गाउँपालिका राष्ट्रिय महासंघ नेपाल

गाउँ/नगर सभा सञ्चालन तथा कानुन निर्माण प्रकृया सम्बन्धी स्रोत पुस्तिका तयारी गर्न तयार पारिएको कार्यविवरण (ToR)

१. पृष्ठभूमिः

नेपालको संविधानले संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको मुल संरचना संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको हुने व्यवस्था गरेको छ भने राज्यशक्तिको प्रयोग संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले यस संविधान तथा कानुन बमोजिम गर्नेछन् (धारा ५६ र ५७), राज्य शक्तिको प्रयोग तीनवटै तहले गर्ने गरी एकल र साझा दुई प्रकारका अधिकारहरु बाँडफाँट गरेको छ (धारा ५७) । अनुसूची ५ मा रहेको ३५ प्रकारका अधिकार संघको एकल अधिकार हुन् भने अनुसूची ६ मा रहेको २१ प्रकारका अधिकार क्षेत्र प्रदेशको एकल अधिकार भित्र रहेको छ । त्यसैगरी अनुसूची ७ संघ र प्रदेशको साझा अधिकार भित्र पर्दछ भने स्थानीय तहको एकल अधिकार अनुसूची ८ मा २२ वटा क्षेत्रहरुमा समेटिएको छ । तीन तहकै साझा अधिकार भने अनुसूची ९ मा समेटिएको छ जहाँ १५ वटा बुँदाहरु रहेका छन् । लोकतन्त्रको लाभहरुको समानुपातिक र न्यायोचित वितरण गरी कानूनी राज्य र दिगो विकासको अवधारणा अनुरुप समाजवाद उन्मुख संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन प्रणालीलाई स्थानीय तह देखि नै सुदृढीकरण गर्न आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्र रहेर गाउँ सभा र नगर सभाले आवश्यक कानुन बनाइ लागु गर्न सक्नेछ (धारा २२६) भने स्थानीय सरकार संचालन ऐन, २०७४ को दफा १०२ बमोजिम गाउँ सभा र नगर सभाले स्थानीय कानून बनाउन सक्नेछ ।

संविधानले तीनवटै सरकारलाई कार्यपालिका र व्यवस्थापिकाको अधिकार र कार्यक्षेत्र तोकेको छ भने न्यायपालिका एकिकृत स्वरुपको रहेको छ । स्थानीय सरकारमा भने सिमित न्यायिक अधिकार भएको न्यायिक समिति कृयाशिल रहेको छ । गाउँसभा र नगरसभाले कानुन निर्माण गर्दा र आ-आफ्नो सभा सञ्चालन गर्दा सम्बन्धित प्रदेशले जारी गरेको कानुन बमोजिम गर्नुपर्ने संबैधानिक व्यवस्था रहेको छ (धारा २२६ र २२७) । तर धेरै गाउँ पालिका तथा नगर पालिकाहरुमा यी दुवै कानुनको बारेमा पर्याप्त जानकारी नहुनु र जानकारी भएता पनि स्थानीय सभाले कानुन निर्माण गर्दा र सभा संचालन गर्दा सम्बन्धित प्रदेशले जारी गरेको कानुनको प्रकृया अवलम्बन गरेको पाईएको छैन । जननिर्वाचित पदाधिकारीहरु र कर्मचारीहरुमा कानुन निर्माण सम्वन्धि आवश्यक ज्ञानको अपर्याप्यता र विषय विशेषज्ञको उपलब्धता हुन नसकेको कारण आफुलाई चाहिने आवश्यक कानुनहरुको निर्माण गर्न कठिनाई भएको देखिन्छ । त्यसैले गाउँपालिका राष्ट्रिय महासंघ नेपालले संघीय र प्रदेश कानून (हरु) ले गरेको ब्यबस्था अनुरुप गाउँ पालिका तथा नगर पालिकाहरुलाई गाउँ/नगरसभा सञ्चालन गर्न र सभाबाट कानुन निर्माण गर्न सहज होस् भन्ने उद्देश्यले सम्बन्धित क्षेत्रका विज्ञहरु मार्फत एकिकृत स्रोत पुस्तिका (Resource Manual) तयार पार्ने प्रयोजनको लागि यो कार्यविवरण (Terms of Reference ToR) निर्माण गरिएको छ ।

तालिका १: कार्यविवरण (ToR) संक्षिप्त विवरण

अध्ययन शिर्षक	गाउँ/नगर सभा सन्चालन तथा कानून निर्माण प्रकृया सम्बन्धी स्रोत पुस्तिका तयार
परामर्शकर्ता (विज्ञ)	....
कार्यविवरण तयार गर्ने	गाउँपालिका राष्ट्रिय महासंघ नेपाल
जिम्मेवारीको अवधि	६० दिन
शुरुवात मिति	२०७८ जेठ १० गते देखि
प्रारम्भिक प्रतिवेदन	२०७८ जेठ २० गते भित्र
मस्यौदा प्रतिवेदन	२०७८ असार २५ गते भित्र
अन्तिम प्रतिवेदन	२०७८ साउन १० गतेभित्र

२. स्रोत पुस्तिकाको उद्देश्यः

नेपालको संविधानले तीनवटै तहमा संसदीय अभ्यास गर्ने गरी तत्तत् सभा (विधायिकी सभा) को व्यवस्था गरेको छ र आ-आफ्नो अधिकार क्षेत्रमा रही संविधानसँग नवाझिने गरि विधायिकी सभा मार्फत कानुन बनाउने अधिकार दिएको छ । स्थानीय तहले संविधानको अनुसूची ८ र ९ बमोजिमका अधिकारक्षेत्रमा कानुन बनाई कार्यान्वयन गर्नुपर्ने प्रावधान रहेको छ । जसका लागि स्थानीय तहका निर्वाचित जनप्रतिनिधिहरुको अहम् भूमिका रहेको हुन्छ । त्यसकारण गाउँ/नगरसभा सञ्चालन र सभाबाट कानुन बनाउदा अपनाउनुपर्ने आवश्यक प्रक्रियाकाबारे ज्ञान, सीप र क्षमताको अभिवृद्धिमा सहयोग पुर्याउने उद्देश्य यो स्रोत सामग्रीको रहेको छ ।

- संविधान र संघीय तथा सम्बन्धित प्रदेश कानुन बमोजिमका प्रकृया पुरा गरी स्थानीय तहको कानुन निर्माण गर्न सहजिकरण गर्ने ।
- संविधान र सम्बन्धित संघीय र प्रदेश कानूनमा व्यवस्था भए बमोजिमका प्रकृया पुरा गरी गाउँसभा तथा नगरसभा सञ्चालन गर्न सहजिकरण गर्ने ।
- कानून तर्जुमा प्रक्रियामा सम्बन्धित समितिहरु (खासगरी विधेयक तथा विधायन) तथा नागरिक एवं सरोकारवालाहरुको भूमिका स्पष्ट गराउने,
- विधायन समिति र विधेयक तर्जुमा समितिले आफ्नो जिम्मेवारी प्रभावकारी ढंगले सम्पादन गर्न सहयोग पुग्ने ।
- कानून निर्माण प्रकृयालाई सहभागितामूलक, समावेशी, तथ्य र प्रमाणमा आधारित बनाउदै कानून निर्माणमा नागरिक सहभागिताको महत्व र प्रक्रियाहरुको बारेमा जानकारी र सहजीकरण गर्ने ।

३. कार्य विवरणको क्षेत्र र स्रोत पुस्तिका निर्माणका प्रक्रियाः

प्रस्तुत गाउँ/नगर सभा सन्चालन तथा कानुन निर्माण प्रकृया सम्बन्धि एकिकृत स्रोत पुस्तिका तयार गर्न तयार पारिएको यस कार्य विरणको कार्यक्षेत्र र निर्माण प्रक्रिया देहाय बमोजिम अवलम्बन गर्नुपर्नेछ :

- **सन्दर्भ सामाग्रीको पुनारवलोकनः** नेपालको संविधान, कानुन निर्माण प्रकृया सम्बन्धि कानुनी दस्तावेजहरु, स्थानीय सरकार संचालन ऐन २०७४, सबै प्रदेशसभाबाट संविधानको धारा २२६ को उपधारा (२) र धारा २२७ को प्रावधानबाट जारी गरिएका प्रदेश कानुनहरु, संघीय संसद (प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभा) तथा प्रदेश सभा सञ्चालन नियावलीहरु, विभिन्न गाउँपालिका तथा नगरपालिकाबाट जारी गाउँसभा तथा नगरसभा सञ्चालन नियमावलीहरु र अन्य सन्दर्भ सामाग्रीहरुको पुनरावलोकन गर्नुपर्नेछ ।

- **छलफल तथा परामर्शः** विभिन्न सरोकारवाला (गाउँसभा तथा नगरसभाका प्रतिनिधिहरु), संघीय तथा प्रदेश सभाका सदस्यहरु, संघीय तथा प्रदेश सभाको कानून निर्माण क्षेत्र हेर्ने विषयगत समितिका पदाधिकारीहरु, संघीय तथा प्रदेश सरकारका प्रतिनिधिहरु, प्रदेश मुख्य न्यायाधिवक्ता एवं सम्बन्धित क्षेत्रका जानकारी एवं विषय विज्ञहरुसँग छलफल तथा परामर्श गर्नुपर्नेछ । विज्ञहरुले मुख्य गरी संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, कानुन, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय, संघीय संसद सचिवालय, प्रदेश संसद सचिवालय, मूख्यमन्त्रीको कार्यालय, तथा आन्तरिक मामिला तथा कानून मन्त्रालय (लुम्बिनी र सुदुरपश्चिम प्रदेश) सँग परामर्श गर्नुपर्नेछ । छलफल र परामर्शको लागि आवश्यकता अनुसार फिल्ड भ्रमण गर्नुपर्नेछ ।

- **स्रोत पुस्तिकाको समिक्षा र सुझाव :** विज्ञमार्फत तयार पारिएको स्रोत पुस्तिकाको गाउँपालिका राष्ट्रिय महासंघ नेपालबाट तोकिएका प्रतिनिधिहरुबाट पूनरावलोकन गराई प्राप्त सुझावहरुलाई समावेश गरी अन्तिम प्रतिवेदन तयार पार्नुपर्नेछ । विशेषगरी सम्बन्धित प्रदेशको आन्तरिक मामिला तथा कानून

मन्त्रालय, संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय र कानुन, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालयका तोकिएका प्रतिनिधिहरुबाट पुनरावलोकन र यु.एस.ए.आई.डी. साझेदारीबाट सुझाव प्राप्त गर्नुपर्नेछ । प्रस्तुत स्रोत पुस्तिका नेपाल नगरपालिका संघमार्फत समेत पुनरावलोकन भई प्राप्त सुझावलाई समावेश गरी अन्तिम प्रतिवेदन तयार पार्नुपर्नेछ ।

३. स्रोत पुस्तिकाको ढाँचा (खाका)

गाउँ/नगर सभा सञ्चालन तथा कानुन निर्माण प्रकृया सम्बन्धी स्रोत पुस्तिकाले देहाय बमोजिमको ढाँचा (खाका) मा तयार पार्नुपर्नेछ :

- विधायिकी अधिकार र कानुन निर्माण प्रकृयाको सैद्धान्तिक तथा कानुनी पक्षहरु
- नेपालको संविधानले तीन तहका सरकारलाई प्रदान गरेको विधायिकी अधिकारको विश्लेषण
- संविधान, स्थानीय सरकार संचालन ऐन २०७४ र सम्बन्धित प्रदेश कानुन (संविधानको धारा २२६ र २२७) बमोजिम गाउँ/नगर सभा सञ्चालन प्रकृया र सभाबाट कानुन निर्माण प्रकृयाको विश्लेषण
- सभा सञ्चालन र कानुन निर्माण प्रकृयामा संलग्न हुने विभिन्न (कार्यपालिका र सभा अन्तर्गत रहने) समितिहरुको भुमिका (सबै प्रदेशको कानुन बमोजिम)
- कानुन निर्माण प्रकृयामा नागरिक र सरोकारवालाहरुको भुमिका
- सभा सञ्चालन र कानुन निर्माण प्रकृया सबै चरणहरुमा प्रयोग हुने सबै प्रकारका नमुना ढाँचाहरु (अनुसूचीमा उल्लेख गर्ने) ।
- कानून निर्माण प्रक्रियालाई चरणबद्ध रुपमा बुझाउने प्रवाहचित्र/खाका तयार गर्ने ।

४. स्रोत पुस्तिकालाई प्रयोगकर्ता मैत्री बनाउने

प्रस्तुत स्रोत पुस्तिका तयार गर्दा यो पुस्तिका प्रयोग गर्ने प्रयोगकर्ताहरुले सजिलैसँग (प्रयोगकर्ता मैत्री) बुझिने र प्रयोग गर्न सकिने बनाउन देहाय बमोजिम तयार गर्नुपर्नेछः

- सरल, छोटो र स्पष्ट रुपमा बुझिने शब्दावलीहरु प्रयोग गरी नेपाली भाषामा तयार पार्नुपर्नेछ ।
- सभा सञ्चालन र कानुन निर्माण प्रकृयाका सबै चरणमा प्रयोग हुने न्युनतम दस्तावेजहरु नमुनाको रुपमा अनुसूचीमा उल्लेख गर्नुपर्नेछ ।
- सभा सञ्चालन र कानुन निर्माण प्रकृयालाई सकेसम्म चित्रात्मक (Pictorial) रुपमा देखाउनु पर्नेछ ।

५. स्रोत पुस्तिकाको प्रयोग

प्रस्तुत स्रोत पुस्तिका स्थानीय सरकार (नगरपालिका र गाउँपालिका) का जनप्रतिनिधिहरु र कर्मचारीहरुलाई सभा सञ्चालन र कानुन निर्माण गर्न सहज होस् भन्ने उद्देश्यले तयार पारिएकोले यो सामग्रीको प्रयोगकर्ता पनि स्वयम जनप्रतिनिधि र कर्मचारीहरु नै हुनेछन् । त्यसैगरी स्थानीय सरकारको सवलिकरणमा सहजिकरण गर्ने संघ/संस्था तथा स्थानीय सरकारको विधायन प्रकृयामा चासो राख्ने जो कोहीलाई यस सामाग्रीले सहयोग गर्नेछ । साथै स्रोत पुस्तिकालाई तालिम/अभिमुखीकरण गर्दा प्रयोग गर्ने विधि र समय सम्बन्धी संक्षिप्त दिग्दर्शन (Orientation manual) अनुसूचीमा संलग्न गर्नुपर्नेछ ।

६. परामर्शकर्ता (विज्ञ स्रोत व्यक्ति)/पुनरावलोकर्ता, छनौट, योग्यता र कार्यदिन

प्रस्तुत स्रोत पुस्तिका देहाय बमोजिमको योग्यता तथा क्षमता भएका परामर्शकर्ता (विज्ञ स्रोत व्यक्ति) मार्फत तयार पारिनेछ । महासंघमा सूचीकृत मौजुदा विज्ञहरु मध्ये तोकिएका योग्यता र क्षमता भएका विज्ञहरुसँग आपसी

सम्वाद गरी विज्ञहरुको छनौट गरिनेछ । विज्ञ तथा पुनरावलोकनकर्ता समेत गरी देहाय अनुसार जम्मा ६० कार्यदिनको रहनेछ ।

तालिका २: जनशक्तिको संक्षिप्त विवरण

क.सं.	जनशक्तिको विवरण	परामर्शकर्ता (विज्ञ) को योग्यता र अनुभव	संख्या	कार्यदिन
१	स्थानीय शासनविद्	कुनैपनि विषयमा स्नातक र सम्बन्धित क्षेत्रमा कम्तिमा १० वर्षको अनुभव । त्यसमा पनि नेपालको संविधान २०७२ अनुसारको कम्तीमा स्थानीय तहको संविधान प्रदत्त अधिकारहरुको कार्यान्वयनका लागि आवश्यक सैद्धान्तिक, नीतिगत र व्यवहारिक पक्षहरुको बारेमा ज्ञान र कार्य अनुभव भएको ।	१ जना	१० दिन
२	कानुनविद्	कानुनमा स्नातक र स्थानीय कानुन तर्जुमामा कम्तिमा १० वर्षको अनुभव । त्यसमा पनि नेपालको संविधान २०७२ अनुसारको कम्तीमा स्थानीय तहको कानून निर्माण र सोसँग सम्बन्धित पक्षहरुको बारेमा सैद्धान्तिक, नीतिगत र व्यवहारिक पक्षहरुको बारेमा ज्ञान र कार्य अनुभव भएको ।	१ जना	२५ दिन
३	पुनरावलोकन	संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय	१ जना	४ दिन
		आन्तरिक मामिला तथा कानून मन्त्रालय (लुम्बिनी र सुदुरपश्चिम)	२ जना	४ दिन
		महासंघबाट तोकिएको पदाधिकारी तथा विज्ञबाट पुनरावलोकन	१ जना	५ दिन
		नेपाल नगरपालिका संघबाट	१ जना	२ दिन

७. सरोकारवालाको भुमिका

प्रस्तावित कार्य सम्पन्न गर्न गाउँपालिका राष्ट्रिय महासंघ नेपाल र परामर्शदाता (विज्ञ) गरी दुई वटा सरोकारवाला पक्षहरु रहनेछन् जसको भुमिकालाई देहाय अनुसार हुनेगरी प्रस्ताव गरिएको छ:

७.१. महासंघको भुमिका

- स्रोत पुस्तिका तयारी कार्यको संयोजन गर्ने ।
- स्रोतको व्यवस्थापन गर्ने ।
- परामर्शदातालाई आवश्यक पर्ने महासंघसँग तथा अन्य स्रोतहरुसित भएका सूचना तथा तथ्याँकहरु उपलब्ध गराउने ।
- आवश्यकतानुसार फिल्ड भ्रमणको संयोजना गर्ने, छलफल तथा बैठकको आयोजना गर्ने ।
- अध्ययन कार्यको नियमित अनुगमन तथा पृष्ठपोषण गर्ने ।
- मस्यौदा स्रोत पुस्तिका सम्बन्धित निकायका विज्ञहरुबाट पुनरावलोकन गर्न लगाई सुझाव तथा पृष्ठपोषण प्राप्त गरी परामर्शदातालाई उपलब्ध गराउने ।

७.२. परामर्शदाता (विज्ञहरु) को भुमिका

- स्रोत पुस्तिका तयारी सम्बन्धी कार्ययोजना (बुँदा नं. ८) बमोजिमका सम्पूर्ण कार्य गर्ने ।
- सन्दर्भ सामाग्रीको संकलन, अध्ययन र विश्लेषण गर्ने ।
- तोकिए बमोजिम फिल्ड भ्रमण र आवश्यकता अनुसार छलफल, बैठकको सहजिकरण गर्ने ।
- सुझावहरुको संकलन र प्रतिवेदन लेखन ।

- महासंघबाट तोकिएका प्रतिनिधिहरुबाट पुनरावलोकन भै प्राप्त सुझावहरुलाई समावेश गरी अन्तिम प्रतिवेदन पेश गर्ने ।

८. कार्ययोजना

प्रस्तावित स्रोत पुस्तिका तयार गर्ने कार्य ६० दिनभित्र सम्पन्न गरिसकिने छ। यस कार्यको समय तालिका तपसिल अनुसार प्रस्ताव गरिएको छ। परामर्शदाताले यसै तालिका बमोजिम अध्ययन कार्यको प्राविधिक, सहजिकरण र अभिलेखनको कार्य सम्पादन गर्नेछ।

तालिका ३ः कार्यविवरण समयरेखा

क.सं.	कार्य विवरण	समय सीमा	कैफियत
१	परामर्शदाता छनौट र कार्यविवरण (ToR) प्रदान/सम्झौता	जेठ १० गते भित्र	
२	प्रारम्भिक प्रतिवेदन पेश	जेठ २० गते भित्र	
३	अध्ययन, स्रोत पुस्तिका तयारी	असार २० गते भित्र	
४	मस्यौदा प्रतिवेदन पेश	असार २५ गते भित्र	
५	मस्यौदा प्रतिवेदन उपर पुनरावलोकनकर्ताबाट सुझाव	साउन १ गते भित्र	
६	अन्तिम प्रतिवेदन पेश	साउन १० गते भित्र	

९. परामर्श शुल्क

प्रस्तावित अध्ययन कार्यमा रु. ५,००,०००।- (अक्षेरुपी पाँच लाख मात्र) विनियोजन गरिएको छ । माथी बुँदा नम्बर ६ (तालिका नं. २) मा उल्लेखित कुल ५० कार्यदिनलाई आधार बनाई प्रति कार्य दिन रु. १०,००० निर्धारण गरिएको छ । यस रकममा परामर्शकर्ताको (विज्ञ) पारिश्रमिक रकम उल्लेख छ । नियमानुसार लाग्ने कर रकम यसैबाट कट्टी गरिनेछ । विज्ञहरुको फिल्ड भ्रमण गर्दा आवश्यक पर्ने नियमानुसारका भ्रमण तथा बसोबास खर्च, वाह्य तथा स्थानीय यातायात खर्च आवश्यकता अनुसार महासंघले नै बेहोर्ने छ ।

१०. परामर्श शुल्क भुक्तानी तालिका

परामर्शदार्तालाई सम्झौता बमोजिमको परामर्श शुल्क तीन किस्तामा भुक्तानी गरिनेछ। भुक्तानी तालिका देहाय बमोजिम हुनेछः

- पहिलो किस्ता : ३० प्रतिशत (प्रारम्भिक प्रतिवेदन पेश गरे पश्चात)
- दोश्रो किस्ता : ४० प्रतिशत (मस्यौदा प्रतिवेदन पेश गरे पश्चात)
- तेश्रो किस्ता : ३० प्रतिशत (अन्तिम प्रतिवेदन पेश गरे पश्चात)