संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको अन्तरसम्बन्ध

कल्पना गौली ✍

पृष्ठभूमिः

सङ्घीयता ल्याटिन भाषाको Foedus नामक शब्दबाट आएको हो । यसको खास अर्थ एकता, सन्धी वा करार हो । शाब्दिक रूपमा सङ्घीयता भनेको आपसी सहकार्य, सम्बन्ध र एकता हो । संघीयताले सरकारका विभिन्न तहहरूको बिचमा राजनीतिक शक्तिको बाँडफाँड र समायोजन गर्ने गर्दछ। एक राज्यमा दुई वा दुई भन्दा बढी तहको सरकार रहेको राजनीतिक प्रणाली वा शासन व्यवस्था नै सङ्घीय शासन प्रणाली हे । सघीयता सरकारको शक्ती र जिम्मेवारीलाइ केन्द र प्रदेश वा स्थानियस्तरका बेग्लाबेग्लै तहमा बाड्ने पद्धती हो । एकात्मक प्रणालीमा पनि तहगत सरकार हुन सक्छन् तर तहगत सरकार केन्द्रीय निकायका वैधानिक संरचना हुन्छन् भने संघीयतामा ती तहहरूको संवैधानिक स्वायत्ता हुन्छ । सङ्घीयताको आधुनिक अवधारणा सन् १७८७ को संविधानले अमेरिकामा महासंघीय राज्यबाट सङ्घीय राज्यमा रूपान्तरण भए सँगै आएको हो । नेपाल एकात्मक स्वरूपबाट संघीयतामा प्रवेश गर्ने मुलुक भित्र पर्दछ । नेपालको वर्तमान संविधानको धारा ५६ ले नेपालको मूल संरचना संघ प्रदेश र स्थानीय तह बीचको सम्बन्ध सहकारिता सहअस्तित्व र समन्वयको आधारमा संचालन हुने व्यवस्था छ । साथै संविधानले संघीय राज्यको निर्माणका साथै यसका तिनै तहका संरचनाबीच अन्तरसम्बन्धको युनिटिसमेत भाग २० को धारा २३१ देखि २३७ सम्म व्यवस्था गरेको छ । अन्य देशमा सामान्यत केन्द्र र क्षेत्र गरी दुइ तहमा मात्र विभाजन हुने गरेकोमा नेपालले स्थानिय तहलाइ समेत विभाजन गरी तीन तह बनाएको छ । यस लेखमा नेपालमा रहेका तिन तहका सरकारको आपसी सम्बन्ध र सम्बन्धका आधार समेट्ने प्रयास गरिएको छ ।

✍ सहायक स्तर पाँचौं, प्रदेश सभा सचिवालय, कर्णाली प्रदेश

परिचय

कुनै पनि मुलुकमा दुइ वा सो भन्दा बढि सरकारका तहहरु रहन्छन् र त्यस्ता तहहरुलाइ संविधानमा नै व्यवस्था गरि राज्यको शासकिय शत्ति र अधिकार दिइन्छभने त्यस्तो व्यवस्था नै संघीयता हो । नेपाल एकात्मक स्वरूपबाट संघीयतामा प्रवेश गर्ने मुलुक भित्र पर्दछ । हुन त नेपाल भौगोलिक रुपमा सानो मुलुक हो । एकात्मक र केन्द्रीकृत प्रणालीले जनआकंक्षालाई सम्बोधन गर्न र जनतालाई शासन व्यवस्थामा सहभागी गराउन नसक्नु, अधिकार केन्द्रीकृत रूपमा रहनु, अधिकार र आर्थिक अवसरको समान प्रयोग हुन नसक्नु, वर्गीय, जातीय, भाषिक लैङ्गिक, सांस्कृतिक, धार्मिक र क्षेत्रीय भेदभावको अन्त्य गर्न राज्य सफल नहुनु, राज्य सञ्चालनमा समावेशिता, हिस्सेदारी र स्वामित्व स्थापना हुन नसक्नु जस्ता कारणले गर्दा विस २०६२।६३ सालमा जनआन्दोलन भयो र संघीयताको माग भएसंगै नेपालको सार्वभौमसत्ता र राजकियसत्ता नेपाली जनतामा निहित रहने गरि एक स्वतन्त्र अविभाज्य सार्वभौमसत्तासम्पन्न धर्मनिरपेक्ष समावेशी लोकतन्त्रात्मक समाजबाद उन्मुख संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक राज्य भएको छ । सङ्घीयताको पक्षमा भएका आन्दोलनहरूलाई सम्बोधन गर्न नेपालको अन्तरिम संविधान २०६३ ले वर्गीय, जातीय, भाषिक, लैङ्गिक, सांस्कृतिक धार्मिक र क्षेत्रीय भेदभावको अन्त्य गर्नु राज्यको केन्द्रीकृत र एकात्मक ढाँचाको अन्त्य गरी लोकतान्त्रिक सङ्घीय शासन प्रणाली सहितको अग्रगामी पुनर्संरचना गरिने उल्लेख गरी नेपाल सङ्घीय राज्य हुने नीति स्वीकार गरेको थियो । मिति २०७२ सालमा जारी भएको नेपालको संविधानले संघीयतालाई राज्य व्यवस्था सञ्चालनको प्रमुख आधारकोरुपमा अंगिकार गरेको छ । नेपालको संविधानले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको सङ्घीय संरचना हुने व्यवस्था गरेको छ भने प्रदेशहरू ७ वटा र स्थानीय तह ७५३ वटा हुने व्यवस्था गरिएको छ । न्यायपालिका एकीकृत रहने व्यवस्था रहेको छ भने कार्यपालिका र व्यवस्थापिकाको संरचना सङ्घीय रहेको छ । सङ्घ, प्रदेश र स्थानीयतहको अधिकारको बाँडफाँड सूची प्रणालीका आधारमा संविधानले नै स्पष्ट व्यवस्था गरेको छ ।मुलतः संघीयराज्यको शक्ति बाँडफाँडको नियमलाई तेर्सो समानान्तर प्रणाली र एकात्मक राज्यको शक्ति बाँडफाँडको नियमलाई ठाडो प्रणाली । अर्थात् संघीय प्रणालीमा राज्यको शक्तिको बाँडफाँड समानान्तर हिसावले हुन्छ भने एकात्मक राज्यमा माथिबाट तलतिर हुन्छ । अतः संघीय राज्यको अर्थ हरेक एकाईलाई आफ्नो मामलामा आफैले निर्णय गर्न पाउने स्वतन्त्रता, आत्मनिर्णयको अधिकार र आफ्नो हकमा आफ्नो कानून आफैले बनाउन र कार्यन्वयन गर्न पाउने स्वायत्तताको अधिकारसम्म हुन्छ । तिनै राज्यहरु मिलेर एउटा संघ बन्छ र सो संघले केन्द्रको रुपमा काम गर्दछ, जसलाई राज्यहरुले नै केन्द्रीय संघको रुपमा निश्चित अधिकारहरु प्रदान गरेको हुन्छ ।

नेपालको संविधानको भाग-२० मा सरकारका तिन तहबीचको अन्तरसम्बन्धबारेमा व्यवस्था गरिएको छ । यी तहहरुबीचको अन्तरसम्बन्ध सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित हुनेछ भनी संविधानले स्पष्ट उल्लेख गरेको छ । संघीय संरचनामा सबै तहका सरकार बीच सहयेगपुर्ण सम्बन्ध रहनु आवश्यक पर्दछ । संविधानले तीन वटै तहका सरकारलाइ आ-आफ्नै जिम्मेवारी दिएको छ । सविधान र कानुनले दिएको अधिकारको परिधि भित्र रहि कार्यसम्पादन गर्नु तीनै तहका सरकारको कर्तव्य हो । संघीय शासन प्रणालीमा सरकारका तहबीच अन्तरसम्बन्ध, अन्तरनिर्भरता र अन्तरसहयोग भएन भने देशले विकासमा फड्को मार्न सक्दैन र अनावश्यक प्रतिस्पर्धा, विवाद र तनाव पैदा हुन्छ । नेपालमा केन्द्र प्रादेशिक इकाइ र स्थानिय सरकार गरि तीन तहको संरचना रहेकोले केन्द्र र प्रदेशमा मात्र नभएर स्थानिय तहमा पनि अधिकारको बाँडफाँडको प्रश्नहरु पनि रहेका छन् । त्यस्तै अन्य निकायहरुको सरचना तिनै तहमा बाडिएपनि न्यायपालिका भने एकिकृत स्वरुपको भएकाले अरु जटिलता उत्पन्न भएको हो । लामो छलफल सम्झैता पछि नेपालले राज्य शत्तिको बाडफाँड गरेको छ ।

तीन तहको सरकारको एकल अधिकारको प्रयेगको हकमा संविधानको अनुसुचीको नेपालको संविधानको अनुसार सरकारका तीन तहको सम्बन्ध

संघ, प्रदेश र स्थानीय तह बीचको सम्बन्ध

(१) संघ, प्रदेश र स्थानीय तह बीचको सम्बन्ध सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित हुनेछ ।

(२) नेपाल सरकारले राष्ट्रिय महत्वका विषयमा र प्रदेशहरू बीच समन्वय गर्नु पर्ने विषयमा प्रदेश मन्त्रीपरिषद्लाइ यो संविधान र संघीय कानून बमोजिम आवश्यक निर्देशन दिन सक्नेछ र त्यस्तो निर्देशनको पालन गर्नु सम्बन्धित प्रदेश मन्त्रीपरिषद्को कर्तव्य हुनेछ ।

(३) कुनै प्रदेशमा नेपालको सार्वभौमसत्ता, भौगोमलक अखण्डता, राष्ट्रियता वा स्वाधिनतामा गम्भीर असर पर्ने किसिमको कार्य भएमा राष्ट्रपतिले त्यस्तो प्रदेश मन्त्रीपरिषद्लाइ आवश्यकता अनसुार सचेत गराउन, प्रदेश मन्त्रीपरिषद्लाइ र प्रदेश सभालाई बढीमा छ महिनासम्म निलम्बन गर्न वा विघटन गर्न सक्नेछ ।

(४) उपधारा (३) बमोजिम कुनै प्रदेश मन्त्रीपरिषद् र प्रदेश सभा निलम्बन वा विघटन गरेकोमा त्यस्तो कार्य पैंतिस दिन भित्र संघीय संसदको तत्काल कायम रहेको सम्पूर्ण सदस्य संख्याको बहुमुतबाट अनमुोदन गराउनुपनेछ ।

(५) उपधारा (३) बमोजिम गरिएको विघटन सम्बन्धी कार्य संघीय संसदबाट अनुमोदन भएमा त्यस्तो प्रदेशमा छ महिनाभित्र प्रदेश सभाको निर्वाचन हुनेछ । तर संघीय संसदबाट अनमुोदन नभएमा त्यस्तो निलम्बन वा विघटन सम्बन्धी कार्य स्वतः निष्क्रिय हुनेछ ।

(६) उपधारा (३) बमोजिम गरिएको निलम्बन उपधारा (४) बमोजिम अनुमोदन भएमा त्यस्तो निलम्बनको अवधिभर र उपधारा (५) बमोजिम प्रदेश सभाको निर्वाचन नभएसम्मका लागि त्यस्तो प्रदेशमा संघीय शासन कायम रहनेछ ।

(७) संघीय शासन कायम गरिएको अवस्थामा संघीय संसदले अनुसूची– ६ बमोजिमको सूचीमा परेको विषयमा कानून बनाउन सक्नेछ । त्यस्तो कानून सम्बन्धित प्रदेश सभाले अर्को कानून बनाई खारेज नगरेसम्म बहाल रहनेछ ।

(८) नेपाल सरकारले आफै वा प्रदेश सरकार मार्फत गाउँ कार्यपालिका वा नगर कार्यपालिकालाई यो संविधान र संघीय कानून बमोजिम आवश्यक सहयोग गर्न र निर्देशन दिन सक्नेछ । त्यस्तो निर्देशनको पालन गर्नु गाउँ कार्यपालिका वा नगर कार्यपालिकाको कर्तव्य हुनेछ ।

१.राजनैतिक अन्तरसम्बन्ध

१) संघले संविधानको अनुसूची ५, प्रदेशले अनुसूची ६, स्थानीय तहले अनुसूची ८ बमोजिम एकल तथा संघ र प्रदेशले अनुसूची ७ र संघ प्रदेश र स्थानीय तहले अनुसूची ९ बमोजिम साझा अधिकारहरु प्रयोग गर्ने।

२) कानुन निर्माण गर्दा स्थानीय तहले संघ र प्रदेशसँग तथा प्रदेशले संघसँग बाझिन नहुने गरि कानुन निर्माण गर्ने ।

३) नेपाल सरकारले राष्ट्रिय महत्वका विषयमा र प्रदेशहरुबीच समन्वय गर्ने विषयमा प्रदेश मन्त्रिपरिषदलाई निर्देशन दिन सक्ने ।

४) राष्ट्रिय सभाको निर्वाचक मण्डलमा स्थानीय तहका प्रमुख उपप्रमुख र प्रदेश सभाका सदस्यहरु रहने ।

५) संघ र प्रदेश तथा प्रदेश प्रदेश बीचको बिबाद समाधान गर्न प्रधानमन्त्री तथा संघीय मन्त्रीहरु र मुख्यमन्त्रीहरु समावेश अन्तर प्रदेश परिषदको व्यवस्था ।

६) प्रदेश बिघटन भएमा संघीय शासन लागू हुने ।

७) प्रदेश तथा गाँउपालिका वा नगरपालिकाबीच कुनै बिबाद भएमा प्रदेश सभाले निर्णय गर्ने

२. आर्थिक अन्तरसम्बन्ध

१) संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो अधिकारको क्षेत्रमा कर लगाउन र राजश्व उठाउन सक्ने। २) नेपाल सरकाले सङ्कलन गरेको राजश्व संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच न्योचित बितरणको व्यवस्था मिलाउने ।

३) राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा बित्त आयोगको सीफारिशमा शुत्रको आधारमा राजश्व बाँडफाड गर्ने।

४) संघले प्रदेशलाई तथा संघ तथा प्रदेशलाई निम्न बमोजिमका ४ अनुदान उपलब्ध गराउने
१. संघीय समानीकरण २. सशर्त अनुदान ३. समपूरक अनुदान ४. विशेष अनुदान।

५) स्थानीय तहका पदाधिकारीहरुको सेवा सुविधा प्रदेश कानुनले तोके बमोजिम हुने ।

६) प्रदेश र स्थानीहले लिने आन्तरिक ऋणको सिफारिस संघीय सरकारले निर्धारण गरे बमोजिम हुने ।

३) प्रशासनिक अन्तरसम्बन्ध

१) सरकारी सेवामा रहेका कर्मचारी संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा समायोजन गरिएको ।

२) कर्मचारी समायोजन ऐन बमोजिम स्थानीय तह र प्रदेशमा समायोजन भएका कर्मचारी संघमा आउनसक्ने ।

३) प्रदेश र स्थानीय तहबाट निश्चित सङ्ख्यामा कर्मचारी संघमा आउन सक्ने ।

४) प्रदेशमा प्रदेश सचिव र संघमा प्रमुख प्रशासकीअधिकृत संघबाट आउने ।

५) प्रदेश र स्थानीय तहमा नियुक्त कर्मचारीलाई संघीय स्रोतबाट तलब भत्ताको सुनिश्चितता ।

६) प्रदेशभित्रका स्थानीय तहमा कर्मचारीको सरुवा सम्बन्धित तहको सिफारिशमा प्रदेश सरकारले गर्ने।

७) नेपाल सरकारले स्थानीय तहबाटै तलब खाने गरी काजमा खटाउन सक्ने ।

८) गाउँपालिका र नगरपालिकामा कर्मचारी र कार्यालय सम्बन्धी व्यवस्था प्रदेश कानुन बमोजिम हुने ।

संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको अन्तरसम्बन्धका आधार :

(१) संविधानमा भएको व्यवस्थाका अतिरिक्त संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको अन्तरसम्बन्धका अन्य आधार देहाय बमोजिम हुनेछन्:

(क) राष्ट्रिय हितका आधारभतू 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 व्यवस्थाहरुको समग्रता र सामञ्जस्यता,

(छ) लोकतान्त्रिक मूल्य र मान्यतामा आधरित 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 नागरिकबीच समान व्यवहार र सुरक्षा,

(ञ) कानून, 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 प्रबद्धन,

(ढ) पारस्परिक सहयोग र सहकार्य,

(ण) समानुपतिक समावेशी तथा सहभागितामूलक शासन व्यवस्था अवलम्बन,

(त) नागरिकलाई प्रदान गर्ने सेवाको प्रभावकारिता,

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

(द) संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध कायम गर्नेसम्बन्धमा प्रचलित कानूनमा व्यवस्था भएको अन्य विषय।

(२) प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो अधिकारको विषयमा कानून बनाउँदा उपदफा (१) मा उल्लेखित विषयलाई समेत आधार मान्नुपर्नेछ ।

नेपालको वर्तमान संविधान अनुसार संघ, प्रदेश र स्थानीय तह बीचको समन्वयः

संघ, प्रदेश र स्थानीय तह बीचको समन्वयः

(१) संघ, प्रदेश र स्थानीय तह बीच समन्वय कायम गर्न संघीय संसदले आवश्यक कानून बनाउनेछ ।

(२) प्रदेश, गाउँपलिका वा नगरपालिका बीच समन्वय कायम गर्न र कुनै राजनीतिक विवाद उत्पन्न भएमा प्रदेश सभाले सम्बन्धित गाउँपालिका, नगरपालिका र जिल्ला समन्वय समितिसँग समन्वय गरी त्यस्तो विवादको समाधान गर्न सक्नेछ ।

(३) उपधारा (२) बमोजजम विवाद समाधान गर्ने प्रक्रिया र कार्यविधि प्रदेश कानून बमोजिम हुनेछ ।

निष्कर्ष :

संघको अन्तरसम्बन्ध सबै प्रदेश र सम्पुर्ण स्थानीय तहसँग रहन्छ । कुनै एक प्रदेशको अन्तसम्बन्ध संघ, अन्य प्रदेश र सम्पुर्ण स्थानीय तहसँग रहन्छ । त्यसैगरी कुनै एक स्थानीय तहको अन्तरसम्बन्ध संघ,सबै प्रदेश र अन्य सबै स्थानीय तहसँग रहन्छ । नेपालको संविधानको अनुसूची पाँच देखि नौ सम्ममा व्यवस्था गरिएका एकल र साझा अधिकारको प्रयोग गर्ने सम्बन्धमा सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तका आधारमा अन्तरसम्बन्ध कायम रहन्छ । कुनै पनि राज्यको विभिन्न तहका सरकारले राज्यको शत्ति प्रयोग गर्दा समन्वय तथा सहकार्य आवश्यक हुन्छ । संघीयतामा सरकार एवम् सरकारका तह बिच अन्तर्निभरता र अन्तरसम्बध जरुरी हुन्छ । संघीयतामा राज्यको शत्ति र स्रोत बाँडफाँड गरिने भएकाले एकल अधिकारको जिम्मा लगाएर मात्र शासन संचालन गर्न सकिदैन । संघीयताको प्रभावकारी कार्यान्वियन गर्नको लागी संघीय एकाइहरु बीच जिम्मेवारी स्रोत साधन र प्रशासनको साझेदारी गर्दै सुमधुर र सहयेगात्मक विस्तार गर्नु पर्ने भएकोले अन्तर सरकारी सम्बन्धलाइ प्रतिस्पर्धी परिपुरक र अन्तरनिर्भर किसिमको बनाउनु पर्छ । संघीय प्रणलीलाइ सफल तुल्याउनका निम्ति सरकारका सबै तहबिच आवश्यक समन्वय सहयोग र सहकार्य हुन अती जरुरी हुन्छ ।

सन्दर्भ सामग्री:

नेपालको संविधान, २०७२

संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७

सरकारका तीन तहबीच राजनैतिक प्रशासिनक र आर्थिक अन्तरसम्बन्ध, कृष्ण प्रसाद गौतम

विभिन्न वेबसाइटहरु