सङ्घीय नेपालमा अधिकारहरूको वितरण

केही अधिकार केन्द्रीय सरकार र अरू अधिकार एकाइको तहमा जानेछ

केटी ले रोय

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

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

विकेन्द्रीकरणलाई अपनाउँदै

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

AP PHOTO/BINOD JOSHI

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

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

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

सङ्घीय परिकल्पनाको प्रस्ताव

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

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

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

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

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

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

अधिकारहरूको बाँडफाँड

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

अधिकार वितरणको निर्धारण

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

AP PHOTO/BINOD JOSHI

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

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

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

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

सहमतितर्फ जाने

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

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