नेपालको संविधान निर्माण प्रक्रियामा जनसहभागितामूलक लोकतन्त्रको अभ्यास

मोहनलाल पुलामी
उपप्राध्यापक, राजनीतिशास्त्र विभाग
नेसंवि, जनता विद्यापीठ, बिजौरी, दाङ, नेपाल
Email : mohanlalpulami2024@gmail.com

सारसङ्क्षेप

प्रस्तुत लेख नेपालको संविधान निर्माण प्रक्रियामा लोकतान्त्रिक जनसहभागिताबारे अध्ययन गर्ने उद्देश्यले तयार पारिएको हो । यसमा हालसम्म मुलुकमा जारी तथा घोषित संविधानका प्रस्तावनामा उल्लेखित आवधारणा एवम् मूल्यमान्यतालाई अध्ययन गरी संविधान निर्माण प्रक्रियामा रहेको जनसहभागितामूलक सिद्धान्तको आधारमा लोकतान्त्रिक प्रणालीलाई मापन गर्ने प्रयास गरिएको छ । यसमा दस्तावेज विश्लेषणमा आधारित गुणात्मक ढाँचा अवलम्बन गरी सोद्देश्यमूलक नमुना छनोट विधि अपनाइएको छ । यस लेखमा संविधानको प्रस्तावनामा उल्लेखित सहभागितामूलक सिद्धान्तलाई सैद्धान्तिक पर्याधार बनाइएको छ । नेपालको सन्दर्भमा परापूर्वकालदेखि स्मृतिशास्त्रका आधारमा राज्यव्यवस्था सञ्चालन हुँदै आएको भए पनि संवैधानिक विकासको पृष्ठभूमि वि.सं. २००४ सालदेखि प्रारम्भ भएको देखिन्छ । नेपालमा हालसम्म सातओटा संविधानका दस्तावेजहरूअस्तित्वमा आइसकेका र 'नेपाल सरकार वैधानिक कानुन, २००४' बाहेक अन्य संविधानहरूकार्यान्वयन भएका पाइन्छन् । ती संविधानहरुको निर्माण प्रकृतिलाई अध्ययन गर्दा सबैमा प्रस्तावना राखिएको छ । तर राजाद्वारा गठित संविधान आयोगद्वारा निर्मित संविधानभन्दा संविधानसभाद्वारा निर्माण गरिएको 'नेपालको संविधान, २०७२' मा व्यापक जनसहभागिता रहेकाले उक्त संविधान उदार लोकतान्त्रिक चरित्रको भएको यसमा निष्कर्ष निकालिएको छ ।

शब्दकुञ्जी : संविधानसभा, अन्तरिम, लोकतान्त्रिक गणतन्त्र, प्रस्तावना, जनसहभागिता ।

विषयपरिचय

संविधान राज्य सञ्चालन गर्ने हरेक राष्ट्रको मूल कानुन हो, जसले सरकारको प्रमुख अङ्गहरुको रूपरेखा, कार्यहरूर राज्यशक्तिको प्रयोगको तरिका र जनताका अधिकारहरुको व्यवस्था गर्दछ । संविधान कुनै पनि मुलुकको सम्प्रभुशक्तिको घोषणा गर्ने दस्तावेज हो । यस अर्थमा संविधान राज्य सञ्चालनको प्रमुख कानुनी आधार वा जग र अन्य कानुनको स्रोत पनि हो । साथै प्रत्येक राज्यको कानुनी एवम् राजनैतिक दस्तावेज हो । यसैगरी संविधानवाद संविधानविद् र राजनीतिशास्त्रीले अघि सारेको त्यस्तो अवधारणा हो, जसले सीमित सरकार र संवैधानिक सर्वोच्चताको परिकल्पना गरेको हुन्छ ।

लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्थामा राज्यशक्तिको स्रोत जनता भएकाले सार्वभौमसत्ताको प्रयोग जनताले गर्दछन् । संविधान देशको मूल कानुन भएकाले लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्थामा सार्वभौमसत्तासम्पन्न जनताले कस्तो प्रकारको संविधान बनाउने वा कस्तो प्रकारको संविधानबाट शासित हुने भन्ने कुरा उनीहरूस्वयमले निर्धारण गर्दछन् । व्यापक जनसहभागिताबाट संविधान निर्माण भएमा मात्र यथार्थमा सार्वभौमसत्ताको प्रयोग जनताले गरेको मानिन्छ । जबसम्म संविधान निर्माणमा आम जनसहभागिता हुँदैन तबसम्म उनीहरुले संविधानप्रति स्वामित्व ग्रहण गर्दैनन् । सहभागिताबाट मात्र स्वामित्व भावको विकास हुन्छ । यसर्थः लोकतान्त्रिक संविधान निर्माणमा व्यापक जनसहभागिता आवश्यक हुन्छ । व्यापक जनसहभागिताबाट संविधान निर्माण भएमा मात्र सार्वभौमसत्ता जनतामा हस्तान्तरण हुन्छ । (पौडेल, २०६६, पृ.१६-१७) तसर्थः संविधानले सबैको साझा र राष्ट्रिय

दस्ताबेजका रूपमा मान्यता पाउन यसको निर्माणमा जनसहभागिता आवश्यक छ ।

संविधान, कानुन र न्याय मानव समाजको उत्पत्तिसँगै मानव जातिले आत्मसात् गर्दै आएको समाज व्यवस्थाको वस्तुगत मान्यता हो । यही मानव सभ्यतासँगै विकसित हुँदै आएका मूल्यमान्यताहरुलाई सङ्कलन गरी पूर्वीय जगतले वैदिक कालदेखि श्रुति-स्मृति, पुराण, रामायण र महाभारत आदि ग्रन्थहरुमा लिपिबद्ध गरेको पाइन्छ । मानव जातिले अपनाएका जीवनशैलीले समाजमा शान्तिपूर्ण व्यवस्था कायम गर्न सहयोग पुर्याएको देखिन्छ । त्यसैगरी पाश्चात्य जगतअन्तर्गत प्राचीन युनानका नगर-राज्यहरुमा स्थापित मूल्यमान्यता र विधिविधानदेखि बेलायतको अलिखित विधि व्यवस्थालगायत अमेरिकी र फ्रेन्च संविधानवादको योगदान रहेको मानिन्छ । नेपालको सन्दर्भमा संविधानवाद र संवैधानिक कानुनको अवधारणाको विकासको इतिहास धेरै लामो नभए तापनि असंहिताबद्ध श्रुति र स्मृतिशास्त्रमा आधारित कानुन प्रारम्भदेखि लिएर संहिताबद्ध प्रथम लिखित कानुनको रूपमा जारी भएको मुलुकी ऐन, १९१० लगायत संवैधानिक कानुनी व्यवस्थाको विकासक्रम वि.सं. २००४ सालमा राणा प्रधानमन्त्री श्री ३ महाराज पद्मशमशेरद्वारा घोषणा गरिएको 'नेपाल सरकार वैधानिक कानुन , २००४' शुरुवात भएको देखिन्छ । त्यसभन्दा अघिको नेपालको राज्यव्यवस्था सञ्चालनको आधार श्रुति र स्मृति ग्रन्थहरुमा आधारित मूल्य-मान्यताहरूनै प्रचलनमा भएको पाइन्छ ।

नेपालको संवैधानिक विकासक्रमको इतिहासका बारेमा राजनीतिशास्त्र र संवैधानिक कानुनका विषयमा विभिन्न विद्वानहरुले अनुसन्धान गरेका प्रशस्तै कृति, लेख-रचनाहरूभेटिन्छन् । तर यहाँ नेपालको संविधान निर्माण प्रक्रियामा जनसहभागिता र लोकतान्त्रिकरण के कस्तो रह्यो भन्ने सम्बन्धमा नेपालमा जारी र घोषणा भएका संविधानका प्रस्तावनाहरुलाई अध्ययनको मुख्य विषयवस्तु बनाइएको छ ।

अध्ययनको समस्या

नेपालको संविधान निर्माण प्रक्रियामा हालसम्म निर्मित संविधानका प्रस्तावना अध्ययनका आधारमा लेखिएको यस लेखमा निम्नअनुसारका विशिष्टीकृत समस्याहरुको उत्तर खोज्ने प्रयास गरिएको छ :–

क) नेपालको संविधान निर्माण प्रक्रियामा जनसहभागिता कस्तो रह्यो ?

ख) संविधानमा लोकतन्त्रको अवस्था कस्तो छ ?

अध्ययनको उद्देश्य

क) नेपालको संविधान निर्माण प्रक्रियामा भएको जनसहभागिता उल्लेख गर्नु ।

ख) संविधानमा व्यवस्था गरिएको लोकतन्त्रबारे जानकारी दिनु ।

अध्ययन विधि

यो लेख तयार गर्दा Publication Manual of American Psychological Association (APA) सातौँ संस्करणको ढाँचा प्रयोग गरिएको छ । आगमनात्मक विधिका आधारमा ऐतिहासिक, विश्लेषणात्मक तथा गुणात्मक पद्धति उपयोग गरिएको छ । यसमा आवश्यकता अनुसार प्राथमिक र द्वितीय तथ्याङ्कको उपयोग गरिएको छ ।

अनुसन्धानको ढाँचा

यो दस्ताबेज विश्लेषणमा आधारित गुणात्मक ढाँचाको अध्ययन हो । यसमा कृतिबाट प्राप्त तथ्यको समीक्षात्मक विश्लेषण गरी निष्कर्षमा पुग्ने कार्य गरिएको छ । प्रस्तुत अध्ययनमा अनुसन्धानका विभिन्न ढाँचासँग सम्बन्धित पक्षमध्ये सोद्देश्यमूलक नमुना

छनोट पद्धतिका आधारमा सबै संविधानका प्रस्तावनाहरुको समीक्षा गर्ने कार्य भएको छ । यस अध्ययनमा नेपालमा जारी भएका संविधानसँग सम्बन्धित दस्ताबेज, पुस्तक, लेखका साथै सूक्ष्म अवलोकन र प्रयोगलाई आधार बनाएर तथ्य सङ्कलन गरिएको छ।

तथ्य सङ्कलनका साधन

यस अध्ययनमा प्राथमिक र द्वितीय स्रोतका दस्ताबेज विश्लेषण गरिएको छ। यसका निमित्त प्रकाशित विभिन्न पुस्तक, पत्र-पत्रिका, लेख रचनाको उपयोग गरिएको छ। त्यसैले यसमा प्रकाशित दस्ताबेजको समीक्षात्मक विश्लेषण गरी निष्कर्ष निकाल्ने काम भएको छ।

तथ्य विश्लेषण प्रक्रिया

यहाँ प्राप्त तथ्यको वर्णन, तुलना र त्यसको पुष्टिका लागि उदाहरण समेत दिई विश्लेषण गरेर निष्कर्षमा पुग्ने काम गरिएको छ। अत: प्रस्तुत लेख वर्णनात्मक एवम् गुणात्मक पद्धतिमा आधारित छ। अध्ययनका लागि आवश्यक पर्ने सामग्री सङ्कलनको मूल स्रोत पुस्तकालयलाई बनाइएको छ।

सैद्धान्तिक पर्याधार

प्रस्तुत लेखमा सहभागितामूलक सिद्धान्तका आधारमा नेपालको संविधान निर्माण प्रक्रियामा जनसहभागिता र लोकतन्त्रबारे अध्ययन गर्ने सिलसिलामा संविधानका प्रस्तावनाहरूको समीक्षात्मक विश्लेषण गर्ने कार्य गरिएको छ । नेपालमा संवैधानिक विकासको प्रारम्भ 'नेपाल सरकार वैधानिक कानुन , २००४' जारी भएपश्चात् भएको देखिन्छ। जुन विधानको निर्माण राणा प्रधानमन्त्री श्री ३ पद्म शमशेरद्वारा गरिएको भए तापनि जनसहभागिताको उपस्थिति नभएकोले जनअधिकारको प्रत्याभूति भएको पनि थिएन । त्यसपछि 'नेपाल अन्तरिम शासन विधान, २००७', 'नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५', 'नेपालको संविधान, २०१९', 'नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७', 'नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३' र 'नेपालको संविधान, २०७२' को प्रस्तावनामा उल्लेख भएका सहभागितामूलक सिद्धान्तलाई सैद्धान्तिक पर्याधारका आधारमा लेखको समीक्षात्मक विश्लेषण गरिएको छ।

छलफल र विश्लेषण

प्रस्तुत लेखको विषयवस्तुको स्पष्टताका लागि नेपालको संविधान निर्माण प्रक्रियामा जनसहभागिता र उदार लोकतान्त्रिक प्रक्रियाबारे विभिन्न समयमा जारी तथा घोषित संविधानका प्रस्तावनाहरुलाई अध्ययन गरी त्यसैको आधारमा व्याख्या र विश्लेषण गरिएको छ। यसका लागि विभिन्न शीर्षक र उपशीर्षकहरुमा विभाजन गरी विषयवस्तु प्रस्तुत गरिएको छ। जस्तै:- संविधानको अर्थ र परिचय, लोकतन्त्रको अर्थ र परिभाषा, नेपालमा हालसम्म जारी भएका संविधानहरु- 'नेपाल सरकार वैधानिक कानुन , २००४' देखि 'नेपालको संविधान, २०७२' र निष्कर्ष जस्ता शीर्षकमा सैद्धान्तिक र प्रायोगिक पक्षबारे आवश्यकता अनुसार वर्णन र विश्लेषण गरिएको छ।

संविधानको अर्थ र परिचय

संविधान ती सबै नियमहरुको सङ्ग्रह हो, जसले राज्यको सार्वभौमिक शक्तिहरुको वितरण र प्रयोगलाई प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रूपमा निर्धारित गर्दछ। नियम कानुन बिनाको समाजमा अराजकता फैलिने हुँदा संविधानविहीन राज्यको परिकल्पना गर्न सकिँदैन। त्यसैले संविधान राज्यको मूल कानुन हो। यसैको आधारमा सरकार सञ्चालन हुन्छ। देशको सर्वोच्च नियमपुञ्ज भएको हुँदा यसले राज्यको स्वरूप, सरकारको गतिविधि र राज्य एवम् जनताबिचको सम्बन्धलाई प्रस्ट पार्दछ।

कुनै पनि देशको संविधान त्यस देशको भौगोलिक, आर्थिक, राजनीतिक, ऐतिहासिक तथा अन्य कुराहरुबाट प्रभावित भएको हुन्छ र त्यही अनुकूल संविधानको व्यवस्था गरिएको हुन्छ। संविधान राज्यको जीवनमार्ग हो, जुन आफ्नै आवश्यकताअनुरूप निर्धारित भएको हुन्छ। जुनसुकै समाज अथवा सङ्घलाई नियमित रूपबाट सञ्चालन गर्नका निमित्त कानुन र नियमहरू हुनु आवश्यक मानिन्छ। नियम र कानुनका अभावमा नियमित जीवनयापन गर्नु असम्भव हुन्छ। जुनसुकै देशमा पनि संविधान र वैधानिक परम्पराको आधारमा त्यहाँको व्यवस्था सञ्चालित हुनुपर्दछ किनकि संविधान देशको मूल कानुन मानिन्छ।

प्रत्येक सरकारको सफल कार्यान्वयनका लागि केही लिखित नियम, सिद्धान्त, नीति र कार्यक्रमहरुको पनि आवश्यकता हुन्छ। यी सम्पूर्ण चिजहरुको सङ्ग्रह नै संविधान हो। कुनै पनि देशको संविधानको अध्ययनबाट हामी त्यहाँको प्रशासनिक ढाँचा कस्तो छ तथा सरकारका महत्त्वपूर्ण अङ्गहरू के कस्ता छन् रहेका छन् भन्ने कुरा जानकारी पाउन सक्दछौँ (राय, सन् १९९३, पृ. ३९)। यसप्रकार वर्तमान समयमा संविधानले निम्नलिखित तथ्यहरुलाई जनाउँछ :–

१. शासनको स्वरूप तथा सङ्गठन,
२. सरकारका विभिन्न अङ्गहरुको सङ्गठन तथा कार्य,
३. सरकारका विभिन्न अङ्गहरुबिच सम्बन्ध,
४. नागरिक अधिकार र कर्तव्य,
५. प्रशासन र जनताबिच सम्बन्ध।

लोकतन्त्रको अर्थ र परिभाषा

लोकतन्त्र वर्तमान युगको सबैभन्दा लोकप्रिय अवधारणा हो। सत्ता र जनताका बिचमा घनिष्ट एवम् आत्मिक सम्बन्ध स्थापित गर्ने खालको एउटा प्रणालीका रूपमा लोकतन्त्र सबै मुलुकमा एक अनिवार्य, अपरिहार्य र नितान्त वाञ्छित आवश्यकताको रूपमा लोकप्रिय भइसकेको छ। विश्वका कुनै पनि देश चाहे जस्तोसुकै शासनप्रणाली अवलम्बन गरेको भए पनि लोकतन्त्रको संज्ञा दिने गरेको पाइन्छ। प्राय: हरेक राजनीतिक पद्दतिले लोकतान्त्रिक सिद्धान्तलाई अपनाएको देखिन्छ। सत्तामा जनसहभागिता सुनिश्चित गर्ने यो व्यवस्था सार्वजनिक सम्प्रभुत्ताको द्योतक हो।

अब्राहम लिङ्कनका अनुसार, “लोकतन्त्र जनताको, जनताद्वारा, जनताका लागि स्थापित शासन प्रणाली हो।” यसप्रकार लोकतान्त्रिक प्रणालीमा शासन वा सत्ताको अन्तिम सूत्र जनसाधारणको हातमा रहन्छ ताकि सार्वजनिक नीति जनताको इच्छानुसार र जनताको हित साधनको उद्देश्यबाट बनाई कार्यान्वयन गरिन्छ (गाबा, १९९५, पृ. ५०-५१)। त्यसैले लोकतन्त्रमा व्यापक सहभागितामूलक सिद्धान्तको आधारमा निर्णय निर्माण प्रक्रियालाई स्थान दिने गरिन्छ।

नेपालमा जारी भएका हालसम्मका संविधान

नेपालको संबैधानिक विकासको इतिहासलाई अध्ययन गर्दा श्री ५ सुरेन्द्र विक्रम शाहको शासनकालमा वि. सं. १९१० पौष ७ गते लिच्छवीकालीन परम्परागत स्मृतिशास्त्र अनुसारको न्याय व्यवस्थाका आधारमा संहिताबद्ध कानुनको रूपमा मुलुकी ऐन निर्माण गरी लागू गरियो (ज्ञवाली, २०७४, पृ.१५)। उक्त मुलुकी ऐनले दिएको वैधताको आधारमा श्री ३ महाराज पद्म शमशेरले वि.सं. २००४ सालमा 'नेपाल सरकार वैधानिक कानुन , २००४' जारी गरेका हुन्। यसप्रकार नेपालको संवैधानिक विकासको प्रारम्भ वि.सं. २००४ माघ १३ गते मुलुकको पहिलो संविधान 'नेपाल सरकार वैधानिक कानुन , २००४' घोषणा भएदेखि भएको र वि.सं. २०७२ आश्विन ३ गते जारी भएको नेपालको सातौँ संविधानसम्मको अवधिलाई पनि मान्न सकिन्छ। यस अवधिमा नेपालको संवैधानिक विकासका दृष्टिले मुलुकमा जम्मा सातओटा संविधानका दस्तावेजहरू घोषणा र जारी भए।

'नेपाल सरकार वैधानिक कानुन , २००४' बाहेक अन्य सबै संविधानहरू व्यवहारमा लागू पनि भए। यी संविधानहरुमध्ये पहिलो श्री ३ पद्म शमशेरद्वारा घोषणा गरिएको थियो। तेस्रो 'नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५' र चौंथो 'नेपालको संविधान, २०१९' राजाद्वारा प्रदत्त, दोस्रो 'नेपाल अन्तरिम शासन विधान, २००७', पाँचौं 'नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७' र छैठौं 'नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३' मस्यौदा आयोगद्वारा निर्मित भए पनि सातौँ 'नेपालको संविधान, २०७२' संविधानसभाद्वारा निर्माण गरिएको पाइन्छ। यसरी निर्माण प्रकृतिका दृष्टिले अध्ययन गर्दा जस्तो प्रक्रिया अपनाइएको भए पनि ती संविधानहरुमा उल्लेख भएका प्रस्तावनाहरुका बारेमा अध्ययन गर्न सकिन्छ।

नेपाल सरकार वैधानिक कानुन, २००४

प्राय: सवै लिखित संविधानहरुको प्रारम्भिक पृष्ठमा प्रस्तावना राखिने संवैधानिक प्रचलन भएको देखिन्छ। वास्तवमा संविधानमा प्रस्तावनाको ठुलो महत्व रहेको हुन्छ। सामान्यतया यसले संविधानको राजनीतिक, आर्थिक, धार्मिक मान्यताहरुको रूपरेखा स्पष्ट गरेको हुन्छ। प्रस्तावना संविधानको एउटा सङ्क्षेपीकरणको रूपमा देखापर्दछ। संविधानको प्रस्तावनाको भावनाको आधारमा नै संविधानलाई व्याख्या गरी आइपर्ने संवैधानिक जटिलतालाई समाधान गर्न सकिन्छ।

१०४ वर्षे राणा शासनका विरुद्धमा नेपाली जनताद्वारा विरोध जनाइरहेको अवस्थामा नेपालका श्री ३ महाराज पद्म शमशेरले आफूलाई 'म राष्ट्रको नोकर हुँ' भन्ने उद्गार व्यक्त गर्दै आफ्नो सत्ता बचाउने अभिप्रायले 'नेपाल सरकार वैधानिक कानुन, २००४' जारी गरेको पाइन्छ। जसको प्रस्तावना यसप्रकार रहेको पाइन्छ :–

यस प्रस्तावनामा, "यो पुण्यभूमि नेपाललाई सामजिक, आर्थिक, राजनैतिक सबै सुधारद्वारा संसारका अग्रगामी राष्ट्रहरुको उन्नतिको दाँजोमा पुर्याउने हाम्रो गाढा इच्छा भएको,

परम्परादेखि चलिआएको आफ्नो संस्कृतिको अनुकूल पन्चायती प्रणाली र सोही प्रकारका संस्थाहरुको पुनरुत्थानद्वारा प्रजालाई राज्यप्रणालीको हरेक अङ्गमा झन् झन् बढी मात्रामा सम्मिलित गराई मुलुक र दुनियाँको उत्तरोत्तर वृद्धि गराउने नीति भएको र नयाँ अख्तियारीअनुसार काम गर्नेहरुको सहयोग र अभिभारा चलाइएको कुशलताबाट थप अधिकारको निर्णय हुनुपर्ने भएकोले" (नेपाल सरकार वैधानिक कानुन , २००४, प्रस्तावना) भनी उल्लेख गरिएको देखिन्छ। यस प्रस्तावनाको भावनाअनुसार नेपालमा सामाजिक, आर्थिक र राजनीतिक सबै सुधारद्वारा प्रगतिपथमा अघि बढाउने नीति रहेको पुष्टि हुन्छ।

वास्तवमा यो वैधानिक कानुनमा दिइएका जनअधिकारहरू साह्रै सीमित भए पनि हुकुम नै कानुन भएको निरङ्कुश शासनमा यी सामान्य अधिकारको व्यवस्था हुनु पनि निकै ठुलो उपलब्धि भएको मानिन्छ। यसमा व्यवस्था भएका कुराहरू त्यही रूपमा लागू गरिएको भए पद्म शमशेरलाई निरङ्कुशताबाट अलिकति भए पनि उदारतातिर फड्को मार्ने राणा प्रधानमन्त्रीका रूपमा नेपालले स्मरण गर्दथ्यो (बस्नेत, २०७६, पृ. ११८)। यो वैधानिक कानुनलाई पद्म शमशेरले केवल घोषणामात्र गरे। यसलाई २००५ साल वैशाख १ गतेदेखि लागू गरिने भनिएको तर उनीपछिका प्रधानमन्त्री मोहन शमशेरले उक्त कानुनलाई कार्यान्वयन हुन दिएनन्।

नेपालमा संविधान निर्माणको इतिहास धेरै लामो छैन। यसको यात्रा 'नेपाल सरकार वैधानिक कानुन , २००४' बाट सुरु हुन्छ। यो संविधान सार्वभौमसत्ता सम्पन्न जनतालाई अधिकार सम्पन्न बनाउन अर्थात् जनताको अधिकार उनीहरुलाई नै प्रदान गर्न जनसहभागिताबाट जारी गरिएको नभई तत्कालीन शासकहरुले विश्वव्यापी रूपमा आएको प्रजातन्त्रको लहर र राष्ट्रिय रूपमा उठेको प्रजातान्त्रिक आन्दोलनको प्रभावलाई पन्छाई आफ्नो सत्तालाई टिकाइराख्ने दाउपेच मात्र थियो। यसर्थ: यो विधान निर्माणमा जनसहभागिता शून्य थियो भने जनताको सार्वभौम सत्तालाई पनि स्वीकार गरिएको थिएन किनकि शासकको अधिकारमा कुनै कटौती वा परिवर्तन गरिएको थिएन (पौडेल, २०६६, पृ. १७-१८)। त्यसकारण यो वैधानिक कानुनको घोषणा तत्कालीन परिस्थितिको उपज मात्र भएको देखिन्छ।

नेपाल अन्तरिम शासन विधान, २००७

वि.सं. २००७ साल फागुन ७ गते जहाँनिया राणा शासनको अन्त्य भएको औपचारिक घोषणा भएपछि राजाको स्थिति र शक्ति तथा राजा र प्रधानमन्त्रीबिचको सम्बन्ध एवम् सरकारका अन्य निकायसँगको सम्बन्धलाई निश्चित गर्न संविधानको आवश्यकता महसुस गरियो । संविधान नबनेसम्म सङ्क्रमणकालमा अन्तरिम विधान बनाउनुपर्ने स्थिति भई अन्तरिम शासन विधान बनाइयो । राणा प्रधानमन्त्रीको शक्तिलाई कटौती गर्नु अन्तरिम विधानको मुख्य लक्ष्य थियो । राजाको स्थितिलाई स्पष्ट र बढी सुरक्षित गर्न तत्कालीन आन्दोलनकारी मुख्य पार्टी नेपाली काङ्ग्रेसलाई समेत समर्थन गरी कार्य गर्न राजाको मन्जुरी रह्यो । राणा प्रधानमन्त्री र मन्त्रीहरू तथा नेपाली काङ्ग्रेसका मन्त्रीहरूबिच कामकारबाहीमा कुनै विवाद उत्पन्न नहोस् भन्ने चाहनाअनुरूप नै अन्तरिम शासन विधानको आवश्यकता महसुस गरियो। संविधान नबनेसम्म अन्तरिम सरकारको एक कुनै विधान र लिखित निश्चित नियम र सिद्धान्तबमोजिम काम गर्नुपर्ने हुनाले "मन्त्रिमण्डलको सल्लाहअनुरूप राजा त्रिभुवनबाट वि.सं. २००७ साल चैत्र २९ गते नेपाल अन्तरिम शासन विधान जारी गरियो । यस विधानमा भारतीय संविधानका धेरै व्यवस्थाहरुलाई नै नेपालीमा रुपान्तरण गरिएको मानिन्छ । यो विधान सत्ता हस्तान्तरणको राजनैतिक घोषणापत्रको रूपमा आएको थियो (दाहाल, २०६३, पृ. १९)। तर यस विधानमा नेपाली मौलिकता थिएन ।

यो विधान तत्कालीन तीन राजनीतिक शक्तिहरु- नेपाली काङ्ग्रेस, राणा शासक र राजाबिच भएको त्रिपक्षीय संझौताको रूपमा संविधानसभाबाट नयाँ संविधान निर्माण नहुन्जेलसम्म सङ्क्षिप्त अवधिको लागि मन्त्रिपरिषद्को सल्लाहमा जारी गरिएको थियो । यो विधान जनसहभागितामा निर्माण भएको थिएन । यसको प्रस्तावनामा "…..अवदेखी हाम्रा प्रजाको शासन उनीहरुबाट आफैंले रोजेको विधानपरिषद्ले बनाएको गणतन्त्रात्मक विधान अनुसार हुने….." (नेपाल अन्तरिम शासन विधान, २००७, प्रस्तावना) भन्ने उल्लेख भएबाट जनताको सार्वभौम अधिकारलाई स्वीकार गरिएको भए तापनि सार्वभौमसत्ताको प्रयोग जनताबाट नभई राणा प्रधानमन्त्रीले प्रयोग गर्दै आएको राजकीय अधिकार राजामा हस्तान्तरण भयो (पौडेल, २०६६, पृ. १८) तर जनअधिकार प्राप्त भएन ।

यसरी नेपाल अधिराज्यमा संवैधानिक राजतन्त्रात्मक सरकारको इतिहास सम्बत् २००७ सालदेखि प्रारम्भ हुन्छ । मुलुकमा प्रजातन्त्रको उदयपश्चात् राजा त्रिभुवनबाट 'नेपाल अन्तरिम शासन विधान, २००७ घोषणा गरेपछि राणा शासनको निरङ्कुशतालाई समाप्त गर्यो र मुलुकको शासनसम्बन्धी सम्पूर्ण अधिकार श्री ५ मा पुनर्स्थापित भयो । त्यसपछि अन्तरिम शासन विधानमा समयानुकूल संशोधन गर्दै जाँदा राजा निरङ्कुश हुँदै गएकाले संविधानको तर्जुमा गर्ने उद्देश्यले सम्वत् २०१४ साल चैत्र ३ गते नयाँ संविधान मस्यौदा आयोग गठन भई २०१५ साल फागुन १ गतेका दिन 'नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५' राजाद्वारा जारी भएको पाइन्छ (स्थापित, २०३५, पृ. १)। त्यसपछि संविधानसभाको निर्वाचन गरी नयाँ संविधान निर्माण गर्ने भनी गरिएको २००७ सालको राजा त्रिभुवनको घोषणा धोका मात्र हुन गएको देखिन्छ । संविधानको स्रोत जनता भएको कुरालाई स्वीकार गरिए तापनि त्यसपछिका घोषणाबाट संविधान जनताले बनाउने नभई राजाले बनाउने भन्ने पुष्टि गर्न खोजिएको पाइन्छ ।

नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५

श्री ३ मोहन शमशेरको घोषणादेखि राजा त्रिभुवनको २००७ र २०१० सालको शाही घोषणाले विधानसभाको निर्वाचन गर्ने भनिए तापनि २०१४ सालमा संविधानसभाको निर्वाचन नहुने टुङ्गो लागेपछि अन्तरिम शासन विधानको आधारमा एउटा नयाँ संविधानको मस्यौदा गर्ने, यथाशक्य देशको सार्वभौमिक स्वतन्त्रता र जनअधिकार सुरक्षित गर्ने गरी मस्यौदा गर्न राजा महेन्द्रबाट मस्यौदा आयोगलाई निर्देशन प्रदान भयो । यही आयोगले तयार गरेको मस्यौदालाई मन्त्रिपरिषद्को अनुमोदनमा वि.सं. २०१५ फाल्गुन १ गते राजा महेन्द्रबाट नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५ जारी गरियो । संसदीय ढाँचाको स्वरूपलाई स्वीकारिएको यस संविधानको प्रस्तावना यसप्रकार छः-

"आर्य संस्कृतिका अनुयायी, हिन्दु धर्मावलम्बी सुप्रसिद्ध श्री ५ बडामहाराजधिराज पृथ्वीनारायण शाहका बंशज परमपूज्य राष्ट्रपिता श्री ५ महाराजाधिराज त्रिभुवन वीर बिक्रम शाहदेवबाट प्रजाको अधिकार र हितको निमित्त एक महान् क्रान्तिको नेतृत्व गरिबक्सी संसारको इतिहासमा अमर होइबक्सेको मौसुफ बुवाज्यूबाट नेपालमा प्रजातन्त्र फलाउन प्रजाहरुलाई मौलिक हक प्रदान गर्ने उत्कट अभिलाषा राखि बक्सेको,

प्रजालाई सर्वतोमुखी प्रगति गर्न तथा आफ्नो व्यक्तित्वको उच्चतम विकास गर्न समर्थ तुल्याउन र सदा प्रजाको इच्छाको कदर गरी चल्ने एक कुशल तथा संवैधानिक राजतन्त्रात्मक ढङ्गको सरकारको व्यवस्थाबाट राजनैतिक स्थिरता ल्याई राजनीतिक, सामाजिक, र आर्थिक न्याय तथा राष्ट्रको एकता कायम गर्न हामीबाट पनि दृढ सङ्कल्प गरिबक्सेको,

सार्वभौमसत्ता सम्पन्न नेपाल अधिराज्यको निमित्त एक संविधान बनाई जारी गर्न वाञ्छनीय भएकोले हाम्रा महान् तथा आदरणीय पूर्वजहरुका पालादेखि नै चलिआएको हाम्रो मुलुकको परम्परा र प्रथाअनुसार राजामा नै निहित रहेको यस नेपाल अधिराज्यको राजकीय सत्ता तथा अन्तर्निहित शाही विशेषाधिकार प्रयोग गरिबक्सी नेपाल अधिराज्यको संविधान नामक यो मूल कानुन बनाई जारी गरिबक्सेका छौं" (नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५, प्रस्तावना) भनिएको पाइन्छ। नेपाल अन्तरिम शासन विधान, २००७ ले संविधानको स्रोत जनता भएको कुरालाई स्वीकार गरिए तापनि त्यसपछिको घोषणाबाट संविधान जनताले बनाउने नभई राजाले बनाउने भन्ने कुराको पुष्टि गर्न खोजियो। अझ अन्तरिम संविधानमा रहेको जननिर्वाचित संविधानसभाले पूर्ण प्रजातान्त्रिक प्रक्रियाबाट संविधान निर्माण गर्ने परिकल्पनालाई राजाले कुठाराघात गरी संविधानसभाको सट्टा संसद्को निर्वाचन हुने घोषणा गरी राजा आफैंले संविधान मस्यौदा आयोग गठन गरी त्यसको सिफारिसमा राजकीय सत्ता र अन्तर्निहित शाही विशेषाधिकार आफूमा रहेको नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५ जारी गरेको देखिन्छ (पौडेल, २०६६, पृ. १८)।

यसै संविधान अन्तर्गत आमनिर्वाचनद्वारा द्विसदनात्मक संसद् र प्रतिनिधिसभाप्रति जनउत्तरदायी सरकारको व्यवस्था भयो तर समयको मागअनुसार सम्बत् २०१७ साल पौष १ गते मन्त्रिमण्डल र विभिन्न दलमा विभक्त संसद्का दुवै सदनहरू विघटन भई संसदीय व्यवस्थाको अन्त्य भयो (स्थापित, २०३५, पृ. १-२)। यसरी राजाको चरम महत्वाकाङ्क्षाले नेपाल अधिराज्यको संविधान,२०१५ उप्रान्तको निर्वाचित सरकार अपदस्त र संसद विघटन गरी सो संविधानलाई नै निष्क्रिय बनाइएको पाइन्छ।

नेपालको संविधान, २०१९

नेपालको संविधान, २०१९ को निर्माण राजाको निरङ्कुशतालाई वैधानिकता दिन गरिएको हुँदा यसको निर्माणमा प्रजातान्त्रिक पद्धतिको आधार स्तम्भको रूपमा रहेको जनसहभागिताको कुनै स्थान थिएन। निरङ्कुश राजाले सार्वभौमसत्ता आफूमा निहित रहेको भन्ने नाममा ६ सदस्यीय संविधान मस्यौदा समिति गठन गरी उक्त मस्यौदालाई मन्त्रिपरिषद्को सिफारिसका आधारमा संविधान जारी गरी लागू गरिएको पाइन्छ। यस संविधानको प्रस्तावना यस प्रकार छ :-

"नेपाल अधिराज्य र नेपाली जनताको सर्वोत्तम हित र समुन्नतिको निमित्त लोकसम्मतिको अनुकूल शासन व्यवस्था चलाउनु वाञ्छनीय भएको र,

त्यस्तो व्यवस्थालाई जनजीवनमा आधारित, राष्ट्रिय प्रतिभा र परम्परा सुहाउँदो, तलैदेखि उठी सम्पूर्ण जनताको क्रियाशील सहयोग पाउने र विकेन्द्रीकरणको सिद्धान्तलाई अँगाल्ने दलविहीन प्रजातान्त्रिक पञ्चायत प्रणालीद्वारा मात्र सम्भव छ भन्ने हाम्रो दृढ विश्वास भएको र,

प्यारा प्रजाको सुख र समृद्धि नै सदैव राजाको एकमात्र लक्ष्य भई सो लक्ष्य प्राप्त गर्नको लागि हामीबाट दृढ सङ्कल्प गरिबक्सिएकोले नेपाल अधिराज्यको निमित्त संविधान बनाई जारी गर्नु वाञ्छनीय हुँदा हाम्रा महान् तथा आदरणीय पूर्वजहरुका

पालादेखि नै चलिआएको हाम्रा मुलुकको संवैधानिक कानुन , रीत र परम्पराअनुसार अन्तर्निहित राजकीय सत्ता र विशेषाधिकार प्रयोग गरिबक्सी हामी श्री ५ महाराजाधिराज महेन्द्र वीर विक्रम शाहदेवबाट यो संविधान बनाई जारी गरिबक्सेका छौं" (नेपालको संविधान, २०१९, प्रस्तावना) भनिएको छ ।

यसरी प्रस्तावनामा (क) लोकसम्मति अनुकूल शासन व्यवस्था, (ख) राष्ट्रिय परम्परा सुहाउँदो व्यवस्था, (ग) सम्पूर्ण जनताको क्रियाशील सहयोग पाउने व्यवस्था, (घ) विकेन्द्रीकरणको सिद्धान्तलाई अँगाल्ने व्यवस्था, दलबविहीन पञ्चायत प्रणालीलाई अँगाल्ने व्यवस्था भन्ने जस्ता उच्चस्तरीय विचारहरू व्यक्त भएकोले संविधानको प्रस्तावनाले नेपालमा विशुद्ध मौलिक राजनीतिक व्यवस्थाको परिकल्पना गरेको पाइन्छ (अमात्य, २०३४, पृ. ३९)। तर संविधान निर्माणमा जनसहभागिता नभएकोले लोकतान्त्रिक पद्धति प्रतिकूल रहेको देखिन्छ किनकि यो संविधानको स्रोत निरङ्कुश राजा भएको मान्न सकिन्छ । वि.सं. २०१९ सालको संविधानलाई निर्दलीय पञ्चायती संविधानको रूपमा चिनिने गरिएको थियो । यसलाई २०४६ सालको ऐतिहासिक जनआन्दोलनले समाप्त गरेको पाइन्छ ।

नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७

वि.सं. २०४६ सालको जनआन्दोलनपश्चात् राजाले विगतका परम्पराहरुलाई निरन्तरता दिंदै मन्त्रिपरिषद्को जानकारीबिना २०१९ सालको संविधानमा सामान्य सुधार गर्न संविधान सुधार आयोग गठन गरे तर यसको सर्वत्र विरोध भएपछि तत्कालीन मन्त्रिपरिषद् र विभिन्न राजनीतिक दलका नेताहरुसँग परामर्श गरी मन्त्रिपरिषद्को सल्लाह र सम्मतिमा नौ सदस्यीय सुझाव आयोग गठन भयो । उक्त आयोगले संविधानको मस्यौदा निर्माणका क्रममा जनसहभागितामा जोड दिएको थियो (पौडेल, २०६६, पृ. १८) । यस कुरालाई "नेपाली जनताको व्यापक जनसहभागिताबाट बनाइएको" (नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ को प्रस्तावना) भन्ने वाक्यांशले पुष्टि गर्दछ । 'नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७' को प्रस्तावना प्रकार छ :-

"स्वतन्त्र र सार्वभौमसत्तासम्पन्न नेपालको राज्यशक्तिको स्रोत जनता नै हो भन्ने तथ्यलाई हृदयङ्गम गरी लोकसम्मति अनुकूल शासन व्यवस्था सञ्चालन गर्ने सङ्कल्प हामीबाट समय समयमा अभिव्यक्त गरिबक्सेको र नेपाली जनताले केही समयअघि भएको जनआन्दोलनको माध्यमबाट संवैधानिक परिवर्तन गर्ने इच्छा अभिव्यक्त गरेकाले सोअनुरूप नेपाली जनतालाई चिरकालपर्यन्त सामाजिक, राजनीतिक एवम् आर्थिक न्याय प्राप्त हुन् सकोस् भन्ने उद्देश्यबाट अभिप्रेरित भई,

प्रत्येक नेपाली नागरिकको आधारभूत मानव अधिकार सुरक्षित गरी स्वतन्त्रता र समानताको आधारमा नेपाली जनताको बिच भ्रातृत्व र एकता कायम गरी बालिग मताधिकार, संसदीय शासनप्रणाली, संवैधानिक राजतन्त्रमा बहुदलीय प्रजातन्त्रलाई सुदृढीकरण गर्न र स्वतन्त्र एवम् सक्षम न्याय प्रणालीको व्यवस्था गरी कानुनी राज्यको अवधारणालाई साकार पार्न नेपाली जनताको व्यापक सहभागिताबाट बनाइएको यस संविधानलाई घोषित गरी लागू गर्न वाञ्छनीय भएकोले,

नेपाली जनताको इच्छाअनुसार यो संविधान प्रारम्भ भएपछि नेपाल अधिराज्यको राजकीयसत्ता र सार्वभौम अधिकार यसै संविधानबमोजिम प्रयोग हुने गरी हामीबाट प्रयोग भई आएको राजकीय सत्ताको प्रयोग गरिबक्सी मन्त्रिपरिषद्को सल्लाह र सम्मतिअनुसार हामी श्री ५ महाराजाधिराज वीरेन्द्र वीर विक्रम शाहदेवबाट यो नेपाल अधिराज्यको संविधानको घोषणा गरी लागू गरिबक्सेका छौं" (नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ प्रस्तावना) ।

'नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७' क्रान्तिबाट आएको संविधान होइन । क्रान्तिको परिमाणस्वरूप आएको संविधानले झड्काको रूपमा पुराना सबै कुरा समाप्त गर्दछ, विगतसँग सबै नाता तोड्दछ । हाम्रो संविधान जनआन्दोलनले अभिव्यक्त गरेको जनइच्छालाई संवैधानिक रूप दिने विषयमा त्रिपक्षीय संझौता भई निर्माण भएकाले यसको स्वरूप संवैधानिक विकासको प्रकृतिको मानिन्छ । त्यसैले 'जनआन्दोलन' भन्ने शब्द प्रयोग भएको हो । यस्तो संवैधानिक विकास परिवर्तनको क्रममा आएको

संविधानले पूर्वसंविधानका केही कुरालाई नयाँ संविधान लागू नहुन्जेल जारी राख्दछ, जस्तो 'नेपालको संविधान, २०१९' का अरू धाराहरू आन्दोलनपछि क्रमिक रूपमा खारेज हुँदै गए तर धारा ८१ भने नयाँ संविधानको आगमन नहुनु अघिसम्म बहाल रहेको देखिन्छ। यो संवैधानिक वैधताको लागि संवैधानिक क्रममा आएको संविधानका लागि कानुनी दृष्टिबाट अपरिहार्य भएको मानिन्छ (श्रेष्ठ र अन्य, २०५५, पृ. २०)।

यसरी जनआन्दोलन २०४६ पश्चात् जनतामा निहित सार्वभौमसत्ता प्राप्त गरेको संविधान पनि राजाकै राजकीय सत्ता र विशेषाधिकारको प्रयोगबाट आएको छ। संविधानसभाकै प्रक्रियाबाट संविधानको निर्माण गरिनुपर्ने केही राजनीतिक शक्तिहरू राजकीय सत्ताकै प्रयोगबाट संविधान ल्याउनु छिटोछरितो हुने भन्ने समझदारी बनाई संविधानसभाको प्रक्रियालाई अवलम्बन गर्न चाहेनन्। केही राजनीतिक शक्तिहरुले भने संविधान जारी हुनुपूर्व शक्ति हस्तान्तरणको निमित्त विधान ल्याउनुपर्ने माग समेत गरेको पाइन्छ। तर अन्ततोगत्वा राजाको राजकीय सत्ता र विशेषाधिकारको प्रयोगबाट नै अन्तरिम मन्त्रिपरिषद्को सल्लाह र सम्मतिमा नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ जारी भएको देखिन्छ (दाहाल, २०७१, पृ. १८०)। यो संविधान विगतका संविधानहरूभन्दा बढी लोकतान्त्रिक भएकोले यसलाई कतिपय राजनीतिज्ञ र संविधानविदद्वारा विश्वकै उत्कृष्ट संविधान भनी प्रशंसा गरिएको थियो। संविधानमा धेरै राम्रा विशेषताहरू समावेश गरिए तापनि जनताको सार्वभौम अधिकारबाट जारी नभएकोले विगतका संविधान जस्तै राजाको कोसेलीको रूपमा आएको भन्ने भावना जनताको मनमा रह्यो। यो संविधानमा सवै वर्ग, जात, तह र तप्काका जनताको पूर्ण समर्थन र सार्थक सहभागिता हुन नसक्नुका साथै समाजमा पिछडिएका र सीमान्तकृत समुदायको सहभागिता हुन नसक्दा पूर्ण समावेशी हुन सकेन। साथै संविधानमा राजाका अधिकारहरू कटौती गरी जनतालाई पूर्ण रूपमा सार्वभौम बनाउन नसकिएको देखिन्छ (पौडेल, २०६६, पृ. १९)। यसप्रकार यो संविधान निर्माण प्रक्रियालाई अध्ययन गर्दा सार्थक जनसहभागिता नभएको र राजाद्वारा प्रदत्त भएकोले यसमा जनसहभागिता र लोकतान्त्रिक शब्द प्रयोग गरिएको भए पनि संविधानले राजालाई नै विशेषाधिकार दिएको देखिन्छ।

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३

नेपाली जनताले पटकपटक गर्दै आएको सङ्घर्षबाट २०४६ सालमा बहुदलीय प्रजातन्त्रको पुनर्स्थापना भएको र सोअनुसार 'नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७' नेपाली जनताले प्राप्त गरेको भए पनि देशमा विद्यमान वर्गीय, जातीय, क्षेत्रीय, लैङ्गीक समस्याहरुलाई समाधान गर्न सो संविधान र तत्कालीन सरकार असफल हुन पुग्यो। यसैलाई आधार बनाई नेकपा (माओवादी)ले सुरु गरेको सशस्त्र सङ्घर्ष र सरकारबिचको द्वन्दमा ठुलो जनधनको क्षति भएपश्चात् कुनै पनि पक्षले आफू सफल हुन नसक्ने महसुस गरिरहेको अवसर छोपी नेपाली राजतन्त्रले प्रजातन्त्र संरक्षण गर्ने भन्दै सक्रिय हुन थालेपछि नेकपा (माओवादी) र अन्य राजनैतिक दलहरुलाई मिल्नैपर्ने बाध्यता बन्न पुग्यो। सात राजनीतिक दल र माओवादीबिच विभिन्न सहमति, संझौता भएपश्चात् २०५२ सालदेखि चल्दै आएको सशस्त्र द्वन्द्व अन्त्य गरी २०६४ साल जेष्ठ महिनाभित्र स्वतन्त्र र निष्पक्ष रूपमा संविधानसभाको निर्वाचन सम्पन्न गर्ने प्रतिबद्धता जनाउँदै २०६३ साल मार्ग ५ गते नेपाल सरकार र नेकपा (माओवादी) बिच विस्तृत शान्ति संझौता सम्पन्न हुनपुग्यो।

पुनर्स्थापित प्रतिनिधिसभाको घोषणा, २०६३ ले नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ का आधारभूत पक्षमा आमूल परिवर्तन गर्ने व्यवस्था भएकोले सरकारको संवैधानिक निरन्तरताका लागि अन्तरिम व्यवस्था गर्न अन्तरिम संविधान तर्जुमा गर्नुपर्ने राजनीतिक सहमति बन्यो। मुलुकमा कुनै व्यवस्था ‘प्रतिनिधिसभाको घोषणा, २०६३’ र ‘नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७’ बमोजिम समानान्तर रूपमा लागू गर्दा अनेकौँ संवैधानिक एवम् कानुनी अड्चन आउनसक्ने स्थितिलाई महसुस गरियो। दोहोरो व्यवस्थालाई समाप्त गर्न अन्तरिम संविधान निर्माणका लागि आठ राजनीतिक दलहरुबिच सहमति बन्यो। यस सहमतिअनुरूप नेपाल सरकार र विद्रोही पक्षबिच वार्ता गर्न गठित समितिले अन्तरिम संविधानको मस्यौदा गर्न अन्तरिम संविधान मस्यौदा

समितिको राजनीतिक सहमति बन्न नसकेका कारण अन्तरिम संविधानको मस्यौदामा कतिपय मूलभूत विषयहरू खाली नै राखी मस्यौदा पेस गर्यो। २०६३ मङ्सिर २२ गतेको राजनीतिक सहमतिका आधारमा अन्तरिम संविधानको मस्यौदालाई आठ राजनीतिक दलहरुले पूर्णता दिई २०६३ पुष १ मा ती दलका शीर्षस्थ नेताहरुद्वारा हस्ताक्षर गरियो। 'नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३' २०६३ माघ १ मा प्रतिनिधिसभाको बैठकले जारी गर्यो र सोही दिन गठन भएको अन्तरिम व्यवस्थापिका-संसदबाट अनुमोदन गरी विधिवत् रूपमा लागू भएको मानियो (दाहाल, २०७०, पृ. १९३-१९४)। त्यसपछि मुलुक संवैधानिक प्रक्रियाबाट अगाडि बढ्न थाल्यो।

अन्तरिम संविधानको प्रस्तावनामा अन्तरिम संविधान लेखिनुपर्ने आधार र कारण, त्यसका स्रोतहरु, पुरानो संविधान खारेज गर्नुपर्ने कारण र नयाँ अन्तरिम संविधान ल्याउनुपर्ने आधार खोलिएको छैन। जनआन्दोलनको आदेश संविधानसभाको माध्यमबाट लोकतन्त्र स्थापना गर्नुपर्ने थियो। लोकतान्त्रिक सङ्घीय शासनव्यवस्था पहिलो संशोधनमा लेखिए पनि लोकतान्त्रिक गणतन्त्र चौंथो संशोधनले मात्र थप गरेको थियो तथापि संविधानसभाको लक्ष्य भने यो प्रस्तावनाले सम्बोधन गर्न सकेको देखिदैन। उक्त लक्ष्य निर्धारण भएको भए संविधानसभाबाट संविधान निर्माणमा आउने जटिलता रहने थिएन (शिवाकोटी, २०७२, पृ. ५५)। त्यसैले यो संविधान राजनीतिक सहभागितामा आधारित लोकतान्त्रिक चरित्रको मानिन्छ। संविधानले नेपाली जनतालाई सार्वभौमसत्ता र राजकीयसत्तासम्पन्न मानेको थियो। संविधानले "नेपाली जनताको आफ्ना लागि आफैँ संविधान बनाउन पाउने र भयमुक्त वातावरणमा संविधानसभाको स्वतन्त्र र निष्पक्ष निर्वाचनमा सहभागी हुन पाउने आधारभूत अधिकार प्रत्याभूति" (नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३, प्रस्तावना) गरेको र यसका लागि 'राजनीतिक सहभागिताबाट' अन्तरिम संविधान तयार गरी जारी भएको भएको पाइन्छ।

यसरी २०६२/०६३ को जनआन्दोलनपछि राजाको प्रत्यक्ष शासन अन्त्य गरी जनताद्वारा निर्वाचित संविधानसभामार्फत् संविधान बनाउने 'अन्तरिम संविधान, २०६३' को उद्घोष समेत गरियो। सोही संविधानबमोजिम २०६४ चैत्र २८ गते पहिलोपटक दुई वर्षको लागि संविधानसभाको निर्वाचन भएको थियो। तर संविधानसभाको कार्यकाल दुई वर्षसम्म अदालतमार्फत् बढाइए पनि अन्ततः सभाले संविधान नबनाई आफैं विघटन हुन पुगेको देखिन्छ।

नेपालको संविधान, २०७२

माओबादी सशस्त्र सङ्घर्ष, संयुक्त जनआन्दोलन, मधेश आन्दोलनको आडमा २०७० मङ्सिर ४ गते संविधानसभाको दोस्रो निर्वाचन भई संविधानसभाबाट २०७२ साल असोज ३ गते 'नेपालको संविधान, २०७२' जारी भयो। संविधानमा ३५ भाग, ३०८ धारा र ९ अनुसूची रहेका छन्। यो पहिलोपटक जनताले आफ्नो प्रतिनिधिमार्फत् आफैले जारी गरेको संविधान हो। संविधानको प्रस्तावनामा संविधानको स्रोत, सिद्धान्त उपकरण र लक्ष्यहरुको उद्घोष गरिएको छ। यसले सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक व्यवस्थाबाट लोककल्याणकारी राज्यको स्थापना गर्ने बृहत् उद्देश्य लिएको छ।

प्रस्तावनाले नेपाली जनताको सार्वभौमिक अधिकार प्रयोग भई यो संविधान जारी भएको भनी यसको शक्तिको स्रोत र संरचनालाई प्रष्ट गरेको छ। साथै संविधानसभाको निर्माण गर्दा भएका ऐतिहासिक आन्दोलनहरुलाई उल्लेख गरी यो संविधान नेपाली जनताले आन्दोलनद्वारा मुखरित गरेको इच्छा र आकाङ्क्षालाई मूर्त रूप दिएको भनी यसको पृष्ठभूमिलाई प्रष्ट गरेको छ। साथै प्रस्तावनामा "जनताको प्रतिस्पर्धात्मक बहुदलीय लोकतान्त्रिक शासन प्रणाली, नागरिक स्वतन्त्रता, मौलिक अधिकार, मानव अधिकार, बालिग मताधिकार, आवधिक निर्वाचन, पूर्ण प्रेस स्वतन्त्रता तथा स्वतन्त्र, निष्पक्ष र सक्षम न्यायपालिका र कानुनी राज्यको अवधारणा लगायतका लोकतान्त्रिक मूल्य र मान्यतामा आधारित" (नेपालको संविधान, २०७२, प्रस्तावना) संविधानको सिद्धान्तका रूपमा स्थापित गरेको पाइन्छ। यसबाट जनसहभागिता र उदार लोकतान्त्रिक सिद्धान्तलाई नै संविधानको

प्रमुख आधार बनाएको समेत प्रस्ट भएको देखिन्छ । नेपालमा विभिन्न आन्दोलन तथा सशस्त्र सङ्घर्ष भएको भए तापनि यो संविधानको निर्माण गर्दा उदारवादी लोकतन्त्रको मूल्यमान्यतालाई नै संस्थागत गरेको कुरा यो प्रस्तावनाद्वारा प्रष्ट भएको मानिन्छ । वास्तवमा प्रस्तावनाले कुन शक्तिबाट कसले, कसरी, किन संविधान बनेको र यसको सिद्धान्त के हो भन्ने कुरालाई व्याख्या गर्ने काम गर्दछ । यद्यपि प्रस्तावना संविधानको अङ्ग होइन तर संविधानलाई निर्देश गर्ने र यसको सिद्धान्तलाई प्रष्ट गर्ने काम प्रस्तावनाबाट हुने गर्दछ र यही कार्य प्रस्तुत प्रस्तावनाले पनि गरेको पाइन्छ (शिवाकोटी, २०७२, पृ. ८६) । यसरी संविधानको मूल मर्म र भावनालाई प्रस्तावनाले समेटेको देखिन्छ ।

यसरी नेपाली जनताले पहिलोपटक सबै क्षेत्रको प्रतिनिधित्व हुने गरी यो संविधान निर्माण गरेकोले नेपालको संवैधानिक इतिहासमा जनताद्वारा आफ्नो संविधान आफै लेख्ने अभिलाषा पूरा गर्ने प्रणको उपजको रूपमा लिने गरिन्छ । संविधानसभामा रहेका तराई-मधेशदेखि हिमालसम्मका सबै भाषा, संस्कृति, धर्मका जनताको साझा प्रयासबाट यो संविधान निर्माण भएको पाइन्छ । नेपालको संविधान, २०७२ सम्म आइपुग्दा नेपालको संविधानिक यात्राले विभिन्न चरण पार गरेको छ । सशस्त्र तथा शान्तिपूर्ण आन्दोलनको जगमा भएको संविधानसभाबाट जनताको सार्वभौमसत्ताको प्रयोग गरी संविधानवादको अवधारणा संस्थागत हुँदै गएको परिप्रेक्ष्यमा नेपालमा संविधानसभाबाट समाजवादउन्मुख लोकतान्त्रिक गणतन्त्रसहितको संविधान जारी हुनु आफैमा ऐतिहासिक परिघटना मानिन्छ । संविधानको विधेयक, २०७१ पारित प्रक्रियामा २०७२ भाद्र ३० गते ५ सय ३२ सभासदले मतदानमा भाग लिएका थिए । तीमध्ये ब्राह्मण समुदायका ११५, क्षेत्री समुदायका १२४, दशनामी समुदायका ६, आदिवासी जनजाति समुदायका १२०, मधेसी समुदायका ६७, थारु समुदायका २९, मुस्लिम समुदायका १४, दलित समुदायका ३८ र पिछडिएको समुदायका १९ जना सभासदहरुको संलग्नता रहेको थियो । यसलाई मध्यनजर गर्दा समावेसी चरित्र र सबैले अपनत्व महसुस गर्ने संविधान बनाउनका लागि चाहिने एक अति महत्त्वपूर्ण र संवेदनशील यथार्थलाई यस संविधानले आत्मसात गरेको पाइन्छ (श्रेष्ठ, २०७३, पृ. ४९) । त्यसकारण 'नेपालको संविधान, २०७२' बहुलवादमा आधारित, बहुदलीय प्रतिस्पर्धात्मक, सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक संसदीय शासन र बृहत्तर मौलिक हकको दस्तावेज भएको मानिन्छ ।

निष्कर्ष

नेपालको संविधान निर्माण प्रक्रियामा भएको जनसहभागितामूलक लोकतान्त्रिक पद्धतिबारे उल्लेख गरी समीक्षा गर्ने उद्देश्यले नेपालमा हालसम्म जारी भएका संविधानका प्रस्तावनाहरुमा उल्लेख भएका प्रावधानहरू कस्ता छन् भन्ने प्रमुख समस्यालाई लिएर प्रस्तुत लेख तयार पारिएको हो । नेपालमा संविधानवाद र संवैधानिक कानुनको विकासको इतिहास धेरै लामो नभए पनि परापूर्वकालदेखि असंहिताबद्ध श्रुति र स्मृतिशास्त्रको आधारमा राज्यव्यवस्था सञ्चालन हुँदै आए पनि प्रारम्भदेखि लिएर संहिताबद्ध प्रथम लिखित कानुनको रूपमा जारी भएको मुलुकी ऐन, १९१० लगायत संवैधानिक कानुनी व्यवस्थाको विकासक्रम वि.सं. २००४ मा राणा प्रधानमन्त्री पद्म शमशेरद्वारा घोषणा गरिएको 'नेपाल सरकार वैधानिक कानुन , २००४' बाट सुरुवात भएको देखिन्छ । हालसम्म सातओटा संविधानहरू जारी भए पनि बैधानिक कानुन २००४ बाहेक अन्य संविधानहरू मात्र कार्यान्वयन भएका पाइन्छन् ।

❖ नेपाल सरकार वैधानिक कानुन , २००४ जनतालाई अधिकार दिन जनसहभागिताबाट निर्माण गरी जारी गरिएको नभई तत्कालीन राष्ट्रिय अन्तर्राष्ट्रिय परिवेशको उपज मात्र भएको देखिन्छ किनकि यो कानुन निर्माणमा जनसहभागिता शून्य थियो ।

❖ नेपाल अन्तरिम शासन विधान, २००७ ले संविधानको स्रोत जनता भएको कुरालाई स्वीकार गरे तापनि त्यसपछिका घोषणाबाट संविधान जनताले बनाउने नभई राजाले बनाउने भन्ने कुरा पुष्टि गर्न खोजिएको पाइन्छ ।

❖ राजाको चरम महत्त्वाकाङ्क्षाले 'नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५' अन्तर्गत निर्वाचित् सरकार अपदस्त र संसद विघटन गरी उक्त संविधानलाई निष्क्रिय बनाइएको देखिन्छ ।

❖ नेपालको संविधान, २०१९ को निर्माण राजाको निरङ्कुशतालाई वैधानिकता दिन गरिएको हुँदा यसको निर्माणमा लोकतान्त्रिक पद्धतिको आधार स्तम्भको रूपमा रहेको जनसहभागितालाई कुनै स्थान थिएन । संविधानको स्रोत निरङ्कुश राजा भएकाले लोकतान्त्रिक पद्धति प्रतिकूल रहेको मानिन्छ ।

❖ नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ को निर्माण प्रक्रियामा सार्थक जनसहभागिता नभएको र राजाद्वारा प्रदत्त भएकोले यसमा जनसहभागिता र लोकतान्त्रिक शब्द प्रयोग गरिएको भए पनि संविधानले राजालाई विशेषाधिकार दिएको देखिन्छ ।

❖ नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को निर्माण प्रक्रिया राजनीतिक सहभागितामा आधारित लोकतान्त्रिक मानिन्छ । यसले नेपाली जनतालाई सार्वभौमसत्ता र राजकीय सत्तासम्पन्न मानेको पाइन्छ ।

❖ नेपालको संविधान, २०७२ ले जनसहभागिता र उदार लोकतान्त्रिक सिद्धान्तलाई नै संविधानको प्रमुख आधार बनाएको पुष्टि भएको देखिन्छ । देशका विभिन्न आन्दोलन तथा सशस्त्र सङ्घर्ष जनवादी गणतन्त्र स्थापनाका लागि अभिप्रेरित भए तापनि संविधान निर्माण गर्दा उदारवादी लोकतन्त्रको मूल्यमान्यताहरुलाई संस्थागत गरेको कुरा प्रस्तावनाद्वारा पुष्टि भएको देखिन्छ ।

राजाद्वारा गठित संविधान आयोगद्वारा निर्मित संविधानभन्दा संविधानसभाद्वारा निर्माण गरिएको 'नेपालको संविधान, २०७२' मा व्यापक जनसहभागिता रहेकाले उक्त संविधान उदार लोकतान्त्रिक चरित्रको भएको निष्कर्ष आउँछ । यो संविधानको निर्माण प्रक्रियामा विगतका अन्य संविधानहरुको तुलनामा व्यापक जनसहभागितामूलक लोकतान्त्रिक पद्धति अपनाइएको पाइन्छ ।

कृतज्ञता ज्ञापन

प्रस्तुत लेख पढी उपयुक्त सुझाव दिएर यसलाई परिमार्जन गर्न सहयोग पुर्याउनुहुने विज्ञज्यूप्रति हार्दिक आभार व्यक्त गर्दछु ।

सन्दर्भ सामग्रीसूची

अमात्य, पन्ना (२०३४), नेपालको संविधान (द्वि. संस्क.). काठमाडौं : रत्न पुस्तक भण्डार ।

गाबा, ओमप्रकाश (सन् १९९५), राजनीतिक विचार विश्वकोश. दिल्ली : नेस्नल पब्लिसिङ हाउस ।

दाहाल, काशीराज (२०६३), संविधानसभा र संवैधानिक विकास (विश्वको तुलनात्मक अध्ययन).
काठमाडौं : निरन्तर प्रकाशन प्रा.लि. ।

दाहाल, काशीराज (२०७१), संवैधानिक लोकतन्त्र, संविधान लेखन, अभ्यास र अनुभव. ललितपुर : प्रकाशन अनुल्लिखित ।

नेपाल सरकार वैधानिक कानुन , २००४, www.lawcommissiom.gov.np.

नेपाल अन्तरिम शासन विधान, २००७, www.lawcommissiom.gov.np.

नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५, www.lawcommissiom.gov.np.

नेपालको संविधान, २०१९, (तेस्रो संशोधन समेत मिलाइएको रूपमा) (दशौँ संस्क.) (२०४४), काठमाडौं : श्री ५ को सरकार, कानुन तथा न्याय मन्त्रालय, कानुन किताव व्यवस्था समिति ।

नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ (आठौँ संस्क.), काठमाडौं: श्री ५ को सरकार, कानुन तथा न्याय मन्त्रालय, कानुन किताव व्यवस्था समिति ।

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ (छैठौं संशोधन समेत मिलाइएको रूपमा) (आठौँ संस्क.) (२०६५), काठमाडौं: नेपाल सरकार, कानुन , न्याय तथा संविधानसभा व्यवस्था मन्त्रालय, कानुन किताव व्यवस्था समिति ।

नेपालको संविधान, २०७२ (छैठौं संस्क.), (२०७२), काठमाडौं : नेपाल सरकार, कानुन, न्याय, संविधानसभा तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय, कानुन किताव व्यवस्था समिति ।

पौडेल, श्रीकान्त (२०६६ जेठ/असार), न्यायदूत द्वैमासिक, अङ्क २, पूर्णाङ्क १८१, पृ. १७-१९ ।

बस्नेत, पुरुषोत्तम (२०७६), नेपाली काङ्ग्रेसको इतिहासको प्रारूप भाग-एक, (तृ. संस्क.) काठमाडौं : शिखा बुक्स ।

राय, गान्धीजी (सन् १९९३), तुलनात्मक शासन एवम् राजनीति, (तृ. संस्क.) पटना: भारती भवन पब्लिसर्स एन्ड डिस्टीब्युटर्स ।

शिवाकोटी, गोपाल (टिप्पणीकार) (२०७२), नेपालको संविधान, २०७२ (संविधानको मूलपाठ, व्याख्यात्मक टिप्पणी र ऐतिहासिक विकासक्रमसहित), (द्वि.संस्क.), काठमाडौं : पैरवी प्रकाशन ।

स्थापित, चिनियाँकाजी (२०३५), राष्ट्रिय पञ्चायत एक परिचय, काठमाडौं : एन श्वमा स्थापित ।

श्रेष्ठ, मनिषकुमार (टिप्पणी र सङ्कलक) (२०७३), मुलुकी ऐन (एक समीक्षात्मक टिप्पणीसहित) काठमाडौं: स्वदेश प्रकाशन प्रा.लि.।

श्रेष्ठ, कल्याण र अन्य (सम्पा.) (२०५५), नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ र यसको विवेचना, (तृ. संस्क.), काठमाडौं : चौतारी प्रकाशन ।

ज्ञवाली, चन्द्रकान्त (२०७४), नेपालको संवैधानिक कानुन (चौंथो संस्क.) काठमाडौं : पैरवी प्रकाशन ।