नेपाल सरकार
भूमि व्यवस्था, सहकारी तथा गरिबी निवारण मन्त्रालय
सिंहदरबार, काठमाडौं

भूमि सम्वन्धी कानूनलाई संशोधन तथा एकीकरण गर्न वनेको विधेयक।

अवधारणा पत्र

पृष्ठभूमिः

नेपालको संविधान (२०७२) ले भूमि सम्वन्धी हकलाई मौलिक हकका रूपमा मान्यता दिएको छ। नेपालमा विभिन्न कालखण्डमा जारी भएका भूमि सम्वन्धमा वनेका धुप्रै कानुनहरु धेरै पुराना र प्राविधिक रूपमा अप्रासङ्गिक भइसकेका देखिन्छन्। ती कानूनहरु कार्यान्वयन गर्दा एक अर्कामा द्विविधा हुने, दोहोरो, अस्पष्टता, कार्यान्वयनमा जटिल र निर्माणको औचित्य सम्पन्न भई सकेका पाइन्छ। यसले नीति निर्मातादेखि आम नागरिकसम्मलाई समस्या हुने गरेको छ। हालको परिवर्तित राजनीतिक संरचना, संघीय शासन प्रणाली र भूमि सम्वन्धी नयाँ चुनौतिहरूलाई दृष्टिगत गर्दै भूमि व्यवस्थापन सम्वन्धी कानुनी व्यवस्थाहरूको संशोधन तथा एकीकरण गर्नु अपरिहार्य देखिएको छ।

१. नयाँ विधेयक वनाउनु पर्ने आवश्यकताः

नेपालको वर्तमान भूमि व्यवस्थाको मूल्यांकन गर्न, नयाँ ऐनमा समावेश गरिनुपर्ने मुख्य विषयवस्तुहरूको पहिचान गर्न, सरोकारवाला पक्षहरूको सहभागितामा कानुनी मस्यौदाको तयारी गर्न, भूमि अधिकार, न्याय र समावेशिताको दृष्टिकोणवाट कानुनी रूपरेखा तयार गर्न, छरिएर रहेका भूमि सम्वन्धी सवै कानुनहरूको समीक्षा गरी तिनीहरूलाई एकीकृत गरी कानुन निर्माण गर्न, परिवर्तित सन्दर्भ अनुकूल हुने गरी भूमि सम्वन्धी कानुनहरूलाई संशोधन तथा परिमार्जन गर्न, संघीय शासन प्रणाली अनुकूल भूमिको अधिकार व्यवस्थापन तथा कार्यान्वयन सुनिश्चित गर्न, भूमिको न्यायसंगत वितरण, दिगो उपयोग र संरक्षण प्रवर्द्धन गर्न, अव्यवहारिक तथा अप्रासंगिक प्रावधानहरू हटाउन, समसामयिक नीति तथा प्रविधिको आधारमा आवश्यक संशोधन गर्न, संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारवीच भूमिसम्वन्धी अधिकारको स्पष्ट विभाजन सुनिश्चित गर्न, कानुनी स्पष्टता, कार्यान्वयनमा एकरूपता र नागरिक मैत्री प्रणाली विकास गर्न भूमि व्यवस्थापन सम्वन्धी कानुनी व्यवस्थाहरूको संशोधन तथा एकीकरण गर्न आवश्यक देखिएको छ। प्रस्तुत विधेयक तर्जुमा गर्नु पर्ने कारणहरू देहाय वमोजिम रहेका छन्।

(क) संवैधानिक कारणः नेपालको संविधानले भूमि सम्वन्धी अधिकारलाई स्थापित गरी भूमि सुधार, व्यवस्थापन र उपयोगको सन्दर्भमा स्पष्ट मार्गनिर्देश दिएको छ। त्यसैगरी संविधानको धारा २५ मा सम्पत्तिको हकअन्तर्गत राज्यले कानुन वमोजिम भूमिसुधार, व्यवस्थापन र नियमन गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको र राज्यका नीति अन्तर्गत भूमि सुधार तथा भूमि उपयोग नीति प्रभावकारी वनाउने तथा गरिवी निवारणका लागि भूमिसुधार कार्यकमलाई प्राथमिकता दिने भनी स्पष्ट मार्गनिर्देश गरेको छ।

(ख) अन्तर्राष्ट्रिय दायित्वः मानव अधिकारसम्वन्धी आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक अधिकारसम्वन्धी अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि (ICESCR, 1966) अन्तर्गत भूमि पहुँचलाई जीवन, आवास, खाद्य र जीविकासँग जोडिएको अधिकारको रूपमा स्वीकार गरिएको छ। त्यसैगरी यसले विपन्न, सीमान्तकृत र स्थानीय समुदायको

प्रदन्न भूजेल
सचिव

भूमि पहुँच सुनिश्चित गर्नुपर्ने विषयलाई समेत विशेष महत्व दिएको छ। संयुक्त राष्ट्रसंघको स्थायी आवासको अधिकारसम्बन्धी घोषणाहरूले प्रत्येक व्यक्तिको सुरक्षित, सुलभ र किफायती आवासको अधिकारमा भूमिलाई एक आधारभूत तत्त्वको रुपमा लिएको देखिन्छ। दिगो विकास लक्ष्यहरू (SDGs) ले सन् 2030 भित्र सबै पुरुष र महिलाले, विशेष गरी गरीब र संवेदनशील समूहले, भूमि र अन्य प्राकृतिक सम्पत्तिमा समान अधिकार पाउनुपर्ने, महिलाले भूमि र अन्य सम्पत्तिमा समान स्वामित्व र नियन्त्रण पाउनुपर्ने विषयलाई नयाँ बन्ने भूमि विधेयकले यी लक्ष्यहरूमा आधारित दिगो विकासका राष्ट्रिय प्रतिवद्धताहरू पूरा गर्न सहयोग गर्छ। भूमिसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय मार्गदर्शन अन्तर्गत FAO को "Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure (VGGT)", 2012 ले भूमि, जल, वन तथा अन्य प्राकृतिक स्रोतहरूको जिम्मेवार र समावेशी शासकीय ढाँचा बनाउन मार्गदर्शन प्रदान गर्छ जुन विषयहरु नयाँ भूमि विधेयक निर्माणका लागि सान्दर्भिक आधारहरु हुन सक्दछन् । त्यस्तै आदिवासी जनजाति र सीमान्तकृत समुदायका अधिकार ILO Convention No. 169 ले आदिवासी र जनजाति समुदायको भूमि लगायतका स्रोतहरूमा परम्परागत अधिकारलाई सम्मान र संरक्षण गर्नुपर्ने प्रावधान समावेश गर्दै भूमि व्यवस्थापन कानूनमा यी समुदायहरूको सहमति र परामर्श सुनिश्चित गर्नुपर्ने विषयलाई समावेश गरेको छ।

<u>(ग) सर्वोच्च अदालतको फैसला:</u> संविधान अनुसार भूमि व्यवस्थापन, भूमि अभिलेख, भूमि नीति आदिमा प्रदेश सरकारसँग आवश्यक समन्वय आवश्यक गरी कानुन निर्माण गर्न आदेश दिएको देखिन्छ। त्यस्तै संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच भूमि अधिकारको स्पष्ट विभाजन नभएका कारण दोहोरो अधिकारको समस्या छ। विभिन्न क्षेत्रमा बाँझो जमिन व्यक्तिगत नाममा दर्ता भएकोमा सर्वोच्च अदालतबाट रद्द गर्दै उक्त जग्गा सरकारी/सार्वजनिक जग्गाको रूपमा दर्ता गर्न आदेश दिएको छ। सर्वोच्च अदालत अदातले फैसला गर्दा तय गरेका मार्गदर्शनलाई भूमिसम्बन्धी अधिकार, दायित्व र समन्वय प्रणाली नयाँ विधेयकबाट स्पष्ट पार्न सकिन्छ।

<u>(घ) सरकारको नीति तथा कार्यक्रम:</u> संसदमा प्रस्तुत गरिएका नीति तथा कार्यक्रममा भूमि व्यवस्थापनका निम्ति नयाँ विधेयक वा कानुनी संशोधनको प्रतिवद्धता राखिएका छन्। भूमि सुधार, व्यवस्थापन तथा वितरणको नीतिगत सुधार गर्न भूमिसम्बन्धी कानुनहरूलाई एकीकृत र अद्यावधिक गर्ने कार्य अघि बढाइने सार्वजनिक, गुठी, अतिक्रमित, र अव्यवस्थित बसोबासको व्यवस्थापन गर्न नयाँ विधेयक तर्जुमा गर्ने विषयहरु उल्लेख भएको छ। त्यस्तै १६औं पञ्चवर्षीय योजनामा भूमि व्यवस्थापनलाई दिगो विकासको आधार बनाउने, एकीकृत भूसूचना प्रणाली विकास गर्ने, भौगोलिक सूचना प्रणाली (GIS) मा आधारित भूमि वर्गीकरण गर्ने, भूमि बैंक प्रणालीको प्रवर्द्धन गर्ने भूमि सम्बन्धी संस्थागत सुधार र कानुनी प्रावधानलाई अद्यावधिक गर्ने विषयलाई प्राथमिकतामा राखिएको देखिन्छ।

<u>(ङ) अन्य कुनै कारण:</u> भूमि सम्बन्धी धेरै कानूनहरू पुराना र समय सान्दर्भिक नभएका कारण हालको सामाजिक, आर्थिक र प्रविधिको विकाससँग मेल खाँदैनन्। वर्तमान यथार्थअनुसार संशोधन नगरेसम्म कानूनी असमझदारी र व्याख्याका समस्या आइरहन्छन्। गरिब, सीमान्तकृत समुदाय, महिला, दलित, आदिवासी जनजातिहरूको भूमि अधिकार सुनिश्चित गर्न आवश्यक छ। भूमिहीन किसानलाई कानूनी

मदन भुजेल
सचिव

नेपाल सरकार
भूमि व्यवस्था, सहकारी तथा गरिबी निवारण मन्त्रालय
सिंहदरबार, काठमाडौं

रूपमै भूमि उपलब्ध गराउने व्यवस्थाको आवश्यकता छ। जग्गा दुरुपयोग र अतिक्रमण नियन्त्रण गर्न र सार्वजनिक, सरकारी तथा गुठी जग्गा अतिक्रमणको समस्या समाधान गर्न स्पष्ट र वलियो कानूनी संरचना आवश्यक छ। त्यस्तै सम्पत्ति कर र राजस्व प्रणाली सुधार गर्नका लागि भूमि तथा सम्पत्ति मूल्यांकन, खरिद-विक्री, र कर प्रणालीलाई पारदर्शी र एकीकृत वनाउन नयाँ कानून आवश्यक छ स्थानीय तहमार्फत हुने राजस्व संकलनलाई न्यायोचित वनाउने कानुनी आधार तय गर्नका लागि एवं भूमि प्रशासन सञ्चालनसँग सम्वन्धित विभिन्न कानूनहरु रहेकाले एकीकृत भूमि सम्वन्धी कानून निर्माण गर्नुपर्ने देखिएको छ।

२. नयाँ विधेयक वनाई कार्यान्वयन भए पश्चात हासिल गरिने उपलब्धिः
नयाँ विधेयक वनाई कार्यान्वयन भए पश्चात देहाय वमोजिम उपलब्धिहरु हासिल हुनेछन्-
(क) भूमिसम्वन्धी स्पष्ट, अद्यावधिक र एकीकृत कानुन निर्माण हुने,
(ख) भूमि अधिकारको सुरक्षा र पहुँचमा वृद्धि हुने,
(ग) भूमि व्यवस्थापन प्रणालीमा पारदर्शिता र उत्तरदायित्व हुने,
(घ) भूस्वामित्व सम्वन्धी विवाद न्यूनीकरण गर्नु,
(ङ) संघीय शासन प्रणाली अनुकूल भूमिको अधिकार व्यवस्थापन तथा कार्यान्वयन सुनिश्चित गर्नु,
(च) भूमि प्रशासनलाई गुणस्तरीय सेवा प्रवाहमा सक्षम वनाउनु।

३. प्रस्तावित विषयमा मौजुदा कानून भएः प्रस्तावित विषयमा देहाय वमोजिमका कानूनहरु हाल कार्यान्वयमा रहेका छन् -
(क) विर्तावालले विर्तामा रकम (भट्टी चर्सा आदि) लगाई लिन खान नपाउने ऐन, २०१५
(ख) विर्ता उन्मूलन ऐन, २०१६
(ग) उखडा सम्वन्धी ऐन, २०२१
(घ) भूमि सम्वन्धी ऐन, २०२१
(ङ) रासी दून विकास क्षेत्रको जमीनको (विक्री वितरण) व्यवस्था ऐन, २०२४
(च) झोरा क्षेत्रको जग्गा सम्वन्धी ऐन, २०२८
(छ) खर्क जग्गा राष्ट्रियकरण ऐन, २०३१
(ज) मालपोत ऐन, २०३४

४. मौजुदा कानून संशोधन गरी सो उपलब्धि हासिल हुन नसक्ने भए सोको कारणः
नेपालमा विभिन्न कालखण्डमा जारी भएका भूमि सम्वन्धमा वनेका अधिकांश कानूनहरु धेरै पुराना र प्राविधिक रूपमा अप्रासङ्गिक भइसकेका देखिन्छन्। ती कानूनहरु कार्यान्वयन गर्दा एक अर्कामा द्विविधा हुने, दोहोरो, अस्पष्ट, कार्यान्वयनमा जटिल र निर्माणको औचित्य सम्पन्न भई सकेका पाइन्छ। यसले नीति निर्मातादेखि आम नागरिकसम्मलाई समस्या हुने गरेको छ। हालको परिवर्तित राजनीतिक संरचना, संघीय शासन प्रणाली र भूमि सम्वन्धी नयाँ चुनौतिहरूलाई दृष्टिगत गर्दै भूमि व्यवस्थापन सम्वन्धी कानुनी व्यवस्थाहरुको एकीकरण तथा अद्यावधिक गर्नु अपरिहार्य देखिएको छ।

मदन भुजेल
सचिव

५. प्रस्तावित विषयमा सरकारले कुनै विशेष नीति स्वीकृत गरेको भए उक्त नीति कुन विधि (Method) बाट तर्जुमा भएको होः राष्ट्रिय भूमि नीति, २०७५

६. नीति निर्माणमा संलग्न प्रमुख पदाधिकारीः
यस मन्त्रालयका माननीय मन्त्रीज्यू, सचिव एवं आवश्यकता अनुसार विज्ञ तथा सरोकारवालासँग छलफल हुनेछ।

७. प्रस्तुत विषयमा अन्य कुनै मुलुकमा कुनै कानून बनेको वा कुनै अन्तर्राष्ट्रिय संस्थाले नमूना कानून बनाएको भए त्यस्तो मुलुक र कानूनको नामः

८. प्रस्तावित विषयमा कुनै निकायबाट अध्ययन तथा अनुसन्धान भई कानून निर्माण सम्बन्धमा कुनै सुझाव दिएको भए त्यसको संक्षिप्त व्यहोराः

९. प्रस्तावित कानून कार्यान्वयन गर्न आर्थिक व्ययभार पर्ने भएमा अनुमानित वार्षिक व्ययभारः नपर्ने।

१०. प्रस्तावित कानून कार्यन्वयन गर्न थप संरचना आवश्यक पर्ने वा नपर्नेः साम्रचसाली बजेटबाटै व्यवस्था गर्न सकिने।

११. प्रस्तावित कानून निर्माण गर्न कुनै निकायको परामर्श, सहमति लिनुपर्नेमा सो परामर्श वा सहमति प्राप्त भए वा नभएकोः नेपाल सरकार म.प.को मिति २०८१।०८।०६ को निर्णय म.प.वै.स.४१/०८१ को निर्णय अनुसार भूमि सम्बन्धी नयाँ विधेयक बनाउने सम्बन्धमा तत्काल आवश्यक प्रक्रिया अघि बढाउने लेखी आएको।

१२. प्रस्तावित कानूनमा समावेश गर्न खोजिएका मुख्य विषयहरुः
विर्तावालले विर्तामा रकम (भट्टी चर्चा आदि) लगाई लिन खान नपाउने ऐन, २०१५ विर्ता उन्मूलन ऐन, २०१६ उखडा सम्बन्धी ऐन, २०२१ भूमि सम्बन्धी ऐन, २०२१ रासीदून विकास क्षेत्रको जमीनको (विक्री वितरण) व्यवस्था ऐन, २०२४ झोरा क्षेत्रको जग्गा सम्बन्धी ऐन, २०२८ खर्क जग्गा राष्ट्रियकरण ऐन, २०३१ मालपोत ऐन, २०३४ मा हाल सान्दर्भिक रहेका कानूनहरुलाई समेटी औचित्य समाप्त भै सकेका विषयहरु हटाई भूमिको उत्पादन, उत्पादकत्व वृद्धि एवं भूमि प्रशासनलाई व्यवस्थित, पारदर्शी बनाई भूमिको अधिकारको प्रत्याभूति र नियमन गर्ने विषयलगायत देहायका विषयहरू समावेश हुनेछन्।

(क) विर्ता जग्गाको भट्टीचर्सा लिन नपाइने
(ख) विर्तावालको नाममा विर्ता जग्गा नहुने
(ग) उखडा जग्गा दर्ता गर्ने सम्बन्धमा
(घ) भूमिको हदवन्दी तथा मोही बाँडफाँटलाई थप व्यवस्थित बनाउने
(ङ) झोरा जग्गाको व्यवस्थापन गर्न
(च) रासी दून विकास क्षेत्रको जग्गा सम्बन्धी ऐन खारेज गर्ने
(छ) खर्क जग्गा राष्ट्रियकरण गर्ने
(ज) स्थानीय तहमा भूमि प्रशासन सेवा हस्तान्तरण गर्ने।