THE
CARTER CENTER

सन् २०१३ को संविधानसभा निर्वाचनपछिको नेपाल
जुन २६, २०१४

अ. प्रारम्भ

यो संक्षिप्त प्रतिवेदनमा सन् २०१३ को संविधानसभा निर्वाचनपछिको नेपालको राजनीतिक तथा संवैधानिक प्रक्रियाबारे कार्टर सेन्टरको सीमित मूल्यांकनसम्बन्धी तथ्यहरू समावेश गरिएको छ । प्रतिवेदनको उद्देश्य नयाँ संविधानले हालसम्म हासिल गरेका उपलब्धिहरूको सारांश निर्माण, आगामी उपलब्धिका अवसर तथा जोखिमहरूको पहिचान र नेपालका राजनीतिक नेताहरू, संविधानसभाका सदस्य तथा नागरिक समाजले विमर्श गर्नका लागि सम्मानभावसाथ सुझावहरू बाँड्नु रहेको छ । यो मूल्यांकन राजनीतिक दल, नागरिक समाज, अन्य नागरिकहरू तथा अन्तर्राष्ट्रिय समुदायसँग काठमाडौंमा सन् २०१४ को मे महिनाको अन्त्यतिर र कैलाली, कन्चनपुर तथा कास्की जिल्लामा जुन महिनाको शुरुतिर गरिएका अन्तर्वार्ताहरूमा आधारित छ ।

कार्टर सेन्टरले नेपालको शान्ति प्रक्रिया, संविधान निर्माण तथा निर्वाचन प्रक्रिया र मतदाता दर्तासमेतलाई सघाउन जनवरी २००७ र फेब्रुअरी २०१४ का बीच आफ्नो पूर्णकालीन उपस्थिति कायम राख्यो ।[१] हाल नेपालमा सेन्टरको कार्यालय नरहे पनि राष्ट्रपति कार्टर तथा उहाँका कर्मचारीवर्गले नेपाली जनता र सन् २००६ को शान्ति प्रक्रियाका अपेक्षाहरूलाई पूरा गर्ने नयाँ संविधान निर्माणका प्रयासहरूलाई निरन्तर चासोपूर्वक पछ्याइरहेका छन् । सेन्टरले यो प्रतिवेदन नेपालका जनता तथा सरकारसँगको आफ्नो दीर्घकालीन, सहयोगी सम्बन्धअनुरूप आपसी सद्भाव र सहयोगको भावका साथ प्रस्तुत गर्दछ । सेन्टर यो मूल्यांकनका लागि उदारतापूर्वक आफ्नो समय र अन्तरदृष्टि खर्चने नेपालका राजनीतिक दलका सदस्यहरू, नागरिक अधिकारकर्मीहरू तथा नागरिकहरूका साथसाथै अन्तर्राष्ट्रिय समुदायका सदस्यहरूप्रति आभार व्यक्त गर्न चाहन्छ ।

आ. राष्ट्रिय सन्दर्भ

१९ नोभेम्बर २०१३ मा सम्पन्न भएको संविधानसभाको निर्वाचनपछि नयाँ सरकार निर्माणमा भएको विलम्बपश्चात् व्यवस्थापिका संसदले फेब्रुअरी १० मा नेपाली कांग्रेसका सुशील कोइरालालाई प्रधानमन्त्रीका रूपमा चयन गऱ्यो ।[२] मार्च २८ मा संविधानसभाले प्रक्रियाका संशोधित नियमहरू अंगीकार गऱ्यो र नयाँ सभाको काम सन् २००८-२०१२ को संविधानसभाका उपलब्धिहरूकै निरन्तरता हुने गरी अघिल्लो संविधानसभाले गरेका कामहरूको स्वामित्व ग्रहण गर्न सर्वसम्मत रूपमा सहमत भयो। अप्रिल ४ मा संविधानसभाले एउटा क्यालेण्डर अपनायो जसअन्तर्गत नयाँ संविधान २२ जनवरी २०१५ सम्ममा जारी गरिसक्नुपर्नेछ । संविधानसभाले आफ्ना कामहरू अघि बढाउन पाँचवटा समितिहरू गठन गऱ्यो र ती समितिका नियुक्तिहरू अधिकांशतः विवादरहित थिए । व्यवस्थापिका संसदले पनि एउटा अति विलम्बित संक्रमणकालीन न्यायसँग सम्बन्धित विधेयक पारित गऱ्यो जसले सत्य निरूपण तथा मेलमिलाप आयोग र जबरजस्ती बेपत्ता पारिएकाहरूका लागि आयोग गठन गर्नेछ ।[३]

प्रक्रियालाई अघि बढाउन उच्च नेताहरूको अध्यक्षतामा गठित तीन महत्वपूर्ण समितिहरूले आफ्ना कामहरू समयमै गर्दैछन् र त्यसलाई कार्टर सेन्टरद्वारा अन्तर्वार्ता गरिएका व्यापक संख्याका नेपालीहरूले विश्वसनीय ठानेका छन् । नेपाल कम्युनिष्ट पार्टी-एकीकृत मार्क्सवादी-लेनिनवादी (नेकपा-एमाले) का नेता विष्णु प्रसाद पौडेलको अध्यक्षतामा रहेको संवैधानिक अभिलेख अध्ययन तथा निक्यौल समितिलाई पहिलो संविधानसभाले निर्माण गरेका दस्तावेजहरूको समीक्षा गर्ने र “सहमति भएका” तथा “विवादित” मुद्दाहरूको पहिचान गर्ने

---

[१] नेपालको शान्ति, संविधान तथा मतदाता दर्ता प्रक्रियाबारेका कार्टर सेन्टरका अघिल्ला प्रतिवेदनहरू http://www.cartercenter.org/news/publications/peace/democracy_publications/nepal-peace-reports.html मा उपलब्ध छन् । सेन्टरका निर्वाचन प्रतिवेदनहरू http://www.cartercenter.org/news/publications/election_reports.html#nepal मा उपलब्ध छन् ।

[२] कार्टर सेन्टर तथा अन्य अन्तर्राष्ट्रिय पर्यवेक्षण समूहहरूले निर्वाचन समग्रमा शान्तिपूर्ण र अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्डहरू अनुरूप सम्पन्न भएको पाए । एनेकपा (माओवादी) लगायत तराई-आधारित केही दलहरूसमेत गरी विभिन्न दलहरूले प्रक्रियाको दौरानमा षडयन्त्र भएको आरोप लगाएका थिए र ती आरोपहरूमाथि छानबीन गर्नका लागि जुन २०१४ मा एक अन्तरदलीय संसदीय समिति गठन भएको थियो । संविधानसभाका सदस्यहरूले व्यवस्थापिका संसदको प्रतिनिधिका रूपमा पनि काम गर्दछन् ।

[३] विशेषगरी सत्य निरूपण तथा मेलमिलाप आयोगलाई गम्भीर अपराधका पीडकहरूलाई आम माफी दिन सक्ने अधिकार दिनेलगायतका विभिन्न प्रावधानहरूमा भएको विवादका बीच उक्त विधेयक पारित भएको थियो ।

अभिभारा दिइएको छ । सहमति भएका मुद्दाहरूलाई नेपाली कांग्रेसका कृष्णप्रसाद सिटौलाको अध्यक्षतामा रहेको संविधान मस्यौदा समितिमा पठाइन्छ भने विवादित विषयहरूलाई पूर्व प्रधानमन्त्री तथा एकीकृत नेपाल कम्युनिष्ट पार्टी माओवादी (एनेकपा(माओवादी) का डा. बाबुराम भट्टराईको अध्यक्षतामा रहेको संवैधानिक-राजनीतिक संवाद तथा सहमति समितिमा । उक्त संवाद तथा सहमति समितिलाई संविधानसभाभित्रै सहमति निर्माण गर्नेबाहेक संविधानसभामा थोरै प्रतिनिधित्व भएका वा हुँदै नभएका मोहन बैद्य नेतृत्वको नेपाल कम्युनिष्ट पार्टी (माओवादी) लगायतका संगठित समूहहरूसँग र पहिचान-आधारित संगठनका प्रतिनिधिहरूसँग परामर्श लिने जिम्मेवारी पनि दिइएको छ ।

अभिलेख समितिको कामको आधारमा संविधानसभाले भूमिसुधार, राज्य पुनर्संरचना तथा शासकीय स्वरूपलगायतका प्रमुख मुद्दाहरूमा बहस थालेको छ । सरकार तथा संविधानसभा महत्वपूर्ण मुद्दाहरूमा सर्वसहमति र पहुँच तथा बहसहरूमा सदस्यहरूको व्यापक सहभागितामा जोड दिँदै धेरै दृष्टिकोणबाट आशाजनक शुरुवाततर्फ लागेका छन् । तथापि, न्यायप्रणालीमा भएको नियुक्ति विवाद तथा विशेष रूपमा, संविधानसभाका २६ सिटहरूमा नियुक्ति गर्ने मामिलामा सहमतिमा पुग्न मन्त्रीपरिषद्को असफलताले प्रक्रियालाई हानि पुऱ्याएको छ ।[४] सर्वोच्च अदालतले मे १२ का दिन सरकारलाई अन्तरिम संविधानको मर्मअनुरूप १५ दिनभित्र सदस्यहरू नियुक्त गर्न आदेश दियो, जसअन्तर्गत यी सिटहरूमा प्रसिद्ध व्यक्तित्व र कम प्रतिनिधित्व भएका आदिवासी व्यक्तिहरूलाई निष्पक्ष आधारमा नियुक्त गर्नुपर्छ । सरकारले उक्त आदेश पालना गर्नुभन्दा त्यसको पुनरावलोकन गरिदिन अदालतमा निवेदन गऱ्यो, अदालतले सो निवेदन स्वीकार गरेको छ । २६ सदस्यहरू नियुक्त गर्ने विफलताले गर्दा ती सिटहरूले प्रत्याभूत गर्ने आवाजहरूको विविधताबाट संविधानसभा वञ्चित हुन्छ, संविधान लेखन प्रक्रियामा जनविश्वास घटाउँछ र सम्भवतः संविधानसभाको काममा कानूनी चुनौती खडा गर्दछ ।

यस सन्दर्भमा, राजनीतिक नेताहरू, नागरिक समाजका प्रतिनिधि तथा नागरिकहरूले कार्टर सेन्टरसँग नयाँ संविधानसभाले यथोचित समयभित्रै व्यापक सहमतिका साथ संविधान जारी गर्नेमा सतर्कतापूर्वक आशा व्यक्त गरेका छन् । फेरि, राजनीतिक गतिरोधको पुरानै ढाँचाहरूको पुनरागमन हुनसक्ने र ऐतिहासिक अन्याय तथा द्वन्द्वका अन्तरप्रेरकहरूलाई सम्बोधन गर्ने राजनीतिक इच्छाशक्ति फिक्का हुने चासोहरू पनि थिए । सेन्टर सेन्टरले गरेको निर्वाचनपश्चातको सीमित मूल्यांकनका जुन महिनाको शुरुवातको अवस्थाका मुख्य तथ्यहरू तल संक्षेपीकरण गरिएका छन् ।

इ. प्राप्त तथ्यहरू

क. संवैधानिक तथा राजनीतिक प्रक्रियाबारेका तथ्यहरू

१. कार्टर सेन्टरलाई बहुसंख्यक नेपालीहरूले निर्वाचनपछि सहमति र सहकार्यको भावना बढेको ठानेको बताएका छन्, जसले नयाँ संविधानसभालाई विवादित मुद्दाहरूमा सहमतिमा पुग्न र नयाँ संविधान निर्माण गर्न सहज बनाउनेछ ।

दोस्रो संविधानसभासँग धेरै सम्भाव्यता छ र अहिलेको अवस्थामा मुख्य राजनीतिक घटकहरूबीच सहमति र सहकार्यको भाव पनि विद्यमान छ भन्नेमा व्यापक मतैक्यता छ । सरकार र संविधानसभाको समावेशी संविधान निर्माण प्रक्रिया तथा दुई तिहाईबाट भन्दा सहमतिका आधारमा संविधान निर्माण गर्ने प्रयासहरू शुरुवाती चरणमै भए पनि हालसम्म तिनलाई विश्वसनीय र स्वागतयोग्य ठानिएको छ ।[५] सरकारमा रहेका दलका सदस्यहरूले संवैधानिक मुद्दाहरूमा भएका सहमतिहरूमा स्थायित्व सुनिश्चित गर्नका लागि संविधानसभामा ठूलो प्रतिनिधित्व नरहेका समूह तथा राजनीतिक शक्तिहरूलाई पनि समेट्नु पर्नेमा जोड दिएका छन् । काठमाडौं तथा जिल्लाहरूमा राजनीतिक दल तथा सरोकार समूहका प्रतिनिधिहरूले नयाँ संविधान ल्याउनका लागि उनीहरूका मुख्य चासोका मुद्दाहरूमा लचिलो हुने र सम्भव भएसम्म सहमति खोज्ने इच्छा व्यक्त गरेका छन् ।

वार्ता गरिएका विभिन्न व्यक्तिहरूले सन् २००९-१२ को अवस्थाका विपरीत मुख्य राजनीतिक दलहरूभित्र रहेको गुटबन्दी नीति तथा कार्यनीतिमाथिका सार्वजनिक विवादहरूसँग नगाँसिएको उल्लेख गरे । अहिलेका लागि, राजनीतिक दलहरूभित्र जारी असहजताका वाबजूद यसले विगतमाभन्दा सहजै अन्तरदलीय सहकार्य र सहमतिहरू निर्माण गर्न सक्छ । सत्य निरूपण तथा मेलमिलाप र जबरजस्ती बेपत्ता पारिएकाहरूबारे आयोग गठन गर्ने विधेयक सफलतापूर्वक पारित हुनुले राजनीतिक प्रक्रियामा आएको यो परिवर्तनको महत्वलाई सावित गरेको रूपमा दर्शाइयो । यो विकासको एक सम्भाव्य कारक सन् २००६ देखि शिविरहरूभित्र रहेका पूर्व माओवादी लडाकुहरूका सम्बन्धमा सन् २०११ मा भएको सहमतिको सफल कार्यान्वयन हो । शिविरहरू बन्द गरिनुलाई धेरैले शान्ति प्रक्रिया "फर्काउन नमिल्ने" निर्णयात्मक कदम भएको रूपमा हेरेका थिए र नेपाली कांग्रेस तथा नेकपा-एमालेभित्र सम्झौताको विश्वसनीयताका सम्बन्धमा असहमतिहरू चुलिए पनि एनेकपा(माओवादी) सँग सहमति बन्न सक्यो ।

---

[4] अन्तरिम संविधानको धारा ६३(ग) ले उल्लेख गरेअनुसार संविधानसभाका २६ सदस्यहरू ", राष्ट्रिय जीवनमा उच्च योगदान दिएका महत्वपूर्ण व्यक्तिहरू तथा दफा (क) र (ख) मा उल्लेख भएअनुसार निर्वाचनमार्फत प्रतिनिधित्व गराउन नसकिएका आदिवासी व्यक्तिहरूबाट समझदारीको आधारमा मन्त्रीपरिषद्द्वारा मनोनयन गरिनेछ,", http://www.lawcommission.gov.np/index.php?option=com_remository&Itemid=52 मा उपलब्ध ।

[५] सर्वदलीय सहमतिका आधारमा निर्णय गर्ने सिद्धान्त नेपालको शान्ति प्रक्रियाको मूलतत्व हो । यसअलावा, अन्तरिम संविधानको धारा ७० ले संविधानसभाले प्रस्तावित संविधान तथा कुनै धारा सर्वसम्मतिले पारित गर्न प्रयास गर्नुपर्ने प्रावधान छ । यदि संविधानसभा कुनै धारामा सहमतिमा पुग्न नसकेमा संसदका नेताहरूले १५ दिनभित्र छलफल गरी सहमतिमा पुग्ने प्रयास गर्नुपर्छ । यदि सहमति भएन भने, संविधानसभाको दुई तिहाई बहुमतद्वारा उक्त धारा पारित गर्न सकिन्छ ।

२. **संविधानसभाको आशलाग्दो शुरुवातका साथसाथै प्रगति तथा सहमतिका प्रयासहरूलाई प्रभावकारी, सक्रिय नेतृत्वको अभावले गुमाइदिन सक्ने चासो व्यापक छ ।**

दलका सदस्यहरू, नागरिक समाजका प्रतिनिधिहरू तथा नागरिकहरूले नेतृत्व तहको विभिन्न असक्षमताहरूको पहिचान गर्दै पुरानै ढर्राको गतिरोध पुनः फर्किन सक्ने सम्भावनासहितसंविधान लेखन प्रक्रियामा देखिएका जोखिमहरूबारे चिन्ता व्यक्त गरे । संविधानसभाका २६ जना सदस्य नियुक्त गर्न मन्त्रीपरिषद् सहमत हुन नसक्नु नेतृत्वको अभावबारे सबैभन्दा बढी दर्शाइएको दृष्टान्त हो । एमालेका एकजना वरिष्ठ सदस्यले गुनासो गरे, "उनीहरूको मनोनयनमा भएको ढिलाइको कुनै पनि औचित्य छैन । धेरै, धेरै मानिसहरू पदको अपेक्षा गर्छन् र दलहरूसँग प्रतिस्पर्धी अपेक्षाहरूलाई छनोट गर्ने कुनै उपाय छैन । यहाँ नेतृत्वको वास्तविक अभाव छ ।" सरकारले ती सिटहरूलाई संविधानसभामा विविधतायुक्त दृष्टिकोणहरूको प्रबर्द्धन गर्नुपर्ने उद्देश्यसम्मत नभई दलको संरक्षणका व्यक्तिहरूका लागि प्रयोग गर्न सक्ने चिन्ता पनि व्यापक थियो ।

मुख्य संवैधानिक मुद्दाहरूमा उच्च राजनीतिक नेताहरू असम्बद्ध रहेको बुझाइलाई पनि प्रक्रियालाई सुस्त बनाइरहेको कारणको रूपमा हेरिएको थियो । संविधानसभामा भैरहेको सशक्त बहसका विपरीत काठमाडौंमा नेपाली कांग्रेसका एकजना सदस्यले राजनीतिक दलका वरिष्ठ नेताहरूमा "हतार" को भाव नभएको देखे र असहज मुद्दाहरूमा सहमति निर्माण गर्न "निष्कृय दृष्टिकोणले काम गर्दैन" भन्ने चेतावनी दिए । संविधानसभाका सदस्यहरूसँग निकट रूपमा काम गर्ने एकजना अधिवक्ताले दृढतापूर्वक भने, "राज्य पुनर्संरचना, शासकीय स्वरूप, निर्वाचन प्रणाली, नागरिकता तथा न्यायपालिकाको मोडलका लागि उच्चतहको छलफल आवश्यक हुन्छ । उच्चतम राजनीतिक तहमा केही आधारभूत समझदारी हुनु जरुरी छ ।" एमालेका एकजना सदस्यले "औपचारिक, उच्चतहको छलफल आवश्यक छ तर त्यो पर्याप्त हुँदैन । बेलावखतमा अनौपचारिक छलफलहरू बढी उत्पादक हुन सक्छन्" भन्ने सुझाव दिए ।

३. **विशेष रूपमा, शान्ति प्रक्रिया तथा पहिलो संविधानसभाका मूलभूत सिद्धान्त तथा मुख्य सम्झौताहरूलाई सम्मान गर्ने सन्दर्भमा स्पष्ट प्रतिबद्धता दोहोर्‍याउन मानिएको उच्च राजनीतिक नेतृत्वले सरकारका एजेण्डाहरूमाथि सन्देह भएको छ ।**

वार्ता गरिएकामध्ये अधिकांशले सरकारले संविधानसभाभित्रका विगतका सम्झौताहरूका साथसाथै विस्तृत शान्ति सम्झौता तथा राज्य र ऐतिहासिक उपेक्षित समुदायबीच भएका पछिल्ला सम्झौताहरूलाई सम्मान गर्ने ठानेका थिए । तथापि, संविधानसभाले अघिल्लो सभाका कामहरूको स्वामित्व ग्रहण गरे पनि दलका उच्च नेताहरूले संविधानसभा र शान्ति प्रक्रियामा हालसम्म हासिल उपलब्धिहरूप्रति सार्वजनिक र स्पष्ट रूपमा पुनः प्रतिबद्धता गर्न आफैं नसकेको व्यापक धारणा छ । अघिल्ला सम्झौताहरूप्रति सरकारको प्रतिबद्धताबारेका आशंकाहरूलाई रचनात्मक राजनीतिक बहसको अवसरलाई कमजोर तुल्याउने कारकको रूपमा हेरिएको थियो र यसले ऐतिहासिक रूपमा उपेक्षित समुदाय तथा अन्यका समूहको विश्वास वृद्धि गर्न झन् असहज बनाएको बताइन्छ । यसलाई अघिल्लो संविधानसभाबाट समाधान भैसकेका विवादित मुद्दाहरूलाई पुनः ब्युँझाइने र यसले सम्भवतः व्यापक सहमतिका आधारमा संविधान जारी गर्ने क्षमतालाई कमजोर बनाइदिने जोखिम बढाउने रूपमा पनि हेरियो ।

सन् २०१३ को निर्वाचनका परिणामहरूलाई कसरी व्याख्या गर्ने भन्ने सम्बन्धमा रहेको अस्पष्टता र असहमति राजनीतिक नेताका हैसियतमा अस्पष्टतालाई निरन्तरता दिने एक कारक बनेको देखियो । केही विश्लेषकहरूले ती परिणामहरूले एनेकपा(माओवादी) तथा तराई-आधारित दलहरूप्रतिको असन्तुष्टि मात्र देखाएको बताउँदै गर्दा अन्य विश्लेषकहरू परिणाम विवादास्पद संवैधानिक मुद्दाहरूमा जनमतको प्रभाव र विशेषगरी एकल जातिय पहिचानमा आधारित संघीय राज्यहरूको निर्माणको विपक्षमा दिइएको मतका कारण नै आएको ठान्दथे । नेपालमा हिन्दु राज्य र राजतन्त्रको पुनर्बहालीको हिमायती राप्रपा-नेपालको सशक्त प्रदर्शन र भारतमा हालै भएको निर्वाचनमा हिन्दु राष्ट्रवादी भारतीय जनता पार्टीको जितले पनि नेपाली राज्यको वर्तमान धर्मनिरपेक्ष चरित्रमाथि पुनर्विचार गरिने हो कि भन्ने प्रश्न पनि उठेको छ ।[६] निर्विवाद रूपमा, नेपालमा बढी रुढीवादी शक्तिहरू निर्वाचनबाट शक्तिशाली भएका छन् र नेपाल १९९० कै दशकको संवैधानिक संरचना र कम समावेशी शासन ढाँचामा फर्किने बहस व्यापक थियो । विपरीत रूपमा, गएको दुई दशकमा भएको तीव्र सामाजिक आर्थिक परिवर्तन र व्यापक जनताको समतापूर्ण विकासको मागका कारण त्यसरी फर्किनु सम्भव होला वा नहोला भन्ने बहस पनि थियो । संविधानसभामा दलको प्रतिनिधित्वमा आएको उल्लेख्य परिवर्तनले त्यो अंग र संसदका नेताहरूबीचका छलफलहरूलाई, विशेषगरी राजनीतिक सहमतिलाई कायम राख्ने प्रयासहरूको सन्दर्भमा कसरी प्रभावित पार्ला भन्ने प्रश्न चुनौतीपूर्ण नै छ जसको निराकरणका लागि नेतृत्व र वार्ताको आवश्यकता हुनेछ । तथापि, आम निर्वाचनका परिणामहरूको व्याख्या एक तनावपूर्ण अभ्यास हो, र निर्वाचनको कार्यादेशलाई विशिष्ट नीतिगत सवालहरूका लागि जोडघटाउ गर्ने माध्यमका रूपमा नहेर्न सचेत गराइएको छ ।

---

[६] नेपाल राजा पृथ्वी नारायण शाहले एकीकरण गरेको राज्य अन्तर्गत १८ औं शताब्दीदेखि १८ मे, २००६ सम्म आधिकारिक रूपमा हिन्दु राज्य थियो । १८ मे २००६ मा पुनर्स्थापित गरिएको संसदले दोस्रो जनआन्दोलनपछि राज्यलाई धर्मनिरपेक्ष घोषणा गर्‍यो । सन् २००७ को अन्तरिम संविधानको धारा ४ मा स्पष्ट पारिएको छ कि "नेपाल एक स्वतन्त्र, अविभाज्य, सार्वभौम, धर्मनिरपेक्ष, समावेशी र संघीय, लोकतान्त्रिक गणतान्त्रिक राज्य हो" ।

कार्टर सेन्टरसमक्ष ऐतिहासिक रूपमा उपेक्षित समूहका प्रतिनिधिहरूले विगतका राजनीतिक सम्झौताहरू पूर्वाग्रही दस्तावेज नभई ती नेपाली राज्यको तर्फबाट, दलहरूबीचको सहमतिका आधारमा गरिएका सम्झौताहरू थिए र अझै पनि शान्ति प्रक्रियाको केन्द्रमा रहेका छन् भन्ने जोड दिएका छन् । तराई-आधारित एउटा दलका एकजना वरिष्ठ सदस्यले सेन्टरसँग भने, "शान्ति प्रक्रिया र संविधान अझै पनि एकअर्कामा निर्भर छन् । अन्तरिम संविधान, विस्तृत शान्ति सम्झौता तथा त्यसपछिका सम्झौताहरू हामी अघि बढ्ने आधार हुन् ।"

वार्ता गरिएका विभिन्न व्यक्तिहरूले पहिलो संविधानसभाको तुलनामा केही मामिलामा राजनीतिक बहसको अवसर खुम्चिएको भाव पनि उल्लेख गरे । एकजना नागरिक समाज सदस्यले चिन्ता पोखे कि सुरक्षा क्षेत्र र समावेशिताका सक्रिय नीतिहरूमा हुने छलफल लगायत "राजनीतिक र शान्ति प्रक्रियामा नियमित मानेर सम्बोधन गरिनु पर्ने बाँकी रहेका मुद्दाहरूलाई" किनारमा छाडिँदैछ । अन्य विश्लेषकहरूले विगतमा भएका विभिन्न राजनीतिक प्रतिवद्धताहरू द्वन्द्वका दीर्घकालीन प्रेरकहरूलाई सम्बोधन गर्न लक्षित रहेको उल्लेख गर्दै ती सम्झौताहरूको कार्यान्वयन नभएमा सन् २००८ को संविधानसभा निर्वाचनपछि राज्यले सामना गरेकामध्ये धेरै जोखिमहरू बाँकी नै रहने बताए, जस्तै भूमिहीन जनता र पूर्व कमैया मजदुरहरूमाझ रहेको असन्तुष्टि ।

ख. संवैधानिक मुद्दाबारेका तथ्यहरू

४. **अधिकांश सरोकारवालाहरू राज्य पुनर्संरचनाको मुद्दामा व्यापक सहमतिपूर्ण सम्झौता सम्भव छ भन्नेमा आशावादी छन् । त्यसै समयमा, राज्य पुनर्संरचना र विशेषगरी संघीय इकाइहरूको सीमा निर्धारणलाई फेरि एकपटक संविधानसभाका लागि समाधान गर्न सबैभन्दा असहज मुद्दाको रूपमा र द्वन्द्व निम्त्याउन सक्ने सबैभन्दा बढी सम्भावना रहेको रूपमा हेरिएको छ ।**

विभिन्न प्रकारका संघीयताका पक्षधरहरूलगायत वार्ता गरिएका अधिकांश व्यक्तिहरूले राज्य पुनर्संरचनाका बारेमा एक उचित, व्यापक स्वीकार्य सहमति सम्भव रहेको तर त्यसका लागि दलका उच्च नेतृत्व तहकाबीच राजनीतिक कुशलता र वातावरण बिगार्ने सम्भाव्य विषयहरूमा वार्ताको आवश्यकता रहेको ठहर गरे । राज्य पुनर्संरचनामा उच्च राजनीतिक नेतृत्व छिटै सहभागी हुनुलाई रचनात्मक वार्तालाई अघि बढाउनका लागि महत्वपूर्ण मानिएको थियो र डा. बाबुराम भट्टराईको अध्यक्षताको संविधानसभाको संवाद समितिको कार्य पनि त्यही थियो ।

राज्य पुनर्संरचना र विशेषगरी सीमा निर्धारणको विषय संविधानसभा तथा राजनीतिक नेतृत्वका सामु रहेको सबैभन्दा अप्ठ्यारो एक्लो मुद्दा रहेकोमा पनि व्यापक सहमति थियो । राज्यका सीमाहरू राष्ट्रिय र स्थानीय दुवै तहका लागि भावोत्तेजक हुन्छन्, तिनले पहिचान र आर्थिक सहजताका सम्बन्धमा असहज प्रश्नहरू उब्जाउँछन् र राष्ट्रिय तथा स्थानीय तहको आर्थिक र राजनीतिक जीवनमा दीर्घकालीन प्रभावहरू पार्दछन् । बहसका लागि साझा आधार तयार पार्न सम्भव छ तर त्यसमा सिर्जनशीलता र चौतर्फीको लचिलो सोचको आवश्यकता पर्दछ । कार्टर सेन्टर राष्ट्रिय तथा स्थानीय तहका नेपालीहरूको दलका अडानहरूलाई मात्र फेरि अघि सार्ने नभई संघीय धारणा तथा दुविधाहरूमाथि बहस गर्ने इच्छाबाट उत्साहित भएको छ । उदाहरणका लागि, नेपाली कांग्रेसका एकजना उच्च नेता राज्य पुनर्संरचनामा हुने वार्तालापमा सुधार ल्याउने धेरै उपायहरू रहेको ठान्दथे, र खासगरी पहिचानको प्रश्नमा उनको मूल्यांकनमा "'जातीय' र 'गैर-जातीय' राज्यहरूबारेको बहसले गलत दुविधा निम्त्याउँछ, नेपालको जनसंख्याको वितरणको हिसाबमा तपाईंले सीमाहरू जसरी कोरे पनि राज्यहरू बहुजातीय नै हुनेछन् । हामीले यो सीमित भाषाबाट अघि बढ्नुपर्छ ।"

५. **सन् २०१२ अप्रिलदेखि मे महिनामा अनुभव गरिएजस्तै राज्य पुनर्संरचनाको वरिपरि व्यापक विरोध र सम्भाव्य तनावहरूको सम्भावना वास्तविक रूपमा रहेको तर त्यसबाट जोगिन सकिने बताइएको छ ।**

राज्य पुनर्संरचनाबारेका बहसहरूले विरोध तथा साम्प्रदायिक तनावका छिटपुट घटनाहरू निम्त्याउने सम्भावना विद्यमान रहेकोमा व्यापक मतैक्यता थियो । जिल्लातह तथा काठमाडौं दुवैतिरका नेपालीहरूले मे २०१२ मा संविधानसभाको समयसीमा नजिकिँदै गर्दा अप्रिलदेखि मे महिनासम्म देखिएका धारणाहरूका गम्भीर ध्रुवीकरण फेरि हुनसक्ने सम्भावना रहेको उल्लेख गरे ।[७] सुदूर पश्चिम तराईका धेरैजना सरोकारवालाहरूले त्यस्ता विरोधहरू प्रतिक्रियाशील हुन्छन् र काठमाडौंमा राज्य पुनर्संरचनाको विषय फेरि छलफलको मुद्दा बन्दा ती पुनः देखिन सक्छन् । कास्कीका सरोकारवालाहरूले संघीयतामा विरोधाभाषी मागहरू रहेको हुनाले तनाव फेरि उत्पन्न हुने सम्भावना यथावत रहेको उल्लेख गरे । पहिचान-आधारित संस्था तथा राजनीतिक दलका प्रतिनिधिहरूले सुहाउँदो सहमति नभएमा आफ्ना दृष्टिकोणहरूलाई संविधानमा समाहित गराउनका लागि सडकमै फर्किने इच्छा व्यक्त गरे ।

तनावहरू दोहोरिनबाट जोगाउनका लागि संविधानसभाको स्वस्थ प्रक्रिया र उच्च तहबाट प्रभावकारी नेतृत्वलाई महत्वसाथ हेरिएको थियो । गम्भीर तनाव फेरि आउन नदिने सुनिश्चित गर्नका लागि केन्द्र तहका राजनीतिक नेताहरूले खेल्नुपर्ने भूमिका महत्वपूर्ण हुने सुदूरपश्चिम तराईका विभिन्न समूहहरूले उल्लेख गरे, उदाहरणका लागि उत्तेजक भाषण वा स्थानीय क्षेत्रको अशान्तिबाट राजनीतिक फाइदा उठाउनबाट जोगिने । उनीहरूले केन्द्र तहमा भएको बृहत सहमतिले पनि स्थानीय तहमा सम्झौताहरूको स्वीकार्यतामा वृद्धि गर्ने

[७] सन् २०१२ को अप्रिलदेखि मे महिनासम्मका घटनाक्रमबारे थप विवरणका लागि, हेर्नुहोस् द कार्टर सेन्टर, "कार्टर सेन्टरद्वारा नेपालमा हालै भएको पहिचान-आधारित परिचालनहरूको पर्यवेक्षण", ८ जुन २०१२ ।

बताए । कास्कीका एकजना दलीय नेताले बताए कि "संविधानसभामा रहेका सबै दलहरूले संविधानमा रहेका मुद्दाहरूमा सहमति निर्माण गर्न प्रयास गर्नुपर्छ । यसले विभिन्न समूहहरूबीचको तनावलाई निरुत्साहित गर्छ ।"

वार्ता गरिएका विभिन्न व्यक्तिहरूले समयमै सहमतिमा पुग्न नसक्दा दीर्घकालमा कम महत्वपूर्ण शक्तिहरूले प्रश्रय पाउने सम्भावना बढ्ने उल्लेख गरे जसले सहमति झन् असहज बन्न जान्छ । एकजना मधेशी अधिवक्ताले चिन्ता व्यक्त गरे कि "अतिवादीहरू संविधानसभा र सही घटकहरूलाई अमान्य बनाउन खोज्दैछन्, यसमा काठमाडौंमा रहेका रुढीवादी तत्व र तराई-आधारित अतिवादी दुवै पर्दछन् ।" वार्ता गरिएका विभिन्न व्यक्तिहरूले कार्टर सेन्टरलाई तराईका केही घटकहरूले मधेशी पेशाकर्मी तथा युवाहरूलाई सहमति हुने सम्भावना कम रहेका मुद्दाहरू उठाउन फकाइरहेको बताए ।

६. छलफलहरू सहमति र अन्तिम कार्यान्वयनतर्फ अघि बढ्दै गर्दा संवैधानिक मुद्दाहरू, विशेषगरी राज्यको पुनर्संरचनामा जनताको संलग्नताको निरन्तर आवश्यकता छ ।

विभिन्न दलका सदस्यहरू, विश्लेषकहरू तथा नागरिक समाजका प्रतिनिधिहरूले स्थानीय तहमा संघीयताका बारेमा शिक्षा र बहसका प्रयासहरूको मात्रा र गुणस्तर अपर्याप्त रहेको मूल्यांकन गरे । यो संविधानसभाका प्रक्रियाहरूमा असहजता ल्याउन सक्ने र दीर्घकालमा, राज्य पुनर्संरचनामा जनविश्वास र त्यसको कार्यान्वयनबारेको बुझाइलाई कमजोर बनाउन सक्ने एउटा कमी थियो । अघिल्लो संविधानसभा अन्तर्गत राजनीतिक दलका सदस्यहरूलगायत जिल्ला र गाविस तहका सरोकारवालाहरूले संघीयताको व्यवहारिक अर्थ के हुन्छ र यसले नेपालमा कसरी काम गर्छ भन्ने बारेमा विस्तृत, निष्पक्ष जानकारीको कमी रहेको गुनासो गरेको कार्टर सेन्टरले लगातार पाएको थियो ।[८]

नयाँ संविधान निर्माण गर्ने महत्वाकांक्षी समयसारिणीले पहिलो संविधानसभाद्वारा परिकल्पना गरिएको संविधानसभाको व्यापक, औपचारिक जनतासँग परामर्शका प्रयासहरू संचालन गर्ने क्षमतालाई घटाइदिनसक्छ । तथापि, प्रक्रियासँग नजिक एकजना अधिवक्ताले टिप्पणी गरेझैं, "संघीयता नै उचित समाधान हो भन्ठान्ने जनताले यसबारे अरूहरूमा विद्यमान औचित्यपूर्ण त्रासहरूको जवाफ दिनै पर्छ, उदाहरणका लागि संघीय प्रणालीमा एकबाट अर्को राज्यमा हुने ओहरदोहरको स्वतन्त्रताबारेको त्रास ।

७. स्थानीय सरकारको निर्वाचन तथा स्थानीय निकायका लागि कार्यादेशको सम्बन्धमासमय मिलाउने कुरामा सहमतिको सम्भावना हुन सक्छ ।

विकासका प्राथमिकता निर्धारण गर्ने र सरकारका विकास परियोजनाहरूको योजना निर्माण, कार्यान्वयन तथा अनुगमनमा स्थानीय शासनका अंगहरूको मुख्य भूमिका हुन्छ । स्थानीय स्वशासन ऐन २०५५ (१९९९) ले जिल्ला, नगरपालिका तथा गाउँतहका निर्वाचित निकायहरूको प्रावधान राखेको छ । तथापि, सन् १९९७ देखि नै स्थानीय निकायको निर्वाचन भएको छैन र तिनका कामहरूलाई हाल सरकारी कर्मचारीहरूको नेतृत्वमा रहेको अन्तरिम संरचनाले प्रतिस्थापन गरेको छ । हरेक सरकारले स्थानीय निर्वाचन गराउने प्रतिबद्धता गरे पनि ती प्रतिबद्धताहरू पूरा गर्न बृहत राजनीतिक इच्छाशक्ति अझै सम्म देखिएको छैन ।

वार्ता गरिएका धेरै व्यक्तिहरूले नयाँ संविधान निर्माण गर्नुपूर्व स्थानीय निर्वाचन गर्दा संवैधानिक प्रक्रियामा ढिलाइ हुने र त्यो रचनात्मक नहुने सेन्टरसमक्ष बताएका छन् । तथापि, उचित समयभित्रै निर्वाचित स्थानीय शासन फर्काउनुपर्ने अपरिहार्यतालाई पनि व्यापक पहिचान गरिएको थियो । पहिचान-आधारित संघीयताका केही पक्षधरहरूले माग गरेझैं संघीयताको कार्यान्वयन भएपछि मात्र निर्वाचन गर्ने कुराले आगामी कैयौं वर्षसम्म स्थानीय निकायबिना चल्नुपर्ने हुन सक्छ ।[९] यो असहज, तथापि महत्वपूर्ण मुद्दामा सहमति गर्ने ठाउँ हुन सक्ने सेन्टरको ठहर छ ।

निर्वाचित स्थानीय निकायको कार्यादेश र सम्मिश्रण, र विशेषगरी भावी संघीय प्रणालीसँग तिनीहरूको सम्बन्धलाई छलफलका लागि खुला गरिनुपर्छ । वर्तमान स्थानीय संरचनामै निर्वाचन गर्नु अगाडि बढ्ने एक विकल्प हुन सक्ने भए पनि अन्य विकल्पहरूबारे पनि छलफल गर्न सकिन्छ । उदाहरणका लागि, राजनीतिक दलसम्बद्ध एकजना वरिष्ठ सदस्यले नयाँ संविधान जारी भए पनि अन्तरिम स्थानीय निकायका लागि निर्वाचन गर्नु सम्भव हुन सक्छ, संघीय सुधार कार्यान्वयन भैसकेपछि त्यसलाई परिवर्तन गर्न सकिन्छ भन्ने सुझाव व्यक्त गरे । उनले ती निकायहरूले संघीयताको कार्यान्वयनका सन्दर्भमा स्थानीय योगदान प्रदान गर्ने उपयोगी भूमिका खेल्न सक्ने पनि बताए, उदाहरणका लागि जिल्ला तथा गाविसजस्ता भावी उप-राज्य इकाइहरूको सम्भाव्य पुनःसीमांकनका बारे स्थानीय चासोहरूको पहिचान गर्ने ।

---

[८] उदाहरणका लागि हेर्नुहोस्, द कार्टर सेन्टर, "नेपालमा संघीयता र संवैधानिक मुद्दाहरू: स्थानीय तहका धारणाहरू," २२ फेब्रुअरी २०१०, http://www.cartercenter.org/news/pr/nepal-022210.html मा उपलब्ध र "नेपालमा पहिचान आधारित क्रियाकलाप र परिचालनहरूबारे कार्टर सेन्टरका पर्यवेक्षणहरू," १३ मार्च २०१३, पृ. ३५-३७, http://www.cartercenter.org/news/pr/nepal-031313.html मा उपलब्ध ।

[९] स्थानीय शासन तथा स्थानीय निर्वाचनहरूबारे थप छलफल र सर्वसाधारणका धारणाहरू कार्टर सेन्टरको "नेपालमा स्थानीय सरकार: सार्वजनिक सहभागिता र धारणा" नामक प्रतिवेदनमा पाउन सकिन्छ, २८ फेब्रुअरी २०१४, पृ. ३५-३७, http://www.cartercenter.org/news/pr/nepal-022814.html मा उपलब्ध ।

ई. निष्कर्ष तथा सुझावहरू

नेपाल एक आशालाग्दो तर सम्भावित नाजुक अवस्थामा छ । पहिलो संविधानसभाको जगमा सहमति र प्रगति सम्भव छ र प्रक्रिया राम्रोसँग शुरु भएको धेरै नेपालीहरूको ठहर छ । नेपाली जनता र उनीहरूका राजनीतिक प्रतिनिधिहरूलाई २००८-१२ को संविधानसभाको विघटनपछि विद्यमान पक्षधरता र गतिरोधलाई परास्त गर्दै सन् २०१३ मा विश्वसनीय एवं व्यापक स्वीकार्य निर्वाचन सम्पन्न गरेकोमा, साथै नयाँ संविधानसभाको काम सहमति, सहकार्य तथा अघिल्लो सभाका ऐतिहासिक उपलब्धिहरूको जगमा थाल्न सफल भएकोमा बधाई दिनुपर्छ ।

त्यसै समयमा, संविधान निर्माण प्रक्रियाका उल्लेख्य जोखिमहरूलाई परास्त गर्न र नयाँ संविधानको अन्तिम कार्यान्वयनका लागि सरकारले सशक्त नेतृत्वक्षमता प्रदर्शन गर्नुपर्ने आवश्यकता छ । सरकार गठन र संविधानसभाका प्रक्रियाको सुस्त गति तथा असहज संवैधानिक मुद्दाहरूमा उच्च राजनीतिक नेताहरूको सहभागिताको अभावको धारणाले सरकार तथा राजनीतिक दलहरूको सन् २००६ को शान्ति प्रक्रिया र तत्पश्चातका सम्झौताहरूको मर्ममाथिको प्रतिबद्धतामा अनावश्यक आशंका उब्जाएका छन् । धेरै नेपालीहरू संविधानसभा र राजनीतिक नेतृत्वले व्यापक सार्वजनिक समर्थन प्राप्त तथा सन् २००८-२०१२ को संविधानसभाका उपलब्धिहरू र शान्ति प्रक्रियाका हालसम्मका उपलब्धिहरूको जगमा अघि बढ्दै संविधान निर्माण गर्न सक्छन् भन्नेमा आशावादी छन् । तथापि, द्वन्द्वका अन्तरनिहीत जोखिम र तिनका प्रेरकतत्वहरू अझै पनि बिलाएका छैनन् र सहमति तथा प्रगतिका लागि प्राप्त वर्तमान अवसरहरूलाई सुनिश्चित गर्न राजनीतिक कुशलता र समावेशी वार्ताको निरन्तर प्रतिबद्धताको अझै पनि आवश्यकता छ ।

दीर्घकालमा, दोस्रो संविधानसभाले नेपाली जनता र उनीहरूका निर्वाचित प्रतिनिधिहरूलाई लोकतान्त्रिक अभ्यासहरूलाई थप संस्थागत गर्ने र सन् २००६ को शान्ति सम्झौताले वाचा गरेका सार्वजनिक सुरक्षा, आर्थिक हित तथा सामाजिक समानतामा हासिल गरिएका उपलब्धिहरू प्रदान गर्ने अवसर दिएको छ । काठमाडौंका एकजना अधिवक्ताले कार्टर सेन्टरलाई भने झैं, "नेपालको राजनीतिमा संस्थाहरूभन्दा सडक बढी शक्तिशाली छ । त्यसलाई परिवर्तन गर्नुपर्छ ।" संविधानसभाले नेपाली जनताका अपेक्षाहरूलाई राजनीतिक अभ्यासमा अनुवाद गर्न सांगठनिक ढाँचाको प्रस्ताव गरेको । धेरै उपलब्धिहरू हासिल भैसकेका छन्, तर तिनलाई प्रगाढ बनाउन र कायम राख्न थप नेतृत्वक्षमताको आवश्यकता छ ।

भावी कार्यका लागि उपयोगी छलफल बिन्दुहरू प्रदान गर्ने अपेक्षासँगै आपसी सम्मान तथा सद्भावका साथ निम्नलिखित सुझावहरू प्रस्ताव गरिएका छन्:

सुझावहरू:

१. **मन्त्रीपरिषद्ले अन्तरिम संविधानको धारा ६३(ग) तथा मे २०१२ को सर्वोच्च अदालतको निर्णयका शब्द तथा भावनाअनुरूप चाँडै संविधानसभाका बाँकी २६ सदस्यहरूको मनोनयन गर्नुपर्छ ।** अन्तरिम संविधानमा मन्त्रीपरिषद्ले संविधानसभाभित्र रहेको प्रतिनिधित्वलाई विविधता दिन गैर दलीय २६ जना व्यापक सम्मानित व्यक्तिविशेष वा कम प्रतिनिधित्व पाएका आदिवासी समुदायका सदस्यहरूलाई नियुक्त गर्ने प्रावधान रहेको छ । संविधानसभाका प्रक्रियामा आवाजहरूलाई विविधता दिन तथा उक्त अंगको वैधानिकता र व्यापक प्रतिनिधित्वको विशेषतालाई सशक्त बनाउनुका अलावा मनोनयनले सरकारलाई शान्ति प्रक्रिया, अन्तरिम संविधान तथा तत्पश्चातका सम्झौताहरूको खाकाभित्र एक समावेशी संवैधानिक बहस संचालन गर्ने आफ्नो प्रतिबद्धता प्रदर्शन गर्ने अवसर पनि दिएको छ ।

२. **सरकारमा रहेका उच्च नेताहरूले सन् २००६ को शान्ति प्रक्रिया तथा तत्पश्चात राजनीतिक दलहरूबीच र नेपाल सरकार तथा ऐतिहासिक रूपमा उपेक्षित समुदायका बीच भएका सहमतिहरूमा राज्यको प्रतिबद्धतालाई पुनः दोहोऱ्याउनु पर्छ ।** नयाँ संविधानसभाले सन् २००८-२०१२ को संविधानसभाको प्रक्रियाको स्वामित्व ग्रहण गरेकोमा सराहना गरिनुपर्छ । सरकार तथा दलका उच्च नेताहरूले विशेषगरी नेपालमा द्वन्द्वका दीर्घकालीन प्रेरक तत्वहरूलाई सम्बोधन गर्न खोज्दै शान्ति प्रक्रियाका हालसम्मका महत्वपूर्ण कोशेढुंगाहरूप्रति उनीहरूको प्रतिबद्धतालाई पुनः दृढ बनाएर, ऐतिहासिक रूपमा उपेक्षित तथा आर्थिक अवसरमा वञ्चित समूहहरूको सहभागिता वृद्धि तथा उनीहरूका अपेक्षालाई सम्बोधन गरेर नयाँ संविधानसभाको सकारात्मक शुरुवातलाई सशक्त बनाउन सक्छन् ।

३. **उच्च राजनीतिक नेताहरूले विवादास्पद संवैधानिक मुद्दाहरूमा मतैक्यतामा पुग्ने संविधानसभाको प्रयासलाई उच्चतम राजनीतिक तहमा जारी छलफल तथा सहमतिले सघाउने सुनिश्चित गर्नुपर्छ ।** संविधानसभाका सदस्यहरूले शासकीय स्वरूप तथा राज्य पुनर्संरचनालगायतका असहज मुद्दाहरूमा बहस थालेका छन् । तथापि, काठमाडौं तथा जिल्लाहरूमा वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूले संविधानसभाभित्रको काम अपरिहार्य रहेको स्थितिमा सहमतिहरू स्थायी बन्न र व्यापक तवरमा सम्मानित हुनका लागि उच्च राजनीतिक नेताहरूका साथसाथै संविधानसभाभन्दा बाहिर रहेका प्रभावशाली समूहहरूको पनि सक्रिय संलग्नता हुनुपर्छ भन्ने धारणा कार्टर सेन्टरसमक्ष व्यक्त गरेका छन् ।

४. **संविधानसभा, नागरिक समाज तथा राज्य पुनर्संरचनाका पक्षधरहरूले जनतालाई संघीय प्रणालीको बनावट, कार्यसञ्चालन तथा अन्तिम रूपान्तरणमा सर्वसाधारणलाई सहभागी गराउन आवश्यक क्षमता र संरचनामा ध्यान दिनुपर्छ।** राज्यको पुनर्संरचना एक जटिल र दीर्घकालीन प्रक्रिया हो जसको सफलता सर्वसाधारणसँगको परामर्श, सबै पृष्ठभूमिका नागरिकहरूको पहुँच र सान्दर्भिक निष्पक्ष जानकारीको प्रसार र नयाँ शासकीय स्वरूपको वनावट तथा कार्यान्वयनमा सबै नागरिकहरूले आफ्ना अपेक्षालाई गम्भीरतापूर्वक लिइएको सुनिश्चित गर्ने बृहत प्रतिबद्धताको जगमा अवस्थित हुनुपर्छ। वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूले स्थानीय तहमा संघीयताबारेको ज्ञानमा अभाव रहेको चासो सेन्टरसमक्ष बारम्बार व्यक्त गरेका छन् जसले अल्पकालमा राज्यको पुनर्संरचनामा सहमतिमा पुग्न र यदि दीर्घकालसम्म निरन्तर रहेमा यसको अन्तिम कार्यान्वयनका लागि पनि जोखिम बोकेको हुन्छ। त्यसका लागि विविध समूहहरूलाई राज्यसँग उनीहरूको सम्बन्ध र संघीय भविष्यबारेका उनीहरूको चासो तथा इच्छाहरूबारे शिक्षा दिने र सहभागी गराउने निरन्तर दीर्घकालीन प्रयासहरूको खाँचो पर्छ।

५. **दलका नेता तथा नागरिक समाजका प्रतिनिधिहरूले निर्वाचित स्थानीय सरकार चाँडै फर्काउने विकल्पहरूमा छलफल गर्नुपर्छ जसले राज्य पुनर्संरचनाबारेको अन्तिम सहमतिको कार्यान्वयनलाई अवरोध पुऱ्याउन नभई सहज बनाउन सकोस्।** अन्तरिमकालका लागि स्थानीय निकाय गठन गर्नु छलफलका लागि एक विकल्प हुन सक्छ, तर अन्य विभिन्न विकल्पहरू पनि अनुकूल हुन सक्छन्। राज्य पुनर्संरचनाको कार्यान्वयनअघि निर्वाचित हुने स्थानीय सरकार भावी सम्झौताहरूको सहज कार्यान्वयनका लागि जोखिम बन्न सक्ने संघीयताका केही पक्षधरहरूको चिन्तालाई बुझ्न सकिन्छ। त्यसै समयमा, केही नागरिकहरू निर्वाचित स्थानीय निकायको अभावले स्थानीय सरकारको जवाफदेहिता र वैधानिकतालाई कमजोर बनाउँछ र नागरिक सेवामा अनावश्यक भार थोपर्छ भन्छन्। कार्टर सेन्टर यथेष्ठ राजनीतिक इच्छाशक्ति भएमा यस सवालमा सहमति सम्भव छ र सही कार्यादेश भएमा स्थानीय निकायहरूमा राज्य पुनर्संरचना तथा नयाँ संविधानअन्तर्गतका अन्य सुधारहरूलाई असर गर्ने भन्दा सहजीकरण गर्ने सम्भावना रहन्छ भन्ने ठान्दछ।