



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



NDI
NATIONAL
DEMOCRATIC
INSTITUTE
FOR INTERNATIONAL AFFAIRS

नीति समीक्षा

पहिलो संस्करण, जेठ २०७८

नेपालमा संघीयता

नेपालमा संघीयता र
प्रहरी सेवाको पुनर्संरचना

प्रदेशसभामा
महिला प्रतिनिधित्व

नेपालको संघीय
मुद्दाको विनिर्माण



Policy Review
Federalism in Nepal

नीति समीक्षा
नेपालमा संघीयता

Disclaimer

This publication is made possible by the support of the American people through the United States Agency for International Development (USAID) under Award No. AID-367-LA-17-00001. The opinions expressed herein are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views of USAID or the United States Government.

NDI is a non-profit, nonpartisan, nongovernmental organization that has supported democratic institutions and practices in every region of the world for more than two decades. Since its founding in 1983, NDI and its local partners have worked to establish and strengthen political and civic organizations, safeguard elections and promote citizen participation, openness and accountability in government.

Copyright: National Democratic Institute for International Affairs 2021. All rights reserved. Portions of this work may be reproduced and or translated for non-commercial purposes provided NDI is acknowledged as the source of the material and is sent copies of any translation.”

Address:

National Democratic Institute for International Affairs (NDI)
Continental Center, 4th Floor, Uttar Dhoka Sadak, Gairidhara-2, Kathmandu, Nepal
G.P.O. 8975, E.P.C 4129
Tel: (+977) (1) 4442079, Fax: (+977) (1) 4442079
email: spaudel@ndi.org

द्रष्टव्य

अमेरिकी जनताको उदार सहायताबाट अन्तर्राष्ट्रिय विकास नियोग (युएसएआइडी) मार्फत अवार्ड नम्बर एआइडी-३६७-LA-१७-००००१ अन्तर्गत यस प्रकाशन सम्भव भएको हो । यहाँ व्यक्त गरिएका विचारहरू लेखकका निजी हुन् र तिनले युएसएआइडी र अमेरिकी सरकारको विचार प्रतिविम्बित गर्छन् भन्ने जरूरी छैन ।

नेशनल डेमोक्रेटिक इन्स्टिट्यूट (एनडिआई) एक मुनाफा रहित गैर-सरकारी तथ्य संस्था हो जसले विश्वभर रहेका लोकतान्त्रिक संस्था र अभ्यासहरूलाई बिगत दुई दशकभन्दा लामो समयदेखि सहयोग गर्दै आएको छ । सन् १९९३ मा एनडीआईको स्थापना भएदेखि नै एनडिआई र यसका स्थानीय साभेदारहरूले राजनीतिक र नागरिक संस्थाहरूको स्थापना र सबलीकरण गर्ने, चुनावी प्रक्रियाको संरक्षण गर्ने र सरकारमा नागरिक सहभागिता, खुल्लापन र जवाफदेहिता बढाउने काम गर्दै आइरहेको छ ।

प्रतिलिपि अधिकार: सबै अधिकारहरू नेशनल डेमोक्रेटिक इन्स्टिट्यूट फर इन्टरनेशनल अफेयर्स २०२१ मा सुरक्षित रहेका छन् । यस प्रकाशनका केही अंशहरू पुनः उत्पादन गर्न वा गैर-नाफामुलक उद्देश्यका लागि अनुवाद गर्न सकिनेछ तर यसका लागि एनडिआईलाई यसको स्रोतका रूपमा उल्लेख गरी अनुवादको प्रतिलिपि उपलब्ध गराउनु पर्नेछ ।

ठेगाना

नेशनल डेमोक्रेटिक इन्स्टिट्यूट फर इन्टरनेशनल अफेयर्स (एनडिआई)
कन्टिनेन्टल सेन्टर, चौथो तल्ला, उत्तरढोका सडक, गैरीधारा-२, काठमाण्डौ, नेपाल
जि.पि.ओ. ८९७५, इ.पि.सि.४१२९
सम्पर्क नम्बर: (९७७) (१) ४४४२०७९, फ्यास:(९७७) (१) ४४४२०७९
इमेल: spaudel@ndi.org

Editorial Board

Deborah Healy, Chairperson

Akhilesh Upadhyay, Member

Jaya Jung Mahat, Member

Nayan Pokhrel, Member

Pranika Koyu, Member

सम्पादक मण्डल

डेब्राह हिली, अध्यक्ष

अखिलेश उपाध्याय, सदस्य

जय जंग महत, सदस्य

नयन पोखरेल, सदस्य

प्रनिका कोयु, सदस्य

Foreword

Namaste.

I am delighted to share with you the inaugural edition of the Policy Review – the latest publication from the National Democratic Institute (NDI)-Nepal. I would like to thank you for reading this publication and thus participating in this exciting new venture.

The Policy Review is an initiative of the five-year USAID funded Niti Sambad program. Niti Sambad contributes to USAID/Nepal's goal of advancing a more democratic and resilient Nepal by helping to support democratic institutions and further strengthen political inclusion.

Through the Policy Review, we hope to make policy analysis more accessible to citizens, thereby further strengthening linkages between citizens and government. In particular, the aim is to examine how policies relate to issues of federalism, gender equality, the rights of youth and marginalized communities.

It is important to mention that the Policy Review is not an academic journal. Instead, our aim is to bring to you thought-provoking essays from policy experts with diverse perspectives on Nepal's current democratic development.

However, the value of a publication is linked to how wide-reaching its audience is. This is why we aim to make this publication available to a diverse group of senior Nepali stakeholders involved in the policy making process - from the spheres of politics, government, academia, civil society and media.

Please share with us your thoughts on this publication in regard to the views expressed and the topics covered. Your feedback and suggestions will help us improve the publication as we work on subsequent editions. As your opinion matters to us, I welcome your feedback through the contact information provided in this publication (pg.4).

प्रस्तावना

नमस्ते ।

यहाँहरू सबैलाई एनडिआई नेपालको पछिल्लो प्रकाशन 'नीति समीक्षा'को पहिलो संस्करणमा स्वागत गर्न पाउँदा, म एकदमै खुसी छु । हाम्रो नयाँ प्रकाशन पढेर यस उत्साहजनक कार्यमा सक्रिय सहभागिता जनाउनु भएकोमा, म धन्यवाद व्यक्त गर्न चाहन्छु ।

यो 'नीति समीक्षा' युएसएआईडीको आर्थिक सहयोगमा सञ्चालित पञ्चवर्षीय कार्यक्रम 'नीति संवाद' अन्तर्गतको एउटा पहल हो । यस 'नीति संवाद' कार्यक्रमले लोकतान्त्रिक संस्थाहरूलाई सहयोग पुऱ्याउने र राजनीतिक समावेशीकरणलाई बलियो बनाई नेपाली लोकतन्त्रको सबलीकरण गर्न सहयोग पुऱ्याउने युएसएआईडी/नेपालको लक्ष्य प्राप्तिका लागि योगदान गर्दछ ।

यो नीति समीक्षामार्फत नीतिसम्बन्धी विश्लेषण नागरिकको तहहस्सम्म पुऱ्याएर सरकार र नागरिकबीचको सम्बन्ध थप बलियो हुने हामीले अपेक्षा गरेका छौं । विशेषगरी, यो समीक्षाको उद्देश्य संघीयता, लैङ्गिक समानता, युवा तथा सिमान्तकृत समुदायका अधिकारसँग कसरी सम्बन्धित छन् भनेर जाँच गर्नु पनि हो ।

यो नीति समीक्षा प्राज्ञिक जर्नल नभएको व्यहोरा यहाँ जानकारी गराउनु महत्वपूर्ण छ । बरु, हाम्रो उद्देश्य वर्तमान नेपाली लोकतान्त्रिक विकाससम्बन्धी विभिन्न दृष्टिकोणसहित लेखकहरू तथा नीति विज्ञद्वारा लेखिएका विचारोत्तेजक लेखहरू तपाईंहरूसमक्ष पुऱ्याउने हो ।

यद्यपि, कनै पनि प्रकाशन कति धेरै पाठकसम्म पुग्छ भन्ने कुराले निकै महत्व राख्दछ । त्यसैकारण हामीले राजनीति, सरकार, प्राज्ञिक, नागरिक समाज र मिडियाको क्षेत्रबाट नीति निर्माण प्रक्रियामा सहभागी हुने विभिन्न समूहको उच्च तहमा रहेका सरोकारवालाको पनि सहजै पहुँच पुग्न सकोस् भन्ने उद्देश्यले हामीले यो नीति समीक्षा प्रकाशित गरेका हौं ।

कृपया, यस प्रकाशनमा उल्लेखित विचार र समावेश गरिएका विषयबारे तपाईंको धारणा वा दृष्टिकोण हामीसँग राख्नु होला । तपाईंका प्रतिक्रिया र सल्लाह-सुझावले अब आउने संस्करणहरूलाई अझै परिष्कृत गर्दै लैजान हामीलाई सहयोग पुग्नेछ । तपाईंको विचार हाम्रो लागि महत्वपूर्ण हुने भएकाले प्रकाशनमा दिइएको ठेगानामा तपाईंको सुझावको अपेक्षा पनि गर्दछु (पृष्ठ ५) ।

Finally, I would like to highlight that this publication is made possible by the generous support of the American people through the United States Agency for International Development (USAID) under Award No. AID-367-LA-17-00001. The opinions expressed herein are those of the authors and do not necessarily reflect the views of NDI, USAID or the United States Government.

I hope you will enjoy reading this publication.

With kinds regards,

Deborah Healy
Senior Country Director
NDI Nepal

अन्त्यमा, यो प्रकाशन अमेरिकी जनताको उदार सहायताबाट अन्तर्राष्ट्रिय विकास नियोग (युएसएआइडी) अन्तर्गत अवार्ड नम्बर एआइडी-३६७-LA-१७-००००१ को सहायताबाट मात्रै सम्भव व्यहोरा म स्पष्ट पार्न चाहन्छु । यस प्रकाशनमा समावेश गरिएका विचार स्वयं लेखकहरूको हो, जसले एनडीआई, युएसएआइडी र अमेरिकी सरकारको विचार प्रतिविम्बित गर्छ भन्ने जसरी छैन ।

यस प्रकाशन यहाँहरूका लागि सहयोगी रहनेछ भन्ने आशा लिएको छु ।

धन्यवाद ।

डेब्रह हीलि
वरिष्ठ आवाशीय निर्देशक
एनडीआई नेपाल

List of Contributors

Abha Lal

Abha Lal is a freelance writer and editor interested in human rights, gender and political movements. She is currently affiliated with Martin Chautari.

Punam Limbu

Punam Limbu is a Researcher with over six years of experience working in various parts of Nepal. She has been involved in field research since 2015 and observed all phases of Nepal's local, provincial and federal elections in 2017. The focus of her field research has been on the implementation of federalism, through observation of the functioning of local and provincial governments.

Kalpana Jha

Kalpana Jha is a doctoral candidate at the Department of Political Science, University of Delhi. She is the author of The Madhesi Upsurge and the Contested Idea of Nepal. She has written multiple articles, commentaries and research reports on Madhes, citizenship, borders and governance.

लेखकहरू

आभा लाल

आभा लाल एक स्वतन्त्र लेखक र सम्पादक हुनुहुन्छ । उहाँ मानव अधिकार, लैङ्गिक समानता र राजनीतिक आन्दोलनहरूमा चासो राख्नुहुन्छ । हाल उहाँ मार्टिन चौतारीसँग आबद्ध हुनुहुन्छ ।

पुनम लिम्बु

पुनम लिम्बूसँग नेपालका विभिन्न भागमा रहेर छ वर्षभन्दा बढी अनुसन्धान गरेको अनुभव छ । उहाँले वि.सं. २०७४ सालमा भएको नेपालको स्थानीय, प्रदेश र संघीय चुनावको सबै चरणहरू अवलोकन गर्नुभएको छ । उहाँको अनुसन्धानको मुख्य क्षेत्र स्थानीय र प्रादेशिक सरकारको कार्य अवलोकनद्वारा संघीयताको कार्यान्वयन रहेको छ ।

कल्पना झा

कल्पना झा दिल्ली विश्वविद्यालयको राजनीति शास्त्र विभागमा विधावारिधि गर्दै हुनुहुन्छ । उहाँ 'द मधेसी अपसर्ज एण्ड द कन्टेस्टेड आइडिया अफ नेपाल' पुस्तकको लेखक हुनुहुन्छ । उहाँले मधेश, नागरिकता, सीमाना र शासन पद्धतिबारे विभिन्न लेख, टिप्पणी र अनुसन्धान रिपोर्टहरू लेख्नुभएको छ ।

Contents

- 16 | Police restructuring in the context of Nepal's federal transition
- 26 | Women in Provincial Assemblies
- 38 | Deconstructing the federalist problem of Nepal

विषयवस्तु

- १६ | नेपालमा संघीयता र प्रहरी सेवाको पुनर्संरचना
- २६ | प्रदेशसभामा महिला प्रतिनिधित्व
- ३८ | नेपालको संघीय मुद्दाको विनिर्माण

Police restructuring in the context of Nepal's federal transition

■ Abha Lal

Nepal Police has functioned as a centralized government agency administered by the Ministry of Home Affairs since the 1950s. The Constitution of 2015 calls for a complete restructuring of the police force, with Article 268 stating that “there shall be a provincial police organization in each province,” and that the “operation, supervision and coordination of Nepal Police and provincial police shall be as provided for by Federal law.” This means that the federal and provincial government are both responsible for legislation surrounding law enforcement. Clauses surrounding policing in the constitution are in line with other provisions that aim to decentralize government institutions.

A federated police force could play a transformative role in strengthening security in Nepal as well as increasing public trust, increasing police accountability, and decreasing impunity and the abuse of authority. However, the restructuring the police in line with the Constitution has been a major challenge of Nepal's federal transition, delayed both by political conflict as well as internal organizational challenges.

In this context, this essay will aim to offer a brief overview of the reasons why over five years after the promulgation of the constitution, the Nepali Police still functions essentially the same way it did a decade ago, as well as to provide some ideas and suggestions as to what the way forward for the police could be.

In 2016, a year after the promulgation of the Constitution, a task-force led by the then Inspector General of Police submitted a report on police force restructuring to the Ministry of Home Affairs. The task-force recommended that separate police organizations be established at the central and provincial level by mid-April 2017 (before the 2017 local government elections). No restructuring was done before the elections, and scant progress was made until 2018 when the federal



नेपालमा संघीयता र प्रहरी सेवाको पुनर्संरचना

■ आभा लाल

नेपाल प्रहरी २००७ साल देखि नै नेपाल सरकारको गृह मन्त्रालयद्वारा सञ्चालित एउटा केन्द्रिकृत सरकारी निकायको रूपमा क्रियाशील छ । वि.सं. २०७२ को संविधानले प्रहरी सेवाको पनि पुनर्संरचना गरिनुपर्ने उल्लेख गरेको छ, जस अन्तर्गत धारा २६८ मा 'प्रत्येक प्रदेशमा प्रदेश प्रहरी संगठन रहने' र 'नेपाल प्रहरी र प्रदेश प्रहरीले सम्पादन गर्ने कार्यको सञ्चालन, सुपरीवेक्षण र समन्वय सम्बन्धी व्यवस्था संघीय कानून बमोजिम हुने' भनेर उल्लेख गरिएको छ । यसको अर्थ उक्त संवैधानिक व्यवस्थाको कार्यान्वयनका लागि आवश्यक कानून निर्माण गर्न संघीय र प्रदेश दुवै तहका सरकार जिम्मेवार छन् । संविधानमा रहेका प्रहरी सेवाको पुनर्संरचनासम्बन्धी उक्त धाराहरूको उद्देश्य सरकारी संस्थाहरूको विकेन्द्रिकरण गर्ने लक्ष्य राखेका अन्य प्रावधानहरूसँग मिल्दाजुल्दा छन् ।

संघीयताअनुसार पुनर्संरचना गरिएको प्रहरी बलले नेपालको सुरक्षा सुदृढिकरण गर्नुका साथै आम जनविश्वास बढाउन, प्रहरीको जवाफदेहिता बढाउन, तथा दण्डहिनता र अख्तियारको दुरुपयोग घटाउनमा परिवर्तनकारी भूमिका खेल्नसक्छ । तर, संविधानको मर्मअनुरूप प्रहरीको पुनर्संरचना गर्नमा भएको ढिलाई नेपालको संघीय पुनर्संरचनाका निम्ति एक मुख्य चुनौती भएको छ । यसलाई राजनितिक द्वन्द्व र अन्तरिक संगठनात्मक चुनौती दुवैले सुस्त बनाएका छन् ।

यस परिप्रेक्षमा, यस लेखले संविधान लागु भएको पाँच वर्ष पछिसम्म पनि नेपाल प्रहरी अझै एक दशकअगाडि कै अवस्थामा कार्य गरिरहेको तथ्यलाई संक्षिप्त रूपमा प्रस्तुत गर्ने लक्ष्य लिएको छ । साथै, यस लेखले प्रहरी संरचनाका लागि आगामी बाटो के हुन सक्छ भन्ने सम्बन्धी केही विचार तथा सुझाव प्रदान गर्नेछ ।

नयाँ संविधान घोषणा भएको एक वर्षपछि २०७३ सालमा भूतपूर्व प्रहरी महानिरीक्षकको नेतृत्वमा प्रहरी सेवाको पुनर्संरचनाबारे अध्ययन गर्ने एउटा कार्यदल बन्यो । कार्यदलले प्रहरी पुनर्संरचना सम्बन्धी प्रतिवेदन तयार पारेर गृह मन्त्रालयलाई बुझायो । उक्त प्रतिवेदनले २०७४ सालको स्थानीय तहको निर्वाचन हुनुभन्दा अगाडि नै संघीय र प्रदेश तहमा छुट्टै प्रहरी संगठन स्थापना गर्नुपर्ने सुझाव दिएको थियो । तर, तोकिएको समयमा प्रहरी संगठनको पुनर्संरचना हुन सकेन । २०७५ मा संघीय सरकारले गृह मन्त्रालयलाई 'नेपाल प्रहरी र प्रदेश प्रहरीले सम्पादन गर्ने कार्यको सञ्चालन, सुपरीवेक्षण र समन्वय सम्बन्धी

government gave the go-ahead to the Ministry of Home Affairs to draft a 'Bill on Operation, Supervision and Coordination of Performance of Federal Police and Provincial Police' and also approved 3,101 new posts in the police.

In September 2018, the Nepal Police publicly stated that it had completed the process of expanding its units to all 753 local levels - over 1,000 personnel assigned to 30 newly set up local police units.¹ Nevertheless, there were no broad legal reforms, and many expressed growing frustration over the fact that even though over 18 months had passed since the original report, the government had failed to finalize either federal or provincial police bills.

In October 2018, the government in Province 2 took a highly controversial decision surrounding police restructuring. It decided to pass a bill relating to the formation of provincial police without waiting for what many refer to as the federal government's 'umbrella laws.' Two senior advocates told the media that the Provincial Assembly had the constitutional right to pass a bill related to the formation of provincial police,² citing Article 197 of the Constitution as giving provincial assemblies power to frame laws under the jurisdiction of the provincial government on matters listed in schedule 6, 7 and 9 of the Constitution. This was criticized by those who thought that the provincial government was overstepping its constitutional boundaries.³ The conflict surrounding the bill was reflected in the fact that the Inter-Province Council Meeting - a constitutional mechanism designed to facilitate resolution of differences between the center and the provinces - was cancelled on multiple occasions in 2018.

Although Province 2 was the only province that enacted the Provincial Police Bill without the federal government's 'umbrella laws,' other provinces were also losing patience. Government officials in Sudur Paschim Province told the media in late 2018 that the absence of a provincial police structure was hindering their efforts to maintain peace, security, and crime control.⁴ Gandaki Province officials expressed similar sentiments. The Province's Internal Affairs and Law Minister said, "as the lack of a Police Act has affected peace and security in the province, we need it as soon as possible."⁵

By 2018, the Ministry of Home Affairs appeared to be facing its own set of challenges. One ministerial adviser said that the Ministry had registered a federal police bill in the Parliament and also prepared a draft of the police ordinance with similar contents to the bill.⁶ As the parliament was in recess, bringing forward an ordinance would be the quickest way to pass a federal police bill. But many believed that ordinances for matters as important as police restructuring could set the wrong precedent by curtailing the rights of lawmakers to discuss bills. The end result was a continuing stalemate.⁷

“
In 2016, a year after the promulgation of the Constitution, a task-force led by the then Inspector General of Police submitted a report on police service restructuring to the Ministry of Home Affairs.
”

व्यवस्थाको मस्यौदा तयार पार्ने अनुमती दियो । साथै नेपाल प्रहरीमा ३ हजार १०१ नयाँ पद सिर्जना गर्ने स्वीकृती पनि दियो । तर, प्रतिवेदनले दिएको सुझाव कार्यान्वयन गर्ने सवालमा भने कुनै प्रगति हुन सकेन ।

२०७५ सालको भदौमा नेपाल प्रहरीका प्रवक्ताले ७५३ स्थानीय तहमा नेपाल प्रहरीको इकाई बिस्तार गर्ने काम सम्पन्न भएको जानकारी गराए । यसअन्तर्गत स्थापना गरिएका ३० ओटा प्रहरी इकाईभित्र एक हजारभन्दा बढी कर्मचारी नियुक्त भएका थिए ।^१ यद्यपि, प्रहरी संगठनको पुनर्संरचनाका लागि आवश्यक कुनै बृहत कानुनी संशोधन भने गरिएन । प्रहरी सेवा पुनर्संरचना सम्बन्धी प्रतिवेदन बुझाएको १८ महिना बितिसक्दा पनि नेपाल सरकारले संघीय वा प्रदेश प्रहरी ऐन पारित गर्न नसकेका कारण मानिसहरूमा एक किसिमको निराशा बढ्दै गएको थियो ।

प्रहरी सेवाको पुनर्संरचनाका लागि संघीय सरकारले कानून नबनाएकै अवस्थामा २०७४ असोजमा प्रदेश २ ले प्रदेश प्रहरीसम्बन्धी विधेयक अगाडि बढायो । प्रदेश २ सरकारको यो निर्णय निकै विवादित बन्यो । यद्यपि, संघीय सरकारको प्रहरी संगठनको पुनर्संरचना सम्बन्धी 'छाता कानून' नबन्दै प्रदेश २ ले प्रदेश प्रहरी ऐन, २०७५ पारित गर्‍यो । यो विषयमा वरिष्ठ अधिवक्ताद्वयले प्रदेश प्रहरी गठन गर्ने काम प्रदेश सरकारको एकल अधिकार क्षेत्रभित्र पर्ने भएको हुनाले प्रदेश सरकारले यस्तो ऐन पारित गर्ने पूर्ण अधिकार रहेको सञ्चार माध्यमलाई बताएका थिए । संविधानको धारा १९७ मा प्रदेशसभाले अनुसूची ६, ७ र ९ मा समावेश गरिएका मुद्दामा कानून निर्माण गर्ने अधिकार स्पष्टरूपमा उल्लेख भएको अधिवक्ताद्वयको भनाइ थियो ।^२ तर, प्रदेश २ सरकारले सोही संवैधानिक व्यवस्था अनुसार प्रदेश प्रहरी ऐन पारित गरेपछि प्रदेशले अधिकारको सीमा नाघ्यो भन्ने विचार सहितका आलोचनात्मक टिप्पणी पनि बाहिर आए । संघ र प्रदेशबीचको मतभेद निस्मरणका लागि गठन गरिएको अन्तरप्रदेश परिषद्को बैठकमा पनि यो मुद्दा उठ्यो ।^३ प्रदेश २ ले पारित गरेको प्रदेश प्रहरी ऐनबारे उत्पन्न विवादका कारण परिषद्को बैठक समेत बारम्बार रद्द हुन पुगेको थियो ।

संघीय सरकारको 'छाता कानून' बिना प्रदेश २ ले मात्रै प्रदेश प्रहरी ऐन पारित गर्‍यो । यसका साथै अन्य प्रदेशहरूले पनि प्रदेश प्रहरी संगठन स्थापना गर्ने चाहना व्यक्त गरे । २०७४ को हिउँदमा सुदूरपश्चिम प्रदेशका सरकारी अधिकारीहरूले प्रदेश प्रहरीको अनुपस्थितिका कारण शान्ति, सुरक्षा र अपराध नियन्त्रणमा बाधा पुगेको सञ्चारमाध्यमलाई बताएका थिए ।^४ गण्डकी प्रदेशका अधिकारीहरूले पनि उस्तै भावना सहितका अभिव्यक्ति दिएका थिए । गण्डकी प्रदेशका आन्तरिक मामिला तथा कानून मन्त्रीले 'प्रहरी ऐनको अभावका कारण प्रदेशको शान्ति र सुरक्षामा असर परेकोले चाँडोभन्दा चाँडो प्रहरी ऐन चाहिने' विचार सार्वजनिक रूपमै व्यक्त गरेका थिए ।^५

प्रदेशमा यस्तो बहस चलिरहेको बेला संघीय सरकारको गृह मन्त्रालय अन्य चुनौतीको सामना गरिरहेको थियो । एक मन्त्रालय सल्लाहकारका अनुसार संसदमा संघीय प्रहरी ऐन दर्ता गरिसकेको र ऐनअनुसार प्रहरी अध्यादेशको मस्यौदा पनि तयार पारिसकेको थियो ।^६ त्यतिबेला संसद स्थगित भएका कारण संघीय प्रहरी ऐन पारित गर्नका लागि अध्यादेश ल्याउनु नै सबैभन्दा छिटो विधि थियो । तर, प्रहरी पुनर्संरचना जस्तो गम्भीर विषयमा अध्यादेश ल्याउनु वा पारित गर्नु भनेको ऐनमाथि छलफल गर्न पाउने व्यवस्थापिकाका सांसदहरूको अधिकार कटौती गर्नु थियो । यसले गलत नजीर स्थापित गर्नसक्छ भन्ने

“
नयाँ संविधान घोषणा भएको एक वर्षपछि २०७३ सालमा भूतपूर्व प्रहरी महानिरीक्षकको नेतृत्वमा प्रहरी सेवाको पुनर्संरचनाबारे अध्ययन गर्ने एउटा कार्यदल बन्यो । कार्यदलले प्रहरी पुनर्संरचना सम्बन्धी प्रतिवेदन तयार पारेर गृह मन्त्रालयलाई बुझायो ।
”

”

On October 28, 2018, the federal government undertook a stop-gap measure by issuing an executive order entitled 'Executive Order to maintain peace and security and Provincial Police Administration-2018', which authorized the provincial police chief to mobilize personnel up to the sub-inspector level. At the time, the Minister for Internal Affairs in Bagmati Province told The Kathmandu Post, "While our demand was early endorsement of the Federal Police Act, which would allow us to draft the provincial law, the executive order merely authorizes the provincial government to deploy personnel up to the sub-inspector level."⁸ The executive order was seen by many provincial officials as being inadequate in responding to their needs.

The crux of the matter was that provincial governments wanted chief district officers (CDOs) and deputy inspector generals of police under their jurisdiction, but under the executive order, the federal government did not allow that. At this point, Province 2 government sent a letter to the federal government seeking an amendment to the executive order so as to ensure provincial jurisdiction over CDOs and police officers right up to the level of police senior superintendent.

The controversy surrounding CDOs was heightened when the Ministry of Home Affairs registered the Internal Security Bill in the House of Representatives in January 2019. The proposed bills gave broad powers to CDOs, including powers to mobilize provincial police, monitor the work of federal and provincial police, and inspect and monitor public service delivery in their districts. Importantly, CDOs would be appointed by the federal government. The Internal Affairs and Law Minister in Province 3 stated that the bill intended to give CDOs the powers they enjoyed under the unitary system, which was not in line with federalism, adding that provinces were being treated like development units.⁹

Many figures from across the political spectrum criticized the Bill, claiming that it could "destabilize federalism."¹⁰ The Minister of Home Affairs responded by saying that the central government was not trying to empower CDOs, only turn them into coordinators between the centre and the provinces. He said that concerns about national security were behind the Bill, emphasizing the need to guard against "separatist elements."¹¹ In February 2019, lawmakers from ruling and opposition parties registered amendments to the Bill.¹²

In August 2019, two key legislative bills were finally passed - the Police Personnel Adjustment Bill and Bill to Govern the Process of Operation, Supervision and Coordination of Nepal Police and Provincial Police. Both pieces of legislation laid the groundwork for the transfer of police personnel from the center to the provincial level, stating that police officers opting for adjustment at the province level would be awarded two additional grades and benefits equal to that of their current posts.¹³ Both bills were finally decreed by the President on February 11, 2020.

धेरैलाई लागेको थियो । त्यसैको परिणामस्वरूप प्रहरी ऐन निर्माण गर्ने प्रक्रिया नै निरन्तर गतिहीन हुन पुग्यो ।⁹

२०७५ कार्तिक ११ गते संघीय सरकारले 'शान्ति र सुरक्षा कायम गर्ने र प्रदेश प्रहरी प्रशासनका लागि कार्यकारी आदेश' जारी गरेर एउटा अल्पकालीन उपाय अपनायो । यो उपायअनुसार प्रदेश प्रहरी महानिरीक्षकले प्रहरी नायब निरीक्षक पदसम्मका प्रहरी परिचालन गर्न पाउने अधिकार दिएको थियो । त्यही बेला बागमती प्रदेशका आन्तरिक मामिला मन्त्रालयका मन्त्रीले काठमाडौं पोष्ट दैनिकलाई भनेका थिए, 'हाम्रो माग तुरुन्त संघीय प्रहरी ऐन अनुमोदन होस् भन्ने थियो, जसले प्रदेशलाई कानुन तयार पार्न अनुमती दिन्थ्यो । तर, संघीय सरकारको उक्त कार्यकारी आदेशले प्रदेश सरकारलाई प्रहरी नायब निरीक्षकसम्मका जवान परिचालन गर्ने अधिकार मात्र दिएको छ ।'^{१०} संघीय सरकारको उक्त आदेश प्रदेशको सुशासनसँग सम्बन्धित आवश्यकताको व्यवस्थापनका लागि पर्याप्त नरहेको प्रदेश अधिकारीहरूले नै बताएका थिए ।

यो समस्याको मूल चूरो चाहिँ के थियो भने प्रदेश सरकारले प्रमुख जिल्ला अधिकारी र प्रहरी नायब महानिरीक्षकलाई आफ्नो मातहतमा ल्याउन चाहेको थियो । तर, संघीय सरकारको कार्यकारी आदेशले त्यस्तो गर्ने अनुमती दिएन । यसपछि प्रदेश २ सरकारले संघीय सरकारलाई सो कार्यकारी आदेश संशोधन गरी प्रमुख जिल्ला अधिकारी र प्रहरी उपरीक्षकसम्मका प्रहरी अधिकारी प्रदेश मातहतमा राख्न आग्रह गर्‍यो ।

सरकारका तर्फबाट २०७५ पुषमा गृह मन्त्रालयले प्रतिनिधि सभामा आन्तरिक सुरक्षा ऐन दर्ता गर्‍यो । त्यसपछि प्रमुख जिल्ला अधिकारीलाई प्रदेश सरकारअन्तर्गत ल्याउने विषयमा विवाद चर्कियो । संसदमा दर्ता गरिएको ऐनमा प्रदेश प्रहरी परिचालन गर्ने, संघीय र प्रदेश प्रहरीको कार्यनिरीक्षण गर्ने र जिल्लामा सार्वजनिक सेवा वितरणको परीक्षण तथा निरीक्षण गर्ने लगायतका अधिकार प्रमुख जिल्ला अधिकारीलाई दिने प्रस्ताव गरिएको थियो । यति मात्रै होइन, संघीय सरकारले नै प्रमुख जिल्ला अधिकारी नियुक्त गर्ने व्यवस्था गरिएको थियो । ऐनमा उल्लेखित यस्तो व्यवस्थाको प्रदेश सरकारका मन्त्रीहरूले नै विरोध गरे । बागमती प्रदेशका आन्तरिक मामिला तथा कानुन मन्त्रीले प्रस्तावित ऐनमा संघीयताको मर्म विपरित प्रमुख जिल्ला अधिकारीको नियुक्ति गर्ने र अधिकार दिन खोजिएको भन्दै असहमती जाहेर गरे । उनले प्रदेशलाई संघको एउटा विकास इकाईको जस्तो व्यवहार गरिएको भन्दै विरोध गरेका थिए ।^{११}

राजनीतिक क्षेत्रका धेरै व्यक्तिले यो ऐनले 'संघीयतालाई अस्थिर बनाउन सक्ने' भन्दै आलोचना गरे ।^{१०} गृहमन्त्रीले प्रतिक्रियास्वरूप केन्द्रिय सरकारले प्रमुख जिल्ला अधिकारीलाई थप शक्ति दिन खोजेको नभई प्रदेश र संघीय सरकारबीचको संयोजक मात्र बनाउने प्रयास गरेको बताएका थिए । उक्त ऐनका सम्बन्धमा उनले राष्ट्रिय सुरक्षाबारे चिन्ता व्यक्त गर्नुको साथै साम्प्रदायिक तत्वहस्तदेखि सावधान हुनपर्ने कुरामा जोड दिएका थिए ।^{११} यद्यपि, सत्तापक्ष र विपक्षी दलका सांसदहरूले ऐन संशोधन गर्नुपर्ने आवश्यकता औँल्याउँदै संशोधन प्रस्ताव समेत दर्ता गरेका थिए ।^{१२}

२०७६ साउनमा संघीय संसदबाट 'प्रहरी समायोजन ऐन' र 'नेपाल प्रहरी र प्रदेश प्रहरीले सम्पादन गर्ने कार्यको सञ्चालन, सुपरीवेक्षण र समन्वय सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको ऐन' गरी दुईओटा महत्वपूर्ण ऐन पारित भयो । यी दुवै ऐनले प्रहरीलाई केन्द्रबाट प्रदेशमा

“

The decentralization of the police forces is likely to have many benefits for citizens, most notably in terms of an increase in police accountability and reduction in impunity.

”

“

प्रहरी बलको विकेन्द्रीकरणबाट नागरिकले धेरै फाइदा लिन सक्छन् । विशेषगरी प्रहरी उत्तरदायित्वमा बृद्धि हुने र दण्डहीनतामा कमी आउने अपेक्षा नागरिकले गरेका छन् ।

”

However, important matters remained unresolved, with a disagreement between the police and the Ministry of Home Affairs on the adjustment of the police force through the reduction of personnel and in particular Deputy Inspectors Generals (DIGs) in 2020.¹⁴ With the onset of the pandemic, while the role of the police grew as the federal government's primary disease containment force, the matter of federal restructuring took a backseat.

In September 2020, the Minister of Internal Affairs and Law in Province 2 stated that in the absence of an adjustment of Nepal Police and Provincial Police, the federal government had been transferring and promoting police personnel and interfering in the work of provincial government. In reaction to this, senior officials in the province have stated that they would be taking this matter to the Supreme Court for adjudication.¹⁵ According to the spokesperson of Nepal Police, the matter of police restructuring is at a standstill as of March 2021. "It is up to the Home (Affairs) Ministry," the spokesperson said, "of course, with federalism, restructuring is essential, but it is not up to us. The administrative processes are in the hands of the Home (Affairs) Ministry."¹⁶

Conclusion

The decentralization of police forces in Nepal is essential to the process of democratic governance. Academics have long noted that a centralized police force may not only be inconsistent with but also a threat to democratic government.¹⁷ At the very least, a centralized police force tends to become too remote to the communities it serves. Decentralization is necessary and urgent, but developments in Nepal over the past couple of years demonstrate that the main obstacles in the process of decentralization are not merely organizational or procedural, but related to more fundamental questions about the federal government's political commitment to this process.

It is not too farfetched to argue that the federal government's hesitation in letting provincial governments have greater control¹⁸ over police forces is related to possible fears surrounding not having full control over armed forces. As the dependence on the police during the first few months of the COVID-19 pandemic shows, a centralized police force is one of the few institutions that the federal government is able to deploy and direct at will. The police have also been relied on to contain protest movements, particularly from ethnic and linguistic minorities.

A decentralized police force opens up the possibility of dissidence that the federal government cannot immediately contain and control. With armed forces being central to the legitimacy of the Nepali state, the decentralization of the police forces is one of the most important 'next steps' that the federal government can

समायोजन गर्ने बाटो खुल्ला गरे । ती ऐनमा प्रदेशमा समायोजन हुने प्रहरीलाई दुई तह बढुवा गर्ने र उपलब्ध गराउँदै आएको तलब सुविधा कायम राख्ने व्यवस्था गरियो ।¹³ ती दुवै ऐन २०७६ माघ २८ गते राष्ट्रपतिबाट प्रमाणीकरण भई लागू भएका थिए ।

२०७७ मा प्रहरीसम्बन्धी दुईओटा ऐन जारी भए पनि नेपाल प्रहरी र गृह मन्त्रालयबीच प्रहरी समायोजनका क्रममा प्रहरीको संख्या कटौती गर्ने र विशेषगरी प्रहरी नायब महानिरीक्षक कटौती गर्ने विषयमा असमझदारी देखियो । जुन अहिलेसम्म समाधान भइसकेको छैन ।¹⁴ यसैबीच कोभिड-१९ महामारी सुरु भएपछि नेपाल प्रहरी मूलतः संघीय सरकारको प्राथमिकता अनुसार रोग नियन्त्रण बलको रूपमा परिचालित हुनुपर्ने अवस्था आयो । त्यसपछि संघीय स्वस्वमा नेपाल प्रहरीको पुनर्संरचना गर्ने मामिला नै रोकियो ।

२०७७ भदौमा नेपाल प्रहरी र प्रदेश प्रहरीको समायोजन नभएको अवस्थामा संघीय सरकारले प्रहरी कर्मचारी सख्या र बढुवा गरेर प्रदेश सरकारको काममा बाधा पुऱ्याइरहेको प्रदेश २ का आन्तरिक मामिला र कानून मन्त्रीले बताएका थिए । प्रदेशका उच्च अधिकारीले यस मामिलालाई सर्वोच्च अदालतमा लैजाने कुरामा समेत जोड दिएका थिए ।¹⁵ नेपाल प्रहरी प्रवक्ताका अनुसार प्रहरी पुनर्संरचना चैत्र २०७७ सम्म अघि बढेको छैन । प्रवक्ताले भने, "यो गृह मन्त्रालयमा निर्भर छ," "निश्चय पनि संघीयतासँगै पुनर्संरचना आवश्यक छ, तर यो हाम्रो हातमा भने छैन । प्रशासनिक प्रक्रियाहरू सवै गृह मन्त्रालयको हातमा छ ।"¹⁶

निष्कर्ष

लोकतान्त्रिक शासन प्रक्रियाका निम्ति नेपालमा प्रहरी बलको विकेन्द्रिकरण आवश्यक छ । केन्द्रिकृत प्रहरी अनुचित मात्र नभई यो लोकतान्त्रिक सरकारका निम्ति खतरा समेत हुन सक्छ भन्ने मत लामो समयदेखि प्राज्ञिक वर्गले राख्दै आएका छन् ।¹⁷ कम से कम यति चाहिँ भन्न सकिन्छ - जुन समुदायको लागि सेवा उपलब्ध गराउन पर्ने हो, केन्द्रिकृत प्रहरी त्यही समुदायका निम्ति व्यवहारमा अत्यन्त टाढा हुन पुग्छ । विकेन्द्रिकरण आवश्यक र तत्काल हुन जरुरी छ । तर नेपालमा यस प्रक्रियाको विगत केही वर्षहरूको प्रगति हेर्ने हो भने विकेन्द्रिकरण प्रक्रियाको मुख्य अवरोध संरचनागत वा प्रक्रियात्मक नभई, संघीय सरकारको राजनितिक प्रतिबद्धताबारे आधारभूत प्रश्नहरूसँग सम्बन्धित रहेको छ ।

यति चाहिँ भन्न सकिन्छ - प्रहरी बलमाथि आफ्नो पूर्ण नियन्त्रण¹⁸ नरहला भन्ने डरकै कारण संघीय सरकार प्रदेश सरकारलाई प्रहरीसम्बन्धी अधिकार हस्तान्तरण गर्नबाट हिच्किचाइरहेको हो । कोभिड-१९ महामारीको पहिलो केही महिनामा संघीय सरकारको प्रहरीमाथिको निर्भरताले दर्शाउँछ - केन्द्रिकृत प्रहरी बल ती थोरै संस्थाहरूमध्ये एक हो जसलाई संघीय सरकारले आफ्नो इच्छानुसार परिचालन गर्न र निर्देशन दिन सक्छ । विशेषगरी जातीय र भाषिक अल्पसंख्यक समुदायहरूका विभिन्न आन्दोलनहरू नियन्त्रण गर्न समेत प्रहरीमा सरकारको निर्भरता रहेको छ ।

प्रहरी संरचनाको विकेन्द्रिकरणले सम्भावित असन्तुष्टिहरूलाई उजागर गर्न सक्ने र ती असन्तुष्टिहरू संघीय सरकारको तत्कालिक नियन्त्रणबाट बाहिर जान सक्ने सम्भावना पनि दर्शाउँछ । नेपाली राज्यको वैधानिकता स्थापना गर्न सुरक्षा बलको प्रमुख भूमिका रहेकाले, प्रहरी बलको विकेन्द्रिकरण संघीय सरकारले नागरिक,

and will need to take in terms of demonstrating to citizens its commitment to the constitution, federalism and democratic governance.

The decentralization of the police forces is likely to have many benefits for citizens, most notably in terms of an increase in police accountability and reduction in impunity.¹⁹ It may also assist police in being able to do their jobs, by offering clearly defined roles, mandates, and lines of operational hierarchy. However, the fullest decentralization of the police forces is a major task, one that will require concrete political commitment as well as continued organizational capacities.

That being said, there is some cause for optimism - the matter of the Chief District Officer (CDO) authority being addressed through parliamentary mechanisms in a democratic manner is no small feat. Lawmakers from all sides demonstrated a commitment to strengthening provincial governance by taking a stand against centralization. If government officials at the central and provincial level, as well as police officials work together to institutionalize federated policing, the security situation for citizens may greatly improve in the coming years.

- ¹ <https://thehimalayantimes.com/kathmandu/nepal-police-expands-units-to-all-753-local-levels>
<https://thehimalayantimes.com/nepal/passage-of-province-2-police-bill-conforms-with-provision-in-the-constitution>
- ³ <https://thehimalayantimes.com/nepal/ncp-ncp-co-chair-pushpa-kamal-dahal-calls-provincial-govt-not-overtake-federal-govt/>
- ⁴ <https://thehimalayantimes.com/nepal/sudurpaschim-province-holds-back-provincial-police-bill>
- ⁵ <https://thehimalayantimes.com/nepal/gandaki-province-prepares-police-act-draft-far-western-province-awaits-centres-decision>
- ⁶ <https://thehimalayantimes.com/nepal/govt-in-dilemma-over-urgent-bills>
- ⁷ Refer to the link cited above (6)
- ⁸ <https://kathmandupost.com/miscellaneous/2018/11/07/federal-executive-order-allows-provinces-to-mobilise-police>
- ⁹ <https://thehimalayantimes.com/kathmandu/bill-giving-sweeping-powers-to-cdos-tabled>
- ¹⁰ <https://thehimalayantimes.com/nepal/move-to-empower-cdos-draws-flak>
- ¹¹ Refer to the link cited above (10)
- ¹² Some notable ones were NCP lawmakers propose that provincial governments should mobilize police in the districts in coordination with CDOs, and some NC lawmakers propose that province police chiefs should be under the command of provincial governments.
- ¹³ <https://www.recordnepal.com/category-explainers/bills-watch-august-2019/>
- ¹⁴ <https://myrepublica.nagariknetwork.com/news/nepal-police-in-federalism/>
- ¹⁵ <https://thehimalayantimes.com/nepal/province-2-threatens-to-knock-supreme-court-door>
- ¹⁶ According to a conversation between the author and Nepal Police's spokesperson, Senior Superintendent of Police Basanta Bahadur Kunwar.
- ¹⁷ See Berkley, George E. "Centralization, Democracy and the Police." The Journal of Criminal Law, Criminology, and Police Science, vol. 61, no. 2, 1970. Pp. 309-312.
- ¹⁸ Manifested most clearly in the attempts to give more authority to Chief District Officers (CDOs) who answer to the federal Home Ministry and not to provincial governments
- ¹⁹ <https://thewire.in/south-asia/deaths-in-custody-impunity-nepal-police>

संविधान, संघीयता र लोकतान्त्रिक शासनप्रति आफ्नो प्रतिबद्धता प्रदर्शन गर्न चाल्ने पर्ने एक महत्वपूर्ण कदम हो ।

प्रहरी बलको विकेन्द्रीकरणबाट नागरिकले धेरै फाइदा लिन सक्छन् । विशेषगरी प्रहरी उत्तरदायित्वमा बृद्धि हुने र दण्डहीनतामा कमी आउने अपेक्षा नागरिकले गरेका छन् ।¹⁹ प्रहरी सेवाको पुनर्संरचनाले प्रहरीको भूमिका, जिम्मेवारी र तहगत संरचनालाई स्पष्ट रूपमा परिभाषित गर्ने र यसले प्रहरीलाई काम गर्न सहयोग पुग्ने विश्वास गरिएको छ । यद्यपि, प्रहरी सेवालाई पूर्ण विकेन्द्रीकरण गर्नु एउटा निकै ठूलो काम हो । यसका लागि ठोस राजनीतिक प्रतिबद्धताका साथसाथै स्पष्ट रूपमा देखिने गरी संस्थागत क्षमताको विकास गर्नुपर्ने हुन्छ ।

यसो भन्दाभन्दै पनि यहाँ आशावादी हुने ठाउँ के छ भने प्रमुख जिल्ला अधिकारीको अधिकारको मामिला संसदीय प्रक्रिया मार्फत लोकतान्त्रिक ढंगबाट सम्बोधन हुनु सानो उपलब्धि भने होइन । सबै पक्षका सांसदले राज्य केन्द्रीकरणको विरोध गरेर प्रदेश सरकारको सशक्तिकरणका लागि प्रतिबद्धता देखाएका छन् । यदि संघ र प्रदेश तहका सरकारी अधिकारीका साथसाथै प्रहरी अधिकारीले संघीय प्रहरी व्यवस्थालाई संस्थापन गर्न हातेमालो गर्ने हो भने आउँदा वर्षहरूमा नागरिक सुरक्षाको अवस्थामा निकै सुधार हुन सक्छ ।

- ¹ <https://thehimalayantimes.com/kathmandu/nepal-police-expands-units-to-all-753-local-levels>
- ² <https://thehimalayantimes.com/nepal/passage-of-province-2-police-bill-conforms-with-provision-in-the-constitution>
- ³ <https://thehimalayantimes.com/nepal/ncp-ncp-co-chair-pushpa-kamal-dahal-calls-provincial-govt-not-overtake-federal-govt/>
- ⁴ <https://thehimalayantimes.com/nepal/sudurpaschim-province-holds-back-provincial-police-bill>
- ⁵ <https://thehimalayantimes.com/nepal/gandaki-province-prepares-police-act-draft-far-western-province-awaits-centres-decision>
- ⁶ <https://thehimalayantimes.com/nepal/govt-in-dilemma-over-urgent-bills>
- ⁷ माथि दिइएकै लिंक हेर्नुस्: (6)
- ⁸ <https://kathmandupost.com/miscellaneous/2018/11/07/federal-executive-order-allows-provinces-to-mobilise-police>
- ⁹ <https://thehimalayantimes.com/kathmandu/bill-giving-sweeping-powers-to-cdos-tabled>
- ¹⁰ <https://thehimalayantimes.com/nepal/move-to-empower-cdos-draws-flak>
- ¹¹ माथि दिइएकै लिंक हेर्नुस्: (10)
- ¹² जिल्लामा प्रमुख जिल्ला अधिकारीसँग समन्वयमा प्रदेश सरकारले प्रहरी परिवालन गर्नुपर्छ भन्ने तत्कालिन नेकपाका सांसदद्वय जनार्दन शर्मा तथा पम्फा भुसालको सुझाव र प्रदेश प्रहरी प्रमुखहरू प्रदेश सरकारको कमाण्ड मातहत हुनुपर्छ भन्ने नेपाली काँग्रेसका सांसदद्वय गगन थापा र संजयकुमार गौतमको सुझाव थिए ।
- ¹³ <https://www.recordnepal.com/category-explainers/bills-watch-august-2019/>
- ¹⁴ <https://myrepublica.nagariknetwork.com/news/nepal-police-in-federalism/>
- ¹⁵ <https://thehimalayantimes.com/nepal/province-2-threatens-to-knock-supreme-court-door>
- ¹⁶ <https://thewire.in/south-asia/deaths-in-custody-impunity-nepal-police>
- ¹⁷ See Berkley, George E. "Centralization, Democracy and the Police." The Journal of Criminal Law, Criminology, and Police Science, vol. 61, no. 2, 1970. Pp. 309-312.
- ¹⁸ प्रदेश सरकारलाई नभई संघीय गृह मन्त्रालयलाई जवाफ दिने प्रमुख जिल्ला अधिकारी (सिडिओ) लाई बढी अधिकार दिने प्रस्ट रूपमा व्यक्त गरिएको प्रयास देखिन्छ ।
- ¹⁹ <https://thewire.in/south-asia/deaths-in-custody-impunity-nepal-police>

Women in Provincial Assemblies

■ Punam Limbu

The political leadership of the Nepali State is dominated by men. Women are poorly represented at all levels - from policy-making to implementation. Therefore, there have been continual movements in Nepal to end the exclusion of and discrimination against women based on gender. In fact, one of the major demands of the women's movement in Nepal is the more meaningful representation of women in political decision-making. It is because of this movement's call for more equitable representation of women within the province's decision-making structures that the 2015 Constitution included proportional representation as a key tenet. For example, Clause 4 of Article 38, on the basis of the principle of proportional inclusion, establishes the right of women to participate in all constitutional bodies of each province. This right is also guaranteed by Article 42 of the Constitution under the provision of 'Right to social justice'.

Regarding the composition of the House of Representatives, Article 84 of the Constitution mandates women's representation at a minimum of one-third. Similarly, Article 176, pertaining to the composition of provincial assemblies, has provisions for women's representation at a minimum of one-third. Hence, the representation of women at both levels rose to about 34.36 percent. It is because of this constitutional provision that this level of representation was made possible.

There are a number of prevailing attitudes regarding women's political participation. One viewpoint suggests that women are less capable than their male counterparts. In the view of the author, this attitude is prevalent in a majority of citizens as women are certainly not easily accepted in politics. It is because of such discriminatory attitudes that women do not enjoy the opportunities to represent others within the relevant governmental or political decision-making processes, and those who do often find that the working environment ill conducive to doing



प्रदेशसभामा महिला प्रतिनिधित्व

■ पुनम लिम्बु

नेपाली राज्य र राजनीतिको नेतृत्वमा पुरुषको वर्चस्व रहँदै आएको छ । नीति-निर्माण गर्ने तहदेखि कार्यान्वयन गर्ने स्थानमा महिलाको प्रतिनिधित्व निकै कमजोर छ । लिङ्गका आधारमा महिलामाथि हुने बहिष्करण र भेदभावको अन्त्यका लागि नेपालमा लामो समयदेखि निरन्तर आन्दोलन हुँदै आइरहेको छ । महिला आन्दोलनले उठाउँदै आएको मागमध्ये एक हो, राजनीतिक नीति-निर्माण तहमा अर्थपूर्ण प्रतिनिधित्व । राज्य संरचनामा महिलालगायत विभिन्न समुदायको समानुपातिक प्रतिनिधित्व सुनिश्चित हुनुपर्छ भन्ने मागसहित भएको आन्दोलनकै कारण नेपालको संविधान २०७२ ले सैद्धान्तिकस्तरमा समानुपातिक समावेशीकरणलाई स्वीकार गरेको छ । नेपालको संविधान २०७२ को महिलाको हकसम्बन्धी धारा ३८ को उपधारा ४ मा राज्यका सबै निकायमा महिलालाई समानुपातिक समावेशी सिद्धान्तका आधारमा सहभागी हुने हकको व्यवस्था गरिएको छ भने धारा ४२ मा सामाजिक न्यायको हकमा पनि यो अधिकार सुनिश्चित गरिएको छ ।

तर, २०७४ मा सम्पन्न प्रतिनिधि सभा र प्रदेश सभाको निर्वाचनमा महिलाको समानुपातिक प्रतिनिधित्व सुनिश्चित गरिएको थिएन । प्रतिनिधि सभा गठनसम्बन्धी संविधानको धारा ८४ को उपधारा ८ र प्रदेश सभा गठनसम्बन्धी धारा १७६ को उपधारा ९ ले प्रतिनिधि सभा र प्रदेश सभामा महिलाको कम्तीमा एक तिहाई प्रतिनिधित्व हुनैपर्ने व्यवस्था गरेको छ । यही संवैधानिक र कानुनी व्यवस्थाका कारण सातौँटा प्रदेश सभा गरी महिलाको प्रतिनिधित्व ३४.३६ प्रतिशत पुग्न सम्भव भएको हो ।

नेपालमा महिलाको अवस्था, राजनीतिक सहभागिता र समानताका सन्दर्भमा विविध बुझाइ रहेका छन् । तीमध्ये एक हो, 'पुरुषको तुलनामा महिला कमजोर हुन्छन् वा पुरुषजति सक्षम हुँदैनन्' भन्ने विभेदकारी दृष्टिकोण । मेरा व्यक्तिगत अनुभवको आधारमा पनि धेरैजसो मानिसमा यस्तो दृष्टिकोण रहेको पाएको छु । महिलालाई सहजै राजनीतिक नेतृत्वका रूपमा स्वीकार गरिँदैन । यस्तो विभेदकारी दृष्टिकोणकै कारण नेपालका महिलाहरूले सम्बन्धित सरकारी वा राजनीतिक निर्णय प्रक्रियामा प्रतिनिधित्व गर्ने अवसर पाइरहेका छैनन् भने प्रतिनिधित्व गर्ने महिलाले पनि सहजै काम गर्न सक्ने वातावरण बनिसकेको छैन । यस लेखमा प्रदेश सभामा प्रतिनिधित्व गर्ने महिलाको अवस्था र चुनौतीबारे चर्चा गरिएको छ ।

their jobs effectively or for very long. Therefore, this article aims to discuss some of the challenges faced by women elected representatives at the provincial level.

Women's Representation in Provincial Assemblies

As a result of provisions contained in the Constitution mandating a minimum of 33 percent representation of women in the federal parliament and the seven provincial assemblies, the representation of women has been established at the main policy-making bodies of the nation. Following the 2017 elections for the provincial assemblies, which took place under a mixed electoral system, a total of 330 representatives via the *first-past-the-post* system, and 220 representatives via the proportional representation system were elected. Of those elected, a total of 189 (34.36 percent) were women. Rather tellingly, among those women elected 17 (9 percent) were elected via the *first-past-the-post* system¹ while 172 (91percent) via the proportional representation system.

These results suggest that a) the *first-past-the-post* system is not for women politicians; and b) political parties still do not accept or are not willing to treat women as equals to men within their respective parties. This serves to propagate the faulty opinion that women somehow cannot be trusted (therefore elected) to positions of political leadership and responsibility. From a total of 220 representatives elected to the provincial assemblies via the proportional representation system, 172 (78.18 percent) were women.² These results also create the misguided belief that the proportional system is in some way a 'good thing' for women.

However, even though the proportional system is valuable – at least in the short term - for women and other marginalized communities that hitherto have been politically excluded, women should nevertheless not be sidelined from opportunities to be elected through the *first-past-the-post* system either. In fact, women should be given further opportunities to get elected through the *first-past-the-post* system in ways that result in proportional representation.

Challenges in Representation

If the constitutional provision that women's representation should be at least one-third at all levels of governance had not been present, women's representation at the provincial level would be much lower. Let us not forget that only 17 women were elected via the *first-past-the-post* system and that their numbers increased only because of the proportional representation system. That is why there should also be provisions for at least one-third representation through the *first-past-the-post* system alone.

“Women are poorly represented at all levels-from policy-making to implementation.”

प्रदेश सभामा महिला प्रतिनिधित्व

नेपालको संविधान २०७२ ले प्रतिनिधि सभा र प्रदेश सभामा महिलाको कम्तीमा ३३ प्रतिशत प्रतिनिधित्व अनिवार्य हुनुपर्ने व्यवस्था गरेका कारण राज्यको नीति-निर्माण गर्ने मुख्य थलो संघीय संसद र सातओटै प्रदेश सभामा महिलाको प्रतिनिधित्व भएको छ । २०७४ मा सम्पन्न प्रतिनिधि सभा र प्रदेश सभामा पहिलो हुने निर्वाचित हुने र समानुपातिक प्रणालीसहितको मिश्रित निर्वाचन प्रणाली अपनाइएको थियो । त्यसैले सातओटै प्रदेशमा जम्मा ३३० पहिलो हुने निर्वाचित हुने प्रणाली र २२० समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीमार्फत प्रदेश सभा सदस्य निर्वाचित भएका थिए । यसरी सातओटा प्रदेश सभामा जम्मा १८९ जना (३४.३६ प्रतिशत) महिला प्रदेश सभा सदस्य निर्वाचित भएका छन् । यसरी प्रदेश सभामा प्रतिनिधित्व गर्नेमध्ये १७ जना (९ प्रतिशत) पहिलो हुने निर्वाचित हुने प्रणालीबाट^१ र १७२ (९१ प्रतिशत) समानुपातिक प्रणालीबाट निर्वाचित भएका हुन् ।

यी निर्वाचन परिणामले एक, पहिलो हुने निर्वाचित हुने प्रणाली महिलाको लागि होइन, र दुई, राजनीतिक दलहरू महिलालाई नेताको रूपमा स्वीकार गर्न तयार छैनन् वा पार्टीभित्रै महिलालाई पुरुष सरह व्यवहार गर्न चाहँदैनन् भन्ने देखाउँछ । यसले केही हदसम्म महिलालाई निर्वाचित गरिँदैन वा राजनीतिको नेतृत्वदायी भूमिका र जिम्मेवारीमा विश्वास गरिँदैन भन्ने गलत विचारको प्रबर्द्धन गरेको छ । प्रदेश सभामा समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीबाट २२० जना निर्वाचित भएका छन् । यो प्रणालीबाट निर्वाचितमध्ये १७२ जना (७८.१८ प्रतिशत) महिला छन् ।^२ यो परिणामले कुनै न कुनै रूपमा समानुपातिक प्रणाली 'महिलाका लागि राम्रो' प्रणाली हो भन्ने गलत धारणा निर्माण गरेको छ ।

राजनीतिक बहिष्करणमा पारिएका महिला र अन्य सिमान्तकृत समुदायका लागि यो प्रणाली अत्यावश्यक छ । तथापि समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीको अभ्यास गर्दा महिलालाई पहिलो हुने निर्वाचित हुने प्रणालीबाट निर्वाचित हुने अवसरबाट बञ्चित गरिनु हुँदैन । महिलालाई परिणामे समानुपातिक प्रतिनिधित्व हुने गरी पहिलो हुने निर्वाचित हुने प्रणालीमार्फत निर्वाचित हुने अवसर दिइनुपर्छ ।

प्रतिनिधित्वमा चुनौती

राज्यका सबै तहमा महिलाको कम्तीमा एक तिहाई प्रतिनिधित्व हुनुपर्ने बाध्यात्मक संवैधानिक व्यवस्था भएको छ । यदि यस्तो संवैधानिक व्यवस्था नभएको भए प्रदेश सभामा महिलाको प्रतिनिधित्व अत्यन्तै कम हुने निश्चित थियो । पहिलो हुने निर्वाचित हुने प्रणालीबाट जम्मा १७ जना महिला निर्वाचित भएका छन् । यहाँ भुल्न नहुने कुरा के छ भने समानुपातिक प्रणाली अपनाइएकै कारण प्रदेशसभामा महिलाको संख्या बढेको हो । त्यसैले पहिलो हुने निर्वाचित हुने प्रणालीमा पनि महिलाको कम्तीमा एक तिहाई प्रतिनिधित्व सुनिश्चित हुने व्यवस्था गरिनुपर्छ ।

तर, नेपालका राजनीतिक दलहरू महिला निर्वाचित हुन सक्दैनन् भन्ने गलत मान्यताबाट माथि उठ्न सकेका छैनन् । यसले दलहरू महिलालाई उमेदवार बनाउन र नेतृत्वदायी भूमिकामा स्वीकार्न तत्पर नरहेको देखाउँछ । प्रदेश सभामा पहिलो हुने निर्वाचित हुने प्रणालीका लागि छुट्याइएको ३३० सिटका लागि पाँचओटा राजनीतिक दलहरूले जम्मा

“नीति-निर्माण गर्ने तहदेखि कार्यान्वयन गर्ने स्थानमा महिलाको प्रतिनिधित्व निकै कमजोर रहँदै आएको छ ।”

However, political parties have been unable to rise above the false premise that women cannot get elected. This shows that political parties are not ready to field women as candidates or in party leadership roles. For the 330 seats in provincial assemblies that were contested through the *first-past-the-post* system, the five political parties fielded 936 candidates of which only 55 (5.88 percent) were women and only 17 were elected. These figures again indicate that political parties are still not really committed in practice to installing women within political leadership nor to ensuring proportional participation in the key policy-making levels.

Within the internal governance structures of each provincial assembly, while there are at present 37 committees across all seven provinces dealing with policy,³ there are only eight committees (21.62 percent) where women had leadership roles.⁴ These figures reflect the reality that women are not easily accepted in provincial assemblies too. Since this attitude is a continuation of gender discrimination, that has been in practice in Nepal's political sphere for a long time, it is necessary to raise the issue of meaningful women's representation at a senior level.

Constant Struggle

The provincial assembly is the place where policy is made and where budgets are allocated by electoral constituencies. The primary drivers of this process are those representatives elected via the *first-past-the-post* system - a majority of whom are, of course, men. Therefore, representatives elected via the proportional representation system have minimal opportunities to engage with citizens. As a result, women elected via the proportional representation face challenges in establishing themselves as 'leaders'. According to one provincial assembly member from Mugu, citizens are pleased only if public funds are brought to the village. Not only that, when they do manage to get some projects issued to their districts, it is usually the men will then take all the credit for whatever is done. Women representatives are also compelled to carry around proof of any work they have done. Being questioned on their capacities just because of their gender coupled with the state of affairs at the villages where others take credit, helps to ensure that women representatives find a hostile environment in which to operate.

In particular, while a constitutional provision has now led to a 34 percent representation of women in provincial assemblies, it remains necessary to raise the issue of a meaningful and fully proportional representation of women in public life. As already noted, making matters more difficult, the traditional mindset that considers women as 'weaker' representatives is widespread. Therefore, it is important to actively work on changing the attitudes of the province and the political parties towards women, demonstrating that women can be skillful and conscientious societal

१३६ जना उमेद्वारी दिएका थिए । त्यसमध्ये ५५ जना (५.८८ प्रतिशत) मात्रै महिलालाई उमेदवार बनाइएको थियो । तीमध्ये १७ जना निर्वाचित भएका थिए । यो तथ्याङ्कले दलहरू महिलालाई राजनीतिक नेतृत्वमा स्थापित गर्न र राज्यको नीति-निर्माण तहमा समानुपातिक सहभागीता सुनिश्चित गर्न दृढ नरहेको संकेत गर्दछ ।

प्रदेश सभाको मुख्य जिम्मेवारी प्रदेशका लागि आवश्यक नीति-निर्माण गर्ने हो । प्रदेश सभाका कामलाई व्यवस्थित बनाउनका लागि सातैओटा प्रदेश सभामा गरी जम्मा ३७ ओटा विषयगत समिति गठन भएका छन् ।^३ ती समितिमा महिलालाई प्रतिनिधित्व गराइएको भए पनि ३७ समितिमध्ये ८ ओटा (२१.६२ प्रतिशत) समितिमा मात्रै प्रमुखको जिम्मेवारी दिइएको छ ।^४ यहाँ प्रस्तुत गरिएका तथ्याङ्कले प्रदेश सभामा केही महिलाको सहजै स्वीकार नगरिएको यथार्थलाई प्रतिबिम्बित गर्छ । ऐतिहासिक रूपमा लैङ्गिक विभेदलाई निरन्तरता दिने गलत प्रवृत्तिकै कारण प्रदेश सभाको नीति-निर्माण गर्ने स्थानमा महिलाको सहभागिता अर्थपूर्ण हुन सकेको छैन । त्यसैले राज्यको माथिल्लो तहसम्म महिलाको अर्थपूर्ण प्रतिनिधित्वको विषयलाई अझ सशक्त रूपमा उठाउनु पर्ने आवश्यकता छ ।

निरन्तर संघर्ष

प्रदेश सभा सदस्यको मुख्य काम प्रदेशका लागि आवश्यक नीति-निर्माण गर्नु हो । यसैगरी निर्वाचन क्षेत्रमा बजेट बिनियोजन गर्ने काम पनि प्रदेश सभा सदस्यले गर्छन् । यसरी बजेट र योजना पुऱ्याउने कामको नेतृत्व मूलतः पहिलो हुने निर्वाचित हुने प्रणालीबाट विजयी प्रतिनिधिले गर्छ । यसरी निर्वाचित हुनेमा अधिकांश पुरुष नै छन् । त्यसकारण समानुपातिक प्रणालीबाट निर्वाचित प्रतिनिधिलाई योजना र बजेटसहित जनतासँग प्रत्यक्ष जोडिने अवसर कम हुन्छ । त्यसैले समानुपातिक प्रणालीबाट निर्वाचित महिला प्रदेश सभा सदस्यले जनतामाथि नेतृत्वको रूपमा स्थापित हुन थप चुनौतीको सामना गरिरहनु परेको छ । योजना र बजेट गाउँमा लैजान सक्थे भने मात्रै जनता खुशी हुने भएको अनुभव समानुपातिक प्रणालीबाट मुगुकी एक महिला प्रदेश सभा सदस्यको छ । यति मात्रै होइन, धेरै दुःख गरेर जिल्लामा केही योजना पार्दा समेत त्यो कामको जस पुरुष सदस्यले लिने गरेका छन् । त्यसैले प्रदेश सभाका महिला सदस्यले गरेको कामको प्रमाण समेत साथैमा बोकेर हिँड्नु पर्ने वा प्रमाण पेश गर्नुपर्ने बाध्यता छ । प्रदेश सभामा महिला भएकै कारण क्षमतामाथि प्रश्न उठाउने र अर्कोतिर जनताका लागि गरिएको कामको जस पनि अरूले नै लिने प्रवृत्तिका कारण प्रदेश सभा सदस्यलाई सहज वातावरण बन्न सकिरहेको छैन । तथापि, प्रदेश सभाका महिला सदस्यले यस्तो विभेदकारी प्रवृत्तिविरुद्ध संघर्ष गरिरहनु पर्ने अवस्था छ ।

संवैधानिक प्रावधानका कारण अहिले ३४ प्रतिशत महिलाको प्रतिनिधित्व प्रदेश सभामा पुगेको छ । महिलाको राजनीतिक क्षेत्रका साथै सार्वजनिक जीवनमा अर्थपूर्ण र पूर्ण समानुपातिक प्रतिनिधित्वको मुद्दा उठाउनु पर्ने आवश्यकता छ । यस अघि नै उल्लेख गरिएभन्ने, महिलालाई 'कमजोर' प्रतिनिधिका रूपमा प्रस्तुत गर्ने सांस्कृतिक मनोविज्ञान व्याप्त छ । यस्तो विभेदकारी मनोविज्ञानको रूपान्तरणका लागि सशक्त रूपमा क्रियाशील हुनु पर्ने आवश्यकता छ । अझ, राज्य र राजनीतिक दलको महिलाप्रति हेर्ने दृष्टिकोणमा परिवर्तन ल्याउन र समाजमा महिला नेतृत्वले सचेततापूर्वक कुशल भूमिका निर्वाह गर्न सक्छन् भन्ने प्रमाणित गर्न क्रियाशील हुनुपर्ने छ । संक्षेपमा भन्ने हो भने लैङ्गिक विभेदको

“
In short, women politicians need to continue to fight and fight again to finally end gender discrimination and to create an egalitarian society.”

“
लैङ्गिक विभेदको अन्त्य र सामाजिक न्याय सहितको समाजिक-राजनीतिक व्यवस्था निर्माणका लागि महिला राजनीतिकमीले निरन्तर संघर्ष गरिरहनु पर्ने देखिन्छ ।”

leaders. In short, women politicians need to continue to fight and fight again to finally end gender discrimination and to create an egalitarian society.

Finally, it is important to note that all hope is not lost. All 189 women representatives in all seven provincial assemblies have raised real and important issues concerning women during the policy-making process as much as they can. Despite the challenges, women's voices have been raised, and their responsibilities have helped develop women's leadership capacities. And, as the activities of provincial assemblies and governments are being scrutinized and held to account, this has instilled some hope regarding overcoming challenges being faced by women. However, as has been argued in this essay, it is still crucially important to continue raising a voice for a better and easier working conditions for women elected representatives.

Table 1: Women's Representation in Elections for Provincial Assembly Members

Province	Elected via the First-Past-The-Post Electoral System		Elected via the Proportional Electoral System		Total Number of Members Elected through both systems		
	Women	Men	Women	Men	Women (Percent)	Men (Percent)	Total
Province 1	2	54	30	7	32 (34.40)	61 (65.60)	93
Province 2	5	59	32	11	37 (34.58)	70 (65.42)	107
Bagmati	5	61	32	12	37 (33.63)	73 (66.37)	110
Gandaki	2	34	18	6	20 (33.33)	40 (66.67)	60
Lumbini	2	50	30	5	32 (36.78)	55 (66.22)	87
Karnali	0	24	13	3	13 (32.50)	27 (67.50)	40
Far West	1	31	17	4	18 (33.96)	35 (66.04)	53
Total	17	313	172	48	189 (34.36)	361 (65.64)	550

Source: Election Commission, Nepal. 2017

Table 2: Women Candidates from Major Political Parties for Election to Provincial Assemblies and Election Results

Political Party	Total Candidates	Women			
		Candidates		Elected	
		Number	Percentage	Number	Percentage
Nepal Communist Party (UML)	200	10	5	8	4
Nepal Communist Party (Maoist Center)	128	9	7	7	5
Nepali Congress	322	6	2	0	0
Rashtriya Janata Party Nepal	105	13	12	2	2
The Federal Socialist Forum Nepal	181	17	9	0	0
Total	936	55	6	17	2

Source: Election Commission, Nepal. 2017

अन्त्य र सामाजिक न्यायसहितको सामाजिक-राजनीतिक व्यवस्था निर्माणका लागि महिला राजनीतिकर्मिले निरन्तर संघर्ष गरिरहनु पर्ने देखिन्छ ।

अन्त्यमा, उल्लेख गर्ने पर्ने महत्वपूर्ण कुरा के छ भने सम्पूर्ण आशाहरू समाप्त भइसकेका छैनन् । प्रदेश सभामा रहेका १८९ जना महिला प्रतिनिधिहरूले प्रदेश सभाभित्र नीति-निर्माणका क्रममा सकेसम्म आफ्ना सरोकारका महत्वपूर्ण मुद्दा उठाएका छन् । विभिन्न चुनौतीका बाबजुद प्रदेश सभाका महिला प्रतिनिधिले सशक्तस्वमा आफ्ना आवाज उठाइरहेका छन् । प्रदेश सभामा प्राप्त भएका जिम्मेवारीका कारण महिलाको नेतृत्व क्षमताको विकासमा समेत सहयोग पुगिरहेको छ । यसका साथै महिला प्रदेश सभा सदस्यहरूले प्रदेश सभा र सरकारले गरेका सम्पूर्ण गतिविधि गम्भीरतापूर्वक अवलोकन गरिरहेका छन् । यसरी अगाडि बढ्ने क्रममा महिलाले भोगिरहेका चुनौती सामना गर्न सक्ने आशा बढाएको छ । यद्यपि, यस लेखमा तर्क गरिएभैं, निर्वाचित महिला प्रतिनिधिले अझ राम्रो र सहजस्वमा काम गर्न सक्ने वातावरण निर्माणका लागि निरन्तर आवाज उठाइरहन पनि त्यत्तिकै आवश्यक छ ।

तालिका १ : प्रदेश सभा सदस्य निर्वाचनमा महिला प्रतिनिधित्व

प्रदेश नं.	पहिलो हुने निर्वाचित हुने निर्वाचन प्रणालीमा फर्त निर्वाचित		समातुपातिक निर्वाचन प्रणालीमा फर्त निर्वाचित		दुवै किसिमको निर्वाचन प्रणालीबाट निर्वाचित कुल सदस्य संख्या		
	महिला	पुरुष	महिला	पुरुष	महिला (प्रतिशत)	पुरुष (प्रतिशत)	जम्मा
प्रदेश २	५	५९	३२	११	३७ (३४.५८)	७० (६५.४२)	१०७
बागमती	५	६१	३२	१२	३७ (३३.६३)	७३ (६६.३७)	११०
गण्डकी	२	३४	१८	६	२० (३३.३३)	४० (६६.६७)	६०
लुम्बिनी	२	५०	३०	५	३२ (३६.७८)	५५ (६६.२२)	८७
कर्णाली	०	२४	१३	३	१३ (३२.५०)	२७ (६७.५०)	४०
सुदूरपश्चिम	१	३१	१७	४	१८ (३३.९६)	३५ (६६.०४)	५३
जम्मा	१७	३१३	१७२	४८	१८९ (३४.३६)	३६१ (६५.६४)	५५०

स्रोत : निर्वाचन आयोग नेपाल, २०७४

तालिका २ : प्रमुख राजनीतिक दलबाट प्रदेश सभा सदस्य पदको महिला उम्मेदवारी र निर्वाचन परिणाम

राजनीतिक दल	कुल उम्मेदवार	महिला			
		उम्मेदवार		निर्वाचित	
		संख्या	प्रतिशत	संख्या	प्रतिशत
नेपाल कम्युनिष्ट पार्टी (एमाले)	२००	१०	५	८	४
नेपाल कम्युनिष्ट पार्टी (माओवादी केन्द्र)	१२८	९	७	७	५
नेपाली काँग्रेस	३२२	६	२	०	०
राष्ट्रिय जनता पार्टी नेपाल	१०५	१३	१२	२	२
सङ्घीय समाजवादी फोरम नेपाल	१८१	१७	९	०	०
जम्मा	९३६	५५	६	१७	२

स्रोत : निर्वाचन आयोग नेपाल, २०७४

Table 3: The state of Women Leadership in Provincial Assemblies

Province	Committee	Chairperson	Gender		Total
			Women	Men	
Province 1	Justice, Administration and Legislation	Hon. Indramani Parajuli	-	1	1
	Finance	Hon. Arjun Rai	-	1	1
	Good Governance and Planning	Hon. Mohan Kumar Khadka	-	1	1
	Public Accounts	Hon. Shiva Narayan Ganagain	-	1	1
	Social Development	Hon. Sarita Thapa	1	-	1
	Industry, Tourism and Environment	Hon. Sita Thebe Jagebu	1	-	1
	Natural Resources and Infrastructure Development	Hon. Sarwadhvaj Sanba Limbu	-	1	1
Total			2	5	7
Province 2	Finance and Planning	Hon. Manish Kumar Suman	-	1	1
	Development	Hon. Sheik Abul Kalaam Aazad	-	1	1
	Public Accounts	--	-	-	
	Women, Children and Social Justice	Hon. Jayanul Rain	-	1	1
	Natural Resources and Environment	Hon. Ram Chandra Mandal	-	1	1
	Agriculture and Land Management	Hon. Birendra Prasad Singh	-	1	1
	Provincial Affairs	Hon. Ashok Kumar Yadav	-	1	2
Total			0	6	6
Bagmati Province	Provincial Affairs	Hon. Madhav Prasad Poudel	-	1	1
	Finance and Development	Hon. Suresh Nepal	-	1	1
	Public Accounts	Hon. Nhuchhe Narayan Shrestha	-	1	1
	Education, Health and Agriculture	Hon. Ghanashyam Dahal	-	1	1
	Industry, Tourism and Environment	Hon. Rama Ale Magar	1	-	1
Total			1	4	5
Gandaki Province	Finance and Development	Hon. Dipak Koirala	-	1	1
	Legislation	Hon. Mohan Prasad Regmi	-	1	1
	Provincial Affairs	Hon. Krishna Thapa	-	1	1
	Public Accounts	Hon. Kumar Khadka	-	1	1
	Total			0	4
Lumbini Province	Finance, Industry and Tourism	Hon. Dadhiram Nyaupane	-	1	1
	Provincial Affairs and Law	Hon. Dama Kumari Sharma	1	-	1
	Social Development	Hon. Dug Narayan Pandeya	-	1	1
	Public Accounts	Hon. Dilli Bahadur Chaudhary	-	1	1
	Physical Infrastructure and Development	Hon. Asha Swarnakar	1	-	1
	Agriculture, Forest and Environment	Hon. Bijaya Bahadur Yadav	-	1	1
	Special Rights	Hon. Kamal Raj Shrestha	-	1	1
Total			2	5	7

तालिका ३ : प्रदेश सभाका समितिहरूमा महिला नेतृत्वको अवस्था

प्रदेश	समितिहरू	सभापति / अध्यक्ष	लिंग		जम्मा
			महिला	पुरुष	
प्रदेश १	न्याय, प्रशासन तथा विधायन समिति	मा. ईन्द्रमणि पराजुलि	-	१	१
	सुशासन तथा योजना समिति	मा. अर्जुन राई	-	१	१
	अर्थ समिति	मा. मोहन कुमार खड्का	-	१	१
	सार्वजनिक लेखा समिति	मा. शिव नारायण गनगाई	-	१	१
	सामाजिक विकास समिति	मा. सरिता थापा	१	-	१
	उद्योग, पर्यटन तथा वातावरण समिति	मा. सीता थेवे जेबेगु	१	-	१
	प्रकृतिक स्रोत तथा पूर्वाधार विकास समिति	मा. सर्वध्वज साँवा लिम्बु	-	१	१
जम्मा			२	५	७
प्रदेश २	अर्थ तथा योजना समिति	मा. मनिष कुमार सुमन	-	१	१
	विकास समिति	मा. शेख अवुल कलाम आजाद	-	१	१
	सार्वजनिक लेखा समिति	-	-	-	
	महिला बालबालिका तथा सामाजिक न्याय समिति	मा. जयनूल राईन	-	१	१
	प्राकृतिक स्रोत तथा वातावरण समिति	मा. रामचन्द्र मण्डल	-	१	१
	कृषि तथा भूमि व्यवस्थापन समिति	मा. विरेन्द्र प्रसाद सिंह	-	१	१
	प्रदेश मामिला समिति	मा. अशोक कुमार यादव	-	१	१
जम्मा			०	६	६
बागमती प्रदेश	प्रदेश मामिला समिति	मा. माधव प्रसाद पौडेल	-	१	१
	अर्थ तथा विकास समिति	मा. सरस नेपाल	-	१	१
	सार्वजनिक लेखा समिति	मा. न्हुके नारायण श्रेष्ठ	-	१	१
	शिक्षा स्वास्थ्य तथा कृषि समिति	मा. घनश्याम दाहाल	-	१	१
	उद्योग पर्यटन तथा वातावरण समिति	मा. रमा आले मगर	१	-	१
जम्मा			१	४	५
गण्डकी प्रदेश	अर्थ तथा विकास समिति	मा. दिपक कोइराला	-	१	१
	विधायन समिति	मा.मोहन प्रसाद रेग्मी	-	१	१
	प्रदेश मामिला समिति	मा. कृष्ण थापा	-	१	१
	सार्वजनिक लेखा समिति	मा. कुमार खड्का	-	१	१
जम्मा			०	४	४
लुम्बिनी प्रदेश	अर्थ, उद्योग तथा पर्यटन समिति	मा. दधिराम न्यौपाने	-	१	
	प्रदेश मामिला तथा कानून समिति	मा. दामा कुमारी शर्मा	१	-	
	सामाजिक विकास समिति	मा. दूग नारायण पाण्डेय	-	१	
	सार्वजनिक लेखा समिति	मा. डिल्ली बहादुर चौधरी	-	१	
	भौतिक पूर्वाधार तथा विकास समिति	मा. आशा स्वर्णकार	१	-	
	कृषि वन तथा वातावरण समिति	मा. विजय बहादुर यादव	-	१	
	विशेषाधिकार समिति	मा. कमलराज श्रेष्ठ	-	१	
जम्मा			२	५	७

Province	Committee	Member	Province 1	Province 2	Province 3
Karnali Province	Finance and Natural Resources	Hon. Ganesh Prasad Singh	-	1	1
	Legislation and Provincial Affairs	Hon. Dan Singh Pariyar	-	1	1
	Social Development	Hon. Devi Wali	1	-	1
	Public Accounts	Hon. Dinbandhu Shrestha	-	1	1
Total			1	3	4
Far West Province	Finance and Natural Resources	Hon. Harka Bahadur Kunwar	-	1	1
	Legislation and Provincial Affairs	Hon. Nepal Chaudhari	-	1	1
	Social Development	Hon. Kunti Joshi	1	-	1
	Public Accounts	Hon. Nanda Kumari Bam	1	-	1
Total			2	2	4

Source: Election Commission, Nepal. 2017

- Among those who were elected via this system, two persons were in Province 1, five in Province 2, five in Bagmati Province, two in Gandaki, two in Lumbini, and one in Far West are women. Not a single woman was elected via this system in Karnali Province.
- Among the women elected, there are 30 individuals in Province 1, 32 in Province 2, 32 in Bagmati Province, 15 in Gandaki, 30 in Lumbini, 13 in Karnali, and 17 in Far West.
- With seven in Province 1, six in Province 2, five in Bagmati, four in Gandaki, seven in Lumbini, four in Karnali, and four in Far West.
- In Province 1, women are committee chairs in the Social Development Committee and the Industry, Tourism and Environment Committee. Similarly, the Industry, Tourism and Environment Committee in Bagmati, the Provincial Affairs and Law Committee and the Infrastructure and Development Committee in Lumbini, the Social Development Committee in Karnali, and the Social Development Committee in Far West are chaired by women. Province 2 and Gandaki do not have a single committee with a woman chairperson.

Province	Committee	Member	Province 1	Province 2	Province 3
Karnali Province	अर्थ तथा प्राकृतिक स्रोत समिति	मा. गणेश प्रसाद सिंह	-	१	१
	विधायन तथा प्रदेश मामिला समिति	मा. दान सिंह परियार	-	१	१
	सामाजिक विकास समिति	मा. देवी वली	१	-	१
	सार्वजनिक लेखा समिति	मा. दिनबन्धु श्रेष्ठ	-	१	१
जम्मा			१	३	४
सुदूर पश्चिम प्रदेश	अर्थ, विकास तथा प्राकृतिक स्रोत समिति	मा. हर्क बहादुर कुँवर	-	१	
	विधायन तथा प्रदेश मामिला समिति	मा. नेपाल चौधरी	-	१	
	सामाजिक विकास समिति	मा. कुन्ती जोशी	१	-	
	सार्वजनिक लेखा समिति	मा. नन्दा कुमारी बम	१	-	
जम्मा			२	२	४

स्रोत : निर्वाचन आयोग नेपाल, २०७४

- यसरी निर्वाचित हुनेमा प्रदेश १ मा २ जना, प्रदेश २ मा ५, बागमती प्रदेशमा ५, गण्डकीमा २, लुम्बिनीमा २ र सुदूरपश्चिममा १ जना महिला निर्वाचित भएका छन् भने कर्णाली प्रदेशमा यो निर्वाचन प्रणालीबाट एकजना पनि निर्वाचित भएका छैनन् ।
- यसरी निर्वाचित महिलामध्ये प्रदेश १ मा ३० जना, प्रदेश २ मा ३२, बागमती प्रदेशमा ३२, गण्डकीमा १५, लुम्बिनीमा ३०, कर्णालीमा १३ र सुदूरपश्चिममा १७ जना रहेका छन् ।
- प्रदेश १ ले ७ ओटा, प्रदेश २ ले ६, बागमतीले ५, गण्डकीले ४, लुम्बिनीले ७, कर्णाले ४ र सुदूरपश्चिमले पनि ४ ओटा गरी सात प्रदेशमा जम्मा विभिन्न ३७ ओटा समिति क्रियाशील छन् ।
- प्रदेश १ मा सामाजिक विकास समिति र उद्योग, पर्यटन तथा वातावरण समितिको प्रमुख भूमिका महिलाले पाएका छन् । यसैगरी बागमती प्रदेशमा उद्योग, पर्यटन तथा वातावरण समिति, लुम्बिनी प्रदेशमा प्रदेश मामिला तथा कानून समिति र भौतिक पूर्वाधार तथा विकास समिति, कर्णाली प्रदेशमा सामाजिक विकास समिति र सुदूरपश्चिम प्रदेशमा सामाजिक विकास समितिको प्रमुख महिला छन् । प्रदेश २ र गण्डकी प्रदेशमा एकजना पनि महिला समिति प्रमुखको भूमिका छैनन् ।

Deconstructing the federalist problem of Nepal

■ Kalpana Jha

Over the past decade, Nepal has undergone not only economic, political and social changes that characterize the start of a new democratic era, but also a radical redefinition of the relationship between the state and its citizens. Although Nepal has had a history of exclusionary state and politics, federalism has created a new democratic space, which embodies the idea of 'self-government'. The 'democratic' in this constitutional arrangement involves territoriality, wealth and resources, as well as political institutions designed to ensure the representation of common beliefs and identities.

It is widely argued that the overall aim of federalism is "to bring government closer to the people and to help them have a more meaningful voice in their own governance."¹ Johannes Althusius, regarded as the 'father' of modern federalist thought, developed a non-sectarian, non-religious contractualist political theory of federalism that he termed as 'pactum foederis' – 'to live together in mutual benevolence'. His model not only allowed for the accommodation of dissent and diversity but also the ability to resist the tyranny of the majority.

And it is these core assumptions remain central to any new federal state such as Nepal. Built upon shared beliefs, the restructuring of a unitary government is expected to help develop models of political decentralization and self-government. This is particularly important for a country like Nepal hitherto governed by traditional policies of assimilation and ethnic regulation. However, federalism in Nepal entails tasks beyond just the devolution of power and decentralization. It aims also to uphold liberty and the non-domination of minorities to ensure the fullest functioning of a democratic state. It lays the foundations for citizens to become critically and continually engaged with political parties. Since the introduction of federalism in the country, Nepal has witnessed a major shift in how citizens interact with the world of politics.



नेपालको संघीय मुद्दाको विनिर्माण

■ कल्पना झा

पछिल्लो दशक नेपाल एउटा नयाँ लोकतान्त्रिक चरित्रको युगमा प्रवेश गरेको छ । यहाँ आर्थिक, राजनीतिक र सामाजिक परिवर्तन मात्रै भएका छैनन्, बरु राज्य र नागरिकबीचको सम्बन्धबारे स्मान्तरणकारी पुनर्परिभाषा पनि भएको छ । नेपालको इतिहास भनेकै बहिष्करणवादी राज्य र राजनीतिको इतिहास हो । तर, संघीयताको कार्यान्वयन तथा स्थानीय सरकार स्थापनाले 'स्व-शासन'को अवधारणालाई मूर्तस्वरूप दिने नयाँ लोकतान्त्रिक स्थानको सिर्जना गरेको छ । यो 'लोकतान्त्रिक' संवैधानिक व्यवस्थामा साभ्ना विश्वास र पहिचानको सुनिश्चितताका लागि भौगोलिकता, सम्पत्ति र स्रोतसहितको राजनीतिक संस्थाहरू निर्माण भएका छन् ।

संघीयताको उद्देश्य 'सरकारलाई नागरिकको नजिक ल्याउनु र सुशासनसहित उनीहरूको आवाजलाई अर्थपूर्ण बनाउनु' हो भन्ने आम मान्यता रहेको छ ।¹ आधुनिक संघीय विचारका प्रवर्तक मानिने जोहानेस आल्थुसियसले संघबारे गैरसम्प्रदायिक, गैरधार्मिक सम्भौतावादी राजनीतिक सिद्धान्त विकास गरे, जसलाई उनले प्याक्टम फेडेरेस नाम दिएका थिए । यसले संघीयतालाई आपसमा सौहार्दतापूर्ण सम्बन्धसहित बाँच्नु भन्ने अर्थमा व्याख्या गरेको छ । उनको यो अवधारणाले संघीयताले विविधता र असहमतीलाई सम्बोधन गर्ने मात्रै होइन, बहुसंख्याको आधारमा हुने आतंकको प्रतिरोध गर्न स्थान उपलब्ध गराउँछ भन्ने मान्यता राख्दछ ।

यो अवधारणा नेपालजस्तो संघीयतामा प्रवेश गरेका नयाँ राज्यको लागि महत्वपूर्ण हुन्छ । यसले एकात्मक शासकीय संरचनाको पुनर्निर्माण गरी साभ्ना विश्वासमा आधारित राजनीतिक विकेन्द्रीकरण र स्व-शासनको नमूना विकास गर्न मद्दत गर्छ । विशेषगरी परम्परागत नीतिका आधारमा सामेलीकरण र जातीय नियमनसहित शासन चलिरहेको नेपालजस्तो देशका लागि यो अझ महत्वपूर्ण छ । यद्यपि, नेपाल संघीयताको कार्यान्वयन गरी शक्ति हस्तान्तरण र विकेन्द्रीकरण गर्नेभन्दा पनि अन्य काममा केन्द्रित भएको छ । संघीयताले स्वतन्त्रताको प्रबर्द्धन गर्ने र सिमान्तकृत समुदायमाथि हुने सबै प्रकारको विभेदको अन्त्य गर्दै पूर्ण लोकतान्त्रिक राज्यको अभ्यास गर्ने उद्देश्य राख्दछ । यसले नागरिकलाई राजनीतिज्ञ र राजनीतिक दलसँग आलोचनात्मक रूपमा अन्तरक्रिया गर्ने आधार निर्माण गर्छ । यो कोणबाट हेर्दा नेपाल लोकतान्त्रिक प्रक्रियाको केन्द्रमा पुग्न अझै बाँकी छ भन्ने देखिन्छ ।

The democratic system is embedded in state institutions, which in turn are rooted in the structure of the space and in the dispositions and identities of the actors who operate them. Bourdieu refers to this an 'embodied form', where the social space is constitutive of the 'cultural capital', which contains a tendency to expand and to persist. Public trust in democratic institutions is powerfully strengthened by the presence of those institutions that provide meaning to the social spaces and open up new avenues for public political participation. From this view point, the relationship between the state and the citizen is defined by the two-way interaction that paves the way for society and the state governance to address and respond to each other's duties, demands, preferences and behaviors. Indeed, democracy-building requires the continuous reproduction and redistribution of cultural as well as economic capital. The newly emerging federal arrangement further adds to democracy-building by forming a functional space for inclusivity, transparency and accountability.

Federalism for democracy

As Nepal continues to adapt to a federal structure, high expectations are also accompanied by equally high doubts. Some of the main questions that persist are: How can local government perform as a space for democracy and democratic innovation? How is local democracy helping to reformulate the old political wisdom that the territorial boundaries of a state must coincide with the perceived cultural boundaries of a nation? How does federalism allow for variations in democratic practice within the same national context? Finally, how are functional shifts in local government changing the democratic structure at large?

Of course, these highly complex questions can offer no definite or at least immediate answers. And this essay certainly does not aim to provide concrete answers here. Instead, the aim will be to engage with the questions at a more conceptual level. Since the concept of federalism is relatively new in Nepal, the current challenges faced are unprecedented. However, as Mill noted in *Considerations on Representative Government*, "free and popular local and municipal institutions (provide) the peculiar training of a citizen, the practical part of the political education of a free people."

By managing community's affairs, citizens will be able to enhance their civil engagement, which in turn strengthens democracy overall. The practice of informed deliberation as well as a pragmatic ability to respect the will of the majority and the rights of minorities helps to inculcate universal democratic values. Therefore, federalism has the potential to reinforce democracy through widening civic engagement and ensuring individual and collective rights. Under the former unitary arrangement in Nepal, social peace, inclusionary democracy and individual

यद्यपि, नेपाल संघीयतामा स्थान्तरित भएसँगै नागरिक, राजनीतिक संस्था र राजनीतिक दलबीच हुने अन्तर्क्रियामा भने केही महत्वपूर्ण परिवर्तन भएका छन् ।

लोकतान्त्रिक प्रणाली राज्यका निकायहरूमा अन्तर्निहित हुन्छन् । ती निकायहरूलाई सञ्चालन गर्ने व्यक्तिको पहिचान, स्वभाव र प्रवृत्तिका कारण ती संरचनाको विरोध पनि हुन्छन् । बुर्जुवाले यसलाई 'इम्बडिड फोर्म' भनेका छन्, लोकतन्त्रमा सामाजिक सम्पत्ति 'सोसल क्यापिटल' सांस्कृतिक पूँजीबाट निर्मित भएको हुन्छ र यसमा आफूलाई बिस्तारित गर्ने र आफ्नो अस्तित्वलाई निरन्तरता दिने प्रवृत्ति अन्तर्निहित भएको हुन्छ । त्यसैले लोकतान्त्रिक जीवनका लागि लोकतान्त्रिक संस्थामा सार्वजनिक विश्वास हुनु अनिवार्य हुन्छ । यसका लागि सामाजिक संस्थालाई अर्थपूर्ण बनाउने र सार्वजनिक सहभागीता सुनिश्चित गर्ने नयाँ बाटोहरू खोल्नुपर्छ, जसले नागरिकको लोकतान्त्रिक जीवनलाई सशक्त बनाउँछ । यो दृष्टिकोणले लोकतन्त्रलाई नागरिक र राज्यबीचको सम्बन्ध दुईतर्फा अन्तर्क्रियाले परिभाषित गरेको हुन्छ । यसले समाजका लागि राज्य र नागरिकको कर्तव्य, माग, प्राथमिकता र आचरणलाई सम्बोधन गर्ने मार्ग प्रशस्त गरिदिन्छ । लोकतन्त्रको विकासका लागि सांस्कृतिक तथा आर्थिक पूँजीको निरन्तर पुनःउत्पादन तथा पुनर्वितरण आवश्यक पर्दछ र यसका लागि संघीय संरचना समावेशी, पारदर्शी तथा उत्तरदायी हुनुपर्छ र निरन्तर यस दिशामा क्रियाशील भइरहनुपर्छ ।

लोकतन्त्रका लागि संघीयता

नेपालले संघीय संरचना आत्मसात गरेसँगै नागरिकमा उच्चस्तरका अपेक्षा र आशंका उब्जिए । तर संघीयताको कार्यान्वयनसँगै केही गम्भीर प्रश्नहरू पनि उठेका छन् – स्थानीय सरकारले लोकतन्त्र तथा नवीन लोकतान्त्रिक व्यवस्थाका निम्ति कसरी काम गरिरहेका छन् ? राज्यको भौगोलिक सीमा र राष्ट्रको सांस्कृतिक सीमा एकै रेखामाथि सम्बद्ध हुन्छ भन्ने परम्परागत अवधारणाको पुनर्निर्माणको लागि प्रतिनिधिमूलक स्थानीय लोकतन्त्रले कसरी सहयोग गरिरहेको छ ? उस्तै राष्ट्रिय परिस्थितिमा भएको संघीयताको अभ्यासले विविधतालाई कसरी समेटेको छ ? र अन्त्यमा, स्थानीय सरकारका कार्यक्रमले बृहत् लोकतान्त्रिक संरचनामा कसरी परिवर्तन गर्दैछन् ?

हुन त यस्ता अत्यन्तै जटिल प्रश्नले आफैँमा कुनै निश्चित उत्तर दिँदैनन् । र यो लेखको उद्देश्य पनि समाधान सुभाउनु होइन, बरु यी प्रश्नहरूलाई अवधारणाको स्तरमा खोतल्नु हो । संघीयताको अवधारणा नेपालको लागि तुलनात्मक रूपमा नयाँ भएकाले कार्यान्वयनका क्रममा सामना गरिने चुनौती पनि जटिल प्रकृतिका नै छन् । तर कन्सिडरेसन अन रेप्रेजेन्टेटिभ गभर्मेन्टमा मिलेले यस्तो तर्क अघि सारेका छन् – "स्वतन्त्र तथा सार्वजनिक जनसहभागिता सहितका स्थानीय संस्थाहरूले नागरिकलाई स्वतन्त्र नागरिकको राजनीतिक शिक्षाको प्रयोगात्मक पाटोबारे विशिष्ट किसिमले प्रशिक्षण गराउँछन् ।"

आफ्नो समुदायका गतिविधिलाई व्यवस्थापन गर्नाले नागरिक थप सशक्त हुन्छन् र नागरिक सहभागितामा पनि सुधार हुन्छ । यसले समग्र लोकतन्त्रलाई नै थप बलियो बनाउँछ । सु-सूचित चिन्तन मननका साथसाथै बहुमतको चाहना र अल्पमतको अधिकार दुवैको सम्मान गर्ने व्यवहारिक क्षमताले विश्वव्यापी लोकतान्त्रिक मान्यताको अभ्यास गर्न मद्दत गर्दछ । त्यसैले संघीय राज्यमा नागरिक सहभागितालाई फराकिलो बनाउँदै लोकतन्त्रलाई

“

As Nepal continues to adapt to a federal structure, high expectations are also accompanied by equally high doubts.

”

“

नेपालले संघीय संरचना आत्मसात गरेसँगै नागरिकमा उच्चस्तरका अपेक्षा र आशंका उब्जिएका थिए ।

”

rights were poorly served. In contrast, this new democratic practice – in the form of federalism – represents a search for a more differentiated style of civic participation, one that offers a response as well as resistance to the practices that may corrode modern democratic values and practices.

The devolution of state power deconstructs the classical unitary understanding of equality of opportunity and non-discrimination that made it impossible to allow for the rights of national minorities. Certainly, the belief that devolution strengthens peaceful coexistence, pluralist diversity, cooperation and solidarity in the political realm remains at the hub of the current reform process in Nepal. Provincial and local government facilitates coordination and cooperation, thereby further increasing overall democratic participation. This not only allows for shared responsibilities and participation in the overall governing of the state but also locates the ‘seat of power’ closer to the people, thus increasing the opportunities for citizen participation in politics.

Therefore, a federal structure paves the way for yielding significant results in the area of equality. Self-government also allows for those in government to be more effectively scrutinized through greater public participation in governance processes and structures, allowing also for territorially specific problems to be addressed more efficiently. Dahl explains this well in his definition of democracy, which points to “the continuing responsiveness of the government to the preferences of its citizens considered as political equals”.²

The democratic nature of local government traditionally unfolds in political parties, local elections, local political leadership and participatory mechanisms that serve towards what Habermas termed the “structural transformation of the public sphere”,³ which serves to foster greater public reasoning and debate - the very cornerstones of any modern democracy. However, despite the robust nature of the federal system, the limitations lie in the basic premise of democracy, where the ‘voice’ is the medium for expressing preferences, but where voting is still only an instrument with which to choose from among competing elites. As such, federalism is not without inherent challenges.

Challenges faced in Nepal

The question of local democracy has become key in many new democracies, like Nepal, whose arguably weaker national democratic institutions are based on weaker traditions of local autonomy. Nepal qualifies as a ‘holding together’⁴ federal political order, one that is moving away from the classical ‘nation-state’ model⁵ to a federation in order to devolve authority to accommodate diversity and alleviate threats of unrest by different national minorities. With perhaps the exception

सबलीकरण गर्ने वा वैयक्तिक तथा सामूहिक अधिकार सुनिश्चित गर्ने क्षमता हुन्छ । नेपाल एकात्मक राज्य संरचनामा हुँदा सामाजिक शान्ति, वैयक्तिक अधिकार र समावेशी लोकतन्त्रले पर्याप्त अवसर पाएका थिएनन् । त्यसकारण संघीय स्वस्वमा हुँदै गरेको यो नयाँ लोकतान्त्रिक अभ्यासले आधुनिक लोकतान्त्रिक मूल्य-मान्यतालाई क्षयीकरण गर्न सक्ने अभ्यासविरुद्ध प्रतिक्रिया दिन र प्रतिरोध पनि गर्न सक्ने विविधतासहित नागरिक सहभागिताको खोजलाई प्रतिनिधित्व गर्दछ ।

राज्यशक्तिको हस्तान्तरणले राज्यभित्रका अल्पसङ्ख्यक समुदायलाई अधिकारबाट बञ्चित गर्ने परिपाटीको अन्त्य गर्न अवसरको समानता र विभेदहीनताको केन्द्रिकृत शास्त्रीय मान्यतासहितको बुझाईलाई विनिर्माण गर्छ । शक्ति हस्तान्तरणको अभ्यासले राजनीतिक तहमा शान्ति सहितको सह-अस्तित्व, बहुलवादी विविधता, सहकार्य र ऐक्यबद्धतालाई बलियो बनाउँछ भन्ने विश्वास गरिन्छ । यही नै नेपालको स्थानान्तरण प्रक्रियाको केन्द्रविन्दुमा रहेको छ । प्रदेश तथा स्थानीय सरकारले समन्वय तथा सहकार्यलाई सहजीकरण गरेर समग्र लोकतान्त्रिक सहभागितामा बृद्धि गराउने छन् । यसले समग्र राज्य प्रशासनमा सहभागिता तथा जिम्मेवारीको बाँडफाँड बढाउने मात्रै होइन, ‘शक्ति-केन्द्र’लाई नागरिक नजिक पुऱ्याउने र राजनीतिक जीवनमा नागरिक सहभागी हुने अवसर बृद्धि गर्छ ।

त्यसैले संघीय संरचनाले समताको क्षेत्रमा उल्लेख्य उपलब्धी हासिल गर्ने बाटो खोल्छ । स्व-शासनको अभ्यासले सुशासन प्रक्रिया र संरचनामा जनसहभागिता बढाउँछ । यसले सरकार सञ्चालकको परीक्षण गर्ने र विशिष्ट प्रकृतिका स्थानीय मुद्दालाई प्रभावकारी ढङ्गले सम्बोधन गर्ने अवसर प्रदान गर्दछ । डाहलले सुन्दर ढङ्गले लोकतन्त्रको परिभाषा गर्दै भनेका छन्, ‘राजनीतिकस्वमा समान नागरिकहरूको ग्राह्यताप्रति सरकारको निरन्तर प्रतिक्रिया’ हो ।⁶

हाबरमासले ‘सार्वजनिक वृत्तको संरचनात्मक स्थानान्तरणको’⁷ अर्थमा व्याख्या गरे भैं स्थानीय सरकारको लोकतान्त्रिक चरित्र राजनीतिक दल, स्थानीय निर्वाचन, स्थानीय राजनीतिक नेतृत्व र सहभागितामूलक राज्य संयन्त्रमा भल्किन्छ । यसले कुनै पनि आधुनिक लोकतान्त्रिक व्यवस्थाका लागि आवश्यक बृहत्तर सार्वजनिक चिन्तन र बहसको संस्कृतिलाई प्रबर्द्धन गर्छ । तर, संघीय संरचना जतिसुकै सशक्त भए पनि यसका कमजोरी लोकतन्त्रको मूलभूत प्रस्तावनामै अन्तर्निहित हुन्छन् । यसमा ‘आवाज’ आफ्ना ग्राह्यतालाई अभिव्यक्त गर्ने माध्यम भए पनि मतदान प्रक्रियाले एक-अर्कासँग प्रतिस्पर्धामा रहेका समान राजनीतिक अभिजात्य प्रत्याशी माफ्रबाट मात्रै प्रतिनिधि चुन्ने अवसर उपलब्ध गराउँछ । त्यसैले संघीय संरचना आफ्नै अन्तर्निहित चुनौतीबाट मुक्त छैन ।

नेपालमा देखिएका चुनौती

प्रायःजसो नयाँ लोकतान्त्रिक राज्यमा स्थानीय लोकतन्त्र एउटा महत्वपूर्ण प्रश्न बन्दै आएको छ । नेपालका राष्ट्रिय लोकतान्त्रिक संस्थाहरू कमजोर स्थानीय स्वयत्ताको धरातलमा उभिएका छन् । नेपाल ‘एक-अर्काबीच सहयोगी’⁸ संघीय राजनीतिक व्यवस्थाका लागि उचित मान्न सकिन्छ । नेपाल ‘राष्ट्र-राज्य’को शास्त्रीय अवधारणाबाट⁹ देशभित्रका विविधतालाई सम्बोधन गर्न र अल्पसङ्ख्यक समूहले गर्न सक्ने विद्रोहको सम्भावनालाई



The question of local democracy has become key in many new democracies, like Nepal, whose arguably weaker national democratic institutions are based on weaker traditions of local autonomy.



प्रायःजसो नयाँ लोकतान्त्रिक राज्यहरूमा स्थानीय लोकतन्त्र एउटा महत्वपूर्ण प्रश्न बन्दै आएको छ । नेपालका राष्ट्रिय लोकतान्त्रिक संस्थाहरू कमजोर स्थानीय स्वयत्ताको धरातलमा उभिएका छन् ।



of Province 2, this diversity is not organized along a territory where politically significant groups mobilize nationalist demands for autonomy or independence.

Therefore, as Nepal cannot qualify as a robustly multinational society, this poses certain key challenges in terms of reconciling democracy with diversity. In such circumstances, smaller nations can go unrecognized or even get marginalized, reproducing the same order that privileges the majority in state-building and deprives the minorities from effective recognition and participation. In addition to these conditions that increase the complexities of 'Nepalese federalism', this country is also in its nascent phase of conception of what a federal republic means, thus inevitably making both federalism and republicanism prone to fragilities.

In particular, serious doubts remain regarding the extent to which the current reforms have led to greater coherence within the new federal system. While there is comparatively a high degree of positive public support for democracy among all the diverse citizen groups – including support for the specific statewide democratic institutions through which the polity is governed – shaping policies, norms, and institutions for recognizing and accommodating this diversity remains deeply contested.

Furthermore, despite being motivated by democratic concerns – in the sense of bringing decisions closer to citizens and creating more freedom of choice – it continues to entail a risk of eroding democracy. Mostly, these risks are embedded in what Foucault termed as “the problem of government” that is rooted within the pre-existing systems that form democratic structures. Voting procedures, for instance, do not represent an aggregate of the preferences of voters in an unambiguous and optimal manner. Therefore, there will be a necessary element of arbitrariness that is detrimental to the acknowledged values of a democracy itself.

Another limitation concerns the problem of the dynamics of preference-shaping and opinion-formation, which tend to be undermined in the democratic process as the partisan influence emerging from the competition between political parties play an important role in shaping both public reasoning and political opinions. In addition, while populism, opportunism and unscrupulousness are some of the continued challenges faced, inter-state competitions, excessive taxation as well as resource conflicts can also cause problems in the field of democratic efficiency.

However, a more profound challenge lies in the failure to make room for substantial, rational political reasoning and argumentation. Whereas the widespread existence of ideals of dialogue and rational political debate cannot be denied, it can be maintained equally that such ideals are jeopardized by sectional

न्यूनीकरण गर्न संघीयतातर्फ अग्रसर छ । प्रदेश २ लाई अपवाद मान्ने हो भने स्वायत्तता र स्वतन्त्रताको राजनीतिक मागसहित अन्य क्षेत्रमा कुनै पनि समूह संगठित र परिचालित भएका छैनन् ।

त्यसकारण नेपाललाई सुदृढ बहुराष्ट्रिय समाज मान्न सकिन्न । त्यसैले लोकतन्त्र र विविधताबीच सामञ्जस्यता निर्माणको विषयमा चुनौती देखा परेका छन् । यस्तो परिस्थितिमा साना 'राष्ट्र'हरूको पहिचान गुम्न सक्छ वा तिनीहरू सिमान्तकृत पारिन सक्छन् । यसले राज्य-निर्माणमा ठूलो सङ्ख्यामा रहेका समूहलाई प्राथमिकता दिने पुरानै प्रवृत्तिको निरन्तरता र पुनःउत्पादन गर्दछ । यस्तो अवस्थामा अल्पसङ्ख्यक समूह पहिचान र सहभागिताबाट बञ्चित हुन सक्छन् । यस्ता परिस्थितिले 'नेपाली संघीयता'का जटिलतालाई बढाएका छन् । देश अहिले संघीय गणतन्त्र हुनुको अर्थ के हो भन्ने बुझाइको प्रारम्भिक चरणमा छ । त्यसकारण स्वभाविक रूपमा यसले संघीयता तथा गणतन्त्र दुवैको अभ्यासमा केही जटिलता निम्त्याएको छ ।

नयाँ संघीय संरचनामा कुन हदसम्म बृहत्तर सामञ्जस्यता निर्माण गरिएका छन् भन्नेबारे गम्भीर आशंका कायमै छ । देशमा लोकतान्त्रिक व्यवस्थालाई संस्थागत गर्ने सन्दर्भमा राज्यका निकायहरूका साथै विभिन्न नागरिक समूहको सकारात्मक समर्थन रहेको छ । तर, विविधतालाई स्वीकार र सम्बोधन गर्न आवश्यक नीति, मूल्य-मान्यता तथा संस्था निर्माण गर्ने काम भने अझै पनि अत्यन्तै विवादास्पद छ ।

साथै, निर्णय प्रक्रियालाई नागरिकको नजिक ल्याउनु तथा नागरिकका रोजाइको स्वतन्त्रतालाई फराकिलो बनाउने काम प्रभावकारी हुन सकेको छैन । यसले लोकतन्त्रलाई क्षयीकरण गर्न सक्ने जोखिम पनि उत्तिकै छ । यस्ता जोखिम प्रायः फुकोले 'शासनको समस्या'मा व्याख्या गरेभैं लोकतन्त्रका चुनौती लोकतन्त्रकै संरचनामा रहँदै आएको प्रणालीमा अन्तरनिहित हुन्छ । उदाहरणका लागि – निर्वाचनले मतदाताको रोजाइको समग्रतालाई प्रतिनिधित्व गर्दैन । त्यसैले लोकतन्त्रका लागि अहितकारक भनेर स्वीकारिएको स्वेच्छाकारिताको केही अंश निर्वाचन प्रक्रियामा पनि अनिवार्य रूपमा हुने गर्दछ ।

अर्को सीमितता मतदाताको प्राथमिकता र विचार निर्माण प्रक्रियासँग सम्बन्धित छ । दलगत प्रतिस्पर्धाबाट सिर्जित हुने पक्षपाती प्रभावले सार्वजनिक चिन्तन तथा राजनीतिक विचारलाई आकार दिने हुनाले यसमा लोकतान्त्रिक प्रक्रियालाई अवमूल्यन गर्ने प्रवृत्ति रहेको हुन्छ । पपुलिज्म अर्थात् लोकप्रियतावाद, अवसरवाद तथा नैतिकताहीन अर्को चुनौतीको रूपमा खडा छ । यसका साथसाथै अन्तरप्रदेश प्रतिस्पर्धा, अत्याधिक कर तथा स्रोत-साधनसम्बन्धी द्वन्द्वले पनि लोकतान्त्रिक प्रभावकारिताको क्षेत्रमा समस्या ल्याउन सक्छन् । तर, ठोस, तार्किक राजनीतिक चिन्तन तथा बहसका लागि स्थान निर्माण गर्न नसकेमा यो भन्दा गम्भीर चुनौती सामना गर्नुपर्ने हुन्छ । संवाद तथा तार्किक राजनीतिक बहसको व्यापक आवश्यकताको आदर्शलाई नकार्न सकिन्न । तर, त्यस्ता आदर्शलाई वास्तवमा राजनीतिमा 'शक्तिको खेल'का रूपमा स्मरान्तरित गर्ने र निहीत स्वार्थका लागि प्रयोग गरिन्छ । यसले गुटगत स्वार्थ र स्वार्थ केन्द्रित रणनीतिक व्यवहारलाई बढावा दिने जोखिम बढाउँछ ।

यस विचारलाई फुकोको 'शासनको समस्या' अवधारणामा बिस्तार गरिएको छ । फुकोले यसरी व्याख्या गर्छन् "शासन गर्नु" भन्नाले फराकिलो सेमान्टिक अर्थात् संकेतार्थ क्षेत्रलाई

interests and/or subjectively chosen preferences that allow for self-oriented strategic behavior, which characterizes the political 'power game'. This point is developed in Foucault's concept of the "problem of government", where he explains that, "'to govern', covers a very wide semantic domain in which it refers to movement in space, material subsistence, diet, the care given to an individual and the health one can assure him, and also to the exercise of command, of a constant, zealous, active, and always benevolent prescriptive activity. It refers to the control one may exercise over oneself and others, over someone's body, soul, and behavior. And, finally, it refers to an intercourse, to a circular process or process of exchange between one individual and another. Anyway, one thing clearly emerges through all these meanings, which is that one never governs a state, a territory, or a political structure. Those whom one governs are people, individuals, or groups." The challenge thus lies in what Foucault explains as the process by which the state gradually "becomes governmentalized". Here, he means the 'art of government', the activities or practices of government, or even 'the game of government' – by which some citizens are taught how to govern others while some let themselves be governed.

Federalism, as argued by Diamond, permits a large measure of regional self-rule - providing the rulers and the ruled a "school of their citizenship", "a preserver of their liberties", and "a vehicle for flexible response to their problems".⁶ It creates the environment for the involvement of citizens to advance from choosing to reason to the opportunity of physically taking part in the processes of political deliberation and reasoning. However, this also comes with its own sets of challenges too. Nepal's transition to federalism has opened up a broader space for participation as well as a redefinition of the state-citizen relationship, which is dependent on a range of factors relating to the network of social relationships and the space in which political power operates or the government is comprised of. Therefore, the success of federalism in Nepal still depends on how the 'problem of government' or the process of 'governmentalization' is understood and approached similarly by both citizens and elected representatives alike.

¹ Watts, R.L. (2008). Comparing Federal Systems. London: McGill-Queen's University Press.

² Dahl, R. A. (1971). Polyarchy: Participation and Opposition, New haven and London: Yale University Press.

³ Habermas, J. (1989 [1962]). The Structural Transformation of the Public Sphere, Cambridge: MIT Press.

⁴ Federal states that devolve power constitutionally and turn their threatened polities into federations. Stepan, A. (1999) 'Federalism and democracy: beyond the U.S. model', Journal of Democracy, 10 (4): 22-3.

⁵ Based on a forged homogeneity and singular notion of a nation-state.

⁶ Diamond, M. (1973). The Ends of Federalism. The Federal Polity. 3(2):129-152.

ओगट्छ, यसले स्थानबीच हलचल, भौतिक निर्वाह, आहार, व्यक्तिलाई प्रदान गरिने हेरचाह तथा उसलाई प्रत्याभूत गर्न सकिने स्वास्थ्यका अलावा आदेशको अभ्यास, एक निरन्तर, जोशिलो, सक्रिय तथा सदैव हितैषी निर्देशात्मक गतिविधितर्फ संकेत गर्दछ । अझ यसले आफ्नो वा अन्य व्यक्तिको शरीर, आत्मा र व्यवहारमाथि अभ्यास गर्ने नियन्त्रणप्रति संकेत गर्दछ । र, अन्त्यमा यसले एक अन्तरक्रिया, एउटा चक्रिय प्रक्रिया वा एक व्यक्ति र दोस्रो व्यक्तिबीच आदान-प्रदानको प्रक्रियाको संकेत गर्दछ । यी सबै अर्थबाट एउटा कुरा के स्पष्ट हुन्छ भने शासन भनेको राज्य, भूगोल वा राजनीतिक संरचनामाथि गरिँदैन । शासन व्यक्ति वा समूहमाथि गरिन्छ । त्यसैले फुकोले भनेभैं राज्यको चुनौती 'सरकारीकरण' हुन्छ । यहाँ फुकोले सरकारका गतिविधि तथा अभ्यासलाई 'शासन कला' भनेर चर्चा गरेका छन् । यो खासमा 'शासनको खेल' हो, जहाँ केही मानिसलाई अन्य मानिसमाथि शासन गर्न सिकाइन्छ र केहीले आफूमाथि अस्कुरो शासन स्वीकार गर्छन् ।

संघीयता डायमण्डले भनेभैं धेरै हदसम्म भौगोलिक स्वशासन सहितको शासक र शासितलाई 'आफू नागरिक हुनुबारे शिक्षा', 'स्वतन्त्रताको संरक्षण' र 'उनीहरूका समस्याको सहज सम्बोधनको माध्यम' उपलब्ध गराउने उपाय हो ।^१ यसले नागरिकलाई प्रतिनिधि छनौट गर्नमा मात्रै सीमित गर्ने नभई आफ्नो विचारसहितको सहभागिता बढाउने वातावरण निर्माण गर्छ, जहाँ नागरिकले राजनीतिक बहस र प्रक्रियामा सहभागी हुने अवसर पाउँछन् । यद्यपि, यसका आफ्नै चुनौतीहरू छन् । नेपाल संघीयतामा स्थानान्तरित भएपछि जनसहभागिताका स्थान फराकिलो भएका छन् । राज्य र नागरिकबीचको सम्बन्धलाई पुनर्परिभाषित गरिएको छ । तर, यो सम्बन्ध सामाजिक सम्बन्धका साथै राजनीतिक शक्ति सक्रिय र संगठित हुने स्थानसँग सम्बन्धित विविध विषयमा निर्भर रहन्छ । त्यसैले नेपाली संघीयताको सफलता 'शासनको समस्या' वा 'सरकारीकरण'को प्रक्रियालाई नागरिक र निर्वाचित जनप्रतिनिधिले कसरी बुझ्छन् र ती सवालमा कस्तो भूमिका निर्वाह गर्छन् भन्नेमा निर्भर गर्दछ ।

^१ वाट्स, आर.एल. (२००८) । कम्पेरिड फेडरल सिस्टम्स । लण्डन: म्याकगिल क्विन्स युनिभर्सिटी प्रेस ।

^२ ड्याहल, आर. ए. (१९७१) । पोलिआर्की: पार्टिसिपेशन एण्ड अपोजिसन, न्यू हेवन र लण्डन: येल युनिभर्सिटी प्रेस ।

^३ हाबरमास, जे. (१९८९ (१९६२ प्रथम सं.)) । द स्ट्रक्चरल ट्रान्सफर्मेशन अफ द पब्लिक स्फियर, क्याम्ब्रिज: एमआइटी प्रेस ।

^४ त्यस्ता संघीय राज्यहरू जसले संवैधानिक प्रक्रियामार्फत शक्ति हस्तान्तरण गर्छन् र जोखिममा रहेका गण समूहलाई संघमा स्थानान्तरण गर्छन् । स्टेपान, ए. (१९९९) 'फेडरलिज्म एण्ड डेमोक्रेसी: बियोण्ड द युएस मोडल', जर्नल अफ डेमोक्रेसी, १० (४) पृ. २२-३ ।

^५ अप्राकृतिक समरूपता र राष्ट्र-राज्यबारे संकिर्ण दृष्टिकोणको आधारमा

^६ डायमण्ड, एम. (१९७३) 'द एण्डस् अफ फेडरलिज्म' । द फेडरल पोलिटी ३ (२) पृ. १२९-१५२ ।

लेखकहरु



। आभा लाल

आभा लाल एक स्वतन्त्र लेखक र सम्पादक हुनुहुन्छ । उहाँ मानव अधिकार, लैङ्गिक समानता र राजनीतिक आन्दोलनहरूमा चासो राख्नुहुन्छ । हाल उहाँ मार्टिन चौतारीसँग आबद्ध हुनुहुन्छ ।



। पुनम लिम्बु

पुनम लिम्बूसँग नेपालका विभिन्न भागमा रहेर छ वर्षभन्दा बढी अनुसन्धान गरेको अनुभव छ । उहाँले वि.सं. २०७४ सालमा भएको नेपालको स्थानीय, प्रदेश र संघीय चुनावको सबै चरणहरू अवलोकन गर्नुभएको छ । उहाँको अनुसन्धानको मुख्य क्षेत्र स्थानीय र प्रादेशिक सरकारको कार्य अवलोकनद्वारा संघीयताको कार्यान्वयन रहेको छ ।



। कल्पना मा

कल्पना मा दिल्ली विश्वविद्यालयको राजनीति शास्त्र विभागमा विधवारिधि गर्दै हुनुहुन्छ । उहाँ 'द मधेसी अपसर्ज एण्ड द कन्टेस्टेड आइडिया अफ नेपाल' पुस्तकको लेखक हुनुहुन्छ । उहाँले मधेश, नागरिकता, सीमाना र शासन पद्धतीबारे विभिन्न लेख, टिप्पणी र अनुसन्धान रिपोर्टहरू लेख्नुभएको छ ।