समता नीति-पत्र ८
२०७१

स्थानीय सरकार र दलित सहभागिता

॥समता फाउण्डेशन॥
SAMATA foundation

© समता नीति-पत्र ८
२०७१

लेखन
डा. मुक्ति रिजाल

सम्पादन
राजेन्द्र महर्जन

सहयोगी
अर्जुन विश्वकर्मा
अन्जु परियार
टेकेन्द्र विश्वकर्मा
मन्जु बगाले

॥समता फाउण्डेशन॥
SAMATA foundation
सानेपा, ललितपुर, नेपाल
फोन : ०१-५५२०८५१
E-mail: info@samatafoundation.org
www.samatafoundation.org

यो नीति-पत्र तयार पार्नमा थुप्रै सङ्घसंस्था र व्यक्तिको अमूल्य सहयोग रहेको छ । 'स्थानीय सरकार र दलित सहभागिता'बारे विभिन्न अधिकारकर्मी, अनुसन्धानकर्ता र प्राज्ञहरूले सुझाव दिएका छन् । यस नीति पत्रको अनुसन्धान, लेखन र प्रकाशनका लागि इन्टरनेशनल आइडिया (International IDEA) ले आर्थिक सहयोग गरेको छ । यस नीति-पत्रमा व्यक्त विचार, विश्लेषण र निष्कर्षमा आर्थिक सहयोग दिने संस्थाको सहमति अनिवार्य छैन ।

प्रकाशकीय

नेपाली जनताले व्यग्रतापूर्वक प्रतीक्षा गरेको जनताको संविधान पहिलो संविधानसभाको विघटनपछि अन्योलग्रस्त रह्यो । विघटित संविधानसभाले दलित र महिलाका पक्षमा जे–जति प्रगतिशील अधिकार सुनिश्चित गर्ने सहमति गरेको थियो, ती अधिकार ऐतिहासिक थिए । तिनको रक्षा नै मुख्य चुनौतीका रूपमा रही आएका छन् । दोस्रो संविधानसभाको स्थापना भएपछि दलित प्रतिनिधित्वमा पनि ह्रास भएको छ र राजनीतिक पार्टीहरूको सोचमा समेत प्रतिगमनतर्फका रूझान देखिएको छ । यसले गर्दा सचेत दलित समुदायमा दलित–मैत्री संविधान नबन्ने हो कि भन्ने त्रास व्याप्त भएको छ ।

दोस्रो संविधानसभामा दलित समुदायबाट प्रतिनिधित्व गर्ने सभासद् र दलित अधिकारप्रति समर्पित गैरदलित सभासद्हरूमा संविधान निर्माण प्रक्रियामा दलित जनताले चाहेका आफ्ना हकअधिकार सुसूचित गराउने उद्देश्यले समता फाउण्डेशन र समावेशी फाउण्डेशनले चरणबद्ध रूपमा सञ्चालन गरेका छलफलमध्ये 'नयाँ संविधानमा स्थानीय सरकार र दलित सहभागिता' विषयक छलफलबाट प्राप्त निष्कर्षलाई पुस्तकका रूपमा प्रकाशन गरिएको छ ।

छलफलमा डा. मुक्ति रिजालले प्रस्तुत गरेको कार्यपत्रमा वर्तमान सभासद्द्वय अनिता परियार (एकीकृत नेकपा माओवादी) र कमला विश्वकर्मा (नेकपा माले) ले आफ्नो अमूल्य विचार दिनुभएको थियो । साथै, थुप्रै अधिकारकर्मीबाट पनि महत्त्वपूर्ण विचार व्यक्त भएको थियो । उहाँहरू सबैलाई समता फाउण्डेशन तथा समावेशी फाउण्डेशनको तर्फबाट हार्दिक कृतज्ञता ज्ञापन गर्दछु ।

पदम सुन्दास
अध्यक्ष, समता फाउण्डेशन

विषय सूची

१.	पृष्ठभूमि	७
२.	स्थानीय सरकार र स्वशासनको अर्थ	८
३.	स्थानीय सरकारका मान्यता र मोडल	११
४.	नेपालका सङ्घीयता र स्थानीय सरकारको बहस	१४
५.	नेपालमा स्थानीय सकारको सन्दर्भ	१६
६.	स्थानीय सकारबारे विषयगत समितिका प्रमुख सुझाव	१९
७.	समितिका प्रतिवदेनमा रहेका कमी–कमजोरी	२३
८.	दलित र स्थानीय सरकारको औचित्व/उपादेयता	२५
९.	स्थानीय सरकारमा दलितको प्रतिनिधित्व	२८
९.	निष्कर्ष तथा सुझाव	२९

१.

पृष्ठभूमि

२०६४ सालमा जननिर्वाचित भएको ६०१ सदस्यीय संविधानसभाले चार वर्ष लगाएर पनि संविधान लेखनको कार्य पूरा गर्न सकेन । त्यसपछि २०७० सालमा संविधानसभाको निर्वाचन दोस्रो पटक गरियो र अहिले दोस्रो पटक निर्वाचित संविधानसभामा नयाँ संविधानका अन्तर्वस्तुबारे छलफल हुँदैछ ।

नयाँ संविधानमा राज्यको पुनर्संरचना, सङ्घीयता, शासकीय स्वरूपजस्ता पेचिला विषयको भावी स्वरूप निक्र्यौल गर्ने सवाल आफैमा चुनौतीपूर्ण छ । साथै, स्थानीय सरकारको हैसियतबारे गहन छलफल गरी निर्णयमा पुग्ने कुरा थप चुनौतीको विषय छ । त्यसै गरी, स्थानीय सरकारमा महिला, दलित तथा जनजातिजस्ता सीमान्तकृत समुदायहरूका पहुँच, प्रतिनिधित्व र सहभागितालाई सुनिश्चित गरी समावेशी लोकतान्त्रिक स्थानीय सरकारको व्यवस्था गर्नु अर्को चुनौती रहेको छ ।

यस आलेखमा स्थानीय सरकारको विश्वव्यापी अभ्यास र मान्यता, नेपालको ऐतिहासिक सन्दर्भ, विघटित संविधानसभाका विषयगत समितिका प्रतिवेदनमा स्थानीय सरकारबारे उल्लेख भएका केही महत्त्वपूर्ण पक्षबारे उल्लेख गर्दै सामाजिक र आर्थिक रूपले अत्यन्तै उपेक्षित र अपहेलित दलित समुदायको पहुँच, प्रतिनिधित्व र सहभागिताको सवालबारे छोटो विवेचना गर्ने प्रयास गरिएको छ ।

२.

स्थानीय सरकार र स्वशासनको अर्थ

हरेक मुलुक भौगोलिक, आर्थिक, समाजिक तथा सांस्कृतिक विविधताबाट बनेको हुन्छ । र, जनतामा पनि विभिन्न प्रकृति र आयामका आवश्यकता, चाहना र अभिलाषा रहेका हुन्छन् । त्यसैले यी विविध प्रकारका स्थानीय तथा सामुदायिक आवश्यकता एवं अभिलाषालाई सम्बोधन गर्न तथा नागरिकका राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक तथा शासकीय अधिकार संवर्धन र संरक्षण गर्न स्थानीय तहमा लोकतान्त्रिक सक्षम संरचना वा सरकारको आवश्यकता हुन्छ । स्थानीय सरकारको अर्थ स्थानीय जनताहरूको भलाई र कल्पनाका निम्ति स्थानीय बासिन्दाहरूबाट गरिने शासन हो (भट्टराई २०६४ः ३४) । वास्तवमा कुनै राज्यभित्र स्थानीय स्तरमा निश्चित भौगोलिक क्षेत्र तोकेर जनताद्वारा निर्वाचित जनप्रतिनिधिमार्फत ती निकायबाट स्थानीय शासन सञ्चालनको सुरक्षित र अविच्छिन्न प्रबन्धलाई स्थानीय सरकार भनिन्छ । वास्तवमा शासन प्रणालीसम्म जनताको पहुँचलाई सुनिश्चित एवं प्रत्याभूत गर्ने सरकार भनेकै स्थानीय सरकार हो । यसरी नागरिकले आफ्नो शासन आफै गर्न पाउने संवैधानिक तथा कानुनी प्रत्याभूति र सोहीबमोजिमको व्यवस्थालाई स्थानीय स्वशासन भनिन्छ ।

स्थानीय सरकार या स्थानीय स्वायत्त शासनको व्यवस्था कुनै मुलुकमा देशको मूल कानुनः संविधानबाटै व्यवस्था गरिएको हुन्छ । यसलाई आवश्यक पर्ने

आर्थिक, प्रशासनिक तथा व्यवस्थापकीय क्षमता सुनिश्चित गर्ने व्यवस्था पनि गरिएको हुन्छ । लोकप्रति जवाफदेही सरकारको प्रमुख उद्देश्य नै लोकतन्त्रको संवर्धन गर्नु र आम नागरिकलाई सेवा र सुविधा प्रदान गरी लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्थाको प्रत्यक्ष अनुभूति दिलाउनु हो ।

स्थानीय सरकारलाई लोकतन्त्रको पहिलो र महत्त्वपूर्ण पाठशाला भनेर मानिन्छ । स्थानीय सरकारको गठन या निर्माण लोकतान्त्रिक निर्वाचनबाटै हुनु अनिवार्य मानिन्छ । त्यसैले स्थानीय सरकारलाई 'युरोपेली स्थानीय स्वायत्त शासनसम्बन्धी बडापत्र, १९७५ (European Charter of Local Self Government 1975) मा लोकतान्त्रिक विधिद्वारा गठित स्थानीय मामलामा निर्णय क्षमता राख्ने निकाय भनिएको छ । यस बडापत्रले निक्षेपणको सिद्धान्तलाई आत्मसात् गरेको छ । यसले राज्यका सार्वजनिक जिम्मेवारीका कार्य सकेसम्म नागरिकसँग नजिक रहेका र उनीहरूद्वारा नै अनुमोदित या निर्वाचित संस्थाहरूमार्फत सम्पादन गर्दा बढी प्रभावकारी हुन जान्छ (Article 3/4 of the Charter:1975) ।

स्थानीय सरकारमा नागरिक सहभागिताको महत्त्वलाई जे.एस. मिलजस्ता प्रख्यात राजनीतिशास्त्रीहरूले जोड दिएका थिए । उनको विचारमा स्थानीय स्वायत्त सरकारको राजनीतिक मात्रै होइन, सामाजिक तथा सांस्कृतिक महत्त्व समेत रहेको छ (मिल सन् १९९१: ४२०) । हेराल्ड जे. लास्कीले पनि आफ्नो कृति 'राजनीतिको व्याकरण' (Grammar of Politics) मा स्थानीय सरकारलाई आधुनिक राज्यव्यवस्थाको महत्त्वपूर्ण एवं आधारभूत राजनीतिक संस्थाको रूपमा उल्लेख गरेका छन् (लास्की सन् २००७: ४१२) ।

जनताको दैनिक जीवनमा आवश्यक पर्ने सेवा वा सुविधा प्रवाह गर्न निश्चित कानुनी तथा वित्तीय अधिकारसहितको काम-कारबाहीमा स्वतन्त्र र स्वायत्त अधिकारसहितको स्थानीय सरकार लोकतन्त्रको आधारभूत आवश्यकता हो । स्थानीय लोकतन्त्रको अभ्यास स्थानीय सरकारको सबलता र स्वायत्ततामा निर्भर हुन्छ । स्थानीय सरकार भनेकै स्थानीय बासिन्दाहरूका निम्ति सेवाप्रदायक राजनीतिक निकाय पनि हो । स्थानीय सरकार जनताद्वारा निर्वाचित भई आफ्ना मतदाताप्रति जिम्मेवार र उत्तरदायी हुन्छन् र हुनु पर्दछ ।

आधुनिक राज्यका सबै काम केन्द्रीय सरकारले मात्र सम्पादन गर्न सम्भव छैन । त्यसैले केन्द्रीय सरकारको कार्य सम्पादन प्रक्रियालाई सहयोग पुर्‍याउन स्थानीय

सरकारको महत्त्व अरू मुखरीत भएको पाइन्छ । आजको स्थानीय सरकार आफ्नो सीमाक्षेत्रमा मात्र भूमिका केन्द्रित नगरी प्रान्तीय र राष्ट्रिय सरकार निर्माण गर्ने र नेतृत्व गर्ने सक्षम राजनीतिक व्यक्तित्व समेत उत्पादन गर्ने थलोको रूपमा पनि विकसित हुँदै गएको छ । स्थानीय सरकारलाई नेतृत्व विकासको प्रशिक्षण–केन्द्र र नेतृत्व निर्माणको परीक्षण–थलो पनि मान्ने गरिन्छ । यसैले पनि स्थानीय सरकारलाई लोकतन्त्रको उत्कृष्ट पाठशाला भनिन्छ ।

आधुनिक शासन व्यवस्थामा स्थानीय स्वशासन प्रणाली महत्त्वपूर्ण अंशको रूपमा रहेको हुन्छ । स्थानीय तहमा बसोबास गर्ने बासिन्दाका आवश्यकतालाई सम्बोधन गरी सुविधा र सेवा प्रदान गर्ने भएकाले स्थानीय सरकार लोकतन्त्रको आधारस्तम्भै मानिन्छ । स्थानीय सरकारको कार्यक्षेत्र आफ्नो निश्चित भौगोलिक सीमाभित्र बसोबास गर्ने बासिन्दाका आवश्यकता परिपूर्ति गर्ने मात्रै होइन, मुलुकको सम्पूर्ण शासन व्यवस्थालाई नै टेवा पुऱ्याउने संयन्त्रको रूपमा महत्त्व बढ्दै गएको छ ।

यसले पुऱ्याउने सेवा र सुवधामा मूलतः नागरिकका आधारभूत आवश्यकता र हितका कुरा पर्दछन् । उदाहरणका लागि, पिउने पानी, बिजुली, ढल निकास, सङ्क्रामक रोगको रोकथामसँगै नियन्त्रण, शिक्षा, स्वास्थ्य सेवा, मनोरञ्जन, बाटो तथा सडक निर्माण । अहिले स्थानीय सरकारको कार्यक्षेत्र र अधिकार विस्तार हुँदै गएका छन् । लोकतान्त्रिक राज्यले प्रदान गर्ने सामाजिक तथा आर्थिक सुरक्षाका सेवा प्रवाह गर्ने जिम्मा स्थानीय सरकारमा रहेको छ ।

३.

स्थानीय सरकारका मान्यता र मोडल

स्थानीय सरकारका विभिन्न मोडल र ढाँचा छन् । लोकतान्त्रिक परिपाटी भएका मुलुकमा भिन्दाभिन्दै स्वरूप र प्रकृतिका स्थानीय सरकार क्रियाशील रहेका छन् । कुनै मुलुकमा स्थानीय सरकार सक्षम, आत्मनिर्भर र नागरिकप्रति जिम्मेवार भई काम गरेको पाइन्छ । कतिपय मुलुकमा भने स्रोत-साधन र काम-कारबाहीका लागि केन्द्रमाथि पूर्णतः निर्भर रहने तथा आफ्नो जिम्मेवारीलाई अपेक्षित एवं प्रभावकारी तवरले पूरा गर्न नसेकेको कमजोर स्थानीय सरकार पनि देखिन्छ । खास गरी युरोपेली मुलुकमा स्थानीय सरकारहरू सफल एवं प्रभावकारी छन् । ती मुलुकमा पनि स्थानीय सरकारका विभिन्न स्वरूप र ढाँचा देखिन्छन् ।

युरोपको स्केन्डेनिभिया क्षेत्रका डेनमार्क, स्विडेनजस्ता मुलुकमा कल्याणकारी राज्यको अवधारणा अत्यन्तै सफलतापूर्वक अभ्यास गरिएको छ । त्यहाँका स्थानीय सरकार सङ्घीय मुलुकका प्रान्तीय राज्यहरूभन्दा पनि वैधानिक हिसाबले सशक्त र सक्षम छन् । राज्यका तर्फबाट प्रदान गरिने सबै सामाजिक सुरक्षाका सेवा स्थानीय सरकारले दिने गर्दछन् । उनीहरूले राज्यका तर्फबाट उठाइने महत्त्वपूर्ण कर उठाउँछन् र आर्थिक रूपले करिब आत्मनिर्भर छन् ।

अर्को स्थानीय सरकारको अत्यन्तै बहुप्रशिक्षित एवं प्रचारित ढाँचा भनेको स्विस ढाँचा हो । स्विट्जरल्याण्डमा स्थानीय सरकारले राज्यका धेरै महत्त्वपूर्ण विषयमा निर्णय

गर्न पाउने अख्तियारी पाएको छ । त्यस्तै, यसले प्रत्यक्ष लोकतन्त्रका संयन्त्र एवं औजार पनि प्रयोग गर्ने अधिकार पाएको छ । यसरी स्थानीय सरकार (कम्युन) जनमत-सङ्ग्रह र जनपहलजस्ता लोकतान्त्रिक अभ्यास गर्ने थलो पनि हुन् । त्यसैले कारण स्विट्जरल्याण्डको स्थानीय सरकारलाई गैर-केन्द्रीकरणको नमुना (non-centralization model) पनि भनिन्छ (लिण्डर सन् १९९४ः १३९) ।

अर्कोतिर ब्रिटिस मोडलको स्थानीय सरकारको ढाँचा पनि छ । हुन त त्यहाँ स्थानीय सरकारलाई स्वायत्तता दिइएको छ । तर पनि अधिकांश वस्तु र सेवाको जोहो गर्न केन्द्र सरकारबाट प्राप्त स्रोत-साधनमा भर पर्नु पर्दछ । त्यसो त विषयगत निकायहरूको समन्वय र अनुगमन गर्ने भूमिका पनि स्थानीय सरकारलाई दिइएको छ । र पनि केन्द्रमा राजनीतिक फेरबदलले स्थानीय सरकारको हैसियत र महत्त्वमा पनि फरक पर्ने गर्दछ । सामान्यतयाः कन्जरभेटिव पार्टीको सरकारले स्थानीय सरकारको भूमिका न्यून गर्ने नीति अख्तियार गर्दछ भने लेबर पार्टीले नेतृत्व गरेको सरकारले स्थानीय सरकारको भूमिकालाई पुनर्स्थापित एवं विस्तार गर्दछ । मार्गरेट थ्याचरको प्रधानमन्त्रीत्व कालमा स्थानीय सरकारलाई कमजोर बनाउने, धेरै समानान्तर संरचना तयार गर्ने र स्थानीय सरकार तथा नागरिक समाजको भूमिका कटौती गरी निजी क्षेत्रलाई सङ्लग्न गराउने कुराले स्थानीय लोकतन्त्रलाई धक्का पुगेको थियो ।

डेनी बर्न्स र अन्य आफ्नो कृति 'विकेद्रीकरणको राजनीतिः स्थानीय लोकतन्त्रको पुनर्जीवन' (The Politics of Decentralization: Revitalizing Local Democracy) मा तत्कालीन ब्रिटिस प्रधानमन्त्री मार्गरेट थ्याचरले अख्तियार गरेको नीतिबारे यसरी लेख्छन्, "आफ्नो शासनकालको छोटो समयमै थ्याचरले स्थानीय सरकारको दोहोलो काढिन् । उनले स्थानीय सरकारको राजनीतिक-आर्थिक हैसियतलाई मात्र कटौती गरिनन्, स्थानीय लोकतन्त्रलाई समेत सङ्कटमा पुऱ्याइन् (बर्न्स र अन्य सन् १९९४ः १७) ।"

यसको मलतब हो, अधिकारको बाडफाँड, सामर्थ्य र हैसियतका आधारमा स्थानीय सरकारका केही प्रचलित ढाँचाको संवैधानिक एवं कानुनी संरचना र प्रावधानले स्थानीय सरकारको हैसियत र क्षमता निर्धारण गर्दछन् । भारत, दक्षिण अफ्रिका, ब्राजिल र युगाण्डाजस्ता मुलुकमा देशको मूल कानुनः संविधानबाटै स्थानीय सरकारको व्यवस्था गरिएको छ । हाम्रो छिमेकी मुलुक चीनमा केन्द्रीय सरकारको

कार्यकारी आदेशबाट स्थानीय सरकारको गठन हुन्छ । जुन मुलुकमा स्थानीय सरकारले संवैधानिक हैसियत प्राप्त गरेको छ र संविधानमै स्पष्ट रूपमा उसका कार्यकारी, विधायिकी, वित्तीय एवं प्रशासनिक हैसियतको उल्लेख गरिएको छ, त्यहाँ स्थानीय सरकार स्थिर र सुदृढ भएका छन् ।

नेपाल एकात्मक केन्द्रिकृत राज्यबाट सङ्घीयतामा प्रवेश गरिरहेको छ । त्यसो त विश्वमै सङ्घीय राज्यहरूको संरचनामा एकरूपता पाइँदैन । खास गरी अधिकार निक्षेपणको परिप्रेक्ष्यबाट हेर्दा धेरै भिन्नता देखिन्छ । सबै सङ्घीय राज्यहरू विकेन्द्रिकृत हुँदैनन् । संवैधानिक हिसाबले स्थानीय सरकारमा अधिकारको निक्षेपणको मात्रा फरक भएको पाइन्छ । अमेरिका र अष्ट्रेलिया संविधानभन्दा व्यवहारबाटै स्थानीय स्वायत्त शासनको राम्रो अभ्यास गरेका मुलुकमा पर्दछन् । भारत र पाकिस्तानजस्ता मुलुकमा स्थानीय सरकारबारे स्पष्ट सवैधानिक व्यवस्था नभएको होइन । तर पनि ती मुलुक व्यवहारमा कमजोर राजनीतिक, आर्थिक, प्रशासनिक अधिकार रहेका देशमा पर्दछन् । ब्राजिल, दक्षिण अफ्रिका, स्विट्जरल्याण्ड र जर्मनीमा स्थानीय सरकारबारे संविधानमा स्पष्ट व्यवस्था गरिएको छ । र, व्यवहारमा पनि स्थानीय सरकारलाई विधायिकी, कार्यकारी, राजनीतिक, आर्थिक, स्वायत्तता दिइएको छ ।

४.

नेपालमा सङ्घीयता र स्थानीय सरकारको बहस

नेपाल सङ्घीयतामा प्रवेश गर्ने कुराको निर्क्यौल भइसकेको छ र नयाँ बन्ने संविधानमा यसबारे स्पष्ट व्यवस्था हुने कुरा पनि सुनिश्चित भइसकेको छ । तर यसबारे राजनीतिक–वृत्त, नागरिक समाज र अर्थ–राजनीतिक विश्लेषकहरू र राजनीतिक दलहरूबीच सघन रूपमा छलफल र बहस भएको पाइँदैन । त्यसै गरी, सङ्घीयताले सामाजिक, आर्थिक, सांस्कृतिक तथा राजनीतिक क्षेत्रमा यसले ल्याउन सक्ने अनपेक्षित परिणाम र परिणतिबारे पनि बहस भएको पाइँदैन । सङ्घीयताले सामाजिक, आर्थिक क्षेत्रमा ल्याउने अल्पकालीन एवं दीर्घकालीन परिणाम र परिणतिको अध्ययन प्रक्षेपण भएको छैन । हाम्रो भू–राजनीतिक अवस्थिति (geostrategic location) र छिमेकीहरूसँगको सम्बन्धको संवेदनशीलताको सन्दर्भमा सङ्घीयताले ल्याउने दूरगामी सम्भावना र परिणामबारे पनि कुनै विश्लेषणात्मक अध्ययन–अनुसन्धान भएको छैन ।

संवैधानिक तथा राजनीतिक संवाद तथा सहमति समितिका सभापति एवं पूर्वप्रधानमन्त्री डा. बाबुराम भट्टराईले २०७१ भदौ १ गते प्रकाशित 'गोरखापत्र'सँग एक अन्तर्वार्तामा भनेका छन्, "अब सङ्घीयताबाट कोही पछि हट्न सक्दैन । विगतका सम्झौतामा नै टेकेर हामीले राज्यको पुनर्संरचना गर्दछौं । त्यसको निम्ति पहिलो संविधानसभाको राज्यको पुनर्संरचना तथा राज्यशक्तिको बाँडफाँड समितिको प्रतिवेदनले नै पहिचानका पाँच र सामर्थ्यका चार आधार तयार गरिसकेको छ । त्यसैमा टेकेर राज्यको पुनर्संरचना हुने हो ।" यसबाट देखिन्छ,

राज्य पुनर्संरचना र सङ्घीयतासम्बन्धी बहस कति सङ्घीय राज्य बनाउने र त्यसको आधार के हुने भन्ने कुरा मात्र केन्द्रित भएको छ, तर स्थानीय सरकारबारे पर्याप्त छलफलै भएको पाइँदैन ।

राजनीतिक दलहरूबीच स्थानीय सरकारलाई हेर्ने र यसलाई कति महत्त्व दिने, कसरी स्थापित गर्ने भन्ने सम्बन्धमा एकरूपता पाइँदैन । बलियो स्थानीय सरकार भनेको प्रान्त र प्रादेशिक सरकार कमजोर हुनु हो भन्ने मान्यता पनि रहेको छ । स्थानीय सरकारलाई प्रदेश सरकारको मातहत राखिनु पर्दछ भन्ने धारणा पनि देखिन्छ । विशेष गरी उच्चस्तरीय राज्य पुनर्संरचना आयोगले स्थानीय सरकारलाई प्रदेशको मातहत राखेर प्रतिवेदन बुझाएपछि यो विषय चर्चामा आएको थियो । कतिपय दलले स्थानीय सरकारलाई संविधानमा स्पष्ट मान्यता दिनु पर्ने र यसको तहगत अख्तियारीको पनि किटानी व्यवस्था गरिनु पर्ने कुरामा जोड दिएको पाइन्छ ।

अहिले स्थानीय निकायको निर्वाचनका सन्दर्भमा पनि राजनीतिक दलहरूबीच मतैक्यता देखिँदैन । यद्यपि निर्वाचन घोषणा पत्रमा संविधान सभाको निर्वाचन भएको छ महिनामा स्थानीय निकायको निर्वाचन गराउने प्रतिबद्धता व्यक्त गरेको पाइन्छ (एनेकपा माओवादीको प्रतिबद्धता पत्र २०७०: २०) । सत्तारूढ गठबन्धन नेपाली काङ्ग्रेस र नेकपा एमाले २०७१ सालको माघभित्रै स्थानीय निर्वाचन गराउने पक्षमा देखिन्छन् । केही समयअघि चितवनमा आयोजित एउटा कार्यक्रममा उपप्रधानमंन्त्री एवं स्थानीय विकासमन्त्री प्रकाशमान सिंहले भनेका छन्, "संसद्बाट स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ को संशोधन भइसकेको हुनाले स्थानीय निकायको निर्वाचन प्रक्रियाको बाटो खुलेको छ । निर्वाचन गराउन सकियो भने लामो समयदेखि जनप्रतिनीधिविहीन स्थानीय निकायमा जनप्रतिनिधिहरूको सहभागिता हुनेछ । यसले विकास निर्माणका काममा प्रभावकारिता ल्याउने छ ।"

यतिखेर विशेष गरी प्रमुख प्रतिपक्ष एमाओवादी, मधेशी दलहरू र अन्य कतिपय साना दल भने तत्काल स्थानीय निकायको निर्वाचन हुन नहुने पक्षमा देखिन्छन् । यसको ठिकविपरीत, पहिलो संविधानसभामा सबैभन्दा ठूलो दल रहेको एमाओवादीले त्यति बेला स्थानीय निकायको निर्वाचन गर्ने मत राखेको र तत्कालीन दोस्रो तथा तेस्रो ठूलो दलः नेपाली काङ्ग्रेस र एमालेले त्यसको विरोध गर्ने गरेका थिए । यसबाट नेपालका प्रमुख राजनीतिक दलहरू स्थानीय निकायको निर्वाचनप्रति उदासीन रहँदै आएको स्पष्ट हुन्छ ।

५.

नेपालमा स्थानीय सरकारको सन्दर्भ

नेपालमा किरातकालदेखि नै स्थानीय तहमा न्यायिक र प्रशासनिक कार्य सञ्चालन गर्ने परिपाटी रहेको थियो । लिच्छवि तथा मल्लकालमा 'पाञ्चाली'जस्ता संस्थाद्वारा स्थानीय शासनको परिपाटीलाई मान्यता दिइएको पाइन्छ (भट्टराई २०६४ः २२७) । खास गरी राणाकालमा आएर १९७६ सालमा शहरी क्षेत्रमा 'नगरपालिका' गठन र १९८६ सालमा गाउँस्तरमा 'मान्यजन कचहरी' स्थापना भएका थिए । दाङ–देउखुरीको 'मान्यजन कचहरी' उल्लेख्य उदाहरण हो । नेपालको पहिलो संविधानको रूपमा मानिने 'नेपाल सरकार वैधानिक कानुन, २००४' को प्रस्तावनामा स्थानीय तहका निकायमा जनतालाई बढी मात्रामा सम्मिलित गराउने उद्देश्य उल्लेख छ । यसका साथै, त्यस संविधानमा गाउँ पञ्चायत, नगर पञ्चायत, जिल्ला पञ्चायतको गठन र कामबारे समेत उल्लेख गरिएको थियो ।

नेपाल अन्तरिम शासन विधान, २००७ ले राज्यनीतिका निर्देशक सिद्धान्तअन्तर्गत राज्यले ग्रामपञ्चायतको व्यवस्था गरी तिनीहरूलाई स्वायत्त संस्थाको रूपमा काम गर्न आवश्यक अधिकार दिने व्यवस्था गरेको देखिन्छ । त्यस्तै, नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५ ले स्थानीय सरकारबारे कुनै व्यवस्था गरेको

पाइँदैन । नेपालको संविधान, २०१९ को प्रस्तावनामा भने अधिकार प्रत्यायोजनका माध्यमबाट शासनका सबै तहमा जनताको प्रतिनिधित्व बढाउने निर्दलीय पञ्चायती व्यवस्थाको राजनीतिक उद्देश्य हुने व्यवस्था गरिएको थियो । त्यसैअनुरूप राष्ट्रिय पञ्चायत, अञ्चल सभा, जिल्ला पञ्चायत, नगर पञ्चायत र गाउँ पञ्चायतको व्यवस्था गरिएको थियो । बहुलवादी लोकतान्त्रिक प्रतिस्पर्धाको अभावमा माथि उल्लेख गरिएका निकाय साँचो अर्थमा स्थानीय सरकारका रूपमा परिभाषित गर्न सकिँदैन ।

२०४६ सालको परिवर्तनपछि नेपालमा बहुदलीय व्यवस्था पुनर्स्थापना भएको थियो । बहुदलीय राजनीतिक व्यवस्था र संवैधानिक राजतन्त्रलाई संस्थागत गर्ने उद्देश्यले 'नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७' जारी भएको थियो । त्यसमा विकेन्द्रीकरणका माध्यमद्वारा जनतालाई शासनमा अधिकाधिक मात्रामा सम्मिलित हुने अवसर जुटाई प्रजातन्त्रको लाभको उपभोग गर्न सक्ने व्यवस्था कायम गर्नु राज्यको प्रमुख दायित्व हुने उल्लेख गरिएको थियो । यसका साथै, संसद्को माथिल्लो सदन (अपर हाउस) : राष्ट्रियसभाको सदस्य निर्वाचनमा गाउँ तथा नगरका स्थानीय निकायका प्रमुख, उपप्रमुख तथा जिल्लाका स्थानीय निकायका प्रमुख, उपप्रमुख र सदस्यहरू रहेको एक निर्वाचक मण्डल (एलेक्टोरल कलेज) रहने व्यवस्था पनि गरिएको थियो । यो अवधिमा नेपालमा बहुदलीय प्रतिस्पर्धामा आधारित स्थानीय सरकारको निर्वाचन दुई पटक सम्पन्न भएको थियो । ती निर्वाचनले गर्दा स्थानीय तहमा नागरिक तथा राजनीतिक परिचालनमा मात्र होइन, स्थानीय नेतृत्व विकासमा समेत प्रभावकारी परिणाम प्राप्त भएको थियो ।

यिनै मान्यतामा आधारित रही स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ जारी गरिएको थियो । यस ऐनको तर्जुमालाई नेपालमा भएका विकेन्द्रीकरण एवं स्थानीय सरकार बलियो बनाउने प्रयासमध्ये सबैभन्दा महत्त्वपूर्ण कार्यको रूपमा लिइन्छ । स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ का विशेषता थिए:

क) स्थानीय निकायको गठन बहुदलीय प्रतिस्पर्धाको आधारमा प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणालीबाट हुने,

ख) प्रत्येक स्थानीय निकायका सबै तह परिषद्, कार्यकारणी एवं वडा तह समेतको काम, कर्त्तव्य र अधिकारको विस्तृत र स्पष्ट व्यवस्था,

ग) स्थानीय निकायमा महिला सहभागिताको विशेष व्यवस्था,

घ) महिला सदस्यका लागि आरक्षणको व्यवस्था,

ङ) स्थानीय निकायका प्रत्येक निकायमा प्रतिनिधित्व हुन नसकेका जाति, जनजाति, दलित तथा आदिवासीमध्येबाट उचित प्रतिनिधित्वको व्यवस्था ।

यही ऐनका प्रावधानलाई आधार मानी स्थानीय निकायको दोस्रो निर्वाचन भएको थियो ।

यसैबीच मुलुकमा २०५२ सालदेखि दशवर्षे सशस्त्र द्वन्द्व चल्यो । स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ को भावनाअनुरूप स्थानीय निकायहरूले काम गर्न सकेनन् । स्थानीय निकायको म्याद थप्ने कानुनी बाटो हुँदाहुँदै पनि गाविस, नगरपालिका एवं जिविसहरू विघटन हुन दिइयो । त्यसैको परिणामस्वरूप नेपालमा करिब डेढ दशकदेखि स्थानीय निकायको निर्वाचन हुन सकेको छैन । मुलुक निरङ्कुश राजतन्त्रको अन्त्य गरी गणतान्त्रिक राष्ट्र भइसकेको छ । संविधानसभाको निर्वाचन दुई–दुई पटक भइसक्दा पनि स्थानीय सरकारको निर्वाचन नगरिनु स्थानीय निकायप्रति दलहरूको उदासीनताको पराकाष्ठा हो । त्यसमाथि, स्थानीय सरकारहरू कर्मचारीतन्त्र वा दलहरूको मिलेमतोबाट सञ्चालन गर्ने निर्णय गर्नु आफैमा अलोकतान्त्रिक निर्णय थियो, जसको उचित आलोचना हुन जरूरी छ ।

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ ले स्थानीय सरकारबारे उल्लेख गरेको छ । शासन व्यवस्थामा जनताको सहभागिता, स्थानीय स्तरमा सेवाको उपलब्धता र स्थानीय स्तरदेखि नै लोकतन्त्रको संस्थागत विकास गर्न तथा राजनीतिक सहमतिको आधारमा स्थानीय सरकारको गठन आदि व्यवस्था संविधानमा गरिएको छ । तर नेपाल सङ्घीयतामा प्रवेश गरेपछि लोकतान्त्रिक स्थानीय सरकार स्वतः प्रत्याभूत हुने हो वा होइन भन्ने बहस शुरू हुनु स्वाभाविक र आवश्यक देखिन्छ । पहिलो संविधानसभामा सहमति भएका विषयलाई दोस्रो संविधानसभाले स्वामित्व ग्रहण गर्ने निर्णय गरेकाले सङ्घीय संरचनामा स्थानीय सरकारको ढाँचाबारे सामान्य अन्दाज गर्न सकिन्छ ।

६.

स्थानीय सरकारबारे विषयगत समितिका प्रमुख सुझाव

२०६८ सालमा पहिलो संविधानसभामा स्थानीय स्वायत्त सरकारसम्बन्धी छुट्टै विषयगत समितिको अभाव रहन गएको थियो । यसैको परिणामस्वरूप स्थानीय सरकारबारे एकीकृत रूपमा अलग्गै प्रतिवेदन आउन सकेनन् । तथापि यहाँ राज्य पुनर्संरचना तथा राज्यशक्ति बाँडफाँड समितिका प्रस्ताव र मस्यौदामा स्थानीय स्वायत्त सरकारका विषयमा भएका केही मूलभूत व्यवस्थालाई टिपोट र विश्लेषण गर्ने प्रयास गरिएको छः

६.१ स्थानीय सरकारको गठनसम्बन्धी व्यवस्थाः

- राज्य पुनर्संरचना तथा राज्यशक्ति बाँडफाँड समितिको प्रस्तावमा सङ्घीय नेपालको मूल संरचना सङ्घ, प्रदेश तथा स्थानीय गरी तीन तहको व्यवस्था गरिएको छ ।
- स्थानीय तहको निर्माण र क्षेत्र निर्धारण गर्दा सङ्घीय सरकारले तोकेको मापदण्डको आधारमा सम्बन्धित प्रादेशिक सरकारले स्थानीय तहको नाम, सङ्ख्या र क्षेत्र निर्धारण गर्न उच्चस्तरीय आयोग गठन गर्ने व्यवस्था र सो आयोगले स्थानीय स्वायत्त शासन सञ्चालन गर्न अनुकूल हुने गरी स्थानीय तहको गठनमा सकभर एकरूपता कायम गर्ने उल्लेख गरिएको छ ।

- स्थानीय तहको सङ्ख्या, सीमा र क्षेत्र यो संविधानबमोजिम प्रादेशिक सरकार गठन भएको मितिले एक वर्षभित्र निर्धारण गरी सक्नु पर्ने व्यवस्था उल्लेख गरिएको छ ।

६.२ समानुपातिक र समावेशी प्रतिनिधित्वः

- स्थानीय सरकारअन्तर्गतका निकायलाई विभिन्न इलाकामा वर्गीकरण गरी सामानुपातिक र समावेशी प्रतिनिधित्व सुनिश्चित हुने गरी बहुसदस्यीय प्रत्यक्ष समानुपातिक निर्वाचन प्रणाली (एकमुष्ठ मत प्रणाली) का आधारमा प्रत्यक्ष रूपमा निर्वाचित सत्तरी प्रतिशत सदस्यहरू कानुनमा व्यवस्थाबमोजिम निर्वाचित हुने व्यवस्था उक्त प्रतिवेदनमा सुझाइएको छ । त्यसै गरी, प्रत्यक्ष निर्वाचनबाट प्रतिनिधित्व हुन नसकेका वर्ग र सदस्यहरूको प्रतिनिधित्वलाई सुनिश्चित गर्न ३० प्रतिशत सदस्यहरू सम्पूर्ण स्थानीय इलाकालाई एक निर्वाचन क्षेत्र मानी राजनीतिक दललाई मत दिने गरी कानुनमा व्यवस्था भएबमोजिम सूची समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीका आधारमा निर्वाचित हुने प्रस्ताव पनि गरिएको छ । तर दोस्रो संविधानसभाले जस्तो संरचनागत स्वरूप र निर्वाचन प्रणाली अवलम्बन गर्छ, त्यहीअनुरूप नै आगामी स्थानीय निकायको प्रतिनिधित्व प्रणाली हुने निश्चित छ ।

६.३ कानुन बनाउने अधिकारः

- उक्त प्रतिवेदनमा स्थानीय सरकारले आफ्नो क्षेत्राधिकारभित्रका विषयमा सङ्घीय र प्रादेशिक कानुनसँग नबाझिने गरी कानुन बनाई लागू गर्ने कुरा सुझाइएको छ । त्यसमा उल्लेखित थप बुँदा हुन्ः

  क) सहवती क्षेत्राधिकारभित्रका विषयमा सङ्घीय व्यवस्थापिकाले आधारभूत कानुन तर्जुमा गरी प्रदेश र स्थानीय सरकारका अधिकार तोक्न सक्ने,

  ख) प्रादेशिक व्यवस्थापिका र स्थानीय सरकारले सो सङ्घीय कानुनका आधारमा उक्त कानुनसँग नबाझिने गरी आवश्यक कानुनी व्यवस्था मिलाई कार्यान्वयन गर्ने ।

६.४ आफ्नो नीति, योजना, बजेट बनाई लागु गर्न सक्नेः

- उक्त प्रतिवेदनमा स्थानीय सरकारले सङ्घीय र प्रादेशिक कानुनको अधीनमा रही स्थानीय सरकारको आफ्नो क्षेत्राधिकारभित्रको विषयमा योजना, नीति र बजेट बनाई लागू गर्ने कुरा उल्लेख छ । सो प्रावधान स्वायत्त स्थानीय सरकारका लागि आवश्यक छ ।

६.५ स्थानीय सरकारको क्षमता बढाउने दायित्व हुनेः

- सङ्घले प्रादेशिक सरकार र प्रादेशिक सरकारले स्थानीय सरकारको विकास निर्माण र जनतालाई प्रदान गर्ने सेवाको अनुगमन गर्न तथा कार्यान्वयन प्रभावकारी बनाउन क्षमता र दक्षता अभिवृद्धि गर्ने काममा सहयोग गर्नेछन् भन्ने कुरा पनि सो प्रतिवेदनमा उल्लेख छ ।

६.६ स्थानीय कार्यकारिणी अधिकारको प्रयोगः

यो संविधान र अन्य कानुनको अधीनमा रही प्रत्येक स्थानीय तहको कार्यकारिणी अधिकार सम्बन्धित स्थानीय सरकारको कार्यकारिणीमा निहित रहने कुरा पनि सो प्रतिवेदनमा उल्लेख छ ।

६.७ स्थानीय तहमा न्याय प्रणाली र संरचनाः

- न्यायमा सबै नागरिकको सहज पहुँच पुऱ्याउन स्थानीय तहमा तोकिएको मुद्दा हेर्ने गरी प्रादेशिक कानुनद्वारा व्यवस्था भएबमोजिम इलाका, नगर वा गाउँस्तरीय अदालत/न्यायिक निकाय वा वैकल्पिक उपायद्वारा विवाद समाधान गर्ने निकाय गर्न सकिने व्यवस्था प्रस्ताव गरिएको छ ।

६.८ समावेशी स्थानीय शासनः

- सङ्घीय संरचनाअन्तर्गत विभिन्न एकाइमा राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक, लैङ्गिक वा शैक्षिक दृष्टिले पछि परेका उत्पीडित क्षेत्र, वर्ग र समुदायलाई समानुपातिक समावेशी सिद्धान्तको आधारमा राज्यको संरचनामा सहभागी हुने हक उल्लेख छ । स्थानीय तहमा सबै राजनीतिक संरचनामा जनसङ्ख्याको आधारमा दलितको समानुपातिक समावेशी सिद्धान्तको आधारमा राज्यको संरचनामा सहभागी हुने हक रहने तथा स्थानीय तहका

सबै राजनीतिक संरचनामा जनसङ्ख्याको आधारमा दलितको समानुपातिक प्रतिनिधित्वको व्यवस्था कानुनद्वारा गरिने व्यवस्था प्रस्ताव गरिएको छ ।

६.९ स्थानीय सरकारको कामकाजको सरकारी भाषाः

- केन्द्रीय सरकारको सरकारी कामकाजको भाषाका अतिरिक्त प्रान्तीय विधायिकाले कानुनद्वारा निर्धारण गरेबमोजिमका अन्य भाषा स्थानीय निकायको सरकारी कामकाजको भाषा हुने व्यवस्था प्रस्तावित गरिएको छ ।

६.१० अन्तर सरकार विवाद समाधान पद्धति र संरचनाः

- प्राकृतिक स्रोतसम्बन्धी विषयमा सङ्घीय र प्रदेश; प्रदेश र स्थानीय सरकार; स्थानीय सरकार स्थानीय सरकारबीच उठ्ने विवाद निरूपण गर्न विवाद समाधानका लागि राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत आयोगको व्यवस्था गर्ने व्यवस्था छ ।

६.११ सङ्घीय, प्रादेशिक र स्थानीय सरकारबीचको विवाद समाधान संयन्त्रः

- दुई वा दुईभन्दा बढी स्थानीय सरकार वा एक वा एकभन्दा बढी स्थानीय सरकार र एक वा एकभन्दा प्रादेशिक सरकार वा एक वा एकभन्दा बढी स्थानीय सरकार, एक वा एकभन्दा बढी प्रादेशिक सरकार र सङ्घीय सरकारबीच यस संविधान र कानुनबमोजिम प्राप्त कार्यकारिणी अधिकारको प्रयोगका सम्बन्धमा कुनै विवाद उत्पन्न भएमा यस्तो विवाद समाधानका लागि राष्ट्रपति/प्रधानमन्त्रीले विवाद समाधान समिति गठन गर्ने व्यवस्था गरिएको छ ।

- विषयगत समितिका प्रतिवेदनमा उल्लेख भएका बुँदाबाट के स्पष्ट हुन्छ भने स्थानीय सरकारलाई राज्य पुनर्संरचनाको एउटा अभिन्न अङ्गका रूपमा लिइएको छ । प्रदेशहरूले नगरपालिका र गाउँपालिका स्थापना गरेपछि विद्यमान जिल्ला नरहन सक्छन् । गाउँपालिका र नगरपालिकालाई स्थानीय सरकारका रूपमा परिभाषित गरिएको छ । प्रदेशभित्र स्वायत्त, संरक्षित र विशेष क्षेत्रजस्ता विशेष संरचना पनि रहने छन् । समितिको प्रतिवेदनमा २३ वटा स्वायत्त क्षेत्रको परिकल्पना गरिएको छ । तर यी क्षेत्रको हैसियत र कार्यभारबारे केही पनि उल्लेख नभएकाले स्थानीय सरकार र विशेष संरचनाबीचको सम्बन्ध र कार्यक्षेत्रबारे थुप्रै अस्पष्टता र आशङ्का रहेका छन् ।

७

समितिका प्रतिवेदनमा रहेका कमी–कमजोरी

संविधानसभाका विषयगत समितिले प्रस्ताव एवं पारित गरेका सिफारिसमा केही सारभूत कमी–कमजोरी रहेका छन् । नयाँ बन्ने संविधानमा यी कमी–कमजोरीलाई सच्याई स्थानीय सरकारलाई स्वायत्त एवं बलियो बनाउनु आवश्यक छ :

क) सरकारको महत्त्वपूर्ण वृत्त (Important sphere of the government) मानिने स्थानीय सरकारलाई प्रदेश सरकारको मातहत राखिनु हुँदैन । यसलाई महत्त्वपूर्ण वृत्तको रूपमा संवैधानिक प्रत्याभूति दिनु जरूरी छ ।

ख) विशेष, संरक्षित र स्वायत्त क्षेत्रको व्यवस्थाले सो संरचना र स्थानीय सरकारका बीचमा क्षेत्राधिकारको विवाद हुन सक्छ र दुवै संस्था कमजोर हुने सम्भावना हुन्छ । बरू स्थानीय सरकारको पुनर्संरचना गरी विशेष, संरक्षित र स्वायत्त क्षेत्रले सम्बोधन गर्नु पर्ने पहिचानका सवाललाई स्थानीय तहमै संम्बोधन गर्ने प्रयास गरियो भने राज्यप्रति जनताको आस्था र अपनत्वमा अभिवृद्धि हुन सक्छ ।

ग) स्थानीय सरकारको प्रत्यक्ष सरोकार हुने राष्ट्रिय वित्तीय आयोग, प्राकृतिक स्रोत आयोगजस्ता महत्त्वपूर्ण आयोगमा स्थानीय सरकारको समेत प्रतिनिधित्व रहनु पर्दछ । त्यसै गरी, प्रदेश सरकारमातहतका संस्था/निकायमा सन्दर्भ र आवश्यकताबमोजिम स्थानीय सरकारको प्रतिनिधित्वको प्रावधान गरिनु पर्दछ ।

घ) वडातहका संरचनाबारे खासै उल्लेख नभएकाले राज्यसँग नागरिकको सम्पर्क र सहभागिताको पहिलो निकायको रूपमा वडातहलाई मान्यता दिइनुपर्छ । त्यति मात्र होइन, त्यसको संरचनागत व्यवस्था र हैसियतबारे पनि उल्लेख गरिनुपर्दछ ।

ङ) गाउँपालिका र नगरपालिकाबारे उल्लेख भए पनि जिल्लाबारे केही उल्लेख नभएकाले जिल्ला तहबारे स्पष्टता आउनु जरूरी छ । राज्यको पुनर्संरचनाको पूर्ण खाकामा जिल्ला तह रहने कि नरहने, रहने भए के कस्तो स्वरूपमा रहने भन्ने प्रश्नबारे उत्तर खोज्नु पर्ने देखिन्छ ।

च) स्थानीय सरकारको प्रमुख प्रत्यक्ष निर्वाचित हुने व्यवस्था भए पनि कार्यकारिणीको गठनमा प्रमुखको भूमिका कमजोर देखिन्छ । यसबाट स्थानीय सरकारलाई काम गर्न अप्ठेरो हुन्छ । हामीले स्थानीय तहमा अध्यक्षतात्मक या संसदीय प्रणाली के अपनाएर कार्यकारिणी गठन गर्ने हो, त्यसमा स्पष्टता आउनु जरूरी छ ।

छ) सामाजिक एवं सांस्कृतिक विविधता रहेको हाम्रोजस्तो मुलुकमा आम नागरिकका सबै खाले आवश्यकता र अधिकार सम्बोधन गर्ने खालको स्थानीय सरकार लोकतान्त्रिक संरचना मात्रै पक्कै होइन । यसलाई स्पष्ट कार्यगत जिम्मेवारी, पर्याप्त स्रोत–साधन तथा प्रशासनिक एवं प्राविधिक जनशक्ति उपलब्ध गराउनु पर्दछ र यसको संवैधानिक प्रत्याभूति पनि हुनु जरूरी छ । सन्निकटताको सिद्धान्तबमोजिम स्थानीय सरकारले गर्न सक्ने सम्भव भएजतिका सबै कार्य स्थानीय सरकारकै तहगत जिम्मेवारीकै रूपमा संविधानमा तोकिनु पर्दछ । त्यसले मात्र लोकतान्त्रिक कल्याणकारी राज्यको परिकल्पना साकार पार्न सक्छ ।

८.

दलित र स्थानीय सरकारको औचित्य/उपादेयता

दलित समुदाय नेपालको सबैभन्दा उपेक्षित र अपहेलित समूह रहेको छ । नेपालमा मधेशी, पहाडे, र नेवार गरी तीन वटै समुदायभित्रका दलितहरूको आधारभूत अवस्था उस्तै छ । ती समुदायभित्र फरक–फरक प्रक्रियाबाट छुवाछूतसहितको वर्णव्यवस्थामा आधारित हिन्दू सामन्तवादलाई संस्थागत गरिएकाले कैयौँ पक्ष आ–आफ्नै विशिष्टतासहितका भएता पनि छुवाछूत, भेदभाव, भूमिहीनतालगायतका आधारभूत समस्या भने समान प्रकारका छन् । राजकीय क्षेत्रमा दलितहरूको उपस्थितिलाई सीमित गर्ने चक्र चलिरहेको छ । संवैधानिक निकायका प्रमुख, न्यायाधीश, प्रमुख जिल्ला अधिकारी, मंन्त्रालयका सचिवजस्ता पदमा दलितहरू छैनन् । उद्योग वाणिज्य महासङ्घ, नेपाल चेम्बर अफ कमर्स, नेपाल राजकीय प्रज्ञा प्रतिष्ठान, नेपाल विज्ञान तथा प्रविधि प्रज्ञा प्रतिष्ठान, नेपाल इञ्जिनियर्स एसोसियसन, नेपाल बार एसोसियसन, नेपाल चिकित्सक सङ्घलगायतका संस्थाका निर्णयक तहमा दलितहरूको उपस्थिति छैन (आहुति २०६३ः १९८)

त्यसैले प्रदीप गिरि 'कान्तिपुर'मा लेख्दछन्, "बजारको स्वतन्त्रता र निजीकरणका नाममा धनीलाई छाडा छाड्ने हो भने दलितको अवस्था झन् खराब हुँदै जान्छ । त्यसैले राज्यले एक पल्ट फेरि दलितका पक्षमा हस्तक्षेपकारी भूमिका गर्नै पर्छ । अस्पताल, शिक्षालय, सार्वजनिक यातायात, खानेपानी र वित्तीय संस्थाजस्ता

आवश्यक वस्तुमा राज्यले दलितलाई अग्राधिकार दिने कानुन बनाउनु पर्छ (गिरि २०७१: १२) ।"

यस अर्थमा सबैभन्दा बलियो र प्रतिनिधित्वपूर्ण हुनु पर्ने राज्यको अङ्ग हो स्थानीय तह । सामान्यतयाः स्थानीय सरकारलाई सरकारको तेस्रो तह या तेस्रो खम्बाका रूपमा उल्लेख गरिन्छ । लोकतन्त्र, सामाजिक न्याय र सार्वजनिक सेवा-प्रवाहका हिसाबले स्थानीय सरकारको महत्त्वलाई विचार गर्दा यो सरकारको पहिलो अङ्ग र लोकतन्त्रकै पहिलो खम्बा मान्नु पर्दछ । जनताको प्रत्यक्ष पहुँच हुने, उनीहरूको सहभागिता हुने थलो स्थानीय सरकारै हो । स्थानीय जनताले देख्ने, भेट्ने र अनुभव गर्ने सरकार भनेकै स्थानीय सरकार हो ।

निम्न कारणले गर्दा सामान्यतयाः आमनागरिक तथा विशेषतः उपेक्षित समुदायका लागि स्थानीय सरकारको ठूलो उपादेयता एवं महत्त्व रहेको छः

क) आम नागरिकले स्वशासन र नागरिक सर्वोच्चताको अभ्यास र उपयोग गर्ने प्रमुख थलो स्थानीय तहको सरकार हो ।

ख) स्थानीय सरकार नागरिकका सबैभन्दा पहिले सङ्गठित वारेस वा एजेन्ट हो । र, यसले सरकारका उपल्लो संरचनामा नागरिकका चाहना, आवश्यकता र हितका कुरा सञ्चारित गर्ने, पुऱ्याउने र सरकारले नागरिकलाई पुऱ्याउने सेवा-सुविधाको संवाहकको रूपमा कार्य गर्दछ ।

ग) स्थानीय सरकार र यसका कार्य सरल र सहज मात्रै होइनन्, आम नागरिकले सजिलै अनुगमन गर्ने प्रकृतिका हुन्छन् ।

घ) स्थानीय तहका सबै सरकारी गैरसरकारी सेवा-प्रदायक तथा संयन्त्रको संयोजन र समन्वयन गर्ने भूमिका स्थानीय सरकारको हुने गरेकाले आम नागरिक, खास गरी उपेक्षित तथा दलित समुदायका लागि स्थानीय सरकारमा पहुँच, प्रतिनिधित्व र सहभागिता सुनिश्चित हुनु जरूरी हुन्छ ।

ङ) स्थानीय विकासका योजना तर्जुमा, कार्यान्वयन, अनुगमन र मूल्याङ्कन गर्ने सर्वोपरि दायित्व स्थानीय सरकारको भएकाले सामाजिक, आर्थिक र सांस्कृतिक विकासका सम्भावनाको उजागर स्थानीय तहमा हुन्छ । भनिन्छ, बलियो स्थानीय सरकार नै नागरिकका राजनीतिक, सामाजिक, आर्थिक, अधिकारको प्रत्याभूत गर्ने थलो हो ।

च) सामाजिक तथा राजनीतिक नेतृत्व विकासको प्रमुख आधार स्थानीय तहको सरकार भएकाले उपेक्षित तथा सीमान्तकृत समुदायले सरकारका विभिन्न अङ्ग/संरचनामा आफ्नो सबल एवं दरिलो पहुँच, प्रतिनिधित्व र सहभागिता मुखरित गर्ने अभ्यास एवं प्रशिक्षण (leadership apprenticeship) को थलो स्थानीय सरकार हो ।

छ) स्थानीय सरकारको प्रभावकारिता वैधता र स्थिरता (legitimacy and stability) का लागि नागरिक सहभागिता, खास गरी पछाडि परेका उपेक्षित समुदायका प्रतिनिधित्व सुनिश्चित हुनु जरूरी छ ।

९.

स्थानीय सरकारमा दलितको प्रतिनिधित्व

स्थानीय निकायमा पनि दलित प्रतिनिधित्वको अवस्था कमजोर रहँदै आएको छ । अध्येता भीमप्रसाद भुर्तेलको एक अध्यनअनुसार २०५४ सालमा भएको महानगरपालिका, उपमहानगरपालिका र नगरपालिकाका प्रमुख र उपप्रमुखको निर्वाचनमा ४९.१३ प्रतिशत खस–आर्य (बाहुन, क्षेत्री, ठकुरी, सन्यासी) समुदाय, ८.६२ प्रतिशत जनजाति, २०.६८ प्रतिशत मधेशी र २१.१५ प्रतिशत नेवारको प्रतिनिधित्व थियो भने दलित प्रतिनिधित्व शून्य थियो । त्यस्तै, त्यस निर्वाचनमा जिल्ला विकास समितिका सभापति र उपसभापति पनि दलित समुदायका सदस्य निर्वाचन भएको देखिएन । २०४८ सालमा उदयपुर जिल्ला विकास समितिको सभापतिमा नेपाली काङ्ग्रेसको तर्फबाट हरिशङ्कर परियार (१ जना) बाहेक अन्य जिविसका प्रमुख पदमा दलितको प्रतिनिधित्व रहेन ।

हुन त स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ ले प्रत्येक वडा तहमा महिला प्रतिनिधित्व अनिवार्य गरेपछि सबै वडामा महिलाको प्रतिनिधित्व भएको थियो । तर त्यसमा पनि समावेशीकरणको व्यवस्था नगरिएकाले दलित समुदायका महिलाको खासै प्रतिनिधित्व भएन । सो ऐनले गाउँ, नगर र जिल्ला परिषद्मा प्रतिनिधित्व हुन नसकेका समुदायको प्रतिनिधित्व गराउने व्यवस्था गरेको थियो, तर दलित समुदायको हकमा भने त्यस्तो अनिवार्य व्यवस्था हुन सकेन ।

१०.

निष्कर्ष तथा सुझाव

नेपालको विद्यमान संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्थाको अध्ययन तथा विश्लेषण गर्दा यथार्थमा दलितजस्तो अति वञ्चितीकृत, बहिष्कृत र उपेक्षित समुदायलाई स्थानीय सरकार र शासनमा सहभागी गराउने गरी नीति तथा कानुन बनेको पाइँदैन । आजसम्मकै सबैभन्दा राम्रो मानिएको स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ पनि कार्यान्वयन हुन सकेन । यसरी राजनीतिक इच्छा–शक्तिको अभावमा कानुनहरूको कार्यान्वयन पनि देखावटी हुन्छ भन्ने कुरा यसैबाट पुष्टि हुन्छ । अझ यो तथ्य करिब डेढ दशकसम्म स्थानीय सरकारको निर्वाचन नहुनुबाट पनि स्पष्ट हुन्छ ।

स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ ले गाविसको वडा तहदेखि गाविस, नगरपालिका र जिविसको कार्यकारी बोर्ड सदस्यमा एक जना महिलाको अनिवार्य प्रतिनिधित्वको सुनिश्चितता गरेको भए पनि कार्यकारी प्रमुख पदहरूमा त्यस्तो व्यवस्था गरिएको थिएन । दलित समुदायका लागि गाउँ, नगर र जिल्ला परिषद्जस्ता कुम्भमेलामा मात्रै प्रतिनिधित्व हुन सक्ने व्यवस्था गरिएको थियो, तर कार्यकारी पदमा कुनै अनिवार्य प्रतिनिधित्वको व्यवस्था थिएन । विगतको अनुभवले के देखाउँछ भने धेरै ठाँउमा मनोनयनको प्रक्रियाबाट दलितलाई समावेश गर्न आलटाल गरिएको थियो भने मनोनयन भएका ठाउँमा पनि उनीहरूको पहुँच र सहभागिता शून्य बराबर रहेको थियो ।

अर्को कुरा, आर्थिक तथा सामाजिक विकास सूचाङ्कका हिसाबले सबैभन्दा पछाडि परेको दलित समुदाय स्थानीय निकायबाट परिचालित एवं विनियोजित स्रोत-साधनबाट पनि प्रत्यक्ष रूपमा लक्षित एवं लाभान्वित हुने व्यवस्था देखिँदैन । स्थानीय निकाय स्रोत परिचालन तथा व्यवस्थापन कार्यविधि, २०६९ का व्यवस्थालाई नियाल्दा दलित उत्थान र विकासका लागि निर्दिष्ट स्रोत विनियोजनको प्रावधान देखिँदैन । स्थानीय सरकारबाट सञ्चालित सामाजिक तथा आर्थिक विकासका कार्यक्रममा दलितहरूका लागि बजेटको निर्धारित प्रतिशत रकम विनियोजन एवं खर्च हुने व्यवस्था हुनु अनिवार्य देखिन्छ ।

पहिलो संविधानसभाले पनि स्थानीय निकाय तथा सरकारमा दलित समुदायको प्रतिनिधित्व र स्वशासनको स्पष्ट व्यवस्था गरेको छैन । राज्यको पुनर्संरचना तथा राज्यशक्तिको बाँडफाँड समितिले प्रस्ताव गरेको विशेष संरचना (स्वायत्त क्षेत्र, विशेष क्षेत्र र संरक्षित क्षेत्र) विशेष गरी अल्पसङ्ख्यकमा पनि अल्पसङ्ख्यकका रूपमा रहेका आदिवासी जनजातिलाई ध्यानमा राखेर प्रस्ताव गरिएको देखिन्छ । यस्ता क्षेत्रभित्र दलितको अवस्था र अधिकार के हुने भन्ने स्पष्ट छैन भने गाउँपालिका र नगरपालिको स्पष्ट खाका पनि दिइएको छैन । यसलाई प्रदेशहरूले गठन गर्ने आयोगको अधिकारक्षेत्र राखिएको छ ।

त्यसैले सङ्घीयतामा स्थानीय सरकार कस्तो हुने भन्ने अन्यौल कायमै छ । दलित समुदायको अधिकार स्थापना र स्वशासनको सन्दर्भमा, दलित बाहुल्य हुने गरी स्थानीय निकायको पुनः सीमाङ्कन गर्ने र अन्यत्र अनिवार्य तथा समानुपातिक प्रतिनिधित्व हुने स्पष्ट संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्था हुनु पर्दछ । अध्ययनले पनि के देखाएका छन् भने नेपालको जातीय विविधता र बसोबास प्रणालीको हिसाबले गाउँ सरकार तथा नगर सरकार तहमा र सोभन्दा तल वडा तहमा जातीय, भाषिक, सांस्कृतिक एवं ऐतिहासिकताका हिसाबले पहिचानका मुद्दालाई सम्बोधन गर्ने गरी आवश्यक व्यवस्था गर्दा त्यो सम्भव हुन्छ (नेकपा एमाले २०७०: २३) ।

यसबाट भाषा, संस्कृतिका सवालमा मात्रै होइन, वञ्चितीकरणका अन्य मुद्दालाई पनि सम्बोधन गर्न सकिन्छ । तर भाषा संस्कृति र वञ्चिततिकरणका अन्य मुद्दालाई सम्बोधन गर्नका लागि स्थानीय सरकारलाई बढी अधिकार र जिम्मेवारी दिनु पर्दछ । यसरी एकल जातीय पहिचानका आधारमा निर्माण गरिने विशेष संरचना विशेष क्षेत्र, संरक्षित क्षेत्र तथा स्वायत्त क्षेत्रसम्बन्धी मुद्दालाई स्थानीय सरकारका

तहमा सम्बोधन गर्न सकिने भएकाले छुट्टै विशेष संरचनाको आवश्यक नपर्ने हुन्छ । विशेष गरी संविधानमै स्थानीय निकायको पुनः सीमाङ्कनका आधार, स्थानीय सरकारको गठन, स्थानीय जनप्रतिनिधिमूलक संरचनाको निर्वाचन र अधिकारका सूची संविधानमै उल्लेख हुनु आवश्यक हुन्छ । नेपालको सन्दर्भमा स्क्याण्डिनेभियन र स्वीस मोडलको स्थानीय सरकार उत्तम हुने देखिन्छ । यो सम्बन्धमा पर्याप्त छलफल गरी व्यवस्था गरिनु पर्दछ ।

स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ को संशोधनको सन्दर्भमा पनि दलित समुदायको प्रतिनिधित्व बढाउने कुनै नयाँ संशोधन प्रस्ताव गरिएको छैन । यसमा स्थानीय सरकारमा सहभागिता, स्थानीय नीति-निर्माण तथा कार्यान्वयनमा पहुँच र स्थानीय सरकारको सेवा तथा लाभबाट दलितलाई वञ्चित गर्ने नियत देखिन्छ । जुन समूहको नीति निर्माण र कार्यान्वयनको तहमा पहुँच हुँदैन, सेवा र लाभबाट समेत त्यो समूह वञ्चित हुने कुरा अन्य विभिन्न ऐनको कार्यान्वयनबाट पनि स्पष्ट भइसकेको छ । त्यसैले यो ऐनको संशोधन गर्दा स्थानीय सरकारको वडा तहदेखि कार्यकारी समिति र परिषद्मा समेत दलित समुदायको अनिवार्य र समानुपातिक प्रतिनिधित्वको स्पष्ट किटानी व्यवस्था हुनु पर्दछ ।

यसका अतिरिक्त पहिलो संविधानसभामा राज्य पुनर्संरचना आयोगले केन्द्रिय प्रतिनिधित्विमा ५ प्रतिशत, प्रादेशिक सरकारमा ७ प्रतिशत थप सिफारिस गरेझैं स्थानीय सरकारमा १० प्रतिशत प्रनिधित्विको व्यवस्था हुनुपर्दछ । त्यसका लागि दलितलगायतका वञ्चितीकृत समुदायका सभासद्हरूद्वारा आवश्यक संशोधन प्रस्ताव हाल्ने र त्यसको पक्षमा व्यापक लबिङ तथा दबाबमूलक कार्यक्रम गर्नु जरूरी छ ।

सन्दर्भ-सामग्री

अधिकारी, यज्ञप्रसाद । २०६१ । *जनप्रतिनिधिविहीन स्थानीय निकाय* । ललितपुरः विकेन्द्रीकरण सल्लाहकार सहयोग एकाइ (डासु/डानीडा) ।

आहुति । २०६३ । *विशेषाधिकार र आरक्षणको राजनीति* । काठमाडौंः जागरण मिडिया सेन्टर ।

कानुन किताब व्यवस्था समिति । २०५६ । *स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५* । काठमाडौं ।

गिरि, प्रदीप । २०७१ । *लेखकको नाम* । कान्तिपुर १ भाद्र, पृ. १२ ।

नेकपा एमाले । २०७० । *स्थानीय सरकारको पुनर्संरचना र राज्यशक्तिको बाँडफाँडसम्बन्धी प्रस्ताव* । काठमाडौं ।

भट्टराई, घनश्याम । २०६४ । *नेपालको स्थानीय प्रशासनको इतिहास (सन् १७६८–१९५१)* । दिल्लीः एड्रोयट पब्लिसर्स ।

राष्ट्रिय निर्वाचन अनुगमन सञ्जाल । २०६५ । *निर्वाचन प्रणाली सुधार* । काठमाडौं ।

सिसिडी । २०६७ । भावी संविधानमा नागरिक सरोकार । काठमाडौः युएनडिपी ।

समता फाउण्डेशन र समावेशी फाउण्डेशनद्वारा २०७१ साउन १२ गते काठमाडौंमा आयोजित कार्यक्रममा डा. यामबहादुर किसानद्वारा प्रस्तुत 'दलित–मैत्री निर्वाचन प्रणाली' विषयक कार्यपत्र ।

Burns, Danny; Robin Hambleton and Paul Hoggett. 1994. *The Politics of Decentralisation: Revitalising Local Democracy: Revitalising Local Government*. London: McMillan Press Ltd.

Laski, Harold J. 2007. *Grammar of Politics*. Delhi: Surjeet Publications.

Linder, Wolf. 1994. *Swiss Democracy: Possible solutions to Conflict in Multi -cultural Socities*. London: The MacMillan Press Ltd.

Mill, John Stuart. 1991. *On Liberty and Other Essays*. Oxford University Press.

Council of Europe. 1985. European Charter of Local Self Government. *European Treaty Senses* No 122. Strausbourg.