



संवैधानिक जटिलता र संक्रमणकालीन योजना

सुझावहरू

- विश्वासको वातावरण बनाउन र सहमति निर्माणमा सघाउन उच्चस्तरीय राजनीतिक संयन्त्रमा अन्य दललाई पनि सामेल गर्नु पर्दछ ।
- संविधान निर्माण प्रक्रियालाई सघाउन संवैधानिक मामिलासम्बन्धी विज्ञहरूको एउटा स्वतन्त्र र निष्पक्ष समिति गठन गर्नु पर्दछ ।
- संविधान कार्यान्वयनमा सघाउनका लागि एउटा विज्ञ समूह गठन गरिनु पर्दछ जसले भैरहेका र नयाँ आउने सरकारका विभिन्न विभागहरूसित समन्वय गरिकन क्षमता अभिवृद्धि गर्ने, आवश्यक नियम-विनियमको तर्जुमा गर्ने र नयाँ वित्तीय संरचना तयार गर्नेछ ।
- प्रादेशिक इकाइहरूलाई उनीहरूको क्षमताअनुसार क्रमशः शक्ति हस्तान्तरणका लागि छलफल गरी व्यवहारिक समयसीमा तय गरिनु पर्दछ ताकि उरालिएका आकांक्षाहरूको समष्टिगत व्यवस्थापन गर्न सकियोस् ।
- सम्पूर्ण राजनीतिक दलका नेताहरू तथा संविधानसभा सदस्यहरूले सार्वजनिक वृत्तबाट आएका सार्थक सुझाव, सरसल्लाह तथा बहसहरूप्रति साझा प्रतिबद्धता जनाउनु पर्दछ ।
- समयसीमा र समयतालिकाअनुरूप काम सम्पन्न गर्नेतर्फ सबै प्रयासहरू केन्द्रित हुनु पर्दछ । तर, यसो गर्दा अर्थपूर्ण बहस र जनसहभागितालाई बेवास्ता गर्नु हुँदैन ।



मार्टिन चौताटी

परिचय

शान्ति प्रक्रियातर्फ चालिएका पाइलाले संवैधानिक परिवर्तनको गतिलाई डोर्न्याएको छ । शान्ति प्रक्रिया र संविधान निर्माण दुवै धरमराएको अवस्थामा नेपाली कांग्रेस (नेका)का सभापति तथा पूर्वप्रधानमन्त्री गिरिजाप्रसाद कोइरालाको ८ चैत २०६६ मा निधन भयो । कोइरालाको नेतृत्वमा २४ पुस २०६६ मा उच्चस्तरीय राजनीतिक संयन्त्रको गठनपछि राजनीतिक क्षेत्रमा लामो समयदेखिको अवरोध हट्ने आशा गरिएको थियो, यद्यपि उनको निधनपूर्व पनि यो समितिले उल्लेख्य प्रगति हासिल गर्न सकेको थिएन ।^१ हालै ठूला तीन दल – एकीकृत नेपाल कम्युनिष्ट पार्टी-माओवादी (एनेकपा-माओवादी), नेका र नेपाल कम्युनिष्ट पार्टी एकीकृत मार्क्सवादी-लेनिनवादी (नेकपा-एमाले) – ले राज्य पुनःसंरचना आयोग गठन गर्ने निर्णय गरेका छन् जुन सकारात्मक कदम हो र यसले संविधान लेखन कार्यलाई थप अगाडि बढाउने विश्वास गर्न सकिन्छ ।^२

संविधान निर्माण प्रक्रिया वृहत्तर राजनीतिक प्रक्रियासँग र विशेषगरी सरकारको प्रकृतिसँग गाँसिएको छ । एकातर्फ, एनेकपा-माओवादीले नेकपा-एमालेका माधव कुमार नेपालको नेतृत्वको सरकारको विघटन र आफ्नो दलको नेतृत्वमा नयाँ सरकार गठन हुनुपर्ने माग राख्दै आएको छ ।^३ र, नेपालले राजीनामा नदिए संसदमा अविश्वास प्रस्ताव राख्ने तथा सडक आन्दोलनबाट सरकार ढाल्ने समेत चेतावनी दिएको छ ।^४ अर्कोतर्फ, सत्ता साझेदार दलहरूमध्ये नेकामा कोइरालाको अवसानपछि नेतृत्वको लागि हानथाप सुरु भएको छ भने नेकपा-एमाले ठूलो आन्तरिक विग्रहमा फँसेको छ । प्रधानमन्त्री नेपालले राजीनामा दिनुपर्छ भन्ने उनकै दलका सभासदहरूको संख्या ७० पुगिसकेको पत्रिकाहरूले छापेका थिए; प्रधानमन्त्री भने साना दलहरूलाई मनाउँदै आफ्नो पकड मजबुत बनाउने कसरतमा देखिन्छन् ।^५ नेपाल सद्भावना पार्टी-आनन्दीदेवी,

जसको दुई संविधानसभा सदस्य छन्, ले सरकारलाई दिएको समर्थन फिर्ता लिइसकेको छ ।^६ सरकारमा सम्मिलित अर्को दल नेपाल सद्भावना पार्टीले 'एक मधेश एक प्रदेश' संविधानमा उल्लेख नहुने हो भने सरकारबाट बाहिरिने बताएको छ ।^७

यसबीच संविधानसभाले १४ जेठ २०६७ को समयसीमा भित्र नयाँ संविधान निर्माण गर्न सक्छ-सक्दैन भन्ने विवाद-बहस जारी छ । केही नेताहरूले सार्वजनिक रूपमा अझै पनि तोकिएको समय १४ जेठभित्रै संविधान निर्माण हुने बताइरहे पनि धेरैले त्यस्तो सम्भावना नरहेको बताइसके ।^८ कतिपय सभासदहरूसँग गरिएका वार्तामा उनीहरू कम्तिमा छ महिना संविधानसभाको म्याद बढ्ने बताउँछन् ।^९ मुख्यरूपमा दुईखाले प्रस्ताव बाहिर आएका छन् : एक, अन्तरिम संविधान, २०६३ संशोधन गरेर संविधानसभाको म्याद थप्ने, जसको लागि दुई-तिहाई मत चाहिन्छ । दुई, भएका उपलब्धि समेटेर १४ जेठ २०६७ मै 'संक्षिप्त' संविधान निर्माण गर्ने र बाँकी बचेका मुद्दा नयाँ निर्वाचित भएर आउने व्यवस्थापिकाको जिम्मामा छाड्ने ।^{१०}

राजनीतिक हिसाबले असहज परिस्थिति हुँदाहुँदै पनि शान्ति प्रक्रियाले अझै अर्को बाटो नसमाल्नु नै संविधानसभाको ठूलो उपलब्धि हो । संविधानसभाका सबै (१०) विषयगत समिति र संवैधानिक समितिले ढिलो गरी भए पनि आ-आफ्ना समितिलाई तोकिएको मस्यौदा संविधानसभा समक्ष प्रस्तुत गरिसके । ती मस्यौदा केलाउँदा समितिहरूले मेहनत गरेको देखिन्छ । संविधानसभाको पूर्ण बैठकमा मस्यौदाहरूमा एकसरो छलफलसमेत सकिइसकेको छ । संविधानसभाको अवधारणा पत्र तथा प्रारम्भिक मस्यौदा प्रतिवेदन अध्ययन समितिले^{११} हालसम्म तीनओटा मात्र समितिको प्रतिवेदन

^१ यस्तो संयन्त्रलाई कतिले षड्यन्त्रको घर र गैरसंवैधानिक शक्ति केन्द्रका रूपमा पनि हेरेका छन् । प्रधानमन्त्री नेपालसहित उपप्रधानमन्त्री विजय गच्छदार, केपी ओली, बाबुराम भट्टराई, आदिले असन्तुष्टि जनाएका थिए । आचार्य, सन्तोष, सन् २०१० । सन्देहमा संयन्त्र । *नेपाल* ११(२५): २४-२७ ।; खनाल, गोपाल । सन् २०१० । उच्चस्तरीय संयन्त्रबाट प्रधानमन्त्री असन्तुष्ट । *कान्तिपुर*, ११ जनवरी, पृ. १, २ ।; कान्तिपुर । सन् २०१० । तीन दलको होइन, तीन नेताको संयन्त्र: ओली, १३ जनवरी, पृ. २ ।

^२ आयोगको प्रकृति र कार्यक्षेत्रबारे अझै प्रस्टता छैन । *The Kathmandu Post*. 2010. Big three at one to form the commission. 1 April, p. 1.

^३ द्वन्द्वकालीन समयमा कब्जा गरिएको सम्पत्ति फिर्ता तथा माओवादी लडाकूहरूको समायोजन र पुनःस्थापन वृहत् राजनीतिक प्रक्रियाका अर्का तगारा हुन् ।

^४ *The Kathmandu Post*. 2010. Maoist chief ups the ante on Nepal. 5 April, p. 1.

^५ *The Kathmandu Post*. 2010. Last bid to save government. 1 April, p. 1.

^६ *The Kathmandu Post*. 2010. NSP-A pulls out of government. 6 April, p. 1.

^७ *The Kathmandu Post*. 2010. Blow to govt as NSP wants to put boot in. 6 April, p. 4.

^८ उदाहरणका लागि हेर्नुहोस्, *The Rising Nepal*. 2010. 'Little chance in meeting deadline': CA member Aryal. 4 April, p. 3. र रोका, हरि । सन् २०१० । १४ जेठपछि के हुन्छ? *मूल्यांकन* १७९: १६-१९ ।

^९ मार्टिन चौताटीका अन्तर्वार्ताहरू; ८ र १८ मार्च २०१० ।

^{१०} हेर्नुहोस्, *Adhikari, Bipin*. 2010. More later. *The Kathmandu Post*, 1 January, p. 6.

^{११} संविधानसभाले छलफल गरेर सुझाव र निर्देशनसहित सबै मस्यौदा संवैधानिक समितिमा पठाएपछि उसले त्यसमाथि कारवाही चलाउने व्यवस्था संविधानसभा नियमावली, २०६५ मा गरिएको थियो । सो नियमावलीमा संशोधन गर्दै संविधानसभाले प्रत्येक समितिको प्रतिवेदनमा दिनुपर्ने सुझाव र निर्देशन तयार पार्न अवधारणा पत्र तथा प्रारम्भिक मस्यौदा प्रतिवेदन अध्ययन समिति गठन गरेको थियो । यो समितिले सबै समितिका प्रतिवेदनहरू अध्ययन गरी एकमुष्ट संवैधानिक समितिलाई बुझाउनु पर्नेमा सो व्यवस्थालाई पनि संशोधन गरेर एक-एक गरेर समेत पठाउन सक्ने व्यवस्था मिलाइयो ।



(प्राकृतिक स्रोत, आर्थिक अधिकार तथा राजस्व बाँडफाँड समिति; संवैधानिक निकायको संरचना निर्धारण समिति; र अल्पसंख्यक तथा सीमान्तकृत समुदायको हक, अधिकार संरक्षण समिति) अध्ययन गरी सुझाव र निर्देशनसहित संवैधानिक समितिमा पठाएको छ । तर यो समितिले पनि कतिपय विषयमा आफैले निर्णय नगरी या गर्न नसकी संवैधानिक समितिलाई नै 'छलफल गरी निर्णयमा पुग्न,' 'उपयुक्त व्यवस्था गर्न निर्देशन' दिएको छ ।

समितिहरूले जसोतसो गरेर आ-आफ्ना समितिका मस्यौदा त तयार गरेर सके, तर तिनका मस्यौदाहरू विवादरहित रहेनन् । ती सबै मतदानमार्फत टुंगोमा पुगिएका हुन् र सबैमा फरक मत जनाइएका छन्^{१२} केही अपवादबाहेक सबै समितिका मस्यौदामा दलीय हिसाबमा सदस्यहरू विभाजित भएका छन्^{१३} केही आधारभूत मुद्दाहरू छन् जसबारे निर्णयमा पुग्न, संवोधन गर्न जरूरी छ । ती हुन् : मौलिक अधिकारहरूको पूर्ण संरक्षण; संक्रमणकालीन योजना; प्रदेशहरूको संख्या र नामकरण; विभिन्न तहलाई प्राप्त हुने शक्ति र स्रोतको प्रकृति एवं क्षेत्राधिकार; शासकीय स्वरूप; केन्द्र र अन्य तहको निर्वाचन प्रणाली; आदि । राज्य पुनःसंरचना र राज्यशक्तिको बाँडफाँड समिति तथा राज्यको शासकीय स्वरूप निर्धारण समितिले संविधानसभामा गठित समितिहरूमध्ये सबैभन्दा अन्तिममा मस्यौदा बुझाए । यी समितिका प्रतिवेदन सबैभन्दा पहिले आउनु पर्ने र तिनमा आधारित रहेर अन्य समितिले प्रतिवेदन तयार गर्नुपर्ने थियो । अनि मात्र संविधानको स्वरूप प्रस्टिने थियो । तर त्यसो हुन सकेन जसले गर्दा विभिन्न समितिका प्रतिवेदनहरूबीच तालमेल पाइँदैन ।

मस्यौदा प्रतिवेदनहरू

मार्टिन चौतारीको अधिल्लो नीति पत्र २ (कात्तिक २०६६) प्रकाशित भैसकेपछि मौलिक अधिकार तथा निर्देशक सिद्धान्त समिति; प्राकृतिक स्रोत, आर्थिक अधिकार तथा राजस्व बाँडफाँड समिति; संवैधानिक समिति; राज्य पुनःसंरचना र राज्यशक्तिको बाँडफाँड समिति; र राज्यको शासकीय स्वरूप निर्धारण समितिले संविधानसभा समक्ष आ-आफ्ना समितिका प्रतिवेदन बुझाए ।^{१४} यी समितिका

प्रतिवेदनहरूबारे पहिले सामान्य चर्चा गरेपछि अर्को खण्डमा प्रतिवेदनमा देखिएका समस्या तथा ध्यान दिनुपर्ने मुद्दाहरूबारे विवेचना गरिन्छ ।

मौलिक अधिकार तथा निर्देशक सिद्धान्त समितिको कार्यक्षेत्र भित्र मौलिक अधिकारको पहिचान; मौलिक अधिकारको कार्यान्वयनसम्बन्धी व्यवस्था; राज्यका निर्देशक सिद्धान्त तथा नीतिहरू; महिला, बालबालिका, युवा, मजदूर, किसान, मधेसी, आदिवासी, जनजाति, दलित, पिछडिएको क्षेत्र, अपांग, मुस्लिम लगायत सबै अल्पसंख्यक समुदायको हकहितको विशेष संरक्षणसम्बन्धी व्यवस्था; नागरिकतासम्बन्धी व्यवस्था; मौलिक कर्तव्य; राज्यको दायित्व; आदि पर्दथ्यो । समितिले पेश गरेको मस्यौदामा अन्तरिम संविधान, २०६३ मा व्यवस्था गरिएको २१ ओटा मौलिक हकलाई बढाएर ३१ ओटा पुऱ्याइएको छ । अन्य मस्यौदामा जस्तै यो समितिको प्रतिवेदनमा पनि फरक मतहरू व्यक्त गरिएका छन् । मौलिक हकको विस्तार स्वागतयोग्य हुँदाहुँदै पनि कतिपय मौलिक हक यस्ता छन् जसको तत्काल कार्यान्वयन सम्भव देखिन्न, जस्तो : निःशुल्क शिक्षा, स्वास्थ्य, आवास, रोजगारी आदिको हक । मौलिक हक कार्यान्वयनका लागि सर्वोच्च न्यायालयमा गएर कानुनी उपचार माग गर्न सकिन्छ । तर, अदालतले आदेश दिए पनि पालन हुन नसक्ने या गराउन नसक्ने हो भने त्यसको ठूलो र दूरगामी प्रभाव पर्नेछ; अन्य अत्यावश्यक हकको कार्यान्वयनमा समेत यसले नकारात्मक प्रभाव पार्न सक्ने विज्ञहरू बताउँछन् ।^{१५}

मस्यौदामा उल्लिखित अधिकारहरूको कार्यान्वयनको व्यवस्था, तिनको परिभाषा एवं सीमितताहरूबारे इन्टरनेशनल कमिशन अफ जुरिस्ट्स लगायतका विभिन्न सरोकारवालाहरूले प्रश्न उठाएका छन् ।^{१६} तीमध्ये परिभाषाहरूलाई प्रचलित अन्तर्राष्ट्रिय मान्यतासापेक्ष बनाउने; मौलिक अधिकारलाई कुण्ठित पार्न सक्ने गरी जोडिएका प्रतिबन्धात्मक वाक्यांशहरूमा संशोधन; मौलिक अधिकारहरू हनन् हुँदाको अवस्थामा न्यायिक उपचारमा पहुँच; आदि छन् । त्यस्तै, मौलिक अधिकारसम्बन्धी व्यवस्थाको कार्यान्वयनका आधार नेपाल पक्षधर रहेको अन्तर्राष्ट्रिय मानव अधिकार कानूनहरू हुनुपर्ने कुरामा पनि जोड दिइएको छ । यो समितिकै मस्यौदामा रहेको नेपाली नागरिकसँग विवाह गर्ने विदेशीको नागरिकतासम्बन्धी व्यवस्थामा महिला र पुरुषबीच विभेद नगरेको देखाउन खोजिएको छ । प्रस्तावित व्यवस्थाअनुसार नेपाली नागरिकसँग विवाह गर्ने विदेशी नागरिकले अर्को देशको नागरिकता त्यागेको अवस्थामा १५ वर्षपछि मात्र अंगीकृत नागरिकता पाउनेछ । लैंगिक विभेद नगर्ने बहानामा

^{१२} राज्यको शासकीय स्वरूप निर्धारण समितिमा कुनै पनि प्रस्तावको पक्षमा बहुमत नपुगेकाले सबै तीन प्रस्ताव संलग्न गरी समितिले प्रतिवेदन बुझाएको थियो ।

^{१३} राज्य पुनःसंरचना समिति र शासकीय स्वरूप समितिका मस्यौदामा केही त्यस्तो अपवाद देखिएको हो ।

^{१४} मार्टिन चौतारीको नीति पत्र २ 'सुस्त गतिमा संविधान लेखन प्रक्रिया' मा निम्न समितिका प्रतिवेदनहरू संक्षिप्तमा विवेचना गरिएको छ: राष्ट्रिय हितको संरक्षण समिति; अल्पसंख्यक तथा सीमान्तकृत समुदायको हक, अधिकार संरक्षण समिति, सांस्कृतिक र सामाजिक ऐक्यबद्धताको आधार निर्माण समिति; संवैधानिक निकायको संरचना निर्माण समिति; व्यवस्थापिकीय अंगको स्वरूप निर्माण समिति; र न्याय प्रणालीसम्बन्धी समिति । यो नीतिपत्र www.martinchautari.org/np/pdf/policy_brief_no2_nepaliversion.pdf मा उपलब्ध छ ।

^{१५} मार्टिन चौतारीले संवैधानिक वकिलहरूसँग लिएका अन्तर्वाताहरू; १२ जनवरी र २३ फेब्रुअरी २०१० ।

^{१६} हेर्नुहोस्, सो संस्थाले सभामुख सुवास नेम्वाङलाई लेखेको चिठी । यो चिठी www.icj.org/IMG/Final_Letter_to_Speaker_on_fundamental_rights_english3.pdf मा उपलब्ध छ ।



मार्टिन चौताटी

पछाडि फर्किइएको छ; नेपाली पुरुषसँग विवाह गर्ने महिलालाई नागरिकता प्राप्त गर्न अन्तरिम संविधान, २०६३ मा समयसीमा तोकिएको थिएन ।

संवैधानिक समितिको कार्यक्षेत्र भित्र संविधानको नाम; प्रस्तावना; राष्ट्र र राज्यको परिभाषा; राष्ट्रिय प्रतीकहरू; संविधान संशोधन; राजनीतिक दल; संक्रमणकालीन व्यवस्था; आदि पर्दथ्यो । साथै, विषयगत समितिहरूको कार्यक्षेत्र भित्र नपरेका तर संविधानमा समावेश गर्नुपर्ने विषयको पहिचान गरी त्यसको अवधारणापत्र सहितको प्रारम्भिक मस्यौदा तयार पारी संविधानसभामा पेश गर्ने जिम्मेवारी यही समितिको थियो । त्यसबाहेक, विषयगत समितिहरूले पेश गर्ने अवधारणापत्र सहितका प्रारम्भिक मस्यौदा माथि संविधानसभामा छलफल गरी सभाको सुझाव र निर्देशनअनुसार संविधानको मस्यौदा तयार पार्नु र संविधानसभामा पेश गर्नु यो समितिको प्रमुख काम हो । यो समितिको प्रतिवेदन राज्य पुनःसंरचना समिति र शासकीय स्वरूप समितिको प्रतिवेदनभन्दा पहिले आएकाले प्रतिवेदनमा थुप्रै ठाउँमा ती समितिलाई देखाउँदै खाली राखिएको छ । यो समितिको मस्यौदा विवादरहित थिएन; यसमा ९८ ओटा बुँदामा मतदानबाट निर्णयमा पुगिएको थियो ।

प्रस्तावित संविधानलाई नेपालको संविधान २०६७ भनिने प्रतिवेदनमा उल्लेख छ । नेपालको सार्वभौमसत्ता र राजकीयसत्ता नेपाली जनतामा निहित रहने र त्यसको प्रयोग संविधानमा व्यवस्था भएबमोजिम गर्ने; नेपाल एक बहुजातीय, बहुधार्मिक, बहुसांस्कृतिक राष्ट्र र स्वतन्त्र, अविभाज्य, सार्वभौमसत्ता सम्पन्न, धर्मनिरपेक्ष, समावेशी, समाजवाद उन्मुख, गणतन्त्रात्मक, बहुराष्ट्रिय राज्य हो, जसलाई संक्षिप्तमा नेपाल भनिनेछ । अहिलेकै राष्ट्रिय झण्डा, राष्ट्रिय गान र निशाना छापलाई यथावत् राखिए पनि राष्ट्रिय प्रतीकको व्यवस्था गरिएको छैन । राष्ट्र भाषाका हकमा सांस्कृतिक र सामाजिक ऐक्यबद्धताको आधार निर्माण समितिको प्रतिवेदनतर्फ औल्याएको छ ।

मस्यौदा प्रतिवेदनमा लोकतान्त्रिक मूल्य र मान्यताविपरीत हुने गरी संविधान संशोधन गर्न नसक्ने उल्लेख छ, तर संघीय व्यवस्था असंशोधनीय छैन । राजनीतिक दलहरूका सम्बन्धमा प्रतिवेदनमा सबै दलका कार्यसमितिहरू समानुपातिक हिसाबले सामेली हुनु पर्ने व्यवस्था गरिएको छ, जसमा मधेसी दलहरूको असहमति छ । समितिले प्रस्ताव गरेको संक्रमणकालीन व्यवस्था यस्तो छ : संविधान प्रारम्भ हुँदाका बखत बहाल रहेका राष्ट्रपति र उपराष्ट्रपति, मन्त्रिपरिषद् यथावत् कायम रहने ।^{१९} नयाँ संविधान बमोजिमको संघीय विधायिकाको प्रथम अधिवेशन नबसेसम्म नेपालको विधायिकी अधिकार व्यवस्थापिका-संसदको हैसियतले वर्तमान संविधानसभाले

नै प्रयोग गर्ने । त्यस्तै, सबै तहका अदालत एवं विद्यमान स्थानीय निकायहरू पनि नयाँ नबनेसम्म यथावत् कायम रहने ।^{१८} तर, विचारणीय छ, नयाँ व्यवस्थाका लागि कुनै समयसीमा तोकिएको छैन, निर्वाचन कहिले हुन्छ उल्लेखै छैन ।

राज्य पुनःसंरचना र राज्यशक्तिको बाँडफाँड समितिलाई संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक स्वरूपमा हुने संरचना निर्धारण गर्ने; संघीय इकाइहरूको क्षेत्र निर्धारण गर्ने सिद्धान्त तथा आधारहरू तय गर्ने; प्रत्येक संघीय इकाइको क्षेत्र निर्धारण र तिनको नामकरण गर्ने; विभिन्न तहका संघीय इकाइमा सरकारबीच विधायिकी, कार्यकारिणी र न्यायिक अधिकारको बाँडफाँड; विभिन्न तहका संघीय इकाइको अधिकार क्षेत्रसम्बन्धी विषयसूची र साझा विषयसूचीको निर्धारण; संघीय इकाइबीच व्यवस्थापिकीय, कार्यकारिणी र न्यायिक अधिकारको अन्तरसम्बन्ध निर्धारण गर्ने; संघीय इकाइहरूबीच उत्पन्न हुन सक्ने विवादको समाधानसम्बन्धी संयन्त्र; आदि विषयमा प्रस्ताव तयार गर्न तोकिएको थियो । यो समिति पनि बहुमतका आधारमा मस्यौदामा निर्णयमा पुग्यो । एनेकपा-माओवादीका सभासदलाई नेकपा-एमालेका केही सभासदले साथ दिएपछि सो प्रस्ताव बहुमतमा पुगेको हो । प्रतिवेदनमा सबैभन्दा धेरै २३ ओटा फरक मत परेका छन् । आर्थिक सामर्थ्यलाई ध्यान नदिइएको र जातीय अग्रधिकार दिइएको कुराको विरोध भएको छ । मधेसी दलहरूले 'एक मधेस एक प्रदेशमा आफूलाई उभ्याइरहेका छन् । विभिन्न जातीय समूहका प्रतिनिधि संगठनले पनि विरोध जनाएका छन् । तर उनीहरूको विरोध विशेषगरी प्रदेश सीमांकनमा केन्द्रित छ; आफू सम्बन्धित प्रदेशले ओगटेको क्षेत्रफल सानो भएकोमा उनीहरूको आपत्ति छ ।

राज्य पुनःसंरचना र राज्यशक्तिको बाँडफाँड समितिले संघीय नेपालको मूल संरचना संघ, प्रदेश तथा स्थानीय गरी तीन तहको बनाउन प्रस्ताव गरेको छ । समितिले मुलुकलाई १४ प्रदेशमा बाँड्दै तिनको राजधानी समेत तोकेको छ । समितिले नामकरण र सीमांकन गरेका प्रदेशमा लिम्बुवान, किरात, शेर्पा, मिथिला-भोजपुरा-कोच-मधेश, सुनकोशी, नेवा, ताम्सालिङ, नारायणी, तमुवान, मगरात, कर्णाली, जडान, खप्तड, र लुम्बिनी-अवध-थास्वान छन् । त्यस्तै, प्रदेशभित्र स्वायत्त क्षेत्र, विशेष क्षेत्र र संरक्षित क्षेत्रका नाउँमा विशेष संरचनाको व्यवस्था गरिएको छ ।^{१९} संरक्षित क्षेत्र र विशेष क्षेत्र घोषणाको अधिकार प्रादेशिक इकाइलाई छाड्दै जातीय बहुलताको

^{१९} आन्तरिक कारणले विघटन भए सोही सभाबाट नै पुनः गठन हुने ।

^{१८} न्याय प्रणालीसम्बन्धी समितिबाट पारित प्रस्तावमा न्यायपालिका सम्बन्धमा छुट्टै व्यवस्था गरिएको छ । हेर्नुहोस्, मार्टिन चौताटीको नीति पत्र २, कात्तिक २०६६ ।

^{१९} स्वायत्त क्षेत्र भन्नाले त्यस्तो क्षेत्रलाई जनाउँछ जहाँ कुनै जातीय वा भाषिक समुदायको बाहुल्य छ; संरक्षित क्षेत्रले स्वायत्त क्षेत्रले नसमेटेको तर सामाजिक आर्थिक हिसाबले पछाडि परेको क्षेत्र अथवा विशेष विकासका लागि स्थापना गरिएको भौगोलिक इलाकालाई जनाउँछ ।



आधारमा २३ ओटा स्वायत्त क्षेत्र प्रस्ताव गरिएको छ, यद्यपि ती क्षेत्रको सीमांकन भने गरिएको छैन।^{२०}

केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय सबै तहमा कार्यकारिणी, व्यवस्थापिका र न्यायपालिकाको परिकल्पना गरिएको छ। स्थानीय तहको रूपमा गाउँ या नगरपालिका हुने प्रस्ताव छ। स्थानीय तहको संख्या र क्षेत्र निर्धारण गर्नको लागि प्रादेशिक सरकारलाई संघीय सरकारले निश्चित मापदण्ड तोक्न सक्ने व्यवस्था छ।^{२१} सरकारले तोकेको मापदण्डको आधारमा सम्बन्धित प्रादेशिक सरकारले स्थानीय तहको नाम, संख्या, र क्षेत्र निर्धारण गर्न उच्चस्तरीय आयोग गठन गर्ने, र सो आयोगले स्थानीय स्वायत्त शासन सञ्चालन गर्न अनुकूल हुने गरी स्थानीय तहको गठनमा सकभर एकरूपता कायम गर्ने उल्लेख छ। निर्वाचनका हकमा राजनीतिक दलहरूले प्रदेशमा बहुसंख्यामा भएको जातिलाई दुई कार्यवधिसम्म प्राथमिकता दिने र महिलाहरूको राज्यको सबै तहमा र नीति निर्माण तहमा समेत समानुपातिक संलग्नता हुने व्यवस्था प्रस्ताव गरिएको छ। पहिचानका आधारमा निर्मित प्रदेशका हकमा सो प्रदेशमा बाहुल्यमा रहेको जातीय समूहलाई उच्च राजनीतिक पदमा कम्तिमा दुई कार्यकालसम्म अग्रधिकारको व्यवस्था छ। राज्यका विभिन्न तहहरूबीच (विशेष संरचना सहित)को अन्तरसम्बन्ध सहकारिता, समन्वय र सहअस्तित्वको सिद्धान्तमा आधारित हुनेछ। संघीय सरकार एवं प्रदेश तथा प्रदेश-प्रदेशबीच हुने विवादलाई सुल्झाउन अन्तरप्रादेशिक परिषदको गठन गर्ने उल्लेख छ। त्यस्तै, संवैधानिक अदालतको स्थापना गरिने र सो अदालतलाई संविधानमा सूचीकृत अधिकारका विषयमा विभिन्न तहबीच उत्पन्न हुन सक्ने विवाद वा संवैधानिक व्याख्याको विषयमा कुनै विवाद भएमा त्यस्तो विवादको सुरु कारवाही र किनारा गर्ने अधिकार हुनेछ।

समितिको प्रतिवेदनमा विभिन्न तहको अधिकार र साझा अधिकारको सूची पनि दिइएको छ। रक्षा, केन्द्रीय बैंक, अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि-सम्झौता, फौजदारी कानूनको निर्माण, आदि केन्द्रको भागमा परेको छ भने आर्थिक र सामाजिक योजना, आवश्यकीय वस्तुको आपूर्ति, वितरण, मूल्य नियन्त्रण, वनजंगल, जनावर र जलस्रोतको उपयोग आदि केन्द्र र प्रदेशको साझा अधिकारअन्तर्गत राखिएको छ। त्यस्तै,

^{२०} प्रस्तावनाको अनुसूची २ मा २३ स्वायत्त क्षेत्रको सूची दिइएको छ तर तिनको सीमा उल्लेख छैन। दनुवार क्षेत्र दोहोरिएको छ। बाँकी स्वायत्त क्षेत्र यसप्रकार छन्: कोचिला, झागड, उराउ, धिमाल, मेचे, सन्थाल, लेचे, याख्वा, चेपाङ, दुरा, कुमाल, पहरी, थामी, माझी, बराम, थमाली, छन्थाल, सुनुवार, सुरेल, जिरेल, हेल्लु र ब्यासी।

^{२१} मापदण्ड तोक्दा संघीय सरकारले सापेक्षिक रूपमा समान जनसंख्या, भौगोलिक तथा प्रशासनिक अनुकूलता, जनसंख्याको घनत्व, यातायातको सुविधा, प्राकृतिक स्रोत र साधनको अवस्थिति र सम्बन्धित क्षेत्रका बासिन्दाको सांस्कृतिक तथा सामुदायिक पक्षलाई ध्यान दिनु पर्ने उल्लेख छ।

स्थानीय तहको अधिकार र स्थानीय तह एवं प्रदेशको साझा अधिकार पनि तालिकामा उल्लेख छ। सूचीमा नपरेका अधिकार केन्द्रको भागमा पर्ने व्यवस्था छ। विदेशी सहायता, अनुदान र ऋण केन्द्रको कार्याधिकार भित्र पर्ने तथा प्रदेशहरूले ती प्राप्त गर्न केन्द्रीय सरकारको स्वीकृति लिनुपर्ने मस्यौदा प्रतिवेदनमा उल्लेख छ।

प्राकृतिक स्रोत, आर्थिक अधिकार तथा राजस्व बाँडफाँड समितिले पनि त्यस्तै गरी सूची बनाएर स्रोतको बाँडफाँडको प्रस्ताव गरेको छ। यस समितिको कार्यक्षेत्रभित्र प्राकृतिक स्रोत; आर्थिक स्रोतको विषयवस्तु विभाजन; आयस्रोतको बाँडफाँड गर्ने सम्बन्धी मापदण्ड; विभिन्न तहका सरकारबीचको आर्थिक सम्बन्ध; संघ र संघीय इकाइहरूबीच वित्तीय समानता; साझा वित्तीय कोष जस्ता संयन्त्रको स्थापना र सञ्चालनको आवश्यकता; आदि परेको थियो। प्राकृतिक स्रोतहरूको संरक्षण, प्रोत्साहन तथा तिनबाट हुने फाइदाको स्थानीय समुदायमा न्यायोचित वितरणको दायित्व राज्यको हुने समितिको निर्देशिकामा उल्लेख छ। तर, माथि उल्लिखित समितिको मस्यौदा जस्तै यस समितिको प्रतिवेदनमा पनि विभिन्न तहमा अन्तर्निहित हुने शक्ति र तिनको प्रकृतिबारे प्रस्टता छैन। प्रतिवेदनमा साझा वित्तीय कोष, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत आयोग र राष्ट्रिय वित्तीय आयोगको प्रस्ताव गरिएको छ। वित्तीय आयोगले 'राष्ट्रिय सर्वसंचित कोषबाट संघीय, प्रादेशिक र स्थानीय सरकारबीच राजस्वको बाँडफाँड गर्ने विस्तृत आधार र संयन्त्र तय गर्ने' तथा कोषबाट 'प्रादेशिक र स्थानीय सरकारलाई प्रदान गरिने समानीकरण अनुदान कानूनमा व्यवस्था भएको आधारमा सिफारिस' गर्नेछ।

राज्यको शासकीय स्वरूप निर्धारण समितिको जिम्मामा शासन प्रणालीको प्रकृति र स्वरूप; निर्वाचन प्रणाली; विभिन्न तहमा कार्यकारिणी अंगको ढाँचा; अधिकारको बाँडफाँड र सरकारबीचको अन्तरसम्बन्ध; सरकारी सेवाको गठन र सञ्चालन विधि तथा सुशासनका आधारहरू निर्धारण गर्ने दायित्व थियो। समितिमा ठूला राजनीतिक दलहरूबीच व्यापक मतान्तर थियो। र, समितिको प्रतिवेदनमा मतदान हुँदा कुनै राजनीतिक दलले पक्षपोषण गरेको प्रस्तावमा बहुमत नआएपछि तीनओटै प्रस्तावहरूलाई मस्यौदामा स्थान दिइएको छ। एनेकपा-माओवादी जनताबाट प्रत्यक्ष निर्वाचित राष्ट्रपति कार्यकारी हुने र एक सदनात्मक पदतिको पक्षमा उभिएको थियो जसले १८ मत पायो। प्रत्यक्ष निर्वाचित कार्यकारी राष्ट्रपतिलाई हटाउन जुनसुकै अवस्थामा पनि व्यवस्थापिकाका दुई-तिहाई सदस्यको मत आवश्यक पर्छ।^{२२} यसको अर्थ एक पटक राष्ट्रपति भैसकेपछि उसँग यति धेरै शक्ति केन्द्रित हुन्छ कि उसलाई हल्लाउन कसैले

^{२२} चाहे त्यो महाभियोग लगाएर होस् या निर्वाचित भएको दलले झिक्न चाहेर होस् या प्रत्याह्वान गरेर होस्। प्रत्याह्वानका लागि प्रत्येक प्रदेशका १० प्रतिशत मतदाताले प्रस्ताव राख्नु पर्छ र त्यसलाई दुई-तिहाई विधायकले पास गर्नुपर्छ।



मार्टिन चौताटी

सकदैन । यद्यपि, मन्त्रिपरिषद् सबै दलबाट समानुपातिक हिसाबले चयन गर्ने भनिएको छ । नेपाली कांग्रेस र नेकपा-एमालेले संसदबाट चुनिने प्रधानमन्त्री प्रमुख कार्यकारी हुने प्रस्तावको पक्षमा आफूलाई उभ्याएका छन्, जसले १६ मत पाएको थियो । नेका र एमालेको प्रस्तावमा भारतीय मोडेलको छनक छ, र पुरानो संसदीय व्यवस्थाकै धेरै अंशको पुनरावृत्ति देख्न पाइन्छ ।^{२३} मधेशवादी दलहरू पनि राष्ट्रपतीय पद्धतिको पक्षमा उभिएका छन् तर उनीहरूको प्रस्तावअनुसार प्रतिनिधिसभाले आफूभित्रबाट राष्ट्रपति चयन गर्छ ।^{२४}

समतिको मस्यौदा प्रतिवेदनमा सबै प्रदेशमा प्रादेशिक प्रमुखको व्यवस्था गरिएको छ जसलाई केन्द्रीय सरकारको प्रतिनिधिको रूपमा हेरिएको छ । प्रदेशमा एकथरीले दुई सदनको प्रस्ताव गरे पनि माओवादी तथा एमाले-कांग्रेसले एक सदनको पक्षमा आफूलाई उभ्याएका छन् । मुख्यमन्त्री र मन्त्रिपरिषद्ले प्रदेशको शासन व्यवस्था चलाउने छन् । प्रदेशको सरकारको स्वरूप र सञ्चालन प्रक्रिया संसदीय प्रणाली अनुरूपको छ । त्यस्तै, स्थानीय तहको शासन व्यवस्थाको सामान्य निर्देशन, नियन्त्रण र सञ्चालन गर्ने अभिभारा स्थानीय कार्यकारिणी अंगमा रहने र कार्यकारी प्रमुखको रूपमा अध्यक्ष रहने प्रस्ताव गरिएको छ । स्थानीय सरकारको कार्यकारिणी अंगमा ५-११ सदस्य हुन सक्ने व्यवस्था छ । स्थानीय तहको व्यवस्थापिकीय अंगमा प्रतिनिधित्व गर्ने राजनीतिक दलहरूको सिट संख्याको आधारमा सो अंगका सदस्यहरू मध्येबाट समानुपातिक सिद्धान्त बमोजिम स्थानीय कार्यकारिणीमा अध्यक्षले मनोनयन गर्ने व्यवस्था गरिएको छ । विभिन्न तहका सरकारबीचको अन्तरसम्बन्ध र विवाद समाधानहेतु एउटा समिति गठन गरिने छ जसको अध्यक्षता प्रधानमन्त्री/राष्ट्रपति वा निजले तोकेको उपप्रधानमन्त्री/उपराष्ट्रपति वा मन्त्रिपरिषद्को सदस्यले गर्ने छन् र तिनमा निम्न सदस्य रहने छन् : प्रधानमन्त्री/राष्ट्रपतिले तोकेका दुई केन्द्रीय मन्त्री, विवाद सम्बन्धित प्रदेशका मुख्यमन्त्री, विवाद सम्बन्धित स्थानीय सरकारका अध्यक्ष र महान्यायाधिवक्ता । त्यसबाहेक, विभिन्न तहका सरकारहरूबीच समन्वय गर्न आवश्यक अन्य निकाय पनि गठन गर्न सकिने व्यवस्था छ ।

शासकीय स्वरूप समितिकै मस्यौदामा देखिएको अर्को विवाद निर्वाचन प्रणाली सम्बन्धमा हो । माओवादीले केन्द्र र प्रदेशमा बहुसदस्यीय समानुपातिक प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणालीको पक्षमा आफूलाई

उभ्याएको छ ।^{२५} नेका-एमालेले क्षतिपूर्ति सहितको मिश्रित समानुपातिक निर्वाचन प्रणाली (५० प्रतिशत प्रत्यक्ष र ५० प्रतिशत समानुपातिक)को वकालत गरिरहेका छन् । अनौठो त के देखिन्छ भने संविधानसभाको चुनावअघि पूर्ण समानुपातिकको पक्षमा बलियोसँग उभिएको एनेकपा-माओवादी अहिले सो अडान त्याग्दै बढी मत ल्याउने विजयी हुने प्रत्यक्ष निर्वाचन (फस्ट-पास्ट-दि-पोस्ट)को पक्षमा उभिएको छ भने पहिले प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणालीमा जोडबल दिएको नेपाली कांग्रेस अहिले मिश्रित प्रणालीका पक्षमा उभिएको छ ।^{२६} स्थानीय सरकारका हकमा भने सबैको एउटै निर्वाचन प्रणाली (मिश्रित)का पक्षमा मतैक्य देखिन्छ ।^{२७} विचारणीय छ, प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणाली जित्नेले सबै लिनै प्रणाली हो भने समानुपातिक प्रणाली-जुन संविधानसभा चुनावमा प्रयोगमा आएको थियो र मस्यौदामा पनि प्रस्तावित छ-ले दलका नेताहरूलाई निर्वाचन सकिएपछि प्रतिनिधिहरू छान्ने स्वतन्त्रता दिन्छ । यस्तो प्रावधानले जवाफदेहितालाई बलियो बनाउन्न, र अन्य धेरै देशमा पहिले नै सूची बन्द गरिएको हुन्छ । यो प्रावधान र हालै गरिएको दलबदलसम्बन्धी व्यवस्थाले राजनीतिक दलहरूको केन्द्रीकृत प्रकृतिलाई नै निरन्तरता दिन्छ ।

ध्यान दिनुपर्ने मुद्दाहरू

मस्यौदा अवधारणापत्रहरू तयार गर्नमा सभासदहरूले मेहनत गरेको देखिए पनि कतिपय महत्वपूर्ण मुद्दाहरू अझै संवोधन हुन सकेका छैनन् । प्रदेशहरूको नामकरण र तिनको संख्या, सरकारको प्रकृति र केन्द्रीय एवं राज्यका अन्य तहको निर्वाचन प्रणालीबारे माथि उल्लेख गरिसकियो ।^{२८} अन्य कम छलफल गरिएका तर महत्वपूर्ण विषयसँग यी अन्तरसम्बन्धित छन् जसबारे राम्ररी सोची-विचारी निर्णय लिइनु पर्छ । उदाहरणका लागि: संघीय तहमा माथिल्लो सभाको भूमिका; न्यायपालिकाको स्वतन्त्रता; वित्तीय सम्बन्धहरू;

^{२३} आफ्नो चुनाव घोषणापत्रलाई त्याग्दै एमाले कांग्रेसको प्रस्तावमा मिसिएको हो । कांग्रेसकै २५ सभासदको समूहले जनताबाट प्रत्यक्ष निर्वाचित हुने प्रधानमन्त्रीको पक्षमा आफूलाई उभ्याउँदै आएका छन् र उनीहरूकै समूहका प्रदीप गिरिले फरक मतसमेत दर्ता गरेका छन् ।

^{२४} यी दलहरू मधेशमा मात्रै केन्द्रित हुनाले र क्षेत्रीय स्वरूप बोकेकाले मुलुकभरबाट प्रत्यक्ष निर्वाचित हुने कार्यकारी पदमा ती दलका उम्मेदवारले जित्ने सम्भावना एकदमै कम हुन्छ । त्यसैले उनीहरू यस्तो प्रस्तावको पक्षमा आउने छैनन् ।

^{२५} प्रदेशका हकमा प्रादेशिक प्रमुखले दलहरूको सिफारिसमा १० प्रतिशत मनोनयन गर्ने व्यवस्था प्रस्तावित छ ।

^{२६} दुवै पक्षले संविधानसभा चुनावमा पुगेको फाइदा-बेफाइदाका कारण आ-आफ्नो पुरानो अडान परिवर्तन गरेको प्रस्टै देखिन्छ । फस्ट-पास्ट-दि-पोस्ट प्रणाली अपनाइएको भए माओवादीहरू बहुमतमा पुग्थे र एकल सरकार चलाइरहेका हुन्थे; मिश्रित प्रणालीकै कारण एमाले, कांग्रेसलाई फाइदा पुग्यो र अन्य धेरै दलको संविधानसभामा प्रतिनिधित्व भयो ।

^{२७} मस्यौदामा स्थानीय निकाय अन्तर्गतका निकायलाई विभिन्न इलाकामा वर्गीकरण गरी समानुपातिक र समावेशी प्रतिनिधित्व सुनिश्चित हुने गरी बहुसदस्यीय निर्वाचन प्रणालीका आधारमा प्रत्यक्षरूपमा ७० प्रतिशत सदस्यहरू निर्वाचित हुने र प्रत्यक्ष निर्वाचनमा प्रतिनिधित्व हुन नसकेका वर्ग र समुदायको प्रतिनिधित्वका लागि ३० प्रतिशत सम्पूर्ण इलाकालाई एक निर्वाचन क्षेत्र मानी दलले प्राप्त गरेको आधारमा समानुपातिक हिसाबले निर्वाचन गर्ने व्यवस्था गरिएको छ ।

^{२८} संघीय संरचनामा राष्ट्रिय राजधानीको हैसियत के हुने भन्ने पनि प्रस्ट छैन : विशेष राजधानी क्षेत्र हो, अथवा आफैँमा एउटा प्रदेश हो, अथवा जुन प्रदेशमा अवस्थित छ त्यसैको एक अंग हो ।



संरक्षणका मुद्दाहरू; सहकार्यका तौर-तरिकाहरू; स्थानीय सरकार र संक्रमणकालीन योजना ।

सन्तुलनतर्फको बाटो

विभिन्न समितिका प्रतिवेदनहरूमा राम्ररी ध्यान नदिएका विषयमध्ये एउटा हो संघीय तहमा प्रस्तावित माथिल्लो सदन अथवा राष्ट्रिय सभाको भूमिका । व्यवस्थापिका अंगको स्वरूप निर्धारण समितिले दुई सदनमात्रक व्यवस्थापिकाको प्रस्ताव तयार गरेको थियो: प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभा^{१९} प्रतिनिधि सभाका लागि पहिलो हुनेले जित्ने (फस्ट-पास्ट-दि-पोस्ट) र समानुपातिक सहितको मिश्रित निर्वाचन प्रणाली प्रस्तावित गरिएको छ भने राष्ट्रिय सभाको हकमा करिब ७५ प्रतिशत प्रदेशबाट निर्वाचित हुने र बाँकी प्रतिनिधि सभाका सदस्यले संघीय प्रतिनिधि सभामा प्रतिनिधित्व हुन नसकेका जाति वा समुदायका साथै राष्ट्रिय जीवनका ख्यातिप्राप्त व्यक्तित्व र विशेषज्ञबाट समानुपातिक प्रतिनिधित्वको सिद्धान्त अन्तर्गत एकल संक्रमणीय मतका आधार निर्वाचन गर्ने । मस्यौदामा सबै प्रदेशबाट उत्तिकै संख्यामा प्रतिनिधित्व हुने प्रस्ताव गरिएको छ । यसको मतलब उपल्लो सदनमा करिब ५० हजार जनसंख्या भएको जडान र करिब ७० लाख जनसंख्या भएको मिथिला-भोजपुरा-कोच-मधेसको बराबरी तर असमानुपातिक प्रतिनिधित्व हुनेछ । त्यसबाहेक, २०४७ सालको संविधानमा समेत व्यवस्था गरिएको स्थानीय सरकारको प्रतिनिधित्वको व्यवस्था यो मस्यौदामा छैन । समग्रमा भन्ने हो भने संघीय सरकार या व्यवस्थापिकामा माथिल्लो सदनको के-कस्तो भूमिका हुन्छ भन्ने प्रस्ट छैन ।

माथिल्लो सदनको भूमिकाको व्याख्या हुनु आवश्यक छ किनभने अहिले प्रस्ताव गरिएका मस्यौदाहरूमा प्रदेशको तुलनामा केन्द्रलाई धेरै शक्ति दिइएको छ । उदाहरणका लागि प्रदेश प्रमुखलाई लिन सकिन्छ, जसलाई संघीय प्रमुख (राष्ट्रपति)ले स्वविवेकमा नियुक्त र वर्खास्त गर्छन् । प्रदेश प्रमुख केन्द्रीय सरकारका प्रतिनिधि हुन् र प्रादेशिक व्यवस्थापिकाले पास गर्ने विधेयकहरू स्वीकृत गर्ने अधिकारी पनि हुन् । कार्यकारी अधिकारप्राप्त प्रादेशिक सरकार (मन्त्रपरिषद्) को सल्लाह, र सम्मतिमा उनले काम गर्ने भए पनि अपवादसमेत प्रस्तावमा उल्लेख छ : 'तर संविधान र कानूनमा बमोजिम अन्य कुनै निकाय वा पदाधिकारीको सिफारिसमा गरिने कार्यहरू गर्दा प्रादेशिक मन्त्रपरिषद्को सल्लाह र सम्मति आवश्यक पर्ने छैन ।' त्यस्तै, यदि राज्य-राज्यबीच हुने विवाद सुलझाउन अन्तरप्रादेशिक परिषद्^{२०} असफल

भएमा र संघीय व्यवस्थापिकाले जरूरी ठानेमा विवादको समाधान संघीय कानूनअनुसार संघीय व्यवस्थापिकाले छलफलमार्फत गर्ने व्यवस्था छ । त्यसैगरी, राष्ट्रिय आवश्यकताको निहुँमा प्रादेशिक सरकारलाई वर्खास्त गर्ने अधिकारको दुरुपयोगलाई रोक्न संघीय व्यवस्थापिकाको दुई-तिहाई बहुमतले स्वीकृति दिनुपर्ने हुन्छ । प्राकृतिक स्रोत, आर्थिक अधिकार तथा राजस्व बाँडफाँड समितिको मस्यौदामा स्रोत-साधनको वितरणमा विवाद आएमा सो विवाद संघीय कानूनअनुसार समाधान गरिने उल्लेख छ । यी बुँदाहरूले केन्द्रीय सत्तालाई बलियो बनाउँछ । त्यसैले, संघीय तहमा अन्य तहका निकायको सहभागिता र अन्य तहका सरकारको संघीय निर्णायक तहमा सहभागिता र भूमिकाबारे पनि प्रस्टता आवश्यक छ ।^{२१}

त्यसैगरी, न्यायपालिकाको भूमिकाबारे पनि थुप्रै विवाद-बहस भएका छन् । न्याय प्रणालीसम्बन्धी समितिको प्रस्ताव – जसमा माओवादीले पक्षपोषण गरेको प्रस्तावले बहुमत प्राप्त गरेको थियो – मा सबै तहको व्यवस्थापिका (र अझ व्यवस्थापिका भित्रको पनि न्यायिक समिति)ले तत्-तत् तहको न्यायपालिकामाथि नियन्त्रण गर्न सक्ने देखिन्छ ।^{२२} शक्तिको पृथकीकरण र स्वतन्त्र न्यायपालिकाको महत्ता प्रस्तावित संवैधानिक अदालतबाट पनि उजागर हुन्छ । मस्यौदामा संवैधानिक अदालतको प्रमुख र सदस्यहरूको नियुक्तिको व्यवस्था संघीय अदालतको प्रधानन्यायाधीश र अन्य न्यायाधीश सरह हुने प्रस्तावित गरिएको छ । संघीय नेपालमा विभिन्न तहबीच विवाद, द्वन्द्व उत्पन्न हुने नै छन् र तिनको समाधानका लागि संविधानको अन्तिम व्याख्याताको रूपमा स्वतन्त्र निकाय आवश्यक हुन्छ । अन्यथा, केन्द्रलाई बढ्ता भूमिका दिँदा प्रदेशहरूमाथि संघ हावी हुनेछ ।

विभिन्न तहबीचको सन्तुलन मिलाउन ती तहहरू बीचको वित्तीय (अन्तर)सम्बन्धमा पनि ध्यान दिनु जरूरी छ तर यो पक्षले प्रस्तावित मस्यौदाहरूमा पर्याप्त स्थान पाएको छैन । प्रदेश निर्माण क्रममा आर्थिक सामर्थ्यभन्दा पहिचानले प्राथमिकता पाएको बखत यो झन् महत्वपूर्ण हुन जान्छ । अहिले प्रस्तावित प्रदेशहरूमा पुनःविचार हुने सम्भावना धेरै छ, तर जसरी प्रदेशहरू निर्माण गरे पनि ती स्रोत र वित्तीय सामर्थ्यमा असमान हुने छन् । त्यहाँ राजस्व संकलन र खर्चको दायित्वमा पनि असमानता हुनेछ । तसर्थ, वित्तीय संघीयता प्राप्तिका लागि विस्तृत संरचनाको निर्माण गरिनु

^{१९} यसबारे थप जानकारीका लागि मार्टिन चौतारीको नीति पत्र २ (सुस्त गतिमा संविधान लेखन प्रक्रिया; कात्तिक २०६६; पृ. ९-१०) हेर्नुहोस् ।

^{२०} राज्यको शासकीय स्वरूप निर्धारण समितिको प्रतिवेदनमा प्रस्तावित अन्तरप्रादेशिक परिषद्को गठन एउटै कार्यका लागि भए पनि सदस्य संख्या र गठन विधिमा भिन्नता छ ।

^{२१} खासमा निर्वाचन प्रणालीबारे निर्णय गर्नु पहिले माथिल्लो सदनको भूमिका तय गरिनु पर्छ ।

^{२२} यसबारे थप जानकारीका लागि मार्टिन चौतारीको नीति पत्र २ (सुस्त गतिमा संविधान लेखन प्रक्रिया; कात्तिक २०६६; पृ. १०-११) हेर्नुहोस् ।



मार्टिन चौताटी

जस्सी छ, र तिनको आवधिक पुनःमूल्यांकन पनि ^{३३} प्राकृतिक स्रोत, आर्थिक अधिकार तथा राजस्व बाँडफाँड समितिको मस्यौदामा प्रस्ताव गरेझैं विज्ञहरू सामेल राष्ट्रिय वित्तीय आयोग त्यसैले औचित्यपूर्ण देखिन्छ । यद्यपि, उक्त आयोगले दिने सुझाव संघीय सरकारलाई कतिको बाध्यकारी हुन्छ भन्ने प्रस्ट छैन । फेरि पनि संघीय सरकार हावी हुने खतरा देखिन्छ – जुन संक्रमणकालमा केही हदसम्म आवश्यक पनि हुन्छ, तर त्यसलाई निरन्तर अनुगमन र आवधिक मिलान गर्न आवश्यक छ । वित्तीय स्रोत, शक्तिको वितरण तथा प्रदेश, स्थानीय र अन्य तहको दायित्वबीच सन्तुलन हुन जरूरी छ । संवैधानिक विज्ञ प्राध्यापक रोनाल्ड एल वाट्सका अनुसार संघीय सरकारमार्फत अन्य तहका सरकारमा वितरण हुने स्रोत-साधन, राजस्व, आदिको कार्यविधि र सुत्र सामान्यतया संविधानमा नै उल्लेख गरिएको हुन्छ ।^{३४}

प्रदेशहरूबारे हुने प्रायः छलफलमा पहिचानको आधारमा छुट्ट्याइएका प्रदेशको मुद्दा अपरिवर्तनीय हो भन्ने जसरी कुरा गरिएको पाइन्छ । आर्थिक सामर्थ्यलगायत आपसी सञ्चार, आबद्धता, पारवहन, आदिलाई ध्यान नदिने हो भने प्रस्ताव गरिएका प्रदेशहरूलाई र त्यस क्षेत्रमा बस्ने जातीय समुदायलाई कालान्तरमा बेफाइदा हुन सक्ने सम्भावना पनि छ । प्रस्तावित प्रदेशहरूको आर्थिक क्षमता र सम्भाव्यतामा बढ्ता जोड दिँदा त्यसले बलिया प्रदेशहरूको निर्माणमा सहयोग पुऱ्याउँछ । र, साथै यसले विभिन्न प्रदेशहरूको साझा विशेष आर्थिक क्षेत्रहरू स्थापना गर्न र आर्थिक स्रोत, सम्भावनाको प्रचुर उपयोग गर्ने बाटो खोल्छ ।^{३५}

संरक्षणको मुद्दाबारे पनि मस्यौदाहरूमा प्रस्टता छैन । तिनमा समानुपातिक आधार र सकारात्मक विभेदको कुरा गरिएको छ र प्रदेशमा बाहुल्य हुने जातीय समूहलाई दुई कार्यकालसम्म उच्च राजनीतिक पदमा प्राथमिकता दिने भनिएको छ । यद्यपि, जहाँ जुन जातीय समूहको बाहुल्य भए पनि ती समूहका बहुसंख्यक जनता ती प्रदेश बाहिरै बस्छन् ^{३६} तसर्थ, एकातर्फ अन्तर्राष्ट्रिय मानक अनुरूपको मौलिक अधिकारको सुनिश्चितता जरूरी छ भने अर्कोतर्फ संरक्षणका

के-कस्ता उपाय अपनाइने छन् भन्ने कुराको पनि प्रस्टता आवश्यक छ । भारतमा संघीय सरकारलाई अल्पसंख्यक भित्रका पनि अल्पसंख्यकको संरक्षणको दायित्व दिइएको छ ।

मस्यौदाहरूमा प्रादेशिक सरकारहरूबीचको सहकार्यतर्फ पनि पर्याप्त ध्यान पुगेको छैन । प्रस्तावित अन्तरसरकारी समिति र परिषदहरूको जोड विवाद समाधान गर्ने, द्वन्द्व कम गर्नेतर्फ मात्र छ ^{३७} संघीय व्यवस्थामा एकअर्काको कार्यक्षेत्र खप्तिने र एकअर्कामा निर्भर हुने हुनाले वृहत्तर अन्तरसरकारी समन्वय, सहकार्य, सरसल्लाह आवश्यक हुन्छ । विभिन्न तहका सरकारले सामना गर्ने समस्या र तिनका विकल्पहरूको खोजीका लागि पारदर्शी अन्तरसरकारी सम्बन्ध चाहिन्छ; उनीहरूबीच निरन्तर र खुला सञ्चार सम्बन्ध हुन आवश्यक छ । र, यो नै स्वशासन र सहकार्यबीच सन्तुलन मिलाउने मुख्य कुँजी हो । विभिन्न इकाइबीच द्वन्द्व अवश्यम्भावी छ, रोकेर रोक्न सकिँदैन, तसर्थ जोड द्वन्द्व/संघर्ष समाप्त पार्ने भन्दा पनि त्यसको उचित समायोजन या व्यवस्थापन गर्नेतर्फ हुनुपर्छ ।^{३८}

स्थानीय सरकार र संक्रमणकालीन योजना

एकात्मक शासन प्रक्रियाबाट संघीय शासनमा जाने क्रममा प्रदेशबारे जति छलफल भएको छ, त्यसको तुलनामा तल्लो इकाइ अर्थात् स्थानीय सरकारबारे निकै कम छलफल भएको छ ।^{३९} स्थानीय तहलाई संवैधानिक इकाइको रूपमा ग्रहण गरिए पनि यसले प्रदेशको तुलनामा कम महत्ता पाएको छ । यसले संघीय संरचना निर्माणमा 'प्रक्रिया'को आवश्यकता र महत्तालाई थप पुष्टि गर्छ । राज्यको शासकीय स्वरूप निर्धारण समितिको मस्यौदामा प्रस्ताव गरिएको द्वन्द्व समाधान गर्ने समितिमा स्थानीय सरकारको पनि भूमिका परिकल्पना गरिएको छ । तर, राज्य पुनःसंरचना समितिको मस्यौदामा त्यस्तो छैन । सो समितिको प्रतिवेदनमा केन्द्रीय सरकार र प्रदेशबीच तथा प्रदेश-प्रदेशबीचको झगडामा मात्र सरकारी मध्यस्थता आवश्यक ठानिएको छ, यद्यपि समितिको कार्यक्षेत्रान्तर्गत सबै तहमा हुने संघर्ष पर्दथ्यो । हुन पनि पहिले स्थानीय सरकार भनिँदै आएको यो इकाइलाई स्थानीय तह/निकायमा झारिएको छ ।

प्रस्तावित मस्यौदाहरूमा हाल कायम रहेका जिल्लाहरूबारे केही बोलिएको छैन । राजनीतिक इकाइको रूपमा जिल्ला नरहने नै देखिन्छ । तर प्रशासनिक इकाइको रूपमा पनि जिल्ला रहने-नरहने

^{३३} यो किन पनि महत्वपूर्ण छ भने सुरु अवस्थामा गरिएका शक्ति र स्रोतको बाँडफाँड समय बित्दै जाँदा अनुपयुक्त हुन जान्छन् । हेर्नुहोस्, Simeon, Richard. 2002. Adaptability and change in federations. *International Social Science Journal* 53(167): 146.

^{३४} *Designing the Federal State in Nepal*. Report of a conference. 26–29 February 2008, Dhulikhel, Nepal, p. 22. Organized by UNDP Constitutional Advisory Support Unit (CASU) and German Technical Cooperation (GTZ) मा उद्धृत ।

^{३५} प्राध्यापक रोनाल्ड एल वाट्सद्वारा 'संघीय मुद्दाहरू' विषयक अन्तरक्रिया कार्यक्रममा व्यक्त विचार । संवैधानिक संवाद केन्द्र, काठमाडौं, २६ मार्च २०१० ।

^{३६} सुवेदी, भीमप्रसाद । सन् २०१० । जातीय प्रदेश: बहुसंख्यक जाति प्रदेश बाहिर । *हिमाल खबरपत्रिका* १९(१९): २९-३३ ।

^{३७} व्याख्यात्मक टिप्पणीमा अन्तरप्रादेशिक परिषदको सहकार्य र सहयोगी भूमिकाबारे सामान्य उल्लेख गरिए पनि उसको द्वन्द्व समाधान गर्ने भूमिकाले प्रधानता पाएको देखिन्छ ।

^{३८} Watts, Ronald L. 1998. Federalism, federal political systems and federations. *Annual Review of Political Science* 1: 1–33.

^{३९} शब्द-शब्दमा फरक मत जनाएका दलहरूले स्थानीय सरकारबारे एकै ठाउँमा देखिन्छन् ।



अझै प्रस्ट छैन । न्याय प्रणालीसम्बन्धी समितिको मस्यौदाले जिल्ला रहन सक्ने संकेत गरे तापनि राज्य पुनःसंरचना एवं शासकीय स्वरूपसम्बन्धी मस्यौदाहरूमा जिल्लाको अस्तित्वलाई पूर्णतः बेवास्ता गरिएको छ । संक्रमणकालमा जिल्ला कायमै रहने हो भने पनि कतिपय जिल्लाहरू प्रदेश विभाजनका क्रम दुई या दुईभन्दा बढी प्रदेशान्तर्गत परेकाले अन्तरिम कालमा समेत केही समस्या देखिने छ । जिल्ला नरहने स्थितिमा हाल जिल्लाले गरिआएका कतिपय कार्यहरू प्रदेश र धेरै कार्यहरू स्थानीय सरकारको दायित्वमा पर्ने देखिन्छ ।

राज्य पुनःसंरचना समितिको मस्यौदामा स्थानीय तहको संख्या र क्षेत्र निर्धारण गर्नको लागि प्रादेशिक सरकारलाई संघीय सरकारले निश्चित मापदण्ड तोक्न सक्ने व्यवस्था छ । सरकारले तोकेको मापदण्डको आधारमा सम्बन्धित प्रादेशिक सरकारले स्थानीय तहको नाम, संख्या, र क्षेत्र निर्धारण गर्न उच्चस्तरीय आयोग गठन गर्ने र, सो आयोगले स्थानीय स्वायत्त शासन सञ्चालन गर्न अनुकूल हुने गरी स्थानीय तहको गठनमा सकभर एकरूपता कायम गर्ने उल्लेख छ । स्थानीय तहको संख्या सीमा र क्षेत्र यो संविधानबमोजिम प्रादेशिक सरकार गठन भएको मितिले एक वर्षभित्र निर्धारण गरिसक्नु पर्नेछ । अन्य वैकल्पिक व्यवस्था नगर्ने हो भने यस प्रस्तावअनुरूप स्थानीय निकायको गठनका लागि पाँच वर्षसम्म लाग्न सक्ने देखिन्छ किनभने पहिले संघीय सरकार बन्नु पर्‍यो, अनि प्रादेशिक सरकार निर्वाचित हुनु पर्‍यो, त्यसले आयोग गठन गर्नु पर्‍यो, र त्यसपछि मात्र निर्वाचन आयोगले चुनावको तयारी गर्न सक्छ ।

स्थानीय निकायहरूको नाम, संख्या र क्षेत्र निर्धारणका लागि प्रादेशिक तहका आयोगलाई जिम्मा दिने व्यवस्था गरिए पनि ८ सय देखि १ हजार को संख्यामा त्यस्ता इकाइ बनाइनेमा कुरामा दलहरूबीच करिब-करिब सहमति रहेको बताइन्छ ।^{४०} त्यो भनेको अहिले भएका करिब ३ हजार ९ सय त्यस्ता इकाइको संख्या घट्न गई हालका ३-४ गाउँ विकास समिति (गाविस)लाई एकीकृत गरेर एउटा स्थानीय निकाय (गाउँ पालिका या नगर पालिका) बन्ने हो ।^{४१} पहाडी र हिमाली भेकमा यसरी स्थानीय निकाय ठूलो बनाउँदा समस्या सिर्जना हुनसक्छ । सानो जनसंख्या तथा ठूलो तर कठिन भूगोल भएका कतिपय उत्तरी गाउँमा अहिले नै गाउँ कार्यालयमा पहुँच गाह्रो छ, भोलि भूगोल विस्तार गर्दा सामान्य सेवा-सुविधाका लागि समेत (कुत-तिरो तिर्न या जन्म-मृत्यु-विवाह दर्ता गर्न, सामान्य विवाद

मिलाउन) जनताहरूले थप कठिनाई भोग्नु पर्ने हुनसक्छ । एउटा उपाय पुराना गाउँ इलाकालाई वडा या इलाकाका रूपमा कायमै राख्ने र तिनै कार्यालयबाट सामान्य सेवाहरू प्रदान गर्ने हुनसक्छ, जसले गर्दा गाउँवासीले सेवा-सुविधा सहज प्राप्त गर्न सक्नु । त्यस्तै समस्या न्याय प्रणालीमा पनि आउन सक्ने देखिन्छ । सुरु अदालतको रूपमा न्याय प्रणालीसम्बन्धी समितिले जिल्ला या स्थानीय अदालत भनेको छ । तर यदि जिल्लाको रूपमा प्रशासनिक इकाइ नहुने हो भने त्यस्तो स्थितिमा या करिब एक हजार स्थानीय अदालत आवश्यक हुन्छ, या सीधै प्रदेश अदालतमा जानुपर्ने हुन्छ । स्थानीय निकायकै अन्तर्गत रही काम गर्ने न्यायिक विभागले मेलमिलाप, र समझदारीमा मुद्दाहरू किनारा गर्न त सक्छ, तर त्यसले न्यायपालिकाको भूमिका निर्वाह गर्न सक्दैन । तसर्थ, यो समस्या समाधानका लागि एउटा उपाय राजनीतिक तथा प्रशासनिक इकाइको रूपमा जिल्ला नरहे पनि अदालती प्रयोजनका लागि हालकै जिल्ला सीमाहरू कायम रहने गरी जिल्ला अदालतको कार्यक्षेत्र तोक्ने हुन सक्छ । स्थानीय तहमा विवाद समाधानका वैकल्पिक निकाय गठन गर्न उपयुक्त हुन्छ जसलाई स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ मा व्यवस्था भएबमोजिमका मुद्दाहरू हेर्ने अधिकार होओस् । समग्रमा, स्थानीय सरकारको क्षमता अभिवृद्धि नगर्ने र आवश्यक संस्थागत संरचनाहरू तयार नगर्ने हो भने प्रदेशहरूमा शक्ति केन्द्रीकरण हुने खतरा रहन्छ ।^{४२}

माथिका उदाहरणले संक्रमणकालीन संरचना र कार्यान्वयन योजनाको अभाव प्रस्ट्याउँछन् । संवैधानिक समिति र न्याय प्रणालीसम्बन्धी समितिका प्रतिवेदनमा संक्रमणकालीन व्यवस्थाबारे उल्लेख गरिएको छ । समितिहरूका प्रतिवेदनले अर्को व्यवस्था कायम नभएसम्म हालकै व्यवस्थालाई निरन्तरता दिने देखिन्छ । तर तिनलाई संक्रमणकाललाई व्यवस्थित गर्ने योजनाभन्दा पनि निरन्तरता दिने व्यवस्था भन्न सकिन्छ किनभने तिनमा कुनै योजना छैन । कहिले नयाँ संरचना बनिस्केछन्, कहिले हस्तान्तरण हुनेछन् भन्ने स्पष्ट किटानी छैन । सरकारका निकायहरू जस्तो सामान्य प्रशासन, स्थानीय विकास, गृह, शिक्षा, स्वास्थ्य, आदि मन्त्रालयले भोलि संघीयतामा जाँदा मन्त्रालयलाई र मन्त्रालयसम्बन्धित निकायमा के-कस्तो प्रभाव पर्छ, कसरी त्यसलाई सम्बोधन गर्ने भन्ने गृहकार्य गर्नुपर्ने हो । तर, यसबारे न कुनै मन्त्रालयले गम्भीरतापूर्वक कार्य गरेको पाइन्छ न देशको योजना गर्ने निकायको रूपमा रहेको

^{४०} मार्टिन चौताटीका अन्तर्वार्ताहरू; १२, १३ र १८ फेब्रुअरी २०१० ।

^{४१} जिल्लाहरूलाई हाल विभिन्न इलाकामा बाँडिएको छ, र मुलुकभर करिब नौ सय त्यस्ता इलाका छन् । तिनै इलाकामा सामान्य परिवर्तन गरेर तिनलाई स्थानीय निकाय बनाउने सोच बुझिन्छ ।

^{४२} यस्ता व्यवस्थाका नकारात्मक प्रभावबारे, स्थानीय निकायको माथिल्ला निकायमा बजेटको लागि भर पर्नु पर्ने अवस्थाबारे थुप्रै विश्लेषण भएका छन् । यस्तो निर्भरताले स्थानीय सरकारको स्वायत्तता नै धरापमा पार्नसक्ने पनि देखिएको छ । उदाहरणका लागि हेर्नुहोस्, Fedotkin, V. 2001. Federalism and local selfgovernment: problems of economic interaction. *Problems of Economic Transition* 43(11): 51.



मार्टिन चौताटी

राष्ट्रिय योजना आयोग नै त्यतातर्फ उन्मुख छ । मुलुक संघीय व्यवस्थामा जाँदा प्रशासन, सुरक्षा संयन्त्र र प्राकृतिक स्रोत-साधनको व्यवस्थित तवरले हस्तान्तरण वा रूपान्तरण गर्न नेपाल सरकारले अवलम्बन गर्नुपर्ने आवश्यक उपाय र पूर्व तयारीसम्बन्धी अध्ययन गर्नका लागि भन्दै यही फागुनमा आएर निजीक्षेत्रबाट प्रस्तावसम्म आह्वान गरिएको छ ।^{४३} त्यस्तै, सामान्य प्रशासन राज्यमन्त्रीको अध्यक्षतामा उच्चस्तरीय प्रशासनिक पुनःसंरचना आयोग कार्यरत छ, तर सो आयोग यतातर्फ दत्तचित्त भएर लागेको पाइँदैन । आयोगका एक सदस्यका अनुसार हालसम्म एउटा निर्देशिका तयार गरेर सरकारसमक्ष स्वीकृतिका लागि पठाइएको छ, र सो स्वीकृत भएपछि मात्र कार्यासम्भ हुनेछ ।^{४४}

संघीय नेपाललाई संस्थागत गर्नका लागि विशाल चुनौतीहरू अगाडि छन् भन्ने कुरा त माथि उल्लेख गरिएका प्रशासनिक विषयहरूले प्रस्ट पार्छन् । राज्यको शासकीय स्वरूप निर्धारण समितिको प्रतिवेदनमा सामान्य प्रशासन र सुशासनका लागि आधारभूत निर्देशनात्मक व्यवस्था भए पनि थप केही उल्लेख छैन ।^{४५} संघीय व्यवस्थामा जाँदा अहिलेको करिब ७८ हजारको संख्यामा रहेको निजामती कर्मचारीको संख्या तीन लाखसम्म पुग्न सक्ने बताइन्छ । विभिन्न निकायमा आवश्यक पर्ने ती कर्मचारीहरूलाई दक्ष तुल्याउन आवश्यक पर्ने तालिम आदिको व्यवस्थाको लागि कुनै तयारी भएको पाइँदैन । यसमा नाइजेरियाको उदाहरण उपयोगी हुनसक्छ । त्यहाँ प्रादेशिक र केन्द्रीय दुवै तहका निजामती कर्मचारीहरूलाई दक्ष तुल्याउन, उनीहरूको क्षमता अभिवृद्धि गर्न स्टाफ कलेजको स्थापना गरिएको छ ।^{४६}

अहिले विभाजन गरिएका प्रदेशहरू हेर्ने हो भने तिनीहरूको संस्थागत क्षमतामा पनि ठूलो भिन्नता हुनेछ । पहिले उत्तर-दक्षिण बाँडेर बनाइएका अञ्चल तथा विकास क्षेत्रमा बनेका धेरै कार्यालयहरू प्रायः सबै दक्षिणका दुई प्रदेशमा पर्नेछन् । जडान र शोर्पा प्रदेशमा एउटै नगरपालिका छैन भने लिम्बुवानमा एउटा र तमुवान, ताम्सालिङ, सुनकोशी, कर्णाली, र मगरातमा दुई-दुई नगरपालिका मात्र पर्दछन् । आवश्यक पूर्वाधार नभएका केही प्रदेशमा सुरूको केही समय केन्द्रले नै शासन गर्ने र उनीहरूको क्षमता अभिवृद्धि भएपछि मात्र प्रदेश आफैँले शासन गर्ने व्यवस्था मिलाउन सकिन्छ । यसले पनि

योजनाबद्ध र चरणबद्ध हिसाबले शक्ति हस्तान्तरणको आवश्यकता दर्शाउँछ ।

अन्य मुलुकहरूको उदाहरणबाट के प्रस्टिन्छ भने सम्पूर्ण प्रक्रियाले पूर्णता पाउन वर्षौं लाग्न सक्छ । नेपालको जातीय विविधता र असाक्षरताले गर्दा पनि विभिन्न तहका सरकार र संरचना तयार गर्न निकै ध्यान पुऱ्याउन जरुरी छ । यस्तो गम्भीर कार्य निजी परामर्शदाताहरू र अन्य संस्थाहरूको हातमा छाडिनु हुन्न । आवश्यक त सरकारी तवरमा विज्ञहरू सम्मिलित आयोग गठनको हो जसले भैरहेका र नयाँ सरकारका विभिन्न विभागहरूसित समन्वय गरिकन क्षमता अभिवृद्धि गर्ने, आवश्यक नियमकानूनको तर्जुमा गर्ने र नयाँ वित्तीय संरचना तयार गर्दै संघीयता कार्यान्वयनमा सघाउने छ ।

निष्कर्ष

संविधानसभाका विभिन्न समितिले पेश गरेका मस्यौदाहरूको अध्ययनबाट संघीयता भनेको विकेन्द्रीकरण हो भन्ने बुझाई रहेको देखिन्छ । दायित्व र (केही हदसम्म) शक्तिको बाँडफाँड मात्र मूल मुद्दा होइन (जुन विकेन्द्रीकरणमा गरिन्छ), मुख्य कुरा विभिन्न अन्तरनिहित इकाइहरूको स्वायत्तताको संवैधानिक सुनिश्चितता हो । विभिन्न इकाइहरू र संघीय सरकारले पनि शक्ति हासिल गर्ने संविधानबाट नै हो, त्यसैले कुनै इकाइ कसैको मातहत छैन । प्रचलित नेपाली राजनीतिक संस्कृतिलाई प्रतिबिम्बित गर्ने गरी एकापसको अन्तरसम्बन्धलाई ठूलो-सानो जसरी व्यवहार गरिएको छ । त्यसैले मस्यौदाहरूमा सन्तुलनमा समस्या देखिनु तथा संघीयताको साझेदारीको पक्षलाई उपेक्षा गरिएको पाउनु कुनै अनौठो भएन । साझा नियमहरू र स्वशासनले एकता र विविधताबाट उपलब्ध हुने फाइदाहरूलाई प्रतिनिधिमूलक संस्थाहरूमार्फत एकीकृत गर्छ ।^{४७}

विस्तृत नभए पनि यो नीतिपत्रले मस्यौदा अवधारणा पत्रहरूमा देखिएका एक-आपसमा बाझिएका, अपूर्ण, अस्पष्ट र ध्यान नपुगेका महत्वपूर्ण मुद्दाहरूमा प्रकाश पारेको छ । आधारभूत संवैधानिक मुद्दाहरूमा राजनीतिक दलका नेताहरू एकस्थानमा आउने पर्छ, र सहमति निर्माण गर्ने पर्छ । उच्चस्तरीय राजनीतिक संयन्त्रलाई थप सामेली बनाएर शंकाहरू निर्मूल गर्न तथा विश्वासको, सहमतिको स्थिति निर्माण गर्न सकिन्छ । अहिलेका अपूर्ण मस्यौदाहरूले अझै पनि एउटा स्वतन्त्र संवैधानिक विज्ञहरू सामेल समितिको औचित्य दर्शाउँछन् जसले संविधान लेखन प्रक्रियालाई सहजतापूर्वक अगाडि बढाओस् । सुल्झान नसकेका विभिन्न मुद्दालाई हेर्दा तोकिएको समयसीमा १४ जेठ २०६७ भित्र पूर्ण संविधान निर्माण हुने सम्भावना

^{४३} ६ फागुन २०६६ मा गरिएको त्यस्तो आह्वान पछि आवश्यक संख्यामा आवेदन नपरेको भन्दै सो मन्त्रालयले २५ फागुनमा पुनः गोरखापत्रमा सूचना प्रकाशन गरेको छ । हेर्नुहोस्, गोरखापत्र । सन् २०१० । सूचीकृत हुन आउनेसम्बन्धी सूचना (विज्ञापन) । ९ मार्च, पृ. ४ ।

^{४४} मार्टिन चौताटी अन्तर्वार्ता, २६ फेब्रुअरी २०१० ।

^{४५} प्रतिवेदनमा केन्द्रीय र प्रादेशिक लोकसेवा आयोगको व्यवस्था छ, र प्रदेशले नै स्थानीय सेवाको काम हेर्नेछ ।

^{४६} प्राध्यापक रोनाल्ड एल वाट्सद्वारा 'संघीय मुद्दाहरू' विषयक अन्तरक्रिया कार्यक्रममा व्यक्त विचार । संवैधानिक संवाद केन्द्र, काठमाडौं, २६ मार्च २०१० ।

^{४७} Watts, Ronald L. 1998. Federalism, federal political systems and federations. *Annual Review of Political Science* 1: 1-33.



देखिन्छ । 'संक्षिप्त' संविधानका राजनीतिक पक्षहरूलाई बेवास्ता गर्दै तोकिएको समयमा 'संक्षिप्त' संविधान लागू गर्ने हो भने पनि संघीय मुलुकको रूपमा नेपाललाई रूपान्तरण गर्ने संक्रमणकालीन योजना तयारीका सम्बन्धमा यसले केही मदत पुऱ्याउँदैन ।^{४८} एउटा नयाँ संविधान घोषणा त होला, तर केही नयाँ परिवर्तन हुने छैन । इच्छा-आकांक्षाहरूको व्यवस्थापनको समस्या भने आइलाग्नेछ, किनभने विभिन्न इकाइहरूमा शक्ति हस्तान्तरण गर्ने समयतालिकाबारे खासै छलफल भएको छैन ।

समग्रमा भन्नु पर्दा, संविधान निर्माण प्रक्रियामा सम्भ्रान्तहरूको सहभागिता त भएको छ तर सामान्यजनको संलग्नता निकै कम छ । संविधानसभाको २५ पुस २०६६ मा दशौं पटक परिवर्तित कार्यतालिकाले १४ जेठको संविधान घोषणा गर्ने समयसीमा कायमै राखे पनि त्यसबीचका कुनै तालिकामा समयवाधि तोकिएको छैन । संविधानको खाका तयार भैसकेपछि सबै जनताको घरघरमा पुऱ्याएर उनीहरूको अभिमत संकलन गर्ने पहिलेको कार्ययोजना अलपत्र छ । संविधान निर्माण प्रक्रियासँग प्रत्यक्ष संलग्न नरहेकाहरूसँग सहकार्य गर्ने, राजनीतिक अन्तरक्रिया गर्ने जुन कार्ययोजना थियो

सो पूरा नहुनु राम्रो होइन । संविधानसभाका अध्यक्षले पहिले तय गरिएको सभासदहरूले जिल्ला-जिल्लामा गएर सार्वजनिक अभिमत संकलन गर्ने कार्यतालिकालाई निलम्बन गरिदिएका छन् र नयाँ तालिकाको ढुंगो लागेको छैन । तसर्थ, सामान्यजनको अभिमत संकलनका लागि छुट्ट्याइएको समयवाधिबारे केही भन्न सकिँदैन । जनमत संकलन र समन्वय समितिका एक सदस्यका अनुसार अहिलेकै स्थितिमा जनअभिमत संकलन गर्ने कुरा हुन सक्दैन, र भैहाल्यो भने पनि त्यो फगत औपचारिकता निभाउने हिसाबले मात्र हुनेछ ।^{४९} नाइजेरिया र त्यहाँको आन्तरिक द्वन्द्वले पनि संविधान निर्माण प्रक्रिया लोकतान्त्रिक र सार्वजनिक हुनु महत्वपूर्ण छ भन्ने देखाउँछ । विश्लेषकहरूको तर्क छ, नाइजेरियाले लोकतान्त्रिक पद्धति राम्ररी पालना नगरेकैले र त्यहाँ नागरिकता, वित्तीय संघीयता, क्षेत्रीय स्वायत्तता र शक्तिको वितरण आदि मुद्दाको राम्ररी छिनोफानो नभएकैले उ अहिलेको दलदलमा फँसेको हो ।^{५०} तसर्थ, नयाँ नेपाल निर्माणमा नागरिकहरूको मतले स्थान पाउनु मुलुकको वृहत्तर हित र समृद्धिका लागि जरूरी छ । यो अधिकारलाई समयसीमा पालन गर्ने निहुँमा खोसिनु हुँदैन ।



^{४८} संक्षिप्त संविधान तथा संविधानसभाको म्याद थप्ने निर्णयको राजनीतिक पक्षबारेको विश्लेषणका लागि हेर्नुहोस्, Jha, Prashant. 2010. Constitutional considerations. *Nepali Times*, 28 April, p. 2.

^{४९} मार्टिन चौतारी अन्तर्वार्ता, २९ मार्च २०१० ।

^{५०} Akinrinade, Sola. 2003. Constitutionalism and the resolution of conflicts in Nigeria. *The Roundtable* 368: 41–52.