नीति संक्षेप

नेपालको सङ्घीय शासन प्रणालीमा प्रभावकारी कानुन निर्माणको मार्ग

१. परिचय

यो नीति संक्षेप 'प्रभावकारी कानुन निर्माणका बाधकहरू: संस्थागत, राजनीतिक र प्रक्रियागत अवरोधहरूको अध्ययन' नामक अनुसन्धानको गुणात्मक निष्कर्षहरूमा आधारित छ । यसमा प्राथमिक र द्वितीयक स्रोतबाट सङ्कलित तथ्याङ्कहरूको प्रयोग गरिएको छ । यस अध्ययनले नेपालको सङ्घीय तथा प्रादेशिक तहहरूमा विद्यमान संरचनात्मक, राजनीतिक र प्रक्रियागत अवरोधहरूको विश्लेषण गरेको छ । लुम्बिनी, कोशी, बागमती र मधेश प्रदेशमा गरिएका अन्तर्वार्ता तथा परामर्शहरूबाट प्राप्त प्रमुख निष्कर्षहरूलाई यस प्रतिवेदनमा समेटिएको छ । यो नीति संक्षेपमा विधायिकी स्वायत्तता, प्रमाणमा आधारित नीति निर्माण र संघीयताको सुदृढीकरणका लागि आवश्यक सुधारात्मक मार्गचित्रहरू पहिचान गर्न ती अवरोधहरूको विश्लेषणात्मक प्रस्तुति गरिएको छ। नेपालको संविधानले विकेन्द्रीकृत सङ्घीय ढाँचालाई संस्थागत गरेको छ। तर, कानुन निर्माण प्रक्रियामा अझै पनि प्रणालीगत बाधाहरू विद्यमान छन् । नेपालको सुशासन कार्यान्वयनमा प्रमुख अवरोध कानुन निर्माण प्रक्रियामा रहेको गहिरो संरचनात्मक तथा प्रक्रियागत कमजोरी नै हो, जुन मुख्यतया माथिबाट तल निर्देशित हुने पद्धतिबाट (top–down approach) सञ्चालित छ। स्थलगत अनुसन्धान तथा द्वितीयक तथ्याङ्कले कानुन निर्माण प्रक्रियामा गम्भीर समस्या रहेको देखाएको छ। प्रदेश सभाहरू प्रायः कार्यपालिकाको प्रभावमा सञ्चालित हुने निकायका रूपमा देखिएका छन् । यसले आमनागरिक, विशेषगरी सीमान्तकृत समुदायहरूको आवाज पर्याप्त रूपमा सुनुवाइ हुन सकेको छैन । फलस्वरूप, सरकारी विधेयकहरू पर्याप्त छलफल बिना नै हतारमा पारित हुने प्रवृत्ति बढ्दै गएको छ ।

यी प्रणालीगत अवरोधहरूलाई सैद्धान्तिकीकरण गर्दै यस अध्ययनले सुशासनको एउटा विशिष्ट प्रवृत्तिको पहिचान गरेको छ । त्यसलाई “सङ्घीय प्रतिविम्बन प्रभाव“ (federal mirroring effect) को रूपमा परिभाषित गरिएको छ । यो अवस्थाले देखाउँछ कि सङ्घीय संरचना परिवर्तन भए पनि राजनीतिक व्यवहार र कार्यशैलीमा त्यस्तो परिवर्तन आएको छैन । बरु, सङ्घीय सरकारको संस्थागत कमजोरी, केन्द्रीकृत सोच र शक्ति सन्तुलनको समन्वय अभाव प्रादेशिक तहमा पनि उही रूपमा देखिएको छ । यसले संविधानले अपेक्षा गरेको व्यवस्था र व्यवहारको वास्तविक अभ्यासबीच ठुलो अन्तर सिर्जना गरेको छ। परिणामस्वरूप, सामाजिक मुद्दाहरू सम्बोधन गर्न आवश्यक महत्वपुर्ण कानुनहरू बनाउन ढिलाइ भइरहेको छ । यसर्थ सङ्घीयताको केवल देखावटी कार्यान्वयनभन्दा माथि उठ्न नेपालले निम्न पाँच मुख्य आधारस्तम्भमार्फत यी समस्याहरूको समाधान गर्नु आवश्यक छ ।

२. विधायिकी सुधारका पाँच स्तम्भहरू

क. संस्थागत क्षमता तथा अनुसन्धानको सुदृढीकरण

सङ्घीय र प्रादेशिक दुवै तहका विधायिकी निकायहरूमा स्वतन्त्र ढङ्गले कार्य गर्न आवश्यक प्राविधिक तथा भौतिक स्रोतसाधनको व्यापक अभाव रहेको छ। कोशी प्रदेशको प्रादेशिक राजधानी तोकिएको लामो समय भइसक्दा पनि मन्त्रालयहरू अझै अस्थायी संरचनाहरूबाट सञ्चालित भइरहेका छन् । भौतिक पुर्वाधारको अभावले विधायिकाको कार्य सम्पादनमा प्रत्यक्ष र नकारात्मक असर परेको छ । संसदीय समिति सदस्यहरूका अनुसार बैठक कक्षको अभावका कारण सांसदहरू समिति छलफलका लागि आफ्नो पालो पर्खन बाध्य छन् । यसले विधायिकी कार्यतालिकामा गम्भीर ढिलाइ उत्पन्न गरिरहेको छ । यसका अतिरिक्त,

विधेयकहरूको सुक्ष्म विश्लेषणका लागि आवश्यक प्रामाणिक तथ्याङ्क वा तथ्यहरू उपलब्ध गराउन विषयगत समितिहरूमा कुनै निर्दिष्ट विधायिकी अनुसन्धान एकाइहरू क्रियाशील छैनन् । "यो संस्थागत रिक्तताका कारण 'प्रतिक्रियात्मक कानुन निर्माण' को स्थिति सिर्जना भएको छ। फलस्वरूप, सभाहरूले दीर्घकालीन र प्रमाणमा आधारित नीतिगत खाकाहरू स्वतःस्फुर्त रूपमा निर्माण गर्नुको सट्टा, केवल तत्कालीन प्रशासनिक आवश्यकता वा दबाबका आधारमा मात्र निर्णय लिने गर्दछन् ।" यी संरचनात्मक अवरोधहरूलाई व्यवस्थित रूपमा हटाउँदै, एक सक्रिय र स्वतन्त्र विधायिकी वातावरण निर्माण गर्न निम्नलिखित रणनीतिक अभ्यासहरूलाई प्राथमिकता दिनु आवश्यक छ ।

- **विधायिकी अनुसधान एकाइहरूको स्थापना:** सङ्घीय र प्रादेशिक दुवै सभाहरूले कानुनको मस्यौदा तयार गर्न र विश्लेषण गर्न जनप्रतिनिधिहरूलाई सहयोग पुऱ्याउने उद्देश्यले आन्तरिक एवं पर्याप्त स्रोतसाधन सम्पन्न अनुसन्धान विभागहरू स्थापना गर्नुपर्छ । जसले गर्दा कर्मचारीतन्त्र वा दातृ निकायको नेतृत्वमा हुने अध्ययनहरू माथिको निर्भरता न्यून हुन सकोस् ।
- **पुर्वाधारमा लगानी:** विधायिकी कार्यतालिकामा हुने प्रणालीगत ढिलाइलाई रोक्न प्रादेशिक सरकारहरूले विधायिकी समितिहरूका लागि आवश्यक भौतिक सुविधाहरू तथा छलफलका लागि पर्याप्त बैठक कक्षहरूको उपलब्धता सुनिश्चित गर्नुपर्छ ।
- **क्षमता अभिवृद्धि:** आन्तरिक विज्ञताको दीर्घकालीन विकासका लागि प्रदेश सभाहरूले तदर्थवादी सोच, प्रशासनिक जटिलता वा बाह्य प्रभावभन्दा माथि उठ्नुपर्छ । यसका लागि सांसद तथा सचिवालयका कर्मचारीहरूलाई व्यवस्थित, निरन्तर र संस्थागत तालिम दिने व्यवस्था मिलाइनुपर्छ ।

ख. विधायिकी स्वायत्तता एवं स्वतन्त्रता प्रवर्द्धन गर्ने

यस अध्ययनले कानुन निर्माणका सवालमा कार्यपालिकाको गहिरो र चिन्ताजनक वर्चस्वलाई उजागर गरेको छ, जहाँ संसद् तथा प्रदेश सभाहरू सरकारद्वारा ल्याइएका विधेयकहरूलाई अनुमोदन गर्ने केवल एउटा 'विस्तारित अङ्ग' मा सीमित देखिन्छन् । सन् २०१७ देखि २०२६ सम्मको तथ्याङ्क अनुसार, राष्ट्रिय सभा (६७ दर्ता र ३८ प्रमाणीकरण विधेयक)[1] को तुलनामा प्रतिनिधि सभाले निकै बढी अर्थात् (१ सय १५ दर्ता र ९१ प्रमाणीकरण विधेयक)[2] गरी प्रक्रियामा अगाडि बढाएको देखिन्छ। यसले दुई सदनात्मक समीक्षा पद्धतिमा रहेको गम्भीर अवरोध र माथिल्लो सदनमा न्युन प्रमाणीकरण दरलाई इङ्गित गर्दछ । प्रदेशहरूको सन्दर्भमा अद्यावधिक विधायिकी अभिलेखहरूले कानुन निर्माण प्रक्रियामा गम्भीर प्रादेशिक असमानता रहेको देखाउँछन् । सरोकारवालाहरूसँगको परामर्शबाट प्राप्त सुचनाअनुसार दर्ता र परिणामबीच देखिने यी विरोधाभासहरू कार्यपालिकाको प्रभावमा सञ्चालित वातावरणको उपज हुन्, जहाँ सरकारी विधेयकहरू पर्याप्त छलफल बिना नै हतार-हतारमा पारित गरिन्छन् । अर्कोतर्फ, गैरसरकारी विधेयकहरू (निजी) सभाको कार्यसुचीमा समेत प्रवेश हुन सक्दैनन् । यस प्रवृत्तिले स्वतन्त्र विधायिकी समीक्षा कमजोर बनाउँदै दलीय पदानुक्रमप्रति आज्ञाकारी हुने राजनीतिक संस्कृतिलाई बल पुऱ्याइरहेको छ। कार्यपालिकाको यो दबदबालाई सन्तुलनमा ल्याउन नेपालले निम्नलिखित कदमहरू अवलम्बन गर्नु आवश्यक देखिन्छ:

- **गैर-सरकारी विधेयकहरूलाई संस्थागत समर्थन:** विधायिकी नवप्रवर्तन र स्वतन्त्र राजनीतिक सोचलाई प्रोत्साहन गर्न व्यक्तिगत सांसदहरूद्वारा दर्ता गरिने (निजी) विधेयकहरूका लागि बलियो संस्थागत सहयोग, मस्यौदा लेखन सहायता र छलफलका लागि संसदमा पर्याप्त समय उपलब्ध गराइनुपर्छ ।
- **योग्यतामा आधारित नियुक्तिको प्रवर्द्धन:** विधायिकी संस्थाहरूको व्यावसायिक निष्ठा र स्वायत्तताको रक्षा गर्न सचिवालय तथा समितिहरूमा राजनीतिक बफादारिताका आधारमा गरिने नियुक्तिहरू बन्द गरी योग्यता र कार्यक्षमताका आधारमा पारदर्शी छनोट प्रक्रिया अवलम्बन गर्नुपर्छ ।

ग. क्षेत्राधिकारको स्पष्टता तथा अन्तर-सरकारी समन्वयमा सुधार

संविधानको अनुसुची ७ र ९ मा व्यवस्था गरिएका विशेष अधिकार र साझा क्षेत्राधिकारको व्यावहारिक कार्यान्वयनमा

[1] थप जानकारीका लागि राष्ट्रिय सभाको वेबसाइट https://na.parliament.gov.np/en/bills?type=reg&ref=BILL हेर्नुहोस् ।

[2] थप जानकारीका लागि प्रतिनिधि सभाको वेबसाइट https://hr.parliament.gov.np/en/bills?type=reg&ref=BILL हेर्नुहोस् ।

ठुलो संरचनात्मक अन्योल विद्यमान छ । कार्यगत स्पष्टताको अभावले सरकारका विभिन्न तहहरू बीच कर्मचारी व्यवस्थापन, जग्गा दर्ता, शिक्षा, तथा प्राकृतिक स्रोतको उपयोग र व्यवस्थापनको अधिकारलाई लिएर बारम्बार द्वन्द्व सिर्जना हुने गरेको छ । यो समन्वयको अभावले प्राकृतिक स्रोतको संरक्षण र उपयोगका सम्बन्धमा गण्डकी प्रदेशमा देखिए जस्तै अत्यधिक बाझिने कानुनहरू निर्माण भएका छन्, जसले अन्ततः नीतिगत गतिरोध र स्थानीय उपभोक्ता समुहहरूमा गम्भीर असन्तुष्टि पैदा गरेको छ । यसतर्फ चाल्नुपर्ने प्रमुख कदमहरू यसप्रकार छन् :

- **अधिकारको विस्तृतिकरणको पुनरावलोकन र परिमार्जन:** संविधानको अनुसूची ७ र ९ मा रहेका क्षेत्राधिकारको दोहोरोपन र अस्पष्टतालाई निरूपण गर्न कार्यक्षमताको विस्तृतिकरणको व्यापक पुनरावलोकन गरी सरकारका सबै तहहरूका लागि स्पष्ट कार्यगत रूपरेखा प्रदान गर्नुपर्छ ।
- **अन्तर-सरकारी संयन्त्रहरूको पुनरुत्थान:** अन्तर-प्रदेश परिषद् र राष्ट्रिय समन्वय परिषद् जस्ता उच्चस्तरीय संयन्त्रहरूको बैठक नियमित रूपमा बस्ने सुनिश्चित गरिनुपर्छ र तिनीहरूका निर्णयहरूलाई स्पष्ट समयसीमा सहितको बाध्यकारी कार्ययोजना मार्फत कार्यान्वयन गरिनुपर्छ ।
- **संवैधानिक तथा प्रशासनिक समीक्षा:** प्रशासनिक खर्च न्यूनीकरण गर्न र सार्वजनिक विश्वास अभिवृद्धि गर्न प्रादेशिक मन्त्रालय र मन्त्रीहरूको सङ्ख्या कूल प्रदेश सभा सदस्य सङ्ख्याको बढीमा १० प्रतिशत मात्र सीमित गर्ने (न्यूनतम ५ जना भन्दा कम नहुने गरी) ९९-बुँदे[3] समितिको सुझावलाई कार्यान्वयनमा ल्याउन विचार गर्नुपर्छ ।

घ. प्रतीकात्मक समावेशिताबाट वास्तविक समावेशितातर्फको रूपान्तरण

सङ्घीय शासन प्रणालीले समानुपातिक निर्वाचन पद्धति मार्फत महिला, दलित र सीमान्तकृत समुदायको सङ्ख्यात्मक प्रतिनिधित्व बढाउन उल्लेखनीय सफलता हासिल गरेको छ । तर, नीति निर्माण प्रक्रियामा उनीहरूको उपस्थिति अत्यन्त सीमित छ । सहभागितामूलक शासन प्रक्रियाका लागि सुरुआती दिनहरूमा देखिएको उत्साह अहिले केवल प्रक्रियागत एवं प्रतिकात्मक सहभागितामा सङ्कुचित हुन पुगेको छ । सरोकारवालाहरूसँगको विमर्शले के पुष्टि गरेको छ भने, सीमान्तकृत पृष्ठभूमिबाट आएका सांसदहरूमा विधायिकी मुद्दाहरूलाई सक्रिय रूपमा अगाडि बढाउन वा नेतृत्व लिन आवश्यक पर्ने प्राविधिक, वित्तीय र राजनीतिक स्रोतसाधनको चरम अभाव छ । यो अवस्था मधेश जस्ता प्रदेशहरूमा स्पष्ट रूपमा देखिन्छ, जहाँ भूस्वामित्व, सहरी योजना र विपद् जोखिम न्यूनीकरणका सन्दर्भमा नागरिक परामर्शको लागि प्रणालीगत अभावमा जनअपेक्षा विपरीतका अमिल्दा नीतिहरू बनेका छन् । कानुनी सुधारहरूमा आम जनताको अपनत्व अत्यन्त न्यून छ । यस समस्याको समाधानका लागि निम्न कदम चाल्नुपर्छ:

- **नागरिक परामर्शलाई संस्थागत एवं कानूनी रूप दिने:** पूर्व-विधायिकी चरणमा नागरिक तथा सीमान्तकृत समूहहरूबाट अनिवार्य रूपमा राय-सुझाव सङ्कलन गर्ने नियमबद्ध र संहिताबद्ध संयन्त्र स्थापना गरिनुपर्छ, ताकि निर्मित कानुनहरू सार्वजनिक रुपमा स्वीकार्य र स्थानीय धरातल अनुकूल हुन सक्छन् ।
- **सीमान्तकृत सांसदहरूको वास्तविक सशक्तिकरण:** सीमान्तकृत जनप्रतिनिधिहरूको भूमिकालाई केवल आवरण वा प्रतिकात्मक उपस्थितिमा मात्र सीमित नराखी नीतिगत मुद्दा र विधेयकहरूको मस्यौदा आफै तयार गर्न सक्ने बनाउन लक्षित प्राविधिक विज्ञता र वित्तीय स्रोतहरू उपलब्ध गराउनु पर्छ ।

ङ. स्थानीय केन्द्रित तथा प्रमाणमा आधारित कानुन निर्माणको प्रवर्द्धन

प्रदेशहरू अझै पनि सङ्घीय कर्मचारीमा निर्भर छन् । प्रादेशिक मन्त्रालय तथा विभागहरूमा सङ्घीय सरकारद्वारा खटाइने कर्मचारीहरूको बाहुल्यता छ, जो संरचनात्मक रूपमा प्रादेशिक आवश्यकता र प्राथमिकताहरूप्रति उत्तरदायी हुँदैनन् । यो प्रशासनिक ढाँचाका कारण प्रादेशिक सरकारहरू सङ्घीय ढाँचाको हुबहु प्रयोग गर्न बाध्य छन् । सरोकारवालाहरूका अनुसार, कर्णाली प्रदेशका कानुनहरू स्थानीय सामाजिक-आर्थिक विशिष्टता र आवश्यकता अनुसार परिमार्जन नगरी केवल सङ्घीय स्वरूपको हुबहु नक्कल गरी निर्माण गरिएका छन् । यसको विपरीत, सुदुरपश्चिम प्रदेशको सन्दर्भमा दर्ता भएका विधेयकसम्बन्धी ऐतिहासिक तथ्याङ्क तथा अभिलेखहरू आधिकारिक प्रदेश सभाको वेबसाइटमा व्यवस्थित र निरन्तर रूपमा

---

[3]द्रष्टव्य: यसले नेपालको संविधानको धारा १६८(९) अन्तर्गत प्रादेशिक शासन संरचनाको अनुकूलन सम्बन्धी बाह्य नीति प्रस्तावलाई प्रतिबिम्बित गर्दछ। धारा १६८(९) मा उल्लेख छ कि प्रदेश प्रमुखले मुख्यमन्त्रीको सिफारिसमा मुख्यमन्त्री सहित प्रदेश सभाका सदस्यहरूमध्येबाट समावेशी सिद्धान्त बमोजिम प्रदेश मन्त्रिपरिषद्को गठन गर्नेछ, जसमा मुख्यमन्त्री र मन्त्रीहरूको कुल संख्या प्रदेश सभाका कुल सदस्य संख्याको बीस प्रतिशतभन्दा बढी हुने छैन।

अनलाइन प्रकाशन गरिएको पाइँदैन । यद्यपि, हाल सुदुरपश्चिम प्रदेश सभाको वेबसाइटमा ८३ वटा[4] प्रमाणीकृत विधेयकहरूको सङ्ख्या उल्लेख छ । तर, पहुँचयोग्य ऐतिहासिक तथ्याङ्कको प्रणालीगत अभावले पारस्परिक सन्दर्भ अध्ययनलाई अवरुद्ध मात्र गरेको छैन, यसले विधायिकी पारदर्शितामा समेत गम्भीर प्रश्न खडा गरेको छ । प्रादेशिक तथ्याङ्क र अभिलेखको यो शुन्यता विकास योजनामा हाबी 'सहरी-केन्द्रित पुर्वाग्रह' का कारण विधायिकी तहहरूमा अझ बढी जटिल बन्न पुगेको छ । उदाहरणका लागि, लुम्बिनी प्रदेशमा सरोकारवालाहरूसँग गरिएका परामर्शहरूले प्रादेशिक बजेट विनियोजन असमान रूपमा मुख्य र ठुला सहरहरूको पक्षमा केन्द्रित रहेको देखाउँछन् । यसले गर्दा रोल्पा र रुकुमजस्ता दुर्गम एवं ग्रामीण जिल्लाहरूको विकास र कानुनी आवश्यकताहरू पुर्ण रूपमा ओझेलमा परेका छन् । तसर्थ, सङ्घीयतालाई केवल आवरणमा मात्र नभई सारभुत रूपमा सार्थक बनाउन कानुन निर्माण प्रक्रियाले स्थानीय यथार्थलाई प्रतिबिम्बित गर्नु अपरिहार्य छ ।

- **"सङ्घीय ढाँचा" को अन्धाधुन्ध नक्कल गर्ने प्रवृत्तिको अन्त्य:** प्रादेशिक र स्थानीय सरकारहरूलाई सङ्घीय ढाँचाको केवल नक्कल गर्नुको सट्टा आफ्ना विशिष्ट सामाजिक-आर्थिक यथार्थहरू र आवश्यकता अनुसार कानुनहरूलाई गतिशील रूपमा परिमार्जन एवं अनुकूलन गर्न प्रोत्साहित गरिनुपर्छ ।
- **सङ्घीय निजामती सेवा ऐन तत्काल पारित गर्ने:** प्रदेशहरूलाई वास्तविक प्रशासनिक स्वायत्तता र जनउत्तरदायी स्थानीय कर्मचारीतन्त्रको प्रत्याभूति गर्न छाता कानुनका रूपमा रहेको सङ्घीय निजामती सेवा ऐन तत्काल पारित गरिनु आवश्यक छ ।
- **क्षेत्रीय पूर्वाग्रह र असन्तुलनको अन्त्य:** सहरी-केन्द्रित स्वार्थ वा हितहरूका कारण दुर्गम एवं ग्रामीण जिल्लाहरूको विकास र कानुनी अधिकारहरू ओझेलमा नपर्ने सुनिश्चित गर्न बजेट विनियोजन र विधायिकी प्राथमिकताहरूमा संरचनात्मक सुधार गरिनुपर्छ ।

Centre for Social Change
सामाजिक परिवर्तन केन्द्र

Governance Monitoring Centre Nepal

Published by:

Centre for Social Change

Socialchange.org.np

Gmcnepal.org

June 2026

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means, including photocopying and recording or by any information storage and retrieval system without prior approval from the CSC.

Copyright © Centre for Social Change, 2026

CENTRE FOR SOCIAL CHANGE
Gahanapokhari Marg – 5, Kathmandu
Socialchange.org.np

[4] थप अन्तर्दृष्टिका लागि सुदूरपश्चिम प्रदेश सभाको वेबसाइट https://assembly.sudurpashchim.gov.np/bill-types/paramanaekaranae-bhaeka-vathhayaka हेर्नुहोस्।