

# जानकारीपत्र

फेब्रुअरी सन् २०१९

## नेपालमा सङ्क्रमणकालीन न्यायको अवस्था



एड्भोकेसी फोरम

बालुवाटार-४

काठमाडौं, नेपाल

फोन: ०१-४४३२३०९/४४२५५६१

[info@advocacyforum.org.np](mailto:info@advocacyforum.org.np)

[www.advocacyforum.org](http://www.advocacyforum.org)

# जानकारीपत्र

फेब्रुअरी सन् २०१९

## नेपालमा सङ्क्रमणकालीन न्यायको अवस्था



एड्भोकेसी फोरम

जानकारीपत्र : नेपालमा सङ्क्रमणकालीन न्यायको अवस्था

फेब्रुअरी सन् २०१९

सर्वाधिकार © एडभोकेसी फोरम-नेपाल

प्रकाशक

एडभोकेसी फोरम-नेपाल

लमिडतान मार्ग, बालुवाटार-४

काठमाडौं, नेपाल

फोन: ०१-४४२५५६९/४४३२३०९; फ्याक्स: ०१-४४३२३०९


[info@advocacyforum.org.np](mailto:info@advocacyforum.org.np)

[advocacyforumnepal@gmail.com](mailto:advocacyforumnepal@gmail.com)

[www.advocacyforum.org](http://www.advocacyforum.org)

कभर डिजाइन/ले-आउट: किशोर प्रधान

काठमाडौं, नेपालमा मुद्रित

प्रकाशकीय सहयोग :  Federal Foreign Office

## विषयसूची

१. कार्यकारी सारांश	५
२. पृष्ठभूमि	७
२.१ किन यस्तो अविश्वास ? के भयो ? के नहुनुपर्ने हो ?	८
२.१.१ आयोगहरूको गठन, दण्डहीनता थप मजबुत	८
२.१.२ कानून मस्यौदा प्रक्रियामा पारदर्शिताको अभाव	९
२.१.३ संसद्बाट विधेयक फिर्ता तथा अध्यादेश	१०
२.१.४ अदालतका आदेशको अवज्ञा	११
२.१.५ अपारदर्शिताको पुनरावृत्ति, ऐन पारित	१२
३. आयोगहरू किन असफल भए ?	१५
३.१ आयोगको विश्वसनीयताको अभाव	१५
३.२ सत्यनिरूपण तथा मेलमिलाप आयोगको जटिल संरचना र आयोगहरूबीच स्पष्टताको अभाव	१५
३.३ आवश्यक कानुनी संरचनाको अभाव	१६
३.४ भविष्यको बाटोको अस्पष्टता	१८
३.५ निरन्तर अनिश्चितता	१९
४. निष्कर्ष	२२



## १. कार्यकारी सारांश

नेपालमा सङ्क्रमणकालीन न्यायको यात्रा प्रारम्भदेखि नै समस्याग्रस्त रह्यो । सङ्क्रमणकालीन न्याय प्रक्रियालाई विश्वसनीय ढङ्गाबाट अघि बढाउन सरोकारवालाहरूको बीचमा रहेको बढ्दो अविश्वास र सरकारको राजनीतिक इच्छाशक्तिको कमी प्रमुख अडचनको रूपमा रहेको छ । विगतका सरकारको रवैया, विशेष गरी अपारदर्शी र गोप्य प्रक्रियाबाट सङ्क्रमणकालीन न्याय प्रक्रियालाई अघि बढाउन गरिएका प्रयासहरू तथा परामर्शात्मक उपायको अवलम्बन नगर्ने परिपाटीले पनि यो अविश्वास बढाउनमा उल्लेख्य योगदान गरेको छ । सङ्क्रमणकालीन न्याय प्रक्रियाले सङ्क्रमणकालीन न्यायका लक्ष्यहरू हासिल गर्नका लागि अविश्वासको स्थितिलाई सम्बोधन गर्नुपर्ने हुन्छ । अहिले विद्यमान अविश्वासको गहिरो समस्यालाई सम्बोधन गर्न सरकारले पीडित तथा सरोकारवालाको चासो र सरोकारलाई केन्द्रमा राखेर सङ्क्रमणकालीन न्याय प्रक्रियालाई विश्वसनीय तवरले अघि बढाउन आफू गम्भीर र प्रतिबद्ध रहेको यकिन हुने गरी राजनीतिक इच्छाशक्ति देखाउनु पर्दछ, र सबै सरोकारवालालाई यस प्रक्रियामा समावेश गर्न पारदर्शी प्रक्रिया अपनाएर अग्रगामी दृष्टिकोण लिँदै द्वन्द्वका बेलामा नेपाली समाजले भोग्नुपरेको त्रासदी नदोहोरिने सुनिश्चितता गर्नुपर्छ ।

२०७५ असार महिनामा पीडितहरू र नागरिक समाजले विद्यमान बेपत्ता पारिएका व्यक्तिको छानबिन र सत्यनिरूपण तथा मेलमिलाप ऐन, २०७१ को संशोधन गर्नका लागि बनेको मस्यौदा विधेयकको प्रति प्राप्त गरेका थिए । फेब्रुअरी २०१५ मा गठन भएका सत्यनिरूपण तथा मेलमिलाप आयोग र बेपत्ता पारिएका व्यक्तिको छानबिन आयोग (सङ्क्रमणकालीन न्यायका यी दुई संयन्त्रहरू) यही ऐनबमोजिम गठन गरिएका थिए । उक्त ऐनमा सर्वोच्च अदालतका आदेश तथा पीडित

र नागरिक समाजका माग अनुकूल हुने गरी संशोधन गर्न निकै ढिला भइसकेको अवस्था रहेको थियो ।

पीडितहरू, नेपाली नागरिक समाज तथा सङ्गठनहरू, राष्ट्रिय मानवअधिकार आयोग, अन्तर्राष्ट्रिय मानवअधिकार सङ्गठनहरू र संयुक्त राष्ट्रसङ्घीय मानवअधिकार उच्चायुक्तको कार्यालय सबैले यस विधेयकमाथि गहिरो चिन्ता प्रकट गरे । यस विधेयकको मस्यौदा पनि आवश्यक छलफल र परामर्शविना नै तयार पारिएको थियो र यसले सर्वोच्च अदालतका आदेशहरूको पूर्ण सम्मानसमेत गरेको थिएन । दुर्भाग्यवश यसपटक पनि अपारदर्शी तथा छलफलविहीन प्रक्रियाको त्यही पुरानो संरचना र प्रवृत्ति अङ्गीकार गरिएको थियो, जसले अविश्वासको खाडललाई भन्ने गहिरो बनाएको थियो ।

सरकारले पीडित तथा नागरिक समाजसँग यस्ता किसिमका परामर्शहरू गर्ने अनि उनीहरूले उठाएका चिन्ता र सरोकारलाई इमानदारीताका साथ समेट्ने प्रतिबद्धता व्यक्त गरेको भए पनि उक्त प्रतिबद्धता अझै कार्यान्वयन हुन सकेको छैन । विगत १२ वर्षमा झुट तथा परामर्शविहीनताको संस्कारले अविश्वास बढाएको मात्र नभई पीडित र नागरिक समाजलाई थप मर्माहत बनाएको छ । विधेयक व्यवस्थापिका संसद्मा प्रस्तुत गर्ने अन्तिम मितिभन्दा जम्मा दुई हप्ताजति अघि मात्र कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालयले पीडितसँगको परामर्श बैठकको आह्वान गरेको थियो । जसलाई पीडितहरूले अस्वीकार गरेका थिए । अन्ततोगत्वा सरकारले सत्यनिरूपण तथा मेलमिलाप आयोग ऐनको संशोधन नगर्ने बरु दुई आयोगको कार्यावधि अर्को एक वर्षका लागि बढाउने निर्णय गर्‍यो तर आयोगका पदाधिकारीलाई चैत मसान्तसम्ममा

परिवर्तन गर्ने व्यवस्था राख्यो; जसले यो प्रक्रियालाई विलम्ब गराएको छ ।

आयोगको कार्यकाल थपिएको यो अवधिमा नेपालले सङ्क्रमणकालीन न्याय प्रक्रियामार्फत के हासिल गर्न खोजेको हो भन्ने विषयमा व्यापक बहस तथा परामर्शहरू गरेर विगतमा पुऱ्याइएको क्षति तथा असफलतालाई सुधार गर्ने अवसर प्राप्त भएको एड्भोकेसी फोरमले विश्वास लिएको छ । यस सन्दर्भमा एड्भोकेसी फोरमले सङ्क्रमणकालीन न्यायको हालैको घटनाक्रमको संश्लेषण गर्दै तथा महत्त्वपूर्ण कानुनी विषयहरूको विश्लेषण गर्दै यो ब्रिफिङ पेपर (जानकारीपत्र) तयार पारेको हो । यो जानकारीपत्र सन् २०१८ को जुलाई महिनादेखि डिसेम्बर महिनासम्म देशका १३ जिल्लामा गरिएका संवाद तथा परामर्शहरूमा पीडित र नागरिक समाजका तर्फबाट उठाइएका महत्त्वपूर्ण विषयवस्तुमा समेत आधारित रहेको छ ।<sup>१</sup>

सन् २०१८ को जुन महिनामा उपलब्ध भएको मस्यौदा विधेयक जिल्ला र प्रदेशमा गरिएका यी छलफलहरूको केन्द्रमा रह्यो । विधेयकलाई सार्वजनिक गरिएपछि एड्भोकेसी फोरमले पीडित तथा सबै अन्य सरोकारवालासँग बृहत्तर परामर्शको आह्वान गर्‍यो । विधेयकका मस्यौदाकारहरूले मानवअधिकार रक्षकहरूलाई यस्ता परामर्श गर्ने तथा टिप्पणी र सुझाव दिने समय सीमित रहेको बताएका हुनाले एड्भोकेसी फोरमले अन्य मानवअधिकार संघसंस्थासँग सहकार्य गर्दै विभिन्न प्रदेशमा पीडित तथा नागरिक समाजसँग यस विधेयकका विविध पक्षमा छलफल गर्नका लागि परामर्श कार्यक्रमहरूको पहल गर्‍यो । सरकारले पीडित तथा मानवअधिकारकर्मीहरूको सुझाव लिनका लागि गर्ने परामर्श बैठकहरूमा उनीहरू सुसूचित भएर परामर्शमा सहभागी होउनु भन्ने उद्देश्यका साथ यी कार्यक्रमहरूको आयोजना गरिएको थियो ।

समग्र सङ्क्रमणकालीन न्याय तथा विशेष गरी विधेयकका विषयमा उक्त जिल्लाहरूमा रहेका पीडित र मानवअधिकार रक्षकहरूका धेरैजसो चासो तीन प्रमुख मुद्दामा केन्द्रित रहेको पाइयो: १) सरकारप्रति पीडित तथा नागरिक समाजको अविश्वास, २) आफ्नो कार्यादेश पूरा गर्न अक्षम दुई आयोगहरू र ३) सङ्क्रमणकालीन न्याय प्रक्रियाको भविष्यको बाटोका विषयमा अनभिज्ञता ।

यो जानकारीपत्र यिनै तीन सवाल वरिपरि रहेर तयार पारिएको छ । सङ्क्रमणकालीन न्याय प्रक्रियामा पीडित र नागरिक समाजको सहभागिता बढाउन तथा सङ्क्रमणकालीन न्याय प्रक्रियालाई अघि बढाउनका लागि आम जनताको चासो र समर्थन जुटाउन ती तीनै सवाललाई एक एक गरी केलाउनु जरुरी छ । सङ्क्रमणकालीन न्यायलाई पुनः सही मार्गमा फर्काउनका लागि यी छलफल र परामर्शबाट आएका प्रमुख सिफारिस निम्नानुसार रहेका छन् :

१. यस प्रक्रियालाई अघि बढाउनका लागि जिम्मेवार निकाय तथा अधिकारीहरूको किटानी गरी समयसीमा सहितको कार्ययोजना प्रकाशन गर्ने;
२. सङ्क्रमणकालीन न्यायका विविध पक्षका विषयमा सरोकारवालाहरूसँग अर्थपूर्ण परामर्श आयोजना गर्ने; जसमा यस जानकारीपत्रमा उठाइएका विषयहरू जस्तो कि सिफारिस समिति, नियुक्ति प्रक्रिया, कार्यादेश, सजाय, क्षमादान, मेलमिलाप, विशेष अदालत, लागु हुने कानुनलगायतका विषय पर्दछन् ;
३. परामर्शपछि नेपालका अन्तर्राष्ट्रिय सन्धिजनित दायित्व र सर्वोच्च अदालतका आदेशअनुकूल हुने गरी एक नयाँ कानुन मस्यौदा गर्ने;
४. सङ्क्रमणकालीन न्यायको नयाँ ऐन कार्यान्वयनका लागि आवश्यक अन्य कानुनहरू निर्माण गर्ने;
५. अर्थपूर्ण परामर्शका लागि पर्याप्त समय हुने गरी सङ्क्रमणकालीन न्यायको नयाँ ऐन ल्याउनका लागि विधेयक मस्यौदा प्रकाशन गर्ने;
६. त्यसपश्चात् मात्र पूर्ण रूपमा अनुपालन गरिएको नयाँ सङ्क्रमणकालीन न्याय ऐनअन्तर्गत नयाँ आयुक्तहरू नियुक्त गर्ने तथा सङ्क्रमणकालीन न्याय प्रक्रियालाई परिणाममुखी बनाउने सुनिश्चितताका लागि नयाँ आयोगहरूलाई आवश्यक स्रोतसाधन उपलब्ध गराउने ।

<sup>१</sup> यी जिल्लाहरू सुर्खेत, बर्दिया, नेपालगञ्ज, धनगढी, पोखरा, बागलुङ, काठमाडौं, चितवन, जनकपुर, बुटवल, विराटनगर, पाँचथर र इलाम हुन् । सहभागीहरूको सूची एड्भोकेसी फोरमसँग सुरक्षित छ ।

## २. पृष्ठभूमि

सात दलीय गठबन्धन सरकार र नेपाल कम्युनिस्ट पार्टी (माओवादी) बीच २०६३ साल मङ्सिरमा भएको वृहत् शान्ति सम्झौताले नेपालमा दश वर्षसम्म चलेको सशस्त्र द्वन्द्वलाई औपचारिक रूपमा अन्त्य गर्‍यो र देशमा सङ्क्रमणकालीन न्यायप्रति आशा जगायो।<sup>२</sup> आधिकारिक आँकडा अभै प्राप्त नभएको भए पनि द्वन्द्वका कारण लगभग २० हजार मानिसको मृत्यु भयो र १३ सयभन्दा बढी बेपत्ता पारिए; जसको अवस्था अभैसम्म पनि अज्ञात नै रहेको छ। हजारौं मानिस थातथलो छोड्न बाध्य भए भने कैयौं मानिस यातनाको सिकार बन्न पुगे।<sup>३</sup> यौनहिंसाका पीडितहरूको पीडा अभै सार्वजनिक हुन सकेको छैन भने बाल सैनिकका रूपमा जवर्जस्ती भर्ती गरिएका सयौं बालबालिका अभै पनि आफूहरूले भोग्नुपरेको दुर्व्यवहारलाई राज्यले पहिचान गर्नुपर्ने भन्दै सङ्घर्ष गरिरहेका छन्।<sup>४</sup>

वृहत् शान्ति सम्झौतामा हस्ताक्षर गर्दा दुवै पक्षले आआफ्ना हिरासतमा वा कब्जामा रहेका व्यक्तिको स्थिति १५ दिनभित्र

<sup>२</sup> मानवअधिकार सम्बन्धी उच्चायुक्तको कार्यालयले सन् २०१२ मा प्रकाशित गरेको नेपाल द्वन्द्व प्रतिवेदनअनुसार सशस्त्र द्वन्द्वका कारण करिब १६ हजार ७२९ जनाको मृत्यु भयो; ७८ हजार ६८९ जना थातथलो छोड्न बाध्य भए; १३ सय २७ जना बेपत्ता पारिए अनि लगभग ५ अर्ब रुपैयाँ बराबरको सार्वजनिक सम्पत्तिमा गम्भीर क्षति पुग्यो। थप जानकारीका लागि: [https://www.ohchr.org/Documents/Countries/NP/OHCHR\\_Nepal\\_Conflict\\_Report2012.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Countries/NP/OHCHR_Nepal_Conflict_Report2012.pdf)

<sup>३</sup> <https://thehimalayantimes.com/nepal/call-to-incorporate-torture-sexual-violence-in-definition-of-conflict-survivors/>

<sup>४</sup> <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/nepali-former-child-soldiers-arrested-for-protest/681145>

सार्वजनिक गर्न,<sup>५</sup> द्वन्द्वमा बेपत्ता पारिएका र मारिएकाहरूको स्थिति ६० दिनभित्र सार्वजनिक गर्न,<sup>६</sup> द्वन्द्वपीडितलाई राहत दिलाउन र पुनःस्थापना गर्न उच्चस्तरीय सत्यनिरूपण तथा मेलमिलाप आयोग गठन गर्न सहमति जनाएका थिए।

वृहत् शान्ति सम्झौताका यी प्रतिबद्धताहरूलाई कार्यान्वयन गर्नुको साटो एकपछि अर्को सरकारहरूले विगत १२ वर्षको द्वन्द्वकालमा भएका अत्याचारको अध्याय समाप्त पार्न विभिन्न प्रयास गरेका छन् जसले सरकार र पीडित तथा नागरिक समाजबीचको अविश्वास बढाउन भूमिका खेलेको छ। पीडित र मानवअधिकार रक्षकको दृष्टिमा सरकारका तर्फबाट सङ्क्रमणकालीन न्यायको विषयलाई अघि बढाउन राजनीतिक इच्छाशक्तिको अभाव, निरन्तरको असफल प्रयास, अदालतका आदेशहरूको अवज्ञा र पीडितका पीडाप्रतिको बेवास्ताले अविश्वासलाई भन्ने गहिरो बनाएको छ।

सत्यनिरूपण तथा मेलमिलाप आयोग र बेपत्ता पारिएका व्यक्तिको छानबिन आयोग गठन भएको चार वर्ष बितिसकदा सङ्क्रमणकालीन न्याय प्रक्रिया लगभग असफल भएको छ र द्वन्द्वपीडित लगायत लाखौं करदाताको रुपैयाँ खोलामा बगेसमान भएको अवस्था छ। सङ्क्रमणकालीन न्यायको क्षेत्रमा अन्तर्राष्ट्रिय समुदायले गरेको वर्षौंको लगानीको पनि ठोस उपलब्धि हासिल हुन सकेको छैन। सङ्क्रमणकालीन न्याय प्रक्रिया महत्वपूर्ण घडीमा रहेको अवस्थामा एड्भोकेसी फोरमले विगतका कामको असफलताका कारणहरू, सरकार र पीडित तथा नागरिक समाजबीच विद्यमान अविश्वास, आयोगहरू असफल हुनुका कारणहरू अनि हाल अन्योल तथा

<sup>५</sup> विस्तृत शान्ति सम्झौताको धारा ५.२.२।

<sup>६</sup> विस्तृत शान्ति सम्झौताको धारा ५.२.३।



स्पष्टताको अभावको स्थितिका कारणहरू केलाउन आह्वान गर्दछ; जसले गर्दा अगाडिको बाटो स्पष्ट पार्न सकियोस् र विगतका गल्तीहरूबाट सिकिएका पाठहरू नै आगामी बाटो तय गर्ने आधार बनून् ।

२.१ किन यस्तो अविश्वास ? के भयो ?  
के नहुनुपर्ने हो ?

माथि चर्चा गरिएभैं सरकारका तर्फबाट विगतमा भएका विभिन्न गल्तीको चरमोत्कर्ष नै अविश्वासको कारण हो । विगतका यी गल्तीको विश्लेषणले सरोकारवालाका बीच रहेको बहदो अविश्वासका कारणलाई मात्र नभई नेपालमा सङ्क्रमणकालीन न्यायको समस्याग्रस्त बाटोलाई पनि उजागर गर्दछ । यो अविश्वास विकसित गर्न, बढाउन तथा गतिशील बनाउनका लागि योगदान गर्ने तत्त्वहरूका विषयमा यहाँ चर्चा गरिएको छ:

### २.१.१ आयोगहरूको गठन, दण्डहीनता थप मजबुत

सरकारले सन् २००७ मै मन्त्रपरिषद्को निर्णयमार्फत सत्यनिरूपण तथा मेलमिलाप आयोग गठन गर्ने प्रयास गरेको भए तापनि पीडित तथा समाजका बृहत्तर क्षेत्रबाट यसप्रति गहिरो चिन्ता व्यक्त भएपछि सरकार निर्णय फिर्ता लिन बाध्य भएको थियो । संसदले पारित गरेको ऐनअन्तर्गत आयोग गठन गरिनुपर्ने माग पीडित तथा नागरिक समाजले राखेका थिए; जसले यी आयोगका कार्यादेश र अधिकार निर्धारण गर्नुका साथै यसको स्वतन्त्रता पनि सुनिश्चित गरोस् । छानबिन आयोग ऐनअन्तर्गत विगतमा गठन भएका थुप्रै छानबिन आयोगहरू स्वतन्त्र नभएका तथा कुनै परिणाम नल्याएका जस्ता अनुभवले मुख्यतः यो मागलाई प्रभावित पारेको थियो ।

मानवअधिकार उल्लङ्घनसम्बन्धी आरोपको अनुसन्धान गर्नका लागि नेपालले विगतमा करिब चार दर्जन आयोग गठन गरिसकेको छ ।<sup>९</sup> मानवअधिकार उल्लङ्घनका मुद्दामा अनुसन्धानका लागि दिइने दबावपछि सरकारले प्रायः छानबिन आयोग गठन गर्ने र पीडितहरूलाई आर्थिक क्षतिपूर्ति दिने

निर्णय गर्ने गरेको छ । यस्तो आयोग गठन गर्ने र आर्थिक क्षतिपूर्ति पाउने सम्भावना पीडितहरूले दबावमूलक कार्यक्रमका लागि कति समर्थन बटुल्छन्, सडकमा कति समयसम्म आन्दोलन गर्छन् र कति राजनीतिक समर्थन जुटाउँछन् भन्ने कुरामा निर्भर रहने गरेको छ । एकचोटि गठन भएपछि यस्ता आयोगका प्रतिवेदनहरू खासै प्रकाशित हुँदैनन् र उनीहरूले गरेका सिफारिस बिरलै मात्र कार्यान्वयन हुन्छन् । मूलतः जवाफदेहिताका लागि सार्वजनिक मागलाई निस्तेज तुल्याउन तथा सत्य, न्याय र जवाफदेहिताको माग गर्ने आवाजहरूलाई शान्त पार्न यी आयोगहरूको प्रयोग हुने गरेको छ ।<sup>१०</sup>

यसको प्रमुख उदाहरणका रूपमा रायमाझी आयोग र मल्लिक आयोगलाई लिन सकिन्छ । यी आयोगहरूको कामको विश्लेषण र यी आयोगलाई तत्कालीन सरकारहरूले कसरी व्यवहार गरे भन्ने विषय नै छानबिन आयोग ऐन अन्तर्गत बन्ने आयोगप्रति पीडितहरू तथा नागरिक समाजको अरुचिलाई व्याख्या गर्न पर्याप्त हुन्छ ।

सन् २००६ मा राजनीतिक परिवर्तनलगत्तै दोस्रो जनआन्दोलनका बेलामा भएका मानवअधिकार उल्लङ्घनका घटनाको अनुसन्धानका लागि रायमाझी आयोग गठन गरिएको थियो । द्वन्द्वकालका घटनाको अनुसन्धान गर्ने कार्यादेश यस आयोगलाई थिएन । द्वन्द्वकालका घटनालाई सत्यनिरूपण तथा मेलमिलाप आयोगले सम्बोधन गर्ने अपेक्षा थियो । दोस्रो जनआन्दोलनका बेलामा २४ भन्दा बढी मानिस मारिएका थिए भने सयौं घाइते भएका थिए र स्वेच्छाचारी पक्राउ, थुना र यातनाका थुप्रै घटनाहरूसमेत भएका थिए । केही निश्चित व्यक्तिहरूलाई सार्वजनिक पदबाट निलम्बन गर्न तथा ज्यादतीमा भूमिका रहेका केही व्यक्तिमाथि अभियोजन गर्नुपर्ने सिफारिससहित आयोगले सरकारसमक्ष प्रतिवेदन प्रस्तुत गरेको थियो; तर न त्यो प्रतिवेदन सार्वजनिक गरियो न सिफारिसहरू कार्यान्वयन नै भए ।

रायमाझी आयोगको प्रतिवेदनको नियति पनि त्यसअघिको मल्लिक आयोगको जस्तै रह्यो । सन् १९९० मा बहुदलीय प्रजातन्त्रको पुनर्बहाली लगत्तै गठन गरिएको मल्लिक आयोगले पहिलो जनआन्दोलनका बेलामा भएका मानवअधिकार उल्लङ्घनका आरोपमाथि अनुसन्धान गरेर उल्लङ्घनमा संलग्नलाई कानुनी कारवाही गर्नुपर्ने लगायतका सिफारिस

<sup>९</sup> इन्टरनेसनल कमिसन अफ ज्युरिस्ट्स, 'नेपालका छानबिन आयोग : उपचार नदिने, दण्डहीनता बढाउने' (जुन २०१२) ।

<sup>१०</sup> इन्टरनेसनल कमिसन अफ ज्युरिस्ट्स, 'नेपालका छानबिन आयोग : उपचार नदिने, दण्डहीनता बढाउने' (जुन २०१२) ।

गरेको थियो।<sup>९</sup> तर यस आयोगको सिफारिसलाई पनि कार्यान्वयन नै गरिएन। आन्दोलन दबाउनका लागि सक्रिय व्यक्तिहरू नै पछि सत्तामा आए र तिनले जवाफदेहिताका सबै प्रयासलाई रोके अनि तीमध्ये केही त दोस्रो जनआन्दोलनमा दमन गर्नसमेत सक्रिय रहे।<sup>१०</sup>

हालैका दशकहरूमा जबर्जस्ती बेपत्ताका घटनाको अनुसन्धान गर्न गठित आयोगसमेत गरी यस्ता चार दर्जनभन्दा बढी आयोगको तितो अनुभव रहेकाले पीडित तथा मानवअधिकार रक्षकहरूले संसद्बाट पारित छुट्टै ऐनमार्फत गठित आयोगको परिकल्पना गरेका थिए जसमा आयोगको कार्यादेश, अधिकार र स्वतन्त्रता ऐनले नै सुरक्षित गरोस्, आयोगका प्रतिवेदनहरू सार्वजनिक होऊन् र तिनका कामले पीडितका सन्दर्भमा सत्य, न्याय, परिपूरण पाउने तथा यस्ता घटना नदोहोरिने अधिकार सुनिश्चित गरोस्। तर यो बाटो त्यति सहज रहेन यद्यपि सरकारले अन्ततोगत्वा नयाँ ऐनबमोजिम एक आयोग गठन गर्ने सहमति जनायो।

### २.१.२ कानून मस्यौदा प्रक्रियामा पारदर्शिताको अभाव

सर्वोच्च अदालतले समेत छानबिन आयोग ऐनअन्तर्गत गठित आयोगको स्वतन्त्रतामाथि प्रश्न उठाएपछि सरकारले संसद्बाट पारित ऐनमार्फत आयोग गठन गरिनुपर्ने मागलाई स्वीकार गर्‍यो।<sup>११</sup> सन् २००७ मा सरकारले सङ्क्रमणकालीन न्यायका संयन्त्रहरू गठन गर्नका लागि कानून मस्यौदा गर्न एक समिति गठन गर्‍यो। राजनीतिक दलहरूले मस्यौदा समितिका सदस्यहरू अपारदर्शी ढङ्गाबाट आफैँले छान्ने काम गरे। मस्यौदा गर्ने प्रक्रियालाई गोप्य राखियो। जब मानवअधिकार रक्षकहरूले गोप्य हिसाबले मस्यौदा हेर्न पाए

<sup>९</sup> इन्टरनेसनल कमिसन अफ ज्युरिस्ट्स, 'नेपालका छानबिन आयोग : उपचार नदिने, दण्डहीनता मजबुत पार्ने', (जुन २०१२)।

<sup>१०</sup> इन्टरनेसनल कमिसन अफ ज्युरिस्ट्स, 'नेपालका छानबिन आयोग : उपचार नदिने, दण्डहीनता मजबुत पार्ने', (जुन २०१२)।

<sup>११</sup> अधिवक्ता राजेन्द्रप्रसाद ढकालका तर्फबाट रवीन्द्रप्रसाद ढकाल विरुद्ध नेपाल सरकार, मन्त्रिपरिषद् तथा अन्य। नेपाल कानून पत्रिका, सर्वोच्च अदालत, मुद्दा नं. २०६४, नेपाल ल रिपोर्टर, भोल्थुम ४९, अड्क २, पृष्ठ १६९। राजेन्द्र ढकाल तथा अन्य विरुद्ध नेपाल सरकार, रिट नं. ३५७५, दर्ता मिति: ७ माघ २०५५, सम्माननीय न्यायाधीश खिलराज रेग्मी र सम्माननीय न्यायाधीश कल्याण श्रेष्ठले १७ जेठ २०६३ मा दिएको आदेश।

तब मस्यौदामा उल्लिखित कतिपय व्यवस्थाका कारण उनीहरू आक्रोशित बन्न पुगे। मस्यौदामा 'राजनीतिक उद्देश्य हासिल गर्ने क्रममा भएका अपराध' गर्नेहरूलाई तथा 'आफ्नो कर्तव्य पालनको सिलसिलामा अपराध' गर्नेहरूलाई क्षमादान दिइने प्रस्ताव गरिएको थियो।<sup>१२</sup> पीडित तथा नागरिक समाजले यी प्रावधानहरूबाट विगतका मानवअधिकार उल्लङ्घनमा संलग्न सबैलाई व्यवहारतः क्षमादान सुनिश्चित हुने शङ्का गरे किनकि माओवादीहरूले गरेका सबै अपराधलाई राजनीतिक उद्देश्य हासिल गर्ने क्रममा भएका अपराध मानिने र सुरक्षाकर्मीले गरेका अपराधलाई कर्तव्यपालनको सिलसिलामा भएका अपराध मानिने अवस्था थियो।<sup>१३</sup>

सरकारका यस्ता प्रयासका कारण पीडित र नागरिक समाजले प्रस्तावित कानुनी मस्यौदा सूक्ष्म ढङ्गले निरीक्षण गर्न थाले किनकि यी कानूनअन्तर्गत बन्ने संयन्त्रहरू दण्डहीनताका लागि प्रयोग हुनसक्ने आशङ्का उनीहरूमा थियो।

बृहत्तर चिन्ता र सरोकारपछि शान्ति तथा पुनर्निर्माण मन्त्रालयले विधेयकमा परामर्शका लागि सहमति जनायो। सन् २००९ मा मस्यौदा विधेयकमाथि छलफल गर्न १९ चरणका परामर्शहरू गरिए। पीडित, नागरिक समाज तथा संयुक्त राष्ट्रसङ्घीय मानवअधिकार उच्चायुक्तको कार्यालयले यी परामर्शलाई सहयोग गरे र यस प्रक्रियामा सकारात्मक रूपले सहभागीसमेत भए। उन्नाईस चरणका परामर्शपछि मन्त्रालयले मस्यौदालाई अन्तिम रूप दिनका लागि काठमाडौँमा एक उच्चस्तरीय बैठक आयोजना गर्‍यो (त्यसमा एड्भोकेसी फोरमलाई बोलाइएको थियो र संस्थाका निर्देशकले बैठकमा भाग लिएका थिए)।

सङ्क्रमणकालीन न्यायका संयन्त्र निर्माण गर्ने कानून कम जटिल कुरा थिएन। राजनीतिक दलहरू यस्तो अप्ठ्यारो राजनीतिक विषयमा सम्झौता गरिरहेको र देशमा विद्यमान शक्ति सन्तुलन तथा विश्वव्यापी कानुनी विकासक्रमको अवस्थालाई विचार गर्दै आयोगहरूले सत्य अन्वेषण प्रक्रियामा ध्यान दिने तथा परिपूरण र सुधारका सिफारिस गर्ने अनि कम

<sup>१२</sup> मन्दिरा शर्मा, 'नेपालमा सङ्क्रमणकालीन न्याय कम महत्त्व, आंशिक शान्ति, दीपक थापा र अलेक्जेन्डर राम्सबोधम, दुई कदम अगाडि, एक कदम पछाडि नेपालको शान्ति प्रक्रिया, (कान्सल्लिएसन रिसोर्स, अड्क २६, मार्च २०१७)।

<sup>१३</sup> मन्दिरा शर्मा, 'नेपालमा सङ्क्रमणकालीन न्याय कम महत्त्व, आंशिक शान्ति, दीपक थापा र अलेक्जेन्डर राम्सबोधम, दुई कदम अगाडि, एक कदम पछाडि नेपालको शान्ति प्रक्रिया, (कान्सल्लिएसन रिसोर्स, अड्क २६, मार्च २०१७)।

गम्भीर प्रकृतिका अपराधमा क्षमादान दिने र मध्यस्थता गर्ने गराउने वातावरण बनाउने सहमति बन्यो । चार किसिमका गम्भीर उल्लङ्घन (हत्या, जबरजस्ती बेपत्ता, यातना र बलात्कार तथा महिलाविरुद्ध यौन हिंसा) मा क्षमादानको सिफारिस गर्ने कार्यादेश आयोगहरूसँग नहुने सहमति पनि गरियो । यी अपराधको हकमा अभियोजन प्रक्रिया सुरु गर्ने सहमति भयो ।<sup>१४</sup>

नागरिक समाज र राष्ट्रसङ्घीय मानवअधिकार उच्चायुक्तको कार्यालयले अन्य विषयका अलावा परिपूरणका सर्त र अभियोजन गरिने मानवअधिकार उल्लङ्घनका घटनाको वर्गीकरणका विषयमा केही असहमति व्यक्त गरेका भए पनि विधेयकको समर्थन गरेका थिए किनकि यो एक प्रक्रियाको परिणाम थियो । विधेयकलाई संसद्मा पेश गरिएपछि त्यसमा सुधारका लागि सुझाव दिने अवसर जनताले पाउने आशा पनि उनीहरूले गरेका थिए । दुई विधेयक (सत्यनिरूपण तथा मेलमिलाप आयोगका र बेपत्ता पारिएका व्यक्तिको छानबिन आयोग) सन् २०१० को फेब्रुअरी महिनामा संसद्मा पेश गरियो । प्रत्येक विधेयकमा सांसदहरूले १०० भन्दा बढी संशोधन प्रस्ताव दर्ता गरे । यस्ता विषयमा समर्थन गर्ने सांसदमार्फत धेरै पीडित तथा नागरिक समाजका सङ्गठनहरू आफ्नो चासो प्रस्तुत गर्न सक्रिय रहे । तर दुर्भाग्यवश यी विधेयकहरू कानूनका रूपमा पारित गरिएनन् ।

### २.१.३ संसद्बाट विधेयक फिर्ता तथा अध्यादेश

यी विधेयकहरू संसद्मा विचाराधीन रहेको अवस्थामै सन् २०१२ को मे महिनामा संसद् विघटन भयो । दोस्रोपटक संविधानसभाको निर्वाचनका लागि यसो गरिएको थियो । डा. बाबुराम भट्टराईको नेतृत्वमा रहेको सरकारले संसद्मा विचाराधीन विधेयकलाई हतारहतार फिर्ता लियो र त्यसको साटो २०६९ चैत १ मा सत्यनिरूपण तथा मेलमिलाप आयोगसम्बन्धी एक अध्यादेश प्रस्तुत गर्‍यो । अध्यादेशको विषयवस्तु संसद्मा पेश गरिएको विधेयकसँग मिल्दोजुल्दो रहेको भनी दाबी गरिए पनि पीडित र नागरिक समाजले अध्यादेशमा भएका चार किसिमका अपराधमा क्षमादानको

सिफारिस गर्न नमिल्ने सत्यनिरूपण तथा मेलमिलाप आयोगको कार्यादेशसम्बन्धी प्रावधान हटाइएको तुरुन्तै जानकारी पाए । साथै पीडित र नागरिक समाजले यस अध्यादेशको उद्देश्य सबै किसिमका अपराधमा क्षमादान गराउनु रहेको शङ्का गरे ।

नागरिक समाजको सहायतामा पीडितहरूले अध्यादेशविरुद्ध सर्वोच्च अदालतमा २०६९ चैत ११ मा रिट निवेदन दर्ता गरे ।<sup>१५</sup> यस अध्यादेशले पीडितको अधिकार कुण्ठित गरेको निष्कर्ष निकाल्दै सर्वोच्च अदालतले सङ्क्रमणकालीन न्यायको कानुनी संरचना बनाउँदा पालना गर्नुपर्ने निम्नानुसारका केही सिद्धान्तहरू निर्देशित गर्‍यो:<sup>१६</sup>

- (क) विज्ञ टोलीको सहायता लिएर विधेयक मस्यौदा गर्नु;
- (ख) सरोकारवाला, विशेष गरी पीडितसँगको बृहत्तर परामर्शपछि सत्यनिरूपण तथा मेलमिलाप आयोग गठन गर्नु;
- (ग) मानवअधिकारका जघन्य उल्लङ्घनका घटनामा आममाफी, क्षमादान र मुद्दा फिर्ता लिने कार्यलाई नियन्त्रण गर्नु;
- (घ) यातना र जबरजस्ती बेपत्ताजस्ता जघन्य मानवअधिकार उल्लङ्घनलाई फौजदारी अपराध बनाउनका लागि कानून बनाउनु;
- (ङ) पीडितहरूलाई प्रभावकारी परिपूरण दिनु;
- (च) क्षमादान दिन वा क्षमादान र मध्यस्थता गर्न सकिने मुद्दामा मध्यस्थता गर्नका लागि पीडितको अनिवार्य सम्मतिको सुनिश्चितता गर्नु ।<sup>१७</sup>

<sup>१५</sup> सुमन अधिकारी तथा अन्य विरुद्ध नेपाल सरकार, २०६९ सालको रिट नं. ००५८, २०६९ सालको रिट नं. ००५७ ।

<sup>१६</sup> जुरी नेपालका तर्फबाट माधवकुमार बस्नेत तथा अन्य विरुद्ध नेपाल सरकार, २०६९ सालको रिट नं. ००५८, २०६९ सालको रिट नं. ००५७ ।

<sup>१७</sup> रवीन्द्र ढकाल, जुरी नेपाल, सुमन अधिकारी ।

<sup>१४</sup> एडभोकेसी फोरम, विशेष जानकारीपत्र, चौबाटोमा सङ्क्रमणकालीन न्याय, जनवरी २०१४ । <http://www.advocacyforum.org/downloads/pdf/publications/tj/transitional-justice-at-crossroads-2014.pdf>.

## २.१.४ अदालतका आदेशको अवज्ञा

एकपछि अर्को सरकारहरूले सर्वोच्च अदालतको निर्देशन तथा सङ्क्रमणकालीन न्यायसँग सम्बन्धित अन्य निर्णय तथा आदेशलाई बेवास्ता गर्दै आएका छन् ।

यसका साथसाथै सङ्क्रमणकालीन न्याय प्रक्रिया गठन गर्ने कार्यमा कुनै प्रगति नहुँदा मानवअधिकार रक्षकहरूले फौजदारी न्याय प्रणालीअन्तर्गत अदालतमा मुद्दा दायर गर्न पीडितहरूलाई कानुनी सहायता गर्न थाले । त्यस क्रममा उनीहरूले सङ्क्रमणकालीन न्याय प्रक्रियाका कानुनी पक्षमा अदालतहरूलाई संलग्न गराउने रणनीतिसमेत बनाए ।

तत्कालीन कानूनअन्तर्गत द्वन्द्वका बेलामा गरिएका यातना र जबरजस्ती बेपत्ताजस्ता थुप्रै उल्लङ्घनलाई फौजदारी अपराध नबनाइएको भए पनि हत्या फौजदारी अपराध नै थियो र छ । द्वन्द्वमा हत्या गरिएका व्यक्तिका परिवारका सदस्यहरूलाई एडभोकेसी फोरमले फौजदारी अनुसन्धानको माग गर्दै उजुरी दर्ता गर्नका लागि कानुनी सहायता गर्‍यो । यस्तै प्रकृतिको एक मुद्दा देवी सुनुवारले दर्ता गराइन् । उनी गैरकानुनी रूपमा पक्राउ परेर पाँचखाल सैन्य ब्यारेकमा हिरासतमा राखिएकी, जबरजस्ती बेपत्ता बनाइएकी र यातना दिएर मारिएकी १५ वर्षीया किशोरी मैना सुनुवारकी आमा हुन् ।<sup>१८</sup>

विभिन्न राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय सङ्गठनहरूको संयुक्त प्रयासका कारण यो मुद्दाले उल्लेख्य सार्वजनिक ध्यानाकर्षण गर्‍यो; जसको परिणामस्वरूप मैनाको भौतिक अवशेष उत्खनन गरियो र अभियोजनकर्ताले घटनामा संलग्न चार सैन्य अधिकारीविरुद्ध हत्याको अभियोगअन्तर्गत काभ्रे जिल्ला अदालतमा मुद्दा दर्ता गरे ।<sup>१९</sup>

लामो समयसम्म अनुसन्धानमा कुनै प्रगति नभएपछि प्रहरी र अभियोजनकर्ताको भूमिकाविरुद्ध सर्वोच्च अदालतमा अर्को रिट निवेदन दर्ता गरियो । त्यसमाथि सुनुवाइ गर्दै सर्वोच्च अदालतले प्रहरी अनुसन्धान निश्चित समयभित्र पूरा गर्न आदेश दिनुका साथै पछि मुद्दा दर्ता गर्ने अन्य पीडितहरूलाई

पनि उपयोगी हुने अनेकौँ सिद्धान्त प्रतिपादन गर्‍यो । ती सिद्धान्तमा देहायका कुरासमेत संलग्न छन्:

- गैरसैनिक नागरिकको हत्यासम्बन्धी मुद्दामा सैनिक अदालतको क्षेत्राधिकार लागु हुँदैन;
- सङ्क्रमणकालीन न्यायले फौजदारी न्याय प्रणालीलाई प्रतिस्थापन गर्दैन, बरु त्यसलाई सहयोग गर्छ;
- भविष्यमा गठन हुने सङ्क्रमणकालीन न्याय संयन्त्रहरूले न्याय दिनेछन् भन्ने जिकिर लिएर पीडितहरूलाई न्यायबाट वञ्चित गर्न सकिँदैन;
- हत्याजस्ता द्वन्द्वकालीन मानवअधिकार उल्लङ्घनका घटनामा प्रमाण उपलब्ध भएमा प्रहरी र अभियोजनकर्तामा अनुसन्धान र अभियोजन गर्ने दायित्व हुन्छ ।<sup>२०</sup>

मैनाको मुद्दामा स्थापित यो विधिशास्त्रमा टेकेर अन्य धेरै पीडित परिवारले पनि प्रहरीसमक्ष फौजदारी अनुसन्धानको माग राख्दै उजुरी दर्ता गरे । यीमध्ये धेरै मुद्दामा सर्वोच्च अदालतले थुप्रै महत्त्वपूर्ण निर्णय गरेको छ । यति हुँदाहुँदै पनि सरकार र सार्वजनिक अधिकारीहरूले अदालतका निर्णयको अवज्ञा गर्दै द्वन्द्वकालका मुद्दामा अनुसन्धान गर्न अस्वीकार गरिरहेको अवस्था छ । द्वन्द्वकालका र त्यसपछिका मानवअधिकार उल्लङ्घनका घटनाका सम्बन्धमा यो समस्याग्रस्त स्थिति अहिले पनि रहेको छ ।

काभ्रे जिल्ला अदालतले मैना सुनुवारको हत्यामा संलग्न चार सैन्य अधिकृतविरुद्ध पक्राउपुर्जा सन् २००८ को जनवरी महिनामै जारी गरिसकेको भए पनि उनीहरूमध्ये कसैलाई पनि पक्राउ गरिएन । सेना र आरोपित पीडकहरूको सहयोग पाउने वषौँको असफल प्रयासपछि काभ्रे जिल्ला अदालतले सन् २०१७ को अप्रिल महिनामा प्रचलित कानुनी प्रक्रिया अपनाएर पुर्पक्ष गर्दै ती अधिकृतलाई उनीहरूको अनुपस्थितिमै हत्याका लागि अभियुक्त ठहर गर्‍यो ।<sup>२१</sup> तर उनीहरूलाई अझै पनि पक्राउ गरिएको छैन र अदालतको आदेश कार्यान्वयन गरिएको छैन ।

<sup>१८</sup> एडभोकेसी फोरम, मैना सुनुवार : तथ्यलाई आख्यानबाट छुट्टयाउँदा, २०१० । <http://advocacyforum.org/downloads/pdf/publications/maina-english.pdf>

<sup>१९</sup> एडभोकेसी फोरम, मैना सुनुवार : तथ्यलाई आख्यानबाट छुट्टयाउँदा, २०१० । <http://advocacyforum.org/downloads/pdf/publications/maina-english.pdf>; accessed 20 January 2019.

<sup>२०</sup> एडभोकेसी फोरम, मैना सुनुवार : तथ्यलाई आख्यानबाट छुट्टयाउँदा, २०१० । <http://advocacyforum.org/downloads/pdf/publications/maina-english.pdf>; accessed 20 January 2019

<sup>२१</sup> <http://www.advocacyforum.org/news/2017/04/maina.php>

सरकारले अदालतको आदेशलाई समेत पालन नगरेपछि केही पीडितहरूलाई संयुक्त राष्ट्रसङ्घको मानवअधिकार समितिसमक्ष उजुरी लिएर जानका लागि एडभोकेसी फोरमले कानुनी सहयोग गरेको छ । मानवअधिकार समितिसमक्ष (नेपाल पक्षराष्ट्र रहेको मानवअधिकार महासन्धिमध्ये एक) नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय अनुबन्धअन्तर्गत एक दर्जनभन्दा बढी उजुरी दर्ता गरिएको छ । नेपाल सरकारले अनुबन्धका थुप्रै प्रावधानहरूको उल्लङ्घन गरेको धारणा समितिले प्रस्तुत गरेको छ र गम्भीर उल्लङ्घनमा अभियोजनसहित पीडितलाई प्रभावकारी उपचार उपलब्ध गराउनका लागि काम गर्ने दायित्व पनि सरकारको हुने धारणा प्रस्तुत गरेको छ ।<sup>२२</sup> सरकारले सङ्क्रमणकालीन न्याय संयन्त्रबाट यस्ता प्रभावकारी उपचारको सुनिश्चितता गराउने भन्दै संयुक्त राष्ट्रसङ्घसमक्ष लगातार प्रतिबद्धता जाहेर गरेको भए पनि यी मुद्दाहरूमा समितिले ग्रहण गरेका धारणाको कार्यान्वयनका लागि केही ठोस कदम चालिएको छैन ।<sup>२३</sup>

### २.१.५ अपारदर्शिताको पुनरावृत्ति, ऐन पारित

अध्यादेशका विषयमा सर्वोच्च अदालतले दिएको आदेश तथा सङ्क्रमणकालीन न्यायसँग सम्बन्धित विषयमा अनेकौं सिद्धान्तपछि, सरकारले सङ्क्रमणकालीन न्यायका लागि आधार तयार पार्ने विषयमा स्पष्टताका साथ आफ्नो दायित्व आत्मसात् गरी सत्यनिरूपण तथा मेलमिलाप आयोगसम्बन्धी नयाँ कानूनको मस्यौदा गर्छ, भन्ने आशा गरिएको थियो ।

सर्वोच्च अदालतको एक आदेशमा यस क्षेत्रमा काम गरिरहेका विज्ञहरूको सहायता लिई तथा सरोकारवालाहरूसँग परामर्श गरी कानूनको मस्यौदा गर्न भनेकाले पीडित र नागरिक समाजले यस्तो प्रक्रियाको माग राख्न थाले । सन् २०१४ को

<sup>२२</sup> गिरी विरुद्ध नेपाल संयुक्त राष्ट्रसङ्घ, निवेदन नं. १७६१/२००८, नागरिक तथा राजनीतिक अधिकार/सी/१०१/डी/१७६१/२००८ (२००८), शर्मा विरुद्ध नेपाल संयुक्त राष्ट्रसङ्घ, निवेदन नं. १४६९/२००६, नागरिक तथा राजनीतिक अधिकार/सी/९४/डी/१४६९/२००६(२००६), देव बहादुर महर्जन विरुद्ध नेपाल संयुक्त राष्ट्रसङ्घ, निवेदन नं. १८६३/२००९, नागरिक तथा राजनीतिक अधिकार/सी/१०५/डी/१८६३/२००९ । देव बहादुर महर्जन विरुद्ध नेपाल संयुक्त राष्ट्रसङ्घ, निवेदन नं. १८६३/२००९, नागरिक तथा राजनीतिक अधिकार/सी/१०५/डी/१८६३/२००९ ।

<sup>२३</sup> थप जानकारीका लागि हेर्नुहोस् <http://realrightsnow.org/en/campaign/>

मार्च महिनामा शान्ति तथा पुनर्निर्माण मन्त्रालयले सर्वोच्च अदालतको निर्णयलाई ध्यानमा राखेर सङ्क्रमणकालीन न्याय संयन्त्रहरूका लागि विधेयक मस्यौदा गर्न 'विज्ञहरू' को एक समिति गठन गर्‍यो ।<sup>२४</sup> निकै कम समय दिइएको भए पनि यस समितिले २ अप्रिल २०१४ मा शान्ति तथा पुनर्निर्माण मन्त्रालयसमक्ष एक मस्यौदा विधेयक बुझायो र त्यसमा बृहत्तर छलफलको अपेक्षा राख्यो ।

पीडित र नागरिक समाजले परामर्शको प्रतीक्षा गरिरहेका भए पनि सरकारबाट (समितिले प्रस्तुत गरेको भन्दा भिन्नै) एक विधेयक अचानक संसद्मा पेस गरियो । राजनीतिक दलहरूले सर्वसम्मतिमा यस विधेयकको मस्यौदा तयार पारेको भनी सञ्चारमाध्यमहरूबाट समाचार सम्प्रेषण गरियो । कुनै पनि सांसदलाई विधेयकमाथि टिप्पणी गर्न दिइएन भने पीडित र नागरिक समाजको भूमिका तथा मागलाई पनि बेवास्ता गरियो । विधेयकविरुद्ध सांसदहरूले आवाज नउठाऊन् भनी दलहरूले ढिक्का जारी गरे र द्रुत प्रक्रिया अपनाएर यसलाई पारित गरे । २०७१ वैशाख १२ को मध्यरातमा विधेयकलाई ऐनका रूपमा पारित गरियो र बेपत्ता छानबिन आयोग एवम् सत्यनिरूपण तथा मेलमिलाप आयोग ऐन २०७१ नाम दिइयो । त्यसअन्तर्गत हाल विद्यमान दुईवटा आयोग गठन गरियो ।

सरकार र राजनीतिक दलहरूबाट धोका पाएको अनुभव गर्दै पीडित तथा मानवअधिकार रक्षकहरूले ऐनमा रहेका अनेकौं दफामा आपत्ति जनाउँदै सर्वोच्च अदालतमा रिट निवेदन दायर गरे । पीडितहरू, राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय नागरिक समाजका सङ्गठनहरू र मानवअधिकार उच्चायुक्तको कार्यालयले सर्वोच्च अदालतबाट रिट निवेदनउपर फैसला नआउन्जेल सरकारलाई आयोगहरू गठन नगर्न अनुरोध गरे । देशका अग्रणी मानवअधिकार सङ्गठनहरू तथा मानवअधिकार उच्चायुक्तको कार्यालयले ऐनका केही दफाले नेपालको संविधान र अन्तर्राष्ट्रिय मानवअधिकार प्रतिबद्धताको उल्लङ्घन गरेकाले आयोगलाई समर्थन गर्न नसकिने भन्दै असमर्थता व्यक्त गरे । उनीहरूले सरकारलाई अदालतको फैसला नआउन्जेलसम्म आयोग गठन नगर्नसमेत अनुरोध गरे,<sup>२५</sup> तर

<sup>२४</sup> सर्वोच्च अदालतको फैसला कार्यान्वयन गर्न तथा १० दिनभित्र कानुनी संरचनाका विषयमा सरकारलाई सिफारिस गर्न सरकारले पीडितहरूको समूहलाई समावेश गरेर ११ सदस्यीय 'कार्यदल' गठन गर्‍यो ।

<sup>२५</sup> 'मानवअधिकार उच्चायुक्तको कार्यालय, प्राविधिक टिपोट, 'बेपत्ता पारिएका व्यक्तिको छानबिन, सत्यनिरूपण तथा मेलमिलाप आयोगसम्बन्धी नेपाल ऐन, २०७१' ।

सरकारले त्यस्ता अनुरोधलाई बेवास्ता गर्दै फेब्रुअरी २०१५ मा आयोग गठन गर्‍यो । फेब्रुअरीको अन्त्यतिर सर्वोच्च अदालतले ऐनका केही दफाले सर्वोच्चका अधिल्ला फैसला, संविधान र नेपालको अन्तर्राष्ट्रिय दायित्वको उल्लङ्घन गरेको फैसला गर्‍यो ।<sup>२६</sup>

सर्वोच्च अदालतले समस्याग्रस्त भनी निक्कौल गरेका यी प्रावधानको विश्लेषण गर्नु जरूरी छ; किनकि नयाँ संशोधन विधेयकको प्रस्तावित मस्यौदाका केही विषयवस्तुसँग पनि यी सम्बन्धित छन् र विधेयकमाथि हुने बहसलाई यिनले प्रभावित पारिरहेका छन् ।

मेलमिलाप/मध्यस्थता : ऐनको दफा २२ ले आयोगलाई पीडित र पीडकका बीचमा मध्यस्थता गर्ने अधिकार प्रदान गरेको छ । यसअनुसार, कुनै पीडक वा पीडितले मध्यस्थताका लागि आयोगसमक्ष निवेदन दिएमा आयोगले उनीहरूबीच मेलमिलापका लागि प्रबन्ध गर्न सक्छ ।<sup>२७</sup> मध्यस्थताको प्रबन्ध गर्ने क्रममा आयोगले आरोपित पीडकलाई पीडितसँग क्षमा माग्न लगाउन सक्छ<sup>२८</sup> र पीडितले बेहोर्नुपरेको क्षतिको क्षतिपूर्ति आरोपित पीडकबाट भराउन लगाउन सक्छ ।<sup>२९</sup>

सर्वोच्च अदालतसमक्ष दायर निवेदनमा यस प्रावधानले पीडितहरू जोखिममा रहने र पीडितमाथि दबाव सृजना हुनसक्ने प्रश्न पीडितहरूले उठाए; किनकि समाजमा शक्तिको सन्तुलन यस्तो स्थितिमा छ, जहाँ पीडकहरू सरकारमा छन् र अति नै शक्तिशाली निकायमा उनीहरूको प्रभाव छ । मानवअधिकार उच्चायुक्तको कार्यालयले पनि यी प्रावधानउपर गम्भीर चिन्ता व्यक्त गरेको थियो । सङ्क्रमणकालीन न्यायको सन्दर्भमा मेलमिलापको उपयोगलाई उसले स्वीकार गरेको भए पनि ऐनले प्रस्ताव गरेबमोजिम गम्भीर उल्लङ्घनका मुद्दामा समेत मेलमिलाप गराउने प्रावधान समस्याग्रस्त र अनुपयुक्त रहेको उसको ठहर छ ।<sup>३०</sup>

यसमा थप कुरा के पनि उजागर गरियो भने दफा २२ लाई ऐनका अन्य दफा, जस्तै: दफा २९ सँग जोडेर अध्ययन

<sup>२६</sup> सुमन अधिकारी तथा अन्य विरुद्ध प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद् र अन्य, ०७०-इब्ल्यूएस-००५० ।

<sup>२७</sup> सत्यनिरूपण तथा मेलमिलाप आयोग ऐन, दफा २२.१ ।

<sup>२८</sup> सत्यनिरूपण तथा मेलमिलाप आयोग ऐन, दफा २२.२ ।

<sup>२९</sup> सत्यनिरूपण तथा मेलमिलाप आयोग ऐन, दफा २२.३ ।

<sup>३०</sup> 'मानवअधिकार उच्चायुक्तको कार्यालय प्राविधिक टिपोट, 'बेपत्ता पारिएका व्यक्तिको छानबिन, सत्यनिरूपण तथा मेलमिलाप आयोगसम्बन्धी नेपाल ऐन २०७१' । नं. ३, पृष्ठ ५

गर्दा यसले पीडकहरूलाई दण्डहीनताको अवसर दिन्छ । दफा २९ अनुसार, मुद्दाहरू मेलमिलापमा गएमा आयोगले अभियोजनको सिफारिस गर्ने छैन । पीडकहरूलाई अप्रत्यक्ष रूपमा दण्डहीनताको अवसर दिनु र वास्तवमा भन्ने हो भने आरोपित पीडकले पीडितलाई मेलमिलापका लागि दबाव दिन उत्प्रेरित गर्नु यस प्रावधानको उद्देश्य रहेको पीडितहरूले बुझे ।<sup>३१</sup>

ऐनका सम्बन्धमा पीडितहरूका यी चिन्तामाथि बोल्दै सर्वोच्च अदालतले पीडितहरूमाथि मेलमिलापको दबाव थोपर्न नमिल्ने तथा उनीहरूको इच्छा र सहमतिबेगर गर्न नहुने उल्लेख गर्‍यो ।<sup>३२</sup> मानवअधिकारका गम्भीर उल्लङ्घनहरूमा संलग्न पीडकहरूलाई फौजदारी दायित्वबाट मुक्त गर्ने साधनका रूपमा यसलाई प्रयोग गर्न नमिल्ने अदालतको निष्कर्ष रह्यो ।<sup>३३</sup> अदालतको फैसलाले मध्यस्थता गर्ने आयोगहरूको अधिकारलाई साङ्गोपाङ्ग रूपमा नरोकेको भए पनि मानवअधिकारका गम्भीर उल्लङ्घनका सम्बन्धमा उसको अधिकारलाई सीमित भने गरेको छ ।

क्षमादान : क्षमादान सङ्क्रमणकालीन न्याय प्रक्रियाको सबभन्दा बढी विवादित विषयमध्ये एक हो । पीडितहरूले ऐनमा रहेको क्षमादानसम्बन्धी प्रावधानलाई चुनौती दिए । ऐनले आयोगलाई बलात्कारको मुद्दाबाहेक अन्य सबैमा क्षमादानको सिफारिस गर्न सक्ने अधिकार दिन्छ ।<sup>३४</sup> ऐनको दफा २५ अनुसार क्षमादानका लागि कुनै निवेदन पर्न आएमा आयोगले त्यस्तो पीडकलाई क्षमादान गर्ने सम्बन्धमा पीडितको

<sup>३१</sup> सुमन अधिकारी तथा अन्य विरुद्ध प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद् र अन्य, ०७०-इब्ल्यूएस-००५०, पृष्ठ ७९ । , सर्वोच्च अदालतले देहायको धारा नेपालको अन्तर्राष्ट्रिय दायित्व र संविधानसँग विरोधाभास भएकोले धारा बदर गर्न घोषणा गर्‍यो । मेलमिलाप जबर्जस्ती लादन सकिन्न । पीडितको आत्मसम्मानमा ठेस लाग्ने वा चोट पुग्ने गरी मेलमिलाप हुनु हुँदैन । यथार्थमा मेलमिलापको प्रक्रियालाई पीडित स्वयंले उत्प्रेरित वा आमन्त्रित गरेको अवस्थामा मात्र यसको सार्थकता सिद्ध हुन सक्दछ । यसका अतिरिक्त मेलमिलाप गम्भीर मानवअधिकार उल्लङ्घनका दोषीहरूलाई आममाफी दिने माध्यमका रूपमा प्रयोग हुन सक्दैन र हुनु हुँदैन भन्ने पनि स्पष्ट छ ।

<sup>३२</sup> सुमन अधिकारी तथा अन्य विरुद्ध प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद् र अन्य, ०७०-इब्ल्यूएस-००५०, पृष्ठ ७९ ।

<sup>३३</sup> सुमन अधिकारी तथा अन्य विरुद्ध प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद् र अन्य, ०७०-इब्ल्यूएस-००५०, पृष्ठ ७९ ।

<sup>३४</sup> सत्यनिरूपण तथा मेलमिलाप आयोग ऐन, दफा २६ (२) ।

सहमति, असहमति र घटनाको गम्भीरतासमेत विचार गरी क्षमादानको सिफारिस गर्ने निर्णय गर्नुपर्नेछ।<sup>३५</sup>

क्षमादानको यो दफालाई चुनौती दिँदै पीडितहरूले यसबाट क्षमादान गर्नका लागि पीडितको अनिवार्य सहमति आवश्यक हुने भनी सर्वोच्च अदालतले यसअघि दिएको आदेशको उल्लङ्घन हुनुका साथै कानूनको नजरमा समानता हुने पीडितको अधिकार<sup>३६</sup> र उनीहरूको प्रभावकारी उपचारको अधिकार<sup>३७</sup> को पनि उल्लङ्घन हुने जिकिर गरे। केही व्यक्तिहरू द्वन्द्वका दौरान जघन्य उल्लङ्घनको सिकार भए भन्दैमा सरकारले पीडितहरूको संवैधानिक अधिकार हनन गर्न र भिन्न हिसाबले व्यवहार गर्न मिल्दैन भन्ने उनीहरूले जिकिर गरे।<sup>३८</sup>

मानवअधिकार उल्लङ्घनका जघन्य मुद्दामा अभियोजन गर्ने दायित्व राज्यको हुने हुँदा<sup>३९</sup> त्यस्ता जघन्य अपराधमा क्षमादानको अनुमति दिन नमिल्ने, क्षमादानले प्रभावकारी उपचार पाउने पीडितको अधिकारमा बाधा पुऱ्याउने<sup>४०</sup> सर्वोच्च अदालतको जिकिर रह्यो। यसको आधारमा सर्वोच्च अदालतले ऐनमा रहेको क्षमादानको प्रावधानले संविधानका साथै सर्वोच्च अदालतले प्रतिपादन गरेको विधिशास्त्रलाई समेत उल्लङ्घन गरेको निष्कर्ष निकाल्यो।<sup>४१</sup> मानवअधिकार उच्चायुक्तको कार्यालयले पनि समय समयमा क्षमादानको प्रयोगका सम्बन्धमा अन्तर्राष्ट्रिय कानूनले निर्धारण गरेको सीमिततालाई उजागर गर्दै आइरहेको छ। कम गम्भीर प्रकृतिका अपराधमा अन्तर्राष्ट्रिय कानूनले क्षमादानलाई स्वीकार गरेको भए पनि अन्तर्राष्ट्रिय अपराध र गैरन्यायिक हत्या, यातना, जबर्जस्ती बेपत्ता, यौन दुर्व्यहार र बलात्कार लगायतका मानवअधिकारका जघन्य उल्लङ्घनमा क्षमादान ग्राह्य मान्दैनन्।<sup>४२</sup>

<sup>३५</sup> सत्यनिरूपण तथा मेलमिलाप आयोग, दफा २५ (५)।

<sup>३६</sup> नेपालको अन्तरिम संविधान, धारा १३।

<sup>३७</sup> नेपालको अन्तरिम संविधान, धारा २४.९।

<sup>३८</sup> सुमन अधिकारी तथा अन्य विरुद्ध प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद् र अन्य, ०७०-इब्ल्यूएस-००५०, पृष्ठ ८१।

<sup>३९</sup> सुमन अधिकारी तथा अन्य विरुद्ध प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद् र अन्य, ०७०-इब्ल्यूएस-००५०, पृष्ठ ८०।

<sup>४०</sup> सुमन अधिकारी तथा अन्य विरुद्ध प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद् र अन्य, ०७०-इब्ल्यूएस-००५०, पृष्ठ ८२।

<sup>४१</sup> सुमन अधिकारी तथा अन्य विरुद्ध प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद् र अन्य, ०७०-इब्ल्यूएस-००५०, पृष्ठ ८३।

<sup>४२</sup> 'द्वन्द्वोत्तर राज्य क्षमादान विधिको शासनका साधन', (मानवअधिकार उच्चायुक्तको कार्यालय, २००९)।

अभियोजनको अप्रत्यक्ष बाटो : सत्यनिरूपण तथा मेलमिलाप आयोगको काम अभियोजनसँग कसरी जोडिन्छ भन्ने विषयलाई पनि पीडितहरूले चुनौती दिएका थिए। दफा २९ मा लेखिएको छ : मानव अधिकारको गम्भीर उल्लङ्घनको आरोपमा दोषी देखिएको पीडकउपर मुद्दा चलाउन आयोगबाट नेपाल सरकारसमक्ष सिफारिस भएमा मन्त्रालयले त्यस्तो पीडकउपर मुद्दा चलाउन महान्यायाधिवक्तासमक्ष लेखी पठाउनु पर्नेछ। मन्त्रालयबाट मुद्दा चलाउन लेखी आएमा महान्यायाधिवक्ता वा निजले तोकेको सरकारी वकिलले त्यस्तो पीडकउपर मुद्दा चल्ने वा नचल्ने सम्बन्धमा निर्णय गर्नेछ।<sup>४३</sup> यसरी मन्त्रालयलाई बीचमा भूमिका दिँदा उसले महान्यायाधिवक्तालाई अभियोजनका लागि सिफारिस नगर्न सक्छ।<sup>४४</sup> यो प्रावधान राखिएकाले यस आयोगको नियति पनि पूर्ववर्ती मल्लिक आयोग र रायमाभी आयोगकै जस्तो हुने पीडितहरूको शङ्का रह्यो। ती आयोगका सिफारिसलाई कहिल्यै कार्यान्वयन गरिएन।

कुनै पनि मुद्दा चल्ने/नचल्ने विषयमा निर्णय गर्ने महान्यायाधिवक्ताको स्वविवेकीय अधिकारलाई सर्वोच्च अदालतले स्वीकार गरेको छ तर आयोग र अदालतका बीचमा मन्त्रालयको उपस्थितिले अनावश्यक बाधा सृजना गर्ने र पीडितहरूमा शङ्का पनि जन्माउने देखिएकाले यो प्रावधानलाई संशोधन गर्न आदेश दियो ताकि सत्यनिरूपण तथा मेलमिलाप आयोगले अभियोजनको सिफारिस गरेर महान्यायाधिवक्तालाई सिधै प्रमाण पठाउन सकोस्। यसरी सर्वोच्च अदालतले अध्यादेशविरुद्ध परेको रिटमा क्षमादान, मध्यस्थता र मेलमिलापको प्रयोगलगायतका विषयलाई नियन्त्रित गर्न प्रस्तुत गरेका केही प्रावधानहरूलाई थप सुदृढ बनायो।

सन् २०१३ को फेब्रुअरी महिनामा सर्वोच्च अदालतले दिएको आदेशको पनि चार वर्ष बितिसकेको छ। यति लामो समय बितिसक्दा पनि ऐन संशोधन नगरिनुले यी विषयवस्तुहरूको जटिलताका साथै आयोगलाई समर्थन र सहयोग गर्ने राजनीतिक इच्छाको कमीलाई पनि उजागर गर्छ। सरकारले सत्यनिरूपण तथा मेलमिलाप आयोग ऐनको संशोधन गर्ने क्रममा पीडितका यी सरोकार र सर्वोच्च अदालतका आदेशहरूलाई विचार गरिनुपर्छ ताकि पीडित, नागरिक समाज र सरकारबीचको अविश्वासलाई गहिरो बनाउने विगतका गल्तीहरू नदोहोरिऊन्।

<sup>४३</sup> सत्यनिरूपण तथा मेलमिलाप आयोग ऐन, दफा २९।

<sup>४४</sup> सुमन अधिकारी तथा अन्य विरुद्ध प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद् र अन्य, ०७०-इब्ल्यूएस-००५०, पृष्ठ ८३, ८४।

### ३. आयोगहरू किन असफल भए ?

प्रादेशिक तथा जिल्लाहरूमा गरिएका संवादका क्रममा पीडितहरूको सहकार्यका बाबजुत आयोगहरूले आफ्नो कार्यदेश पूरा गर्न नसक्दा उत्पन्न चिन्ता व्यक्त भएका थिए। सङ्क्रमणकालीन न्याय प्रक्रिया जारी रहँदा सत्यनिरूपण तथा मेलमिलाप आयोग र बेपत्ता पारिएका व्यक्तिको छानबिन आयोग असफल हुनुका केही अन्तर्निहित कारणहरू केलाउनु आवश्यक हुन्छ ताकि विगतका गल्ती सुधार गर्दै भविष्यमा पाठ सिक्न सकियोस्।

#### ३.१ आयोगको विश्वसनीयताको अभाव

आयोगहरू असफल हुनुको एक प्रमुख कारण उनीहरूमाथिको विश्वासको अभाव हो। सरकारले कानून पारित गर्ने, आयोग गठन गर्ने, आयुक्त छनोट गर्ने जुन प्रक्रिया अपनायो अनि आयुक्तहरूको योग्यता र अनुभव जस्तो रष्ट्यो; यी सबै कुराले विश्वसनीयताको वातावरण नबनाउन योगदान गरे। माथि चर्चा गरिएबमोजिम ऐनलाई सर्वोच्च अदालतमा चुनौती दिइएको र मुद्दा विचाराधीन रहेको अवस्थामा पीडित र नागरिक समाज दुवैले सरकारलाई अदालतको निर्णय नआउन्जेल आयोग गठन नगर्न आग्रह गरेका थिए। यति हुँदाहुँदै पनि सरकारले यी आह्वानको बेवास्ता गर्‍यो र अधिबह्यो। यसले गर्दा आयोगहरूले नागरिक समाजको समर्थन पाउन सकेनन् र तिनीहरूको विश्वसनीयतामा पनि असर पऱ्यो।

आयोगहरू निष्पक्ष र स्वतन्त्र हुनुपर्ने भनी पीडित र नागरिक समाजबाट निरन्तर माग आएको थियो र त्यसका लागि आयुक्तहरूको पहिचान, उनीहरूको छनोट प्रक्रिया, अधिकार

र कार्यदेश सबै महत्त्वपूर्ण थिए। विषयवस्तुको अनुभव र विज्ञता नभएका तर राजनीतिक दलप्रति बफादार आयुक्त नियुक्त गर्न सरकारले सहज ठान्यो; जसले गर्दा आयोगको विश्वसनीयतामा असर परेको मात्र नभई उनीहरूको कार्यक्षमतामा पनि समस्या देखियो।

#### ३.२ सत्यनिरूपण तथा मेलमिलाप आयोगको जटिल संरचना र आयोगहरूबीच स्पष्टताको अभाव

आयोगहरूले पीडितहरूलाई उजुरी दर्ता गर्न आह्वान गर्दा धेरै पीडितहरू उजुरी दर्ता गराउने कि नगराउने भन्ने दुविधामा थिए; किनकि केही पीडितहरू ऐनविरुद्ध अदालतमा रिट दायर गर्ने निवेदकसमेत थिए। तैपनि लामो समय प्रतीक्षा गरेर व्यग्र बनेका पीडितहरूले उजुरी दर्ता गराएर आयोगहरूलाई योग्यता प्रमाणित गर्ने अवसर दिए। आयोगमा साठी हजारभन्दा बढी उजुरी दर्ता भए।<sup>४५</sup>

यी आयोगहरूले उजुरीलाई कसरी रणनीतिक रूपले अनुसन्धान गर्ने र आफ्नो काममा समर्थन जुटाउनका लागि पीडित तथा अन्य सरोकारवालाको विश्वास जित्ने भनी कुनै रणनीति बनाउन सकेनन्। उजुरी दर्ता गराएपछि सत्यनिरूपण तथा मेलमिलाप आयोग र बेपत्ता पारिएका व्यक्तिको छानबिन आयोगले आफूलाई सम्पर्क नै नगरेको धेरै पीडितहरूको गुनासो छ।<sup>४६</sup> यीमध्ये अधिकांश उजुरी निकै सुरक्षा चिन्ताको

<sup>४५</sup> हेर्नुहोस् <http://www.trc.gov.np/news/abc>.

<sup>४६</sup> मैना सुनुवारकी आमा देवी सुनुवार बताउँछिन्, 'मैले ठूलो आशा राखेर सत्यनिरूपण तथा मेलमिलाप आयोगमा उजुरी दर्ता गरेकी थिएँ।



बीचमा स्थानीय शान्ति समितिमार्फत दर्ता गरिएका थिए।<sup>४७</sup> केही ठाउँमा बेपत्ता छानबिन आयोग त आफूहरूकहाँ आएको तर उसले मृत्युअघिको डेटा फारम भर्न लगाएको र त्यसले आघात मात्रै थपेको भनी पीडितहरूले गुनासो गरे। साथसाथै त्यो उजुरी र डेटाको विषयमा के प्रगति भइरहेको छ भनी आयोगले आएर आफूहरूलाई कहिल्यै अद्यावधिक नगराएको उनीहरूको गुनासो रह्यो।

सत्यनिरूपण तथा मेलमिलाप आयोग ऐनले अभियोजनको उद्देश्यका साथ अनुसन्धान गर्ने आयोगहरूको कार्यादेशको परिकल्पना गरेको भए पनि<sup>४८</sup> यो कार्यादेशलाई कसरी व्यवहारमा उतार्ने, अभियोजनको परियोजनाका लागि अनुसन्धान कसरी गर्ने, यसको कानुनी, राजनीतिक तथा अन्य केकस्ता असर हुन्छन् र तिनले कस्तो रणनीति माग गर्छन् भनी आयोगहरूले बुझ्नै सकेनन्।

आयोगहरूले अनुसन्धान निर्देशिका बनाउन नै महिनौं लगाए। सन् २०१६ को जुलाई महिनामा बल्ल यी अनुसन्धान निर्देशिका बनाइए। तिनले अनुसन्धानलाई दुई वर्गमा विभाजित गरेका छन्: प्राथमिक अनुसन्धान र विस्तृत अनुसन्धान। सत्यनिरूपण तथा मेलमिलाप आयोगले जानकारी दिएअनुसार, दर्ता भएका ६० हजारमध्ये लगभग ६ हजार मुद्दामा उसले विस्तृत अनुसन्धान गरेको छ। यी अनुसन्धानले पनि गम्भीर समस्या इङ्गित गरेको भनी विभिन्न सङ्गठनहरूले प्रतिवेदन दिएका छन्।<sup>४९</sup>

ऐनले र सर्वोच्च अदालतले पनि सबै मुद्दामा अभियोजन हुनुपर्छ भनेको छैन तर अभियोजन गरिनुपर्ने मुद्दाका लागि रणनीति बनाउने क्षमता सत्यनिरूपण तथा मेलमिलाप आयोगसँग छैन र त्यसका लागि आवश्यक क्षमता र प्रक्रिया पनि छैन। थ्रेसहोल्डको आवश्यक मापदण्डसहितको प्रमाण कसरी

अहिले त तीन वर्ष बितिसक्यो। आयोगले कहिल्यै मसँग सम्पर्क गरेन अनि मेरो उजुरीको विषयमा भइरहेको प्रगतिको जानकारी पनि दिएन। दुवै आयोगले आफ्नो कार्यादेश पूरा गर्न सकेनन्। त्यसैले पीडितहरूले यी आयोगको पुनःसंरचनाको माग गरेका छन्।'

<sup>४७</sup> एलेना नटन, 'नेपालमा सत्य, न्याय र परिपूरणको खोजी : सङ्क्रमणकालीन न्याय प्रक्रियाको अद्यावधिक अवस्था' (आईसीटीजे जानकारी पत्र, फेब्रुअरी २०१८)।

<sup>४८</sup> सत्यनिरूपण तथा मेलमिलाप आयोग ऐन २०१४ को दफा १३ (ड)।

<sup>४९</sup> एलेना नटन, 'नेपालमा सत्य, न्याय र परिपूरणको खोजी : सङ्क्रमणकालीन न्याय प्रक्रियाको अद्यावधिक अवस्था' (आईसीटीजे जानकारीपत्र, फेब्रुअरी, २०१८)।

जुटाउने हो जसबाट पछि गएर अभियोजन र पुर्पक्षका बेलामा व्यक्तिको अपराध ठहरियोस् भन्ने विषयमा आयोगले बुझेको जस्तो देखिएको छैन।

यसबाहेक सत्यनिरूपण तथा मेलमिलाप आयोग र बेपत्ता पारिएका व्यक्तिको छानबिन आयोगको कार्यादेश र अधिकारका केही पक्षले उपयुक्त ढङ्गले अनुसन्धान विधि प्रयोग नगरेमा आरोपित पीडकको अधिकारलाई जोखिममा पार्न सक्छन्। उदाहरणका लागि, एकातर्फ आयोगहरूसँग बयान दिन बाध्य बनाउने अधिकार छ जसबाट प्राप्त बयानलाई अभियोजन अधिकारीसमक्ष पेस गर्न सक्छन् भने अर्कोतर्फ आरोपित पीडकहरूसँग मौन बस्न सक्ने र आफ्नो विरुद्धमा बयान दिन कर नलाग्ने संवैधानिक अधिकार छ। आयोगहरूले यी अधिकारमार्फत प्राप्त गरेका सूचनालाई अभियोजनको उद्देश्यमा उपयोग गर्दा आरोपितको स्वच्छ सुनुवाइको अधिकारलाई गम्भीर रूपमा हानि पुग्न सक्छ। यसलाई रोकथाम गर्नका लागि आयोगहरूले कुनै पनि सुरक्षा उपाय अपनाएको देखिँदैन। यस्तो सुरक्षा नहुँदा सुनुवाइ निष्पक्ष नहुन सक्छ; जसले गर्दा पीडकहरूलाई कार्यविधिगत आधारमा सफाई दिइने सम्भावना प्रबल रहन्छ।

### ३.३. आवश्यक कानुनी संरचनाको अभाव

आवश्यक कानुनी संरचनाको अभावमा आफूहरूले राम्ररी काम गर्न नसकेको दुवै आयोगको गुनासो छ। सत्यनिरूपण तथा मेलमिलाप आयोग ऐन र अन्य सान्दर्भिक कानुनमा संशोधन गर्न ढिलाइ हुँदा आयोगलाई अत्यावश्यक राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय सङ्गठनको समर्थनबाट वञ्चित गर्ने मात्र नभई उसको काम र विश्वसनीयतामा पनि क्षति पुऱ्याइरहेको छ।

एकातर्फ सरकारले पीडितको मुद्दा सत्यनिरूपण तथा मेलमिलाप आयोग र बेपत्ता पारिएका व्यक्तिको छानबिन आयोगबाट अनुसन्धान हुने र यी आयोगले अभियोजनका लागि गरेका मुद्दामा अभियोजन एक विशेष अदालतमा गरिने भन्दै पीडितलाई विद्यमान फौजदारी न्याय प्रणालीमा पहुँच नदिने काम गरिरहेको छ। अर्कातर्फ यी दुवै आयोगसँग मुद्दाको अनुसन्धान गर्ने क्षमता पनि छैन अनि अनुसन्धानका लागि आवश्यक कानुनी तथा संस्थागत संरचना पनि उनीहरूका लागि उपलब्ध छैन। आयोगहरूले मुद्दामा अनुसन्धान गरेर अभियोजनको सिफारिस गरे पनि अभियोजन सम्भव छैन

किनकि त्यसका लागि आवश्यक कानुनी र संस्थागत संरचना नै छैन ।

त्यस्तै गरी, आयोगहरूले यातना वा बेपत्ताको आरोपमा अनुसन्धान गरेर अभियोजनको सिफारिस गरे पनि अभियोजन सम्भव छैन किनकि यातना र जबरजस्ती बेपत्तालाई फौजदारी अपराध बनाउने तथा उपयुक्त सजाय दिने कानुनी संरचनाको अभाव छ । त्यससम्बन्धी कानुन नै छैन । केही मुद्दामा उल्लङ्घनहरूलाई फौजदारी अपराध बनाइएको भए पनि तिनको अभियोजन गर्नमा हदम्यादले बाधा तेर्स्याउँछ । उदाहरणका लागि, सत्यनिरूपण तथा मेलमिलाप आयोगले द्वन्द्वमा भएका बलात्कार र यौन हिंसाका मुद्दामा अनुसन्धान गरेमा अभियोजनकर्ताहरूले आयोगको सिफारिसका बावजुत अभियोजन गर्न सक्दैनन् किनकि विद्यमान कानुनअनुसार यस्तो मुद्दामा एक वर्षको हदम्यादको व्यवस्था छ ।<sup>५०</sup> यसबाहेक सत्यनिरूपण तथा मेलमिलाप आयोग ऐनबमोजिम आयोगहरूबाट सिफारिस भएका मुद्दाको अभियोजन सङ्क्रमणकालीन न्याय विशेष अदालत<sup>५१</sup> ले गर्नुपर्छ; तर आजका मिति सम्म यस्तो अदालत अस्तित्वमै छैन ।

यो विशेष अदालत गठन गर्नका लागि मस्यौदाका अनेकौं संस्करण बनाइएका भए पनि ती सबै संस्करण र मस्यौदा प्रक्रिया पनि नै गोप्य रह्यो । सन् २०१७ को मार्च महिनामा सरकारले तयार पारेको मस्यौदा सर्वोच्च अदालतमार्फत सार्वजनिक भयो । सर्वोच्च अदालतले सङ्क्रमणकालीन न्याय विशेष अदालतसम्बन्धी मस्यौदा विधेयकका सम्बन्धमा आफ्नो राय सार्वजनिक गर्‍यो ।<sup>५२</sup> सरकारले आफूले तयार गरेको विधेयकमा सर्वोच्च अदालतको कानुनी राय मागेको र सर्वोच्च अदालतले आफ्नो कानुनी राय लिखित रूपमा दिएकाले त्यस विधेयकको अन्तर्वस्तु सार्वजनिक भएको थियो ।

<sup>५०</sup> अगस्त २०१८ देखि लागु भएको फौजदारी संहिताले बलात्कारको उजुरी दर्ता गर्नका लागि हदम्यादलाई बढाएर एक वर्ष पुऱ्याएको छ । यातनालाई फौजदारी अपराध बनाउँदै पाँच वर्षको कारावास सजायको व्यवस्था गरेको भए पनि फौजदारी संहिताको भूतप्रभावी असर छैन । यसलाई संशोधन नगरिएसम्म द्वन्द्वकालीन मुद्दामा यो व्यवस्था लागु हुँदैन ।

<sup>५१</sup> “विशेष अदालत” भन्नाले आयोगको सिफारिसका आधारमा महान्यायाधिवक्ता वा निजले तोकेको सरकारी वकिलले उपदफा (२) बमोजिम कुनै पीडकउपर मुद्दा चलाउने गरी निर्णय गरेको मुद्दाको कारवाही र किनारा गर्न नेपाल सरकारले कानुनबमोजिम गठन गरेको विशेष अदालत सम्भन्नुपर्छ । दफा २९(४) ।

<sup>५२</sup> सङ्क्रमणकालीन न्याय विशेष अदालत गठनका लागि बनेको विधेयकउपर सर्वोच्च अदालतको राय तथा प्रतिक्रिया २०१७, नं. ४ ।

आफ्नो रायमा सर्वोच्च अदालतले प्रस्तावित विधेयकका केही प्रावधानहरू सर्वोच्चका अधिल्ला निर्णयको विपरीत रहेका र विधेयकलाई कानुनका रूपमा पारित गरिनुअघि संशोधन आवश्यक रहेका विभिन्न दफालाई उजागर पनि गर्‍यो ।<sup>५३</sup> अदालतले संशोधन गर्न आवश्यक ठानेका दफाहरू महत्त्वपूर्ण छन् किनकि तिनले सङ्क्रमणकालीन न्याय विशेष अदालत कस्तो हुनेछ र सङ्क्रमणकालीन न्यायका अभियोजनसम्बन्धी पक्षहरूलाई व्यवहारमा कसरी लागु गर्न सकिन्छ भनी निर्देशन दिन्छ ।

उदाहरणका लागि, प्रस्तावित विधेयकमा सरकारले उच्च अदालतको न्यायाधीशको योग्यता बराबरका व्यक्तिलाई विशेष अदालतको न्यायाधीश नियुक्त गर्ने,<sup>५४</sup> यी न्यायाधीश नियुक्ति गर्ने काम राजनीतिक दलको सर्वसम्मतिमा गरिने र व्यक्तिहरूको ‘विज्ञता’ मा विचार गरिने प्रस्तावमा उल्लेख गरेको थियो । विशेष अदालतमा प्रारम्भिक र पुनरावेदन गरी दुई तहका इजलास हुने प्रस्ताव पनि गरिएको थियो<sup>५५</sup> ताकि सम्पूर्ण प्रक्रिया विशेष अदालतभित्रै टुङ्गियोस् ।<sup>५६</sup> अदालतको सम्पूर्ण पुर्पक्ष प्रक्रिया तीन महिनाभित्र पूरा गरिने भनी अवधि पनि तोकिएको थियो ।<sup>५७</sup>

यद्यपि सर्वोच्च अदालतले यी प्रावधानहरू समस्याग्रस्त रहेको पायो । अदालतको स्वतन्त्रतालाई सुनिश्चित गर्नका लागि न्याय परिषद्ले उच्च अदालतमा छनोट गरिसकेका न्यायाधीशहरूको सूचीबाट न्यायाधीश छान्नुपर्ने,<sup>५८</sup> विशेष अदालतको दुई तहको इजलासका सम्बन्धमा आफ्नो राय दिँदै संविधानको धारा १२८(२) बमोजिम विशेष अदालत सर्वोच्च अदालतको मातहत राखिनुपर्ने, विशेष अदालतको फैसलाविरुद्ध सर्वोच्च अदालतमा पुनरावेदन गर्न पाउनुपर्ने बतायो ।<sup>५९</sup> विशेष अदालतको क्षेत्राधिकारअन्तर्गत पर्ने अपराधलाई फौजदारी अपराध बनाउन र दण्ड निर्धारण गर्न कानुनको आवश्यकता रहेको विषयलाई पनि उसले जोड दियो ।

<sup>५३</sup> पूर्व महान्यायाधिवक्तासँगको अन्तर्वार्ता, काठमाडौं, मार्च २०१७ ।

<sup>५४</sup> एड्भोकेसी फोरमलाई उपलब्ध गराइएको मस्यौदा ।

<sup>५५</sup> एड्भोकेसी फोरमलाई उपलब्ध गराइएको मस्यौदा ।

<sup>५६</sup> महान्यायाधिवक्तासँगको अन्तर्वार्ता, काठमाडौं, मार्च २०१७ ।

<sup>५७</sup> एड्भोकेसी फोरमलाई उपलब्ध गराइएको मस्यौदा ।

<sup>५८</sup> सङ्क्रमणकालीन न्याय विशेष अदालत गठनका लागि बनेको विधेयकउपर सर्वोच्च अदालतको राय तथा प्रतिक्रिया २०१७ ।

<sup>५९</sup> सङ्क्रमणकालीन न्याय विशेष अदालत गठनका लागि बनेको विधेयकउपर सर्वोच्च अदालतको राय तथा प्रतिक्रिया २०१७ ।

### ३.४ भविष्यको बाटोको अस्पष्टता

यी आयोगहरू जुन कानूनअन्तर्गत गठन गरिएका हुन् त्यस कानूनलाई सर्वोच्च अदालतको आदेशको चार वर्ष वितिसक्दा समेत संशोधन गरिएको छैन। आवश्यक कानुनी तथा तथा संस्थागत प्रबन्ध पनि मिलाइएको छैन। आयुक्तहरूलाई उनीहरूको विश्वसनीयता र यस क्षेत्रको विज्ञताका आधारमा नभई राजनीतिक दलप्रति उनीहरूको बफादारिताका आधारमा छानिएको थियो। यी विभिन्न कारणहरूले गर्दा पीडित र नागरिक समाज यी आयोगको उद्देश्य र भविष्यका विषयमा रनभुल्ल परेका छन्।

सङ्क्रमणकालीन न्यायका संयन्त्रको प्रक्रिया र लक्ष्यका बारेमा रहेको अस्पष्टता प्रारम्भदेखिकै समस्या हो। शान्ति तथा पुनर्निर्माण मन्त्रालयले सङ्क्रमणकालीन न्यायका विषयमा पहलकदमी गरिरहेको थियो र नागरिक समाज तथा पीडितहरूका बीच संवाद पनि गरिरहेको थियो। सन् २०१८ को फेब्रुअरी महिनामा यसलाई विघटन गरिएपछि यसको काम विभिन्न मन्त्रालयमा विशेष गरी गृह मन्त्रालय र कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालयमा बाँडियो। अन्तरिम राहतसम्बन्धी विषयलाई गृह मन्त्रालयले सम्हाल्छ भने कानून मस्यौदा गर्ने काम कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालयको हो। यद्यपि यसका विषयमा कुनै स्पष्टता छैन जसले गर्दा अहिले पनि अन्योल कायम छ।

उदाहरणका लागि, सङ्क्रमणकालीन न्यायको कानुनी संरचनाको मस्यौदा तयार पार्न कानून मन्त्रालय नभई महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय सक्रिय रहेको छ। उक्त मस्यौदालाई पीडित तथा नागरिक समाजबाट गोप्य राखिएको भए पनि सन् २०१६ को जुलाई महिनामा तत्कालीन महान्यायाधिवक्ता हरि फुयालले सत्यनिरूपण तथा मेलमिलाप आयोग ऐनलाई संशोधन गर्न बनेको विधेयकको मस्यौदा काठमाडौंमा रहेका केही कूटनीतिक नियोगसँग उनीहरूको सल्लाह लिनका लागि भनेर बैठक गरे। सन् २०१६ को अगस्तमा सरकार परिवर्तन भएसँगै महान्यायाधिवक्ता पनि फेरिएपछि त्यही बाटो अपनाएर अर्का महान्यायाधिवक्ताले पनि सङ्क्रमणकालीन न्यायसम्बन्धी विधेयकमा काम थाले। सर्वोच्च अदालतसमक्ष रायका लागि पुगेको विशेष अदालतसम्बन्धी मस्यौदा पूर्व महान्यायाधिवक्ता रमण कुमार श्रेष्ठले तयार पारेका थिए। महान्यायाधिवक्ताको कार्यालयले केही अधिसम्म पनि सक्रिय भूमिका निर्वाह गरिरहेको थियो। उदाहरणका लागि, जुन २०१८ मा मानवअधिकार रक्षक र पीडितहरूलाई

उपलब्ध गराइएको मस्यौदा पनि महान्यायाधिवक्ता अग्निप्रसाद खरेलको सक्रियतामा महान्यायाधिवक्ताको कार्यालयले तयार पारिरहेको थियो।

पीडित र नागरिक समाजलाई विधेयकको प्रति दिइएको दुई महिनापछि कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्री फेरिए। नयाँ मन्त्री भानुभक्त ढकालले मन्त्रालय मस्यौदा प्रक्रियामा संलग्न नरहेको भन्दै सार्वजनिक रूपमा विधेयकलाई अस्वीकार गरे।<sup>६०</sup> विधेयकमा काम गरिरहेका केही मानिसले पनि आफूहरू औपचारिक रूपमा संलग्न नरहेको र महान्यायाधिवक्तालाई सहयोगमात्र गरिरहेको भनी जिम्मेवारी लिन अस्वीकार गरे।

सङ्क्रमणकालीन न्यायको कानून मस्यौदा प्रक्रियामा जिम्मेवारी लिने तथा जवाफदेहिता वहन गर्ने अनि पीडित र नागरिक समाजले सम्पर्क गर्ने, सुभाब दिने र अद्यावधिक हुने कुनै पनि तोकिएका निकाय छैनन्। सत्यनिरूपण तथा मेलमिलाप आयोग र बेपत्ता पारिएका व्यक्तिको छानबिन आयोगले मस्यौदा निर्माणमा भएका प्रगति र प्रक्रियाका बारेमा खासै जानकारी नराखेको पाइएको छ।

परामर्शका विषयमा छलफल चलिरहँदा राष्ट्रपतिका सल्लाहकारलगायतले सुरु गरेको अर्को नयाँ पहल सार्वजनिक भयो।<sup>६१</sup> यो एक आधिकारिक प्रक्रिया थियो कि सल्लाहकारले आफ्नो व्यक्तिगत तवरमा उठाएको पहल थियो भन्ने प्रस्ट नभए पनि यसले धेरैको ध्यानाकर्षण गरायो।

यस पहलमा संलग्न रहेकाहरूले सङ्क्रमणकालीन न्याय एक राजनीतिक प्रक्रिया भएको र सङ्क्रमणकालीन न्याय प्रक्रियामा दलका नेताहरूको संलग्नता हुनुपर्ने तर्क गरे। विगत एक दशकसम्म सङ्क्रमणकालीन न्याय प्रक्रियामा यसका लागि बन्नुपर्ने कानूनकै कारण गतिरोध रहेको उनीहरूको तर्क छ। यसको समाधान समाजमा रहेको शक्ति सन्तुलनको

<sup>६०</sup> देवान राई, 'सङ्क्रमणकालीन न्यायको भविष्यका विषयमा पीडितहरू विभाजित', (द रेकर्ड, २०७५ पुस ३०)। <https://www.recordnepal.com/wire/features/truth-and-reconciliation-commission-and-transitional-justice/>

<sup>६१</sup> देवान राई, 'सङ्क्रमणकालीन न्यायको भविष्यका विषयमा पीडितहरू विभाजित', (द रेकर्ड, २०७५ पुस ३०)। <https://www.recordnepal.com/wire/features/truth-and-reconciliation-commission-and-transitional-justice/>

स्थितिलाई विचार गरेर राजनीतिक रूपमा खोजिनुपर्छ, <sup>६२</sup> यसको समाधान राष्ट्रिय स्तरमा खोज्नुपर्ने र नेपालको आफ्नै अद्वितीय 'सेना समायोजन मोडल' लाई अनुसरण गर्न सकिने तर्क पनि गरिएको छ। शान्ति सम्झौतापछि जनमुक्ति सेनालाई विघटन गरिएको विषयलाई यसले सन्दर्भ बनाएको हो। यो समूहले पीडितहरूसँग प्रादेशिक राजधानीमा र काठमाडौंमा समेत बैठक गरी पीडितहरूको एक बडापत्र तयार गरी सार्वजनिक गर्‍यो। यो बडापत्रले 'उच्चस्तरीय संयन्त्र' को मागलाई अगाडि सार्‍यो जसले उल्लेख्य ध्यानाकर्षण गर्‍यो। <sup>६३</sup>

यस पहिले पीडितको समूह र नागरिक समाजलाई विभाजित गर्‍यो। द्वन्द्वपीडित साभा चौतारी (पीडित संघसंस्थाहरूको सञ्जाल) को नेतृत्वमा आबद्ध केही पीडितहरूले लामो समयदेखि अड्किएको सङ्क्रमणकालीन न्याय प्रक्रियालाई अगाडि बढाउनका लागि राष्ट्रपतिका सल्लाहकारले अगाडि बढाएको पहलमा संलग्न भएको बताए पनि साभा चौतारीका उपाध्यक्षहरू (५ मध्ये २) ले यस पहललाई सङ्क्रमणकालीन न्यायका मूलभूत विषयहरूमा पीडितहरूको एकता विभाजन गर्ने षड्यन्त्र भनी विरोध गरेका छन्। <sup>६४</sup> यस्तो फरक विचार राखेहरूले हालै आफूलाई द्वन्द्वपीडितहरूको राष्ट्रिय सञ्जालका रूपमा सङ्गठित गरेका छन् र उच्चस्तरीय संयन्त्र र सेना समायोजन मोडलसम्बन्धी बडापत्रको प्रावधानको विरोध गरेका छन्।

यस पहिले सङ्क्रमणकालीन न्यायका विषयमा सक्रिय रहेका मानवअधिकार रक्षकहरूलाई पनि विभाजित गरेको छ किनकि जवाफदेहिता निगरानी समितिका केही सदस्यले प्रक्रियाको समर्थन गरेका छन् <sup>६५</sup> भने अन्यले यो न्याय प्रक्रियालाई

<sup>६२</sup> विनोद घिमिरे, '१२ वर्ष बितिसक्दा पनि राजनीतिक नेतृत्वबाट सङ्क्रमणकालीन न्यायका विषयमा अझै आलटाल' (द काठमाडौं पोस्ट, २०१५ मंसिर ५)। <http://kathmandupost.ekantipur.com/news/2018-11-21/12-years-on-political-leadership-still-dithers-on-transitional-justice.html>

<sup>६३</sup> 'द्वन्द्वपीडितहरूको बडापत्र', (नोभेम्बर २०१८) <http://www.satp.org/Docs/Document/1019.pdf>

<sup>६४</sup> विनोद घिमिरे, 'अधिकारकर्मी र द्वन्द्वपीडितका दुई गुटलाई एकताबद्ध गर्ने प्रयास जारी', द काठमाडौं पोस्ट, २०१५ पुस १५। <http://kathmandupost.ekantipur.com/news/2018-12-30/efforts-on-to-unite-two-factions-of-rights-activists-and-conflict-victims.html>.

<sup>६५</sup> उदाहरणका लागि, मानवअधिकारकर्मीहरूको सञ्जाल जवाफदेहिता निगरानी समितिका पूर्व संयोजक अहिले राष्ट्रपतिका सल्लाहकार भएका छन् र उनैले यो पहल गरेका हुन्। जवाफदेहिता

राजनीतिक लेनदेनका लागि गरिएको प्रयास हो भन्दै यसलाई अस्वीकार गरेका छन्। <sup>६६</sup> जवाफदेहिता निगरानी समितिमा रहेका धेरैले पीडित तथा नागरिक समाजबीचको बन्दै गरेको बृहत् गठबन्धनलाई बिथोल्नका लागि यसलाई अधि सारिएको समेत तर्क गर्छन्। <sup>६७</sup>

### ३.५ निरन्तर अनिश्चितता

अब के हुन्छ भन्ने कुरा अनिश्चित छ। फेब्रुअरी २०१९ को संशोधन विधेयकले आयोगको कार्यावधिलाई अर्को एक वर्षका लागि बढाएको र कार्यादेश पाएका अधिकारीको कार्यकाल २०१५ को चैतमा समाप्त हुने प्रावधान राखेको छ। यसले सरकारलाई पीडित तथा नागरिक समाजका जायज मागको सम्बोधन गरी सङ्क्रमणकालीन न्यायको एजेन्डालाई अधि बढाउन एक विश्वसनीय प्रक्रिया आरम्भ गर्ने केही अवसर दिएको भए पनि सरकारले आफ्नो योजना अझै सार्वजनिक गरेको छैन। विगत चार वर्षमा देखिएभैँ सरकार तथा अन्य सरोकारवालाहरू आयोगको कार्यावधि सकिने बेलामा सक्रिय हुन्छन् र अरू बेलामा खासै मतलब गर्दैनन्। यो प्रक्रिया सफल बनाउने सुनिश्चितताका लागि सरकारी कार्यशैलीमा व्यापक परिवर्तन गरिनु आवश्यक छ।

पीडितहरू पछिल्लो पहलका विषयमा विभाजित छन् र उनीहरूको फरक फरक माग छ। केही पीडितहरू उच्चस्तरीय संयन्त्र गठन भएको देख्न चाहन्छन् भने अन्यले चाहिँ त्यसलाई जोखिमका रूपमा बुझेका छन् र उनीहरू उच्चस्तरीय संयन्त्रलाई मान्यता नदिएर विद्यमान विधेयकका विभिन्न पक्षमा बृहत्तर परामर्श गर्न तथा नयाँ ऐन पारित भएपछि नयाँ आयुक्तहरू नियुक्त भएको हेर्न चाहन्छन्। सत्यनिरूपण तथा मेलमिलाप आयोग ऐनलाई एक वर्षका लागि बढाइएको र जुन २०१८ को मस्यौदा विधेयकमा वा अन्यमा आधारित

निगरानी समितिका सदस्य कनकमणि दीक्षितले पनि यो प्रक्रियाको समर्थन गरेका छन् भने समितिका बहालवाला संयोजक चरण प्रसाईंले समितिका अन्य सदस्यसहित यसको विरोध गरिरहेका छन्।

<sup>६६</sup> युद्धअपराध, मानवताविरुद्धको अपराध र गम्भीर अपराध गर्ने अपराधीहरूलाई उन्मुक्ति दिने षड्यन्त्रविरुद्ध नागरिक समाज, मानवअधिकारकर्मी र पीडित समुदायको अपिल (२०१५ मंसिर २, काठमाडौं)।

<sup>६७</sup> द्वन्द्वपीडितहरूको राष्ट्रिय गठबन्धनको काठमाडौं घोषणापत्र, (२०१५ माघ ११), घोषणापत्रको प्रति एडभोकेसी फोरममा उपलब्ध छ।

भएर त्यसमा ठोस परिवर्तनसम्बन्धी छलफल चलिरहेको सन्दर्भमा आगामी बाटो कसरी तय हुन्छ भनी हेर्न बाँकी छ।

उदाहरणका लागि, पीडित र नागरिक समाजको एउटा चिन्ता के हो भने जुन २०१८ मा प्रस्तुत गरिएको मस्यौदा विधेयकले मानवअधिकार उल्लङ्घनका घटनाहरूलाई दुईवटा वर्गमा वर्गीकृत गरेको छ: मानवअधिकारको गम्भीर उल्लङ्घन र मानवअधिकार उल्लङ्घनका अन्य कार्य। पीडितहरूले यो वर्गीकरणको सीमितताका विषयमा चिन्ता व्यक्त गरेका छन्। उदाहरणका लागि, यातनालाई अभियोजन हुने गम्भीर उल्लङ्घनका रूपमा राखिएको छ। तर यातनाको कानुनी परिभाषा साँघुरो छ र यसले गैरराज्य पक्षले दिएको यातनालाई समावेश गरेको छैन। द्वन्द्वका बेलामा माओवादीहरूले पनि आतङ्क फैलाउने एक रणनीतिका रूपमा यातनाको उपयोग गरेको भनी केही पीडितहरू तर्क गर्छन्। हालको प्रस्तावअनुसार, राज्यका सुरक्षाबलहरूले दिएको यातनालाई अभियोजन गरिन्छ र विशेष अदालतमा मुद्दा चलसक्य तर माओवादीहरूले दिएको यातनालाई क्षमादान दिइन्छ; जसले गर्दा उही प्रकृतिका उल्लङ्घनमा पीडकमा आधारित हुने गरी विभेदकारी व्यवस्था हुने खतरा हुन्छ।

मस्यौदा विधेयकमा रहेको क्षमादानसम्बन्धी प्रावधान पनि अर्को चिन्ताको विषय हो। पीडित तथा नागरिक समाजले क्षमादानलाई पूरै विरोध नगरेका भए पनि निश्चित उल्लङ्घनका सन्दर्भमा भने यसको प्रयोग गैरकानुनी हुने दृष्टिकोण राखेका छन्। प्रस्तावित विधेयकले निश्चित मापदण्ड पूरा भएमा पीडित तथा पीडकबीच क्षमादान र मध्यस्थता सिफारिस गर्ने सम्भावनाको व्यवस्था गरेको छ। यी मापदण्ड पूरा नभएका मुद्दामा आयोगले क्षमादान वा मध्यस्थता अस्वीकार गर्न पनि सम्भव छ। तर क्षमादान र मध्यस्थता अस्वीकार गरिएका मुद्दाको के हुन्छ भन्ने विषयमा विधेयकमा स्पष्टता छैन। यस्ता मुद्दालाई विशेष अदालतको क्षेत्राधिकारमा ल्याउने कुनै व्यवस्था विधेयकले गरेको छैन र विशेष अदालतको क्षेत्राधिकार मानवअधिकारका गम्भीर उल्लङ्घन भनी परिभाषित गरिएका चार प्रकृतिका उल्लङ्घनमा सीमित छ। यसको परिणामस्वरूप पीडकहरूले क्षमादान नखोज्दा वा त्यसका लागि योग्य नठहरिँदा समेत कुटपिट गर्ने, अड्गभङ्ग गर्ने र बन्धक बनाउने लगायतका “मानवअधिकार उल्लङ्घनका अन्य कार्य” को वर्गमा पर्ने उल्लङ्घनमा अभियोजन हुँदैन।

त्यसैगरी विधेयकमा मानवताविरुद्धको अपराध र युद्धअपराधलाई सत्यनिरूपण तथा मेलमिलाप आयोग र विशेष अदालतको

क्षेत्राधिकारमा समावेश नगरिएको विषयमा पनि चिन्ता व्यक्त गरिएका छन्।<sup>६८</sup> “मानवअधिकार उल्लङ्घनका अन्य कार्य” भनी परिभाषित गरिएका थुप्रै उल्लङ्घन व्यापक र सुनियोजित तरिकाले गरिएका हुन् भने युद्ध अपराध र मानवताविरुद्धको अपराध मानिन्छन् र तिनमा क्षमादान दिइने सम्भावना रहन्छ।<sup>६९</sup> विधेयकले मानवअधिकारका जघन्य उल्लङ्घनमा लागु हुने पदीय जिम्मेवारीलाई समेत पहिचान गरेको छैन।<sup>७०</sup>

परिपूरणको प्रावधानका विषयमा अर्को चिन्ता छ। प्रस्तावित विधेयकले परिपूरणलाई पीडितको अधिकारका रूपमा परिभाषित गरेको भए पनि कार्यान्वयनका लागि भने राष्ट्रिय मानवअधिकार आयोगमा जानुपर्ने व्यवस्थामा सीमित गरेको छ। प्रस्तावित विधेयकको दफा २३ (३) ले सङ्क्रमणकालीन न्यायका आयोगहरूबाट परिपूरण प्राप्त नगरेमा पीडितहरू अदालत नभई राष्ट्रिय मानवअधिकार आयोग जानुपर्ने व्यवस्था गरेको छ। यसले विधेयकमा परिपूरणको व्यवस्थालाई कम प्रभावकारी र अव्यावहारिक बनाएको छ किनकि परिपूरणका सम्बन्धमा राष्ट्रिय मानवअधिकार आयोगले अधिकतम तीन लाख रुपैयाँसम्मको मात्र सिफारिस गर्न सक्ने अधिकार पाएको छ।<sup>७१</sup>

जुन २०१८ को विधेयकले तोकेको प्रस्तावित सजायका सम्बन्धमा पनि पीडित र नागरिक समाजले गम्भीर चिन्ता व्यक्त गरेका छन्। उदाहरणका लागि, विधेयकले सत्य अन्वेषणमा सहयोग गर्ने व्यक्तिका हकमा वैकल्पिक र कम सजायको व्यवस्था गरेको छ। दफा ३० (३) ले गम्भीर उल्लङ्घनको आरोपितले साबिती दिएमा र आयोग र अदालतलाई पूर्ण सत्य बताएमा र भविष्यमा यस्ता उल्लङ्घन नगर्ने प्रतिज्ञा गरेमा त्यस्ता आरोपितलाई अधिकतम तीन

<sup>६८</sup> <http://www.advocacyforum.org/downloads/pdf/press-statement/2018/preliminary-comments-of-CVCP-on-tj-bill-english.pdf>.

<sup>६९</sup> <http://www.advocacyforum.org/downloads/pdf/press-statement/2018/preliminary-comments-of-CVCP-on-tj-bill-english.pdf>; and <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2018/07/Nepal-Transitional-Justice-Advocacy-Analysis-brief-June-2018-ENG.pdf>.

<sup>७०</sup> <http://www.advocacyforum.org/downloads/pdf/press-statement/2018/preliminary-comments-of-CVCP-on-tj-bill-english.pdf>; and <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2018/07/Nepal-Transitional-Justice-Advocacy-Analysis-brief-June-2018-ENG.pdf>.

<sup>७१</sup> राष्ट्रिय मानवअधिकार आयोग ऐन २०६९ को दफा १६ (३)।

वर्षको सामुदायिक सेवाको सजाय, अधिकतम पाँच लाख रुपैयाँको जरिवाना र निश्चित समयका लागि विदेश यात्रामा रोकको सजाय दिइने व्यवस्था गरेको छ ।

प्रस्तावित विधेयकले जिल्ला तथा उच्च अदालत, राष्ट्रिय मानवअधिकार आयोग तथा संयुक्त राष्ट्रसङ्घका विभिन्न निकाय लगायतका अन्य अधिकृत निकायबाट सिफारिस भएका मुद्दालाई पनि विशेष अदालतले कारवाही चलाउने व्यवस्था गरेको छ । यस्ता मुद्दामा आरोपितले सत्य उजागर गरेमा, साबिती दिएमा, पीडितहरूसँग माफी मागेमा र अदालतले निर्देशन दिएबमोजिम पीडितलाई परिपूरण दिन सहमति जनाएमा त्यस्तो आरोपितले अधिकतम सात लाख रुपैयाँको जरिवाना अनि विद्यमान कानूनबमोजिम दिन सकिने सजायमा ७५ प्रतिशतसम्मको छुट पाउने, सजायको २५ प्रतिशत भाग खुला कारागारमा बिताउन पाइनेछ ।

स्वेच्छाले सत्य उजागर गरेर सत्य निरूपण गर्न सहयोग गर्ने र सङ्क्रमणकालीन न्याय प्रक्रियालाई सहयोग गर्ने आरोपितलाई सजायमा कठोरता नअपनाइने प्रस्तावलाई पीडित र नागरिक समाजले विरोध नगरेका भए पनि उनीहरूले यी प्रावधानलाई प्रस्तुत गरिएको तरिकाका विषयमा भने गम्भीर चिन्ता व्यक्त गरेका छन् । यीमध्ये केही प्रावधानले दण्ड संहितामा रहेका प्रावधानको सम्मान गरेका छैनन् । पीडित र नागरिक समाजको नजरमा दण्ड व्यवस्थाका सवालमा फौजदारी संहितालाई सम्मान नगरिएमा त्यसले संविधानबाट प्रत्याभूति गरिएको समानताको सिद्धान्तलाई उल्लङ्घन गर्न सक्छ ।<sup>७२</sup>

उदाहरणका लागि, नयाँ फौजदारी संहिताबमोजिम आरोपितले अपराध स्वीकार गरेमा तथा अपराधको सङ्गठित संरचनाका सम्बन्धमा अभियोजन पक्षलाई प्रमाण जुटाउनका लागि अभियोजन पक्षसमक्ष सत्य उजागर गरेर सहयोग गरेमा आरोपितले सजायमा अधिकतम ५० प्रतिशतसम्मको छुट पाउने व्यवस्था छ ।<sup>७३</sup> तर गम्भीर अपराधमा संलग्नहरूलाई सामुदायिक सेवाको सजाय दिन दण्ड संहिताले रोक लगाएको छ र कारागारमा निश्चित समय बिताएपछि मात्र सजायमा छुटको सम्भावना रहने व्यवस्था गरेको छ ।<sup>७४</sup> सङ्क्रमणकालीन न्यायको मस्यौदा विधेयकको दफा ३० (क)

(१०) ले सजायमा ६० प्रतिशत छुटको व्यवस्था गर्ने अनि विद्यमान फौजदारी संहिताले निर्धारण गरेका सजायमा ५० प्रतिशत छुटको व्यवस्था गर्ने काम कानूनको नजरमा समानता तथा कानूनले गर्ने समान संरक्षणको सिद्धान्तको उल्लङ्घन गरेको मान्न सकिन्छ ।

सजायका लागि लागु हुने कानूनको अभाव पनि विधेयकको अर्को समस्या हो । विधेयकले 'विद्यमान कानूनबमोजिम' सजायको व्यवस्था गरेको छ । तर धेरैजसो मुद्दामा यी कानून अस्तित्वमै छैनन् । उदाहरणका लागि, यातनाजस्तो मानवअधिकार उल्लङ्घनका सम्बन्धमा कुन विद्यमान कानूनको सन्दर्भ लिने हो भन्ने स्पष्ट छैन ।

मानवअधिकार रक्षकहरूलाई मस्यौदा उपलब्ध गराउँदा मस्यौदाकारहरूले फौजदारी संहिता अगस्त २०१८ बाट लागु हुने र यस्ता प्रकृतिका मुद्दाको हकमा लागु हुने गरी बनाइने भनी तर्क गरेका थिए । तर दण्ड संहिताको भूतप्रभावी असर हुँदैन । त्यसैले दण्डको समयमा दिइएको यातनालाई अगस्त २०१८ देखि लागु भएको दण्ड संहिताका सान्दर्भिक प्रावधान उपयोग गरेर अभियोजन गर्न मिल्दैन ।

यसबाहेक यी उल्लङ्घनहरूलाई 'विद्यमान कानूनबमोजिम' दण्ड दिनका लागि हदम्यादले पनि बाधा तेर्स्याउँछन् । सिद्धान्ततः सङ्क्रमणकालीन न्याय कानूनको प्रयोजनका लागि विगतका मुद्दालाई अभियोजन गर्न सम्भव देखिन्छ, किनकि ऐनको समग्र उद्देश्य नै विगतका मुद्दामा कारवाही चलाउने हो । दफा २९ (७) ले मानवअधिकारका गम्भीर उल्लङ्घनमा संलग्न व्यक्तिहरूको अभियोजनमा हदम्याद लागु नहुने व्यवस्था पनि गरेको छ । तर यसलाई जस्ताको तस्तै लागु गरिएपनि यस सङ्क्रमणकालीन न्याय कानूनअन्तर्गत चार प्रकृतिका उल्लङ्घनका हकमा मात्र लागु हुन्छन्, फौजदारी संहिता वा अन्य कानूनको हकमा लागु हुँदैनन् । परिणामस्वरूप, गम्भीर उल्लङ्घन गर्ने र सत्य अन्वेषण तथा अभियोजनमा सहयोगसमेत नगर्ने व्यक्तिले कानूनमा रहेका यी छिद्रहरू प्रयोग गरेर सजिलै सजायबाट फुत्किन सक्ने सम्भावना रहन्छ ।

यसबाहेक कानून बनाउनुअघि सत्यनिरूपण आयोग अभियोजनको अनुसन्धानको निकायको रूपमा काम गर्ने प्रस्तावित व्यवस्थाले सत्य अन्वेषणको कार्यादेशलाई कसरी असर पार्न सक्छ भन्ने सन्दर्भसहित सङ्क्रमणकालीन न्यायको समग्र संरचनाको पनि ध्यानपूर्वक विश्लेषण र छलफल गर्नु जरूरी हुन्छ, किनकि त्यसले सत्यनिरूपण तथा मेलमिलाप आयोग र अभियोजन दुवैलाई समस्यामा पार्न सक्छ ।

<sup>७२</sup> <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2018/07/Nepal-Transitional-Justice-Advocacy-Analysis-brief-June-2018-ENG.pdf>.

<sup>७३</sup> फौजदारी संहिताको दफा ४७.१, २०७४ ।

<sup>७४</sup> फौजदारी कार्यविधि संहिताको दफा २५.२, २०७४ ।

## ४. निष्कर्ष

निष्कर्षमा भन्नुपर्दा नेपालको सङ्क्रमणकालीन न्याय प्रक्रियामा देखिएका केही चुनौतीलाई सम्बोधन गर्न यसको बहसलाई काठमाडौंका सम्भ्रान्तको पकडबाट पीडित, नागरिक समाज र बृहत्तर समाजसम्म पुऱ्याउनु जरूरी छ ।

नेपालको सङ्क्रमणकालीन न्याय प्रक्रियालाई एक अवसरका रूपमा बुझ्न जरूरी छ । यस अवसरले जनताका आन्दोलन र समग्र समाजका असम्बोधित अपेक्षा र चाहनालाई पूर्ति गर्न देशलाई सहयोग गर्नेछ । हालैका वर्षमा देशमा उल्लेख्य राजनीतिक परिवर्तन आएको भए पनि जनता अभैसम्म कमजोर विधिको शासन, राजनीतिक संरक्षण, सार्वजनिक संस्थामा व्यावसायिकताको अभाव, दण्डहीनता, जबाफदेहिताको अभाव, केन्द्रमा रहेका सीमित व्यक्तिले शक्ति र स्रोतमा जमाएको नियन्त्रण र सरकारी संस्थामा जनताको विश्वासको कमीलगायतका कारणले अहिलेसम्म सताइएका छन् । उपयुक्त तवरले निर्माण गरिएमा र यसको सफलतामा प्रतिबद्धता जनाइएमा सङ्क्रमणकालीन न्याय प्रक्रियाले देशमा लामो समयदेखि विद्यमान कमजोर विधिको शासनलाई परिवर्तन गरेर विधिको शासन तथा मानवअधिकारमा आधारित समाज बनाउन तथा जनताको समर्थन र सम्मान प्राप्त सार्वजनिक संस्था स्थापना गर्न सहयोग पुऱ्याउन सक्छ ।

माथि चर्चा गरिएका केही समस्याहरू आयोग गठन गरेर मात्र सम्बोधन हुँदैनन् । पीडित, नागरिक समाज, अन्तर्राष्ट्रिय समुदाय तथा सर्वोच्च अदालतका आह्वानप्रति सरकार र राजनीतिक दलहरूले गरिरहेको बेवास्ताले यस अध्यायलाई उपयुक्त किसिमले टुङ्ग्याउन राजनीतिक इच्छाको अभाव रहेको कुराको सङ्केत गर्छ ।

माथि उल्लेख भएअनुसार, नेपालमा सङ्क्रमणकालीन न्याय प्रक्रियाको एक प्रमुख चुनौती भनेको पीडित, नागरिक समाज र सरकारबीचको अविश्वास हो । यस अविश्वासमा थुप्रै तत्त्वले योगदान गरेका छन् र त्यो नदोहोरियोस् भन्नका लागि पाठहरू सिक्न जरूरी छ । सबै सरोकारवालाबीच विश्वास निर्माण गर्ने र मेलमिलाप प्रवर्द्धन गर्ने न कि सरोकारवालाहरूलाई भन्ने टाढा पार्ने सङ्क्रमणकालीन न्यायको एक लक्ष्य हो । कानुनी संरचनासहित सङ्क्रमणकालीन न्यायका विभिन्न पक्षमा बृहत्तर तथा अर्थपूर्ण परामर्श/बहसको अवसर दिने एक पारदर्शी प्रक्रियालाई ग्रहण गरेर मात्र यसलाई प्रवर्द्धन गर्न सकिन्छ । यस्ता परामर्शहरू प्रक्रियाका अभियोजन र क्षमादान पक्षहरूमा मात्र सीमित हुनुहुँदैन, बरु यिनले समाजमा रहेका राजनीतिक संरक्षण, कमजोर विधिको शासन र राज्यका संस्थामा जनताको अविश्वासजस्ता खराबीहरू हटाएर समाज परिवर्तनका लागि सङ्क्रमणकालीन न्यायलाई कसरी सर्वोत्कृष्ट रूपमा उपयोग गर्न सकिन्छ, भन्ने विषयमा पनि जोड दिनुपर्छ, ताकि त्यस्ता खराबीहरू नदोहोरिने प्रत्याभूति गर्न सकियोस् ।