स्थानीय स्वायत्त शासन

नेपालमा सहभागितामूलक संविधान निर्माण
पुस्तिका शृङ्खला
४

संवैधानिक संवाद केन्द्र
CENTRE FOR CONSTITUTIONAL DIALOGUE

संवैधानिक संवाद केन्द्र

प्रकाशक

संवैधानिक संवाद केन्द्र

पहिलो संस्करण : २०६५ साल

प्रतिलिपि अधिकार © संवैधानिक संवाद केन्द्रमा सर्वाधिकार सुरक्षित छ। सामग्रीको स्रोतका रूपमा संवैधानिक संवाद केन्द्रप्रति साभार व्यक्त गरी गैरव्यावसायिक प्रयोजनका लागि यस पुस्तिकाका अंशहरू पुनःप्रकाशन र/वा अनुवाद गर्न सकिनेछ। ती पुनःप्रकाशन र/वा अनुवादको एक प्रति संवैधानिक संवाद केन्द्रलाई उपलब्ध गराउनुपर्नेछ।

साजसज्जा तथा मुद्रण

प्रिन्ट प्वाइन्ट पब्लिसिङ, त्रिपुरेश्वर, काठमाडौं।

फोन : ४२४९६७४, ४२४९६७५

थप जानकारी वा यस पुस्तिकाका लागि निम्नलिखित ठेगानामा सम्पर्क राख्नुहोला :

संवैधानिक संवाद केन्द्र

तेस्रो तल्ला, अल्फा बेटा कम्प्लेक्स, नयाँ वानेश्वर, काठमाडौं

टेलिफोन नं. ९७७-१-४७८५४६६/४७८५४८६/४७८५९९८

ई-मेल : info@ccd.org.np

वेबसाइट : www.ccd.org.np

स्थानीय स्वायत्त शासन

पुस्तिका शृङ्खला ४

स्थानीय स्वायत्त शासन १

परिचय १

स्थानीय स्वायत्त शासनका सिद्धान्तहरू १

वित्तीय स्वायत्तता ३

नेपालमा स्थानीय स्वायत्त सरकार कानुन ४

स्थानीय निकायहरूका काम कर्तव्यहरू ५

स्थानीय प्रशासनिक यथार्थ ६

संविधानसभाका चुनौतीहरू ७

स्थानीय स्वायत्त शासन

परिचय

प्रभावकारी विकेन्द्रीकरण असल शासनको एउटा तत्व हुनुका साथै लोकतान्त्रिक अभ्यासको अभिव्यक्ति पनि हो । प्रभावकारी जनप्रशासनका लागि पनि यो एउटा पूर्वशर्त हो । राष्ट्रिय तथा क्षेत्रीय निकायहरूसँगसँगै निर्वाचित स्थानीय निकायहरू पनि लोकतान्त्रिक शासन र प्रशासनको प्रमुख कर्ताहरू हुन् भन्ने कुराले मान्यता प्राप्त गरिसकेको छ । उनीहरूले राष्ट्रिय तथा क्षेत्रीय निकायहरूसँग सहकार्य त गर्छन् नै, त्यसका साथै उनीहरूका सार्वजनिक कार्यका आफ्नै स्वायत्त क्षेत्रहरू पनि हुन्छन् । राष्ट्रको स्वरूप सङ्घीय, क्षेत्रीय वा एकात्मक जुनसुकै भए पनि लोकतान्त्रको एक अत्यावश्यक तत्वका रूपमा स्थानीय लोकतन्त्र रहेको हुन्छ ।

नागरिकहरूसँग सबैभन्दा निकट रहेका निर्वाचित निकायहरूले सार्वजनिक उत्तरदायित्व बहन गर्नुपर्दछ । सामान्यतया, सम्बन्धित अधिकार स्पष्ट पार्नका लागि राष्ट्रिय, क्षेत्रीय तथा स्थानीय उत्तरदायित्वहरूलाई संविधान तथा कानुनले नै छुट्याउनुपर्दछ । विकेन्द्रित संस्थानहरूलाई छुट्याइएका कार्यहरू सम्पादन गर्नका लागि उनीहरूका लागि आवश्यक साधन स्रोतहरूमा पहुँचको प्रत्याभूति पनि संविधानले गर्नुपर्दछ ।

नेपालको पछिल्लो इतिहासमा स्थानीय सरकार कमजोर वा निस्क्रिय रहेको देखिएको छ । ग्रामीण तथा शहरी दुवै क्षेत्रमा विकेन्द्रीकरण तथा विकासको सिद्धान्तमा आधारित स्वायत्त शासन पद्धति लागू गर्ने अपेक्षा संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्थाहरूले गरेको छ । नेपालको आवश्यकताका लागि व्यावहारिक एवं उत्तरदायी हुनुका साथै असल र प्रजातान्त्रिक शासनका अन्तरराष्ट्रिय मापदण्डहरू अनुरूप रहेका स्थानीय सरकार पद्धतिलाई कार्यान्वयन गर्न उल्लेख्य रूपमा कानुनी तथा प्रशासनिक सुधार गर्न वर्तमान स्थितिले आह्वान गरेको छ । नयाँ संविधानको मस्यौदा तयारीले यस क्षेत्रमा पुनःदृष्टि दिने तथा स्थानीय शासनसम्बन्धी बृहद् तथा नयाँ अवधारणा तयार गर्नका लागि अवसर उपलब्ध गराएको छ ।

स्थानीय स्वायत्त शासनका सिद्धान्तहरू

स्थानीय स्वायत्त शासनका ढाँचाहरू, यसका शक्ति संरचना तथा कार्यक्षेत्र राष्ट्रपिच्छे निकै फरक फरक हुन्छ । राष्ट्रभित्रै पनि स्थानीय सरकार एकाइका आकार तथा सापेक्षिक प्रशासनिक

अधिकार निकै फरक हुनसक्छ। उदाहरणका लागि, कतिपय ठूला शहरी प्रशासनहरूको वित्तीय, मानवीय तथा प्रशासनिक साधनस्रोतहरू कतिपय राष्ट्रको भन्दा धेरै हुन्छ।

स्थानीय सरकारसम्बन्धी अन्तरराष्ट्रिय मापदण्ड तथा राम्रा अभ्यासहरूको विकास सापेक्षिक रूपमा पछिल्लो लहर हो। संयुक्त राष्ट्रसङ्घीय मानव बसोबास कार्यक्रम सञ्चालन परिषद्ले सन् २००७ अप्रिलमा सबै तहमा सुशासन प्रवर्धन गर्ने तथा स्थानीय निकायहरूलाई सशक्त बनाउने प्रमुख साधनका रूपमा 'स्थानीय निकायहरूको विकेन्द्रीकरण तथा सशक्तीकरण मार्गनिर्देशिका' पारित गरेको थियो। उक्त मार्गनिर्देशिकालाई संयुक्त राष्ट्रसङ्घीय महासभाले अनुमोदन गरेको थियो।

संयुक्त राष्ट्रसङ्घले सरकारहरूलाई उक्त मार्गनिर्देशिका अनुरूप शासन र विकास नीतिहरूको केन्द्रमा विकेन्द्रीकरण एवं स्थानीय विकासलाई राख्न तथा सबै तहका विकेन्द्रीकरण एवं शासनका सन्दर्भमा उनीहरूका कानुनी एवं संस्थागत संरचनाहरूलाई सशक्त बनाउन आह्वान गरेको छ।

उक्त मार्गनिर्देशिकामा स्थानीय शासन र विकेन्द्रीकरणका लोकतान्त्रिक, संवैधानिक/कानुनी तथा प्रशासनिक पक्षहरूमा निहित मुख्य सिद्धान्तहरू प्रस्तुत गरिएको छ। सोही समयमा, पृथक राज्य प्रचलनसहित राज्यका स्वरूप (सङ्घीय, क्षेत्रीय वा एकात्मक) को निश्चित अवस्थामा यिनीहरूलाई प्रयोग गरिनुपर्दछ।

राष्ट्रिय कानून तथा संविधानमा स्थानीय निकायलाई कानुनी स्वायत्त उप-राष्ट्रिय निकायका रूपमा स्वीकारिनुपर्दछ। राष्ट्रिय कानून तथा संविधानले स्थानीय निकाय गठनको शैली, उनीहरूका शक्तिको प्रकृति, उनीहरूका अधिकार, उत्तरदायित्व, कर्तव्य र कार्यका क्षेत्र निर्धारण गर्नुपर्दछ। सरकारको उच्च क्षेत्रका सन्दर्भमा स्थानीय निकायहरूको भूमिका तथा उत्तरदायित्वलाई कानुनी प्रावधानहरूले स्पष्ट रूपमा उल्लेख गर्नुपर्दछ। उनीहरूका क्षेत्र वा क्षमताभन्दा बाहिरका भूमिका तथा उत्तरदायित्वहरू मात्रै अन्य निकायलाई सुम्पनुपर्दछ। राष्ट्रिय वा क्षेत्रीय निकायहरूद्वारा स्थानीय निकायहरूलाई प्रदान गरिएका अधिकारसहित उनीहरूका आफ्ना अधिकार कानूनद्वारा निर्धारण गरिएका सीमामा रही उनीहरूले स्वतन्त्रतापूर्वक प्रयोग गर्न पाउनुपर्दछ। ती अधिकारहरू पूर्ण तथा अविभाजित हुनुपर्दछ र कानुनले व्यवस्था गरेका बाहेक अन्य कुनै निकायबाट कमजोर पारिनु, सीमित पारिनु वा अवरुद्ध पारिनु हुँदैन।

स्थानीय निकायहरूको सुपरिवेक्षण संविधान वा कानुनद्वारा व्यवस्था गरिएका अवस्थाहरूमा तथा प्रक्रियाहरू अनुरूप मात्र गरिनुपर्दछ। उक्त सुपरिवेक्षण कानुनी निकायका ऐनहरूको वैधताको उत्तरकालीन प्रमाणीकरण (a posteriori verification) मा सीमित हुनुपर्छ र स्थानीय निकायको

स्वायत्तताप्रति यसले सम्मान गर्नुपर्दछ। स्थानीय परिषद्हरूको निलम्बन वा विघटन, वा स्थानीय कार्यकारीहरूको निलम्बन वा बर्खास्तगीपछि कानुनको निर्देशनबाट सकेसम्म छोटो समयावधिमा उनीहरूका कार्य पुनरारम्भ तय गरिनुपर्दछ । स्थानीय निकायहरूका आन्तरिक प्रशासन संरचनाको निर्धारण, उक्त संरचनालाई स्थानीय आवश्यकता अनुकूल बनाउने कार्य र प्रभावकारी व्यवस्थापनलाई सुनिश्चित गर्ने कार्य सम्भव भएसम्म उनीहरू आफैलाई गर्न दिनुपर्दछ।

साझेदारहरू तथा सङ्घहरू गठन गर्न स्थानीय सरकारहरूले स्वतन्त्रता पाउनुपर्दछ । स्थानीय सरकारहरूका सङ्घहरूको प्रायः छुट्टै राजनीतिक अस्तित्व हुन्छ र प्रायः उनीहरूले अन्तरराष्ट्रिय सम्पर्क तथा सहयोगको खोजी गरिरहेका हुन्छन्। केही राष्ट्रमा स्थानीय सरकारहरूका सङ्घहरूले स्थानीय सरकारसम्बन्धी कुराहरूमा परामर्शदातृ भूमिका निर्वाह गर्न पाउने संवैधानिक प्रत्याभूति उपभोग गरिरहेका छन्। नागरिक समाजका सम्पूर्ण पक्षहरू, विशेष गरी गैरसरकारी संस्थाहरू तथा समुदायमा आधारित संस्थाहरू, निजी क्षेत्र तथा अन्य इच्छुक सरोकारवालाहरूका साथ साझेदारी स्थापना गर्ने तथा विकास गर्ने अधिकार स्थानीय निकायहरूलाई हुनुपर्दछ।

सार्वजनिक क्रियाकलापमा समाजका असमावेशी तथा सीमान्तीकृत समुदायहरू तथा क्षेत्रहरूको सहभागिता बढाउनका लागि पहलमा पनि स्थानीय सरकारहरूको विशेष भूमिका हुन्छ । निर्णय प्रक्रियामा तथा सामुदायिक नेतृत्वसम्बन्धी कार्य सम्पादनमा जनसहभागिता एवं नागरिक संलग्नताका उपयुक्त स्वरूपहरू निर्धारण गर्ने अधिकार स्थानीय निकायहरूलाई हुनुपर्दछ। यस्ता स्वरूपमा समाज, जनजातीय तथा लैङ्गिक समूहहरू तथा अन्य अल्पसङ्ख्यक वर्गहरूका सामाजिक एवं आर्थिक रूपमा कमजोर वर्गको प्रतिनिधित्वका लागि विशेष व्यवस्था गर्न सकिन्छ।

वित्तीय स्वायत्तता

प्रभावकारी विकेन्द्रीकरण तथा स्थानीय स्वायत्तताका लागि उपयुक्त वित्तीय स्वायत्तता आवश्यक पर्दछ । केन्द्रीय वा क्षेत्रीय शासनले स्थानीय निकायहरूलाई अधिकार निक्षेप गरेको अवस्थामा उनीहरूका अधिकार प्रयोग गर्नका लागि आवश्यक साधनस्रोतको प्रत्याभूति उनीहरूलाई प्रदान गरिनुपर्दछ। स्थानीय अवस्था तथा प्राथमिकता सुहाउँदो कार्यसम्पादन शैली अपनाउने स्वतन्त्रता पनि उनीहरूलाई हुनुपर्दछ । स्थानीय निकायहरूलाई आफ्ना कार्य तथा जिम्मेवारी पूरा गर्नका लागि व्यापक किसिमका वित्तीय साधनस्रोतहरूमा पहुँच हुनुपर्दछ । उनीहरूका अधिकारको संरचनाभित्र स्वतन्त्रतापूर्वक प्रयोग गर्नसक्ने पर्याप्त साधनस्रोत वा रकमान्तरहरूका लागि उनीहरू हकदार हुनुपर्दछ।

स्थानीय निकायहरूद्वारा उपलब्ध गराइने सेवाहरूको खर्च व्यहोर्नका लागि आवश्यक वित्तीय स्रोतको महत्वपूर्ण अंश स्थानीय कर, शुल्क तथा दस्तुरहरूबाट सङ्कलन गरिनुपर्दछ । स्तम्भीय (राज्य तथा स्थानीय अधिकारीहरूबीच) र क्षैतिजीय (स्थानीय निकायहरूबीच) गरी दुवै किसिमका वित्तीय समानीयकरण पद्धतिका माध्यमबाट वित्तीय दिगोपना सुनिश्चित गरिनुपर्दछ । विशेष गरी स्थानीय कर आधार कमजोर भएको वा हुँदै नभएको स्थानमा यस्तो व्यवस्था गरिनुपर्दछ ।

नेपालमा स्थानीय स्वायत्त सरकार कानुन

नेपालको संविधान-२०१९ र यसले संस्थागत गर्न खोजेको निर्दलीय पञ्चायती व्यवस्थाको बृहद् उद्देश्य विकेन्द्रीकरणरको अवधारणालाई कार्यान्वयन गर्नु थियो । गाउँ, नगर, जिल्ला तथा अञ्चल स्तरमा स्थानीय निकायहरू गठन गरिएका थिए । उक्त वातावरणमा प्रभावकारी स्थानीय स्वायत्त शासन वा शक्ति र अधिकारको वास्तविक निक्षेपीकरण भने सम्भव थिएन । अर्ध-प्रजातान्त्रिक व्यवस्थाहरू भए पनि ती स्थानीय निकायहरू केन्द्रीकृत राज्यद्वारा स्थापना गरिएका प्रशासनिक निकायहरू अन्तर्गतका एकाइकै रूपमा मात्र सेवारत रहे ।

२०४७ सालको संविधानका सबैभन्दा कमजोर पक्षहरूमध्ये एउटा यसमा 'स्थानीय स्वायत्त शासन'का लागि कुनै संवैधानिक प्रत्याभूतिको अभाव थियो । 'राज्यका निर्देशक सिद्धान्तहरू' अन्तर्गत केही सम्बन्धित पक्षहरू उल्लेख गरिएका छन् । विकेन्द्रीकरणका माध्यमबाट उक्त प्रक्रियामा जनसहभागिता सुनिश्चित गर्नका लागि न्यूनतम सङ्गठनात्मक आधार एवं सैद्धान्तिक आधारको स्पष्ट परिभाषा गर्न उक्त संविधान असफल रह्यो । उक्त संविधानमा संवैधानिक कमजोरी भए पनि नवनिर्वाचित बहुदलीय संसद्द्वारा तयार गरिएको कानुन अन्तर्गत सन् १९९१ पछि नयाँ प्रजातान्त्रिक स्थानीय निकायहरू गठन गरिए ।

यसरी सन् १९९९ को स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन र सोही ऐनको आधारमा त्यसलाई कार्यान्वयन गर्न तयार पारिएको स्थानीय स्वायत्त शासन नियमावलीले सन् १९९१ को गाउँ विकास समिति ऐन, नगरपालिका ऐन तथा जिल्ला विकास समिति ऐनका पूर्व व्यवस्थाहरूलाई एकीकृत रूपमा पुनःस्थापित एवं सम्मिलित गऱ्यो । स्थानीय स्वायत्त शासन ऐनले नेपालमा स्थानीय शासनका लागि विद्यमान कानुनी आधार तयार गरेको छ ।

स्थानीय स्वायत्त शासनका लागि छुट्टै भाग (भाग १७) समावेश गरिएको नेपालको पहिलो संविधान २०६३ सालको अन्तरिम संविधान हो । यसको धारा १३९ मा उल्लेख गरिएको छ - 'स्थानीय स्तरदेखि नै जनताको सार्वभौमसत्ताको प्रयोग गर्ने अनुकूल वातावरण बनाई मुलुकको शासन व्यवस्थामा जनताको बढीभन्दा बढी सहभागिता प्रवर्धन गर्न र जनतालाई स्थानीय स्तरमा नै

सेवा उपलब्ध गराउन तथा लोकतन्त्रको स्थानीय स्तरदेखि नै संस्थागत विकास गर्न विकेन्द्रीकरण तथा अधिकारको निक्षेपणका आधारमा स्थानीय स्वायत्त शासनसम्बन्धी निकायको निर्वाचन गरिनेछ ।' यो एउटा महत्वपूर्ण कदम हो र यसले स्थानीय स्वायत्त शासन ऐनद्वारा निर्धारित सिद्धान्तहरूलाई ठोस बनाएको छ । स्थानीय सरकारहरूलाई कार्यान्वयनकारी स्वायत्तताको प्रत्याभूति उपलब्ध गराउन भने अझै पनि यो असफल रहेको छ र यसले स्थानीय निकायहरूको कार्य सञ्चालन, साधनस्रोत तथा उत्तरदायित्व सम्बन्धमा अपर्याप्त स्पष्टता मात्र उपलब्ध गराउन सकेको छ । धारा १४० ले स्थानीय निकायहरूलाई समानुपातिक साधनस्रोत उपलब्ध गराइनुपर्ने आवश्यकतालाई मान्यता प्रदान गरेको छ तर 'कानुनमा व्यवस्था भए बमोजिम नेपाल सरकार र स्थानीय स्वायत्त शासनसम्बन्धी निकायबीच जिम्मेवारी र राजस्व परिचालन तथा बाँडफाँड हुनेछ' भन्ने उल्लेख गरेर यसले आफैलाई सीमित बनाएको छ । गाउँ/नगर तह र जिल्ला तह संस्थागत क्रियाकलापका प्रमुख क्षेत्रहरू हुन् भने अन्य तहले माध्यमिक भूमिका निर्वाह गर्दछन् । प्रत्येक वडा तथा प्रत्येक ग्रामीण विकास क्षेत्र वा नगरमा निर्वाचित निकायहरू क्रमशः वडा समिति, ग्राम परिषद् वा नगर परिषद् हुनुपर्छ । गाउँ विकास समिति प्रत्येक गाउँ विकास क्षेत्रको कार्यकारी समिति हो र त्यसको अध्यक्षता निर्वाचित गाविस अध्यक्षबाट हुन्छ (उनले नै ग्राम परिषद्को बैठक पनि बोलाउँदछन्) । वडाध्यक्ष, वडा सदस्यहरू तथा गाविस अध्यक्षलाई क्रमशः वडाहरू वा गाउँ विकास क्षेत्रका आम मतदाताहरूले निर्वाचन गर्दछन् । वडाध्यक्षहरू गाउँ विकास समितिको सदस्यका रूपमा पनि रहेका हुन्छन् ।

स्थानीय निकायहरूका काम कर्तव्यहरू

वडाहरूलाई फोहोर सङ्कलन, नहर, ढल तथा बाँध मर्मतसम्भार; स्वास्थ्य केन्द्र, विद्यालय व्यवस्थापनमा सहयोग; तथा परियोजना सुपरिवेक्षणसँग सम्बन्धित विभिन्न काम कर्तव्यहरू दिइएका छन् । गाविस का काम कर्तव्यहरू निकै व्यापक छन् । कृषि विकास; बजार, पशुसेवा तथा पशुरोग नियन्त्रणका लागि बन्दोबस्त; खानेपानीको व्यवस्था; ग्रामीण सडक तथा पुल निर्माण एवं मर्मतसम्भार; प्राथमिक विद्यालय स्थापना; आफ्नो क्षेत्रका विद्यालयहरूको सुपरिवेक्षण एवं व्यवस्थापन; प्रौढ शिक्षाको व्यवस्था; सिँचाइ; भूक्षय योजना एवं नदी नियन्त्रण; बिजुली उत्पादन; सामुदायिक भवन; भू-उपयोग योजना; स्वास्थ्य चौकी सञ्चालन एवं मर्मतसम्भार; वृक्षरोपण एवं वातावरण संरक्षण; पर्यटकीय क्षेत्र तथा धार्मिक स्थलहरूको संरक्षण; जनसङ्ख्या, घर, भूमि एवं पशुधनको अभिलेख सङ्कलन; जन्म एवं मृत्यु दर्ता; प्राकृतिक विपद् नियन्त्रणसम्बन्धी कार्य; अनैतिक क्रियाकलापमा नियन्त्रण; तथा आयमूलक क्रियाकलाप प्रवर्धन जस्ता कार्य गाविसहरूले गर्ने अपेक्षा गरिएको छ (स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन) ।

सामाजिक सुरक्षणका सन्दर्भमा गाविसहरू अन्य कुराका अतिरिक्त असहाय, अनाथ एवं अपाङ्ग बालबालिका; गाउँभित्रका महिलाहरूको उत्थान; तथा महिला एवं बालिकाको संरक्षणका लागि जिम्मेवार हुन्छन् । गाविसका तथा नगरपालिकाहरू विकास गतिविधिका लागि प्राथमिक रूपमा जिम्मेवार संस्थाहरू हुन् । तिनीहरूले वार्षिक विकास योजनाहरू तयार गर्नुपर्दछ; वस्तुपरक तथ्याङ्क सङ्कलन गर्नुपर्दछ; सम्बन्धित क्षेत्रको स्रोत नक्सा तयार गर्नुपर्दछ; सम्भाव्यता अध्ययन गर्नुपर्दछ, परियोजनाहरू छनोट गर्नुका साथै तिनीहरूको अनुगमन र मूल्याङ्कन गर्नुपर्दछ; र गैससहरूको समन्वय गर्नुपर्दछ । नगरपालिकाहरूका कानुनी उत्तरदायित्वहरूमा गाविसहरूका उपरोक्त उत्तरदायित्वहरूका अतिरिक्त शहरी आवश्यकताहरूसँग सम्बन्धित तथा सामान्यतया उच्च स्रोत स्तरका जिम्मेवारीहरू पनि पर्दछन् ।

स्थानीय प्रशासनिक यथार्थ

स्थानीय शासनसम्बन्धी वर्तमान नियमन संरचना जटिल छ र प्रायः अन्य कानुनसँग बाझिने खालको पनि छ । द्वन्द्व र स्थानीय तहमा निर्वाचित प्रतिनिधिहरूको अनुपस्थितिका कारण हालैका वर्षहरूमा विकेन्द्रीकरण र स्वायत्त शासनको क्षेत्रमा उल्लेख्य प्रगति हासिल गर्न नसकेको कुरा सरकार आफैले पनि स्वीकारेको छ । विकेन्द्रीकरण प्रक्रियाप्रति ध्यानाकर्षण भए पनि स्थानीय निकायलाई शक्ति र अधिकार निक्षेपीकरण हुन बाँकी नै छ । अर्थपूर्ण वित्तीय विकेन्द्रीकरण कार्यान्वयनको दिशामा गम्भीर प्रयास भएको छैन । स्थानीय तहका कार्यक्रमहरू संयोजन गर्ने तथा सुपरिवेक्षण गर्ने कानुनी अधिकार स्थानीय सरकारहरूलाई छैन । स्थानीय शासनमा लाभग्राहीहरूको पूर्ण सहभागिताका लागि स्पष्ट ढाँचाहरू वा सामाजिक रूपमा समावेश नभएका वर्गको प्रतिनिधित्व सुनिश्चित गर्नका लागि संस्थागत प्रावधानहरू उपलब्ध छैनन् (नेपाल मानव विकास प्रतिवेदन-सन् २००४) ।

सन् १९९८ मा निर्वाचित स्थानीय निकायहरूको कार्यावधि सन् २००२ मा समाप्त भयो र त्यसयता सो तहको कुनै निर्वाचन भएको छैन । अन्तरिम अवधिपछि स्थानीय निकायहरू निस्क्रिय भए । सन् २००२ यता स्थानीय तहमा कुनै लोकतान्त्रिक निकायविना नै झण्डै सात वर्ष बितिसकेको छ । २०६० सालमा ल्याइएको शाही अध्यादेश नं. १८ का आधारमा केन्द्रीय सरकारले 'आवश्यकता अनुसार स्थानीय निकायहरूका काम, कर्तव्य तथा अधिकार प्रयोग गर्न' पाइरहेको छ । निर्वाचित गाउँ परिषद् तथा गाविस अध्यक्ष नभएका कारण गाविस सचिवहरूले काम् गाविस अध्यक्षका रूपमा काम गरिरहेका छन् । यसैगरी, नगरपालिकाहरूमा कार्यकारी अधिकृतहरू र जिल्ला स्तरमा स्थानीय विकास अधिकृतहरूले क्रमशः नगर प्रमुख र जिल्ला विकास समिति अध्यक्षका रूपमा कार्यभार सम्हालिरहेका छन् । यस तात्कालिक समाधानले

स्थानीय तथा जिल्ला स्तरीय शासनलाई पूर्ण रूपमा ठप्प हुनबाट जोगाएको छ तर यसले गर्दा स्थानीय स्तरका सेवाको गुणात्मकता तथा उपलब्धताका साथै सरकारी संस्थाहरूको जबाफदेहीता र उत्तरदायित्वलाई भने उल्लेख्य रूपमा प्रभावित बनाएको छ ।

यसका अतिरिक्त, कतिपय गाविस सचिवहरू नाम मात्रको साधनस्रोत र पहुँचसम्बन्धी समस्याबाट पीडित रहेका छन् । द्वन्द्वका कारण प्रशस्त सरकारी अधिकारीहरू विस्थापित हुनुका साथै पूर्वाधारहरू ध्वस्त भएका कारण स्थानीय सरकारको उपस्थिति तथा कार्य सम्पादनमा उल्लेख्य रूपमा प्रभाव पऱ्यो ।

सम्बन्धित नियमहरू अनुरूप विकास बजेट निकासा गराउनका लागि स्थानीय निर्वाचित निकायहरूको विकल्पका रूपमा जिल्ला, नगरपालिका तथा ग्रामीण स्तरमा अन्तरिम स्थानीय निकाय गठन गर्ने निर्णय राजनीतिक दलहरूले सन् २००६ को सेप्टेम्बरमा गरे । उक्त व्यवस्था सन् २००७ को अन्तरिम संविधानमा पनि समावेश गरिएको थियो । सर्वसम्मतिको अभावका कारण ती निकायहरूको गठन भने हुन सकेन र सातदलीय सूत्रको अनुसरण गरी तयार गरिएको स्थानीय तदर्थ व्यवस्था अभ्यासमा आयो । वर्तमान संयुक्त सरकारले थप स्थायी समाधान घोषणा गरेको छ तर उक्त व्यवस्थाको कार्यान्वयन भने बाँकी नै छ (सन् २००९ को जनवरीसम्मको स्थिति अनुसार) ।

संविधानसभाका चुनौतीहरू

नयाँ संविधानसमक्ष स्थानीय स्वायत्त शासनले एउटा निकै महत्वपूर्ण प्रश्न सिर्जना गरेको छ । विशेष गरी राज्य पुनःसंरचनासम्बन्धमा जारी बहसका सन्दर्भमा सशक्त र स्वायत्त स्थानीय निकायको संवैधानिक प्रत्याभूतिसम्बन्धी विशेष छलफल आवश्यक छ । दुई तहको सङ्घीय पद्धतिले स्थानीय स्वायत्त शासन वा स्थानीय सरकारको अवधारणालाई पुनःस्थापित गर्न सक्दैन । सङ्घीय राज्य संरचनाको तेस्रो तहका रूपमा स्थानीय स्वायत्त शासनको आफ्नै पृथक स्थान छ । प्रभावकारी स्वायत्त शासनयुक्त पद्धतिले सङ्घीय पद्धतिका उद्देश्यहरू हासिल गर्ने दिशामा सघाउन सक्छ ।

यसकारण स्थानीय स्वायत्त शासनका सन्दर्भमा संविधानसभाले सम्बोधन गर्नसक्ने केही बुँदाहरू निम्नानुसार छन् :

» प्रभावकारी स्थानीय स्वायत्त शासनको प्रत्याभूति गर्नका लागि स्थानीय निकायहरूलाई के के शक्ति वा अधिकारहरू विकेन्द्रित वा निक्षेपित गर्न सकिन्छ ?

- संविधानमै समावेश गरिनुपर्ने स्वायत्त शासनका आधारभूत तत्वहरू के के हुन् र कानुनले नै निर्धारण गर्नुपर्ने अन्य तत्वहरू के के हुन् (राष्ट्रिय स्तरमा तथा उप-राष्ट्रिय स्तरमा) ?
- स्थानीय निकायहरूका लोकतान्त्रिक तथा समावेशी चरित्रलाई अधिकतम पार्नका लागि उनीहरूले कस्तो निर्वाचन प्रणाली अपनाउनुपर्दछ ?
- स्थानीय निकायहरूको संरचनाको तह एवं किसिमहरू कस्तो हुनुपर्दछ ? विद्यमान स्थानीय निकायहरूका सन्दर्भमा के के नयाँ व्यवस्था गरिनुपर्दछ र तिनीहरूबीच कस्तो अन्तरसम्बन्ध हुनुपर्दछ ?
- वित्तीय स्वायत्तता प्रत्याभूति गर्न स्थानीय निकायहरूका लागि आर्थिक स्रोत (कर, शुल्क, रकमान्तर) सम्बन्धी कुराहरू ।
- संविधान अन्तर्गत स्थानीय निकायहरूलाई के के विधायिकी तथा न्यायिक अधिकारहरू दिइनुपर्दछ ?
- स्थानीय निकायहरूका लागि कर्मचारीहरू भर्ना गर्ने प्रशासनिक स्वायत्तता वा राज्यबाटै निजामती कर्मचारीहरू खटाउनुको व्यावहारिकतासम्बन्धी कुराहरू ।
- विकास प्रक्रियामा पछाडि परेका महिला तथा सीमान्तीकृत क्षेत्रहरूको सहभागिता तथा प्रतिनिधित्वका लागि के के विशेष पहल तथा संयन्त्रहरू तयार गरिनुपर्दछ ?
- स्थानीय निकायहरूका विद्यमान सीमा, बनावट तथा सङ्गठनात्मक स्वरूपमा परिवर्तनका लागि ढाँचा ।
- सङ्घीय पद्धतिमा स्थानीय तथा उप-राष्ट्रिय सरकार र स्थानीय तथा केन्द्रीय सरकार बीचको अन्तरसम्बन्धसम्बन्धी कुराहरू ।

पुस्तिका-शृङ्खलाबारे

संविधानसभाका सदस्यहरू तथा इच्छुक सर्वसाधारणलाई संविधान निर्माण प्रक्रियासम्बन्धी आधारभूत जानकारी उपलब्ध गराउनु नै यस पुस्तिका-शृङ्खलाको उद्देश्य हो । यी प्रकाशनहरू संवैधानिक परिणामबारे कुनै पनि किसिमबाट पूर्वानुमान गर्ने अवधारणापत्र वा प्रस्ताव वा मनसाय होइनन् । यो शृङ्खला संयुक्त राष्ट्रसङ्घीय विकास कार्यक्रम (यूएनडीपी) को 'नेपालमा सहभागितामूलक संविधान निर्माणका लागि सहयोग' (एसपीसीबीएन) परियोजनाको समन्वयमा नेपाली तथा अन्तर्राष्ट्रिय संविधानविद्हरूको सामूहिक प्रयासको प्रतिफल हो ।

यी पुस्तिकाहरूलाई अझै परिस्कृत बनाउन प्रतिक्रिया तथा टिप्पणीका लागि विशेष अनुरोध छ । बढीभन्दा बढी सुसूचित, प्रतिबद्ध र रचनात्मक छलफललाई प्रोत्साहित गर्न यी प्रकाशनहरू सफल भएमा नै अपेक्षित उद्देश्य हासिल हुनेछ । प्राप्त टिप्पणीहरूका आधारमा यी पुस्तिकाहरूका नयाँ तथा अतिरिक्त संस्करणहरू तयार गर्न सकिनेछ ।

यो शृङ्खलालाई नेपालका केही प्रमुख राष्ट्रभाषाहरूमा अनुवाद गर्ने क्रममा उच्च गुणस्तर कायम राख्ने तथा सम्बन्धित भाषाका बहुसङ्ख्यकले बुझ्ने सही शब्दावली प्रयोग गर्ने हरसम्भव प्रयास गरिएको छ । शब्दावलीको उपयुक्त तथा सही प्रयोगबारे विभिन्न भाषिक समुदायहरूबीच भविष्यमा छलफल तथा बहसहरू हुने अपेक्षा गर्न सकिन्छ । संवैधानिक संवाद केन्द्रको उद्देश्य त्यस्ता बहसहरूलाई कुनै पनि प्रकारले छायाँमा पार्नु नभई ती भाषाहरूलाई पनि समावेश गरेर यस प्रयासमा समावेशिता र पहुँचको अधिकतम वृद्धि गर्नु हो ।

देशमा संविधान निर्माणसँग सान्दर्भिक विषयवस्तुबारे संवैधानिक संवाद केन्द्रले तयार गर्न लागेको शृङ्खलावद्ध पाठ्यसामाग्रीहरूको एउटा अंश यो पुस्तिका हो ।

सभासद्हरूका साथै यस विषयवस्तुमा चासो राख्ने सर्वसाधारणलाई प्रमुख संवैधानिक अवधारणा तथा मुद्दाहरूमा सरिक गराउनु यस शृङ्खलाबद्ध प्रकाशनको उद्देश्य हो । शृङ्खला अन्तर्गतका प्रत्येक पुस्तिका नेपालमा बोलिने प्रमुख भाषाहरू (नेपाली, मैथिली, भोजपुरी, थारु, मगर, तामाङ्ग, नेवार) र अङ्ग्रेजी भाषामा उपलब्ध छ। यी पाठ्यसामग्रीहरूका श्रव्य संस्करण (क्यासेट, डीभीडी) पनि उपलब्ध हुनुका साथै यिनीहरूलाई अनलाइनमा पनि राखिएको छ।

पहिलो चरणमा यस प्रकाशन शृङ्खलामा समेटिने विषयवस्तुहरू यसप्रकार छन् : राज्य र धर्म, सङ्घीय प्रणाली, संविधानमा मानव अधिकार, आदिवासी जनजातिका अधिकार, अल्पसङ्ख्यकहरूका अधिकार, सरकारका प्रणालीहरू, स्वतन्त्र न्यायपालिका, स्थानीय स्वशासन, विविधता र सामाजिक समावेशीकरण र सहभागितामूलक संविधान निर्माण प्रक्रिया ।

संवैधानिक संवाद केन्द्र
तेस्रो तल्ला, अल्फा बेटा कम्प्लेक्स, नयाँ वानेश्वर, काठमाडौं
टेलिफोन नं. ९७७-१-४७८५४६६/४७८५४८६/४७८५९९८
ई-मेल : info@ccd.org.np
वेबसाइट : www.ccd.org.np