# सङ्घीय प्रणाली

नेपालमा सहभागितामूलक संविधान निर्माण
पुस्तिका शृङ्खला
२

संवैधानिक संवाद केन्द्र
CENTRE FOR CONSTITUTIONAL DIALOGUE

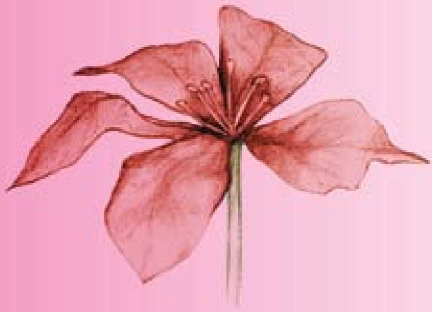
संवैधानिक संवाद केन्द्र

**प्रकाशक**

संवैधानिक संवाद केन्द्र
पहिलो संस्करण : २०६५ साल
प्रतिलिपि अधिकार © संवैधानिक संवाद केन्द्र सर्वाधिकार सुरक्षित छ । सामग्रीको स्रोतका रूपमा संवैधानिक संवाद केन्द्रप्रति साभार व्यक्त गरी गैरव्यावसायिक प्रयोजनका लागि यस पुस्तिकाका अंशहरू पुनःप्रकाशन र/वा अनुवाद गर्न सकिनेछ । ती पुनःप्रकाशन र/वा अनुवादको एक प्रति संवैधानिक संवाद केन्द्रलाई उपलब्ध गराउनुपर्नेछ ।

**साजसज्जा तथा मुद्रण**

प्रिन्ट प्वाइन्ट पब्लिसिङ, त्रिपुरेश्वर, काठमाडौं ।
फोन : ४२४९६७४, ४२४९६७५



**थप जानकारी वा यस पुस्तिकाका लागि निम्नलिखित ठेगानामा सम्पर्क राख्नुहोला :**

संवैधानिक संवाद केन्द्र
तेस्रो तल्ला, अल्फा बेटा कम्प्लेक्स, नयाँ बानेश्वर, काठमाडौं
टेलिफोन नं. ९७७-१-४७८५९९८
ई-मेल : info@ccd.org.np
वेबसाइट : www.ccd.org.np

# सङ्घीय प्रणाली

पुस्तिका शृङ्खला २

सङ्घीय प्रणाली १

परिचय १

सहकार्यको महत्व २

विवाद समाधान ३

सङ्घीय राज्यको राजनैतिक अर्थतन्त्र ४

सङ्घीय प्रणालीको स्थापना ४

नेपालमा सङ्घीयता ५

आधारभूत संवैधानिक विकल्पहरू ६

# सङ्घीय प्रणाली

नेपालको अन्तरिम संविधान-२०६३ को धारा १५९(१) ले नेपाल एक सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक राज्य हुनेछ भनी घोषणा गरेको छ तर त्यसमा नेपालको सङ्घीयताको प्रकृति, संरचना र यस अन्तर्गत व्यवस्था गरिने निकायहरूबारे विस्तृत रूपमा उल्लेख गरिएको छैन । संविधानसभाले यी सबै कुराहरूसम्बन्धी निर्णय गरी नयाँ संविधानमा समावेश गर्नेछ ।

सङ्घीयता निम्नलिखित उद्देश्यहरूसहितको एउटा राजनैतिक प्रणाली हो :

» राज्यलाई समावेशी बनाउने,

» सरकारलाई जनता नजिक पुऱ्याउने ।

विश्वका २५ वटाभन्दा बढी मुलुकमा विविध प्रकृतिका सङ्घीय प्रणाली अस्तित्वमा छन् । विभिन्न महाद्वीपका विभिन्न साना तथा ठूला देशमा यो प्रणाली अङ्गीकार गरिएको पाइन्छ ।[1]

सङ्घीयताले मात्रै राज्य समावेशी भएको वा सरकार जनताको नजिक भएको प्रत्याभूति गर्न सक्दैन भन्ने कुरा बुझ्नु भने महत्वपूर्ण छ । राज्यको संरचना जस्तोसुकै भए पनि यी लक्ष्यहरू हासिल गर्नका लागि मानव अधिकार र सुशासनप्रति सम्मान गरिन्छ ।

आफ्नै किसिमको सङ्घीयता अपनाउनका लागि नेपाललाई सहयोग पुऱ्याउने छलफलहरूलाई सुसूचित गर्ने उद्देश्यसहितको यो परिचयात्मक पुस्तिकामा मननीय आधारभूत विकल्पहरूमाथि पनि प्रकाश पारिएको छ ।

## परिचय

नेपालले सङ्घीयता अपनाउने निर्णय गरिसकेको छ । तसर्थ संविधानसभाले नेपालका लागि कस्तो सङ्घीयता उपयुक्त हुनेछ भन्नेबारे छलफल गरी निर्णय गर्नुपर्ने भएको छ । यससन्दर्भमा विगतमा

---

१ अर्जेन्टिना, अस्ट्रेलिया, अस्ट्रिया, बेल्जियम, बोस्निया तथा हर्जगोभिना, ब्राजिल, क्यानाडा, कमोरोस, इथियोपिया, जर्मनी, भारत, मलेसिया, मेक्सिको, माइक्रोनेसिया, नाइजेरिया, पाकिस्तान, रुस, सेन्ट किट्स तथा नेभिस, स्विट्जरल्याण्ड, युनाइटेड अरब इमिरेट्स, संयुक्त राज्य अमेरिका र भेनेजुयला । केही देशहरू (दक्षिण अफ्रिका र सुडान) मा सङ्घीय प्रणाली भए पनि कतिपय कारणवश उनीहरू यो शब्दावली प्रयोग भने गर्दैनन् । अन्य केही देशहरू (इराक र सुडान) सङ्घीय प्रणालीमा रूपान्तरित हुने प्रक्रियामा छन् ।

हासिल गरिएका ज्ञान तथा अन्य सङ्घीय प्रणालीका अनुभवहरूबाट उपयोगी मार्गदर्शन प्राप्त गर्न सकिन्छ ।[२]

सङ्घीय राज्यमा सार्वभौमसत्ता र विधायिकी शक्ति संवैधानिक रूपमा केन्द्रीय/सङ्घीय प्रशासकीय निकाय र देशको निश्चित क्षेत्र ओगट्ने सङ्घीय राजनैतिक एकाइहरूबीच बाँडफाँड गरिएको हुन्छ । तिनीहरूको अस्तित्व सङ्घीय संविधानबाट तय गरिएको हुन्छ । ती सङ्घीय एकाइहरू राज्य, क्षेत्र वा प्रान्त जस्ता विभिन्न नामबाट चिनिन्छन् । तिनीहरू जुनसुकै नामबाट चिनिए पनि त्यसकै आधारमा विकेन्द्रीकरणको स्तर निर्धारण भने हुँदैन, यसको निर्धारण संविधानमा नै हुनु आवश्यक छ ।

सङ्घीय राज्यमा शक्ति बाँडफाँड गर्नका लागि उपयोगी प्रणाली एउटा मात्रै छैन । विभिन्न सङ्घीय राज्यहरूमा साझा रूपमा पाइने विशेषताहरू भने धेरै छन् । केन्द्रीकृत सङ्घहरूमा राज्य वा प्रान्तीय सरकारका शक्तिहरू तुलनात्मक रूपमा साँघुरा हुन्छन् भने विकेन्द्रीकृत सङ्घहरूमा तल्लो तहका एकाइहरूका अधिकार फराकिला हुन्छन् । सङ्घीयता एकात्मक राज्य प्रणालीभन्दा फरक हुन्छ र यस प्रणालीमा उप-राष्ट्रिय संस्थाहरूले केन्द्रीय सरकारबाट अधिकार प्राप्त गर्ने हुँदा तिनीहरू केन्द्रको मातहतमा हुन्छन् । अधिकांश सङ्घहरूमा सङ्घीय एकाइहरू पूर्ण रूपले सार्वभौम हुँदैनन् र सङ्घबाट कानुनी रूपले अलग हुन पनि सक्दैनन् ।

## सहकार्यको महत्व

सङ्घीय संरचना भनेको साझा सरकारयुक्त प्रणाली हो । यस प्रणालीको सफलता यसलाई व्याख्या गर्ने नियमहरूको स्पष्टता र विभिन्न साझेदारहरूबीच सहमतिको स्तरमा निर्भर रहन्छ । विद्यमान केन्द्रीय तथा स्थानीय सरकारहरू, राज्यका अन्य निकायहरू, राजनैतिक दलहरू तथा सामाजिक/जातीय समूहहरूका साथै वृहत्तर रूपमा सर्वसाधारणलाई सहमतिमा समेटिएको हुनुपर्दछ ।

संविधानले सरकारका विभिन्न तहका कार्य तथा अधिकारको प्रत्याभूति गर्दछ । संविधान संशोधनविना तिनीहरूमा कुनै परिवर्तन सम्भव हुँदैन ।

सामान्यतया, कुनै निश्चित क्षेत्रमा संविधानले अधिकार प्रदान गरेको अवस्थामा संविधानले तल्ला निकायमाथि सङ्घीय संस्थाहरू र सङ्घीय कानुनको सर्वोच्चता हुनेछ भन्ने कुरा स्पष्ट रूपमा

---

२ सङ्घीयतासम्बन्धी प्रख्यात लेखक जर्ज एन्डरसनको पुस्तक 'Federalism: An Introduction' (Oxford University Press, 2008) को नेपाली अनुवाद 'सङ्घीयता : एक परिचय' संयुक्त राष्ट्रसङ्घीय विकास कार्यक्रम (यूएनडीपी) द्वारा प्रकाशित गरिएको छ । अनुरोध गरिए उक्त पुस्तक उपलब्ध हुनसक्नेछ ।

उल्लेख गर्दछ । उक्त सर्वोच्चतालाई सङ्घीय एकाइहरूका अधिकार र स्रोतहरूको स्तरको प्रत्याभूतिसँग सन्तुलित गरिएको हुन्छ र यसलाई संविधान संशोधन गरेर मात्र परिवर्तन गर्न सकिन्छ । केही मुलुकहरूमा सङ्घीय एकाइहरूले आफ्नै संविधान अङ्गीकार गरेका हुन्छन् र त्यस संविधानले ती एकाइका संस्थाहरूको कार्यसञ्चालनलाई नियमन गर्नुका साथै सङ्घीय संविधानद्वारा प्रदान गरिएका अधिकारलाई पूर्ण बनाउने काम गरिरहेको हुन्छ ।

सङ्घीय तह र तल्ला तहहरूबीच अधिकार बाँडफाँडसम्बन्धी विषय मुख्यतया राष्ट्रको विधायिकी तथा प्रशासनिक कार्यहरूसँग सम्बन्धित हुन्छ । सङ्घीय एकाइका सरकारहरूले सङ्घका लागि वा त्यसको तर्फबाट कार्य सञ्चालन गर्दै सङ्घीय कानुन कार्यान्वयन गरिरहेका हुन्छन् । सबै क्षेत्रहरूका स्थानीय तहमा सङ्घको आफ्नै कार्यान्वयनकारी संरचना नहुने भएकोले यसो गर्ने गरिएको हो ।

विशेषगरी राष्ट्रिय मौद्रिक नीति, राष्ट्रिय सुरक्षा, परराष्ट्र नीति, अन्तर्राष्ट्रिय व्यापार, अन्तर्राष्ट्रिय सन्धिहरूको अनुमोदन तथा राष्ट्रिय तहका पूर्वाधारसम्बन्धी योजना निर्माण एवं विकाससँग सम्बन्धित मामिलाहरू केन्द्रीय सरकारको कानुनी अधिकारभित्र पर्दछन् । आधारभूत शिक्षा एवं स्वास्थ्य सेवाहरू, कृषि, वातावरणीय संरक्षण, स्थानीय निर्वाचन, स्थानीय सुरक्षा र स्थानीय कर सङ्कलन सामान्यतया सङ्घीय एकाइका सरकारहरूको कानुनी अधिकार र/वा प्रशासन अन्तर्गत पर्दछन् ।

कहिलेकाहीँ, सङ्घीय सरकारले निश्चित मापदण्डहरू तय गरेको हुन्छ । तल्लो तहका सरकारहरूले शिक्षा वा स्वास्थ्य वा अन्य विषयसम्बन्धी आफ्ना नीतिहरू तर्जुमा गर्ने क्रममा ती मापदण्डहरू पालना गर्नुपर्ने हुन्छ ।

कहिलेकाहीँ, कानुन निर्माण गर्नुपर्ने नयाँ क्षेत्रहरू देखापर्छन् र तिनीहरूबारे संविधानमा स्पष्ट रूपमा उल्लेख गरिएको हुँदैन । त्यस्ता विषयमा कुन तहका सरकारले कानुन निर्माण गर्ने हो भन्ने कुरा संविधानमै किटान गर्नुपर्दछ । कानुनी भाषामा यसलाई अवशिष्ट अधिकार (Residual Power) भनिन्छ । केही मुलुकका संविधानले अवशिष्ट अधिकार केन्द्रीय सरकारलाई प्रदान गरेको हुन्छ भने अन्य मुलुकका संविधानले यस्ता अवशिष्ट अधिकार स्थानीय (तल्लो) एकाइहरूलाई दिएको हुन्छ ।

## विवाद समाधान

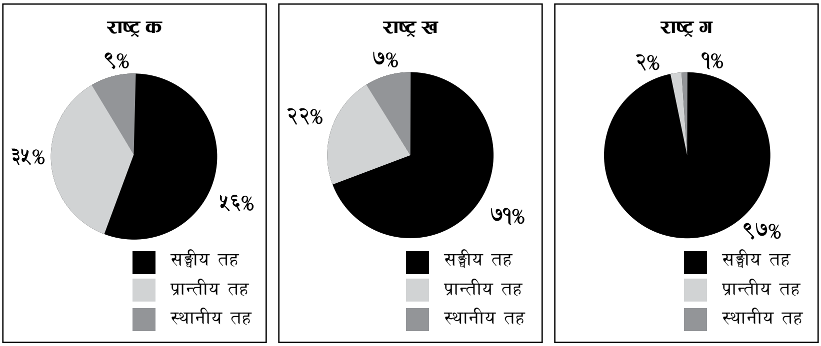
सङ्घद्वारा सिर्जित एकाइको अधिकारभित्र कानुन निर्माण कार्य पर्छ वा पर्दैन भन्ने विषयमा प्रत्येक सङ्घीय राज्यमा विवादहरू उब्जेका हुन्छन् । कतिपय मुलुकहरूमा संवैधानिक अदालतले यस्ता विवादहरू समाधान गर्दछ । अन्य राष्ट्रमा यस्ता विवाद समाधान गर्ने जिम्मेवारी सर्वोच्च

अदालतको कार्यक्षेत्रमा पर्दछ । सङ्घीय प्रणालीको सुसञ्चालनका लागि सबै सरकारहरूले अदालतका निर्णयहरू स्वीकार्नैपर्छ ।

## सङ्घीय राज्यको राजनैतिक अर्थतन्त्र

संविधानद्वारा निर्दिष्ट कार्यहरू प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन गर्नका लागि केन्द्रीय तथा स्थानीय तहका एकाइहरूलाई समानुपातिक रूपमा स्रोतसाधनहरू विनियोजन गरिनुपर्छ भन्ने पूर्वज्ञान सामान्यतः सङ्घीय संविधानलाई हुन्छ । सङ्घीय एकाइहरूको करसम्बन्धी स्वायत्तताको नियमन विभिन्न ढाँचामा गरिएको हुन्छ । विभिन्न सङ्घीय एकाइहरूबीचको सामाजिक तथा आर्थिक विकासको स्तर उल्लेख्य रूपमा भिन्न हुने भएकोले राष्ट्रभरि समतामूलक आर्थिक तथा सामाजिक विकास सम्भव बनाउन कतिपय मुलुकहरूले वित्तीय सङ्घीयता वा वित्तीय विकेन्द्रीकरणको व्यवस्था गरेका हुन्छन् ।

विभिन्न सङ्घीय ढाँचाहरूमा सरकारका विभिन्न तहहरूबीच हुने स्रोत विनियोजन उल्लेख्य रूपमा फरक हुनसक्छ ।




चित्र १ : उपकेन्द्रीय सरकारहरूको कर स्वायत्तता - तीन वटा सङ्घीय राष्ट्रहरूमा कुल कर राजस्वको प्रतिशतका रूपमा उपकेन्द्रीय तहमा उठेको कर राजस्वको प्रतिशत (सन् २००२) : सङ्घीय तह (गाढा कालो भाग); राज्य/क्षेत्र/प्रान्तीय तह (हल्का रङ्ग); स्थानीय तह ।

## सङ्घीय प्रणालीको स्थापना

कहिलेकाहीँ बहुजातीय, बहुभाषिक र बहुसांस्कृतिक देशहरूमा विविधतालाई स्वीकार्नुका साथै राष्ट्रिय पहिचान निर्माणका लागि सङ्घीयता अपनाइएको पाइन्छ । कुनै देशले आफ्ना क्षेत्रीय पहिचानयुक्त समुदायहरूलाई सशक्तीकरण गर्न तथा विविधता वा समावेशिताका लागि स्थान सिर्जना गर्नेसन्दर्भमा

सङ्घीयता एउटै मात्र उपाय भने होइन । अन्य उपायहरू शैक्षिक नीति, आर्थिक विकास, भाषिक नीति, सांस्कृतिक कार्यक्रमहरू, निर्वाचन प्रणालीमा प्रावधानहरू, आरक्षण, सकारात्मक विभेद आदि हुनसक्छन् । सङ्घीय प्रणालीले मात्र राज्यलाई समावेशी बनाउँछ भन्ने जरुरी छैन ।

नेपालमा संविधानसभाको चुनाव गराउने तथा अन्तरिम संविधान-२०६३ पारित गराउनेसम्मका क्रियाकलापहरू सरकारलाई जनतानजिक पुऱ्याउने चाहनाबाट आंशिक रूपमा उत्प्रेरित थिए । यसले गर्दा आफूलाई निर्वाचित गर्ने जनताप्रति बढी उत्तरदायी हुन, सीमान्तीकृत समूहहरूलाई सशक्तीकरण गर्न र सार्वजनिक मामिलाहरूमा वृहत्तर विविधता सिर्जना गर्न सरकारी अधिकारीहरूलाई सहयोग पुग्नसक्दछ ।

नेपालको सङ्घीय संरचनाका लागि तल्लो तहका एकाइहरूको व्याख्या गर्ने क्रममा संविधान मस्यौदाकारहरूले विभिन्न पक्षहरूमा ध्यान पुऱ्याउनुपर्नेछ । उनीहरूले जाति, भाषा तथा जातिगत समूहहरू, जनसाङ्ख्यकी, भौगोलिक तथा सामाजिक-आर्थिक विषयहरूको राजनैतिक/ऐतिहासिक सन्दर्भ र प्राकृतिक स्रोतहरूमाथि दृष्टि पुऱ्याउनुपर्नेछ ।

भिन्नाभिन्नै सङ्घीय देशहरूमा सङ्घीय एकाइहरूका आकार, सङ्ख्या र अनुपात भिन्नाभिन्नै हुन्छन् । संविधानद्वारा निर्धारित जिम्मेवारीहरू कार्यान्वयन गर्नका लागि तल्लो तहका एकाइहरूसँग पर्याप्त स्रोतसाधन हुनुपर्दछ । सम्पूर्ण सङ्घीय राज्यहरूले विस्तारै विस्तारै सङ्घीय एकाइका सङ्ख्या र आकार तथा सरकारका विभिन्न तहहरूबीचको सम्बन्धमा परिवर्तन भएको अनुभव गर्दछन् । बुद्धिमत्तापूर्वक निर्माण गरिएको सङ्घीय प्रणालीले समग्र प्रणालीभित्र केही हदसम्मको लचकता तथा व्यवस्थित परिवर्तनलाई स्वीकारेको हुन्छ ।

## नेपालमा सङ्घीयता

शताब्दियौँदेखि नेपालमा एकात्मक तथा केन्द्रीकृत शासन पद्धति रहेको छ । हालसम्म राष्ट्रको आधारभूत संरचनामा उल्लेख्य परिवर्तन गर्नेतर्फ प्रजातान्त्रीकरण प्रक्रिया अग्रसर हुनसकेको देखिँदैन । सङ्घीय संरचना अवलम्बनले त्यो परम्पराबाट सारभूत रूपमा फरक बाटो लिने देखिन्छ ।

केन्द्रीय सरकारले परम्परागत रूपमा सिङ्गो राष्ट्रलाई नै एउटा एकाइका रूपमा शासन गर्दै आएको थियो । देशलाई विकास क्षेत्र, अञ्चल तथा जिल्लाहरूमा विभाजन गरिएको भए पनि ती सबै केन्द्रीय सरकारको एकलौटी अधिकारभित्र रहेका छन् । ती एकाइहरूले स्वतन्त्र वा स्वायत्त हैसियत राख्दैनन् । क्षेत्र र अञ्चल स्तरको निर्वाचन हुँदैन । स्थानीय निकायहरूलाई कानुनी हैसियतप्राप्त निकायका रूपमा निर्माण गरिएको भए पनि तिनीहरूसँग आफ्नै कुनै अधिकार हुँदैन । ती निकायहरूलाई केन्द्रद्वारा अधिकार प्रत्यायोजन गरिन्छ । ती अधिकारहरू कुनै संवैधानिक प्रत्याभूतिका आधारमा ती निकायहरू निहित हुँदैनन् । केन्द्रीय सरकारले क्षेत्र, अञ्चल तथा जिल्लाहरूका अधिकार बढाउन, घटाउन वा खारेज गर्न सक्दछ ।

### संविधानसभाले सम्बोधन गर्नुपर्ने केही विषयहरू

» सङ्घीय एकाइहरूका अधिकार तथा जिम्मेवारीहरूलाई परिभाषित गर्नुपर्ने;
» संवैधानिक जिम्मेवारी निर्वाहका लागि आवश्यक स्रोतसाधनहरू प्रत्येक एकाइसँग भएको सुनिश्चित गर्नुपर्ने;
» देशका सबै जनताको आधारभूत मानव अधिकार, स्वतन्त्रता र सुरक्षाको प्रत्याभूति तथा संरक्षण गर्नसक्ने सङ्घीय संरचना निर्माण गर्नुपर्ने;
» नेपालको विविधतायुक्त सामाजिक-सांस्कृतिक पृष्ठभूमिका आधारमा सङ्घीय संरचना निर्माण गर्नुपर्ने;
» सङ्घीय तह तथा तल्ला एकाइ दुवैमा सीमान्तीकृत समुदायको समावेशीकरणलाई प्रवर्द्धन गर्ने सङ्घीय संरचनाको निर्माण गर्नुपर्ने;
» आदिवासी जनजाति, मधेशी, दलित तथा महिलाका अधिकारको प्रत्याभूति हुनुपर्ने;
» अल्पसङ्ख्यक आदिवासी जनजाति समूहहरू ('अल्पसङ्ख्यकभित्रका अल्पसङ्ख्यक') को अधिकारलाई संरक्षण गरिनुपर्ने;
» सङ्घीय संरचनामा सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनका लागि उपयुक्त नमुनाबारे निर्णय गर्नुपर्ने;
» राष्ट्रिय स्तरमा सङ्घीय एकाइहरूका दृष्टिकोणको प्रतिनिधित्व गराउन सङ्घीय विधायिकामा माथिल्लो सदनसहितको दुई सदनात्मक प्रणाली स्थापना गर्ने बारेमा विचार गरिनुपर्ने;
» संवैधानिक विवाद निरूपण गर्न स्वतन्त्र, सक्षम तथा प्रभावकारी न्यायिक संयन्त्र स्थापना गरिनुपर्ने;
» अन्तर-सरकारी सम्बन्ध, तिनीहरूको कार्यान्वयनसम्बन्धी प्रक्रियाहरू तथा अन्तरनिकाय अङ्गहरूमा सहयोग पुऱ्याउने तरिकाबारे विचार गरिनुपर्ने ।

## आधारभूत संवैधानिक विकल्पहरू

सङ्घीय संरचनाका केही आधारभूत विकल्पहरू यहाँ प्रस्तुत गरिएका छन् तर तिनीहरू न विस्तृत छन् न त एक अर्काबाट पृथक नै छन् । नेपालले अन्त्यमा सबै सान्दर्भिक विषयवस्तुलाई ध्यानमा राख्ने एउटा मिश्रित प्रणाली अवलम्बन गर्नुपर्नेछ ।

सङ्घीय प्रणाली समयसँगसँगै परिपक्व हुँदैजान्छ । नेपालसँग सङ्घीय परम्पराको कुनै अनुभव छैन र यो अझै लोकतान्त्रिक शासन प्रणालीका लागि क्षमता विकास गर्नेक्रममा छ । यसर्थ सङ्घीय संरचना अवलम्बन गरिसकेपछि समाधान गर्नुपर्ने धेरै मुद्दाहरू स्वाभाविक रूपमा अगाडि आउनेछन् । प्रारम्भिक चरणमा विभिन्न विषयहरूसम्बन्धी निर्णय प्रक्रिया र कार्यान्वयन प्रक्रियाहरूमा देखापर्नसक्ने समस्याहरूको पूर्वानुमान गरिनुपर्दछ । त्यसैगरी, आर्थिक स्रोत

तथा विकासका अवसरहरूमा असमानता, जातीय अधिकार माग गरिरहेका समूहहरूबीचको असमझदारी, विभाजन तथा विखण्डनका आवाजहरू प्रमुख चुनौती हुन सक्नेछन् ।

सङ्घीय प्रणालीको सफल सञ्चालनका आधारहरू लोकतन्त्र, विधिको शासन र मानव अधिकार हुन् भन्ने कुरा बुझ्नु सबैका लागि महत्वपूर्ण छ ।

**क) शक्ति बाँडफाँडसम्बन्धी मुद्दाहरू**

| विकल्पहरू | सबल पक्षहरू/लाभहरू | चुनौतीहरू |
|---|---|---|
| १) सशक्त केन्द्रीय सरकार | » सजिलो निर्णय प्रक्रिया,<br>» केन्द्रले सबै निकायहरूलाई समान व्यवहार/संरक्षण प्रदान गर्नसक्ने,<br>» निकायहरूलाई निरन्तर केन्द्रीय सहयोग,<br>» विकास क्रियाकलापको आवश्यकता अनुसार अझ बढी शक्ति निक्षेपणको सम्भावना,<br>» विखण्डनविरूद्ध संरक्षण । | » केन्द्रीय सरकारबाट हस्तक्षेपको सम्भावनाले एकाइहरू त्रसित हुनसक्छन्,<br>» पहिचानको अतृप्त आकाङ्क्षाका कारण समुदायहरूबीच नयाँ तनाव सिर्जना हुनसक्नेछ,<br>» सरकार जनताबाट टाढै रहने कुराले निरन्तरता पाउनसक्नेछ । |
| २) सशक्त तल्लो तहका सरकारहरू | » पहिचानसम्बन्धी आकाङ्क्षा पूरा हुने,<br>» आफ्ना मतदाताहरूप्रति स्थानीय सरकारहरूको बढ्दो उत्तरदायित्व,<br>» सरकार जनतासँग बढी नजिक । | » स्थानीय आभिजात्य वर्गको उदयले एकाइहरूमा रहेका अल्पसङ्ख्यकहरू जोखिममा पर्नसक्नेछन्,<br>» क्षेत्र/प्रान्तमा कानुन/मापदण्डहरूको असमान कार्यान्वयन । |
| ३) सहयोगात्मक सङ्घीयता | » केन्द्र र एकाइ सरकारहरूबीच दिगो पारस्परिक सहकार्य,<br>» संयुक्त आयोजनाहरू वा विकास प्रक्रियालाई अगाडि बढाउने सम्भावनाहरू,<br>» केन्द्रको निरन्तर सहयोग । | » केन्द्रीय सरकारको शक्ति बढाउँदै लैजाने आकाङ्क्षा,<br>» परनिर्भरता बढ्ने सम्भावना । |
| ४) तल्लो तहका एकाइहरूलाई समान अधिकार | » समान स्तरमा स्वशासन र स्वायत्तताका अधिकार,<br>» ऐतिहासिक वा सामाजिक पृष्ठभूमिका आधारमा कुनै पनि एकाइलाई भेदभाव नगरिने,<br>» समानताको आधार । | » आर्थिक तथा सामाजिक स्थिति कमजोर भएका अविकसित दुर्गम क्षेत्रहरूमा अझै बढी बोझ पर्नसक्नेछ । |

| | | |
|---|---|---|
| ५) तल्लो तहका एकाइहरूलाई विविध अधिकार | » एकाइहरूलाई उनीहरूको स्थिति, आवश्यकता तथा सहमतिका आधारमा शक्ति निक्षेपीकरण वा बाँडफाँड,<br>» योग्यता तथा क्षमताको कदर । | » केन्द्रीय सरकार निकै बलियो हुँदै जाने सम्भावना,<br>» राजनीतिक शक्ति कम भएका प्रान्तहरूले केन्द्रसँग समान स्तरमा वार्ता गर्न नसक्ने । |

**ख) जाति, भूगोल तथा स्रोतसाधनसम्बन्धी मुद्दाहरू**

| विकल्पहरू | सबल पक्षहरू/लाभहरू | चुनौतीहरू |
|---|---|---|
| १) जाति, भाषा, धर्म, संस्कृति वा पहिचानमा आधारित सङ्घीयता | » सबै जातजाति, भाषा, धर्म तथा संस्कृतिको पहिचानप्रति सम्मान,<br>» अल्पसङ्ख्यकहरूलाई बहिष्कृत वा सीमान्तीकृत नगरिने,<br>» स्थानीय स्रोतसाधनमाथि स्थानीय जनताको अधिकार । | » साम्प्रदायिक विरोध हुने सम्भावना,<br>» पृथकताको मागसँगै राष्ट्र विखण्डन हुनसक्ने खतरा,<br>» एकाइभित्रका अल्पसङ्ख्यकहरूबीच असन्तुष्टिको सम्भावना । |
| २) भौगोलिक निश्चितता, आर्थिक विकासका सम्भाव्यता तथा प्राकृतिक स्रोतको वितरणमा आधारित | » स्थानीय स्रोतमाथि स्थानीय जनताको अधिकार बढी सुनिश्चित हुनसक्ने,<br>» आर्थिक विकासको प्रचुर सम्भावना,<br>» विद्यमान संरचनाहरूको निरन्तरता । | » एकाइहरूबीच स्रोतसाधनको विद्यमान अन्तरले असमानता अझ मौलाउनसक्ने,<br>» अल्पसङ्ख्यकहरू बहिस्कृत वा सीमान्तीकृत हुने सम्भावना,<br>» जातीय/भाषिक पहिचानको मुद्दालाई सम्बोधन गर्न नसकिने । |
| ३) विकल्प (१) र (२) को संयोजन | » जातीय एवं आफ्नो पहिचानलाई मुद्दा बनाएका समुदायहरूको आकाङ्क्षाहरू तथा सामाजिक-आर्थिक यथार्थ र सीमाहरूबीच सन्तुलनमा राख्ने | » कुनै पनि समुदायलाई नअलग्याई वा कुनै अव्यावहारिक राज्य संरचना निर्माण नगरिकनै उचित सन्तुलन खोज्ने । |

# पुस्तिका-शृङ्खलाबारे

संविधानसभाका सदस्यहरू तथा इच्छुक सर्वसाधारणलाई संविधान निर्माण प्रक्रियासम्बन्धी आधारभूत जानकारी उपलब्ध गराउनु नै यस पुस्तिका-शृङ्खलाको उद्देश्य हो । यी प्रकाशनहरू संवैधानिक परिणामबारे कुनै पनि किसिमबाट पूर्वानुमान गर्ने अवधारणापत्र वा प्रस्ताव वा मनसाय होइनन् । यो शृङ्खला संयुक्त राष्ट्रसङ्घीय विकास कार्यक्रम (यूएनडीपी) को 'नेपालमा सहभागितामूलक संविधान निर्माणका लागि सहयोग' (एसपीसीबीएन) परियोजनाको समन्वयमा नेपाली तथा अन्तर्राष्ट्रिय संविधानविद्हरूको सामूहिक प्रयासको प्रतिफल हो ।

यी पुस्तिकाहरूलाई अझै परिस्कृत बनाउन प्रतिक्रिया तथा टिप्पणीका लागि विशेष अनुरोध छ । बढीभन्दा बढी सुसूचित, प्रतिबद्ध र रचनात्मक छलफललाई प्रोत्साहित गर्न यी प्रकाशनहरू सफल भएमा नै अपेक्षित उद्देश्य हासिल हुनेछ । प्राप्त टिप्पणीहरूका आधारमा यी पुस्तिकाहरूका नयाँ तथा अतिरिक्त संस्करणहरू तयार गर्न सकिनेछ ।

यो शृङ्खलालाई नेपालका केही प्रमुख राष्ट्रभाषाहरूमा अनुवाद गर्ने क्रममा उच्च गुणस्तर कायम राख्ने तथा सम्बन्धित भाषाका बहुसङ्ख्यकले बुझ्ने सही शब्दावली प्रयोग गर्ने हरसम्भव प्रयास गरिएको छ । शब्दावलीको उपयुक्त तथा सही प्रयोगबारे विभिन्न भाषिक समुदायहरूबीच भविष्यमा छलफल तथा बहसहरू हुने अपेक्षा गर्न सकिन्छ । संवैधानिक संवाद केन्द्रको उद्देश्य त्यस्ता बहसहरूलाई कुनै पनि प्रकारले छायाँमा पार्नु नभई ती भाषाहरूलाई पनि समावेश गरेर यस प्रयासमा समावेशिता र पहुँचको अधिकतम वृद्धि गर्नु हो ।

देशमा संविधान निर्माणसँग सान्दर्भिक विषयवस्तुबारे संवैधानिक संवाद केन्द्रले तयार गर्न लागेको शृङ्खलावद्ध पाठ्यसामाग्रीहरूको एउटा अंश यो पुस्तिका हो ।

सभासद्हरूका साथै यस विषयवस्तुमा चासो राख्ने सर्वसाधारणलाई प्रमुख संवैधानिक अवधारणा तथा मुद्दाहरूमा सरिक गराउनु यस शृङ्खलाबद्ध प्रकाशनको उद्देश्य हो । शृङ्खला अन्तर्गतका प्रत्येक पुस्तिका नेपालमा बोलिने प्रमुख भाषाहरू (नेपाली, मैथिली, भोजपुरी, थारु, मगर, तामाङ्ग, नेवार) र अङ्ग्रेजी भाषामा उपलब्ध छ। यी पाठ्यसामग्रीहरूका श्रव्य संस्करण (क्यासेट, डीभीडी) पनि उपलब्ध हुनुका साथै यिनीहरूलाई अनलाइनमा पनि राखिएको छ ।

पहिलो चरणमा यस प्रकाशन शृङ्खलामा समेटिने विषयवस्तुहरू यसप्रकार छन् : राज्य र धर्म, सङ्घीय प्रणाली, संविधानमा मानव अधिकार, आदिवासी जनजातिका अधिकार, अल्पसङ्ख्यकहरूका अधिकार, सरकारका प्रणालीहरू, स्वतन्त्र न्यायपालिका, स्थानीय स्वशासन, विविधता र सामाजिक समावेशीकरण र सहभागितामूलक संविधान निर्माण प्रक्रिया ।

**संवैधानिक संवाद केन्द्र**
तेस्रो तल्ला, अल्फा बेटा कम्प्लेक्स, नयाँ वानेश्वर, काठमाडौं
टेलिफोन नं. ९७७-१-४७८५९९८
ई-मेल : **info@ccd.org.np**
वेबसाइट : **www.ccd.org.np**