नेपालको संघीयतामा तीन तह बीचको अन्तरसम्बन्ध र संवैधानिक सीमा

बाबुराम बस्याल *

सारांश

राज्यसत्ता र सार्वभौमसत्ताको सीमित विभाजन गरी शासकीय क्रियाकलापमा बढीभन्दा बढी जनतालाई संलग्न गराउने राजनीतिक प्रक्रिया नै संघीयता हो । शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्त बमोजिम राज्य सञ्चालनको विधि एवं संरचना कस्तो हुने भन्ने विषय राजनैतिक भए तापनि त्यसलाई वैधानिकता दिने कार्य सो देशले स्वीकार गरेको संविधानले निर्धारण गरेको हुन्छ । वर्तमान संविधानको धारा ५६ ले नेपालको मूल संरचना संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको हुने व्यवस्था गरेको छ । नेपालमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको सम्बन्ध सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको आधारमा सञ्चालन हुने व्यवस्था छ । नेपालको संविधानले न्याय सम्बन्धी अधिकार अदालतबाट मात्र प्रयोग हुने व्यवस्था गरेको छ । प्रदेशले नेपाल सरकारबाट प्राप्त अनुदान र आफ्नो स्रोतबाट उठ्ने राजस्वलाई मातहतको स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजस्व क्षमताको आधारमा प्रदेश कानून बमोजिम वित्तीय अनुदान प्राप्त गर्न तथा वितरण गर्न पाउने संवैधानिक व्यवस्था गरिएको छ संघीय व्यवस्थाको मर्म नै संघीय शासन प्रणाली कार्यान्वयन गरी राष्ट्रको सर्वोपरी हित र स्वतन्त्रता एवं राष्ट्रिय एकता अक्षुण्ण राख्नु रहेको छ, जसले नागरिक स्वतन्त्रको संरक्षण गरी संघीय शासन प्रणालीलाई मूर्तरूप दिन्छ । यस लेखमा संघीयता सम्बन्धी व्यवस्था र अभ्यास, तहगत अन्तरसम्बन्ध, नेपालको संघीय शासन प्रणालीमा देखिएका समस्या, चुनौती जस्ता विषयहरू समेट्ने प्रयास गरिएको छ ।

परिचय

राज्यको शासकीय शक्ति र अधिकारलाई संविधानमा नै व्यवस्था गरी संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा विभाजन गर्ने संवैधानिक व्यवस्था नै संघीयता हो । नेपाल भौगोलिक रूपमा ठूलो र आर्थिक रूपले सम्पन्न नभए तापनि २०६२।६३ को जनआन्दोलनमा संघीयताको माग उठेको तथा मधेश

* शाखा अधिकृत, संघीय संसद सचिवालय

आन्दोलन र केही जातीय आन्दोलन मार्फत नेपालमा संघीयताको माग भयो र परिणाम स्वरूप नेपालको संविधानले देशलाई सातवटा प्रदेशमा विभाजन गरी संघीय प्रणालीको सूत्रपात गरेको हो । राज्यशक्तिलाई केन्द्रमा मात्र नराखी केन्द्रीय निकाय र विभिन्न इकाइहरूबीच गरिने शक्तिको बाँडफाँडलाई संघीयता भन्ने बुझिन्छ । संघीयताका जन्मदाता Johnes Althusis ले आफ्नो शहर इमनेनलाई फ्रान्सबाट छुटाउने मनसायले यो सिद्धान्त प्रतिपादन गरेका थिए । विश्वमा पहिलो संघीय राज्य अमेरिकालाई मानिन्छ, जुन सन् १७८७ सेप्टेम्बर १७ मा अमेरिकी संविधानमा हस्ताक्षर भएपछि प्रारम्भ भएको थियो । शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्त बमोजिम राज्य सञ्चालनको विधि एवं संरचना कस्तो हुने भन्ने विषय राजनैतिक भए तापनि त्यसलाई वैधानिकता दिने कार्य सो देशले स्वीकार गरेको संविधानले निर्धारण गरेको हुन्छ । नेपालको संविधानको धारा ५६ ले संघीय लोकतान्त्रिक नेपालको मूल संरचना संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको हुने व्यवस्था गरेको छ । यसैको आधारमा कानूनको निर्माण, सरकारको सञ्चालन र न्यायिक निरूपण हुन्छ । संघीय राज्यसत्ताको अधिकारको प्रयोग राज्यका बहुसरकारहरूबीच विनियोजन गरी शासकीय क्रियाकलापहरूमा बढी भन्दा बढी जनताको संलग्नता गराउने प्रक्रिया हो । संविधान संघीय शासन प्रणाली, बहुसरकारहरू बीचको एउटा साझा प्रतिज्ञापत्र हो । सरकारको गठन, विधायिकी अधिकार, न्यायिक अधिकार, प्राकृतिक स्रोत- साधनको बाँडफाँड तथा जनताको सर्वोत्तम हितको लागि स्वशासन र साझा शासनको संयोजन गर्नुपर्दछ । यसबाट सामाजिक विविधता (Social diversity) लाई पनि सम्बोधन गर्नुपर्दछ । राज्यका अंगहरूकाबीच सम्बन्ध संविधानले निर्दिष्ट गरेको मार्गदर्शन, कानूनी व्यवस्था, औचित्य र आवश्यकताका आधारमा निर्धारण हुने गर्दछ । तर यसको बुझाइलाई भौगोलिक अवस्था, सामाजिक परिवेश, जनताको आकांक्षा समेतले फरक पार्न सक्दछ । यस्तो अवस्थामा संघ, प्रदेश र स्थानीय तह बीचको सम्बन्ध संवैधानिक सीमाले मात्र बाँध्न सक्दछ वा व्यावहारिक सम्बन्धको भूमिका रहन्छ, रहँदैन भन्ने विषय पनि उत्तिकै पेचिलो छ ।

संघीय संरचनामा सबै तहका सरकार बीच सहयोगपूर्ण सम्बन्ध रहनु आवश्यक पर्दछ । तीन तहको शासकीय संरचना रहेको संघीय संरचनामा संघ भन्दा तल्लो तहमा रहने सरकारको स्वरूपमा प्रदेश सरकार रहन्छ । यसलाई Sub-national पनि भनिन्छ । प्रदेश सरकारले स्थानीय सरकार र केन्द्रीय सरकार बीच समन्वयको भूमिका समेत निभाउने गर्दछ । प्रदेशका कार्यकारिणी कार्यहरू प्रदेश सरकारका नाममा हुने गर्दछन् । संविधानको भाग १७ धारा २१४ मा स्थानीय तह सम्बन्धी कार्यकारिणी अधिकार संविधान र संघीय कानूनको अधीनमा रही गाउँपालिका वा नगर कार्यपालिकामा निहित रहेको छ । स्थानीय तहले आफ्नो अधिकारको सूचीमा परेको विषयमा कानून निर्माण गरी लागू गर्नसक्ने व्यवस्था रहेको छ । संविधान तथा संघीय अन्य कानून बमोजिम राज्य सञ्चालन तथा सम्पादन हुने कार्यहरूको संवैधानिक र कानूनी सिमाको पालना गरी एकअर्का निकायहरू बीच सुमधुर सम्बन्ध कायम राख्नु, स्रोत साधनको समानुपातिक वितरण, एक निकायले अर्को निकायको सम्मान गर्नु र अधिकार क्षेत्रमाथि हस्तक्षेप नगर्नु जस्ता संवैधानिक र कानूनी व्यवस्थालाई प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्नुपर्ने आजको आवश्यकता रहेको छ ।

संघीयता सम्बन्धी नेपालको अभ्यास र संवैधानिक व्यवस्था

नेपालको प्रजातान्त्रिक आन्दोलनको सात दशकभन्दा लामो ऐतिहासिक योगदानपश्चात् देशले उच्चतम प्रजातान्त्रिक प्रणालीयुक्त संघीय लोकतान्त्रिक शासन प्रणाली अवलम्बन गर्न पुगेको छ । संवैधानिक व्यवस्था अनुसार संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको मूल संरचना संघ, प्रदेश र स्थानीय गरी तीन तहको बहुसरकारको अवधारणा अनुरूप हुने र राज्यशक्तिको प्रयोग संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले संविधान तथा कानून बमोजिम गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको छ । नेपालको वर्तमान संविधानको धारा ५७ मा राज्य शक्तिको बाँडफाँड अन्तर्गत संघको अधिकारको सूची अनुसूची-५ मा, प्रदेशको अधिकारको सूची अनुसूची-६ मा, संघ र प्रदेशको साझा अधिकार अनुसूची-७ मा र स्थानीय तहको अधिकार अनुसूची-८ मा उल्लेख गरिएको छ । संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको साझा अधिकार अनुसूची-९ मा उल्लेख गरिएको छ । तिनै अधिकारको सूचीका आधारमा गाउँ सभा, नगर सभा र प्रदेश सभाले कानून बनाउन सक्ने संवैधानिक व्यवस्था छ ।

संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले नेपालको स्वतन्त्रता, सार्वभौमसत्ता, भौगोलिक अखण्डता, स्वाधीनता, राष्ट्रिय हित, सर्वाङ्गीण विकास, बहुदलीय प्रतिस्पर्धात्मक लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक संघीय शासन प्रणाली, मानव अधिकार तथा मौलिक हक, कानूनी राज्य, शक्ति पृथकीकरण र नियन्त्रण तथा सन्तुलन, बहुलता र समानतामा आधारित समतामूलक समाज, समावेशी प्रतिनिधित्व र पहिचानको संरक्षण गर्ने दायित्व पाएका छन् । संविधान यस्तो साझा प्रतिज्ञापत्र हो, जसमा राष्ट्रिय उद्देश्यको प्राप्ति र जनताको सर्वोपरि हितको लागि स्वशासन र साझा शासनको संयोजन गरिएको हुन्छ । यसले सामाजिक विविधतालाई पनि सम्बोधन गर्नुपर्दछ । संघीय संरचनामा सबै तहका सरकारहरूबीच सहयोगपूर्ण सम्बन्ध रहनु आवश्यक हुन्छ । तीन तहको शासकीय संरचना रहेको संघात्मक व्यवस्थामा संघ भन्दा तलको तहमा रहने सरकारको स्वरूपमा प्रदेश सरकार रहन्छ । यसलाई Sub-national पनि भन्ने गरिन्छ । नेपालको संविधानको धारा ५६ ले संघीय लोकतान्त्रिक नेपालको मूल संरचना संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको हुने र शासकीय स्वरूप बहुलवादमा आधारित बहुदलीय प्रतिस्पर्धात्मक संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक संसदीय शासन प्रणाली सम्बन्धी सम्पूर्ण काम नेपाल सरकारबाट सम्पादन हुने व्यवस्था गरेको छ । संघीयता राज्यसत्ता र सार्वभौमसत्ताको सीमित विभाजन गरी शासकीय क्रियाकलापमा बढी भन्दा बढी जनतालाई संलग्न गराउने राजनीतिक प्रक्रिया हो । यो More democratic and participative concept मा रहेको हुन्छ । यसमा लिने दिने मोलमोलाईको गुञ्जायस रहँदैन । यो एउटा प्रतिज्ञापत्र हो । यो बढी जटिल विषय र विवादित विषय पनि हो । संघको अधिकार अनुसूची-५, ७ र ९ मा उल्लिखित भए बमोजिम संघ, प्रदेश तथा स्थानीय तहको अधिकारको सूची वा साझा सूचीमा उल्लेख नभएका विषयमा संघको अवशिष्ट अधिकार हुने र संघ, प्रदेश र स्थानीय तह बीचमा कुनै राजनैतिक तथा अन्य विवाद देखिएमा देहाय बमोजिम समाधान गरिने संवैधानिक व्यवस्था गरिएको छ । संघ र प्रदेशबीच तथा प्रदेश तथा प्रदेशबीच उत्पन्न राजनीतिक विवाद समाधान गर्न संविधानको धारा २३४ बमोजिमको एक

अन्तरप्रदेश परिषद् गठन हुने छ, जसमा प्रधानमन्त्री अध्यक्ष, नेपाल सरकारको गृहमन्त्री सदस्य, नेपाल सरकारको अर्थमन्त्री सदस्य र सम्बन्धित प्रदेशको मुख्यमन्त्री सदस्य रहने प्रावधान छ ।

नेपालको संविधानको भाग ११ धारा १३७ (२) (क) अनुसार संघ र प्रदेश, प्रदेश र प्रदेश, प्रदेश र स्थानीय तह तथा स्थानीय तहहरू बीचको अधिकार क्षेत्रको बारेमा भएको विवाद सम्बन्धी सर्वोच्च अदालतको संवैधानिक इजलासले उक्त विवादको संवैधानिक निरूपण गर्ने व्यवस्था गरेको छ ।

नेपालको संविधानको धारा २३१ ले संघ र प्रदेशबीचको अन्तरसम्बन्धमा संघीय कानून नेपालभर वा आवश्यकता अनुसार नेपालको कुनै एक क्षेत्रमा मात्र लागू हुने गरी बनाउन सकिने, प्रदेश कानून प्रदेशभर वा आवश्यकता अनुसार प्रदेशको कुनै एक क्षेत्रमा मात्र लागू हुने गरी बनाउन सकिने, दुई वा दुईभन्दा बढी प्रदेशले अनुसूची ६ मा उल्लिखित कुनै विषयमा कानून बनाउन नेपाल सरकार समक्ष अनुरोध गरेमा संघीय संसदले आवश्यक कानून बनाउन सक्ने, त्यस्तो कानून सम्बन्धित प्रदेशको हकमा मात्र लागू हुने र नेपाल सरकारले राष्ट्रिय महत्वका विषयमा र प्रदेशहरूबीच समन्वय गर्नुपर्ने विषयमा प्रदेश मन्त्रीपरिषद्लाई संविधान र संघीय कानून बमोजिम आवश्यक निर्देशन दिन सक्ने र त्यस्तो निर्देशनको पालन गर्नु सम्बन्धित प्रदेश मन्त्रिपरिषद्को कर्तव्य हुने व्यवस्था गरेको छ ।

त्यसैगरी नेपालको संविधानको धारा २३३ ले प्रदेश-प्रदेशबीचको अन्तरसम्बन्धका बारेमा एक प्रदेशले अर्को प्रदेशको कानूनी व्यवस्था वा न्यायिक एवं प्रशासकीय निर्णय वा आदेशको कार्यान्वयनमा सहयोग गर्नुपर्ने, एक प्रदेशले अर्को प्रदेशसँग साझा चासो, सरोकार र हितको विषयमा सूचना आदान प्रदान गर्न, परामर्श गर्न, आफ्नो कार्य र विधायनका बारेमा आपसमा समन्वय गर्न र आपसी सहयोग विस्तार गर्न सक्ने र एक प्रदेशले अर्को प्रदेशको बासिन्दालाई आफ्नो प्रदेशको कानून बमोजिम समान सुरक्षा, व्यवहार र सुविधा उपलब्ध गराउनुपर्ने व्यवस्था गरेको छ ।

नेपालको संविधान बमोजिम संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको अन्तरसम्बन्ध र समन्वय

संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच समन्वय कायम गर्न संघीय संसदले आवश्यक कानून बनाउने, प्रदेश, गाउँपालिका वा नगरपालिकाबीच समन्वय कायम गर्न र कुनै राजनीतिक विवाद उत्पन्न भएमा प्रदेश सभाले सम्बन्धित गाउँपालिका, नगरपालिका र जिल्ला समन्वय समितिसँग समन्वय गरी त्यस्तो विवादको समाधान गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको छ । यसैगरी संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो अधिकारभित्रको आर्थिक अधिकार सम्बन्धी विषयमा कानून बनाउने, वार्षिक बजेट बनाउने, निर्णय गर्ने, नीति तथा योजना तयार गर्ने र त्यसको कार्यान्वयन गर्न पाउने व्यवस्था छ । त्यस्तै संघले साझा सूचीका विषयमा र आर्थिक अधिकारका अन्य क्षेत्रमा प्रदेशलाई समेत लागू हुने गरी आवश्यक नीति, मापदण्ड र कानून बनाउन सक्ने, संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आ-आफ्नो तहको बजेट बनाउने र

प्रदेश र स्थानीय तहले बजेट पेश गर्ने समय संघीय कानून बमोजिम हुने, संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले प्राकृतिक स्रोतको प्रयोग वा विकासबाट प्राप्त लाभको समन्यायिक वितरणको व्यवस्था गर्नुपर्ने, त्यस्तो लाभको निश्चित अंश रोयल्टी, सेवा वा वस्तुको रूपमा परियोजना प्रभावित क्षेत्र र स्थानीय समुदायलाई कानून बमोजिम वितरण गर्नुपर्ने, नेपाल सरकारले सीधै वा प्रदेश सरकार मार्फत स्थानीय तहलाई निर्देशन दिने र त्यस्तो निर्देशनको पालना गर्नुपर्ने र वित्तीय अनुशासन कायम गर्नु सबै तहका सरकारको प्राथमिक दायित्वको विषय हुनुपर्ने व्यवस्था गरेको छ ।

नेपालको संविधान बमोजिम संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको न्यायिक सम्बन्ध र सीमा

नेपालको संविधानको धारा २३२ बमोजिम संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको सम्बन्ध सहकारिता, सहअस्तित्व, र समन्वयको आधारमा सञ्चालन हुने र राज्यव्यवस्थामा एकल न्यायप्रणाली अवलम्बन गरिने कुरा उल्लेख गरिएको छ । धारा १२६ ले न्याय सम्बन्धी अधिकार अदालतबाट प्रयोग हुने, नेपालको न्याय सम्बन्धी अधिकार यो संविधान र न्यायका मान्य सिद्धान्त बमोजिम अदालत तथा न्यायिक निकायबाट प्रयोग गरिनेछ भन्ने प्रष्ट व्यवस्था गरेको छ । त्यसैगरी मुद्दा मामिलाको रोहमा अदालतले दिएको आदेश वा निर्णयको सबैले पालना गर्नुपर्ने व्यवस्थाका साथै नेपालमा सर्वोच्च अदालत, उच्च अदालत र जिल्ला अदालत रहने व्यवस्था गरिएको छ ।

नेपालको संविधान बमोजिम संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको आर्थिक सम्बन्ध

नेपालको संविधानको धारा ५९ अनुसार आर्थिक अधिकारको प्रयोग संविधानमा व्यवस्था भए बमोजिम संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्र आर्थिक अधिकार सम्बन्धी कानून बनाउने, वार्षिक बजेट बनाउने, निर्णय, नीति र योजना बनाउने र कार्यान्वयन गर्ने व्यवस्था गरिएको छ । संघले साझा सूचीका विषयमा आर्थिक क्षेत्रमा प्रदेशलाई समेत लागू हुने गरी कानून बनाउन सक्ने व्यवस्था गरिएको छ। संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले प्राकृतिक स्रोतको उपयोग गर्दा समुदायलाई पनि प्राथमिकता दिनुपर्दछ। वैदेशिक सहायता र ऋण लिने अधिकार केन्द्र सरकारलाई मात्र हुने र धारा ६० अनुसार राजस्व स्रोतको बाँडफाँड सम्बन्धी संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्र कर लगाउन र स्रोतहरूबाट राजस्व उठाउन सक्ने व्यवस्था गरिएको छ । प्रदेश र स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने वित्तीय हस्तान्तरणको परिणाम राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिस बमोजिम हुने व्यवस्था गरिएको छ । प्रदेशले नेपाल सरकारबाट प्राप्त अनुदान र आफ्नो स्रोतबाट उठ्ने राजश्वलाई मातहतको स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजस्व क्षमताको आधारमा प्रदेश कानून बमोजिम वित्तीय अनुदान तथा वितरण गर्न पाउने संवैधानिक व्यवस्था गरिएको छ ।

नेपालको वर्तमान संविधानको प्रावधान अनुसार संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच सम्बन्धका संवैधानिक क्षेत्रहरू, आधारशिला र सामञ्जस्यता राख्नु पर्ने विषयहरू देहाय बमोजिम रहेका छन्:

सम्बन्धका क्षेत्रहरू	आधारशिला	सामञ्जस्यता रहनुपर्ने विषयहरू

• संघीय सरकारको ७ वटै प्रदेश सरकारसँग र ७५३ वटै स्थानीय तहका सरकारहरूसँग • कुनै एक प्रदेश सरकारको संघीय सरकारसँग, अरू प्रदेश सरकारहरूसँग र ७५३ वटै स्थानीय तहका सरकारहरूसँग • कुनै एक स्थानीय सरकारको संघीय सरकारसँग र ७५३ वटै स्थानीय तहका सरकारहरूसँग	सहकारिता, सह अस्तित्व, समन्वय, संविधानको अनुसुची ५, ६, ७, ८, ९ बमोजिम एकल र साझा अधिकार, अधिकारको कार्य विस्तृतीकरण	संविधान, संघीय कानूनहरू, प्रादेशिक कानून, स्थानीय कानून, संघीय प्रशासनिक संरचना र परिपाटी, प्रादेशिक प्रशासनिक संरचना र परिपाटी, स्थानीय प्रशासनिक संरचना र परिपाटी, राजस्व संकलन बाँडफाँड र उपयोग, प्राकृतिक श्रोतको बाँडफाँड र उपयोग, अनुदानहरूको वितरण र प्राप्ति, वित्तीय अनुशासन र सार्वजनिक उत्तरदायित्व

नेपालको संवैधानिक व्यवस्था अनुसार संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकार निम्न बमोजिम रहेको छः

एकल अधिकार	साझा अधिकार	अवशिष्ट अधिकार
• संघको अधिकार संविधानको अनुसूची -५ अनुसार • प्रदेशको अधिकार संविधानको अनुसूची -६ अनुसार • स्थानीय तहको अधिकार संविधानको अनुसूची-८ अनुसार	• संघ र प्रदेशको साझा अधिकार संविधानको अनुसूची ७ अनुसार • संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकार संविधानको अनुसूची ९ अनुसार	• तीन तहको सरकारको अधिकारमा उल्लेख नभएको वा साझा सूचीमा उल्लेख नभएको कार्य संघको अधिकार हुने ।

नेपालको संघीय शासन प्रणालीमा देखिएका समस्या र चुनौती

संघीय शासन प्रणालीमा नेपालको स्वतन्त्रता, सार्वभौमिकता, भौगौलिक अखण्डता, राष्ट्रिय एकता स्वाधीनता र स्वाभिमानलाई अक्षुण्ण राखी सार्वभौमसत्ता सम्पन्न जनताको सार्वभौम अधिकार, स्वायत्तता स्वशासनको अधिकारलाई आत्मसात् गर्दै नागरिक स्वतन्त्रताको सम्मान गरी राज्य सञ्चालन गर्नु महत्वपूर्ण चुनौती रहेको छ । राष्ट्रिय एकता कायम गरी संघ, प्रदेश र स्थानीय तह बीचमा समय सापेक्ष उत्पन्न हुने राजनैतिक विवादलाई समाधान गरी राज्यका हरेक क्रियाकलापलाई शान्तिपूर्ण तरिकाले समाधान गरी अगाडि बढ्ने चुनौती रहेको छ । संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको संविधानमा उल्लेखित अनुसूची बमोजिमका अधिकारको बारेमा हालसम्म पनि स्पष्ट कानूनको निर्माण हुन सकेको अवस्था छैन । संविधान जारी हुनु पूर्वका कानून नेपालभर समानरूपमा लागू हुन्छन् तर त्यस्ता कानून वर्तमान संविधानमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको एकल सूचीमा रहेका भए त्यस्ता विषयहरूलाई कानून बनाई व्यवस्थित बनाउन सकिएको अवस्था छैन । स्थानीय तहले कानून निर्माण गरी लिने कर, सेवा शुल्क, दस्तुरका सम्बन्धमा फरकफरक व्यवस्था गरेका छन् भने एकै जिल्लाका स्थानीय तहहरूले एउटै विषयमा फरकफरक दस्तुर कायम गर्ने गरेका छन् । संघ र प्रदेश बीच तथा प्रदेश प्रदेशबीच उत्पन्न राजनीतिक विवाद समाधान गर्ने धारा २३४ बमोजिमको अन्तरप्रदेश परिषद्को बैठक

नियमित रूपमा बस्न नसक्नु र समस्या समाधानतर्फ अग्रसर नरहनु नेपालको संघीय शासन प्रणालीको महत्वपूर्ण चुनौती हो ।

निष्कर्ष

संघीय राज्य प्रणालीमा राष्ट्र बलियो हुन्छ कि कमजोर ? शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्तको पालना होला नहोला हाम्रो सन्दर्भमा विश्लेषण गरी हेर्ने अवस्था आइसकेको छैन । केही देशमा संघीयताले राष्ट्र विखण्डन भई संघीयताबाट एकात्मक राज्य प्रणालीमा गएका भएपनि अमेरिका, भारत लगायतका मुलुकमा संघीयताले राज्य सञ्चालनमा सहजता आएको पाइन्छ । संविधान सभाबाट संविधान जारी भएपश्चात् संघीयता सम्बन्धी लामो बहस टुंगोमा पुगी नेपाल संघीय प्रणालीमा प्रवेश गरी स्थानीय तह, प्रदेश, संघको निर्वाचन सम्पन्न गरी हाल संघ, सात प्रदेश, ७५३ स्थानीय सरकार सक्रिय रहेका छन् । संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक व्यवस्था सुदृढ गर्ने राज्यको राजनीतिक उद्देश्य रहेको छ । राज्य सञ्चालन प्रणाली कस्तो हुने भन्ने विषय राजनैतिक भएपनि यसलाई वैधानिकता दिने काम त्यो देशले स्वीकार गरेको संविधानले गर्दछ । विश्वमा प्रचलनमा रहेका अभ्यासलाई हेर्दा दुईवटा कारणबाट संघीय प्रणाली अवलम्बन गरेको पाइन्छ । पहिलो शत्रु राज्यबाट सामूहिक रूपमा आफूहरूलाई सुरक्षित राख्न छरिएर रहेका राज्यलाई एकत्रित गरी Coming Together संघीय शासन प्रणाली अवलम्बन गर्ने, यस्तो संघीयता अवलम्बन गर्ने मुलुकहरूमा अमेरिका र पूर्व सोभियत संघ पर्दछ । दोश्रो फरक आकांक्षा बोकेका सबै नागरिकलाई राष्ट्रप्रति अपनत्वको भावना सिर्जना गरी देशलाई विखण्डन वा अशान्तिबाट जोगाई शक्तिको बाँडफाँड गरी एकै ठाउँमा राख्ने (Holding Together) जसमा भारत लगायतका मुलुकहरू पर्दछन् । संघीयतालाई राष्ट्रका सम्पूर्ण समाधानको अचुक उपायका रूपमा बहस हुने गरेको पनि पाइन्छ, तर विश्व इतिहासले यसलाई गलत सावित गरिदिएको छ । विश्वका कैयौं मुलुकहरू संघीयताको तीतो अनुभवबाट भत्किएको इतिहास समेत रहेको छ । विश्वमा कैयौं यस्ता देशहरू पनि छन् जसले व्यापक बहसपछि संघीयतालाई इन्कार गरे । यसरी संघीयता अस्वीकार गर्नेमा बेलायत, इटाली, अफगानिस्तान, फिलिपिन्स, इन्डोनेसिया, तान्जानिया, इराक लगायत थुप्रै अफ्रिकी राष्ट्रहरू रहेका छन् । संयुक्त राज्य अमेरिका, भारत जस्ता देशलाई संघीयताको आदर्श मुलुकको रूपमा लिने गरिन्छ ।

संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको सम्बन्ध सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित हुने कुरा संविधानको धारा २३२ ले स्पष्ट पारेको हुँदा सबै निकायहरूबीच अन्योन्याश्रित सम्बन्ध रहेको पुष्टि हुन्छ । संविधानको धारा २३५ बमोजिमको कानून निर्माण गरी तीन तहमा सम्बन्ध कायम गरिनुपर्छ । साझा सूचीमा परेका विषयहरूमा संघ, प्रदेश, स्थानीय तहको क्षेत्राधिकार के-कस्तो हुने, उक्त विषयमा कानून नबनेसम्म अन्य निकायले के-कसरी कार्यसम्पादन गर्ने, कानून बनाउन पाउने नपाउने प्रश्न ज्यादै पेचिलो विषय बनेकोले यस विषयमा कानूनद्वारा प्रष्ट पारिनुपर्छ । यस्तो अवस्थामा संघीय प्रणालीलाई विचार गरी नागरिकको Voice, Choice / Right को लागि नीति, कानून र संयन्त्रको माध्यमबाट पूरा गरिनुपर्छ । संविधान केवल मार्गदर्शक दस्तावेज मात्र भएकोले

यसले कोरेको मार्गमा सफलतापूर्वक यात्राका लागि सोहि अनुकूल संस्कार र संस्कृतिको निर्माण गर्नु आवश्यक छ । समयक्रममा हुने न्यायिक व्याख्या, राजनैतिक अभ्यास र हाम्रा व्यवहारबाट यस्तो संस्कार र संस्कृतिको निर्माण हुन पुग्छ । नेपालको संघीय शासन प्रणालीमा संविधानले निर्धारण गरेको अन्तरसम्बन्ध र सीमाको परिपालना समन्वयको सिद्धान्त बमोजिम रहनुपर्ने देखिन्छ ।

सन्दर्भ सामग्री

१. नेपालको संविधान ।
२. स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ।
३. संवैधानिक कानूनका स्रोत सामग्री, महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय ।
४. नेपालमा संघीयताका अवसर र चुनौतीहरू, दामोदर रेग्मी ।
५. स्थानीय तहमा न्यायिक अधिकारको प्रयोग, जानकारी ।