

राज्य पुनर्संरचनाको भावी राजनीतिक गन्तव्य

कृष्ण खनाल

पृष्ठभूमि

अहिले सबैको मुखमा 'नयाँ नेपाल' बनाउने कुरा झुण्डिएको छ। यो लोकरिभाइका लागि गरिएको राजनीतिक नाराबाजी मात्र होइन। सरकार वा शासन संरचनामा नयाँ राजनीतिक दल वा अनुहारहरू पुग्दैमा नेपाल नयाँ भइहाल्ने पनि होइन। नेपाल यतिखेर इतिहासकै सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण सङ्क्रमणमा छ। यो सङ्क्रमण २००७ साल वा २०४६ सालको जस्तो एउटा शासन पद्धतिबाट अर्को शासन पद्धतिमा जानेमा सीमित नभई एकात्मक अधिराज्यबाट सङ्घीय गणराज्यमा जाने प्रक्रियामा छ। नेपाल कम्युनिस्ट पार्टी (माओवादी) ले सञ्चालन गरेको १० वर्षभन्दा लामो 'जनयुद्ध' पछि, हतियार व्यवस्थापन, लडाकूको समायोजन र पुनर्स्थापनाका साथै दिगो शान्ति र पुनर्निर्माणका सवालहरू पनि अहिलेको सङ्क्रमणका प्रमुख मुद्दा हुन्। यससँग सम्बन्धित आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक पक्षहरू पनि गम्भीर छन्। तथापि राजनीतिक पक्षको महत्त्व सर्वाधिक छ। अहिलेसम्म भएका राजनीतिक प्रयोग र अभ्यासहरूमाथि प्रश्न उठेका छन्। अब राजनीतिक, सामाजिक तथा आर्थिक यात्राको नयाँ गन्तव्य निर्धारण गर्नु जरुरी छ, जसलाई समष्टिमा राज्यको पुनर्संरचना भन्न सकिन्छ।

विगत केही वर्षदेखि 'राज्यको पुनर्संरचना' शब्दावली नेपाली राजनीतिक बहसको शीर्षक बन्दै आएको छ। राज्य पुनर्संरचनाको बहसको थालनी जनजाति

समूहहरूबाट भएको हो र यो बहस क्रमशः दलित, महिला, मधेसीजस्ता सरोकारवाला जनसमुदायलगायत बौद्धिक वर्ग र राजनीतिक दल सबैका बीच पुग्यो।^१ बृहत् जनआन्दोलन २०६२/६३ मा राजनीतिक दलहरूको साभ्भा कार्यसूचीमा पनि यसले ठाउँ पायो।^२

राज्यको पुनर्संरचना भनेको के हो ? यसका सैद्धान्तिक एवं अवधारणात्मक पक्षहरू के-के छन् ? यस सम्बन्धमा आदिवासी/जनजाति, मधेसी, महिला, दलितलगायतका समुदायहरूको माग र आकाङ्क्षा के छ ? यसलाई नीति तथा कार्यान्वयनको तहमा रूपान्तरण गर्ने जिम्मेवार निकायका रूपमा रहेका राजनीतिक दलहरूले कसरी बुझेका छन् ? यस सम्बन्धमा उनीहरूको दृष्टिकोण र कार्यसूची के छ ? पुनर्संरचनाको प्रक्रिया के हो ? सबैभन्दा पहिला यी प्रश्नका उत्तर खोज्नु जरुरी छ। यस लेखमा नेपालको ऐतिहासिक, सामाजिक तथा राजनीतिक विकासको पृष्ठभूमिमा तिनको चर्चा गर्न खोजिएको छ।

राज्यको आन्तरिक संरचना र शक्तिको वितरण अब यथास्थितिमा रहन सक्ने अवस्थामा छैन। जनताले राज्यसँग आफ्नो स्वामित्व, सम्बन्ध र अधिकारको नयाँ आधार एवं परिभाषा खोजेका छन्। उनीहरूले राज्य संरचनामा आफ्नो ऐतिहासिक एवं परम्परागत थातथलोसहितको पहिचान, सम्बन्ध र त्यसको मान्यता खोजेका छन्। विगतमा विकास प्रक्रिया पनि सन्तुलित हुन सकेनन्। आधुनिक जीवन शैलीसँग गाँसिएका सुविधा, अवसरको पहुँच र उपलब्धता पनि

^१ मूल्याङ्कनले २०५९ जेठमा तत्कालीन प्रधानमन्त्री शेरबहादुर देउवाले प्रतिनिधिसभा विघटन गरेपछि आयोजना गरेको अन्तर्क्रियामा कृष्ण खनाल, कृष्ण हाङ्गेथु, पीताम्बर शर्मा र महेश मार्के (२०५९) ले २०४७ सालको संविधानले स्थापित गरेको राज्य संरचना अब चल्न नसक्ने निचोड निकाल्दै राज्य संरचनामा व्यापक परिवर्तनको आवश्यकता औँल्याएका थिए। त्यसमा नरहरि आचार्य, खगेन्द्र सङ्गौला र दीपक ज्ञवाली (२०५९) का पूरक विचारहरू आए। यसपछि सोही पत्रिकामा यस लेखकले संविधानसभा र राज्य पुनर्संरचनाको सम्बन्धमा उठाएका सवालहरूको सेरोफेरोमा २०६० मङ्सिर-पुसदेखि २०६१ पुससम्मको आफ्ना अड्कहरूमा नियमित रूपले अन्तर्क्रिया र लेखहरूमाफत यो बहसलाई विभिन्न कोणबाट प्रस्तुत गरेको थियो।

^२ २५ वैशाख २०६२ मा नेपाली काँग्रेस, नेपाल कम्युनिस्ट पार्टी (एमाले), नेपाली काँग्रेस (प्रजातान्त्रिक), जनमोर्चा नेपाल, नेपाल मजदुर किसान पार्टी, नेपाल सद्भावना पार्टी (आनन्दीदेवी) र संयुक्त वाममोर्चा नेपाल सम्मिलित सात दलीय गठबन्धनले सार्वजनिक गरेको आन्दोलनको साभ्भा कार्यक्रममा 'मुलुकका सामाजिक, सांस्कृतिक, भौगोलिक, जातीय र भाषिक विविधता प्रतिविम्बित हुने गरी' राज्यको पुनर्संरचना गर्ने प्रतिबद्धता व्यक्त गरिएको थियो (कान्तिपुर २०६२क)। त्यसपछि जनआन्दोलनको प्रमुख दस्तावेज मानिएको सात राजनीतिक दल र नेकपा (माओवादी) बीच ७ मङ्सिर २०६२ मा सम्पन्न १२ बुँदे समझदारीमा "वर्गीय, जातीय, लिङ्गीय, क्षेत्रीय आदि समस्याको समाधान गर्न राज्यको अग्रगामी पुनर्संरचना" गर्ने कुरामा सहमति भएको थियो (कान्तिपुर २०६२ख)।

सबैका लागि समान हुन सकेन । परिणामस्वरूप इतिहासको यो मोडमा आइपुग्दा नेपाली समाजमा पहाडी-मधेसी ध्रुवीकरण र कथित पहाडी खस जाति र जनजातिबीच खाडल बढेको छ । यसका अतिरिक्त सनातनदेखिको वर्गीय द्वन्द्व पनि विविध रूपमा कायम छँदैछ । यस्तो परिस्थितिमा अस्थिरताले ठाउँ पाउने र हिंसात्मक आन्तरिक द्वन्द्वसमेत हुन सक्छ । त्यस अवस्थामा राज्य र सरकारले जनहितमा काम गर्न नसक्ने मात्र होइन, मुलुककै अखण्डता र साभ्का राज्य प्रणाली कायम राख्न कठिन हुन्छ ।

वर्तमान नेपालको भौगोलिक परिचयका रूपमा हामीसँग अन्तर्राष्ट्रिय साँध-सिमानासहितको एउटा भूगोल छ जहाँ हजारौं वर्षदेखि विविध जाति, भाषा, धर्म र संस्कृतिका मानिसहरू बसोबास गर्दछन् । विगत दुई शताब्दीभन्दा लामो समयदेखि यही भूगोलभित्र नेपालीको साभ्का पहिचान विकसित भएको छ र यसैको अखण्डतामा नेपालीको राष्ट्रिय एकता गाँसिएको छ । सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणराज्यका रूपमा नेपालको नयाँ संरचना पनि यसकै परिधिमा बनाइने हो । त्यसैलाई राज्यको पुनर्संरचना भनिएको हो ।

नयाँ नेपाल निर्माणको अर्थ करिब २४० वर्ष अगाडिदेखि कायम रहेको काठमाडौं केन्द्रित एकात्मक अधिराज्यलाई सबैको समान पहुँच र सहभागिता प्रत्याभूत हुने गरी न्यायपूर्ण तरिकाले सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणराज्यमा रूपान्तरण गर्ने हो । यो राजनीतिक प्रतिबद्धता र अठोट मात्र होइन राष्ट्रिय आकाङ्क्षा पनि हो । यसको कार्यान्वयनका लागि साभ्का नीति र कार्यक्रमको आवश्यकता पर्दछ । नेपाली राज्यको आधारभूत संरचनाका रूपमा विगतमा कायम रहेको एकल भाषा, जाति, धर्म र संस्कृतिमाथि प्रश्न उठेका छन् । आदिवासी/जनजाति, मधेसी, दलित र महिलालगायतका समुदायहरूले राज्यको आधारभूत संरचनाका रूपमा रहेका तिनै तत्त्वहरूले गर्दा नै नेपाली समाजमा विभेद र उत्पीडन भएको आरोप लगाएका छन् । राज्यलाई सबैको समान पहुँच र प्रतिनिधित्वपूर्ण बनाउन एकल भाषा, जाति, धर्म र संस्कृतिलाई निरन्तरता दिनु हुन्न भन्ने धेरैको निचोड छ । एक प्रकारले राज्य पुनर्संरचनाको बहस पहाडी-हिन्दू खस बाहुन/क्षेत्रीको अर्थ-राजनीतिक प्रभूत्ववादी सामाजिक संरचनाविरुद्धको द्वन्द्वको रूपमा पनि विकसित भएको छ ।

यो बहस मार्क्सवाद वा नव-मार्क्सवादीले भनेजस्तो ठाडो वर्गीय द्वन्द्व मात्र हैन, बहुतह र समानान्तर प्रकृतिको पनि छ । त्यसकारण यसको निकास र व्यवस्थापन साम्यवाद, समाजवाद, उदारवाद वा पूँजीवादजस्ता परम्परागत सैद्धान्तिक खाकामा सीमित भएर सम्भव छैन । अहिलेको मुद्दा वर्ग-प्रधान होइन,

पहिचान-प्रधान हो । तथापि वर्गविभेदका कारण उत्पन्न द्वन्द्वलाई पनि उपेक्षा गर्न मिल्दैन । त्यसमाथि बाह्र-बुँदे सम्भकारीदेखि नेकपा (माओवादी) सँग भएका प्रत्येक सहमति र सम्भौताहरूमा वर्गीय विभेदको अन्त्य गरिने कुरा उल्लेख भएको छ । संविधानसभामा उपस्थित कम्युनिस्ट बहुमतका सन्दर्भमा वर्गीय आकाङ्क्षालाई पनि सम्बोधन गर्नुपर्ने दायित्व अझ बढेको छ । यस सन्दर्भमा राज्य पुनर्संरचना बहु-आयामिक प्रकृतिको छ । यसको रूपान्तरण चुनौतीपूर्ण छ र यसले नयाँ तनाव र द्वन्द्व पनि ल्याउन सक्छ । यसको सहमतिपूर्ण, लोकतान्त्रिक एवं समतामूलक निकासको खोजी र व्यवस्थापन गर्नु जरुरी छ ।

केही वर्ष अगाडिसम्म नेपालको राष्ट्रिय एकीकरणका रूपमा प्रस्तुत र व्याख्या गरिँदै आएको गोरखा राज्यको विस्तारलाई आज कतिपय जातीय समूहहरूले आफूविरुद्धको विभेद र उत्पीडन संरचनाको प्रारम्भ भनेर लिन थालेका छन् (गुरुङ सन् २००३; तामाङ सन् १९९४; माबुहाङ २०५९; यादव सन् २००३; Bhattachan 2000) । राज्यप्रति स्वामित्वबोधमा आएको सडकटले अन्ततः विद्यमान राज्य संरचनालाई नै समाप्त गरिदियो । वास्तवमा २०४६ सालको आन्दोलनपछि स्थापित राज्यसत्ताले २०५० को दशकको अन्त्यमा आइपुग्दा आफ्नो औचित्य र अस्तित्व गुमाइसकेको थियो । जनआन्दोलन २०६२/६३ ले यसलाई विधिवत् अन्त्य गर्‍यो । तथापि तत्कालीन सात राजनीतिक दलले प्रतिनिधिसभाको पुनर्स्थापनाका माध्यमबाट परिवर्तन र निरन्तरताको कडी जोड्ने प्रयत्न गरे । अन्तरिम संविधानको घोषणा र अन्तरिम व्यवस्थापिका-संसदको गठनसम्म पनि यही मानसिकताले काम गरेको पाइन्छ । निरन्तरता र परिवर्तनको यो द्वन्द्वका कारण राज्यको नयाँ स्वरूप विकसित हुन सकेन । उल्टै समाजमा हिंसा, अव्यवस्था, अराजकता र दण्डहीनता बढ्यो । संविधानसभाको चुनावलाई सहज र निर्विघ्न बनाउन सङ्घीयताको सवालमा हचुवा सम्भौताहरू गर्नुपर्ने बाध्यताको स्थिति निर्माण हुन थाल्यो ।

मधेस आन्दोलन^३ पछि भावी राज्य संरचना सङ्घीय स्वरूपको हुने कुरा सुनिश्चित गर्न अन्तरिम संविधानमा संशोधन गरियो । चुनाव सम्पन्न भएर १५ जेठ २०६५ मा बसेको संविधानसभाको पहिलो बैठकले नेपाल सङ्घीय लोकतान्त्रिक

^३ अन्तरिम संविधान घोषणा भएको भोलिपल्ट २ माघ २०६३ मा मधेसी जनअधिकार फोरम, नेपालले संविधानका केही प्रावधानहरू मधेसी हितविरुद्ध भएको आरोप लगाउँदै काठमाडौंको माइतीघर मण्डलामा संविधान जलाउने कार्यक्रम राखेको थियो । सो कार्यक्रमका सहभागीहरूलाई सरकारले गिरफ्तार गर्‍यो । त्यसको विरोधमा फोरमका कार्यकर्ताहरूले मधेसका विभिन्न भागमा बन्द र प्रदर्शन गरिरहेका

गणतन्त्रमा विधिवत् परिणत भएको घोषणा गरेको छ। तर सङ्घीयलगायत राज्यको नयाँ संरचना, स्वरूप र अन्तर्वस्तुबारे भने राजनीतिक दलहरूको सामूहिक दृष्टिकोण र सहमति अबै बनिसकेको छैन। बरु सङ्घीयताबारे राज्यले खास गरी मधेसी दलहरूको मोर्चासँग गरेको सम्झौताले नयाँ विवाद उठाएको छ। संविधानसभाबाट बन्ने संविधानले राज्यको नयाँ संरचनागत स्वरूप देला भन्ने आशा त गर्न सकिन्छ, तर लामो समयदेखि कायम रहँदै आएको हिंसा, अव्यवस्था र दण्डहीनताले उब्जाएका परिणामहरूबाट मुक्ति दिलाउनु पनि अहिलेको आवश्यकता हो। हिंसाले ठाउँ बनाइसकेको पृष्ठभूमिमा यो काम त्यति सहज र सरल छैन। नयाँ संरचनाले राज्य सञ्चालन प्रक्रिया र शासकीय गुणस्तरमा पनि सुधार ल्याउने जनआकाङ्क्षा कति साकार हुनेछ, त्यो भविष्यले नै बताउला।

राज्य पुनर्संरचना खास गरेर सङ्घीयता र जाति केन्द्रित शासन संरचनासम्बन्धी विभिन्न प्रस्तावहरू आएका छन्। अब राज्य पुनर्संरचनाको विषय केवल राजनीतिक मागका रूपमा सीमित नभएर राज्यको नीतिका रूपमा कार्यान्वयनको चरणमा प्रवेश गरिसकेको छ। तथापि यससम्बन्धी अवधारणा, अभ्यास र नेपालमा यसको सान्दर्भिकताबारे सूचनामूलक र वस्तुगत बहसको खाँचो छ। प्रमुख राजनीतिक दलहरूबीच राज्य पुनर्संरचनालाई कार्यान्वयन गर्न यसका प्रमुख विषयवस्तुहरूबारे समान बुझाइ हुनु अत्यावश्यक छ। राजनीतिक दलहरूले प्रस्तुत गर्ने आफ्नो अनुकूलको बुझाइ पनि अहिलेको समस्या हो। यस सम्बन्धमा गरिने सूचनामूलक, वस्तुगत र विवेकपूर्ण बहसले साझा बुझाइलाई सहज बनाउँछ। यस लेखमा यसका आधारभूत तत्त्वहरूको एउटा सङ्क्षिप्त खाका खिच्ने प्रयास गरिएको छ।

थिए। बन्द र प्रदर्शन चलिरहेकै बेला माओवादी कार्यकर्ताहरूको एक डफ्फा सवारी साधनसहित सिरहाको लाहान आड्फुगदा फोरमका कार्यकर्ताहरूसँग भिडन्त भयो। माओवादीले चलाएको गोलीले एक जना प्रदर्शनकारी विद्यार्थीको मृत्यु भएपछि आन्दोलन नेपालगञ्जदेखि विराटनगरसम्म व्यापक रूपले फैलियो। आगजनी, तोडफोड, हिंसा अनियन्त्रित भयो। यस क्रममा ४० जनाभन्दा बढीको ज्यान गयो। २४ माघमा प्रधानमन्त्री गिरिजाप्रसाद कोइरालाले तत्कालीन आठ राजनीतिक दलको सहमतिमा मधेस आन्दोलनले उठाएका जायज मागहरू पूरा गर्ने सरकारको प्रतिबद्धता व्यक्त गर्दै जनसङ्ख्याको अनुपातमा निर्वाचनक्षेत्र पुनरावलोकन र सङ्घीय राज्यप्रणालीका लागि अखिलम्व संविधान संशोधन गर्ने घोषणा गरेपछि मधेस आन्दोलनको यो चरण समाप्त भएको थियो (कान्तिपुर २०६३क, २०६३ख, २०६३ग; थप जानकारीका लागि हेनोस् गौतम २०६४)।

नयाँ नेपालको निर्माण अर्थात् राज्यको पुनर्संरचना केवल सङ्घीय संरचनामा रूपान्तरण मात्र होइन, केन्द्र र प्रदेशको शासन संरचना, प्रतिनिधित्वको सिद्धान्त, नागरिकका मौलिक तथा मानवअधिकारको ग्यारेन्टी, शान्ति प्रक्रियाको तार्किक निष्कर्ष, विभेदको अन्त्य र न्यायपूर्ण एवं समतामूलक समाजको स्थापनालागायतका सवालहरूको सम्बोधन पनि हो। सीमान्तकृत र अल्पसङ्ख्यक समुदायका लागि सकारात्मक विभेदको नीति पनि यसबाट अलग विषय होइन। समग्रमा भन्नुपर्दा नेपाली राज्यप्रणाली र राजनीतिले नयाँ गन्तव्य निर्धारण गर्दैछ। यी सबै पक्षलाई मध्यनजर गरेर यो अध्ययन मूलतः निम्न सवालहरूमा केन्द्रित छ :

- राज्यको अवधारणामा बदलिँदो विश्व दृष्टिकोण र मान्यता
- नेपाली समाजको संरचना र राज्यको स्वरूप
- राज्य पुनर्संरचना सन्दर्भमा आदिवासी/जनजाति, मधेसी, दलित, महिलालागायत विभिन्न समुदायहरूको आकाङ्क्षा र मागको समीक्षा
- यी विषयमा प्रमुख राजनीतिक दलहरूको दृष्टिकोण
- राज्य पुनर्संरचनाका प्रमुख मुद्दाहरूको विश्लेषण
- राज्य पुनर्संरचना : सम्भावना र चुनौती

राज्यको अवधारणामा बदलिँदो विश्व दृष्टिकोण र मान्यता

परम्परागत अर्थमा राज्य भनेको एउटा निश्चित भू-भागभित्र बस्ने मानव समुदायबीच न्याय र दण्ड व्यवस्थापन गर्न मानव-निर्मित विशिष्ट राजनीतिक संरचना हो। सार्वभौमिकताको समष्टिगत प्रतिनिधित्व र अभिव्यक्त गर्ने भएकाले यो आफ्ना लागि आफैं आवश्यक निर्णय गर्न र आदेश जारी गर्न स्वतन्त्र हुन्छ। आफ्ना दायित्व पूरा गर्न राज्यले कर असुल गर्छ। आफ्ना निर्णय वा आदेश पालना नगर्ने वा उल्लङ्घन गर्नेका विरुद्ध बल प्रयोग गर्ने अधिकार राख्छ। राज्य र अन्य सङ्घ/संस्थाबीच सबैभन्दा स्पष्ट भिन्नता पनि यही हो। राज्यले वा यसको अनुमतिबाहेक अन्य कसैले कर उठाएमा, सेना खडा गरेमा वा हतियार राखेमा त्यो काम अवैध मानिन्छ र दण्डनीय हुन्छ। तिनको हैसियत विद्रोहीको हुन्छ। राज्यबारे यो परम्परागत रूपले स्थापित अवधारणा र मान्यता हो। तर राज्य-शाक्तिको विषय सदैव विवादित बन्दै आएको छ। सत्ताकेन्द्रित अनेकौं विद्रोह, क्रान्ति, प्रतिक्रान्तिका लामा शृङ्खलाहरूले राज्यको इतिहास र स्वरूप निर्धारण गर्दै आएको छ। अवधारणा र मान्यताहरू त मानव समुदायले गरेका

प्रयोग र अभ्यासबाट निर्माण हुने हुन् । जब प्रयोग र अभ्यासका नयाँ थालनी हुन्छन् पुराना अवधारणा र मान्यता पनि परिवर्तित हुन थाल्छन् ।

वास्तवमा इसाको बीसौँ शताब्दीको अन्तिम दशकमा आइपुग्दा-नपुग्दै विगत चार शताब्दीदेखि विकसित र स्थापित कैयौँ अवधारणा र मान्यताहरू ढल्न थाले । लोकतन्त्रको विश्व लहर प्रभावशाली भए तापनि आन्तरिक पहिचानको सङ्कटबाट लोकतान्त्रिक राज्यहरू पनि मुक्त रहन सकेनन् । सन् १९९० को दशकको प्रारम्भमै आन्तरिक द्वन्द्वबाट ६० भन्दा बढी देशहरू प्रभावित भइसकेका थिए (Bachler 1997 : IX) ।

शीतयुद्धको अन्त्यपछि राज्यको परम्परागत अवधारणामा धेरै परिवर्तन आए । द्वन्द्व र तनावहरू बढी आन्तरिकीकरण भए । यसका धेरै कारण हुन सक्छन् । तथापि मुख्यतः दोस्रो विश्वयुद्ध उपरान्त 'साम्यवादी' र 'स्वतन्त्र विश्व' का नाममा खडा भएको शीतयुद्धकालीन विश्व राजनीतिको अन्त्य, बढ्दो भू-मण्डलीकरण र अल्पसङ्ख्यक एवं सीमान्तकृत समूहहरूको भाषिक एवं सांस्कृतिक हक/अधिकार र राज्य संरचनामा उनीहरूको पहिचान, प्रतिनिधित्व र पहुँचका विषयहरूलाई लिन सकिन्छ । यसका साथै आज कुनै पनि राज्य अन्तर्राष्ट्रिय प्रभावबाट मुक्त रहन सक्तैन । लोकतन्त्र, मानवअधिकारसँग जोडिएका मूल्यमान्यता एवं अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिबद्धताहरूका कारण कुनै पनि मुलुक अन्तर्राष्ट्रिय समुदायको निगरानी र प्रभावबाट मुक्त छैन । राज्यको स्वतन्त्रता र सार्वभौमिकतालाई स्वीकार गर्दागर्दै पनि यसको प्रयोग सीमित र सङ्कुचित हुन पुगेको छ । हिंसात्मक आन्तरिक द्वन्द्व अनियन्त्रित र राज्य विखण्डनको अवस्थामा पुगेका बेला अन्तर्राष्ट्रिय हस्तक्षेपको सम्भावनाबाट पनि खास गरेर विकासशील देशहरू मुक्त छैनन् ।

विगत केही दशकयता सामाजिक संरचना र राज्य व्यवस्थालाई हेर्ने दृष्टिकोण खास गरेर जनजातीय पहिचान एवं स्वायत्तता र लोकतन्त्रका सन्दर्भमा पुराना मान्यताहरू असान्दर्भिक भएका छन् र नयाँ मान्यताहरूको विकास र प्रयोग बढिरहेको छ । आधुनिकीकरण र समुन्नतिले स-साना पहिचानहरूलाई क्रमशः ठूला पहिचानमा रूपान्तरित गर्छ, भन्ने मान्यता पहिचान र स्वायत्तताको सवालमा खरो उत्रिन सकेन । राज्य संरचनामा जातीय/सांस्कृतिक पहिचानको प्रश्न राष्ट्रिय मूलधारमा सामेलीकरणसँग मात्र सीमित छैन भन्ने कुरा भारतमा सन् १९८० को दशकमा भएको सिख विद्रोहले पनि पुष्टि गर्‍यो । भारतमा सिख समुदाय राजनीति, प्रशासन, सुरक्षा, उद्योग-व्यवसाय हरिहासावले राष्ट्रिय मूलधारमा सामेल भएको समुदाय हो । त्यति हुँदाहुँदै पनि राज्य संरचनामा उसको आफ्नो धार्मिक एवं सांस्कृतिक पहिचानको आकाङ्क्षा गौण भएन ।

विगत दुई शताब्दीभन्दा लामो अभ्यास र अनुभवले के देखाएको छ भने विनाभेदभावको कानुनी समानता, स्वतन्त्रता, विधिको शासनजस्ता लोकतान्त्रिक मूल्य पद्धतिमा खडा भएको उदारवादी सिद्धान्त एवं वर्गीय अवधारणामा आधारित समाजवाद वा साम्यवादले पनि एकल वा समरूपी मान्यताहरूलाई नै पोषण गर्दछ। कतिपय विद्वानहरूको ठम्याइ छ, संयुक्त राष्ट्र सङ्घले विगत आधा शताब्दीसम्म यही परिभाषाअनुसारको राज्यको संरक्षण र निरन्तरतालाई जोगाउने प्रयत्न गर्‍यो। खास गरेर बहुजातीय/बहुसांस्कृतिक राज्यको व्यवस्थापनमा यी मान्यता अपर्याप्त मात्र होइन, असान्दर्भिक समेत बन्दै गएका छन्। आजको विश्वमा जहाँ आन्तरिक द्वन्द्वहरू बढी प्रकट भएका छन् त्यहाँ अधिकांश मानिसहरू कायम रहँदै आएको राज्यलाई स्वीकार गर्ने वा संरक्षण गर्ने प्रतिबद्धतामा सहमत छैनन्। उनीहरू प्रथमतः आफूलाई समुदायसँग परिचित गराउन चाहन्छन् (Gurr 1997 : 3)। बहुजातीयता एवं बहुसांस्कृतिकता हाम्राजस्ता अधिकांश मुलुकहरूको यथार्थ पनि हो।

अहिले राजनीतिशास्त्रीहरू सन् १९४८ मा युरोपमा सम्पन्न वेस्टफेलिया सन्धि^४को आधारशीलामा खडा भएको राष्ट्र-राज्य (nation-state) को अवधारणाको सन्दर्भ सकिएको मान्दछन् र बहुराष्ट्रिय राज्य एक यथार्थ भएको स्वीकार गर्छन्। यद्यपि एक जाति एक राज्यको चाहना र निर्माण प्रक्रिया पनि रोकिएको छैन। राजनीतिशास्त्र र विधिशास्त्रमा आधारित राज्यको परम्परागत परिभाषामा परिवर्तन आएको छ। मानवशास्त्रीय दृष्टिकोणको प्रभावले राज्यको अवधारणालाई सूक्ष्म तहमा मसिनो बनाउँदै लगेको मात्र होइन जनताको जातीय, भाषिक, सांस्कृतिक तथा मनोवैज्ञानिक प्रस्तुतिलाई राज्यको निर्मातृ तत्त्व (constituent elements) को रूपमा स्थापित गरेको छ।

युगोस्लाभिया र सोभियत सङ्घको विखण्डन, चेकोस्लोभाकियाको विभाजनले बहुराष्ट्रिय राज्यको अवधारणामाथि पनि गम्भीर प्रश्न उठेको छ। जातीय

^४ युरोपमा प्रोटेस्टेन्ट र क्याथोलिक मतावलम्बी राजा-रजौटाहरूबीच चलेको लामो युद्ध समाप्तको सिलसिलामा तत्कालीन रोमन सम्राट् र जर्मनी, फ्रान्स, स्पेन, स्वीडेनलगायतका राजाहरूबीच जर्मनीको वेस्टफेलिया भन्ने ठाउँमा सन् १६४८ को मे र अक्टोबर महिनामा समान प्रकृतिका दुई अलग-अलग सन्धिहरू भएका थिए। यसले राज्य र धर्मको भिन्नतालाई परिभाषित गरी शान्ति स्थापना गर्नुका साथै हालका फ्रान्स, स्पेन, जर्मनीलगायत कतिपय युरोपेली राज्यहरूको भौगोलिक नक्साङ्कनसमेत गरेको थियो। यो सन्धिलाई राजनीतिशास्त्रीहरूले सार्वभौमसत्ता सम्पन्न राष्ट्र-राज्यको प्रारम्भका रूपमा लिने गरेका छन्। वास्तवमा युरोपका पनि सबै देश एकल जाति एकल भाषाका आधारमा बनेका थिएनन्। बहुजातीय र बहुभाषिक राष्ट्र-राज्यको निरन्तरता पनि सँगसँगै कायम रहँदै आएको छ।

समुदायहरू आफ्नो पहिचानको राज्य निर्माणमा उत्साहित भएका छन्। समुदायको पहिचानसहितको राज्यव्यवस्थाको खोजीमा पूर्व युगोस्लाभिया अहिले सात ओटा स्वतन्त्र राज्यमा विभाजित भएको छ। यस क्रममा कोसोभोको युरोपमा सबैभन्दा पिछिल्लो स्वतन्त्र राज्यका रूपमा उदय भएको छ।^{१६} तथापि विश्वमा पहिचान गरिएका पाँच हजारभन्दा बढी जनजाति समुदाय प्रत्येकका लागि अलग-अलग राज्यको व्यावहारिकता कति सम्भव छ, विचारणीय प्रश्न हो। यो चुनौतीको सामना गर्ने क्रममा राष्ट्रिय तथा केन्द्रीय सरकारबाट उपराष्ट्रिय वा क्षेत्रीय तहमा कसरी अधिकारको वितरण एवं प्रक्षेपण गर्ने र केन्द्रमा कसरी सत्तासाभेदारी गर्ने भन्ने विषयले प्राथमिकता पाएको छ। सङ्घीय राज्य संरचना एउटा प्रयोगयोग्य विकल्पका रूपमा प्रस्तुत भएको छ (Blindenbacher and Watts 2003)। तर पूर्व युगोस्लाभियामा जस्तै स्वायत्त प्रदेशहरूले क्रमशः स्वतन्त्रताको घोषणा गर्दै जाने हो भने सङ्घीय वा क्षेत्रीय स्वायत्तताको प्रयोगप्रति आममानिसहरू उत्साहित हुन सक्तैनन्।

शताब्दीयौँदेखि एउटै राज्यमा बस्दै आएका आदिवासी र रैथाने विविध जातीय, भाषिक एवं सांस्कृतिक समुदायहरूको पहिचान, पहुँच र प्रतिनिधित्वको विषयले राज्यको अवधारणामा नै व्यापक परिवर्तन ल्याएको छ। यो परिवर्तनको प्रभाव नेपालको राजनीतिक बहस र आन्दोलनका शृङ्खलाहरूमा पनि देख्न सकिन्छ। यसको उचित व्यवस्थापन गर्न नसक्ता दर्जनौँ मुलुकहरू जस्तै सुडान, श्रीलङ्का, इन्डोनेसिया, रुवान्डा, इथियोपिया, आदि देशहरू विखण्डित भएका छन् वा विखण्डनको मुखमा पुगेका छन्। यसले विगतमा स्थापित राज्यसम्बन्धी कतिपय मान्यताहरूलाई सशक्त चुनौती दिएको छ। राज्यको एउटै ढाँचा सबै ठाउँ, समय र परिस्थितिसापेक्ष हुन नसक्ने कुरा अहिलेको यथार्थ हो। जनसमुदायको बदलिँदो आकाङ्क्षा र अभिमतअनुसार राज्यको संरचनामा समायोजनको लचकता कायम राख्नु जरुरी छ। परम्परागत स्वरूप र संरचनामा जेजति परिवर्तन भए पनि राज्यको राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय सन्दर्भ भने उत्तिकै छ। बहदो

^{१६} १७ फेब्रुअरी २००८ मा कोसोभोको संसदले आफूलाई स्वतन्त्र राज्य घोषणा गर्‍यो (www.assembly-kosovo.org/17 February 2008)। यसभन्दा अगाडि यो सर्बियाको एउटा स्वायत्त प्रदेशका रूपमा थियो। सर्बियालाई पूर्व युगोस्लाभियाको केन्द्र भाग मानिन्छ। सन् १९८० को दशकको अन्त्यतिर युगोस्लाभियाको विखण्डन सुरु भयो। बोस्निया-हर्जगोभिना, क्रोएसिया, मेसेडोनिया, स्लोभेनिया, मोन्टेनेग्रो हुँदै सर्बियाबाट कोसोभोको स्वतन्त्रता घोषणाले पहिलो विश्वयुद्धपछि स्वतन्त्र अस्तित्वमा आएको र दोस्रो विश्वयुद्धपछि समाजवादी सङ्घका रूपमा एकीकृत भएको युगोस्लाभियाको विखण्डन पूरा भएको मान्न सकिन्छ।

भू-मण्डलीकरण एवं राज्यको सार्वभौमिकतामा आएको सङ्कृचन तथा सीमाङ्कनबाहेक राष्ट्रिय र अन्तर्राष्ट्रिय व्यवस्थापनमा यसको विकल्प छैन ।

नेपाली समाजको संरचना र राज्यको स्वरूप

नेपालको कुल जनसङ्ख्याको ८० प्रतिशतभन्दा बढी हिन्दू धर्मावलम्बी भए तापनि जातीय, भाषिक, सांस्कृतिक हिसाबले यो अत्यन्तै विविधतायुक्त देश हो । मूलतः नेपाली समाज हिन्दू वर्ण व्यवस्थाभित्रका विभिन्न जात र यसबाहेकका जनजाति समूहबाट बनेको छ । २०५८ सालको जनगणनाले यस्ता एक सयभन्दा बढी समूहको सङ्ख्यात्मक विवरण प्रस्तुत गरेको छ । तीमध्ये हिन्दू वर्ण व्यवस्थाका ५० जात र जनजातिका ४४ समूहहरू पर्दछन् । यीबाहेक चुरौटे, मुसलमान, बङ्गाली, सिख, आदिलाई यस वर्गीकरणभन्दा भिन्न रूपमा राख्ने गरिन्छ । तर यस लेखमा चुरौटेलाई मुसलमान समूहमा र बाँकी तीन ओटालाई मधेसका जनजातिका रूपमा लिइएको छ । केही समूहको पहिचान हुन बाँकी नै छ भने एउटै समूहमा पर्ने कतिपय समूह छुट्टै नामले दोहोरिएका पनि छन् । यसका अतिरिक्त आदिवासी/जनजाति, दलितका रूपमा वर्गीकरण गरिएका अन्य केही समूहहरू अझै जनगणनामा समावेश भएका छैनन् । कुल जनसङ्ख्याको समूहगत वर्गीकरण र सङ्ख्यात्मक विवरणको यकिन तथ्याङ्क आइसकेको छैन ।

सजिलोका लागि नेपालको समग्र जनसङ्ख्यालाई हिन्दू जात संरचना, जनजाति र अन्य (धार्मिक/भाषिक अल्पसङ्ख्यक) समूहमा वर्गीकरण गर्न सकिन्छ । त्यसभित्र पनि पहाडी, मधेसी र दलितलाई छुट्ट्याउनु आवश्यक हुन्छ । साथै आन्तरिक विविधताका कारण यस प्रकारको सगोलको वर्गीकरणले अहिले उठिरहेको राज्य संरचनामा समावेशीकरण र समानुपातिक प्रतिनिधित्वको सवालको उचित सम्बोधन हुन सक्तैन । तथापि नेपालको जाति/जनजातीय जनसङ्ख्यालाई निम्नानुसार समूहगत चित्रण गर्न सकिन्छ (हेर्नुस् तालिका १.१) ।

नेपालमा भाषिक हिसाबले कुनै एक समुदायको बहुमत छैन । २०५८ सालको जनगणनामा उल्लिखित ९२ भाषामध्ये एक करोडभन्दा बढीले बोल्ने नेपाली भाषादेखि जम्मा दुई जनाले मात्र बोल्ने भाषालाई समेत अभिलेख गरिएको छ । यीमध्ये भन्डै २० ओटा जाति त विदेशी भाषाहरू जस्तै अङ्ग्रेजी, चिनिया, नागा, आसामीजस्ता भाषा पर्दछन् । यहाँ बोलचालमा रहेका भाषाहरूमध्ये केवल १२ ओटा १ प्रतिशतभन्दा बढी मानिसले बोल्दछन् । सबैभन्दा बढीले बोल्ने एवं सरकारी कामकाजको भाषाका रूपमा मान्यता पाएको नेपाली भाषा पनि आधाभन्दा कमै अर्थात् ४८.६१ प्रतिशतले मात्र मातृभाषाका रूपमा बोल्दछन् ।

यहाँको दोस्रो ठूलो भाषा मैथिली हो, जुन १२.३० प्रतिशत मानिसहरूले बोल्दछन् । यसै गरी अन्य प्रमुख भाषाहरूमध्ये भोजपुरी ७.५३ प्रतिशत, थारू ५.८६ प्रतिशत, तामाङ ५.१९ प्रतिशत, नेवारी ३.६३ प्रतिशत, मगर ३.३९ प्रतिशत र अवधी २.४७ प्रतिशतले बोल्दछन् । १ प्रतिशतसम्म मानिसहरूले बोल्ने अन्य भाषाहरूमा वान्तवा, गुरुङ, लिम्बू र बज्जिका पर्दछन् ।

तालिका १.१ : नेपालको जाति/जनजातीय जनसङ्ख्या संरचना

जाति/जनजाति	जनसङ्ख्या	प्रतिशत
१. हिन्दू जात समूह		
पहाडी बाहुन, क्षेत्री, ठकुरी, सन्यासी	७०,२३,२२०	३०.९
पहाडी दलित	१६,१५,५७७	७.१
मधेसी जात समूह/भिन्नका	३३,६६,१७२	१४.८
मधेसी दलित	१०५,९६०५	४.७
२. जनजाति		
पहाडी जनजाति	६४,८५,०१३	२८.५
मधेसी जनजाति	१९,७५,६८८	८.७
३. धार्मिक अल्पसङ्ख्यक		
मुसलमान	९,७५,९४९	४.३
अन्य	४,०६९	०.०
पहिचान नभएका जात/जनजाति	२,३१,६४१	१.०
जम्मा	२,२७,३६,९३४	१००

स्रोत : CBS 2002; Gurung 2002; UNDP, RIPP and NTG 2006 मा आधारित ।

धार्मिक हिसाबले हिन्दूको सङ्ख्या अत्यधिक बहुमतमा (८०.५ प्रतिशत) छ, तथापि २०४८ र २०५८ को जनगणनाअनुसार उनीहरूको सङ्ख्यात्मक अनुपात पनि क्रमशः घट्दो छ । २०३८ को जनगणनामा हिन्दूहरूको सङ्ख्या ८९.५ थियो भने २०४८ र २०५८ मा यो सङ्ख्या क्रमशः ८६.५ र ८०.५ प्रतिशतमा भरेको छ । कतिपय जनजातिहरू जस्तै मगर, राई, लिम्बू, आदिले पहिले आफूलाई हिन्दू धर्मावलम्बीका रूपमा चिनाउँथे भने अहिले धेरैजसोले आफूलाई बौद्ध वा परम्परागत जातीय धर्मावलम्बीका रूपमा आफ्नो पहिचान दिएका छन् । परिणामस्वरूप २०३८ को जनगणनामा ५.३ प्रतिशतमा रहेको बौद्ध धर्मावलम्बीको सङ्ख्या २०४८ र २०५८ मा क्रमशः ७.८ र १०.७ प्रतिशतमा पुगेको छ । यसै गरी २०४८ को गणनादेखि किरात छुट्टै धर्मका रूपमा सूचीकृत गरिएको छ, जसको सङ्ख्या २०४८ मा १.७ प्रतिशत थियो भने २०५८ मा यो सङ्ख्या बढेर ३.६ प्रतिशत पुगेको छ । पहिला हिन्दूमै सूचीकृत गरिएकाहरू पछि आफूलाई

किरात धर्मावलम्बीको रूपमा चिनाउन थालेका छन्। त्यस्तै २०३८ सम्म नगण्य सङ्ख्यामा रहेको इसाई धर्मावलम्बीको सङ्ख्यामा उल्लेख्य वृद्धि भएको देखिन्छ। नेपालमा तेस्रो ठूलो धार्मिक समुदायका रूपमा रहेको इस्लाम धर्मावलम्बीको सङ्ख्या पनि २०३८ को तुलनामा २०४८ र २०५८ मा उल्लेख्य वृद्धि भएको देखिन्छ।

नेपालमा जनजातिको अवधारणालाई गैरहिन्दू आदिवासीका रूपमा मात्र सीमित गरी परिभाषा गरिएको छ। त्यसै कारण हिन्दू वर्ण व्यवस्थाअन्तर्गतका पहाड र मधेसका विभिन्न जातसमूह, मुसलमान र चुरौटेका साथै अन्य आप्रवासीलगायत थुप्रै समुदाय जनजातिभित्र पर्दैनन्। जनजाति उत्थान प्रतिष्ठान कार्यदल (२०५३) ले जनजाति पहिचानका लागि गरेको परिभाषाअनुसार, “नेपालमा जनजाति भन्नाले ‘हिन्दू वर्णाश्रम व्यवस्थाभित्र नपर्ने’, ‘आधुनिक नेपालको राजनीति र राज्यसञ्चालनमा निर्णायक भूमिका नभएका’, तर आफ्नो छुट्टै ‘भाषा, धर्म, रीतिरिवाज’ र ‘सामूहिक सांस्कृतिक पहिचान’ भएका र आफूलाई ‘जनजाति भनी दावी गर्ने’ ‘आदिवासी वा मूलवासी’ लाई बुझाउँछ” (आदिवासी जनजाति उत्थान राष्ट्रिय प्रतिष्ठान २०५३)। आदिवासी जनजाति उत्थान राष्ट्रिय प्रतिष्ठान ऐन, २०५८ ले ‘आदिवासी जनजाति’ भन्नाले “आफ्नो मातृभाषा र परम्परागत रीतिरिवाज, छुट्टै सांस्कृतिक पहिचान, छुट्टै सामाजिक संरचना र लिखित वा अलिखित इतिहास भएको” जाति वा समुदाय भनी परिभाषा गरेको छ। यसैका आधारमा सरकारले नेपालमा ५९ ओटा समुदायलाई जनजातिमा सूचीकृत गरेको छ (नेपाल जनजाति महासङ्घ सन् २००३)।

एउटै जाति र भाषिक समुदायमा पनि धर्मको विविधता हुन सक्छ। त्यसकारण संस्कृति र समाज व्यवस्था पनि भिन्न हुन सक्छ। उदाहरणका लागि नेवार जातिमा हिन्दू र बौद्ध धर्मावलम्बी छन्। समाज व्यवस्था पनि फरक छ। यसै गरी नेपालका इसाई धर्मावलम्बीहरू यहाँका विविध (स्थानीय) जाति र भाषिक समूहका हुन्। धर्मले समाज व्यवस्था र संस्कृतिमा भिन्नता ल्याउँछ, भाषामा होइन। नेपालमा विस्तृत रूपमा जनजातीय अध्ययन भइसकेको छैन। अहिलेसम्म (विभिन्न जातीय समूहहरूले) त केवल आफ्नो पृथक् पहिचान खोज्ने र आफूलाई स्थापित गर्ने प्रयत्न मात्र भइरहेछ (गरिरहेका छन्)। मूल जाति र त्यसअन्तर्गतका उपजातिहरूको वैज्ञानिक पहिचान, उनीहरूको सामाजिक-सांस्कृतिक, आर्थिक तथा भौगोलिक अध्ययन एवं वस्तुगत परिभाषाका आधारमा वर्गीकरण हुन सकेमा मात्र राजनीति र शासन व्यवस्थामा उनीहरूको सामेली र भूमिकालाई व्यवस्थित गर्न ठोस सहयोग पुग्न सक्छ।

जनजातिलगायत विभिन्न सामाजिक-सांस्कृतिक तथा भाषिक समूहको स्पष्ट पहिचान गर्न निश्चय पनि सजिलो छैन । राज्य र शासनको तहमा सहभागिता, प्रतिनिधित्वलगायत स्रोत र सुविधासंगको पहुँचलाई लिएर जातीय सवाल उठेको हुनाले जनजाति भन्नेवित्तिकै 'उपेक्षित', 'उत्पीडित' वा पाखा परेका समूहहरूको पहिचान र तिनका हितको विषयमा नै बढी केन्द्रित हुने गर्दछ । राज्यसत्तासंगको पहुँच वा दूरी, शासकीय निकायमा सामेल हुनु वा पाखा पर्नु वा यस्तै कुराहरूले जनजाति र राज्यबीचको सम्बन्धको अवस्थालाई बुझाउँछ ।

विगतमा प्रतिनिधित्वको स्थिति

२०४६ सालको जनआन्दोलन र लोकतन्त्रको पुनर्स्थापनापछि, नेपाली जनताले राज्यको संरचनामा आफ्नो व्यक्तिगत एवं समूहगत स्थान र हैसियत खोज्न थाले । २०४७ सालमा बनेको संविधानले पहिलो पटक नेपालको बहुजातीय एवं बहुभाषिक बनोटलाई विधिवत् स्वीकार गर्‍यो । तर राजनीतिक संरचना र प्रक्रियामा यसलाई मुखरित गर्ने काम भने भएन । राज्यको एकात्मक स्वरूपलाई निरन्तरता दिँदै उदारवादी लोकतन्त्रमा आधारित संसदीय प्रणालीको शासनपद्धति र बढी मत ल्याउनेले जित्ने चुनावी प्रतिनिधित्वको ढाँचा निर्माण गरियो । व्यक्तिगत स्वतन्त्रता र समानताजस्ता परम्परागत उदारवादी लोकतान्त्रिक मूल्यहरूको अधिकतम प्रत्याभूति गरिए पनि राज्यको संरचनामा जातीय एवं भाषिक समूह र समुदायको स्थानउपर खासै ध्यान दिइएन । परिणामस्वरूप, १२ वर्षको संसदीय अभ्यासमा बाहिर परेका समुदायहरूको राज्य तथा शासन संरचनामा सहभागिता र प्रतिनिधित्वका हिसाबले कुनै सन्तोषजनक परिवर्तन भएन । प्रायः प्रत्येक राजनीतिक पार्टीको आ-आफ्नै दलित एवं जनजाति सङ्गठनहरू भए पनि पार्टीको नेतृत्व तह र नीति निर्माणमा उनीहरूको प्रभाव नगण्य रह्यो । लोकतन्त्रको स्वरूप र अभ्यास औपचारिकता र प्रक्रियाको प्राविधिकतामा नै सीमित रह्यो, सामेलीपूर्ण हुन सकेन ।

राज्यको प्रशासनिक संरचना तथा विभिन्न पेसा/व्यवसायको त कुरै छाडौं राजनीतिक तहको प्रतिनिधित्वमा पनि न्यूनतम अनुपात कायम हुन सकेन । २०४८ देखि २०५८ को १२ वर्षे संसदीय अवधिका दुवै सदनमा प्रतिनिधित्वको स्थितिलाई हेर्ने हो भने पनि महिला, जनजाति र दलितको प्रतिनिधित्व जनसङ्ख्याको अनुपातमा असन्तुलित रहेको स्पष्ट हुन्छ । प्रत्येक पटकको निर्वाचनपछि जातीय सन्तुलनमा सुधार आउनुको सट्टा बाहुन, क्षेत्री, ठकुरीजस्ता माथिल्लो जातका पहाडी/खस समुदायकै पकड मजबुत (हालिमुहाली) हुन पुग्यो । तालिका १.२ ले

स्पष्ट रूपमा के देखाउँछ भने संसद्मा उनीहरूको उपस्थिति जनसङ्ख्याको अनुपातभन्दा दोब्बर बढी रहँदै आएको थियो । यसको परिणाम राज्यका अन्य निकाय र संरचनाहरूमा पनि स्वाभाविक रूपले पर्ने नै भयो । प्रतिनिधित्वका हिसाबले सबैभन्दा मर्कामा दलित समुदाय परेको छ । जनसङ्ख्याको करिब १३ प्रतिशत भाग ओगट्ने दलितहरूको राज्यको माथिल्लो निकायमा उपस्थिति शून्यप्रायः रह्यो । २०४८ सालमा पहिलो पटक नेपाली काँग्रेसका तर्फबाट एक जना दलित उम्मेदवार प्रतिनिधिसभामा विजयी भएका थिए । तर पछिल्ला चुनावहरूमा काँग्रेसले दलित उम्मेदवार नै दिन छाड्यो । तलको तालिकाले २०४८ देखि २०५६ सालसम्म संसद्को दुवै सदनमा जाति/जनजातिको प्रतिनिधित्वको स्थितिलाई देखाउँछ ।

तालिका १.२ : जनसङ्ख्या र संसद्को दुवै सदन मिलाएर जाति/जनजाति एवं महिलाको स्थिति (कुल स्थान २६५)

जाति/जनजाति	२०४८ साल		२०५१ साल		२०५६ साल	
	सङ्ख्या	प्रतिशत	सङ्ख्या	प्रतिशत	सङ्ख्या	प्रतिशत
पहाडी खस जात	१४७	५५.५	१६६	६२.६	१५५	५८.५
दलित	३	१.१३	२	०.८	४	१.५
पहाडी जनजाति	६५	२४.५	४८	१८.१	५८	२२.०
मधेसी जात	२४	९.०	२८	१०.६	३४	१२.८
मधेसी जनजाति	२०	७.५	१७	६.४	११	४.१
मुसलमान	६	२.२	४	१.५	३	१.१
जम्मा सदस्य सङ्ख्या	२६५	१००	२६५	१००	२६५	१००
महिला	१०	३.७	१०	३.७	१९	७.१

स्रोत : निर्वाचन आयोग २०५१, २०५६; CBS 2002; Election Commission, Nepal 1992।

संसद्मा पुगेका पहाडी जनजातिमध्ये पनि जनसङ्ख्याको अनुपातमा प्रतिनिधित्व हुन सकेन । संसद्मा राई, लिम्बू, तामाङ, गुरुङ, मगरजस्ता समुदायको प्रतिनिधित्व भए पनि अन्य कतिपय स-साना जातिका प्रतीकात्मक प्रतिनिधित्वसमेत हुन सकेन । धेरै सानाका त कुरै छाडौँ ५० हजारभन्दा बढी सङ्ख्या भएका कुमाल, चेपाङ, माभी र दलित जात/जातिका प्रतिनिधि पनि निर्वाचित हुन सकेनन् । २०४८ सालमा भएको पहिलो संसदीय निर्वाचनमा राजवंशी, दनुवारजस्ता जनजातिबाट एक-एक जना उम्मेदवार विजयी भएका थिए । तर पछिल्ला निर्वाचनहरूमा ती समुदायका उम्मेदवार निर्वाचित भएनन् । २०५६ सालको

निर्वाचनमा सुनुवार जातिबाट एक जना मात्र प्रतिनिधिसभामा निर्वाचित भएका थिए । प्रतिनिधिसभामा पुगेका पहाडका जनजातिहरूमध्ये पहिलो निर्वाचनमा मगर, तामाङ, गुरुङ, राई, लिम्बू र थकाली थिए भने पछिका निर्वाचनहरूमा मगर र थकालीको सङ्ख्या घट्दै गयो । त्यस्तै मधेसीहरूमध्ये पनि पहिलो निर्वाचनमा थारू समुदायको उपस्थिति बढी थियो भने पछिका निर्वाचनहरूमा यादवको सङ्ख्या बढी हुन पुग्यो ।

महिलाको प्रतिनिधित्व पनि कमजोर अवस्थामै रह्यो । २०४७ सालको संविधानले राजनीतिक पार्टीहरूले निर्वाचनमा उम्मेदवारी दिँदा ५ प्रतिशत महिला अनिवार्य हुनुपर्ने बाध्यात्मक व्यवस्था गर्दागर्दै पनि २०४८ र २०५१ सालका निर्वाचन परिणामअनुसार प्रतिनिधिसभामा महिलाको प्रतिनिधित्व केवल ३.४ प्रतिशत मात्रै रह्यो भने २०५६ सालमा मुस्कलले ५.८ प्रतिशत पुगेको थियो विगतको संसद्मा अल्पसङ्ख्यक समुदायको प्रतिनिधित्वलाई निरन्तर र सुनिश्चित गर्ने कुनै संस्थागत एवं बाध्यकारी व्यवस्था थिएन । पार्टी नेतृत्वको तजबिज एवं सम्बन्धित व्यक्तिको चुनावी उपयोगिता नै राजनीतिक तहमा उम्मेदवारीको मुख्य आधार बन्दै आयो । त्यसैले पनि सबै समुदायबाट विगतमा सन्तुलित प्रतिनिधित्वको स्थिति निर्माण हुन सकेन । यस सन्दर्भमा राष्ट्रियसभामा पनि प्रतिनिधित्वको स्थिति खासै भिन्न रहेन, तथापि पछिल्ला वर्षहरूमा महिला र दलितको प्रतिनिधित्वमा केही सुधार आएको थियो । कम्युनिस्ट पार्टीहरू माथिल्लो सदन अर्थात् राष्ट्रियसभालाई जातीय सभा बनाउनुपर्छ भनी चर्को नारा दिने गर्थे तर उनीहरूले नै प्रस्तुत गरेका उम्मेदवारहरूमध्ये पनि पहाडी जातका क्षेत्री/बाहुनकै सङ्ख्या बढी हुने गरेको थियो ।

विशिष्ट योग्यता, क्षमता वा राष्ट्रिय लोकप्रियताका आधारमा जुनसुकै जनजातीय वा सांस्कृतिक क्षेत्रबाट कसैले चुनाव जित्नु प्रतिस्पर्धात्मक लोकतन्त्रको विशेषता हो । त्यसकारण अत्यन्त सानो सङ्ख्यामा रहेका समुदायबाट पनि बेलाबखत राज्यको विशिष्ट राजनीतिक तहमा कतिपय मानिसहरू पुगेका उदाहरणहरू पाइन्छन् । तर त्यसैका आधारमा मात्र सन्तुलित राजनीतिक प्रतिनिधित्व भएको छ भन्न मिल्दैन । विभिन्न निकायमा जातीय सन्तुलनलाई निश्चित गर्ने राज्य संरचनाको निर्माण र समानुपातिक प्रतिनिधित्वको प्रणालीलाई साम्प्रदायिक वा सङ्कीर्ण भनी पन्छाउन मिल्दैन । प्रशासनलगायत विभिन्न व्यवसाय र व्यवस्थापनमा व्यक्तिको योग्यता, व्यावसायिक सीप र कुशलताको आवश्यकता पर्छ, यो कुरा बेग्लै हो । जहाँसम्म राज्यको प्रश्न छ, यस दृष्टिले सबैलाई समावेश गर्न सक्ने राज्य संरचना नै बढीभन्दा बढी लोकतन्त्रात्मक एवं टिकाउ हुन सक्छ ।

जनजाति, मधेसी, दलित, महिलालगायतका समुदायका आकाङ्क्षा र मागहरू २००७ सालको क्रान्तिलाई खुलापन र परिवर्तनको प्रारम्भ बिन्दु मान्न सक्छौं । यसले पहिलो पटक नेपाली जनतालाई स्वतन्त्र अभिव्यक्तिको अधिकार दियो, राज्यसञ्चालन र शासनप्रणालीको मूल कानून मानिने संविधान जनताका प्रतिनिधिहरू अर्थात् संविधानसभाले बनाउने घोषणा भयो । जनताका प्रतिनिधि सङ्गठनका रूपमा राजनीतिक दलहरू खुल्न र क्रियाशील हुन थाले । परिणामस्वरूप त्यस बेलादेखि नै नेपाली जनताले आफ्ना हक-अधिकार र चाहनाहरूलाई सङ्गठित रूपमा अभिव्यक्त गर्न सम्भव भयो । राज्यको कामकाजलाई जनताप्रति उत्तरदायी बनाउन व्यवस्थापिका, कार्यपालिका र न्यायपालिकाको अवधारणाले प्रवेश पायो र सोअनुसार संरचना पनि बन्यो । यद्यपि संविधानसभाको निर्वाचन हुन सकेन ।

२०१५ सालमा राजाले दिएकै संविधानको आधारमा भए पनि पहिलो पटक संसदीय लोकतान्त्रिक शासनको खाका तयार भयो । पहिलो पटक बालिग मताधिकारको आधारमा व्यवस्थापिका अर्थात् संसदको आमचुनाव भयो । जनताको बहुमत प्राप्त दलका रूपमा नेपाली काँग्रेसले सरकारको गठन गर्‍यो । तर त्यसले निरन्तरता पाउन सकेन । २०१७ सालपछि ३० वर्षसम्म राजाको सक्रिय शासन चल्यो । जनताका आकाङ्क्षा र अधिकार कुण्ठित र प्रतिबन्धित भएर रह्यो ।

२०३६ सालमा जनमतसङ्ग्रहको घोषणापछि जनजातिका माग र मुद्दाहरू पुनः सतहमा आउन थाले । जनजातिहरू सङ्गठित हुन थाले । जनमतसङ्ग्रहमा बहुदलीय पक्ष पराजित भएर निर्दलीय पञ्चायती शासन व्यवस्थाले नै निरन्तरता पाए पनि त्यसपछिको नेपाली राजनीति तुलनात्मक रूपले खुकुलो भएको र नेपाली जनताको चेतना पनि उल्लेख्य रूपमा अगाडि बढेका कारण जाति, भाषा, संस्कृतिका सवालहरू कुनै न कुनै रूपमा सार्वजनिक रूपले प्रकट भइरहे । यस अवधिमा विभिन्न जनजाति सङ्गठनहरू निर्माण भए । प्रारम्भमा मगर, गुरुङ, राई, लिम्बू र पछि शेर्पा र तामाङ, आदि समुदायका जातीय सङ्गठनहरू क्रियाशील भए । आपसमा सहकार्य हुन थाल्यो । राष्ट्रिय राजनीतिक चेतनामा जातिको महत्त्व बढ्न थाल्यो । यसै क्रममा जनजाति महासङ्घ बन्यो जसले जनजातिका समस्या र मागहरूलाई एकीकृत रूपमा प्रस्तुत गर्न थाल्यो ।

माथि उल्लेख गरेअनुसार २००७ सालको क्रान्तिपछि अभिव्यक्त हुन थालेको पहिचान, पहुँच र स्वायत्तताको आकाङ्क्षा २०४६ सालको जनआन्दोलनदेखि सङ्गठित रूपले नेपाली राजनीतिमा प्रवेश गर्‍यो भन्न सकिन्छ । आन्दोलनको

लगत्तैपछि प्रधानमन्त्रीलगायत राजनीतिक नेताहरूले मुस्लिमका साथै अन्य धार्मिक चाडपर्वमा शुभकामना दिन थाले । मुस्लिम, क्रिश्चियनलगायत विभिन्न धार्मिक समुदायहरूले सबै धर्मप्रति राज्यको समान व्यवहार माग गर्न थाले । नेपाल प्रेस डाइजेस्ट (अप्रिलदेखि नोभेम्बर १९९० सम्म) ले समेटेको सूचनालाई एउटा मापक मानेर हेर्ने हो भने गैरहिन्दू धार्मिक समूह, जनजाति सङ्गठन र दलित समुदायहरूले धर्म निरपेक्षता र भाषिक अधिकारको पक्षमा सशक्त रूपमा जनमत परिचालन गरेको पाइन्छ । मधेसी समुदायले नागरिकता, राज्यका निकायमा सम्मानजनक र सन्तुलित प्रतिनिधित्व, हिन्दी भाषाको मागलाई नयाँ शिरावाट उठाउन थाले । यसै गरी राष्ट्रिय जनमुक्ति मोर्चा, राष्ट्रिय जनजाति पार्टीलगायत नेपाल सद्भावना पार्टी र अन्य केही दलहरूले नेपाल सङ्घीय राज्य बन्नुपर्ने धारणा व्यक्त गर्न थाले । लिम्बुवान मुक्ति मोर्चा नामक संस्थाले पूर्वी पहाडी जिल्लाहरूमा स्वायत्त लिम्बुवानसहित नेपाल सङ्घीय राज्य हुनुपर्ने माग राख्यो ।

संविधान निर्माणको बेलामा नेपाललाई हिन्दू होइन, धर्म निरपेक्ष राज्य बनाउनुपर्छ भन्ने आवाज सशक्त रूपमा उठेको थियो । खास गरेर बौद्ध धर्मावलम्बी समूह र अधिकांश जनजाति समुदायले यस्तो माग गरेका थिए । अधिकांश कम्युनिस्ट घटकहरू पनि धर्म निरपेक्षताको पक्षमा थिए । नेपाली कांग्रेस यस विषयमा मौन थियो र राज्यले कुनै पनि धर्मको पक्ष लिन नहुने यसको दृष्टिकोण थियो । तर अर्कातर्फ राजावादी, हिन्दू कट्टरपन्थी मात्र होइन राजाप्रति पूर्णरूपले निष्ठावान् भनिएका तत्कालीन शाही सेनाका उच्च अधिकृतहरूले समेत हिन्दू राज्यको निरन्तरताका लागि दबाव दिएका थिए ।^६ तर २०४७ सालको संविधान मस्यौदाकार र तत्कालीन सरकार मात्र होइन प्रमुख राजनीतिक दल र तिनको नेतृत्वका लागि पनि यी कुराहरू कम प्राथमिकताको विषय बन्यो । यस सम्बन्धमा संविधान सुझाव आयोगका अध्यक्ष विश्वनाथ उपाध्यायको टिप्पणीले त्यसबेला राज्यले जाति, भाषा, धर्म, संस्कृतिलाई हेर्ने दृष्टिकोणको एउटा झलक दिन्छ । तत्कालीन संविधान सुझाव आयोगका अध्यक्ष विश्वनाथ उपाध्यायका

^६ तत्कालीन शाही नेपाली सेनाले संविधानमा हिन्दू राज्यको निरन्तरताका साथै नेपालको सार्वभौमसत्ता राजामा हुनुपर्ने, राजा नै सेनाको परमसेनाधिपति रहनुपर्ने, प्रधान सेनापति संवैधानिक अर्द्ध मानिनुपर्नेजस्ता मागहरू राखेका थिए (Nepal Press Digest 1990a) । साथै तत्कालीन २२ उच्च अधिकृतहरूको एउटा प्रतिनिधि मण्डलले अन्तरिम सरकारका प्रधानमन्त्री कृष्णप्रसाद भट्टराईलाई भेटौं सोअनुसार गराउन दबाव समेत दिएका थिए (Nepal Press Digest 1994) ।

अनुसार संविधानसम्बन्धी अत्यधिक (९० प्रतिशतभन्दा बढी) सुभावहरू जाति, भाषा, धर्म, क्षेत्रजस्ता विषयहरूसँग सम्बन्धित थिए जसलाई उनले दोस्रो दर्जाको मानेका थिए (Nepal Press Digest 1990a) ।

राज्यको जिम्मेवार तहमा बस्नेहरूले यी आकाङ्क्षा र चाहनाहरूलाई विगत ३० वर्षसम्म मौलिक हक-अधिकार वञ्चित भएको परिणामको अभिव्यक्तिका रूपमा सीमित गरेर हेरे । यी विभिन्न क्षेत्रबाट आएका मागहरूलाई लक्षित गर्दै अन्तरिम सरकारका प्रधानमन्त्री कृष्णप्रसाद भट्टराईको भनाइ थियो, “यो विभेदको मूल कारण ३० वर्षदेखि मौलिक अधिकार वञ्चित गर्नु हो । अब सबैले त्यो अधिकार पाएका छन् । तसर्थ समग्रताबाट अलग भएर समुदायविशेष केन्द्रित भएर कुरा गर्नु आवश्यक छैन । सबैले समान अवसर पाउनेछन्” (Nepal Press Digest 1990b) । आन्दोलनका प्रमुख शक्ति मानिएका नेपाली कांग्रेसलगायत संयुक्त वाममोर्चाका घटकहरूले समेत नउठाएको ‘हिन्दू राज्य’ को पञ्चायती लिंगेसीबाट २०४७ सालको संविधान मुक्त हुन सकेन । जब संविधानले यी मागहरूको सन्तोषजनक सम्बोधन गरेन तब विभिन्न जनजाति सङ्घ/सङ्गठन, धार्मिक समूह भाषिक समूहले यसको विरोध गरे । नेपाल सद्भावना पार्टीलगायत अन्य दलहरूले पनि यसको विरोध गरे (Nepal Press Digest 1990c, 1990d) । यस प्रकार २०४६ सालको आन्दोलनपछि पुनर्स्थापित बहुदलीय प्रजातन्त्र र २०४७ सालको संवैधानिक पद्धतिले प्रारम्भदेखि नै नेपाली समाजको विविधताको प्रतिनिधित्व गर्ने विभिन्न जाति, भाषा, धर्म, सांस्कृतिक समूहहरूबीच अपनत्व र स्वामित्वबोध सञ्चार गर्न सकेन ।

२०४६ सालको आन्दोलनमा लोकतन्त्रको परम्परागत उदारवादी मूल्य सबैभन्दा हावी भयो । परिणामस्वरूप संविधान निर्माणका बखत जातीय एवं भाषिक सवालहरूले उचित सम्बोधन पाउन सकेन । जाति र भाषाको सवाललाई सङ्कीर्ण सोच मानेर तिनलाई संवैधानिक मान्यता दिइएन । बहुजातीय राज्यको संवैधानिक व्यवस्थापनको पक्षलाई संविधान निर्माता मात्र होइन त्यसबेलाका राजनीतिक नेतृत्वले पनि बुझ्न सकेन । वास्तवमा त्यसबेला राज्यसम्बन्धी यस्तो सोचले नेपाली राजनीतिमा प्रभाव बनाइसकेको थिएन । तर २०४६ सालको जनआन्दोलनको लगत्तैपछि आदिवासी/जनजाति, मधेसी, दलित र महिलालगायत विभिन्न समूहहरूले राज्यव्यवस्थामा आफ्नो पहिचान, प्रतिनिधित्व र पहुँचका सवालहरूलाई सघन रूपमा उठाउन थाले । २०४७ सालको संविधानले नेपाललाई “बहुजातीय, बहुभाषिक, प्रजातान्त्रिक, स्वतन्त्र, अविभाज्य, सार्वभौमसत्ता सम्पन्न, हिन्दू, संवैधानिक राजतन्त्रात्मक अधिराज्य” भनेर घोषणा गर्‍यो । तर यसको

बहुजातीय र बहुभाषिकभन्दा हिन्दू पहिचान नै बढी देखियो। प्रारम्भदेखि नै जनजाति एवं गैरहिन्दू धार्मिक समुदायहरूले संविधानका यस प्रावधानको विरोधमा आवाज उठाउन थाले। संविधानको कार्यान्वयनका क्रममा पनि राज्यको चरित्र सहभागितापूर्ण र समतामूलक हुन सकेन। तथापि २०४७ सालको संविधानले प्रदान गरेको हक/अधिकारको उपयोग गरेर जातीय एवं भाषिक सवालहरूलाई व्यापक रूपमा प्रकट र परिचालन गर्नसक्ने अवस्था बन्यो। यसैलाई उपयोग गरेर यी सवाल सङ्गठित हुन थाले। एक दशक बित्दा-नबित्दै यी सवालले नेपाली राजनीतिका प्रमुख मुद्दाका रूपमा स्वीकार्य स्थान पाए।

तथापि लोकतन्त्रको अभ्यास चुनावी एवं सरकार निर्माणको गणितीय खेलमा सीमित रह्यो। राज्यव्यवस्था अपेक्षित रूपमा गतिशील बन्न सकेन। राज्य सञ्चालनमा आएका संवैधानिक अड्चन, गतिरोध फुकाउन संविधानमा अत्यावश्यक संशोधनसम्म पनि हुन सकेन। यो एउटा स्थिर एवं अत्यन्त औपचारिक दस्तावेजका रूपमा सीमित रह्यो। पछिल्ला दिनहरूमा संविधान नै राजा र दलहरूबीच अविश्वासको दस्तावेजका रूपमा देखिन थाल्यो। एकातर्फ नेकपा (माओवादी) ले सुरु गरेको हिंसात्मक विद्रोहको विस्तार र अर्कातर्फ राजाको राजनीतिक सक्रियता त्यसमाथि जनसमुदायको ठूलो हिस्साले राज्यप्रति अपनत्व र स्वामित्वबोध गर्न नसक्ता २०४७ सालको संविधानले स्थापित गरेको पद्धति आफैँमा असान्दर्भिक र बेकामे बन्दै गयो।

२०४८ सालमा निर्वाचित सरकारको गठन भएपछि २०५० जेठमा राष्ट्रिय भाषा नीति आयोगको गठन भयो। यो आयोगले मूलतः नेपालका राष्ट्रिय भाषाहरूको विकास र मातृभाषामा प्राथमिक शिक्षा प्रदान गर्ने सम्बन्धमा केही नीतिगत सुझावहरू पेस गरेको थियो। यसै गरी केही प्रमुख राष्ट्रिय भाषाहरूमा सरकारी प्रसारण माध्यम रेडियो नेपालबाट समाचार प्रसारणको थालनी पनि भयो। भाषिक पहिचान र मान्यताको प्रश्न मूलतः राजनीतिक हो। तर राज्य संरचना र प्रक्रियामा यसले मान्यता पाउन सकेन। काठमाडौँ महानगरपालिका लगायत केही स्थानीय सरकारका निकायहरूले स्थानीय भाषाको प्रयोग गर्न खोज्दा सर्वोच्च अदालतले बन्देज लगायो।^७ सर्वोच्च अदालतको यस फैसलाले

^७ २०५४ सालमा स्थानीय निर्वाचनपछि काठमाडौँ महानगरपालिकाले नेवारी, राजविराज नगरपालिका र धनुषा जिल्ला विकास समितिले मैथिली भाषालाई स्थानीय निकायमा प्रयोग गर्ने निर्णयको विरुद्ध हालेको रिट निवेदनमा सर्वोच्च अदालतले ती भाषाको प्रयोग नगर्न अन्तरिम आदेश जारी गरेको थियो (Nepal Press Digest 1998)।

भाषिक आन्दोलनलाई मलजल गर्ने काम गर्‍यो । फलतः संसदीय वृत्तका दलहरू पनि राज्यको पुनर्संरचनाको एजेण्डालाई स्वीकार गर्न बाध्य हुँदै गए । यसले जनआन्दोलनका पक्षमा बृहत् जनसमर्थन जुटाउन अनुकूल प्रभाव पार्न सक्‍यो ।

२०५२ सालदेखि नेकपा (माओवादी) ले सञ्चालन गरेको सशस्त्र विद्रोह अर्थात् 'जनयुद्ध' ले आदिवासी/जनजाति, दलितका सवाललाई धारिलो बनायो । यसपछिका दिनहरूमा राज्यले यी सवालहरूलाई सम्बोधन गर्न केही पहल^५ त गर्‍यो तर त्यो अत्यन्तै फिका मानिन थाले । नेपाली काँग्रेस, एमालेजस्ता दलहरू परिवर्तनोन्मुख जनमतमा पछि पर्न थाले । परिणामस्वरूप यी सवालहरूमा मूलधारका पार्टी-वृत्तभन्दा बाहिरका सरोकार समूहहरूसँग गरिने बहस, छलफल र विकल्पहरूले जनमतलाई निकट रूपमा प्रभावित गर्न थाल्यो । यी दलहरूको केन्द्रीय नेतृत्व संरचनाले परिवर्तनको पक्षमा आफूलाई प्रस्तुत गरे पनि जनविश्वास भने आर्जन गर्न नसकेको कुरा संविधानसभा निर्वाचन परिणामले पनि पुष्टि गर्दछ । वास्तवमा जनआन्दोलनपछिको सङ्क्रमणमा देखिने अलमल यसले परोक्ष रूपमा पारेको प्रभाव हो । यसमा हुने अरू ढिलाइले नेपाली राज्य संरचनाको खण्डीकरणको सम्भावना सङ्गीन बनाउनेछ ।

बृहत् जनआन्दोलन २०६३ को सफलतापछि नेकपा (माओवादी) ले सञ्चालन गरेको सशस्त्र 'जनयुद्ध' ले शान्तिपूर्ण राजनीतिक निकासको बाटो पाएको छ । फन्डै २४० वर्षदेखि कायम रहेको शाह वंशीय राजतन्त्र समाप्त भएको छ । नेकपा (माओवादी) लगायत सात राजनीतिक दलबीच ८ पुस २०६३ मा सम्पन्न २३ बुँदे सहमतिअनुसार संविधानमा भएको तेस्रो संशोधनले नेपाललाई 'सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक राज्य' घोषणा गरे पनि यसको विधिवत् कार्यान्वयन भने संविधानसभा चुनावपछि गरिने भनिएको थियो ।^९ १५ जेठ २०६५ मा बसेको संविधानसभाको पहिलो बैठकले यसलाई कार्यान्वयन पनि गरिसकेको छ । २४०

^५ तत्कालीन प्रतिनिधिसभाको चुनाव लड्ने प्रायः सबै राजनीतिक दलहरूले नेपालका विविध जाति, भाषाको विकास र संरक्षण, महिला, दलितलगायत राष्ट्रिय मूलधारबाट पछाडि परेका समूहहरूको उन्नतिको लागि विशेष कार्यक्रमहरूको प्रतिबद्धता व्यक्त गर्दै आएको पाइन्छ । विशेष गरी २०५१ सालको मध्यावधि चुनाव र त्यसपछि गठित सरकारहरूले आदिवासी/जनजाति, दलित र महिला हकहितका सवालहरूलाई सम्बोधन गर्न केही विशेष कार्यक्रमका साथै आदिवासी/जनजाति प्रतिष्ठान, महिला आयोग, दलित आयोग आदि व्यवस्थाहरू गरेका थिए ।

^९ नेकपा (माओवादी) ले साउनको तेस्रो सातामा सम्पन्न केन्द्रीय कमिटीको विस्तारित बैठकपछि २२ बुँदे पूर्वसर्तहरू अगाडि साँदै ६ मङ्सिर २०६४ का लागि तय गरेको संविधानसभा चुनावमा भाग नलिने अडान राखेपछि चुनाव स्थगन भयो । त्यसपछि सम्पन्न अन्तरिम व्यवस्थापिकाको विशेष अधिवेशनले

वर्षदेखि नेपाली राज्य संरचनाको केन्द्रीय तत्त्वका रूपमा रहँदै आएको शाह वंशीय राजसंस्थाले बिदा लिएको छ। यसै गरी भावी राज्य संरचना सङ्घीय हुने कुरा पनि निश्चित भइसकेको छ। लामो समयदेखि विभेद र सीमान्तरणको मारमा परेका विभिन्न समुदाय जस्तै महिला, मधेसी, जनजाति, दलित, पिछडिएका क्षेत्रलाई राज्यको नीति निर्माण र कार्यान्वयनका निकायमा पहुँच र प्रतिनिधित्व हुने गरी समावेशी ढङ्गले राज्यको पुनर्संरचना गर्ने कुरा पनि आन्दोलनको नेतृत्व गरेका राजनीतिक दलहरूको सार्वजनिक राजनीतिक प्रतिबद्धतासहित अन्तरिम संविधानमा लिपिबद्ध भएको छ। यी कुरा सबैलाई स्वीकार्य हुने गरी विधिसम्मत लोकतान्त्रिक पद्धतिमा कसरी ढाल्ने एउटा ठूलो राजनीतिक चुनौतीका रूपमा हाम्रो सामु उपस्थित छ। यी विषयमा हामीले अहिले गर्ने निर्णय र बसाल्ने परिपाटीले नेपाली राज्य र नेपाली जनताबीच राष्ट्रिय एकताको भावी स्वरूप निर्धारण गर्नेछ।

उपर्युक्त पृष्ठभूमिमा नेपाली राज्यको नयाँ स्वरूप र संरचना कस्तो हुनुपर्छ भनेर थुप्रै प्रस्ताव आएका छन्। मूल्याङ्कन मासिकले २०६०-६१ मा राज्य पुनर्संरचना विषयमा नियमित स्तम्भ राखेर जनजाति, दलित, मधेसी, महिलालगायत राजनीतिक दलहरूको दृष्टिकोणका साथै विभिन्न विज्ञहरूको धारणा र विश्लेषणलाई क्रमशः प्रकाशित गर्‍यो (आचार्य २०६०; आनन्द २०६१; खनाल २०६०; गिरि २०६१; बस्याल २०६१; भट्टचन २०६१; लावती २०६१; विश्वकर्मा २०६१; शर्मा २०६०)। विभिन्न लेखक र संस्थाहरूले दुई दर्जनभन्दा बढी खाकाहरू प्रस्तुत गरेका छन् (कँडेल २०६३; Rimal 2007)। मधेस आन्दोलनका सन्दर्भमा सङ्घीयतामा जाने राज्यको नीति बनेपछि छापा सञ्चारमाध्यममा सङ्घीय राज्यको पक्ष/विपक्ष, यसको स्वरूप र संरचनाबारे प्रायः हरेक दिन अभिमतजन्य लेखरचनाहरूको बाढी नै आउन थाल्यो। तराई-मधेसमा भापादेखि कञ्चनपुरसम्मको मधेसलाई एक प्रदेश, करिव त्यसैको समानान्तरमा चुरे-भावर प्रदेश, उत्तरी सीमामा ताप्लेजुङदेखि दार्चुलासम्म हिमाली प्रदेश रचनादेखि आदिवासी/जनजातिको ऐतिहासिक थातथलोका आधारमा जातीय प्रदेश रचनालगायत तीनदेखि २५

कम्युनिस्ट पार्टीहरूको बहुमतका आधारमा गणतन्त्र र पूर्ण समानुपातिक चुनाव प्रणालीको पक्षमा प्रस्ताव पारित गरेपछि सङ्क्रमणकालीन राजनीति गतिरूढ हुन पुग्यो। यसको निकास खोज्ने क्रममा नेपाली कांग्रेसलगायत सात राजनीतिक दलहरूले ८ पुसमा नेपाल सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र हुने र त्यसको कार्यान्वयन संविधानसभा चुनावपछि गरिने, संविधानसभामा समानुपातिक प्रतिनिधित्वका लागि थप १५ स्थानलगायत २२ बुँदे नयाँ सहमति बनाएपछि अन्तरिम संविधानमा भएको तेस्रो संशोधनले संविधानसभाको पहिलो बैठकबाट कार्यान्वयन गर्ने गरी नेपाललाई गणतन्त्र घोषणा गर्‍यो (कान्तिपुर २०६४क, २०६४ख)।

सम्मको सङ्ख्यामा प्रदेश र जिल्लाहरू प्रस्तावित भएका छन् । तर यी प्रस्तावहरू अधिकांश वर्तमान ७५ जिल्लाको जनसङ्ख्या स्थितिलाई केन्द्रबिन्दु मानेर भएका पाइन्छन् । भौगोलिक अनुकूलता, राजनीतिक-प्रशासनिक सम्भाव्यता एवं आर्थिक वा अन्य पूर्वाधारको उपलब्धता आदि हिसाबले भने अध्ययन हुन सकेको छैन ।

आदिवासी/जनजाति, मधेसी, महिला र दलितहरूले अनेकौं मागहरू उठाएका छन् । महिला र दलितहरूको अधिकांश मागहरू पहुँच र प्रतिनिधित्वका हिसाबले आएका छन् भने मधेस र जनजातिका मागहरू संरचनागत परिवर्तनका हिसाबले आएका छन् । हुनत, यी सबै समूहका मागका प्रकृति उस्तै छन् तथापि कतिपय सवालमा प्राथमिकता फरक फरक देखिन्छ । जनजातिका प्रमुख राजनीतिक मागहरूमा राज्य संरचनामा पहिचानको मान्यता, पहुँच र प्रतिनिधित्व सर्वाधिक प्राथमिकताको विषय बनेको पाइन्छ । यसका लागि उनीहरूले सङ्घीय राज्य संरचना र समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणालीमा जोड दिंदै आएका छन् । साथै जातीय पहिचान सुरक्षित हुने गरी स्वायत्त प्रदेशहरूको निर्माण, जल, जमिन र जङ्गलजस्ता प्राकृतिक स्रोत-साधनमाथिको स्वामित्व खोजेका छन् ।

नेपाल आदिवासी जनजाति महासङ्घ तथा आदिवासी जनजाति संयुक्त सङ्घर्ष समिति, नेपालको नाममा २०६४ सालमा प्रस्तुत गरेको साभ्ना अवधारणा जसका आधारमा नेपाल सरकारसँग सम्झौता भएको थियो, यदि त्यसलाई भावी नेपाली राज्य संरचनाबारे आदिवासी/जनजातिहरूको आधिकारिक धारणा मान्ने हो भने उनीहरूको दृष्टिकोणमा

नेपालको बहुलवादी र विविधतायुक्त सामाजिक अवस्थाको यथार्थलाई र यहाँका जाति, आदिवासी जनजाति, क्षेत्र, भाषाभाषीहरू तथा वर्ग र समुदायको भावना, मर्म तथा आकाङ्क्षा र आवश्यकताहरूको वास्तविक रूपमा सम्बोधन, समायोजन र प्रत्याभूतिका लागि समावेशी, सहभागितात्मक र समानुपातिक प्रतिनिधित्व, आत्मनिर्णयको सिद्धान्त र मान्यता तथा जातीय क्षेत्रीय स्वशासनको आधारमा सङ्घीय विशेषताको लोकतान्त्रिक गणतान्त्रिक राज्य प्रणालीको आधारमा राज्यको पुनःसंरचना अनिवार्य बन्न गएको छ (नेपाल आदिवासी जनजाति महासङ्घ तथा आदिवासी जनजाति संयुक्त सङ्घर्ष समिति २०६४) ।

संक्षेपमा (१) चार तह – केन्द्र, स्वशासित जातीय प्रदेश, स्वशासित जातीय इलाका र स्वशासित समुदाय – भएको बलियो केन्द्रसहित सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणराज्य संरचना उनीहरूले प्रस्ताव गरेको पाइन्छ; (२) यी चारै तहमा आ-आपनै कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायपालिका पनि प्रस्ताव गरिएको छ;

(३) परराष्ट्र सम्बन्ध, राष्ट्रिय सुरक्षा र मौद्रिक प्रणालीको अधिकार केन्द्रमा र अन्य आर्थिक, सामाजिक, भाषिक, धार्मिक, सांस्कृतिक, आदि विकास र उन्नतिका लागि स्वतन्त्र रूपले नीति, निर्णय, योजना तथा कार्यान्वयनका अधिकार स्वायत्त प्रदेशहरूमा रहने छन्; (४) राज्यसंयन्त्र – कार्यपालिका, व्यवस्थापिका, न्यायपालिका, संवैधानिक अड्ग, सेना, प्रहरी र कर्मचारीतन्त्रमा जातीय, प्रादेशिक, लैङ्गिक र वर्गीय सन्तुलनका आधारमा समानुपातिक पहुँच हुनेछ; (५) केन्द्रमा दुई-सदनात्मक व्यवस्थापिका र माथिल्लो सदन जातीय जनसभा जसमा प्रत्येक समुदायबाट कम्तीमा १/१ जना प्रतिनिधि अनिवार्य रूपमा हुने गरी जनसङ्ख्याको आधारमा समानुपातिक प्रतिनिधित्व रहनेछ; (६) सबै तहमा समानुपातिक निर्वाचन प्रणाली र नीति निर्माणमा जनताको प्रत्यक्ष पहल र निर्णयका लागि जनमतसङ्ग्रह र प्रत्याह्वानको व्यवस्था हुनेछ ।

केन्द्रबाहेक अन्य सबै तहमा आत्मनिर्णयको अधिकार र जातीय स्वशासनको प्रस्ताव गरिएको छ । जातीय स्वशासनबारे उक्त साभ्ना अवधारणामा भनिएको छ :

जाति, आदिवासी जनजातिहरूले आफ्नो क्षेत्र तथा स्थानहरूमा आफ्नो शासनसत्ता, आफ्नो लागि आफैँले गर्ने जातीय आत्मनिर्णयको अधिकारको सिद्धान्त र मान्यताका आधारमा आफ्नो काम- कारबाही र क्रियाकलापहरूका बारेमा आफैँ निर्णय गर्न पाउने अधिकार र क्षमता हो । आफ्नो दायराभित्रको आर्थिक, राजनीतिक, सामाजिक, सांस्कृतिक, भाषिक, शैक्षिक, धार्मिक, भूगोल आदि सबै अधिकार समान र स्वतन्त्र रूपले आफ्नो स्थानहरूमा प्रयोग वा उपयोग गर्न पाउने हो... त्यो अर्थमा केन्द्रीय अर्थ-राजनीति, रक्षा तथा विदेश नीतिको परिपालना र निर्णय अधिकारहरूमा समानुपातिक प्रतिनिधित्वसहित आफ्नो क्षेत्र र तहहरूमा स्वशासित सत्ताको स्वतन्त्र अधिकार हो (नेपाल आदिवासी जनजाति महासङ्घ तथा आदिवासी जनजाति संयुक्त सङ्घर्ष समिति २०६४) ।

यसै गरी स्वशासित प्रदेशहरूमा त्यहाँको प्रमुख जातिलाई अग्राधिकार हुनुपर्ने समेत प्रस्ताव गरिएको छ । अग्राधिकारलाई “जुन स्वशासित प्रदेशमा जुन जाति, जनजाति, भाषिक समुदायको प्रमुखता रहन्छ त्यहाँ सोही समुदायको प्रमुख र दोस्रो प्रमुखताका आधारमा उपप्रमुख हुने” उल्लेख गरिएको छ । यस्तो अग्राधिकारको अभ्यास नेकपा (माओवादी) ले जनयुद्धका क्रममा गठन गरेका क्षेत्रीय/स्वायत्त प्रदेशहरूमा व्यवस्था गरेको थियो । जनजातिका उपर्युक्त प्रस्तावमा सङ्घीयताको सिद्धान्तमा आधारित राज्य संरचनाभन्दा जातीय शासनको संरचना प्रमुख भएको देखिन्छ । आन्दोलनरत् संस्था भएकाले यो स्वाभाविक पनि हो ।

त्यसैले यहाँ प्रयुक्त शब्दावलीहरू निर्दिष्ट छैनन् वरू अन्तर्विरोधी एवं बहुअर्थी छन् । राज्यको संरचना स्पष्ट र समान रूपमा बुझिने खालको हुनुपर्छ । जाति र समुदायका भाषा, धर्म, संस्कृति र परम्परालाई राज्यले लोकतन्त्र र नागरिक समानताको सिद्धान्त एवं मान्यताविपरीत नहुने गरी व्यवस्थित र सुरक्षित गर्नुपर्छ । एकल जातीय राज्य वा शासन संरचनाले वर्तमान नेपाली समाजको यथार्थलाई समेट्न सक्तैन ।

मधेसी समुदायको प्रमुख राजनीतिक माग पनि यसैसँग मिल्दोजुल्दो छ । तथापि (एक) प्रदेश रचनाका सन्दर्भमा भने फरक छ । मेचीदेखि महाकालीसम्मको दक्षिणी भू-भाग जसलाई मधेस वा तराई भनिन्छ एउटै सिङ्गो स्वायत्त प्रदेश बन्नुपर्छ, भन्ने उनीहरूको माग छ भने मधेसकै जनजाति खास गरेर थारू समुदाय यसको विपक्षमा देखिन्छ । यसैको प्रतिकारका रूपमा चुरेभावरको अवधारणा आएको छ । समग्र मधेस एक प्रदेशको अवधारणाप्रति अन्य दल र समुदायको पनि सहमति बनिसकेको छैन । जहाँसम्म महिला र दलितको प्रश्न छ, सङ्घीयताले मात्र उनीहरूको समस्यालाई सम्बोधन गर्न सकिन्न भन्ने छ । समानुपातिक प्रतिनिधित्वका साथै सकारात्मक विभेदको नीति र सामाजिक न्यायको पक्ष उनीहरूका लागि बढी प्राथमिकताको विषय हो ।

सङ्घीयताबारे राज्यको प्रतिबद्धता र नीति निर्माणमा भएको ढिलाइले मधेस आन्दोलन मात्र चर्काएको होइन, अन्य समुदायहरूलाई पनि आन्दोलित गराइरह्यो । राज्य पुनर्संरचना आयोग तत्काल गठन गर्न राज्यले पटक-पटक सम्झौता सहमति गर्दा पनि उक्त आयोग बन्न सकेको छैन । सङ्घीयतालाई व्यवहारमा उतार्ने यो एउटा महत्त्वपूर्ण पहलकदमी हुन सक्थ्यो । विभिन्न जाति र समुदाय उक्त आयोगका माध्यमबाट आफ्ना प्रस्ताव र धारणाहरू राख्न सक्थे । यसको अभावमा अहिले विभिन्न जाति/समुदायहरू आ-आफैले डि फ्याक्टो प्रदेशहरू बनाउन र त्यसको राज्य-परिषद्का नाममा कार्यक्रमहरूसमेत सञ्चालन गर्न थालेका छन् । लिम्बुवान, ताम्सालिङ, खम्बुवान, थारूवान, आदि केही यसका उदाहरणहरू हुन् । सरकारले ती परिषद्सँग विधिवत् सम्झौतासमेत गरेको छ । सरकारी वार्ता संयोजक एवं शान्ति मन्त्री रामचन्द्र पौडेल र लिम्बुवान राज्य-परिषद्का अध्यक्ष सन्जुहाङ्ग पालुङ्वावीच ६ चैत २०६४ मा सम्पन्न सम्झौता त्यस्तो एक उदाहरण हो । सङ्घात्मक संरचना अभ्यासको थालनीका रूपमा पनि यसलाई लिन सकिन्छ ।

पुनर्संरचना सम्बन्धमा राज्यले गरेका प्रतिबद्धताहरू

जनआन्दोलन २०६२/६३ को सफलतापछि प्रतिनिधिसभाको घोषणा, सात राजनीतिक दल र नेकपा (माओवादी) ले गरेका राजनीतिक निर्णय र सहमतिहरू, शान्ति सम्झौताअनुसार अन्तरिम संविधानमा समेत राज्यको पुनर्संरचना गरिने कुरा प्रस्ट उल्लेख गरिएको छ । यस सम्बन्धमा अन्तरिम संविधानको धारा १३८ मा लेखिएको छ :

- (१) वर्गीय, जातीय, भाषिक, लैङ्गिक, सांस्कृतिक, धार्मिक र क्षेत्रीय भेदभावको अन्त्य गर्न राज्यको केन्द्रीकृत र एकात्मक ढाँचाको अन्त्य गरी राज्यको समावेशी, लोकतान्त्रिक र सङ्घीय शासन प्रणालीसहित राज्यको अग्रगामी पुनर्संरचना गरिनेछ ।
- (२) उपधारा (१) बमोजिमको राज्यको पुनर्संरचना गर्नका लागि सुझाव दिन एक उच्चस्तरीय आयोगको गठन गरिनेछ । त्यस्तो आयोगको गठन, काम, कर्तव्य, अधिकार र सेवाका सर्त नेपाल सरकारले निर्धारण गरेबमोजिम हुनेछ ।
- (३) राज्यको पुनर्संरचनासम्बन्धी अन्तिम टुङ्गो संविधानसभाले निर्धारण गरेबमोजिम हुनेछ (नेपाल सरकार २०६३ : ६३) ।

जनआन्दोलनपछि पुनर्स्थापित प्रतिनिधिसभाले नेपाललाई सर्वप्रथम हिन्दू अधिराज्यको सद्दा धर्म निरपेक्ष राज्य घोषणा गर्‍यो । यसलाई विगत लामो समयदेखि गैरहिन्दू धार्मिक समुदायमा विद्यमान अलगावको भावना हटाउने एक महत्त्वपूर्ण कदमका रूपमा लिन सकिन्छ । राज्यको संरचनामा महिलाको ३३ प्रतिशत प्रतिनिधित्व हुने प्रतिबद्धता जाहेर गर्‍यो । संविधानसभाको चुनावमा सबैको उत्साहप्रद सहभागिता होस् भनेर राज्यले आदिवासी/जनजाति, मधेसी, दलितलगायतका कतिपय सङ्घसंस्था र राजनीतिक दलहरूसँग सहमति र सम्झौता गरेको छ ।

नेपाल सरकार र आदिवासी/जनजाति प्रतिनिधिबीच २२ साउन २०६४ मा भएको सम्झौताअनुसार संविधानसभामा प्रत्येक आदिवासी/जनजाति समुदायबाट प्रतिनिधित्व सुनिश्चित गर्ने; आदिवासी/जनजातिको अधिकारसम्बन्धी संयुक्त राष्ट्र सङ्घको घोषणा-पत्र तथा अन्तर्राष्ट्रिय श्रम सङ्गठनको महासन्धि नं. १६९ अनुमोदन गर्ने; नेपालीको अतिरिक्त स्थानीय तहमा बोलिने मातृभाषाहरूलाई समेत सरकारी कामकाजको भाषाका रूपमा संविधानसभाबाट मान्यता दिने;

राज्य सञ्चालनका सबै तह र अङ्गहरूमा आदिवासी/जनजातिलगायतका सबै लिङ्ग, वर्ग, क्षेत्र र समुदायको समावेशी/समानुपातिक प्रतिनिधित्व हनुपर्ने कानुनी एवं नीतिगत तहमा व्यक्त प्रतिबद्धतालाई व्यवहारमा उतार्न पहल गर्ने; आदिवासी/जनजातिहरूको परम्परागत ज्ञान, सीप, अभ्यास र प्रविधिको उपयोग र संरक्षणमा राज्यले विशेष ध्यान दिनेजस्ता विभिन्न विषयमा सहमति भएको थियो (कान्तिपुर २०६४ग) ।

नेपाल सरकार र मधेसी जनअधिकार फोरम, नेपाल (मजफो) बीच भएको सम्झौतामा “युगौँदेखि बहिस्करणमा पारिएका मधेसी, आदिवासी/जनजाति, दलित, महिला, पिछडा वर्ग, अपाङ्ग, अल्पसङ्ख्यक समुदाय, मुसलमान, आदि समुदायको राज्य संरचनाको सबै अङ्ग र तहका साथै शक्ति, साधन र स्रोतमा सन्तुलित समानुपातिक प्रतिनिधित्व र साभेदारी गर्ने; राज्यको पुनर्संरचना गर्दा नेपालको राष्ट्रिय एकता र अखण्डतालाई अक्षुण्ण राख्दै स्वायत्ततायुक्त प्रदेशहरूसहितको सङ्घीय शासन प्रणालीको व्यवस्था गर्ने र स्वायत्तताको अधिकार, प्रकृति र सीमा संविधानसभाले निर्धारण गरेबमोजिम हुने; सरकारी कामकाज, शिक्षा तथा अन्तर्राष्ट्रिय सम्पर्क गर्दा मातृभाषासहित नेपाली र अङ्ग्रेजीको त्रिभाषीय नीति कायम गर्ने; दलितहरूको शिक्षा र रोजगारीमा विशेष अवसर र आरक्षणको व्यवस्था गर्ने” आदि विभिन्न कुराहरू उल्लेख गरिएका छन् (शान्ति तथा पुनर्निर्माण मन्त्रालय २०६५क) । यसै गरी चुरे भावर एकता समाजसँग भएको सहमतिमा पनि स्वायत्ततायुक्त सङ्घीय शासन प्रणाली कायम गर्ने कुरा उल्लेख भएको छ (शान्ति तथा पुनर्निर्माण मन्त्रालय २०६५ख) ।

संविधानसभा निर्वाचनको मुखमा मधेसलगायत अन्य क्षेत्रीय सङ्गठन तथा मोर्चाहरूसँग राज्यले फेरि नयाँ सम्झौताहरू गरेको छ । मधेसका प्रमुख दलहरू—मजफो, तराई-मधेस लोकतान्त्रिक पार्टी (तमलोपा), सद्भावना पार्टीसँग मधेस स्वायत्त प्रदेश हुने कुरामा सहमति भएको छ (शान्ति तथा पुनर्निर्माण मन्त्रालय २०६५ग) । यसै गरी सङ्घीय गणतान्त्रिक मोर्चासँग भएको सम्झौतामा “देशमा हाल चलिरहेको लिम्बुवान, खम्बुवान, ताम्सालिङ, थरुहट, दलित, महिलालगायतका जनताको आन्दोलनको भावनालाई हृदयङ्गम गर्दै ... सामन्तवादी केन्द्रीकृत राज्यका कारण उत्पन्न विभेदका सबै रूपहरूको अन्त्य गर्दै समानुपातिक, समावेशी लोकतान्त्रिक तथा स्वशासित स्वायत्त गणराज्यसहितको सङ्घीय शासन प्रणाली” अनुसार राज्यको नयाँ संरचना गर्ने कुरा उल्लेख छ । यसो गर्दा लिम्बुवान, खम्बुवान, ताम्सालिङ, थरुहटलगायतका आदिवासी/जनजाति, दलित, पिछडिएका वर्ग र जातहरूको ऐतिहासिक पृष्ठभूमि, भाषा, भौगोलिक क्षेत्र र

आर्थिक स्रोत तथा सम्भाव्यताका आधारमा संविधानसभाबाट स्वशासनयुक्त स्वायत्त गणराज्यसहितको सङ्घीय शासन प्रणालीको व्यवस्था गरिने कुरा उल्लिखित छ (शान्ति तथा पुनर्निर्माण मन्त्रालय २०६५घ)। लिम्बुवान सङ्घीय राज्य-परिषद्सँग भएको सम्झौतामा भनिएको छ, “संविधानसभाबाट वर्तमान नेपालको राज्य पुनर्संरचना गर्दा लिम्बुवानको ऐतिहासिक पृष्ठभूमि, भौगोलिक क्षेत्रलगायतका आधारमा स्वायत्त राज्यहरूको संवैधानिक व्यवस्था गरी सङ्घीय शासन प्रणाली अवलम्बन गरिनेछ” (शान्ति तथा पुनर्निर्माण मन्त्रालय २०६५ड)।

राज्यपुनर्संरचना विषयमा प्रमुख राजनीतिक दलहरूको दृष्टिकोण

राज्य पुनर्संरचनाको विषयमा राजनीतिक दलहरूको सबैभन्दा पछिल्लो दृष्टिकोण संविधानसभा चुनावको लागि उनीहरूले प्रस्तुत गरेका लिखित प्रतिबद्धता वा घोषणा-पत्रहरूमा सार्वजनिक भएका छन्। गणतन्त्र र सङ्घीय राज्य संरचनामा केही अपवादबाहेक प्रायः सबै दलहरू सहमत भएको पाइन्छ तर शासन व्यवस्थालगायत अन्य कतिपय सवालमा भिन्नता पनि उत्तिकै छ। यस सम्बन्धमा यहाँ प्रमुख राजनीतिक दलहरूले संविधानसभा चुनाव घोषणा-पत्रमा सङ्घीयता, शासन प्रणाली, निर्वाचन प्रणाली, स्थानीय सरकारलगायत राज्य पुनर्संरचनासँग जोडिएका सवालहरूमा प्रतिबद्धता व्यक्त गरेका मुख्यमुख्य पक्षलाई सङ्क्षेपमा चर्चा गर्नु सान्दर्भिक हुनेछ। ती प्रतिबद्धताहरू निम्नानुसार छन् :

सङ्घीय राज्य

संविधानसभामा निर्वाचित २५ दलमध्ये सङ्घीयताको प्रस्ट विपक्षमा उभिएको राष्ट्रिय जनमोर्चाबाहेक सबैले नेपाल सङ्घीय राज्य हुनुपर्ने कुरा उल्लेख गरेका छन्। राष्ट्रिय जनमोर्चाको कथन छ, “नेपालजस्तो सानो र पिछडिएको देशका लागि सङ्घीय व्यवस्था उपयुक्त छैन।” यसको सट्टा “प्रजातान्त्रिक विकेन्द्रीयता तथा स्थानीय स्वायत्त शासन” को पक्षमा उक्त दल रहेको छ (राष्ट्रिय जनमोर्चा २०६४ : ११)।

सङ्घीयताको पक्ष/विपक्षमा विश्लेषण गर्ने यो लेखको उद्देश्य होइन। सङ्घीयतालाई राज्यले स्वीकारिसकेको अवस्थामा सङ्घीयताको पक्षमा प्रतिबद्धता व्यक्त गर्ने राजनीतिक दलहरूको दृष्टिकोण र प्रस्तावको यहाँ सङ्क्षेप चर्चा गर्न खोजिएको छ। यस विषयमा नेकपा (माओवादी) अन्य दलहरूभन्दा बढी प्रस्ट भएर सङ्घीय नेपालको संरचनाको खाकासमेत प्रस्तुत गरेको छ। उसले आफ्नो प्रतिबद्धतापत्रमा भनेको छ :

नेपाललाई जातीय बनोट, भौगोलिक अनुकूलता, भाषिक आधार, आर्थिक सम्भावना, आदिलाई ख्याल गर्दै तत्काल निम्न बमोजिम ११ ओटा स्वायत्त गणतन्त्र राज्य र तीर्भित्र अरू थप उपस्वायत्त राज्य वा एकाइमा विभाजन गर्न सकिने प्रस्ताव गरिएको छ । ती हुन्— क्षेत्रीय आधारमा गठन गरिएका सेती-महाकाली राज्य र कर्णाली-भेरी राज्य तथा जातीय आधारमा निर्माण गरिएका मगरात, थारूवान, तमुवान, नेवा, ताम्सालिङ, किरात, लिम्बुवान, कोचिला र मधेस । यीमध्ये मधेसतिर्भित्र भाषिक आधारमा मिथिला, भोजपुरा र अवध उपराज्य निर्माण गरिने प्रस्ताव गरिएको छ (नेकपा माओवादी २०६४ : २१) ।

नेपाल मजदुर किसान पार्टीले हालका १४ अञ्चललाई नै स्वायत्त प्रदेशका रूपमा कायम गर्ने प्रस्ताव गरेको छ, भने सद्भावना पार्टीले हिमाल, पहाड र मधेस गरी तीन राज्यको प्रस्ताव गरेको छ । मजफो र तमलोपा सम्पूर्ण मधेस एक प्रदेशको पक्षमा छन् । मजफोले घोषणा-पत्रमा “भौगोलिक, जातीय, भाषिक, सामाजिक र सांस्कृतिक विशिष्टता, विविधता एवं समरूपतासँगै जनसङ्ख्या र आर्थिक सम्भाव्यताहरू समेतलाई ध्यानमा राखेर क्षेत्रीय आधारमा राज्यको पुनर्संरचना गरेर आत्मनिर्णयको अधिकारसँगै क्षेत्रीय स्वायत्ततायुक्त सङ्घीय शासन प्रणालीअन्तर्गत मधेस स्वायत्त प्रदेश अर्थात् तराईवासीहरूका लागि स्वायत्त राज्यको स्थापना” गर्ने उद्देश्य राखेको छ (मजफो २०६४ : ३) ।

नेपाली काँग्रेस, नेकपा एमाले, जनमोर्चा नेपाल, नेकपा (माले) लगायतका अन्य दलहरूले पनि सङ्घीय राज्यको पक्षमा आफ्नो प्रतिबद्धता जाहेर गरेका छन् । तथापि उनीहरू कसैले पनि कति ओटा प्रदेश वा राज्य हुने कुराको यकिन गरेका छैनन् । नेपाली काँग्रेसले आफ्नो घोषणा-पत्रमा भनेको छ :

केन्द्रीकृत एकात्मक राज्यलाई परिवर्तन गरी लोकतान्त्रिक शासन प्रणालीसहितको स्वायत्त प्रदेशहरूको सङ्घका रूपमा अखण्ड र अविभाज्य सार्वभौमसत्ता सम्पन्न सङ्घीय गणतन्त्रात्मक नेपालको निर्माण गरिनेछ ।

प्रदेश रचनाको प्रमुख आधारहरू नेपालको राष्ट्रिय अखण्डता, भौगोलिक अवस्थिति र अनुकूलता, जनसङ्ख्या, प्राकृतिक स्रोत र आर्थिक सम्भाव्यता, प्रदेशहरूका अन्तर्सम्बन्ध, भाषिक/जातीय एवं सांस्कृतिक सघनता, राजनीतिक प्रशासनिक सम्भाव्यता, आदि हुनेछ । तराई, पहाड, हिमालका विभिन्न क्षेत्रमा बसोबास गर्ने मधेसी, आदिवासी जनजाति, दलित तथा अन्य विभिन्न समूहको विशिष्ट चरित्रलाई उनीहरूको भावनाअनुरूप सङ्घीय संरचनामा प्रत्याभूति प्रदान गरिनेछ (नेपाली काँग्रेस २०६४ : ११) ।

यसै गरी नेकपा (एमाले) ले पनि नेपालको अखण्डता र अविभाज्यतालाई जोड दिनुका साथै सङ्घीय एकाइहरू “आफैमा स्वायत्त र परिभाषित सीमाभित्र आत्मनिर्णयको अधिकारले सम्पन्न हुनेछन्” भन्दै सङ्घीयताबारे आफ्नो घोषणापत्रमा यसरी प्रतिबद्धता व्यक्त गरेको छ :

मुलुकमा जातीय, भाषिक, सांस्कृतिक र भौगोलिक विशिष्टताका आधारमा सङ्घीय संरचनाको विकास गरिनेछ । यस्तो संरचनाको निर्माण गर्दा जातिगत सघनता, भाषिक एकरूपता र सांस्कृतिक विशेषता, ऐतिहासिकता र विशिष्ट भौगोलिक क्षेत्रलाई सकेसम्म एउटै एकाइमा आबद्ध गर्ने नीति अवलम्बन गरिनेछ ।

सङ्घीय प्रदेश र स्थानीय एकाइहरूको राजनीतिक र प्रशासनिक सिमाना र संरचना निर्माण गर्दा भौगोलिक अवस्थिति, जनसङ्ख्या र जातिगत बसोबासको अवस्था, मातृभाषा र भाषा प्रयोगको अवस्था, सांस्कृतिक विशेषता, प्रशासनिक सुगमता, आर्थिक-सामाजिक अन्तर्सम्बन्ध र सामर्थ्य, सम्भाव्यता, प्राकृतिक स्रोत र साधनको उपलब्धता तथा ऐतिहासिकतालाई आधार बनाइनेछ (नेकपा एमाले २०६४ : २०) ।

प्रायः सबै राजनीतिक दल प्रदेश रचना गर्दा नेपालको अखण्डतालाई ध्यानमा राख्दै भूगोल, जनसङ्ख्या, जातीय एवं भाषिक अवस्था, आर्थिक एवं प्राकृतिक स्रोत-साधन, राजनीतिक सम्भाव्यता, आदिलाई आधार बनाउनुपर्ने कुरामा सहमत देखिन्छन् । प्रदेशको सङ्ख्या, सीमा, नाम र क्षेत्राधिकारको सम्पूर्ण व्यवस्था विज्ञहरू समेत भएको आयोग वा समितिले गर्नुपर्छ भन्ने पनि उनीहरूको मान्यता छ । यसै गरी सङ्घीय एकाइलाई धेरैजसो दलले प्रदेश भनेको पाइन्छ भने माओवादीले राज्य भनेको छ । अन्य केही दलले प्रान्त वा गणराज्य पनि भनेका छन् ।

सङ्घ र प्रदेशहरूबीच काम र अधिकारको सन्दर्भमा भने प्रायः सबै दलबीच मोटो सहमति बनेको देखिन्छ । तथापि मधेसका राजनीतिक दलहरू खास गरेर मधेसी जनअधिकार फोरम र सद्भावना पार्टी केन्द्रमा परराष्ट्र सम्बन्ध, रक्षा र मुद्रामा सीमित गरी प्रदेशको व्यापक क्षेत्राधिकारको पक्षमा छन् भने नेकपा (माले), नेमकिपाजस्ता दलहरू बलियो केन्द्रीय सरकारको पक्षमा छन् । सङ्क्षेपमा भन्नुपर्दा केन्द्र र प्रदेशको कार्य विभाजन निम्नानुसार प्रस्ताव गरेको पाइन्छ ।

सङ्घीय कार्यक्षेत्र	प्रादेशिक कार्यक्षेत्र
<ul style="list-style-type: none"> ● परराष्ट्र सम्बन्ध, मुद्रा, सुरक्षा र सैन्य व्यवस्थापन ● राष्ट्रिय मार्ग, हवाई मार्ग, रेल्वे, हुलाक सेवा ● ठूला जलविद्युत, राष्ट्रिय महत्त्वका एवं बहुप्रादेशिक आयोजना ● अन्तर्राष्ट्रिय व्यापार, भन्सार, केन्द्रीय राजस्व ● केन्द्रीय विश्वविद्यालय 	<ul style="list-style-type: none"> ● कृषि, वन, शिक्षा, स्वास्थ्य, रोजगारी ● सार्वजनिक सुरक्षा, प्रहरी ● उद्योग, व्यापार, श्रम, यातायात ● पर्यटन ● भाषा, कला, संस्कृति ● साना तथा मझौला जलविद्युत आयोजना ● केन्द्रीय सूचीमा नपरेका अन्य

शासन प्रणाली

१. नेकपा (माओवादी) र जनमोर्चा नेपाल, जनताले प्रत्यक्ष निर्वाचन गरेको कार्यकारी राष्ट्रपति र व्यवस्थापिका अर्थात् संसदले निर्वाचन गरेको प्रधानमन्त्रीसहितको शासन प्रणालीका पक्षमा छन् (जनमोर्चा नेपाल २०६४; नेकपा माओवादी २०६४) । राष्ट्रपतिलाई शासन सञ्चालनको प्रमुख कार्यकारी भूमिकामा प्रस्ताव गरिएको छ भने प्रधानमन्त्रीलाई दैनिक कार्यसञ्चालनको जिम्मेवारी । घोषणा-पत्रमा उल्लेख नगरे पनि यसले एक प्रकारको मिश्रित वा रूसी महासङ्घको जस्तो अर्ध-राष्ट्रपतीय प्रणालीको भलक दिन्छ । एकात्मक प्रणाली भएका फ्रान्स र श्रीलङ्कामा पनि यस्तो प्रणाली छ ।
२. मधेसी जनअधिकार फोरम र नेपाल मजदुर किसान पार्टी पनि माओवादी र जनमोर्चाले भनेजस्तै बालिग मताधिकारका आधारमा जनताले प्रत्यक्ष निर्वाचन गर्ने कार्यकारी राष्ट्रपति भएको तर प्रधानमन्त्री नरहने प्रणालीका पक्षमा छन् (मजफो २०६४; नेमकिपा २०६४) । यो अभ्यास संयुक्त राज्य अमेरिका र प्रायः ल्याटिन अमेरिकी देशहरूमा छ ।
३. नेपाली कांग्रेस, नेकपा (एमाले), तराई-मधेस लोकतान्त्रिक पार्टी, नेकपा (माले), सद्भावना पार्टी, नेकपा (एकीकृत) लगायत अन्य कतिपय दलहरू संसदीय शासनप्रणालीका पक्षमा छन् (तमलोपा २०६४; नेकपा एकीकृत २०६४; नेकपा एमाले २०६४; नेकपा माले २०६४; नेपाली कांग्रेस २०६४;

सद्भावना पार्टी २०६४)। यी पार्टीहरूले संवैधानिक राज्य प्रमुखका रूपमा राष्ट्रपति र कार्यकारी प्रमुखका रूपमा प्रधानमन्त्रीको प्रस्ताव गरेका छन्। राष्ट्रपतिको निर्वाचन सङ्घीय र प्रादेशिक व्यवस्थापिका सदस्यहरूले निर्वाचन गर्ने तथा प्रधानमन्त्री (एमाले र मालेबाहेक) संसदीय बहुमतका आधारमा नियुक्ति गर्नुपर्ने उनीहरूको प्रस्ताव छ। यो संसदीय प्रणालीको सर्वमान्य ढाँचा हो। नेकपा (एकीकृत) भने मन्त्रीहरूको नियुक्ति संसद्बाट अनुमोदन गर्नुपर्ने र संसद्बाहिरबाट मन्त्रीहरू पनि हुन सक्ने पक्षमा छ।

४. नेकपा (एमाले) र नेकपा (माले) मूलतः संसदीय प्रणालीकै पक्षमा भए पनि प्रधानमन्त्रीको निर्वाचनका बारेमा बेग्लै धारणा प्रस्तुत गरेका छन्। उनीहरूले प्रस्ताव गरेअनुसार प्रधानमन्त्रीको निर्वाचन बालिग मताधिकारको आधारमा हुनुपर्छ। नेकपा (माले) मन्त्रिपरिषद्मा संसद्बाहिरका व्यक्ति पनि सामेल गर्नुपर्ने पक्षमा छ। संसदीय प्रणालीमा प्रधानमन्त्रीको प्रत्यक्ष निर्वाचनको व्यवस्था इजरायलमा मात्र छ।

५. संविधानसभामा दुई स्थान मात्र पाएको सङ्घीय लोकतान्त्रिक राष्ट्रिय मञ्चको प्रस्ताव भने अलि भिन्न छ। राष्ट्रपतिका लागि यसले पाँच जनाको मण्डलको निर्वाचन र त्यसमध्येबाट प्रत्येक वर्ष पालैपालो एक जनाले राष्ट्रपतिको काम गर्ने प्रस्ताव गरिएको छ। कार्यकारी प्रमुखका रूपमा प्रधानमन्त्रीले काम गर्ने यसको सुझाव छ (गोरखापत्र २०६४)।

संविधानसभामा प्रवेश पाएका प्रायः सबै राजनीतिक दलहरूले बहुदलीय प्रतिस्पर्धासहितको लोकतान्त्रिक शासन प्रणालीको पक्षमा आफ्ना प्रतिबद्धता व्यक्त गरेका छन्। प्रायः सबैले केन्द्रमा दुई-सदनात्मक व्यवस्थापिका र प्रदेशमा एक-सदनात्मक व्यवस्थापिकाको प्रस्ताव गरेका छन्। नेसपा (आनन्दीदेवी) ले भने प्रदेशमा पनि दुई-सदनात्मक व्यवस्थापिकाको प्रस्ताव गरेको छ (नेसपा आनन्दीदेवी २०६४ : ६)। केन्द्रीय शासन प्रणालीअन्तर्गत कार्यपालिकाको गठनबारे प्रमुख राजनीतिक दलहरूले प्रस्तुत गरेका प्रस्तावहरूको सारसङ्क्षेप यस प्रकार छ।

चुनाव प्रणाली

संविधानसभा चुनाव लडेका दलहरूले आफ्नो घोषणा-पत्रमा भावी चुनाव प्रणालीबारे पनि केही न केही उल्लेख गरेका छन्। सबै दलले आदिवासी/जनजाति, मधेसी, महिला, दलितलगायत सबै समूहको समानुपातिक समावेशी प्रतिनिधित्व हुनुपर्छ भनेका छन्। तथापि चुनाव प्रणाली यस्तै हुनुपर्छ भनेर स्पष्ट भने गरेका

छैनन् । घोषणा-पत्रहरूलाई सरसर्ती हेर्दा पूर्ण समानुपातिक वा मिश्रित प्रणालीको पक्षमा धेरैजसो दल देखिन्छन् । हिजोजस्तै पहिलो हुनेले जित्ने चुनाव प्रणालीकै अक्षरशः निरन्तरता अब भने सम्भव देखिन्न ।

स्थानीय सरकार

राज्य पुनर्संरचनाको कुरा गर्दा स्थानीय स्वशासन र विकेन्द्रीकरणको सन्दर्भलाई पनि हेर्नुपर्छ । सङ्घीय प्रणालीमा पनि यसको आवश्यकता र औचित्य रहिरहन्छ । संविधानसभा चुनाव लडेका प्रायः सबै दलले केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय गरी तीन तहको राज्य संरचना प्रस्ताव गरेका छन् । प्रदेशको तह निर्माण भएको अवस्थामा जिल्ला तहको खासै आवश्यकता र औचित्य देखिन्न । कुनै विशेष जाति समुदायका सन्दर्भमा विशेष स्वायत्त क्षेत्र बनाउन सकिने प्रस्तावहरू पनि दलहरूको घोषणा-पत्रमा परेका छन् । त्यस अवस्थामा तीनभन्दा बढी तह हुने हो कि भन्ने प्रश्न पनि उठ्न सक्छ । तर त्यो अवस्था सबै क्षेत्रका लागि नभई केही निश्चित क्षेत्रका सन्दर्भमा मात्र लागू हुन्छन् । विकेन्द्रीकरणसहित स्थानीय स्वशासनको संवैधानिक प्रतिबद्धताका लागि दलहरू सहमत हुनसक्ने प्रशस्त ठाउँ देखिन्छ ।

राज्य पुनर्संरचनाका केही प्रमुख मुद्दा

नेपाल राज्यको महत्त्वपूर्ण आधारका रूपमा निश्चित भू-संरचना र जनसमुदाय पहिलेदेखि नै उपलब्ध छ । हामी सहमत वा असहमत जे भए तापनि वर्तमान नेपालको यो भू-संरचना २४० वर्ष अगाडि गोर्खाली राजा पृथ्वीनारायण शाहले गरेको राज्य विस्तार वा एकीकरणको उपज हो । त्यसबेला विश्वका अधिकांश राज्यहरूको निर्माण यसै गरी भएको थियो, तर त्यस बेलादेखि जे-जस्तो राज्यसत्ता र संरचना कायम रत्यो हामीले त्यसलाई नै मान्नुपर्छ भन्ने छैन । त्यसबेला सैन्य बल, सामन्ती अर्थ-राजनीतिक संरचना, केन्द्रीय एकात्मक राज्यसत्ताजस्ता कुराहरू राज्य निर्माणका प्रमुख कारक तत्व थिए भने अहिले हामीले राज्य संरचनाका सम्बन्धमा खोजेको पहिलो कुरा हो लोकतन्त्र, जहाँ नेपाली जनताले आफ्नै सम्मति र सहभागितामा नेपाली राज्यको नयाँ आधारशीलाको निर्माण गर्न पाऊन् । तसर्थ राज्यको पुनर्संरचना भनेको नेपालको भौगोलिक सिमानाभित्र गरिने शासकीय संरचनाको फेरबदल मात्र हो । भूगोलको त्यो सीमाभन्दा बाहिर हामी जान सक्तैनौं ।

यही सिमानाभित्र सबै नेपालीको पहुँच पुग्ने, पहिचान देखिने र प्रतिनिधित्व हुने गरी नयाँ किसिमले शासन/प्रशासनका निकायहरू निर्माण गर्नुलाई नै राज्य

पुनर्संरचना भनिएको हो । यस अर्थमा सङ्घीय राज्य संरचना, सबै जात/जाति, भाषा, लिङ्ग, वर्गका मानिसहरूको राज्यका निकायमा समानुपातिक प्रतिनिधित्व, बहुभाषिक राज्य नीति, धर्म निरपेक्ष राज्य, सामाजिक न्याय, आदि विषयहरू नै राज्य पुनर्संरचनाका मुख्य एजेण्डा हुन् । नेपालका सन्दर्भमा राज्य पुनर्संरचनाको चर्चा गर्दा आउने प्रमुख सवाल र विषयहरूलाई मैले यहाँ सङ्क्षिप्त रूपले चर्चा गर्न खोजेको छु । अहिले समावेशी लोकतन्त्रको चर्चा पनि (त्यत्तिकै मात्रामा) हुने गर्दछ जसका लागि पनि राज्यको पुनर्संरचना अपरिहार्य छ । अब राज्य संरचनाले निम्न कुराहरूलाई सम्बोधन गर्नु आवश्यक छ ।

लोकतान्त्रिक गणराज्य

जनआन्दोलन २०६२/६३ ले नेपाललाई गणतन्त्रमय बनायो । जनआन्दोलनपछि नै राजाले सम्पूर्ण राजकीय हैसियत गुमाए पनि यसको विधिवत् उन्मूलनका लागि संविधानसभाको निर्वाचन र त्यसको पहिलो बैठकसम्म कुर्नुपऱ्यो । २८ चैत २०६४ मा सम्पन्न संविधानसभाको ऐतिहासिक चुनावमा गणतन्त्रवादीहरूले मात्रै जिते भन्न सकिन्छ । संवैधानिक राजतन्त्रको पक्षमा मत मागेको राष्ट्रिय प्रजातन्त्र पार्टी नेपालले २४० निर्वाचन क्षेत्रमध्ये कुनै स्थान जितेन । समानुपातिकतर्फ जम्मा १.०३ प्रतिशत मत ल्याएर कुल चार स्थान पायो । १५ जेठ २०६५ मा बसेको संविधानसभाको पहिलो बैठकले नेपाल विधिवत् गणतन्त्रमा रूपान्तरण भएको घोषणा गर्ऱ्यो । गणतन्त्रको विपक्षमा राप्रपा नेपालका तिनै चार सदस्यको मात्र मत पऱ्यो । अनेक शङ्का उपशङ्काबीच संविधानसभाको निर्णयलाई पालना गर्दै पूर्वराजा ज्ञानेन्द्रले आफ्ना पूर्वज शाह वंशीय राजाहरूले प्रयोग गर्दै आएको राजमुकुट (श्रीपेच) र राजदण्ड नेपाल सरकारका प्रतिनिधिलाई बुझाएर संविधानसभाद्वारा निर्धारित समयभित्र नारायणहिटी दरवार छाडे । संविधानसभा निर्वाचनमा अभिव्यक्त जनमतका आधारमा राजाले शान्तिपूर्वक गद्दी छाडेको विश्वमै यो नौलो उदाहरण हो ।^{१०}

गणतन्त्रमा रूपान्तरणसँगै राष्ट्राध्यक्षको रूपमा राष्ट्रपति र उपराष्ट्रपतिको प्रावधानसहित अन्तरिम संविधानमा संशोधन भई राष्ट्रपति र उपराष्ट्रपतिको

^{१०} यसअघि सन् १९४६ मा इटलीमा संविधानसभा चुनावको पूर्वसन्ध्यामा राजा राख्ने वा नराख्नेबारे जनमतसङ्ग्रह भएको थियो जसमा बहुमत (५४.३ प्रतिशत) मतदाताले राजा नराख्ने पक्षमा मतदान गरेपछि इटलीमा विश्व इतिहासमा पहिलो पटक मतदानबाट शान्तिपूर्ण तरिकाले गणतन्त्र आएको थियो (खनाल २०६४क) ।

चुनावसमेत सम्पन्न भइसकेको छ। लोकतन्त्रको पर्याय मानेको अवस्थामा बाहेक गणतन्त्र आफैमा कुनै पद्धति होइन। यो वंश परम्पराका आधारमा कोही राज्यको उत्तराधिकारी अर्थात् राजा अर्थात् राष्ट्राध्यक्ष हुन नपाउने राज्य संरचना मात्र हो। यसै गरी राजसंस्थाको उन्मूलन गर्दैमा लोकतन्त्र सुरक्षित र सुदृढ भइहाल्ने पनि होइन। विश्वमा करिब १५० देशमा राजसंस्था छैन, अर्थात् गणतन्त्र छ। तर ती सबै देशमा लोकतन्त्र छैन। चीन, भियतनाम, क्यूबामा कम्युनिस्ट पार्टीको एकदलीय शासन छ। त्यहाँ 'जनगणतन्त्र' भनिए पनि कम्युनिस्ट पार्टीले नियन्त्रण गरेको गणतन्त्र छ। इरानमा पनि राजा छैनन् तर त्यहाँ इस्लाम धर्म नियन्त्रित अर्थात् 'इस्लामिक गणतन्त्र' छ। यसै गरी म्यानमार (बर्मा) मा सैनिक अधीनस्थ गणतन्त्र छ। गणतान्त्रिक शासन पद्धति हुँदाहुँदै पनि पाकिस्तान, बङ्गलादेश, इन्डोनेसियालगायत कैयौँ देशमा लोकतन्त्र सुरक्षित हुनसकेको छैन। वास्तवमा गणतन्त्रको कुनै छुट्टै मोडेल छैन। यो प्रचलनमा रहेको शासन पद्धति र मान्यतासापेक्ष कुरा हो।

नेपालमा लोकतान्त्रिक गणतन्त्र भन्ने गरिएको छ। नेकपा (माओवादी) ले गणतन्त्र भन्दा चिनिया मोडेलको कम्युनिस्ट व्यवस्था अर्थात् 'जनगणतन्त्र' को आभास दिने भएकोले नेपाली काँग्रेसलगायत गैरकम्युनिस्ट दलहरूलाई पनि स्वीकार्य हुने गरी बहुदलीय प्रतिस्पर्धासहितको गणतन्त्र भन्ने बुझियोस् भनेर लोकतान्त्रिक गणतन्त्र भनिएको हो। गणतन्त्र नेपालमा राष्ट्रपतिको चुनाव कसरी गर्ने, उसको काम, कर्तव्य र अधिकार कति हुने भन्ने कुरा हामीले बनाउने शासन संरचनाले निर्धारण गर्दछ। अहिले भएको व्यवस्था र निर्वाचन पनि एक प्रकारले अन्तरिम नै हो। संविधान बनेपछि सोहीअनुसार चुनाव र काम, कर्तव्य तथा अधिकारको व्यवस्था गरिनेछ। यस विषयमा राजनीतिक दलहरूका विभिन्न दृष्टिकोण र प्रस्तावहरू आएका छन् जसको सङ्क्षिप्त चर्चा मैले माथि गरिसकेको छु।

सङ्घीय राज्य संरचना

नेपाल अब सङ्घीय राज्य हुने कुरा निश्चितप्रायः छ। सङ्घीय संरचनाको कस्तो स्वरूप हुने ? प्रदेश रचना कसरी गर्ने ? सङ्घीय रूपान्तरणको प्रक्रिया कस्तो हुने ? आदि प्रश्नहरू भने अझै पनि अनुत्तरित छन्। १३ पुस २०६४ मा भएको अन्तरिम संविधानको तेस्रो संशोधनले नै नेपाललाई 'सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक राज्य' घोषणा गरेको छ। संविधानसभाको पहिलो बैठकले नेपाललाई विधिवत् गणतन्त्रमा रूपान्तरण गर्‍यो। तर सङ्घीय राज्य भने भइसकेको छैन।

सङ्घीय राज्य प्रणालीको विषय अब मागका रूपमा मात्र सीमित रहेन । यसलाई राष्ट्रिय नीतिका रूपमा सबैले स्वीकार गरिसकेका छन् । अब यो कार्यान्वयनको प्रक्रियामा प्रवेश गरेको छ ।

नेपालमा सङ्घीय राज्यको माग र बहस नयाँ हो । यसअघि नै उल्लेख गरिसकिएको छ, २०४६ सालको राजनीतिक परिवर्तनपछि सङ्घीय राज्यको माग क्रमशः सतहमा आउन थालेको हो । मधेस र जनजातिको मुद्दाहरूलाई प्रमुखता दिएर गठन भएका नेपाल सद्भावना पार्टी, राष्ट्रिय जनमुक्ति पार्टी, नेपाल राष्ट्रिय जनजाति पार्टीलगायत विभिन्न जनजाति सङ्गठनहरूले २०४६ सालको आन्दोलनको लगत्तैदेखि नेपाल सङ्घीय राज्य संरचनामा जानुपर्ने कुरा उठाउन थालेका हुन् ।

२००७ सालपछि तत्कालीन तराई काँग्रेसले सर्वप्रथम 'तराई स्वायत्त राज्य' को माग गरेको थियो, तर त्यो मागका पक्षमा यसका नेताहरू अडिग रहन सकेनन् । २०४६ सालपछि पनि सङ्घीय राज्य संरचनाको मागले निरन्तरता र वजन पाउन सकेको थिएन । जनजाति पार्टीहरूले संसदीय एवं स्थानीय चुनावहरूमा कुनै उल्लेख्य जनसमर्थन पनि पाउन सकेका थिएनन् । स्वयं सद्भावना पार्टीले समेत सङ्घीयताको मागलाई प्राथमिकताका साथ अगाडि बढाउन सकिराखेको थिएन । तर नेकपा (माओवादी) ले २०५२ सालमा 'जनयुद्ध' सुरु गरेपछि सङ्घीयताको मागले क्रमिक रूपमा वजन पाउन थालेको हो । पछिका दिनमा आत्मनिर्णयको अधिकार, जातीय एवं क्षेत्रीय स्वायत्तताको प्रश्न क्रमशः सबै जनजाति सङ्घ/सङ्गठनको साभ्ना सरोकारको विषय बन्न थाल्यो । जनआन्दोलन २०६२/६३ पछि यसले एक प्रकारको राष्ट्रिय सहमति प्राप्त गरेको छ भन्नु अत्युक्ति नहोला ।

सङ्घीय राज्य निर्माणका आधारहरू

नेपालमा सङ्घीयताको बहसले जातीय पहिचान र जातीय स्वशासनका कुरालाई प्रमुख आधार बनाएको पाइन्छ । यस दृष्टिकोणबाट दर्जनौं नक्सा (खाका/नमुना) प्रस्तुत भएका छन् । अन्य आधारहरू गौणप्रायः भएका छन् । जातीय आधारले मात्रै प्रमुखता पायो भने नेपालको समग्र राष्ट्रिय पहिचान कमजोर हुने मात्र होइन यसले राज्यको औचित्यलाई पनि समाप्त गर्दछ । जनताका पक्षमा काम गर्ने राजनीतिक एवं शासकीय क्षमताको संस्थागत आधारहरूले काम गर्न नसक्ने वा गरे पनि जातीय भेदभावको अवस्था सिर्जना हुने सम्भावना बढ्छ । त्यसैले सङ्घीयतालाई समग्रतामा बुझ्नु र व्यवहारमा उतार्नु जरुरी छ । नेपाललाई सङ्घीय राज्य प्रणालीमा बदल्ने भनेको यही भू-भाग र जनसमुदायबाट सङ्घीय

प्रदेश निर्माण गर्ने र त्यसको केन्द्रीय स्वरूप सङ्घीय बनाउने भनेको हो । संयुक्त राज्य अमेरिका, स्वीट्जरल्यान्ड वा अस्ट्रेलियाजस्तो यहाँ पहिलेदेखि नै विद्यमान स्वशासित प्रदेश वा एकाइहरू (Pre-existing self-governing units) कायम रहेको अवस्था छैन । त्यसैले हाम्रो सन्दर्भमा सङ्घीय राज्य भनेको पृथक् अस्तित्वमा रहेका राज्यहरू मिलेर सङ्घको निर्माण गर्ने होइन । २४० वर्षभन्दा लामो समयदेखि कायम रहेको एकात्मक संरचनालाई विभिन्न स्वशासित राजनीतिक/प्रशासनिक एकाइमा विभाजन गरी त्यसको केन्द्रीय सङ्घ बनाउने हो ।

सङ्घीय राज्यको अर्को विशिष्ट पक्ष भनेको बहुतहको राज्य संरचना मात्र होइन, बहुपहिचान पनि हो । प्रदेशहरूका आ-आफ्ना पहिचान हुन्छन् त्यसले राज्य संरचनामा मान्यता पाएको हुन्छ । तर संगसंगै एउटा साझा पहिचान पनि हुन्छ । यो नै समग्र राष्ट्रिय पहिचान हो । अर्थात् सङ्घमा गएपछि पनि नेपालका सबै नागरिक समुदायको साझा पहिचान नेपाली नै हुन्छ । यसलाई मैले साझा नागरिकता भनेको छु । यसको अर्थ हो जुनसुकै प्रदेश वा समुदायको भए पनि प्रत्येक नेपाली नेपालको नागरिक हुन्छ, प्रदेशको होइन । नागरिकहरू आफ्नो इच्छानुसार शिक्षा, पेसा र व्यवसाय, बसोबास, आदिका लागि कुनै पनि प्रदेशमा बस्न-रहन स्वतन्त्र हुन्छन् । उनीहरू मतदाता पनि बन्न सक्छन् र जनताले विश्वास गरेमा त्यहाँको प्रतिनिधित्व गरेर प्रदेश वा केन्द्रको निकायमा पनि पुग्न सक्छन् । केही देशहरूमा अल्पसङ्ख्यक समुदायको पहिचान नबिधोलियोस् भनेर आन्तरिक आप्रवासनलाई नियन्त्रित गरिएको पनि छ । उदाहरणका लागि भारतमै पनि नागाल्यान्ड, मिजोरमलगायतका केही उत्तर-पूर्वी राज्यहरूमा यस्तो व्यवस्था छ । तर यो आमप्रचलन भने होइन । केही देशहरूमा सङ्घ र प्रदेशको द्वैध नागरिकताको पनि व्यवस्था छ । यसको अर्थ यो होइन कि ती देशमा आन्तरिक आप्रवासन र गतिशीलता नियन्त्रित छ । तर हामीकहाँ द्वैध नागरिकता आवश्यक छैन । यसले विभाजन र विभेदलाई अरू बढाउन सक्छ ।

नेपाललाई सङ्घीय संरचनामा बदल्नका लागि विद्यमान वर्तमान भू-क्षेत्रलाई स्वायत्त प्रदेशमा विभाजन गर्नु अनिवार्य छ । ती प्रदेशहरूको सङ्घीयकरण नै सङ्घीय गणराज्यको संरचना हुनेछ । नेपालमा सङ्घीय प्रदेश निर्माणको प्रारम्भिक आधारहरू निम्न हुन सक्छन् (खनाल २०६४ख) ।

१. साझा नागरिकता
२. जनताको जातीय, भाषिक एवं सांस्कृतिक बसोबासको सघनता

३. भू-क्षेत्रको निरन्तरता र सुगमता
४. प्राकृतिक स्रोत-साधन र आर्थिक सम्भाव्यता
५. पारस्परिक अन्तर्निर्भरता
६. राजनीतिक एवं प्रशासनिक सम्भाव्यता

यसबाहेक अन्य आवश्यक आधारहरूलाई समेत मिलाएर सङ्घीय प्रदेशहरू बनाउन सकिन्छ। सङ्घीय प्रदेश निर्माणको पहिलो र मुख्य आधार जातीय सघनता हुनुपर्छ, तर हाम्रो बसोबासको ढाँचा अत्यधिक मिश्रित हुँदै गएको छ। त्यसैले कुनै एक जाति वा भाषाको प्रस्ट बहुमत हुने गरी प्रदेशहरूको पुनर्संरचना गर्न त्यति सजिलो छैन। तथापि सम्भव भएसम्म यसले प्राथमिकता पाउनुपर्छ। यो विषय राजनीतिक दल, सरकार र सरोकारवाला जातीय सङ्गठन/समूहहरूको वार्ता र सम्झौताले मात्र तय गर्ने कुरा होइन। यसका लागि अहिलेका ७५ जिल्लाको नक्साले (भौगोलिक अवस्थितिले) हामीलाई खासै सहयोग पुऱ्याउँदैन। यसले हचुवा निर्णय गर्ने बानी बसाल्छ। अहिलेसम्मका हाम्रा कतिपय निर्णयहरू यसै भएका छन्। सबैभन्दा पहिले, जनताको जाति, भाषा, संस्कृतिको सघनता र बसोबास राम्रोसँग प्रस्टिने गरी नयाँ सर्वेक्षण र नक्साङ्कनको आवश्यकता पर्दछ। यसले प्रदेश निर्माणका लागि ठोस आधार तथ्याङ्क प्रदान गर्छ। राज्यका तर्फबाट प्राविधिक र आधिकारिक अध्ययन तथा गृहकार्य पनि सँगसँगै हुनुपर्छ।

अहिले प्रदेश निर्माणका बहसका क्रममा उठेका दुई/तीन ओटा सवाल अत्यन्तै विवादास्पद बन्दै गएका छन्। पूर्व भूभाषादेखि पश्चिम कञ्चनपुरसम्मको भू-भाग सिङ्गो मधेस प्रदेश हुनुपर्छ भन्ने मधेसी जनअधिकार फोरम, तराई-मधेस लोकतान्त्रिक पार्टी, सद्भावना पार्टीलगायतका मधेसवादी दलहरूको अडान छ। माथि उल्लिखित आधारहरूका सन्दर्भमा यसले तेस्रो, चौथो र छैठौँ आधारहरू त पूरा गर्छ तर दोस्रो र पाचौँ आधारसँग यो मेल खाँदैन। भूगोलका हिसाबले नेपाल – हिमाल, पहाड र तराई – तीन भागमा बाँडिएको छ। यसको अर्थ यो होइन कि नेपालको सङ्घीय संरचना यही आधारमा बन्नुपर्छ। यो तीनै भागमा भाषिक सांस्कृतिक विविधता छ। समग्र मधेस एक प्रदेशको मागले नेपाललाई तीन-एकै राज्यको रूपमा विभाजन गर्ने निश्चित छ। मध्यपहाड वा हिमाली क्षेत्रका जनताको सङ्घीय नेपालको चाहना पहाड एक प्रदेश र हिमाल अर्को प्रदेश बनाउने होइन। यसले प्रदेशहरूबीच आपसमा जनसङ्ख्या, भौगोलिक आकार, आर्थिक पूर्वाधार आदि विभिन्न हिसाबले असमानता र असन्तुलन ल्याउँछ र अन्ततः राष्ट्रिय असन्तुलन पैदा गर्छ। यसको अर्थ यो पनि

होइन कि नेपालमा भोलि बन्ने प्रदेशहरू ईटा पारेजस्तो समान-आकार प्रकारका हुनुपर्छ । प्रदेशहरू भूगोल र जनसङ्ख्याका आधारमा सानाठूला सबै किसिमका हुन सक्छन् । तर एकल मधेस प्रदेशको अवधारणा नेपालका सन्दर्भमा सङ्घीय सिद्धान्तसँग मेल खाँदैन । यसले विविधताबीच एकता, अन्तर्निर्भरताजस्ता सङ्घीय मान्यतालाई पुठ दिँदैन ।

दोस्रो विचारणीय पक्ष भनेको कुनै पनि प्रदेश अर्को प्रदेशको घेराबन्दीमा पर्नु हुन्छ । जस्तो कि हाल प्रस्ताव गरिएका प्रायः जसो सबै नक्सामा काठमाडौँ उपत्यकालाई तामाङ प्रदेशले घेरेको पाइन्छ । यस्तो हुनु हुँदैन । त्यसै गरी मेचीदेखि महाकालीसम्म मधेस एक प्रदेश, सम्पूर्ण चुरे क्षेत्र एक प्रदेश वा ताप्लेजुङदेखि दार्चुलासम्म एक हिमाली प्रदेशको अवधारणा पनि व्यावहारिक मान्न सकिन्छ । ती क्षेत्रहरूमा विद्यमान भाषिक, सांस्कृतिक र भौगोलिक विविधताका कारणले सान्दर्भिक देखिन्छ । सङ्घीय राज्यमा एकै भाषा र संस्कृतिभित्र पनि एकभन्दा बढी प्रदेशहरू भएका थुप्रै उदाहरण छन् । यदि भूसमतलता, संस्कृति र केही मिल्दाजुल्दा अनुहार मात्रै आधार हुने हो भने भारतमा बिहार र उत्तर प्रदेशको विभाजन आवश्यक हुने थिएन । जर्मनी, अस्ट्रिया, अस्ट्रेलियाजस्ता देशहरू सङ्घीय बन्नुपर्ने नै थिएन । स्वीट्जरल्यान्डमा चार ओटा क्यान्टोन मात्र भए पुग्थ्यो ।

यसै गरी अर्को महत्त्वपूर्ण तर विवादास्पद विषय आत्मनिर्णयको अधिकार, जातीय स्वशासन र शासनमा जातीय अग्रधिकारका सवालहरू हुन् । यो सवाल मधेस र जनजाति आन्दोलनसँग भावनात्मक रूपले जोडिएको छ । यस विषयमा नेपालका जनजाति समूह र साम्यवादी खेमाका केही पार्टी र घटकहरू लेनिनको राष्ट्रिय/जातीय मुक्तिको अवधारणाबाट बढी प्रभावित देखिन्छन् । लेनिनले जातीय मुक्तिको सवालमा आत्मनिर्णयको अधिकारलाई समाजवादी आन्दोलनको अभिन्न रणनीतिका रूपमा लिएका थिए । तर यसैका आधारमा राज्यको विभाजनका पक्षमा भने उनी थिएनन् । अर्थ-राजनीतिक पक्षलाई उनले राज्यको सबैभन्दा प्रमुख आधार मानेका थिए (Wright 1943) । नेकपा (माओवादी) ले जातीय मुक्ति मोर्चाहरूको गठनलाई 'जनयुद्ध' को अपरिहार्य रणनीतिक रूपमा लिएको थियो । तदनुरूप आत्मनिर्णयको अधिकार, जातीय स्वशासनका नाराहरूसहित जातीय मुक्ति मोर्चाहरू गठन गरिए । २०६० फागुन-चैतमा आइपुग्दा स्वायत्त प्रदेशहरूको गठन गरियो । ती प्रदेशहरूको प्रमुखमा जातीय अग्रधिकारको नाममा त्यहाँको प्रमुख जातिको व्यक्तिलाई तोकियो । यसबाट एउटा भ्रम पनि बनेको छ कि प्रदेश निर्माणको प्रमुख आधार जातीय आत्मनिर्णय हो र प्रदेशको औचित्य जातीय स्वशासनमा मात्र हुन्छ ।

यस सन्दर्भमा संयुक्त राष्ट्र सङ्घले अङ्गीकार गरेको जातीय समुदायको अधिकार र आइएलओ अभिसन्धि १६९ को पनि बारम्बार उल्लेख हुने गर्दछ। तर यी दुवै निकायले सङ्घीय राज्य संरचनालाई अनिवार्य मानेका छैनन्। यसले कुनै पनि जातिलाई आफ्नो भाषा, धर्म, संस्कृति, सामाजिक परम्पराका कुराहरूमा आत्मनिर्णयको अधिकार अभ्यास गर्न सक्ने र एकरूपताको नाममा राज्यले त्यसमाथि हस्तक्षेप गर्न नपाउने प्रत्याभूति गर्दछ। जातीय स्वशासन र शासकीय अग्रधिकारका सवाल लोकतन्त्रको मूल्य र मान्यतासँग मेल खाँदैनन्। लोकतान्त्रिक संविधानले त्यस्तो प्रत्याभूति दिन मिल्दैन। हो, जातीय र सामाजिक संरचनाअनुसार राजनीतिक दलहरूले आफ्ना सङ्गठन र नेतृत्व संरचनालाई बढी फराकिलो र प्रतिनिधिमूलक बनाउन सक्नुपर्छ। यसबाट प्रमुख जातिहरूका नेतृत्व आकाङ्क्षालाई सम्बोधन गर्न सजिलो हुन्छ।

जातीय आधारमा मात्र पनि नेपालमा सङ्घीय प्रदेशको रचना व्यावहारिक देखिन्छ। ५९ जनजाति र करिब त्यति नै सङ्ख्यामा वर्ण व्यवस्थाभित्रका जातहरू प्रत्येकका लागि अलग-अलग स्वशासित प्रदेश सम्भव छैन। केही प्रमुख ठूला जातीय समुदाय वा न्यूनतम समानता भएका जातिहरूको समूहका आधारमा प्रदेश निर्माण गर्ने एउटा विकल्प हुन सक्छ। तथापि अरू धेरै समुदायहरू यसबाट बाहिरिने सम्भावना रही नै रहन्छ। त्यसकारण सङ्घीय प्रदेशमा पनि बहुजाति, बहुभाषा र बहुसंस्कृतिको उपस्थिति कायम नै रहने देखिन्छ। यदि स्वायत्तता र सङ्घीयताका बारेमा हाम्रो बुझाइ जातीय मात्र हो भने राज्यको औचित्य रहन्न। यसको विघटन गरी जात/जातिको सङ्घ-महासङ्घमा आधारित शासन संरचनामा प्रवेश गर्नुपर्नेछ।

अहिले नै नेपाल सबै कुराको पूर्ण तयारीसहितको सङ्घीय राज्य बन्छ भन्ने छैन। सङ्घीयतामा एकचोटि प्रवेश गरेपछि आउने दिनहरूमा यसको विकास भइरहने प्रक्रिया हो। अरू देशका अभ्यास र अनुभवले पनि त्यही कुरा देखाउँछ। अहिले बनाइने प्रदेशहरूको पुनर्गठन र पुनर्संरचनालाई खुला राख्नुपर्छ जसबाट भोलि परिवर्तन गर्न सहज होस्। तर यसको अर्थ यो होइन कि जसले जतिखेर नयाँ प्रदेशको माग गर्दछ त्यो त्यतिखेरै पूरा होस्। नयाँ प्रदेशको गठन, भइराखेकाको पुनर्गठन, सीमा परिवर्तनजस्ता सवालहरूको निर्णय प्रक्रिया संविधानले प्रस्ट पार्नुपर्छ। भारतमा यो विषयमाथि निर्णय लिने अधिकार केन्द्र सरकारलाई दिइएको छ। स्वीट्जरल्यान्डमा क्यान्टोन र स्वीस महासङ्घका जनतालाई छ। जनमतसङ्ग्रहका माध्यमबाट प्रभावित क्षेत्रका जनता, सम्बन्धित क्यान्टोन र देशभरिका आमजनताको अलग-अलग बहुमतले यो निर्णय गरिन्छ।

नेपालमा सङ्घीय प्रदेश बनाउँदा भाषा, संस्कृति र जातीयताको हिसाबले केही मिश्रितपनलाई नकार्न सकिन्न। मिश्रितपनले सङ्घीय प्रदेशको राजनीति लगायतका विषयहरूमा फेरि पनि केही जात/जाति, खास गरेर बाहुन-क्षेत्रीकै प्रभुत्व हावी हुने हो कि भन्ने आशङ्का रहन सक्छ। त्यस्तै मधेसमा पहाडीकै वर्चस्व कायम रहने आशङ्का मधेसी समुदायमा हुन सक्छ। तर यसको समाधान जातीय राज्य संरचना र अग्राधिकारको व्यवस्था गरेर पनि हुँदैन। यसले लोकतान्त्रिक मूल्यलाई खण्डित गर्दछ। यसको समाधान प्रतिनिधित्व र सत्तासाभेदारीका अन्य लोकतान्त्रिक विधिबाट खोज्नुपर्छ। यसका लागि 'जित्नेले सबै लिने' को सट्टा समानुपातिक प्रतिनिधित्व र सत्तासाभेदारीको शासन (consociational) संरचना बनाउन सकिन्छ।

सुरुआतमा नेपालको सङ्घीय राजनीतिक एवं शासकीय संरचनाको स्वरूप निम्नानुसार हुन सक्छ (खनाल २०६४ख)।

१. नेपालका प्रमुख जातिहरू- लिम्बू, राई, तामाङ, नेवार, गुरुङ, मगर, थारू, मधेसी, आदि समुदायको जातीय, भाषिक तथा सांस्कृतिक पहिचानलाई सम्बोधन हुने गरी बन्ने प्रदेशहरू।
२. थारूलगायतका मधेसी समुदायको पहिचानलाई सम्बोधन हुने गरी तराईमा बन्ने प्रदेशहरू।
३. भौगोलिक क्षेत्रका आधारमा कर्णाली, भेरी, सेती र महाकालीका पहाडी जिल्लाहरू मिलाएर बन्ने प्रदेशहरू।
४. प्रदेशका लागि छुट्टै संविधान आवश्यक छैन। एउटै संविधानमा केन्द्र र प्रदेशको शासन व्यवस्था गर्न सकिन्छ।
५. सबै समुदायको जाति, भाषा, धर्म, संस्कृतिको अधिकार सुरक्षित गर्न सांस्कृतिक सङ्घवाद (cultural federalism) को सिद्धान्तलाई पनि सँगसँगै अंगाल्न सकिन्छ।
६. सङ्घीय राज्य संरचनामा प्रवेश गरेपछि राज्यको कामकाजमा बहुभाषिकताको अभ्यास स्वाभाविक हुन सक्छ। प्रदेशले आफ्ना भाषा आफैं रोज्नु उपयुक्त हुन्छ।
७. तीन तहको संरचना- केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय (नगर/गाउँ) भए पुग्छ। कानून तथा व्यवस्था (law and order) का लागि केही समय जिल्लास्तरीय संरचना रहन सक्छन्।

८. यी तीनै तहको कार्यक्षेत्र र अधिकारको सूची संविधानमा नै तय गर्नु जरुरी छ ।
९. केन्द्रमा दुई-सदनात्मक र प्रदेशमा एक-सदनात्मक व्यवस्थापिका उपयुक्त हुन्छ ।
१०. केन्द्रीय व्यवस्थापिकाको तल्लो सदनमा जनसङ्ख्याको अनुपातमा र माथिल्लो सदनमा सबै प्रदेशको समानताका आधारमा प्रतिनिधित्व गराउनु पर्छ ।
११. केन्द्र र प्रदेशका कार्यपालिकामा रहने मन्त्रीहरूको सङ्ख्या संविधानमा नै तोकिनु पर्छ ।
१२. सङ्घीय गणराज्यको कार्यपालिका प्रमुख अर्थात् प्रधानमन्त्री जनताको प्रत्यक्ष मतदानबाट बहुमतका आधारमा निर्वाचित हुने र राष्ट्रप्रमुख अर्थात् राष्ट्रपति केन्द्रीय तथा प्रादेशिक व्यवस्थापिकाका सदस्यहरूले सम्भव भएसम्म सहमतिका आधारमा निर्वाचन गर्ने प्रणाली बढी सान्दर्भिक हुनेछ ।
१३. केन्द्रमा अर्थ, रक्षा, परराष्ट्रका अतिरिक्त राजमार्ग, ऊर्जाजस्ता विषयहरूको जिम्मेवारीका साथै राष्ट्रिय नीति निर्माण, समन्वय र अनुगमनका क्षेत्रमा प्रभावकारी भूमिका दिनु आवश्यक छ ।
१४. सङ्घीय पद्धतिमा गएपछि नेपाली राजनीतिमा द्वन्द्वको नयाँ चिरा थपिन सक्नेछ । केन्द्र र प्रदेशका बीचमा, प्रदेश-प्रदेशबीच प्राकृतिक स्रोत, राजस्व विभाजन र साभेदारीमा या बढी केन्द्रित हुन सक्छ । त्यसको निवारणका लागि केन्द्र र प्रदेशको सशक्त संयुक्त संरचना पनि आवश्यक पर्छ ।
१५. सङ्घीयता सिद्धान्त र सम्भौताको उपज हो । सङ्घीय राज्यको निर्माण र विकासका लागि यसका निर्मात्री तत्त्वहरू, खास गरेर विभिन्न जाति/जनजाति र समुदायबीच बलियो आपसी विश्वास, सहमति र समभदारीको आवश्यकता पर्छ ।

सङ्घीय राज्य संरचनामा रूपान्तरणका चरणहरू

लामो समयदेखि एकात्मक र केन्द्रीय निर्णय, मनसायबाट चल्दै आएको नेपाली राज्य कहिले र कुन प्रक्रियाबाट सङ्घीय संरचनामा प्रवेश गर्छ ? यसका लागि हामीले निश्चित रूपमा केही चरणहरू पार गर्नु जरुरी छ । अन्तरिम संविधानमा उल्लेख गरिएको राज्यपुनर्संरचना आयोग अहिलेसम्म बन्न सकेको छैन तर विज्ञहरूसँग परामर्शको संयन्त्र अहिले पनि आवश्यक छ । यसले नयाँ सर्वेक्षणसहित नेपालको जनसङ्ख्या, भूगोल, जाति, भाषा, संस्कृति, अर्थ, प्राकृतिक स्रोतसाधन, ऐतिहासिक परम्परा र राजनीतिक आकाङ्क्षाहरू समेतको पृष्ठभूमि र सङ्घीयताको

विश्व अभ्यास र अनुभवसमेतलाई दृष्टिगत गरी नेपालका लागि उपयुक्त खाका, कार्यक्षेत्र र अधिकारसहित सङ्घीय प्रदेशको सुभाब दिन सकछ ।

दोस्रो चरण भनेको संविधान निर्माणको हो । संविधानसभाको चुनावबाट राजनीतिक दलहरूले सङ्घात्मक राज्य संरचनाका पक्षमा जनताबाट प्रस्ट जनादेश पाएका छन् । सङ्घीय राज्य अब कुनै एक वा दुई पार्टीको माग वा प्राथमिकताको विषय मात्र होइन । यो दीर्घकालीन राष्ट्रिय गन्तव्यका रूपमा आएको छ । संविधान निर्माणको प्रक्रिया र सङ्घीय रूपान्तरण परस्पर जोडिएका कुरा हुन् । तेस्रो चरण भनेको संविधानबाटै प्रदेश र केन्द्रको कार्यक्षेत्र, अधिकार र जिम्मेवारीको निरूपण एवं हस्तान्तरण गर्ने हो । यसपछि पनि प्रदेशहरूको साँध-सिमाना निर्धारण गर्नुपर्ने हुन्छ । गाउँबस्ती र घरपरिवारसम्मलाई असर पार्ने यो काम पनि त्यतिकै चुनौती र विवादपूर्ण हुन्छ । चौथो चरण भनेको सङ्घीय संरचनाको कार्यान्वयनका लागि कतिपय नयाँ कानूनको निर्माण र भड्कनेकामा संशोधन आवश्यक हुन्छ । पाचौँ चरणका रूपमा राजनीतिक प्रशासनिक सङ्क्रमणकाल आउन सकछ । किनकि, सङ्घीय राज्यमा जानेवित्तिकै रातारात सङ्घीय प्रदेश राजनीतिक तथा प्रशासनिक रूपमा पूर्ण एकाइ बन्न सक्तैन । संविधानको निर्माण र घोषणापछि पनि संविधानसभाले सङ्घीय प्रदेशहरूमा निर्वाचन नभएसम्म केन्द्रीय व्यवस्थापिकाको रूपमा काम गर्नु जरुरी हुन्छ । त्यसपछि मात्र केन्द्रीय व्यवस्थापिकाको चुनाव गर्नु उचित हुन्छ ।

सङ्घीयताका केही सम्भाव्य परिणतिहरू

सङ्घीय संरचनामा प्रवेश गरेपछि, नेपाली राजनीति र व्यवहारमा सकारात्मक र नकारात्मक दुवै किसिमका परिणामहरू आउने निश्चित छ । ती परिणामहरू सामान्यतया निम्न प्रकृतिको हुन सकछन् :

१. नेपाली राज्यसत्ताको आधारशीला क्षेत्रीय तहमा विस्तारित हुनेछ, जसबाट प्रमुख जाति/जनजाति समूहहरूको चाहना र आकाङ्क्षा सम्बोधन हुनसकछ ।
२. नेपाली राष्ट्र र राज्यप्रति स्वामित्वबोधको भावना बढ्न सकछ ।
३. विकास प्रक्रियाले तीव्रता पाउन सकछ ।
४. राष्ट्रिय स्तरका राजनीतिक दलहरूको भूमिका घट्न सकछ, र क्षेत्रीय दलहरूको भूमिका बढ्न सकछ ।
५. क्षेत्रीय नेतृत्वले केन्द्रीय नेतृत्व संरचनामा प्रत्यक्ष प्रभाव पार्न सकछ ।

६. सङ्घीय संरचनामा केन्द्र कमजोर नै रहन्छ, भन्ने जरुरी छैन। राज्यको केन्द्रीय भूमिका केन्द्रले नै खेल्छ।
७. राजनीतिमा जातिवाद र क्षेत्रवाद हावी हुन सक्छ र समाजको तन्तु एवं सौहार्द्रतामाथि प्रतिकूल असर पर्न सक्छ।
८. नागरिकको अन्तर्प्रदेशिक गतिशीलता प्रभावित हुन सक्छ।
९. लोकतान्त्रिक मूल्य तथा मान्यता कमजोर रहेमा र सत्ताको छाडा दौड हावी भएमा, जसको सम्भावना बढी छ, भ्रष्टाचार, नातावाद, कृपावादले प्रदेशको राजनीति अरू बढी प्रभावित हुनेछ। मुलुकमा अस्थिरताले निरन्तरता पाउनेछ।
१०. सङ्घीय प्रदेशको संरचना बनाउन त सजिलो होला तर सङ्घीय लोकतान्त्रिक संस्कार निर्माण र यसको अर्थपूर्ण कार्यान्वयन बढी चुनौतीपूर्ण साबित हुनेछ।

बहुभाषिक राज्यनीति

नेपाल बहुभाषी देश हो। २०४८ सालको संसदीय निर्वाचनपछि तत्कालीन सरकारले गठन गरेको राष्ट्रिय भाषा नीति सुभाष आयोगले नेपालमा करिब ७० ओटा राष्ट्रिय भाषाहरू विद्यमान रहेको तथ्य पुष्टि गरेको छ (राष्ट्रिय भाषा नीति सुभाष आयोग २०५०)। तथापि लेख्यपरम्परा, वर्णमाला, व्याकरण, साहित्यरचना, आदि विभिन्न कारणहरूले गर्दा यी सबै भाषाहरू राज्यको कामकाज र प्रयोगमा व्यावहारिक रूपले आउन सक्ने अवस्थामा छैनन्। हालसम्म राज्यले नेपाली भाषालाई मात्र एकल राज्य भाषाका रूपमा मान्यता दिँदै आएको छ। एकल भाषा नीतिलाई लामो समयदेखि नेपाली राष्ट्रिय एकताको परिपूरकका रूपमा लिइयो। बहुभाषिकतालाई राज्य संरचनामा सम्मानजनक स्थान दिँदा राष्ट्रको विभाजन होइन एकतालाई बलियो पार्छ भन्ने सोचाइलाई गौण बनाइयो। तर भाषिक स्वतन्त्रतालाई अस्वीकार गर्दा विद्रोहले जन्म लिन सक्छ। एकल राज्यभाषा नीतिमा सीमित रहेर अबको नेपाली राज्यले जनतामा स्वामित्वको भावना दिन सक्तैन। व्यावहारिक पक्षलाई समेत दृष्टिगत गरी बहुभाषिक राज्यनीति अपनाउनु अहिलेको आवश्यकता हो।

अन्तरिम संविधान २०६३ ले राज्यको भाषिक नीतिलाई धेरै हदसम्म सम्बोधन गर्ने प्रयास गरेको छ। भाषासम्बन्धी प्रावधान यस प्रकार छ :

१. नेपालमा बोलिने सबै मातृभाषाहरू राष्ट्रभाषा हुन्।
२. देवनागरी लिपिमा नेपाली भाषा सरकारी कामकाजको भाषा हुनेछ।

३. उपधारा (२) मा जुनसुकै कुरा लेखिएको भए तापनि स्थानीय निकाय तथा कार्यालयमा मातृभाषा प्रयोग गर्न कुनै अवरोध पुऱ्याएको मानिने छैन । त्यसरी प्रयोग गरिएको भाषालाई राज्यले सरकारी कामकाजको भाषामा रूपान्तर गरी अभिलेख राख्नेछ (नेपाल सरकार २०६३ : २) ।

निश्चय नै स्वायत्तताको एउटा प्रमुख सवाल भाषा हो । राज्यको भाषिक नीति कस्तो हुने, कति भाषालाई सरकारी कामकाज र प्रयोगको मान्यता दिने भन्ने विषय संविधानले स्पष्ट पार्नु पर्छ । २०५८ सालको जनगणनाअनुसार नेपालमा ९२ भाषा प्रचलनमा रहेको देखिन्छ । यसमा हिन्दी, चिनिया, अङ्ग्रेजी, ओरिया, सिन्धी, जोङ्खा, कुकी, मिजो, नागा, आसामीलगायत दर्जनौँ भाषा पर्दछन् (CBS 2002) । के यी सबै नेपालको राष्ट्र भाषा हुन् ? राष्ट्रभाषाको स्पष्ट परिभाषासहित संविधानको अनुसूचीमा राखिनुपर्छ । सङ्घीय राज्यमा प्रवेश गरेपछि केन्द्र र प्रदेशमा प्रयोग गरिने सरकारी कामकाजको भाषा पनि अब नेपाली मात्र रहने अवस्था छैन । यो विषय प्रादेशिक राज्य संरचनासँग जोडिएको छ । एउटा प्रदेशमा नेपालीलगायत स्थानीय प्रमुख दुई वा तीन भाषालाई राज्यको कामकाज र प्रयोगमा ल्याउन सकिन्छ । साथै अड्डा-अदालतमा नागरिकले आफ्नो सफाइ र प्रतिरक्षा गर्दा मातृभाषामा गर्न पाउने र त्यसका लागि राज्यले दोभाषेको प्रबन्धको व्यवस्था गर्नु आवश्यक हुन्छ ।

भाषिक नीति स्पष्ट भएन भने अनावश्यक विवादहरू बढ्ने मात्र होइन, दङ्गा र अस्थिरताको स्थिति समेत उत्पन्न हुनसक्ने कुरा प्रथम उपराष्ट्रपति परमानन्द भट्टाले हिन्दी भाषामा शपथ लिएपछिको विरोध र समर्थनका नाममा भएका घटनाक्रमहरूले सङ्केत गरेका छन् । हिन्दीलगायत नेपालमा बोलिने भाषाहरूमध्ये कुन कुन राष्ट्रभाषा हुन् भनेर कतै स्पष्ट छैन । न संविधानले यसलाई स्पष्ट पार्छ न कुनै ऐन/कानूनले नै । यी विवादहरू भोलि पनि आउनेछन् । नेपालको राजनीतिक संस्कारमा विवेक र लोकतान्त्रिक परम्पराभन्दा दम्भ र आडम्बर बढी छन् । त्यसैले सानामसिना धेरै कुरामा समेत कानुनी प्रस्टता र बाध्यकारी व्यवस्थाको खाँचो छ ।

धर्म निरपेक्ष राज्य

नेपालमा हिन्दूहरूको सङ्ख्या अत्यधिक भए तापनि नेपाली समाज र राष्ट्र बहुधार्मिक चरित्रको छ । यहाँका शासकहरूले आफूलाई 'हिन्दूपति' का रूपमा प्रस्तुत गर्ने परम्परा अपनाइएको पाइन्छ । यसै क्रममा पञ्चायतकालमा राजा

महेन्द्रले नेपाललाई 'हिन्दू राज्य' भनेर घोषणा गरे । यस घोषणाका पछाडि धर्म र परम्पराका नाममा राजाको सर्वोच्च स्थान एवं भूमिकालाई राजनीति र शासनव्यवस्थामा स्थापित गर्ने प्रयत्न भयो । धर्म निरपेक्षता लोकतन्त्रको अभिन्न सिद्धान्त र मान्यता हो । तथापि २०४७ सालको संविधानले पनि पञ्चायतीकालको अवशेषलाई निरन्तरता दिँदै नेपाललाई 'हिन्दू अधिराज्य' भनेर घोषणा गर्‍यो । यसको परिणामस्वरूप आदिवासी जनजातिलगायत विभिन्न धर्मावलम्बीहरूले धर्म निरपेक्ष राज्यको माग गरे । हालैको जनआन्दोलनपछि प्रतिनिधिसभाको घोषणा २०६३ ले नेपाललाई धर्म निरपेक्ष राज्य घोषणा गर्‍यो । शान्ति सचिवालय (२०६३) र नेपालको अन्तरिम संविधान २०६३ ले यसलाई संवैधानिकरूपमा संस्थागत गरेको छ । यसलाई भावी संविधानले पनि निरन्तरता दिनुपर्छ ।

धर्म निरपेक्षता भनेको जनतालाई धर्मबाट विमुख गर्नु होइन, केवल राज्यको पहिचान र चरित्रलाई सबै धर्मावलम्बीका माझ सर्वस्वीकार्य एवं साझा स्वामित्व प्रदान गर्नु हो । साथै बहुसङ्ख्यक हिन्दूका नाममा राज्यलाई हिन्दू पहिचानमा सीमित गर्नु लोकतान्त्रिक राज्यको सिद्धान्त र मान्यतासँग मेल नखाने कुरा पनि हो । जेठ ४ गते प्रतिनिधिसभाको ऐतिहासिक घोषणा लोकतन्त्रको मान्यता र नेपाली जनताको चाहनाअनुरूप छ । प्रतिक्रियावादी तथा पुनरुत्थानवादी तत्त्वहरूले धर्म निरपेक्षताको गलत प्रचारवाजी गरी जनताको धार्मिक भावना र आस्थालाई भड्काउन सक्छन् र अहिले त्यस्तो दुष्प्रयास हुन थालेको पनि छ । संविधान निर्माणका क्रममा यी कुराहरू फेरि पनि आउन सक्छन् । धर्म निरपेक्ष मान्यतालाई संवैधानिक रूपमा संस्थागत गर्ने प्रतिबद्धता निरन्तर र प्रस्ट भइरहनुपर्छ ।

समानुपातिक प्रतिनिधित्व तथा निर्वाचन प्रणाली

भावी राज्यको गन्तव्यसँग जोडिएको अर्को महत्त्वपूर्ण विषय प्रतिनिधित्व र चुनाव प्रणाली पनि हो । लोकतन्त्रलाई जनताको शासन प्रणाली भने पनि प्रत्येक नागरिकले राज्यका सबै एकाइमा पुगेर आफैँले प्रत्यक्ष शासन गर्न व्यावहारिक रूपमा सम्भव छैन । त्यसैले लोकतन्त्र भनेको जनताका प्रतिनिधिको शासन प्रणाली हो । यसका लागि प्रतिनिधित्वको सर्वस्वीकार्य संरचना आवश्यक पर्दछ जुन कुरा सामान्यतया निर्वाचन प्रणालीका माध्यमबाट पूरा गरिन्छ । भावी राज्य संरचनामा कम्तीमा पनि राष्ट्रपति, सरकार प्रमुख, केन्द्रीय संसद्, प्रादेशिक सरकार र संसद्, स्थानीय निकायहरूमा जनताका निर्वाचित प्रतिनिधिहरू रहनेछन् । यिनीहरूको चुनाव कसरी गर्ने ? ती निकायहरूमा नेपाली समाजका सबै पक्षको पहुँच र प्रतिनिधित्वलाई कसरी सुनिश्चित गर्ने ? यी कुराहरूमा भावी संविधानले

जे व्यवस्था गर्छ त्यसले राज्य व्यवस्थाप्रति जनताले स्वामित्वबोध गर्ने/नगर्ने अवस्था सिर्जना गर्छ। प्रतिनिधित्वको सिद्धान्त र चुनाव प्रणालीको चयन गर्दा यस कुरामा विशेष ध्यान जानु जरुरी छ। राष्ट्रपतिदेखि स्थानीय सरकारसम्मका सबै पदाधिकारी र निकायहरूमा एकै प्रकारको चुनाव प्रणाली हुन सक्तैन। खास गरेर केन्द्र र प्रदेशको व्यवस्थापिका-संसद् र स्थानीय निकायका लागि चयन गरिने चुनाव प्रणाली आमजनताको प्रतिनिधित्वसँग प्रत्यक्ष सम्बन्धित हुन्छ।

चुनाव प्रणालीको चयनले प्रतिनिधित्वमा कस्तो प्रभाव पार्दो रहेछ भन्ने कुरा भर्खरै सम्पन्न संविधानसभा चुनाव परिणाममा हामीले अनुभव गरेका छौं। पहिलो हुनेले जित्ने प्रणालीअन्तर्गत भएको २४० स्थानमा महिला र दलितको प्रतिनिधित्वमा खासै परिवर्तन आउन सकेन। २४० मा २९ महिला र सात दलित छन्। त्यसमध्येमा पनि विजयी २३ महिला र सबै दलित नेकपा (माओवादी) का तर्फबाट विजयी भएका छन्। नेपाली काँग्रेस र एमालेजस्ता दलहरूले यसपटक पनि ती समुदायबाट खासै उत्साहजनक सङ्ख्यामा उम्मेदवारी दिन सकेनन्। समानुपातिक प्रतिनिधित्वमा बढी भार भएको र लैङ्गिक एवं जातीय कोटाको बाध्यकारी प्रावधान भएका कारण संविधानसभा उदाहरणीय रूपले समावेशी भएको छ। यसको सामाजिक बनोटलाई तालिका १.३ ले स्पष्ट पार्दछ।

सामाजिक समानुपातमा संविधानसभाको बनोट समावेशी त छँदैछ, दलीय हिसाबले पनि यो अत्यन्तै विविधतापूर्ण छ। पहिलो हुनेले जित्ने र समानुपातिक दुवै प्रणालीमा कुल ५६ राजनीतिक दलहरू चुनावमा सहभागी थिए। पहिलो प्रणालीअन्तर्गत चुनाव लडेका ५४ दलहरूमध्ये नौ ओटा मात्र संविधानसभामा पुग्न सफल भए भने दोस्रो अर्थात् समानुपातिक सिटका लागि लड्ने ५४ दलमध्ये २५ दल संविधानसभामा पुग्न सफल भए।

राज्यका निकायहरूमा विभिन्न समुदाय, जाति/जनजाति, वर्ग, लिङ्ग, आदिको पहुँच, समानुपातिक सहभागिता र प्रतिनिधित्व सुनिश्चित गर्ने निर्वाचन प्रणालीसँग राज्य पुनर्संरचनाको विषय पनि जोडिएको छ। यसका लागि महिला, दलित, जनजाति, मधेसी समुदायबाट आरक्षित निर्वाचनक्षेत्रको माग पनि उठेको थियो, तर जातीय एवं लैङ्गिक कोटासहित समानुपातिक निर्वाचन प्रणाली अपनाइएमा आरक्षित निर्वाचनक्षेत्र आवश्यक नपर्ने कुरा संविधानसभामा प्रतिनिधित्वको स्थितिले पनि स्पष्ट पारेको छ। समानुपातिक प्रतिनिधित्वको निर्वाचन प्रणाली तुलनात्मक रूपमा आरक्षणको उपयुक्त विकल्प हुनसक्ने देखिन्छ। सामाजिक विविधता भएका देशहरूमा यो प्रणालीको प्रयोग बढी हुन थालेको पनि छ।

तालिका १.३ : सविधानसभामा सामाजिक प्रतिनिधित्वको स्थिति

जात/जाति	समानुपातिकदर्फको ३३५ स्थानमा		पहिलो दुवैले जित्ने २४० स्थानमा		मनोनीत २६ स्थान		कुल			
	महिला	पुरुष	जम्मा	महिला	पुरुष	जम्मा	महिला	पुरुष	जम्मा	प्रतिशत
मधेसी जनजाति	१३	१७	३०	१	१७	१८	१	४	५३	८.८
मधेसी जात	३२	३८	७०	४	४६	५०	०	३	१२३	२०.४
मधेसी दलित	९	४	१३	०	१	१	०	०	१४	२.३
मुसलमान	५	६	११	१	५	६	०	१	१८	३.०
पहाडी जनजाति	४३	४५	८८	७	५४	६१	४	६	१५९	२६.५
पहाडी क्षेत्री/बाहुन...	४६	४९	९५	१५	८३	९८	१	६	२००	३३.३
पहाडी दलित	१३	१५	२८	२	४	६	०	०	३४	५.६
जम्मा	१६१	१७४	३३५	३०	२१०	२४०	६	२०	६०१	१००
महिला										
पुरुष										

स्रोत : गौतम र खपाङ्गीमगर २०६५; निर्वाचन आयोग २०६५ ।

नोट : पाँच जनाले दुई क्षेत्रबाट जितेकाले उनीहरूले छाडेका पाँचै स्थान खाली छ। तथापि यहाँ निर्वाचन आयोगले घोषणा गरेअनुसार ५७५ र मन्त्रपरिषदले मनोनयन गरेका २६ जनासहित ६०१ स्थानकै आधारमा गणना गरिएको छ।

समानुपातिक प्रतिनिधित्वका धेरै निर्वाचन प्रणालीहरू प्रयोगमा छन् । तीमध्ये एकल सङ्क्रमणीय मत, राष्ट्रिय सूची र क्षेत्रीय सूची अत्यधिक प्रयोगमा आएका प्रणालीहरू हुन् । हाम्रो जस्तो निरक्षर मतदाता भएको मुलुकमा एकल सङ्क्रमणीय मत प्रणाली व्यावहारिक देखिन्छ । राष्ट्रिय सूची प्रणालीमा उम्मेदवार मतदाता सम्बन्ध धेरै टाढा र गौण हुन्छ । आम मतदाताले उम्मेदवार र प्रतिनिधिसँग निकटता बोध गर्न सक्तैनन् । तसर्थ हाम्रा लागि क्षेत्रीय सूची प्रणाली, जसमा मतदाता र उम्मेदवारको सम्बन्धलाई निकट राख्न सकिन्छ, तुलनात्मक रूपमा बढी उपयुक्त हुन सक्छ ।

क्षेत्रीय सूची प्रणाली भनेको बहुसदस्यीय निर्वाचनक्षेत्रका आधारमा गरिने निर्वाचन प्रणाली हो । भावी व्यवस्थापिकाको तल्लो सदन अर्थात् जनप्रतिनिधिसभाको चुनावका लागि भोलि बन्ने प्रदेशहरूलाई नै यस्तो निर्वाचनक्षेत्रका रूपमा कायम गर्न सकिन्छ । जनसङ्ख्याको अनुपातमा प्रत्येक प्रदेशमा निर्वाचित हुने स्थान प्रतिनिधि निर्धारण गरिन्छ । निर्वाचित हुनका लागि संविधानसभा चुनावमा समानुपातिक प्रतिनिधित्वका लागि प्रयोग गरिएको मत विभाजन सूत्रको पनि प्रयोग गर्न वा यसको विकल्पका रूपमा खसेको सदर मतलाई प्रतिनिधित्व हुने स्थान सङ्ख्याले भाग गर्ने र आएको सङ्ख्यामा एक जोड्दा हुन आउने सङ्ख्या बराबर मत ल्याउनुपर्ने व्यवस्था पनि अवलम्बन गर्न सकिन्छ । यसमा सामान्यतया स्वतन्त्र उम्मेदवारको गुञ्जायस रहन्छ तर त्यसको विकल्प नै अपनाउन नसकिने होइन । संविधानसभा चुनावमा प्रयोग गरिएका केही विधि र प्रक्रियामा पुनर्विचार गर्नु जरुरी छ । उदाहरणका लागि राजनीतिक दलले पेश गर्ने उम्मेदवार सूचीमा प्राथमिकता पहिले नै निर्धारण गर्नु आवश्यक छ । प्राप्त मतप्रतिशतका आधारमा उसको उम्मेदवार सूचीबाट क्रमाङ्कअनुसार निर्वाचन आयोगले विजयी उम्मेदवारको घोषणा गर्ने व्यवस्था हुनुपर्छ ।

यस प्रणालीमा बढी मत ल्याउनेले जित्नेमा जस्तो कुनै राजनीतिक दलले संसद्मा बहुमत ल्याउने सम्भावना अत्यन्तै कम हुन्छ । यसले गर्दा सरकारको स्थिरताबारे प्रश्न उठ्न सक्छ, तर निर्वाचनपूर्व नै दलहरूले खुला र स्पष्ट गठबन्धन घोषणा गर्न सक्छन् र त्यसैका आधारमा भावी सरकारको नेतृत्व एवं गठनबारे समझदारी निर्माण गर्न सक्छन् र सरकारलाई स्थायित्व दिन सकिन्छ । यसबाट मतदाताले कुनै एक दलको पक्षमा मात्र नभई दलहरूको गठबन्धन र नेतृत्वलाई समेत चुनावका माध्यमबाट अनुमोदन गर्ने अवसर पाउँछन् । समानुपातिक प्रतिनिधित्वको निर्वाचन प्रणालीमा जाँदा सरकारको संरचनामा पनि पुनर्विचार गर्नु आवश्यक हुन्छ ।

सत्ता साभेदारीको लोकतान्त्रिक शासन पद्धति

नेपालमा लोकतन्त्र भन्नेवित्तिकै बेलायती ढाँचाको संसदीय शासन प्रणालीभित्र मात्र सीमित भएर हेर्ने/बुझ्ने गरियो। यस प्रणालीमा सत्तापक्ष र विपक्षको सनातनी विभाजन हुन्छ। जित्नेले सबै लिनै परिपाटी रहेको हुन्छ। विपक्षी दललाई वैकल्पिक अर्थात् प्रतीक्षाको सरकार भने पनि त्यो समय निर्वाचन जितेपछि मात्र आउँछ। प्रतीक्षाको यो घडी सोचेभन्दा धेरै लामो पनि हुन सक्छ। लोकतन्त्रका केही विश्वजनीन मान्यताहरू जस्तै सार्वभौम अधिकारसम्पन्न जनता, आधारभूत मानवअधिकार तथा स्वतन्त्रता, आवधिक निर्वाचन र निर्वाचित जनउत्तरदायी सरकार, निर्वाचित विधायिका, विधिको शासन, स्वतन्त्र न्यायपालिका, आदि कुराहरू सबै ठाउँका लागि समान छन्। तर हरेक देशको ऐतिहासिक, सामाजिक तथा राजनीतिक परिवेश फरक हुन्छ। त्यसकारण शासनप्रणालीको ढाँचा भनेको सम्बन्धित देशको आवश्यकताले निर्धारण गर्दछ। बेलायतको भन्दा भिन्न तर लोकतान्त्रिक शासन प्रणालीको अभ्यास भएका अन्य उदाहरणहरू पनि छन्। स्वीट्जरल्यान्डमा सहमतिपूर्ण शासन प्रणाली छ। स्वीडेन, डेनमार्क, नर्वे, नेदरल्यान्डलगायतका कतिपय मुलुकहरूमा सत्तासाभेदारी (consociation) मा आधारित प्रणाली छ।

२०४६ सालपछिको हाम्रो अनुभवले विपक्षमा बस्ने राजनीतिक संस्कृतिको विकास हुन नसकेको पुष्टि गर्‍यो। संसदीय नेतृत्व र स्थायित्व कायम हुन सकेन। त्यसकारण शासन संरचनामाथि पनि पुनर्विचार गर्नु जरुरी भएको छ। यदि समानुपातिक प्रतिनिधित्वको निर्वाचन प्रणाली अपनाउने हो भने संसदमा एकै दलको बहुमत हुने सम्भावना कम हुन्छ। त्यस्तो अवस्थामा छिटोछिटो बदलिन सक्ने राजनीतिक समीकरणबाट सरकारको स्थायित्वलाई जोगाउनु जरुरी हुन्छ। संसदीय निरन्तरता र सरकारको स्थायित्वका लागि कार्यपालिका प्रमुखको प्रत्यक्ष निर्वाचन तथा संसदको विघटन नहुने व्यवस्था गर्न सकिन्छ। साथै सत्तासाभेदारी एवं गठबन्धन संस्कृतिको विकास गर्न सकिन्छ। सहमति वा सत्तासाभेदारीको प्रणालीमा विपक्ष नरहने वा कमजोर हुने भएकाले उत्तरदायी सरकारको मान्यता पनि कमजोर हुने हो कि भन्ने आशङ्का स्वाभाविक रूपमा आउन सक्छ। यसका लागि संसदलाई पार्टीको द्वीप र नियन्त्रणबाट मुक्त राख्नु आवश्यक हुन्छ। संसदले सरकारको नीति र कामकाजलाई पार्टी द्वीप र नियन्त्रणबाट मुक्त रहेर निगरानी गर्न सक्छ। साथै निर्वाचित कार्यपालिका प्रमुखका विरुद्ध महाभियोग तथा सरकारका अन्य सदस्यहरूमाथि अविश्वासको मत प्रयोग गर्ने अधिकार संसदमा सुरक्षित हुने भएकाले सरकार अनुत्तरदायी

बन्ने सम्भावना पनि कम हुन्छ। वास्तवमा पार्टी हवीपको प्रयोगले सरकारका मन्त्रीहरू नजोगिने भएकाले उनीहरू बढी उत्तरदायी र जिम्मेवार रूपमा प्रस्तुत हुने अपेक्षा गर्न सकिन्छ।

सरकारको संरचनालाई वेस्टमिनस्टर (Westminster) अर्थात् सनातनी बेलायती ढाँचाको भन्दा अलि भिन्न रूपमा व्यवस्थित गर्नु आवश्यक छ। कार्यपालिका प्रमुख अर्थात् प्रधानमन्त्री जनताबाट बहुमतका आधारमा प्रत्यक्ष मतदानबाट चुनिने र सोभै जनताप्रति जिम्मेवार रहने। तर उसले गम्भीर गल्ती गरेमा संसदले महाभियोग लगाएर हटाउन सक्ने। प्रधानमन्त्रीले मन्त्रीहरूको चयन संसद् बाहिरबाट पनि स्वतन्त्ररूपमा गर्न सक्ने। उनीहरू संसद् र प्रधानमन्त्री दुवैप्रति जवाफदेही हुने। कोही सांसद मन्त्री बनेमा उसको संसदीय स्थान रिक्त मानिने। कार्यकुशलताको अभावमा संसदले मन्त्रीमाथि अविश्वासको प्रस्ताव राख्न सक्ने। त्यस्तो प्रस्तावमाथिको मतदानमा संसद्मा हवीप नलाग्ने। संसद् विघटन नहुने, विघटन गर्नुपरे सदनको अनुमोदन आवश्यक हुने। यी कुराहरू हाम्रो राजनीतिक बुझाइमा नौला र बेतुकी लाग्न सक्छन्। तर नेपालमा यसको आवश्यकता र औचित्य छ। वास्तवमा लोकतान्त्रिक सरकारको संरचनाबारे सत्तापक्ष र विपक्षको सनातनी विभाजन अनिवार्य तत्त्व होइन। अनिवार्य कुरा त जनप्रतिनिधित्वको बोध र तदनुरूप जवाफदेहिताको संस्थागत व्यवस्थापन हो। पद र प्रभावको दुरुपयोगबाट शासन र शासकलाई कसरी मुक्त राख्ने भन्ने सवालहरू हुन्।

समावेशीकरण र सत्ता साभेदारीका उपायहरू

राजनीतिक दलहरूले प्रस्तुत गरेका माथि उल्लिखित प्रस्ताव र विकल्पहरू विविधतापूर्ण एवं आ-आफ्ना महत्त्वका छन्। भावी संविधानले शासन प्रणालीको प्रारूप तय गर्दा यी सबै विकल्पहरू मननीय छन्। तथापि कुनै एक विकल्पमा मात्र सीमित भएर समावेशीकरणको आवश्यकता र सत्ता साभेदारीयुक्त शासनप्रणालीको निर्माण गर्न सकिन्न। तसर्थ सहमति र सम्भौताको पहल आवश्यक छ। विगतका प्रयोग र विकसित राजनीतिक आकाङ्क्षाहरूलाई दृष्टिगत गर्दा कार्यपालिकाको भावी संरचनाले निम्न कुराहरूलाई सम्बोधन गर्नुपर्छ।

- सरकारको स्थायित्व, कार्यकुशलता र जनताप्रति उत्तरदायित्वको प्रत्याभूति
- समावेशीकरण व्यावहारिक प्रावधान

• सत्ता साभेदारीको सम्भावना र संयन्त्र

उपर्युक्त सन्दर्भमा विचार गर्दा संसदीय बहुमतमा आधारित प्रधानमन्त्रीको प्रयोग नेपालमा असफल भएको मान्न सकिन्छ। २०५१-५५ सालको त्रिशङ्कू संसद्को अविधमा मात्र होइन, २०४८ र २०५६ सालको संसदीय निर्वाचनपछि गठित नेपाली काँग्रेसको एकल संसदीय बहुमतको सरकार पनि अत्यन्त अस्थिर रह्यो। पटक-पटक प्रतिनिधिसभाको विघटन र बहुमतप्राप्त दलबाटै प्रधानमन्त्रीको पटक-पटक परिवर्तनका घटनाहरूले प्रधानमन्त्रीलाई निःसहाय पदाधिकारी बनायो। नेपाली काँग्रेसले भोगेको यो कटु यथार्थबाट खासै पाठ नसिकेको कुरा उसको घोषणा-पत्रले देखाउँछ। तर यसको वैकल्पिक उपाय भने नेकपा (एमाले) र मालेले आ-आफ्ना घोषणा-पत्रमार्फत दिन खोजेका छन्। हुनत संसदीय प्रणालीमा सरकारको स्थायित्वभन्दा उत्तरदायित्वको सिद्धान्तले बढी प्राथमिकता पाएको हुन्छ भन्ने मान्यता छ। तर नेपालको अभ्यासले त्यो पनि देखाउन सकेन। यदि संसदीय प्रणालीलाई नै निरन्तरता दिने हो भने प्रधानमन्त्रीको निर्वाचन र संसद् विघटनको प्रावधानमाथि पुनर्विचार गर्नु जरुरी छ।

प्रधानमन्त्रीको प्रत्यक्ष निर्वाचनको विकल्प रोज्ने हो भने उसमाथि संसदीय अविश्वासको प्रावधान राखिनु हुन्न। तर प्रधानमन्त्रीका विरुद्ध संसद्ले महाभियोग प्रस्ताव गर्न र पारित गर्न सक्ने व्यवस्था गर्न सकिन्छ। महाभियोगको प्रस्तावमा मतदान गर्दा पार्टी द्वीपको प्रावधान पनि राखिनु हुन्न। प्रधानमन्त्री आफ्नो कार्यका लागि संसद् र जनताप्रति उत्तरदायी हुनेछ। तर उसलाई संसद् विघटन गर्ने विशेष सुविधा हुनेछैन। विघटन अत्यावश्यक भए संसद्को बहुमतको प्रस्तावबाट गर्न सकिन्छ। यसै गरी मन्त्रीहरूको नियुक्ति संसद् सदस्य वा बाहिरबाट पनि गर्ने व्यवस्था उपयुक्त हुन्छ। मन्त्रीहरूको नियुक्ति गर्दा न्यूनतम समानुपातिक आधारसहितको समावेशी सिद्धान्त अपनाउनुपर्नेछ। आफ्ना कामका लागि प्रधानमन्त्री र संसद्प्रति उत्तरदायी हुनेछन्।

अर्को विकल्पका रूपमा सत्ता साभेदारीको सिद्धान्तअनुसार मिलिजुली सरकारको प्रावधानमाथि पनि विचार गर्न सकिन्छ। अर्थात्, प्रधानमन्त्रीको निर्वाचन संसद्को दुवै सदनले संयुक्त रूपमा गर्ने र प्रधानमन्त्रीले संसद्को दुवै सदन मिलाएर कम्तीमा १० प्रतिशत स्थान पाएका दलहरूको समानुपातिक प्रतिनिधित्व एवं समावेशी आधारमा मिलिजुली मन्त्रपरिषद्को गठन गर्ने व्यवस्था। यसमा प्रधानमन्त्रीको प्रत्यक्ष निर्वाचन आवश्यक पर्दैन। बरु प्रत्यक्ष निर्वाचित राष्ट्रपतिको प्रावधानमाथि विचार गर्न सकिन्छ र राष्ट्रपतिलाई कार्यकारी प्रमुख

मानेर सरकारको दैनिक कार्य सञ्चालन मन्त्रपरिषदले गर्ने व्यवस्था पनि गर्न सकिन्छ। साथै यसमा कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायपालिकाबीच शक्ति पृथकीकरण एवं शक्ति सन्तुलन र नियन्त्रणको प्रभावकारी व्यवस्था आवश्यक पर्छ।

जहाँसम्म अमेरिकी मोडेलको कार्यकारी राष्ट्रपतिको प्रश्न छ यसमा केही पक्षहरू विचारणीय छन्। नेपाली राष्ट्र विविधताले भरिएको छ। प्रत्यक्ष निर्वाचनको खुला प्रतिस्पर्धामा ठूला र सुविधाप्राप्त समुदायका उम्मेदवारहरूको मात्र विजयको सम्भावना हुन्छ। महिला, दलितलगायत स-साना समुदायका प्रतिनिधिको त्यहाँ पुग्ने सम्भावना अत्यन्तै न्यून हुन्छ। राष्ट्रप्रमुखको पदमा नेपाली राष्ट्रको विविधता समेटिने व्यवस्था गर्न सके राष्ट्रप्रतिको स्वामित्व बोधलाई कार्यरूप दिनुका साथै राष्ट्रिय एकताको भावना सबल हुनेछ। अर्को कुरा यदि मिलिजुली राजनीतिक संस्कृति, समावेशीकरण र सत्ता साभेदारी राजनीतिक संरचना निर्माण गर्ने हो भने प्रत्यक्ष निर्वाचितभन्दा संवैधानिक राज्यप्रमुख एवं प्रतीकात्मक राष्ट्रपतिको व्यवस्था बढी अनुकूल हुनेछ।

विभाजित समाजको राजनीतिक व्यवस्थापनका लागि बहुमतले सबै लिन शासनप्रणाली अनुपयुक्त मानिन्छ। बेलायती ढाँचाको 'वेस्टमिनस्टर प्रणाली' बहुमतीय लोकतन्त्रको सबैभन्दा निकट मोडेल हो। यसमा दलहरूबीच खुला प्रतिस्पर्धा हुन्छ र जित्नेले निर्धारित अवधिका लागि सबै लिन्छ। यो प्रणाली निर्वाचन एवं सञ्चालनका लागि सबैभन्दा सजिलो पनि हुन्छ। दुई-दलीय प्रणालीमा यो बढी प्रभावकारी हुन्छ। दुई ओटा प्रमुख दलबीच चुनावी प्रतिस्पर्धा हुने भएकाले विजयी दलले सत्तापक्षको नेतृत्व गर्दछ र अर्को दलले विकल्पका रूपमा विपक्षको भूमिका निर्वाह गर्दछ। यो भूमिकाको फेरबदल अर्को निर्वाचनमा मतदाताले विपक्षी दललाई बहुमत प्रदान गरेमा मात्र सम्भव हुन्छ।

बहुमतीय प्रणालीको विकल्पमा स्वीट्जरल्यान्डले सहमतीय प्रणालीको अभ्यास गरिरहेको छ। तर यसको प्रयोग अन्यत्रको राजनीतिक सन्दर्भमा निकै कठिन मानिन्छ। मध्यम स्तरको विकल्पका रूपमा राजनीतिशास्त्री अरेन्ड लिजहर्टले सहयोगात्मक अर्थात् कन्सोसिएसनल (consociational) मोडेलको प्रस्ताव गरेका छन्। उनका अनुसार त्यस्तो लोकतन्त्रमा सबै समूह र अल्पसङ्ख्यक समुदायको समानुपातिक प्रतिनिधित्व हुन्छ र सोहीअनुसार ती समूह सरकारमा सामेल हुन्छन् (Lijphart 1984)। यसले राज्यसञ्चालनमा एकल जाति वा संस्कृतिको प्रभुत्व निरुत्साहित गर्छ र विविधताबीच राष्ट्रिय एकताको अभिवृद्धि गर्छ। यो मोडेल सङ्घात्मक तथा एकात्मक दुवै प्रणालीमा अभ्यास गर्न

सकिन्छ। बहुमतीय र सत्ता साभेदारी मोडेलको भिन्नतालाई निम्नानुसार प्रस्तुत गर्न सकिन्छ :

बहुमतीय ढाँचाका विशेषता	सत्ता साभेदारीका विशेषता
<ul style="list-style-type: none"> ● कार्यकारी शक्ति एक-दल वा बहुमतको मन्त्रिपरिषद्मा केन्द्रित ● संसद्माथि मन्त्रिपरिषद्को प्रभुत्व ● एक-सदन वा असन्तुलित दुई-सदनात्मक व्यवस्थापिका ● दुई-दलीय पद्धति ● पहिलो हुनेले जित्ने चुनाव प्रणाली ● एकात्मक र केन्द्रीकृत सरकार 	<ul style="list-style-type: none"> ● फराकिलो गठबन्धनका आधारमा सत्ता साभेदारी ● कार्यपालिका र व्यवस्थापिकाबीच शक्ति सन्तुलन ● सन्तुलित दुई-सदनात्मक व्यवस्थापिका बहुदल ● समानुपातिक प्रतिनिधित्व ● सङ्घात्मक वा विकेन्द्रित सरकार

सकारात्मक विभेदको नीति र सामाजिक न्याय

यसका दुई ओटा प्रमुख पक्षहरू छन्। पहिलो, राष्ट्रिय मूलधारबाट पाखा परेका जाति र समुदायलाई मूलप्रवाहीकरणमा ल्याउन सेवा, सुविधा, शिक्षा, रोजगारी, आदि क्षेत्रमा अवसरहरू सहज बनाउन आरक्षणसहितको सकारात्मक विभेदको नीति। यसका निम्ति विगतमा अत्यन्त हचुवा तवरले आरक्षणको व्यवस्था पनि गर्न थालिएको थियो। तर समग्र राष्ट्रिय नीति र प्रतिबद्धताविना यस्ता हचुवा नीतिले खासै समाधान दिन सक्तैन। सीमान्तकृत समुदायका साथै विपन्न वर्गका लागि शिक्षा, रोजगारी, स्वास्थ्य, जनजीविका र आवासलगायतका विषयहरूमा सामाजिक न्यायसहितको नीति र कार्यक्रमहरूमा राज्यको स्पष्ट र दृढो प्रतिबद्धता अहिलेको आवश्यकता हो। अर्को पक्ष हो, सामाजिक न्याय। हाम्रो समस्या केवल जातीय र लिङ्गीय मात्र होइन, वर्गीय पनि हो। धनी र गरिबबीचको विभेद जारी छ। राज्य निकाय र राजनीतिक पहुँच नभएका मानिसहरू सदैव वञ्चित रहनुपर्ने अवस्थामा छन्। चर्को क्रान्तिकारी कुरा गर्नेका केटाकेटीहरू सबै राम्रै स्कुलमा पढेको पाइन्छ। उनका परिवारजनको रोजगारी र सुविधामा पनि राम्रै पहुँच छ। तर आमनेपालीलाई यो अभै प्राप्त छैन। समान तर स्तरीय विद्यालय शिक्षा, जीविका, र स्वास्थ्य उपचार सबै नेपालीको बराबरी हक हो। सामाजिक न्यायको नीति भनेको पनि यही हो। राज्य पुनर्संरचनाको विषय सामाजिक न्यायविना पूरा हुन सक्तैन। अतः सामाजिक

न्यायसहितको सकारात्मक विभेद र समानुपातिक प्रतिनिधित्व दुवैको उचित समायोजनमा समावेशी लोकतन्त्रको आधार निर्माण हुन सक्छ ।

सम्भावना र चुनौती

सङ्क्रमणकालीन व्यवस्थापनमा थपिएका चुनौती र जटिलता संविधानसभा चुनावपछि उत्पन्न राजनीतिक गतिरोधहरूलाई हेर्दा राज्यको पुनर्संरचना अत्यन्त हचुवा शैलीमा नहोला भनेर ढुक्क हुन सकिने स्थिति छैन । यो विषय खास गरेर सङ्घीय संरचनाको निर्माण कुनै एक वा दुई दलले मात्र निर्धारण गर्ने अवस्थामा हाम्रो मुलुक छैन । आन्दोलनको नेतृत्व गर्ने राजनीतिक दलहरूबीच न्यूनतम सहमति र विज्ञहरूको पर्याप्त गृहकार्य आवश्यक छ । साथै सस्तो लोकप्रियता वा भावनामा बगेर मात्र पनि यो काम सहज हुन सक्तैन । लामो समयसम्म सङ्घीय संरचनामा जाने वा नजाने विवादमा मुलुक अल्मलिएको थियो । प्रधानमन्त्रीको घोषणा र त्यस प्रयोजनका निम्ति अन्तरिम संविधानमा संशोधनपछि सङ्घीय राज्य संरचनाको निर्माण गर्ने कुरा अब राष्ट्रिय प्रतिबद्धताको विषय बनेको छ भन्न सकिन्छ । तर यो विषयमा आवेशबाट मुक्त भएर पर्याप्त राष्ट्रिय परिस्थितिको जानकारी एवं विश्वका अन्य देशहरूमा भएका अभ्यास र अनुभवको सन्दर्भसहित अरू छलफल र बहसको आवश्यकता छ ।

राजनीतिक विषयहरू घर बनाउनका लागि इंट पारेजस्तो एउटै ब्लक वा ढाँचामा निर्मित हुँदैनन् । व्याख्या र आकाङ्क्षा मात्र होइन बुझाइहरू पनि व्यक्ति, समूह र राजनीतिक दलहरूपिच्छे फरक हुन सक्छन् । नयाँ नेपाल निर्माणको प्रमुख विषयसूची, संरचना, कार्यविधि र प्रक्रियामा सहमति कायम गर्न सकिन्छ र गरिनु आवश्यक पनि छ । तर नेतृत्वको क्षमता, कार्यशैली र कार्यकुशलता भने सबैमा समान हुन्छ भन्ने जरुरी छैन । धेरै कुराहरू राम्रा भएर पनि अक्षम एवं अविवेकी नेतृत्वका कारण परिणामदायी कार्यान्वयन हुन सक्तैनन् । यो स्वाभाविक कुरा हो । यसका सारतत्व र तिनका बारेमा समान बुझाइ एवं कार्यान्वयनको विधि र प्रक्रियामा सहमति हुन सकेमा 'नयाँ नेपाल' को सवैधानिक खाका तयार हुन सक्छ । तदनुरूपको राजनीतिक नेतृत्व, कार्यशैली र कार्यक्षमताको विकल्प तयार गर्ने र जनताले रोज्न पाउने अवस्था बन्छ ।

संविधानसभाको निर्वाचनपछि विकसित राजनीतिक परिस्थितिलाई हेर्दा नेपाल फेरि पनि राजनीतिक अस्थिरता र अनिर्णयको बन्दी हुने सम्भावना देखिन्छ । सत्ताको खेल र प्राथमिकतामा दलहरूको हिजोको समीकरण र सहकार्य टुटेको छ । यसले स्वाभाविक रूपले संविधान निर्माणमा प्रत्यक्ष प्रभाव पार्दछ । दलहरूले

भावी राज्य संरचना र संविधानको आधारभूत सिद्धान्तमा अझै कुनै सहकार्य गरेका छैनन् । आ-आफ्नै पार्टीगत तहमा गृहकार्यहरू भएको अनुमान गर्न सकिन्छ । विगतमा भएका शान्ति-सम्मौतालगायत कतिपय समझदारीहरूमा भावी संविधानका आधारभूत सिद्धान्तहरू प्रतिबिम्बित भएका पनि छन् । तर ती पर्याप्त छैनन् र बदलिएको समीकरणमा तिनमाथि पूरै विश्वस्त हुनसक्ने अवस्था पनि छैन ।

अहिले संविधानसभामा पुगेका राजनीतिक दलहरूको दोहोरो जिम्मेवारी छ । एउटा, लोकतन्त्रको मूल्य-मान्यतामा रहेर उत्तरदायी शासन सञ्चालन र अर्को, संविधान निर्माण । यी दुवै उक्तिकै प्राथमिकताका विषय हुन् । खास गरी प्रमुख दलहरू कसैले पनि सरकारको जिम्मेवारीबाट विमुख भएर संविधान बनाउन मात्र सहकार्य गर्छु भन्नु सङ्क्रमणकालीन राजनीतिसङ्गत कुरा होइन । जनयुद्ध, सशस्त्र विद्रोह, आन्दोलन, हिंसा र अपहरण, दिनहुँको बन्द, सरकारी अकर्मण्यता, राज्यविहीनताबाट नेपाली जनताको जीवन विगत एक दशकभन्दा लामो समयदेखि कष्टकर मात्र होइन, अस्थिर, तनावपूर्ण, असुरक्षित र भरोसारहित पनि बन्दै गएको छ । कुनै दल यदि यतिखेर आफ्ना मात्र नीति र सिद्धान्तअनुसार काम गर्न नपाएको वा नसक्ने भन्ने बहानामा जनताप्रतिको न्यूनतम दायित्वबाट विमुख हुन्छ भने त्यो गैरजिम्मेवारी मात्र होइन अकर्मण्यता पनि ठहरिनेछ । मुलुकले खोजेको राज्यविहीनता र दण्डहीनताको अन्त्यका साथै शान्ति र पुनर्निर्माणमा जुट्नु अहिले सबैको साझा दायित्व र जिम्मेवारी हो ।

संविधानसभाको कार्यकाल विधिवत् प्रारम्भ भएको पनि तीन महिना बितिसकेको छ । यसले अझै संविधान निर्माणको प्रक्रिया प्रारम्भ गर्न सकेको छैन । यसको सामान्य विधिसम्मलाई पनि नेताहरूको सत्ता टकरावले ओभेलमा पारेको छ । शपथग्रहणपछि पहिलो कार्यसूचीका रूपमा आउनुपर्ने अध्यक्षको चुनाव महिनैपछि पर्‍यो । सामान्यतया संविधान निर्माणका लागि दुई वर्षको अवधि अपर्याप्त होइन । तर नयाँ संविधानले प्रत्याभूत गर्नुपर्ने हाम्रो राजनीतिक कार्यसूची लामो मात्र होइन, अत्यन्त जटिल र संवेदनशील पनि छ । नेताहरूको कुरा नमिलुञ्जेल टकराव, रोस्ट्रम घेराउ र गतिरोध हुने, सभासदहरू विनाकामका निरीह जमातजस्ता देखिने अनि कुरा मिलेपछि ताली पिट्ने काम मात्रै पाउने संविधानसभाको नियति बनेको छ । यसलाई प्रारम्भको अलमल मात्रै मान्न सकिन्न । दशकौँदेखि अभ्यस्त नेपाली राजनीतिको चरित्र हो यो । नयाँ नेपालको राजनीतिक गन्तव्य निर्माणका लागि यो चरित्र र संस्कार त्याग्नु जरुरी छ । के हाम्रा नेताहरू यसका लागि साँच्चै तयार छन् ? नयाँ सुरुआतको निर्णायक थालनी नगर्ने हो भने अहिले

उठेका मुद्दाहरू जसको मैले माथि सविस्तार चर्चा गरिसकेको छु, अत्यन्त गम्भीर र दीर्घकालीन परिणामका छन् । यसको स्वस्थ संवैधानिक व्यवस्था गर्न नसके नेपालकै एकता र अखण्डता खल्बलिने सम्भावनालाई नकार्न सकिन्न । जसोतसो संविधान त बन्ला तर त्यसले हाम्रो कार्यसूचीलाई अगाडि बढाउन सक्ने छैन । यो चेतना र कर्तव्यबोध सबैमा, खास गरेर संविधानसभामा प्रतिनिधित्व गर्न पुगेका प्रमुख राजनीतिक दलहरूको नेतृत्व तहमा सर्वाधिक अपेक्षा गरिएको छ ।

सन्दर्भ सामग्री

आचार्य, नरहरि । २०६० । यस्तो हुनुपर्छ अबको नयाँ राज्य संरचना । *मूल्याङ्कन* ११७ :

१२-१५ ।

आचार्य, नरहरि, खगेन्द्र सङ्गौला र दिपक ज्ञवाली । २०५९ । देशलाई महाभारवाट जोगाउने उपाय के ? *मूल्याङ्कन* १०१ : २६-३७ ।

आनन्द, जयप्रकाश । २०६१ । मधेसीको कोणवाट राज्यको पुनर्संरचनाको सवाल । *मूल्याङ्कन* १२१ : २४-२९ ।

आदिवासी जनजाति उत्थान राष्ट्रिय प्रतिष्ठान । २०५३ । *जनजाति उत्थान प्रतिष्ठान कार्यदलको मूल प्रतिवेदन* । काठमाडौं : आदिवासी जनजाति उत्थान राष्ट्रिय प्रतिष्ठान ।
कँडेल, पुष्पराज । २०६३ । *राज्यको पुनःसंरचना – अर्थराजनीतिक सन्दर्भ र सङ्घीयताको प्रश्न* । काठमाडौं : एसिया पब्लिकेसनस् ।

कान्तिपुर । २०६२क । प्रतिनिधिसभादेखि संविधानसभासम्म । *कान्तिपुर*, २६ वैशाख, पृ. ७ ।

कान्तिपुर । २०६२ख । दल-माओवादी समझदारी-पत्र । *कान्तिपुर*, ८ मङ्सिर, पृ. ७ ।

कान्तिपुर । २०६३क । अन्तरिम संविधान जलाइयो । *कान्तिपुर*, ३ माघ, पृ. ३ ।

कान्तिपुर । २०६३ख । मधेसी फोरम र माओवादी कार्यकर्ताबीच झडप । *कान्तिपुर*, ६ माघ, पृ. १ ।

कान्तिपुर । २०६३ग । मधेसमा निर्वाचन क्षेत्र बढाइने । *कान्तिपुर*, २५ माघ, पृ. १ ।

कान्तिपुर । २०६४क । सात दलका सहमति । *कान्तिपुर*, ९ पुस, पृ. ५ ।

कान्तिपुर । २०६४ख । सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र पारित । *कान्तिपुर*, १४ पुस, पृ. १ ।

कान्तिपुर । २०६४ग । सरकार-जनजाति सहमति । *कान्तिपुर*, २३ साउन, पृ. ७ ।

खनाल, कृष्ण । २०६० । किन चाहियो संविधानसभा यति बेला ? *मूल्याङ्कन* ११४ : ८-१२ ।

खनाल, कृष्ण । २०६४क । *नेपालको सङ्क्रमणकालीन राजनीति र संविधानसभा* । काठमाडौं : शान्तिका लागि सहकार्य ।

खनाल, कृष्ण । २०६४ख । सङ्घीय राज्य संरचना : मान्यता र अभ्यास । *नेपालमा सङ्घीय शासनप्रणाली चुनौती र अवसर*मा । पृ. १९३-२२२ । काठमाडौं : राष्ट्रिय शान्ति अभियान ।

खनाल, कृष्ण, कृष्ण हाछेथु, पीताम्बर शर्मा र महेश मास्के । २०५९ । १२ वर्षमा कहाँ भयो गल्ती ? *मूल्याङ्कन १००* : २६-३९ ।

गिरि, प्रदीप । २०६१ । बहस : नेपाली राज्यको पुनर्संरचना । *मूल्याङ्कन १२०* : २४-२८ । गुरुङ, हर्क । सन् २००३ । राष्ट्रियताको सन्दर्भमा जनजाति सवाल । *विश्व आदिवासी दिवस २००२ प्रतिवेदन* । पृ. ८६-९२ । काठमाडौं : नेपाल जनजाति महासङ्घ । गोरखापत्र । २०६४ । दस्तावेज : सङ्घीय लोकतान्त्रिक राष्ट्रिय मञ्च । २० चैत, पृ. ११-१२ ।

गौतम, नारद र नरेश खपाङ्गीमगर । २०६५ । संविधानसभाले बल्ल पूर्णता पायो । *गोरखापत्र*, २२ असार, पृ. १ ।

गौतम, भास्कर, सं. । २०६४ । *मधेस विद्रोहको नालीबेली* । काठमाडौं : मार्टिन चौतारी । जनमोर्चा नेपाल । २०६४ । *जनमोर्चा नेपालको संविधानसभा निर्वाचन घोषणा-पत्र* । काठमाडौं : जनमोर्चा नेपाल, केन्द्रीय कार्यालय ।

तमलोपा । २०६४ । *घोषणा-पत्र* । काठमाडौं : तराई-मधेस लोकतान्त्रिक पार्टी (तमलोपा), केन्द्रीय कार्यालय ।

तामाङ, सीताराम । सन् १९९४ । *नेपालमा जनजाति समस्या* (द्वितीय संस्करण) । काठमाडौं : कृष्णा प्रकाशन ।

नेकपा (एकीकृत) । २०६४ । *संविधानसभा निर्वाचन घोषणा-पत्र २०६४* । काठमाडौं : नेपाल कम्युनिस्ट पार्टी (एकीकृत), केन्द्रीय कार्यालय ।

नेकपा (एमाले) । २०६४ । *संविधानसभा निर्वाचन २०६४ नेकपा (एमाले) को घोषणा-पत्र* । काठमाडौं : नेपाल कम्युनिस्ट पार्टी (एमाले), केन्द्रीय कमिटी ।

नेकपा (माओवादी) । २०६४ । *संविधानसभा निर्वाचनका लागि नेपाल कम्युनिस्ट पार्टी (माओवादी) को प्रतिबद्धता-पत्र* । काठमाडौं : नेपाल कम्युनिस्ट पार्टी (माओवादी), केन्द्रीय प्रचार-प्रसार समिति ।

नेकपा (माले) । २०६४ । *नेपाल कम्युनिस्ट पार्टी (माले) को घोषणा-पत्र संविधानसभा निर्वाचन २०६४* । काठमाडौं : नेपाल कम्युनिस्ट पार्टी (माले) ।

नेपाल आदिवासी जनजाति महासङ्घ तथा आदिवासी जनजाति संयुक्त सङ्घर्ष समिति । २०६४ । सङ्घात्मक राज्य : आदिवासी जनजातिहरूको साझा अवधारणा । *मियो राष्ट्रिय मासिक* ८(१) : १०-१५ ।

नेपाल जनजाति महासङ्घ । सन् २००३ । *विश्व आदिवासी दिवस, २००१ प्रतिवेदन* । काठमाडौं : नेपाल जनजाति महासङ्घ सङ्घीय परिषद् ।

- नेपाल सरकार । २०६३ । *नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३* । काठमाडौं : कानून, न्याय तथा संसदीय व्यवस्था मन्त्रालय ।
- नेपाली काँग्रेस । २०६४ । *संविधानसभा निर्वाचन-२०६४ नेपाली काँग्रेसको घोषणा-पत्र* । काठमाडौं : केन्द्रीय प्रचार-प्रसार समिति ।
- नेमकिपा । २०६४ । *संविधानसभा निर्वाचन-२०६४ घोषणा-पत्र* । भक्तपुर : नेपाल मजदुर किसान पार्टी (नेमकिपा), केन्द्रीय चुनाव प्रचार समिति ।
- निर्वाचन आयोग । २०५१ । *प्रतिनिधिसभा सदस्य निर्वाचन, २०५१ - निर्वाचन परिणाम विवरण* । काठमाडौं : निर्वाचन आयोग ।
- निर्वाचन आयोग । २०५६ । *प्रतिनिधिसभा सदस्य निर्वाचन, २०५६ - निर्वाचन परिणाम पुस्तिका* । काठमाडौं : निर्वाचन आयोग ।
- निर्वाचन आयोग । २०६५ । *संविधानसभा सदस्य निर्वाचन, २०६४ - निर्वाचन परिणाम पुस्तिका* । काठमाडौं : निर्वाचन आयोग ।
- नेसपा (आनन्दीदेवी) । २०६४ । *संविधानसभा निर्वाचन २०६४ के लिए नेपाल सद्भावना पार्टी (आ.) का घोषणा-पत्र* । काठमाडौं : नेपाल सद्भावना पार्टी (आनन्दीदेवी), केन्द्रीय कार्यालय ।
- बखाल, रक्षा । २०६१ । राज्य पुनर्संरचनाका सवाल महिलाको दृष्टिकोणबाट । *मूल्याङ्कन* १२५ : २४-२९ ।
- भट्टचन, कृष्ण । २०६१ । राज्यको पुनर्संरचनाका सवालहरू । *मूल्याङ्कन* १२६ : २९-३३ ।
- मजफो । २०६३ । मधेसी जनअधिकार फोरम (मजफो), केन्द्रीय समितिको २०६३ चैत १ को अपिल ।
- मजफो । २०६४ । *संविधानसभा निर्वाचनका लागि मधेसी जनअधिकार फोरम, नेपालको घोषणा-पत्र* । वीरगन्ज : मधेसी जनअधिकार फोरम, केन्द्रीय कार्यालय ।
- मावुहाङ, बालकृष्ण । २०५९ । वर्तमान सन्दर्भमा नेपालका जनजातिहरू के चाहन्छन् ? *मूल्याङ्कन* १०१ : २२-२४ ।
- यादव, उपेन्द्र । सन् २००३ । *नेपाली जनआन्दोलन और मधेसी मुक्तिका सवाल* (हिन्दी) । मधेसी पिपुल्स राइट फोरम, नेपाल ।
- राष्ट्रिय जनमोर्चा । २०६४ । *राष्ट्रिय जनमोर्चाको चुनाव घोषणा-पत्र - २०६४* । काठमाडौं : राष्ट्रिय जनमोर्चा, केन्द्रीय कार्यालय ।
- राष्ट्रिय भाषा नीति सुझाव आयोग । २०५० । *राष्ट्रिय भाषा नीति सुझाव आयोगको प्रतिवेदन २०५०* । काठमाडौं : राष्ट्रिय भाषा नीति सुझाव आयोग ।
- लावती, महेन्द्र । २०६१ । राज्यको पुनर्संरचनाको सवाल र समावेशी प्रजातन्त्र । *मूल्याङ्कन* १२३ : २४-२९ ।
- विश्वकर्मा, पद्मलाल । २०६१ । दलितको कोणबाट राज्यको पुनर्संरचना । *मूल्याङ्कन* १२२ : २०-२३ ।

- शर्मा, पीताम्बर । २०६० । वर्तमान राज्य संरचनामा के-कस्तो परिवर्तन आवश्यक छ । *मूल्याङ्कन* ११६ : १५-२० ।
- शान्ति सचिवालय । २०६३ । प्रतिनिधिसभाको घोषणा - २०६३ । *शान्ति अभियान अभिलेख सँगालो*, २०६३ मा । पृ. १४-१७ । काठमाडौं : शान्ति सचिवालय ।
- शान्ति तथा पुनर्निर्माण मन्त्रालय । २०६५क । नेपाल सरकार तथा मधेसी जनअधिकार फोरमबीच भएको सम्झौता । *सरकारी वार्ताटोली र विभिन्न पक्षसँग सम्पन्न भएका सम्झौता तथा सहमतिको सङ्कलन* मा । पृ. ९-१३ । काठमाडौं : शान्ति तथा पुनर्निर्माण मन्त्रालय ।
- शान्ति तथा पुनर्निर्माण मन्त्रालय । २०६५ख । नेपाल सरकार र चुरेभावर प्रदेश समाज, नेपालबीच भएको सहमति । *सरकारी वार्ताटोली र विभिन्न पक्षसँग सम्पन्न भएका सम्झौता तथा सहमतिको सङ्कलन* मा । पृ. १४-१६ । काठमाडौं : शान्ति तथा पुनर्निर्माण मन्त्रालय ।
- शान्ति तथा पुनर्निर्माण मन्त्रालय । २०६५ग । नेपाल सरकार र संयुक्त लोकतान्त्रिक मधेसी मोर्चाबीच सम्पन्न सम्झौता । *सरकारी वार्ताटोली र विभिन्न पक्षसँग सम्पन्न भएका सम्झौता तथा सहमतिको सङ्कलन* मा । पृ. १९-२१ । काठमाडौं : शान्ति तथा पुनर्निर्माण मन्त्रालय ।
- शान्ति तथा पुनर्निर्माण मन्त्रालय । २०६५घ । सात दल सम्मिलित सरकारी वार्ता समिति र सङ्घीय गणतान्त्रिक राष्ट्रिय मोर्चा, नेपालबीच भएको सहमति । *सरकारी वार्ताटोली र विभिन्न पक्षसँग सम्पन्न भएका सम्झौता तथा सहमतिको सङ्कलन* मा । पृ. २२-२४ । काठमाडौं : शान्ति तथा पुनर्निर्माण मन्त्रालय ।
- शान्ति तथा पुनर्निर्माण मन्त्रालय । २०६५ङ । सात दल सम्मिलित सरकारी वार्ता समिति र सङ्घीय लिम्बुवान राज्य परिषद्बीच भएको सहमति । *सरकारी वार्ताटोली र विभिन्न पक्षसँग सम्पन्न भएका सम्झौता तथा सहमतिको सङ्कलन* मा । पृ. २५-२६ । काठमाडौं : शान्ति तथा पुनर्निर्माण मन्त्रालय ।
- सद्भावना पार्टी । २०६४ । *संविधानसभा निर्वाचन - २०६४ घोषणा-पत्र* । काठमाडौं : सद्भावना पार्टी, केन्द्रीय कार्यालय ।

Bachler, Gunther. 1997. Preface. In *Federalism against Ethnicity?* Gunther Bachler, ed., pp. IX-XI. Zurich: Verlag Ruegger AG.

Bhattachan, Krishna B. 2000. Possible Ethnic Revolution of Insurgency in a Predatory Hindu State, Nepal. In *Domestic Conflict and Crisis of Governability in Nepal*. Dhruba Kumar, ed., pp. 135-162. Kathmandu: Centre for Nepal and Asian Studies (CNAS), Tribhuvan University.

Blindenbacher, Raol and Ronald L. Watts. 2003. Federalism in a Changing World: A Conceptual Framework for the Conference. In *Federalism*

- in a Changing World: Learning from Each Other*. Raol Blindenbacher and Arnold Koller, eds., pp. 7–25. Montreal and Kingston: McGill Queens University.
- CBS. 2002. *Population Census 2001 National Report*. Kathmandu: Central Bureau of Statistics (CBS).
- Election Commission, Nepal. 1992. *General Election in Nepal*. Kathmandu: Election Commission, Nepal.
- Gurr, Ted Robert. 1997. Why Do Minorities Rebel?: The Worldwide Geography of Ethnopolitical Conflicts and Their Challenge to Global Security. In *Federalism against Ethnicity?* Gunther Bachler, ed., pp. 3–14. Zurich: Verlag Ruegger AG.
- Gurung, Harka. 2003. *Social Demography of Nepal Census 2001*. Kathmandu: Himal Books.
- Lijphart, Arend. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Democracy in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Nepal Press Digest. 1990a. *Nepal Press Digest*, (34)34: 300.
- Nepal Press Digest. 1990b. *Nepal Press Digest*, (34)24: 239.
- Nepal Press Digest. 1990c. *Nepal Press Digest*, (34)25: 470–475.
- Nepal Press Digest. 1990d. *Nepal Press Digest*, (34)26: 479–482.
- Nepal Press Digest. 1994. *Nepal Press Digest*, (38)4: 35.
- Nepal Press Digest. 1998. *Nepal Press Digest*, (42)12: 94.
- Rimal, Gauri Nath. 2007. *Nepal's Infused Ethnicities*. Kathmandu: Institute for Social and Environmental Transition-Nepal (ISET-N) and Action Aid Nepal.
- UNDP, RIPP and NTG. 2006. *Nepal Statistics of Indigenous Peoples*. Kathmandu: United Nations Development Programme (UNDP), Regional Indigenous Peoples Programme (RIPP), Nepal Tamang Ghedung (NTG).
- Wright, John G. 1943. Lenin on the Problems of Nationalities. *Fourth International* 4(1): 15–18. Available at www.marxists.org/history/etol (accessed on 15 October 2008).