प्रशासन माघ २०७९, वर्ष ५४, अङ्क १, पूर्णाङ्क १३६, ६३-८०
© २०७९ सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय
https://doi.org/10.3126/prashasan.v54i1.53219
www.mofaga.gov.np/prashasanjournal
ISSN: 2565-5043 Print / ISSN: 2822-1974 Online

नेपालको सङ्घीय संरचना, अन्तरसम्बन्ध र कानुनी व्यवस्था

हुम बहादुर के.सी.*
लोकहरि बस्याल**

लेखसार

राज्यशक्ति तथा जिम्मेवारी राज्यका विभिन्न तहमा बाँडफाँट र दायित्वको निर्धारण गरी शासन प्रणालीमा नागरिकको संलग्नता र सहभागिताको आधार खडा गर्ने शासन प्रणाली हो सङ्घीय शासन प्रणाली । शक्ति र अधिकारको संवैधानिक सीमाभित्र रहेर गर्ने प्रयोग तथा दायित्वको परिपालनाले शासन प्रणालीमा नागरिकको विश्वास जागृत हुन्छ भने अन्तरसम्बन्धका आधारहरू जति कामयावी हुन सक्यो त्यति नै सङ्घीय शासन प्रणाली सबल र प्रभावकारी हुन्छ। सङ्घीय एकाइहरूबिचको प्रभावकारी समन्वयबाट आउन सक्ने विवाद न्यूनीकरण हुनुको साथै मुलुकको विकासमा सङ्घीय एकाइ कामयावी सावित हुन्छ। विवाद समाधानसँग सम्बन्धित संयन्त्रको प्रभावकारिता र सकारात्मक क्रियाशीलता एवम् विवादको न्यायिक निरूपणमा हुने शीघ्रताले सङ्घीय शासन प्रणालीलाई जीवन्त बनाउँछ ।नेपालमा सङ्घीयता कार्यान्वयनको हालसम्मको अनुभवबाट प्रचलित कानुनी तथा संवैधानिक व्यवस्थाको थप प्रभावकारी एवम् सफल कार्यान्वयन गरी सङ्घीय शासन प्रणालीको प्रतिफल जनतामाझ पुऱ्याउनु र परिवर्तनको अनुभूति गराउनु साझा जिम्मेवारी बनेको छ।

शब्दकुञ्जी: *सङ्घीयता, अन्तरसम्बन्ध, समन्वय, कानुनी व्यवस्था*

विषयप्रवेश

सङ्घीय शासन प्रणालीमा सरकारका विभिन्न तहहरूमा राज्यसत्ता, अधिकार र जिम्मेवारी संवैधानिक रूपमा नै बाँडफाँट गरिएको हुन्छ। सङ्घीयताको मूलभूत पक्ष भनेको पनि सङ्घीय एकाइ वा तहहरूबिचमा

* *सहसचिव, कानुन, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय*
इमेलः kchumbahadur@yahoo.com

** *उपसचिव, कानुन, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय*
इमेलः advlhb@gmail.com

अधिकारको विभाजन नै हो। यस्तो अधिकार वा राज्यशक्तिको बाँडफाँट गर्दा मूलतः दोहोरो पद्धति (Dualist Model) र एकीकृत पद्धति (Integrated Model) गरी दुई प्रकारका पद्धति अपनाउने गरेको भए तापनि कतिपय राष्ट्रमा यी दुवै पद्धति (Mixed model) लाई अवलम्बन गरेको देखिन्छ (संविधानसभा, २०६६)। विभिन्न तहका सरकारहरूका बिचको सहकार्य वा राज्यशक्तिमा हिस्सेदारीको समिश्रण गर्नु नै सङ्घीयताको चरित्र हो। सङ्घीयता केवल स्वायत्त शासन मात्र होइन यो साझा शासन पनि हो। मुलुकको समष्टिगत हितको लागि सबै तहका सरकारलाई जिम्मेवार बनाउने शासन प्रणाली पनि हो। सङ्घीय शासन प्रणाली अपनाएका राष्ट्रहरूको अध्ययन गर्दा देहायका स्वरूपअनुसार रहेको पाइन्छः

१. दोहोरो सङ्घीयता (Duel or Two Tier Federalism): प्रत्येक सङ्घीय एकाइ एक अर्काको अधीनमा नरही पूर्ण रूपमा स्वतन्त्र हुन्छन् । तल्ला तहको सरकारको संस्थागत स्वायत्ततामा जोड दिएको हुन्छ । सङ्घ र राज्यका आ-आफ्नै संविधान हुन्छन् ।
२. सहयोगी सङ्घीयता (Cooperative or Interlocking Federalism): केन्द्र र प्रान्त तथा प्रान्त प्रान्तबिच एक अर्काको बिचमा अन्तरनिर्भर र सहयोगीको रूपमा काम गर्ने प्रकृतिको सङ्घीय संरचना हुन्छ ।
३. समान अधिकार विभाजन भएका सङ्घीय संरचना (Symmetric Federalism): सबै राज्य वा प्रान्तहरूलाई अधिकारको बाँडफाँट समान रूपमा गरिएको हुन्छ ।
४. अधिकार फरक फरक रूपमा बाँडफाँट गरिएका सङ्घीय संरचना (Asymmetric Federalism): सबै राज्य वा प्रान्तहरूलाई अधिकारको बाँडफाँट समान रूपमा नगरी फरक फरक रूपमा गरिएको हुन्छ।

विभिन्न मुलुकका सङ्घीय संरचना

मुलुकको विशिष्टताको आधारमा सङ्घीय शासन प्रणाली अपनाएका देशहरूको तहगत संरचना फरक फरक ढाँचामा निर्धारण गरिएको पाइन्छ । भारतको संविधानमा सङ्घ (Union), राज्य (State) र सन् १९९३ मा संविधानमा गरिएको (७३ र ७४ औं) संशोधनबाट स्थानीय निकायको रूपमा पञ्चायत तथा नगरपालिकाको व्यवस्था गरिएको छ । स्वीजरल्याण्डको संविधानमा सङ्घ (Federation), क्यान्टोन (Canton) र नगरपालिका (Municipalities) रहने व्यवस्था गरिएको छ ।त्यसैगरी अष्ट्रेलियामा केन्द्र र राज्य गरी दुई तह, जर्मनीमा सङ्घ, ल्याण्डर, काउन्टी र कम्युन गरी चार तह, बेल्जियममा चार र ब्राजिलमा तीन गरी विभिन्न देशमा फरक फरक तहगत संरचनाको व्यवस्था रहेको देखिन्छ । सङ्घीय संरचनामा कति ओटा तहगत व्यवस्था गर्ने भन्ने विषय विशुद्ध सम्बन्धित मुलुकको अवस्थाले निर्धारण गर्ने कुरा हो । सङ्घीय मुलुकमा कति ओटा त्यस्ता संरचना हुने भन्ने सम्बन्धमा पनि मुलुकको भौगोलिक क्षेत्रफलका अलावा त्यस्तो मुलुकको विविधताले भूमिका खेल्ने गरेको अध्ययनबाट देखिन्छ ।

जस्तो अर्जेन्टिनामा २३ प्रान्त र एक स्वायत्त सहर, अष्ट्रेलियामा ६ राज्य र २ मुख्य भूभाग र अष्ट्रियामा १० राज्य, पपुवा न्युगिनीमा १८ प्रान्त र एक स्वायत्त क्षेत्र, ब्राजिलमा २६ राज्य र एक सङ्घीय जिल्ला, क्यानडामा १० प्रान्त र एक भूक्षेत्र, जर्मनीमा १६ ल्याण्डर, भारतमा २८ राज्य र ७ केन्द्र स्वशासित क्षेत्र, संयुक्त राज्य अमेरिकामा ५० ओटा राज्य, मेक्सिकोमा ३१ राज्य, स्पेनमा १७ प्रान्त र २ केन्द्र शासित राज्य, रुसमा २१ प्रान्त र ७ क्षेत्र गरी सङ्घीय शासन प्रणाली भएका २८ ओटा मुलुकमा सङ्घीय संरचना पनि फरकफरक रहेको पाइन्छ।

नेपालको सम्बन्धमा इतिहासविद्हरूले प्राचीन किराँतकालीन तथा लिच्छवीकालीन समयमा नेपाल गणराज्यको रूपमा रहेको थियो भन्ने गरेको पाइन्छ । आधुनिक नेपालको निर्माण भएपश्चात् लामो समयसम्म केन्द्रीकृत एवम् एकात्मक शासन प्रणालीको रूपमा रहेको थियो । २०६२/२०६३ मा भएको जनआन्दोलनपश्चात् जारी भएको नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को प्रस्तावनामा "देशमा विद्यमान वर्गीय, जातीय, क्षेत्रीय, लैंङ्गिक समस्याहरूलाई समाधान गर्न राज्यको अग्रगामी पुनर्संरचना गर्ने" तथा संविधानमा गरिएको चौथो संशोधन (२०६५/०२/१६) बाट संविधानमा "सङ्घीय, लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक राज्य" भएको उल्लेख गरी मुलुकलाई विधिवत रूपमा सङ्घीयतातर्फ उन्मुख गराइएको थियो । त्यसैगरी सोही प्रकृतिको व्यवस्था संविधानको धारा १३८ मा उल्लेख गरिएको थियो । नेपालको संविधानको धारा ५६ को उपधारा (१) मा नेपालको मूल संरचना सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको हुने, उपधारा (२) मा राज्यशक्तिको प्रयोग संविधान तथा प्रचलित कानुनबमोजिम तीन ओटै तहबाट हुने गरी सङ्घीय संरचना कायम भएबमोजिम सङ्घ, ७ ओटा प्रदेश तथा ७५३ ओटा स्थानीय तह सहितको सङ्घीय संरचनामा कायम भएको छ ।

सङ्घीय संरचनामा अधिकारक्षेत्रको विभाजन

सङ्घीयता भएका मुलुकहरूमा संविधानमा नै केन्द्र तथा प्रदेश वा राज्यको अधिकारक्षेत्रको किटानी व्यवस्था गरिएको हुन्छ र त्यस्तो अधिकारक्षेत्रको सीमाभित्र रहेर कानुन निर्माण गर्न सङ्घ र प्रदेश स्वतन्त्र रहेका हुन्छन् । संयुक्त राज्य अमेरिकामा वैदेशिक व्यापार, रक्षा, युद्ध, अन्तर्राष्ट्रिय सम्झौता लगायतका १८ ओटा विषयमा सङ्घलाई अधिकार प्रदान गरिएको छ र अन्य विषयमा कानुन तर्जुमा गर्ने अधिकार राज्यलाई रहेको छ । अष्ट्रेलियाको संविधानको धारा ५१ मा ३९ ओटा विषयमा केन्द्रलाई अधिकार प्रदान गरिएको छ भने बाँकी विषयमा त्यहाँका प्रान्तलाई अधिकार हुने व्यवस्था छ। क्यानडामा ३० ओटा विषयमा केन्द्र र १६ ओटा विषयमा प्रान्तलाई, जर्मनीमा ११ ओटा विषय केन्द्रलाई र भारतमा ९७ विषय केन्द्र र ६६ विषयमा राज्यलाई अधिकार प्रदान गरिएको देखिन्छ । संयुक्त राज्य अमेरिका, स्वीजरल्याण्ड, अष्ट्रेलिया, ब्राजिल, स्पेन, मेक्सिको लगायतका देशमा अवशिष्ट

अधिकार प्रदेश वा राज्यमा रहने व्यवस्था गरिएको छ । दक्षिण अफ्रिका, भारत, नेपाल लगायतका मुलुकमा अवशिष्ट अधिकार केन्द्रमा रहेको छ ।

नेपालको संविधानको धारा ५७ मा तीन ओटै तहको अधिकारक्षेत्रको व्यवस्था गरिएको छ । जस्तै सङ्घको एकल अधिकार अनुसूची-५ मा उल्लेख भएबमोजिम हुने गरी ३५ ओटा अधिकारको पहिचान गरिएको छ । प्रदेशको अधिकारको रूपमा अनुसूची-६ मा २१ ओटा अधिकारको पहिचान गरिएको छ भने सङ्घ र प्रदेशको साझा अधिकार रूपमा अनुसूची-७ मा २५ ओटा विषयलाई समेटिएको छ । स्थानीय तहको अधिकारको रूपमा अनुसूची-८ मा २२ ओटा विषयलाई समेटिएको छ भने अनुसूची-९ मा १५ ओटा विषयलाई सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको साझा अधिकारको विषयमा समेटिएको छ ।

सङ्घीय एकाइमा अधिकार परिर्वतन

सङ्घीय मुलुकमा गरिएको अधिकारको विभाजनबाट कोरिएको सीमामा पनि मुलुकको आवश्यकताका आधारमा परिमार्जन हुने गरेको देखिन्छ। जस्तो अमेरिकाको संविधान जारी हुँदाको बखतमा सीमित अधिकारमात्र सङ्घीय सरकारमा व्यवस्था गरिएको थियो र अवशिष्ट अधिकार समेत संविधानमा गरिएको १० औं संशोधनबाट राज्यलाई प्रदान गरिएको थियो । अमेरिकी शक्तिको विकाससँगै सङ्घीय सरकारको भूमिकामा परिमार्जन एवम् सबलीकरण हुँदै आएको पाइन्छ । अमेरिकी संविधानम रहेको आवश्यक र उचित खण्ड (Necessary and Proper Clause or Elastic Clause), सर्वोच्चताको खण्ड (National Supremacy Clause), राज्यको अधिकारमा सङ्घीय संवैधानिक सीमा, केन्द्रीय सरकारको संवैधानिक दायित्व, विधायिकी अधिकार, कार्यपालिकीय अधिकार राष्ट्रपतिमा हुने जस्ता संवैधानिक व्यवस्थाको व्याख्याको आधारमा सङ्घीय अधिकार क्षेत्र विस्तारित हुँदै गएको पाइन्छ (पाण्डे, २०७७)। अमेरिकी सर्वोच्च अदालतको न्यायिक व्याख्याबाट समेत सङ्घको भूमिकामा वृद्धि भएको देखिन्छ । भारतको संविधानको धारा २४८ मा अवशिष्ट अधिकार सङ्घीय सरकारको अधिकारभित्र रहेकोले सङ्घीय सरकारको भूमिका सबल देखिन्छ।

विभिन्न तहका सरकारको बिचमा सहअस्तित्व र सहकार्यको सिद्धान्तलाई अनुसरण नगर्दा कतिपय मुलुकमा द्वन्दको सिर्जना हुने गरेको पाइन्छ । उदाहरणको रूपमा सन् १९८० मा क्यानडा सरकारले घरेलु तेलको मूल्य तोक्ने तथा तेल र ग्यासबाट प्राप्त राजस्वको ठुलो हिस्सा आफैले राख्ने गरी एक महत्त्वकाङ्क्षी राष्ट्रिय ऊर्जा कार्यक्रम ल्यायो। यसले क्यानडाको प्रमुख तेल उत्पादन गर्ने प्रान्त अल्बर्टाको सरकारलाई असन्तुष्ट बनायो र क्यानडामा उपभोक्ताहरूको लागि निर्धारित गरिएको तेल ढुवानीमा कटौती गरेर प्रतिशोध लिइयो। क्यानडा सरकारले अन्ततः प्रान्त सरकारसँग वार्ता गरी सम्झौता गर्नुपर्‍यो (Hueglin and Fenna, 2015)। त्यसैगरी भारतमा पनि उडिसा र छत्तिसगढबिच आन्ध्र प्रदेशमा रहेको पोलावरम बाँध, महाराष्ट्र र तेलङ्गानाबिच गोदावरी नदीमा निर्माण गरिएको पोचम्पद

परियोजना, केरला र तमिलनाडुबिचमा मुल्ला परियोजना, हरियाणा र पञ्जाबबिचमा सतलज यमुना नदीको पानीको बाँडफाँट, गुजरात र महाराष्ट्रबिचको तपी नर्मदा लिङ्क जस्ता विवाद लामो समयसम्म समाधान नभएको अवस्था छ (भट्टराई, २०७७) । यद्यपि सङ्घीय संरचनाको बिचमा अधिकारको प्रयोग गर्ने सन्दर्भमा समन्वय र सहकार्य हुन सकेमा सङ्घीय प्रणाली सबल र सफल हुन सक्छ भन्ने सङ्घीयताको लामो अभ्यास भएका मुलुकहरूको अनुभवबाट देखाउँछ । सङ्घीय संरचनाको बिचमा बलियो अन्तरसम्बन्धमा कायम गरिएन भने अनन्तकालसम्म विवाद रहिरहन सक्छ ।

सङ्घीय एकाइहरूको बिचमा अन्तरसम्बन्धका आधारहरू

सङ्घीय एकाइहरूको बिचको अन्तरसम्बन्धका आधारहरू वास्तवमा सङ्घीय मुलुकको संरचनाबिचको रसायन अर्थात् जोड्ने तत्त्वहरू हुन् । यस्ता तत्त्वहरूको सम्बन्धमा सङ्घीय मुलुकहरूमा मूलभूत रूपमा समान रहे पनि आ-आफ्नो तरिकाले उल्लेख गर्ने गरेको पाइन्छ। जस्तै केन्याको अन्तरसम्बन्धसम्बन्धी ऐनमा अन्तरसम्बन्धको सिद्धान्तको रूपमा उल्लेख गरेको छ । उक्त ऐनको दफा ४४ मा जनतामा निहित सार्वभौमसत्ताको मान्यता, शासनमा सहभागिता तथा समावेशिता, दुई तहका सरकारका बिचमा कार्यात्मक र संस्थागत स्वाधिनताको सम्मान, सेवा प्रवाहमा समता र समानताको प्रवर्धन लगायतका विषयलाई अन्तरसम्बन्धको सिद्धान्तको रूपमा उल्लेख गरिएको छ (Intergovernmental Relation Act, 2012)।

त्यसैगरी स्वीजरल्याण्ड, जर्मनी तथा अन्य मुलुकहरूमा समेत अन्तरसम्बन्धका आधारलाई विभिन्न तरिकाबाट व्यवस्थित गरेको पाइन्छ। अन्तरसम्बन्धको आधार सङ्घीय एकाइहरूको बिच प्रतिस्पर्धात्मक वा सहकारी वा समन्वयात्मक कुन प्रणाली अपनाइएको छ भन्ने आधारमा फरक फरक हुने गरेको पाइन्छ।

संविधानसभा राज्यको पुनर्संरचना र राज्यशक्तिको बाँडफाँट समितिको अवधारणापत्र र प्रारम्भिक मस्यौदा सम्बन्धी प्रतिवेदन, २०६६ मा अन्तरसम्बन्धका निम्न आधारहरू पहिचान गरिएको छः

(क) सहयोगात्मक
(ख) आपसी सहमति
(ग) सहकारिता
(घ) सहअस्तित्व र सहकार्य
(ङ) असल सम्बन्ध
(च) समन्वय

नेपालको संविधानको धारा २३२ को उपधारा (१) मा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबिचको सम्बन्ध सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित हुने व्यवस्था गरिएको छ । त्यसैगरी सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ को दफा ३ को उपदफा (१) मा संविधानमा उल्लेख भएदेखि बाहेकका अन्तरसम्बन्धका देहायका अन्य आधारहरू उल्लेख गरेको छ ।

(क) राष्ट्रिय हितका आधारभूत विषय,

(ख) राष्ट्रिय गौरव र एकताको संरक्षण,

(ग) राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति तथा दायित्वको पालना र कार्यान्वयन,

(घ) मौलिक हकको कार्यान्वयन,

(ङ) राष्ट्रिय नीतिको सम्मान तथा कार्यान्वयनमा योगदान,

(च) संविधानका व्यवस्थाहरूको समग्रता र सामञ्जस्यता,

(छ) लोकतान्त्रिक मूल्य र मान्यतामा आधारित समाजवाद उन्मुख अर्थतन्त्र निर्माण,

(ज) संविधानको अधीनमा रही साझा हित र सरोकारको विषयमा अधिकारको प्रयोग गर्दा अर्को तहको अस्तित्व र कार्यगत स्वायत्तताको सम्मान,

(झ) नेपाली नागरिकबिच समान व्यवहार र सुरक्षा,

(ञ) कानुन, नीति र न्यायिक वा प्रशासनिक निर्णय कार्यान्वयनमा आपसी समन्वय, परामर्श, सहयोग तथा सूचनाको आदान प्रदान,

(ट) प्राकृतिक तथा भौतिक स्रोतको संरक्षण,

(ठ) प्राकृतिक, भौतिक तथा वित्तीय स्रोतको दिगो व्यवस्थापन र लाभको न्यायोचित वितरण,

(ड) भ्रष्टाचार निवारण र सुशासन प्रवर्द्धन,

(ढ) पारस्परिक सहयोग र सहकार्य,

(ण) समानुपातिक समावेशी तथा सहभागितामूलक शासन व्यवस्था अवलम्बन,

(त) नागरिकलाई प्रदान गर्ने सेवाको प्रभावकारिता,

(थ) व्यापार, वस्तुको ढुवानी र सेवाको विस्तारमा आपसी सहयोग र समन्वय,

(द) सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबिच समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध कायम गर्ने सम्बन्धमा प्रचलित कानुनमा व्यवस्था भएको अन्य विषय।

उल्लेखित अन्तरसम्बन्धका मूलभूत आधारमा सङ्घीय प्रणालीलाई कार्यात्मक बनाउने सम्बन्धमा विधायिकी, प्रशासकीय, आर्थिक तथा न्यायिक क्षेत्रमा अन्तरसम्बन्धको वस्तुगत विश्लेषण गर्ने प्रयत्न गरिएको छ ।

विधायिकी अन्तरसम्बन्ध

सङ्घीय मुलुकमा विधायिकी संरचना, तिनीहरूको विधायिकी अधिकारको प्रयोग र त्यसको सीमाको आधारमा विधायिक अन्तरसम्बन्धको रेखा प्रष्ट गरिएको हुन्छ । नेपालको संविधानले तीन तहको विधायिक संरचना र तीनको बिचको अन्तरसम्बन्धलाई धेरै हदसम्म प्रष्ट गरेको छ । संविधानको धारा २३१ को उपधारा (१) मा सङ्घीय कानुन नेपालभर वा आवश्यकतानुसार नेपालको कुनै क्षेत्रमा मात्र लागु हुने गरी बनाउन सकिने, उपधारा (२) मा प्रदेश कानुन प्रदेशभर वा आवश्यकतानुसार प्रदेशको कुनै क्षेत्रमा मात्र लागु हुने गरी बनाउन सकिने र उपधारा (३) मा दुई वा दुईभन्दा बढी प्रदेशले अनुसूची-६ मा उल्लिखित कुनै विषयमा नेपाल सरकारसमक्ष कानुन बनाउन अनुरोध गरेमा सङ्घीय संसदले आवश्यक कानुन बनाउन सक्ने व्यवस्था रहेको छ । संविधानको धारा ५७ मा प्रदेश सभा, गाउँ सभा वा नगर सभाले कानुन बनाउँदा सङ्घीय कानुनसँग नबाझिने गरी बनाउनुपर्नेछ र प्रदेश सभा, गाउँ सभा वा नगर सभाले बनाएको त्यस्तो कानुन सङ्घीय कानुनसँग बाझिएमा बाझिएको हदसम्म अमान्य हुने व्यवस्था गरिएको छ । त्यसैगरी गाउँ सभा वा नगर सभाले कानुन बनाउँदा प्रदेश कानुनसँग नबाझिने गरी बनाउनुपर्ने र गाउँ सभा वा नगर सभाले बनाएको त्यस्तो कानुन प्रदेश कानुनसँग बाझिएमा बाझिएको हदसम्म अमान्य हुने व्यवस्था गरिएको छ ।

त्यसैगरी सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ को दफा ४ को उपदफा (१) मा सङ्घले आफ्नो एकल वा साझा अधिकारको विषयमा कुनै कानुन वा नीति बनाउँदा संविधान तथा यस ऐनबमोजिमका अन्य कुराका अतिरिक्त प्रदेश तथा स्थानीय तहको एकल अधिकारको अतिक्रमण नगर्ने, लागत दिगोपन वा सेवा प्रवाहको प्रभावकारिताका दृष्टिले कुनै विषयको कार्यान्वयन प्रदेश वा स्थानीय तहबाट गर्दा उपयुक्त हुने र कुनै विषयको कार्यान्वयनमा दोहोरो नपर्ने गरी सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको भूमिका रहने कुरालाई विचार गर्नुपर्ने उल्लेख गरेको छ ।

त्यसैगरी सोही दफाको उपदफा (२) मा प्रदेशले आफ्नो एकल वा साझा अधिकारको विषयमा कुनै कानुन वा नीति बनाउँदा संविधान तथा यस ऐनबमोजिमका अन्य कुराका अतिरिक्त सङ्घ वा स्थानीय तहको एकल अधिकारको अतिक्रमण नगर्ने, सङ्घीय कानुनसँग बाझिन नहुने, राष्ट्रिय नीति वा प्राथमिकता अनुकूल हुने र त्यसको कार्यान्वयनमा सघाउ पुग्ने, कुनै विषयको कार्यान्वयन स्थानीय तहबाट गर्दा लागत, दिगोपन, सेवा प्रवाहको प्रभावकारिताका दृष्टिले उपयुक्त हुने लगायतका कुरालाई विचार गर्नुपर्ने उल्लेख गरेको छ । सोही दफाको उपदफा (३) मा स्थानीय तहले आफ्नो एकल वा

साझा अधिकारको विषयमा कुनै कानुन वा नीति बनाउँदा संविधान तथा यस ऐनबमोजिमका अन्य कुराका अतिरिक्त सङ्घ वा प्रदेशको एकल अधिकार अतिक्रमण नगर्ने, सङ्घीय र प्रदेश कानुनसँग बाझिन नहुने, राष्ट्रिय नीति वा प्राथमिकता अनुकूल हुने र त्यसको कार्यान्वयनमा सघाउ पुग्ने, प्रदेशको नीति वा प्राथमिकता अनुकूल हुने र त्यसको कार्यान्वयनमा सघाउ पुग्ने, कुनै विषयको कार्यान्वयनमा दोहोरो नपर्ने कुरालाई विचार गर्नुपर्ने गरी विधायिकी अधिकारको प्रयोगको सम्बन्धमा अन्तरसम्बन्ध कायम गरेको देखिन्छ।

संविधानमा उल्लेखित साझा अधिकारको विषयमा सङ्घीय कानुन नबन्दा सो सम्बन्धमा प्रदेश कानुन बनेको भए पनि कार्यान्वयनमा जटिलता आएको छ । एकल अधिकारको विषयमा समेत एकभन्दा बढी तहमा एकल अधिकारको रूपमा राखिनु र संविधानको अन्य धारामा समेत एकल अधिकारको विषयमा समेत सङ्घीय कानुनको आवश्यकता देखिनुले प्रदेश कानुन बन्न सकेको अवस्था छैन भने बनेका कानुन समेत कार्यान्वयनमा जटिलता देखिएको अवस्था छ । जस्तै सङ्घीय निजामती सेवासम्बन्धी कानुन बन्न नसक्दा कतिपय प्रदेशमा प्रदेश निजामती सेवासम्बन्धी कानुन बने पनि कार्यान्वयन हुन सकेको अवस्था छैन। त्यसैगरी संविधान तथा सङ्घीय कानुनको मर्मलाई मनन नगर्दा कतिपय प्रदेश कानुन तथा स्थानीय कानुन संविधान अनुकूल रहेको देखिँदैन। जस्तै स्थानीय तहले बनाएका कानुनमा दश वर्षसम्म कैद हुने व्यवस्था समेत राखिएको पाइन्छ । हुम्ला जिल्लाको सिमिकोट नगरपालिकाको सहकारी ऐन, २०७५ को दफा ८०, जुम्ला जिल्लाको पातारासी गाउँपालिकाको सहकारी ऐन, २०७५ को दफा ८०, भरतपुर महानगरपालिकाको सहकारी ऐन, २०७५, तिलोत्तमा नगरपालिकाको सहकारी ऐन, २०७५ को दफा ८१, सुर्खेत जिल्लाको चौकुने गाउँपालिकाको सहकारी ऐन, २०७५ दफा ८०, सुर्खेतका चिङ्गाड, सिम्ता गाउँपालिका तथा जुनिचाँदे गाँउपालिकाको सहकारी ऐनमा समेत सोहीबमोजिमको व्यवस्था रहेको देखिएको छ । कतिपय स्थानीय तहको कानुनमा एक लाख रुपैयाँसम्म जरिवाना र छ महिनासम्म कैद सजाय हुने व्यवस्था गरिएको छ । दैलेख जिल्लाको नारायण नगरपालिकाको शिक्षा ऐन, २०७५ को दफा ४७, बुटवल उपमहानगरपालिकाको नगर शिक्षा ऐन, २०७४ को दफा ५१ मा यस्तो व्यवस्था गरिएको देखिन्छ । तथापि अन्तरसम्बन्धसम्बन्धी कानुन तथा नेपालको संविधानबमोजिम कसुर कायम गर्ने विषय सङ्घको अधिकारको विषयमा रहेको छ।

नेपालको संविधानको धारा १५७ को उपधारा (७) मा महान्यायाधिवक्ताको मातहतमा सरकारी वकिल रहने र धारा १६० को उपधारा (६) मा मुख्य न्यायाधिवक्ताको कार्यालयअन्तर्गतको कर्मचारीको व्यवस्थापन महान्यायाधिवक्ताको कार्यालयले गर्ने व्यवस्था रहेको छ । केही प्रदेश कानुनमा मुख्य न्यायाधिवक्ताको कार्यालयअन्तर्गत प्रदेशभित्र रहेका उच्च सरकारी वकिलको कार्यालय र जिल्ला सरकारी वकिलको कार्यालय रहने गरी कानुनी व्यवस्था गरिएको छ। कर्णाली प्रदेशको मुख्य न्यायाधिवक्ताको काम, कर्तव्य र अधिकार तथा सेवाका सर्तसम्बन्धी ऐन, २०७५ को दफा ३ को

उपदफा (२) मा मुख्य न्यायाधिवक्ताको कार्यालयमा आवश्यक सङ्ख्यामा प्रदेश न्याय सेवा वा प्रदेश सरकारी सेवाका कर्मचारी रहने व्यवस्था गरिएको देखिन्छ । त्यसैगरी संविधानको अनुसूचीमा कुनै पनि तहको अधिकारको सूचीमा उल्लेख नभएको विषयमा धारा ५८ मा सङ्घले कानुन बनाउन सक्ने गरी सङ्घलाई अवशिष्ट अधिकार प्रदान गरेको छ । संस्था दर्तासम्बन्धी विषय अवशिष्ट अधिकारअन्तर्गत रहेको र प्रचलित सङ्घीय ऐनमा प्रदेशबाट सो विषयमा कानुन बनाउने विषयमा प्रष्ट नगरिएको अवस्थामा समेत बागमती तथा लुम्बिनी प्रदेशले यससम्बन्धी कानुन निर्माण गरेको देखिन्छ।

विधायिक अधिकारको प्रयोग गर्दा समन्वय र परामर्श गर्नुपर्ने

नेपालको संविधानको धारा २३१ मा अन्तरसम्बन्धको आधार समन्वयलाई पनि महत्त्वपूर्ण स्थान दिइएको छ । सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ को दफा ११ को उपदफा (१) मा नेपाल सरकारले संविधानको अनुसूची-७ र दुई वा दुईभन्दा बढी प्रदेशहरूको अनुरोधमा संविधानको अनुसूची-६ मा उल्लिखित विषयमा कानुन तथा नीति बनाउँदा, राष्ट्रिय महत्त्वका ठुला र अन्तरप्रदेशस्तरीय परियोजना तथा प्रदेशले समेत पालना वा कार्यान्वयन गर्नुपर्ने गरी राष्ट्रिय योजना तथा नीति बनाउँदा, अन्तरप्रदेशमा सञ्चालन हुने राष्ट्रिय सडक, विद्युतीय प्रसारण लाइन तथा सिँचाइ वा यस्तै प्रकृतिका योजना सञ्चालन गर्दा आवश्यकतानुसार सम्बन्धित प्रदेश सरकारसँग समन्वय र परामर्श गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ ।

त्यसैगरी नेपाल सरकारले स्थानीय तहले समेत पालना वा कार्यान्वयन गर्नुपर्ने गरी राष्ट्रिय योजना तथा नीति बनाउँदा र नेपाल सरकारले उपयुक्त ठहऱ्याएको विषयमा स्थानीय तहसँग आवश्यकतानुसार समन्वय र परामर्श गर्ने व्यवस्था रहेको छ । नेपाल सरकारले संविधानको अनुसूची-९, राजश्वको बाँडफाँट तथा नयाँ कर प्रणाली लागु गर्ने क्रममा सोको नीतिगत विषयमा र प्राकृतिक स्रोत तथा त्यसको लाभको बाँडफाँटको विषयमा आवश्यकतानुसार प्रदेश र स्थानीय तहसँग समन्वय र परामर्श गर्ने व्यवस्था रहेको छ । त्यसैगरी सोही दफाको उपदफा (४) मा संविधानको धारा ५८ बमोजिमको अवशिष्ट अधिकारको विषयमा कानुन तर्जुमा गर्दा नेपाल सरकारले आवश्यकतानुसार प्रदेश सरकारसँग परामर्श र समन्वय गर्ने व्यवस्था गरी संविधानको धारा २३१ ले गरेका नेपालको संविधानमा सङ्घीयताको मर्मअनुकूल व्यवस्था गरिएको छ । उल्लेखित कानुनी व्यवस्था र सोको विश्लेषणबाट सङ्घीय शासन प्रणालीलाई सफल बनाउन विधायिकी अन्तरसम्बन्ध प्रभावकारी हुन जरुरी देखिन्छ ।

न्यायपालिकीय अन्तरसम्बन्ध

नेपालको न्यायिक संरचना एकात्मक प्रकृतिको रहेको छ । राज्यका तीन ओटै तहका विधायिकाबाट निर्मित कानुनको व्याख्या गर्ने अधिकार सर्वोच्च अदालत, उच्च अदालत तथा जिल्ला अदालतलाई रहेको छ भने न्यायिक पुनरावलोकनको अधिकार सर्वोच्च अदालतको संवैधानिक इजलासलाई रहेको छ ।

संविधानको धारा १२६ को उपधारा (१) मा नेपालको न्याय सम्बन्धी अधिकार यो संविधान, अन्य कानुन र न्यायका मान्य सिद्धान्तबमोजिम अदालत तथा न्यायिक निकायबाट प्रयोग हुने र धारा १२७ मा सर्वोच्च अदालत, उच्च अदालत तथा जिल्ला अदालत रहने र सोही धाराको उपधारा (२) मा स्थानीय स्तरमा न्यायिक निकाय वा विवाद समाधानका वैकल्पिक उपाय अवलम्बन गर्न आवश्यकतानुसार अन्य निकाय समेत गठन गर्न सकिने व्यवस्था छ । धारा १५२ र धारा १२७ मा लेखिए बाहेक खास किसिम र प्रकृतिका मुद्दाहरूको कारबाही र किनारा गर्न सङ्घीय कानुनबमोजिम अन्य विशिष्टीकृत अदालत, न्यायिक निकाय वा न्यायाधिकरणको स्थापना र गठन गर्न सकिने व्यवस्था गरिएकोछ । तर कुनै खास मुद्दाका लागि विशिष्टीकृत अदालत, न्यायिक निकाय वा न्यायाधिकरणको गठन नगरिने प्रष्ट व्यवस्था गरी सङ्घीय नेपालको न्यायिक अधिकार एकीकृत ढाँचामा रहने व्यवस्था गरिएको छ ।

मुलुकको न्याय प्रणाली एकात्मक प्रकृतिको भएपनि सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय कानुनको व्याख्या र कार्यान्वयनको जिम्मेवारी भने सोही संरचनामा रहेको छ । ती निकायबाट बनेका कानुन संविधानसँग बाझिएको भन्ने प्रश्न उठेमा सर्वोच्च अदालतले न्यायिक परीक्षण गर्नसक्ने व्यवस्था रहेको छ । सविधानले सर्वोच्च अदालतमा एक संवैधानिक इजलास रहने व्यवस्था गरी उक्त इजलासले धारा १३३ को उपधारा (१) बमोजिम परेका निवेदनको अतिरिक्त सङ्घ र प्रदेश, प्रदेश र प्रदेश, प्रदेश र स्थानीय तह तथा स्थानीय तहहरूबिचको अधिकारक्षेत्रको बारेमा भएको विवादसम्बन्धी, सङ्घीय संसद वा प्रदेश सभा सदस्यको निर्वाचनसम्बन्धी विवाद र सङ्घीय संसदका सदस्य वा प्रदेश सभाका सदस्यको अयोग्यतासम्बन्धी मुद्दाको सुरु कारबाही र किनारा गर्ने व्यवस्था रहेको छ ।

संविधानको धारा १ को उपधारा (१) मा यो संविधान नेपालको मूल कानुन हुने र यस संविधानसँग बाझिने कानुन बाझिएको हदसम्म अमान्य हुनेछ भन्ने संवैधानिक व्यवस्था रहेको छ । अर्थात् सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले कानुन बनाउँदा संविधान विपरीत बनाएमा त्यस्तो कानुन बाझिएको हदसम्म बदर हुने व्यवस्था गरी Doctrine of Ultravirus को सिद्धान्तलाई अवलम्बन गरिएको छ ।

संविधानको धारा १३३ को उपधारा (१) मा यस संविधानद्वारा प्रदत्त मौलिक हकउपर अनुचित बन्देज लगाइएको वा अन्य कुनै कारणले कुनै कानुन यो संविधानसँग बाझिएको हुँदा त्यस्तो कानुन वा त्यसको कुनै भाग वा प्रदेश सभाले बनाएको कुनै कानुन सङ्घीय संसदले बनाएको कुनै कानुनसँग बाझिएको वा नगर सभा वा गाउँ सभाले बनाएको कुनै कानुन सङ्घीय संसद वा प्रदेश सभाले बनाएको कुनै कानुनसँग बाझिएको हुँदा त्यस्तो कानुन वा त्यसको कुनै भाग बदर घोषित गरी पाऊँ भनी कुनै पनि नेपाली नागरिकले सर्वोच्च अदालतमा निवेदन दिनसक्ने व्यवस्था छ । कुनै कानुन बाझिएको देखिएमा सो कानुनलाई प्रारम्भदेखि नै वा निर्णय भएको मितिदेखि अमान्य र बदर घोषित गर्ने असाधारण अधिकार सर्वोच्च अदालतलाई रहेको छ । यस संवैधानिक व्यवस्थाले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको कानुनको

एक आपसी सम्बन्ध, कानुन तर्जुमाको स्वायत्तता र कानुनको क्रमबद्धताको सिद्धान्तलाई अङ्गीकार गरेको पाइन्छ ।

न्यायिक पुनरावलोकनसम्बन्धी विभिन्न देशको अनुभव

सन १८०३ मा Marbury vs Madison को मुद्दामा अमेरिकी सर्वोच्च अदालतले पहिलो पटक न्यायिक

पुनरावलोकनको अभ्यास गरी संविधानसँग बाझिएको कानुन बदर हुने सिद्धान्तको प्रतिपादन गरेको थियो। त्यसैगरी Cohen vs Virginia (१८२१) मा मुद्दामा राज्यका कानुन संविधानसँग बाझिएमा सर्वोच्च अदालतले न्यायिक पुनरावलोकन गर्ने सिद्धान्त प्रतिपादन गरेको थियो। अमेरिकी सर्वोच्च अदालतले हालसम्म १२५ ओटा सङ्घीय कानुन १२०० राज्य कानुन र नगरपालिकाका अध्यादेशहरूको न्यायिक पुनरावलोकन गरिसकेको छ (न्यायपालिका अधिकृत समाज, २०६६)। बेलायतमा सन् १६१० मा डा. बोनहामको मुद्दामा गरिएको व्याख्यालाई न्यायिक पुनरावलोकनको अभ्यासको सुरुवातको रूपमा लिएको पाइन्छ। तथापि बेलायतमा संसदीय सर्वोच्चतालाई स्वीकार गरिएको हुँदा न्यायिक पुनरावलोकनको सीमा साँघुरो छ। भारतको संविधानमा नै न्यायिक पुनरावलोकनको अधिकार त्यहाँको सर्वोच्च अदालतलाई प्रदान गरिएको छ। भारतको संविधानको धारा १३(२), ३२(१) र (२), धारा १३१क र २२६ ले भारतको सर्वोच्च अदालतलाई न्यायिक पुनरावलोकनको अधिकार प्रदान गरेको छ। सोही आधारमा त्यहाँको सर्वोच्च अदालतले न्यायिक पुनरावालोकन गरी संविधान प्रतिकूल कानुनको बदर गर्ने कार्य गर्दै आएको छ। नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ ले न्यायिक पुनरावलोकनको अधिकार सर्वोच्च अदालतलाई प्रदान गरेबमोजिम बालकृष्ण न्यौपाने विरुद्ध संसद सचिवालय समेत,[*] मानबहादुर विश्वकर्मा विरुद्ध नेपाल सरकार समेत[†], मीरा ढुङ्गाना विरुद्ध नेपाल सरकार समेत[‡] लगायतका दर्जनौं मुद्दामा न्यायिक पुनरावलोकन गरिसकेको छ ।

संविधान जारी भएपश्चात् सङ्घ वा प्रदेशले बनाएको कानुन संविधानसँग बाझिएको भनि संवैधानिक इजलास, सर्वोच्च अदालतमा न्यायिक पुनरावलोकनको लागि रिट निवेदन दर्ता हुने क्रम सुरु भइसकेको छ । अधिवक्ता लोकेन्द्र बहादुर ओली विरुद्ध प्रदेश सभा प्रदेश नं २ जनकपुरधाम धनुषा समेत भएको मुद्दामा प्रदेशहरूले जारी गरेको स्थानीय तहका पदाधिकारी तथा सदस्यहरूको सुविधासम्बन्धी ऐनको दफा ३ मा पदाधिकारी र सदस्यलाई उपलब्ध गराउने मासिक सुविधासम्बन्धी सम्पूर्ण कानुनी व्यवस्था र सोसँग सम्बन्धित अनुसूची-१ मा उल्लेखित मासिक सुविधा तथा सोहीबमोजिम विभिन्न पदाधिकारी तथा सदस्यहरूलाई तोकिएको रकमसमेतको सम्पूर्ण कानुनी व्यवस्था एवम् मधेश प्रदेश र कर्णाली प्रदेशले

---

[*] ने. का. प., २०५०, पृष्ठ ४५०

[†] ने. का. प,. २०४९, पृष्ठ १०१०

[‡] ने. का. प,. २०५२, पृष्ठ ४२६

जारी गरेको उल्लेखित ऐनको दफा १० मा उल्लेखित पारिश्रमिक भन्ने शब्दहरूसमेत संविधानको धारा २२० को उपधारा (८) र २२७ विपरीत देखिंदा बाझिएको हदसम्म कानुनी वैधता प्राप्त गर्न नसक्ने भन्ने आधारमा अमान्य घोषित गरी सो हदसम्म बदर हुने फैसला गरेको छ।[*] त्यसैगरी सागरनाथ वन परियोजनाको सञ्चालन तथा क्षेत्राधिकारको सम्बन्धमा परेको रिट निवेदन[†] लगायतका अन्य रिट निवेदन[‡] निवेदन[‡] समेत सर्वोच्च अदालतमा विचाराधीन रहेका छन ।

सङ्घीय शासन प्रणालीमा कानुन तर्जुमा गर्ने र त्यसको कार्यान्वयन गर्ने अधिकार सङ्घीय एकाइहरूमा रहेको हुन्छ। तथापी त्यसरी कानुन बनाउँदा वा त्यसको कार्यान्वयन गर्दा संविधानले निर्दिष्ट गरेको सीमाभित्र रहेर गर्नु पर्ने हुन्छ भन्ने कुरालाई पनि आत्मसात् गरिएको हुन्छ। संविधानमा निर्दिष्ट अधिकार भन्दा बाहिर गई कानुन बनेमा त्यसको संवैधानिक परीक्षण हुने भएकोले संवैधानिक सीमाभित्र रही कानुन बनाउँदा मुलुकको कानुनी प्रणाली सबल बनाउन सहयोग पुग्छ।

---

[*] अधिवक्ता लोकेन्द्र बहादुर ओली विरुद्ध प्रदेश सभा प्रदेश नं २ जनकपुरधाम धनुषा समेत, सम्वत २०७६ सालको रिट नं. ०७६-WC-०००२, फैसला मिति २०७६/०१/०७ ।

[†] रिट निवेदक उद्योग पर्यटन तथा वातावरण मन्त्रालय, मधेश प्रदेशको अप्रा. वेचन कुमार महतो विरुद्ध प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय समेत रिट नं. २०७६-WC-०००१ ।

[‡] नेचुरल ड्रिङ्किङ वाटर प्रा. लि. समेतका तर्फबाट राम गोपालवाला विरुद्ध चाँगुनारायण नगरपालिका (-075WC-०००५-आर्थिक ऐन २०७५ को दफा १३ को व्यवस्था संविधानको धारा १८(१), २५र स्थान ११५, स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा ५४ र ६२, राष्ट्रिय माध्यमिक विद्यालय शिक्षक-अभिभावक सङ्घको अध्यक्ष रुद्र बहादुर सुनार विरुद्ध सैनामैना नगरपालिकाको कार्यालय समेत (-075WC-००१३ सैनामैना नगरपालिकाको नगर सभाले बनाएको शिक्षा ऐन तथा नियमावली २०७४ बदर गरी पाऊँ), शालिकराम सिलवाल विरुद्ध नेपाल सरकार प्रदेश सभा हेटौडा समेत (-074WC-००७४) सिद्धलेक गाउँपालिकाको गाउँ सभाले बनाएको शिक्षा नियमावलीको नियम २६, २७, ५०, ५५ र ५७ को प्रावधान शिक्षा ऐन, २०२८ को दफा १२ज, १६ तथा ऐ नियमावली, २०५९ को परिच्छेद १७ सँग बाझिएको), चन्द्रिका महरा चमार विरुद्ध कमलामाई गाउँपालिकाको कार्यालय, पर्सा समेत (-075WC-००४५), शिक्षा स्थानीय शिक्षा ऐन, २०७५ शिक्षा ऐन २०२८ सँग बाझिएको), संवर्धन तामाङ विरुद्ध सिद्धिचरण नगरपालिकाको कार्यालय, ओखलढुङगा समेत (-075WC-००५२) सिद्धिचरण नगरपालिको कार्यालयको शिक्षा ऐन, २०७५ को दफा ५५(५) संविधानको धारा ४६ र शिक्षा ऐन, २०२८ को दफा १२(१)(५) सँग बाझिएको), सुर्य नेपालको तर्फबाट रवि के.सी. विरुद्ध गण्डकी प्रदेश सरकार, पोखरा समेत (-075 WC-0054- गण्डकी प्रदेशले पारित गरेको सुर्तीजन्य पदार्थ नियन्त्रण नियमन ऐन, २०७५ संविधान र सङ्घीय सुर्तीजन्य पदार्थ नियन्त्रण नियमन ऐन, २०६८ सँग बाझिएको भन्ने) ।

प्रशासनिक अन्तरसम्बन्ध

मुलुकको शासन सञ्चालनको अभिभारा सामान्यतः कार्यपालिकाको अधिकारक्षेत्रभित्र रहेको हुन्छ । कार्यपालिकाको संरचनागत अवस्था, त्यसको वैधानिक आधार तथा कार्यसञ्चालन प्रणालीको आधारमा सरकार कति जनताप्रति उत्तरदायी छ भन्ने कुराको पहिचान हुन्छ । संविधानले नेपालको कार्यकारिणी अधिकारको प्रयोग सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहबाट हुने व्यवस्था गरेको छ । नेपालको संविधानको धारा ७४ मा मुलुकको शासकीय स्वरूप, धारा ७५ मा नेपालको शासन व्यवस्थाको सामान्य निर्देशन, नियन्त्रण र सञ्चालन गर्ने अभिभारा मन्त्रिपरिषद्मा हुने र धारा १६२ मा प्रदेशको कार्यकारिणी अधिकार प्रदेश मन्त्रिपरिषद्मा रहने व्यवस्था गरिएको छ । त्यसैगरी स्थानीय तहको कार्यकारिणी अधिकार संविधान र सङ्घीय कानुनबमोजिम गाउँ कार्यपालिका र नगर कार्यपालिकामा हुने व्यवस्था छ।

नेपालको संविधानको धारा २८५ मा नेपाल सरकारले देशको प्रशासन सञ्चालन गर्न सङ्घीय निजामती सेवा र आवश्यकतानुसार अन्य सङ्घीय सरकारी सेवाहरूको गठन गर्न सक्ने, त्यस्ता सेवाहरूको गठन, सञ्चालन र सेवाका सर्त सङ्घीय ऐनबमोजिम हुने व्यवस्था छ । त्यसैगरी प्रदेश मन्त्रिपरिषद्, गाउँ कार्यपालिका र नगर कार्यपालिकाले आफ्नो प्रशासन सञ्चालन गर्न आवश्यकतानुसार कानुनबमोजिम विभिन्न सरकारी सेवाहरूको गठन र सञ्चालन गर्न सक्ने व्यवस्था गरी अनुसूची-६ को क्रम सङ्ख्या ५ मा प्रदेश निजामती सेवा र अन्य सरकारी सेवा गठनको अधिकार समेत प्रदेश सकारलाई प्रदान गरिएको छ । त्यसैगरी स्थानीय तहको एकल अधिकारको सूचीमा स्थानीय सेवाको व्यवस्थापनको अधिकार प्रदान गरेको छ भने धारा २२७ गाउँ सभा र नगर सभाको सञ्चालन, बैठकको कार्यविधि, समिति गठन, सदस्यको पद रिक्त हुने अवस्था, गाउँ सभा र नगर सभाका सदस्यले पाउने सुविधा, गाउँपालिका र नगरपालिकाको कर्मचारी र कार्यालयसम्बन्धी अन्य व्यवस्था प्रदेश कानुनबमोजिम हुने गरी प्रशासनिक सङ्घीयताको आधार खडा गरिएको छ । त्यसैगरी कर्मचारी समायोजन ऐन, २०७५ तथा स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले कर्मचारी प्रशासनको सङ्घीयकरण गर्ने प्रयत्न गरेको भए पनि सङ्घीय निजामती सेवा तथा अन्य सेवासम्बन्धी कानुन कार्यान्वयनमा नआएसम्म नेपालको सङ्घीय संरचनामा प्रशासनिक अन्तरसम्बन्धले मूर्त रूप लिन सक्ने अवस्था देखिँदैन।

आर्थिक अन्तरसम्बन्ध

आर्थिक स्रोत तथा साधनको न्यायोचित वितरणबाट मात्र सङ्घीय शासन प्रणाली वास्तविक रूपमा कार्यात्मक हुन्छ । तसर्थ आर्थिक अन्तरसम्बन्ध सङ्घीय शासन प्रणालीमा अत्यन्त महत्त्वपूर्ण हुन्छ । नेपालको संविधानको धारा ५९ मा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो अधिकारभित्रको आर्थिक अधिकारसम्बन्धी विषयमा कानुन बनाउने, वार्षिक बजेट बनाउने, निर्णय गर्ने, नीति तथा योजना तयार गर्ने

र त्यसको कार्यान्वयन गर्ने व्यवस्था गरिएको छ। त्यसको साथै सङ्घले साझा सूचीका विषयमा र आर्थिक अधिकारका अन्य क्षेत्रमा प्रदेशलाई समेत लागु हुने गरी आवश्यक नीति, मापदण्ड र कानुन बनाउन सक्ने, सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले आ-आफ्नो तहको बजेट बनाउने र प्रदेश र स्थानीय तहले बजेट पेस गर्ने समय सङ्घीय कानुनबमोजिम हुने, सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले प्राकृतिक स्रोतको प्रयोग वा विकासबाट प्राप्त लाभको समन्यायिक वितरणको व्यवस्था गर्नुपर्ने गरी त्यस्तो लाभको निश्चित अंश रोयल्टी, सेवा वा वस्तुको रूपमा परियोजना प्रभावित क्षेत्र र स्थानीय समुदायलाई कानुनबमोजिम वितरण गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ। सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले प्राकृतिक स्रोतको उपयोग गर्दा स्थानीय समुदायले लगानी गर्न चाहेमा लगानीको प्रकृति र आकारको आधारमा कानुनबमोजिमको अंश लगानी गर्न प्राथमिकता दिनुपर्ने, वैदेशिक सहायता र ऋण लिने अधिकार नेपाल सरकारको हुने र त्यस्तो सहायता वा ऋण लिँदा देशको समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व हुने गरी लिनुपर्ने लगायतका समष्टिगत रूपमा आर्थिक अन्तरसम्बन्धको खाका तय गरेको देखिन्छ।

नेपालको संविधानको धारा ६० मा राजस्व स्रोतको बाँडफाँटसम्बन्धी विविध व्यवस्था गरिएको छ । उक्त संवैधानिक व्यवस्थाको मर्मबमोजिम नेपाल सरकार, प्रदेश तथा स्थानीय तहको राजस्वको अधिकार, राजस्व बाँडफाँट, अनुदान, ऋण, बजेट व्यवस्थापन, सार्वजनिक खर्च तथा वित्तीय अनुशासन सम्बन्धमा आवश्यक व्यवस्था गर्ने उद्देश्यले अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ जारी भई कार्यान्वयनमा रहेको छ । त्यसैगरी संविधानले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको विधायिकी अधिकारको सम्बन्धमा धारा १०९, १९७ र २२१ मा आफ्नो अधिकारको सूचीभित्र रहेका विषयमा कानुन बनाउन सक्ने, बजेट बनाउने, बजेट कार्यान्वयन गर्ने र आर्थिक प्रशासन सञ्चालन गर्दा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको बिचमा अन्तरसम्बन्ध कायम गर्ने सम्बन्धमा कानुन तथा संस्थागत प्रबन्ध गरेको छ।

सङ्घीय संरचनाबिच समन्वय

सङ्घीय संरचनालाई कार्यात्मक, रचनात्मक र विकासमूलक बनाउन त्यस्तो संरचनाको बिचमा पर्याप्त समन्वय हुन जरुरी हुन्छ । सङ्घीय शासन प्रणाली अवलम्बन गरेका मुलुकहरूमा आपसी समन्वय गर्न राष्ट्रपतिको अध्यक्षतामा वा सरकार प्रमुखको अध्यक्षतामा त्यस खालको संरचना बनाइएको पाइन्छ । दक्षिण अफ्रिकाको Intergovernmental Relation Framework Act, 2005 को दफा ६ मा ले राष्ट्रपतिको अध्यक्षतामा President’s Co-ordinaion Council गठन हुने व्यवस्था गरेको छ । त्यसैगरी सोही ऐनको दफा ९ मा विषयगत मन्त्रीको अध्यक्षतामा National Intergovernmental Forum लगायत संरचनाको व्यवस्था गरेको छ । केन्याको Intergovernmental Relation Act, 2012 को दफा ७ मा राष्ट्रपति वा निजको अनुपस्थितिमा उपराष्ट्रपतिको अध्यक्षतामा National and County Government Coordinating Summit रहने व्यवस्था गरेको छ। नेपालको संविधानको धारा २३५ को उपधारा (१) मा सङ्घ,

प्रदेश र स्थानीय तहबिच समन्वय कायम गर्न सङ्घीय संसदले आवश्यक कानुन बनाउने र उपधारा (२) मा प्रदेश, गाउँपालिका वा नगरपालिकाबिच समन्वय कायम गर्न र कुनै राजनीतिक विवाद उत्पन्न भएमा प्रदेश सभाले सम्बन्धित गाउँपालिका, नगरपालिका र जिल्ला समन्वय समितिसँग समन्वय गरी प्रदेश कानुनबमोजिम त्यस्तो विवादको समाधान गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको छ। उक्त संवैधानिक व्यवस्थाबमोजिम सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ कार्यान्वयनमा रहेको छ।

राष्ट्रिय समन्वय परिषद्

सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ को दफा १६ ले प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबिचको समन्वय तथा अन्तरसम्बन्धलाई व्यवस्थित गर्न राष्ट्रिय समन्वय परिषद् गठन हुने व्यवस्था गरेको छ । राष्ट्रिय समन्वय परिषद्को काम, कर्तव्य र अधिकारमा साझा अधिकारका विषयमा कानुन तथा नीति तर्जुमाको लागि सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबिच समन्वय गर्ने, प्रदेश तथा स्थानीयस्तरमा कार्यान्वयन हुने राष्ट्रिय हित तथा स्वार्थसँग जोडिएको विषयमा समन्वय गर्ने, राष्ट्रिय योजना, नीति तथा कानुनहरूको प्रदेश तथा स्थानीय तहमा कार्यान्वयनका सम्बन्धमा रहेका जटिलता समाधान गर्न समन्वय गर्ने, अन्तरप्रदेश तथा स्थानीय तहलाई प्रभाव पर्ने कानुन, नीति तथा रणनीतिको तर्जुमाको सम्बन्धमा समन्वय गर्ने, अन्तरप्रदेशस्तरमा सञ्चालित विकासका ठुला आयोजनाहरूको कार्यान्वयनको सम्बन्धमा समन्वय गर्ने, सङ्घीयता कार्यान्वयनको सम्बन्धमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबाट बनेका नीति, कानुन तथा योजनाको समिक्षा तथा विश्लेषण गर्ने, गराउने, सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबाट हुने सेवा प्रवाहको विषयमा सामञ्जस्य कायम गर्न आवश्यक कार्य गर्ने समेतका विषय उल्लेख गरिएको छ। यसरी राष्ट्रिय समन्वय परिषद्को अधिकारक्षेत्र किटान गर्दा विभिन्न विषयमा आउन सक्ने जटिलतालाई विचार गरेर नै बृहत् बनाएको देखिन्छ । यद्यपि कानुन कार्यान्वयनमा आएपछि उक्त परिषद्को बैठक आजसम्म वसेको जानकारीमा आएको छैन ।

विषयगत समिति

सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ को दफा २२ मा सङ्घ र प्रदेशका सम्बन्धित विषयको कार्यक्षेत्र रहेको मन्त्रालय तथा स्थानीय तहबिचमा समन्वय कायम गरी नीति तथा योजना कार्यान्वयन र विकास निर्माण लगायतका काममा प्रभावकारिता ल्याउन नेपाल सरकारको सम्बन्धित विषयको कार्यक्षेत्र रहेको मन्त्रीको अध्यक्षतामा विषयगत समिति गठन हुने र उक्त समितिमा प्रदेश सरकारका सम्बन्धित विषयको कार्यक्षेत्र रहेका मन्त्री तथा अध्यक्षले तोकेको स्थानीय तहको एक जना प्रमुख वा अध्यक्ष समितिमा सदस्य रहने व्यवस्था छ । विषयगत समितिले आफ्नो विषयसँग सम्बन्धित क्षेत्रका योजना, नीति तथा कानुनको तर्जुमा गर्दा प्रदेश तथा स्थानीय तहसँग परामर्श

गर्ने, क्षेत्रगत योजना, नीति तथा कार्यक्रममा एकरूपता, निरन्तरता एवम् गुणस्तर कायम गर्न तथा कानुन, योजना, नीति तथा रणनीतिहरूको कार्यान्वयनमा प्रभावकारिता ल्याउन आवश्यक समन्वय गर्ने, आफ्नो विषयसँग सम्बन्धित क्षेत्रका राष्ट्रिय नीति तर्जुमाको लागि परिषद्लाई सुझाव दिने, परिषद्को निर्णय एवम् निर्देशन कार्यान्वयन गर्ने, गराउने लगायतको अधिकार तोकिएको छ । उक्त कानुनी व्यवस्थाबमोजिम नेपाल सरकारका विषयगत मन्त्रीहरूको अध्यक्षतामा बैठक बस्ने अभ्यासको सुरुवात गरिएको छ। यसले सम्बन्धित विषयमा आपसी बुझाइको विकास गर्नुको साथै सम्बन्धित क्षेत्रमा बनाइने नीति, कानुन, योजना तथा कार्यक्रमको निर्माणमा सहजता हुनुको साथै कार्यान्वयनमा एकरूपता कायम भई विकासले गति लिनुको साथै सङ्घीयतालाई सबल बनाउन मद्दत गर्छ।

प्रदेश समन्वय परिषद्

प्रदेश र स्थानीय तहबिच वा प्रदेशभित्रका एकभन्दा बढी जिल्लाभित्रका स्थानीय तहबिचको समन्वय वा अन्तरसम्बन्धलाई व्यवस्थित गर्न प्रत्येक प्रदेशस्तरमा मुख्यमन्त्रीको अध्यक्षतामा प्रदेश समन्वय परिषद् रहने व्यवस्था गरी प्रदेशभित्रका गाउँ कार्यपालिकाका अध्यक्ष वा उपाध्यक्ष, नगर कार्यपालिकाका प्रमुख वा उपप्रमुख र जिल्ला समन्वय समितिका प्रमुख वा उपप्रमुख मध्येबाट कम्तीमा एक तिहाइ महिला सहित समावेशी सिद्धान्तबमोजिम प्रत्येक जिल्लाबाट एकजनाको दरले मुख्यमन्त्रीले तोकेको व्यक्ति सदस्य रहने गरी प्रदेश समन्वय परिषद्को व्यवस्था गरिएको छ । प्रदेश समन्वय परिषद्ले प्रदेशभित्र प्रदेश सरकार वा स्थानीय तहबाट सञ्चालन हुने विकास आयोजना वा साझा अधिकारका विषयको कार्यान्वयनमा प्रदेश तथा स्थानीय तह र एकभन्दा बढी स्थानीय तहबिच समन्वय र अन्तरसम्बन्ध कायम गर्ने जिम्मेवारी किटान गरिएको छ ।

विवाद समाधान तथा समन्वयसम्बन्धी संरचनागत व्यवस्था

सङ्घीय संरचनामा अधिकारको विभाजन र प्रयोगसँगै विवादको बिजारोपण हुने कुरामा नकार्न सकिँदैन। त्यस्तो विवादहरूको निरूपण सङ्घीय मुलुकहरूमा राजनीतिक तथा न्यायिक प्रक्रियाबाट हुन्छ। जस्तै अमेरिकामा सङ्घीय सरकार र राज्य राज्यको बिचमा आउने कानुनी तथा संवैधानिक विवादको निरूपण सर्वोच्च अदालतबाट हुने तथा राजनीतिक प्रकृतिका विवादहरू सिनेटको न्यायिक समितिबाट समाधान गरिने व्यवस्था छ। जर्मनीमा संवैधानिक अदालत तथा अन्य सम्मेलनबाट, दक्षिण अफ्रिकामा संवैधानिक तथा कानुन विवाद भएमा संवैधानिक अदालतबाट निरूपण हुने र अन्य विवाद निरूपणको प्रक्रियाको सम्बन्धमा Intergovernmental Relation Framework Act, 2005 मा व्यवस्था गरिएको छ । त्यसैगरी भारतमा संवैधानिक तथा कानुन प्रश्न जोडिएको विवाद सर्वोच्च अदालतबाट न्यायिक निरूपण हुने र अन्य राजनीतिक प्रकृतिका विवाद समाधान गर्न अन्तरराज्य परिषद् रहने व्यवस्था छ । नेपालको संविधानको धारा २३४ मा सङ्घ र प्रदेशबिच तथा प्रदेश प्रदेशबिच उत्पन्न राजनीतिक विवाद समाधान गर्न

प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा प्रदेशका मुख्यमन्त्री समेत सदस्य रहेको एक अन्तरप्रदेश परिषद् रहने व्यवस्था गरिएको छ । उक्त परिषद्ले विवाद समाधान गर्दा अवलम्बन गर्ने प्रक्रियाको सम्बन्धमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तर सम्बन्ध) ऐन, २०७७ मा व्यवस्था गरिएको छ। सोही ऐनको दफा २७ मा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूले आफ्नो अधिकारक्षेत्रभित्रको कार्यसम्पादन गर्दा विवाद नआउने गरी सम्पन्न गर्नुपर्ने व्यवस्था छ। त्यस्तै दफा २८ मा सङ्घ र प्रदेशबिच तथा प्रदेश प्रदेशबिच कुनै राजनीतिक विवाद उत्पन्न भएमा विवाद उत्पन्न भएको मितिले पन्ध्र दिनभित्र विवादको कुनै पक्षले त्यस्तो विवादको सम्बन्धमा अन्तरप्रदेश परिषद्को सचिवालयमा लिखित सूचना दिनुपर्ने, सो सूचना प्राप्त भएमा अन्तरप्रदेश परिषद्को बैठक बोलाई सो सम्बन्धमा छलफल गराउने र त्यसरी छलफल गर्दा विवाद समाधानको बारेमा निर्णय गर्नुपूर्व त्यस्तो विवाद राजनीतिक भए नभएको बारेमा निर्णय गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ। अन्तरप्रदेश परिषद्ले वार्ता, छलफल, परामर्श र मेलमिलापको माध्यमबाट विवादको समाधान गर्ने व्यवस्था सोही दफाको उपदफा (६) मा रहेको छ। उक्त कानुनी व्यवस्थाले सकभर विवादको समाधान वार्ता, छलफल र मेलमिलापबाट गर्ने कुरालाई प्राथमिकता दिएको छ । सङ्घीय संरचनामा कतिपय विवादहरू विकास निर्माणसँग जोडिएको हुने र त्यसको निरूपण छिटो नहुँदा मुलुकको विकास निर्माणमा नै प्रतिकूल असर हुन्छ । सोही कारणले पनि विवादको समाधान मैत्रीपूर्ण रूपमा नै हुनुपर्छ भन्ने मान्यता राखिन्छ । साथै सोही ऐनको दफा २९ मा संविधानको धारा १३७ बमोजिमको सर्वोच्च अदालतको संवैधानिक इजलासको अधिकारक्षेत्रमा प्रतिकूल असर परेको नमान्ने व्यवस्था गरी अदालतको न्यायिक अधिकारलाई समेत सम्मान गरेको छ ।

निष्कर्ष

सङ्घीय शासन प्रणालीमा विभिन्न तहमा राज्य शक्ति तथा जिम्मेवारीको बाँडफाँट र दायित्वको निर्धारण संवैधानिक रूपमा गरिएको हुन्छ। त्यस्तो शक्ति तथा अधिकारको संवैधानिक सीमाभित्र रहेर गरिने प्रयोग तथा दायित्व परिपालनले सङ्घीय संरचनामा नागरिकको विश्वास जागृत हुन्छ। सङ्घीयता आफैमा राज्यभित्रका सबै प्रकारका समस्या समाधानको अचुक औषधि नभए पनि यसले मूलभूत समस्यालाई सम्बोधन गरेको हुन्छ र हुनुपर्छ । सङ्घीयताको सफलता राज्यभित्रको संयन्त्रको रचनात्मक क्रियाशीलता र सरोकारवालाको सकारात्मक भूमिकाबाट हुन्छ ।

सङ्घीय संरचनाबिचको अन्तरसम्बन्ध सङ्घीय शासन प्रणालीको तन्तु हो । यस्तो अन्तरसम्बन्धका आधारहरू जति कामयावी हुन सक्यो त्यति नै सङ्घीय शासन प्रणाली सबल र प्रभावकारी हुने देखिन्छ। नेपालको संविधानले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबिचको सम्बन्ध सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित हुने प्रष्ट व्यवस्था गरेको छ । अर्थात् नेपालको सङ्घीय एकाइहरूबिचको अन्तरसम्बन्धको आधार प्रतिस्पर्धात्मक भन्दा पनि सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयलाई स्थान दिइएको छ ।

कानुनी तथा संस्थागत प्रबन्ध सहितको नेपालको सङ्घीय शासन प्रणाली कार्यान्वयनमा आएको पाँच बर्ष भएको छ । सङ्घीयता कार्यान्वयनको अनुभवबाट नै कानुनी तथा संवैधानिक व्यवस्थाको थप प्रभावकारी एवम् सफल कार्यान्वयन गरी नेपालको सङ्घीय शासन प्रणालीको प्रतिफल जनतामाझ पुऱ्याउनु र उनीहरूमाझ परिवर्तनको अनुभूति गराउनु आजको आवश्यकता हो ।

सन्दर्भ सामग्री

न्यायपालिका अधिकृत समाज,२०६६। *न्यायिक आवाज* । न्यायपालिका अधिकृत समाज ।

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ । कानुन किताब व्यवस्था समिति (२०६३) ।

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

भट्टराई, श्यामकुमार (२०७७) । *संवैधानिक कानुनको स्रोत सामग्री* (दोश्रो संस्करण) । महान्याधिवक्ताको कार्यालय ।

सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय र अन्तरसम्बन्ध) सम्बन्धी ऐन, २०७७ । कानुन किताब व्यवस्था समिति (२०७७) ।

संविधान सभा (२०६६) । *राज्यको पुनर्संरचना र राज्यशक्तिको बाँडफाँट समिति, अवधारणपत्र र प्रारम्भिक मस्यौदासम्बन्धी प्रतिवेदन, २०६६*, पृ.१० । संविधान सभा ।

Hueglin, Thomas O. and Fenna, Alan (2015). *Comparative federalism: A systematic inquiry* (Second edition). University of Toronto Press.

Intergovernmental Relation Act (2012). Parliament of Kenya (2012). Retrieved from http://www.parliament.go.ke/sites/default/files/2017-05/IntergovernmentalRelationActNo2of2012.pdf.

Intergovernmental Relation Framework Act (2005). Government Gazette (Republic of South Africa)(2005). Retrieved https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/a13-051.pdf.