

सङ्घीयतामा कानून निर्माण: अवधारणा र अभ्यास

रमेश ढकाल*

लेखसार

सङ्घीयता कुनै यान्त्रिक अवधारणा नभई समाजको सापेक्षता र आवश्यकतामा विकसित, परिमार्जित र परिवर्तित भइरहने मान्यता र प्रणाली भएकोले कानून र नीति निर्माण एवम् कार्यान्वयनले सङ्घीयताको वास्तविक अभ्यास देखाउँछ । नेपालमा सङ्घीयताको पाँच वर्षको पनि अनुभव नभएकोले यसलाई संस्थागत गर्नको लागि सिद्धान्त र नीति तय गर्ने महत्त्वपूर्ण अवसर अझै छ । सङ्घीयता सङ्घीय एकाइहरूको शक्ति र भूमिकाको लागि होइन, जनताको लागि हो र सङ्घीयताले समग्र राष्ट्रिय हितको संरक्षण गर्ने हो भन्ने मान्यताबाट कानून र नीति निर्माण हुनुपर्ने देखिन्छ । सङ्घीयताको अभ्यासलाई संवैधानिक लोकतन्त्रको परिधिभित्र रही अघि बढाउने दिशामा सङ्घीय एकाइहरूको कानून निर्माणको कार्यसम्पादनमा विभिन्न प्रश्नहरू उठे पनि पूरै निराशाजनक अवस्था बनिसकेको होइन । सङ्घीय प्रणालीको कानून निर्माणलाई संवैधानिक समग्रता, सामाजिक विविधताको व्यवस्थापन, सङ्घीय एकाइहरूबिचको अन्तरनिरर्भरता, सरकारको जवाफदेहिता, कुशलता तथा राष्ट्रिय एकताको अवधारणाबाट निर्देशित गर्न सक्नुपर्छ । यसका साथै शीघ्र र सुलभ रूपमा आफ्नो नजिकको बिन्दुबाट सेवा प्राप्त गर्ने जनताको अधिकारको लागि सङ्घीयतालाई केन्द्रित गर्नु नेपालको मौलिक आवश्यकता हो ।

शब्दकुञ्जी: प्रदेश र स्थानीय तह, विपरीत, अन्तरसम्बन्ध, जवाफदेहिता स्वायत्तता

विषयप्रवेश

कानून निर्माण प्रत्येक मुलुकको सार्वभौम अधिकार हो र यो अधिकार राज्यको सार्वभौमसत्ताको सिद्धान्तमा आधारित हुन्छ । एकात्मक राज्यप्रणालीमा राज्यको सार्वभौमसत्ताको एकीकृत प्रयोग (Integrated Use of Sovereign Power) हुन्छ । सार्वभौमिक अधिकारको एक महत्त्वपूर्ण भागको रूपमा रहेको कानून निर्माणमा एकल विधायिकाको शक्ति वा प्राधिकारको (The Sovereign Power of Single Legislative Body)

* न्यायाधीश, उच्च अदालत

इमेल: sarallife@gmail.com

बाँडफाँट हुँदैन। यसको विपरीत सङ्घीय प्रणालीमा राज्यको सार्वभौमशक्तिको बाँडफाँट (Allocation of Sovereign Powers) दुई वा तीन सङ्घीय एकाइबिच हुने र सोहीअनुरूप कानून निर्माणको अधिकारको पनि विभाजन (Division of Legislative Powers) हुन्छ । फलतः सङ्घीय मुलुकमा कानून निर्माण गर्ने एकभन्दा बढी विधायिका रहन्छन् । कानून निर्माणको अधिकारको विभाजन एक जटिल अवधारणा हो । राज्य सञ्चालन, समाजको व्यवस्थापन र जनताको दैनिक जीवनयापनसँग सम्बन्धित अधिकांश विषयहरू कानूनबाट व्यवस्थित गरिनुपर्ने भएकोले सङ्घीयतामा सङ्घीय एकाइहरूसिबिच कानून निर्माणको सम्बन्धमा एकल अधिकार र साझा अधिकार गरी मूलतः दुई अधिकारहरूको अभ्यास हुन्छ । संविधानले केही खास खास विषयहरूलाई एकल अधिकार र साझा अधिकारको रूपमा सीमा कोरेको हुन्छ; तर ती अधिकारहरूको सीमारेखा कोर्ने कार्य त्यति सरल र सहज भने हुँदैन । ती अधिकारहरूको प्रयोग र अभ्यास गर्दै जाँदा सङ्घीय एकाइहरूसिबिच द्वन्द्व र विवाद पनि हुँदै जान्छ भने कतिपय विषयमा स्पष्टता पनि आउँदै जान्छ ।

नेपालको सन्दर्भमा २०७२ सालको संविधानअन्तर्गत रहेका सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको निर्वाचन २०७४ सालमा सम्पन्न भएपछि मात्र सङ्घीयताको औपचारिक कार्यान्वयन प्रारम्भ भएको हो । हाम्रो सङ्घीयताको इतिहास चार वर्ष पनि पूरा भएको छैन । सङ्घीयताको संस्थागत सुदृढीकरण र विकासको लागि हुनुपर्ने धेरै कार्यहरू सम्पन्न हुन बाँकी नै छ । अझ सङ्घीयतामा कानून निर्माणको सन्दर्भमा विगत चार वर्षको अभ्यास हेर्ने हो भने सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले लिएको प्रारम्भिक गतिमा प्रशस्त र गम्भीर असङ्गतिहरू छन् । सङ्घमा एकात्मक केन्द्रिकृत राज्यप्रणालीको जरा बेस्सरी गाडिएको छ । प्रदेशहरूमा कानून निर्माणको आधारभूत ज्ञान र सिप देखिएको छैन । स्थानीय तहलाई कानून निर्माणको कार्य भारी र पछिल्लो समयमा खेलौना बनेको देखिन्छ । साझा अधिकारको सूचीमा सङ्घको नेतृत्व र सक्रियता स्थापित हुन नसक्दा प्रदेश र स्थानीय तहलाई आफ्नो जिम्मेवारी पूरा गर्न बाधा उत्पन्न भइरहेको छ । साझा अधिकारको सूचीसम्बन्धी कानून निर्माण उसैगरी समस्याग्रस्त छ ।

प्रदेश र स्थानीय तहको संवैधानिक भूमिका

नेपालको संविधानले तीन तहको सङ्घीयताको प्रारूप अङ्गीकार गरी सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई सङ्घीय एकाइको रूपमा परिभाषित गरेको छ । सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह संरचनागत सोपानमा आधारित छैनन् र होइनन् पनि । जसरी सङ्घको मातहत प्रदेश होइन, उसैगरी प्रदेशको मातहत स्थानीय तह होइन । स्थानीय तह सङ्घको मातहत पनि होइन । संविधानको अधीनमा रही सङ्घीय एकाइहरूसिबिच संरचनागत र कार्यात्मक स्वतन्त्रता तथा स्वायत्तता (Structural and Functional Independence and Autonomy) रहेको छ ।

यी तीनै एकाइहरूले संविधान र कानूनबमोजिम नेपालको राज्यशक्ति अर्थात् सार्वभौमसत्तासँग सम्बन्धित अधिकार प्रयोग गर्छन् । संविधानको धारा ५७ ले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबिच राज्यशक्तिको बाँडफाँट गरेको छ । सङ्घीयताको प्रमुख दुई मान्यता स्वशासन (Self-rule) र साझा शासनको (Shared Rule)

पद्धति कार्यान्वयन गर्ने संवाहकको रूपमा रहेका प्रदेश र स्थानीय तह सङ्घको प्रशासनिक, विकासात्मक वा शासकीय एकाइ (Administrative, Governance or Development Unit) होइनन् । दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धिको राष्ट्रिय आकाङ्क्षालाई पूरा गर्ने र लोकतान्त्रिक मूल्य र मान्यतामा आधारित समाजवादप्रति प्रतिबद्ध रही समृद्ध राष्ट्र निर्माण गर्ने संवैधानिक लक्ष्य हासिल गर्नमा सङ्घसँग काँधमा काँध मिलाएर सम्मिलित र क्रियाशील हुने संवैधानिक हैसियत प्राप्त सरकार हुन् - प्रदेश र स्थानीय तह । संविधानको यो मान्यता र बन्दोबस्तीलाई बुझिएन वा कानुन निर्माणमा प्रतिबिम्बित गर्न सकिएन भने सङ्घीयताको विकास अवरुद्ध हुन्छ ।

हाम्रो संविधानले विकेन्द्रीकरण होइन, सङ्घीयता अवलम्बन गरेकोले कानुन निर्माणमा सङ्घीयता देखिनु पर्छ । सङ्घले दिने (Federal Level as a Donor) र प्रदेश र स्थानीय तहले लिने (Province and Local Level as Receiver) भन्ने मान्यता सङ्घीयताको होइन, त्यो विकेन्द्रीकरणको स्वरूप हो । हामीकहाँ सङ्घीयताको चार वर्षको अनुभव हेर्दा भने सङ्घसँग प्रदेश र स्थानीय तहले मागिरहेको र सङ्घले भने कतिपय प्रसङ्गमा आनाकानी गरिरहेको र कतिपय विषयहरू भने आफ्नो अनुकूलतामा खटाइ खटाइ दिइरहेको देखिँदा हामीले सङ्घीयतालाई विकेन्द्रीकरणकै आवरणमा लिएको र अभ्यास गर्न खोजेको देखिन्छ । सँगसँगै सङ्घीयता भनेको एकै मुलुकभित्रको द्वैध वा त्रयी शासनको (Dual or Tri Rule) प्रतिस्पर्धा पनि होइन । सङ्घीयताले सार्वभौम शक्ति र राज्यशक्तिलाई सङ्घीय एकाइहरूबिच बाँडफाँट (Allocation) वा विभाजन गर्ने हो, सिङ्गो र अखण्ड राष्ट्रिय सार्वभौमसत्तालाई खण्डीकरण (Fragmentation of Sovereignty) गर्ने होइन । सङ्घीय एकाइहरू आपसमा परिपूरक एकाइहरू (Complementary Government) हुन्, निरपेक्ष वा अलग (Absolute and Isolated Government) एकाइहरू होइनन् । सहअस्तित्व, समन्वय र सहकारिताको सिद्धान्तमा सङ्घीय एकाइहरूबिचको अन्तरसम्बन्ध (Intergovernmental Relations) सञ्चालित हुन्छ ।

सङ्घीय एकाइहरूले आफ्नो कार्यक्षेत्रमा अधिकार र जिम्मेवारीको अभ्यास गर्दा आफ्नो अधिकारक्षेत्रलाई तन्काउन वा बढाउन शक्ति सङ्घर्ष गर्न सक्छन् । तर त्यो शक्ति सङ्घर्षले एकीकृत अर्थतन्त्रलाई खण्डित गर्न, राष्ट्रिय स्वार्थलाई आघात पार्न र सहज, सुलभ रूपमा राज्यबाट सेवा प्राप्त गर्ने जनताको अधिकारमाथि प्रहार गर्नु हुँदैन । कुन अधिकारको प्रयोग कुन सङ्घीय एकाइले गर्ने भन्ने विषयमा प्रतिस्पर्धा हुनसक्छ तर त्यो अधिकारको प्रयोगले राष्ट्रिय स्वार्थ र जनताको दैनिक जीवनयापनमा कस्तो प्रभाव र असर गर्छ भन्ने विषय मूल प्रश्न हो । राष्ट्रिय हितमा आघात पर्ने र जनताले थप कष्ट, झञ्झट र खर्च वहन गर्नुपर्ने तर अमुक सङ्घीय एकाइको कार्यक्षेत्र, भूमिका र शक्ति बढ्ने अभ्यासले राज्यको वैधता कमजोर हुन्छ । नागरिकको राज्यप्रतिको विश्वास धूमिल हुन्छ । फलतः राज्य र नागरिकबिचको दुरी झनै बढ्छ । उसै त हाम्रो राज्यको कार्यसम्पादनप्रति नागरिकको गहिरो असन्तुष्टि छ, सङ्घीयताको अभ्यासले त्यसको आयतन झन् नफैलियोस् भन्नेमा सङ्घीय एकाइहरू मात्र होइन, सङ्घीयतामा विवाद निरूपण गर्ने न्यायालयसमेत सचेत बन्नुपर्ने हुन्छ ।

स्मरणीय छ, हामीले संवैधानिक लोकतन्त्रको प्रणालीभित्र सङ्घीयतालाई (Federalism within Constitutional Democratic Regime) राखेका छौं, सङ्घीयताभित्र लोकतान्त्रिक प्रणालीलाई (Constitutional Democratic Regime within Federalism) होइन। संविधानको धारा २७४ ले सङ्घीयतालाई असंशोधनीय बनाएको छैन। यसको सिधा अर्थ हो-संविधानको सीमाभित्र रहेरै सङ्घीयताको प्रतिस्थापन हुनसक्छ तर संवैधानिक लोकतन्त्रको प्रणाली विस्थापित वा स्थापित हुन सक्दैन। यसलाई अर्को भाषामा भन्दा सङ्घीयतालाई नेपालको संविधानले आधारभूत संरचनाका रूपमा स्थान दिएको छैन तर जनतामा निहित सार्वभौमसत्तामा आधारित संवैधानिक लोकतन्त्र संविधानको आधारभूत संरचना हो। संविधानवादमा आधारित संवैधानिक लोकतन्त्रमा राज्यको अधिकार (Rights) होइन, शक्ति (Power), अख्तियारी (Authority), कर्तव्य (Duty) र जिम्मेवारी (Responsibility) हुन्छ। अधिकार त जनताको हुन्छ। सङ्घीयतामा कानून निर्माण र कार्यान्वयन गर्दा यो मान्यतालाई आत्मसात् गरिनुपर्छ।

सङ्घीयतामा कानून निर्माणका स्पष्ट हुनुपर्ने विषयहरू

सरकारका तहहरूबिचको अधिकारको बाँडफाँटले निर्देशित गरेको सङ्घीयताको प्रकृतिबाट कानून र नीति निर्माणको सम्बन्धमा तहगत सीमा र अन्तरसम्बन्ध तय हुन्छ। सरकारका विभिन्न तहहरूबिच अधिकारको बाँडफाँटको कुनै एउटा सर्वव्यापी मोडेल वा सिद्धान्त छैन। सङ्घीयता अपनाउने मुलुकको भौगोलिक, ऐतिहासिक, आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक र भूराजनैतिक अवस्थाहरूले स्वाभाविक रूपमा सरकारका तहहरूबिचको अधिकारको बाँडफाँटलाई प्रभावित गर्छन्।

मुलुक किन र कसरी सङ्घीय मुलुक भएको हो भन्ने प्रश्नले सङ्घीयताको खाका, राज्यशक्तिको बाँडफाँटको प्रकृति, सङ्घीय एकाइहरूको राजनैतिक र शासकीय भूमिका, सङ्घीय एकाइहरूप्रतिको नागरिकको दृष्टिकोण र अपेक्षा तथा सार्वजनिक नीति निर्माण र कार्यान्वयनलाई सारभूत, संरचनागत र कार्यात्मक रूपमा प्रभावित गर्छन्। पहिलेदेखि नै स्वतन्त्र र सार्वभौम रहेका राज्यहरू कुनै खास परिस्थितिमा सङ्घीय ढाँचाँमा आबद्ध भएको प्रणालीमा (Coming Together Model) राज्यहरू बलियो र सङ्घ तुलनात्मक रूपमा कमजोर हुने मानिन्छ। अर्कोतिर एकात्मक राज्य प्रणालीको मुलुकले सङ्घीय प्रणाली अवलम्बन गरेको प्रणालीमा (Holding Together Model) सङ्घ वा केन्द्र तुलनात्मक रूपले राज्य वा प्रदेशको तुलनामा शक्तिसम्पन्न र अधिक बलियो हुन्छ। मुलुकमा विविधतालाई व्यवस्थापन गर्न सङ्घीयता अपनाइएको हो भने एकाइ सरकारलाई बढी अधिकार दिइएको हुनसक्छ। अझ कतिपय सङ्घीयतामा एक वा एकभन्दा बढी एकाइका सरकारलाई अन्य एकाइहरूका सरकारलाई भन्दा फरक वा बढी अधिकार (Asymmetric Distribution) दिइनु पनि सक्छ। यदि केन्द्रिकृत एकात्मक प्रणालीका कारण सरकारले प्रदान गर्ने सेवा र विकासको असमान वितरण भएका कारण प्रभावकारी सेवा प्रवाह र समानुपातिक विकासका लागि सङ्घीय प्रणाली अपनाइएको हो भने सरकारका तहहरूबिच अधिकारको बाँडफाँट फरक ढङ्गको हुन्छ। यस्तो सङ्घीय प्रणालीमा कतिपय महत्त्वपूर्ण विषयमा कानून बनाउने जिम्मा सङ्घीय सरकारको र त्यसलाई

कार्यान्वयन गर्ने जिम्मा एकाइ सरकारहरूको हुनसक्छ । यस्ता मुलुकहरूमा यस्ता महत्त्वपूर्ण विषयहरू साझा अधिकारको (Concurrent Power) रूपमा राखिन्छन्।

नेपाल एकात्मक शासन प्रणालीबाट सङ्घीयतामा गएको मुलुक भएकोले नेपालको संविधानमा यसको प्रभाव सहजै देख्न सकिन्छ । यो प्रभाव सङ्घीयताको अभ्यासमा पनि प्रतिबिम्बित भएको र भइरहने पनि छ । यो राजनैतिक र संवैधानिक यथार्थ हो । एकात्मक प्रणालीबाट सङ्घीयतामा गएको कारणले राज्यशक्तिको बाँडफाँट गर्दा केही खास शक्तिलाई बाँडफाँटबाट अलग गरी सङ्घमै राखिएको छ । राज्यको अवशिष्ट अधिकार (Residuary Power) पनि सङ्घमै छ । मुलुकको राज्यशक्तिको प्रयोग मूलतः कार्यपालिका, विधायिका र न्यायपालिकाबाट हुनेमा कार्यपालिका र विधायिकाको सङ्घीयकरण गरी प्रदेश र स्थानीय तहमा समेत कार्यपालिका र विधायिका छन्; तर न्यायपालिकाको सङ्घीयकरण नगरी यसलाई एकीकृत रूपमा (Integrated Judiciary) नै राखिएको छ । अर्थात् प्रदेश र स्थानीय तहअन्तर्गत न्यायपालिका छैन।

नेपालको संविधानको धारा २१७ अनुसारको स्थानीय न्यायिक समिति भनेको अदालत होइन । यसमा अर्धन्यायिक वा न्यायिक निकायको आधारभूत चरित्र पनि छैन। राजनैतिक दलको टिकट प्राप्त गरेर राजनैतिक दलको विधान र चुनावी घोषणापत्रको आधारमा जनताबाट निर्वाचित व्यक्तिहरूको निकायले स्वतन्त्र, निष्पक्ष भएर न्याय सम्पादन गर्न पनि सक्दैनन् । त्यसैले यो न्यायिक समिति वास्तवमा अनौपचारिक रूपले केही खास प्रकृतिका विवादमा मूलतः मेलमिलाप गराउने र स्थानीयस्तरका सामान्य विवादहरू समाधान गर्ने अनौपचारिक निकाय (Formal Body to Deliver Informal Justice) हो। महत्त्वपूर्ण कुरा के छ भने यो समिति स्थानीय कानून वा प्रदेश कानूनबाट नभई सङ्घीय कानूनबाट गठन भएको छ। यसको अधिकारक्षेत्र मूलतः सङ्घीय कानूनबाट तय हुन्छ।

संविधानको अनुसूची-८ को क्रमसङ्ख्या १२ ले स्थानीय तहको एकल अधिकारको सूचीअन्तर्गत स्थानीय अदालत भन्ने शब्दहरू राखेको कारण झट्ट हेर्दा स्थानीय तहमा स्थानीय अदालत पनि गठन हुन सक्ने हो कि भन्ने देखिन्छ। तर यसलाई अलि गहिरिएर हेर्दा नेपालको संविधानले न्यायपालिकालाई एकीकृत रूपमा राखी धारा १२७ ले तीन तहको अदालतको संरचना किटान गरी संविधानमा विस्तृत व्यवस्था गरेको छ। त्यसैले कानून बनाएर चार तहको अदालत गठन हुन सक्दैन । तीन तहका अदालतबाहेक कुनै खास प्रकृतिका मुद्दा वा विवादहरूको कारवाही र किनारा गर्न न्यायिक, अर्धन्यायिक निकाय वा न्यायाधीकरण भने गठन हुन सक्छन्।

यस प्रसङ्गमा आफ्नो अधिकार सूचीसँग सम्बन्धित विषयमा प्रदेश वा स्थानीय तहले कुनै न्यायिक, अर्धन्यायिक निकाय वा न्यायाधिकरण स्थापना गर्न सक्छन् वा सक्दैनन् भन्ने प्रश्न उठ्छ। संविधानको धारा १२७ को उपधारा (२) मा प्रयुक्त भएको "कानूनबमोजिम मुद्दा हेर्न स्थानीयस्तरमा न्यायिक निकाय गठन गर्न सकिने" भन्ने वाक्यांश र धारा ३०६ को उपधारा (१) को खण्ड (ख) ले गरेको कानूनको

परिभाषामा सङ्घीय कानूनका अतिरिक्त प्रदेश र स्थानीय कानूनलाई पनि समावेश गरिएको देखिँदा प्रदेश र स्थानीय तहले पनि नियमित अदालतबाहेकका न्यायिक वा अर्धन्यायिक निकाय गठन गर्न सक्ने देखिन्छ। अझ धारा १५१ को उपधारा (१) मा उल्लेखित “प्रदेश कानूनबमोजिम गठित स्थानीयस्तरका निकाय” भन्ने पदावलीका कारण प्रदेशले स्थानीयस्तरमा पनि न्यायिक निकाय गठन गर्न सक्ने भन्ने देखिन्छ। तर यो विषय यतिकैमा टुङ्गिँदैन। संविधानको धारा १५२ को उपधारा (१) ले खास किसिम र प्रकृतिका मुद्दाहरूको कारवाही र किनारा गर्न सङ्घीय कानूनबमोजिम अन्य विशिष्टीकृत अदालत, न्यायिक निकाय वा न्यायाधिकरणको स्थापना र गठन गर्न सकिने व्यवस्था गरेकोले प्रदेश र स्थानीय कानूनले त्यस्ता निकाय गठन गर्न सक्ने वा नसक्ने भन्ने विवाद देखिन्छ। संविधानका धाराहरूबिच सङ्गति नहुँदा यो विषय पेचिलो बनेको छ। राज्यशक्तिको प्रयोग गर्ने प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो एकल अधिकार सूचीको विषयमा कानून बनाई न्यायिक निकाय वा न्यायाधिकरण स्थापना गर्न नपाउने हो भने ती अधिकार सूचीको सार्थकता रहँदैन। उदाहरणको लागि अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या ५ ले प्रदेश निजामती सेवा र अन्य सरकारी सेवालालाई प्रदेशको अधिकारभित्र समावेश गरेकोमा प्रदेश कर्मचारीलाई प्रदेशबाट मात्र विभागीय कारवाही हुनसक्छ, सङ्घबाट हुन सक्दैन। आफ्ना कर्मचारीलाई भएको विभागीय कारवाहीको सजायउपर पुनरावेदन सुन्न केन्द्रमा जस्तै प्रदेशले प्रदेशमा प्रशासकीय अदालत वा न्यायाधिकरण गठन गर्न नपाउने हो भने प्रदेश कर्मचारीमाथि भएको विभागीय सजायको पुनरावेदन कसले सुन्ने ? सिंहदरबारको प्रशासकीय अदालतलाई अहिलेको कानूनले अधिकार दिँदैन। सङ्घले कानून बनाएर पनि त्यस्तो अधिकार प्रदान गर्न मिल्दैन। प्रदेश आफ्नो अधिकार सिंहदरबारको अदालतलाई दिन चाहँदैन, दिने कुरा पनि नहुने भएकोले यसलाई संवैधानिक समग्रता र सङ्घीयताको मान्यताबाट हेरेर सङ्घीयतालाई क्रियाशील बनाउने व्याख्या गर्नुपर्छ भन्ने यो लेखकको अभिमत छ। यसरी हेर्दा धारा १५२ लाई सङ्घको अनुसूची-५ को विषयमा मात्र सीमित गरिनुपर्छ र प्रदेश तथा स्थानीय तहको एकल अधिकार सूचीको विषयमा धारा १२७ को उपधारा (२) बमोजिम न्यायिक, अर्धन्यायिक निकाय वा न्यायाधिकरण गठन गर्न धारा १५२ ले रोक्दैन भन्ने मेरो निजी मान्यता हो।

स्थानीय अदालतलाई धारा १२७ को उपधारा (२) बमोजिमको निकायको रूपमा लिई स्थानीय तहले कानून बनाई आफ्नो अनुसूची-८ अन्तर्गतको विषयमा यस्तो निकाय गठन गर्न सक्ने अर्थ सैद्धान्तिक रूपमा गर्न सकिन्छ। तर स्थानीय तहमा धारा २१७ बमोजिमको न्यायिक समिति पनि रहेको र धारा १५१ को उपधारा (१) बमोजिम प्रदेशले पनि स्थानीयस्तरमा न्यायिक निकाय गठन गर्न सक्ने संवैधानिक व्यवस्थाको सन्दर्भमा स्थानीय अदालतको अधिकारक्षेत्र के हुने भन्ने विषय भने बढी अन्योलमा छ। यो अदालतको आवश्यकताको पुष्टि गर्न एकदमै कठिन छ। अझ अनुसूची-५ को क्रमसङ्ख्या १७ मा सङ्घको अधिकार सूचीभित्र स्थानीय तहसम्बन्धी मामिला पनि समावेश भएको र धारा २१७ बमोजिमको स्थानीय न्यायिक समितिको गठन, त्यसको अधिकारक्षेत्र र कार्यप्रणाली नै सङ्घीय कानूनबाट व्यवस्थित भइरहेकोमा स्थानीय तहले आफैले कानून बनाई स्थानीय अदालत गठन गर्न सक्ने भन्ने विषय सैद्धान्तिक रूपमा मात्र सीमित

रहने देखिन्छ। वास्तवमा संविधानमा रहेका सबै विषय कार्यान्वयनमा आउँछन् वा कार्यान्वयनमा ल्याउनेपछि भन्ने पनि हुँदैन। स्थानीय तहले स्थानीय अदालत गठन गर्ने कुरा कार्यान्वयनमा आउन नसक्ने त्यस्तै एक विषय हो ।

एकात्मक प्रणालीबाट सङ्घीय प्रणाली अवलम्बन हुँदा हाम्रो संविधानले मुलुकको अवशिष्ट अधिकार सङ्घमा राखेकोले कानून निर्माणमा अर्को महत्त्वपूर्ण प्रभाव परेको छ र परिरहने पनि छ । संविधानले कुनै पनि सङ्घीय एकाइको अधिकारक्षेत्रभित्र समावेश नगरेको विषय वा अधिकार सङ्घमा रहने कारण सङ्घको भूमिका बढेको छ । संविधान मौन रहेको विषयमा सङ्घीय प्रभाव र नेतृत्व नै रहन्छ । साथै विज्ञान र प्रविधिको विकास र समाजको परिवर्तन, अन्तर्राष्ट्रिय आयामहरूको गतिशीलतासँगै आएको परिवर्तनलाई व्यवस्थापन गर्न अवशिष्ट अधिकारले सहयोग गर्छ। तर प्रदेश र स्थानीय तहलाई कमजोर पार्न, तिनको अधिकारको सूचीभित्र स्वाभाविक र अन्तर्निहित रूपमा पर्ने विषयमा पनि सङ्घले हस्तक्षेप गर्न र जनताको दैनिक जीवनको विषयलाई कठिन र खर्चिलो बनाउन अवशिष्ट अधिकारको प्रयोग हुन सक्दैन । अवशिष्ट अधिकारको लागि संविधानमा उल्लेख नभएको त्यस्ता प्रकृतिको सूची अनुसूची-५ सँग मिल्दोजुल्दो हुनुपर्छ र सो अधिकार सङ्घले प्रयोग नगर्दा राष्ट्रिय हितमा प्रतिकूल असर पर्न सक्ने, राज्य सञ्चालनमा गम्भीर कठिनाइ हुने वा मुलुकको राष्ट्रिय र अन्तर्राष्ट्रिय दायित्वको पालनामा गम्भीर प्रश्नहरू उठ्ने अवस्था हुनुपर्छ।

सङ्घीयताको शास्त्रीय अवधारणा र विकेन्द्रीकरणको सिद्धान्तबिच प्रत्यक्ष अन्तरसम्बन्ध रहेको छैन। सङ्घीयता मूलतः राष्ट्र राज्यको (Nation- State Theory) मान्यतासँग जोडिन्छ । मुलुकमा रहेका विभिन्न जातीय, भाषिक, सांस्कृतिक समुदायको पहिचान, स्रोतहरूको उपलब्धता र स्थानीय तथा आर्थिक सामर्थ्यसमेतका आधारहरूमा प्रदेश र स्थानीय एकाइहरूको गठन हुन्छ। सङ्घीयताले सेवा प्रवाहलाई नागरिकसम्म ल्याउनेभन्दा राज्यशक्तिको विभाजन गर्ने तर राष्ट्रिय एकतालाई बलियो पार्ने लक्ष्य लिएको हुन्छ। त्यसैले सङ्घीयता भएका धेरैजसो मुलुकहरूमा दुई तहको सङ्घीयता अवलम्बन गरी स्थानीय तहलाई राज्य वा प्रदेश तहबाट सञ्चालित गरिएको पाइन्छ । दुई तहको सङ्घीयतामा विकेन्द्रीकरणको अवधारणा सङ्घ र प्रदेशको हकमा होइन, प्रदेश र स्थानीय तहको हकमा लागु हुन्छ। तर नेपालको संविधानले यो अवधारणालाई मान्यता दिएको छैन ।

नेपालमा सङ्घीयताको अवधारणा अवलम्बन गर्नुको एक औपचारिक कारणको रूपमा विगतको केन्द्रिकृत राज्यसत्तालाई लिइन्छ। हुन पनि विकेन्द्रीकरण र स्थानीय स्वायत्त शासनको मान्यता नेपालमा स्थापित हुन नसक्दा नागरिकलाई राज्यबाट प्रदान गरिने सेवा प्राप्त गर्न अति कठिन हुन गएकोले राज्यले प्रदान गर्ने सेवालालाई नागरिकको घरदैलोसम्म ल्याउने उद्देश्यले समेत सङ्घीयतालाई अवलम्बन गरिएको छ । नेपालले तीन तहको सङ्घीय प्रणाली रोजेको र स्थानीय तहको अधिकार सूचीलाई समेत संविधानले संवैधानिकीकरण गरेको देखिन्छ । समानुपातिक समावेशीकरण वा सामाजिक विविधता व्यवस्थापनको

लागि समेत सङ्घीयताको अवलम्बन गरिएको भनिएकाले प्रदेश र स्थानीय तहको भूमिका बढाउने गरी सङ्घीयतामा नीति निर्माण हुनुपर्ने देखिन्छ ।

नागरिकलाई सबैभन्दा नजिकको विन्दुबाट सुलभ रूपमा आधारभूत सेवाहरू प्रदान गर्नको लागि बलियो र सामर्थ्यवान् स्थानीय तहको अपेक्षा संविधानमा राखिएको छ । यसका लागि स्थानीय तहले सङ्घ र प्रदेशको कृपा प्राप्त गरिरहनु पर्दैन । तर यसको अर्थ स्थानीय तहप्रति सङ्घ र प्रदेश तटस्थ रहनुपर्छ, स्थानीय तहलाई वेवास्ता गर्नु वा पृथक् राख्नुपर्छ भनिएको होइन । वास्तवमा जनताको सबैभन्दा नजिकमा रहेको सरकार भनेको स्थानीय सरकार नै हो । स्थानीय सरकार जति सबल, उत्तरदायी र पारदर्शी हुन्छ, नागरिक र राज्यको सम्बन्ध र विश्वास उति नै बलियो हुन्छ । लोकतन्त्रका लाभहरूको न्यायोचित वितरणको प्रभाव र असर देखिँदै जान्छ र लोकतन्त्रको जरा अझै बलियो हुन्छ । त्यसैले सङ्घ र प्रदेशले सार्वजनिक नीति र योजना निर्माण, कानून निर्माण र कार्यान्वयनमा स्थानीय तहलाई जोड्दै र सम्मिलित गर्दै जानुपर्छ । स्थानीय तहले पनि आफुलाई सङ्घ र प्रदेशसँग अन्तरसमन्वयको प्रक्रियामा सम्मिलित गराइरहनुपर्छ । जनतामाथि शासन गर्न संविधानले बलियो स्थानीय तह बनाएको होइन । गाउँ गाउँमा सिंहदरबार पुगेको भन्नुको अर्थ सिंहदरबारको सबै अधिकार स्थानीय तहमा स्थानान्तरण भएको पनि होइन र त्यसरी स्थानान्तरण हुन पनि सक्दैन । घरदैलोबाटै प्रवाह हुनुपर्ने सेवा प्रवाहसम्बन्धी अधिकार, दायित्व र जिम्मेवारीको स्थानान्तरण भएको हो । सिंहदरबारको रवाफ, नागरिकभन्दा आफूलाई विशिष्ट ठान्ने मनोविज्ञान र कार्यशैली, आफ्नो सुविधाको निरन्तर बढोत्तरी तर नागरिकमाथिको भने थर्पिँदो आर्थिक भारको स्थानान्तरण संविधानले खोजेको होइन । तर अभ्यासले भने त्यतैतिर लगिरहेको प्रस्ट तस्बिर देखिन्छ । तर पनि जनताले घरदैलोबाट प्राप्त गर्नुपर्ने प्रकृतिको सेवा प्रवाहलाई कानून बनाई सङ्घ वा प्रदेशको अधिकारक्षेत्रमा ल्याउन संविधानले अनुमति दिँदैन । प्रदेशको भूमिका बढाउने नाममा प्रदेशभित्र अर्को सिंहदरबार खडा गरिनुहुँदैन । स्थानीय तहलाई अब कुनै सरकारको मातहत राखेर सङ्घीयताको अभ्यास गर्न सकिने वस्तुगत परिस्थिति छैन र न त त्यो सङ्घीयता र मुलुकको हितमा नै छ । वास्तवमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको सार्थक लोकतान्त्रिकीकरणबिनाको सङ्घीयकरणले संविधानले अपेक्षा गरेको प्रतिफल नदिने निश्चित छ ।

सङ्घीयताको सैद्धान्तिक अवधारणा, संवैधानिक प्रबन्ध र अहिलेसम्मको अभ्यासले मात्र पनि सङ्घीयताको चित्र स्थायी हुँदैन । वास्तवमा सङ्घीयताको अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यासले पनि हामीलाई प्रभावित गर्छ । सङ्घीयताको शास्त्रीय मान्यता र मुलुकको धरातलीय यथार्थ र अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध एवम् भूराजनैतिक आयाम र सकसका बाछिटाले पनि सङ्घीयताको पुनःसंरचना गरिरहेको हुन्छ । यसैगरी न्यायिक व्याख्याले सङ्घीयताको वास्तविक सिद्धान्त र आयामको विकास गरिरहेको हुन्छ । सङ्घलाई अत्यन्त कमजोर र राज्यहरूलाई बलियो बनाउने मत र विवादमा बनेको अमेरिकाको संविधानको सङ्घीयतालाई सर्वोच्च अदालतले आवश्यकता र समयको मागको आधारमा व्याख्या गर्दै लगेको छ । यस क्रममा संविधानका अक्षर र शब्दहरू उही छन्, तर न्यायिक व्याख्याले त्यसलाई नयाँ अर्थ र आयामहरू दिइरहेको छन् ।

सर्वोच्च अदालतले कुनै खास कालमा राज्यलाई बलियो बनाउने गरी संविधानको व्याख्या गरेकोमा कुनै कालखण्डमा सङ्घलाई बलियो बनाउने गरी व्याख्या गरिरहेको पनि इतिहास देखिन्छ। राष्ट्रपति रुजवेल्टको शासनकालको दोस्रो चरणबाट सङ्घ निरन्तर बलियो हुँदै जाँदा राष्ट्रपति निक्सनले राज्यलाई बलियो बनाउने एजेण्डा ल्याएका थिए। शीतयुद्धको समाप्तिपछि, राज्यलाई पुनः बलियो बनाउने गरी न्यायिक व्याख्या भएकोमा ट्विन टावरमा भएको आतङ्कवादी आक्रमणपछि फेरि सङ्घ बलियो हुने गरी व्याख्या हुन थाल्यो। सङ्घ वा राज्य कसलाई बलियो बनाउने भन्ने विषयमा त्यहाँको प्रमुख दुई दलहरूबिचको मतभिन्नतालाई सर्वोच्च अदालतले राष्ट्रिय आवश्यकताअनुसार संविधानको व्याख्याबाट सन्तुलनमा राखे गर्छ। संविधानमा खासै परिवर्तन गरिएको छैन, तर सर्वोच्च अदालतले संविधानलाई नयाँ जीवन दिइरहेको छ। यदि संविधानको शाब्दिक व्याख्या र संविधान बन्ने बेलाको बुझाइ र मतलाई नै आधार मानिएको हुन्थ्यो भने अमेरिकी संविधानले आजको अमेरिकालाई धान्न सक्ने थिएन।

नेपालमा सङ्घीयताको विवादसम्बन्धी केही मुद्दाहरू सर्वोच्च अदालतको संवैधानिक इजलासमा विचाराधीन छन्। सङ्घीय कानूनका केही प्रावधानहरूले प्रदेशको अधिकार सूचीलाई अतिक्रमण गरेको भन्ने केही विवादहरू बल्ल पुगेका छन्। प्रदेश कानून र स्थानीय तहको सम्बन्धमा कुनै विवाद परेकै छैनन्। वास्तवमा स्थानीय तह र प्रदेशले बनाएको कानूनहरूको बारेमा धेरैलाई थाहा छैन र तिनको बारेमा धेरैले चासो दिएको देखिँदैन। सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबिचका संवैधानिक विवादहरू संवैधानिक इजलासमा पुग्ने र व्याख्या हुने क्रम हुँदै जाँदा हाम्रो सङ्घीयताको वास्तविक जीवन देखिन थाल्नेछ।

सङ्घीयतामा कानून निर्माणलाई प्रभाव पार्ने अर्को विषय हो- प्रथागत र अन्तर्निहित क्षमता। कानून निर्माण गर्ने विषय सैद्धान्तिक, प्रक्रियागत एवम् प्रावधिक सक्षमता र सिप भएकाले कानून निर्माणको कार्य अत्यन्त जटिल हो। यो विषय संस्थागत सक्षमता (Institutional Capacity), स्मरण (Institutional Memory) र कार्य अनुभव (Institutional Experience) सँग पनि जोडिन्छ। यसलाई सरल रूपमा यसरी भनौं- सङ्घसँग लामो इतिहास, संस्थागत क्षमता, स्मरण र अनुभव छ। लिच्छवी, मल्ल, राणाकाललाई छोडेर आधुनिक सन्दर्भमा पञ्चायत कालदेखि हेर्ने हो भने पनि स्थानीय तहको समेत छ दशकभन्दा बढीको इतिहास छ, विकास र सेवा प्रवाहको अनुभव पनि छ। तर पनि कानून निर्माणको अनुभव भने छैन। उता, प्रदेश एकदमै नयाँ संरचना भएकोले योसँग इतिहास, संस्थागत सक्षमता, स्मरण र कार्य अनुभव नहुनु स्वाभाविक हो। तर यसको असर कानून, नीति निर्माण र कार्यान्वयनमा पर्छ। स्थानीय तह र प्रदेशले आफ्नो सीमालाई आत्मसात् गर्दै कानून निर्माणमा क्रियाशील हुनको लागि आफ्नो संस्थागत क्षमताको विकासमा पनि लगानी गर्नुपर्छ। सङ्घले प्रदेश र स्थानीय तहको संस्थागत विकासमा सहयोग गर्नुपर्छ। क्षमता विकास र कानून निर्माण एकापसमा अन्तरसम्बन्धित छन्।

संविधानले सरकारका तहहरूको अधिकार सूचीलाई पाँचवटा अनुसूचीमा विस्तृत रूपमा उल्लेख गरेको भए पनि अधिकार सूचीका कतिपय परस्पर दोहोरिएका र खण्टिएका तथा ती सूचीहरू एक आपसमा बाझिएका समेत देखिएकाले कुनै कार्य र सोअन्तर्गत कुन क्रियाकलाप कुन तहको सरकारले गर्ने भन्ने सम्बन्धमा

नीतिगत स्पष्टता कायम गर्न नेपाल सरकारले अनुसूचीमा उल्लिखित विषयसँग सम्बन्धित कार्य र क्रियाकलापको विस्तृतीकरण गरी कार्यगत विश्लेषण र जिम्मेवारी बाँडफाँट (Functional Assignment) गर्ने प्रतिवेदन २०७३ सालमा स्वीकृत गरेको छ । सो प्रतिवेदनलाई कानून र नीति निर्माण गर्दा त्यति ध्यान दिइएको देखिँदैन । त्यसो त उक्त प्रतिवेदनले संवैधानिक अनुसूचीहरूको अन्तरसम्बन्ध र सीमालाई सङ्घीयताको सिद्धान्तबाट केलाउन सकेको पनि छैन । प्रशासनिक दृष्टिकोणबाट अनुसूचीहरूलाई हेरिएको छ ।

सङ्घीय कानूनको प्रकृति

कानूनको तहगत सोपानमा सबै अवस्थामा सङ्घीय कानून सबैभन्दा शीर्षस्थानमा रहन्छ भन्ने दृष्टिकोण प्रशासनयन्त्रमा व्याप्त छ । वास्तवमा सङ्घीयतामा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले बनाउने कानून समान रेखा (Parallel Line) र तहगत सोपानको (Hierarchical Line) सिद्धान्तमा आधारित छ । सङ्घले अनुसूची-५, प्रदेशले अनुसूची-६, र स्थानीय तहले अनुसूची-८ को विषयमा बनाउने वा बनाएको कानून सामान्यतः समान रेखाको मान्यतामा रहने मानिन्छ । यी कानूनहरूबिच तहगत सोपान हुँदैन । यी कानूनहरू स्वशासनको मान्यतामा बन्छन् । स्वशासनको संवैधानिक मान्यतामा कुनै सङ्घीय एकाइको कानून अर्को सङ्घीय एकाइको कानूनसँग बाझिएको मानिँदैन । यसको विपरीत साझा अधिकार सूचीको विषयमा बन्ने वा बनेको कानूनको हकमा भने तहगत सोपानको सिद्धान्त लागु हुन्छ । साझा अधिकारको सूचीमा सङ्घीय कानूनसँग बाझिने गरी प्रदेश र स्थानीय कानून बनेमा वा प्रदेश कानूनसँग बाझिने गरी स्थानीय कानून बनेमा बाझिएको हदसम्म प्रदेश र स्थानीय कानून अमान्य हुन्छ ।

यसैगरी सङ्घीय एकाइहरूको कानून बनाउने स्रोत संविधानका अनुसूचीहरू मात्र होइनन् । सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको एकल र साझा अधिकारको सूची संविधानमा भएकाले सङ्घीय एकाइहरूको कानून निर्माणको आधारभूत स्रोत अनुसूचीहरू हुन् । तथापि संविधानका सारवान् धाराहरूले पनि खास विषयहरूमा कानून बनाउने अधिकार सङ्घीय एकाइहरूलाई दिएको देखिन्छ । उदाहरणको लागि जनमत सङ्ग्रहसम्बन्धी व्यवस्था सङ्घीय कानूनबाट हुने व्यवस्था धारा २७५ मा छ । स्थानीय तहले कानून बनाउने प्रक्रिया प्रदेश कानूनबमोजिम हुने धारा २२६(२) मा व्यवस्था छ । धारा २२९ को उपधारा (२) ले स्थानीय सञ्चित कोषसम्बन्धी व्यवस्था स्थानीय कानूनबमोजिम हुने भनेको छ ।

यस प्रसङ्गमा संविधानका सारवान् धारा र अनुसूचीमा अन्तर्विरोध र द्वन्द्व पनि देखिन्छ । केही उदाहरणहरू हेरौं । अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या २१ ले गुठी व्यवस्थापनको एकल अधिकार प्रदेशलाई दिएकोमा धारा २९० मा गुठीसम्बन्धी व्यवस्था सङ्घीय कानूनबमोजिम हुने उल्लेख छ । यसैगरी अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या २ ले केन्द्रको सहमतिमा वैदेशिक अनुदान र सहयोग लिने अधिकार प्रदेशलाई दिएकोमा धारा ५९ को उपधारा (६) वैदेशिक सहायता र ऋण लिने अधिकार नेपाल सरकारलाई मात्र दिएको छ । अनुसूची-८ को क्रमसङ्ख्या १२ ले गाउँ सभा नगर सभाको विषयलाई स्थानीय तहको एकल अधिकारमा

राखेकोमा गाउँ सभा र नगर सभाको सञ्चालन, बैठकको कार्यविधि, समिति गठनसम्बन्धी व्यवस्था प्रदेश कानूनबमोजिम हुने भनी धारा २२७ मा उल्लेख छ। एउटा सामान्य कानुनी निकायले पनि आफ्नो बैठक सञ्चालनसम्बन्धी आफैले गर्न पाउने गरी हाम्रा दर्जनौं कानूनहरू छन्, तर राज्यशक्तिको प्रयोग गर्ने स्थानीय तहको स्थानीय व्यवस्थापिकाको रूपमा रहेको गाउँ सभा र नगर सभाले आफ्नो बैठक सञ्चालनसम्बन्धी कानून पनि बनाउन नपाउने यो कस्तो अचम्मको व्यवस्था हो भनी सहजै प्रश्न उठ्छ। सङ्घीय एकाइहरूको अधिकार सूची निर्धारण गर्ने अनुसूची-५ देखि अनुसूची-९ सम्मका अनुसूचीहरू प्रक्रियागत वा ढाँचाकाँचा तय गर्ने अनुसूची (Procedural or Format Related Schedule) होइनन्, सारवान् प्रकृतिका अनुसूची (Substantial Schedule) हुन्। त्यसैगरी संविधानको धाराको संवैधानिक मूल्य पनि उत्तिकै ओजपूर्ण छ। अनुसूची र धाराबिचको अडसगतिलाई संवैधानिक सिद्धान्त र सङ्घीयताको मान्यताबाट सम्बोधन गर्दै कानून निर्माण गर्नुपर्ने चुनौती छ। यसको लागि संविधान र सङ्घीयताको सिद्धान्त र अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास बुझ्नेका जनशक्तिको आवश्यकता हुन्छ। कानून तर्जुमामा संलग्न सङ्घीय निकायमा समेत त्यस्तो क्षमता भएको जनशक्तिको अभाव रहेको स्थितिमा प्रदेश र स्थानीय तहको त झन् कुरै भएन।

सङ्घको अधिकार सूची मूलतः अनुसूची-५ मा उल्लेख छ र यस बाहेक संविधानका विभिन्न धाराहरूले पनि विभिन्न विषयमा सङ्घीय कानून बन्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ। सङ्घीय कानूनको प्रकृति हेर्दा संविधानले मूलतः चार किसिमका सङ्घीय कानूनहरूको कल्पना गरेको छ। पहिलो - सङ्घले आफ्नो कार्यसञ्चालनको विषयमा बनाउने कानून। यसअन्तर्गत अनुसूची-५ का विषयहरू पर्छन्। दोस्रो- प्रदेशको सञ्चालनलाई व्यवस्थित गर्न बनाउने सङ्घीय कानून। यसअन्तर्गत प्रदेशको अधिकार सूचीमा परेका तर सङ्घले निर्देशित गर्नुपर्ने प्रकृतिका विषयसँग सम्बन्धित कानून। यसको बारेमा तल चर्चा गरिएको छ। तेस्रो - स्थानीय तहको सञ्चालनलाई व्यवस्थित बनाउने सङ्घीय कानून। स्थानीय तहको अधिकार सूचीमा परेका तर सङ्घले निर्देशित गर्नुपर्ने प्रकृतिका विषयसँग सम्बन्धित कानून। यसको बारेमा पनि तल उल्लेख गरिएको छ। चौथो- साझा अधिकारको सूचीसँग सम्बन्धित कानून।

अनुसूची-५ मा मूलतः पैतिस वटा क्रमसङ्ख्यामा विभिन्न विषयहरू छन्। झट्ट हेर्दा यी विषयमा सङ्घले आफ्नै स्वविवेक र स्वेच्छाले निरपेक्ष रूपमा ती विषयमा कानून बनाउन सक्छ जस्तो लाग्छ। सङ्घमा कानून निर्माणमा संलग्न कर्मचारीतन्त्रमा त्यस्तो भ्रम देखिन्छ। तर गहिरिएर हेर्ने हो भने अनुसूची-५ मा उल्लेखित केही विषयहरू निरपेक्ष रूपमा सङ्घको अधिकार सूचीमा परेका छन् भने केही विषयहरूमा सङ्घको मात्र निरपेक्ष अधिकारक्षेत्र कायम हुनसक्ने देखिँदैन। अनुसूची- ५ मा उल्लेखित तर सङ्घको निरपेक्ष अधिकारक्षेत्र कायम हुन नसक्ने केही विषयहरूलाई यहाँ उल्लेख गर्न सकिन्छ।

अनुसूची-५ को क्रमसङ्ख्या ४ मा उल्लेखित शान्ति सुरक्षा। मुलुकभरको शान्ति सुरक्षा राख्ने जिम्मेवारी एकात्मक राज्यमा जस्तो केन्द्रमा मात्र रहँदैन। अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या १ ले प्रदेशभित्रको शान्ति सुरक्षाको विषयलाई प्रदेशको अधिकार सूचीमा राखेकाले मुलुकको शान्ति सुरक्षामा हिजोको जस्तै केन्द्रको

एकछत्र भूमिका रहँदैन। शान्ति सुरक्षाको प्रारम्भिक जिम्मेवारी (Primary Responsibility) प्रदेशको नै हो। प्रदेशको आफ्नो प्रहरीले सो जिम्मेवारी सम्पादन गर्ने हो। प्रदेशभित्रको शान्ति सुरक्षा कायम गर्न प्रदेशले सङ्घसँग मद्दत मागेमा वा प्रदेशको शान्ति सुरक्षामा गम्भीर समस्या देखिई मुलुकको राष्ट्रियहितमा प्रतिकूल असर पर्ने सम्भावना देखिएमा सङ्घले हस्तक्षेप गर्नुपर्ने अवस्था हुनसक्छ। यस बाहेक गम्भीर अपराधको अनुसन्धानको विषय सङ्घको कार्यक्षेत्रमा परेकाले सो प्रयोजनको लागि प्रदेशमा सङ्घको उपस्थिति हुनसक्छ। यस्तै क्रमसङ्ख्या ८ मा उल्लिखित रेडियो, टेलिभिजनका विषयको हकमा रेडियो र टेलिभिजन सञ्चालनको विषय अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या-३ ले प्रदेशको अधिकार सूचीमा समेत राखेको छ। रेडियो फ्रिक्वेन्सीको बाँडफाँट सङ्घीय सूचीमा परेको कारणले सङ्घले फ्रिक्वेन्सीको बाँडफाँट गरे पनि रेडियो र टेलिभिजनको सञ्चालनको अनुमति र नियमन प्रदेश कानुनबाट हुने हो। नियमनमा केही विषय उदाहरणको लागि राष्ट्रिय सार्वभौमसत्ता, राष्ट्रियता र सङ्घीय एकाइहरूबिचको सम्बन्धलाई प्रतिकूल असर पार्ने एवम् अदालतको अवहेलना हुने विषयलाई सङ्घीय कानुनबाट नियमित हुनुपर्ने हुनसक्छ। क्रमसङ्ख्या ९ मा उल्लिखित आयकरको विषय र प्रदेशको अधिकारसम्बन्धी अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या ४ मा उल्लिखित कृषि आयमा कर तथा स्थानीय तहको अनुसूची-८ को क्रमसङ्ख्या ४ मा उल्लिखित घर बहाल करमा समेत आयकरको विषय आउने भएकाले कर सङ्कलन र सङ्कलित करको हिस्सा बाँडफाँटमा सङ्घले प्रदेश र स्थानीय तहसँग साझेदारी र समन्वय गर्नुपर्ने हुन्छ। यस विषयमा सङ्घले एकलौटी गर्न सक्दैन। क्रमसङ्ख्या ९ मा उल्लिखित पर्यटन दस्तुर, सेवा शुल्क दस्तुर, दण्ड जरिवानाको विषयले प्रदेशको अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या ४ र स्थानीय तहको अनुसूची-८ को क्रमसङ्ख्या ४ सँग समेत सम्बन्ध राख्छ। धारा ५९ को उपधारा (२) बमोजिम सङ्घले प्रदेश र स्थानीय तहको आर्थिक अधिकारको सम्बन्धमा नीति, मापदण्ड र कानुन बनाउन सक्ने भए पनि सेवा शुल्क र दस्तुर र जरिवाना सङ्घको एकल अधिकारक्षेत्र रहने भनिएको होइन। सङ्घको निरपेक्ष अधिकार परेका विषयको सेवा शुल्क, दस्तुर, जरिवाना सङ्घको हुने हो। तर प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारमा समेत परेका विषयको सेवा शुल्क, दस्तुर र जरिवाना सङ्घको सञ्चित कोषमा जाने होइन। क्रमसङ्ख्या १६ मा उल्लिखित स्वास्थ्य सेवाको विषय मूलतः राष्ट्रिय वा विशिष्ट सेवा प्रदायक अस्पतालको सञ्चालन तथा स्वास्थ्य सेवाको मापदण्ड र गुणस्तर निर्धारण एवम् अनुगमनसँग मात्र सीमित छ। सबै स्वास्थ्य सेवामा सङ्घीय अधिकारक्षेत्र कायम हुने वा सबै स्वास्थ्य सेवा सङ्घबाटै सञ्चालित हुनुपर्छ भनिएको होइन। अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या ९ ले स्वास्थ्य सेवालाई प्रदेशको अधिकार सूचीमा राखेको छ भने अनुसूची-८ को क्रमसङ्ख्या ९ ले आधारभूत स्वास्थ्य सेवालाई स्थानीय तहको अधिकार सूचीमा राखेको छ। क्रमसङ्ख्या १७ मा उल्लिखित स्थानीय तहसम्बन्धी मामिलाको विषयले स्थानीय तहसम्बन्धी सबै विषयहरू सङ्घीय कानुन, नीति वा योजनाबाट सम्पादित हुन्छ वा हुनुपर्छ भन्ने अर्थ दिँदैन। स्थानीय तहअन्तर्गतका कतिपय विषयहरू उदाहरणको लागि स्थानीय तहको बजेट घाटा र वित्तीय अनुशासन (धारा ५९(७), स्थानीय तहले बजेट पेस गर्ने समय (धारा ५९(३), स्थानीय तहको कार्यकारिणी अधिकार (धारा २१४(१) र धारा २१९), गाउँपालिका र नगरपालिकामा रहने वडाको सङ्ख्या (धारा ५६(४)), गाउँ सभा र नगर सभाको निर्वाचन

(धारा २२२(७) धारा २२३(७) सङ्घीय कानूनबाट व्यवस्थित हुने सन्दर्भमा मात्र यसलाई बुझिनुपर्छ। यसको अर्थ स्थानीय तह सङ्घ मातहत भएको वा स्थानीय तहका सबै विषयमा सङ्घीय अधिकारक्षेत्र कायम हुने भन्ने होइन। क्रमसङ्ख्या २७ मा उल्लिखित वातावरण व्यवस्थापनको विषय अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या १९ एवम् अनुसूची-७ को क्रमसङ्ख्या १३ र अनुसूची-८ को क्रमसङ्ख्या १० मा उल्लिखित वातावरण संरक्षणसँग समेत अन्तरसम्बन्धित भएकाले वातावरण व्यवस्थापनको विषय तीनै तहको अधिकार सूचीमा पर्ने देखिन्छ। वातावरण संरक्षणसम्बन्धी विषय विशुद्ध स्थानीय चरित्र वा सरोकारको विषय मात्र नभई यो राष्ट्रिय चासो र यसमा अन्तर्राष्ट्रिय दायित्व पनि रहेकाले वातावरण संरक्षणको लागि मापदण्ड र आधार तय गर्ने, प्रदूषण सहन सीमा तोक्ने एवम् अनुगमन गर्नमा सङ्घीय भूमिका रहन्छ नै। यसदेखि बाहेक कार्यान्वयनको कार्य भने प्रदेश र स्थानीय तहबाट हुनुपर्ने देखिन्छ। क्रमसङ्ख्या २७ मा उल्लिखित राष्ट्रिय वन नीति विषयले अनुसूची-६ को प्रदेशभित्रको राष्ट्रिय वनको व्यवस्थापनसमेत सङ्घीय अधिकारक्षेत्र कायम गरेको होइन। प्रदेशभित्रको राष्ट्रिय वनले कस्ता वनलाई जनाउने, त्यसको सीमाङ्कन कसरी हुने, प्रदेशभित्र राष्ट्रिय वनका अतिरिक्त कस्ता कस्ता प्रकृतिका वन रहने, सामुदायिक, साझेदारी, कबुलियती र सहरी वनको व्यवस्थापनमा स्थानीय तहको भूमिका के हुने भन्नेमा सङ्घीय कानूनले सिद्धान्त र मानक तय गर्न भने सक्छ। वनको विषयलाई अनुसूची-९ ले तीनै तहको साझा सूचीमा राखेकाले साझा सूचीको विषयमा सङ्घले सिद्धान्त, मापदण्ड र नियमनका आधार तोक्न सक्छ। वनसम्बन्धी कसुरलाई फौजदारी कानूनको दायरामा ल्याई दण्ड सजाय तोक्न र यो विषयमा राष्ट्रिय एकरूपता कायम गर्न एवम् एक वर्षभन्दा बढी कैद हुने फौजदारी कसुरको न्यायिक कारबाही अर्धन्यायिक निकायबाट हुन नसक्ने भनी धारा १५२(२)ले संवैधानिक व्यवस्था गरेको सन्दर्भमा वनसम्बन्धी कसुरको न्यायिक कारबाहीको लागि सङ्घीय कानूनको आवश्यकता पर्छ। तर वनको व्यवस्थापन गर्न, वनसम्बन्धी कसुरको अनुसन्धान गर्न र सरकारी वकिलको राय लिई प्रदेश वन अधिकृतले अदालतमा अभियोगपत्र दायर गर्ने कार्य प्रदेश तहबाट गर्न संविधानले रोकेको छैन। प्रदेश डिभिजन वन कार्यालयले यो कार्य गर्नसक्छ। प्रदेशको अधिकारीलाई सङ्घीय तहले केही सङ्घीय कार्यसमेत सम्पादन गर्ने गरी सङ्घीय कानूनबाटै जिम्मेवारी दिनसक्छ। छिमेकी भारतमा यसको अभ्यास छ। सङ्घको कार्य प्रदेशले गर्नु नहुने वा सङ्घले दिनै नपाउने भन्ने हुँदैन। हामीकहाँ सङ्घीयतालाई सिद्धान्तको आधारमा भन्दा यान्त्रिक रूपमा र आफ्नो साङ्गठनिक वर्चस्व कायम राख्ने सन्दर्भमा बुझिएको देखिन्छ। क्रमसङ्ख्या २६ मा उल्लिखित खानी उत्खननको विषय, अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या १७ को खानी अन्वेषण र व्यवस्थापन, अनुसूची-८ को खानी तथा खनिज पदार्थको संरक्षण र अनुसूची ९ को क्रमसङ्ख्या ८ को खानी तथा खनिजसम्बन्धी विषय पनि अन्तरसम्बन्धित हुँदा खानी अन्वेषण, उत्खनन र संरक्षणको कार्यलाई निरपेक्ष रूपमा टुक्राउन वा पृथक् गर्न मिल्ने देखिँदैन। यो विषयमा तीनै तहबिच साझेदारी र समन्वय हुनुपर्छ। क्रमसङ्ख्या ३२ को सामाजिक सुरक्षा र गरिबी निवारणको विषय अनुसूची-७ को सङ्घ र प्रदेशको साझा अधिकारको सूचीको क्रमसङ्ख्या ११ को सामाजिक सुरक्षा तथा सोही अनुसूचीको क्रमसङ्ख्या २१ को गरिबी निवारण तथा

अनुसूची-९ को तीनै तहको साझा सूचीको क्रमसङ्ख्या १० मा समेत सामाजिक सुरक्षा र गरिबी निवारण रहेकाले यो विषय पनि तीनै तहको साझेदारीमा पर्ने देखिन्छ ।

प्रदेश कानूनको प्रकृति

हाम्रो संवैधानिक व्यवस्था हेर्दा मूलतः चार किसिमका प्रदेश कानूनहरू हुन सक्छन् । पहिलो- प्रदेशले आफ्नो प्रदेशभर वा प्रदेशको कुनै भूभागमा लागु हुने गरी आफूले बनाएको वा बनाउने कानून । दोस्रो- दुई वा दुईभन्दा बढी प्रदेशले अनुसूची- ६ को कुनै विषयमा कानून बनाउन सङ्घलाई अनुरोध गरेकोमा सो अनुरोधबमोजिम सङ्घले बनाएको प्रदेश कानून । यो अवधारणाअनुसार सङ्घले बनाएको कारणले मात्र कुनै कानून सङ्घीय कानून भइहाल्दैन । सङ्घले बनाएको कानून पनि प्रदेश कानून हुनसक्छ । तेस्रो- स्थानीय तहको लागि प्रदेशले बनाएको वा बनाउने प्रदेश कानून । सङ्घीयता कार्यान्वयनको सम्बन्धमा सङ्घको अतिरिक्त प्रदेशले पनि स्थानीय तहको लागि केही खास विषयमा कानून बनाइदिनुपर्ने संवैधानिक व्यवस्था छ । उदाहरणको लागि स्थानीय तहको कानून निर्माणसम्बन्धी प्रक्रिया प्रदेश कानूनले निर्धारण गरेबमोजिम हुने भनी धारा २२६ मा उल्लेख छ । यसैगरी गाउँ सभा र नगर सभाको सञ्चालन, बैठकको कार्यविधि, गाउँ सभा तथा नगर सभाका सदस्यले पाउने सुविधालगायतका विषयहरू पनि प्रदेश कानूनबमोजिम हुने भन्ने धारा २२७ को प्रावधान छ । यस्तै प्रदेश, गाउँपालिका र नगरपालिकाबिचको राजनैतिक विवाद समाधान गर्ने प्रक्रिया र कार्यविधि प्रदेश कानूनबमोजिम हुने भनी धारा २३५(३) मा व्यवस्था छ । यसैगरी गाउँपालिका र नगरपालिकाको घाटा बजेट पूर्ति गर्ने स्रोतको व्यवस्थाका लागि प्रदेश कानूनसमेत बनाउनुपर्ने हुनसक्छ । त्यस्तै जिल्ला सभाको सञ्चालन, जिल्ला समन्वय समितिका सदस्यले पाउने सुविधा र जिल्ला सभासम्बन्धी अन्य व्यवस्थासमेत प्रदेश कानूनबमोजिम हुने भनी धारा २२०(८) मा व्यवस्था छ । प्रदेश कानूनको चौथो प्रकृति भनेको सङ्घीय कानूनले तय गरेको सिद्धान्त र मापदण्डको अधीनमा रही प्रदेशले आफ्नो अधिकार सूचीको विषयमा बनाउने कानून । नेपालको संविधानले प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकार सूची अर्थात् अनुसूची-६ र ८ मा उल्लिखित कतिपय विषयहरूमा प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो पूर्ण स्वेच्छामा कानून बनाउन सक्दैनन् । उदाहरणको लागि अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या १५ ले प्रदेश लोक सेवा आयोगसम्बन्धी विषयलाई प्रदेशको अधिकार सूचीमा राखेको कारण अनुसूची मात्र हेर्दा यस विषयमा प्रदेशले आफ्नै स्वविवेक प्रयोग गरेर कानून बनाउन सक्छ भनी अर्थ गर्न सकिन्छ । तर संविधानको धारा २४४(३) ले प्रदेश लोक सेवा आयोगको गठन, काम, कर्तव्य र अधिकारको आधार र मापदण्ड सङ्घीय कानूनले निर्धारण गर्ने व्यवस्था गरेकोले प्रदेश लोक सेवा आयोग सम्बन्धमा प्रदेश कानून बनाउँदा ती आधार र मापदण्डको अधीनमा बस्नुपर्छ । यसैगरी अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या १ ले प्रदेश प्रहरी प्रशासनलाई प्रदेशको अधिकार सूचीमा राखेको धारा २६८(३) ले नेपाल प्रहरी र प्रदेश प्रहरीले सम्पादन गर्ने कार्यको सञ्चालन, सुपरिवेक्षण र समन्वयसम्बन्धी व्यवस्था सङ्घीय कानूनबमोजिम हुने भनी किटान गरेकाले प्रदेशमा प्रदेश प्रहरीको भूमिका के हुने हो, प्रदेश शान्ति सुरक्षामा नेपाल प्रहरी कुन बेलामा संलग्न हुन पाउने हो, दुई प्रहरी सङ्गठनबिच साङ्गठनिक रूपमा र धरातलमा हुन सक्ने

सम्भावित द्वन्द्व हुन नदिने निरोधात्मक संरचना के हुने भन्ने विषयमा सङ्घीय कानुनले मार्गदर्शन गर्नुपर्ने हुन्छ। यसैगरी प्रदेश र स्थानीय तहको आर्थिक अधिकारको विषयमा सङ्घले नीति, मापदण्ड र कानुन बनाउने गरी धारा ५९(२) ले व्यवस्था गरेकोले आर्थिक अधिकारको विषय प्रदेश र स्थानीय तहले कानुन बनाउँदा पूर्ण रूपमा स्वतन्त्रताको अभ्यास गर्न सक्दैन। मुलुकको एकीकृत अर्थतन्त्र, समष्टिगत आर्थिक स्थिरता र वित्तीय अनुशासनको अवधारणालाई यो धाराले आत्मसात् गरेको छ।

प्रदेश कानुनको प्रकृतिलाई मसिनो गरी केलाउँदा प्रदेशको अधिकार सूची-६ मा उल्लिखित सङ्ख्या २२ वटा विषयहरूको छन्। सरसर्ती हेर्दा यी विषयमा प्रदेशले आफ्नै नीति, योजना, दर्शन, बुझाइको आधारमा निरपेक्ष रूपमा कानुन बनाउन सक्छ भन्ने लाग्न सक्छ। तर गहिरिएर हेर्ने हो भने त्यस्तो अवस्था देखिँदैन। अनुसूची-६ का विषयहरूलाई यसरी वर्गीकरण गर्न सकिन्छ। पहिलो- प्रदेशले पूर्ण स्वतन्त्रता र विवेक प्रयोग गरी कानुन बनाउन सक्ने विषयहरू। यस्ता विषयहरूमा प्रदेश सभा, प्रदेश मन्त्रपरिषद्, प्रदेश अनुसन्धान ब्युरो, प्रदेश पुस्तकालय, प्रदेश सङ्ग्रहालय, प्रदेश परिवहन, यातायात, प्रदेश सरकारी कार्यालयको भौतिक व्यवस्थापन, प्रदेश लोकमार्ग, कलकारखानाको विषय पर्छन्। दोस्रो- सङ्घसँग समन्वय गर्नुपर्ने विषयहरू, यसअन्तर्गत प्रदेश प्रहरी प्रशासन, प्रदेशभित्रको शान्ति सुरक्षा, भूमि व्यवस्थापन, जग्गाको अभिलेख, धर्मको संरक्षण भाषा, लिपिको संरक्षण। यी विषयमा कानुन बनाउँदा सङ्घको विषयगत मन्त्रालयसँग परामर्श गर्नुपर्छ। तेस्रो- स्थानीय तहसँग समन्वय र परामर्श गर्नुपर्ने विषयहरू, यसअन्तर्गत कृषि तथा पशु विकास, स्वास्थ्य सेवा, प्रदेश लोकमार्ग, वातावरण व्यवस्थापन, भाषा संस्कृति, ललितकलाको संरक्षण। चौथो- सीमा जोडिएका अन्य प्रदेशसँग समन्वय गर्नुपर्ने विषयहरू। खासगरी अन्तरप्रदेश व्यापार, जल उपयोग, वातावरण व्यवस्थापन, प्रदेश यातायातसम्बन्धी विषयहरू सीमा जोडिएका प्रदेशको पनि चासो र सरोकार रहन्छ। पाचौँ- सङ्घीय कानुनले निर्देशित गर्नुपर्ने विषयहरू। यसअन्तर्गत प्रदेश प्रहरी, करसम्बन्धी विषयहरू, प्रदेश निजामती सेवा, प्रदेश विश्वविद्यालय, उच्च शिक्षा, खानी व्यवस्थापन, गुठी व्यवस्थापन, प्रदेशस्तरको विद्युत्, सिँचाई प्रदेशभित्रको राष्ट्रिय वन, वातावरण व्यवस्थापन, भूमि व्यवस्थापनका विषयहरू पर्ने देखिन्छ। प्रदेशको अनुसूची-६ को प्रकृति सरल रेखाबाट छुट्टिँदैन। यो अनुसूचीलाई ६ किसिमबाट हेर्न सकिन्छ।

(क) प्रदेशको निरपेक्ष अधिकार सूचीमा परेका विषयहरू जसको बारेमा माथि उल्लेख गरियो।

(ख) प्रदेश र सङ्घ दुवैको एकल अधिकार सूचीमा परेका विषयहरू। यसअन्तर्गत अनुसूची-५ को क्रमसङ्ख्या ४ मा उल्लिखित शान्ति सुरक्षा र अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या १ मा उल्लेख भएको प्रदेश शान्ति सुरक्षा, अनुसूची-५ को क्रमसङ्ख्या ८ मा उल्लेख भएको रेडियो, टेलिभिजन र अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या ३ मा उल्लिखित रेडियो, टेलिभिजन सञ्चालन। यसैगरी अनुसूची-५ को क्रमसङ्ख्या १६ मा उल्लेख भएको स्वास्थ्य सेवा र अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या ९ को स्वास्थ्य सेवा।

- (ग) प्रदेश र स्थानीय तहको दुवैको एकल अधिकार सूचीमा परेका विषयहरू । यसअन्तर्गत अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या ३ को एफ. एम. सञ्चालनको विषय अनुसूची-८ अर्थात् स्थानीय तहको अधिकारको क्रमसङ्ख्या ३ मा पनि परेको छ । यस्तै अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या ४ मा उल्लेख भएको घरजग्गा रजिष्ट्रेसन शुल्क, सवारी साधन कर, पर्यटन शुल्क, विज्ञापन गरेको विषय अनुसूची-८ को क्रमसङ्ख्या ४ मा पनि परेको छ । अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या २ मा उल्लिखित सहकारी संस्था अनुसूची-८ को क्रमसङ्ख्या २ मा पनि छ । अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या १९ को वातावरण व्यवस्थापन अनुसूची ८ को क्रमसङ्ख्या १० मा वातावरण संरक्षणमा परेको छ । यसैगरी अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या २० को कृषि तथा पशुपन्छी विकासको विषय अनुसूची ८ को क्रमसङ्ख्या १५ मा पनि परेको छ । यस्तै अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या १८ को भाषा, लिपि, संस्कृति, ललितकलाको विषय अनुसूची ८ को क्रमसङ्ख्या २२ मा पनि छ ।
- (घ) प्रदेशको एकल अधिकारक्षेत्रका साथै तीनै तहको साझा अधिकार सूचीमा परेका विषयहरू यसअन्तर्गत पर्छन् । अनुसूची ६ को क्रमसङ्ख्या २ को सहकारी संस्था अनुसूची-९ को क्रमसङ्ख्या २ मा पनि परेको छ । अनुसूची-८ को क्रमसङ्ख्या ८ मा प्रदेश विश्वविद्यालय, उच्च शिक्षा रहेकोमा अनुसूची-९ को क्रमसङ्ख्या २ ले शिक्षालाई समग्र रूपमा तीनै तहको साझा अधिकारमा राखिदिएको छ । अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या ९ को स्वास्थ्य सेवाको विषय अनुसूची-९ को क्रमसङ्ख्या ३ मा पनि परेको छ । अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या २० को कृषिको विषय अनुसूची-९ को क्रमसङ्ख्या ४ मा पनि छ । अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या ९ को विद्युत सिँचाइ र खानेपानी अनुसूची-९ को क्रमसङ्ख्या ५ मा समावेश छ । अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या ४ को पर्यटन शुल्क, सेवा शुल्क दस्तुर अनुसूची-९ को क्रमसङ्ख्या ६ मा पनि छ । अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या १९ ले प्रदेशभित्रको राष्ट्रिय वनमा प्रदेशको अधिकारक्षेत्र कायम गरेकोमा अनुसूची-९ को क्रमसङ्ख्या ७ ले समग्र वन जङ्गललाई तीनै तहको साझा अधिकार सूचीमा राखेको छ । अनुसूची-६ ले खानी अन्वेषण र व्यवस्थापन प्रदेशलाई दिएकोमा अनुसूची-९ को क्रमसङ्ख्या ८ ले खानी तथा खनिजलाई एकमुष्ट रूपमा साझा सूचीमा समावेश गरेको छ । अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या १९ ले जल उपयोग र वातावरण व्यवस्थापनलाई प्रदेशको कार्यक्षेत्रमा राखेका अनुसूची-९ को क्रमसङ्ख्या ७ ले यसलाई तीनै तहको कार्यक्षेत्रमा लगेको छ ।
- (ङ) अनुसूचीमा प्रदेशको एकल अधिकारमा परेको तर संविधानको सारवान् धाराले सङ्घलाई अधिकार दिएको विषय । गुठीको विषयमा यो अवस्था छ । यसको बारेमा माथि नै उल्लेख भइसकेको छ ।
- (च) प्रदेशको अधिकार सूचीमा परेका तर सङ्घीय कानूनले सिद्धान्त, मापदण्ड र आधार तोक्नुपर्ने प्रकृतिका विषयहरू । यसको बारेमा पनि माथि उल्लेख भएको छ ।

स्थानीय कानूनको प्रकृति

स्थानीय तहको अधिकार सूचीको प्रकृति पनि प्रदेश कानूनसरह छ । अनुसूची-८ ले २२ वटा क्रमसङ्ख्यामा विभिन्न विषयहरूलाई स्थानीय तहको अधिकारमा राखेको छ । सङ्घपछिको शक्तिशाली सरकारको रूपमा ठानिएको स्थानीय तहको अधिकारक्षेत्रलाई केलाउँदा अनुसूची-६ का ती सबै विषयहरूमा स्थानीय तहले निरपेक्ष वा आफ्नो स्वविवेक प्रयोग गरी कानून, योजना बनाउन र कार्यान्वयन गर्न भने सक्दैन । अनुसूची-८ को प्रकृतिलाई ६ किसिमबाट हेर्न सकिन्छ ।

पहिलो- स्थानीय तहको नेतृत्वदायी भूमिका भएका विषयहरू

यसअन्तर्गत स्थानीय सेवाहरूको व्यवस्थापन, स्थानीय तथ्याङ्क सङ्कलन र अभिलेख सङ्कलन, स्थानीयस्तरका विकास आयोजना र परियोजना, स्थानीय सडक, ग्रामीण सडक, कृषि सडक, वैकल्पिक ऊर्जा, स्थानीय बजार व्यवस्थापन, कर (सम्पत्ति कर, मालपोत, घर बहाल कर, व्यवसाय कर)

दोस्रो- सङ्घीय कानूनले आधारभूत सिद्धान्त र मापदण्ड तय गर्नुपर्ने विषयहरू

आधारभूत र माध्यमिक शिक्षा । सहकारी संस्थाको सञ्चालन र नियमन, एफ.एम. सञ्चालन, नगर प्रहरीको अधिकार र कर्तव्य, कर सङ्कलन र करको हिस्सा बाँडफाँट, आधारभूत स्वास्थ्य सेवाअन्तर्गत पर्ने विषयको किटानी, स्थानीय जलविद्युत आयोजनाअन्तर्गत स्थानीय तहले उत्पादन र वितरण गर्न र अनुमति दिन पाउने आयोजनाको क्षमता हद । स्थानीय तहको बजेट पेस गर्ने विषय र घाटा बजेट ।

तेस्रो- प्रदेश कानूनले व्यवस्थित गर्ने विषयहरू

यसअन्तर्गत गाउँ सभा, नगर सभाको सञ्चालन, बैठकको कार्यविधि, समिति गठन, स्थानीय तहका पदाधिकारीले पाउने सुविधा, स्थानीय तहको कर्मचारी र कार्यालयसम्बन्धी व्यवस्था (धारा २२७), स्थानीय तहको कानून निर्माण प्रक्रिया (धारा २२६) ।

चौथो- प्रदेशसँग समन्वय गर्ने विषयहरू

वातावरण संरक्षण र जैविक विविधता, विपद् व्यवस्थापन, भाषा, संस्कृति, ललितकलाको संरक्षण, कृषि तथा पशुपालनसम्बन्धी ।

पाँचौँ- अनुसूची-८ र तीनै तहको साझा सूचीमा समेत परेको विषयहरू

सहकारी, स्वास्थ्य, शिक्षा, कृषि, विद्युत, खानेपानी सिँचाइ, जल उपयोग, जैविक विविधता, वातावरण संरक्षण, खानी तथा खनिज, विपद् व्यवस्थापन, सामाजिक सुरक्षा, स्थानीय तथ्याङ्क (व्यक्तिगत घटना दर्ता, जन्म, मृत्यु, बसाइँसराइ आदि) ।

छैटौँ- अनुसूची-८ र अनुसूची-७ मा समेत जोडिएका विषयहरू

वातावरण संरक्षण, खानेपानी तथा सरसफाइ । यस्तै अनुसूची-७ को क्रमसङ्ख्या २ को विषय अनुसूची-८ को स्थानीय बजार व्यवस्थापनसँग सम्बन्धित छ । यस्तै अनुसूची-८ को क्रमसङ्ख्या १६ को विषय अनुसूची-७ को क्रमसङ्ख्या ११ को सामाजिक सुरक्षासँग सम्बन्धित विषयहरू ।

साझा अधिकारको अवधारणा

सङ्घीयतामा सङ्घीय एकाइहरूको साझा अधिकार अपरिहार्य मानिन्छ। सङ्घीय एकाइहरूबिचको अन्तरसंवाद, समन्वय र सहकार्यलाई साझा अधिकारको सूचीको अभ्यासले प्रतिबिम्बित गर्छ। एकल अधिकारमा प्रतिस्पर्धा हुने हुँदा सङ्घीय एकाइहरूलाई आपसमा जोड्नेभन्दा अलग्याउने कार्य गर्छ। तर साझा अधिकारले साझेदारी वा सहशासनलाई प्रवर्द्धन गर्छ। यो अधिकारको प्रयोगले राष्ट्रिय एकता र राष्ट्रिय हितको संरक्षण गर्न र मुलुकको आन्तरिक जीवनमा आएको परिवर्तन र मुलुकको बाह्यसम्बन्ध र अन्तर्राष्ट्रिय राजनीति तथा भूराजनैतिक आयामका प्रभावहरूको व्यवस्थापन गर्न महत्त्वपूर्ण अवसर पनि दिन्छ। नेपाल जस्तो मुलुकको हकमा त यो अधिकार झनै महत्त्वपूर्ण छ।

साझा अधिकारको सूचीमा उल्लिखित विषयमा सङ्घीय एकाइहरूले पारस्परिक समन्वय र परामर्शमा स्वतन्त्रतापूर्वक आफ्नो राजनैतिक, कार्यकारिणी, विधायिकी, न्यायिक, विकास र प्रशासनसम्बन्धी अधिकारको प्रयोग गर्छन्। साझा अधिकारको सूचीमा सङ्घीय एकाइहरूमध्ये कुनै सङ्घीय एकाइले मात्र पूर्ण रूपमा अधिकारको प्रयोग गर्न मिल्दैन भन्ने मान्यता छ। सबै सङ्घीय एकाइहरूले साझा अधिकारको प्रयोगमा सम्मानजनक हिस्सा प्राप्त गर्न सक्ने अवस्था रहनुपर्छ। एकले अर्कोको अधिकारको सम्मान गर्नुपर्छ। साझा अधिकारको सूचीमा प्रतिस्पर्धाभन्दा बढी सहकार्य हुन्छ। कानून निर्माणको प्रारम्भिक चरणदेखि नै परामर्श हुन्छ। हो- साझा अधिकारको सूचीमा सङ्घीय कानून शीर्षस्थानमा रहन्छ र सङ्घीय कानूनसँग नबाझिने गरी मात्र अरु तहले कानून बनाउनुपर्छ। साझा अधिकारको सूचीमा सङ्घीय कानूनसँग बाझिने गरी अरु तहले बनाएको कानून बाझिएको हदसम्म अमान्य हुन्छ। यसको अर्थ साझा अधिकारको नाममा सङ्घले अरु तहमाथि वर्चस्व स्थापित गर्न पाउने भन्ने होइन। सङ्घको नेतृत्वदायी र अभिभावकको भूमिका देखिनुपर्छ। साझा अधिकारको सूचीमा सङ्घले विषयको प्रकृतिको आधारमा मूलतः सिद्धान्त, नीति र मापदण्ड तय गर्ने हो, कार्यान्वयन, व्यवस्थापन, अनुगमन र नियमन भने आधारभूत रूपमा अरु सङ्घीय एकाइबाटै हुने हो। राष्ट्रिय सरोकार र महत्त्वको विषयमा बाहेक स्थानीय सामाजिक, सांस्कृतिक र मौलिक विशिष्टता, ज्ञान, सिप र व्यवस्थापनको विषयमा सङ्घले आफूलाई अलग गर्नुपर्छ।

साझा अधिकारसम्बन्धी केही सिद्धान्तहरू

सङ्घीयतामा सरकारका तहहरूबिचको अधिकारको बाँडफाँटलाई निर्देशित गर्ने सिद्धान्तहरूले साझा अधिकार सूचीको विषयसँग सम्बन्धित कार्य, क्रियाकलाप र जिम्मेवारीको विस्तृतीकरण गरी कुन तहको कस्तो भूमिका रहने भन्ने सम्बन्धमा मार्गदर्शन गर्छ। उपर्युक्त सिद्धान्तका आधारमा विभिन्न तहका सरकारमा कार्य जिम्मेवारी बाँडफाँट भएमा नजिकका सरकारले आफ्ना सरोकारका विषयलाई सम्बोधन गर्ने जिम्मेवारी प्राप्त गर्ने र निर्णय प्रक्रियामा सम्बन्धित जनताले सहभागिता जनाउन पाउने हुँदा पहुँच, पहिचान एवम् प्रतिनिधित्वको अवसर बढ्न गई सामाजिक न्याय प्राप्तमा पनि सघाउ पुग्ने हुन्छ।

त्यस्ता प्रमुख केही सिद्धान्तहरूलाई यहाँ उल्लेख गरिएको छ।

दक्षता र सन्निकटता (Efficiency and Subsidiary)

जुन कार्य जुन तहको सरकारले कम लागतमा दक्षतापूर्वक सम्पादन गर्ने सामर्थ्य राख्छ, सो काम सोही सरकारले सम्पादन गर्नुपर्छ भन्ने मान्यतामा यो सिद्धान्त आधारित छ। सन्निकटताको सिद्धान्तमा सम्बन्धित कार्य जनताको सबैभन्दा पहिलो सम्पर्क हुने वा जनताको नजिकको सरकारले सम्पादन गर्दा राज्यको जनताप्रतिको जवाफदेहिता कायम हुने र स्थानीय आवश्यकता र चाहनाप्रति सो सरकार बढी परिचित र संवेदनशील रहन्छ भन्ने अपेक्षा गरिन्छ।

आयतन लाभ (Economies of Scale)

कुनै वस्तुको उत्पादन वा सेवाको वितरण विभिन्न तहबाट गरिँदा भन्दा एकै तहबाट गर्दा कम लागतमा बढी परिमाण वा मात्रामा उत्पादन हुन्छ वा सेवाको वितरणको खर्च कम हुन्छ भन्ने त्यस्तो उत्पादन वा वितरण सोही तहबाट गर्नु किफायती हुन्छ। त्यस्तो कार्य गर्ने खास दक्षता वा सिप बहुतहमा नहुन पनि सक्छ।

बाह्य प्रवाह (Externalities or Spill-over Jurisdiction)

कुनै वस्तु वा सेवाको उत्पादन वा वितरण वा कुनै कार्यको लाभ लागत कुनै स्थान विशेषमा मात्र आन्तरिकीकरण गर्न नसकिने र त्यसको प्रवाह मुलुकभरी भई सोको बहुआयामिक प्रभाव र असर पर्ने भएमा यो विषयमा स्वाभाविक रूपमा स्थानीय तहको भन्दा सङ्घ र प्रदेशको भूमिका बढी रहन्छ।

समावेशी र समतामूलक स्थानीय (Inclusion and Equity)

सङ्घीय प्रणालीमा मुलुकको सामाजिक, सांस्कृतिक, जातीय, भाषिक र भौगोलिक विविधता नै राष्ट्रिय एकता मानिन्छ। विविधताको व्यवस्थापन र राज्यमा प्रतिबिम्बको लागि सङ्घको नीति निर्माणमा महत्त्वपूर्ण भूमिका हुन्छ। राज्यका अवसर र उत्पादनका साधनहरूको समतामूलक वितरणको लागि सबै सरकारहरूको नीति निर्माण र कार्यान्वयनमा हिस्सा र भूमिका रहन्छ।

समष्टिगत स्थिरता (Overall Stability)

मुलुकमा सामाजिक, आर्थिक र राजनैतिक स्थिरता कायम गर्नको लागि सबै तहका सरकारका नीति, योजना, र कार्यान्वयनबिच समन्वय हुनुपर्ने भएकोले मूलभूत राष्ट्रिय नीति तय गर्ने प्रमुख जिम्मेवारी सङ्घको हुन्छ। सो नीतिलाई सबै तहका सरकारले मार्गदर्शन मानी आफ्नो नीति, कानुन बनाई कार्यान्वयन गर्छन्।

राष्ट्रिय प्राथमिकता (National Priority)

शिक्षा, स्वास्थ्य, कृषि, राष्ट्रिय सुरक्षा, राष्ट्रिय हितको विषयमा मुलुकको प्राथमिकता र लक्ष्य सङ्घले निर्धारण गर्छ। निर्धारित प्राथमिकता र लक्ष्य प्राप्तिसम्बन्धी कार्यको कार्यान्वयनमा सरकारका सबै तहहरूको संलग्नता रहन्छ।

जवाफदेहिता र क्षमता (Accountability and Capacity)

जुन कार्य जनताप्रति बढी जवाफदेही भई कुन सरकारले कार्यान्वयन गर्ने क्षमता राख्छ र त्यसमा जनता

ले नियन्त्रण र निगरानी गर्न सक्छन्, त्यस्तो कार्य सोही तहको सरकारले सम्पादन गर्नुपर्छ। कामको जिम्मेवारी बाँडफाँट गर्दा सरकारको क्षमतालाई पनि हेर्नुपर्दछ। साथै सङ्घले अन्य सरकारको काम गर्नको लागि उपयुक्त वातावरण सिर्जना गर्ने र क्षमता विकासमा लगानी र सहयोग गर्नुपर्छ।

सहकारिता, समन्वय र सहअस्तित्व (Cooperative, Coordination and Co-existence)

सरकारका तहहरूबिच शासकीय अधिकारको प्रयोग गर्न प्रतिस्पर्धाभन्दा विकास, निर्माण र जनताप्रतिको जवाफदेहितामा प्रतिस्पर्धा हुनुपर्छ। सबै तहका सरकारहरूबिच महत्त्वपूर्ण नीति, कानून र योजना तर्जुमा र कार्यान्वयन गर्दा समन्वय हुनुपर्छ।

साझा अधिकारको सूचीको प्रकृति

नेपालको संविधानले राज्यशक्तिको प्रयोग गर्ने सम्बन्धमा सङ्घीय एकाइहरूबिच राजनैतिक अधिकार, कार्यकारिणी अधिकार, विधायिकी अधिकार, विकास प्रशासनको अधिकार र सेवा प्रवाहको अधिकारको बाँडफाँट गरेको छ। न्यायिक अधिकार एकीकृत रूपमा सङ्घमा मात्र छ। सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको एकल अधिकारले मूलतः यी सबै अधिकारलाई समावेश गरेको छ भने साझा अधिकारमा मूलतः सेवा प्रवाह, विकास प्रशासन र नागरिकका दैनिक जीवनसँग सम्बन्धित विषयहरू छन्। साझा अधिकारअन्तर्गत सङ्घ र प्रदेशको साझा अधिकारलाई अनुसूची-७ ले उल्लेख गरेको छ भने सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह तीनै तहको साझा अधिकारका विषयहरू अनुसूची-९ मा उल्लेखित छन्। प्रदेश र स्थानीय तहको साझा अधिकारको कल्पना संविधानले गरेन।

अनुसूची-७ र अनुसूची-९ को साझा अधिकारको विषयको प्रकृतिलाई सूक्ष्म रूपले केलाउँदा र साझा अधिकारको सम्बन्धमा अरु मुलुकको अभ्यास हेर्दा साझा अधिकारको प्रकृतिलाई ६ किसिमले अभ्यास गर्न सकिन्छ।

(अ) सङ्घको पूर्ण भूमिका र अधिकार रहने साझा अधिकार

साझा अधिकारमा राखिएका केही विषयहरूमा सङ्घको पूर्ण भूमिका र अधिकार (Full Competence of Federal Level) रहन्छ। सङ्घीय नीति, कानून वा योजनाबाटै ती विषयहरूको व्यवस्थापन, कार्यान्वयन, नियमन भइरहेको हुन्छ। यी विषयमा प्रदेश र स्थानीय तहले कुनै कानून वा योजना बनाइरहनु पर्दैन। कार्यान्वयनको कुनै चरणसम्म प्रदेशको भूमिका हुनसक्छ। अनुसूची-७ का कतिपय विषयहरू यो प्रकृतिमा पर्छन्। जस्तै अनुसूची-७ को क्रमसङ्ख्या १ ले फौजदारी तथा देवानी कार्यविधि, प्रमाणको विषयलाई सङ्घ र प्रदेशको साझा सूचीमा समावेश गरेको छ। यो विषयमा प्रदेश कानून बनिरहनुपर्ने आवश्यकता देखिँदैन। अनुसूची- ५ को क्रमसङ्ख्या ३० ले फौजदारी र देवानी कानूनको निर्माणको विषय सङ्घको एकल सूचीमा राखेको छ। यसअनुसार मुलुकमा देवानी र फौजदारी कानून (सारवान् र कार्यविधि) अधिकांश विषयमा बनिसकेको छ। भविष्यमा पनि यी दुवै

कानून सङ्घले नै बनाउने भएपछि सारवान् कानून सङ्घले बनाई कार्यविधि कानूनको हकमा प्रदेशलाई बनाउने भन्ने विषय सैद्धान्तिक र व्यावहारिक दुवै दृष्टिकोणबाट उपयुक्त हुँदैन। अमेरिकामा झैं कुनै कार्य कुनै राज्यमा फौजदारी हुने र कुनै राज्यमा नहुने मोडेलको सङ्घीयता नेपालको छैन। हाम्रो मोडेल एकीकृत फौजदारी र देवानी संहिता (कार्यविधि) को हो।

यसैगरी अनुसूची-७ को क्रमसङ्ख्या ७ मा उल्लेख भएको विवाह, सम्बन्धविच्छेद, सम्पत्ति हस्तान्तरण, धर्मपुत्र, उत्तराधिकारी, संयुक्त परिवारजस्ता पारिवारिक मामिलाको विषयमा पनि प्रदेश कानून बन्नुपर्ने अवस्था देखिँदैन। यी विषयहरूलाई अहिलेको देवानी संहिताले समेटिसकेको छ। यी विषयहरूको हकमा राष्ट्रिय एकरूपता कायम गर्न पनि सङ्घकै भूमिका अपरिहार्य हुन्छ। यी विषयहरूमा स्थान र समुदाय विशेषका खास परम्पराहरूलाई सार्वजनिक नीतिविरुद्ध नहुने गरी सङ्घीय कानूनले नै मान्यता दिनसक्छ।

यस्तै अनुसूची-७ को क्रमसङ्ख्या ७ मा उल्लिखित करारको विषयमा पनि सङ्घीय कानून बनिसकेको छ। करारको कुन विषयको हकमा प्रदेश कानूनको आवश्यकता पर्ने हो भनी निकर्यौल गर्न सकिने अवस्था छैन। यस्तै क्रमसङ्ख्या ११ को ट्रेड युनियन र श्रमिकको हक अधिकारको विषय मौलिक हकसँग सम्बन्धित भएकोले यो विषयमा कुनै प्रदेशमा एक किसिमको र अर्को प्रदेशमा फरक किसिमको व्यवस्था गर्नु संविधानसम्मत नहुने भएकाले सङ्घीय कानूनबाट नै यसको सारभूत र कार्यविधिगत विषयहरू व्यवस्थित हुनुपर्ने हुँदा प्रदेश कानून बन्नुपर्ने देखिँदैन।

(आ) सङ्घबाटै पूर्ण रूपले नियमन गर्नुपर्ने प्रकृतिका (Full Regulation by Federal Level) साझा अधिकार

राष्ट्रिय र अन्तर्राष्ट्रिय चरित्र र मापदण्ड हुने केही खास विषयहरूको नियमनको सारभूत व्यवस्था र कार्यान्वयन पनि सङ्घबाटै हुनुपर्ने देखिन्छ। उदाहरणको लागि अनुसूची-७ को क्रमसङ्ख्या १२ मा उल्लिखित कानून व्यवसाय, लेखापरीक्षण, इन्जिनियरिङ, चिकित्साजस्ता सेवाको नियमन प्रदेश कानूनबाट हुनसक्ने अवस्था हुँदैन। यस्तै स्थिति अनुसूची-७ को क्रमसङ्ख्या २० मा उल्लेखित बिमा व्यवसायको नियमनको छ।

(इ) सङ्घले आंशिक नियमन गरे पुग्ने (Partial Regulation by Federal Level) प्रकृतिका साझा अधिकार

देहायको विषयमा सङ्घले आंशिक नियमनको सारभूत व्यवस्था गरी बाँकी प्रक्रियागत नियमन, कार्यान्वयन, सञ्चालन र अनुगमनको जिम्मा प्रदेश र स्थानीय तहमा हुने गरी कानून बनाउनुपर्ने देखिन्छ:

- (क) अनुसूची-९ को क्रमसङ्ख्या १ को सहकारीको विषयमा सहकारीका सिद्धान्तहरूको आधारमा सहकारी संस्थाको दर्ता, सञ्चालन, सहकारी संस्थाको प्रकृति, सहकारीसम्बन्धी कसुर, सजाय, मुद्दालगायतका विषयमा मात्र सङ्घीय कानूनबाट सम्बोधन गर्ने,
- (ख) अनुसूची-९ को क्रमसङ्ख्या ४ को कृषिको विषयमा भूउपयोगसँग सम्बन्धित कृषि भूमिको संरक्षण, भूमिसुधारको राष्ट्रिय नीति, किसानका आधारभूत अधिकारको विषयमा सङ्घीय कानूनको आवश्यकता रहने,
- (ग) अनुसूची-९ को क्रमसङ्ख्या ७ को वनजङ्गल, वातावरण व्यवस्थापन तथा जैविक विविधताको विषयमा वन तथा वातावरणसम्बन्धी राष्ट्रिय नीति, प्रदेशभित्रको राष्ट्रिय वन, सामुदायिक वन, कबुलियती वन, साझेदारी वनको सीमाङ्कनसम्बन्धी मापदण्ड, वनसम्बन्धी कसुर, दण्ड सजाय, कसुरको अनुसन्धान, अभियोजन, न्यायिक कारबाही, वनमा स्थानीय तह र प्रदेशको साझेदारी र भूमिकाको विषयमा सङ्घीय कानून सीमित हुनुपर्ने,
- (घ) खानी तथा खनिज- ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवा र नदीजन्य पदार्थ एवम् सुन, हरि, युरेनियमजस्ता बहुमूल्य पदार्थको अन्वेषण तथा उत्खनन, दोहन, र निर्यातको राष्ट्रिय नीतिको विषयमा मात्र सङ्घीय कानून आवश्यक पर्ने,
- (ङ) अनुसूची-७ को क्रमसङ्ख्या २ को आवश्यक वस्तु तथा सेवाको आपूर्ति, मूल्य नियन्त्रण, गुणस्तर निर्धारणको विषयमा मात्र सङ्घीय कानून सीमित हुनुपर्ने,
- (च) अनुसूची-९ को क्रमसङ्ख्या ९ को औषधी र विषादीको गुणस्तर र मूल्य निर्धारण, विषादी व्यवस्थापनको न्यूनतम मापदण्ड तय सङ्घबाट र कार्यान्वयन र अनुगमन प्रदेशबाट ।
- (छ) अनुसूची-७ को क्रमसङ्ख्या १० को परिवार नियोजन र जनसङ्ख्या व्यवस्थापनको राष्ट्रिय नीति तय सङ्घबाट र कार्यान्वयन प्रदेशबाट ।
- (ई) सङ्घबाट सामान्य सामान्य सिद्धान्त मापदण्ड र नीति तय भई प्रदेश र स्थानीय तहबाट कार्यान्वयन हुनुपर्ने प्रकृतिका विषयहरू (Laid down of General Principles, Policies and Implementation by Province and Local Level): यसअन्तर्गत देहायका विषय पर्छन्:
- (क) शिक्षा: यो विषय स्थानीय तहको आधारभूत र माध्यमिक शिक्षाको अधिकार र प्रदेशस्तरीय विश्वविद्यालय र उच्च शिक्षामा रहेको प्रदेशको अधिकारसँग समेत सम्बन्धित छ। संविधानले अनुसूची ८ मा स्थानीय तहको अधिकारसूची निर्धारण गर्ने क्रममा क्रमसङ्ख्या ८ ले आधारभूत र माध्यमिक शिक्षाको विषय समावेश गरेको छ । आधारभूत र माध्यमिक शिक्षाको विषयभित्र समावेश हुने अन्तर्वस्तुहरू एवम् सोको प्रकृतिको बारेमा सो अनुसूचीमा थप कुनै व्यवस्थाहरू रहेको देखिँदैन । यसैगरी शिक्षाको सम्बन्धमा संविधानले अन्य अनुसूचीमा गरेको व्यवस्था हेर्दा सङ्घको अनुसूची-५ को क्रमसङ्ख्या १५ मा केन्द्रीय विश्वविद्यालय, अनुसूची-६ को प्रदेशको अधिकार सूचीको क्रमसङ्ख्या ८ मा प्रदेश विश्वविद्यालय, उच्च शिक्षा एवम् अनुसूची-९ को

तीनै तहको अधिकारसूचीको क्रमसङ्ख्या २ मा शिक्षा भन्ने उल्लेख भएको देखिँदा संविधानका अनुसूचीहरू एक आपसमा अन्तरसम्बन्धित देखिएकोमा कुनै विवाद छैन। अनुसूची-९ ले "शिक्षा" भन्ने पदावली प्रयोग गरेकोमा झट्ट हेर्दा शिक्षासम्बन्धी सम्पूर्ण विषयहरू साझा सूचीमा परेको जस्तो देखिए पनि अनुसूची-५, ६ र ८ को व्यवस्थाहरूलाई एकैसाथ राख्दा संविधानले शिक्षाको विषयमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारको प्रकृति र सीमालाई मार्गदर्शन गरेकाले सोसमेत मनन गर्नु अपरिहार्य छ। संविधानका व्यवस्थाहरूलाई अन्तरविरोध वा द्वन्द्वको रूपमा नलिई संविधानको आधारभूत चरित्र र सम्बन्धित विषयको दर्शनसमेतलाई दृष्टिगत गरी सामञ्जस्यपूर्ण र रचनात्मक व्याख्या (Co-ordinate and Harmonious Interpretation of the Constitution) गरिन्छ। एकातिर संविधानले स्थानीय तहलाई प्रदान गरेको आधारभूत र माध्यमिक शिक्षासम्बन्धी अधिकारको विस्तृतीकरण (Unbundling) को स्वरूप र आयाम सङ्घीय र स्थानीय तहको कानुनबाट निर्धारित हुँदै जाने हो भने अर्कोतिर शिक्षासम्बन्धी विषय विशुद्ध स्थानीय विषय वा अन्तर्वस्तु (Exclusive Local Matters or Content) नभई यसका केही राष्ट्रिय चरित्र, अन्तर्वस्तुका साथै अन्तर्राष्ट्रिय आयाम (International Dimension) पनि हुन्छ। शिक्षाको राष्ट्रिय चरित्र, अन्तर्वस्तु र अन्तर्राष्ट्रिय आयामको गतिशीलतालाई सङ्घीय कानुन र नीतिले निर्देशित गर्ने सामर्थ्य राख्छ। आधारभूत र माध्यमिक शिक्षाको सन्दर्भमा नेपालभर लागु हुने आधारभूत पाठ्यक्रम, स्थानीय तहले आफ्नो स्थानीय विशिष्टताअनुसार थप गर्न पाउने पाठ्यक्रमको विषय र त्यसको अङ्कभार, परीक्षाको मापदण्डजस्ता विषयहरू सङ्घबाट तय हुनुपर्छ। यस स्थितिमा आधारभूत र माध्यमिक शिक्षाको राष्ट्रिय मूल नीति, आधारभूत मापदण्ड र संरचना तय गर्नमा सङ्घको प्रमुख भूमिका हुने भए पनि त्यसको कार्यान्वयन, व्यवस्थापन, नियमन तथा शिक्षामा स्थानीय विशिष्टता र मौलिकताको आयामलाई समेत एकीकृत रूपमा आन्तरिकीकरण गर्ने अख्तियारी स्थानीय तहको अधिकारक्षेत्रमा निहित रहेको देखिन्छ। प्रदेशभित्रको उच्च शिक्षा र विश्वविद्यालयको हकमा पनि यो सिद्धान्त लागु हुन्छ।

- (ख) **स्वास्थ्य:** स्वास्थ्यको विषय नागरिकको मौलिक अधिकार पनि हो। नागरिकले एकदमै नजिकको बिन्दुबाट प्राप्त गर्नुपर्ने सेवा पनि हो। साथै यसका अन्तर्राष्ट्रिय मानकहरू पनि हुन्छन्। यो विशुद्ध स्थानीय चरित्रको विषय होइन। राष्ट्रिय स्वास्थ्य नीति, स्वास्थ्य मापदण्ड, गुणस्तर निर्धारण, विशिष्ट सेवा प्रदायक अस्पतालको सञ्चालन, महामारी नियन्त्रण, खोपको सुनिश्चितता, खोप परीक्षणको अनुमति, आधारभूत स्वास्थ्य सेवाअन्तर्गत पर्ने स्वास्थ्य सेवाहरूको वर्गीकरण, स्वास्थ्य सेवा प्रदान गर्ने जनशक्तिका पेसाको नियमनको विषय सङ्घीय तहबाट गरी बाँकी विषयहरू प्रदेश र स्थानीय तहबाट सञ्चालन, नियमन, कार्यान्वयन, अनुगमन हुने गरी तीन तहको भूमिका किटान गर्न सकिन्छ।
- (ग) **सामाजिक सुरक्षा:** सामाजिक सुरक्षा पाउने वर्गको पहिचान, सामाजिक सुरक्षाको स्वरूप, सामाजिक सुरक्षाको न्यूनतम प्रत्याभूतिको विषय सङ्घले तय गरी यसको वितरण, लगत

सङ्कलनजस्ता विषयमा स्थानीय तहको भूमिका रहने र प्रदेशले थप सेवा प्रदान गर्ने।

(घ) **सुकुम्बासी व्यवस्थापन:** सुकुम्बासीको परिभाषा, पहिचान गर्ने आधार र तरिका, उपलब्ध गराइने घर घडेरी, जग्गाको प्रकृति, परिमाण वा रोजगारीको विषय सङ्घीय कानुनले तोक्ने। लागत सङ्कलन स्थानीय तहले गर्ने, प्रदेशले सङ्घलाई सिफारिस गर्ने, सङ्घले आयोग गठन गरी छानबिन गर्ने र वास्तविक सुकुम्बासीको निधो गर्ने।

(ङ) **विद्युत, खानेपानी, सिँचाइ:** प्रदेश तथा स्थानीय तहले उत्पादन, सञ्चालन, स्थानीय गर्न जलविद्युत परियोजनाको क्षमता (कति मेगावाटसम्मको आयोजनाको व्यवस्थापन स्थानीय र प्रदेशबाट हुने) निर्धारण गरी ठुला र अन्तरप्रदेशस्तरीय जलविद्युत् परियोजना र प्रसारण लाइनमा मात्र सङ्घ सीमित हुने। प्रदेश र स्थानीय तहको जलविद्युत् परियोजनाको अनुमति सम्बन्धित तहबाटै हुने।

(उ) **सङ्घले सामान्य खाकागत कानुन मात्र बनाएर सहजीकरण गरे पुग्ने (To Be Facilitated by Federal Framework Legislation) विषयहरू**

यी विषयहरूमा सङ्घले सामान्य मार्गदर्शन गर्ने नीति वा कानुन बनाएर पुग्छ। ती विषयको कार्यान्वयन, सञ्चालन, व्यवस्थापन, नियमन, अनुगमन प्रदेश र आफ्नो समेतको अधिकारक्षेत्र रहेकोमा स्थानीय तहले समेत गर्छन्। अन्तरप्रदेशिक रूपमा फैलिएको जङ्गल, हिमाल, वन संरक्षण क्षेत्र, जल उपयोग (अनुसूची-७ को क्रमसङ्ख्या २३), क्यासिनो र चिठ्ठा (अनुसूची-७ को १३), चलचित्र, सिनेमा हल, खेलकुद (अनुसूची-७ को १९), व्यक्तिगत, घटना, जन्म, मृत्यु, विवाहको तथ्याङ्क (अनुसूची-९ को ११), सवारी साधनको अनुमति (अनुसूची-९ को १५), पुरातत्त्व, प्राचीन स्मारक, सङ्ग्रहालय (अनुसूची-९ को १२), कारागार तथा हिरासत व्यवस्थापन (अनुसूची-७ को ३), औद्योगिक विवादको समाधान (अनुसूची-७ को क्रमसङ्ख्या ११), खेलकुद र पत्रपत्रिका (अनुसूची-९ को क्रमसङ्ख्या २), सम्पत्ति प्राप्ति र अधिग्रहण (अनुसूची-७ को क्रमसङ्ख्या ६)।

(ऊ) **समानान्तर रूपमा प्रयोग हुने (Parallel Competency) साझा अधिकार**

यी विषयहरूमा मूलतः सङ्घ, प्रदेश र आफ्नो अधिकार सूचीको अन्य भागको रूपमा स्थानीय तहले समेत गरी तीनै तहले समानान्तर रूपमा आआफ्नो नीति, योजना, कार्यक्रम र कानुनबाट कार्यान्वयन, व्यवस्थापन, अनुगमन गर्दछन्। यसअन्तर्गत गरिवी निवारण (अनुसूची-९ को क्रमसङ्ख्या १०), रोजगारी (अनुसूची-७ को क्रमसङ्ख्या ११), गरिवी निवारण र औद्योगिकीकरण (अनुसूची-७ को क्रमसङ्ख्या २१), वैज्ञानिक अनुसन्धान, विज्ञान प्रविधि र मानव संसाधन विकास (अनुसूची-७ को क्रमसङ्ख्या २२) रोजगारी र बेरोजगारी सहायता (अनुसूची-७ को क्रमसङ्ख्या २५) पर्छन्।

अधिकारका सूचीहरूबिचको द्वन्द्व

माथि गरिएको विश्लेषणबाट संविधानले सङ्घीय एकाइहरूलाई प्रदान गरेको अधिकारहरूमा प्रशस्त असङ्गति, विरोधाभाष र द्वन्द्व देखिन्छ। हो- संविधानमा सपाट रूपमा अधिकारहरूको छ्याङ्ग विभाजन गर्न सकिन्न। एकै मुलुकका सङ्घीय एकाइहरूले शासन सञ्चालनसम्बन्धी प्राप्त गर्ने अधिकारका विषयहरूमा मिसमास, दोहोरोपन अन्तरसम्बन्ध हुनु स्वाभाविकै हो। तथापि हाम्रो संविधानका अनुसूचीहरूमा एकै विषयको एकल अधिकार र साझा अधिकारमा एवम् एकै विषय सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको एकल अधिकारसूचीमा समेत छ। अर्थात् एकल र साझा अधिकारबिच मात्र होइन सङ्घीय एकाइहरूको एकल अधिकार सूचीबिचमा पनि द्वन्द्व छ। अधिकारको सूची र संविधानको धाराबिच पनि सङ्गति छैन। यस्तो असङ्गति र दोहोरो र तेहोरोपनका कारण सङ्घीयता कार्यान्वयनको लागि कानुन, योजना, नीति बनाउन र कार्यान्वयन गर्न सङ्घीय एकाइहरूबिच अति नै द्वन्द्व र खटपट हुने अवस्था आएको हो। यो द्वन्द्वलाई व्यवस्थापन गर्न सङ्घीय एकाइहरूसँग संविधान र सङ्घीयताले केही अपेक्षाहरू गरेको पनि छ। सङ्घीय एकाइहरूबिचको अन्तरसम्बन्ध पारस्परिक सहकारिता, सहअस्तित्व, समन्वय र सहयोगमा आधारित हुनुपर्ने भनी धारा २३२ ले सिद्धान्त तय पनि गरेको छ। यस सम्बन्धमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ समेत बनेको छ। यो ऐनले केही महत्त्वपूर्ण विषयहरूलाई प्रस्ट पारेको छ र यसका केही प्रावधानको बारेमा प्रदेश नं. २ सरकारले सर्वोच्च अदालतको संवैधानिक इजलासमा रिट निवेदन दिई विचाराधीन रहेकाले यो ऐनको विषयमा पङ्क्तिकार यही विन्दुमा रोकिन चाहन्छ। तीनै तह मुलुकको स्वतन्त्रता, सार्वभौमसत्ता, भौगोलिक अखण्डता, राष्ट्रिय स्वाधीनता, स्वाभिमान, राष्ट्रियहित र एकताको संरक्षणमा सबै तह क्रियाशील हुनुपर्छ। बहुजातीय, बहुभाषिक, बहुधार्मिक, बहुसांस्कृतिक तथा भौगोलिक विविधतायुक्त विशेषतालाई आत्मसात् गरी विविधताबिचको एकता, सामाजिक सांस्कृतिक ऐक्यबद्धता, सहअस्तित्व, सहिष्णुता, र सद्भावको संरक्षण तथा प्रवर्द्धन गर्न, सबै तहका सरकारबाट प्रदान गरिने सेवा प्रवाहमा नेपाली नागरिकहरूको बिचमा अविभेदको सिद्धान्तको अवलम्बनमा र सङ्घीय एकाइबिच जिम्मेवारी, स्रोतसाधन र प्रशासनको साझेदारी गर्दै सुमधुर र सहयोगात्मक सम्बन्धको विकास र विस्तारमा तीनै तहको सक्रियता र प्रतिबद्धता देखिनुपर्छ। मौलिक हक र संविधानले निर्दिष्ट गरेको राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति तथा दायित्वको पालना र कार्यान्वयन सबै तहको साझा जिम्मेवारी हो। संविधानको अधीनमा रही एक सङ्घीय एकाइहरूको कार्यगत र संस्थागत स्वतन्त्रता र स्वायत्तताको सम्मान अर्को सङ्घीय एकाइले गर्नुपर्छ।

कुनै पनि सङ्घीय एकाइले कुनै कानुन, नीति, योजना बनाउँदा संविधानबमोजिम आफूसँग सम्बन्धित अधिकार सूचीका अतिरिक्त अर्को तहको अधिकार सूचीमा उल्लेखित विषयलाई पनि हेर्नुपर्छ। अहिले देखिएको समस्या के हो भने सङ्घले अनुसूची-५ लाई, प्रदेशले अनुसूची-६ लाई र स्थानीय तहले अनुसूची-८ लाई नै निरपेक्ष अधिकार सूची मानेको देखिन्छ। अनुसूचीहरूबिचको अन्तरसम्बन्धलाई आत्मसात् गरिएको छैन। आफ्नो मात्र अनुसूची हेरेर पुग्दैन, अर्को तहको अनुसूचीलाई पनि हेर्नुपर्छ भन्ने सोचाइ विकसित

भएकै छैन। आफ्नो अधिकारको अभ्यास गर्दा सम्बन्धित विषयमा अर्को तहको अधिकार कति छ भन्नेतर्फ पनि हेक्का राख्न आवश्यक हुन्छ। यसैगरी संविधानबमोजिमको अधिकार सूचीका अनुसूचीहरूबिचको अन्तरसम्बन्ध र सीमालाई पनि बुझ्न जरुरी छ। संविधानबमोजिमको अधिकार सूचीका अतिरिक्त संवैधानिक व्यवस्थाहरूको समग्रतालाई (Constitution as Whole) बुझ्न नसक्दा पनि आफ्नो अधिकारलाई नै सर्वेसर्वा मात्रै मनोविज्ञान विकास हुँदै गएको छ। संविधानका व्यवस्थाहरूप्रतिको सामञ्जस्यपूर्ण दृष्टिकोण र संवैधानिक उद्देश्य र मान्यतालाई हेरिनुपर्छ। माथि उल्लेख गरिएबमोजिम साझा अधिकार सूचीको विषयमा कानून बनाउने प्रयोजनको लागि सङ्घले देहायको आधारमा वर्गीकरण गर्न सक्छ:

- (क) सङ्घले पूर्ण रूपमा नियमन गर्नुपर्ने विषय,
- (ख) सङ्घले आंशिक रूपमा मात्र नियमन गर्नुपर्ने विषय,
- (ग) सङ्घले आधारभूत मापदण्ड, सिद्धान्त र आधार तय गरी संरचनागत कानूनी बन्दोबस्त (Framework Legislation) गर्नुपर्ने विषय,
- (घ) सङ्घले सामान्य रूपमा मार्गदर्शन, सहजीकरण वा अनुगमन गर्नुपर्ने विषय,
- (ङ) सङ्घले कार्यान्वयनमा अभिभावकीय भूमिका निर्वाह गर्नुपर्ने विषय,
- (च) प्रदेश वा स्थानीय तहले कार्यान्वयनको मुख्य अभिभारा वा जिम्मेवारी लिनुपर्ने विषय।

यसैगरी प्रदेशले कानून बनाउँदा संविधान, सङ्घीय कानून, कानूनको उपयुक्तता, तर्कसङ्गत र स्वच्छता, कानूनशास्त्रका स्थापित मान्यता, अन्तर्राष्ट्रिय मञ्चमा मुलुकले व्यक्त गरेका प्रतिबद्धताका अतिरिक्त सीमा जोडिएका अन्य प्रदेशको साझा चासो, सरोकार र हितका विषय र मुलुकको सर्वाङ्गीण राष्ट्रिय हितलाई आधार मान्नुपर्छ। स्थानीय तहको हकमा पनि समान रूपले यो आकर्षित हुन्छ। यसका अतिरिक्त स्थानीय तहले प्रदेश कानून र नीति र सीमा जोडिएका अन्य स्थानीय तहको चासो, सरोकार र हितका विषयलाई समेत ध्यान दिनुपर्छ।

एकल अधिकार र साझा अधिकार बाझिएकामा एकल अधिकार कायम हुने भन्ने केही कानूनविद्हरूको मत पनि छ। यी दुवै अधिकार समान हैसियतका भएकाले यी दुवै अधिकारसँग सम्बन्धित विषयको प्रकृति, सो विषयमा सङ्घीय एकाइको वाञ्छित भूमिकाको सीमा, सहज र सुलभ नागरिकले सेवा प्राप्त गर्ने अवस्था, नागरिकप्रतिको प्रभावकारी जवाफदेहिता र नागरिकको नियन्त्रण र सो विषयले राष्ट्रव्यापी रूपमा कुनै सिद्धान्त वा मापदण्ड माग गर्ने नगर्ने लगायतका सान्दर्भिक विषयहरूको आधारमा कुन कार्य कुन तहको सरकारले सम्पादन गर्ने भन्ने प्रश्नको निरूपण गरिनुपर्ने दृष्टिकोण छ। अर्को कुरा, एकल र साझा अधिकार मात्र होइन, सङ्घीय एकाइका एकल अधिकारहरूबिच असङ्गति रहेको, कुनै विषय एकल र साझा अधिकार दुवैमा परेको कारणले हाम्रो सन्दर्भमा निरपेक्ष रूपमा कुनै एक अधिकारलाई मात्र सम्पूर्णतामा लिन मिल्ने देखिँदैन। हामीले अवलम्बन गरेको सङ्घीयता सहकार्यमा आधारित भएकोले यो द्वन्द्वलाई व्यवस्थापन गर्न सङ्घीय एकाइहरूले कानून निर्माण र कार्यान्वयनमा पर्याप्त सुझबुझ र परिपक्वता देखाउनुपर्छ।

सङ्घीयताको कार्यान्वयनको सम्बन्धमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले अहिलेसम्म बनाएका कानूनहरूलाई यो पङ्क्तिकारले अध्ययन गर्दा तीन वटै तहमा चुक्सकेको अवस्था छ । सङ्घमा अझै पनि केन्द्रित र एकात्मक राज्यप्रणालीको सोच जब्बर देखिन्छ । सङ्घीयता कार्यान्वयनको क्रममा बनेका सहकारी ऐन, २०७४, विपद् व्यवस्थापन ऐन, २०७४ लगायतका कानूनमा सैद्धान्तिक रूपले हेरिनुपर्ने विषयहरू धेरै छन् । सङ्घले सङ्घीयता कार्यान्वयनको लागि संविधानले अपेक्षा गरेको नेतृत्व लिन सकेको देखिँदैन । सङ्घले बनाइसक्नुपर्ने अत्यन्त महत्त्वपूर्ण विषयका कानूनहरू जस्तै: शिक्षासम्बन्धी ऐन, प्रदेश निजामती र सरकारी सेवाको आधारभूत सिद्धान्त र मापदण्डसम्बन्धी ऐन, खानी तथा खनिजसम्बन्धी ऐन, आमसञ्चारसम्बन्धी ऐन, जलस्रोत र विद्युतसम्बन्धी ऐन, कृषिसम्बन्धी ऐन, सार्वजनिक सडकसम्बन्धी ऐन, भूमिसम्बन्धी र मालपोत ऐनजस्ता कानूनहरू बनेका छैनन् । यी विषयमा एकात्मक प्रणालीमै बनेका कानूनहरू प्रचलनमा छन् । सङ्घले बनाएका कानूनहरूमा आधारभूत सिद्धान्त तय गर्नुभन्दा पनि कार्यान्वयनको विषयमा पनि आफ्नो हात माथि राखिएको देखिँदा सङ्घीयताको मान्यता थोरै रूपमा मात्र प्रतिबिम्बित देखिन्छ । अर्कोतिर, सङ्घीय सिद्धान्त, नीति र कानून नबनेका कारण प्रदेशहरूलाई कानून निर्माण गर्न सकस परिरहेको देखिन्छ । प्रदेशले बनाएका कानूनहरूमा पनि नेपालको संविधानले अङ्गीकार गरेको सङ्घीयताको मान्यतालाई समग्रतामा लिइएको देखिँदैन । प्रदेशहरूले अनुसूची-६ लाई मात्र निरपेक्ष रूपमा हेरी संविधानलाई समग्रतामा हेर्न सकेको देखिँदैन । प्रदेश कानूनहरूको सैद्धान्तिक धरातल र प्राविधिक पक्ष अत्यन्त कमजोर देखिन्छ । प्रदेश कानूनमा सङ्घीय कानूनलाई खारेज गर्ने दफा पनि राखिएको पाइन्छ । पहिलो चरणमा विकास निर्माणसम्बन्धी अधिकारभन्दा राजनैतिक र शासकीय अधिकारमा बढी चासो देखाई कानून निर्माण गर्न खोजेको देखिन्छ । कानून निर्माणमा प्राथमिकता देखिँदैन । सङ्घीयताको अभ्यासमा कानून बनाउने क्रममा आफ्नो अधिकारप्रतिको सचेतना, सङ्घसँगको संवैधानिक सङ्घर्ष र कानून निर्माणको अग्रसरताको हिसाबमा प्रदेश नं. २ बाहेक अरु प्रदेशको सक्रियता निकै कम देखिन्छ । स्थानीय तहलाई कानून निर्माण गरेर मात्र स्थानीय तह सञ्चालन हुनसक्छ भन्ने आधारभूत ज्ञानकै अभाव छ । माइन्टमा निर्णय गरेर सो निर्णयलाई नै कानून मान्ने मनोविज्ञान र अभ्यास छ । स्थानीय तहमा कार्यपालिका र विधायिकाको कार्यमा कुनै विभाजन देखिँदैन । कार्यपालिकाले गर्ने कतिपय कार्य जस्तै: विकास योजना कार्यान्वयनको विषय पनि गाउँ सभा वा नगर सभामा पेस गरेको र सभाले बनाउनुपर्ने कानून पनि कार्यपालिकाले बनाइरहेको देखिन्छ । ऐन बनाउनुपर्ने विषयमा पनि सभाले कार्यविधि बनाइरहेको पनि पाइन्छ । विधायनसम्बन्धी प्रक्रियाको बारेमा स्थानीय तहलाई सामान्य बोध पनि भएको देखिँदैन । बनेका कानूनहरू स्थानीय राजपत्रमा प्रकाशन नगरी लागु नहुने भनी स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले किटानी व्यवस्था गरे पनि स्थानीय तहमा कानून प्रकाशित भएको प्रायः भेटिँदैन ।

सुझावहरू

सङ्घीयताको सम्बन्धमा उठिरहेका आशङ्का र अविश्वासलाई सम्बोधन गर्न सङ्घीय एकाइहरूको भूमिका र कार्यसम्पादनप्रति जनता विश्वस्त हुने अवस्थाको निर्माणमा सङ्घीय एकाइहरू क्रियाशील हुनुपर्छ। राज्यका काम कारबाहीलाई प्रभावकारी, कानूनसम्मत र जनउत्तरदारी बनाउन कानूनको महत्त्वपूर्ण स्थान हुने भएकाले कानून निर्माण गर्दा सङ्घीय एकाइले आफ्नो सहजता र सजिलोको लागि होइन, जनताको सहजताका लागि गर्नुपर्छ। कानून निर्माणमा हामीकहाँ प्रशासकीय आत्मगत सोचाइ अत्यधिक हावी भएकाले कानून र जनताबिच द्वन्द्व रहेको छ। कानूनलाई नियन्त्रणको औजारको रूपमा होइन, विकास र नागरिकको अधिकारको उपभोगका लागि आवश्यक पर्ने आर्थिक, सामाजिक, शैक्षिक पूर्वाधार निर्माणका लागि सहजीकरण गर्ने माध्यमको रूपमा कानून निर्माण गरिनुपर्छ। सङ्घीयताको सन्दर्भमा सङ्घीय एकाइहरूले देहायको विषयमा ध्यान दिनुपर्ने देखिन्छ:

- (क) संविधानको अनुसूची ५, ६, ७, ८ र ९ को सम्बन्धमा नेपाल सरकारबाट स्वीकृत कार्यगत विस्तृतीकरण र बाँडफाँट (Functional Assignment) को प्रतिवेदनलाई सङ्घीयताको मान्यता र प्रदेश र स्थानीय तहको परामर्शमा परिमार्जन गरी सो प्रतिवेदनको आधारमा सरकारका तहहरूले नीति र कानून बनाउनु पर्ने,
- (ख) साझा अधिकार सूचीको विषय र दुवै वा तीनै तहको एकल अधिकारको सूचीमा परेको विषयमा विधेयकको मस्यौदाको सम्बन्धमा सङ्घ र प्रदेशले एक अर्काको विषयगत मन्त्रालयमार्फत परामर्श गरी स्थानीय तहको हकमा स्थानीय प्रतिनिधिहरूको महासङ्घमार्फत परामर्श लिई संसदमा विधेयक प्रस्तुत गर्ने संस्थागत परिपाटीको अभ्यास गर्ने,
- (ग) सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७, सहकारी ऐन, २०७४, विपद् व्यवस्थापन ऐन, २०७४ र वन ऐन, २०७५, प्रदेश प्रहरीलगायत संविधान जारी भएपछिका सङ्घीय कानूनहरूलाई पुनरावलोकन गरी सङ्घीयताको सिद्धान्त र संवैधानिक समग्रताको मान्यताबाट संशोधन गरिनुपर्ने,
- (घ) साझा अधिकारको सूचीमा बन्ने कानूनले लाभ, जोखिम, अधिकार तथा दायित्वको सिर्जना गर्ने भएकाले सोको बाँडफाँट गर्न सङ्घले अभिभावकीय भूमिका खेल्नुपर्ने,
- (ङ) साझा अधिकारको सूचीमा रहेका केही खास विषयबाहेक अन्यमा सङ्घीय कानून नबने पनि प्रदेश र स्थानीय तहले कानून बनाउन सक्ने भएकाले सङ्घीय कानून कहिले बन्ला भनेर कुरिरहनु नपर्ने,
- (च) साझा अधिकारको सूचीमा प्रदेश र स्थानीय तहले बनाएको कानून राष्ट्रिय सरोकार, मापदण्ड वा जनहितका कारणले उपयुक्त नदेखिएमा सङ्घले जुनसुकै बखत त्यस्तो कानूनलाई काट्ने गरी कानून बनाउन सक्ने भएकाले सङ्घले प्रदेश र स्थानीय तहबाट बनेका कानूनको विश्लेषण गर्ने संस्थागत

- पद्धति विकास गर्नुपर्ने र सङ्घीय कानून मन्त्रालयमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका कानूनको अनुसन्धान गर्ने संयन्त्र स्थापना गरिनुपर्ने,
- (छ) सङ्घले कानून बनाएर अनुसूची-५ का कतिपय अधिकारसँग सम्बन्धित केही खास विषयमा प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई निक्षेपण गर्न आवश्यक हुने,
- (ज) सङ्घीयता कार्यान्वयनको सुरुका पाँच-सात वर्षसम्म साझा अधिकारको विषयमा सङ्घले नेतृत्व र अगुवाइ गरी कानून बनाउन सहजीकरण गर्ने,
- (झ) सङ्घले साझा अधिकारको सूचीमा आफ्नो संलग्नता क्रमशः कम गर्दै जाने,
- (ञ) सङ्घले साझा वा राष्ट्रिय मापदण्ड आवश्यक पर्ने वा राष्ट्रिय सरोकारको विषय बाहेक प्रदेश वा स्थानीय विशिष्टता चाहिने विषयमा प्रदेश र स्थानीय तहलाई नै कानून बनाउन प्रोत्साहित गर्ने र यी विषयबाट आफूलाई अलग गर्नुपर्ने,
- (ट) साझा सूचीका सबै विषयमा तीनै तहले कानून बनाउनुपर्ने आवश्यकता नहुने भएकोले कानून बनाउन प्रतिस्पर्धा गर्न आवश्यक नहुने,
- (ठ) साझा सूचीका केही विषयमा सङ्घले मात्र, केहीमा प्रदेशले मात्र र केहीमा स्थानीय तहले मात्र कानून बनाई एकको कानूनलाई अर्कोले समेत आवश्यकताअनुसार कार्यान्वयन गर्ने,
- (ड) प्रदेश र स्थानीय तह सङ्घको विकासात्मक, शासकीय वा प्रशासनिक एकाइ नभएकाले सङ्घले प्रदेश र स्थानीय तहको कार्यगत स्वतन्त्रता र स्वायत्तताको सम्मान गर्नुपर्ने र साझा अधिकारको सूचीमा प्रदेश र स्थानीय तहको भूमिका विकेन्द्रित सङ्घीयताको मान्यताबाट निर्देशित हुनुपर्ने,
- (ढ) प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारक्षेत्रमा पर्ने विषयमा गम्भीर फौजदारी कसुर कायम गर्ने, कैद सजाय तोक्ने कार्य सङ्घीय कानूनबाट हुने गरी कम गम्भीर प्रकृतिका फौजदारी कसुरको परिभाषा र दण्ड सजायमा एकरूपता कायम गर्ने गरी यो भूमिका प्रदेशबाट हुने गरी संविधानको अनुसूचीमा परिवर्तन गर्नुपर्ने,
- (ण) कैद सजायलाई मापदण्ड बनाई सामान्य फौजदारी कसुरको अनुसन्धान र अभियोजन प्रदेश तहबाट हुने गरी सङ्घीय कानून बनाउने पद्धतिको अवलम्बन गरिनुपर्ने,
- (त) प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो कानूनबाट सर्वोच्च अदालत, उच्च अदालत र जिल्ला अदालतको अधिकारक्षेत्र सिर्जना गर्न संविधानको धारा १३३ को उपधारा (४) र (६), धारा १४४ को उपधारा (३) र (४) तथा धारा १५१ को उपधारा (२) ले रोक लगाएकाले प्रदेशले कानून बनाई आफ्नो अधिकारक्षेत्रको विषयमा न्यायाधिकरण, न्यायिक निकाय गठन गर्न सक्ने र धारा १५२ को उपधारा (१) को व्यवस्था अनुसूची-५ को हकमा मात्र लागु गर्ने गरी गरी विकास खोज्न सकिने,
- (थ) वर्तमान संविधानका अनुसूची-५ देखि अनुसूची-९ मूलतः पहिलो संविधान सभाको कार्यकालमा तय भएका समितिहरूको प्रतिवेदनको आधारमा तय भई दोस्रो संविधान सभाको कार्यकालमा संविधान जारी हुने बखत सामान्य हेरफेर मात्र गरिएको देखिँदा संविधानका अनुसूचीहरूबिच र अनुसूची तथा

सारवान् धाराहरूबिच सङ्गति कायम हुन नसकेको यथार्थलाई मनन गरी संविधान संशोधन गर्दा हाम्रो सङ्घीयताको मान्यताअनुरूप मिलाउने,

(द) सङ्घीयता कार्यान्वयनको क्रममा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले बनाएका कानूनहरूको सम्बन्धमा अन्तरसमन्वय परिषद्मा छलफल गरी सुधारका विषयहरू पहिचान गर्ने।

निष्कर्ष

सङ्घीयतालाई कार्यान्वयन र संस्थागत गर्ने महत्त्वपूर्ण माध्यम कानूनको निर्माण र कार्यान्वयन भएकाले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह सङ्घीयताको सवालमा अझै नयाँ र अनुभवहीन छन् । सङ्घले हिजोको एकात्मकताको विरासत बोकेर यो संविधानलाई ग्रहण गर्न सक्दैन । प्रदेश र स्थानीय तहले शासकीय हैकम र आफ्नो शक्ति विस्तारको रूपमा सङ्घीयतालाई माध्यम बनाउनलाई पनि संविधानले सङ्घीयता अवलम्बन गरेको होइन । सङ्घीय एकाइहरूले त्रयी शासन गर्ने पनि होइन । पारस्परिक समन्वयमा जनताप्रतिको जवाफदेहिता वहन गर्नुपर्छ । साझा अधिकारको सूचीमा कानून बनाएको तहले नै कार्यान्वयन, नियमन लगायतका सबै कार्य गर्न पाउने गरी नेपालको सङ्घीयताको डिजाइन भएको देखिँदैन । सरकारका तहहरूका अधिकार सूचीलाई शाब्दिक रूपमा होइन, संवैधानिक समग्रता र उद्देश्यको आधारमा कानूनबाट आन्तरिकीकरण गरिनुपर्छ ।

(यस लेखमा व्यक्त विचार लेखकको निजी धारणा हुन् । लेखमा व्यक्त विचार र लेखकको पदीय जिम्मेवारीबिच कुनै सम्बन्ध छैन ।)

सन्दर्भ सामग्री

नेपालको संविधान, २०७२, कानून किताब व्यवस्था समिति (२०७२) ।

सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (अन्तरसमन्वय र सम्बन्ध) ऐन, २०७७, कानून किताब व्यवस्था समिति (२०७७) ।

Dash, Satya Prakash. (2007). Indian Federation and Distribution of Responsibilities. *The Indian Journal of Political Science*, 68.

Grant, J.A.C. (1934). The Scope and Nature of Concurrent Powers. *Columbia Law Review*. 34(6), 995-1040.

Malik, M. Asad. (2019). Changing Dimensions of Federalism in India: An Appraisal. *ILLI Law Review*, 2.

Steytler, Nico. (2017). *Concurrent Powers in Federal Systems Meaning, Making, Managing* Edited by.