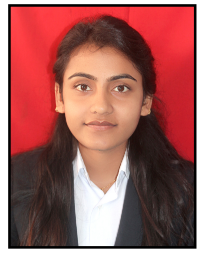
समृद्ध प्रदेशको लागि कानून कार्यान्वयनको अपरिहार्यता



शर्मिला विश्वकर्मा[*]

कुनै पनि ऐन तर्जुमा गर्ने कार्य विधायिकाले गर्ने र सोको कार्यान्वयनको उचित व्यवस्था मिलाउने कर्तव्य र दायित्व कार्यपालिकामा निहीत रहनेमा कार्यपालिकाले तत्सम्बन्धी दायित्वप्रति उदासीन भएर बस्ने हो भने विधायिकाले बनाएका कुनै पनि ऐनको प्रभावकारी कार्यान्वयन एउटा कल्पनातित् विषयसम्म हुन सक्ने हो। यथार्थमा ऐनका प्रावधानले उचितरुपमा सार्थकता पाउने अवस्था रहदैंन।

-उपभोक्ता हित संरक्षण मञ्च नेपालविरुद्ध प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय समेत, नेकाप २०६८, निर्णय नं. ८५८५

पृष्ठभूमिः

नेपालको संविधान संघीयतासहितको संविधान हो । एकात्मक राज्यलाई संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहमा विभाजन गरिएको छ । "घर-घरमा सिंहदरबार" भन्ने मूल उद्देश्यका साथ नीति निर्माण तहमा जनताले प्रतिनिधित्व गरी आफ्नो ठाउँ, गाउँ, समुदाय हुँदै सिङ्गो राष्ट्रको विकास गरी नेपाललाई एक समृद्ध राष्ट्रको परिचय दिँदै विश्वसामु चिनाउन पाउनु नै हामी नेपालीको उद्देश्य हो । तीन तहबीचको सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयात्मक सम्बन्धलाई प्रबर्द्धन गर्दै कानूनी राज्यको महशुस गर्न पाउनु आजको आवश्यकता हो, जसको लागि नेपाल एकात्मक राज्यबाट संघीयतामा प्रवेश गरेको छ । राज्यका तीन अङ्गमध्ये व्यवस्थापिका र कार्यपालिकालाई संघीय संरचनाअनुसार संविधानमा व्यवस्था गरे तापनि न्यायपालिकालाई एकात्मक संरचनामा नै राखिएको

[*] कानून अधिकृत, प्रदेश सभा सचिवालय कर्णाली प्रदेश

छ। व्यवस्थापिकालाई संविधानबमोजिम हेर्ने हो भने संघीय संसदमा प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभा गरी दुई सदनात्मक व्यवस्थापिका छ भने प्रदेशमा प्रदेश सभा र स्थानीय तहमा गाउँसभा र नगरसभाको व्यवस्था गरिएको छ । गाउँसभा र नगरसभाको कार्य सञ्चालन र कानून निर्माण प्रक्रियासम्बन्धी कानून प्रदेश सभाले बनाउने संवैधानिक व्यवस्था छ, जसअनुरूप प्रदेश सभाले कानून बनाएका छन् ।

संघले बनाएको कानूनअनुसार प्रदेश र प्रदेशको कानूनअनुसार स्थानीय तहले कानून निर्माण गर्नुपर्ने संवैधानिक व्यवस्था छ । प्रदेशको कानून संघको कानूनसँग र स्थानीय तहको कानून संघ र प्रदेशसँग बाझिनु हुँदैन । यदि प्रदेशको कानून संघीय कानूनसँग बाझिएमा संघीय कानून लागू हुन्छ, त्यसैगरी स्थानीय तहले बनाएका कानूनहरू संघीय कानूनसँग बाझिएमा संघीय कानून लागू हुन्छ भने प्रदेशको कानूनसँग बाझिएमा प्रदेशको कानून लागू हुन्छ र संघीय कानून र प्रदेशको कानून दुवैसँग बाझिएमा संघीय कानून नै लागू हुन्छ ।

विषय प्रवेशः

संविधान कार्यान्वयनको लागि तीनवटै तहबाट कानूनको निर्माण गर्नुपर्ने आवश्यकता रहन्छ। संविधानका अधिकांश प्रावधानहरुले कार्यान्वयनको लागि कानूनको माग गर्दछन् भने सम्बन्धित धारामा कानून बनाउनुपर्ने उल्लेख नभए पनि कतिपय प्रावधानको कार्यान्वयनको लागि कानून बनाउनै पर्ने आवश्यकता रहेको देखिन्छ । मुलुकमा संविधान जारी भएपछि धेरै कानूनहरू बनेका छन् । प्रदेशको संरचना नयाँ भएकाले प्रदेश सरकारलाई सरकार सञ्चालनका लागि सुरू तहदेखि नै कानूनको आवश्यकता परेको कुरामा हामी अवगत नै छौं । संघले बनाएको कानूनअनुसार प्रदेश र प्रदेशको कानूनअनुसार स्थानीय तहले कानून निर्माण गर्नुपर्ने संवैधानिक व्यवस्था रहेकाले कानून निर्माण प्रक्रियामा अन्योलता अझै पनि कायमै छ ।

प्रादेशिक संरचना नयाँ भएकाले प्रदेश सरकारको गठन र सरकारको कार्य सञ्चालनको निम्ति कानूनहरू बन्नु स्वभाविक नै थियो । यसैगरी स्थानीय तहले पनि आफ्नो सरकार सञ्चालनको निम्ति आवश्यक कानूनहरू बनाएको छ । कानून निर्माण आफैंमा जटिल विषय भएकाले कानून निर्माण गरेर मात्र समृद्ध प्रदेशको कल्पना गर्नु उचित नहोला र यसले संघीयताको मर्मअनुरूप नतिजा निकाल्न सक्दैन । प्रदेशहरूले कानून निर्माण गर्दा विधेयक/ऐनको संख्यालाई प्रतिस्पर्धाको संज्ञा दियो भने यसले कार्यान्वयनमा जटिल बनाउँदै जान्छ ।

समृद्ध प्रदेशको परिकल्पना गरिरहँदा प्रदेशका नागरिकहरूको अधिकार प्रत्याभूति गर्नको लागि आवश्यक आधारहरू जस्तै खाद्य, आवास, शिक्षा, स्वास्थ्य, रोजगारी, सामाजिक न्याय इत्यादि आधारहरूको आवश्यकता पूरा भएको छ, छैन यो सोच्न जरूरी छ ।

नेपालले एकात्मक प्रणालीबाट कानूनी अभ्यास गर्दै आएको थियो । नेपाल संघीयतामा जानु पूर्व कानून निर्माण प्रक्रिया, कार्यान्वयन गर्ने निकाय र राज्यसंरचनाको स्वरूप अहिलेभन्दा निकै भिन्न थियो । राज्यलाई ५ विकास क्षेत्र, १४ अञ्चल र ७५ जिल्लामा विभाजन गरिएको थियो भने अहिले ७ प्रदेश र ७५३ स्थानीय तहमा विभाजन गरिएको छ ।

<u>**कति कानून बनाए प्रदेशले:**</u>

नेपालको संविधानको धारा १७५ ले "प्रदेशको व्यवस्थापिका एक सदनात्मक हुनेछ जसलाई प्रदेश सभा भनिनेछ" भनेर व्यवस्था गरेको छ । त्यसैगरी संविधानको धारा १९७ बमोजिम प्रदेश सभाको कानून बनाउने अधिकार अनुसूची-६, अनुसूची-७ र अनुसूची-९ मा उल्लेख गरेको छ, जुन अधिकार प्रयोग गरी सातै वटा प्रदेश सभाले निम्न बमोजिमको संख्यामा ऐन बनाएका छन्:-

क्र.सं.	प्रदेशको नाम	ऐन संख्या
१.	प्रदेश नं. १	५५
२.	प्रदेश नं. २	४२
३.	बाग्मती प्रदेश	३५
४.	गण्डकी प्रदेश	४६
५.	लुम्बिनी प्रदेश	५६
६.	कर्णाली प्रदेश	३६
७.	सुदूरपश्चिम प्रदेश	४१

प्रदेशको तुलनात्मक अध्ययन गर्दा सबैभन्दा बढी ऐन लुम्बिनी प्रदेशले बनाएको छ भने कम ऐन बाग्मती प्रदेशले बनाएको छ । सरकार सञ्चालनको क्रममा सरकारलाई आवश्यक परेका कानून नै प्रदेश सभामा आउने गर्दछन् र प्रदेश सभामा आवश्यक प्रक्रिया अपनाएर विधेयक पारित भए पश्चात प्रमाणीकरण गरी लागू हुने प्रचलन छ । सरकारको नीति, योजना, विकास र जनतालाई सेवा दिन सहज हुने भनौं वा कुनै ऐन, कानून बनेर जनताको जीवनयापनमा सहजता प्रदान गर्ने किसिमका कानून सरकारले ल्याएर आयो आएन यो एक छलफलको विषय हुन सक्छ । अदालतले कुनै मुद्दा फैसला गर्दा "न्याय गरेर मात्र हुँदैन, न्याय गरेको जस्तो पनि देखिनुपर्छ" भन्ने फौजदारी कानूनको

सर्वमान्य सिद्धान्तलाई मान्यता दिएको हुन्छ । यसैगरी कानून बनेर मात्र यसको उद्देश्य प्राप्त हुँदैन, यसका लागि कार्यान्वयनमा आउनु पर्ने हुन्छ अनि मात्र कानून बनेर सार्थकता प्रदान गर्छ ।

कर्णाली प्रदेशका कानूनहरू:

कर्णाली प्रदेश सभाले पारित गरेको विधेयकमध्ये जम्मा पाँच वटा विधेयक नागरिकसँग प्रत्यक्ष सम्बन्धित छ भने अरू सबै विधेयक सरकार सञ्चालनसँग सम्बन्धित छ । नागरिकसँग प्रत्यक्ष सम्बन्धित पारित विधेयकको रूपमा देहायका विधेयकलाई राख्न सकिन्छः-

- खाद्य उत्पादन, अधिकार तथा सम्प्रभुता सुनिश्चित गर्न बनेको विधेयक,
- प्रदेशमा खेलकूदको विकास सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको विधेयक,
- प्राङ्गारिक कृषिसम्बन्धी व्यवस्था गर्न बनेको विधेयक,
- सार्वजनिक र निजी क्षेत्रको साझेदारीको सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको विधेयक,
- कर्णाली प्रदेशको वातावरण संरक्षण सम्बन्धी व्यवस्था गर्न बनेको विधेयक ।

प्रदेश सभाले पारित गरेका विधेयक अहिलेसम्म कति कार्यान्वयनमा आए भनेर कुनै प्रतिवेदन बनाइएको छैन न त कुनै अध्ययन गरिएको छ । कानून कार्यान्वयनमा आएन भने त्यो विधेयकको कानूनी औचित्य शून्य रहन्छ । सरकार सञ्चालनको लागि बनेका विधेयकहरू जति सक्यो छिटो पारित हुने र कार्यान्वयनमा आउने परम्परा नै छ तर नागरिकहरूसँग सम्बन्धित विधेयकहरू पारित भएपनि कार्यान्वयन भने प्रक्रियामा नै अल्झेर ढिलासुस्ती हुने गरेको देख्न सकिन्छ ।

कर्णाली प्रदेशको कानूनले समृद्ध प्रदेशको आधार लिएका छन्, छैननः

सर्वप्रथम एउटा प्रदेश समृद्ध हुनलाई त्यहाँका नागरिक सुखी हुनु पर्दछ । जीवनयापनका आधारहरू पूर्ति भएको हुनु पर्छ, मानव अधिकारहरू प्रत्याभूत भएको हुनु पर्छ र प्रदेशले नागरिकको हितलाई केन्द्रबिन्दुमा राखेर कानून निर्माण गरिएको हुनु पर्दछ ।

तर, सबैभन्दा पहिला प्रदेशको नामाकरण गर्न सफल भएको प्रदेश भूगोलमा ठुलो, जनसंख्यामा सानो, भौगोलिक विविधतामा अगाडि, प्राकृतिक रूपले सबै कुरामा अगाडि भएर पनि यहाँका जनताको आधारभूत आवश्यकता पुरा भएको छैन । खाद्य, आवास, शिक्षा, स्वास्थ्य, रोजगारीको अवस्थामा कहिले अगाडि आउन नसकेको प्रदेश भनेर चिन्छन् कतिपयले । यसैगरी प्रतिव्यक्ति आय ६०६ अमेरिकी डलर, गरिबीदर ३६.५ प्रतिशत छ भने बहुआयामिक गरिबी ५१.२ प्रतिशत छ । गरिबीदर घटाउनको लागि कार्यक्रम छन् तर किन अझैपनि प्रभावकारी बन्न सकेनन्, यदि सो कुराको खोजी गरी समयमा नै समाधानमा लाग्ने हो भने समृद्ध प्रदेश त्यति टाढा पनि छैन ।

प्रदेश सभामा कर्णालीका जनताको प्रतिनिधिबाट खाद्यसम्बन्धी ऐन बन्यो तर खाद्यमा पहुँच पुग्न सकेन । अझै पनि गुणस्तरहीन खाना खान बाध्य छन् कर्णालीवासीहरू । उद्देश्य अनुरूपका कानूनी प्रावधानहरू ऐनमा नभएर पनि नागरिकहरूको जीवनयापनमा परिवर्तन नभएको हुन सक्छ । स्वास्थ्यसम्बन्धी विधेयक पारित हुने चरणमा छ र यसको कार्यान्वयनको पाटो हेर्न बाँकी नै छ । स्वास्थ्यसम्बन्धी विधेयक आएपछि स्वास्थ्यमा पहुँच नपुगेर ज्यान जान नपरोस् भन्ने सम्पूर्ण कर्णालीवासीको अपेक्षा हो ।

शिक्षासम्बन्धी कानून अहिलेसम्म बनेको नै छैन । यो प्रसङ्गमा आर्थिक स्रोत र साधनको कमीले कानूनको कार्यान्वयन नभएको वा जिम्मेवार अधिकारीले कानूनको कार्यान्वयन नगरेको वा अन्य कुनै काल्पनिक, समस्यालाई आधार बनाई कानूनको कार्यान्वयन भएन भन्नु पनि गलत हो । समृद्ध प्रदेश नहुनुमा प्रदेशले कानून नबनाएरै समृद्ध प्रदेश भएन भन्यौं भने त्यो न्यायोचित हुने छैन । संघीय कानून, नेपालको नीति, प्रदेशको नीति, योजना, विभिन्न कार्यक्रमहरू पनि छन् जसलाई कार्यान्वयनमा ल्यायौं भने मात्र पनि समृद्ध प्रदेशले पाइला चालेको मान्न सकिन्छ । तसर्थ प्रदेशले बनाउने प्रत्येक ऐन, नियम, नीति, योजना, कार्यक्रममा जनतालाई प्राथमिकता दिएर बन्नुपर्छ र कार्यपालिकाले यसको कार्यान्वयन गर्नु पर्छ ।

<u>कानून कार्यान्वयनमा आउन नसक्नुका कारण र समाधानः</u>

नेपाल संघीयतामा प्रवेश गरेपछि कानून निर्माण गर्ने तह र कार्यान्वयन गर्ने निकायमा भिन्नता देखिएको छ । संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले एकल अधिकारको अनुसूचीमा भएको विषयमा रहेर कानून बनाउनलाई जति सहज छ, साझा सूचीमा रहेका विषयमा कानून बनाएर लागू गर्न त्यति नै असहज छ । अहिले सम्म पनि साझा सूचीमा रहेका धेरै विषयमा संघीय कानून बनेको छैनन् तथापी संघीय कानून नभए पनि प्रदेश र स्थानीय तह भने धमाधम कानून निर्माणमा भने लागिरहेका छन् । जसको असर कार्यान्वयन हुन नसक्नु हो भने कार्यान्वयनमा नआएको कानून हुनु र नहुनुको अर्थ रहदैंन । उदाहरणको रूपमा सामाजिक व्यवहार (सुधार) ऐन, २०३३ लिन सकिन्छ । सो ऐनले विवाहमा दाइजो लिन नहुने र जन्ति ५१ जना भन्दा बढी जान नहुने र यदि कसैले यो कानूनी व्यवस्था उल्लंघन गरेमा दश हजार जरिवाना र पन्ध्र दिन कैद भनेको छ तर अहिले सम्म यो ऐन कसैले पालना पनि गरेको छैन र ऐनबमोजिम कसैलाई कारबाही पनि भएको छैन । त्यसकारण कानून कार्यान्वयनमा आउन नसक्नुमा देहायबमोजिमका कारणहरूलाई लिन सकिन्छः-

- कानूनको आवश्यकता पहिचान गर्न नसक्नु,
- तीन तहबीच समन्वय तथा सहकार्यको कमी,

- अधिकारक्षेत्रको दोहरोपन हुनु,
- भौगोलिक अधिकार क्षेत्रको अस्पष्टता,
- ऐनमा राख्नु पर्ने विषय नियमावलीमा राख्नु,
- संघले प्रदेश र प्रदेशले स्थानीय तहलाई अधिकार प्रत्यायोजन गर्न नखोज्नु,
- विधेयकमा अनावश्यक समिति बनाउने प्रक्रियामा नै अल्झिनु,
- जनताको हितलाई केन्द्रबिन्दुमा राख्न नसक्नु,
- राजनैतिक स्वार्थ जनता भन्दा अगाडि आउनु,
- कानून तर्जुमा गर्दाको उद्देश्य र पारित विधेयकको उद्देश्य फरक पर्नु ।

कानूनीरूपमा स्थापना भएको संस्था वा निकायको अस्तित्वलाई स्वीकार्ने गरी कानून तर्जुमा गर्नुपर्छ तर कहिलेकाही अस्तित्वमै नभएको संस्था वा निकाय समेतको प्रतिनिधित्व हुने प्रावधान विधेयकमा राखिएको हुन्छ । जुन कुरा कानून तर्जुमाको सामान्य सिद्धान्त विपरित हो भने यसको असर कार्यान्वयनको पाटोमा देखिन्छ । के-कुन समस्याको समाधान गर्न कानून बनाउनु परेको हो त्यस्तो समस्या स्पष्टरूपमा पहिचान भएको हुनुपर्छ । जुन समस्या पटक पटक सिर्जना हुन्छ त्यस्तो समस्या समाधान गर्ने गरी कानून बनाउनु पर्छ तर हाम्रो देशमा कुन देशले कस्तो कानून बनायो र हाम्रो लागि कस्तो किसिमको व्यवस्था लागु गर्न सकिन्छ भन्ने तिर ध्यान दिएको देखिँदैन । प्रायः देशहरूले बनाएको कानून यदि तर्जुमाको चरणमा हेरियो भन्ने जस्ताको त्यस्तै प्रावधान राख्ने गरेको पाइन्छ । त्यसैले सम्बन्धित विषयमा अन्य मुलुकको कानूनको पनि तुलनात्मक अध्ययन गरी कुन उद्देश्यले त्यस्ता कानून बनेका रहेछन् सोतर्फ पनि अध्ययन गर्न जरूरी छ ।

<u>कानून कार्यान्वयन गर्ने जिम्मेवारीः</u>

राज्यका तीन अङ्ग, व्यवस्थापिका, कार्यपालिका र न्यायपालिका हुन् । व्यवस्थापिकाले कानून बनाउँछ, कार्यपालिकाले कानूनको कार्यान्वयन गर्छ र न्यायपालिकाले कानूनको व्याख्या गर्छ। तसर्थ कानून कार्यान्वयनको प्रमुख जिम्मेवारी कार्यपालिका माथि छ । प्रदेशको कानून प्रदेश सभाले बनाएर कार्यपालिकालाई नै प्रदान गर्दछ यसको उचित कार्यान्वयनको लागि । प्रदेशका मन्त्रालयहरू र सो मन्त्रालय अन्तर्गतका निकाय, विभागले कानूनको कार्यान्वयन गर्ने गर्दछन् । यसैगरी, स्थानीय तहमा गाउँ कार्यपालिका र नगर कार्यपालिकाले कानूनको कार्यान्वयन गर्दछन् । यसकारणले समृद्ध प्रदेशको लागि महत्वपूर्ण भूमिकामा अहिले कार्यपालिका नै छ ।

निष्कर्ष:

बहुजातीय, बहुभाषिक, बहुधार्मिक, बहुसाँस्कृतिक तथा भौगोलिक विविधतायुक्त विशेषतालाई आत्मसात् गरी विविधताबीचको एकतालाई आत्मसाथ गर्दै संघीयतासहितको संविधान लागु भएको तीन वर्ष बितिसक्यो । संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच सहकार्य, सह-अस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तलाई अवलम्वन गरेको संघीयताले समृद्ध प्रदेश अवश्य नै बनाउनेछ । प्रदेशले बनाउने प्रत्येक ऐन, नियम, नीति, योजना, कार्यक्रममा प्रदेशका नागरिकलाई प्राथमिकता दिएर बन्नुपर्छ र कार्यपालिकाले यसको कार्यान्वयन गर्नुपर्छ । कानून बनाउने जनताका प्रतिनिधिहरूले नि:स्वार्थ भावना बोकेर जनताको हित केन्द्रबिन्दुमा राखी सरकारलाई संसदप्रति जवाफदेही र उत्तरदायी बनाएमा सुखी कर्णालीबासी र समृद्ध कर्णाली अवश्य नै बन्नेछ ।

सन्दर्भ सामग्रीः

नेपालको संविधान

http://pga.karnali.gov.np/, प्रदेश सभा सचिवालय, कर्णाली प्रदेश,

https://assembly.p१.gov.np/, प्रदेश सभा सचिवालय, प्रदेश नं. १,

http://provincialassembly.p२.gov.np/, प्रदेश सभा सचिवालय, प्रदेश नं. २,

http://pradeshsabha.p३.gov.np/, प्रदेश सभा सचिवालय, बाग्मती प्रदेश,

http://pradeshsabha.gandaki.gov.np/, प्रदेश सभा सचिवालय, गण्डकी प्रदेश,

http://pradeshsabha.p५.gov.np/ प्रदेश सभा सचिवालय, लुम्बिनी प्रदेश,

http://pga.sudurpashchim.gov.np/ प्रदेश सभा सचिवालय, सुदुरपश्चिम प्रदेश,

कर्णाली प्रदेश पार्श्वचित्र,२०७६,कर्णाली प्रदेश योजना आयोग ।