



# **Federalism and the Constitution of Nepal**

## **30 QUESTIONS AND ANSWERS**

**Ronald L. Watts**



Forum of  
Federations  
[www.forumfed.org](http://www.forumfed.org)

# **FEDERALISM AND THE CONSTITUTION OF NEPAL**

## **30 QUESTIONS AND ANSWERS**

Ronald L. Watts

Forum of Federations  
May 2011

© Forum of Federations 2011

ISBN: 978-0-9809150-8-2

FEDERALISM AND THE CONSTITUTION OF NEPAL:  
30 QUESTIONS AND ANSWERS

Ronald L. Watts

For more information about the Forum of Federations and its publications,  
please visit our website: [www.forumfed.org](http://www.forumfed.org)



Forum of Federations  
700–325 Dalhousie  
Ottawa, Ontario (Canada) K1N 7G2  
p. 613-244-3360  
[forum@forumfed.org](mailto:forum@forumfed.org)

Financial support for this publication is provided by the Swiss Agency for  
Development and Cooperation (SDC)



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC**

Designed and printed by :  
Creative Press Pvt. Ltd., Kathmandu  
Tel: 4429053, 4429054

## Table of Contents

<b>Preface</b>	<b>5</b>
Dr. Werner Thut, Forum of Federations	
<b>Introduction</b>	<b>9</b>
Q1 – What is the difference between federal and non-federal countries?	10
Q2 – What are key factors for a sustainable federation?	11
<b>Types of Federal Structures</b>	<b>13</b>
Q3 – Is a multiethnic federation suitable for Nepal?	13
Q4 – Is a centralized or decentralized federation preferable for Nepal?	14
Q5 – How does district local government fit in a federal system?	16
<b>Forms of Central Government</b>	<b>17</b>
Q6 – Should Nepal have a presidential or parliamentary system?	17
Q7 – In what manner should the federal legislature and executive be elected?	19
<b>The Central Legislature</b>	<b>21</b>
Q8 – Should Nepal have a bicameral or unicameral central legislature?	21
Q9 – What powers and responsibilities should be entrusted to a second chamber?	22
<b>Political Party System</b>	<b>23</b>
Q10 – Should Nepal have a multi-party or a two-party system?	23
<b>The Judicial System</b>	<b>24</b>
Q11 – What are the important elements for a judicial system?	24
Q12 – Should Nepal have a single or dual judicial system?	25
Q13 – Is it necessary to have a constitutional court?	25
<b>Demarcation of Units</b>	<b>26</b>
Q14 – What is the experience of other federations regarding the demarcation of units?	26

Q15 – Is it economically viable to form units based solely on ethnicity?	27
Q16 – What is the appropriate number of constituent units?	28
<b>The Rights of Ethnic Minority and Marginalized Groups</b>	<b>29</b>
Q17 – How does one define nationality?	29
Q18 – How can dispersed groups be protected?	30
Q19 – What is the relationship between the right to self-determination and federalism?	31
Q20 – If preferential or prior rights are provided to some communities what will happen to other communities living in that region?	33
Q21 – How can the knowledge and skills of marginalized groups be strengthened to ensure their participation in civil society?	34
Q22 – How should the recognition of the diversity of languages in Nepal be managed?	35
<b>Fiscal and Financial Arrangements</b>	<b>36</b>
Q 23 – How should the levying and collection of taxes be allocated among levels of government?	36
Q 24 – How should the spending responsibilities be allocated among levels of government?	37
Q25 – How can the revenue and expenditure responsibilities of the different levels of government be balanced?	37
Q26 – What are the arrangements for banks in federal systems?	39
<b>Ownership and Use of Natural Resources in the Federation</b>	<b>40</b>
Q27 – How should ownership of natural resources be divided among the different levels of government?	40
<b>Constitution-making Processes</b>	<b>42</b>
Q28 – What is the experience of other countries in drafting a constitution?	42
Q29 – What should be the role of political party leaders in developing a constitution?	43
Q30 – What is the role of referendums in the adoption or revision of a federal constitution?	44
<b>About the Author</b>	<b>45</b>
<b>About the Forum of Federations</b>	<b>46</b>

## Preface

During the last few years, Nepal has made important decisions regarding its political future. The Comprehensive Peace Agreement, signed in 2006, declared a formal end to a 10-year rebel insurgency and placed constitutional change at the heart of the peace-building process. As a result, an Interim Constitution was promulgated in January 2007, followed by the formation of the Interim Parliament and Interim Government in March-April 2007. An amendment to the Interim Constitution in December 2007 declared Nepal a federal democratic republic placing federalism firmly on the agenda. Currently, the Constituent Assembly of Nepal, elected in April 2008, is writing a new federal constitution.

While there has been significant progress in Nepal in overcoming 240 years of unitary and monarchic rule and becoming a democratic federation, numerous challenges still lay ahead. There is a gap in local capacity and technical knowledge, and the country is in need of strong political leadership. Various fundamental political issues still need to be resolved which is evident in the constitution-writing process, where compromise on essential political questions requires further development.

The consensus among development partners in Nepal is that the Nepalese people and their political representatives

must decide themselves on the future of their country. At the same time, the gap in local capacity and technical knowledge highlights the challenges associated with making informed decisions on:

- how key institutional issues could be addressed,
- how various but equally important tasks could be prioritized,
- how and according to which criteria specific problems could be dealt with.

In this broader context, the Forum of Federations has been implementing its *Federalism in Nepal: Supporting Nepal's Constitutional Transition* program, since July 2008, which aims to assist the country in building its capacity to develop and implement a federal democratic system.

In the spring of 2010, the Forum organized a series of eight roundtables with political parties and civil society members, which provided participants the opportunity to exchange ideas on federalism and constitution-making issues with Professor Ronald Watts. The roundtable discussions gave a clear picture of the political agenda, existing contentious issues facing Nepal, and allowed the participants to learn from the experiences of other federal countries. Due to various challenges related to Nepal's current political process, many of the issues raised during these roundtables still remain unresolved.

This publication summarizes these dialogues in a pragmatic, politically sensible, and context-related manner by offering

answers to a number of essential political questions related to the design and establishment of the Federal Republic of Nepal. The text is arranged according to major institutional themes, while also referring to specific questions raised at the events. The answers avoid the advocating of explicit or prescriptive advice on how to solve the problems in Nepal. Rather, they demonstrate and explain how the current challenges associated with the Nepalese situation have been dealt with elsewhere.

With this publication, the Forum of Federations hopes to contribute to the Nepalese debate on constitution-making and federalism by providing easily accessible, credible and politically neutral comparative information. The publication is aimed at Constituent Assembly members, political parties and representatives of other stakeholder organizations and institutions engaged in, or supporting the constitution-making process in Nepal.

The Forum of Federations would like to sincerely thank one of its founding fathers, Professor Ronald Watts, for sharing his wealth of knowledge acquired over more than 50 years of research and experience in the study of federalism, and his understanding of federal countries worldwide. He has traveled frequently to Nepal in his expert capacity to advise the Government of Nepal and many other stakeholders, and has effectively turned hours of debate into this short, concise and practical work. We would also like to thank other individuals who have contributed to this publication. Specifically, we would like to thank Rachel



Higgins, Rod Macdonell, and Irina Shmakova from the Forum of Federations (FoF) for contributing to the review and production of the publication; Shreeram Poudel for translating the publication into Nepali and Dr. Rishikesh Upadhyay for copy-editing the Nepali translation; and, Vickal Deep Khadka (FoF) for managing the publication through the press.

Dr. Werner Thut,  
Vice President,  
Forum of Federations  
Ottawa, 15 March 2011

# **FEDERALISM AND THE CONSTITUTION OF NEPAL: 30 QUESTIONS AND ANSWERS**

Ronald L. Watts

## **Introduction**

The following 30 questions and answers deal with issues that Nepal and its Constituent Assembly are wrestling with in the drafting of a new federal constitution. The answers attempt to relate these issues to the positive and negative experiences of federations elsewhere in the world and are based on questions raised during a series of round tables held in Nepal during the period of 22 March – 2 April 2010.

## **1 | What is the difference between federal and non-federal countries?**

Of some 174 countries in the world today at least 25 are federations. Federalism is not appropriate for every country, but in certain circumstances where there are strong pressures for both unity and diversity it has been used, in a number of countries, and has proved to be an effective mechanism for combining unity and diversity.

There are a variety of federations and a variety of unitary systems, but there is a fundamental difference between the two. In a unitary system, ultimate sovereignty and law making power resides totally with the central government. The central government may decide to adopt decentralization, but it also has the power to remove or withdraw powers provided to regions. In a federal system, the constitution ensures that no one level of government decides what the powers of different governments will be. Federalism gives guaranteed power to the regional units of government through the constitution, and those powers cannot change without a formal constitutional amendment which requires the consensus of both the federal government and a majority of constituent units. This provides a safeguard to regional units that other levels of government cannot simply take powers away from them. Often in defence of federalism it is argued that being assured of their regional autonomy means that people in those constituent units are willing to remain united.

Federalism does not solve all the problems of a country, but it has proven to work well in practice. The United Nation's Index of Human Development, which ranks some 174 countries in terms of quality of life based on a weighted average of life expectancy, adult literacy, school enrolment and per capita gross domestic product has consistently ranked four federations among the top ten countries in the world and four others close behind. One might argue that this is because federations such as Australia,

the United States and Switzerland are developed countries. However, when they were first established as federations more than a century ago they were themselves third world countries. They have developed over more than 100 years within federal frameworks that have enabled them to prosper. This provides a strong argument for federalism. Nevertheless, federalism is not necessarily appropriate everywhere. For example, Japan – which is a homogeneous society - does not require recognition of multiple ethnic identities. Thus the need for federalism does not exist in Japan, as it does in countries like Switzerland, Canada and India.

## 2 | What are key factors for a sustainable federation?

There are two key factors for the sustainability of a federation. First is a balanced constitutional design. If a federation is to be sustainable it must achieve a balance of the variety of interests within the country. Evidence has shown that this balance is a crucially important feature of federations, as it enables all of the various groups to feel an equal stake in the constitution's continued operation. There must also be a balance between an effective central government for shared objectives and effective provincial governments giving genuine self-rule at the regional level. The second factor is what can be called a supportive political culture based on public acceptance of the values of federalism. No matter how well designed the constitution is, if the people do not accept the values of federalism (rule of law, compromise, consensus, cherishing of diversity, respect for minorities and tolerance) the federation will not survive. Even after a constitution is adopted, it is very important to develop and encourage that supportive political culture embodying these values.

The theory of federalism is based on the argument that by providing distinct groups with secure regional autonomy over issues that directly affect them and relate to their distinct

identity, unity is improved rather than weakened. If groups are oppressed or do not control their own affairs at the regional or local level, they tend to rebel against the centre and wish to separate themselves, which becomes more problematic for the country. Often in countries transitioning from a unitary system to a federal system there is a fear that this constitutes a first step towards secession. However, in practice federalism is no more a first step towards secession than a unitary system. Indeed, studies of unitary systems reveal a greater number of secessions than in federations. Secession may be the result of failure to recognize the interests and desires of separate diverse groups within a country, and numerous unitary systems have fragmented due to inadequate involvement of diverse regional groups. Nevertheless, federal systems, if not properly designed with an emphasis placed on the importance of shared roles, can lead to secession.

Federal systems, therefore, involve *both* unity and diversity. Without unity a federation will collapse and disintegrate. It is thus important, that the central institutions be strong enough to be effective and that they provide a place for the various groups of the country to be represented and feel they have a voice in the federation. In most federations there are either written or unwritten rules that in practice ensure the central government represents the variety of groups across the country.

Federalism involves a dynamic process, which requires continuous work throughout the life of a federation. If you examine the history of successful federations, they have existed for long periods and have developed and responded to the changing conditions over time. Once a constitution is adopted in Nepal, its implementation will require continued work. Merely creating a constitution will not solve all the problems; Nepal will have to apply the constitution, develop it and maintain it.

## Types of Federal Structures

### 3 | Is a multiethnic federation suitable for Nepal?

There are numerous variants of federalism that are possible; however generally speaking there are two basic types of federalism that can be distinguished. These are mono-national or mono-cultural and multinational or multicultural. Considering the ambiguity of the term “nation” (as it is used to refer to both ethnic and civil nationalism) the terms mono-cultural and multicultural will be used here.

Some federations are fundamentally mono-cultural, such as the United States, Germany and Australia. Others contain a variety of ethnic groups and may be called multicultural federations. The latter are more relevant examples for Nepal. Canada and Switzerland are older examples of federations that are commonly referred to as multicultural. Newer examples of such federations include India, Nigeria, Ethiopia, Belgium and Malaysia. These federations are examples of attempts at empowering different ethnic groups within a single federation.

Federations are also created by different processes. Some have involved a process of aggregation – the act of bringing previously separate independent units together. Others have been created by devolution from a formerly unitary system. Those formed by aggregation include examples such as Australia and Switzerland. However, more relevant examples for Nepal are those federations which have been formed by a process of devolution such as Malaysia, Ethiopia, Nigeria, Spain and Belgium or by a mixture of aggregation and devolution, such as Canada and India.

In seeking relevant examples for Nepal, special attention to multicultural federations and federations created by either

devolution or a mixture of devolution and aggregation would seem appropriate. However, this does not mean that important lessons cannot be learned from other types of federations as well. Key examples for Nepal to consider include the experience of Belgium, Canada, Ethiopia, India, Malaysia, Nigeria, South Africa and Spain.

## **4 | Is a centralized or decentralized federation preferable for Nepal?**

Amongst the more than two dozen federations in the world, there is an enormous range between those that are centralized and those that are decentralized. Switzerland is the most decentralized federation, with Canada very close. In Switzerland, only 32 per cent of total government expenditures are carried out by the federal government, and 68 per cent are carried out at the canton and commune level. In Canada, only 37 per cent of total government expenditures are carried out by the central government. On the other hand if you examine Malaysia, 84 per cent of expenditures are carried out by the central government, with only 16 per cent controlled by the states. There is clearly an enormous variation among federations between these extremes in the extent of decentralization.

Consequently, there is no single ideal model for the degree of decentralization in a federation. Nepal should not necessarily follow one particular model over another, but rather recognize the wide range of forms and the evolution federations have often experienced throughout the years. Decentralization is a viable option for Nepal; however how much is desirable is another question. The constitution should set up a framework for the country and should not be restrictive to change. It should be designed to create a framework for future development and evolution. Nepal may wish to begin as a relatively centralized federation as the first step away from a unitary system, and evolve over time to a more decentralized system. It is important to remember that federations are not static and can evolve as

the country itself develops. Canada for example was formed in large part by devolution from a unitary system and began as a very centralized federation. Over the years it has become increasingly decentralized as it has evolved with changing circumstances.

Confusion often arises concerning the difference between regional or local “autonomy” and “decentralization.” The essential difference between autonomy and decentralization is that within a unitary system, decentralization is possible but is controlled by the central government. In such a system, it is the central government that decides which powers it will transfer to the regional or local units, and the central government has the power to remove or take back powers previously allocated to the local units. In a federal system, these decisions are not made by the central government, but rather are established in the constitution, thereby guaranteeing the powers and responsibilities of the regional and local units and ensuring their autonomy. Presumably, given the past history of over-centralization in Nepal, this explains why preference has now been given to federalism.

There are also many examples of countries which have been both unitary and decentralized. Belgium is a classic example, as it went from a unitary system, to a decentralized unitary system and now to a federal system. It is up to Nepal to decide whether unitary decentralization would meet the needs of the country and its people. However, expectations have been built up that guaranteed decentralization, i.e. autonomy through federalism, would be a better mechanism for resolving the country’s issues. Although some fear that federalism could lead to the ultimate break-up of the country, if properly designed with strong central institutions, federalism could in fact bring the country together better.

There is a tendency when moving from a unitary to a federal system, as proposed in Nepal, to concentrate attention largely



on the form, nature and powers of the new units. However, it is equally important, and dangerous if neglected, to recognize that the essential feature of a federation is *both* regional self-rule *and* common shared rule. Both are equally important.

Also, it is important not to overlook areas in the division of powers between levels of government that need to be shared by the two governments and the arrangements for intergovernmental collaboration and cooperation. Arrangements for intergovernmental cooperation may include dispute resolution mechanisms such as a supreme or constitutional court; referendums, as in the case of Switzerland; or a special institution such as the “House of Federation” in Ethiopia. It is equally important to provide for representatives of the different levels of government to hold regular meetings, for example between leaders, cabinet ministers and civil servants.

In many federations, including the United States, Canada and Australia, executive power coincides with the legislative power assigned to each level of government. That appears to be the form of distribution of powers that Nepal’s Constituent Assembly is recommending. However, it should be noted that in some federations such as Germany, South Africa and Switzerland there are substantial federal legislative powers for which the executive power is assigned to the regional governments. In these systems, decentralization is achieved by having a large amount of federal legislation administered by the provincial governments.

## **5 | How does district level government fit in a federal system?**

It is common to have district level governments within each state or province within a federation. Often the organization of these is left by the federal constitution to the state or province. There are many such examples, including “zones” in Ethiopia

and the “counties” in Canada. These are generally established by the regional units to reflect their particular circumstances, rather than being uniform across the country, as the needs may differ from province to province. A point to note is that every additional level or tier of government created results in greater costs and increases the need for coordination amongst levels.

There are some cases, however, where the federal constitution itself specifies the form, structure and powers of district level local governments as a third constitutionally recognized tier of government. Notable examples are Brazil and South Africa.

There are also some cases where there are federations within a federation. For example, Russia was a federation within the USSR; and the federation of Bosnia and Herzegovina consists of two units – the Bosniac-Croat Federation and the Republika Sprska. However, such arrangements are usually complex and costly and therefore rarely used.

In general, most federations leave it to each region or province to decide the form of its internal structure. However, increasingly, countries are placing the emphasis on the importance of district level local government.

## **Forms of Central Government**

### **6 | Should Nepal have a Presidential or Parliamentary System?**

Preoccupation with regional units and their powers, neglects the equally important aspect of any federation: establishing central institutions, which are representative and inclusive of all the major groups within a country. It is important not only to have strong regional units, but also to have strong central institutions. Regardless of the type of federation, whether it is a parliamentary or presidential system, it is essential also that it should seek to be inclusive and provide representation to all groups.

There is a wide range of forms of central government amongst federations, and no single ideal. Some federations have a presidential system where the chief executive is elected by the voters for a fixed term of office and the powers of the president are separated from those of the central legislature. Examples are found in the United States, and Latin American federations which have generally followed the United States Presidential-Congressional model. Many other federations have adopted parliamentary systems in which there is a ceremonial president or monarch, but the chief executive officer is a prime minister with a cabinet chosen from among the members in the elected legislature who are responsible to the popularly elected chamber of the legislature, remaining in office only for as long as they have the support of a majority in the chamber. Parliamentary institutions have been the norm in most federations in Europe and in former British colonies. They are, for instance, found in Australia, Austria, Belgium, Canada, Germany, India, Malaysia and Spain. There is a third category which might be called the hybrid presidential-parliamentary form of executive in which there is a president with some executive powers and also a parliamentary executive (prime minister and cabinet responsible to the legislature) possessing some executive powers. Russia and Pakistan and a non-federation, France, provide clear examples, of this category.

A presidential system has the advantage of stability because the president is elected for a fixed term. Therefore, it is understandable, considering the past history of parliamentary systems in Nepal that many would advocate a presidential system. The disadvantage of the presidential system is that it may concentrate excessive power in the hands of the president, or, where involving a separation of powers as in presidential/congressional systems, it may lead to deadlocks between the president and congress.

Parliamentary federations on the other hand have the advantage of possible representation in the executive for

various groups. For example in Canada, as in many multicultural parliamentary federations, the cabinet is composed of representation of every province and of a variety of ethnic groups. However, the price of that system is the frequent need for coalitions and the potential for instability when there is a multiparty system and no stable majority. To reduce the potential for instability some parliamentary systems have required positive votes of non-confidence (i.e. votes of non-confidence have to include the naming of an alternative prime minister) as in Germany, or as in a few other recent cases, fixed terms except in exceptional circumstances.

Each system has its advantages and disadvantages and it is up to the people of Nepal to choose which system will be the most effective and appropriate for providing stability and ensuring representation of the diverse groups within the country.

An interesting example for Nepal to consider, is the Swiss collegial fixed-term Federal Council. In Switzerland, the executive council is elected by a parliament for a fixed period, and the presidency rotates annually among the seven members of the executive. And, it is possible for different parties, linguistic groups, men and women all to be represented in the seven person council. Therefore, this Swiss model has the advantages of both systems, and could be adopted with a larger executive, depending on the needs of the country. Some however have argued that the Swiss model is not exportable and can operate only in the unique political culture of Switzerland. Nevertheless, it is an example of separation of power between the executive and the legislature, and yet a collective executive with diverse representation.

## **7 | In what manner should the federal legislature and executive be elected?**

There is no particular form of electoral system that is common to all federations or that is a requirement for federalism. Each

federation has adapted its electoral system according to the history and circumstances of the country. A proportional representation system allows for greater accuracy in the representation of all the different parties within the country. However, this system usually also leads to a multiparty system which can create problems in producing cohesiveness at the central level. Proportional representation can also overly emphasize the role and domination of political parties at the expense of individual citizens because they control the lists of candidates. The first-past-the-post (single member plurality) system has the advantage of more regularly producing a parliamentary majority, but it often over-represents the majority vote and under-represents the minority votes. It does however establish a more direct link between the individual representative and the voters. There is no perfect form of electoral system and that is why some federations such as Germany have adopted mixed systems with half the members elected by proportional representation and half from single member constituencies. This tries to balance the advantages and disadvantages of each.

There have been some proposals in Nepal for a directly-elected prime minister. Such a system has to date never been adopted in a federation. In terms of international experience, most federations have either adopted a full-fledged presidential system, where the president is directly elected and power is divided between the executive and the legislature, thereby preventing excessive power; or a parliamentary system in which the power of the prime minister and executive council is controlled by the legislature.

The use of a ceremonial president is common in all parliamentary systems, whether it be via a monarch or an elected or appointed ceremonial president. The position is rotated to ensure representation of different groups.

## The Central Legislature

### 8 | Should Nepal have a bicameral or a unicameral central legislature?

Taking federations together as a group, there have been only a few with a single house in the central legislature. Significantly, nearly all of these examples have failed or have had numerous difficulties. The large majority of federations have in fact found it highly desirable to have a bicameral central legislature to ensure meaningful representation for the various different groups existing within federation.

A system with only one house based on population means that smaller regions or groups do not receive adequate effective voice in central policy decisions. A bicameral system may cost a little more. Nevertheless, much more is lost by not having this arrangement as the voices of minority groups become overwhelmed by the majority in a single chamber based on population.

Out of approximately 25 current federations, some 20 have two chambers. The exceptions are Venezuela, the United Arab Emirates, and the three island micro-federations of Comoros, Micronesia and Saint Kitts and Nevis. Therefore, the main question Nepal should be asking themselves is not whether or not to have a second chamber, but what form the second chamber should take – who should it represent and what power should it have in relationship to the other house.

At the provincial level it is more common in federations to have only one house although there are a few cases where there is a second chamber also at the provincial or state level, particularly when there is a diverse internal population within the regional units. An interesting example to consider is the case of Ethiopia, in which two out of nine states have a second

house, a result of the multiethnic composition in those two states.

An interesting unique device that has been created in Ethiopia is the “House of Federation” which is composed of representatives of nationalities. Each nationality has one representative, plus one for each additional million population. The House of Federation is primarily not a legislative body but rather acts as the ultimate arbiter in interpreting the constitution and in cases of conflict between the central and provincial governments.

## **9 | What powers and responsibilities should be entrusted to a second chamber?**

One of the main features of most federal second chambers is that they have a different form of election and composition than the first chambers. It is highly unusual for federations to have a second chamber based on representation by population. The only example would be Italy, and it is currently in the process of converting its Senate to a regional house, representative of the regional units. In most federations it is considered highly desirable when the allocation of seats in the first chamber is based on population to have the second chamber based on special representation of regions and minority groups.

During the creation of the United States, the issue of legislative representation created a deadlock at the Philadelphia convention. One group wanted representation by population and the other, which feared domination by the larger states, wanted equal representation of each state. The deadlock was broken when a compromise was reached in which the decision was made to have two houses – one based on population and the other on equal representation of states. Since that time, most federations have opted for such a bicameral approach.

In determining the organization of the second chamber, there are four main questions:

- What should be the method of election or selection? (direct by the electorate or indirect by the provincial or state legislatures)
- What will be the composition of the chamber? (equal, or proportional representation of constituent units with some weighing to favour smaller provinces)
- What powers will the second chamber have? (equal, special or lesser power than the first chamber)
- What will be the primary role, or special role, of the chamber?

There are variations amongst federations; however for most the second chamber is based on the notion that it is not simply a repetition of the first chamber, but rather a different form of representation expressing the diversity of the country.

## Political Party System

### 10 | Should Nepal have a multi-party or two-party system?

The form of party system depends on the nature of diversity within the country. There are federations with a two party system and those with a multiparty system. A presidential system provides incentive to reduce parties to two, because in order to elect one person as President, a majority of the total population is required to vote in favour of a candidate. On the other hand, parliamentary systems are composed of cabinets with multiple representation and often have operated in a multiparty context.

Therefore, to some extent if Nepal decides to move to a two party system it would be better to implement a presidential system. If the country is to be based on a multiparty system, it would probably be better to have a parliamentary system. Each has its advantages and disadvantages.



## The Judicial System

### 1 | What are important elements for a judicial system?

An especially important element in any federation is the independence and impartiality of the judiciary. In most federations, the judicial system, particularly the supreme or constitutional court, acts as the arbiter for interpreting the constitution and settling disputes. It is therefore important that the Supreme Court or Constitutional Court not be under the control of any one government and that it cannot be overruled by the legislature of one level of government. If one level of government can overrule the judiciary then that government ultimately controls the system and you no longer have two orders of autonomous government, which is an essential feature of federalism. If the central government or parliament can override the judiciary that undermines the federal structure and makes it in effect unitary.

Most federal systems have had some arrangements in the constitution to ensure the impartiality and independence of the judiciary. In the United States, the President names the judges, but they must be approved by the Senate, which represents the different states. In many other federations, there is a special judicial services commission which plays the major role in naming the senior judges. Also, there are usually constitutional provisions to prevent arbitrary dismissal of judges.

Furthermore, it is important to develop, over time, an inclusive system of appointment ensuring representation of diverse groups in the courts. In Belgium, for instance, the French and Flemish are equally represented on the Court of Arbitration and in Canada three of the nine Supreme Court judges are from Quebec. In Germany, the appointment process for the

Constitutional Court involves both levels of government in which half of the members are chosen by the federal government and half by the *lander* (states) through their representation in the *Bundesrat*.

## 12 | **Should Nepal have a single or dual judicial system?**

The United States, the first modern federation, established a dual system: one set of courts for federal laws and one set of courts for state laws. Some federations, however, have argued that a dual system is costly, and, therefore, that a single system can suffice as long as it is truly independent and impartial.

## 13 | **Is it necessary to have a constitutional court?**

Some in Nepal have argued for the central legislature to be the final arbiter in regards to constitutional interpretation. If the central legislature has the final word in this regard, it ceases to be a federal system, because in the end the central government determines the interpretation of the constitution and consequently the powers of the regional units. An independent and impartial constitutional or supreme court is an essential feature for a federal system. There are two exceptions. In Switzerland referendums are used to serve as the ultimate constitutional arbiter (but this can be costly). In Ethiopia the second chamber of the central legislature, composed of representatives of all the nationalities and advised by a judicial Council of Inquiry, is given the ultimate power to interpret the constitution. Thus, in this case it is not the central government, but rather the various nationalities within the country that are making final decisions on the interpretation of the constitution.

## Demarcation of Units

### **14 | What is the experience of other federations regarding the demarcation of units?**

Broadly speaking, there are two approaches to delineating boundaries within federations, those federations which have demarcated units based on identity and those which have not. There are arguments both for and against forming units on the basis of ethnicity. One group of scholars has argued that ethnic units create divisiveness within federations and should therefore be avoided. However, an alternative approach is that the recognition of ethnic units actually increases unity within the federation. Those holding this view argue that by recognizing ethnic groups and providing them with control over their own affairs through regional autonomy, it is more likely that these groups will be willing to work together with other groups in the federation. Determining the basis of units has not been a problem for federations which were formed by bringing together already existing units (aggregation), but for those countries transitioning from a unitary system, such as Nepal, an important issue is defining the new constituent units.

In considering this issue, one has to distinguish between theory and practice. In theory, demarcating constituent units to represent distinct ethnic groups, each with regional self-rule, has much to recommend it. In practice, however, the creation of units based solely on ethnicity may be extremely difficult because of the ways in which the variety of ethnic groups are geographically distributed and intermingled. Consequently, most federations have had to take into consideration a number of criteria for demarcating units, for example the homogeneity of population, geography, administrative capacity, transportation facilities, viability of natural resources and possibilities of economic development. Providing self-

determination to a particular group through the creation of units based on identity does not guarantee its capacity for survival or development. The ability to be economically stable and facilitate development needs to be considered as well. Since this is a complex process a number of different methods have been used to establish boundaries and define units in federations. In South Africa a commission was established, comprised of experts, to determine the appropriate demarcation of regional units. In Switzerland, a series of cascading referendums was used to decide the boundaries of the new canton of Jura.

## **15 | Is it economically viable to form units based solely on ethnicity?**

Most federations have taken account, also, of the requirements of economic viability and development when creating new units. Since expectations have already been raised in Nepal in regard to recognizing ethnic differences some effort to reconcile these considerations with other factors will be necessary. A possible solution, which would allow for other criteria to be considered, is to group provinces together in zones. In Russia for example, 86 units are clustered into seven groups. This solution would allow ethnic states to be created and grouped into zones in terms of their economic development, resources, communication and so on. These zones could each have a council, comprised of representatives from each province, who would also collaboratively work with the central government. This is a possible solution to deal with the problem of reconciling the need for recognizing both economic regions and identity communities. Another example of interest is that of Ethiopia where the constituent states were primarily created on the basis of ethnicity, but two of the states themselves contain a multiplicity of ethnic groups and are therefore subdivided into sub-state zones.

## 16 | What is the appropriate number of constituent units?

In federations with only two or three units, it is almost inevitable that rivalry amongst the units will dominate and prove divisive and explosive. As a general principle, derived from the study of many federations, having less than six units tends to lead to excessive internal rivalries. If one examines federations from around the world, most stable federations have between 10 and 25 constituent units. For example, Switzerland, which has a population of only 7.5 million, much less than Nepal, has 26 cantons. The cost of units has to be taken into account both in financial and in human terms, but one also has to consider the danger of having too few units. The initial financial cost of having fewer units may be smaller, but in the long term fewer units that are not properly designed could mean larger political costs later.

There is one proposal in Nepal for 14 constituent units: There have also been questions over whether this number should be reduced. If units are too small in size (population) there will be real difficulties in ensuring that people within the unit can have influence on regional policy. If the unit is too large, you lose the benefits of local self-rule.

Another important issue is relative balance among units. Units cannot all be exactly the same size, but experience in other federations has shown that instability can be a result if there are great disparities and especially if one large unit dominates all the other units. Examples of the latter include Russia within the USSR before its disintegration; the initial arrangements in Nigeria in 1963 in which the Northern Region had a majority of the population, a factor in the resulting civil war; Pakistan between 1947-71, which led to the secession of Bangladesh; and Jamaica which had a majority of the population in the Federation of the West Indies which soon totally disintegrated. These experiences should be considered when examining the

movement in Nepal for a single Madhes province. The solution to the problem created by a single dominating province has usually been to divide that population into more than one unit. For example, in Canada the majority English speaking population is divided across eight provinces, and in Switzerland the majority German speaking population is divided across 17 out of 26 cantons.

Considering the history of the Madhesi people, it is understandable that there has been a demand for a single Madhes unit, however, the resulting disparity in size of constituent units could be dangerous. Since the powers of any regional group will depend on the power given to that group by the constitution, to focus solely on the creation of an all inclusive Madhes unit does not guarantee sufficient powers. More important than creating one Madhes unit is ensuring that each of the Madhesi units have adequate power to control their own affairs.

## **The Rights of Ethnic, Minority and Marginalized Groups**

### **17 | How does one define nationality?**

Nationalism within a federation depends on how one defines nationality, whether it is defined in ethnic terms or in civic terms. Ethnicity takes into account the general issues of language, caste, religion, etc., that makes a group distinctive. Nationality on the other hand generally represents a group of people who have lived together with some common identity for a significant period of history. Nationality can take two forms; one is ethnic nationality in which an ethnic group sees itself as a nation that is distinct from all others. Civic nationality is a nation which sees itself as a nation not on ethnic grounds, but rather on grounds of common interest and past history. Many forms of nationalism are not based on ethnic distinctiveness, but rather on historical or traditional association. Canada is an

example where one could say that in Quebec there is an ethnic nation, a distinctive ethnic group largely based on language (French), but the federation as a whole represents a civic nation (not based on ethnic distinctiveness). In ethnic terms Canada is a multinational federation. There are many ways to combine the two forms of nationality within a federation, and one manner, which may be appropriate for Nepal, is to have civic nationality represented by the federation as a whole and ethnic nationalities represented in the constituent units.

## 18 | **How can dispersed groups be protected?**

Often in a federation there are many distinct groups which are distributed widely across the federation, and are therefore not geographically concentrated enough to have their interests dealt with by a single regional government. An example is the situation of the African-Americans in the United States. Their dispersion contrasts with that of the French Canadians, 80 per cent of whom are concentrated in one province, Quebec, and therefore can have their concerns largely dealt with by the Quebec provincial government.

Equality for all groups is important, whether dispersed or concentrated, but in the former case they cannot depend upon regional unit governments to deal with their interests. Dalits for example in Nepal are dispersed all across the country, and thus creating a single regional unit for them is difficult and is not a solution. The most common solution in federations for such groups has been the inclusion in the constitution of a list of fundamental equal rights to be applied across the country, including, where necessary, support for affirmative action by the federal government. In Canada, the Charter of Rights and Freedoms was created in 1982 to deal with such situations.

A Constituent Assembly Committee Report has recommended that Nepal set up a number of commissions to deal with such

issues. These could be useful but an excessive number of these commissions could be quite costly. It might be worth considering creating one commission at the federal level, appropriately organized, with regional representation.

The issue of rights for women is also important in a federation, especially since they are half of the population and spread throughout the federation. Because of their distribution throughout the federation the provision for these rights needs to be achieved through federation-wide constitutional provisions and legislation rather than regional provisions. Women, like the Dalits, are distributed all across the country; therefore regional provisions are ineffective in ensuring their rights. Nearly all federations, except for Australia, contain in the federal constitution a list of fundamental rights to protect such geographically dispersed groups. These include equal rights for women and particular rights for certain underprivileged communities that require assistance in order to develop.

## **19 | What is the relationship between the right to self-determination and federalism?**

Nepal has a unique situation in which there are 103 ethnic groups, with no single group in a majority. In such a situation and given the overlaps in the geographical concentrations of these, it is difficult to provide each group with self-determination through self-rule in its own constituent unit. Nevertheless, some lessons can be learnt from examples elsewhere like Ethiopia. There, the accommodation of such groups has been attempted through emphasis on sub-units within states and upon genuinely autonomous district level local governments where minorities within the state may have autonomous control of their own affairs.

This raises the general question of the relationship between “self-determination” as a principle and federalism. It is in order to facilitate self-determination for different groups that



federations provide for autonomous self-governing regional units and local governments. However, self-determination is not an absolute principle overriding all others. In a federation it is balanced and qualified by the need to achieve the benefits for all groups of joint action in the areas of their shared common interests. Thus, in addition to recognizing the desirability of self-rule at the constituent unit level to achieve self-determination, this needs to be balanced by an effective federal government in order to gain the benefits of united action.

Without unity, a federation would collapse and disintegrate and each group would lose the benefits of joint action. Unity requires two things – first it requires building into the central government the principles of representativeness and inclusiveness. It is important that the central institutions provide a place for all people of the diverse nation to have a say in the federation. Therefore, in most federations there are rules either written or practices, that ensure that the central government (executive, legislature and public service) represents the various groups across the country. Among mechanisms for ensuring representation is the rotation of the ceremonial head of state so that at various times different groups are represented through the position. In Canada for example, the position of ceremonial head of state rotates normally between an English Canadian, a French Canadian and a representative of other minority groups. For instance, the position of Governor General in Canada was recently held by a woman who was born in Haiti and who spoke French, English and Spanish. She represented the multicultural character of the country as a whole. Also particularly important is ensuring that the central institutions are stable, as nothing harms unity more than constant instability in the central government.

In Canada, ethnic conflict has not resulted in civil war, although that might well have been the case if federalism had not been adopted. Canadian unity has been based on the recognition of French Canadian autonomy within the federation. There is still a

sovereignist movement in Quebec, but the majority in Quebec has not voted for separation. In part this is because Canada has progressively increased its decentralization to accommodate the self-rule of the Quebecois population through its provincial government.

## **20 | If preferential rights are provided to some communities, what will happen to the other communities living in that region?**

A number of questions are raised when identity is taken as the basis for units but groups overlap in their geographical distribution. Issues of prior rights, equal political rights and self-determination are all raised since in practice it has never been possible in any federation to design units that are completely ethnically differentiated. There are always some overlaps. The most relevant example in terms of these issues is Ethiopia, which deliberately set out to create an “ethnic” federation. Some constituent units in Ethiopia could be fairly clearly defined in ethnic terms, but in the southern region of the country there is one state comprised of 56 different groups. In an attempt to resolve the situation, zones were set up within the state for different ethnic groups. This is similar to the proposed notion of autonomous regions within provinces suggested by the report of the Constituent Assembly Committee on State Restructuring and Distribution of Power. However, the problem remains that often new minorities are created within those regions. No matter how carefully the boundaries are drawn, there will always be some minority groups left inside a constituent unit.

Often in these cases, preferential rights for the majority or indigenous group in the region have been claimed involving discrimination against other groups. Such claims have had a particularly contentious history in Nigeria and Malaysia, for instance. Most other federations have resisted such claims, insisting on equal treatment of all citizens and groups within a constituent unit. Consequently, these federations have

included in the constitution special protections and rights for minority groups. This has included, in most cases, insisting on equal political rights for all citizens and freedom of movement within the federation. There is, however, one exception to this general consideration, in which affirmative action may be required to help a particularly disadvantaged indigenous group. Nevertheless, this has to be balanced against the democratic principle that normally all citizens should have equal political rights.

Although preferential rights have normally been avoided, examples do exist where they have been provided to a group. In both Nigeria and Malaysia, groups in particular states have claimed special rights. However, in both of these countries the issue of preferred rights for certain groups within a region has been highly contentious and has even led to violence.

## 21 | **How can the knowledge and skills of marginalized groups be strengthened to ensure their participation in civil society?**

Education programs are vitally important for previously marginalized groups, for example in Nepal the Madhes and the Dalits. Furthermore, providing effective education programs to civil servants for all the governments established in a federation is essential. For example, in Ethiopia when a federation was established, the Civil Service Staff College was greatly expanded to ensure that people from all different groups and regions were trained to participate both in regional governments and in the central government. A provision for an inclusive education program does not necessarily need to be inserted into the constitution, but steps need to be taken in the transitional stages to ensure that programs are available for all groups. In some countries, this has been taken through affirmative action, which is necessary when there is a particularly unrepresented or under-represented group. Inclusive training

and education is a requirement in all effective federations, and although it may not be written in the constitution, it is an important element in achieving the goals of the constitution.

## **22 | How should the recognition of the diversity of languages in Nepal be managed?**

Language is a very important issue in many multilingual federations, and there are a number of experiences that can be drawn upon. The usual solution is to recognize in the constitution all the major languages in the country, but also to ensure that there is a link language for communication between different language groups to hold the country together. However, problems can occur when there are a vast number of languages within the country, as in the case of Nepal, raising questions of how to give all of them constitutional recognition. It is relatively easy for a country like Canada where there are only two major languages. In India, however, there are about 17 languages that are constitutionally recognized. There, for educational purposes, students are generally taught under a “three language policy”: their own regional language, and Hindi and English as the two interregional link languages. However, in Ethiopia there are about 80 or 90 languages which makes matters more difficult, not unlike in Nepal. In a federation the issue of identifying one or more link languages is important as it allows people from across the country to communicate with each other. Otherwise, people in different regional units may not be able to communicate with each other or take part in central level discussions. Educational policy may encourage the use of a link language for the federation as a whole *and* the local/regional language for the particular ethnic units. Recognition of different regional languages is important, but so is encouragement of a link language to hold the country together in federation-wide communications.

## Fiscal and Financial Arrangements

### **23 | How should the levying and collection of taxes be allocated among the levels of government?**

The financial arrangements within a federation are crucial, because no matter what legislative and executive powers the constitution provides to each level of government, if a government does not have the financial resources to exercise those powers they are meaningless. On grounds of efficiency the major taxing powers, such as border taxes, VAT, income tax, and so on are usually levied and collected by the central government, but as the World Bank has emphasized, decentralization of expenditure is highly desirable for economic development. This means that in most modern developing federations, there has to be a system in which the major taxes are levied and collected by the central government, but by constitutional provision a substantial portion of the proceeds from these taxes are transferred to the constituent units to match their expenditure needs.

Federal constitutions normally specify how taxes will be levied and collected, and proceeds allocated. For example, the Indian constitution includes provisions defining certain taxes which may be levied and collected by the central government, and which of these tax proceeds are to be transferred to the states. The constitution also specifies which taxes may be levied and collected by the state governments.

Virtually all developing federations have found it to be more efficient to levy and collect major taxes centrally. Having the regions levy and collect substantial taxes in an effort to eliminate central domination and give constituent units more autonomy has proven, in almost every case, to be relatively inefficient in terms of economic development. As a result, revenues levied and collected by federal governments (before intergovernmental transfers) as a percentage of total federal-

provincial-local revenues have usually fallen within the range of 60-75 per cent, with Nigeria (98 per cent), Mexico (91 per cent), Russia (91 per cent) and Malaysia (87 per cent) still more centralized, and Switzerland (40 per cent) and Canada (47 per cent) at the other extreme.

## **24 | How should the spending responsibilities be allocated among levels of government?**

Broadly speaking, the distribution of expenditure powers in each federation corresponds to the combined cost of the legislative and administrative responsibilities assigned to each government by the constitution. Accordingly, the levels of federal and provincial expenditure vary from federation to federation, but in most federations the federal portion of expenditures (after intergovernmental transfers) falls between 45 and 60 per cent of combined federal-provincial-local expenditure with Malaysia (84 per cent) above that and Belgium (38 per cent), Germany (37 per cent), Canada (37 per cent) and Switzerland (32 per cent) below. As a general pattern these levels of central expenditure (after transfers) fall substantially below central shares of total revenue, and state shares of total expenditures are substantially above provincial shares of total revenue. This has been because in many areas such as the delivery of health, education and social services, decentralized expenditure has been regarded as more efficient, and also desirable on grounds of recognizing differences in regional communities.

## **25 | How can the revenue and expenditure responsibilities of the different levels of government be balanced?**

Given the general pattern of the desirability of greater decentralization of expenditure responsibilities than of revenue and taxing powers, the problem in every federation is

how to bring revenues and expenditures of each government into balance. The usual solution is to have financial transfers from one level of government to another. Because the central governments have generally controlled the major tax sources, adjustments have usually taken the form of transfers from the central to the constituent units of government. The size of the transfers needed has varied according to the size of the gap between the revenues and expenditure responsibilities assigned constitutionally to each level of government. Such transfers as a percentage of total provincial or state revenues have fallen generally between 25 and 47 per cent although in some federations such as Spain (73 per cent), Mexico (88 per cent), Nigeria (89 per cent) and South Africa (96 per cent) they are much higher. These transfers have taken a variety of forms: sharing of the proceeds of specified central taxes, unconditional block transfers, and conditional grants for specified purposes. Most federations have also adopted a system of transfers that "equalize" the financial capacity of different constituent units to perform the constitutional responsibilities assigned to them.

Dependence upon financial transfers from the central government runs the risk of undermining the autonomy of the constituent units of government, especially if the size and conditions of the transfers is left to the discretion of the central government. To reduce this danger, a typical pattern in the newer federations has been to establish a finance commission which decides how the transfers will be allocated. In such cases, it is clearly important to ensure that the finance commission is independent and impartial rather than taking direction from the central government.

In terms of the composition of a financial commission, federal experience has shown that having political representatives as members can often lead to controversy, as each political leader attempts to obtain the most favourable division of finances for their own region. Appropriate shares of finances

should take into account an assessment of relative capacity of each constituent unit, and in practice it has been found that experts as members of a financial commission are more efficient at this task and are less controversial than political representatives. Two examples are Australia and India, in which the commissions are comprised of experts who assess the capacities and needs of each region. In both federations, the federal and provincial governments have repeatedly accepted their recommendations. In order to ensure that a commission is not partial just to the central government, often both levels of government have some say in the choice of the financial experts.

## **26 | What are the arrangements for banks in federal systems?**

The general pattern in nearly all federations is that there should be a central bank because of the need for a common currency. There are no federations with different currencies for member units. For purposes of internal trade, it has always been understood that a federation should have a single currency. Consequently, the management of that currency and monetary policy needs to be carried out by a central bank. Nevertheless, the central bank should still take into consideration regional concerns. For example, in Canada, the recent economic crisis has resulted in some concern about the central bank's policy in terms of balancing the different needs of provinces. Alberta which exports oil, and Ontario which is the industrial centre of the country, require very different monetary policies. Alberta is interested in obtaining the largest portion of resources from its exports, but Ontario is interested in a low priced dollar in order to export its industrial goods. The central bank – Bank of Canada – in shaping its interest rates and exchange rates has to take into account the different interests of the different regions of the country. Therefore, it is important that members of the



central bank are chosen for both their expertise and also their regional diversity – i.e. it is important not to have all members of the central bank from the same region of the country. The method of appointment and organization of the central bank is important to ensure that it is representative of the country as a whole and should consist of economic experts and not only political representatives.

## **Ownership and Use of Natural Resources in the Federation**

### **27 | How should ownership of natural resources be divided among the different levels of government?**

Allocation of natural resources is very important, as it is often contentious. This is because in federations natural resources have never been equally distributed among the regional units. This often creates variations in the relative wealth of different regional units. In Canada, for example, where provinces were given ownership of natural resources, this has created problems. The province of Alberta at the time of its creation was the poorest province in Canada. Half a century later, however, oil was discovered in Alberta and it has become the wealthiest province by far. This has produced large imbalances in the wealth of Canadian provinces which in turn has caused tensions amongst the populations of the provinces. On the other hand, if the federal government owns and controls all natural resources and distributes the wealth evenly across the whole federation, the citizens of the regional units where the resources are located complain that this is unfair. That has been a major issue in Nigeria. Most federations have concluded that the wealth of natural resources should go to the federal government and from there be distributed broadly amongst the regional units, but with some special compensation to the units in which the natural resources are located. This ensures that a single group does not alone receive all the benefits of

resources just because they happen to be found in a particular region, but does at least get some reward.

The distribution of the benefits of natural resources raises a cluster of issues related to the notion of prior rights. Generally in practice most federations recognize that ownership of resources is not solely the right of the people living in that constituent unit, but also the right of the federal population as a whole. There are two reasons for this, first if you give prior rights to the people where the resources are located, it creates great disparities in welfare among the different provinces. The second reason is that in some particular cases, for example water or river systems, the way in which they are controlled at one location has an effect on other locations. This is what is called the “downstream effect.” For example, if a dam is built in one province, it could affect the neighbouring provinces, and could perhaps even have international effects. Therefore, there is general recognition that there are legitimate local and provincial interests relating to natural resources, but that there are also national (federal) interests relating to them, and thus control over them needs to be shared. Australia provides a good example, where there is a coordinated federal/state program and agency mandated to control its Murray River system.

Cross-boundary water issues are not unique to Nepal. Natural resources can become a trans-boundary issue when for example river systems cross the boundaries of units. In Canada, there are also some rivers that flow to the United States; therefore it also becomes an international issue. Within a federation though, the issue of water control and hydropower can be very contentious. The solution in most federations is not to look at it in terms of prior rights since a river’s location is an accident of nature. While the surrounding populations should not suffer and their concerns should be taken into account, so must those of other neighbouring regional units. In most federations, this issue has been dealt with by the establishment of an intergovernmental institution, which determines the

relevant benefits of the different groups involved, and is often comprised of representatives from all the different groups affected by the particular resource at hand.

An intergovernmental institution to deal with water issues ensures cooperative solutions from which benefits are distributed equally among the different groups. This has been an issue in numerous federations, for example India, Pakistan, and Canada. It is important that one region in a federation does not benefit at the cost of the other. Federations require not only dividing power, but also building institutions for cooperation. Federations are partnerships of different groups of people, and to have one group take all the benefits at the expense of others is a recipe for controversy and potentially even a source of violence.

It is desirable to make provisions in the constitution for control of natural resources, but this inevitably tends to be a very contentious issue. The Constitution should therefore contain the basic principles stating that natural resources belong to the federation as a whole, but that the interest of the local region(s) must be taken into account. Such a provision would be highly desirable, and would allow for more specific details such as power management, river system management and coordination to be left to later.

## **Constitution-making Processes**

### **28 | What is the experience of other countries in drafting a constitution?**

In federations, the process of federalization has usually stressed the importance of providing stages for public discussion and comments on proposals. The use of a Constituent Assembly to draft the constitution is quite a frequent process, but usually there has also been an opportunity for considerable public input.

Another point to consider is the issue of deadlines and time limits. These are useful because they provide a target and pressure for decisions to be made, but it is not unusual, when complex issues arise, that these time limits have had to be extended. In Ethiopia there was a two and a half year time limit placed on the process, but this was extended for another year. In Pakistan, it took nine years to write its first constitution – although this excessive length of time is not recommended. It is more important to ensure that solutions to complex issues have widespread consensus and support, than it is to ensure that deadlines are met.

In addition, sometimes federal constitutions have built into them flexibility to make decisions on contentious issues over a longer period of time, so as not to obstruct the initial process of ratifying the constitution. In India, the issues of boundaries and the identification of constituent units were known to be very complex and difficult, and could require further changes over time. Therefore, the constitution was built with flexibility relating to the amendment process for state boundaries. In Spain, the constitution laid out certain major principles, but the negotiations over actual powers of regional units were done subsequently by individual statutes of autonomy. Thus, Nepal's Constituent Assembly may wish to consider building into its constitution the flexibility to make subsequent adjustments in the light of circumstances.

## **29 | What should be the role of political party leaders in the development of the constitution?**

In most federations, the major political party leaders have played a prominent and crucial role in the design and development of the constitution and in reaching a consensus on a final resolution. The responsibility has not been left just to the regular members of the Constituent Assembly to make all the decisions, although their full involvement has always

been important. One example of a leader playing a pivotal role in the drafting of a constitution was India's Prime Minister Jawaharlal Nehru who played a major role in the drafting of the Indian constitution.

Throughout history, the creation of federations has reflected the importance of political leaders working together to find a resolution. Therefore, at this stage in Nepal's process, it is desirable that the leaders of the political parties take a key role in the constitution drafting and peace process.

## **30 | What is the role of referendums in the adoption or revision of a federal constitution?**

A number of very successful federations were established after ratification through a referendum. Switzerland and Australia were examples in which federal constitutions were drafted and then put to a country-wide referendum. The referendum in both cases had to be approved by a majority of the population of the country, and by majorities in a majority of the federating states. In both countries, once the constitution was adopted, major amendments to the constitution have also required referendums obtaining an overall majority and majorities in a majority of constituent units as well. However, a referendum for such purposes is not a universal rule in federations. In other countries, the decision and ruling of the constituent unit assemblies has been considered sufficient. Each country has decided for itself what approach is most suitable and appropriate for ratifying a new constitution.

The financial costs of referendums are important to consider, but these need to be balanced with the consequences that may occur from not obtaining public support. If a referendum can resolve a political controversy, it may be worth the price of ensuring public support rather than having subsequent conflict or violence break out in the country.

## About the Author

Ronald L. Watts, is Principal Emeritus and Professor Emeritus of Political Studies at Queen's University where he has been a member of the academic staff since 1955 and served as Principal and Vice-Chancellor from 1974 to 1984. He is currently a Fellow and former Director of the Institute of Intergovernmental Relations at Queen's University. He became an Officer of the Order of Canada in 1979 and was promoted to Companion of the Order of Canada in 2000.

Ronald L. Watts served as President of the International Association of Centres for Federal Studies from 1991-98. He was a founding board member of the Forum of Federations from 2000-2006 where he is currently a Fellow. He is a former Board Member and chairman of the Research Committee of the Institute for Research on Public Policy of which he is a Fellow.

On several occasions, Professor Watts has been a consultant to the Government of Canada during constitutional deliberations, most notably in 1980-81 and 1991-92, and has been an advisor to governments in several other countries including Papua New Guinea, South Africa, Uganda, and more recently Cyprus, Ethiopia, India, Kenya, Nepal, Pakistan, the Philippines, Switzerland and Yugoslavia.

As a political scientist, Professor Watts has worked for over fifty years on the comparative study of federal systems and on Canadian federalism. He has written or edited twenty-nine books, monographs and reports and contributed to over one hundred journal articles and chapters and received five honorary degrees for his work. His most recent book, *Comparing Federal Systems* had its third edition published in 2008.

Ronald L. Watts, C.C., D.Phil., LL.D., F.R.S.C.

## About the Forum of Federations

An international governance organization founded by the Government of Canada in 1999, the Forum of Federations (the Forum) is concerned with the contribution federal and devolved forms of governance make to the maintenance and construction of democratic societies and governments. The Forum seeks to strengthen democratic federal governance through learning among practitioners and experts.

It pursues this goal by:

- Enhancing mutual learning and understanding of federalism among practitioners;
- Building international networks and fostering the exchange of experience on federalism and multi-level governance; and
- Disseminating knowledge and technical advice of interest to existing federations and of benefit to countries considering devolved and decentralized governance options.

Today, it is supported by nine partner governments: Australia, Brazil, Canada, Ethiopia, Germany, India, Mexico, Nigeria and Switzerland, and it currently has development assistance programs in Ethiopia, Nepal, Nigeria, Pakistan, Sri Lanka, and Sudan.

In the summer of 2008, the Forum of Federations started its 3-year program *Federalism in Nepal: Supporting Nepal's Constitutional Transition*, which aims to:

- strengthen the capacity of the Constituent Assembly members to draft a federal constitution,
- enhance knowledge of federal systems among political party leaders and civil servants, and,
- increase public understanding of federalism.

The Forum of Federations has a local office in Kathmandu, and is formally registered with the Government of Nepal. Its 2008-2011 Nepal program has been mainly funded by the Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC).



# संघीयता र नेपालको संविधान

३० प्रश्न र संभावित उत्तरहरू

रोनाल्ड एल. वाट्स



Forum of  
Federations  
[www.forumfed.org](http://www.forumfed.org)



# संघीयता र नेपालको संविधान

३० प्रश्न र  
संभावित उत्तरहरू

रोनाल्ड एल. वाट्स

फोरम अफ फेडरेसन्स  
मे २०११

© फोरम अफ फेडरेसन्स २०११  
आई. एस. बि. एन.: ९७८-०-९८०९१५०-८-२

संघीयता र नेपालको संविधान: ३० प्रश्न र संभावित उत्तरहरू  
रोनाल्ड एल. वाट्स

फोरम अफ फेडरेसन्स र यसका प्रकाशनहरूका बारेमा थप जानकारीका लागि  
हाम्रो वेबसाइट [www.forumfed.org](http://www.forumfed.org) हेर्नुहोस् ।



Forum of Federations  
700-325 Dalhousie  
Ottawa, Ontario (Canada) K1N 7G2  
p. 613-244-3360  
[forum@forumfed.org](mailto:forum@forumfed.org)

फोरम अफ फेडरेसन्सको यो विशेष अंक स्विस् सरकार नियोग (एसडिसी) को  
सहयोगमा तयार भएको हो ।



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC**

सज्जा तथा मुद्रण:  
क्रिएटिभ प्रेस प्रा. लि., काठमाण्डौ  
फोन: ४४२९०५३, ४४२९०५४

## विषय सूची

<b>भूमिका</b>	<b>५</b>
डा. वरनर थट, फोरम अफ फेडरेसन्स	
<b>परिचय</b>	<b>६</b>
प्रश्न नं १ : संघीय र गैर-संघीय मुलुकहरू बीच के भिन्नता रहन्छ?	१०
प्रश्न नं २ : दिगो संघीयताका लागि मुख्य तत्वहरू के के हुन्?	११
<b>संघीय संरचनाका प्रकारहरू</b>	<b>१३</b>
प्रश्न नं ३ : के नेपालका लागि बहुजातीय संघीयता उपयुक्त हुन्छ?	१३
प्रश्न नं ४ : नेपालका लागि केन्द्रीकृत अथवा विकेन्द्रीत संघीयता कुन चाँहि बढी उपयुक्त हुन्छ?	१५
प्रश्न नं ५ : संघीय प्रणालीमा जिल्ला स्थानीय सरकार कसरी स्थापना गरिन्छ?	१८
<b>केन्द्रीय सरकारका स्वरूपहरू</b>	<b>१९</b>
प्रश्न नं ६ : नेपालमा राष्ट्रपतीय वा संसदीय प्रणाली के हुनुपर्छ?	१९
प्रश्न नं ७ : कुन तरिकाबाट संघीय विधायिका र कार्यकारीको चुनाव गरिनु पर्छ?	२१
<b>केन्द्रीय विधायिका</b>	<b>२३</b>
प्रश्न नं ८ : नेपालमा केन्द्रीय विधायिका एक सदनात्मक वा द्विसदनात्मक के हुनुपर्छ?	२३
प्रश्न नं ९ : दोस्रो सदनका लागि कस्ता अधिकार र जिम्मेवारीहरू दिनुपर्दछ?	२४
<b>राजनीतिक दलसम्बन्धी व्यवस्था</b>	<b>२५</b>
प्रश्न नं १० : नेपालमा बहुदलीय वा दुई दलीय कस्तो प्रणाली हुनुपर्छ?	२५
<b>न्यायप्रणाली</b>	<b>२६</b>
प्रश्न नं ११ : न्याय प्रणालीका लागि महत्वपूर्ण तत्वहरू के के हुन्?	२६
प्रश्न नं १२ : नेपालमा एकल वा द्वैध न्याय प्रणाली के हुनुपर्छ?	२७
प्रश्न नं १३ : के संवैधानिक अदालत हुनु आवश्यक छ?	२८
<b>एकाईहरूको सिमाङ्कन</b>	<b>२८</b>
प्रश्न नं १४ : एकाईहरूको सिमाङ्कनका सन्दर्भमा अन्य संघीय मुलुकहरूको अनुभव कस्तो छ?	२८

प्रश्न नं १५ : जातीयतामा मात्र आधारित रहेर एकाईहरू निर्माण गर्दा आर्थिक रूपमा सम्भव होला?	३०
प्रश्न नं १६ : संघीय एकाईहरूको उपयुक्त संख्या कति होला?	३०

### जातीय अल्पसंख्यक र सीमान्तकृत समूहहरूका अधिकारहरू ३१

प्रश्न नं १७ : राष्ट्रियताको परिभाषा कसरी गर्ने?	३२
प्रश्न नं १८ : छरिएर रहेका समूहहरूको संरक्षण कसरी गर्ने?	३३
प्रश्न नं १९ : आत्म निर्णयको अधिकार र संघीयताबीचको सम्बन्ध के हो?	३५
प्रश्न नं २० : यदि कुनै समुदायहरूलाई अग्राधिकार वा प्राथमिकता दिइयो भने सोही क्षेत्रमा बसोबास गर्ने अन्य समुदायहरूको स्थिति के हुन्छ?	३६
प्रश्न नं २१ : नागरिक समाजमा सिमान्तकृत समूहहरूको सहभागितालाई सुनिश्चित गर्न उनीहरूको ज्ञान र सीपलाई कसरी बलियो पार्न सकिन्छ?	३८
प्रश्न नं २२ : नेपालमा भाषिक विविधताको पहिचानलाई कसरी व्यवस्थित पार्नुपर्छ?	३९

### आर्थिक र वित्तीय व्यवस्थापन ४०

प्रश्न नं २३ : सरकारका विभिन्न तहहरूबीच लेवि र कर निर्धारण व्यवस्था कसरी व्यवस्थित गर्ने?	४०
प्रश्न नं २४ : सरकारका विभिन्न तहहरूबीच खर्चको दायित्व भारलाई कसरी बाँडफाँड गर्ने?	४१
प्रश्न नं २५ : सरकारका विभिन्न तहहरूबीच राजस्व र खर्च भार दायित्व बीच कसरी सन्तुलन कायम गर्ने?	४२
प्रश्न नं २६ : संघीय प्रणालीहरूमा बैंकहरूका लागि के कस्ता व्यवस्था गरिएका हुन्छन्?	४३

### संघीय व्यवस्थामा प्राकृतिक स्रोतहरूको स्वामित्व र प्रयोग ४४

प्रश्न नं २७ : सरकारका विभिन्न तहहरूबीच प्राकृतिक स्रोतहरूका स्वामित्वको विभाजन कसरी गरिनु पर्दछ?	४४
---	----

### संविधान-निर्माण प्रक्रियाहरू ४५

प्रश्न नं २८ : संविधानको मस्यौदा गर्दा अन्य राष्ट्रहरूको अनुभव कस्तो छ?	४५
प्रश्न नं २९ : संविधान निर्माण गर्दा राजनीतिक पार्टीका नेताहरूको भूमिका कस्तो हुनुपर्छ?	४८
प्रश्न नं ३० : संघीय संविधान प्रयोगमा ल्याउदा वा संशोधन गर्दा जनमत संग्रहहरूको भूमिका के हुन्छ?	४९

### लेखकका बारेमा ५०

### फोटोका बारेमा ५१

## भूमिका

वितेका केही वर्षमा, नेपालले आफ्नो राजनीतिक भविष्यका सन्दर्भमा निकै तिव्र गतिमा महत्वपूर्ण निर्णयहरू लिएको छ । सन् २००६ (२०६३ मंसिर) मा हस्ताक्षर भएको विस्तृत शान्ति सम्झौताले दश वर्षे विद्रोही युद्धको औपचारिक अन्त्य भएको घोषणा गर्‍यो र संवैधानिक परिवर्तनलाई शान्ति स्थापना प्रक्रियाको केन्द्र भागमा स्थापित गर्‍यो । परिणाम स्वरूप, जनवरी २००७ (माघ २०६३)मा अन्तरिम संविधान जारी भयो र मार्च/अप्रिल २००७ (चैत २०६३) मा अन्तरिम संसद र अन्तरिम सरकार गठन भए । डिसेम्बर २००७ (मंसिर-पुस २०६४) मा अन्तरिम संविधानको संशोधन गरी नेपाललाई संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र घोषणा गर्दै संघीयतालाई दृढतासाथ औपचारिक रूपमा राष्ट्रको कार्यसूचीमा समावेश गरियो । सन् २००८ अप्रिल (चैत २०६४) मा गठन भएको संविधान सभाले अहिले नेपालको नयाँ संघीय संविधान लेखिरहेको छ । मे २८ २०१० (जेठ १४ २०६७) मा संविधान सभाको कार्यकाल एक वर्ष थप गरिएपछि २८ मे २०११ (जेठ १४ २०६८) भित्र संविधान निर्माण गरिसक्ने योजना छ ।

नेपालमा २ सय ४० वर्ष लामो केन्द्रीकृत र राजतन्त्रात्मक शासनको अन्त्य गरेर लोकतान्त्रिक संघीय व्यवस्थामा परिणत हुने मुख्य प्रगति हासिल भएपनि नेपालका सामु अभै धेरै चुनौतिहरू तेर्सिएका छन् । नेपाल अभै पनि लोकतन्त्र र संघीय व्यवस्थाको संक्रमणका लागि तयार भएको छैन । स्थानीय क्षमता र प्राविधिक ज्ञानमा ठूलो अन्तर रहेको मात्र नभई राष्ट्रका लागि राजनीतिक नेतृत्वको गंभीर आवश्यकता पनि रहेको छ । यसका अतिरिक्त, देशको प्रबुद्ध राजनीतिक समूह गंभीर रूपमा जरा गाडेको द्वन्द्वबाट विभाजित भई प्रभाव गुमाउन लागेको जस्तो

देखिन्छ । जेठ १४, २०६७ देखि काम चलाउ सरकारको भरमा मुलुक रहेको थियो, जुन सरकार राजनीतिक प्रक्रियामा आवश्यक पर्ने निर्णय लिन न त कानुनी रूपमा समर्थ थियो, न मानसिक रूपमा सक्षम । र, धेरै पर्यवेक्षकहरूले टिप्पणी गरे जस्तै, संविधानको मस्यौदा गर्ने प्रक्रिया वास्तवमै रोकिएको छ, किनकी विभिन्न राजनीतिक दलहरू भविष्यका संस्थागत व्यवस्थापन र राष्ट्रको अन्य महत्वपूर्ण विशेषताहरूका सन्दर्भमा आवश्यक राजनीतिक प्रश्नहरूमा सहमतिमा आउन कि त असमर्थ छन् कि त अनिच्छुक छन् ।

निसन्देह, नेपालमा विकास साभेदारहरूबीच के आम सहमति रहेको छ भने नेपाली जनता र उनीहरूका राजनैतिक प्रतिनिधिहरूले नै उनीहरूको राष्ट्रको भविष्यका बारेमा निर्णय लिनु पर्दछ । यही समयमा, यो सहजै बुझ्न सकिन्छ कि निम्नानुसारका विषयमा सुसुचित निर्णय लिन पर्याप्त र समुचित ज्ञानको अभाव छ:

- प्रमुख संस्थागत मुद्दाहरूलाई कसरी सम्बोधन गर्ने,
- विभिन्न थरी तर तत्कालै निर्णय गर्नेपर्ने विषयहरूको प्राथमिकता कसरी निर्धारण गर्ने,
- कसरी र कुन मापदण्ड अनुसार निर्दिष्ट समस्याहरूको समाधान सुभाउने ।

अवश्य पनि यी पक्षहरूसँग जुध्नका लागि सरोकार राख्ने नेपाली जनताका लागि धेरै अप्ठ्यारो छ र यसले धेरै नेपालीहरूबीच भ्रमपूर्ण र अवास्तविक अपेक्षाहरू सृजना गर्नसक्छ ।

यो फराकिलो सन्दर्भमा, फोरम अफ फेडरेसन्सले अप्रिल २००८ (चैत २०६४) देखि नेपालमा संघीयता: नेपालको संवैधानिक संक्रमणमा सहयोग कार्यक्रम कार्यान्वयन गरिरहेको छ । यो कार्यक्रमका लक्ष्यहरू हुन्: (क) संविधान सभा, राजनीतिक दलहरू, नागरिक समाज र

निजामती कर्मचारीको क्षमता सुदृढ पार्ने र (ख) संघीयताबारेको आम जनताको ज्ञान बढाउने ।

यस प्रसङ्गमा, २५ मार्च देखि २ अप्रिल २०१० बीचमा राजनीतिक दलहरू र नागरिक समाजका सदस्यहरूमाभर फोरमले आठ वटा गोलमेच छलफल आयोजना गरेको थियो । जसमा, सहभागिहरूलाई प्राध्यापक रोनाल्ड वाट्ससँग संविधान मस्यौदामा संघीयताका मुद्दाहरूमा संवाद गर्ने अवसर प्राप्त थियो । यी गोलमेचहरूले नेपालले अहिले सामना गरिरहेका असहमतिका मुद्दाहरू र राजनीतिक एजेण्डामा प्रष्ट तस्विर उपलब्ध गराएको मात्र नभई सहभागिहरूलाई अन्य राष्ट्रका अनुभवहरूबाट सिक्ने अवसर पनि जुटाएको थियो । कार्यक्रममा सहभागिहरूका जिज्ञासामा प्राध्यापक रोनाल्ड वाट्सले दिएको जवाफलाई व्यावहारिक, राजनीतिक रूपमा सचेत र सबै अन्य संघीय व्यवस्थाका अन्तर्राष्ट्रिय अनुभवका विषयवस्तुमा आधारित रहेर संक्षेपीकरण गरिएको छ । तथापि नेपालको वर्तमान राजनीतिक प्रक्रियासँग सम्बन्धित माथि उल्लिखित अवरोध र चुनौतिहरूका कारण गोलमेचका अवसरमा उठाइएका धेरै मुद्दाहरू समाधान हुनसकेका छैनन् ।

यी संवादका निष्कर्षहरूलाई यो प्रकाशनमा संक्षिप्त र सरल रूपमा प्रस्तुत गरिएको छ जसले संघीय गणतान्त्रिक नेपालको ढाँचा र स्थापनासँग सम्बन्धित अनेकौं आवश्यक राजनीतिक प्रश्नहरूमा संभावित जवाफ प्रदान गरेको छ । प्रमुख संस्थागत विषयवस्तु अनुसार यो सामग्री व्यवस्थित गरिएको छ, सँगसँगै फोरमका यी कार्यक्रमहरूमा उठाइएका खास प्रश्नहरूलाई पनि सन्दर्भ अनुसार सम्बोधन गरिएको छ । नेपालका खास समस्याहरूलाई कसरी समाधान गर्ने भनेर प्रष्ट रूपमा वकालत गर्ने वा निर्देशनात्मक सुझाव प्रस्तुत गर्ने कुरालाई जवाफहरूमा होशियारीपूर्वक र जानाजान हटाइएको छ । तर यसले नेपालको अवस्थाका बारेमा प्रकाश पार्दै यहाँका जस्तै चुनौतिको अन्य ठाँउमा कसरी सामना गरिएको थियो भनेर प्रस्तुति र व्याख्या गरेको छ । नेपालका निर्णयकर्ताहरू र आम जनताको फाइदाका लागि यसले

अन्य संघीय मुलुकका सफल समाधानका साथै गतिरोधको अवस्था, गल्ती र पूर्ण असफलताका सूचना उपलब्ध गराएको छ ।

यो प्रकाशनमार्फत, फोरमले नेपालको बहसमा सहज पहुँच, विश्वसनीय, र राजनीतिक रूपमा तटस्थ सूचना उपलब्ध गराएर योगदान पुर्याउने आशा लिएको छ । यो प्रकाशनका लक्षित समूह राजनीतिक पार्टीका सबै तहका प्रतिनिधिहरू, संविधान सभाका सदस्यहरू र अप्ठ्याराका बाबजुद साभा दृष्टिकोण निर्माण गर्न एवं लोकप्रिय राजनीतिक इच्छालाई शान्तिपूर्ण संघीय नेपाल निर्माणका लागि कुनै न कुनै रूपमा हेरचाह गरिरहेका संघ संस्थाका प्रतिनिधिहरू हुन् ।

फोरम अफ फेडरेसन्स यस संस्थाका संस्थापक मध्येका एक प्राध्यापक रोनाल्ड वाट्स प्रति, संघीयताका विषयमा पचास भन्दा धेरै वर्षको अनुसन्धान र अनुभवबाट प्राप्त उहाँको ज्ञान र विश्वभरका संघीय मुलुकहरूबारेको उहाँको जानकारी उपलब्ध गराईदिनु भएकोमा आभार व्यक्त गर्न चाहन्छ । विज्ञको हैसियतमा नेपाल सरकार र धेरै सरोकारवालाहरूलाई सुभाव दिन उहाँले नेपालको बारम्बार भ्रमण गरेको मात्र नभई अनेकौं घण्टाहरूमा संचालित छलफल र वादविवादको उपलब्धिलाई निकै निपूर्णतापूर्वक यो छोटो, प्रष्ट र निकै नै व्यावहारिक सामग्रीका रूपमा प्रस्तुत गरिदिनु भएको छ । यस प्रकाशन कार्यमा योगदान दिने अन्य व्यक्तिहरूलाई पनि हामी धन्यवाद दिन चाहन्छौ । खासगरी, फोरम अफ फेडरेसन्सका रेचेल हिगीन्स, रोड म्याकडोनेल र इरिना स्माकोभालाई यस प्रकाशनको उत्पादन र पुनरावलोकनमा योगदान गरेवापत, श्रीराम पौडेललाई यस प्रकाशनको नेपालीमा अनुवाद गरेवापत, डा. ऋषिकेश उपाध्यायलाई नेपाली अनुवादको पाण्डुलिपी सम्पादन गरेवापत र विकल दीप खड्का (फोरम अफ फेडरेसन्स) लाई छापाई कार्यको प्रबन्ध गरेवापत धन्यवाद दिन चाहन्छौ ।

**डा. वरनर थट**

उपाध्यक्ष,

फोरम अफ फेडरेसन्स, ओटावा,

मार्च २०११



# संघीयता र नेपालको संविधान तीसवटा प्रश्न र संभावित उत्तरहरू

रोनाल्ड एल. वाट्स

## परिचय

नेपाल र यसको संविधान सभा नयाँ संघीय संविधान मस्यौदा गर्न कस्सिएर लागेका छन् र तिनैसँग सम्बन्धित मुद्दाहरूलाई निम्नानुसारका ३० वटा प्रश्न र संभावित उत्तरले समेट्न खोजेका छन् । यहाँ प्रस्तुत उत्तरले यी सवालहरूबारे विश्वभरी देखापरेको संघीयताका सकारात्मक र नकारात्मक अनुभवहरूसँग सम्बन्ध जोड्ने प्रयत्न गरेका छन् । साथै नेपालमा २२ मार्च देखि २ अप्रिल २०१० को अवधिमा आयोजना गरिएका विभिन्न गोलमेच सम्मेलनका अवसरमा उठाइएका प्रश्नहरूमा यी जवाफ आधारित छन् ।

## १ | संघीय र गैर-संघीय मुलुकहरू बीच के भिन्नता रहन्छ?

विश्वका करिब १७४ राष्ट्र मध्ये हाल कम्तिमा २५ राष्ट्रमा संघीय व्यवस्था रहेको छ । संघीयता प्रत्येक राष्ट्रका लागि उपयुक्त हुँदैन । तर निश्चित अवस्थाहरूमा जहाँ एकता र विविधताको चर्को दवाव परिरहेको हुन्छ, त्यहाँ संघीय व्यवस्था अपनाइएको छ । केही राष्ट्रहरूमा भने एकता र विविधतालाई जोडि राख्नका लागि संघीयता प्रभावकारी संयन्त्र भएको प्रमाणित भएको छ ।

विभिन्न थरिका संघीय र एकात्मक व्यवस्था प्रयोगमा छन् । तर यी दुई बीचमा केही मौलिक भिन्नता रहन्छ । एकात्मक प्रणालीमा अन्तिम सार्वभौमसत्ता र कानून निर्माण गर्ने अधिकार केन्द्रिय सरकारसँगै रहन्छ । केन्द्रिय सरकारले विकेन्द्रीकरण अपनाउने निर्णय गर्न सक्छ, तर यो सँग क्षेत्रहरूलाई प्रदान गरिएका अधिकार हटाउने र फिर्ता लिने अधिकार पनि रहन्छ । संघीय व्यवस्थामा, विभिन्न सरकारका अधिकार के हुने भनेर संविधानले नै सुनिश्चित गरेको हुन्छ । कुनै एक तहको सरकारले मात्र निर्णय गर्दैन । संघीयताले क्षेत्रीय एकाइहरूका सरकारका अधिकारलाई संविधान मार्फत नै सुनिश्चित गरिदिन्छ र त्यस्ता अधिकारहरू संविधानको औपचारिक संशोधन विना परिवर्तन गर्न सकिन्न, जहाँ संविधान संशोधनकै लागि संघीय सरकार र अङ्गीभूत एकाइहरूको बहुमतको सहमति आवश्यक पर्दछ । यसले क्षेत्रीय एकाइहरूलाई संरक्षण गरेको हुन्छ र अन्य तहका सरकारले उनीहरूका (क्षेत्रीय तहका) अधिकार सजिलै खोस्न सक्दैनन् । कहिलेकाही संघीयताको बचाउमा के तर्क गरिन्छ भने उनीहरूको क्षेत्रीय स्वायत्तता सुनिश्चित गर्नुको अर्थ हो ती अङ्गीभूत एकाइहरूका जनता एकताबद्ध भई रहन इच्छुक छन् ।

संघीयताले कुनै पनि राष्ट्रका सबै समस्याहरूको समाधान गर्दैन तर पनि यसले व्यावहारिक रूपमा राम्रोसँग काम गर्नसक्छ भन्ने पुष्टि भइसकेको छ । संयुक्त राष्ट्रसंघको मानव विकास सूचकाङ्कले १ सय ७४ मुलुकको

जीवनस्तरका बारेमा स्तर निर्धारण गरेको छ, जुन औसत आयु, प्रौढ साक्षरता, विद्यालय भर्ना, प्रति व्यक्ति कुल गार्हस्थ उत्पादनमा आधारित छ । विश्वका उत्कृष्ट दश राष्ट्रको श्रेणीमा नियमित रूपमा चार वटा संघीय मुलुक र अर्का चार गैर-संघीय मुलुक हाराहारीमा छन् । कसैले तर्क गर्न सक्छन् कि अष्ट्रेलिया, संयुक्त राज्य अमेरिका र स्वीट्जरल्याण्ड जस्ता मुलुकहरू संघीय व्यवस्थाकै कारण विकसित भएका हुन् । तथापी एक शताब्दी भन्दा अघि जब उनीहरूले संघीय व्यवस्था प्रयोगमा ल्याए, त्यसबेला उनीहरू पनि तेस्रो विश्वकै दर्जामा थिए । संघीय संरचनाभित्र एक सय वर्षमै उनीहरूले विकास गरे । संघीय संरचनाले उनीहरूलाई समृद्ध बन्नलाई बल प्रदान गर्‍यो । संघीयताका लागि यसले बलियो तर्क प्रस्तुत गरेको छ । तर पनि संघीयता जतासुकै समुचित हुन्छ भन्ने छैन । उदाहरणको लागि एकै खाले जातीय समाज रहेको जापानका लागि बहुजातीय पहिचानको सम्मान आवश्यक छैन । त्यसैले जापानमा संघीयताको आवश्यकताको कुरा उठ्दैन जसरी स्वीट्जरल्याण्ड, क्यानडा र भारत जस्ता मुलुकहरूमा उठ्दछ ।

## २ | दिगो संघीयताका लागि मुख्य तत्वहरू के के हुन्?

संघीयताको दिगोपनाका लागि दुई वटा महत्वपूर्ण पक्ष रहेका छन् । पहिलो हो, सन्तुलित संवैधानिक ढाँचा । यदि संघीय व्यवस्थालाई दिगो पार्न खोज्ने हो भने यसले मुलुक भित्रका विभिन्न स्वार्थहरू प्रति सन्तुलन प्राप्त गरेकै हुनुपर्छ । प्रमाणहरूले देखाएका छन् कि यो सन्तुलन संघीय व्यवस्थाको अत्यन्तै महत्वपूर्ण विशेषता हो । संविधानको निरन्तर सञ्चालनमा सबै पक्षलाई बरोबर हैसियत प्रदान गरेको अनुभूतिको सन्तुलनले नै सबै विभिन्न समूहलाई बल प्रदान गर्छ । त्यसैगरी साभ्मा उद्देश्यहरूका लागि प्रभावकारी केन्द्रीय सरकार र क्षेत्रीय तहमा वास्तविक स्वशासन दिने प्रभावकारी प्रान्तिय सरकारका बीच पनि सन्तुलन हुनैपर्छ । दोस्रो पक्ष भनेको संघीयताका मान्यता प्रति जनस्वीकृतीमा आधारित सहयोगी राजनीतिक संस्कार हो । जति राम्रो

संविधान बनाएपनि, यदि जनताले संघीयताका मान्यता (कानुनी राज, समझदारी, सहमति, विविधताको संरक्षण, अल्पसंख्यकहरूप्रति आदर र सहनशीलता) स्वीकार्दैनन् भने संघीयता टिक्न सक्दैन । संविधान लागू भइसके पछि पनि यी मान्यता अङ्गीकार गर्ने सहयोगी राजनीतिक संस्कारको विकास र प्रोत्साहन गर्नु उत्तिकै महत्वपूर्ण छ ।

संघीयताको सिद्धान्त के तर्कमा आधारित छ भने विशिष्ट समूहहरूलाई प्रत्यक्ष प्रभाव पार्ने मुद्दाहरूमा सुरक्षित क्षेत्रीय स्वायत्तता उपलब्ध गराएर उनीहरूको विशिष्ट पहिचान, एकतालाई कमजोर पार्ने नभई सुधार गर्ने होस् । यदी विशिष्ट समूहलाई दवाइन्छ वा उनीहरूका मामिलालाई क्षेत्रीय र स्थानीय तहमा चासो दिइदैन भने तिनीहरूले केन्द्रका विरुद्ध विद्रोह गर्छन् र छुटिटने चाहना राख्दछन्, जुन कुरा मुलुकका लागि ज्यादा अप्ठ्यारो बन्दछ । केन्द्रीकृत व्यवस्थाबाट संघीय व्यवस्थामा रूपान्तरित हुन लागेको मुलुकमा कहिलेकाँही के डर रहन्छ भने संघीयता राज्य विखण्डित हुने क्रमको पहिलो पाइला हो । तरपनि व्यवहारमा केन्द्रीकृत प्रणालीको तुलनामा संघीयता मुलुकलाई विखण्डित पार्न पहिलो कदम बनेको छैन । वास्तवमा, एकात्मक प्रणालीको अध्ययनले संघीय व्यवस्थामा भन्दा एकात्मक प्रणालीबाट विभाजित भएका मुलुकको संख्या धेरै रहेको देखाएको छ । मुलुक भित्र रहेको भिन्न विविध समूहको चाहना र इच्छालाई पहिचान गर्न असफल हुँदाको परिणाम राज्य विभाजित हुनसक्छ र विविध क्षेत्रीय समूहहरूको न्यून सहभागिताका कारण धेरैजसो एकात्मक प्रणाली टुक्रिएका छन् । तरपनि साभा भूमिकाको महत्वलाई जोड दिएर समुचित ढंगले संघीय व्यवस्था तय नगर्ने हो भने यसले विभाजन तर्फ डोर्याउँछ ।

त्यसैले संघीय व्यवस्थाहरूमा एकता र विविधता दुवै समावेश हुन्छन् । एकता विना संघीय व्यवस्था ढल्न सक्छ र विभाजित हुनसक्छ । यो महत्वपूर्ण छ कि संघीयता प्रभावकारी हुनका लागि केन्द्रीय संस्थाहरू प्रशस्तै बलियो हुनुपर्छ र तिनीहरूले मुलुकका विभिन्न

समूहको प्रतिनिधित्वका लागि स्थान उपलब्ध गराएका हुन्छन् । साथै उनीहरूलाई संघीय व्यवस्थामा आफ्नो आवाज मुखरित भएको अनुभव गराउन सक्नुपर्छ । अधिकांश संघीय व्यवस्थामा लिखित वा अलिखित नियमहरू हुन्छन् जसले मुलुकभरका विभिन्न समूहको केन्द्रीय सरकारमा प्रतिनिधित्व रहने कुरालाई व्यवहारमा सुनिश्चित गर्छ ।

संघीयता भनेको एउटा गतिशिल प्रक्रिया हो जुन कि संघीय व्यवस्था कायम रहेसम्म निरन्तर प्रयोगमा रहिरहनु आवश्यक पर्दछ । यदि तपाईं सफल संघीय मुलुकको इतिहासलाई परीक्षण गर्नुहुन्छ भने उनीहरू लामो समयसम्म टिकेका छन् र समयसँगै आएका परिवर्तित अवस्थाहरूको सामना गरेका छन् र विकास गरेका छन् । जब नेपालमा संविधान जारी भई प्रयोगमा आउँछ, यसको कार्यान्वयनका लागि निरन्तर अभ्यासको आवश्यकता पर्दछ । संविधान निर्माण गर्दैमा सबै समस्याको समाधान हुँदैन, नेपालले संविधानको पालना गर्नुपर्छ, यसको विकास गर्नुपर्छ र यसलाई कायम गराई राख्नुपर्छ ।

## संघीय संरचनाका प्रकारहरू

### ३ | के नेपालका लागि बहुजातीय संघीयता उपयुक्त हुन्छ?

विश्वमा हर संभव किसिमका धेरै थरि संघीयता कायम रहेका छन् । धेरै स्वरूपको संघीयता सम्भव भएपनि साधारण रूपमा संघीयतालाई दुई आधारभूत किसिममा छुट्याउन सकिन्छ । तिनीहरू एकल-राष्ट्रिय वा एकल-साँस्कृतिक र बहुराष्ट्रिय वा बहुसाँस्कृतिक हुन् । “राष्ट्र” (जातीय र नागरिक राष्ट्रवाद दुवैलाई बुझाउन यो शब्दको प्रयोग हुने गरेको छ) शब्दको दोधारे अर्थलाई विचार गर्दै यहाँ एकल-साँस्कृतिक र बहुसाँस्कृतिक शब्दको प्रयोग गरिएको छ ।

संयुक्त राज्य अमेरिका, जर्मनी र अष्ट्रेलिया जस्ता केही संघीय मुलुकहरू मौलिक रूपमा एकल-साँस्कृतिक छन् । अन्य मुलुकमा विविध जनजाति समूहहरू रहेका हुन्छन् र तिनिहरूलाई बहुसाँस्कृतिक संघीय प्रणाली भन्न सकिन्छ । नेपालका लागि दोस्रो बढि सान्दर्भिक उदाहरण हो । क्यानडा र स्वीट्जरल्याण्ड संघीय व्यवस्थाका पुराना उदाहरण हुन् जहाँ सामान्य रूपमा बहुराष्ट्रियता छ । यस्तो संघीय व्यवस्थाका नयाँ उदाहरणहरूमा भारत, नाइजेरिया, इथियोपिया, बेल्जियम र मलेशिया पर्दछन् । यी संघीय मुलुकहरू एकल संघीय व्यवस्था भित्रै विभिन्न जनजाती समूहलाई सशक्तीकरण गर्ने प्रयत्नका उदाहरण हुन् ।

विभिन्न प्रक्रियाबाट संघीय व्यवस्था सृजना गरिएका हुन्छन् । केहीमा समष्टीकरण (पहिला छुट्टै स्वतन्त्र एकाइहरूलाई सँगै ल्याउने कामलाई जनाउँछ) प्रक्रिया समावेश छ भने अरू निक्षेपण प्रक्रिया अपनाएर गठन गरिएका छन् जहाँ पहिला केन्द्रीकृत प्रणाली थियो । समष्टीकरणबाट गठन गरिएकाहरूमा अष्ट्रेलिया र स्वीट्जरल्याण्ड पर्दछन् । तापनि नेपालका लागि सान्दर्भिक उदाहरण निक्षेपण प्रक्रियाबाट गठन भएका राष्ट्रहरू मलेशिया, इथियोपिया, नाइजेरिया, स्पेन र बेल्जियम हुनसक्छन् वा समष्टीकरण र निक्षेपणको मिश्रणबाट गठन भएका क्यानडा र भारत हुनसक्छन् ।

नेपालका लागि सान्दर्भिक उदाहरण खोज्दा, बहुसाँस्कृतिक संघीय व्यवस्थाप्रति विशेष ध्यानकेन्द्रीत गर्दा हुन्छ । नत्र भने कि त निक्षेपण प्रक्रियाबाट गठन भएका संघीय व्यवस्था वा निक्षेपण र समष्टीकरणको मिश्रण समुचित हुनसक्छ । तापनि यसको अर्थ अन्य प्रकारका संघीय व्यवस्थाबाट पनि महत्वपूर्ण पाठ लिन सकिदैन भन्ने चाँही हैन । नेपालले विचार गर्नसक्ने प्रमुख उदाहरणहरूमा बेल्जियम, क्यानडा, इथियोपिया, भारत, मलेशिया, नाइजेरिया, दक्षिण अफ्रिका र स्पेनका अनुभव हुनसक्छन् ।

## ८ | नेपालका लागि केन्द्रीकृत वा विकेन्द्रीत संघीयता मध्ये कुन चाहिँ बढी उपयुक्त हुन्छ?

विश्वका दुई दर्जन भन्दा बढी संघीय मुलुक मध्ये, केन्द्रीकृत व्यवस्था र विकेन्द्रीत व्यवस्था भएका मुलुक बीच धेरै ठूलो अन्तर छ । स्वीट्जरल्याण्ड अति विकेन्द्रीत भएको मुलुक हो जुन क्यानडासँग ज्यादा मिल्दोजुल्दो छ । स्वीट्जरल्याण्डमा कुल सरकारी खर्चको ३२ प्रतिशत संघीय सरकारले व्योहोर्छ भने ६८ प्रतिशत खर्च क्यान्टोन (प्रान्त) र स्थानीय (कम्युन) तहबाट व्योहोरिन्छ । क्यानडामा केन्द्रीय सरकारले कुल सरकारी खर्चको ३७ प्रतिशत मात्र व्योहोर्दछ । अर्कोतर्फ यदि तपाईंले मलेशियालाई हेर्नुहुन्छ भने ८४ प्रतिशत खर्च केन्द्रीय सरकारले नै व्योहोर्छ, केवल १६ प्रतिशत खर्च राज्यहरूबाट नियन्त्रित छ । विकेन्द्रीकरणको परिभाषाको सन्दर्भमा यी उच्च नमुनाहरूबीच संघीय मुलुकमाभ्र प्रष्ट रूपमा ज्यादै ठूलो भिन्नता छ ।

फलस्वरूप, संघीय व्यवस्थामा विकेन्द्रीकरणको मात्राका लागि कुनै एक आदर्श नमूना छैन । नेपालले कुनै खास नमूना अनुसरण गर्नु जरुरी छैन बरु स्वरूपहरूको फराकिलो श्रृंखला र संघीय व्यवस्थाको उत्पत्ति बारे कहिलेकाँही वर्षै भरि गरिएका अनुभवलाई आत्मसात गरे हुन्छ । नेपालका लागि विकेन्द्रीकरण सम्भाव्य विकल्प हो, तापनि कुन हदसम्म विकेन्द्रीकरण इच्छाइएको हुन्छ भन्ने अर्को प्रश्न हो । संविधानले मुलुकको खाका तय गर्नुपर्छ र परिवर्तनलाई निषेध गर्नुहुँदैन । यो भविष्यको विकास र क्रमिक उन्नतिको खाका कोर्ने हुनुपर्छ । नेपालले एकात्मक प्रणाली भन्दा एक पाइला पर सापेक्षिक केन्द्रीकृत संघीय व्यवस्थाबाट सुरुवात गर्ने चाहना राख्नसक्छ, र समयसँगै ज्यादा विकेन्द्रीत प्रणालीको क्रमिक विकास गर्नसक्छ । यो स्मरण गर्नु महत्वपूर्ण हुन्छ कि संघीय व्यवस्था स्थिर हुँदैनन् र मुलुकले विकास गर्दै जाँदा क्रमिक रूपमा सुधार गर्न सक्छन् । उदाहरणका लागि क्यानडा जुन एकात्मक व्यवस्थाबाट निक्षेपणद्वारा ठूलो भागमा गठन भएको थियो र ज्यादा केन्द्रीकृत संघको

रूपमा सुरु गरेको थियो । वर्षौंसम्म विकेन्द्रीकरण बढ्दो क्रममा रहेपनि यसले परिवर्तित अवस्थाहरूमा क्रमिक विकास गरेको छ ।

क्षेत्रीय वा स्थानीय "स्वायत्तता" र "विकेन्द्रीकरण" बीचको भिन्नतालाई लिएर कहिलेकाहीँ द्विविधा उत्पन्न हुने गरेका छन् । स्वायत्तता र विकेन्द्रीकरणबीचको खास भिन्नता भनेको एकात्मक व्यवस्था भित्र विकेन्द्रीकरण सम्भव हुन्छ र यो केन्द्रीय सरकारबाट नियन्त्रित हुन्छ । यस्तो व्यवस्थामा क्षेत्रीय र स्थानीय एकाइहरूलाई कुन अधिकार प्रदान गर्ने भन्ने केन्द्रीय सरकारले नै निर्णय गर्छ र स्थानीय एकाइलाई अगाडी प्रदान गरिएका अधिकार फिर्ता लिने वा त्यस्ता अधिकारलाई हटाउने (खारेज गर्ने) अधिकार पनि केन्द्र सरकारसँगै हुन्छ । संघीय प्रणालीमा यस्ता निर्णयहरू केन्द्र सरकारद्वारा गरिदैन, बरु संविधानमा नै क्षेत्रीय र स्थानीय एकाइहरूको स्वायत्तता प्रदान गर्दै अधिकारहरू र उत्तरदायित्वहरू सुनिश्चित गरी स्थापित गरिएका हुन्छन् । अनुमान गरिएजस्तै नेपालको अति केन्द्रीकरण गरिएको इतिहासले नै व्याख्या गर्छ कि अहिले किन संघीयतालाई महत्व दिइएको छ ।

एकात्मक र विकेन्द्रीत दुवै व्यवस्था रहेका मुलुकहरूका धेरै उदाहरणहरू छन् । बेल्जियम उत्कृष्ट उदाहरण हो जुन एकात्मक व्यवस्थाबाट विकेन्द्रीत एकात्मक व्यवस्था हुँदै अहिले संघीय व्यवस्थामा छ । मुलुक र यसका जनताको आवश्यकता पूरा गर्न एकात्मक विकेन्द्रीकरणले सक्छ वा सक्दैन भन्ने निर्णय गर्ने नेपाल आफैले हो । तर के अपेक्षाहरू बनाईएका छन् भने विकेन्द्रीकरणको प्रत्याभूति गरिएमा अर्थात् संघीयता मार्फतको स्वायत्तता अन्तर्गत देशका समस्याहरू समाधान गर्ने राम्रो संयन्त्र हुनसक्छ । यद्यपी संघीयताले अन्ततः मुलुकलाई विभाजन तर्फ डोर्याउँछ भनेर कतिपय डराउँछन् । सशक्त केन्द्रीय संस्थाहरूसँगै यसको राम्रो खाका कोर्ने हो भने संघीयताले वास्तवमा राष्ट्रलाई भन् राम्रोसँग जोड्दछ ।



एकात्मकबाट संघीय प्रणालीमा रूपान्तरित हुनेक्रममा, नेपालमा प्रस्ताव गरिएजस्तै, नयाँ गठन हुने एकाइहरूको स्वरूप, प्रकृति र अधिकारलाई लिएर ठूलो मात्रामा ध्यानाकर्षण गर्ने प्रवृत्ति छ । तरपनि संघीय व्यवस्थाको महत्वपूर्ण विशेषताका रूपमा रहेका क्षेत्रीय स्व-शासन र साभा बाँडफाँड गरिएका विधि दुवैलाई पहिचान गर्नु महत्वपूर्ण छ र इन्कार गरिएमा घातक पनि हुनसक्छ । यी दुवै बराबर महत्वपूर्ण छन् ।

सरकारका तहहरूबीच अधिकारको विभाजन गर्दा कुनै पनि क्षेत्रहरूलाई वेवास्ता नगर्नु पनि महत्वपूर्ण हुन्छ र यसका लागि दुई सरकार र अन्तरसरकारी सहकार्य र समन्वयको व्यवस्थापनका बारेमा सहकार्य भएको हुनुपर्दछ । अन्तरसरकारी समन्वयलाई व्यवस्थित पार्नका लागि द्वन्द्व समाधान संयन्त्र समावेश हुन्छ जसअन्तर्गत संवैधानिक अदालत, स्वीट्जरल्यान्डमा भएजस्तै जनमत संग्रह, वा इथियोपियामा भए जस्तो संघीय सभा जस्ता विशेष संस्था पर्दछन् । विभिन्न तहका सरकारका प्रतिनिधिहरूबीच नियमित बैठकहरूको आयोजना गर्नुपनि उत्तिकै महत्वपूर्ण हुन्छ । उदाहरणको लागि यस्ता बैठकहरू नेताहरू, मन्त्रीपरिषदका सदस्यहरू र कर्मचारीहरूबीच हुनुपर्दछ ।

संयुक्त राज्य अमेरिका, क्यानडा र अष्ट्रेलिया लगायत धेरै संघीय मुलुकहरूमा प्रत्येक तहका सरकारलाई दिइएका विधायीक अधिकारसँग कार्यकारी अधिकारहरू हुन्छन् । नेपालको संविधान सभाले सिफारिस गरे जस्तै यिनीहरू अधिकार बाँडफाँडको स्वरूपमा देखिएका छन् । तथापि यो ख्याल गर्नु जरुरी छ कि जर्मनी, दक्षिण अफ्रिका र स्वीट्जरल्याण्ड जस्ता संघीय मुलुकहरूमा धेरै संघीय विधायिकी अधिकारहरू छन् जसका लागि कार्यकारी अधिकार क्षेत्रीय सरकारहरूलाई दिइएको छ । यी व्यवस्थाहरूमा, प्रान्तिय सरकारहरूले शासन गर्ने धेरै मात्रामा संघीय कानून भएकाले विकेन्द्रीकरण प्राप्त गरिएको छ ।

## ५ | संघीय प्रणालीमा जिल्ला स्थानीय सरकार कसरी स्थापना गरिन्छ?

संघीय व्यवस्थामा प्रत्येक राज्य वा प्रान्तभित्र जिल्ला तहका सरकार रहनु सामान्य कुरा हो । संघीय संविधानले नै यिनीहरूको संगठन (जिल्ला तह) लाई राज्य वा प्रान्तको मातहतमा छोडेको हुन्छ । यस्ता धेरै उदाहरणहरू छन् जस्तो इथियोपियामा अञ्चलहरू र क्यानडामा काउन्टीहरूको व्यवस्था गरिएको छ । क्षेत्रीय एकाईहरूले नै स्थानीय क्षेत्रको खास परिस्थितिलाई ख्याल गर्दै यस्ता एकाईहरू स्थापना गरेका हुन्छन्, जुन राष्ट्रभर एकैरूपको हुनुपर्छ भन्ने छैन र प्रान्तहरू बीचको आवश्यकता अनुरूप एक अर्कामा भिन्न हुनसक्छन् । यहाँ ध्यान दिनुपर्ने कुरा के छ भने सरकारका प्रत्येक अतिरिक्त तह गठन गर्दा आर्थिक भार थपिने र तहहरूबीच समन्वयको आवश्यकता धेरै पर्दछ ।

यस बारेमा केही मुद्दाहरू छन् जहाँ संघीय संविधानले नै जिल्ला तहका स्थानीय सरकारहरूलाई तेस्रो तहको रूपमा स्वीकार्दै यिनीहरूको स्वरूप, संरचना र अधिकारहरू निश्चित गरिदिएको हुन्छ । ब्राजिल र दक्षिण अफ्रिका यसका उल्लेखनिय उदाहरण हुन् ।

यसैगरी यसबारेमा अन्य केही मुद्दाहरू छन् जहाँ महासंघ भित्र संघहरू छन् । उदाहरणको लागि सोभियत संघ (यूएसएसआर) भित्र रहेको रूसी महासंघ र बोस्नीया र हर्जगोभिना महासंघ भित्र दुई भिन्दै एकाई बोस्नीयाली क्रोएट्स महासंघ र गणतन्त्र स्पार्का । यस्तो खालका व्यवस्थाहरू साधारणतया जटिल र खर्चिला हुन्छन् । यो स्वरूपको प्रयोग विरलै गरिएका छन् ।

साधारणतया, अधिकांश संघीय मुलुकहरूले प्रत्येक क्षेत्र र प्रान्तलाई नै उनीहरूको आन्तरिक संरचना निर्धारण गर्ने काम छोडिदिएका छन् । यद्यपी राष्ट्रहरूले स्थानीय सरकार अन्तर्गत जिल्ला तहलाई महत्व दिइरहेका छन् ।

## केन्द्रीय सरकारका स्वरूपहरू

### ६ | नेपालमा राष्ट्रपतीय वा संसदीय प्रणाली के हुनुपर्छ?

क्षेत्रीय एकाइहरू र उनीहरूका अधिकार बारेको अत्यधिक चिन्ताले कुनै पनि संघीय व्यवस्थाका उत्तिकै महत्वपूर्ण अन्य पक्षहरूलाई वेवास्ता गर्ने गरिएको छ । केन्द्रीय संस्थानहरूको स्थापना गर्दा मुलुकभित्रका सबै प्रमुख समूहहरूको प्रतिनिधित्व र समावेशी व्यवस्था हुनुपर्छ । क्षेत्रीय एकाइहरू मात्र नभई केन्द्रीय संस्थानहरू पनि बलियो हुनु उत्तिकै महत्वपूर्ण हुन्छ । जस्तो प्रकारको संघीय व्यवस्था भएपनि, चाहे संसदीय वा राष्ट्रपतीय प्रणाली होस्, समावेशी बनाउने प्रयत्न र सबै समूहको प्रतिनिधित्व गराउने तर्फ विचार पुर्याउनु आवश्यक छ ।

संघीय व्यवस्थाहरूबीच केन्द्रीय सरकारको स्वरूप बारे धेरै भिन्नता देख्न सकिन्छ र यस बारेमा एकल सिद्धान्त छैन । केही संघीय व्यवस्थाहरूमा राष्ट्रपतीय प्रणाली छ जहाँ मतदाताद्वारा निश्चित अवधिका लागि प्रमुख कार्यकारी निर्वाचित हुन्छ र राष्ट्रपतिका अधिकारहरू केन्द्रीय व्यवस्थापिकाबाट छुट्याइएका हुन्छन् । संयुक्त राज्य अमेरिका र दक्षिण अमेरिकी संघीय प्रणालीमा यसका उदाहरणहरू भेटाइन्छन् जहाँ सामान्यतः संयुक्त राज्य अमेरिकाको राष्ट्रपति सहितको काँग्रेस सदनशैली अपनाइएको छ । अन्य धेरै संघीय मुलुकहरूले संसदीय व्यवस्था अपनाएका छन् जहाँ आलंकारिक राष्ट्रपति वा राजतन्त्र रहन्छ तर प्रमुख कार्यकारी अधिकारी मन्त्रिपरिषदसहित प्रधानमन्त्रीमा रहन्छ जसलाई निर्वाचित व्यवस्थापिकाबाट छनौट गरिएको हुन्छ । उनीहरू लोकप्रिय मतबाट चुनिएको व्यवस्थापिकाको सदनप्रति उत्तरदायी हुन्छन् र त्यही सदनका बहुमत सदस्यको समर्थन रहनुजेल पदमा रहन्छन् । युरोप र पूर्व ब्रिटिश उपनिवेशहरूका अधिकांश संघीय व्यवस्थाहरूको मूल चरित्र संसदीय संस्थानहरू बनेका छन् । अष्ट्रेलिया, अष्ट्रिया, बेल्जियम, क्यानडा, जर्मनी, भारत, मलेशिया र स्पेनमा संसदीय पद्धती पाइन्छ ।

तेस्रो प्रकारको शासन व्यवस्था जसलाई राष्ट्रपतीय-संसदीय प्रणालीको मिश्रित स्वरूपको कार्यकारी भन्न सकिन्छ जहाँ राष्ट्रपतिका केही कार्यकारी अधिकार रहन्छन् भने संसदीय कार्यकारी (व्यवस्थापिकाप्रति उत्तरदायी रहने प्रधानमन्त्री र मन्त्रिपरिषद) का पनि कार्यकारी अधिकार हुन्छन् । रूस र पाकिस्तान अनि गैर-संघीय मुलुक फ्रान्समा यो तेस्रो प्रकारको मिश्रित शासन व्यवस्था छ ।

स्थायित्व दिनसक्नु राष्ट्रपतीय प्रणालीको फाइदा हो । किनभने राष्ट्रपति निश्चित अवधिका लागि निर्वाचित हुन्छन् । त्यसैले यो सम्बन्धयोग्य छ कि नेपालको संसदीय व्यवस्थाको इतिहासलाई हेर्दा धेरैले राष्ट्रपतीय प्रणालीको वकालत गर्नसक्छन् । राष्ट्रपति प्रणालीको बेफाइदाहरूमा यसले राष्ट्रपतिको हातमा धेरै अधिकार केन्द्रीत गर्नसक्छ, वा राष्ट्रपतीय/काँग्रेसीकृत व्यवस्थामा जस्तै शक्तिपृथकीकरणको कुरा आउँदा राष्ट्रपति र काँग्रेसबीच गतिरोधको अवस्था आउनसक्छ ।

संसदीय संघीय व्यवस्थाहरूमा के फाइदा रहन्छ भने यसमा विभिन्न समूहहरूबाट कार्यकारीमा प्रतिनिधित्व गर्ने संभावना रहन्छ । उदाहरणका लागि क्यानडामा अन्य बहुसंस्कृतिक संसदीय संघीय मुलुकहरूमाजस्तै मन्त्रिपरिषदमा प्रत्येक प्रान्त र विभिन्न जनजातीय समूहहरूको प्रतिनिधित्व रहन्छ । तथापी, यो व्यवस्थाको मुल्य के हो भने यसमा पटक पटक गठबन्धनको आवश्यकता पर्छ र बहुदलीय व्यवस्था भएको बेलामा स्थिर बहुमत नहुँदा अस्थिरताको सम्भावना बढि हुन्छ । सम्भावित अस्थिरतालाई घटाउन केही संसदीय व्यवस्थाहरूमा अविश्वासको प्रस्तावमा सकारात्मक मत आवश्यक पर्दछ । (अविश्वासको प्रस्तावमाथिको मतदानमा वैकल्पिक प्रधानमन्त्रीको नाम समावेश गर्नुपर्दछ ।) यो अभ्यास जर्मनीमा छ । हालका अन्य कतिपय उदाहरणहरूमा जस्तै असाधारण परिस्थितिहरूमा बाहेक निश्चित अवधिको कार्यकाल तोक्ने गरिन्छ ।

प्रत्येक व्यवस्थाका आफ्नै फाइदा र बेफाइदाहरू छन् । मुलुक भित्रको विविध समूहको प्रतिनिधित्व सुनिश्चित गर्ने एवं स्थायित्व प्रदान गर्ने

सन्दर्भमा कुन व्यवस्था बढि प्रभावकारी र समुचित छ भनेर रोज्ने अधिकार नेपाली जनताको हातमा नै रहन्छ ।

नेपालले विचार पुर्याउनुपर्ने एउटा रोचक उदाहरण निश्चित कार्यकाल तोकिएको स्वीस कलेजीयल संघीय परिषद हुन सक्छ । स्वीट्जरल्याण्डमा संसदबाट निश्चित अवधिका लागि कार्यकारी परिषद निर्वाचित हुन्छ र परिषदको अध्यक्षता वार्षिक रूपमा कार्यकारीका सात सदस्यबीच चक्रवर्ती रूपले सञ्चालन गरिन्छ । र सात व्यक्तिको परिषदमा विभिन्न राजनीतिक दल, भाषिक समूह, पुरुष र महिला सबैको प्रतिनिधित्व रहन्छ । त्यसैले स्वीस ढाँचामा दुवै शासन व्यवस्थाका फाइदा रहेका छन् र राष्ट्रको आवश्यकताबाट निर्देशित भई धेरै हदसम्म ठूलो परिमाणको कार्यकारी निकाय गठन गर्न सकिन्छ । केहीले तर्क गर्छन् कि स्वीस मोडेल नक्कल गर्न मिल्ने खालको छैन र यो स्वीट्जरल्याण्डको अनौठो राजनीतिक संस्कारमा मात्र सञ्चालन हुनसक्छ । तैपनि यो कार्यकारी र व्यवस्थापिकाबीच शक्ति पृथकीकरणको साथै विविधताको प्रतिनिधित्व गर्ने सवालमा सामुहिक कार्यकारीको नमुना हो ।

## ७ | कुन तरिकाबाट संघीय व्यवस्थापिका र कार्यकारीको चुनाव गरिनु पर्दछ?

सबै संघीय मुलुकहरूका लागि साभ्भा रूपको देखिने र संघीयताको लागि आवश्यक पर्ने कुनै खास स्वरूपको निर्वाचन प्रणाली छैन । हरेक मुलुकले आफ्नै इतिहास र परिस्थितिहरूबाट निर्वाचन प्रणाली अङ्गीकार गरेका हुन्छन् । समानुपातिक प्रतिनिधित्वको प्रणालीले धेरै हदसम्म कुनै पनि मुलुकका विभिन्न दलहरूको प्रतिनिधित्व गराउन सक्छ । तथापी यो प्रणालीले बहुदलीय व्यवस्थातर्फ उन्मुख गराउँछ जसले केन्द्रीय तहमा असमञ्जस्यता निर्माण गरी समस्या सृजना हुनसक्छ । समानुपातिक प्रतिनिधित्वको प्रणालीमा राजनीतिक दलहरूको प्रभुत्व ज्यादा हुन्छ, व्यक्तिगत नागरिकको मुल्यलाई कमजोर बनाएको हुन्छ किनभने दलहरूले नै उम्मेदवारको सूची नियन्त्रण गरेका हुन्छन् । पहिलो

हुने निर्वाचित हुने (एकल सदस्य बहुलता) प्रणालीसँगको फाइदा के हुन्छ भने यसले नियमित रूपमा संसदीय बहुमत निर्माण गरेको हुन्छ । तर कहिलेकाँही यसले बहुमतको अधिक प्रतिनिधित्व र अल्पमतको न्यून प्रतिनिधित्व गरेको हुन्छ । तरपनि यसले व्यक्तिगत प्रतिनिधि (उम्मेदवार) र मतदाताबीच प्रत्यक्ष सम्बन्ध स्थापित गरेको हुन्छ । हरेक दृष्टिले पूर्ण स्वरूपको निर्वाचन प्रणाली छैन र त्यसैकारण जर्मनी जस्ता संघीय मुलुकले मिश्रित प्रणाली अपनाएका छन् जहाँ आधा सदस्य समानुपातिक प्रतिनिधित्वबाट र आधा सदस्य एकल सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्रबाट छनौट हुन्छन् । यसले प्रत्येकका फाइदा र बेफाइदालाई सन्तुलन गर्ने प्रयत्न गरेको छ ।

प्रत्यक्ष रूपमा प्रधानमन्त्रीको चुनाव गर्ने व्यवस्थाका लागि नेपालमा केही प्रस्तावहरू आएका छन् । संघीय व्यवस्थामा यस्तो प्रणाली आजसम्म देखिएको छैन । अन्तर्राष्ट्रिय अनुभवको सन्दर्भमा अधिकांश मुलुकहरूले कि त पूर्णरूपको राष्ट्रपतीय प्रणाली अपनाएका छन् जहाँ राष्ट्रपति प्रत्यक्ष रूपमा निर्वाचित हुन्छन् र अत्यधिक अधिकारलाई रोकथाम गर्ने गरी कार्यपालिका र व्यवस्थापिकाबीच अधिकारहरू बाँडिएका हुन्छन् । संसदीय व्यवस्थामा प्रधानमन्त्री र कार्यकारी परिषदका अधिकारहरू व्यवस्थापिकाले नियन्त्रण गरेको हुन्छ ।

सबै संसदीय व्यवस्थाहरूमा आलंकारिक (सेरेमोनियल) राष्ट्रपतिको प्रयोग ज्यादा प्रचलनमा छ, चाहे त्यो राजतन्त्रात्मक व्यवस्था भएकोमा होस् वा निर्वाचित वा मनोनित आलंकारिक राष्ट्रपति होस् । यो (राष्ट्रपति) पद पालैपालो विभिन्न समूहहरूको प्रतिनिधित्व सुनिश्चित गराउन प्रयोग भएको छ ।

## केन्द्रीय विधायिका

### ट | नेपालमा केन्द्रीय विधायिका एक सदनात्मक वा द्विसदनात्मक के हुनुपर्छ?

संघीय मुलुकहरूलाई सँगै एउटा समूहको रूपमा हेर्दा, धेरै थोरैमा मात्र एक सदनात्मक केन्द्रीय व्यवस्थापिका रहेको छ । उल्लेखनीय कुरा के छ भने भन्दा यी सबै उदाहरणहरू असफल भएका छन् वा धेरै कठिनाईबाट गुज्रएका छन् । वास्तवमा संघीय व्यवस्थाहरूमध्ये ठूलो बहुमतले मुलुक भित्र अस्तित्वमा रहेका विविध भिन्न समूहहरूको अर्थपूर्ण सहभागिताको सुनिश्चितताका लागि द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका हुनुपर्ने महशुस गरेका छन् ।

जनसंख्यामा आधारित एक सदन मात्र हुने व्यवस्थाको अर्थ हुन्छ, केन्द्रीय नीति निर्णयहरूमा साना क्षेत्र र समूहहरूले प्रभावकारी रूपमा आवाज बुलन्द गर्न पाउँदैनन् । द्विसदनात्मक प्रणाली केही खर्चिलो हुनसक्छ । तैपनि, जव अल्पसंख्यक समूहहरूको आवाज जनसंख्यामा आधारित एक सदनात्मक व्यवस्थापिकाको बहुमतबाट अस्वीकृत हुन्छ त्यस अवस्थामा यी कुराहरूको (साना समूहको आवाज) व्यवस्थापन नहुँदा धेरै कुरा गुमाइएको महशुस हुन्छ ।

अहिलेका करिव २५ संघीय मुलुकहरूमध्ये २० वटामा दुई सदन रहेका छन् । भेनेजुएला, संयुक्त अरब इमिरेट्स र सुक्ष्म-संघीयता भएका तीन वटा द्विपहरू कोमोरोस, माइक्रोनेशिया र सेन्ट.किट्स एण्ड नेभिस अपबादको रूपमा छन् । त्यसैले, दोस्रो सदन राख्ने वा नराख्ने हैनकि दोस्रो सदनको स्वरूप, यसमा कसको प्रतिनिधित्व हुने र अर्को सदनको तुलनामा दोस्रो सदनलाई कस्ता अधिकार दिने भन्ने प्रमुख प्रश्न नै नेपालीहरूले आफैँलाई सोध्नुपर्छ ।

संघीय मुलुकहरूमा प्रान्तीय तहमा एउटा मात्र सदन रहने प्रचलन ज्यादा छ यद्यपी केही मुलुकहरूका प्रान्तीय वा राज्य तहमा खासगरी

तिनीहरूको क्षेत्रीय एकाइहरूमा विविध आन्तरिक जनसंख्या रहेको सन्दर्भमा दोस्रो सदनको व्यवस्था गरेको पनि पाइन्छ । इथियोपिया एउटा उत्तम उदाहरण हो जहाँ नौ मध्ये दुई राज्यमा त्यहाँको बहुजातीय संरचनाका कारण दोस्रो सदनको व्यवस्था गरिएको छ ।

इथियोपियामा “संघीय सदन” को एउटा अनौठो व्यवस्था सृजना गरिएको छ, जुन जनजातीहरूका प्रतिनिधिहरूबाट बनाइएको छ । यो सदनमा प्रत्येक जनजातीको एक प्रतिनिधि रहन्छ र दश लाख अतिरिक्त जनसंख्याका लागि अर्को एक सदस्य थपिने व्यवस्था गरिएको छ । संघीय सदन मुख्यतः विधायिकी निकाय होइन तर यसले संविधानको व्याख्या एवं केन्द्रीय र प्रान्तीय सकारहरूबीच द्वन्द्व भएमा अन्तिम न्यायाधिकारीको रूपमा काम गर्छ ।

## २ | दोस्रो सदनलाई कस्ता अधिकार र जिम्मेवारीहरू दिनुपर्दछ?

अधिकांश संघीय दोस्रो सदनको प्रमुख विशेषताहरू मध्ये एक यो हो कि पहिलो सदनको तुलनामा यसको निर्वाचन र गठन भिन्न स्वरूपको हुन्छ । जनसंख्याको आधारमा प्रतिनिधित्व हुने दोस्रो सदन हुनु संघीय व्यवस्थाका लागि असाध्यै नमिल्ने कुरा हो । एउटै मात्र उदाहरण इटली हुनसक्छ र यो अहिले आफ्नो उपल्लो सदन (सिनेट) लाई क्षेत्रीय एकाइहरूको प्रतिनिधित्व रहने गरी क्षेत्रीय सदनको रूपमा परिवर्तन गर्ने प्रक्रियामा छ । अधिकांश संघीय व्यवस्थाहरूमा पहिलो सदनका लागि सिटहरूको भागबण्डा गर्दा जनसंख्यालाई आधार मान्ने र दोस्रो सदनका लागि क्षेत्रहरू र अल्पसंख्यक समूहहरूको विशेष प्रतिनिधित्वलाई आधार मान्ने कुरा गंभीर रूपमा महशुस हुनथालेको छ ।

संयुक्त राज्य अमेरिकाको गठन हुँदा फिलाडेल्फिया महासन्धिमा विधायिकी प्रतिनिधित्वको मुद्दाले गतिरोध सृजना गरेको थियो । एउटा समूहले जनसंख्या अनुसार प्रतिनिधित्व चाहन्थ्यो भने अर्को समूह ठूला राज्यहरूको प्रभुत्वबाट डराएर प्रत्येक राज्यको बरोबरी प्रतिनिधित्व



चाहन्थ्यो । दुइटै सदन राख्ने र ती मध्ये एउटामा जनसंख्यामा आधारित र अर्कोमा राज्यहरूबाट बराबर प्रतिनिधित्व रहने सहमति भएपछि गतिरोधको अन्त्य भयो । त्यस समयदेखि अधिकांश संघीय मुलुकहरूलाई द्विसदनात्मक धारको विकल्प मिलेको छ ।

दोस्रो सदनको संरचना निर्धारण गर्दा, मुलतः चार वटा प्रमुख प्रश्न रहेका छन् :

- निर्वाचन वा छनौटको तरिका के हुने? (मतदाताबाट प्रत्यक्ष वा प्रान्तीय वा राज्य व्यवस्थापिकाहरूबाट अप्रत्यक्ष रूपमा छानिने)
- सदनको संरचना कस्तो हुने? (बराबर, वा साना प्रान्तहरूको प्रभावलाई सहयोग पुग्नेगरी निर्वाचन एकाईहरूको समानुपातिक प्रतिनिधित्व गर्ने)
- दोस्रो सदनसँग कस्ता अधिकारहरू हुनुपर्दछ? (बराबर, विशेष वा पहिलो सदनको भन्दा थोरै)
- सदनको प्राथमिक भूमिका वा विशेष भूमिका के हुने?

संघीय व्यवस्थाहरूका भिन्न स्वरूप रहेपनि दोस्रो सदन के सोचाईमा आधारित छ भने यसले पहिलो सदनको प्रक्रियालाई दोहोर्‍याउने मात्र नभई देशको विविधतालाई भिन्न स्वरूपमा प्रतिनिधित्व गर्ने अभिव्यक्ति प्रदान गर्दछ ।

## राजनीतिक दल सम्बन्धी त्यत्पस्था

### १० | नेपालमा बहुदलीय वा दुई दलीय कस्तो प्रणाली हुनुपर्छ?

दलीय व्यवस्थाको स्वरूप मुलुक भित्रको विविधताको प्रकृतिमा निर्भर रहन्छ । बहुदलीय र दुई दलीय व्यवस्था भएका संघीय मुलुकहरू

छन् । राष्ट्रपतीय व्यवस्थाले दलहरूको संख्या दुई दलमा सीमित गर्न उत्प्रेरित गर्दछ किनभने एउटा व्यक्तिलाई राष्ट्रपतिमा निर्वाचित गर्नका लागि कुल जनसंख्याको बहुमत एउटा उम्मेदवारको पक्षमा हुनु आवश्यक छ । अर्कोतर्फ संसदीय प्रणालीहरू धेरै पक्षको प्रतिनिधित्व रहेका मन्त्रिपरिषदबाट बनेका हुन्छन् र कहिलकाँही बहुदलीय सन्दर्भमा पनि सञ्चालित हुन्छन् ।

त्यसैले, केही हदसम्म यदि नेपालले दुई पार्टी प्रणालीमा चल्ने निर्णय गरेमा राष्ट्रपति प्रणाली कार्यान्वयन गर्नु उपर्युक्त हुन्छ । यदि मुलुक बहुदलीय व्यवस्थामा आधारित रहन्छ भने सम्भवतः संसदीय प्रणाली हुनु राम्रो हुन्छ । प्रत्येकका आफ्नै फाइदा र बेफाइदा छन् ।

## न्याय प्रणाली

### ११ | न्याय प्रणालीका लागि महत्वपूर्ण तत्वहरू के के हुन्?

न्यायपालिकाको स्वतन्त्रता र निष्पक्षता जुनसुकै संघीय प्रणालीमा विशेष महत्वपूर्ण तत्वको रूपमा रहन्छ । अधिकांश संघीय मुलुकहरूमा न्याय प्रणालीले खासगरी सर्वोच्च वा संवैधानिक अदालतले संविधानको व्याख्या र विवाद समाधानका लागि मध्यस्थको काम गर्छ । यो त्यसैले महत्वपूर्ण छ कि सर्वोच्च अदालत वा संवैधानिक अदालत कुनै पनि सरकारको नियन्त्रणमा रहन सक्दैन र कुनै पनि तहको सरकारको व्यवस्थापिकाले निर्देशित गर्न (आदेश दिन) सक्दैन । यदि एक तहको सरकारले न्यायपालिकालाई निर्देशित गर्नसक्छ भने त्यसपछि त्यस सरकारले अन्ततः व्यवस्थालाई नै नियन्त्रण गर्छ र तपाईंसँग स्वायत्त सरकारका दुई तह रहने छैनन् जुन संघीयताको आवश्यक विशेषता हो । यदि केन्द्रीय सरकार र संसदले न्यायपालिकालाई अस्वीकार गर्नसक्छ भने त्यसले संघीय संरचनालाई कमजोर बनाउँछ र एकात्मकतालाई प्रभावकारी बनाउँछ ।

अधिकांश संघीय व्यवस्थाहरूमा न्यायपालिकाको निष्पक्षता र स्वतन्त्रताका लागि संविधानमा नै व्यवस्था गरिएको हुन्छ । संयुक्त राज्य अमेरिकामा राष्ट्रपतिले न्यायाधिशहरूको नाम प्रस्ताव गर्छन् । तर तिनीहरूलाई सिनेट (उपल्लो सदन) ले अनुमोदन गर्नेपर्छ । सिनेटमा सबै राज्यको प्रतिनिधित्व हुन्छ । धेरै अन्य संघीय मुलुकहरूमा विशेष न्याय सेवा आयोग रहन्छ, जसले वरिष्ठ न्यायाधिशहरूको नाम प्रस्ताव गर्न मुख्य भूमिका खेल्दछ । न्यायाधिशहरूलाई मनपरी रूपमा सेवाबाट हटाउने कार्य रोक्नका लागि संवैधानिक प्रावधानहरू पनि राखिएका हुन्छन् ।

यसका साथै, अदालतहरूमा विभिन्न समूहहरूको प्रतिनिधित्व सुनिश्चित हुने गरी नियुक्ति गर्ने समावेशी प्रणालीको समयानुकूल विकास गर्नु पनि महत्वपूर्ण रहेको छ । उदाहरणका लागि बेल्जीयममा फ्रेञ्च र फ्लेमिश (बेल्जीयमको उत्तरी भागको प्रमुख भाषा) भाषीको मध्यस्थ गर्ने अदालतमा बरोबर प्रतिनिधित्व रहेको छ । यसैगरी क्यानडामा नौ मध्ये तीन जना न्यायाधीशहरू क्यूबेक प्रान्तबाट मात्र रहन्छन् । जर्मनीमा, संवैधानिक अदालतको नियुक्ति प्रक्रियामा दुवै तहका सरकार संलग्न हुन्छन् र जहाँ आधा सदस्यहरू संघीय सरकार र आधा सदस्यहरू लाण्डर (राज्य) सरकारबाट बुन्डेस्राटमा उनीहरूको प्रतिनिधित्वमार्फत नियुक्त हुन्छन् ।

## १२ | नेपालमा एकल वा द्वैध न्याय प्रणाली के हुनुपर्छ?

पहिलो आधुनिक संघीय मुलुक संयुक्त राज्य अमेरिकामा द्वैध प्रणाली स्थापित छः एक किसिमका अदालतहरू संघीय कानूनका लागि र अर्को किसिमका अदालतहरू राज्यका कानूनका लागि छन् । तथापि केही संघीय व्यवस्थाहरूले द्वैध प्रणालीलाई महंगो मान्ने गरेका छन् र त्यसैले एकल प्रणाली साँच्चै नै स्वतन्त्र र निष्पक्ष हुनसकेमा व्यापक स्वरूपमा प्रयोगमा आउनसक्छ ।

## १३ | के संवैधानिक अदालत हुनु आवश्यक छ ?

नेपालमा केहीले संवैधानिक व्याख्याको सन्दर्भमा अन्तिम सुनुवाई केन्द्रीय व्यवस्थापिकाबाट हुनुपर्ने तर्क गरेका छन् । यस सन्दर्भमा केन्द्रीय व्यवस्थापिकाको शब्द नै अन्तिम हुने हो भने यसले संघीय प्रणालीलाई रोक्दछ किनभने यसले अन्तिममा केन्द्रीय सरकारले नै संविधानको व्याख्या र क्षेत्रीय एकाइहरूका अधिकार निर्धारण गर्नेछ । स्वतन्त्र र निष्पक्ष संवैधानिक वा सर्वोच्च अदालत संघीय प्रणालीको अपरिहार्य विशेषता हो । यसबारेमा दुई वटा अपवाद रहेका छन् । स्वीट्जरल्याण्डमा संवैधानिक व्याख्याका लागि जनमत संग्रह गर्ने गरिएको छ, तर यो अभ्यास खर्चिलो हुनसक्छ । इथियोपियामा केन्द्रीय व्यवस्थापिकाको दोस्रो सदन (जुन सबै जनजातीहरूका प्रतिनिधिहरूबाट गठन गरिएको छ) र न्यायिक जाँचबुझ परिषदलाई संविधानको व्याख्या गर्ने अन्तिम अधिकार दिइएको छ । यसरी, इथियोपियाको सन्दर्भमा संविधानको व्याख्या गर्दा केन्द्रीय सरकारले नभई मुलुक भित्र रहेका विभिन्न जनजातीहरूले नै अन्तिम निर्णय गरिरहेका छन् ।

### एकाइहरूको सिमाङ्कन

## १४ | अन्य संघीय मुलुकहरूमा एकाइहरूको सिमाङ्कन गर्दाको अनुभव कस्तो छ ?

संघीय मुलुकभित्र सामान्यतया दुई तरिकाबाट सिमाना निर्धारण गरिएको पाइन्छ: (क) पहिचानको आधारमा गठन गरिएका र (ख) पहिचानको आधार नभएका संघीय मुलुकहरू । जातीयताको आधारमा एकाइहरूको गठन गर्ने कुरामा पक्ष र विपक्षमा तर्क हुने गरेका छन् । एकथरी विद्वत् जनहरूको समूहले जातीय एकाइले मुलुकलाई विभाजित पार्छ र जातीय आधारलाई मान्न नहुने तर्क गर्छ । तरपनि, यसको वैकल्पिक धार के छ भने जातीय एकाइहरूलाई स्वीकार गर्दा वास्तवमा यसले संघीय

व्यवस्था भित्र एकता बढाउँछ । यस धारलाई समात्नेहरूले तर्क गर्छन् कि जातीय समूहलाई स्वीकार्दा र उनीहरूका आफ्नै मामिलामा क्षेत्रीय स्वायत्ततासहित उनीहरूकै नियन्त्रण रहने अवसर उपलब्ध गराउदा यी समूहहरू संघीयता भित्र रहेका अन्य समूहसँग मिलेर काम गर्न इच्छुक हुन्छन् । समष्टीकरण (भिन्न भिन्न तहमा रहेका एकाइहरू मिल्ने) प्रक्रियाबाट संघीय मुलुक बनेकाहरूका लागि भने एकाई निर्धारणको आधार समस्या बन्दैन, तर एकात्मक व्यवस्थाको संक्रमणमा रहेका नेपाल जस्तै मुलुकहरूका लागि भने नयाँ संगठित एकाईको परिभाषा गर्नु महत्वपूर्ण विषय हो ।

यो विषयमा विचार गर्दा सिद्धान्त र व्यवहारबीचको अन्तरलाई पनि छुट्याउनु पर्दछ । सिद्धान्तमा अङ्गीभूत एकाईहरूको सिमाङ्कन विशिष्ट जातीय समूहहरूको प्रतिनिधित्वका लागि हो र प्रत्येकसँग क्षेत्रीय स्वशासन रहन्छ । यही कुरा नै धेरै हदसम्म सिफारिस गरिएको हुन्छ । तथापि व्यवहारमा, जातीयतामा मात्रै आधारित भएर एकाईहरूको सृजना गर्दा विविध जातीय समूहहरू भौगोलिक रूपमा छरिएका र मिश्रित स्वरूपमा रहने हुनाले ज्यादै कठिनाई हुनसक्छ । परिणामतः अधिकांश संघीय मुलुकहरूले एकाइहरूको सिमाङ्कन गर्दा केही मापदण्ड बारे विचार पुर्याउनु पर्दछ । उदाहरणका लागि त्यस्ता सिमाहरूमा जनसंख्याको एकरूपता, भूगोल, प्रशासनिक क्षमता, यातायातको सुविधा, प्राकृतिक स्रोतको संभावना र आर्थिक विकासको संभावनाहरू पर्दछन् । पहिचानमा आधारित रहेर एकाइहरूको सृजना गर्दा खास समूहलाई आत्मनिर्णयको अधिकार उपलब्ध गराउँदा उसको अस्तित्व वा विकासको क्षमताको सुनिश्चितता हुँदैन । आर्थिक रूपमा स्थिर रहनसक्ने र विकासलाई सहजीकरण गर्नसक्ने क्षमतालाई पनि विचार पुर्याउनुपर्दछ । यो जटिल प्रक्रिया भएपनि संघीय व्यवस्थाहरूमा सिमाना स्थापना र एकाई निश्चित गर्न धेरै संख्यामा विभिन्न तरिकाहरू प्रयोग गरिएका छन् । दक्षिण अफ्रिकामा समुचित क्षेत्रीय एकाइहरू निर्धारण गर्न विज्ञहरू सम्मिलित

एउटा आयोग गठन गरिएको थियो । स्वीट्जरल्याण्डमा जुराको नयाँ क्यान्टोनको सिमाना तोक्ने निर्णय गर्न एकपछि अर्को गर्दै श्रृंखलाबद्ध जनमत संग्रह गरिएका थिए ।

## १५ | जातीयतामा मात्रै आधारित रहेर एकाइहरूको निर्माण गर्दा आर्थिक रूपमा सठभव छ त?

धेरै संघीय मुलुकहरूले नयाँ एकाइहरूको गठन गर्दा आर्थिक सामर्थ्य र विकासको आवश्यकतालाई पनि ध्यान दिएका छन् । नेपालमा पनि जातीय भिन्नतालाई स्वीकार गर्ने सन्दर्भमा अगाडि देखि नै अपेक्षाहरू बढेका छन् र यी कुराहरूलाई संयोजन गर्न अन्य तत्वहरू पनि आवश्यक पर्नेछन् । एउटा सम्भावित समाधान के हो भने प्रान्तहरूलाई समूहबद्ध गरी अञ्चल (क्षेत्र) मा राख्ने, जसले अन्य मापदण्ड बारे विचार पुर्याउन पनि अनुमति दिन्छ । उदाहरणका लागि रूसमा ८६ एकाइहरू सात समूहमा आबद्ध छन् । यो समाधानले जातीय राज्य गठन गर्ने अनुमति दिनसक्छ र आर्थिक विकास, स्रोत, सञ्चारलगायतका क्षेत्रहरूको विकासका लागि एउटै क्षेत्रमा सामेल हुन्छन् । यी अञ्चलहरू प्रत्येकमा परिषद हुनसक्छ । प्रत्येक प्रान्तबाट प्रतिनिधिहरू रहने यी परिषदले केन्द्र सरकारसँग समन्वयात्मक ढंगले काम गर्दछन् । आर्थिक क्षेत्रहरू र सामुदायहरूको पहिचान दुवैलाई ध्यान दिनुपर्ने आवश्यकतालाई मिलाउनका लागि यो सम्भावित समाधान हुनसक्छ । अर्को उदाहरण इथियोपियाको छ जहाँ अङ्गीभूत राज्यहरू जातीयताको आधारमा गठन गरिएका थिए, तर दुईवटा राज्यहरूमा जातीय समूहहरूको बहुलता रहेकाले उप-राज्य क्षेत्रमा उपविभाजित छन् ।

## १६ | संघीय एकाइहरूको समुचित संख्या कति होला?

दुई वा तीन एकाइहरू भएका संघीय मुलुकहरूमा, यो अपरिहार्य छ कि एकाइहरूबीचको प्रतिद्वन्द्विताले प्रभुत्व स्थापित गर्नसक्छ र यो विखण्डनकारी र विष्फोटक प्रमाणित हुनसक्छ । धेरै संघीय

मुलुकहरूको अध्ययनबाट निकालिएको साधारण सिद्धान्त अनुसार छ वटा भन्दा थोरै एकाई भएको ठाउँमा अत्यधिक आन्तरिक प्रतिद्वन्द्विता बढ्न सक्छ । विश्वका संघीय मुलुकहरूलाई हेर्ने हो भने धेरै स्थायी संघीय मुलुकहरूमा १० देखि २५ अङ्गीभूत एकाईहरू रहेका छन् । उदाहरणको लागि स्वीट्जरल्याण्ड, जहाँ नेपालको भन्दा धेरै थोरै ७५ लाख जनसंख्या छ, त्यहाँ २६ वटा क्यान्टोन छन् । एकाईको खर्च आर्थिक र मानव पक्षका आधारमा विचार गरिनुपर्दछ । साथै थोरै एकाई हुँदाको खतरालाई पनि त्यतिकै ध्यान दिनुपर्दछ । थोरै एकाई हुँदा प्रारम्भिक आर्थिक भार थोरै हुनसक्छ तर लामो अवधिका लागि समुचित ढंगबाट गठन नगरिएका थोरै एकाई रहनुको अर्थ हुनसक्छ पछि ठूलो राजनीतिक मुल्य चुकाउनु ।

नेपालमा १४ एकाइ (राज्य) को प्रस्ताव गरिएको छ र यो संख्या घटाउनका लागि धेरै प्रश्न उठाइएका छन् । यदि एकाइहरू आकार (जनसंख्या) मा धेरै साना भए भने क्षेत्रीय नीतिमा त्यस एकाइमा रहने जनताको प्रभाव सुनिश्चित गर्नका लागि वास्तवमै अप्ठ्यारो पर्नेछ । यदि एकाई ज्यादा ठूलो भयो भने तपाईंले स्थानीय स्वायत्त शासनको फाइदा गुमाउनु हुनेछ ।

अर्को महत्वपूर्ण विषय भनेको एकाइहरूबीच सापेक्षिक सन्तुलन हो । सबै एकाईहरू ठिक्कसँग बरोबर आकारका हुँदैनन् । तर अन्य संघीय मुलुकहरूको अनुभवले देखाएको छ कि यदि त्यहाँ ठूला असमानताहरू भएमा र विशेष गरी यदि एउटा ठूलो एकाइले सबै अन्य एकाइहरूलाई हेप्यो भने त्यसको नतिजा अस्थिरता हुनेछ । यसको उदाहरण विखण्डन हुनुअघिको रूसी महासंघ (यूएसएसआर) भित्रको रूस हो । नाइजेरियामा सन् १९६३ का प्रारम्भिक व्यवस्थापनहरूमा उत्तरी क्षेत्रमा जनसंख्याको बहुमत थियो जसले गृहयुद्ध निम्त्यायो, १९४७ देखि ७१ सम्मको पाकिस्तान जसले देश टुक्रियो र बंगलादेश स्थापित भयो, र वेष्ट इण्डिज महासंघ भित्रको बहुमत जनसंख्या रहेको जमैकामा चाँडै विभाजन देखापर्यो ।

एकल मधेसी प्रान्तको आन्दोलन भइरहेको नेपालमा यी उल्लिखित उदाहरणहरूलाई ध्यान दिनुपर्दछ । एकल प्रभुत्व रहेको प्रान्तले सृजना गर्ने समस्याको समाधान भनेको त्यसभित्रको जनसंख्यालाई एक भन्दा बढि एकाइमा विभाजन गर्नु नै हो । उदाहरणका लागि क्यानडामा अंग्रेजी बोल्ने बहुमत जनसंख्या आठ वटा प्रान्तमा विभाजित छ र स्वीट्जरल्याण्डको बहुमत जर्मन भाषी जनसंख्यालाई कुल २६ मध्ये १७ क्यान्टोनमा बाँडिएको छ ।

मधेसी जनताको इतिहासलाई विचार गर्दा एक मधेस प्रदेशको माग हुनु बुझ्न सकिने कुरा हो । तर यसबाट अझीभूत एकाइहरूको आकारमा उत्पन्न हुन जाने असमानता हानिकारक हुन सक्छ । कुनै पनि क्षेत्रीय समूहको अधिकार संविधानले त्यस समूहलाई दिएका अधिकारहरूमा निर्भर हुन्छ । सबै थरि समावेशी हुने मधेस एकाईको गठनमा मात्र केन्द्रीत हुने कुराले पर्याप्त अधिकारहरू सुनिश्चित गर्दैन । एक मधेस प्रदेशको गठन गर्नु भन्दा प्रत्येक मधेसी एकाइलाई उनीहरूका मामिला माथि नियन्त्रण गर्न समुचित अधिकारको सुनिश्चितता गर्नु राम्रो हुन्छ ।

## जातीय, अल्पसंख्यक र सिमान्तकृत समूहका अधिकारहरू

### १७ | राष्ट्रियतालाई कसरी परिभाषित गर्ने?

राष्ट्रियताको परिभाषा कसरी गरिन्छ भन्ने कुरामा नै संघीय व्यवस्था भित्रको राष्ट्रवाद निर्भर हुन्छ । राष्ट्रियताको परिभाषा मुलतः जातीय वा नागरिक दृष्टिकोणबाट हुने गर्छ । जातीयतामा भाषा, जात, धर्म आदि पक्ष विचारणीय छन् जसले त्यो समूहलाई विशिष्ट बनाउँछ । राष्ट्रियताले अर्को तर्फ इतिहासको उल्लेख्य अवधिका लागि केही साभा पहिचानसहित सँगै बसेका जनताको समूहलाई प्रतिनिधित्व गर्दछ । राष्ट्रियताले दुई स्वरूपलाई लिन्छः एउटा जातीय राष्ट्रियता हो, जसमा जातीय समूहले



आफैलाई राष्ट्रको रूपमा हेरेको हुन्छ । यो अन्य सबै भन्दा विशिष्ट हुन्छ । नागरिक राष्ट्रियता एउटा राष्ट्र हो जसले आफैलाई जातीय आधारमा नभई साभा चाहना र इतिहासको आधारमा राष्ट्रको रूपमा हेरेको हुन्छ । राष्ट्रवादका धेरै स्वरूपहरू जातीय विशिष्टतामा आधारित हुँदैनन् बरु ऐतिहासिक वा परम्परागत ऐक्यबद्धतामा आधारित हुन्छन् । क्यानडा यसको उदाहरण हो जहाँ क्यूबेकलाई जो कोहीले जातीय राष्ट्र भन्न सक्छ । क्यूबेकमा भाषा (फ्रेञ्च) मा आधारित विशिष्ट जातीय समूह छ । तर समग्रमा संघभित्र नागरिक राष्ट्र (जातीय विशिष्टतामा आधारित नभई) का रूपमा प्रतिनिधित्व गर्दछ । जातीय शब्दमा क्यानडा बहुराष्ट्रिय संघीय मुलुक हो । संघीय व्यवस्था भित्रका दुई स्वरूपका राष्ट्रियतालाई जोड्ने धेरै तरिका छन् र एउटा तरिका नेपालका लागि उपयुक्त हुनसक्छ । जसअनुसार समग्रमा संघले प्रतिनिधित्व गर्ने नागरिक राष्ट्रियता र अङ्गीभूत एकाइहरूले प्रतिनिधित्व गर्ने जातीय राष्ट्रियता बनाउन सकिन्छ ।

## १८ | छरिएर रहेका समूहहरूको संरक्षण कसरी गर्न सकिन्छ?

संघ भित्र रहने धेरै विशिष्ट समूहहरू देशभरी नै छरिएका हुन्छन् र त्यसैले भौगोलिक रूपमा एउटा क्षेत्रीय सरकारसँग मात्र आफ्ना चाहना पूरा गराउन ज्यादा केन्द्रित हुन मिल्दैन । उदाहरणको लागि संयुक्त राज्य अमेरिकामा अफ्रिकी-अमेरिकीको अवस्थालाई लिन सकिन्छ । यिनीहरूको अवस्था फ्रेञ्च क्यानडालीहरूको अवस्था भन्दा पृथक छ । फ्रेञ्च क्यानडालीहरू मध्ये ८० प्रतिशत एउटै प्रान्त, क्यूबेकमा केन्द्रीत छन् र त्यसैले क्यूबेक प्रान्तीय सरकारले नै उनीहरूका सरोकारलाई धेरै मात्रामा सम्बोधन गर्ने गरेको छ ।

छरिएर वा एकत्रीत रूपमा रहे पनि सबै समूहका लागि समानता महत्वपूर्ण हुन्छ । अघिल्लो उदाहरण (अफ्रिकन अमेरिकन) मा उनीहरू आफ्ना स्वार्थका बारेमा क्षेत्रीय एकाइका सरकारहरूसँग निर्भर रहन

सक्दैनन् । नेपालको लागि दलित समुदायको उदाहरण लिन सकिन्छ जो देशभर छरिएर बसेका छन् । उनीहरूका लागि छुट्टै क्षेत्रीय एकाईको सृजना गर्नु अप्ठ्यारो छ र यो समाधान पनि होइन । संघीय व्यवस्थामा यस्ता समुहका लागि ज्यादा प्रचलित समाधान भनेको देशभर लागू हुने गरी संविधानमा नै मौलिक अधिकारको सूची समावेशी बनाउनु हो । जहाँ जे आवश्यक पर्छ त्यसलाई समावेश गरी संघीय सरकारले सकारात्मक विभेदको नीतिलाई अङ्गीकार गर्नुपर्दछ । क्यानडामा यस्तो अवस्थालाई व्यवस्थापन गर्न १९८२ मा अधिकार र स्वतन्त्रताको वडापत्र तय गरिएको थियो ।

नेपालमा यस्ता विषयहरूलाई सम्बोधन गर्नका लागि विभिन्न आयोगहरूको गठन गर्न संविधान सभाको विषयगत समितिको प्रतिवेदनमा प्रस्ताव गरिएको छ । यस्ता आयोग उपयोगी हुनसक्छन् । तर धेरै संख्यामा आयोग रहदा केही खर्चिलो हुनसक्छ । संघीय तहमा क्षेत्रीय प्रतिनिधित्वसहित समुचित रूपमा संगठित एउटा मात्र आयोग गठन गर्दा राम्रो हुनसक्छ ।

संघीय मुलुकमा महिलाका अधिकारको मुद्दा अर्को महत्वपूर्ण विषय हो, खासगरेर उनीहरूको आधा जनसंख्या रहेको हुन्छ र उनीहरू मुलुकभर छरिएर रहेका हुन्छन् । मुलुकभर उनीहरू रहेकाले उनीहरूका अधिकारका प्रावधानहरू क्षेत्रीय तहमा नभई पुरै संघको संवैधानिक र व्यवस्थापकिय प्रावधानमा नै समावेश गर्नुपर्ने आवश्यकता रहन्छ । दलित जस्तै महिलाहरू पनि मुलुकभर छरिएर रहेकाले क्षेत्रीय प्रावधानहरू उनीहरूको अधिकार सुनिश्चित गराउनका लागि प्रभावकारी हुँदैनन् । अष्ट्रेलिया बाहेक भन्डै सबै संघीय व्यवस्थाहरूमा भौगोलिक रूपमा छरिएर रहेका यस्ता समूहहरूको अधिकार संरक्षणका लागि संघीय संविधानमा नै मौलिक अधिकार राखिएका छन् । यी अधिकारहरूमा महिलाका लागि बराबर अधिकार र निश्चित सिमान्तकृत समुदायका लागि विशेष अधिकारहरू पर्दछन् जसको विकासका लागि सहयोग आवश्यक पर्दछ ।

## १९ | आत्म निर्णयको अधिकार र संघीयताबीचको सम्बन्ध के हो?

नेपालमा अनौठो अवस्था छ जहाँ १०३ जनजाती समूहहरू छन् । कुनै पनि जातीय समूह बहुमतमा छैन । यस्तो अवस्था र भौगोलिक रूपमा कुनै क्षेत्रमा केन्द्रीत नहुँदा प्रत्येक समूहलाई उनीहरूको आफ्नै अङ्गीभूत एकाईमा स्वशासन मार्फत आत्मनिर्णयको अधिकार उपलब्ध गराउन अप्ठ्यारो पर्दछ । तरपनि केही कुरा इथियोपियाबाट सिक्न सकिन्छ । इथियोपियामा यस्ता समूहहरूलाई राज्य भित्र उप-एकाईहरू मार्फत सहभागी व्यवस्थापन गर्न खोजिएको थियो । जिल्ला तहको स्थानिय सरकारहरूलाई बास्तवमै स्वायत्त बनाउदा राज्य तहमा अल्पसंख्यक रहेका समूहहरूले उनीहरूको मामिलामा निर्वाध रूपमा नियन्त्रण गर्न सक्छन् ।

यसले आत्मनिर्णयको सिद्धान्त र संघीयता बीचको सम्बन्धलाई लिएर प्रश्न उठाउँछ । विभिन्न समूहको आत्म निर्णयको अधिकारलाई सहजीकरण गर्न संघीयताले स्वायत्त स्व-शासीत क्षेत्रीय एकाइहरू र स्थानीय सरकारहरूको प्रबन्ध गरेको हुन्छ । तथापि आत्म निर्णय भनेको एउटै पूर्ण सिद्धान्त हैन जसले अरु सबै कुराहरूलाई पन्छाइदिओस् । संघीयताभित्र यो सन्तुलित र सीमाबद्ध पारिएको हुन्छ ताकि सबै समूहले संयुक्त कामबाट उनीहरूका साभा चाहना रहेका ठाउँमा फाइदा लिन सक्नु । यसरी, यसका अतिरिक्त आत्मनिर्णय प्राप्त गर्नका लागि अङ्गीभूत एकाइ तहमा स्वशासनको चाहनालाई स्वीकार गरी संयुक्त कामको लाभ प्राप्त गर्नका लागि प्रभावकारी संघीय सरकारले नै सन्तुलित पारिदिनु पर्ने आवश्यकता रहन्छ ।

एकता विना संघीय व्यवस्था ढल्नसक्छ, विखण्डित हुनसक्छ र प्रत्येक समूहले संयुक्त कामका फाइदा गुमाउन सक्छन् । एकताका लागि दुई चीज आवश्यक छ । पहिलो केन्द्रीय सरकारलाई प्रतिनिधित्वपूर्ण र समावेशी सिद्धान्त अनुरूपको बनाउने आवश्यकता रहन्छ । यो

महत्वपूर्ण छ कि केन्द्रीय संस्थानहरूले विविधताले भरिएका जनतालाई स्थान उपलब्ध गराउँदै संघीयता भित्र आफूले पनि केही भन्न पाएको अवसर जुटाइदिन्छ । त्यसैले अधिकांश संघीयताहरूमा लेखिएका वा अभ्यास गरिएका नियमहरू छन्, जसले केन्द्रीय सरकार (कार्यकारी, व्यवस्थापिका र लोक सेवा) मा मुलुक भरबाट प्रतिनिधित्व रहेको सुनिश्चित गर्छ । प्रतिनिधित्व देखाउने संयन्त्रहरूमध्ये राष्ट्र प्रमुखको सेरेमोनियल पद (आलंकारिक) मा पालैपालो सबै समूहको प्रतिनिधित्व गराउने अभ्यास पनि छ । उदाहरणका लागि क्यानडामा, सेरेमोनियल राष्ट्र प्रमुखको पद अंग्रेजी-क्यानडाली, फ्रेञ्च-क्यानडाली र अल्पसंख्यक समूहहरूको प्रतिनिधिका बीच पालैपालो बाँडिन्छ । उदाहरणका लागि क्यानडाको गभर्नर जनरल पदमा एउटी महिला नियुक्त भएकी छिन् जो हाइटीमा जन्मेकी हुन् र उनले फ्रेञ्च, अंग्रेजी र स्पेनी भाषा बोल्छिन् । उनले समग्रमा देशको बहुसाँस्कृतिक विशेषताको प्रतिनिधित्व गर्छिन् । अर्को खास महत्वपूर्ण पक्ष भनेको केन्द्रीय संस्थानहरू स्थायी हुनुपर्छ किनभने केन्द्र सरकारमा हुने नियमित अस्थिरताले जस्तो राष्ट्रको एकतालाई केहीले पनि नोक्सान गर्दैन ।

क्यानडामा जातीय द्वन्द्वले गृहयुद्ध निम्त्याएको छैन । यद्यपि संघीयता नअपनाइएको भए त्यसो हुनसक्थ्यो कि भन्ने आशंका गरिन्छ । संघ भित्रै फ्रेञ्च क्यानडालीको स्वायत्तताको स्वीकारोक्तिमा क्यानडाको एकता आधारित छ । क्यूबेकमा अझै पनि सार्वभौमवादी आन्दोलन जारी छ । तर क्यूबेकको बहुमतले विभाजनको लागि मतदान गरेन । किनभने क्यानडाले प्रान्तीय सरकारमार्फत क्यूबेकी जनसंख्याको स्वशासनलाई व्यवस्थित पार्न अग्रगामी ढंगले विकेन्द्रीकरण प्रक्रियालाई बढायो ।

## २० | यदी कुनै समुदायहरूलाई अग्रधिकार उपलब्ध गराइयो भने त्यही क्षेत्रमा बस्ने अन्य समुदायमा के असर पर्नसक्छ?

जब एकाईहरूको गठनको आधार पहिचानलाई लिइन्छ, विभिन्न समूहहरू आ-आफ्नो भौगोलिक वितरणमा मिश्रित रूपमा बसोबास गर्ने हुनाले धेरै

प्रश्नहरू उठ्ने गरेका छन् । संघीयताको अभ्यासदेखि नै अग्राधिकार, समान राजनीतिक अधिकार र आत्मनिर्णय जस्ता सबै विषयहरू उठाइएका छन् र व्यवहारमा भने कुनै पनि संघीय मुलुकमा पूर्णरूपले जातीयतामा आधारित एकाई निर्माण गर्न कहिल्यै पनि सम्भव भएको छैन । यसमा जहिले पनि कुनै न कुनै सम्मिश्रण रहेकै हुन्छ । यी विषयहरूका सन्दर्भमा सबभन्दा सान्दर्भिक उदाहरण इथियोपियामा देखिन्छ जहाँ जानाजान “जातीय” संघीयता स्थापना गरिएको छ । इथियोपियामा केही अङ्गीभूत एकाईहरू जातीय शब्दमा नै स्पष्ट रूपमा परिचित छन् भने देशको दक्षिणी क्षेत्रमा रहेको एक राज्यमा ५६ वटा विभिन्न जातीय समूह छन् । यो अवस्थाको समाधान गर्ने प्रयत्नमा राज्य भित्रै विभिन्न जातीय समूहहरूका लागि उपक्षेत्र गठन गरिएका छन् । यो संविधान सभाको राज्य पुनःसंरचना र राज्य शक्तिको बाँडफाँड समितिको प्रतिवेदनमा सुभाष दिइएजस्तै प्रान्त भित्रै स्वायत्त क्षेत्रको अवधारणासँग मिल्दोजुल्दो छ । तर समस्या रहिरहन्छ किनभने ती क्षेत्रहरूभित्रै कहिलेकाँही नयाँ अल्पसंख्यकहरू देखापरिरहन्छन् । जति होशियारीपूर्वक सिमाङ्कन गरिएपनि अङ्गीभूत एकाई भित्र केही अल्पसंख्यक समूहहरू सँधै रहि नै रहन्छन् ।

कहिलेकाँही यस्ता मुद्दाहरूमा, क्षेत्र भित्रको बहुमत वा आदिवासी समूहका लागि अग्राधिकारको कुराले अन्य समूहका विरुद्ध विभेद गरेको हुन्छ भन्ने दावी गरिन्छ । यसको उदाहरणका लागि नाइजेरिया र मलेशियाको विवादित इतिहास छ जहाँ एकाई गठन गर्दा अर्को समूहका विरुद्ध विभेद गरिएको थियो । अन्य अधिकांश संघीय मुलुकहरूले यस्ता दावीलाई प्रतिरोध गर्दै अङ्गीभूत एकाई भित्रका सबै नागरिक र समूहहरूलाई समान ढंगले व्यवहार गर्नुपर्ने कुरामा जोड दिएका छन् । नतिजा स्वरूप, यी संघीय मुलुकहरूले संविधानमा नै अल्पसंख्यक समूहका लागि विशेष संरक्षण र अधिकारका प्रावधान राखेका छन् । अधिकांश अवस्थाहरूमा संघभित्र सबै नागरिकहरूलाई समान राजनीतिक अधिकार र सम्पूर्ण संघीय क्षेत्रमा आफू खुशी बस्न पाउने स्वतन्त्रतामा जोड दिएका छन् ।

यो आम मान्यतामा एउटा अपवाद रहेको छ जसअन्तर्गत पिछडिएको विशेष आदिवासी समूहलाई सहयोग गर्न सकारात्मक विभेदको नीति आवश्यक पर्नसक्छ । तैपनि सबै नागरिकलाई समान राजनीतिक अधिकार हुने सामान्य लोकतान्त्रिक सिद्धान्त अनुसार यसलाई सन्तुलित बनाउनुपर्दछ ।

साधारणतया विशेषाधिकारको प्रसंगलाई नउठाइने भएपनि, कुनै समूहका लागि यस्तो व्यवस्था गरिएका उदाहरणहरू भने पाउन सकिन्छ । नाइजेरिया र मलेसिया दुवै मुलुकका कतिपय राज्यहरूमा विभिन्न समूहहरूले विशेष अधिकारहरूको दावी गरेका छन् । तर यी दुवै मुलुकहरूमा कतिपय समूहहरूका लागि कुनै प्रादेशिक क्षेत्र भित्र दावी गरिएको विशेष अधिकारको मुद्दा अत्यन्तै विवादग्रस्त भएका र यसबाट हिंसात्मक अवस्था समेत उत्पन्न भएको छ ।

## २१ | सीमान्तकृत समूहहरूलाई नागरिक समाजमा उनीहरूको सहभागिता सुनिश्चित गराउनका लागि उनीहरूको ज्ञान र क्षमतालाई कसरी बलियो पार्न सकिन्छ?

पहिल्यैदेखि सीमान्तकृत समूहहरू (उदाहरणका लागि नेपालमा मधेश र दलित) का लागि शैक्षिक कार्यक्रमहरू अति नै आवश्यक छन् । त्यस बाहेक, संघ भित्र स्थापित सबै सरकारका निजामती कर्मचारीहरूलाई प्रभावकारी शैक्षिक कार्यक्रमहरू प्रदान गर्नु आवश्यक छ । उदाहरणका लागि इथियोपियामा संघीयता स्थापना भएपछि निजामती सेवा स्टाफ कलेजलाई विस्तार गरि विभिन्न क्षेत्र र समूहका जनतालाई क्षेत्रीय र केन्द्रीय सरकारमा उनीहरूको सहभागितालाई सुनिश्चित गर्न तालिम दिइएको थियो । समावेशी शैक्षिक कार्यक्रमसम्बन्धी प्रावधान संविधानमा राख्नु आवश्यक छैन तर सबै समूहका लागि कार्यक्रम उपलब्ध रहेको सुनिश्चित गर्न संक्रमणकालिन चरणमा पाइला चाल्नु आवश्यक छ । केही राष्ट्रमा यो सकारात्मक विभेद मार्फत गरिएको छ । खास समूहको प्रतिनिधित्व नभएको वा न्यून प्रतिनिधित्व भएको अवस्थामा सकारात्मक विभेद आवश्यक छ । समावेशी तालिम र शिक्षा सबै प्रभावकारी संघीय

व्यवस्थाको आवश्यकता हो । यो कुरा संविधानमा नलेखिने भए पनि संविधानको लक्ष प्राप्तीका लागि यो महत्वपूर्ण तत्व हो ।

## २२ | नेपालको भाषिक विविधतालाई कसरी व्यवस्थित पार्नुपर्छ?

बहुभाषी संघीय मुलुकहरूमा भाषा धेरै महत्वपूर्ण मुद्दा हो र यस बारेका धेरै अनुभवहरूलाई लिन सकिन्छ । ज्यादा प्रचलित समाधान भनेको देशका सबै प्रमुख भाषाहरूलाई संविधानले नै मान्यता दिनु हो । तरपनि देशलाई एकताबद्ध पार्नका लागि विभिन्न भाषा समूहहरूबीच सञ्चारका लागि सम्पर्क भाषाको सुनिश्चित गर्नुपर्छ । तर देशभित्र धेरै संख्यामा भाषाहरू हुँदा समस्या आइपर्न सक्छ । नेपालको सन्दर्भमा भने सबै भाषालाई कसरी संवैधानिक मान्यता दिने भन्ने समस्या छ । दुई वटा मात्र प्रमुख भाषा रहेको क्यानडा जस्तो राष्ट्रका लागि तुलनात्मक रूपमा सजिलो छ । यद्यपी भारतमा २२ वटा भाषाहरू संविधानमा सूचीकृत छन् । त्यहाँ शैक्षिक प्रयोजनका लागि 'त्रिभाषा नीति' अनुसार पहिलो उनीहरूको क्षेत्रीय भाषा अनी हिन्दी र अंग्रेजी गरी दुई भाषालाई अन्तरक्षेत्रीय सम्पर्क भाषाको रूपमा विद्यार्थीलाई सिकाइन्छ । तैपनि इथियोपियामा ८० वा ९० भाषा छन् जसले नेपालमा भन्दा बेग्लै रूपमा यस प्रसंगलाई ज्यादा कठिन बनाएको छ । संघीय मुलुकमा एक वा धेरै सम्पर्क भाषाको पहिचान गर्ने विषय महत्वपूर्ण हुन्छ जबकी यसले मुलुकभर रहेका जनतालाई एक अर्कामा सञ्चार गर्ने अनुमति दिएको हुन्छ । अन्यथा, विभिन्न क्षेत्रीय एकाइका जनता एकापसमा सञ्चार गर्न र केन्द्रीय निर्णायक तहमा सहभागि हुन सक्दैनन् । शैक्षिक नीतिले समग्रमा संघीय मुलुकका लागि सम्पर्क भाषाको प्रयोगमा र स्थानीय/क्षेत्रीय भाषाले खास जातीय एकाइहरूमा प्रोत्साहन गरेको हुन्छ । विभिन्न क्षेत्रीय भाषाहरूको पहिचान महत्वपूर्ण हुन्छ । तर पनि संघीय तहको सञ्चारसँगै राष्ट्रलाई जोड्न सम्पर्क भाषाको प्रोत्साहन गर्नु पनि महत्वपूर्ण रहन्छ ।

## आर्थिक र वित्तीय व्यवस्थापन

### २३ | सरकारका विभिन्न तहहरूबीच लेवि र कर निर्धारण व्यवस्था कसरी व्यवस्थित गर्ने?

संघीय प्रणालीमा वित्तीय व्यवस्थापन चुनौतीपूर्ण हुन्छ किनभने प्रत्येक तहका सरकारलाई संविधानले जस्तासुकै विधायिकी र कार्यकारी अधिकार प्रदान गरेपनि यदि सरकारसँग ती अधिकारको अभ्यास गर्ने वित्तीय स्रोत छैन भने ती अधिकार काम नलाग्ने हुन्छन् । दक्षताका आधारमा केन्द्रीय सरकारले नै सामान्यतः प्रमुख कर अधिकारहरू जस्तै सिमाना कर, मूल्य अभिवृद्धि कर, आम्दानी कर, अन्य कर लगाउने र संकलन गर्ने गर्दछ । तर विश्व बैंकले जोड दिएको छ कि आर्थिक विकासका लागि खर्चको विकेन्द्रीकरण ज्यादा अपेक्षित छ । यसको अर्थ हुन्छ अधिकांश आधुनिक विकासशिल संघीय मुलुकहरूमा केन्द्रीय सरकारबाट नै प्रमुख कर तोक्ने र संकलन हुनुपर्ने व्यवस्था राख्नुपर्छ । तर संवैधानिक प्रावधानबाट नै अङ्गीभूत एकाइहरूको व्ययभारको आवश्यकतामा तालमेल मिलाउन संकलित करको उल्लेख्य हिस्सा उनीहरूलाई दिनैपर्छ ।

संघीय संविधानहरूले तिर्नुपर्ने दायित्वहरूमा कसरी कर तोक्ने, संकलन गर्ने र रकम वितरण गर्ने कुरा प्रष्ट्याएको हुन्छ । उदाहरणको लागि भारतको संविधानमा केन्द्र सरकारले तोक्ने र संकलन गर्ने करहरू र यी करबाट उठेको रकम राज्यलाई हस्तान्तरण गर्ने प्रावधान उल्लेख गरिएको छ । संविधानले नै राज्य सरकारले तोक्ने र संकलन गर्ने करका क्षेत्र र सिमा स्पष्ट पारिदिएको छ ।

सबै विकासशिल संघीय मुलुकहरूले केन्द्रीय स्तरबाटै प्रमुख कर लगाउने र संकलन गर्ने काम ज्यादा प्रभावकारी हुने पाएका छन् । केन्द्रको प्रभुत्वलाई हटाउने प्रयत्न स्वरूप क्षेत्रीय तहबाटै उल्लेख्य करहरू लगाउदा र संकलन गर्दा एवं अङ्गीभूत एकाइहरूलाई ज्यादा स्वायत्तता प्रदान गर्दा आर्थिक विकासको सन्दर्भमा तुलनात्मक रूपमा प्रभावकारी नभएको सबै उदाहरणले प्रमाणित गरिसकेको छ ।



परिणामस्वरूप संघीय सरकारहरूले लेवि लगाएको र संकलन गरेको राजस्व (अन्तरसरकारीस्तरमा हस्तान्तरण हुनु अघि) संघ-प्रान्त-स्थानीय आम्दानीको कुल प्रतिशतमा ६० देखि ७५ प्रतिशतको हाराहारीमा भरेको छ । जसअनुसार नाइजेरियामा (९८ प्रतिशत), मेक्सिको (९१ प्रतिशत) र मलेशिया (८७ प्रतिशत) छ जुन अभै केन्द्रीकृत देखिन्छ भने त्यसको विपरित स्वीट्जरल्याण्ड (४० प्रतिशत) र क्यानडामा (४७ प्रतिशत) रहेको छ ।

## २८ | सरकारका विभिन्न तहहरूबीच खर्चको दायित्व भारलाई कसरी बाँडफाँड गर्ने?

व्यापक अर्थमा भन्नुपर्दा संविधानले तय गरेको प्रत्येक सरकारको विधायिकी र प्रशासनिक दायित्वको एकमुष्ट मूल्यमा नै प्रत्येक संघीय व्यवस्थामा खर्च गर्ने अधिकारहरूको वितरण भरपर्छ । संघीय र प्रान्त तह अनुसार खर्चको मात्रा विभिन्न संघीय मुलुकहरूबीच फरक फरक छ । तर अधिकांश संघीय मुलुकहरूमा केन्द्रको खर्च (अन्तरसरकारी हस्तान्तरण पछि) संघ-प्रान्त-स्थानीय एकमुष्ट खर्चको ४५ र ६० प्रतिशतको बीचमा पर्दछ । जसबमोजिम मलेशिया (८४ प्रतिशत), जर्मनी (३७ प्रतिशत), क्यानडा (३७ प्रतिशत) र स्वीट्जरल्याण्ड (३२ प्रतिशत) भन्दा थोरै रहेका छन् । साधारण हिसाबमा केन्द्रीय खर्चका यी तहहरूमा (हस्तान्तरण पछि) कुल राजस्वमा केन्द्रको अंश उल्लेख्य रूपमा तल खसेको छ र कुल खर्चमा प्रान्तको अंश कुल राजस्वमा उसको योगदान भन्दा उल्लेख्य बढि छ । यस्तो हुनुको कारण के हो भने स्वास्थ्य, शिक्षा र सामाजिक सेवा प्रवाह लगायत धेरै क्षेत्रमा विकेन्द्रीत खर्च ज्यादा प्रभावकारी मानिन्छ र क्षेत्रीय समुदायहरूमा रहेको भिन्नतालाई पहिचान गर्ने आधार अपेक्षित छ ।

## २५ | सरकारका विभिन्न तहहरूबीच राजश्व र खर्च भारको दायित्वमा कसरी सन्तुलन कायम गर्ने?

राजश्व र कर अधिकारभन्दा खर्च गर्ने दायित्वहरूको अधिक विकेन्द्रीकरणको चाहनाको सन्दर्भमा हरेक संघीय मुलुकमा प्रत्येक सरकारको आम्दानी र खर्चलाई कसरी सन्तुलन गर्ने भन्ने समस्या रहन्छ । यसको सामान्य समाधान के हो भने एक तहको सरकारबाट अर्कोमा वित्तिय हस्तान्तरण गर्नु नै हो । किनभने केन्द्रीय सरकारको प्रमुख कर स्रोतमा सामान्यतया नियन्त्रण हुन्छ र यसको व्यवस्थापनका लागि केन्द्रबाट अङ्गीभूत एकाइहरूमा वित्तिय हस्तान्तरण गर्ने गरिन्छ । संवैधानिक रूपमा तय गरिएको प्रत्येक तहका सरकारको आम्दानी र खर्चका दायित्वकाबीचको अन्तरको मात्रा अनुसार नै हस्तान्तरण (वित्तिय) आवश्यकताको मात्रा फरक फरक हुन्छ । यस्तो हस्तान्तरण प्रान्तिय वा राज्यको आम्दानीको कुल प्रतिशतको २५ र ४७ प्रतिशतको बीचमा पर्ने गरेको छ यद्यपी केही संघीय मुलुकहरू स्पेन (७३ प्रतिशत), मेक्सीको (८८ प्रतिशत), नाइजेरिया (८९ प्रतिशत) र दक्षिण अफ्रिका (९६ प्रतिशत) मा धेरै छ । हस्तान्तरणका विभिन्न स्वरूप छन् । तिनीहरूमा केन्द्रीय करहरूबाट संकलित रकमको भागबन्डा गर्नु, निशर्त एकमुष्ठ (ब्लक) रकम सार्नु र विशेष उद्देश्यका लागि शर्तसहितको अनुदान दिनु पर्दछन् । अधिकांश संघीय मुलुकहरूले यस्तो हस्तान्तरण प्रणाली अबलम्बन गरेका छन् जसले सबै अङ्गीभूत एकाइहरूको वित्तिय क्षमता "बराबर" बनाओस् ताकि संविधानले तोकेका दायित्वहरू निर्वाह गर्न सकुन् ।

केन्द्र सरकारबाट प्राप्त हुने वित्तिय हस्तान्तरणमाथिको निर्भरताले अङ्गीभूत एकाइहरूका सरकारको स्वायत्ततालाई कमजोर पार्ने चुनौती रहन्छ । विशेषगरी हस्तान्तरण गर्ने रकमको आकार र शर्त केन्द्र सरकारको स्वविवेकमा छाडिएको छ भने स्वायत्ततालाई कमजोर पार्दछ । यो खतरालाई घटाउन नयाँ संघीय मुलुकहरूमा वित्तिय आयोग गठन गरिएका छन् जसले कसरी रकम वितरण गर्ने भन्ने निर्णय गर्दछ । यस्तो अवस्थामा वित्तिय आयोग केन्द्र सरकारबाट निर्देशित नभई स्वतन्त्र र निष्पक्ष रहेको छ भन्ने सुनिश्चितता हुनु जरूरी छ ।

वित्तिय आयोगको संरचनाको सन्दर्भमा संघीय अभ्यासहरूले के देखाएको छ भने राजनीतिक प्रतिनिधिहरू सदस्य हुँदा अक्सर आयोग विवादित बन्नसक्छन् किनभने प्रत्येक नेताले आफ्नो क्षेत्रका लागि ठूलो वित्तिय अंश प्राप्त गर्ने प्रयत्न गर्दछन् । प्रत्येक अङ्गीभूत एकाईको तुलनात्मक क्षमता मुल्याङ्कन गरी समुचित रूपमा वित्तिय भागबन्डा गर्नुपर्छ । र यो कामको लागि वित्तिय आयोगका सदस्यमा विज्ञहरू रहदा काममा निपूर्णता आउँछ र उनीहरू राजनीतिक प्रतिनिधिहरू भन्दा कम विवादित हुन्छन् भन्ने कुरा अनुभवले प्रमाणित गरिसकेको छ । यसका लागि अष्ट्रेलिया र भारतका दुईवटा उदाहरण छन् । त्यहाँका वित्तिय आयोगहरूका सदस्य विज्ञ छन् जसले प्रत्येक क्षेत्रको क्षमता र आवश्यकताको मुल्याङ्कन गर्दछन् । यी दुवै मुलुकमा केन्द्रीय र प्रान्तीय सरकारहरूले आयोगका सुझावहरूलाई बारम्बार स्वीकार गरेका छन् । केन्द्र सरकारका लागि मात्र आयोग पक्षपाती छैन भन्ने कुराको सुनिश्चित गर्न वित्तिय विज्ञहरूको छनौटमा मात्र दुवै तहका सरकारले कहिलेकाँही मात्र केही भन्न पाउँछन् ।

## २६ | संघीय प्रणालीमा बैंकहरूका लागि के कस्ता व्यवस्थाहरू गरिएका हुन्छन्?

सबैजसो संघीय मुलुकहरूमा सामान्यतया के हुन्छ भने साभा मुद्राको आवश्यकताले एउटा केन्द्रीय बैंक हुनैपर्छ । सदस्य एकाईको भिन्न मुद्रा भएको संघीय मुलुक छैन । आन्तरिक व्यापारिक उद्देश्यका लागि संघीय व्यवस्थामा एकल मुद्रा हुनुपर्छ भन्ने सँधै बुझिएको कुरा हो । परिणाम स्वरूप मुद्रा र मौद्रिक नीतिको व्यवस्थापन केन्द्रीय बैंकमार्फत नै गर्नुपर्ने आवश्यकता रहन्छ । तापनि केन्द्रीय बैंकले क्षेत्रीय सरोकारहरूलाई पनि उत्तिकै ध्यान दिनुपर्दछ । उदाहरणका लागि क्यानडामा हालैको आर्थिक चुनौतिले केन्द्रीय बैंकको नीतिका बारेमा प्रान्तहरूका विभिन्न आवश्यकतालाई सन्तुलन गर्ने सन्दर्भमा केही चासो देखायो । तेल निर्यात गर्ने अल्बर्टा र मुलुकको औद्योगिक केन्द्र ओन्टारियोलाई बिल्कुलै भिन्न मौद्रिक नीति आवश्यक पर्यो । अल्बर्टा प्रान्तले आफ्नो निर्यातबाट

स्रोतहरूको ठूलो भाग प्राप्त गर्न चाह्यो तर ओन्टारियो आफ्नो औद्योगिक उत्पादनको निर्यात गर्न थोरै मुल्यको डलर प्राप्त गर्न इच्छुक रह्यो । केन्द्रीय बैंक 'बैंक अफ क्यानडा' ले ब्याज दरहरू र विनिमय दरहरू निर्धारण गर्दा मुलुकका विभिन्न क्षेत्रहरूको चाहनालाई ध्यान दिनुपर्यो । त्यसैले केन्द्रीय बैंकका सदस्यहरू छनौट गर्दा उनीहरूको विशेषज्ञता र त्यहाँको क्षेत्रीय विविधता दुवै महत्वपूर्ण हुन्छन् । यसको अर्थ केन्द्रीय बैंकका सबै सदस्यहरू मुलुकको एउटै क्षेत्रबाट हुनुहुँदैन भन्ने हो । समग्रमा केन्द्रीय बैंक मुलुकको प्रतिनिधिमूलक संस्था हो र राजनीतिक प्रतिनिधिहरू मात्र नभई अर्थ विज्ञहरू समावेश हुनैपर्ने कुराको सुनिश्चित गर्न नियुक्ति विधि र केन्द्रीय बैंकको संगठन पनि महत्वपूर्ण हुन्छ ।

## संघीय व्यवस्थामा प्राकृतिक स्रोतहरूको स्वामित्व र प्रयोग

### २७ | सरकारको विभिन्न तहहरूबीच प्राकृतिक स्रोतहरूका स्वामित्वको विभाजन कसरी गरिनु पर्दछ?

प्राकृतिक स्रोतहरूको वितरण ज्यादै महत्वपूर्ण हुन्छ । यो अक्सर विवादास्पद हुन्छ । संघीय मुलुकका क्षेत्रीय एकाईहरूबीच प्राकृतिक स्रोतहरूको वितरण कहिल्यै पनि समान रूपको हुँदैन । यसबाट विभिन्न क्षेत्रीय एकाईको तुलनात्मक सम्पत्ति फरक फरक रहन जान्छ । उदाहरणका लागि क्यानडामा प्राकृतिक स्रोतहरू माथिको स्वामित्व प्रान्तहरूलाई दिइएको छ जसबाट समस्या उत्पन्न हुने गरेको छ । स्थापना कालमा क्यानडाको अल्बर्टा सबैभन्दा गरिब प्रान्त थियो । तर एक शताब्दी पछि अल्बर्टामा तेल पत्तालागे पछि भने यो सबभन्दा धनी प्रान्त बन्यो । यसले क्यानडाली प्रान्तहरूबीच सम्पत्तिमा ठूलो असन्तुलन पैदा गर्‍यो जुन प्रान्तहरूको जनसंख्या बीच तनावको कारण बन्यो । अर्कोतर्फ यदि संघीय सरकारले सबै प्राकृतिक स्रोतको स्वामित्व लिन्छ, नियन्त्रण गर्छ र सम्पत्ति मुलुकभर बरोबरी वितरण गर्छ भने स्रोत

अवस्थित क्षेत्रीय एकाइका नागरिकहरूले यो ठिक भएन भनी गुनासो गर्दछन् । नाइजेरियामा यो प्रमुख मुद्दा बनेको छ । अधिकांश संघीय मुलुकहरू यो निष्कर्षमा पुगेका छन् कि प्राकृतिक स्रोतहरूको सम्पत्ति संघीय सरकारमा जानुपर्छ र त्यहाँबाट क्षेत्रीय एकाइहरूलाई व्यापक स्वरूपमा वितरण गर्नुपर्छ । तर यसो गर्दा प्राकृतिक स्रोतहरू अवस्थित एकाइलाई केही विशेष क्षतिपूर्ती दिनुपर्ने उनीहरूको निष्कर्ष छ । यसले यो सुनिश्चित गर्छ कि खास क्षेत्रमा स्रोत फेला पर्दमा एउटा समूहले मात्र स्रोतहरूका सबै फाइदा एकलै प्राप्त गर्दै न बरु कम्तिमा केही पुरस्कार पाउँछ ।

प्राकृतिक स्रोतका लाभहरूको वितरणले अग्राधिकारको विचारसँग सम्बन्धीत एकमुष्ट मुद्दाहरू उठाउँछ । साधारणतया व्यवहारमा अधिकांश संघीय मुलुकहरूले स्रोतहरूमाथिको स्वामित्व स्रोत रहेको एकाइमा बस्ने जनताको मात्र हैन र मुलुकभरका सबै जनताको अधिकार हो भन्ने कुरालाई स्वीकारेका छन् । यसका लागि दुई वटा कारण रहेका छन् । पहिलो यदि तपाईंले स्रोत अवस्थित क्षेत्रका जनतालाई अग्राधिकार दिनुहुन्छ भने यसले विभिन्न प्रान्तहरूबीच सहयोगमा ठूलो असमानता सृजना गर्दछ । दोस्रो कारण यो हो कि केही खास मुद्दाहरूमा जस्तो पानी वा नदि प्रणाली माथि कुनै एक स्थानमा कसैले नियन्त्रण गर्छ भने त्यसको प्रभाव अन्य स्थानहरूमा पर्दछ । यसलाई 'तल्लो तटीय प्रभाव' भनिन्छ । उदाहरणका लागि यदि कुनै एक प्रान्तमा तटबन्ध निर्माण गरियो भने यसले छिमेकी प्रान्तहरूलाई प्रभाव पार्नसक्छ र सायद अन्तर्राष्ट्रिय प्रभाव पनि पार्नसक्छ । त्यसैले आम धारणा के छ भने प्राकृतिक स्रोतहरूका सन्दर्भमा वैधानिक स्थानीय र प्रान्तीय स्वार्थहरूमात्र नरही यिनमा राष्ट्रिय (संघीय) स्वार्थहरू पनि हुन्छन् र त्यसैले तिनीहरूमाथिको नियन्त्रण पनि बाँड्नुपर्ने आवश्यकता रहन्छ । यस बारेमा अष्ट्रेलियामा राम्रो उदाहरण रहेको छ जहाँ मुर्रे (गचबथ) नदि प्रणालीको नियन्त्रण गर्ने अधिकार दिइएको समन्वयात्मक संघीय/राज्य कार्यक्रम र एजेन्सी रहेको छ ।

अन्तर्राष्ट्रिय सिमापार पानी मुद्दाहरू नेपालका लागि मात्रै विशेष समस्या होइनन् । प्राकृतिक स्रोतहरू अन्तर-सिमा मुद्दा बन्न सक्छन् जब नदि प्रणालीले एकाइहरूको सिमापार गर्दछ । क्यानडाका केही नदिहरू संयुक्त राज्य अमेरिका तर्फ बग्छन् र त्यसैले यो अन्तर्राष्ट्रिय विषय बन्छ । जल नियन्त्रण र जलविद्युतको विषय मुलुकभित्र ज्यादा विवादास्पद हुनसक्छन् । धेरै मुलुकहरूमा यसको समाधान भनेको यसलाई अग्राधिकारको सन्दर्भमा हेर्नु हुँदैन किनकि नदि कहाँबाट बग्छ भन्ने कुरा प्रकृतिले आफै बनाउने कुरा हो । नदी वरिपरिको जनसंख्या पीडित हुनुहुँदैन र उनीहरूका सरोकारहरूलाई गंभिरतापूर्वक लिइनुपर्दछ । यही कुरा छिमेकी क्षेत्रीय एकाइहरूको हकमा पनि स्थापित हुनैपर्छ । धेरै संघीय मुलुकहरूमा यो विषय अन्तरसरकारी संस्थान (जसमा खास स्रोतबाट प्रभावित सबै फरक समूहहरूका प्रतिनिधिहरू रहन्छन्) को स्थापना गरी हेर्ने गरिएको छ जसले सहभागी विभिन्न समूहका सान्दर्भिक फाइदाको निर्धारण गर्दछ ।

पानीका मुद्दाहरू हेर्ने अन्तरसरकारी संस्थानले सहयोगात्मक समाधानको सुनिश्चित गर्दछ जसबाट लाभहरू विभिन्न समूहहरूमाभर बराबरी रूपमा वितरण गरिन्छ । भारत, पाकिस्तान र क्यानडा लगायतका धेरै संघीय मुलुकहरूमा यो (लाभ बाँडफाँड) मुद्दा बनेको छ । यो महत्वपूर्ण हुन्छ कि संघ भित्रको एउटा क्षेत्र अर्को क्षेत्रको मुल्यमा लाभान्वित हुँदैन । विभाजित गर्ने अधिकार मात्र नभई संघीय मुलुकलाई सहयोगका लागि संस्थान निर्माणको आवश्यकता पनि पर्छ । संघीय व्यवस्था भनेको जनताको विभिन्न समूहको साभेदारी हो र एक समूहले अर्कोको मूल्यमा सबै लाभ लिनु भनेको विवादको जड र हिंसाको सम्भावित स्रोत पनि हो ।

प्राकृतिक स्रोतहरूको नियन्त्रणका लागि संविधानमा नै प्रावधानहरू राख्नु वाञ्छनीय हुन्छ । तर यो अनिवार्य रूपमा ज्यादा विवादास्पद मुद्दा बन्न जान्छ । त्यसैले संविधानमा आधारभूत सिद्धान्तहरू निहित

हुन्छन् । प्राकृतिक स्रोतहरू समग्रमा संघीय सरकारको अधिनमा हुन्छन् भन्ने आधारभूत सिद्धान्त उल्लेख हुनुपर्छ । तर स्थानीय क्षेत्र (हरू) को चाहनालाई ध्यान दिनैपर्छ । यस्ता प्रावधानहरू एकदमै वाञ्छनीय हुनसक्छन् । उर्जा व्यवस्थापन, नदि प्रणाली व्यवस्थापन र समन्वय जस्ता कुराहरूका विस्तृत विवरण पछि तय गर्ने गरी छोडिएको हुनसक्छ ।

## संविधान निर्माण प्रक्रियाहरू

### २८ | संविधानको मस्यौदा जर्दा अन्य मुलुकको अनुभव कस्तो छ?

संघीय मुलुकहरूमा, संघीयकरणको प्रक्रियाले प्रस्तावहरूमाथि छलफल र टिप्पणीका लागि जनतालाई विभिन्न चरण उपलब्ध गराउने कुरालाई सामान्यतः जोड दिएको हुन्छ । संविधानको मस्यौदा गर्न संविधान सभाको प्रयोग बारम्बार भइरहने प्रक्रिया हो तरपनि त्यसभित्र जनताका सुझावलाई धेरै हदसम्म लिने मौका हुन्छ ।

अर्को विचार पुर्याउनुपर्ने विषय भनेको यसको डेडलाईन र समय सिमा हो । यिनीहरू उपयोगी छन् किनभने यिनले लक्ष्य तोकिदिन्छन् र निर्णय गर्नलाई दवाव दिन्छन् । तर जटिल मुद्दाहरू उठेको बेलामा समयसिमा बढाइने कुरा असामान्य होइन । इथियोपियामा साढे दुई वर्षको समय सिमा तोकिएको थियो तर यो एक वर्ष लम्ब्याइयो । पाकिस्तानमा पहिलो संविधान लेख्न नौ वर्ष लाग्यो यद्यपि यति लामो समय तोकिएको थिएन । समयसिमा भित्रै काम सम्पन्न गर्ने भन्दा पनि जटिल मुद्दाहरूमा व्यापक सहमति र समर्थनसहित समाधान सुनिश्चित गर्ने कुरा बढि महत्वपूर्ण हुन्छ ।

यसका अतिरिक्त, कहिलेकाँही संघीय संविधानले नै विवादित मुद्दाहरूमा निर्णय लिनका लागि लामो अवधि लाग्नसक्ने भएकाले संविधान अनुमोदन गर्ने प्रारम्भिक प्रक्रियालाई बाधा नपुग्ने गरी समयसिमाका बारेमा लचकता

अपनाएका हुन्छन् । भारतमा प्रान्तिय एकाई र तिनको सिमानाका मुद्दाहरू ज्यादा जटिल र अप्ठ्यारा थिए र समयसँगै थप परिवर्तन गर्नु आवश्यक थियो । त्यसैले, राज्यका सिमानाहरूको संशोधन प्रक्रियामा लचकता अपनाउदै संविधान निर्माण गरियो । स्पेनमा संविधानले निश्चित प्रमुख सिद्धान्तहरू स्थापित गर्‍यो तर क्षेत्रीय एकाइको वास्तविक अधिकार तोक्ने स्वायत्तताको अलग अलग ऐनहरू सम्भौता वार्ता पछि मात्रै सम्पन्न गरिए । यसरी नेपालको संविधान सभाले पनि परिस्थिति अनुसार विषयवस्तुहरूको संयोजन गर्न संविधानलाई लचक बनाउने तर्फ विचार पुर्याउन सक्छ ।

## २९ | संविधानको विकासका लागि राजनीतिक दलका नेताहरूको भूमिका कस्तो हुनुपर्छ?

अधिकांश संघीय व्यवस्थाहरूमा, प्रमुख राजनीतिक दलका नेताहरूले संविधानको खाका कोर्ने र विकास गर्ने साथै अन्तिम निर्णयमा सहमतिमा पुग्न विशिष्ट र अत्यन्तै महत्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गरेका हुन्छन् । संविधान सभाका नियमित सदस्यहरूलाई मात्र सबै निर्णय गर्ने जिम्मेवारी छाडिएको हुँदैन, यद्यपी उनीहरूको पूर्ण सहभागिता सँधै महत्वपूर्ण हुन्छ । संविधानको मस्यौदा गर्दा केन्द्रीय भूमिका निर्वाह गरेका नेताको एउटा उदाहरण लिँदा भारतका प्रधानमन्त्री जवाहरलाल नेहरूको नाम आउँछ जसले भारतीय संविधानको मस्यौदा गर्दा प्रमुख भूमिका खेलेका थिए ।

इतिहास भरि नै संघीय व्यवस्थाको गठनमा समाधान पहिल्याउन सँगै काम गर्ने नेताहरूको महत्व रहेको सिद्धभइसकेको छ । त्यसैले नेपालको अहिलेको अवस्थामा संविधान मस्यौदा र शान्ति प्रक्रियामा राजनीतिक दलका नेताहरूले मुख्य भूमिका अपेक्षित छ ।



## ३० | संघीय संविधान प्रयोगमा ल्याउँदा वा संशोधन गर्दा जनमत संग्रहहरूको के भूमिका हुन्छ?

जनमत संग्रहबाट अनुमोदन भएपछि केही सफल संघीय मुलुक स्थापना भएका हुन् । स्वीट्जरल्याण्ड र अष्ट्रेलिया यसका उदाहरण हुन्, जहाँ संघीय संविधानको मस्यौदा गरेर अनुमोदनका लागि देशव्यापी जनमत संग्रहमा लिएको थियो । जनमत संग्रहबाट दुवै सन्दर्भमा: मुलुकको बहुमत जनसंख्या र बहुमत संघीय राज्यहरूको पनि बहुमतले अनुमोदन हुनुपर्थ्यो । दुवै देशमा एक पटक संविधान लागू भइसकेपछि पनि संविधानका प्रमुख संशोधनहरूका लागि जनमत संग्रह आवश्यक बनाइएको छ जहाँ जनसंख्याको बहुमतले समर्थन र बहुमत राज्यहरू (अङ्गीभूत एकाई) को पनि बहुमतले अनुमोदन गर्न आवश्यक पर्छ ।

तापनि संघीय व्यवस्थामा यस्तो प्रयोजनका लागि जनमत संग्रह गर्नु सर्वव्यापी नियम हैन । अन्य मुलुकहरूमा राज्यस्तरका विधायिकाको निर्णय र निर्देशन नै पर्याप्त छ । प्रत्येक राष्ट्रले नयाँ संविधानको अनुमोदनका लागि कुन विधि उपर्युक्त र समुचित हुन्छ भन्ने कुरा आफै निर्णय गरेका हुन्छन् ।

जनमत संग्रहको वित्तिय भार बारे ध्यान दिनु जरुरी छ । तर जनसमर्थन प्राप्त नहुँदा आउने परिणामहरूलाई सन्तुलित पार्नु आवश्यक छ । यदि जनमत संग्रहले राजनीतिक विरोधाभासलाई हल गर्नसक्छ भने मुलुकमा निरन्तर द्वन्द्व र हिंसा चर्किने अवस्था रहनुभन्दा जनसमर्थन सुनिश्चित गर्ने मुल्य स्वीकार्य हुन्छ ।

## लेखकका बारेमा

रोनाल्ड एल. वाट्स क्वीन्स विश्वविद्यालयको राजनीतिक अध्ययनका प्रधान एमिरिटस् र प्राध्यापक एमिरिटस् हुनुहुन्छ । क्वीन्स विश्वविद्यालयमा प्राज्ञिक सदस्यको रूपमा १९५५ देखि सेवा गर्दै आउनुभएका प्रा. वाट्स १९७४ देखि १९८४ सम्म सोहि विश्वविद्यालयको प्रमुख र उपकुलपति पनि हुनुभयो । उहाँ अहिले सोहि विश्वविद्यालयको अन्तर सरकारी सम्बन्ध संस्थानको सदस्य हुनुहुन्छ र यसअघि सोही संस्थानको निर्देशक हुनुहुन्थ्यो । उहाँ १९७९ मा अर्डर अफ क्यानडाको अधिकृत हुनुहुन्थ्यो भने कम्पानियन अफ दि अर्डर अफ क्यानडाका लागि २००० मा पदोन्नती भएको थियो ।

रोनाल्ड एल. वाट्स संघीय मामिला अध्ययन केन्द्रको अन्तर्राष्ट्रिय संघका अध्यक्ष (१९९१-९८), अन्तर्राष्ट्रिय फोरम अफ फेडरेसनसका संस्थापक बोर्ड सदस्य (२०००-२००६) र अहिले सदस्य हुनुहुन्छ । सार्वजनिक नीति अनुसन्धान संस्थानको अनुसन्धान समितिको पूर्व बोर्ड सदस्य र अध्यक्ष भएर काम गर्नुभएका प्रा. वाट्स अहिले सदस्य हुनुहुन्छ ।

प्राध्यापक वाट्सले धेरै अवसरहरूमा क्यानडा सरकारको परामर्शदाताको रूपमा काम गर्नु भएको छ ती मध्ये १९८०-८१ र १९९१-९२ का संवैधानिक बहस उल्लेख्य छन् । यसैगरी उहाँले पपुवा न्यू गिनी, दक्षिण अफ्रिका, युगान्डा र पछिल्लो समयमा साइप्रस, इथियोपिया, भारत, केन्या, नेपाल, पाकिस्तान, फिलिपिन्स, स्वीट्जरल्यान्ड र युगोस्लाभियामा सरकारको सल्लाहकारका रूपमा काम गर्नुभएको छ ।

राजनीतिशास्त्रीको रूपमा पचास वर्षसम्म संघीय व्यवस्थाहरू र क्यानडाली संघीयताको तुलनात्मक अध्ययन गर्नुभएका प्राध्यापक वाट्सले २९ वटा पुस्तक, लामा आलेख (मोनोग्राफ), रिपोर्ट, जर्नलका लागि सयौं लेख र पुस्तकका परिच्छेदहरूको लेखन र सम्पादन गर्नुभएको छ । उहाँले आफ्ना कृतिका लागि पाँचवटा सम्मानित उपाधि प्राप्त गर्नुभएको छ । संघीय व्यवस्था बारेको तुलनात्मक अध्ययन सम्बन्धी उहाँको पछिल्लो पुस्तक *Comparing Federal Systems* को तेस्रो संस्करण २००८ मा प्रकाशित भइसकेको छ ।

रोनाल्ड एल. वाट्स, सी.सी., डी.फिल., एल.एल.डी., एफ.आर.यस.सी.

## फोरमका बारेमा

क्यानडा सरकारद्वारा सन् १९९९ मा स्थापित अन्तर्राष्ट्रिय सुशासन संगठन फोरम अफ फेडरेसनस (फोरम) संघीय र विकसीत स्वरूपको सुशासनमा योगदान गर्दै प्रजातान्त्रिक समाज र सरकारको निर्माण एवं व्यवस्थापनमा चासो राख्दछ । फोरम अभ्यासकर्ताहरू र विज्ञहरू बीचको सिकाईबाट लोकतान्त्रिक संघीय सुशासनलाई बालियो पार्न प्रतिबद्ध छ ।

निम्नानुसारका कामबाट फोरम आफ्नो लक्ष्य प्राप्तीका लागि अग्रसर छः

- प्रयोगकर्ताहरूबीच संघीयताको आपसी सिकाई र बुझाइ प्रवर्द्धन गर्ने
- संघीय मुद्दाहरूमा आदान प्रदानका लागि साभेदार संस्थाहरू र विज्ञहरूको अन्तर्राष्ट्रिय नेटवर्कलाई सहयोग गर्ने
- संघीय मुलुकहरू र संघीयतालाई विकल्प ठानेका मुलुकहरूलाई प्राविधिक ज्ञान र सुभाषण बाँड्ने

आज यसलाई ९ वटा साभेदार मुलुकहरू अष्ट्रेलिया, ब्राजिल, क्यानडा, इथियोपिया, जर्मनी, भारत, मेक्सिको, नाइजेरिया र स्वीट्जरल्यान्डले सहयोग गरिरहेका छन् र अहिले इथियोपिया, नेपाल, नाइजेरिया, पाकिस्तान, श्रीलंका र सुडानमा फोरमका विकास सहायता कार्यक्रमहरू सञ्चालित छन् ।

सन् २००८ को बसन्तमा फोरम अफ फेडरेसनसले नेपालमा संघीयताः नेपालको संवैधानिक संक्रमणमा सहयोग नामक तीन वर्षे कार्यक्रम सुरु गर्‍यो । यस कार्यक्रमका लक्ष्यहरू हुन्ः

- संघीय संविधानको मस्यौदा गर्न संविधान सभाका सदस्यहरूको क्षमता अभिवृद्धि गर्ने
- राजनीतिक दलका नेताहरू र निजामती कर्मचारीहरूमा संघीय प्रणालीको ज्ञान अभिवृद्धि गर्ने र
- संघीयता प्रतिको आम बुझाइ अभिवृद्धि गर्ने

फोरम अफ फेडरेसनसको स्थानीय कार्यालय काठमाडौंमा रहेको छ र यो औपचारिक रूपमा नेपाल सरकारमा दर्ता गरिएको छ । फोरमको २००८-२०११ नेपाल कार्यक्रमका लागि विकास र सहयोगका लागि स्वीस नियोग (एसडीसी) ले आर्थिक सहायता गरेको छ ।