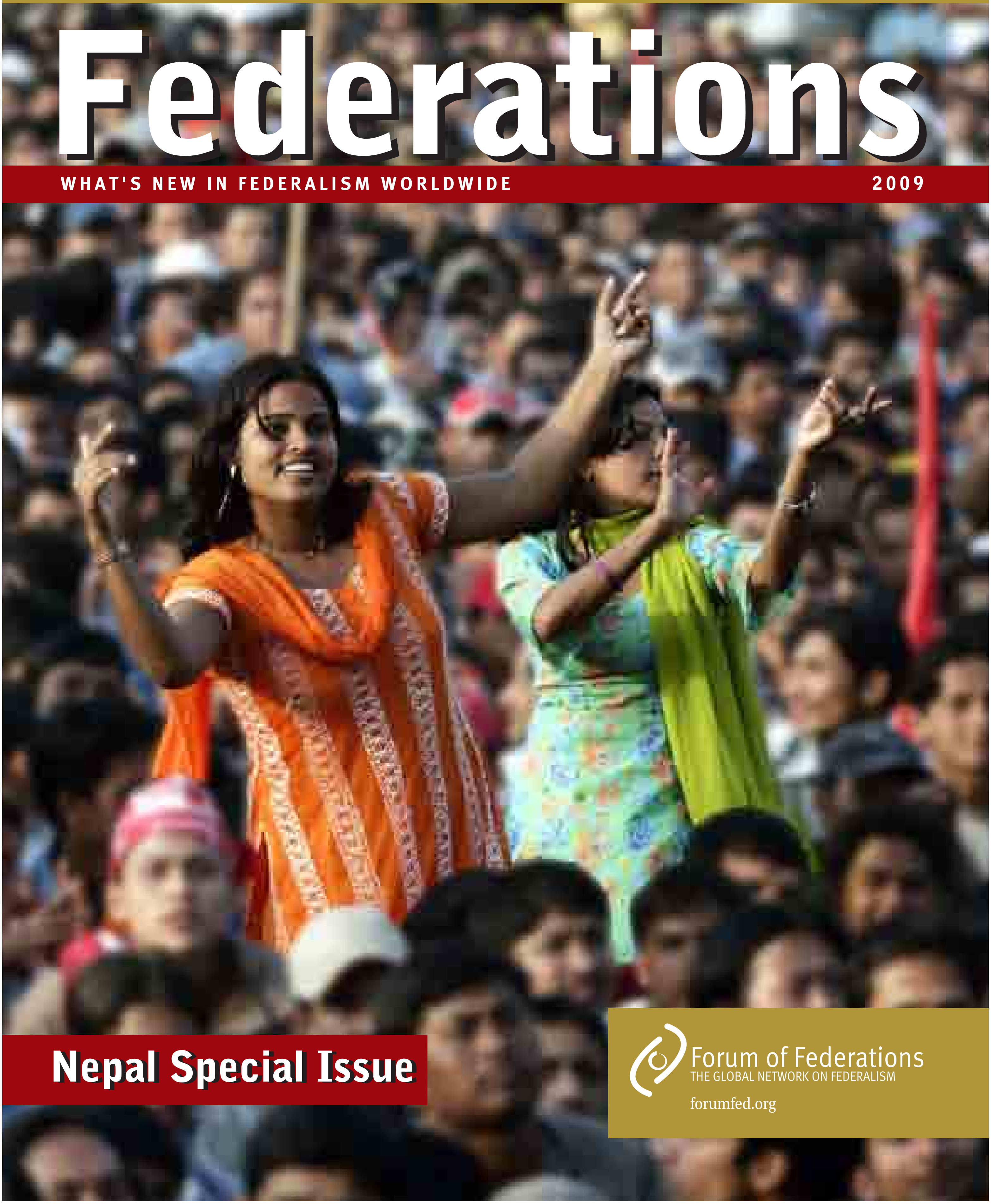
SPECIAL EDITION : HOW NEPAL CAN LEARN FROM THE EXPERIENCES OF OTHERS

Federations

WHAT'S NEW IN FEDERALISM WORLDWIDE 2009



Nepal Special Issue

Forum of Federations
THE GLOBAL NETWORK ON FEDERALISM
forumfed.org

Nigeria
Canada
Switzerland
Australia
India
Mexico
Ethiopia
Germany
Brazil...

Nine federal countries have become partner governments of the Forum of Federations. We bring together public servants, elected officials and academics from federal countries to share knowledge and best practices in meeting difficult challenges. Check our website at forumfed.org to see what's new.

Our Mission

The Forum of Federations is an independent organization that was initiated in Canada and is supported by many countries and governments.

The Forum is concerned with the contribution federalism makes and can make to the maintenance and construction of democratic societies and governments. It pursues this goal by:

- building international networks fostering the exchange of experience on federal governance;
- enhancing mutual learning and understanding among practitioners of federalism; and
- disseminating knowledge and technical advice of interest to existing federations and of benefit to countries seeking to introduce federal elements into their governance structures and constitutions.

Forum of Federations
THE GLOBAL NETWORK ON FEDERALISM

Visit **forumfed.org** for new developments.

The special issue of this magazine is supported by the Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC)

2009
Nepal Special Issue

Federations

REUTERS/GOPAL CHITRAKAR

People walk through a mustard field at Chitwan district, some 150 km south of Kathmandu. Chitwan is the largest producer of mustard oil in Nepal.

COVER:

Nepali women dance during a political rally in Kathmandu, Nepal's capital on April 27, 2006. The rally was to celebrate the success of the People's Movement of 2006 leading to the abolition of the monarchy.

INTRODUCTION

2 How Nepal can learn from the experiences of others
BY GEORGE ANDERSON

SPECIAL EDITION

5 Constitution-making in Nepal
BY YASH GHAI AND JILL COTTRELL

8 Distributing powers in a federal Nepal
BY KATY LE ROY

11 Drawing the federal map of Nepal
BY NICOLE TÖPPERWIEN

14 Restructuring Nepal's judiciary
BY BIPIN ADHIKARI

17 Nepal's fiscal dimension
BY GEORGE ANDERSON

20 Meeting demands for self-determination in Nepal
BY MUKTA S. TAMANG

23 Choosing a government for Nepal
BY KRISHNA KHANAL

26 Drafting Nepal's language policy
BY SUJIT CHOUDHRY

How Nepal can learn from the experiences of others

REUTERS/SHRUTI SHRESTHA

Nepal's President Dr. Ram Baran Yadav, third from left, administers oath of office to Constituent Assembly Chairman Subash Nembang, far left, in Kathmandu. Mr. Nembang, who comes from one of Nepal's indigenous groups, was unanimously elected to the post on July 24, 2008.

BY GEORGE ANDERSON

This special edition of *Federations*, published in both English and Nepali, is a contribution to the extraordinary process of political change that Nepal is passing through.

I was first in Nepal in February 2007 and returned for another visit in September 2008. The change between visits was amazing. During my first visit, the King was in his palace, the cease-fire was very shaky, the timing of elections was very uncertain, and the lack of consensus on such major issues as the monarchy, religion and federalism was palpable. I returned to a country that had become a republic, with an elected president. Elections had successfully produced a widely representative constituent assembly. A coalition government was presided over by the head of the former insurgency, with a commitment to completing the peace process. The country was declared to be secular, multi-national and multi-linguistic. And there was a broad consensus – and constitutional commitment – on Nepal becoming a federation.

These accomplishments are encouraging, though Nepal still faces huge challenges and complex issues. This magazine looks at several of them.

The article by Yash Ghai and Jill Cottrell discusses constitution-making and encourages Nepal's leaders to learn from experience elsewhere and to have a broadly participatory process. They emphasize that the underlying question is to resolve the nature of Nepali

George Anderson is the president and chief executive officer of the Forum of Federations.

nationalism and identity and this necessarily involves the larger public.

Khrishna Khanal looks at the choice of a parliamentary or a presidential system, of electoral system—whether the current regime of mixing first-past-the post and proportional representation or something different, and of federalism itself. He rightly observes that these choices will depend greatly on how the coalition government maintains unity and manages day-to-day government.

Drafting an inclusive language policy

Sujit Choudhry looks at language policy and draws on experiences in South Asia, both to show the importance of language policy and the risks associated with exclusionary policies. Of course, with over ninety languages, Nepal must balance demands for inclusion with the need for practical arrangements in relation to languages of work and of service to the public.

My own article demonstrates the importance of fiscal arrangements in shaping federations. In Nepal's case, the federal government will necessarily dominate the collection of public revenues for the foreseeable future, so decisions will be needed as to how the federal government should provide financial support to the constituent units: through shared taxes, transfer payments or conditional program payments. As well, Nepal will need a staged approach to restructuring public finances and to balance the national and regional interests regarding the management of the country's potentially huge wealth in hydro-electric resources.

Mukta Tamang illuminates the sensitive debate in Nepal on self-determination. He points out that while a Leninist approach might allow for a right to secession, this is not consistent with international law and is extremely rare in constitutional practice. However, he thinks the real substance of the debate in Nepal is not about secession, but about demands for inclusion, equality, human rights, and the rule of law – in other words , about accommodation in a united Nepal that respects diversity.

Bipin Adhikari reviews the current judicial structure and alternatives to adapt to a federal set up. He also makes the critical point that a key objective is a people friendly judiciary with good access at the constituent unit level.

AP PHOTO/MANISH SWARUP

Elderly Nepalese talk at the Darbar Square in Kathmandu. Nepal's population is estimated to be 27 million. According to the population profile published by Nepal's Central Bureau of Statistics, 54 per cent of the population is literate.

Meeting the needs for devolution

Katy Le Roy draws lessons from Nepal's history of devolution initiatives, including the challenges associated with limited capacity in the country to manage a highly devolved arrangement. She sets out a series of key questions that must be answered in determining the allocation of powers and makes the important point that in some areas the constituent units may share power with the federal government – or even be subject to some measure of federal oversight.

Finally, Nicole Töpperwien addresses the hot issue, to which I return below, of drawing the federal map.

Nepal appears to risk agenda overload in coping with so many complex and interrelated issues, especially because the country has limited experience and there is no consensus on some key questions. How to proceed? The Constituent Assembly (CA) has taken a positive step in identifying 10 well defined areas for its committees. So the next phase of the road map is reasonably well charted.

Three suggestions

That said, I have three suggestions.

First, it is important that the CA not be preoccupied with dealing with the ghosts of the old regime. The country has changed and it is important to focus on what is actually happening now and what makes sense for the future. You have an elected constituent assembly and government unlike any before. Neither is perfect, but have the legitimacy of election by universal suffrage and they include Nepalis from all castes, classes, and ethnicities. Thus today's Nepal has already taken a giant step towards the recognition, accommodation and even the celebration of diversity. You may not need a new constitution full of provisions trying to correct the sins of the past.

Secondly, take time. A new constitution should last a very long time and it need not be written in a year. Time can help in understanding the strengths and weaknesses of your interim regime and help develop consensus on key points. It will be needed to implement a new regime, particularly a strongly federal system.

Finally, think about the sequence of issues. There may be some questions where it is easier to develop consensus first; such consensus may help resolve other, tougher, issues later.

Determining the territorial boundaries of constituent units in a federal Nepal is potentially very divisive. Too often, this dominates the debate about federalism. Nepal is unusual in being a unitary system

opting for federalism, but without having clear internal boundaries – no historic constituent units, and no clear linguistic or ethnic boundaries. This makes the delimitation of constituent units difficult and causes passions to run high. Too many see the object of the exercise to be making their group into a constituent unit majority.

Passions might be lowered by considering some basic realities. As Nicole Töpperwien points out, the demographic realities in Nepal mean that there will be no ethnically homogenous constituent units and few with a clear ethnic majority.

"In a federal Nepal, the vast majority of Nepalis will live in a province (constituent unit) where their ethnic, linguistic or caste group will not be in the majority—and where no group will be in the majority. This means the vast majority of Nepalis have a stake in designing a federal Nepal that accommodates the diversity of citizens wherever they live. "

Settling how this would be done—what minority, land and language rights might be protected for citizens wherever they live—should make it easier to draw maps, when the time for that comes, because the stakes will be less.

This relates to how many constituent units and their sizes? There appears to be a notion that there may be ten or so. That could work well. But some advocate the whole of the *terai* being one constituent unit. About half of the country's population would be in one constituent unit, which risks creating an unbalanced and poorly functioning federation.

There are some other important realities. Nepal's revenue collection will be highly centralized. Thus the federal government may, through the power of the purse or through whatever constitutional powers it is given, have a major role in determining many public policies. The country does not have the capacity to move quickly to a highly decentralized federal system.

For these reasons, there must be careful attention to the central institutions: the legislature and executive; the courts; the civil service and army. Many federations have special provisions to accommodate their diversity in their central institutions. The role and the nature of the upper house can be important in this.

It would be healthy to work towards some consensus on such questions early in your debate. Dealing with them *before* addressing boundaries has the advantage of everyone coming to the table having to think how they would like to be treated if they were—as they quite probably will be—not part of a majority in a constituent unit. This could lead to defining protections and rights and to establishing the role of the federal government in a way that accommodates all Nepalis, wherever they live in the federation.

© iStock.com/veni

The city of Bhaktapur, in the Kathmandu Valley, could be included in a future constituent unit that includes Kathmandu-or not.

Constitution-making in Nepal

People raise demands for justice and social transformation

REUTERS/GOPAL CHITRAKAR

Members of Nepal's Constituent Assembly check for their names before voting at Parliament House in Kathmandu on July 19, 2008. The Constituent Assembly was set to elect its first president from the Madhesi community – a group that inhabits Nepal's lowlands called Madhes or Terai. Out of 601 Constituent Assembly members, 191 members are women.

BY YASH GHAI AND JILL COTTRELL

There are many ways to make a constitution. Even within Nepal, constitutions have been made in different ways. At first, they were "bestowed" by a Rana or a King. Even when they were not drafted by the palace, they came into effect by royal proclamation. Sometimes a constitution was drafted by an expert or a committee of experts. There was no consultation with the people, except in a limited way for the 1990 constitution, and even this had little impact on the substance of the constitution. That process seems to have been dominated by a small expert body, with close connections to political parties and the palace. Even the Interim Constitution, which replaced the 1990 constitution after the *janaandolan* or People's Movement of 1990, was adopted without consultation, although it obliges the government to enable the people to draft their own, permanent constitution. The current process of constitution making is now the task of a popularly elected Constituent Assembly (CA), for the first time in Nepal.

Each constitution represented only marginal social and political advances, and continued to exclude the great majority of the people from political or economic power. As a result, each of these constitutions was challenged, as groups excluded from political power expressed their grievances and demanded justice.

As constitution making becomes more participatory, constitutions increasingly

Yash Ghai and Jill Cottrell are scholars in constitutional law.

incorporate principles of democracy and social justice. The history of constitution making in Nepal reflects these global trends, which are reinforced by developing international norms, the easy availability of information about experiences of other countries, and sometimes a significant role of the international community. Nevertheless, the national context also influences the process, and although there is now considerable knowledge of comparative experience among Nepalis, the decision makers do not seem to have been much influenced by it. Key to the process in Nepal are negotiations among party leaders. Yet not everyone is happy with this process. One member of the CA called for maximum feedback from the general population during the process of drafting the constitution, to balance the risk of decisions being made by a small group of leaders.

Dealing with post-conflict issues

In post-conflict states, constitution-making is part of a series of processes that includes agreeing on a ceasefire and interim arrangements for administration of the country, bringing insurgents and dissidents into state structures, negotiating constitutional principles and the framework for deciding on the new constitutional arrangement, and holding elections for a new, legitimate government. Nepal has closely followed this sequence, and the progress on peace building determined the pace of constitutional change.

In some ways, the task of constitution making in Nepal is both easier and more difficult than in many other post-conflict states. It is easier because the insurgency was focused on political ideology, not deep-rooted ethnic conflict which leaves a bitter legacy of division and hatred – and the protagonists came from the same class background.

It is more difficult because the very settlement of that conflict, preceded by the 2006 People's Movement or *Jana-Andolan-II* triggered new demands. The insurgency and the Maoist appeal to marginalized communities – rather than merely class struggle arguments that did not have much appeal – created or renewed awareness of oppression, and encouraged the emergence of identity politics, calling in question the old model – the dominance of essentially one group. This raised fundamental questions about the nature of the state and its "cultural" or "national" foundations. A critical issue that needs to be resolved is the nature of Nepali nationalism or identity. The question of identity is closely connected to, and finds sustenance from, social deprivation, discrimination and the poverty of many communities. This makes social justice a major issue. If the people's movement of 1989, which led to the 1990 Constitution, was seen as concerned with political power and state structures, the present movement is seen as essentially about social justice and societal transformation.

Tackling transformation

Encapsulated in this movement are a number of inter-connected "revolutions" or transformations which need to be tackled simultaneously: most obviously, monarchy to republic; hegemonic Hindu and Nepali-language-based rule to inclusiveness; feudalism and authoritarianism to democracy; caste and social hierarchy to equality of gender, caste and ethnicity; and – as yet unresolved – feudal-capitalism to socialism or communism. Most of these are divisive, even though considerable lip service is paid to some of them, such as "inclusion." The complexity of change becomes obvious when the implications of each transition are analyzed. For example, the transition to republic is not merely a matter of form – as it might be if the monarchy were abolished in a Scandinavian country, for example. In the past, the monarch symbolized the state and nation, especially as head of the Hindu religion and as an icon of history. Some used to think it was the glue that kept the country together, but others, increasingly, think that it reflected the worst features of Nepal, such as hereditary tradition, source and support of hierarchy, exclusion, and authoritarianism. Nepalis are now looking for new symbols in a post monarchical age. There is more to this transition than merely what kind of presidency should replace the monarchy.

The transition from feudalism and authoritarianism to democracy is not only, or primarily, an institutional issue. It is fundamentally a matter of values and the culture of democracy, the empowerment of the people, awareness of and respect for human rights, and the centrality of political parties. Inclusiveness is perhaps the most difficult aspect as it involves identity and nationalism, electoral systems, the nature of the governmental system and its recruitment practices, perhaps the recognition of group rights, and fresh thinking about the place of language, religion and tradition. Federalism, which is very much on the agenda but also very controversial, as there are no Nepali precedents, will be extremely hard to conceptualize and harder to negotiate. And the Marxian dialectics of the change from a feudal to a market and then a socialist economy, which Maoist leaders have sometimes talked about, will compound these complexities.

Crucial steps in nation-building

Thus, the question is what kind of a process for making the constitution will facilitate these transitions? The challenge involves both state-building and restructuring, and nation-building. Nation-building is crucial because the state must reflect the kind of Nepal the people can agree on. At one level, there seems to be agreement on the principles and values of the New Nepal, or *Naya Nepal*. On closer inspection, most of these appear to hide fundamental clashes of interests, approaches and priorities. Negotiating a constitution is a way to resolve differences, and agree on values, institutions and procedures to replace previous differences and modes of conflict. Properly organized, under enlightened leadership, constitution-making can also contribute to reconciliation and healing. Equally, without goodwill and wise leadership, it can be divisive. The process must allow the airing of grievances, but not allow them to take over. And the process must be one of moving on while acknowledging the past.

There is no better time than during constitution-making to engage people in discussion about public powers and institutions, and their purposes. Without some public awareness of the mechanisms of the state and an understanding of democracy, the new constitution, however well-crafted, would probably fail to take root. Democracy is almost never the result merely of a legal instrument or charter. There can be no democracy without the commitment of the people to it and their willingness and ability to participate in public affairs, co-ordinate their interests and lobby for them, exercise and protect their rights, and take seriously their own

responsibilities as citizens. As is common in many countries, people in Nepal, especially in rural communities, have only a fragmentary understanding of the institutions and procedures of the state. Moreover, in Nepal, people have been subordinated to feudal and authoritarian systems of government and need to be persuaded that they may now freely exercise their rights.

There are three very specific reasons for participation. And three elements constitute the core of the People's Movement: a new identity as a Nepali, inclusive democracy, and social justice. None of these can be achieved without the active participation of the mass of the people, representing Nepal's myriad social and ethnic communities. Participation means a great deal more than voting to elect delegates to the CA. It also encompasses the active commitment of the people in defining the agenda of reform and the instruments for social and economic change, through debate, argument and consultation, not only in Kathmandu but throughout the country. It means identifying, through the narratives of victims, the causes of oppression, injustice and the silencing of inconvenient voices. It means allowing opportunities for the people to learn about Nepal's constitutional history, and the experiences of other countries with similar problems, and to enhance their capacity for developing democracy.

Finding the perfect mechanism

On the surface, it seems that Nepal has found a perfect mechanism for participation. It has a constituent assembly elected by the people, through rules that, while not ensuring full proportionate representation of marginalized communities, are infinitely better than ever before. A constituent assembly has eluded Nepalis until now, despite promises, and much is expected of it. But the people's expectations might not coincide with those of the party leaders. There has been growing public impatience with the CA for not beginning to write the constitution after several months of deliberations. Elections for the Assembly were twice postponed, but they could not be avoided forever. If public pressure could no longer be resisted, it could perhaps be deflected once the CA was in place. An assembly tightly controlled by party bosses, with members of the marginalized communities brought in by courtesy, and under the auspices of the existing parties and subject to their whips, could yet undermine participation – unless the CA members assert themselves, and civil society supports them – by making submissions and demanding accountability.

Even though a CA is in place, with the potential for a national, participatory process, the constitution could effectively be made by a small group, and the 601-member assembly could become a rubber stamp. Even participatory processes need the support, if not the sponsorship, of political parties, with either an inter-party coalition, or a dominant party. Which way will Nepal go?

Phases of constitution-making

There have been three phases of constitution-making in Nepal since April 2006. The first was the truncated 1990 Constitution, stripped of provisions regarding the monarchy, and of some democratic accountability, by a resurrected House of Representatives (which had been previously dissolved by the king and whose natural term of office had expired). The second was the Interim Constitution, which was drafted by the parties, with decisions taken at the highest level. Its dominant principles, which now reach into the proceedings of the CA, are twofold and interdependent: control by eight parties; and consensus among them. The second is under pressure – and has already jeopardized the first. If these principles collapse, the procedure will revert to a form of qualified majority voting – and open up possibilities for a participatory process. But it also could threaten the process itself.

EYE UBIQUITOUS/REX FEATURES

A woman carries a large bundle of straw on her head. Eighty-five per cent of Nepalis live in rural areas which lack roads, electricity, drinking water, hospitals and schools.

Distributing powers in a federal Nepal

Some powers will go to the central government, others to constituent units

Activists of the Madeshi Mukti Morcha Party stage a protest outside the Nepalese election commission in Kathmandu. Most of Nepal's minority groups demanded the adoption of proportional representation for the Constituent Assembly election. Nepal adopted a mixed system in which half of the members are elected through a proportional system.

BY KATY LE ROY

Nepal has chosen a federal system because it is widely believed that constitutionally guaranteed shared rule and self-rule will help alleviate poverty and promote development.

It is also believed that federalism will help eradicate discrimination against oppressed minorities. But if federalism is to fulfil this promise, members of the Constituent Assembly (CA) will need to remember these goals when they decide how the federation is to be structured, how much autonomy the constituent units – Nepal's future states or provinces - will have and how the fiscal side of federalism will operate. Among the questions that must be addressed are the powers of the constituent units and the nexus between taxing powers and spending responsibilities at each order of government. Decisions on these issues are bound to require difficult negotiations among the 25 political parties represented in the 601-member CA.

Attempting decentralization

Nepal has already made some attempts at decentralization, but progress has been slow and uneven. While there has been some decentralization to local and district bodies, central control and supervision over such bodies has remained strong. Many of the efforts at decentralization thus far have involved administrative delegation rather than granting any degree of real autonomy or devolving power.

When it was adopted in 1999, the Local Self-Governance Act was hailed as a landmark for decentralization and participatory development in Nepal. Under

Katy Ley Roy has a long association with the Centre for Comparative Constitutional Studies at the Melbourne Law School; she is completing her doctoral thesis on constitution making and is Parliamentary Counsel in the Parliament of Nauru.

the Act, 25,000 primary schools, all sub-health posts and agriculture extension services were among the responsibilities to be transferred to local bodies in a phased manner. However, this legislation was never fully implemented. In 2007, the decentralization of activities in primary health, primary education, agriculture extension, and rural infrastructure was being implemented in 14 districts, including one district from each zone. But in most parts of the country, such decentralization has not occurred.

It might be useful for members of the CA to consider whether there are lessons to be learned from previous unsuccessful attempts at decentralization. They could attempt to build on such lessons when determining how legislative and executive powers are to be divided and what kind of support is required to enable constituent units to fulfil their role, including mechanisms to facilitate the effective implementation of the division of powers.

Placing federal design in context

Nepal has a population of about 25 million, with considerable cultural and language diversity, a very low rate of literacy and more than 80 per cent of the people living in rural areas. An estimated 30 per cent live below the poverty line and about 45 per cent of children under five suffer from malnutrition. The state has limited resources and relies heavily upon foreign aid.

Improvement in this situation will require a commitment to more equitable resource distribution and more even economic development, as well as improved delivery of, and access to, essential services. Development and service delivery could be improved through a carefully designed federal balance of powers and resource-sharing. But Nepal's demographics and low literacy level mean the capacity of constituent units to fulfil wide-ranging responsibilities in policy and service delivery might be limited.

Members of the CA and other key actors are aware of the need to meet this challenge so the purported benefits of greater regional autonomy will result in tangible improvements across the country and in all sections of society.

It is important for CA members to also be aware that if powers allocated to constituent units grossly exceed their capacity, poverty and the uneven distribution of resources might be exacerbated rather than alleviated.

Dividing powers

Given the apparent objectives of the introduction of federalism in Nepal, there are likely to be many key areas of government activity that will have to be granted to the constituent units, notwithstanding the resource and capacity constraints referred to. There is a strong case in Nepal, and strong demand, for powers over such areas as education, health and agricultural reform to be allocated to the new

AP PHOTO/BINOD JOSHI

On 18 August 2008 Pushpa Kamal Dahal "Prachanda", left, was sworn in as Prime Minister. He looks on as Finance Minister Baburam Bhattarai, second left, Foreign Minister Upendra Yadav, second right, and Defence Minister Ram Bahadur Thapa, right, check their papers before being sworn into the cabinet.

constituent units. Giving such powers to the constituent units will bring government and services in these key areas closer to the people, enabling greater participation in decision-making.

However, the number, size, and territorial or ethnic basis of the constituent units are still unclear. These factors are closely interrelated with the nature and scope of the powers to be allocated to the units. The basis of representation of the constituent units at the central level is also unclear and is similarly interrelated.

One way of proceeding is to decide first on the borders of constituent units and the manner in which they will share in the central government. Then the most sensible and feasible distribution of powers could be determined, based on the size, capacity and demographic composition of the constituent units.

An alternative method of proceeding, one that might be adopted because of the difficulty in deciding how the borders of the constituent units are to be drawn, is to identify principles for the distribution of powers, then to include these among the criteria for determining the territorial boundaries.

Principles for the distribution of powers could be arrived at by asking some key questions:

- In what areas are regional and local diversity, and therefore autonomy, particularly relevant? Examples might include language, culture and education.
- For optimal service delivery, what areas require autonomous provincial decision-making and local interaction with the public? Primary health care might be one example.
- What areas should have national consistency, and therefore centralized (or concurrent) power?
- What powers typically fall under the exclusive jurisdiction of the central government in federal systems? Foreign affairs, defence and currency are clear examples.
- Are some areas clearly beyond the capability of the constituent units, however their borders are drawn?
- Would some areas benefit from the provincial management, combined with federal oversight or coordination, which should therefore be shared with the central government, including perhaps water, transportation and agriculture?
- Are there areas in which the most feasible solution would be to divide the power between the newly created constituent units and the central government? For example, giving primary and secondary education to the constituent units and tertiary education to the federal level.
- What impact would the proposed distribution of powers have on responsibilities for spending? (It is advisable, of course, to balance fiscal powers and spending responsibilities for each order of government.)

In drafting the new constitution, the CA must consider whether taxation and spending powers are balanced, and what provision should be made for federal transfers to the constituent units, as well as for fiscal equalization. Sharing of resources is a major source of friction in all federal countries, but determining an equitable distribution of resources is also an important part of making federalism work.

Whatever the final distribution of powers, the new constitution – by virtue of its federal design – will provide greater opportunities for political participation to many groups that have been excluded. One way to maximize this is to design a constitution that is non-centralized, in terms of the spectrum of federal systems. Another option preferred by many actors in the constitution-making process is to concentrate on the shared rule aspect of federalism, maintaining a strong central government, but designing more inclusive central institutions. The latter approach seeks to take account of the resource and capacity constraints of the constituent units, as well as the dispersal of the country's diverse groups.

Determining power distribution

The technical aspects of the distribution of powers include determining whether the new constitution will provide for one, two or three lists of powers, and where to assign such lists. Some federal constitutions list only the powers allocated to the federal order (exclusive and concurrent powers), with all other powers left to the constituent units. Others contain a list of federal powers, one for state or provincial powers and a third for concurrent or shared powers.

The detailed description of powers can be included in the main body of the constitution, or appended to it. Residual powers, those not expressly listed in the constitution, may be left to the federal level, as in India, or to the constituent units, as in Australia. Some federal constitutions also provide for flexibility in the distribution of powers, for example by specifying that one or both levels of government may refer or transfer powers to the other. The CA will also have to decide whether provincial or central government legislation will prevail in the event of inconsistency. These choices will be influenced by the general approach to the degree of centralization or provincial autonomy, and the degree of federal co-operation or competition, that is envisaged.

Whether there will be grounds for considering an asymmetrical distribution of powers – that is, granting different powers to different constituent units – will depend on how the boundaries of the constituent units are drawn and whether any individual state or province has special needs or demands.

Moving toward consensus

The CA has until May 2010 to draft a new constitution for Nepal. While there is for now a consensus among political parties, as well as a constitutional prescription, that federalism is the way forward for Nepal, this consensus might be strained when it comes to working out the details of what this actually means. At this early stage, there are still basic questions to resolve, such as deciding on the boundaries of constituent units, issues of resources and capacity, and the distribution of powers. The CA will need to rise to the challenge and negotiate the details of Nepal's federal design constructively, with a close eye on the stated objectives.

REUTERS/SHRUTI SHRESTHA

Magar youths dance to celebrate the Maghi festival in Kathmandu. Magars are one of Nepal's larger indigenous ethnic groups. They make up seven per cent of the total population.

Drawing the federal map of Nepal

Agreement needed on inclusive democracy and the powers of the constituent units.

BY NICOLE TÖPPERWIEN

Nepal's interim constitution is straightforward: it states that Nepal shall have a "federal system of governance". The Constituent Assembly has the task of filling these words with life.

The debate on federalism in Nepal is active and heated. One of the hardest nuts to crack seems to be these two questions: "What will be the basis of federalism in Nepal?" and "Should Nepal adopt ethnic federalism or would this be a recipe for disaster?"

The current territorial organisation is easier to map. For administrative purposes, Nepal is currently divided into about 4,000 Village Development Committees (VDCs) and municipalities at the local level as well as 75 districts, 14 zones and five development regions. Actual decentralization, however - national legislation aimed at devolving powers to VDCs and municipalities - was never fully implemented. Nepal has remained a highly centralized state. Federalism shall change this.

Now the questions get tougher. In the coming months, the Constituent Assembly (CA) is expected to establish a new, middle level of government. It is not clear yet what these new constituent units will be called. Currently, the terms 'province' and 'state' are most frequently used. The introduction of federalism shall vest the to-be-created constituent units with their own powers and resources as well as with special representation at the centre.

In any discussion, whether among political actors, civil society leaders,

Dr. Nicole Töpperwien works as an expert on federalism with the Forum of Federations; since 2006 she has been involved in peace-building programs through the Swiss Department of Federal Affairs in Nepal.

experts or the general public, the following questions almost inevitably come up:

- What shall be the basis of federalism in Nepal?
- How shall constituent units be constituted?
- Shall constituent units' boundaries be established primarily based on ethnicity?
- Should the basis be other factors instead, such as economic viability and availability of natural resources?

Political parties and scholars alike have been proposing maps which outline constituent units' boundaries for Nepal. More than 15 maps are currently circulating, and these maps are proof of very diverse approaches.

Protecting ethnic identities

Why are ideas about how to form constituent units so far apart? The answer can partly be found by looking at why federalism has been proposed in Nepal. Two main reasons are normally mentioned. On the one hand, federalism is advocated to help end marginalization of disadvantaged groups and regions by improving self-rule and representation (shared rule). Especially Madhesi groups from the plains (Madhes/Terai) but also Maoists advocated for federalism in order to bring an end to the marginalization. On the other hand federalism is advocated to promote democratization and foster development for all throughout the country. Both concerns, the eradication of marginalization and the promotion of development, are genuine and seem to be shared by a majority of actors and activists. Both aim at strengthening the state. However, there is disagreement as to how these two aims can be achieved and where priorities shall be.

Those who promote federalism as a means to protect identity groups and to end marginalization tend to advocate for a federalism that acknowledges ethnicity or regional identity. For the creation of constituent units, they suggest putting focus—not exclusively but primarily—on actual or traditional settlement patterns of ethnic or linguistic groups. Indigenous groups and prominent Maoist leaders, in particular, perceive of a form of federalism that takes ethnicity into account as necessary for harmony and unity among different communities. Regional political parties from the Madhes/Terai have their own vision for establishing constituent units. They advocate that the plains, stretching 1,000 km from east to west, should form one province. Madhesi leaders argue along the lines that if Madhesis are united in one constituent unit this can best guarantee the end of domination.

Should ethnicity or the economy set borders?

Those who oppose predominately ‘ethnic’ and Madhesi proposals argue that these notions threaten national unity. One political leader stated that “ethnicity-based federal structure will ultimately invite civil war in the country.” They also point to another challenge. In Nepal there are about 100 ethnic groups and more than 70 linguistic groups. Additionally, settlement patterns are complex. Only in a small number of districts does one group form more than 50 per cent of the population. In many others, no group has a clear majority, according to the census of 2001. Not even 100 constituent units would bring about pure ethnic-based federalism unless ethnic groups as such receive the status of constituent units. Any kind of territorially-defined constituent units will inevitably provide mixed populations. The fear is that ethnic federalism might uplift some groups who could then use their new power to dominate others within their constituent unit.

The notion seems to be spreading that control over a constituent unit based on a relative or absolute majority is necessary to protect a group’s rights. For instance, new demands for their own constituent unit by Tharu groups in the South follow this logic. The current debate on ‘ethnic’ or identity based constituent units seems to lead to the mobilization of various communities that fear they will end up as a minority in a constituent unit controlled by another group. Proposed names for constituent units that refer to the dominant group further increase these concerns.

The other approach focuses on development and on an equitable resource allocation. Some propose constituent units that encompass the major river basins, run from North to South and include mountains, hills and plains. To some extent, they rely on the already existing zonal and regional structures. Proponents of this approach argue that if constituent units stretch from North to South comparable economic conditions can be created. In their view only such an approach can foster development for all. The mountains, hills and plains are interdependent and dividing them into different constituent units would create barriers of development and provoke conflicts between constituent units, such as disputes over water.

However others fear that the advocates of North-South proposals are not serious about changing the way Nepal is governed and that the proposed constituent unit structure will lead to the continuation of marginalization and elite rule. It can be expected that such North-South proposals will meet resistance.

REUTERS/GOPAL CHITRAKAR

People walk through a mustard field at Chitwan district, some 150 km south of Kathmandu. Chitwan is the largest producer of mustard oil in Nepal.

Additionally, though such an approach might limit conflicts about resources between constituent units, it could lead to resource conflicts within constituent units.

Drafting a mixed model

All approaches have their merits – and they were developed to address genuine concerns and root causes of conflict. However they also provoke new concerns that have to be taken seriously. How can these different approaches be reconciled? Unfortunately, law and international experiences do not provide guidelines and easy-to-copy recipes for how to establish constituent units. International experts, to the same degree as Nepali experts, will disagree about the most adequate basis of federalism. In the end, political actors will have to convince their opponents and the people that the proposed federal system will address the major concerns and will not further entrench existing dominance structures or create new winners and losers.

Comparative experiences show that not only the actual boundary lines of constituent units will determine whether constituent units are acceptable to their populations but also other factors. To reconcile the different approaches might require agreements that do not concern the basis of federalism as such but that combine federalism with an agenda of inclusiveness and development and thus reassures all, individuals and groups alike, that their major concerns will be addressed no matter how constituent units are designed. Such pre-agreements might smoothen the way to constituting constituent units' boundaries.

Ending marginalisation

Marginalization can also be addressed by the protection of minority rights by the central government and by guarantees of inclusive institutions and governance at all levels. These guarantees – which could also be set out at the constituent unit level – could include proportional representation, reserved seats, positive discrimination for vulnerable groups and centrally-mandated policies or minimum standards for the promotion of different groups. If necessary, identity groups can also be granted powers in areas such as culture or education. Possibilities of co-operation among groups across constituent units' boundaries might further reassure communities.

For promoting development, a country-wide development strategy can be promulgated, co-operation and resource-sharing between constituent units can be encouraged or made mandatory, and fiscal equalization schemes can be designed to address regional differences. Last but not least, dispute resolution mechanisms within constituent units and among constituent units can be put in place.

Agreeing on boundaries – even internal boundaries – tends to be one of the hardest tasks decision-makers can be confronted with. To have reliable data on the population as well as on resources is crucial and can help. However, in the end boundaries cannot be established by mathematics. Decision makers will have to provide convincing reasons to the people of each constituent unit that it is both risk-free and worthwhile to belong to their constituent unit. As such, identifying these reasons will be even more important than agreeing on the basis of federalism. One thing will facilitate the process: all political actors want a strong Nepal that belongs to all groups and citizens and provides development for all.

© iStock.com/btrenkel

A young Nepali street vendor sells jewellery. She and other poorer citizens will be putting pressure on Nepal's politicians for economic reforms.

Restructuring Nepal's judiciary

Few changes needed to add constituent unit dimension to court system

REUTERS/GOPAL CHITRAKAR

Lawyers and legal workers stage a sit-in at the Supreme Court in Kathmandu. The Nepal Bar Association organized the protest to protect the court from what they feared were threats to its freedom and dignity. Lawyers have played an important role in advocating for democracy in Nepal.

BY BIPIN ADHIKARI

One of the major issues before the Constituent Assembly of Nepal is deciding on the mechanics of devolving judicial power to the far-flung villages in the new state structure.

The Constituent Assembly (CA), a body of 601 members formed in the election held on 10 April 2008, is tasked with writing a new constitution for Nepal within two years under the authority of the interim constitution.

The history of the modern independent judiciary in Nepal dates back to 1950, when a revolution overthrew the hereditary and despotic prime ministerial system, a system in which the post of prime minister was passed from one member to another member in the same family. It was replaced by an interim constitutional regime meant to be a modern constitutional democracy. Different forms of judiciary have been in place during the last 58 years within the framework of Nepal's unitary state. Thus,

Bipin Adhikari is a constitutional expert based in Kathmandu.

one of the key subjects of national debate in modern Nepal is restructuring the judiciary – in particular, devolving judicial power to the autonomous constituent units, according to the aspiration of the people of Nepal.

How Nepal's judiciary works today

Nepal's judiciary operates within the framework of its parliamentary democracy. All powers relating to justice in the country are exercised by courts and other judicial institutions in accordance with the constitution, the laws and the recognized principles of justice. Judicial procedures are adversarial, largely based on common-law principles and lawyers play a key role in the process of judicial decision making.

Nepal has a National Code which deals with traditionally important:

- civil laws
- penal laws, and
- court procedures

Many of the modern areas of criminal and civil laws are not covered by the National Code as such. They were dealt with by special statutes enacted by the legislature after 1962 on different dates.

The judicial branch is led by the Supreme Court, the highest court in the judicial hierarchy of the land. In this capacity, the constitution confers upon the Supreme Court not only original and appellate jurisdiction, but also extraordinary constitutional jurisdiction. This includes the authority of the Supreme Court to hear petitions challenging the constitutionality of any law, and declare such law or any part of it void in order to ensure that justice is done. It can also, when convinced, respond to public-interest litigation involving constitutional issues regarding the rights of the marginalized.

As the guardian of the constitution, the Supreme Court has all the requisite powers and status that such responsibilities call for. All other courts in the country -- that is Appellate Courts (of which there are currently 16), and District Courts (of which there is one for each of the 75 administrative districts in Nepal) -- are subordinate courts and are administered by the Supreme Court.

Based on constitutional prescriptions, the Administration of Justice Act of 1991 has empowered the Supreme Court to inspect and supervise its inferior courts, and give them directives, which are obliged to implement them. The Supreme Court is a court of record -- its decisions are accepted to be of evolutionary value and are not to be challenged when produced before any court. They are binding on all and the Court has the power to mete out punishment to anyone it holds in contempt of court.

Moving towards a devolved system

In addition to Nepal's three-tier unitary judiciary, there are several tribunals and specific types of courts established by parliamentary statutes. They are meant to hear special types of applications, claims and controversies.

There is one Administrative Court, two public-debts courts, four revenue tribunals, one Town Development Committee Court, one Military Court, one Labour Court and one Constituent Assembly Court.

The Constituent Assembly Court has been functioning since early this year. It deals exclusively with complaints regarding CA elections.

Except for the CA Court, all these special courts and tribunals are created and regulated under the terms of their enabling parliamentary statute. These statutes define the number, size and location of courts, as well as their territorial and subject-matter

SUNDAR BASNET

The Supreme Court of Nepal in Kathmandu. The Interim Constitution provides for three tiers of courts: the District Courts, the Court of Appeal and the Supreme Court.

jurisdiction. Where there are complicated questions of law, or issues of fundamental rights and constitutional interpretation, cases decided by these courts or tribunals may be referred to the appellate courts, or the Supreme Court, according to the terms of the enabling law.

The structure of Nepal's court system is one of the simplest in the region. It is constitutionally defined in substance, and statutorily elaborated in detail.

The unified and unitary judiciary makes it easy to administer and to ensure necessary quality control. All judges are appointed on the recommendation of the Judicial Council led by the Chief Justice who, in turn, is appointed and supervised by a high-profile constitutional body. A flourishing law profession, a legally qualified judicial bureaucracy and an independent judiciary complement each other. This does not mean that the present three-tier structure and the workings of the judiciary are not in need of reform. But, to effect change, it may not be necessary to start from a blank slate and create everything anew.

There are many issues that could be reopened to ensure devolution of judicial power to the newly formed constituent units. It is important that the political issues are settled first -- including the degree of internal autonomy of these constituent units and their law-making powers. Establishing the number of constituent units and their territorial limits is also a substantial part of the job.

Options for change

However, there are feasible options. A four-tier judiciary is one option, with a National Supreme Court at the top, almost as it exists today, including a National Court of Appeal in each devolved territory, acting under national laws. The court of appeal would have appellate jurisdiction over the lower courts and tribunals. No doubt, in such a changed context, the National Supreme Court should be looked at more as a constitutional court.

Apart from carrying out its normal duties as guardian of the fundamental rights of Nepalese citizens, it would deal with inter-constituent unit as well as national-constituent unit issues. Similarly, the National Courts of Appeal, replacing the existing Appellate Courts, may well have to serve as the top courts in each constituent unit, assuming some additional constitutional jurisdiction, and in effect become the local arm of the National Supreme Court.

The unified and unitary judiciary makes it easy to administer and to ensure necessary quality control. All judges are appointed on the recommendation of the Judicial Council led by the Chief Justice who, in turn, is appointed and supervised by a high-profile constitutional body.

Again, if the current 75 administrative districts are divided into some workable constituent unit set-up of eight or 10 constituent units, with a national government at the top, it will be necessary to provide for a locally recruited and operated court of the constituent unit in each constituent unit. There would also be a locally recruited and operated district court in each district within the constituent unit.

As such, the existing district courts could continue working as the court of first instance for cases coming under laws and institutions of constituent units. Each constituent unit court in its area would not only enjoy the status of appellate court over all district courts, but also serve as trial court for all cases falling under the laws and institutions under the national jurisdiction. As such a court of the constituent unit, locally recruited and operated, would function not only for the constituent unit; but also as the court of first instance for the centre.

It is at the constituent unit level that access to justice in Nepal must be ensured first. At this level, there is a need for an approachable judiciary. It must be simple enough to be accessed without the mediation of lawyers and must function in a participatory and transparent manner. Such an achievement would definitely require redefining the number, size and location of district courts, as well as their territorial and subject-matter jurisdiction.

For example, each district court (as suggested above) could have three or four separate one-member benches, according to the subject specificity, such as a family bench (dealing with marriage, divorce, domestic violence and women's rights), civil bench, criminal bench and small business bench. Simplifying existing trial-court procedures should encourage greater respect for the law, making the judiciary more accessible to the public and self-represented litigants. Such restructuring at the district-court and constituent unit court level could provide greater uniformity in rules and procedures — simplifying the tasks of lawyers, clerical personnel and judges, and cutting the costs of litigation.

There have been principles established and lessons learned in the restructuring of many other smaller democracies, especially in budgeting, planning and personnel administration, integration and standardization of the judiciary's information-management systems, judicial compensation and access to justice. These may be applicable in a wide variety of court-reform contexts, whether to justify a court's existence or its closure, or to accommodate political sensitivities. The CA must also be mindful of serious flaws in the current judicial system, that it is not accessible to most people in the countryside. Even worse, it is increasingly acquiring an elitist character. The problems start right there.

Nepal's fiscal dimension

Who can spend and who can tax in a federal Nepal

GEORGE ANDERSON

A critical task confronting the designers of Nepal's federal system will be to determine who raises government revenues and who spends them.

Fiscal questions are at the core of the operation of every federal system. They shape the federal dynamics and play a major role in determining the real functioning of the federation.

The laws or constitutional articles governing these tasks are known as "the fiscal regime."

Lawmakers in Nepal will first need to determine the powers of the federal and constituent unit (state or provincial) governments to raise taxes and other government revenues, including debt.

Then they will have to decide which order of government will have the responsibility for delivering and paying for particular services and programs – such as defence, education, roads, and health. If there is a potential mismatch between the responsibility for raising and the responsibility for spending money, there will need to be a way to resolve this problem.

The federal debate in Nepal is still at an early stage. As I suggest in my introduction to this special edition of *Federations,* the debate so far may have been too preoccupied with the number and boundaries of constituent units and not paid enough attention to other important questions. While there seems to be a strong current of opinion that Nepal's federal system will

REUTERS/GOPAL CHITRAKAR

Buddhi lal Maharjan, left, chops ginger with his family at Lachitole in Kathmandu. Agriculture is the main source of food, income and employment for most Nepalese. It employs about 71 per cent of the population and generates 32 per cent of GDP. About 25 per cent of Nepal's land area is suitable for farming.

George Anderson is the president of the Forum of Federations.

be highly decentralized, the practicalities of this decentralization have not been worked through.

A strong case can be made for the federal government dominating the collection of taxes and other revenues, at least for the foreseeable future. In such a system, the constituent units will likely be very largely funded by the federal government in some combination of shared revenues and more discretionary transfers, some of which may be highly conditional for particular programs. A new federal regime will also confront difficult questions regarding the allocation of revenues amongst the constituent units because there may need to be significant transfers from the richer to the poorer parts of the country. Federal dominance of the fiscal regime could have a substantial impact on how decentralized the federation becomes in practice.

Analyzing the current system

To see how this would unfold, start by looking at the current fiscal arrangements with the unitary system of government. With a very low per capita income, the government has had only a limited capacity for raising revenues. As with many developing countries, the size of government is quite small in relation to the economy – currently the revenues raised by the government are only about 12 per cent of gross domestic product. In addition, the international aid community provides the government with additional revenues equivalent to a further four per cent of GDP.

The revenues which Nepal currently raises, in order of importance come from:

- value added tax – 30 per cent
- income taxes, mainly from corporations – 18 per cent
- commodity taxes on foreign trade – 17 per cent
- excise duties, largely on cigarettes and alcohol – 9 per cent
- property and land taxes and fees – 6 per cent
- royalties and sales of government property – 3 per cent
- smaller fees, rents, dividends and taxes – 16 per cent

In addition, foreign assistance provides about one third additional resources.

The first four sources, totalling about 65 per cent of government revenue, are likely to be central revenues in a federal Nepal.

The value added tax is a powerful fiscal instrument, and the decision on who controls it is an extremely important one for Nepal to make. The experience of other federal countries with decentralized VAT regimes is that they are extremely difficult to administer and prone to major problems. The most effective VAT systems have been the ones determined and administered by the central government.

Allocating taxes

Some federations have decentralized or shared corporate and income taxes, but this would be difficult to do, at least initially in Nepal.

Charges levied at the border, such as import duties, are always imposed by the central government in a federation because the imports being taxed may cross the border into one constituent unit but may be sold in other constituent units.

Against this, excise duties on cigarettes and alcohol and property and land taxes could be devolved to the constituent units, as could some of the other small fees and revenues. (The constituent units could set the rates for such taxes, but gain efficiency by delegating their collection to a federal agency.) These revenues might give the constituent units and local governments their own independent revenues of about 20 to 25 per cent of total government revenues.

Longer-term revenues, such as those on hydro-electric resources, could be very important. The current government has an objective of developing 10,000 megawatts of hydroelectric power. This goal would be a huge increase from current levels though still well short of the potential some believe to be possible. Technically, such revenues could be collected by either the federal or constituent unit governments. There are some advantages to giving constituent units a share of such revenues, especially if the developments impose costs on the local region. However, the disadvantage is that the country could end up with enormous fiscal disparities between constituent units if individual constituent units had full ownership and control of hydro-electric resources. This issue will need to be resolved in a new constitution, but its short-term impact on the functioning of the new federation is likely to be minor.

In the end, a federal Nepal would likely be fiscally very centralized. It will not be alone among federations in this regard. Australia, Malaysia and Nigeria are all federations where the central government collects over 80 per cent of all revenues.

Funding the constituent units

But it is likely that the constituent units in a federal Nepal will require revenues well in excess of their own sources to meet responsibilities they may have for local education, health and infrastructure programs. This will require special measures to finance the constituent units from central revenues.

(The issue of foreign assistance is clearly important as well. The constitution will need to determine whether the federal government alone can enter agreements with donors or whether individual constituent units can. The donors themselves will of course need to be agreeable to the new arrangements.)

Some who advocate a very decentralized federation may want the constituent units to be financed entirely through their own sources plus a *set share* of federal revenues. This is essentially the approach in Nigeria. However, the federal government may wish to have more control over some transfers so that it can use the power of the purse to influence some constituent unit-level activities. Thus in India, states are financed from their own sources, plus a share of federally collected revenues, plus strategic investments, plus program-specific investments. The strategic and program-specific investments involve various federally imposed conditions that the states must meet if they are to get the money. (In many federations, the central government can also influence constituent unit activities through shared legislative responsibility, where federal law predominates.)

REUTERS/GOPAL CHITRAKAR

Street children sniff glue by the roadside in Kathmandu. Nearly one third of the population lives below the poverty line. According to UNICEF there are an estimated 30,000 street children in Nepal, of which 3,700 are homeless.

Detailed fiscal arrangements in federations are hard to fix in constitutions. The appropriate share of spending by the federal, constituent unit and local governments can change dramatically over time, depending on circumstances (such as military conflict, the economic cycle, or the level of development). Similarly, different revenue sources have quite different values over time. So most federations where the constituent units rely very heavily on federal revenues establish basic principles and mechanisms, sometimes in the constitution, and have regular review of the precise allocation or formula.

Determining needs

India is a very relevant example. Every five years the Union government establishes a Finance Commission to review the revenue capacity and needs of the governments in the Indian federation; the commission recommends what share of federal revenues should go to the states and what the allocation to states should be. These funds are one important part of financing for the states, along with strategic and program funds.

If constituent units are to be heavily financed by the central government, should they have some accountability to the central government for how they manage the money? Certainly this would be true for conditional transfers. But even for unconditional transfers, there may be a case for some controls or sanctions in relation to basic procedures of good budgetary management and reporting. Brazil's financial accountability law is an important example, which involves strict reporting, as well as controls on debt and spending.

South Africa moved to a type of federalism after the end of apartheid. It had a major challenge decentralizing major program responsibilities to the provinces because many of them had so little infrastructure and human capacity. They also found that the sudden shift of spending away from the richer parts of the country to the poorer regions created two problems: the richer areas were hurt by the deterioration of services and infrastructure, while the poorer areas sometimes could not absorb the money and ended up spending it badly. Their experience underlines the importance of a phased approach to moving to a decentralized regime.

At the end of the day, developing a federal Nepal will involve defining a vision for the country and putting in place mechanisms of good governance to serve the public. These are two very large challenges and in both cases, establishing appropriate fiscal arrangements will be central to this task.

Meeting demands for self-determination in Nepal

Constituent Assembly must accommodate ethnic diversity in a federal system

BY MUKTA S. TAMANG

Nepal's Constituent Assembly abolished its long-reigning monarchy on May 28, 2008, transforming the country into a republic from a kingdom in one fell swoop.

Over the coming two years, the Assembly will define and design the country's federal structure. Consensus is emerging among political parties, civil society actors, and academia on the need for using criteria such as ethnicity, language, culture and territory as the basis for the future federation. However, there are divergent views on the right to self-determination. The issue remains contentious and has generated considerable anxiety, fear and uncertainty.

The thorny issue of the right to self-determination cannot be ignored. It must be addressed in the federal design with utmost care to strike a balance between accommodating cultural diversity and not encouraging violent conflict or secession. This need for balance requires a careful analysis of the available options.

First raised by indigenous peoples

The demand for the right to self-determination was raised first in Nepal by indigenous peoples, known as *adivasi janajati*. During the last two decades, activists within indigenous movements have championed this cause and brought it to national attention. The

REUTERS/DEEPA SHRESTHA

People from the Kirat community perform their traditional dance during the Sakela festival in Kathmandu on December 12, 2008. Sakela is the main festival of the Kirat which is celebrated during the full moon by praying to Mother Nature for good crops and protection from natural calamities.

Mukta S. Tamang is an anthropologist based in Nepal.

Nepal Federation of Indigenous Nationalities, an umbrella organization representing 54 organizations, for example, stated that its chief demand for state re-structuring is the enshrining of the principle of "ethnic autonomy with the right to self-determination."

The group considers such a right essential to redress historical injustices imposed upon their society by Nepal's dominant group. The political parties that emphasize ethnic, linguistic and cultural rights – including *Sanghiya Loktantrik Rastriya Manch*, *Tamsaling Nepal Rastriya Dal, Nepa Rastriya Dal* and various factions of *Rastriya Janamukti Party* – have identical views on this issue.

As well, as the Communist Party of Nepal (Maoist) commonly known as CPNM, engaged in armed rebellion in 1996 and because it incorporated the agenda of a right to self-determination into its political program, the notion has spread across the country. The CPNM endorsed the right to self-determination and ethnic autonomy as early as 1994 when it held the so-called First National Conference.

Maoist ideologues Baburam Bhattarai and Hisila Yami, writing on the Nationality Question in Nepal, stated that their party "declared Nepal as a multinational and multi-lingual country and, having accepted the principle of rights of nations to self-determination, proposed autonomy for different nationalities." As the people's war – as it became known – developed further, the CPNM announced in 2004 the formation of 11 autonomous regions in the country which were to have a right to self-determination. The party's view is that the right to self-determination includes the right to secession. For the CPNM, the right to secession is closely linked with the people's right to revolt against oppression.

Movements made same demands

To complicate the situation, there were similar demands made by movements in the *Madhes*, the southern strip of Nepal bordering India, also called the *Terai*. The *Madhesi* movements – involving the Maithili, Bhojpuri and Avadhi-speaking people and other groups living on the southern plains – which surfaced vigorously beginning in 2006, have adopted the vocabulary and made the same demands. The Madhesi Janadhikar Forum – a regional political party that won 50 seats in the Constituent Assembly (CA)– says in its election manifesto that it wants "complete autonomy of the *Terai* with the right to self-determination."

While demands for the right to self-determination have escalated to a non-retractable level, details about how this should be done have not been made clear yet. Neither the indigenous peoples' leaders, who demanded self-determination as a fundamental right upon which other rights depend, nor CPNM, which promised self-determination of the nationalities with the right to secession, have come up with details about how this powerful and emotive principle should be dealt with by the federal constitution.

Adding to anxiety

The open-endedness of the concept as it is advocated by some people has added to the anxiety of political actors who see the right to self-determination simply as the gateway to secession. Such anxiety is particularly strong among conservative sections of Nepali society that believe Nepal was a "creation" and "possession" of the Shah Dynasty, the former royal family of Nepal, and therefore, must be kept unitary and centralized. In a recent television interview, Kamal Thapa, a leader of the Rastriya Prajatantra Party and a supporter of the former royal regime, said that granting the right to self-determination would undoubtedly ultimately lead to the disintegration of the country.

Major political parties such as the Nepali Congress (NC) and the Communist Party of Nepal (United Marxist Leninist) have for now dodged the issue by saying that the powers of constituent units will be determined by the CA or by a special high-level commission on state restructuring.

Such resistance is understandable as states around the world are generally reluctant to recognize the right to self-determination of groups within a state because this can conflict with the principle of territorial integrity. The dynamics in Nepal reflect this, as on one hand, the state primarily wants to avoid disintegration, while on the other, indigenous peoples and distinctive

REUTERS/GOPAL CHITRAKAR

Tharu activists demonstrate in Kathmandu against the Madhesi demand that the whole of Nepal's Terai region become one single constituent unit. The Tharus are Nepal's fourth largest indigenous group. They occupy Nepal's lowland region with nearly seven per cent of the population. They have been demanding a separate constituent unit of their own within the Terai region.

population groups living in the state want their right to identity recognized.

Postponing, ignoring or dismissing the issues does not help in developing a solution that contributes to peace or strengthens democracy. Attempts to maintain territorial integrity of the Nepali nation-state through force would obviously bring more tragedy than good to the people. Instead, demand for self-determination in the context of Nepal must be considered in the context of the historical experience of marginalization of indigenous peoples and other groups. These groups were not only excluded from power, but also experienced economic exploitation, political suppression and cultural discrimination. The demand for autonomy and self-determination is aimed at creating an inclusive state based on democratic values of equality, human rights and the rule of law.

Accommodating cultural diversity

Self-determination must be understood in a broader sense in relation to accommodation of cultural diversity in multicultural states such as Nepal. Secession would then become only one possibility, perhaps as the extreme form of self-determination.

Secession, as one dimension of the right to self-determination, is more of a concern to the opponents than the proponents of such a right in Nepal. There was never a demand for a separate state even when marginalized groups characterized the unitary and centralized state of Nepal as one of "internal colonization" by minority caste Hindu elites under the patronage of a feudal king.

Thus, holding the Nepali state intact – using a reconfigured formula and restructured political institutions – is still a common value for all contending political forces. Indeed, indigenous scholar-activist Krishna Bhattachan, argued the new constitution must clearly mention the right to self-determination as a collective right of indigenous peoples.

"This shall not mean secession," Bhattachan added.

Bhattachan made the statement at an event organized on the occasion of World's Indigenous People's Day on August 9, 2008.

Indeed, the right to self-determination as a recognized principle in international and constitutional law can have a range of meanings and dimensions supporting its implementation. Professor Antonio Cassese, an international law specialist who served as the first president of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, distinguishes between external and internal dimensions of the right to self-determination. The external dimension of the right to self-determination mainly concerns the international status of the people concerned. Secession would be one example of this. The internal dimension, on the other hand, is related to state structure and legal regulations to ensure democratic rights for diverse groups.

In the contemporary context, the doctrine of a people's right to self-determination, often credited to Woodrow Wilson, is more often evoked in the context of accommodating diversity in pluralist or multicultural settings of nation-states than in the context of decolonization. There are virtually no states today that have enshrined the right of secession in their constitutions with the possible exception of Ethiopia. But recognition of cultural diversity and equal rights has become a widely accepted democratic norm.

Guaranteeing group identities

While the debate on the right of secession is not of major practical relevance for federal Nepal, the right to self-determination nevertheless is something that is very important for some people. Respecting peoples' aspirations and using insight from elsewhere, for example South Africa, Nepal's new constitution can guarantee the right to self-determination to the "Nepali people as a whole," without precluding the right of self-determination of indigenous peoples. In this way, Nepal's challenge of achieving "multicultural nationalism," or proverbial "unity in diversity," perhaps can be addressed by ensuring various groups a right to their identities. Such a move would help these people feel more disposed to integrate into the state in which they live.

The adoption of the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples by the United Nations General Assembly in September 2007 was welcomed enthusiastically in Nepal. With this declaration, the UN said that indigenous peoples have the right to self-determination. The declaration affirms the close relationship of indigenous peoples with their ancestral land, and territories that form the base of their collective existence, culture and spirituality, as well as the right to self-determination in the framework of the state in which they live. However, the declaration, a joint document of world indigenous peoples and governments, also specifies that self-determination does not mean separation. The spirit of the declaration is reflected in Nepal when people express their desire for recognition of cultural identity and democratic rights, as well as the historical legacy of people from mountain, hill and *Terai* living together.

With these aspirations, indigenous peoples in Nepal joined together to congratulate 199 CA members belonging to indigenous peoples on June 21, 2008. Before an audience of 1,000 in the heart of Kathmandu, the speaker of the CA, Subash Chandra Nembang, who is from the indigenous Limbu people, said: "We as your representatives to the CA will not disappoint you. ... We will make sure that you all keep your head high as united Nepali who respect diversity."

Thus the designers of the new federal state of Nepal, who must take into account a wide range of concerns from ensuring effective fiscal and judicial arrangements, to whether the country be governed by a parliamentary of presidential system, must be guided by the need for the design to include principles of self-rule and shared rule. This will be crucial for meeting Nepal's challenges and for realizing the peoples' desire for self-determination in a common and united Nepal.

Choosing a government for Nepal

The world's youngest federation prepares to write its new constitution

AP PHOTO/BINOD JOSHI

Then Primer Minister Pushpa Kamal Dahal “Prachanda”, left, administered the oath of office to newly appointed Foreign Minister Upendra Yadav, right, and Finance Minister Baburam Bhattarai, second right. President Dr. Ram Baran Yadav, second left, looked on.

BY KRISHNA KHANAL

On May 28, 2008, Nepal formally embarked upon its new destiny as a federal republic. At its first meeting, the newly elected Constituent Assembly abolished the 240-year old Shah monarchy and instructed the last king, Gyanendra Shah, to vacate the royal palace within 15 days.

The declaration formalized the pre-election promise of the political parties. Under the Constituent Assembly (CA), elections held on April 10, 2008, no single party had achieved a majority in the 601-member Assembly. But there had been, nevertheless, a massive victory for the parties supporting a federal republic.

Republicanism and federalism rode a strong nation-wide political wave during the April 2006 popular uprising and no party could risk resisting it. Contrary to speculation, former King Gyanendra, along with his wife, Komal, quietly left the palace, handing over crown and sceptre to government officials. For many, the creation of the republic was complete when the Assembly elected the President and Vice President on July 22, 2008, clearing the way for the much-awaited formation of the new government and transfer of power.

On August 15, 2008, the Assembly elected Pushpa Kamal Dahal "Prachanda," chairman of the Communist Party of Nepal Maoist (CPN-Maoist), as the prime minister with an overwhelming majority. The interim constitution provides for a government based on consensus. Since the political parties (chiefly the Nepali Congress) did

Krishna Khanal is the professor of political science at the Tribhuvan University.

not join the Maoist-led government, there was a division of the vote in the Assembly. Of the 25 political parties represented in the Assembly, 21 had voted for Prachanda. He received 464 votes against 113 for his rival, Sher Bahadur Deuba of the Nepali Congress party. The government was basically a three-party alliance: the CPN-Maoist; the Communist Party of Nepal (Unified Marxist-Leninist) (CPN-UML); and Madhesi Janadhikar Forum, Nepal (MJFN). However, three other smaller parties were also included in the Council of Ministers. The Common Programmes adopted by the Alliance partners stressed (1) the framing of a new constitution within two years, (2) integration and rehabilitation of the Maoist army cadre within six months, (3) consolidation of peace and security by curbing crime and lawlessness.

REUTERS/ SHRUTI SHRESTHA

Local residents watch the Matyaha festival in Patan in Kathmandu on August 18, 2008. Family members who have lost their loved ones take part in the festival to bestow peace upon the departed.

Assembly to begin constitution making

It took more than three months for the Assembly just to elect its speaker, Subash Chandra Nembang of the CPN-UML, on July 24, 2008. In the meantime, on June 26, Girija Prasad Koirala, leader of the Nepali Congress Party, had announced his resignation as prime minister. However, the resignation had to be approved by the President of Nepal, and it was not until one month later that the CA finally elected a president, Dr. Ram Baran Yadav (also of the Nepali Congress Party). Yadav's election as president paved the way for the CA to fill the office of prime minister by electing Prachanda.

There was a Maoist campaign to provide the president of Nepal with executive powers instead of the symbolic role that presidents have in republics with a parliamentary system. However, the Fifth Amendment to the interim constitution provided for the continuity of a parliamentary model of government – a president as the constitutional head of state and a prime minister as the executive head of government. The Maoists had to give up, at least temporarily, introducing the presidential system. Undoubtedly, the governmental system, whether parliamentary or presidential, will again be debated in the Assembly.

Forming alliances

Post-election politics in Nepal are fluid and marked by shifting alliances. The Assembly consists of 25 parties and two independent members, ranging from the largest, CPN-Maoist with 220 seats, to more than a dozen parties with one or two seats each. The nomination of 26 members has also been made on the basis of proportional representation. Alliances remain highly unpredictable. Alliances will line up either in favour of the Maoist party or against it. Given past political experience, it is likely to be unstable. The Maoists could form a more stable alliance, either with the CPN-UML or the Nepali Congress, but they are tempted by a "winner take all" approach, which jeopardized the emergent Maoist-UML alliance even before it took shape. In such a situation, the dirty politics of horse-trading cannot be ruled out. The Maoist leader Prachanda described it as "the same old game by corrupt figures." Nepal's current transitional politics may be seen as "politicking without a political system."

Maoists suspect that the power shift is deliberately being delayed by forces that it alleges wish to maintain the *status quo*. In fact, with the emergence of the CPN-Maoist as the largest party in the Assembly, although other parties concede that it should lead the government, they have at the same time strong reservations and are not willing to allow it to be the sole power holder. Sensing the possibility of his party's being prevented from coming to power, Prachanda has accused former Prime Minister G.P. Koirala of the Congress Party and others of being "corrupt figures" and vowed that his party will "chase away those corrupt figures in case they come to power by manipulation."

Resolving constitutional issues

There are several complex constitutional issues on which the Assembly needs to build consensus before drafting the new constitution. Some include carving out provinces as constituent units of the new federation, distributing power between the centre and the constituent units, and determining the system of government and type of electoral system. While many political leaders and professionals draw comparisons to the situation in South Africa in 1994, there is no agreed-upon format in Nepal to guide the parties and Assembly members in making the new constitution. The major parties, though they speak about "making a new Nepal," appear more preoccupied with consolidating their position at the helm rather than with developing a sound foundation and principles for the new political order.

As evident from their election manifestos, political parties differ sharply on the future system of government that will be adopted in the new constitution. The debate centres on whether there is to be a parliamentary or a presidential system. Interestingly, the CPN-Maoist and the Madhesi Janadhikar Forum share many of the same views on the system of government as opposed to those of the NC and CPN-UML. The Maoists, the Forum, and a few other

smaller parties, favour the presidential system in which voters directly elect the president who in turn exercises all the executive powers of the government. However the Nepali Congress, CPN-UML and most of the other parties support the continuation of the parliamentary system in which the prime minister is elected by parliamentary majority and is vested with executive power. The president remains the nominal, constitutional head of state.

Designing a system of government

However, both proposed systems offer some unique features. The Maoist election manifesto states: "There will be a President directly elected by the people and the Prime Minister elected by the legislature." This resembles the French or Russian models in which the president discharges overall executive functions, and the prime minister is responsible for day-to-day administration. The Madhesi Janadhikar Forum party prefers the American model of a president without a prime minister.

Among the parties that favour a parliamentary system, CPN-UML and the Communist Party of Nepal (Marxist Leninist) prefer the direct election of the prime minister instead of by parliamentary majority. The CPN-UML election manifesto states that: "People will elect the Prime Minister on the basis of adult franchise. And an electoral college consisting of the members of federal and provincial parliaments will elect the President." Interestingly, this idea had been advocated by Nepali Congress leader Nara Hari Acharya for almost a decade; however, it did not find a place in his party's position, but rather in a rival party's. Indeed, there is strong opinion in the country that the typical Westminster model of parliamentary government should be adapted to suit Nepali political culture.

Political parties share a lot of commonalities on the preferred type of legislature. Most feel that there should be a bicameral legislature in the centre and unicameral ones in the constituent units. However, they have not expressed a specific opinion about the formation and powers of the upper house of the federal parliament, which is very important in a federal system particularly with regard to the constituent units' power-sharing with the centre.

Coming up with an electoral system

The choice of electoral system is another important aspect of government and the exercise of state power in the constitutional design of Nepal. Marginalized and excluded communities such as women, the *Dalits*, the *Janjatis* (indigenous peoples), the *Madhesi* (the non-hill people who have been historically residing in the plain area of southern Nepal bordering India who comprise different caste, ethnic and linguistic groups and religious communities) have demanded an inclusive form of government with proportional representation. In light of Nepal's ethnic and cultural diversity, this demand garnered nation-wide support. About 60 per cent of Assembly seats were elected through proportional representation with fixed ethnic and gender quotas, as opposed to 40 per cent from single-member constituencies with a first-past-the-post-system. As a result, the elections produced a highly inclusive Assembly in terms of the representation of hitherto marginalized and excluded groups. The country cannot revert to a full first past the post system. Full proportional representation, or a blending with the first past the post system, is essential to satisfy ethnic and gender aspirations for equitable representation in the state structure.

The choice of the system of government for federal Nepal, then, depends on how the current coalition government is able to maintain unity and perform day-to-day functions. The Maoist leaders seem allergic to the term "parliament." The president not only changed the name of the Ministry of Parliamentary Affairs to Constituent Assembly Affairs, but also stated that he does not accept a "conventional parliamentary system" based on the Westminster model. Though government business is carried on very much in accordance with the parliamentary process, the Maoist leaders appear to be trying to create the impression that they have made a decisive departure from the past. But Prime Minister Prachanda had to ask Matrika Yadav, the Minister for Land Reform and Management, to resign when the latter defended the appropriation of private land by the Maoist cadre in Siraha district. The main opposition Nepali Congress party and a few others are trying to cash in on this move, alleging that the Maoists are attempting to thwart democracy and impose communist authoritarianism.

Ensuring stability

This state of affairs is likely to continue until the Assembly resumes its constitution-making responsibilities. The crux of the matter is not whether the system of government should be parliamentary or presidential but how it can be made stable, efficient and accountable. In the past, Nepal's parliamentary system, modeled on Westminster, did not provide this. Instability – with governments falling on non-confidence votes due to an electorate divided among many parties – and non-performance were the main problems. That is why alternative proposals are still being considered. However, if the Nepali Congress Party remains outside the government coalition, it will continue to press for a traditional parliamentary system and is likely to regard any attempt to thwart it as anti-democratic. Therefore, the debate over the system of government is likely to bypass the real issue, namely how to create a stable and effective system of government for Nepal.

As there are no clearly defined and demarcated ethnic or cultural boundaries in Nepal, the formation of constituent units is sure to raise controversy and tension. There will be two major disagreements when drawing these internal borders.

One disagreement will be over whether the *Madhes* should be one large constituent unit, or whether the hill country on the northern fringes of the Mashes should be separate. The *Madhesi* parties, the fourth largest group in the Assembly have stood fast by the mantra: "One Madhes, One Province is a must to free the Madhesi people..." So far, they had already shown decisive strength in pressuring the Kathmandu-based rulers to yield to other demands.

The other disagreement will be over ethnic versus non-ethnic constituent units. Most parts of Nepal are mixed in terms of population, and no ethnic or linguistic group is likely to achieve a majority in most of the likely constituent units. Converting a Kathmandu-centric unitary Nepal into a federal system will be challenging and delicate.

Drafting Nepal's language policy

Non-federal options might provide a better response to local needs

BY SUJIT CHOUDHRY

EYE UBIQUITOUS/REX FEATURES

A young pupil concentrates on her exercise book in a primary school near Kathmandu. Nepal has a policy of requiring that curriculum and textbooks be in students' mother tongue for basic and primary levels of education. The policy has not yet been implemented.

Language will be one of the most important issues for the writers of Nepal's new constitution.

Linguistic nationalism has also been one of the principal forces shaping constitutional developments in Nepal's neighbouring countries for more than 60 years. In pre-independence India, political mobilization led by Urdu-speaking elites ultimately led to partition. During the debates surrounding the adoption of India's constitution, the move to make Hindi the sole official language produced the greatest conflict in the Constituent Assembly. Demands in the 1950s and 1960s by non-Hindi speakers led both to the development of India's three-language policy and the creation of linguistic states.

India has been relatively successful in managing linguistic difference, compared to other countries in South Asia. In Sri Lanka, linguistic nationalism has been at the heart of ethnic conflict since the 1950s. The choice of Sinhala as the official language of government services and public-sector employment fuelled escalating demands by the Tamil-speaking community for language rights, federalism and, ultimately, secession. A final settlement of the conflict that does not directly address the claims of Tamil-speakers is doomed to failure. Pakistan is also a cautionary tale. Of the many areas of conflict between East and West Pakistan immediately after independence, an important one was language. Establishing Urdu as Pakistan's official language, along with denigration of Bengali, helped lead to the secession of East Pakistan and the establishment of Bangladesh.

The cost of getting language policy wrong can be very high. To be sure, there are important historical differences between Nepal and other countries in South Asia. In India, Pakistan and Sri Lanka, linguistic nationalism has been inextricably tied to the history of colonialism and nation building. During the colonial era, English was one of the principal languages of public administration and was spoken by an elite few. After independence, as a colonial language, it could no longer play this role. An indigenous language, widely spoken or capable of being learned, had to serve as the heart of political and economic life, and indeed, was necessary for democratic consolidation. In contrast, Nepal was never colonized and has had relatively limited experience with democracy, so its linguistic politics have not been shaped by these forces.

Designating an official language

But, nonetheless, language has been a source of constitutional controversy in Nepal. Like its neighbours in South Asia, Nepal is linguistically extremely diverse. At least 90 languages are spoken in Nepal. Nepali is the mother tongue for approximately 48 per cent of the population. There are other widely spoken languages. In the *Madhes*, Maithili is spoken by 12.3 per cent of the people while Bhojpuri is spoken by 7.53 per cent of the population. In addition, among the languages of the *Janajati*, Tharu and Tamang have the most speakers. The 1990 constitution both recognized and drew a distinction

Sujit Choudhry is Scholl Chair and Associate Dean in the Faculty of Law, University of Toronto, Canada.

among the different languages of Nepal. Article 4(1) declared "[a]ll the languages spoken in Nepal are the national languages of Nepal." However, section 4(2) provided that only "Nepali in Devnagari script shall be the official language of Nepal." Article 5 of the interim constitution repeats these provisions. The designation of Nepali as the sole official language by the 1990 constitution was interpreted by the Nepal Supreme Court as precluding municipalities from conferring official language status on other languages at the local level.

The designation of Nepali as the sole official language has generated enormous resentment, especially among *Madhesi,* who feel this has acted as a barrier to the civil service for them. Civil servants in the *Terai* are for the most part Nepali speaking *Pahari* who cannot or decline to communicate with the local population in their own language. Moreover, language has historically been caught up with controversies over citizenship. Finally, many *Pahari* consider *Madhesi* to be Indians, rather than Nepalis, and refuse to accept them as fellow citizens. This view was reflected in the rules governing Nepali citizenship set out in Article 9 of the 1990 constitution, which required spoken and written fluency in Nepali for naturalized citizens (including the spouses of women citizens of Nepal and their children). The net result is that many *Madhesi* who have been living in Nepal for generations lack citizenship.

Allowing linguistic diversity

The rise of political parties asserting the interests of the *Madhes* guarantees that language will remain a live constitutional issue. In grappling with it, there are in fact two sets of questions for Nepal to discuss. First, what does official language status actually mean? Second, how can constitutional design respond to linguistic diversity?

Why must states have an official language? States cannot be linguistically neutral, as they can on the basis of race, religion or ethnicity. States must choose one or a limited set of official languages in which to function, offer public services, legislate, run their schools, debate and enact laws. This choice, in turn, functions to distribute economic and political power. Economically, it provides privileged access to educational opportunities, economic well-being, and public-sector employment to speakers of the official language, and conversely, impedes such access to speakers of other languages. Politically, speakers of official languages enjoy privileged access to public offices and hence to public power, such as legislatures, courts and bureaucracies. So, not surprisingly, official language policies are the source of conflict in multilingual societies, as they have been in South Asia.

It is sometimes thought that once a language receives official language status, it can and should be treated equally across all areas of government activity. However, for the purposes of constitutional design, it is useful to disaggregate the choice of official language into a number of distinct institutional contexts. In each of those contexts, the scope for linguistic choice and the consequences of those choices are rather different.

Simplifying communication

For example, instead of referring to the official language of government it is more

REUTERS/GOPAL CHITRAKAR

Students hold a protest against Vice President Paramananda Jha in Kathmandu for taking the oath of office in Hindi. Mr. Jha was formerly a senior leader of the Madhesi Janadhikar Forum, a political party which wants Hindi to be the official language of the Terai region.

useful to distinguish between the language of public service and the internal working language of government. The language of public services has understandably been a flashpoint of linguistic conflict in multilingual societies. Moreover, the scope for linguistic choice is broad, because in theory, governments may communicate with their citizens in a broad range of languages, all of which carry official status for that purpose.

Equating language with federalism is widespread throughout South Asia. The linguistic reorganization of the Indian states, the secession of East Pakistan and the demand for a Tamil majority province or independent homeland in Sri Lanka are examples. Consequently, it is often assumed in Nepal that adopting multiple official languages would necessarily go hand in hand with the adoption of a federal structure.

By contrast, the scope for linguistic choice is much more limited with respect to the internal working language of government. From a practical standpoint, the state is limited in its ability to function internally in more than one language, in order to ensure that civil servants are able to communicate with each other. Translation for monolingual civil servants in a multilingual administration is both time-consuming and costly. In the context of a developing country such as Nepal, these challenges are even greater. This creates considerable pressure toward linguistic convergence within public administration, much more so than for the language of public services, where it is possible to use a broader array of languages. This has intensified linguistic politics in this arena, because the choice of internal working language has a dramatic effect on opportunities for public employment. Moreover, in economies where the public sector is large, the choice of internal working language has a standard-setting effect on the private sector because of the need for private entities to communicate with civil servants.

Implementing the language of federalism

The second set of issues concerns the relationship between official language policies and federalism. Some see federalism as the principal vehicle for implementing a policy of multiple official languages. In its most extreme form, the centre and constituent units, sometimes called federal units, would have unfettered power to choose an official language, which could differ. A link language – the central official language or a third language (such as English), could be used between the centre and the constituent units. This is the Indian model. There are possible variations. For example, the constitution could offer choices for constituent units by providing a list of official languages from which to choose. Or it could set one official language for constituent units (perhaps the official language of the centre), but give them the power to adopt additional languages. The constitution could set the official language(s) of the constituent units. In all these variants, linguistic minorities within constituent units could be granted the right to minority-language education when they reach certain numbers.

Equating language with federalism is widespread throughout South Asia. The linguistic reorganization of the Indian states, the secession of East Pakistan and the demand for a Tamil majority province or independent homeland in Sri Lanka are examples. Consequently, it is often assumed in Nepal that adopting multiple official languages would necessarily go hand in hand with the adoption of a federal structure.

The link between federalism and multiple official languages is based, in part, on the assumption that official language status cannot be disaggregated. But once it is accepted that there are distinct spheres in which the choice of official language becomes an issue, it is clear that federalism is not the only constitutional option. It is possible to have multiple official languages without a federal constitution. For instance, in the realm of public services, a national government could provide public services in different languages throughout the country, tailored to the needs of local populations. A national judicial system could operate in a similar manner; for example, with respect to languages in which there is a sufficiently developed legal vocabulary. So too with primary education, which could entrench the right to mother-tongue education with or without federalism. Likewise, with the availability of simultaneous interpretation, the national legislature can operate in multiple official languages. These are separate from the internal working language of government, which would by necessity be limited to one or two languages. Under a non-federal model, municipal, regional or district governments could be bilingual, working in both the official language of the centre and a local language, as is the case in Kosovo, Macedonia and Finland.

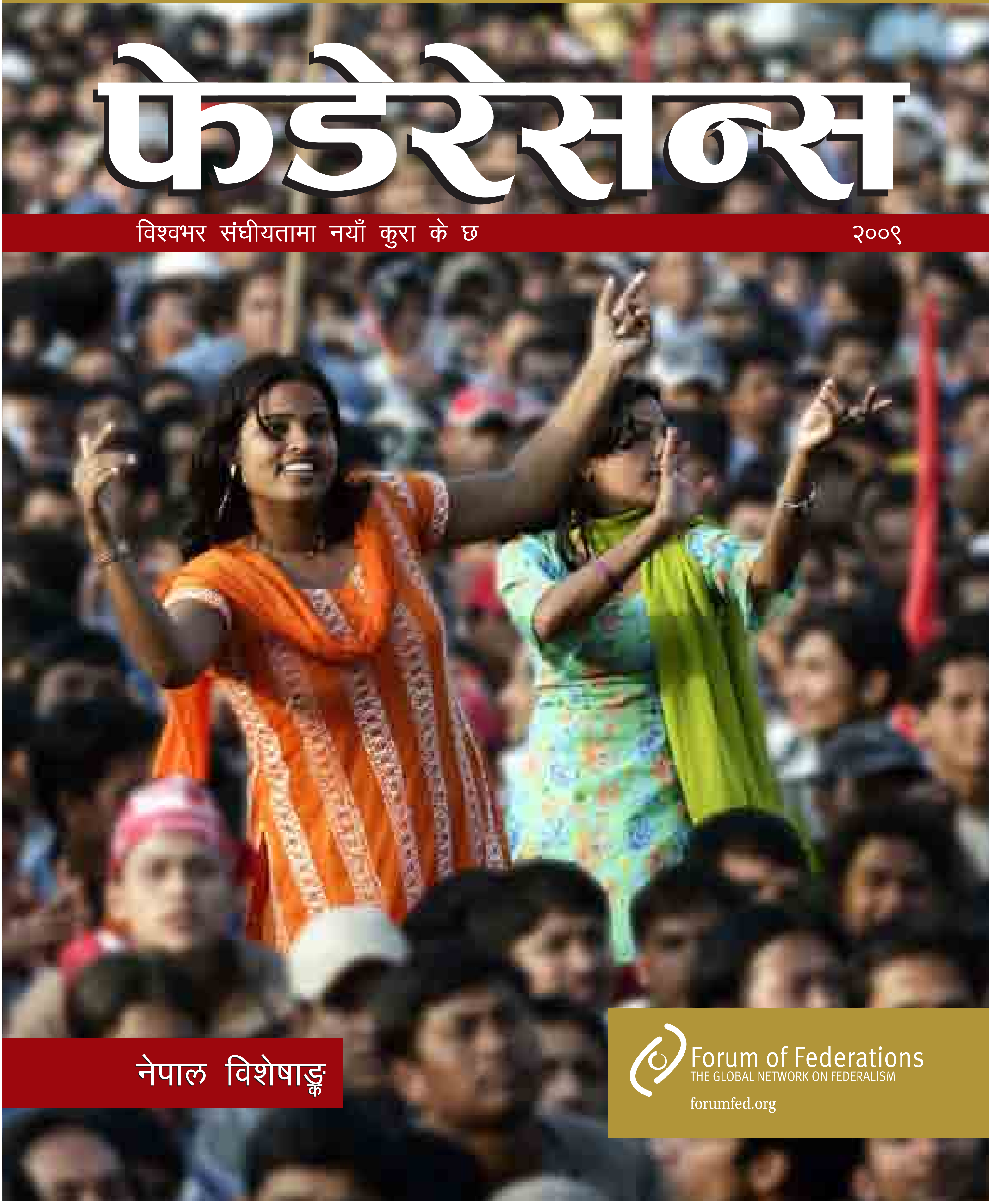
There are hybrid options as well, which would combine multilingualism at the national level (for example, in the national legislature) with federalism where constituent units make choices regarding official language status that differ from those made at the centre. The overall point is that in addressing language policy through constitutional design, Nepal has a wide range of options to choose from. Moreover, in emphasizing self-rule mechanisms for dealing with linguistic diversity (that is, federalism), it should not overlook those that emphasize shared rule. If Nepal is to respond to the legitimate aspirations of its people for a share in the exercise of public power, federalism should be accompanied by the transformation of the central government as well.

नेपाल विशेष अङ्क : नेपालले अरूको अनुभवबाट कसरी सिक्न सक्छ

फेडेरेसन्स

विश्वभर संघीयतामा नयाँ कुरा के छ

२००९



नेपाल विशेषाङ्क

Forum of Federations
THE GLOBAL NETWORK ON FEDERALISM
forumfed.org

नाइजेरिया
क्यानडा
स्विट्जरल्याण्ड
अस्ट्रेलिया
इन्डिया
मेक्सिको
इथियोपिया
जर्मनी
ब्राजिल

नौ विभिन्न देशका सरकारहरूले फोरम अफ फेडेरेसन्ससँग सहकार्य गर्ने गर्छन् । जटिल चुनौती सामना गर्ने क्रममा प्राप्त भएका ज्ञान तथा सर्वोत्तम अभ्यासहरू साटासाट गर्नका लागि हामी संघीय मुलुकका निजामती कर्मचारी, निर्वाचित अधिकारी प्राज्ञहरूलाई एउटै थलोमा ल्याउने कार्य गर्छौं । संघीयताका विषयमा नयाँ जानकारीका लागि कृपया हाम्रो वेबसाइट (forumfed.org) हेर्नुहोस् ।

हाम्रो लक्ष

फोरम अफ फेडेरेसन्स एक स्वाधिन संगठन हो जसको प्रारम्भ क्यानडाबाट भएको थियो । यसलाई विभिन्न देश तथा सरकारहरूले सहयोग गरेका छन् ।

लोकतान्त्रिक समाज र सरकारको निर्माणका लागि संघीय प्रणालीले पुऱ्याउनसक्ने योगदान फोरम अफ फेडेरेसन्सको मुख्य चासोको विषय हो । यसका लागि फोरम अफ फेडेरेसन्सले निम्नलिखित कार्यहरू गर्ने गर्छ :

- संघीय प्रणालीबाट प्राप्त अनुभव आदानप्रदानको कार्यलाई प्रबर्द्धन गर्नका लागि अन्तर्राष्ट्रिय सञ्जालको निर्माण गर्ने;
- संघीय प्रणालीको अभ्यासमा संलग्न व्यक्तिहरूबीच परस्पर सिकाइ र बुझाईलाई सुदृढीकरण गर्ने; र
- भर्खरै स्थापना भएका संघीय प्रणाली तथा सरकारको संरचना र संविधानमा संघीय प्रणालीका विशेषताहरूलाई अपनाउन खोजीरहेका मुलुकहरूको चाहना तथा हितलाई सघाउ पुग्ने गरी संघीयतासम्बन्धी ज्ञान तथा प्राविधिक सल्लाह उपलब्ध गराउने ।

Forum of Federations
THE GLOBAL NETWORK ON FEDERALISM

संघीयताका विषयमा नयाँ जानकारीको लागि हाम्रो वेभसाइट **forumfed.org** हेर्नुहोस् ।

फेडेरेसन्सको यो विशेष अंक स्विस सरकार विकास नियोग (एसडिसी) को सहयोगमा तयार भएको हो ।

नेपाल विशेष अङ्क
२००९

फेडेरेसन्स

काठमाडौँबाट झन्डै १५० किलोमिटरको दूरीमा रहेको चितवन जिल्लामा तोरीबारीमा हिँड्दै गरेका स्थानीय मानिसहरु । चितवन नेपालको सबैभन्दा बढी तोरी उत्पादन गर्ने जिल्ला हो ।

आवरण:

२०६३ वैशाख १४ गते काठमाडौँमा आयोजित न्यालीमा नाचगान गर्दै महिला । राजतन्त्रको अन्त्य गर्दै जनआन्दोलनले पाएको सफलताको खुसियालीमा उक्त न्यालीको आयोजना गरिएको थियो ।

परिचय

२ नेपालले कसरी अरूको अनुभवबाट सिक्न सक्दछ ?
जर्ज एन्डरसन

नेपाल विशेष अंक

५ नेपालमा संविधान निर्माण
यश घइ र जिल कट्रेल

८ सङ्घीय नेपालमा अधिकारहरूको वितरण
केटी ले रोय

११ नेपालको सङ्घीय नक्सा कोर्दा
निकोल तपरविन

१४ नेपालको न्यायालयको पूनर्संरचना
विपिन अधिकारी

१७ नेपालको वित्तीय आयाम
जर्ज एन्डरसन

२० नेपालमा आत्मनिर्णयको अधिकारको प्राप्ति
मुक्ता तामाङ

२३ नेपालका लागि शासनप्रणालीको रोजाइ
कृष्ण खनाल

२६ नेपालमा भाषिक नीतिको तर्जुमा
सुजित चौधरी

नेपालले कसरी अरूको अनुभवबाट सिक्न सक्दछ ?

REUTERS/SHRUTI SHRESTHA

संविधानसभाका नवनिर्वाचित अध्यक्ष सुवास नेम्बाङलाई पद तथा गोपनीयताको सपथ खुवाउँदै नेपालका राष्ट्रपति डा. रामवरण यादव । नेपालको एक आदिवासी/जनजाति समूहका सदस्य सुवास नेम्बाङ संविधानसभाको अध्यक्ष पदमा निर्विरोध सर्वसहमतिले निर्वाचित हुनुभएको थियो ।

जर्ज एन्डरसन

अङ्ग्रेजी र नेपाली भाषामा प्रकाशित *फेडरेसन्स*को यो विशेष अङ्कको उद्देश्य अभूतपूर्व राजनीतिक परिवर्तनका प्रक्रियामा रहेको नेपाललाई सहयोग पुऱ्याउनु हो ।

म नेपालमा पहिलोपटक फेब्रुअरी २००७ मा आएको थिएँ, र फेरि दोस्रोपटक सेप्टेम्बर २००८ मा आएँ । मेरा यी दुई भ्रमणहरूबीच विश्वासै नलाग्ने किसिमका परिवर्तनहरु भएका थिए । मेरो पहिलो भ्रमणताका राजा दरबारमै थिए, युद्धविराम धर्मराउँदो थियो, चुनावको मिति पनि निश्चित थिएन र राजतन्त्र, धर्म र सङ्घीयताजस्ता प्रमुख मुद्दाहरूमा आमसहमति नभएको स्पष्ट भान हुन्थ्यो । म नेपाल फर्कँदा निर्वाचित राष्ट्रपतिसहित मुलुक गणतन्त्रमय भएको थियो । निर्वाचनले बृहत् प्रतिनिधिमूलक संविधानसभा बनाउन सफल भएको थियो । शान्ति प्रक्रियालाई निष्कर्षमा पुऱ्याउने अठोटका साथ गठबन्धन सरकारको नेतृत्व पहिलेका विद्रोही प्रमुखले गरेका थिए । मुलुक धर्मनिरपेक्ष, बहुजातीय र बहुभाषिक भएको घोषणा भएको थियो । यसका साथै नेपाल सङ्घीयतामा जाने विषयमा संवैधानिक प्रतिबद्धतासहितको आमसहमति भएको थियो ।

नेपालका सामु अझै पनि थुप्रै चुनौती र जटिल मुद्दाहरु देखिन्छन् तर पनि यी उपलब्धिहरु उत्साहवर्द्धक छन् । यस पत्रिकाले ती चुनौतीहरूको लेखाजोखा गरेको छ ।

यस घाइ र जिल कोट्रलको लेखमा संविधान निर्माणसम्बन्धी चर्चा गरिएको छ र नेपालका नेताहरूलाई अन्य ठाउँको अनुभवबाट सिक्न र बृहत् सहभागितामूलक प्रक्रिया अपनाउन प्रेरित गरिएको छ । नेपाली राष्ट्रियताको प्रकृति र पहिचानको सम्बोधन गर्दै आमजनतालाई समेट्न जरूरी रहेको कुरामा उहाँहरूले विशेष जोड दिनुभएको छ ।

जर्ज एन्डरसन फोरम अफ फेडेरेसन्सका अध्यक्ष तथा प्रमुख कार्यकारी अधिकृत हुनुहुन्छ ।

कृष्ण खनालको लेखमा संसदीय वा राष्ट्रपतीय प्रणाली, अथवा अहिलेकै जस्तो प्रत्यक्ष निर्वाचन र समानुपातिक प्रतिनिधित्वको समिश्रणमा जाने वा अन्य कुनै विधिको छनौटका साथै सङ्घीयताका विषयमा चर्चा गरिएको छ । लेखकले भनेझैँ मिलिजुली सरकारले एकता कसरी कायम गर्छ र आफ्ना दैनिक गतिविधिहरु कसरी सञ्चालन गर्छ भन्ने विषयमा धेरै कुरा निर्भर रहने देखिन्छ ।

समावेशी भाषिक नीति तर्जुमा

सुजित चौधरीको लेखमा दक्षिण एसियाका अनुभवहरूलाई सँगाल्दै भाषिक नीतिको महत्त्व तथा सीमान्तीकरणको नीतिले उत्पन्न गर्न सक्ने खतराको चर्चा गरिएको छ । निश्चय पनि ९० भन्दा बढी भाषाहरु भएको नेपालले समावेशी मागलाई सन्तुलनमा राख्दा कुन भाषा कामकाजी भाषा हुने र कुन सरकारी सेवाको भाषा हुने भन्ने व्यावहारिक पक्षलाई हेर्नु जरूरी देखिन्छ ।

मेरो आफ्नो लेखमा सङ्घीयतालाई अघि बढाउन वित्तीय व्यवस्थापनको महत्त्व औँल्याइएको छ । नेपालका सन्दर्भमा सार्वजनिक राजस्व सङ्कलन गर्ने मुख्य काम केही समयका लागि केन्द्रीय सरकारको रहन्छ । एकाइहरूलाई संयुक्त कर, रकम भुक्तानी दिन अथवा निश्चित कार्यक्रमका लागि ससर्त भुक्तानीका माध्यमले केन्द्रीय सरकारले कसरी सहयोग पुर्‍याउन सक्छ भन्ने विषयमा निर्णय गर्नु जरूरी हुन्छ । यसका साथै सार्वजनिक वित्तको चरणबद्ध पुनर्संरचना गर्दै यथेष्ठ सम्भावना बोकेको जलविद्युतलगायतका अन्य स्रोतहरूको व्यवस्थापन गर्न राष्ट्रिय तथा क्षेत्रीय सन्तुलन कायम राख्नु आवश्यक देखिन्छ ।

मुक्ता तामाङले नेपालमा आत्मनिर्णयको अधिकारजस्तो संवेदनशील विषयलाई चर्चा गर्नुभएको छ । उहाँको लेखमा लेनिनवादी सोचले पृथक् हुन पाउने अधिकारसम्मको वकालत गरे पनि यस्तो अधिकार अन्तर्राष्ट्रिय कानुनसङ्गत नहुने र संवैधानिक अभ्यासमा पनि विरलै पाइने चर्चा गरिएको छ । तर, उहाँले नेपालमा भइरहेको आत्मनिर्णयको अधिकारको बहस पृथक्तावादी नभई समावेशी, मानवअधिकार र विधिको शासनको माग भएको विश्लेषण प्रस्तुत गर्नुभएको छ । उहाँका अनुसार एकीकृत नेपालले विविधताको सम्मान गर्ने परिपाटीको निर्माण गर्नु हो ।

विपिन अधिकारीले विद्यमान न्यायिक संरचनाको पुनरावलोकन र सङ्घीय संरचना अँगाल्न आवश्यक विकल्पहरूको पुनरावलोकन गर्नुभएको छ । मुख्य उद्देश्य भनेको एकाइको स्तरमा न्यायालयलाई जनमुखी बनाउनु र जनताको पहुँचमा वृद्धि गर्नु हो भन्ने उहाँको महत्त्वपूर्ण टिप्पणी छ ।

शक्ति निक्षेपणका आवश्यकताहरू सम्बोधन गर्ने

आफ्नो लेखमा केटी ली रोएले नेपालमा अधिकार निक्षेपणका प्रयासहरु, विशेषतः सीमित क्षमता भएका देशमा धेरै अधिकार प्रत्यायोजन गर्दाका चुनौतीहरूबारे चर्चा गर्नुभएको छ । उहाँले आफ्नो लेखमा केही अत्यन्त महत्त्वपूर्ण सवालहरु उठाउनुभएको छ जसलाई शक्ति बाँडफाँडका क्रममा सम्बोधन गर्नैपर्ने हुन्छ । उहाँले केही क्षेत्रहरूमा एकाइहरूले केन्द्रीय

AP PHOTO/MANISH SWARUP

काठमाडौँ दरबार चोकमा भलाकुसारी गर्दै केही ज्येष्ठ नागरिकहरु । नेपालको जनसङ्ख्या दुई करोड सत्तरी लाखको हाराहारीमा भएको अनुमान गरिएको छ । केन्द्रीय तथ्याङ्क विभागद्वारा प्रकाशित जनसङ्ख्यासम्बन्धी विवरणअनुसार नेपालको जनसङ्ख्याको ५४ प्रतिशत जनसङ्ख्या साक्षर छ ।

सरकारसँग सत्ता साझेदारी गर्न सक्ने वा केन्द्रीय सरकारको रेखदेखमा रही विभिन्न प्रकारका अधिकारहरु प्रयोग गर्न सक्ने चर्चा गर्नुभएको छ ।

अन्त्यमा निकोल तपरविनले कसरी सङ्घीयताको नक्साङ्कन गर्न सकिन्छ भन्ने विषयमा प्रकाश पार्नुभएको छ जसलाई म तल चर्चा गर्नेछु ।

महत्त्वपूर्ण सवालहरुमा आमसहमति नभएको अवस्था र सीमित अनुभवका कारणले साह्रै जटिल र जेलिएका मुद्दाहरूलाई नेपालले कसरी सम्बोधन गर्ने भन्ने विषय नेपालका लागि कम चुनौतीपूर्ण देखिन्न । अब कसरी अगाडि बढ्ने त ? संविधानसभाले दसओटा महत्त्वपूर्ण विषयहरु निर्क्यौल गरी यसका लागि समितिहरु बनाएर सकारात्मक अभ्यास सुरु गरेको छ । त्यसैले अब अगाडि बढ्नका लागि आवश्यक मार्गचित्र राम्रैसँग तय भएको देखिन्छ ।

यसबाहेक मेरा तीन सुझाउ छन् :

पहिलो, संविधानसभाले पुरानो सत्ताका अवशेषहरूमा बढी समय खर्चनु आवश्यक छैन । देशमा परिवर्तन भएको छ र अब ध्यान केन्द्रित गर्नुपर्ने विषय भनेको अहिले के भइरहेको छ र भविष्यका लागि के गर्दा ठीक होला भन्ने नै हो । तपाईँहरूसँग जननिर्वाचित संविधानसभा र सरकार छन् । यी दुवै आफैँमा पूर्ण नहोलान् तर पनि निर्वाचनले विश्वव्यापी मान्यता पाएको छ र त्यसले नेपालका हरेक जात, जाति, वर्ग, लिङ्गलाई समेटेको अवस्था छ । नेपालले आफ्नो विविधताको पहिचान, व्यवस्थापन र सम्मान गर्ने परिपाटीमा धेरै प्रगति गरेको छ । त्यसैले विगतका कमीकमजोरीहरु सच्याउन नयाँ संविधानमा धेरै प्रावधानहरु समेटिराख्न जरुरी नहुन सक्छ ।

दोस्रो, समय लिनुहोस् । नयाँ संविधान निकै लामो समयसम्म टिक्नुपर्दछ । एक वर्षमा फेरि लेख्न नपरोस् । समयले नै अन्तरिम कालका सबल पक्ष र दुर्बल पक्षहरु बुझ्न र महत्त्वपूर्ण विषयमा सहमति निर्माण गर्न सहयोग पुऱ्याउँछ । नयाँ शासन, विशेष गरी मजबुत सङ्घीय प्रणाली कार्यान्वयन गर्न समयको आवश्यकता पर्छ नै ।

अन्त्यमा, मुद्दाहरूको प्राथमिकताक्रमलाई ध्यान दिनुहोस् । कुनै सवालहरूमा सुरूमै सहमति बनाउन सजिलो हुन्छ र यस्तो सहमतिले अन्य जटिल मुद्दाहरु समाधान गर्न सहयोग पुऱ्याउँछ ।

> सङ्घीय नेपालमा नेपालीहरूको अधिकांश जनसङ्ख्या आफ्नो जातीय वा भाषिक समूहको बहुमत नभएका ठाउँमा बसोवास गर्नेछ र त्यहाँ कुनै पनि समूहको बहुमत हुनेछैन । त्यसैले नेपालीहरूको ठूलो बहुमतले आफू बस्ने ठाउँमा जातीय विविधतालाई अटाउने किसिमको सङ्घीय नेपालको ढाँचा निर्माण गर्नु आवश्यक देखिन्छ ।

सङ्घीय नेपालमा एकाइहरूको क्षेत्रगत सीमा तोक्ने काम निकै विभाजक हुन सक्छ । धेरैजसो सङ्घीयताको बहसलाई यसैसँग जोडेर हेर्ने गरेको पाइन्छ । एकात्मक शासनमा रहेको नेपालले सङ्घीयता अपनाएको सन्दर्भ आफैँमा असाधारण हो, तर स्पष्ट आन्तरिक सिमानाहरु नतोकिने हो भने भाषिक वा जातीय सीमासहितको ऐतिहासिक एकाइ बनाउन सकिँदैन । यसो भएमा एकाइका सीमाहरु तोक्न अफ्ठ्यारो हुन्छ, आवेशहरु बढ्न सक्छन् । धेरैले सङ्घीयताको कसरत आफ्नो समूहको वर्चस्व एकाइमा कायम गर्नुलाई मान्दछन् । केही आधारभूत तथ्यहरूप्रति ध्यान दिने हो भने जनताका आवेशहरु कम गर्ने सम्भावना पनि छन् । निकोल तपरविनको भनाइ छ : नेपालको जनसाङ्ख्यिक वास्तविकताअनुसार मुस्किलले एकाध जातीय बाहुल्य एकाइबाहेक एकै जातीय एकाइहरु हुनेछैनन् ।

"सङ्घीय नेपालमा नेपालीहरूको अधिकांश जनसङ्ख्या आफ्नो जातीय वा भाषिक समूहको बहुमत नभएका ठाउँमा बसोवास गर्नेछ र त्यहाँ कुनै पनि समूहको बहुमत हुनेछैन । त्यसैले नेपालीहरूको ठूलो बहुमतले आफू बस्ने ठाउँमा जातीय विविधतालाई अटाउने किसिमको सङ्घीय नेपालको ढाँचा निर्माण गर्नु आवश्यक देखिन्छ ।"

कसको बहुमत छ भन्ने सवाल अगाडि आए तापनि र नागरिकहरु जहाँसुकै बसेको भए पनि उनीहरूको भूमिअधिकार र भाषिकअधिकार कसरी संरक्षण गर्ने भन्ने पक्षहरूलाई ध्यान दिएपछि सङ्घीय सीमाहरु कोर्ने काम सीमाङ्कन गर्ने समय आउँदा सजिलो हुन्छ । त्यतिखेर जोखिम पनि न्यून हुन्छ ।

अब कतिओटा एकाइहरु बनाउने र तिनीहरूको सीमा, आकार केकस्तो हुने भन्ने प्रश्नहरु अगाडि आउँछन् । दसओटा एकाइहरु हुन सक्ने चर्चा अगाडि आएको छ । यस्तो सङ्ख्याले काम गर्न सक्ला, तर कसैले सम्पूर्ण तराई एउटा एकाइ हुनुपर्छ भन्ने वकालत पनि गरेको पाइन्छ । यसको अर्थ, देशको झन्डै आधा जनसङ्ख्या एउटा एकाइमा हुने भन्ने बुझ्नुपर्दछ र यसले सङ्घीय शासनलाई असन्तुलित र राम्रोसँग काम गर्न नसक्ने अवस्था सृजना गर्न सक्छ । अन्य महत्त्वपूर्ण यथार्थहरु पनि छन् । नेपालको राजस्व सङ्कलन एकदमै केन्द्रीकृत हुनेछ । त्यसैले केन्द्रीय सरकारले आर्थिक बलका आधारमा वा आफ्नो संवैधानिक अधिकार प्रयोग गरी धेरै सार्वजनिक नीतिहरु तय गर्न प्रमुख भूमिका खेल्न सक्छ ।

यी कारणहरूले गर्दा व्यवस्थापिका र न्यायपालिका अदालतहरु, निजामती सेवा र सेनाजस्ता केन्द्रीय संस्थाहरूमा विशेष ध्यान दिनु आवश्यक छ । धेरै सङ्घीय एकाइहरूमा केन्द्रीय संस्थाहरूमै उनीहरूको विविधता अटाउन विशेष प्रावधानहरु राखिएको हुन्छ । माथिल्लो सदनको प्रकृति र भूमिका यस अर्थमा महत्त्वपूर्ण देखिन्छ ।

तपाईँहरूको सङ्घीयताको बहसमा प्रारम्भिक चरणमा नै केही सवालमा समहति बनाउनु फलदायी हुनेछ । सङ्घीय एकाइको सीमाङ्कन नहुँदै विविधतालाई कसरी स्थान दिन सकिन्छ भन्ने विषयमाथि प्रारम्भिक चरणमै सम्बोधन गर्न सकिएमा कुनै समूहको सङ्घीय एकाइमा बहुमतमा नरहने अवस्थामा (जुन कुरा वास्तविक पनि होला) उक्त समूहका जनताले आफूहरूमाथि कस्तो व्यवहार होस् भन्ने चाहना राख्छन् भन्ने विषयमा छलफल गर्न सकिन्छ । यसले संरक्षणका आधारहरु र अधिकारहरूको परिभाषा गर्दै नेपालीहरु जुनसुकै सङ्घीय एकाइमा बसेका भए पनि केन्द्रीय सरकारले सबै नेपालीहरूलाई अटाउन सक्ने भूमिका खेल्न सक्नुपर्दछ ।

नेपालमा संविधान निर्माण

न्याय तथा सामाजिक रूपान्तरणका लागि जनताले उठाएको माग

REUTERS/GOPAL CHITRAKAR

संविधानसभाका सदस्यहरु राष्ट्रपतिको निर्वाचनमा मत खसाल्नुअघि मतदाता सूचीमा आफ्नो नाम खोज्दै । २०६५ श्रावण ६ गतेका दिन नेपालको संविधानसभाले तराई वा मधेस भनिने क्षेत्रमा बसोबास गर्ने मधेसी समुदायबाट नेपालको पहिलो राष्ट्रपतिको चयन गरेको थियो । नेपालको संविधानसभाका कुल ६०१ सदस्यमध्ये १९१ सदस्य महिला छन् ।

यश घइ र जिल कट्रेल

संविधान धेरै तरिकाले बनाउन सकिन्छ । नेपालमै पनि विगतमा विभिन्न तरिकाले संविधान बनाइएका छन् । सुरूमा राणा वा राजाले कृपा गरेर संविधान दिने गर्दथे । दरबारले आफैं संविधान नबनाए तापनि शाही घोषणामार्फत् ती संविधानलाई जारी गरिएको थियो । कहिलेकाहीँ विशेषज्ञ वा विशेषज्ञहरूका विशेष समितिले संविधान बनाउँथे । वि. सं. २०४७ को संविधानमा केही सीमित मात्रामा बाहेक संविधान बनाउने प्रक्रियामा जनतासँग कुनै प्रकारको राय लिने चलन थिएन, त्यसैले संविधानको सारमा जनताको रायको प्रभाव नगन्य रह्यो । वि. सं. २०४७ को संविधान राजनीतिक दल र दरबारसँग निकट सम्पर्कमा रहेर एउटा सानो समूहको विशेषज्ञ टोलीले बनाएको देखिन्छ । वि. सं. २०४६ को जनआन्दोलनको परिणामस्वरूप बनेको २०४७ को संविधानलाई विस्थापित गर्न आएको अन्तरिम संविधान पनि जनपरामर्शविना नै बनाइयो । यद्यपि यसले जनतालाई उनीहरूको स्थायी संविधान लेख्नका लागि सरकारलाई निर्देशन गरेको छ । नेपालमा संविधान लेखनको प्रक्रिया पहिलोपटक निर्वाचित संविधानसभाको काँधमा आएको छ ।

प्रत्येक संविधानले केही सीमित सामाजिक तथा राजनीतिक अग्रगमनलाई मात्र प्रतिनिधित्व गर्दा बहुसङ्ख्यक जनता राजनीतिक तथा आर्थिक पहुँचबाट जहिले पनि बाहिर पारिए । परिणामस्वरूप, विभिन्न राजनीतिक स्रोतबाट वञ्चित समूहहरूले आफ्ना असन्तुष्टिहरु पोखिरहँदा र न्यायको माग राख्दा विगतका प्रत्येक संविधानहरु चुनौतीको घेराभित्र रहे । संविधान लेखन जति बढी सहभागितामूलक बन्दै जान्छ संविधानले पनि त्यति नै बढी लोकतन्त्र र सामाजिक न्यायका सिद्धान्तलाई अङ्गीकार गर्न सक्छ । नेपालको संविधान लेखनको इतिहासमा पनि यी अन्तर्राष्ट्रिय प्रवृत्तिहरूको झल्को पाइन्छ । सहभागितामूलक संविधान निर्माणको प्रवृत्तिलाई हालसाल विकास हुँदै गएका अन्तर्राष्ट्रिय मान्यता, अन्य मुलुकको अनुभवका विषयमा सहजै प्राप्त हुन सक्ने सूचना, र कहिलेकाहीँ अन्तर्राष्ट्रिय संविधान निर्माण प्रक्रियामा अन्तर्राष्ट्रिय समुदायको भूमिकाले बल प्रदान गर्दै आएका छन् । राष्ट्रिय पृष्ठभूमिले पनि प्रक्रियालाई केही हदसम्म असर पार्ने भए तापनि र संविधान निर्माण प्रक्रियाको तुलनात्मक अनुभवका विषयमा नेपालीहरूमाझ राम्रो ज्ञान भए पनि नीति निर्माताहरु भने सहभागितामूलक संविधान निर्माणको मान्यताबाट धेरै प्रभावित भएको देखिँदैन । नेपालमा जारी प्रक्रियाको महत्त्वपूर्ण पक्ष भनेकै राजनीतिक दलका नेताहरूबीचको सहमति हो । तर, यस प्रक्रियाबाट सबै सन्तुष्ट भने छैनन् । संविधानसभाका एकजना सदस्यले संविधानको खाका तयार पार्ने क्रममा नेताहरूको एउटा सानो समूहको वर्चस्व रहने खतरा आउन नदिन र संविधान निर्माण प्रक्रियालाई सन्तुलनमा राख्न जनसाधारणलाई बढीभन्दा बढी प्रतिक्रिया र सुझाउ दिन आव्हान गरेका थिए ।

द्वन्द्वपछिका मुद्दाको निरूपण

द्वन्द्व उप्रान्तको अवस्थामा रहेका मुलुकहरूमा संविधान बनाउने कार्यअन्तर्गत युद्धविराम र राज्यको प्रशासनका लागि अन्तरिम व्यवस्थाहरूमा सहमति गर्ने, विद्रोहीहरु र छुट्टिएर गएका ससाना समूहहरूलाई राज्य प्रक्रियाको मूलधारमा ल्याउने, नयाँ संवैधानिक प्रावधानहरूका सम्बन्धमा निर्णय लिन संवैधानिक सिद्धान्त र खाकालाई बहसमा ल्याउने र नयाँ वैधानिक सरकारका लागि निर्वाचन गर्नेलगायतका चरणगत प्रक्रियाहरु पर्दछन् । नेपालले यस क्रमलाई नजिकबाट पहिल्याएको छ र शान्ति निर्माणमा भएको प्रगतिले संवैधानिक परिवर्तनको गतिलाई निर्धारण गरेको छ ।

यश घइ र जिल कट्रेल संवैधानिक कानुनका विज्ञ हुनुहुन्छ ।

नेपालमा संविधान निर्माण कार्य अन्य धेरै द्वन्द्वपश्चात्का अवस्थामा रहेका मुलुकहरूमा भन्दा सजिलो र कठिन दुवै छ । सजिलो यस अर्थमा कि नेपालको विद्रोह विभाजन वा घृणा जन्माउने जातीय द्वन्द्वमा आधारित नभएर राजनीतिक विचारधारामा केन्द्रित रह्यो र द्वन्द्वको नेतृत्व गर्ने मानिसहरु पनि लगभग समान वर्गको पृष्ठभूमिबाट आएका थिए ।

बढी जटिल यस अर्थमा कि सो द्वन्द्वलाई व्यवस्थित गर्न वि. सं. २०६३ को दोस्रो जनआन्दोलनपछि द्वन्द्व निरूपणको त्यही प्रक्रियाले नयाँ मागहरु उब्जायो । विद्रोह र माओवादीले सीमान्तकृत समुदायसँग गरेको अपिलले वर्ग सङ्घर्षको तर्कभन्दा धेरै शक्तिशाली दमनका विरूद्ध जागरण सुरूआत् गऱ्यो अथवा प्रस्फुटन गऱ्यो र विशेष गरी एउटै समूहको वर्चस्व रहेको पुरानो सत्तामाथि प्रश्न उठाउँदै पहिचानको राजनीतिलाई प्रोत्साहन गऱ्यो । यस सुरूआत्ले राज्यको प्रकृति र यसको सांस्कृतिक तथा राष्ट्रिय आधारहरूका बारेमा आधारभूत जिज्ञासाहरु उत्पन्न गरायो । सामाजिक वञ्चना, विभेद र धेरैजसो समुदायमा विद्यमान गरिबीसँग जोडिएको पहिचानको राजनीतिले त्यहीँबाट मलजल पायो । यसले सामाजिक न्यायलाई पनि प्रधान मुद्दा बनाएको छ । यदि वि. सं. २०४७ को संविधानको आधार वि.सं. २०४६ को जनआन्दोलनलाई राजनीतिक शक्ति र राज्यको संरचनासँग जोडेर हेरिन्थ्यो भने वर्तमान आन्दोलनलाई विशेषतः सामाजिक न्याय र समाजको रूपान्तरणसँग जोडेर हेर्न गरिएको छ ।

रूपान्तरणको व्यवस्थापन

यस आन्दोलनसँगै सम्बोधन गरिनुपर्ने अन्य अन्तर्सम्बन्धित “क्रान्ति” वा रूपान्तरणहरु पनि छन् : प्रस्ट रूपमा राजतन्त्रबाट गणतन्त्र, हिन्दू तथा नेपाली भाषामा आधारित शासनबाट समावेशीकरण, सामन्तवाद तथा अधिनायकवादबाट लोकतन्त्र, जातीय र सामाजिक स्तरीकरणबाट लैङ्गिक तथा जातीय समानता र अझ पनि समाधान भइनसकेको सामन्ती-पुँजीवादबाट समाजवाद वा साम्यवाद ।

EYE UBIQUITOUS/REX FEATURES

ठूलो परालको भारी टाउकामा बोकेर हिँड्दै एक महिला । नेपालको कुल जनसङ्ख्याको पचासी प्रतिशत ग्रामीण क्षेत्रमा बसोबास गर्छन् जहाँ विद्युत, पिउने पानी, अस्पताल र स्कुलहरूको अभाव छ ।

यी चुनौती र प्रश्नहरु असाध्यै जटिल छन् । सङ्क्रमणकाल र यसका प्रभावलाई विश्लेषण गर्दा प्रत्येक सन्दर्भमा परिवर्तनका यस्ता जटिलताहरु देख्न सकिन्छ । उदाहरणका लागि गणतन्त्रसम्मको सङ्क्रमणकाल स्वरूप मात्रको थिएन किनकि उदाहरणका लागि कुनै स्क्यान्डिनेभियन देशको राजतन्त्रलाई समाप्त पारेको भए बरू त्यसो हुन सक्दथ्यो । विगतमा राजा हिन्दू धर्मको प्रमुख तथा इतिहासको गौरव अझ विशेषगरी राज्य र राष्ट्रको प्रतीकका रूपमा रहेका थिए । कसैले राजालाई मुलुकको एकताको प्रतीकका रूपमा लिन्थे भने अन्यले राजतन्त्रलाई परम्परागत वंशवाद, मर्यादाक्रमको स्रोत तथा उत्प्रेरक, सामाजिक वञ्चना र अधिनायकवादको स्रोत भनेर नेपालकै सबैभन्दा निकृष्ट संस्थाका रूपमा हेर्दथे । नेपालीहरु अहिले राजा हटेपछिको युगमा नयाँ प्रतीकहरूको खोजीमा छन् । यो कस्तो प्रकारको राष्ट्रपतीय प्रणालीले राजतन्त्रलाई विस्थापन गर्ने सवाल मात्र होइन यस परिवर्तन वा सङ्क्रमणसँग गाँसिएका अन्य धेरै गहन मुद्दाहरु छन् ।

सामन्तवाद तथा अधिनायकवादबाट लोकतन्त्रसम्मको सङ्क्रमणकाल एउटै मात्र मुख्य तथा संस्थागत मुद्दा होइन । आधारभूत रूपमा यो एउटा मूल्य मान्यताको विषयवस्तु र लोकतन्त्रको संस्कार, जनताको सशक्तीकरण, मानवअधिकारप्रति जागरण वा सम्मान तथा राजनीतिक दलहरूको केन्द्रीयताको सवाल हो । समावेशीकरण सम्भवतः सबैभन्दा कठिन विषय हो किनकि यसअन्तर्गत पहिचान र राष्ट्रियता, निर्वाचन प्रणाली, शासन प्रणालीको प्रकृति र यसका सञ्चालकको चयनका अभ्यास, समुदायको अधिकारको पहिचान र भाषा, धर्म तथा परम्पराका बारेमा नयाँ सोच जस्ता महत्त्वपूर्ण सबालहरु पर्छन् । नेपालका सन्दर्भमा आफ्नै अनुभव नभएकाले हालको अवस्थामा महत्त्वपूर्ण एजेन्डा बनेको सङ्घीयता उत्तिकै विवादास्पद छ र यसलाई समझदारीमा उतार्न उत्तिकै कठिन हुने देखिन्छ । सामन्तवादबाट बजारमुखी व्यवस्था हुँदै समाजवादी अर्थतन्त्रमा जाने मार्क्सवादी दृष्टिकोण, जसलाई माओवादी नेताहरूले बेलाबखत दोहोऱ्याउँदै आएका छन्, ले पनि नेपालका यी जटिलताहरूलाई थप जटिल बनाउनेछ ।

राष्ट्र निर्माणमा महत्त्वपूर्ण कदमहरू

आजको यक्ष प्रश्न भनेको संविधान बनाउने कस्तो प्रक्रियाले यी सङ्क्रमणकालीन कठिनाइहरूलाई सहज बनाउन सक्छ भन्ने हो । यस चुनौतीअन्तर्गत राज्य निर्माण वा पुनर्संरचना र राष्ट्र निर्माण दुवै पर्छन् । राष्ट्र निर्माणको सवाल महत्त्वपूर्ण छ किनकि राज्यको स्वरूप त्यस्तो प्रकारको बनाइनुपर्छ जसले जनताको चाहनालाई प्रतिबिम्बित गरोस् । एउटा तहमा नयाँ नेपालको सिद्धान्त र मूल्यमा आमसहमति बनेको देखिन्छ । नियालेर हेर्ने हो भने नयाँ नेपालको अवधारणासँग गाँसिएका यस्ता सिद्धान्तले जनहितसँग सम्बन्धित मूलभूत द्वन्द्वहरु, अवधारणाहरु र प्राथमिकताहरु छायाँमा पारेका देखिन्छन् । आपसी सहमतिद्वारा संविधान बनाउने प्रक्रिया मतभिन्नताहरु समाधान गर्ने, मूल्य मान्यता, संस्थाहरु र प्रक्रियाहरूमा सहमत हुने र पुराना मतभिन्नता र द्वन्द्वका कारकतत्त्वहरु समाधान गर्ने एउटा उत्तम अवसर हो । बौद्धिक नेतृत्व र कुशल व्यवस्थापन दर्शाउन सकेमा संविधान निर्माण प्रक्रियाले मेलमिलाप बढाउन र पुराना तिक्तता मेटाउन सघाउ पुऱ्याउँछ । तर अर्कातिर, सदिच्छा र सुझबुझपूर्ण नेतृत्वका अभावमा यो प्रक्रिया विखण्डनकारी पनि हुन सक्दछ । यस प्रक्रियामा असन्तुष्टिहरु अभिव्यक्त गर्न दिइनुपर्दछ तर यी असन्तुष्टिहरूले प्रक्रियालाई नै अवरूद्ध पार्ने अवस्था आउनुहुँदैन । विगतलाई आत्मसात् गरी निरन्तर अगाडि बढ्ने खालको प्रक्रिया नै बढी प्रभावकारी हुन्छ ।

जनतालाई जनशक्ति, संस्था र तिनका उद्देश्यका सम्बन्धमा बहसमा उतार्न संविधान निर्माणको समयभन्दा अर्को उपयुक्त समय हुनै सक्दैन । राज्यसंयन्त्रहरुको उपादेयता र लोकतन्त्रका बारेमा जनताले प्रस्ट नबुझेसम्म जतिसुकै राम्रोसँग बनाइएको नयाँ संविधानले जरा गाड्न सक्ने सम्भावना कम रहन्छ । लोकतन्त्र कानुनी दस्तावेज वा घोषणापत्रको परिणाम मात्र होइन । जनताको प्रतिबद्धता नभएसम्म र जनसरोकारका विषयहरूमा सहभागी हुने, आफ्ना चाहनाहरूलाई अभिव्यक्त गर्ने र आफ्ना लागि समर्थन जुटाउने, आफ्ना अधिकारको उपभोग र संरक्षण गर्ने र नागरिकका हैसियतले आफ्ना जिम्मेबारीलाई गम्भीरतापूर्वक लिने इच्छा र क्षमता नभएसम्म त्यहाँ कुनै लोकतन्त्र हुँदैन । अन्य धेरै देशहरूमा झैं नेपालीहरूमा, विशेषगरी ग्रामीण समुदायका जनताहरूबीच राज्य सञ्चालनका प्रक्रिया र राज्यका अङ्गहरूबारे पर्याप्त बुझाइ छैन । नेपालीहरु लामो समयसम्म सामन्ती र अधिनायकवादी सरकारको अधीनमा रहे । अब उनीहरूले कसरी आफ्ना हक अधिकारहरु स्वतन्त्रपूर्वक उपभोग गर्न सक्छन् भनी बुझाउनु जरुरी देखिन्छ ।

संविधान निर्माण प्रक्रियामा जनसहभागिताका तीन निश्चित औचित्यहरु छन् । यिनै तीन औचित्यहरूले नै जनआन्दोलन दोस्रोको अन्तर्वस्तु बोकेका थिए । यी औचित्यहरु हुन्ः नेपालीका रूपमा नयाँ पहिचान, समावेशी लोकतन्त्र र सामाजिक न्याय । नेपालको विविध समाजिक र जातीय समुदायहरूको उल्लेख्य सक्रिय सहभागिता नभईकन यीमध्ये कुनै पनि कुरा हासिल गर्न सकिँदैन । सहभागिता भन्नाले संविधानसभाका सदस्यहरूलाई मतदान गर्नुमात्र होइन । सामाजिक, आर्थिक र अन्य सुधारका मुद्दाहरूलाई काठमाडौँमा मात्र होइन मुलुकभरि व्यापक बहस, विवाद र परामर्शका माध्यमद्वारा जनताको प्रतिबद्वतालाई दरिलोसँग समेट्नुपर्छ । जनताको सहभागिताले पीरमर्का, दमन, अन्याय र अत्याचार किन भएको रहेछ भन्ने कुरा बुझ्न सघाउँछ । यसले जनतालाई नेपालको संवैधानिक इतिहास, र उस्तै समस्या भोगेका अन्य देशका अनुभवहरूबाट सिक्ने अवसर दिनुका साथै लोकतन्त्रको विकासका लागि जनताको दक्षता अभिवृद्धि गर्दछ ।

पूर्ण संयन्त्रको खोजी

सतही रूपमा हेर्दा नेपालले सहभागिताका लागि एउटा दरिलो संयन्त्र फेला पारेको देखिन्छ । सीमान्तकृत समुदायको पूर्ण समानुपातिक प्रतिनिधित्व सुनिश्चित नगरिएको भए पनि अहिलेसम्मकै उत्कृष्ट जननिर्वाचित संविधानसभा छ । नेपाली जनतालाई संविधानसभाले अहिलेसम्म अन्यौलमा पारेको भए पनि यसबाट धेरै आशा गरिएको छ । तर जनताका चाहनाहरु भने नेतृत्वको चाहनामा प्रतिबिम्बित हुन सकिरहेको अवस्था छैन । धेरै महिनाको बहसपछि पनि संविधान लेखन प्रक्रिया सुरु नभएकाले संविधानसभाप्रति जनताको अधैर्यता बढ्दो छ । संविधानसभाको चुनाव पनि दुईपटक स्थगित भएको थियो तर अन्त्यमा त्यसलाई कुनै पनि बहानामा रोक्न सकिएन । जनताको दबाबलाई लामो समयसम्म थेग्न सकिने भएको भए संविधानसभा बनेपछि सायद यस प्रक्रियालाई पनि अवरूद्ध पारिन्थ्यो होला । संविधानसभालाई राजनीतिक पार्टीहरूका प्रमुख वा सचेतकहरूले प्रभावमा पारेको र सीमान्तकृत समुदायका सदस्यहरूलाई केवल आमन्त्रण मात्रै गर्ने अवस्था रहने हो भने अथवा संविधानसभाका सदस्यहरु आफैँ जागरूक नहुने र नागरिक समाजले पनि उनीहरूलाई आवश्यक सहयोग नपुऱ्याउने हो भने राजनीतिक दलहरूलाई सम्झौता गर्न र जवाफदेही बनाउन नसकिने अवस्थामा फेरि पनि जनताको सहभागिताको अवमूल्यन हुन सक्दछ ।

एउटा राष्ट्रिय सहभागितामूलक प्रक्रियाको सम्भावना बोकेर संविधानसभा गठन भएको भए पनि एउटा सानो समूहले प्रभावकारी ढङ्गले संविधान बनाउने सम्भावना रहेको छ र ६०१ सभासद्हरु केवल रबर छापमात्र हुने त होइनन् भन्ने आशङ्का छ । सहभागितामूलक प्रक्रियालाई पनि राजनीतिक दलको अन्तर्दलीय गठबन्धन वा एउटा प्रभावकारी दलको सहयोग र समर्थनको आवश्यकता रहन्छ । नेपाल कुन बाटोमा अघि बढ्ने हो ?

संविधान निर्माणका चरणहरू

वि. सं. २०६२ चैतदेखि नेपालको संविधान निर्माण प्रक्रिया तीन चरण भएर गुज्रँदो छ । पहिलो चरणमा केही लोकतान्त्रिक जिम्मेबारी जस्तै, प्रतिनिधिसभा (राजाद्वारा विघटित र समयावधि सकिएको) लाई ब्यूँताएर २०४७ को संविधानबाट राजतन्त्रसँग सम्बन्धित व्यवस्थाहरु हटाएर संविधान संशोधन गरिएको थियो । राजनीतिक दलका शीर्षस्थ तहको निर्णय लिएर दलहरूले अन्तरिम संविधानको दोस्रो मस्यौदा तयार पारे । आठ दलको नियन्त्रण र ती दलबीचको सहमतिका आधारमा सञ्चालित प्रतिनिधिसभाका विशेष सिद्धान्तहरु हाल आएर संविधानसभाको मातहतमा पुगेको छ । यसका दुई पक्षहरु छन्ः आठ दलको नियन्त्रण, र उनीहरूबीचको सहमति । अहिले दोस्रो पक्ष दबाबमा छ र त्यसले पहिलो पक्षलाई जोखिममा पारेको छ । यी सैद्धान्तिक मान्यताहरु भत्किए भने स्वभावतः त्यसले एउटा गुणात्मक बहुमतीय निर्वाचनको अवस्था दोहोऱ्याउने छ र सहभागितामूलक प्रक्रियाको सम्भावनालाई बढाउनेछ । तर यसले स्वयम् प्रक्रियालाई जोखिममा पार्न पनि सक्दछ ।

सङ्घीय नेपालमा अधिकारहरूको वितरण

केही अधिकार केन्द्रीय सरकार र अरू अधिकार एकाइको तहमा जानेछ

केटी ले रोय

नेपालले सङ्घीय प्रणाली रोजेको छ किनकि स्वशासन र सत्ता साझेदारीको संवैधानिक सुनिश्चितताले गरिबी घटाउन र विकास अभिवृद्धि गर्न मद्दत गर्ने कुरामा आम विश्वास रहेको छ ।

यो पनि विश्वास गरिन्छ कि सङ्घीयताले दबिएका अल्पसङ्ख्यकहरूका विरूद्ध भेदभावको अन्त्य गर्नका लागि मद्दत गर्नेछ । यदि सङ्घीयतालाई आमनागरिकसँगको प्रतिज्ञा पूरा गर्न सक्षम बनाउने हो भने संविधानसभा सदस्यहरूले सङ्घीय संरचनाको निर्माण, केन्द्र र सङ्घीय एकाइबीचको अधिकार बाँडफाँड तथा सङ्घीयताको वित्तीय पक्षको निर्धारण गर्ने क्रममा माथिका उद्देश्यहरूमा ध्यान दिनुपर्नेछ । यी विभिन्न प्रश्नहरूमध्ये सङ्घीय एकाइको अधिकार र कर उठाउने अधिकार तथा खर्च गर्ने जिम्मेबारीका विषयमा केन्द्र र एकाइबीचको सम्बन्धका बारेमा सम्बोधन हुनुपर्दछ । यी विषयहरूमा निर्णय गर्नका लागि २५ पार्टीका ६०१ जना संविधानसभा सदस्यहरूले गहन संवाद र वार्ताको सहायता लिनुपर्नेछ ।

विकेन्द्रीकरणलाई अपनाउँदै

नेपालले विकेन्द्रीकरणका लागि विभिन्न प्रयासहरु गर्दै आएको हो । तर, प्रगति धेरै सुस्त र विषम रह्यो । जिल्ला र स्थानीय निकायहरूमा केही विकेन्द्रीकरण गरिए पनि केन्द्रीय नियन्त्रण र सुपरिवेक्षण धेरै नै कडा भयो । विकेन्द्रीकरणका धेरै प्रयासहरूले वास्तविक स्वायत्तता वा शक्तिको निक्षेपण गर्नुभन्दा प्रशासनिक उपस्थिति मात्र दिने काम भयो ।

AP PHOTO/BINOD JOSHI

मधेसी मुक्ति मोर्चा पार्टीका कार्यकर्ता निर्वाचन आयोगअगाडि प्रदर्शन गर्दै । नेपालका प्रायः सबै अल्पसङ्ख्यक समुदायले संविधानसभाको निर्वाचनका लागि समानुपातिक प्रणालीको माग गरेका थिए । नेपालले संविधानसभाको निर्वाचनका लागि मिश्रित प्रणाली अपनाएको थियो जसमा आधा प्रतिनिधिहरू समानुपातिक प्रणालीबाट निर्वाचित भएका छन् ।

जब सन् १९९९मा स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन लागु भयो त्यसबेला सहभागितामूलक विकास र विकेन्द्रीकरणका लागि धेरै ठूलो काम भनी स्वागत गरिएको थियो । यस ऐनअन्तर्गत २५,००० प्राथमिक स्कुलहरु, सबै उपस्वास्थ चौकीहरु, कृषि विस्तार सेवाहरु क्रमिक रूपमा स्थानीय निकायलाई जिम्मेबारी दिने घाषणा गरिएको थियो । तर यो कानुन कहिल्यै पनि लागु गरिएन । सन् २००७ मा प्राथमिक स्वास्थ्य, प्राथमिक शिक्षा, कृषि सेवा विस्तार, ग्रामीण पूर्वाधारहरु विकेन्द्रीकरणअन्तर्गत १४ जिल्लामा लागु गरिएको थियो । जुन एक अञ्चलमा एक जिल्लाका रूपमा लागु भएको थियो तर देशका धेरै ठाउँमा यस्तो विकेन्द्रीकरण लागु नै भएन ।

विकेन्द्रीकरणको कार्यान्वयन गर्दाको असफलताको पाठले संविधानसभा सदस्यहरूलाई मद्दत गर्नेछ । व्यवस्थापकीय र कार्यकारिणी अधिकारहरु प्रभावकारी रूपमा कसरी विभाजन गर्न सकिन्छ र सङ्घीय एकाइले आफ्नो भूमिका निर्वाह गर्नका लागि केकस्तो किसिमको सहयोग आवश्यक पर्दछ भन्ने विषयमा विगतको विकेन्द्रीकरण कार्यक्रमको असफलताले सघाउन सक्छ । साथै अधिकार विभाजनको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्न कस्ताकस्ता संयन्त्रहरु आवश्यक पर्दछन् भन्ने विषयमा पनि विगतको पाठ काम लाग्न सक्छ ।

सङ्घीय परिकल्पनाको प्रस्ताव

नेपालको जनसङ्ख्या करिब २ करोड ५० लाख रहेको छ जसमा ठूलो भाषिक र सांस्कृतिक विविधता र धेरै कमजोर साक्षरता प्रतिशत रहेको छ भने ८० प्रतिशतभन्दा बढी जनता

केटी ले रोय मेलबर्न ल स्कुलको सेन्टर फर कम्परेटिभ कन्स्टिच्युशनल स्टडिजसँग लामो समयदेखि आवद्ध हुनुहुन्छ । उहाँ संविधान निर्माणका विषयमा विद्यावारिधीको सोधपत्र लेख्दै हुनुहुन्छ । यसैगरी रोय नाउरूको संसदको परामर्शदाता पनि हुनुहुन्छ ।

ग्रामीण इलाकामा बस्छन् । ३० प्रतिशत जनता गरिबीको रेखामुनि छन् भने ५ वर्षमुनिका ४५ प्रतिशत बालबालिका कुपोषणबाट पीडित छन् । राज्यसँग सीमित स्रोतहरु रहेका छन् भने विदेशी सहयोगमाथिको निर्भरता पनि ठूलो छ ।

यस्तो स्थितिलाई सुधार गर्न समान स्रोतको वितरण र अझ बढी आर्थिक विकासका साथै आवश्यक सेवाहरूको पहुँच र सेवा प्रवाह गर्ने प्रतिबद्धता आवश्यक हुन्छ । विकास र सेवाप्रवाह, अधिकार र स्रोतमा हिस्सालाई सचेत किसिमले योजनाबद्ध तरिकाबाट सुधार्न सकिन्छ । नेपालको जनसङ्ख्या तथ्याङ्क र कमजोर साक्षरता प्रतिशतका कारण सङ्घीय एकाइहरूले नीतिनिर्माण र सेवा प्रवाहमा आफ्नो बृहत् जिम्मेबारी पूरा गर्ने र क्षमता धेरै सीमित हुने देखिन्छ ।

संविधानसभा सदस्यहरु र अरु प्रमुख पक्षहरु यी चुनौतीहरु पूरा गर्नुपर्ने आवश्यकतामा सचेत भएमा बृहत् क्षेत्रीय स्वायत्तताबाट अपेक्षा गरिएका लाभहरु देश र समाजका सबै क्षेत्रहरूको ठोस प्रगतिमा रूपान्तरित हुनेछन् ।

संविधानसभा सदस्यहरूले यस कुरामा सचेत हुनु आवश्यक छ कि यदि सङ्घीय एकाइका अधिकारहरु उनीहरूका क्षमताभन्दा माथि हुन गएमा गरिबी र स्रोतको असमान वितरणको अवस्था अझ बिग्रेर जानेछ ।

अधिकारहरूको बाँडफाँड

नेपालमा सङ्घीय प्रणाली स्थापनाको उद्देश्यलाई ध्यान दिंदा सरकारको क्रियाकलापका केही प्रमुख क्षेत्रहरूलाई स्रोत र क्षमतामा केही कठिनाइ भए तापनि सङ्घीय एकाइको जिम्मामा दिइनुपर्ने देखिन्छ । हाल नेपालमा शिक्षा, स्वास्थ्य र कृषि सुधारजस्ता विषयमा सङ्घीय एकाइलाई अधिकारसम्पन्न बनाइनुपर्छ भन्ने बलियो माग छ । यस्तो अधिकार सङ्घीय एकाइलाई दिइयो भने सरकार र सेवा सुविधाहरु जनताको नजिक पुग्छन् भने निर्णय प्रक्रियामा पनि जनताको सहभागिता सुनिश्चित गर्न सकिन्छ ।

सङ्घीय एकाइको सङ्ख्या, आकार तथा भौगोलिक वा जातीय आधार अझै स्पष्ट छैनन् । यी सबै एकाइलाई दिइने अधिकारको क्षेत्र र प्रकृतिसँग अन्तर्सम्बन्धित छन् । अधिकारको बाँडफाँडको विषयसँग सङ्घीय एकाइको केन्द्रमा हुने प्रतिनिधित्व पनि अन्तर्सम्बन्धित छ, जुन कुरा हालसम्म स्पष्ट भइसकेको छैन ।

यसका लागि एउटा उपाय हुन सक्छ सर्वप्रथम सङ्घीय एकाइहरूको सीमा निर्धारण र केन्द्रीय सरकारमा एकाइहरूले गर्ने प्रतिनिधित्वका विषयमा निर्णय पहिले गर्ने । यसो गरिएमा बढी संवेदनशील र सम्भाव्य अधिकारको विभाजन सङ्घीय एकाइको आकार, क्षमता र जनसङ्ख्याको बनोटका आधारमा निर्धारण गर्न सकिन्छ ।

सङ्घीय एकाइको सीमा कोर्न ग्राह्य हुने भएकाले पहिला अधिकार बाँडफाँडको सिद्धान्त पत्ता लगाउने अनि मात्र भौगोलिक सीमाहरु निश्चित गर्ने अर्को वैकल्पिक उपाय पनि अपनाउन सकिन्छ । अधिकार बाँडफाँडका यी सिद्धान्तलाई सङ्घीय एकाइ निर्माणको आधार बनाउन सकिन्छ ।

शक्ति बाँडफाँडको सिद्धान्तलाई केही प्रमुख प्रश्नहरूका आधारमा चर्चा गर्न सकिन्छ । ती हुन्:

(क) कुनकुन क्षेत्रहरूमा क्षेत्रीय र स्थानीय विविधता छ ? त्यसमा स्वायत्तताको सान्दर्भिकता हुन्छ ? उदाहरणका लागि भाषा, संस्कृति र शिक्षालाई समावेश गर्न सकिन्छ ।

(ख) उच्चतम सेवा प्रवाह गर्नका लागि कुन क्षेत्रहरूमा निर्णय प्रक्रियामा एकाइको स्वायत्तता र स्थानीय तहमा जनतासँग परामर्शको आवश्यकता छ ? प्राथमिक स्वास्थ्य एक उदाहरण हुन सक्छ ।

(ग) कुन क्षेत्रमा राष्ट्रिय एकरूपता र केन्द्रको (अथवा समवर्ती) अधिकार हुनुपर्छ ?

(घ) कस्ता अधिकारहरु पूर्ण रूपमा सङ्घीय प्रणालीमा केन्द्रीय सरकारको क्षेत्राधिकारअन्तर्गत रहन्छन् ? जस्तै वैदेशिक, रक्षा र मुद्रा स्पष्ट उदाहरण हुन् ।

(ङ) के कुनै क्षेत्रहरु सङ्घीय एकाइ (जुनसुकै आधारमा निर्माण भएका भए पनि) को क्षमताभन्दा बाहिर छन् ?

(च) कस्ता क्षेत्रहरूमा केन्द्रको सुपरिवेक्षण र सहकार्यसहितको एकाइको व्यवस्थापनबाट फाइदा हुन सक्छ ? कस्ता क्षेत्रहरूमा एकाइ र केन्द्रले संयुक्त रूपमा कार्य गर्न सक्छन् ? पानी, यातायात र कृषिलाई यसको उदाहरणमा लिन सकिन्छ ।

(छ) कुन क्षेत्रहरूमा नयाँ निर्माण भएका सङ्घीय एकाइ र केन्द्रीय सरकारबीच अधिकार विभाजन गर्न सजिलो सक्छ ? जस्तै प्राथमिक र मध्यामिक शिक्षा सङ्घीय एकाइको र उच्च शिक्षा केन्दको जिम्मेवारीअन्तर्गत राख्न सकिएला ?

(ज) खर्च गर्ने जिम्मेबारीहरूमा प्रस्तावित अधिकारको वितरणले के असर गर्न सक्छ ? सरकारी आदेशमा वित्तीय अधिकारहरु र खर्च गर्ने जिम्मेबारी सन्तुलित हुनु आवश्यक छ ।

नयाँ संविधान मस्यौदाका क्रममा संविधानसभाले कर सङ्कलन र खर्च गर्ने प्रक्रिया सन्तुलित बनाउने कुरामा विशेष ध्यान दिनुपर्छ । यसका अतिरिक्त सङ्घीय एकाइलाई केन्द्रले रकम हस्तान्तरण गर्न र वित्तीय समानता कायम गर्नका लागि ठोस प्रबन्धको निर्माण गरिनु आवश्यक छ । स्रोतको बाँडफाँड नै सङ्घीय देशहरूमा झगडाको प्रमुख कारण रहेको देखिन्छ । स्रोतको समान वितरण पनि सङ्घीयतालाई प्रभावकारी बनाउने महत्त्वपूर्ण तत्त्व हो ।

अधिकार वितरण अन्तमा जेजस्तो भए तापनि नयाँ संविधानले सङ्घीय स्वरूपका माध्यमद्वारा विगतमा पिछडिएका र अवसर र अधिकारबाट वञ्चित गरिएका समूहहरुलगायतलाई राजनीतिक सहभागिताको सुनौलो मौका प्रदान गर्नेछ । यसलाई सुनिश्चित गर्ने एउटा तरिका हो सङ्घीय मान्यतालाई ध्यान दिँदै अकेन्द्रित संविधानको निर्माण गर्ने । संविधान निर्माण प्रक्रियाका धेरै पक्षहरूले मन पराएको अर्को विकल्प हो सत्ता साझेदारीको पक्षमा बढी ध्यान दिँदै दह्रो केन्द्रीय सरकार र एकाइको प्रतिनिधित्वका लागि समावेशी प्रकृतिका केन्द्रीय संस्थाहरु निर्माण गर्ने । पछिल्लो उपायले सङ्घीय एकाइहरूका स्रोत र क्षमताका कठिनाइहरूका साथै विभिन्न समूहहरु छरिएर रहेको परिस्थितिलाई ध्यानमा राख्ने प्रयास गरेको हुन्छ ।

अधिकार वितरणको निर्धारण

अधिकारको वितरणको प्राविधिक पक्षअन्तर्गत संविधानले एक, दुई वा तीन कतिओटा सूची बनाउँछ र ती सूचीमा उल्लिखित अधिकार कोसँग रहन्छन् भन्ने कुराको निर्धारण गर्ने

अगस्त १८, २००८ मा पुष्पकमल दाहाल 'प्रचण्ड'ले प्रधानमन्त्री पदको सपथ खानुभएको थियो । सपथ खानुअघि आ-आफ्ना कागज पढीरहेका अर्थमन्त्री बाबुराम भट्टराई, विदेशमन्त्री उपेन्द्र यादव र रक्षामन्त्री रामबहादुर थापालाई हेर्दै भूतपूर्व प्रधानमन्त्री पुष्पकमल दाहाल ।

कार्य पर्छ । केही सङ्घीय संविधानहरूमा केन्द्र तहलाई तोकिएका अधिकारहरु (एकल अख्तियार र समवर्ती अधिकारहरु) मात्र सूचीमा राखिएको छ भने सूचीमा उल्लेख नभएका सबै अधिकारहरु एकाइमा रहने व्यवस्था अपनाइएको छ । अन्य सङ्घहरूमा सङ्घ र एकाइका अधिकारहरूका लागि अलगअलग र समवर्ती अधिकारहरूका लागि अर्को अलग्गै सूची बनाइएको पाइन्छ ।

अधिकारको सम्पूर्ण विवरण संविधानको मूल भागमै राख्न सकिन्छ वा अनुच्छेदमा पनि राख्न सकिन्छ । संविधानमा स्पष्ट उल्लेख नगरिएका अवशिष्ट अधिकारहरु भारतमा जस्तो केन्द्रको वा अस्ट्रेलियामा जस्तो प्रादेशिक एकाइको मातहतमा राख्न सकिन्छ । केही सङ्घीय संविधानहरूले अधिकारको वितरणमा लचिलो व्यवस्था गरेका छन् । जस्तै, केन्द्र र एकाइले एकअर्काका बीचमा अधिकार निरूपण वा हस्तान्तरण गर्न पाउने प्रबन्ध छ । विवादका अवस्थामा केन्द्र वा एकाइको सरकारमध्ये कसले अधिकारको प्रयोग गर्न पाउने भन्ने कुरा संविधानसभाले निर्णय गर्नुपर्दछ । यस्ता निर्णयहरु गर्दा केन्दीकृत अथवा एकाइको स्वायत्तता र सहयोगात्मक सङ्घीयताजस्ता अवधारणाहरूले ठूलो भूमिका खेल्छन् ।

विभिन्न सङ्घीय एकाइहरूलाई भिन्नभिन्न अधिकारहरु प्रदान गरिने असमान अधिकार वितरणको प्रबन्ध सङ्घीय एकाइहरूको सीमा निर्धारणको आधार तथा एकाइ विशेषको विशेष आवश्यकता र मागमा भर पर्छ ।

सहमतितर्फ जाने

इ. सं. २०१० सम्ममा संविधानसभाले नेपालका लागि नयाँ संविधान निर्माण गर्नुपर्नेछ । सङ्घीयता नै नेपालका लागि अघि बढ्ने बाटो हो भन्ने कुरामा राजनीतिक दलहरूबीच आमसहमति हुनुका साथै नेपाल सङ्घीय हुने कुरा अन्तरिम संविधानमासमेत उल्लेख भइसकेको छ । तर, संविधान निर्माणका क्रममा सङ्घीयताको अर्थ खोज्ने र यसका विभिन्न पक्षहरूमा ठोस प्रबन्धहरु निर्माण गर्ने क्रममा यस्तो सहमति सङ्कटमा पनि पर्न सक्छ ।

सङ्घीयताका बारेमा सबै राजनीतिक दलहरूबीच सहमति देखिन्छ । तर यसका बारेमा विस्तृत गृहकार्य नहुँदा भने सहमतिमा अवरोध आउन सक्छ । वर्तमानको प्रारम्भिक अवस्थामा सङ्घीय एकाइको सीमाको निर्धारण, स्रोत तथा क्षमताको मुद्दा र अधिकारको वितरणजस्ता आधारभूत विषयहरूका बारेमा निर्णय गर्न बाँकी नै छ । यस्ता चुनौतीहरूलाई पन्छाउनका लागि संविधानसभाले सङ्घीय प्रणाली स्थापनाको उद्देश्यलाई विशेष ध्यान दिँदै सृजनात्मक रूपमा सङ्घीयताका विस्तृत विषयहरूमा वार्ताका माध्यमले सहमति निर्माण गर्नु आवश्यक छ ।

माघी पर्वका अवसरमा काठमाडौँमा नाचगान गर्दै मगर युवा । मगर समुदाय नेपालको कुल जनसङ्ख्याको सात प्रतिशत जनसङ्ख्या भएको एक ठूलो आदिवासी/जनजाति समूह हो ।

नेपालको सङ्घीय नक्सा कोर्दा

समावेशी लोकतन्त्र र एकाइहरूको अधिकारमा सहमति आवश्यक छ ।

निकोल तपरविन

नेपालको अन्तरिम संविधानमा स्पष्टसँगै भनिएको छः "नेपालमा सङ्घीय शासन प्रणाली हुनेछ" । संविधानमा लेखिएका यी शब्दहरूलाई जीवन दिने अर्थात्, यथार्थमा लैजाने दायित्व अब संविधानसभाको रहेको छ ।

नेपालमा सङ्घीयताको बहस निकै तातेको छ । सङ्घीयताको बहसमा सबैभन्दा कठिन प्रश्नहरु दुईओटा छन्- "नेपालमा सङ्घीयताको आधार के हुने ?" र "के नेपालले जातीय सङ्घीयता अपनाउनुपर्दछ वा जातीय सङ्घीयताको चयन खतराको स्पष्ट सूचक हो ?"

भौगोलिक व्यवस्थापनका आधारमा हालको जस्तो नक्सा कोर्न सजिलो छ । प्रशासनिक उद्देश्यहरूका लागि नेपाललाई स्थानीय स्तरमा करिब ४००० गाउँ विकास समिति (गाविस) र नगरपालिका तथा ७५ जिल्ला, १४ अञ्चल र ५ क्षेत्रमा विभाजन गरिएको छ । राष्ट्रिय कानुनले गाविस र नगरपालिकालाई केही हदसम्म अधिकार निक्षेपण गर्ने उद्देश्य राखे तापनि वास्तविक विकेन्द्रीकरण पूर्ण रूपमा कहिलै कार्यान्वयन भएन । नेपाल अत्यधिक केन्द्रीकृत राज्यका रूपमा रहिआएको छ । सङ्घीयताले यसलाई परिवर्तन गर्नेछ ।

अब प्रश्नहरु झन् जटिल हुँदै गइरहेका छन् । आगामी महिना संविधानसभाले नयाँ र मध्यमखालको सरकार गठन गर्ने भन्ने अनुमान रहेको छ । अझै पनि के स्पष्ट छैन भने नयाँ बन्ने सङ्घीय एकाइलाई के भनिनेछ ? सङ्घीय एकाइलाई जनाउन नेपालमा हाल *एकाइ* र *राज्य*को प्रयोग धेरै भएको देखिन्छ । सङ्घीयताको स्थापनाबाट भोलि बन्ने विभिन्न सङ्घीय एकाइहरूले शक्ति र स्रोत प्राप्त गर्नेछन् भने यसका अतिरिक्त उनीहरूको केन्द्रमा विशेष प्रतिनिधित्व पनि कायम हुनेछ ।

राजनीतिक दल, नागरिक समाजका अगुवा, विज्ञ वा आमसमुदायबीच हुने सङ्घीयतासम्बन्धी

निकोल तपरविन फोरम अफ फेडेरेसन्सका लागि विज्ञका रूपमा कार्यरत हुनुहुन्छ । उहाँ सन् २००६ देखि नेपालमा स्वीस डिपार्टमेन्ट अफ फरेन अफेयर्सको शान्तिनिर्माणसम्बन्धी गतिविधिमा संलग्न हुनुहुन्छ ।

कुनै पनि छलफलमा निम्न प्रश्नहरु अनिवार्य आउने गरेका छन् ।

- नेपालमा सङ्घीयताको आधार के हुने ?
- एकाइहरु कसरी निर्माण हुने ?
- के एकाइहरुको सीमा आधारभूत रुपमा जातीय आधारमा बन्नेछ ?
- के यसको सट्टा आर्थिक सक्षमता र प्राकृतिक स्रोतको उपलब्धतालाई आधार मान्न सकिएला ?

राजनीतिक दल तथा विद्वान्हरुले नेपालका लागि एकाइका सीमाहरु देखाउने विभिन्न नक्साहरु प्रस्ताव गरेका छन् । हाल १५ भन्दा बढी विविध सङ्घीय स्वरुपका नक्साहरु बजारमा ल्याइएका छन् र यी नक्साहरुले सङ्घीयताका विषयमा पृथक् दृष्टिकोणहरु विद्यमान रहेको देखाउँछन् ।

जातीय पहिचानहरूको संरक्षण

एकाइहरु कसरी बनाउने भन्ने सोचाइमा रहेको भिन्नता बुझ्नका लागि नेपालमा सङ्घीयताको प्रस्ताव किन गरिएको हो भन्ने विषयलाई गहिरिएर हेर्न आवश्यक छ । यससम्बन्धी साधरणतया दुई तर्कहरु अघि सारिएका छन् । एकातर्फ सङ्घीयताको औचित्यलाई स्वशासन र प्रतिनिधित्व (सत्ता साझेदारी)मा सुधार गरेर सुविधाबाट वञ्चित समूह र क्षेत्रहरुको सीमान्तीकरणलाई अन्त्य गर्ने माध्यमका रुपमा प्रस्तुत गरिएको छ । विशेष गरी तराईका मधेसी समुदायहरु र माओवादीले सीमान्तीकरणको अन्त्यका लागि सङ्घीयताको वकालत गरेको देखिन्छ । त्यसैगरी मुलुकभर लोकतन्त्रीकरणको प्रक्रियालाई विस्तार गर्न र आर्थिक विकासलाई बल पुऱ्याउने उद्देश्यका आधारमा पनि सङ्घीयताको औचित्य पुष्टि गर्ने गरिएको पाइन्छ । सीमान्तीकरणको अन्त्य र आर्थिक विकाससम्बन्धी दुवै चासोहरु उत्तिकै सही छन् र यसमा अधिकांश पक्ष र अभियन्ताहरुले जोड दिएको पनि देखिन्छ । यी दुवै चासोहरुले मुलुकलाई सुदृढ बनाउने उद्देश्य राखेका छन् । यसो भए तापनि यी दुई उद्देश्यहरु कसरी प्राप्त गर्ने र यिनको प्राथमिकता कसरी निर्धारण गर्ने भन्ने सम्बन्धमा आपसी सहमति छैन ।

जसले विभिन्न समूहको पहिचानको संरक्षण गर्ने र सीमान्तीकरणको अन्त्य गर्ने साधनका

REUTERS/GOPAL CHITRAKAR

काठमाडौँबाट झन्डै १५० किलोमिटरको दूरीमा रहेको चितवन जिल्लामा तोरीबारीमा हिँड्दै गरेका स्थानीय मानिसहरु । चितवन नेपालको सबैभन्दा बढी तोरी उत्पादन गर्ने जिल्ला हो ।

रुपमा सङ्घीयताको औचित्य देखाएका छन् उनीहरुले जातीय र क्षेत्रीय हैसियतलाई आत्मसात गर्ने खालको सङ्घीयताको वकालत गर्ने गरेका छन् । एकाइहरुको निर्माण गर्दा जातीय र भाषिक समूहको वास्तविक वा परम्परागत बसोबासका अवस्थामा (सम्पूर्ण रुपमा नभए पनि आधारभूत रुपमा) जोड दिइनुपर्छ भन्ने उनीहरुको सुझाउ रहेको छ । आदिवासी समूहहरु र माओवादीका प्रभावशाली नेताहरुले विविध समूहहरुबीच एकता र सद्भाव कायम गर्नका लागि जातीयतालाई ध्यान दिने खालको सङ्घीयताको स्वरुपलाई रुचाएको देखिन्छ । तराई/मधेसका क्षेत्रीय राजनीतिक दलहरुको एकाइ निर्माण गर्ने सम्बन्धमा आफ्नो छुट्टै धारणा रहेको छ । उनीहरुको पूर्व तराईदेखि पश्चिमसम्मको १००० किलोमिटरको समथल भूभागलाई एउटा एकाइ बनाइनुपर्दछ भन्ने माग छ । सम्पूर्ण मधेसीहरुलाई एक एकाइमा एकताबद्ध गर्न सकिएमा अर्को समूहको आधिपत्यको अन्त्य सुनिश्चित हुने मधेसी नेताहरुको तर्क छ ।

के जातीयता तथा आर्थिक आधारमा एकाइहरू निर्माण गर्न सकिएला ?

जनजाति र मधेसी समुदायका प्रस्तावको विरोध गर्ने समूहहरुको तर्क छ यस्ता धारणाले राष्ट्रिय एकता कमजोर बनाउँछ । एकजना राजनीतिक नेताले भनेका छन्, "जातीय आधारमा बनेको सङ्घीय संरचनाले अन्ततः देशमा गृहयुद्ध निम्त्याउँछ ।" तिनीहरुले अर्को चुनौती पनि देखाएका छन् । नेपालमा करिब १०० जातीय समूह र ६० भन्दाबढी भाषिक समूहहरु रहेका छन् । त्यसैगरी बसोबासको अवस्था पनि उत्तिकै जटिल छ । थोरै जिल्लाहरुमा मात्र कुनै एक समूहको जनसङ्ख्या ५० प्रतिशतभन्दामाथि छ । सन् २००१ को जनगणनाको तथ्याङ्कका अनुसार बाँकी धेरै जिल्लाहरुमा कुनै समूहको पनि स्पष्ट बहुमत छैन । तसर्थ, नेपालका जातीय समूहहरुले एकाइसरहको हैसियत नपाएसम्म १०० एकाइ बनाए पनि नेपालमा विशुद्ध जातीयतामा आधारित सङ्घीयता बनाउन सकिँदैन । क्षेत्रीय आधारमा परिभाषित कुनै पनि एकाइमा विभिन्न जातिहरुको मिश्रित बसोबास नै हुनेछ । जातीय आधारमा एकाइ बन्ने कुरासँग सम्बन्धित चिन्ता के हो भने यसले केही निश्चित जातिहरुको स्तरलाई उकास्ने छ र उनीहरुले आफूलाई प्राप्त भएको नयाँ शक्ति त्यही एकाइमा रहेको अर्को समूहलाई दबाउनका लागि प्रयोग गर्नेछन् ।

कुनै समूहको अधिकारको संरक्षण गर्नका लागि एकाइमा पूर्ण वा तुलनात्मक रुपमा बहुमत हुने समूहको नियन्त्रण हुनुपर्दछ भन्ने मान्यता हाल नेपालमा क्रमशः विस्तार हुँदै गएको पाइन्छ । उदाहरणका लागि यही तर्कलाई पछ्याउँदै दक्षिणमा थारु समूहले आफ्ना लागि अलग्गै प्रदेशको माग गरेका छन् । एकाइको निर्माणका लागि जातीय पहिचानलाई आधार बनाइनुपर्ने वर्तमानको बहसका कारण अर्को समूहको आधिपत्य भएमा विभिन्न समुदायहरुमा आफू अल्पसङ्ख्यक समूहका रुपमा मात्र

सीमित हुने भय उत्पन्न भएकाले उनीहरु क्रमशः परिचालित हुँदै गएको देखिन्छ । आधिपत्य जमाएका समूहको नाममा एकाइको नाम राख्ने प्रस्तावले अन्य समूहहरूमा चिन्ता बढाएको छ ।

अर्को अवधारणाले विकास र स्रोतको समतामूलक बाँडफाँडमा जोड दिन्छ । कसैले उत्तरबाट दक्षिण बग्ने प्रमुख नदीलाई आधार मानी हिमाल, पहाड र तराई समेटी एकाइ बनाइनुपर्ने प्रस्ताव गरेका छन् । यो प्रस्ताव केही हदसम्म हाल विद्यमान अञ्चल र विकास क्षेत्रहरूको विभाजनमा आधारित छ । यस प्रकारको प्रस्तावका समर्थकहरूको तर्क छः एकाइहरु उत्तरबाट सुरु भएर दक्षिणमा अन्त्य भएमा समान प्रकृतिका आर्थिक क्षेत्रहरूको निर्माण गर्न सकिन्छ । उनीहरूका विचारमा यस्तो व्यवस्थाले सबैका लागि आर्थिक विकासलाई सुनिश्चित गर्न सक्छ भने पहाड, हिमाल र तराई एकअर्काबीच अन्तर्सम्बन्धित भएकाले तिनीहरूलाई विभाजन गरिएमा विकासमा विभिन्न अवरोधहरु खडा हुन्छन् र एकाइहरूबीच द्वन्द्व उत्पन्न हुन सक्छ, जस्तै पानीमाथिको विवाद ।

यसो भए तापनि एकाइ विभाजनको उत्तर-दक्षिण प्रस्तावका समर्थकहरु नेपालको शासन प्रणालीमा परिवर्तन ल्याउने कुरामा गम्भीर नभएको तथा एकाइ संरचनाको यस्तो प्रस्तावले अभिजात वर्गको शासन र सीमान्तीकरणलाई निरन्तरता दिन्छ भन्ने भय अरूहरूमा रहेको छ । त्यसैले, उत्तर-दक्षिण प्रस्तावले प्रशस्तै विरोधको सामना गर्नुपर्ने सम्भावना प्रस्ट देखिन्छ । यसका अतिरिक्त, यस्तो प्रस्ताव कार्यान्वयन भएमा एकाइहरूबीच स्रोतको बाँडफाँडका विषयमा हुने द्वन्द्व सीमित गर्न सकिए तापनि यसबाट उही एकाइभित्र स्रोतका लागि द्वन्द्व हुन सक्ने सम्भावना नकार्न सकिँदैन ।

मिश्रित मोडलको मस्यौदा

सबै अवधारणाका आफ्नै गुणहरु छन् र यी अवधारणाहरु संवेदनशील विषय र द्वन्द्वका आधारभूत कारणलाई सम्बोधन गर्नका लागि नै ल्याइएका हुन् । यसो भए तापनि यी अवधारणाहरूले नयाँ खालका चिन्ता र चासोहरु बढाएका छन्, जसलाई गम्भीर रूपमा लिनुपर्छ । यी विविध मान्यताहरूलाई कसरी एकअर्कासँग मिलाउने ? दुर्भाग्यवश कानुन र अन्तर्राष्ट्रिय अनुभवहरूले एकाइहरूको स्थापना गर्नका लागि सजिलै नक्कल गर्न सकिने स्वरूप वा मार्गनिर्देशन प्रदान गर्दैनन् । अन्तर्राष्ट्रिय वा राष्ट्रिय विज्ञहरूबीच सङ्घीयताको सबैभन्दा उचित आधार के हो वा हुन सक्ला भन्ने विषयमा सहमति छैन । अन्त्यमा, राजनीतिक पक्षहरूले आफूले प्रस्ताव गरेको सङ्घीय प्रणालीले प्रमुख चासोका विषयहरूलाई सम्बोधन गर्नेछ, विद्यमान भेदभावको संरचनाको अन्त्य गर्नेछ र जित्ने र हार्ने नयाँ समूहहरूको सृजना गर्नेछैन भन्ने कुरामा आफ्ना प्रस्तावका विरोधी र आमजनतालाई आश्वस्त पार्न सक्नुपर्छ ।

तुलनात्मक अनुभवले के देखाएको छ भने एकाइका सीमारेखाले मात्र एकाइभित्रका जनताले त्यो एकाइ स्वीकार गरेका छन्‌छैनन् भन्ने निर्धारण गर्दैनन्, यसका लागि अन्य तत्त्वहरु पनि छन् । सङ्घीयताका विभिन्न मान्यतालाई मिलाउन त्यस्तो आपसी सहमति चाहिन्छ जसले सङ्घीयताका आधारमा केन्द्रित हुनेभन्दा सङ्घीयतालाई समावेशीकरण र आर्थिक विकाससँग जोड्दै एकाइहरु जुनसुकै आधारमा बने पनि व्यक्ति वा समूहका प्रमुख सरोकारहरु सम्बोधन हुनेछन् भन्ने कुरामा सबैलाई आश्वस्त पार्न सक्छ । यस्तो पूर्वसहमतिले एकाइको सीमा निर्धारण गर्ने बाटोलाई सहज गर्नेछ ।

सीमान्तीकरणको अन्त्य

केन्द्रीय सरकारले अल्पमतको अधिकारको संरक्षण गरेमा र सरकारका अङ्ग र शासनसंरचनाको सबै तह समावेशी भएको सुनिश्चित गर्न सकेमा पनि सीमान्तीकरणको समस्यालाई सम्बोधन गर्न सकिन्छ । एकाइको स्तरमा पनि गर्न सकिने यस्तो सुनिश्चितताको उदाहरणका रूपमा समानुपातिक प्रतिनिधित्व, आरक्षित सिट, कमजोर समूहहरूको हितका लागि सकारात्मक विभेद र विभिन्न समूहहरूको उत्थानका लागि केन्द्रद्वारा निर्धारित नीति तथा आधारभूत स्तरलाई लिन सकिन्छ । आवश्यकताअनुसार, पहिचान समूहहरूलाई संस्कृति, शिक्षा आदि क्षेत्रमा विशेष अधिकार प्रदान गर्न सकिन्छ । एकाइका सीमाहरूका बीचमा अन्तर-एकाइ सहयोग र सहकारिताको सम्भावना सुनिश्चित गर्न सकिएमा पनि विभिन्न समुदायहरु आफ्ना अधिकारहरूप्रति बढी आश्वस्त हुन सक्छन् ।

आर्थिक विकास अभिवृद्धि गर्नका लागि समग्र मुलुकका लागि विकास रणनीति जारी गर्न सकिन्छ । यसका लागि एकाइहरूबीच आपसी सहयोग र स्रोतको बाँडफाँडलाई प्रोत्साहन गर्ने वा बाध्यात्मक बनाउने नीति तय गर्न सकिन्छ । एकाइहरूबीच रहेको असमानताको अन्त्यका लागि वित्तीय समानताको कार्यक्रम लागु गर्न सकिन्छ । अन्त्यमा, एकाइभित्र वा एकाइहरूबीच विवाद समाधान गर्ने संयन्त्र तयार गर्न सकिन्छ ।

आन्तरिक वा एकाइका सिमानाहरूका विषयमा सहमति खोज्ने काम नीतिनिर्माताहरूले सम्पन्न गर्नुपर्ने सबैभन्दा कठिन काम हो । यसका लागि जनसङ्ख्या तथा साधनस्रोतको भरपर्दो तथ्याङ्क महत्त्वपूर्ण र सहयोगी हुन सक्छ । यसो भए तापनि सिमानाहरु अन्ततोगत्वा गणितीय आधारमा निर्माण गरिँदैनन् । निर्णयकर्ताहरूले हरेक एकाइका आमनागरिकलाई तर्कसहित सम्बन्धित एकाइभित्र उनीहरूको बसोबास वा अस्तित्व खतरामुक्त र उचित छ भन्ने कुरामा आश्वस्त पार्न सक्नुपर्छ । यस्ता तर्कहरूको पहिचान गर्ने काम सीमानाहरूका विषयमा सहमति जुटाउने कामभन्दा बढी महत्त्वपूर्ण छ । एउटा कुराले यस कार्यलाई सहज बनाउन सक्छः नेपालका सबै राजनीतिक शक्तिहरु एक सबल र सक्षम नेपाल चाहान्छन् जुन सबै समूह वा नागरिकको साझा होस् र जसले सबैलाई विकासका अवसरहरु प्रदान गरोस् ।

नेपालको न्यायालयको पूनर्संरचना

वर्तमान अदालती प्रणालीमा संघीय अवधारणसँगै मिल्ने गरी केही परिवर्तन गर्नु मात्र पर्याप्त छ ।

REUTERS/GOPAL CHITRAKAR

काठमाडौँमा सर्वोच्च अदालतअघि धर्ना दिँदै वकिलहरु । उक्त धर्ना कार्यक्रम अदालतको स्वतन्त्रता र सम्मानको रक्षाका लागि नेपाल बार एसोसिएसनले आयोजना गरेको थियो । वकिलहरूले लोकतन्त्रको रक्षा र प्रवर्धनका लागि महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गरेका छन् ।

विपिन अधिकारी

नेपालको नयाँ राज्यसंरचनामा न्यायिक संयन्त्रलाई कसरी भित्र-भित्रका गाउँघरहरूसम्म पुऱ्याउन सकिन्छ भन्ने निर्णय संविधानसभाले छिनोफानो गर्नुपर्ने प्रमुख विषय हो ।

२०६४ चैत्र २८ मा भएको संविधानसभा निर्वाचनले ६०१ जनाको संविधानसभाको गठन गरेको छ । जसको प्रमुख कार्य अन्तरिम संविधानको अधिकार क्षेत्रभित्र रही दुई वर्षभित्र नयाँ संविधान लेख्नु हो ।

नेपालको आधुनिक स्वतन्त्र न्यायालयको इतिहास सन् १९५० पछि सुरु हुन्छ । निरङ्कुश र वंशानुगत रूपमा प्रधानमन्त्री हुने प्रणालीलाई १९५०-५१ को क्रान्तिले अन्त्य गऱ्यो । त्यसबेलासम्म प्रधानमन्त्री एउटै परिवारभित्रबाट एकपछि अर्को गरी बन्ने चलन थियो । यसलाई अन्तरिम संविधानले अन्त्य गरी आधुनिक संवैधानिक प्रजातन्त्रको सुरुआत गऱ्यो । विगत ५८ वर्षमा नेपालको एकात्मक राज्यमा विभिन्न स्वरूपको न्यायप्रणाली विद्यमान छ । त्यसैकारण अहिलेको प्रमुख विषय नेपालको न्यायपालिकाको पुनर्संरचना रहेको छ । यसको मुख्य उद्देश्य विशेष गरी जनताको भावनाअनुसार एकाइका संरचनाहरूमा न्यायिक अधिकारहरूलाई निक्षेपण गर्नु हो ।

अहिले न्यायालयले कसरी काम गर्छ ?

वर्तमानमा नेपालको न्यायपालिकाले संसदीय प्रजातन्त्रको स्वरूपभित्र रहेर काम गरिरहेको छ । संविधान, कानुन र न्यायको सिद्धान्तबमोजिम न्यायसम्बन्धी सबै अधिकारहरु अदालत र न्यायिक संस्थाहरूले प्रयोग गरेका छन् । न्यायिक कार्यविधि प्रतिद्वन्द्वात्मक, विशेष गरी कमन ल सिद्धान्तहरूमा आधारित छन् र न्यायिक निर्णय प्रक्रियामा कानुन व्यवसायीहरूको प्रमुख भूमिका रहेको छ ।

नेपालमा एउटा मुलुकी ऐन छ, जसले परम्परागत रूपमा महत्त्व राख्ने देवानी कानुन, दण्ड सजायसम्बन्धी कानुन र अदालती कार्यविधिलाई उल्लेख गर्दछ । आधुनिक देवानी र फौजदारी कानुनका कतिपय विषयहरूलाई मुलुकी ऐनले समेट्न सकेको छैन । समेट्न नसकेका यस्ता विषयहरूमा सन् १९६२ पछि संसद्ले विभिन्न मितिमा विभिन्न कानुन बनाई समेटेको पाइन्छ ।

नेपालको न्यायपालिकामा सबैभन्दा उच्च तह सर्वोच्च अदालत हो । यसले सम्पूर्ण न्यायिक संयन्त्रको नेतृत्व गर्दछ । सुरु तथा पुनरावेदनसम्बन्धी अधिकारमात्र होइन; संविधानले सर्वोच्च अदालतलाई असाधारण अधिकार पनि प्रदान गरेको छ । यसका अतिरिक्त कुनै पनि कानुनको संवैधानिकता जाँच्ने अधिकार पनि सर्वोच्च अदालतसँग छ । सर्वोच्च अदालतले संविधानसँग बाझिने सबै कानुन वा व्यवस्थालाई अवैध घोषणा गर्न सक्छ । सर्वोच्च अदालतले सीमान्तकृत समूहको संवैधानिक अधिकार रक्षाका लागि सार्वजनिक सरोकारको मुद्दामार्फत् पनि न्याय दिन सक्छ ।

संविधानको अभिभावक भएका कारणले सर्वोच्च अदालतसँगै सबै किसिमका न्यायिक अधिकार रहेका छन् । देशभरि भएका सबै पुनरावेदन अदालत (जम्मा १६ ओटा छन्) र जिल्ला अदालतहरु (प्रत्येक जिल्लामा कम्तीमा एक जिल्ला अदालत) सर्वोच्च अदालतमातहतका अदालत हुन् र तिनीहरूलाई सर्वोच्च अदालतले नियन्त्रण गर्दछ ।

विपिन अधिकारी नेपालका संवैधानिक कानुनका विज्ञ हुनुहुन्छ ।

संविधानबमोजिम न्यायप्रशासन ऐन १९९१ ले सर्वोच्च अदालतलाई सबै तल्लो तहका अदालतको सुपरिवेक्षण गर्ने र आवश्यक बाध्यात्मक निर्देशन दिने अधिकार प्रदान गरेको छ । सर्वोच्च अदालत अभिलेख अदालत पनि भएकाले यसका फैसलाहरूको सबैले पालना गर्नुपर्ने व्यवस्था हुनुका साथै यसका निर्णयहरूमा कसैले प्रश्न उठाउन पाउँदैन । सर्वोच्च अदालतले गरेका फैसलाहरूलाई नजिरका रूपमा सबैले मान्नुपर्छ । अदालतको अवहेलनामा जसलाई पनि कारबाही गर्ने अधिकार सर्वोच्च अदालतसँग सुरक्षित छ ।

निक्षेपण पद्धतितर्फ जाँदै

नेपालमा तीन तहको एकात्मक अदालतबाहेक संसद्ले बनाएका कानुनद्वारा निर्माण भएका धेरै विशेष अदालत र ट्राइब्युनलहरु पनि छन् । तिनले विशेष प्रकृतिका मुद्दा, निवेदन वा दाबीहरु मात्र हेर्छन् ।

यस्ता विशेष अदालतहरूमा एउटा प्रशासनिक अदालत, दुईओटा सार्वजनिक ऋण असुली न्यायाधीकरण, ४ ओटा राजस्व न्यायाधीकरण, एउटा नगर विकास समिति अदालत, एक सैनिक अदालत, एउटा श्रम अदालत र संविधानसभा अदालत रहेका छन् ।

संविधानसभा अदालतले विषेश गरी संविधानसभा निर्वाचनसम्बन्धी मात्र मुद्दा हेर्छ र यस अदालतले राम्रोसँग काम गरेको पनि छ ।

> नयाँ बन्ने एकाइमा न्यायिक अधिकार निक्षेपण गर्दा धेरै विषयहरूलाई ध्यान दिनुपर्ने हुन्छ । महत्त्वपूर्ण कुरा त के भने सर्वप्रथम एकाइको आन्तरिक स्वायत्तता र कानुन निर्माणका अधिकारहरूलगायत राजनीतिक विषयहरूको निर्क्यौल हुनुपर्‍यो । एकाइहरूको सङ्ख्या र तिनको भौगोलिक सीमा निर्धारण पनि हालको प्रमुख काम हो । यसका आधारमा न्यायिक अधिकारको निक्षेपणको कुराको टुङ्गो लगाउनुपर्ने हुन्छ ।

संविधानसभा अदालतबाहेक विशेष अदालत र ट्राइब्युनलहरूको गठन, काम कारबाही सबै ससद्बाट बनेको कानुनबमोजिम हुन्छ । यी कानुनले ती अदालत तथा ट्राइब्युनलको सङ्ख्या, आकार र स्थानका अतिरिक्त तिनीहरूको क्षेत्रीय र विषयगत अधिकार क्षेत्रलाई परिभाषित गरिदिएका छन् । विशेष अदालत तथा ट्राइब्युनलले गरेका फैसलाहरूमाथि सामान्यतः संवैधानिक तथा अन्य कानुनी प्रश्न वा मौलिक अधिकारसँग सम्बन्धित विवाद भएमा कानुनबमोजिम पुनरावेदन अदालत तथा सर्वोच्च अदालतमा पुनरावेदन लाग्ने हुन्छ ।

दक्षिण एसियामै नेपालको अदालती संरचना अति सरल छ । यो संरचनाको प्रमुख खाका संविधानले कोरेको छ भने अन्य विस्तृत व्यवस्था कानुनले गरेको छ ।

एकीकृत र एकात्मक न्यायपालिकाले समग्रमा प्रशासन चलाउन र आवश्यक नियन्त्रण गर्न सहजता प्रदान गर्छ । सबै न्यायाधीशहरूको नियुक्ति न्याय परिषद्को सिफारिसमा प्रधान न्यायाधीशबाट हुन्छ । प्रधान न्यायाधीशको नियुक्ति र सुपरिवेक्षण उच्च स्तरीय संवैधानिक परिषद्ले गर्दछ । स्वच्छ तथा दक्ष कानुन व्यवसायी, कानुनी रूपमा सक्षम अदालती कर्मचारी र न्यायपालिकाको एकअर्कासँग अन्योन्याश्रित सम्बन्ध हुन्छ । यसो भन्नुको मतलब अहिलेको तीन तहको संरचना र अदालतको काम गर्ने तरिकालाई सुधार गर्नुपर्दैन भन्ने होइन । तर सुधार वा परिवर्तनका नाममा अन्धाधुन्ध रूपमा नयाँ निर्माण गर्न भने आवश्यक छैन ।

नयाँ बन्ने एकाइमा न्यायिक अधिकार निक्षेपण गर्दा धेरै विषयहरूलाई ध्यान दिनुपर्ने हुन्छ । महत्त्वपूर्ण कुरा त के भने सर्वप्रथम एकाइको आन्तरिक स्वायत्तता र कानुन निर्माणका अधिकारहरूलगायत राजनीतिक विषयहरूको निर्क्यौल हुनुपर्‍यो । एकाइहरूको सङ्ख्या र तिनको भौगोलिक सीमा निर्धारण पनि हालको प्रमुख काम हो । यसका आधारमा न्यायिक अधिकारको निक्षेपणको कुराको टुङ्गो लगाउनुपर्ने हुन्छ ।

परिवर्तनका विकल्पहरू

नेपालको न्यायिक संरचनामा सुधार ल्याउनका लागि केही व्यावहारिक विकल्पहरु नभएका होइनन् । अहिले भइरहेको तीन तहको सट्टा चार तहको न्यायपालिकालाई एउटा विकल्पका रूपमा लिन सकिन्छ । यसमा वर्तमानमा झैँ सर्वोच्च निकायका रूपमा सर्वोच्च अदालतलाई कायमै राख्न सकिन्छ । अधिकार निक्षेपीकरण गरिने प्रत्येक एकाइमा राष्ट्रिय कानुनअन्तर्गत काम गर्ने पुनरावेदन अदालत पनि त्यत्तिकै जरुरी हुन्छ । यस्तो पुनरावेदन अदालतले तल्ला अदालत तथा ट्राइब्युनलबाट अपिल सुन्ने काम गर्दछ । निसन्देह, नयाँ परिस्थितिमा सर्वोच्च अदालतलाई संवैधानिक अदालतका रूपमा नै हेरिनुपर्छ ।

राष्ट्रिय सर्वोच्च अदालतले नेपाली नागरिकको मौलिक अधिकार संरक्षण गर्ने अभिभावकीय जिम्मेवारी निर्वाह गर्ने कार्यबाहेक एकाइ–एकाइबीच र केन्द्र र एकाइबीचको संवैधानिक विवाद पनि हल गर्नुपर्ने हुन्छ । हालको पुनरावेदन अदालतलाई प्रतिस्थापन गर्दै हरेक एकाइमा उक्त एकाइको सबैभन्दा ठूलो अदालतका रूपमा *राष्ट्रिय पुनरावेदन अदालत* स्थापना गर्न सकिन्छ । यसले केही संवैधानिक अधिकार क्षेत्रसहित राष्ट्रिय सर्वोच्च अदालतको स्थानीय प्रतिनिधिका रूपमा काम गर्नुपर्ने हुन्छ ।

त्यस्तै राष्ट्रिय सरकारलाई सबैभन्दामाथि राखी हालका ७५ प्रशासकीय जिल्लाहरूलाई आठदेखि दस एकाइहरूमा व्यावहारिक रूपमा विभाजन गर्न सकियो भने सबै एकाइहरूका लागि स्थानीय तहबाट निर्माण र सञ्चालन हुनेगरी एकएक एकाइमा एकाइ अदालतहरूको आवश्यकता पर्नेछ । यसैगरी, हरेक एकाइभित्रका जिल्लाहरूका लागि स्थानीय स्तरबाट नियुक्ति र कार्यसञ्चालन हुनेगरी अदालको स्थापना गर्न सकिन्छ ।

काठमाडौँमा रहेको नेपालको सर्वोच्च अदालत । वि. सं. २००७ सालमा जारी गरिएको अन्तरिम संविधानले नेपालमा तीन तहको अदालतको व्यवस्था गरेको छ जसमा जिल्ला अदालत, पुनरावेदन अदालत र सर्वोच्च अदालत पर्छन् ।

अर्को शब्दमा भन्ने हो भने अहिलेका सबै जिल्ला अदालतहरु एकाइका कानुन र व्यवस्थाअन्तर्गत रहने गरी आगामी दिनका लागि पनि कायम राख्न सकिन्छ । प्रत्येक एकाइका अदालत आफूअन्तर्गत रहेका सबै जिल्ला अदालतको पुनरावेदन अदालतका रूपमा प्रयोग मात्र हुँदैन कि राष्ट्रिय अधिकार क्षेत्रअन्तर्गत रहेका कानुन र संस्थाअन्तर्गतका सुरु मुद्दा हेर्ने कामको भूमिका पनि निर्वाह गर्न सक्छ । एकाइका अदालतले स्थानीय स्तरमै न्यायकर्मीहरु भर्ना गरी काम गरे तापनि एकाइमात्र नभई यसले केन्द्रको स्थानीय स्तरमा सुरू अदालतको भूमिका पनि निर्वाह गर्दछ ।

नेपालमा प्रथमतः एकाइ स्तरमै न्याय पाइन्छ भन्ने कुराको सुनिश्चितता हुनुपर्दछ । एकाइको तहमा नै सबैको पहुँच हुनसक्ने अवस्था आवश्यक छ । न्याय कानुन व्यवसायीको सहयोगविना पनि सजिलो गरी प्राप्त हुन सक्ने हुनुपर्दछ र सहभागितामूलक र पारदर्शी रूपमा न्यायालयले कार्य गर्नुपर्दछ । यस्तो न्याय प्राप्तिका लागि अदालतहरूको सङ्ख्या, आकार र जिल्ला अदालत रहने स्थान आदि सबै पुनः परिभाषित गरिनुपर्ने आवश्यकता छ । साथै क्षेत्राधिकार र विषयवस्तुको अधिकार क्षेत्र सम्बन्धलाई पनि पुनःपरिभाषित गरिनुपर्दछ ।

उदाहरणका लागि प्रत्येक जिल्ला अदालतमा माथि भनिएझैं तीन वा चारओटा एक सदस्यीय इजलासको व्यवस्था गर्न सकिन्छ । विषयअनुसार, जस्तै पारिवारिक इजलास (विवाह, सम्बन्धविच्छेद घरायसी हिंसा र महिला अधिकारसम्बन्धी) देवानी इजलास, फौजदारी इजलास र साना व्यापारीसम्बन्धी इजलास । विद्यमान सुरू अदालतका कार्यविधिहरु सजिलो बनाइएमा कानुनप्रतिको सम्मान जनतामा अझ बढ्न जान्छ । सजिलो कार्यविधि हुनासाथ जनताको न्यायपालिकामा पुग्ने बाटो पनि सजिलो हुन जान्छ । जिल्ला अदालत तथा एकाइ अदालतको उपर्युक्त पुनर्संरचनाले नियम तथा कार्यविधिको एकरूपता प्राप्त गर्न कठिनाइ हुँदैन । यसले वकिल, अड्डाको कर्मचारी तथा न्यायाधीशहरूको कामलाई सजिलो बनाउनुका साथै मुद्दामामिलाको खर्च पनि घट्न जान्छ ।

विशेषगरी बजेट, योजना, कर्मचारी प्रशासन र न्यायालयको सूचना, व्यवस्थापन प्रणालीको स्तर तथा समायोजनको स्तरीयता, न्यायिक तलब-सुविधा र न्यायमा पहुँच आदि विशेष विषयहरूमा अन्य साना प्रजातान्त्रिक देशमा गरिएको न्यायिक पुनर्संरचनाबाट नेपालले धेरै कुरा सिक्न सक्छ । त्यस्ता पुनर्संरचनाका प्रयासहरु अदालती प्रणालीको सुधारका विभिन्न पक्षमा प्रयोग हुन सक्छ । कुनै अदालत कायम राख्ने वा बन्द गर्ने भन्ने निर्णय वा अदालत स्थापनासम्बन्धमा राजनैतिक संवेदनशीलताका विषयहरूलाई कसरी हल गर्ने भन्ने सम्बन्धमा पनि तिनको महत्त्व हुन्छ । संविधानसभा विद्यमान न्याय प्रणालीमा गम्भीर कमजोरीहरु छन् भन्ने विषयमा स्पष्ट हुनुपर्छ । गाउँघरमा रहेका अधिकांश जनताहरूसम्म न्याय पुग्न सकेको छैन । त्यसभन्दा पनि नराम्रो कुरो न्याय प्रणाली हुनेखानेको सुविधामा आधारितमात्र हुनुहुँदैन । वास्तवमा समस्याको सुरूआत यही मान्यताबाट हुन्छ ।

REUTERS/GOPAL CHITRAKAR

काठमाडौँको लाचीटोलमा परिवारसहित अदुवा काट्दै बुद्धि महर्जन । धेरै नेपालीहरूका लागि कृषि खाद्यान्न, आय र रोजगारीको प्रमुख स्रोत हो । कृषिले नेपालको ७१ प्रतिशत जनसङ्ख्यालाई रोजगारी प्रदान गरेको छ भने यसले ३२ प्रतिशत कुल ग्राहस्थ उत्पादनको सृजना गरेको छ । नेपालको भूक्षेत्रको २५ प्रतिशत खेतीयोग्य जमिनले ढाकेको छ ।

नेपालको वित्तीय आयाम

सङ्घीय नेपालमा कसले खर्च गर्न र कसले कर असुल्न सक्छ

जर्ज एन्डरसन

नेपालको सङ्घीय प्रणालीका योजनाकारहरूको एउटा ठूलो चुनौती भनेको सरकारी राजस्व कसले सङ्कलन गर्ने र कसले खर्च गर्ने भन्ने कुराको निर्धारण गर्नु हो ।

वित्तीय सवालहरु हरेक सङ्घीय व्यवस्थाका लागि केन्द्रीय मुद्दाका रूपमा रहन्छन् । यिनैले सङ्घीय आयामको स्वरूप कोर्दछन् र साँचो अर्थमा सङ्घीयताको प्रभावकारिता निर्धारण गर्दछन् ।

यस्ता विषयसँग सम्बन्धित कानुन वा संवैधानिक धाराहरूलाई "वित्तीय व्यवस्था" भनिन्छ ।

नेपालमा विधायकहरूले सबैभन्दा पहिला रक्षा, शिक्षा, सडक, स्वास्थ्य, आदिजस्ता सेवा तथा कार्यक्रमहरु प्रवाह गर्ने र त्यसका लागि आवश्यक खर्च गर्ने जिम्मेवारी कुन तहको सरकारको हुने भन्ने विषयमा निर्णयमा पुग्नु आवश्यक छ । रकम सङ्कलन गर्ने जिम्मेबारी र खर्च गर्ने जिम्मेवारीका बीचमा असन्तुलन हुन गएको अवस्थामा यस्तो समस्यालाई समाधान गर्ने उपायको पनि निर्धारण गरिनुपर्छ ।

नेपालमा सङ्घीयतासम्बन्धी बहस प्रारम्भिक चरणमै छ । *फेडरेसन्स* को विशेष अङ्कको परिचयका क्रममा मैले उल्लेख गरेझैँ कतिओटा एकाइहरु बनाउने र तिनीहरूको सीमाङ्कन कसरी गर्ने भन्ने विषयमै छलफल रूमल्लिएको देखिन्छ र अन्य महत्त्वपूर्ण विषयहरूमाथि ध्यान जान सकिरहेको छैन । नेपालको सङ्घीय प्रणाली अत्यधिक विकेन्द्रित बनाइनुपर्ने कुरामा बलियो मत भए तापनि विकेन्द्रीकरणका व्यावहारिक पक्षहरूलाई आत्मसात् गरिएको भने पाइँदैन ।

नेपालका लागि कर तथा अन्य राजस्वहरूको सङ्कलनमा केही समयकै लागि भए पनि सङ्घीय सरकारको प्रभुत्व हुनुपर्ने तर्क बलियो छ । यस्तो प्रबन्धअनुरूप एकाइहरूले साझा राजस्व तथा केन्द्रको इच्छामा

जर्ज एन्डरसन फोरम अफ फेडेरेसन्सका अध्यक्ष हुनुहुन्छ ।

भर पर्ने रकम हस्तान्तरण (जसमध्ये कतिपय हस्तान्तरणहरु विशेष कार्यक्रमका लागि ससर्त प्रदान गरिने खालका हुन सक्छन्) का संयुक्त प्रकृतिका हस्तान्तरणहरूमार्फत् सङ्घीय सरकारबाट नै अत्यधिक रकम प्राप्त गर्नेछन् । त्यस्तै नयाँ सङ्घीय व्यवस्थामा विभिन्न एकाइहरूका लागि राजस्वको स्रोत तोक्ने क्रममा प्रशस्तै असहज प्रश्नहरूको सामना गर्नुपर्ने हुन्छ किनकि आर्थिक रूपले समृद्ध भागहरूबाट विपन्न भागहरूमा रकम हस्तान्तरण गर्नुपर्ने आवश्यकता पनि उत्तिकै हुन्छ । वित्तीय व्यवस्थामा सङ्घको प्रभुत्वले सङ्घ वास्तविक अभ्यासमा कत्तिको विकेन्द्रित हुन्छ भन्ने कुरालाई उल्लेख्य प्रभाव पार्न सक्छ ।

वर्तमान व्यवस्थाको विश्लेषण

यस्तो प्रबन्ध कसरी विकसित होला भनेर बुझ्न नेपालको एकात्मक प्रणालीको सरकारका विद्यमान वित्तीय प्रबन्धहरु हेरौँ । प्रतिव्यक्ति आय असाध्यै न्यून रहेको वर्तमान अवस्थामा सरकारको राजस्व सङ्कलन गर्ने क्षमता असाध्यै सीमित देखिन्छ । अन्य विकासोन्मुख मुलुकहरूको अर्थतन्त्रजस्तै अर्थतन्त्रको आकारका तुलनामा सरकारको आकार धेरै सानो छ किनकि अहिले सरकारले सङ्कलन गरेको राजस्व कुल ग्राहस्थ उत्पादनको जम्मा १२ प्रतिशत मात्र हुन आउँछ । यसका साथै, अन्तर्राष्ट्रिय दातृसमुदायले सरकारलाई कुल ग्राहस्थ उत्पादनको ४ प्रतिशत थप राजस्व सरकारलाई प्रदान गर्दछ ।

> सङ्घीय नेपाल वित्तीय दृष्टिकोणबाट धेरै नै केन्द्रीकृत हुने सम्भावना छ । वित्तीय केन्द्रीकृत सङ्घीयता अवलम्बन गर्ने मुलुकमा नेपाल मात्र नभएर विश्वका कैयौँ मुलुकहरु छन् । अस्ट्रेलिया, मलेसिया र नाइजेरियाजस्ता सङ्घीय राष्ट्रमा पनि केन्द्रीय सरकारले सम्पूर्ण राजस्वको ८० प्रतिशत राजस्व सङ्कलन गर्दछन् ।

हाल नेपालले उठाउने राजस्व प्राथमिकताका आधारमा निम्न क्षेत्रबाट आएको छः

मूल्य अभिवृद्धि कर	-३० प्रतिशत
आयकर, विशेष गरी संस्थानहरूबाट	-१८ प्रतिशत
वैदेशिक व्यापारमा वस्तु कर	-१७ प्रतिशत
अन्तःशुल्क कर, विशेष गरी चुरोट र रक्सीमा	-९ प्रतिशत
सम्पत्ति तथा भूमिकर र शुल्कहरु	-६ प्रतिशत
दस्तुर तथा सरकारी सम्पत्ति बेचबिखन	-३ प्रतिशत
सानामसिना शुल्कहरु, भाडा, लाभांश र करहरु	-१६ प्रतिशत

यसै गरी वैदेशिक सहयोगले एक तिहाइ अतिरिक्त स्रोतहरु प्रदान गर्दछ । माथिका पहिला चारओटा स्रोतहरूबाट सङ्कलन हुनआउने ६५ प्रतिशत राजस्व सङ्घीय नेपालमा पनि केन्द्रीय सरकारको राजस्व हुने सम्भावना देखिन्छ ।

मूल्य अभिवृद्धि कर शक्तिशाली वित्तीय औजार हो र भावी नेपालमा यो कसको अधीनमा हुन्छ भन्ने सवाल ज्यादै महत्त्वपूर्ण हो । विकेन्द्रित मूल्य अभिवृद्धि कर भएका अन्य सङ्घीय मुलुकहरूको अनुभवले यो व्यवस्थापन गर्न निकै अफ्ठ्यारो हुने र यसमा प्रशस्तै समस्याहरु रहेको देखिन्छ । केन्द्रीय सरकारले निर्धारण तथा सञ्चालन गरेको मूल्य अभिवृद्धि करप्रणाली नै सैबभन्दा बढी प्रभावकारी हुने देखिएको छ ।

कर निर्धारण

केही सङ्घीय मुलुकहरूमा विकेन्द्रित वा साझा संस्थागत कर र आयकरहरु तय गरिएको पाइन्छ तर प्रारम्भिक चरणमै यसो गर्नु नेपालका लागि जटिल हुने देखिन्छ ।

अन्य मुलुकबाट आयातित वस्तुहरूका लागि सिमानामा लगाइने भन्सार सङ्घीय व्यवस्थामा सधैँ केन्द्रीय सरकारले लगाउँछ किनकि यस्ता आयातित वस्तुहरु कुनै खास एकाइको सिमानाबाट भित्रिए पनि अर्को एकाइमा बिक्री हुन सक्छन् ।

यसका विपरीत चुरोट, रक्सी, सम्पत्ति र मालपोतलगायत अन्य केही सानातिना वस्तुहरुमा उठाइने शुल्क तथा राजस्व एकाइमा निक्षेपण गर्न सकिन्छ । एकाइहरूले यस्ता सेवामा करको दर तोक्न सक्नेछन् तर सङ्कलन कार्यलाई प्रभावकारी तुल्याउन सङ्घीय निकायलाई जिम्मेबारी दिन पनि सकिनेछ । यस्ता राजस्वहरूले एकाइ र स्थानीय सरकारलाई सरकारको कुल राजस्वको २० देखि २५ प्रतिशतसम्म स्वाधीन राजस्व प्रदान गर्न सक्छन् ।

जलविद्युतजस्ता स्रोतहरूबाट सङ्कलन गरिने दीर्घकालीन राजस्व असाध्यै महत्त्वपूर्ण हुन सक्छन् । वर्तमान सरकारले १० हजार मेगावाट जलविद्युत उत्पादन गर्ने लक्ष्य राखेको छ । कतिपय मानिसले नेपालको जलविद्युत सम्भावनाका आधारमा यसलाई सानो माने तापनि अहिलेको उर्जा उत्पादनका तुलनामा यो निकै ठूलो वृद्धि हुनेछ । प्राविधिक हिसाबले यस्ता राजस्वहरु केन्द्रीय वा एकाइको सरकारले उठाउन सक्नेछन् । विकासनिर्माणको कार्यभारले स्थानीय तहमा खर्चको प्रभाव राख्दछ भने राजस्वको केही हिस्सा एकाइहरूलाई दिनु उपयुक्त हुन्छ । यद्यपि यसको नकारात्मक पक्ष के हो भने जलस्रोतमाथि कुनै सङ्घीय एकाइको पूर्ण स्वामित्व वा नियन्त्रण रहेमा विभिन्न एकाइहरूबीच ठूलो आर्थिक खाडल देखा पर्न सक्छ । नयाँ संविधानमा यस्ता मुद्दाहरु सम्बोधन गर्नुपर्छ । तर नयाँ सङ्घीय व्यवस्था सञ्चालनमा यसको अल्पकालीन प्रभाव तत्कालका लागि नगन्य हुने देखिन्छ ।

अन्ततः सङ्घीय नेपाल वित्तीय दृष्टिकोणबाट धेरै नै केन्द्रीकृत हुने सम्भावना छ । वित्तीय केन्द्रीकृत सङ्घीयता अवलम्बन गर्ने मुलुकमा नेपाल मात्र नभएर विश्वका कैयौँ मुलुकहरु छन् । अस्ट्रेलिया, मलेसिया र नाइजेरियाजस्ता सङ्घीय राष्ट्रमा पनि केन्द्रीय सरकारले सम्पूर्ण राजस्वको ८० प्रतिशत राजस्व सङ्कलन गर्दछन् ।

एकाइलाई रकम हस्तान्तरण

नेपालका एकाइहरूलाई स्थानीय स्तरमा शिक्षा, स्वास्थ्य र पूर्वाधार कार्यक्रम सञ्चालन गर्ने जिम्मेबारी निर्वाह गर्नका लागि उनीहरूको आफ्नै स्रोतका अतिरिक्त ठूलो मात्रामा थप राजस्वको जरूरत पर्नेछ ।

यस्तो अवस्थामा केन्द्रीय राजस्वबाट सहयोग उपलब्ध गराउने विशेष व्यवस्था हुनुपर्दछ ।

(विदेशी सहयोगको विषय पनि महत्त्वपूर्ण हुन्छ । संविधानमै विदेशी सहायताका लागि केन्द्रीय सरकारले मात्र वा एकाइको सरकारले पनि अन्य राष्ट्र वा दातृनिकायसित सम्झौता गर्न सक्ने वा नसक्ने विषय निर्धारण गर्नुपर्दछ । यस्तो नयाँ व्यवस्थाप्रति दातृनिकायले पनि सहमति जनाउनु जरूरी हुन्छ ।)

असाध्यै विकेन्द्रित सङ्घीय राज्यका पक्षमा वकालत गर्नेहरूले सङ्घीय एकाइहरु आफ्नै राजस्वमा सञ्चालन होऊन् र निश्चित मात्रामा केन्द्रीय राजस्व कोष प्राप्त गरून् भन्ने धारणा राख्छन् । नाइजेरियामा यही अवधारणा रहेको पाइन्छ । यद्यपि, वित्तीय नियन्त्रणका माध्यमद्वारा केन्द्रीय सरकारले एकाइको सरकारका गतिविधिहरूलाई आफ्नो नियन्त्रणमा राख्ने प्रयास गर्न सक्छ । भारतमा पनि एकाइहरु आफ्नै आन्तरिक स्रोतका अतिरिक्त केन्द्रीय सरकारको राजस्व र महत्त्वपूर्ण रणनीतिक लगानीका आधारमा सञ्चालित भएको पाइन्छ । केन्द्रीय सरकारबाट सहयोग प्राप्त गर्ने हो भने एकाइको सरकारले केन्द्रीय सरकारका सर्तहरूको पालना गर्नुपर्ने हुन्छ । धेरै सङ्घीय मुलुकमा केन्द्रीय सरकारले साझा विधायिकी दायित्वका आधारमा सङ्घीय राज्यका गतिविधिमाथि नियन्त्रण राख्न सक्छन् र यस्तो अवस्थामा केन्द्रीय सरकारको कानुन प्रभावकारी हुन्छ ।

संविधानमा सङ्घीय राज्यका वित्तीय व्यवस्थाहरु विस्तृत रूपमा उल्लेख गर्न सम्भव हुँदैन । समयकालसँगै सङ्घ, एकाइ र स्थानीय सरकारबीच राजस्वको उचित बाँडफाँडमा परिस्थितिअनुकूल (जस्तै सशस्त्र युद्ध, आर्थिक चक्रप्रणाली वा विकासको गति) उल्लेखनीय परिवर्तनहरु हुन सक्छन् । त्यसै गरी, राजस्वका विभिन्न स्रोतहरूको मूल्य विभिन्न समयमा फरकफरक हुन सक्छन् । त्यसैले सङ्घीय मुलुकहरु जहाँ एकाइहरु धेरैजसो केन्द्रीय सरकारको राजस्वमा भर परेका हुन्छन् त्यहाँ संविधानमै आधारभूत मान्यता र प्रावधानहरूको व्यवस्था गरिएको हुन्छ र केन्द्रीय सरकारको राजस्वको बाँडफाँड केकसरी गर्ने विषयमा निश्चित मापदण्ड र व्यवस्थाहरु बनाइएको हुन्छ जसलाई समयसमयमा पुनरावलोकन गरिन्छ ।

आवश्यकताहरूको निर्क्यौल

यस सन्दर्भमा भारतको उदाहरण असाध्यै सान्दर्भिक देखिन्छ । सङ्घीय भारतका एकाइका सरकारहरूको राजस्व क्षमता र आवश्यकताहरूको लेखाजोखा गर्न केन्द्रीय सरकारले हरेक पाँच वर्षमा वित्तीय आयोग गठन गर्दछ । सो आयोगले केन्द्रीय राजस्वको कति अंश एकाइहरूमा जाने र कति विनियोजन गर्ने विषयमा सुझाउ दिन्छ । रणनीतिक र कार्यक्रम विशेषका आधारमा प्रदान गरिने रकमका अतिरिक्त एकाइहरूलाई उपलब्ध गराइने यस्तो रकम एकाइलाई गरिने वित्तीय हस्तान्तरणको महत्त्वपूर्ण हिस्सा हो ।

यदि केन्द्रीय सरकारबाट एकाइको सरकारले उल्लेख्य आर्थिक सहयोग पाउँछन् भने रकमको व्यवस्थापन कसरी गरियो भन्ने कुरामा एकाइले केन्द्रप्रति जवाफदेही हुनुपर्ने कि नपर्ने ? ससर्त रकम हस्तान्तरणका सन्दर्भमा यो निश्चय पनि आवश्यक छ । तर, केन्द्रीय सरकारले निसर्त रकम हस्तान्तरण गराएको भए पनि असल बजेट व्यवस्थापन गर्नका लागि र प्रतिवेदनका लागि आधारभूत प्रक्रिया अवलम्बन गर्न केही नियमन गर्ने वा विनियोजन रोक्का गरिने प्रावधानहरु राख्न सकिनेछ । यस सन्दर्भमा ब्राजिलको वित्तीय कानुन महत्त्वपूर्ण उदाहरण हुन सक्छ जसमा ऋण र खर्चमाथि नियन्त्रणका साथै प्रभावकारी प्रतिवेदनलाई अनिवार्य बनाइएको छ ।

रङ्गभेदको अन्त्यपछि दक्षिण अफ्रिका एक किसिमको सङ्घीयतामा प्रवेश गर्‍यो । एकाइहरूमा असाध्यै सीमित संरचना र मानवस्रोतको क्षमताको अभावका कारण प्रमुख कार्यक्रमका जिम्मेबारीहरूलाई विकेन्द्रीकरण गर्नु निकै चुनौतीपूर्ण रह्यो । एकैचोटि सम्पन्न क्षेत्रबाट विपन्न क्षेत्रहरूमा लगानी खिच्दा दुईओटा समस्याहरु हुँदा रहेछन् भन्ने महसुस भयो । एकैचोटि आर्थिक स्रोतहरु स्थानान्तरण गर्दा सेवा र संरचना कमजोर हुन गई सम्पन्न क्षेत्रहरु नराम्ररी प्रभावित हुन पुगे भने विपन्न क्षेत्रहरूले आर्थिक सहयोग पूर्णरूपमा सदुपयोग गर्न सकेनन् र अनुपयोगी क्षेत्रमा खर्च हुन गयो । उनीहरूको अनुभवले विकेन्द्रित व्यवस्थातर्फ अघि बढ्ने चरणबद्ध सोचको महत्त्व दर्साउँछ ।

आखिरमा सङ्घीय नेपालको निर्माण गर्नका लागि मुलुकको प्रस्ट दिशा वा दृष्टिकोण परिभाषित गर्ने र जनतालाई सेवा पुर्‍याउन सुशासनका संयन्त्रहरु निर्माण गर्नुपर्ने कुरा महत्त्वपूर्ण छन् । यी दुई असाध्यै ठूला चुनौती हुन् र यी दुवै चुनौतीलाई सम्बोधन गर्न उपयुक्त वित्तीय व्यवस्था स्थापना गर्नु सबभन्दा महत्त्वपूर्ण भएको देखिन्छ ।

REUTERS/GOPAL CHITRAKAR

काठमाडौँको सडकछेउ प्लास्टिकको थैलामा लागुपदार्थ सुँघ्दै सडक बालकहरु । नेपालको जनसङ्ख्याको झन्डै एकतिहाइ हिस्सा गरिबीको रेखामुनि रहेको छ र युनिसेफको एक प्रतिवेदनअनुसार नेपालमा झन्डै ३०००० सडक बालबालिका छन् जसमध्ये ३७०० घरबारविहीन छन् ।

नेपालमा आत्मनिर्णयको अधिकारको प्राप्ति

संविधानसभाले सङ्घीय पद्धतिमा जातीय विविधतालाई समेट्नुपर्दछ ।

मुक्ता तामाङ

REUTERS/DEEPA SHRESTHA

किराँत समुदायका मानिसहरु साकेला पर्वका अवसरमा काठमाडौँमा परम्परागत नृत्य प्रस्तुत गर्दै । साकेला पर्व नेपालका किराँत समुदायले पूर्णिमाको समयमा मनाउने एक महत्त्वपूर्ण पर्व हो जसमा राम्रो बालीनालीका लागि तथा प्राकृतिक प्रकोपबाट रक्षाका लागि प्रकृतिको पूजा गरिन्छ ।

नेपालको संविधानसभाले लामो समयदेखि शासन गरेको राजतन्त्रलाई १५ जेठ २०६५ मा अन्त्य गर्दै एकैपटक राजतन्त्रात्मक मुलुकलाई गणतन्त्रमा रूपान्तरण गऱ्यो ।

अब आउने दुई वर्षमा संविधानसभाले नेपालको सङ्घीय स्वरूपलाई परिभाषित गर्दै यसको खाका कोर्नेछ । भविष्यमा बन्ने सङ्घमा जाति, भाषा, सस्कृति र भूभागलाई आधार बनाइनुपर्ने आवश्यकतामा राजनीतिक दल, नागरिक समाज र विज्ञहरूबीच सहमति देखा पर्दै गएको छ । यसो भए तापनि आत्मनिर्णयको अधिकारसम्बन्धमा भिन्नभिन्न दृष्टिकोणहरु छन् । आत्मनिर्णयको अधिकार अत्यन्त ठूलो विवादको विषय बनेको छ, र यसले अनिश्चिता, डर र चिन्ता उत्पन्न गराएको छ ।

आत्मनिर्णयको अधिकारको पेचिलो विषयलाई बेवास्ता गर्न मिल्दैन । सांस्कृतिक विविधताको समायोजन गर्ने र हिंसात्मक द्वन्द्व तथा विखण्डनको सम्भावनालाई टार्ने उद्देश्यका बीचमा सन्तुलन कायम गर्दै यो विषयलाई अत्यन्त सतर्कताका साथ सङ्घीय संरचनाको खाका कोर्ने क्रममा सम्बोधन गरिनुपर्छ । सन्तुलनको यो आवश्यकताका लागि उपलब्ध सबै विकल्पहरूको गहन र चनाखो विश्लेषण जरूरी छ ।

आदिवासीहरूले पहिले उठाएको माग

नेपालमा आत्मनिर्णयको अधिकारको माग सबैभन्दा पहिले आदिवासी/जनजातिहरूले उठाएका हुन् । विगतका दुई दशकदेखि आदिवासी आन्दोलनका अभियन्ताहरूले यसलाई चर्चाको विषय बनाएर यसमा राष्ट्रको ध्यान खिचेका छन् । उदाहरणका लागि जनजातिका ५४ वटा सङ्गठनको छाता सङ्गठन नेपाल आदिवासी जनजाति महासङ्घले भनेको छ कि राज्यको पुनर्संरचनामा यसको प्रमुख माग नै "आत्मनिर्णयको अधिकारसहितको जातीय स्वायत्तता" हो ।

इतिहासमा प्रभुत्वशाली समूहहरूले आफूमाथि थोपरेका अन्यायहरूलाई सच्याउनका लागि जनजाति समूहहरूले यस्तो अधिकारको आवश्यकता ठानेका छन् । सङ्घीय लोकतान्त्रिक राष्ट्रिय मञ्च, ताम्सालिङ नेपाल राष्ट्रिय दल, राष्ट्रिय दल र राष्ट्रिय जनमुक्ति पार्टीका विभिन्न धिराहरूलगायत जातीय, भाषिक र सांस्कृतिक अधिकारमा जोड दिने राजनीतिक दलहरूका बीच यस विषयमा मिल्दोजुल्दो धारणा रहेको छ ।

यसका अतिरिक्त वि. सं. २०५२ सालदेखि सशस्त्र विद्रोहमा संलग्न नेपाल कम्युनिस्ट पार्टी माओवादीले आत्मनिर्णयको अधिकारलाई आफ्नो राजनीतिक कार्यक्रममा समावेश गरेका कारणले पनि यस विषयले देशव्यापी चर्चा पाएको छ । सन् १९९४ मा सम्पन्न पहिलो राष्ट्रिय भेलामा नै माओवादीले आत्मनिर्णयको अधिकार र जातीय स्वायत्ततालाई राजनीतिक कार्यक्रमका रूपमा अपनाएको थियो ।

माओवादीका विचारकहरु बाबुराम भट्राई र हिसिला यमीले "नेपालमा राष्ट्रियताको प्रश्न"मा लेख्दै भनेका छन्, उनीहरूको पार्टी "नेपाल बहुराष्ट्रिय बहुभाषिक देश भएको घोषणा गर्दछ र राष्ट्रको अधिकार आत्मनिर्णयको अधिकारको सिद्धान्त स्वीकार गर्दै विभिन्न जातिहरूको स्वयात्तता हुनुपर्ने प्रस्ताव गर्दछ ।"

पछि आएर जनयुद्ध भनेर चिनिएको माओवादी विद्रोह अघि बढ्दै जाँदा २००४ मा नेकपा माओवादीले आत्मनिर्णयको अधिकारसहितका ११ ओटा स्वायत राज्यहरु निर्माण भएको घोषणा गरे । आत्मनिर्णयको अधिकारअन्तर्गत छुट्टै देश बनाउन पाउने अधिकार पनि पर्छ भन्ने माओवादीको विचार रहेको छ । माओवादीका लागि जनताको छुट्टै मुलुक

मुक्ता तामाङ नेपालका मानवशास्त्री हुनुहुन्छ ।

बनाउन पाउने अधिकार र दमनका विरूद्धमा विद्रोह गर्न पाउने अधिकारका बीचमा नजिकको सम्बन्ध रहेको छ ।

आन्दोलनले उस्तै माग गऱ्यो

आत्मनिर्णयको अधिकारसम्बन्धी बहसमा थप जटिलता थप्दै, मधेस (भारतीय सीमानजिकको दक्षिणभाग जसलाई तराई पनि भनिन्छ) मा भएको आन्दोलनका क्रममा पनि यस्तै माग देखा पऱ्यो । सन् २००६ को प्रारम्भमा सशक्त रूपमा देखा परेको मैथली, भोजपुरी र अवधी भाषा बोल्ने जनता र दक्षिण समथलमा बस्ने अरु समूहको संलग्नता रहेको मधेस आन्दोलनले पनि यही शब्दावलीलाई अपनाउँदै उही माग अघि साऱ्यो । संविधानसभामा ५० सिट जितेको क्षेत्रीय पार्टीका रूपमा रहेको मधेसी जन अधिकार फोरमले आफ्नो चुनावी घोषणापत्रमा भनेको छ उक्त पार्टी 'आत्मनिर्णयसहित तराईको पूर्ण स्वायत्तता' चाहान्छ ।

आत्मनिर्णयको अधिकारका विषयलाई पन्छाउनै नसकिने गरी चर्काइएको त छ तर यसको विस्तृत व्यवस्थापन कसरी गर्ने भन्ने कुरा अझै स्पष्ट छैन । यस्तो शक्तिशाली र भावनात्मक सिद्धान्तलाई आउने सङ्घीय संविधानले कसरी सम्बोधन गर्ने भन्ने विषयमा न त आदिवासी नेताहरु (जसले अन्य सबै अधिकारको आधरका रूपमा आत्मनिर्णयको अधिकारको माग गरेका छन्), न त नेकपा माओवादी (जसले आत्मनिर्णयको अधिकार छुट्टिन पाउने अधिकारसम्मको हो भन्ने प्रतिबद्धता जाहेर गरेको छ) ले हालसम्म कुनै विस्तृत विवरण प्रस्तुत गर्न सकेका छन् ।

थप चिन्ता

कतिपय मानिसहरूले आत्मनिर्णयको अधिकारका विषयलाई ठोस अर्थबिनाको खुला अवधारणाका रूपमा वकालत गरिरहेकाले आत्मनिर्णयको अधिकारलाई विखण्डनको ढोकाका रूपमा हेर्ने राजनीतिकर्मीहरूमा थप चिन्ता उत्पन्न गराएको छ । यस्तो चिन्ता विशेष गरी नेपाली समाजका रुढिवादी समूहहरूमा अझ बढी छ जसले नेपाल निर्माणको जिम्मेवारी र यसको स्वामित्व विगतको शाह वंशको राजपरिवारलाई प्रतिनिधित्व गर्ने शाही शासकमा अन्तर्निहित भएको विश्वास गर्छन् । तसर्थ, उनीहरूका विचारमा नेपालको शासन एकात्मक र केन्द्रीकृत रहिरहनुपर्छ । राष्ट्रिय प्रजातन्त्र पार्टीका नेता तथा पूर्व शाही शासनका समर्थक कमल थापाले हालसालै एउटा टेलिभिजनमा अन्तर्वार्तामा भनेका छन् "आत्मनिर्णयको अधिकारले निश्चित रूपमा देशलाई विखण्डनतर्फ लैजाने छ ।"

प्रमुख राजनीतिक पार्टीहरु जस्तै, नेपाली काङ्ग्रेस र नेपाल कम्युनिस्ट पार्टी (एमाले) ले यस विषयलाई चलाखीपूर्ण तरिकाले पन्छाउँदै भनेका छन् कि सङ्घीय एकाइहरूको अधिकार संविधानसभाले अथवा विशेष उच्चस्तरीय राज्य पुनर्संरचना आयोगले निश्चित गर्नेछ ।

एउटा राज्यभित्रका विभिन्न समूहहरूलाई आत्मनिर्णयको अधिकार दिने कुरा क्षेत्रीय अखण्डताको सिद्धान्तसँग बाझिने तर्कसहित विश्वका विभिन्न मुलुकहरु आत्मनिर्णयको अधिकारको विषयप्रति अनुदार भएका सन्दर्भमा यस विषयप्रतिको असन्तुष्टि सहजै बुझ्न सकिन्छ । यसको प्रतिबिम्ब नेपालमा पनि देख्न सकिन्छ जहाँ हाल राज्यले विखण्डनको सम्भावनालाई पन्छाउन चाहेको छ भने अर्कातर्फ राज्यभित्र रहेका आदिवासी तथा विशिष्ट पहिचान भएका समूहहरु पहिचानको अधिकारको मान्यता खोजिरहेका छन् ।

आत्मनिर्णयको अधिकारको मुद्दालाई स्थागित, वेवास्ता अथवा खारेज गर्नाले समस्याको समधान खोज्नमा सहयोग गर्दैन न त शान्ति कायम गर्न र प्रजातन्त्रलाई बलियो बनाउन नै सहयोग गर्छ । बलजफ्ती नेपाली राष्ट्र–राज्यको क्षेत्रीय अखण्डता कायम गर्ने प्रयत्नले जनतालाई भलो गर्नुको सट्टा झन् दुखद् परिस्थिति ल्याउन सक्छ । नेपालका सन्दर्भमा आत्मनिर्णयको अधिकारलाई सीमान्तकृत आदिवासी जनता र अरु समूहहरूको ऐतिहासिक अनुभवका सन्दर्भमा हेरिनुपर्दछ । यी समूहहरूलाई विगतमा सत्ताबाहिर मात्र राखिएन कि आर्थिक शोषण, राजनीतिक दमन र सांस्कृतिक विभेद गरियो । स्वायतता र आत्मनिर्णयको अधिकारको माग मानव अधिकार, समानता र कानुनको शासनको लोकतन्त्रिक मूल्यमा आधारित समावेशी राज्यको सृजना गर्नका लागि गरिएको हो

सांस्कृतिक विविधतालाई समेट्नुपर्ने

आत्मनिर्णयको अधिकारको विषयलाई नेपालजस्तो बहुसांस्कृतिक राज्यमा सांस्कृतिक विविधताको समायोजन गर्ने प्रक्रियासँग जोडेर बृहत् अर्थमा बुझिनुपर्छ । यसो गर्न सकिएमा विखण्डनको विषय एउटा सम्भावनामात्र हुन सक्छ । छुट्टिने अधिकारलाई आत्मनिर्णयको अधिकारको चरम स्वरूपका रूपमा बुझ्न सकिन्छ ।

नेपालका सन्दर्भमा आत्मनिर्णर्यको अधिकारको आयामभित्र पर्ने छुट्टिन पाउने अधिकारका

REUTERS/GOPAL CHITRAKAR

सम्पूर्ण तराई क्षेत्रलाई स्वायत्त प्रदेशको मान्यता दिइनुपर्ने मधेसी समुदायको मागका विरूद्धमा काठमाडौंमा प्रदर्शन गर्दै थारु समुदायका मानिसहरु । थारुहरु कुल जनसङ्ख्याको झन्डै सात प्रतिशत जनसङ्ख्या भएका नेपालको समथर तराई क्षेत्रमा बसोबास गर्ने नेपालको चौथो ठूलो आदिवासी/जनजाति समूह हुन् ।

विषयमा प्रस्ताव गर्नेको भन्दा पनि विरोध गर्नेको बढी चिन्ता वा चासो रहेको देखिन्छ । सीमान्तकृत समूहहरूले नेपालको एकात्मक र केन्द्रीकृत राज्यलाई सामन्ती राजाको संरक्षकत्वमा अल्पसङ्ख्यक जात हिन्दूहरूको "आन्तरिक उपनिवेश" का रूपमा व्याख्या गरेको परिस्थितिमा पनि नेपालमा भिन्नै राज्यको माग कहिल्यै देखा परेको थिएन ।

नयाँ सूत्र र नयाँ खालका राजनीतिक संस्थाहरूको प्रयोग गर्दै नेपाल राज्यलाई अखण्ड राख्ने कुरा सबै प्रतिस्पर्धी राजनीतिक शक्तिहरूको साझा मूल्यमान्यता हो । वास्तवमा आदिवासी अध्येता कृष्ण भट्टचन नयाँ बन्ने संविधानले आदिवासी जनताहरूको अधिकार स्पष्ट रूपमा उल्लेख गर्नुपर्ने तर्क गर्छन् । भट्टचन भन्छन्, "यसको अर्थ छुट्टिन पाउने अधिकार होइन ।"

उक्त अभिव्यक्ति भट्टचनले अगस्ट ९, २००८ मा विश्व आदिवासी जनजाति दिवसका दिन दिएका हुन् ।

वास्तवमा अन्तर्राष्ट्रिय र संवैधानिक कानुनले मान्यता दिएको सिद्धान्तका रूपमा रहेको आत्मनिर्णयको अधिकारलाई कार्यान्वयन गर्ने पक्षमा प्रशस्तै अर्थ र आयामहरु भेट्न सकिन्छ । अन्तर्राष्ट्रिय कानुनका विज्ञ प्रो. एनटोनिव क्यासेस (पूर्व युगोस्लाभियाका लागि अन्तर्राष्ट्रिय फौजदारी ट्रिबुनलका पहिलो अध्यक्ष) ले आत्मनिर्णयको अधिकारका बाह्य र आन्तरिक दुवै आयामहरु रहेको बताएका छन् । आत्मनिर्णयको अधिकारको बाह्य आयाम विशेषगरी सम्बन्धित जनताको अन्तर्राष्ट्रिय पहिचान वा मान्यतासँग सम्बन्धित छ । छुट्टिन पाउने अधिकार यसको एउटा उदाहरण हुन सक्छ । अर्कोतर्फ आन्तरिक आयाम विभिन्न समूहहरूको लोकतान्त्रिक अधिकारहरु अभिवृदि गर्ने कानुन र राज्य संरचनासँग सम्बन्धित छ ।

समकालीन परिप्रेक्षमा जनताको आत्मनिर्णयको अधिकारको सिद्धान्त, जसलाई वुड्रो विलसनले प्रतिपादन गरेको मानिन्छ, ले यस अवधारणालाई उपनिवेशबाट स्वतन्त्र हुने सन्दर्भमा भन्दा राष्ट्रराज्यहरु निर्माणका अवस्थामा बहुसांस्कृतिक वा विविधता समेट्ने उपायका रूपमा व्याख्या गर्ने गरिएको छ । इथियोपियाबाहेक संसारमा कुनै पनि त्यस्ता देशहरु छैनन् जहाँ छुट्टिन पाउने अधिकारलाई संविधानमा उल्लेख गरिएको छ । समान अधिकार र सांस्कृतिक विविधताको मान्यता लोकतान्त्रिक मूल्यका रूपमा स्विकार्ने क्रम व्यापक हुँदै गएको छ ।

समूहहरूको पहिचाहनको सुनिश्चितता

छुट्टिन पाउने अधिकारसम्बन्धी विवाद सङ्घीय नेपालका लागि व्यावहारिक सरोकारको विषय नहोला तापनि आत्मनिर्णयको अधिकारले केही मानिसका लागि विशेष महत्त्व राख्छ । जनताको आकाङ्क्षालाई सम्मान गर्दै केही र बाहिरी अनुभवहरु (जस्तै, दक्षिण अफ्रिका)लाई हेर्दै नेपालको नयाँ संविधानले आदिवासी जनताको आत्मनिर्णयको अधिकारलाई नपन्छाईकनै "समग्र नेपालीको आत्मनिर्णयको अधिकार"लाई सुनिश्चित गर्न सक्छ । यसरी, विभिन्न समूहहरूलाई आफ्नो पहिचानको अधिकार प्रदान गर्दा नेपालको "बहुसंस्कृति राष्ट्रवाद" वा "विविधतामा एकता" हासिल गर्ने चुनौतीलाई सम्भवतः सम्बोधन गर्न सकिन्छ । यस्तो कार्यले जनतालाई आफ्नो राज्यमा आबद्ध हुनका लागि आवश्यक वातावरण निर्माण गर्न सक्छ ।

> आत्मनिर्णयको अधिकारका विषयलाई नेपालजस्तो बहुसांस्कृतिक राज्यमा सांस्कृतिक विविधताको समायोजन गर्ने प्रक्रियासँग जोडेर बृहत् अर्थमा बुझ्निुपर्छ । यसो गर्न सकिएमा विखण्डनको विषय एउटा सम्भावनामात्र हुन सक्छ । छुट्टिने अधिकारलाई आत्मनिर्णयको अधिकारको चरम स्वरूपका रूपमा बुझ्न सकिन्छ ।

सेप्टेम्बर २००६ मा सयुक्त राष्ट्रसङ्घले गरेको आदिवासी जनताको अधिकारको घोषणालाई नेपालमा उत्साहका साथ स्वागत गरिएको थियो । यस घोषणामा संयुक्त राष्ट्रसङ्घले आदिवासी जनतालाई आत्मनिर्णयको अधिकार भएको जनाएको छ । यस घोषणाले आदिवासी जनताको पुर्ख्यौली जमिन, उनीहरूको सामूहिक संस्कृति, अस्तित्व र आध्यात्मिकतासँग गाँसिएको भूभाग तथा आफू बस्ने राज्यको संरचनाभित्र उनीहरूले प्राप्त गर्ने आत्मनिर्णयको अधिकारका बीचमा गहिरो सम्बन्ध हुने कुरा प्रस्ट पारेको छ । यसो भए तापनि उक्त घोषणा, जुन विश्वका आदिवासी समूहहरु र सरकारहरूको संयुक्त दस्तावेज हो, ले भनेको छ कि आत्मनिर्णयले छुट्टिने कुरालाई बुझाउँदैन । यस घोषणाको भावनाको मूल मर्म नेपालमा प्रतिबिम्बित भएको देखिन्छ । नेपालका जनताले सांस्कृतिक पहिचान र लोकतान्त्रिक अधिकारका साथै पहाड हिमाल र तराईमा मिलेर बसेका जनताको ऐतिहासिक निरन्तरताको मान्यता होस् भन्ने इच्छा व्यक्त गरेका छन् ।

यही उत्साहका साथ २०६५ साल असार ७ गते नेपालका आदिवासी जनताहरूले आदिवासी समूहका १९९ संविधानसभा सदस्यहरूलाई बधाइ दिनका लागि एक कार्यक्रमको आयोजना गरे । काठमाडौँको मुटुमा १००० भन्दाबढी सहभागीहरूका माफ संविधानसभाका सभामुख सुवास नेम्बाङ, जो आदिवासी लिम्बू समूहमा पर्छन्, ले भने "संविधानसभामा तपाईँहरूको प्रतिनिधित्व गरिरहेका हामीले तपाईँहरूलाई निरास बनाउनेछैनौँ । विविधतालाई सम्मान गर्ने एकीकृत नेपालीका रूपमा तपाईँहरूको शिर उचो रहन्छ भन्ने कुरा सुनिश्चित गर्नेछौँ ।"

यसरी नेपालको नयाँ सङ्घीय राज्यका निर्माणकर्ताहरूले निश्चय पनि प्रभावकारी वित्तीय तथा न्यायिक प्रबन्ध निर्माण गर्नेदेखि नेपालका लागि संसदीय वा राष्ट्रपतीय प्रणालीमध्ये कुन ठीक होला भन्ने विषयमा रहेका व्यापक चासोहरूलाई ध्यान दिनुपर्ने हुन्छ । यसका अतिरिक्त उनीहरूका सामु स्वशासन र सत्ता साझेदारीका सिद्धान्तहरूलाई समेट्ने खालको संरचना निर्माण गर्ने जिम्मेवारी गहन रूपमा आएको छ । साझा र एकीकृत नेपालमा आत्मनिर्णयको अधिकार प्राप्त गर्ने जनताको चाहनालाई पूरा गर्नका लागि यसको ठूलो भूमिका रहनेछ ।

नेपालका लागि शासनप्रणालीको रोजाइ

विश्वको पछिल्लो सङ्घीय राज्य आफनो नयाँ संविधान लेख्ने तयारीमा छ ।

कृष्ण खनाल

नेपाल २०६५ जेष्ट १५ मा सङ्घीय गणराज्यको लक्ष्यमा आरोहण गरेको छ । संविधानसभाको पहिलो बैठकले २४० वर्ष पुरानो शाह राजतन्त्रलाई अन्त्य गऱ्यो र अन्तिम राजा रहेका ज्ञानेन्द्रलाई १५ दिनभित्र राजदरबार खाली गर्न आदेश दियो ।

राजनीतिक दलहरूले निर्वाचनपूर्व गरेको प्रतिज्ञालाई औपचारिकतामा ल्याए । २०६४ चैत्र २८ मा संविधानसभाको निर्वाचन भयो । कुल ६०१ सदस्य रहेको संविधानसभामा कुनै पनि पार्टीले बहुमत ल्याउन सकेन, तर समग्रमा सङ्घीय गणतन्त्रवादी पार्टीहरूको अत्यधिक बहुमत भने आयो ।

२०६२/६३ मा भएको जनआन्दोलनमा गणतन्त्र र सङ्घीयताको नारा देशभरि घन्कियो । कुनै पनि पार्टीले यसको विरोध गर्न हिम्मत गरेनन् । संविधानसभाको निर्णयपछि अनुमान तथा कल्पना विपरीत श्रीपेच र राजदण्ड सरकारी कर्मचारीलाई छाडेर पूर्व राजा ज्ञानेन्द्र र उनकी श्रीमती कोमलले दरबार छाडे । २०६५ साउन ७ गते राष्ट्रपति र उपराष्ट्रपति निर्वाचित भएपछि गणतन्त्र औपचारिक रूपमा पूर्ण भयो । र बहुप्रतिक्षित नयाँ सरकार पनि बन्यो र सत्ता पनि हस्तान्तरण भयो ।

२०६५ भाद्र ९ गते संविधानसभाले नेकपा माओवादीका अध्यक्ष पुष्पकमल दाहाल (प्रचण्ड) लाई अत्यधिक बहुमतले प्रधानमन्त्री निर्वाचित गऱ्यो । सभामा मत विभाजित थियो । त्यहाँ प्रतिनिधित्व गर्ने २५ राजनीतिक पार्टीमध्ये २१

AP PHOTO/BINOD JOSHI

नवनियुक्त परराष्ट्रमन्त्री उपेन्द्र यादव (दायाँ) र अर्थमन्त्री डा. बाबुराम भट्टराई (दायाँबाट दोस्रो)लाई पद तथा गोपनीयताको सपथ खुवाउँदै भूतपूर्व प्रधानमन्त्री पुष्पकमल दाहाल (बायाँ) । सपथ कार्यक्रम अवलोकन गर्दै राष्ट्रपति डा. रामवरण यादव (बायाँबाट दोस्रो) ।

पार्टीले प्रचण्डलाई भोट दिए । उनले ४६४ र उनका प्रतिद्वन्द्वी नेपाली काङ्ग्रेसका शेरबहादुर देउवाले ११३ भोट प्राप्त गरे । अन्तरिम संविधानले सहमतिको सरकारको व्यवस्था गरेको छ । केही राजनीतिक दलहरु विशेष गरी नेपाली काङग्रेस माओवादीको नेतृत्वमा सरकारमा गएको थिएन । नयाँ सरकार तीन पार्टीको गठबन्धबाट बनेको थियो, मूलतः नेकपा माओवादी, नेकपा (एमाले) र मधेसी जनअधिकार फोरम (मजफोने) । अरु तीन साना पार्टीहरु पनि सरकारमा सामेल थिए । गठबन्धन सरकारले अपनाएको साझा कार्यक्रममा मुख्य रूपले तीन कुरामा जोड दिएको छ : (१) दुई वर्षभित्र नयाँ संविधान बनाउने (२) ६ महिनाभित्र माओवादी सैनिकलाई समायोजन र पुनर्स्थापना गर्ने (३) अपराध र कानुन विहीनतालाई नियन्त्रण गरी शान्ति र सुरक्षा कायम गर्ने ।

सभाद्वारा संविधान निर्माण प्रक्रिया सुरू

नेकपा एमालेका सुवास नेम्बाङलाई सभामुखमा निर्वाचित हुन तीन महिनाभन्दा बढी समय लाग्यो । २०६५ साउन ९ गते सभामुखको निर्वाचन भयो । त्यसै समय २६ जुनमा नेपाली काङ्ग्रेसका नेता गिरिजाप्रसाद कोइरालाले आफ्नो राजिनामा घोषणा गरेका थिए । तर राष्ट्रपतिको निर्वाचन नभई उनको राजिनामा स्वीकृत हुने अवस्था थिएन । एक महिनापछि मात्र नेपाली काङ्ग्रेसका नेता डा. रामवरण यादवलाई संविधानसभाले राष्ट्रपति निर्वाचित गऱ्यो । यादवको राष्ट्रपति निर्वाचनले मात्र प्रचण्डलाई प्रधानमन्त्री नियुक्त गर्न संविधानसभाले बाटो पायो ।

नेपालको राष्ट्रपति कार्यकारिणीसहित हुनुपर्दछ न कि संसदीय प्रणालीसहितको प्रतीकात्मक भूमिका भएको भन्ने धारणा माओवादीको थियो । तर अन्तरिम संविधानको पाँचौँ संशोधनले

कृष्ण खनाल त्रिभुवन विश्वविद्यालयका राजनीतिशास्त्रका प्राध्यापक हुनुहुन्छ ।

संसदीय सरकारलाई निरन्तरता दिँदै संवैधानिक राष्ट्रप्रमुखमा राष्ट्रपति र कार्यकारिणी सरकार प्रमुखमा प्रधानमन्त्री रहने व्यवस्था गऱ्यो । माओवादीले कार्यकारिणीसहितको राष्ट्रपति तत्काललाई छोड्न पुग्यो । निश्चय नै संसदीय वा राष्ट्रपतीय सरकार कुन हुने ? भन्ने कुरा फेरि पनि संविधानसभामा बहस हुने नै छ ।

गठबन्धनको निर्माण

निर्वाचनपछिको नेपाली राजनीति तरल र सरकारको गठबन्धन परिवर्तन भइरहन सक्ने अवस्थाको छ । संविधानसभामा २५ वटा पार्टीहरु छन् । दुईजना स्वतन्त्र सभासद् छन् । सबैभन्दा ठूलो २२० सिट ल्याएको माओवादीदेखि एक वा दुई सिट ल्याउने एकदर्जन पार्टीहरु रहेका छन् । २६ जनाको मनोनयन पनि राजनीतिक पार्टीहरूको समानुपातिक प्रतिनिधित्वका आधारमा भएको छ । गठबन्धन धेरै अनुमान गर्न नसकिने अवस्थाको छ । यो अहिले माओवादीका पक्षमा छ त कुनै पनि बेला विपक्षमा जान पनि सक्छ । विगतको अनुभवलई हेर्दा गठबन्धन अस्थिर रहने सम्भावना बढी छ । माओवादीले नेकपा एमाले वा नेपाली काङ्ग्रेसलाई मिलाएर स्थिर गठबन्धन बनाउन सक्थ्यो तर उसले "विजेतालाई सबै" भन्ने मान्यता लियो । जसले माओवादी एमालेबीचको गठबन्धन बन्नुभन्दा पहिले नै तुहियो । यस्तो अवस्थामा चलखेलको फोहरी राजनीतिक खेललाई अस्वीकार गर्न सकिँदैन, जुन माओवादी नेता प्रचण्डका शब्दमा "भ्रष्टहरुद्वारा खेलिएको पुरानो खेल" हो । अहिले नेपालको सङ्क्रमणकालीन राजनीति "पद्धतिविनाको राजनीति" जस्तो देखिन्छ ।

माओवादीको शङ्का छ कि राजनीतिक अवस्थालाई यथास्थितिमा राख्न केही शक्तिहरु जानाजान सत्ता हस्तान्तरण गर्न ढिलो गरिरहेका छन् । यथार्थमा नेकपा माओवादी संविधानसभामा ठूलो पार्टी भएका कारणले अरु दलहरूले माओवादीले नै सरकारको नेतृत्व गर्न पाउनुपर्छ भन्ने मान्यता राखे । तर उनीहरूले माओवादीलाई मात्र एकल रूपमा सत्ता दिन अनिच्छा तथा बलिया रिजरभेसन राखे । माओवादी पार्टीलाई सत्तामा आउनबाट रोक्न नेपाली काङ्ग्रेसका गिरिजाप्रसाद र भ्रष्टाचारीहरूले खेल खेल्दैछन् भन्ने प्रचण्डले आरोप लगाए र कुनै चतुऱ्याइँद्वारा उनीहरु सत्तामा आए भने ती भ्रष्टाचारीलाई धपाइदिने धम्की दिए ।

> विषयको चुरो संसदीय वा राष्ट्रपतीय शासन कस्तो हुनुपर्दछ भन्ने होइन कि शासन कसरी स्थिर, सक्षम र उत्तरदायी बनाउन सकिन्छ भन्ने हो । विगतमा वेस्ट मिनिस्टर मोडलको संसदीय प्रणालीले यी चिज दिन नसकेको हो । अविश्वासको प्रस्तावले सरकार गिराउने, जसले गर्दा मतदाता विभिन्न पार्टीमा विभाजित भएर राम्रो काम गर्न नसकेको कारण अस्थिरता निम्त्यो ।

संवैधानिक विषयहरूको समाधान

धेरै संवैधानिक विषयहरुमा जटिलता तथा कठिनाइहरु छन् । त्यसैले संविधानसभाले संविधान मस्यौदा गर्नुअगाडि सहमति निर्माण गर्नु आवश्यक छ । जस्तै सङ्घीय एकाइका रूपमा एकाइहरूको निर्माण, एकाइ र केन्द्रबीच अधिकार विभाजन, सरकारको स्वरूपको निर्धारण र निर्वाचन प्रणालीको प्रकार । विभिन्न राजनीतिक नेता र विज्ञहरूले सन १९९४ मा दक्षिण अफ्रिकाको परिस्थितिसँग तुलना गर्दछन् । यहाँ त्यहाँजस्तो राजनीतिक दल र संविधानसभा सदस्यहरूलाई नयाँ संविधान निर्माणको सैद्धान्तिक मार्ग निर्देशन छैन । प्रमुख राजनीतिक दलहरु प्रायः सबै "नयाँ नेपाल" निर्माणको कुरा गर्छन्, जुन आफूलाई केन्द्रबिन्दुमा राखेर न कि स्वच्छ धरातल तथा सिद्धान्तमा नयाँ राजनीतिक अवस्था कायम गर्न ।

प्रमाणका रूपमा चुनावी घोषणापत्र हेर्दा नयाँ संविधानमा भविष्यमा कस्तो किसिमको सरकार हुने सम्बन्धमा फरकफरक स्पष्ट धारणा देखिन्छ । बहसको केन्द्रबिन्दु नै संसदीय वा राष्ट्रपतीय प्रणाली कुन हुने भन्ने छ । अनौठो कुरा के भने नेकपा माओवादी र मधेसी फोरमको सरकारको पद्धतिमा एउटै विचार छ । उनीहरु काङ्ग्रेस र एमालेको विचारलाई विरोध गर्दछन् । माओवादी, फोरम र अन्य साना दलहरु राष्ट्रपतीय प्रणालीको समर्थक छन् । जसमा राष्ट्रपति जनताद्वारा सिधै निर्वाचित हुन्छ र सरकारको कार्यकारिणी अधिकार प्रयोग गर्न पाउँछ । तर नेपाली काङ्ग्रेस, नेकपा एमाले र धेरै अरु पार्टीहरु संसदीय प्रणालीको निरन्तरताका पक्षमा छन् । जसमा प्रधानमन्त्री संसद्को बहुमतबाट निर्वाचित हुन्छ र ऊसँगै कार्यकारिणी अधिकार हुन्छ । राष्ट्रपति औपचारिक रूपमा राज्यको संवैधानिक प्रमुख मात्र हुन्छ ।

सरकारको स्वरूपको निर्माण

दुवै प्रस्तावित प्रणालीमा अनौठा विशेषताहरु छन् । माओवादीको निर्वाचन घोषणापत्रमा भनिएको छ, "जनताले सिधै निर्वाचित गरेको राष्ट्रपति र विधायिकाले निर्वाचित गरेको प्रधानमन्त्री रहनेछ ।" यो फ्रान्स तथा रसियाको प्रणालीसँगै मिल्दोजुल्दो छ, जहाँ राष्ट्रपतिले सम्पूर्ण कार्यकारिणी कार्य गर्दछ भने प्रधानमन्त्रीले दैनिकी प्रशासन चलाउँछ । मधेसी जनअधिकार फोरम अमेरिकन मोडलको प्रधानमन्त्रीविनाको राष्ट्रपतिका पक्षमा छ ।

संसदीय प्रणालीका पक्षमा रहेका पार्टीहरुमध्ये नेकपा एमाले, नेकपा माले संसद्को बहुमतबाट सिधै जनताले चुनिने प्रधानमन्त्रीका पक्षमा छन् । एमालेको चुनावी घोषणापत्रमा भनिएको छ, "जनताले वालिग मताधिकारका आधारमा प्रधानमन्त्री चुन्नेछन् । केन्द्र र एकाइको संसद् रहेको इलेक्टोरल कलेजले राष्ट्रपति चुन्नेछन् ।" रोचक कुरा के छ भने वालिग मताधिकारका आधारमा प्रधानमन्त्रीको चुनाव गर्नुपर्छ भन्ने विचार एक दशकअघिदेखि नेपाली काङ्ग्रेसका नेता नरहरि आर्चायले उठाइरहेका थिए । उनको विचार आफनो पार्टीले स्वीकार गरेन । तर विपक्षीले स्वीकार गऱ्यो । यथार्थमा नेपालीको राजनीतिक संस्कृतिमा संसदीय सरकारको वेस्ट मिनिस्टर मोडलकै पक्षमा बलियो जनमत रहेको छ ।

विधायिकाको स्वरूपका बारेमा धेरै राजनीतिक दलहरूबीच एकरूपता पाइन्छ । उनीहरु प्रायःजसो सबै केन्द्रमा द्विसदनात्मक र एकाइमा एक सदनात्मक विधायिका हुनुपर्छ भन्ने पक्षमा

रहेका छन । तर पनि सङ्घीय संसद्को माथिल्लो सदनको गठन र अधिकारका सम्बन्धमा तिनीहरूले स्पष्ट विचारहरु दिएका छैनन्, जुन सङ्घीय प्रणालीमा सत्तासाझेदारीका लागि महत्वपूर्ण हुन्छ ।

निर्वाचन प्रणालीमा आउँदा

नेपालको संविधान निर्माणमा निर्वाचन प्रणालीको रोजाइ र राज्यको अधिकारको प्रयोग सरकारको महत्त्वपूर्ण पक्ष हो । सीमान्तकृत र वन्चित समुदायहरु जस्तै महिला, दलित, जनजाति (आदिवासीहरु) मधेसी गैरपहाडीहरु जो ऐतिहासिक रूपमा नेपालको दक्षिणतर्फ भारतीय सीमानजिकको समतल ठाउँमा रहँदै आएका छन् र विभिन्न जातजाति र भाषिक समूह तथा धार्मिक समुदायहरूमा पर्दछन् र जसले समानुपातिक आधारमा समावेशी सरकारको माग गरेका छन्, सांस्कृतिक र जातीय विविधताका आधारमा तिनीहरूको मागलाई देशभरिबाट समर्थन छ ।

संविधानसभाका ६० प्रतिशत सिटहरूमा जातीय लैङ्गिक समानुपतिक आधारमा निर्वाचित गरिएको छ । ४० प्रतिशत पहिलो हुनेले जित्ने निर्वाचनका आधारमा एकल क्षेत्रबाट आएका छन । परिमाणस्वरूप सीमान्तकृत र वञ्चित समूहका समुदायको राम्रो समावेशी संविधानसभा छ । अब देश पूर्ण रूपमा पहिलो हुनेले जित्ने निर्वाचन प्रणालीमा फर्कन सक्दैन । राज्यको संरचनामा समानुपातिक प्रतिनिधित्वका लागि पूर्ण समानुपातिक अथवा पहिलो हुनेले जित्ने निर्वाचन प्रणालीसँगै मिश्रित निर्वाचन प्रणाली जातीय र लैङ्गिक आकाङ्क्षालाई सन्तुष्टि दिलाउन आवश्यक छ ।

सङ्घीय नेपालको कस्तो सरकार हुनेसम्बन्धमा हालको गठबन्धन सरकारको दैनिक कार्य र एकता कायम गर्ने क्षमताका आधारमा निर्क्योल हुनेछ । माओवादी नेताहरूलाई संसदीय शब्दबाट एलर्जी भएको देखिन्छ । सरकारले संसदीय व्यवस्था मन्त्रालयको नाम परिवर्तन गरी संविधानसभा मन्त्रालय मात्र राखेन कि वेस्ट मिनिस्टर प्रणालीमा आधारित परम्परागत संसदीय प्रणाली स्वीकार नगर्नेसमेत भनेको छ । परन्तु धेरै सरकारी कामहरु संसदीय प्रक्रियाबाट गरिएका छन् । माओवादी नेताहरूले विगतभन्दा निर्णायक परिवर्तन गर्न प्रभाव दिन

REUTERS/ SHRUTI SHRESTHA

मत्याहा पर्व अवलोकन गर्दै पाटनका स्थानीयवासी । परिवारका सदस्य गुमाएका मानिसहरूले मृतकको शान्तिको कामना गर्दै उक्त पर्व मनाउने गर्छन् ।

खोज्दै छन् । तर प्रधानमन्त्रीले सिराहमा माओवादी कार्यकर्ताले व्यक्तिको जग्गा हडपेको सर्मथन गर्ने भूमिसुधार तथा व्यवस्था मन्त्री मातृका यादवलाई राजीनामा दिन बाध्य गराए । प्रमुख विपक्षी दल नेपाली काङग्रेस र अन्य साना दलहरूले माओवादीको यस कार्यलाई मौकाका रूपमा लिँदै माओवादीका कारण प्रजातन्त्र खतरामा परेको र कम्युनिस्ट निरङ्कुशता लाद्न खोजेको आरोप लगाएका छन् ।

स्थायित्वको निश्चितता

संविधानसभाले संविधान निर्माणको दायित्व पूरा नगर्दासम्म यस्ता विषयहरूमा छलफल निरन्तर भइरहन्छ । विषयको चुरो संसदीय वा राष्ट्रपतीय शासन कस्तो हुनुपर्दछ भन्ने होइन कि शासन कसरी स्थिर, सक्षम र उत्तरदायी बनाउन सकिन्छ भन्ने हो । विगतमा वेस्ट मिनिस्टर मोडलको संसदीय प्रणालीले यी चिज दिन नसकेको हो । अविश्वासको प्रस्तावले सरकार गिराउने, जसले गर्दा मतदाता विभिन्न पार्टीमा विभाजित भएर राम्रो काम गर्न नसकेको कारण अस्थिरता निम्त्यो । त्यसैकारण वैकल्पिक प्रस्तावहरु आएका हुन् । यदि नेपाली काङग्रेस गठबन्धन सरकारबाहिर रहिरह्यो भने परम्परागत संसदीय व्यवस्थालाई जोड दिनेछ र यसलाई फ्याँक्न खोज्यो भने प्रजातन्त्रविरोधी क्रियाकलाप ठान्नेछ । त्यसैकारण सरकारको पद्धतिका बारेमा छलफल गर्नु कसरी सक्षम र स्थिर सरकार नेपालमा निर्माण गर्ने भन्ने प्रमुख विषयलाई ओझेलमा पार्न खोज्नु हो ।

नेपालमा जातीय सांस्कृतिक सीमाहरु स्पष्ट परिभाषित र सीमाङ्कन गरिएको छैन । सङ्घीय एकाइ निर्माण गर्दा धेरै विवाद खडा हुनेछ । आन्तरिक सीमा निर्धारण गर्दा दुईवटा विशेष असहमति हुने सम्भावना धेरै छन् ।

पहिलो असहमति मधेसलाई एक सङ्घीय एकाइमा हुनुपर्छ वा पर्दैन अथवा पहाडी दक्षिण किनारलाई छुट्टै बनाउने कि नबनाउने भन्नेसम्बन्धमा । संविधानसभामा चौथो ठूलो समूहमा रहेका मधेसी पार्टीहरु मेचीदेखि महाकालीसम्मको समग्र मधेस मधेसी जनताका लागि एक स्वायत्त एकाइ हुनुपर्छ भन्ने नारामा समेत अडिग छन । उनीहरूले काठमाडौँमा रहेका शासकलाई आफ्नो माग पूरा गर्ने निर्णायक प्रभाव देखाउन सफल भएका छन । अर्को असहमति सङ्घीय एकाइको निर्माण जातीय आधारमा गर्न सकिने वा नसकिने रहेको छ । नेपालको धेरै भागमा मिश्रित जनसङ्ख्या छ । कुनै पनि क्षेत्रमा कुनै पनि जातीय तथा भाषिक बहुमत देखिँदैन । काठमाडौँकेन्द्रित एकात्मक नेपाल सङ्घीय शासनमा परिवर्तन गर्न धेरै चुनौतीहरु रहेका छन् ।

नेपालमा भाषिक नीतिको तर्जुमा

गैरसङ्घीय विकल्प स्थानीय आवश्यकता सम्बोधन गर्न उपयुक्त हुन सक्छ

सुजित चौधरी

काठमाडौँनजिकैको एक प्राथमिक विद्यालयमा आफ्नो पाठ्यपुस्तकमाथि ध्यानमग्न छात्रा । नेपालमा प्राथमिक वा आधारभूत शिक्षा विद्यार्थीको मातृभाषामा प्रदान गर्ने नीति रहे तापनि यसको कार्यान्वयन भने हालसम्म हुन सकेको छैन ।

EYE UBIQUITOUS/REX FEATURES

नेपालका नयाँ संविधान निर्माताहरूका लागि भाषा एउटा महत्त्वपूर्ण मुद्दा हुनेछ ।

विगत ६० वर्षयता नेपालका छिमेकी देशहरूमा भाषिक राष्ट्रवाद पनि संवैधानिक विकासलाई निर्देशन गर्ने एक प्रमुख सवाल बन्दै आएको छ । स्वतन्त्र हुनुअघि भारतमा उर्दूभाषी सम्भ्रान्त वर्गद्वारा नेतृत्व गरिएको राजनीतिक आन्दोलनले अन्ततः भारतको विभाजन निम्त्यायो । भारतको संविधान अनुमोदनताका हिन्दी भाषालाई एकमात्र राष्ट्रिय आधिकारिक भाषाका रूपमा स्थापित गर्ने प्रयासले त्यहाँको संविधानसभामा सबैभन्दा जटिल विवाद सृजना गऱ्यो । सन् १९५० र १९६० तिर गैरहिन्दी भाषीहरूको मागका कारण भारतले त्रैभाषिक नीति अपनायो तसर्थ भाषिक आधारमा राज्यहरूको स्थापना पनि हुन पुग्यो ।

दक्षिण एसियाका अन्य राष्ट्रहरूभन्दा भारत केही हदसम्म भाषिक विवादहरूको व्यवस्थापन गर्न सफल देखिएको छ । श्रीलङ्कामा सन् १९५० देखि भाषामा आधारित राष्ट्रियता त्यहाँको जातीय द्वन्द्वको केन्द्रबिन्दुमा रहेको छ । सिंहाला भाषालाई सरकारी सेवा र सार्वजनिक रोजगारीमा औपचारिक भाषाका रूपमा प्रयोग गर्ने निर्णयपछि त्यहाँका तामिल भाषी समुदायलाई भाषिक अधिकार, सङ्घीयता र अन्ततः पृथक् राज्यको तीव्र माग गर्न मद्दत पुऱ्यायो । तामिल भाषी समुदायको मागलाई प्रत्यक्ष सम्बोधन नगरी गरिने द्वन्द्वको अन्तिम समाधान विफल हुने प्रबल सम्भावना छ । पाकिस्तानका सम्बन्धमा पनि भाषिक विषय एक संवेदनशील मुद्दा रहिआएको छ । स्वतन्त्रतालगत्तै पूर्वी र पश्चिमी पाकिस्तानबीच विद्यमान थुप्रै विवादमध्ये भाषिक विवाद प्रमुख थियो । उर्दू भाषालाई पाकिस्तानको आधिकारिक भाषाका रूपमा प्रयोग गर्नुका साथै बङ्गाली भाषालाई अपमान गर्ने नीतिले गर्दा पूर्वी पाकिस्तान पश्चिमी पाकिस्तानबाट छुट्टिएर बङ्गलादेशको स्थापना भयो ।

गलत भाषिक नीति अवलम्बन गर्दा चर्को मूल्य चुकाउनुपर्ने स्थिति पनि आउन सक्छ । निश्चित रूपमा नेपाल र अन्य दक्षिण एसियाली मुलुकबीच महत्त्वपूर्ण ऐतिहासिक भिन्नता छन् । भारत, पाकिस्तान र श्रीलङ्कामा भाषिक राष्ट्रियता त्यहाँको उपनिवेशसँग सम्बन्धित भए पनि इतिहास र राष्ट्र निर्माणसँग अन्योन्याश्रित सम्बन्ध राख्दछ । उपनिवेश कालमा अङ्ग्रेजी भाषा सार्वजनिक प्रशासनमा प्रयोग हुने मुख्य भाषा थियो र केही सीमित सम्भ्रान्त वर्गले मात्र उक्त भाषा बोल्थे । स्वतन्त्रता प्राप्तिपछि उपनिवेशकालीन भाषाका रूपमा अङ्ग्रेजी भाषाले यो भूमिका निर्वाह गर्न सक्दैनथ्यो । एउटा भाषा जुन बहुसङ्ख्यक मानिसहरूले बोल्थे र सजिलैसित सिक्न सकिन्थ्यो त्यस्तो भाषाले राजनीतिक र आर्थिक जीवनको प्राणका रूपमा भूमिका निर्वाह गर्नुपर्थ्यो । वास्तवमा प्रजातन्त्रलाई सुदृढ गर्न यस्तो भाषाको आवश्यकता पनि थियो । त्यसका विपरीत नेपाल कहिल्यै पनि औपनिवेशिक शासनअन्तर्गत आएन र यसको प्रजातन्त्रको अनुभव पनि सीमित मात्रामा छ । त्यसैले नेपालको भाषिक राजनीतिमा माथि उल्लिखित मुद्दाहरूले कुनै भूमिका खेलेका छैनन् ।

सरकारी कामकाजको भाषाको निर्क्योल

यद्यपि नेपालमा भाषा संवैधानिक विवादको स्रोतका रूपमा रहेको छ । दक्षिण एसियाका अन्य छिमेकी देशमा जस्तै नेपाल भाषिक रूपमा ज्यादै विविधतायुक्त छ । नेपालमा

सुजित चौधरी क्यानडाको टोरन्टोस्थित युनिभर्सिटी अफ टोरन्टोको कानुन सङ्कायका सह-डीन हुन्

कम्तीमा पनि ९० भाषा बोलिन्छन् । नेपाली भाषा देशको कुल जनसङ्ख्याको ४८ प्रतिशत जनताको मातृभाषा हो । यसबाहेक नेपालमा अन्य भाषाहरु पनि धेरै नै बोलिन्छन् । मधेसमा १२.३ प्रतिशत जनताले मैथिली भाषा बोल्छन् । त्यस्तै ७.५३ प्रतिशत जनताले भोजपुरी बोल्छन् । यसबाहेक जनजाति समुदायले बोल्ने भाषाहरुमध्ये थारु र तामाङ भाषीको सङ्ख्या सबभन्दा अधिक छ ।

नेपालको संविधान, २०४७ ले देशभित्र बोलिने सबै भाषाहरुलाई मान्यता दिनुका साथै ती भाषाहरुबीचको भिन्नता पनि रेखाङ्कन गरेको थियो । सो संविधानको धारा ४ (१) मा उल्लेख छ : "नेपालभित्र बोलिने सबै भाषाहरु नेपालका राष्ट्रिय भाषा हुन् ।" तर संविधानको भाग ४ (२) मा यस्तो उल्लेख छः "देवनागरी लिपिमा लेखिने नेपाली भाषा सरकारी कामकाजको भाषा हुनेछ ।" अन्तरिम संविधानको धारा ५ मा सोही कुरा उल्लेख छ । तर नेपाली भाषालाई एकमात्र सरकारी कामकाजको भाषाका रुपमा मान्यता दिने नेपालको संविधान २०४७ का प्रावधानलाई नेपालको सर्वोच्च अदालतले स्थानीय तहमा बोलिने अन्य भाषालाई सरकारी कामकाजको भाषाका रुपमा मान्यता दिने नगरपालिकाको अधिकार विपरीत भएको व्याख्या गऱ्यो ।

नेपाली भाषालाई सरकारी कामकाजको एकमात्र भाषाका रुपमा मान्यता दिने प्रावधानले विशेष गरी मधेसी समुदायमा ठूलो असन्तुष्टि सृजना गऱ्यो । संविधानको भाषासम्बन्धी यस प्रावधानबाट असन्तुष्ट समूहहरुले यस प्रावधानले उनीहरुलाई निजामती सेवामा पहुँचका लागि बाधा पुऱ्याएको ठान्दछन् । तराईमा काम गर्ने अधिकांश निजामती कर्मचारीहरु नेपालीभाषी पहाडीहरु छन् जो स्थानीय जनताहरुसित स्थानीय भाषामा बोलचाल गर्न असक्षम छन् वा चाहँदैनन् । यसका अतिरिक्त ऐतिहासिक रुपमा भाषा नागरिकतासँग सम्बन्धित विवादमा फसेको पाइन्छ । अन्त्यमा धेरै पहाडियाहरु मधेसीहरुलाई नेपालीभन्दा भारतीय भएको ठान्छन् र उनीहरुलाई आफ्नै देशको नागरिकका रुपमा व्यवहार गर्दैनन् । यो कुरा नेपालको संविधान, २०४७ को धारा ९ मा नेपाली नागरिकतासम्बन्धी नियममा प्रतिबिम्बित भएको छ । यस नियमानुसार नेपाली अङ्गीकृत नागरिकले नेपाली भाषा राम्रोसँग लेख्न र बोल्न जानेको हुनुपर्छ । यो कुरा नेपाली

REUTERS/GOPAL CHITRAKAR

उपराष्ट्रपति परमानन्द झाले हिन्दी भाषामा सपथ लिएको विरोधमा राँके जुलुस निकाल्दै विद्यार्थीहरु । उपराष्ट्रपति झा यसअघि मधेसी जनअधिकार फोरमका वरिष्ट नेता हुनुहुन्थ्यो । मधेसी जनअधिकार फोरमले हिन्दी भाषालाई तराईको भाषाका रुपमा औपचारिक मान्यता दिइनुपर्ने माग गर्दैआएको छ ।

महिला नागरिकका पतिको हकमा पनि लागु हुने उल्लेख छ । फलस्वरुपः पुस्तौंदेखि नेपालमा बसोबास गरिरहेका धेरै मधेसीहरु नागरिकताबाट वञ्चित छन् ।

भाषिक विविधतालाई स्थान

मधेसको स्वार्थलाई परिपोषण गर्ने राजनीतिक दलहरुको उदयले भाषा एक जल्दोबल्दो संवैधानिक मुद्दा हुने निश्चित छ । यस कुरालाई समाधान गर्न वास्तवमा नेपालमा दुई प्रश्नहरुमाथि छलफल हुनु आवश्यक छ । पहिलो प्रश्न हो सरकारी कामकाजको भाषा भन्नाले के बुझाउँछ र दोस्रो प्रश्न हो संविधानको बनोटले भाषिक विविधतालाई कसरी प्रतिबिम्बित गर्छ ।

राज्यलाई सरकारी भाषाको आवश्यकता किन पर्छ ? राज्यहरु जातीय र धार्मिक रुपमा तटस्थ रहेजस्तै भाषिक रुपमा तटस्थ हुन सक्दैनन् । राज्यहरुले एक वा सीमित भाषाहरुको समूहलाई सरकारी कामकाजको भाषाका रुपमा मान्यता दिनैपर्ने हुन्छ । राज्यले आफ्नो कामकाज सञ्चालन गर्न, सार्वजनिक सेवा प्रदान गर्न, नीतिनियम बनाउन, विद्यालय सञ्चालन गर्न, संसद्मा बहस गर्न र कानुन निर्माण गर्न सरकारी भाषाको आवश्यकता पर्छ नै । राज्यले सरकारी भाषाको चयन गर्दा त्यसले पछि गएर आर्थिक र राजनीतिक शक्तिको बाँडफाँडमा पार्न सक्छ । यसले गर्दा आर्थिक रुपमा शैक्षिक अवसर, आर्थिक कल्याण र सार्वजनिक क्षेत्रको रोजगारीमा सरकारी भाषा बोल्ने समुदायलाई सुविधाजनक पहुँच प्राप्त हुन्छ भने त्यसको विपरीत अन्य भाषाभाषी समुदायलाई यस्तो सुविधाजनक पहुँचमा बाधा पुऱ्याउँछ । राजनीतिक रुपमा भन्ने हो भने सरकारी मान्यता प्राप्त भाषा बोल्ने समुदायले सार्वजनिक पदमा सुविधाजनक प्रवेश पाउँछन्; जसका माध्यमबाट विधायिका, अदालत तथा प्रशासन यन्त्रजस्ता सार्वजनिक शक्तिका निकायमा उनीहरुको पहुँच र शक्ति स्थापना हुन जान्छ । त्यसकारणले सरकारका भाषासम्बन्धी नीतिहरु दक्षिण एसियामा जस्तै नेपालजस्तो बहुभाषिक देशमा द्वन्द्वको स्रोत हुन सक्छन् ।

यदि कुनै भाषाले सरकारी भाषाका रुपमा मान्यता प्राप्त गरेमा उक्त भाषा सबै सरकारी वा राज्यका क्रियाकलापमा समान रुपले व्यवहार गरिनुपर्छ वा गर्न सकिन्छ भन्ने मान्यता रहेको पाइन्छ । तर संविधान लेखनको प्रयोजनका लागि सरकारी कामकाजको भाषाको छनोटलाई भिन्नभिन्न धेरै पृथक् संस्थागत परिवेशमा विभाजन गर्नु उपयोगी हुनेछ । यी प्रत्येक भाषिक छनोटको कार्यक्षेत्र तथा छनोटका परिणामहरु फरकफरक हुन्छन् ।

सञ्चारको सरलता

उदाहरणका रुपमा कुनै एक भाषालाई सरकारको आधिकारिक भाषा भनेर जनाउनुभन्दा सार्वजनिक सेवाको भाषा र सरकारको आन्तरिक कामकाजको भाषा भनेर भिन्नता कायम गर्नु उपयोगी हुन सक्छ ।

बहुभाषिक समाजमा निजामती सेवामा प्रयोग हुने भाषा भाषिक द्वन्द्वको केन्द्रबिन्दुका रूपमा रहिआएको छ । यसका अतिरिक्त सरकारले कुन भाषा प्रयोग गर्ने हो त्यसको छनौटको क्षेत्र फराकिलो छ । सैद्धान्तिक रूपमा भन्ने हो भने भाषा चयनको आधार क्षेत्र अत्यन्त फराकिलो छ किनकि सरकारले आफ्ना नागरिकहरूसित धेरै भाषाका माध्यमबाट सूचना आदानप्रदान गर्न सक्छ र यस प्रयोजनका लागि प्रयोग गरिने सबै भाषाहरूले सरकारी भाषासरहको मान्यता राख्छन् ।

यस विपरीत सरकारको आफ्नो आन्तरिक प्रयोजनका लागि भाषाको छनोटको क्षेत्र सीमित हुन्छ । यसरी व्यावहारिक दृष्टिकोणबाट हेर्दा राज्यले आन्तरिक कामकाजका लागि एकभन्दा बढी भाषाको प्रयोग गर्न अव्यावहारिक हुन जान्छ । सरकारले आन्तरिक काम गर्न एकभन्दा बढी भाषाको प्रयोग गरेमा निजामती कर्मचारीबीच सञ्चार गर्न अप्ठ्यारो हुन्छ । बहुभाषिक प्रशासनमा एउटामात्र भाषा बोल्ने वा बुझ्न सक्ने कर्मचारी वर्गका लागि भाषा अनुवादको व्यवस्था गर्न पनि झन्झटिलो र खर्चिलो हुन्छ । नेपालजस्तो विकासोन्मुख मुलुकका लागि त झन् यस्तो व्यवस्था मिलाउन जटिल हुने देखिन्छ । यस्तो परिवेशमा प्रशासनिक दृष्टिकोणबाट भाषिक एकता (एउटै भाषाको प्रयोग) गर्न बढी आवश्यक हुन्छ । सार्वजनिक प्रशासनमा प्रयोग हुने भाषाको हकमा भाषिक एकरूपता झन् बढी आवश्यक हुन्छ भने सार्वजनिक सेवाका क्षेत्रमा एकभन्दा बढी भाषाको प्रयोग गर्न सकिने सम्भावना रहेको हुँदा भाषिक एकरूपताको आवश्यकता त्यति टड्कारो रूपमा पर्दैन ।

आन्तरिक कामकाजका लागि प्रयोग गरिने भाषाको छनोटले भाषिक राजनीतिलाई बढाएको छ किनभने भाषाको छनोटले सार्वजनिक अवसरहरूमा अत्यन्त ठूलो प्रभाव पार्दछ । यसका अतिरिक्त विस्तृत सार्वजनिक क्षेत्र भएको आर्थिक प्रणालीमा आन्तरिक कामकाजको भाषाको छनोटले निजी क्षेत्रमा मापदण्ड निर्धारकको भूमिका निर्वाह गर्छ किनकि निजी क्षेत्रका संस्थाले निजामती कर्मचारीसँग सूचना आदानप्रदान गर्नुपर्ने आवश्यकता हुन्छ ।

भाषिक सङ्घीयताको कार्यान्वयन

सङ्घीयताका सन्दर्भमा भाषिक नीतिको तर्जुमा विषयसँग सम्बन्धित दोस्रो मुद्दाले आधिकारिक भाषिक नीति तथा सङ्घीयताका बीचको सम्बन्धसित सरोकार राख्दछ । केही विज्ञहरूले सङ्घीयतालाई बहुसरकारी भाषानीति कार्यान्वयन गर्ने एउटा माध्यमका रूपमा लिएको पाइन्छ । यसको चरम रूपमा केन्द्रीय सरकार र यसका उपशाखा, जसलाई कहिलेकाहीँ सङ्घीय प्रान्त पनि भनिन्छ, ले सरकारी भाषाको छनोटमा असीमित अधिकार राख्दछन् । यसरी केन्द्रीय सरकार र सङ्घीय एकाइहरूले छनोट गरेका सरकारी भाषा फरकफरक हुन सक्छन् । यस्तो अवस्थामा केन्द्र र सङ्घीय एकाइबीच सञ्चारका लागि माध्यम भाषाका रूपमा एउटा तेस्रो भाषाको आवश्यकता पर्दछ, जस्तैः अङ्ग्रेजी । यो भारतीय अभ्यास हो । यसमा फरकफरक अभ्यासहरु पनि हुन सक्छन् । जस्तै संविधानले नै सङ्घीय एकाइहरूलाई थुप्रै भाषाहरूमध्ये कुनै एक भाषालाई सरकारी भाषाका रूपमा प्रयोग गर्ने छनोटको अधिकार दिन सक्छ । यसमा सङ्घीय एकाइहरूले संविधानमा उल्लेख गरिएका विभिन्न भाषामध्ये कुनै एक भाषालाई सरकारी कामकाजको भाषाका रूपमा छान्न सक्नेछन् । अथवा संविधानले नै केन्द्रीय सरकारले कुन भाषा प्रयोग गर्ने भन्ने तोकिदिएर त्यसबाहेक अन्य भाषा छनोट गर्ने जिम्मा एकाइको सरकारलाई नै दिन पनि सक्छ । यी प्रत्येक प्रावधानअन्तर्गत सङ्घीय एकाइभित्र बसोबास गर्ने अल्पसङ्ख्यक भाषिक समुदायलाई निश्चित जनसङ्ख्या पुगेका अवस्थामा उनीहरूको मातृभाषामा शिक्षा हासिल गर्न पाउने अधिकार दिइएको हुन्छ ।

दक्षिण एसियाभर भाषालाई सङ्घीयतासँग जोडेर हेर्ने व्यापक परिपाटी रहेको पाइन्छ । भारतीय एकाइहरूको भाषाका आधारमा पुनर्संरचना, पूर्वी पाकिस्तान पश्चिमी पाकिस्तानबाट अलग्गिनु र श्रीलङ्कामा तमिल भाषी बहुसङ्ख्यक जनताका लागि एउटा छुट्टै राज्यको माग आदि यसका उदाहरण हुन् । फलस्वरूप नेपालमा धेरै सरकारी भाषाको अवलम्बन र सङ्घीय संरचनाको अवलम्बनसँगसँगै अघि बढ्ने भन्ने अनुमान गरिएको छ ।

सङ्घीयता र बहुसरकारी भाषाबीचको सम्बन्ध आंशिक रूपमा सरकारी भाषाको मान्यतालाई खण्डित गर्न सकिँदैन भन्ने अनुमानमा आधारित छ । तर सरकारी भाषाको छनौट कुनै निश्चित क्षेत्रमा एउटा मुद्दाका रूपमा आउन सक्छ भन्ने तथ्यलाई स्वीकार गरेमा भाषिक सङ्घीयता मात्र संवैधानिक विकल्प नहुने कुरा प्रस्ट छ । सङ्घीय संविधानबाहेक पनि थुप्रै सरकारी भाषालाई प्रयोग गर्न सम्भव हुन्छ । जस्तै, कुनै एउटा केन्द्रीय सरकारले सार्वजनिक सेवाका क्षेत्रमा देशभर स्थानीय जनसङ्ख्यालाई मध्यनजर गरेर विभिन्न भाषामा सेवा प्रदान गर्न सक्छ ।

त्यस्तै कुनै एक केन्द्रीय न्यायपालिकाले पनि यस्तै प्रणाली अपनाउन सक्छ । जस्तैः पर्याप्त कानुनी शब्दावली भएको कुनै एक एकाइको भाषामा न्यायालयले आफ्नो काम कारवाही सञ्चालन गर्न सक्छ । त्यस्तै प्राथमिक शिक्षाका हकमा पनि भन्न सकिन्छ । प्राथमिक शिक्षाले सङ्घीयता होस् या नहोस् मातृभाषामा शिक्षा लिन पाउने जनताको अधिकारलाई स्थापित गरेको हुन्छ ।

त्यसै गरी एकसाथ भाषा अनुवादकको प्रयोग गरी राष्ट्रिय विधायिकाले आफ्नो कामकारबाही विभिन्न सरकारी भाषामा सञ्चालन गर्न सक्छ । राष्ट्रिय विधायिकाले प्रयोग गर्ने भाषा सरकारले आन्तरिक कामकाजका लागि प्रयोग गर्ने भाषाभन्दा फरक हुन्छन् । विधायिकाले धेरै भाषाहरूको प्रयोग गर्न सक्छ भने राज्यसरकारले एक वा दुई भाषाको मात्र प्रयोग गर्न व्यावहारिक हुन्छ । गैरसङ्घीय संरचनामा नगरपालिका, क्षेत्रीय र जिल्ला सरकारले दुई भाषाको प्रयोग गर्न सक्छन् । यसअन्तर्गत स्थानीय सरकारले केन्द्र सरकारको सरकारी भाषाका साथै स्थानीय भाषामा पनि काम कारबाही सञ्चालन गर्न सक्छन् । जस्तै कोसोभो, मेसोडोनिया र फिनल्यान्ड ।

सरकारी र स्थानीय भाषाको प्रयोगसँग सम्बन्धित मिश्रित विकल्पहरु पनि छन् । यसअन्तर्गत राष्ट्रिय स्तरमा बहुभाषाको प्रयोग हुन सक्छ, जस्तै राष्ट्रिय विधायिकाले धेरै भाषामा आफ्नो काम सञ्चालन गर्नु । त्यस्तै सङ्घीय स्वरूपमा एकाइहरूले सरकारी भाषाका रूपमा आफैं भाषाहरूको छनोट गर्न सक्नेछन्, जो केन्द्रीय सरकारी भाषाभन्दाभिन्न हुन सक्छन् ।

समग्रमा भन्नुपर्दा संवैधानिक ढाँचामा भाषिक नीतिलाई सम्बोधन गर्नुपर्दा नेपालसँग छनोट गर्ने थुप्रै विकल्पहरु उपलब्ध छन् । यसका अतिरिक्त भाषिक विविधता वा सङ्घीयताका सवालहरूको समाधानका लागि स्वशासनमा जोड दिइरहँदा सत्ता साझेदारीको पक्षलाई बिर्सन मिल्दैन । यदि नेपालले जनताको सार्वजनिक शक्तिमा उनीहरूको सहभागिता हुनुपर्ने साझा आकाङ्क्षालाई सम्बोधन गर्ने हो भने सङ्घीयताका साथसाथै केन्द्रीय सरकारको स्वरूपमा परिवर्तन गर्न पनि आवश्यक हुन्छ ।