संघीयताको सैद्धान्तिक पक्ष र अभ्यास

डा. सोमलाल सुवेदी

१. संघीयताको अवधारणा

शासन संचालनको स्वायत्तता, सहभागिता र जवाफदेही पद्धति अर्न्तगत संघीयता एक महत्वपूर्ण आयाम हो । एकात्मक प्रणालीको केन्द्रीयता घटाउने, स-साना राज्य मिलेर सवल राज्य बन्ने चाहना आवश्यकता र राजनीतिक सहमतिले संघीय प्रणाली विकसित हुँदै आएको देखिन्छ । सरकारका विभिन्न तहहरूमा शक्तिको संवैधानिक विभाजन मूलत तीन प्रकारमा एकात्मक, संघात्मक र महासंघीय रहेका छन्[१] ।

फेडारालिज्म (Fedaralism) शव्द फेडस (Foedus) बाट लिईएको हो । यसको अर्थ सन्धि अथवा सम्झौता हुन्छ । जसको उद्देश्य सम्झौताका पक्षको खास र साझा इच्छाहरू प्रवर्द्धन गराउनु हो[२] । संघात्मक सरकार त्यस्तो सरकार हो जहाँ संविधानद्धारा देशको शक्ति केन्द्र र तल्ला तहका सरकारसंग विभाजित गरिन्छ । सामूहिक उद्देश्य प्राप्तिका लागि राज्यहरू संघीय सरकारको रुपमा रुपान्तरित हुन्छन् अथवा संघीय सरकारसंग आवद्ध हुन्छन् ।

जर्ज एण्डरसनले संघीयतालाई यसरी परिभाषित गरेकाछन्[३] "संघीयता संविधानले स्थापित गरेको एउटा पद्धति हो जस अर्न्तगत उपयुक्त स्वायत्तताका दुई तहका सरकार हुन्छन । ती सरकारहरू आफूलाई निर्वाचित गर्ने मतदाता प्रति प्राथमिक रुपमा जवाफदेही हुन्छन" ।

कार्ल जे फेडरिक भन्दछन[४] "संघयिता concret राजनितिक order मा स्थानीय, प्रादेशिक, राष्ट्रिय र अर्न्तराष्ट्रिय तहमा संचालित पद्धति हो । ती तहहरू एक आपसमा छुट्टिएका हुन्छन र वाकसहरू एकैठाउमा थुपारेर राखेजस्तो हुन्छ र सरकारहरू मानवले चलाउँदा एकआपसमा यी तहहरू तर्क, झगडा, सहयोग, सहकार्य र सम्झौता गर्दछन" ।

मण्टेस्क्युको विचारमा "संघात्मक सरकार एक यस्तो सम्झौता हो जसद्धारा धेरै मिल्दाजुल्दा राज्यहरू एउटा ठुलो राज्यको सदस्य बन्न सहमत हुन्छन्" ।

संक्षेपमा उल्लेख गर्नुपर्दा संघीयता त्यस्तो शासकीय प्रणाली हो जस अर्न्तगत दुई वा दुईभन्दा बढी तहमा देशको शक्ति, अधिकार, स्रोतसाधन र जिम्मेवारी किटान गरिन्छ । एकल अधिकार बाहेकका साझा अधिकारहरूको प्रयोग सहकार्य र समन्वयमा गर्नु पर्दछ ।

सरकारका सबै तहहरू सहयोगात्मक, सहकार्य, स्वायत्तता र सहअस्तित्वका आधारमा छुट्टाछुट्टै वा संगै राज्यका कार्यहरू सम्पादन गर्दछन । संघीयता स्थीर ढाँचामा रहने नभै प्रकृयाको रुपमा निरन्तर क्रियाशील हुन्छ ।

२. **सैद्धान्तिक पक्ष**

संघीयतालाई नियाल्दा सैद्धान्तिक ढाँचामा रहेर संघीय व्यवस्था निर्माण गर्नुभन्दा संघीयताको अभ्याससंगै परिमार्जित हुदै आएको देखिन्छ । संघीयताको आरम्भ भन्दा अहिले धेरै अगाडि बढेको अवस्था छ । संघीयतालाई विकेन्द्रीकरण भन्दा अलि फराकिलो निक्षेपण मान्न सकिन्छ । धेरै राज्य मिलेर संघ बन्दा केही अधिकार केन्द्रिकृत हुन जान्छन् भने एकात्मक राज्य संघीयतामा रुपान्तरित हुँदा अधिकार निक्षेपण गर्नु पर्छ । संघीयतालाई राष्ट्रिय सरोकारवालाहरू वीचको विभाजन रोक्ने, विगत र भविष्यमा हुने द्वन्द्व रोक्ने र धेरै शक्ति समूहलाई निर्णय प्रकृयामा सहज पहुँच गराउने समाहित गर्ने एउटा वैकल्पिक उपायको रुपमा उल्लेख गरेको पाइन्छ ।

सवैभन्दा पहिला संघीयता निर्माण गर्ने देश संयुक्त राज्य अमेरिका हो । सन १७८९ मा संघीय प्रणाली अवलम्वन गरेको अमेरिकाको संघीयताका लागि संघीयतावादीहरूले सैद्धान्तिक प्रतिरक्षा गर्दै देहायका दुई आधारभुत प्रस्ताव प्रस्तुत गरकेका थिए[५] ।

(क) सबैभन्दा पहिले संघको टुंगो गर्ने र नागरिकको बाहय आक्रमणबाट सुरक्षा गर्नुको साथै आन्तरिक निरंकुशताबाट जोगाउने ।

(ख) संघीय सरकारलाई आफ्ना कार्यहरू सम्पादन गर्न पर्याप्त बलियो बनाउन जोड दिने ।

त्यसै गरी जेफर्सनले राज्यका अधिकारहरू संभव भएसम्म विकेन्द्रित गर्नुपर्ने वकालत गरेका थिए ।

कार्ल जे.फेडरिकले संवैधानिक लोकतन्त्रात्मक राजनीतिक प्रणालीलाई बढवा दिन संघीयताले देहाय बमोजिम अवसर दिने उल्लेख गरेका छन्[६] ।

(क) अल्पसंख्यक समुदायले अरु नगरिक र नीति निर्मातालाई आफ्नो विचार बताउन पाउछन् । राजनीतिक छलफलले सहमतिलाई बढवा दिन्छ ।

(ख) नागरिकलाई राजनीतिक जीवनमा सहभागी हुने अवसर वृद्धि हुन्छ ।

(ग) विवादको शान्तिपुर्ण सामाधानलाई सुधार गरी अवसर दिलाउछ

(घ) तत्कालीन नीतिगत जरुरतका विषयहरू समाधान गर्न सानो आयतनमा परीक्षण गर्नमा सघाउँछ ।

(ङ) संविधान र यसका नीतिमा आत्मविश्वास र वफादारी अभिवृद्धि गर्छ ।

संघीयतामा केन्द्रीकरण र विकेन्द्रीकरणको दिशा निर्देश स्पष्ट गर्न सकेमा सफल हुन्छ । विकेन्द्रीकरणले पनि संघीयतालाइ सघाउछ । विविधतालाई संस्थगत गर्नु संघीयताको सार हो । यस अर्न्तगत अल्पसंख्यक समुदायले आफ्ना विचारहरू राख्ने अवसर पाइ उपयोग गर्न सक्दछन ।

"राजनीतिक सिद्धान्तमा संघीयताको विचार बढ्दो मात्रामा सांस्कृतिक विविधता, राष्ट्रियता, उदारीकरण, नागरिकता, न्याय, र स्थायित्वका सम्बन्धमा मूलभुत छलफल भएको देखियो । अझप्रस्ट रुपमा सैद्धान्तिक छलफलहरू दोहोरा विषयहरू जस्तै संघीयता र राष्ट्रियता, संघीय नगरिकता, संघीयता र पहिचान, संघीयता र लोकतन्त्र, न्याय र संविधान संशोधनमा केन्द्रित भए"[७] । यसैगरी बहुलवादी उपगम, स्वाशासनयुक्त राजनीतिक निकाय, एउटा राष्ट्र वा एकीकृत जनता, राष्ट्रियताको सिद्धन्त र एकता, अल्पसंख्यक सम्बोधन, परम्परागत लोकतन्त्रको बहुमत निरंकुशता लाई जवाफ जस्ता पक्षहरू पनि राजनीतिक सिद्धन्तामा उल्लेख गरिएको पाइन्छ । संघीयताले एकता र विविधताको सिद्धन्तलाई पनि आत्मसात गर्दछ । केही विद्धानहरूले समन्वय, सहयोग र सन्निकटताको सिद्धान्तको पनि संघीयताका सन्र्दभमा उल्लेख गरेको पाइन्छ ।सन्निकटताको सिद्धान्त विकेन्द्रीकरणमा पनि चर्चित छ । संघीयतामा पनि यसले अतिरिक्त मूल्य थपेको छ । यसले विभिन्न तहमा शक्तिको वाँडफाँड गर्दा दक्षता, उपयुक्तता र चाहना जस्ता मापदण्डका आधारमा गनुपर्ने मान्यता राख्दछ ।

संघीय राज्य परिभाषित गर्ने उपायहरू

Dimitrios karmis and Waync ले संघीय राज्य परिभाषित गर्ने उपागमलाई देहाय बमोजिम उल्लेख गरेका छन्[८] ।

(क) सार्वभौमसत्ताको सम्वद्धता र Stantehoodः श्रृखलावद्ध संरचना सार्वभौमसत्ता र संस्थगत तत्वहरू

(ख) संस्थागत मापदण्ड, संघीय इकाइको सहभागिता र संघीय विधायन, अधिकारको वाँडफाँड, संवैधानिक स्वायत्तता र वित्तीय समानीकरण ।

(ग) शक्ति पृथकीकरण

(घ) अवशिष्ट अधिकारको व्यवस्था र प्रयोग

(ङ) वित्तीय संघीयता

(च) अन्तरसरकारी सम्बन्ध

संघीयताको विश्वव्यापी मान्यताप्राप्त सिद्धान्त देखिदैन । फरक फरक ढंगले यसको अभ्यास भएको छ । यो सरकारहरूले अधिकारको प्रयोग गर्ने ढाचा हो । सरकारका तहहरू सहअस्तित्वमा रहन्छन । आ-आफ्नो क्षेत्रमा स्वायत हुन्छन् । कम्तीमा दुई तहका सरकारले एउटै भुगोल र जनतामा शासन गर्छन् । यसले फरक विषय र विविधता समाहित गर्दै जान्छ ।

संघीयता आकर्षणका पक्षहरू

विद्वानहरूले संघीय सरकार वनाउनका लागि देहायको आकर्षण पक्ष उल्लेख गरेका छन् ।[९]

(क) राजनीतिक स्वतन्त्राको चाहाना

(ख) आर्थिक फाइदाको अपेक्षा

(ग) प्रशासकीय दक्षताको आवश्यकता

(घ) वाहय सम्बन्ध प्रवर्द्धन

(ङ) वर्ण, धर्म, भाषा र सांस्कृतिमा आधारित समुदाय

(च) भौगोलिक तथ्य तथा अवस्था

(छ) इतिहासको प्रभाव

(ज) समानता र पृथकता

(झ) राजनीतिक नेताहरूले बनाउने विधि/चार्टर

वित्तीय संघीयता

वित्तीय संघीयता संघीयताको आत्मा हो, यो एकात्मक प्रणालीमा पनि प्रयोग हुन्छ । संघीयताको एउटा महत्वपुर्ण पक्ष पुनरवितरण हो भने वित्तीय स्रोत वितरण अर्को अभीष्ट हो । वित्तीय संघीयता सरकारका तहहरूवीचको वित्तीय व्यवहार र अन्तरसम्बन्धसंग सम्वन्धित हुन्छ । यसले आर्थिक विकास, सरकारी खर्च, ऋण, राजस्व र असमानतामा असर पार्दछ । वित्तिय संघीयताका तत्वहरूलाई Risk,Weingast र Rodden ले देहाय बमोजिम उल्लेख गरेका छन्[१०] ।

(क) तल्ला तह (sub-central) का सरकारहरूले कार्यक्रमको स्वयत्ता पाउछन् ।

(ख) तल्ला तहका सरकारले संकलित राजस्व भन्दा बढी खर्च गर्न चाहे पनि असीमित स्रोत प्राप्त गर्न सक्दैनन । स्रोतको सीमामा रहनु पर्छ ।

(ग) साझा बजारलाई बाधा पुग्ने गरी वा सामान , पूँजी र श्रमिकको आवगमनमा वाधा पुग्ने गरी कानून बनाउन पाईदैन ।

(घ) पद्धति संस्थागत भए पछि केन्द्रले उल्टाउने छैन ।

वित्तीय संघीयता खर्च जिम्मेवारी किटान, राजस्व अधिकार प्रदान,वित्तीय हस्तान्तरण र ऋण व्यवस्थापनसंग सम्बन्धित हुने हुनाले यी पक्षहरूको युक्तिसंग व्यवस्थापन हुन पर्छ।

३. संघीयताको अभ्यास

संघीयता एकात्मक प्रणाली भन्दा फरक प्रकारको व्यवस्था हो ।यसको राजनीति स्वरुप, परिभाषा र अवधारणात्मक द्धिविधाले वौद्धिक जटिलता देखाउछ । यसको अभ्यासमा ढाँचा व्यवहार र परिवर्तनमा एकरुपता नहुन सक्छ। राजनीतिक संस्कार, भौगोलिक अवस्था, जनसंख्याको बनोट, इतिहास संस्कृति र सामाजिक स्वरुपमा यो प्रणालीको अभ्यास केन्द्रित हुन्छ । संगठनात्मक ढाँचा, परिपक्वता, व्यवहार र नतिजा पनि फरक फरक पाइन्छ । यो शक्तिको राजनीति र प्रदेशिक रोजाइको विषय पनि हो । Carl J Friedrich ले संघीयतालाई एउटा निरन्तर चलेको विकासन्मुख राजनीतिक प्रकृया भनेका छन् । राजनीतिक प्रकृया भएकोले एकरुपता र सीमामा राखेर वुझ्न बुझाउन र अभ्यास गर्न सहज छैन ।

संघीयताको अभ्यासको उपागम दृष्टिगत गर्दा युरोपमा सामूहिक अधिकारको संरक्षण सुनिश्चितताको साधन हो ।अमेरिका उदार मान्यता (liberal values) मा आधारित मानिन्छ । यसले द्वैध संघीयता र शक्ति पृथकीकरणलाई वढी महत्व दिएको पाइन्छ । क्यानडाको संघीयताले अल्पसंख्यक समुदायको संरक्षण गर्न खोजेको छ। शक्ति सन्तुलन र विभाजन,स्वायत्तता,अल्पसंख्यक समुदायको प्रतिनिधित्व र समताका आधारमा संघीयताको अभ्यास भएको देखिन्छ ।

S.M.ALIFE ले मुखयतया देहाय बमोजिमको प्रकार (Typology) मा संघीयताको अभ्यास भएको उल्लेख गरेका छन्[११] ।

(क) द्वैध र सहयोगी संघीयता (The Dualfederalism and Cooperative Federalism)

द्वैध संघीयता अर्न्तगत संघीय र प्रादेशिक सरकारवीच जिम्मेवारीहरू छुट्टाछुट्टै हुन्छन् । Willam H. Riker ले यस्तो संघीयतामा दुई तहका सरकारले एउटै भुगोल र जनसंख्यामा शासन गर्छन् र स्वायत अधिकारहरू प्राप्त गरेका हुन्छन् । अष्ट्रेलिया, क्यानडा, भारत, पाकिस्तान र संयुक्त राज्य अमेरिका यसका उदाहारणका रुपमा लिन सकिन्छ । समन्वयात्मक अधिकार पद्धतिमा पनि यस्तो संघीयता अभ्यास हुन्छ ।

सहयोगी संघीयता अर्न्तगत विभिन्न तहका जिम्मेवारीहरू अन्तरसम्बन्धित हुन्छन । संघीय सरकारले नीति निर्धारण गर्दछ र तल्ला तहका सरकारले कार्यान्वयन गर्दछन् । यो पद्धति ब्रजिलले अवलम्वन गरेको छ ।

(ख) **प्रतिस्पर्धात्मक संघीयता (The competitive Federalism)** वित्तीय संघीयताको साहित्यबाट यो संघीयता विकसित भएको हो । यसको हुवहु अभ्यास भएको पाईदैन । यो पद्धतिमा सबै तहमा खप्टिएका जिम्मेवारी हुन्छन ।ती तहहरू सेवाग्राहीलाई सेवा दिन प्रतिस्पर्धा गर्दछन भन्ने विचार Pieore Salmon ले व्यक्त गरेका छन् । यस्तौ प्रतिस्पर्धाले सरकारहरू बढी दक्ष, जिम्मेवार र जवाफदेही हुने अपेक्षा विश्लेषकहरूले गरेका छन । यो सर्वजनिक रोजाइको मान्यमा पनि आधारित हुन्छ ।

(ग) **असमान संघीयता (Asymmetric federalism)** यस्तो संघीयतामा शक्ति र सम्वन्ध राजनीतिक प्रशासनिक र वित्तीय अधिकार संघीय इकाइवीच असमान ढंगले वितरण गरिएको हुन्छ । विविधतालाई सम्वोधन गर्न स्वायत्तता र शक्तिमा फरक हुन सक्छ । भारतको काश्मिर,क्यानडाको क्युवेक र मलेशियाको Sabha र Sarawak यसका केही उदाहारण हुन् ।

(घ) **बहुतहको शासन (Multi-Level Goverenance)** यो अवधारणा शुरुमा यूरोपियन युनियनमा ल्याइयो र अभ्यास गरियो । मुलत यो पद्धिति अर्न्तराष्ट्रिय संघीयतामा प्रयोग हुन सक्छ ।

(ङ) **बजार संरक्षित संघीयता (Market Preserving Federalism)** Barry Weingast ले संघीयताको तुलनात्मक विश्लेषणका लागि यो सैद्धान्तिक अवधारणा अघि सारेका हुन् । यस अर्न्तगत देहायका पक्ष समेटिन्छन् ।

(१) सरकारका तहहरूवीच कार्यजिम्मेवारीको स्पष्ट वाँडफाँड
(२) स्थानीय सेवाहरू र वस्तुमा प्रथामिक अधिकार पाउनु पर्ने
(३) आन्तरिक बजार (common Market) संरक्षण संघीय सरकारमा रहनु पर्ने
(४) सबै सरकारहरूले निर्णय सीमा (hard budget constraint) र वितीय परिणामको सामना गर्नुपर्ने
(५) राजनीतिक अधिकार संस्थागत हुनुपर्ने ।

(च) **महासंघीय संघीयता (Confederal Federalism)** यस पद्धतिमा केन्द्रीय सरकारले सदस्य इकाइको एजेण्टको रुपमा काम गर्दछ । स्वतन्त्र कर लगाउने र खर्च गर्ने अधिकार हुँदैन । संयुक्त राज्य अमेरिकामा सन १७८१ देखी १७८७ सम्म यस्तो

अभ्यास गरिएको थियो। संयुक्त राष्ट्र संघ र युरोपीयन युनियन यसका उदाहरण हुन्।

संघीयताका सिद्धान्त आाधार र अभ्यास हेर्दा विविधता देखिन्छ ।शुरुको अभ्यासमा धेरै फरक आएको पाइन्छ। यो केन्द्रीयता र विकेन्द्रीकरणमा रुमलिएको पाइन्छ। Coming together अर्न्तगतका परिपक्व संघीयताका देशहरूमा केन्द्रीकरण बढदै गएको छ भने Holding together अर्थात एकात्मक पद्धतिबाट संघीयतामा रुपान्तरित भएका संघीय देशमा विकेन्द्रित उपागमका अभ्यास महत्वपुर्ण मानिन्छ । संयुक्त राज्य अमेरिकामा सन १८६० देखि १९३३ सम्म संघीयताको केन्द्रीकरणमा जोड गरिएको देखिन्छ। संघीय शासन प्रणाली एक निरन्तर अभ्यास र बढ्दो मागको रुपमा रहेको छ। फरक फरक अभ्यासमा राजनीतिक,प्रशासनिक,वित्तीय नियमन तथा केन्द्रीय प्रभावका आधारमा संघीय शासन निरन्तर परिवर्तनशील , सुधारोन्मुख र परिपक्वता तर्फ लम्किरहेको छ।

४. नेपालमा संघीयताको अभ्यास

वि.स. २०७२ असोज ३ गते नेपालको संविधान जारी भए पछि नेपाल एकात्मक प्रणालीबाट संघात्मक पद्धतिमा रुपान्तरित भएको हो । संघीयताको उद्‌भव दुई तहका सरकारबाट भएको देखियता पनि नेपालमा तीन तहका सरकार (संघ,प्रदेश र स्थानीय) छन्। तीनै तहका एकल र साझा अधिकार छन् भने अवशिष्ट अधिकार संघीय सरकारमा रहेको छ[१२] । संघीय कानून बमोजिम सामाजिक, सांस्कृतक संरक्षण वा आर्थिक विकासका लागि विशेष, संरक्षित वा स्वायत्त क्षेत्र कायम गर्न सकिने व्यवस्था पनि उक्त संविधानमा राखिएको छ। जिल्ला समन्वय समितिको पनि व्यावस्था भई कार्यरत रहेको अवस्था छ।

सरकारका तहहरूले राज्यशक्तिको वाँडफाँड अर्न्तगत प्राप्त कार्य जिम्मेवारी निर्वाह गर्न गराउनका लागि राजस्व उठाउने अधिकार, राजस्व वाँडफाँड र अनुदानबाट आर्थिक स्रोत तथा वित्तीय आयोगले वितीय संघीयतामा विज्ञताको भुमिका निर्वाह गर्ने संवैधानिक प्रावधान राखिएको छ।

संविधानको धारा २३२ मा संघ,प्रदेश र स्थानीय तह वीचको सम्बन्ध सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धन्तामा आधारित हुने उल्लेख गरिएकोछ।

हाल सरकारका तीनै तहमा निर्वाचित जनप्रतिनिधिहरूले संघीयताको अभ्यास गरिरहनु भएको छ । वडा तहदेखी संघीय सरकारसम्म जनताले छानेका प्रतिनिधिहरू निर्वाचनमा गरेका वाचा र संविधानमा उल्लेख गरिएका हक अधिकार प्रचलन तथा सेवा प्रवाहमा तल्लीन भएको अवस्था छ। यस सन्दर्भमा संघीयताको कार्यान्वयन गरी लोकतन्त्र

र संघीयताको लाभ जनतालाई दिलाई समृद्ध नेपाल वनाउन हाललाई देहयाका पक्षमा ध्यान दिनु उचित हुनेछः

(क) संघीयताको स्वामित्व, सहयोगी संघीयता र सवै तहमा लोकतान्त्रिक पद्धति सुदृढिकरण

(ख) चुस्त, दुरुस्त संगठन निर्माण र कार्य संस्कृतिको विकास

(ग) समावेशीकरण । कानूनको शासन सुदृढीकरण

(घ) संक्रमणकालीन व्यवस्थापन,क्षमता विकास समन्वय र जिम्मेवार संस्कृतिको विकास

(ङ) वित्तीय स्रोत र सेवा तथा विकास निर्माणको तालमेल /आवद्धता

(च) सहकारिता,सहअस्तित्व समन्वयको सिद्धन्तमा आधारित अन्तरसरकारी सम्वन्ध स्थापित गरी प्रभावकारी कार्य सम्पादनको वातावरण सिर्जना

(छ) राजस्व संकलन राजस्व वाँडफाँड ,अनुदान वितरण र उपयोग तथा प्रतिफल

(ज) योजना पद्धतिमा समन्वय, प्रथामिकता सहभागिता पारदर्शी र जवाफदेही कार्य प्रणाली

(झ) सेवा प्रवाह,एकल तथा साझा जिम्मेवारी निर्वाह

(ञ) निरन्तर समन्वय,सुधार र सहकार्य

सन्दर्भ सामग्री

१. सोमलाल सुवेदी "नेपालमा संघीयता र कार्यजिम्मेवारी निर्धारण" २०६५ (पृ.१)

२. Dimitrios Karmis and Waync Norman, The Revival of federslism in Normative Political Theory https://www.researchgate.net/publication/318635203

३. Georage Ancierson, fiscal federalism A comparative Introduction, forum of federation, 2010 (p.1)

४. Carl J Froedrich, Trends of Federalism in Theory and practice , Harvard university 1968 .

५. Carl J Friedrich 1968 (p.19)

६. Carl J Friedrich 1968 (p.59)

७. Dimitrios karmis and Waync Norman, The Revival of federslism in

Normative political theory (p .14)

८. Ibid

९. Article %20 on %20 fed 1524%2 lecture% 20 forms %20 federalism % 202013pdf

१०. Fiscal federalism : Areturn to Theory and Mangment , Jason Sorens working paper

११. S.M. ALIFE, New Trends and Models in federalism IOSR Journal of Humanities and social science volum 20 Issue 11 ver 11 (Nov. 2015)

१२. नेपालको संविधान , सुचना विभाग, २०७२

NJ: NUTA

नेपालमा संघीयता र यसको औचित्य

गोपाल धौबन्जार (पि.एच.डी.)
सहायक डीन, मानविकी तथा सामाजिकशास्त्र संकाय
कीर्तिपुर, काठमाडौं
Email for correspondence: gopaldhaubanja@gmail.com

विषय प्रवेश

राज्य संचालन राजनैतिक सिद्धान्तको आधारमा हुन्छ । आधुनिक युगमा प्रजातन्त्रलाई राजनैतिक व्यवस्थाको उत्तम माध्यम मानिन्छ। यसैलाई आधार बनाएर विश्वका विभिन्न देशहरूले आ-आफ्नो मुलुकमा लागु भइरहेको व्यवस्थालाई प्रजातान्त्रिक भन्ने गरेको पाइन्छ । अमेरिकी राष्ट्रपति अब्राहम् लिङ्कन (सन् १८०९-१८६५) द्वारा प्रतिपादित जनताको सरकार, जनताद्वारा, जनताको लागि (Government of the people, by the people, for the people) भन्ने भनाई आज प्रजातन्त्रको सर्वमान्य सिद्धान्त भएको छ। प्रथम र दोस्रो विश्वयुद्धपश्चात् विश्वका धेरै देशहरू उपनिवेशबाट स्वतन्त्र भए। विश्वमा आएको जनचेतनाको लहरले कतिपय देशमा विद्यमान निरंकुश र स्वच्छेचारी शासन पनि जनताको बलिदानी संघर्षबाट ढलेर प्रजातन्त्र स्थापना भएको छ। यसरी विश्वका विभिन्न देशहरूमा प्रजातन्त्र स्थापना हुने क्रम धेरै अगाडिदेखि विकास हुँदैआएको हो । यस सम्बन्धी स्पष्ट सिद्धान्त, मान्यता र दृष्टिकोण प्रतिपादन भइरहेको अवस्था र सबै देशले आ-आफ्नो व्यवस्थालाई प्रजातान्त्रिक भनी दुहाई दिंदै आइरहेको आजको आधुनिक युगमा पनि सबै देशका सबै जनताले समान रूपमा प्रजातन्त्रको प्रतिफल उपभोग गर्न पाइरहेका छैनन्। केन्द्रिकृत शासन व्यवस्था र राज्यले आफ्नो मुलुकका सबै जनताप्रति समान दृष्टिले नहेरिएको कारणबाट धेरै जनता राष्ट्रिय राजनीतिको मूलप्रवाहमा समाहित हुन सकिरहेको छैन ।

नेपाली जनताले संघर्षको माध्यमबाट शताब्दिऔं निरंकुश जहानिया राणा शासनलाई वि.सं. २००७ सालमा हटाएर प्रजातन्त्र स्थापना गरेका थिए। त्यस्तो राजनैतिक परिवर्तनपश्चात् मुलुकले फड्को मार्ने विश्वास गरिएको थियो । हुनत प्रजातन्त्र स्थापना भएको आज ६ दशक भन्दा वढी भइसक्यो । त्यसक्रममा अनेकौं राजनैतिक व्यवस्थाको प्रयोग भइसकेका छन् । बहुदलिय व्यवस्था, निर्दलिय पंचायती व्यवस्था, जनमत संग्रह, सुधारिएको पंचायती व्यवस्था, २०४६-४७ सालको जनआन्दोलन, संवैधानिक राजतन्त्रसहितको बुहदलिय व्यवस्था, तत्कालीन राजा ज्ञानेन्द्रद्वारा जननिर्वाचित सरकारलाई अपदस्थ गरी प्रत्येक्ष शासन, २०६२-६३ को जनआन्दोलन, राजतन्त्रको अन्त र गणतन्त्रको स्थापना, मधेश आन्दोलन, संविधानसभाको निर्वाचन, गठन र विघटनलगायत दोस्रो संविधानसभाको चुनाव जस्ता धेरै राजनैतिक परिवर्तन भए । सोही क्रममा विभिन्न संविधानको निमार्ण र त्यसको अन्त पनि भएको छ । तर अधिकांश नेपाली जनताले सही अर्थको प्रजातन्त्र र त्यसको प्रतिफल उपभोग गर्न पाइरहेका छैनन् । मुलुकमा शताब्दिऔं पहिलेदेखि प्रचलित सामन्ती सोचमा कुनै परिवर्तन आउन

सकेको छैन । सामाजिक, राजनैतिक, क्षेत्रिय, वर्गीय, समुदाय र जातिय विभेद आज पनि जहाँको तहीँ छ । यस वास्तविकतालाई नेपालको अन्तरिम संविधान २०६३ ले पनि स्पष्ट रूपले स्वीकार गरिएको छ । विभेदकारी व्यवस्था र संकुचित चिन्तनबाट मुलुक कदापि उभो लाग्न सक्दैन । त्यसकारण समाजमा प्रचलित विभेदलाई अन्त गर्दै जनतामा अग्रगामी सोचको विकास गरी सबै नागरिकलाई समान अधिकार र अवसरहरू प्रदान गर्नुका साथै दिगो शान्ति कायम गरी मुलुकको समग्र विकास गर्न संघीय शासन प्रणालीबाट मात्र संभव हुने कुरा सबैले महशुस गर्दै आएका छन् ।

संघीयताको जनचाहना

नेपाल विभिन्न धर्म, वर्ण, संस्कृति, भाषा, समुदाय र जातजाती भएको मुलुक हो । यसैलाई मनन गरेर पृथ्वीनारायण शाहले चार जात छत्तीस वर्ण (चार वर्ण छत्तीस जात) को फूलवारी भन्ने संज्ञा दिएका थिए । हुनत यस मुलुकमा उल्लेखित वर्ण वा जातिका मानिसहरू मात्र भएको होइन । यद्यपि त्यस भनाइले नेपाल बहुल जातिय देश भन्ने कुरालाई इङ्गित गर्दछ । तर पछिल्लो पुस्ताबाट मुलुकको त्यो यथार्थतालाई बुझ्नुको सट्टा क्रमशः बेवास्ता हुन थालियो । राज्यसत्ताको आडमा नेपाली समाजलाई तिनीहरूको वर्ग, संस्कृति, रीतिरिवाज र परम्परालाई आधार बनाएर पक्षपात, निषेधीकरण, सुविधाच्यूत र बहिष्करणमा पार्ने काम हुँदै आए । जङ्गबहादुरले नेपाली समाजलाई वि.सं. १९१० मा लागु गरेको मुलुकीऐनद्वारा मासिने जात र नमासिने जात भनि छुट्याइ दिए । सोही ऐनले छोइछिटो हाल्नुपर्ने र छोइछिटो नहाल्नुपर्ने भनी स्पष्ट रूपमा विभेदकारी नीति अपनाइएको थियो । त्यसलाई पछिल्लो पुस्ताका सबै शासकहरूले अबलम्बन गर्दै आए । देशमा २००७ सालको राजनैतिक परिवर्तनपछि पनि पुरात्तन सामन्ती प्रथाकै हाबी रह्यो । हुनत प्रजातन्त्र स्थापनापश्चात् लागु भएका संविधानहरूमा नागरिकलाई केवल धर्म, वर्ण, लिङ्ग वा जातजातिको आधारमा कुनै भेदभाव गरिने छैन भनि उल्लेख गरिएको पाइन्छ । तर व्यवहारमा त्यो लागु भएको देखिँदैन । राज्यसत्ता, शासन प्रशासनलगायत राज्यको शक्ति, साधन र स्रोतमा एउटै समुदाय र वर्ग विशेषको मात्र वर्चश्व कायम हुँदैआएको सबैले महशुस गरेकै कुरा हो । अर्कोतिर आदिवासी, जनजाति, मधिसे, महिला, दलितलाई राज्यको हरेक क्षेत्रमा बहिष्करणमा पारिएको कारणबाट तिनीहरू शासन, प्रशासन, सुरक्षा निकाय, न्यायप्रशासनलगायत सरकारी रोजगारीका अवसरहरूबाट समेत क्रमशः वन्चित हुँदै जानु परेको छ ।

मुलुकमा पटक-पटक राजनैतिक आन्दोलनहरू भए । आन्दोलनकै कारण तत्कालीन राजनैतिक व्यवस्थाहरू पत्तन हुँदै गयो । पछिल्लो पटक देशमा करिव अढाइसय वर्ष पहिलेदेखि शासन चलाउँदै आएको शाहवंशीय राजतन्त्रलाई वि.सं २०६२-६३ को जनआन्दोलनबाट हटाएर गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्था स्थापना भएको छ । त्यसैक्रममा राजनैतिक दलहरूको सहमतीबाट नेपालको अन्तरिम संविधान २०६३ लागु हुँदैआएको हो । नेपाली जनताले नयाँ स्थापना भएको राजनैतिक व्यवस्थाबाट राजनैतिक, प्रशासनिकलगायत सबै क्षेत्रमा आफ्नो हक र अधिकार स्थापित हुने कुरामा ठूलो अपेक्षा गरेका थिए । तर परम्परादेखि बहिष्करणमा परिएका जनताको समस्याको सुनुवाई हुन सकेको छैन । गणतन्त्र स्थापना भई सकेपछि जनचाहना अनुसार नयाँ संविधान निमार्ण गर्न वि.सं. २०६५ सालमा संविधानसभाको चुनाव भयो । तर अधिकांश जनताले नयाँ व्यवस्था पनि पुरात्तन सोच र सामन्ती प्रथाकै निरन्तरता रहेको अनुभव गर्न थाले । विद्यमान सरकार, राजनैतिक दल तथा तिनका नेताहरू कसैबाट पनि राष्ट्रिय परिस्थितिलाई बुझ्ने प्रयास नभएको सर्वत्र महशुस गरियो । परिणाम स्वरूप जनतामा असन्तोष फैलिएर विद्रोहको भावना जाग्यो । त्यो असन्तोषले विस्तारै आन्दोलनको रूप लिए । त्यसको प्रस्फुटन

तराईबाट भयो । त्यहाँका जनताले स्थानीय शासन प्रशासनमा आफ्नो अधिकारको माग गर्दै नयाँ बन्ने संविधानको माध्यमद्वारा देशमा संधीय शासन व्यवस्था लागु हुनु पर्ने शर्तसहित ठूलो आन्दोलन गरे । त्यस आन्दोलनबाट मुलुकको अन्य क्षेत्रका आदिवासी तथा जनजातिहरूले पनि हौसला वढाए । परिणाम स्वरूप सरकारले संसद मार्फत विद्यमान अन्तरिम संविधानमा संशोधन गरी मधेशी जनता लगायत आदिवासी जनजाती र पिछडिएका तथा अन्य क्षेत्रका जनताको स्वायत प्रदेशको चाहनालाई स्वीकार गरी नेपाल सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक राज्य हुनेछ भन्ने कुरा थपेर नेपाली जनताको मुलुकमा संघीय शासन व्यवस्था लागु गर्ने जनचाहनालाई स्पष्ट रूपमा इङ्गित गर्दै मुलुकको भावी स्वरूपलाई सुनिश्चित गरिएको हो । सोही अनुरूप राज्य पुनःसंरचना हुने गरी संघीय शासन प्रणाली सहितको संविधान निमार्ण गर्न संविधानसभालाई दायित्व सुम्पिएको थियो । तर संविधानसभाले आफ्नो तोकिएको समयभन्दा दुईवर्ष कायकाल वढाएर पनि दायित्व पूरा गर्न सकेन । संविधान नै नलेखी २०६९ जेष्ठ १४ गते सो सभाको अवसान भयो । यद्यपि राजनैतिक दलहरूबीच अन्तरविरोधको वावजुद २०७० मंसिर ४ गते अर्को निर्वाचन गरी दोस्रो संविधानसभा गठन भएको छ । सो सभाले पहिलो संविधानसभाबाट संविधान निर्माणको क्रममा सहमती भएका सबै निर्णयहरुलाई स्विकार गर्ने जनाइ सकेको छ । त्यसबाट नेपाली जनताले मुलुकमा संघीय शासन व्यवस्था कायम हुने आशा पुनः जगाएका छन् ।

संघीयताको आबश्यकता

संघीय शासन प्रणाली विश्वव्यापी प्रचलित राजनैतिक व्यवस्था हो। यसको प्रचलन धेरै पहिलेदेखि हुँदैआएको छ। आधुनिककालमा यस व्यवस्थाको प्रचलन संयुक्त राज्य अमेरिकाबाट प्रारम्भ भएको हो । त्यहाँका ऐतिहासिक राज्यहरूबीच बलियो शासन केन्द्र निमार्ण गर्न एकआपसमा मिलेर सबै राज्यहरू केन्द्रमा समाहित भई संघीय शासन प्रणाली लागु गरेका थिए । यस प्रणालीमा देशका सबै क्षेत्र, वर्ग र समुदाय शासन प्रशासनमा सहभागी हुने र क्षेत्रगत समानुपातिक विकाससमेत हुने भएकोले विश्वका अन्य देशहरूले पनि संघीयतालाई क्रमशः अवलम्बन गर्न थालियो । अहिले विश्वमा संयुक्त राज्य अमेरिका, क्यानाडा, रुस, जर्मनी, स्वीटजरल्याण्ड, स्पेन, बेल्जियम, अष्ट्रिया, संयुक्त अरब इमिरेट्स, अष्ट्रेलिया, भारत, पाकिस्तान आदि विभिन्न २९ देशहरूमा संघीय शासन प्रणाली लागु हुँदैआएको छ । राजनैतिक सन्दर्भमा संघीयता भन्नाले केन्द्रमा निहित शासन-प्रशासनसम्बन्धी अधिकार संवैधानिक आधारमा तल्लो निकायसम्म पुऱ्याउनु हो । केन्द्रिकृत शासन व्यवस्थामा राज्यको सम्पूर्ण अधिकार केन्द्रमा निहीत रहन्छ । त्यस्तो व्यवस्थामा तल्लो र स्थानीय निकायहरूले सधैँ केन्द्रको अधिनमा केन्द्रबाट प्रदत्त सिमीत अधिकारमा रहेर काम गर्नु पर्दछ । स्थानीय क्षेत्रको विकास र निर्माणका योजना, आर्थिक संकलन र विनियोजन आदि सबै केन्द्रले स्वीकृती दिएको सीमाभित्र बसेर संचालन गर्नु स्थानीय निकायको कर्तव्य मानिन्छ । जसलाई अधिकार प्रत्यायोजन भनिन्छ । तर केन्द्रले भोली त्यस्तो अधिकार पनि फेरबदल वा फिर्ता लिन सक्दछ । त्यसकारण केन्द्रिकृत शासन व्यवस्था कायम रहेका मुलुकहरूमा स्थानीय क्षेत्र र जनताको आबश्यकता तथा चाहनाअनुसार विकास निमार्णका कामहरू हुँदैनन् । त्यस्तो विकास नहुनु भनेको मुलुकका सबै क्षेत्रको समानुपातिक विकास सम्भव छैन भन्ने हो ।

नेपालमा सदियौँदेखि केन्द्रिकृत शासन व्यवस्था चल्दै आएको छ । त्यसकारण यहाँको विकास पनि असन्तुलित छ । सरकारले निर्धारण गरी राखेको पाँच विकास क्षेत्रमा भएको विकासको प्रतिफलले यसको पुष्टि गर्दछ । उदाहरणको लागि पूर्वाञ्चल र सुदूर पश्चिमाञ्चल क्षेत्रको विकासलाई लिन सकिन्छ । ती दुई क्षेत्रको विकासमा निकै अन्तर छ । पूर्वमा यातायात, संचार, उद्योग, शिक्षा, स्वास्थ्य, रोजगार सबैको उल्लेख्य विकास

भएका छन् । तर त्यसको तुलनामा सुदरपश्चिमको विकास नगण्य छ । यस्तैगरी पूर्वाञ्चलको तुलनामा काठमाडौं उपत्यकामा भएको विकासको डायरा अझ फराकिलो छ । क्षेत्रगत आधारमा मात्र होइन वर्गीय र समुदायमा पनि त्यस्तै अन्तर रहिआएको छ । देशका आदिवासी, जनजाति, मधिसे, महिला, दलितलगायत अधिकांश जनतालाई पहुँचभन्दा बाहिर छन् । राज्यको हरेक क्षेत्रमा एउटा समुदाय विशेषको मात्र वर्चश्व कायम रहेको सबैले महशुस गरेकै कुरा हो । यी सबैको कारकतत्व केन्द्रिकृत शासन व्यवस्था र त्यस व्यवस्थाले क्षेत्र, वर्ग, समुदाय र जाति विशेषप्रति गरिएको असमान व्यवहार हो ।

उल्लेखित असमानतालाई हटाई मुलुकका सबै क्षेत्र, वर्ग, समुदाय र जातजातिका मानिसहरूलाई राज्यको शासन प्रशासनलगायत अन्य क्षेत्रहरूमा समेत सहभागी गराई समग्र मुलुकको समानुपातिक विकास गर्न नेपालमा संघीय शासन प्रणाली अपनाउने संवैधानिक व्यवस्था गरिएको हो । यद्यपि यस व्यवस्थाबारे केही मानिसहरूले भ्रम फैलाउँदै आएको छ । यस्तो विचार प्रवाह गर्ने समूहमा केवल परम्परागत राजतन्त्रवादीहरूमात्र होईन प्रजातन्त्र र प्रगतिशीलका समर्थकहरूसमेत रहेको पाइन्छ । तिनीहरूले संघीयताबाट मुलुक टुक्रिने, नागरिकहरूबीच वैमनस्यता सुजना हुने, तराई क्षेत्र टुक्रिएर जाने, राज्यलाई ठूलो आर्थिक भार पर्ने जस्ता विभिन्न भनाइहरू प्रचार गर्दै आइरहेका छन् । वास्तवमा त्यस्तो विचारको प्रवाह मानिसहरूमा संघीयताप्रति वितृष्णा जगाउन चालिएको प्रयास मात्र हो भन्नुमा अत्युक्ति नहोला । संघीयताबारे जुन किसिमको नकारात्मक विचार प्रवाह भएको छ त्यसले मुलुकलाई पुरानै अवस्थामा फर्काइ सामन्ती प्रवृतिलाई यथावत कायम राख्न खोजिएको स्पष्ट हुन्छ । तर संघीयता भनेको यथार्थमा त्यस्तो नभई जुन जनता जहाँ बसेको छ तिनीहरूलाई त्यहाँको प्रत्येक्ष रुपमा राज्य सत्ता नजिकै राखी शासन प्रशासनमा भाग लिन लगाउने एउटा राजनैतिक प्रक्रिया हो । संघीयताले देश टुक्रिने भए पहिलेदेखि संघीयतामा गइसकेका भारत, पाकिस्तान, अमेरिका, जर्मनी, स्पेन आदि देशहरू टुक्रा टुक्रा भई आज धेरै राज्यहरूमा परिणत भइसक्नु पर्ने हो । तर ती देशहरू आज आन्तरिक र बाह्य दृष्टिकोणले अझ मजबुत हुँदैआएका छन् ।

संघीयता भनेको केन्द्र र प्रदेशबीच अधिकारको बाँडफाँट हो । तर सार्वभौमसत्ताको विभाजन भने होइन । राज्य संचालनको अधिकार केन्द्रमा मात्र सीमित नराखी स्थानीय राजनैतिक निकाय अर्थात् प्रदेशहरू गठन गरी तिनीहरूलाई निश्चित अधिकारसहित शासन प्रशासनका अधिकारहरू प्रयोग गर्ने गरी संवैधानिक व्यवस्था गर्नु संघीय शासन व्यवस्थाको मर्म हो । तसर्थ संघीयताले देश टुक्रिने होइन, बरु सबै नागरिकमा आफ्नो मुलुकप्रति आस्था र देशभक्ति जगाउन थप उर्जा प्रदान गर्दछ । किनभने संघीय शासन व्यवस्थाअन्तर्गत स्थानीय प्रदेशमा त्यहाँकै जनताले शासन प्रशासन चलाउने हुँदा आजको जस्तो केन्द्रदेखि स्थानीय तहसम्मका सम्पूर्ण निकायहरूमा एउटै वर्ग वा समुदाय विशेषको मात्र वर्चश्व कायम रहँदैन । आदिवासी, जनजाति, मधिसे, महिला, दलितले पनि आ-आफ्नो प्रदेशको शासन प्रशासनमा सहभागी हुने समान अवसर प्राप्त गर्दछ । त्यतिमात्र नभई आफ्नो प्रदेशको पूर्वाधार र आबश्यकताअनुसार विकास र निमार्णका योजनाहरू तर्जुमा गर्ने र त्यसलाई कार्यन्वयन गर्ने हैसियत राख्दछ । नेपालले समेत सहमती जनाइ हस्ताक्षर गरेको संयुक्त राष्ट्रसंघको अन्तराष्ट्रिय श्रम संगठनको महासन्धि संख्या १६९ मा स्थानीय आदिवासी जनजातीलाई आ-आफ्नो प्रदेशमा शासन प्रशासन चलाउने अधिकार रहने प्रावधान स्पष्ट रुपमा उल्लेख गरिएको छ ।

संघीय व्यवस्थामा प्रत्येक प्रदेशले आ-आफ्नो छुट्टै सरकार गठन गर्दछ । त्यस्तो सरकार प्रदेशभित्रका जनताहरूबाट प्रजातान्त्रिक मान्यताअनुसार गठन हुन्छ । तिनीहरूको आ-आफ्नो अलग संसद र अदालत हुन्छ । त्यस्तो सरकारले आफ्नो प्रदेशमा स्वतन्त्र रूपले शासन चलाउने, कर उठाउने, आन्तरिक शान्ति सुरक्षा कायम

गर्ने स्वशासनको अधिकार संविधानबाटै प्राप्त गर्दछ । आफ्नो प्रदेश/संघीय राज्यमा स्वशासन चलाउने र प्रदेशको विकास गर्न आबश्यक पहल कदमी उठाउनु उसको आत्मनिर्णयको अधिकार हो । त्यस्तैगरी केन्द्रमा पनि केन्द्रिय सरकार, संसद, न्यायपालिका, सुरक्षा निकाय आदि सबै गठन भएका हुन्छन् । तर केन्द्रिय सरकार मुलुकका सबै प्रदेशहरूको साझा शासन हुन्छ ।

नेपालमा संघीय शासन व्यवस्था लागु गर्ने संवैधानिक व्यवस्था कायम भएपछि सबै प्रदेशले संविधानद्वारा प्रदत्त अधिकारको अधिनमा रही शासन प्रशासन चलाउँछ । प्रदेशले पाउने आत्मनिर्णयको अधिकार भनेको आफ्नो प्रदेशको शासन, प्रशासन, विकास, निमार्ण, आन्तरिक सुरक्षा, वैकल्पिक उर्जा, औद्योगिक विकास, प्रदेशस्तरीय सडक यातायात, लोकमार्ग, रेलमार्ग, प्रादेशिक हुलाक, प्रादेशिक दूरसंचार, सामाजिक सुरक्षा, आधारभूत शिक्षा, स्वास्थ्य, रोजगारी, खाद्य आदि सम्वन्धी स्वयत्तताको अधिकार मात्र हो । राज्य नै टुक्रिएर स्वतन्त्र हुने वा अर्को मुलुकसित मिल्न जान सक्ने गरी अधिकार दिएकै हुँदैन । संविधानले त्यस्तो अधिकार कुनै राज्यलाई प्रदान गर्दैन । मुलुकका महत्वपूर्ण अङ्गहरू रक्षा, राष्ट्रिय प्रतिरक्षा, युद्ध र शान्ति, सेना, अन्तरसंघीय शान्ति सुरक्षा, वैदेशिक सम्बन्ध, राहदानी, नागरिकता, भिसा, राष्ट्रिय र अन्तर्राष्ट्रिय दूरसंचार, अन्तराष्ट्रिय ब्यापार, वित्त तथा अर्थ, भन्सार महशुल, भ्याट, अन्तःशुल्क, हुलाक महशुल, मुद्रा प्रकाशन आदि सबै केन्द्रिय सरकारको अधिनमा रहने अधिकार हो । त्यसबाहेक सार्वभौम अधिकारसमेत पूर्ण रूपमा केन्द्रिय सरकारसित सुरक्षित रहन्छ । त्यसकारण विश्वका विभिन्न साना ठूला राष्ट्रले अपनाए जस्तै नेपालले पनि जनचाहना अनुसार समावेशी लोकतान्त्रिक संघीय शासन प्रणाली लागु गर्ने संवैधानिक रूपमै सुनिश्चितता प्रदान गरेको हो ।

पहिचानको प्रश्न

राजनैतिक सन्दर्भमा पहिचानको सम्बन्ध मुलुकभित्र रहेका समुदाय वा जातिसित छ । नेपालका आदिवासी जनजातिहरूको ऐतिहासिक उपस्थितिको राजनैतिक तवरमा स्वीकारोक्तिको माग पहिचान हो । नेपालको इतिहासमा पहिलो पटक संविधान लेख्न संविधानसभाको गठन गणतन्त्र स्थापनापश्चात् जननिर्वाचित प्रतिनिधिहरूबाट भएको हो । त्यस सभाको राज्य पुनःसंरचना तथा राज्यशक्ति बाँडफाँट समिति ले संघीय राज्यहरूको संख्या एकल पहिचानको आधारमा १४ प्रदेशहरूको सिफारिस गरिएको थियो । त्यसलाई परिमार्जन गर्न गठन भएको अर्को राज्य पुनःसंरचना उच्चस्तरीय आयोगबाट एकल पहिचानलाई नै जोड दिएर ११ प्रदेशहरूको नाम प्रस्ताव पेश गऱ्यो । आयोगले प्रस्तुत गरिएका प्रदेश सामर्थ्यताको आधारमा सिफारिस गरिएको थियो । तर राज्य पुनःसंरचनाको स्वरूप र पहिचानको विषयमा संविधानसभा लामो समयसम्म अल्झी रह्यो । एउटा समूह प्रस्तावित प्रदेशहरूको ऐतिहासिकतालाई वेवास्ता गरी त्यसको नाम एकल पहिचानको आधारमा राख्न नहुने दुहाई दिँदै थियो । तिनीहरूले आयोगको प्रस्तावलाई जातिय राज्यको उपमा दिई जनमानसमा संविधानसभाले जातिय प्रदेश निमार्ण गर्न खोजिएको भन्ने हल्ला चलाइयो । त्यही कारणबाट पहिलो संविधानसभा संविधान नै बनाउन नसकी विघटन भयो । केही राजनैतिक दलका नेताहरू अहिले पनि त्यही धारणालाई पछ्याउँदै छन् । त्यसकारण यस विषयमा मुलुकभित्र वैचारिक संघर्ष जारी छ । किनभने आदिवासी जनजातिले राज्यबाट राजनैतिक तवरमा आफ्नो ऐतिहासिक उपस्थितिको स्वीकारयोक्ति चाही रहेका छन् । तिनीहरू नयाँ बन्ने संविधानबाट निर्माण हुने प्रदेशहरूको नाम आ-आफ्नो ऐतिहासिक पहिचानको आधारमा होस भन्ने चाहन्छन् । वास्तवमा त्यतिबेला सिफारिस गरिएका मगरात, तमुवान, किराँत, लिम्बुवान, नेवाः, ताम्सालिङ्ग आदि कुनै पनि

राज्यहरू जातिय प्रदेशको रूपमा रहेको पाइँदैन । यथार्थमा ती सबै ऐतिहासिक राज्यहरू हुन् । गोर्खालीहरूले इशाको अठारौँ शताब्दिमा आफ्नो राज्यविस्तार गर्नु अगाडि ती सबै स्वतन्त्र अस्तित्व कायम रहेका क्षेत्रहरू हुन् । त्यसकारण सम्बन्धित क्षेत्रका आदिवासी जनजाति आ-आफ्नो ठाउँलाई प्रदेश बनाउँदा ऐतिहासिकलाई आधार मानेर एकल पहिचानको आधारमा नामकरण हुनु पर्ने माग अगाडि सार्दै आइरहेका छन् ।

मानिसहरूले एकल पहिचानको विषयमा अन्तरविरोधका तर्कहरू अगाडि ल्याई रहेका छन् । उल्लेखित आयोगले प्रस्ताव गरिएअनुसार एकल पहिचानको आधारमा राज्य वा प्रदेश निमार्ण गरिए त्यस प्रदेशका सम्बन्धित आदिवासी जनजातिबाहेक अरु सबै विस्थापित हुनु पर्ने तिनीहरूको तर्क छ । त्यस्तो धारणाले समाजमा आतङ्क फैलाउन धेरै सहयोग पुऱ्यायो । वास्तवमा प्रदेशहरूको नाममा के नै छ र ? ऐतिहासिक एकल पहिचान कायम गर्नु भनेको केवल स्थानिय आदिवासी जनजातिको ऐतिहासिक अस्तित्वलाई राज्यबाट स्वीकार गर्नु हो । तर केही मानिसहरू त्यस्तो पहिचानलाई स्वीकार गर्ने पक्षमा छैनन् । वास्तवमा कुनै पनि समुदाय वा जाति कुनै प्रदेशबाट विस्थापित हुनु पर्ने अवस्था छैन । जातिय राज्य भनेको त्यस्तो राज्य वा प्रदेश हो जहाँ जुन जातीको नामबाट प्रदेशको नामकरण भएको छ संवैधानिक रुपमा उही जातीको मात्र एकाधिकार रहन्छ । र, ती जातीका मानिसबाहेक त्यहाँ अर्को कुनै जातिले बस्न पाउँदैन । वास्तवमा त्यो विलकुल गलत धारणा हो । त्यस्तो राज्य अर्थात् प्रदेशको माग नेपालका कुनै जाती र समुदायले पनि गरेको छैन । विद्यमान संविधान र नयाँ बन्न लागेको संविधानबाट पनि त्यस्तो अधिकार कसैलाई दिएको हुँदैन । वास्तविक रुपमा नेपालको वर्तमान सामाजिक अवस्था जस्तो छ ऐतिहासिक पहिचानसहितको संघीय राज्यमा कायम हुँदा पनि त्यस्तै रहन्छ । राज्य पुनःसंरचना उच्चस्तरीय आयोग ले प्रस्ताव गरेको एकल पहिचानको प्रदेशमा सम्बन्धित राज्यका आदिवासी-जनजातिबाहेक त्यहाँ बसोवास गर्दैआएका सबै समुदाय तथा जातजातिका मानिसहरूले राजनैतिक, सामाजिक, आर्थिक, सांस्कृतिक, धार्मिकसम्बन्धी सबै हक समान रूपले प्राप्त गर्छन् । प्रदेशको संसद र सरकार त्यहाँका सबै जातजाति, भाषाभाषि, समुदाय र सम्प्रदायका जनताबाटै निमार्ण हुन्छ । यो सर्वमान्य सिद्धान्त हो । विश्वका विभिन्न देशहरूमा ऐतिहासिक पहिचानको आधारमा संघीय प्रदेशहरू निमार्ण भएका उदाहरणहरू छन् । अमेरिका, स्पेन, जर्मनी आदि देशहरूमा स्थानीय आदिवासीहरूको पहिचान झल्किने गरी प्रदेशहरूको नाम राखिएको छ । छिमेकी देश भारतमा पनि अनेक राज्यहरू जस्तो गुजरात, तामीलनाडु, आन्ध्रप्रदेश आदि ऐतिहासिकता झल्किने गरी एकल जातिय पहिचानको आधारमा निमार्ण भएका प्रदेशहरू हुन् । उल्लेखित राज्यहरूमा केवल सम्बन्धित प्रदेशका समुदाय वा जातजातिका मानिसहरू मात्र छैनन् । अरू प्रदेश र क्षेत्रबाट आएकाहरूको बसोवास पनि उल्लेख्य मात्रामा हुँदैआएको छ । तिनीहरूको बसोबास मात्र होइन स्थानीय शासन, प्रशासनलगायत व्यापार व्यवसायमा समेत सम्मिलित हुने अधिकार छ । त्यस्तो उदाहरण हाम्रो सामु हुँदाहुँदै नेपालमा लागु हुन लागेको संघीयता र पहिचान विरूद्ध अनेक तर्क लगाउनु आदिवासी जनजातीहरूको ऐतिहासिक पहिचानलाई अस्विकार गर्नु हो ।

छिमेकी देश भारतमा अहिले २९ वटा संघीय राज्यहरु छन् । तेलन्गनाले भरखरै मात्र २९ औँ राज्यको रुपमा संसदबाट स्वीकृति पाएको छ । त्यसको लागि स्थानीय जनताले निकै लामो आन्दोलन र बलिदान गर्नु पऱ्यो । यद्यपि आन्ध्रप्रदेशले त्यस राज्यलाई आफूबाट छुट्टिएर गएकोमा व्यापक विरोध गर्दैछन् । त्यस्तैगरी गोरखाल्याण्डले पनि लामो समयदेखि अलग संघीयराज्यको माग गर्दै आएका छन् । गोरखालीहरुप्रति पश्चिमबङ्गाल र भारतीय सरकारबाट भेदभावपूर्ण व्यवहार गर्दैआएको हुँदा आफ्नो राजनैतिक र सामाजिक अधिकारको निमित्त तिनीहरुले अलग संघीयराज्य चाहेका हुन् । त्यसको निमित्त भारतीय नेपालीहरुले पनि धेरै पहिलेदेखि वलिदानीपूर्ण

आन्दोलन गर्दै आइरहेका छन् । तर पश्चिम बङ्गाल राज्य तिनीहरुलाई आफुबाट छुट्ट्यार अलगै राज्य दिने कुरामा सहमत छैनन् । यस सन्दर्भमा पश्चिमबंगालको आफ्नै दृष्टिकोण र धारणा होला । त्यो भन्दा पनि हाम्रो चासोको विषय के भने गोरखाल्याण्ड राज्यको मागलाई कसरी हेर्ने ? त्यो माग र आन्दोलन जायज छ कि छैन ? त्यो पनि गोर्खालीहरुको नामबाट माग गरिएको जातिय राज्य ! यो प्रश्न हाम्रो सामू तडकारो रुपमा उभिएको छ । राजनैतिक अधिकारको सवालमा हाम्रो स्वभाव कस्तो छ भने अरुसित माग्दा आफू उचित, तर आफूसित अरुले मागे अनुचित र अव्यवहारिक मानिन्छ । नेपालकै सन्दर्भमा कुरा गर्दा राणा शासन, पंचायतकाल र संवैधानिक राजतन्त्रकालमा पनि शासक र भारदारहरुले जनतालाई मुट्ठीभरका भनी अधिकारबाट वन्चित गर्दै आएका थिए । तर अन्तमा जनता सामू घुँडा टेक्नु पऱ्यो । अहिले पनि सरकार र केही राजनैतिक दलहरुले आदिवासी जनजातिले उठाएको संघीय राज्य र ऐतिहासिक पहिचानको मागलाई नेपालको तत्कालीन सरकार तथा गोरखाल्याण्डको सन्दर्भमा भारतको पश्चिमबङ्गाल राज्यले जस्तै व्यवहार देखाउँदै आएको छ । त्यसले मुलुकको अग्रगमनमा बाधा पुऱ्याउँछ भन्ने कुरामा दुईमत हुनसक्दैन ।

उपसंहार

मुलुक अहिले संक्रमणको अवस्थाबाट गुज्रिरहेको छ । पटक पटकको राजनैतिक परिवर्तनपश्चात् पनि देशमा दिगो शान्ति र राजनैतिक स्थिरता कायम हुन सकिरहेको छैन । नेपाली जनताले मुलुकमा शान्ति र विकासको अपेक्षा गर्दैआएका छन् । जनताले सदियौँ पुरानो सामन्ती राजतन्त्र र त्यसैको आडमा चलेको केन्द्रिकृत शासन व्यवस्था फाली सकेपछि मुलुक अग्रगमनतिर उन्मूख हुने विश्वास लिएका हुन् । नेपाली जनता देशकै इतिहासमा पहिलो पटक गठन भएको संविधानसभाबाट संघीयतासहितको नयाँ संविधान निर्माण भई सबै देशवासीको समान अधिकार स्थापित हुने विश्वास लिएका हुन् । तर जनताको त्यो चाहना अहिलेसम्म पूरा हुन सकेको छैन । दोस्रो पटक गठन भएको संविधानसभाबाट त्यो जनचाहना पूरा होला भन्ने विषयमा जनता विश्वस्त हुन सकिरहेको छैन ।

समय गतिशिल छ । त्यही गतिशिलताले परिस्थितिजन्य परिवर्तन ल्याउँछ । मानिसले पनि समय परिस्थितिअनुसार आफ्नो सोचाई र व्यवहारमा परिवर्तन ल्याउन सक्नु पर्दछ । त्यसो नहुँदा ठूलै मूल्य चुकाउनु परेका अनेक उदाहरणहरू हामीले इतिहासमा अध्ययन गर्दै आइरहेका छौं । नेपालमा मात्र होइन विश्वकै सन्दर्भमा कुरा गर्दा पनि अनेक राजनैतिक उठल पुठल भएका दृष्टान्तहरू पाइन्छन् । शासकवर्ग र उनका मतियारहरुले समय परिस्थितिलाई बुरुन र जनताको चाहना तथा आबश्यकतालाई आत्मसात गर्न नसकिएको कारणबाट त्यस्तो धटनाहरू घटेको पाइन्छ । सोभियत संघ, युगोस्लाभिया र नाइजेरिया केही वर्ष अगाडिमात्र विखण्डनमा गयो । त्यसको प्रमुख कारण सम्बन्धित क्षेत्र र त्यहाँका लक्षित समुदायको स्वायत्तता र स्वशासनको अधिकार विरुद्ध चलाइएको दमनकारी नीति हो । सोभियत रुसका शासकहरूले रुसी जातीय अहंकारबाट ग्रसित भएर अन्य जाति र समुदाय विरुद्ध गलत मनसाय राखी रुसीकरणको अभियानलाई तीव्र रूपमा अगाडि वढाएका थिए । त्यसैको परिणाम स्वरूप विशाल सोभियत संघ विघटन हुन पुग्यो । युगोस्लाभिया र नाइजेरियाको विखण्डन पनि त्यस्तै कारणले भएको हो ।

आफ्नो मुलुकको माया सबैलाई उतिकै हुन्छ । त्यसकारण नेपालको माया पनि कुनै एउटा जाति, समुदाय, वर्ग वा क्षेत्र विशेषका मानिसहरूसित मात्र हुन्छ भनेर थान्नु गलत हुनेछ । नेपालको स्वतन्त्रता, सार्वभौमिकता र अखण्डता सम्पूर्ण नेपालीको आआफ्नो ढड्कनभन्दा प्यारो हुन्छ । त्यसैले त हाम्रो देशमा असंख्य

देशभक्त सहिदहरूले ज्यान गुमाएका छन् । तिनीहरूले आफ्नो बलिदान त्यसै दिएका होईनन् । मुलुकलाई निरंकुश शासन व्यवस्थाबाट स्वतन्त्र बनाई सबै जनतालाई समान अधिकार दिलाउन ज्यानको आहुति दिएका हुन् । अहिले नेपाली जनता देशमा स्थाई शान्ति र राजनैतिक स्थिरताको लागि आतुर छन् । राष्ट्रिय एकता कायम गरी दिगो शान्ति स्थापना गर्न र मुलुकको समग्र विकास गर्न राजनैतिक दल र बुद्धिजिवीलगायत सवै वर्ग र समुदायबाट परम्परागत सोचलाई त्यागी उदार भावना देखाउन सक्नु पर्दछ । सदिऔँदेखि पिछडिएको क्षेत्र र बहिष्करणमा परिएका समुदाय तथा जातजातिले राज्यबाट अहिलेसम्म समान अधिकार पाउन सकिरहेका छैनन् । त्यसकारण नेपाली जनता संविधानसभाबाट संविधान निर्माण गर्ने क्रममा संघीय शासन व्यवस्था, संघीय प्रदेशहरूको संख्या र त्यसको नाम निर्धारण गर्दा सबै क्षेत्रबाट सकारात्मक भूमिकाको अपेक्षा गरी रहेका छन् । साथै तिनीहरू आ-आफ्नो प्रदेशहरूको नाम ऐतिहासिक पहिचानको आधारमा चाहन्छन । त्यसको मूल आशय आफ्नो प्रदेश आफै बनाउँ भन्ने हो । तसर्थ मुलुकका सबै क्षेत्र, वर्ग, समुदाय र जातजातिको अधिकारलाई संवैधानिक रूपमा प्रतिष्ठापित गरी एक अर्काको अधिकारलाई सम्मान गर्दै आपसी भाईचारा र सद्भाव कायम गर्न पहिचानसहितको संघीयता सुनिश्चित गरी संविधान जारी गर्नु आजको आबश्यकता हो ।

सन्दर्भ सामग्री

कानून किताव व्यवस्था समिति, **श्री ५ सुरेन्द्रविक्रम शाहदेवको शासनकालमा बनेको मुलुकी ऐन**, काठमाडौंः कानून र न्याय मन्त्रालय, वि.सं. २०२२।

कानून, न्याय तथा संसदीय व्यवस्था मन्त्रालय, “नेपालको अन्तरिम संविधान २०६३”, **नेपाल राजपत्र**, खण्ड ५६, अतिरिक्तांक ५५, खण्ड ५६, अतिरिक्तांक ६४, र खण्ड ५७, अतिरिक्तांक १२ ।

पन्त, शास्त्रदत्त, **संघात्मक शासन पद्धतिः कति सार्थक कति अनर्थक**, काठमाडौंः पैरवी प्रकाशन, वि.सं. २०६६ ।

मल्ल के सुन्दर, **नेपाली राजनीति पहिचानको मुद्दा**, काठमाडौंः थकूछैं पिथना, सन् २०१३ ।

मानन्धर, मङ्गलसिद्धि, **नेपालमा संघीय राज्यः एक प्रारूप**, काठमाडौंः राधिका मानन्धर, वि.सं. २०६५ ।

रेग्मी, मुकुन्द, **संवैधानिक विकास र नेपाल अधिराज्यको संविधान, ०४७**, काठमाडौंःसीतादेवी रेग्मी र अरू, वि.सं. २०६१ ।

शर्मा, पी. के., **फेडर्लिजम एण्ड पोलिटिकल डिभलोपमेण्ट, डिभलोप्ड एण्ड डिभलोपिङ्ग**, दिल्लीः प्रगति पब्लिकेशन, सन् १९७९ ।

श्रेष्ठ, राजेन्द्र, **विश्वका संघीय राज्यहरू, संविधानसभा र नेपालको बाटो**, काठमाडौंः सेन्टर फर फेडरल स्टडिज, सन् २०११, दोस्रो संस्करण ।

श्रेष्ठ, श्याम,**बहिष्कृत समुदायका मुद्दा र नयाँ संविधान**, काठमाडौंः जातीय भेदभाव विरुद्ध राष्ट्रिय मञ्च ।

स्थानीय विकास मन्त्रालय,**अन्तराष्ट्रिय श्रम संगठनको महासन्धि संख्या १६९**, काठमाडौंः नेपाल सरकार, वि.सं. २०६६ ।

ज्ञवाली, चन्द्रकान्त, **संघीय शासन प्रणाली र राज्यको पुनःसंरचना**, काठमाडौंः अमिता ज्ञवाली, वि.सं. २०६४ ।