विश्व मामलों की भारतीय परिषद

मुद्दा सार

नेपालः संविधान का प्रारूप तैयार करने की राजनीति

*डॉ. अमित कुमार**

संविधान सभा (सीए) एक नए संविधान का प्रारूप तैयार करने में 22 जनवरी, 2015 की एक और समय सीमा से एक बार फिर चूक गयी। संघवाद के मुद्दे पर कट्टर दृष्टिकोण अपनाने के लिए जानी जाने वाली विपक्षी पार्टियां विवादित मुद्दों को सहमति के माध्यम से सुलझाना चाहती हैं, जबकि सत्ताधारी गठबंधन दो तिहाई बहुमत के पक्ष में है। सबसे दुविधापूर्ण सवाल संभावित संघीय राज्यों की संख्या और नामों का है। हालांकि कुछेक अन्य मुद्दों पर भी असहमति है, जैसे कि सरकार का स्वरूप, न्यायिक प्रक्रिया और चुनावी प्रक्रिया, लेकिन ये मतभेद तुलनात्मक रूप से छोटे हैं और थोड़े प्रयास से ही इन्हें सुलझा लिए जाने की आशा है।

वर्ष 2008 में जब एक नए संविधान के आख्यापन के लिए पहली संविधान सभा (सीए) का गठन किया गया था, तब से ही बार-बार समय सीमा चूकती रही। वर्ष 2007[1] में दो बार स्थगित होने के बाद मई 2008 में चुनी गई पहली संविधान सभा (सीए) अंतिम बार बढ़ाई गई तारीख 12 मई, 2012 तक एक नया संविधान उपलब्ध करा पाने में असफल रही। तब से, दूसरी संविधान सभा (सीए) के लिए चुनाव आयोजित करवाने में लगभग दो वर्षों का समय लगा। चुनाव नवम्बर 2013 में हुए और 601 सदस्यों वाली संविधान सभा में नेपाली कांग्रेस (एनसी) सबसे बड़ी पार्टी बनकर उभरी, जबकि माओवादियों ने तीसरा स्थान प्राप्त किया। नेपाली कांग्रेस के अभ्युदय और माओवादियों की पराजय ने किसी न किसी तरह लंबे समय से लंबित व विवादित मुद्दे - राज्यों का पुनर्गठन - पर सहमति बनाने की उपयोगिता पर वाद-विवाद पैदा कर दिया।[2]

सहमति बनाम दो-तिहाई बहुमत

चूंकि सत्ताधारी गठबंधन के पास संविधान सभा (सीए) में दो-तिहाई बहुमत था, इसलिए इसने विवादित मुद्दों पर सहमति बनाने के बजाए दो-तिहाई बहुमत के सूत्र को प्राथमिकता दी। विपक्ष सहमति के सूत्र पर अड़ा हुआ है। माओवादी, जिन्होंने अपने चुनाव घोषणापत्र में सहमति न बन पाने की स्थिति में दो तिहाई बहुमत के विचार के बारे में उल्लेख किया था, अब केवल सहमति का रूख अख्तियार करने की दिशा में बढ़ चुके हैं। शायद द्वितीय संविधान सभा (सीए) में उनकी कम संख्या इस परिवर्तन का कारण है। वास्तव में ऐसा प्रतीत होता है कि संविधान का प्रारूप तैयार करने की प्रक्रिया पर दुविधापूर्ण स्थिति मुख्यतः सत्ताधारी तथा विपक्षी दलों के राजनीतिक हितों के कारण उत्पन्न हुई है और नेपाली नागरिकों के हितों से इसका कोई सरोकार नहीं है।

नेपाल के अंतरिम संविधान में इस प्रकार की अस्पष्टता का कोई स्थान नहीं है। इसमें व्यवस्था है किः क) विधेयक सर्वसम्मति से पारित किए जाएंगे, बैठक में संविधान सभा (सीए) के कम से कम दो-तिहाई सदस्यों की उपस्थति अनिवार्य होगी, और ख) यदि सर्वसम्मति नहीं बन पाती है तो प्रस्तावना अथवा अनुच्छेद को मतदान के लिए पेश किया जाएगा; "और यदि ऐसे मतदान में संविधान सभा (सीए) के सभी उपस्थित सदस्यों के कम से कम दो तिहाई सदस्यों द्वारा प्रस्तावना अथवा अनुच्छेद पारित हो जाता है तो ऐसी प्रस्तावना अथवा अनुच्छेद को पारित हुआ मान लिया जाएगा।"[3]

माओवादियों ने महसूस किया कि जनजातीय और मधेसियों की 'सारगर्भित संघवाद' की लोक-सम्मत मांग पर द्वितीय संविधान सभा (सीए) में पर्याप्त ध्यान नहीं दिया जा सका, जहां नेपाली कांग्रेस और नेपाल के कम्युनिस्ट पार्टी (एकीकृत मार्क्सवादी-लेनिनवादी) सीपीएन-यूएमएल का बोलबाला था।[4] सत्ताधारी गठबंधन के सहमति बनाने के प्रयास को पूर्ववर्ती विद्रोहियों और मधेसियों द्वारा समाज में विभाजन को गहरा करने और उपेक्षित तथा उभर रही नई ताकतों को और हाशिए पर धकेलने के प्रयास के रूप में देखा जा रहा है।[5]

संघवाद की राजनीति

नेपाल में संघवाद संबंधी वाद-विवाद में मधेसियों, माओवादियों और कुछ देशी राष्ट्रवादियों द्वारा समर्थित पहचान अथवा जातीयता आधारित संघवाद और संभवत: सत्ताधारी दलों - नेपाली कांग्रेस और सीपीएन-यूएमएल द्वारा समर्थित प्रशासनिक संघवाद की अवधारणा सम्मिलित है। ऐसा पता चला है कि माओवादी प्रथम संविधान सभा (सीए) की उच्चस्तरीय राज्य पुनर्संरचना समिति द्वारा सुझाए गए पहचान आधारित दस भागों से कम कुछ भी स्वीकार करने में हिचकिचा रहे हैं। हालांकि हाल ही में कुछ यूसीपीएन (माओवादी)

नेताओं ने यह प्रकाशित किया है कि उनकी पार्टी पहचान और आर्थिक व्यवहार्यता के आधार पर राष्ट्रीय कांग्रेस तथा सीपीएन-यूएमएल द्वारा प्रकाशित सात राज्यों के फार्मूले को स्वीकार करने को तैयार है, यदि राज्यों के नामों में जातीयता प्रदर्शित हो।[6]

यह पहली बार नहीं है कि माओवादियों ने राज्यों के पुनर्गठन के मुद्दे पर मधेसी आधारित दलों और कुछ अन्य देशी समूहों के साथ 'गठबंधन बनाया' है। इसी प्रकार के गठबंधन वर्ष 2011 में यूसीपीएन (माओवादी) शासन के दौरान भी बनाए गए थे। तथापि यह गठबंधन अपना उद्देश्य प्राप्त करने में असफल रहा और वर्ष 2013 में द्वितीय संविधान सभा (सीए) चुनाव से ठीक पहले टूट गया।[7] द्वितीय संविधान सभा (सीए) चुनावों के छह महीने बाद यही समूह एक बार फिर यह सुनिश्चित करने के अपने उसी इरादे के साथ उभर कर सामने आया कि पहचान आधारित संघवाद देश में प्रचलित रहे। हाल के गठबंधन में शामिल दल यूसीपीएन (माओवादी), मधेसी जनाधिकार मंच - लोकतांत्रिक (एमपीआरएफ - डी), एमपीआरएफ - नेपाल, तराई - मधेस लोकतांत्रिक दल, नेपाल संघीय समाजवादी दल, सद्भावना दल और तराई - मधेस सद्भावना दल हैं।[8]

गृह युद्ध (पीपल्स वार) की अवधि के बाद से ही माओवादी तथा अन्य राजनैतिक दल संघवाद के मुद्दे पर आम सहमति विकसित करने के लिए संघर्ष कर रहे थे। गृह युद्ध की अवधि के दौरान स्वायत्त जातीय क्षेत्र और स्वायत्त भूभागीय क्षेत्र की मांग माओवादी एजेंडे के प्रमुख घटकों में थी और इसी के आधार पर उन्होंने नौ स्वायत्त क्षेत्रों का गठन किया।[9] बाद में वर्ष 2007 में दो अन्य स्वायत्त क्षेत्र और तीन उप-क्षेत्र जोड़े गए थे।[10] संघवाद के विचार के प्रति सदैव पूर्णतया प्रतिबद्ध रहने वाले माओवादियों में इस मुद्दे पर आंतरिक रूप से मतभेद कम है। लेकिन प्रांतों की संख्या और उनके नाम उनके लिए हमेशा से चिंता का कारण रहे हैं और पार्टी के भीतर भी वाद-विवाद और चर्चा का विषय बने रहते हैं।

नेपाली कांग्रेस, जो संविधान सभा चुनाव के अपने घोषणा पत्र में संघवाद के प्रति प्रतिबद्ध था, संघीय राज्यों की संख्या और उनके गठन के आधार के बारे में अस्पष्ट रहा। वर्ष 2009 में नेपाली कांग्रेस द्वारा प्रकाशित संवैधानिक अवधारणा पत्र में छह और तेरह राज्यों के मॉडलों के साथ-साथ "संसाधनों तथा व्यवहार्यता, पहचान, और भाषाई एवं सांस्कृतिक दायित्वों के आधार पर राज्यों के विभाजन शामिल थे।"[11] मई 2012 के दौरान, नेपाली कांग्रेस, सीपीएन (यूएमएल) और माओवादी 11 प्रांतीय माडॅल पर सहमति बनाने में सफल रहे, लेकिन मधेस और जनजाती समूहों के कड़े विरोध के बाद इस मॉडल ने अपनी प्रासंगिकता खो दी। अब नेपाली कांग्रेस, जो संघीय पुनर्गठन को अपरिहार्य 'मानता' है, छोटी संख्या में संघीय

प्रांतों के विचार का समर्थन कर रहा है और जैसा कि अनुमान है, यह जातीयता के आधार पर पुनर्संरचना के पक्ष में नहीं है।

यूसीपीएन (माओवादी) के अध्यक्ष पुष्प कमल दहल ने तर्क दिया है कि सत्ताधारी नेपाली कांग्रेस और सीपीएन-यूएमएल द्वारा हाल ही में प्रकाशित सात राज्यों का फार्मूला नवम्बर 2005 के 12 सूत्री करार के साथ-साथ वर्ष 2006 के व्यापक करार में गतिरोध उत्पन्न करता है। सात राजनैतिक दलों और सीपीएन (माओवादी) के बीच संपन्न 12 सूत्री करार का उद्देश्य शांतिपूर्ण समाधान और 'सर्व-समावेशी लोकतांत्रिक प्रक्रियाओं' के माध्यम से स्थायी शांति प्राप्त करना था। हालांकि, वर्ष 2005 के करार में संघवाद अथवा राज्यों के पुनर्गठन पर पर्याप्त ध्यान नहीं दिया जा सका, लेकिन 'राज्य-पुनर्गठन' वर्ष 2006 के व्यापक करार के प्रमुख घटकों में से एक था। 'संघवाद' अथवा 'राज्य का पुनर्गठन' शब्द वर्ष 2007 के अंतरिम संविधान में एक बार फिर से गायब थे। लेकिन बाद में तराई में वर्ष 2007 में एक हिंसक विद्रोह ने नेपाल सरकार को अंतरिम संविधान में संशोधन करने तथा संघवाद से संबद्ध प्रावधानों को जोड़ने पर मजबूर कर दिया।[12] तथापि, नेपाल में संघवाद की मांग पहली बार 1950 के दशक में सामने आई जब एक क्षेत्रीय पार्टी, तराई कांग्रेस ने तराई स्वायत्त क्षेत्र की असफल मांग उठाई।[13]

मधेसी, जो 1950 के दशक से ही पृथक पहचान के संघीय एजेंडे को आगे बढ़ा रहे हैं, राज्यों के पहचान आधारित संघीय पुनर्गठन का समर्थन करते हैं। 1950 के दशक के दौरान मधेसियों ने अपनी प्रत्यक्ष स्वायत्तता की लड़ाई लड़ी। 1980 के दशक में "सद्भावना पार्टी ने पर्वतीय प्रशासन से मधेसियों की स्वायत्तता की मांग की थी लेकिन काठमांडू द्वारा इसे ठुकरा दिया गया था।"[14] वर्ष 2007 के दौरान मधेसियों ने संघवाद के प्रयोजनार्थ 21 दिनों का लंबा जन आंदोलन आयोजित किया, जिसे मधेसी विद्रोह के नाम से जाना जाता है। वर्ष 2008 में मधेसियों की बहुलता वाले क्षेत्र को एकल स्वायत्त मधेसी प्रांत में बदलने के उद्देश्य से तीन दलों - मधेसी जनाधिकार मंच (एमजेएफ), तराई मधेस लोकतांत्रिक पार्टी (टीएमएलपी) और सद्भावना पार्टी - ने हाथ मिला लिया। लेकिन अब, एक एकल राज्य के बदले वे (मधेसी) तराई के मैदानी भागों में दो राज्यों पर समझौता करने को तैयार हैं।

अन्य विवादित मुद्दे

हालांकि, नए नेपाली संविधान के आख्यापन में 'संघवाद' का मुद्दा सबसे बड़ी अड़चन है, फिर भी नेपाल कुछ अन्य असहमतियों जैसे कि सरकार का स्वरूप, न्यायिक प्रणाली, चुनावी प्रक्रिया और नागरिकता से निपटने हेतु संघर्ष कर रहा है। पार्टियां संविधान के 'निहितार्थ' के साथ-साथ संविधान के प्रचार-प्रसार की प्रक्रिया पर

भी बंटी हुई हैं।[15] नेपाली कांग्रेस और सीपीएन-यूएमएल संसदीय प्रणाली में सुधार का इंतज़ार कर रही हैं, जबकि माओवादी मिली-जुली सरकार की वकालत कर रहे हैं, जिसमें चुने गए प्रधानमंत्री और प्रत्यक्ष रूप से चुने गए राष्ट्रपति के बीच सत्ता साझा करने की व्यवस्थाएं हों।[16] नेपाल के हाल के अस्थिर राजनैतिक इतिहास से सबक लेते हुए नेपाली कांग्रेस और सीपीएन (यूएमएल) स्थिरता सुनिश्चित करने की उत्सुकता से प्रतीक्षा कर रहे हैं। मधेसी विशुद्ध संसदीय प्रणाली के पक्षधर रहे हैं, लेकिन शायद इस बार इस मुद्दे पर वे माओवादियों के साथ जाना चाहेंगे।

न्यायिक प्रणाली की संरचना के संबंध में दलों की राय अलग-अलग है; संघीय प्रणाली में न्यायालयों की संरचना और न्यायाधीशों की नियुक्ति तथा स्थानांतरण के संबंध में इनके विचार अलग-अलग हैं। सत्ताधारी गंठबंधन में शामिल प्रमुख दलों ने मौज़ूदा न्यायिक प्रणाली को जारी रखने पर सहमति जताई है, जहां उच्चतम न्यायालय सर्वोच्च न्यायिक अदालत है।[17] जबकि मुख्य विपक्षी दल यूसीपीएन (माओवादी) उच्चतम न्यायालय के क्षेत्राधिकार की पुनर्संरचना करने और संवैधानिक मुद्दों से निपटने के लिए संसदीय समिति को शक्ति प्रदान करने के पक्ष में था।[18] यहां तक कि कुछ माओवादी नेता एक पृथक संवैधानिक न्यायालय का विचार सामने लाने से भी नहीं झिझके। न्यायपालिका को नियंत्रित करने के लिए विशेष संसदीय समितियों के गठन संबंधी माओवादी विचार की आलोचना तथा विरोध नेपाली कांग्रेस तथा सीपीएन (यूएमएल) द्वारा किया गया, क्योंकि इससे न्यायपालिका की स्वतंत्रता समाप्त हो सकती है।

दिल्ली की दुविधा

3-4 अगस्त, 2014 को काठमांडू की अपनी पहली सरकारी यात्रा के दौरान प्रधानमंत्री नरेंद्र मोदी ने संविधान सभा को संबोधित किया और एक लोकतांत्रिक तथा गणतांत्रिक नेपाल के लिए संविधान का प्रारूप तैयार करने का पूर्ण समर्थन किया। 26-27 नवम्बर, 2014 को 18वें सार्क शिखर सम्मेलन के लिए नेपाल की अपनी अगली यात्रा के दौरान उन्होंने संविधान निर्माण के प्रति अपना समर्थन दोहराया और सर्वाधिक उल्लेखनीय है कि उन्होंने संविधान का प्रारूप तैयार करने के लिए 22 जनवरी, 2015 की तय समय सीमा तक आम सहमति के माध्यम से, न कि बहुमत की ताकत के जरिए संविधान का प्रारूप तैयार करने की आवश्यकता पर स्पष्ट रूप से जोर दिया। उन्होंने कहा, "मेरी अपील है कि नेपाल के संविधान में प्रत्येक समुदाय की भागीदारी होनी चाहिए। संविधान संख्या के माध्यम से नहीं बल्कि आम सहमति के माध्यम से तैयार किया जाना चाहिए।"[19] इतना ही नहीं, उन्होंने इस बात को भी रेखांकित किया कि भारत नेपाल द्वारा संविधान तैयार करने की प्रक्रिया में हस्तक्षेप करने का इरादा नहीं रखता। हालांकि प्रधानमंत्री की ओर से यह

मैत्रीपूर्ण सलाह थी और नेपाल के संविधान तैयार करने की प्रक्रिया में हस्तक्षेप करने का नई दिल्ली का कोई इरादा नहीं था, फिर भी नेपाल के कुछ राजनैतिक नेताओं ने इसे अलग नज़रिये से देखा और प्रधान मंत्री मोदी की आलोचना की।

जब सत्ताधारी तथा विपक्षी गंठबंधन इस मुद्दे पर किसी आम सहमति पर पहुंचने में असफल हो गए हैं, तो इस समय भारत की भूमिका क्या होनी चाहिए? वास्तव में, नई दिल्ली अनिश्चितता की स्थिति में है; भारत और नेपाल के बीच रिश्तों की प्रकृति को देखते हुए, पूर्ण तटस्थता के बारे में सोचना असंभव है। नेपाल में राजनैतिक अनिश्चितताओं के बीच, नेपाल के पूर्व प्रधान मंत्री बाबूराम भट्टराई ने नई दिल्ली की अपनी हाल की यात्रा के दौरान, भारत से नेपाल की शांति में अपनी भूमिका निभाना जारी रखने लेकिन किसी भी प्रकार की सीधी संलग्नता से बचने का आग्रह किया। उन्होंने स्पष्ट रूप से कहा कि भारत की ओर से संलग्नता की सीमा केवल "एक सहायक वातावरण तैयार करने" तक ही सीमित होनी चाहिए "ताकि राजनैतिक पार्टियां साथ आएं और विगत करारों का आदर करें तथा सभी के लिए स्वीकार्य एक ऐसा संविधान तैयार करें जो नेपाल के सभी वर्गों के लोगों की मांगों को पूरा करे; नेपाल में शांति, स्थिरता तथा विकास सुनिश्चित करे; और भारत के राष्ट्रीय हितों में भी योगदान दे।"[20] भारत-नेपाल रिश्तों में नाजुक संतुलन अपेक्षित है; यह कार्य अधिक कठिन होगा यदि 'गुरूत्वाकर्षण केंद्र' ज्ञात न हो। जैसा कि पूर्व विदेश सचिव श्याम सरन ने ठीक ही कहा, "भारत की दुविधा बरकरार है---- समर्थन देने और दूरी भी बनाए रखने का अनुरोध है।"[21] तथापि, दोनों देशों को एक दूसरे के सरोकारों का आदर करने तथा सावधानीपूर्वक आगे बढ़ने की आवश्यकता है क्योंकि दोनों ही परस्पर लाभप्रद स्वतंत्र आर्थिक संबंध विकसित करने के मुहाने पर खड़े हैं।

*डॉ. अमित कुमार विश्व मामलों की भारतीय परिषद, नई दिल्ली में अनुसंधान अध्येता हैं।

समाप्ति नोट:

[1] "नेपाल ने चुनावों के लिए नई तारीख तय की", http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/7182902 .stm (22 फरवरी, 2015 को एक्सेस किया गया)।

[2] "काठमांडू में आम सहमति पर गतिरोध",*आर्थिक एवं राजनीतिक साप्ताहिक*, खण्ड - एल सं. 6, 07 फरवरी 2015

[3] नेपाल का अंतरिम संविधान 2063 (2007) http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp? file_id=189180 (10 जनवरी, 2015 को एक्सेस किया गया)।

[4] "काठमांडू में सहमति पर गतिरोध",*आर्थिक एवं राजनीतिक साप्ताहिक*, अन्यत्र वर्णित

[5] प्रशांत झा, "एक संविधान के लिए नेपाल का संघर्ष – एक पुस्तक/प्राइमर", *हिन्दुस्तान टाइम्स*, दिल्ली संस्करण, 14 जनवरी, 2015

6 दमकांत जयश्री,"नेपाल में, आम सहमति के लिए ढुलमूल खोज", द हिंदू, दिल्ली संस्करण, फरवरी 21, 2015

7 "माओवादी, छह अन्य दलों में संघीय मॉडल के लिए एकजुटता", http://www.ekantipur.com/the-kathmandu-post/2014/07/09/news/maoist-six-other-parties-to-unite-on-federal-model/264813.html (09 फरवरी, 2015 को एक्सेस किया गया)।

8 यूसीपीएन (माओवादी) ने पहचान-आधारित संघवाद गठबंधन बनाया, माई रिपब्लिका,http://www.myrepublica.com/portal/index.php?action=news_details&news_id=77823#sthash.CGd4fys6.dpuf (09 फरवरी, 2015 को एक्सेस किया गया)।

[9] ए शाह, "नेपाल द्वारा संघवाद और शांति की खोज जारी", ओ आर एफ ऑकेजनल पेपर, प्रेक्षक अनुसंधान फाउंडेशन, एन. 42, अगस्त 2013

[10] पूर्वोक्त।

[11] "नेपाल:पहचान की राजनीति और संघवाद", एशिया रिपोर्ट, सं. 199, अंतरराष्ट्रीय संकट समूह, 13 जनवरी 2011

[12] ए. शाह, "नेपाल द्वारा संघवाद और शांति की खोज जारी", अन्यत्र वर्णित

[13] बी. कार्की, आर एड्रीसिन्हा, *नेपाल में संघवाद पर बहस, शांति पश्चात करार, नेपाल में संविधान तैयार करना*, खंड II, राष्ट्र विकास कार्यक्रम (यूएनडीपी) नेपाल में सहभागिता संविधान निर्माण का समर्थन (एसपीसीबीएन), काठमांडू, 2014, http://www.academia.edu/10171876/State_Restructuring_and_Federalism_Discourse_in_Nepal (11 फरवरी, 2015 को एक्सेस किया गया)।

[14] एन. झा, "अनिच्छुक मधेश", *नेपाली टाइम्स*, 24 फ़रवरी, 2015, http://www.nepalitimes.com/blogs/thebrief/2015/02/24/reluctant-madhes/ (2 मार्च 2015 को एक्सेस किया गया)।

[15] प्रशांत झा, "एक संविधान के लिए नेपाल का संघर्ष– एक पुस्तक/प्राइमर", *हिन्दुस्तान टाइम्स*, दिल्ली संस्करण, 14 जनवरी, 2015

[16] पूर्वोक्त।

[17] "नेपाल में पार्टियों संविधान डील पर सहमत", *इकोनॉमिक टाइम्स*, http://articles.economictimes.indiatimes.com/2014-11-02/news/55682548_1_nepal-parties-opposition-parties-cpn-uml (10 मार्च, 2015 को एक्सेस किया गया)।

[18] "न्यायपालिका का मॉडल:संविधान का प्रारूप तैयार करना एक कठिन मुद्दा", *माई रिपब्लिका*, काठमांडू, http://theweek.myrepublica.com/details.php?news_id=88818 (27 फरवरी, 2015 को एक्सेस किया गया)।

[19] "नेपाल को मोदी (का संदेश):संविधान संख्या नहीं सर्वसम्मति से तैयार करें", *इंडियन एक्सप्रेस*, http://indianexpress.com/article/india/india-others/modi-to-nepal-draft-constitution-through-consensus-not-numbers/ (11 मार्च, 2015 को एक्सेस किया गया)।

[20] पूर्वोक्त।

[21] पूर्वोक्त।