परिच्छेद १

शोध-पत्रको परिचय

१.१ परिचय

साधारणतया सरकार संञ्चालनको प्रक्रिया नै शासन व्यवस्था हो, वा सरकारका दैनिक काम गराई प्रक्रियाले नै शासन व्यवस्थालाई इङ्गीत गर्दछ । “सरकारले देश चलाउन गर्ने राज्यको बन्दोबस्त नै शासन व्यवस्था हो” (चापागाँई, २०६२: ११३०) । ‘सरकारले गर्ने कुनै देशको प्रबन्ध तथा सञ्चालन सम्बन्धी काम नै शासन ब्यवस्था हो (नेपाली बृहत शब्दकोष, २०४०: १२५८) ।

यदि सरकार संचालनका समयमा जनतालाई केन्द्रमा राखी उनीहरूको अधिकतम हितलाई ध्यानमा राखी सरकार संचालन हुन्छ भने त्यसलाई प्रजातान्त्रिक शासन व्यवस्था भनिन्छ । शासक वा सरकारमा रहने व्यक्तिले आफुखुशी र अनुकूल हुनेगरी जनताका अधिकारमाथि बन्देज लगाई शासन सञ्चालन गरिन्छ भने त्यस्तो व्यवस्थालाई निरङ्कुश शासन व्यवस्था भनिन्छ । शासन व्यवस्थालाई देशको राज्य संरचनाका आधारमा केन्द्रीकृत/एकात्मक शासन व्यवस्था र संघात्मक शासन व्यवस्था गरी दुई भागमा विभाजन गर्न सकिन्छ ।

केन्द्रमा एक सर्वोच्च शक्ति सम्पन्न केन्द्रीय सरकार र प्रान्तमा प्रान्तीय सरकारको व्यवस्था भएको शासन व्यवस्थानै संघीय शासन व्यवस्था हो । सरकारलाई राष्ट्रिय र क्षेत्रीय ठाडो विभाजनसहित विभिन्न दायित्व सुम्पने शासन पद्धतिलाई संघीय शासन पद्धति भनिन्छ (ज्ञवाली, २०६४: ३) । सरकारको शक्ति बाँडफाँडबाट अर्ध स्वतन्त्र क्षेत्रीय सरकारको स्थापना हुन्छ । केन्द्रीय, प्रान्तीय वा भौगोलिक सरकार संघीय शासन पद्धतिका स्वरुपहरू हुन् । केन्द्रीय सरकारले नै क्षेत्रीय सरकारको सृजना गर्दछ । क्षेत्रीय सरकारको व्यवस्था संविधानले स्पष्ट रुपमा गरेको हुन्छ । दुइ सरकार, दुई प्रशासन, दुई व्यवस्थापिका आदि संघीय व्यवस्थाका प्रकृति हुन् । संघीय व्यवस्था आपसी समझदारी हो । आपसी विश्वास जबसम्म रहिरहन्छ, तबसम्म संघीय शासन पद्धति रहीरहन्छ । संघीय शासन पद्धतिले केन्द्रीकृत शक्तिशाली सरकारको विपरित अर्थ राख्दछ । त्यसैले यसलाई एकभन्दा बढी सरकारी संयन्त्र परिचालन हुने व्यवस्था भन्ने गरिन्छ । केन्द्रीय सरकारभन्दा तल्लो तहका सरकारहरूले निश्चित अधिकारहरू अभ्यास गर्न पाउने, त्यस्ता अधिकारको संवैधानिक

रूपमा सुनिश्चित गरिएका तथा केन्द्रीय सरकारमा भर नपर्ने व्यवस्थासहितको राज्य प्रणाली संघीय प्रणाली हो । 'परराष्ट्र नीति, रक्षा, भौतिक व्यवस्था आदि समान उपयोगका प्रमुख विषयहरू केन्द्रीय सरकारमा राखी अन्य कुरामा स्वायत्त शासनको अधिकार प्रयोग गर्ने अनेक राज्यको संगठन वा इकाई नै संघीय शासन हो' (चापाँगाई, २०६२: १३१७) । संघीय व्यवस्था सरकारको त्यो प्रणाली हो जहाँ राष्ट्र भित्रका स्वतन्त्र राज्यहरू आफ्नै नीतिबाट नियन्त्रण भएका हुन्छन् । राष्ट्रिय निर्णयमा भने केन्द्र सरकारको नियन्त्रण रहन्छ । संघीयता त्यो अवस्थाको राजनीतिक संगठन हो जसमा विभिन्न राजनीतिक इकाई एक राजनीतिक प्रणालीमा समाहित भएका हुन्छन् । ती इकाईहरूका आधारभूत अधिकारहरू व्यवस्थित र समावेश भएका हुन्छन् ।

गोरखा राज्यको विस्तार र निर्माण भएदेखि वा विगत २४० वर्ष देखि शासन पद्धतिको स्वरुप केन्द्रीकृत र शासकीय मानसिकतामा केन्द्रीय वर्चश्व रहदै आयो । पृथ्वीनारायण शाहले गोरखा राज्य विस्तार गर्नु अघि नेपाल अहिलेको ढाँचामा थिएन । आफ्ना-आफ्ना ढाँचाको शासन व्यवस्थामा आधारित राज्य रजौटाहरू थिए । पृथ्वीनारायण शाहले आफ्नो सैनिक अभियान मार्फत राज्य रजौटाहरूलाई एकठाउँमा ल्याउदै गएपछि यसले एक संगठित राज्यको रुप लिएको थियो । त्यसपछि नेपालमा केन्द्रीकृत र केन्द्रीय वर्चश्वको शासन प्रणाली शुरु भएको थियो । १०४ बर्षे जहाँनिया राणा शासनमा केन्द्रीय वर्चश्व झन प्रवल भएर गएको थियो । यसरी नेपालमा शासन संचालन क्रममा केन्द्रीय वर्चश्व र केन्द्रीकृत स्वरुप नेपाल निर्माण देखि हाल सम्म विद्यमान छ । नेपालमा राणा शासन, प्रजातान्त्रिक र पञ्चायती निरङ्कुश शासन प्रणालीहरू सञ्चालन भएपनि यी शासन प्रणालीको मुल प्रेरणा केन्द्रीकृत र एकात्मक नै रही आएको छ ।

नेपाल अधिराज्य एक बहुसांस्कृतिक, आर्थिक विविधता, भौगोलिक विविधता, बहुभाषिक, र बहुजातिगत विशेषता भएको विविधता युक्त मुलुक हो । शासन व्यवस्थाले ती सबै पक्षलाई समेट्न सकेन र दुई किसिमको केन्द्रिकृत ढाँचाको राज्य संरचना रह्यो । क्षेत्रीय आधारमा मुख्य शासक बसेको ठाँउमा अर्थात राजधानी केन्द्रीत तथा मुख्य शासकको लिङ्ग, जाति, समुह र भाषामा केन्द्रीत (आचार्य, २०६२: १६) ।

यसरी सीमित समुदायमा आधारित केन्द्रीकृत शासन व्यवस्थाले सबैलाई नसमेटि महिला, दलित, जनजाति, पिछडिएको क्षेत्र आदिको उपेक्षा गरेकाले नेपालमा राज्य पुनः संरचनाको विषयले प्रवेश पाएको हो । वि.स. २०४६ को जनआन्दोलन र त्यस पछि पुनः

स्थापित प्रजातान्त्रिक व्यवस्थाले सबैको सहभागिता स-ुनिश्चित गर्ने अपेक्षा गरिएको थियो तर त्यसो नभएपछि केन्द्रीकृत एकात्मक शासन व्यवस्था जन इच्छा मुलक शासन व्यवस्था हुन सकेन । संघीय शासन व्यवस्थाको माग गर्न थालिएको हो । वास्तवमा यही केन्द्रीकृत शासन व्यवस्थाले सबैलाई राज्यको पहुँचमा राख्न नसक्दा पनि नेपालमा नेकपा (माओवादी) ले भुमिगत राजनीतिको शुरुवात गरेको भनिन्छ । त्यस समयमा नै माओवादीले संघीय मोडलमा नेपाली राज्य प्रणालीको पुन:संरचना गरीनु पर्ने माग गरेको थियो ।

माओवादीले संघीय शासन व्यवस्थाको माग गर्दै भूमिगत राजनीति गर्दै आएकोमा राजाले पनि राजनीतिक पार्टीलाई पाखा लगाई स्वच्छिक निरङ्कुश शासन संचालन गर्न थालेपछि वि.स. २०६२ मंसिर ७ मा विभिन्न संसदवादी दल र माओवादीले एक सहमति गर्दै राजाको शासन अन्त्य गर्ने र संघीय शासन प्रणाली स्थापनाका लागी मिलेर जान सहमत भए । सम्पूर्ण दल राजाको स्वच्छिक शासनको विरुद्धमा उभिएर २०६२/०६३ को जनआन्दोलनको परिणाम राजतन्त्र सदाका लागि विदा भयो । गणतन्त्र तथा संघीय शासन स्थापना गर्ने र सबैको समान सहभागिताको सु-निश्चितताका लागी संविधानसभाको निर्वाचनमा जाने सहमति भै दलहरू बीच सहकार्य बढ्दै गयो । जनआन्दोलन-२ को सफलता सगैं २०६३ वैशाख ११ मा प्रतिनिधिसभा पुन-स्थापना भयो । त्यसपछि स्थापित सरकार र माओवादी बीच विभिन्न सम्झौता गर्दै अन्तरिम संविधान, २०६३ जारी भयो । व्यवस्थापीका संसदको गठनबाट माओवादी पनि सरकारमा सामेल भयो ।

संविधान बनाउन निर्वाचित प्रतिनिधिहरूको सभा संविधानसभा हो (नेपाली बृहत शव्दकोष, २०४०: १२७८) । “मुलुकको मुल कानुन अथवा संविधान बनाउनका लागि गठित जनताका निर्वाचित प्रतिनिधिहरूको सभा नै संविधानसभा हो” (आचार्य, २०६२: ११) । संविधानसभा संविधान निर्माणका लागि जनताद्वारा प्रजातान्त्रिक तरिकाबाट चुनिएर आएका प्रतिनिधिहरूको सभा हो । यस प्रक्रियाबाट संविधान निर्माण गर्ने पहिलो मुलुक संयुक्त राज्य अमेरिका हो भने हाल सम्म ४० वटा मुलुकले यस पद्धतिबाट संविधान निर्माण गरेका छन् । अधिकांश राष्ट्रको संविधान असफल रहेको दृष्टान्त पाइन्छ (दाहाल, २०६३: ३) । संविधानसभाबाट संविधान बनाउन सफल राष्ट्रको सुचीमा नर्वे, रुस, भारत, पाकिस्तान, दक्षिण अफ्रिका, पुर्वी टिमोर र भेनेज्युएला पर्दछन् । नेपालले पनि यिनै राष्ट्रको सिको गर्दै संविधानसभा निर्वाचनबाट निर्वाचित प्रतिनिधिहरूको सहभागीतामा संविधान बनाउने तथा संघीय संरचनामा राज्यको पुन:संरचना गर्ने भनी वि.स. २०६४-चैत्र-२८ मा संविधानसभा

निर्वाचन सम्पन्न गरेको छ । उक्त संविधानसभा निर्वाचनमा विभिन्न ५४ राजनीतिक दलहरूले आ-आफ्नो चुनावी प्रतिवद्धता प्रस्तुत गर्दै भाग लिएका थिए । उक्त निर्वाचनको परिणामले नेकपा (माओवादी), नेपाली कांग्रेस, नेकपा (एमाले), मधेशी जनअधिकार फोरम, र तराई-मधेश लोकतान्त्रिक पार्टी जस्ता दलहरू प्रमुख दलको रुपमा स्थापित भएका छन् । यी दलहरूले संघीय शासन व्यवस्थाको सम्बन्धमा आफ्नो चुनावी घोषणा-पत्रमा आ-आफ्नो दृष्टिकोण अगाडि सार्दै चुनावी मैदानमा उत्रेका थिए । संघीय शासनको विरोध गर्दै चुनावमा उत्रेको एकमात्र दल राष्ट्रिय जनमोर्चाले पनि संविधानसभा निर्वाचनको परिणाममा महत्वपूर्ण स्थान सहित संविधानसभामा स्थापित भएको छ ।

यही सन्दर्भमा संविधानसभाको निर्वाचनमा प्रमुख राजनीतिक दलहरूले संघीयता सम्बन्धमा प्रस्तुत गरेको दृष्टिकोणको आधारमा तुलनात्मक अध्ययन सान्दर्भिक हुने महसुस गरी यस सोध कार्यलाई अगाडि बढाइएको छ ।

१.२ समस्याको कथन

नेपालमा बिगत २४० बर्ष पूरानो एकात्मक र केन्द्रीकृत शासन व्यवस्थामा परिवर्तन गरी संघीय संरचनामा राज्य पुनःसंरचना जनताका प्रतिनिधिमार्फत प्रत्यक्ष संलग्नतामा गर्ने भनी संविधानसभा निर्वाचन सम्पन्न भएको छ । उक्त निर्वाचनबाट नेकपा (माओवादी) नेपाली कांग्रेस, नेकपा (एमाले), मधेसी जनअधिकार फोरम र तराई-मधेस लोकतान्त्रिक पार्टी प्रमुख राजनीतिक शक्तिका रूपमा स्थापित भएका छन् । राष्ट्रिय जनमोर्चा संघीय व्यवस्थाको बिरोध गर्दै चुनावमा गएको थियो । प्रस्तुत अध्ययनमा प्रमुख राजनैतिक दलहरूले आफ्नो चुनाबी घोषणा-पत्रमा प्रस्तुत गरेको संघीयता सम्बन्धी दृष्टिकोण कस्तो अवलम्वन गरेका छन् त्यसमा तुलनात्मक अध्ययन गर्दै, संघीयताले राज्यलाई कमजोर वा सुदृढ कस्तो बनाउछ ? र नेपालमा सङ्घनिर्माणको उपयुक्त आधार के हुनसक्दछन् ? यही नै प्रस्तुत अध्ययनको समस्याको कथनका रूपमा रहेको छ ।

१.३ अध्ययनको उद्देश्य

प्रस्तुत शोध कार्यको प्रमुख उद्देश्य नेपालका प्रमुख राजनीतिक दलहरूको संघीयता सम्बन्धि दृष्टिकोणको तुलना गर्ने रहेको छ । जसअनुसार निम्न उद्देश्यलाई विशेष उद्देश्यका रुपमा राखिएको छ ।

१ नेपालका लागि संघ निर्माणको उपयुक्त आधार के हुनसक्छ पत्तालगाउने ।

२. संघीयताले राज्यलाई कमजोर वा सुदृढ कस्तो बनाउछ त्यस्को विश्लेषण गर्ने ।

१.४ अध्ययनको महत्व

संघीय शासन सम्बन्धी अवधारणा नेपालका लागी एक नवीन अवधारणा हो । 'नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३' ले नेपाली राज्य प्रणाली संघीय स्वरुपमा पुनःसंरचना गरिने व्यवस्था भएबाट राज्य पुनःसंरचना र संघीय शासन व्यवस्थाको चर्को वहस चलिरहेको छ । यसै समयमा गर्न लागीएको "नेपालका प्रमुख राजनीतिक दलहरुको संघीयता सम्बन्धी दृष्टिकोणः तुलनात्मक अध्ययन" (संविधानसभा निर्वाचन २०६४मा प्रस्तुत चुनावी घोषणा-पत्रको आधारमा) शीर्षकमा गरिने प्रस्तुत सोधकार्य बिशेष महत्वपूर्ण हुनेछ । साथै संघीय शासन व्यवस्था र त्यस प्रति राजनीतिक दलहरूको दृष्टिकोण जान्न चाहनेहरूका लागि विशेष अध्ययन योग्य हुनेछ ।

१.५ पूर्व साहित्यको समीक्षा

वर्तमान समयमा गर्न लागिएको अध्ययनका उद्देश्यहरू पूरा गर्नका लागि विभिन्न पूर्व प्रकाशित पाठ्यपुस्तक, लेख-रचनाहरूको अध्ययन आवश्यक रहन्छ । जसले अध्ययनलाई विभिन्न किसिमका जानकारी तथा सुचनाहरू उपलब्ध गराउछ । संघीयता सम्बन्धी विभिन्न पुस्तकहरूको अध्ययनबाट यस शोध कार्यलाई अगाडि बढाइएको छ । यस सन्दर्भमा विभिन्न महत्वपूर्ण पुस्तकहरू पनि प्रकाशित भएका छन् ।

Richard Simeon र Daniel-Patrick Conway ले **'Federalism and the management of conflict in multinational Societies'** भन्ने पुस्तकमा संघीय शासन प्रणालीका बारेमा विस्तृत व्यख्या गर्दै विभिन्न आन्तरिक द्वन्द्वको समाधानका लागि संघीय शासन व्यवस्था अगाल्न पुगेका मुलुकहरूको संघीय स्वरुप तथा संरचनाका बारेमा उल्लेख गरेका छन् । त्यस्तै P.K. Sharma ले **'Federalism and political Development'** भन्ने पुस्तकमा संघीय शासन प्रणालीको विकासक्रम, विश्वमा यसको अभ्यास र सफलता तथा असफलताका साथै भारतीय संघीय शासन प्रणाली र त्यस व्यवस्थाले भारतको राजनीतिक विकासमा खेलेको भूमिकाका सम्बन्धमा विस्तृत व्याख्या गर्दै लेखेका छन् । त्यसरी नै wolf. Linder ले स्विजरल्याण्ड को संघीय शासन प्रणालीमा प्रजातन्त्रको अभ्यास र उक्त शासन प्रणालीले सामूहिक रुपमा विविधता युक्त समाजमा हुन सक्ने द्वन्द्वको समाधानका लागि गरेको योगदान तथा संघीय शासन व्यवस्थाको बारेमा स्विट्जरल्याण्डको

अनुभवका आधारमा व्याख्या र विश्लेषण गर्दै **'Swiss Democracy : possible solutions to conflict in multicultural societies'** भन्ने पुस्तक लेखेका छन् ।

त्यसै गरी पुष्पराज कँडेलले **'राज्यको पुनःसंरचना अर्थराजनीतिक सन्दर्भ र संघीयताको प्रश्न'** नामक पुस्तक लेख्दै नेपालको राज्य पुनःसंरचना सम्बन्धी अर्थराजनीति र नेपालको आर्थिक स्थितिको बडो गम्भिर र गहिरो विश्लेषण गर्दै एकात्मक राज्यहरूको संरचना, तिनिहरूको विकास प्रक्रिया र एकात्मक व्यवस्थाका फाइदा-बेफाइदाका बारेमा केलाउदै सङ्घात्मक राज्यको उत्पतिका आधारहरू र तिनको विकासक्रमका बारेमा विश्लेषण गर्दै संघीय व्यवस्थाका फाइदा तथा बेफाइदाका बारेमा व्याख्या गर्नुभएको छ । संघीय र एकात्मक व्यवस्था बीचका राम्रा नराम्रा पक्ष केलाउदै नेपालको पुनःसंरचनाको भावी ढाँचा र त्यो पुनःसंरचना गर्दै नेपाल अघि बढ्ने आर्थिक विकासको बाटोका बारेमा पनि विश्लेषण अगाडि सार्नुभएको छ । **'नेपालको राज्य पुनःसंरचना र संविधानसभा'** पुस्तकमा डा. सुरेन्द्र के.सी. ले नेपालमा राज्यको पुनःसंरचना, राज्यको पुनःसंरचना गर्ने सम्बन्धमा ऐतिहासिक पृष्ठभूमि, नेपाली राज्यको वर्तमान स्थिति, नेपाली राज्य प्रणालीमा पुनःसंरचनाको आवश्यकता किन भयो उल्लेख गर्दै नेपाली राज्य पुनःसंरचना सम्बन्धी आफ्नो प्रस्ताव प्रस्तुत गर्नु भएको छ । त्यस्तै राज्य पुनःसंरचना सम्बन्धमा संघीयता र स्थानीय स्वायत्त शासनका बारेमा व्याख्या गर्दै संविधानसभा, यसको गठन र यसमा विश्वको अनुभव उल्लेख गर्दै नेपालको अनुभव पनि प्रस्तुत गर्नुभएको छ ।

यसरी नै **'संघीय नेपाल'** पुस्तकमा मल्ल के. सुन्दरले नेपालमा विद्यमान एकात्मक शासन व्यवस्थाले राष्ट्रिय अखण्डता र सामाजिक बहुल्यतामा पारेको असर, संघीयतामा नेपालको प्रवेश र समावेशी राज्य पुनःसंरचना र संघीय व्यवस्थाको चाहना किन भयो भन्ने सन्दर्भमा विश्लेषण गर्दै, संघ निर्माणका सिद्धान्त, संघीय शासन व्यवस्थामा विश्वको अनुभवका साथै संघीयताका उपयुक्त आधार र नेपालमा संघीय व्यवस्था अपनाउदाँ त्यसले ल्याउन सक्ने चुनौती र अवसरका बारेमा विश्लेषण गरेका छन् । तारानाथ घिमिरेले **'सङ्घात्मक व्यवस्थाः सिद्धान्त, अवधारणा र व्यवहार'** पुस्तकमा संघीय व्यवस्थाको अवधारणा, सिद्धान्त र अभ्यासका साथै विभिन्न देशहरूको अनुभवलाई सरल र स्पष्ट भाषामा प्रस्तुत गर्दै अन्तराष्ट्रिय अभ्यास र अनुभवका साथै नेपालको अवस्थालाई पनि खोतलेको देखिन्छ । सिताराम तामाङको सम्पादनमा रहेको **'नेपालको सन्दर्भमा राज्यको पुनःसंरचना'** पुस्तकले नेपालको राज्य पुनःसंरचनाका अवसर र चुनौती, विभिन्न जातजाति,

भाषा, धर्म संस्कृतिको राज्यमा समान सहभागिताका लागि आधारहरू, नेपालमा संघीय राज्य प्रणालीको माग हुनाका कारणहरू, नेपाली राज्य पुन:संरचनाका लागि विभिन्न प्रस्ताव र नेपालमा संघीय व्यवस्थाको संरचना र स्वरुप सम्बन्धमा विभिन्न लेखकका लेखहरूलाई स्थान दिएर पुस्तकलाई बढी पठन योग्य बनाउने काम गरिएको छ ।

यस्तैगरी **'संघीय शासन प्रणाली'** पुस्तकमा चन्द्रकान्त ज्ञवालीले संघीय शासनको अवधारणा, विश्वमा संघीय शासन प्रणाली अपनाउने मुलुकहरू, संघीय शासन प्रणालीमा अधिकार बाँडफाँडका सिद्धान्तहरू र यसका तरिकाहरू, संघहरू बीचमा उत्पन्न विवादलाई कसरी समाधान गर्न सकिन्छ उल्लेख गर्नुका साथै संघीय व्यवस्थाबाट टुक्रन पुगेका मुलुकहरू र संघीय व्यवस्थाबाट एकात्मक व्यवस्थामा फर्कने मुलुकहरूको उल्लेख गर्दै संघीय शासन व्यवस्थामा स्वतन्त्र, सक्षम र निष्पक्ष न्याय प्रणाली कसरी निर्माण गर्न सकिन्छ भन्ने सम्बन्धमा विश्वको अनुभव उल्लेख गर्दै नेपालको लागि संघीय न्याय प्रणालीको रुपरेखा सहित प्रस्ताव गर्नुभएको छ ।

उपरोक्त किसिमका पुस्तकहरूको अध्ययन गरिसकेपछि तिनको अध्ययनबाट यस सोधकर्तालाई नेपालका प्रमुख राजनीतिक दलहरूको संघीयता सम्बन्धी दृष्टिकोणको तुलनात्मक रुपमा अध्ययन गर्नका लागि उत्साह मिलेको छ । नेपाल एक संघीय लोकतान्त्रिक मुलुकका रूपमा संविधानसभाको पहिलो बैठकबाट घोषणा भै नेपाललाई संघीय स्वरुपमा बदल्नका लागि छलफल घनिभूत रूपमा चलिरहेको वर्तमान परिपेक्षमा यस विषयको अध्यायन अझैं बढी उपयुक्त र सान्दर्भिक हुनेछ भन्ने विश्वासका साथ यस विषयमा शोध कार्य गर्न लागिएको छ । अहिले सम्म प्रकाशित विभिन्न पुस्तकहरूले संघीय शासन प्रणालीका बारेमा उल्लेख गरे पनि नेपालका प्रमुख राजनीतिक दलहरूको संघीयता सम्बन्धी दृष्टिकोणलाई लिएर कुनै पनि पुस्तक प्रकाशित भएको नपाइएकाले यस विषयमा शोध गर्न लागिएको हो ।

१.६ अध्ययन विधि

अनुसन्धान कर्ताले आफ्नो अनुसन्धानको क्रममा अनुसन्धानको प्रकृति अनुरुप विभिन्न अनुसन्धान विधि अवलम्बन गरिएको छ । यसै सन्दर्भमा प्रस्तुत अध्ययन मुख्य गरी विश्लेषणात्मक विधिमा आधारित रहेको छ । तथापी शोध कार्यको समयमा पोखरा उप-महानगरपालिका वडा न. १,२,८ र ९ गरी कुल चार वडाका ८०० व्यक्तिको नाम संकलन

गरी सम्भव भए सम्मका पेशा, जात-जाति, शैक्षिक स्तरका व्यक्तिलाई समेट्ने गरी प्रति २०० मा १० जना पर्ने गरी सामान्य सम्भावना युक्त नमुना सर्भेक्षणको चिट्ठा विधिबाट ४० जना सहभागि छनौट गरी सहभागी हरुबाट प्राप्त तथ्याङ्कलाई पनि विश्लेषण गरी सामान्यीकरण गर्ने काम गरिएको छ भने अनुसन्धान कार्यलाई संख्यात्मक भन्दा बढी गुणात्मक बनाउने प्रयास गरीएको छ ।

१.७ अध्ययनको सिमा

प्रस्तुत सोधकार्य संविधानसभा निर्वाचनमा बढी मत प्राप्तगर्ने प्रमुख राजनीतिक दल नेकपा (माओवादी), नेपाल कांग्रेस, नेकपा (एमाले), मधेसी जनअधिकार फोरम, तराई मधेश लोकतान्त्रिक पार्टी र संघीयताको विरोध गर्ने राष्ट्रिय जनमोर्चाको संघीयता सम्बन्धी दृष्टिकोणलाई चुनावी घोषणा-पत्रको आधारमा तुलनात्मक अध्ययन विश्लेषणमा सिमित गरिने छ ।

परिच्छेद २

संघीयताको पृष्ठभूमि

२.१ संघीयताको परिचय

संघीय शासन प्रणालीलाई वर्तमान विश्व समुदायमा राज्य प्रणालीको आधुनिक ढाँचा मानिन्छ । प्रथम विश्वयुद्ध पछाडि अत्यधिक लोकप्रिय शासन प्रणालीको रुपमा स्थापित भएको संघात्मक शासन प्रणाली विश्वका विभिन्न मूलुकहरूमा निरन्तर रुपमा विस्तार भइरहेको छ (भण्डारी, २०६५: २) । एकात्मक राज्य प्रणालीको ठिक विपरीत संङ्घात्मक राज्य प्रणाली हो । संघीय शासन प्रणालीमा राज्यशक्तिका स्रोतहरू केन्द्र र राज्य सरकार बीच विभाजित रहन्छन् । केन्द्र र राज्यसरकार दुवैको स्रोत संविधानलाई मानिन्छ । राज्य सरकार र केन्द्र सरकार एक अर्कामा आश्रित नभई आफ्ना-आफ्ना अधिकार स्वतन्त्र रुपमा प्रयोग गर्दछन् । अधिकारलाई संविधानद्वारा नै स्पष्टरुपमा व्यवस्था गरेको हुन्छ । नागरिकहरू केन्द्र तथा राज्य सरकार दुवै प्रति समान निष्ठा राख्दछन् । दुवै तहका सरकारले पनि नागरिक प्रति प्रत्यक्ष सम्बन्ध स्थापित गरेका हुन्छन् । दुवै सरकारका तर्फबाट नागरिकलाई नागरिकताको प्रमाणपत्र प्रदान गरिएको हुन्छ । संघीयता भन्नाले राज्यसत्ताका हक र दायित्वहरू केन्द्रमा मात्र सिमित नगरेर इकाईहरूमा बाँडचुँड गर्नु हो । संक्षेपमा भन्दा संघीयता भनेको सत्ताको बाँडचुड हो (श्रेष्ठ, प्रकाशन वर्ष उल्लेख नभएको: २४) । वास्तवमा संघीयतामा एकाईहरूले संघको लागि भनेर दिएका राज्यसत्ता सम्बन्धी हक र दायित्वबाहेक अरु सबै हक दायित्वहरू तल्ला इकाईहरू प्रदेश/राज्य र स्थानीय निकायमा रहेका हुन्छन् । विशेष गरी परराष्ट्र नीति, राष्ट्रिय सुरक्षा, मौद्रिक र वित्तिय नीतिसम्बन्धी अधिकार र दायित्वलाई केन्द्रीय सरकारको जिम्मामा छाडिएको हुन्छ । त्यसबाहेक शिक्षा, स्वास्थ्य, कृषि, उद्योग, व्यापार, जलविद्युत, सामाजिक सुरक्षा, प्राकृतिक स्रोत-साधनको प्रयोग तथा स्थानीय बिकासबारे निर्णय गर्ने अधिकार इकाई, प्रदेश/राज्य सरकारलाई हुन्छ । यसरी हेर्दा संघीयता भनेको संघ र इकाईहरूले सहमति र सम्झौताद्वारा सत्ता बाँडचुड गरेर शासन गर्ने पद्धति हो । संघीयता भनेको संघ र एकाईहरूको साझेदारी शासन हो (Amoretti and Nancy, 2004: 46)।

अंग्रेजी शब्द **Federalism** को नेपाली रुपान्तरण **संघीयता** हो । अंग्रेजी शब्द **Federalism** ग्रीकभाषाको **'Fodus'** भन्ने शब्द बाट आएको हो । जसको अर्थ सन्धि, सम्झौताः वा विश्वास भन्ने हुन्छ । यसरी शब्द उत्पत्तिका दृष्टिकोणले हेर्दा सन्धि-सम्झौताद्वारा निर्मित राज्य प्रणाली लाई संघीय प्रणाली भनिन्छ । अर्थात आपसी विश्वासद्वारा एक आपसमा राज्यहरू आवद्ध भै निर्मित राज्यलाई नै संघीय राज्य भनिन्छ (भण्डारी, २०६५: ०२) । अर्को शब्दमा भन्ने हो भने संघीयता भनेको स्वशासन र स्वायत्तता हो । स्वशासन भन्नाले आफ्नो शासन स्वयंले गर्नु भन्ने बुझिन्छ भने स्वायत्तता भन्नाले कसैको दबाबमा नपरी स्थानीय निकायहरू आफ्नो निर्णय बमोजिम चल्न सक्ने अवस्थालाई बुझाउदछ (श्रेष्ठ, प्रकाशन वर्ष उल्लेख नभएको: २४-२५) । संबैधानीक दृष्टिकोणबाट हेर्दा संघीयता भन्नाले संविधानद्वारा केन्द्रीय र राज्य सरकार बीच शक्तिको समान वितरणद्वारा व्यवस्थित गरिएको शासन प्रणाली भन्ने बुझिन्छ । संघीय व्यवस्थमा कुनै पनि राज्य वा केन्द्र सरकार एकको इच्छा बाट संवैधानिक व्यवस्थामा परिवर्तन गर्न सकिदैन । संवैधानिक व्यवस्थामा परिवर्तनका लागि राज्यसरकारहरू र केन्द्र सरकार दुवै सहमत हुनु पर्दछ भने राज्य सरकारको शक्ति पूर्णरुपमा समाप्त भएर जादैन (भण्डारी, २०६५: ४) । केन्द्र सरकारले नै राज्य सरकारको सृजना गर्दछ । संविधानमा व्यवस्था गर्दा राज्य सरकार र केन्द्र सरकार बीच शक्तिको बाँडफाँड गरिएको हुन्छ । राज्य सरकारहरू आंशिक रुपमा स्वतन्त्र रहन्छन । दुई सरकार, दुई व्यवस्थापिका, दुई प्रशासन, सर्वोच्च अधिकार सम्पन्न र स्वतन्त्र न्यायप्रणाली संघीय व्यवस्थाका विशेषता हुन् (Sharma, 1979: 116) । एक संघ मा आवद्ध राज्यहरू बीच आपसी विश्वास रहँदासम्म संघीय व्यवस्था कायम रहन्छ । अतः संघीय व्यवस्थालाई केन्द्रीकृत, एकात्मक र शक्तिशाली सरकारको विपरीत अर्थ राख्ने एक भन्दा बढी सरकारी संयन्त्र परिचालन वा संचालनमा रहने व्यवस्था हो भन्न सकिन्छ ।

संघीय व्यवस्थाका सम्बन्धमा विभिन्न विद्वानहरूले आ-आफ्नो धारणा व्यक्त गरेका छन् अमेरिकी लेखक होमिल्टनको दृष्टिमा 'संघ राज्य एउटा समुदाय हो, जसले नयाँ राज्यको निर्माण गर्दछ' । त्यस्तै डायसी भन्दछन् 'संघीय राज्य प्रणाली एक यस्तो राजनीतिक उपाय मात्र हो, जसको उद्देश्य राष्ट्रिय एकता तथा राज्यहरूका अधिकारमा सम्बन्ध स्थापित गर्नु हो' (कंडेल, २०६३: ७९) । त्यसरीनै संघीयता सम्बन्धमा जेलिनेकोले भन्दछन् "एक संघीय राज्य धेरै राज्यहरू मिलेर बनेको सार्वभौम सत्ता सम्पन्न राज्य हो ।" 'संघीय राज्य व्यवस्थामा राज्यका अधिकार र शक्तिहरू केही स्थानीय सरकारमा र केही

केन्द्र सरकारमा निहित रहन्छन्'- फाइनर । त्यसैगरी गार्नर भन्दछन् "संघ एक त्यस्तो प्रणाली हो, जसमा केन्द्रीय र स्थानीय सरकार एउटै प्रमुख शक्ति अन्तर्गत रहन्छन् । C.F. Strong को भनाइमा "संघीय राज्य एक यस्तो राज्य हो, जसमा कुनै समान राज्यहरू निश्चित समान उद्देश्यका लागि संगठित भएका हुन्छन्" । 'संघात्मक संरचना भन्नाले त्यस्तो राजनीतिक संगठन हो, जसमा सरकारका कामहरू हरेक तहमा अन्तिम निर्णय हुने गरी केन्द्रीय र क्षेत्रीय तहमा विभाजन गरिएका हुन्छन्' राइकर । त्यस्तै पुष्प कँडेलले यसरी आफ्नो दृष्टिकोण प्रस्तुत गर्दछन् । संघीय शब्दको अर्थ प्रतिज्ञा पत्र हो र यसले कुनै व्यक्ति वा समुह र अर्को व्यक्ति वा समूह बीचमा हुने प्रतिज्ञा वा सम्झौतालाई जनाउँछ । राजनीतिक रुपमा संघीय शासन व्यवस्था एक भन्दा बढी सरकारी संयन्त्र परिचालित हुने व्यवस्था भन्ने बुझिन्छ भने यसको विपरितार्थ शब्द एकात्मक शासन व्यवस्था हो (घिमिरे, २०६५: २३) ।

यी विभिन्न विद्वानहरूका विचारको अध्ययनबाट स्पष्ट हुन्छ, संघीय शासन प्रणाली राष्ट्रिय एकता र प्रान्तिय स्वायत्तताबीच सामन्जस्यता स्थापित गर्ने उपयुक्त माध्यम हो । जुन व्यवस्थामा केन्द्रीय र राज्यगरी दुई तहका सरकार हुने र उनीहरूको अधिकार क्षेत्रको बारेमा संविधानद्वारा नै प्रष्ट रुपमा विभाजन गरिएको हुन्छ । संघीय व्यवस्थाले जनतालाई स्थानीय स्तरमै राजनीतिक प्रशिक्षण गर्दछ र तल्लो तहको स्थानीय स्तरमा नागरिकलाई राज्यको उपस्थिति देखाउन सफल रहन्छ । एकात्मक राज्य व्यवस्थाको कमजोरीहरूको अन्त्य गरी सहभागी र समावेशी मुलुक शासन व्यवस्थाको अनुभव आम नागरिकलाई दिन सफल रहन्छ । यस किसिमको शासन व्यवस्थाको माध्यमबाट विश्व एक राज्यको परिकल्पना र्गन सकिन्छ (भण्डारी, २०६५: ०७) । यसरी केन्द्रीय सरकार भन्दा तल्लो तहका सरकारहरूले निश्चित अधिकारहरू अभ्यास गर्न पाउने र त्यस्ता अधिकारको संवैधानिक रुपमा सुनिश्चितता गर्दै स्थानीय सरकारलाई केन्द्रीय सरकारमा भर पर्न नपर्ने व्यवस्था सहित स्वनिर्णयको अधिकार प्राप्त राज्य प्रणाली नै संघीय प्रणाली हो । त्यसैगरी सरकारलाई राष्ट्रिय र क्षेत्रिय ठाडो विभाजन सहित विभिन्न दायित्व सुम्पने शासन पद्धतिलाई संघीय शासन पद्धति भनिन्छ । अर्थात संघीय शासन पद्धतिमा राज्य सरकरको केन्द्रीय सरकारसंग शक्तिको बाँडफाँड हुन्छ र सरकारको शक्ति बाँडफाँडबाट अर्ध स्वतन्त्र क्षेत्रीय सरकारको स्थापना हुन्छ । केन्द्रीय, प्रान्तिय वा भौगोलिक सरकार संघीय शासन पद्धतिका संरचनाहरू हुन (ज्ञवाली, २०६४: ३) ।

यसरी विभिन्न दृष्टिबाट संघीय व्यवस्थाको बारेमा अध्ययन गरेपछि स्पष्ट हुन्छ, संघमा राज्यहरू आवद्ध भैसकेपछि सामान्यतः त्यसबाट आफ्नो सदस्यता अन्त्य वा फिर्ता गर्न सक्दैनन् । निरन्तर संघका अंगको रुपमा रहन्छन् । संघीय शासन प्रणालीमा संविधानको सही संरक्षण र कार्यान्वयन गराउनका लागि सर्बोच्च र स्वतन्त्र न्यायपालीकाको व्यवस्था गरिएको हुन्छ । राज्यहरू बीच तथा केन्द्र र राज्य सरकार बीच उत्पन्न विवादको अन्तिम टुङ्गो लगाउने अधिकार यही न्यायपालीका माथि हुन्छ । संघीय व्यवस्थामा दुई स्तरका सरकार रहन्छन् । हरेक सरकारले आ-आफ्नो अधिकार र कर्तव्यको पालना पूर्णरुपले गरेका हुन्छन् । आ-आफनो अधिकार प्रयोग गर्नका लागि स्वतन्त्र र स्वायत्त रहन्छन् । केन्द्रीय सरकारको कार्य क्षेत्र सम्पूर्ण देश रहन्छ भने राज्य सरकारहरूको क्षेत्र आफुसंग पहिले देखि वा संघ निर्माणको समय देखि केन्द्र सरकारले तोकिदिएको निर्धारित क्षेत्र हुन्छ, जुन केन्द्र सरकारको कार्यक्षेत्र भन्दा सानो हुन्छ । यसरी संघीय शासन पद्धति एक प्रकारको समझदारी एवं प्रतिबद्धताको शासन पद्धति हो । जहाँ केन्द्र, राज्य, भौगोलिक क्षेत्रमा आत्मनिर्णयको अधिकार अन्तर्गत हरेक तहमा निर्णय अन्तिम हुने विश्वास गरिन्छ । त्यसर्थ यस पद्धतिलाई निर्णयको अन्तिमताको सिद्धान्त पनि भन्न सकिन्छ (ज्ञवाली, २०६४: ४) । संघीय शासन व्यवस्थामा केन्द्र सरकार र राज्य सरकार तथा अन्य आवश्यकता अनुरुप स्थानीय सरकारहरू हुने गर्दछन् ।

विश्वमा हाल विश्व जनसंख्याको ४० प्रतिशत जनता रहेका २८ वटा मुलुकहरूमा संघीय शासन व्यवस्था संचालनमा रहेको छ । कतिपय मुलुकहरू संघीय हुने क्रममा रहेका छन् (एन्डरसन, २०६४: १) । अर्जेन्टीना, अस्ट्रेलिया, अष्ट्रिया, बेलाउ, बेल्जियम, बोस्निया, हर्जगोभिना, ब्राजिल, क्यानडा, कोमोरोस, लोकतान्त्रिक गणतन्त्र कङ्गो, भेनेजुएला, इथियोपीया, जर्मनी, भारत, संयुक्त राज्य अमेरीका, इराक, मलेसिया, मेक्सिको, माइक्रोनेसिया, नाइजेरिया, पाकिस्तान, रुस, सेन्ट किट्स एण्डनेभिस, दक्षिण अफ्रिका, स्पेन सुडान, स्विट्जरल्याण्ड र संयुक्त अरब इमिरेटस गरी कुल २८ मुलुकहरूमा संघीय व्यवस्था विद्यमान रहेको छ (www.org/wiki/image: federal-states png., 16 November 2007) । संघीय व्यवस्था अँगाल्ने मुलुकहरूले राज्य सरकारलाई भिन्न-भिन्न नामबाट नामाकरण गरिएको वा सम्बोधन गरेको पाइन्छ । संघीय प्रणालीका इकाईहरूलाई अस्ट्रेलिया, ब्राजिल, इथियोपिया, भारत, मलेसिया, मेक्सिको, नाइजेरिया र संयुक्त राज्य अमेरिकामा राज्य भनिन्छ । अर्जेन्टिना, क्यानडा, पाकिस्तान र दक्षिण अफ्रिकामा प्रान्त भनिन्छ र अष्ट्रिया,

जर्मनीमा लेन्डर, स्विट्जरल्याण्डमा क्यान्टोन र बेल्जियम तथा स्पेनमा क्षेत्रहरू तथा स्वायत्त समुदाय भनि सम्बोधन गर्ने गरेको पाइन्छ (एण्डरसन, २०६४: ४) ।

संघीय शासन व्यवस्था अङ्गालेका २८ मुलुकहरू मध्ये बेल्जियम, इथियोपिया र स्पेन एकात्मक शासन व्यवस्था छाडेर संघीय शासन व्यवस्था अंगालेका मुलुकहरू हुन् । त्यसैगरी बोस्निया-हर्जगोभिना, लोकतान्त्रिक गणतन्त्र कंगो, इराक, सुडान, र दक्षिण अफ्रिकाले देशमा विद्यमान द्वन्द्व पछाडि संघीय शासन प्रणाली अपनाएका थिए (एन्डरसन, २०६४: १) । विश्व समुदायमा ठूलो क्षेत्र ओगटेका तथा धेरै जनसंख्या भएका प्रायः सबै लोकतान्त्रिक मुलुकहरूले संघीय शासन प्रणाली अंगालेको पाइन्छ (विश्वकर्मा र सुन्दर, २००६: ४७) । संघीय प्रणालीको स्थापना संगसंगै अर्जेन्टिना, ब्राजिल र मेक्सिको बढी भन्दा बढी संघीय व्यवस्थाका विशेषता (प्रत्याभुत) अपनाउन प्रयासरत छन् । संघीय व्यवस्थामा नगएको भएपनि संघीय व्यवस्थाका अधिकतम विशेषताहरू युरोपेली संघमा पाउन सकिन्छ (एन्डरसन, २०६४: १) ।

२.२ संघीय शासनको अवधारणा

फ्रेन्च शहर इमडेनलाई स्वतन्त्र राख्ने मुलभूत उद्देश्यका लागि सर्वप्रथम सन् १६०३ मा जोहान्सले संघीय अवधारणा ल्याएका थिए (ज्ञवाली, २०६४: ४) । जोहान्सको यो विचार तत्कालीन नेताहरूको अत्याचारी शासनको विरुद्ध थियो । उनको यो विचार शासकले गर्ने गलत कामको विरोध गर्न पाउने अधिकारका लागि संघर्ष गरिरहेका काल्मिनिष्ट र हुग्यनट्सहरू को बिचारबाट प्रभावित भएर आएको पाइन्छ (Wheare, 1951: 68) । सन् १६६१ मा लडोल्फहुगोले रोमन साम्राज्य जस्ता विभिन्न समुहमा रहेका राज्यहरुलाई विकेन्द्रित एकात्मक बनाउन दुईवटा सरकार र क्षेत्रीय शक्ति विभाजनको सिद्धान्त सहित पहिलो पटक संघीय व्यवस्थाका लागि प्रारुप प्रस्तुत गरे भने सोही अनुरुप केन्द्रीकृत एकात्मक रोमन एम्पाएर दुईवटा सरकार र क्षेत्रीय शक्ति विभाजन सहितको सङ्घात्मक संरचनामा परिणत हुन पुग्यो (ज्ञवाली, २०६४: ४) ।

मन्टेस्क्यूले सन् १७४८ मा अधिकारको दुरुपयोग बाट बच्नका लागि र स्वतन्त्रता सहितको आदर्श राज्य प्राप्त गर्नका लागि महासंघीय संरचनाको अवधारणा अघि सारे । यस सिद्धान्तमा अधिकार विभाजन खास कुराहरूमा एकरुपता, पहिचान र बलिदान सहित साना-साना राज्यहरू मिलेर संघीय राज्य बन्दछ । यस्ता स-साना समुहहरूसंग अरु राज्यको

आक्रमण बाट बच्ने मुलभुत उद्देश्य हुन्छ । यसका लागि अलग हुने अधिकार समेत सुरक्षित रहन्छ । संघीय सिद्धान्त अनुरुप एक राज्यले अर्को राज्यलाई गर्ने हस्तक्षेपको विरुद्धमा पनि बोल्नु पर्दछ भनि संघीय अवधारणालई अझै व्यवस्थित गर्ने काम मन्टेस्क्यूले गरेका छन् (कँडेल, २०६३: ७९) ।

डेविड हाम्र ले सन् १७११-१७७६ को अवधिमा मन्टेस्क्यूको विचारसंग असहमति राख्दै साना राज्य ठिक भन्ने कुराको विरोध गरे । सन् १७५२ मा **"आइडिया अफ परफेक्ट कमन वेल्थ" (Idea of Prefect Common wealth)** नामक पुस्तक प्रकाशित गर्दै त्यस्तो संघीय संरचनाको वकालत गरे जसमा इकाई र केन्द्र दुवैले सरकार बनाउन सक्ने अधिकार सुनिश्चित भएको हुन्छ । त्यस्तै हुमले पनि एक अर्कामा जालझेल गर्ने र दुरासय राख्ने खुद्रा मसिना राज्यहरू भन्दा ठूला राज्यहरू हुनु उपयुक्त हुने विचार व्यक्त गरे (Strong,1972: 26) । अठारौ शताब्दीमा युरोपमा भएका विभिन्न राज्यहरू बीचको द्वन्द्व अन्त्य गर्नका लागि महासंघीय व्यवस्था हुनुपर्ने कुरा सेन्ट पियरले उठाएका थिए (पोखरेल, २०६३: ७९) । सन् १७१२ -१७७८ को अवधिमा रुसोले सेन्ट पियरको विचार माथि खण्डन गर्दै सबै मूल शक्तिहरू सदस्य हुनुपर्ने बनेका कानुन सबैले पालन गर्नुपर्ने एक राज्यको शक्ति भन्दा संयुक्त शक्ति बलियो हुनुपर्ने र अलग राज्य हुन दिन नहुने बिचार व्यक्त गर्दै कुनै पनि परिवर्तनका लागि सबै सदस्यको बीचमा मतैक्य हुनुपर्ने कुरा अघि सारेका थिए (Sharma 1979:12) ।

सन् ११७२४-१८०४ सम्मकोपूरा युरोप लडाँइको भुमरिमा परेको बेला इमान्युयल-कान्टले पनि युरोपमा शान्तिको शर्तमा संघीय शासनको विचार यसरी प्रस्तुत गरेका थिए "यो संघले अरु राज्यले जस्तो शक्ति प्राप्त गर्ने उद्देश्य राखेको छैन, बरु अन्य महासंघीय राज्यहरूले जस्तै हरेक राज्यको स्वतन्त्रता रक्षा गर्न खोजेको छ । यसको अर्थ राज्यहरूले सबै अधिकार तथा शक्तिहरू हस्तान्तरण गर्नुपर्छ भन्ने पनि होइन" (कँडेल, २०६३: ८०) । यसरी नै बेला जेम्समेडिसन र अलेक्जेण्डर हेमिल्टनले संघात्मक संरचना अन्तर्गत राज्य र केन्द्रको बीचमा सन्तुलन ल्याउनुपर्ने कुरामा जोड दिदै प्रेम, सम्मान र आदरमा आधारीत संघीय राज्य हुनुपर्ने मत जाहेर गरे । त्यसैको प्रभावबाट सन् १७८१ मा ब्रिटिश शासन विरुद्ध लड्न १३ बटा अमेरीकी राज्यहरूले एउटा खुकुलो सङ्घ बनाए जसले कानुन लागुगर्ने, सुरक्षा गर्ने र अन्तर प्रान्तिय व्यापार बढाउने सहमति कायम गरेको थियो । यो व्यवस्था सन् १७८७ सेप्टेम्बर सम्म कायम रहयो । वास्तवमा J.S Mill ले सङ्घात्मक

संरचनाका लागि जातीय सहानुभूति, भाषाको सम्मान, साझा राजनीतिक एजेण्डा र एक अर्कामा कसैले नहेप्ने वातावरण हुनुपर्ने बताउदै आ-आफ्नो कित्तामा छुट्टिएका मानिसहरू जो एकै ठाँउमा एउटै सरकार मुनि बस्न चाहदैनन् त्यस्तालाई लडाईबाट र आक्रमणबाट बचाउनको लागि संघीय राज्यको प्रस्ताव गरेका थिए (ज्ञवाली, २०६४: ४) । मिलको विचारमा राज्यका इकाईहरू सुरक्षाको हिसाबले अरुको सहयोगबिना चल्न सकोस र अलग हुने इच्छा गरोस तथा एक अर्को इकाई बीचमा कसैले कसैलाई हेप्ने स्थिति नहुनका लागि करिब-करिब समान शक्ति भएको इकाईहरू उपयुक्त हुन्छ । मिलको भनाईमा संघात्मक संरचनाले कमजोर राज्यहरूमा अलग हुने इच्छा नआउने अवस्था सिर्जना गर्दछ । लडाईको अन्त्य गर्दछ र आन्तरिक व्यापार प्रोत्साहित गर्ने स्थिति ल्याउँछ (कडेल, २०६३: ०८) । यिनै विभिन्न विद्वानद्वारा निर्देशित बिचारद्वारा विकास भएको संघात्मक व्यवस्था विश्व समुदायमा एक नवीन र आधुनिक शासन व्यवस्थाको रूपमा परिचित भएको छ । दिन प्रतिदिन यस व्यवस्था प्रति विश्वसमुदाय मोहित हुदै गएको छ । जसको परिणाम सन् १७८६ मा अमेरिकाबाट शुरु भएको संघीय व्यवस्था हाल विश्वका २८ वटा मुलुकमा स्थापित भैसकेको छ । कतिपय मुलुकहरू संघीय व्यवस्थामा परिवर्तन हुनका लागि छलफल र तयारी गर्दैछन् (एन्डरसन्, २०६५: २) ।

२.३ संघात्मकताको आवश्यकता

संघीय शासन व्यवस्था आधुनिक राज्य व्यवस्थाको रुपमा विकास भएको धारणा हो । यस व्यवस्थाको माग पनि दिनप्रतिदिन बढिरहेको छ । यो व्यवस्था लोकप्रिय पनि हुँदै गईरहेको छ । आखिर संघात्मक व्यवस्थामा के त्यस्ता गुणहरू छन् र यसको लोकप्रियता बढीरहेको छ वा भनौं किन दिन प्रतिदिन संघीय व्यवस्थाको आवश्यकता बढीरहेको छ ? यो एक मुल चासोको विषय हो । संघीय शासन व्यवस्था भनेको एकता भित्रको विविधता युक्त शासन पद्धति हो । जहा एकै राज्यभित्र विभिन्न प्रान्तीय राज्यसरकार सामेल रही स्वतन्त्र रुपमा आ-आफ्नो शासन संचालनको अवसर प्राप्त गरेका हुन्छन् । जुन देशमा जातीय, भाषिक, धार्मिक, तथा सास्कृतिक एकै ठाँउमा सघन रुपले बसोबास गरिरहेको र तिनीहरूको ऐतिहासिक भुखण्ड पनि छुट्टिएको हुने हुन्छ त्यस्ता मुलुकहरूमा संघीय व्यवस्थाको माग अझ बढिरहेको पाईन्छ (तामाङ, २०६३: १५) ।

जुन मुलुकहरू भौगोलिक र जनसांख्यिकीय दृष्टिले अधिक ठूला मुलुकको रुपमा रहेका र धार्मिक, भाषिक, सास्कृतिक, जातिगत तथा भौगोलिक विविधता युक्त मुलुकहरूमा विद्यमान एकात्मक र केन्द्रीकृत शासन व्यवस्थाले ती सबै भौगोलिक क्षेत्र, भाषा, धर्म, संस्कृति र जनजाति सबैलाई समान रुपमा समेट्न र शासन व्यवस्थामा सम्मानजनक स्थिती दिन नसक्नु र सरकारी निति निर्माणमा सिमित वर्ग र व्यक्तिको सहभागिता रहनु तथा अधिकांश जनता निर्णय निर्माण प्रक्रियाबाट अनविज्ञ रहनुले ती व्यक्ति, वर्ग, जातजाति, धर्म मान्ने मानिसहरूले पनि आफूहरूको शासन व्यवस्थामा सहभागिताको लागि संघीय संरचनाको आवश्यकता महसुस गरिएको हो (Gililov, 1983: 64)।

स्थानीय स्तरमा हुने बजेट निर्माण, विकास निर्माण जस्ता कार्यमा स्थानीय जनसहभागितामा बृद्धि गरी केन्द्रको मुख ताक्नुपर्ने प्रकृतिको अन्त्य गरी आफ्नो निर्णय आफै गर्ने वातावरण स्थानीय स्तरमा विकास र प्रवर्द्धन गर्नका लागि सबै भन्दा उपयुक्त माध्यम संघीय संरचनामा रुपान्तरित भै स्वतन्त्र स्थानीय सरकारको गठन र संचालन हो (ज्ञवाली, २०६५: ६७) । सानो भन्दा सानो काममा पनि केन्द्रले निर्णय गर्नुपर्ने परिस्थितिको अन्त्य गर्न केन्द्रीय सरकार माथिको बोझ घटाउन तथा स्थानीय नेतृत्वलाई उत्तरदायिपूर्ण बनाउनका लागि संघीय व्यवस्था सबैभन्दा उपयुक्त माध्यम हो । शासन व्यवस्थामा सबै वर्ग, क्षेत्र, समुदाय, जातजाति, धर्म, भाषा, संस्कृतिका मान्छेको समान सहभागिता प्रस्तुत गर्न र उनीहरूलाई शासन व्यवस्थामा आफ्नो पनि महत्वपूर्ण भूमिका रहेको महसुस गराउनका लागि संघीय व्यवस्था आवश्यक मानिएको हो । स्थानीय स्रोत साधनको स्थानीय विकासमै परिचालन गराउन र केन्द्रीय निर्भरता अन्त्य गर्नका लागि पनि संघीय व्यवस्था आवश्यक मानिन्छ । जुन स्थानीय नेतृत्व विकासको उपयुक्त माध्यम पनि हो । यसरी धार्मिक, भाषागत, जातीगत, सांस्कृतिक र भौगोलिक विविधता भएका मुलुकहरूका लागि संघीय शासन व्यवस्था अपनाउनु अत्यन्तै उपयुक्त मानिन्छ (थापा, प्रकाशन वर्ष उल्लेख नभएको: ८७) । यही व्यवस्थाले नै ती वर्ग र समुदाय सबैको शासन व्यवस्थामा सहभागिताको अवसर प्रदान गर्दछ । जातिगत भाषागत, धार्मिक, भौगोलिक रूपमा हुने विवादको अन्त्य गर्दै विविधतामा एकताबद्धभै अगाडि बढनका लागि मार्ग प्रसस्त गर्दछ । यसका अलवा संघीय राज्यहरूको निर्माण विशेष गरेर आपसी सुरक्षा र व्यापारीक स्वार्थको रक्षार्थ अलग-अलग बसेका सार्वभौम राज्यहरू आपसी सहमतिको आधारमा एकै राजनीतिक इकाईमा आवद्ध हुने चाहना राखेर भएको देखिन्छ (सुन्दर, २०६५: ७२) । यसरी संघीय

व्यवस्थामा जाने क्रममा सन् १२९१ मा बाह्य आक्रमणबाट बच्नका लागि तीन साना स्वतन्त्र राज्यहरू एक साझा संविधान निर्माण गर्दै एक महासंघमा आवघ भए र तिनको सफलता देखेर अन्य राज्य पनि मिल्न आएपछि सन् १८४८ मा एक नयाँ संविधान निर्माण गरी थप सुदृढ गर्दै स्विट्जरल्याण्ड संघीय संरचनामा प्रवेश गरेको थियो । सन् १७८६ मा संयुक्त राज्य अमेरिकाका १३ राज्यका प्रतिनिधिको फिलाडेल्फीया सम्मेलनबाट नयाँ संविधान निर्माण गरी एक सिङ्गो सङ्घ निर्माण गरेका थिए । हाल यस सङ्घमा ५० राज्य आवद्ध छन् । स्विट्जरल्याण्डमा २६ क्यान्टोनको संघीय राज्य हाल सञ्चालनमा रहेको छ ।

२.४ सङ्घ निर्माणको तरिका

विश्व राजनीतिको संघात्मक व्यवस्थालाई हेर्दा संघीय मुलुकहरू दुई तरिकाबाट संघीय संरचनामा आवद्ध भएको पाइन्छ ।

२.४.१. एक आपसमा आवद्ध हुने विधि (Method of comming together)

छुट्टाछुट्टै स्वतन्त्र राजनीतिक इकाईका रूपमा रहेका राज्यहरू समान उद्देश्य प्राप्त गर्नका लागि एक ठाउमा आई बलियो राज्य बनाउने चाहनाले निर्माण भएका संघलाई एक आपसमा आवद्ध हुने विधिद्वारा निर्मित सङ्घ वा एकत्रित हुन आएका संघ (Federation by aggregation) भनिन्छ । जस्तै संयुक्त राज्य अमेरिका, स्विट्जरल्याण्ड, मलेसिया आदी पहिले कनै न कुनै रुपमा सार्वभौम अस्तित्वमा रहेका राज्यहरू आफूमा केही अधिकार राख्दै केही अधिकारमा साझेदारी गर्ने सहमतिका आधारमा संघीय संरचनामा आएका हुन्छन् । यिनको प्रमुख उद्देश्य आफू शक्ति सम्पन्न हुने रहन्छ (सुन्दर, २०६५: ७३) ।

२.४.२. एक आपसमा आवद्ध गराई राख्ने विधि (Method of Holding togther)

विश्वका कतिपय देशहरू आफ्नो सामजिक संरचना भित्र हुन सक्ने द्वन्द्वलाई रोक्न वा विभाजनमा जान लागेका भु-भागहरूलाई एकत्रित गराई राख्नका लागि संघीय संरचनामा रुपान्तरित हुने गर्दछन् । यस विधिलाई एक आपसमा आवद्ध गराई राख्ने विधिद्वारा निर्मित सङ्घ वा एकत्रित राखिएका सङ्घ (Federation by disaggregation) भनिन्छ । जस्तैः भारत, पाकिस्तान, क्यानडा, बेल्जियम, स्पेन आदि । विगतमा भएको केन्द्रीकृत र एकात्मक राज्य स्वरुपलाई भङ्ग गर्दै नयाँ राज्यहरूको सिमाना कोरिने काम यस प्रक्रियामा हुने गर्दछ । यसरी संघीय व्यवस्थामा जाने मुलुकको प्रमुख उद्देश्य आफ्नो सामाजिक संरचना भित्र हुन सक्ने द्वन्द्वलाई रोक्ने र सम्भावित विखण्डन बाट बच्ने रहन्छ ।

एक आपसमा आवद्ध हुने विधिबाट संघीय संरचनामा जानु भन्दा एक आपसमा आवद्ध गराई राख्ने विधिबाट संघीय संरचनामा जाने काम बढी जोखिम तथा चुनौति पूर्ण हुन्छ । यस विधिमा राज्यको सिमाङ्कन गर्ने र अधिकार तथा शक्तिको बाँडफाँड बृहत छलफल र सहमतिद्वारा गरिनु पर्दछ अन्यथा राज्य विखण्डनमा जाने संभावना बढी रहन्छ (कँडेल, २०६३: ८६) । नेपालले अवलम्बन गर्न खोजेको संघीय स्वरुप पनि यही विधिमा आधारित स्वरुप हो ।

२.५ संघीयताका आधारहरू

संघीय व्यवस्था अवलम्बन गर्ने मुलुकहरू मध्ये जुन मुलुकहरू एक आपसमा आवद्ध हुने (Coming Together) सिद्धान्तको आधारमा संघीय व्यवस्था अंगाल्छन् । ती मुलुकहरूमा सङ्घ निर्माण गर्न कुनै समस्या रहदैन किनकि यस विधिमा पहिलेनै कुनै न कुनै रुपमा सम्प्रभु सम्पन्न राज्यहरू नै आफ्ना केही अधिकारहरू सङ्घलाई प्रदान गर्दै आवद्ध भएका हुन्छन् । तिनिहरूको लागि सिमाङ्कन गर्नु पर्ने हुदैन जसले गर्दा सङ्घ निर्माणमा कुनै आधार को आवश्यकता पर्दैन । यसले गर्दा सङ्घ निर्माण कार्य सहज हुने गर्दछ । यसका लागि कुनै निश्चित मापदण्ड खडा गर्नु पर्ने हुदैन । सङ्घात्मक व्यवस्था अंगाल्ने मुलुकहरू मध्ये जुन मुलुकहरू एक आपसमा आवद्ध गराई राख्ने (Holding together) सिद्धान्त अनुरुप संघीय व्यवस्था अंगाल्न पुग्छन् ती मुलुकहरूमा सङ्घ निर्माण कार्य गर्दा विभिन्न पक्ष माथि विचार पुऱ्याउनु पर्ने हुन्छ । यस पद्धतिबाट सङ्घात्मक व्यवस्थामा जाने मुलुकहरू संघीय संरचनामा रुपान्तरित हुनु पुर्व यिनिहरूको शासकीय संरचना एकात्मक तथा केन्द्रीकृत हुन्छ । सबै कार्यको निर्णय अधिकार केन्द्रमा सिमित गरिएको हुन्छ । त्यस अर्थ देशमा विद्यमान शासन स्वरुपमा पुरै परिवर्तन गर्नु पर्ने हुन्छ । राज्य/प्रदेश निर्माणमा पुनःसिमाङ्कन गर्नुपर्ने हुन्छ । यसरी संघीय व्यवस्थामा जाने मुलुकमा सङ्घ निर्माण गर्दा विभिन्न बिषयमा ध्यान दिनुपर्ने हुन्छ र व्यापक छलफल गरी सङ्घको निर्माण गर्नुपर्ने हुँदा विश्व समुदाय एकात्मक बाट संघीय व्यवस्थामा जाने मुलुकहरूले आफ्ना संघीय राज्य निर्माणका क्रममा विभिन्न पक्षलाई आधार बनाई संघ निर्माण गर्ने कार्य गरेका छन् । ती मुलुकहरूको अनुभवका आधारमा सङ्घ निर्माण गर्दा मुख्य गरी निम्न पक्षलाई आधार बनाई सङ्घ निर्माण गरेको पाईन्छ (मानन्धर र अन्य २०६२: ८) ।

२.५.१ जातीयता

विभिन्न जात-जाति तथा जनजातिहरू बसोबास गर्ने वा धेरै जातिहरूको बसोबास रहेको मुलुकले संघीय संरचनामा जादाँ ती जातिको मौलिक पहिचान झल्कने र सबै जातिले राज्यको शासन व्यवस्थामा आफ्नो सम्मानजनक उपस्थिति भएको अनुभूति पाउने गरी संघीय राज्य निर्माण गर्नु पर्दछ । राज्यमा सबै जातिले आफ्नो उपस्थिति रहेको अनुभूति दिलाउन सकेमा मात्र देशमा साँच्चिकै अर्थमा सबैले शासन व्यवस्थामा आफ्नो सहभागिता रहेको अनुभूति गर्न सक्दछन् । त्यसर्थ विभिन्न जातिहरूको बसोबास रहेको मुलुकले आफूलाई संघीय संरचनामा रुपान्तरण गर्दा ती जातिका मौलिकता र आफ्ना रीतिरिवाज, संस्कृति तथा परम्पराको पहिचान झल्कने गरी संघीय राज्यहरूको निर्माण गर्नु पर्दछ । यसरी राज्य निर्माण गर्दा सबै जाति, जनजातिले आफ्नो सम्मान भएको महसुश गर्दछन् र जातीय द्वन्द्वको खतरालाई कम गराउछ ।

२.५.२. भौगोलिक र क्षेत्रियता

एकात्मकबाट संघीय संरचनामा रुपान्तरीत हुने मुलुकहरूले संघ राजयहरू निर्माण गर्दा देशको भौगोलिक बनावट र क्षेत्रीयतालाई विशेष ध्यानमा राखिनु पर्दछ । क्षेत्रीय र भौगोलिक बनावटको हिसाबले समानता रहेको क्षेत्रलाई समान अवसर पाउनेगरी राज्य निर्माण गरिनु पर्दछ । यसरी राज्य निर्माण गरेमा भौगोलिक र क्षेत्रीय रुपमा पछाडि परेको क्षेत्रका राज्य विकासका लागि केन्द्रबाट बढि प्राथमिकताका साथ विकास कार्यक्रम संचालन गर्न सकिन्छ । यस्ता पिछडीएका क्षेत्रको विकासका लागि केन्द्रले छुट्टै कार्यक्रम र विशेष व्यवस्था गर्न पनि सहज हुने गर्दछ । त्यसर्थ सङ्घ निर्माण गर्दा देशको भौगोलिक बनावट र क्षेत्रीयतालाई विषेश ध्यान पुऱ्याउनु पर्ने हुन्छ ।

२.५.३. आयश्रोत/प्राकृतिक श्रोत साधन

सङ्घहरूको प्रमुख आयश्रोत भनेको प्राकृतिक स्रोत साधन नै हो । त्यसर्थ सङ्घ निर्माण गर्दा सम्भव भएसम्म सबै राज्यमा प्राकृतिक स्रोत साधन समान रुपमा पर्ने गरी गरिनु पर्दछ । यदि प्राकृतिक स्रोत साधन समान रूपमा नपर्ने गरी राज्य निर्माण गर्ने हो भने राज्यहरू बीच बैमनस्यता बढ्ने र आपसी द्वन्द्वको अवस्था पनि आउन सक्दछ । जसले गर्दा राज्यहरू बीच द्वन्द्व बढाउने र राष्ट्र विखण्डनको खतरा रहन्छ । त्यसर्थ सङ्घ निर्माणको क्रममा राष्ट्रको प्राकृतिक श्रोत साधनलाई मुख्य आधार बनाइनु पर्दछ ।

२.५.४. भाषा

धेरै भाषिहरू बसोबास गर्न राष्ट्रमा सङ्घ निर्माण गर्दा त्यहाका मुख्य भाषीहरूलाई विशेष ध्यानमा राख्नु पर्दछ । सङ्घ निर्माण गर्दा ती सबै भाषिको पहिचान झल्कने र राज्यको संरचनामा आफ्नो उपस्थिति रहेको अनुभूति पाउने व्यवस्था गर्नु पर्दछ । सबै भाषालाई सरकारले समान मान्यता दिनु पर्दछ । कुनै भाषा प्रति बेवास्ता गर्ने र कुनैलाई प्राथमिकता दिने गरेमा ती भाषिहरू बीच आपसि बैमनस्यता बढने हुन सक्छ । त्यसर्थ समान भाषि एक राज्यमा पर्ने गरी राज्य निर्माण गर्नु उपयुक्त देखिन्छ । भाषाको आधारमा राज्य निर्माण गर्दा भाषिक समस्या कमपर्ने देखिन्छ । यदि सङ्घ निर्माणको क्रममा भाषिक उपस्थितिलाई बेवास्ता गर्ने हो भने आपसि सञ्चारमा पनि समस्या आउने हुन्छ । त्यसर्थ सङ्घ निर्माण गर्दा भाषिक सघनतालाई पनि ध्यान दिनु उपयुक्त हुन्छ ।

२.५.५. जनसंख्या

संघीय राज्यहरू निर्माण गर्दा ध्यान दिनु पर्ने अर्को पक्ष जनसंख्या हो । राज्यहरू निर्माण गर्दा सकभर सबै राज्यमा समान जनसंख्या पर्ने गरी निर्माण गर्नु उपयुक्त हुन्छ । यसरी राज्य निर्माण गर्न सकेमा सबै राज्यमा जनसांङ्ख्यीक सघनता समान हुनेछ । जनशक्ति र जनश्रोत पनि समान हुने अवसर रहन्छ । जसले गर्दा राज्यहरू बीच आपसी सम्बन्ध विकास गर्न र जनताका लागि अवसरहरू प्रदान गर्न सहज रहने र सबै राज्यको विकास समान तवरबाट अगाडि बढने विश्वास गर्न सकिन्छ । अतः सङ्घ निर्माण गर्दा राज्यहरूमा पर्ने जनसंख्यालाई ध्यानमा राख्नु पनि उत्तिकै आवश्यक मानिन्छ ।

२.५.६. ऐतिहासिक चिनारी

सङ्घ निर्माण गर्दा कुनै पनि स्थानको ऐतिहासिक चिनारी नखल्बलिने र अझै सबल हुने गरी गरिनु उपयुक्त हुन्छ । यसरी सङ्घ निर्माण गर्दा राज्यमा बसोबास गर्ने मानिसहरूमा आफ्नो राज्य प्रति गौरबको भावना जागृत हुनका साथै आफूलाई गौरवान्वित भएको महशुस गरी राज्य विकासमा झन हौसलाका साथ लाग्ने हुन्छ । त्यसर्थ राज्य निर्माण गर्दा ऐतिहासिक रूपमा प्रचलित र प्रख्यात स्थानहरूको पहिचान नहराउने र अझै विकास हुने गरी गरिनु उपयुक्त हुन्छ ।

२.६ राज्य प्रणालीका स्वरुपहरू

आधुनिक विश्वको राज्य प्रणालीमा शासन शक्तिका दृष्टिले संघीयताका अलावा केन्द्रीकृत र महासंघीय समेत गरी तीन प्रकारका राज्यप्रणालीका ढाँचाहरू प्रचलनमा रहेका छन् । एकात्मक वा केन्द्रीकृत शासन प्रणालीमा शासन सम्बन्धी सम्पुर्ण शक्ति संविधानद्धारा केन्द्रीय सरकारमा निहित राखिन्छ । राज्य शक्तिको सम्पूर्ण प्रयोगमा केन्द्रीय सरकारको निर्णय सर्वोपरि रहन्छ । केन्द्रीय सरकारले आफ्नो प्रशासकिय सहयोगीका रुपमा प्रादेशिक राज्य र स्थानीय सरकार निर्माण गरेको हुन्छ । स्थानीय निकायहरूलाई पुर्णरुपमा आफ्नो नियन्त्रणमा राख्दछ । यिनिहरूको कुनै पृथक स्वतन्त्र सत्ता हुदैन (भण्डारी, २०६५: ०१) । सबै प्रशासनिक अधिकारको स्रोत संविधानलाई भन्दा केन्द्रीय सरकारलाई मानिएको हुन्छ । स्थानीय सरकार र केन्द्रीय सरकारबीचको सम्बन्ध सेवक र मालिकको जस्तो रहन्छ । केन्द्रले स्थानीय सरकारलाई समाप्त गर्ने अधिकार राख्दछ । स्थानीय सरकार वास्तवमा केन्द्रको प्रतिनिधिको रूपमा मात्र कायम रहन्छ ।

स्विट्जरल्याण्ड र संयुक्त राज्य अमेरिकाले आफूलाई संघीय संरचनामा रुपान्तरण गर्नु भन्दा अगाडि यी मुलुकहरू महासंघीय वा परिसंघीय शासन प्रणाली अनुरुप संचालित रहेका थिए । जुन एकात्मक शासन प्रणालीको ठिक विपरित प्रकृतिको हुन्छ । महासंघात्मक शासन प्रणालीमा राज्यशक्तिका विभिन्न स्वतन्त्र केन्द्रहरू सम्मिलित रहेका हुन्छन् । प्रादेशिक वा राज्य-सरकारको सुविधालाई महासंघ निर्माण गरिएको हुन्छ । यस व्यवस्थामा राज्य-सरकारले मौलिक सत्ता संचालन गर्दछन् भने राज्य-सरकारले आफ्ना केही सिमित अधिकार महासङ्घलाई प्रदान गर्दछन् । महासङ्घ सँग छुट्टिने अधिकार पनि सुरक्षित राख्दछन् । महासंघीय शासन व्यवस्थामा नागरिक केन्द्रीय महासङ्घप्रति नभै राज्य सरकार प्रति निष्ठा राख्दछन् । महासङ्घको अस्तित्व राज्यहरूको इच्छामा भर पर्दछ । यो जुन सुकै बेला पनि भङ्ग हुन सक्छ । महासङ्घ राज्यसरकारको सेवकको रूपमा रहन्छ । महासङ्घलाई राज्यका नागरिकहरूका लागि कानून बनाउन र कर लगाउन कुनै अधिकार रहदैन । महासंघको कार्यपालिका र व्यवस्थापिकामा भाग लिने राज्यहरूका प्रतिनिधिहरू आफ्नो राज्य-सरकारको निर्देशनअनुसार परिचालित हुन्छन् (के.सी., २०६४: २६३) ।

एकात्मक राज्य प्रणाली र महासङ्घात्मक राज्य प्रणालीको बीचमा रहने र एकात्मक व्यवस्थामा जस्तो सबै अधिकार केन्द्रमा सिमित नरहने र राज्य सरकारलाई पनि अधिकार प्रदान गरिएको र महासङ्घात्मक शासन व्यवस्थामा जस्तो सबै अधिकार राज्यसरकारमा

मात्र सिमित नगरी केन्द्र सरकारलाई पनि प्रदान गरिएको शासन व्यवस्थालाई संघीय शासन प्रणाली भनिन्छ । संघीय शासन प्रणालीमा केन्द्रीय सरकार र राज्यसरकार बीच अधिकारको बाडफाँड गरिएको हुन्छ । केन्द्र सरकार र राज्य सरकार बीच कार्य विभाजन संविधानद्वारा नै गरिएको हुन्छ । केन्द्र तथा राज्य सरकार आ-आफ्नो क्षेत्रमा पर्ने कार्य र निर्णय गर्नका लागि स्वतन्त्र र स्वायत्त रहन्छन् । नागरिकहरू केन्द्र तथा राज्य सरकार दुवै प्रति समान निष्ठा राख्दछन् । दुबै सरकारले पनि नागरीकहरूसँग प्रत्यक्ष सम्बन्ध स्थापित गरी नागरीकताको प्रमाणपत्र प्रदान गर्दछन् । यस प्रणालीलाई राज्य प्रणालीको आधुनिक शासन प्रणाली मानिन्छ । यसको सर्वोत्तम उदाहरण संयुक्त राज्य अमेरीका, स्विट्जरल्याण्ड हुन् । यिनको अलवा हाल विश्वमा धेरै जनसंख्या हुने क्यानडा, दक्षिण अफ्रिका, अस्ट्रेलिया, जर्मनी भारत लगायत २८ मुलुकले संघीय संरचनामा आफ्नो शासन प्रणाली अगाडी बढाएका छन् । तर ती सबै संघीय संरचनामा भएका मुलुकहरूको संघीय स्वरुप भने भिन्ना भिन्नै देखिन्छ (आचार्य, २०६२: १७) । सामान्यतः संघीय संरचनाका स्वरुपहरू निम्न छन् ।

२.६.१. एक परिचय र बहुपरिचय

जुन सङ्घमा एउटै जाति र भाषि छन् वा एउटा मात्र चिनारी लिएर निर्माण गरिएका संघहरू एक परिचयात्मक सङ्घ हुन् । जस्तैः जर्मन, अस्ट्रेलिया, अस्ट्रियाका सङ्घहरू यही सिद्धान्तमा निर्माण भएका सङ्घ हुन् । सङ्घहरूमा एक भन्दा बीढ जाति वा भाषिहरू आवद्ध भएको सङ्घ बहुपरिचय सङ्घ हो । जस्तै स्विट्जरल्याण्ड, मलेसिया आदि जहाँ एउटै सङ्घमा दुई वा त्यो भन्दा बढि जाति र भाषि बसोबास गर्दछन् । यसरी सङ्घहरूको स्वरुपलाई एक परिचय वा बहुपरिचय युक्त स्वरुप भएका संघीय मुलुकहरू भनिन्छ ।

२.६.२. मिल्दोजुल्दो र फरक-फरक (Symmetric and assummetric)

संघीय व्यवस्था भएका मुलुकहरूमा सम्पूर्ण राज्य सरकारलाई एकै प्रकारले वा समान अधिकार दिएको छ भने त्यस्तो संघात्मक स्वरुपलाई मिल्दो जुल्दो स्वरुप भनिन्छ । फरक-फरक राज्यहरूलाई फरक-फरक अधिकार दिईएको छ भने त्यस्तो सङ्घात्मक स्वरुपलाई फरक-फरक खालको सङ्घात्मक स्वरुप भनिन्छ । अस्ट्रेलिया समानखालको संघीय स्वरुप भएको मुलुक हो भने क्यानडा फरक-फरक खालको सङ्घात्मक स्वरुप भएको मुलुक हो किनकी त्यहा क्युवेक प्रान्तलाई अन्य प्रान्तलाई भन्दा बढी अधिकार दिईएको छ ।

२.६.३ केन्द्रिकृत वा बाहीरी सङ्घात्मक स्वरुपको संघीय व्यवस्था

जुन संघीय मुलुकहरूमा केन्द्रीय सरकार अत्यन्त बलियो हुन्छ र राज्य सरकारलाई सिमित अधिकार दिई केन्द्रले राज्य सरकार माथि पूर्णरुपमा नियन्त्रण गर्दछ । त्यस्तो संघीय स्वरुपलाई केन्द्रीकृत स्वरुपको संघीय व्यवस्था भनिन्छ । यसको विपरित केन्द्र सरकार भन्दा राज्य सरकार बलियो हुन्छ । राज्य सरकारहरूले केन्द्र सरकार माथि नियन्त्रण गर्ने खुबि प्रस्तुत गर्दछन् भने त्यस्तो सङ्घामत्मक स्वरुप भएका संघीय मुलुकहरूको संघीय स्वरुपलाई बाहिरी सङ्घात्मक स्वरुपको संघीय व्यवस्था भनिन्छ । केन्द्रीकृत स्वरुपको संघीय व्यवस्था भएका मुलुकमा केन्द्रीय सरकार बलियो हुने हुँदा राज्य विभाजनको खतरा रहदैन । संघीय संरचना बाट प्राप्त हुने फाइदा पनि प्राप्त हुदैन । बाहिरी स्वरुपको संघीय व्यवस्था भएका मुलुकहरूमा राज्य सरकार बलियाँ हुने हुँदा राज्य सरकारले केन्द्रसंग धेरै सुविधा माग गर्दै जाने र केन्द्रले पनि पुरा गर्नुपर्ने अवस्था हुने हुन्छ । जसले गर्दा अन्त्यमा राज्यलाई विभाजनतिर लैजान्छ ।

२.६.४. दोहोरो वा प्रतिस्प्रर्धात्मक र सहकार्यात्मक संघीय स्वरुप

तल्ला तहका राज्य तथा स्थानीय सरकारहरूको संस्थागत स्वायत्ततामा जोड दिदै केन्द्र र राज्य सरकार बीच प्रष्टरुपमा शक्तिको विभाजन गरिएको हुन्छ । प्रत्येक तहमा कार्यपालिका र व्यवस्थापिकाको व्यवस्था भएको संघीय स्वरुपलाई दोहोरो वा प्रतिस्प्रर्धात्मक स्वरुपको संघीय व्यवस्था भनिन्छ । यस किसिमको संघीय स्वरुपमा केन्द्र र राज्य सरकार दुवैले स्वायत्त रुपमा आ–आफ्ना कार्य गर्न पाउने हुँदा कतिपय काममा दोहोरोपन पनि देखिन्छ । दोहोरो वा प्रतिस्प्रर्धात्मक स्वरुपको संघीय व्यवस्था भएका मुलुकहरूमा राज्यहरूको केन्द्रीय व्यवस्थापिकामा कमजोर प्रतिनिधित्व रहेको हुन्छ । व्यवस्थापिका तल्लो र उपल्लो गरी दुई सदनात्मक हुन्छ । जस मध्ये व्यवस्थापिकाको उपल्लो सदनमा राज्यको भूगोल र जनसंख्याको वास्ता नगरी प्रत्येक राज्यबाट बराबर प्रतिनिधित्व गर्ने अवसर राज्यहरूलाई हुन्छ । राज्यहरूले आफ्ना माग अन्तर सरकारी सम्मेलनको माध्यमद्वारा केन्द्रीय सरकार समक्ष राख्दछन् । राज्यहरूलाई केन्द्रको भरमा पर्नुनपरोस भन्नका लागि प्रर्याप्त मात्रामा राजस्व उठाउने आधारहरू पनि दिइएको हुन्छ । बेल्जियम, अस्ट्रेलिया, ब्राजिल र स्विट्जरल्याण्डमा यस्तो स्वरुपको संघीय व्यवस्था पाइन्छ ।

यसको विपरित सहकार्यात्मक स्वरुपको संघीय व्यवस्थामा केन्द्र र राज्यहरूको बीचमा तहअनुसार कामको विभाजन गरिएको हुन्छ । धेरै कार्यहरू केन्द्र र राज्यहरूबीच

बाँडिएको हुन्छ । राज्य सरकारहरूको केन्द्रीय सरकारमा बलियो प्रतिनिधित्व हुने गर्दछ । यदि त्यस्तो प्रतिनिधित्व हुन नसकेमा राज्यहरू विस्तारै प्रशासनिक इकाईका रूपमा विकसित हुन पुग्दछन् । केन्द्रीय नीति निर्माणमा राज्यहरूको सक्रियतापूर्ण सहभागिता रहन्छ । केन्द्रीय सरकारको व्यवस्थापिकामा राज्य सरकारहरूले जनसंख्याको आधारमा प्रतिनिधित्व गर्दछन् । कुनै पनि नीति स्विकृतिका लागि व्यवस्थापिकाको दुवै सदनबाट स्विकृत प्राप्त गर्नु आवश्यक हुन्छ । केन्द्र र राज्य सरकारका करका आधारहरू एउटै हुन्छन् । केन्द्र तथा राज्य सरकार दुबैले सहयोगात्मक रुपमा बाँडचुड गरी उठाउँदछन् । विभिन्न राज्यहरू बीचमा आर्थिक असमानता नहोस् भन्नका लागि राज्य सरकारको अवस्था हेरी केन्द्र सरकारले वित्तीय समानता कोषबाट केही रकम राज्यलाई दिने गर्दछ । जर्मन, इथियोपिया, दक्षिण अफ्रिका, क्यानडा आदि मुलुकहरूमा सहकार्यात्मक स्वरुपको संघीय व्यवस्था रहेको छ (कँडेल, २०६३ः ८७-८८) ।

२.६.५. शुरुदेखिको र पछि बनेको संघीय स्वरुप

जुन मुलुकहरू एक आपसमा आवद्ध हुने सिद्धान्त बमोजिम संघीय शासन व्यवस्थामा आए ती मुलुकको संघीय स्वरुपलाई शुरुदेखिको संघीय स्वरुप भनिन्छ । यस किसिमको स्वरुपमा संघीय व्यवस्थामा रहने मुलुक राष्ट्र निर्माण देखिनै संघीय संरचनामा आएका हुन्छन् । जुन मुलुकहरू एक अपसमा आवद्ध गराई राख्ने सिद्धान्त बमोजिम संघीय संरचनामा रुपान्तरीत भएका मुलुकको संघीय स्वरुपलाई पछि निर्माण भएको संघीय स्वरुप भनिन्छ । पछि बनेको संघीय स्वरुपमा जाने मुलुकहरू देशमा विद्यमान शासन व्यवस्था परिवर्तन गर्दै संघीय शासन व्यवस्थामा प्रवेश गरेका हुन्छन् । जस्तैः बेल्जियम, स्पेन आदि ।

२.६.६ औपचारिक र प्रभावकारी संघीय स्वरुप

संविधानमा संघीय व्यवस्था भएको तर व्यवहारमा लागु नभएको संघीय शासन सम्बन्धी व्यवस्थालाई औपचारिक संघीय स्वरुप भनिन्छ । जहाँ संघीय व्यवस्था संविधान र नारामा मात्र सीमित भएको हुन्छ । जुन मुलुकहरूमा संघीय व्यवस्थाको सिद्धान्त अनुरुप व्यवहारमा शासन व्यवस्था संचालित हुन्छ त्यस्तो संघीय शासन व्यवस्थालाई प्रभावकारी संघीय स्वरुप भनिन्छ । जहाँको शासन व्यवस्था वास्तविक रूपमा संघीय व्यवस्थाको आधारभूत सिद्धान्त अनुरुप संचालित रहन्छ ।

२.७ संघीयताका फाइदा/बेफाइदाहरू

आधुनिक राज्य प्रणालीमा अति उत्तम र लोकप्रिय मानिएको संघीय शासन व्यवस्थाका केही फाईदाहरू छन् भने केही बेफाइदाहरू छन् । जसलाई छुट्टाछुट्टै तल उल्लेख गरिएको छ ।

फाइदाहरू

(क) भौगोलिक विविधता, आर्थिक सम्पन्नता, राजनीतिक चेतना, राष्ट्रिय सुरक्षा आदि कारणबाट कतिपय राज्यहरू आपसमा मीलि सङ्घ निर्माण गरेका हुन्छन् । संघीय प्रणाली भएका देशहरूमा स्थानीय स्वशासन, प्रादेशिक स्वयात्तता र राष्ट्रिय एकता सम्भव हुन्छ । केन्द्रीय सरकारले राज्यहरूको स्वीकृति विना उनीहरूको भौगोलिक सीमा परिवर्तन गर्न सक्दैन । यस प्रणालीमा केही अधिकार केन्द्रलाई र केही राज्य अथवा प्रान्तहरूलाई दिइन्छ र राज्यहरूलाई स्वायत्तता प्रदान गरिएको हुन्छ । जसले गर्दा केन्द्र र राज्य सरकार बीच समन्वय र एकता कायम हुन जान्छ । केन्द्रीय सरकारलाई स्वेच्छाचारी बन्नबाट रोक्दछ ।

(ख) संविधान अनुसार केन्द्र र प्रदेशहरूमा शक्तिको विभाजन हुने हुँदा केन्द्रका लागि प्रशासनिक कार्यभार कम हुन जान्छ । राज्यहरूलाई स्वायत्तता प्राप्त हुने हुँदा राज्यहरूले पनि आ-आफ्नो प्रशासन कुशलता पूर्वक संचालन गर्दछन् । यसले गर्दा केन्द्रीय र राज्य सरकारहरूको प्रशासनिक क्षमतामा बृद्धि हुन्छ भने केन्द्र सरकारको कार्यभारलाई पनि कम गर्दछ ।

(ग) संघीय प्रणाली भएका देशहरूमा नागरिकहरूले केन्द्रीय र राज्य दुबै सरकारबाट नागरिकता प्राप्त गर्दछन् । नागरिकहरूलाई स्थानीय र केन्द्रीय सरकारबाट नागरिकता प्रदान गर्दा दुवै सरकार प्रति जनताले निष्ठा प्रदर्शन गर्दछन् ।

(घ) यस प्रणालीमा प्रदेश अथवा एकाई राज्यहरूलाई अलग-अलग अधिकारहरू प्राप्त हुन्छन् । यिनीहरूमा फरक-फरक मन्त्रिमण्डल र विधानमण्डल हुन्छन् । स्थानीय जनताको सहभागिताबाट यहाँका समस्याहरूको समाधान हुन्छ । स्थानीय जनताले निर्वाचित गरेका प्रतिनिधिहरूले यहाँको शासन चलाउछन् । जसले गर्दा स्थानीय मामिलामा जनताको रुचि बढ्छ ।

(ङ) संघीय सरकार प्रतिरक्षाका साथसाथै आर्थिक र सांस्कृतिक विकासका दृष्टिले उपयोगि मानिन्छ । सङ्घको स्थापनाले अन्तराष्ट्रिय व्यापार तथा उद्योगहरूका लागि प्रोत्साहन मिल्छ । राज्य-राज्य एक-अर्कालाई फाइदा हुनेगरी आर्थिक नीति बनाउन

सक्छन् । ठूला संघीय राज्यहरूमा विविध राष्ट्रियता, जाति भाषा, धर्म र संस्कृतिहरू हुन्छन् । त्यहाँ तिनीहरूले संरक्षणको अवसर पनि पाउँदछन् । यसले गर्दा राज्यहरू आ-आफ्नो आर्थिक र सांस्कृतिक विकास गर्ने अवसर प्राप्त गर्दछन् ।

(च) साना राज्यहरू आपसमा मिलि संगठित भएर साझा प्रतिरक्षा प्रणालीलाई कायम राखेमा खर्चमा मितव्ययिता कायम हुन्छ र प्रभावकारी पनि हुन्छ । यस्तो कार्य संघीय शासन व्यवस्थाबाट मात्र संभव हुन्छ ।

(छ) संघीय संरचनामा प्रवेश गर्ने राज्यहरूको सार्वभौम सत्ता पुर्णरुपमा सङ्घमा विलय भएको हुदैन । अधिकार संविधानले केन्द्र र राज्यमा विभाजित गर्दछ । संघीय प्रणालिको संविधान कठोर हुन्छ र संशोधन प्रक्रिया पनि जटिल हुन्छ । जसले गर्दा विशेष परिस्थितिमा मात्र संविधान संशोधन हुन्छ । केन्द्र र राज्य बीच विवाद उत्पन्न भए पनि केन्द्रले राज्यको अधिकार खोस्न सक्दैन । आफूलाई प्राप्त अधिकार प्रयोग गरी राज्यहरूले आफ्नो इच्छा अनुसार विकासका कार्यहरू गर्न सक्छन् । राज्यहरूले आफ्नो भौगोलिक अवस्था, ऐतिहासिक आधार, राजनीतिक वातावरण, सामाजिक र आर्थिक उन्नतिलाई आधार बनाई नीतिनियम बनाउछन् । विकासका दृष्टिले एउटा राज्यले अर्को राज्यलाई उछिन्नका लागि प्रतिस्प्रर्धा गर्छन् । संघीय व्यवस्थाले राज्यहरू बीच स्वच्छ प्रतिस्प्रर्धाका आधारमा विकास कार्यमा अगाडि बढ्का लागी प्रेरित गर्दछ ।

बेफाइदाहरू

(क) संघात्मक सरकारमा शक्तिको विभाजन गरिएको हुन्छ जसले गर्दा शक्तिशाली केन्द्रीय शासनको अभाव हुन्छ । शासनमा समेत दृढता कायम हुँदैन । यसरी संघीय व्यवस्थामा एकात्मक व्यवस्थामा भन्दा सरकार कमजोर बन्दछ ।

(ख) संघीय राज्य प्रणालीमा केन्द्र र राज्यहरूमा छुट्टाछुट्टै विधानमण्डल, मन्त्रिमण्डल र न्यायपालिकाको व्यवस्था गरिएको हुन्छ र समय-समयमा चुनावहरू भईरहन्छ जसले गर्दा संघीय प्रणालीलाई बढि खर्चिलो प्रणाली मानिन्छ ।

(ग) संघीय प्रणालीमा केन्द्रीय सरकार र राज्यसरकारहरूद्वारा दोहोरो शासन संचालन हुन्छ । केन्द्र र राज्यहरूलाई अलग-अलग रूपमा कानुन बनाउने र प्रशासन संचालन गर्ने अधिकार हुन्छ । समवर्ती सूचिमा पनि दुवैलाई कानून निर्माण गर्ने स्वतन्त्र रहन्छ । यसरी एउटै कुरामा दुई सरकारबाट कानुन निर्माण गरी एकै ठाउँमा कार्यान्वयन गर्दा शासन प्रणालीमा एकरुपता पाईदैन ।

(घ) शक्तिको विभाजन संघीय प्रणालीको प्रमुख विशेषता हो । दुवै तहका सरकारका अधिकार क्षेत्र अलग-अलग हुन्छन् । यस्तो अवस्थामा एकले अर्कोलाई सहयोग नगरेमा केन्द्र र राज्यबीच बैमनस्यता वा विवाद बढ्ने हुन्छ । जसले गर्दा कुनै पनि सरकारले आ-आफ्नो गतिमा काम गर्न सक्दैनन् ।

(ङ) संघीय व्यवस्थामा आत्मनिर्णयको अधिकार सहित राज्यहरूलाई केन्द्रबाट अलग हुने सम्मको अधिकार रहेको हुन्छ । राज्यहरूलाई अलग संविधान बनाउने, अरुराज्यहरूसंग सम्बन्ध स्थापित गर्ने र सन्धि गर्ने अधिकार रहन्छ । यस्तो व्यवस्थाले पृथकतावादी आन्दोलनलाई प्रोत्साहन मिल्छ । जसले गर्दा राष्ट्र विखण्डनको खतरा बढ्छ ।

(च) संघीय प्रणालीको संविधान कठोर प्रकृतिको रहन्छ । सामान्य तरिकाबाट संविधान संशोधन गर्न सकिदैन । संविधान संशोधन गर्न विशेष प्रकृया पुरा गर्नुपर्ने हुन्छ । यस्तो संविधान प्रगतिशिल समाजका लागि बाधक मानिन्छ । समयानुकुल परिवर्तन गर्न नसक्दा सामाजिक विकासमा नकारात्मक असर पर्ने हुन्छ ।

(छ) संघीय प्रणालीमा जाति, भाषा, धर्म र सांस्कृतिक विविधता रहेका मुलुकहरूमा विविधताको संरक्षणका लागि सबै समूहहरू आ-आफ्नो हितका लागि सक्रिय रहन्छन् । सबै वर्ग र समुदायले राज्यमा आफ्नो समानुपातिक प्रतिनिधित्वको माग गर्दछन् । यदि उनीहरूलाई जाति, भाषा, धर्म र सांस्कृतिक आधारमा प्रतिनिधित्व गराउन नसकेमा राज्यमा जातिगत द्वन्द्व, धार्मिक द्वन्द्व र सांस्कृतिक द्वन्द्वको खतरा रहन्छ ।

२.८ संघीय शासन पद्धतिका विशेषताहरू

विश्व परिवेसमा आधुनिक शासन प्रणालीका रुपमा चिनिने संघीय प्रणालीको मुल आधार समझदारी र सहमति हो । संघात्मक व्यवस्थाका केही मुख्य विशेषताहरू छन्:

(क) केन्द्र र अन्य प्रादेशिक इकाईका बीच समझदारीमा आधारित कार्य विभाजन हुन्छ । केन्द्र र प्रादेशिक सरकार बीच शक्ति र काम बाँडिन्छ ।

(ख) संघीय शासन व्यवस्थामा केन्द्रमा एक तहको सरकार र प्रदेशहरूमा राज्य सरकार गरि कम्तिमा दुई तहको सरकार हुन्छ । आवश्यकता अनुसार अन्य स्थानीय तहगत सरकारहरूको पनि व्यवस्था गरिएको हुन्छ ।

(ग) लिखित संविधान संघीय व्यवस्थामा अनिवार्य हुन्छ । संविधान द्वारा नै केन्द्रीय र प्रादेशिक सरकारका काम, कर्तव्य र अधिकार स्पष्ट रुपमा उल्लेख गरिएको हुन्छ । त्यही

संवैधानिक व्यवस्थाका आधारमा केन्द्र तथा प्रादेशिक सरकारहरूले आ-आफ्नो कार्य सम्पादन गर्दछन् ।

(घ) संघीय व्यवस्थामा संविधानलाई मूल कानुनका रुपमा स्विकारिएको हुन्छ । संवैधानिक व्यवस्थाकै आधारमा अन्य ऐन, नियमहरूको व्यवस्था गरिएको हुन्छ ।

(ङ) संघीय व्यवस्थामा रक्षा, मौद्रीक नीति , विदेश नीति, युद्ध र शान्तिको घोषणा जस्ता राष्ट्रिय महत्वका विषयहरू केन्द्रमा राखी शिक्षा, स्वास्थ्य, रोजगारी, कृषि, खनिज, बनजंगल आदी जस्ता विषयहरू प्रादेशिक सरकारमा रहनेगरी कार्य बाँडफाँड गरीएको हुन्छ ।

(च) प्रादेशिक राज्यहरू र केन्द्रीय सरकार दुवैको स्विकृती विना संविधान संशोधन गर्न सकिदैन ।

(छ) राज्य प्रणालीमा शक्ति बाँडफाँडको माध्यमबाट प्रादेशिक राज्यहरूलाई स्वायत्तता प्रदान गरिएको हुन्छ । केन्द्र सरकारले प्रादेशिक सरकारमाथि हस्तक्षेप गर्न सक्दैन ।

(ज) केन्द्र र प्रदेश सरकार बीच कुनै विवाद भएमा न्यायपालिकाले त्यस्तो विवाद टुङ्गो लगाउछ । न्यायपालिकालाई स्वतन्त्र एकाईका रुपमा स्थापना गरिएको हुन्छ ।

(झ) केन्द्रीय नीतिनिर्माणमा क्षेत्रीय बीचारहरूको कदर गरिन्छ ।

(ञ) संघीय व्यवस्थाको अर्को विशेषताको रुपमा द्वि-सदनात्मक व्यवस्थापिका पनि मानिन्छ । तल्लो सदनले जनताको प्रतिनिधित्व गर्दछ र यसका सदस्य जनताले वालिक मताधिकारका आधारमा निर्वाचित गर्दछन् । माथिल्लो सदनले राज्यको प्रतिनिधित्व गर्दछ । सबै राज्यको समान प्रतिनिधित्व रहने गर्दछ ।

(ट) केन्द्रमा केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल र विधानमण्डल तथा राज्यहरूमा राज्यको आफ्नै मन्त्रिमण्डल र विधान मण्डल रहन्छन् । जुन आ-आफ्नो नीति निर्माण र कार्यान्वयनमा स्वतन्त्र र स्वायत्त रहन्छन् ।

परिच्छेद ३

संघात्मक शासन पद्धतिको उत्पत्ति र विकास

३.१. विश्वमा संघात्मकताको उदय र विकास

संघीय राज्य प्रणाली अगाल्ने मुलुकको नाम लिनु पर्दा सर्वप्रथम आउने नाम संयुक्त राज्य अमेरिका र स्विटजरलैण्डको हो । स्विट्जरल्याण्डले सन् १२९१ देखि परिसंघ मार्फत आफ्नो राज्य प्रणाली विकास गरी सन् १८४८ मा आएर त्यही परिसंघलाई विकसीत गरी संघीय स्वरुपमा परिवर्तन गर्दै संघीय राज्यप्रणालीको शासन व्यवस्था शुरुवात गरेको थियो (Wolf, 1998: 99)। संयुक्त राज्य अमेरिकाले सन् १७७७ मा १३ बटा उपनिवेशहरू मिली आफूलाई स्वतन्त्रताको घोषण गरी परिसंघ निर्माण गरेर समय क्रमसगै परिसंघ कमजोर हुदै गयो र आन्तरिक द्वन्द्वको खतरा बढेपछि सन् १७८७ मा १३ राज्यको फिलाडेल्फीयाम सम्मेलन गरी नयाँ संविधान निर्माण गरे र केन्द्रलाई बलियो बनाउदै परिसंघको अन्त्य र संघीय शासन प्रणालीको शुरुवात गरेको थियो (Blaustein and others, 1991: 46)।

अमेरीकामा १७ औं शताब्दीको अन्त्यसम्ममा फ्रान्स र बेलायत आ-आफ्नो प्रभुत्व जमाउने चाहानाका साथ युद्ध लडदै उपनिवेश विस्तार गरिसकेका थिए । (Blaustein and others, 1991: 76) उत्तरी अमेरीकामा बेलायत कब्जा जमाउन सफल थियो । १८ औ शाताव्दीको अन्त्यसम्ममा अमेरीकामा १३ उपनिबेश स्थापना भैसकेका थिए (Bagehot, 1962: 61) । ती उपनीवेसमा बेलायतले नयाँ कर लगाउन खोजेपछि सन् १७७६ मा उपनिवेशहरूले बेलायत विरुद्ध क्रान्ति गरे र आफुहरूलाई स्वतन्त्रताको घोषणा गरी सन् १९७७ मा १३ उपनिवेश मिली परिसंघको निर्माण गरे (Blaustein and others, 1991: 146)।

शान्ति सुरक्षा मुल लक्ष्य लिएर स्थापना गरीएको परिसंघ समयक्रममा कमजोर हुदै गयो र आफ्नो लक्ष्य पुरा गर्न सकेन । उपनिवेषहरू बीच द्वन्द्वको खतरा बढदै गयो । यस परिस्थितीको अन्त्यका लागि फिलाडेल्फियामा सन् १७८६ मा सम्मेलन गरियो । उक्त सम्मेलनले नयाँ संविधान निर्माण गर्दै १३ मध्ये ९ राज्यको स्विकृतिमा आएपछि कार्यान्वयनमा आउने निर्णय गऱ्यो । शुरुमा ३ राज्यले स्विकृति दिए र अन्यले संविधान

सुधार गर्नुपर्ने माग राखे र संविधान संशोधन गरी मौलिक अधिकारको व्यवस्था गरिएपछि धेरै राज्यले स्विकृति दिए । उक्त संविधान २१ जुन १७८८ देखि लागु गरियो । उक्त संविधानले नै अमेरिकामा संघीय शासन व्यवस्थाको स्थापना गरेको थियो र हाल सम्म निरन्तर संचालनमा रहेको छ । विश्वमा संघीय व्यवस्था अपनाउने मुलुक अमेरिकानै पहिलो हो र हाल यसैको सिको गर्दै अन्य राष्ट्रले पनि निरन्तर यस शासन प्रणालीको अभ्यास गरीरहेका छन् ।

संयूक्त राज्य अमेरीका पछि संघीय व्यवस्था अपनाउने मुलुक स्विट्जरल्याण्ड हो । सन् १२९१ भन्दा अगाडि स्विट्जरल्याण्डमा सा-साना स्वतन्त्र राज्यहरू थिए । सन् १२९१ मा शत्रुबाट बाँच्नका लागि तीन बटा राज्यहरू मिलेर एक लिग स्थापना गरे (Blaustein and others:1991: 146) सन् १३१५ मा अष्ट्रियाका हेप्सवर्ग ले लिगमा अक्रमण गरी कब्जा गर्न खोजे तर सकेनन् । त्यसपछि लिगको सफलता देखेर अन्य राज्यहरू पनि लिगमा सम्मिलित भए । सन् १५८६ मा अष्ट्रेलियाले पुनः लिग माथि आक्रमण गर्‍यो तर कब्जा गर्न सकेन । लिगको सफलता देखेर त्यसको प्रभाव बाट सन् १६१३ सम्ममा लिगमा १३ राज्य सम्मिलित हुन पुग्यो । सन् १६४८ मा बेष्ट फैलियाको सन्धिले यस लिगलाई एउटा स्वतन्त्र र सार्वभौमसत्ता सम्पन्न राज्यको रुपमा मान्यता प्रदान गर्‍यो । त्यसपछि राज्यहरू सामुहिक हितका लागि मिलेर काम गर्न थालेका थिए । संघ शासन प्रणालीमा भिन्नता, धार्मिक मतमतान्तर र केन्द्रित शत्ताको कमिका कारण धेरै कमजोर थियो (भण्डारी, २०६४: १८३) ।

राज्यहरू वा क्यान्टनहरूको संघर्षपूर्ण जीवनमा अगाडि बढ्दै आफ्नो राजनीतिक अस्तित्व कायम राख्न सफल भएका थिए । सन् १७९८ मा फ्रान्सको क्रान्तिकारी सेनाले स्विट्जरल्याण्ड माथि आक्रमण गरी हेल्वेटिक गणराज्य स्थापित गर्‍यो (भण्डारी, २०६४: १८३) । स्विट्जरल्याण्डका जनताले स्वतन्त्रताका लागि संघर्ष गर्न थाले । त्यसबाट प्रभावित भएर नेपोलियन ले क्यान्टोनहरूलाई सन् १८०३ मा आन्तरिक स्वतन्त्रता प्रदान गरेर मध्यस्थता अधिनियम १८०३ द्वारा स्विट्जरल्याण्डलाई एक सङ्घात्मक राज्यमा परिणत गरियो भने केन्द्रमा एक सभा (Diet) रहने व्यवस्था भयो । पहिलेका १३ क्यान्टोनहरूको ठाँउमा नयाँ ६ क्यान्टोनहरूको व्यवस्था गरी १९ क्यान्टोनहरूको व्यवस्था भयो (Wolf, 1998: 69)।

सन् १८१५ मा नेपोलियनको अन्त्य पछि क्यान्टोनहरू स्वतन्त्र भए । १८१४ मा स्विस Diet लाई एउटा संविधान बनाउन बाध्य भयो यो संविधानलाई सन् १८१५ को

पेरिस सम्झौता (Pact of paris) का रुपमा भियना कांग्रेस (Congress of Viena) द्वारा अनुमोदन गरी क्यान्टोनहरूको स्वतन्त्रतालाई मान्यता दिंदै स्विट्जरल्याण्डको पुरानै राजनितिक व्यवस्थालाई कायम गरियो (भण्डारी, २०६४: ८४) । पेरिस सम्झौताले फ्रान्सको अधिनमा रहेका क्यान्टोनहरूलाई अर्ध क्यान्टोनका रुपमा स्विस संघमा मिलायो । त्यसपछि सङ्घमा १९ पूर्ण र ६ अर्ध गरी २५ क्यान्टोनको व्यवस्था गरियो । समय क्रमसंगै क्यानटोनहरू बीच बैमनस्यता बढ्दै गई युद्ध समेत भयो । सन् १८४८ मा युद्ध समाप्त गर्दै स्विस संसदले एक नयाँ संविधान बनायो जसले क्यान्टोनहरूको झगडालाई समाप्त गर्दै एक सम्झौता स्थापित गरायो । उक्त संविधान बमोजिम २० वटा पुरा क्यान्टोन ६ अर्धक्यान्टोनको गरी स्विटजरल्याण्डलाई एक संघीय मुलुकको रुपमा स्थापित गरायो र त्यसपछि निरन्तर रुपमा स्विट्जरल्याडमा संघीय शासन प्रणाली संचालनमा रहेको छ । यसै व्यवस्था भित्र रहेर स्विट्जरल्याण्डले निकै विकास गरिसकेको छ ।

संघीय प्रणाली सफल रुपमा सर्वप्रथम अपनाउने संयुक्त राज्य अमेरिका र स्विट्जरल्याण्डको सफल शासन व्यवस्था र उनीहरूको विकासबाट प्रभावित भएर आज विश्वका २८ मुलुकले संघीय व्यवस्था अँगालिसकेका छन् । कतिपय मुलुकहरूमा यस व्यवस्था अँगाल्नका लागि छलफल र बहस चलिरहेको छ । आधुनिक राज्य प्रणालीमा संघीय शासन प्रणाली/व्यवस्था एक सफल र नविन व्यवस्थाका रुपमा स्थापित भै सकेको छ ।

तालिका नं. १

संघीय शासन प्रणाली सम्बन्धी घटनाक्रम

क.सं.	देशको नाम	संघीय शासन स्थापना भएको मिति (सन्मा)	एकात्मकमा फर्केको मिति (सन्मा)
१	स्विट्जरल्याण्ड (लिगबाट संघ)	१२९१/१८४८	वर्तमान सम्म
२	पोलिस लिथुआनियन कमनवेल्थ	१५७०	१७९५
३	अमेरिका (महासंघ बाट संघ)	१७८६/१७८९	वर्तमान सम्म
४	युनाईटेड प्रोलिन्स अफ सेन्ट्रल अमेरिका	१८२३	१८४०
५	कन्फिडरेट स्टेट अफ अमेरिका	१८६१	१८६५
६	फेडरेट मलाया स्टेटस	१८९६	१९४६
७	फ्रेन्च वेस्ट अफ्रिका	१९०४	१९५८
८	दक्षिण अफ्रिका	१९९४	वर्तमान सम्म

९	युनियन अफ सोभियत सोसलिष्ट रिपब्लिक (रुसी महासंघ)	१९२२	१९९२
१०	सोसियलिष्ट केडरेल रिपब्लिक अफ युगोस्लोभिया	१९४५	१९९५
११	युगोस्लाभिया	१९४५	१९९०
१२	जर्मनी	१९४५	वर्तमान सम्म
१३	मलायान युनियन	१९४६	१९४८
१४	भारत/पाकिस्तान	१९४७	वर्तमान सम्म
१५	फेडेरेसन अफ मलाया	१९४८	१९६३
१६	फेडरेशन अफ रोडेसीया एण्ड न्यासाल्याण्ड	१९५३	१९६३
१७	अस्ट्रिया	१९५५	वर्तमान सम्म
१८	वेष्ट इण्डिज फेडेरेशन	१९५८	१९६५
१९	माली फेडेरेशन	१९५८	१९५९
२०	फेडेरेशन रिपब्लिक अफ क्याम्रुन	१९६१	१९७२
२१	क्यामरुन	१९६१	१९७२
२२	युगाण्डा	१९६३	१९६७
२३	नाइजेरिया	१९६३	वर्तमान सम्म
२४	चेकोस्लोभाकिया	१९६९	१९९३
२५	स्पेन	१९७७	वर्तमान सम्म
२६	सुडान	१९९१	वर्तमान सम्म
२७	बेल्जियम	१९९३	वर्तमान सम्म
२८	ईथियोपिया	१९९५	वर्तमान सम्म

(राई, २०६५:१२)

३.२. संघीय शासन पद्धति भएका मुलुकहरूको संरचनात्मक व्यवस्था

विश्वको राज्य प्रणालीमा संघीय शासन प्रणाली नयाँ होइन । सर्वप्रथम संघीय शासन प्रणाली अगाल्ने मुलुक संयुक्त राज्य अमेरिका सन् १७८९ देखि संघीय शासन प्रणालीमा परिवर्तन भएको थियो । सबै भन्दा पछिल्लो पटक संघीय व्यवस्थामा जाने मुलुक दक्षिण अफ्रिका हो । नेपाल, श्रीलङ्कामा यस व्यवस्था अपनाउनका लागि बहस चलिरहेको छ । विश्वको सवैभन्दा बढी धनी मुलुक संयुक्त राज्य अमेरिका र सबैभन्दा गरीब

नाइजेरीयाले पनि संघीय शासन व्यवस्था अपनाएका छन् (कँडेल, २०६३: ९३) । हाल विश्वका अधिक जनसंख्या भएका २८ वटा मुलुकहरूमा संघीय शासन ब्यवस्था रहेको छ । ती मुलुकहरूमा ४०% जनता बसोबास गर्दछन् । संघीय व्यवस्था भएका सबै मुलुकमा यो व्यवस्था सफल भएको पाइदैन र संघीय व्यवस्था अङ्गाल्दैमा सबै समस्या स्वत समाप्त हुने वा समस्या मुक्त रहने कुरा हुँदैन । त्यसैले गर्दा संघीय व्यवस्था अंगालेका २८ वटा मुलुकहरू मध्ये हाल १२ राष्ट्रमा मात्र संघीय व्यवस्था विद्यमान रहेको छ । (राइ; २०६५: १५) संघीय व्यवस्था अगालेका मुलुकहरूको नाम लिदा अगाडि आउने मुलुक संयुक्त राज्य अमेरिका, स्विट्जरल्याण्ड र भारत हुन् । ती मुलुकहरूको संघीय संरचनालाई प्रस्तुत गर्नु सान्दर्भिक हुने देखिन्छ ।

३.२.१. संयुक्त राज्य अमेरिका

'संयुक्त राज्य' अगाडि जोडिदा यसको नामबाट नै अमेरिका एक सङ्घात्मक संरचनामा आफ्नो शासन व्यवस्था संचालन गर्ने मुलुक हो भन्न सकिन्छ । यो मुलुक एक आपसमा आबद्ध हुने सिद्धान्त अनुरुप संघीय संरचनामा परिवर्तित मुलुक हो । यो मुलुकको हालको जनसंख्या २९ करोड रहेको छ भने हाल ५० वटा राज्यहरू मिलेर संयुक्त राज्य अमेरिका बनेको छ (katz, 1986: 113) । १७७६ मा अमेरीकी १३ वटा बेलायती उपनिबेशमा रहेका राज्यहरूले आफुहरूलाई स्वतन्त्रताको घोषणा गदै परिसङ्घ निर्माण गरेक थिए । सन् १७८७ मा राज्यहरू बीचमा उत्पन्न विवादको समाधानका लागि फिलाडेल्फियामा एक सम्मेलनको आयोजना गरियो (Wheare, 1951: 87) । उक्त सम्मेलनकै निर्णयका आधारमा सन् १७८९ मा राज्यका अधिकार केन्द्रलाई बुझाउदै संयुक्त राज्य अमेरिका संघीय व्यवस्थामा रुपान्तरित भएको हो । (राई, २०६५: १७-१८)

अमेरिका अध्यक्षात्मक शासन व्यवस्था भएको मुलुक हो । यहाँ सरकार तथा राज्य प्रमुख दुवैको रुपमा राष्ट्रपति रहन्छन् । राष्ट्रपतिको निर्वाचन जनताका प्रतिनिधीद्वारा गठित निर्वाचन मण्डलबाट हुन्छ । यहाँ कार्यपालिका व्यवस्थापिका प्रति जबाफदेही रहदैन । अमेरिकामा दुई सदनात्मक व्यवस्थापिका रहने संवैधानिक व्यवस्था छ । जसलाई काँग्रेस भनिन्छ । तल्लो सदनका रुपमा प्रतिनिधिसभा रहेको छ । यसमा कुल ४३५ सदस्य रहन्छन् । प्रतिनिधिसभाका सदस्यहरू १८ बर्ष पुगेका नागरिकहरूले वालिग मताधिकारको आधारमा चुन्ने गर्दछन् । यस सदनले सङ्घको प्रतिनिधित्व गर्दछ । प्रतिनिधीसभाको सदस्य संख्या जनसंख्याको आधारमा निर्धारण गरिएको हुन्छ । यस सदनको पदावधी २ वर्ष रहने व्यवस्था

छ । अमेरिकी कांग्रेसको माथिल्लो सदनलाई सिनेट भनिन्छ । यसमा प्रत्येक राज्यबाट दुई-दुई जनाका दरले प्रतिनिधित्व रहने व्यवस्था छ । यसरी सिनेट मा १०० जना सदस्यहरू रहन्छन् । यो सदन स्थायी सदन हो र यसका १/३ सदस्यको पदावधी हरेक २ वर्षमा सकिन्छ । जुन राज्यका सदस्यको पदावधी समाप्त हुन्छ, त्यही राज्यका मतदाताले वालिग मताधिकारका आधारमा निर्वाचत गर्दछन् । सिनेटले राज्यहरूको प्रतिनिधित्व गर्दछ । अमेरिका संघीय शासन व्यवस्थाका लागि विश्वमा प्रसिद्ध छ । यहाँको संविधान लिखित र कठोर छ (Blaustein and other, 1991: 76) । अमेरिकाको संघीय स्वरुप संविधान र मौलिक अधिकारहरूको रक्षाका लागि सर्वोच्च न्यायलयको व्यवस्था गरिएको छ । अमेरिकामा न्यायिक पुनरावलोकनको अधिकार पनि न्यायलयलाई प्रदान गरिएको हुँदा न्यायलयलाई शक्तिशाली बनाएको छ । अमेरिकामा न्याय सम्पादनका लागि सबैभन्दा तल जिल्ला अदालत, त्यो भन्दा माथि पूनरावेदन अदालत र सबैभन्दा माथि सर्वोच्च अदालत गरी तीन तहका अदालतहरू रहने व्यवस्था गरिएको छ। न्यायिक पुनरावलोकनको अधिकार सर्वोच्च अदालतलाई रहेको छ । यसरी अमेरिकामा सरकारका तीन अङ्गहरू कार्यपालिका, न्यायपालिका र व्यवस्थापिकालाई आ-आफ्नो काममा स्वतन्त्रता प्रदान गर्दौ शक्ति सन्तुलनको राम्रो व्यवस्थापन गरिएको छ। यही शक्ति सन्तुलनको सिद्धान्तले नै अमेरिकाको संघीय संरचना सफल र निरन्तर रुपमा अगाडि बढीरहेको छ । अमेरिकामा राज्यहरूलाई पनि संविधान बनाउने अधिकार रहेको छ । कार्यकारी कामको लागि राष्ट्रपति सर्वेसर्वा रहन्छन् ।

३.२.२. स्विट्जरल्याण्ड

सफल संघीय शासन व्यवस्था भएका मुलुकहरूको नाम लिदा अगाडि नाम आउने मुलुक स्विट्जरल्याण्ड हो । करिब ७६ लाख जनसंख्या भएको स्विट्जरल्याण्डको ४१२८४ वर्ग कि.मी क्षेत्रफल रहेको छ । सन् १२९१ मा तीन राज्यहरू मिलि लिग स्थापना गर्दै महासंघीय शासन व्यवस्था सुरु भएको हो । राज्यको काम गर्ने सन्दर्भमा केन्द्रीय सरकार कमजोर भएको महसुस गरी सन् १८४८ मा संविधान माथि संसोधन गरी केन्द्रीय सरकारलाई बढि अधिकार दिने व्यवस्था गर्दै देशको शासन व्यवस्थालाई संघीय संरचनामा रुपान्तरीत गरि सोही बमोजिम यहाँको शासन व्यवस्था निरन्तर रुपमा संचालन हुदै आएको छ (कँडेल, २०६३: ९४) । हाल स्विट्जरल्याण्डमा राज्यहरूको संख्या २६ छ । ती मध्ये २०

पुरा र ६ अर्ध राज्यका रुपमा रहेका छन् । स्विट्जरल्याण्डमा राज्यहरूलाई क्यान्टोन भनिन्छ ।

स्विट्जरल्याण्डको कार्यपालिकालाई स्विस संघीय परिषद भनिन्छ । संघीय परिषदमा जम्मा ७ जना व्यक्तिहरू रहन्छन् । यिनीहरूलाई संघीय सभाका दुवै सदनको सयुक्त बैठक बाट निर्वाचित गरिन्छ । संघीय परिषदका सदस्यहरू एक क्यान्टोनबाट एक जनाका दरले निर्वाचित हुन्छन् । सात जना सदस्य सात वटा क्यान्टोनका हुनुपर्दछ । संघीय परिषदका सदस्यहरू मध्येबाट संघीय सभाका दुवै सदनको संयुक्त बैठकले अध्यक्ष र उपाध्यक्ष एक वर्षका लागि निर्वाचित गर्दछन् । सातै जना सदस्य पालैपालो संघीय परिषदको अध्यक्षमा निर्वाचित हुने संवैधानिक व्यवस्था रहेको छ । संघीय परिषदका सदस्यको पदावधी ४ वर्षको रहेको छ । सदस्यहरू पुन निर्वाचित हुन पनि पाउदछन् । संघीय परिषदको निर्णय सहमतिका आधारमा हुने गर्दछन् (Rappord, 1936: 106) । स्विट्जरल्याण्डको संसदलाई संघीयसभा भनिन्छ । यहाँको संघीयसभा दुई सदनात्मक रहेको छ । तल्लो सदनका रूपमा राष्ट्रिय परिषद रहेको छ । जहाँ बढीमा २४००० जनसंख्या मा एक प्रतिनिधि हुनेगरी जनताले निर्वाचित गरेका सदस्य रहने व्यवस्था छ । यसका सदस्यको पदावधी ४ वर्षको हुन्छ । माथिल्लो सदनका रुपमा राज्यपरिषद रहेको छ । यसले क्यान्टोनहरूको प्रतिनिधित्व गर्दछ । यस सभाका लागि प्रत्येक पूर्ण क्यान्टोनबाट २ र अर्ध क्यान्टोनबाट १ प्रतिनिधि राज्य परिषदमा पठाउछन् । हाल यस सदनमा ४६ सदस्य रहेका छन् (Rappord, 1936: 107) ।

स्विट्जरल्याण्डमा न्याय सम्पादन कार्यका लागि एक स्वतन्त्र न्यायपालिकाको व्यवस्था गरिएको छ । जसलाई संघीय न्यायपालिका भनिन्छ । यहाँ न्यायीक पुनरावलोकन र संघीय कानुनलाई अबैध र असंबैधानिक घोषित गर्ने अधिकार संघीय न्यायधीकरणलाई छैन । संघीय न्यायधीकरण अन्तर्गत संवैधानिक र प्रशासकीय कानून न्यायलय देवानी कानुन न्यायलय र फौजदारी अपिल न्यायलय गरी तीन मुख्य विभागको व्यवस्था गरिएको छ । स्विट्जरल्याण्डमा प्रत्यक्ष प्रजातन्त्रको पनि अभ्यास रहेको पाइन्छ किनकी यहाँका हरेक महत्वपूर्ण विषयमा निर्णय गर्दा जनमत संग्रहबाट गर्ने गरिन्छ । १ लाख मतदाता जम्मा गर्न सकेमा साधारण नागरिकले पनि संविधान संशोधनको प्रस्ताव प्रस्तुत गर्न सक्दछ (Rappord, 1936: 109) । स्विट्जरल्याण्डको संघीय संरचना केन्द्र, क्यान्टन र कम्युन गरी तीन तहमा रहेको छ । एक आपसमा आबद्ध हुने सिद्धान्त अनुरुप संघीय व्यवस्थामा प्रवेश

गरेको स्विट्जरल्याण्ड बहुजाति र बहुभाषि भएको मुलुकका रुपमा रहेको छ । यहाँ मुल रूपमा तीनजाति बस्छन् भने तीन भाषा फ्रेन्च, जर्मन र इटाली बोलिन्छ । यहाँ भाषागत झुण्डमा बसोबास हुनु र सोही अनुरुप सङ्घ बन्नु मुख्य विशेषता रहेको छ (राई, २०६५: १७) ।

३.२.३. भारत

भारत ३१,६६,४१४ वर्ग कि.मी क्षेत्रफलमा फैलिएको मुलुक हो । यहाँ करीव एक अर्ब १० करोड मानिसहरू बसोवास गर्दछन् (Bagchi, 2006: 77)। भारत स्वतन्त्र हुनुपूर्व बेलायती उपनिवेश रहेको मुलुक हो । सन् १९४७ मा बेलायती उपनिवेशबाट स्वतन्त्र भएपछि संविधानसभा मार्फत संविधान निर्माण गरी सन् १९४९ मा नयाँ संविधान लागु गरियो । त्यही संविधानले नै भारतमा संघीय शासन व्यवस्थाको संरचना निर्माण गरेको थियो । भारत 'एक आपसमा आबद्ध गराई राख्ने' सिद्धान्त अनुरुप संघीय संरचनामा रुपान्तरीत भएको मुलुक हो । हाल भारतमा २८ वटा राज्य र ७ वटा केन्द्र शासित प्रदेशहरू रहेका छन् (कँडेल, २०६३: ९५) । भारतमा राज्य निर्माण कार्य अझैपनि चलिरहेको छ । यसले गर्दा भारतमा राजनीतिक अस्थिरता बेला-बेलामा देखिन्छ (राई, २०६५: १९) ।

भारत बहुभाषिक, बहुधार्मिक, बहुसांस्कृतिक र बहुजातीयता भएको मुलुक हो । यहाँ धार्मिक हिसाबले हिन्दू, मुस्लिम, बौद्ध, जैन, सिख र क्रिश्चियन धर्मका मानिसहरू बसोवास गर्दछन् । भाषाको हिसाबले, हिन्दी, बंगाली, कास्मिरी, अंग्रेजी, उर्दु लगायत १५०० स्थानीय भाषा बोलिन्छ (Bagchi, 2006: 97) । भारतमा कार्यपालीका सम्बन्धी अधिकार मन्त्रिपरिषद्मा रहन्छ । प्रधानमन्त्री सरकार प्रमुखका रुपमा रहेका छन् भने राष्ट्रपति राज्य प्रमुखका रुपमा रहेका छन् । राष्ट्रपतिले मन्त्रिपरिषद् र प्रधानमन्त्रीको सल्लाह अनुरुपमा कार्य सम्पादन गर्दछन् । भारतीय संसदको तल्लो प्रतिनिधिसभामा बहुमत ल्याउने व्यक्तिलाई राष्ट्रपतिद्वारा प्रधानमन्त्री पदमा नियुक्ति गर्ने र प्रधानमन्त्रीको सिफारिसमा अन्य मन्त्री नियुक्ति गरिने संबैधानिक व्यवस्था रहेको छ । भारतीय संसद द्धि-सदनात्मक रहेको छ । तल्लो सदनका रुपमा प्रतिनिधीसभा र माथिल्लो सदनका रूपमा लोकसभा रहने व्यवस्था गरिएको छ । प्रतिनिधीसभामा जनताले बालिगमताधिकारका आधारमा निर्वार्चीत गरेका सदस्य रहन्छन् । यसले पुरै सङ्घको प्रतिनिधित्व गर्दछ भने माथिल्लो सदन लोकसभाले विभिन्न राज्यहरू र प्रदेशहरूको प्रतिनिधित्व गरेको हुन्छ । भारतमा न्याय सम्पादन गर्नका लागि एक स्वतन्त्र न्यायपलिकाको व्यवस्था गरिएको छ । न्याय सम्पादन कार्यलाई सहज

बनाउनका लागि अदालतहरूलाई तीनतहमा विभाजन गरिएको छ । जहाँ सबैभन्दा माथि सर्वोच्च अदालत, त्यस पछि उच्च अदालत र सबैभन्दा तल्लो तहमा जिल्ला र अञ्चल अदालतहरू रहने व्यवस्था गरिएको छ । भारतीय न्याय प्रणालीको स्वरुप एकात्मक रहेको छ (ज्ञवाली, २०६४: ७९) । संघीय शासन व्यवस्था भएपनि भारतमा बढि एकात्मकताको विशेषता पाइन्छ । यहाँको केन्द्र सरकारलाई प्रदेश तथा राज्य सरकार माथि हस्तक्षेप गरी केन्द्रीय शासन संचालन गर्न सक्ने सम्मको अधिकार रहेको छ (Jain, 2007: 41) । भारतमा १० वटा राज्यको नाम त्यहाँ अत्याधिक बोलिने भाषाको आधारमा विभाजन गरिएको छ भने केही राज्यको नाम जातिका आधारमा पनि नामाकरण गरेको पाइन्छ (कँडेल, २०६३: ९६) ।

३.३ एकात्मक राज्यव्यवस्थाबाट सङ्घात्मक राज्यव्यवस्था अपनाउने मुलुकहरू र तिनको संरचनात्मक पक्ष

विश्वका संघीय व्यवस्था अपनाएका २८ मुलुकहरू मध्ये अधिकांस मुलुक एक आपसमा आबद्ध हुने सिद्धान्तबाट संघीय शासन प्रणालीमा गएका छन् । कोही मुलुक एक आपसमा आबद्ध गराईरहने सिद्धान्त अनुरुप संघीय संरचनामा गएका छन् । यस समूहमा बेल्जियम, इथियोपिया र स्पेन पर्दछन् । यी मध्ये बेल्जियम र इथियोपियाको संरचनात्मक पक्षलाई यहाँ प्रस्तुत गर्ने प्रयास गरिएको छ ।

३.३.१ बेल्जियम

युरोप महादेशको पूर्वी भागमा रहेको सानो मुलुक बेल्जियम ३०२५८ वर्ग कि.मी. मा फैलिएर रहेको छ । कुल जनसंख्या करिब १ करोड रहेको छ । यस मुलुकको जन्म सन् १८३० मा भएको हो र त्यसपछि सधै यो मुलुक संवैधानिक राजतन्त्रात्मक मुलुकका रूपमा रहदै आएको छ (कँडेल, २०६३: १००) । बेल्जियममा मुख्य रुपमा डच र फ्रेन्च भाषिहरू बसोबास गर्दछन् भने जर्मन भाषि पनि रहेका छन् । ती सबै भाषालाई सरकारी मान्यता प्रदान गरिएको छ । धर्ममा मुख्यतः क्रिश्चियनहरू बसोबास गर्दछन् । सन् १९७० र १९८० को दशकमा आन्तरिक द्वन्द्व बढ्दै गएपछि त्यो द्वन्द्वको अन्त्य गर्नका लागि सन् १९९३ मा ‘एक आपसमा आबद्ध गराई राख्ने’ सिद्धान्त अपनाई संघीय स्वरुपमा परिवर्तन गरिएको थियो । बेल्जियममा १० वटा प्रान्त र राजधानी सहर रहेका छन् । प्रान्त निर्माणको आधार भाषालाई मानिएको छ (work, 2002: 231) । बेल्जियममा द्वि-सदनात्मक व्यवस्थापिका

रहेको छ । तल्लो सदनले प्रान्त र राजधानीबाट जनसंख्याको आधारमा निर्वाचित प्रतिनिधीहरू रहन्छन् र संघको प्रतिनिधित्व गर्दछ भने माथिल्लो सदनले सबै प्रान्तबाट समान प्रतिनिधीको आधारमा राज्यको प्रतिनिधित्व गर्दछ । दुवै सदनको स्विकृतिमा कानुन निर्माण हुन्छ । बेल्जियममा न्याय सम्पादनका लागि एक स्वतन्त्र न्यायपलिकाको व्यवस्था गरिएको छ । न्यायपालिकालाई प्रान्तहरू बीचको विवाद समाधान र संविधान व्याख्या गर्ने अधिकार रहेको छ । बेल्जियमलाई देशमा विद्यमान जातीय द्वन्द्व समाधान र सम्बोधनका लागि भनेर संघीय संरचनामा परिवर्तन गरिएको हो तर यहाँको जातीय द्वन्द्व अहिले पनि निरन्तर रुपमा चलिरहेको छ (www.en.wilkipedia.org/wile/federacy,21, December: 2007)।

३.३.२ इथियोपिया

उत्तर-पूर्वी अफ्रिकामा अवस्थित करिब ७ करोड जनसंख्या भएको मुलुक इथियोपिया अत्यन्त पुरानो इतिहास भएको मुलुक हो (www.en.wilkipedia.org/wile/federacy, 21, December: 2007) । यसले ११,२७,१२७ वर्ग कि.मी. क्षेत्रफल ओगटेको छ । इथियोपिया 'एक आपसमा आवद्ध गराई राख्ने' सिद्धान्त अनुरुप सन् १९९५ मा नयाँ गणतन्त्र स्थापना संगसगै संघीय संरचनामा परिवर्तन भएको मुलुक हो (www.llen/wikipedia.org/wiki/ unitary-and-federal system, 17, November: 2008) । आन्तरिक द्वन्द्व, अनिकाल र खडेरिबाट बेला-बेलामा यो देश संकटमा आउने गरेको छ । यो मुलुक बहुजातीय र बहुभाषिक मुलुक हो । इथियोपियामा रहेका जातिहरू मध्ये एकतिहाई अम्हरा, एकतिहाई ओम्रो र बाँकी एक तिहाईमा टिग्रे, अफर, सोमाली, साहो र अग्यु रहेका छन् । यहाँ प्रचलित भाषामा अमहरिक, ट्रिगिन्या, ओरोभिग्ना, ग्वारामिग्ना, सोभाली, अरवी र स्थानीय रहेका छन् । जसमध्ये अमहरीक भाषालाई सरकारी कामकाजको भाषाका रुपमा मान्यता दिइएको छ (www.llen/wikipedia.org/wiki/ unitary-and-federal system, 17, November: 2008) । विश्वविद्यालयमा विदेशी भाषाको रुपमा अंग्रेजी भाषामा पढाई हुन्छ । इथियोपिया भुपरिवेष्ठित मुलुक हो । इथियोपियामा संबैधानिक राष्ट्रपति र कार्यकारीणी प्रमुखको रुपमा प्रधानमन्त्री रहने व्यवस्था रहेको छ । तल्लो सदनले पुरै संघको प्रतिनिधित्व गर्दछ भने माथिल्लो सदनले समान प्रतिनिधिको आधारमा राज्यहरूको प्रतिनिधित्व गर्दछ । इथियोपियामा ११ राज्य रहेका छन् । ती मध्ये ९ राज्य जातीय र २ राज्य क्षेत्रीय आधारमा निर्माण गरिएको छ । यहाँ मुश्लिम अर्थोडक्स चर्च र परम्परागत धर्म प्रचलनमा रहेका

छन् । इथियोपियामा न्याय सम्पादन गर्ने कार्यका लागि एक स्वतन्त्र न्यायपालीकाको व्यवस्था गरिएको छ । जसले राज्यहरू बीच विवादको अन्त्यका लागि निर्णय दिने अधिकार राख्दछ । संघीय शासन संरचनामा देशमा रहेको सैनिक शासनको अन्त्य गर्दै परिवर्तन भएको यो मुलुक गरीब मुलुकहरूको सुचीमा पर्दछ र विभिन्न समस्याहरूसंग लड्दै अगाडि बढिरहेको छ (कँडेल, २०६३: १०२) ।

३.४ संघात्मकताबाट एकात्मकमा फर्केका मुलुकहरू र तिनको राजनैतिक व्यवस्था

सन् १९८९ मा संयुक्तराज्य अमेरिकाले संघीय शासन प्रणाली अपनाएर शासन संचालन गर्न थालेदेखि त्यसको सफलतालाई देखेर विश्वमा विभिन्न २८ राष्ट्रले संघीय शासन व्यवस्था अंगालेकोमा ती मध्ये अधिकांश मुलुकहरूमा संघीय व्यवस्था असफल भएको पाइन्छ वा भनौ २८ मुलुक मध्ये १६ मुलुक पुनः एकात्मक शासन व्यवस्थामा नै फर्केका छन् (राई, २०६५: १५) । छोटो वा केही लामो समयको संघीय प्रणालीको अनुभव पछि एकात्मकमा फर्केका कतिपय मुलुकहरू बिखण्डनमा परेर फर्केका छन् भने कुनै पुरानै स्थितिमा एकात्मक व्यवस्थामा फर्केका छन् (अचार्य, प्रकाशन वर्ष उल्लेख नभएको: १७१) । यहाँ क्यामरुन र युगाण्डाको एकात्मकमा फर्केपछिको राजनैतिक व्यवस्थालाई केही केलाउने प्रयास गरिएको छ । जुन मुलुक निम्न छन् ।

तालिका नं. २

संघीय प्रणाली टिकाउन नसकी एकात्मक प्रणालीमा फर्केका मुलुकहरू

क.स.	देशको नाम	संघ बनेको मिती (सन्मा)	एकात्मकमा फर्केको मिती (सन्मा)
१.	थोलिस लिथु आनियन कमनवेल्थ	१५६९	१७९५
२.	युनाईटेड पोमिन्स अफ सेन्ट्रलअमेरिका	१८२३	१८४०
३.	फान्सिडेरेट स्टेटस अफ अमेरिका	१८६१	१८६५
४.	फ्रेन्च वेष्ट अफ्रिका	१९०४	१९५८
५.	फेडेरेट मलाया स्टेट्स	१८९६	१९४६
६.	मलायन युनियन	१९४६	१९४८

७.	फेडेरेसन अफ मलाया	१९४८	१९६३
८.	फेडेरेसन अफ रोडेसिया एण्ड न्यासाल्यण्ड	१९५३	१९६३
९.	वेष्ट ईन्डियन फेडेरेसन	१९५८	१९६२
१०.	माली फेडेरेसन	१९५९	१९६०
११.	फेडेरेसन रिपब्लिकन अफ क्यामरुन	१९६१	१९७१
१२.	युनियन अफ सोभियत सोसियलिष्ट रिपब्लिक	१९११	१९९१
१३.	चेकोस्लोभाकिया	१९६९	१९९३
१४.	सोसियलिष्ट रिपब्लिक अफ युगेस्लोभिया	१९४५	१९९२
१५.	क्यामरुन	१९६१	१९७२
१६.	युगाण्डा	१९६३	१९६७

स्रोतः- राई, २०६५: १५

३.४.१ क्यामरुन

अफ्रिकी महादेशमा रहेको बहुजातीय र बहुभाषिक मुलुक क्यामरुनमा करिब १ करोड जनसंख्या रहेको छ । ब्रिटिस र फ्रेन्च उपनिबेशमा रहेको दुई भाग मिलेर स्वतन्त्र क्यामरुन मुलुक बनेको हो (www.usconstitution.net/consttop_fedr.htm,10 septmber: 2007) । क्यामरुन ती दुई उपनिबेसको अन्त्य गर्दै सन् १९६० मा नयाँ मुलुकका रुपमा जन्म भएको हो । सन् १९६१ मा यहाँ भएको संविधानसभाको चुनावले क्यामरुनमा संघीय शासन व्यवस्था स्थापना गरेको थियो तर देशमा रहेको आर्थिक अभाव र जातीय विवादको कारण मुलुक झन् समस्या मुलक बन्दै गएपछि क्यामरुनका राष्ट्रपतिले एकात्मकमा फर्कने वा संघीय व्यवस्थामा नै रहने भनी जनमत संग्रहको प्रस्ताव गरे र उक्त प्रस्तावमा सन् १९७२ मा जनमतसंग्रह हुँदा कुल ३२,३६,२८० मतदाता मध्ये ३१,७७,८४६ जनाले एकात्मकमा पर्कने प्रस्ताब गरे भने १७६ ले संघीय व्यवस्थामा नै रहने भनी मतदान गरे भने ५६,६४६ मत बदर भएको थियो (www.usconstitution.net/consttop _fedr. htm; 10 septmber: 2007) । यही जनमतसंग्रहको निर्णय बमोजिम क्यामरुन एकात्मक शासन व्यवस्थमा फर्केको थियो । क्यामरुनमा हाल राज्य प्रमुखका रुपमा प्रधानमन्त्री र

सरकार प्रमुखका रुपमा प्रधानमन्त्री रहने व्यवस्था रहेको छ। द्वि-सदनात्मक व्यवस्थापिका र न्यायसम्पादन कार्यका लागि एक स्वतन्त्र न्यायपालिका रहने संवैधानिक व्यवस्था रहेको छ। हाल क्यामरुनले एकात्मक शासन व्यवस्थामा पूर्ण विकेन्द्रीत शासन प्रणालीको व्यवस्था गरेको छ। क्यामरुन गणतन्त्रात्मक मुलुकका रुपमा रहको छ। एकात्मक व्यवस्थामा फर्केपछि यो मुलुक एकिकृत मुलुकको रुपमा रहेको छ। सन् १९७२ को जनमत संग्रहमा एकात्मक व्यवस्थाको समर्थन गर्नुको प्रमुख कारण देशलाई एकिकृत गर्ने मनसाय नै थियो।

३.४.२ युगाण्डा

सन् १९६२ मा बेलायती शासनबाट स्वतन्त्रता प्राप्त गरेपछि सन् १९६३ मा संघीय शासन व्यवस्था अङ्गाल्न पुगेको मुलुक युगाण्डा एक भूपरिबेष्ठित मुलुक हो। ४ विकास क्षेत्र र ७० जिल्लाहरूमा विभाजित युगाण्डामा २ करोड ४५ लाख जनसंख्या रहेको छ। आर्थिक रुपले पछाडि रहेको युगाण्डाको सत्ता इदि अमिन जस्ता तानासाहाको हातमा शासन पुगेपछि करिब ३ लाख मानिसहरूको ज्यान आहुतिसंगै मुलुक पुनः सन् १९६७ मा एकात्मक शासन व्यवस्थामा फर्केको हो (sharma, 1979: 307)। युगाण्डामा हाल लोकतन्त्रसहितको पूर्ण विकेन्द्रित शासन व्यवस्था छ र यसले आर्थिक उन्नतिमा राम्रो सहयोग गरेको पाइन्छ। यहाँ निलोथिक र बान्तुहरू गरी दुई मुलका मानिसहरू बसोबास गर्दछन्। मुल भाषाका रूपमा बान्तु रहेको छ। यी दुई मुलका मानिस बीच जातीय द्वन्द्व पनि निम्त्याएको थियो। यही द्वन्द्वका बेला इदि अमिनले धेरै एसीयन र युरोपियन मानिसहरू जो व्यवसाहिक क्षेत्रमा काम गर्थे तिनीहरूलाई देश निकाला गरे जसले गर्दा देशमा आर्थिक संकट उत्पन्न भयो। सन् १९७१ को सैनिक कु बाट इदिअसिन राष्ट्रपति भै १९७९ सम्म शासन गरेका थिए। (sharma, 1979: 317) सन् १९६२ को संविधानले युगाण्डामा राजतन्त्र र संघीय शासन व्यवस्था दुवैको अन्त्य गरेको थियो। संघीय प्रणालीको मंहगो आर्थिक भार थेग्न नसकी युगाण्डा एकात्मक व्यवस्थामा फर्केको हो। अहिले पनि युगाण्डामा बहुदलिय व्यवस्था त छैन तर प्रभावकारी रुपमा विकेन्द्रिकरणका कामहरू अगाडि बढेका छन्। मन्त्रिपरिषद्मा ८ जना महिला मन्त्री हुनै पर्ने प्रावधान रहेको छ। यहाँ एकसदनात्मक व्यवस्थापिका र स्वतन्त्र न्यायपालिकाको व्यवस्था गरिएको छ (Rivlin, 1997: 73)।

परिच्छेद ४

नेपालमा संघात्मक राज्यव्यवस्थाको उत्पत्ति

४.१ नेपालमा संघात्मक राज्यव्यवस्थाको ऐतिहासिक पक्ष

नेपालमा संघीय शासन व्यवस्थाको माग सर्वप्रथम 'तराई काँग्रेस' पार्टीका तर्फबाट वेदानन्द झा ले सन् १९५३ मा गरेका थिए (Joshi, 2004: 138) । सन् १९९० मा नेपालमा प्रजातन्त्रको स्थापना भएपछि राष्ट्रिय जनशक्ति पार्टी, नेपाल जनशक्ति पार्टी र सद्भावना पार्टीले पुन संघीय व्यवस्थाका लागि आवाज उठाए तर उनीहरूको आवाजमा जनताको समर्थन जुटाउन नसके पछि यो विषय त्यसै हरायो (खनाल, २००७: २) । तर जनआन्दोलन २०६२/६३ बाट भएको राजनीतिक परिवर्तन पछी पुनः संघीयताको बिषयले प्रबेश पाएको छ । नेपालमा लामो समयदेखि जारी रहेका विभिन्न खाले राजनीतिक आन्दोलनको परिणाम नेपाललको अन्तरिम संविधान २०६३ को तेस्रो संशोधन बाट संघीयतामा प्रवेश गरेको छ (मानन्धर र अन्य, २०६४: ५) । नेपालको अन्तरिम संविधान २०६३ (दोस्रो संशोधन) ले २०६४ मंसिर महिनाभित्र संविधान सभा निर्वाचन सम्पन्न गर्ने उल्लेख गरेकोभए पनि त्यस अनुरुप निर्वाचन हुन नसके पछि संविधानमा तेस्रो संशोधन २०६४/०९/१३ मा गर्दै नेपाल एक संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक राज्य हुने र गणतन्त्रको कार्यान्वयन संविधानसभाको पहिलो बैठक बाट गरीने व्यवस्था गरिएको धारा १५९(१) र (२) मा उल्लेख छ (नेपालको अन्तरिम संविधान २०६३, तेस्रो संशोधन सहित २०६४: ७५) । मुलुक संघीयतामा प्रवेश गरिसकेपनि शासन व्यवस्थाको संरचना त्यसकिसिमको भैसकेको छैन । संघीय संरचना कस्तो हुने बहस चलिरहेको छ । वि.सं. २०६२/६३को जनआन्दोलन र २०६३ को मधेश आन्दोलनले नेपालमा संघीय व्यवस्थालाई बहसमा ल्याएको हो । हाल यसका लागि विभिन्न पक्षहरूबाट छलफल घनिभूत रुपमा चल्न थालेका छन् । सन् १७६८मा तत्कालीन गोरखा राज्यका राजा पृथ्वीनारायण शाहले शुरु गरेको गोरखा राज्य विस्तारको अभियान पश्चात सन् १८१६ मा भारतको बेलायती शासकसंग सुगौली सन्धिमा नेपालको तर्फबाट हस्ताक्षर नगरेसम्म नेपालको सिमाना विस्तार र संकुचनको क्रम जारी रहेको पाइन्छ । सन् १८१६ को सुगौलि सन्धिले आधुनिक नेपालको सिमाना निर्धारण गरेपछि नेपालको आन्तरिक

राजनीतिमा थुप्रै उतारचढावहरू देखिए । अनेकन शासकहरू फेरबदल भए तर राज्य व्यवस्थाको स्वरुपमा कुनै परिवर्तन आएन र झण्डै अढाईसय वर्ष देखि केन्द्रीकृत तथा एकात्मक ढाँचामा नेपालको राज्यसत्ता निरन्तर संचालन हुँदै आयो ।

नेपाल राज्यको उत्पत्तिदेखि नेपाल एकीकरणको समयसम्म नेपालमा महिषपाल, गोपालबंशि, किराँतवंशी, लिच्छिवि तथा मल्लहरूले शासन गरे । उनीहरूको शासनकालमा शासन संचालन गर्न विभिन्न स्थानीय निकाय गठन गरिएका तर ती सबै केन्द्रका सहयोगिका रुपमा रहेका थिए (देवकोटा, २०३६: ३३) । यस बेलामा संघीय ब्यवस्थाको कुनै संरचना रहेको देखीदैन । पृथ्वीनारायण शाहले नेपाल एकीकरण थालेदेखि भने आफ्नो आश्रय स्विकार गर्ने राज्यलाई स्थानीय स्वायत्तता दिने नीति लिएका थिए । (के.सी.; २०६३: २) यस क्रममा जाजरकोट, गरहुँ, सतहूँ, रिसिंग, भिरकोट, आदी राज्यलाई सिर्तोका रुपमा केन्द्रलाई निश्चित रकम बुझाउने शर्तमा स्वायत्तता प्रदान गरेका थिए (Thapa, 1980: 37) ।

त्यसै गरी सन् १८३१ मा पुर्व विजयपुर अन्तर्गतका माझ किराँत र पल्लो किराँत लाई किपट प्रथाको रुपमा आर्थिक प्रशासनको अधिकार दिँदै स्वायत्तता दिएको पाईन्छ (वैद्य र मानन्धर, २०३५: २९) । यस्तो कार्यलाई संघीय शासन संरचनाको एक प्रारुप मान्न सकिन्छ । यस्तो व्यवस्थालाई धेरै समय सम्म रहन नदिई केही समयपछि नेपाललाई तराईमा बारा, पर्सा, सप्तरी, महोत्तरी र रौतहट तथा पहाडमा धनकुटा, चैनपुर, डोटी, पोखरा, पाल्पा गरी कूल दश जिल्लामा विभाजन गरी स्थानीय इकाईलाई केन्द्रीय शासनको सहयोगी अंङ्गका रुपमा विकास गर्दै केन्द्रीय शासनलाई बलियो बनाईयो (शर्मा, २०३३: ४१) । त्यस देखि नेपालमा केन्द्रिकृत र एकात्मक व्यवस्था निरन्तर अगाडि बढ्दै गयो भने शासन व्यवस्थामा पनि सिमित व्यक्तिको हालिमुहाली र बोलबाला रहन थाल्यो । (Thapa; 1980: 44) यस्तो किसिमबाट अढाईसय वर्ष सम्म देशको शासन संचालनमा रहयो । प्रजातन्त्र, पञ्चायति निरंकुश शासन तथा बहुदलीय प्रजातन्त्र गरी विभिन्न शासन व्यवस्थाहरूमा देशको शासन शैली र शासकहरू परिवर्तन भए तर यस बीचमा समयक्रम संगै भएका परिवर्तन बाहेक राज्यको असमानपूर्ण संरचनाको आधारभूत रूपमा कुनै परिवर्तन हुन सकेन (के.सी., २०६३: ३) ।

४.२. नेपालमा सङ्घात्मकताको आवश्यकता

नेपालमा विद्यमान एकात्मक र केन्द्रीकृत राज्य व्यवस्थाबाट सही किसिमले राज्य प्रशासन चल्न सक्दैन भन्ने निष्कर्षमा नेपालका सामाजिक मुक्तिका पक्षधरहरू बौद्धिक व्यक्तित्वहरू र राजनीतिक दलहरू पुगेपछि वि.सं. २०४६ सालको जनआन्दोलन भएको थियो (अधिकारी, २०६३ः ११) । उक्त जनआन्दोलन पछि वि.सं. २०४७ मा बनेको नेपालको संविधान २०४७ ले नेपाललाई बहुभाषि, बहुजाति, भौगोलिक विविधतायुक्त मुलुकका रुपमा स्विकारेता पनि त्यसले बहुभाषि, बहुजाति तथा भौगोलिक विविधताको समाजको तस्विर प्रष्ट देखिने गरी नयाँ संरचना निर्माण गर्न सकेन जसले गर्दा जनजाति, दलित, महिला, मधेशी आदिले राज्यबाट लामो समयदेखि शोषण, उत्पिडन भोगिरहेका जनताले आफुमाथि अन्याय भएको मान्नु स्वभाविक मान्न सकिन्छ । राज्यले आफ्नो जाती, भाषा, धर्म र संस्कृति माथि दमन भै पहिचानकै संकट भोग्नु परेका आदिवासी जनजाती, मधेशी, दलित र भाषा-भाषिका समुदायबाट एकात्मक व्यवस्थाको चर्को स्वरमा विरोध भयो र राज्यको शासन प्रणालीमा पूनः संरचनाको माग हुदै संघीय व्यवस्थामा जानुपर्ने आवाज उठेको हो । त्यस्तै राज्यका सबै सुविधा काठमाडौंमा केन्द्रीकृत भएपछि राजनीतिक शासन, प्रशासनको मात्र नभएर विकास, सूचना र अवसरको केन्द्र पनि काठमाडौं नै बन्न पुगेको छ । यस प्रकारको केन्द्रिकृत संरचना भ्रष्टाचारका लागि पनि उपयोगी हुन्छ (अधिकारी, २०६३ः ३८) । विराटनगर, पोखरा जस्ता क्षेत्रीय केन्द्रमा बसेर पनि मानिस सन्तुष्ट हुन सकेन किनकी सबै कुराको निर्णायक काठमाडौं बन्ने गर्दछ । कोही पनि एकपल्ट शासन तहमा पुगेपछि पूनः नागरीक तहमा फर्कन नचाहने प्रजातान्त्रिक व्यवस्थामा झनै मौलाउदै जानुले पनि नेपालको एकात्मक व्यवस्थाको अन्त्यका लागि राज्य प्रणाली पूनःसंरचना गर्नुपर्ने कुरा उठेको हो ।

नेपालको सामाजिक तथा भूःबनोट विविधतायुक्त छ भनि संविधानद्वारा स्विकार गरिएता पनि नेपालको राजतन्त्रात्मक राज्यसत्ताको ऐतिहासिक कालखण्ड मा त्यो विविधतालाई उपेक्षा गर्दै बाहुन, क्षेत्री, नेवार तथा पहाडीहरूमा महत्वपूर्ण पद सिमित गरियो जसले गर्दा राज्य प्रणालीमा सबै जात जाति, जनजाति, दलित, महिला, आदिवासी, तराईवासि, मधेशि, भाषा/भाषि तथा उत्पिडित वर्ग क्षेत्र र समुदायले आफ्नो संलग्नताको अनुभव गर्न सकेनन् । यसले गर्दा जातीय, क्षेत्रीय, लैङ्गिक सबैप्रकारको भेदभाव, उपेक्षा, शोषण, दमन र उत्पिडन बढदै गयो (गुरुङ्ग, २०६३ः १३८) । २०४६ सालको जनआन्दोलन

पछिको राज्य व्यवस्था र संरचनाले समेत नेपाल जस्तो जातीय, क्षेत्रीय, भाषिक, धार्मिक, सास्कृतिक विविधता सामाजिक बनोट रहेको देशको विशिष्टतालाई सही किसिमले सम्बोधन गर्न सकेन जसले गर्दा देशमा माओवादीको भुमिगत र हिंसात्मक राजनीतिलाई निम्त्यायो र देश झन झन समस्या ग्रस्त बन्दै गयो । उता राजाको स्वच्छातारिता बढदै गयो जसको परिणाम राजनीतिक दलहरू र आमजनता आन्दोलनमा उत्रन बाध्य भए (रेग्मी, २००५: ८३) र ऐतिहासिक जनआन्दोलन २०६२।०६३ हुन पुग्यो । उक्त आन्दोलनले राजतन्त्रात्मक शासनको अन्त्य गर्दै देशमा लोकतान्त्रिक गणतन्त्रको स्थापना भयो भने त्यसपछि भएको मधेशि आन्दोलनले देशको शासन प्रणालीमा परिवर्तन गर्दै संघीय व्यवस्थामा शासन व्यवस्था परिवर्तनका लागि जोडदार आवाज उठाए । यही मधेश आन्दोलन, ऐतिहासिक जनआन्दोलन २०६२।०६३ र नेकपा माओवादीले १२ वर्षे भूमिगत राजनीतिमा उठाएका जातीयताको नाराको बलमा नेपाल एक संघीय मुलुक हुनुपर्ने माग बढेपछि लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको संविधान 'नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३' को पहिलो संशोधनबाट संघीय शासन प्रणाली सहितको अग्रगामी पून:संरचना गरीने भन्ने व्यवस्था भएबाट नेपालमा संघीय प्रणालीको बहस निरन्तर चलिरहेको छ ।

वि.सं. २०६४ मा नेपालमा पहिलोपटक संविधानसभा निर्वाचन सम्पन्न भए पछि गठित संविधान सभाको पहिलो बैठकले वि.सं. २०६५ जेष्ठ १५ गते नेपाललाई एक संघीय मुलुकको रुपमा घोषणा गरिसकेको छ तर हाल नेपालको शासन व्यवस्था स्वअनुरुप संचालित हुन भने सकेको छैन । नेपाल संघीय मुलुक हुने भनिएता पनि यसको संरचना राज्य निर्माण गर्ने आधार राज्यको स्वरुप सम्बन्धमा प्रष्ट छैन जुन आजका बहसका विषयवस्तु भएका छन् । नेपालका लागि संघीय प्रणाली कति उचित र कति अनुचित भनेर गम्भिर छलफल हुनु आवश्यक छ । जातीय राजनीतिक गर्ने नेतृत्व स्तरले संघीय प्रणालीको स्वागत गरिसकेको छ । राजनीतिक पार्टी मध्ये केहिले संविधानसभा अघि र केहिले पछि स्वनिर्णयलाई आत्मसाथ गरिसकेका छन् (पोखरेल, प्रकाशन वर्ष उल्लेख नभएको: ९६) । तथापि नेपाली परिवेशलाई हेर्दा अझ अरु विषयमा छलफल चलाउनु पर्ने देखिन्छ । (घिमिरे; २०६५: ७) नेपाल मात्रै नभएर विकासोन्मुख मुलुकहरू सबैको एउटा दशा भनेको जनताहरूमा राजनैतिक चेतनाको कमिहुनु र जसको परिणाम एउटा समुहले चलाएको होहल्ला नेतृत्व समूहको मुद्धा बन्ने र होहल्लाको पछाडि दौडने अबुझ मतलाई अभिन्न जनमत भनेर भन्ने चलन हुन्छ । (खनाल; २०६४: १७) यो परिस्थितिले नेपाली राजनीतिमा

भएका निर्णयलाई पुर्ण रुपमा सही हो भन्न सकिदैन । संविधानसभाको चुनावी माहोल, राजनीतिक समूह र जातीय तथा क्षेत्रीय राजनीतिमा सक्रिय समुहहरू संग जनताको सम्पर्कलाई स्मरण गर्ने हो भने नेपालमा संघीय प्रणाली उचित हो कि होइन भन्ने विषयमा अझ बढि बहस चलाउनु पर्ने आवश्यकता देखिन्छ (ज्ञावली, २०६५: ६६) । सामान्यतः नेपालमा संघीय शासन प्रणालीको माग हुनाका मुख्य कारणहरू निम्न छन् ।

(क) आजसम्म संचालनमा रहेको शासन व्यवस्था समावेशी किसिमको हुन नसक्नु ।

(ख) ऐतिहासिक अवस्था देखिको शासन व्यवस्था अति केन्द्रीकृत प्रणालीको हुनु र अन्य क्षेत्र र समुदाय स्वत शक्ति र शाधन स्रोतबाट विमुख रहनु ।

(ग) सिमित लोकतन्त्रका कारण चुनाव प्रणाली समावेशि र प्रतिनिधिमुलक हुन नसक्नु ।

(घ) जननिर्वाचित प्रतिनिधि काठमाडौं मुखी भै आफ्नो क्षेत्रको विकासका निम्ति उदासिन रहनु, चुनावको बेलामा मात्र निर्वाचन क्षेत्रमा फर्कने र जसरी पनि चुनाव जित्ने हत्कण्डा प्रयोग गर्ने परम्परा बस्नु । लोकतन्त्रका नाममा चुनावी तन्त्रको अभ्यास हुनु ।

(ङ) अनियन्त्रित र अव्यवस्थित बसाँई सराईका कारण पहाड र तराई बीच कटुता पैदा हुनु, मधेश, जनजाती, दलित महिला तथा अन्य गरीव, पिछडिएका र थिचिएका वर्गको उन्नतिमा राज्य पक्षपाति हुनु (बराल, २०६४: २) ।

यी र यस्तै कारणबाट नेपालमा संघीयताको पक्षमा र एकात्मक व्यवस्थाको विरुद्धमा आवाजहरू उठने गरेका हुन् । जे भएता पनि संघीय व्यवस्थामा जादा प्रयाप्त छलफल हुनु आवश्यक छ । यति बेला प्रमुख रुपमा खडकिने प्रश्नहरू भनेका कति नेपाली जनताले यथार्थमा संघीय प्रणालीका बारेमा पुर्ण रुपमा बुझेका छन ? कतिले नेपालका लागी प्रस्तावित संघीय प्रणाली र यसको संरचनाहरूलाई बुझेका छन् ? कतिले नेपाली परिवेश संग दाँजेर यसलाई अध्ययन गरेका छन् ? भन्ने हुन् । यी सबै प्रश्नहरू पछाडिको तर्क भनेको मुलुक कहिले पनि प्रयोगशाला बन्नु हुदैन । ताकि कुन प्रणाली ठिक हुन्छ भनेर बारम्बार परिक्षण गरिरहौं (Simeon, 2001: 338-39) ।

विश्व समुदायमा नेपाल यसैपनि सयौ वर्षले पछि परिसकेको छ । नेपालको लागि विश्व समुदायको रफ्तारलाई भ्याउनका लागि हप्ता, दिन, महिना र वर्ष अतिनै महत्वपूर्ण रहेका छन् । केहि वर्ष एउटा शासन प्रणालीको परिक्षण गर्ने अनि फेरी यो त ठीक भएन भनेर अर्को प्रणालीको परिक्षण गर्ने भएमा कल्पना गर्नुहोस कि अवको १० वर्षमा नेपाल कहाँ पुग्दछ । त्यसैले नेपालका लागि संघीय संरचना उचित छ वा छैन र उचित छ भने

कस्तो संरचना उचित हुन सक्दछ भनेर अझ बढि छलफल गुर्नपर्ने बेला भएको छ । यदि प्रयाप्त छलफल विना संघीय व्यवस्थामा जाने कार्य भएमा त्यसले समस्या समाधान नभै अझ अरु समस्या नल्याउला भन्न सकिदैन ।

संघीयता सम्बन्धमा देशमा छलफल चलिरहेको वर्तमान सन्दर्भमा यस शोधकर्ताबाट पनि संघीयता सम्बन्धमा जनसाधारणको संघीय सासन व्यवस्था सम्बन्धमा अभिमत बुझ्ने अभिप्रायले पोखरा उपमहानगर पालिका वडा न. १,२,८ र ९ गरी कुल चार वडाका ८०० व्यक्तिको नाम संकलन गरी सम्भव भए सम्मका पेशा, जात-जाति, शैक्षिक स्तरका व्यक्तिलाई समेट्ने गरी प्रति २०० मा १० जना पर्ने गरी सामान्य सम्भावना युक्त नमुना सर्भेक्षणको चिट्ठा विधिबाट ४० जना सहभागि छनौट गरिएको थियो । अनुसन्धान कार्यलाई संख्यात्मक भन्दा बढी गुणात्मक बनाउने प्रयास गरीएको छ । सहभागिहरूको संघीयता सम्बन्धी दृष्टिकोण बुझ्नको लागि संघीय संरचनाका उपयुक्त आधार के हुन सक्छ ? र स्वरुप कस्तो भएमा उपयुक्त हुन्छ ? तथा संघीयताले नेपालमा कस्तो प्रभाब पार्न सक्छ ? भन्ने विषयमा उनिहरूको अभिमत बुझ्ने अभिप्रायले यस बिषय संग सम्बन्धित विभिन्न छोटा १७ प्रश्नहरू (अनूसूचि १) तयार पारी पूर्ण रुपमा नेपाली नागरिकलाई सहभागि गराईएको छ । नमूनामा परेका व्यक्तिहरूको जातीय स्थिति पेशागत तथा शैक्षिक स्तरको अवस्था र सर्वेक्षणमा सहभागिहरूले ब्यक्त गरेको दृष्टिकोणलाई क्रमैसंग विश्लेषण र प्रस्तुत गर्ने प्रयास गरीएको छ ।

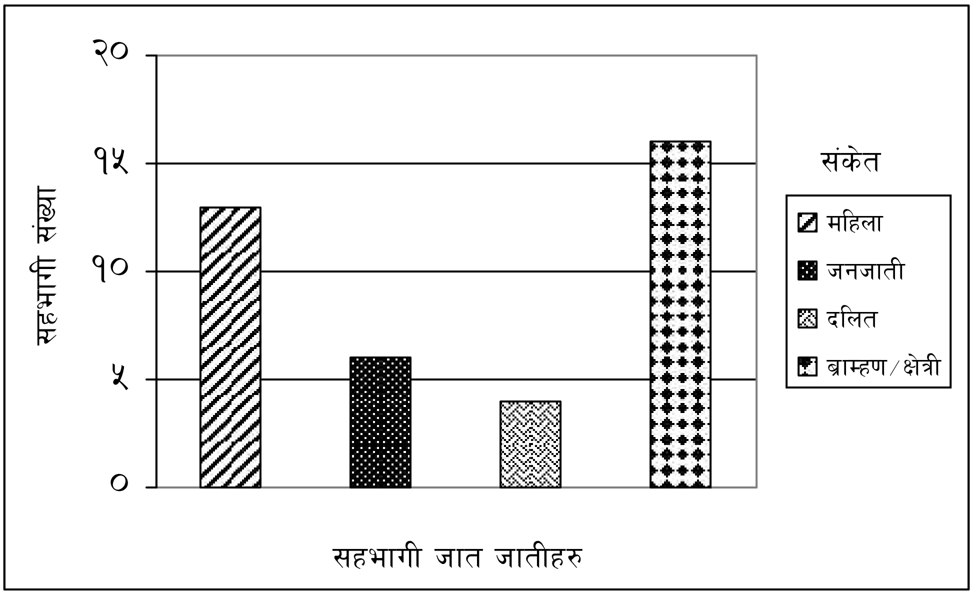
तालिका नं. ३

जातीय आधारमा सर्वेक्षणमा सहभागी

जातजाती	संख्या	प्रतिशत
महिला	१३	३२.५०
जनजाती	६	१७.५०
दलित	४	१०.००
ब्राम्हण/क्षेत्री	१६	४०.००
जम्मा	४०	१००.००

स्रोत : स्थलगत सर्वेक्षण, २०६५

सर्वेक्षणमा १३(३२.५०%) महिला, ७(१७.५०%) जनजाति, ४(१०.००%) दलित र बाँकी १६(४०.००%) ब्राम्हण/क्षेत्रीको सहभागिता रहेको थियो । सहभागीहरूको यो सूचीलाई सामान्य स्तम्भ चित्रमा यसरी हेर्न सकिन्छ ।



जातिगत आधारमा जस्तै पेशागत आधारमा पनि विभिन्न पेशाका व्यक्तिहरूलाई सहभागी गराईएको थियो ।

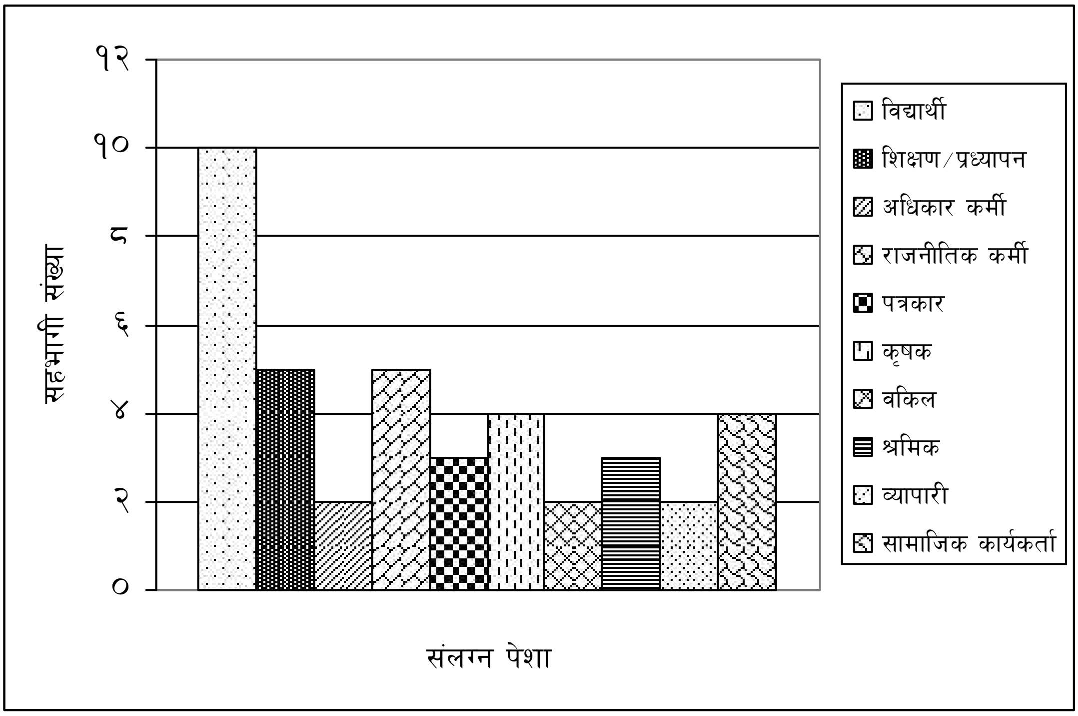
तालिका नं. ४

पेशागत आधारमा सर्वेक्षणमा सहभागीहरू

पेशा	संख्या	प्रतिशत
विद्यार्थी	१०	२५.००
शिक्षण/प्राध्यापन	५	१२.५०
अधिकारकर्मी	२	५.००
राजनीतिककर्मी	५	१२.५०
पत्रकार	३	७.५०
कृषक	४	१०.००
वकिल	२	५.००
श्रमिक	३	७.५०
व्यापारी	२	५.००
सामाजिक कार्यकर्ता	४	१०.००
जम्मा	४०	१००.००

स्रोत : स्थलगत सर्वेक्षण, २०६५

उक्त सर्वेक्षणमा पेशागत आधारमा १०(२५.००%) विद्यार्थी, ५(१२.५०%) शिक्षण/प्राध्यापन, २(५.००%) अधिकारकर्मी, ५(१२.५०%) राजनीतिककर्मी, ३(७.५०%) पत्रकार, ४(१०.००%) कृषक, २(५.००%) वकिल, ३(७.५०%) श्रमिक, २(५.००%) व्यापारी र ४(१०.००%) सामाजिक कार्यकर्ता सहभागी भएका थिए । जसलाई बहुस्तम्भ चित्रबाट यसरी हेर्न सकिन्छ ।



त्यसैगरी सर्वेक्षणमा शैक्षिक स्तरको आधारमा सहभागीहरू मध्ये ४(१०.००%)

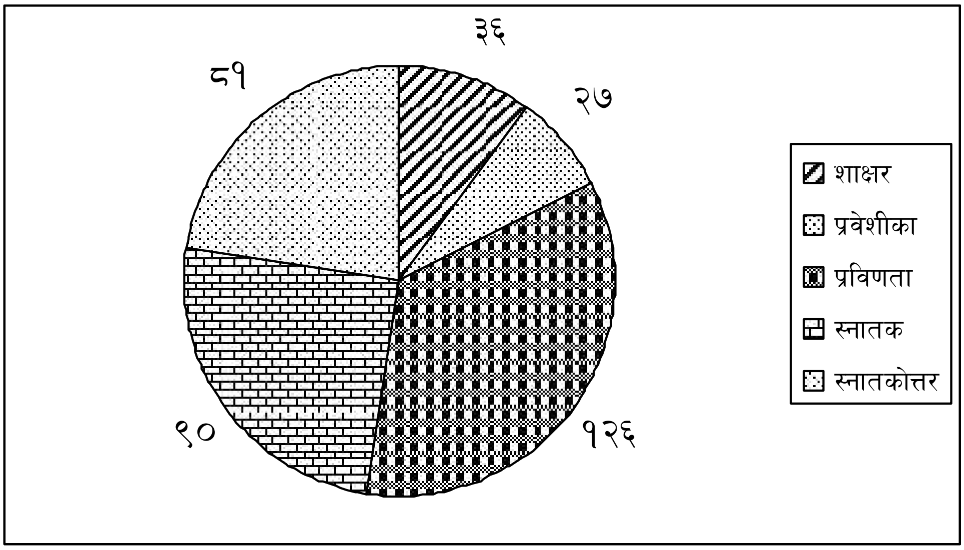
तालिका नं. ५

शैक्षिक योग्यताका आधारमा सर्वेक्षणमा सहभागीहरू

शैक्षिक तह	संख्या	प्रतिशत
शाक्षर	४	१०.००
प्रवेशीका	३	७.५०
प्रविणता	१४	३५.००
स्नातक	१०	२५.००
स्नातकोत्तर	९	२२.५०
जम्मा	४०	१००.००

स्रोत : स्थलगत सर्वेक्षण, २०६५

साक्षर मात्रै, ३(७.५०%) प्रवेशीका उत्तीर्ण, १४(३५.००%) प्रविणता प्रमाणपत्र तह उत्तीर्ण, १०(२५.००%) स्नातक उत्तीर्ण र ९(२२.५०%) स्नातकोत्तर उत्तीर्ण व्यक्तिहरू रहेका थिए । शैक्षिक स्थितीका आधारमा सहभागीहरूलाई बृत्तचित्रबाट यसरी हेर्न सकिन्छ ।



उपरोक्त बमोजिम सर्वेक्षणमा सहभागीहरूलाई सर्वप्रथम तपाई संघीय व्यवस्था भन्नाले के बुझ्नु हुन्छ भनि सोधिएकोमा २६(६०%)ले राज्यसत्ताका हक र दायित्वहरू केन्द्रमा मात्र सिमित नगरेर संघ र इकाईहरूमा बाँडफाँड गर्नु, ३(७.५०%) जनाले शक्तिको बाँडफाँड गर्नु, ४(१०%) जनाले इकाईहरूले संघका लागि भनेर दिएका राज्यसत्ता सम्बन्धि अधिकार र दायित्व वाहेक अरु सबै हक र दायित्व इकाइहरूमा रहने व्यवस्था भनि बुझिने वताएका छन् । बाँकी ७(१७.५०%) जनाले संघीय व्यवस्था भन्नाले उपरोक्त सबै पक्षलाई बुझिने भनि आफ्नो मत जाहेर गरेका छन् । यसबाट के स्पष्ट हुन्छ भने यति धेरै शिक्षित समुहमा सर्वेक्षण गर्दा पनि संघीयताको मूल भावना बुझ्ने भनेको मात्र ७(१७.५०%) जना देखिन्छन् । जसले संघीयता सम्बन्धमा धेरैलाई बुझाउन अझै बाँकी छ भन्ने स्पष्ट हुन्छ । किनकी उत्तरमा समावेश सबै विकल्प संघीयताको अर्थ दिने नै राखीएको थियो । जसलाई तालिकाबाट पनि हेर्न सकिन्छ ।

तालिका नं. ६

संघीय शासन व्यवस्था भन्नाले तपाई के बुझ्नु हुन्छ ?

उत्तरहरू	संख्या	प्रतिशत
राज्यसत्ताका हक र दायित्वहरू केन्द्रमा मात्र सिमिति नगरेर संघ र इकाईहरूमा बाँडचुड गर्नु	२६	६०.००
सत्ताको बाँडचुड गर्नु	३	७.५०
इकाईहरूले संघका लागि भनेर दिएका र राज्यसत्ता सम्बन्धि अधिकार र दायित्व बाहेक अरु सबै हक र दायित्व इकाईहरूमा रहने व्यवस्था	४	१०.००
माथिका सबै	७	१७.५०
जम्मा	४०	१००.००

स्रोत : स्थलगत सर्वेक्षण, २०६५

त्यस्तै सर्बेक्षणमा समावेश गरिएको अर्को प्रश्न थियो तपाई एकात्मक शासन व्यवस्था भन्नाले के बुझ्नु हुन्छ ? उक्त प्रश्नमा दुई विकल्प सही र एक विकल्प गलत राखिएकोमा अधिकांशले एक मात्र रोजी न्यून व्यक्तिले मात्र दुवै विकल्प सही भन्ने विकल्पलाई रोजेका छन् ।

तालिका नं. ७

एकात्मक शासन व्यवस्था भन्नाले तपाई के बुझ्नु हुन्छ ?

उत्तर	संख्या	प्रतिशत
राज्यसत्ताका हक र दायित्वहरू मूलतः केन्द्रमा मात्र सिमित गरिएको व्यवस्था	२२	५५.००
स्थानीय निकायको नीति निर्माणमा नगन्य रुपमा स्थान रहनु	४	१०.००
राज्यको नीति निर्माणमा केन्द्र र स्थानीय सरकारको समान सहभागिता रहनु	४	१०.००
क र ख दुबै	१०	२५.००
जम्मा	४०	१००.००

स्रोत : स्थलगत सर्वेक्षण, २०६५

यसबाट नेपाली जनताको संघीय र एकात्मक शासन व्यवस्था सम्वन्धी ज्ञान न्यून रहेको स्पष्ट हुन्छ । अहिलेको संघीयताको माग भनेको कतै हल्लै हल्लामा लहरिएर गरिएको त होइन भन्ने अनुभूति गर्न सकिन्छ । यस अर्थ संघीय र एकात्मक शासन व्यवस्था भन्नाले कस्तो-कस्तो शासन व्यवस्थालाई जनाउँछ भन्ने विषयमा ज्ञान दिएर मात्र छलफल गरीनु पर्दछ, यसरी मात्र सही निर्णय लिन सकिन्छ । सर्वेक्षणमा एकात्मक र संघात्मक शासन व्यवस्था बीचको फरक तपाईलाई कुन लाग्छ भनी सोधिएको प्रश्नमा सहभागीहरू मध्ये अधिकांशले एकात्मक व्यवस्थामा सम्पूर्ण शक्ति केन्द्रमा रहन्छ भने संघीय व्यवस्थामा केन्द्र र राज्य सरकारमा बाँडिएको हुन्छ भन्नेमा आफ्नो मत जाहेर गरेका छन् । दश प्रतिशतले संघीय र एकात्मक व्यवस्था सम्बन्धमा के हो थाहा नभएको वताएका छन् । त्यसरी नै एकात्मक व्यवस्थामा स्थानीय सरकार सहयोगी अङ्गका रूपमा हुन्छ भने

तालिका नं ८

एकात्मक र संघात्मक शासन व्यवस्था बीचको फरक कुन हो भन्ने लाग्छ ?

उत्तरहरू	संख्या	प्रतिशत
एकात्मक व्यवस्थामा स्थानीय सरकार सहयोगि अङ्गका रुपमा रहन्छन् भने संघीय व्यवस्था स्थानीय सरकार स्वतन्त्र र स्वायत्त हुन्छन्	६	१५.००
एकात्मक व्यवस्थामा राज्य व्यवस्थाको सम्पूर्ण शक्ति केन्द्रमा रहन्छ भने संघीय व्यवस्था केन्द्र र राज्य सरकारमा बाँडिएको हुन्छ	१८	४५.००
क र ख दुवै	१२	३०.००
कुनै पनि होइन	४	१०.००
जम्मा	४०	१००.००

स्रोत : स्थलगत सर्वेक्षण, २०६५

संघीय व्यवस्थामा स्वायत्त रहन्छ भनि ६(१५%)ले उल्लेख गरेका छन् । यसबाट स्पष्ट हुन्छ अधिकांश जनतामा संघीय शासन व्यवस्था र एकात्मक शासन व्यवस्था सम्बन्धमा प्रयाप्त ज्ञान छैन । त्यस्तै संघीय व्यवस्थाका विशेषता मध्ये बढि उपयुक्त लाग्ने

कुन हो भनि सोधिएको प्रश्नमा ३०(७५.००%) ले केन्द्रीय नीति निर्माणमा क्षेत्रीय र सामुहिक बिचारको सम्मान गरिएको हुन्छ भनी मत जाहेर गरेका छन् । ४(१०.००%) ले लिखित संविधान हुन्छ भन्नेमा मत जाहेर गरेका छन् भने ३(७.५०%) ले देशको सार्वभौमसत्ता राज्यसरकारहरूमा हुन्छ भनि मत जाहेर गर्दै संघीयताका बढि उपयुक्त विशेषताहरू भनी रोजेका छन् ।

तालिका नं. ९

संघीय व्यवस्थाका विशेषताहरू मध्ये तपाईलाई सबैभन्दा उपयुक्त लाग्ने कुन हो ?

उत्तरहरू	संख्या	प्रतिशत
कम्तिमा पनि दुई तहमा सरकारको व्यवस्था गरीएको हुन्छ	३	७.५०
देशको सार्वभौम सत्ता राज्यसरकारहरूमा रहेको हुन्छ	३	७.५०
केन्द्रीय नीति निर्माणमा क्षेत्रिय र सामुहिक बिचारको सम्मान गरीएको हुन्छ	३०	७५.००
लिखित संविधान हुन्छ	४	१०.००
जम्मा	४०	१००.००

स्रोत : स्थलगत सर्वेक्षण, २०६५

यी माथिका प्रश्नहरूमा सहभागिहरूले रोजेका उत्तरको आधारमा सहभागिहरूको संघीयता सम्बन्धमा ज्ञानको स्तर निर्धारण गर्न सकिन्छ । उनिहरूलाई संघीयताको ज्ञान नभएका, केही भएका र पूर्ण ज्ञान भएका गरी तीन तहमा विभाजन गर्न सकिन्छ । जसको संख्यात्मक विवरण यस्तो रहेको छ ।

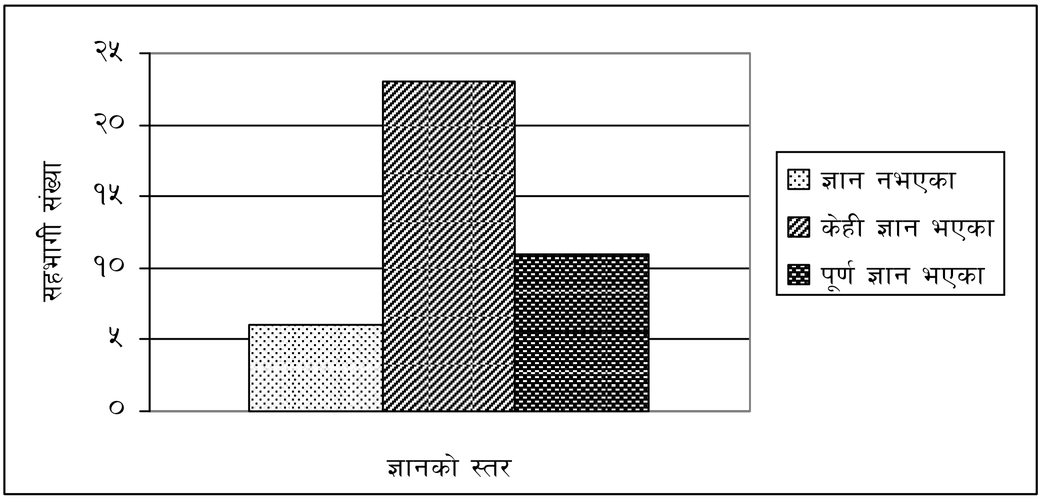
तालिका नं १०

संघीयता सम्बन्धमा सहभागिहरूको ज्ञानको स्तर

ज्ञानको स्तर	संख्या	प्रतिशत
ज्ञान नभएका	६	१५.००
केही ज्ञान भएका	२३	५७.५०
पूर्ण ज्ञान भएका	११	२७.५०
जम्मा	४०	१००.००

स्रोत: स्थलगत सर्वेक्षण, २०६५

यसरी सहभागीहरू मध्ये संघीयता सम्बन्धमा केही थाहा नभएका ६ जना, केही मात्रामा थाहा भएका २३ र पूर्ण ज्ञान भएका ११ रहेको देखिन्छ । यसले शिक्षित समुदायमा पनि संघीयता सम्बन्धी पूर्ण ज्ञान छैन भन्ने स्पष्ट हुन्छ । जसलाई बहुस्तम्भ चित्रमा यसरी देखाउन सकिन्छ ।



संघीय व्यवस्थाका फाइदामा तपाईलाई बढी उपयुक्त लाग्ने कुन हो भनि राखीएको प्रश्नमा २७(६७.५०%) जनाले शक्ति र साधन स्रोत सबैलाई समान रुपमा बाड्दै असमानताको खाडललाई कम गर्न सहयोग गर्छ भनि मत जाहेर गरेका छन् । ४(१०.००%) जनाले योजना निर्माण, अनुगमन र सेवा प्रवाहमा केन्द्र सरकारको भारलाई कम गर्छ भन्ने

तालिका नं ११

संघीय व्यवस्थाका फाइदामा कुन बढी उपयुक्त लाग्छ ?

उत्तरहरू	संख्या	प्रतिशत
शक्ति र साधन स्रोत सबैलाई समान रुपमा बाँड्दै असमानताको खाडललाई कम गर्न सहयोग गर्छ	२७	६७.५०
योजना निर्माण अनुगमन र सेवा प्रवाहमा केन्द्र सरकारको भारलाई कम गर्छ	४	१०.००
विकास निर्माणका कार्यमा स्थानीय सहभागितालाई प्रोत्साहन गर्छ	५	१२.५०
अन्य	४	१०.००
जम्मा	४०	१००.००

स्रोत : स्थलगत सर्वेक्षण, २०६५

पक्षमा देखिए भने ५(१२.५%) जनाले विकास निर्माणका कार्यमा स्थानीय सहभागितालाई प्रोत्साहन गर्छ भनि मत जाहेर गरे भने बाँकी ४(१०.००) जनाले अन्य भन्दै केन्द्रीय राज्यको शक्ति र सत्ताको दुरुपयोगमा राज्यको नियन्त्रण रहन्छ । केन्द्र र राज्य बीचको शक्तिमा सन्तुलन आउँछ जस्ता फाँइदा रहने उल्लेख गरेका थिए । जसबाट स्पष्ट हुन्छ संघीय व्यवस्थाबाट केन्द्रको मनोपालि युक्त शासनको अन्त्य, स्थानीय सहभागितामा प्रोत्साहन र विभिन्न क्षेत्र, भाषाभाषी र संस्कृतिको संरक्षण र विकास सन्तुलित रुपमा हुन्छ भन्न सकिन्छ । त्यस्तै संघीय व्यवस्थाको सबैभन्दा ठूलो बेफाइदा कुन हो भन्ने लाग्छ भनी राखीएको प्रश्नमा ७ जनाले महङ्गो प्रणाली भएकाले गरीव मुलुकलाई झन् गरीव बनाउने उत्तर रोजेका छन् । त्यस्तै २० जनाले राज्यहरू बीच बैमनस्यता रहदा राष्ट्र विखण्डनको सधै खतरा रहने उल्लेख गर्दछन् । ९ जनाले जातीय द्वन्द्व बढाउने उल्लेख गर्छन । बाँकी ४ जनाले अन्य भन्दै स्रोत साधन वितरण समान नभए द्वन्द्व बढ्ने र केन्द्र र राज्य सरकार

तालिका १२

संघीय व्यवस्थाको सबैभन्दा ठूलो बेफाइदा तपाईलाइ कुन लाग्छ ?

उत्तरहरू	संख्या	प्रतिशत
महङ्गो प्रणाली भएको हुँदा गरीव मुलुकलाई झन गरीवी तिर धकेल्छ	७	१८.५०
राज्यहरू बीच बैमनस्यता रहदा राष्ट्र विखण्डनको सधै खतरा रहिरहन्छ	२०	५०.००
जातीय र धार्मिक द्वन्द्वलाई बढाउछ	९	२१.५०
अन्य	४	१०.००
जम्मा	४०	१००.००

स्रोत : स्थलगत सर्वेक्षण, २०६५

बीच क्षेत्राधिकारका विषयमा विवाद रहिरहने उल्लेख गर्दछन् । यसबाट स्पष्ट हुन्छ संघीय व्यवस्थाले जातीय र क्षेत्रीय द्वन्द्व, राज्यको आर्थिक भार झनबढी तथा राष्ट्रिय शक्तिलाई विभिन्न भागमा विभाजन गर्दै राष्ट्रिय शक्तिलाई कमजोर पार्छ भन्न सकिन्छ । त्यसैगरी संघीय व्यवस्थामा जाँदा ध्यान दिनुपर्ने विषय कुन हो भनी राखीएको प्रश्नमा २ जना उत्तर रोज्न अइच्छुक देखिएका छन् भने ९ जनाले आर्थिक आय आर्जनका स्रोत बाँडफाँडलाई

रोजेकाछन् । १७ जनाले केन्द्र र राज्यहरू बीच कार्यकारीणी र व्यवस्थापिका अधिकार बाँडफाँडको प्रकृतिलाई रोजेका छन् । त्यस्तै ९ जनाले न्यायीक र प्रशासनिक सेवाको

तालिका १३

संघीय प्रणालीको स्वरुपमा जाँदा ध्यान दिनुपर्ने विषय कुन हो ?

उत्तरहरू	संख्या	प्रतिशत
आर्थिक आय आर्जनका स्रोतहरू बाँडफाँड	९	२२.५०
केन्द्र र राज्यहरू बीच कार्यकारीणि र व्यवस्थापकिय अधिकार बाँडफाँडको प्रकृति	१७	४२.५०
न्यायिक र प्रशासनिक सेवाको साझेदारी र संविधान संशोधन प्रकृया	९	२२.५०
माथिका सबै	३	७.५०
उत्तर नदिनेहरू	२	५.००
जम्मा	४०	१००.००

स्रोत : स्थलगत सर्वेक्षण, २०६५

साझेदारी र संविधान संशोधन प्रक्रियामा ध्यान दिनुपर्ने बताए भने बाँकी ३ जनाले सबै विषयमा ध्यान दिनुपर्ने बताए । यसबाट स्पष्ट हुन्छ, संघीय स्वरुपमा जाँदा यी उपरोक्त विषयका साथसाथै संघीय इकाईको आकार र केन्द्रसित तिनीहरूको सम्बन्ध कस्तो हुने र केन्द्रका संस्थाहरू कुन प्रकृतिमा रहने भन्ने विषयमा विशेष ध्यान दिँदै स्पष्ट हुनु पर्ने हुन्छ । संघीय व्यवस्थाका सम्बन्धमा विभिन्न प्रश्न गरिसकेपछि नेपालमा संघीय व्यवस्था कस्तो लाग्छ भनी सोधिएको थियो । उत्तरदाताहरू मध्ये २२ (५५.००%) जनाले देशमा संघीय

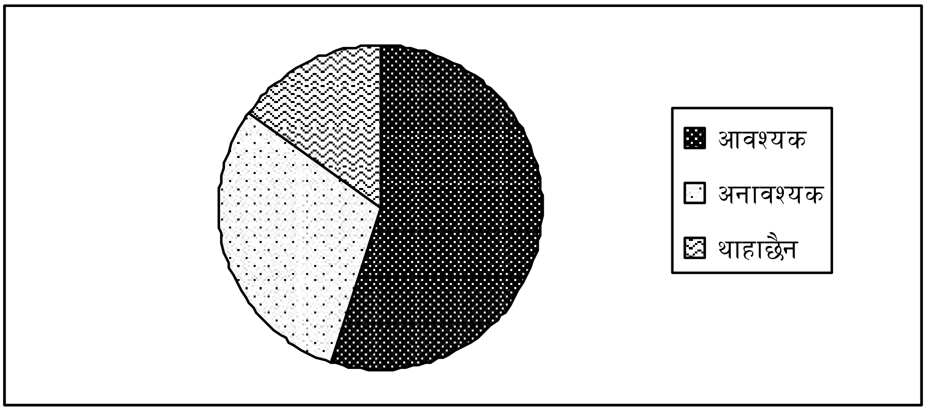
तालिका नं १४

तपाईलाई नेपालमा संघीय प्रणाली कस्तो लाग्छ ?

उत्तरहरू	संख्या	प्रतिशत
आवश्यक	२२	५५.००
अनावश्यक	१२	३०.००
थाहा छैन	६	१५.००
जम्मा	४०	१००.००

स्रोत : स्थलगत सर्वेक्षण, २०६५

आवश्यक रहेको उल्लेख गरे । १२(३०.००%) जनाले अनावश्यक भएको बताए भने बाँकी ६ (१५.००%) जनाले थाहा नभएको उल्लेख गरेका छन् । यो तालिकालाई वित्त चित्रमा यसरी देखाउन सकिन्छ ।



नेपालमा संघीय व्यवस्था आवश्यक भन्नेहरूले देशमा विद्यमान द्वन्द्धको अन्त्य गर्दै शान्ति स्थापना गर्न तथा देशलाई समृद्ध बनाउनका लागि नेपालमा संघीय शासन व्यवस्था आवश्यक भएको उल्लेख गरेका छन् । ७ जनाले देशको शासन संरचना तथा समाजमा विद्यमान जातीय, क्षेत्रीय, लिंगीय भेदभावको अन्त्यका लागि संघीय शासन व्यवस्था आवश्यक भएको उल्लेख गरेका छन् भने बाँकी ३ जनाले नेपालमा संघीय शासन व्यवस्थालाई आवश्यक मानेता पनि देशमा संघीय व्यवस्थाले जातीय र क्षेत्रीय द्वन्द्व वढाउन सक्ने हुँदा त्यस तर्फ बढी ध्यान दिनुपर्ने वताएका छन् । नेपालमा संघीय व्यवस्था अनावश्यक भन्नेहरूले संघीय व्यवस्थामा जाँदा देशमा जातीय तथा क्षेत्रीय द्वन्द्व वढ्ने र नेपाल जस्तो गरीब मुलुक झन् गरीवितिर धकेलिने जनाउँदै देशमा संघीय व्यवस्था हुन नहुने उल्लेख गरेका छन् । यी संघीय व्यवस्था अनावश्यक भन्ने व्यक्तिहरूको तर्कलाई आत्मसाथ गर्दै तिनलाई सही रुपमा व्यवस्थापन र समाधान गर्न सक्ने भएमा संघीय व्यवस्थामा जाँदा हुन्छ तर संघीय व्यवस्थामा जाँदा ती विषयमा नजर अन्दाज गर्दै गएमा देश झन् ठूलो समस्यामा फस्ने निश्चित देखिन्छ ।

४.३ नेपालमा संघीयताको स्वरुप र संरचना

नेपाल राष्ट्रको निर्माण देखीनै नेपालको शासन संचालन केन्द्रीकृत र एकात्मक ढाँचामा हुँदै आएको छ । वि.सं. २०६२/०६३ को सफल जनआन्दोलनबाट नेपाल अहिले राजतन्त्रात्मक शासनको अन्त्य गर्दै लोकतान्त्रिक गणतन्त्रमा प्रवेश गरी राजतन्त्रलाई सदाका लागि विदा गरिसकेको छ । देशमा नयाँ संविधान जनताकै प्रतिनिधिहरूको प्रत्यक्ष

सहभागितामा निर्माण गर्नका लागि संविधानसभाको निर्वाचन सम्पन्न भैसकेको छ । जनताको मतका आधारमा निर्वाचित प्रतिनिधीहरूबाट संविधानसभा गठन भएको छ । उक्त संविधानसभाको पहिलो बैठकले नेपाललाई जनआन्दोलन २०६२/०६३ र मधेस आन्दोलनको मूल मागलाई आत्मसात गर्दै 'नेपाल एक लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक संघीय मुलुक हो' भनी घोषणा गरिसकेको छ । यस क्रममा नेपालमा संघीय शासन व्यवस्थाका स्वरुप र संरचना कस्तो हुने र संघ निर्माणको आधार के बनाउने भन्ने सम्बन्धमा विभिन्न व्यक्तिहरूले आ-आफ्नो मत जाहेर गरेका छन् । नेपाली समुदायमा पनि संघीय व्यवस्थाका स्वरुप र संरचना तथा राज्य निर्माणका आधार सम्बन्धमा बहसको सुरुवात भएको छ । यस विषयमा अझै गहन र घनिभुत रुपमा बहस हुनु आवश्यक देखिन्छ ।

४.३.१. संघीय संरचनाका आधारहरू

नेपालमा संघीय व्यवस्थाका सम्बन्धमा विभिन्न व्यक्तिले विभिन्न बिचारहरू अघि सारेका छन् । यसरी आफ्नो बिचार व्यक्त गर्दा नेपालमा संघ निर्माणका आधारहरूका सम्बन्धमा पनि आ-आफ्नै तरिकाले बिचार अगाडि सारेका छन् । जनजाति महासंघ र त्यस अन्तर्गतका आदीवासी जनजाति संगठनहरूले राज्य/प्रदेश निर्माणको मुख्य आधार जनजातिहरूको बसोबास क्षेत्रलाई बनाइनु पर्ने बताएको पाइन्छ (पोखरेल, २०६५: १०२) । मधेसीको कोणबाट प्रदेश निर्माणको आधार मधेस पहाडलाई बनाउन खोजिएको पाइन्छ । नेकपा (माओवादी) ले जातीय र क्षेत्रीय आधारमा बनाउने प्रस्ताव गरेको छ (नेकपा माओावदी प्रतिवद्धता-पत्रः २०६४) । नेकपा एमालेले जातीय, भाषिक, साँस्कृतिक, भौगोलिक विशिष्टताका र ऐतिहासिकताका आधारमा संघीय संरचनामा विकास गरिने उल्लेख गरेको छ (एमाले घोषणपत्रः २०६४) । नेपाली कांग्रेसले नेपालको राष्ट्रिय अखण्डता, भौगोलिक अवस्थिति र अनुकुलता, जनसंख्या, प्राकृतिक स्रोत र साधन, आर्थिक सम्भाव्यता, प्रदेशहरूको अन्तर सम्बन्ध भाषिक, जातीय एवं साँस्कृतिक सघनता, राजनीतिक/प्रशासनिक सम्भाव्यता आदि सङ्घ निर्माणका आधार हुने उल्लेख गरेको छ (नेका घोषणापत्रः २०६४) । यी राजनीतिक दलका अलवा विभिन्न व्यक्तिहरूले पनि संघ निर्माणका आधार उल्लेख गरेका छन् । यस क्रममा राजेन्द्र श्रेष्ठले भौगोलिक सुगमता, जनसंख्या जातीय, क्षेत्रीय सम्बन्ध र सामाजिक आर्थिक सम्बन्धलाई आधार बनाएका छन् (श्रेष्ठ, २०६३: ४१-४३) नरहरी आचार्यले भौगोलिक अनुकूलता भाषिक तथा साँस्कृतिक विशेषता, प्राकृतिक स्रोत र आर्थिक सम्भावना र जनघनत्व, जातीय मिश्रण र अनुपातलाई

आधारका रुपमा प्रस्तुत गरेका छन् (आचार्य, २०६३: २२३) । परि थापा जातिगत जनसंख्या, स्थानीय भूगोल र भाषिक क्षेत्रलाई अगाडि सार्दै प्रस्ताव गरेका छन् (थापा, प्रकाशन वर्ष उल्लेख नभएको: १३०-१३१) । त्यसरी नै कुमार योञ्जन तामाङ्गले जातिगत जनसंख्या, भूमि र क्षेत्रका आधारमा भाषिक क्षेत्र तथा बाहुल्यताका आधार तथा क्षेत्रीय उत्पीडनका आधारमा प्रवेश विभाजनको प्रस्ताव गर्दछन् (तामाङ्ग, २०६३: १५०) । प्राध्यापक कृष्ण खनालले प्रतिनिधित्वको व्यवस्थामा जोड दिँदै बहुसदस्य निर्वाचन क्षेत्र विकास गरिनुपर्ने उल्लेख गर्दछन् (खनाल, २०६३: २०४) । डा. पिताम्बर शर्मा प्राकृतिक स्रोत र साधनको उपलब्धताका आधारमा प्रदेश निर्माणको प्रस्ताव गर्छन् (शर्मा, प्रकाशन वर्ष उल्लेख नभएको: १३) । शंकर पोखरेल भौगोलिक अवस्थिति, जातिगत, सघनता र बसोबासको अवस्था, मातृभाषा र भाषा प्रयोगको अवस्था, सामाजिक साँस्कृतिक अवस्था, आर्थिक सम्बन्ध र अवस्था, प्रशासनिक सुगमता, प्राकृतिक स्रोत र साधनको उपलब्धता र ऐतिहासिकता जस्ता पक्षलाई आधार बनाई प्रदेश निर्माणको सुझाव प्रस्तुत गर्दछन् (पोखरेल, प्रकाशन वर्ष उल्लेख नभएको: १०३) ।

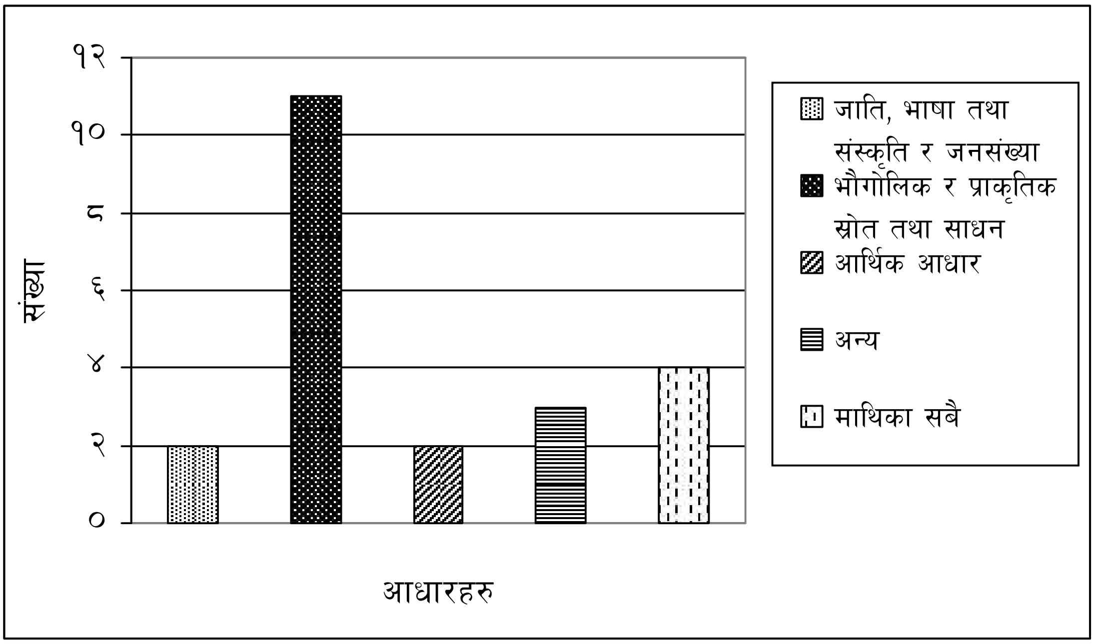
यी विभिन्न व्यक्तिहरूले प्रस्तुत गरेका सङ्घ निर्माणका आधारमा एक रुपता पाइदैन । यसले नेपालमा संघीयता के हुने भन्ने विषयमा जनसर्वेक्षण गर्नुपर्ने देखिन्छ । यस शोधकर्ताले आफ्नो सर्वेक्षणको बेला नेपालमा सङ्घनिर्माणको आधार कुन उपयुक्त हुने लाग्छ भनी सोधेको प्रश्नमा सहभागिहरूको मत निकै बाँफिएको देखिन्छ । संघीय व्यवस्थामा जान उपयुक्त हुन्छ भन्ने २२ जना उत्तरदाताहरू मध्ये ११(५०.००) ले भौगोलिक र प्राकृतिक

तालिका नं. १५
नेपालमा संघ निर्माणको आधार के हुनुपर्छ भन्ने लाग्छ ?

उत्तरहरू	संख्या	प्रतिशत
जाति, भाषा तथा संस्कृति र जनसंख्या	२	९.०९
भौगोलिक र प्राकृतिक स्रोत तथा साधन	११	५०.००
आर्थिक आधार	२	९.०९
अन्य	३	१३.६४
माथिका सबै	४	१८.१८
जम्मा	२२	१००.००

स्रोत : स्थलगत सर्वेक्षण, २०६५

स्रोत तथा साधनका आधारमा, त्यस्तै ४(१८.१८%) ले सबै तालिकामा उल्लेखित पक्षलाई मिलाएर र बाँकी ३(१३.६४%) ले आर्थिक आयको बाँडफाँडका साथै जाति, भाषा र सँस्कृति, भौगोलिक क्षेत्रमा विद्यमान आर्थिक सम्बन्धको आधार र भूगोल, जाति तथा प्राकृतिक स्रोतलाई प्रमुख आधार मानेर संघ निर्माण गरीनु पर्ने पक्षमा देखिएका छन् । जसलाई निम्न स्तम्भ चित्रमा हेर्न सकिन्छ ।



विभिन्न व्यक्तिहरूको विचार तथा सर्बेक्षणबाट नेपालमा प्रदेश/सङ्घ निर्माणका प्रमुख आधार भौगोलिक र प्राकृतिक स्रोत, साधन, आर्थिक आय र त्यसको न्यायोचित बाँडफाँड, जाति-भाषा तथा संस्कृति र जनसंख्या, प्रशासनिक र भौगालिक सुगमता तथा आर्थिक आयका स्रोतको आधारमा संघ/प्रदेश निर्माण गर्नु बढी उपयुक्त र सान्दर्भिक हुने देखिन्छ ।

नेपाली बनौट विविधता युक्त छ । भौगोलिक, सामाजिक, सांस्कृतिक, आर्थिक, जातिगत तथा जनसंख्या वितरण समेतमा विविधता रहेको छ । यही विविधतालाई आत्मसात गरी विविधता युक्त समाज विस्तार र विकास तथा विविधतामा एकता कायम राख्दै सन्तुलित समाज निर्माणका लागि नेपालमा संघ निर्माणको आधार एउटै मात्र नभै विभिन्न आधारहरूलाई आत्मसाथ गर्दै निर्माण गर्नुपर्ने देखिन्छ । जसलाई उत्तरदाताहरूले रोजेका विभिन्न आधारहरूले पनि स्पष्ट गर्दछ । तसर्थ नेपालमा सङ्घ निर्माणको आधार कुनै एउटालाई मात्र नमानि जनसंख्या, जातिगत र भाषागत समानता, प्राकृतिक स्रोत साधनको उपलब्धता, भौगोलिक र प्रशासनिक सुगमता तथा आर्थिक आधारलाई मुख्य आधारका रुपमा लिनु उपयुक्त हुने देखिन्छ ।

तलिका न १६

सङ्घीय स्वरुपका विभिन्न प्रस्तावहरू

क.स.	प्रस्ताव गर्नेको नाम	प्रान्त/प्रदेश क्षेत्रको सङ्ख्या	जिल्ला/स्थानीय निकायको सङ्ख्या	आधारहरू	जिल्लाको सिमाना आधारित	नामकरण आधार
१.	नेकपा (माओवादी) (प्रतिबद्धता-पत्र, ०६४)	११ राज्य, ३ उप-राज्य	७५	जातीयता, भाषिक, भौगोलिक, क्षेत्रीय	नविगारेको	आधार अनुसार
२.	पीताम्बर शर्मा (शर्मा, ०६४)	६	१९	जातीय, भाषिक, आर्थिक सवलता र सम्भाव्यता, अन्तर प्रादेशिक परिपूरक आर्थिक लेनदेन	नविगारेको तर केही ठाउँमा पुन : सीमाङ्कन आवश्यक महसुस गरेको	भौगोलिक
३.	गोविन्द न्यौपाने (शर्मा, ०६४)	११	७५	जातीय, ऐतिहासिक भाषिक	नविगारेको	आधार अनुसार
४.	बावुराम आचार्य (आचार्य, ०६३)	४	१५ मण्डल/अञ्चल	ऐतिहासिक, जातीय, क्षेत्रीय, पौराणिक	नविगारेको	आधार अनुसार
५.	रामचन्द्र आचार्य (आचार्य, ००७)	४	१३	भौगोलिक, जनजाति/ जातीय, भाषिक	नविगारेको	मिथिला बाहेक सबै भौगोलिक
६.	केवी गुरुङ्ग (गुरुङ्ग, ०६३)	११	६ स्वशासित इलाका भित्र स्वशासित कम्युनहरू	जाति र भूगोल, भाषा र जाति	नविगारेको	जाति, भाषा

७.	राजेन्द्र श्रेष्ठ (श्रेष्ठ, २०६३)	१४	७५	भौगोलिक सुगमता, जनसङ्ख्या, जातीय-क्षेत्रीय सम्बन्ध, सामाजिक-आर्थिक सम्बन्ध	विगारेको कतिपय जिल्लाहरूमा खास अङ्शहरू मिलाउनु पर्ने आवश्यकता ठानेको	जातीय, भौगोलिक, भाषिक, पौराणिक
८.	कृष्ण खनाल (खनाल, ०६१)	१४ समानुपातिक प्रतिनिधित्वका लागि प्रस्तावित	७५	जनसङ्ख्या, भौगोलिक निकटता र सामाजिक/साँस्कृतिक समानता	नविगारेको	क्षेत्रहरू नम्बर गरिएको
९.	गोविन्द न्यौपाने (न्यौपाने, ०६३)	८	७५	ऐतिहासिक पृष्ठभूमि(विभिन्न जातिको पुर्ख्यौली, भूमि वा मूलथलो) भौगोलिक सम्भाब्यता, जातीय उपस्थिति	नविगारेको	जातीय, भाषिक
१०.	अमरेशनारायण झा (झा, ०६३)	८	७५	ऐतिहासिक पृष्ठभूमि (विभिन्न जातिको पुर्ख्यौली, भूमि वा मूलथलो) भौगोलिक सम्भाव्यता, जातीय उपस्थिति	ठाउँ-ठाउँमा विगारेको	जातीय, भाषिक
११.	आलोक बोहरा (बोहरा, ००७)	४	७५	जलाधार	नविगारेको	भौगोलिक

१२.	शङ्कर पोखरेल (पोखरेल, ००६)	१५	७५	भौगोलिक अवस्थिति, जातिगत सघनता, मातृभाषा र भाषाको प्रयोग अवस्था, सामाजिक अवस्था इत्यादि	जिल्ला सिमाना बदल्नुपर्ने प्रस्ताव	प्राकृतिक, भौगोलिक, ऐतिहासिक
१३.	श्रीकृष्ण यादव (जिफन्ट ००७)	७	७५	भौगोलिक र ऐतिहासिक	नबिगारेको	भौगोलिक र ऐतिहासिक
१४.	कुमार योन्जन (तामाङ, ०६३)	११	७५	जातीय-भाषिक	नबिगारेको	जलाधार र ऐतिहासिक
१५.	हर्क गुरुङ (गुरुङ, ०६३)	-	२५	जिल्लाको साधन र स्रोत	नबिगारेको	भौगोलिक
१६.	बाबुराम भट्टराई (भट्टराई, ०६४)	९	उल्लेख नभएको	जलाधार	जिल्लाअनुसार होइन	जलाधार
१७.	राजेन्द्र गौतम (गौतम, ०६३)	१४	७५	ऐतिहासिक, भौगोलिक जातिगत बसोबासको सघनता र जनसाङ्ख्यिक, भाषिक अवस्था, सांस्कृतिक तथा आर्थिक अन्तरसम्बन्ध प्रशासनिक सुगमता	जिल्ला सिमाना फेर्ने सुझावका साथ	भौगोलिक ऐतिहासिक भाषिक
१८.	धर्मराज पौडेल, (०६४)	८	३० उप-प्रान्त	शङ्कर पोखरेलसँग मिल्दो	नबिगारेको	भौगोलिक, भाषिक र ऐतिहासिक
१९.	अमरेशकुमार सिंह (जिफन्ट ००६)	१२	७५	जातीय, भाषिक, ऐतिहासिक र भौगोलिक	नबिगारेको	आधार अनुसार

२०.	सद्भावना पार्टी (कान्तिपुर, ०६४)	३	७५	भौगोलिक -हिमाल, पहाड र तराई)	नबिगारेको	भौगोलिक
२१.	सुरेन्द्र देवकोटा र शिव गौतम	४	४०० स्थानीय निकाय	भौगोलिक (जलाधार)	प्रस्ट नभएको	भौगोलिक
२२.	सूर्य थापा (थापा, ०६५)	११	विशेष क्षेत्र पनि बनाउन सकिने	जातीय, सांस्कृतिक, भाषिक, ऐतिहासिक र भौगोलिक सुगमता	केही ठाँउमा परिवर्तन गरेको	आधार अनुसार
२३.	जितेन्द्र देव (देव, ०६४)	९ (नक्सा नभएको)	७५	जातीय, भाषिक, ऐतिहासिक र भौगोलिक	नबिगारेको	जातीय आधारमा हुनुपर्छ भन्ने छैन
२४.	विजय शर्मा (शर्मा, ००७)	१५ (नक्सा नभएको)	७५	जातीय, भाषिक	नबिगारेको	नामाकरण गरिएको छैन
२५.	परशुराम तामाङ (तामाङ, ०६३)	१२ (नक्सा नभएको)	७५	जातीय, भाषिक	नबिगारेको	जातीय, भाषिक
२६.	परि थापा (थापा, ०६३)	९ (नक्सा नभएको)	७५	जातीय, जनसङ्ख्या, स्थानीय भूगोल र भाषिक क्षेत्र	नबिगारेको	जाति र भाषा
२७.	लोकतान्त्रिक राष्ट्रिय मञ्च (अन्नपूर्ण पोष्ट, ०६४)	१३ (नक्सा नभएको	७५	जाति, भाषा	नबिगारेको	जाति-भाषा
२८.	मङ्गलसिद्धि मानन्धर, शोभा श्रेष्ठ, पुष्पा शर्मा (२०६५)	१२	७५	जाति र भाषा	आंशिक रुपमा बिगारिएको	जाति अनुसार

स्रोत : (मानन्धर र अन्य, २०६५: ९-११)

४.३.२. संघीय संरचनाको तहगत बनौट

मुलुकमा संघीय संरचनाको विकाससँगै राजनीतिक र प्रशासनीक संरचनाको ढाँचा कस्तो हुने भन्ने विषय पनि निकै महत्वपूर्ण रहन्छ (न्यौपाने, २००५: ७३) । संघीय व्यवस्थाको संरचनागत बनोट कति तहको हुने भन्ने सन्दर्भमा नेपालमा संघीय स्वरुपको सम्बन्धमा बिचार प्रस्तुत गर्ने व्यक्तिहरूमा विविधता रहेको छ । धेरैले यस विषयमा खासै महत्व नदिएको पाइन्छ । जे-जतिले प्रदेशिक संरचनाको प्रस्ताव अघि सारेका छन् ती मध्ये धेरैले केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय गरी तीन तहको तहगत संरचनाको प्रस्ताव गरेको पाइन्छ । कतिपयले प्रदेशहरूमा जस्तै स्थानीय तहमा पनि जातीय स्वशासनको अधिकार सहितका इलाकाको निर्माण गरिनु पर्ने प्रस्ताव पनि गरेका छन् (ज्ञवाली, २०६४: १८१) । नेकपा (एमाले) ले प्रदेश संख्या कम भए चार तह र बढी भएमा तीन तहमा गरिने उल्लेख गरेको छ (नेकपा एमाले, २०६३: १३) । माओवादीले केन्द्र सरकार, प्रदेश स्वायत्त सरकार र स्थानीय स्वायत्त सरकार गरी तीन तहको धारणा अगाडि सारेको छ । नेकाले केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय गरी तीनतहको तहगत संरचना प्रस्ताव गरेको छ । यसरी नै डा. पीताम्बर शर्माले केन्द्र, प्रदेश, जिल्ला र गाउँ/नगर गरी चारतहको प्रस्ताव गर्दछन् । के.वी गुरुङ, केन्द्र, राज्य, स्वशासीत इलाका र स्वशासीत कम्युनहरू गरी चारतहमा हुनुपर्ने बताउछन् । हर्क गुरुङले केन्द्र र जिल्ला गरी दुई तहगत संरचना हुनुपर्ने उल्लेख गर्दछन् । बाबुराम भट्टराई सूर्य थापा, धर्मराज पौडेल, नरहरी आचार्य, शंकर पोखरेलले केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय गरी तीन तहमै नेपालको संघीय स्वरुपको तहगत संरचना हुनुपर्ने उल्लेख गर्दछन् (मानन्धर र अन्य, २०६५: १०-११) ।

संघीय स्वरुपका प्रस्तावकहरूले जे जसरी तहगत संरचना उल्लेख गरेपनि यस शोधकर्ताले आफ्नो शोधकार्यको दौरान गरेको सर्वेक्षणमा नेपालमा कति तहको संघीय संरचना उपयुक्त हुने लाग्छ भनि राखिएको प्रश्नमा नेपालमा संघीय व्यवस्था आवश्यक भन्ने २२ जनाहरू मध्ये ७ (३१.८१%) ले दुई तहको संरचना उपयुक्त हुने मत जाहेर गरेका छन् । १० (४५.४६%) ले तीन तहको संरचना हुनुपर्नेमा मत जाहेर गरेका छन् । त्यसरी नै ४ (१८.१८%) ले चार तहको संरचना उपयुक्त हुने उल्लेख गरे भने बाँकी १ (४.५५%) ले कति तहको संरचना भए उपयुक्त हुने हो थाहा नभएको उल्लेख गरेका छन् ।

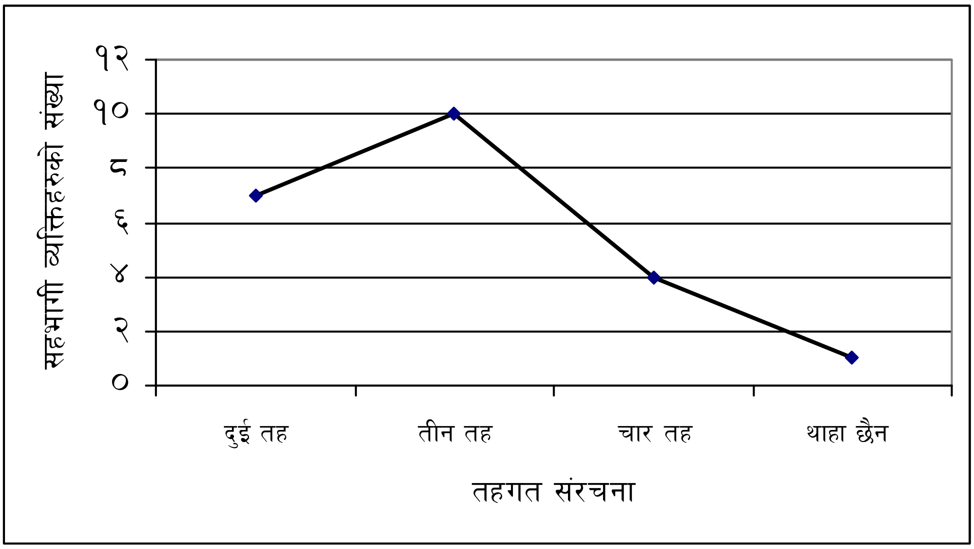
तालिका नं. १७

नेपालमा कति तहको संघीय संरचना उपयुक्त हुने लाग्छ ?

उत्तरहरू	संख्या	प्रतिशत
दुई तह	७	३१.८१
तीन तह	१०	४५.४६
चार तह	४	१८.१८
थाहा छैन	१	४.५५
जम्मा	२२	१००.००

स्रोत : स्थलगत सर्वेक्षण, २०६५

माथिको तालिकालाई रेखा चित्र बाट पनि हेर्न सकिन्छ ।



विभिन्न व्यक्ति र सर्वेक्षणमा सहभागीहरू अधिकांशले तीन तहमा संघीय संरचनाको तहगत स्वरुप उपयुक्त हुने उल्लेख गरेबाट केन्द्र सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकार गरी तीन तहगत संरचनामा नेपालको संघीय स्वरुप उपयुक्त हुने देखिन्छ ।

४.३.३. संघीय संरचनाको स्वरुप

संघीय राज्यको स्वरुपको सम्बन्धमा विश्व अनुभव हेर्दा मुलुकको सामाजिक, साँस्कृतिक, भौगोलिक र आर्थिक आधारमा विभिन्न किसिमका राज्यका ढाँचाहरू निर्धारण भएका छन् (दाहाल, २०६५: ३३) । राज्यको स्वरुप सबै मुलुकमा एकै किसिमको देखिदैन । संघीय मुलुकहरूमा पनि मुख्यत पूर्ण संघात्मक र अर्धसंघात्मक गरी राज्यको स्वरुप हुने गर्दछ (प्रधान, २०६३: ३९७) । संघीय राज्यको स्वरुप कस्तो हुने भन्ने सम्बन्धमा ती

मुलुकहरूको संघीय ढाँचा संघ निर्माणको उद्देश्यले पनि असर पार्ने देखिन्छ । त्यस्तै संघीय राज्यमा केन्द्र र राज्य सरकारले कुन कुन शक्ति कसले प्रयोग गर्ने र कुन-कुन काम कसले सम्पादन गर्छ त्यस आधारमा पनि संघीय राज्यको स्वरुपको निर्धारण गर्दछ (श्रेष्ठ, २०६३: ९१) । नेपालमा संघीय स्वरुपको प्रस्ताव गर्नेहरूले राष्ट्रिय सुरक्षा, परराष्ट्र नीति, केन्द्रीय विश्वविद्यालय, मौद्रिक नीति तथा केन्द्रीय बैंक जस्ता राष्ट्रिय सबालका विषयहरू केन्द्रमा र शिक्षा, स्वास्थ्य प्रादेशीक यातायात, रोजगारी, कृषि जस्ता अन्य विषय प्रदेश सरकारको मातहतमा रहनु पर्ने प्रस्ताव गर्दछन् । यिनै अधिकारहरू केन्द्र र प्रदेश सरकार कसरी प्रयोग गर्छन् त्यही आधारमा संघीय राज्यको स्वरुप निर्धारण गर्ने गर्दछ (झा, २०६३: ३५१) । यदि प्रदेश सरकार हरेक कार्यमा स्वायत्त रहदै उसले संघबाट अलगहुने आत्मनिर्णयको अधिकार समेत प्राप्त गर्दछ भने त्यसलाई पूर्ण संघात्मक स्वरुपको संघीय व्यवस्था भनिन्छ । आफ्नो प्रदेश भित्रको निर्णयको स्वायत्तता प्राप्त गर्ने तर संघबाट अलग भएर जाने अधिकार प्राप्त नगर्ने संघीय स्वरुपको व्यवस्थालाई अर्ध संघात्मक व्यवस्था भनिन्छ । यसमा विशेष परिस्थितिमा केन्द्रले प्रदेश सरकार माथि हस्तक्षेपको अधिकार पनि राख्दछ । नेपाल एकात्मक व्यवस्थाबाट संघात्मक व्यवस्थामा जाने हुँदा यहाँको संघीय संरचनामा, परराष्ट्र सम्बन्ध, राष्ट्रिय सम्बन्ध, राष्ट्रिय सुरक्षा, मौद्रिक नीति तथा केन्द्रीय बैंक, राष्ट्रिय राजमार्ग, ठुला जलविद्युत आयोजना, केन्द्रीय विश्वविद्यालय, हवाइमार्ग जस्ता राष्ट्रिय महत्वका विषय केन्द्र सरकारले प्रयोग गर्ने । प्रादेशीक यातायात, विद्युतीकरण, शिक्षा, स्वास्थ्य, रोजगारी, प्रादेशीक विकास निर्माण जस्ता प्रादेशीक महत्वका विषय प्रदेश सरकारमा र स्थानीय यातायात, शिक्षा, स्वास्थ्य, विभिन्न खोप संचालन, स्थानीय विद्युतीकरण र विद्युत गृहहरू स्थानीय स्रोत साधनको परिचालन जस्ता स्थानीय महत्वका विषयहरू स्थानीय सरकार मातहतमा रहने गरी तहगत संरचना सहितको सहयोगात्मक र अर्ध संघात्मक स्वरुपको संघीय व्यवस्था हाम्रो सम्बन्धमा उपयुक्त हुने देखिन्छ ।

हालको संविधानले नेपाल संघीय मुलुक हुने भनी संविधानमा नै उल्लेख गरेको भएपनि नेपालमा संघीय स्वरुप कस्तो हुने ? भन्ने प्रश्न माथि निकै बहस हुनु आवश्यक छ । यस प्रश्नलाई निरुपण गर्दा हामीले नेपालमा संघीय व्यवस्था अपनाउनु पर्नाको आधारभूत कारणलाई र देशको सामाजिक, साँस्कृतिक संरचनालाई मुख्य धुरीमा राख्नु पर्दछ (श्रेष्ठ, प्रकासन वर्ष उल्लेख नभएको: ४१) । नेपालले अन्त कतैको अन्ध नक्कल गरेर संघीयताको स्वरुप निर्धारण गर्नु भन्दा नेपालले आफ्नै जातीय, वर्गीय, भाषिक तथा

साँस्कृतिक विशेषताका आधारमा गरिनु उपयुक्त हुन्छ । नेपालले आजको समय परिस्थितिमा संघीय व्यवस्थामा जानुपर्नाका मुलभूत कारणहरूलाई समाधान र सम्बोधन गर्ने गरी संघीयताको स्वरुप निर्धारण गर्न सकियो भने त्यो हाम्रो आवश्यकता अनुरुप र देश सुहाउँदो संघीय राज्य प्रणाली हुन जान्छ । यसरी हेर्दा नेपालमा बन्ने संघीय प्रणालीको स्वरुपले मुख्य गरी निम्न तीन पक्षलाई सम्बोधन गर्न सक्यो भने त्यो स्वरुप नेपालका लागि बढी उपयुक्त हुने देखिन्छ ।

- नेपालमा अहिले सम्म विद्यमान शासन व्यवस्थाले नेपालको बहुजातीय, बहुभाषिक र बहुसांस्कृतिक चरित्र अनुरुपको राज्यमा एक जात/जाति, एक भाषा, एक संस्कृति, एक वर्ग, एक लिङ्ग र एक क्षेत्रको आधिपत्यको स्थिति उत्पन्न गऱ्यो । अब बन्ने संघीय स्वरुपले यस्तो अवस्थाको अन्त्य गर्दै राज्यको हरेक संरचनामा र विकासका हरेक अवसरमा सबै जातजाति, भाषा, धर्म, संस्कृति, वर्ग, क्षेत्र र लिङ्गको न्यायोचित र समानुपातिक प्रतिनिधित्व, पहुँच र पहिचानको सुनिश्चितता सहितको नयाँ समावेशी राज्य प्रणालीमा अबको नेपाली शासन व्यवस्था संचालीत हुने व्यवस्था गरिनु पर्दछ ।
- नेपालको विद्यमान अति केन्द्रीकृत र एकात्मक चरित्रको राज्य प्रणालीलाई समाप्त गर्दै अब बन्ने संघीय स्वरुपले प्रादेशीक इकाईहरूको राजनीतिक, आर्थिक, सांस्कृतिक, जातीय, भाषिक स्वायत्तता सुनिश्चित भएको स्वशासन प्रणालीमा आधारित संघीय स्वरुप नेपालका लागि आवश्यक छ ।
- नेपालमा अब बन्ने संघीय स्वरुपले देश मेरो हो तर राज्य मेरो होइन भन्ने स्थितिको अन्त्य गर्दै देशको सामाजिक-साँस्कृतिक र वर्गीय विविधतालाई हरेक हिसाबले समेटेर विविधतामा एकताका माध्यमबाट देशको राष्ट्रिय एकतालाई पहिले भन्दा बलियो बनाउने उपायहरूको अवलम्बन गर्नु पर्ने हुन्छ ।

नेपालको संघीयता अमेरीका, सोभियत संघ वा स्विट्जरल्याण्डको जस्तो अलग-अलग राज्यहरू, साझा हित वा स्वार्थका लागि सम्झौताद्वारा एकै ठाउँमा मिलेर बनेको संघीयता होइन । तसर्थ नेपालको संघीयतामा आवश्यक परेमा राज्यहरूले जनमत संग्रहद्वारा आत्मनिर्णय गरेर संघबाट अलग्गिने अधिकारको आवश्यकता पर्दैन । नेपालको वर्तमान भौगोलिक बनावटबाट कुनै पनि इकाई अलग्गिएर अहिलेको भन्दा राम्रोसित अलग्गै राष्ट्रका रुपमा टिकेर रहन सक्ने स्थिति छैन । नेपालको संघीयता राज्यद्वारा सदियौसम्म अत्याधिक भेदभाव गरिएको र राज्यबाट पाखा पारिएको कारण असन्तुष्ट भएर संघर्षमा उत्रेका

जातजाति, भाषिक समुदाय, धार्मिक समुदाय र भौगोलिक क्षेत्रका जनतालाई सम्बोधन गरेर एकै ठाउँमा समेट्नका लागि पैदा भएको संघीयता हो । छुट्टीने अधिकार सहितको संघीयता शास्त्रीय अर्थमा पूर्ण संघीयता हुन्छ (Gurung, 2006: 16-17) । यसमानेमा अहिलेको विश्व समुदायमा पूर्ण संघीयता कतै पनि छैन भन्दा पनि गलत हुदैन (श्रेष्ठ, प्रकाशन वर्ष उल्लेख नभएको: ४९) । विश्वकै सबैभन्दा खुकुलो र संघीयताको चरित्र भएको मुलुक स्विट्जरल्याण्डमा समेत आजभोली पूर्ण संघीयताको बदलामा बढ्दो केन्द्रीयता सँगै अर्ध संघीयता तर्फ उन्मुख हुने प्रविधिको विकास भैरहेको छ (खनाल, २००४: ४७) । नेपालले अपनाउने संघीय स्वरुप संघीयताको चरित्र समेट्नकालागि संघीयता भएको हुनाले यसको स्वरुप अर्ध संघीय हुने स्पष्ट हुन्छ (Pokharel, 2063: 469) । अर्ध संघीय स्वरुपको संघीयतामा पनि अलग्गिने बाहेकको अन्य सबै आत्मनिर्णयका वा स्वायत्तता र स्वशासनका अधिकारहरू इकाईहरू सित हुन्छ । यसर्थ नेपालका लागि अर्ध संघीय स्वरुपको संघीयता नै बढी उपयुक्त र नेपालीसँग बढी सान्दर्भीक हुने देखिन्छ ।

४.४ नेपालमा संघीयताका सबल र दुर्वल पक्ष

दोस्रो जनआन्दोलन २०६२/०६३ ले नेपालमा नयाँ बहस निम्त्याएको छ । यसले पुराना राजनीतिक मान्यता, संस्था प्रतिको दृष्टिकोण, लोकतन्त्रको सही व्याख्या र प्रयोगका लागि नयाँ पद्धतीको खाँचो औल्याएको छ । राजनीतिक रुपमा शक्तिको स्रोत परिवर्तन र संस्थागत रुपमा पुराना धारणामा तुलनात्मक परिवर्तन खोजीएको छ । अर्थात् राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक क्षेत्रियता र अन्य दृष्टिले नेपाली समाजले रुपान्तरण खोजेको छ (बराल, २०६४: १) । आजसम्म थिचिएर बसेका मुद्धा र जनचाहना एकाएक बाहिर आउँदा समस्यै समस्याको बाढी खुलेको भान हुन पुगेको छ । उक्त जनआन्दोलनले मुख्य गरी शक्तिको स्रोत नेपाली जनतालाई स्थापित गर्दै समावेशी लोकतन्त्र स्थापना र राजतन्त्रको अन्त्य तथा संघीय प्रणालीबाट क्षेत्रीय सन्तुलन स्थापीत गर्न खोजेको स्पष्ट हुन्छ (सुवेदी, २००६: ४७)। यिनै कुराहरूको पुर्तीका लागी आज राज्य पूर्नसंरचनाको कुरा उठेको छ । पुरानो परम्पराबादी संस्कार र संस्थाबाट ती गहन विषयको प्रयोग हुन सक्दैन । तसर्थ नेपाली राज्यलाई सबै जाति, क्षेत्र, वर्ग र लिङ्गको समानुपातिक प्रतिनिधित्वको सुनिश्चितताका लागि शासन प्रणाली परिवर्तन गरी पूर्नसंरचना गर्न रुचाईएको हो । यस पूर्न:संरचनाको एक मुख्य पक्ष शक्ति र साधनको न्यायपूर्ण विभाजन गरी सबै क्षेत्र र वर्ग बीच पुऱ्याई गरीवी, असहाय

नेपालीलाई सबल पार्ने भएकाले काठमाण्डौं केन्द्रित शासन व्यवस्थालाई प्रत्येक क्षेत्र मुखी पनि पार्न संघीय प्रणालीको आवश्यकता महसुस हुन गयो । नेपालमा विगत २४० वर्ष देखि चल्दै आएको राज्य व्यवस्थाका कमिकमजोरी पत्ता लगाई तिनमा रुपान्तरण गर्ने सोचका साथ संघीय प्रणालीमा जानकालागि संघीय शासन व्यवस्था युक्त संरचनाको माग भएको हो ।

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ (पहिलो संशोधन सहीत) मा वर्गीय, जातीय, भाषिक, लैङ्गिक, साँस्कृतिक, धार्मिक भेदभावको अन्त्य गर्न केन्द्रिकृत र एकात्मक ढाँचाको अन्त्यगरी राज्यको समावेशी लोकतान्त्रीक संघीय शासन प्रणाली सहितको पुनःसंरचना गर्ने उल्लेख छ (धारा १३८ः १) । संविधानसभाको पहिलो बैठकले २०६५ जेष्ठ १५ गते नेपालबाट राजतन्त्रको विधिवत समाप्त गरी 'नेपाल एक संघीय, लोकतान्त्रीक गणतन्त्रात्मक राज्य' भएको घोषणा पनि गरीसकेको छ । संघीय प्रणालीमा जाँदैमा देशमा विद्यमान सबै समस्या स्वतः समाधान भएर जाँदैनन् । संघीय व्यवस्था पुरै समस्या मुक्त पनि छैन र संघीयताले नेपालमा सबै सकारात्मक प्रभाव पार्ने मात्र होइन । नेपालका लागि संघीयताले केही सकारात्मक प्रभाव त केही नकारात्मक प्रभाव पार्न सक्ने देखिन्छ । संघीयतालाई हामीले सही किसिमले प्रयोग गर्न सकेमा सकारात्मक प्रभाव बढी पर्ने देखिन्छ भने सही प्रयोग गर्न नसकेमा झन् ठूलो समस्या ल्याउने देखिन्छ । सामान्यतः संघीय व्यवस्थाले नेपालमा पार्न सक्ने सकारात्मक र नकारात्मक प्रभावलाई यहाँ केलाउने प्रयास गरिएको छ ।

सकारात्मक पक्ष

- नेपालमा बहुजातीय, बहुभाषीय, बहुधार्मिक, बहुसाँस्कृतिक चरित्र स्विकार गरिएपनि हालसम्म शासन व्यवस्था लगायतका अन्य क्षेत्रमा एक जाति, भाषा, एक संस्कृति, एक वर्ग, एक लिङ्ग र एक क्षेत्रको आधिपत्यको स्थिति हालसम्म रह्यो र अन्य सबैलाई राज्य संरचनाबाट पाखा पारियो । यस अवस्थाको अन्त्य गर्दै अबको संघीय व्यवस्थाले नेपालमा शासनव्यवस्थाको हरेक संरचनामा सबै वर्ग, समुदाय, भाषा, जातजाति, लिङ्ग र क्षेत्रलाई समान सहभागिताको सुनिश्चितता गर्दै सबै समूहका व्यक्तिलाई आफू पनि राज्यको एक महत्वपूर्ण सदस्य भएको महसुस गराउनका लागि अवसर प्रदान गर्नेछ ।

- स्थानीय स्तरबाट सामान्य काम पनि आफ्नो निर्णयबाट गर्न नसकिने र केन्द्रको मुख ताक्नुपर्ने अवस्थाको अन्त्य गर्दै स्थानीय विकासमा स्थानीय व्यक्तिहरूद्वारा निर्णय गर्न सकिने वातावरण संघीय व्यवस्थाले दिन्छ । काठमाण्डौं केन्द्रीत राज्य संरचनाको अन्त्य गर्दै क्षेत्रिय/प्रान्तीय राज्यमा पनि निर्णयको शक्ति प्राप्त हुन्छ, जसले गर्दा स्थानीय विकास गर्न स्थानीय स्तरबाटै योजना, बजेट र प्रशासनिक संरचनाको निर्माण गरी सामुहिक विकासमा लाग्न सबैलाई प्रेरीत गर्नेछ ।
- नेपाल विभिन्न प्राकृतिक स्रोत साधनले सम्पन्न मुलुक हो । ती सबै स्रोत साधनको हाल समुचित रुपमा प्रयोग गर्न सकिएको छैन । संघीय संरचनामा जाँदा ती सबै प्राकृतिक स्रोत र साधनको समान रुपमा बाँडफाँड हुन्छ र स्थानीय निकाय ती स्रोतहरूको उपयोग गर्न सक्ने अधिकार राख्दछन् । जसले गर्दा राज्यहरू ती स्रोत साधनको समुचित प्रयोग गरी आफ्नो विकासको स्रोत आफै जुटाउने र आफ्नो विकास आफै गर्न पाउने अधिकार प्राप्त गर्दछन् ।
- संघीय व्यवस्थामा राज्यहरू धेरै संख्यामा हुन्छन् । धेरै राज्यमा कर्मचारी पनि धेरै आवश्यक पर्ने हुन्छ, यसले गर्दा स्वदेशमै रोजगारीका प्रयाप्त अवसरहरू प्राप्त हुन्छन्, जसले गर्दा देशको बेरोजगारी समस्यालाई पनि कम गर्न मद्दत पुग्दछ ।
- केन्द्रीकृत शासन व्यवस्थामा सरकारको कार्य क्षेत्र ठूलो र सबै काम केन्द्रीय सरकारले नै गर्नु पर्ने हुँदा सरकार स्थानीय स्तरसम्म पुग्न सकेको छैन । संघीय व्यवस्थामा जाँदा शक्ति र सत्ता दुबैको समान बाँडफाँड हुने तथा राज्य सरकारहरूको कार्यक्षेत्र सानो हुने हुँदा संघीय व्यवस्थाले स्थानीय स्तरसम्म राज्यको उपस्थिति हुन सक्ने वातावरण निर्माण गर्दछ । जसले गर्दा जनताले आफू हेपिएको र पछि परेको महसुस गर्नु पर्दैन ।

संघीयताका यी सकारात्मक पक्षका साथ साथै यस शोधकार्यको समयमा स्थलगत सर्वेक्षणमा सहभागिहरू मध्ये ५० प्रतिशतले सकारात्मक प्रभाव पार्ने तर्क प्रस्तुत गर्दै अब बन्ने नेपालको संघीय व्यवस्थाले देशलाई समाबेशी चरित्रको बनाउने उल्लेख गरेका छन् । संघीय शासन प्रणालीले नेपालमा कस्तो प्रभाव पार्ला जस्तो लाग्छ भनि सोधिएको प्रश्नमा सकारात्मक भन्ने २० मध्ये १० ले स्थायी शान्ति कायम गर्दै नेपाललाई संमृद्ध बनाउछ भन्नेमा मत जाहेर गरे, ७ ले देशमा रहेको जातीय, क्षेत्रीय र लिङ्गीय भेदभावको अन्त्य गर्दछ भनी मत दिए भने बाँकी ३ ले नेपालको विविधतालाई आत्मसाथ गर्दै राज्य प्रणालीमा सबै वर्ग, क्षेत्र, भाषा, जाति, लिङ्गलाई न्यायोचित र समानुपातिक ढंङ्गले समेट्ने उल्लेख

गरेका छन् । यसबाट स्पष्ट हुन्छ नेपालमा संघीय व्यवस्थाले आफ्नो विविधता युक्त विशेषता अनुरुप राज्य प्रणालीमा पनि त्यो विशेषतालाई अपनाउँदै समावेशी किसिमको राज्य निर्माण गरी सबै जाति, धर्म, क्षेत्र, लिङ्गका मानिसलाई समेटेर देशमा स्थायी शान्ति कायम गर्दै नेपाललाई समृद्ध बनाउन सहयोग गर्नेमा विश्वस्त रहेको देखिन्छ ।

विविध सकारात्मक पक्षका साथसाथै नेपालमा संघीय व्यवस्थाले पार्न सक्ने नकारात्मक पक्ष पनि रहेका छन् ।

नकारात्मक पक्ष

- नेपाल विभिन्न जातजाति र भाषाभाषी बसोबास गर्ने मुलुक हो । यदि अहिले चर्चामा रहेजस्तै जातीय आधारमा राज्य निर्माण गरिएमा नेपालमा सबै जातिको नामबाट राज्य निर्माण गर्न संभव हुँदैन जसले गर्दा आफ्नो नाममा राज्य नभएका जातिबाट आफूलाई पाखा पारिएको महसुस गरी त्यसको विरुद्धमा विद्रोहमा जान सक्छन् जसले गर्दा देशमा जातीय द्वन्द्वको खतरा रहन्छ ।
- नेपाल विश्वका अति गरीब मुलुकको सुचीमा सुचीकृत रहेको मुलुक हो । जसको आर्थिक बृद्धिदर अत्यन्तै न्यून रहेको छ भने जनसंख्या बृद्धिदर उच्च रहेको छ । अधिकांस जनता गरीविको रेखामुनि रहेका छन् । संघीय राज्य व्यवस्थामा जाँदा धेरै राज्य निर्माण हुने र त्यही अनुरुपको प्रशासनीक व्यवस्था गर्दा राज्यको खर्च अत्यधिक बृद्धि हुन्छ । त्यस अवस्थालाई नेपालको आर्थिक अवस्थाले धान्न सक्ने छैन । जसले गर्दा नेपाल झन गरीवि तिर धकेलिने छ ।
- अहिले एक मधेस प्रदेशको आधारमा संघीय स्वरुपमा जाने कुरापनि उठिरहेको छ । यदि त्यही अनुरुप संघ निर्माण हुने हो भने त्यो संघात्मकका नाममा दुई/तीन वटा एकात्मक सरकार निर्माण हुने सम्भावना बढी रहन्छ किनकी त्यस व्यवस्थाबाट सबै नागरीक शासनमा सहभागी हुने अवसर प्राप्त गर्न सक्दैनन् । पहाड र तराई बीच ठूलो आर्थिक सम्बन्ध रहेको छ । यदि यी दुई भाग बीच बैमन्यस्ता बढ्दै गएमा आन्तरीक द्वन्द्व उच्च भएर देश विखण्डनमा जान सक्ने खतरा रहन्छ ।
- नेपालमा संघीय शासन कायम भएमा भारतले संघीय शासन अन्तर्गतका साना-साना राज्यलाई प्रलोभन वा दबाब दिएर तथा आर्थिक नाकाबन्दी जस्ता तरिकाहरू अपनाएर नेपालबाट पृथक बन्न वा भारतमा बिलय हुनका लागि परिस्थिति सृजना गर्दै जानेछ ।

यस कुरामा हाल भारतले नेपाली सीमामा गरेको अतिक्रमणबाट झन् बढी बल पुग्दछ। जसको कारण नेपाल संघीय व्यवस्थामा गएमा त्यसको परिणाम अन्ततः राष्ट्रिय विखण्डन, देशको अस्तित्वको अन्त्य, सिक्किमीकरण वा नेपाल भारतीय सङ्घमा बिलयको खतरा अत्याधिक रहने छ।

यसका अलावा यस अनुसन्धानकर्ताले आफ्नो स्थलगत सर्बेक्षणको समयमा सहभागिहरूलाई नेपालमा संघीय व्यवस्थाले कस्तो प्रभाव पार्ला भनि सोधिएकोमा सहभागी ४० मध्ये २० ले नकारात्मक प्रभाव पर्नेमा मत जाहेर गरेका थिए। त्यस मध्येका १४ ले संघीय व्यवस्थाले नेपालमा जातीय र क्षेत्रीय द्वन्द्व बढाउने उल्लेख गरेका छन् भने बाँकी ६ ले संघीय व्यवस्थाले नेपाललाई विखण्डनमा लैजाने भनी मत जाहेर गरेका छन्। जसबाट स्पष्ट हुन्छ पूर्ण व्यवस्थित रुपमा संघ निर्माण गरी सही व्यवस्थापन गर्न नसकेमा संघीय व्यवस्थाले नेपालमा जातीय र क्षेत्रीय द्वन्द्व निम्त्याउने छ र देश विखण्डनमा गई नेपालको अस्तित्व नै संकटमा पर्न सक्ने सहभागिहरूको मत देखिन्छ। अतः नेपाललाई संघीय व्यवस्थामा रुपान्तरण गर्नु पूर्व यस विषयमा अझै गहन र घनिभुत छलफल हुनु आवश्यक देखिन्छ। यदि विना छलफल हतार गरेर संघीय व्यवस्थामा नेपाललाई रुपान्तरण गरियो भने त्यसले समस्या समाधानको सट्टा देशलाई झन् ठूलो दुर्घटनामा पार्न सक्दछ। तसर्थ यस विषयमा प्रयाप्त छलफल गरी उपयुक्त निष्कर्षमा पुग्नु सान्दर्भिक हुने देखिन्छ।

परिच्छेद ५

नेपालका प्रमुख राजनीतिक दलहरूको संघीयता सम्बन्धि दृष्टिकोणको तुलनात्मक अध्ययन

नेपालमा बिगत लामो समयदेखि निरन्तर रुपमा केन्द्रीकृत र एकात्मक शासन व्यवस्था चल्दै आएको हो । सिमित ब्यक्ति, क्षेत्र, समुदायमा राज्यका साधन स्रोत सिमित रहदा विभिन्न जात/जाति, वर्ग, क्षेत्र, धर्म, समुदायले आफ्नो राज्यमा कुनै पनि स्थान नरहेको महसुश गरी राज्य ब्यवस्थामा पुनःसंरचना गर्नुपर्ने माग गर्दै आएका हुन् । जनआन्दोलन २०६२/०६३ ले यसलाई अझै जोडदारसँग उठायो । जसले गर्दा राज्य पुनःसंरचना गर्नेमा सबै सहमत हुन विवश भएका हुन् । वि.स. २०६३-८-५ मा नेकपा माओवादी र नेपाल सरकार बीच सम्पन्न विस्तृत शान्ति सम्झौता सहमति न. ३.५ मा “वर्गीय, जातीय, भाषिक, लैङ्गिक, सांस्कृतिक, धार्मिक, र क्षेत्रीय भेदभावको अन्त्य गर्दै महिला, दलित, आदिवासी जनजाति, मधेशी, उत्पीडित उपेक्षीत र अल्पसङ्ख्यक समुदाय, पिछडिएका क्षेत्र लगायतका समस्याहरू सम्बोधन गर्न राज्यको वर्तमान केन्द्रीकृत र एकात्मक ढाँचाको अन्त्य गरी राज्यको समाबेशी, लोकतान्त्रिक र अग्रगामी पुनःसंरचना गर्ने” (नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ः ८४) भन्ने उल्लेख भएबाट नेपालको राज्य प्रणालीमा पुनःसंरचना गर्नु पर्ने निश्चित भयो । ‘नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को पहिलो संशोधनबाट धारा १३८(१)मा वर्गीय, जातीय, भाषिक, लैङ्गिक, सांस्कृतिक, धार्मिक र क्षेत्रीय भेदभावको अन्त्य गर्न राज्यको केन्द्रीकृत र एकात्मक दाँचाको अन्त्य गरी राज्यको समावेशी, लोकतान्त्रिक संघीय शासन प्रणाली सहितको र अग्रगामी पुनःसंरचना गरिनेछ’ (नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ः ६३-६४) भन्ने उल्लेख भएपछि नेपाली राज्यव्यवस्थालाई संघीय शासन व्यवस्थामा रुपान्तरण गर्ने गरी राज्य प्रणालीको पुनःसंरचना गर्ने निश्चित भएको हो । संविधानको तेस्रो संशोधनबाट धारा १५९ (१) मा ‘नेपाल एक संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक राज्य हुनेछ’ (नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ः७५) भन्ने व्यवस्थाबाट नेपालको राज्य पुनःसंरचना संघीय स्वरुपमा हुने निश्चित भएको छ । जसको अनुमोदन संविधानसभाबाट निर्णय हुने छ भनि व्यवस्था गरिएको छ । उक्त संविधानसभाको अर्को महत्वपूर्ण कार्य भनेको देशका लागि नयाँ संविधान निर्माण गर्नु पनि हो ।

'नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३' बमोजिम नयाँ संविधान निर्माण गर्नका लागि वि.स. २०६४ चैत्र २८ मा संविधानसभाको निर्वाचन पनि सम्पन्न भयो । उक्त संविधानसभा निर्वाचनमा कुल ५४ वटा राजनीतिक दलहरूले भाग लिएका थिए । निर्वाचनको परिणामबाट २५ वटा दल संविधानसभामा प्रतिनिधित्व गर्न सफल भएका छन् । उक्त निर्वाचनको परिणाममा बढी जनमत प्राप्त गरी प्रमुख राजनीतिक दलको रुपमा नेकपा (माओवादी), नेपाली कांग्रेस, नेकपा (एमाले), मधेसी जनअधिकार फोरम र तराई-मधेश लोकतान्त्रिक पार्टी प्रमुख राजनीतिक शक्तिका रुपमा देखिएका छन् । यी सबै पार्टी नेपालमा संघीय शासन प्रणाली अपनाउनु पर्नेमा सहमत देखिन्छन् । यहाँ यिनै राजनीतिक पार्टीले नेपालमा संघीय व्यवस्था अनाउने सम्बन्धमा आफ्नो चुनावी घोषणा-पत्रमा कसरी देशलाई संघीय स्वरुपमा बदल्ने भन्ने सम्बन्धमा प्रस्तुत गरेको दृष्टिकोणलाई यहाँ विश्लेषणात्मक रुपमा अध्ययन गर्ने प्रयास गरिएको छ । उक्त संविधानसभा निर्वाचनमा राष्ट्रिय जनमोर्चाले नेपालमा संघीय व्यवस्था हुन नहुने भन्दै संघीयताको विपक्षमा आफुलाई प्रस्तुत गर्दै संघीयताको विपक्षमा आफ्नो दृष्टिकोण प्रस्तुत गरेको छ । यहाँ राजमोको दृष्टिकोणलाई पनि विश्लेषणात्मक अध्ययन गर्ने प्रयास गरिएको छ । संविधानसभा निर्वाचनमा बढी मत प्राप्त गर्ने नेकपा (माओबादी), नेपाली कांग्रेस, नेकपा (एमाले), मजफो र तमलोपालाई प्रमुख राजनीतिक दलका रुपमा अध्ययनमा समावेश गरिएको छ भने राजमोलाई संघीयताको विपक्षमा उभिएकाले समेट्ने प्रयास गरिएको छ ।

५.१. नेपाल कम्युनिष्ट पार्टी (माओवादी)

नेकपा (माओवादी)ले वि.स.२०५२ माघमा तत्कालिन सरकार सँग राज्य पुनःसंरचनाको मागसँगै विभिन्न ४१ वटा माग प्रस्तुत गरेकोमा तत्कालिन सरकारले ती माग प्रति कुनै सम्बोधन नगरेपछि २०५२ फागुन बाट भूमिगत राजनीति सुरुगरी सशस्त्र विद्रोह समेत गरेको माओवादीले सवै वर्ग, क्षेत्र, जात/जातिको राज्यमा समान सहभागिताका लागि देश संघीय व्यवस्था जानुपर्ने उल्लेख गर्दै आएको थियो । जनआन्दोलन-२ बाट राजतन्त्रको अन्त्य भए पछि विभिन्न राजनीतिक दल र माओवादी बीच विभिन्न सहमति कायम गर्दै माओवादी खुला राजनीतिमा आएको हो । उसलाई खुला राजनीतिमा ल्याउनका लागि उसले उठाएका माग माथि सम्बोधन गर्ने क्रममा नै सबैदल देशमा संविधानसभा निर्वाचन र मुलुकको शासन व्यवस्थालाई संघीय स्वरुपमा पुनःसंरचना

गर्नेमा सहमत भएका थिए । सोही बमोजिम वि.स. २०६४ चैत्र २८ मा नेपालमा पहिलो पटक संविधानसभा निर्वाचन पनि सम्पन्न भै सकेको छ र उक्त संविधानसभा निर्वाचनबाट नेकपा (माओवादी) सबै भन्दा ठुलो राजनीतिक दलका रुपमा स्थापित भएको राजनीतिक पार्टी हो । माओवादीले आफ्नो संविधानसभा निर्वाचनका लागि प्रस्तुत गरेको चुनावी प्रतिबद्धता-पत्रमा नेपालको राजनीतिक ढाँचामा आमुल परिवर्तन विना नयाँ नेपाल निर्माण सम्भव छैन भन्दै गणतन्त्रलाई संस्थागत गर्दै सङ्घात्मक ढाँचामा राज्यको पुनःसंरचना गर्ने र अढाई सय वर्ष देखिको शाहवंशिय राजतन्त्रको अन्त्य गरी देशलाई नयाँ गणतान्त्रिक युगमा प्रवेश गराउन अन्तरिम संविधानमा व्यवस्था भए बमोजिम संविधानसभाको पहिलो बैठकबाट सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र कार्यन्वयन गर्ने प्रतिबद्धता गर्दै नेपालको संघीय राज्य-संरचना सम्बन्धी आफ्नो धारणा यसरी प्रस्तुत गर्दछ ।

'नेपाल एक बहुजातीय, बहुभाषिक, बहुक्षेत्रीय, बहुधार्मिक र बहुसांस्कृतिक मुलुक भए पनि लामो समयदेखि राज्यसत्ताको स्वरुप एकात्मक भएको र त्यसको मुल चरित्र पहाडिया कथित उच्च जातीय अहङ्कारवादले बहुसंख्यक मधेसी र जनजातिहरूले आफुहरूलाई उत्पीडीत भएको महसुश गर्दै आइरहेका छन् । त्यसरी नै काठमाण्डौं केन्द्रीत राज्यसत्ताबाट सुदुर पश्चिमका सेती-महाकाली र भेरी-कर्णाली क्षेत्र तथा हिमाली क्षेत्रले चरम उपेक्षा र उत्पीडनको अनुभुति गर्दै आइरहेका छन् । यो स्थितिमा राज्यको एकात्मक ढाँचाको अन्त्य गरी संघात्मक ढाँचामा पुनःसंरचना गर्नु नयाँ नेपाल निर्माणको सबैभन्दा महत्वपुर्ण सर्त बन्न गएको छ'' (नेकपा माओवादी, २०६४: १६) । माओवादीले यो जातीय र क्षेत्रीय उत्पीडनको सवाललाई वर्गीय उत्पीडन सँग जोडेर आफ्नो १२ वर्षे जनयुद्धको क्रममा पनि उठाउदै आएको हुदाँ राज्यको संघात्मक पुनःसंरचनाको कार्य सुची कार्यन्वयन गर्न आफु बढी जिम्मेबार रहने दावी गर्दै संविधानसभा मार्फत सही र बैज्ञानिक ढङ्गले कार्यान्वयन गर्ने प्रतिबद्धता जनाएको छ । माओवादीले आफ्नो जनयुद्धकालमा समानान्तर सरकारका रुपमा विभिन्न जातीय सरकार संचालन गरेकोमा त्यसलाई आफ्नो राज्यको संघात्मक स्वरुपमा पुनःसंरचनाको अभ्यास गर्दै आएको भन्दै सोही अनुरुप संघीय राज्य निर्माणका लागि नक्सा सहित ११ राज्य र ३ उपराज्य गरी कुल १४ राज्यको प्रस्ताव गरेको छ । जस मध्ये दुई राज्य सेती-महाकाली र भेरी-कर्णालीलाई क्षेत्रीय आधारमा प्रस्ताव गरिएको छ भने बाँकी राज्यको जातीय आधारमा प्रस्ताव गरिएको छ ।

नेकपा (माओवादी) ले नेपाल मा सङ्घ निर्माणको मुख्य आधार जातीय र क्षेत्रीय नै बनाउदा बढी बैज्ञानिक र व्यवहारिक हुने दृष्टिकोण प्रस्तुत गरेको छ । माओवादीले जातीय भन्नाले प्रजाति वा नश्ल वा जातपात नभई जातीय भनेर साझा भाषा, साझा भुगोल, साझा अर्थतन्त्र र साझा मनोवैज्ञानिक बनोट भएको मानिसहरूको समुहलाई मानेको देखिन्छ (नेकपा माओवादी, २०६४: १७) । पहिले उत्पीडन वर्गीयका साथै जातीय र क्षेत्रीय आधारमा गरिएकाले अब राज्य निर्माणको आधार पनि यही जातीय र क्षेत्रीय हुनु पर्दछ भन्ने ठहर माओवादीको रहेको देखिन्छ । यसरी संघ निर्माण गर्दा वास्तविक रुपमै पिछडिएका जाति र क्षेत्रको पहिचान गरि तिनीहरूका माग मुखारित हुनेगरी सङ्घ निर्माण गरिनु पर्ने दृष्टिकोण नेकपा माओवादीको रहेको देखिन्छ । नेकपा माओवादी उत्पीडित जाति र क्षेत्रहरूको आत्मनिर्णयको अधिकार सहित देश संघीय प्रणालीमा जानुपर्ने बताउदै 'वास्तविक संघीयताको सार्वभौम नीति भनेको उत्पीडित जाति र क्षेत्रहरूको आत्मनिर्णयको अधिकार र त्यस आधारमा स्वेच्छिक एकता हो ।' यसरी सङ्घ निर्माण गरि संघीयतामा जादाँ सुरु-सरुमा केही कठिनाई परे पनि केही समयको अभ्यास पछि यसरी मात्र सही आधारमा लोकतान्त्रिक संघीय राज्यहरू बीचमा नयाँ र सुदृढ एकता कायम हुन सक्छ भन्ने ठहर नेकपा (माओवादी) को रहेको देखिन्छ ।

नेकपा (माओवादी) ले आफ्नो संविधानसभा निर्वाचनका लागि प्रस्तुत गरेको चुनावी प्रतिबद्धता-पत्रमा भावी नेपालको संघीय संरचनाको स्वरुपका सम्बन्धमा नामाकरण सहित नक्सा प्रस्ताव गर्दै भनेको छ । 'संघीयताको उपयुक्त आधार र नीतिअनुरुप देशको राज्य संरचना तीन तह (केन्द्र, स्वायत्त गणराज्य र स्थानीय) हुनेछन् । नेपाललाई जातीय बनोट, भौगोलिक अनुकुलता, भाषिक आधार, आर्थिक संभावना आदिलाई ख्याल गर्दै तत्काल निम्न बमोजिम एघारवटा स्वायत्त गणतन्त्र राज्य र ती भित्र थप तीन उप-स्वायत्त राज्य वा इकाईमा विभाजन गर्न सकिने प्रस्ताव गरिएको छ ।' ती हुन्:- क्षेत्रीय आधारमा गठन गरिएका सेती-महाकाली राज्य र भेरी-कर्णाली राज्य तथा जातीय आधारमा निर्माण गरिएका मगराँत, थारुवान, तमुवान, नेवार, ताम्सालिङ्ग, किराँत, लिम्बुवान, कोचिला र मधेस । यी मध्ये मधेस राज्य भित्र भाषिक आधारमा मिथिला, भोजपुर र अवध उपराज्य निर्माण गर्ने प्रस्ताव गरिएको छ । यसबाट मधेसवादी दलहरूले माग गर्दै आएको एक मधेस एक प्रदेश को माग पुरा नहुने देखिन्छ । साथै राज्यहरूको सिमा आपसी सहमतिमा जातीय बनोट, भाषिक आधार, आर्थिक सम्भावना, भौगोलिक अनुकुलता आदिलाई समेत बिचार गरी

निर्धारण गरिने, एउटा राज्यभित्र कुनै अर्को जाति वा जातिहरूका सघन अस्तित्व रहेका इलाका भए त्यहाँ स्थानीय स्तरका स्वायत्त इलाकाहरू निर्माण गर्न सकिने र नेपालमा हाल सुचीकृत गरिएका जनजातिहरू मध्ये हिमाली क्षेत्रका व्याँसी, हिमाली (लामा/भोटे) शेर्पा, थकाली आदि, पहाडका बरामु, भुजेल, चेपाङ्ग, छन्चेल, दुरा, हामु, ह्योल्मो, जिरेल, लेप्चा, सुनुवार, थामी आदी । भित्री मधेसका माझी-बोटे, दनुवार, दराई कुमाल आदि र तराईका धिमाल, साँगड-किसान, मेचे, मुण्डा-सन्थाल, कोच-राजवंशी आदिका पनि सघन बसोबास भएका ठाँउमा स्थानीय स्वायत्त इलाका बन्न सक्छन् भनी नेकपा माओवादीले संघीय नेपालको संरचनाको स्वरुप प्रस्ताव गरेको छ । यसरी हेर्दा संघीय नेपालको संरचनागत स्वरुप नेकपा माओवादीले आफ्नो जनयुद्ध कालमा संचालन गरेका समानान्तर सरकार जुन पिछडीएको जातिको आधारमा नामाकरण गरी संचालनमा ल्याएको थियो, तिनै राज्यलाई हुबहु संघीय संरचनाको स्वरुपमा प्रस्ताब गरेको देखिन्छ । जसलाई उनीहरूले पिछडीएको क्षेत्र र जातिलाई आफ्नो जनयुद्ध प्रति अधिक प्रोत्साहन गर्ने हतियार बनाएका थिए ।

नेकपा (माओवादी) ले आफ्नो प्रतिबद्धता-पत्रमा केन्द्र, राज्य र स्थानीय सरकारहरूले प्रयोग गर्ने अधिकार र पुरा गर्नु पर्ने दायित्व स्पष्ट रुपमा बाँडफाँड गरी संविधानमा नै सुचीकृत गरी व्यवस्थित गरिने उल्लेख गरेको छ । सिमा सुरक्षा, सैन्य व्यवस्थापन, बैदेशिक सम्बन्ध, अन्तरराज्य व्यापार, मौद्रिक नीति र केन्द्रीय बैंक, भन्सार, राजस्व, ठुला जलविद्युत परियोजना, रेल्वे, हवाईमार्ग, राष्ट्रिय मार्गहरू, केन्द्रीय विश्वविद्यालय, नापतौल आदि जस्ता राष्ट्रिय महत्वका विषयहरू केन्द्र सरकारको अधिकार क्षेत्रभित्र रहनेछन् भने बाँकी अधिकार स्वायत्त राज्यहरूमा रहने र स्थानीय यातायात, स्थानीय कर, शिक्षा, स्वास्थ्य, सरसफाई, स्थानीय साधनस्रोत आदि माथि स्थानीय सरकारको अधिकार रहने उल्लेख गरेको छ । 'केन्द्र र राज्य बीचको सम्बन्ध सन्तुलित र सुमधुर बनाउन विशेष व्यवस्था गरिने उल्लेख छ । केन्द्रले राज्य सम्बन्धी निर्णय गर्दा राज्यका प्रतिनिधिहरूको सहमतिमा र राज्यले निर्माण गरेका कानुनहरू केन्द्रको सहमतिमा कार्यन्वयन गर्ने व्यवस्था गरिने छ भनि उल्लेख गरेको छ तर केन्द्र र राज्यको बीच सुमधुर सम्बन्ध स्थापित गर्न विशेष व्यवस्था गरिने भनेपनि त्यो व्यवस्था कुन हो र कसरी गर्ने भन्ने सम्बन्धमा भने स्पष्ट गरको देखिदैन । राज्यहरूलाई पनि अर्ध-सैनिक बल वा जनमिलिसिया निर्माण गर्ने व्यवस्था गर्ने अधिकार प्रदान गरिने पनि उल्लेख गरेको छ ।

आफ्नो प्रतिबद्धता-पत्रमा माओवादीले शासन प्रणाली अन्तर्गत व्यवस्थापिका, कार्यपालिका र न्यायपालिका तथा प्रशासनिक क्षेत्रमा विभिन्न प्रस्ताव गरेको छ । जस अनुसार उसले व्यवस्थापिका अन्तर्गत केन्द्रमा दुई सदन र राज्यमा एक सदन भएको व्यवस्थापिकाको प्रस्ताव गर्दै व्यवस्थापिकामा सकेसम्म कम सदस्य हुनुपर्ने प्रस्ताव राखेको छ । केन्द्रको तल्लो सदनमा जनसंख्याको आधारमा प्रतिनिधि चुनिने छन् भने उपल्लो सदनमा सबै राज्यबाट बराबर प्रतिनिधि रहने गरि केन्द्रीय संसद निर्माणको प्रस्ताव गरेको छ भने संसद सदस्य कसरी चुनिने भन्ने सम्बन्धमा मौन रहेको छ ।

कार्यपालिका अर्न्तगत केन्द्रमा प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणालीबाट निर्वाचित शक्तिशाली राष्ट्रपति र व्यवस्थापिका सदस्यहरूबाट निर्वाचित प्रधानमन्त्रीको व्यवस्था गर्ने र राष्ट्रपतिले राष्ट्राध्यक्ष, सेना प्रमुख, कार्यकारी प्रमुखको भूमिका निर्वाह गर्ने र प्रधानमन्त्रीमा दैनिक सरकार र प्रशासन सञ्चालनको जिम्मेबारी रहने गरी केन्द्रीय कार्यपालिकाको प्रस्ताव गरेको छ भने राज्यमा गभर्नर र मुख्यमन्त्रीको व्यवस्था हुने उल्लेख छ तर राज्यका गभर्नर र मुख्यमन्त्री कसरी निर्वाचित हुने र उनीहरूको जिम्मेबारी के-के हुने सम्बन्धमा भने प्रतिबद्धता-पत्र अस्पष्ट रहेको छ । तीन तहको राज्य संरचना जस्तै न्यायपालिकालाई पनि तीन तहको अदालती संरचनामा कायम गर्ने व्यवस्था गरिने भन्दै अगाडि भनेको छ । 'केन्द्रमा सर्वोच्च अदालत, राज्यमा राज्य अदालत र जिल्लामा जिल्ला अदालत रहनेछन् तथा जिल्लाको मातहतमा लोक अदालत वा मेलमिलाप केन्द्रहरू रहने छन् ।' सर्वोच्च अदालतलाई गम्भिर कानुनी प्रश्न, संवैधानिक विषयहरू, अन्तरराज्य सम्बन्धी विषयहरू, राष्ट्रिय स्रोत साधनको बाँडफाँड र उपयोग सम्बन्धी विवादहरू र केही गम्भीर प्रकृतिका अन्य विषयहरू मात्र हेर्ने अधिकार रहने उल्लेख छ । उच्च अदालतलाई असाधारण अधिकार सहित प्रभावकारी बनाइने भनिएको छ तर त्यो अधिकार भित्र कुन कुन रहने हुन स्पष्ट छैन ।

प्रशासनिक सेवालाई पनि देशको संघीय स्वरुप अनुरुप केन्द्रीय, राज्य र स्थानीय गरी तीन तहमा विभाजनको व्यवस्था गर्ने उल्लेख गर्दै एक 'प्रशासन पुनःसंरचना आयोग' गठन गरी त्यही आयोगको सुझाव अनुरुप प्रशासनिक संरचना सुधार गर्ने उल्लेख गरिएको पाइन्छ । यसरी माओवादीको संघीयता सम्बन्धमा उल्लेख गरेको व्यवस्था सम्बन्धी प्रस्ताव अध्ययन गरेपछि के स्पष्ट देखिन्छ भने राज्यको पुर्नःसंरचना, संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रको कार्यन्वयन र नयाँ नेपालको संघीय राज्य-संरचनासम्बन्धी आफ्नो धारणा

माओवादीले स्पष्ट रुपमा प्रस्तुत गरेको पाइन्छ । त्यसैगरी नेपालमा संघ निर्माणका आधार के हुनसक्छन् ? नेपालमा संघीय संरचनाको स्वरुप कस्तो हुने ? र केन्द्र र राज्यहरू बीच रहने अधिकार र दायित्वको व्यवस्था कसरी गर्ने ? भन्ने सम्बन्धमा माओवादी पुर्ण स्पष्ट रहेको देखिन्छ र त्यसका लागि स्पष्ट रुपमा आफ्नो प्रस्ताव पनि अगाडि सारेको छ (नेकपा माओवादी, २०६४: २२) । संघीय व्यवस्थाको शासन प्रणाली अन्तर्गत व्यवस्थापिकाको गठन विधि, कार्यपालिका त्यसमा पनि राज्य भित्रका गभर्नर र मुख्य मन्त्रीको जिम्मेवारी के-के हुने ? र न्यायपालिका अन्तर्गत सर्वोच्चको क्षेत्राधिकार भित्र राखेको गम्भिर प्रकृतिका अन्य विषय भनेर के लाई इङ्गित गरेको हो ? उच्च अदालतको अधिकार क्षेत्र र प्रकृति तथा लोक अदालत र मेलमिलाप केन्द्रहरूको अधिकार क्षेत्र सम्बन्धमा स्पष्ट दृष्टिकोण प्रस्तुत गर्न सकेको देखिदैन ।

५.२ नेपाली काँग्रेस

संविधानसभा निर्वाचन वि.स. २०६४ को परिणामबाट नेपाली काँग्रेस दोस्रो ठूलो राजनीतिक दलको स्थान प्राप्त गर्न सफल भएको छ । नेपाली काँग्रेसले संविधानसभा निर्वाचनका सन्दर्भमा नेपाली काँग्रेसको घोषणा-पत्र जनसमक्ष ल्याएको थियो । जसमा आफ्ना विभिन्न दृष्टिकोण प्रस्तुत गरेको छ । यस क्रममानै नेपाली काँग्रेसले आफ्नो घोषणा-पत्रमा नेपालमा संघीय शासन प्रणाली लागु गर्ने सम्बन्धमा आफ्नो दृष्टिकोण प्रस्तुत गरेको छ, जसलाई यहाँ विश्लेषण गर्ने प्रयास गरिएको छ । संघीयता सम्बन्धमा आफ्नो दृष्टिकोण प्रस्तुत गर्ने क्रममा नेपाली काँग्रेस भन्दछ: 'देशका विभिन्न जाति, वर्ग, लिङ्ग र क्षेत्रले आफ्नो विशिष्ट भाषिक, जातीय र सांस्कृतिक पहिचान र संघीय शासन प्रणालीका लागि गरेको संघर्षलाई नेपाली काँग्रेस अभिनन्दन गर्न चाहन्छ । मधेशी, मुश्लिम, आदिवासी जनजाति, महिला, दलित, पछाडि परेका विकट भौगोलिक क्षेत्र, अपाङ्ग, भूमिहीन, कमैया, बादी लगायत विभिन्न वर्ग र समूहद्वारा आफ्नो पहिचान र अधिकारका लागि गरेको शान्तिपूर्ण संघर्षलाई हामी लोकतन्त्रलाई जीवन्त र परिणाम मुखी बनाउने दिशाको महत्वपूर्ण पाइलाका रुपमा आत्मसात गर्दछौ । जनताको यही चाहना र युगको मागलाई सम्मान गर्दै नेपाली काँग्रेस संविधानसभामा नेपाललाई संघीय गणतन्त्रात्मक राज्य बनाउने र बहुलबादमा आधारित बहुदलीय लोकतान्त्रिक शासन प्रणालीको अवलम्बन गर्ने प्रमुख एजेन्डा सहित जनताको माझमा आएको छ (नेपाली काँग्रेस, २०६४: १२) । भन्दै आफ्नो संघीयता सम्बन्धी दृष्टिकोणलाई अगाडि सारेको छ ।

नेपाली समाजमा विद्यमान जातीय, धार्मिक, भाषिक, साँस्कृतिक एवं क्षेत्रीय विविधतालाई नेपाली राष्ट्रियताको धरोहर मान्ने उल्लेख गर्दै तदअनुरुप, नेपालका आदिबासी जनजाति, मधेशी लगायत विभिन्न क्षेत्रबाट पहिचान र स्वायत्तताको आकांक्षा सहित मुखरित भएको संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक राज्यसंरचनाको मागलाई संवैधानिक प्रणालीमा मुर्तरुप दिने आफ्नो प्रतिबद्धता जनाउदै संघीय राज्य संरचनाको स्वरुप निम्न हुने गरी प्रस्ताव गरेको छ ।

नेपालको विद्यमान केन्द्रीकृत र एकात्मक राज्य प्रणालीलाई लोकतान्त्रिक शासन प्रणाली सहित स्वायत्त प्रदेशहरूको सङ्घको रुपमा अखण्ड, अभिभाज्य र सार्वभौम सत्ता सम्पन्न संघीय गणतन्त्रात्मक नेपाल निर्माण गरिने उल्लेख गरेको छ । यसरी संघीय प्रणाली निर्माण गर्दा प्रदेश निर्माणको प्रमुख आधार नेपालको राष्ट्रिय अखण्डता, भौगोलिक अवस्थिति र अनुकुलता, जनसंख्या, प्राकृतिक स्रोत र आर्थिक सम्भाब्यता, प्रदेशहरूको अन्तर सम्बन्ध, भाषिक, जातीय एवं सांस्कृतिक सघनता राजनीतिक/प्रशासनिक सम्भाव्यता जस्ता पक्षलाई आधार मानी प्रदेश निर्माणको प्रस्ताव गरेको देखिन्छ । तराई, पहाड, हिमालका विभिन्न क्षेत्रमा बसोबास गर्ने मधेशी आदिबासी, जनजाति, दलित तथा अन्य विभिन्न समुहको विशिष्ट चरित्रलाई उनीहरूको भावना अनुरुप संघीय संरचना निर्माण गर्ने उल्लेख गरेको छ । संघीय व्यवस्थामा केन्द्रीय सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकार गरी तीन तहको सरकारी स्वरुप निर्माण गर्ने र तिनको अधिकार र काम/कर्तव्यलाई संविधानले अलग-अलग सूचीका आधारमा छुट्टाउने व्यवस्था गरिने उल्लेख गरेको छ । अधिकार र काम कर्तव्य बाँडफाँडको आधार के हुने भन्ने सम्बन्धमा घोषणा-पत्र त्यति स्पष्ट देखिदैन ।

नेपाली काँग्रेसले सामान्यतः परराष्ट्र सम्बन्ध, मुद्रा नीति, राष्ट्रिय सुरक्षा लगायत प्रदेशहरू बीच समन्वय गर्नुपर्ने विषयहरू जस्तैः हवाईसेवा, यातायात, राजमार्ग, ठूला जलविद्युत आयोजना लगायत राष्ट्रिय महत्वका आयोजनाहरू केन्द्रमा र अन्य राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक, साँस्कृतिक तथा भाषिक अधिकारका साथै कृषि, वन, शिक्षा, स्वास्थ्य, रोजगारी आदि विषयहरू प्रदेश र स्थानीय सरकारको जिम्मामा रहने व्यवस्था गरिने उल्लेख गरेको छ । भन्सार, मुल्य अभिवृद्धि कर, आयकर, अन्तशुल्क जस्ता कर र राजस्वको संकलन केन्द्र सरकारले गर्ने र केन्द्र र प्रादेशिक तहमा व्यवस्थित बाँडफाँडको व्यवस्था गर्ने तथा घर-जग्गा, सम्पत्ति कर सवारी साधन रजिस्ट्रेसन दस्तुर लगायत राजस्वका अन्य स्रोतहरू प्रदेश र स्थानीय सरकार सँग रहने व्यवस्था गरिने उल्लेख गरेको छ । केन्द्रीय राजस्व र

अनुदान बाँडफाँड गर्न वित्तीय आयोग गठन गर्ने र सोको सिफारिस बमोजिम बाँडफाँडको व्यवस्था गरिने उल्लेख छ । प्रदेश अर्न्तरगत गाँउ र नगरमा स्थानीय स्वायत्त सरकार निर्माण गर्ने व्यवस्था गरिने पनि बताएको छ (नेपाली काँग्रेस, २०६४: ११) ।

नेपाली काँग्रेस केन्द्रमा दुई सदन र प्रदेशमा एक सदनात्मक संसदको प्रस्ताब गर्दै माथिल्लो सदनमा सबै प्रदेशको समान प्रतिनिधित्वको व्यवस्था गर्ने र तल्लो तथा प्रादेशिक संसदमा कम्तिमा ३३ प्रतिशत महिला सहित मिश्रित निर्वाचन प्रणालीबाट निर्वाचित प्रतिनिधि रहने व्यवस्था गर्दै आदिवासी, मधेशी, दलित, महिला लगायतका समुहको जनसंख्याको आधारमा समाबेशी समानुपातिक प्रतिनिधित्वको व्यवस्था गरीने उल्लेख छ (नेपाली काँग्रेस, २०६४: ११) । कार्यपालिका सम्बन्धी व्यवस्थामा नेका भन्दछ, 'केन्द्रमा कार्यपालिका प्रमुखको रुपमा प्रधानमन्त्री र प्रदेशमा प्रदेश प्रमुखको व्यवस्था गरिने छ । केन्द्रीय र प्रादेशिक मन्त्रीपरिषदको गठन समावेशी सिद्धान्तका आधारमा गरिने छ भनी उल्लेख छ (नेपाली काँग्रेस, २०६४: १२) । प्रधानमन्त्री र प्रदेश प्रमुख कसरी निर्वाचित गरिने केही पनि उल्लेख गरेको देखिदैन । केन्द्रीय संसद र प्रदेश संसदहरूका सदस्यको मतदानबाट राष्ट्रपतिको निर्वाचन हुने र उनी राष्ट्र प्रमुखको रुपमा रहने उल्लेख गरिएको छ तर उनको अधिकार कति हुने भन्ने सम्बन्धमा कुनै उल्लेख गरेको छैन । त्यस्तै राज्यको संघीय स्वरुपमा पुन:संरचना गरेपनि त्यसको स्वरुप कस्तो हुने कति प्रदेश निर्माण गरिने भन्ने जस्ता महत्वपूर्ण प्रश्नहरू अनुत्तरीत नै रहेको देखिन्छ । राज्यलाई समावेशी बनाउन सानो भन्दा सानो समुहको समेत राज्य संरचना र निर्णय निर्माण प्रक्रियामा पहुँच एवं सहभागिताका लागि सामाजिक न्याय सहितको सकारात्मक विभेदको नीति अवलम्बन गरिने बताएको छ । नेकाले राष्ट्रपति संबैधानिक राष्ट्र प्रमुखको रुपमा रहने र प्रधानमन्त्री कार्यपालिका प्रमुखको रुपमा रहने प्रस्ताब गरेको छ । निजामती सेवामा पनि संघीय संरचना बमोजिम केन्द्र र प्रदेशको आ-आफ्नै निजामती प्रशासन रहने र कर्मचारी छनौटका लागि लोकसेबा आयोगको संरचना पनि संघीय बनाउने उल्लेख गरेको छ (नेपाली काँग्रेस, २०६४: २१) ।

नेकाले न्याय सम्पादन कार्यका लागि एक स्वतन्त्र, सक्षम र उत्तरदायी न्याय प्रणाली रहने उल्लेख गर्दै लोकतान्त्रिक मुल्य र मान्यताको जगेर्ना गर्दै संबैधानिक सर्वोच्चता र बिधिको शासन कायम गराउने महत्वपुर्ण जिम्मेबारी न्यायपालिकालाई हुने उल्लेख गरेको छ (नेपाली काँग्रेस, २०६४: २१) । केन्द्रमा सर्वोच्च अदालत र केन्द्र र प्रदेशमा आवश्यकता

अनुसार पुनरावेदन र अन्य अदालतहरूको ब्यवस्था संघीय संरचना अनुरुप गर्ने प्रस्ताब गरेको छ । न्यायाधिशहरूको नियुक्ति संसद बाट सार्वजनिक सुनुवाइको बिधिबाट गरिनु पर्ने र न्यायाधिश बिरुद्ध संसदले महाअभियोगको प्रस्ताब पारित गरी पदच्युत गर्न सकिने ब्यवस्था गरिने नेकाको प्रस्ताब छ । राष्ट्रिय सुरक्षाको लागी नेपाली सेनाको नियन्त्रण ब्यवस्थापन र संचालन केन्द्रीय सरकारले गर्ने र नेपाल प्रहरी, शसश्त्र प्रहरी, राष्ट्रिय अनुसन्धान विभाग लगायतका अन्य सुरक्षा निकायलाई संघीय संरचना अनुकुल हुने गरी पुर्ण ब्यवस्थित गरिने नेकाको प्रस्ताब रहेको छ (नेपाली काँग्रेस, २०६४: १२-१३) ।

५.३ नेकपा (एमाले)

संविधानसभा निर्वाचन २०६४ को घोषित परिणामको आधारमा तेस्रो ठूलो राजनीतिक दलका रुपमा रहेको नेकपा (एमाले) ले संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रको स्थापना गरौं ! सवल, सम्वृद्ध नेपालको निर्माण गरौं !! भन्ने मूल उद्घोष सँगै संविधानसभा निर्वाचनका लागि नेकपा (एमाले) को घोषणा-पत्रमा संघीयता सम्बन्धमा आफ्नो दृष्टिकोण यसरी प्रस्तुत गरेको छः 'नेपाल एक स्वतन्त्र, सार्वभौमसत्ता सम्पन्न, स्वाधीन अखण्ड-अभिभाज्य, पुर्ण लोकतान्त्रिक संघात्मक राज्य/राष्ट्रका रुपमा रहनेछ । संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपाल राज्यको शासनको मुल चरित्र हुनेछ र पुर्ण लोकतान्त्रिक मुल्य मान्यता र आवधिक निर्वाचनमा आधारित राष्ट्रपति र प्रधानमन्त्री दुवैको व्यवस्था भएको आफ्नै मौलिक स्वरुपको शासन प्रणाली विकास गरिनेछ' (नेकपा एमाले, २०६४: २०) उल्लेख गरेको छ । एमालेले नेपाललाई बहुजातीय, बहुभाषिक र बहुसांस्कृतिक विशेषता र विविध भौगोलिक विशिष्ठतामा आधारित अखण्ड र अविभाज्य राष्ट्रका रुपमा प्रस्ताव गर्दै जातीय, भाषिक, सांस्कृतिक र भौगोलिक विशिष्टतामा आधारित संघीय व्यवस्थाको विकास गर्ने र यस्तो संरचना निर्माण गर्दा जातिगत सघनता, भाषिक एक रुपता र सांस्कृतिक विशेषता ऐतिहासिकता र विशिष्ट भौगोलिक क्षेत्रलाई सम्भव भएसम्म एउटै इकाईमा आवद्ध गर्ने नीति अवलम्बन गर्ने बताएको छ (नेकपा एमाले, २०६४: २०) ।

भौगोलिक अवस्थिति, जनसंख्या र जातिगत बसोबासको अवस्था, मातृभाषा र भाषा प्रयोगको अवस्था, सांस्कृतिक विशेषता प्रशासनिक सुगमता, आर्थिक, सामाजिक अन्तरसम्बन्ध र सामार्थ्य-संभाव्यता, प्राकृतिक स्रोत र साधनको उपलब्धता तथा ऐतिहासिकतालाई आधार बनाई संघीय, प्रदेश र स्थानीय इकाईहरूको राजनीतिक र

प्रशासनिक सिमाना र संरचना निर्माण गरिने उल्लेख गर्दै ती संघीय, इकाईहरूको नामाकरण पनि उनीहरूकै जातीय, भाषिक, सांस्कृतिक र ऐतिहासिक पहिचान खुल्ने गरी गरीने प्रस्ताव नेकपा (एमाले) को रहेको छ । एक उच्चस्तरीय संवैधानिक आयोग गठन गरी सोको सुझावमा संघीय संरचना अन्तरगत स्वायत्त र स्वशासित स्थानीय निकाय गठन गरिने र ती इकाईहरूलाई आफ्नो स्वायत्त र परिभाषित सिमा भित्र आत्मनिर्णयको अधिकार रहनेछ । तिनिहरूको सम्मिलन र विभाजनको अधिकार सम्बन्धित प्रदेशका जनता, केन्द्रीय र प्रादेशिक संसदमा रहनेछ भनि नेकपा (एमाले) उल्लेख गर्दछ (नेकपा एमाले, २०६४: २०) ।

संविधानद्वारा नै अधिकार र दायित्वको बाँडफाँड गर्दै केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय निकाय गरी तीन तहमा शासनको ढाँचा विकास गरिने र ती तीनै तह वीच सहयोगात्मक र समन्वयात्मक सम्बन्ध कायम गराउने व्यवस्था सहित अधिकार र दायित्वको बाँडफाँड देहाय बमोजिम हुने प्रस्ताव एमालेको रहेको छ ।

राष्ट्रिय सुरक्षा, बैदेशिक सम्बन्ध, मौद्रिक नीति र केन्द्रीय बैंक, रेल्वे, हवाई मार्ग, राष्ट्रिय राजमार्गहरू, केन्द्रीय विश्वविद्यालय, मानव अधिकार र मौलिक हकको रक्षा, सर्वोच्च अदालत, भन्सार-राजश्व, ठूला जलविद्युत योजना, बहुप्रान्तीय आयोजनाको निर्माण र संचालन, सम्पदाहरूको बाँडफाँड र प्रान्तीय विवादहरूको समाधान जस्ता राष्ट्रिय महत्वका विषयहरू केन्द्र सरकारमा रहने र प्रादेशिक अदालत, प्रादेशिक सेवा आयोग, सार्वजनिक सुरक्षा, उद्योग, व्यापार र श्रम व्यवस्था, शिक्षा र स्वास्थ्यको प्रबन्ध, प्रादेशिक सडक, सम्पदाको संरक्षण जस्ता प्रादेशिक महत्वका विषय प्रादेशिक सरकारमा तथा स्थानीय सडक, ग्रामिण यातायात, ग्यास, विद्युत र जल-आपुर्ती, सरसफाई, स्थानीय कर, सार्वजनिक शिक्षा र स्वास्थ्यको प्रवन्ध, स्थानीय प्राकृतिक स्रोत र साधनको संरक्षण र विकास, सम्पदाको संरक्षण जस्ता स्थानीय महत्वका विषयहरू स्थानीय सरकारमा रहने साथै केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय निकाय बीचको सम्बन्ध सहयोगात्मक हुने र केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय निकायको बीचमा राजस्व बाँडफाँड आदिमा आवश्यकता अनुरुप वित्तीय आयोग गठन गरी गर्ने प्रस्ताव एमालेको रहेको छ (नेकपा एमाले, २०६४: १३) ।

संघीय नेपालको शासनको स्वरुप निम्न अनुसार रहने एमालेको प्रस्ताव रहेको छः

❖ शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्तका आधारमा राज्यको केन्द्रीय संरचनाको विकास गरिने छ ।

- ❖ केन्द्रमा दुईसदनात्मक व्यवस्था रहने छ भने प्रदेशमा एकसदन भएको विधायिका रहने छ । स्थानीय तह गाँउ र नगरमा निर्वाचित जनप्रतिनिधिमुलक निकाय रहने छ ।
- ❖ माथिल्लो सदनको निर्वाचन सबै संघीय इकाईहरू बाट गरिने छ भने तल्लो सदनको निर्वाचन मिश्रीत निर्वाचन प्रणालीका आधारमा आम जनताबाट गरिने छ ।
- ❖ प्रधानमन्त्रीको निर्वाचन प्रत्यक्ष वालिग मताधिकारका आधारमा आम जनताबाट गरिने छ ।
- ❖ राष्ट्र प्रमुखको निर्वाचन केन्द्रीय संसदका दुवै सदनका सदस्यहरू र प्रादेशिक संसदका सदस्यहरू रहेको निर्वाचन मण्डलबाट स्पष्ट बहुमत वा पचास प्रतिशत जोड एकका आधारमा निर्वाचन गरिने छ ।
- ❖ केन्द्रीय संसद, प्रादेशिक विधायिका र स्थानीय निकायहरूको निर्वाचनमा विविधता कायम गरिने छ (नेकपा एमाले, २०६४: २१-२२) ।

यसरी हेर्दा नेकपा (एमाले) ले संघीय नेपालमा साशनको स्वरुपमा शक्ति पृथकीकरणमा आधारित रहेर केन्द्रमा दुई सदनात्मक व्यवस्थापिका र प्रदेशमा एक सदन भएको व्यवस्थापिकाको व्यवस्था गरि कार्यकारिणी प्रमुखको रुपमा प्रधानमन्त्री रहने र उनी आम नेपाली जनताद्वारा प्रत्यक्ष निर्वाचनबाट निर्वाचित हुने तथा राष्ट्र प्रमुखका रुपमा राष्ट्रपति रहने र उनी केन्द्रीय र प्रादेशिक व्यवस्थापिका सदस्यको मतदान बाट निर्वाचीत हुने तथा राष्ट्रपति संवैधानिक रुपमा रहनु पर्ने प्रस्ताव नेकपा (एमाले) को देखिन्छ (नेकपा एमाले, २०६४: १७) ।

संवैधानिकताको संपरिक्षणको अधिकार सर्वोच्च अदालतमा रहनेगरी केन्द्रमा सर्वोच्च अदालत तथा प्रदेशमा प्रदेश अदालत र स्थानीय इकाईमा स्थानीय अदालत रहने गरी राज्य पुनःसंरचना सँगै तीनै तहमा न्यायलयको नयाँ ढाँचा विकास गर्ने र न्यायालयका न्यायधीशको नियुक्तिमा संसदीय सुनुवाईको व्यवस्था सहित नियुक्तिका लागि स्वतन्त्र संवैधानिक निकायको व्यवस्था गरिने प्रस्ताव एमालेको रहेको छ । राज्य पुनःसंरचना सँगै प्रशासनिक ढाँचामा पनि पुनःसंरचना गर्दै एकात्मक राज्य र केन्द्रीकृत शासन प्रणाली अन्तरगत विकास भएको निजामति तथा प्रहरी-प्रशासन र अन्य निकायलाई संघात्मक शासन प्रणाली अनुकुल हुनेगरी पेशागत दक्षता अभिवृद्धि र सुधारको अवसर प्रदान गर्दै संघीय मोडेलको प्रशासनिक संयन्त्र विकास गरिनु पर्छ भन्ने एमालेको दृष्टिकोण रहेको देखिन्छ (नेकपा एमाले, २०६४: १५) ।

यसरी संघीय संरचना र शासन प्रणाली तथा शासनको स्वरुप सम्बन्धमा आफ्नो दृष्टिकोण प्रस्तुत गरेको एमालेले संघीय स्वरुपको नेपालमा कति राज्य रहने ? संघीय स्वरुप कस्तो किसिमको रहने ? भन्ने जस्ता प्रश्नहरूको उत्तर भने स्पष्ट रुपमा दिन नसकेको देखिन्छ । यस बाट नेकपा (एमाले) संघीय शासन व्यवस्था सम्बन्धमा स्पष्ट भएपनि संघीय स्वरुपमा राज्य कसरी र कति रहने भन्ने सम्बन्धमा अस्पष्ट रहेको देखिन्छ ।

५.४ मधेसी जनअधिकार फोरम

संविधानसभा निर्वाचन वि.स. २०६४ बाट चौथो ठूलो राजनीतिक दलका रुपमा स्थापित भएको दल मजफो हो । तराई क्षेत्रका/प्रदेशका क्षेत्रीय मुद्दा लिएर गठन भएको यो दल निर्वाचनमा पनि तराईबाट मात्र चुनावी मैदानमा उत्रेको थियो । उसले आफ्नो चुनावी घोषणा-पत्रमा संघीय संरचनामा नेपालको शासन व्यवस्था कस्तो रहने सम्बन्धमा धारणा प्रस्तुत गरेको छ । 'मजफो नेपाल मुलुकमा विभेदरहित, समानुपातिक, समावेशीय प्रतिनिधित्व अर्थात् सहभागिता र साझेदारी प्रणालीमा आधारित संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक राज्य व्यवस्थाको पक्षमा दृढताका साथ उभिएको छ (मजफो, २०६४: ७) । मुलुकको विद्यमान राज्य व्यवस्थाको चरित्र समेतलाई विचार गर्दा अबको नेपाल स्वायत्त एवं अधिकार सम्पन्न प्रदेशहरू सहितको 'संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र' नै हुनुपर्ने भनी आफ्नो दृष्टिकोण उल्लेख गरेको छ (मजफो, २०६४: ७) । मजफो ले प्रस्ताव गरेको संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक राज्य व्यवस्थामा सर्वोच्च जन प्रतिनिधि युक्त निकायको रुपमा केन्द्रमा द्वि-सदनात्मक संसद रहने र विभिन्न प्रदेशहरूको जन प्रतिनिधि निकायको रुपमा आ-आफ्नै विधान सभाहरू रहने उल्लेख गरेको छ । मुलुकमा स्थानीय स्वायत्त शासनलाई बलियो बनाउन केन्द्र र राज्य तथा राज्य भित्र अनेकन स्वयत्त क्षेत्रहरू, जनपदहरू जन निर्वाचित रुपमा रहने उल्लेख गर्दै संघीय राज्यको संरचना चार तहमा गर्ने प्रस्ताव गरेको देखिन्छ (मजफो, २०६४: ७) ।

फोरमले प्रस्ताव गरेको दुई सदनात्मक संसदमा जनप्रतिनिधिसभा तल्लो सदनका रुपमा रहने र यसको गठन सुचीमा आधारित समानुपातिक निर्वाचन प्रणाली द्वारा वालिग मताधिकारका आधारमा जनता द्वारा निर्वाचित सदस्य रहने गरी हुने र राष्ट्रिय वा जातीय सभा माथिल्लो सदनका रुपमा रहने र यसका सदस्यहरू तोकिएको संख्यामा प्रत्येक प्रदेशका विधायिका द्वारा निर्वाचित सदस्य र राष्ट्रपतिद्वारा राष्ट्रिय क्षेत्रमा उल्लेख्नीय ख्याति प्राप्त

केही विशिष्ट मनोनित व्यक्तिहरू सदस्य रहने प्रस्ताव गरेको छ । कार्यपालिका तर्फ मजफोले कार्यकारी र राज्य प्रमुखको रुपमा शक्तिशाली राष्ट्रपति रहने व्यवस्थालाई उपयुक्त ठान्दै राष्ट्रपतिको निर्वाचन वालिग मताधिकारको आधारमा बहुदलीय प्रतिस्पर्धा र सबै नेपालीले प्रत्यक्ष रुपमा राष्ट्रपतिको लागि मतदान गर्ने गरी हुनु पर्ने प्रस्ताव गर्दै एक उपराष्ट्रपतिको पद रहने र उसको निर्वाचन संसद र प्रादेशिक विधायिकाका सदस्यहरूको बहुमतद्वारा हुने तथा राष्ट्रपतिले संसद बाहेकका व्यक्तिहरू समावेश गरी केन्द्रीय मन्त्रिपरिषद् गठन गर्ने (मजफो, २०६४: ८) । मन्त्रीपरिषद संसद प्रति उत्तरदायी रहनु पर्ने प्रस्ताव मजफो को रहेको छ । मधेशी जनअधिकार फोरमले मुलुकमा न्याय सम्पादनका लागि एक न्यायपालिका रहने र न्यायिक शक्ति सर्वोच्च अदालतमा रहने प्रस्ताव गरेको छ । संविधानको संरक्षण गर्ने, विधिमा आधारित शासन विकासमा योगदान यसको रहने तथा जनताको सार्वभौम अधिकार संरक्षणको अधिकार रहने उल्लेख गर्दै सर्वोच्च अदालत, प्रादेशिक अदालत र जिल्ला अदालत गरी न्यायपालिकाका तीन तहको प्रस्ताव गरेको छ (मजफो, २०६४: ८) ।

मधेसी जनअधिकार फोरमले प्रदेश निर्माणको कुनै आधार स्पष्ट उल्लेख नगरी मधेसी जनताको अधिकारका लागि एक मधेस पुरै एक प्रदेश हुनुपर्ने र यसो भएमा मात्र मधेसीको अधिकार सुनिश्चित रुपमा उपयोग गर्न सक्ने छन् भन्दै सिङ्गो मधेस एक प्रदेश हुनुपर्ने प्रस्ताव गरेको छ । मजफोले प्रदेशमा रहने विधानसभाका सदस्य जनताको प्रत्यक्ष मतदान द्वारा चुनिने, प्रदेश सरकारका कार्यकारिणी प्रमुखको निर्वाचन जनताको मतदान द्वारा हुने र यो विधानसभा प्रति उत्तरदायी रहने छ । प्रत्येक प्रदेशले आफ्नो शासन संचालनका लागि विधान निर्माण गरी लागु गर्न सक्ने तर यो विधान संविधान सँग बाझिन नहुने प्रस्ताव मधेसी जनअधिकार फोरमले गरेको देखिन्छ । केन्द्र र प्रदेशको कार्यक्षेत्र सम्बन्धमा मजफोले राष्ट्रिय सुरक्षा, परराष्ट्र, मुद्रा जस्ता विषय केन्द्र सरकारमा रहने र प्रदेशको आन्तरिक सुरक्षा तथा प्रशासन, शिक्षा र संस्कृति, स्रोत व्यवस्थापन तथा व्यापार कृर्षि तथा घरेलु उद्योग, भूपरिबहन आवास तथा निर्माण, प्राकृतिक साधन र जनस्वास्थ्य जस्ता विषय प्रदेशको क्षेत्राधिकारमा रहने उल्लेख गर्दै कुनै कारणबाट केन्द्रले प्रदेश माथि हस्तक्षेप गर्नुपर्ने भएमा संसदको अनुमोदनबाट त्यो गर्न सक्ने प्रस्ताव फोरमको रहेको छ (मजफो, २०६४: ८-९) ।

५.५ तराई-मधेश लोकतान्त्रिक पार्टी

संविधानसभा निर्वाचन २०६४ बाट पाँचौ ठूलो राजनीतिक दलको रुपमा स्थापित पार्टी तराई-मधेस लोकतान्त्रीक पार्टी मधेसी पहिचानमा आधारित दलिय राजनीतिको नेतृत्व गर्ने उद्देश्यबाट संगठित भएको हो (सुन्दर, २००७: ६०) । यसले नेपालको तराई प्रदेशलाई नै आफ्नो मुख्य राजनीतिक थलो बनाई राजनीतिक गतिविधि संचालन गर्दै आएको छ । संविधानसभा निर्वाचनको लागि तमलोपाले प्रस्ताव गरेको घोषणा-पत्रमा पनि नेपालका मधेसीहरूको पहिचान सुनिश्चितताका लागि नेपाल संघीय स्वरुपमा जानुपर्ने प्रस्ताव गर्दै नेपालमा संघीय शासन व्यवस्था सम्बन्धमा केही दृष्टिकोण दिएको पाइन्छ । उसले भनेको छ 'मधेसको मुल समस्याको जरो मूलतः राजनीतिक हो । यो वर्तमान राज्यको बनौट, चरित्र र स्वरुपसँग जोडिएको छ । यो राज्यको बनौट विभेदकारी र चरित्र शोषणकारी तथा दमनकारी छ । जसले गर्दा यो देश हाम्रो हो, राज्य हाम्रो होइन भन्ने प्रवल भावना मधेसी जनता, आदिवासी, दलित र महिलाहरूमा विकसित हुन वाध्य गराइएको छ (तमलोपा, २०६४: ५) । त्यसैले यो देश र राज्य दुवै हाम्रो हो भन्ने परिस्थिति निर्माण गर्न राज्यको आमुल पुर्नःसंरचना गर्नु आवश्यक छ ।' तमलोपा राज्यको पुर्नःसंरचना गर्दा उत्तर तर्फ चुरे पर्वत र दक्षिणको भारतीय सिमाबीचको पूर्व देखि पश्चिम सम्म फैलिएको भु-भागलाई तराई मधेशको एक राजनीतिक प्रदेशको रुपमा एकबद्ध मधेस प्रदेश हुनेगरी नेपाललाई संघीय स्वरुपमा बदल्दै संघीय व्यवस्थामा जाने प्रस्ताव गरेको देखिन्छ (तमलोपा, २०६४: ५) ।

अबको मुलुकको शासन प्रणाली जनता सार्वभौमसत्ता सम्पन्न हुने तथा प्रतिस्पर्धात्मक बहुदलिय संसदीय व्यवस्था स्वतन्त्र न्यायपालिका, विश्व मान्यता अनुरुपको मौलिक हक र मानवअधिकारको ग्यारेन्टी भएको संघीय लोकतान्त्रिक गणराज्य उपयुक्त रहने ठहर तमलोपाको देखिन्छ । सबै क्षेत्र, महिला, जनजातिहरूको समानुपातिक प्रतिनिधित्वको सुनिश्चितताका लागि देशको निर्वाचन प्रणाली पूर्ण समानुपातिक हुनु पर्ने तमलोपाको भनाई रहेको छ । तर तमलोपाले नेपालको संघीय संरचनामा कति राज्य हुने ?, राज्य शक्ति कति तहमा निर्माण गर्ने ? संघीय नेपालको कार्यपालिका, व्यवस्थापिका, न्यायपालिकाको स्वरुप र संरचना कस्तो हुने भन्ने सम्बन्धमा कुनै उल्लेख गरेको पाईदैन । जसले गर्दा तमलोपालको संघीयता सम्बन्धी दृष्टिकोण अपुरो नै रहेको ठहर गर्न सकिन्छ ।

५.६ राष्ट्रिय जनमोर्चा

संविधानसभा निर्वाचन २०६४ को निर्वाचनमा भाग लिने ५४ दलमध्ये नेपालमा संघीय व्यवस्था हुनुहुदैन भन्दै संघीय शासन प्रणालीको विरोध गर्ने दल राष्ट्रिय जनमोर्चा हो । जनमोर्चाले संघीय व्यवस्थाको विरोध गर्ने क्रममा आफ्नो चुनावी घोषणा-पत्रमा मुख्य गरी ६ बुदाँबाट विरोध जनाएको छ । जसमध्ये जनमोर्चा सर्वप्रथम नेपालमा संघीय नभई विकेन्द्रीयता तथा स्थानीय स्वायत्त शासन माथि आधारित एकात्मक शासन स्थापना गरिनु पर्ने उल्लेख गर्दै संघीय व्यवस्थाको विरोधमा भन्छ, 'हाम्रो के स्पष्ट र दृढ मत छ भने नेपाल जस्तो एउटा सानो र पिछडिएको देशका लागि संघीय व्यवस्था उपयुक्त छैन । त्यसैले हामी संघीय व्यवस्थाको अस्विकार गर्दै सामन्ती र नोकरसाही केन्द्रीकृत शासन प्रणालीको अन्त्य गरी त्यसको ठाँउमा प्रजातान्त्रिक विकेन्द्रीयता तथा स्थानीय स्वायत्त शासन माथि आधारित एकात्मक शासनको स्थापना हुनुपर्ने प्रस्ताव जनमोर्चाको रहेको छ (राजमो, २०६४: ११) । आज देशमा जातीय वा क्षेत्रीय आधारमा संघीय व्यवस्थाको स्थापनाको लागि जुन आवाज उठिरहेको छ त्यसले सबै शोषित, उत्पीडित जनता वा क्षेत्रहरूको एकतामा बाधा पुऱ्याउने छ र त्यसले वास्तवमा सामन्ती व्यवस्थालाई नै मद्दत गर्ने छ भन्ने जनमोर्चाको ठहर रहेको छ । संसारका करिब २०० देशहरू मध्ये करिव दुई दर्जन देशहरूमा मात्र संघीय प्रणाली अपनाईएको छ । करिब १७० देशहरूले यसलाई अस्विकार गर्दै एकात्मक व्यवस्था अङ्गालेका छन् जसले गर्दा संघीय प्रणाली विश्वको अस्विकृत व्यवस्था हो भन्ने जनमोर्चाको ठहर रहेको देखिन्छ (राजमो, २०६४: ११) ।

कतिपय मुलुकहरूले संघीय व्यवस्थालाई अपनाए पनि ती मध्ये कतिपय मुलुकले संघीय प्रणालीबाट क्रमसः केन्द्रलाई मजबुत पार्ने नीति अपनाउदै गएका छन् र व्यवहारबाट संघीय व्यवस्थाको सिद्धान्त छाडी सकेका छन् । त्यसैले सबैले छाड्दै गएको सिद्धान्त हामीले अपनाउन नहुने मत जनमोर्चाको रहेको छ (राजमो, २०६४: ११) । देशमा जातीय आधारमा राज्यहरूको निर्माण गरेर संघीय राज्यको स्थापना गर्ने कुरा उठिरहेको छ । देशलाई त्यसरी जातीय आधारमा विभाजन गर्ने कार्यहरूलाई हामीले गलत मान्दछौं र विरोध गर्दछौं । देशमा अधिकतम भागहरूमा बेग्ला-बेग्लै जाति वा जनजातिहरूको मिश्रित बसोवास भएकाले कुनै जाति विशेषको बाहुल्यता वा बहुमत भएका क्षेत्रहरू अत्यन्तै कम छन् । देशमा १०० भन्दा बढी जाति वा जनजातिहरू छन् । त्यो अवस्थामा केही प्रमुख जातिलाई आधार बनाएर जातीय राज्य गठन गरे पनि ती राज्यहरू भित्र कैयौं जनजातिहरू अल्पसंख्यक अवस्थामा रहने छन् । त्यस कारण जातीय राज्यहरूको गठन गरेर होइन देशमा

विद्यमान सामन्ती व्यवस्थाको अन्त्य गरेर जनजातिहरू माथि भैरहेका सबै शोषण, उत्पिडन वा भेदभावको अन्त गरेर वा उनीहरूको भाषा संस्कृतिको विकासमा भएका अवरोधहरू हटाएर नै उनीहरूको कल्याण र विकास हुन सक्ने छ । जाति जनजाति बहुसंख्यामा रहेका गाँउ र जिल्लाहरूमा स्थानीय आर्थिक सामाजिक, सांस्कृतिक वा धार्मिक विषयमा व्यवस्था गर्न स्वायत्त शासनको अधिकार दिनु पर्छ तर त्यसको नाममा संघीयता र जातीय राज्यहरूको व्यवस्था हुनु हुदैन भन्ने धारणा जनमोर्चाको रहेको देखिन्छ (राजमो, २०६४: १२) । संघीय राज्य निर्माणबाट जातीय, क्षेत्रीय विग्रह वा विखण्डनको खतरा रहने भन्दै जनमोर्चाले लेख्छ, 'विभिन्न पक्षले हिमालय, पहाड र तराईका आधारमा संघीय राज्यको स्थापना गर्ने कुरा अगाडि सारेका छन् । जातीय, क्षेत्रीय वा प्रादेशिक जुनसुकै आधारमा संघीय राज्यको निर्माण भए पनि त्यसले देशलाई जातीय र क्षेत्रीय विग्रह वा विखण्डनको अवस्थामा पुऱ्याउने छ' (राष्ट्रिय जनमोर्चा, २०६४: १२) । केही राज्य जातीय आधारमा निर्माण भएपनि सबै जनजातिका जातीय राज्य र्निमाण हुनसक्ने अवस्था छैन जसले गर्दा बहुसंख्यक जनजातिहरू बेग्ला-बेग्लै राज्यहरूमा अल्पसंख्यक रुपमा रहने छन् । एक पटक जातीय राज्य निर्माण भएपछि अन्य जाति जनजातिले पनि आफ्नो जातीय राज्यको माग गर्ने छन् । जसले गर्दा देशमा जातीय द्वन्द्व बढ्ने र राज्य विग्रहको खतरा रहन्छ भन्ने जनमोर्चाको भनाइ रहेको छ (राजमो, २०६४: १३) । हिमाल, पहाड र तराईको विभाजनका आधारमा बेग्ला-बेग्लै राज्यहरू बने भने देशमा राजनैतिक, आर्थिक वा व्यवहारिक दृष्टिले देशमा असन्तुलनको स्थिति उत्पन्न हुने छ र राजनीतिक अस्थिरता उत्पन्न हुने छ । एक पटक क्षेत्रीय राज्य निर्माण भएपछि त्यस भित्रका विभिन्न क्षेत्रले आफ्ना लागि बेग्लै राज्य माग गर्न थाल्नेछन् जसले गर्दा क्षेत्रीय द्वन्द्व बढी क्षेत्रीय विग्रहको स्थिति आउने छ । जनमोर्चा नेपालमा संघीय प्रणाली उपयुक्त नहुने प्रस्ताव गर्दछ ।

नेपालमा संघीय प्रणालीको कुरा चलेबाट नै आत्मनिर्णयको अधिकार वा पृथक बन्ने अधिकार सहितको अधिकार प्राप्त गर्ने कुरा उठेको छ । यदि पहिले जातीय वा क्षेत्रीय आधारमा संघीय राज्यको निर्माण गर्ने र त्यसपछि पृथक बन्ने अधिकार सहितको आत्मनिर्णयको अधिकारको कुरा र त्यसप्रकारका बिचारहरूले निश्चित रुपमा देशमा कैयौं स्वतन्त्र राज्यहरूको उदय, देशको विखण्डन र नेपालको अस्तित्वको अन्त्य हुने सम्भावना रहने छ भन्दै संघीयताको जनमोर्चा विरोध गर्दछ (राजमो, २०६४: १३) । संघीय व्यवस्थाले नेपाललाई भारतमा विलयको खतरा रहने जनमोर्चाको भनाई छ । नेपालमा संघीय शासन स्थापना भएमा भारतले संघीय शासन अन्तर्गतका साना-साना राज्यहरूलाई बिभिन्न

प्रलोभन देखाएर वा आर्थिक नाकाबन्दी जस्ता तरिका अपनाएर नेपालबाट अलग बन्न वा भारतमा विलयका लागि दबाव सृजना गर्ने देखिन्छ । यस कुरामा भारतीय पक्षले नेपालको सिमा क्षेत्रमा गर्दै आएको मिचाईले थप बल दिन्छ । यस कुराले नेपाललाई जुन दबाब छ संघीय व्यवस्थामा जादाँ अझै अरु बढ्ने छ । जसले गर्दा नेपाल विखण्डनमा पर्ने र एकै पटक विलय नभएपनि विस्तार-विस्तार भारतिय विस्तारवादले नेपालको अस्तित्व समाप्त गर्ने र नेपाललाई भारतिय संघ बनाउने वा सिक्किमीकरण गर्ने खतरा रहने हुदाँ नेपालमा संघीय व्यवस्था नभई विधिको शासनमा आधारित सुधारात्मक र समावेशी आधारमा एकात्मक व्यवस्था नेपालका लागि उपयुक्त हुने जनमोर्चाको भनाई रहेको देखिन्छ (राजमो, २०६४: १४) ।

यसरी जनमोर्चाले नेपालजस्तो सानो र गरीब मुलुकको सन्दर्भमा, जातीय र क्षेत्रीय राज्यहरूको अवधारणाका सन्दर्भमा तथा विश्वबाट बढ्दै गएको एकात्मकको प्रवृति, आत्मनिर्णयको अधिकार द्वारा निर्माण गरिने राज्यले ल्याउन सक्ने परिस्थिती तथा नेपाल भारत सम्बन्धले पार्न सक्ने असर सम्बन्धमा जुन तर्क उठाएर संघीयताको विरोध गरेको छ त्यो सर्वस्विकार्य जस्तो पनि लाग्छ । जनमोर्चाको यो दृष्टिकोणबाट स्पष्ट हुन्छ नेपालमा संघीय संरचना अवलम्बन गर्दा यसबाट पर्ने सकारात्मक र नकरात्मक पक्षका बारेमा व्यापक र गहन छलफल गर्नु आवश्यक रहेको छ । विकेन्द्रीकरणको प्रक्रियालाई बढि व्यवस्थित गरी एकात्मक व्यवस्था अपनाउदा नै बढी उपयुक्त हुने होकी भन्ने अनुभुती राष्ट्रीय जनमोर्चाको दृष्टिकोणले दिलाउने पनि देखिन्छ । संघीय ब्यवस्थाका सकारात्मक पक्षका सम्बन्धमा राजमोले कुनै ध्यान दिएको देखिदैन ।

संविधानसभा निर्वाचन २०६४ को अन्तिम परिणाम अनुसार प्रमुख राजनीतिक दलको रुपमा पहिलो देखि पाँचौं स्थान सम्म रहन सफल नेकपा (माओवादी), नेपाली काँग्रेस, नेकपा (एमाले), मधेसी जनअधिकार फोरम र तराई-मधेस लोकतान्त्रिक पार्टी सबै नेपालमा संघीय शासन व्यवस्थाको स्थापना गर्नमा सहमत भएको देखिन्छ तर संघीय संरचना, स्वरुप र सङ्घ/प्रदेश राज्य निर्माणका आधारमा भने केही अन्योलता र ठूलो विरोधाभाष रहेको देखिन्छ । नेपालमा संघीय संरचनाको स्वरुप कस्तो हुने भन्ने सम्बन्धमा नेकपा (माओवादी), नेपाली काँग्रेस, नेकपा (एमाले) केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय गरी तीन तहमा हुने उल्लेख गर्दछन् भने मधेसी जनअधिकार फोरमले केन्द्र, राज्य, स्वायत्त क्षेत्र र जनपद गरि चार तहमा राज्यको संरचना हुने उल्लेख गरेको छ । तमलोपा यस विषयमा मौन

रहेको देखिन्छ भने राष्ट्रिय जनमोर्चाले यसरी संघीय संरचनामा जादाँ राज्यको खर्च बढ्ने र नेपाल जस्तो गरीब र सानो मुलुकमा संघीय ब्यवस्था अनुकुल नहुने उल्लेख गरेको छ । संघीय नेपालमा कति प्रदेश/राज्य हुने सम्बन्धमा नेकपा माओवादीले ११ राज्य र ३ उपराज्यको प्रस्ताव गरेको छ भने अन्य दलहरू यस विषयमा मौन रहेको देखिन्छ । त्यसैगरी सङ्घ निर्माणका आधार के हुने भन्ने सम्बन्धमा नेकपा (माओवादी) जातीयता र क्षेत्रीयताको आधारमा, नेपाली काँग्रेस, राष्ट्रिय अखण्डता, भौगोलिक अवस्थिति र अनुकूलता, जनसंख्या प्राकृतिक स्रोत र आर्थिक संम्भाव्यता, प्रादेशिक अन्तरसम्बन्ध भाषिक/जातीय एवं सांस्कृतिक सघनता र राजनीतिक/प्रशासनिक सम्भाव्यताको आधारमा तथा नेकपा (एमाले) भौगोलिक अवस्थिति, जनसंख्या र जातिगत बसोबासको अवस्था, मातृभाषा र भाषा प्रयोगको अवस्था, सांस्कृतिक विशेषता, प्रशासनिक सुगमता, आर्थिक सामाजिक अन्तरसम्बन्ध र सामार्थ्य-सम्भाव्यता, प्राकृतिक स्रोत साधनको उपलब्धता तथा ऐतिहासिकताको आधारमा संघ निर्माण गरिने उल्लेख गर्छन । मजफो र तमलोपा चुरेपर्वत देखि दक्षित भारत सिमासम्म र पूर्व देखि पश्चिम सम्पूर्ण एक मधेस प्रदेश हुनु पर्ने उल्लेख गर्दछन् । राष्ट्रिय जनमोर्चाले नेपालजस्तो जातिगत, भाषागत र सांस्कृतिक विविधता युक्त मुलुकमा संघ निर्माण गरी संघीय साशन अगाल्नु भनेको देशलाई विग्रहमा लैजानु हो भनी संघीय व्यवस्थाको नै विरोध गर्दछ ।

नेकपा माओवादी, नेकपा (एमाले) र नेपाली काँग्रेस राष्ट्रिय सिमा सुरक्षा, विदेश सम्बन्ध, मौद्रिक नीति र केन्द्रीय बैंक, रेल्वे, हवाईमार्ग, राजमार्ग, ठूला जलविद्युत परियोजना, केन्द्रीय विश्वविद्यालय, मानव अधिकार र मौलिक हकको रक्षा तथा राष्ट्रिय महत्वको विषय केन्द्रमा र बाँकि कृषि, शिक्षा, स्वास्थ्य, रोजगारी जस्ता प्रादेशिक महत्वका विषय प्रदेश सरकारमा र स्थानीय यातायात, स्थानीय, शिक्षा, स्वास्थ्य जस्ता स्थानीय महत्वका विषय स्थानीय सरकारमा रहने उल्लेख गर्दछन् । मजफो राष्ट्रिय सुरक्षा, परराष्ट्र, मुद्रा जस्ता विषय केन्द्रमा र प्रदेशको आन्तरिक सुरक्षा तथा प्रशासन, शिक्षा र संस्कृति, स्रोत व्यवस्थापन तथा व्यापार, कृषि तथा घरेलु उद्योग, भुपरिवहन आवास तथा निर्माण, प्राकृतिक साधन र जनस्वास्थ्य सम्बन्धी विषय प्रदेश सरकारमा रहने उल्लेख गर्छ भने स्वायत्त क्षेत्र र जनपदको कार्यक्षेत्रमा मौन रहेको छ । तमलोपाले केन्द्र र प्रदेश सरकारका कार्यक्षेत्र सम्बन्धमा केही पनि उल्लेख गरेको पाइदैन । संघीय नेपालको शासन स्वरुपको सम्बन्धमा तमलोपा केही पनि उल्लेख गर्दैन भने अन्य चार दल नेकपा (माओवादी), नेपाली

काँग्रेस, नेकपा (एमाले) र मजफोले केन्द्रमा दुई सदनात्मक व्यवस्थापिका रहने र प्रदेशमा एक सदनात्मक व्यवस्थापिका रहने उल्लेख गर्छन् । केन्द्रको माथिल्लो सदनमा नेकपा (माओवादी), नेपाली काँग्रेस र नेकपा एमाले राज्यको समान प्रतिनिधित्व रहने पक्षमा देखिन्छन् । मजफो राज्यको विधायिकाद्वारा निर्वाचित प्रतिनिधि र राष्ट्रपति द्वारा राष्ट्रिय जीवनमा ख्यातीप्राप्त केही विशिष्ट व्यक्तिहरू मनोनित रुपमा रहने प्रस्ताव गर्दछ । तल्लो सदन र प्रादेशिक सदनमा जनसंख्याको आधारमा आम जनताद्वारा बालिग मताधिकारका आधारमा निर्वाचित प्रतिनिधि रहने प्रस्ताव गरेको पाइन्छ । नेकपा माओवादी संसदको निर्वाचन प्रणाली सम्बन्धमा मौन देखिन्छ भने नेपाली काँग्रेस र नेकपा (एमाले) मिश्रीत निर्वाचन प्रणालीका पक्षमा र मजफो र तमलोपा सुचीमा आधारित समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीको पक्षमा रहेको उल्लेख छ ।

तमलोपा कार्यपालिका सम्बन्धी व्यवस्थामा पनि मौन छ भने नेकपा (माओवादी) र मजफो जनताको प्रत्यक्ष मतदानबाट चुनिने शक्तिशाली राष्ट्रपतिको पक्षमा देखिन्छन् । नेपाली काँग्रेस र नेकपा (एमाले) प्रादेशिक र केन्द्रीय संसदका विधायकद्वारा निर्वाचित संवैधानिक राष्ट्रपति रहने प्रस्ताव गर्दछन् । त्यस्तै मजफो प्रधानमन्त्री नरहने व्यवस्थाको वकालत गर्दछ । नेकपा (माओवादी) व्यवस्थापिका संसद् सदस्यबाट निर्वाचित प्रधानमन्त्री रहने र दैनिक सरकार र प्रशासन सञ्चालनको जिम्मेवारी उसमा रहने उल्लेख गर्दछ । नेपाली काँग्रेसले प्रधानमन्त्रीको निर्वाचन सम्बन्धमा उल्लेख गरेको छैन । नेकपा (एमाले) ले प्रत्यक्ष बालिग मताधिकारका आधारमा आमजनताबाट निर्वाचित प्रधानमन्त्री हुने र उनी कार्यपालिका प्रमुखको रुपमा रहने व्यवस्थाको पक्षमा देखिन्छ । तमलोपा न्यायपालिका सम्बन्धी व्यवस्था सम्बन्धमा पनि मौन देखिन्छ । नेकपा (माओवादी), नेपाली काँग्रेस, नेकपा (एमाले) र मजफो संवैधानिक व्याख्या, अन्तरराज्य सम्बन्धी विषयहरू र राष्ट्रिय स्रोत साधन बाँडफाड र उपयोगको विषयका विवाद मिलाउने अधिकार सहित उच्च न्यायलयको रूपमा सर्वोच्च अदालत रहने र यस मातहतमा प्रदेश र स्थानीय अदालत रहने उल्लेख गर्दछन् । नेपाली काँग्रेस, नेकपा (एमाले) संसदीय सुनुवाई मार्फत स्वतन्त्र संवैधानिक निकायबाट न्यायाधिश नियुक्ति हुने व्यवस्थाको उल्लेख गर्छन् । नेकपा (माओवादी) र मजफो यस विषयमा मौन देखिन्छन् । सवै दल प्रशासनिक र निजामति व्यवस्थालाई पनि संघीय स्वरुपमा रुपान्तरण गरी प्रशासनिक कार्यलाई छिटो-छरितो र बढि सेवामुखि बनाउनेमा सहमत रहेको देखिन्छ ।

परिच्छेद ६

निष्कर्ष र सुझावहरू

६.१ निष्कर्ष

सर्वप्रथम जोहान्स अल्पुसियले सन् १६०३ मा संघीयताको अवधारणा ल्याएका थिए (कंडेल, २०६३: ७९) । संघीय शासन व्यवस्था आधुनिक विश्वमा एक नविन अवधारणाका रुपमा विकास भैरहेको छ । संघीय शासन व्यवस्था सर्वप्रथम सन् १७८७ मा संयुक्त राज्य अमेरिकाबाट सुरु भएको थियो । त्यस पछि सन् १८४८ मा स्विट्जरल्याण्डले पनि संघीय व्यवस्थालाई अगाल्न पुग्यो । त्यसपछि अमेरिका र स्विट्रल्याण्डले संघीय व्यवस्थाको सफलता पूर्वक प्रयोग गरेपछि यी मुलुकहरूको सफलता देखेर हाल विश्व समुदायका २८ वटा मुलुकले संघीय शासन व्यवस्थालाई अङ्गालेका छन् । संघीय व्यवस्था अङ्गाल्ने मुलुकहरू मध्ये अमेरिका, स्विट्जरल्याण्ड आदि 'एक आपसमा आबद्ध हुने सिद्धान्त' बाट संघीय व्यवस्था अगाल्न पुगेका हुन् । भारत, बेल्जियम, इथियोपिया आदि 'एक आपसमा आबद्ध गराई राख्ने सिद्धान्त' अनुरुप संघीय शासन व्यवस्था अङ्गाल्न पुगेका हुन् । संघीय शासन व्यवस्था अङ्गाल्ने २८ मुलुक मध्ये कतिपय मुलुक संघीय व्यवस्था धान्न नसकी एकात्मक शासन व्यवस्थामा फर्केका पनि छन् । कतिपय मुलुकहरूमा संघीय व्यवस्था अवलम्बन गर्नका लागि बहस र छलफल चलिरहेको छ ।

नेपालमा संघीय शासन व्यवस्थाको माग सर्वप्रथम 'तराई काँग्रेस' पार्टीका तर्फबाट वेदानन्द झा ले सन् १९५३ मा गरेका थिए (Joshi, 2004: 138) । सन् १९९० मा नेपालमा प्रजातन्त्रको स्थापना भएपछि राष्ट्रिय जनशक्ति पार्टी, नेपाल जनशक्ति पार्टी र सद्भावना पार्टीले पुन संघीय व्यवस्थाका लागि आवाज उठाए तर उनीहरूको आवाजमा जनताको समर्थन जुटाउन नसके पछि यो विषय त्यसै हरायो (खनाल, २००७: २) । जनआन्दोलन २०६२/०६३ र २०६३ मा मधेसमा भएको मधेस आन्दोलनले संघीय शासन प्रणालीमा मुलुकको शासन व्यवस्था रुपान्तरित गरिनु पर्ने माग जोडदार रूपमा उठाए पछि नेपालका प्रमुख राजनीतिक दलहरू: नेकपा (माओवादी), नेका, नेकपा (एमाले) वि.स २०६३ मा नेपालमा संघीय शासन व्यवस्थामा मुलुकलाई रुपान्तरण गर्नका लागि सहमत भए पछि

नेपालमा संघीय शासन व्यवस्थाका सम्बन्धमा व्यापक छलफल सुरुवात भएको हो (Thapa, 2007: 81) । त्यसपछि विभिन्न व्यक्तिहरूले नेपालमा सङ्घ निर्माणका लागि विभिन्न प्रस्तावहरू प्रस्तुत गरेका छन् । यस क्रममा ३ देखि १५ राज्यको प्रस्ताव गरिएको छ । हर्क गुरुङ्गले २५ जिल्लाको अवधारणा प्रस्ताव गरेका छन् । यी प्रस्तावका बेला सबैले आफ्नै किसिमले राज्य प्रस्ताव गरेका छन् । यस क्रममा पिताम्बर शर्मा, नरहरि आचार्य, हर्क गुरुङ्ग, के.वी. गुरुङ्ग, परिथापा, कुमार योञ्जन, गोविन्द न्यौपाने, भवानी बराल, चैतन्य मिश्र, शंकर पोखरेल, कृष्ण खनाल, महेन्द्र लावती, राजेन्द्र श्रेष्ठ, हरि रोका, अमरेश नारायण झा र अमरेश कुमार सिंहले केही न केही जातीय र क्षेत्रीय आधारमा प्रस्ताव भएको देखिन्छ भने बाबुराम भट्टराई, आलोक बोहरा र लोकराज बरालको धारणा अलि फरक छ । उनीहरू मधेस र पहाडको सन्तुलित सम्बन्धमा जोड दिदै जातिगत जनसंख्या, भुमी र क्षेत्र, भाषागत क्षेत्रीय पहिचान अर्थात सांस्कृतिक वर्चश्व र त्यस क्षेत्र भित्रको उत्पीडित वर्गको आधारमा राज्य निर्माण उपयुक्त हुने मत रहेको देखिन्छ (वराल, २०६४: १३) । संघीय व्यवस्थाको तहगत संरचनाका लागि दुई देखि चार तह सम्मको प्रस्ताव आएको छ भने अधिकांसले तीन तहको संघीय संरचनात्मक स्वरुपलाई प्रस्ताव गरेका छन् (वराल, २०६४: १४) ।

यस सोध कार्यको क्रममा गरिएको सर्वेक्षणका सहभागिहरू मध्ये ५५ प्रतिशतले नेपालमा संघीय व्यवस्था आवश्यक ३० प्रतिशत संघीय व्यवस्था अनावश्यक र बाँकी १५ प्रतिशतले थाहा नभएको उल्लेख गरेका थिए । संघीय व्यवस्थाका पक्षमा देखिनेहरूले भौगोलिक र प्राकृतिक स्रोत तथा साधन, जाति, भाषा तथा संस्कृति र राज्यहरूको आर्थिक आयका आधारमा राज्य निर्माण गरिनु पर्ने उल्लेख गर्दै अधिकांश तीन तहको संघीय संरचनात्मक स्वरुपका पक्षमा देखिएका छन् । सहभागिहरू मध्ये २१ ले संघीय व्यवस्थाले नेपालमा स्थायी शान्ति कायम गर्दै नेपाललाई संमृद्ध बनाउने तथा जातीय, क्षेत्रीय र लिंगीय भेदभावको अन्त्य गर्ने जस्ता सकारात्मक प्रभाब पार्ने उल्लेख गरे भने बाँकी १९ ले संघीय व्यवस्थाले नेपालमा जातीय र क्षेत्रीय द्वन्द्व बढाउदै राष्ट्रलाई विखण्डनमा लैजाने जस्ता नकारात्मक प्रभाब पार्ने उल्लेख गरेका थिए । सहभागिहरूले नेपाल संघीय स्वरुपमा जाँदा आर्थिक आयआर्जनका स्रोतहरूको बाँडफाँड, केन्द्र र राज्यहरू बीच कार्यकारिणी र व्यवस्थापकीय अधिकार बाँडफाँडको प्रकृर्ति, न्यायिक र प्रशासनिक सेवाको साझेदारी र संविधान संशोधन प्रकृया तथा संघीय इकाईको आकार र केन्द्रका संस्थाहरूको प्रकृति जस्ता बिषयहरूमा विशेष ध्यान दिनुपर्ने उल्लेख गरेका थिए । नेपालमा पहिलो पटक वि.स.

२०६४ चैत्र २८ मा सम्पन्न भएको संविधानसभा निर्वाचनमा भाग लिएका राजनीतिक दलहरूले पनि संघीय व्यवस्था अवलम्बन गर्ने सम्बन्धमा आफ्नो दृष्टिकोण अगाडि सार्दै चुनावी मैदानमा उत्रेका थिए । संविधानसभा निर्वाचनमा भाग लिने ५४ राजनीतिक दल मध्ये संविधानसभामा प्रतिनिधित्व गर्न सफल २५ राजनीतिक दलहरूमा २४ दल संघीयताको पक्षमा र एकमात्र दल राष्ट्रिय जनमोर्चाले संघीयताको तिव्र विरोध गर्दै चुनावी मैदानमा उत्रेका थिए । संविधानसभा निर्वाचनबाट बढी मत प्राप्त गरेको आधारमा नेकपा (माओवादी), नेका, नेकपा (एमाले), मजफो र तमलोपा प्रमुख राजनीतिक दलका रुपमा स्थापित भएका छन् । नेकपा (माओवादीले) जातीयता र क्षेत्रीयताका आधारमा विभिन्न प्रादेशिक राज्यको प्रस्ताव सहित संघीय शासन व्यवस्थाको शासन प्रणालीको प्रस्ताव गरेको छ । नेका र नेकपा (एमाले) ले जाति, भाषा, संस्कृति आएका स्रोत साधन, भौगोलिक सुगमता, ऐतिहासिकता जस्ता विषयका आधारमा राज्य संरचना निर्माण गर्ने उल्लेख गर्दै शासन व्यवस्थाका बारेमा आफ्नो धारणा दिएका छन् । मजफो र तमलोपाले एक मधेश प्रदेशका आधारमा संघीय स्वरुपमा जानुपर्ने उल्लेख गर्दै संघीय नेपालमा हुने शासन व्यवस्थाको बारेमा धारणा प्रस्तुत गरेका छन् । त्यसैगरी संघीय व्यवस्था नेपालमा उपयुक्त नहुने उल्लेख गर्दै संघीय शासन प्रणालीको विरोध गरेको राष्ट्रिय जनमोर्चाले विश्वबाट अस्वीकृत संघीय व्यवस्थाले नेपाललाई झन् गरीबी तिर लैजाने, नेपालमा जातीय र क्षेत्रीय द्वन्द्व निम्त्याउने र त्यसले अन्ततः नेपालको अस्तित्व समाप्त गर्दै नेपाल भारतमा विलय हुने तर्क गरेको छ । नेपालमा संघीय शासन व्यवस्था लागु हुन नहुने भन्दै जनमोर्चाले आफुलाई संघीयताका विरुद्धमा प्रस्तुत गरेको पाईन्छ ।

नेपाल विविधता युक्त मुलुक हो । देशमा विद्यमान शासन व्यवस्थाले त्यो नेपालको विविधता युक्त विशेषतालाई राज्य प्रणालीमा आत्मसाथ गर्न नसकेका कारण नेपालको राज्यप्रणालीमा पुनःसंरचना गर्दै देशमा संघीय शासन प्रणाली अपनाइनु पर्ने माग उठेको हो । पुनःसंरचना र सङ्घ निर्माणका लागि जातीयता र क्षेत्रीयता सहितका कुरा उठाउदै आत्मनिर्णयको अधिकार हुनुपर्ने कुरा उठेको छ । यसले देशमा जातीय र क्षेत्रीय द्वन्द्व निम्त्याउदै देशलाई विखण्डनमा लैजान सक्छ । यस अर्थबाट नेपालमा संघीय व्यवस्था उपयुक्त हुँदैन तर उत्तर-दक्षिणको आधारमा नेपालको विविधता युक्त विशेषता प्रत्येक प्रदेशमा झल्कने गरी प्रदेश निर्माण गर्ने र विशेष परिस्थितीमा केन्द्रले प्रदेश सरकार माथि

हस्तक्षेप गर्न सक्ने संवैधानिक अधिकार केन्द्र सरकारमा रहने व्यवस्था सहितको संघीय व्यवस्थामा जान भने कुनै समस्या नहुने देखिन्छ ।

नेपाल एक बहुधार्मिक, बहुभाषिक, बहुजातीय र भौगोलिक विविधता युक्त परिचय भएको मुलुक हो । यस्तो विविधता युक्त मुलुकमा सङ्घ/प्रदेश निर्माण गरी संघीय संरचनामा परिवर्तन हुने कार्य निकै कठिन र चुनौती पुर्ण कार्य हो । त्यसर्थ नेपालमा सङ्घ निर्माण गर्दा विशेष ध्यान दिनु आवश्यक रहन्छ । सङ्घ/प्रदेश निर्माण गर्दा नेपालको आफ्नो परिचय यथावत रहनेगरी सबै जात/जाति, भाषा/भाषि, संस्कृतिको पहिचान साथै नेपाल राज्यको एकता र अखण्डता कायम राख्न जातीय राज्य र एक मधेश एक प्रदेशको अवधारणालाई उपयुक्त मान्न सकिदैंन । वास्तवमा मधेस, पहाड र अन्य क्षेत्रको पहिचान र नेपालको एकता र अखण्डता बनाईराख्न मधेश र पहाड बीच समझदारी कायम राख्नै पर्छ । मधेसीका चाहाना र आकांक्षाका साथै उनीहरूले जनसंख्या अनुकुलको शक्ति र साधन स्रोतमा हिस्सा पाउनु पर्छ । यसको समायोजन गर्न मधेसलाई अलग्गै इकाईका रुपमा नराखी उत्तर-दक्षिण र पूर्व-पश्चिमको आधारमा पूर्वाञ्चल प्रदेश, मध्यमाञ्चल प्रदेश, पश्चिमाञ्चल प्रदेश, सुदुर-पश्चिमाञ्चल प्रदेश र कर्णाली प्रदेश गरी ६ भौगोलिक प्रदेशमा विभाजन गर्नु उपयुक्त देखिन्छ ।

हालसम्म आर्थिक, सामाजिक, भौगोलिक तथा अन्य विविध दृष्टिले निकै पछाडि परेको कर्णाली क्षेत्रको विकासका लागि कर्णाली क्षेत्रलाई छुट्टै प्रदेशका रुपमा प्रस्ताव गरिएको छ । तर यसमा प्रशस्त गृहकार्य हुनु पर्छ । सबैको हकहितको लेखाजोखा गरी समझदारिमा पुग्न सक्नु पर्छ । सबै जाति, क्षेत्रका समुदायको समानुपातिक प्रतिनिधित्वको एकिन भएका खण्डमा मधेस मात्रै अलग इकाईका रूपमा रहनु हुदैन । मधेस, पहाड र हिमाल सबै क्षेत्र मिली नेपाल बनेकाले एक अर्काका साधन/स्रोतको समुचित वितरण गरिनु पर्छ । पहाडका नदिनाला र अन्य जम्मै प्राकृतिक साधन एक अर्कामा सम्बन्धित छन् र तिनको मिलीजुली उपयोग गरिनु पर्छ । यसका लागि केन्द्र र राज्यको बीचमा तह अनुसारको कामको विभाजन गरी शक्ति र सत्ता केन्द्र तथा राज्यहरूको बीचमा बाँडचुँड गरिएको, केन्द्रमा राज्यको बलियो प्रतिनिधित्व र केन्द्रको नीति निर्माणमा राज्यको बलियो सहभागिता तथा व्यवस्थापिकाको माथिल्लो सदनमा पनि जनसंख्याको आधारमा प्रतिनिधित्व रहने र नीति-नियम पारितका लागि दुवै सदनको साथै राज्यको पनि स्वीकृति आवश्यक रहने तथा करको दायरा समान तर सहयोगात्मक हिसाबमा बाँडफाँड गरि उठाउने व्यवस्था

सहितको 'सहयोगात्मक संघवाद' अति उत्तम हुन सक्दछ । अतः नेपालमा सहयोगात्मक सङ्घवादको भावनामा संघीय प्रणाली हुनु पर्दछ ।

संघीय प्रणाली आफै एक साध्य होइन साधन मात्र हो । यसको सही ढङ्गले प्रयोग गर्न सकेमा हालसम्मको केन्द्रीकृत शासन व्यवस्थाबाट शोषणमा परेका सबै जात-जाति, भाषा-भाषि, धर्म-सस्कृति सबैको आकांक्षा पुरा हुने छ र देश समावेशी स्वरुपको बन्ने छ । सही ढङ्गले प्रयोग गर्न सकिएन भने संघीय प्रणाली जति नै राम्रो शासन व्यवस्था भएता पनि त्यसले समस्या समाधान नगरी झन बल्झाउने छ । जसले गर्दा देश विखण्डनमा परी नेपालको पहिचान नै समाप्त हुन पनि सक्ने छ ।

६.२ सुझावहरू

राज्य व्यवस्थाको पून:संरचना गरी देशमा संघीय व्यवस्था निर्माणका लागि निम्न सुझावहरू प्रस्ताव गरिएको छ ।

- राज्य शक्तिको विकेन्द्रिकरण, क्षेत्रीय र जातीय/भाषिक संघात्मक संरचना र स्वायत्त शासन सम्बन्धमा कस्तो मोडल अपनाउने र कुन-कुन पक्षको पुनःसंरचना गर्ने भन्ने विषयको निरुपण सहमतिबाट हुनु पर्दछ । सहमति हुन नसकेका विषयहरूमा जनमत संग्रहबाट टुङ्गो लगाइनु पर्दछ ।
- राज्ययन्त्रहरूको पुनःसंरचना एक अत्यन्त कठिन भएको हुदाँ यस सम्बन्धमा अग्रगामी, सुधारबादी र यथास्थितीवादी शक्तिबीच सहमति कायम गर्दै सरकार, सरकारको नेतृत्व गर्ने दल र राज्य/संसदका तर्फबाट पुनःसंरचना सम्बन्धी मस्यौदा छलफलका लागि आम जनतासामु ल्याउनु पर्दछ । त्यस माथि राष्ट्रिय बहस चलाई सुझाव संकलन गरिनु पर्दछ । यस्तो प्रस्ताव तयार गरिदा विभिन्न विषयका विशेषज्ञहरूले अर्न्तराष्ट्रिय अनुभव, नेपालको सामाजिक, सांस्कृतिक र आर्थिक संरचना र भूगोललाई मध्यनजर राख्दै सामूहिक छलफलबाट तयार गरिनु उपयुक्त हुन्छ ।
- नेपाल जस्तो गरीब मुलुकका लागि संघीय प्रणाली सहज नहुन सक्छ । त्यसर्थ संघ/प्रदेश निर्माण गर्दा भरसक मितव्ययिता अपनाउनु सान्दर्भीक हुनेछ । यसका लागि प्रदेशहरूको संख्या कम गरी विद्यमान संरचनालाई पुर्वाधार मान्दै राज्य निर्माण गर्नु उपयुक्त हुन्छ ।

- राज्य निर्माण गर्दा भौगोलिक तथा प्राकृतिक स्रोत र साधन जनघनत्व, भाषिक, सांस्कृतिक विशेषता, आर्थिक संभावना र प्रशासनिक सुगमताका आधारमा गरिनु उपयुक्त हुनेछ।
- केन्द्रीय राज्य र प्रादेशिक राज्यको अधिकार क्षेत्र तथा कार्यक्षेत्रहरूका बारेमा स्पष्ट हुनुपर्दछ । यसका लागि रक्षा, परराष्ट्र, बैदेशिक व्यापार, मौद्रिक प्रणाली, केन्दीय विश्वविद्यालय राष्ट्रिय राजमार्ग जस्ता राष्ट्रिय महत्वका विषय केन्द्रमा राखिनु पर्छ । आन्तरिक सुरक्षा, प्रशासन, शिक्षा, संस्कृति, व्यापार, कृषि, उद्योग, परिवहन, आवास, स्रोत व्यवस्थापन, जनस्वास्थ्य प्रादेशिक यातायात जस्ता प्रादेशिक महत्वका विषय प्रादेशिक सरकारमा तथा स्थानीय स्वास्थ्य, शिक्षा, यातायात जस्ता स्थानीय महत्वका विषय स्थानीय सरकारमा राखिनु उपयुक्त हुन्छ।
- संघीय सरकार र केन्द्रीय सरकार दुवै अधिकार सम्पन्न रही दुवै सँग कार्यपालिका, न्यायपालिका र व्यवस्थापकीय अधिकार रहनु पर्दछ । तीनवटै अङ्गहरूका तीन तह (केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय) हुनु उपयुक्त हुन्छ।
- संघीय इकाईको आधार 'आत्मनिर्णयको अधिकार' नभई केन्द्र र प्रदेशका बीच शक्ति विभाजन हुनु पर्दछ किनकी अति विभाजित हुदाँ देशका लागि यो राष्ट्र विखण्डनको आधार पनि हुन सक्दछ। अतः अर्ध-संघीय र आवश्यक पर्दा केन्द्रले राज्य सरकार माथि विशेष अधिकारको प्रयोग गर्न सक्ने संवैधानिक व्यवस्था हुनु पर्दछ तर यसरी अधिकार प्रयोग गर्दा प्रादेशिक सरकार सित परामर्श गरिनु पर्दछ।
- नेपाली राजनीतिक प्रणालीमा गुणात्मक परिवर्तन गरी लोकतान्त्रिक बनाउन समानुपातिक निर्वाचन प्रणाली अपनाउदै जनजाति, मधेसी र अन्य वर्ग तथा क्षेत्रको माग पूरा हुने र मिलिजुली सरकार चलाउने परिपाटीको विकास गरिनु पर्छ।
- प्रत्येक प्रदेशमा पर्ने साधन/स्रोतको जनसंख्याका आधारमा समानुपातिक ढंङ्गले विभाजन गरिनु पर्दछ। प्रत्येक तल्लो इकाईले आफ्नो इकाई विकास गर्न र अन्य गतिविधि गर्न पाउने प्रावधान गरिनु उपयुक्त हुन्छ। आर्थिक अभाव र पछाडि परेका प्रदेशका लागि केन्द्र सरकारले आर्थिक कोषबाट विशेष सहयोग गर्नसक्ने प्रावधान राखिनु पर्दछ।
- मधेसी, जनजाति र अन्य सबै पक्ष बीच बढी भन्दा बढी समझदारी बढाउने गतिविधि संचालन गर्दै एक-अर्कालाई सम्मान गर्ने र सहकार्य गर्ने परिपाटीको विकास गर्दै आपसी

विश्वासको वातावरण निर्माण गर्न हर क्षेत्रबाट प्रयास गर्ने वातावरण निर्माण गरिनु पर्दछ ।

- नेपालमा संघीय व्यवस्था अपनाउदाँ नेपालको एकता र अक्षुणतामा आँच नआउने गरी सबै समुदाय र क्षेत्र बीच समझदारी र एकता कायम गर्दै उपयुक्त आर्थिक र प्रशासनिक संभावनाहरूमा विशेष ध्यान दिनु पर्दछ । केन्द्र र संघीय इकाई बीच कसरी साधन/स्रोतको बाँडफाँड गर्ने भन्ने सम्बन्धमा पनि स्पष्ट हुनु आवश्यक रहन्छ ।

अनुसूची १
प्रश्नावली फारम

नमस्कार,

म पृथ्वीनारायण क्याम्पस पोखराको राजनीतिशास्त्रमा स्नातकोत्तर तह दशौं पत्रको शोध विद्यार्थी हुँ । मैले **नेपालका प्रमुख राजनीतिक दलको संघीयता सम्बन्धी दृष्टीकोण तुलनात्मक अध्ययन** शिर्षकमा शोधपत्र तयार गर्ने शिलशिलामा निम्न प्रश्नावलीमा तपाँईको उत्तरको अपेक्षा गर्दछु । तपाँईको नाम कही कतै उल्लेख गरिने छैन र यस प्रश्नावलीलाई प्रस्तुत शोधपत्र बाहेक अन्य प्रयोजनमा ल्याईने छैन । शोधकार्यको सफलता तपाँईको सहयोगमा अडिएको हुँदा सकेसम्म यथार्थ जवाफको अपेक्षा गर्दछु ।

तपाईको नामः-

शैक्षिक योग्यताः-

पेशा/व्यवसायः-

१. संघीय शासन व्यवस्था भन्नाले तपाई के बुझ्नु हुन्छ ?

(क) राज्य सत्ताका हक र दायित्वहरू केन्द्रमा मात्र सिमित नगरेर संघ र इकाईहरूमा बाँडचुड गर्नु ।

(ख) सत्ताको बाँडचुड गर्नु ।

(ग) इकाईहरूले संघका लागि भनेर दिएका राज्यसत्ता सम्बन्धी अधिकार र दायित्व बाहेक अरु सबै हक र दायित्व इकाईहरूमा रहने व्यवस्था ।

(घ) माथिका सबै ।

२. एकात्मक शासन व्यवस्था भन्नाले तपाई के बुझ्नु हुन्छ ।

(क) राज्य सत्ताका हक र दायित्वहरू मूलतः केन्द्रमा मात्र सिमित गरिएको व्यवस्था ।

(ख) स्थानीय निकायको नीति निर्माणमा नगन्य रुपमा स्थान रहनु ।

(ग) राज्यको नीति निर्माणमा केन्द्र र स्थानीय सरकारको समान सहभागिता रहनु ।

(घ) (क) र (ख) दुवै ।

३. एकात्मक र सङघात्मक शासन व्यवस्था बीचको फरक तलका मध्ये कुन हो ?

(क) एकात्मक व्यवस्थामा स्थानीय सरकार सहयोगी अंङ्गका रूपमा रहन्छन भने संघीय व्यवस्थामा स्थानीय सरकार स्वतन्त्र र स्वायत्त हुन्छन् ।

(ख) एकात्मक व्यवस्थामा राज्य व्यवस्थाको सम्पूर्ण शक्ति केन्द्रमा रहन्छ भने संघीय व्यवस्थामा केन्द्र र राज्य सरकारमा बाडिएको हुन्छ ।

(ग) (क) र (ख) दुवै ।

(घ) कुनै पनि होइन ।

४. संघीय व्यवस्थाका विशेषताहरू मध्ये तपाईलाई सबैभन्दा उपयुक्त लाग्ने कुन हो ?

(क) कम्तिमा पनि दुई तहमा सरकारको व्यवस्था गरीएको हुन्छ ।

(ख) देशको सार्वभौम सत्ता राज्य सरकारहरूमा रहेको हुन्छ ।

(ग) केन्द्रीय नीतिनिर्माणमा क्षेत्रीय र सामुहिक बिचारको सम्मान गरीएको हुन्छ ।

(घ) लिखित संविधान हुन्छ ।

५. संघीय व्यवस्थाका फाइदाहरू मध्ये तपाईलाई सबैभन्दा उपयुक्त लाग्ने कुन हो ?

(क) शक्ति र साधन स्रोत सबैलाई समान रूपमा बाँड्दै असमानताको खाडललाई कम गर्न सहयोग गर्छ ।

(ख) योजना निर्माण अनुगमन र सेवा प्रवाहमा केन्द्र सरकारको भारलाई कम गर्छ ।

(ग) विकास निर्माणका कार्यमा स्थानीय सहभागिता लाई प्रोत्साहन गर्छ ।

(घ) अन्य ....

६. संघीय व्यवस्थाको सबैभन्दा ठूलो बेफाईदा तपाईलाई कुन लाग्छ ?

(क) महंगो प्रणालि भएको हुँदा गरीब मुलुकलाई झन गरीबि तिर धकेल्छ ।

(ख) राज्यहरू बीच बैमनस्यता केन्द्रीय सरकार कमजोर रहेमा राष्ट्रलाई विखण्डनमा लैजान्छ ।

(ग) जातीय र धार्मिक द्वन्द्वको खतरा बढ्छ ।

(घ) अन्य ....

७. संघीय राज्यका पूर्वाधार के हुन भन्ने लाग्छ ?

(क) समुदायका मानिसहरूको इच्छा ।

(ख) संघ संचालन गर्न सक्ने उनीहरूको क्षमता ।

(ग) अन्य ....

(घ) थाहा छैन ।

८. संघीय प्रणलिको स्वरुपमा जाँदा ध्यान दिनु पर्ने विषय कुन हुन भन्ने लाग्छ ?

(क) आर्थिक आय आर्जनका स्रोतहरूको वाँडफाँड ।

(ख) केन्द्र र राज्यहरू बीच कार्यकारीणि र व्यवस्थापकीय अधिकार बाँडफाँडको प्रकृति ।

(ग) न्यायिक र प्रशासनिक सेवाको साझेदारी र संविधान संशोधन प्रकृया ।

(घ) माथिका सबै

९. तपाँइलाई नेपालमा संघीय प्रणाली कस्तो लाग्छ ?

(क) आवश्यक (ख) अनावश्यक

(ग) थाहा छैन ।

१०. संघीय प्रणालिले नेपालमा कस्तो प्रभाव पार्ला जस्तो लाग्छ ?

(क) स्थायी शान्ति कायम गर्दै नेपाललाई सम्बृद्ध बनाउछ ।

(ख) जातीय र क्षेत्रीय द्वन्द्व बढाउछ ।

(ग) जातीय क्षेत्रीय र लिंगीय भेदभावको अन्त्य गर्दछ ।

(घ) राष्ट्रलाई विखण्डनमा लैजान्छ ।

११. नेपालमा संघ निर्माणको आधार के हुनु पर्दछ भन्ने लाग्दछ ?

(क) जाति भाषा तथा संस्कृति र जनसंख्या

(ख) भौगोलिक र प्राकृतिक स्रोत साधन

(ग) आर्थिक आधार ।

(घ) अन्य .... (ङ) माथिका सबै

१२. नेपालमा सङ्घ निर्माण गर्दा कति तहको संघीय संरचना उपयुक्त हुने लाग्दछ ?

(क) दुई तह (ख) तीन तह

(ग) चार तह (घ) थाहा छैन ।

१३. नेपाल संघीय संरचनामा गएमा आफूलाई कुन सिद्धान्तको आधारमा संघीय संरचनामा बदल्दैछ ?

(क) एक आपसमा आवद्ध हुने सिद्धान्त

(ख) एक आपसमा आवद्ध गराई राख्ने सिद्धान्त ।

(ग) अन्य

(घ) थाहा छैन ।

१४. नेपालमा अव बन्ने संघीय प्रणालि कस्तो बन्ला जस्तो लाग्छ ?

....

१५. तपाईलाई नेपालमा संघीय प्रणालि उपयुक्त/अनुपयुक्त के लाग्छ ? किन एक वाक्यमा लेख्नुहोस ।

....

१६ नेपालमा संघीय संरचना सम्बन्धी आफ्नो बिचार व्यक्त गर्नुहोस ।

....

१७ संघीयता सम्बन्धमा तपाईको अरु भन्न बाँकि केही छ कि ?

....

अनुसूची २

संविधानसभा निर्वाचनका लागि प्रस्तुत गरेको प्रतिवद्धता-पत्रमा नेकपा (माओवादी) ले ब्यक्तगरेको संघीयता सम्बन्धी दृष्टिकोण

गणतन्त्र र राज्यको पुन:संरचना

राजनीतिक ढाँचामा आमूल परिवर्तनविना नयाँ नेपाल निर्माण सम्भव छैन । त्यसैले गणतन्त्रलाई संस्थागत गर्ने, सङ्घात्मक ढाँचामा राज्यको पुनसंरचना गर्ने , शासनयन्त्रका हरेक अङ्गको लोकतान्त्रिकीकरण गर्ने कार्यलाई नेकपा (माआवादी) ले उच्च प्राथमिकता दिनेछ । राजनीतिलाई कमानमा राखेर मात्र दुनियाँ बदल्न सकिन्छ भन्ने मान्यतालाई माओवादीले दह्रोसँग पक्रनेछ । साथै सर्तमान असमान आर्थिक-सामाजिक धरातलमा खडा भएको लोकतान्त्रिक गणतन्त्र एउटा औपचारिक लोकतन्त्रमा मात्र सीमितरहने सम्भावना रहन्छ र त्यसलाई बहुसंङ्ख्यक श्रमजीवी र उत्पीडित जनसमुदायको वास्तविक लोकतन्त्रमा बदल्न जनताको सङ्घर्षलाई निरन्तर जारी राख्नुपर्दछ भन्ने मान्यतालाई पनि हामीले राम्ररी आत्मसात् गर्नेछौं । त्यसैले यो सङ्क्रमणकालमा परिकल्पना गरिएको स्वाधीन र जनमुखी सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रलाई दृढतापूर्वक कार्यान्वयन गरेर नयाँ नेपाल निर्माणको आधारशिला खडा गर्न नेकपा (माओवादी) पूर्ण प्रतिवद्धता व्यक्त गर्दछ ।

सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रको कार्यान्वयन

संविधानसभाको निर्वाचन लगत्तै स्वाधीन र जनमुखी सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रलाई संस्थागत र कार्यान्वयन गर्न नेकपा (माओवादी) ले प्राथमिकताका साथ निम्न प्रस्तावहरू अघि सार्नेछ :

❖ अढाइ सय वर्षदेखिको सामन्ती शाहवंशीय राजतन्त्रको विधिवत् अन्त्य गरी देशलाई नयाँ गणतान्त्रिक युगमा प्रवेश गराउन अन्तरिम संविधानमा व्यवस्था भए बमोजिम संविधानसभाको पहिलो बैठकबाट सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र कार्यान्वयन गर्ने ।

❖ संविधानसभाले नयाँ संविधान नबनाएसम्मको अन्तरिमकालका लागि संविधानसभाका सदस्यहरूले राष्ट्र-प्रमुखको रुपमा कार्यकारी राष्ट्रपतिको निर्वाचन गर्ने ।

❖ राजनीतिक सहमतिका आधारमा नयाँ अन्तरिम सरकारको गठन गर्ने ।

❖ राज्यलाई जातीय तथा क्षेत्रीय आत्मनिर्णयको अधिकार र स्वायत्त शासनसहितको सङ्घात्मक ढाँचामा रुपान्तरण गर्ने ।

❖ समुन्नत नयाँ नेपालको आर्थिक आधार तयार गर्न 'नयाँ सङ्क्रमणकालीन अर्थनीति' लागू गर्ने ।

❖ गरिबीको रेखामुनि रहेका, बेरोजगार, सुकुम्बासी, अपांग, वृद्धवृद्धा, द्वन्द्वपीडित, सहिद तथा बेपत्ता नागरिकका परिवार आदिलाई तत्काल राज्यले राहत उपलब्ध गराउने ।

- ❖ जनमुक्ति सेना र नेपाली सेनाको उचित समायोजन गरी नयाँ राष्ट्रिय सेना निर्माण गर्ने ।
- ❖ विस्तृत शान्ति सम्झौतामा उल्लेख भए बमोजिम 'सत्य निरुपण तथा मेलमिलाप आयोग' गठन गर्ने र प्रतिवेदन प्राप्त भएपछि दोषीलाई कार्बाही गर्ने ।

नयाँ नेपालको सङ्घीय राज्य-संरचनासम्बन्धी हाम्रो धारणा

नेपाल एक बहुजातीय (multi-nationalities), बहुभाषिक (multi-lingual), बहुक्षेत्रीय (multi-regional), बहधार्मिक (multi-religious) र बहुसांस्कृतिक (multi-cultural) मुलुक भए पनि लामो समयदेखि राज्यसत्ताको स्वरुप एकात्मक (unitary) भएको र त्यसको मूल चरित्र पहाडिया कथित उच्च जातीय अहङ्कारवाद रहेकाले बहुसङ्ख्यक मधेसी र जनजातिहरूले आफूलाई उत्पीडित महसुस गर्दै आइरहेका छन् । त्यसरी नै काठमाडौं केन्द्रित राज्यसत्ताबाट सुदूर पश्चिमका सेती-महाकाली र भेरी-कर्णाली क्षेत्र तथा हिमाली क्षेत्रहरूले चरम उपेक्षा र उत्पीडनको अनुभूति गर्दै आइरहेका छन् । यो स्थितिमा राज्यको एकात्मक ढाँचाको अन्त्य गरी सङ्घात्मक ढाँचामा पुनसंरचना गर्नु नयाँ नेपाल निर्माणको सबभन्दा महत्वपूर्ण शर्त बन्न गएको छ । यो जातीय र क्षेत्रीय उत्पीडनको प्रश्नलाई वर्गीय उत्पीडनसँग जोडेर सबभन्दा सुस्पष्ट र सुव्यवस्थित ढङ्गले महान् जनयुद्धको क्रममा नै उठाउँदै आएको राजनीतिक शक्तिको नाताले नेकपा (माओवादी) राज्यको सङ्घात्मक पुनसंरचनाको कार्यसुची कार्यान्वयन गर्न सबभन्दा बढी जिम्मेवार महसुस गर्दछ । स्मरण रहोस्, हामीले राज्यको सङ्घात्मक पुनसंरचनाको प्रारम्भिक अभ्यास जनयुद्धकालदेखि नै गर्दै आएका छौं र त्यसलाई जनसमक्ष अनुमोदननिम्ति प्रस्तुत गर्दैछौं ।

सङ्घीयताको आधार

नेपालमा सङ्घीय संरचनाको मुख्य आधार के हुन सक्छ ? यसबारे थुप्रै बहस हुँदै आएको भए पनि सापेक्ष रुपले बढी बैज्ञानिक र व्यावहारिक आधार जातीय र क्षेत्रीय पहिचान नै हो भन्ने हाम्रो ठहर छ । यहाँ 'जातीय' भन्नाले प्रजाति वा नश्ल (ethnicity or race) वा जातपात (caste) नभएर साझा भाषा, साझा भूगोल, साझा अर्थतन्त्र र साझा मनोबैज्ञानिक बनोट भएको मानिसहरूको स्थीर समूह वा 'राष्ट्रियता' (nationality) को अर्थमा हो भनेर बुझ्नु आवश्यक छ । फेरि पुरानो सत्ताबाट उत्पीडन वर्गीय साथसाथै जातीय र क्षेत्रीय आधारमा नै हुँदै आएकाले जुन आधारमा उत्पीडन भएको हो त्यही आधारमा अधिकार सुनिश्चित गरेर मात्र समस्याको समाधान हुनसक्छ । निश्चित रुपमा इतिहासको विकासक्रममा एउटा जातिको मूल थलोभित्र अन्य जातिहरूको अधिकार पनि उल्लेख्य मात्रामा बसोबास हुन पुगेको हुनाले एउटा जातीय राज्यभित्र अन्य जातिहरूको अधिकार हनन नहुने बरु सुनिश्चित हुने कुरामा ध्यान पुऱ्याउनैपर्छ । साथै एउटा मूल जातीय राज्यभित्र अन्य उपजातीय राज्य एकाइको व्यवस्था हुने कुरालाई पनि ख्याल गर्नुपर्छ । त्यसरी नै एउटा जातिको मुक्ति अर्को जातिको उत्पीडन गरेर हुँदैन भन्ने कुरालाई

आत्मसात् गर्नुपर्दछ र मिश्रित जाति भएका राज्यहरू भित्रका अल्पसङ्ख्यकहरूको अधिकार सुनिश्चित गर्न ध्यान दिनुपर्दछ । सबै जाति र क्षेत्रका अधिकारहरूको बाँडफाँड सहमतिको आधारमा नयाँ संविधान र कानुनमा व्यवस्थित गरिने भएकाले वर्गीय आधारमा विभिन्न जातिहरू बीचको एकता अरु सुदृढ हुने कुरामा सबै विश्वस्त रहनैपर्छ ।

उत्पीडित जाति र क्षेत्रहरूको मुक्ति सम्बन्धित जाति र क्षेत्रका श्रमिकहरूको नेतृत्वमा मात्र सम्भव छ भन्ने कुरालाई पनि गम्भीरतापूर्वक आत्मसात् गर्न जरुरी छ । खासगरी केही समय यता मधेसीलगायतका उत्पीडित जातिहरूको मुक्ति आन्दोलनमा त्यहाँभित्रका सामन्त जमिन्दार र दलाल तथा नोकरशाही पुँजीपतिहरूले श्रमिकवर्गबाट राष्ट्रिय मुक्ति आन्दोलनको नेतृत्व हत्याउन र आफूलाई उत्पीडित जातिहरूको नक्कली मसीहाको रुपमा प्रस्तुत गर्न जुन कसरत गर्दैछन्, त्यसबाट ती जाति र क्षेत्रका मुक्तिकामी जनता सतर्क रहन आवश्यक छ । हिजोसम्म एकात्मक राज्यको पक्षपोषण गर्ने र देशी तथा विदेशी प्रतिक्रियावादी शक्तिहरूको गोटी बन्नेहरू रातारात जातीय मुक्ति आन्दोलनका हिमायती बन्न खोज्छन् भने ' दालमा केही कालो छ ' भन्ने सबैले बुझ्नैपर्दछ ।

सङ्घीयताको नीति

त्यसरी नै सङ्घीयतको मूल नीति के हुनसक्छ ? वास्तविक सङ्घीयताको सार्वभौम नीति भनेको उत्पीडित जाति र क्षेत्रहरूको आत्मनिर्णयको अधिकार र त्यस आधारमा स्वेच्छिक एकता हो । हामीले पनि सही अर्थमा राज्यको लोकतान्त्रिक पुनसंरचना गर्ने हो भने सिद्धान्तत : यो नीतिलाई स्वीकार्नैपर्दछ । परन्तु नेपालको ठोस भू-राजनीतिक स्थिति र विभिन्न उत्पीडित जाति र क्षेत्रहरूको आर्थिक-सामाजिक विकासको न्यूनस्तरलाई मध्यनजर गर्दा आत्मनिर्णयको अधिकारको नीतिका आधारमा जातीय तथा क्षेत्रीय स्वायत्त शासनको कार्यक्रम नै सबभन्दा वैज्ञानिक र उपयुक्त हुन्छ । हामीकहाँ स्वतन्त्र राज्यहरू स्वेच्छिक ढङ्गले सङ्घीयतामा आवद्ध भएको नभै एकात्मक राज्यलाई सङ्घीय राज्यहरूमा पुनर्गाठित गर्न लगिएकोले सुरुसुरुमा यो नीति र कार्यक्रम आत्मसात् गर्न केही कठिनाइ पर्न सक्छ । तर यसरी मात्र सही लोकतान्त्रिक आधारमा सङ्घीय राज्यहरू बीच नयाँ र सुदृढ एकता कायम हुन सक्छ भन्ने कुरालाई सबैले मनन गर्नैपर्दछ ।

जहाँसम्म आत्मनिर्णयको अधिकारले देशलाई विखण्डनतिर लैजान सक्छ भन्ने कुरा छ, उत्पीडित जाति र क्षेत्रलाई स्वेच्छिक अधिकार दिएर आजसम्म दुनियाँमा कुनै पनि देश टुक्रिएको छैन । बरु उल्टै त्यस्तो अधिकार नदिएर बलजफ्ती बाँधेर राख्न खोज्दा देश टुक्रिने गरेको छ । जसरी सम्बन्ध-बीचछेदको अधिकार पाएका सबै श्रीमतीहरू श्रीमान्बाट अलग हुँदैनन्, त्यसैगरी आत्मनिर्णयको अधिकार पाएका सबै राज्यहरू केन्द्रबाट छुट्टिदैनन् भन्ने कुरा राम्ररी बुझ्न जरुरी छ ।

सङ्घीय संरचनाको स्वरुप

सङ्घीयताको उपर्युक्त आधार र नीतिअनुरुप देशको राज्य संरचना तीन तह (केन्द्र, स्वायत्त गणराज्य र स्थानीय तह) हुनेछन् । नेपाललाई जातीय बनोट, भौगोलिक अनुकूलता,

भाषिक आधार, आर्थिक सम्भावना आदिलाई ख्याल गर्दै तत्काल निम्न बमोजिम एघारवटा स्वायत्त गणतन्त्र राज्य र तीभित्र अरु थप उप-स्वायत्त राज्य वा इकाइमा विभानज गर्न सकिने प्रस्ताव गरिएको छ । ती हुन् - क्षेत्रीय आधारमा गठन गरिएका सेती-महाकाली राज्य र भेरी-कर्णाली राज्य, तथा जातीय आधारमा निर्माण गरिएका मगराँत, थारुवान, तमुवान, नेवा, ताम्सालिङ, किराँत, लिम्बुवान, कोचिला र मधेस । यीमध्ये मधेसभित्र भाषिक आधारमा मिथिला, भोजपुरा र अवध उप-राज्य निर्माण गर्ने प्रस्ताव गरिएको छ । (हेर्नोस् नक्सा)

- राज्यहरूको सीमा आपसी सहमतिमा जातीय बनोट, भाषिक आधार, आर्थिक सम्भावना, भौगोलिक अनुकूलता आदिलाई समेत बीचार गरी निर्धारण गरिनेछ ।
- एउटा राज्यभित्र कुनै अर्को जाति वा जातिहरूका सघन अस्तित्व रहेका इलाका भए त्यहाँ स्थानीय स्तरका स्वायक्त इलाकाहरू निर्माण गर्न सकिनेछ ।
- नेपालमा हाल सूचीकृत गरिएका जनजातिमध्ये हिमालीक्षेत्रका व्याँसी, हिमाली (लामा/भोटे), शेर्पा, थकाली आदि, पहाडका बरामु, भुजेल, चेपाङ, छन्तेल, दुरा, हायु, हयोल्मो, जिरेल, लेप्चा, सुनुवार, थामी आदि, भित्री मधेसका माझी-बोटे, दनुवार, दराई, कुमाल आदि र तराईका धिमाल, झाँगड-किसान, मेचे, मुण्डा-सन्थाल, कोच-राजवंशी आदिका पनि सघन बसोवास भएका ठाउँमा स्थानीय स्वायत्त इलाका बन्न सक्नेछन् ।

अधिकार र दायित्व

केन्द्र, राज्य र स्थानीय तह बीच अधिकार र दायित्वको स्पष्ट बाँडफाँड गरी संविधानमा नै सूचीकृत गरिनेछ । जसअनुसार सीमा सुरक्षा, सैन्य व्यवस्थापन, वैदेशिक सम्बन्ध, अन्तरराज्य व्यापार, मौद्रिक नीति र केन्द्रीय बैंक, भन्सार राजस्व, ठूला जलविद्युत परियोजना, रेल्वे, हवाइमार्ग, राष्ट्रिय मार्गहरू, केन्द्रीय विश्वविद्यालय, नापतौल आदि केन्द्रको अधिकार क्षेत्रभित्र रहनेछन् भने बाँकी अधिकार स्वायत्त राज्यहरूमा रहनेछ । सोही बमोजिम स्थानीय यातायात, स्थानीय कर, शिक्षा, स्वास्थ्य, सरसफाइ, स्थानीय साधनस्रोत आदि माथि स्थानीय निकायहरूको अधिकार रहनेछ ।

केन्द्र र राज्य बीचको सम्बन्ध सन्तुलित र सुमधुर बनाउन विशेष व्यवस्था गरिनेछ । केन्द्रले राज्यसम्बन्धी निर्णय गर्दा राज्यका प्रतिनिधिहरूको सहमतिमा र राज्यले निर्माण गरेका कानुनहरू केन्द्रको सहमतिमा कार्यान्वयन गर्ने व्यवस्था गरिनेछ ।

शासनप्रणाली

व्यवस्थापिका

- केन्द्रमा दुई सदनको र राज्यमा एक सदनको व्यवस्थापिका रहनेछ । व्यवस्थापिकाको सदस्य सङ्ख्या सकेसम्म सानो राखिनेछ ।
- केन्द्रको तल्लो सदनमा जनसङ्ख्याको आधारमा प्रतिनिधि चुनिनेछन् भने उपल्लो सदनमा सबै राज्यहरूबाट बराबर प्रतिनिधि चुनिनेछन् ।

कार्यपालिका

- केन्द्रमा प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणालीबाट निर्वाचित कार्यकारी राष्ट्रपति र व्यवस्थापिका सदस्यहरूबाट निर्वाचित प्रधानमन्त्रीको व्यवस्था हुनेछ।
- राष्ट्रपतिले राष्ट्रध्यक्ष, सेना प्रमुख र कार्यकारी प्रमुखको भूमिका निर्वाह गर्नेछन् र प्रधानमन्त्रीले दैनिक सरकार र प्रशासन सञ्चालनको जिम्मेवारी वहन गर्नेछन्।
- राज्यमा गभर्नर र मुख्यमन्त्रीको व्यवस्था हुनेछ।

न्यायपालिका

- तीन तहको अदालती संरचना कायम गरिनेछ। केन्द्रमा सर्वोच्च अदालत राज्यमा उच्च अदालत र जिल्लमा जिल्ला अदालत रहनेछन्। जिल्लाको मातहतमा लोक अदालत वा मेलमिलाप केन्द्रहरू रहनेछन्।
- सर्वोच्च अदालतलाई गम्भीर कानुनी प्रश्न, संवैधानिक विषयहरू, अन्तरराज्यसम्बन्धी विषयहरू, राष्ट्रिय स्रोत साधनको बाँडफाँड र उपयोगसम्बन्धी विवादहरू र केही गम्भीर प्रकृतिका अन्य विषयहरू मात्र हेर्ने अदालतको रुपमा विकास गरिनेछ।
- उच्च अदालतलाई असाधारण अधिकारसहित प्रभावकारी बनाइनेछ।
- ठूलालाई चैन र सानालाई ऐन रहेको वर्तमान न्यायप्रणालीमा आमूल परिवर्तन गरिनेछ।

प्रशासनिक क्षेत्र

- सरकारी प्रशासनिक सेवालाई केन्द्रीय, राज्यीय र स्थानीय गरी तीन तहमा विभाजन गर्ने व्यवस्था मिलाइनेछ।
- विद्यमान सरकारी प्रशासन (निजामति, जङ्गी, प्रहरी र अन्य सेवाहरू) लाई जनउत्तरदायी, इमान्दार, सक्षम, निष्पक्ष, पारदर्शी बनाउने तथा सङ्घीय लोकतान्त्रिक पद्धतिअनुरुप कार्य गर्न सक्ने बनाउन 'प्रशासन पुनसंरचना आयोग' गठन गरिनेछ।
- सरकारी सेवामा कार्यरत कर्मचारीको पारिश्रमिकलाई आफू र आफूमा आश्रित परिवारजनको जीवन निर्वाहको लागि यथेष्ठ रुपमा पुग्ने गरी वृद्धि गर्ने व्यवस्था गरिनेछ र त्यसलाई मुद्रास्फीतिसँग आवद्ध गर्दै लगिनेछ।

राष्ट्रिय सुरक्षा

- नयाँ लोकतान्त्रिक गणतान्त्रिक मूल्यमान्यता र परिस्थितिअनुरुप नयाँ राष्ट्रिय सुरक्षा नीति तय गर्न तथा सुरक्षा क्षेत्रको पुनसंरचना गर्न उच्च स्तरीय सुरक्षा आयोग गठन गरिनेछ।
- वर्तमान सुरक्षा प्रणालीको पारम्परिक सोचलाई पुनर्व्याख्या गरी राष्ट्रिय सुरक्षा संयन्त्रमा आम नागरिक अघिल्लो पङ्क्तिमा र सुरक्षा संयन्त्रहरू सहयोगीको रुपमा रहने किसिमको रणनीति तय गरिनेछ। सेनालाई व्यारेकमा थुनी राख्नु सट्टा विकास-निर्माणसम्बन्धी रचनात्मक काममा लगाउने र सेनाको सामाजिकीकरण गर्दै जनमुखी बनाउने नीति अवलम्बन गरिनेछ।

- नेपाली सेनाको लोकतान्त्रीकरण र जनमुक्ति सेनाको व्यावसायीकरण गर्दै यथासक्य छिटो उचित ढङ्गले समायोजन गरेर नयाँ राष्ट्रिय सेना निर्माण गर्ने कार्य सम्पन्न गरिनेछ। राष्ट्रिय सेनामा सबै जाति/जनजाति, उत्पीडित क्षेत्र, महिला, दलितलगायत सबैको समानुपातिक र समाबेशी सहभागिता सुनिश्चित गरिनेछ। सेनालाई चुस्त बनाइ आधुनिकीकरण गरिनेछ। १८वर्षभन्दा माथिका निश्चित उमेरसम्मका स्वस्थ नागरिक सबैलाई सैनिक शिक्षा र तालिमको व्यवस्था गरिनेछ।
- सङ्घीय राज्यप्रणालीको नयाँ अवधारणा अनुसार सैन्यबल केन्द्रीय सरकारको मातहत रहनेछ भने स्वायत्त राज्यहरूले आ-आफ्नो अर्ध-सैनिक बल वा जनमिलिसिया निर्माण गर्ने व्यवस्था गरिनेछ। साथै सीमा सुरक्षा बल, औद्योगिक सुरक्षा बल, वन सुरक्षा बल, राजमार्ग सुरक्षा बल, ग्रामीण सुरक्षा बल आदि प्रणालीको विशिष्टीकरण गरिनेछ।
- देशमा हाल नेपाल, भारत र बेलायती सेनामा सेवा गरी निवृत्त भएका लाखौं भू.पू. सैनिकहरू रहेको हुँदा उनीहरूको अनुभव र क्षमतालाई राष्ट्रिय हितमा प्रयोग गर्न विशेष योजना बनाइनेछ। भारतीय र बेलायती सेनाबाट निवृत्त भएका भू.पू सैनिकहरूले पाउने पेन्सन लगायतका सुविधामा रहेको असमानता हटाउन विशेष पहल गरिनेछ।

अनुसूची ३

संविधानसभा निर्वाचन-२०६४को घोषणा-पत्रमा प्रस्तुत नेपाली काँग्रेसको संघीयता सम्बन्धी दृष्टिकोण

बहुलवादमा आधारित संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र

राष्ट्रियता-लोकतन्त्र र समाजवादको मूल प्रेरणाबाट संगठित र क्रियाशील नेपाली काँग्रेस आफ्नो छ दशक भन्दा लामो लोकतान्त्रिक संघर्ष यात्रामा जनताको सम्प्रभुता र जनप्रतिनिधि शासनको मूल मुद्दामा केन्द्रित रहँदै आएको छ । देश जनताको हो, त्यसैले जनता सम्प्रभू हुन् । जनता सम्प्रभु हुन्, त्यसैले शासनको अधिकार र बैधताको स्रोत जनताको अभिमतबाट हुन सक्छ । लोकतान्त्रिक शासनको यो मूलभूत मान्यता र जन-अधिकारलाई नेपालको राजतन्त्रले पटक-पटक अतिक्रमण गर्ने प्रयास गरिरहेका कारण जनता र राजतन्त्रका बीच निरन्तर द्वन्द्व चल्दै आएको हो । जनताका आधारभूत अधिकारमाथि अतिक्रमण नगर्ने गरी संवैधानिक सम्झौतामा वचनबद्ध संवैधानिक राजाले समेत पटक-पटक वचनबद्धताको उल्लंघन गरेका कारण राजतन्त्रले समकालिन नेपाली राजनीतिमा आफ्नो औचित्य र सान्दर्भिकता गुमाएको नेपाली काँग्रसको ठहर छ ।

लामो लोकतान्त्रिक आन्दोलनले नेपाली जनताको सामर्थ्य र लोकतान्त्रिक चेतनालाई अभूतपूर्व ढंगले परिष्कृत र उन्नत बनाएको छ । जनता आफ्ना निम्ति आफै संविधान लेख्न चाहन्छन्– देशको शासन प्रबन्ध र आर्थिक सम्वृद्धिको बाटो आफ्ना प्रतिनिधि मार्फत आफैं निर्माण गर्न चाहन्छन् । जनता हिंसा र सैन्यबलमा आधारित राजनैतिक सोच र सत्तालाई सधैंको निम्ति अस्वीकार गर्न चाहन्छन् । जनता आफ्नो सहमति नभएको र आफूले अनुमोदन नगरेको सत्तालाई तीरस्कार गर्न चाहन्छन् । नेपाली जनताले २०६२-६३ को शान्तिपूर्ण जनआन्दोलनमा सबैखाले हिंसा र हिंसामा आधारित सत्तालाई फ्याँक्ने संकल्प गरेका हुन् । नेपाली जनताको यस्तो आकांक्षा एक्काइसौं शताब्दीको लोकतन्त्रको आधारभूत चरित्र र विशेषता हो । जनताको यहि चाहना र युगको मागलाई सम्मान गर्दै नेपाली काँग्रेस संविधानसभामा नेपाललाई संघीय गणतन्त्रात्मक राज्य बनाउने र बहुलवादमा आधारित बहुदलीय लोतान्त्रिक शासन प्रणालीको अवलम्बन गर्ने प्रमुख एजेण्डा सहित जनताको माझमा आएको छ ।

संघीय लोकतन्त्र

नेपाली काँग्रेस नेपाली समाजमा विद्यमान जातीय, भाषिक, साँस्कृतिक, धार्मिक एवं क्षेत्रीय विविधतालाई नेपाली राष्ट्रियताको धरोहर मान्दछ । तदनुरुप, नेपालका आदिवासी, जनजाति, मधेसी लगायत विभिन्न क्षेत्रबाट पहिचान र स्वायत्तताको आकांक्षा सहित मुखरित भएको संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक राज्यसंरचनाको मागलाई संवैधानिक प्रणालीमा मूर्तरुप दिने आफ्नो प्रतिवद्धतालाई यस घोषणा-पत्रका माध्यमबाट सार्वजनिक गर्दैछ । संघीय राज्य संरचनाको स्वरुप निम्न बमोजिम हुनेछ ।

- केन्द्रीकृत एकात्मक राज्यलाई परिवर्तन गरी लोकतान्त्रिक शासन प्रणाली सहितको स्वायत्त प्रदेशहरूको संघका रुपमा अखण्ड र अभिभाज्य सार्वभौम सत्ता सम्पन्न संघीय गणतन्त्रात्मक नेपालको निर्माण गरिनेछ ।
- प्रदेश रचनाको प्रमुख आधारहरू नेपालको राष्ट्रिय अखण्डता, भौगोलिक अवस्थिति र अनुकूलता, जनसंख्या, प्राकृतिक स्रोत र आर्थिक संभाव्यता, प्रदेशहरूको अन्तरसम्बन्ध, भाषिक जातीय एवं संस्कृतिक सघनता, राजनीतिक/प्रशासनिक सम्भाव्यता आदि हुनेछ । तराई, पहाड, हिमालका विभिन्न क्षेत्रमा बसोवास गर्ने मधेसी, आदिवासी जनजाति, दलित तथा अन्य विभिन्न समूहको विशिष्ट चरित्रलाई उनीहरूको भावना अनुरुप संघीय संरचनामा प्रत्याभूति प्रदान गरिनेछ ।
- केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय सरकार गरी मुख्य रुपले तीन तहमा राज्यको काम, कर्तव्य र अधिकारको वितरण एवं व्यवस्था गरिनेछ ।
- केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय सरकारको अधिकार र काम/कर्तव्यलाई संविधानले अलग अलग सूचिका आधारमा छुट्याइदिनेछ ।
- यसरी कार्य क्षेत्रको विभाजन गर्दा परराष्ट्र सम्वन्ध, मुद्रा नीति,राष्ट्रिय सुरक्षा लगायत प्रदेशहरू वीच समन्वय गर्नुपर्ने विषयहरू जस्तै हवाइ यातयात, राजमार्ग, ठूला जलविधुत लगायत राष्ट्रिय महत्वका आयोजनाहरू केन्द्रमा र अन्य राजनैतिक, आर्थिक,सामाजिक ,सास्कृतिक तथा भाषिक अधिकारका साथै कृषि,वन, शिक्षा, स्वास्थ्य,रोजगारी आदि विषयहरू प्रदेशमा र स्थानीय सरकारको तहमा रहनेछन् । कतिपय माथि उल्लेखित प्रदेश र स्थानीय तहमा भनिएका विषयवस्तु त्यसको राष्ट्रिय महत्व र स्वरुपको आधारमा केन्द्रीय तहमा रहन सक्नेछन् ।
- भन्सार, मूलय अभिवृद्धि कर, आयकर, अन्तशूल्क जस्ता कर राजश्वको संकलन केन्द्रले गर्नेछ । उक्त राजश्वको केन्द्रीय र प्रादेशिक तहमा व्यवस्थित वर्गीकरण र बाँडफाँड गरिनेछ । घर-जग्गा, सम्पक्ति कर, सवारी साधन, रजिस्ट्रेसन दस्तुर लगायतका राजस्वका अन्य स्रोतहरू प्रदेश र स्थानीय सरकारसँग रहनेछन् ।
- केन्द्रीय राजश्व र अनुदानको बाँडफाँडका लागि वित्तिय आयोग गठन गरिनेछ । यसका साथै पूर्वाधार निर्माण प्रयोजनका लागि प्रादेशिक सरकारलाई ऋण परिचालन गर्ने अधिकार हुनेछ ।
- प्रदेश अन्तर्गत स्वशासनको अधिकार सहितका गाउँ र नगरमा स्थानीय स्वायत्त सरकारको पुर्नसंरचना गरिनेछ ।
- केन्द्रमा दुई सदन र प्रदेशमा एक सदनात्मक संसद हुनेछ । माथिल्लो सदनमा सबै प्रदेशको समान प्रतिनिधिन्व हुनेछ । तल्लो सदन र प्रादेशिक संसदमा सबै प्रदेशको समान प्रतिनिधित्व हुनेछ । तल्लो सदन र प्रादेशिक संसदमा कम्तिमा ३३ प्रतिशत महिला सहित मिश्रित निर्वाचन प्रणालीबाट प्रतिनिधिहरू निर्वाचित हुनेछन् ।

- केन्द्रीय र प्रादेशिक संसद्को चुनाव मिश्रित निर्वाचन प्रणालीका आधारमा गरिनेछ । आदिवासी जनजाति, मधेसी, दलित, महिला लगायत विविध समूहको जनसंख्याका आधारमा समावेशी समानुपातिक प्रतिनिधित्वको व्यवस्था गरिनेछ ।
- केन्द्रमा कार्यपालिका प्रमुखको रुपमा प्रधानमन्त्री र प्रदेशमा प्रदेशप्रमुखको व्यवस्था गरिनेछ । केन्द्रीय र प्रादेशिक मन्त्रीपरिषद्को गठन समावेशी सिद्धान्तका आधारमा गरिनेछ ।
- राज्यलाई समावेशी ढाँचा बदल्न सानोभन्दा सानो समूहको समेत राज्य संरचनामा र निर्णय प्रक्रियामा पहुँच एवं सहभागिताका लागि सामाजिक न्याय सहितको सकारात्मक विभेदको नीति अवलम्बन गरिनेछ ।

नेपाल राज्यको स्वरुप

नेपाल एक स्वतन्त्र र सार्वभौमसत्ता सम्पन्न पूर्ण लोकतान्त्रिक संघीय गणतन्त्रात्मक राज्य हुनेछ ।

राष्ट्र प्रमुखको निर्वाचन

नेपालको भाषिक, जातीय-सांस्कृतिक तथा धार्मिक विविधतालाई प्रतिविम्बित गर्ने महान् उद्देश्य र लोकतान्त्रिक प्रक्रिया अनुरुप राष्ट्र प्रमुखको रुपमा राष्ट्रपतिको निर्वाचन केन्द्रीय संसद र प्रादेशिक संसदका सदस्यहरूबाट हुनेछ ।

राष्ट्रको कार्यकारी प्रमुखको व्यवस्था

केन्द्रीय कार्यपालिकाको प्रमुख प्रधानमन्त्री हुनेछ । कार्यकारी अधिकार प्रधानमन्त्रीमा निहित हुनेछ ।

अनुसूची ४

संविधानसभा निर्वाचन २०६४का लागि नेकपा (एमाले) को घोषणापत्रमा प्रस्तुत संघीयता सम्बन्धी दृष्टिकोण

संघीय संरचना र शासन प्रणाली

नेपाल बहुजातीय, बहुभाषिक र बहुसाँस्कृतिक विशेषता र विविध भौगोलिक विशिष्टतामा आधारित अखण्ड र अविभाज्य राज्य-राष्ट्रका रुपमा रहनेछ । मुलुकमा जातीय, भाषिक, साँस्कृतिक र भौगोलिक विशिष्टताका आधारमा संघीय संरचनाको विकास गरिनेछ । यस्तो संरचना निर्माण गर्दा जातिगत सघनता, भाषिक एकरुपता र साँस्कृतिक विशेषता, ऐतिहासिकता र विशिष्ट भौगोलिक क्षेत्रलाई सकेसम्म एउटै इकाइमा आवद्ध गर्ने नीति अवलम्बन गरिनेछ ।

संघीय प्रदेश र स्थानीय इकाईहरूको राजनीतिक र प्रशासनिक सिमाना र संरचना निर्माण गर्दा भौगोलिक अवस्थिति, जनसंख्या र जातिगत बसोबासको अवस्था, मातृभाषा र भाषा प्रयोगको अवस्था, साँस्कृतिक विशेषता, प्रशासनिक सुगमता, आर्थिक-सामाजिक अन्तरसम्बन्ध र सामार्थ्य सम्भाव्यता, प्राकृतिक श्रोत र साधनको उपलब्धता तथा ऐतिहासिकतालाई आधार बनाईनेछ । त्यस्ता संघीय इकाईहरूको नामाकरण उनीहरूको जातीय, भाषिक, सांस्कृतिक, ऐतिहासिक पहिचान खुल्ने हिसाबले गरिने छ । ती संघीय तथा स्थानीय इकाइहरू बहुजातीय, बहुभाषिक, बहुधार्मिक र बहुसांस्कृतिक हुनेछन् । संघीय संरचना अन्तरगत स्वायत्त र स्वशासित स्थानीय निकाय गठनका लागि उच्चस्तरीय संवैधानिक आयोगको गठन गरिनेछ । संघीय इकाईहरू आफैंमा स्वायत्त र परिभाषित सीमा भित्र आत्मनिर्णयको अधिकारले सम्पन्न हुनेछन् । तिनीहरूको सम्मिलन र विभाजनको अधिकार सम्बन्धित प्रदेशका जनता, केन्द्रीय र प्रादेशिक संसदमा रहनेछ ।

संविधानमा नै स्पष्ट रुपमा उल्लेख हुने गरी अधिकार र दायित्वको बाँडफाँड गरिएको केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय निकाय गरी तीन तहमा शासनको ढाँचा विकास गरिनेछ । तीनवटै तह बीच सहयोगात्मक र समन्वयात्मक सम्बन्ध हुनेछ । अधिकार र दायित्वको बाँडफाँड निम्न अनुसारको हुनेछ :

- **केन्द्र** : राष्ट्रिय सुरक्ष, वैदेशिक सम्बन्ध, मौद्रिक नीति र केन्द्रीय बैंक, रेल्वे, हवाइ मार्ग, राष्ट्रिय मार्गहरू, केन्द्रीय विश्वविद्यालय, मानव अधिकार र मौलिक हकको रक्षा, सर्वोच्च अदालत, भन्सार-राजश्व ठूला जलविद्युत, बहुप्रान्तीय आयोजनाको निर्माण र संचालन, सम्पदाहरूको बाँडफाँड र प्रान्तीय विवादहरूको समाधान आदि ।
- **प्रदेश** : प्रादेशिक अदालत, प्रादेशिक सेवा आयोग, सार्वजनिक सुरक्षा, उद्योग, व्यापार र श्रम व्यवस्था, शिक्षा र स्वास्थ्यको प्रवन्ध, प्रादेशिक सडक, सम्पदाको संरक्षण आदि ।

- **स्थानीय** : स्थानीय सडक र ग्रामीण यातायात, ग्यास, विद्युत र जलआपूर्ति, सरसफाई, स्थानीय कर, सार्वजनिक शिक्षा र स्वास्थ्यको प्रबन्ध, स्थानीय प्राकृतिक श्रोत र साधनको संरक्षण र विकास, सम्पदाको संरक्षण आदि ।
- **केन्द्र र प्रदेशको सम्बन्ध** : केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय निकाय बीचको सम्बन्ध सहयोगात्मक हुनेछ । केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय निकायको बीचमा राजश्व बाँडफाँड आदिमा आवश्यकता अनुसार वित्तीय आयोगको गठन गरिनेछ ।

  शासनको स्वरुप :
- शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्तका आधारमा राज्यको केन्द्रीय संरचनाको विकास गरिने छ ।
- केन्द्रमा दुई सदनात्मक व्यवस्था रहने छ भने प्रदेशमा एउटा विधायिका रहने छ । स्थानीय तह गाउँ र नगरमा निर्वाचित जनप्रतिनिधिमूलक निकाय रहने छ ।
- राष्ट्रिय सभाको निर्वाचन सबै संघीय इकाईहरूबाट गरिनेछ भने प्रतिनिधि सभाको निर्वाचन मिश्रित निर्वाचन प्रणालीका आधारमा आम जनताबाट गरिनेछ ।
- प्रधानमन्त्रीको निर्वाचन प्रत्यक्ष बालिग मताधिकारका आधारमा आम जनताबाट गरिने छ ।
- राष्ट्र प्रमुखको निर्वाचन केन्द्रीय संसदका दुवै सदनका सदस्यहरू र प्रादेशिक संसदका सदस्यहरू रहेको निर्वाचक मण्डलबाट स्पष्ट बहुमतका वा पचास प्रतिशत जोड एकका आधारमा निर्वाचन गरिनेछ ।
- केन्द्रीय संसद, प्रादेशिक विधायिका र स्थानीय निकायहरूको निर्वाचनमा विविधता कायम गरिने छ ।

प्रशासनिक ढाँचाको पुन:संरचना र लोकतान्त्रिकरण

एकात्मक राज्य र केन्द्रिकृत शासन प्रणाली अन्तरगत विकास भएको निजामति तथा प्रहरी-प्रशासन र अन्य निकायहरूलाई समेत संघात्मक शासन प्रणाली अनुकुल हुने गरी पुन : संरचना र रुपान्तरण गरिनेछ । सबै राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरूलाई संघीय संरचना अनुकुल हुनेगरी पेशागत दक्षता अभिबृद्धि र सुधारको अवसर दिइनेछ ।

स्वतन्त्र न्यायपालिका

संवैधानिक अंगका रुपमा स्वतन्त्र न्यायपालिकाको विकास गरिनेछ । संवैधानिकताको संपरीक्षणका अधिकार सर्वोच्च अदालतमा रहनेछ । राज्यको पुन : संरचनासँगै केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय तीनै तहमा न्यायालयको नयाँ ढाँचा विकास गरिनेछ । न्यायपालिकालाई जनउत्तरदायी र जनमुखी बनाईनेछ । संविधानमा तोकिए बमोजिमको स्वतन्त्र निकायबाट न्यायाधीशहरूको नियुक्ति गरिनेछ । न्यायाधीशको नियुक्तिमा संसदीय सुनुवाईको व्यवस्था गरिनेछ ।

अनुसूची ५

संविधानसभा निर्वाचन-२०६४को घोषणापत्रमा प्रस्तुत मधेसी जनअधिकार फोरमको संघीयता सम्बन्धी दृष्टिकोण

राज्य पुर्नसंरचना सम्बन्धी धारणा

मधेसी जनअधिकार फोरम, नेपाल मुलुकमा विभेदरहीत, समानुपातिक, समावेशीय प्रतिनिधित्व अर्थात सहभागिता र साझेदारी प्रणालीमा आधारित संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक राज्य व्यवस्थाको पक्षमा दृढताका साथ उभिएको छ । मुलुकको विद्यमान राज्य व्यवस्थाको चरित्र, राजनीतिक दलहरूको एकामत्मवादी सोच समेतलाई बीचार गर्दा अवको नेपाल स्वायत्त एवं अधिकार सम्पन्न प्रदेशहरू सहितको 'संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र' नै हुनुपर्ने हाम्रो बीचार अटल छ । संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक राज्य व्यवस्थामा सर्वोच्च जन प्रतिनिधि निकायको रुपमा द्विसदनात्मक संसद रहनेछ । विभिन्न प्रदेशहरूको जन प्रतिनिधि निकायको रुपमा आ-आफ्नै विधानसभाहरू हुनेछन् । मुलुकमा स्थानीय स्वशासन अर्थात स्वायत्त शासनलाई बलियो बनाउन राज्य भित्र अनेकन् स्वायत्त क्षेत्रहरू, जनपदहरू जन निर्वाचत रुपमा हुनेछन् ।

गणतन्त्र : मधेसी जनअधिकार फोरम, स्पष्टतः मुलुकमा सबै खाले राजतन्त्रको अन्त्य र गणतन्त्रको पक्षमा आफुलाई उभ्याएको छ । हामी गणतन्त्रको पक्षमा उभिनुको स्पष्ट दुई कारण रहेको छ : १) नेपाललाई एकात्मवादी एवं केन्द्रिकृत राज्य व्यवस्थाबाट मुक्त पार्न राजतन्त्रको अन्त्य गरी गणतन्त्रको स्थापना गरिनु पर्दछ । आजसम्म मुलुकमा राजतन्त्रले गर्दा राजाको धर्म, भाषा, भेषभुषा र जातीय पहिचानलाई मुलुकका उपर थोपार्ने काम भएर सवै भन्दा बढी मधेसीको मौलिक पहिचानलाई समाप्त पार्ने काम भयो । यस कारणले हामी गणतन्त्रका पक्षमा छौं र २) शासन प्रणालीको सन्दर्भमा हामी मुलुकको कुनै पनि सार्वजनिक पद कुनै व्यक्ति, वंश वा परिवारको मात्र पेवा रहनु हुन्न भन्ने मान्यतामा विश्वास गर्छौं ।

सरकार प्रमुख-कार्यकारी राष्ट्रपति

नेपालमा बेलायती नमुनाको वेष्टमिनिष्टर, प्रधान मंत्रीय शासनप्रणाली पूर्ण रुपमा असफल भै सकेको छ । यस प्रणालीले सरकार प्रमुखको रुपमा मुलुकका सबै क्षेत्र, वर्ग, जातजाति र भाषा-भाषीहरूको अपेक्षालाई पुरा गर्न सकेन । मुलुकमा विद्यमान एकात्मवादी जातीय चिन्तनलाई नै पृष्ठपोषण गऱ्यो । तसर्थ यसको विकल्पमा हामीले मुलुकको शासकीय प्रमुखको रुपमा कार्यकारी राष्ट्रपति रहने व्यवस्थालाई नै उपयुक्त ठान्दछौं । मुलुकको सम्पूर्ण कार्यकारिणी अधिकार नेपालको राष्ट्रपतिमा निहित रहने छ । जसको

कार्यकाल ५ वर्षको हुनेछ र बढीमा दुई पटक सम्म मात्र एउटै व्यक्ति राष्ट्रपति हुन सक्दछ ।

राष्ट्रपतिको निर्वाचन वालिग मताधिकारको आधारमा, बहुदलीय प्रतिस्पर्धाको र सबै नेपालीले प्रत्यक्ष रुपमा राष्ट्रपतिको लागि मतदान गर्नेगरी हुनु पर्दछ । त्यसैगरी उपराष्ट्रपतिको निर्वाचन संसद र प्रादेशिक विद्यायिकाका सदस्यहरूको बहुमतद्वारा हुनेछ । राष्ट्रपतिले संसद् वाहेकका व्यक्तिहरू मावेश गर्ने गरी केन्द्रीय सरकार अर्थात मन्त्रिपरिषद्को गठन गर्नेछ, जो संसद प्रति उत्तरदायी रहने छ । राष्ट्रपतिले मुलुकमा संवैधानिक सर्वोच्चतालाई आत्मसात गरी काम गर्नु पर्दछ । यस आधारमा चुनिने राष्ट्रतिले मात्र मुलकको मौलिक पहिचानलाई प्रतिनिधित्व गर्न सक्दछ । यस्ता संरचनामा प्रधानमन्त्री पदको आवश्यकता हुदैन । सरकार प्रमुखको यसखाले व्यवस्थाबाट मात्र मधेसी जस्ता समुदायले मुलुकमा राष्ट्रपति निर्वाचित हुने मौका पाउने छन् ।

द्विसदनात्मक केन्द्रीय संसद

संविधान सभाद्वारा निर्मित संविधानको मूल आधार सम्प्रभू जनता हुन । सार्वभौमसत्ता र सम्मूर्ण राजकीय सत्ता पूर्णरुमले जनतामा निहित रहने छ । विद्यायिकी शक्ति (Legislative Power) संसदमा निहीत रहनेछ । जो दुई सदनात्मक : जनप्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय अथवा जातीय सभा हुनेछ । जनप्रतिनिधि सभा (House of Representatives) सूचीमा आधारित समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीद्वारा जनताबाट निर्वाचित प्रतिनिधिहरू रहने छन् । त्यसैगरी राष्ट्रिय अथवा जातीय सभामा तोकिएको संख्यामा प्रत्येक प्रदेशका विद्यायिकाद्वारा निर्वाचित र राष्ट्रपतिद्वारा राष्ट्रिय क्षेमा उल्लेखनिय ख्याति प्राप्त केही विशिष्ट मनोनित व्यक्तिहरू सदस्य रहने छन् । उपराष्ट्रपतिले राष्ट्रिय सभाको अध्यक्षता गर्नेछ ।

न्यायपालिका : न्यायिक शक्ति (Judicial Power) सर्वोच्च अदालतमा अन्तरनिहित रहने छ । मुलुकमा संवैधानिक सर्वोच्चता र विधिमा आधारित शासन प्रणाली हुनेछ । सार्वभौमसत्ता सम्पन्न जनताको सार्वभौमअधिकारद्वारा निर्माण गरिएको संविधानको सर्वोच्चता अनुलंघनीय हुनेछ । सर्वोच्च अदालत, प्रादेशिक अदालत र जिल्ला अदालत गरी न्यायपालिकाका तीन तहहरू रहने छन् ।

स्वायत्त प्रदेश र प्रादेशिक सरकार

मधेसी समुदायले शुरुदेखि नै संघीय प्रणाली अन्तरगत नेपालको जातीय, क्षेत्रीय, धार्मिक, साँस्कृतिक, भाषिक तथा अन्य सबै विविधतालाई आत्मसात गर्ने आफ्नो राष्ट्रिय पहिचानयुक्त, जनताको आत्मनिर्णयको अधिकार सहित स्वायत्तशासनको प्रत्याभूति गर्ने प्रान्तीय अर्थात प्रादेशिक सरकारको माग गर्दै आएको हो ।

जनताको आत्मनिर्णयको अधिकारलाई अहिले संघीयताका विरोधीहरले देशबाट छुट्टिइजाने अधिकारको सन्दर्भमा प्रचार गरिरहेको देखिन्छ । नेपालको सन्दर्भमा आन्मनिर्णयको अधिकार भनेको कुनै क्षेत्र वा कुनै क्षेत्रका उत्पीडित जातिहरूले आफ्नो

अधिकारको निमित्त संघीय संरचनामा छुट्टै प्रदेश गठन गर्न पाउने अधिकार हो, जहाँ सम्बन्धित जनताका प्रतिनिधिहरूले संवैधानिक व्यवस्था अनुरुप निर्माण गरेको विधान र कानून बमोजिम पूर्ण स्वायत्तता र समानताको आधारमा आफैले सत्ता सञ्चालन गर्ने व्यवस्था हुन्छ । प्रदेशका निर्वाचित विधायकहरूको स्पष्ट कार्य क्षेत्र तथा अधिकार सहितको विधान सभा अर्थात विधायिका हुनेछ । विधान सभाको निर्वाचन वालिग मताधिकारका आधारमा समानुपातिक निर्वाचन पद्धतीद्वारा, बहुदलीय प्रतिस्पर्धाको आधारमा हुनेछ । प्रादेशिक सरकारका कार्यकारिणी प्रमुखको निर्वाचन जनताको प्रत्यक्ष मतदानद्वारा हुनेछ । प्रादेशिक सरकार विधायिका प्रति उत्तरदायि रहने छ ।

मधेस : मधेसी समुदायको मातृ प्रदेश

मधेसीले भोग्नु परिरहेको आन्तरिक औपनिवेशिकताको अन्त्य गर्ने संवैधानिक व्यवस्थाको निर्माण गराउनु नै संविधान सभामा हाम्रो मुख्य दायित्व हुनेछ । तसर्थ आसन्न संविधान सभाबाट बन्ने संविधानले मधेसलाई आन्तरिक औपनिवेशिकताबाट मुक्त गर्न सक्छ कि सक्दैन । यही नै राज्यको पुनसंरचनाको सवालमा हाम्रो गंभीर सरोकारको विषय हो । राज्यको पुनसंरचनाको सन्दर्भमा हामी मधेसलाई एक स्वायत्त राजनीतिक प्रशासनिक प्रदेशको रुपमा एकताबद्ध राख्ने पक्षमा छौं ।

हाल मधेसमा एकात्मवादी राज्य व्यवस्थाको पुरानो कार्यनीति “फुटमा शासन गर” लाई पुनः मलजल दिने काम हुदैछ । एकिकृत मधेस अर्थात तराईको बारेमा केही विमतिहरू उठाउन खोजिएको छ । विभाजित तराई अर्थात मधेसबाट मधेसको मूल राजनीतिक समस्याको समाधान हुन नसकि कुन पक्षको राजनीतिक स्वार्थको पोषण हुन्छ, यसको पहिचान बारे मधेसी समुदायमा छलफल हुनै पर्दछ । हाम्रो बीचारमा ‘एकिकृत’ तराई-मधेस राज्यबाट मात्र हामी प्रचलित राज्यप्रणालीको आन्तरिक औपनिवेशिकताबाट मुक्त हुन सक्दछौं । हालको मधेसको जनसंख्याको बदलिएको वीरलाई हेर्दा विखण्डित मधेसको कुनै पनि प्रदेशमा भोली मधेसी समुदायको राजनीतिक वर्चस्व वा राज्यमा जनसंख्याको आधारमा निर्णायक स्थान रहदैन । आज नियोजित सोचका साथ मधेसमा कोचिला, मिथिला, थारुवान, थरुहट, भोजपुर, अवध-जे नामाकरण गरेर मधेसी समुदायलाई तत्कालका लागि भ्रमित पार्न खोजेपनि यथार्थमा यस्तो कल्पनाका राज्यहरू गैर मधेसी शासकवर्गको नियन्त्रण र निर्णायक प्रभावबाट मुक्त रहन सक्दैन ।

मधेसलाई विखण्डित गर्ने नियोजित सोचबाट अगाडी सारिएको यस्ता प्रदेशहरूको हालसम्म दर्शाईएको सीमा तथा क्षेत्रलाई बीचार गर्दा यस मध्ये कुनैमा पनि आदिवासी थारु लगायत मधेसका जनजातिहरू, दलित, अल्पसंख्यक मुसलमान गरी मधेसी समुदायको बहुमत हुन सक्दैन । यसको दुष्परिणाम स्वरुप आजसम्म एउटै भौगोलिक क्षेत्र, समान लोकसंस्कृति, जातीय-सामाजिक सहकार्य, समान भाषिक परिवार, समान आर्थिक उद्यमता, अन्तर सम्बन्धित बजार, अन्तरआवद्ध यातायात सम्पर्क जस्ता मधेसको अन्तरनिर्भरताको स्वभाविकता खण्डित हुनजान्छ । यो मधेसको शक्तिको स्पष्टतः क्षय हुनेछ र मधेसको मुक्ति

मानिने छैन । यस तथ्य तर्फ बीचार गरी संविधान सभाको मौकामा स्वायत्त मधेस प्रदेशको लागि मधेसी समुदाय भित्रै बृहद् क्षेत्रीय एकताको निर्माण गर्नु परम आवश्यक छ ।

मधेसी जनअधिकार फोरम, नेपालले 'मधेस प्रदेश'को माग राख्दा 'मधेसी जातीयराज्य'को सोच राखेका छैनौं । क्षेत्रीय आधारमा मधेस प्रदेशको गठनमा जोड दिईरहेका हुन्छौं । जसरी हामी सत्ताको सर्वोच्च निकाय, केन्द्रको संसद, केन्दीय सरकार र केन्द्रीय राज्यप्रणालीका सबै अंग र निकायमा मुलुकका मधेसी, आदिवासी थारु जात/जाति, भाषा/भाषी, महिला, दलित, उपेक्षित/उत्पीडित, अल्पसंख्यक मुसलमान तथा सबै क्षेत्रका नागरिकको पूर्ण समानुपातिक समावेशीकरण हुनुपर्ने माग गर्दछौ । त्यसैगरी हामीले चाहेको 'मधेस राज्य' वा 'मधेस प्रदेश' मा 'राज्य' वा 'प्रदेश' भित्रका आदिवासी थारु/पर्वते समुदाय/सबै जात/जाति, जनजाति , भाषा/भाषी, महिला, दलित, उपेक्षित/उत्पीडित, अल्पसंख्यक मुसलममान लगायत सबै वर्ग एवं समुदायको 'राज्य' वा 'प्रदेश'को सबै निकायमा बिना भेदभाव पूर्ण समानुपातिक समावेशीकरण हुनुपर्ने तथ्यमा उत्तिकै अटल विश्वास राख्दछौं ।

शक्तिको पृथकिकरण

संवैधानिक सर्वोच्चतामा प्रतिबद्ध रहनु पर्ने राष्ट्रपतिय नेतृत्वको कार्यपालिका, स्पष्ट विधायकीय दायित्वका व्यवस्थापिका र स्वतन्त्र न्यायपालिकाले शक्ती पृथकिकरणको सिद्धान्तको आधारमा राज्यशक्तिलाई सन्तुलित पार्नेछन ।

केन्द्र र प्रदेशका कार्यक्षेत्र

प्रस्तावित प्रदेश संरचना सम्बन्धी धारणा स्पष्ट रुपमा संविधान अनुसार केन्द्र र प्रदेशका क्षेत्राधिकार तथा कार्यक्षेत्रहरू स्पष्ट रुपमा विभाजित हुनेछ । यस अवधारणामा केन्द्रलाई केही क्षेत्रमा पूर्णरुपमा र केहीमा आंशिक जिम्मेवारी दिइनु पर्ने हुन्छ । केन्द्रलाई नीतिमूलक तथा केन्दिय सरोकारका विषयहरूको जिम्मेवारी रहने छ र यस बाहेक कार्यमूलक जिम्मेवारीहरू प्रदेशको कार्यक्षेत्रमा रहनु पर्दछ । केन्द्रीय सरोकारका विषयहरू वाहेकका सम्पूर्ण अधिकारहरू प्रदेश अथवा राज्य (State) को क्षेत्राधिकार भित्र पर्नेछ । संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन प्रणाली अन्तरगत प्रदेशहरू स्वायत्त र अधिकार सम्मन्न हुने छन् । प्रत्येक प्रदेशहरूका आ-आफ्नै प्रादेशिक विधायीका, कार्यपालिका र न्यायपालिका रहनेछ । राष्ट्रिय सुरक्षा, परराष्ट्र, मुद्रा जस्ता विषयहरू केन्द्रको क्षेत्राधिकारमा रहनेछ । सूचना र संचारसित संवन्धित विषयहरू केन्द्र र प्रदेशका बीच निर्धारित जिम्मेवारीमा रहन्छ ।

प्रदेशभित्रका आन्तरिक सुरक्षा तथा प्रशासन, शिक्षा र संस्कृति, स्रोत व्यवस्थापन तथा व्यापार, कृषि तथा लघु उद्योग, भूपरिवहन, आवास तथा निर्माण, प्राकृतिक साधन र जनस्वास्थ्य जस्ता विषयहरू प्रदेशको स्वायत्त अधिकारका विषय हुन । यी विषयमा वा यी विषयमध्ये कुनै विषयमा केन्द्रको हस्तक्षेप हुनुपर्ने खण्ड आएमा केन्द्रीय संसद्ले त्यसको अनुमोदन गरेको हुनुपर्नेछ । प्रदेशको जिम्मेवारीका रुपमा सूचीबद्ध विषयहरूमा प्रदेश

विशेषको सरकारका सिफारिसमा त्यहाँका विधायिकाले अनुमोदन गरेका खण्डमा केन्द्रीय शासनले प्रत्यक्ष सहयोग गर्न सक्नेछ । यस बाहेक संविधान र ऐनमास्पष्ट नभएका विषयमा केन्द्र र प्रदेशका बीच विवाद हुदाँ त्यसको निर्णय सर्वोच्च अदालतले गर्ने प्रावधान स्वाभाविक रहने छ ।

कार्यक्षेत्रका सन्दर्भमा देखापर्ने स्रोतसाधन माथि अन्तर प्रदेश र केन्द्र-प्रदेश बीच उठ्न सक्ने विवाद पनि प्रमुख विषय हो । स्रोत माथिको पहिलो अधिकार त्यस राज्यकै हुन्छ, जहाँ त्यो स्रोत हुन्छ तर स्रोतको उपयोगका उपायहरू र अधिकतम उपयोगका लागि विशेषज्ञ सेवा र प्राविधिक सहयोगको संयोजन गर्ने, गराई दिने पक्षले समेत लाभको अंश खोज्नु स्वभाविक नै हुन्छ । त्यसैले, प्रदेशका स्रोतहरूमाथिको पहिलो हक प्रदेशको भएतापनि केन्द्रले समेत लाभांश लिनेछ । स्रोतको प्रकृति हेरेर केन्द्र-प्रदेश समझदारीका आधारमा नीति नियमन गर्न सकिनेछ ।

मुलुकको जलस्रोतको उपयोगको सन्दर्भमा मुलुक भित्र तल्लो तटीय लाभको ग्यारेन्टी संविधानको व्यवस्था अनुसार हुनु पर्दछ । यसै गरी छिमेकी मुलुकहरूसंग जलस्रोतको उपयोगको संधी-सम्झौता हुदाँ वा बहुपक्षीय उपयोगको संधी-सम्झौता हुदाँ उपल्लो तटीय लाभको भागीदार प्रत्यक्षतः उपल्लो सम्बन्धित राज्य वा प्रदेश हुनु पर्ने कुराको संवैधानिक प्रत्याभूति हुनु पर्दछ । उपयुक्त विषयहरूलाई स्पष्ट र व्यवस्थित गर्न केन्द्र र प्रदेशको अधिकार तथा कार्यक्षेत्रको पृथक-पृथक सूची हुनेछ । यसैगरी केन्द्र प्रदेशको अधिकार तथा कार्यक्षेत्रको साझा पनि सूची हुनेछ ।

अनुसूची ६

राष्ट्रिय जनमार्चाको चुनाव घोषणा-पत्र २०६४मा व्यक्त संघीय शासन प्रणालीको विरोध सम्बन्धि दृष्टिकाण

१. विकेन्द्रीयता तथा स्थानीय स्वायत्त शासन माथि आधारित एकात्मक शासनको स्थापना

हाम्रो दलले संघीय शासन व्यवस्थाका विरुद्ध लगातार तथा सम्झौताहीन र दृढतापूर्वक आवाज उठाउदै आएको छ । वास्तवमा आज देशमा संघीय व्यवस्थाका विरुद्ध आवाज उठाउने नेकपा(मसाल) र राष्ट्रिय जनमोर्चा मात्र हुन् । हाम्रो के स्पष्ट र दृढ मत छ भने नेपाल जस्तो एउटा सानो र पिछडिएको देशका लागि संघीय व्यवस्था उपयुक्त छैन । त्यसैले हाम्रो पार्टीले संघीय व्यवस्थालाई दृढतापूर्वक अस्वीकार गर्दछ । त्यसका साथै हाम्रो यो पनि मत छ कि सामन्ती र नोकरशाही केन्द्रिकृत शासन प्रणालीको पनि अन्त हुनुपर्दछ र त्यसको ठाउँमा प्रजातान्त्रिक विकेन्द्रीयता तथा स्थानीय स्वायत्त शासन माथि आधारित एकात्मक शासनको स्थापना हुनुपर्दछ । हाम्रो देशमा मजदुर, किसान, महिला, जनजाति, दलित, मधेशी वा विभिन्न क्षेत्रहरू माथि सामन्ती शासकहरूद्वारा सताब्दियौं देखि शोषण, उत्पीडन वा भेदभावको नीति अपनाउने गरिएको छ । ती सबै शोषण, उत्पीडन वा भेदभावको अन्तका लागि विद्यमान सामन्ती व्यवस्थाको अन्तको आवश्यकता छ र त्यो कार्य सवै शोषित, उत्पीडित जनता वा क्षेत्रहरूको एकतामा बाधा पुऱ्याउने छ र त्यसले वास्तवमा सामन्तवादी व्यवस्थालाई नै मद्दत गर्नेछ । त्यसरी संघीय व्यवस्थाले प्रकारान्तरले सामन्ती व्यवस्थालाई नै मद्दत पुऱ्याउने छ ।

२. संघीय व्यवस्था विश्वस्तरमा अस्वीकृत व्यवस्था

संघीय व्यवस्था विश्वस्तरमा अस्वीकृत व्यवस्था हो । त्यसैको परिणाम हो कि संसारका करिब २०० देशहरू मध्ये खालि करिब दुई दर्जन देशहरूमा मात्र त्यो प्रणालीलाई अपनाइएको छ । कैयौं देशहरूले त्यो व्यवस्थालाई अपनाए पनि ती मध्ये कैयौं देशहरूले संघीय प्रणालीबाट क्रमश : केन्द्रलाई मजबूत पार्ने नीति अपनाउदै गएका छन् । त्यसरी व्यवहारमा संघीय व्यवस्थाको सिद्धान्तहरूलाई छाड्दै गैरहेका छन् । त्यसैले कैयौं देशहरूले आफूलाई संघीय बताए पनि तिनीहरू पूर्ण अर्थमा संघीय छैनन् । पहिले संघीय व्यवस्था भएका कैयौ देशहरूले पुन : एकात्मक प्रणाली अपनाएका छन् । संघीय व्यवस्था भएका कैयौ देशहरूमा जातीय, क्षेत्रीय विग्ह, गृहयुद्ध वाअराजकताको स्थिति उत्पन्न भएको छ र त्यसप्रकारका कैयौ राज्यहरू विभाजित भएर कैयौ देशहरूमा विभाजित हुन पुगेका छन् । त्यसमा भएका त्यसप्रकारका कमजोरीहरूले गर्दा नै विश्वका करिव १७० देशहरूले त्यसलाई अस्वीकार गरेका छन् ।

३. जातीय राज्यहरूको अवधारणा गलतः जनजातिहरूमा भैरहेको शोषण, उत्पीडन र भेदभावको अन्तमा जोड

देशमा जातीय आधारमा राज्यहरूको निर्माण गरेर संघीय राज्यको स्थापना गर्ने कुरा उठिरहेको छ । देशलाई त्यसरी जातीय आधारमा विभाजन गर्ने कार्यहरूलाई हामीले गलत मान्दछौं र विरोध गर्दछौं । देशका अधिकतर भागहरूमा वेग्ला-वेग्लै जाति वा जनजातिहरूको मिश्रित बसोवास भएकाले कुनै जाति विशेषको बाहुल्यता वा बहुमत भएका क्षेत्रहरू अत्यन्त कम छन् । देशमा १०० भन्दा बढी जाति वा जनजातिहरू छन् । त्यो अवस्थामा केही प्रमुख जनजातिलाई आधार बनाएर जातीय राज्यको गठन गरे पनि ती राज्यहरू भित्र कैयौ जनजातिहरू अल्पसंख्यामा नै रहने छन् । त्यसकारण जातीय राज्यहरूको गठन गरेर होइन, देशमा विद्यमान सामन्ती व्यवस्थाको अन्त गरेर जनजातिहरू माथि भैरहेका सवै शोषण, उत्पीडन वा भेदभावको अन्त गरेर वा उनीहरूको भाषा, संस्कृतिको विकासमा भएका अवरोधहरू हटाएर नै उनीहरूको कल्याण र विकास हुन सक्दछ । कुनै जाति वा जनजाति बहुसंख्यामा रहेका वा उनीहरूको घनावस्ती भएका जिल्ला वा गाउँहरूमा स्थानीय आर्थिक, सामाजिक, साँस्कृतिक वा धार्मिक विषयहरूमा व्यवस्था गर्नका लागि उनीहरूलाई जातीय स्वायत्त शासनको अधिकार दिनुपर्दछ । तर संघीय शासन व्यवस्था वा जातीय राज्यहरूको अवधारणालाई दृढतापूर्वक अस्वीकार गर्नुपर्दछ ।

४. संघीय राज्यको निर्माणबाट जातीय, क्षेत्रीय विग्रह वा विखण्डनको खतरा

विभिन्न पक्षहरूले हिमालय, पहाड र तराईका आधारमा संघीय राज्यको स्थापना गर्ने कुराहरू अगाडि सारेका छन् । जातीय, क्षेत्रीय वा प्रादेशिक जुनसुकै आधारमा संघीय राज्यको निर्माण भए पनि त्यसले देशलाई जातीय र क्षेत्रीय विग्रह वा विखण्डनको अवस्थामा पुऱ्याउने छ । देशमा कतिपय पक्षहरूले विभिन्न जनजाति वा अल्पसंख्यक जातिहरूलाई राष्ट्र वा 'नेशनलिटिज' (Nationalites) का रुपमा पनि परिभाषित गर्ने गरेका छन् । त्यो गलत व्याख्या हो । देशका कुनै पनि जनजाति वा अल्पसंख्यक जातिको राष्ट्र वा नेशनलिटिजको रुपमा विकास भैसकेको छैन । त्यो अवस्थामा देशमा जातीय आधारमा कायम हुने राज्यहरू वास्तवमा जनजाति वा अल्पसंख्यक जातिहरूका नै राज्यहरू हुनेछन् । त्यसरी केही जातीय राज्यहरूको निर्माण भएपनि सबै जनजातिहरूका जातीय राज्यहरू कायम हुन सक्ने छैनन् र बहुसंख्यक जनजातिहरू बेग्ला बेग्लै राज्यहरूमा अल्पसंख्यक रुपमा नै रहने छन् । एकपल्ट जातीय राज्यको निर्माणको प्रक्रिया शुरु भएपछि अन्य जाति वा जनजातिहरूले पनि आफ्ना लागि बेग्लै राज्यहरूको माग गर्न थाल्नेछन् । त्यसबाट विभिन्न जातिहरूका बीचमा नै अन्तरकलहको अवस्था उत्पन्न हुनेछ । जातीय विग्रहका कारणले युगोस्लोभेकिया वा चेकोस्लोभेकिया जस्ता देशहरूको विभाजन भएको र हालै सर्भियाबाट कोसोभोको विभाजन भएका उदाहरणहरू हाम्रा अगाडि छन् । हिमालय, पहाड र तराईको विभाजनका आधारमा वेग्ला वेग्लै राज्यहरू बने भने देशमा राजनैतिक, आर्थिक वा व्यवहारिक दृष्टिले देशमा असन्तुलनको स्थिति उत्पन्न हुने छ र राजनैतिक स्थिरता वा

आर्थिक विकासमा प्रतिकुल असर पर्नेछ । त्यसबाट आर्थिक विकास, यातायात र जीवनका सवै क्षेत्रहरूमा गम्भीर समस्या उत्पन्न हुनेछ । एकपल्ट क्षेत्रीय राज्यको निर्माणको प्रक्रिया सुरु भएपछि त्यसभित्र कैयौ साना-साना क्षेत्रहरूले आफ्ना लागि बेग्लै राज्यहरूको माग गर्न थाल्नेछन् र क्षेत्रीय विग्रहको अवस्था उत्पन्न हुनेछ ।

५. आत्म निर्णयको अधिकार वा पृथक बन्ने अधिकार सहितको आत्मनिर्णयको अधिकारबाट देशको विखण्डन र अस्तित्व समेत समाप्त हुने खतरा

देशमा संघीय शासन प्रणाली कायम गर्ने कुरामा जोड दिने बेलामा आत्मनिर्णयको अधिकार वा पृथक बन्ने अधिकार सहितको आत्मनिर्णयको अधिकारको कुरा पनि अगाडी आएको छ । यो लेनिनवादी सिद्धान्त हो । तर पृथक बन्ने अधिकार सहितको आत्मनिर्णयको अधिकार कुनै साम्राज्यवादी देश अन्तर्गतका पराधीन राष्ट्रका सन्दर्भमा नै सही हो । तर नेपाल स्वयं अर्धसामन्ती र अर्धऔपनिवेशिक देश हो र यस अन्तर्गत कुनै पराधिन राष्ट्रहरू छैनन् । त्यसकारण पृथक बन्ने अधिकार सहितको आत्मनिर्णयको अधिकार नेपालका सन्दर्भमा सही बीचार होइन । यस सन्दर्भमा चीन अर्धसामन्ती र अर्धऔपनिवेशिक देश भएकाले माओको नेतृत्वमा चीनको कम्युनिष्ट पार्टीले १९३५ को पार्टीको अधिवेशनमा आत्मनिर्णयको अधिकारको सिद्धान्तलाई अस्वीकार गरेको उदाहरण पनि उल्लेखनिय छ । पहिले जातीय वा क्षेत्रीय आधारमा संघीय राज्यको निर्माणको कुरा, त्यसपछि पृथक बन्ने अधिकार सहितको आत्मनिर्णयको अधिकारको कुरा त्यसप्रकारका बीचारहरूले निश्चितरुपले देशमा कैयौ स्वतन्त्र राज्यहरूको उदय, देशको विखण्डन र नेपालको अस्तित्वको अन्त हुने सम्भावना रहने छ । त्यसरी त्यो वास्तवमा बाइसे-चौविसे वा भुरे टाकुरे राज्यहरूको पुन : स्थापनाको सिद्धान्त हो । यस सन्दर्भमा संयुक्त राष्ट्रसंघद्वारा प्रतिपादित आत्मनिर्णय बारे पनि केही स्पष्टताको आवश्यकता छ । त्यसले आदिवासी विभिन्न जनसमूहहरू वा व्यक्तिहरूका लागि पनि आत्मनिर्णयको अधिकारको कुरा गर्दछ र तर त्यसले उपनिवेशहरू बाहेक अन्य देशहरूमा पृथक हुने कुरा गर्दैन र त्यसरी संयुक्त राष्ट्रसंघको त्यो सिद्धान्तले पृथकतावादी सोचाइलाई प्रोत्साहित गर्दैन ।

६. संघीय व्यवस्था : नेपालको भारतमा विलयको खतरा

नेपालमा संघीय व्यवस्था कायम भएमा सबैभन्दा बढी खतरा भारतीय विस्तारवादबाट पैदा हुनेछ । त्यसले पहिले देखि नै नेपालमा आफ्नो प्रभूत्व कायम गर्न योजनवद्ध प्रकारले प्रयत्न गर्दै आएको छ । नेपालमा संघीय शासन कायम भएमा भारतले संघीय शासन अन्तर्गतका साना-साना राज्यहरूलाई प्रलोभन वा दवाव दिएर तथा आर्थिक नाकाबन्दी जस्ता तरिकाहरू अपनाएर नेपालबाट पृथक बन्न वा भारतमा विलयका लागि परिस्थितिको सिर्जना गर्दै जानेछ । संघीय शासन व्यवस्थाको सन्दर्भमा भारतीय विस्तारवादबाट त्यसप्रकारको खतरा अन्य कुनै पनि देशमा नभएको हाम्रो देशको विशिष्ट अवस्था हो । स्विट्जरलैण्ड, बेल्जियम जस्ता नेपालभन्दा साना देशहरूमा पनि संघीय व्यवस्था छ । तर ती कुनै पनि देशका अगाडि भारतीय विस्तारवादबाट नेपालले सामना गर्नु

परिरहेको जस्तो स्थिति वा खतरा विद्यमान छैनन् । त्यसप्रकारको स्थितिले पनि हाम्रो देशका लागि संघीय शासन प्रणालीलाई पूरै नै अनुपयुक्त र अवांछित बनाइ दिन्छ । नेपालका सन्दर्भमा संघीय शासनको परिणाम अन्नतः राष्ट्रिय विखण्डन, देशको अस्तित्वको अन्त, सिक्किमिकरण वा नेपालको भारतीय संघमा विलय नै हुनेछ । एकैपल्ट नेपालको त्यसरी भारतमा विलय नभएपनि संघीय व्यवस्था कायम भएको अवस्थामा भारतले संघीय राज्य अन्तर्गतका बेग्ला-बेग्लै राज्यहरूलाई किस्ताबन्दीमा टुक्राउँदै भारतमा मिलाउदै जाने नीति अपनाउँदै जाने अत्यधिक सम्भावना रहनेछ । कतिपय पक्षहरूले उठाइरहेको आत्मनिर्णय वा पृथक बन्ने अधिकार सहितको संघीय राज्यहरूको निर्माण भएमा भारतको विस्तारवादी योजनालाई झन मद्दत पुग्नेछ । त्यसैले हाम्रो पार्टीले देशको राष्ट्रियता, सार्वभौमिकता, अखण्डता, जातीय र क्षेत्रीय एकता, राजनैतिक स्थिरता, आर्थिक विकास तथा सम्पूर्ण देशको अस्तित्व समेतका पक्षमा संघीय शासन व्यवस्था कायम गर्ने कुरालाई विरोध गर्दछ, संविधानसभाको चुनावका बेलामा त्यसका (संघीय व्यवस्थाका) विरुद्ध जनमत तयार पार्ने प्रयत्न गर्नेछ र संविधानसभामा त्यो नीतिलाई पारित हुन नदिन पूरा शक्ति लगाउने छ ।

सन्दर्भसूची

नेपाली

अधिकारी, रविन्द्र, (२०६३), **संविधानसभा लोकतन्त्र र पुनःसंरचना,** पोखराः न्यू हेलो स्टेशनरी एण्ड बुक्स हाउस ।

अधिकारी, सूर्यमणी, (२०५५), **नेपालमा प्रजातान्त्रिक आन्दोलनको इतिहास,** नयाँ दिल्लीः निरला, पब्लिकेसन ।

आचार्य, नरहरी, (२०५६), **नयाँ नेपालको प्रस्तावना**, काठमाडौंः सम्बत्सर प्रकाशन ।

__________,(२०६२), **राज्यको लोकतान्त्रिकरण**, काठमाडौंः संवत्सर प्रकाशन ।

आचार्य, बावुराम, (२०६१), **अव यस्तो कहिल्यै नहोस**, काठमाडौंः श्री कृष्ण आचार्य ।

आचार्य, भीमार्जुन, (प्रकाशन वर्ष उल्लेख नभएको), "नेपालका लागि सङ्घीय राज्यव्यवस्था", सम्पादक नभएको, **सङ्घीय राज्यको नयाँ संरचना**, काठमाडौंः विवेक सिर्जनशील प्रकाशन प्रा.ली.।

एन्डरसन, जर्ज, (२०६४), **सङ्घीयताः एक परिचय**, अनुवादक केदार भट्टराई, काठमाडौंः युएनडिपी ।

कँडेल, पुष्पराज, (२०६३), **नेपालको राज्य पुनःसंरचना र संविधानसभा अर्थराजीनितिक सन्दर्भ**, काठमाडौंः फ्रेडरिक ईबर्ट स्टिफ्टुङग (एफ्ईएस्) ।

के.सी, सुरेन्द्र, (२०६३), **नेपालको राज्य पुनःसंरचना र संविधानसभा**, काठमाडौंः पदम सिवाकोटी ।

खनाल, कृष्ण, (२०६१), **राज्य पुनःसंरचनाः एक प्रस्ताव**, ललितपुरः नेपाल समसामयिक अध्ययन केन्द्र ।

__________,(२०६४), **नेपालको संकमणकालिन राजनीति र संविधानसभा चुनाव**, काठमाडौंः शान्तिका लागि सहकार्य ।

गुरुङ्ग, के.बी, (२०६३), "आदिवासी जनजाती अधिकार र राज्यको पुनःसंरचना", सम्पादक सिताराम तामाङ, **नेपालको सन्दर्भमा राज्यको पुनःसंरचना**, काठमाडौंः सामना प्रकाशन ।

- गुरुङ्ग हर्क, (२०६३), "विकेन्द्रीकरणको जुक्तिः जिल्ला सुदृढीकरण पच्चीस जिल्लाको नयाँ नेपाल", सम्पादक सिताराम तामाङ, **नेपालको सन्दर्भमा राज्यको पुनः संरचना**, काठमाडौंः सामना प्रकाशन ।
- घिमिरे, तारानाथ, (२०६५), **सङ्घात्मक व्यवस्थाः सिद्धान्त, अवधारणा र व्यवहार,** काठमाडौंः मोलुङ बहुउद्देश्य कम्पनी प्रा.ली.।
- चापाँगाई, डा. नरेन्द्र, (२०६२), **नेपाली शब्द भण्डार**, काठमाडौंः श्याम पुस्तक भण्डार ।
- ज्ञवाली, चन्द्रकान्त, (२०६४), **संविधानबाद, संविधानसभा र राज्यको पुनःसंरचना**, काठमाडौंः श्रीमती विजया ज्ञवाली, सङ्गम कम्प्यूटर एण्ड प्रिन्टर्स प्रा.ली.।
- __________, (२०६४), **संघीय शासन प्रणाली र राज्यको पुनःसंरचना** काठमाडौंः सुश्री अमिता ज्ञवाली र जनसेवा प्रिन्टर्स प्रा.ली ।
- ज्ञवाली, प्रदिप, (प्रकाशन वर्ष उल्लेख नभएको), "राज्यको पुनःसंरचना र समावेशीकरणका सवाल", सम्पादक नभएको, **सङ्घीय राज्यको नयाँ संरचना,** काठमाडौंः विवेक सिर्जनशील प्रकाशन प्रा.ली.।
- झा, अमरेशनारायण, (२०६३), "संघीय शासन व्यवस्थाको आधारमा राज्यको पुनःसंरचना", सम्पादक सिताराम तामाङ, **नेपालको सन्दर्भमा राज्यको पुनःसंरचना**, काठमाडौंः सामना प्रकाशन ।
- तामाङ, कुमार योञ्जन, (२०६३), "नेपालको पुनःसंरचना र लोकतन्त्रको समावेशी ढाँचा", सम्पादक सिताराम तामाङ, **नेपालको सन्दर्भमा राज्यको पुनःसंरचना**, काठमाडौंः सामना प्रकाशन ।
- तामाङ, परशुराम, (२०६३) "लोकतन्त्र र राज्यको पुनःसंरचना आवश्यकता अवधारणा र प्रारुप", सम्पादक सिताराम तामाङ, **नेपालको सन्दर्भमा राज्यको पुनःसंरचना,** काठमाडौंः सामना प्रकाशन ।
- तामाङ, सिताराम, (२०६३), "नेपालको सर्न्दभमा राज्यको पुनःसंरचना; सम्भावना र चुनौतिहरू", सम्पादक सिताराम तामाङ, **नेपालको सन्दर्भमा राज्यको पुनः संरचना**, काठमाडौंः सामना प्रकाशन ।

- थापा, परि, (२०६३), “वर्तमान राज्य पुनःसंरचना, समावेशी लोकतन्त्र र बहुसांस्कृतिक पहिचानको मान्यता”, सम्पादक सिताराम तामाङ, **नेपालको सन्दर्भमा राज्यको पुनःसंरचना**, काठमाडौंः सामना प्रकाशन ।
- दाहाल, काशीराज, (२०६५), **संविधानको अन्तर-विषयवस्तु र संङ्घीयता**, काठमाडौंः फ्रेडरिक ईवर्ट स्टिफ्टुङ्ग (एफ्ईएस्) ।
- देवकोटा, गृष्मबहादुर, (२०३६), **नेपालको राजनीतिक दर्पण (दोस्रो भाग)**, काठमाडौंः धुव्र बहादुर देवकोटा ।
- **नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३,** पाँचौं संशोधन सहित, (२०६५), काठमाडौंः मकालु प्रकाशन गृह ।
- **नेपाली बृहत् शब्दकोष**, (२०४०), काठमाडौंः नेपाल राजकीय प्रज्ञा-प्रतिष्ठान ।
- न्यौपाने, गोविन्द, (२०६३), “बहुजातीय संघात्मक राज्य र समावेशी लोकतान्त्रिक शासन प्रणाली”, सम्पादक सिताराम तामाङ, **नेपालको सन्दर्भमा राज्यको पुनःसंरचना**, काठमाडौंः सामना प्रकाशन ।
- प्रधान, मुक्ति, (२०६३), “संघीय शासन व्यवस्थाको आधारमा राज्यको पुनःसंरचना”, सम्पादक सिताराम तामाङ, **नेपालको सन्दर्भमा राज्यको पुनःसंरचना**, काठमाडौंः सामना प्रकाशन ।
- पोखरेल, ईश्वरीप्रसाद, (२०६३), **लोकतान्त्रिक राज्य संरचनाका आधारभूत शुत्रहरू,** काठमाडौंः गंगा पौडेल ।
- बराल, लोकराज, (२०६४), **संघीय नेपालको आवश्यकता**, ललितपुरः नेपाल समसामयिक अध्ययन केन्द्र ।
- विश्वकर्मा, पद्मलाल र मल्ल के सुन्दर (इस्वि संवत २००६), **राज्य पुनःसंरचना सम्बन्धी अवधारणाः दलित र मधेसीको सवाल**, काठमाण्डौंः जातीय भेदभावविरुद्ध राष्ट्रिय मञ्च ।
- बैद्य, तुलसीराम र त्रिरत्न मानन्धर, (२०३५), **आधुनिक नेपालको इतिहासका केही पानाहरू,** काठमाडौंः लालीगुराँस प्रकाशन ।
- भण्डारी, डा. बुद्धिप्रसाद (२०६५) **संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपाल**, काठमाडौंः पदम सिवाकोटी ।

- मानन्धर, डा. मङ्गलसिद्धि, शोभा श्रेष्ठ र पुष्पा शर्मा, (२०६५), **नेपालमा सङ्घीय राज्य एक प्रारुप**, काठमाडौं: श्रीमती राधिका मानन्धर ।
- राई, प्रकाश, (२०६५), **नयाँ नेपाल ? संघीय नेपालबारे एक छलफल**, काठमाडौं: जियोग्राफिक कन्सर्न ।
- शर्मा, पिताम्बर, (प्रकाशन वर्ष उल्लेख नभएको), "गणतन्त्र नेपालको प्रादेशिक स्वरुप" सम्पादक नभएको, **सङ्घीय राज्यको नयाँ संरचना,** काठमाडौं: विवेक सिर्जनाशिल प्रकाशन प्रा.लि. ।
- शर्मा, बालचन्द्र, (२०३३), **नेपालको ऐतिहासिक रुपरेखा**, बनारस: कृष्णकुमारी देवी ।
- श्रेष्ठ, राजेन्द्र, (२०६३), "राज्यको पुनःसंरचना र समावेशी लोकतन्त्रका आधारहरू", सम्पादक सिताराम तामाङ, **नेपालको सन्दर्भमा राज्यको पुनःसंरचना,** काठमाडौं: सामना प्रकाशन ।
- श्रेष्ठ, श्याम, (प्रकाशन वर्ष उल्लेख नभएको), "नेपालमा सङ्घीय राज्य प्रणाली सम्भावित स्वरुप र संरचना", सम्पादक नभएको, **सङ्घीय राज्यको नयाँ संरचना**, काठमाडौं: विवेक सिर्जनशील प्रकाशन प्रा.ली.।
- सिंह, मोहनविक्रम, (प्रकाशन वर्ष उल्लेख नभएको), "के नेपालका लागि सङ्घीय शासन व्यवस्था उचित हुन सक्छ ?" सम्पादक नभएको, **सङ्घीय राज्यको नयाँ संरचना**, काठमाडौं: विवेक सिर्जनशिल प्रकाशन प्रा.ली. ।
- सुन्दर, मल्ल के, (इस्वि संवत २००८) **समावेशी तथा स्वायत्त शासनको मान्यतामा संघीय नेपाल**, काठमाडौं: नेवा: देय दबू ।

चुनाबी घोषणा-पत्रहरू

- तराई-मधेश लोकतान्त्रिक पार्टी, (२०६४), **संविधानसभा चुनाबी अवधारणा-पत्र,** काठमाडौं: केन्द्रीय चुनाव प्रचार प्रसार समिति ।
- नेकपा, (एमाले), (२०६३), **राज्यको पुनःसंरचना सम्बन्धी नेकपा एमालेको अवधारणा,** काठमाडौं: एमाले केन्द्रीय कार्यालय ।
- नेकपा, (एमाले), (२०६४), **संविधानसभा निर्वाचन घोषणा-पत्र,** काठमाडौं: केन्द्रीय चुनाव प्रचार प्रसार समिति ।

- नेकपा, (माओवादी), (२०६४), **संविधानसभा निर्वाचनका लागि प्रतिबद्धता-पत्र,** काठमाडौंः केन्द्रीय चुनाव प्रचार प्रसार समिति ।
- नेपाली काँग्रेस, (२०६४) **संविधानसभा निर्वाचन-२०६४का लागि नेपाली काँग्रेसको घोषणा-पत्र,** काठमाडौंः केन्द्रीय चुनाव प्रचार प्रसार समिति ।
- मधेसी जनअधिकार फोरम, (२०६४), **संविधानसभा निर्वाचनका लागि मधेसी जनअधिकार फोरमको घोषणा-पत्र,** काठमाडौंः केन्द्रीय चुनाव प्रचार प्रसार समिति ।
- राष्ट्रिय जनमोर्चा, (२०६४), **राष्ट्रिय जनमोर्चाको चुनाव घोषणा-पत्र,** काठमाडौंः केन्द्रीय चुनाव प्रचार प्रसार समिति ।

अंग्रेजी

- Amortti, Ugo M. and Nancy Bermeo, (2004), **Federalism and Territorial Cleavages**, Londn: The Hopkins University Press.
- Bagchi, Amaresh, (2006); **Fifty Years of Fiscal Federalism in India An Appraisal**, Kale Memorial Lecture delivered at Gokhale Institute of Politics and Economics, Pune.
- Bagehot, W., (1962), **The English Constitution**, London: Watts.
- Blausten, Albert P. and Gisbert H; (1991) **Constitution of The Countries of the World**, New York: Oceana Publications.
- Gililov, S., (1983), **The National Question- Lenin's Approach**, Moscow: Progress Publishers.
- Gurung, Harka, (2006), **From Exclusion to Inclusion, Socio-Political Agenda in Nepal**, Kathmandu: Social Inclusion Research Fund.
- Joshi, Bhuwan Lal and Leo E. Rose, (2004), **Democratic Innovations in Nepal: A Case Study of Political Acculturation**, Kathmandu : Mandala Publications.
- Linder, Wolf, (1998), **Swiss Democracy : Posible Solutions to Conflict in Multicultural Societies**, New York :Palgrave Macmillam.

- Pokharel, Bharat, (2063),"Restructuring the Nation-State : Nepal", Sitaram Tamang Editor, **State Restructchur: Nepal Perspective,** Kathmandu: Shamana Prakashan.
- Rappord, W.E., (1936), **The Government of Switzerland**, New York: Van Nostrand.
- Sharma, P.K., (1979), **Federalism and Political Development**, New Delhi: Pragati Publications.
- Simeon, Richard and Daniel – Patrick Conway, (2001), "Federalism and the Management of Conflict in Multinational Societies" in Alain-G. Gagnon and James Tully Editor, **Multinational Democracies**, UK: Cambridge University press.
- Strong, C.F., (1972), **Modern Political Constitution**, London: Sidgwick and Tackson Limited.
- Thapa, K.B. , (1980), **Main Aspects of Social, Economic and Administrative History of Nepal**, Kathmandu: Mrs, A. Thapa.
- Wheare. K.C., (1951), **Federal Government**, London: Clarenddon Press.
- Work, Robertson, (2002), **Federalism: The Future of Decentralizing States?** Zed International Conference of Decentralization, Manila, Philippines .

लेखरचनाहरु (नेपाली)

- रेग्मी, पद्मशरण, (२००७), "संविधानसभा र नेपाली राजनीति": **जर्नल अफ पोलिटिकल साइन्स (भोलुम नाईन)**: डिपार्टमेन्ट अफ पोलीटिकल साईन्स, पृथ्वीनारायण क्यामपस, पोखरा ।
- सुवेदी, गिरधारी (२००७), "संविधानसभा, राज्यको पुनः संरचना औचित्य र आवश्यकता", **जर्नल अफ पोल्टिकल साइन्स (भोलुम नाईन)**: डिपार्टमेन्ट अफ पोलीटिकल साईन्स, पृथ्वीनारायण क्यामपस, पोखरा ।

लेखरचनाहरु (अंग्रेजी)

- Chamlgai, Abi Narayan, (2006), "Politics of state Restructuring in Nepal", **Nepali Journal of Contemporary Studies vol.VI No.2.:** Nepal Center for Contemporary Studies.
- Jain, S.K., (2007), "Federalism and Restructuring of Indian State", **Nepali Journal of Contemporary Studies, vol.VII No. 2.,** Nepal Center for Contemporary Studies .
- Katz, Alan N., (1997), "American Federalism Past, Present and Future", **Electronic Journals of the US Information Agency, Vol. 2 No. 2,** United State Information Agency.
- Rivlin, Aliice, (1997), "Dividing Federal: from State and local Responsibilities: An Interview with Alice M. Rivlin." **Electronic Journal of the U.S. Information Agency, Vol.2 No.2,** United State Information Agency.
- Thapa, Tuk Bahadur, (2007), "Nepal: Federalism and Political Parties", **Journal of Contemporary Studies, Vol. VII No. 2,** Nepal Center for Contemporary Studies.

Websites

- www.org/wiki/image:federal-states.png; 16 Novembr, 2007.
- www.usconsititution.net/consttop-fedr.htm/cvisitedon; 10 September: 2007.
- www.en.wikilpedia.org/wile/federacy; 21 December: 2007.
- www.llen/wikipedia.org/wiki/unitary-and-federal-system; 17 November: 2008.