

नेपालमा सङ्घात्मक व्यवस्थाको स्थापना र औचित्य

तारानाथ घिमिरे, विद्यावारिधि¹

सार

प्रस्तुत लेख नेपालमा सङ्घात्मक शासन व्यवस्थाको स्थापनाको औचित्य के हो भन्ने विषयमा केन्द्रित रहेको छ। नेपालमा एकात्मक शासन व्यवस्थाको विकल्पका रूपमा सङ्घात्मक शासन व्यवस्था लागु भएको छ। सङ्घात्मक शासन व्यवस्था र गणतन्त्रलाई नयाँ उपलब्धिका रूपमा लिइएको छ। नयाँ संविधानको निर्माण पछि सबै तहको निर्वाचन सम्पन्न भएपछि व्यवहारमा सङ्घात्मक शासन व्यवस्था लागु भएको हो। सङ्घात्मक शासन व्यवस्था नेपालका लागि नौलो हो। नेपालमा वि.स. २०४६ सालपछिको परिवर्तनसँगै सङ्घीयताको विषयमा आवाजहरू उठेको भए तापनि माओवादी जनविद्रोहले यसलाई गति दिएको हो। अन्तरिम संविधान घोषणा भए लगत्तै त्यसको विरोधमा नेपाललाई सङ्घात्मक शासन व्यवस्थामा पुनःसंरचना गर्ने प्रतिवद्धताको माग राखेर मधेसवादी दलहरूले गरेको आन्दोलनको बलमा नेपालमा सङ्घीयताको विषयले औपचारिक प्रवेश पाएपछि नयाँ संविधानले नेपालमा सङ्घात्मक शासन व्यवस्था लागु गरेको छ। प्रस्तुत अध्ययनले यस विषयमा नेपालमा भर्खरै संस्थागत हुँदै गरेको सङ्घीय शासन प्रणालीको औचित्यको सम्बन्धमा खोजी सुरु भएको निष्कर्ष निकालिएको छ।

शब्दकुञ्जी: एकात्मक, सङ्घात्मक, पुनःसंरचना, शासनप्रणाली, प्रजातन्त्र।

विषय प्रवेश

नेपालमा एकात्मक राज्यको पुनर्संरचना गरेर भर्खरै लागु भएको सङ्घात्मक शासन व्यवस्थाको सम्बन्धमा यसको औचित्यको खोजी सुरु हुन थालेको छ। प्रजातन्त्रको पुनःस्थापना, संविधानसभाको निर्वाचन, राजतन्त्रको अन्त्य, गणतन्त्रको घोषणापछि मात्र सङ्घीयताको विषयले प्राथमिकता पाएको हो। तराई कांग्रेस, सद्भावना पार्टी लगायत विभिन्न जनजातीय दलहरूको माग, माओवादी जनयुद्धको समयमा भएको स्थानीय स्वायत्त सरकारको अभ्यासपछि मधेस आन्दोलन २०६३ को प्रत्यक्ष प्रभावका कारणले मात्र नेपालको केन्द्रीकृत शासनको ढाँचा सङ्घात्मक हुने कुरा संविधानमा उल्लेख भएको थियो। अन्तरिम संविधानमा व्यवस्था गरिए बमोजिम नेपालको संविधानले सातवटा एकाइमा विभाजन गरेर नेपालमा सङ्घीय शासन प्रणाली लागु गरेको छ। नेपालमा आधुनिक सङ्घीय शासन व्यवस्थाको प्रयोग नभए तापनि प्राचीन नेपालमा सङ्घीयताको अभ्यास भएको थियो भनेर राज्य पुनर्संरचना र राज्यशक्तिको बाँडफाँड समितिले आफ्नो प्रतिवेदन (२०६८) मा लेखिएको छ तर ती प्रयोग आधुनिक सङ्घीय शासन प्रणालीको स्वरूपका थिएनन्। सङ्घीयताको मुख्य आधार देशको आवश्यकता र परिस्थिति हो। जातीय उत्कट चाहनाले मात्र सङ्घीयतामा देश रूपान्तरण भएका विश्वका कतिपय मुलुकहरूको राष्ट्रियता र अखण्डता सङ्कटमा परेका, त्यसै कारण सार्वभौम मुलुक टुक्रिएका उदाहरण पनि धेरै छन् भने देशको परिस्थिति, तत्कालीन जनमत एवम् जनआकाङ्क्षा लगायत राष्ट्रिय आवश्यकताका आधारमा राजनीतिक निर्णयले एकात्मक राज्य सङ्घात्मक राज्यमा पुनर्संरचना भएका केही सफल उदाहरणहरू पाउन सकिन्छ। नेपाललाई एकात्मक राज्यबाट सङ्घात्मक बनाउनुपर्ने मूल कारण जनताको आकाङ्क्षा हो भनिए तापनि यो जनअनुमोदित विषय बन्न सकेन। राष्ट्रियता, सार्वभौम अखण्डता र

¹ उपप्राध्यापक, राजनीतिशास्त्र विभाग, रत्नराज्यलक्ष्मी क्याम्पस, प्रदर्शनीमार्ग, काठमाडौं, त्रिभुवन विश्वविद्यालय, नेपाल।

Email: taraghimire267@gmail.com

सङ्घीय शासनको व्यवस्थापनमा आउन सक्ने आर्थिक र सामरिक लगायतका सवालमा नेपालमा सङ्घीय शासन प्रणाली लागु भए लगत्तै यसको औचित्यको खोजी भएको विषय यस लेखमा प्रस्तुत गरिएको छ ।

एउटा सार्वभौम मुलुकमा एउटै केन्द्रबाट शासन गरिने व्यवस्था एकात्मक व्यवस्था हो भने एक सार्वभौम मुलुकका एकभन्दा बढी केन्द्र खडा गरेर शासन सञ्चालन गरिन्छ भने त्यस्तो व्यवस्थालाई सङ्घात्मक व्यवस्था भनिन्छ । नेपालका लागु गरिएको सङ्घात्मक व्यवस्था एउटा केन्द्रबाट धेरै केन्द्रमा विभाजन भएर एकात्मक व्यवस्थाबाट निर्माणका आधारमा केन्द्रविमुखी स्वभावबाट निर्माण भएको सङ्घीयता हो ।

नेपालको अन्तरिम संविधान २०६३ को तेस्रो संशोधन भएपछि सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र भनेर नेपाललाई घोषणा गरिएको हो । नेपालमा सङ्घात्मक व्यवस्थाको माग लामो समयदेखि भएको होइन । वि. स. २०४६ को राजनैतिक परिवर्तन पछि पनि सङ्घीय राज्य संरचनाको विषयले प्राथमिकता र निरन्तरता पाएन । मूलभूत रूपमा सङ्घीयताको विषय मधेस आन्दोलन २०६३ पछि उठेको देखिन्छ । जनआन्दोलन २०६२/६३ पछि निर्माण भएको अन्तरिम संविधान तत्कालीन विद्रोही पक्ष माओवादी र सत्तामा रहेका अन्य दलहरूको सहमतिको दस्तावेज थियो । तर अन्तरिम संविधान लेखनको चरणमा सङ्घीयताले प्रवेश पाएन । मधेस आन्दोलन पछि अन्य दलहरू बाध्य भएर सङ्घीयतालाई स्वीकार गर्न पुगेका र यसैकारण अन्तरिम संविधानको पहिलो संशोधन मार्फत सङ्घीयताले संविधानमा प्रवेश पाएको हो । नेपाली राजनीतिको सङ्क्रमणकालीन परिस्थितिको विश्लेषणमा Markus Heinier ले लेखेका छन् मधेस आन्दोलन पछि भएको अन्तरिम सरकारसँगको वार्ता र संविधान सभाको निर्वाचनले नेपालको शान्ति प्रक्रियामा धेरै महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गरेको थियो (Heinier, 2008, p. 47) । ‘सङ्क्रमणकालीन नेपालले केही प्रगतिहरू हासिल गरेको र समावेशीताको निर्वाचन स्वच्छ र निष्पक्ष नभए तापनि राजनीतिक दलले स्वीकार गरिसकेको अवस्थामा बन्ने संविधान बढी समतावादी र प्रगतीशील हुने, पूर्ण धर्मनिरपेक्ष हुने र अन्तरिम संविधानले संशोधनमार्फत सङ्घीयतालाई संविधानमा संस्थागत गर्ने काम सन् २००७ को मधेस आन्दोलनको दबावका कारणले सम्भव भएको (लावती, २०१०, पृ. ११) भन्ने सङ्घीयतासम्बन्धी विश्लेषण रहेको देखिन्छ ।

अन्तरिम व्यवस्थापिका संसदले अनुमोदन गरेको अन्तरिम संविधान २०६३ नेपालको परम्परागत राज्यको पुनःसंरचनाको सिलसिलामा अर्को महत्त्वपूर्ण फड्को थियो (सुन्दर, २००८, पृ. १९) । जन आन्दोलन २ को पृष्ठभूमिमा बनेको अन्तरिम संविधानले समावेशी लोकतन्त्रलाई राष्ट्रिय लक्ष्य बनाएको थियो । उक्त लक्ष्य प्राप्त गर्ने माध्यमका रूपमा राज्यको पुनःसंरचनालाई लिइएको थियो । सङ्घीयतालाई राज्य पुनःसंरचना गर्ने प्रमुख विधि मानेर वर्तमान नेपालको संविधानले सात प्रदेशसहितको सङ्घीयतालाई अपनाएको हो । ‘संविधानसभामा प्रतिनिधित्व भएका २५ राजनीतिक दलहरू मध्ये एक सानो दल बाहेक सबैले नेपाललाई एकात्मक राज्यबाट सङ्घीय राज्यमा रूपान्तरण गर्ने प्रतिबद्धता जनाएका थिए तर पनि सङ्घीय नेपाली राज्य प्रणालीको भविष्य सहज र सरल छैन । मानसिक रूपमा धेरैको उच्च चाहना बनिनसकेको र सङ्घीयताको माग सबै समुदाय र राजनैतिक दलको प्राथमिकताको विषय नबनेको हुँदा यसलाई कार्यान्वयनमा ल्याउँदा निकै चुनौतीहरूको सामना गर्नुपर्ने सम्भावनाहरू छन् । सङ्घात्मक व्यवस्थाको कार्यान्वयनका लागि आपसी सम्मान र विभिन्न समुदायका बीच सामूहिक विश्वास कार्यान्वयनका आवश्यक सर्त हुन् । डेनियल इलाजर (Deniel Elasar) को विचारमा ‘जातीय आधारमा उच्च उभिप्रेरित बहुजातीय समाजभित्र काम गर्न सजिलो हुँदैन र जातीय द्वन्द्व र गृहयुद्धको खतरा रहिरहन्छ । तसर्थ नेपालले सङ्घीयताको खाका बनाउँदा यस्ता विषयमा सचेत रहेर भविष्यमा आउने त्यस किसिमका समस्याहरूलाई घटाउनु पर्दछ’, (उप्रेती, २००९, पृ. २२५) । उच्च जातीय आकाङ्क्षा भएको नेपाल जस्तो देशमा विनाअध्ययन सङ्घीयताको उठान गरी यसको आवश्यकतालाई निक्कै नगरीकन एकात्मक राज्यलाई सङ्घीयतामा लैजाँदा राष्ट्रियतामा आँच पुग्न सक्ने विश्लेषण गरिएको थियो । ‘हचुवा

किसिमबाट र गलत आधारमा एकात्मक राज्यलाई सङ्घीयतामा परिवर्तन गर्दा थुप्रै कठिनाई र चुनौती बेहोर्नु परेका दृष्टान्तहरू पनि छन्', (रा.पू.रा.श.वा.स. प्रतिवेदन, २०६८, पृ. १२)। यी विश्लेषणहरूलाई हेर्दा नेपालमा सङ्घीय शासन लागु गर्ने सम्बन्धमा समुदायसँग सामूहिक विश्वासको भावना जागृत गराउन राजनैतिक दल लगायतको सक्रियतालाई अनिवार्य देखाएको छ तर नेपालमा लागु गरिएको सङ्घात्मक शासन व्यवस्था ती अवसरबाट वञ्चित रहन पुग्यो। नेपाल जस्तो उच्च अभिप्रेरित बहुजातीय समाजभित्र बनेको सङ्घीयताको कारण आपसी कलह, जातीय द्वन्द्व र गृहयुद्धको खतरा रहिरहन सक्छ। असमान भूगोल र मिल्दो छिमेकीसँगको सामाजिक सम्बन्धका कारण कतिपय अवस्थामा सार्वभौसत्ता र अखण्डताको सवालमा पनि नयाँ व्यवस्थालाई प्रतिकूल मान्ने आधारहरू पनि प्रस्तुत हुन थालेका छन्।

समस्या

नेपालमा संविधानसभाबाट जारी भएको नेपालको संविधान, २०७२ अनुसार सङ्घीय शासन व्यवस्था लागु भइसकेको छ। यही नयाँ राजनैतिक प्रणाली अनुसार तीनै तहको निर्वाचन समेत सम्पन्न भई सङ्घीय शासन कार्यान्वयनको चरणमा अहिले देश रहेको छ। यस अवस्थामा पर्याप्त मात्रामा सङ्घीयताका सम्बन्धमा चर्चापरिचर्चा हुनु जरुरी छ तर, प्राज्ञिक क्षेत्रमा यस सम्बन्धमा प्रशस्त बहस भइनरहेको अवस्था छ। नेपालमा लागु गरिएको सङ्घीय व्यवस्थाको मूल्याङ्कन र लेखाजोखा भइरहेको छैन। यस लेखले त्यसै आवश्यकतालाई मध्यनजर राख्दै सङ्घीयताका विविध पक्षका बारेमा चर्चा गर्ने प्रयास गरेको छ। यो लेख मुख्यतया नेपालमा सङ्घीयताको मागको सुरुवात कहिलेबाट भयो, तत्कालीन अवस्थामा राज्य पुनःसंरचनाका आधारहरू के कस्ता थिए र नेपालमा यसको के औचित्य रहेको छ भन्ने विषयमा केन्द्रित रही तयार गरिएको छ।

उद्देश्य

यस लेखको मूल उद्देश्य नेपालमा सङ्घात्मक शासन व्यवस्थाको आवश्यकता के थियो र यसको औचित्य के थियो भन्ने कुराको विश्लेषण गर्नु हो भने यसका विशिष्ट उद्देश्यहरू निम्न अनुसार रहेका छन् -

- नेपालमा सङ्घात्मक व्यवस्था निर्माणका आधारहरूको खोजी गर्नु,
- नेपालमा सङ्घात्मक शासनको औचित्यको विश्लेषण गर्नु।

अध्ययन विधि

यस लेखले नेपालमा सङ्घात्मक शासन व्यवस्था विषयमा केन्द्रित भएर त्यसको ऐतिहासिक आधारलाई विश्लेषण गरेको छ। अध्ययनको प्रमुख उद्देश्य तत्कालीन अवस्थामा राज्य पुनःसंरचनाको विषयमा के कस्ता आधारहरू रहेका थिए र त्यस विषयमा राज्यको नीति कस्तो रहेको थियो र कारणहरू के थिए भन्ने बारेमा विश्लेषण गरी यथार्थ बाहिर ल्याउनु रहेको छ। नेपालको राजनीतिक इतिहासमा नेपालको विशेषतः प्रजातन्त्रको पुनर्वहालीको समयदेखि राज्य पुनःसंरचनाको समयसम्मलाई आधार मानेर विश्लेषण गरिएको छ। अध्ययनको विश्लेषणमा पुस्तकालयको माध्यमद्वारा द्वितीय सामग्रीहरूलाई मात्र सङ्कलन गरिएको छ। त्यसरी सङ्कलन गरिएका सामग्रीहरूलाई ऐतिहासिक आधारमा वर्णनात्मक र विश्लेषणात्मक पद्धतिको माध्यमद्वारा एउटा निश्चित ढाँचा तयार पारी नेपालको राज्य पुनःसंरचना र सङ्घात्मक शासन व्यवस्थाको स्थापना र औचित्यको खोजी गरी निष्कर्षमा पुगिएको छ।

नेपालमा सङ्घात्मक व्यवस्थाको औचित्य

सङ्घीयताको औचित्य कति छ भन्ने सन्दर्भमा विश्वव्यापीकरणको प्रभावको चर्चा गर्दै सङ्घीयताको औचित्यमाथि शंका गरेर विश्लेषण गरिएको पाइन्छ। 'वास्तविक रूपमा नै बितेका दुई दशकमा मान्छेहरूको, सामानहरूको र विचारहरूको अन्तर्राष्ट्रिय प्रभाव बढेको छ। विश्वव्यापीकरणको परिणाममा यस्तो सुभाव दिइन्छ कि एकातर्फ राष्ट्र राज्यको सार्वभौमसत्ता कमजोर बन्दै गइरहेको छ भने अर्कातर्फ राजनैतिक शक्ति न्यूनतातर्फ उन्मुख भएको छ। यी दुई शक्तिको कारण विश्वव्यापीकरण माथि उठिरहेको छ। परिणाम सङ्क्रमणकालीन सत्ता सञ्चालन मजबुद भएको छ र अन्तर्राष्ट्रिय नागरिक संगठनहरू अन्तर्राष्ट्रिय स्तरमा एवम् स्थानीय सरकारहरू र गैरसरकारी संगठनहरू आन्तरिक स्तरमा शासनको ठाउँमा स्थापित भएर आएका छन्। यसप्रकारको दोहोरो प्रवृत्तिले अन्तर्राष्ट्रिय सरकार र आन्तरिक सरकार कमजोर बनेका छन्। यसले राष्ट्रिय सरकारको सार्वभौमिक शक्तिलाई कमजोर मात्र बनाएको छैन यो प्रश्नको सान्दर्भिकता त्यसरी नै सरकारको बजेट र सङ्घीयतासँग पनि छ', (Tremblay, 2003, p. 337)। सार्वभौमसत्ता सम्पन्न मुलुकमा वर्तमान विश्वको यथार्थ अवस्था, विश्व जनमत, मानवता, विश्वव्यापीकरण तथा विश्वग्रामको मान्यताले सङ्घात्मक व्यवस्थालाई केन्द्रीय प्रवृत्तिको बढ्दो रूपले कमजोर बनाउँदै लगेको छ। सङ्घात्मक शासन व्यवस्थालाई अपनाएका मुलुकहरू स्वतः केन्द्रीकरणको प्रवृत्तितर्फ उन्मुख भएका छन्।

करिब डेढलाख वर्गकिलोमिटरमा फैलिएको नेपाल भौगोलिक विभिन्नता र जातीय विविधता भएको देश हो। भौगोलिक आधारमा नेपाल हिमाल, पहाड र तराई तीन क्षेत्रमा विभाजित छ। भौगोलिक विभिन्नता केही हदसम्म हाम्रो सामाजिक विविधतासँग मेल खान्छ। हिमाल क्षेत्रमा हिमाली जनजातिको बसोबास छ, पहाडमा पहाडी जाति समूह र जनजातिहरू बसोबास गर्दछन्, र मधेशमा तराई मूलका जाति, समूह र जनजाति बहुसङ्ख्यक छन्। वि.सं. २०६८ को जनगणना अनुसार नेपालमा १२५ जातजाति र १२३ भाषिक समुदाय छन् भने नेपालमा १० प्रकारका धर्म मान्ने गरिन्छ। नेपालको कुल जनसङ्ख्याको लगभग आधाले नेपालीलाई मातृभाषा मानेका छन्, भने बाँकी आधा जनसङ्ख्याको आ-आफ्नै मातृभाषा छन्। तीनचौथाईभन्दा बढी नेपालीहरू हिन्दू धर्मालम्बी छन् भने बाँकी बौद्ध, मुस्लिम, किरात, इसाई, जैन आदि छन्। भौगोलिक आधारमा नेपाल हिमाल, पहाड र तराई तीन क्षेत्रमा विभाजित नेपालको धरातलीय स्वरूप जस्तै यहाँको रहनसहन र सामाजिक सांस्कृतिक एवम् धार्मिक चालचलनमा पनि विविधता छ। यो विविधताभित्र नेपाललाई एकतामा राख्ने काममा स्थानीय प्रशासन ऐनले गरेको क्षेत्र, अञ्चल र जिल्ला विभाजनको अवस्थाको महत्त्वपूर्ण भूमिका रहेको थियो। त्यो भावनाभन्दा फरक ढङ्गाबाट बनेको नयाँ संरचनामा नेपाल प्रवेश गरी सकेको अवस्थामा त्यस्ता विषयहरूले असर पुऱ्याउन सक्ने सम्भावना रहन्छ।

सङ्घीयता मामिलाकी एक अध्येता Nicole Topperwien (2009. p. 80) का अनुसार -

सङ्घीयता कुनै जादुगरी निवारण होइन र यो सबै देश र परिस्थितिमा स्थापित हुन सक्दैन। यहाँ कतिपय सङ्घात्मक व्यवस्थाका सफल उदाहरणहरू छन् तर पनि सङ्घात्मक व्यवस्था असफल भएको लामो सूची पनि सँगै रहेको छ। साथसाथै सबै बहुजातीय सङ्घहरू दक्षिण पूर्व युरोपमा कम्युनिष्ट शासनको पतनसँगै पतन भएका छन्। अरू देशहरू जस्तै भारत र रसिया कतिपय क्षेत्रका सफल उदाहरणहरू छन् तर अझै पनि राष्ट्रिय स्तर र सङ्घीय स्तरमा पनि पृथकीकरणका आन्दोलनहरू सम्मुखमा रहेका छन्। सबै अध्ययनमा एकमत हुँदैन। कतिपय आनुभाविक अध्ययनको सुभावहरू छन् कि कतिपय कमजोरीहरूको तर्क गरिए तापनि पृथकतालाई व्यवस्थित गर्ने र त्यसको प्रभावलाई कमजोर गर्ने सन्दर्भमा केन्द्रीकृत एकीकृत राज्य भन्दा सङ्घीय राज्यको प्रवृत्ति बढी उचित देखिएका छन्।

सबै देश र परिस्थितिमा सङ्घीयताले समस्याको समाधान गर्ने होइन । जनइच्छा परिस्थिति र देशको अवस्थाले सङ्घीयता सफल र असफल हुने उदाहरणले देखाउँदछ ।

‘जाति, जनजाति, संस्कृति, भाषा, र भौगोलिक विविधताको दृष्टिले नेपालामा विस्फोटक स्थिति आएको हो । राज्यको पुनःसंरचनाको यान्त्रिक समझदारीले वर्तमान विस्फोट र विग्रहलाई सम्बोधन गर्न सक्दैन । सिद्धान्तलाई दबोसँग पक्के मात्र यी समस्याहरूको निरूपण गर्न सकिन्छ, निराकरण संभव हुन्छ (गिरी, २०६६, पृ. ३९४) । इतिहासमा राजनीतिभित्रका अनेक कार्यहरूमा राज्यको ढाँचा तह र चरित्र प्रयोग हुँदै आएका विषयहरू हुन् । यी विषयहरू आम चासोको विषय र सरोकार बन्नु पर्छ र सिद्धान्तसँग कसि लगाएर मात्र व्यवहारमा उतार्नु पर्ने हुन्छ । अर्कोतर्फ नेपालमा सङ्घीयता केवल यान्त्रिक हिसाबले मात्र सफल हुने देखिँदैन, यो यथार्थ पनि हो । त्यसैगरी ‘किन नेपालमा सङ्घीय राज्य व्यवस्थाको आवश्यकता महसुस गरियो ? कस्तो खाले सङ्घीय व्यवस्था खोजिएको हो ? सङ्घीय व्यवस्था लागु भएपछि देशलाई के फाइदा हुन्छ र त्यो कसरी सफल हुन्छ ? देशले छलाड मार्ने आवधिक योजना के हुन् ? यी सबै प्रश्न अनुत्तरीत छन् । कसैले कुनै गहन अध्ययन गरेको छैन । सङ्घात्मक व्यवस्था माग गर्नेहरूको पनि मतैक्यता छैन । कसैले जति भाषा छन् त्यति राज्य चाहिन्छ भनेका छन् भने कसैले बाइसी चौविसी राजाका अवस्थाको इतिहास पल्टाएर त्यस बेलाको सीमाना खोजिरहेका छन् । कसैले आदिवासीको (अपुष्ट) परिभाषा गरेर तदनुरूपसँग राज्यको माग गरेका छन् । केहीले दुर्गमताका कारण र केहीले भौगोलिक आधारमा सङ्घ राज्यका माग अगाडि बढाएका छन् । मधेसीहरूले तराईलाई पहाडबाट अलग गर्ने र नेपालको संस्कृति र भाषाबाट टाढिन खोजिएको पाइन्छ । प्रत्येक मुद्दाभित्र थुप्रै उपमुद्दा पनि मच्चिएका छन् । सबैको वकालत गरेर विज्ञहरूले जातीय राज्य र उपराज्यको परिकल्पना गरेका छन् । सबैका माग पूरा गर्नेले आफूलाई न्यायकर्ता भन्ने ठान्छ, यथार्थमा उसले कसैको पनि न्याय गरेको हुँदैन, (पन्त, २०६६, पृ. २७-२८) भन्ने तर्क यथार्थ नजिक पुग्न सक्छ वा सक्दैन यसमा खोजी गरिएको छैन । सङ्घात्मक व्यवस्थाको माग किन कसरी आयो भन्ने विषयमा गहन अध्ययन देखिएको छैन भन्दै नेपालमा सङ्घीय राज्य स्थापना हुँदा यस पछाडि देशलाई हुने फाइदा र वेफाइदाका बारे गम्भीर छलफल र मननको आवश्यकतालाई औल्याएको पाइन्छ । सङ्घात्मक व्यवस्थाले सामन्ती संस्कारको अन्त्य गरिदिने, सामाजिक विभेदको अन्त्य गरिदिने र देखिएको जातीय आकाङ्खालाई विभेदरहित ढङ्गमा समाधान गरिदिन्छ, भन्ने मानसिकता यथार्थमा सत्य सावित नहुन सक्छ । सबैको आकाङ्क्षा र इच्छालाई पूरा गरिदिने एउटा अचुक औषधी सङ्घीयता हो वा शसक्त विकेन्द्रीकरण थियो । खोजी नगरिकन सङ्घात्मक शासन व्यवस्था लागु भएका हो कि भन्ने भान पनि पर्न गएको छ ।

सङ्घात्मक व्यवस्थाका विभिन्न आधारहरू मध्ये एउटा आधार जातीय पहिचानलाई मानिन्छ । नेपालको जातीय अवस्थिति र अवस्थाको यथार्थता भिन्न प्रकृति र स्वभावको देखिएको र वास्तविकता भन्दा तथ्याङ्कहरू फरक ढङ्गले प्रस्तुत गरिएको जातीय विश्लेषण पाइन्छ । वास्तवमा जातीय विविधता स्थायी वा अस्थायी हो भन्ने सवाल निकै जटिल छ । किनभने नेपालमा प्रजातीय समूहका आधारमा सीमित जाति मात्र थिए तर प्रत्येक वर्ष जातीय सूची भने बढ्दै गएको छ । उदाहरणका लागि मातृभाषाको सङ्ख्यालाई लिऔं सन् १९५२ मा सर्वप्रथम भएको जनगणनामा मातृभाषा बोल्नेको सङ्ख्या ४४ थियो, १९६१ मा ३६ देखियो, १९७१ मा १७ हुँदै १९८१ मा १८, १९७१ मा ६२ र २००१ मा ९२ वटा भाषा देखिएको छ । मातृभाषाको फरक तथ्याङ्क भै जातीय सूचीमा पनि फरक तथ्याङ्क छ । सन् १९९१ को जनगणनामा ६० जातिको मात्र पहिचान गरिएको थियो भने सन् २००१ मा जातिको सङ्ख्या १०० पुगेको छ । दस वर्षको अन्तरालमा ४० वटा जात थपिएका छन् । यसबाट के पुष्टि हुन्छ भने मुलुकमा अलग पहिचान बनाउने प्रवृत्ति बढेको छ । केही जाति त मानवशास्त्री र भाषाशास्त्रीले पनि बनाउने गर्छन् । वि.स. २०५३ मा जनजाति प्रतिष्ठान बनाउन प्रा.सन्तबहादुर गुरुङको संयोजकत्वमा गठित कार्यदलको सिफारिशप्रति डिल्लिजङ्ग तमूले आपत्ति जनाएका

थिए। पछि मनाडे र ताडवे हटाइयो। वि.स. २०४६ सम्म ह्योल्मीहरू आफूलाई तामाङ मान्थे। अहिले उनीहरू आफूलाई तामाङ भन्दैनन् (आचार्य र अरु, २०६७, पृ. १५०)। यसरी नेपालको सङ्घात्मक व्यवस्थाको एउटा आधार जातीयतालाई लिएको विद्यमानतामा यसको पहिचान र यथार्थतामा स्पष्ट खाका बनाउनुपर्ने आवश्यकता देखिन्छ। तथ्याङ्कले देखाएका जातिहरू बनिबनाउ र यथार्थ नभएको विश्लेषण देखिन्छ। नेपालमा उन्नाइसौं शताब्दीको प्रारम्भमा हेमिल्टनले मगर, तामाङ, किरात, खस, नेवार, गुरुङ, लेप्चा, थारू, राजवंशी, गनगाई, मेचे बारे विवेचना गरेका छन्। टोनी हेगनले तिब्बती मूलका नेपाली र भारतीय मूलका नेपाली भनेर विभाजन गरेका छन्। मानवशास्त्री जनकलाल शर्मा नेपालमा ६ जातिको अस्तित्व देखेका छन्। ती क्रमशः नेग्रिटो, आग्नेय, मंगोल किरात, द्रविड, पश्चिमी वृत्तमुण्ड र आर्यत नार्दिक हुन्। यसकारण नेपालको जातीय विविधतालाई वैज्ञानिक ढङ्गले विश्लेषण गरिनु पर्छ। अवसरका कारण कुनै समूहले हामी बाहुन होइनौं कोइराला हो भन्न थाले भने के गर्ने? जसरी राईहरूको यस्तो खाले मागका साथ आन्दोलन भएका छन्। एकातिर वैज्ञानिक जातीय सम्मिश्रणले गर्दा आजको जाति वर्ण शंकरका रूपमा व्याख्या गरिरहेका छन् तर नेपालीहरू भने नयाँनयाँ जातिको जन्म गर्ने वातावरण निर्माण गर्दैछन्। यही क्रम रहरिहने हो भने टोलै पिच्छे जाति र गाउँ पिच्छे छुट्टैभाषा हुन के वेर। यतिवेला जातीय आधारमा सङ्घात्मकता बनाउने भन्दै गाउँटोल सबैलाई भाग लगाउँदै जाने? समस्याको मूल जड यहीनेर छ (आचार्य र अरु, २०६७, पृ. १५०)। यस आधारमा हेर्दा नेपालको जातीय पहिचान तथा जातिको आधार के? यसको उत्पत्ति क्रम र विकासलाई पुनःमूल्याङ्कन र विश्लेषण भएको छैन। जातीय आधारका कारण नेपालमा सङ्घात्मक व्यवस्थालाई अभै परिमार्जन गरी लागु गर्नुपर्छ भन्ने माग फेरि पनि उठिरहेको समयमा सङ्घात्मक व्यवस्था आफैमा चुनौती बन्न सक्ने देखिन्छ। अर्कातर्फ जातीयताका पक्षमा पनि उत्तिकै सशक्त तर्कहरू रहेका छन्। सङ्घीयता विरोधीहरूको मतमा स्वायत्त शासन लोकतान्त्रिक मूल्य मान्यता विरोधी छ, स्वायत्तता र सङ्घीयताले जातीय द्वन्द्व बढाउँछ, भुरेटाकुरे राज्यहरूको पुनर्जन्म हुन्छ र अन्ततः यसले राज्य टुक्र्याउँछ। सङ्घीयता स्वीकार गर्ने तर स्वायत्तताको विरोधीहरूको बुझाइ पनि यो भन्दा फरक छैन (तामाङ, २०६८, पृ. ७६-७७)। जातीय आधारमा सङ्घहरू विभाजन गरिँदा राज्य टुक्रिने कुरामा अमेरिका तथा स्वीट्जरल्याण्डको उदाहरण पेस गरेको पाइन्छ तर अमेरिका तथा स्विट्जरल्याण्ड पहिला अलग अस्तित्वका राज्यहरू तथा केन्टहरू केन्द्रतर्फ उन्मुख भएका सङ्घ हुन्। अझ अगाडि भन्नु पर्दा अमेरिकामा प्रान्तीय राज्य भन्दा केन्द्रीय सरकारको पहुँच बढ्दै गरेको छ। वैदेशिक कारण र विश्व बजारीकरणको प्रभावले अमेरिका सशक्त केन्द्रीकृततर्फ उन्मुख छ। यो सबै देशहरूका लागि आवश्यक बन्दै गइरहेको छ। अमेरिकाको सन्दर्भ नेपालको केन्द्रभिमुखी चरित्रको सङ्घीय सरकारसँग तुलना गर्न मिल्दैन तर पनि निर्माण र उत्पत्तिका हिसाबमा नेपालमा सङ्घात्मक व्यवस्थाभित्र चुनौती रहेको कुरा स्वीकार्य विषय बनेको छ।

निष्कर्ष

नेपालमा सङ्घात्मक शासन व्यवस्था लागु भएपछि र शासकीय स्वरूप परिवर्तन भएर पनि सङ्घीय राज्यमा जानु हुन्थ्यो या हुन्नथ्यो? जाने भए किन? भन्ने कुरामा भिन्न भिन्न मत रहेको विद्यमान यथार्थ हो। दुई विशाल छिमेकी राज्यका बीचको सानो देशमा एकात्मक राज्य व्यवस्था नै उपयुक्त हुन्छ र सारपूर्ण विकेन्द्रीकरण तथा स्वायत्त शासनको इमान्दारीपूर्ण अभ्यास भएमा समानुपातिक राजनीतिक प्रतिनिधित्वका माध्यमबाट एकात्मक व्यवस्था नै लोकतन्त्र र विकासको बलियो आधार हुन सक्छ भन्ने बलिया आधारहरू खडा भएका छन्। कुनै पनि एकात्मक वा सङ्घात्मक शासन व्यवस्था स्वयम्मा प्रगतिशील वा प्रतिक्रियावादी हुँदैन। तत्कालीन माओवादी जनयुद्धको प्रभाव राजतन्त्रको अन्त्य, मधेस आन्दोलन लगायत जातीय, क्षेत्रीय दलहरू एवम् तिनीहरूका संगठनहरूको जातीयता एवं क्षेत्रीयताका आधारमा राज्यसँग रहेको दुरीलाई हटाउने चाहना जस्ता कारणहरूले नेपालमा केन्द्रीकृत एकात्मक राज्यको ठाउँमा सङ्घात्मक राज्यको माग भएर लागु

भएको हो । एकात्मक राज्यले सम्बोधन गर्न नसकेका विषयहरू, जातीय, भाषिक सांस्कृतिक र क्षेत्रीय पहिचानहरूको आवश्यकता, ती विषयभित्र रहेका विभेद र उत्पीडनको अन्त्य, सेवा सुविधा र राज्यमा सबै वर्ग क्षेत्र र समुदायको पहुँचसहितको अग्रगामी नेपालको विकासका लागि नेपालमा सङ्घीयताको आवश्यकता औल्याइएको थियो । नेपालमा एकात्मक राज्य व्यवस्थालाई केन्द्रीकृत राजतन्त्रसँगै राखेर विश्लेषण गरियो र यसको विकल्पको खोजी गरियो । यो आफैँमा गलत थियो भन्ने आवाजहरू उठेका छन् । एकात्मक राज्य प्रणालीभित्र सशक्त विकेन्द्रीकरण पनि हुन सक्छ, भन्ने विषयमा खोजी गरिएन । यी विषयहरू अध्ययन हुन बाँकी रहेका छन् र जातजातिको वसोवासका आधार र त्यसको अग्रधिकारको आधार एवम् समयसीमाको बारेमा पनि अनुसन्धान हुन जरुरी देखिएको छ । यसरी यी विश्लेषणहरूलाई नियाल्दा नेपालमा सङ्घात्मक व्यवस्थाको प्रष्ट आधार र औचित्य के हो भन्न सकिँदैन । जातीय उत्पीडन, शोषण तथा दुर्गम पहाड तथा तराई माथि भएको विभेदको अन्त्य र ती क्षेत्रको विकास र उत्पीडनका अन्त्यका लागि सङ्घात्मक व्यवस्थाको खोजी गरिएको हो भने सारपूर्ण विकेन्द्रीकरण र समानुपातिक प्रतिनिधित्व सङ्घीयताको विकल्प बन्न सक्ने विश्लेषण पनि सकारात्मक हुँदै गइरहेको छ । यसरी नेपालमा लागू भएको छोटो समयमा नै सङ्घीयताको औचित्य माथि खोजी सुरु भएको छ ।

सन्दर्भ सामग्रीहरू

अप्रकाशित दस्तावेज :

राज्य पुनःसंरचना सुझाव उच्चस्तरीय आयोग. (२०६८). *सुझाव प्रतिवेदन*, काठमाडौं ।

राज्य पुनःसंरचना सुझाव उच्चस्तरीय आयोग. (२०६८). *तीन सदस्यहरूले नेपाल सरकारलाई बुझाएको सुझाव प्रतिवेदन*, काठमाडौं ।

हाल्लेथू, कृष्ण र मानन्धर, मङ्गलसिद्धि (वि.सं.२०६८ कार्तिक २७ गते). *सङ्घीय नेपालको संरचना र त्यसको कार्यान्वयन*, काठमाडौं: सङ्घीय मामिला सविधानसभा संसदीय व्यवस्था मन्त्रालयद्वारा आयोजित गोष्ठीमा प्रस्तुत कार्यपत्र ।

In English

Baral, L.R. (2009). Nepal federalism in a divided society. In D. B. Gurung and other (Eds.). *Towards of federalised democratic Nepal*. Kathmandu: Friends for Peace Publication.

Heiniger, M. (2009). Nepal's peace process and Swiss support. In Bishu Raj Upreti and other (Eds.). *Peace process and federalism in Nepal*. Kathmandu: South Asia Regional Coordination Office.

Khanal, K. (2009). Structure and administration system of federalism republic Nepal: Alternatives and possibilities. In D. B. Gurung and other (Eds.). *Towards of federalised democratic Nepal*. Kathmandu: Friends for Peace Publication.

Lawoti, M. (2010). *Federal state building challenges in framing the Nepali constitution*. Kathmandu: Bhrikuti Academic Publications.

- Topperwien, N. (2009). An introduction to federalism: The major questions. In Bishu Raj Upreti and other (Eds.). *Peace process and federalism in Nepal*. Kathmandu: South Asia Regional Coordination Office.
- Tremblay, R. C. (2003). Globalization and Indian federalism. In B.D. Dua & M.P. Shingh (Eds.), *Indian federalism in the new millennium*. Delhi: Monohar Publishers and Distributors.
- Topperwien, N. (2009). Federalism by aggregation federalisation by de-aggregation. In Bishu Raj Upreti and other (Eds.). *Peace process and federalism in Nepal*. Kathmandu: South Asia Regional Coordination Office.
- Upreti, B. R. (2009). Federalism, conflict transformation and stability. In Bishu Raj Upreti & other (Eds.). *Peace process and federalism in Nepal*. Kathmandu: South Asia Regional Coordination Office.

नेपाली भाषामा

- आचार्य, शुरेस र यात्रु, कुमार (वि.सं. २०६७), *अपेक्षा र यथार्थको कसीमा नेपालको सङ्घीयता*, ललितपुर : निसान मिडिया ।
- गिरी, प्रदीप (वि.सं. २०६६), गणतन्त्र नेपालको प्रादेशिक स्वरूप, भित्र श्याम श्रेष्ठ, (सं) *नयाँ संविधान: नयाँ राज्य संरचना*, काठमाडौं : सामाजिक अनुसन्धान र सामग्री विकासका लागि प्राज्ञिक मञ्च ।
- नेपालको संविधान*, (२०७२), काठमाडौं : नेपाल कानून किताब व्यवस्था समिति, कानून, न्याय, संविधानसभा तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय, नेपाल सरकार ।
- नेपालको अन्तरिम संविधान*, (२०६३), काठमाडौं : नेपाल कानून किताब व्यवस्था समिति, कानून, न्याय, संविधानसभा तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय, नेपाल सरकार ।
- पन्त, शास्त्रदत्त (वि.सं. २०६६), *सङ्घात्मक शासन पद्धति : कति सार्थक कति अनर्थक*, काठमाडौं : पैरवी प्रकाशन ।
- शर्मा, पिताम्बर (अनु), *वहस: नेपाली राज्यको पुनर्संरचनाको*, काठमाडौं: विवेक सिर्जनशील प्रकाशन ।