संघ, प्रदेश र स्थानीय तहहरु बीचको अन्तरसम्बन्धका विभिन्न आयामहरु

चक्र प्रसाद ढुंगाना ✍

विषय प्रवेश

लामो ऐतिहासिक संक्रमणकाल पश्चात नेपालले आफ्नो शासकिय स्वरुपमा आमुल परिवर्तन गरी एकात्मक शासन प्रणालीबाट संघात्मक शासन प्रणालीमा रुपान्तरण भएको छ । नेपालको संघीयतामा तिन तहका सरकारहरु एकैसाथ क्रियाशिल रहेका छन् । संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका सरकारहरुको विचमा सहकार्य, समन्वय र सह अस्तित्वका आधारमा सम्बन्धहरु संचालित हुने संवैधानिक व्यवस्थाहरु गरेको छ । शासकिय क्रियाकलापहरु र अधिकारहरु तिन तहको सरकारबाट संचालन गर्नु पर्दा कतिपय अवस्थामा दोहोपना हुन जाने र कतिपय अवस्थामा कसैको पनि जिम्मेवारी नहुनाले राज्यले आफ्नो लक्ष्य प्राप्त गर्न कठिनाई हुने विषयलाई हृदयांगम गरी संविधानमै तिन तहका सरकारहरुको विचमा कार्यकारिणी, विधायिकी, न्यायिक प्रशासनिक अन्तरसम्बन्धहरुको चर्चा गरिएको छ । साथै यस प्रकारको अन्तरसम्बन्धलाई प्रभावकारी बनाउनकालागि तिन तहका सरकारहरुको समन्यव सम्बन्धी कानून समेत संघीय व्यवस्थापिकाले निर्माण गरि सकेको छ । यसै सन्दर्भमा यँहा तिन तहका सरकारहरुको विचको अन्तर सम्बन्धको चर्चा गर्ने प्रयास गरिएको छ ।

नेपाल राज्यको संरचना

संविधानको धारा ५६ मा नेपाल राज्यको संरचनाको बारेमा स्पष्ट व्यवस्था गरिएको छ । जस अनुसार संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको मुल संरचना संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी ३ तहको हुने उल्लेख छ । नेपालको राज्य शक्तिको प्रयोग संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले यस संविधान

✍ कर अधिकृत, आन्तरिक राजस्व कार्यालय, न्युरोड, काठमाण्डौ ।

तथा कानून बमोजिम गर्ने व्यवस्था छ । नेपालको स्थानीय तह अन्तर्गत गाँउपालिका, नगरपालिका र जिल्ला सभा रहने छन् । गाउँपालिका र नगरपालिकामा रहने वडाको संख्या संघीय कानून बमोजिम हुनेछन् । संघीय कानून बमोजिम सामाजिक, सांस्कृतिक संरक्षण वा आर्थिक विकासका लागि विशेष, संरक्षित वा स्वायत्त क्षेत्र कायम गर्न सकिनेछ ।

संविधानले शासकिय शक्तिको प्रयोगको सन्दर्भमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले नेपालको स्वतन्त्रता, सार्वभौमसत्ता भौगोलिक अखण्डता, स्वाधिनता, राष्ट्रिय हित, सर्वाङ्गिण विकास, बहुदलिय प्रतिस्पर्धातमक लोकतान्त्रिक गणतन्त्रातत्मक संघीय शासन प्रणाली, मानव अधिकार तथा मौलिक हक, कानूनी राज्य, शक्ति पृथकिकरण, नियन्त्रण र सन्तुलन, बहुलता र समानतामा आधारित, समतामुलक समाज, समाबेशी प्रतिनिधित्व र पहिचानको संरक्षण गर्ने गरी सबै तहका सरकारलाई जिम्मेवारी प्रदान गरेको छ ।

राज्य शक्तिको बाँडफाँड

नेपालको संविधानले राज्यशक्तिःलाई वाँडफाँड गरेको छ । संघको अधिकार अनुसुची ५ बमोजिम हुने र त्यसको प्रयोग संविधान र संघीय कानून बमोजिम हुने व्यवस्था छ । त्यस्तै प्रदेशको अधिकार अनुसुची ६ बमोजिम हुने र त्यसको प्रयोग संविधान र प्रदेश कानून बमोजिम हुने संवैधानिक व्यवस्था छ । संघ र प्रदेशको साझा अधिकार अनुसुची ७ बमोजिम हुने र त्यसको प्रयोग संविधान, संघीय कानून र प्रदेश कानून बमोजिम हुने तथा स्थानीय तहकोे अधिकार अनुसुची ८ बमोजिम हुने र त्यसको प्रयोग संविधान र गाँउ वा नगर सभाले बनाएको कानून बमोजिम हुने व्यवस्था रहेको छ । संघ र प्रदेश र स्थानीय तहकोे साझा अधिकार अनुसुची ९ बमोजिम हुने र त्यसको प्रयोग संविधान, संघीय कानून, प्रदेश कानून र गाँउ वा नगर सभाले बनाएको कानून बमोजिम हुन्छ । प्रदेश सभा, गाँउ सभा र नगर सभाले कनून बनाँउदा संघीय कानूनसंग नबाझिने गरी बनाउनु पर्ने हुन्छ । यदि बाझिएमा बाझिएको हद सम्म अमान्य हुने व्यवस्था पनि रहेका छ । त्यस्तै गाँउ सभा र नगर सभाले कनून बनाँउदा प्रदेश कानूनसंग नबाझिने गरी बनाउनु पर्दछ । यदि बाझिएमा बाझिएको हद सम्म सो कानून पनि अमान्य हुने व्यवस्था छ ।

राजनीतिक र कार्यकारिणी अन्तरसम्बन्ध

संविधानको भाग २० र संविधानका अन्य व्यवस्थाहरुमा सरकारका विभिन्न तहहरु विचको राजनीतिक अन्तरसम्बन्धको व्यवस्था गरिएको छ । स्थानीय सरकार संचालन ऐन, २०७४ ले स्थानीय सरकार र संघ तथा प्रदेश सरकार विचको राजनीतिक अन्तरसम्बन्धमा केही चर्चा गरेको छ। त्यस्तै अन्तर सरकारी समन्यव ऐन, २०७६ ले पनि तिन तहका सरकार विचमा समन्यव कायम

गरिने बारेमा व्यवस्था गरेको छ । विभिन्न तहका सरकारहरुको विचमा रहने राजनीतिक अन्तरसम्बन्धलाई निम्नानुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ :

- निर्वाचक मण्डल संविधानको धारा ८६ मा राष्ट्रिय सभाको निर्वाचक मण्डलका रुपमा प्रदेश सभाका सदस्यहरु र गाँउपालिका र नगरपालिकाका प्रमुख र उप प्रमुख रहने व्यवस्था ।
- अन्तरप्रदेश परिषद संविधानको धारा २३४ संघ र प्रदेश विच तथा प्रदेश र प्रदेश विच उत्पन्न राजनितिक विवाद समाधानका लागि प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा विवादमा संलग्न प्रदेश तथा स्थानीय तहका प्रमुख रहेको अन्तरप्रदेश परिषत रहने ।
- प्रदेश समन्वय परिषद स्थानीय सरकार संचालन ऐन, २०७४ को दफा १०५ बमोजिम योजना व्यवस्थापनमा रणनीतिक साझेदारी, साझा अधिकार क्षेत्रको प्रयोग, प्राकृतिक श्रोत साधनको उपयोग र बाँडफाँडका विषयमा आपसी समन्वय गर्न प्रदेश समन्वय परिषदको व्यवस्था गरिएको छ ।
- सहयोगी संघीयताको सिद्धान्त एक अर्को तहगत सरकारको कानूनी, न्यायिक एवं प्रशासकिय निर्णय वा आदेशको कार्यान्वयनमा सघाउ पुर्याउनु पर्ने
- संविधानको धारा २४६ बमोजिम नेपाल भर एक प्रदेश वा स्थानीय तहबाट अर्को प्रेशको क्षेत्रमा कुनै व्यक्तिको आवागमन तथा पेशा व्यवसाय गर्ने, वस्तु वा सेवाको विसतार ढुवानीमा वाधा गर्ने वा रोक लगाउने गरी कर, शुल्क, दस्तुर लगाउने वा भेदभाव गर्न नपाईने ।
- संघीय शासन लागु हुने संविधानको धारा २३२ बमोजिम प्रदेशले संविधान तथा कानूनको पालना गरेको विषयमा संघले सचेत थगराउने, निर्देशन दिन सक्ने, तोकिएको आधारमा निलम्बन वा भंग गर्न सक्ने र प्रदेश विघटन वा भंग भएको अवस्थामा संघीय शासन लागु हुने ।

विधायिकी तथा कानूनी अन्तरसम्बन्ध

नेपालको संविधानले तिन तहका सरकारहरुको विचमा निम्न बमोजिमको अन्तर सम्बन्ध रहने व्यवस्था गरेको छ :

- साझा अधिकारका विषयमा संविधान र संघीय कानूनसँग नवाझिने गरी प्रदेशले कानून बनाई लागु गर्न सक्ने संविधानको धारा ५७(६)
- दुई वा दुई भन्दा बढी प्रदेशले एकल अधिकार क्षेत्र भित्रको कुनै विषयमा कानून बनाँउदा नेपाल सरकार समक्ष अनुरोध गरेमा संघीय संसदले सम्वन्धित प्रदेशको हकमा मात्र लागु हुने गरी त्यस्तो कानून बनाईदिन सक्ने धारा २३१(३)

- संविधानको अनुसुची ९ बमोजिम साझा अधिकार सुचीका विषयमा प्रदेश र संघीय कानूनसंग नबाझिने गरी गाँउ सभा र नगर सभाले कानून बनाउन पाउने, प्रदेशले संघको कानूनसंग नबाझि गरी कानून बनाउन पाँउने,
- स्थानीय तहको कार्यकारिणी अधिकार सम्बन्धमा अन्य व्यवसथाहरु संघले बनाएको कानून बमोजिम हुने धारा २१४(१)
- जिल्ला, सभाको संचालन, जिल्ला समन्वय समितिका सदस्यले पाउने सुविधा तथा जिल्ला सभा सम्बन्धी अन्य व्यवस्थाहरु प्रदेशले कानून बनाई व्यवस्थित गर्ने धारा २२७

न्यायिक अन्तरसम्बन्ध

नेपालको न्यापालिका एकात्मक रहेकोले संघीयतासँग यसको त्यति गहिरो सम्बन्ध छैन । तथापि न्यायिक अन्तरसम्बन्धमा निम्न पक्षहरु महत्वपुर्ण रहेका छन् :

- सर्बोच्च अदालतले सबै अदालत र न्यायिक निकायहरुको निरिक्षण, सुपरिवेक्षण र निर्देशन गर्ने
- प्रत्येक प्रदेशमा उच्च अदालत रहने
- जिल्ला अदालतका फैसला उपर उच्च अदालतमा पुनरावेदन लाग्ने
- संघ, प्रदेश र स्थानीय तहहरु विचको अधिकार क्षेत्रका बारेमा विवाद भएमा सो विवाद निरुपणका लागि सवोच्च अदालतमा संबैधानिक ईजलास रहने
- जिल्ला अदालतले आफ्नो मातहतका न्यायिक निकायहरुको निरिक्षण् एवं सुपरिवेक्षण गर्ने र आवश्यक निर्देशन दिन सक्ने धारा १४८(२)
- प्रत्येक स्थानीय तहमा न्यायिक समितिको व्यवस्था गरिएको छ । न्यायिक समितिको निर्णय उपर जिल्ला अदालतमा पुनरावेदन लाग्ने ।
- न्यायिक समितिले हेर्ने विवादहरु स्थानीय सरकार संचालन ऐन, २०७४ मा उल्लेख भएको ।

वित्तिय अन्तरसम्बन्ध

विभिन्न तहका सरकारहरुको विचमा आर्थिक श्रोत साधनको न्यायोचित बाँडफाँड गर्नकालागि वित्तिय अन्तरसम्बन्धको व्यवस्था गरिएको छ जसका मुलभुत व्यवस्थाहरु यस प्रकार छन्ः—

- नेपाल सरकारको राजस्व संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा वितरण गरिने
- राष्ट्रिय प्राकृतिक श्रोत तथा वित्त आयोगको सिफरिशमा नेपाल सरकारले दिने अनुदान एकिन गरिने
- नेपाल सरकारले वित्तिय समानीकरण अनुदान दिने

- प्रदेश सरकारले स्थानीय तहलाई अनुदान दिने
- संघ, प्रदेश र स्थानीय तह विचमा राजस्व बाँडफाँड हुने
- संघले प्रदेशलाई समेत लागु हुने गरी आर्थिक अधिकारका क्षेत्रमा नीति, मापदण्ड र कानून बनाउन सक्ने तथा अनुदान सम्बन्धी अन्य व्यवस्थाहरु संघीय कानून बमोजिम हुने ।

प्रशासनिक अन्तरसम्बन्ध

तीन तहका सरकारहरुको विचमा प्रशासनको तहमा निम्न अनुसारको सम्बन्ध रहेको छः

- नेपाल सरकारले कर्मचारी समायोजन गर्ने
- प्रदेशको निजामति सेवाबाट संघमा वा अन्य सरकारी सेवाबाट संघीय निजामति सेवामा सेवा परिवर्तन गर्दा वा स्थानान्तरण गर्दा उम्मेदवारको उपयुक्ततताको विषयमा लोक सेवा आयोगको परामर्श लिनु पर्ने
- प्रदेश तहमा समायोजन भएक कर्मचारी बढुवाको लागि संघमा जान पाउने
- स्थानीय सरकार संचालन ऐन बमोजिम नेपाल सरकारले कुनै कर्मचारीलाई स्थानीय तहले माग गरेमा बढीमा दुई वषएका लागि उक्त निकायबाट तलव भत्ता खाने गरी काजमा खटाउन सक्ने
- संघीय निजामति सेवा ऐन, प्रदेश निजामति सेवा ऐन र स्थानीय सेवा ऐनबाट प्रशासनिक अन्तरसम्बन्धका विषयमा व्यवस्था गरिएको ।
- संघीय ईकाईहरु विचमा समन्वय, साझेदारी र सहयोगका आधारमा प्रशासनिक सम्बन्ध कायम हुने ।

अन्य अन्तरसम्बन्धहरु

माथि उल्लेख गरिएका बाहेक तिन तहका सरकाहरुको विचमा निम्न बमोजिमका अन्तरसम्बन्धहरु पनि रहेको छन्ः

- नेपाल सरकारले विकासका मापदण्ड तयार गरी प्रदेश सरकारलाई पनि लागु गराउन सक्ने
- प्रविधि हस्तान्तरको क्षेत्रमा सहकार्य हुने
- संक्रमणकालिन व्यवस्थापनमा केन्द्रको सहयोग
- संयुक्त आयोजनाहरु संचालन गर्न सक्ने ।

अन्तरसम्बन्धका आधारहरु/सिद्धान्तहरु

नेपालको शासकिय स्वरुप आफ्नै प्रकारको भएकाले यसले अवलम्बन गरेको संघीयताका पनि आफ्नै सिद्धान्तहरु रहेका छन् । मुलभुत रुपमा नेपालको संघीय प्रणालीमा विभिन्न तहका सरकारहरुको विचमा अन्तरसम्बन्ध कायम गर्दा विभिन्न सिद्धान्तहरुलाई आत्मसाथ गरिएको पाईन्छ।

जसमा शान्तिपुर्ण सहअस्तित्व र राष्ट्रिय एकताको सिद्धान्त, समन्वयको सिद्धान्त, सहयोगको, कार्यात्मक स्वायत्तता, अलग सरकार, समान सुरक्षा, व्यवहार र सुविधाको सिद्धान्त, अविभेदको सिद्धान्त, सामाजिक एक्यवद्धताको सिद्धान्त, जनहितको सिद्धान्त, कानूनी राज्यको सिद्धान्त, सुशासनको सिद्धान्त तथा सुचना वा जानकारी आदान प्रदानको सिद्धान्त जस्ता सिद्धान्तहरु रहेका छन् ।

समन्वयका विषयहरु

संविधानका अनुसुची ७ र ९ का साझा अधिकारका विषयमा कानून बनाउने विषय, दुई वा दुई भन्दा बढी प्रदेशको अनुरोधमा संघले अनुसुची ६ का विषयमा कानून बनाउने विषय, ठुला, अन्तरप्रदेश परियोजनाको विषय, राष्ट्रिय योजना तथा नीतिका विषयहरु, अन्तरप्रदेश पुर्वाधार परियोजना, राजस्व बाँडफाँडका विषयहरु, प्राकृतिक श्रोतको वाँडफाँड तथा बैदेशिक सहायताको विषयहरुलाई समन्यवको विषयका रुपमा लिईएको छ ।

निष्कर्ष:

नेपालको संघीयतामा विभिन्न तहका सरकारहरुको विचमा समन्यव कायम गर्न विभिन्न कानुनी व्यवस्था गएिको भए तापनि नेपालका लागि संघीयता विल्कुल नया विषय भएकाले यसमा दरार आउन सक्ने संभावना पनि उत्तिकै छ । खासगरी प्रदेशको भुमिका तुलनात्मक रुपमा श्रँेत साधनको स्वयत्ततामा कमजोर देखिएको छ भने श्रोत साधन र क्षमता विचको असमानता विभिन्न तहमा अत्याधिक रहेकोले त्यसले सिर्जना गर्ने चुनौतीहरु पनि रहेका छन् । विभिन्न कानूनहरु बन्न बाँकी रहेको र कानूनको संख्या अत्याधिक हुने भएकाले जनतामा अन्यौलता हुने संभावना छ । विभिन्न तहमा विभिन्न राजनितिक दलको सरकार रहेको अवस्थामा सहकार्य र सहयोगमा दलगत विचार हावी हुन सक्ने तर्फ पनि विचार गर्नु पर्दछ । संघले अनावश्यक निर्देशन दिई नियन्त्रण गर्न सक्ने भएकाले संघीयताको वास्तविक मर्म माथिग प्रहार हन नदिने तर्फ सचेत रहनु पर्दछ । श्रोत साधनको वाँडफाँडमा न्यायोचितता कायम गर्न कठिन हुने, साझा अधिकारका विषयमा कानून निर्माण गर्दा विवाद हुने, प्रतिस्पर्धातमक संघीयतालाई अवलम्बन गर्न सक्ने संभावना, प्रदेशको सिमांकन, वडा विभाजन तथा फेरवदलका विषयमा विभिन्न तहमा समन्वय गर्न कठिन, सरोकारवालाका विचमा वुझाईको विभिन्नताले गर्दा कायान्वयनमा समस्या तथा प्रशासनको असहयोग जस्ता विषयहरुले तिन तहका सरकारहरुको विचको सम्बन्धमा दरार ल्याउन सक्दछन् । त्यसतर्फ सबै तहका सरकार, राजनीतिक पार्टि, प्रशासन संयन्त्र तथा नागरिक समाजले सतर्कता अपनाउनु पर्दछ ।