नेपालमा सङ्घीयता र स्थानीय सरकार : संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्थाहरू

श्रीराम श्रेष्ठ

लेखसार

नेपालको संविधानले नेपाललाई सङ्घीय राज्यको रूपमा रूपान्तरण गरी ७ प्रदेशमा विभाजन गरेको छ । संविधानको प्रस्तावना, भावना र व्यवस्थाअन्तर्गत सङ्घीय कानुनबमोजिम नेपालमा ७५३ वटा स्थानीय तह कायम गरी राज्यशक्ति र अधिकारको प्रयोग सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबाट प्रयोग हुने व्यवस्था मिलाइएको छ । संविधान र सङ्घीय कानुनबमोजिम तीनै तहका सरकारले कार्यपालिकीय, व्यवस्थापकीय र न्यायिक अधिकार प्रयोग गर्न सक्ने व्यवस्था गरिएको भए तापनि नेपालका सन्दर्भमा न्यायपालिकासम्बन्धी कार्यहरू एकीकृत प्रकृतिको रहेको देखिन्छ । सङ्घीयतालाई सफलतापूर्वक कार्यान्वयन गर्नका लागि संविधान एवं कानुनमा व्यवस्था भएर मात्र हुँदैन, त्यसका लागि संवैधानिक एवं कानुनी व्यवस्थाको कार्यान्वयन गर्ने उच्च इच्छाशक्ति, स्रोत साधनको समुचित वितरण र परिचालन, दक्ष कर्मचारी तथा स्वच्छ एवं प्रतिबद्ध जनप्रतिनिधि हुन जरुरी छ । यसका लागि तीनै तहका सरकार प्रतिबद्ध भएर लाग्नु नै सङ्घीयतालाई प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन गर्ने दिशामा अघि बढ्नु हो ।

मूल शब्द : सङ्घीयता, स्थानीय सरकार, अधिकार बाँडफाँड, सहयोगात्मक सङ्घीयता ।

१. **विषय परिचय :**

नेपालको संविधान २०७२ ले नेपाललाई एकात्मक राज्य व्यवस्थाबाट सङ्घात्मक राज्य व्यवस्थामा रूपान्तरण गरेको छ । संसारभर प्रचलनमा रहेका राज्य व्यवस्थालाई हेर्दा या त एकात्मक राज्य व्यवस्था चलेका छन् भने या त सङ्घात्मक राज्य व्यवस्था प्रचलनमा रहेको पाइन्छ । यद्यपि एकात्मकभित्र पनि अधिक विकेन्द्रीकरण तथा सङ्घात्मक व्यवस्थामा पनि अधिक अधिकार केन्द्रीकरण भएको पाइन्छ जुन सम्बन्धित मुलुकको आवश्यकता, बुझाइ तथा प्रचलनमा निर्भर रहने गर्दछ । मूलत: एकात्मक राज्य प्रणालीअन्तर्गत राज्यको अधिकार वा राज्यशक्ति तथा त्यसको स्रोत केन्द्रमा निहित रहेको हुन्छ र केन्द्र तहबाट निर्मित कानुनबमोजिम अधिकारहरू तल्लो राजनीतिक एकाइमा प्रत्यायोजन, विकेन्द्रीकरण वा निक्षेपण गरिएको हुन्छ । अर्कोतिर सङ्घीय राज्य प्रणालीअन्तर्गत राज्यको संरचना र तहगत सरकारको निर्माण, राज्यशक्ति वा अधिकारको बाँडफाँड तथा समायोजन गर्ने कार्य देशको मूल कानुन संविधानले गरेको हुन्छ । सङ्घीय व्यवस्थामा संविधानबमोजिम नै तहगत सरकारले अधिकारको प्रयोग गर्ने भएकोले सङ्घीय व्यवस्थाको आवश्यक विषयअन्तर्गत लिखित संविधानको व्यवस्था र त्यस्तो संविधानको सर्वोच्चता मूल रूपमा रहेको हुन्छ ।

संसारमा सङ्घीय व्यवस्था अवलम्बन गर्ने मुलुकहरूको अवस्था हेर्दा भौगोलिक रूपमा ठुलो क्षेत्रफल भएको मुलुक रुस, स.रा. अमेरिका, क्यानाडा, नाइजेरिया, मेक्सिको, जर्मनी र भारतदेखि लिएर सानो मुलुक माइक्रोनेसिया सङ्घीय राज्यको रूपमा रहेका छन् भने चीन, फ्रान्स, ब्रिटेन, इटाली, अल्जेरिया, इरानजस्ता मुलुकहरू भौगोलिक रूपमा ठुलो भइकन पनि एकात्मक राज्यको रूपमा रहेका छन् । यसर्थ सङ्घीय ढाँचा तर्जुमाका लागि कुनै एउटा कुराले भन्दा पनि विभिन्न विषयले महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्ने देखिन्छ । यसले के देखाउँछ भने विश्वका विभिन्न सङ्घीय मुलुकहरू आ-आफ्नै कारणले सङ्घीय राज्यको रूपमा स्थापित भएका छन्, यद्यपि कुनै पनि राज्य सङ्घीय राज्यको रूपमा रहन सहमत हुनुमा विभिन्न कारणहरू रहेका हुन्छन् । सङ्घीयता अवलम्बन गर्नका लागि भूगोल र जनसङ्ख्या महत्त्वपूर्ण मानिने भए पनि सामान्यतः यी विषयहरू सङ्घीय राज्य निर्माणका लागि निर्णायक आधार मानिँदैन । सङ्घीयताका अध्येताहरू राष्ट्रको सामूहिक सुरक्षा र विविधता व्यवस्थापनसहितको सन्तुलित विकासलाई सङ्घीय राज्य स्थापनाका महत्त्वपूर्ण आधार र कारण मान्ने गर्दछन् (एन्डरसन, २०६४ : १५) । सङ्घीय व्यवस्थामा राज्यशक्ति/संरचनामा नागरिकको पहुँच, स्थानीयस्तरमा राज्यशक्तिको उपस्थिति, नागरिकको आकाङ्क्षाअनुकूल शासनको अपेक्षा गर्ने गरिन्छ यद्यपि यसको मापन भने सङ्घीयताको व्यावहारिक प्रयोगबाट नै गर्न सकिन्छ ।

सङ्घीयताको तर्जुमा राज्यहरूको सहमति वा एकात्मक राज्यको पुनर्संरचनाबाट निर्माण गरिन्छ । एकात्मक राज्यलाई सङ्घात्मक राज्य बनाउँदा केन्द्रमा रहेका अधिकारहरू सङ्घ तथा त्यसका एकाइहरूमा बाँडफाँड गरिन्छ र आफूलाई तोकिएका अधिकारका विषयमा सङ्घ तथा अन्य राजनीतिक एकाइहरू स्वायत्त मानिन्छ । साथै नागरिकको राज्यशक्तिमा पहुँच, स्थानीय स्तरमा सरकारको उपस्थिति, स्थानीय जनताको स्वशासन स्थापना हुने अपेक्षा गरिन्छ । मूलतः विश्वको सङ्घीय संरचनाको प्रयोग र अनुभव नियाल्दा द्वैधवादी सङ्घीयता र सहयोगात्मक सङ्घीयता प्रचलनमा रहेका देखिन्छन् । द्वैधवादी सङ्घीयतामा सङ्घ र सङ्घका एकाइबिच संविधानबमोजिम स्पष्ट रूपमा अधिकार (सार्वभौमिकता समेत) परिभाषा गरी विभाजन गरिन्छ जसअन्तर्गत सङ्घले मातहतका एकाइहरूमा हस्तक्षेप गर्न सक्दैन भन्ने मानिन्छ ।

यसैगरी सहयोगात्मक सङ्घीयतामा सङ्घ र यसका एकाइले सामूहिक चासो र सरोकारका विषयमा सामूहिक रूपमा र सहयोगात्मक रूपमा काम गर्दछन् । कतिपय सङ्घीयता अवलम्बन गरेका मुलुकमा मूल रूपमा स्थानीय तहलाई प्रदेश वा प्राप्तअन्तर्गत राख्ने गरेको पाइन्छ भने कतिपय मुलुकमा स्थानीय तहलाई सङ्घ र प्रदेशजस्तै तहगत सरकारको रूपमा स्थापना गरेको पनि पाइन्छ । यस सन्दर्भमा नेपालको सङ्घीय व्यवस्थाको यात्रा संवैधानिक व्यवस्थाको हिसाबले आठ वर्ष र जनअभिमतका हिसाबले छ वर्ष पूरा भएको छ । यसर्थ यो आलेख नेपालमा सङ्घीय व्यवस्थाअन्तर्गत स्थानीय तहको अभ्यास, चुनौती र अवसरमा केन्द्रित रहेको छ ।

२. अध्ययनको उद्देश्य, पद्धति तथा सीमा

नेपाल संघीय व्यवस्थामा गइसकेपछि देखापरेका जटिलतालाई कानुनी कर संवैधानिक कोणबाट कसरी व्यवस्थापन गरिएको छ भन्ने मुख्य समस्यासँग यो लेख सम्बन्धित रहेको छ । तसर्थ सङ्घ तथा स्थानीय सरकारसँग सम्बन्धित संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्थाहरू तथा त्यसको सफलतापूर्वक कार्यान्वयन गर्ने विषयमा राखिएका प्रावधानहरूको विश्लेषण गर्नु यस आलेखको मुख्य उद्देश्य हो । यस क्रममा देखा परेका व्यावहारिक जटिलताका विषयमा पनि सङ्केत गरिएको छ । उक्त उद्देश्य पूरा गर्नको लागि यस आलेखमा नेपालमा सङ्घीयताको अभ्यास, नेपालको संविधानमा सङ्घीयता र स्थानीय तहका विषयमा भएका व्यवस्थाको विश्लेषण, स्थानीय सरकारलाई प्रभावकारी बनाउनका लागि स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनमा भएका व्यवस्थाहरूको विश्लेषण गर्दै त्यसको समीक्षा गरी निष्कर्ष प्रस्तुत

गरिएको छ । यस आलेख तयार गर्नका लागि द्वितीय स्रोत सामग्रीहरूको प्रयोग गरिएको छ । मूलतः उपलब्ध स्रोतहरूको डेस्क रिभ्यु गरी सोही आधारमा यो आलेख तयार गरिएको छ ।

३. नेपालमा सङ्घीयता अवसर र चुनौतीहरू

नेपालको सन्दर्भमा संविधानसभामार्फत तर्जुमा भई लागू भएको संविधानले मुलुकको स्वतन्त्रता, सार्वभौमिकता, भौगोलिक अखण्डता, राष्ट्रिय एकता, स्वाधीनता र स्वाभिमानलाई कायम राख्ने सर्तमा सङ्घीयतालाई अङ्गीकार गरेको छ । साथै सङ्घीयतामार्फत जनताको सार्वभौम अधिकार, स्वायत्तता र स्वाधीनताको अधिकारलाई स्वीकार गर्दै सामन्ती, निरङ्कुश, केन्द्रीकृत र एकात्मक राज्य व्यवस्थाले सिर्जना गरेका सबै प्रकारका विभेद र उत्पीडनका अन्त्य गर्ने उद्घोष गरेका छन् । यसैगरी संविधानले मुलुकमा विद्यमान बहुजातीय, बहुभाषिक, बहुधार्मिक, बहुसांस्कृतिक तथा भौगोलिक विविधतायुक्त विशेषतालाई स्वीकार गर्दै समावेशी, समानुपातिक र सहभागितामूलक सिद्धान्तका आधारमा समतामूलक समाजको निर्माण गर्ने संकल्प गर्दै उक्त प्रतिबद्धता र संकल्पहरू सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थाको माध्यमबाट पूरा गर्न प्रतिबद्ध रहेको उल्लेख गरेका छन् । (नेपालको संविधान, २०७२ को प्रस्तावना) । नेपालको संविधानले सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको मूल संरचना सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको हुने (धारा ५६ को उपधारा १), व्यवस्था गरेको छ । यसैगरी संविधानले सङ्घीय संरचनाअन्तर्गत नेपाल राज्यको राज्यशक्ति' को प्रयोग सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले संविधान र कानुनबमोजिम गर्ने (धारा ५६ को उपधारा २), स्थानीय तहअन्तर्गत गाउँपालिका, नगरपालिका र जिल्ला सभा रहने (धारा ५६ को उपधारा ४) व्यवस्था गरी स्थानीय तहलाई पनि सङ्घीय व्यवस्थाअन्तर्गत एउटा महत्त्वपूर्ण राजनीतिक एकाइका रूपमा स्थापित गरेको छ । यद्यपि सङ्घीय व्यवस्थालाई अवलम्बन गर्ने कतिपय मुलुकहरूले स्थानीय राजनीतिक संरचनालाई सङ्घीय व्यवस्थाको संवैधानिक एकाइको रूपमा स्थापित गरेको देखिँदैन ! उदाहरणका लागि अमेरिका, अस्ट्रेलिया तथा भारतमा स्थानीय तहलाई राज्य/ प्रदेश/ प्रान्तअन्तर्गत राखिएका छन् भने जर्मनी र नेपालमा स्थानीय तहलाई संविधानतः एउटा तहगत सरकारको रूपमा स्वीकार गरिएको छ । यसरी हेर्दा नेपालका सन्दर्भमा स्थानीय तहसमेत एउटा सबल राजनैतिक एकाइको रूपमा रहेको र यसले राज्यशक्तिको रूपमा कार्यपालिकीय, व्यवस्थापकीय र न्यायपालिकीय अधिकार प्रयोग गर्न सक्ने देखिन्छ ।

नेपालमा सङ्घीय व्यवस्था अवलम्बन गर्नुको मुख्य दुई कारणहरू रहेका छन् । पहिलो कारण मुलुकमा विद्यमान जातीय, भाषिक, सांस्कृतिक तथा धार्मिक विविधताको सही व्यवस्थापन गर्नु रहेको छ भने दोस्रो कारण मुलुकको सन्तुलित विकासका लागि स्थानीय स्तरमा अधिकार र साधन स्रोतको निक्षेपण गर्नु रहेको छ । प्रस्तुत सन्दर्भमा नेपालमा यी दुवै उद्देश्य हासिल गर्नका लागि सङ्घीय व्यवस्था र त्यसअन्तर्गत संवैधानिक रूपमा स्थानीय तहलाई एक सबल स्थानीय सरकारको रूपमा स्थापित गरेका छन् । यसैगरी सङ्घीय व्यवस्थाअन्तर्गत तहगत सरकारका बिच विवाद नआओस् भन्नाका लागि नेपालको संविधानको धारा २३२ ले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका बिच सम्बन्ध व्यवस्थापन गर्नका लागि सिद्धान्तसमेत स्थापित गरेका छन् । जसअन्तर्गत सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबिचको अन्तरसम्बन्ध सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयका सिद्धान्तमा आधारित हुने उल्लेख गरिएको छ ।

४. नेपालको संविधानमा सङ्घीय व्यवस्था र स्थानीय तहसम्बन्धी व्यवस्थाहरू

नेपालको संविधान, २०७२ ले नेपाललाई एकात्मक राज्य व्यवस्थाबाट सङ्घात्मक राज्य व्यवस्थामा रूपान्तरण गरेको छ । संविधानको प्रस्तावनाले सामन्ती निरङ्कुश, केन्द्रीकृत र एकात्मक राज्य व्यवस्थाले सिर्जना गरेका सबै प्रकारका विभेद र उत्पीडनको अन्त्य गर्ने तथा बहुजातीय,

बहुभाषिक, बहुधार्मिक, बहुसांस्कृतिक तथा भौगोलिक विविधतायुक्त विशेषतालाई आत्मसात् गर्ने प्रतिबद्धता जाहेर गरिएको छ । यसैगरी संविधानको धारा ५१ (ख) (६) ले सङ्घीय एकाइबिच जिम्मेवारी, स्रोत-साधन र प्रशासनको साझेदारी गर्दै सुमधुर र सहयोगात्मक सम्बन्धको विकास र विस्तार गर्ने राज्यको नीति रहने उल्लेख गरेको छ ।

राज्यको संरचना तय गर्ने क्रममा संविधानको धारा ५६ ले राज्यको संरचना, धारा ५७ ले राज्यशक्तिको बाडफाँड, धारा ५८ ले आर्थिक अधिकारको प्रयोग तथा ५९ ले राजश्व स्रोतको बाँडफाँडको बारेमा विस्तृत व्यवस्था गरेको छ । संविधानको धारा ५६ ले सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको मूल संरचना सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको हुने र विशेष संरचनाको रूपमा सङ्घीय कानुन बमोजिम सामाजिक सांस्कृतिक संरक्षण वा आर्थिक विकासका लागि विशेष, संरक्षित वा स्वायत्त क्षेत्र कायम गर्न सकिने व्यवस्था गरेको छ । यद्यपि संविधानतः नेपालको राज्यशक्तिको प्रयोग मूल संरचनाको रूपमा रहेको सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले संविधान तथा कानुनबमोजिम गर्ने व्यवस्था गरिएको छ । संविधानले गरेको व्यवस्थाअनुसार प्रदेशमा संविधानको अनुसूची ४ मा उल्लेख गरिएका जिल्ला रहने गरी ७ प्रदेशको व्यवस्था गरिएको छ भने स्थानीय तहअन्तर्गत गाउँपालिका, नगरपालिका र जिल्ला सभा रहने र गाउँपालिका र नगरपालिकामा रहने वडाहरूको सङ्ख्या सङ्घीय कानुनबमोजिम हुने व्यवस्था रहेको छ । सोबमोजिम हाल नेपालमा स्थानीय तहको सङ्ख्या ७५३ वटा कायम गरिएको छ । तहगत राज्य संरचनाको राजकीय अधिकार, आर्थिक अधिकार तथा साधन स्रोतमाथिको अधिपत्य बाँडफाँड गर्नका लागि संविधानले राज्य अधिकारलाई एकल अधिकार र साझा अधिकारको रूपमा सूचीकृत गरेका छन् र ती सूचीकृत अधिकारहरूअन्तर्गत नपरेका विषयहरू सङ्घको अवशिष्ट अधिकारको रूपमा रहने व्यवस्था गरेको छ (धारा ५७) । सूचीकृत अधिकारअन्तर्गत सङ्घले संविधानको अनुसूची ५ मा उल्लेख भएको अधिकार, प्रदेशले अनुसूची ६ मा उल्लेख भएका अधिकारहरू र स्थानीय तहले अनुसूची ८ मा उल्लेख भएका अधिकारहरू एकल अधिकारको रूपमा प्रयोग गर्ने व्यवस्था गरिएको छ भने ती एकल अधिकार प्रयोग गर्दा सङ्घले संविधान र सङ्घीय कानुनबमोजिम प्रदेशले संविधान र प्रदेश कानुनबमोजिम र स्थानीय तहले संविधान र गाउँसभा वा नगरसभाले बनाएको कानुनबमोजिम प्रयोग गर्नुपर्ने संवैधानिक व्यवस्था रहेको छ । यसैगरी संविधानले अनुसूची ७ मा सङ्घ र प्रदेशको साझा अधिकारको सूची तथा अनुसूची ९ मा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको साझा अधिकार सूचीको व्यवस्था गरेको छ, जसको प्रयोग संविधान र तहगत कानुन (तल्लो तहको कानुन माथिल्लो तहको कानुनसँग बाझिन नहुने र बाझिएमा स्वतः बदर हुने) बमोजिम हुने व्यवस्था रहेको छ ।

सङ्घीय व्यवस्थाको सफलता र असफलता भन्ने कुरा सो व्यवस्थाअन्तर्गत आर्थिक अधिकार तथा राजश्व स्रोतको बाँडफाँड न्यायोचित रूपमा भएको छ वा छैन भन्ने विषयले निर्धारण गर्दछ । संविधानले राज्यको मूल संरचना सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई आफ्नो एकल अधिकारअन्तर्गत आर्थिक अधिकारको विषयमा कानुन बनाउने, वार्षिक बजेट बनाउने, निर्णय गर्ने, नीति तथा योजना तयार गर्ने र त्यसको कार्यान्वयन गर्ने अधिकार प्रदान गरेको छ (धारा ५९ को उपधारा १) । यसैगरी आर्थिक मेरुदण्डको प्रमुख स्रोतको रूपमा रहेको प्राकृतिक स्रोत साधनको रोयल्टीको वितरण गर्दा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले समन्यायिक तवरले वितरण गर्नुपर्ने र सो गर्दा प्राकृतिक स्रोत साधनको प्रयोगबाट प्राप्त हुने लाभको निश्चित अंश परियोजना प्रभावित क्षेत्र र स्थानीय समुदायलाई कानुनबमोजिम वितरण गर्नुपर्ने व्यवस्था गरी स्रोत साधनमाथि स्थानीय समुदायको स्वामित्व स्थापित हुने व्यवस्था छ (धारा ५९ को उपधारा ४) ।

राजश्व स्रोतको बाँडफाँडका सम्बन्धमा संविधानले तहगत सरकार (सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय) लाई आफ्नो एकल अधिकार क्षेत्रका विषयमा कर लगाउन र ती स्रोतहरूबाट राजश्व उठाउने अधिकार प्रदान गरेको छ । यसरी उठाइएका राजश्वहरूको उपयोग गर्दा नेपाल सरकारले सङ्कलन गरेको

राजश्व सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तहलाई न्यायोचित रूपमा वितरण गर्नुपर्ने र यसका लागि राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको गठन गर्ने व्यवस्था संविधानमा नै सुनिश्चित गरिएको छ (धारा ६० को उपधारा १ र ३) । यसैगरी सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबिच राजश्व बाँडफाँड गर्दा सन्तुलित र पारदर्शी रूपमा गर्नुपर्ने र सो प्रयोजनका लागि सङ्घीय कानुन बनाउँदा राष्ट्रिय नीति र आवश्यकता, प्रदेश र स्थानीय तहको स्वायत्तता र जनतालाई पुऱ्याउनुपर्ने सेवा, प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई प्रदान गरिएको आर्थिक अधिकार, राजश्व उठाउन सक्ने क्षमता, राजश्वको सम्भाव्यता र उपयोग, विकास निर्माणमा गर्नुपर्ने सहयोग, क्षेत्रीय असन्तुलन, गरिबी र असमानताको न्यूनीकरण, वञ्चितीकरणको अन्त्य, आकस्मिक कार्य र अस्थायी आवश्यकता पूरा गर्न सहयोग गर्नुपर्ने विषयहरूमा ध्यान दिनुपर्ने व्यवस्था संविधानमा सुनिश्चित गरिएको छ (धारा ६० को उपधारा ७ र ८) । नेपालको सङ्घीय व्यवस्थाले तीन तहको सरकारलाई संविधानमा नै स्वीकार गरी अधिकारको बाँडफाँडसमेत गरिएको छ । विश्वमा प्रचलित विभिन्न ढाँचाको सङ्घीय व्यवस्थामध्ये नेपालको संविधानले नेपालको सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबिचको सम्बन्ध सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित हुने दिशानिर्देश गरेको छ (धारा ३२ को उपधारा १) । सोबमोजिम नेपालको सङ्घीय व्यवस्थालाई सफलतापूर्वक कार्यान्वयन गर्नका लागि तीनै तहका सरकारहरूले सहयोगात्मक भूमिका निर्वाह गर्नुपर्छ । संविधानले सङ्घीय संरचनाअन्तर्गतको तीनै तहका संरचनालाई सरकारको रूपमा स्थापित गरेको र सरकारको रूपमा काम गर्नका लागि सरकारका आधारभूत अङ्गको रूपमा रहने कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायिक अङ्गको व्यवस्था गरी अधिकारसमेत प्रदान गरेको देखिन्छ ।

यद्यपि नेपालका सन्दर्भमा न्यायपालिका अझै एकीकृत ढाँचाको रहेको देखिन्छ । स्थानीय तहको व्यवस्थापकीय अङ्गको रूपमा रहने गाउँ सभा तथा नगरसभा जनताबाट एक मतदाता एक मतका आधारमा प्रत्यक्ष निर्वाचित हुने र समावेशी सिद्धान्तअनुसार निश्चित सङ्ख्यामा मनोनित हुने व्यवस्था संविधानमा रहेको छ । यसैगरी स्थानीय कार्यपालिकाका सन्दर्भमा कार्यपालिकाको प्रमुख पदाधिकारी तथा सदस्यहरू जनताबाट एक मतदाता एक मतका आधारमा प्रत्यक्ष निर्वाचित हुने र समावेशी सिद्धान्तअनुसार निश्चिंत सङ्ख्यामा मनोनित हुने व्यवस्था रहेको छ । नेपालका सन्दर्भमा राज्यको शासकीय स्वरूप बहुलवादमा आधारित संसदीय शासन प्रणाली हुने (धारा ७४) भनिए पनि स्थानीय तहको सन्दर्भमा कार्यपालिका प्रमुख, उपप्रमुख तथा सदस्यहरू जनताबाट प्रत्यक्ष निर्वाचित हुने भएकोले स्थानीय तहमा संसदीय व्यवस्था नभई अध्यक्षात्मक प्रणाली अवलम्बन गर्न पुगेको देखिन्छ ।

५. स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४ र स्थानीय सरकार

संविधानको भावनाबमोजिम सङ्घीय व्यवस्थालाई व्यवहारमा सफलतापूर्वक कार्यान्वयन गर्नका लागि नेपालको संविधानको धारा २९६ को उपधारा (१) बमोजिमको व्यवस्थापिका संसद्ले स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४ तर्जुमा गरी लागू गरिएको छ । उक्त ऐनको प्रस्तावनामा ऐनको उद्देश्य देहायबमोजिम उल्लेख गरिएका छन्-

(क) नेपालको संविधानबमोजिम स्थानीय तहको अधिकारसम्बन्धी व्यवस्था कार्यान्वयन गर्न तथा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबिचको सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयलाई प्रवर्धन गर्दै जनसहभागिता, उत्तरदायित्व, पारदर्शिता सुनिश्चित गरी गुणस्तरीय सेवा प्रवाह गर्ने ।

(ख) लोकतन्त्रको लाभहरूको समानुपातिक समावेशी र न्यायोचित वितरण गरी कानुनी राज्य र दिगो विकासको अवधारणा अनुरूप समाजवादउन्मुख सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन प्रणालीलाई स्थानीय तहदेखि नै सुदृढीकरण गर्ने र

(ग) स्थानीय नेतृत्वको विकास गर्दै स्थानीय शासन पद्धतिलाई सुदृढ गरी स्थानीय तहमा विधायिकी, कार्यकारिणी र न्यायिक अभ्यासलाई संस्थागत गर्न स्थानीय सरकारको सञ्चालन गर्ने ।

विगतको समयमा कायम रहेका स्थानीय निकायको तुलनामा वर्तमान संविधानअन्तर्गत कायम गरिएका स्थानीय तह धेरै अधिकारसम्पन्न रहेका छन् किनकि वर्तमान संविधानले स्थानीय तहलाई सरकारको एउटा तहको रूपमा स्थापित गरी संवैधानिक रूपमा अधिकार प्रदान गरेको छ । स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को प्रस्तुत उद्देश्य हांसिल गर्न र स्थानीय तहलाई जनजीवनका हरेक सवालहरूसँग साक्षात्कार गर्नका लागि ऐनले स्थानीय तहको विधायिकी कार्य, कार्यपालिकीय कार्य तथा न्यायिक कार्यका बारेमा विभिन्न व्यवस्था गरेको छ ।

५.१ कानुन बनाउने तथा कार्यान्वयन गर्ने अधिकार

माथि उल्लेख गरिएझैं संविधानले स्थानीय तहलाई आफ्नो एकल अधिकार क्षेत्रका विषयमा कानुन बनाउने अधिकार प्रदान गरेको छ । संविधानको धारा २२६ ले गाउँ सभा र नगर सभाले संविधानको अनुसूची ८ र अनुसूची ९ बमोजिमको सूचीमा उल्लिखित विषयमा आवश्यक कानुन बनाउन सक्ने र सोबमोजिम कानुन बनाउने प्रक्रिया प्रदेश कानुनबमोजिम हुने व्यवस्था गरेको छ । सोबमोजिम सबै प्रदेशहरूले स्थानीय कानुन तर्जुमा विधि र प्रक्रिया सम्बन्धमा कानुन बनाई लागू गरिसकेका छन् । यसैगरी स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४ को दफा १०२ ले गाउँपालिका तथा नगरपालिकाले आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्रका विषयमा ऐन बनाउन सक्ने व्यवस्था गरेको छ भने सोबमोजिम बनेको ऐनका अधीनमा रही कार्यपालिकाले आवश्यकताअनुसार नियम, निर्देशिका, कार्यविधि र मापदण्ड बनाउन सक्ने र यसरी बनेको ऐन, नियम निर्देशिका, कार्यविधि र मापदण्ड स्थानीय राजपत्रमा प्रकाशित गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ । यस प्रकार स्थानीय तहले कानुन बनाउने सम्बन्धमा संविधान तथा स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को व्यवस्था हेर्दा स्थानीय तहले देहायका विषयमा ऐन बनाई कार्यान्वयन गर्न सकिने देखिन्छ ।

- नगर प्रहरीको गठन तथा सञ्चालन, आवश्यक नीति, कानुन, संरचना र मापदण्डको निर्माण तथा कार्यान्वयन गर्ने ।
- सहकारी संस्थासम्बन्धी स्थानीय नीति तथा कानुन निर्माण गरी कार्यान्वयन गर्ने ।
- स्थानीय एफ. एम. सञ्चालन तथा नियमनसम्बन्धी स्थानीय मापदण्ड तय गरी कार्यान्वयन गर्ने
- सङ्घीय कानुन र प्रदेश कानुनको अधीनमा रही स्थानीय स्तरमा उठाइने विभिन्न किसिमका कर, शुल्क सम्बन्धी नीति, कानुन तथा मापदण्ड बनाई कार्यान्वयन गर्ने ।
- स्थानीय सेवा (स्थानीय रूपमा उपलब्ध हुने तथा उपलव्ध गराउनु पर्ने सेवा) को व्यवस्थापन सम्बन्धी स्थानीय नीति, कानुन तथा मापदण्ड बनाई कार्यान्वयन गर्ने ।
- व्यक्तिगत घटनाहरू (जस्तोः जन्म, मृत्यु, विवाह, सम्बन्धविच्छेद, बसाइ सराइ) लगायत स्थानीय तथ्याङ्क तथा अभिलेखसम्बन्धी स्थानीय नीति, कानुन तथा मापदण्ड बनाइ कार्यान्वयन गर्ने ।
- स्थानीयस्तरका विकास आयोजना तथा परियोजनासम्बन्धी स्थानीय नीति, कानुन तथा मापदण्ड बनाई कार्यान्वयन गर्ने ।
- आधारभूत तथा माध्यमिक शिक्षा सम्बन्धी विषयवस्तुको नियमन तथा व्यवस्थापन सम्बन्धी स्थानीय नीति, कानुन तथा मापदण्ड बनाई कार्यान्वयन गर्ने ।
- आधारभूत स्वास्थ्य र सरसफाइसम्बन्धी स्थानीय योजना, नीति, कानुन तथा मापदण्ड बनाई कार्यान्वयन गर्ने ।
- स्थानीय बजार व्यवस्थापन, वातावरण संरक्षण तथा जैविक विविधतासम्बन्धी स्थानीय नीति, कानुन तथा मापदण्ड बनाई कार्यान्वयन गर्ने ।

- स्थानीय सडक, ग्रामीण सडक, कृषि सडक र सिँचाइ नियमन तथा व्यवस्थापन गर्ने सम्बन्धी स्थानीय योजना नीति, कानुन तथा मापदण्ड बनाई कार्यान्वयन गर्ने ।
- गाउँ सभा वा नगर सभा, स्थानीय अदालत, मेलमिलाप र मध्यस्थतासम्बन्धी नीति, कानुन र कार्यविधि तर्जुमा गरी कार्यान्व्यिन गर्ने ।
- स्थानीय अभिलेख व्यवस्थापनसम्बन्धी नीति, कानुन तथा मापदण्ड बनाई कार्यान्वयन गर्ने ।
- जग्गा धनी दर्ता प्रमाणपत्र वितरणसम्बन्धी नीति, कानुन तथा मापदण्ड बनाई कार्यान्वयन गर्ने ।
- कृषि, पशुपक्षी, खाद्य तथा पेय पदार्थको उत्पादन, वितरण तथा व्यवस्थापनको नियमनका लागि स्थानीय नीति, कानुन तथा मापदण्ड बनाई कार्यान्वयन गर्ने ।
- ज्येष्ठ नागरिक, अपाङ्ग भएका व्यक्ति तथा अशक्त व्यक्तिहरूको व्यवस्थापनसम्बन्धी स्थानीय योजना, नीति, कानुन तथा मापदण्ड बनाई कार्यान्वयन गर्ने ।
- बेरोजगारहरूको तथ्याङ्क सङ्कलनसम्बन्धी नीति बनाई कार्यान्वयन गर्ने ।
- कृषि प्रसार (कृषि क्षेत्रको विकास) को व्यवस्थापन एवं नियमनसम्बन्धी योजना, नीति, कानुन तथा मापदण्ड बनाई कार्यान्वयन गर्ने ।
- खानेपानी तथा साना जलविद्युत आयोजना एवं वैकल्पिक उर्जासम्बन्धी स्थानीय योजना, नीति, कानुन तथा मापदण्ड बनाई कार्यान्वयन गर्ने ।
- विपद् व्यवस्थापनसम्बन्धी स्थानीय नीति, कानुन, मापदण्ड बनाई कार्यान्वयन गर्ने ।
- जलाधार (सिमसार क्षेत्रसमेत), वन्यजन्तु तथा खनिज पदार्थको संरक्षणसम्बन्धी स्थानीय योजना, नीति, कानुन तथा मापदण्ड बनाई कार्यान्वयन गर्ने ।
- भाषा, संस्कृति र ललितकलाको संरक्षण र विकासका लागि स्थानीय स्तरमा योजना, नीति, कानुन तथा मापदण्ड बनाई कार्यान्वयन गर्ने ।

५.२. स्थानीय न्यायिक समिति र न्यायिक अधिकारको प्रयोग

नेपालको संविधान २०७२ को धारा २१७ ले कानुनबमोजिम आफ्नो अधिकारक्षेत्रभित्रका विवाद निरूपण गर्न न्यायिक समिति रहने व्यवस्था गरेको छ । संविधानको उल्लिखित उद्देश्य पूरा गर्नका लागि स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को परिच्छेद ८ ले न्यायिक समितिलाई विवादको निरूपण गर्ने अधिकार तथा मेलमिलापको माध्यमबाट मात्र विवादको निरूपण गर्ने अधिकार गरी २ प्रकारका न्यायिक अधिकार प्रदान गरेको छ । स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा ४७ को उपदफा १ ले स्थानीय तहको न्यायिक समितिलाई विभिन्न विषयसँग सम्बन्धित विवादमा निर्णय गरी विवाद निरूपण गर्ने अधिकार प्रदान गरेको छ । उक्त ऐनले न्यायिक समितिले सुनवाई गरी निरूपण गर्ने तथा सुनवाई गरी मिलापत्रका माध्यमबाट निरूपण गर्न सक्ने विषय निर्धारण गरेका छन् भने मुलुकी देवानी संहिता, २०७४ र मुलुकी फौजदारी संहिता, २०७४ ले उक्त विषयमा विवाद निरूपण गर्दा अवलम्बन गर्नुपर्ने कानुनी व्यवस्था उल्लेख गरेका छन् । स्थानीय न्यायिक समितिले विवादको निरूपण गर्न सक्ने विषय देहायबमोजिम रहेका छन्–

- आलीधुर, बाँध, पैनी, कुलो वा पानीघाटको बाँडफाँड र उपयोग
- अर्काको बाली नोक्सान गरेको विवाद
- चरन घाँस दाउरा बारेको विवाद
- ज्याला मजदुरी नदिएको बारेको विवाद
- घरपालुवा पशुपक्षी हराएको वा पाएको
- ज्येष्ठ नागरिकको पालन पोषण तथा हेरचाह नगरेको

- नाबालक छोरा छोरी वा पति पत्नीलाई इज्जत आमदअनुसार खान लाउन वा शिक्षा दीक्षा नदिएको,
- वार्षिक २५ लाख रुपैयाँसम्मको बिगो भएको घर बहाल र घर बहाल सुविधा
- अन्य व्यक्तिको घर, जग्गा वा सम्पत्तिलाई असर पर्ने गरी रुख बिरुवा लगाएको
- आफ्नो घर वा बलेसी वा अर्काको घर जग्गा वा सार्वजनिक बाटोमा पानी झारेको सम्बन्धमा संधियारको जग्गातर्फ झ्याल राखी घर बनाउनु पर्दा कानुनबमोजिम छोड्नुपर्ने परिमाणको जग्गा नछोडी बनाएको ।
- कसैको हक वा स्वामित्वमा भए पनि परापूर्व कालदेखि सार्वजनिक रूपमा प्रयोग हुँदै आएको बाटो, वस्तुभाउ निकाल्ने निकास, वस्तुभाउ चराउने चौर, कुलो, नहर, पोखरी, पाटी पौवा, अन्त्येष्टिस्थल, धार्मिक स्थल वा अन्य कुनै सार्वजनिक स्थलको उपभोग गर्न नदिएको वा बाधा पुऱ्याएको ।
- सङ्घीय वा प्रदेश कानुनले स्थानीयबाट निरूपण हुने भनी तोकेका अन्य विवाद ।

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा ४७ को उपदफा २ ले न्यायिक समितिलाई देहायका विवादहरू मिलापत्रका माध्यमबाट निरूपण गर्ने अधिकार प्रदान गरेको छ ।

- सरकारी, सार्वजनिक वा सामुदायिकबाहेक एका हकको जग्गा अर्कोले च्यापी, मिची वा घुसाई हकभोग गरेको,
- सरकारी, सार्वजनिक वा सामुदायिकबाहेक आफ्नो हक नपुग्ने अरूको जग्गामा घर वा कुनै संरचना बनाएको,
- पति-पत्नीबिचको सम्बन्ध विच्छेद,
- अङ्गभङ्गबाहेकको बढीमा एक वर्ष कैद हुन सक्ने कुटपिट,
- गाली बेइज्जती,
- लुटपाट,
- पशुपक्षी छाडा छोडेको वा पशुपक्षी राख्दा वा पाल्दा लापरवाही गरी अरूलाई असर पारेको,
- अरूको आवासमा अनधिकृत प्रवेश गरेको,
- अर्काको हकभोगमा रहेको जग्गा आवाद वा भोग चलन गरेको,
- ध्वनि प्रदुषण गरी फोहोर मैला फ्याँकी छिमेकीलाई असर पारेको,
- प्रचलित कानुनबमोजिम मेलमिलाप हुन सक्ने व्यक्तिवादी भई दायर हुने अन्य देवानी र एक वर्षसम्म कैद हुन सक्ने फौजदारी विवाद ।

६. नेपालमा स्थानीय सरकारको प्रभावकारिताको समीक्षा

नेपालमा सङ्घीय व्यवस्थाअन्तर्गत स्थानीय सरकारले आफ्नो पहिलो ७ वर्ष कार्यकाल पूरा गरिसकेको छ । हुन त विकेन्द्रीकरणको अवधारणाबाट विकास भएको अधिकार स्थानीय तहसम्म पुऱ्याउने कार्यले स्थानीय तहलाई सरकारको रूपमा स्थापित गरी प्रभावकारी बनाउनु चुनौतीपूर्ण थियो नै । त्यसमाथि पनि अधिकार क्षेत्रको द्विविधा केन्द्रीकृत मानसिकता, स्रोत साधनको केन्द्रीयकरण, कर्मचारी व्यवस्थापनमा अस्पष्टता, असन्तुलित सहरीकरणका कारण स्थानीय तहलाई आफ्नो अधिकारको प्रयोग गर्न चुनौतीपूर्ण रहेको छ । स्थानीय तहलाई एकातिर संविधानले सरकारको रूपमा स्थापित गरेको अवस्था छ भने अर्कोतिर सरकारको रूपमा काम गर्न स्थानीय तहले विभिन्न चुनौतीहरू सामना गर्नु परेको छ । मूलभूत रूपमा स्थानीय सरकारले सामना गर्नुपरेका चुनौतीहरूको बारेमा विश्लेषण गर्दा स्थानीय तहअन्तर्गत पूर्वाधार विकास, संस्थागत व्यवस्थापन र सबलीकरण, क्षमता

अभिवृद्धि, शक्ति र स्रोतको सन्तुलित वितरण अझै चुनौतीपूर्ण रहेको देखिन्छ (Shrestha, 2021 M 35)। यसका अतिरिक्त संविधान र सङ्घीय कानुनले कानुन तर्जुमा र कार्यान्वयन, न्यायिक कार्य सम्पादन, बजेट तर्जुमा र कार्यान्वयनजस्ता जिम्मेवारीहरू प्रदान गरेको सम्बन्धमा उल्लिखित कार्य कुशलतापूर्वक सम्पादन गर्नका लागि दक्ष जनशक्तिको अभाव नै देखिन्छ।

७. निष्कर्ष

नेपालको संविधानले नेपाललाई सङ्घीय, लोकतान्त्रिक गणतान्त्रिक राज्यको रूपमा रूपान्तरण गरिसकेको छ। सङ्घीय व्यवस्थाअन्तर्गत राज्यशक्तिको प्रयोग सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहमा निहित रहने व्यवस्थाबमोजिम ती तहगत सरकार आफूलाई सुम्पेको अधिकार तथा दायित्व निर्वाह गर्न सक्षम हुनु अनिवार्य हुन्छ। संविधानबमोजिम स्थानीय तहले एकातिर कार्यपालिकीय, व्यवस्थापकीय र न्यायिक अधिकार प्रयोग गर्नुपर्ने अवस्था छ भने अर्कोतर्फ स्थानीय तहमा पर्याप्त बजेट, दक्ष जनशक्ति, व्यवसायिक र संस्थागत सुदृढीकरण, भौतिक पूर्वाधारको अभावजस्ता समस्या देखिन्छ। तसर्थ तीनै तहका सरकारले सङ्घीय व्यवस्थालाई सफलतापूर्वक कार्यान्वयन गर्नका लागि सन्तुलित रूपमा साधन-स्रोतको बाँडफाँड र व्यवस्थापन, संस्थागत सुदृढीकरण र सबलीकरण, भौतिक पूर्वाधारको विकास र लोकतान्त्रिक अभ्यास एवं संस्कारको विकास गर्न आवश्यक देखिन्छ।

सन्दर्भसामग्री

नेपालको संविधान, २०७२

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४

एन्डरसन, जर्ज (२०६४) *सङ्घीयता : एक परिचय* (नेपाली अनुवाद) पुल्चोक : संवैधानिक परामर्श सहायता एकाइ/सयुंक्त राष्टसङ्घीय विकास कार्यक्रम

खनाल, कृष्ण सं.(२०६५) *नेपालमा सङ्घीय शासन प्रणाली : व्यवस्थापन र कार्यान्वयन,* काठमाडौँ : राष्ट्रिय शान्ति अभियान।

वराल र हाछेथु (सं.) (२०७०) *सङ्घीय नेपालको रूपरेखा,* सानेपा : नेपाल समसामयिक अध्ययन केन्द्र (NCCS)।

राज्यको पुनर्संरचना र राज्यशक्तिको बाँडफाँड समितिको अवधारणापत्र र प्रारम्भिक मस्यौदासम्बन्धी प्रतिवेदन २०६६ काठमाडौँ : संविधानसभा, राज्यको पुनसंरचना र राज्यशक्तिको बाँडफाँड समिति।

हाछेथु कृष्ण सं.(२०६८) *नेपाली राज्यको नयाँ स्वरूप र चरित्र,* सानेपा : नेपाल समसामयिक अध्ययन केन्द्र (NCCS)।

Shrestha, Milan (2021) Legal Paerspective on Local Government in NepalM Past Experiences and Present Challenges **Journal of Political Studies**, Nepal -A Peer Reviewed Journal . Vol. XVI, No. 1. KthmanduM Central Department of Political Science, TU. Scanned with CamScanner