सुरक्षा र न्याय अध्ययन केन्द्र

CENTRE FOR SECURITY AND JUSTICE STUDIES

SEMINAR PAPER

FEDERALISM AND NATIONAL SECURITY IN NEPAL

BAMAN PRASAD NEUPANE
FORMER SECRETARY
MINISTRY OF HOME, NEPAL

PROGRAM SUPPORTED BY THE ASIA FOUNDATION

नेपालको सन्दर्भमा संघियता र राष्ट्रिय सुरक्षा

-वामनप्रसाद न्यौपाने

क. प्रारम्भिक

संघियता राज्य संचालन सम्बन्धि एउटा दर्शन (Philosophy of govt.) हो। यो त्यस्तो शासन व्यबस्था हो जसमा राज्यको शक्ति केन्द्र सरकार र राज्य वा प्रादेशिक सरकारका बीचमा बिभाजित भएर रहेको हुन्छ। देशभित्रका विभिन्न प्रदेशहरुको केन्द्रसंग समानताको आधारको सम्बन्ध र संम्पर्क रहन्छ। संघियतालाई पनि विभिन्न मुलुकहरुमा गरिएको प्रयोगका आधारमा विभिन्न प्रकार र रुपको भन्ने गरिएको छ।

संसारका प्रायः सबैजसो मुलुकहरुमा संधियता कुनै बिशिष्ट राजनीतिक आन्दोलन वा गृह-युध्दपछिको सम्झौताको प्राप्तिका (Product of post conflict settlements) रुपमा रहेको पाईन्छ। कुनैपनि देशको केन्द्रीकृत शासन व्यबस्थाले जनताका आधारभूत आवश्यकताहरु (भोक, रोग अशिक्षा, अभाव आदि) पुरा गर्न नसकेपछि वा उदासिनता देखाएपछि प्रतिपक्षी राजनीतिक शक्तिले पीडित जनताको समर्थन प्राप्त गरी राजनीतिक आन्दोलन संचालन गर्छ। सत्तापक्षले त्यस्तो आन्दोलन दबाउन र सामाजिक व्यवस्था, शान्ति व्यवस्था कायम गर्न भरमग्दुर प्रयास गर्छ। सत्तापक्ष आफू असफल हुने अवस्थामा प्रतिपक्षी राजनीतिक शक्तिसंग सम्झौता गरेर समाधानको बाटो खोज्न अग्रसर हुन्छ। आन्दोलनमा जीतको नजिक पुगेको मानेर आन्दोलनकारी शक्तिले जनताका राजनीतिक, सामाजिक, आर्थिक अधिकार सहित केन्द्रको हस्तक्षेप नहुने स्वतन्त्र गणराज्य वा संघिय शासन प्रणालीको माग गर्छन र त्यो अवस्थामा सम्झौताका माध्यमबाट संघियतामा जानुको विकल्प रहदैन। यो राज्यशक्ति बाँडने एक खालको सम्झौताको (Post conflict power grab) अवस्था मानिन्छ। यी उल्लिखित तीन चरणहरुलाई राजनीतिक विश्लेषकहरुले हाल सम्म संघिय शासन व्यवस्था कायम भएका अधिकांश देशहरुको राजनितिक इतिहासको अध्ययन- विश्लेषणका आधारमा संघियताका चरणका रुपमा व्याख्या गर्ने गरेको पाईन्छ।

द्वन्दबाट राजनीतिक सफलताको पहिलो चरणमा प्रवेश गर्ने देशको पहिलो चुनौति सुरक्षा व्यवस्थापन नै हुने गर्दछ। द्वन्दपछिको राजनीतिक प्राप्तिलाई जोगाउन शान्ति र कानुनि व्यवस्था वहाल हुनुपर्दछ। शान्ति र कानुनिव्यवस्थाको पहिलो र प्रमुख आड भनेकै सुरक्षा व्यवस्थापन हो। द्वन्दपछि देशको सुरक्षा संयन्त्रका सामु मूलतः निम्न कुराहरु चुनौतिका रुपमा रहन्छन्।

१. कानुनि व्यवस्था लागु गर्ने।
२. नयाँ वा आन्दोलनबाट स्थापित राजनीतिक शक्तिको विश्वास प्राप्त गर्ने।

३. द्वन्दको समयमा भएका गैर-कानुनि र मानव अधिकार उल्लंघनका घटनाहरुका दोषीहरुमाथि कारवाही गर्न छानबिन अनुसन्धानमा सहयोग पुर्याउने र कारवाहिको प्रकृयामा लैजाने।

४. प्रतिक्रान्तिको खतराप्रति सजग रही आवश्यक कारवाहि गर्ने।

५. सबै खालका अतिवादका खतराप्रति सजग रही आवश्यक कारवाहि गर्ने।

द्वन्दपछिको समयको सुरक्षा ब्यवस्था नयाँ राजनीतिक शक्ति र सुरक्षा संयन्त्रका लागि चुनौति मात्र नभएर अवसरका रुपमा पनि रहनसक्छ। सामान्यतः अवसरका रुपमा रहने कतिपय कुराहरु राजनीति र सुरक्षा संयन्त्रको सम्बन्धका आधारका रुपमा समेत रहन सक्छन्। किनभने राजनीतिक शक्तिले परिवर्तनलाई टिकाउ बनाउन र परिवर्तन पछिको दोस्रो राजनीतिक विकासको चरणमा प्रवेश गर्न पनि सुरक्षा संयन्त्रप्रतिको बिश्वासलाई नयाँ मानकहरुका आधारमा बिकाश गर्न खोजेको हुन्छ। राजनीतिक शक्ति र सुरक्षा संयन्त्र दुवैलाई प्राप्त हुनसक्ने अवसरहरु निम्नानुसार हुन सक्छन्।

१. विकृतिहरु हटाई सुरक्षा ब्यवस्थालाई चुस्त वनाउन सकिने।

२. संगठन सुदृढिकरणको अवसर।

३. दुबैतिर विश्वास र डरको सन्तुलित पर्यावरण।

४. राजनीतिक शक्तिको टेवाका निम्ति भौतिक शक्ति।

ख. नेपालको सन्दर्भ

१. जन-आन्दोलनको मर्म अनुरुपको बृहत् शान्ति सम्झौता र त्यस मार्फत ब्यक्त भएको राजनीतिक प्रतिवद्धतालाई पहिलो संविधान सभाले अनुमोदन गरिसकेको छ, वा देश संघियतामा प्रवेश गरिसकेको छ। पहिलो संविधान सभाले संघिय गणतन्त्र नेपालको संविधान बनाउने अपेक्षा पूरा हुन नसकेपनि दोस्रो संविधान सभाबाट त्यो अपेक्षा पूरा गर्नुको विकल्प राजनीतिक दलहरुसंग छैन। पहिलो संविधान सभाले विभिन्न विषयगत समितिहरु मार्फत निर्णय गरेका वा निर्णयको संघारमा पु-याएका मुद्दाहरुको स्वामित्व दोस्रो संविधान सभाले ग्रहण गर्ने भएतापनि सरकारको स्वरुप, संघियताको मुद्दा (मूलतः रुप र संख्या) समेतका कतिपय प्रमुख विषयहरुको टुंगो दोस्रो संविधान सभाले गर्नु पर्नेछ।

२. संघियताको प्रश्नमा दुइ फरक तर्कहरु प्रमुख धारका रुपमा उठेका थिए, पहिलो जातिय पहिचान सहितको (Defending the agenda of self-determination and ethnic autonomy) र दोस्रो बहुजातिय पहिचान सहितको संघियता। त्यसैगरि गणराज्य वा प्रदेशको संख्यामा पनि अनेक मत रहेको थियो। प्रदेशको स्वायत्तताको सीमा र जातिय अग्राधिकारको विवादले पनि आकार ग्रहण गरेको थियो। यसका साथै प्रस्तावित प्रदेशका आर्थिक सक्षमता लगायत संघियता सम्वन्धि अनेक मुद्दाहरुले धेर-थोर तरंग उत्पन्न गराएका थिए। ती विवादहरु

अहिले पनि यथावत नै छन्, अर्थात संघिय गणतन्त्र नेपालको संविधानमा लेखिने संघियताको आधार, स्वरुप, संख्या र स्वायत्तताको सीमा निर्धारित हुन अझै बाँकि रहेकोछ।

३. मुलुक संघियतामा प्रवेश गरिसकेपछि बहुजातिय समाजमा जातिय राज्य र स्वायत्तताको कुरा उठ्नु अस्वभाविक होइन। प्रायः दुरुह खालको भू-वनोट र भौतिक पूर्वाधारको अल्पताका कारण बसोबासका अत्यधिक क्षेत्रहरु दुर्गम रहनु, राज्यले उपलव्ध गराउनु पर्ने भौतिक पूर्वाधारको सुविधामा लाग्ने खर्च राष्ट्रीय अर्थतन्त्रले अत्यन्त थोरै मात्र बेहोर्न सक्ने हुनु, राज्यले वितरण गर्ने सेवा सबै क्षेत्रमा समान रुपमा पुग्न नसक्नु आदि कारणले सबै दुर्गम-क्षेत्रहरु आर्थिक सामाजिक रुपले विपन्न छन्। यस पृष्ठभूमिमा संघियता र यससंग जोडिएर आउने मागहरु शुरुशुरुमा धेरै देखिनु पनि स्वभाविकै हो। खाँचो केवल धरातलीय यथार्थलाई मनन गरेर सम्बोधन गर्न सक्ने राजनीतिक नेतृत्वको हो, जुन संघियताको प्रश्नमा मात्र नभई समग्र संविधान निर्माणको सन्दर्भमा देखिनु पर्दछ।

४. सन्दर्भ संघियता र यससंग जोडिएर आउने राष्ट्रिय सुरक्षाको हो। द्वन्दपछि स्थापित राजनीतिकशक्तिको समग्र सुरक्षा व्यवस्थालाई हेर्ने दृष्टिकोण फरक हुनु र पहिले सुधार गर्नु पर्ने क्षेत्रका रुपमा सुरक्षा-अंगको कुरा उठाउनु पनि स्वभाविक अन्तरराष्ट्रिय प्रचलनकै रुपमा रहने गरेको छ। यस्तो सुरक्षा चासो प्रचलनसंगै आधारभूत आवश्यकता पनि हो।संघिय प्रणालीमा प्रवेश गरिसकेपछि त्यसका निम्ति सुरक्षा नीति, रणनीति बनाउने, राष्ट्रिय र सार्बजनिक सुरक्षा प्रणाली तय गर्ने, सुरक्षा संयन्त्रमा प्रजातान्त्रिक नियन्त्रण (Democratic control) र ऐन नियमको व्यवस्थामा आधारित व्यवस्थापन र संचालनका निम्ति राजनीतिक चासो र प्रतिवध्दता अपरिहार्य हुन्छ। किनकि संघिय शासन व्यवस्था लागु हुनु अघि सुरक्षा सम्वन्धि उल्लिखित पूर्वशर्तहरु पूरा नभइ सुरक्षा संयन्त्र कार्यमूलक रुपमा परिचालित हुन सक्तैन। पहिलो संविधान सभाले राष्ट्रिय हित र राष्ट्रिय सुरक्षाका विषयमा अर्थपूर्ण अभ्यास गरेको पनि छ।

५. अघिल्लो प्रकरणमा उल्लिखित पूर्वशर्तहरु पूरा गर्न निम्नानुसारका केहि प्रमुख प्रश्नहरुको उत्तर सुस्पष्ट भैसकेको हुनु वान्छनीय हुन्छ।

- संघिय प्रणालीको बनोट र सुरक्षा दायित्व (Structure of federal system with a clear role of federal, state, regional, municipal authorities)
- सुरक्षा अंगहरुको संगठनात्मक स्वरुप (Organizational structure of security organ)
- सुरक्षा संयन्त्रको अधिकार र नियन्त्रण प्रणाली (Right & control mechanism of security organ)
- लक्षित सुरक्षा दक्षता (Desired security competences)
- ईच्छित सुरक्षा सामर्थ्य (Desired security power)
- सुरक्षा अंगमा रहने विशिष्टिकृत समुहहरु (Specialized units in security organ)

- सुरक्षा अंग सम्बन्धि ऐन नियमहरु (Laws & regulations for security organ)

६. सार्वजनिक र राष्ट्रिय सुरक्षा प्रणाली (Public & National Security Systems)

क. सार्वजनिक सुरक्षा प्रणाली (Public security)

- जनताको जीउ-धनको सुरक्षा (Security of people & their belongings)
- कानुनि ब्यवस्था कायम राख्ने (Enforcement of law)
- न्याय सम्पादन (Administration of justice)
- जनहितकारी ब्यवस्थाको पालना (Maintenance of public order)
- केन्द्र र प्रदेशबीच सार्वजनिक सुरक्षा दायित्वको स्पष्टता (Clarity on shared functions between federal & state authorities)

ख. राष्ट्रिय सुरक्षा प्रणाली (National security)

- अन्तरराष्ट्रिय सीमा सुरक्षा (Security of international boarders)
- वाह्य आक्रमणबाट देश-रक्षा (Security against external threats)
- केन्द्र र प्रदेशबीच राष्ट्रिय सुरक्षा दायित्वको स्पष्टता (Clarity on responsibilities between federal & state authorities)

ग. विध्यमान सुरक्षा संयन्त्र (Existing instruments)

- सशस्त्र फौजका रुपमा नेपाली सेना र सशस्त्र प्रहरी बल (Nepal Army & Armed police force as Armed Force)
- सीमा सुरक्षा बलका रुपमा सशस्त्र प्रहरी बल (Armed police force as Boarder security force)
- जासुसी र प्रति-जासुसी संस्थाका रुपमा राष्ट्रिय अनुसन्धान विभाग (National investigation department as intelligence & counter-intelligence agencies)
- सार्वजनिक सुरक्षा बलका रुपमा नेपाल प्रहरी (Nepal police as public security force)
- नगर प्रहरी (A brief number of municipal police in a few municipal area)

७. संभावित चुनौतिहरु (Possible threats)

- संविधान जारी हुने कुराको निर्धक्कता नहुनु।
- आवश्यक भन्दा राजनीति प्रेरित प्रदेश निर्माणको संभावना नटर्नु।

- विभिन्न कारणले प्रदेश प्रदेशबीच विवादको संभावना रहनु।
- स्वार्थ प्रेरित स्वायत्तताको मागको संभावना रहनु।
- प्रदेश टुक्र्याउने खेलको संभावना रहनु।
- संघिय प्रदेशको स्वरुप विवादास्पद बन्ने संभावना।
- प्रदेशभित्र अग्राधिकार वा आरक्षण सम्बन्धि विवादको संभावना।
- एक र अनेकताबीचको असन्तुलनले विवाद हुने संभावना।
- प्रदेशहरु बीचको असमानता।
- ञ. सुरक्षाको विभाजित दायित्वप्रति एउटा पक्ष उदासिन हुने संभावना।
- ट. धर्म निरपेक्षताको विवाद सधै ताजा वनाइने संभावना।

८. समाधानका सुत्रहरु

- नेतृत्ववर्गको राजनीतिक प्रौढता।
- पहिलो संविधान सभाको समीक्षा र दोस्रोको विश्लेषण।
- प्रदेशहरुको निर्माण - लहड भन्दा आवश्यकता हेरौं।