नमुना कानुन निर्माण

को स्थिति तथा चुनौती

डा. विपिन अधिकारी

MAY 29, 2018 (GORKHAPATRA)

नयाँ संविधान कार्यान्वयनका लागि २०७५ साल एउटा महत्त्वपूर्ण वर्ष हो। नयाँ कानुन निर्माण र पुराना कानुन संशोधनसम्बन्धी धेरै चुनौती नेपाल सरकारले यसै वर्ष निर्वाह गर्नुपर्ने छ। समग्रमा कति नयाँ कानुन बनाउनुपर्ने हो भन्ने प्रश्न अहिले पनि अनुत्तरित छ। संविधान कार्यान्वयनका लागि सरकार ४१ किसिमका एक सय १० नयाँ कानुन निर्माणमां जुटेको छ भनिँदै छ। त्यस्तै, तीन सयभन्दा धेरै पुराना कानुन पुनरावलोकन प्रक्रियामा छन्। फरक-फरक कुरा सार्वजनिक भएका छन्। तर, यस सम्बन्धमा छिटो-छरितो काम हुन सकेको छैन।

तीन तहको सङ्घीयता नयाँ संविधानको एउटा प्रमुख विशेषता हो। यसअनुसार मुलुकको शासकीय अधिकार संविधानबाटै सङ्घीय सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकारबीच बाँडफाँट गरिएका छन्। यसैअनुसार प्रत्येक सरकारले आ-आफ्ना कानुन बनाउनुपर्ने हुन्छ। कानुन निर्माण गर्ने अधिकार स्व-शासनको अधिकार पनि हो। तर, स्थानीय रूपमा मात्र नभई प्रादेशिक रूपमा पनि कानुन निर्माण गर्ने आवश्यक क्षमता विकास भइसकेको छैन। संविधानवाद सुझबुझको कुरा पनि हो। त्यो सुझबुझ बिस्तारो अनुभवका आधारमा विकसित हुने हुन्छ।

सङ्घीय सरकारको अवधारणा राष्ट्रिय सरकारको अवधारणाजस्तै हो। त्यसैले विद्यमान अन्योलका माझ सहजीकरण गर्न र कार्यपद्धतिमा एकरूपता ल्याउन 'नमुना' कानुन बनाएर स्थानीय तहमा पठाउँदै गरेको सङ्घीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालयले अहिलेसम्म धेरै त्यस्ता कानुन बनाइसकेको छ। पहिलो चरणको चुनावपछि स्थानीय तहमा निर्वाचित जनप्रतिनिधिमाझ कार्यविभाजन र स्रोत परिचालनजस्ता विषयमा देखिएका अन्योल हटाउन नमुना कानुन बनाएर स्थानीय तहमा पठाउने प्रचलन बसेको हो। प्रदेश संसद्ले बनाउने २२ र स्थानीय सरकारले बनाउने छ कानुनमा एकरूपताका लागि नमुना कानुन बनाई पठाइसकेको सार्वजनिक जानकारीमा आएको छ।

यस्ता नमुना कानुनको महत्त्व सङ्घीयकरणको आरम्भका वर्षमा निरन्तर रहने छ, गत २०७४ मा स्थानीय तहले असार मसान्तभित्रै आफ्नो बजेट तर्जुमा गरी सभाबाट पारित गर्नुपर्ने भएकाले सङ्घीय सरकारले छिटो-छिटो नमुना कानुन बनाई पठाइएको थियो। प्रदेश नम्बर ३, ४ र ६ मा निर्वाचित जनप्रतिनिधिले असार मसान्तभित्रै वार्षिक योजना तथा बजेट तर्जुमा गरिसक्नुपर्ने नमुना कानुनले निर्देशित गरेको थियो। त्यसै नमुना कानुनलाई स्थानीय व्यवस्थापिकाका रूपमा गाउँसभा वा नगरसभाले तत्कालका लागि स्थानीय ऐनका रूपमा पारित गरी काम चलाइएको थियो। सङ्घीय सरकारले पठाएको नमुना कानुन केवल नमुना हुन्। ती नमुना जुन रूपमा आएका छन्, त्यही रूपमा पारित गरिनुपर्छ भन्ने छैन, चाहिने गाँठीकुरा के हो नमुना कानुनले प्रस्ट गर्छ। तर, तिनलाई स्थानीय आवश्यकताका आधारमा परिमार्जन गर्न सकिन्छ। आ-आफ्नो सभाबाट पारित नहुन्जेल कुन पनि नमुना कानुन स्थानीय तहका लागि बाध्यकारी नहुने हुन्छ। त्यसैले आफ्नो अनुकूलता र विशिष्टताका आधारमा प्रत्येक स्थानीय तहले आफैँले कानुन बनाई लागू गर्न सक्ने संवैधानिक व्यवस्थालाई नमुना कानुनले चुनौती दिएको मानिनुहुँदैन।

स्थानीय तह गठन भएपछि सङ्घीय सरकारले सबैभन्दा पहिला 'स्थानीय शासन सञ्चालन ऐन' को विधेयक तयार पारेको थियो। तर, सो विधेयक व्यवस्थापिका-संसद्मा पुगेर विचाराधीन अवस्थामा रोकिएको थियो। स्थानीय शासन सञ्चालन विधेयक तत्काल पारित नहुने भएपछि सरकारले कनिकुथी गर्दै 'स्थानीय तहको सेवा सञ्चालन तथा व्यवस्थापनसम्बन्धी आदेश २०७४' जारी गरी स्थानीय तह सञ्चालन अघि बढाएको थियो। हाल स्थानीय शासन सञ्चालन ऐन, २०७४ पारित भइसकेको छ। यो ऐन स्थानीय तहको सबैभन्दा महत्त्वपूर्ण सङ्घीय ऐन हो। यसले संविधानलाई कार्यान्वयन गर्ने बृहत्तर आधार प्रदान गरेको देखिन्छ।

अरूभन्दा पनि स्थानीय तह शासन सञ्चालनसम्बन्धी ऐन पारित भएपछि स्थानीय तहलाई आफ्नो क्षेत्रमा कानुन बनाउने र कार्यान्वयन गर्ने बाटो खुलेको छ। संविधानबमोजिम यही कानुनको परिधि र मार्गदर्शनका आधारमा थप कानुन, नियम, निर्देशिका र कार्यविधि निर्माण गर्न सजिलो हुनेछ। स्थानीय तहले अब आफ्नो क्षेत्रभित्रका विभिन्न शासाकीय एवम् विकास सम्बन्धी काम कार्यबाही आफैं गर्न सक्ने छ। यी काम कार्यवाहीमा सहकारी संस्थाको दर्ता, अनुगमन, एफएम रेडियो सञ्चालन, व्यवस्थापन अनुगमनदेखि आफ्नो क्षेत्रमा कानुनको अधीनमा रही कर दस्तुर र सेवा शुल्क निर्धारण गरी लागू गर्न सक्ने छन्। यसैगरी, आफ्नो कार्यालयको कर्मचारी व्यवस्थापनदेखि माध्यमिक तहसम्मको शिक्षाको व्यवस्थापन, प्राथमिक तहको स्वास्थ्य केन्द्र र अस्पताल, ग्रामीण सडक, कृषि सडक, सिँचाइलगायतका आयोजना आफैं सञ्चालन र व्यवस्थापन गर्ने अधिकार पाएको छ। यसका साथै स्थानीय तहलाई न्यायिक अधिकार पनि दिइएको छ। स्थानीय तहले आफ्नो क्षेत्रको कतिपय उल्लिखित देवानी र केही फौजदारी प्रकृतिको मुद्दामा केही निश्चित क्षेत्राधिकार पाएको छ। स्थानीय तहलाई मेलमिलापको माध्यमबाट मेलमिलाप गर्ने अधिकार पनि छ। 'स्थानीय शासन सञ्चालन ऐन' वा कुनै पनि अरू ऐन कानुनले स्थानीय तहले पाएको संवैधानिक अधिकारलाई अतिक्रमण गरेको देखे स्थानीय तहले सो अतिक्रमणविरुद्ध सर्वोच्च अदालतमा चुनौती दिन सक्छ।

अहिलेको परिस्थिति के हो भने स्थानीय सरकारले बनाउने विभिन्न कानुनमा एकरूपताका लागि नमुना कानुन पठाइसकेको छ। करिब तीन दर्जन अलग-अलग कानुनको मस्यौदा हुँदैछन्। सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले हाल गाउँपालिकाको कार्यसम्पादन नियमावली, नगरपालिकाको कार्यसम्पादन नियमावली, गाउँपालिकाको कार्यविभाजन नियमावली, नगरपालिकाको कार्यविभाजन नियमावली, गाउँ कार्यपालिकाको प्रमाणीकरण नियमावली, नगर कार्यपालिकाको प्रमाणीकरण नियमावली, स्थानीय तहका कर्मचारीको आचारसंहिता, स्थानीय सेवाको गठन र

...को स्थिति तथा चुनौती

सञ्चालन ऐन, स्थानीय तहका निर्वाचित पदाधिकारीको सुविधासम्बन्धी कानुनको मस्यौदा तयार पार्ने काम अघि बढाएको छ। निःसन्देह यी सबै स्थानीय रूपमा धेरै आवश्यक कानुन हुन्।

यसैगरी गाउँसभा तथा नगरसभाको बैठक सञ्चालन तथा विधायन कार्यविधि, सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको शासकीय प्रबन्धसम्बन्धी कानुन, गाउँपालिका तथा नगरपालिकाको कर लगाउनेसम्बन्धी कानुन, गाउँपालिका तथा नगरपालिकाका सञ्चित कोषबाट रकम खर्च गर्ने कानुन, राजस्व र व्यय अनुमानसम्बन्धी कानुन, गाउँपालिका तथा नगरपालिकाको सेवा प्रवाहका मापदण्ड, स्थानीय तहका जनप्रतिनिधि तथा कर्मचारीको स्रोत पुस्तिका निर्माण कार्य पनि अघि बढाइएको छ।

अन्य कानुनमा जिल्ला समन्वय समितिको सङ्गठन, व्यवस्थापन तथा कार्य जिम्मेवारीसम्बन्धी प्रादेशिक कानुन, स्थानीय तहको योजना तथा बजेट तर्जुमा र कार्यान्वयनसम्बन्धी कार्यविधि, प्राकृतिक स्रोतको उत्तरदायित्व र दिगो व्यवस्थापन र परिचालनसम्बन्धी कार्यविधि, स्थानीय तहको शैक्षिक व्यवस्थापनसम्बन्धी कानुन, सहकारी संस्थाको नियमन तथा व्यवस्थापनसम्बन्धी कानुन, स्थानीय अदालत, न्यायिक समिति, मध्यस्थता र मेलमिलापसम्बन्धी कार्यविधि, स्थानीय तहमा वैदेशिक तथा बाह्य स्रोतको परिचालनसम्बन्धी मार्गदर्शन निर्माण कार्य पनि अघि बढिरहेको मन्त्रालयले जनाएको छ। यसैगरी, स्थानीय तहको सुशासन तथा सदाचार प्रवर्द्धन रणनीति, विषयगत क्षेत्रको स्थानीय तहबाट हुने कार्यसम्पादनका लागि सञ्चालनको मापदण्डयुक्त कार्यविधि, स्थानीय तहको प्रशासनिक संरचनाको खाका, स्थानीय पूर्वाधार विकाससम्बन्धी हाते पुस्तिका, स्थानीय तहको प्राविधिक क्षमता अभिवृद्धि तथा क्षमता विकास नमुना र स्थानीय तहले विषयगत क्षेत्रसँगको कार्यसम्पादन सम्झौतासम्बन्धी खाका निर्माण गर्ने कार्य पनि सुरु गरिएको छ।

गाउँपालिका तथा नगरपालिकाका निर्वाचित पदाधिकारीको आचारसंहिता, वडाको सङ्ख्या निर्धारणसम्बन्धी ऐन २०७३, गाउँपालिका, नगरपालिका तथा वडा कार्यालयको भवनको डिजाइन, स्थानीय तहबाट गरिने सिफारिस र प्रमाणितसम्बन्धी मार्गदर्शन र स्थानीय तहको पार्श्वचित्र खाका भने निर्माण पूरा गरी सबै स्थानीय तहलाई उपलब्ध गराइएको छ। मन्त्रालयले स्थानीय तह र प्रदेशले बनाउनुपर्ने कानुन नमुना कानुनका रूपमा निर्माण गरी स्थानीय तहलाई उपलब्ध गराउने तयारी गरेको हो। यसका लागि कतिपय कानुन निर्माणका लागि परामर्शदाता छनोट गरी काम भइरहेको, कतिपयको कार्यदल गठन गरी काम अघि बढाइएको र कतिपय स्वीकृतिका लागि अन्तिम चरणमा रहेको मन्त्रालयले जनाएको छ।

कुरा स्थानीय नमुना कानुनको मात्र होइन, सरकारले प्रदेशिक नमुना कानुनका सम्बन्धमा पनि मस्यौदा निर्माण विषयलाई प्राथमिकतामा दिएर काम अघि बढाएको छ। महान्यायाधीवक्ताको नेतृत्वमा गठन गरिएको मस्यौदा सहजीकरण समितिले यस सम्बन्धमा काम गरिरहेको छ। यसले प्रादेशिक कानुनमा एकरूपता ल्याउने र सहज हुने विश्वास लिइएको छ। प्रदेशका कानुन समयमा निर्माण नहुँदा सरकार गठन भए पनि त्यसले काम गर्न सकेको छैन।

त्यसैगरी मौलिक हकसम्बन्धी कानुनको मस्यौदालाई पनि प्राथमिकतामा राखेर अघि बढाइँदै छ। कानुन मन्त्रालयले बुझाएको सूचीमा मौलिक हक कार्यान्वयनसम्बन्धी अन्य कानुन नेपालको संविधान अनुकूल नभएका कानुनको पुनरावलोकन, सामाजिक वा सांस्कृतिक रूपले पिछडिएका वर्ग, समुदाय र आर्थिक रूपले विपन्न नागरिकलाई विशेष संरक्षणसम्बन्धी कानुन, प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रीको पारिश्रमिक तथा अन्य सुविधासम्बन्धी कानुन, राष्ट्रिय मानवअधिकार आयोगको गठनसम्बन्धी कानुन, लोकसेवा आयोग र कार्यविधि, महाअभियोगबाट पदमुक्त हुने व्यक्तिलाई पदमा रहँदाको अवस्थामा कसुर गरेको भएमा कारबाही गर्ने सम्बन्धी विषय, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन (भ्रष्टाचार नियन्त्रण समेत), संवैधानिक निकायका पदाधिकारीको पारिश्रमिक र सेवाका अन्य सर्तसम्बन्धी कानुन, प्रदेश लोकसेवा आयोगको काम-कर्तव्यसम्बन्धी आधार र मापदण्डसम्बन्धि, संवैधानिक परिषद्‌को अन्य काम कर्तव्य, अधिकार र नियुक्तिको कार्यविधिलगायत कानुन बनाउन बाँकी छ।

कानुन निर्माणमा संवैधानिक खड्गो पनि छ, संविधानअनुसार आगामी असोज २ गतेभित्र आवश्यक सबै कानुन निर्माण गरेर कार्यान्वयनमा ल्याउनुपर्ने हुन्छ। संविधान कार्यान्वयनका लागि आवश्यक पर्ने कानुन निर्माणको मस्यौदामा निर्माणमा सहयोग गर्न महान्यायाधिवक्ताको नेतृत्वमा नौ सदस्यीय समिति गठन गरेको थियो। संविधान कार्यान्वयनका लागि एक सय ३८ विषयका कानुन निर्माण गर्नुपर्ने हुन्छ। तर, थोरै मात्रै कानुन निर्माण भएका छन्। प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्‌को कार्यालयले प्रदेश सरकारलाई १८ वटा नमुना कानुन पठाए पनि सरकारले ४७ वटा कानुन बनाउन अझै बाँकी छ। त्यसैले असोज २ गतेको खड्गो टार्न कसियर लाग्नुपर्ने अवस्था छ।

नमुना कानुन केवल नमुनाहरू हुन्। यो नमुनाहरूले बाटो देखाउने हुन्। आ-आफ्नो प्रयास सबै पक्षबाट हुनैपर्छ। अहिलेका अभ्यासलाई हेर्दा पठाइएका नमुना कानुनमा नाम ठेगाना फेरेर वा विषयवस्तुमा सामान्य हेरफेर गरेर लगभग त्यही कानुन स्वीकार गरेको देखिन्छ। केहीले आफ्नो प्रयास पनि थपेका छन्। कतै-कतै गोष्ठीहरू गर्ने र सरोकारवालाको समेत राय सुझाव लिने पनि देखिएको छ। तर, स्थानीय सोचले त्यत्तिसारो प्रभावित गर्न सकेको देखिँदैन। त्यसैगरी कानुन पारित गरेर मात्र पुग्दैन, पारित गरेका कानुनको कार्यान्वयन आजको अहम् प्रश्न हो। यसमा स्थानीय निकायको क्षमता अभिवृद्धि गरिनु जरुरी छ।