शासकीय स्वरुपका सम्बन्धमा मिलनबिन्दुको खोजी

✍डा. विपिन अधिकारी*

संविधानसभाको संवैधानिक-राजनीतिक तथा सहमति समिति मार्फत शासकीय स्वरुपका बारेमा मिलनविन्दु खोज्ने प्रयासले आफ्नो गन्तव्य पहिचान गर्न नसकेपनि दुईवटा नमुनाका सम्वन्धमा वैचारिक ध्रुवीकरण भएको प्रष्ट देखिन्छ । नेपाली कांग्रेस लगायतका केही दलहरुले सुधारिएको संसदीय व्यवस्थालाई आफ्नो माग बनाएका छन् भने नेपाल कम्युनिष्ट पार्टी (एमाले) ले पनि यसमा कमवेशी सहमति दिएको देखिन्छ । तर राष्ट्रपतीय प्रणालीको चाहना राख्दै आएको एकीकृत नेकपा (माओवादी) ले सम्भव भएसम्म प्रत्यक्ष निर्वाचनद्वारा निर्वाचित राष्ट्रपति, नभए कम्तिमा पनि प्रत्यक्ष रुपमा निर्वाचित प्रधानमन्त्रीय प्रणालीलाई जोड दिएको देखिन्छ । यी दुवै पक्ष आ-आफ्नो पुरानो अडानवाट अलिकति समाधान उन्मुख भएको मान्नुपर्दछ । यो लेखमा हाल विचार विमर्शमा रहेको नेपालका लागि सुधारिएको संसदीय परिपाटी तथा प्रत्यक्ष रुपमा निर्वाचित प्रधानमन्त्रीय प्रणालीमध्ये कुन सही होला ? भन्ने विषयमा लेखकीय दृष्टिकोण कायम गरिएको छैन । तर यदि यी दुई विकल्पमध्ये एक विकल्पमा संविधानसभा जाने हो भने एउटा सक्षम प्रजातान्त्रिक प्रणालीका लागि कस्ता किसिमका प्रावधानहरु जरुरी हुन्छन् भन्ने विषयमा केही धारणा उल्लेख गरिएका छन् ।

वस्तुत: शासकीय प्रणाली सम्वन्धी धेरै विकल्पहरु संसारमा उपलब्ध छन् । हरेक मुलुक एउटा नौलो नमुना हो । प्रजातान्त्रिक मानिएका विकल्पहरुकै पनि कमी छैन । जुनसुकै विकल्पमा गए पनि मूलभुत रुपमा प्रस्तावित विकल्प प्रजातान्त्रिक विकल्प हुनुपर्दछ । यसले कम्तिमा पनि मूल्यमान्यता र संरचनागत आधारमा देशको वर्तमान आवश्यकतालाई सम्बोधन गर्न सक्ने हुनुपर्दछ । अहिलेका समस्याहरुको राम्रो पहिचान हुने हो भने छानिएको विकल्पहरुलाई कुन-कुन मान्यताका आधारमा अन्तिम रुप दिने भनी खुट्याउन गाह्रो पर्दैन ।

वि.सं. २०४७ को संविधान अन्तर्गतको शासकीय स्वरुपको प्रयोग

नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ प्रजातान्त्रिक मान्यतामा आधारित राजतन्त्रात्मक संविधान थियो । यसका मौलिक विशेषताहरु संसदीय परिपाटीमा आधारित थिए । तर विभिन्न कारणले यसको प्रयोग सोचे अनुरुप हुन सकेन । वि.सं. २०४७ को संविधान अन्तर्गतको प्रयोग मूल्यमान्यताका हकमा स्थिर रहन नसक्नुका कतिपय कारणहरु छन् । प्रथमत: यसले शासकीय स्थिरता दिन नसकेको तथ्यलाई धेरैले औंल्याएको देखिन्छ । प्रधानमन्त्रीय प्रणाली भनी प्रयोग सुरुं गरिएको यो प्रणाली अन्तत: एउटा कमजोर शासकीय प्रणालीका रुपमा देखा पऱ्यो । वि.सं. २०५१ मा तत्कालीन प्रधानमन्त्री गिरिजाप्रसाद कोइरालाले नेपाली कांग्रेस संसदीय दल भित्रको विद्रोहीहरुको चुनौतीका कारण प्रतिनिधिसभा भंग गरी ताजा जनमत लिने निर्णय गरेपछि उनी आफ्नो दललाई पुरानै अवस्थामा पुऱ्याउन नसकी किनार लाग्नु पऱ्यो । त्यसपछि बनेको नेकपा एमालेका नेता प्रधानमन्त्री मनमोहन अधिकारीको अल्पमतको सरकारपछि देशमा कहिल्यै पनि एकमना सरकार बन्न सकेन । आउन लागेको अविश्वासको मतका कारण पुन: प्रतिनिधिसभा भंग गर्ने प्रधानमन्त्रीको निर्णयलाई सर्वोच्च अदालतले

*संविधान विद

असंवैधानिक ठहऱ्याएका कारण प्रतिनिधिसभाको पुन:स्थापना भई प्रधानमन्त्री अझ निरीह हुन पुगेको स्थिति थियो । त्यसपछि संयुक्त सरकारको रुपमा चलेका सरकारहरुले पनि देशलाई स्थिरता दिन सकेनन् । यो समस्याबाट ग्रस्त प्रधानमन्त्रीले जम्बो सरकारहरु बनाउने र सरकार धान्ने खेलमा लाग्नु पर्ने अवस्था आयो । मन्त्रीहरुमाझ आचारसंहिताको अभाव र उनीहरु प्रधानमन्त्रीको नियन्त्रण बाहिर पुग्न गएको तितो अनुभव हामीले गऱ्यौं । संयुक्त सरकार चलाउने संस्कृतिको अभावका कारण पटक-पटक सरकार बन्ने र फेरिने दुष्चक्रमा देशले प्रवेश गऱ्यो । यसै मान्यताको कारणले प्रधानमन्त्री विरुद्धको अविश्वासको प्रस्ताव सामान्य कुरा हुन पुग्यो । राज्य संचालनका सम्बन्धमा प्रधानमन्त्री र संवैधानिक राजाका बीच सामञ्जस्यताको अभाव पनि चर्चामा आए । सोह्र वर्षमा दुईपटक राजाको प्रत्यक्ष शासन सहित पन्ध्रवटा सरकार नेपालको अनुभवका रुपमा रहनु चरम अस्थिरताको प्रतीक थियो ।

एनेकपा माओवादीले २०५२ सालदेखि सुरु गरेको सशस्त्र युद्ध प्रजातान्त्रिकरणको प्रयासमा एउटा ठूलो चुनौतीका रुपमा देखियो । यससँगसँगै छिमेकीहरु नेपालको आन्तरिक राजनीतिमा शान्तिसुरक्षाको विषय उठाई अनावश्यक संलग्न हुन थाले । यो प्रक्रियाले राजालाई महत्वकांक्षी बनाउनुका साथै प्रजातान्त्रिक प्रक्रियालाई पनि कमजोर बनाउन थाल्यो । देश चलाउने प्रधानमन्त्री आफैं कमजोर भएको परिस्थितिमा यस्ता शक्तिसँग हिसाबकिताब गर्न सक्ने क्षमता वा हैसियत रहने कुरै भएन ।

शासकीय स्वरुपको कुरा गर्दा निर्वाचन प्रणालीको कुरालाई पनि उल्लेख गर्नुपर्ने हुन्छ । २०४७ सालको संविधान अन्तर्गत तीन किसिमको निर्वाचन प्रणालीलाई प्रयोगमा ल्याइयो । प्रतिनिधिसभाको प्रतिनिधित्वको लागि पहिलो हुने निर्वाचित हुने निर्वाचन प्रणालीको प्रयोग गरियो भने माथिल्लो सदन राष्ट्रियसभाका लागि प्रादेशिक रुपमा एकल संक्रमणीय मतका आधारमा निर्वाचन गरिने व्यवस्थालाई प्रयोगमा ल्याइयो । संसदमा सदस्यका रुपमा मनोनीत सदस्यहरु समेत रहने व्यवस्थाले पनि निरन्तरता पायो । तर नेपालमा जातजाति र समुदायको पहिचानको राजनीतिलाई मुखतरित गर्ने निर्वाचन प्रणाली नभएको तथा देशमा विद्यमान विभिन्न जातीय समूहहरुको प्रतिनिधित्वलाई सुनिश्चित गर्ने गराउने क्षमता नदेखिएका कारण उक्त निर्वाचन प्रणालीलाई विवादमा ल्याइएको थियो । यो प्रणालीको राम्रोपन प्रशस्त हुँदाहुँदै पनि नेतृत्ववर्गले समावेशी प्रतिनिधित्व गराउनेतर्फ सरिक हुन सकेन ।

वि.सं. २०४७ सालको संविधानले पहिलोपल्ट नेपालको संविधानमा राजनीतिक दलहरुलाई कानूनी हैसियत प्रदान गर्दै यस सम्बन्धमा बृहत व्यवस्थाको सुत्रपात गऱ्यो । ती व्यवस्थाहरुले राजनीतिक दलहरुलाई निर्बाध रुपमा काम गर्ने तथा जनपरिचालन गर्ने वातावरण प्रदान गऱ्यो । तथापि जातीय एवम् क्षेत्रीय दलहरु खोल्नका लागि निषेध गरिएको भनी यो संविधानको टिप्पणी त्यसैबेलादेखि हुन थालेको हो । अर्कोतिर, माथि उल्लेख गरिएजस्तै राजनीतिक प्रणालीले समानताको सिद्धान्तलाई स्वीकार गरे पनि समावेशीकरणको मूल्यमान्यतालाई अंगीकार गर्न सकेको थिएन । यसकारणले देशका अधिकांश जातजाति, धर्म, वर्ण र लिंगको प्रतिनिधित्व संसदीय प्रणालीमा देख्न नसकिएको साँचो कुरा नै हो ।

उपरोक्त सबै तथ्यहरुका आधारमा के देखिन्छ भने मुलुकका लागि उपयुक्त शासकीय प्रणालीको छनौट गर्दा नेपालको सन्दर्भमा स्पष्ट रुपमा देखिएका समस्याहरुको समाधान हुन सक्ने गरी त्यस्तो प्रणालीको विशेषताहरुका बारेमा उल्लेख गर्नुपर्ने हुन्छ । संक्षिप्त रुपमा समाधानका उद्देश्यले निम्न विशेषताहरु नयाँ शासकीय प्रणालीमा उल्लेख गर्नुपर्ने देखिन्छ:

- शक्तिशाली स्थिर सरकार विना शासन र जवाफदेहिताको उद्देश्य पूरा हुन सक्दैन ।

Scanned with CamScanner

- सामान्य अवस्थामा निश्चित हदसम्म कायम रहने संसदीय प्रणाली (फिक्स्ड टर्म पार्लियामेण्ट) को व्यवस्था । यस्तो व्यवस्था अन्तर्गत सामान्य अवस्थामा संसद वा यसको कुनै सदन भंग गर्न पाइने छैन ।
- राष्ट्राध्यक्ष तथा प्रधानमन्त्रीका बीच शक्तिको बाँडफाँट । राजनीतिमा सामान्यतः कोही पनि आलंकारिक मात्र हुँदैनन् । आलंकारिक भए पनि परिस्थितिले गर्दा त्यो हैसियतको राजनीतिक प्रयोग हुन सक्दछ । शासकीय प्रणाली जस्तोसुकै भए पनि राष्ट्राध्यक्ष र प्रधानमन्त्रीको अलग-अलग व्यवस्था हुने हो भने शक्ति विभाजनले आआफ्नो हैसियतमा बस्नका लागि दिशानिर्देश गर्दछ ।
- अनुभवले के देखाउँछ भने वर्तमान नेपालमा पहिचानको राजनीति, समानुपातिक निर्वाचन प्रणाली एवम् क्षेत्रीय दलहरुको समेत उपस्थितिका कारण सामान्यतः एकमना सरकार बन्ने वा टिक्ने सम्भावना धेरै कम छ । संयुक्त सरकारकै रुपमा प्रधानमन्त्रीहरुले सरकारको नेतृत्व गर्नुपर्ने अवस्थामा अब एकमना सरकार रहँदाको प्रधानमन्त्रीय मान्यता वा निजको दलको समग्र नेतृत्वमा शासन सञ्चालन हुन सक्दैन । यस्तो अवस्थामा संयुक्त सरकार गठन एवम् परिचालनका नियमहरु एकमना सरकारको परिचालनका नियमहरु भन्दा फरक हुन जान्छन् । आन्तरिक सहमति कायम गर्न मन्त्रिमण्डलभित्र विविध प्रकारका संयन्त्रहरु पनि व्यवस्था गर्नुपर्ने हुन्छ । त्यसैले स्थिरताका लागि संयुक्त सरकार चलाउने निर्देशिकाहरु संविधानमै उल्लेख गर्नुपर्ने अवस्था आइसकेको देखिन्छ ।
- मन्त्रीहरु अवश्य नै आचारसंहिता भित्र आबद्ध हुनु पर्दछ । केवल संयुक्त सरकारको प्रधानमन्त्रीको नियन्त्रण वा सुपरीवेक्षणका आधारमा मात्र मन्त्रीहरुको आचरण नियमन गर्न सकिँदैन । त्यसैले प्रष्ट रुपमा लिखित रुपमा आचारसंहिताको व्यवस्था र त्यस्तो आचारसंहिता अदालतबाट लागु हुने गरी संविधानमै उल्लेख हुनुपर्दछ ।
- संसदीय प्रणालीमा सरकार विरुद्ध पारित हुने अविश्वासको प्रस्तावको निरन्तर प्रयोगले सरकार अस्थिर बन्न जाने र संयुक्त सरकार रहँदा यो अस्थिरता अझ बढ्ने अनुभव नेपालको रहेको छ । यो समस्याको समाधान खोज्नु जरुरी छ ।
- संसदीय परिपाटी वा प्रत्यक्ष निर्वाचित प्रधानमन्त्रीको परिपाटी जेसुकैमा गए पनि सरकार प्रमुख र राष्ट्रप्रमुखबीचको कार्यकारिणी शक्तिको विभाजन स्पष्ट नगरिएको अवस्थामा यसले अस्थिरता ल्याउन सक्छ । आलंकारिक वा समारोहात्मक राष्ट्राध्यक्ष नै भएका अवस्थामा पनि निजबाट सम्पन्न गरिने कामकारबाहीका बारेमा संविधानमा स्पष्टता गरी आउन सक्ने दुविधाहरुबाट राजनीतिलाई बचाउन सकिन्छ ।
- निर्वाचन प्रणालीलाई स्वतन्त्र, निष्पक्ष बनाउनुका साथै यसले नेपालमा हालका दिनहरुमा स्थापित भएको समावेशिकरणको मान्यतालाई संबोधन नगरी देशको समग्र प्रजातान्त्रिक संरचना तयार हुन सक्दैन । प्रत्यक्ष निर्वाचन वा पहिलो हुने निर्वाचित हुने निर्वाचन प्रणालीलाई समावेशी बनाउँदै कहाँ र कुन हदसम्म प्रयोग गर्ने र समानुपातिक निर्वाचनको व्यवस्थापन कसरी गर्ने भन्ने प्रश्नको टुंगो नलगाई शासकीय स्वरुपसँग सम्बन्धित समस्याहरुसँग जुध्न सकिँदैन । विशेषगरी राजनीतिक आस्था र विश्वासको भूमिका प्रजातन्त्रमा अति नै महत्वपूर्ण हुन्छ, हुनुपर्छ । केवल नेपालमा प्रयोग भएजस्तो समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीबाट मात्र यो उद्देश्य पूरा हुन सक्दैन । यसका लागि प्रत्यक्ष तथा समानुपातिक बीचको अनुपात उल्लेख गर्नु जरुरी छ भने यसका साथै प्रत्यक्ष निर्वाचनलाई पनि समावेशिकरणका आधारमा परिभाषित गर्नु पर्दछ ।

- राजनीतिलाई
संरचना विद्य
रहिरहने हो भ
त्यसैले कमिय
प्रावधान काय
चुनावमा प्रति
हटाउनु जरुरी

बेलायती परिपाटीको सा

नेपालमा २०४
विशेषताहरु देखिन्छन् ।
सांस्कृतिक फरकहरु नभ

प्रधानमन्त्री विरु
संसद वेस्टमिन्स्टरमा अव
अविश्वासको प्रस्ताव ल्य
परम्परा छ । तर हरेक
सरकारद्वारा संसदमा प्रस्
दिनु पर्दछ । खर्च गर्नक
बजेट ल्याउन सक्छ, न
कानून नै पारित गराउन
सरकारको नीति तथा
नदिने हो भने प्रधानम
२०४७ सालको संविधा
अविश्वासको प्रस्ताव
प्रतिनिधिसभा भंग गर्न
को व्याख्याको सन्दर्भमा
राजनीतिक दलहरुको
प्रधानमन्त्री शक्तिशाली

बेलायतमा अ
प्रयोग धेरै जवाफदेही
अविश्वासको प्रस्ताव
यस्तो परिस्थितिमा सं
प्रधानमन्त्री नर्थले यो
राजीनामा स्वीकार ग
परम्परा भइसकेको थि
नदेखिए पनि शासनमा
आएर बेलायतमा अवि
हालसम्म बेलायतमा
देखि केवल एकजना
हटेको देखिन्छ । अवि
सकेका छैनन् । यसको

Scanned with CamScanner

- राजनीतिलाई समाजमुखी बनाइराख्नका लागि यस क्षेत्रमा सबैको सहभागिता सुनिश्चित हुने संरचना विद्यमान हुनुपर्दछ । राजनीतिमा लागेको एउटा व्यक्ति विभिन्न कारणले सँधै संसदमै रहिरहने हो भने अन्य व्यक्तिका लागि संसद पुग्न नसकिने मुकामका रुपमा कायम हुन जान्छ । त्यसैले कम्तिमा पनि २ पटकभन्दा बढी कुनै व्यक्ति लगातार सांसद हुन नसक्ने गरी संवैधानिक प्रावधान कायम गर्नु जरुरी छ । यसका साथै एउटै उम्मेदवारले दुई वा सोभन्दा बढी क्षेत्रबाट चुनावमा प्रतिस्पर्धा गर्ने व्यवस्था प्रजातन्त्रमुखी तथा समानतामा आधारित छैन । यो व्यवस्था हटाउनु जरुरी देखिन्छ ।

बेलायती परिपाटीको सान्दर्भिकता

नेपालमा २०४७ सालको संविधान अन्तर्गतको संसदीय प्रणालीमा धेरै हदसम्म बेलायती विशेषताहरु देखिन्छन् । तथापि नेपाल र बेलायतमा संसदीय प्रणालीको प्रयोगका राजनीतिक तथा सांस्कृतिक फरकहरु नभएका होइनन् ।

प्रधानमन्त्री विरुद्ध अविश्वासको प्रस्तावको प्रयोग बेलायती परम्पराकै उपज हो । त्यहाँको संसद वेस्टमिन्स्टरमा अवस्थित छ । बेलायतमा प्रधानमन्त्री उपर विश्वास नहुँदा सामान्यतया संसदमा अविश्वासको प्रस्ताव ल्याई निजलाई बिदा गर्ने र अर्को सरकार गठन गर्ने तर्फ कारबाही बढाइने परम्परा छ । तर हरेक परिस्थितिमा अविश्वासको प्रस्ताव नै ल्याउनु जरुरी छैन । बेलायतमा सरकारद्वारा संसदमा प्रस्तुत आर्थिक विधेयक (सप्लाई बिल) पारित हुन सकेन भने सरकारले राजीनामा दिनु पर्दछ । खर्च गर्नका लागि प्रतिनिधिसभाको स्वीकृति लिन नसक्ने हो भने त्यस्तो सरकारले न बजेट ल्याउन सक्छ, न नयाँ नीति तथा कार्यक्रम लागु गर्न सक्छ । नत त्यसका लागि विजियोजन कानून नै पारित गराउन सक्छ । त्यसैले राजीनामा गर्नु बाध्यता नै हो । त्यस्तै महारानी मार्फत आएको सरकारको नीति तथा कार्यक्रममा पारित हुन सकेन भने पनि राजीनामा गर्नु पर्ने हुन्छ । राजीनामा नदिने हो भने प्रधानमन्त्रीले प्रतिनिधिसभा (हाउज अफ कमन्स्) लाई भंग गर्न सक्दछ । सामान्यतः २०४७ सालको संविधान र नेपालको प्रचलन पनि यस्तै नै हो । विशेष फरक केमा छ भने नेपालमा अविश्वासको प्रस्ताव संसदमा दर्ता भइसकेपछि प्रधानमन्त्रीले त्यो प्रस्तावलाई छल्नका लागि प्रतिनिधिसभा भंग गर्न नपाइने नियम स्थापित भयो । यो नियम तत्कालीन संविधानको धारा ५३(४) को व्याख्याको सन्दर्भमा सर्वोच्च अदालतद्वारा कायम गरिएको हो । नेपालमा यो व्याख्याका सन्दर्भमा राजनीतिक दलहरुको समान धारणा छैन । तथापि केही बेलायती प्रचलनहरुलाई बुझ्न सक्यो भने प्रधानमन्त्री शक्तिशाली हुने संसदीय प्रणालीको महत्वलाई बुझ्न सकिन्छ ।

बेलायतमा अविश्वासको प्रस्ताव संवैधानिक विधिशास्त्रको प्रामाणिक विशेषता भए पनि यसको प्रयोग धेरै जवाफदेहीपूर्ण तरिकाले मात्र भएको देखिन्छ । बेलायतमा पहिलोपल्ट सन् १७८२ मा अविश्वासको प्रस्ताव ल्याइएको थियो । अमेरिकी क्रान्तिकारी युद्धमा बेलायतले भर्खरै हारेको थियो । यस्तो परिस्थितिमा संसदमा सरकारको विश्वास नभएको विषय टड्कारो राजनीतिक विषय थियो । प्रधानमन्त्री नर्थले यो अवस्थामा राजनीतिक वैधता थाम्न नसकी राजा जर्ज तृतीयलाई आफ्नो राजीनामा स्वीकार गर्न अनुरोध गरेका थिए । नर्थको राजनामा स्वीकृत भए पनि त्यसबेलासम्म यो परम्परा भइसकेको थिएन । उन्नाइसौं शताब्दिमा राबर्ट पिल जस्ता प्रधानमन्त्रीहरुको संसदमा बहुमत नदेखिए पनि शासनमा कायम रहने प्रयास असफल भएको थियो । तर उन्नाइसौं शताब्दिको मध्यतिर आएर बेलायतमा अविश्वासको प्रस्ताव मार्फत सरकार बिदा गर्ने परम्परा स्थापित भइसकेको देखिन्छ । हालसम्म बेलायतमा ११ जना प्रधानमन्त्रीहरु अविश्वासको प्रस्तावद्वारा हटाइएका छन् । तर सन् १९२५ देखि केवल एकजना प्रधानमन्त्री अर्थात प्रधानमन्त्री जेम्स कालाघानमात्र अविश्वासको प्रस्तावबाट हटेको देखिन्छ । अविश्वासको प्रस्तावको दुरुपयोग भएको दृष्टान्त बेलायती विद्वानहरुले उल्लेख गर्न सकेका छैनन् । यसको कारण बुझ्नु जरुरी छ ।

Scanned with CamScanner

बेलायत सिद्धान्ततः बहुदलीय प्रणाली हो । तर त्यहाँ प्रायः दुई दलहरुकै वर्चश्व देखिन्छ । दुईवटा मात्र ठूला दलहरु भएको अवस्थामा अविश्वासको प्रस्ताव ल्याउने कुरा प्रायः विरलै देखिन्छ । जबसम्म सरकार बहुमतमा हुन्छ, प्रतिपक्षले सरकार निर्माण गर्ने हैसियत नै राख्दैन । प्रधानमन्त्रीलाई कुनै जोखिम आयो भने उनले ठूलो दलको हैसियतबाट सचेतकको प्रयोग गरी त्यस्तो अविश्वासको प्रस्तावलाई हराइदिन्छन् । राजनीतिक दल परिवर्तन गर्न वा आफ्नो दल छाडी अर्कोमा जान दिँदैन । कुनै जोखिम देखियो भने आफ्नो सरकारको विवादास्पद नीतिलाई परिवर्तन गरी आफ्नो दलभित्रको विश्वास कायम राखिन्छ । प्रायः अविश्वासको प्रस्ताव त्यस्तो अवस्थामा मात्र पास भएका छन्, जहाँ भिनो बहुमत भएको सत्तारुढ दल उपनिर्वाचनको परिणाम आए पछि गणितको मारमा परेको हुन्छ वा ठूलो संख्यामा आफ्नो दलका सदस्यहरुले अर्को दललाई समर्थन गर्न पुग्दछन् । यसको पछिल्लो उदाहरण प्रधानमन्त्री कालाघानको सरकार विरुद्धको अविश्वासको प्रस्ताव हो । यो प्रस्ताव सन् १९७९ मा ल्याइएको थियो । हार्न पुगेपछि प्रधानमन्त्री कालाघानले प्रतिनिधिसभा (हाउज अफ कमन्स्) भंग गरी उद्दण्ड सांसदहरुलाई फेरि जनताको भोट माग्न जानुपर्ने गरी दण्डित गरेका थिए तर नयाँ निर्वाचनबाट कन्जरभेटिभ पार्टीकी मार्गरेट थ्याचर प्रधानमन्त्री बन्न पुगिन र प्रधानमन्त्री कालाघानको राजनीति समाप्त भयो ।

धेरै दलहरु भएका अवस्थामा नेपालमा अविश्वासको प्रस्ताव प्रयोगमा आइरहेको देखिन्छ । एउटै ठूलो दल नहुँदा अन्य दलहरुको सहयोगमा अल्पमतको सरकार बनाउने बाध्यता हुन्छ । यसबाट दलहरु जोडिने र छुट्टिने क्रम अनुसार सरकार बन्ने र भंग हुने अवस्था आइपर्दछ । यही कारणले नै फ्रान्सको चौंथो गणतन्त्रको संविधान अन्तर्गत प्रशस्त अस्थिरता देखिएको मानिन्छ । जर्मनीको वाइमर गणतन्त्रको संविधान यसै अस्थिरताले गर्दा समाप्त हुन पुगेको कतिपयको धारणा छ । सन् १९५० र १९९० को दशकमा इजरायल र जापानले पनि यही समस्या भोग्नु परेको थियो । यो समस्याबाट त्राण पाउनका लागि फ्रान्सेलीहरुले कार्यकारिणी शक्तिको ठूलो भाग प्रत्यक्ष निर्वाचित राष्ट्रपतिलाई जिम्मा लगाए । उनीहरु मिश्रित प्रणालीमा जानुको कारण यही नै बन्यो । राष्ट्रपति विरुद्ध अविश्वासको प्रस्ताव नलाग्ने भएकाले फ्रान्सले स्थायित्व पायो । त्यहाँ प्रधानमन्त्रीले सामान्य प्रशासन चलाउँदछन् । तर कमजोर प्रधानमन्त्रीका समस्याहरु भने त्यहाँ यथावत रहेको पाइन्छ । इजरायल र जर्मनीको प्रयोगलाई यहाँ अझ बिस्तारमा उल्लेख गर्नु जरुरी छ ।

इजरायलको निर्वाचित प्रधानमन्त्री सम्बन्धी अनुभव

इजरायल संसदीय प्रणालीमा आधारित मुलुक हो । यसको अस्थायी संविधानलाई 'बेसिक ल' भनिन्छ । इजरायलको संसद क्नेस्सेट (एकसदनात्मक व्यवस्थापिका) लामो समयसम्म प्रधानमन्त्रीय प्रणालीको प्रयोग गर्ने संसदको रुपमा रहेको छ । तर सन् १९९६ को संसदले इजरायलमा प्रधानमन्त्रीको स्वतन्त्र र प्रत्यक्ष निर्वाचन गर्ने निर्णय गऱ्यो । यो निर्णय अस्थिरता विरुद्धको एउटा प्रयास थियो । संसदीय व्यवस्थाले स्थिर सरकार दिन नसकेको परिप्रेक्ष्यमा यो निर्णय लिइएको थियो । यस अनुसार सन् १९९६ मा निर्वाचन हुँदा धेरै राजनीतिक विश्लेषकले साइमन पेरेजले जित्ने भविष्यवाणी गरेका थिए । तर त्यस्तो हुन सकेन । निर्वाचनका अर्का प्रत्याशी बेन्जामिन नेतनयाहु प्रधानमन्त्रीका रुपमा विजयी भए । त्यसैबेला भएको संसदको निर्वाचनमा पनि अरु दलहरुभन्दा लेबर पार्टीले धेरै मत प्राप्त गऱ्यो । अतः प्रत्यक्ष निर्वाचनमै जितेर आए पनि नेतनयाहु कमजोर प्रधानमन्त्री हुन पुगे । संसदमा उनको दलको उपस्थिति कमजोर हुँदा यसबाट उनको सैद्धान्तिक शक्ति मजाले प्रभावित हुन पुग्यो । आफूले सोचेजस्तो काम गराउनलाई नसक्ने भए पछि उनले बाध्य भएर सरकारको पुनर्गठन गर्दा संसदमा भएका धार्मिक दलहरुलाई आफ्नो पक्षमा उभ्याउन सत्ता साझेदारिता गर्नु पऱ्यो । यति गर्दा पनि नेतनयाहुले सरकारलाई एकीकृत रुपमा चलाउन सकेनन् र बाध्य भएर प्रधानमन्त्री र संसदको अर्को निर्वाचन आव्हान गर्नुपऱ्यो ।

Scanned with CamScanner

अर्को निर्वाचनले पनि इजरायलको प्रत्यक्ष रुपमा निर्वाचित प्रधानमन्त्रीको प्रणालीलाई मलजल गर्न सकेन । पाँचजना उम्मेदवारहरुले आफ्नो उम्मेदवारी दिने घोषणा गरे पनि तीनवटा साना दलहरुले निर्वाचनको तिथिभन्दा अघि नै त्यस्तो उम्मेदवारी फिर्ता लिए । प्रतिस्पर्धा एहुद बराक र नेतनयाहुकाबीचमा मात्र भयो । यो प्रतिस्पर्धामा बराकले जिते । तर अगाडिको राजनीति सहज हुन सकेन । बराकको *वान इजरायल* पार्टीले संसदका लागि भएको निर्वाचनमा भाग लिने सबै दलहरु भन्दा बढी मत प्राप्त गऱ्यो । तर उनले केवल २६ सिट मात्र जित्न सके । यो संख्या जित्ने पार्टीहरुमध्ये सबैभन्दा कमजोर देखियो । अर्को शब्दमा भन्दा ६ वटा साना दलहरु मिलाएको संयुक्त सरकार गठन गर्नु बराकका लागि बाध्यता हुन पुग्यो । अर्थात प्रधानमन्त्रीको प्रत्यक्ष निर्वाचन अस्थिरताको ओखती बन्न सकेन ।

उपरोक्त अनुभवका कारण सन् २००१ को सुरुवातमै अल-अक्सा इन्तिफादाको प्रकोपका कारण बराकले प्रत्यक्ष निर्वाचित प्रधानमन्त्रीबाट राजीनामा दिए । तर सरकार ढालिएन । केवल प्रधानमन्त्रीको निर्वाचनको आवश्यकता ठानियो । निर्वाचनमा पनि एरियल शारोनले बराकलाई सजिलै हराए । उनले ६२.४ प्रतिशत मत प्राप्त गरे । तर लिक्वुडको संसदमा २१ स्थानमात्र भएकाले शारोनले राष्ट्रिय एकताको सरकार गठन गर्नुपर्ने भयो । शारोनको जितपछि प्रत्यक्ष निर्वाचित प्रधानमन्त्रीको व्यवस्थालाई हटाउने निर्णय गर्दै पुनः परम्परागत संसदीय व्यवस्थामा इजरायल फिर्ता भयो ।

इजरायलको अनुभव लगातार अस्थिरताबीच बाँचेको तथा युद्ध र शान्तिबीच अल्झेको मुलुकको अनुभव हो । स्थिरता तबमात्र प्राप्त हुन्छ, जब देशलाई अस्थिर बनाउने कारणहरु राजनीतिबाट बिदा हुन्छन् । देश अस्थिर छ भने केवल प्रत्यक्ष निर्वाचनबाट निर्वाचित प्रधानमन्त्री भएकै कारणले मात्र त्यस्तो प्रधानमन्त्रीको सरकार दिगो हुँदैन । यसका अतिरिक्त इजरायल एउटा बहुदलीय प्रणाली हो । सानो र कम जनसंख्या भएको मुलुक भए पनि इजरायलमा चाहिने भन्दा बढी राजनीतिक दलहरु छन् । नेतृत्व जतिसुकै क्षमतावान भए पनि निर्वाचित प्रधानमन्त्रीले संसद आफ्नो दलको राम्रो उपस्थिति पाएन भने उ स्थिर रुपमा सरकार चलाउन सक्ने अवस्थामा हुँदैन । इजरायलको यो अनुभवलाई नेपालले पनि बुझ्नु पर्दछ । नेपालको स्थिति अस्थिरताका कारणहरुका सम्बन्धमा इजरायलभन्दा धेरै फरक छैन । यहाँको भूराजनीतिक कारणहरु इजरायलभन्दा बढी भयावह भएको सहजै महशुस गर्न सकिन्छ ।

जर्मनीको सन् १९४९ को संविधान: रचनात्मक अविश्वासको प्रस्ताव

नेपालमा अविश्वासको प्रस्तावको अन्तरिम संविधानको व्यवस्था र २०४७ सालको संविधान अन्तर्गतको प्रावधानका कारणले गर्दा शासकीय अस्थिरता बढेको हो भन्ने धेरैको सोचाई देखिन्छ । यो लेखकको सोचाई त्यस्तो छैन । तथापि यदि संसदीय व्यवस्था नै अपनाउने हो भने उक्त कथित अस्थिरतालाई संबोधन गर्नका लागि मिलनबिन्दु खोज्ने क्रममा जर्मनीको संविधानको रचनात्मक अविश्वासको प्रस्तावलाई नेपालले अपनाउन सक्दछ । जर्मन व्यवस्था अनुसार बहालवाला सरकार उपर अविश्वासको प्रस्ताव ल्याउने हो भने त्यस्तो प्रस्ताव ल्याउने व्यक्ति वा दलले सरकार उपर केवल अविश्वास मात्र नदेखाई हटाइने प्रधानमन्त्रीलाई प्रतिस्थापन गर्ने प्रधानमन्त्रीको नाम समेत उल्लेख गरी त्यसका लागि सकारात्मक बहुमत संसदमा छ भनी प्रमाणित गर्नुपर्ने हुन्छ ।

जर्मनीको संविधानमा यस सम्बन्धमा दुईवटा महत्वपूर्ण प्रावधानहरु छन् । पहिलो प्रावधान धारा ६७ मा छ । धारा ६७ (१) अनुसार संसद (बुण्डेस्टाग) ले संघीय प्रधानमन्त्री (फेडरल चान्सलर) उपर अविश्वास व्यक्त गर्ने हो भने त्यस्तो अविश्वासको प्रस्तावका साथसाथै विश्वास प्राप्त तथा बहुमतबाट समर्थित उत्तराधिकारीको व्यवस्था गर्नुपर्दछ । यस अनुसार मात्र राष्ट्रपति समक्ष लाई प्रधानमन्त्री बर्खास्त गर्न अनुरोध गर्न सकिन्छ । यस्तो अवस्थामा संघीय राष्ट्रपतिले त्यसरी आएको अनुरोध बमोजिम त्यस्तो निर्वाचित व्यक्तिको नियुक्ति गर्नु पर्दछ । खाली एउटा मात्र सर्त छ । त्यो सर्त

Scanned with CamScanner

हो यस्तो अविश्वासको प्रस्ताव ल्याएको ४८ घण्टापछि मात्र निर्वाचनको प्रक्रिया सुरु गर्न सकिन्छ । त्यस्तै अर्को प्रावधान धारा ६८ मा छ । यदि आफूलाई संसदको विश्वास प्राप्त छ भन्ने प्रस्ताव प्रधानमन्त्रीले ल्याएको खण्डमा त्यस्तो प्रस्ताव संसदको बहुमतको प्रस्तावबाट समर्थित हुन सकेन भने राष्ट्रपतिले संघीय प्रधानमन्त्रीको प्रस्तावमा २१ दिनभित्र संसदलाई भंग गर्न सक्दछन् । तर यस्तो भंग गर्ने अधिकार संसदले अर्को प्रधानमन्त्रीको नियुक्ति गर्ने बित्तिकै समाप्त हुन जान्छ । यहाँ पनि यस्तो प्रस्ताव र सो उपर हुने मतदानकाबीच ४८ घण्टाको फरक हुनु पर्दछ । परिणामस्वरुप विश्वासको प्रस्ताव असफल भएको अवस्थामा मन्त्रिमण्डलले स्वत: राजीनामा गर्नुपर्दछ वा नयाँ निर्वाचन गर्नुपर्दछ भन्ने होइन । त्यस्तो अवस्थामा यदि प्रतिपक्ष उत्तराधिकारीको छनोटमा एकमत हुन सक्दैन भने अर्थात रचनात्मक अविश्वासको प्रस्ताव पारित हुन सक्दैन भने मन्त्रिमण्डल अल्पमतको सरकार सरह कायम रहन सक्दछ ।

यी प्रावधानहरुको अर्को पक्ष पनि छ । संघीय राष्ट्रपतिले विश्वासको प्रस्ताव असफल भएपछि मात्र संसदलाई भंग गर्न सक्दछन् । संसदले आफूलाई स्वयम् भंग गर्न सक्दैन । यो प्रावधानले राष्ट्रपतिको अधिकारलाई सीमाङ्कन गर्न खोजेको छ । यो प्रचलन बेलायती वा नेपाली प्रचलनभन्दा फरक हो । यी दुवै देशमा जस्तो जर्मनीमा प्रधानमन्त्रीले राष्ट्राध्यक्षलाई संसद भंग गर्नका लागि अनुरोध गर्न मिल्दैन ।

जर्मनीले बेलायतभन्दा फरक प्रचलन शुरु गर्नु पछाडि निश्चित कारणहरु छन् । मुख्यत: जर्मनीको पहिलो विश्वयुद्धपछि बनेको सन् १९१९ को संविधान नै मूल कारण हो । यो संविधानलाई 'वाइमर गणतन्त्रको संविधान' पनि भनिन्छ । यस अन्तर्गत 'रिक्एस्ट्याग' मा स्थान पाउनका लागि कुनै निर्वाचन 'थ्रेसहोल्ड' थिएन । केवल ०.४ प्रतिशत मत प्राप्त गरेर पनि यसमा सिट प्राप्त गर्न सकिन्थ्यो । यो कारणले गर्दा 'रिक्एस्ट्याग' मा धेरै दलहरुको प्रतिनिधित्व हुन पुग्यो । धेरै दलहरु हुनासाथ बहुमत प्राप्त गर्न र त्यस्तो बहुमतलाई थामिराख्न कसैका लागि पनि गाह्रो हुन पुग्यो । वाइमर संविधान अन्तर्गत प्रधानमन्त्रीलाई बारम्बार पदच्यूत गर्न सकिन्थ्यो । यसको प्रावधान अन्तर्गत उत्तराधिकारीको टुंगो लगाएर अविश्वासको मत राख्नुपर्ने बाध्यता थिएन । यही कारणले गर्दा प्रधानमन्त्रीहरु चाँडोचाँडो फेरिन्थे । यहाँसम्मकि कतिपय प्रधानमन्त्रीहरु धारा ४८ अन्तर्गत व्यवस्था गरिएको संकटकालिन प्रावधान अन्तर्गत सरकारको आधारभूत कामकारबाही सम्पन्न गर्न बाध्य हुने गर्दथे । वाइमर गणतन्त्रको अन्तिम समयमा यस्तो व्यवस्थाका कारण मन्त्रिमण्डलहरु राष्ट्रपतिको विश्वासमा भर गरेर हिंड्नुपर्ने अवस्था पनि आयो । यसै अस्थिरताका कारण पनि कतिपयले जर्मनीका तानाशाह एडोल्फ हिटलर र उनको नाजी पार्टीको उदय भएको मान्दछन् । यो पृष्ठभूमि नेपालको हकमा पनि उदाहरण हुन सक्दछ ।

सन् १९४९ मा संविधान लागु भएदेखि जर्मनीमा केवल दुई पटक मात्र अविश्वासको प्रस्ताव ल्याइएको देखिन्छ । यसमध्ये पनि केवल एक पटक मात्र यो सफल भएको छ । शुरुमा जर्मनीले रचना गरेको यो व्यवस्था अहिले बेल्जियम, स्पेन, हंगेरी, स्लोभेनिया र लेसोथोमा पनि प्रयोगमा रहेको छ ।

निष्कर्ष

उपर्युक्त नमूनाहरु तथा शुरुमै उल्लेखित नयाँ शासकीय प्रणालीले समाधान गर्नुपर्ने समस्याहरु बीच तालमेल भएन भने त्यसबाट नेपालमा आवश्यक भए जस्तो कार्यकारिणीको संवैधानिक व्यवस्था हुन सक्दैन । यसतर्फ अहिले नै चनाखो हुनुपर्ने देखिन्छ ।

Scanned with CamScanner