संघीय व्यवस्थामा संरक्षित क्षेत्रहरुको संरक्षण कसरी

सन्तोषमणि नेपाल[1]

सारांश

संरक्षणको इतिहास छोटो भएको हाम्रो देशमा अहिले राज्य पुनर्संरचनाको वहससँगै राष्ट्रिय निकुञ्ज, वन्यजन्तु आरक्ष र तिनका मध्यवर्ती क्षेत्रहरू तथा संरक्षण क्षेत्रहरूको संरक्षण र व्यवस्थापन कसरी गर्ने बारेमा छलफल भइरहेको छ। नेपालको संघीयताको प्रश्न अरू ठाउँको भन्दा फरक भएकोले एकीकृत राज्यप्रणालीका आधारमा गरिएका व्याख्या, वर्गिकरण र विश्लेषणलाई पुनः व्याख्या गर्न जरुरी छ। प्राकृतिक स्रोत सम्बन्धि अन्तर्राष्ट्रिय सिद्धान्त र सम्भौताको सामान्य मार्गदर्शनमा हामीले मुलूकको लागि उपयुक्त नीतिगत ढाँचा र प्रक्रिया तय गर्नुपर्छ। राजनैतिक निर्णयद्वारा प्राकृतिक स्रोतका सम्बन्धमा निर्णय गर्ने वैधानिक व्यवस्था गर्नु हुँदैन। सामान्यतः अधिकांश संघीय मुलूकहरूमा राष्ट्रिय निकुञ्ज र आरक्षहरू केन्द्रिय सरकारको कार्यसूचीमा रहेका छन्। वातावरण संरक्षणको विषयलाई अधिकांश संघीय मुलूकहरूले संयुक्त अधिकार क्षेत्रभित्र राखेको पाइन्छ। हामीकहाँ पनि ठूला प्रकृतिका वा अन्तर प्रादेशिक महत्व, प्रभाव र विस्तार भएका प्राकृतिक स्रोत एवं तिनका विकास प्रक्रियाहरू संघीय सरकारको अधिकार क्षेत्रभित्र राखिनु पर्छ भनि वहस चलिरहेको छ। राष्ट्रिय निकुञ्ज, आरक्ष र मध्यवर्ती क्षेत्रहरू तथा संरक्षण क्षेत्रहरूलाई संघीय नीतिको अधिनमा रही स्थानीय समुदायको सहकार्यमा संरक्षण र विकास गर्नु उपयुक्त भएकोले संघ र प्रदेशको संयुक्त अधिकार क्षेत्र (Concurrent List) भित्र राख्न उचित देखिन्छ। त्यसो गर्दा संघीय सरकारले नीति निर्माण गर्ने, अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिवद्धताहरु पुरा गर्ने र प्रान्तीय सरकारले संरक्षण र व्यवस्थापन गर्दै स्थानीय समुदाय तथा आदिवासी जनजाति लगायत संरक्षण क्षेत्रमाथि आश्रित व्यक्तिहरूलाई त्यसमा विशेष पहुँचको व्यवस्था गर्न सक्दछ। नयाँ संविधानको घोषणा भएपछि ऐन नियम तथा नीति निर्माणको क्रममा सरोकारवालाहरुको व्यापक सहभागितामा छलफल र विवेचनाद्वारा यस्तो प्रावधानलाई सुनिश्चित गर्न सकिन्छ।

The formal conservation history of Nepal is relatively shorter one. The protection and conservation of National Parks, Wildlife Reserves, Conservation Areas and Buffer Zone are creating a burning debate amongst all stakeholders along with the debate of the state restructuring. The federal system of Nepal is quite different compare to other countries. All the rational designed in the face of unitary governance system needs a redefinition now. We have to create a suitable road-map for the division power among different levels of governments using the general orientation of international conservation framework. Constitutional provision should be designed in such a way that there should be little political intervention on natural resources. Mostly the National Parks and Wildlife Reserves are listed under the jurisdiction of federal government in federal countries. Environment has been a matter of concurrent power among many other federal countries. In Nepal, there is a growing consensus in favor of federal responsibility for the large infrastructures based on their inter-provincial importance, impact and extent. National Parks, Wildlife Reserves, Buffer Zones and Conservation Areas should be matter of concurrent authority where the federal government makes a framework policy but works in collaboration with the provincial government and local communities when it comes of implementing it. This will be the only way where by federal government could comply with the international commitments. Similarly, provincial government can implement the conservation functions with the support of local communities, indigenous people and groups dependent on the natural resource. The framework for such mechanism should be designed through an extensive consultation with the key stakeholders during the formulation of legislation and bylaws following the promulgation of the new constitution.

---

[1]डब्लु डब्लु एफ, नेपाल, ईमेलः santosh.nepal@wwfnepal.org

विषय प्रवेश

देशको दिशा निर्धारण राजनीतिले मात्र गर्छ भन्ने आम सोचाइ रहेको छ । देशलाई चिनाउने साँस्कृतिक, प्राकृतिक र ऐतिहासिक धरोहरहरुको बारेमा धेरै कम मान्छेले चासो राख्दछन् । त्यसै विषयमा लागिरहेका व्यक्ति वा संस्थाबाहेक अरुले त्यस विषयमा कलम पनि चलाउँदैनन् र यस्ता विषय मिडियाका मूल प्रवाहमा पनि आउँदैनन् । देश चिनाउने भनेको समग्रतामा हो । देश विकसित हुन यसका सबै पक्षहरु उत्तिकै विकसित हुनुपर्छ । देशमा साँस्कृतिक, प्राकृतिक र दीगो विकास हुन राजनैतिक स्थिरता भने हुनुपर्दछ । इतिहासदेखि अहिलेसम्म देशभित्र जुन बेला राजनैतिक स्थिरता हुन्छ, आन्तरिक र बाह्य कलह हुँदैन त्यस्ता बखतमा मात्र शासकहरुको ध्यान धार्मिक, साँस्कृतिक र प्राकृतिक क्षेत्रमा गएको पाइन्छ । नेपालमा पनि अधिकांश संरक्षण क्षेत्रहरु वि.सं. २०३० को पूवार्द्धमा स्थापित भएका छन् । यो समय पञ्चायती व्यवस्था स्थापित भएर शासकहरु दीर्घकालसम्म देखिने किसिमका केही काम गर्न उद्यत भएका समय थियो । त्यसैले मुलूकका विभिन्न भौगोलिक क्षेत्रहरुलाई समेटेर त्यहाँ रहेका विशिष्टता संरक्षण गर्ने हिसाबले संरक्षित क्षेत्रहरुको घोषणा गरिएको पाइन्छ ।

संरक्षित क्षेत्र स्थापनाका विद्यमान आधारहरु

नेपालमा संरक्षित क्षेत्रहरु स्थापनाका विद्यमान आधारहरु केलाउँदा प्राविधिक कम राजइच्छा बढी भएको आधारमा स्थापित गरिएको पाइन्छ । राजइच्छालाई वैज्ञानिक तर्कले सवल बनाउने कार्य भने प्राविधिक पक्षले गरेको देखिन्छ । नेपालका संरक्षित क्षेत्रहरुको विश्लेषण गर्दा मूलतः ४ वटा विषयलाई आधार बनाएर संरक्षित क्षेत्र स्थापना गरिएको पाइन्छ । ति हुन् (क) प्रजाती संरक्षण (ख) अद्वितीय पारिस्थितीकिय प्रणाली रहेका स्थलको संरक्षण (ग) विशिष्ट भौगोलिक क्षेत्रको संरक्षण (घ) धार्मिक क्षेत्रको संरक्षण । हाम्रा घोषित राष्ट्रिय निकुञ्ज, आरक्ष तथा संरक्षण क्षेत्रहरुलाई माथिको आधारमा विश्लेषण गर्दा यस्तो चित्र देखिन्छ ।

प्रजाती संरक्षणलाई आधार मानी खडा भएका संरक्षण क्षेत्रहरु

चितवन राष्ट्रिय निकुञ्ज	– गैंडा, बाघ
कोशीटप्पु वन्यजन्तु आरक्ष	– अर्ना
वर्दिया राष्ट्रिय निकुञ्ज*	– बाघ
शुक्लाफाँटा वन्यजन्तु आरक्ष	– बाह्रसिंगे, बाघ
ढोरपाटन शिकार आरक्ष	– नाउर

पारिस्थितीकिय प्रणालीलाई आधार मानी खडा भएका संरक्षण क्षेत्रहरु

शे-फोक्सुण्डो राष्ट्रिय निकुञ्ज	– हिमालय पारीको (Trans-Himalayan) पारिस्थितीकिय प्रणालीको जगेर्ना
मकालु वरुण राष्ट्रिय निकुञ्ज	– जैविक तथा भू-विविधता (मकालु उपत्यका)
लाङटाङ राष्ट्रिय निकुञ्ज	– जैविक तथा भू-विविधता (लाङटाङ उपत्यका)

* २०३२ सालमा स्थापना हुँदा कर्णाली वन्यजन्तु आरक्ष

विशिष्ट भौगोलिक क्षेत्रका आधारमा खडा भएका संरक्षण क्षेत्रहरु

सगरमाथा राष्ट्रिय निकुञ्ज	–	सगरमाथा हिमशिखर
रारा राष्ट्रिय निकुञ्ज	–	रारा दह
कञ्चनजङ्घा संरक्षण क्षेत्र	–	कञ्चनजङ्घा हिमशिखर
अन्नपुर्ण संरक्षण क्षेत्र	–	अन्नपुर्ण हिमश्रृङ्खला
मनासलु संरक्षण क्षेत्र	–	मनासलु हिमश्रृङ्खला

धार्मिक आधारमा खडा भएका संरक्षण क्षेत्रहरु

खप्तड राष्ट्रिय निकुञ्ज – खप्तड धार्मिकस्थल

सामान्यत सबै संरक्षित क्षेत्रहरु स्थापना गर्नुको अभिप्राय एकभन्दा बढी नै हुने गरेको हुन्छ । प्रजाती संरक्षणको प्रमुख उद्देश्य बोकेका संरक्षित क्षेत्रहरुले पनि प्राकृतिक क्षेत्र तथा धार्मिक क्षेत्रको यथेष्ट जगेर्ना गरिरहेका हुन्छन् । यो विभाजन यस आलेखमा विश्लेषण गर्ने प्रयोजनको लागि मात्र गरिएको हो ।

संरक्षित क्षेत्रहरु व्यवस्थापनको अधिकार

नेपालको संघीयताको प्रश्न अरुभन्दा फरक छ । एकीकृत राज्यप्रणालीका आधारमा गरिएका ब्याख्या, वर्गीकरण र विश्लेषण अव मान्य हुँदैन । अव बन्ने वा व्यवस्थापन गरिने संरक्षित क्षेत्रहरु राष्ट्रिय नीतिबाट मात्र निर्देशित हुन सक्दैनन् । यस बीच संरक्षित क्षेत्रहरुको कसरी व्यवस्थापन गर्ने, कसले यसको अधिकार राख्ने र कसले व्यवस्थापन गर्दा तिनको दिगो व्यवस्थापन हुन्छ भन्ने बारेमा देशभित्र पनि र बाहिर पनि धेरै चर्चा परिचर्चा भएको छ । अझै पनि सरकारका अंगहरुमा आ-आफ्ना कार्यक्षेत्रका सम्बन्धमा पनि अन्यौल रहेको र जसले सक्यो त्यसैले गर्ने प्रवृत्ति रहेको छ, समन्वयको अभाव छ (हेर्नुस वक्स) ।

खनिज तेल उत्खननका लागि चितवन राष्ट्रिय निकुञ्ज

विश्व सम्पदा सूचीमा रहेको नेपालको पहिलो राष्ट्रिय निकुञ्ज **चितवन राष्ट्रिय निकुञ्ज** एक सिंगे गैंडाको लागि प्रख्यात छ । वार्षिक १ लाखको हाराहारीमा पर्यटकहरु यहाँको भ्रमणमा पुग्ने गर्दछन् । चितवन, पोखरा र काठमाडौंको बीचमा नेपाल आउने ८० प्रतिशतभन्दा बढी पर्यटक आउने गर्दछन् । तर यस्तो महत्वपूर्ण राष्ट्रिय निकुञ्जभित्र पनि खनिज तेल उत्खनन् गर्न दिने अभिप्रायले नेपाल सरकारले टेक्सोना रिसोर्सेज नामक अमेरिकी कम्पनीसँग सम्झौता गऱ्यो । वार्षिक प्रति वर्ग किलोमिटर १० डलर *सर्फेस रेन्टल* (जग्गाको भाडा) लिने शर्तमा खानी तथा भू-गर्भ विभागले यो सम्झौता गरेको छ । अहिले यो सम्झौता बमोजिम कम्पनीले काम गरेको त छैन तर सम्झौता भने अहिलेसम्म जीवित नै छ । कम्पनीले आफ्नो अधिकार वेलायतस्थित अर्को कम्पनीलाई विक्री गर्ने तरखरमा छ ।

नेपालमा पनि संरक्षित क्षेत्रहरुको व्यवस्थापन गर्ने सम्बन्धमा नयाँ नयाँ अवधारणा लागू भइरहेका छन् । संरक्षित क्षेत्रहरु स्थानीय समुदायले व्यवस्थापन गर्नु (अन्नपुर्ण संरक्षण क्षेत्र) वा समुदायमा नै व्यवस्थापकीय दायित्व हस्तान्तरण गरिएका (कञ्चनजङ्घा संरक्षण क्षेत्र) वा संरक्षित क्षेत्रमा आश्रित समुदायहरुसँग आयको बाँडफाँड गर्ने शर्तमा केन्द्र सरकारले व्यवस्थापन गर्नु (मध्यवर्ती क्षेत्र घोषणा भएका ११ वटा संरक्षित क्षेत्रहरु) आदि यस्तै उदाहरणहरु हुन् । यसबीच स्थानीय समुदायबाहेक आदिवासी जनजातिहरुको स्रोतमाथिको अधिकारको कुरा पनि स्पष्ट रुपमा उठेर आएको छ । अन्तर्राष्ट्रिय समुदायले पनि प्राकृतिक स्रोतहरुलाई स्थानीय वा देशीय परिधीमा मात्र नराखी सम्पूर्ण मानव समुदायको पहुँचमा राखिनु पर्छ भन्ने मान्यता अगाडि सारेको छ । दुई वटा राष्ट्रिय निकुञ्जहरुलाई यसै कारण विश्वसम्पदा सूचीभित्र सूचिकृत पनि गरिएका छन् (सगरमाथा तथा चितवन राष्ट्रिय निकुञ्ज) । हाम्रा प्राकृतिक सम्पदाको संरक्षणको एउटा सिद्धान्त भनेको अन्तरसन्ततीय समन्याय (Intergeneration equity) कायम गर्नु पनि हो । यस सिद्धान्त बमोजिम प्राकृतिक सम्पदा तथा भौगोलिक अवस्थाको कोही पनि मालिक हुन नसक्ने, बरु प्रत्येक पुस्ताले न्यासी (Trustee) का रुपमा रही तिनको संरक्षण र सम्वर्द्धन गर्दै जानुपर्ने कुराको वकालत गर्दछ ।

नेपालका यी विभिन्न संरक्षित क्षेत्रहरुभित्र रहेका अद्वितीय भू-वनोट, प्रजाती र धार्मिक स्थलहरु न त कतै सर्न सक्छन् न त विभाजन गर्न नै सकिन्छ । हाम्रो अभिप्राय यिनमाथि सबै नेपालीले उत्तिकै पहुँच बढाउने अपनत्व जाहेर गर्न सक्ने र गर्व गर्न सक्ने स्थिति बनाउने र यिनको विकास गर्ने सबैमा उत्तिकै दायित्व बोध गराउनु रहेको छ । चितवनको गैंडा, सगरमाथा वा लुम्बिनी जस्ता प्राकृतिक र साँस्कृतिक धरोहर माथि सबै नेपालीले उत्तिकै गौरव गर्न सक्नुपर्छ । त्यसबाहेक वन, वनस्पती, वन्यजन्तु र भू-वनोट एउटा कालखण्डको लागि मात्र नभई पुस्तौं पुस्तासम्म यथावत् रहनुपर्ने मान्यताका आधारमा स्थापित भएका हुन्छन् । कुनै पनि राजनैतिक पार्टीको बहुमत वा अल्पमतका आधारमा तिनको भविष्य निर्धारण गर्ने कानूनी वा वैधानिक व्यवस्था गर्नु पनि हुँदैन । त्यस्तै क्षणिक आवेश, आर्थिक आवश्यकता र भावुकतामा आएर पनि यसबारे निर्णय गर्नु हुँदैन । त्यसैले घोषित संरक्षित क्षेत्रहरुलाई सरकार संचालनका प्रकृयाबाट पुनरावलोकन गर्न नसक्ने व्यवस्था गर्नु नै उचित देखिन्छ । त्यस्तै यस्ता प्राकृतिक तथा साँस्कृतिक धरोहरहरुको व्यवस्थापनको लागि विभिन्न अन्तर्राष्ट्रिय सम्झौता एवं सहमतिहरु भएका हुन्छन् । नेपाल अधिकांश त्यस्ता सन्धी सम्झौता र सहमतिहरुको पक्ष राष्ट्र भइरहेकोले राज्य पुनर्संरचनाको नयाँ ढाँचामा नेपालले तिनलाई छाड्न मिल्दैन ।

प्रस्तावित अधिकार क्षेत्र

संरक्षित क्षेत्रहरुलाई उनीहरुको तुलनात्मक महत्वका आधारमा वर्गीकरण गरिएको हुन्छ । राष्ट्रिय निकुञ्ज वा आरक्षको राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय महत्व, तिनमा अन्तरनिहित प्रजाती, पारिस्थितीकिय प्रणाली वा साँस्कृतिक सम्पदाको महत्व, क्षेत्रको विस्तार आदिको आधारमा यस्तो वर्गिकरण गरिन्छ ।

सामान्यतः अधिकांश संघीय मुलूकहरुमा राष्ट्रिय निकुञ्जहरु केन्द्रिय सरकारको मातहतमा रहने गर्दछन् । भारत, अमेरिका, दक्षिण अफ्रिका लगायतका मुलूकहरुमा केन्द्रिय सरकारले नै राष्ट्रिय निकुञ्जहरुको व्यवस्थापन गर्ने गर्दछन् । यसो गर्दा त्यहाँ रहने प्रजाती तथा पारिस्थितीकिय प्रणालीको संरक्षण र त्यस

सम्बन्धमा गरिएका अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिबद्धताहरु पूरा गर्न मुलूकलाई सजिलो पर्दछ । तर केही मुलूकहरुमा प्रान्तीय क्षेत्राधिकारभित्र पनि राष्ट्रिय निकुञ्ज तथा आरक्षलाई राखिएको छ । त्यसो गर्दा संरक्षण, व्यवस्थापन जस्ता कार्य प्रान्तले गर्ने गरेको पाइन्छ ।

नेपालका अधिकांश संरक्षित क्षेत्रहरु एकअर्कासँग सम्बन्धित भएका, तिनीहरुको व्यवस्थापन गर्दा अन्तर्राष्ट्रिय एवं अन्तर प्रान्तीय व्यवस्थापन गरी भू-परिधीस्तरमा व्यवस्थापन गर्दा बढी प्रभावकारी हुने देखिएको छ । ठूला प्रकृतिका वा अन्तर प्रादेशिक महत्व, प्रभाव र विस्तार भएका प्राकृतिक स्रोत एवं तिनको विकास प्रक्रियाहरु (ठूला बाँध निर्माण, विद्युत उत्पादन, सिँचाइ आदि) संघीय सरकारको अधिकार क्षेत्रभित्र प्रस्तावित भएका छन् । राष्ट्रिय निकुञ्ज, आरक्ष र संरक्षण क्षेत्रहरुलाई संघीय नीतिको अधिनमा रहि स्थानीय समुदायको सहकार्यमा संरक्षण र विकास गर्नुपर्ने, नेपालका संरक्षित क्षेत्रहरुको विकासको लागि मध्यवर्ती क्षेत्र जस्तो नीति र कार्यक्रम सफलतापूर्वक सञ्चालित भइरहेको अवस्थामा निकुञ्ज, आरक्ष र संरक्षण क्षेत्रहरुलाई संघीय र प्रदेशको संयुक्त अधिकार क्षेत्र (Concurrent list) भित्र राख्न उचित हुन्छ । यसो गर्दा संरक्षण र अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिबद्धता पूरा गर्ने जिम्मेवारी बोकेको संघीय सरकारले आफ्नो दायित्व पनि पूरा गर्न पाउने र राष्ट्रियस्तरमा उपयुक्त नीतिगत व्यवस्था पनि गर्न सक्ने अवस्था रहन्छ । साथै प्रान्तीय सरकारले संरक्षण र व्यवस्थापन गर्दै स्थानीय समुदाय तथा आदिवासी जनजाति लगायत संरक्षण क्षेत्रमाथि आश्रित व्यक्तिहरुलाई त्यसमा विशेष पहुँचको व्यवस्था गर्न सक्दछ ।

त्यसै गरी मध्यवर्ती क्षेत्रहरु सामान्यत संरक्षित क्षेत्रसँग जोडिएर आउने, तिनमा पर्ने चाप कम गर्ने र समुदायका आवश्यकतालाई पूर्ति गर्ने उद्देश्यबाट खडा गरिएका हुँदा नीतिगत रुपमा संघीय सरकारसँग संयुक्त सूचीमा राखिए तापनि व्यवहारिक रुपमा कार्यान्वयनको सरलताको लागि प्रान्तीय सरकार र स्थानीय समुदायले दोहोरो अधिकार नपर्ने गरी अधिकारको निक्षेपण गर्नु पर्ने देखिन्छ । यी सवै प्रकृयाहरु निकै जटिल हुने, कार्यान्वयनका क्रममा विभिन्न अड्चन आउन सक्ने भएकोले संविधानको निर्माण पछि हुने ऐन, नियम र नीतिहरुको निर्माणको क्रममा बढिभन्दा बढी छलफल गर्ने, सरोकारवालाहरुलाई समाविष्ट गर्ने गरेमा रुपान्तरणको कार्य कम झन्झटिलो, सरल र विवाद रहित हुन सक्ने आशा गर्न सकिन्छ ।

सन्दर्भ सूची

Chudal K. and Khanal N. 2008. *Constitutions of the World*. Ekta Books, Kathmandu Nepal.

Department of National Parks and Wildlife Conservation (DNPWC), 2008; Annual Report Shrawan 2064 - Ashad 2065

Department of National Parks and Wildlife Conservation (DNPWC), 2009; http://www.dnpwc.gov.np/protected-areas.asp

Department of Forests, various issues of *Hamro Ban*, annual publication of the Department

Development Profile of Nepal 2008. Informal Sector Research and Study Center, Kathmandu, Nepal.

Department of Mines and Geology

National Biodiversity Strategy and Action Plan 2002 and 2006, Ministry of Forest and Soil Conservation, Kathmandu, Nepal

National Planning Commission 2008; Three Year Interim Report

National Parks and Wildlife Conservation Act, 1973. Law Books Management Committee

Nepal Biodiversity Resource Book: Protected Areas, Ramsar Sites and World Heritage Sites, 2007. ICIMOD, MoEST and UNEP. Kathmandu, Nepal.

UNEP 2007. **Constitutional Environmental Law: Giving Force to Fundamental Principles in Africa**. Environmental Law Institute, USA.

http://www.petroleumnepal.com.np/