नेपालको शान्ति प्रक्रियाः

द्रुत परिवर्तन, धीमा प्रगति

पद्मप्रसाद खतिवडा

आइपीएस कार्यपत्र नं. ४

सारंश

नेपालमा हाल चलिरहेको राज्य पुर्नसंरचनाको कुरा विगत एक दशक देखि पुर्व राज संस्था सहित विभिन्न द्वन्द्वरत पक्षहरुसँग चलेको निरन्तर सम्वादको प्रतिफल हो । यस्तो संवाद प्रकृयालाई देशमा स्थापित नागरिक समाज वृत्तले प्रसस्तै मलजल गरेको छ । यस परिप्रेक्ष्यमा यो लेख नेपालको सशस्त्र द्वन्द्वलाई शान्तिप्रकृयाको बाटो सम्म ल्याई सहभागितात्मक लोकतन्त्र स्थापित गर्न के कस्ता तत्वहरुले काम गरे भन्ने वारेमा केन्द्रित रहेको छ जसलाई सहमति (Negotiation) संहिताकरण (Codification) र कार्यान्वयन (Materialisation) को फ्रेमवर्क भित्र राखेर विश्लेषण गर्ने प्रयास गरिएको छ । लेखले एकातिर राज्यका निकायहरु समावेशी बन्ने प्रकृयालाई जोड दिन्छ भने अर्को तर्फ यस्ता निकायका प्रत्यक्ष सरोकावालाहरुको संविधान निर्माण प्रकृयामा अझ पनि सरगर्भित सहभागिता मार्फत सहमति खोज्ने काम नभएको तर्फ संकेत गर्दछ । यो मुद्धालाई राजनीतिक दलहरुले उचित ठाउँ दिएर सहजिकरण गर्न चुकेको खण्डमा नेपालमा पुनः द्वन्द्व भड्कन सक्ने तर्फ पनि लेखले सचेत गराएको छ ।

© Berghof Foundation Operations GmbH – CINEP/PPP 2015. All rights reserved.

प्रकाशनका सम्बन्धमा

यो अनुसन्धान पत्र 'Avoiding Conflict Relapse through Inclusive Political Settlements and State-building after Intra-State War' नामक परियोजना मार्फत तयार गरिएको छ जसले द्वन्द्वोत्तर राजनीतिक व्यवस्थापन, सहभागितात्मक प्रकृया र समावेशी प्रभावका बारेमा विश्लेषणात्मक अनुसन्धान गरि आएको छ । सन् २०१३ को फेब्रुअरीबाट शुरु भइ सन् २०१५ सम्मको यो दुई वर्षे परियोजना अवधिमा लामो समसम्म चलेको सशस्त्र द्वन्द्वको अवस्था पहिचानका साथै द्वन्द्वमा सहभागी सरोकारवालाहरु राज्य सञ्चालनको तहसम्म पुग्दाका आरोह तथा अवरोहहरुको विश्लेषण गरि राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय तहका अनुसन्धाता, तथा नीति निर्माताहरुलाई द्वन्द्वोत्तर समयमा राष्ट्र निर्माण तथा सुशासनका क्षेत्रमा बढी भन्दा बढी सहभागिता, प्रतिनिधित्व तथा उत्तरदायित्व बृद्धि गर्दै प्रभावकारी कार्यान्वयनका अभ्यासहरुसम्बन्धी जानकारी प्रदान गर्नु पनि परियोजनाको उद्देश्य रहेको छ । कोलम्बियाको संस्था सिनेप/पीपीपी -CINEP/PPP) परियोजना संयोजक रही जर्मनीमा रहेको संस्था वर्गअफ फाउन्डेशन (Berghof Foundation) को समग्र संयोजनमा सञ्चालित यो परियोजना पाँच विभिन्न देशहरुमा सञ्चालन गरियो । यी देशहरुमा एलसाल्भाडोरमा रहेको संस्था फ्लास्को - FLACSO), दक्षिण अफ्रिकामा इन ट्रान्सफरमेशन इनिसिएटिभ (In Transformation Initiative), सुडानमा सुद् इन्सिटच्युट (Sudd Institute), आचे/इन्डोनेशियामा आचे पोलिसी इन्सिटच्युट (Aceh Policy Institute) तथा नेपालमा शान्तिका लागि सहकार्य (Friends for Peace) नामक संस्थाहरुबाट अनुसन्धान कार्यहरु भए । अनुसन्धानपत्रमा व्यक्त गरिएका विचार तथा भावनाहरुले सिनेप/पीपीपी (CINEP/PPP), वर्गअफ फाउन्डेशन (Berghof Foundation) तथा परियोजना लागु भएका देशस्थित रहेका साझेदारहरुको विचार तथा भावनालाई प्रतिविम्वित गर्दैनन्। परियोजनाबाट भएका, गरिएका अन्य प्रकाशनहरुका सम्बन्धमा वर्गअर्फ फाउण्डेशनको वेवसाइट हेर्न सक्नुहुनेछ (www.berghof-foundation.com) । थप जानकारीका लागि परियोजना संयोजक डा. भेरोनिक डुडोट (Dr. Véronique Dudouet) सँग v.dudouet@berghof-foundation.org मा सम्पर्क राख्न सक्नुहुनेछ ।

लेखकका सम्बन्धमा

डा. पद्मप्रसाद खतिवडा त्रिभुवन विश्वविद्यालयका उपप्राध्यापक, मानवअधिकरकर्मी तथा शान्तिका लागि सहकार्यका कोषाध्यक्ष हुन् । डा. खतिवडाले विगतमा इन्सेक, मानवअधिकार एलाइन्स, तथा गरिवी निवारणका लागि दक्षिण एसिया मञ्च (SAAPE) लगायत विभिन्न मानवअधिकार संघसंस्थामा काम गरि आएका छन् । डा. खतिवडाले सापेका लागि २००९ र २०१२ का गरिबी निवारण प्रतिवेदनहरुमा नेपाल च्याप्टरको सहलेखन गरे । त्यसैगरी शान्ति, न्याय तथा निसस्त्रिकरण सम्बन्धी दक्षिण एसियाको स्थान पत्र सम्पादन गरेका डा. खतिवडाले विगतमा राष्ट्रसङ्घीय विकास कार्यक्रम नेपाल अफिसमा स्वयमसेवक भइ प्रकोप व्यवस्थापन विशेषज्ञका रुपमा तत्कालीन कृषि तथा सहकारी मन्त्रालयमा सन् २००३ देखि २००४ सम्म काम गरे । जनगणना २०६८ का बेला नागरिक पर्यवेक्षण टोलीमा समावेश भइ प्राविधिक सदस्यको रुपमा काम गरेका डा. खतिवडा विगतमा नेपाल जनसङ्ख्या सङ्घको महासचिव भइ काम गरे । त्रिभुवन विश्वविद्यालयबाट सन् २०१० मा द्वन्द्वका कारण सिर्जित बाध्यात्मक बसाइसराइ विषयमा विद्यावारिधि गरेका डा. खतिवडाले अक्सफोर्ड विश्वविद्यालयबाट बाध्यात्मक बसाइसराई, युनिर्भसिटी अफ फ्रिवोर्ग, स्वीजरल्यान्डबाट सङ्घीयता र सुशासन तथा विकेन्द्रिकरण, र ट्रान्सेन्ड पिस युनिर्भसिटीबाट शान्तिसम्बन्धी अध्ययन गरेका छन् ।

यो परियोजना क्यानडास्थित ओटोवामा रहेको संस्था इन्टरनेशनल डेभेलफेन्ट रिसर्च सेन्टर (International Development Research Center - IDRC) को आर्थिक सहयोगमा सम्भव भएको हो ।

IDRC | CRDI
International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

Canada

यस अनुसन्धानपत्रबाट साभार गुर्न परेमा यो शैली प्रयोग गर्न सकिनेछ : खतिवडा, पद्मप्रसाद, २०१५. नेपालको शान्ति प्रक्रियाः द्रुत परिवर्तन, धीमा प्रगति, इनक्लुसिभ पेपर ९ । वर्लिन : वर्गअफ फाउन्डेशन, इन्टरनेट : www.ips-project.org.

विषयसूचि

1 परिचय 4

2 सन् २००६ देखिको राजनीतिक व्यवस्थापनका क्षेत्रहरूको सहमति (Negotiation), संहिताकरण (Codification) र कार्यान्वयन (Materialisation) 5

2.1 जनआन्दोलन (मार्च- अप्रिल, २००६) 5

2.1.1 सहमति (Negotiation), संहिताकरण (Codification): १२ बुँदे सम्झौता 5

2.1.2 कार्यान्वयन (Materialisation) 6

2.2 विस्तृत शान्ति सम्झौता 6

2.2.1 सहमति (Negotiation) 6

2.2.2 संहिताकरण (Codification) 7

2.2.3 कार्यान्वयन (Materialisation) 7

2.3 अन्तरिम संविधान 8

2.3.1 सहमति (Negotiation) 8

2.3.2 संहिताकरण (Codification) 9

2.4 संविधानसभा 9

3 राज्यको पुर्नसंरचनाको विवादः समावेशी नेपाल उन्मुख 10

3.1 प्रदेशको प्रकृतिमा भएको विवाद 10

3.1.1 तीन तहको सङ्घीय संरचना 10

3.1.2 प्रदेश निर्माण 10

3.2 शासकीय पद्धति 11

4 निष्कर्ष 12

सन्दर्भ सामग्री 13

1 परिचय

घोषणाका दृष्टिकोणले विश्वको सबैभन्दा कान्छो गणतन्त्र नेपाल, अहिले पनि राजनीतिक सङ्क्रमणबाटै गुज्रिरहेको छ । आधुनिक नेपालका निर्माताले यसलाई 'दुई ढुङ्गाबीचको तरुल' भनेका थिए, जहाँ प्रतिकात्मक रूपमा चीन र भारतलाई लिइएको थियो । हाल, जनताले यसलाई व्यङ्ग्यात्मक रूपमा दुई तरुलकाबीचमा अड्किएको ढुङ्गा भनेर विकासमा नेपालको पछ्यौटेपनलाई सङ्केत गर्ने गर्छन् (एनएनडीएसडब्लु, २०१२) ।

आधुनिक नेपालको स्थापना भएको २ सय ४४ वर्ष पूरा भइसकेको छ । यसअवधिका झन्डै २ सय २५ वर्षसम्म नेपाल राजतन्त्र, राणा र सामन्ती प्रथाबाट शासित हुनुका साथै तिनका नातेदारको नियन्त्रणमा रह्यो । सन् १९४० दशकको अन्त्यतिर छिमेकी भारतमा भएको 'स्वतन्त्रता सङ्ग्राम र स्वतन्त्रताको प्रभाव नेपालमा पनि पर्‍यो । सन् १९५० पछि नेपालमा पनि राजनीतिक आन्दोलनमार्त परिवर्तनको प्रक्रिया आरम्भ भयो । यसबीचमा ठूलठूला राजनीतिक परिवर्तनहरू पनि भए । परिवर्तनको शुरुआत सन् १९५० मा राणा शासनको अन्त्यबाट भएको थियो । सन् १९९० मा निर्दलीय पञ्चायती व्यवस्थाको अन्त्य र सन् २००६ को १९ दिने जनआन्दोलनमार्फत समावेशी लोकतन्त्रको स्थापना गरी नेपाली जनताले परिवर्तनप्रतिको उत्कट अभिलाषा प्रकट गरेका थिए । यद्यपि, राजनीतिक परिवर्तनबाट प्राप्त उपलब्धिहरूको संस्थागत गर्ने प्रक्रियामा भने अझै कठिनाइ भइरहेको छ ।

सन् १९५० मा भएको ऐतिहासिक आन्दोलनले १ सय ४ वर्षको जहानियाँ राणाशासनको अन्त्य गरी नेपालमा प्रजातन्त्रको स्थापना गर्‍यो । राणा शासक आफैं, राजा त्रिभुवन, नेपाली काङ्ग्रेस र भारत सरकारका तर्फबाट जवाहरलाल नेहरूलगायतले नेपालमा प्रजातन्त्र स्थापनाका लागि सम्झौता गरेका थिए । त्यो सम्झौता र परिवर्तन धेरै लामो समयसम्म टिकेन । राजा महेन्द्रले सन् १९६० मा निर्वाचित सरकारलाई अपदस्थ गरी पञ्चायती निरङ्कुश व्यवस्थाको सुरुआत गरे । निरङ्कुश पञ्चायती शासन ३० वर्षसम्म कायम रह्यो ।

संयुक्त बाममोर्चा र नेपाली काङ्ग्रेसको आह्वानमा सन् १९९० मा भएको जनआन्दोलनले एकतन्त्रीय पञ्चायती शासन अन्त्य गरी बहुदलीय प्रजातन्त्रको स्थापना गर्‍यो । यो आन्दोलनको मुख्य उपलब्धि राजसंस्थालाई संवैधानिक बनाउँदै जनताबाट शासित हुने व्यवस्थाको सुरुवात हुनु रह्यो । प्रजातन्त्रको पुर्नस्थापनापछि संस्थागत विकासका गतिविधि सुस्तगतिमा अघि बढिरहेकै बेला नेकपा माओवादीले सन् १९९६ मा सशस्त्र युद्धको घोषणा गर्‍यो । नेकपा माओवादीका क्रियाकलापले प्रजातान्त्रिक प्रक्रियालाई नै चुनौती दिन थाल्यो ।

दश वर्ष लामो सशस्त्र द्वन्द्वमा राज्य र नेकपा माओवादी दुवैपक्षले प्रजातन्त्रका आधारभूत मूल्य मान्यताकै खिल्ली मात्र उडाएनन् । उनीहरूले अपहरण, गिरफ्तारी र यातना, हत्या, बेपत्ता, चन्दा आतङ्क तथा खानतलासीलगायतका क्रियाकलापलाई प्रश्रय दिए । यी र यस्तै बर्बरताकाबीचमा पनि शान्ति स्थापनाको प्रयास नभएको भने होइनन् । सन् २००१ मा नै राज्य र विद्रोही पक्षबीच भएको अल्पकालीन युद्धविरामलाई एक अवसरको रूपमा लिँदै नागरिक समाजका व्यक्तिहरूले सहजिकरणको प्रयास गरेको भए पनि नेकपा माओवादीले राखेको राजतन्त्रको अन्त्य, राज्यको पुर्नसंरचना, गोलमेच सम्मेलन जस्ता माग पूरा गर्न सक्ने अवस्थामा राज्य थिएन । नेकपा माओवादीले युद्धविरामको उद्देश्यलाई बुझ्न सकेन । राजाले आफ्नै वंशको शासन अन्त्य गर्ने मागहरूको समर्थन गर्ने सम्भावना पनि थिएन । दरबार हत्याकाण्डपश्चात विकसित राजनीतिक अवसरको आँकलन गर्दै तत्कालीन राजाले सन् २००२ मा संसद्को विघटन गरी शासनको बागडोर आफ्नो हातमा लिए । राजाको यो अधिनायकवादी सोचका कारण नै युद्धरत नेकपा माओवादी र सात राजनीतिक दलहरूलाई एक ठाउँमा ल्याउने वातावरण बन्यो । यसैकारण सन् २००५ मा ऐतिहासिक १२ बुँदे सम्झौता सम्भव भयो । १२ बुँदे सम्झौता जसलाई शान्ति स्थापनाको आधारस्तम्भ मानिन्छ । यही सम्झौताको जगमा सन् २००६ मा भएको शान्तिपूर्ण जनआन्दोलनका कारण राजा आफूले लिएको अधिकार जनतामा फिर्ता गर्न बाध्य भए ।

पुर्नस्थापित संसद्ले राजतन्त्रको अन्त्य गर्ने घोषणा गरी राजतन्त्रलाई अधिकारविहीन र कार्यविहीन बनायो । सोही वर्षको नोभेम्बर महिनामा सरकार तथा नेकपा माओवादीबीच सम्पन्न भएको विस्तृत् शान्ति सम्झौताले सशस्त्र द्वन्द्वको विधिवत अन्त्य गर्‍यो । विस्तृत शान्ति सम्झौताले अन्तरिम संविधानको निर्माण, संविधानसभाको निर्वाचन गर्ने आधार तयार पारेको थियो । सन् २००८ मा सम्पन्न संविधानसभा निर्वाचनमार्फत गठित संविधानसभाले नयाँ संविधानका

आधारवस्तु तयार त गर्‍यो तर, सङ्घीय संरचनालगायतका विषयमा सहमति हुन नसकेकै कारण पहिलो संविधानसभा विघटन भयो । विविध उल्झनहरूकैबीच दलहरू संविधानसभाको दोस्रो निर्वाचन गर्न सहमत भए । संविधानसभाको दोस्रो निर्वाचन १९ नोभेम्वर २०१३ मा सम्पन्न भयो । दोस्रो संविधानसभामा संविधान निर्माणका बारेमा बहस जारी रहको छ ।

यस लेखमा निरङ्कुशताबाट समावेशी लोकतन्त्रसम्म आइपुग्दा नेपालमा विद्यमान सामाजिक द्वन्द्वलाई अहिलेको राजनीतिक अवस्थाले आरम्भ गरेको सम्बोधन तथा तत्सम्बन्धी प्रक्रियाका बारेमा चर्चा गरिएको छ । समावेशी लोकतन्त्रको अवधारणा विभिन्न रूपहरूबाट व्यक्त गर्ने गरिएको छ जस्तैः प्रत्यक्ष राजनीतिक लोकतन्त्र, आर्थिक लोकतन्त्र, तथा सामाजिक र पर्यावरणीय लोकतन्त्र । फुटोपौलस (१९९७)का अनुसार समावेशी लोकतन्त्र सबै तहमा शक्तिको समान वितरणको अवस्था हो, जहाँ समावेशी लोकतन्त्रमा मानवअधिकार, विधिको शासन, असल शासन, समानुपातिक प्रतिनिधि व्यवस्था, बहुदलीय व्यवस्था र राजनीतिक सहमति रहेको हुन्छ । भट्टचन (२००५) ले समावेशी लोकतन्त्रलाई शक्ति र अधिकारका रूपमा लिँदै सबै जातजाति, लिङ्ग, भाषा, धर्म, संस्कृतिको पहुँच, क्षेत्रीय स्वशासन, समानुपातिक प्रतिनिधित्व र विषेश अधिकार भएको सङ्घीय संरचनाको शासन र सरकारका रूपमा व्याख्या गरेका छन् । जसका लागि गोलमेच सम्मेलन, जनमत सङ्ग्रह र संविधानसभा आवश्यक पर्दछ ।

यस लेखमा सन् २००६ देखि हालसम्म कायम रहेको नेपालको सङ्क्रमणकालमा समावेशिताको प्रकृति, प्रक्रिया, र त्यसको व्यवहारिक अभ्यासको अवस्था हेर्ने प्रयास गरिएको छ । अध्ययन सामग्रीको रूपमा शान्ति सम्झौताका दस्तावेजहरू, संविधानसभाबाट संविधानका लागि तयार गरिएका विषयगत दस्तावेजहरू, यसबीचमा भएका विभिन्न सरकारी निर्णयहरू, तथा द्वन्द्वरत पक्षसँग गरिएका सम्झौता तथा तिनमाथिका धारणाहरूको विश्लेषण गरिएको छ ।

2 सन् २००६ देखिको राजनीतिक व्यवस्थापनका क्षेत्रहरूको सहमति (Negotiation), संहिताकरण (Codification) र कार्यान्वयन (Materialisation)

यस भागमा सन् २००६ देखिको राजनीतिक परिवर्तन, संविधानसभाको चुनाव र पुनःचुनावसम्म गरिएका द्वन्द्व निवारणको सङ्कल्प र लोकतान्त्रिकरणको अन्तरनिर्भरताका बारेमा सारांशमा प्रस्तुत गर्नेछु । द्वन्द्वरत पक्षहरूमा विषेशतः समावेशीताको अवस्था, नीति तथा प्रक्रिया र निर्णय तहमा भएका प्रयासहरूलाई विश्लेषण गरिएको छ ।

2.1 जनआन्दोलन (मार्च- अप्रिल, २००६)

2.1.1 सहमति (Negotiation), संहिताकरण (Codification): १२ बुँदे सम्झौता

सन् २००५ मा सात राजनीतिक दल र नेकपा माओवादीबीच भएको ऐतिहासिक १२ बुँदे सम्झौताले दोस्रो जनआन्दोलनको जग बसाएको थियो । भारतको नयाँ दिल्लीमा सम्झौता गरिएको भएता पनि यसमा न त भारतको आधिकारिक निकायको उपस्थिति, न त नेपाल वा त्यहाँको नागरिक समाज वा अन्य कुनै राष्ट्र र संस्थाको संलग्नता थियो । त्यस सम्झौतामार्फत दलका प्रमुख र आन्दोलनको नेतृत्व गर्ने मुख्य शक्तिले आन्दोलनको वैधानिकताको लागि तत्कालीन अवस्थामा बारम्बार स्पष्टीकरण दिनुपरेको थियो । त्यस समयमा एकातिर कानुनतः प्रतिबन्धित नेकपा माओवादी सशस्त्र द्वन्द्वको अवस्थामा थियो भने शासन सत्ता राजाको हातमा ।

१२ बुँदे सम्झौताको आशय प्रजातन्त्र र राजतन्त्रबीच तत्कालीन अवस्थामा कायम रहेको दीर्घकालीन द्वन्द्वको अन्त्य गरी अग्रगामी राजनीतिक परिवर्तनका लागि कार्यगत एकता कायम गर्नुरहेको थियो । त्यसका लागि पहिलो कार्य राजतन्त्रको अन्त्य र राज्यको पुर्नसंरचनाबाट समाजमा भएका सबैखाले द्वन्द्वहरू जस्तैः वर्ग, जातजाति, लिङ्ग, क्षेत्रलगायत राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक विशेषताहरूको सम्बोधन गरी शान्ति र विकासमा जाने उद्देश्य रहेको थियो ।

2.1.2 कार्यान्वयन (Materialisation)

राजाको शासन अन्त्य गर्ने तय भएको १२ बुँदे सम्झौताको जगमा देशभर भएको १९ दिने जनआन्दोलनमा लाखौँ सर्वसाधारण जनता, श्रमिक, किसान, महिला, धार्मिक समूह र संस्था, आदिवासी जनजाति र तिनका सङ्घसङ्गठनको सहभागितामा रहेको थियो (बुढाथोकी, मिति नभएको) । लाखौँलाख स्वतःस्फूर्त निस्किएको जनताको आन्दोलन नेपालका मुख्य शहर तथा शाक्ति केन्द्रहरूका अगाडि भएको थियो । जसकाकारण तत्कालीन संसदीय राजनीतिक दलहरूले माग गरे बमोजिम राजाले प्रतिनिधि सभाको पुर्नस्थापनामार्फत प्रजातन्त्र जनताकै हातमा फर्काएको घोषणा गरेका थिए । जनताको अधिकार जनतामा फर्काउने शाही घोषणा यसप्रकार रहेको थियो ।

> नेपाल अधिराज्यको राज्यशक्तिको स्रोत नेपाली जनता नै भएको र नेपालको सार्वभौमसत्ता एवम् राजकीयसत्ता नेपाली जनतामा नै निहित रहेको तथ्यलाई हृदयङ्गम गर्दै वर्तमान जनआन्दोलनमार्फत अभिव्यक्त भएको जनभावना एवम् आन्दोलनरत सात राजनीतिक दलको गठबन्धनको मार्गचित्रका आधारमा मुलुकमा जारी हिंसात्मक द्वन्द्वलगायत समग्र समस्याहरूको समाधान गर्न तत्कालीन प्रधानमन्त्रीको सिफारिशमा नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ बमोजिम २०५९ साल जेठ ८ गते विघटन भएको प्रतिनिधिसभालाई यसै घोषणामार्फत पुर्नस्थापित गरिबक्सेका छौँ । बहुदलीय प्रजातन्त्रको रक्षा, स्थायी शान्ति, राष्ट्रिय एकता एव्म समृद्धिको बाटोतर्फ मुलुकलाई अघि बढाउने जिम्मेवारी बहन गर्न हामी आन्दोलनरत सात राजनीतिक दललाई आह्वान गर्दछौँ ।

2.2 विस्तृत शान्ति सम्झौता

2.2.1 सहमति (Negotiation)

नेपालमा भइरहेको द्वन्द्व समाधानका लागि सात पार्टी गठबन्धनले तय गरेको राजनीतिक निकासलाई कानुनी रूपमा समाधान गर्नका लागि सहयोग पुगोस् भन्ने मनसाय शाही घोषणामा व्यक्त गरिएको थियो । घोषणाले द्वन्द्वमा रहेको माओवादीलाई लोकतान्त्रिक अभ्यास अबलम्बन गर्न सहयोग पुऱ्याएको थियो । यसैअनुसार सरकार र नेकपा माओवादीले २५ मे २००६ मा युद्धविराम गर्ने सहमतिमा हस्ताक्षर गरेर लोकतन्त्र, शान्ति र प्रगतिको लागि पुनः प्रतिबद्धता जनाएका थिए । त्यसबाहेक १२ बुँदे सम्झौताले विश्वव्यापी मानवअधिकारको मान्यता र प्रतिस्पर्धात्मक बहुदलीय व्यवस्थालाई पनि स्वीकार गरेको थियो । सँगसँगै, जनतालाई दिइने स्वास्थ्य, शिक्षा जस्ता आधारभूत आवश्यकता, विचार र वाक स्वतन्त्रता, हिँडडुलको स्वतन्त्रता, डर धाकधम्कीरहित वातावरण निर्माणका विषयमा पनि सहमतिमा उल्लेख थियो । सरकार र नेकपा माओवादीबीच सन् २००६ जुन १५ मा भएको युद्धविराम सम्झौताको अनुगमन गर्न नागरिक समाजका नेता तथा प्राध्यापक डा. वीरेन्द्रप्रसाद मिश्रको संयोजकत्वमा ३० सदस्यीय राष्ट्रिय अनुगमन समिति गठन भएको थियो । अनुगमन समितिमा आदिवासी जनजाति (८), दलित (१), महिला (२), मधेशी (१) लगायतका समुदायको प्रतिनिधि रहेको थियो । यसैगरी, नागरिक समाजका पाँच जना अग्रज व्यक्तिहरू सम्मिलित अवलोकन समितिसमेत गठन भएको थियो । जसको काम द्वन्द्वरत पक्षहरूको सहमति, अनुगमनमा सहयोग गर्नुरहेको थियो । यसैगरी, नेकपा माओवादी र सात दलीय

गठबन्धनबीच सन् २००६ जुन १६ मा ८ बुँदे सम्झौता भएको थियो । सम्झौतामा संयुक्त राष्ट्रसङ्घलाई हतियार र लडाकुको अनुगमनका साथै मानवअधिकारको संरक्षण र सुधारको लागि अनुरोध गर्ने सहमति रहेको थियो । यो सहमति तत्कालीन अन्तरिम सरकारको मातहतमा भएको थियो ।

2.2.2 संहिताकरण (Codification)

नेकपा माओवादी तथा तथा सरकारले सन् २००६ नोभेम्बर २१ मा हस्ताक्षर गरेको विस्तृत शान्ति सम्झौताले सशस्त्र द्वन्द्वको अन्त्यका लागि ऐतिहासिक तथा आधिकारिक घोषणा गरेको थियो । सम्झौताले लडाकु र हतियारको अनुगमन गर्ने जिम्मा संयुक्त राष्ट्रसङ्घलाई दिन मार्ग प्रशस्त गरेको थियो । विस्तृत शान्ति सम्झौतामा उल्लेख गरिएका महत्वपूर्ण बुँदा निम्नअनुसार छन् ।

- **सशस्त्र द्वन्द्वको अन्त्यः** विस्तृत शान्ति सम्झौताले नेपालमा भएको १० वर्से सशस्त्र युद्धको विधिवत अन्त्यको घोषणा गरेको थियो । सम्झौतामा विद्रोही र राज्यपक्षले एक अर्काको विरुद्ध कुनै पनि प्रकारको आक्रमण, हानि र क्षति नपुऱ्याउने सहमति गरेका थिए । साथै, दुवैपक्षले कुनै पनि प्रकारको हातहतियार, बारुद नकिन्ने र प्रयोग नगर्ने सहमति भएको थियो ।
- **सेना समायोजनः** नेकपा माओवादीको लडाकुलाई अस्थायी शिविरमा राख्ने र प्रमाणीकरण प्रक्रियाबाट पुर्नस्थापित गर्ने वा सेना समायोजनमा लैजाने सहमति गरिएको थियो । यस्तै, नेपाली सेनालाई पनि आफ्नो ब्यारेक (Barrack) मा सीमित राख्ने सहमति भएको थियो । र यी दुवैका कार्यलाई संयुक्त राष्ट्रसङ्घले अनुगमन गर्ने र यदि कसैले शान्ति सम्झौता विपरीत कार्य गरे राज्यको कानुनअन्त्तगत सजाय गरिने सम्झौता भएको थियो ।
- **राज्यको पुर्नसंरचनाः** संविधानसभाको निर्वाचन गरी गठन भएको संविधानसभाबाट नयाँ संविधान निर्माण गरी संविधानसभामार्फत राज्यको पुर्नसंरचना गरिने उल्लेख गरिएको थियो ।
- **राजतन्त्रको अन्त्यः** शान्ति सम्झौताले नेपाललाई औपचारिक रूपमा गणतन्त्रात्मक मुलुक घोषणा गरेको थियो ।
- **द्वन्द्वकालमा भएका मानवअधिकार उल्लङ्घनका घटनाको छानबिनः** द्वन्द्वका बेलामा भएका गम्भीर प्रकारका मानवअधिकारका उल्लङ्घनका घटनाहरू जस्तैः बेपत्ता, हत्या, अङ्गभङ्ग आदिको छानबिन गरी सत्य तथ्य पत्ता लगाउन सत्य निरूपण तथा मेलमिलाप र बेपत्ता छानबिन आयोग गठन गर्ने सहमति भएको थियो । सम्झौतामा द्वन्द्वकालमा विस्थापित भएका मानिसहरूको पुर्नस्थापना गर्ने सहमति भएको थियो ।
- **मानवअधिकार र लोकतन्त्रप्रति प्रतिबद्धताः** विस्तृत शान्ति सम्झौताले यसअघिका सबै प्रकारका सम्झौताको पालना गर्ने सहमति गरेको थियो । राज्य र विद्रोहीपक्षले मानवअधिकार, अन्तर्राष्ट्रिय मानवअधिकारका कानुन मान्यता, नागरिकका हक अधिकारको पालना गर्नेमा सहमति गरेका थिए ।
- **न्याय र असल शासनः** द्वन्द्वरत दुवैपक्षले सामन्ती राज्य सत्ताको अन्त्य गर्ने र वैज्ञानिक विधिमार्फत भूमिको व्यवस्थापन गर्ने सहमति भएको थियो । जरा गाडेर बसेको भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्नका लागि कडा कानुनी प्रबन्ध गर्ने सहमति दुवैपक्षले गरेका थिए ।

2.2.3 कार्यान्वयन (Materialisation)

विस्तृत शान्ति सम्झौतापछि द्वन्द्व रूपान्तरण र शान्ति स्थापनाका लागि केही महत्वपूर्ण कार्यहरू भएका थिए । शान्ति सम्झौतापछि केही ऐन कानुन, संस्थागत संरचनाहरू निर्माण गरिए । शान्ति तथा पुर्नस्थापना मन्त्रालयको गठन, नेपाल

शान्ति सचिवालय कोष गठन, स्थानीय तथा जिल्लास्तरमा स्थानीय शान्ति समितिको निर्माण गरेर शान्ति स्थापना र द्वन्द्व रूपान्तरणलाई स्थानीय तबरबाट कार्यान्वयन गर्ने कानुन र संस्थाको गठन गरिएका छन् । स्थानीय शान्ति समितिमा स्थानीय नेता, नागरिक, बुद्धिजीवी, द्वन्द्व पीडितहरूको प्रतिनिधित्वको सुनुश्चितता गरिएको छ । द्वन्द्वकालमा ध्वस्त भएको संरचनाहरूको पनि पुननिर्माण गर्ने कार्य प्रारम्भ भएका छन् ।

विस्तृत शान्ति सम्झौताले द्वन्द्वकालमा भएका मानवअधिकार उल्लङ्घनका घटनाहरूको निरूपण गर्न सङ्क्रमणकालीन न्यायको संयन्त्रहरूको व्यवस्था गरेको छ । सशस्त्र द्वन्द्वका क्रममा द्वन्द्वरत दुवै पक्षबाट गरी १४ हजार मानिसहरू मारिएका थिए । १ हजारको हाराहारीमा मानिसहरू बेपत्ता पारिए भने २ लाख ५० हजारदेखि ३ लाख ५० हजार मानिसहरू विस्थापित भएको विभिन्न सङ्घ संस्थाको अभिलेखहरूमा उल्लेख छ । यसअवधिमा १० देखि १५ लाख मानिस अन्य देशमा बसाइसराइ गरेको अनुमान गरिएको छ । द्वन्द्वकालमा जबरजस्ती बेपत्ता पारिएका १ हजार भन्दा बढी मानिसहरूको अवस्था हालसम्म अज्ञात नै छ । विस्तृत शान्ति सम्झौतामा सत्य तथा निरूपण तथा मेलमिलाप आयोग र बेपत्ता छानबिन आयोगको गठन गरी गम्भीर खालका मानवअधिकार उल्लङ्घनका घटनामा संलग्नहरूलाई कानुनी दायरामा ल्याउने सहमति भएको थियो । सरकारले हालै विस्तृत शान्ति सम्झौतामा उल्लेख भएअनुसार सत्य निरूपण तथा मेलमिलाप आयोग र बेपत्ता छानबिन आयोग गठन गरेको छ । तर, आयोगले न्याय दिने कुरामा द्वन्द्वपीडितले शङ्का व्यक्त गरेका छन् । सरकारले द्वन्द्वपीडित तथा तिनका परिवारलाई केही आर्थिक तथा प्राविधिक सहयोगहरू गरेको छ । वितरण गरिएको सहयोग र यो क्रममा आएका समस्याहरूलाई स्वतन्त्ररूपमा अनुगमन गर्ने संयन्त्र भने विकास गरिएको छैन ।

विस्तृत शान्ति सम्झौतामा जनतालाई आधारभूत स्वास्थ्य सुविधा, शिक्षा, रोजगार आदिको व्यवस्था गर्ने उल्लेख गरिएको भए पनि यस अनुरुपका कार्य सन्तोषजनक रूपमा भएनन् । कर, विप्रेषण आदिमार्फत सङ्कलन गरिएको रकमलाई जनताको आधारभूत आवश्यकता परिपूर्ति गर्ने कार्यमा सरकारले लगानी गर्न सकेको छैन । आधारभूत स्वास्थ्य सेवामा जनताको पहुँचमा पुग्न सकेको छैन । रोजगारी सृजना गर्नेतर्फ सरकारले ध्यान केन्द्रित गर्न सकेको छैन । केन्द्रीय तथ्याङ्क विभाग (CBS) २०१२ को तथ्याङ्कअनुसार २० वर्षका मुनिको जनसङ्ख्या ४८ प्रतिशत रहेको छ । १६ देखि ४० वर्ष उमेर समूहका १५ सयको हाराहारीमा नेपालीहरू प्रत्येक दिन भारत, खाडीमुलुक र अन्य देशमा निम्नस्तरको रोजगारीको खोजीमा विदेशिन्छन् । सरकारले देशमा रोजगारी सृजना गर्नेतर्फ ध्यान दिन सकेको भए लाखौँ नेपाली युवा न्यूनस्तरको आम्दानी हुने जोखिमपूर्ण श्रमका लागि विदेशिने थिएनन् । सरकारको आम्दानीको मुख्य श्रोत वैदेशिक रोजगारीमा गएका मानसिहरूले पठाएको विप्रेषण नै हो । समाजमा व्याप्त आर्थिक सामाजिक विभेदलाई पूर्णरूपमा सम्बोधन गर्न राज्यका संयन्त्रहरू चुकेका छन् । यति हुँदाहुँदै पनि विस्तृत शान्ति सम्झौतालाई राज्यको पुर्नसंरचना र समावेशी लोकतन्त्रको निर्माणका पक्षमा ऐतिहासिक उपलब्धिको रूपमा मान्न सकिन्छ ।

2.3 अन्तरिम संविधान

2.3.1 सहमति (Negotiation)

सात राजनीतिक दल र नेकपा माओवादीबीच भएको विस्तृत शान्ति सम्झौतापछि अन्तरिम संविधान बनाउनका लागि विज्ञहरूको समूह बनाइयो । जनआन्दोलन र मानवअधिकारको क्षेत्रमा योगदान दिएका व्यक्तिहरूलाई सरकारले अन्तरिम संविधानका लागि बनाइएको विज्ञ समूहमा सामेल गरेको थियो । विज्ञ समूहमा जनजाति, दलित, मधेशी, महिला आदि वर्ग र समूहको समानुपातिक समावेशिता रहेको थिएन । तर, ती समूहसँग संविधानका अन्तरवस्तुका सन्दर्भमा छलफल गरिएको थियो । विज्ञ समूहलाई अन्तरिम संविधान निर्माणका लागि १५ दिनको समयावधि दिइएको थियो । दलहरूका बीचमा भएको असहमतिका कारण अन्तरिम संविधान जारी हुन निकै हप्ता लागेको थियो । सरकारले सन् २००७ जनवरी १५ मा अन्तरिम संविधान जारी गरेको थियो । मधेशी जनअधिकार फोरमले अन्तरिम संविधान मधेशी जनता विरोधी भएको भन्दै काठमाडौँको माइतीघर मण्डलामा एक कार्यक्रमको आयोजना गरी अन्तरिम संविधान जलायो । संविधान जलाउने कार्यमा

संलग्न भएको आरोपमा मधेशी जनअधिकार फोरमका अध्यक्ष उपेन्द्र यादवलगायतका केही कार्यकर्तालाई प्रहरीले गिरफ्तार गऱ्यो । आफ्ना अध्यक्ष गिरफ्तार भएको विरोधमा सिरहाको लहानमा प्रदर्शन गरिरहेका एक जना युवा मारिएपछि भड्किएको आन्दोलन मधेशका धैरै जिल्लामा फैलियो । आन्दोलनका क्रममा ५३ जना मानिसको ज्यान गएको थियो । सरकार र मधेशी जनअधिकार फोरमकाबीच सन् २००७ मार्च १४ मा भएको सम्झौतामा नेपाललाई सङ्घीय स्वरूपमा लैजाने सहमति भइ आन्दोलन स्थगित भएको थियो । यो आन्दोलनपछि नेपालमा राज्य संरचनाका सन्दर्भमा नयाँ बहसको सुरुआत भयो ।

2.3.2 संहिताकरण (Codification)

अन्तरिम संविधान जारी भएको २००७ देखि २०१० सम्मको अवधिमा नेपालको अन्तरिम संविधान आठपटक संशोधन गरियो । संविधान संशोधन गर्नुको मूल उद्देश्य विभिन्न पक्षसँग गरिएका सम्झौताहरूलाई लिपिबद्ध गर्नु रहेको देखिन्छ । अन्तरिम संविधानमा शासनको अधिकार नेपाली जनतामा रहेको भनेर उल्लेख छ । यस्तै धारा ४ ले नेपाललाई एक स्वतन्त्र, अविभाज्य, धर्म निरपेक्ष, समावेशी र सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक देश भनेर उल्लेख गरेको छ । नेपालको नयाँ संविधान जनताबाट निर्वाचित सविधानसभाबाट बनाउने उल्लेख छ । राष्ट्रिय मानवअधिकार आयोगलाई संवैधानिक बनाउने, सुरक्षा संयन्त्रको नियन्त्रण मन्त्रिपरिषद्मा राख्ने जस्ता महत्वपूर्ण विषय अन्तरिम संविधानमा उल्लेख छन् । यस्तै, अन्तरिम संविधानले माओवादी लडाकुहरूको व्यवस्थापनका लागि विशेष समितिमार्फत अनुगमन, व्यवस्थापन र पुर्नस्थापना गर्ने उल्लेख थियो ।

नेपालको अन्तरिम संविधानको प्रस्तावनामा 'ऐतिहासिक जनआन्दोलनबाट जारी भएको यस संविधानले सीमान्तकृत जनताको पक्षमा र विकासमा कार्य गर्नेछ' भनी उल्लेख छ । अन्तरिम संविधानको धारा १३ मा सीमान्तकृत, आदिवासी जनजाति, दलित, आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक रूपमा पछाडि पारिएका समूहको उत्थान, विकास, संरक्षण गर्नु उद्देश्य रहेको उल्लेख गरिएको छ ।

2.4 संविधानसभा

अन्तरिम संविधानमा उल्लेख भएअनुसार संविधानसभामार्फत समावेशिता, जनताका हक अधिकारलाई सुनिश्चित गर्नका लागि नयाँ संविधान बनाउन ८ अप्रिल २००८ मा संविधानसभाको निर्वाचन सम्पन्न भएको थियो । संविधानसभाको निर्वाचन अघि मधेशी, जनजाति दलित समुदाय तथा माओवादीले सडक आन्दोलन गरेका थिए । फलस्वरूप संविधानससभामा समानुपातिक निर्वाचन प्रणाली अबलम्बन गर्ने सहमतिमा आन्दोलन स्थागित भएको थियो । संविधानसभाको सदस्य सङ्ख्या ६ सय १ कायम गर्ने जसमा ५६ प्रतिशत समानुपातिक, ४० प्रतिशत प्रत्यक्ष निर्वाचित, चार प्रतिशत सरकारले मनोनित गर्ने व्यवस्था सहमतिमा गरिएको थियो । सरकारले मनोनित गर्ने चार प्रतिशत सदस्यमा नागरिक समाजका व्यक्ति, संविधानसभामा प्रतिनिधि नभएका समुदाय वा वर्ग तथा विज्ञहरूलाई छनौट गर्ने सहमति भएको थियो ।

पहिलो संविधानसभा समावेशी चरित्रको रहेको थियो । संविधानसभामा ३३ प्रतिशत महिला, ३६ प्रतिशत आदिवासी जनजाति, आठ प्रतिशत दलित र २३ प्रतिशत मधेशी तथा अन्य धर्म, क्षेत्रका जनताको प्रतिनिधित्व रहेको थियो । संविधानसभाको सन् २८ मे २००८ मा बसेको पहिलो बैठकले नेपाललाई सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपाल भनी घोषणा गरेको थियो । संविधानसभाले संविधान बनाउनका लागि विभिन्न ओटा समिति बनाइ विभिन्न विषयमा छलफल गरेको थियो र सहमतिको प्रतिवेदन संविधानसभामा पेश गरेका थिए । राज्य पुर्नसंरचना समिति र शासकीय स्वरूपको निर्धारण समितिको प्रतिवेदनलाई भने संविधानसभामा समावेश गर्न सकिएको थिएन । तर, यी दुवै समितिले सहमति गर्नका लागि धैरै नै समय लिएको भए पनि सहमतिको प्रस्ताव संविधानसभामा पेश गर्न सकेनन् ।

संविधानसभाको बैठक बसेको दुई वर्षभित्रमा संविधान जारी गर्ने भनिए पनि संविधानसभाको म्याद तीन पटक थप गरियो । सर्वोच्च अदालतले पटकपटक संविधानसभाको म्याद थप्न नपाइने आदेश गरेपछि सन् २८ मे २०१२ मा

संविधानसभाको विघटन भएको थियो । राजनीतिक दलहरू संविधानसभाको विघटनको दोष एकअर्कालाई लगाउन प्रयासरत रहे । प्रधानमनत्री डा. बाबुराम भट्टराईले संविधानसभा विघटन भएको करिब नौ महिनासम्म शासनमा रहे । सर्वोच्च अदालतका प्रधानन्यायाधीशको अध्यक्षतामा अन्तरिम चुनावी सरकारको गठन गर्ने ठूला राजनीतिक दलहरूबीचको सहमतिपछि प्रधानमन्त्री डा. बाबुराम भट्टराईले राजिनामा दिए । सर्वोच्च अदालतका प्रधानन्यायाधीश खिलराज रेग्मीको अध्यक्षतामा गठन भएको मन्त्रिपरिषद्ले संविधानसभाको दोस्रो निर्वाचन १९ नोभेम्बर २०१३ सफलतापूर्व सम्पन्न गरी शासनसत्ता जननिर्वाचित प्रधानमन्त्रीलाई सुम्पेको थियो । नवगठित संविधानसभाले पाँच ओटा समिति गठन गर्नुका साथै अघिल्लो संविधानसभाले गरेका निर्णयको स्वामित्व ग्रहण गरेको छ ।

3 राज्यको पुर्नसंरचनाको विवादः समावेशी नेपाल उन्मुख

राज्यको पुर्नसंरचनासम्बन्धी विवादका नै पहिलो संविधानसभाको विघटन हुनुको प्रमुख कारण भनिएको छ । विषेशगरी प्रदेशको सङ्ख्या र नामाकरण, शासकीय स्वरूपका प्रकारका विषयमा मतभेद तथा विवादहरू रहेका थिए ।

3.1 प्रदेशको प्रकृतिमा भएको विवाद

3.1.1 तीन तहको सङ्घीय संरचना

पहिलो संविधानसभामा नेपाललाई तीन तहको संरचनामा १) सङ्घीय, २) प्रदेश, र ३) स्थानीय तहमा विभाजन गर्ने सहमति भएको थियो । हाल कायम रहेको प्रशासनिक तथा राजनीतिक विभाजनलाई पूर्ण रूपमा नकारेर नयाँ संरचना र सीमा बनाउने सहमति संविधानसभाले गरेको थियो । यसविषयमा सबैजसो राजनीतिक दल र तिनका भातृ संस्था तथा नागरिक समाजले बृहत् छलफल चलाएका थिए । जिल्ला विकास समिति महासङ्घले (FoDDC) ले चार तहको संरचनाको माग गरेको थियो । उसको माग हाल कायम रहेका जिल्लाहरूलाई कायम राख्नुपर्ने रहेको थियो । एक जना राजनीतिककर्मी कृष्णप्रसाद सापकोटा हाल कायम रहेको जिल्ला संरचनाले पूर्वाधार विकासमा राम्रो भूमिका निर्वाह गरेको विश्वास गर्छन् (२०११) ।

3.1.2 प्रदेश निर्माण

राज्य पुर्नसंरचना समितिले प्रदेश निर्माणको आधारको लागि नौ वटा आधार जसमा पहिचान र सार्मथ्यका आधारमा १४ प्रदेशको प्रस्ताव गरेको थियो । यसरी पहिचानको लागि पाँच वटा आधार बनाएको थियो ती यसप्रकार रहेका छन् । क. जातजाति वा समुदाय ख. भाषा ग. संस्कृति घ. भौगोलिक तथा क्षेत्रीय निरन्तरता ङ. ऐतिहासिक निरन्तरता । यस्तै, सार्मथ्यका आधारहरू यसप्रकार रहेका छन् । क. आर्थिक अन्तरसम्बन्ध तथा क्षमता ख. पूर्वाधार विकास तथा सम्भाव्यता ग. प्राकृतिक स्रोतसाधनको उपलब्धता घ. प्रशासनिक सुगमता ।

यी विषयहरूलाई प्रदेश निर्माणको आधार बनाउनुको उद्देश्य भनेको भविष्यमा प्रदेशले आधारभूत विकास र सवलता प्राप्त गरी आत्मनिर्णयको क्षमतामा विकास होस् भन्ने रहेको देखिन्छ । प्रस्तावित सूचीका आधारहरूमा राज्यको पुर्नसंरचना विषेशगरी प्रदेशको नामाङ्कनका गर्ने कार्यमा निकै विवाद भएको थियो र यो विवाद हालसम्म पनि कायमै छ । यसखालको विवादमा विवादमा दई पक्षहरू छन् जसमध्ये एउटा पक्षको अडान प्रदेशको नामाङ्कन गर्दा आदिवासी समूहको नाम राखिनु हुँदैन र अर्को पक्ष प्रदेशको नामाकरण आदिवासीको इतिहासलाई सम्मान गर्दै गर्नुपर्छ भन्ने रहेको छ । थौरै सङ्ख्यामा भए पनि केही राजनीनिज्ञ, केही नेता, विद्वान र नागरिक समाजका सदस्यले भने यी माथिका आधार मात्र होइन अन्य

सांस्कृतिक, सामाजिक र आर्थिक पहिचानको पक्ष र आधारलाई पनि ध्यान दिएर प्रदेशहरूको नामाकरण गर्नुपर्छ भन्ने राय दिएका छन् । यसरी नामकरण गरिएका प्रदेशमा उनीहरूको जनसङ्ख्याको उपस्थिति थोरै छ । जस्तैः लिम्बूवानमा लिम्बूको जनसङ्ख्या २६ प्रतिशत मात्र रहेको छ ।

सबैभन्दा धैरै विवाद प्रदेशको भौगोलिक संरचनामा रहेको छ । एकपक्ष हिमालदेखि मधेशसम्म छोएको प्रदेशका आकार हुनुपर्छ भन्ने अडान छ । अर्कोतिर, विभिन्न शक्ति समूह जसमा एमाओवादी, मधेशी, जनजातिहरू भने उनीहरूको जनसङ्ख्याको केन्द्रित भएको अवस्थाअनुसार प्रदेशको आकार हुनुपर्छ भन्ने मागमा अडिग छन् । नेपालमा १ सय भन्दा बढी जातजाति रहेका छन् तर, प्रदेश नामाकरण गर्दा ८ देखि १० वटा मात्र जातिको आधारमा नामाकरण हुँदा अन्य जातजातिमा फुट आउने तथा प्रदेशको सङ्ख्या धैरै बनाउँदा राज्यले आर्थिकरूपमा धान्न सक्दैन भन्ने धारणा राख्ने एउटा पक्ष र अर्कोपक्ष नेपाल निर्माणताका र पछिको इतिहासलाई पहिचान दिनुपर्छ भन्ने मान्यता राख्छ । प्रदेशहरू स्वतन्त्र हुने भएकाले प्रयोगमा नआएका स्रोतसाधनको प्रयोगबाट राज्य आर्थिक रूपमा पनि सबल हुनेछ भन्ने मान्यता र अडान यो पक्षले राख्दछ । त्यस्तै, दलितहरूका लागि गैरभौगोलिक प्रदेश (Non- territory) पूर्व मेचीदेखि पश्चिम महाकालीसम्मको बनाउनुपर्ने माग रहेको छ ।

3.2 शासकीय पद्धति

राज्य पुर्नसंरचना समितिले प्रस्ताव गरेको सङ्घीय संरचनामा तीन तहको हुने उल्लेख गरेको छ । यस समितिको प्रतिवेदनमा स्थानीय तहलाई निकै शक्तिशाली अधिकारहरू दिइएको छ । स्थानीय तहलाई भूमिकर, सञ्चार, घरवहाल, नगरप्रहरीर पर्यटक शुल्क उठाउने अधिकार रहेको छ । तर, यी अधिकारको प्रयोग को ? कसले र कस्तो ? मोडेलमा गर्ने भन्ने खुलाएको छैन ।

यस्तै, समितिले प्रस्ताव गरेको राज्यका अङ्गहरू व्यवस्थापिका, न्यायपालिका र कार्यपालिका तीन तहमा नै रहने व्यवस्था प्रस्ताव गरेको छ । जसले स्थानीय शासनलाई प्रमुख रूपमा लिएको देखिन्छ । शक्तिको बाडफाँडको सम्बन्धमा कार्यकारी शक्ति प्रदेशको मुख्य व्यक्ति र स्थानीय दुवैमा रहने प्रस्ताव गरेको छ । विशेष परिस्थितिमा भने यो अधिकार सङ्घीय सरकारसँग रहने प्रस्ताव गरिएको छ ।

स्थानीय तहमा रहेको संरचनाको शासन पद्धतिका लागि स्थानीय कार्यकारी प्रमुख र उपप्रमुख पनि हुने भनी समितिले प्रस्ताव गरेको छ । यी व्यक्तिहरूको चयनका लागि आवधिक निर्वाचन गर्ने र उनीहरूको पदावधि पाँच वर्षको रहने छ भनी समितिको प्रस्तावमा उल्लेख छ । स्थानीय तहमा पनि समावेशितालाई ध्यान दिँदै, ३० प्रतिशत पदहरू समानुपातिक प्रतिनिधिमार्फत गर्ने भनी प्रस्ताव गरिएको छ । राजनीतिक दलले पाएको भोटको आधारमा प्रतिनिधिहरू छानिने व्यवस्था गरेको छ । यसरी, प्रतिनिधि छान्दा राजनीतिक दलहरूले जातजाति, महिला, दलित र भौगोलिक विविधतालाई ध्यान दिनुपर्नेछ भनी प्रस्ताव गरेको छ । यद्यपि, स्थानीय सरकारले के कति अधिकारको कसरी प्रयोग र सीमाङ्कनका विषयमा स्पष्ट खुलाएको छैन । स्थानीय र प्रादेशिक तहमा न्यायिक संरचनाको प्रस्ताव समितिले गरेको छ । दुवै तहमा समितिमार्फत न्यायाधीशको पदपूर्ति गर्ने प्रस्ताव समितिले गरेको छ । समितिले न्यायपालिका चार तहमा प्रस्ताव गरेको देखिन्छ ।

विशेष आरक्षणका लागि तीन प्रकारको प्रस्ताव गरिएको छः १) स्वशासित क्षेत्र (आदिवासीहरूको लागि), २) विशेष क्षेत्र (सामाजिक रूपमा पिछडिएको समूह जस्तै दलित) र संरक्षित क्षेत्र (अल्पसङ्ख्यक समूह जस्तै मुस्लिम) का लागि । यसरी प्रस्ताव गरिएका विशेष क्षेत्रहरूको सङ्ख्या २३ वटा रहेका छन् । तर, प्रस्तावमा प्रदेश, सङ्घीय र स्थानीय र विशेष क्षेत्रका सरकार, न्यायपालिका, कार्यपालिकाबीच कसरी समन्वय गर्ने भन्नेमा स्पष्ट पारिएको छैन । अस्पष्ट खालका संरचनाले भोलि द्वन्द्व हुने सम्भावना बढी रहन्छ । छोटकरीमा के भन्न सकिन्छ भने, राज्य पुर्नसंरचनाको यो प्रस्तावमा राजनीतिक दलहरूबीच ठूलो विमति रहेको छ । र त्यो विमति दोस्रो संविधानसभामा पनि कायम छ ।

4 निष्कर्ष

नेपालमा शान्ति स्थापना र लोकतान्त्रिक प्रक्रियामा केही उपलब्धीहरू भएका छन् । जस्तैः नेकपा माओवादीको संविधानसभामा बढी प्रतिनिधित्व, अन्य नयाँ दलको पनि उल्लेख्य उपस्थिति रहेको थियो यसकारण ती दलहरूले लोकतन्त्रका मान्यतालाई विस्तारै अबलम्बन गर्दै गइरहेका छन् । शान्ति प्रक्रियाका कार्यहरू ठिकसँग समाधान नभएका कारणले नेपाल असफल राष्ट्रमा परिणत हँदैछ भन्ने पनि गरिएको छ । द्वन्द्वका समयमा नागरिक समाजले शान्ति स्थापनाको लागि चलाएको आन्दोलन र पहलले द्वन्द्व अन्त्य गर्नका लागि निकै ठूलो पहल भएको थियो । यसरी गरिएको पहलले सन् २००६ को जनआन्दोलनमा निरङ्कुश राजाको शासनको अन्त्य मात्रै होइन, राजसंस्थालाई नै उन्मुलन नै गर्‍यो । संविधानसभामा पनि नेपालको विविधताअनुसार समाजका विभिन्न समूह, वर्गको प्रतिनिधि भएको थियो । हालको संविधानसभामा पनि त्यो अवस्था देखिएको छ । जनआन्दोलनको सफलताले जनतामा आर्थिक रूपमा प्रगतितर्फ उन्मुख हुने आशा पलाएको छ भने राज्य संरचनामार्फत नयाँ नेपाल बनाउनेतर्फ देश अगाडि बढेको छ । सबै राजनीतिक दलहरूले आफ्ना चुनावी घोषणापत्रमा दिगो विकासलाई प्राथमिकता दिएका छन् ।

पहिलो संविधानसभालाई ठूला राजनीतिक दलका नेताले सहमतिको नाममा कोठे बैठकहरूमा सीमित गराएका थिए । संविधानका विवादित विषयमा संविधानसभामा छलफल हुनुपर्नेमा यस्ता छलफल राजनीतिक दलका बैठकमा भए । विवादित विषयको टुङ्गो नलाग्दै संविधानसभाको विघटन भएको थियो । संविधानसभाका सदस्यहरू भने ताली बजाउन मात्र सीमित भएका थिए । दोस्रो संविधानसभामा पनि त्यस्तै प्रकारको कार्यहरू दोहोरिने खतरा बढेको छ ।

राज्य पुर्नसंरचनाको मुख्य एजेण्डा बोकेका मधेशी र जनजातिहरूको संविधानसभामा आवश्यक प्रतिनिधित्व छैन । समग्र मधेश एक प्रदेशको नाराका साथ निर्वाचनमा गएका मधेशवादी दलको संविधानसभामा उपस्थिति न्यून रहेको छ । जातीय पहिचानमा केन्द्रित भएर गठन भएका नयाँ पार्टीहरूको अवस्था पनि राम्रो छैन । दलितको सहभागिता र एक गैरभौगोलिक प्रदेशको माग विभिन्न समूहमा विभाजित भएको कारण उनीहरूको अवस्था पनि कमजोर रहेको छ । पहिलो संविधानसभाको विघटन यी विषयहरूमा सहमति नभएर भएको नेताहरूले भन्दै आएका छन् ।

अधिकारका लागि स्थानीयदेखि केन्द्रसम्म आन्दोलन र निरन्तर दबाब दिन सकियो भने अधिकार प्राप्तिको लडाइँमा सहभागिता, योजना, र निर्णय प्रक्रियामा पहुँच सम्भव हुनेछ । विभिन्न प्रकारका समस्याका बाबजुद नागरिक भने पारिवारिक, सामाजिक, र समुदायकाबीचका सम्बन्धलाई सुदृढ बनाउनमा सधैं लागिरहेका छन् । र, यो नै दिगो शान्ति स्थापनाको मुख्य आधारस्तम्भ हो ।

सन्दर्भ सामग्री

Asian Study Centre for Peace and Conflict Transform ation (ASPECT) n.d. Peace Agreements. Available at www.aspect.org.np/resource.php?id=7 (accessed 4 January 2014).

Asian Study Centre for Peace and Conflict Transformation (ASPECT) 2011. From Conflict to Peace. Available at www.aspect.org.np (accessed 11 January 2014).

Bhattachan, K.B. 2005. Nepal: From absolute monarchy to "democracy" and back - The need for Inclusive Democracy, in: The International Journal of Inclusive Democracy, 1, 4. Available at www.inclusivedemocracy.org/journal/newsletter/vol1_no4_nepal.htm (accessed 21 July 2014).

Beehner, L. 2007. The Effects of 'Youth Bulge' on Civil Conflicts. Available at www.cfr.org/world/effects-youth-bulge-civil-conflicts/p13093 (accessed 26 July 2014.

Budhathoki, S. n.d. Nepal's Democratic Movement: Moves One Step Further. Available at www.panjab.org.uk/english/Nepal%201.htm (accessed 22 July 2014).

CBS 2012. National Report on Population and Housing Census 2011. Kathmandu: Central Bureau of Statistics.

Constituent Assembly of Nepal 2010a. Concept Paper of the Committee on Forms of State Governance (Nepali Version). Available at www.can.gov.np (accessed 19 September 2014).

Constituent Assembly of Nepal 2010b. Concept Paper of the Committee on Judiciary (Nepali Version). Available at www.can.gov.np (accessed 19 September 2014).

Constituent Assembly of Nepal 2010c. Concept Paper of the Committee on Legislature (Nepali Version). Available at www.can.gov.np (accessed 19 September 2014).

Constituent Assembly of Nepal 2010d. Concept Paper of the Committee on State Restructuring and Distribution of State Power (Nepali Version). Available at www.can.gov.np (accessed 19 September 2014).

Ekantipur 2007. Highlights of the Interim Constitution 2007. Available at www.kantipuronline.com/en/ (accessed 19 September 2014).

Engel, Julius. 2013. Nepal: Challenges to Transitional Justice. Available at www.telegraphnepal.com/views/2013-02-27/nepal:-challenges-to-transitional-justice (accessed 26 July 2014).

Fotopoulos, T. 1997. Towards An Inclusive Democracy: The Crisis of the Growth Economy and the Need for a New Liberatory Project. London: Cassell.

Friends for Peace (FFP) 2012. Sustainable Peace, Nepali's Future: Where Is the Comprehensive Peace Accord (CPA)? Background Document for Interaction on the Occasion of International Peace Day, 21 September.

Government of Nepal (GON) 2006. Comprehensive Peace Accord. Kathmandu.

Government of Nepal (GON) 2007. Interim Constitution of Nepal. Kathmandu.

Gurung, Om 2009. Social Inclusion: Policies and Practices in Nepal, in: Occasional Papers in Sociology and Anthropology, 11.

Khatiwada, P.P. 2009. Human Rights Approach to Peace in Nepal. Paper Presented at Gwangju International Peace Forum, Gwangju, Republic of Korea, May 16-18.

Lunn, J. 2013. Nepal's endless peace process, 2006-12, Standard Note: SN04229, in: International Affairs and Defence Section, House of Commons. Available at www.parliament.uk/briefing papers/sn04229.pdf (accessed 31 July 2014).

Mabuhang, Balkrishna 2015. From Peace Settlement to Political Settlement in Nepal: State Restructuring and Inclusive Measures for Marginalized Groups. Inclusive Political Settlements Papers 10. Berlin: Berghof Foundation.

NNDSWO 2012. Dalit Representation in National Politics of Nepal. Kathmandu: Nepal National Dalit Social Welfare Organisation (NNDSWO).

Notestien, F.W. 1945. Population: The Long View, in: T.W. Schultz (ed.) Food for the World. Chicago: University of Chicago Press.

Ogura, Kiyoko 2008. Seizing State Power. The Communist Party of Nepal (Maoist). Berghof Transition Series No.4. Berghof Foundation. Available at www.berghof foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Papers/Transitions_Series/transitions_cpnm.pdf (accessed 5 September 2014)

Sapkota, Krishna P. 2011. Federal System and Local Governance (Nepali Version), Paper Presented in a Workshop Organised by Sap Nepal, 12 January.