संघीय संसद सेवा

अंक ६, वर्ष ७, मंसीर २०७५

स्मारिका

२०७५

संघीय संसद सचिवालय
सिंहदरबार, काठमाडौं

संघीय संसद सेवा स्मारिका

बर्ष ७ अङ्क ६ २०७५ मंसिर

सम्पादक

स्मारिका प्रकाशन समिति

प्रकाशक

संघीय संसद सचिवालय

सिंहदरवार, काठमाण्डौ

फोन : ४२११५५६, ४२११५८६, ४२०००७२, ४२०००२१

सम्पादकीय

संघीय संसद सचिवालयले बाह्रौं संसद सेवा दिवश मनाइरहेको छ । विगतमा विधायिकी कार्यमा सहयोग गर्न कार्यकारी निकायबाट कर्मचारीहरुको खटनपटन हुने गरी निजामती सेवाकै अङ्गको रुपमा रहेको संसद सेवाबाट विधायिकी कार्यमा विशेषज्ञ सेवा प्राप्त हुन नसक्ने, प्रशासनिक संयन्त्र कार्यकारीको मातहतमा रहँदा संसदीय निगरानीका कार्य प्रभावित हुने र अन्य स्रोत साधनको लागि समेत कार्यकारी निकायमाथि निर्भर रहनुपर्ने अवस्था थियो । यस्ता कमी कमजोरी न्यूनीकरण गर्न स्वायत्त, विशिष्ट, मर्यादित, व्यावसायिक र सक्षम संसद सेवाको आवश्यकता महशुस गरी छुट्टै ऐनद्वारा व्यवस्थित गरी स्वायत्त संसद सेवाको गठन भएको सोह्र वर्ष पुगेको छ । विगत सोह्र वर्षमा संसद सेवाले विभिन्न आरोह-अवरोह पार गर्दै आजको अवस्थामा आइपुगेको छ ।

संसद सेवाको भविष्य यसको व्यावसायिकता, यसप्रतिको आकर्षण, वृत्ति विकासको सुनिश्चितता, सेवाका शर्तको सुनिश्चितता, वित्तीय तथा गैरवित्तीय सुविधाको उपलब्धता, सेवामा उत्प्रेरित भई संस्थाप्रति अपनत्वको भावना वृद्धि हुने अवस्थाको सिर्जना जस्ता विषयहरुमा निर्भर रहन्छ । यी विषयहरुमा राजनीतिक र प्रशासनिक नेतृत्वले सुझबुझपूर्ण तवरले सामूहिक धारणा बनाई समयमा नै यसको स्पष्ट दिशानिर्देश हुने व्यवस्था सुनिश्चित गर्नु आवश्यक देखिन्छ । यसो हुन सकेमा मात्र हाल देखा परेको यस सेवाप्रतिको अन्योलता र केही गिरेको मनोबलमा पुनर्ताजगी ल्याउन सकिने र संसद सेवा दिवश मनाइरहनुको सार्थकता पुष्टि हुन सक्दछ ।

संसद सेवा दिवशको अवसरमा विगतदेखि नै प्रकाशन हुँदै आएको **'संसद सेवा स्मारिका'** यस वर्ष पनि प्रकाशन गर्ने उद्देश्यले यो समितिलाई सम्पादन सम्वन्धी गहन जिम्मेवारी प्राप्त भएकोमा समितिका सम्पूर्ण सदस्यहरु व्यवस्थापन समितिका पदाधिकारीज्यूहरुप्रति आभार प्रकट गर्दछौं । समयको पावन्दीलाई ध्यानमा राखी महत्तम रुपमा आफ्नो जिम्मेवारी पूरा गर्न सक्नु आफैंमा चुनौतीपूर्ण कार्य थियो । समयाभावका वावजुद पनि यो रुपमा संसद सम्वन्धी विषयवस्तुहरु समेटिएका सामाग्रीहरुको संग्रह तयार पारिएको छ । यसमा समावेश गरिएका लेख-रचनाहरु मूलतः संसदीय प्रक्रिया, संविधान, संसदीय समिति, संसद सेवा लगायतका विषयमा केन्द्रित रहेका छन् । यी लेख-रचनाहरुले संसद र संसदीय अभ्यासको बारेमा जानकारी राख्न चाहने जोसुकैलाई पनि केही न केही योगदान पुऱ्याउन सक्नेछ भन्ने अपेक्षा गरिएको छ ।

स्मारिका प्रकाशन गर्ने सिलसिलामा हामीलाई प्रत्यक्ष र परोक्ष रुपमा निर्देश र प्रोत्साहित गर्नुहुने प्रतिनिधि सभाका सम्माननीय सभामुखज्यू, राष्ट्रिय सभाका सम्माननीय अध्यक्षज्यू, प्रतिनिधि सभाका माननीय उपसभामुखज्यू, राष्ट्रिय सभाका माननीय उपाध्यक्षज्यू, श्रीमान् महासचिवज्यू, प्रतिनिधि सभाका सचिवज्यू, राष्ट्रिय सभाका सचिवज्यू, संघीय संसद सचिवालयका सचिवज्यूहरु, सहसचिवज्यूहरुमा हार्दिक आभार व्यक्त गर्दछौं । त्यसैगरी स्मारिका प्रकाशन गर्ने सिलसिलामा छोटो समयमा आफ्ना अमूल्य लेखहरू तयार गरी यस प्रकाशन समितिलाई सहयोग गर्नुहुने संघीय संसदका माननीयज्यूहरू, नेपाल सरकारका विशिष्ट व्यक्तित्व वर्ग एवं विज्ञ तथा सचिवालयका कर्मचारीहरूप्रति समिति हार्दिक आभार प्रकट गर्दछ । स्मारिका प्रकाशनको कार्यमा कुनै न कुनै तवरले सहयोग पुऱ्याउनु हुने सचिवालयका कर्मचारी लगायत यस कार्यसँग जोडिएका अन्य सबैलाई धन्यवाद व्यक्त गर्दछौं साथै मुद्रणको काममा अथक मेहनत गरी योगदान पुऱ्याउनु हुने मुद्रण परिवारका सबै सदस्यलाई विशेष धन्यवाद व्यक्त गर्दछौं ।

अन्तमा, मुलुक शान्ति-प्रक्रियामा प्रवेश गरेपछि संविधानसभाबाट संविधान निर्माण गर्ने प्रक्रिया र संविधान जारी भएपछि संविधान र पुनर्संरचित राज्य अनुकूल हुने गरी कानून निर्माण गर्ने प्रक्रियामा संसद सेवाले खेलेको भूमिका अतुलनीय रहेकोमा दुई मत हुन सक्दैन साथै आगामी दिनहरुमा यसले खेल्ने भूमिका अझै जिम्मेवारीपूर्ण र गहन हुनुपर्ने देखिन्छ । यसर्थ यस वर्षको संसद सेवा दिवशले हामी सबैलाई अझ बढी प्रतिबद्ध, निष्ठावान्, उत्प्रेरित, कर्तव्यनिष्ठ, सक्षम र व्यावसायिक हुँदै अगाडि बढ्न प्रेरणा प्रदान गरोस् ।

धन्यवाद !

यस स्मारिकामा प्रकाशित लेख रचनामा व्यक्त विचारहरु संस्थाका आधिकारिक विचार नभई लेखकका निजी विचार हुन् ।

–स्मारिका प्रकाशन समिति

सर्वाधिकार : संघीय संसद सचिवालयमा सुरक्षित

कम्प्युटर सेटिङ्ग
जीवनकुमार निरौला

कभर पेज डिजाइन
रविन अधिकारी

मुद्रणतर्फ

मुद्रण अधिकृत	बाबुराजा महर्जन
सिनियर प्रेस टेक्निसियन	गम्भिरमान सिंह
सिनियर प्रेस टेक्निसियन	राजेन्द्रप्रसाद लामिछाने
सिनियर प्रेस टेक्निसियन	प्रेमबहादुर चन्द
सिनियर प्रेस टेक्निसियन	रोवन प्रजापति
प्रेस टेक्निसियन	कृष्णकला पौडेल
प्रेस टेक्निसियन	माधव पौडेल
प्रेस टेक्निसियन	विनोद न्यौपाने
प्रेस टेक्निसियन	बिमला बुढा
कार्यालय सहयोगी	मदन गिरी

संघीय संसद सचिवालय
सचिवालय सञ्चालन तथा व्यवस्थापन समिति

सम्माननीय सभामुख
कृष्ण बहादुर महरा
सभापति

सम्माननीय अध्यक्ष
गणेश प्रसाद तिमिल्सिना
सदस्य

माननीय उपसभामुख
श्री शिवमाया तुम्बाहाङ्फे
सदस्य

माननीय उपाध्यक्ष
शशिकला दहाल
सदस्य

महासचिव
श्री मनोहरप्रसाद भट्टराई
सदस्य

श्री गोपालनाथ योगी
सचिव (प्रतिनिधि सभा)
सदस्य

श्री राजेन्द्र फुयाल
सचिव (राष्ट्रिय सभा)
सदस्य

डा. भरतराज गौतम
सचिवालय सचिव
सदस्य

श्री ध्रुवप्रसाद घिमिरे
सचिवालय सचिव
सदस्य

स्मारिका प्रकाशन समिति

श्री सुरेन्द्र अर्याल
संयोजक

श्री बविता मिश्र
सदस्य

श्री दशरथ धमला
सदस्य

श्री नेत्र प्रसाद भुसाल
सदस्य

श्री सुरेन्द्र कार्की
सदस्य

श्री जीवनकुमार निरौला
सदस्य

श्री रेणुका सुवेदी
सदस्य

श्री गोपाल सिग्देल
आमन्त्रित सदस्य

श्री कविन्द्रप्रसाद लम्साल
आमन्त्रित सदस्य

कृष्णबहादुर महरा
सभामुख

प्रतिनिधि सभा

फोन : ४२००१५९
फ्याक्स : ४२००१३७
सिंहदरबार, काठमाडौं, नेपाल ।

प.सं.
च. नं.

शुभकामना

संघीय संसद सेवा दिवस २०७५ को अवसरमा संघीय संसद सचिवालयका पदाधिकारीहरु, माननीय सदस्यहरु, कर्मचारी साथीहरु, मर्यादापालक, सुरक्षाकर्मी तथा संघीय संसद सचिवालयसँग सम्बन्धित सबैमा हार्दिक शुभकामना व्यक्त गर्दछु । संघीय संसद सेवा दिवसका अवसरमा संसद सचिवालयका तर्फबाट **'संघीय संसद सेवा दर्पण'** स्मारिका प्रकाशन गर्न लागेको पाउँदा मलाई निकै खुशी लागेको छ । यस कार्यमा अग्रसर स्मारिका प्रकाशन समितिलाई म विशेष धन्यवाद दिन चाहन्छु ।

आजको संसद संघीय संसद हो । यसले पूरै नेपाली जनताको प्रतिनिधित्व गर्दछ । राज्यका तीनवटा अंगहरुको आ-आफ्नो ठाउँमा विशिष्ट भूमिकाहरु छन् । यी तिनवटै अंगहरुलाई एक अर्कामा समन्वय गर्ने पुलको रुपमा संघीय संसद रहेको छ । कार्यपालिका अर्थात् सरकारले संसदबाटै विश्वास प्राप्त गर्नुपर्दछ भने संसदले पारित गरेको संविधान तथा विभिन्न ऐन कानूनहरुको सही ढंगले कार्यान्वयन भए नभएको राज्यको अर्को अंग न्यायपालिकाले हेर्दछ । तसर्थ राज्यका यी तीनवटै अंगको समन्वयको काम गर्ने महत्वपूर्ण ठाउँमा संघीय संसद रहेको छ ।

अहिले संघीय संसद संविधान कार्यान्वयनका लागि आवश्यक ऐन कानूनहरुको निर्माणमा द्रुत गतिका साथ काम गरिरहेको छ । केही महत्वपूर्ण कानूनहरु निर्माण गरिसकिएको छ भने केही ऐनहरु हिउँदे अधिवेशनबाट पारित गर्ने तयारी भइरहेको छ । जनताका आवाजहरुलाई सरकारसमक्ष पुऱ्याउने र सरकारलाई जनताप्रति उत्तरदायी एवं जवाफदेही बनाउने, कार्यमा पनि संसद उत्तिकै सक्रिय र प्रभावकारी रुपमा लाग्मिरहेको छ । समग्रमा संघीय संसदले संविधानको मूल मर्मलाई आत्मसाथ गर्दै आफ्नो भूमिका र जिम्मेवारी पूरा गरिरहेको छ । यही गहन जिम्मेवारी पूरा गर्दै संविधानको पूर्ण कार्यान्वयन र यसको पूर्ण पालना गर्न हामी सबैलाई प्रेरणा प्राप्त होस्, **संघीय संसद सेवा दिवस २०७५** को सबैलाई हार्दिक शुभकामना व्यक्त गर्दछु ।

२८ मंसिर, २०७५

कृष्णबहादुर महरा
सभामुख

गणेशप्रसाद तिमिल्सिना
अध्यक्ष

राष्ट्रिय सभा

फोन : ०१-४२११७५६
फ्याक्स : ०१-४२११७५३
सिंहदरबार, काठमाडौं, नेपाल

शुभकामना

संसद सेवा दिवस २०७५ को अवसरमा सम्पूर्ण सांसदहरु र यस सेवामा कार्यरत सबै कर्मचारीहरुलाई हार्दिक शुभकामना व्यक्त गर्दछु । संघीय संसद सचिवालयले संसद सेवा दिवसको अवसरमा विगतमा जस्तै संसदीय काम कारवाहीमा केन्द्रित भएर **संघीय संसद सेवा स्मारिका २०७५** प्रकाशन गरेकोमा म सचिवालय, सबै सृर्जनशील लेखक र सम्पादक मण्डललाई बधाई दिन चाहन्छु । स्मारिकामा समावेश भएका लेख रचनाहरुको अध्ययनबाट पाठकहरुलाई संसद र संसदीय कामकारवाहीसँग सम्बन्धित बहुआयामिक विषयहरुमा जानकारी हासिल गर्ने अवसर प्रदान गर्नेछ भन्ने विश्वास लिएको छु ।

२०७२ सालमा संविधान सभाबाट जारी भएको नेपालको संविधान अनुसार स्थानीय तह, प्रदेश र संघको निर्वाचन भई तीनै तहमा व्यवस्थापिका र सरकार निर्माण भई **समृद्ध नेपाल र सुखी नेपाली** को नारा सहित राष्ट्र निर्माणको कार्य अगाडि बढी रहेको छ । संविधान अनुसार राष्ट्रिय सभा र प्रतिनिधि सभा सहितको द्विसदनात्मक संघीय संसदको पहिलो र दोस्रो अधिवेशन सम्पन्न भई हामी तेस्रो अधिवेशनको पूर्वसन्ध्यामा रहेका छौं । संविधान कार्यान्वयन, राज्य सञ्चालन, विकास एवं समृद्धिका लागि आवश्यक कानून बनाउने एवं सरकारको कामकारवाहीको निगरानी गर्ने कार्य संसदको हो । यसै क्रममा संविधानले निर्दिष्ट गरेको समय सीमाभित्र मौलिक हक सम्बन्धी कानून संघीय संसदले पारित गरिसकेको छ । मुलुकमा हाल ३३९ ऐनहरु विद्यमान रहेका छन् । २०७५ फागुन २१ गते भित्र संविधानसँग बाझिने कानून स्वतः बदर हुने संवैधानिक व्यवस्था भएकोले त्यस्ता कानून पहिचान गरी संशोधन गर्ने एवं संविधान अनुकूल हुने गरी नयाँ कानून निर्माण गर्ने कार्य संघीय संसदले गर्नुपर्नेछ । सो कार्यमा संघीय संसद सचिवालय र संसद सेवामा कार्यरत कर्मचारीहरुको सहयोग र भूमिका महत्वपूर्ण हुनेछ ।

निजामती सेवा अन्तर्गत रहेको संसद सेवा २०५८ देखि छुट्टै ऐनबाट विशिष्टीकृत सेवाको रुपमा सञ्चालन र व्यवस्थापन हुँदै आएको छ । राज्यका प्रमुख तीन अंगहरु व्यवस्थापिका, कार्यपालिका र न्यायपालिकाका आ-आफ्ना कार्यहरु रहेका छन् । संसदीय व्यवस्थामा कार्यपालिका अर्थात सरकारको जन्म व्यवस्थापिका अर्थात संसदबाट हुन्छ र सरकार संसदप्रति जवाफदेही हुनुपर्दछ । सरकारका कामकारवाहीको निगरानी पनि संसदले गर्नुपर्ने हुन्छ । त्यसैले संसद सेवामा कार्यरत कर्मचारीहरु सरकारको प्रत्यक्ष नियन्त्रणबाट अलग गरी छुट्टै ऐनबाट सञ्चालित हुने कानूनी व्यवस्था गरिएको हो । अन्तर्राष्ट्रिय संसदीय अभ्यासमा पनि संसदमा कार्यरत कर्मचारीहरु कार्यपालिका अन्तर्गत नभई स्वायत्त सेवाको रुपमा रहने प्रचलन रहेको छ ।

संसद सचिवालयमा कार्यरत कर्मचारीहरुले संसदीय कामकारवाहीमा विशिष्टता हासिल गर्दै संसद र संसदीय समितिले गर्नुपर्ने कानून निर्माण र संसदीय निगरानीको कार्यमा सहयोग गर्नुपर्ने दायित्व रहेको छ । संख्यामा सानो सेवा भएपनि संसद र सांसदहरुलाई विधायिकी कार्यमा सहयोगी हातको रुपमा रहेका कर्मचारीहरुको भूमिका महत्वपूर्ण रहेको छ । संसदीय कामकारवाहीमा विशेषज्ञता हासिल गर्दै अब्बल सेवाको रुपमा विकास गर्ने विषयमा मेरो तर्फबाट सदा-सर्वदा साथ, सहयोग र भूमिका रहनेछ । संसदीय मूल्य मान्यताको संस्थागत विकासका लागि संघीय संसद सचिवालय विशिष्टीकृत सेवा प्रदायक संस्थाको रुपमा संसदीय कामकारवाहीमा अझ बढी योगदान गर्न र आगामी दिनहरुमा पनि सो कार्यमा सहयोग पुग्ने थप रचनात्मक कार्यहरु गर्ने ऊर्जा मिलोस् भन्ने शुभकामना व्यक्त गर्दछु ।

गणेश प्रसाद तिमिल्सिना
अध्यक्ष
राष्ट्रिय सभा

मा. भानु भक्त ढकाल
मन्त्री
कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला

नेपाल सरकार

निजी सचिवालय
सिंहदरबार, काठमाडौं

पत्र संख्या: ०६२।०६६
चलानी नं. ४६

शुभकामना

लोकतान्त्रिक शासन प्रणालीमा जनताको प्रत्यक्ष प्रतिनिधित्व हुने वैधानिक थलो संसद हो । राज्य प्रणालीमा कानून निर्माण गर्ने जस्तो महत्वपूर्ण कार्य संसदबाट हुने गर्दछ । यसका अतिरिक्त सरकारको गठन तथा विघटन गर्ने, सरकार माथि नियन्त्रण गर्ने लगायतका आधारभूत महत्वका कार्यहरु संसदबाट हुने गर्दछन् । संसदको हरेक कामकारवाही तथा गतिविधिहरुका बारेमा जनताको विशेष चासो रहेको हुन्छ । हरेक संसदीय निर्वाचनमा जनताले राजनीतिक दलहरुको मूल्याङ्कन गर्ने आधार भनेको संसदमा सो दल र सो संग सम्बन्धित सदस्यले गर्ने कामकारवाही तथा गतिविधिहरु नै हुन ।

संविधानसभा मार्फत २०७२ सालमा नेपालको संविधान निर्माण भई कार्यान्वयनमा आएको छ । संविधानले नेपालको राज्य संरचना संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा रुपान्तरण गरेको छ । नेपालमा संविधानत संघीय संसद, प्रदेश संसद निर्माण भई स्थानीय तहमा समेत नगरसभा र गाउँसभा जस्ता जनप्रतिनिधिमूलक संस्था खडा भएका छन् । यी संस्थाहरुमा समावेशी प्रतिनिधित्वको सुनिश्चितताको व्यवस्था गरिएको छ । राज्य संरचनाको तीनै तहमा जनताको प्रतिनिधि हुने संस्थाहरु स्थापित भई कार्यान्वयनमा जानु सुखद पक्ष हो ।

यसै सन्दर्भमा संसद सेवा स्वायत्त सेवाको रुपमा स्थापना भएको उपलक्ष्यमा यही मंसिर २८ गते मनाइने संघीय संसद सेवा दिवसको अवसरमा **संघीय संसद सेवा स्मारिका २०७५** प्रकाशन हुने कुराको जानकारी पाउँदा मलाई अत्यन्तै खुशी लागेको छ । संसद सेवालाई संघीय व्यवस्था अनुकुल व्यवहारिक, प्रभावकारी र पूर्ण जिम्मेवार बनाई कार्यसम्पादनलाई उत्कृष्टतामा लैजान सुधारको खाँचो छ । यस दिशामा संसद सदस्यहरु, संसद सचिवालय र संसद सेवामा कार्यरत सम्पूर्ण जनशक्तिको भूमिका महत्वपूर्ण हुन्छ । संघीय संसद सेवा दिवसको अवसरमा संसद सेवामा कार्यरत सम्पूर्ण कर्मचारीहरुको उच्च प्रसंशा गर्दै आगामी दिनमा थप उत्प्रेरणा प्राप्त हुने विश्वास लिएको छु ।

यस स्मारिकामा नेपालको संविधान निर्माण प्रक्रिया, संसदीय व्यवस्था, संसदीय अभ्यास, संसदसम्बन्धी, राष्ट्रिय/अन्तर्राष्ट्रिय प्रक्रिया, संसदीय समिति, संसद सेवा, सचिवालय व्यवस्थापन तथा गतिविधि, संसद र अन्य निकायबीचको अन्तरसम्बन्ध लगायतका विषय समेटिएको जानकारी प्राप्त हुन आएको छ । यस्ता विषयवस्तु सहित विषय विज्ञहरुका लेख-रचनाहरु समेटेर प्रकाशन भएको स्मारिका संसदीय क्षेत्रका अतिरिक्त सबै पाठक वर्गका निम्ति उपयोगी हुने विश्वास लिएको छु ।

अन्त्यमा, यो स्मारिका प्रकाशन गर्ने संघीय संसद सचिवालय, संघीय संसद सेवा दर्पण (स्मारिका) प्रकाशन समिति, स्मारिकामा लेख, रचना उपलब्ध गराउनु हुने विज्ञहरु, संघीय संसद सचिवालयका सम्पूर्ण कर्मचारी तथा पाठक वर्गमा संघीय संसद सेवा दिवसको उपलक्ष्यमा हार्दिक शुभकामना व्यक्त गर्दछु ।

धन्यवाद ।

०६२।८।१८

मन्त्री

मिति : २०७५।०८।१८

फोन नं.: ४-२११९७४ (कार्यालय), फ्याक्स नं.: ४२११६८४, पोष्ट बक्स नं.: ४६८१, काठमाडौं
इमेल: dhbhanu04@gmail.com, www.moljpa.gov.np

प्रतिनिधि सभाको उप-सभामुखको कार्यालय

फोन : ४२००२७७
फ्याक्स : ४२००३१२
सिंहदरबार, काठमाडौं, नेपाल ।

डा.शिवमाया तुम्बाहाङफे
उप-सभामुख

प.सं.
च. नं.

शुभकामना

संघीय संसद सेवा दिवसका अवसरमा संघीय संसद सचिवालयले **संघीय संसद सेवा स्मारिका, २०७५** प्रकाशन गर्ने खबरले मलाई खुसी तुल्याएको छ । स्मारिकामा प्रकाशित लेख रचनाहरू पठनीय र संग्रहणीय हुने अपेक्षा समेत लिएको छु ।

संसदको काम कारवाहीलाई सुचारू रूपमा सञ्चालन तथा व्यवस्थापन गर्ने काम गर्दै आएको संघीय संसद सचिवालय छुट्टै प्रकृति र जिम्मेवारी भएको सेवा हो । सचिवालयको संरचनामा रहनु भएका पदाधिकारी एवं कर्मचारीको इमान्दारिता र निष्ठाले गर्दा नै आजसम्म सचिवालयको गरिमा र महत्व उच्चो भएको छ । संघीय संसद सेवा दिवसका दिन म सचिवालयका सबै तहका कर्मचारीलाई बधाई तथा शुभकामना व्यक्त गर्न चाहन्छु ।

मुलुकका लागि आवश्यक कानुन निर्माण गर्ने जनप्रतिनिधिमूलक संस्था भएकाले विश्वभर नै संसदको गरिमा उच्च छ । नेपालमा पनि विभिन्न कालखण्डमा विभिन्न नामले चिनिए पनि संसद आम जनताको प्रतिनिधिमूलक संस्थाको रूपमा स्थापित रहयो । यही जनप्रतिनिधिमूलक संस्थाले नै नेपालमा संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक संविधान निर्माण गरेको इतिहास सदा स्मरणीय रहनेछ । नेपालको संसदीय इतिहासमा भएका अभ्यास र परम्पराहरूबाट सिक्दै हामीले सभ्य, सुदृढ र सबल संसद बनाउने दायित्व लिएका छौं । यही मूल मन्त्रमा आम कर्मचारी वर्गको साथ, सहयोग र सहकार्यको अपेक्षा पनि लिएका छौं ।

अन्त्यमा, स्मारिका मार्फत् पुनः संघीय संसद सेवा दिवसको शुभकामना व्यक्त गर्दछु ।

धन्यवाद ।

डा. शिवमाया तुम्बाहाङ्फे

उपसभामुख, प्रतिनिधिसभा

राष्ट्रिय सभा नेपाल

शशिकला दहाल
उपाध्यक्ष

फोन : ०१-४२००१३९
सिंहदरबार, काठमाडौं, नेपाल

प.सं.
च. नं.

शुभकामना

वि.सं. २०५८ सालमा संसद सेवा गठन भएको स्मरणमा यस सचिवालयले प्रत्येक वर्षको मंसिर २८ गते सप्ताहव्यापी विभिन्न कार्यक्रमका साथ औपचारिक कार्यक्रमको आयोजना गरी संसद सेवा दिवस मनाउँदै आइरहेको छ । यस संघीय संसद सचिवालयले बाहौं संघीय संसद सेवा दिवस मनाउने सन्दर्भमा **संघीय संसद सेवा स्मारिका २०७५** प्रकाशन गर्न लागेको र उक्त स्मारिकामा मैले यस संघीय संसदको राष्ट्रिय सभाको उपाध्यक्षको नाताले शुभकामना दिन पाउँदा गौरवान्वित महशुस गरेको छु ।

नेपाली जनताले संविधानसभा मार्फत् आफ्नो संविधान आफैं बनाउने साढे छ दशक पूरानो चाहना पूरा भई बहुदलीय प्रतिस्पर्धामा आधारित संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक संसदीय शासन प्रणाली स्थापना भएको नेपालको संविधान २०७२ सालमा जारी भइसकेको छ । उक्त संविधानबाट प्राप्त उपलब्धीलाई संस्थागत गर्दै संविधानसँग बाझिएका कानूनहरु परिमार्जन गर्दै आवश्यक नयाँ कानूनहरु निर्माण गर्नु आजको आवश्यकता रहेको हुँदा यस कार्यमा संघीय संसदका सम्पूर्ण माननीय सदस्यज्यूहरु, संघीय संसद सचिवालयका कर्मचारी मित्रहरु र अन्य सरोकारवाला संघ संस्थाहरु सबैको आवश्यक सहयोग हुने नै छ भन्दै **संघीय संसद सेवा दिवस २०७५** को अवसरमा सम्पूर्णमा शुभकामना व्यक्त गर्दछु ।

संसद सेवा दिवसको उपलक्ष्यमा प्रकाशित यस स्मारिकामा समावेश भएका सबै लेख, रचनाहरु रोचक, ज्ञानवर्द्धक र प्रशंसनीय रहेका छन् । यस विषयमा रुचि राख्ने, अध्ययन, अनुसन्धान गर्ने सबै व्यक्तिहरुलाई यो स्मारिका ज्यादै उपयोगी हुनेछ भन्ने विश्वास लिएको छु । साथै यस स्मारिकामा प्रकाशन गर्न लेख-रचना उपलब्ध गराउनु हुने सबै बौद्धिक व्यक्तित्वहरु तथा यस कार्यमा सहयोग पुऱ्याउनु हुने सबै कर्मचारीहरु एवं स्मारिका प्रकाशन समितिलाई हृदयदेखि धन्यवाद दिन चाहन्छु ।

माननीय शशिकला दहाल
उपाध्यक्ष (राष्ट्रिय सभा)

संघीय संसद

संसद भवन, सिंहदरबार,
काठमाडौं, नेपाल

शुभकामना

संघीय संसद सचिवालय बाह्रौं संसद सेवा दिवश मनाउने तर्खरमा छ। विगतमा निजामती सेवा अन्तर्गतकै एउटा सेवाको रूपमा रहेको संसद सेवा स्वायत्त सेवा हुने गरी बेग्लै ऐनद्वारा व्यवस्थित भएको आज सोह्र वर्ष पुगेको छ। स्वायत्त सेवाको रुपमा सत्रौं वर्षमा प्रवेश गरी संसद सेवा दिवश मनाइरहँदा यस सेवामा आवद्ध सम्पूर्ण कर्मचारी तथा समग्र संसद सचिवालय परिवारलाई हार्दिक शुभकामना व्यक्त गर्दछु।

संसद सचिवालयले सेवा दिवश विगतदेखि नै फरकफरक सन्दर्भ र परिवेशमा मनाइरहेको छ। राजनीतिक अस्थिरता र संक्रमणकालको बाह्य वातावरणले संसद सेवालाई प्रत्यक्ष र परोक्ष प्रभाव पारिरह्यो। यही प्रसङ्गमा संसद सेवाको भविष्य, यसको भावी मार्गचित्र, आवद्ध कर्मचारीहरूको वृत्ति विकास, सेवा-सुविधा तथा यस सेवाको स्वायत्तताको अभ्यास लगायतका विषयहरु निरन्तर बहसका विषय बन्दै आएका छन्। राजनीतिक संक्रमणकालको अन्त्य भई राज्यका तीनै तहका संरचना अनुसार समग्र सार्वजनिक प्रशासनको पुनर्संरचनाको व्यापक रूपमा बहस चलिरहेको सन्दर्भमा संसद सेवाको भविष्यका सम्बन्धमा समेत बहस हुनु स्वाभाविक मान्न सकिन्छ।

विगतमा परिकल्पना गरिए जस्तो यस सेवाको व्यावसायिकता, विशिष्टता, सक्षमता, लगनशीलता र प्रतिबद्धतामा निरन्तर सुधार हुँदै आएको र सेवाप्रतिको आकर्षण विगतको तुलनामा बढ्दो रहेको अनुभूति हुन्छ। यद्यपि स्वायत्तताको अभ्यास गर्ने क्रममा व्यवहारमा कार्यकारी निकायको दया-दृष्टिमा साधन-स्रोत परिचालन गर्नुपर्ने बाध्यताले यसको स्वायत्तताको अनुभूत हुने गरी अभ्यास हुन सकेको छैन। सेवा प्रवेश गरेका जनशक्ति यसको साँघुरो घेरामा सीमित हुनुपर्ने, सरकारले तोकेको कार्यालय समयको अतिरिक्त समय समेत काम गर्नुपर्ने र सदा एउटै संगठनमा एकै प्रकृतिको काम गर्नुपर्दा कर्मचारीहरूमा नैराश्यता उत्पन्न हुनसक्दछ। यस अवस्थाबाट मुक्त गराउन विभिन्न वित्तीय तथा गैरवित्तीय प्रोत्साहन साथै सहज वृत्तिपथको व्यवस्था हुनु जरुरी छ। यसो हुन नसकेको खण्डमा कर्मचारीहरूलाई उत्प्रेरित गराई सचिवालयमा टिकाइराख्न नसकिने अवस्था आउन सक्दछ। यी विषयहरूमा सुधार हुन सकेको खण्डमा मात्र यस सेवाप्रति थप आकर्षण बढ्न गई मर्यादित र विशिष्ट सेवा बनाउन सकिने अपेक्षा गर्न सकिन्छ।

संसद सेवा दिवश मनाउने क्रममा विगतदेखि नै सचिवालयले संसद सेवा स्मारिका प्रकाशन गर्दै आएको छ। यस वर्ष पनि सोही प्रयोजनको लागि एक समिति गठन गरिएको थियो। यस समितिले अहोरात्र खटिई छोटो समयमा नै आफ्नो जिम्मेवारी सम्पन्न गरेकोमा धन्यवाद दिन चाहन्छु।

यस स्मारिकामा प्रकाशित हुने लेख/रचनाहरू संसदीय क्षेत्रसँग सम्बन्धित हुने भएकाले संसद र संसदीय प्रक्रियाका सम्बन्धमा जानकारी लिन चाहने हरेक व्यक्तिलाई उपयोगी सामग्री हुने विश्वास लिएको छु। लेख/रचनाहरू प्रकाशन गर्न सहयोग गर्नुहुने सम्पूर्ण लेखक/रचनाकारहरूलाई विशेष धन्यवाद दिन चाहन्छु साथै स्मारिका प्रकाशनमा सक्रिय रूपमा खटिई कार्य सम्पन्न गर्नुहुने मुद्रणतर्फको सम्पूर्ण टोलीलाई हार्दिक धन्यवाद प्रकट गर्न चाहन्छु।

मिति : २०७५ मसिर २४

-मनोहरप्रसाद भट्टराई

मनोहरप्रसाद भट्टराई
महासचिव

☎ ९७७-०१-४२०००२१ 🖷 ९७७-०१-४२२२९२३ इमेल: info@parliament.gov.np वेबसाइट: www.parliament.gov.np

विषय सूची

क्र. सं.	शीर्षक	लेखक	पेज नं.
	खण्ड – क **संघीय संसद सचिवालयमा कार्यरत कर्मचारीहरु**		
१.	संघीय व्यवस्थामा संसदको भूमिका	मनोहरप्रसाद भट्टराई	१
२.	कानून निर्माणको संसदीय प्रक्रिया : प्रथम, द्वितीय र तृतीय वाचन	डा. भरतराज गौतम	८
३.	संसदीय विशेषाधिकार र प्रेस	सुदर्शन खड्का	१५
४.	सुशासनको सवालमा संसदीय भूमिका	जीवराज बुढाथोकी	२२
५.	कानून निर्माण तथा पोष्ट लेजिस्लेटिभ स्क्रुटिनीको अवधारणा र नेपालमा यसको अभ्यास	अर्जुन कुमार खड्का	३२
६.	संसदीय अध्ययन : संघीयताका सन्दर्भ, अवधारणा र चुनौती	डा. रोजनाथ पाण्डे	३९
७.	संघीय संसदको कार्यप्रक्रिया र अभ्यास	मुरारी महत	४६
८.	वित्तीय अराजकता नियन्त्रणमा अर्थ र लेखा समितिको भूमिका	सुरेन्द्र अर्याल	५२
९.	नेपालको संविधानमा मौलिक हक र कर्तव्य सम्बन्धी व्यवस्था	विष्णु काजी थापा	५९
१०.	प्रत्यायोजित विधायन उपर संसदीय नियन्त्रण	झलक शर्मा सापकोटा	६४
११.	नेपालको प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभाको विधायिकी कार्यको तुलनात्मक अध्ययन	सीता काफ्ले वाग्ले	७१
१२.	**Functions and Roles of Parliament with Special Reference to Parliamentary Democracy**	**Indra Bilash Poudel**	७९
१३.	**Internalization of international law in Nepal: A critical analysis**	**Madan Prasad Pokhrel**	९१
१४.	नेपालको संसद तथा सरकारमा समावेशिता : एक अध्ययन	दिनेशप्रकाश आचार्य	९७
१५.	संघीय नेपालमा तीन तहको व्यवस्थापिका : एक चर्चा	रामकुमार पौडेल	१०४
१६.	नेपालको संविधान निर्माणमा संविधानसभाले अवलम्बन गरेको प्रक्रिया	केशव अर्याल	११५
१७.	संसद र नागरिक बीचको सञ्चार	डिल्लीराम रिज्याल	१२२
१८.	नेपाल र चीनको संवैधानिक शासन व्यवस्थाको संक्षिप्त विश्लेषण	बविता मिश्र	१३०
१९.	**SDGs: Role of the Federal Parliament**	**Rekha Upadhyaya Khanal**	१३५
२०.	संघीय संसदका विषयगत समितिहरु र तिनको प्रभावकारितामा असर गर्ने तत्वहरु	गोपाल सिग्देल	१४३
२१.	नेपालमा संसदको विधायिकी अधिकार : विगतदेखि वर्तमानसम्म	दशरथ धमला	१५२

क्र. सं.	शीर्षक	लेखक	पेज नं.
२२.	सरकारी आश्वासन समिति र नेपालमा यसको अभ्यास	लक्ष्मण अर्याल	१५९
२३.	संघीय संसदको विधि निर्माण प्रकृया र दुई सदन बीचको भिन्नता	अधि राज राई	१६६
२४.	प्रत्यायोजित विधायन र संसदीय नियन्त्रण	रुपेश कुमार साह	१७३
२५.	संघीयतामा सार्वजनिक लेखा समितिका अवसर र चुनौती	पुष्पप्रसाद गुरागाईं	१८२
२६.	संसदका विषयगत समितिहरुबीच समन्वय र नेपालमा अभ्यास	भोला दाहाल	१९२
२७.	नेपालको संवैधानिक विकास र मौलिक हक सम्बन्धी समीक्षा	सरिता राना मगर	१९९
२८.	ऐन कार्यान्वयन मापन एवं मूल्याङ्कनमा संसदको भूमिका	नागेन्द्र प्रसाद चौधरी	२०६
२९.	संघीय संसद सचिवालय सुधारको लागि कर्मचारी युनियनको अबको कार्यभार	मेघराज अर्याल	२१२
३०.	संविधान र संघीयता कार्यान्वयनमा संघीय संसद र समितिहरुको भूमिका	राजन घिमिरे	२१८
३१.	राष्ट्रिय सभा र कार्यव्यवस्था महाशाखा	पुष्पप्रकाश खनाल	२२४
३२.	A Brief History of Parliament and the Role of Parliament for Promoting Agenda 2030	Bikash Bohara	२२९
३३.	संघीय संसद र मानव अधिकार	ज्ञानहरी पन्थी	२३५
३४.	संघीय संसद सचिवालयले सञ्चालन गर्ने तालिममा योग ध्यानको महत्व	सावित्रा शर्मा	२४५
३५.	Parliament Library of Nepal: Problems and Solutions	Kamala Devi Sharma	२५२
३६.	नेपालको संवैधानिक इतिहासमा सूचनाको हक	बावुराम वस्याल	२६०
३७.	नेपालमा संसदीय समिति प्रणाली : एक विवेचना	सरस्वती मरहट्टा	२६५
३८.	संवैधानिक सर्वोच्चता र नेपालमा यसको प्रयोग	होमनाथ पहाडी	२७१
३९.	नेपालको सङ्घीय संरचना : एक चिनारी	दीपाकुमारी दुलाल	२७७
४०.	Parliament and Parliamentary Control - status and way forward: Case of Nepal	Bhoj Raj Bhatt	२८३
४१.	Evolution of Legislative body; in line with Constitutional Development in Nepal	Surendra Karki	२८८
४२.	Separation of power in parliamentary democracy of Nepal	Bhanu Pokharel	२९७
४३.	नेपालमा संसदीय प्रणालीको अभ्यास : एक विश्लेषण	पुरुषोत्तम पौडेल	३०३
४४.	संविधान र संविधानका अन्तरवस्तु	छविलाल पौडेल	३०९
४५.	सबल संघीयताका लागि संसद र कार्यकारी सरकार	जयनारायण अधिकारी	३१५
४६.	Parliamentary Committees : Federal Parliament of Nepal	Sapana Sapkota	३२१

क्र. सं.	शीर्षक	लेखक	पेज नं.
४७.	संसदीय व्यवस्था, संसदीय अभ्यास र प्रक्रिया	मोहन घर्तिमगर	३२८
४८.	संसदीय शासन प्रणाली : सिद्धान्त र व्यवहार	आलोक कुमार ओझा	३३५
४९.	नेपालको संविधानमा संवैधानिक निकाय	पूर्णेन्द्र पाण्डेय	३४२
५०.	नेपालको संवैधानिक विकासक्रम र संविधानसभा	घनश्याम खुलाल	३५१
५१.	नेपालको संविधानमा शक्ति पृथकीकरण, सन्तुलन र नियन्त्रण : एक अध्ययन	रेणुका सुवेदी	३५७
५२.	History of Legislative Body in Nepal and Women's Representation	Niraj Panthi	३६३
५३.	E-Parliament: Theory and Practice in Nepal	Nabin Kumar Singh	३७०
	खण्ड – ख **संघीय संसदका माननीय सदस्यहरु**		
१.	मौलिक हक कार्यान्वयनका लागि निर्मित कानूनका केही प्रावधान	मा. कृष्णभक्त पोखेल	३७७
२.	संसदीय समितिको अभ्यास र राष्ट्रिय सरोकार तथा समन्वय समिति	मा. दीलकुमारी रावल थापा (पार्वती)	३८६
३.	संविधान, संघीय व्यवस्था र संसदीय अभ्यास	मा. रामनारायण विडारी	३९२
४.	संघीय संसदमा राष्ट्रिय सभाको महत्व	मा. कोमल वली	३९८
५.	नेपालको संवैधानिक विकासक्रम, संविधानसभा र नेपालको वर्तमान संविधान	मा. जितेन्द्र नारायण देव	४०३
६.	Politics of Hope and Constitution of Nepal	Hon. Nawa Raj Silwal	४१०
७.	नेपालको संसदीय प्रणालीमा राष्ट्रिय सभा	मा. बद्रीप्रसाद पाण्डे	४१७
८.	संसदीय प्रणालीमा महिला सहभागिता	मा. विन्दा पाण्डे (पीएचडी)	४२३
	खण्ड – ग **विशिष्ट व्यक्तित्व**		
१.	सविधान कार्यान्वयनमा संसदको भूमिका	काशीराज दाहाल	४२९
२.	नेपालमा राष्ट्रिय सभाको भूमिका : एक समीक्षा	खिमलाल देवकोटा	४३७
३.	फौजदारी कसुरमा हुने सजायको कानूनी संरचना र सजाय निर्धारण मापदण्डको आवश्यकता	टेकप्रसाद ढुङ्गाना	४४२
४.	संसदीय निगरानी	सोम बहादुर थापा	४५२
५.	स्थानीय व्यवस्थापिका सञ्चालनका चुनौती	रामशरण घिमिरे	४५७

खण्ड – क
संघीय संसद सचिवालयमा कार्यरत कर्मचारीहरु

संघीय व्यवस्थामा संसदको भूमिका

मनोहर प्रसाद भट्टराई[♣]

सारांश

नेपालको संविधान जारी भए पश्चात् राज्यको पुनर्संरचना भई तीन तहका सरकारहरु क्रियाशील रहेका छन् । तीनै तहमा विधायिकी, कार्यकारी र न्यायिक शक्तिको अभ्यास गर्ने गरी संवैधानिक व्यवस्था अनुरुप विधायिकी कार्यको लागि समेत संरचनाहरु निर्माण भइसकेका छन् । संविधान बमोजिम संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका एकल अधिकारको सूची र साझा अधिकारसँग सम्बन्धित विषयमा कानून निर्माण गर्ने कार्यको नेतृत्वदायी साथै समन्वयात्मक भूमिका संघीय संसदले निर्वाह गर्नुपर्ने छ । यसै अवधारणामा आधारित रहेर संसदको पहिलो र दोस्रो अधिवेशनबाट नयाँ कानून निर्माण गर्ने कार्यमा तीव्रता ल्याई मौलिक हकसँग सम्बन्धित कानूनहरु संघीय संसदले संवैधानिक सीमाभित्र रहेर निर्माण गरिसकेको छ । त्यस्तै संघीय संसदको पहिलो अधिवेशन बसेको मितिले एक वर्ष पछि बाझिएका कानूनहरु बाझिएको हदसम्म अमान्य हुने व्यवस्था भएकाले आगामी फागुन मसान्तभित्र संघीयता अनुरुप संविधानसम्मत् हुने गरी संघीय संसदले सम्पूर्ण नेपाल कानूनहरु संशोधन गरिसक्नु पर्ने अवस्था विद्यमान छ ।

राज्यको पुनर्संरचना अनुकूल हुने गरी कानून निर्माण गर्ने सवालमा, संघीय संसदीय समितिहरुलाई सकृय बनाएर सरकारलाई सामूहिक शासनको निमित्त जवाफदेही बनाउने र स्वशासन कायम गर्ने सवालमा र देशको समग्र आर्थिक पुनर्संरचना गर्ने सवालमा समेत संघीय संसदको भूमिका अहम् रहन्छ ।

१. विषय प्रवेश

यतिबेला हामी संविधान कार्यान्वयनको महत्वपूर्ण चरणमा प्रवेश गरेका छौं । यस क्रममा तीनवटै तहको निर्वाचन सम्पन्न भई संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारको गठन भएको तर अधिकारको प्रयोगमा भने निकै अन्यौलता र जटिलताहरु देखा पर्दै गएका छन् । यिनै अन्यौलता र जटिलताहरुलाई सम्बोधन गर्दै संविधानले परिकल्पना गरेको लोकतान्त्रिक मूल्य-मान्यतामा आधारित समाजवाद र संघीय शासन व्यवस्थाको कार्यान्वयन गर्नु नै अहिले राज्यको प्रमुख कार्यभार बनेको छ ।

संविधानवादका हिसाबले संविधानको कार्यान्वयन पनि संविधान निर्माणकै एक हिस्साको रुपमा ग्रहण गरेको मानिन्छ कतिपय मुलुकले त त्यसको कार्यान्वयनको खाका समेत संविधानमा नै कोरेको पनि पाइन्छ, तर हाम्रो संविधानले भने मौलिक हकको कार्यान्वयन सम्वन्धी कानून बनाउने समयावधि बाहेक अरु कुराका हकमा केही नबोलेकोले संविधानले अघि सारेको संघीय लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्थाको व्यावहारिक कार्यान्वयन संविधानमा

♣ महासचिव, संघीय संसद सचिवालय

परिकल्पना गरिएका राज्य शक्तिको प्रयोग गर्न सक्षम बनाइएका संयन्त्रहरुले नै योजनाबद्ध ढंगले गर्नुपर्ने देखिन्छ । त्यस्ता संयन्त्र वा संरचना मध्यको एक महत्वपूर्ण संयन्त्र/संरचना संघीय संसद पनि हो ।

प्रस्तुत लेखमा संघीय व्यवस्थामा संघीय संसदको भूमिकाको बारेमा चर्चा गरिएको छ । यसो गर्दा संविधानले परिकल्पना गरेको संघीय लोकतान्त्रिक व्यवस्था कस्तो रहेको छ भन्नेबाट शुरु गर्दै त्यस्तो व्यवस्थामा संघीय संसदले संविधानको सीमाभित्र रहेर खेल्न सक्ने र खेल्नुपर्ने भूमिकाको बारेमा चर्चा गरिएको छ :

२. संघीयता, राज्यको संरचना र शक्तिको बाँडफाँड

नेपालको संविधानले संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको मूल संरचना संघ, प्रदेश र स्थानीय गरी तीन तहको हुने व्यवस्था गरेको छ । राजकीय सत्ताको प्रयोग संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले कुनकुन विषयमा कसरी गर्ने भन्ने विषयमा समेत संविधानमा उल्लेख गरिएको छ, जस अन्तर्गत कार्यकारिणी, विधायिकी र न्यायिक अधिकारलाई समेत विकेन्द्रित गरिएको छ । यस अन्तर्गत संविधानले संघीय, प्रादेशिक र स्थानीय व्यवस्थापिकाको बन्दोवस्त गरी तिनको काम, कर्तव्य र अधिकार समेत किटान गरेको छ ।

संघीयता, राज्यको संरचना र शक्तिको बाँडफाँडका बारेमा चर्चा गर्दा यस विषयमा रहेका बुझाइ र यसको सैद्धान्तिक अवधारणावारे चर्चा हुन जरुरी छ । त्यसैले शक्तिको बाँडफाँडको कुरा गर्नुभन्दा पहिले यस सम्बन्धमा केही छलफल गर्नु आवश्यक देखिन्छ ।

२.१ संघीयता

'संघीयता' भन्ने शब्द संवैधानिक दस्तावेजहरु, शान्ति/सम्झौता र अन्तरिम संविधानमा थिएन । अन्तरिम संविधान जारी भएपछि भएको मधेश आन्दोलनले यो कुरा संविधान संशोधनको माध्यमबाट शान्ति प्रक्रियाकै कार्यभारको रुपमा स्थापित गर्न पुग्यो । अन्तरिम संविधान जारी भए लगत्तै तराई/मधेशमा आन्दोलनहरु भए । उपेन्द्र यादव नेतृत्वको मधेशी जनअधिकार फोरमले आफ्नो पकड भएका जिल्लाहरुमा अन्तरिम संविधान नै जलायो । करिब तीन हप्तासम्म चलेको यो आन्दोलनले जारी भएको ३ महिनाभित्रै अन्तरिम संविधानमा संशोधन गर्न तत्कालीन प्रमुख राजनीतिक दलहरुलाई बाध्य बनायो । परिणामस्वरुप अन्तरिम संविधानको धारा १३८ मा संशोधन गर्दै "राज्यको अग्रगामी पुनर्संरचना गरिनेछ" भन्ने ठाँउमा "लोकतान्त्रिक संघीय शासन प्रणाली सहितको अग्रगामी पुनर्संरचना गरिने" भन्ने देहायको व्यवस्था गरियो ।

"मधेशी जनता लगायत आदिवासी जनजाति र पिछडिएका तथा अन्य क्षेत्रका जनताको स्वायत्त प्रदेशको चाहनालाई स्वीकार गरी नेपाल संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक राज्य हुनेछ । प्रदेशहरु स्वायत्त र अधिकार सम्पन्न हुनेछन् । नेपालको सार्वभौमिकता, एकता र अखण्डतालाई अक्षुण्ण राख्दै स्वायत्त प्रदेशहरुको सीमा, संख्या, नाम र संरचनाका अतिरिक्त केन्द्र र प्रदेशको सूचीहरुको पूर्ण विवरण, साधन (स्रोत र अधिकारको बाँडफाँड संविधान सभाबाट निर्धारण गरिनेछ) ।"

यद्दपी नेपालमा 'संघीयता' लाई एउटा प्रणालीको साटो सिद्धान्त वा वादको अर्थमा लिइने वा बुझ्ने गरिएको छ । यस्तो बुझाइले संघीयताको उद्देश्यलाई नै प्रतिकूल प्रभाव पार्न सक्ने देखिन्छ । संघीयता सम्बन्धी बहसका धेरै भाग यसको सामान्य पक्षमा मात्र केन्द्रित भएको देखियो । संघीयताका विज्ञ प्रोफेसर रोनाल्ड वाट्स (Ronald Watts) ले 'संघीयता' लाई संघीय राजनीतिक प्रणालीबाट छुट्याएर हेर्नुपर्ने धारणा राख्दछन् । उनले यसलाई एउटा वर्णनात्मक शब्दको प्रयोग गर्दै 'संघीयता' लाई राजनीतिक संगठनको एक विशेष स्वरुप हो, जसले क्षेत्रीय र साझेदारी शासन गर्ने तत्वहरु भएको बहुआयामिक सरकारको वकालत गर्ने सामान्य सिद्धान्तको रुपमा परिभाषित गरेका छन् । थुप्रै विद्वान्हरु संघीयता शब्दले वादको रुपमा मान्यता नपाउने कुराको वकालत गर्दछन् । साथै उनीहरु यसलाई विद्यमान केही

समस्याहरुलाई एकात्मक प्रणालीले भन्दा प्रभावकारी रुपले सम्बोधन गर्नसक्ने केवल एउटा प्रणालीको रुपमा हेर्दछन् । नेपालमा भने संघीयतालाई अझै प्रणालीभन्दा पनि वादको रुपमा बुझ्ने गरिएको पाइन्छ ।

२.२ राज्य पुनर्संरचना

नेपाली सन्दर्भमा राज्य पुनर्संरचनासँग सम्बन्धित कतिपय राजनीतिक तथा संवैधानिक दस्तावेजहरुलाई हेर्ने हो भने राज्य पुनर्संरचनाको विषय संघीयताभन्दा धेरै फराकिलो देखिन्छ । अन्तरिम संविधानमा समेत संघीयता, राज्य र स्थानीय सरकारको संरचना सम्बन्धी छुट्टाछुट्टै व्यवस्था गरिएको थियो । पहिलो संविधान सभामा राज्यशक्तिको बाँडफाँड र राज्य पुनर्संरचना समिति एक थियो । यो समितिले तयार पारेको प्रतिवेदनले अन्तरिम संविधानको महत्वपूर्ण प्रावधानहरुलाई दृष्टिगत गर्दै राज्यको पुनर्संरचनाको प्रस्ताव गरेको थियो । त्यसले केन्द्रीकृत र एकात्मक राज्य-व्यवस्थाका कारण सिर्जित जात, लिङ्ग, वर्ग, धर्म, संस्कृति र क्षेत्रीयतामा आधारित विभेदहरु अन्त्य गर्न उक्त केन्द्रीकृत र एकात्मक राजनीतिक प्रणालीको अन्त्य गरी राज्यको अग्रगामी पुनर्संरचना हुनुपर्छ भनेको थियो, जस अन्तर्गत महिला, दलित, आदीवासी जनजाति, मधेसी, उत्पीडित तथा अलपसंख्यक समुदाय र अन्य पछाडि परेका समूहका समस्या सम्बोधन गर्ने कुरा प्रस्ताव गरेको थियो, र हालको संविधाले पनि त्यसका सबै सिफारिशहरु हुबहु आत्मसात् नगरे पनि त्यसको मुख्य सार राज्यको एकात्मक संरचनाको अन्त्य गरी संघीय संरचना लागू गर्ने भन्ने कुरालाई भने अंगीकार गरेको पाइन्छ तर याद याद राख्नु पर्ने महत्वपूर्ण कुरा के हो भने संघीय संरचनाले विद्यमान राज्य संरचनाको केन्द्रीकृत स्वरुपलाई स्वत: अन्त्य गर्ने होइन । कुनै संघीय प्रणाली केन्द्रीकृत चरित्रको हुनसक्छ भने कुनै एकात्मक प्रणाली विकेन्द्रकृत चरित्रको हुनसक्छ । संसारका विभिन्न प्रकृतिका संघीय प्रणालीहरु प्रचलनमा रहेका पाइन्छन् जुन एकात्मक प्रणालीका भन्दा केन्द्रीकृत प्रकृतिका धेरै छन् । त्यसैले नेपालमा एकात्मकताको अन्त्य हुनु मात्रै आवश्यक होइन, बरु राज्यको केन्द्रीकृत चरित्रको अन्त्य हुनु आवश्यक हुन्छ, जुन कुरा संघीय प्रणालीको स्थापनाबाट मात्र प्राप्त हुनसक्दछ ।

२.२.१ राजनीतिक पुनर्संरचना

राजनीतिक पुनर्संरचना भनेको प्रभावकारी रुपमा काम गर्न सकियोस् भनी देशलाई एकभन्दा बढी एकाइहरूमा विभाजन गर्नु, यस्ता एकाइहरूको नामाकरण गर्नु र सरकारका विभिन्न तहहरूका बीचमा राजनीतिक शक्तिको बाँडफाँड गर्नु हो । यस्तो पुनर्संरचनामा राज्य तथा सरकार प्रमुख र संघीय संसद जस्ता संस्थाहरूको बाँडफाँड मात्र नभई सरकारका अन्य तहका कार्यकारिणी, विधायिकी अङ्ग र निर्वाचन प्रणालीको पुनर्संरचना समेत पर्दछन् ।

निर्वाचन प्रणालीको पुनर्संरचना भिन्न समूहहरूको पहिचान, सहभागिता र पहुँचलाई सुनिश्चित गर्न महत्वपूर्ण हुन्छ । नेपाल विविधता भएको देशमा साधारण मिश्रित निर्वाचन प्रणाली (पहिलो हुने निर्वाचित हुने र समानुपातिक निर्वाचन प्रणाली) मात्र पर्याप्त हुँदैन । निर्वाचन प्रणालीको पुनर्संरचना सबै सामाजिक समूहहरुलाई पहिचान, प्रतिनिधित्व र राज्यका हरेक तहमा उनीहरूको पहुँचलाई सुनिश्चित हुने किसिमले धेरै भन्दा धेरै आधुनिक र कलात्मक किसिमले गर्नुपर्ने हुन्छ ।

२.२.२ अधिकारको बाँडफाँड र विधायिकी संयन्त्रहरुबीचको अन्तर-सम्बन्ध

संघीयतालाई मूर्तरुप दिन नेपालको संविधानको राज्यशक्तिको बाँडफाँड र नयाँ राज्य संयन्त्रहरुको समेत निर्माण गरेको छ । संविधानमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका एकल अधिकारहरु क्रमश: अनुसूची ५, ६ र ८ मा व्यवस्था गरिएको छ । त्यसैगरी अनुसूची ७ मा संघ र प्रदेशबीचको साझा अधिकारको सूची व्यवस्था छ भने अुनुसूची ९ मा तीन तहका साझा अधिकारहरुको व्यवस्था गरिएको छ । जस अनुसार वैदेशिक सहायता तथा ऋण लिने अधिकार संघीय सरकारको मात्र हुने तथा तीनै तहका सरकारको बजेट घाटा व्यवस्थापन र वित्तीय अनुशासन सम्बन्धी व्यवस्था संघीय कानून बमोजिम हुने व्यवस्था गरिएको छ । त्यसरी नै संविधानको धारा ६० (१) मा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो आर्थिक अधिकार क्षेत्रभित्रको विषयमा कर लगाउन र ती स्रोतहरुबाट राजस्व उठाउन सक्ने तर साझा सूचीभित्रको विषयमा र कुनै पनि तहको सूचीमा नपरेको विषयमा कर लगाउने र राजस्व उठाउने व्यवस्था नेपाल सरकारले तोके बमोजिम हुने

छ । त्यस्तै संविधानको भाग २० मा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच अन्तरसम्बन्धको बारेमा व्यवस्था गरिएको छ । सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित हुने धारा २३३ मा प्रदेश-प्रदेश बीचको अन्तरसम्बन्ध, धारा २३५ मा तीनै तहका सरकार बीच समन्वय कायम गर्न संघीय संसदले कानून बनाउन सक्ने, प्रदेश र स्थानीय तहबीच कुनै विवाद उत्पन्न भएमा त्यसको समाधान प्रदेश सभाले गर्न सक्ने र धारा २३६ ले अन्तर-प्रदेश व्यापारमा कुनै भेदभाव गर्न नपाइने व्यवस्था गरेको छ ।

संविधानको धारा २५० मा संवैधानिक आयोगको हैसियतमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको व्यवस्था गरेको छ । त्यसैगरी संविधानले साझा अधिकारका विषयमा, राष्ट्रिय महत्वका विषयमा प्रदेशहरु बीच समन्वय गर्नुपर्ने विषयमा दुई वा दुई भन्दा बढी प्रदेशका चासोको विषयमा वा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच समन्वय कायम गर्न संघले कानून बनाउन वा मार्गदर्शन प्रदान गर्न सक्ने संवैधानिक प्रावधानहरुको व्यवस्था गरेको छ ।

संविधानद्वारा विभाजन गरिएका अधिकारहरुको प्रयोगमा सरलता ल्याउन सरकारले संघीयता कार्यान्वयन तथा प्रशासन पुनर्संरचना समन्वय समिति गठन गरेको थियो र उक्त समितिले तयार पारेको सो प्रतिवेदनले संघका ८७०, प्रदेशका ५६५ र स्थानीय तहका ३६० वटा विभिन्न अधिकार क्षेत्रहरु किटान गरेको छ । उक्त प्रतिवेदनले संविधानले तोकिदिएको अधिकारको सूक्ष्म विवेचना गरेर संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकार क्षेत्र नबाझिने गरी तीनै तहले गर्ने कार्य र गतिविधि वर्गीकरण गरेको पाइन्छ ।

प्रतिवेदनमा संविधान अनुसार रक्षा र सेना सम्बन्धी, युद्ध र प्रतिरक्षा, हातहतियार, खरखजाना, कलकारखाना तथा उत्पादन सम्बन्धी, केन्द्रीय प्रहरी, सशस्त्र प्रहरी बल, राष्ट्रिय गुप्तचर तथा अनुसन्धान, समग्र मुलुकको शान्तिसुरक्षा केन्द्रमा रहने उल्लेख गरेको छ । त्यस्तै केन्द्रीय योजना, केन्द्रीय बैंक, वित्तीय नीति, मुद्रा र बैंकिङ, मौद्रिक नीति, विदेशी अनुदान, सहयोग तथा ऋण लिने दिने विषय पनि केन्द्रको अधिकारभित्र राखिएको पाइन्छ ।

परराष्ट्र तथा कूटनीतिक मामिला, अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध र संयुक्त राष्ट्र संघ सम्बन्धी, अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि/सम्झौता, सुपुर्दगी, पारस्परिक कानूनी सहायता र अन्तर्राष्ट्रिय सीमा, अन्तर्राष्ट्रिय सीमा नदी केन्द्रमा राखिएको छ । त्यस्तै दूरसञ्चार, रेडियो फ्रिक्वेन्सीको बाँडफाँड, रेडियो, टेलिभिजन र हुलाकको भन्सार, अन्तःशुल्क, मूल्य अभिवृद्धि कर, संस्थागत आयकर, भिसा शुल्क, पर्यटन दस्तुर, सेवा शुल्क दस्तुर र दण्ड-जरिवाना पनि केन्द्रको अधीनमा राखिएको छ ।

जलस्रोतको संरक्षण र बहुआयामिक उपयोग सम्बन्धी नीति र मापदण्ड, अन्तरदेशीय तथा अन्तरप्रदेश विद्युत् प्रशारण लाइन, केन्दीय तथ्याङ्क (राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय मानक र गुणस्तर), केन्द्रीयस्तरका ठूला विद्युत्, सिँचाई र अन्य आयोजना तथा परियोजना पनि केन्द्रमा राखिएको छ । यी लगायत विभिन्न ८७० वटा अधिकार केन्द्रले लिने प्रतिवेदनमा उल्लेख गरिएको छ ।

प्रदेशमा प्रदेश प्रहरी प्रशासन र शान्ति, सुरक्षा, नेपाल राष्ट्र बैंकको नीति अनुरुप वित्तीय संस्थाहरुको सञ्चालन, सहकारी संस्था, केन्द्रको सहमतिमा वैदेशिक अनुदान र सहयोग, रेडियो, एफएम, टेलिभिजन सञ्चालन, घरजग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क, सवारी साधन कर, मनोरञ्जन कर, विज्ञापन कर, पर्यटन, कृषि आयमा कर, सेवा शुल्कमा दस्तुर, दण्ड-जरिवाना, प्रदेश निजामती सेवा र अन्य सरकारी सेवा, प्रदेश तथ्याङ्क, प्रदेश स्तरका विद्युत्, सिँचाइ र खानेपानी सेवा, परिवाहन लगायक प्रदेशको अधिकार क्षेत्रमा राखिएको छ ।

त्यस्तै प्रदेश विश्वविद्यालय, स्वास्थ्य सेवा, प्रदेश भा, प्रदेश मन्त्रिपरिषद्, प्रदेशभित्रको व्यापार, प्रदेश लोकमार्ग, प्रदेश अनुसन्धान ब्यूरो र प्रदेश सरकारी कार्यालयहरुको भौतिक व्यवस्थापन लगायतका विषयहरु प्रदेश अधिकार क्षेत्रभित्र पर्ने उल्लेख गरिएको छ ।

त्यस्तै प्रतिवेदनमा स्थानीय तहको अधिकार क्षेत्रमा नगर प्रहरी, सहकारी संस्था, एफ.एम. सञ्चालन, स्थानीय कर (सम्पत्ति कर, घर बहाल कर, घर जग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क, सवारी साधन कर), सेवा शुल्क दस्तुर, पर्यटन शुल्क, विज्ञापन कर, व्यवसाय कर, भूमिकर (मालपोत), दण्ड-जरिवाना, मनोरञ्जन कर, मालपोत संकलन लगायत स्थानीय तहको अधिकार क्षेत्रमा राखिएको छ ।

स्थानीय सेवाको व्यवस्थापन, स्थानीय तथ्याङ्क र अभिलेख संकलन, स्थानीय स्तरका विकास आयोजना तथा परियोजनाहरु, आधारभूत र माध्यमिक शिक्षा, आधारभूत स्वास्थ्य र सरसफाई, स्थानीय बजार व्यवस्थापन, वातावरण संरक्षण र जैविक विविधता, स्थानीय सडक, ग्रामीण सडक, कृषि सडक, सिँचाई लगायत स्थानीय तहको अधिकारभित्र पर्ने उल्लेख छ ।

त्यसैगरी, संघ र प्रदेशको साझा अधिकारको सूचीमा फौजदारी तथा देवानी कार्यविधि, प्रमाण र शपथ, आवश्यक वस्तु तथा सेवाको आपूर्ति, विवरण, मूल्य नियन्त्रण, गुणस्तर र अनुगमन, देशको सुरक्षासँग सम्बन्धित विषयमा निवारक नजरबन्द, कारागार तथा हिरासत व्यवस्थापन र शान्ति सुरक्षाको व्यवस्था, एक प्रदेशबाट अर्को प्रदेशमा अभियुक्त, थुनुवा र कैदीको स्थानान्तरण लगायतका विषयहरु साझा अधिकार क्षेत्रमा राखिएको छ ।

त्यस्तै संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारको साझा सूचीमा सहकारी, शिक्षा, खेलकुद र पत्रपत्रिका, स्वास्थ्य, कृषि, विद्युत्, खानेपानी, सिँचाइ जस्ता सेवाहरु, सेवा शुल्क, दस्तुर, दण्ड-जरिवाना तथा प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टी, पर्यावरण तथा जैविक विविधता, खानी तथा खनिज, विपद् व्यवस्थापन, सामाजिक सुरक्षा र गरिबी निवारण, व्यक्तिगत घटना, जन्म, मृत्यु, विवाह र तथ्याङ्क, पुरातत्व, प्राचीन स्मारक, संग्रहालय लगायत विषय राखिएको पाइन्छ ।

एकात्मक शासन प्रणालीबाट संघीय शासन प्रणालीमा प्रवेश गरेको नेपाल जस्तो मुलुकको लागि अधिकारको बाँडफाँड जति चुनौतीपूर्ण छ, त्यति नै जोखिम यसको अभ्यासमा ध्यान पुऱ्याउन नसक्दा हुन सक्दछ ।

३. संघीय व्यवस्थामा संसदको भूमिका

संविधानको धारा ८३ ले प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभा गरी दुई सदनात्मक संघीय व्यवस्थापिकाको व्यवस्था गरेको छ । संविधानले संघीय संसदलाई सर्वोच्च विधायिकी संरचनाको रुपमा स्थापित गर्दै अवशिष्ट अधिकार समेत प्रदान गरेको छ, तर संविधानले कानून निर्माण सम्बन्धी अधिकार संघीय संसदलाई मात्र नभई प्रदेश सभा र स्थानीय तहलाई समेत प्रदान गरेको छ । अधिकारको यो बाँडफाँड एकल र साझा सूचीमार्फत् गरिएको छ । माथि विवेचना गरिए जस्तै एकल सूचीमा परेका विषयका हकमा साझेदारी र सहकारिता आधारमा संघीय कानून प्रतिकूल नहुने गरी प्रदेश र स्थानीय तहले विधायिकी अधिकारको प्रयोग गर्नुपर्ने संवैधानिक अभीष्ट रहेको पाइन्छ । त्यसैले राज्यका तीनवटै तहलाई प्राप्त यो अधिकारको प्रयोगमा संघीय संसदले नेतृत्वदायी भूमिका निर्वाह गर्नुपर्ने हुन्छ ।

हामीले संसदीय अभ्यास गर्न थालेको निकै समय भइसकेकाले कानून निर्माणको अनुभव हामीसँग नभएको होइन, तर अधिकारहरुको बाँडफाँड भई संघीयताको अभ्यास भइरहेको सन्दर्भमा भने परम्परागत ढङ्गले कानून तर्जुमा गर्ने हिसाबले मात्र सोचियो भने संविधानको उद्देश्य पूरा नहुन सक्दछ । त्यसैले यहाँ संघीय व्यवस्थाको सहज र सफल कार्यान्वयनका लागि संसदले कानून तर्जुमा गर्दा मूलरुपमा विचार गर्नुपर्ने केही सैद्धान्तिक सवालहरुमा चर्चा गरिएको छ ।

३.१ राज्यको पुनर्संरचना अनुकूल हुने गरी कानून निर्माण गर्ने सवाल

संविधानको मस्यौदाको क्रमदेखि संविधान जारी हुँदासम्म नै राज्यको पुनर्संरचनाप्रतिको राजनीतिक बुझाइमा समस्या रहेको पाइन्थ्यो र त्यो निकै हदसम्म अहिले पनि देखिन्छ । धेरैले राज्यको पुनर्संरचना र संघीयता एउटै कुरा भएको र तीन तहका सरकार गठन भएपछि यो काम सम्पन्न भइसकेको भन्ने धारणा राखेको पाइन्छ ।

पछिल्लो समयमा संघीयतालाई नै राज्यको पुनर्संरचनाको रुपमा लिँदै संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको सीमाङ्कन र अधिकारको बाँडफाँड गरी संघीयताको कार्यान्वयन गर्ने उद्देश्य राखेको पाइन्छ, तर राज्यको पुनर्संरचनासँग सम्बन्धित

सबै राजनीतिक तथा संवैधानिक दस्तावेजहरुमा जात, लिङ्ग, वर्ग, धर्म, संस्कृति र क्षेत्रीयतामा आधारित विभेदहरु अन्त्य गर्न केन्द्रीकृत र एकात्मक राजनीतिक प्रणालीको अन्त्य गरी राज्यको अग्रगामी पुनर्संरचना गर्ने उल्लेख भएको पाइन्छ । अग्रगामी पुनर्संरचना भनेको के हो भन्ने कुराको व्याख्या भने ती दस्तावेजहरुले गर्दैनन् । तथापि ती दस्तावेजहरुलाई सूक्ष्म ढङ्गले अध्ययन गर्ने हो भने राज्यको अग्रगामी पुनर्संरचना भनेको के रहेछ र यो कसरी गर्न सकिन्छ भन्ने कुराको निष्कर्ष निकाल्न कुनै कठिनाई हुँदैन ।

माओवादी सशस्त्र द्वन्द्व र जनआन्दोलनको मुख्य एजेण्डा राजनीतिक परिवर्तनका साथै वर्गीय, जातीय, भाषिक, लैङ्गिक, सांस्कृतिक, धार्मिक र क्षेत्रीय भेदभावको अन्त्य गर्ने भन्ने थियो । यो कुरा सात राजनीतिक दल र तत्कालीन नेकपा माओवादीद्वारा हस्ताक्षरित १२ बुँदे सहमतिमा स्पष्ट ढङ्गले देख्न सकिन्छ । त्यसमा राज्यको पुनर्संरचनाको कुरा निम्नानुसार उल्लेख भएको पाइन्छ :

"विगत दश वर्षदेखि जारी सशस्त्र द्वन्द्वको अग्रगामी राजनीतिक निकासद्वारा समाधान गर्दै शान्ति स्थापना गर्नु आजको आवश्यकता भएको छ । त्यसैले निरङ्कुश राजतन्त्रको अन्त्य गरी पूर्ण लोकतन्त्र स्थापना गर्दै राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक सबै क्षेत्रका वर्गीय, जातीय, लिङ्गीय, क्षेत्रीय आदि समस्याहरूको समाधान गर्न राज्यको अग्रगामी पुनर्संरचना गर्दै पूर्ण लोकतन्त्रको अवधारणालाई कार्यान्वयन गर्नु अपरिहार्य आवश्यकता भएको छ ।"

यो सहमति जस्ताको तस्तै शान्ति-सम्झौता र नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ मा समेत राखियो, तर उक्त महत्वपूर्ण दस्तावेजमा केन्द्रीकृत र एकात्मक संरचनालाई अन्त्य गर्ने मनसाय व्यक्त गर्दागर्दै पनि संघीयताको बारेमा भने केही बोलिएको पाइँदैन ।

पुनर्संरचनासँग सम्बन्धित उल्लेखित राजनीतिक तथा संवैधानिक दस्तावेजहरुलाई हेर्ने हो भने राज्य पुनर्संरचनाको विषय संघीयता भन्दा धेरै फराकिलो भएको पाइन्छ । त्यसैले संघीयता र राज्यको पुनर्संरचनालाई फरकफरक ढङ्गले बुझ्न आवश्यक छ । राज्यको पुनर्संरचना र संघीयता सम्बन्धी राजनीतिक बुझाइले राज्य पुनर्संरचनाको परिभाषालाई साँघुरो मात्र बनाएन अपितु संघीयता र राज्यको पुनर्संरचना जस्ता दुई अलग-अलग अवधारणालाई एउटै वास्केटमा हालेर नयाँ संविधान निर्माणको मूल उद्देश्यलाई नै कमजोर बनाउने खतरा बढाएर लगेको छ ।

यस्तो अवस्थामा संघीय संसदले कानून तर्जुमा गर्दा उल्लेखित संवैधानिक दस्तावेजहरुका प्रस्तावना र प्राकथनलाई दृष्टिगत गरी नेपाली समाजका आधारभूत समस्याका रुपमा रहेका असमानता, विभेद अन्त्य र राज्य समक्षको पहुँचलाई सुनिश्चित गर्न संविधानले बाँडफाँड गरेको अधिकारको प्रयोग संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले कसरी गर्ने भन्ने सन्दर्भमा भूमिका निर्वाह गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

३.२ सामूहिक शासन र स्वशासनमा संसदको भूमिका

राज्यको राजनीतिक पुनर्संरचनाले नयाँ राजनीतिक संरचनाहरु त जन्मायो तर ती संरचनाहरु बीचको सहकारिता र सामूहिकता कसरी विकास गर्ने र प्रादेशिक र स्थानीय राजनीति संरचनाहरुको स्वायत्ततालाई कसरी अक्षुण्ण राख्ने भन्ने प्रश्न अनुत्तरित नै रह्यो । संघीयता, प्रादेशिक स्वशासन र सामूहिक शासनको संयोजन हो तर नेपालमा यस सम्बन्धी चलेका डिसकोर्सहरुमा स्वशासन र सामूहिक शासनको विषयलाई पूर्ण रुपमा बेवास्ता गरिएको छ । संघीय प्रणालीमा सामूहिक र प्रादेशिक स्वशासनको मुद्दा समान रुपमा महत्वपूर्ण छन्, तर विगत केही समयदेखि प्रदेश सरकार प्रमुखहरुले सार्वजनिक रुपमा गरेको गुनासो हेर्दा संघीय सरकार र प्रदेश सरकार बीच सम्भावित द्वन्दको आँकलन गर्न सकिन्छ । प्रदेशलाई आवश्यक भौतिक पूर्वाधार, सांगठनिक संरचना, कर्मचारी, कानून जस्ता सबै विषयमा संघ उदासीन रहेको

प्रदेश सरकारको गुनासो छ । प्रदेशको आवश्यकता पूर्तिका लागि संघले कुनै कार्ययोजना बनाएको छैन । उल्टै प्रदेश सरकारसँग छलफल विना नै एकतर्फी ढङ्गले कर्मचारीको सांगठनिक संरचना बनाएको छ ।

केन्द्रले बेवास्ता गरेको भन्दै प्रदेश सरकारहरु पनि आफूखुसी अघि बढ्न लागेका छन् । प्रदेश २ सरकारले प्रदेश प्रहरी ऐन ल्याउनु, करारमा कर्मचारी भर्नाका लागि विधेयक प्रदेश सभामा पेश गर्नुले त्यस्तै संकेत दिएको छ । यसमा संघीय संसदले संसदीय समितिहरुलाई सक्रिय बनाएर सरकारलाई सामूहिक शासनको निम्ति जवाफदेही बनाउने र प्रदेश सरकारसँग संवाद र सहकार्यको लागि प्रेरित गर्ने काम गर्न सक्दछ ।

३.३ आर्थिक पुनर्संरचना र संसदको भूमिका

आर्थिक पुनर्संरचना भन्नाले सरकारको विभिन्न तहहरु बीच स्रोत तथा साधनको विवरण गर्ने भन्ने बुझिन्छ । सामान्यतया: यसमा करको वितरण, खर्च र कर उठाउन सक्ने अधिकारहरू पर्दछन् । यस्तो अधिकार सहितको संघीयतालाई आर्थिक संघीयता भनिन्छ । आर्थिक पुनर्संरचना संघीय प्रणालीको जीवनदायी तत्व हो । कुनै संघीय प्रणाली कति केन्द्रीकृत र कति विकेन्द्रित छ भन्ने कुरा त्यस्तो संघीय प्रणालीमा राजनीतिक प्राधिकार सहितको आर्थिक नियन्त्रण कस्तो छ भन्ने कुराले निर्धारण गर्दछ । संघीय प्रणालीको दीगोपना केन्द्र र अन्य तहहरुका सरकारहरु बीच आर्थिक स्रोत-साधन माथिको नियन्त्रण र वितरणमा भर पर्दछ । प्रदेश सरकारहरुमा स्वतन्त्रता कायम राख्न र उनीहरुका संवैधानिक दायित्वहरु पूरा गर्न आर्थिक सक्षमता हुनै पर्दछ ।

संविधानमा प्रदेश र स्थानीय तहलाई प्रदान गर्न समानीकरण अनुदान, सशर्त अनुदान, समपूरक अनुदान र विशेष अनुदान गरी ४ प्रकारको अनुदानको व्यवस्था गरिएको छ । संविधानको धारा ६० को उपधारा (४) बमोजिम नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहलाई खर्चको आवश्यकता र राजस्वका क्षमताको आधारमा वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण गर्ने, प्रदेशले संविधानको धारा ६० को उपधारा (५) बमोजिम नेपाल सरकारबाट प्राप्त अनुदान र आफ्नो स्रोतबाट उठ्ने राजस्वलाई मातहतका स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताको आधारमा प्रदेश कानून बमोजिम वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण गर्ने व्यवस्था गरिएको छ तर प्रदेश तथा स्थानीय तह बीचमा समानता छैन । त्यसैले आर्थिक स्वायत्ततामा मात्र भर परियो भने यसले संघीयताको कार्यान्वयनमा ठूलै चुनौती निम्त्याउने सम्भावना रहन्छ । आर्थिक सम्भावनाका हिसाबले केही समयसम्म केही प्रदेशलाई केन्द्रबाट विशेष रेखदेख गरिनु पर्दछ । प्रदेशहरुको सीमाना, जनसंख्या, आन्तरिक आय, कूल आवश्यक खर्च, प्रशासनिक खर्च धान्न सक्ने/नसक्ने जस्ता क्षमताको विश्लेषण गरी केन्द्रबाट वित्तीय व्यवस्थापन गरिनु वाञ्छनीय हुन्छ । यसको लागि संघीय संसदले नेपाल सरकारले विनियोजन गर्ने वार्षिक बजेट उपरको छलफलमा सवालहरू उठाएर सहजीकरण वा आवश्यकता अनुसार नियन्त्रण र निर्देशन समेत गर्न सक्दछ ।

४. निष्कर्ष

एकात्मक शासन प्रणालीबाट संघीय संरचनामा रुपान्तरण भएका धेरैजसो मुलुकहरुमा बहसको मूल विषय सरकारका प्रत्येक तहसँग के-कस्तो र कति अधिकार अर्थात् सक्षमता हुनेछ भन्ने विषय रहेको पाइन्छ । यद्यपि नेपालमा यो बहसको विषय नबने तापनि सक्षमताको हकमा सबै सहमत भएको अवस्था छ । प्रान्तहरुको सक्षमताको सूची हेर्ने हो भने नेपालको संघीय प्रणालीमा तुलनात्मक रुपमा केन्द्र शक्तिशाली र प्रदेशहरु कमजोर नै देखिन्छन् । तथापि यो नेपाल जस्तो मुलुकको सन्दर्भमा भने आवश्यक नै हुन सक्दछ ।

संघीय लोकतन्त्रको विशेषताहरु मध्येको प्रमुख विशेषता विधिको शासन हो । विधिको शासन स्थापित गर्न थुप्रै नयाँ कानून निर्माण गर्नुपर्ने र विद्यमान कानूनहरुको पुनरावलोकन गरी संशोधन वा परिमार्जनको माध्यमबाट संविधान अनुकूल बनाउनुपर्ने महत्वपूर्ण जिम्मेवारी संघीय संसदको काँधमा रहेको छ । यसका अतिरिक्त संघीयताको प्रभावकारी कार्यान्वयनका लागि संविधानले किटान गरेका लक्ष्य अनुसारको प्रदेश र स्थानीय तहलाई बजेट विनियोजन गरी संघीय इकाइहरुलाई सक्षम गराउने सक्षम गराउने सन्दर्भमा संघीय संसदले महत्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्न सक्दछ । यसरी दृष्टिगोचर गर्दा संसदलाई संघीयता कार्यान्वयन गर्ने, कार्यान्वयनका लागि सहयोग तथा समन्वय गर्ने र कार्यान्वयनको अनुगमन गर्ने जस्ता महत्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्ने संवैधानिक दायित्व र अवसर दुवै प्राप्त भएको छ ।

सन्दर्भ सामग्रीहरु

- ७ राजनीतिक दल र नेपाल कम्युनिष्ट पार्टी (माओवादी) बीच भएको बाह्र बुँदे समझदारीपत्र, २०६२ मंसिर ७
- विस्तृत शान्ति सम्झौता, २०६३
- नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३
- नेपालको संविधान (२०७२)
- संघीयता कार्यान्वयन तथा प्रशासन पुनर्संरचना समन्वय समितिको प्रतिवेदन
- Watts, R.L. (2008). *Comparing federal systems.* Montréal: Published for the School of Policy Studies Queen's University by McGill-Queen's University Press.
- UNDP: Post Peace Agreement Constitution Making in Nepal

कानून निर्माणको संसदीय प्रक्रिया : प्रथम, द्वितीय र तृतीय वाचन

डा. भरतराज गौतम*

सारांश

कानून निर्माण गर्ने कार्य संसदको हो र संसदले बनाएको कानूनलाई ऐन भनिन्छ । ऐनमा व्यवस्था गरेर संसदले सरकार एवं सरकारका निकायलाई ऐन बाहेक अन्य कानून जस्तो नियमावली एवं निर्देशिका बनाउने अधिकार प्रत्योजन गर्न सक्दछ । संसदले पारित गरी राष्ट्रपतिले प्रमाणीकरण गरेपछि विधेयकलाई ऐन भनिन्छ । संसदले प्रत्यायोजन नगरेमा अन्य निकायले कुनै पनि किसिमको कानून बनाउन सक्दैनन् । संसदीय व्यवस्थामा अधिकांश विधेयक सरकार अर्थात सम्बन्धित मन्त्रीले संसदमा प्रस्तुत गर्दछ । सरकारी विधेयकको रुपमा ल्याउनुपर्ने विधेयक बाहेक अन्य विषयका विधेयक संसद सदस्यहरुले गैरसरकारी विधेयकको रुपमा संसदमा प्रस्तुत गर्न सक्दछन् ।

संसदमा दर्ता भएको सरकारी वा गैरसरकारी विधेयक दर्ता भएदेखि निश्चित संसदीय प्रक्रिया पूरा गरेपछि मात्र संसदबाट पारित हुन सक्छ । विधेयक दर्ता, वितरण, विरोधको सूचना र यसको निर्णय, सदनमा विधेयक प्रस्तुत, सैद्धान्तिक छलफल एवं विधेयक प्रस्तुतकर्ता मन्त्री वा सदस्यको जवाफ, संशोधनको समय र संशोधन पेश, संशोधन सहित विधेयक सदन वा सम्बन्धित समितिमा दफावार छलफल, विधेयकका सम्बद्ध पक्ष एवं सरोकारवाला र आवश्यकता अनुसार विज्ञसँगको छलफल, समितिको संशोधन प्रतिवेदन सदनमा छलफल गर्ने र विधेयक प्रस्तुतकर्ता मन्त्री वा सदस्यले जवाफ दिने प्रक्रिया पूरा गर्नुपर्ने हुन्छ । सदनबाट संशोधन स्वीकृत गर्ने एवं स्वीकृत संशोधन विधेयकको अंग बनाउने, विधेयकको प्रस्तावना, नाम र प्रारम्भ सदनमा वाचन गर्ने र विधेयक प्रस्तुतकर्ता मन्त्री वा सदस्यले विधेयक पारित गरियोस् भन्ने प्रस्ताव गर्ने र सम्बन्धित सदनबाट विधेयक बहुमतबाट पारित भएपछि मात्र विधेयकको संसदीय प्रक्रिया पूरा भएको मानिन्छ । संसदले पारित गरी राष्ट्रपतिले प्रमाणीकरण गरेपछि विधेयकलाई ऐन भनिन्छ । संसदमा विधेयक दर्ता भएपश्चात् पारित गर्दासम्मको समग्र प्रक्रियालाई अन्तराष्ट्रिय संसदीय अभ्यास अनुसार विधेयकको प्रथम, द्वितीय र तृतीय वाचनको चरणमा विभाजन गर्न सकिन्छ । नेपालको संसदमा पनि उल्लेखित चरण पूरा भएपछि मात्र विधेयक संसदबाट पारित हुन्छ ।

विषय प्रवेश

* **सचिव, संघीय संसद सचिवालय**

राज्य शक्तिको प्रयोग गर्ने प्रमुख तीन अंगहरु (संसद, सरकार र अदालत) को विकाससँगै संसदले कानून बनाउने, सरकारले कानून कार्यान्वयन गर्ने र अदालतले कानूनको व्याख्या गर्ने पद्धतीको विकास भयो । कानून भन्नाले संविधान, ऐन, अध्यादेश, नियमावली, विनियमावली, कार्यविधि, निर्देशिका, गठन आदेश, अदालतको व्याख्या एवं नजिर, कानून बमोजिम गरिएको करार एवं संझौता, राज्य पक्ष भएर गरिएको अन्तर्राष्ट्रिय द्विपक्षीय एवं बहुपक्षीय सन्धी एवं संझौता, अधिकार प्राप्त संस्था वा पदाधिकारीले गरेको निर्णय समेतलाई जनाउछ । कानून बनाउने सर्वोच्च संस्था व्यवस्थापिका अर्थात् संसद हो । संसदले निर्माण गर्ने कानूनलाई ऐन भनिन्छ । संसदले ऐनबाट प्रत्यायोजन नगरेसम्म अन्य निकायले कुनै पनि कानून बनाउन सक्दैन ।

संविधानलाई मूल कानून भनिन्छ । लिखित संविधान भएका देशमा ऐन पनि संविधान अन्तर्गत बनाइने हुनाले संविधान निर्माण पनि संसद वा संविधान निर्माण गर्ने प्रयोजनका लागि संविधान सभा वा उच्चस्तरिय संविधान सुझाव आयोग गठन गर्ने अभ्यास पनि रहेको पाइन्छ । संविधान सभा वा आयोगबाट निर्माण भएपनि संविधानको संशोधन गर्ने अधिकार संसदलाई दिइएको हुन्छ । त्यसैले संविधान र ऐन संसद अर्थात् जनप्रतिनिधिमूलक संस्थाले बनाएको हुन्छ । संविधान र ऐन बाहेकका अन्य कानूनहरु संविधान र संसदले बनाएको ऐनले दिएको अर्थात् प्रत्यायोजन गरेको अधिकार अन्तर्गत सरकार एवं सरकारी निकाय, अदालत र अधिकार प्राप्त पदाधिकारी वा संस्थालाई समेत दिइएको हुन्छ । प्रत्यायोजित अधिकार अन्तर्गत अन्य निकायले बनाएको कानून प्रत्यायोजन गरिएको अधिकारभित्र रहेर बनाइएका छन् या छैनन् भनी जाँच परीक्षण गर्ने पूर्ण अधिकार संसदलाई हुन्छ । त्यसैले कानून बनाउने अधिकार संसदको हो भनिएको हो ।

संसदले कानून अर्थात् ऐन बनाउँदा विधेयक दर्ता भएदेखि पारित हुँदासम्म निश्चत प्रक्रिया पूरा गरेको हुनपर्दछ । अन्तर्राष्ट्रिय संसदीय अभ्यासमा विधेयकको समग्र संसदीय चरणलाई विधेयकको प्रथम वाचन, द्वितीय वाचन र तृतीय वाचनमा विभाजन गरिएको पाइन्छ । नेपालको संसदमा पनि विधेयकका उल्लेखित चरणहरु पूरा गरिन्छ । संसदमा विधेयक दर्ता हुनुपूर्व सरकार र सम्बन्धित मन्त्रालयले कानून तर्जुमा अर्थात् विधेयक मस्यौदा गर्दा पनि केही निश्चित प्रक्रिया एवं चरण पूरा गर्नुपर्ने हुन्छ । सो सरकारी प्रक्रिया यहाँ उल्लेख गरिएको छैन । प्रस्तुत लेख विधेयकको संसदीय प्रक्रिया र चरणमा मात्र केन्द्रित रहेको छ ।

संसदीय व्यवस्थामा कानून निर्माण

संसदीय व्यवस्थामा सरकार सञ्चालनका लागि आवश्यक पर्ने ऐनको मस्यौदा अर्थात् विधेयक सरकारले संसदमा प्रस्तुत गर्ने अभ्यास रहेको छ । सरकारको मन्त्रीले संसदमा प्रस्तुत गरेको विधेयकलाई सरकारी विधेयक भनिन्छ । सरकारी विधेयक संसदमा दर्ता हुनु अगाडि सरकारी तहमा कानून तर्जुमाको विभिन्न चरण पार गरेको हुन्छ । मन्त्री बाहेक संसदका सदस्यहरुले पनि कुनै विषयमा विधेयक मस्यौदा गरी संसदमा प्रस्तुत गर्न सक्दछन् र यस्ता विधेयकलाई गैरसरकारी विधेयक अर्थात् प्राईभेट मेम्वर्स विल भनिन्छ । गैरसरकारी विधेयकले कानून तर्जूमाको सरकारी चरणहरु पार गर्नु पर्दैन तर, सरकारी र गैरसरकारी दुवै किसिमका विधेयक निश्चित ढाँचामा हुनुपर्दछ । अर्थात् विधेयकले एकै किसिमको ढाँचागत स्तरियता कायम गरेको हुनुपर्दछ । प्राईभेट मेम्वर्स विल मस्यौदा गर्न गाह्रो भएपनि तर्जुमाको प्रक्रिया संक्षिप्त हुन सक्छ तर, सरकारी विधेयक मस्यौदा गर्दा सोको अवधारणा मन्त्री परिषद्बाट स्विकृत भई कानून तर्जूमाका विभिन्न चरण पूरा भएको हुनु पर्दछ । मन्त्रीपरिषद्ले सरकारी विधेयक संसदमा प्रस्तुत गर्ने निर्णय समेत गरेको हुन्छ । गैरसरकारी विधेयक तर्जुमा गर्दा सरकारबाट सहमती लिई रहनु पर्दैन । कानून तर्जुमाको ढाँचा र अंग पूरा भएको विधेयक संसदमा दर्ता गराउन सकिन्छ ।

कानून निर्माणको संसदीय चरण

(क) संसदमा विधेयक दर्ता : सरकारी वा गैरसरकारी जुनसुकै विधेयक संसद सचिवालयमा दर्ता गर्नुपर्ने हुन्छ । संसदमा विधेयक दर्ता भएपछि मात्र कानून निर्माणको संसदीय चरण प्रारम्भ हुन्छ । दर्ता भएको विधेयक यथासम्भव छिटो सबै सदस्यहरुलाई वितरण गरिन्छ । वितरण भएको विधेयकबाट सांसदहरुलाई कुन विधेयक के उद्देश्यले संसदमा

ल्याइएको रहेछ र के कस्तो प्रावधानहरु विधेयकमा समावेश गरिएको छ भन्ने अध्ययन गर्ने अवसर प्राप्त हुन्छ । सदस्यहरुलाई अग्रिम रुपमा विधेयक वितरण गर्नुको तात्पर्य संसदमा औपचारिक रुपमा छलफल गर्नु अगावै सदस्यहरुलाई विधेयकको विषयवस्तु जानकारी होस् र विधेयक उपर संसदमा सार्थक छलफल होस् भन्ने हो । सरकारी वा गैरसरकारी विधेयक संसदमा छलफल गर्नुभन्दा कति दिन वा समय अगाडि संसदमा दर्ता गरिएको हुनु पदर्छ भन्ने विषय संसदको नियमावलीमा व्यवस्था गरिएको हुन्छ । नेपालको सन्दर्भमा संघीय संसदको प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभा नियमावलीमा सरकारी विधेयक ५ दिन र गैरसरकारी विधेयक ७ दिन अगावै सूचना अर्थात् दर्ता गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ ।

(ख) **विधेयकको विरोधको सूचना** : संसदमा दर्ता भई वितरण भएको विधेयकको अध्ययन पश्चात् कुनै विधेयक संसदमा प्रस्तुत र छलफल गर्न उपयुक्त छैन वा सो सम्बन्धी कानून आवश्यक छैन भन्ने कुनै सदस्यलाई लागेमा सो विधेयकमा विरोधको सूचना दिन सक्ने व्यवस्था रहेको हुन्छ । विरोधको सूचना दिनुपर्ने कारण उल्लेख गरी सो विधेयक के कति कारणले संसदमा प्रस्तुत र पारित गरिन हुन्न भन्ने विषय उल्लेख गरिएको हुनु पर्दछ । विरोधको सूचनामा कुनै कानून संसदले बनाउन नै हुँदैन भन्ने वा दर्ता गरिएको विधेयकमा समावेश हुनुपर्ने विषय समावेश नभएकोले प्रारम्भमै विधेयक फिर्ता गरी थप प्रावधान सहित विधेयक ल्याईयोस् भन्ने उद्देश्यले पनि विरोधको सूचना दिइएको हुन्छ । संसदीय अभ्यासमा विधेयकको विरोधको सूचना सत्ता पक्षका भन्दा प्रतिपक्षमा रहेका सदस्यहरुले दिने गरेको पाइन्छ । प्रतिपक्षका सदस्यहरुले कुनै विधेयकमा आफ्नो विरोध प्रकट गर्न पनि विरोधको सूचना दिएका हुन्छन् । कुनै विधेयकको विरोधको सूचना सो विधेयक दर्ता गर्ने मन्त्री वा सदस्यलाई उपलब्ध गराइन्छ । सबै विधेयकमा विरोधको सूचना प्राप्त भएको हुँदैन । विरोधको सूचना प्राप्त नभएकोमा सदनमा विधेयक प्रस्तुत गर्ने प्रक्रिया अगाडि बढाउन सकिन्छ ।

(ग) **विरोधको सूचनाको निर्णय** : संसदमा दर्ता भएको विधेयकमा कुनै सदस्यबाट विरोधको सूचना दर्ता भएमा सर्वप्रथम विरोधको सूचना सदनमा प्रस्तुत गर्न दिइन्छ । विरोधकर्ता सदस्यले आफूले किन विरोधको सूचना दिएको हो अर्थात् किन प्रस्तावित विधेयक संसदको प्रक्रियामा अगाडि बढाउन हुँदैन भन्ने विषय सदनमा राखेको हुन्छ । तत्पश्चात, विरोधको सूचना र विरोधकर्ता सदस्यले सदनमा प्रस्तुत गरेको धारणा र उठाईका विषयमा स्पष्ट गर्न सो विधेयक दर्ता गर्ने सम्बन्धित मन्त्री वा सदस्यलाई समय दिइन्छ । जवाफको क्रममा विधेयकको विरोध गर्ने सदस्यले उठाएका विषयमा विधेयक प्रस्तुतकर्ताबाट स्पष्ट गरिन्छ । सो क्रममा विरोधकर्ता सदस्यले उठाएका विषय विधेयकको संशोधनको क्रममा पनि राख्न सकिने भएकोले विरोधको सूचना फिर्ता लिन अनुरोध गर्ने गरिन्छ । विरोधको सूचना दिने र विधेयक प्रस्तुत गर्ने सदस्यले बोली सकेपछि थप छलफल गरिँदैन । तत्पश्चात् विरोधको सूचना फिर्ता लिन समय दिइन्छ र फिर्ता नलिएमा सदनमा निर्णयार्थ प्रस्तुत गरिन्छ । विरोधको सूचना बहुमतबाट पारित भएमा सो विधेयक संसदमा अगाडि बढाइँदैन । विरोधको सूचना अस्विकृत भएमा सो विधेयकको प्रक्रिया अगाडि बढाइन्छ ।

(घ) **सदनमा विधेयक प्रस्तुत** : द्विसदनात्मक संसदमा अर्थ विधेयक बाहेक अन्य कुनै पनि विधेयक दुवै सदन अर्थात् प्रतिनिधि सभा वा राष्ट्रिय सभामा प्रस्तुत गर्न सकिन्छ । अर्थ विधेयक प्रतिनिधि सभामा पहिले प्रस्तुत गर्नु पर्दछ । यसको प्रमुख तात्पर्य अर्थ र कर सम्बन्धी विषय जनताबाट प्रत्यक्ष रुपमा निर्वाचित सदनमा पहिले छलफल गरिनु पर्दछ भन्ने संसदीय मान्यता रहेको छ । अर्थ विधेयक बाहेक अन्य विधेयक कुन सदनमा प्रस्तुत गर्ने भन्ने विषय सरकार वा सम्बन्धित मन्त्रीले निर्धारण गर्न सक्दछ । संघीय संसद सचिवालयमा दर्ता गरी दुवै सदनको कार्यबोझका आधारमा प्रतिनिधि सभा वा राष्ट्रिय सभामा विधेयक प्रस्तुत गर्ने अभ्यास रहेको छ । संख्यात्मक रुपमा प्रतिनिधि सभामा धेरै विधेयक प्रस्तुत अर्थात् उत्पति भएको पाइन्छ । प्रतिनिधि सभामा विधेयक प्रस्तुत गर्दा सम्बन्धित विषयगत समितिहरुमा विधेयकको दफावार गर्न छिटो हुने भन्ने पनि बुझाई रहेको पाइन्छ । विधेयक सदनमा प्रस्तुत गर्न सो विधेयक प्रस्तुत गर्ने अनुमति माग्ने प्रस्ताव राखिन्छ । विधेयक प्रस्तुत गर्ने अनुमती माग्ने प्रस्ताव पारित भएपछि बैठकको अध्यक्षता गर्ने सभामुख वा अध्यक्षबाट सो विधेयक प्रस्तुतकर्तालाई विधेयक प्रस्तुत गर्न समय दिइन्छ । विधेयक प्रस्तुत गर्दा प्रस्तुतकर्ता सरकारी विधेयकको हकमा सम्बन्धित मन्त्री र गैरसरकारी विधेयकमा सम्बन्धित सदस्यले सो विधेयक ल्याउनु पर्ने कारण र उद्देश्य सहित सदनमा विधेयक प्रस्तुत गर्दछन ।

(ङ) विधेयकको सैद्धान्तिक छलफल : सदनमा विधेयक प्रस्तुत भएपश्चातको अर्को बैठकमा सो विधेयकको सैद्धान्तिक छलफल गरिन्छ । कुनै विधेयकमा सैद्धान्तिक छलफल गर्नुभन्दा अगावै सो विधेयकमा जनताको प्रतिक्रिया लिन आवश्यक छ भन्ने लागेमा सो सम्बन्धी प्रस्ताव गर्न पनि सकिन्छ । विधेयकको सैद्धान्तिक छलफललाई विधेयक सदनमा विचार गर्ने अर्थात् विधेयकको सामान्य छलफल पनि भनिन्छ । सामान्यतया: विधेयक प्रस्तुत भएको बैठकमा सैद्धान्तिक छलफल गर्नुभन्दा अर्को बैठकमा छलफल गर्दा प्रस्तुत विधेयकको सैद्धान्तिक छलफल प्रभावकारी होस् भन्ने हो । सदनमा विधेयक प्रस्तुत भएपछि सदस्यहरुलाई सैद्धान्तिक छलफलको तयारी गर्न पनि समय आवश्यक पनि हुन्छ ।

सैद्धान्तिक छलफलका लागि विधेयक प्रस्तुतकर्ता मन्त्री वा सदस्यले सदनमा विधेयक विचार गरियोस् भन्ने प्रस्ताव गरेको हुन्छ । विधेयक विचार गरियोस् भन्नुको तात्पर्य सदस्यहरुबाट सो विधेयकको अभिप्राय अन्तर्निहित सिद्धान्तका बारेमा सदनमा छलफल होस् भन्ने हो । सैद्धान्तिक छलफलबाट विधेयकलाई समग्रमा बुझ्ने अवसर हुन्छ । सैद्धान्तिक छलफलमा विधेयकका दफा दफाको प्रावधानको बारेमा छलफल गरिँदैन । सदस्यहरुले विधेयकको सैद्धान्तिक छलफलमा भाग लिई आफ्नो धारणा राख्दा सदनको सो बैठकमा उपस्थित अन्य सदस्यहरुलाई पनि विधेयकको सम्बन्धमा थप जानकारी हुन्छ । सदनमा हुने विधेयकको सैद्धान्तिक छलफलले सदस्यहरुलाई सो विधेयकका सम्बन्धमा जानकारी राख्न र संशोधन पेश गर्न सहज हुन्छ ।

(च) विधेयकमा संशोधन : विधेयकको सैद्धान्तिक छलफल समाप्त भएपछि सो विधेयकमा संशोधन पेश गर्ने समय प्रारम्भ हुन्छ । संशोधनको समय कति रहने भन्ने व्यवस्था सम्बन्धित सदनको नियमावलीमा उल्लेख गरिएको हुन्छ । नेपालको संसदीय अभ्यासमा सैद्धान्तिक छलफल समाप्त भएको ७२ घण्टा भित्र संशोधन पेश गर्ने समय रहेकोछ । कुनै विधेयकको सदनबाट संक्षिप्त प्रक्रियाबाट पारित गर्नुपर्ने भएमा संशोधनको समय घटाउने सम्बन्धी प्रस्ताव गरी ७२ घण्टाको समयलाई केही घण्टाको लागि संशोधनको समय सीमित गर्ने अभ्यास पनि रहेकोछ । विधेयकको संशोधनको समयको सूचना सचिवालयले सदस्यहरुलाई जानकारी गराउने प्रचलन रहेको छ । संशोधनको समय भित्र सदस्यहरुले सम्बन्धित विधेयकको कुन विषयमा के संशोधन गर्ने हो सो व्यवस्था उल्लेख गरी संशोधन दिन सक्छन् । संशोधनकर्ता सदस्यहरुले विधेयकको नाम, प्रस्तावना, प्रावधान (दफा, खण्ड, उपखण्ड) र अनुसूची समेतमा संशोधन पेश गर्न सक्छन् । संसदको नियमावलीमा विधेयकमा संशोधन पेश गर्ने सम्बन्धी शर्तहरु रहेको हुन्छ र सदस्यहरुले सो शर्तको अधिनमा रही संशोधन पेश गर्नुपर्ने हुन्छ ।

(छ) संशोधन स्वीकृति : सदस्यहरुले विधेयकमा पेश गरेको संशोधन सम्बन्धित सदनको सभामुख वा अध्यक्षबाट स्विकृत भएको हुनु पर्दछ । संशोधन प्राप्त भएपछि सम्बन्धित विधेयक शाखाले एकिकृत गर्दछ र स्विकृतीको लागि सम्बन्धित सदनको सभामुख वा अध्यक्षलाई पेश गर्दछ । कुनै सदस्यले पेश गरेको संशोधन स्विकृत गर्ने नगर्ने अधिकार सभामुख वा अध्यक्षलाई रहेको छ । संशोधन आंशिक रुपमा स्विकृत गर्न पनि सकिन्छ । संशोधनको स्वीकृतिको अर्थ सो संशोधन विधेयकमा समावेश गर्ने स्विकृती होइन । प्रस्तुत विधेयकको दफावार छलफलका लागि संशोधन स्विकृत गरिएको हो ।

(ज) संशोधन सहित विधेयकको दफावार छलफल : विधेयकमा प्राप्त संशोधन छलफलका लागि स्विकृत भएपश्चात संशोधन सहित विधेयक दफावार छलफल गर्ने चरण प्रारम्भ हुन्छ । विधेयकको दफावार छलफल दुई तरिकाले गर्न सकिन्छ । सदस्यहरुबाट प्राप्त संशोधन सहित विधेयक सम्बन्धित सदनमा दफावार छलफल गर्ने । अथवा सम्बन्धित विषयगत समितिमा संशोधन सहित विधेयकको दफावार छलफल गर्ने । दुई मध्ये कुनै एक तरिकाले दफावार छलफल गर्न सकिन्छ । सामान्यतया: सम्बन्धित विषयगत समितिमा दफावार छलफल गर्ने गरिन्छ । कुनै विधेयक छिटो पारित गर्नुपर्ने अवस्था भएमा सदनमा नै दफावार छलफल गरिन्छ ।

(झ) सदनमा विधेयकको दफावार छलफल : सदनमा नै विधेयकको दफावार छलफल गर्ने भएमा विधेयक प्रस्तुतकर्ता मन्त्री वा सदस्यले सदनमा संशोधन सहित विधेयकको दफावार छलफल गर्ने प्रस्ताव गरिन्छ । सो प्रस्ताव पारित भएमा विधेयकको दफाक्रम अनुसार संशोधनकर्ताहरुलाई आ-आफ्ना संशोधन सभामा प्रस्तुत गर्न समय दिइन्छ । यसका लागि सदनमा छलफल प्रारम्भ हुनु अगावै विधेयकमा प्राप्त संशोधनहरु सबै सदस्यहरुलाई वितरण गर्नुपर्ने हुन्छ ।

संशोधनकर्ताले संशोधन प्रस्तुत गरिसकेपछि संशोधन नराखेका सभाका अन्य सदस्यहरुले सभामा प्रस्तुत भएका संशोधन र विधेयकका सम्बन्धमा छलफल गर्दै संशोधनका पक्ष र विपक्षमा आफ्ना धारणा प्रस्तुत गर्न सक्दछन् । संशोधनकर्ताले संशोधन प्रस्तुत गर्ने र अन्य सदस्यहरुले छलफलमा भाग लिई सकेपछि विधेयक प्रस्तुतकर्ता मन्त्री वा सदस्यले संशोधन र विधेयकको दफावार छलफलको क्रममा सदनमा उठेका विषयका सम्बन्धमा जवाफ दिने गरिन्छ । जवाफको क्रममा सदस्यहरुले पेश गरेका संशोधनहरु मध्ये के कति संशोधन विधेयकमा समावेश गर्ने मन्त्रीले स्विकार गर्नुपर्ने हुन्छ । मन्त्रीले स्विकार नगरेका संशोधनहरु सम्बन्धित संशोधनकर्ता सदस्यलाई फिर्ता लिन समय दिइन्छ र फिर्ता नलिएमा निर्णयार्थ सदनमा पेश गरिन्छ ।

मन्त्रीबाट स्विकार गरिएको संशोधनहरुलाई सदनमा निर्णयार्थ प्रस्तुत गरिन्छ र सदनको बहुमतबाट स्विकृत भएका संशोधन विधेयकमा समावेश गरिन्छ । कुनै संशोधन मन्त्रीले स्विकार नगरेको तर सो संशोधन विधेयकमा समावेश गर्न उपयुक्त छ भन्ने लागेमा सदनले स्विकृत गरी विधेयकको अंग बनाउन पनि सक्दछ । तत्पश्चात् संशोधन सहित विधेयक पारित गर्ने चरण प्रारम्भ हुन्छ ।

(ञ) समितिमा विधेयकको दफावार छलफल : सदनबाट संशोधन सहित विधेयकको दफावार छलफल सम्बन्धित विषयगत समितिमा गर्ने प्रस्ताव पारित भएमा संशोधन र विधेयक समितिमा पठाईन्छ । समितिले विधेयक प्रस्तुतकर्ता मन्त्री, संशोधनकर्ता सदस्यहरु, समितिका सदस्यहरु, विधेयकसँग सम्बन्धित मन्त्रालयका सचिव एवं पदाधिकारी, कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालयका प्रतिनिधिहरुलाई आमन्त्रण गरी दफावार छलफल गर्दछ । सामान्यतया समितिमा हुने दफावार छलफलको प्रारम्भमा विधेयक प्रस्तुतकर्ता मन्त्री वा सदस्यले विधेयकका सम्बन्धमा संशोधनकर्ता सदस्यहरु र समितिका सदस्यहरुलाई विधेयक र यसका प्रमुख प्रावधानका सम्बन्धमा जानकारी दिने गरिन्छ । संशोधनकर्ता सदस्यहरुले पनि समग्र रुपमा आफूले पेश गरेका संशोधनको सम्बन्धमा जानकारी गराउने गरिन्छ । त्यसपछि समितिका सदस्यहरुलाई विधेयक र प्राप्त संशोधनका सम्बन्धमा आफ्ना धारणा राख्न समय दिइन्छ ।

सामान्यतया समितिमा हुने विधेयकको दफावार छलफलको प्रारम्भिक बैठकहरुमा विधेयक र संशोधन समग्रतामा छलफल गर्ने अभ्यास रहेकोछ । यसै क्रममा विषयवस्तु र आवश्यकता अनुसार विषय विज्ञ एवं सरोकारवाला र नागरिक समाजका प्रतिनिधिहरुको रायसुझाव पनि लिने गरिन्छ । तत्पश्चात विधेयक र संशोधनको दफाक्रम अनुसार दफावार छलफल गरिन्छ । सो क्रममा विधेयक प्रस्तुतकर्ता मन्त्री र सरकारका प्रतिनिधिहरुलाई विधेयकको प्रतिरक्षा गर्ने अवसर दिइन्छ । विधेयक प्रस्तुतकर्ता र संशोधनकर्ता बिच सहमती भएका विषयहरु संशोधनका लागि निर्णय गरिन्छ । सहमती नभएका विषयमा समितिका सदस्यहरुले निर्णय गर्ने अभ्यास रहेको छ । समितिमा विधेयकको संशोधन सहित दफाबार छलफलमा सकेसम्म सहमतिमा निर्णय गरिन्छ । तसर्थ, समितिमा हुने विधेयकको दफावार छलफल विधेयकको प्रकृति एवं विषयवस्तुको आधारमा लामो समय पनि लाग्नसक्दछ । समितिले विधेयक र संशोधनको दफावार छलफल समाप्त भएपछि विधेयकको संशोधन सम्बन्धी प्रतिवेदन सदनमा प्रस्तुत गर्नुपर्ने हुन्छ ।

(ट) सदनबाट विधेयक पारित गर्ने प्रक्रिया : विधेयक प्रस्तुत अर्थात् उत्पति भएको सदनमा नै संशोधन सहित दफावार छलफल भएको विधेयक होस् वा समितिमा संशोधन सहित दफावार छलफल भएको विधेयक होस् दफावार छलफल पश्चात् सदनबाट विधेयक पारित गर्ने प्रक्रिया एकै किसिमको हुन्छ । सदनमा दफावार छलफल भएकोमा छलफल भएपछि छोटो अवधिमा विधेयक पारित गर्ने प्रक्रियामा जान सकिन्छ । समितिमा दफावार छलफल भएकोमा सो समितिको प्रतिवेदन सदनमा प्रस्तुत भएपछि संशोधन प्रतिवेदन सबै सदस्यहरुलाई वितरण गर्नुपर्ने हुन्छ ।

सदस्यहरुलाई वितरण भएपछि सदनको बैठकमा विधेयक प्रस्तुतकर्ता मन्त्री वा सदस्यले समितिको संशोधन प्रतिवेदन सहित विधेयक सदनमा छलफल गरियोस् भन्ने प्रस्ताव गर्ने प्रक्रिया प्रारम्भ हुन्छ । तत्पश्चात्, सदनमा समितिको प्रतिवेदनमा उल्लेखित संशोधन स्विकृत गर्ने प्रस्ताव गरिन्छ । सदनबाट स्विकृत संशोधनलाई प्रस्तावित विधेयकको अंग बनाउन निर्णयार्थ प्रस्तुत गर्नुपर्ने हुन्छ । संशोधनहरु स्विकृत गर्ने र विधेयकको अंग बनाउने निर्णय गरेपछि विधेयकको दफा २ देखि अन्तिम दफा र अनुसूची समेत विधेयकको अंग बनाउन निर्णय गरिन्छ । तत्पश्चात, सम्बन्धित सदनको सभामुख वा अध्यक्षले सो विधेयकको प्रस्तावना, नाम र प्रारम्भ सदनमा वाचन गरी विधेयकको अंग बनाउने प्रस्ताव र निर्णय गरिन्छ ।

उल्लेखित प्रक्रिया पुरा गर्दासम्म सम्बन्धित विधेयकमा समावेश गर्न स्विकृत भएका संशोधन, विधेयकका दफा एवं अनुसूची, प्रस्तावना, नाम र प्रारम्भ सदनको निर्णयबाट विधेयकमा समावेश गर्ने गरी विधेयकको अंग भई सकेको हुन्छ । तत्पश्चात्, सरकारी विधेयकमा प्रस्तुतकर्ता मन्त्री वा गैरसरकारी विधेयकमा प्रस्तुतकर्ता सदस्यले सो विधेयक सदनबाट पारित गरियोस् भन्ने प्रस्ताव गर्दछन् । विधेयक पारित गरियोस् भन्ने प्रस्ताव सदनको बैठकको बहुमतबाट पारित भएमा सो विधेयक सम्बन्धित सदनबाट संसदीय प्रक्रिया पूरा गरी पारित हुन्छ । संशोधन प्राप्त नभएको विधेयक पनि सम्बन्धित सदनबाट विधेयक पारित गर्ने प्रक्रिया पूरा गरेको हुनु पर्दछ । सदनमा छलफल गर्ने, प्रस्तावित विधेयकका दफा एवं अनुसूची स्विकृत गर्ने एवं अंग बनाउने, विधेयकको प्रस्तावना, नाम र प्रारम्भ सदनमा वाचन गर्ने एवं अंग बनाउने र सदनमा विधेयक पारित गरियोस् भन्ने प्रस्ताव गरी निर्णय गर्नुपर्ने हुन्छ ।

(ठ) एक सदनबाट पारित भएको विधेयकको अर्को सदनमा हुने प्रक्रिया : द्विसदनात्मक संसदीय व्यवस्थामा एउटा सदनबाट पारित भएको विधेयक अर्को सदनमा पठाईन्छ । अर्थात् प्रतिनिधि सभामा उत्पत्ति भई पारित भएको विधेयक एवं संशोधन राष्ट्रिय सभा र राष्ट्रिय सभामा उत्पती भई छलफल एवं पारित भएको विधेयक एवं संशोधन प्रतिनिधि सभामा पठाईन्छ । एक सदनबाट पारित भई आएको विधेयक अर्को सदनमा छलफल गर्ने प्रक्रिया सो विधेयक सदनमा विचार गरियोस भन्ने प्रस्ताव अर्थात् सैद्धान्तिक छलफलबाट प्रारम्भ गरिन्छ । तत्पश्चात, सो सदनमा पनि सम्पूर्ण संसदीय प्रक्रिया पूरा गरेको हुनु पर्दछ । अर्थात् विधेयकको सैद्धान्तिक छलफल गर्ने, संशोधनको समय दिने, संशोधन सहित सदन वा समितिमा छलफल गर्ने, विधेयकका संशोधन स्विकृत गर्ने, अंग बनाउने, मूल विधेयकका दफा एवं अनुसूची अंग बनाउने, प्रस्तावना, नाम र प्रारम्भ वाचन गर्ने एवं अंग बनाउने र विधेयक पारित गर्ने प्रक्रिया पूरा गरेको हुनुपर्दछ ।

(ड) दुवै सदनको संयुक्त बैठकबाट विधेयक पारित हुनुपर्ने अवस्था : संविधानको धारा १११ (९) बमोजिम देहायको अवस्थामा कुनै विधेयक दुवै सदन अर्थात् प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभाको संयुक्त बैठकमा छलफल गरी पारित गर्नुपर्ने हुन्छ :

अ) राष्ट्रिय सभाले पारित गरेको तर प्रतिनिधि सभाले अस्विकार गरेको विधेयक ।

आ) प्रतिनिधि सभाले संशोधन सहित राष्ट्रिय सभामा फिर्ता पठाएको तर राष्ट्रिय सभा त्यस्तो संशोधनमा सहमत हुन नसकेको विधेयक ।

विधेयक प्रस्तुतकर्ता मन्त्री वा सदस्यबाट उल्लेखित अवस्थाको विधेयक दुवै सदनको संयुक्त बैठकमा आफ्नो वक्तव्य सहित प्रस्तुत गनुपर्ने हुन्छ । तत्पश्चात्, सो विधेयक उत्पति भएको सदनले पारित गरेको रुपमा विचार गरियोस अर्थात् सैद्धान्तिक छलफल गरियोस वा जनताको प्रतिक्रिया प्राप्त गर्न लागि पठाईयोस भन्ने प्रस्ताव गर्न सकिन्छ । संयुक्त सदनमा प्रस्तुत भएको विधेयकमा पनि सैद्धान्तिक छलफल भएपश्चात संशोधनका लागि समय दिने, संशोधन पेश गर्ने, संशोधन सहित छलफल गर्ने, संशोधन स्विकृत गर्ने एवं अगं बनाउन र पारित गर्ने सम्पूर्ण प्रक्रिया पूरा गर्नुपर्ने हुन्छ ।

(ढ) **विधेयकको आनुषंगिक सुधार** : दुवै सदनबाट पारित भएको विधेयकमा आनुषंगिक सुधार अर्थात् अनायस हुनगएका त्रुटी हटाउने एवं दफाक्रम मिलाउने लगायतका सामान्य सुधार गर्ने अधिकार सम्बन्धित सदनको नियमावली अनुसार विधेयक उत्पति भएको सदनको सभामुख वा अध्यक्षलाई रहेकोछ ।

(ण) **विधेयक प्रमाणित र प्रमाणीकरण, ऐनको रुपमा कार्यान्वयन** : सभामुख वा अध्यक्षले सम्बन्धित सदनमा उत्पति भई दुवै सदनबाट पारित भएको विधेयक प्रमाणित गरी राष्ट्रपति समक्ष प्रमाणीकरणका लागि पठाउने संवैधानिक व्यवस्था रहेकोछ । राष्ट्रपतिले सभामुख वा अध्यक्षबाट प्रमाणीत भई आएको विधेयक प्रमाणीकरण गरेपछि ऐन बन्दछ र कार्यान्वयन हुन्छ । राष्ट्रपतिलाई आफूसमक्ष प्रमाणीकरणका लागि पेश भएको अर्थ विधेयक बाहेक अन्य विधेयकमा कुनै विषय पुनर्विचार हुनु आवश्यक छ भन्ने लागेमा १५ दिन भित्र सन्देश सहित सम्बन्धित सदनमा फिर्ता पठाउन सक्ने संवैधानिक व्यवस्था रहेकोछ ।

विधेयकको प्रथम, द्वितीय र तृतीय वाचन

संसदमा विधेयक दर्ता भए पश्चात् पारित गर्नेसम्मको समग्र संसदीय प्रक्रियालाई अन्तर्राष्ट्रिय संसदीय प्रचलन बमोजिम विधेयकको प्रथम वाचन, द्वितीय वाचन र तृतीय वाचनको चरणमा विभाजन गर्न सकिन्छ । संसदमा विधेयक दर्ता हुनु अगाडिको कानून तर्जुमा अर्थात् विधेयक मस्यौदाका चरणहरु उल्लेखित वाचनमा समावेश गरिएको हुँदैन । अतः विधेयकको प्रथम वाचन, द्वितीय वाचन र तृतीय वाचन संसदीय चरण हो । विश्वको कुनै पनि संसदमा प्रथम वाचन, द्वितीय वाचन र तृतीय वाचनको चरण पूरा गरेर मात्र विधेयक पारित गरिन्छ ।

१. **प्रथम वाचन** (First Reading): संसदमा विधेयक दर्ता, वितरण र सदनमा प्रस्तुतिको चरणलाई प्रथम वाचन भनिन्छ । विधेयकको प्रथम वाचनले सदस्यहरुलाई औपचारिक रुपमा विधेयक प्राप्त गरी अध्ययन गर्ने एवं विधेयकमा समावेश गरिएको विषयमा जानकारी राख्ने अवसर हुन्छ ।

२. **द्वितीय वाचन** (Second Reading): सदनमा विधेयकको सैद्धान्तिक छलफल, संशोधनको समय र संशोधन सहित सदनमा विधेयकको दफावार छलफल वा सम्बन्धित समितिमा संशोधन सहित विधेयकको दफावार छलफल, सरोकार एवं विधेयकसँग सम्बद्ध सबै पक्षसँगको छलफल र समितिको संशोधन प्रतिवेदन सदनमा प्रस्तुत र छलफलको चरण यस अन्तर्गत पर्दछ ।

विधेयकको द्वितीय वाचनको चरणले सदस्यहरुलाई विधेयकको सैद्धान्तिक पक्ष, दफा दफाको प्रावधान र संशोधनका विषयहरु पहिचान गरी विधेयकमा आवश्यकता अनुसार संशोधन गर्ने अवसर हुन्छ । द्वितीय वाचनलाई विधेयकको दफावार छलफलको समिति चरण समेत भनिन्छ ।

३. **तृतीय वाचन** (Third Reading): सदनबाट विधेयक अन्तिम रुपमा पारित गर्ने चरणलाई तृतीय वाचनको चरण भनिन्छ । विधेयकको तृतीय वाचनबाट सदनमा संशोधन र विधेयकका दफा एवं अनुसूची स्विकृत गर्ने, अंग बनाउने, प्रस्तावना, नाम र प्रारम्भ वाचन गर्ने एवं विधेयकको अंग बनाउने र अन्तिम रुपमा रुपमा विधेयक पारित गर्ने गरिन्छ ।

निष्कर्ष

व्यवस्थापिका अर्थात् संसदले कानून अर्थात् ऐन बनाउँदा निश्चित प्रक्रिया अवलम्बन गर्नुपर्ने हुन्छ । कानून निर्माणको संसदीय प्रक्रिया खुला र पारदर्शी हुनुपर्दछ । किनकी संसदबाट के कस्तो कानून बन्दैछ र के कस्तो संसदीय प्रक्रियाबाट पारित हुँदैछ भन्ने विषय महत्वपूर्ण हुन्छ । संसदमा विधेयकको विषयवस्तुको साथसाथै यसको छलफल एवं पारित गर्ने प्रक्रियाले ज्यादा महत्व राख्दछ । विधेयक दर्ता एवं वितरण, विरोधको सूचनाको अवसर, सदनमा प्रस्तुत एवं सैद्धान्तिक छलफल, संशोधन, सदन वा समितिमा दफावार छलफल, सदनबाट संशोधन र विधेयकका प्रावधान स्विकृत एवं अंग बनाउने र सम्बन्धित सदनको कम्तिमा बहुमतबाट पारित गर्ने संसदीय प्रक्रिया पूरा गर्नुपर्ने हुन्छ । संसदबाट

कुनै विधेयक दर्तादेखि पारित हुँदासम्मको सम्पूर्ण प्रक्रियालाई अन्तर्राष्ट्रिय प्रचलन बमोजिम विधेयकको प्रथम वाचन, द्वितीय वाचन र तृतीय वाचनमा विभाजन गर्न सकिन्छ ।

विधेयकको प्रथम वाचनको चरणमा सांसदहरुले विधेयक प्राप्त गर्ने एवं विधेयक संसदमा प्रस्तुत हुने, द्वितीय वाचनमा विधेयकको सैद्धान्तिक एवं संशोधन सहित दफावार छलफल गर्ने र तृतीय वाचनमा संसदबाट औपचारिक रुपमा विधेयक पारित गर्ने प्रक्रिया पूरा भएको हुन्छ । विश्वको कुनै पनि प्रजातान्त्रिक देशको संसदबाट पारित हुने कानूनले प्रथम, द्वितीय र तृतीय वाचनको चरण पुरा गरेको हुन्छ । नेपालको संसदीय प्रक्रियामा पनि उल्लेखित चरण पूरा गरी विधेयक पारित गरिन्छ ।

सन्दर्भ सामग्री

- कानून तर्जुमा दिग्दर्शन, २०६६, नेपाल कानून आयोग, नेपाल सरकार
- नेपालको संविधान, २०७२, कानून किताब व्यवस्था समिति
- प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५, संघीय संसद सचिवालय
- राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५, संघीय संसद सचिवालय
- संघीय संसदको संयुक्त बैठक र संयुक्त समिति (कार्य सञ्चालन) नियमावली, २०७५, संघीय संसद सचिवालय
- संसदभित्र, २०४८, जिवनलाल सत्याल
- Erskine May's Parliamentary Practice, Twenty-Fourth Edition, 2011, Malcolm Jack, ed. London

संसदीय विशेषाधिकार र प्रेस

सुदर्शन खड्का*

सारांश

संसद सर्वोच्च जनप्रतिनिधिमूलक निकाय हो । संसदको कार्य कानून बनाउने, कर लगाउने र खर्चको स्वीकृति दिने, प्रधानमन्त्रीको चयन गर्ने, कार्यकारिणीलाई उत्तरदायी तुल्याउने, संवैधानिक परिवर्तनको स्वीकृति दिने आदि मुख्य हुन् । यी सबै कार्यहरु संसदले विना डर, त्रास एवं स्वतन्त्र र प्रभावकारी रुपले सम्पादन गर्नका लगि संसदलाई केही विशेष अधिकार संविधानद्वारा नै प्रदान गरिएको हुन्छ । वाक् स्वतन्त्रता, गिरफ्तारीबाट उन्मुक्ति, असल नियतबारे शंका उठाउन नपाइने, आफ्नो काम/कारवाही आफैं नियमित गर्ने जस्ता विशेषाधिकार संसद र यसका सदस्यलाई प्रदान गरिएको छ । यो विशेषाधिकारको कसैले हनन गरेमा कैद र जरिवाना गर्न सक्ने अधिकार समेत संसदलाई नै रहेको हुन्छ । संसदका काम कारवाहीहरु प्रेसका माध्यमले जनसमक्ष पुग्दछन् । संसदले के गरिरहेको छ ? जनताका सवालहरुमा संसद र सांसद कति जिम्मेवार छन् भन्ने जस्ता कुराहरु प्रेस मार्फत् नै जनताले थाहा पाउँछन् । तथापि संसदीय समाचारहरु प्रकाशन प्रसारण गर्दा यसको विशेषाधिकारको पक्षलाई समेत मध्यनजर गरिनुपर्दछ । प्रेसले संसद, संसदीय समिति र संसद सदस्यले बोलेको कुरा, खेलेको भूमिका साथै कार्यविधि र कार्य प्रक्रियाको समाचार सम्प्रेषण गर्दा मुलुकको संविधान, राजनीतिक प्रणाली साथै संसद र सांसदको मर्यादा बचाउने र संसद र सांसदलाई मुलुक र जनताप्रति उत्तरदायी र जिम्मेवार बनाउने भूमिका निर्वाह गर्नु पर्दछ ।

* सहसचिव, संघीय संसद सचिवालय

पृष्ठभूमि

लोकतान्त्रिक व्यवस्थामा संसद सर्वोच्च जनप्रतिनिधिमूलक निकाय हो र मूलतः यसले कानून बनाउने कार्य गर्दछ । कार्यपालिकाको उत्तरदायित्व निरुपण पनि संसद मार्फत् नै हुने गर्दछ । मुख्य रुपमा संसदको कार्य भन्नु नै कानून बनाउने, कर लगाउने र खर्चको स्वीकृति दिने, प्रधानमन्त्रीको चयन गर्ने, कार्यकारिणीलाई उत्तरदायी तुल्याउने, गुनासो सुन्ने र निराकरण गर्ने साथै संवैधानिक परिवर्तनको स्वीकृति दिने आदि मुख्य हुन् । यी सबै कार्यहरु संसदले विना डर त्रास एवं स्वतन्त्र र प्रभावकारी रुपले गर्नका लागि संसदलाई केही विशेष अधिकार आवश्यक पर्दछ । मुलुकको संविधानमा नै संसदीय विशेषाधिकारको व्यवस्था गरिएको हुन्छ । यो विशेषाधिकार वेष्ट मिन्स्टर संसदीय प्रणालीको उपज हो । बेलायतमा लामो समयसम्म संसद र राजा बीचको अधिकारको द्वन्दको परिणाम स्वरुप संसदले केही विशेषाधिकार प्राप्त गरेको थियो । आज प्रायः सबैजसो संसदहरुले यो विशेषाधिकारको उपयोग गर्दछन् । संसदको विशेषाधिकार हननलाई संसदको अवहेलना मानिन्छ र यस किसिमको अवहेलनामा सजाय गर्ने अधिकार संसदको प्रत्येक सदनलाई रहेको हुन्छ ।

विशेषाधिकारको परिभाषा र विकास

“विशेषाधिकार” भन्नाले विशिष्ट अधिकार अर्थात् सामान्यभन्दा बढी अधिकार भन्ने बुझिन्छ । कानूनी अर्थमा विशेषाधिकार भन्नाले केही कर्तव्य र दायित्वमा छुट वा उन्मुक्तिको सुविधा, जो अरुलाई प्राप्त हुँदैन भन्ने बुझिन्छ । संसदीय विशेषाधिकार भन्नाले संसदले प्रभावकारी रुपमा कार्य गर्न सकोस् भनी संसदलाई संस्थागत रुपमा सुनिश्चित गरिएका अधिकार, स्वतन्त्रता र उन्मुक्तिको व्यवस्था हो । संसद, संसदीय समिति र संसद सदस्यलाई यस्तो स्वतन्त्रता र उन्मुक्तिको व्यवस्था संविधानमा नै सुनिश्चित गरिएको हुन्छ । जनताका प्रतिनिधिहरुले संसदमा स्वतन्त्रतापूर्वक् एवं निर्भीक भई आफ्नो विचार व्यक्त गर्न सकून् र संसदमा व्यक्त गरेको कुरालाई लिएर कसै उपर मुद्दा नलाग्ने प्रत्याभूतिका लागि विशेषाधिकारको व्यवस्था गरिएको हुन्छ । संसद र सांसदको विशेषाधिकारको अर्थ ती निकाय र सदस्य कानून भन्दा माथि होइनन् बल्की ती निकाय र सदस्यले संसदीय कामकारवाही र दायित्व निर्भीक भई प्रभावकारी रुपले सम्पादन गर्न सकून् भनी व्यवस्था गरिएको विशेष अधिकार हो भनी बुझ्नु पर्दछ ।

संसदीय विशेषाधिकारलाई Sir Thomas Erskine May ले यसरी परिभाषित गर्नु भएको छ- "The parliamentary privilege is the sum of the peculiar rights enjoyed by each house collectively as a constituent part of the high court of parliament, and by members of each house individually, without which they could not discharge their functions and which exceed those possessed by other bodies or individuals. Thus privilege, though part of the law of the land, is to a certain extent and exemption from the general law."[1]

त्यसैगरी सुभाष काश्यपले यसरी परिभाषित गर्नु भएको छ – "Parliamentary privileges are those special rights belonging to each house of parliament, its members and committees, without which they cannot perform their functions in the manner they are expected to."[2]

संसदको विशेषाधिकार सम्बन्धी अवधारणा संसदीय सर्वोच्चताको अवधारणाबाट विकसित भएको हो । संसदीय व्यवस्थाको जननी बेलायतमा राजा र संसद बीचको पटक पटकको संघर्ष पश्चात् संसदीय विशेषाधिकारको व्यवस्था भएको पाइन्छ । सन् १५१२ मा राजालाई मन नपरेको एक विधेयक संसदमा पेश गरेको आरोपमा संसदका एक सदस्यलाई कैद गरियो । तीन हप्तापछि ती सांसदलाई कैद मुक्त गर्दै House of Commons ले संसदमा व्यक्त गरेको विचार, तर्क र गरेको कुनै काम विपरित दर्ता भएको मुद्दा, लगाइएको आरोप वा गरिएको सजाय शून्य हुन्छ र त्यसको कुनै प्रभाव रहन सक्दैन भन्ने व्यवस्था सहितको ऐन पारित गरेको थियो । त्यसैगरी सन् १६२९ मा राजद्रोही भाषण गरेको

[1] Sir Thomas Erskine May: parliamentary practice, 16 th Edn,Chapter III,p.42
[2] Suvash C. Kasyap *Our Parliament*, 2007 Edn,Chapter 14,p.256

आरोपमा तीन जना संसदका सदस्यलाई अदालतबाट दोषी करार गरियो । उक्त फैसलालाई House of Lords ले उल्टाउँदै संसदमा व्यक्त शब्दको मूल्याङ्कन संसदबाट मात्र गर्न सकिने, अदालतबाट होइन भन्ने मान्यता स्थापित गरेको थियो । पछि सन् १६८९ मा Bill of Rights को धारा ९ मा "The freedom of speech or debates in parliament ought not to be impeached or questioned in any court of place out of parliament." भन्ने व्यवस्था पारित गरिएको थियो । [3]

संसदीय विशेषाधिकारको प्रकृति

संसदीय विशेषाधिकार संस्थागत र व्यक्तिगत गरी दुई प्रकृतिका हुन्छन् । संसद र संसदीय समितिलाई प्राप्त आफ्नो कार्यविधि आफैं व्यवस्थित गर्ने, अभिलेख सुरक्षित राख्ने, विशेषाधिकार हननमा सजाय गर्ने, अर्थ सम्बन्धी विधेयक तल्लो सदनमा मात्र पेश गर्नु पर्ने जस्ता विशेषाधिकार संस्थागत विशेषाधिकारमा पर्दछन् भने संसदका सदस्यलाई प्रदान गरिएका अभिव्यक्ति स्वतन्त्रता, गिरफ्तारी विरुद्धको हक, अदालती कारवाहीबाट उन्मुक्ति जस्ता विशेष अधिकार व्यक्तिगत प्रकृतिका विशेषाधिकारमा पर्दछन् ।

बेलायतमा राजा र संसद अर्थात् जनप्रतिनिधि बीच संघर्षबाट स्थापित परम्परागत विशेषाधिकारहरुमा वाक् स्वतन्त्रता (freedom of speech), राजासँग पहूँचको अधिकार (freedom of access of sovereign), गिरफ्तारी विरुद्धको स्वतन्त्रता (freedom from arrest), आफ्नो कार्यविधि आफैं व्यवस्थित गर्ने अधिकार (power to regulate its own business), विशेषाधिकार हननमा सजाय गर्ने अधिकार (power to punish in breach of privilege) मुख्य रहेका छन् ।

नेपालमा संसदको विशेषाधिकार

नेपालको संवैधानिक इतिहासमा प्रयोगमा आउन नसकेको नेपाल सरकार वैधानिक कानून, २००४ मा पहिलो पटक राष्ट्र सभा र भारदारी सभाका सदस्यलाई वाक् स्वतन्त्रता, सभा वा समितिमा बोलेको वा भोट हालेको कुराले कुनै बात नलाग्ने, सभाको अवधिमा देवानी मुद्दामा कुनै पनि सदस्यलाई छेकथुन गर्न नपाइने र अटेरी गर्ने सदस्यलाई बैठकबाट निष्काशन गर्ने बाहेकको अरु सजाय गर्न नपाउने व्यवस्था गरी संसदीय विशेाषाधिकारको बन्दोवस्त गरेको पाइन्छ । त्यस पछिका संविधानहरुमा पनि कुनै न कुनै रुपमा केही विशेषाधिकारहरुको व्यवस्था गरेको देखिन्छ । नेपालको अन्तरिम शासन विधान, २००७, त्यसैगरी २०१५ सालको नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१९ सालको नेपालको संविधानमा पनि संसदका केही विशेषाधिकारहरु रहेका थिए । २०४७ सालको परिवर्तन पश्चात् संविधानमा संसदको विशेषाधिकारका सबै तत्वहरुलाई समावेश गरी प्रत्याभूति दिइएको थियो ।

नेपालको संविधानको धारा १०३ मा संघीय संसदको विशेाषाधिकारको व्यवस्था रहेको छ भने संघीय शासन प्रणाली अपनाएको मुलुक भएको हुनाले प्रदेश संसदलाई पनि विशेषाधिकारको समान व्यवस्था संविधानमा गरिएको छ । नेपालको संविधानमा रहेको संघीय संसदको विशेषाधिकार सम्बन्धी व्यवस्था निम्नानुसार छन् :

संघीय संसदको दुवै सदनमा पूर्ण वाक् स्वतन्त्रता रहने : संविधानको अधीनमा रही संघीय संसदको दुवै सदनमा पूर्ण वाक् स्वतन्त्रता रहनेछ र सदनमा व्यक्त गरेको कुनै कुरा वा दिएको कुनै मतलाई लिएर कुनै पनि सदस्यलाई पक्राउ गरिने, थुनामा राखिने वा निज उपर कुनै अदालतमा कारवाही चलाइने छैन ।

प्रत्येक सदनलाई आफ्नो काम कारवाही र निर्णय गर्ने पूर्ण अधिकार रहने : संविधानको अधीनमा रही संघीय संसदको प्रत्येक सदनलाई आफ्नो काम कारवाही र निर्णय गर्ने पूर्ण अधिकार रहनेछ र सदनको कुनै कारवाही नियमित छ वा छैन भनी निर्णय गर्ने अधिकार सम्बन्धित सदनलाई मात्र हुनेछ । यस सम्बन्धमा कुनै अदालतमा प्रश्न उठाइने छैन ।

[3] Mahendra P Singh, V.N Shukla's Constitution of India, Eleventh Edn, 2008, pp.438-439

सदनको असल नियत बारे शंका नउठाइने: संघीय संसदको कुनै सदनको कुनै पनि कारवाहीमाथि त्यसको असल नियतबारे शंका उठाई कुनै टीका-टिप्पणी गरिने छैन र कुनै सदस्यले बोलेको कुनै कुराको सम्बन्धमा जानी-जानी गलत वा भ्रामक अर्थ लगाई कुनै प्रकारको प्रकाशन वा प्रसारण गर्न पाइने छैन । वाक् स्वतन्त्रताको विषय साथै सदनमा असल नियतले गरिएको कामकारवाही सम्बन्धमा संघीय संसदको सदस्य बाहेक सदनको बैठकमा भाग लिन पाउने अन्य व्यक्तिका हकमा पनि लागू हुनेछ ।

सदनको कारवाही सम्बन्धी कागजातको प्रकाशन स्वतन्त्रता : संघीय संसदको कुनै सदनले दिएको अधिकार अन्तर्गत कुनै लिखत, प्रतिवेदन, मतदान वा कारवाही प्रकाशित गरेको विषयलाई लिएर कुनै व्यक्ति उपर अदालतमा कारवाही चलाइने छैन । यो विशेषाधिकार प्रतिनिधि सभा, राष्ट्रिय सभा, संघीय संसदको संयुक्त बैठक वा समिति वा संयुक्त समिति समेतले प्राप्त गर्दछन् ।

गिरफ्तारीबाट उन्मुक्ति: संघीय संसदको कुनै पनि सदस्यलाई अधिवेशन बोलाइएको सूचना जारी भएपछि अधिवेशन अन्त्य नभएसम्मको अवधिभर पक्राउ नगरिने तर कुनै फौजदारी अभियोगमा कुनै सदस्यलाई संघीय कानून बमोजिम पक्राउ गर्न सकिने । त्यसरी कुनै सदस्य पक्राउ गरिएमा पक्राउ गर्ने अधिकारीले त्यसको सूचना सम्बन्धित सदनको अध्यक्षता गर्ने व्यक्तिलाई तुरुन्त दिनु पर्ने ।

संसदको अवहेलना मानिने: विशेषाधिकारको हननलाई संघीय संसदको अवहेलना मानिनेछ र कुनै विशेषाधिकारको हनन भएको छ वा छैन भन्ने सम्बन्धमा निर्णय गर्ने अधिकार सम्बन्धित सदनलाई मात्र हुनेछ ।

संसदको अवहेलनामा सजाय हुन सक्ने: कसैले कुनै सदनको अवहेलना गरेमा सम्बन्धित सदनको अध्यक्षता गर्ने व्यक्तिले सदनको निर्णयबाट सो व्यक्तिलाई सचेत गराउन, नसिहत दिन वा तीन महीनामा नबढ्ने गरी कैद गर्न वा दश हजार रुपैयाँसम्म जरिवाना गर्न सक्नेछ र त्यस्तो जरिवाना सरकारी बाँकी सरह असुल उपर गरिने छ ।

क्षमा दिने संसदको अधिकार: संसदको अवहेलनामा सजाय पाउने व्यक्तिले सम्बन्धित सदनलाई सन्तोष हुने गरी क्षमायाचना गरेमा सदनले क्षमा प्रदान गर्न वा तोकिसकेको सजायलाई माफी गर्न वा घटाउन सक्ने विशेषाधिकार संसदमा रहेको छ ।

संघीय कानून बमोजिम हुने: संघीय संसदको अन्य विशेषाधिकार सम्बन्धी व्यवस्था संघीय कानून बमोजिम हुनेछ भनी संविधानमा उल्लेख रहेकोले कतिपय विशेषाधिकारका प्रावधानहरु प्रतिनिधि सभा नियमावली र राष्ट्रिय सभा नियमावलीमा व्यवस्थित रहेका छन् ।

संविधानमा उल्लेखित विशेषाधिकारका अतिरिक्त संसदीय परम्पराका आधारमा विकसित भएका संसदका अन्य अधिकारहरु पनि रहेका पाइन्छन् । कर लगाउने, उठाउने, खारेज गर्ने, छुट दिने, परिवर्तन गर्ने वा कर प्रणालीलाई व्यवस्थित गर्ने विषय, नेपाल सरकारले ऋण प्राप्त गर्ने वा जमानत दिने विषय समावेश भएको "अर्थ विधेयक" प्रतिनिधि सभामा मात्र प्रस्तुत गरिने, संविधानको धारा ८८ बमोजिम शपथ नलिएको वा संघीय संसदको सदस्य नभएको कुनै व्यक्ति सदस्यको हैसियतले संघीय संसदको कुनै सदन वा त्यसको समितिको बैठकमा अनाधिकार उपस्थित भएमा वा मतदान गरेमा निजलाई त्यस्तो बैठकको अध्यक्षता गर्ने व्यक्तिको आदेशले त्यसरी उपस्थित भएको वा मतदान गरेको प्रत्येक पटकका लागि पाँच हजार रुपैयाँ जरिवाना गर्ने र त्यस्तो जरिवाना सरकारी बाँकी सरह असुल उपर गरिने जस्ता व्यवस्थाहरु रहेका छन् । त्यसैगरी संघीय संसदको प्रत्येक सदनले आफ्नो कार्य सञ्चालन गर्न, बैठकको सुव्यवस्था कायम राख्न र समितिहरूको गठन, काम, कारवाही र कुनै सदन वा समितिको कार्यविधि नियमित गर्न नियमावली बनाउने, त्यसरी नियमावली नबनेसम्म संघीय संसदले आफ्नो कार्यविधि आफैं नियमित गर्ने गरी आफ्नो कार्य सञ्चालन विधि सम्बन्धमा विशेष अधिकार प्रदान गरिएको पाइन्छ ।

संसदको विशोषाधिकार हननमा कारवाही प्रकृया

संविधानद्वारा संसदलाई प्राप्त विशेषाधिकारको हनन भएमा विशेषाधिकार हनन गर्नेलाई सम्बन्धित सदनले सजाय गर्न सक्नेछ तर यसरी सजाय गर्नु पूर्व विशेषाधिकार समितिले छानविन गरी सम्बन्धित सदनलाई प्रतिवेदन दिनु पर्ने व्यवस्था सदनको नियमावलीले गरेको छ । कुनै सदस्यलाई सभाको विशेषाधिकार हनन भएको भन्ने लागेमा विशेषाधिकार हनन भएको प्रश्न सम्बन्धी मनासिब आधार खुलाई सचिवलाई लिखित सूचना दिनु पर्नेछ । त्यस्तो सूचना कुनै लिखतको आधारमा दिइएको भए सो लिखत नै दाखिला गर्नुपर्नेछ र सो लिखत आफूले प्राप्त गर्न नसकिने भए विशेषाधिकार हनन भएको व्यहोरा र लिखत भएको ठाउँ समेत सूचनामा खुलाउनु पर्नेछ । विशेषाधिकार सम्बन्धी प्रश्नको प्राप्त सूचनाको जानकारी सचिवले सम्बन्धित सदनको अध्यक्षता गर्ने व्यक्ति र विशेषाधिकार समितिका सभापतिलाई यथाशीघ्र दिनुपर्नेछ र सभापतिको निर्देशानुसार बैठक बोलाउनु पर्ने व्यवस्था नियमावलीहरुमा रहेको छ ।

विशेषाधिकार हनन् भएको प्रश्न अघिल्लो बैठक अन्त्य भएपछि वा चालु बैठकमा घटेको प्रत्यक्ष घटनाको सम्बन्धमा हुनु पर्ने शर्त रहेको छ । विशेषाधिकार हनन भएको प्रश्नका सम्बन्धमा विशेषाधिकार समितिले प्रारम्भिक छानविन गर्नेछ र प्रारम्भिक छानविनको क्रममा विशेषाधिकार समितिले सम्बन्धित व्यक्तिसँग सामान्य सोधपुछ गर्न र लिखत प्रमाण दाखिला गराउन सक्नेछ । प्रारम्भिक छानविन गर्दा विशेषाधिकार समितिले पनि पहिलो दृष्टिमा विशेषाधिकार हननको प्रश्न उठाउन मनासिव देखेमा सोही व्यहोराको प्रारम्भिक प्रतिवेदन बैठकमा पेश गर्नेछ र विशेषाधिकार हननको प्रश्न उठाउने स्वीकृति दिन उपयुक्त नभएमा कारण सहितको जानकारी सम्बन्धित सदनको अध्यक्षता गर्ने व्यक्ति र सम्बन्धित सदस्यलाई दिनुपर्ने व्यवस्था रहेको छ ।

विशेषाधिकार हननको प्रश्न उठाउन चाहने सदस्यले विशेषाधिकार समितिको प्रतिवेदन प्रस्तुत भएपछि सभामुखको अनुमति लिई आफूले उठाउन खोजेको विषयमा संक्षिप्त जानकारी दिई बैठकको अनुमति माग्न सक्नेछ । विशेषाधिकार हननको प्रश्न छलफलमा नल्याइयोस् भनी कुनै सदस्यले विरोध गर्न सक्ने व्यवस्था पनि रहेको पाइन्छ । विशेषाधिकार हनन भएको प्रश्न उठाउन बैठकबाट अनुमति प्राप्त भएमा कुनै सदस्यले त्यस्तो प्रश्न माथि बैठकबाटै विचार गरियोस् भन्ने वा विशेषाधिकार समितिमा पठाइयोस् भन्ने प्रस्ताव पेश गर्न सक्नेछ । बैठकको छलफल पछि विशेषाधिकारको प्रश्न माथि बैठकबाटै विचार गर्ने प्रस्ताव स्वीकृत भएमा बैठकले सो प्रश्नको निर्णय गर्नेछ भने विशेषाधिकारको प्रश्न समितिमा पठाउने प्रस्ताव स्वीकृत भएमा तत्सम्बन्धमा छानविन गरी प्रतिवेदन पेश गर्न स्वीकृत प्रस्ताव सहितको आवश्यक कागजात समितिमा पठाउने व्यवस्था रहेको छ ।

विशेषाधिकार समितिले प्रस्ताव सहितको कागजात प्राप्त भएपछि यथाशीघ्र कारवाही शुरू गर्नेछ र छानविनको सिलसिलामा अभियोग लागेको व्यक्ति उपर गिरफ्तारीको आदेश जारी गर्न, साक्षी झिकाउन, प्रमाण बुझ्न, लिखत दाखिल गराउन वा बयान बकपत्र गराउन सक्नेछ । विशेषाधिकार समितिले आवश्यक ठहऱ्याएमा अभियोग लागेको व्यक्तिलाई थुनामा राखी कारवाही गर्न समेत सक्नेछ । विशेषाधिकार समितिले सो बमोजिम कसैलाई थुनामा राखेकोमा सो कुराको जानकारी सदनको बैठकलाई दिनु पर्नेछ तर बैठकले उक्त कारवाही बदर गरेमा थुनामा राखेको व्यक्तिलाई यथाशीघ्र थुनाबाट मुक्त गरिन्छ ।

विशेषाधिकार समितिले आफूलाई सुम्पिएको प्रत्येक प्रश्नलाई छानविन गरी अभियोग लागेको व्यक्तिलाई सफाइ पेश गर्ने उचित मौका समेत दिई सबै तथ्यमा विचार गरी विशेषाधिकारको हनन भएको हो वा होइन, सो कुराको ठहर गरी कारण र आधार खुलाई सिफारिस सहितको प्रतिवेदन बैठकमा प्रस्तुत गर्नेछ । समितिको प्रतिवेदन बैठकमा प्रस्तुत भएपछि सो प्रतिवेदनमाथि बैठकमा छलफल हुनेछ । बैठकमा पेश भएको प्रतिवेदन माथि संसद सदस्यले संशोधन पेश गर्न वा कुनै विशेष कुराको सम्बन्धमा पुनः छानविन गर्न प्रतिवेदनलाई विशेषाधिकार समितिमा फिर्ता पठाउन सकिनेछ । यसरी संशोधन भएको वा पुन समितिमा पठाइएको विषयमा प्रतिवेदन पेश भएपछि विशेषाधिकार हनन भएको प्रश्नलाई बैठकमा निर्णयार्थ प्रस्तुत गरिनेछ । विशेषाधिकारको प्रश्नमा संविधानको धारा १०३ को उपधारा (८) बमोजिम सभाको निर्णयबाट अभियुक्तलाई सजाय भएकोमा निजले बैठक समक्ष क्षमायाचना गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको छ भने क्षमायाचनामा बैठक सन्तुष्ट भएमा बैठकले तोकिसकेको सजायलाई माफी गर्न वा घटाउन सक्नेछ ।

संसदको विशेषाधिकार र प्रेस

संसद र प्रेस बीच घनिष्ट सम्बन्ध रहेको हुन्छ । राज्यका तीन अङ्ग पछि प्रेसालाई चौथौ अङ्ग त्यसै भनिएको होइन । लोकतान्त्रिक व्यवस्थामा सर्वोच्च जनप्रतिनिधिमूलक संस्था भनेकै संसद हो । जनताले प्रत्यक्ष निर्वाचित गरेर पठाउने प्रतिनिधि भनेकै संसद सदस्य भएको हुनाले संसद र संसदका सदस्यहरु निर्भीक भई संसदमा जनआवाजहरु बोल्ने, छलफल गर्ने र निर्णय गर्ने वातावरण आवश्यक पर्दछ । त्यसैगरी संसद र संसदीय समितिहरुले आफ्नो कार्यविधि आफैं नियमित गर्ने, कार्यविधि र कार्य प्रक्रियाका सम्बन्धमा नियमित वा अनियमित के हो भनी कुनै अदालतमा समेत प्रश्न गर्न नपाइने स्वतन्त्रता र उन्मुक्ति अर्थात् विशेषाधिकार संविधानबाटै प्राप्त गरेका हुन्छन् । संसदको विशेाषधिकार एकातर्फ छ भने अर्को तर्फ संसदका कामकारवाहीहरु के हुँदैछन्, जनताका प्रतिनिधिहरुले के कस्ता कार्यहरु गरिरहेका छन् भनी जनतालाई सूसुचित गराउने दायित्व भने प्रेसको रहेको हुन्छ । अतः संसद र प्रेसबीचको सम्बन्ध र सीमा यही दायित्वबोध र जिम्मेवारीले निर्धारित हुनु पर्दछ । सुभाष काश्यपको भनाई यहाँ सान्दर्भिक हुन्छ - "The press is often called an extention of the parliament. It conveys to the people the substance of parliamentary legislation and discussion and keeps the people informed of what is happening in the parliament."[4]

यति हुँदाहुँदै पनि प्रजातन्त्रको पुनःस्थापनाकाल देखि नै संसदीय कामकारवाहीलाई प्रेसले सकारात्मक रुपमा लिएको देखिदैन । प्रेसबाट संसदको विशेषाधिकार हनन भएको भनी हालसम्म चारवटा सूचना प्राप्त भएको पाइएको छ । २०५० सालमा दी राइजिङ नेपालका प्रधान सम्पादक तारानाथ शर्माले संसदको गरिमा र सभामुखको प्रतिष्ठा र सांसदहरुको मार्यादा विपरीत होच्याउने ढंगले लेख लेखिएको भनी विशेषाधिकार हननको प्रश्न उठे पश्चात् समितिमा उपस्थित भई वहाँले लिखित रुपमा क्षमा याचना गर्नु भएपछि बाँकी कारवाही अगाडि नबढेको देखिन्छ । त्यसैगरी २०५२।०३।११ मा गोपाल थपलिया प्रधान सम्पादक तथा प्रकाशक रहेको छलफल साप्ताहिक पत्रिकामा प्रतिपक्षीहरुको नयाँ षड्यन्त्र शीर्षकको समाचारमा संसदको विशेषाधिकार हननको प्रश्न उठी विशेषाधिकार समितिले प्रारम्भिक छानविन गरे तापनि विशेषाधिकार हनन सम्बन्धमा कारवाही गर्न नपर्ने प्रतिवेदन राष्ट्रिय सभामा पेश गरेको देखिन्छ । त्यसैगरी २०५३।०६।२२ को गोरखापत्र दैनिकको अन्तिम पृष्ठमा प्रकाशित माननीयहरु र स्व-सम्मानको खोजी र २०५३।०६।२१ म सौर्य साप्ताहिकले प्रकाशित गरेको कार्टूनबाट राष्ट्रिय सभाको अवहेलना भएको भन्ने प्रश्न उठेको सन्दर्भमा विशेषाधिकार समिति गठन गरी प्रारम्भिक छानविन गर्दा कुनै कारवाही अगाडि बढाउनु नपर्ने प्रतिवेदन पेश गरेको पाइन्छ । नेपालमा संविधान बमोजिम विशेषाधिकारको हनन भएको भनी संसदीय कारवाहीले पूर्णता पाई संसदले कसैलाई सजाय गरेको नेपालमा एउटा पनि दृष्टान्त छैन ।[5]

संसद र संसदीय समितिहरुले गरेका महत्वपूर्ण कामकारवाहीहरुलाई सकारात्मक रुपले भन्दा नकारात्मक रुपले प्रकाशन र प्रसारण गर्ने गरेको सांसदहरुकै गुनासो रहेको छ । संविधानले प्रत्याभूति गरेको विशेषाधिकारको क्षेत्रलाई बेवास्ता गर्दै कतिपय सञ्चार माध्यमहरुले समाचारको प्रकाशन र प्रसारण गर्ने प्रवृति बढ्दै गएको पाइन्छ । संसदीय काम/कारवाहीलाई तोडमोड गरी वा केही अंश हटाई (expunged) प्रकाशन प्रसारण गर्नु संसदको विशेषाधिकार हनन र संसदको अवहेलना मानिन्छ । It is a breach of privilege and contempt of the House to publish expunged proceedings of the House.[6]

संसदीय पत्रकारितामा नकारात्मकताले स्थान पाउनुमा संसदीय पत्रकारका लागि कुनै योग्यता नतोकिनु साथै पत्रकारिता सिक्ने थलोको रुपमा संसदलाई लिने कार्य जिम्मेवार देखिन्छन् । संसदका निर्णय र निर्णय प्रक्रिया सहितका काम/कारवाहीबारे रिपोर्टिङ्ग गर्दा पत्रकारले संवैधानिक, कानूनी र यस सम्बद्ध नियम, निर्देशिका सहित विषयवस्तु सम्बन्धी न्यूनतम सूचना र ज्ञान राख्नुपर्छ । पत्रकारसँग संसदको निर्माण र कामकारवाहीबारे संविधानले के भनेको छ भन्ने

[4] Subhash C Kashyap: *Our Parliament*, 2007 Edn,Chapter 14,p.259

[5] टेक प्रसाद ढुगाना, *व्यवस्थापिका-संसद सेवा स्मारिका* २०७१, पेज नं ३९, ४१

[6] Subhash C Kashyap: Our Parliament, 2007 Edn,Chapter 14, p.259

जानकारी हुनु जरुरी छ । संसदका कामकारवाहीबारे कुनै समाचार, कार्यक्रम वा सम्पादकीय टिप्पणी सार्वजनिक गर्दा कुनै संवैधानिक सीमाको उल्लंघन भयो, भएन भनेर हेक्का राख्नु जरुरी छ । जस्तो कि नेपालको संविधानको धारा १०३ को उपधारा (३) मा संघीय संसदको कुनै पनि कामकारवाहीलाई त्यसको असल नियत बारे शंङ्का उठाई कुनै टीकाटिप्पणी गरिने छैन र कुनै सदस्यले बोलेको कुनै कुराको सम्बन्धमा जानी जानी गलत वा भ्रामक अर्थ लगाई कुनै प्रकारको प्रकाशन तथा प्रशारण गरिने छैन[7] भनिएको छ ।

संसदीय पत्रकारिता पुस्तकमा पत्रकार शिव गाउँले लेख्नु हुन्छ - संसदीय रिपोर्टिङ्ग गर्ने पत्रकार दक्ष भएर मात्र पुग्दैन, अनुभवी र परिपक्व हुनु पर्छ भन्ने भारतीय पत्रकारहरुको भनाइ थियो । उनीहरुले भारतमा कम्तीमा १२-१५ वर्ष काम गरेकाहरुले मात्र संसदीय रिपोर्टिङ्ग गरेको उदाहरण सुनाए । संसदको संवेदनशीलतासँग जोडिएर भारतीय पत्रकारहरुले प्रस्तुत गरेका यी उदाहरणहरुको मर्म सीधा लोकतान्त्रिक व्यवस्थाको भविष्यसँग सम्बन्धित छ । संसदका सूचनाहरु सही ढङ्गले प्रवाहित भए मात्र जनमत सिर्जना भई खराब कामको आलोचना र असल कामको सही मूल्याङ्कन गर्ने जनताले अवसर पाउँछन् ।[8]

संसद र संसदीय समितिका छलफलमा उठ्ने विषयका आधारमा सूचनाको "क्लु" समातेर गरिने खोजपूर्ण रिपोर्टिङ्गले मात्र संसदीय पत्रकारितालाई सदावहार बनाउन सक्छ ।[9] सदनमा हुने छलफल र यसको प्रकृया सदनको विशेषाधिकारको विषय हो । सदनको प्रक्रियामा त्रुटि भयो भनेर अदालतमा समेत प्रश्न उठाउन मिल्दैन । सदनमा कुनै सदस्यले व्यक्त गरेको भनाईलाई निजको नियतमाथि शंका उठाई गलत वा भ्रामक रुपमा बङ्गाई प्रस्तुत गर्न मिल्दैन, त्यसो गरिएमा सदनको विशेषाधिकार उल्लङ्घन मानी कारवाही चलाउन सकिन्छ । त्यस्तो कारवाही सदन स्वयंले गर्न सक्छ ।[10] संसद आफैंमा सार्वभौम थलो हो, त्यसैले त्यहाँ रिपोर्टिङ्ग गर्न जाने पत्रकारहरु पनि उत्तिकै जिम्मेवार हुनु पर्छ । आम सञ्चारको शक्ति दायित्व विनाको शक्ति हुँदै होइन, हामीले केही कुरा छाप्दैमा वा प्रसारण गर्दैमा सञ्चारकर्मीको जिम्मेवारी पनि पूरा भइहाल्दैन ।[11]

संसदीय मामिलाका विषयवस्तु र क्रियाकलापलाई अभिलेखीकरण गर्नु, वञ्चितीकरणमा परेका वर्ग, समुदाय र क्षेत्रका सरोकार सम्बन्धित पक्षसम्म पुऱ्याउन मद्दत गर्नु, लोकतन्त्रको सुढृढीकरण र दीगो शान्तिका लागि राजनीतिक द्वन्द व्यवस्थापनमा सकारात्मक भूमिका खेल्नु संसद र सञ्चार क्षेत्रका साझा लक्ष्य हुन् तर सकेसम्म सूचना लुकाउन खोज्ने राजनीतिकर्मी र कर्मचारीतन्त्रको चरित्र र सत्य परीक्षण विना नै समाचार "ब्रेक" गर्ने पत्रकारको प्रतिस्पर्धालाई यी साझा उद्देश्यका व्यवधानका रुपमा लिनुपर्छ तर आ-आफ्ना व्यावसायिक दक्षता अभिवृद्धिबाट यी व्यवधान निरुत्साहित गर्न सकिन्छ । सञ्चारकर्मीको क्षमता अभिवृद्धिका लागि संसद र प्रेसबीच संस्थागत सहयोग र सहकार्य आवश्यक छ ।[12] कानून र नीति निर्माणमा पत्रकारले पूर्णतः Watch dog को भूमिका राख्नुपर्छ । पत्रकारहरुमाथि पनि हल्काफुल्का र आरोप प्रत्यारोपमै रम्ने गरेको गम्भीर टिप्पणी बढेका छन्, त्यसलाई चिर्न सक्नुपर्छ । संसदीय व्यवस्थाका मूलभूत मान्यतालाई स्थापित गर्ने कार्यमा झकझकाउने दायित्व संसदीय पत्रकारहरुको हो । मुलुकको बृहत्तर स्वार्थ ओझेलमा नपारुन् भन्ने आम नागरिकको असल चाहनाको लिकमा जनप्रतिनिधिहरुलाई हिडाउने उद्देश्य संसदीय पत्रकारहरुको हुनुपर्छ । [13]

निष्कर्ष

[7] शिव गाउँले, *संसदीय पत्रकारिता* संसदीय मामिला पत्रकार समाज, २०७३, पेज ३०

[8] किरण पोखरेल, ऐ. ऐ., पेज ५६

[9] राजेन्द्र फुयाल ऐ. ऐ., पेज ६४

[10] टेक प्रसाद ढुगाना, ऐ. ऐ., पेज नं ११७

[11] टंक पन्त, ऐ. ऐ., पेज नं १६९

[12] राजेन्द्र फुयाल, ऐ. ऐ., पेज ६६

[13] हरि बहादुर थापा, ऐ, ऐ., पेज ५१-५२

संसद र यसका सदस्यलाई आफ्नो काम/कारवाही प्रभावकारी रुपमा सम्पादन गर्न संविधानले प्रदान गरेको विशेषाधिकार वेष्ट मिन्स्टर प्रणालीबाट विकसित हुँदै आएको हो । निर्भीक भई संसदमा जनताका सवालहरु बोल्न पाउने र त्यसरी बोले वापत् कुनै अभियोग नलाग्ने, गिरफ्तार गर्न नपाइने साथै संसदले आफ्नो कार्यविधि आफैं नियमित गर्न पाउने उन्मुक्ति नै संसद र सदस्यको विशेषाधिकार हो । संसद र सदस्यलाई प्रदान गरिएको उन्मुक्तिको अर्थ ती निकाय र व्यक्ति कानून भन्दा माथि होइनन् कि ती निकायले आफ्नो कार्य निर्भीक भई प्रभावकारी रुपले सम्पादन गर्न सकून् भनी प्रदान गरिएको वा भनौ सुरक्षित गरिएको विशेष अधिकार हो । यस्तो विशेषाधिकार जो कसैले हनन गरेमा संसदले कैद र जरिवाना गर्नसक्ने व्यवस्था रहेको छ ।

प्रेसले नै जनतालाई संसदका गतिविधिहरु बारे जानकारी गराउँदछ । संविधानमा नै प्रेस स्वतन्त्रताको सम्बन्धमा व्यवस्था गरिएको हुन्छ । यसको अर्थ प्रेसले संविधानद्वारा प्रदान गरिएको संसदको विशेषाधिकार अन्तरगत संसदका सदस्यहरु साथै संसदका गतिविधिहरुमा अभिव्यक्तिको स्वतन्त्रतालाई वा संसदीय कामकारवाहीको प्रक्रियालाई बङ्गयाई वा गलत अर्थ लगाई प्रकाशन/प्रशारण गर्नुहुँदैन । यसो गरिएमा विशेषाधिकारको हनन भएको मानिन्छ । संसदीय पत्रकारितामा कलम चलाउनु हुने अनुभवी पत्रकारहरुको उपरोक्त भनाइहरु सान्दर्भिक र ज्यादै महत्वपूर्ण रहेका छन् । संसदीय पत्रकारिता गर्दा पत्रकारहरुले संसदको कामकारवाहीलाई प्रभावकारी तुल्याउने, संसद र सांसदलाई जिम्मेवार बनाउने कोणबाट समाचारहरु सम्प्रेषण गर्नु पर्ने हुन्छ । संसदीय पत्रकारिताले मुलुकको संविधान, राजनीतिक प्रणाली साथै संसद र सांसदको मर्यादा बचाउने र संसद र सांसदलाई मुलुक र जनताप्रति उत्तरदायी बनाउने भूमिका निर्वाह गर्नु पर्दछ ।

सन्दर्भ सामग्रीहरु

- नेपालको संविधान
- प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५
- Kashyap, Subhash, (2007), *Our Parliament*, New Delhi: National Book Trust
- *व्यवस्थापिका-संसद सेवा स्मारिका* २०७१ व्यवस्थापिका-संसद सचिवालय
- *संसदीय पत्रकारिता* संसदीय मामिला पत्रकार समाज २०७३
- चौधरी एवं कुमार *इगलैण्डका राजनीतिक और बैधानिक इतिहास Bharati Bhawan 2005*

सुशासनको सवालमा संसदीय भूमिका

जीवराज बुढाथोकी *

सारांश

सुशासन भन्नाले असल शासन भन्ने बुझिन्छ र असल शासन कायम हुन कस्तो शासन व्यवस्था हुनुपर्दछ भन्ने विषयमा फरक फरक धारणा रहेको पाईन्छ । सुशासनको सर्वमान्य परिभाषा नभएकोले यो ठाउँ, परिवेश, क्षेत्र, विषय वमोजिम फरक फरक दृष्टिकोणबाट परिभाषा गरिएको पाईन्छ । संयुक्त राष्ट्र संघीय विकास कार्यक्रमले विकासको केन्द्रविन्दु मानव समुदायको हो तसर्थ जनसहभागितामूलक शासन व्यवस्थाको प्रत्याभूति हुनुपर्दछ भन्ने बिषयको

* सहसचिव, संघीय संसद सचिवालय

उठानसँगै सुशासनको बिषयले प्राथमिकता पाएको हो । सन् १९९० को दशकमा अफ्रिकी राष्ट्रहरुको विकास प्रक्रिया सन्तोषजनक नहुनुमा सुशासनको कमी र शासन प्रणालीको दोष रहेको ठहर गरेपछि यसलाई नाराकै रुपमा उठाइएको हो । नेपालमा विशेष गरी २०४६ सालको राजनीतिक परिवर्तन पश्चातमात्र सुशासनलाई कायम गराउन विभिन्न प्रयास भएको पाइन्छ । देशको शासन व्यवस्था तथा सार्वजनिक प्रशासनमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण, जवाफदेहिता, पारदर्शिता, समानता, समता, समावेशीकरण, विधिको शासन, सहभागिता र सहमतिमा आधारित कार्य गरी आम जनताको इच्छा र चाहाना बमोजिमको जनमुखी शासन संचालन गर्ने जिम्मेवारी सरकारको भएको र सरकारको प्रत्यक्ष संलग्नतामा नै सुशासनका लागि आवश्यक पर्ने गतिविधिहरु संचालन गर्नुपर्ने भएकोले यसलाई प्रमुख दायत्विको रुपमा सरकारले लिनुपर्दछ । नेपालमा विकास आयोजनाहरुको कार्यान्वनयमा लक्षित समय तथा लागतमा हुने वृद्धि तथा न्यून गुणस्तरीय सेवा प्रवाहले सेवा प्रवाहमा प्रतिकूल असर गरेको अवस्था छ । सुशासनको अनुभूति जनताले गर्न पाइरहेको अवस्था छैन । जनताको घरदैलोमा जबसम्म सरकारबाट प्रवाह गर्ने सेवा सुविधाको माध्यमबाट सुशासनको अनुभूति गरिदैन, तबसम्म सुशासनको बास्तविक चित्र राज्य प्रणालीभित्र प्रतिविम्बित भएको मान्न सकिदैन । परिवर्तित समयानुकूल जनताका आवश्यकता तथा आकांक्षाहरु बढ्दै गएको अवस्थामा अझ परिस्कृत रुपमा सुशासनलाई कायम गराउनका लागि आवश्यक पद्धति, संस्कार, व्यवहार, जिम्मेवारी र उत्तरदायित्वमा सुधार आउन नसकेको कारण सुशासन कायम हुन सकिरहेको छैन । अबको नेपाली समाजलाई सुशासनको अनुभूति दिलाउने जिम्मेवारी जन प्रतिनिधिमूलक संस्था तथा नीति र कानून बनाउने सर्बोच्च निकाय संघीय संसदले अहं भूमिका खेल्नु आवश्यक छ ।

सुशासन अवधारणागत पक्ष

सुशासन भनेको वहुआयामिक विषय हो । यसको अनुभूत जनताले गर्न पाउनु पर्दछ । तसर्थ यसलाई लोकतन्त्रको आत्माको रुपमा लिने गरिन्छ । सुशासन राज्य व्यवस्थाको प्रणालीभित्र प्रतिविम्बित भएको अवस्थामा मात्र देशको राजनीतिक स्थिरता, आर्थिक विकास र समाजको स्तरलाई उच्च विन्दुमा पुऱ्याउन सकिन्छ । सुशासनको जग जनसहभागितामूलक शासन व्यवस्थामा अडेको हुन्छ । लोकतन्त्र र विकास सुशासनका एउटा सिक्काका दुइवटा पाटाहरु हुन् किनकि लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्था बलियो बनाउन सुशासन बलियो हुनपर्दछ भने सुशासन बलियो बनाउन देशको राजनीतिक, सामाजिक र आर्थिक विकास समृद्ध हुनुपर्दछ । कुशासनले लोकतन्त्रलाई कमजोरमात्र होइन धरासायी नै बनाउँछ । सुशासनले इमान्दारीता, नैतिकता, जिम्मेवारीवोध, उत्तरदायित्व वहनमा तत्परता राख्दै ठीक र बेठीक, असल र कमसल जस्ता बिषय छुट्याउनको लागि क्षमता राख्ने भएकोले सुशासनमा न्यायको अनुभूति लुकेको हुन्छ । सरकार र जनताबीच असल सम्बन्ध र विश्वासको वातावरण कायम गर्ने शसक्त माध्यम सुशासन हो । सुशासनले शासन व्यवस्था असल, विधिसम्मत, मुलुकको परिवेश अनुकूल एवं समग्र जनताको हित तथा कल्याण उन्मुख बनाउन अभिप्रेरित गर्दछ तसर्थ सुशासन शासन प्रक्रियाको सुधार र असल सरकारको परिमार्जित अवधारणा हो । सुशासनलाई सार्वजनिक व्यवस्थापनको क्षेत्रमा नयाँ अवधारणाको रुपमा देखा परेको विषय मानिन्छ ।

संयुक्त राष्ट्र संघीय विकास कार्यक्रमले विकासको केन्द्रविन्दु मानव समुदायको हो तसर्थ जनसहभागितामूलक शासन व्यवस्थाको प्रत्याभूति हुनुपर्दछ भन्ने बिषयको उठानसँगै सुशासनको बिषयले प्राथमिकता पाएको हो । सन् १९७२ र १९९७ मा संयुक्त राष्ट्र संघीय विकास कार्यक्रम र विश्व बैंकले सुशासनलाई परिभाषित गर्दै सोही बमोजिम जनता केन्द्रीत कार्यहरु गर्नका निम्ति विकासशील राष्ट्रहरुलाई अभिप्रेरित गऱ्यो । सन् १९९० को दशकमा अफ्रिकी राष्ट्रहरुको विकास प्रक्रिया सन्तोषजनक नहुनुमा सुशासनको कमी र शासन प्रणालीको दोष रहेको ठहर गरेपछि यसलाई नाराकै रुपमा उठाइएको हो । परम्परागत शासन प्रणालीमा सरकारको भूमिकालाई मात्र महत्व दिईन्थ्यो भने सुशासनको अवधारणाले शासन प्रणालीभित्र राज्य, निजी क्षेत्र र सामाजिक क्षेत्र समेतको भूमिका महत्वपूर्ण रहने कुरामा जोड दियो । त्यतिबेला, शासन व्यवस्था सक्षम, सुदृढ, उत्तरदायी, जनसेवामुखी बनाउने कार्य, पद्धति एवं प्रवृत्तिलाई सुशासनको अवधारणासँग जोडियो र दाता राष्ट्र एवं दातृ समुदायले विकासशील राष्ट्रहरुलाई ऋण एवं अनुदान सहयोग दिँदा

सुशासनलाई शर्तको रुपमा लिन थालियो । यसरी सरकारी, नीजि क्षेत्र र नागरिक समाजको सहयोग र समन्वयमा मात्र सुशासन कायम हुनसक्ने मान्यता विकास भयो ।

नेपालको सन्दर्भमा सार्वजनिक प्रशासनमा केही समय अघिमात्र प्रयोगमा ल्याइएको सुशासन शब्दको इतिहास धेरै लामो छैन । नेपालले लोकतान्त्रिक शासन प्रणालीको अवलम्बन, नागरिक स्वतन्त्रता, मानवअधिकार, आवधिक निर्वाचन जस्ता मान्यताहरुलाई प्रत्याभूत गरे तापनि लोकतान्त्रिकरणको प्रक्रिया भने कमजोर देखिन्छ । नेपालमा करिव दुई दशकदेखि सार्वजनिक प्रशासनलाई सक्षम, सुदृढ, सेवामूलक, उत्तरदायी, जवाफदेही, परिणाममुखी र पारदर्शी बनाई राज्यबाट प्रवाह गर्ने सेवाको परिणाम र गुणस्तरमा अभिवृद्धि, जनताप्रति प्रतिवद्ध, प्रशासनिक व्यवशायिकता, उत्पादनशील, जनमुखी र प्रतिस्पर्धी प्रशासन बनाउँन सुशासनको अवधारणालाई जोडने प्रयास गरिएको पाइन्छ । सुशासनको प्रत्याभूति बिना विकास प्रशासनले लिएका लक्ष्यहरु हाँसिल गर्न सकिदैन । राज्यको अवस्था, श्रोतसाधनको उपलब्धता, आर्थिक सामाजिक अवस्था, शासकीय व्यवस्थापन जस्ता पक्षहरुले सुशासनमा प्रभाव पार्ने हुनाले सुशासन कायम गर्नका लागि सहज र सजिलो भने छैन । यसका विविध पक्षहरुमा चुनौतिहरु देखा पर्न सक्दछन् । त्यसका लागि राजनीतिक तथा प्रशासनिक संयन्त्र प्रतिवद्ध र सजग रहनु पर्दछ ।

सुशासनको परिभाषा

सुशासनको परिभाषा गर्नु पूर्व सुशासन र सार्वजनिक प्रशासनलाई जोडेर अध्ययन गर्नुपर्ने हुन्छ । सरकारद्वारा गरिने सबै प्रकारका क्रियाकलापहरुलाई समग्र रुपमा सार्वजनिक प्रशासन भनिन्छ । सरकारले देश र नागरिकहरुको सुरक्षा गर्ने, राज्यमा आवश्यक पर्ने ऐन, कानून तथा नीतिहरुको तर्जुमा गर्ने, विकासका योजना र कार्यक्रमको तर्जुमा गर्ने, नागरिकहरुका आधारभूत आवश्यकताको परिपूर्तिको लागि आवश्यक वस्तु तथा सेवा उपलब्ध गराउने, नागरिकको कल्याण एवं हितको लागि नियमित, आकस्मिक तथा विकासमूलक कार्यहरु गर्ने, जनताको जीउधनको संरक्षण गर्ने, मुलुकमा शान्ति सुरक्षा र अमनचयन कायम गर्ने कार्यहरु गर्दछ । सरकारले यी सम्पूर्ण कार्यहरु सार्वजनिक प्रशासनको माध्यमबाट जनतासामु पुऱ्याउने र जनताका समस्याहरुलाई सरकार समक्ष ल्याउने सक्रिय अंगको रुपमा सार्वजनिक प्रशासनले कार्य गर्ने भएको हुनाले सार्वजनिक प्रशासनलाई सरकार र जनतावीच पुलको रुपमा कार्यगर्ने शसक्त र स्थायी संयन्त्रको रुपमा लिईन्छ । सार्वजनिक प्रशासन पनि शासन प्रक्रियाकै एउटा अभिन्न अंग भएको हुनाले सार्वजनिक प्रशासनको उद्धेश्य भन्नु नै राज्य वा सरकारको उद्देश्य हो, तसर्थ सुशासन र सार्वजनिक प्रशासनलाई एक सिक्काका दुईवटा पाटाको रुपमा लिनुपर्दछ ।

सामान्य अर्थमा सुशासन भन्नाले असल शासन भन्ने बुझिन्छ र असल शासन कायम हुन कस्तो शासन व्यवस्था हुनुपर्दछ भन्ने विषयमा फरक फरक धारणा रहेको पाईन्छ । सुशासनको सर्वमान्य परिभाषा नभएकोले यो ठाउँ, परिवेश, क्षेत्र, विषय बमोजिम फरक फरक दृष्टिकोणबाट परिभाषा गरिएको पाईन्छ । नेपाली बृहत शब्दकोषले सुशासनलाई उत्तम किसिमको शासन र असल राज्यव्यवस्था हो भनी अर्थ्याइएको गरेको पाईन्छ । प्रशासनविदहरु प्रशासनिक अधिकारको समुचित र न्यायपूर्ण प्रयोग गर्नु नै सुशासन हो भनी अर्थ गर्दछन् । न्यायविद्हरु न्यायिक अधिकारको समुचित प्रयोग गरी मानवअधिकारको संरक्षण गर्नु नै सुशासन हो भनी अर्थ गर्दछन् । अर्थविदहरु पारदर्शी लेखा प्रणाली र ठेक्कापट्टा कायम गर्नु सुशासन हो भन्दछन् भने राजनीतिज्ञहरु स्वच्छ, जनमुखी सरकार र जनउत्तरदायी शासन व्यवस्थाको प्रत्याभूति नै सुशासन हो भन्दछन् । त्यस्तै गरी समाजशास्त्रीहरु नैतिक मुल्य मान्यतामा आधारित भ्रष्टाचारविहिन, पारदर्शी र स्वच्छ प्रशासन कायम गर्नु नै सुशासन हो भनी अर्थ गर्दछन् भने व्यवस्थापनविदहरु छिटो, छरितो, चुस्त, दुरुस्त र पारदर्शी प्रशासनिक संयन्त्रको विकास नै सुशासन हो भनी प्रष्ट पार्दछन् ।

सबै पक्षबाट गरिएको परिभाषालाई हेर्दा राज्यका प्रमुख अंगहरु व्यवस्थापिका, कार्यपालिका र न्यायपालिका अन्तर्गत गठित विभिन्न संरचना र निकायद्वारा नीजि क्षेत्र र नागरिक समाजसँगको सहकार्यमा पारदर्शी तरिकाले अधिकारको समुचित र न्यायोचित प्रयोग गरी सामाजिक न्याय, मानव अधिकारको प्रर्वद्धन, जनता केन्द्रीत जनकल्याणको

प्रवर्द्धन हुने गरी जनसहभागितामूलक, स्वच्छ, पारदर्शी, उत्तरदायी, जवाफदेही शासन व्यवस्थाको स्थापना गर्न गरिने समग्र प्रयासहरुको समष्टिगत रुप नै सुशासन हो भनी परिभाषा गर्न सकिन्छ । अर्को अर्थमा सार्वजनिक प्रशासनलाई विश्वसनीय, परिणामुखी, उत्तरदायी, पारदर्शी र सक्षम बनाई जनतालाई शासनको अनुभूति गराउने कार्य नै सुशासन हो । जनतालाई सुशासनको अनुभूति गराउन सार्वजनिक सेवा प्रवाहलाई पारदर्शी, स्वच्छ, प्रभावकारी, छिटो छरितो, सेवामुखी, सहभागितामूलक, अनुमानयोग्य, प्रतिस्पर्धी तथा उत्तरदायी बनाउन जरुरी हुन्छ । कुनै पनि देशमा सुशासनको अवस्था कस्तो छ भनी जान्न खोज्ने हो भने माथि लेखिएका कुराहरुमा नै निर्भर हुनुपर्ने हुन्छ । माथिका कुराहरुले सुशासनको चित्रण गरिरहेका हुन्छन् । सेवा प्रवाहमा हुने ढिलासुस्ती, आर्थिक अनियमितता, भ्रष्टाचार, अधिकारको दुरुपयोग र गैरकानूनी कार्यले सेवा प्रवाह तथा समग्र सुशासनमा प्रतिकूल प्रभाव पर्दछ । सुशासको प्रर्वद्धन गरी जनतालाई शासनको अनुभूति गराउने प्रमुख दायित्व सरकारको भएको हुनाले सार्वजनिक व्यवस्थापनको कार्यलाई नतिजामूलक, उपलब्धिमूलक र सेवामूलक बनाई सम्बद्ध पक्षहरुलाई जवाफदेही र जिम्मेवार बनाउनु पर्ने हुन्छ । सरकारबाट जनतालाई सरल र सहज रुपमा प्रवाह हुने सेवाको समय, लागत, गुणस्तर र विश्वसनीयताले यसको दक्षता र प्रभावकारीताको मापन गर्दछ र सुशासनको अनुभूतिको प्रत्याभूति गर्दछ । सरकारले जनतालाई प्रवाह गर्ने दैनिक सेवाका साथसाथै समग्र विकासका गतिविधिहरुका सम्बन्धमा भएका ढिलासुस्ती, अनियमितता, भ्रष्टाचार जस्ता विषयहरुमा जनगुनासाहरुको संकलन गरी तिनको सम्वोधन प्रभावकारी संयन्त्रबाट गराई सुशासन अनुभूत गराउन सकिन्छ ।

सुशासनको क्षेत्र, सीमा र परिभाषाले के कति दायरा समेट्न सक्छ भन्ने कुरा देश, काल, परिस्थिति, विकासको स्तर, जनताको चेनताको स्तर, सामाजिक, आर्थिक तथा शैक्षिक अवस्था, राजनीतिक स्थिरता जस्ता कुराहरुमा निर्भर हुने गर्दछ । विकसित देशहरुको सन्दर्भमा नीजिकरण र बजार अर्थतन्त्रलाई प्रवर्द्धन गरी सरकारको भूमिकालाई न्यूनगरी निजी क्षेत्रको भूमिकालाई प्रवर्द्धन गर्ने सम्मको दायारा सुशासनले समेट्दछ भने विकासोन्मुख देशहरुको सन्दर्भमा सरकार, नीजि क्षेत्र र सार्वजनिक क्षेत्रको सहकार्यमा आर्थिक, सामाजिक क्रियाकलापहरु संचालन गरी देशमा पिछडीएका वर्ग समुदायको उत्थान तर्फ शासकीय सुधार गर्नमा नै सुशासनको दायरा समिति हुने गरेको छ । वर्तमान समयमा नीजि क्षेत्रबाट सरकारी क्षेत्रमा प्रवेश गरेको यो विषय सरकार र बजार, सरकार र नागरिक समाज, सरकार र नीजि क्षेत्र, निर्वाचित र नियुक्त पदाधिकारी, स्थानीय निकाय र नगर, ग्रामबासीहरु, व्यवस्थापिका र कार्यापालिका, राज्य र अन्य क्रियाशील संस्थाहरुबीचको सम्बन्ध र सहकार्यमा आधारित रहेको छ । सुशासनलाई ढीलासुस्ती, आर्थिक अनियमितता, भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने उपायको रुपमा अन्तराष्टिय् मुद्राकाषले आत्मसाथ गरेको पाईन्छ । संयुक्त राष्ट्र संघीय विकास कार्यक्रमले सुशासनमा निम्न आठवटा तत्वहरु समावेश हुने भनी परिभाषित गरेको पाईन्छ ।

१. **सहमति निर्माण** : विमति, तनाव तथा द्वन्द्वबीचको मध्यस्थता तथा सामञ्जस्यता कायम, सामुहिक सहमतिबाट द्वन्द्व व्यवस्थापन ।
२. **सहभागिता** : जनताको नीति निर्माणमा सहभागी हुने अधिकार, संगठन गर्ने तथा विचार अभिव्यक्त गर्ने स्वतन्त्रता, समावेशी सहभागिता (लैगिंक, जातीय, भाषिक, क्षेत्रिय, वर्गिय), आवधिक निर्वाचनमा सहभागिता तथा शासन संचालन तथा विकास प्रक्रियामा प्रत्यक्ष रुपमा पुरुष महिला दुवैको सक्रिय सहभागिता सुशासनको प्रमुख आधार हो । महिला तथा पुरुष, शासक तथा जनता, सेवाप्रदायक संस्था तथा सेवाग्राही शासन संचालनका हरेक चरण, प्रक्रियामा अर्थपूर्ण सहभागिता, संलग्नता र क्रियाशीलताले मात्र सहभागितालाई पूर्ण तुल्याउछ ।
३. **विधिको शासन :** मानव अधिकारको संरक्षण र प्रर्वद्धन, कानूनको आधारमा शासन संचालन, सक्षम तथा निष्पक्ष न्यायिक र प्रशासनिक व्यवस्था, कानूनको सर्वोच्चता, कानूनको अगाडि समानता ।
४. **कार्यकुशलता र प्रभावकारिता** : दक्षता र प्रभावकारिताले मात्र नागरिकले सन्तुष्टि पाउने, श्रोतसाधनको उच्चतम उपयोगबाट दक्षता र कार्यसम्पादन
५. **जवाफदेहिता :** जनताले निर्धारित समयमा सेवा पाउने, समानता र समन्यायको आधारमा अधिकारको प्रत्याभूति, भ्रष्ट्राचार मुक्त सार्वजनिक प्रशासन ।

६. **पारदर्शीता :** सार्वजनिक निर्णय र कारवाहीको जानकारी लिने अधिकारको प्रत्याभूति, निर्णय तथा त्यसको कार्यान्वयन कानूनले निर्धारण गरेको प्रक्रिया र विधि बमोजिम हुनुपर्ने, सूचना प्राप्ती र संप्रेषण, सूचनाको अधिकार, र पारदर्शीताको ग्यारेन्टी ।

७. **उत्तरदायित्व :** सेवाग्राहीप्रति उत्तरदायी, कार्यप्रक्रिया र संचालनका विभिन्न तहमा सरकार, नीजि क्षेत्र र नागरिक समाजको सक्रिय भूमिका ।

८. **समन्याय र समावेशिता :** पिछडीएको वर्ग र जातजातीलाई मूलधारमा समाहित, अविभेद, न्यायोचित वितरण, बञ्चितिकरणको अन्त्य र मानव मानवबीचको भेदभावको अन्त्य ।

सुशासनका व्यवहारिक पक्षहरु

नेपालमा सार्वजनिक सेवा प्रवाहलाई प्रभावकारी, पारदर्शी र गुणस्तरीय तुल्याई जनतालाई सुशासनको प्रत्याभूति दिलाउने प्रयास मूलतः २०४६ सालको राजनीतिक परिवर्तन पश्चात भएको पाईन्छ । देशको शासन व्यवस्था तथा सार्वजनिक प्रशासनमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण, जवाफदेहिता, पारदर्शिता, समानता, समता, समावेशीकरण, विधिको शासन, सहभागिता र सहमतिमा आधारित कार्य गरी आम जनताको इच्छा र चाहाना बमोजिमको जनमुखी शासन संचालन गर्ने जिम्मेवारी सरकारको भएको र सरकारको प्रत्यक्ष संलग्नतामा नै सुशासनका लागि आवश्यक पर्ने गतिविधिहरु संचालन गर्नुपर्ने भएकोले यसलाई प्रमुख दायत्विको रुपमा सरकारले लिनुपर्दछ । नेपालमा विकास आयोजनाहरुको कार्यान्वनयमा लक्षित समय तथा लागतमा हुने वृद्धि तथा न्यून गुणस्तरीय सेवा प्रवाहले सेवा प्रवाहमा प्रतिकूल असर गरेको अवस्था छ । सुशासनको अनुभूति जनताले गर्न पाइरहेको अवस्था छैन । जनताको घरदैलोमा जबसम्म सरकारबाट प्रवाह गर्ने सेवा सुविधाको माध्यमबाट सुशासनको अनुभूति गरिदैन, तवसम्म सुशासनको बास्तविक चित्र राज्य प्रणालीभित्र प्रतिविम्वित भएको मान्न सकिदैन । परिवर्तित समयानुकूल जनताका आवश्यकता तथा आकांक्षाहरु बढ्दै गएको अवस्थामा अझ परिस्कृत रुपमा सुशासनलाई कायम गराउनका लागि आवश्यक पद्धति, संस्कार, व्यवहार, जिम्मेवारी र उत्तरदायित्वमा सुधार आउन नसकेको कारण सुशासन कायम हुन सकिरहेको छैन । सुशासन कायम गराउन नीतिगत, संस्थागत आधारहरु तयार गरिए तापनि प्रभावकारी कार्यान्वयन र तत्परताको अभावले गर्दा लक्ष्य हासिल गर्न सकिएको छैन । लेखाई, वोलाई एकातिर र गराई अर्कोतिर भएर नेपालमा सुशासनको जग बलियो हुन सकिरहेको छैन । एकातिर नीतिगत कुराहरु तर्जुमा गर्न निर्णय लिने कुरामा नै ढिलाई हुने र निर्णय भईसकेपछि कार्यान्वयन तहमा हुने ढिलासुस्तीले गर्दा त्यसको मार प्रत्यक्ष जनताले खेप्नु परिरहेको छ । नेपालको एउटा प्रवृति गर्न नसकिने काम पनि हुन्छ भनी आश्वासन दिने, गर्न सकिने काममा पनि अनावश्यक ढिलासुस्ती वा लापारवाही गर्ने, राज्यले जनतालाई सेवा मार्फत राहत प्रदान गर्नुको सट्टा उल्टो सरकारी सेवा लिन जाने जनताले अतिरिक्त मूल्य चुकाउनुपर्ने, सम्पन्न गरेको कामको जवाफदेहिता नलिने, जिम्मेवारी पञ्छाउने, सम्पादित कामहरु पारदर्शी नहुने, जनसहभागितालाई अस्वीकार गर्ने, शक्तिको दुरुपयोग तथा अनियमितता गर्ने, कार्यप्रणाली चुस्तदुरुस्त र सरल नहुने, आवश्यक सूचनाहरु समयमा नै प्रवाह नगर्ने र माग गरिएका दिन मिल्ने खालका सूचनाहरु पनि लुकाउने जस्ता कुराहरुले गर्दा सुशासन कायम गर्न बाधा पुऱ्याईरहेका छन् ।

सरकारको तर्फबाट जेष्ठ नागरिकलाई प्रदान गरिएको सामाजिक सुरक्षाको रकम लिन पटक पटक सेवा प्रदायक समक्ष धाइरहनु पर्ने, जिल्लास्थित सरकारी कार्यालय तथा अड्डा अदालतमा सानो कामको लागि दिनहुँ धाइरहनु पर्ने, सानो कामको लागि पनि फाईल हातमा लिई कार्यालय प्रमुखदेखि मन्त्रीसम्म धाउनु पर्ने, नागरिकता र राहादानी लिनको लागि महिनौ कार्यालय तथा राजधानी धाउनु पर्ने, त्यसका लागि घण्टौं लाईनमा बस्नुपर्ने जस्ता व्यवहारिक समस्याहरु रहेका

छन् । त्यस्तै धारा छ पानी छैन, विद्यालय छ शिक्षक छैन, विद्यालय छ विद्यार्थी छैन, अस्पताल छ डाक्टर छैन, गाविस कार्यालय छ सचिव छैन, पोल छ तार छैन, तार छ विजुली छैन, सडक छ, गाडी गुड्दैन, कुर्सी छ हाकिम छैन, काम छ समय छैन, समस्या छ समाधान छैन, सुरक्षा निकाय छ सुरक्षा छैन, यी तमाम सुशासनका विडम्बनापूर्ण पक्षहरु हाम्रो सामु रहेका छन् । यस्तो अवस्थामा आम नागरिकको सरकारप्रति कस्तो धारणा बन्ला सहजै अनुमान लगाउन सकिन्छ ।

तसर्थ समग्र स्थितिको सुधार गर्नका लागि विधिको शासन, शासनमा जनसहभागिता, लोकतान्त्रिक शासन प्रणाली, जवाफदेही सरकार, खुल्ला र पारदर्शी सरकार, विकेन्द्रीकृत सकार, स्वतन्त्र एवं सक्षम न्याय प्रणाली, सामाजिक न्याय र मानवअधिकारको संरक्षण, राज्य सञ्चालनमा नागरिक तथा नीजि क्षेत्रको सशक्त भूमिका, नागरिक समाजको सशक्त भूमिका, कर्मचारीतन्त्रमा उत्तरदात्वि र जवाफदेहिताको विकास, व्यवसायिक एवं जनुमखी अड्डातन्त्र, श्रोत साधनको समुचित र न्यायोचित वितरण, जनमुखी र स्थिर सरकार सुशासनका महत्वपूर्ण अवयवहरु हुन् जुन कुरा बिना सुशासनको लक्ष्य हासिल गर्न सकिदैन । यसतर्फ राज्यको ध्यान केन्द्रित गर्न जरुरी छ, सरोकारवालाहरुलाई जिम्मेवारी बनाउनुको साथै सुशासनका क्षेत्रहरुको पहिचान गरी योजनावद्ध ढंगले नीतिमा सहजीकरण, नीति कार्यान्वयनको तहमा प्रभावकारी अनुगमन गर्ने परिपाटीको थालनी गर्नुपर्दछ ।

नेपालमा सुशासन कायम गराउने प्रयास र वर्तमान अवस्था

नेपालमा विशेष गरी २०४६ सालको राजनीतिक परिवर्तन पश्चात सुशासनलाई कायम गराउन विभिन्न प्रयास भएको पाइन्छ । नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ ले पारदर्शिता, सहभागिता, उत्तरदायित्व, जवाफदेहिता, विधिको शासन, कानूनी राज्य, लैङ्गिक संवेदनशीलता सहितको शासन र मानवअधिकारको उपयोग गर्ने अवसरको प्राप्तिलाई सुशासनका प्रमुख आधारका रूपमा अङ्गीकार गरी सुशासन प्रवर्द्धन गर्ने प्रयास गरेको छ । यसरी सार्वजनिक प्रशासनको सुधार, वित्तीय निक्षेपण सहितको विकेन्द्रीकरण, भ्रष्टाचार तथा अधिकार दुरूपयोग नियन्त्रण र न्याय प्रणालीलाई सुधार गर्ने रणनीति अवलम्बन गर्दै निजामती सेवालाई नतिजामुखी, जनमुखी र लैङ्गिक संवेदनशील बनाउने सोचका साथ शासकीय सुधार कार्यक्रम समेत ल्याइएको थियो । यसले निजामती सेवामा कार्यकुशलतामा सुधार गर्ने अपेक्षा राखेको थियो, जसबाट निजामती सेवालाई चुस्त, पारदर्शी, मितव्ययी, प्रतिस्पर्धी, सेवाग्राहीप्रति उत्तरदायी र लैङ्गिक संवेदनशील हुन गई सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा सुधार आई सुशासन प्रवर्द्धनमा सहयोग पुग्ने विश्वास लिइएको थियो । यसैगरी स्पष्ट, पारदर्शी, सरल र उत्तरदायी कार्यपद्धति नै भ्रष्टाचार, अनियमितता, ढिलासुस्ति रोक्न र सेवा सुविधा छिटो छरितो प्रवाह गर्ने एउटा सशक्त माध्यम हुने विश्वासका साथ अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोगद्वारा आवधिक रणनीतिहरू सार्वजनिक गरिएको छ भने प्रशासन सुधार आयोग २०४८ तथा भ्रष्टाचार नियन्त्रण सुझाव समिति, २०५६ का सिफारिशहरूलाई आधार बनाई थप अधिकार सहितको भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ जारी भएको छ । सो ऐन अनुरूप संस्थागत भ्रष्टाचार सम्बन्धी मुद्दामा शीघ्र सुनुवाई र किनारा लगाउन विशेष अदालत तथा भ्रष्टाचार निरोधका उपायबारे सजगता अपनाउन राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रको स्थापना भएको छ ।

भ्रष्टाचार, जीउ मास्ने बेच्ने, लागूऔषध, हातहतियार खरखजानाको गैर कानूनी कारोवार आदि कृयाकलापबाट आर्जित कालो धन सम्पत्तिलाई अन्य वैध कारोबारको आडमा बैङ्क वित्तीय संस्था जस्ता कुनै निकाय मार्फत शुद्धीकरण गर्ने कार्य नियन्त्रण गर्न सम्पत्ति शुद्धीकरण नियन्त्रण ऐन निर्माण भई लागू भएको छ ।

यसैगरी शासकीय सुधारलाई व्यवस्थित गर्न सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४ पनि जारी भइसकेको छ । सार्वजनिक सेवालाई पारदर्शी र प्रभावकारी बनाउन सार्वजनिक लेखा परीक्षण, गुनासो व्यवस्थापन, सामाजिक परीक्षण, सार्वजनिक सुनुवाई जस्ता क्रियाकलापहरू सञ्चालन भएका छन् । यसका साथै आवधिक योजना र वार्षिक योजना मार्फत सुशासन व्यवस्थापनका प्रयासहरू जारी छन् ।

महालेखा परीक्षकबाट लेखा परीक्षण र सुझावको कार्य, अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोग मार्फत भ्रष्टाचार छानविन र कारवाहीको कार्य, लोकसेवा आयोगबाट योग्यतामा आधारित निजामती कर्मचारीको व्यवस्थापन सम्बन्धी काम, निर्वाचन आयोग मार्फत स्वच्छ, धाँधलीरहित र निष्पक्ष निर्वाचन, राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र मार्फत भ्रष्टाचार सम्बन्धी अध्ययन, अनुसन्धान, चेतनामूलक कार्य भइरहेको छ भने सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग, राजस्व अनुसन्धान विभाग, क्षेत्रीय प्रशासन कार्यालय, जिल्ला प्रशासन कार्यालय, राजस्व न्यायाधिकरण, विशेष अदालत, राष्ट्रिय सर्तकता केन्द्र जस्ता नियामक निकायहरू समेत यसै क्षेत्रमा क्रियाशील रहेका छन् ।

भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन प्रवर्द्धनमा टेवा पुऱ्याउन अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोगका ५ वटा क्षेत्रीय कार्यालय स्थापना भई कार्य प्रारम्भ गरिरहेका छन् । भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ ले घुस लिने दिने, विना मूल्य वा कम मूल्यमा वस्तु वा सेवा लिने, दान, दातव्य, चन्दा वा उपहार लिने, कमिसन लिने, राजस्व चुहावट गर्ने, गैर कानूनी लाभ वा हानी पुऱ्याउने बदनियतले काम गर्ने गलत लिखत तयार गर्ने, गलत अनुवाद गर्ने, सरकारी कागजात सच्याउने, सरकारी वा सार्वजनिक संस्थाको कागजात नोक्सान गर्ने, प्रश्नपत्रको गोपनियता भङ्ग गर्ने परीक्षाको परिणाम फेरवदल गर्ने, गैरकानूनी व्यापार व्यवसाय गर्ने, नपाएको ओहदा पाएँ भन्ने, झूट्टा विवरण दिने, सार्वजनिक सम्पत्तिको हानी नोक्सानी गर्ने, गैरकानूनी दवाव दिने, गलत प्रतिवेदन दिने र गैर कानूनी सम्पत्ति आर्जन गर्ने जस्ता कार्यलाई भ्रष्टाचार भनी यस प्रकारका कार्य गर्न उद्योग गर्ने, त्यसको मतियार हुने र संगठित संस्थाबाट भएको कसूरमा मुख्य भई कार्य गर्ने समेतलाई दण्डनीय मानेको छ र यी सबै प्रकारका भ्रष्टाचारजन्य कार्यहरूमा सजायको स्वरूप, मात्रा र दायरा समेत निर्दिष्ट गरेको छ । ऐनमा भएको यसप्रकारको व्यवस्थाबाट सुशासन प्रवर्द्धन गर्ने कार्यमा सहयोग पुगेको भए तापनि यसको कार्यान्वयन पक्ष त्यति सबल देखिन्न ।

यसका साथै पारदर्शिताको प्रत्याभूति, सहभागितामूलक योजना पद्धतिको अवलम्बन, उत्तरदायित्व बोध तथा पूर्वानुमान गर्न सक्ने अवस्था समेत सिर्जना गरी कानूनको शासन, भ्रष्ट्राचार मुक्त चुस्त प्रशासन, आर्थिक अनुशासन, सार्वजनिक स्रोतको कुशल व्यवस्थापन जस्ता सुशासनका आधारभूत मूल्य मान्यतालाई अवलम्बन गरी मुलुकमा सुशासनको प्रत्याभूति दिने उद्देश्यले सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४ र नियमावली, २०६५ जारी भए पनि कार्यान्वयनको अवस्था सन्तोषजनक छैन । राज्यका काम कारवाहीलाई खुला र पारदर्शी बनाई लोकतान्त्रिक पद्धतिको सुदृढीकरण गर्दै राज्यलाई जनहितमा केन्द्रित गराउन जारी भएको सूचनाको हक सम्बन्धी ऐन, २०६४ र नियमावली, २०६५ को कार्यान्वयन पक्ष पनि कमजोर भएका कारण सार्वजनिक गर्नुपर्ने प्रकृतिको सूचना समेत अनावश्यक रूपमा लुकाउने प्रवृत्तिलाई निरूत्साहित गर्न सकिएको छैन ।

अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ र नियमावली, २०४९ को व्यवस्था अनुसार क्रियाशील संवैधानिक निकाय अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोगबाट भइरहेका भ्रष्टाचार विरूद्ध दण्डात्मक, निरोधात्मक र प्रवर्द्धनात्मक कार्यहरूबाट नेपालमा सुशासनका प्रवर्द्धन र व्यवस्थापन गर्ने कुरामा योगदान पुगेको भएपनि आयोगको, अधिकार क्षेत्रमा सिमितता रहनु, दक्ष र अनुभवी अनुसन्धान अधिकृतहरूको कमी रहनु जस्ता विभिन्न कारण यसको कार्यमा समेत सोचे अनुरूप प्रभावकारिता देखिन सकेको छैन । त्यसैगरी भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि निरोधात्मक र प्रवर्द्धनात्मक कार्य गर्न प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद् मातहत रहने गरी गठन भएको राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रले भ्रष्टाचार नियन्त्रण मार्फत सुशासन प्रवर्द्धन गर्ने सन्दर्भमा केही कार्यहरू गरे तापनि यस सम्बन्धी विशेष छुट्टै ऐन नहुनु र कार्य क्षेत्रमा समेत पर्याप्त स्पष्टता नभएका कारण केही समस्याहरू देखा परेका छन् ।

यसका साथै सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण (मनि लाउण्डरिङ्ग) ऐन, सरकारी मुद्दा सम्बन्धी ऐन, निजामती सेवा ऐन, राजस्व चुहावट (अनुसन्धान तथा नियन्त्रण) ऐन विशेष अदालत ऐन, सार्वजनिक खरिद ऐन बैंकिङ्ग कसूर तथा सजाय ऐन, जस्ता दर्जनौ ऐन नियम, कार्यविधि र निर्देशिकाहरू व्यवस्थित गरी राज्यले सुशासन प्रवर्द्धन गर्ने प्रयास गरेको पाइन्छ । यसैगरी सबै सरकारी कार्यालयहरूमा नागरिक वडापत्र, गुनासो सुन्ने अधिकारी, र उजुरी पेटिकाको व्यवस्था, नियमित र समय समयमा प्रेस भेटघाट, जनतासँग प्रधानमन्त्री, हेलो सरकारजस्ता कार्यक्रमहरू मार्फत समेत सुशासन प्रवर्द्धनको प्रयास गरेको पाइन्छ । यस बाहेक सुशासन प्रवर्द्धनको लागि विगतमा सरकारले गरेका मुख्य-मुख्य कार्यहरू बुँदागत रूपमा देहाय बमोजिम देखिएका छन् :

- सार्वजनिक खर्चमा मितव्ययिता कायम गर्न मितव्ययिता निर्देशिका जारी भएको ।
- मन्त्रिपरिषद्का सदस्यहरू र राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरूका लागि आचारसंहिता जारी गरिएको ।

- विभिन्न सार्वजनिक संस्थाहरूमा बोर्ड अध्यक्ष, सञ्चालक तथा कार्यकारी प्रमुखको नियुक्ति निश्चित मापदण्ड र प्रतिस्पर्धाको आधारमा गर्ने प्रक्रियाको थालनी गरिएको ।
- सरकारलाई जनउत्तरदायी बनाउन जनतासँग प्रत्यक्ष संवाद गर्ने खालका कार्यक्रमको सञ्चालन ।
- विभिन्न मन्त्रालय तथा निकायका कामकारवाहीका सम्बन्धमा प्राप्त हुने जनगुनासा, माग तथा सुझावहरूको उचित सुनुवाई गर्न "हेलो सरकार" कक्ष स्थापना ।
- विद्युतीय खरिद प्रणालीको लागि सबै सार्वजनिक निकायको प्रयोगको निमित्त Central Portal को रूपमा www.gepson.gov.np को व्यवस्था ।
- प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय र सबै केन्द्रीय निकायहरूमा भ्रष्टाचार विरूद्धको इकाईको स्थापना
- प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालयमा हेलो सरकार कक्षको स्थापना ।
- ADB को सहायतामा २००१ देखि Governance Reform कार्यक्रम संचालित
- शासकीय सुधार अन्तर्गत निजामती कर्मचारीहरुको Capability Building, Leadership Development, Corruption Control, Performance Development जस्ता पक्षमा ध्यान दिएको, सरकारको शासकीय सुधार कार्यक्रम सम्बन्धी नीतिमा निजामती कर्मचारीको कार्य सम्पादन क्षमता बृद्धि गर्ने, अभिलेख व्यवस्थापन, Succession Plan, सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा प्रभावकारिता, लैङ्गिक मूलप्रवाहीकरण र सामाजिक समावेशीकरणमा जोड, निजामती कर्मचारीको तलव, भत्ता र सुविधा समयसापेक्ष बनाउने र Right Sizing लाई प्राथमिकता दिएको देखिन्छ ।
- राज्य प्रणालीका सबै क्षेत्रमा समावेशीकरणको नीति लिइएको छ । संविधान सभाको निर्वाचनमा यसको प्रयोग भइसकेको छ ।
- निजामती सेवामा Reservation / Positive Discrimination को अवधारमा अवलम्वन गरियो । निजामती सेवामा खुला प्रतियोगितात्मक परीक्षाबाट पूर्ति हुने पदहरु मध्ये ४५% पदमा आरक्षणको प्रवन्ध लागु भयो । यसरी आरक्षित पदहरुलाई १००% मा हिसावगरी त्यसमध्ये महिला ३३% जनजाति २७% मधेशी २२%, दलित ९% अपांग ५% र पिछडिएको क्षेत्रका लागि ४% सीट छुट्याईएको थियो ।
- सकारात्मक विभेद (Affirmative Discrimination) अन्तरगत महिलालाई उमेरको हद ४० वर्ष र वढुवाका लागि अन्य उम्मेदवारलाई भन्दा १ वर्ष कमको व्यवस्था लागु गरिएको छ ।
- सुशासन ऐन,२०६४ ले विभिन्न अधिकारीहरुको काम, कर्तव्य र अधिकार निर्धारण गरेको, नागरिक वडापत्र लागु गर्ने व्यवस्था, घुम्ती सेवाको प्रावधान, निर्णय प्रकियामा सरलता, गुनासो सुनुवाइको व्यवस्था गरेको । सरकारले सुशासन कार्य योजना जारी गरेको छ । सार्वजनिक सेवाको प्रभावकारिताका लागि नागरिक वडापत्रको व्यवस्था गरिएको छ ।

सुशासनलाई वर्तमान सन्दर्भमा प्रभावकारी बनाउन संसदीय भूमिका

जनमुखी ऐन कानूनको निर्माण र कार्यान्वयन विना सुशासनको परिकल्पना गर्न सकिदैन । सुशासनको क्षेत्रका काम गर्ने र सुशासनको नारामा रम्ने कैयौं सरकारी तथा गैरसरकारी संस्था र निकायहरु भए पनि आज जनताका आधारभूत आवश्यकता परिपूर्ति गर्न, सामाजिक न्याय र सुरक्षा सहज पाउन, निर्भय र स्वतन्त्ररुपले बाँच्न सक्ने अवस्थामा रहन नेपाली समाज ढुक्क हुन सकेको अवस्था छैन भन्ने कुरा निर्मला हत्या काण्ड, सुन तस्करी र सनम शाक्य हत्या काण्ड जल्दाबल्दा उदाहरण हुन् । यस अवस्थामा अबको नेपाली समाजलाई सुशानसनको अनुभूति दिलाउने जिम्मेवारी जन प्रतिनिधिमूलक संस्था तथा नीति र कानून बनाउने सर्वोच्च निकाय संघीय संसदले अहं भूमिका खेल्नु आवश्यक छ । विगतमा व्यवस्थापिका संसद नियमावली २०७३ अन्तर्गत संसदीय इतिहासमा सुशासन तथा अनुगमन समिति गठन भई यस क्षेत्रमा उक्त समितिले राम्रो कामको सुरुआत मात्र गरेको थियो । तत्पश्चात् संघीय संसद अर्न्तगत

प्रतिनिधि सभा नियमावली २०७५ ले यसलाई साविकको राज्य व्यवस्था समिति संग गाँसेर राज्यव्यवस्था तथा सुशासन समिति बनायो भने राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ अन्तरगत पनि दिगो विकास तथा सुशासन समितिको रुपमा गठन भएको छ । संघीय संसदका दुबै सदनमा सुशासनको क्षेत्राधिकार रहनु भनेको यस क्षेत्रमा जन प्रतिनिधिको चासो र संकल्प रहेको कुरामा दुई मत छैन तर सुशासनको सन्दर्भमा समान क्षेत्राधिकार राख्ने दुबै समितिको क्षेत्राधिकार प्रयोगको सन्दर्भमा द्वन्द्व आउने अवस्था नआउला भन्न भने सकिदैन । सुशासन कुनै एकल विभाग, मंत्रलय वा क्षेत्रमा सीमित विषय नभई सर्वव्यापी, सर्वकालिक र सर्वक्षेत्र सम्बद्ध विषय भएकोले संसदको दुबै सदनका समितिले क्षेत्राधिकारको प्रयोगमा आपसी सहकार्य र हातेमालो गर्नु भने उत्तिकै आवश्यक छ ।

आउँदा दिनमा राष्ट्रियसभा अन्तर्गतको दिगो विकास तथा सुशासन समिति र प्रतिनिधिसभा अन्तर्गतको राज्यव्यवस्था तथा सुशासन समितिले विगतको सुशासन तथा अनुगमन समितिले तयार गरेको आधार पछ्याउदै ठोस कार्य दिशामा अगाडि बढ्नु पर्दछ । सम्बद्ध समितिहरुले तत्काल सुशासनको आँखाले यी विद्यमान समस्या हेरी तत्कालै आवश्यक कदम चाल्नु जरुरी छ ।

- विद्यमान ऐन कानूनले समग्र सुशासनको अभाव पूर्ति गर्न नसकेको र विद्यमान सुशासन सम्बद्ध ऐनकानून कार्यान्वनयन प्रभावकारी हुन नसकेको,
- मानवअधिकार उल्लंघन, लैंगिक हिंसाजस्ता घटनाहरुमा कमी नआएको,
- ऐन नियमहरुमा सुशासनको स्पष्ट परिभाषा, तत्वहरु, क्षेत्रहरु र मापदण्ड तोक्न नसकेको,
- सार्वजनिक नीति निर्माणमा सरोकारवालाहरुको सहभागिताको अभाव,
- सरकारी निर्णय, ठेक्कापट्टा र खरिद प्रक्रियामा पारदर्शिताको अभाव,
- सार्वजनिक पदाधिकारीहरुमा उत्तरदायित्वको र जिम्मेवारी पञ्छाउने प्रवृत्ति,
- सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा ढिलासुस्तीको अवस्था,
- भ्रष्टाचारले नीतिगत, संस्थागत रुप धाराण गरेको अवस्था,
- सरकारी संगठनहरुमा कार्य क्षमताको अभावको अवस्था,
- न्यायिक कार्यमा ढिलाइको अवस्था,
- असक्षम र असहाय वर्गको लागि न्यायको पहुँच हुन नसकेको अवस्था,
- सूचनाको हक व्यवहारमा कार्यान्वनय हुन नसकेको,
- नागरिक समाज सक्षम र निष्पक्ष हुन नसकेको,
- राजनीतिक तथा प्रशासनिक प्रतिवद्धताको अभाव रहेको,
- सरकारी, निजी र नागरिक क्षेत्रको सहयात्रामा कमी रहेको,
- निष्पक्ष र जनउत्तरदायी राजनीतिक संस्कारको अभाव रहेको,
- शान्ति सुरक्षाको स्थितिमा सुधार आउन नसकेको,
- बहुजन हिताय कार्य संस्कृतिको विकास हुन नसकेको,
- व्यवसायिक दक्षता र पेशा विद्वताको कमी रहेको र
- विभिन्न समयमा गठन भएका प्रशासनिक सुधार आयोगहरुले दिएका सुझावहरुलाई कार्यान्वयन गर्न नसकिएको ।

विद्यमान समस्याको दीर्घकालीन समधानका लागि सुशासन सम्बद्ध समितिहरुले खेल्ने भूमिका निम्नानुसार छन् :

- सुशासन भनेको जनतालाई दिने चुस्त दुरुस्त सार्वजनिक सेवा हो । यो कानूनी शासन, सार्वजनिक प्रशासनिक अधिकारको विवेकपूर्ण वितरण Rationally Distribution of Administrative Authority and Power, उत्तरदायित्व, जवाफदेहिता, पारदर्शिता, समावेशीकरण, निष्पक्षता र तटस्थता, जस्ता यसका विषयबस्तु भएकोले मुलुकको शासन व्यवस्था समयानुकूल, व्यवस्थित, प्रभावकारी, र लोकतान्त्रिक ढंगले संचालन भए नभएको जाँच गरी सरकारलाई निर्देशन दिनु पर्दछ ।
- दुबै सुशासन सम्बद्ध समितिहरुको प्रभावकारी भूमिका निर्वाहको लागि सुशासनको कार्यक्षेत्रलाई व्यापक, सुनिश्चित र स्पष्ट गर्न जरुरी छ र यसको लागि व्यापक गृहकार्यको आवश्यकता देखिन्छ ।
- मुलुकको समग्र प्रशासनको जाँचबुझ, मूल्याङ्कन र उचित निर्देशनको लागि दुबै समितिलाई सक्रिय र पूर्ण जिम्मेवार तुल्याउनु पर्ने देखिन्छ ।
- समितिहरुको उद्देश्य र कार्यप्रकृति अनुसार यी समिति विभागीय समिति नभई गैर विभागीय वस्तुगत समिति भएकाले यसको व्यापक प्रबर्द्धन र क्षेत्राधिकार र पहुँचको विस्तार गर्न आवश्यक देखिन्छ । सुशासन संगै यसको अनुगमन अपरीहार्य भएकोले अनुगमनको पाटोलाई पनि चुस्त र प्रभावकारी बनाउन आवश्यक छ । सुशासन र अनुगमनलाई कुनै एकदुई विभाग वा सीमित क्षेत्रसँग सीमित हुन सक्तैन भन्ने मान्यतालाई व्यावहारिक प्रयोग र उपयोग गर्न आवश्यक छ ।
- विगतको व्यवस्थापिका-संसद नियमावलीले उल्लेख गरे जस्तो र हालको राज्य व्यवस्था तथा सुशासन समितिको क्षेत्राधिकारमा मात्र सुशासनलाई सीमित नबनाई सम्पूर्ण मन्त्रालय, विभाग, कार्यालय र सार्वजनिक संस्थान तथा निकायहरुका काम कारवाहीबारे जाँचबुझ, छानविन, अनुगमन र उचित निर्देशन गरी आमनागरिकलाई सुपथ, सरल र सहज ढंगले प्रभावकारी सार्वजनिक सेवा प्रदान गर्ने दिशामा संसदीय समितिहरु क्रियाशील रहनु अति आश्यक छ ।

निष्कर्ष

देशको शासन व्यवस्था तथा सार्वजनिक प्रशासनमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण, जवाफदेहिता, पारदर्शिता, अधिकारको विकेन्द्रीकरण, समता र समावेशीकरण, विधिको शासन, सहभागिता र सहमतिमूलक कार्यहरु गरी आम जनताको इच्छा र चाहाना बमोजिमको जनमुखी शासन संचालन गर्ने महत्वपूर्ण जिम्मेवारी सरकारको हो । सरकारले सो बमोजिम सञ्चालन गरेका कामकारवाही र गतिविधिहरुको निगरानी, जाँचबुझ, नियन्त्रण र निर्देशन दिई सरकारलाई जनताप्रति उत्तरदायी बनाउन सुशासन तथा अनुगमन समितिको महत्वपूर्ण भूमिका हुने हुँदा यस लेखमा उल्लेख भएका सुझाव बमोजिम क्षेत्राधिकार ग्रहन गर्न, सुशासन तथा अनुगनको कार्य वस्तुरपरक ढंगले सम्पादन गरी सुशासन सम्बन्धी संसदीय समितिहरुको कार्यलाई प्रभावकारी बनाउन समितिहरुले ठोस कार्ययोजना र कार्यविधि निर्माण गरी अगाडि बढ्नु अपरिहार्य भएको छ । यसको लागि समितिहरुलाई कुनै मन्त्रालय र निकायसँग सम्वद्ध नराखी निम्न बमोजिम विषयवस्तुहरु सुशासन समितिहरुको कार्य क्षेत्राधिकार भित्र समेटिनु अपरिहार्य छ :

- निजामती तथा सबै सरकारी प्रशासन र सेवासँग आवद्ध-सम्बद्ध सबै विषयहरु,
- सम्पूर्ण सरकारी मन्त्रालय, विभाग तथा सार्वजनिक निकायले नागरिक तथा सर्वसाधारण सबैमा दिनु पुऱ्याउनु पर्ने सेवामा, भ्रष्ट्राचार, पारदर्शीता, निष्पक्षता, समन्याय तथा समावेशीकरण, नियमिता सम्बन्धी प्रश्न र ढिलासुस्ती तथा जुनसुकै अनाबश्यक हैरानी सम्बन्धी विषयहरु,
- सम्पूर्ण सरकारी मन्त्रालय, विभाग तथा सार्वजनिक निकायले नागरिक तथा सर्वसाधारण सबैमा दिनु पुऱ्याउनु पर्ने सेवामा निर्णय तथा अधिकारको केन्द्रिकरण, अधिकारको दुरुपयोग, गैर जिम्मेवारी र सार्वजनिक जवाफदेही नरहेको भन्ने भन्ने विषयहरु,

- संविधान तथा ऐन कानून बर्खिलाप भएको सबै प्रशासनीक निर्णयको अध्ययन जाँचबुझ र निर्देशनका विषयहरु,
- सार्वजनिक सेवामा जनचेतना, सुसूचित हुने सर्वसाधारणको अधिकार र जनमत संकलन सम्बन्धी विषयहरुमा संसदीय सुनुवाई र अन्य सम्बद्ध विषयहरु,
- सार्वजनिक सेवामा सरकारी खर्च, भ्रष्टाचार तथा अन्य अपराध, सर्वसाधारणले प्राप्त गरेका सेवा, कर्मचारीहरुको बसाई सराई सम्बन्धी विविध विषयको अध्ययन र तथ्याङ्क सम्बन्धी विषयहरु र
- सार्वजनिक प्रशासनमा भविष्यको सोच, अध्ययन तथा सम्बन्धित अन्य विषयहरु ।

सन्दर्भ सामग्री

- अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ र नियमावली, २०४९
- व्यवस्थापिका संसद नियमावली २०७३
- प्रतिनिधिसभा नियमावली २०७५
- राष्ट्रिय सभा नियमावली २०७५
- सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४ र नियमावली, २०६५
- सूचनाको हक सम्बन्धी ऐन, २०६४ र नियमावली, २०६५
- सुशासन (सञ्चालन तथा व्यवस्था) ऐन, २०६४
- प्रशासन सुधार आयोग २०४८ तथा भ्रष्टाचार नियन्त्रण सुझाव समितिको प्रतिवेदन, २०५६
- Good governance report by world bank 2017
- Good Governance and Development by B. C. Smith (online),

कानून निर्माण तथा पोष्ट लेजिस्लेटिभ स्क्रुटिनीको अवधारणा र नेपालमा यसको अभ्यास

अर्जुन कुमार खड्का*

सारांश

व्यवस्थापिका, कार्यपालिका तथा न्यायपालिका राज्यका तीन आधारभूत अंगहरु हुन । यी तीनै अंगहरुले आ–आफ्नो सीमाभित्र रही कार्य सम्पादन गर्नु पर्ने हुन्छ । मुख्य गरेर व्यवस्थापिकाले कानूनको निर्माण गर्ने, कार्यपालिकाले व्यवस्थापिकाले बनाएको त्यस्ता कानूनको कार्यान्वयन अर्थात् लागू गर्ने र कानूनको उद्देश्य अनुरुप व्यवहारमा कार्यपालिकाले कानूनको कार्यान्वयन के कसरी गरेको छ ? अर्थात् कानूनलाई सही रुपमा लागू गरेको छ ? वा छैन ? भन्ने जाँच गर्ने कार्य न्यायपालिकाले गर्ने गरेको पाइन्छ । यस्तो प्रकृतिको कार्यलाई Separation of Power को नामबाट पनि संसदीय व्यवस्था अवलम्बन गर्ने विभिन्न देशमा लिने गरिन्छ । तत् अनुरुपको व्यवस्थालाई नेपालको संविधान (२०७२) ले अंगिकार गरेकोले सोही अनुरुपको अभ्यास नेपालको सन्दर्भमा पनि अवलम्बन गरिदै आएको पाइन्छ । कानूनको कार्यान्वयनलाई अझ सशक्त पार्ने अभिप्रायले व्यवस्थापिका अर्थात् संघीय संसदले बनाएका ऐनको मापन स्वयं व्यवस्थापिकाले गर्ने अभिप्रायले संघीय संसद अन्तर्गत राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ ले यस सम्बन्धी व्यवस्थालाई स्वीकार गरेको छ । मुख्य गरेर राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ को नियम १४७ अन्तर्गत गठन हुने विधायन व्यवस्थापन समितिको कार्य अन्तर्गत "ऐन कार्यान्वयन मापन" सम्बन्धी कार्यक्षेत्र पनि तोकिएको छ । नेपालको संसदीय इतिहासमा यस सम्बन्धी कार्यक्षेत्र पहिलो पटक व्यवस्था गरिएको देखिन्छ । हुनतः यस प्रकारको व्यवस्थालाई लामो समयदेखि विभिन्न देशले अवम्लबन गर्दै आएको कुरा विभिन्न Literatures बाट स्पष्ट हुन आउँछ । यसलाई पोष्ट लेजिसलेटिभ स्क्रुटिनीको नामबाट अन्तर्राष्ट्रिय क्षेत्रमा विभिन्न देशले स्वीकार गरेको पाइन्छ, जस्तै बेलायत, बेल्जियम, फ्रान्स, जर्मनी, स्वीटजरल्याड, अष्ट्रेलिया, न्यूजील्याड, क्यानाडा, भारत आदि । यस प्रकारको व्यवस्थाको अवलम्बनले नेपालमा पनि ऐन कार्यान्वयनको यथार्थ स्थितिको सन्दर्भमा स्वयं कानून निर्माता अर्थात् व्यवस्थापिकालाई नै ज्ञात हुने हुनाले नयाँ निर्माण हुने ऐनमा यसले सकारात्मक प्रभाव पार्न सक्ने देखिन्छ । तथापि नेपालको सन्दर्भमा नयाँ विषयवस्तु र अभ्यास भएकोले यसको कार्यान्वयनमा सम्बन्धित समितिलाई केही चुनौती भने रहन जाने देखिन्छ ।

१. पृष्ठभूमि

आधुनिक शासन व्यवस्थामा संविधानले राज्यका तीन अंगहरुको व्यवस्था गरी शक्तिको बाँडफाट गरेको हुन्छ । यी तीन अंगहरु कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायपालिका हुन् । सिद्धान्ततः यिनै तीन अंगले आफनो अधिकार क्षेत्रभित्र रही अर्कोको अधिकार क्षेत्रभित्र हस्तक्षेप गर्ने गरेको हुँदैन । यसै हुनाले यी तिन अंगको कार्य शक्ति पृथ्थीकरणको सिद्धान्त (Separation of Power) अन्तर्गत संचालित हुने प्रचलन रहेको छ । Separation of Power को अधिकार अन्तर्गत नै व्यवस्थापिकाले कानून निर्माण सम्बन्धी कार्य गर्छ । कानून निर्माण सम्बन्धी कार्य व्यवस्थापिकाले गर्ने भए तापनि यसमा धेरै निकायहरुको संलग्नता रहन्छ । समग्रमा कानून निर्माणको सन्दर्भमा धेरै पक्षहरुको संलग्नता, सहयोग तथा सहकार्यबाट मात्र कानून निर्माणले व्यवहारमा पूर्णता प्राप्त गर्छ, जुन कुरा कानून निर्माणको बृहतम् दृष्टिकोणले व्यवहारिक पनि

* सहसचिव (कानून), संघीय संसद सचिवालय

देखिन्छ । यसैले होला Bentham ले भनेका छन्- कानून निर्माणको अभिप्राय धेरैलाई अधिकतम खुशी बनाउनु (Maximum happiness of the greatest number of people) हो । साच्चै नै कानून निर्माणमा धेरै पक्षको सहभागिता भएमा कानून निर्माण पश्चात् सोको कार्यान्वयनको लागि पनि सहजता हुन जान्छ र त्यस्तो कानूनले धेरैलाई खुशी बनाउँछ । कानून निर्माणको सन्दर्भमा कुरा गर्दा M. N. Kaul ले Law is enacted by the sovereign authority, which is a set of rules of conduct of the society including the combination of powers rights and duties. The term of law covers any rules, regulation, bye law or sub-rules made by subordinate authority under the powers delegated to it, expressly in pursuance to the provisions of act and within unites specified therein भन्ने कुरा उल्लेख गरेको पाइन्छ ।

कानूनको निर्माण विधायिकाबाट गरिने र कानून निर्माणको सिलसिलामा तयार पार्ने मस्यौदालाई विधेयक भन्ने गरिन्छ । कानून निर्माणको सन्दर्भमा विधेयकको मस्यौदालाई तयार गर्दा सुन्यको स्थितिबाट तयार गरी यसको विभिन्न चरणहरुको पार गर्नु पर्ने हुन्छ । यसैले भन्ने गरिन्छ कानून निर्माण प्रक्रिया एक पछि अर्को गरी निरन्तर चलिरहने प्रक्रिया हो । रोमन अवधारणा अनुसार कानून समाज र मानव सभ्यताको उपज पनि हो, जुन सामाजिक मूल्य मान्यता एवं समाजले स्वीकार गरेको अवधारणामा आधारित भएर कानून निर्माण हुने कुरा निरन्तर जारी रहन्छ । कानून निर्माणको इतिहास मानव सभ्यताको शुरुवातसँग प्रत्यक्ष रुपमा जोडिएको छ । जव जव मानव सभ्यताको शुरुवात भयो तदनुरुप कानूनको निर्माण पनि हुँदै आएको अवस्था रहेको छ । यसै हुनाले कानून निर्माणको अवस्थालाई बौद्धिक इतिहासको शाखाको रुपमा पनि लिने गरिन्छ । कानून निर्माणको इतिहासलाई अध्ययन गर्दा प्राचीन इजिप्टमा पुजारी अर्थात् पादरीले पनि कानूनको निर्माण क्रममा प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष भूमिका खेलेका थिए । पहिलो कानूनको दस्तावेजको रुपमा मेसोपोटामिया (Mesopotamia) को संहितालाई लिने गरिन्छ । यस संहितामा ६० धाराहरु रहेका थिए । यसैगरी राजा हम्बुराबीले १७५२ वि. सि. तिर Code of Hammurabi मार्फत ढुंगामा २८२ धाराहरु रहेका Babylon नामक कानूनलाई लिपिमा आवद्ध गरेका थिए । यही संहितालाई संसारको प्राचीन कानूनी दस्तावेजको रुपमा लिएको छ । पूर्वीय दर्शनमा यज्ञवल्क्यको शास्त्रमा मुख्य गरेर हिन्दू स्मृतिलाई कानूनको दस्तावेजको रुपमा लिइएको छ । पूर्वीय दर्शन अन्तर्गत नै मनुस्मृतिले न्यायिक निकायमा साक्षीको बकपत्र सम्बन्धी व्यवस्था गरेको थियो । साथै, यसै दर्शन अन्तर्गत नै कौटिल्य अर्थशास्त्रलाई कानूनको एक महत्वपूर्ण दस्तावेजको रुपमा लिने गरिन्छ । यस दस्तावेजले कानूनको नीति निर्माणमा महत्वपूर्ण भूमिका खेलेको अवस्था पनि छ । कानून निर्माणको सिलसिलामा नै नेपोलियन संहिता (Napoleon Code-1804) लाई आधुनिक युगको एक महत्वपूर्ण कानून निर्माणको दस्तावेजको रुपमा लिने गरिन्छ । सो पछिका दिनमा विकसित हुँदै आएको कानून निर्माणको प्रक्रियाको सिलसिला अन्तर्गत नै २० औं शताब्दीमा वेलायतमा कमन ल पद्धतिको मान्यता अनुरुप कानून निर्माणको शुरुवात भयो भने अमेरिकामा छुट्टै प्रकृतिको कानून निर्माण पद्धतिको शुरुवात भएको पाइन्छ ।

वास्तवमा राज्य तथा सरकारको नीति कानूनमा रुपान्तरण गर्ने प्रक्रिया नै कानून निर्माणको प्रक्रिया हो । कानून (ऐन, नियम तथा विनियम) को संरचनात्मक स्वरुप, ढाँचा तथा यसका अङ्गको निर्माण सापेक्ष हुने गर्छ र परम्परा अनुसार समयानुकूल रुपमा परिमार्जित हुँदै जान्छ । कानूनको संरचनात्मक स्वरुप, ढाँचा र अङ्गमा कमन ल र कन्टिनेन्टल ल प्रणालीको अभ्यासमा केही अन्तर रहेको छ । कानून निर्माण सम्बन्धी विश्वव्यापी अवधारणा, मान्यता र प्रचलनका आधारमा विकास भएका ज्ञान, प्रविधि, प्रक्रिया, शैली, तरिका र अभ्यासले गर्दा कानून निर्माण सम्बन्धी कार्यलाई कला र विज्ञानको रुपमा लिइन्छ । नेपालको परम्परागत कानून तर्जुमा शैली शुरुमा आफ्नै किसिमको थियो भने जंग बहादुरको बेलायत र फ्रान्स भ्रमणपछि कन्टिनेन्टल कानून प्रणालीबाट र २००७ साल पश्चात् कमन ल प्रणालीबाट प्रभावित भएको पाइन्छ । विगतको तुलनामा वर्तमानमा कानून तर्जुमा र निर्माण प्रक्रियामा परिवर्तन हुँदै आएको अवस्था छ । वास्तविक समस्याको पहिचान, विगतको अनुभव, वर्तमानको आवश्यकता र भविष्यको सोचाई तथा तत्सम्बन्धी अध्ययन, विश्लेषण गरी खुलापन, पारदर्शिता, सहभागितामूलक दृष्टिकोण, नागरिक समाज, सरोकारवाला तथा विशेषज्ञसँग छलफल एवं परामर्श गर्ने, विकल्पको खोजी, समन्वय तथा सहमतिको अभ्यास लगायत कानून कार्यान्वयनको अवस्था समेतलाई विश्लेषण तथा मनन गरी कानून निर्माण गर्ने अभ्यास, परम्परा तथा संस्कारको शुरुआत भएको छ । संवैधानिक

सर्वोच्चता, कानूनको शासन, लोकतान्त्रिक संस्कार, मानव अधिकार, कानून र न्यायका सामान्य सिद्धान्त, प्राकृतिक न्यायको सिद्धान्त, तर्कपूर्ण, न्यायसम्मत र सद्विवेकको प्रयोग, स्वार्थगत विषयको परित्याग, स्वच्छ सुनुवाई, न्यायिक निकायबाट निर्णयको पुनरावलोकन, अधिकार तथा शक्तिको विभाजन, राज्यको स्रोत र साधनको न्यायोचित बाँडफाँट, लैङ्गिक समानता, समावेशी, जनतालाई केन्द्र विन्दु बनाउनु पर्ने जस्ता अवधारणाबाट प्रेरित भएर कानून निर्माण गरेमा त्यस्तो कानूनको पालना र कार्यान्वयनमा सहजता तथा कानूनको शासनको उद्देश्य प्राप्त गर्न सहयोग पुग्न जान्छ ।

२. कानून निर्माणको आवश्यकता

कानून निर्माणको आवश्यकता सर्व व्यापकता छ किनकि कानूनले नै सबै विषयवस्तुलाई निर्देशित गरेको हुन्छ । 'law' is introduced from the stoic word 'lag' and its meaning is 'universal or stable' हो भनी नमिता अग्रवालले कानून भन्ने शब्दलाई इंगित गरेको पाइन्छ । यसैले सर्वव्यापकतालाई परिपूर्ति गर्ने हुनाले नै कानूनको आवश्यकता मानिसलाई जन्मदेखि मृत्यसम्मू रहन्छ । वास्तवमा कानून निर्माण प्रक्रिया एक अपरिहार्य वस्तुको रुपमा विकसित हुँदै आएको र यसमा संलग्न सबैको प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष सहयोग एवं सहकार्यबाट मात्र राम्रो कानून बन्न सक्छ तर कानून निर्माणको कार्य एक जटिल प्रकृतिको विषय पनि हो तथापि कानून निर्माणको कार्यलाई कुनै पनि अवस्थामा रोक्न वा न्यूनीकरण गर्न सक्ने अवस्था चाहिं छैन किनकि कानूनको निर्माणले देहायको आवश्यकतालाई परिपूर्ति गर्छ:

- कानून (Rule according to Law) को माध्यमद्वारा शासन वा कार्य गर्न,
- संवैधानिक कार्यहरुलाई परिपूर्ति गर्ने बाटो तय गर्न,
- अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि सम्झौता तथा अन्तर्राष्ट्रिय दायित्वलाई पुरा गर्न,
- सर्वोच्च अदालतको फैसला वा आदेशको कार्यान्वयन गर्न,
- सरकारको नीति तथा कार्यक्रमको कार्यान्वयन गर्न,

अन्य कारणहरुमा,–

- कानूनको शासन कायम गर्न,
- व्यक्ति वा नागरिकको अधिकारको प्रयोग तथा संरक्षण र सम्बर्द्धन गर्न,
- कुनै विषयमा निर्णय गर्दा वा कारवाही गर्दा अपनाउनु पर्ने कार्यविधि तय गर्न,
- कुनै विषयमा सुझाव पेश गर्न गठित आयोग वा समितिको सुझाव कार्यान्वयन गर्न,
- विधायिकाको इच्छाको लिखित अभिव्यक्तिलाई कानूनमा रुपान्तरण गर्न,
- समाजलाई नियमित तथा व्यवस्थित रुपमा संचालन गर्न,
- देशलाई एक सभ्य राज्यको रुपमा स्थापित गर्न आदि ।

३. कानून निर्माणको सीमा

कानून निर्माणका विभिन्न चरण तथा अवस्था रहेका हुन्छन् । ती चरण तथा अवस्थाहरुलाई पार गर्दै कानून निर्माण गरिन्छ । तथापि कानून निर्माण गर्दा विभिन्न सीमालाई पालना गर्नुपर्छ । ती सीमालाई देहाय बमोजिम विभाजन गर्न सकिन्छ :

(क) संवैधानिक सीमा

- मौलिक हकलाई संकुचन गर्ने गरी कानून निर्माण गर्न नहुने,
- नेपालको सन्दर्भमा मृत्युदण्ड हुने गरी कानून बनाउन नसकिने,
- राजनीतिक दललाई प्रतिवन्ध लगाउने गरी कानून बनाउन नसकिने,
- कानूनको सर्वव्यापी मान्यताको प्रतिकूल हुने गरी कानून बनाउन नसकिने,
- स्वतन्त्र न्यायपालिका तथा मानव अधिकारको व्यवस्थालाई संकुचन गर्ने गरी कानून बनाउन नसकिने आदि ।

(ख) कानून र न्यायका सामान्य सिद्धान्तको सीमा

- कानून निर्माण गर्दा न्यायिक पुनरावलोकन सम्बन्धी व्यवस्था गर्नु पर्ने,
- कानूनको शासनको सामान्य सिद्धान्तको पालना हुनु पर्ने,
- प्राकृतिक न्यायको सिद्धान्तको अवलम्वन गर्नु पर्ने,
- स्वच्छ सुनुवाईको मान्यतालाई सुनिश्चिता गर्नु पर्ने,
- न्यायिक नियन्त्रणको सुनिश्चितता गर्नु पर्ने आदि ।

(ग) आत्म-नियन्त्रित तथा सन्तुलित अवधारणाको सीमा

- कानूनको निर्माण गर्दा तर्कपूर्ण, युक्तिसंगत र निश्चित अवधारणामा आधारित हुनु पर्ने,
- कानूनको निर्माण गर्दा न्यायसम्मत हुनु पर्ने,
- कानूनको निर्माण गर्दा सद्विवेकमा आधारित हुनु पर्ने,
- कुनै लिङ्ग वर्ण, क्षेत्र, जात, जातिप्रति भेदभाव र अन्याय हुने कानूनको निर्माण गर्न नहुने आदि । (जस्तै "आइमाई" को सट्टा "महिला" उल्लेख गर्नु पर्ने)

(घ) समावेशी सिद्धान्त, सामाजिक, सांस्कृतिक, आर्थिक तथा भाषागत सीमा

- समावेशी सिद्धान्त आकर्षित हुने विषयमा कानून निर्माण गर्दा समावेशी सिद्धान्त अनुरुप हुने गरी गर्नु पर्ने,
- नेपालको संविधानले अंगिकार गरेको समावेशी सिद्धान्तलाई पूर्ण पालना गर्नु पर्ने,
- सामाजिक, सांस्कृतिक भावनालाई आदर तथा सम्मान गर्नु पर्ने,
- आर्थिक अवस्थालाई मनन गर्नु पर्ने,
- सरल, स्पष्ट, बुझ्न सकिने र बहुअर्थ नलाग्ने भाषाको प्रयोग गर्नु पर्ने,
- जटिल शब्द, पदावली र लामा वाक्यलाई अधिकतम हदसम्म निरुत्साहित गर्नु पर्ने,
- एकै अवधारणाको दुई वा सो भन्दा बढी प्रावधान उल्लेख गर्दा समान शब्द र भाषाको प्रयोग गर्नु पर्ने,
- सार्वजनिक निकायको काम, कर्तव्य र अधिकारको उल्लेख गर्दा कर्तृ वाच्यको प्रयोग गर्नु पर्ने आदि ।

४. नेपालमा पोष्ट लेजिसलेटिभ स्क्रुटिनीको अवधारणा

शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्तलाई अंगिकार गरेका हरेक मुलुकमा व्यवस्थापिकाले कानूनको निर्माण गर्ने जिम्मेवारी पाएको हुन्छ । तत् अनुरुप नै नेपालको सन्दर्भमा पनि व्यवस्थापिकाको हैसियतमा संघीय संसद लगायत प्रदेश सभा तथा स्थानीय तहले समेत कानूनको निर्माण गर्ने जिम्मेवारी पाएका छन् तर संघीय संसदले बनाएको ऐनले महत्वपूर्ण स्थान ओगटेको पाइन्छ । किनकि यसको क्षेत्र व्यापक रुपमा नेपालभर रहन्छ । नेपालको संविधानको धारा ८३ ले व्यवस्थापिकाको रुपमा संघीय संसदमा प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभा सहित दुई सदन रहने व्यवस्था गरेको छ । प्रतिनिधि सभा मिश्रित निर्वाचन प्रणाली मार्फत् समेत निर्वाचित भै २७५ सदस्यीय जनप्रतिनिधिहरुको सभा हो । अर्को तर्फ संघीय संसद अन्तर्गत राष्ट्रिय सभा ५९ जना सदस्य रहने एक स्थायी प्रकृतिको सभा भएकोले यो सभामा सबै सदस्यहरु एकै पटक रिक्त नहुने व्यवस्था संविधानले गरेको छ ।

संघीय संसदको मूल कार्य संघीय कानून निर्माण गर्नु हो र यसले बनाएको कानून नेपालभर वा आवश्यकता अनुसार नेपालको कुनै क्षेत्रमा मात्र लागू हुने गरी बनाउन सक्नेछ साथै नेपाल सरकार मन्त्रिपरिषद् संसदप्रति उत्तरदायी रहनु पर्ने संवैधानिक मान्यता अनुरुप संघीय संसदले आफू मार्फत् नेपाल सरकार मन्त्रिपरिषद्लाई जनउत्तरदायी बनाउन सक्नेछ । यसको अतिरिक्त संघीय संसदका विभिन्न समिति मार्फत् नेपाल सरकार मन्त्रिपरिषद्को कामकारवाहीलाई अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्न सक्ने व्यवस्था पनि कानूनले गरेको पाइन्छ । यसमा मुख्यगरी नेपालको संविधानको धारा १०४ बमोजिम संघीय संसदले बनाएको नियमावली मार्फत नेपाल सरकार, मन्त्रिपरिषद्को कामकारवाहीलाई विभिन्न प्रकारले मापन वा मूल्याङ्कन गर्न सक्ने अवस्था रहेको पाइन्छ । यसै अनुरुप राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ को नियम

१४७ अन्तर्गतको व्यवस्था पनि एक महत्वपूर्ण व्यवस्था हो । उक्त नियम १४७ अन्तर्गत राष्ट्रिय सभामा रहेको विभिन्न चार वटा समिति मध्ये विधायन व्यवस्थापन समितिले यस सन्दर्भमा महत्वपूर्ण भूमिका खेलेको पाइन्छ । उक्त समितिको कार्यक्षेत्रमा मुख्य गरेर राष्ट्रिय सभामा प्राप्त विधेयकमाथि छलफल तथा विधेयक व्यवस्थापन, ऐन कार्यान्वयनको मापन र अध्ययन अनुसन्धान सम्बन्धी विषय रहेका छन् । उक्त समितिका विभिन्न तीन कार्यक्षेत्र मध्ये ऐन कार्यान्वयनको मापन तथा अध्ययन अनुसन्धान उक्त समितिको लागि मात्र नभै नेपालको सन्दर्भमा समेत संसदीय समितिको इतिहासमा नयाँ प्रकृतिको कार्यक्षेत्र भएकोले यो एक नौलो अभ्यासको रुपमा रहेको विषय हो । यसैले यस विषयको व्यवस्थापन तथा कार्यान्वयन नयाँ अभ्यासको रुपमा रहेकोले यसको व्यवस्थापन के कसरी र कुन विधि प्रक्रियाबाट गर्ने भन्ने चुनौती यस समितिमा रहन जाने देखिन्छ । हुनत विगत लामो समयदेखि यस सम्बन्धी कार्यलाई विभिन्न देशले अवलम्वन गर्दै आएको पाइन्छ । जसलाई पोष्ट लेजिसलेटिभ स्क्रुटिनीको नामले चिनिन्छ ।

वास्तवमा ऐनको कार्यान्वयन अर्थात् पोष्ट लेजिसलेटिभ स्क्रुटिनी "(Post-Legislative Scrutiny) refers to a broad legislative review, the purpose of which is to evaluate whether and to what extent a piece of legislation has achieved its intended purpose. It can also refer to a more focused evaluation of how a piece of legislation is working in practice." भन्ने कुरालाई जनाउँछ । व्यवहारमा ऐनको कार्यान्वयन अर्थात् पोष्ट लेजिसलेटिभ स्क्रुटिनीले ऐनको कार्यान्वयनको अवस्थालाई यथार्थमा पूनरावलोकनको माध्यमद्वारा मापन गर्ने कार्य गर्छ । यस विधिले ऐनको कार्यान्वयन भयो कि भएन ? भएको भए के, कसरी भैरहेको छ ? ऐन कार्यान्वयनले सम्बन्धित क्षेत्र वा निकाय वा समाजमा कस्तो प्रभाव वा परिवर्तन ल्यायो ? भन्ने जस्ता कुराहरु ऐन कार्यान्वयनको धेरै विषयवस्तुलाई समेट्न सक्छ ।

५. पोष्ट लेजिसलेटिभ स्क्रुटिनीको सन्दर्भमा अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास

ऐन कार्यान्वयनको मापनलाई अन्य मुलुकमा अति महत्वको साथ लिने गरिन्छ र यस विधिलाई पोष्ट लेजिसलेटिभ स्क्रुटिनीको नामबाट विगत लामो समयदेखि अभ्यास गरिँदै आएको पाइन्छ । मुख्यतः ऐन प्रारम्भ अर्थात् ऐन लागू वा कार्यान्वयनको शुरुवात भएपछि ऐन के कसरी कार्यान्वयन भई रहेको छ भन्ने विषयमा संसदको सम्बन्धित समितिले गर्ने अध्ययन, अनुसन्धान वा विश्लेषण सम्बन्धी कार्य नै पोष्ट लेजिसलेटिभ स्क्रुटिनी हो । पोष्ट लेजिसलेटिभ स्क्रुटिनी सम्बन्धी कार्य संसदीय व्यवस्थाको अवलम्वन गर्दै आएका प्रायः जसो धेरै देशले अंगीकार गरेको पाइन्छ । उदाहरणको लागि वेलायत, बेल्जियम, फ्रान्स, जर्मनी, स्वीट्जरल्याड, अष्ट्रेलिया, न्यूजील्याड, क्यानाडा, भारत, पाकिस्तान, इन्डोनेशिया, लेवनान, दक्षिण अफ्रिका लगायत यूरोपियन यूनियनले समेत यसको अभ्यास गर्दै आएको अवस्था रहेको छ । यी मध्ये कतिपय देश जस्तै फ्रान्समा समुद्रसँग सम्बन्धित यातायात ऐनको कार्यान्वयनबाट पर्न जाने पोलुसनको बारेमा अध्ययन गर्ने जिम्मेवारी एक आयोगको गठन गरी सोही आयोगलाई पोष्ट लेजिसलेटिभ स्क्रुटिनी अन्तर्गत नेशनल एसेम्ब्लीले दिएको अवस्था छ । यस्तै अमेरिकाको कांग्रेसमा विधायक अन्तर्गत सरकारी लेखा अफिसको स्थापना गरी सरकारी एजेन्सीहरुको अडिटिङ्ग, मूल्याङ्कन तथा अनुसन्धान गर्ने प्रयोजनको लागि पोष्ट लेजिसलेटिभ स्क्रुटिनीको व्यवस्था बजेट तथा अडिटिङ्ग ऐन अन्तर्गत सन् १९२१ देखि हुँदै आएको पाइन्छ । यस व्यवस्था अन्तर्गत करदाताले दिएको डलरलाई संघीय सरकारले कसरी खर्च गर्छ ? कांग्रेसले संविधान बमोजिमको उत्तरदायिन्व कसरी निर्वाह गर्दै आएको छ ? सरकारी प्रर्फमेन्समा कसरी सुधार हुँदै आएको छ ? संघीय सरकारले जनताप्रतिको उत्तरदायित्वलाई कसरी पूरा गर्दै आएको छ ? कांग्रेसले समयमै कसरी सूचनालाई प्रवाह गरेको छ ? भन्ने जस्ता विषयमा पोष्ट लेजिसलेटिभ स्क्रुटिनीको माध्यम मार्फत् जाँच गर्ने अधिकार प्राप्त हुनेछ । लगभग यस्तै प्रकृतिको विषयमा जर्मनी, न्यूजील्यान्ड तथा स्कटल्याण्ड एवं युरोपियन यूनियनको संसदलाई समेत पोष्ट लेजिसलेटिभ स्क्रुटिनीको अधिकार प्रयोग गर्न सक्ने गरी कानूनी व्यवस्था भएको पाइन्छ ।

भारतमा संसदका कुनै खास समितिलाई यो अख्तियारी तोकिएको त छैन तर विधेयकहरुको मूल्याङ्कन पुनरावलोकन गर्ने काम भने हुने गरेको पाइन्छ । मुख्य गरेर भारतमा कानून आयोगले विभिन्न विषयका सरोकार विज्ञहरुको रायका आधारमा ऐन कार्यान्वयनको मापनका सन्दर्भमा ऐनको प्रभावकारिता अर्थात् पोष्ट लेजिसलेटिभ स्क्रुटिनी सम्बन्धी कार्य गर्ने गरेको पाइन्छ । यस्तै गरी क्यानडामा अवधि तोकेर बनाइएका ऐन जसलाई Sunset Clause को नामबाट चिनिन्छ । यस्ता ऐनहरुलाई यथावत राख्न आवश्यक छ वा संशोधन गर्न वा खारेज गर्न आवश्यक छ ?

भन्ने विषयमा पोष्ट लेजिसलेटिभ स्क्रुटिनीले कार्य गर्ने गरेको पाइन्छ । साथै, वेल्जियममा ऐन कार्यान्वयनको मापनको लागि छुट्टै संसदीय समितिको व्यवस्था गरिएको पाइन्छ । यो समितिले ऐन कार्यान्वयनमा देखिएका समस्यालाई प्राप्त निवेदनको आधारमा संवैधानिक तथा मध्यस्थ अदालतको सिफारिश तथा महान्यायाधिवक्ताले संसदमा प्रस्तुत गरेको प्रतिवेदनका आधारमा ऐन कार्यान्वयनको पुनरावलोकन गर्ने कार्य गर्ने गरिन्छ ।

संसदीय अभ्यासलाई अवलम्वन गर्दै आएका विभिन्न मुलुकमा पोष्ट लेजिसलेटिभ स्क्रुटिनीको माध्यमबाट ऐनको मापनले सरकारको उत्तरदायित्वमा वृद्धि गरी व्यवस्थापिकालाई समेत असल तथा प्रभावकारी ऐन बनाउनको लागि प्रेरित गर्न सक्नेछ भन्ने कुरा अनुसन्धानबाट प्रमाणित भएको अवस्था छ । यसर्थ, यसको महत्व र आवश्यकता बढदै गएको अवस्थामा नेपालको संसदीय व्यवस्थाको इतिहासमा राष्ट्रिय सभाले ऐन कार्यान्वयनको मापन अर्थात् पोष्ट लेजिसलेटिभ स्क्रुटिनी सम्बन्धी कार्य गर्ने गरी राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ ले गरेको व्यवस्थालाई सकारात्मक रुपबाट लिनु पर्ने देखिन्छ ।

६. पोष्ट लेजिसलेटिभ स्क्रुटिनी मापन विधि

पोष्ट लेजिसलेटिभ स्क्रुटिनीले कानूनी, राजनीतिक, सामाजिक तथा आर्थिक पक्षलाई सबल बनाउन सक्छ भन्ने कुरामा जोड दिएको पाइन्छ । ऐनको पूर्ण कार्यान्वयन तथा ऐन अन्तर्गत बनेको नियमावलीको प्रभावकारी कार्यान्वयनमा सघाउ पुऱ्याउन सक्ने भन्ने कुरा एकातर्फ रहेको छ भने अर्कोतर्फ ऐनको उद्देश्यलाई के कति हदसम्म प्राप्त गर्न सकियो भन्ने कुराको मापनमा यसले सहयोग पुऱ्याउन सक्छ भन्ने धारणा रहेको छ । यसैगरी ऐनबाट फाइदा प्राप्त हुन सक्यो वा सकेन ? के कति खर्चको व्ययभार बढ्यो ? अर्थात् ऐनको कार्यान्वयनले आशातित भन्दा बढी सामाजिक वा अन्य खर्च बढाएको पो छ कि भन्ने कुरा पनि मापन गर्न सक्ने अवस्था आउँछ । यसको अतिरिक्त ऐनको कार्यान्वयनबाट सम्बन्धित लाभग्राहीले के कस्तो सेवा प्राप्त गर्न सफल भए वा भएनन् तथा ऐनमा उल्लेखित विषय वस्तुमा कुनै अदालतमा मुद्दा मामिला दायर गरियो वा गरिएन एवं ऐनको कार्यान्वयनले सामाजिक, सांस्कृति, लैङ्गिक लगायत अन्य असमानतालाई प्रश्रय दियो वा दिएन भन्ने सन्दर्भमा समेत पोष्ट लेजिसलेटिभ स्क्रुटिनीको माध्यम मार्फत् मापन गर्न सकिने देखिन्छ । हुन त बेलायतमा मुख्य गरेर Purpose clauses, Explanatory notes, Policy documents, Regulatory impact assessments तथा Pre-legislative scrutiny reports का आधारमा ऐन मापन सम्बन्धी कार्य गर्ने गरिएको छ तर नेपालमा कस्तो आधारमा यसको मापन सम्बन्धी व्यवस्थापन गर्ने भन्ने सन्दर्भमा स्पष्ट नीति तथा कानूनी आधार तय गरिएको छैन जुन एक चुनौतीको विषय हुने देखिन्छ ।

नेपालमा लगभग ३३९ ऐनको निर्माण भई सकेको अवस्था रहेको छ तर ती मध्ये कतिपय ऐनको कार्यान्वयनको स्थिति राम्रो छ भने कतिपय ऐनको कार्यान्वयको स्थिति दयनीय रहेको पाइन्छ । यसैले ऐन कार्यान्वयन नभएको कारणले ऐनले परिकल्पना गरेको लक्ष्य प्राप्त गर्न नसकेको अवस्था एकातर्फ छ भने अर्कोतर्फ संविधानले परिकल्पना गरेको स्वतन्त्र, अविभाज्य, सार्वभौमसत्तासम्पन्न, धर्मनिरपेक्ष, समावेशी, लोकतन्त्रात्मक, समाजवाद उन्मुख, संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक व्यवस्थालाई व्यवहारमा परिवर्तन गर्नको लागि सहज परिस्थिति कायम हुन सकेको छैन ।

व्यवस्थापिकाको कामकारवाहीलाई वास्तविकतामा परिणत गर्ने माध्यम नै संसदीय समितिहरु हुन् । यी समितिहरु संघीय संसदका स्थायी प्रकृतिका हुन्छन् । संसदको अधिवेशन बसेको समयभित्र मात्र यिनीहरुको सक्रियता बढ्ने होइन, यी समितिहरु आ-आफ्नो विषयगत कार्यक्षेत्रमा व्यस्त रहने र व्यवस्थापिकाको कार्यकालसम्म स्वतन्त्रतापूर्वक काम गर्ने गर्दछन् । यसको ध्यय समिति नै सर्वेसर्वा हुने र उनीहरुको निर्णय नै अन्तिम हुने भन्ने चाहिं होइन । समितिहरु त सदनको वारेसको रुपमा रही कार्य गर्ने एक मिडिएटर मात्र हुन् । यिनै समितिले व्यवस्थापिकाको कार्यविधि मार्फत् कानून निर्माण गर्ने लगायत व्यवस्थापिकाका अन्य आवश्यक गतिविधिहरु पनि संचालन गर्ने कार्य गर्दछन् । यी समितिले आफ्नो कार्यसम्पादन गर्ने सन्दर्भमा प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रुपमा विभिन्न माध्यमको अवलम्वन गरेको पाइन्छ । यिनै कार्यहरु मध्ये राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ को नियम १४७ अन्तर्गत ऐन कार्यान्वयनको मापन, अध्ययन तथा अनुसन्धान गर्नको लागि गरेको प्रावधान एउटा महत्वपूर्ण उपलब्धी हो, जुन नेपालको संसदीय समितिको इतिहासमा नौलो प्रकृतिको अभ्यास हो । यसलाई सफल पार्नु सबैको साझा दायित्व हो ।

अन्त्यमा,

कानून निर्माणको सन्दर्भमा विकसित नवीनतम् अवधारणा र प्रक्रियाको अवलम्वनबाट पछिल्ला चरणमा बनेका केही कानूनमा त्यसको प्रत्यक्ष तथा सकारात्मक प्रभाव देखा परेको पाइन्छ । यस सन्दर्भमा संवैधानिक तथा कानूनी मूल्य मान्यताको पालना गर्नुको साथै यस क्षेत्रमा संलग्न सबै पक्षहरुमा यस्ता अवधारणा, सोच तथा संस्कृतिको निरन्तर विकास हुन सकेमा गुणस्तरीय कानून निर्माण हुन सक्ने अपेक्षा रहन सक्नेछ । तथापि सरकारी निकायबाट हालसम्म कानून निर्माण प्रक्रियाको विषय खासगरी कानून तर्जुमाको विषयमा कुनै प्रकारको दस्तावेजको निर्माण तथा विकास नभएको सन्दर्भमा कानून तर्जुमा सम्बन्धी राष्ट्रिय र अन्तर्राष्ट्रिय परम्परा, प्रचलन, अभ्यास, व्यवहार तथा अवधारणालाई नै मुख्य रुपमा अंगिकार गर्नु पर्ने अवस्था छ । यसैले यस क्षेत्रमा पनि अन्य क्षेत्रमा जस्तै थुप्रै चुनौतीहरु रहेको पाइन्छ । नेपालको संविधान बमोजिम गठन भएका संघीय संसद, प्रदेश सभा तथा स्थानीय तहले कानून निर्माणको सम्बन्धमा संविधानले प्रदान गरेको अधिकार तथा सीमालाई के कस्तो रुपमा प्रयोग गर्न सक्ने हुन् । त्यसले पनि अबको कानून निर्माण प्रक्रियाको बाटो तय गर्ने देखिन्छ ।

अर्कोतर्फ विभिन्न देशमा विगत समयदेखि अवलम्वन गर्दै आएको पोष्ट लेजिसलेटिभ स्क्रुटिनी सम्बन्धी प्रावधानलाई नेपालको सन्दर्भमा लागू गर्ने अभिप्रायले राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ ले यस सम्बन्धी व्यवस्थालाई अंगिकार गरेको छ । यस किसिमको प्रावधानबाट ऐनको कार्यान्वनको स्थितिको सन्दर्भमा विधायिकालाई स्पष्ट जानकारी हुने, निर्माण भई कार्यान्वयनमा रहेका ऐनको प्रभावकारिताको मूल्याङ्कन हुने, सम्बन्धित ऐनले सम्बद्ध पक्षलाई के कस्तो प्रभाव पारेको छ भन्ने विषयमा सार्वजनिक जानकारी हुन सक्ने र ऐनको उपादेयता छ वा छैन भन्ने सन्दर्भमा पनि जानकारी हुन सक्ने देखिन्छ । ऐन कार्यान्वयनमा परेका वाधा अवरोध हटाउन सम्बद्ध निकाय वा क्षेत्रसँग समन्वय तथा सामाञ्जस्यता कायम गर्न पनि सहज हुन जाने तथा ऐनको परिमार्जन वा संशोधन वा खारेजी गर्न आवश्यक छ वा छैन भन्ने जानकारी पनि हुन सक्ने देखिन्छ तथापि मुलुकको भौगोलिक अवस्थिति, राज्यको संरचना, इतिहास, रीति परम्परा, आर्थिक, सामाजिक तथा संस्कृतिक पृष्ठभूमि, जनताको सोच एवं सचेतता पनि संघीय संसदको ऐन निर्माणको मूल आधार भएको हुनाले त्यस्ता कुरालाई समेत ध्यानमा राखी ऐन कार्यान्वयनको मापन गर्नु पर्ने हुनाले शुरुको दिनमा पोष्ट लेजिसलेटिभ स्क्रुटिनीको सवालमा राष्ट्रिय सभाको सम्बन्धित समितिलाई चुनौती पनि हुन जाने देखिन्छ ।

सन्दर्भ सामग्रीहरु

- नेपालको संविधान (२०७२)
- प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५
- राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५
- व्यवस्थापिका-संसद नियमावली, २०७३,
- कानून तर्जुमा दिग्दर्शन, २०६६, नेपाल कानून आयोग, काठमाण्डौ ,
- नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७,
- नेपालको संविधान, २०१९,
- नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५
- नेपाल अन्तरिम शासन विधान, २००७,
- नेपाल सरकार वैधानिक कानून, २००४,
- B.R. Atre Legislative Drafting, Principles and Techniques, 3rd Edition, New Delhi: Universal Law Publishing Co. Pvt. Ltd. 2011
- Dhungel, Surya and et al. Commentary on the Nepalese Constitution, Kathmandu, Nepal,1998
- Ex- Post review of EU legislation: A well –established system, but incomplete, UK Parliament
- Feng, Lin, Constitutional Law in China, Hong Kong/Singapore/Malaysia, 2000
- Fitzerald, Salmond on Jurisprudence, 12th edition, London: Sweet and Maxwell, 1975
- Law-Making in the People's Republic of China, Published by Kluwer Law International, The Hague, the Netherlands
- M.N. Kaul and S.L. Shakdher, Practice and Procedure of Parliament, Delhi: Metropolitan Book Co. Pvt. Ltd. 1972

- M.P. Tandon, Jurisprudence and Legal Theory, Amahadabad: Amahadabad Law Agency, 1979

संसदीय अध्ययन : संघीयताका सन्दर्भ, अवधारणा र चुनौतीहरु

डा. रोजनाथ पाण्डे*

सारांश

नेपालको वर्तमान राज्य पुन:संरचना र संघीयता कार्यान्वयनका सन्दर्भमा संसदीय अध्ययन कोषेढुङ्गाका रुपमा देखा परेको छ । संसदीय अध्ययनको कार्यशालाका रुपमा विकास भएका संसदीय समितिहरुको क्रियाशीलता संघ र प्रदेश तहमा हुनुपर्ने अवस्था आएको छ । यो लेखले संघीयताका सन्दर्भमा संसदीय अध्ययनका अवधारणा र चुनौतिहरुलाई विविध पक्षहरुबाट विश्लेषण गर्ने जमर्को गरेको छ । संसदीय अध्ययनले संसदीय अभ्यासमा योजनाबद्द कार्यक्रम संचालन गरी सुधारका उपाय पत्ता लगाउन र लक्ष्य हासिल गर्न थप अवसरहरु सिर्जना गर्दछ । यस सन्दर्भमा सफलताको लागि नेतृत्वको समर्थन र सहभागिता बढाउन, विभागीय तहमा अनुगमन र मूल्याङ्कनका लागि समन्वयकारी भूमिका खेल्ने, विभागीय र शाखागत रुपमा संरचना निर्माण गरी भूमिका स्पष्ट पार्ने, संसदीय अध्ययनका लागि निरन्तर रुपमा सालबसाली लगानी गर्ने तथा बहुआयामिक सीप र क्षमता विकासलाई निरन्तर महत्व दिने कार्यमा यसबाट महत्वपूर्ण योगदान पुग्ने देखिन्छ । संसदीय अध्ययनको अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास, यसमा भएका नवप्रवर्तन, नेपालमा संसदीय अभ्यासको अवस्था, यसका विविध क्षेत्रहरु, उपलब्ध सेवा र नतिजा लगायत चुनौती र असल अभ्यासहरु समेटिएका छन् । संसदीय अध्ययनलाई अघि बढाउन विभिन्न राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय विश्वविद्यालयहरुसँग समन्वय गरी आवश्यक बजेटको व्यवस्था तथा जनशक्ति र साधनहरुको व्यवस्था अनिवार्य हुन्छ भन्ने निश्कर्ष प्रस्तुत गरिएको छ ।

पृष्ठभूमि

जनताद्वारा जनाताको लागि जनताको शासन भन्ने लोकतन्त्रको मूल नारालाई आत्मसात गर्दै विश्वमा बहुसंख्यक मुलुकहरुमा प्रचलनमा रहेका संसदीय प्रजातान्त्रिक अभ्यासहरुमा नेपालको संघीय संसदीय अभ्यासलाई निरन्तर प्रयोगको माध्यमबाट सर्वस्वीकार्य र दीगो बनाउन संसदीय अध्ययनको अवधारणाको विकास गर्नु आजको आवश्यकता देखिएको छ । राज्यको शासन प्रणालीमा रहेको भ्रष्टाचार, अपारदर्शिता र निरंकुशता जस्ता कमजोर पक्षहरुको निराकरण गरी समावेशी र सर्वमान्य सार्वभौम संसदको गरिमा कायम गर्न यसको भूमिकाको निरन्तर वृद्धिका लागि संसदीय अध्ययन प्रभावकारी हतियारको रुपमा विकसित हुँदै आएको छ । संसदीय समितिहरु जसलाई संसदको अध्ययनको कार्यशालाको रुपमा लिन सकिन्छ, यसलाई बढी व्यवस्थित र कार्यमूलक बनाउन पनि यसको आवश्यकता देखिएको छ । नेपालको संसदीय इतिहासमा दूत रुपमा भएको राजनीतिक परिवर्तनले संघीय संसदीय अभ्यासमा आगामी दिनमा व्यवस्थित रुपमा प्रतिनिधि सभा, राष्ट्रिय सभा, प्रदेश सभा तथा स्थानीय सभाको प्रभावकारिताका लागि पनि संसदीय अध्ययन अपरिहार्य भएको छ ।

संसदीय अध्ययनको अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास

विश्व मानचित्रमा संसदीय अध्ययनका सन्दर्भमा विविधता रहिआएको पाइन्छ । अन्तर व्यवस्थापिका संघ (IPU), क्षेत्रीय व्यवस्थापिका संघ लगायत विभिन्न अन्तर्राष्ट्रिय संघ संगठनहरुले संसदीय अध्ययनमा निरन्तर काम गर्दै आएका छन् । यस सन्दर्भमा बेलायतको संसदीय व्यवस्थापन, फ्रान्सको संसदीय अभ्यास, जर्मनको संसदीय परम्परालाई नमूनाको रुपमा लिन सकिन्छ । संसदीय अभ्यासहरु मध्ये प्रधानमन्त्री पद्धति, राष्ट्रपति पद्धति, मिश्रित पद्धति जस्ता विविध पद्धतिका

* सहसचिव, संघीय संसद सचिवालय

अभ्यासहरुमा कुन अभ्यासका के के राम्रा पक्ष छन् र के कस्ता राम्रा अभ्यासहरुको अनुशरण कुन परिवेशमा गर्न सकिन्छ भन्ने कुरालाई निरन्तर रुपमा संसदीय अध्ययनको इतिहासले सिकाउँदै र परिष्कृत गर्दै आएको छ ।

विभिन्न देशहरुको संसदीय मोडेल फरक भए अनुसार उनीहरुको संसदीय अभ्यास राजनीतिक तथा ऐतिहासिक पृष्ठभूमि अनुसार फरक फरक रहेको पाइन्छ । संघीय तथा एकात्मक शासन प्रणाली भएका देशहरुमा संसदीय अध्ययनलाई आफ्नो अनुकूल अघि बढाएको देखिन्छ भने विकसित देशहरु र विकासशील देशहरुमा यस सम्बन्धमा भएका क्रियाकलापहरु फरक रहेका पाइन्छन् । युगान्डाको संसदीय अध्ययनले संसदीय निगरानीलाई महत्व दिएको देखिन्छ (Bagonja, 2015) भने यहाँको संसदका प्राथमिकताका क्षेत्रहरुमा सुशासनका लागि नीति तथा कानूनी व्यवस्था, सरकारी नीतिको सम्परीक्षण, बजेट र कार्यक्रम स्वीकृति, विधागत मुद्दामा छलफल, समयानुकूल सुधारका कार्यक्रमहरुको तर्जुमा र संचालनका लागि व्यवस्था गरेको देखिन्छ । अनुगमन र मूल्याङ्कनमा कमजोर भूमिका रहेको त्यहाँको संसदमा थप सुधारको अपेक्षा गरिएको छ ।

त्यसैगरी, तान्जानियाको संसदीय अध्ययन (२०१५) को प्रतिवेदनले विकासशील देशहरुको संसदीय अध्ययनका सन्दर्भमा नतिजामा आधारित व्यवस्थापन (Managing for Results) र दोहोरो उत्तरदायित्व (Mutual Accountability) को मुद्दा उठाएको देखिन्छ । पेरिस सिद्धान्त अनुसार संसदीय अध्ययनको हकमा अपनत्व, alignment, harmonization, नतिजाको व्यवस्थापन र दोहोरो जिम्मेवारी रहेको कुरा नेपालको सन्दर्भमा अनुकरणीय देखिन्छ ।

संसदीय अध्ययनमा नवप्रवर्तन (Innovation)

एकात्मक संसदीय र संघीय संसदका अभ्यास भएका विभिन्न देशहरुको लामो अनुभव र योगदानबाट संसदीय अध्ययन र अनुशन्धानले धेरै फड्को मारिसकेको छ । यो क्षेत्रमा भएका तपसिलका नव प्रवर्तनका क्षेत्रहरुलाई हाम्रो देशको संघीय संसदीय मोडेलका सन्दर्भमा पनि अनुशरण गर्न मननीय देखिन्छ:

- सभा सम्मेलनबाट पहिचानको विकास गर्ने परम्पराको सन्दर्भमा जर्मनको संसदमा प्रविधिको प्रयोगको लेखाजोखा सम्बन्धी व्यवस्थालाई नौलो प्रयोगको रुपमा लिन सकिन्छ ।

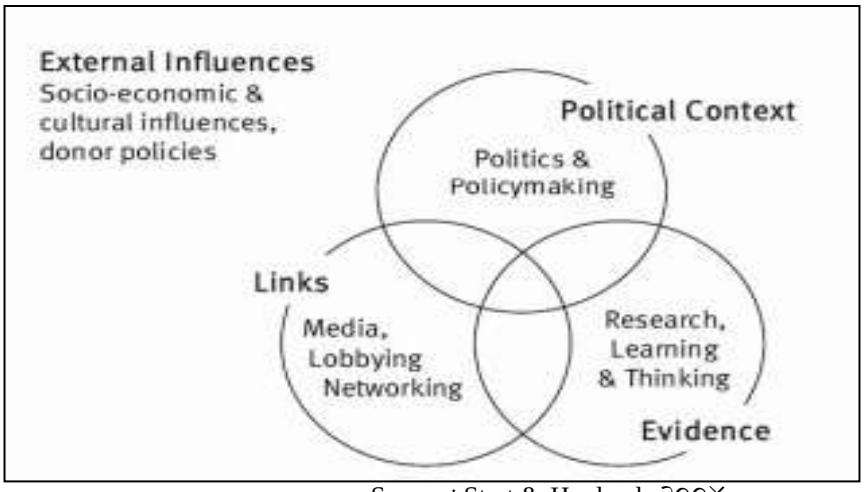
अनुसन्धान र नीतिको विकासको सन्दर्भमा Start & Hovland, २००४ को प्रस्तावित Research and Policy in Development (RAPID) फ्रेमवर्क अनुकरणीय देखिन्छ, जसमा बाहिरी वातावरण, तथा राजनीतिक परिवेश, समन्वय र प्रमाणको कुरालाई आधार मानिएको छ ।

- देश विदेशको अध्ययन र भ्रमणबाट सिकेका कुराहरुको आपसी अनुभव आदानप्रदान गर्ने परिपाटी हालसम्म नभएको तर सीमित रुपमा भएपनि समिति र संसदीय कार्यशैलीमा व्यक्तिगत तवरबाट केही परिवर्तनका प्रयास भएका देखिन्छन्, जसलाई अनिवार्य र अपरिहार्य बनाउनु पर्ने देखिन्छ,

•Nurturing parliamentary development

•A landscape of lingering suspicion

- अन्तर्राष्ट्रिय Actor को रुपमा सांसदहरु र अन्तर्राष्ट्रिय डिप्लोमेसी



Source : Start & Hovland, २००४

- The MP as Representative, The MP as Legislator, and The MP as Scrutinizer

- Benchmarking in Federal Systems
- Bridging Research and Policy: अनुसन्धान र नीति निर्धारण एक अर्कामा पूरकका रुपमा रहेका छन् ।

Public goods problem को रुपमा देशमा अपर्याप्त policy relevant research को कार्य भएको देखिन्छ । नीति निर्माता र अनुसन्धानकर्ताको पहुँच अनुसन्धान प्रतिवेदन, तथ्याङ्क, र सूचना श्रोतमा कमी रहेको अवस्था छ । मुख्य ध्यान participatory rural analysis, street-level bureaucracy र public understanding या science मा प्रोत्साहन गर्नुपर्ने देखिन्छ । मुख्य समाधान कार्यशाला र समितिको विशिष्टीकरणका लागि building bridges सिद्धान्त अपनाउनु पर्ने देखिन्छ ।

नेपालमा संसदीय अध्ययनको अवस्था

संसदीय अध्ययनको क्षेत्रमा नेपालमा सीमित मात्रामा मात्र अभ्यास गरिएको, परम्परा धान्ने काम भए पनि त्यसबाट उठाइएका सवालहरुको सम्बोधन, देशको नीति निर्धारणको आधारको रुपमा प्रतिवेदनहरुको उपयोग नहुँदा यो क्षेत्र उपेक्षित नै देखिन्छ । आधुनिक आयामहरू, सूचना र प्रविधिको उपयोग, अनुसन्धानका क्षेत्रमा भएका नौला प्रयोगहरुको उपयोग गर्ने गरी संगठित रुपमा यो कार्य हुन सकेको देखिदैन । पर्याप्त जनशक्तिको अभाव र देशका जनशक्ति उत्पादन गर्ने विश्वविद्यालयहरुको ध्यान यसतर्फ गएको देखिदैन ।

संसदीय अध्ययनका सन्दर्भमा विवेचना गर्दा वर्तमान संरचना र संगठन अपर्याप्त र असंगठित रुपमा रहेको, हालको संगठन र व्यवस्थापन (Organization & Management) सर्भेक्षणबाट स्थापित परिवर्तित संगठन संरचनाले भावी संघीय संसदको अध्ययनलाई व्यवस्थित गर्ने कुरामा थप सुधार गर्नुपर्ने कुरालाई हालको संरचनाको निम्न स्थितिलाई पुनः मूल्याङ्कन जरुरी देखिन्छ :

- संसदीय अध्ययनको लागि सचिवालयको सचिवको नेतृत्वमा महाशाखाहरुको व्यवस्था गरिएको,
- महाशाखा अन्तर्गत शाखाहरुमा कर्मचारी दरबन्दी सिर्जना गरिएको,
- विभागीय र कर्मचारीको ToR निर्धारण गरिएको,
- यस अन्तर्गत संसदीय पुस्तकालय, अनुसन्धान, नीति अध्ययन, संसदीय संग्रहालय व्यवस्थापन ।

संसदीय अध्ययनलाई केही रुपमा आत्मसात् गरेको अवस्थालाई महशुस गर्दा हालको संरचना र संगठन, श्रोतको परिचालन, सूचनाको श्रोत, संचालनका विधि र अभ्यास, आपसी समझदारी र एकरुपता, 'नीति' को खेती, प्रतिवेदन र यसको कार्यान्वयन, पृष्ठपोषण र निरन्तर निगरानी जस्ता कुरामा अस्पस्टता रहेको देखिन्छ ।

संसदीय भूमिकामा प्रबल रुपमा राष्ट्रिय र अन्तर्राष्ट्रिय रुपमा उठेको जटिल मुद्दा भनेको parliament र ethics को मुद्दा हो, यसमा संसदीय अध्ययनको महत्वपूर्ण भूमिका रहेको देखिन्छ । नेपालमा यस सम्बन्धमा देशी विदेशी अनुभवबाट सिकेर norms र standards विकास गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

संसदीय अध्ययनका विविध क्षेत्रहरु

परम्परागत रुपमा संसदीय अध्ययनका क्षेत्रहरुलाई parliamentary oversight, अनुसन्धान, सूचना व्यवस्थापन, प्रणालीको क्षमता विकास, विधि व्यवस्थापन, कार्यशाला र अन्तरक्रियाको संचालन, संग्रहालयको व्यवस्थापन, अनुगमन र मूल्याङ्कनमा सीमित गरिएको भए पनि विश्व परिवेशमा विकास गरिएका नयाँ र राम्रा अभ्यासले यसका क्षेत्रहरुमा विविधीकरण भएको र क्षेत्र फराकिलो भएको कुरा निम्न उदाहरणबाट प्रष्ट्याउन सकिन्छ:

- In house technocratic क्षमता विकास,
- Affiliated think tanks को प्रबन्ध,
- अनुसन्धानमा राजनीतिक पार्टी र विश्वविद्यालयसँगको सम्बन्ध विकास,
- अध्यनका लागि सञ्जालको विस्तार,

- प्रतिस्पर्धात्मक संस्कृतिको विकास,
- अनुसन्धानको credibility का आधारहरुको निर्धारण आदि ।

संसदीय अनुसन्धानबाट उपलब्ध हुने सेवा र नतिजाहरु

संसदीय अनुसन्धान संसदीय सेवाको महत्वपूर्ण आयामको रुपमा विकास भइरहेको वर्तमान सन्दर्भमा यसबाट उपलब्ध हुने सेवा तथा नतिजाहरुलाई निम्न अनुसार लिपिबद्ध गर्न सान्दर्भिक देखिन्छ :

- नियमित प्राप्त हुने अनुसन्धान प्रतिवेदनहरु,
- विधेयकहरुको विश्लेषणात्मक प्रतिवेदनहरु,
- नीति विश्लेषण प्रतिवेदनहरु,
- अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रतिवेदनहरु,
- तथ्यगत विवरण र प्रोफाइलहरु,
- समितिका विवरण र प्रतिवेदनहरु र,
- कार्यक्षेत्रमा प्राविधिक सल्लाह र सुझावहरु ।

यी माथि उल्लिखित प्रतिवेदन तथा सूचनाहरुले आम जनता र प्रबुद्ध समुदायको विश्वास जित्न र वैज्ञानिक तरिकाले नीति निर्धारण तथा विधि व्यवस्थापनमा सघाउ पुग्ने देखिन्छ ।

संसदीय अध्ययनका सुधारका क्षेत्रहरु

संसदीय अध्ययनको व्यवस्थित विकासबाट निम्न कुराहरुको प्रवर्द्धन गर्न सकिन्छ :

- संसदीय कूटनीति र संसदको अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्धको विकासमा कानूनी र नीतिगत आधारशीलाको विकास गर्ने,
- संसदीय समिति र सचिवालयको सशक्तिकरण र क्षमता विकास गरी उनीहरुको कार्यक्षमता वृद्धि गर्ने,
- सरकारी नीति नियम र कार्यक्रमको एकरुपता, प्रभावकारिता तथा यसको निरन्तर विकासको लागि मार्गप्रशस्त गर्ने,
- सांसद र समितिका सदस्यहरुको भूमिकालाई नतिजामुखी परिणाम प्राप्तिका लागि ज्ञान र सीपको अभिवृद्धि गराउने,
- राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय भूमिकामा संसदीय क्षमता र कार्यप्रवाह वृद्धि गर्ने,
- सूचना संचार र प्रविधिको अधिकतम उपयोग गरी संसदीय अभ्यासलाई प्रभावकारी बनाउन क्षमता वृद्धि गर्ने ।

संसदीय अध्ययनमा भएका कमी कमजोरी र चुनौतीहरु

राष्ट्रिय सभा सहितको संघीय संसदले प्रभावकारी कदम चाल्न नसक्दा संसदीय अध्ययन तथा अनुसन्धान महाशाखा निष्क्रिय बनेको छ । संसदीय व्यवस्थालाई प्रभावकारी रुपमा अघि बढाउन संसदीय अध्ययन तथा अनुसन्धान महाशाखाको व्यवस्था गरिएको छ । महाशाखाको काम प्रभावकारी बनाउन राजपत्रांकित विशिष्ट श्रेणी (सचिव) को दरबन्दी कायम गरिएको छ । सचिव अन्तर्गत सहसचिव, उपसचिव, शाखा अधिकृत, नायब सुब्बा र खरिदारको व्यवस्था गरिएको छ ।

संसदीय समितिले गहिरो अध्ययन बिना नै सरकारलाई निर्देशन दिने गर्दा समितिले दिएका धेरै निर्देशन कार्यान्वयन हुन सकेका छैनन् । संसदीय समितिको कमजोरीको फाइदा उठाएर सरकारले अनियमितालाई बढावा हुने पनि देखिएको छ । महाशाखाले अध्ययन अनुसन्धानका लागि सहयोग गर्ने अवस्था नहुँदा संसदीय समितिले सहयोग पाएका छैनन् ।

सचिवालयमा सचिवको मातहतमा संसदीय अध्ययन तथा अनुसन्धान महाशाखा र मानव संशाधन विकास महाशाखा राखिएका छन् । मानव संसाधन विकास महाशाखा पनि निष्क्रिय हुने अवस्था सृजना हुन्छ । सचिवालयले नयाँ सांसदलाई संसदीय गतिविधिको जानकारी गराउनु पर्ने तथा कर्मचारीलाई आवश्यकता अनुसार तालिम दिई क्षमता विकास गर्नुपर्ने भए पनि यसका लागि पनि आवश्यक बजेट उपलब्ध हुन सकेको छैन ।

संविधानको पहिलो मस्यौदा तयार भएपछि संसद सचिवालयले तयार गरेको संगठन तथा व्यवस्थापन (O&M) सर्वेक्षण प्रतिवेदनले सचिवको नेतृत्व हुने गरी संसदीय अध्ययन तथा अनुसन्धान महाशाखाको व्यवस्था गरेको थियो । नयाँ संविधान बमोजिम संसदलाई प्रभावकारी बनाउन विभिन्न तहमा थप दरबन्दी सिर्जना गरिएको थियो । संसदीय अध्ययन तथा अनुसन्धानका क्षेत्रमा देखिएका कमी कमजोरीहरुलाई विशेषत: कानूनी, कार्यविधिगत, र व्यवस्थापकीय रुपमा विश्लेषण गर्दा निम्न कुराहरुलाई भावी योजना र व्यवस्थापनमा सुधार गर्न सान्दर्भिक हुने देखिन्छ:

- अनुसन्धानको क्षेत्रमा विज्ञ र आधुनिक प्रविधिको पर्याप्त उपयोग नगरिनु,
- पर्याप्त आर्थिक, भौतिक र मानवीय श्रोत परिचालन नहुनु,
- अनुसन्धानका प्रतिवेदनहरु दराजमा थन्किनु र प्रकाशन नगरिनु,
- सूचना संचार र प्रविधिको उपयोग गरी उपलब्ध प्रतिवेदन तथा तथ्याङ्कको सत्यापन नगरिनु,
- विधि र नीति निर्माण तथा कार्यन्यवयनमा अध्ययन तथा अनुसन्धानका आधारलाई अनिवार्य नबनाइनु

यी माथि उल्लिखित बाहिरी र आन्तरिक कमी कमजोरीहरुको निरुपण गरी अघि बढ्दा यसलाई उपलब्धीमूलक बनाउन सकिन्छ ।

अर्कोतर्फ संसदीय अध्ययन र अनुसन्धानका क्षेत्रमा विभिन्न चुनौतीहरु देखा परेका छन् । यस सन्दर्भमा सरोकारवालाहरुको अध्ययन अनुसन्धान प्रतिको सीमित उपयोगिता र उदासीनता, अध्ययन तथा अनुसन्धानका लागि सीमित श्रोतको उपलब्धता र त्यसको वितरणमा कमी, अध्ययन तथा अनुसन्धानबाट प्राप्त प्रतिवेदनको सीमित उपयोग गर्ने परिपाटी र अपरिहार्यता, निर्णयमा उपयोग गर्ने तथ्यगत विवरण र अनुसन्धानका प्रमाणहरुको उपयोगमा सीमितता, अध्ययन र अनुसन्धानको लागि कमजोर क्षमता प्रमुख रहेका छन् । मिडिया र संसद सम्बन्ध प्रगाढ बनाउने कुरामा अनुसन्धान र सूचना व्यवस्थापन कमजोर रहेमा यसले प्रत्यूत्पादक भूमिका खेल्न सक्ने खतरा रहेको हुन्छ । आजको सूचना प्रविधिको युगमा रेकर्डको व्यवस्थापन, रेडियो, TV र प्रेससँगको समन्वय ठुलो चुनौती बनेर रहेको छ ।

संसदीय अध्ययन तथा अनुसन्धानमा भएका राम्रा अभ्यास र थप अवसरहरु

संसदीय अध्ययनको दीर्घकालीन अभ्यासले निरन्तर जनविश्वासमा वृद्धि हुने, आम जनता र सरोकारवालाको अपनत्वको भावनामा वृद्धि हुने, विवादास्पद निर्णयको निरुपणका लागि आवश्यक प्रमाण र निर्णय कार्यन्वयनमा उपयोग हुने देखिन्छ भने यसबाट संसदीय समितिहरुको प्रभावकारितामा वृद्धि हुने अवस्था सिर्जना हुन्छ । यसका लागि निम्न कार्यहरु गर्न सकिन्छ:

- संसदीय गतिविधिको प्रचार प्रसार र प्रकाशन कार्यको व्यवस्थामा सहयोग गर्ने,
- नेपाल र संसदीय व्यवस्था अपनाएका अन्य मुलुकहरुका सम्बन्धमा तुलनात्मक अध्ययन गरी संसदको इतिहास, संसदीय अभ्यास, प्रचलन र प्रक्रिया सम्बन्धी प्रलेखहरु तयार गर्न सहयोग गर्ने,
- सांसद, संसदीय पदाधिकारी, संसद सचिवालयका कर्मचारी, मन्त्रालय, विभाग, संस्थान, विदेशी नियोग आदिको ठेगाना सम्पर्क नम्वर अद्यावधिक गर्ने,
- संसदीय अभ्यास र गतिविधिका सम्बन्धमा समाचार र विचारमूलक सामग्रीहरु तयार गरी प्रकाशन गर्ने,
- माननीय सदस्यहरुबाट माग भइ आएका विषयहरुमा सूचना सङ्कलन गरी आवश्यक जानकारी उपलब्ध गराउने,
- विधेयक माथिका छलफलमा अन्य मुलुकहरुमा भएका व्यवस्थाका बारेमा सदस्यहरुलाई उपलब्ध गराउने,

- संसदबाट निर्माण हुने नीतिका सम्बन्धमा विधायकहरुलाई आवश्यक पृष्ठपोषण प्रदान गर्ने,
- विभिन्न पत्रपत्रिकाहरुमा प्रकाशित सान्दर्भिक लेख रचना एवमं सूचनाहरु सङ्कलन तथा प्रशोधन गरी सम्बन्धित समितिमा पठाउने,
- माननीय सदस्यहरुलाई आवश्यक पर्ने अन्य कानूनी सूचना तथा खोजपूर्ण सामग्रीहरु तयार गर्ने,
- संसद वा समितिमा विचाराधीन रहेका विषयका सम्बन्धमा आवश्यक सूचना, सन्दर्भ सामग्री सङ्कलन गरी उपलब्ध गराउने ।

अर्कोतर्फ संसदीय अध्ययनले संसदीय अभ्यासमा योजनाबद्ध कार्यक्रम संचालन गरी सुधारका उपाय पत्ता लगाउन र लक्ष्य हासिल गर्न थप अवसरहरु सिर्जना गरेको देखिन्छ । यस सन्दर्भमा सफलताको लागि नेतृत्वको समर्थन र सहभागिता बढाउन, विभागीय तहमा अनुगमन र मूल्याङ्कनका लागि समन्वयकारी भूमिका खेल्ने, विभागीय र शाखागत रुपमा संरचना निर्माण गरी भूमिका स्पष्ट पार्ने, संसदीय अध्ययन र अनुसन्धानका लागि निरन्तर रुपमा सालबसाली लगानी गर्ने तथा बहुआयामिक सीप र क्षमता विकासलाई निरन्तर महत्व दिने कार्यमा यसबाट महत्वपूर्ण योगदान पुग्ने देखिन्छ ।

संसदीय अध्ययनको भावी कार्यदिशा र सुझाव

संघीय संसद तथा संसद सचिवालयसँग सम्बन्धित सूचनाहरुको संग्रह, व्यवस्थापन र प्रकाशनका साथै विभिन्न सरकारी सञ्चार माध्यमहरु मार्फत् आम नागरिकलाई जानकारी गराउने एवं संघीय संसद तथा संसद सचिवालय, संसदीय मामिला लगायतका विभिन्न विषयमा प्रकाशित पुस्तक, पत्रपत्रिका एवं प्रतिवेदनहरु अध्ययनका लागि व्यवस्था मिलाउने तथा संसदीय अभ्यास, विधायकी कार्य लगायत संसदीय मामिला सम्बन्धमा अध्ययन अनुसन्धान गर्ने, गराउने लगायत सभासदहरुलाई सचिवालयको तर्फबाट उपलब्ध गराउनु पर्ने सेवा सुविधाहरु सहज रुपमा उपलब्ध गराउने कार्य गर्न सचिवालयमा व्यवस्था गरिएको छ । संसदीय अध्ययनको सक्रिय भूमिकालाई निम्नानुसार अघि बढाउनु पर्ने देखिन्छ :

- गुणस्तरीय अनुसन्धान गरी समिति, माननीय सांसद तथा सचिवालय कर्मचारीहरुलाई प्राविधिक ज्ञान र शिपको निरन्तर उपलब्ध गराउने व्यवस्था गर्ने,
- नयाँ विधेयक र नीतिहरुमा विस्तृत अध्ययन गरी समिति र सांसदहरुलाई सूचनामूलक जानकारी उपलब्ध गराउने,
- श्रोत परिचालन, उत्तरदायित्व र सरकारी आश्वासन सम्बन्धमा समिति र माननीय सांसदहरुलाई प्राविधिक जानकारी उपलब्ध गराउने,
- सरकारी नीति र कार्यक्रममा अनुगमन र मूल्याङ्कन प्रतिवेदनको अध्ययन गरी रायसुझाव पेश गर्ने,
- संसदीय कार्यकलापमा proactive रुपमा अध्ययन तथा अनुसन्धानको कार्ययोजना तय गरी भावी रणनीतिक योजना तय गर्ने ।

संसदीय अध्ययनलाई प्रभावकारी बनाउन तत्कालीन, मध्यकालीन र दिर्घकालीन सुझावको रुपमा निम्न कार्यकलापको कार्यन्वयन गरी अघि बढ्न सकिन्छ:

- संसदीय अध्ययन र अनुसन्धानका लागि निरन्तर political dialogue चलाउने र यसको पक्षमा advocacy र lobby गर्ने,
- दक्ष र सक्षम अनुभवी विशेषज्ञबाट तालिम प्रदान गर्ने,
- अनुसन्धानलाई विशिष्टीकरण गरी शैक्षिक संस्थाहरुसँग सहकार्य गर्ने र प्रतिवेदन प्रकाशनमा प्राथमिकता दिने,
- संसदीय अध्ययन र अनुसन्धानमा विगतको केन्द्रिकृत legacy या control लाई विकेन्द्रित गरी स्वायत्तता प्रदान गर्ने,

- रुपमा विकेन्द्रीकरण र सारमा केन्द्रीकरण पद्धति अपनाई संसदीय अध्ययनलाई वैज्ञानिक र वस्तुगत बनाउने,
- संसदीय अध्ययनको सन्दर्भमा perfecting procedures vs perfecting implementation लाई निरन्तर बहसमा ल्याउने ।

निष्कर्ष

संसदीय अध्ययनका क्षेत्रमा विगत लामो समयदेखि उदासीनता देखिएको र औपचारिकतामा सीमित भएकोले यसबाट प्रभावकारी उपलब्धी हासिल भएको देखिदैन । यस सन्दर्भमा माथि उल्लिखित सुधारलाई निरन्तर कार्यान्वयन गरी अघि बढेमा संसदीय अध्ययन र अनुसन्धान एक कोशेढुंगाको रुपमा आउने देखिन्छ । जनताको विश्वास जित्न र सहभागिता बढाई अपनत्व विकास गर्न निरोधात्मक, प्रवर्द्धनात्मक, सुधारात्मक र सहयोगी कार्यक्रमहरु निरन्तर संचालन गर्नु जरुरी देखिन्छ । गर्दै, सिक्दै र हेर्दै जाने सिद्धान्तलाई उपयोग गरी नेपालको सदर्भमा नयाँपन ल्याउने, नेपाली मात्रको अभ्यास जरुरी छ । स्थानीय र वैदेशिक अभ्यासलाई संयोजन गरी अघि बढ्नु आजको आवश्यकता देखिन्छ । जमिनमा भन्दा हावामा बढी सूचना प्राप्त हुने आजको समयमा संसदीय अध्ययन र अनुसन्धानको मुटुको रुपमा प्रतिवेदनको प्रवोधिकरण तथा उपयोग रहेकोले यसमा विशेष प्राथमिकता दिन जरुरी देखिन्छ । विभिन्न राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय विश्वविद्यालयहरुसँग समन्वय गरी संसदीय अध्ययनलाई अघि बढाउन आवश्यक देखिन्छ । यसका लागि आवश्यक बजेटको व्यवस्था तथा जनशक्ति र साधनहरुको व्यवस्था अनिवार्य हुन्छ ।

संसदीय अध्ययनले संसदीय अभ्यासमा योजनाबद्ध कार्यक्रम संचालन गरी सुधारका उपाय पत्ता लगाउन र लक्ष्य हासिल गर्न थप अवसरहरु सिर्जना गर्दछ । यस सन्दर्भमा सफलताको लागि नेतृत्वको समर्थन र सहभागिता बढाउन, विभागीय तहमा अनुगमन र मूल्याङ्कनका लागि समन्वयकारी भूमिका खेल्ने, विभागीय र शाखागत रुपमा संरचना निर्माण गरी भूमिका स्पष्ट पार्ने, संसदीय अध्ययनका लागि निरन्तर रुपमा सालबसाली लगानी गर्ने तथा बहुआयामिक सीप र क्षमता विकासलाई निरन्तर महत्व दिने कार्यमा यसबाट महत्वपूर्ण योगदान पुग्ने देखिन्छ ।

सन्दर्भ सामग्री

- देवकोटा, ग्रिष्मबहादुर (२०५२) नेपालको राजनीतिक दर्पण, रत्नपुस्तक भण्डार, काठमाडौं ।
- Elah, W.A.A. (2015). Developing A Parliamentary Research Service the Egyptian Experience, INSPEL, 34(2), Pp. 123-129
- अधिकारी, विपिन, २०१४ । संवैधानिक जनप्रतिनिधिमूलक संस्थाका रुपमा व्यवस्थापिका-संसद, New Member Orientation Programme, Parliament Secretariat, March 29-30.
- Bhandari, S. (2007). Parliamentary Oversight In Nepal: The Science Of Legislation, The Rights Of Children -A Case In Point, UNICEF Nepal Working Paper Series, Ritsumeikan University, Kyoto, Japan.
- Bagonza, M. J. (2015). From a Reactive Research Section To a Robust Monitoring and Evaluation Legislative Oversight Data Centre: The Transformation of Uganda. Parliament Research Service to Meet the Challenges of the 21st Century.
- Hudson, A. and Wren, C. (2007) 'Parliamentary Strengthening in Developing Countries.' Final Report for DFID.
- Asia Foundation (2012). A Guide to Government of Nepal, Structures, Functions and Practices. ISBN: 978-9937-2-6024-4
- संसद सचिवालय (२०७३), संसदीय समितिका प्रतिवेदनहरु २०७३, सिंहदरबार, काठमाण्डौ ।
- संसद विकास मंच (२०७३), पूर्व सांसद मंच, सिंहदरबार, काठमाण्डौ ।
- व्यवस्थापिका-संसद सचिवालय (२०७३) । संसद दर्पण, वर्ष २, अङ्क ६, कार्तिक २०७३, सिंहदरबार , काठमाण्डौ ।

संघीय संसदको कार्यप्रक्रिया र अभ्यास

मुरारी महत*

सारांश

कुनै पनि संगठन सञ्चालनका लागि त्यसको आफ्नो आन्तरिक नियम, विनियम, निर्देशिका, कार्यविधि बनाइएको हुन्छ । त्यही अनुसार नेपालको संविधानको धारा १०४ ले सभा सञ्चालनको लागि आवश्यक पर्ने नियमावली बनाउने अधिकार दिएको छ । यस अनुसार २०७४ सालमा भएको प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभाको निर्वाचन पश्चात् २०७५ जेठ २५ मा प्रतिनिधि सभाले र २०७५ जेठ २७ मा राष्ट्रिय सभाले आ-आफ्नो सभा सञ्चालनका लागि नियमावली पारित गरी कार्य संचालन गरिरहेको छ ।

परिचय

नेपालको संविधानको धारा ८३ ले संघीय व्यवस्थापिकाको रुपमा प्रतिनिधिसभा र राष्ट्रिय सभा नामका दुई सदन सहितको संसदलाई अंगीकार गरेको छ । यस अलावा प्रदेशमा एकसदनात्मक व्यवस्थापिकाको रुपमा प्रदेश सभाको व्यवस्था समेत गरेको छ । सरकारका तीन अङ्गमध्ये एक महत्वपूर्ण अङ्ग व्यवस्थापिका/संसद हो । यसको मुख्य काम भनेको कानून निर्माण गर्ने हो । सरकारका तीनवटा अङ्ग आ-आफ्नो कानूनी दायराभित्र रही कार्य गर्न स्वतन्त्र छन् र यिनीहरुका बीचमा शक्ति सन्तुलन र पृथकीकरणका आधारमा एकअर्कासँग अन्योन्याश्रित सम्बन्ध समेत रहेको हुन्छ ।

परिभाषा

"संसद" शब्द अंग्रेजी भाषाको Parliament को नेपाली रुपान्तरण हो । फ्रेन्च भाषामा "Parler" को अर्थ हुन्छ, "बोल्नु, छलफल गर्नु वा बहस गर्नु" । यही Parler शब्दलाई कालान्तरमा Parliament भनिन थालियो । यसको थालनी इ.स.१२९५ तिर अर्थात् तेह्रौं शताब्दीको अन्त्यतिर बेलायतबाट भएको मानिन्छ । जुनसुकै शासन व्यवस्थामा पनि सरकारका तीनवटा अंगहरु अनिवार्य रहन्छन्, कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायपालिका । जनताका लागि आवश्यक कानून निर्माण गर्नु व्यवस्थापिकीय कार्य अन्तर्गत पर्दछ । त्यस अङ्गलाई विश्वमा विभिन्न नामले चिनिन्छ । अमेरिकामा कांग्रेस, जापानमा डायट, जर्मनीमा बुण्डेस्ट्याग, चीनमा पिपुल्स कांग्रेस, भारतमा संसद, नेपालमा संघीय संसदका नामले चिनिन्छ । विश्वको शासकीय व्यवस्थाको इतिहासलाई हेर्दा मूलत: तीनवटा शासकीय व्यवस्था देखा पर्दछन्, ती हुन्; संसदीय व्यवस्था, कार्यकारिणी प्रधान, शासकीय व्यवस्था र दुवैको अधिकार किटान गरिएको मिश्रित शासकीय व्यवस्था । नेपालमा रहेको शासकीय व्यवस्था भनेको संसदीय व्यवस्था हो । जुन शासकीय व्यवस्था सर्वप्रथम बेलायतबाट प्रारम्भ भएको मानिन्छ । तसर्थ, बेलायतलाई संसदीय व्यवस्थाको जननी पनि भन्ने गरेको पाइन्छ ।

संवैधानिक व्यवस्था

कुनै पनि संगठन सञ्चालनका लागि त्यसको आफ्नो आन्तरिक नियम, विनियम, निर्देशिका, कार्यविधि बनाइएको हुन्छ । त्यही अनुसार नेपालको संविधानको धारा १०४ ले सभा सञ्चालनको लागि आवश्यक पर्ने नियमावली बनाउने

* सहसचिव, संघीय संसद सचिवालय

अधिकार दिइएको छ । जसअनुसार २०७४ सालमा भएको प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभाको निर्वाचन पश्चात् गठन भएको सभाले क्रमशः २०७५ जेठ २५ मा प्रतिनिधि सभाले र २०७५ जेठ २७ मा राष्ट्रिय सभाले आ-आफ्नो सभा सञ्चालनका लागि आफ्नो नियमावली पारित गरी संचालन गरिरहेको छ । यसरी नियमावली नबनुन्जेल संक्षिप्त आन्तरिक कार्याविधि पारित गरी सभा संचालन गरिनेछ । संसदले गर्ने कार्यपक्रियाका विषयमा नियमावलीमा लिपिबद्ध गरिएका हुन्छन् भने कतिपय कार्यहरु परम्परागत रुपमा सर्दै आएका पनि छन् । ती परम्परागत रुपमा चल्दै आएका अभ्यासहरु अझैपनि सर्वस्वीकार्य छन् । जस्तै बैठक बस्नु अघि मर्यादापालकले सभामुख वा अध्यक्ष आसन अघि उभिएर कराएर सभाध्यक्षको आवागमन हुन लागेको संकेत गर्ने प्रचलन आदि । त्यस्तै गरी संसदमा प्रयोग गरिने कतिपय संसदीय पारिभाषिक शब्दहरु त्यहिका लागि मात्र उपयुक्त खाले देखिन्छन् । टेबुल शाखा (सदनको काम/कारवाहीको व्यवस्थापन गर्ने शाखा), टेवुल गर्ने (बैठक वा सभा समक्ष पेश गर्नु), मर्यादापालक (सुरक्षाकर्मी), मर्यादापालन गर्ने/गराउने (सभा वा बैठकको शान्ति-सुव्यवस्था गर्ने/गराउने), पिजन होज (सदस्यहरुको नामको पत्र-पत्रिका, सूचना वा विधेयकहरु राखिने सानो खण्ड) आदि ।

संविधानको धारा १०३ ले संघीय संसदको सदस्यलाई पूर्ण वाक् स्वतन्त्रताको विशेषाधिकार दिएको छ । सभाको सदस्यले सदनमा व्यक्त गरेको कुनै कुरा वा दिएको मतलाई लिएर कुनै पनि सदस्यलाई पक्राउ गरिने वा थुनामा राखिने वा कुनै आदालतमा कारवाही चलाउन पाउने छैन ।

त्यसै गरी प्रत्येक सदनलाई आफ्नो काम/कारवाही र निर्णय गर्ने पूर्ण अधिकार रहनेछ । सदनको काम/कारवाही नियमित छ वा छैन भनी निर्णय गर्ने अधिकार समेत सम्बन्धित सदनलाई मात्र हुनेछ । यस सम्बन्धमा कुनै पनि अदालतमा प्रश्न उठाउन पाइने छैन, तथापि सभामा सदस्यले बोल्दा वा छलफलमा भाग लिँदा संविधान र नियमको पालन गर्नुपर्ने व्यवस्था गरिएको हुनाले उक्त परिधिभित्र रही आफ्नो बोल्न पाउने हकको प्रयोग गर्नुपर्ने हुन्छ ।

सभाका बैठक कसरी सञ्चालन हुन्छन्, नीति तथा कार्यक्रम कसरी पारित हुन्छ, बजेट कसरी पारित हुन्छ, विधेयकहरु कसरी संशोधन र पारित हुन्छन् र प्रस्ताव भनेको के हो र कसरी पारित हुन्छन् आदिका बारेमा सभाको नियमावलीमा उल्लेख गरिएको छ । ती मध्ये केही प्रमुख विषयहरुलाई यहाँ उल्लेख गरिएको छ ।

संघीय संसदले सम्पादन गर्ने कामका हिसाबले दुई प्रकारको काम गर्दछ । पहिलो सरकारी काम र दोस्रो गैर-सरकारी । "सरकारी काम" भन्नाले सरकारको तर्फबाट पेश हुने प्रस्ताव वा विधेयकहरु पर्दछन् । सामान्यतयाः हप्ताको पाँच कार्य दिन सरकारी कामले र एक कार्य दिन गैरसरकारी कार्यसूचीले प्राथमिकता पाउने व्यवस्था नियमावलीले गरेको छ । जसअनुसार सभाको बैठक बसेको प्रत्येक शुक्रबारको प्रश्नोत्तरपछिको समयलाई गैरसरकारी कार्यका लागि भनी छुट्याएको छ । गैरसरकारी काम अन्तर्गत सरकारका मन्त्री बाहेकका सदस्यहरुबाट पेश भएको प्रस्ताव वा विधेयक पर्दछन् । यस्ता विधेयकलाई "गैरसरकारी विधेयक" भन्ने गरिन्छ ।

शून्य समय

प्रतिनिधि सभा नियमावली र राष्ट्रिय सभा नियमावलीमा व्यवस्था गरिए अनुसार "शून्य समय" भन्नाले सदस्यले आवश्यक महसुस गरेका समसामयिक विषय प्रस्तुत गर्नका लागि सभाध्यक्षले सदनको कार्यबोझलाई विचार गरी निर्धारण गरिएको समयलाई बुझाउँदछ । यस समयमा आफ्नो पालो परेको दिनमा बोल्न चाहने सदस्यले बैठक प्रारम्भ हुनु अघि बोल्नको लागि नाम टिपाउनु पर्दछ । यस समयमा बोल्न चाहने सदस्यले एक मिनेटभित्र आफ्नो भनाइ सभा समक्ष राखिसक्नुपर्नेछ ।

विशेष समय

संसदको कार्यबोझलाई ध्यान दिई सभाका सभाध्यक्षले विशेष समय संचालन गर्न सक्नेछन् । सामान्यतयाः शून्य समयको समय पर्खन नसकिने र एक मिनेट भन्दा बढी समय खर्चेर बोल्नुपर्ने विषय भएमा संसदमा प्रतिनिधित्व गर्ने

दलहरुका लागि विशेष समयको व्यवस्था गर्न सकिने प्रावधान नियमावलीले गरेको छ । संसदमा दलहरुको संख्या, उठाउनुपर्ने समसामयिक विषयको गम्भीरतालाई हेरेर विशेष समयको निर्धारण गरिनेछ । सामान्यतया: विशेष समय एक घण्टा वा आधा घण्टाको समय निर्धारण गरिन्छ, तर कहिलेकाहीं २ घण्टा वा सो भन्दा बढी पनि विशेष समय चलाएको उदाहरण

छ । निर्धारित समयलाई दलहरुको प्रतिनिधि संख्यालाई आधार मानेर आफ्नो दललाई प्राप्त भएको समयमा कुनकुन सदस्यलाई कति समय विभाजन गर्ने भन्ने कुरा सम्बन्धित दलका मुख्य सचेतक वा प्रमुख सचेतक वा सचेतक मार्फत् गर्दछन्, तर न्यूनतम समय भनेको ३ मिनेट हो । यस समयमा दल बाहेक स्वतन्त्र वा मनोनित सदस्यले पनि आफ्नो लागि निर्धारित समयमा समसामयिक विषय वा निर्वाचित क्षेत्रसँग सम्बन्धित वा आफूलाई लागेको विषयमा सभाध्यक्ष मार्फत् सरकारको ध्यानाकर्षण गरी जवाफ माग गर्न सक्दछन् ।

माथि उल्लेखित शून्य समय र विशेष समयमा उठेका सार्वजनिक चासोको विषयमा सम्बन्धित मन्त्रीबाट पाँच दिनभित्र सभामुख वा अध्यक्ष मार्फत् सभालाई जानकारी दिनुपर्दछ । यसरी जवाफ नदिएमा सभाध्यक्षबाट सदनलाई जानकारी गराउन सरकारलाई निर्देशन हुन्छ ।

सूचनापत्र

सभा वा समितिको बैठकसँग सम्बन्धित सूचनाहरु सभाध्यक्षको निर्देशन बमोजिम महासचिव वा सचिवद्वारा जारी हुन्छन् । यस्ता सूचनापत्रहरु विशेष गरी तल उल्लेखित कुराहरुलाई नियमावलीको परिभाषा खण्डमा समेटेको छ ।

- बैठकको कारवाही सम्बन्धी सूचना,
- बैठकको कारवाहीको संक्षिप्त विवरण,
- समितिसँग सम्बन्धित सूचना,
- सभामुख वा अध्यक्षले आवश्यक ठहराएका अन्य विषय,

प्रस्ताव

नियमावलीले प्रस्ताव सम्बन्धी व्यवस्था गरेको छ । संविधान र नियमावलीमा लेखिएकोमा बाहेक कुनै पनि विषयमाथि प्रस्ताव विना बैठकमा छलफल हुन सक्दैन । यस्ता प्रस्तावमा जरुरी सार्वजनिक महत्वको प्रस्ताव, ध्यानाकर्षण प्रस्ताव, स्थगन प्रस्ताव, संकल्प प्रस्ताव, विश्वासको प्रस्ताव, अविश्वासको प्रस्ताव, महाभियोगको प्रस्ताव, नियम निलम्बनको प्रस्ताव आदि पर्दछन् । यी प्रस्ताव पेश गर्ने, छलफल गर्ने, निर्णयमा लाने र पारित गर्ने विधि नियमावलीले उल्लेख गरेको छ । यस्ता प्रस्तावहरु राष्ट्रिय राजनीतिमा समेत प्रभाव पार्न सक्दछन् । जसमा अविश्वासको प्रस्ताव विगतमा धेरै पटक अभ्यास भएर सरकार परिवर्तन भएको उदाहरण छन् ।

जरुरी सार्वजनिक महत्वको प्रस्ताव

कुनै सदस्यले जरुरी सार्वजनिक महत्वको विषयमाथि छलफल गर्न चाहेमा तत्सम्बन्धी प्रस्तावमा छलफल गर्नुपर्ने कारण सहितको सूचना बैठक शुरु हुनुभन्दा कम्तीमा दुई घण्टा अगावै दिनुपर्नेछ र त्यस्तो प्रस्तावलाई कम्तीमा दुईजना सदस्यले समर्थन गरेको हुनुपर्नेछ ।

सभाध्यक्षले सम्बन्धित मन्त्रीसँग परामर्श गरी प्रस्तावलाई स्वीकृत गर्नेछ । छलफलका लागि बढीमा २ घण्टाको समय तोक्नेछ । प्रस्तावक र समर्थकले बोलेपछि सभाध्यक्षले छलफलनमा भाग लिने अन्य सदस्यलाई समय प्राप्त हुनेछ र अन्त्यमा सम्बन्धित मन्त्रीले जवाफ दिनेछ ।

ध्यानाकर्षण

कुनै सदस्यले सभामुख वा अध्यक्षको पूर्व स्वीकृति लिई सार्वजनिक महत्वको विषयमाथि सम्बन्धित मन्त्रीको ध्यानाकर्षण गर्न सक्नेछ । सो सम्बन्धी प्रस्तावको सूचना एकदिन अगावै दिनुपर्नेछ । सम्बन्धित मन्त्रीले चाहेमा तत्काल वा कुनै अर्को दिन जवाफ दिने गरी समय माग गर्न सक्नेछ । ध्यानाकर्षण प्रस्तावमा नाम समावेश भएका बढीमा तीनजना सदस्यले मन्त्रीसँग स्पष्टीकरणको जवाफ माग गर्न सक्नेछ । एउटा बैठकमा एकजना सदस्यले एकपटक मात्र र एउटा बैठकमा दुई पटकभन्दा बढी ध्यानाकर्षण गर्न पाइने छैन ।

स्थगन प्रस्ताव

नियमावलीको अधिनमा रही तत्काल घटेको घटना र नेपाल सरकारको उत्तरदायित्वभित्रको विषयमा अत्यन्त जरुरी सार्वजनिक महत्वको कुनै विषयमाथि छलफल गर्न बैठकको कार्यक्रम स्थगित गरियोस भन्ने प्रस्ताव सभाध्यक्षको अनुमतिले पेश गर्न सकिने तर त्यस्तो प्रस्ताव नियम अनुकूल नभएको वा अस्वीकृत गरेको कारणको जानकारी प्रस्तावकलाई दिन सकिने र प्रस्तावमा उल्लेख भएको तथ्यका सम्बन्धमा सभाध्यक्षले बढी जानकारी लिन आवश्यक ठानेमा प्रस्ताव स्वीकृत वा अस्वीकृत गर्नु अघि प्रस्तावक सदस्य वा मन्त्रीबाट जानकारी लिन सकिने । उक्त सूचनाको एक/एक प्रति सभामुख, विषयसँग सम्बन्धित मन्त्री र कानून न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रीलाई पनि दिनु पर्ने । प्रस्ताव जुन दिनको बैठकमा पेश गर्न खोजिएको हो उक्त दिनको बैठक शुरु हुनु दुई घण्टा अगावै सूचना दिनुपर्ने । त्यस्तो प्रस्ताव एक बैठकमा एकभन्दा बढी पेश गर्न नपाइने व्यवस्था नियममा रहेको छ । उक्त प्रस्ताव पेश गर्न सभामुखले अनुमति दिएमा प्रस्तावक सदस्यले प्रस्ताव पेश गर्न बैठकको अनुमति माग्नेछ । प्रस्ताव स्वीकृत भएमा सभामुखले बैठकको कार्यक्रमलाई समेत दृष्टिगत गरी छलफल गर्न समय तोक्नेछ । छलफल पश्चात् प्रस्तावलाई बैठकको निर्णयार्थ पेश गर्नेछ ।

संकल्प

सार्वजनिक महत्वको देहायको कुनै विषयमा संकल्प पेश गर्न सकिने व्यवस्था रहेको छ :

(क) राय वा सिफारिस प्रकट गर्न,

(ख) नेपाल सरकारको कुनै कार्य वा नीतिको समर्थन वा विरोध प्रकट गर्न वा पुनर्विचारका लागि ध्यानाकर्षण गर्न,

(ग) कुनै सन्देश वा निर्देशन दिन ।

- संकल्प प्रस्तुतकर्ताले आफूले पेश गर्न चाहेको संकल्पको सूचना दिनुपर्ने र दर्ता भएको ७ दिन पछिको बैठकमा छलफल गर्न सकिनेछ तर कुनै मन्त्रीले सूचना दिएको संकल्प तीन दिन पछिको बैठकमा छलफल गर्न सकिने,
- संकल्प स्वीकार योग्य छ वा छैन भन्ने प्रश्नको निर्णय सभाध्यक्षले गर्ने र कुनै संकल्प वा संकल्पको कुनै अंश संविधान वा नियमावली विपरित भएमा त्यसलाई अस्वीकार गर्नेछ ।
- एउटा बैठकमा एकजना सदस्यको एकभन्दा बढी संकल्प कार्यसूचिमा राखिने छैन । स्वीकृत संकल्पको प्रति बैठकमा पेश हुनु दुईदिन अगावै संशोधन पेश गर्ने प्रयोजनका लागि संकल्पको प्रति सबै सदस्यहरुलाई वितरण गरिनेछ ।
- एउटा बैठकमा एक सदस्यको एकभन्दा बढी संकल्प कार्यसूचीमा राखिने छैन र एक बैठकमा दुईभन्दा बढी संकल्प राखिने छैन ।
- सम्बन्धित सदस्यले पेश नगरेको संकल्प प्रस्ताव निजले फिर्ता लिएको मानिनेछ ।
- संकल्प प्रस्तुत भएपछि उक्त प्रस्तावमाथि बोल्न चाहने अन्य सदस्यको समयावधिको निर्धारण सभाध्यक्षले गर्नेछ ।

- तत्पश्चात् सम्बन्धित मन्त्रीबाट जवाफ दिइनेछ । उक्त सकल्पमाथि संशोधन राख्न सभाध्यक्षको अनुमति आवश्यक पर्नेछ । उक्त संशोधनहरु सभाको निर्णयार्थ लगिने र अन्तमा सभाद्वारा स्वीकृत संकल्पको एक एक प्रति नेपाल सरकार मन्त्रिपरिषद्लाई र सम्बन्धित मन्त्रीलाई कार्यान्वयनका लागि पठाउनेछ ।

विश्वास र अविश्वासको प्रस्ताव

वर्तमान संविधानको धारा ७६ को उपधारा (२) वा (३) बमोजिम नियुक्त प्रधानमन्त्रीले त्यसरी नियुक्त भएको मितिले वा संविधानको धारा १०० को उपधारा (२) बमोजिम सरकारमा प्रतिनिधित्व गर्ने दल विभाजित भएमा वा सरकारमा सहभागी दलले आफ्नो समर्थन फिर्ता लिएमा त्यसरी दल विभाजित भएको वा समर्थन फिर्ता लिएको सूचना प्राप्त भएको तीस दिनभित्र प्रधानमन्त्रीले प्रतिनिधि सभाबाट विश्वासको मत लिनका लागि प्रस्ताव पेश गर्ने सूचना दिनुपर्ने, संविधानको धारा १०० को उपधारा (१) बमोजिम प्रधानमन्त्रीले कुनैपनि वखत आफूमाथि प्रतिनिधि सभाको विश्वास छ भन्ने कुरा स्पष्ट गर्न आवश्यक ठानेमा विश्वासको मतका लागि प्रस्ताव पेश गर्ने सूचना दिन सकिने, उपर्युक्त सूचना प्राप्त भएपछि महासचिव वा निजको अनुपस्थितिमा सचिवले सभामुख समक्ष पेश गर्नेछ र सभामुखले उक्त सूचना प्राप्त भएपछिको कुनै बैठकमा प्रस्ताव पेश गर्ने गरी दिन र समय तोक्ने, निर्धारित बैठकमा प्रधानमन्त्रीले सो सम्बन्धमा आफ्नो वक्तव्य दिई बैठकमा प्रस्ताव पेश गर्नेछ । उक्त प्रस्तावमा छलफल गर्न सभामुखले समयावधि निर्धारण गर्ने र छलफलको अन्तमा प्रस्तावक प्रधानमन्त्रीबाट छलफलमा उठेका प्रश्नको उत्तर दिने र सभाको निर्णयका लागि प्रतिनिधि सभाको सदस्यको दस्तखत सहितको मतविभाजनद्वारा हुने व्यवस्था रहेको छ ।

महाभियोगको प्रस्ताव

संविधानको धारा १०१ को उपधारा (१) मा राष्ट्रपति वा उपराष्ट्रपतिले संविधान र कानूनको गम्भीर उल्लंघन गरेको आधारमा महाअभियोग प्रस्ताव प्रतिनिधि सभामा तत्काल कायम रहेको सम्पूर्ण सदस्य संख्याको एक चौथाइ सदस्यले राष्ट्रपति वा उपराष्ट्रपति विरुद्ध त्यस्तो प्रस्ताव पेश गर्नु परेको आधार कारण खुलाई सोको सूचना दिन सकिने व्यवस्था

छ । तोकिएको दिन र समयमा सभामुखको अनुमतिले प्रस्तावक सदस्यले महाभियोगको प्रस्ताव बैठकमा प्रस्तुत गर्ने, प्रस्तावको विषयमा छलफल गर्न समयावधिको निर्धारण सभामुखबाट हुने र छलफलको अन्त्यमा प्रस्तावकले चाहेमा बैठकको अनुमतिले प्रस्ताव फिर्ता लिन सक्ने, प्रस्ताव फिर्ता नलिएमा जांचबुझ गर्न सभामुखले एघार सदस्यीय जाँचबुझ समिति गठन गर्न प्रस्ताव पेश गर्न सकिने, त्यस्तो जाँचबुझ समितिको कार्यविधि समिति गठन भएको मितिले तीन महिनाको हुने, सभामुखले तोकेको दिन र समयमा जाँचबुझ समितिको प्रतिवेदनमाथि विचार गरियोस भन्ने प्रस्ताव सभा समक्ष पेश हुने र समितिको प्रतिवेदन फिर्ता नभएमा सभामुखले तोकेको दिनमा महाभियोग सिफारिस स्वीकृत गरियोस् भन्ने प्रस्ताव पेश गर्न सक्नेछ । उपर्युक्त सिफारिशमा निर्धारित कार्यविधि अनुरुप संशोधन पेश गर्न सकिने र अन्तमा सबै संशोधन सहित प्रतिवेदनमा उल्लेखित सिफारिशलाई निर्णयार्थ बैठकमा प्रस्तुत गरिनेछ । दुवै सदनबाट सम्बन्धित सदनमा तत्काल कायम रहेको सम्पूर्ण सदस्य संख्याको दुई तिहाई बहुमतबाट पारित भएमा स्वतः पदमुक्त हुने व्यवस्था नियमावलीमा रहेको छ ।

त्यसै गरी सोही धाराको उपधारा (२) मा संविधान र कानूनको गम्भीर उल्लघन गरेको, कार्यक्षमताको अभाव वा खराब आचरण भएका वा इमानदारीपूर्वक् आफ्नो पदीय कर्तव्यको पालना नगरेको वा आचार संहिताको गम्भीर उल्लंघन गरेको कारणले आफ्नो पदीय जिम्मेवारी पूरा गर्न नसकेको आधारमा प्रतिनिधि सभामा तत्काल कायम रहेको सम्पूर्ण सदस्य संख्याको एक चौथाई सदस्यले नेपालको प्रधानन्यायाधीश वा सर्वोच्च अदालतका न्यायाधीश, न्याय परिषद्का सदस्य, संवैधानिक निकायका प्रमुख वा पदाधिकारी विरुद्ध महाभियोगको प्रस्ताव पेश गर्नु परेको आधार कारण खुलाई त्यस्तो प्रस्ताव पेश गर्ने सूचना दिनु पर्नेछ । त्यसरी आरोप लागेको पदाधिकारी कारवाहीको टुंगो नलागेसम्म आफ्नो पदको कार्य सम्पादन गर्न पाउने छैन । त्यस्तो प्रस्ताव दर्ता भएको सात दिनपछिको कुनै बैठकमा छलफल हुने गरी

सभामुखले दिन र समय तोक्नेछ । निर्धारित दिनमा प्रस्तावक सदस्यले वक्तव्य सहित प्रस्ताव प्रस्तुत गर्ने र छलफलका लागि समयावधि निर्धारण गर्नेछ । सभाबाट पदाधिकारी विरुद्ध महाभियोग प्रस्ताव पेश गर्ने आधार कारण विद्यमान भए/नभएको छानविन गरी सिफारिश गर्ने प्रयोजनको लागि प्रतिनिधि सभामा एघार सदस्यीय एक समिति गठन गर्न प्रस्ताव गरी उक्त समितिमा प्रस्ताव पठाइने व्यवस्था छ ।

नियम निलम्बनको प्रस्ताव

सभा समक्ष विचाराधीन कुनै कार्यका सम्बन्धमा लागू नहुने गरी नियम निलम्वन गरियोस् भन्ने प्रस्ताव पेश गर्न सकिनेछ । उक्त निलम्वनको प्रस्ताव पारित भएमा उक्त नियम तत्कालका लागि निलम्वित भएको मानिनेछ । सामान्यतया: कुनै विधेयकलाई संक्षिप्त प्रक्रियाबाट पारित गर्नको लागि समय सीमा छोट्याउने प्रयोजनको लागि मात्र पेश गर्न सकिनेछ । यस्ता नियम निलम्वनको प्रस्ताव विशेष गरी सत्तापक्षबाट राख्ने गरिन्छ ।

उपसंहार

संविधानसभाबाट जारी भएको संविधानले सक्रमणकालको अन्त्य गरी लामो समयदेखि चलिरहेको शान्ति प्रक्रियालाई ठोस निष्कर्षमा पुऱ्याएको छ । संघीयता हाम्रो लागि नौलो प्रयोाग हो । संविधानले तीन तहको सरकारको व्यवस्था गरेको भए तापनि प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकारको कामकाजमा सहजता आउन सकेको छैन । कर्मचारी अभाव, कानूनको अभाव, कानून निर्माणमा अन्यौलता, स्रोतसाधनको अभाव, जनतामा करको भार बढेको, जनप्रतिनिधिहरुले आफ्नो सुविधा थप्नको लागि लालायित भएका जस्ता कुराहरु सतहमा देखिएका छन् । जारी भएको संविधानलाई सबै पक्षबाट अपनत्व स्वीकार गरी त्यसको दीगोपना कायम राख्ने सर्वाधिक महत्वपूर्ण पक्ष हो । संविधान जारी भएपछि संविधान बमोजिम निर्वाचित निकायहरु स्थापना भएको पनि एक वर्ष पूरा भइसकेको छ । संघीय संसदको बैठक बसेको एक वर्षभित्र संविधानसँग बाझिएका करिब ३३९ कानूनहरु संविधान अनुकूल बनाउनु पर्ने दायित्व संघीय संसदको रहेको छ भने अर्कोतर्फ अधिल्लो सदनमा पेश भई पारित हुन बाँकी विधेयक पनि छन् । अबको तीन महिनाभित्र ती सबै कानून संशोधन हुनु जरुरी छ । संसदको आफ्नो काम गर्ने कार्यतालिका अभ्यासमा आउन सकेको छैन, जसले गर्दा संसद सरकारको कार्यसूचीका लागि पर्खनुपर्ने स्थिति राम्रो होइन ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान (२०७२)
- प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५
- राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५
- कार्की, वीरेन्द्र बहादुर, हाम्रो संसद, २०६०

वित्तीय अराजकता नियन्त्रणमा अर्थ र लेखा समितिको भूमिका

सुरेन्द्र अर्याल[♣]

सारांश

सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनलाई प्रभावकारी एवं उपलब्धिमूलक तुल्याउन यसका विविध पक्षहरु खासगरी बजेट तर्जुमा, कार्यान्वयन, आर्थिक कारोवार, लेखाङ्कन, प्रतिवेदन र लेखा परीक्षण जस्ता क्रियाकलापहरुमा उचित नियन्त्रण गर्न आवश्यक पर्दछ । यसको लागि समग्र वित्तीय व्यवस्थापनमा नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता, औचित्यता, स्वच्छता, पारदर्शिता र जवाफदेहिताको आवश्यकता पर्दछ । नेपालको सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन भने समस्याग्रस्त रहेको छ । सार्वजनिक वित्तीय क्षेत्रमा उचित नियन्त्रण हुन नसक्दा बढ्दो आर्थिक अनियमितता र अपव्यय बढ्न गई वित्तीय अराजकता बढ्ने गरेको छ । बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरुमा समेत समय-समयमा तरलता अभाव लगायतका समस्याहरु देखा पर्दछन् । सार्वजनिक खर्चमा बढ्दो अराजकता र आर्थिक अनुशासनहीनतालाई महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनहरुले प्रस्ट्याउँछ । आर्थिक वर्ष २०६५/६६ सम्मको बेरुजु/बक्यौताको अङ्क करिब रु. ९० अर्ब रहेकोमा ५५ औं प्रतिवेदनसम्म आइपुग्दा उक्त रकम करिब रु. ५०८ अर्ब फछ्यौंट गर्न बाँकी देखिनुले वित्तीय व्यवस्थापनमा विकृति र विसंगतिहरु बढ्दै गएको पुष्टि हुन्छ । बेरुजु फछ्यौंट गर्ने/गराउनेतर्फ जिम्मेवारी बोकेका सम्बन्धित निकाय र पदाधिकारीहरुको शिथिलताले गर्दा आर्थिक अनुशासनहीनताको बढ्दो प्रवृत्ति देखापरेको हो । त्यस्तै संसदीय समितिहरुको प्रभावकारी निगरानी र भूमिकाको कमी समेत वित्तीय अराजकता बढ्नुमा कारकको रुपमा रहेका छन् । बेरुजुको प्रवृत्तिको मात्र विश्लेषण गर्ने हो भने पनि सार्वजनिक कोषमा सङ्कलन हुनुपर्ने रकम प्रभावकारी रुपमा नभएको र यसको सदुपयोगमा समेत निरन्तर ह्रास आई अनियमितता, दुरुपयोग, स्वेच्छाचारिता, गैरजिम्मेवारीपन र भ्रष्टाचार जस्ता क्रियाकलापहरु बढ्न गई वित्तीय नियन्त्रणको अवस्था खल्बलिएको छ ।

परिचय

नेपालको संविधान बमोजिम स्थानीय तह, प्रदेश सभा, संघीय संसद, राष्ट्रपति र उपराष्ट्रपतिको निर्वाचन भई संक्रमणकालको अन्त्य भएको करिब एक वर्ष पुग्न लागेको छ । संघीय संसदको पहिलो अधिवेशन आन्तरिक कार्यविधि निर्देशिका बमोजिम केही दिन बसी अन्त्य भएको थियो । त्यस्तै दोस्रो अधिवेशन समेत मूलतः सरकारका नीति तथा कार्यक्रम, बजेट र मौलिक हकमा केन्द्रित भई अन्त्य भएको थियो । निकट भविष्यमा संघीय संसदको तेस्रो अधिवेशन समेत बस्ने छ । संघीय संसदले आफ्ना गतिविधि व्यवस्थित गर्न राष्ट्रिय सभा र प्रतिनिधि सभा नियमावली बनाई लागू गरेको

छ । संविधानको धारा-९७ बमोजिम राष्ट्रिय सभा र प्रतिनिधि सभामा आवश्यकता अनुसार संसदीय समितिहरु गठन भई आ-आफ्ना कार्यमा क्रियाशील छन् ।

[♣] सहसचिव, संघीय संसद सचिवालय

सबै संसदीय समितिहरुले नियमित रुपमा बैठक बसी निर्णय गर्ने, सम्बन्धित पक्षलाई आवश्यक निर्देशन दिने, आफ्नो कार्यक्षेत्र अन्तर्गतका मन्त्रालय/निकाय/सचिवालय/आयोगसँग सम्बन्धित नीति तथा कार्यक्रम, सम्पत्ति व्यवस्थापन, स्रोत परिचालन, सरकारको तर्फबाट भएका आश्वासन कार्यान्वयन जस्ता विषयमा छानविन, अध्ययन गरी सम्बन्धित निकायहरुलाई आवश्यक निर्देशन दिने, नीति तथा कानून निर्माणमा प्रत्यक्ष रुपमा सहभागी भई निर्णय गर्ने र कार्यकारी माथि निगरानी गर्ने जस्ता समान प्रकृतिका भूमिका निर्वाह गर्दै आएका छन् । यसका साथै सार्वजनिक लेखा समितिले महालेखा परीक्षकका वार्षिक प्रतिवेदन माथि छलफल गरी बेरुजु फछ्यौंट गर्ने/गराउने र अर्थ समितिले बजेट निर्माण र कार्यान्वयनको निगरानी गर्ने, सार्वजनिक सम्पत्तिको दुरुपयोग हुन नदिने, आर्थिक अनियमितता र भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलाप नियन्त्रण गरी सम्बन्धित पक्षलाई जवाफदेही तुल्याउने जस्ता थप कार्य गरी मुलुकमा सुशासन कायम गराउन भूमिका निर्वाह गर्दै आएको छ । यस आलेखमा नेपालमा बजेट कार्यान्वयनको अवस्था, आर्थिक सुशासन, बेरुजुको प्रकृति र प्रवृत्ति, बेरुजु बढ्नाका कारण, बेरुजु न्यूनीकरणमा विभिन्न निकायहरुको भूमिका र बेरुजु न्यूनीकरणका उपाय जस्ता विषयहरुको विश्लेषण गर्ने प्रयास गरिने छ ।

वित्तीय अराजकताको सन्दर्भ

योजना र बजेट तर्जुमा गर्दा मागमा आधारित भई सहभागितामूलक ढंगले गर्ने भन्दा आपूर्ति केन्द्रित भई पहुँच र प्रभावका आधारमा गर्ने प्रवृत्ति अद्यापि कायमै छ । बजेटको सीमा निर्धारण, माग, छलफल र विनियोजनलाई कार्यान्वयनयोग्य र वस्तुनिष्ठ बनाउन सकिएको छैन । समयमा बजेट स्वीकृत भई कार्यान्वयनमा जाँदा समेत कार्यक्रम र आयोजना कार्यान्वयन गर्ने, ठेक्का व्यवस्थापन गर्ने, पूँजीगत खर्च गर्ने जस्ता कार्यहरु समयबद्ध हुन सकेको छैन । आर्थिक वर्षको अन्त्यतिर हतारमा खर्च गर्ने र जथाभावी रकमान्तर गर्ने साथै थप बजेट निकासा गर्ने प्रवृत्तिमा नियन्त्रण हुन सकेको
छैन । बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरुको समेत प्रभावकारी व्यवस्थापन, सुपरीवेक्षण, अनुगमन र निरीक्षण हुन नसक्दा समय-समयमा यस क्षेत्रमा पनि समस्याहरु सिर्जना हुने गरेका छन् ।

सार्वजनिक खर्चमा बढ्दो आर्थिक अनुशासनहीनतालाई महालेखा परीक्षकका वार्षिक प्रतिवेदनहरुले प्रष्ट्याउँछ । आर्थिक वर्ष २०६५/६६ सम्मको बेरुजु/बक्यौताको अङ्क करिब रु. ९० अर्ब रहेकोमा ५५ औं प्रतिवेदनसम्म आइपुग्दा उक्त रकम करिब रु. ५०८ अर्ब फछ्यौंट गर्न बाँकी देखिनुले वित्तीय व्यवस्थापनमा विकृति र विसंगतिहरु बढ्दै गएको पुष्टि हुन्छ । बेरुजु फछ्यौंट गर्ने गराउनेतर्फ जिम्मेवारी बोकेको सम्बन्धित मन्त्रालयको शिथिलताले गर्दा आर्थिक अनुशासनहीनताको बढ्दो प्रवृत्ति देखा परेको हो । यसरी बेरुजुको प्रवृत्तिको मात्र विश्लेषण गर्ने हो भने पनि सार्वजनिक कोषमा सङ्कलन हुनु पर्ने रकम प्रभावकारी रुपमा नभएको र यसको सदुपयोगमा समेत निरन्तर ह्रास आई अनियमितता, दुरुपयोग, स्वेच्छाचारिता, गैरजिम्मेवारीपन र भ्रष्टाचार जस्ता क्रियाकलापहरु बढ्दै गई वित्तीय नियन्त्रणको अवस्था खल्बलिएको छ ।

राजनीतिक तथा प्रशासनिक शक्ति केन्द्रहरु जहाँ साधन-स्रोतको बढी परिचालन हुन्छ, त्यहाँ यस्ता अनियमितता र भ्रष्टाचारका प्रकरणहरु बढी हुने देखिन्छ । यसका कारणहरुमा राजनीतिक तथा प्रशासनिक गरी दुवै क्षेत्रका पदाधिकारीहरु जिम्मेवार देखिन्छन् । विधिको शासनलाई बेवास्ता, मूल्य-मान्यतामा ह्रास, नैतिकताको गिरावट एवं दण्डहीनताको निरन्तरता नै यसका कारक तत्वहरु हुन् । अनियमितता, बेरुजु एवं आर्थिक चलखेल र भ्रष्टाचार नहुने कुनै संस्था/निकाय देखिदैनन् । त्यसमध्ये पनि राजस्व, ऋण प्रवाह, खरिद, सेवा, विकास निर्माण, नियुक्ति गर्ने र इजाजत दिने निकायहरुमा यस्ता गलत र आर्थिक चलखेलका काम कारवाहीहरु बढी हुने गरेको देखिन्छ । वैदेशिक सहायतालाई पनि पारदर्शी र प्रभावकारी बनाउन सकिएको छैन । नीतिगत भ्रष्टाचार राजनीतिक नेतृत्वबाट नै हुने गरेको छ । राजनीतिक नेतृत्वलाई अहिलेसम्म वित्तीय आयामको जवाफदेही बनाउन सकिएको छैन ।

आर्थिक कार्यविधि ऐन, नियम र सार्वजनिक खरिद सम्बन्धी कानूनमा पनि समसामयिक सुधार गर्नुपर्ने देखिएको छ । सुधार हुनुपर्ने निकायहरुमा, कार्यविधिमा, व्यवहारमा, आचरणमा, कार्य प्रक्रियामा अपेक्षित सुधार हुन सकेको अवस्था छैन । राज्यले सङ्कलन गर्नुपर्ने राजस्व कानून बमोजिम समयमा सङ्कलन नगर्ने र बक्यौता राखी निश्चित समयपछि कर फछ्यौंट आयोग गठन गरी सम्झौताका आधारमा कर फछ्यौंट गर्दै जाने प्रवृत्तिले एकातर्फ राज्यले प्राप्त गर्नुपर्ने राजस्व गुम्ने र अर्कोतर्फ यसबाट अनुचित फाइदा लिन चाहने पक्ष सक्रिय हुने अवस्था देखिएकाले राज्यले यसलाई गम्भिरतापूर्वक लिनु पर्दछ । मुलुकको सुरक्षा व्यवस्थापन, न्याय व्यवस्थापन र आर्थिक अनियमितता नियन्त्रण गर्ने निकायहरुमै वित्तीय नियन्त्रणको पाटो कमजोर रहेको देखिन्छ । नागरिकको जिउज्यानसँग सम्बन्धित औषधि र खाद्य सामग्रीहरु नक्कली खरिद गर्ने, सिन्डिकेट, मिलेमतो र अनियमितता गर्ने जस्ता क्रियाकलापमा सरकारले नियन्त्रण गर्न नसक्दा सरकार प्रतिको विश्वसनीयता कमजोर देखिएको छ । आम नागरिकलाई प्रवाह गर्ने सार्वजनिक सेवामा ढिलासुस्ती गराई बाध्यतावश थप रकम दिनुपर्ने संस्कृतिमा नियन्त्रण हुन सकेको छैन ।

बजेट कार्यान्वयन र विशेषगरी पूँजीगत खर्च अपेक्षित रुपमा हुन नसकेको सन्दर्भमा विगतदेखि नै आयोजना र कार्यक्रमहरुको तयारी पहिलो चौमासिकसम्म पनि नहुने, विनियोजन दक्षता (Allocative Efficiency) पनि नहुने, अधिकांश पूँजीगत खर्च तेस्रो चौमासिकमा हुने गरेको, मन्त्रालयहरुले स्वीकृत कार्यक्रमका लागि बजेट कार्यान्वयनमा भन्दा नयाँ कार्यक्रमहरुमा थप बजेट माग गर्ने प्रवृत्ति विकास हुँदै गएको, बजेट कार्यान्वयन कार्ययोजना कार्यान्वयन नभएको, अनुगमन प्रभावकारी नभएको र बजेट कार्यान्वयनको उत्तरदायित्व कमजोर रहेको जस्ता कारणले बजेट कार्यान्वयन नभएको भन्ने तर्कहरु प्रस्तुत हुने गर्दछन ।

वित्तीय अराजकताको मापक बेरुजु

बेरुजु भन्नाले प्रचलित कानून बमोजिम पुऱ्याउनु पर्ने रीत नपुऱ्याई कारोवार गरेको वा राख्नुपर्ने लेखा नराखेको तथा अनियमित वा बेमनासिव तरिकाले आर्थिक कारोवार गरेको भनी लेखा परीक्षण गर्दा औंल्याइएको वा ठहऱ्याइएको कारोवारलाई जनाउँदछ । यसरी हेर्दा गत चैत्रमा सार्वजनिक भएको महालेखा परीक्षकको प्रतिवेदन अनुसार करिब रु ५०८ अर्ब बेरुजु पुगेको छ । आजभन्दा १० वर्ष पहिला महालेखा परीक्षकको ४६ औं प्रतिवेदन अनुसार आार्थिक वर्ष २०६५/६६ सम्मको सरकारी कार्यालयतर्फ रु. ३६ अर्ब ८१ करोड र संगठित संस्था, समिति, अन्य संस्था तथा जिल्ला विकास तर्फ रु. २५ अर्ब २० करोड गरी कूल बक्यौता बेरुजु अङ्क रु. ६२ अर्ब १ करोड रहेको थियो । साथै आर्थिक वर्ष २०६५/६६ सम्मको राजस्व बक्यौता रु २७ अर्ब ५३ करोड रहेको थियो । राजस्व बक्यौतालाई समेत बेरुजु अङ्कमा थप गर्दा कूल बेरुजु/बक्यौताको अङ्क करिब रु. ९० अर्ब रहेको थियो ।

महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदन २०६७ अनुसार लेखा परीक्षणबाट सरकारी कार्यालयतर्फ रु. १६ अर्ब ७३ करोड ४८ लाख ७७ हजार र संगठित संस्था, समिति, अन्य संघ संस्था र जिल्ला विकास समितितर्फ रु. ४ अर्ब ६९ लाख ७१ हजार, सरकारी कार्यालय र संगठित संस्थाहरुले लेखा परीक्षण गराउन बाँकी रकम रु. २ अर्ब ५७ करोड, राजस्व बक्यौता करिब रु ३२ अर्ब, शोधभर्ना लिन बाँकी ऋण र अनुदान गरी करिब रु २२ अर्ब गरी जम्मा टुङ्गो लगाउन बाँकी समेत समष्टिगत रकम रु १ खर्ब १८ अर्ब ४० करोड थियो । ४८ औं प्रतिवेदन अनुसार पनि विगतको बाँकी समेत कुल रु ७२ अर्ब २१ करोड बेरुजु रकम कायम हुनु र राजस्व बक्यौता, लेखा परीक्षण बक्यौता र शोधभर्ना लिन बाँकी रकम समेत जम्मा रु १ खर्ब ६१ अर्ब ८९ करोड फछ्यौंट गर्न बाँकी रकम हुनुले आर्थिक अनुशासन, जिम्मेवारी र जवाफदेहिताको दृष्टिले मुलुक झन्झन् ओरालो लाग्दै गएको अवस्था छ ।

महालेखा परीक्षकको ४९ औं प्रतिवेदन अनुसार समेत फछ्यौंट हुन बाँकी बेरुजु बढेर करिब ८८ अर्ब पुग्नु, र राजस्व बक्यौता, लेखा परीक्षण बक्यौता र शोधभर्ना लिन बाँकी रकम समेत जम्मा रु १ खर्ब ८१ अर्ब रकम पुगेको छ । पचासौं प्रतिवेदन अनुसार यो रकम रु. २०४ अर्ब र एकाउन्नौं प्रतिवेदन अनुसार रु. २४३ अर्ब फछ्यौंट गर्न बाँकी देखिनुले आर्थिक प्रशासनमा विकृति र विसंगतिहरु बढ्दै गएको पुष्टि हुन्छ । यो रकम बढ्दै गएर बाउन्नौं प्रतिवेदन

आइपुग्दा करिब रु. २७४ अर्ब, त्रिपन्नौं प्रतिवेदन अनुसार करिब रु ३२८ अर्ब र चवन्नौं प्रतिवेदनमा करिब ३९६ अर्ब पुगेको थियो । महालेखा परीक्षकको पचपन्नौं प्रतिवेदन अनुसार ११२ अर्बले बढेर ५०८ अर्ब पुगेको छ । यसरी हरेक वर्षका बढ्दै गएका बेरुजुहरुको तथ्याङ्क देहाय बमोजिम प्रस्तुत गरिएको छ :

४६ औं प्रतिवेदन	४७	४८	४९	५०	५१	५२	५३	५४	५५
बेरुजु करिब ९० अर्ब	११८	१६१	१८१	२०४	२४३	२७४	३२८	३९६	५०८

बेरुजुको प्रकृति र यसको प्रवृत्ति विश्लेषण

हरेक वर्षका तथ्याङ्कहरु विश्लेषण गर्ने हो भने बेरुजुको अङ्क बढ्दै गएको देखिन्छ । म.ले.प. प्रतिवेदनहरुलाई नियाल्दा बेरुजुलाई असुल गर्नुपर्ने, नियमित गर्नुपर्ने र पेश्की गरी तीन प्रकार वा प्रकृतिको देखिन्छ । असुल गर्नु पर्ने बेरुजु हरेक वर्ष करिब १० प्रतिशतको हाराहारीमा रहँदै आएकोमा गत वर्ष एनसेलको पूँजीगत लाभकरको कारणले करिब ४१ प्रतिशत पुगेको थियो । यस वर्ष पनि करिब १६ प्रतिशत कायम भएको देखिन्छ । सङ्कलन गर्नुपर्ने राजस्व भन्दा कम सङ्कलन गरेको, गर्नुपर्ने सीमाभन्दा बढी खर्च गरेको र सरकारी कोष वा सम्पत्ति हिनामिना गरेकोमा यस्तो बेरुजु असुल गर्नुपर्ने हुन्छ । बक्यौता राजस्वको रकम गत वर्ष सम्म करिब रु. १३२ अर्ब रहेकोमा यस वर्ष बढेर करिब रु. १६१ अर्ब पुगेको छ । त्यस्तै शोधभर्ना हुन बाँकी वैदेशिक सहायता र ऋणको रकम विगत केही वर्षदेखि ३५/४० अर्ब रही रहनुले सरकारी ढुकुटीमा पर्ने चापको सजिलै आंकलन गर्न सकिन्छ । असुल गर्नुपर्ने बाहेक नियमित गर्नुपर्ने र पेश्की बेरुजु हरेक वर्ष करिब आधाआधी जस्तो देखा पर्दछ । सबै प्रकारका बेरुजु भ्रष्टाचार नभए पनि सार्वजनिक कोषको दुरुपयोग भने अवश्य हो । त्यस्तै बेरुजुले भ्रष्टाचारको अनुसन्धान गर्न समेत सहयोग पुऱ्याई कतिपय सन्दर्भमा बेरुजुको आधारमा भ्रष्टाचार कायम भई सम्बन्धित पक्षले कारवाही भोगेका उदाहरण पनि धेरै छन् । यसरी बेरुजुको प्रवृत्तिको मात्र विश्लेषण गर्ने हो भने पनि सार्वजनिक कोषमा सङ्कलन हुनुपर्ने रकम प्रभावकारी रुपमा नभएको र यसको सदुपयोगको प्रवृत्तिमा निरन्तर ह्रास आई आर्थिक सन्तुलन खल्बलिएको अवस्था छ । केही बेरुजु रकम हरेक वर्ष फछ्यौंट पनि हुँदै जाने र त्यो भन्दा बढी रकम बेरुजु थप हुँदै जाने कारणले नेपाल सरकारको आर्थिक कारोवारमा आर्थिक जिम्मेवारी र जवाफदेहिताको स्तर सन्तोषजनक अवस्थामा रहेको पाइँदैन । आर्थिक कारोवारको जिम्मेवारी र जवाफदेहितामा गम्भीर प्रश्न चिन्ह लागेको छ ।

बेरुजु असुल फछ्यौंट गर्ने जिम्मेवारी

आर्थिक कार्यविधि ऐन, २०५५ ले बेरुजु फछ्यौंट गर्ने दायित्व जिम्मेवार व्यक्तिको हुने र बेरुजु फछ्यौंट गर्न लगाउने दायित्व लेखा उत्तरदायी अधिकृतको हुने व्यवस्था गरेको छ । बेरुजुको सूचना प्राप्त भएको ३५ दिनभित्र कार्यालयले बेरुजू फछ्यौंट गरी सम्परीक्षण गराउनुपर्ने र सो नगरेमा महालेखा परीक्षकले लेखा उत्तरदायी अधिकृतलाई जानकारी दिनुपर्ने र निजले बेरुजु उपर कारवाही गर्नुपर्ने उल्लेख छ । लेखा उत्तरदायी अधिकृतले पनि कारवाही नगरेमा महालेखा परीक्षकले विभागीय मन्त्री वा राज्यमन्त्रीलाई जानकारी गराउनुपर्ने प्रावधान ऐनले गरेको छ । बेरुजुको लगत केन्द्रीयस्तर र कार्यालयस्तरमा राख्नुपर्ने व्यवस्था छ । सामान्य प्रक्रियाबाट फछ्यौंट हुन नसकेका बेरुजुहरु फछ्यौंट समितिबाट फछ्यौंट गराई लगत कट्टा गराउनुपर्ने कानूनी व्यवस्था छ । कार्यालय प्रमुख वा जिम्मेवार व्यक्तिले बेरुजू फछ्यौंट गरे वा नगरेको अनुगमन गरी नगरेको भए प्रचलित कानून बमोजिम फछ्यौंट गर्न लगाउने दायित्व लेखा उत्तरदायी अधिकृतको हुने व्यवस्थाले लेखा उत्तरदायी अधिकृतलाई जवाफदेही बनाएको छ । लेखा परीक्षणबाट कायम भएका बेरुजु प्रमाण पेश गरी वा नियमित गरी गराई वा असुल उपर गरी फछ्यौंट गर्ने दायित्व जिम्मेबार व्यक्ति वा कार्यालय प्रमुखको रहेको छ ।

आर्थिक कार्यविधि नियमावली, २०६४ बमोजिम असुल उपर गर्नुपर्ने ठहरिएको बेरुजु रकम सम्बन्धित कार्यालयले नै असुल उपर गर्नुपर्दछ । सम्बन्धित कार्यालयले त्यस्तो बेरुजु रकम एक वर्षभित्र पटक पटक कारवाही गर्दा पनि असुल उपर गर्न नसकेमा असुल उपर गर्न नसक्नाको कारण खोली लेखा उत्तरदायी अधिकृत समक्ष पेश गर्नुपर्दछ । यसरी पेश

हुन आएको व्यहोरा लेखा उत्तरदायी अधिकृतले केन्द्रीय तहसील कार्यालयमा लगत पठाउनु पर्दछ । बेरुजु फछ्यौंटको कारवाही नगर्ने तथा दिएको जवाफ पनि सन्तोषजनक नभएमा तालुक कार्यालय प्रमुखले ऐन बमोजिम जरिवाना वा सेवा सम्बन्धी प्रचलित कानून बमोजिम विभागीय कारवाही वा दुवै कारवाही गर्न सक्नेछ । समयभित्र सम्परीक्षण हुन नसकी बाँकी रहेका बेरुजुहरु लेखा उत्तरदायी अधिकृतले ऐनको दफा २३ बमोजिमको सार्वजनिक कोषको व्यवस्थापनलाई प्रभावकारी एवं उपलब्धिमूलक तुल्याउन सार्वजनिक आर्थिक कारोवार तथा लेखाङ्कनमा स्वच्छता, जवाफदेहिता एवं पारदर्शिताको आवश्यकता पर्दछ तर नेपालको सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन भने समस्याग्रस्त रहेको छ । बढ्दो आर्थिक घोटाला, अनियमितता र अपव्यय जस्ता कारणहरुले लेखा परीक्षण बेरुजुमा निरन्तर वृद्धि भइरहेको छ । बेरुजु भएर के हुन्छ भन्ने प्रवृत्तिले गर्दा आर्थिक अनुशासनहीनतामा तीव्रतर वृद्धि भएको छ । सार्वजनिक निकायहरुको खर्च प्रक्रिया र काम कारवाहीको सम्बन्धमा सार्वजनिक खरिद र आर्थिक कार्यविधि सम्बन्धी कानूनहरुको इमान्दारितापूर्वक कार्यान्वयन नगरिएको पाइन्छ । आर्थिक अनियमितता अर्थात् घोटालाका प्रकरणहरु एकपछि अर्को थपिँदै छन् ।

आर्थिक अनियमितताको प्रकरणहरुबाट राज्यलाई हुने नोक्सानीको समष्टिगत मूल्य अर्बौं हुन सक्दछ । यसबाट मुलुकको अर्थव्यवस्थामा दीर्घकालीन प्रतिकूल असर पर्ने हुन्छ । यस्ता घोटालाका कारणहरुमा राजनीतिक तथा प्रशासनिक गरी दुवै क्षेत्रका पदाधिकारीहरु जिम्मेवार देखिन्छन् । विधिको शासनलाई बेवास्ता गर्ने एवं दण्डहीनताको निरन्तरता नै यसका कारक तत्वहरु हुन् । यसैगरी वर्षेनी बढिरहेको लेखा परीक्षण बेरुजु असूल तथा फछ्यौंटको लागि विद्यमान संस्थागत संरचना प्रभावकारी हुन सकेको छैन । बेरुजु कायम हुन नदिने गरी आर्थिक प्रशासन संचालन गर्ने, लेखापरीक्षणको समयमा आवश्यक कागजात प्रमाण पेश गरी बेरुजु कायम हुन नदिने, कायम भएको बेरुजु फछ्यौंट गर्ने गराउनेतर्फ जिम्मेवारी बोकेको सम्बन्धित मन्त्रालय/निकाय/सचिवालय /आयोगको शिथिलताले गर्दा आर्थिक अनुशासनहीनताको बढ्दो प्रवृत्ति देखापरेको हो । मुख्य सचिवको नेतृत्वमा रहने बेरुजु अनुगमन मूल्याङ्कन समितिको कार्यपद्धति सबैभन्दा बढी जिम्मेवार हुनुपर्नेमा यस समितिले कर्मकाण्डी काम मात्र गरेको प्रतीत हन्छ । यस समितिले हरेक वर्ष बेरुजु फछ्यौंटको लक्ष्य तोक्ने, सोही अनुरुप सजिलो बेरुजु फछ्यौंट गर्ने र पुरस्कार वितरण गर्नेमा यो समिति सीमित रहेको देखिन्छ । बेरुजु असुल उपर गर्ने जिम्मेवारी भएको केन्द्रीय तहसील कार्यालय समेत आफ्नो भूमिकामा प्रभावकारी देखिँदैन ।

अर्थ र सार्वजनिक लेखा समितिको विगतको भूमिका

आर्थिक अनुशासन कायम गराउन विगतमा अर्थ र लेखा समितिको भूमिका प्रभावकारी रहे पनि महालेखा परीक्षकका वार्षिक प्रतिवेदनहरु माथिको समयबद्ध छलफल भई सम्बन्धित निकायलाई समयमै जवाफदेही बनाउन नसकेका विषयहरु र दिएका निर्देशन कार्यान्वयनको अनुगमन गर्ने विषयमा यसका कमजोरी वा समस्याका कारणले आर्थिक अनुशासनहीनता बढ्नुमा संसदीय समितिहरु पनि जिम्मेवारीबाट पन्छिन मिल्दैन । विगतमा संसदीय समितिले सम्पन्न गरेका सबै कार्यहरुको यो सानो आलेखमा उल्लेख गर्न सम्भव नहोला । केही प्रतिनिधिमूलक कार्यहरु मध्ये आर्थिक कार्यविधि ऐन/नियम र सार्वजनिक खरिद सम्बन्धी कानूनमा थुप्रै प्रावधान सुधार गर्नुपर्ने देखिएकोले सार्वजनिक लेखा समिति र अर्थ समितिले सरकारलाई सबै सरोकारवाला पक्षसँग छलफल गरी छिटोभन्दा छिटो समसामयिक संशोधन विधेयक तर्जुमा गर्न निर्देशन दिएअनुरुप केही संशोधन भएतापनि सुधार हुनुपर्ने निकायहरुमा, कार्यविधिमा, व्यवहारमा, आचरणमा, कार्य प्रक्रियामा अपेक्षित सुधार हुन सकेको अवस्था छैन ।

सुन तस्करी सम्बन्धी विषयमा बारम्बार गम्भीर प्रश्नहरु उठ्ने गर्दछन् । यस विषयमा गम्भीर रुपमा छलफल गरी यसको लागि कतिपय नीति तथा कानूनहरुमा संशोधन वा परिवर्तन गर्न, संयन्त्रहरु थप गर्न र भएका कानूनहरु कडाइका साथ पालना गर्न आवश्यक निर्देशनहरु दिइएतापनि प्रभावकारी कार्यान्वयन हुन सकेको छैन ।

राज्यले सङ्कलन गर्नुपर्ने राजस्व कानून बमोजिम समयमा सङ्कलन नगर्ने र बक्यौता राखी निश्चित समयपछि कर फछ्यौंट आयोग गठन गरी कर फछ्यौंट गर्दै जाने प्रवृत्तिले एकातर्फ राज्यले प्राप्त गर्नुपर्ने राजस्व गुम्ने र अर्कोतर्फ

यसबाट अनुचित फाइदा लिन चाहने पक्ष सक्रिय हुने अवस्था देखिएकाले यसलाई समितिले गम्भीरतापूर्वक लिई छलफल गरेको थियो । नक्कली मू.अ. कर बिल प्रकरणको छानविन, कारवाहीको स्थिति, असुली हुन बाँकी रकम, मिसम्याचको सन्दर्भमा छानविनको दायरामा परेको संख्या, छानविन भई कर असुल उपरको विवरण, छानविन सम्पन्न हुन बाँकी संख्या र सो छानविन सम्पन्न गर्ने कार्यतालिका, आर्थिक वर्ष अनुसार आय कर, मू. अ. कर, अन्त शुल्क लगायत सबै बक्यौता करको विवरण, असुल गर्न अवलम्बन गरिएको प्रक्रिया र असुल गर्ने लक्ष्य सहितको कार्ययोजना बनाई आर्थिक सुशासन कायम हुने गरी राजस्व प्रशासनमा सुधार गर्न गराउन समय समयमा यी समितिहरुले छानविन गरी सम्बन्धित निकायलाई निर्देशन दिएपनि अपेक्षित सुधार हुन सकेको छैन ।

एनसेलको शेयर हस्तान्तरणमा लाग्ने पूँजीगत लाभकर पटक/पटक शेयर हस्तान्तरण भएको जानकारी सार्वजनिक हुँदा समेत अर्थ मन्त्रालय, उद्योग मन्त्रालय, आन्तरिक राजश्व विभाग, कम्पनी रजिष्ट्रारको कार्यालय र नेपाल दूरसञ्चार प्राधिकरणले आ-आफ्नो क्षेत्राधिकारको प्रयोग नगरी वेवास्ता गर्नुले मुलुकलाई प्राप्त हुनुपर्ने ठूलो रकमको राजश्व असुल उपर हुन सकेको थिएन । जिम्मेवार निकायको गैर जिम्मेवारीपनले मुलुकलाई प्राप्त हुनुपर्ने ठूलो रकमको राजश्व असुल उपर गर्नमा समस्या देखिएकोले बारम्बार समितिको बैठक बसी नेपालको आयकर कानून बमोजिम लाग्ने पूँजीगत लाभकर सम्बन्धित पक्षबाट यथाशीघ्र असुल उपर गर्न र तत्सम्बन्धमा आवश्यक व्यवस्था गर्न नेपाल सरकार (मन्त्रिपरिषद्), अर्थ मन्त्रालय, उद्योग मन्त्रालय, आन्तरिक राजश्व विभाग, कम्पनी रजिष्ट्रारको कार्यालय र नेपाल दूर सञ्चार प्राधिकरणलाई निर्देशन दिएपछि कर निर्धारण भई ठूलो रकम असुल उपर समेत भएको थियो ।

प्रचुर सम्भावना बोकेका ठूलाठूला नदीहरुको सही उपयोग गरी जलविद्युत् आयोजनाहरुमा लगानी बढाई इन्धन आपूर्तिको एकमात्र वैकल्पिक स्रोतको रुपमा विकास गर्न सकिने जलविद्युत् क्षेत्रमा इजाजत दिने प्रक्रियादेखि उत्पादन र वितरणसम्मका प्रक्रियामा करोडौँ रुपैयाँ घोटाला र कमिसनका खेलहरु भएका समाचारहरु बारम्बार प्रकाशित भइरहने सन्दर्भमा हाल आएर लामो समयसम्म लाइसेन्स होल्ड गरेर राख्ने अनि बिक्री गरी नाफा गर्ने प्रवृत्ति समेत बढ्न थालेको देखिन्छ ।

मुलुकको सुरक्षा व्यवस्थापन, न्याय व्यवस्थापन, आर्थिक अनियमितता नियन्त्रण गर्ने निकायहरु नै अनियमितता गर्ने अखडा भएका समाचारहरु आई नै रहन्छन् । आम नागरिकलाई प्रवाह गर्ने सार्वजनिक सेवामा ढिलासुस्ती गराई बाध्यतावश थप रकम दिनुपर्ने संस्कृतिमा नियन्त्रण गर्न सम्बन्धित निकायहरु जिम्मेवार र जवाफदेही हुनुपर्ने आवश्यकता देखिएको छ ।

निश्कर्ष र सुझाव

संघीय संसदमा गठन भएका अर्थ समिति र सार्वजनिक लेखा समितिले आफ्नो ऐतिहासिक छविलाई कायम राख्दै अझ उच्च स्तरमा कार्यसम्पादन गर्न समितिको गठन भएपश्चात् विगतमा दिएका निर्देशन कार्यान्वयनको अवस्था अध्ययन गरी कार्य प्रारम्भ गर्नुपर्दछ । कार्यान्वयन हुन नसकेका निर्देशनहरु कार्यान्वयन नहुनाका कारण पहिचान गरी भविष्यमा निर्देशन कार्यान्वयन बाध्यकारी हुने अवस्था सिर्जना गर्न सकेमा समितिका बैठक बसी निर्देशन दिनुलाई नै उपलब्धि ठान्ने विगतको संस्कृतिबाट मुक्त भई समितिको भूमिका नतिजा उन्मुख हुनेछ । समितिका माननीय सदस्यहरुले अर्थ र लेखासँग सम्बन्धित विषयमा व्यापक अध्ययन गर्नुपर्ने देखिन्छ । विघटित समितिमा निस्कर्षमा पुग्न नसकेका विषयहरुलाई कार्ययोजना बनाई प्राथमिकताका आधारमा छलफल गरी निस्कर्षमा पुऱ्याउनु पर्दछ । बेरुजु छलफल विगतमा कम प्राथमिकतामा परी वक्यौता बाँकी रहेकोले कार्ययोजना बनाई प्राथमिकताका साथ महालेखा परीक्षकका प्रतिवेदनहरुमाथि छलफल थाल्ने र समयमै जवाफदेहिता प्रवर्द्धन गराउनु पर्दछ ।

सरकारको राजस्व प्रशासनमा राजस्व चुहावट व्यापक रुपमा हुने गरेकोले जोखिमका आधारमा छानबिन गरी चुहावट नियन्त्रण गर्ने, सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापनका अनियमितताहरु जोखिमको आधारमा छानबिन गरी सम्बन्धित पक्षलाई जिम्मेवार तुल्याउने, विगतमा समितिले दिएका निर्देशन कार्यान्वयनको अवस्था अध्ययन गरी कार्यान्वयन हुन

नसक्नाका कारण पहिचान गरी कार्यान्वयन नगर्ने पक्षलाई जिम्मेवार तुल्याउनु पर्दछ । समितिको कार्यमा प्रभावकारी रुपमा भूमिका निर्वाह गर्न सचिवालयले आफ्नो क्षमता विकास गर्नुपर्दछ । समितिहरुका कार्यमा दोहोरोपन नआउने गरी समन्वयात्मक रुपमा आफ्ना गतिविधि सञ्चालन गर्ने जस्ता क्रियाकलापलाई ध्यान दिन सक्दा यी समितिहरुलाई अझ बढी उचाइमा पुऱ्याउन सकिन्छ । यहाँ बुझ्नुपर्ने कुरा के छ भने लेखा समितिको भूमिका कारोवार भइसकेपछि कायम भएका बेरुजुहरुमाथि छलफल गरी सम्बन्धित पक्षलाई जिम्मेवार तुल्याउने हो । बेरुजु कायम भएपछि फछ्यौंट गर्ने भन्दा बेरुजु कायम नै हुन नदिन जिम्मेवार पक्षको सक्रियता जरुरी छ । यसमा सम्बन्धित लेखा उत्तरदायी अधिकृतको महत्वपूर्ण भूमिका रहन्छ ।

बढ्दै गएको बेरुजुले डरलाग्दो रुप लिँदै गएको स्थितिमा बेरुजु बढ्न नदिनका लागि कानून बमोजिम पेश्की फछ्यौंट पद्धतिलाई तीव्रता दिन, नियमित गर्नुपर्ने बेरुजुको सम्बन्धमा लेखा परीक्षणको समयमा आवश्यक कागजात प्रमाण पेश गरी बेरुजु कायम नै हुन नदिन बढी सचेत हुनु पर्दछ । मुख्य सचिवको नेतृत्वमा रहेको बेरुजु अनुगमन मूल्याङ्कन समिति नतिजामूलक कामको लागि सक्रिय हुन आवश्यक छ । अनियमितता रोक्ने दायित्व रहेका सरकारी निकायहरु जस्तै राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलाई समेत सक्रिय बनाइनु पर्दछ । बेरुजुको प्रकृतिका आधारमा सार्वजनिक रुपले सञ्चार माध्यमबाट प्रचारप्रसार गरिनुपर्दछ । सबैभन्दा बढी नागरिक समाजको निरन्तर खबरदारी हुन सकेमा बेरुजु कायम नहुने र निस्केको बेरुजु समेत समयमै फछ्यौंट भई वित्तीय व्यवस्थापनमा स्वच्छता, पारदर्शिता र जवाफदेहिता प्रवर्द्धन भई वित्तीय अराजकता नियन्त्रण हुने अपेक्षा गर्न सकिन्छ ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान, कानून किताब व्यवस्था समिति
- आर्थिक कार्यविधि ऐन, २०५५
- आर्थिक कार्यविधि नियमावली २०६४
- प्रतिनिधि सभा नियमावली २०७५, संघीय संसद सचिवालय
- व्यवस्थापिका संसद, अर्थ समितिका प्रतिवेदनहरु
- व्यवस्थापिका संसद, सार्वजनिक लेखा समितिका प्रतिवेदनहरु
- महालेखा परीक्षकका वार्षिक प्रतिवेदनहरु

नेपालको संविधानमा मौलिक हक र कर्तव्य सम्बन्धी व्यवस्था

विष्णु काजी थापा[*]

सारांश

हाम्रो देशमा संविधानसभाद्वारा बनाइएको संघीय गणतन्त्र नेपालको संविधान सम्वत् २०७२ साल असोज ३ गतेदेखि प्रारम्भ भएपछि यो संविधानले गरेका विभिन्न नयाँ व्यवस्था संघीयता लगायत मौलिक हकको विषय समेत निकै चर्चाको शिखरमा पुग्यो । यो संविधानले यस अघिको अन्तरिम संविधानमा व्यवस्था गरिएको भन्दा फरक किसिमका दश वटा मौलिक हकहरु जस्तै अपराध पीडितको हक, भाषा तथा संस्कृतिको हक, स्वास्थ्य सम्बन्धी हक, खाद्य सम्बन्धी हक, दलितको हक, जेष्ठ नागरिकको हक, रोजगारीको हक, आवासको हक, सामाजिक सुरक्षाको हक र उपभोक्ताको हक लगायतका हकहरुको व्यवस्था गरेका तथा यस्ता हकहरुको कार्यान्वयनको सन्दर्भ अझ कौतुहलताको विषय समेत भएकोले यो लेखमा नेपालमा संविधानको विकासक्रम संविधानमा मौलिक हकहरुको ऐतिहासिक पृष्ठभूमि विभिन्न कालखण्डमा नेपालको संविधानमा भएका मौलिक हक सम्बन्धी व्यवस्था र मौलिक हकको कार्यान्वयनको सन्दर्भमा निर्माण भएका कानूनका विषयमा समेत संक्षिप्तमा चर्चा गर्ने प्रयास गरिएको छ । मौलिक हकसँग कर्तव्य समेत जोडिने भए तापनि यो लेखमा मौलिक हक अधिकारको मात्र चर्चा गर्न खोजिएकोले कर्तव्यको पक्षलाई समावेश गरिएको छैन । तथापि एउटा नागरिकले आफ्नो कर्तव्य पूरा नगरेको कारणले मात्र पनि अर्को नागरिकको मौलिक हक हनन हुन सक्ने पक्षलाई समेत कुनै पनि असल नागरिकले विर्सन नहुने कुरामा सबै सचेत हुनु जरुरी छ ।

परिचय

लर्ड ब्राइसले "संविधान कानूनद्वारा र कानून अन्तर्गत संगठित भएको राजनीतिक समाजको ढाँचा हो, अर्थात् त्यस्तो ढाँचा जसमा कानूनले निश्चित कार्य र निश्चित अधिकार भएको शाश्वत संस्था स्थापित गरेको हुन्छ" भनेका छन् । कुनैपनि राज्यको राज्य प्रमुख, कार्यकारिणी, न्यायिक, सैन्य अधिकारी र राज्यको भौगोलिक क्षेत्र लगायतका विषयमा अर्थात् राज्यका तीनै अङ्गहरु कार्यपालिका, न्यायपालिका र व्यवस्थापिकाको क्षेत्राधिकारको विषयमा संविधानमा लिपिवद्ध रहने हुँदा संविधानलाई राज्य व्यवस्थाको संस्थापन र संगठन (Constitute) गर्ने संयन्त्रको रुपमा आत्मसात् गर्न सकिन्छ । अर्को शब्दमा संविधानलाई देशको मूल कानून (Fundamental Law of the Land) पनि भनिन्छ । यसैले नेपालको संविधानको धारा १ मा नै "यो संविधान नेपालको मूल कानून हो । यस संविधानसँग बाझिने कानून बाझिएको हदसम्म अमान्य हुनेछ" भन्ने प्रष्ट उल्लेख गरिएको छ । यसैगरी मानव अधिकार र स्वतन्त्रता जस्ता लोकतन्त्रको आधारशिलालाई कुनै पनि प्रजातान्त्रिक मुलुकको संविधानले सुनिश्चित् गरेको हुन्छ ।

ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

नेपालमा संवैधानिक इतिहासको पृष्ठभूमि धेरै लामो छैन । नेपालको एकीकरण पश्चात् राणाशासनको उदय नहुन्जेल सम्मको अवधिमा शासन व्यवस्थाको सञ्चालन सनद सवाल र राजकीय घोषणाको माध्यमद्वारा नै भएको

[*]उपसचिव (कानून), संघीय संसद सचिवालय, काठमाण्डौ

देखिन्छ । राणाशासनको उदय भएपछि लामो समयसम्म जनभावना अनुकूलको नीति, नियम, कानून आदिको तर्जुमा नभए तापनि राणाशासनको अन्त्यतिर अर्थात् वि.सं. २००४ साल माघ १३ गते तत्कालीन प्रधानमन्त्री श्री ३ पद्म शमशेरद्वारा खड्ग निशाना लगाई पहिलो लिखित संविधानको रुपमा जारी भएको नेपाल सरकार वैधानिक कानून, २००४ लाई नेपालमा संवैधानिक विकासको आधारविन्दु (Base Line) मान्न सकिन्छ । तत्पश्चात् नेपालको अन्तरिम शासन विधान, २००७, नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५, नेपालको संविधान, २०१९, नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ जारी भए र त्यसपछि दोस्रो जनआन्दोलन २०६२/६३ को परिणाम स्वरुप नयाँ संविधान नबने सम्मका लागि राजनीतिक सहमतिबाट नेपालको तत्कालीन अन्तरिम संविधान, २०६३ माघ १ गते जारी भएको थियो । सोही संविधानको धारा ६३ बमोजिम संविधान सभाको गठनको लागि २०६४ चैत्र २८ गते संविधानसभाको निर्वाचन सम्पन्न भै संविधानसभाको मिति २०६५ जेठ १५ गतेको पहिलो बैठकबाट नेपाललाई गणतान्त्रिक राज्य घोषणा गरियो ।

संविधानसभाबाट संविधान निर्माणको कार्यक्रमिक रुपमा अगाडि बढिरहेको भए तापनि संघीयता, शासकीय स्वरुप, राज्यको पुनर्संरचना, न्याय प्रणाली र निर्वाचन प्रणाली लगायतका संविधानका मुख्य अन्तरवस्तुहरुमा सहमति हुन नसकिरहेकै अवस्थामा पटक-पटक थपिएको म्याद समेत समाप्त भै मिति २०६९/०२/१४ गते तत्कालीन संविधानसभा अवसान हुन पुग्यो । यसरी संविधानको निर्माणनै नगरी पहिलो संविधानसभाको अवसान होला भन्ने परिकल्पना नेपाली जनताले पटक्कै गरेका थिएनन् । संविधानसभाको अवसान पछि मुलुकमा गम्भीर संवैधानिक संकट उत्पन्न भै विभिन्न कानूनी र संवैधानिक प्रश्नहरु खडा भए । केही महिनाको अन्यौल पछि प्रमुख राजनीतिक दलहरु अर्को संविधानसभाको निर्वाचन गर्न सहमत भए । यस प्रकारको सहमतिलाई मिति २०६९।१२।०१ गतेको २५ बुँदे वाधा अड्काउ फुकाउ आदेश मार्फत कानूनी वैधता दिइयो । राजनीतिक दलहरुबीच भएको यस सहमतिको फलस्वरुप गैर-राजनीतिक व्यक्तिहरु अर्थात् सर्वोच्च अदालतका तत्कालीन प्रधानन्यायाधीश श्री खिलराज रेग्मीको अध्यक्षतामा पूर्व प्रशासकहरु समावेश गरिएको इतिहासकै स्वच्छ र छरितो मन्त्रिपरिषद गठन भएपछि २०७० साल मंसीर ४ गते दोस्रो संविधानसभाको निर्वाचन भयो । दोस्रो संविधानसभाको पहिलो बैठक २०७० साल माघ ८ गते बस्यो र संविधानसभाबाट एक बर्ष भित्र संविधान जारी गर्ने कार्यतालिका सहितको प्रचार प्रसारले तत्कालीन सञ्चार माध्यमहरुमा निकै ठूलो स्थान पाएको भए तापनि निर्वाचन प्रणाली, न्याय प्रणाली संघीयता र राज्यको शासकीय स्वरुप लगायतका संविधानका मुख्य अन्तरवस्तुहरुमा प्रमुख राजनीतिक दलहरु बीच सहमति कायम हुन नसकेका कारण संविधानसभाबाट स्वीकृत कार्यतालिकामा निर्धारण भए बमोजिमको अवधिमा संविधान जारी हुन सकेन । यस वीचमा पटक-पटक गरिएका राजनीतिक संवादको उपलब्धी तथा २०७२ वैशाख १२ को विनाशकारी भूकम्पको प्रभावले क्षत विक्षत भएको मुलुकको अवस्थाबाट भावुक हुन पुगेको परिस्थितिको उपज स्वरुप २०७२ जेठ २५ गते प्रमुख राजनीतिक दलहरु बीच १६ बुँदे सहमति भयो । यस प्रकारको सहमतिको बुँदाहरुलाई संविधानसभा अन्तर्गतको संवैधानिक-राजनीतिक संबाद तथा सहमति समितिको प्रतिवेदन मार्फत संविधानसभामा पेश गर्ने प्रक्रिया अवलम्बन गरेपछि संविधानसभाबाट पारित कार्यतालिकामा निर्धारित मिति भन्दा करिव ८ महिना ढिला तर अन्तरिम संविधान बमोजिम संविधान निर्माणको काम गर्नका लागि संविधानसभा अस्तित्वमा रहन सक्ने अवधि भन्दा दुई वर्ष अगावै संविधानसभाको मिति २०७२।०५।३० गतेको बैठकबाट पारित नेपालको संविधान सम्वत् २०७२ असोज ३ गते प्रारम्भ भएको घोषणा गरिएको हो ।

मौलिक हक

मौलिक हक नागरिकका लागि राज्यबाट प्रदान हुने सबैभन्दा महत्वपूर्ण हक हो । मौलिक हकलाई प्राकृतिक अधिकार पनि भनिन्छ । प्रत्येक प्रजातान्त्रिक राष्ट्रका संविधानले आफ्ना नागरिकको लागि उपयुक्त मौलिक हकहरुको व्यवस्था गरेको हुन्छ । कुनै पनि मुलुकको संविधानको मुख्य भाग नै नागरिकको हक अर्थात् मौलिक हक हो । संविधानलाई मूल कानून Fundamental Law of the Land भनिएको र मौलिक हकलाई अंग्रेजीमा Fundamental Right भनिने हुनाले मौलिक हकलाई मूल अधिकार भन्न पनि सकिन्छ । त्यसैले हरेक मुलुकको संविधानमा मौलिक हकलाई

प्राथमिकताको रुपमा अग्रभागमै व्यवस्था गरिएको हुन्छ । मौलिक हकलाई प्रत्येक नागरिकको आधारभूत मानव स्वतन्त्रता तथा मानव अधिकारको रुपमा पनि मान्न सकिन्छ । सन् १९४८ डिसेम्बर १० को मानव अधिकारको विश्वव्यापी घोषणा (Universal Declaration of Human Rights, 1948) मा उल्लिखित सबै अधिकारहरु नागरिकको मौलिक हकसँग सम्बन्धित छन् । प्रायजसो मुलुकले आफ्नो संविधानमा मानव अधिकारको विश्वव्यापि घोषणामा उल्लिखित विषयहरुलाई नै आवश्यकता अनुसार समावेश गरिएको पाइन्छ । मानव अधिकार र मौलिक हकमा खास गरी कार्यान्वयनको सन्दर्भ फरक रहेको पाइन्छ । मानव अधिकारको संरक्षणको लागि अन्तर्राष्ट्रिय न्यायिक निकायको पनि व्यवस्था भएको हुन्छ तर मौलिक हकको प्रचलन नागरिकले आफ्नो राज्यभित्रकै संयन्त्रबाट गराउनु पर्ने हुन्छ ।

मौलिक हक सम्बन्धमा अन्य केही मुलुकहरुका संविधानमा भएका व्यवस्था

अफगानिस्तानको संविधानको परिच्छेद २ मा नागरिकको मौलिक हक र कर्तव्यको व्यवस्था गरिएको छ । जस अन्तर्गत धारा २२ मा अफगानिस्थानका नागरिकका बीच कुनै किसिमको भेदभाव निषेध गरिएको र कानूनको अगाडि पुरुष र नारीवीच समान अधिकार र कर्तव्य हुने कुरा उल्लेख छ । धारा २३ मा जीवनलाई ईश्वरको उपहार (Life is the gift of god) समेत भनिएको छ । प्राकृतिक अधिकारलाई पनि मानव जीवनको उपहारको रुपमा लिईएको छ ।

यसैगरी भारतको संविधानको धारा १२ देखि ३५ सम्ममा विभिन्न मौलिक हकको व्यवस्था गरिएको छ । जसमध्ये समानताको हक, स्वतन्त्रताको हक, शोषण विरुद्धको हक, धार्मिक स्वतन्त्रताको हक, सांस्कृतिक तथा शैक्षिक हक र संवैधानिक उपचारको हकलाई महत्वपूर्ण ६ वटा मौलिक हकको रुपमा मानिएको पाइन्छ । पाकिस्तानको सविधानको धारा ८ देखि २८ सम्ममा मौलिक हकको व्यवस्था गरिएको छ । जसमा भूतप्रभावित कानूनद्वारा सजाय नगरिने (Protection against retrospective Punishment), हिंडडुलको स्वतन्त्रता, भाषाको स्वतन्त्रता जस्ता हकहरुलाई समेत समावेश गरिएको छ । प्रायजसो प्रजातान्त्रिक मुलुकका संविधनहरुमा मौलिक हकहरुलाई लिपिवद्ध गर्ने तरिका आ-आफ्नै किसिमको भए तापनि मौलिक हक अधिकारको प्रकृति उस्तै हो भन्न सकिन्छ ।

नेपालमा मौलिक हक सम्बन्धी संवैधानिक व्यवस्था

हाम्रो देशको संवैधानिक इतिहास धेरै लामो छैन । पहिलो लिखित संविधानको रुपमा जारी भएको नेपाल सरकार वैधानिक कानून २००४ को परिच्छेद-२ को धारा ४ मा "लोकनीति र सदाचारका सिद्धान्तहरुको बर्खिलाप नगरी मौलिक हकहरुको विषयमा हाल प्रचलित, नयाँ बन्ने ऐन र नियमहरुको विरोध नगरी व्यक्तिगत स्वतन्त्रता, वाक स्वतन्त्रता, प्रकाशन स्वतन्त्रता, सभा वा संघ स्वतन्त्रता, धार्मिक स्वतन्त्रता, ऐन कानूनी पूर्ण समानता, छिटो र सुलभसाथ पाइने इन्साफ मुलुकभर, अनिवार्य निशुल्क प्रारम्भिक शिक्षा, उमेर पुगेका सवैले भोट गर्न पाउने समान हक, व्यक्तिगत सम्पत्ति संरक्षणका हकहरु दिने काम भएको छ ।" भन्ने समेत उल्लेख गरिएकोले यसैबाट नेपालमा संवैधानिक रुपमा मौलिक हकको प्रारम्भ भएको मान्न सकिन्छ ।

यसैगरी नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५ को भाग-३ मा मौलिक हक सम्बन्धी व्यवस्था गरिएको थियो, जस अन्तर्गत धारा ३ मा ११ वटा वैयक्तिक स्वतन्त्रताका विषयहरु समावेश गरिएका र धारा ४ मा चार प्रकारका समानताको हकका विषयहरु समावेश गरिएका थिए । धारा ५ देखि धारा ९ सम्ममा क्रमश धर्म, सम्पत्ति, राजनीतिक स्वतन्त्रता, सार्वजनिक हित र संवैधानिक उपचारको हकको व्यवस्था गरिएको थियो । मौलिक हकको सम्बन्धमा तत्कालीन संविधानमा भएको यो व्यवस्थालाई पनि जनताको पक्षमा भएको उपलव्धिनै मान्नुपर्ने देखिन्छ ।

नेपाल अधिराज्य र नेपाली जनताको सर्वोत्तम हितको निमित्त लोक सम्मति अनुकूल शासन व्यवस्था चलाउन वाञ्छनीय भएको भन्दै तत्कालीन राजा महेन्द्रबाट जारी गरिएको नेपालको संविधान २०१९ को भाग-३ मा मौलिक कर्तव्य र हक भन्ने व्यवस्था गरिएको थियो । जस अन्तर्गत धारा ९ मा चार किसिमका कर्तव्यको व्यवस्था गरिएको र धारा १० देखि १६ सम्ममा समानताको हक, स्वतन्त्रताको हक, देश निकाला विरुद्धको हक, शोषण विरुद्धको हक, धर्म सम्बन्धी हक, सम्पत्तिको हक र संवैधानिक उपचारको हक समेतको व्यवस्था गरिएको भए तापनि धारा १७ मा

सार्वजनिक हितको निमित्त मौलिक हकको प्रयोगमा बन्देज भन्ने शीर्षक अन्तर्गत "राष्ट्रिय पञ्चायतको अवहेलना हुन दिनबाट रोक्न" समेत मोलिक हकको प्रयोगमा वन्देज लगाउन सक्ने प्रावधान राखिएबाट उक्त संविधानको मौलिक हक सम्बन्धी न्यूनतम व्यवस्थाहरु पनि संविधानको श्रृङ्गारको रुपमा मात्र राखिएको थियो भन्न सकिन्छ ।

२०४६ सालको जनआन्दोलनको उपलब्धी स्वरुप अस्तित्वमा आएको नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ को धारा ११ देखि २३ सम्ममा जम्मा १३ वटा मौलिक हकहरुको व्यवस्था गरिएको थियो, जसमा नेपालको संविधान, २०१९ मा भएका हकहरुको अतिरिक्त छापाखाना र पत्रपत्रिका सम्बन्धी हक, फौजदारी न्याय सम्बन्धी हक, निवारक नजरवन्द विरुद्धको हक, सूचनाको हक संस्कृति तथा शिक्षा सम्बन्धी हक र गोपनियताको हक लगायतका हकहरुको व्यवस्था गरिएको थियो ।

दोस्रो जनआन्दोलन २०६२/६३ को परिणाम स्वरुप नयाँ संविधान नबनेसम्मका लागि राजनीतिक सहमतिबाट जारी भएको नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को धारा १२ देखि ३२ सम्म २१ वटा मौलिक हकहरुको व्यवस्था गरिएको थियो । जसमा यस अघिका संविधानमा उल्लेख गरिएका मौलिक हकहरुको अतिरिक्त छुवाछुत तथा जातीय भेदभाव विरुद्धको हक, वातावरण तथा स्वास्थ्य सम्बन्धी हक, रोजगारी तथा सामाजिक सुरक्षा सम्बन्धी हक, महिलाको हक, सामाजिक न्यायका हक, बालबालिकाको हक, यातना विरुद्धको हक र श्रम सम्बन्धी हकको समेत व्यवस्था गरिएको थियो ।

नेपाली जनताले आफ्नो संविधान आफ्नै हातबाट लेख्नको लागि गरेको सात दशक अघिदेखिको संघर्षको परिणाम स्वरुप संविधानसभाबाट पारित नेपालको संविधानमा धारा १६ देखि ४६ सम्ममा ३१ वटा मौलिक हकहरुको व्यवस्था गरिएको छ । विभिन्न नागरिक, राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक अधिकारलाई मौलिक हकको रुपमा उल्लेख गरिएको छ । ती हकहरुमा सम्मानपूर्वक बाँच्न पाउने हक, स्वतन्त्रताको हक, समानताको हक, सञ्चारको हक, न्याय सम्बन्धी हक, अपराध पीडितको हक, यातना विरुद्धको हक, निवारक नजरबन्द विरुद्धको हक, छुवाछुत तथा भेदभाव विरुद्धको हक, सम्पत्तिको हक, सूचनाको हक, गोपनियताको हक, शोषण विरुद्धको हक, स्वच्छ वातावरणको हक, शिक्षा सम्बन्धी हक, भाषा तथा संस्कृतिको हक, रोजगारीको हक, श्रमको हक, स्वास्थ्य सम्बन्धी हक, खाद्य सम्बन्धी हक, आवासको हक, महिलाको हक, बालबालिकाको हक, दलितको हक, जेष्ठ नागरिकको हक, सामाजिक न्यायको हक, सामाजिक सुरक्षाको हक, उपभोक्ताको हक, देश निकाला विरुद्धको हक र संवैधानिक उपचारको हक समेत पर्दछन् । विभिन्न हकहरुका संख्यात्मक हिसाबले पनि तुलनात्मक रुपमा यो संविधानमा धेरै हकहरुलाई समावेश गरिएको छ ।

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ मा व्यवस्था गरिएका मौलिक हकहरुको अतिरिक्त थप दशवटा नयाँ मौलिक हकहरुले समेत यो संविधानमा स्थान पाएका छन् । नेपाली जनताले धेरैलामो प्रतिक्षापछि आफैंले छानेको प्रतिनिधिबाट लेखिएको संविधानमा यथासम्भव धेरै मौलिक हकहरुलाई समावेश गरिनु स्वभाविक पनि हो । साथै संविधानको धारा ४७ मा मौलिक हकको कार्यान्वयन भन्ने शीर्षक अन्तर्गत "यस भागद्वारा प्रदत्त हकहरूको कार्यान्वयनका लागि आवश्यकता अनुसार राज्यले यो संविधान प्रारम्भ भएको तीन वर्षभित्र कानूनी व्यवस्था गर्नेछ ।" भन्ने समेत स्पष्ट उल्लेख भएको र हाल संविधान जारी भएको तीन वर्षको अवधि समाप्त भैसकेको अवस्था भएकोले संविधानको भावना अनुसार मौलिक हकको कार्यान्वयन सम्बन्धी विभिन्न कानूनहरु सुरक्षित मातृत्व तथा प्रजनन् स्वास्थ्य अधिकार ऐन, उपभोक्ता संरक्षण ऐन, जनस्वास्थ्य सेवा ऐन, आवासको अधिकार सम्बन्धी ऐन, खाद्य अधिकार तथा खाद्य संप्रभुता सम्बन्धी ऐन, वैयक्तिक गोपनीयता सम्बन्धी ऐन, अनिवार्य तथा निशुल्क शिक्षा सम्बन्धी ऐन, रोजगारीको हक सम्बन्धी ऐन, अपराध पिडित संरक्षण ऐन र वालवालिका सम्बन्धी ऐन लगायतका कानूनहरु संघीय संसदको दोस्रो अधिवेशनबाट पारित भई मिति २०७५/०६/०२ देखि प्रारम्भ भैसकेका छन् ।

संविधानले तोकेको समय सीमा भित्रै मौलिक हकसँग सम्बन्धित उल्लिखित महत्वपूर्ण कानूनहरु निर्माण भएको अवस्थालाई नेपालको संविधानले सुनिश्चित गरेका मौलिक हकको कार्यान्वयनमा राज्यको तर्फबाट चालिएको महत्वपूर्ण कदमको संज्ञा दिन सकिन्छ ।

निष्कर्ष

हाम्रो संविधानले स्पष्ट व्यवस्था गरेका मौलिक हकहरुलाई अन्य विकसित मुलुकका संविधानमा भएका हकहरु भन्दा कम आँकलन गर्न सकिने ठाँउ छैन तर सवैधानिक विकासको क्रम संगसंगै संविधानमा जनताका मौलिक हकहरुको संख्या र क्षेत्र जतिसुकै वृद्धि हुँदै गएपनि ती हकहरुका प्राप्तिका लागि आवश्यक सबै संयन्त्र खडा गर्न राज्य सक्षम नभएसम्म कुनै पनि हकको प्राप्ति हुन सक्तैन । उदाहरणको लागि संविधान र कानूनी व्यवस्थाले प्रजनन् स्वस्थ्य सम्बन्धी हकको जतिसुकै प्रष्ट भाषामा सुनिश्चतता गरेपनि हाम्रो देशको सबै प्रदेशका कुनाकाप्चामा प्रजनन् स्वास्थ्य उपचारको व्यवस्था नभएसम्म यो हकको प्राप्ति हुन सक्तैन र प्रसव वेदनाबाट ग्रसित महिलाले उपचारको अभावमा अकालमा ज्यान गुमाउनु पर्ने क्रम निरन्तर चलिरहन्छ । यसैगरी रोजगारीको हक तथा आवासको अधिकार जस्ता महत्वपूर्ण विषयहरु पनि महत्वाकांक्षी राजनीतिक एजेण्डाकै रुपमा मात्र सीमित रहन्छन् । अतः संविधान र संविधान प्रदत्त हकको कार्यान्वयनको लागि संघीय संसदबाट निर्मित कानून बमोजिमका सबै संयन्त्रहरु उचित समयमै खडा गरी कार्यान्वयनको दिशातिर उन्मुख गरिएमा नेपाली जनताले आफूलाई अधिकार सम्पन्न नागरिकको रुपमा अनुभूति गर्न पाउने र भविष्यमा नेपाल एक समृद्ध राज्यको रुपमा विकसित हुन सक्ने कुरामा दृढ विश्वास राख्न सकिन्छ ।

सन्दर्भ सामग्रीहरु

- नेपाल सरकार वैधानिक कानून, २००४, नेपाल कानून आयोग
- नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५, नेपाल कानून आयोग
- नेपालको संविधान, २०१९, नेपाल कानून आयोग
- नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७, कानून किताब व्यवस्था समिति
- नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३, कानून किताब व्यवस्था समिति
- नेपालको संविधान, कानून किताब व्यवस्था समिति
- नेपालमा मानव अधिकार तथा कानूनी उपचार, गोपाल सिवाकोटी "चिन्तन"
- नेपालको संवैधानिक इतिहास र संवैधानिक अभिलेखहरु, टोपबहादुर सिंह

प्रत्यायोजित विधायन उपर संसदीय नियन्त्रण

झलक शर्मा सापकोटा*

सारांश

विधायिका वाहेकका निकायहरुले विधायिकाले दिएको अधिकार अन्तर्गत रही बनाएका नियम, विनियम, आदेश इत्यादिलाई प्रत्यायोजित विधायन भनिन्छ । कानून निर्माण गर्ने अधिकार संसदले अन्य निकायलाई प्रत्यायोजन गर्ने र सोही अनुसार अन्य निकायले कानून निर्माण गर्ने भएकोले अन्य निकायहरुले बनाएका कानूनप्रतिको जवाफदेहिता पनि संसदमा नै रहन्छ । त्यसैले प्रत्यायोजित विधायन उपर संसदीय नियन्त्रण स्वाभाविक प्रक्रिया हो । संसदले प्रत्यायोजित विधायन निर्माण गर्नु पहिला र प्रत्यायोजित विधायन निर्माण गरे पश्चात् गरी दुई चरणमा प्रत्यायोजित विधायन उपर नियन्त्रण गर्दछ । प्रत्यायोजित विधायन उपर संसदीय नियन्त्रण गर्नुपर्छ भन्ने चेतनाको अभाव, प्रत्यायोजित विधायन नियन्त्रण सम्बन्धी छुट्टै कानूनको अभाव, निर्देशिकाबाट शासन गर्न खोज्ने कार्यपालिकाको मानसिकता, सांसद तथा संघीय संसद सचिवालयको क्षमताको अभाव आदि कारणहरुले नेपालमा प्रत्यायोजित विधायन उपर संसदीय नियन्त्रण प्रभावकारी हुन सकेको छैन । प्रत्यायोजित विधायन सम्बन्धी छुट्टै कानून निर्माण गर्ने, प्रत्यायोजित व्यवस्थापन तथा सरकारी आश्वासन समितिलाई सक्रिय बनाउने, सांसद तथा कर्मचारीहरुको क्षमता विकास सम्बन्धी कार्यक्रमहरु संचालन गर्ने जस्ता उपायहरु अवलम्बन गरी प्रत्यायोजित विधायन उपर संसदीय नियन्त्रण प्रभावकारी बनाउन सकिन्छ । प्रत्यायोजित विधायन उपर संसदीय नियन्त्रण जति प्रभावकारी हुन्छ, त्यति नै मुलुकमा कानूनको शासन स्थापित हुँदै जान्छ ।

१. प्रत्यायोजित विधायन

प्रजातान्त्रिक मुलुकमा राज्यका तीनवटा अङ्गहरूमध्ये विधायिकाले कानून निर्माण गर्ने, कार्यपालिकाले विधायिकाले निर्माण गरेको कानून कार्यान्वयन गर्ने र न्यायपालिकाले कानूनको व्याख्या गर्ने प्रचलन रहेको छ तर व्यबहारमा विधायिकाले मात्र कानून निर्माण नगरी कतिपय कानूनहरु कार्यपालिका तथा कार्यपालिकाको जस्तै कार्य गर्ने संवैधानिक निकायहरु, स्वायत्त संस्थाहरु र नियमनकारी निकायहरुले पनि निर्माण गरेको पाइन्छ । त्यति मात्र होइन, नजीर वाहेक कयौं कानूनहरु न्यायपालिकाबाट निर्माण भएका छन । यसरी, विधायिकाले आफुमा भएको कानून निर्माण गर्ने अधिकारमध्ये केही अधिकार विधायिका वाहेकका अन्य निकायलाई कानूनद्वारा नै प्रत्यायोजन गर्ने र विधायिका वाहेकका निकायले आफुलाई प्रदान गरिएको अधिकारको परिधिभित्र रहेर बनाएका कानूनलाई प्रत्यायोजित विधायन (Delegated Legislation) भनिन्छ । छोटकरीमा विधायिका आफैंले निर्माण गरेको कानूनलाई सर्वोच्च विधायन र विधायिका वाहेकका

* उपसचिव, संघीय संसद सचिवालय

निकायले आफूलाई प्रत्यायोजन गरिएको अधिकार प्रयोग गरी बनाएका कानूनलाई प्रत्यायोजित विधायन (Delegated Legislation)
भनिन्छ । संविधान र ऐन सर्वोच्च विधायन (Supreme Legislation) का उदाहरण हुन् भने नियम, विनियम, कार्यकारी आदेश, गठन आदेश, कार्यविधि, निर्देशिका आदि प्रत्यायोजित विधायनका (Delegated Legislation) स्वरूपहरु हुन् । मूल ऐनको अधिनमा रहेर नियम, विनियम आदि बनाइने भएकोले यस्ता कानूनलाई अधिनस्थ विधायन (Subordinate Legislation) पनि भनिन्छ । त्यस्तै प्रत्यायोजित विधायनलाई सहायक विधायन (Secondary Legislation) र हाम्रो सन्दर्भमा प्रत्यायोजित व्यवस्थापन भन्ने प्रचलन छ ।

नेपालको संसदले बनाएका ऐनहरुको अध्ययन गर्दा धेरैजसो 'ऐनमा नियम बनाउने अधिकार' शीर्षकको दफा राखी उक्त दफाले नेपाल सरकार (मन्त्रिपरिषद्), कुनै संवैधानिक निकाय, स्वायत्त निकाय वा संगठित संस्थालाई नियम, विनियम आदि बनाउने अधिकार प्रदान गरेको देखिन्छ । ऐनको उक्त दफाले जुन निकायलाई नियम, विनियम बनाउने अधिकार प्रदान गरेको छ, सोही निकायले उक्त अधिकार प्रयोग गरी नियम, विनियम बनाई लागू गर्ने गरेको अभ्यास छ । त्यस्ता नियम, विनियम संसदले बनाएको ऐन जसरी नै लागू हुने तथा तिनीहरुले पनि मानिसहरुको दैनिक जनजीवनलाई असर पार्ने भएकोले प्रत्यायोजित विधायन र यसको निर्माण प्रक्रियालाई नजरअन्दाज गर्न मिल्दैन ।

२ प्रत्यायोजित विधायनको औचित्य र आवश्यकता

जनताको जीउ, धन र स्वतन्त्रताको रक्षा गर्न, राज्यका विभिन्न निकायको शक्तिको सीमा निर्धारण गर्न, नागरिकलाई राज्यले प्रदान गर्ने सेवा सुबिधा निक्यौंल गर्न र त्यस्तो सेवा सुबिधा वितरण गर्ने तरिका निश्चित गर्न,जनतालाई प्रदान गर्ने सेवा सुबिधाको गुणस्तर सुनिश्चित गर्न आदि कारणले सयौ कानून बनाउनु पर्ने र भईरहेका कानूनहरु संशोधन गर्नु पर्ने हुन्छ । कानून निर्माण गर्ने प्रमुख निकायको रूपमा रहेको विधायिकाको बैठक वर्षभर नबस्ने, विधायिका विशिष्टिकृत निकाय (Specialized Body) नहुने, विधायिकाले सरकारको नीति, कार्यक्रम र बजेट पारित गर्नुपर्ने जस्ता कारणहरुले गर्दा विधायिकाले कानून निर्माणमा पर्याप्त ध्यान दिन सक्दैन । त्यसैले विधायिकाले सारवान प्रावधानहरु मात्र भएको कानूनको ढाँचा तयार गर्ने र कार्यपालिकाले प्रत्यायोजित विधायनको माध्यमबाट कार्यविधिगत कुराहरु (procedural matters) निर्माण गरी कानूनलाई पूर्ण बनाउने अभ्यास संसारभर लोकप्रिय हुँदै गईरहेको छ । प्रत्यायोजित विधायनको आवश्यकतालाई निम्न बुँदाहरुबाट थप स्पष्ट गर्न सकिन्छ:

- अकल्पनीय (unforeseen) विषयमा तुरुन्त कानून बनाई लागू गर्नुपर्ने,
- छिटो, छरितो रूपमा जनतालाई सुबिधा प्रदान गर्नुपर्ने,
- बिधायकहरुमा हुने प्राविधिक ज्ञान (Technical Expertise) अभावले कानून निर्माणमा प्रतिकुल असर नपरोस भनेर,
- प्रत्यायोजित विधायनमा ढाँचा, फारम, अनुसूची जस्ता सामान्य विषयमा बढी समय खर्च गर्नुभन्दा त्यस्ता विषय कार्यकारिणी वा सम्बद्ध निकायलाई दिंदा बढी प्रभावकारी हुने मान्यता,
- स्थानीय सरकार/ निकाय, संस्थान, सामाजिक शैक्षिक संस्था सबैको कानून विधायिकाबाट बनाउन सम्भव नहुने,
- प्रशासनिक जटिलतालाई समयमै सम्बोधन गर्नुपर्ने,
- राष्ट्रिय संकटको समयमा तुरुन्त कानून बनाई लागू गरी समस्या समाधान गर्न जरुरी भएकोले,

३. प्रत्यायोजित विधायनका सीमाहरू

प्रत्यायोजित विधायन निर्माण गर्ने अख्तियारी पाएको निकाय वा अधिकारीले आफूलाई जसरी मन लाग्छ, त्यसरी प्रत्यायोजित विधायन बनाउन मिल्दैन । त्यस्तो, निकाय वा पदाधिकारीले आफूलाई प्राप्त अधिकारको सीमा भित्र रहेर नियम, विनियम, कार्यविधि वा निर्देशिका बनाउनु पर्दछ । समग्रमा प्रत्यायोजित विधायनका सीमाहरू यस प्रकार छन्:

- संविधान विपरित बनाउन नहुने, मूल ऐन (Parent Act) को मर्म, उद्देश्य र भावना विपरित बनाउन नहुने,
- न्यायका मान्य सिद्धान्त विपरित बनाउन नहुने,

- ऐनले अधिकार नदिएको विषयमा वा दिईएको भन्दा बढी अधिकार प्रयोग गरी बनाउन नहुने,
- ऐनले एक अधिकारी वा निकायलाई दिएको अधिकार अर्को अधिकारी वा निकायले प्रयोग गर्न नहुने,
- कार्यविधिगत विषयमा मात्र बनाउनु पर्ने,
- प्रत्यायोजित विधायन निरङ्कुश (Arbitrary), अन्यायपूर्ण (Unjust) र पक्षपातपूर्ण (Partial) हुन नहुने,
- मूल ऐनले जुन जुन विषयमा नियम बनाउन अधिकार दिएको छ त्यही विषयमा मात्र नियम बनाउनु पर्ने,
- जुन संस्था वा निकायलाई नियम बनाउने अधिकार दिईएको छ त्यही संस्था वा निकायले मात्र नियम बनाउनु पर्ने,
- कुनै निकाय वा पदाधिकारीको परामर्श लिएर नियम बनाउन मूल ऐनमा भनिएको भए त्यस्तो निकाय वा पदाधिकारीको अनिवार्य परामर्श लिनुपर्ने,
- ऐनले नदिएको अधिकार दिन नहुने,
- हेनरी आठौं प्रावधानको दुरुपयोग गर्न नहुने ।

४. प्रत्यायोजित विधायन उपर नियन्त्रण

माथि नै चर्चा गरिसकियो, प्रत्यायोजित विधायन विभिन्न सीमा भित्र रहेर बनाउनु पर्ने हुन्छ। प्रत्यायोजित विधायन विधायिकाले बनाएको ऐनको मर्म भावना र उद्देश्य बमोजिम बनाउनु पर्दछ । प्रत्यायोजित विधायन मूल कानून (Parent Act) बमोजिम बने, नबनेको परीक्षण गरी सच्याउने विभिन्न तरिकाहरु हुन्छन, जसलाई प्रत्यायोजित विधायन उपर नियन्त्रण भनिन्छ । प्रत्यायोजित विधायनलाई मुख्यतया तीन किसिमले नियन्त्रण गर्न सकिन्छ, जुन यस प्रकार छन्:

(क) संसदीय नियन्त्रण: संसदले सरकारलाई संसदप्रति जवाफदेही बनाउने क्रममा प्रत्यायोजित विधायनको परीक्षण गर्ने गर्दछ ।

(ख) न्यायिक नियन्त्रण: नेपालको संविधानको धारा १३३ अनुसार कार्यपालिकाले बनाएको नियम, विनियम, कार्यविधि, निर्देशिका वा अन्य कुनै कानून संविधान वा संघीय संसदले बनाएको कुनै ऐनसँग बाझिएको देखिएमा त्यस्तो कानून प्रारम्भहुँदा देखि नै वा निर्णय भएको मितिदेखि अमान्य वा बदर (Ultra Vires) घोषित गर्ने अधिकार सर्वोच्च अदालतलाई रहेको छ । यही अधिकारको प्रयोग गरेर हालसम्म नेपालको सर्वोच्च अदालतले दर्जनौ प्रत्यायोजित विधायन खारेज गरिसकेको छ । उदाहरणको लागि सहायता सम्बन्धी नियमावली, २०५५ का कतिपय प्रावधानहरु सर्वोच्च अदालतले बदर गरिदिएको थियो ।

(ग) नागरिक समाजको नियन्त्रण: प्रजातान्त्रिक समाजमा सरकारले बनाएका नियम कानूनको बारेका संचार माध्यम र सामाजिक सञ्जालमा बहस, छलफल र टिकाटिप्पणी हुने गर्दछ । संचार जगत, नागरिक समाज र प्राज्ञिक क्षेत्रबाट हुने टिकाटिप्पणी र विरोधले जनताले नरुचाएका तथा मूल कानूनसँग बाझिएका नियम, विनियम, आदेश आदि फिर्ता लिन सरकार बाध्य हुन्छ ।

यस आलेखमा प्रत्यायोजित विधायन उपर संसदीय नियन्त्रणको वारेका मात्र बिस्तृतमा चर्चा गरिएको छ ।

४.१ प्रत्यायोजित विधायन उपर संसदीय नियन्त्रण

माथि नै उल्लेख गरियो, कानून बनाउने मूल काम संसदको हो र कार्यकारिणीले विधायिकाले प्रत्यायोजन गरेको सीमा भित्र रहेर प्रत्यायोजित विधायन बनाउने हो । अधिकार प्रत्यायोजन गर्दा जवाफदेहिता प्रत्यायोजन नहुने भएकोले कार्यकारिणीले बनाएको कानूनको अन्तिम जवाफदेहिता पनि विधायिकामा नै हुन्छ । त्यस्तै कानून बनाउने अधिकार विधायिकाको भएकोले कुन अधिकारी वा निकायलाई कति अधिकार प्रत्यायोजन गर्ने, त्यसको नियन्त्रण कसरी गर्ने भन्ने कुरा पनि विधायिकामा निहित रहेको हुन्छ । तसर्थ विधायिकाले प्रत्यायोजित विधायन उपर नियन्त्रण गर्नु स्वभाविक प्रक्रिया हो । मुलत: विधायिकाले प्रत्यायोजित विधायनउपर दुई प्रकारले नियन्त्रण गर्दछ ।

(क) प्रत्यायोजित विधायन निर्माण पूर्वको संसदीय नियन्त्रण: संसदीय प्रणालीमा कार्यपालिकाले संसद समक्ष विधेयक पेश गर्ने र संसदले त्यसमा आवश्यक संशोधन परिमार्जन गरी ऐन बनाउने प्रचलन हुन्छ। यसरी कार्यपालिकाले संसदमा विधेयक दर्ता गर्दा विधेयक को साथमा प्रत्यायोजित विधायन सम्बन्धी टिप्पणी पनि पेश गरेको हुन्छ। उक्त टिप्पणीमा सदनमा पेश गरिएको विधेयक पारित भै ऐन बनेमा सो ऐन कार्यन्वयन गर्न कस्तो नियमावली, विनियमावाली वा कार्यविधि आवश्यक पर्छ र त्यस्तो नियमावली, विनियमावाली वा कार्यविधि बनाउन कस्तो अधिकार चाहिन्छ भन्ने सम्बन्धमा दफागत रूपमा खुलाइएको हुन्छ।

विधायिकाले ऐन पारित गर्ने वेलामा उक्त प्रत्यायोजित विधायन सम्बन्धी टिप्पणी गहन अध्ययन गरी विधायिकालाई उपयुक्त लागेको अधिकार मात्र प्रत्यायोजन गर्न सक्दछ। अर्को शब्दमा, विधायिकाले कार्यपालिकालाई जति अधिकार प्रत्यायोजन गर्न उचित ठान्दछ, त्यति मात्र अधिकार प्रत्यायोजन गर्दछ। यसले गर्दा कार्यपालिकाको प्रत्यायोजित विधायन निर्माण गर्ने दायरा विधयिकाले संकुचित वा बिस्तृत पारिदिन सक्छ। यो तरिका सबैभन्दा प्रभावकारी मनिन्छ किनकि यसमा पहिला नै बिचार पुर्याएर अधिकार प्रत्यायोजन गरिएकोले प्रत्यायोजित अधिकारको दुरुपयोग हुने सम्भावना ज्यादै कम हुन्छ। नेपालमा विधेयकको साथमा प्रत्यायोजित विधायन सम्बन्धी टिप्पणी पेश गर्ने गरिएता पनि त्यसको गम्भीरतापूर्वक अध्ययन गर्ने गरिएको पाइदैन।

(ख) प्रत्यायोजित विधायन निर्माण पश्चात्को संसदीय नियन्त्रण: अधिकार प्राप्त निकाय वा अधिकारीले प्रत्यायोजित विधायन निर्माण गरिसकेपछि निर्माण भएको प्रत्यायोजित विधायन मूल ऐनको उद्देश्य, मर्म र भावना बमोजिम छ, छैन परीक्षण गर्ने तथा मूल ऐनको परिधिभन्दा बाहिर गएर प्रत्यायोजित विधायन बनाएको पाइएमा विधायिकाले त्यस्तो प्रत्यायोजित विधायन खारेज वा संशोधन गर्न सम्बन्धित अधिकारी वा निकायलाई निर्देशन दिने कामलाई प्रत्यायोजित विधायन निर्माण पश्चातको संसदीय नियन्त्रण भनिन्छ। नेपालमा यस्तो अभ्यास २०४८ देखि २०५६ सालसम्म भए पनि प्रनिनिधि सभाको पुनर्स्थापना पछि टुटेकोमा प्रतिनिधि सभा नियमावली २०७५ र राष्ट्रिय सभा नियमावली २०७५ जारी भएपछि पुन: शुरु भएको छ।

४.२ संघीय संसदद्वारा प्रत्यायोजित विधायन उपर नियन्त्रण

प्रतिनिधि सभा नियमावली २०७५ को नियम १७० मा प्रतिनिधि सभामा विभिन्न १० वटा विषयगत समिति गठन गर्ने व्यवस्था छ। नियमावलीको नियम १७५ को उपनियम (१) को खण्ड (च) मा विषयगत समितिले प्रत्यायोजित अधिकार अन्तर्गत बनाएको नियम, संविधान, सम्बन्धित ऐन, प्रचलित कानून बमोजिम बनेको छ वा छैन भन्ने विषयमा मूल्याङ्कन गरी सम्बन्धित निकायलाई आबश्यक निर्देशन दिने व्यवस्था छ। सोही नियमको उपनियम (२) मा कुनै नियम पूर्ण वा आंशिक रूपमा खारेज वा संशोधन गर्नु पर्ने देखिएमा त्यसको कारण समेत उल्लेख गरी विषयगत समितिले प्रतिनिधि सभामा प्रतिवेदन पेश गर्ने, यसरी पेश भएको प्रतिवेदन उपर सभामुखले तोकेको दिन प्रतिनिधि सभामा छलफल हुने, कुनै सदस्यले प्रतिवेदन उपर शंसोदन राख्न चाहेमा संशोधन राख्न पाउने र कुनै नियम पूर्ण वा आंशिक रूपमा खारेज वा संशोधन गर्नुपर्ने गरी सभाबाट प्रतिवेदन पारित भएमा सम्बन्धित मन्त्रीले त्यसको कार्यन्वयन गरी सभालाई जानकारी दिनुपर्ने व्यवस्था रहेको छ।

त्यसैगरी राष्ट्रिय सभा नियमावली २०७५ को नियम १४७ को उपनियम (१) को देहाय ३ ले प्रत्यायोजित व्यवस्थापन तथा सरकारी आश्वासन समिति गठन गरी उक्त समितले संघीय सरकारले बनाएका सबै प्रत्यायोजित विधायन परीक्षण गर्ने व्यवस्था गरेको छ। सोही नियमावलीको नियम १५३ ले नेपाल सरकारले बनाएको कुनै नियमावली पूर्ण वा आंशिक रूपमा खारेज गर्नुपने देखिएमा सिफारिस सहितको प्रतिवेदन राष्ट्रिय सभामा पेश गर्ने, त्यस प्रतिवेदन उपर सभामा छलफल हुने, कुनै सदस्यले संशोधन राख्न चाहेमा संशोधन राख्न पाउने तथा कुनै नियम पूर्ण वा आंशिक रूपमा खारेज वा शंशोधन गर्ने गरी सभाबाट प्रतिवेदन पारित भएमा सम्बन्धित मन्त्रीले त्यसको कार्यन्वयन गरी सभालाई

जानकारी दिनुपर्ने प्रावधान छ । प्रतिनिधि सभा नियमावली २०७५ को नियम १७५ र राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ को नियम १५३ ले प्रत्यायोजित विधायनको परीक्षण गर्दा ध्यान दिनु पर्ने कुराहरु उल्लेख गरेको छ, जुन यसप्रकार छन् ।

- ऐनद्वारा प्रत्यायोजित अधिकार अन्तर्गत नेपाल सरकारले बनाउनु पर्ने नियम बनाएको छ वा छैन,
- संविधान वा ऐनको उद्देश्य अनुरुप नियम बनेको छ वा छैन,
- ऐनले तोके बमोजिमका विषय नियममा परेका छन वा छैनन,
- कुनै कर लगाउने वा उठाउने कुरा नियममा परेको छ वा छैन,
- ऐनले प्रत्यायोजित गरेको व्यवस्था अनुसार बनेको नियमले अदालतको क्षेत्राधिकारमा प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रुपले हस्तक्षेप गर्छ वा गर्दैन,
- संविधान वा ऐनले स्पष्ट रुपमा त्यस्तो कुनै अधिकार प्रदान नगरेको कुनै व्यवस्थाको सम्बन्धमा नियम पूर्वप्रभावी छ वा छैन,
- संचित कोष वा अन्य सरकारी कोषबाट खर्च व्यहोर्नु पर्छ वा पर्दैन,
- संविधान वा ऐनद्वारा प्रदत्त अधिकारको सीमाभित्र नियम छ वा छैन,
- त्यस्तो नियम प्रकाशन गर्न र संघीय संसद सचिवालय समक्ष पेश गर्नमा अनावश्यक ढिलाई गरिएको छ वा छैन,
- त्यस्तो नियमको अभिप्राय स्पष्ट गर्नका लागि कुनै स्पष्टिकरण आवश्यक पर्छ वा पर्दैन ।

४.४ प्रत्यायोजित विधायन उपरको संसदीय नियन्त्रणको वर्तमान अवस्था

प्रत्यायोजित विधायनको संसदीय नियन्त्रणलाई प्रभावकारी बनाउने उद्देश्यले नेपाल सरकारले संघीय संसदमा पेश गर्ने विधेयकमा प्रत्यायोजित विधायन सम्बन्धी टिप्पणी राख्ने गरिएको छ तर दुःखको कुरा, संघीय संसदका विषयगत समितिमा विधेयकमाथि हुने दफाबार छलफलका क्रममा प्रत्यायोजित विधायन सम्बन्धी टिप्पणी गम्भीरतापूर्वक अध्ययन गर्ने र अति आवश्यक विषयमा मात्र प्रत्यायोजित विधायन बनाउन अधिकार प्रत्यायोजन गर्ने परम्परा बस्न सकेको छैन । विधेयकका अन्य प्रावधानमाथि व्यापक बहस हुने गरे पनि प्रत्यायोजित विधायन बनाउन कति अधिकार दिने, कुन कुन विषयमा के कस्ता नियम, विनियम, कार्यविधि वा निर्देशिका बनाउन दिने भन्ने बारेमा खासै छलफल हुँदैन ।

विगतमा संसदले बनाएका धेरैजसो ऐनमा 'यो ऐनको उद्देश्य कार्यान्वयन गर्न नेपाल सरकारले आवश्यक नियम बनाउन सक्नेछ' भन्ने प्रावधान राखी नेपाल सरकारलाई चाहे अनुसार नियम बनाउन स्वतन्त्र छोडिएको पाइन्छ । कतिपय ऐनमा नेपाल सरकरले यो यो विषयमा नियम बनाउन सक्नेछ भनेर तोक्ने गरिएको भएता पनि त्यस्ता ऐनहरुको संख्या नगन्य छ । ऐन बनाउँदा पर्याप्त ध्यान नदिने तथा नियम बनाउन नेपाल सरकारलाई स्वतन्त्र छोडिदिने गर्नाले ऐनमा नै राख्नुपर्ने खालका विषयहरु जस्तै कुनै पदमा नियुक्तिको लागि योग्यता तोक्ने, कुनै पदको पदावधी तोक्ने, दण्ड जरिवाना लगाउने वा कुनै समिति गठन गर्ने जस्ता सारवान प्रावधान नियम, विनियममा राख्ने प्रचलन बसेको छ, जुन कुरा कानूनी राज्यको अवधारणासँग मेल खाँदैन ।

प्रत्यायोजित विधायन पश्चात्को संसदीय नियन्त्रण तर्फ विचार गर्दा विक्रम सम्बत् २०४८ देखि २०५६ सम्म राष्ट्रिय सभामा प्रत्यायोजित व्यवस्थापन तथा सरकारी आश्वासन समिति र प्रतिनिधि सभामा कानून तथा न्याय तथा संसदीय व्यवस्था समिति सक्रिय रहेका थिए । उपरोक्त दुवै समितिहरुले संसदले बनाएका ऐन अन्तर्गत नेपाल सरकारले बनाएका प्रत्यायोजित विधायन सम्बन्धित ऐनले दिएको अधिकारको परिधिभित्र बने, नबनेको परीक्षण गरी सम्बन्धित सभामा प्रतिवेदन गर्ने गरेका थिए । ती समितिहरुको सक्रियताले गर्दा मूल ऐनको परिधिभन्दा बाहिर गएर बनेका कतिपय नियम, बिनियमका प्रावधान खारेज गर्न तत्कालीन सरकार बाध्य भएको थियो ।

२०६२/६३ को जनआन्दोलनको सफलता पछि गठन भएका पुन:स्थापित प्रतिनिधि सभा, संविधानसभा र व्यवस्थापिका-संसदको कार्यकालमा प्रत्यायोजित विधायन पश्चात्को संसदीय नियन्त्रण सम्बन्धमा कुनै भरपर्दो व्यवस्था नै गरिएन, जसले गर्दा प्रत्यायोजित विधायन पश्चात् संसदीय नियन्त्रण गर्नुपर्छ भन्ने मान्यता नै हराउँदै गयो । फलस्वरूप सरकारले स्वेच्छाचारी ढंगले प्रत्यायोजित विधायन निर्माण गर्न थाल्यो । अझ पछिल्लो समयमा त सरकारले कानून बनाउन संसद समक्ष विधेयक पेश नगर्ने बरु सारवान प्रावधान राखी निर्देशिका जारी गर्ने र त्यसैको आडमा शासन/प्रशासन संचालन गर्ने गलत परिपाटीको विकास हुँदै गएको छ । यस्तो अभ्यासले चरम रुप लिँदै गर्दा गलत ऐनको प्रयोग गरी निर्देशिका जारी गर्न थालिएको छ । उदाहरणको लागि देशमा प्रशासन संचालन गर्न जारी गरिएको सुशासन (संचालन तथा व्यवस्थापन) ऐन, २०६४ अन्तर्गत अनलाईन संचार माध्यम संचालन निर्देशिका, २०७३ जारी गरी अनलाईन संचार माध्यमहरुको नियमन गर्न थालिएको छ । यी र यस्ता अनगिन्ती विकृति रोक्न प्रतिनिधि सभाका सबै विषयगत समितिहरु र राष्ट्रिय सभाको प्रत्यायोजित व्यवस्थापन तथा सरकारी आश्वासन समिति सक्रिय हुनु जरुरी छ ।

४.५. प्रत्यायोजित विधायन उपरको संसदीय नियन्त्रणलाई प्रभावकारी बनाउने तरिका

माथि गरिएको विश्लेषणबाट यो स्पष्ट भयो कि नेपालमा प्रत्यायोजित विधायन उपरको संसदीय नियन्त्रण प्रभावकारी छैन यसलाई प्रभावकारी बनाई ऐनले दिएको अधिकार अन्तर्गत रहेर मात्र प्रत्यायोजित विधायन निर्माण हुने वातावरण निर्माण गर्न निम्न उपायहरु अवलम्बन गर्ने आवश्यक छ:

- नेपालमा पनि अन्य कतिपय प्रजातान्त्रिक देशमा जस्तै प्रत्यायोजित विधायन सम्बन्धी कानून निर्माण गर्नुपर्छ । यस्तो कानूनमा कस्ता कस्ता विषय अनिवार्य रुपमा ऐनमा नै राख्ने र कस्ता कस्ता विषय प्रत्यायोजित विधायनमा राख्न सकिने भनी स्पष्ट मापदण्ड बनाउनु पर्छ र यसलाई विधेयक मस्यौदा गर्दाकै बखतदेखि अक्षरश: पालना गर्ने परिपाटी बसाल्नु पर्छ ।
- प्रतिनिधि सभाका सम्बन्धित विषयगत समिति र राष्ट्रिय सभाको विधायनव्यवस्थापन समितिमा विधेयकको दफावार छलफल गर्दा प्रत्यायोजित विधायन सम्बन्धी टिप्पणीको सम्बन्धमा पनि गम्भीरतापूर्वक छलफल गर्ने परिपाटी वसाल्नुपर्छ । यसोगर्दा कार्यपालिकाले मागेजसरी नै प्रत्यायोजित विधायन बनाउन पाउने गरी अधिकार प्रत्यायोजन हुन पाउँदैन ।
- प्रतिनिधि सभाका सम्बन्धित विषयगत समिति र राष्ट्रिय सभाको विधायन व्यवस्थान समितिमा माननीय सदस्य तथा कर्मचारीहरुलाई विधेयकमा रहेको प्रत्यायोजित विधायन सम्बन्धी टिप्पणी अध्ययन गर्ने तरिका, ऐन बनाउँदा के कस्ता अधिकार प्रत्यायोजन गर्न मिल्छ, के कस्ता अधिकार प्रत्यायोजन गर्न मिल्दैन । अधिकार प्रत्यायोजन कसरी गर्ने जस्ता विषयमा प्रक्षिशण दिनुपर्ने ।
- प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५ ले सबै विषयगत समितिलाई प्रत्यायोजित विधायन हेर्ने जिम्वेवारी दिएको छ । Everybody's responsibility is nobody's responsibility भने झैं सबै विषयगत समितिलाई प्रत्यायोजित विधायन हेर्ने जिम्वेवारी दिँदा कुनै समितिले पनि नहेर्ने खतरा उत्पन्न हुन्छ । तसर्थ, राष्ट्रिय सभामा जस्तै प्रतिनिधि सभामा पनि प्रत्यायोजित विधायन समिति गठन गर्ने वा कानून, न्याय तथा मानव अधिकार समितिलाई प्रत्यायोजित विधायन हेर्ने गरी नियमावली संशोधन गर्नु आवश्यक छ ।
- राष्ट्रिय सभामा रहेको प्रत्यायोजित व्यवस्थापन तथा सरकारी आश्वासन समितिमा कानून पृश्ठभूमिका माननीय सदस्यहरु चयन गर्ने तथा कानून सम्बन्धि ज्ञान भएका कर्मचारीहरु पदस्थापन गर्नुपर्छ । साथै समितिलाई कानून विषयका बिज्ञहरु ल्याएर काममा लगाउने अधिकार दिनु आवश्यक छ ।
- प्रत्यायोजित व्यवस्थापन तथा सरकारी आश्वासन समितिमा कार्यरत माननीय सदस्य तथा कर्मचारीहरुलाई प्रत्यायोजित विधायन सम्बन्धमा तालीम वा प्रशिक्षण दिन जरुरी छ ।
- प्रत्यायोजित व्यवस्थापन तथा सरकारी आश्वासन समितिमा आवश्यक पर्ने भौतिक साधनस्रोत जस्तै कम्प्यूटर, प्रिन्टर, फोटोकपी, स्क्यानर, सुविधायुक्त बैठककक्ष ईत्यादिको यथाशीघ्र व्यवस्थापन गर्नुपर्ने ।
- कर्मचारीहरुलाई उत्प्रेरित गर्न कार्यसम्पादनमा आधारित प्रोत्साहन प्रणाली लागू गर्नुपर्ने ।

६. निष्कर्ष

आधुनिक राज्य प्रणाली क्रमशः जटिलतातर्फ उन्मुख हुँदै गएपछि समयको अभाव, प्राविधिक ज्ञानको कमी, प्रशासनिक जटिलतालाई समयमै सम्बोधन गर्नुपर्ने वाध्यता जस्ता कारणहरुले गर्दा सबै कानूनहरु विधायिकाबाट मात्र निर्माण गर्न सम्भव भएन । तसर्थ, विधायिकाले सारवान प्रावधानहरु मात्र राखी ऐन बनाउने र प्रत्यायोजित विधायनको माध्यमबाट कानून कार्यान्वयन गर्ने निकायले कार्यविधिगत प्रावधानहरु थप गरी कानूनलाई पूर्णता दिने प्रचलन संसारभर लोकप्रिय हुँदै गएको छ । निर्माण भएका कानूनहरुको अन्तिम जवाफदेहिता विधायिकामा नै रहने तथा ऐनको मर्म, भावना र उद्देश्य बिपरित नियम, विनियम, जस्ता प्रत्यायोजित विधायन बनाउन पनि नमिल्ने भएकोले विधायिकाले प्रत्यायोजित विधायन माथि नियन्त्रण गर्ने गर्दछ । प्रत्यायोजित विधायन माथि संसदीय नियन्त्रण जति प्रभावकारी हुन्छ । त्यति नै कानूनको शासन स्थापित हुँदै जान्छ ।

प्रत्यायोजित विधायनमाथि संसदीय नियन्त्रण दुई प्रकारले गरिन्छः प्रत्यायोजित विधायन निर्माण गर्नु पहिला र प्रत्यायोजित विधायन निर्माण गरेपछि । प्रत्यायोजित विधायन निर्माण गर्नुभन्दा पहिले विधायिकाले कार्यविधिगत विषयहरुमा मात्र प्रत्यायोजित विधायन बनाउन कानून कार्यन्वयन गर्ने निकायलाई अधिकार प्रत्यायोजन गरिएको सुनिश्चित गरिन्छ । प्रत्यायोजित विधायन निर्माण भएपछि विधायिकाले निर्माण भएका प्रत्यायोजित विधायन सर्वोच्च विधायनले दिएको अधिकारको परिधिभित्र निर्माण भए नभएको परीक्षण गर्दछ र परिधि बाहिर गएर बनाइएका प्रत्यायोजित विधायन खारेज गर्न लगाउँछ । नेपालमा हालसम्म प्रत्यायोजित विधायन उपर संसदीय नियन्त्रण प्रभावकारी हुन नसकेकोले यसमा व्यापक सुधारको खाँचो छ ।

सन्दर्भ सामग्रीहरु

- नेपालको संविधान, कानून किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल
- प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५ संघीय संसद सचिवालय, सिंहदरबार
- राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ संघीय संसद सचिवालय, सिंहदरबार
- माधब पौडेल, प्रत्यायोजित विधायन र यसको विधायिकी नियन्त्रण, न्याय सेवा तालिम केन्द्रद्वारा संचालित संघीय संसद सेवाका राजपत्राङ्कित द्वितीय श्रेणीका अधिकृतहरुको सेवाकालीन तालिममा प्रस्तुत कार्यपत्र, २०७५
- भेषराज शर्मा, प्रत्यायोजित विधायन (Delegated Legislation) प्रयोग, सीमा र नियन्त्रण, न्याय सेवा तालिम केन्द्रद्वारा संचालित संघीय संसद सेवाका राजपत्राङ्कित द्वितीय श्रेणीका अधिकृतहरुको सेवाकालीन तालिममा प्रस्तुत कार्यपत्र, २०७५
- हुमबहादुर के. सी.प्रत्यायोजित विधायन उपरको अन्य नियन्त्रण, न्याय सेवा तालिम केन्द्रद्वारा संचालित संघीय संसद सेवाका राजपत्राङ्कित द्वितीय श्रेणीका अधिकृतहरुको सेवाकालीन तालिममा प्रस्तुत कार्यपत्र, २०७५

नेपालको प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभाको विधायिकी कार्यको तुलनात्मक अध्ययन

सीता काफ्ले वाग्ले[*]

सारांश

शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्त अनुसार राज्यका प्रमुख अंगलाई व्यवस्थापिका, कार्यपालिका र न्यायपालिकामा विभाजन गर्दै कानून निर्माण, सरकार गठन, बजेट पारित र सरकारको कामकारवाहीको निगरानी गर्ने जिम्मेवारी व्यवस्थापिकाको कार्यक्षेत्र भित्र राखेको पाइन्छ । व्यवस्थापिका जनप्रतिनिधिमुलक संस्था हो । संघीय प्रणालीमा व्यवस्थापकीय अङ्गको स्वरुप निर्धारण गर्दा केन्द्रीय तहमा दुई सदनात्मक संघीय व्यवस्थापिका र राज्य तहमा आवश्यकता अनुसार एक वा दुई सदनात्मक व्यवस्थापिकाको व्यवस्था गरिएको पाइन्छ । नेपालका विगतका तीनवटा संविधानले व्यवस्थापिकालाई दुई सदनात्मक हुने व्यवस्था गरेको थियो । नेपालको संविधानले द्विसदनात्मक संघीय व्यवस्थापिका, एक सदनात्मक प्रदेश व्यवस्थापिका (प्रदेश सभा) र स्थानीय व्यवस्थापिकाको रुपमा गाउँ सभा र नगर सभाको व्यवस्था गरेको छ । नेपालको विद्यमान व्यवस्था अनुसार प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभाको कामकारवाहीमा केही हदसम्म समानता भए तापनि सभाको गठन, पदावधि, सदस्य हुन उमेर, बैठकको सञ्चालन प्रक्रिया, विधेयक प्रस्तुति, विषयगत समिति लगायतका विषयमा केही भिन्नता रहेका छन् । प्रधानमन्त्रीसँग प्रत्यक्ष प्रश्नोत्तर, अर्थ विधेयक प्रतिनिधि सभामा मात्र पेश हुने, प्रधानमन्त्रीमाथि सभाको विश्वासको मत सम्बन्धी प्रस्ताव र अविश्वासको प्रस्ताव, संवैधानिक अङ्गको प्रमुख वा सदस्यका विरूद्धको महाभियोग प्रस्ताव प्रतिनिधि सभामा मात्र पेश भई निर्णय हुने आदि व्यवस्थाले प्रतिनिधि सभा लोकप्रिय र शक्तिशाली देखिए तापनि संविधान र हाम्रो प्रजातान्त्रिक संरचनाको सफल संचालनको लागि दुवै सदन बीच राम्रो सम्बन्ध आवश्यक देखिन्छ ।

पृष्ठभूमि

सार्वभौम शक्तिको प्रयोग गरी राज्यको अभिष्ट लक्ष्य प्राप्त गर्ने माध्यम सरकार हो । सरकार विना राज्यको परिकल्पना गर्न सकिदैन । राज्य शक्तिलाई कामको प्रकृतिको आधारमा विभाजन गरी भिन्न भिन्न अंग तथा पदाधिकारीमा निहित गर्न सकिएमा राज्य व्यवस्थालाई लोकतान्त्रिक बनाउन सकिन्छ । व्यक्तिको स्वतन्त्रताको संरक्षण गर्न, शासकको निरंकुशता र स्वेच्छाचारीताको अन्त्य गर्न, कार्य विशिष्टीकरणको सृजना गर्न, कानूनको शासन र संविधानवादको सुनिश्चितता गर्न, न्यायपालिकाको स्वतन्त्रता र निष्पक्षता कायम गर्न, जनता अत्याचारको शिकार हुने संभावनालाई रोक्न सरकारलाई व्यवस्थापिका, कार्यपालिका र न्यायपालिकामा विभाजन गरी राज्यका कार्यहरु संचालन भएका हुन्छन् । यी तीन अंग बाहेक स्वतन्त्र हैसियतका संवैधानिक अंगको पनि व्यवस्था गरिएको हुन्छ ।

प्रजातान्त्रिक राज्य व्यवस्थामा राज्य शक्तिको स्रोत जनतालाई मानिन्छ र जनतामा निहित सार्वभौमसत्ताको प्रयोग जनप्रतिनिधिहरुद्वारा नै गरिन्छ । व्यवस्थापिका अर्थात् संसद जनप्रतिनिधिमूलक संस्था हो । सार्वभौम शक्तिलाई प्रतिविम्बित गर्ने व्यवस्थापिकालाई जनताको आवाज उठाउने शक्ति केन्द्रका साथै जवाफदेहिता र पारदर्शिता अभिव्यक्ति गर्ने धरोहरको रुपमा पनि लिन सकिन्छ । वर्तमान समयमा विश्वमा अत्यधिक प्रयोगमा रहेको संसदीय शासन प्रणालीमा

[*] उपसचिव, संघीय संसद सचिवालय

राज्यका अन्य अंगहरुको तुलनामा व्यवस्थापिका अर्थात् संसद प्रधान रहन्छ । संसदीय शासन प्रणालीमा सरकार प्रत्यक्ष रूपमा संसदप्रति उत्तरदायी हुने हुनाले उसका गतिविधि तथा कार्यशैलीका सम्बन्धमा संसदमा नियमित रूपमा छलफल हुने गर्दछ । व्यवस्थापिकाको प्रमुख कार्य जनताको प्रतिनिधित्व गर्नु, कानून निर्माण गर्नु, राजश्व वृद्धि र खर्चका हिसाब किताव स्वीकृत तथा रेखदेख गर्नु, कार्यपालिकाका गतिविधि निगरानी गर्नु र यसलाई जनताप्रति जवाफदेही बनाउनु हो । जनप्रतिनिधिको रुपमा सांसदले आफ्नो निर्वाचन क्षेत्रका जनताको प्रतिनिधित्व गर्दै विकास निर्माण र आफुले प्रतिनिधित्व गर्ने राजनीतिक दलको काम पनि गर्नुपर्ने हुन्छ । संसद सदस्यको हैसियतमा सांसदले कानून निर्माण र सरकारबाट भए गरेका कार्यहरुको ओभर साइट अर्थात् सुपरिवेक्षण र निगरानी सम्बन्धी कार्यमा नै प्रभावकारी भूमिका निर्वाह गरेको हुनुपर्दछ ।

व्यवस्थापिकाको गठन

व्यवस्थापिकालाई सबै जसो देशमा भिन्न भिन्न नाम दिइएको छ । अमेरिका र अमेरिकी मोडेलको शासन व्यवस्था अवलम्बन गर्ने ल्याटीन अमेरिकी देशहरुमा व्यवस्थापिकालाई कंग्रेस (प्रतिनिधि सभा र सिनेट) भनिन्छ भने बेलायत र वेस्टमिन्स्टर नमूनाको व्यवस्थापिका गठन भएको देशमा यसलाई संसद भन्ने गरिएको पाइन्छ । संसद संख्याका आधारमा व्यवस्थापिकालाई एक सदनात्मक र दुई सदनात्मक गरी विभाजन गर्ने गरिएको पाइन्छ । जाति, धर्म र वर्ग जस्ता तत्वहरुलाई महत्व नदिने र खासगरी एउटै सामाजिक वर्ग, जाति र धार्मिक स्वार्थ भएका मुलुकहरुले दुई सदनात्मक व्यवस्थापिकाको आवश्यकता नठानी एक सदनात्मक व्यवस्थापिकाको व्यवस्था गरेको देखिन्छ । संघीय प्रणालीमा व्यवस्थापकीय अङ्गको स्वरुप निर्धारण गर्दा केन्द्रीय तहमा दुई सदनात्मक संघीय व्यवस्थापिका र राज्य तहमा आवश्यकता अनुसार एक वा दुई सदनात्मक व्यवस्थापिकाको व्यवस्था गरिएको पाइन्छ । एकात्मक राज्य व्यवस्थामा दुई सदन आवश्यक हुँदैन भन्ने तर्क बेलाबखत गर्ने गरिन्छ । संघीय प्रणाली भएका सरकारमा दुई सदनको व्यवस्था हुने विश्वव्यापी प्रचलन छ । दोश्रो सदनको कार्य मूलरुपमा क्षेत्रहरुलाई केन्द्रमा प्रतिनिधित्व गर्ने र क्षेत्रीय हितको रक्षा गर्नु हो । दक्षिण अफ्रिका र जर्मनीमा द्रोस्रो सदनले विशेषगरी क्षेत्रीय हितमा प्रभाव पार्ने विषयमा केन्द्रमा कानून र नीति निर्माण गर्ने कार्यमा मुख्य भूमिका खेल्छन् ।

समाजका विभिन्न वर्गको प्रतिनिधित्व हुन नसक्नु, संसदका सदस्यहरुमाथि समेत कार्यपालिकाको प्रधानता रहनु, एक सदनले गरेको त्रुटी एवं कमजोरी अर्को सदनले सच्याउने अवस्था नरहनु एक सदनात्मक व्यवस्थापिकाको कमजोरीका रुपमा लिने गरेको पाइन्छ । राज्य व्यवस्थाको सारभूत नीति निर्माणमा आवश्यक पर्ने आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक लगायत विविध क्षेत्रका विज्ञहरुलाई, राष्ट्रिय जीवनका विभिन्न क्षेत्रमा ख्यातिप्राप्त व्यक्तित्वहरु र राजनेताहरुलाई व्यवस्थापिकामा ल्याउनका लागि माथिल्लो सदनको आवश्यकता पर्दछ । माथिल्लो सदनलाई विज्ञहरुको समुह पनि भन्ने गरिन्छ । यी सदस्यहरुले राजनीतिक विचारधाराका आधारमा भन्दा विषयगत ज्ञानका आधारमा आफूलाई परिचालित गर्ने मान्यता राखिन्छ । तल्लो सदनमा विषयगत क्षेत्रका बौद्धिक व्यक्तित्वहरु विभिन्न कारणले गर्दा निर्वाचित नहुने अवस्था हुन सक्छ । माथिल्लो सदनको व्यवस्थाद्वारा अनुभव तथा परिपक्व विद्वानहरुलाई राष्ट्रिय गतिविधिमा संग्लन गराउन सक्ने हुँदा यसबाट शासकीय व्यवस्थापन अझ बढी फराकिलो, परिपक्व, परिमार्जित र प्रतिनिधिमूलक हुने विश्वास लिन सकिन्छ । माथिल्लो सदन स्थायी संस्था हुने हुनाले यो विघटन हुँदैन र तल्लो सदन नभएको समयमा पनि व्यवस्थापिकाबाट सम्पादन हुनुपर्ने कार्य सम्पादन भइरहेको हुन्छ । एउटा सदनबाट कतिपय अवस्थामा हतारमा पारित विधेयक वा विषयवस्तु अर्को सदनमा विचाराधीन रहेकै समयमा जनमत, टिकाटिप्पणी वा संचार जगत समेतका माध्यमबाट सूचना प्रतिक्रिया प्राप्त भई आवश्यक संशोधन गर्न सकिने सम्भावना रहन्छ ।

नेपालका विगतका तिनवटा संविधानले व्यवस्थापिकालाई दुई सदनात्मक हुने व्यवस्था गरेको थियो । नेपाल सरकारको वैधानिक कानून, २००४ मा श्री ३ महाराज, राष्ट्र सभा र भारदारी सभा गरी द्विसदनात्मक व्यवस्थापिकाको परिकल्पना गरेको थियो । तल्लो सदनको रुपमा परिकल्पना गरिएको राष्ट्र सभामा ६० देखि ७० जनासम्म र भारदारी सभामा संस्था, पेशा, रोजगार र विशेष योग्यताद्वारा मुलुकको गौरव वढाएका व्यक्तिहरुमध्येबाट श्री ३ को तजवीजबाट २० देखि ३० जनासम्म मनोनित सदस्य रहने व्यवस्था थियो तर यो संविधान नै लागु हुन सकेन । २००७ सालदेखि

२०१५ सम्म निर्वाचित व्यवस्थापिका पनि थिएन । व्यवस्थापिकाको काम गर्ने सल्लाहकारसभा भए पनि त्यो राजाद्वारा मनोनितहरुको सभा थियो । यसमा रहने सदस्यहरुमा मन्त्रिपरिषद्का सदस्यहरु पदेन र अरु श्री ५बाट मनोनीत हुन्थे । नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५ अनुसार व्यवस्थापिकाको रुपमा श्री ५, महासभा र प्रतिनिधि सभा नामका दुई सदन सहितको संसद व्यवस्थापिकाको रुपमा थियो । ३६ जना सदस्य हुने महासभामा १८ जना प्रतिनिधि सभाबाट निर्वाचित र १८ जना श्री ५ बाट मनोनीत हुने व्यवस्था थियो भने प्रतिनिधि सभामा १०९ जना निर्वाचित सदस्य रहने व्यवस्था थियो । नेपालको संविधान, २०१९ मा राष्ट्रिय पञ्चायत मुलुकको एक सदनात्मक व्यवस्थापिका थियो । त्यसमा ११२ जना निर्वाचित र २८ जना मनोनित गरी १४० जना सदस्यहरु थिए । नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ मा श्री ५, प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभा नामका दुई सदन सहितको सामुहिक स्वरुपको व्यवस्थापिका थियो जसलाई संसद भनियो । प्रतिनिधि सभामा २०५ जना प्रत्यक्ष निर्वाचित सदस्य हुन्थे भने राष्ट्रिय सभामा एकल संक्रमणिय मत प्रणालीको आधारमा प्रतिनिधि सभाबाट ३ महिला सहित ३५ जना र पाँच विकास क्षेत्रबाट १५ जना तथा श्री ५बाट मनोनीत १० जना गरी ६० जना सदस्य रहने व्यवस्था थियो । नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ मा एक सदनात्मक व्यवस्थापिकाको रुपमा एक सदनात्मक व्यवस्थापिका संसद रहेको थियो जसमा नयाँ संविधान बनाउने प्रयोजनको लागि प्रत्यक्ष निर्वाचनबाट २४० जना, समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीबाट ३३५ जना र राष्ट्रिय जीवनमा महत्वपुर्ण योगदान पुऱ्याएका विशिष्ठ व्यक्तिहरु र निर्वाचनमा प्रतिनिधित्व हुन नसकेका आदिवासी जनजातिमध्येबाट सहमतिको आधारमा मन्त्रिपरिषद्बाट मनोनित २६ जना गरी ६०१ जना सभासद् रहने व्यवस्था थियो । यस संविधानले छुट्टै विधायिकाको परिकल्पना नगरी संविधानसभालाई व्यवस्थापिका-संसदको जिम्मेवारी सुम्पेको थियो ।

दुई सदनात्मक व्यवस्थापिकामा दुई सदनबीच सन्तुलित अन्तरसम्बन्ध स्थापित भए मात्र व्यवस्थापिकाको कामकारवाहीमा प्रभावकारिता आउँछ । दुवै निर्वाचित जनप्रतिनिधिमूलक संस्था, निश्चित अवधिको लागि जनादेश प्राप्त, कानून निर्माणमा संलग्न, कार्यविधिमा धेरै हदसम्म समानता, समिति प्रणाली, दुवै सदनमा अध्यक्षता, बैठक वस्नको लागि दुवै सदनलाई निश्चित कार्यसूचीको आवश्यकता, आ-आफ्ना विशेषाधिकार लगायतका दुई सदनवीच केही आधारभूत समानता भएता पनि सरकारको गठन, विश्वासको मत, आर्थिक विधेयक तल्लो सदनमा मात्र पेश हुने, कार्यकाल, सदस्य संख्या, सदनको गठनको लागि निर्वाचन प्रणाली जस्ता विषयमा दुई सदन बीच समानता पाईदैन ।

दुई सदनहरु एक अर्काको विरोधी एवं प्रतिस्पर्धी नभई अन्तरसम्वन्धित हुन्छन् । साधारण विधेयक जुनसुकै सदनमा पेश हुन सक्ने, एउटा सदनले पारित गरेको विधेयक अर्को सदनमा पठाइने, सो सदनले पनि पारित गर्ने, दुईवटा सदनबीच कुरा नमिलेमा संयुक्त सदन सम्बन्धी प्रावधान रहेको हुन्छ ।

नेपालको रष्ट्रिय सभा र प्रतिनिधि सभाको विधायिकी व्यवस्थाको तुलनात्मक अध्ययन

नेपालको संविधानले द्विसदनात्मक संघीय व्यवस्थापिका, एक सदनात्मक प्रदेश व्यवस्थापिका (प्रदेश सभा) र स्थानीय व्यवस्थापिकाको रुपमा गाउँ सभा र नगर सभाको व्यवस्था गरेको छ । नेपालको संविधानको धारा ८३ मा प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभा नामका दुई सदन सहितको एक संघीय व्यवस्थापिका हुनेछ जसलाई संघीय संसद भनिनेछ भन्ने व्यवस्था उल्लेख छ । नेपालको संविधान, प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५, राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ मा भएका व्यवस्था अनुसार प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभालाई तुलनात्मक रुपमा अध्ययन गर्दा देहाय बमोजिमका भिन्नता देखिन्छ:

आधार/विषय	प्रतिनिधि सभा	राष्ट्रिय सभा
सभाको गठन	प्रतिनिधि सभामा नेपाललाई भूगोल र जनसंख्याको आधारमा एक सय पैंसट्ठी निर्वाचन क्षेत्र कायम गरी प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्रबाट एक जना रहने गरी पहिलो हुने निर्वाचित हुने निर्वाचन प्रणाली बमोजिम निर्वाचित हुने एक सय पैंसट्ठी सदस्य र सम्पूर्ण देशलाई एक निर्वाचन क्षेत्र मानी राजनीतिक दललाई मत दिने समानुपातिक निर्वाचन प्रणाली बमोजिम निर्वाचित हुने एक सय	प्रदेश सभाका सदस्य, गाउँपालिकाका अध्यक्ष र उपाध्यक्ष तथा नगरपालिकाका प्रमुख र उपप्रमुख रहेको निर्वाचक मण्डलद्वारा संघीय कानून बमोजिम प्रदेश सभाका सदस्य, गाउँपालिकाका अध्यक्ष र उपाध्यक्ष तथा नगरपालिकाका प्रमुख र उपप्रमुखको मतको भार फरक हुने गरी प्रत्येक प्रदेशबाट कम्तीमा तीन जना महिला, एक जना दलित र एक जना अपांगता भएका व्यक्ति वा अल्पसंख्यक सहितआठ

	दश सदस्य गरी जम्मा दुई सय पचहत्तर सदस्य रहन्छन् ।	जना गरी निर्वाचित छपन्न जना र नेपाल सरकारको सिफारिसमा राष्ट्रपतिबाट मनोनीत कम्तीमा एक जना महिला सहित तीन जना गरी उनान्साठी सदस्य रहन्छन् ।
सभा तथा सदस्यको पदावधि	संविधान बमोजिम अगावै विघटन भएकोमा बाहेक प्रतिनिधि सभाको कार्यकाल पाँच वर्षको हुन्छ तर संकटकालीन अवस्थाको घोषणा वा आदेश लागू रहेको अवस्थामा संघीय ऐन बमोजिम प्रतिनिधि सभाको कार्यकाल एक वर्षमा नबढ्ने गरी थप गर्न सकिन्छ ।	राष्ट्रिय सभा एक स्थायी सदन हो । राष्ट्रिय सभाका सदस्यहरूको पदावधि छ वर्षको हुन्छ । राष्ट्रिय सभाका एक तिहाइ सदस्यको पदावधि प्रत्येक दुई वर्षमा समाप्त हुन्छ तर यो संविधान प्रारम्भ भएपछि पहिलो पटक सदस्यको पदावधि कायम गर्दा गोला प्रथाद्वारा एक तिहाइको दुई वर्ष, अर्को एक तिहाईको चारवर्ष र बाँकी एक तिहाईको छ वर्षको हुने गरी पदावधि कायम गरिन्छ ।
सभाको सदस्य हुन उमेर	पच्चीस वर्ष	पैंतीस वर्ष
बैठकको सञ्चालन र स्थगन	प्रतिनिधि सभाको बैठक सामान्यतया दिनको एक बजे प्रारम्भ हुने तर निर्धारित समयबाट दुई घण्टासम्म पनि प्रारम्भ हुन नसकेमा सभामुखले सो बैठक स्थगन गरी अर्को बैठकको सूचना गर्नुपर्दछ ।	राष्ट्रिय सभाको बैठक सामान्यतया दिनको एघार बजे प्रारम्भ हुने तर निर्धारित समयबाट एक घण्टासम्म पनि प्रारम्भ हुन नसकेमा अध्यक्षले सो बैठक स्थगन गरी अर्को बैठकको सूचना गर्नु पर्दछ । एउटा बैठक बस्ने अवधि र अर्को बैठक वस्ने अवधि बीचको फरक सात दिन भन्दा बढी हुने गरी तोकिदैन ।
अध्यक्षता गर्ने सदस्यको मनोनयन	सभामुखले आफू तथा उपसभामुखको अनुपस्थितिमा बैठकको अध्यक्षता गर्न प्रत्येक अधिवेशनको प्रारम्भमा बढीमा सात जना सदस्यलाई मनोनीत गने ।	अध्यक्षले आफू तथा उपाध्यक्षको अनुपस्थितिमा बैठकको अध्यक्षता गर्न बढीमा तीन जना सदस्यलाई मनोनीत गर्ने ।
सरकारी र गैर सरकारी कार्य गरिने दिन	सभाको बैठक बसेको प्रत्येक शुक्रवारको दिन प्रश्नोत्तर पछिको समय गैर सरकारी कार्यसूचीले र अरु दिन सरकारी कार्यसूचीले प्राथमिकता पाउने ।	सभाको बैठक बसेको प्रत्येक हप्ताको सोमवारको दिन प्रश्नोत्तर पछिको समय गैरसरकारी कार्यले र अरु दिन सरकारी कार्यले प्राथमिकता पाउने तर कुनै कारणवश सोमबार बैठक बस्न नसके त्यसपछि लगत्तै बस्ने बैठकमा उक्त कार्यलाई प्राथमिकता दिइने ।
कार्यव्यवस्था परामर्श समिति	सभामुखको अध्यक्षतामा प्रतिनिधि सभामा प्रतिनिधित्व गर्ने दलीय प्रतिनिधित्वको आधारमा बढीमा सत्र जना सदस्य रहेको एक कार्यव्यवस्था परामर्श समिति गठन गर्न सकिने । उपसभामुख र संसदीय मामिला मन्त्री समितिको क्रमशः पदेन उपाध्यक्ष तथा सदस्य हुने ।	अध्यक्षको अध्यक्षतामा राष्ट्रिय सभामा प्रतिनिधित्व गर्ने सम्पूर्ण संसदीय दलका सदस्यको प्रतिनिधित्व हुने गरी नौ सदस्यीय कार्य व्यवस्था परामर्श समिति गठन गर्न सक्ने । जसमध्ये कम्तीमा एकजना महिला सहित दुई जना सदस्य अध्यक्षले मनोनयन गर्न सक्नेछ । उपाध्यक्ष र संसदीय मामिला मन्त्री समितिको क्रमशः पदेन उपाध्यक्ष तथा सदस्य हुने ।
निर्णय गर्ने तरिका	सभामा विचाराधीन रहेको प्रस्तावलाई सभामुखले निर्णयार्थ प्रस्तुत गरेपछि “हुन्छ” वा “हुन्न” भन्ने सदस्यमध्ये जुन पक्षको बहुमत भएको ठहऱ्याउँछ सो कुराको घोषणा हुदा सभामुखको घोषणाप्रति कम्तीमा अठ्ठाइस जना सदस्यले आ-आफ्नो स्थानमा उभिई असहमति प्रकट गरेमा सभामुखले “हुन्छ”, “हुन्न” र “मत दिन्न” भन्ने सदस्यलाई “हुन्छ”, “हुन्न” र “मत दिन्न” भन्ने शब्द उच्चारण गर्न लगाई वा दस्तखत गराएर, वा स्वचालित मत अभिलेखयन्त्र सञ्चालन गरेर मत सङ्कलन गर्ने गर्दछन् ।	निर्णयार्थ प्रस्तुत भएको प्रस्तावमा “हुन्छ” वा “हुन्न” भन्ने सदस्यमध्ये जुन पक्षको बहुमत भएको ठहऱ्याउँछ सो कुराको घोषणा हुदा अध्यक्षको घोषणाप्रति कम्तिमा छ जना सदस्यले आ-आफ्नो स्थानमा उभिई असहमति प्रकट गरेमा अध्यक्षले “हुन्छ” र “हुन्न” भन्ने सदस्यलाई “हुन्छ” वा “हुन्न” भन्ने शब्द उच्चारण गर्न लगाई वा दस्तखत गराएर वा स्वचालित मत अभिलेखयन्त्र सञ्चालन गरेर मत सङ्कलन गर्ने गर्दछन् ।
बैठकमा सुव्यवस्था कायम राख्ने विशेष अधिकार	कुनै सदस्यले बैठक कक्षमा शान्ति, सुव्यवस्था तथा अनुशासन भङ्ग गरेमा वा गर्न लागेमा वा सभाको प्रतिष्ठामा आँच आउने किसिमले बैठक कक्षभित्र ध्वंसात्मक कार्य गरेमा वा बल प्रयोग गरेमा वा गर्न लागेमा वा कुनै भौतिक हानी नोक्सानी पुऱ्याएमा सभामुखले निजलाई बैठक कक्षबाट	कुनै सदस्यले बैठक कक्षमा शान्ति, सुव्यवस्था तथा अनुशासन भङ्ग गरेमा वा गर्न लागेमा वा सभाको प्रतिष्ठामा आँच आउने किसिमले बैठक कक्षभित्र ध्वंसात्मक कार्य गरेमा वा बल प्रयोग गरेमा वा गर्न लागेमा वा कुनै भौतिक हानी नोक्सानी पुऱ्याएमा अध्यक्षले निजलाई बैठक कक्षबाट तत्काल निष्काशन

	तत्काल निष्काशन गरी बढीमा पन्ध्र दिनसम्मको लागि निलम्वन गरी क्षति भएको भौतिक सामग्रीको क्षतिपूर्ति निजबाट भराउने आदेश दिन सक्ने ।	गरी बढीमा दश दिनसम्मको लागि निलम्बन गरी क्षति भएको भौतिक सामग्रीको क्षतिपूर्ति निजबाट भराउने आदेश दिन सक्ने ।
धन्यवादको प्रस्ताव	राष्ट्रपतिबाट गरिएको सम्बोधनको लागि धन्यवाद ज्ञापन गर्न सभामुखले धन्यवादको प्रस्ताव प्रस्तुत गर्ने र सभामुखले उक्त प्रस्ताव नेपाल सरकारको नीति तथा कार्यक्रममाथि छलफल हुनु अगावै निर्णयार्थ प्रस्तुत गर्ने ।	राष्ट्रपतिबाट गरिएको सम्बोधनको लागि राष्ट्रपतिलाई धन्यवाद ज्ञापन गर्न कुनै सदस्यले प्रस्ताव पेश गर्न सक्ने र त्यस्तो प्रस्तावमा अर्को सदस्यले समर्थन गरेको हुनुपर्ने । धन्यवादको प्रस्तावका प्रस्तावक र समर्थकले बोलीसकेपछि अध्यक्षले उक्त प्रस्ताव उपर थप छलफल नगराई निर्णयार्थ प्रस्तुत गर्ने ।
प्रश्नोत्तर	एकदिनमा मौखिक उत्तर सम्बन्धी बीसवटा र लिखित उत्तर सम्बन्धी पचासभन्दा बढी प्रश्न सूचीमा नराखिने ।	एकदिनमा मौखिक उत्तर सम्बन्धी दशवटा र लिखित उत्तर सम्बन्धी पच्चिसभन्दा बढी प्रश्न सूचीमा नराखिने ।
प्रस्ताव सम्बन्धी शर्त	विशेषाधिकारको प्रश्न उठाइएका प्रस्ताव सम्बन्धमा केही उल्लेख नभएको ।	विशेषाधिकारको प्रश्न उठाइएका प्रस्ताव स्वीकार्य नहुने ।
सूचना बिना पनि प्रस्ताव पेश गर्न सकिने	सूचना बिना पनि पेश भएका प्रस्तावका सम्बन्धमा सभामुखको अनुमति प्राप्त भई बैठकमा प्रस्ताव पेश भएपछि सभामुखले उक्त प्रस्तावलाई बैठकको निर्णयार्थ पेश गर्ने ।	सूचना बिना पनि पेश भएका प्रस्तावका सम्बन्धमा अध्यक्षको अनुमति प्राप्त भई बैठकमा प्रस्तावकबाट प्रस्ताव र समर्थकबाट समर्थन भएपछि अध्यक्षले उक्त प्रस्तावलाई बैठकको निर्णयार्थ पेश गर्ने ।
प्रस्तावमा संशोधनको सूचना	संशोधन पेश गर्न चाहने सदस्यले सभामुखको अनुमति लिएर प्रस्तावमाथि छलफल प्रारम्भ हुनुभन्दा कम्तीमा एक घण्टा अगावै संशोधनको सूचना पेश गर्न सकिने ।	संशोधन पेश गर्न चाहने सदस्यले अध्यक्षको अनुमति लिएर प्रस्तावमाथि छलफल प्रारम्भ हुनुभन्दा अगाडि कुनै पनि समयमा संशोधनको सूचना पेश गर्न सकिनेछ । यसरी सूचना नदिई संशोधन पेश गरेमा कुनै पनि सदस्यले आपत्ति जनाउन सक्ने ।
स्थगन प्रस्ताव पेश गर्ने बैठकको अनुमति	स्थगन प्रस्तावको कुनै सदस्यले विरोध गरेमा सभामुखले स्थगन प्रस्तावको समर्थनमा रहने सदस्यलाई उभिने आदेश दिनेछ र अट्ठाइसजना वा सोभन्दा बढी सदस्य उभिएमा प्रस्ताव पेश गर्न बैठकको अनुमति प्राप्त भएको मानिने ।	स्थगन प्रस्तावको विरोध गरेमा अध्यक्षले अनुमति दिन चाहने सदस्यहरूलाई उभिने आदेश दिनेछ र कम्तीमा छ जना सदस्यहरू उभिएमा बैठकको अनुमति प्राप्त भएको मानिने ।
सङ्कल्प प्रस्ताव छलफलको समयावधि	सदस्यले सङ्कल्प प्रस्तुत गर्दा र सम्बन्धित मन्त्रीले पहिलो पटक बोल्दा सभामुखले अनुमति दिनेछ । बोल्न चाहने अन्य सदस्यको समयावधिको निर्धारण सभामुखले गर्ने ।	सदस्यले सङ्कल्प प्रस्तुत गर्दा र सम्बन्धित मन्त्रीले पहिलो पटक बोल्दा अध्यक्षको अनुमतिले बीस मिनेटसम्मको समय पाउने ।
अध्यादेश पेश गर्ने सूचना	सदनमा पेश गरिने अध्यादेशको सूचनाको जानकारी दिने अवधि उल्लेख नभएको ।	सदनमा पेश गरिने अध्यादेश सदनमा पेश गर्नु भन्दा कम्तीमा एक दिन अगावै सम्बन्धित मन्त्रीले सोको सूचना महासचिव वा निजको अनुपस्थितिमा सचिवलाई दिनु पर्ने ।
विधेयक प्रस्तुत गर्ने अनुमतिको लागि सूचना	विधेयक प्रस्तुत गर्ने अनुमतिको लागि सूचना महासचिव वा निजको अनुपस्थितिमा सचिवलाई दिनुपर्नेछ भन्ने व्यवस्था भएको तर अवधि उल्लेख नभएको ।	विधेयक प्रस्तुत गर्ने अनुमतिको लागि सूचना कम्तीमा सात दिन अगावै महासचिव वा निजको अनुपस्थितिमा सचिवलाई दिनु पर्नेछ । तर सरकारी विधेयकको हकमा पाँच दिन अगाडि सूचना दिनु पर्याप्त हुनेछ ।
एउटा सभाबाट पारित विधेयक अर्को सभामा पठाउने	सभाद्वारा पारित विधेयकलाई सभाद्वारा पारित गरिएको मिति खुलाई सचिवद्वारा प्रमाणित गरी राष्ट्रिय सभामा सन्देश सहित पठाइनेछ । तर अर्थ विधेयकको पहिलो पानामा सभामुखले अर्थ विधेयक हो भनी प्रमाणित गर्नु पर्नेछ ।	सभाद्वारा पारित विधेयकलाई सभाद्वारा पारित गरिएको मिति खुलाई सचिवद्वारा प्रमाणित गरी प्रतिनिधि सभामा सन्देश सहित पठाइनेछ ।
	राष्ट्रिय सभाले सुझाव सहित फिर्ता गरेको अर्थ विधेयकमा छलफल र निर्णय गरी र राष्ट्रिय सभाले विना सुझाव पठाएको वा अवधिभित्र फिर्ता नपठाएको अर्थ विधेयक सभामुखले संविधान बमोजिम प्रमाणित गरी प्रमाणीकरणको लागि राष्ट्रपति समक्ष पेश गर्नेछ ।	अर्थ विधेयक राष्ट्रिय सभामा पेश नहुने ।
सामान्य त्रुटि	सभामुखले बैठकबाट पारित भइसकेको विधेयकमा	अध्यक्षले बैठकबाट पारित भइसकेको विधेयकमा

सुधार्ने अधिकार	आवश्यक देखेमा विधेयकका दफाको सङ्ख्याको क्रम मिलाउन आवश्यक आनुषङ्गिक सुधार गर्न र अनायास हुन गएका त्रुटि सच्याउन सक्ने ।	आवश्यक देखेमा विधेयकका दफाहरूको सङ्ख्याको क्रम मिलाउन आवश्यक आनुषङ्गिक सुधार गर्न सक्ने ।
विनियोजन विधेयक पारित गर्ने	अर्थ मन्त्रीले विनियोजन विधेयक पारित गरियोस् भन्ने प्रस्ताव स्वीकृत भएमा विनियोजन विधेयक पारित भएको मानिनेछ ।	तोकिएको दिन तथा समयावधिको अन्त्यमा छलफल गर्न बाँकी रहेका सबै शीर्षकहरूलाई छलफल बिना नै अध्यक्षले निर्णयार्थ बैठकमा प्रस्तुत गर्नेछ भन्ने मात्र उल्लेख पारित सम्बन्धमा मौन ।
खर्च कटौतीको प्रस्ताव सम्बन्धी शर्त	कुनै शीर्षकको खर्च रकम घटाउन प्रस्तुत गरिने प्रस्ताव स्वीकारयोग्य हुनको निमित्त प्रश्न सम्बन्धी शर्तहरूको अतिरिक्त देहायका शर्तहरू पूरा भएको हुनु पर्ने: (क) कुनै एक शीर्षकसँग मात्र सम्बन्धित हुनु पर्ने, (ख) कुनै एक विशेष विषय यथार्थ रूपमा खुलाएको हुनु पर्ने, (ग) नेपाल सरकारको सरोकारको क्षेत्रभित्रको विषय हुनु पर्ने (घ) संचित कोषमाथि व्ययभार भएको रकमसँग सम्बन्धित हुनु हुँदैन, (ङ) कुनै बैठकमा छलफल गर्नको निमित्त समय निर्धारित भइ सकेको विषयमाथि त्यस्तो निर्धारित समय अगावै छलफल गर्ने कुरा उठाएको हुनु हुँदैन ।	कुनै शीर्षकको खर्च रकम घटाउन प्रस्तुत गरिने प्रस्ताव स्वीकारयोग्य हुनको निमित्त प्रश्न सम्बन्धि शर्तहरूको अतिरिक्त देहायका शर्तहरू पूरा भएको हुनु पर्ने: (क) कुनै एक शीर्षकसँग मात्र सम्बन्धित हुनु पर्ने, (ख) खर्चको रकमलाई वृद्धि गर्न वा खर्च रकमको स्थानान्तर गर्न खोजेको हुनु हुँदैन, (ग) कुनै एक विशेष विषय यथार्थ रूपमा खुलाएको हुनु पर्ने, (घ) कुनै कानून संशोधन वा खारेज गर्नको निमित्त सुझाव गरिएको हुनु हुँदैन, (ङ) नेपाल सरकारको सरोकारको क्षेत्रभित्रको विषय हुनु पर्ने, (च) संचित कोषमाथि व्ययभार भएको रकमसँग सम्बन्धित हुनु हुँदैन, (छ) कुनै बैठकमा छलफल गर्नको निमित्त समय निर्धारित भइ सकेको विषयमाथि त्यस्तो निर्धारित समय अगावै छलफल गर्ने कुरा उठाएको हुनु हुँदैन ।
विषयगत समिति	अर्थ समिति, अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध समिति, उद्योग तथा वाणिज्य र श्रम तथा उपभोक्ता हित समिति, कानून, न्याय तथा मानव अधिकार समिति, कृषि, सहकारी तथा प्राकृतिक स्रोत समिति, महिला तथा सामाजिक समिति, राज्य व्यवस्था तथा सुशासन समिति, विकास तथा प्रविधि समिति, शिक्षा तथा स्वास्थ्य समिति, सार्वजनिक लेखा समिति गरी जम्मा १० वटा समिति रहेका । निकाय, विषयगत कार्यक्षेत्र र काम कर्तव्य र अधिकार तोकिएको	दिगो विकास तथा सुशासन समिति, विधायन व्यवस्थापन समिति, प्रत्यायोजित व्यवस्थापन तथा सरकारी आश्वासन समिति र राष्ट्रिय सरोकार तथा समन्वय समिति गरी जम्मा ४ वटा समिति रहेका । विषयगत कार्यक्षेत्र मात्र तोकिएको
विषयगत समिति सदस्य संख्या	पदेन सदस्य बाहेक बढीमा २७ जना सदस्य, प्रधानमन्त्री सबै समितिको र समितिको कार्यक्षेत्रसित सम्बन्धित मन्त्री सो समितिको पदेन सदस्य हुने	बढीमा पन्ध्र जना सदस्यहरू
विषयगत समितिको कार्यावधि	प्रत्येक समितिको कार्यावधि प्रतिनिधि सभाको अवधिभरको लागि हुने	प्रत्येक समितिको कार्यावधि दुई वर्षको हुने
विषयगत समितिको वार्षिक प्रतिवेदन	समितिले बैठकमा प्रस्तुत गर्नु पर्ने वार्षिक प्रतिवेदन वार्षिक अनुमान पेश हुनु अगावै र अरू प्रतिवेदन जुनसुकै समयमा प्रस्तुत गर्न सकिने	समितिबाट पारित जुनसुकै प्रतिवेदन सभापतिले सभाको अधिवेशन चलिरहेको अवस्थामा सभामा दश दिनभित्र पेश गर्नु पर्नेछ । विषयगत समितिले आर्थिक बर्ष समाप्त भएको मितिले तीन महिनाभित्र समितिले सम्पादन गरेका काम कारवाही समेटी तयार पारेको प्रतिवेदन सभा समक्ष पेश गर्नु पर्ने ।
विषयगत समिति बैठक	समितिको बैठक सम्बन्धित समितिको सभापतिले आवश्यकता अनुसार बोलाउन सक्नेछ तर समितिको बैठक स्थगित भएको अवस्थामा	समितिको बैठक सम्बन्धित समितिको सभापतिले आवश्यकता अनुसार बोलाउन सक्नेछ तर समितिको बैठक स्थगित भएको अवस्थामा बैठक बोलाउन

बोलाउने	छलफल गर्नुपर्ने विषय सहित बैठक बोलाउन उपयुक्त छ भनी समितिका एक चौथाई सदस्यले सभापति समक्ष लिखित अनुरोध गरेमा पाँच दिनभित्र सभापतिले बैठक बस्ने मिति र समय तोक्नुपर्ने ।	उपयुक्त छ भनी समितिका एक तिहाई सदस्यले छलफल गर्नुपर्ने विषय सहित सभापति समक्ष लिखित अनुरोध गरेमा पाँच दिनभित्र सभापतिले बैठक बस्ने मिति र समय तोक्नु पर्नेछ ।
विषयगत समितिको सभापतित्व	समितिको बैठकको सभापतित्व सभापतिले वा निजको अनुपस्थितिमा समितिका सदस्यले आफूमध्येबाट छानेको व्यक्तिले गर्ने ।	सभापतिले समितिको बैठकको सभापतित्व गर्नेछ र निजको अनुपस्थितिमा समितिको बैठकमा उपस्थित सदस्य मध्ये जेष्ठ सदस्यले सभापतित्व गर्ने ।
विषयगत समितिको गणपुरक संख्या	समितिको गणपूरक सङ्ख्या समितिको तत्काल कायम रहेको सदस्य संख्याको एकाउन्न प्रतिशत हुने समितिको बैठकमा गणपूरक सङ्ख्या नपुगी लगातार दुई पटक बैठक स्थगित भएमा तेस्रो पटक कम्तीमा एक चौथाई सदस्य उपस्थिति भएमा बैठक वस्न सक्नेछ । सोको जानकारी सभापतिले सभामुखलाई दिनुपर्ने ।	समितिको गणपूरक सङ्ख्या समितिको सम्पूर्ण सदस्य सङ्ख्याको एक तिहाई हुने । समितिको बैठकमा गणपूरक सङ्ख्या नपुगी लगातार दुई पटक बैठक स्थगित गर्नु परेमा सभापतिले त्यसको जानकारी अध्यक्षलाई दिनु पर्ने ।
विषयगत समितिले कागजपत्र झिकाउने	समितिले आफ्नो कामको निमित्त आवश्यक कुनै कागजपत्र झिकाउन वा सम्बन्धित व्यक्ति वा सरकारी अधिकारीलाई उपस्थित गराइएको व्यक्ति वा सरकारी पदाधिकारीलाई समितिले आवश्यक भएमा सोधपुछ गर्न वा गराउन सक्ने ।	समितिले आफ्नो कामको निमित्त आवश्यक कुनै कागजपत्र झिकाउन वा सम्बन्धित व्यक्ति वा सरकारी अधिकारीलाई उपस्थित गराइएको व्यक्ति वा सरकारी पदाधिकारीलाई समितिले आवश्यक भएमा बयान लिन र बकपत्र गराउन सक्ने
निष्काशन वा निलम्बन	कुनै सदस्य समितिबाट निष्काशित वा निलम्बित भएमा बैठकबाट वा प्रतिनिधि सभाको अन्य समितिबाट निष्काशित वा निलम्बित भएको नमानिने ।	कुनै सदस्य एक समितिबाट निष्काशित वा निलम्बित भएमा सभाबाट वा सभाको अन्य समिति वा संयुक्त समितिबाट निष्काशित वा निलम्बित भएको नमानिने ।
विशेषाधिकार समितिको गठन	नेपालको संविधानको धारा १०३ बमोजिमको विशेषाधिकार समितिमा सभामुखले कार्यव्यवस्था परामर्श समितिको परामर्शमा बढीमा पन्ध्र जना सदस्य मनोनयन गर्ने ।	राष्ट्रिय सभामा विशेषाधिकार सम्बन्धी प्रश्न उठी सो सम्बन्धमा छानविन गर्न आवश्यक भएमा एक विशेषाधिकार समिति गठन हुने जसमा अध्यक्षले कार्यव्यवस्था परामर्श समितिको परामर्शमा बढीमा सात जना सदस्य मनोनयन गर्ने ।
विशेषाधिकारको प्रश्न उठाउने तरीका	विशेषाधिकार हननको प्रश्न छलफलमा नल्याइयोस् भनी कुनै सदस्यले विरोध गरेमा अनुमति दिन चाहने सदस्यलाई सभामुखले उभिने आदेश दिनेछ र विशेषाधिकार समितिका सदस्य बाहेकका अट्ठाइस जना वा सोभन्दा बढी सदस्य उभिएमा बैठकको अनुमति प्राप्त भएको र सोभन्दा कम सदस्य उभिएमा बैठकको अनुमति प्राप्त नभएको मानिने ।	विशेषाधिकार हननको प्रश्न छलफलमा नल्याइयोस् भनी कुनै सदस्यले विरोध गरेमा अनुमति दिन चाहने सदस्यलाई अध्यक्षले उभिने आदेश दिनेछ र कम्तीमा छ जना सदस्य उभिएमा बैठकको अनुमति प्राप्त भएको मानिने ।
आचरण अनुगमन समिति	यस समितिमा देहाय बमोजिम १३ सदस्य रहने :- (क) सभामुख - सभापति (ख) उपसभामुख - उपसभापति (ग) विपक्षी दलको नेता (घ) प्रतिनिधि सभामा प्रतिनिधित्व गर्ने दलका नेताले छनौट गरेका सदस्य मध्येबाट सभामुखद्वारा मनोनीत बढीमा ९ जना - सदस्य (ङ) संघीय संसदको महासचिव - सचिव	यस समितिमा देहाय बमोजिम ९ सदस्य रहने :- (क) अध्यक्ष - सभापति (ख) उपाध्यक्ष - उपसभापति (ग) सत्तापक्षको नेता - सदस्य (घ) विपक्षी दलको नेता - सदस्य (ङ) अध्यक्षद्वारा दलीय आधारमा प्रतिनिधित्व हुने गरी मनोनीत बढीमा चार जना सभाका सदस्य - सदस्य संघीय संसदको महासचिवले समितिको सचिव भई काम गर्ने ।
सन्धिको आरक्षण उपर संशोधन	संविधानको धारा २७९ बमोजिम सन्धिको अनुमोदन, सम्मिलन, स्वीकृति वा समर्थन गर्न सामान्य छलफल गरियोस् भन्ने प्रस्ताव सामान्य छलफल समाप्त भएको एक सय बीस घण्टाभित्र सो सन्धिको व्यवस्था अन्तर्गत आरक्षण राख्न सकिने रहेछ भने वा त्यस्तो सन्धिको कुनै प्रावधानको व्याख्या नेपाल सरकारले आफ्नो हकमा	संविधानको धारा २७९ बमोजिम सन्धिको अनुमोदन, सम्मिलन, स्वीकृति वा समर्थन गर्न सामान्य छलफल गरियोस् भन्ने प्रस्ताव सामान्य छलफल समाप्त भएको बहत्तर घण्टाभित्र सो सन्धिको व्यवस्था अन्तर्गत आरक्षण राख्न सकिने रहेछ भने वा त्यस्तो सन्धिको कुनै प्रावधानको व्याख्या नेपाल सरकारले आफ्नो हकमा स्पष्ट गरी घोषणा गर्न सकिने रहेछ वा त्यस्तो

	स्पष्ट गरी घोषणा गर्न सकिने रहेछ वा त्यस्तो प्रस्ताव गरिएको भए सो सम्बन्धी विषयमा सीमित रही संशोधन पेश गर्न चाहने सदस्यले त्यस्तो संशोधनको सूचना महासचिव वा निजको अनुपस्थितिमा सचिवलाई दिनु पर्ने ।	प्रस्ताव गरिएको भए सो सम्बन्धी विषयमा सीमित रही संशोधन पेश गर्न चाहने सदस्यले त्यस्तो संशोधनको सूचना सचिवलाई दिनु पर्ने ।
बैठकलाई सम्बोधन	कुनै विदेशी राष्ट्रको राष्ट्र प्रमुख, सरकार प्रमुख, सभामुख, अध्यक्ष वा संयुक्त राष्ट्र सङ्घका महासचिवले बैठकलाई सम्बोधन गर्ने व्यवस्थाका लागि नेपाल सरकारले अनुरोध गरेमा सभामुखले अनुमति दिन सक्ने ।	कुनै विदेशी राष्ट्रको राष्ट्र प्रमुख, सरकार प्रमुख वा संयुक्त राष्ट्र सङ्घका महासचिवले बैठकलाई सम्बोधन गर्ने व्यवस्थाका लागि नेपाल सरकारबाट अनुरोध भएमा अध्यक्षले अनुमति दिन सक्ने ।

प्रतिनिधि सभामा मात्र भएका थप विधायिकी कार्य

- प्रधानमन्त्री वा निजको कार्यक्षेत्रभित्र रहेका मन्त्रालयसँग प्रत्यक्षरुपमा सम्बन्धित महत्वपूर्ण विषयमा प्रश्न सोध्नको लागि सभामुखले प्रत्येक महिनाको पहिलो र तेस्रो हप्तामा बस्ने पहिलो बैठकको पहिलो एक घण्टा निर्धारण गर्न सक्दछन् । सभामुखले प्रश्नकर्ता सदस्यको नाम बोलाइएको सदस्यले आफ्नो स्थानमा उभिएर प्रधानमन्त्रीसँग प्रश्न गर्न सक्ने र प्रश्नको जवाफ प्रधानमन्त्रीले तत्काल दिनुपर्ने तर प्रधानमन्त्रीको कार्यक्षेत्रभित्र रहेका मन्त्रालयसँग सम्बन्धित विषयको जवाफ सभामुखको अनुमति लिई प्रधानमन्त्रीको अनुपस्थितिमा निजले तोकेको अर्को कुनै मन्त्रीले दिन सक्ने । एक दिनको बैठकमा बढीमा दशजना सदस्यले मात्र प्रश्न सोध्न सक्ने । कार्यक्रमलाई नेपाल टेलिभिजन लगायत अन्य सञ्चारको माध्यमबाट प्रत्यक्ष प्रशारण गर्न सकिने ।
- प्रतिनिधि सभामा प्रतिनिधित्व भएका राजनीतिक दलको संसदीय दलको कार्यालय सचिवालय परिसरमा रहनेछ भन्ने उल्लेख भएको तर राष्ट्रिय सभाका सदस्यको सम्बन्धमा नियमावली मौन रहेको ।
- अर्थ विधेयक, पेश्की खर्च विधेयक, आर्थिक विधेयक, पूरक विनियोजन विधेयक, उधारो खर्च विधेयक प्रतिनिधि सभामा मात्र पेश हुने ।
- प्रधानमन्त्रीमाथि सभाको विश्वासको मत सम्बन्धी प्रस्ताव र अविश्वासको प्रस्ताव प्रतिनिधि सभामा मात्र पेश भइ निर्णय हुने ।
- संवैधानिक अङ्गको प्रमुख वा सदस्यका विरूद्धको महाभियोग प्रस्ताव प्रतिनिधि सभामा मात्र पेश भई निर्णय हुने ।
- राष्ट्रिय सभाले अस्वीकृत गरेको वा अवधिभित्र फिर्ता नगरेको वा सो सभाको संशोधन स्वीकार्य नभएको विधेयक सभाको तत्काल कायम रहेको सदस्य सङ्ख्याको पचास प्रतिशतभन्दा बढी सदस्यले पारित गर्ने निर्णय गरेमा यस्तो विधेयकलाई सभामुखले प्रमाणित गरी प्रमाणीकरणको लागि राष्ट्रपति समक्ष पेश गर्ने तर राष्ट्रिय सभामा उत्पत्ति भएका विधेयकमा प्रतिनिधि सभाले अस्विकार गरेमा संयुक्त बैठकमा छलफल हुने ।
- सभामुखले सचिवालय सञ्चालन तथा व्यवस्थापन समितिको सभापति भई कार्य गर्ने ।
- संघीय संसदको संयुक्त बैठकको अध्यक्षता सभामुखले गर्ने ।
- आफ्नो कार्यभार सम्हाल्नु अघि संयुक्त समितिका सभापतिले सभामुख समक्ष पद तथा गोपनीयताको शपथ लिनुपर्ने ।

निष्कर्ष

दुवै सदन संसदका अभिन्न अंग भएता पनि दुवैको भूमिकामा अन्तर छ । दुई सदन बीचको सम्बन्धलाई लिएर प्रशस्त मतमतान्तर देखिन्छ । सामान्यतया तल्लो सदन अर्थात् प्रतिनिधि सभा जनताबाट प्रत्यक्ष निर्वाचित भएकोले शक्तिशाली हुन्छ र राष्ट्रिय सभा अप्रत्यक्षरुपले निर्वाचित हुने सदन भएकोले तुलनात्मक रुपले यसको शक्ति कम हुन्छ । माथि उल्लेखित व्यवस्था हेर्दा प्रतिनिधि सभा लोकप्रिय र शक्तिशाली देखिन्छ । यसो भएतापनि दुवै सदनले सरकारको कार्यको आलोचना गरेर जनमत अभिव्यक्त गर्छन् । जनताको ईच्छालाई सरकारसम्म पुऱ्याउने काम पनि यसैले गर्दछ । सदन मार्फत जनताले सरकारमाथि अङ्कुश लगाउछन् । संविधानको सीमाभित्र दुवै सदनलाई आफ्नो कार्य सम्पादन गर्न

पूर्ण अधिकार रहेको हुन्छ । संविधान र हाम्रो प्रजातान्त्रिक संरचनाको सफल सञ्चालनको लागि दुवै सदन बीच राम्रो सम्बन्ध हुनु पर्दछ ।

सन्दर्भ सामग्री

नेपालको संविधान
प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५
राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५
संघीय संसदको संयुक्त बैठक र संयुक्त समिति (कार्यसञ्चालन) नियमावली, २०७५
व्यवस्थापिका-संसद सेवा स्मारिका, २०६९
व्यवस्थापिका-संसद सेवा स्मारिका, २०७०
नयाँ संविधान निर्माण : नेपाली जनताका लागि मार्ग दर्शन Internatinal IDEA, 2008, December
कृष्ण पोखरेल, प्रमुख संसदीय र गैरसंसदीय राजनीतिक प्रणाली, एम.के. पब्लिसर्स एण्ड डिस्ट्रिब्युटर्स, २०७२

Functions and Roles of Parliament with Special Reference to Parliamentary Democracy

Indra Bilash Poudel[♣]

Executive Summary

Parliament is a representative body having supreme legislative powers within a state or multinational organization for the discussion of important public and national affairs specifically. Parliament plays various roles and functions in different forms of democracies. But, some roles are mandatory applied to all democracies, all societies and all economies; some are less catchy. Anyway, the role of parliament in consolidating democracy has never been questioned in world history.

Political accountability of the government should be reflected in the tripartite relation between the legislative, the executive, and the judiciary. A government's political accountability includes: political competition, transparency in party financing, asset declarations, rules for resolving conflict of interests, right to information/freedom of information, and investigative journalism. This article has outlined some major functions and roles of parliament based on secondary sources of information.

Key Words: Parliament, Function, Role, Parliamentary Democracy

A. Background Information

Concept of Parliament

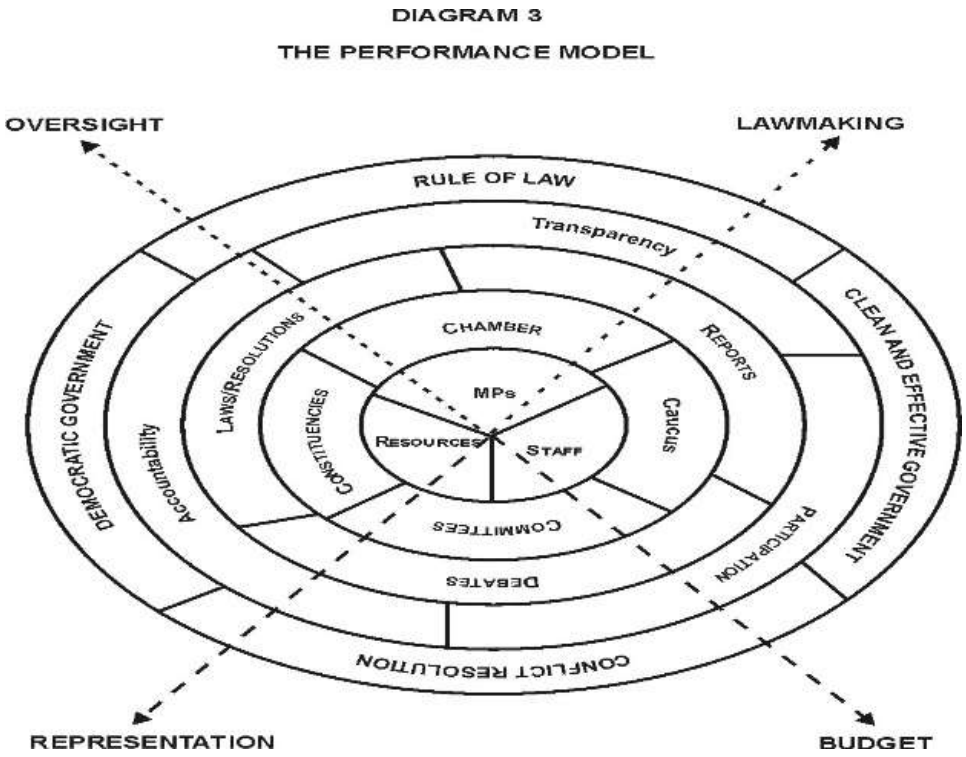
"Parliament of the country is the repository of the sovereign will of the people, and its successful functioning is a joint responsibility of both the government and the opposition." **-Pratibha Patil**

Parliament is a popularly elected, representative political assembly that ensures responsiveness and accountability of government to citizens by performing two vital political functions: (i) by conducting free and open political debate regarding government legislation,

♣ Under Secretary, Federal Parliament Secretariat

spending and implementation of policies; and (ii) by representing citizens and groups in their dealings with governance.

Figure 1: Four Main Functions of Parliament



Parliament works on people's behalf to try to make sure that Government deeds are:

- open and transparent;
- workable and efficient; and
- fair and non-discriminatory.[14]

Parliament has a variety of functions that are crucial to a democratic society. To enable the effective discharge of these functions, parliament and its members have certain powers, rights and immunities that are collectively called parliamentary "privileges".

B. Functions and Roles of the Parliament

In an open and democratic society, people are encouraged to give their inputs to make sure that proposals for laws are carefully considered and materialized for the people and the nation. In a representative democracy, when Parliament is sitting (having meeting), MPs generally spend their time working in the parliament – whether it is unicameral or bicameral. This includes raising issues affecting their constituents, attending debates and voting on new laws. Major functions and roles of parliament can be listed as the following:

- Legislation (law-making),

[14] See https://www.parliament.uk/about/how/role/relations-with-other-institutions/parliament-government/

- Scrutiny (i.e. checking) the work of the government,
- Representation of the people (acting on behalf of voters and citizens),
- Examining and approving government budget (including taxes and spending),
- Forming and sustaining the government (the executive),
- Holding the government accountable and exercising control over the executive,
- Discussing/debating major issues of the country and the people,
- Redressing grievances of the people,
- Serving respected constituents/regions,
- Providing education and information,
- Supporting elections,
- Maintaining good governance in the country,
- Maintaining peace and stability in the country,
- Working as the shadow (would be) government,
- Formation of national and social identity,
- Resolving conflict,
- Formulating and/or amending constitution.

Now, let us discuss each of them in brief.

1. Legislation (Law-making)

Parliament is not only the supreme legislative body of a state, usually a major organ of government/political unit but also the continuing institution comprising a series of individual assemblages. Elected representatives debate and pass new laws, change existing laws and repeal laws which are no longer needed.

Formulation of flaw is the most important and most critical function of the parliament. The constitution and other laws can be amended by the parliament, either unanimously or by voting after an exhausting discussion on the topic. There is also the opportunity for MPs to table amendments to the legislation in order to get concessions from the government.

Delegated legislation does not have to pass through a rigorous procedure, but orders still have to be laid before MPs.

2. Scrutiny (i.e. Check the Deed/s, Plans and Decisions of the Government)

"While forming government, there should be checks and balances, and PM should be responsible to Parliament." – Sushil Koirala

It is a responsibility and duty of parliament to make sure that the "public purse" is appropriately raised, used and well-spent. Parliaments should ensure that they discharge these responsibilities and duties as effectively as possible and make any necessary changes so that this actually happens (Global Partners Governance: 2014, 6).

The key functions of parliamentary oversight as outlined in the *Tools for Parliamentary Oversight*, published by the Inter-Parliamentary Union (IPU), can be presented as follows:

- to detect and prevent abuse, arbitrary behaviour, or illegal and unconstitutional conduct on the part of the government and public agencies. At the core of this function is the protection of the rights and liberties of citizens,

- to hold the government accountable in terms of how the taxpayers' money is used. It detects waste within the machinery of government and public agencies. Thus, it can improve the efficiency, economy and effectiveness of government operations.
- to ensure that policies, plans and decisions announced by the government and authorized by parliament(legislature) are actually delivered. This function includes monitoring the achievement of goals set by legislation and the government's own programmes ; and
- to improve the transparency of government operations and enhance public trust in the government (See Hironori: 2007).

Parliamentary scrutiny helps to ensure the government to act responsibly when managing country's affairs, spending public money and serving the interests of the people. Parliament, thus can be active participant in the global information society.

Techniques of Oversight

Especially at a time when the government has a great deal of power, parliament scrutinizes (closely examines) the work of the government in several ways, including:

- Examining bills, in chamber debates and parliamentary committees;
- Analyzing government decisions in major policy debates;
- Participating in parliamentary hearings, to investigate how the newly proposed ambassadors and commission authorities work;
- Questioning the government in question time.[15]

3. Representation of the People (acting on behalf of voters and citizens)

"If you want to be a government in a minority Parliament, you have to work with other people." – Stephen Harper

"I am seeking every day to restore faith in Parliament - to ensure we have a [parliament] which is representative, effective and reconnected to the people we serve." – John Bercow

Parliament represents and articulates the concerns, interests, voices, views and wishes of the citizens in decision making processes. It is thus the group of political leaders who make or change its laws, and decide what policies the country should follow. It represents the citizens, constituencies, groups and territories/regions by speaking for them in House sitting/s and committee meeting/s. So, it has ensured the following:

- It makes sure that people's demands and voices are taken into account by the Executive/Government.
- It provides forum to make discussion on the public issues that represents people – people who have been elected and people who have been appointed as need be.
- Political parties in parliament attempt to reflect the views of the people who elect them. Individual MPs attempt to represent the people in their constituency, their culture, their communities, whether they voted for them or not. Members of parliament assist constituents

[15] Question time includes (i) PMQT (Prime Minister Question Time); (ii) Questions to Ministers; (iii) Debates in the Opposition days; and (iv) Discussion in the Select Committees.

who may be having difficulties with issues such as social security, transportation and taxation, etc. In this way MPs are accountable. There is a discussion about how representative Parliament is overleaf.

- MPs are expected to raise issues of particular concern for the nation and people who live in their constituencies, whether they voted for the MP's party or not, whether they have directly raised the voice/s or not. For example, if a local factory closes, the MP is expected to raise the issue/matter in the parliament sitting with a respective minister, even if nothing can be done outright about it.

Members of Parliament represent not only the voters of Nepal in the Federal Parliament (House of Representatives and National Assembly) but also the Federal Government. If the people do not like what their representatives do in Parliament, they can vote to replace them at next election. This is how individual voters influence the way the country is run.

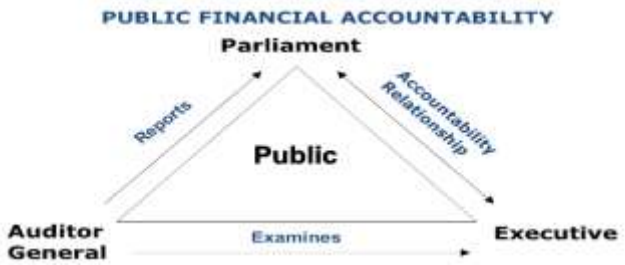
4. Examining and Approving Government Budget (including taxes and spending)

"Taxing people for having a spare bedroom and forcing them into rent arrears or the possibility of losing homes they have lived in for years has always been a cruel and heartless measure, and so it is good that the Scottish Parliament has been able to step in." –Nicola Sturgeon

"The development, deliberation and passage of a budget with both legislative and executive participation represent one of the vital checks and balances of democracy".

Budget development is typically the domain of the executive branch. However, in most countries the legislature exerts often considerable influence over the budget through the amendment process. Proactive budget committees can seek public input into the budget planning cycle. Public Accounts Committee and other oversight committees, often chaired by a member of the opposition, oversee the integrity, economy, efficiency, and effectiveness of government financial management.

Figure 2



Source: Stape hurst, 6

Parliament holds 'power of the public purse' and obligation to hold the Executive accountable. Public Accounts Committees oversee "*use"* of public funds and resources performed by the Executive. There are the three E's in value-for-money audits:

- ***Economy*** (spending less);
- ***Efficiency*** (spending well); and
- ***Effectiveness*** (spending wisely) (Hironori: 2007, 75).

To approve the budget, parliament checks and approves government annual state revenues and expenditures (budget/taxes) each year. The government cannot make new laws or raise new taxes without parliament's agreement.

If a government fails to obtain support of majority MPs/supply on the Money Bill, a change of government may result or a general election is to be held. This is because without supply of funds the government is unable to pay its expenses/bills and the House is said to have lost confidence in the government.

5. Forming and Sustaining the Government (the Executive)

"I cannot think of any circumstances in which a government can go to war without the support of parliament." – Tony Blair

Parliament provides a place where government is formed to govern the state, or to exercise executive power of the state. There are two sorts of parliamentary control over the Executive: (i) political control; and (ii) budgetary control.

The Parliament provides an institution in which the government is formed from the party (or coalition) with the support of the majority of members in the House of Representatives. As the government is formed in the House of Representatives, it can also be unmade if it does not retain the confidence, or support, of the majority of parliamentarians.

6. Holding the Government Accountable or/and Exercising Control over the Executive

"Until the control of the issue of currency and credit is restored to government and recognized as its most conspicuous and sacred responsibility, all talks of the sovereignty of Parliament and of democracy is idle and futile." – William Lyon Mackenzie King

Government is hold accountable for its policies, programs actions and spending through the directions of the parliamentary committees and the monitoring made by the individual visits of the parliamentarians and the parliamentary committees.

In democracy, the parliament represents the People and the government (which is accountable to the parliament). The government itself consists of political executive and administrative executive. The administrative executive is accountable to the political executive, which in turn is accountable to the parliament. These twin themes of accountability constitute government accountability (Rahman, 2004).

In the last resort, parliament often has a constitutional power to remove the office holders in the executive branch when the latter no longer seems to be performing its proper function (Hironori: 2007).

7. Discussing/Debating Major Issues on the Country and the People

Parliament is the formal conference of the group of (usually) elected politicians or other people who make the laws for their respective country. Parliament offers a forum for debate on national and public issues.

Procedures of Debates in Parliament

Parliamentary debates are oral exchanges of opinions that are intended to facilitate the chamber's collective decision-making on certain public issues. Debates can take place on special occasions such as opening speeches or at different stages of the examination of draft legislation. In addition, parliamentary debates can address issues that are chosen by parliamentarians themselves, or highlight the work of parliamentary committees. The rules on parliamentary debates provide parliamentary political groups with an opportunity to express their view, while also allowing individual parliamentarians to bring particular issues to attention (Hironori: 2007).

If crisis emerges during a parliamentary recess, it is not unusual for members to demand that parliament be recalled in order for the public issue - war, emergency, crisis, election- to be discussed. Further, every MP is entitled to cast a vote on a bill.

8. Redressing Grievances of the People

"I did not stand as a beggar at the Parliament door, for I never was at the Parliament House, nor stood I ever at the door as I do know or can remember; not as a petitioner I am sure."
– Margaret Cavendish

For democracy to gain roots and good governance to flourish in the country, the primary function of the MPs should be to find out what people want and what their pressing issues are, so that the legislation the parliament passes could deal with those critical issues. The administration of public policy reflects and meets the people's needs. Historically, one of the earliest purposes of the House of Commons was for people to obtain redress for problems and grievances. Centuries later, citizens can still go to Parliament and lobby their MP about a particular issue that concerns them. Some MPs take up such causes and can either try to persuade government to change the law or attempt to change the law themselves using the procedure of private members' legislation.

9. Serving Respected Constituents/Regions

"I'm in favor of anything that gives parliament a greater say. That's after all what we were elected for." – Iain Duncan Smith

The MPs normally have clear ideas about what they are expected to deliver for their constituencies. In the first place, this is about keeping the promises during election campaigns - a mission hard to be fulfilled given the number of promises on the one hand and the limited opportunities the MPs enjoy on the other hand. It is also about staying in touch with their constituencies to know about their grievances and needs (GPAD: 2012).

Working in their constituency, MPs often hold a 'surgery' in their office, where local people can come along to discuss any matters that concern their destiny. Apart from their work at parliament, MPs make regular visits to their constituencies, where they can be approached by the residents for advice and, where possible, practical help.

10. Providing Information and Education

Any member of the parliament can ask for information on public or national affairs - government decisions, plans in the future, security situations, ties to foreign country, monetary policies, accidents and crises in the country, etc. These tools are different in nature:

- Parliament can simply ask the government for information on plans, deeds and decisions of the Executive;
- Parliament can ask the government for public clarification of policy – origin (from where) and consequences (to where?);
- Parliament can obtain information from sources outside the government; and
- Parliament can express its views to the government and the public (Hironori: 2007, 10).

Parliament strives to empower citizens to actively participate in the governance processes through active participation in elections, constitutional reforms, and contributing to the government policy agenda. For parliament to promote democracy and good governance, thereby enhancing people's participation, it should be more open and easily accessible to the public so that the citizens could follow more closely the activities and operations of the parliament in decision-making processes that affect their lives, including governance. The involvement of the Media to this endeavor is highly recommended.

Parliament should establish authoritative baseline of (use of) ICTs in parliament/s. Thus it should provide opportunity for sharing lessons learned and good practices among parliaments. Resource center of the parliament serve as reference source for parliaments, multilateral organizations, development agencies, donors and experts engaged in inter-parliamentary cooperation and in assisting legislatures to fulfill their constitutional duties (UNO, IPU et al: 2008, 3).

Better education policies are demanded and craved for in the public and formulated by the parliament. Unlike in newspaper articles (which are ephemeral in nature), parliament committee reports and verbatim are the repository of the education. E-parliament can and should be developed by doing the following:

- Making parliament more transparent, accessible and accountable through information and communication technologies (ICTs);
- Empowering people, in all their diversity, to be more engaged in public life by providing greater access to parliament,
- Connecting stakeholders through ICTs to support law-making, representation, and oversight more effectively; and
- Fostering development of an equitable and inclusive information society through the adoption of standards and supportive policies (UNO, IPU et al: 2008, 4).

11. Supporting Elections

"As president, I have the right to call a referendum based on a law that the … parliament has approved." – Carles Puigdemont

For parliaments to be truly representative, elections must be free, fair and competitive. Citizens must have access to information about parliamentary proceedings, legislation, and policy,

and be able to engage in continual dialogue with parliamentarians. The quality of elections is crucial as elected representatives can hardly fulfill their roles, specifically the role of representation, if elections are flawed. Free, fair and transparent parliamentary elections are thus critical to building credible parliaments and parliamentarian's accountability.

A parliamentary democratic system acknowledges the fact that parliament derives its powers directly from the consent of the people (expressed through periodic elections). Democratically elected parliament is the only true voice of the people and accountability to the people it serves is the basic *plank* of a democratic system. Representation is therefore mainly about "managing the trust" voters have confided to their representatives, the MPs.

Elections in Nepal are conducted under the authority, guidance and supervision of Election Commission. Before election, parliament offers directions on how the elections be held. In each of the 240 separate geographical constituencies the candidate having the most vote (as in first-past-the-post system). Parliament passes the law for conducting the election in the country. For example, Election Commission Act, 2073 was passed by the parliament of Nepal in 2073 VS.

12. Supporting in Maintaining Good Governance in the Country

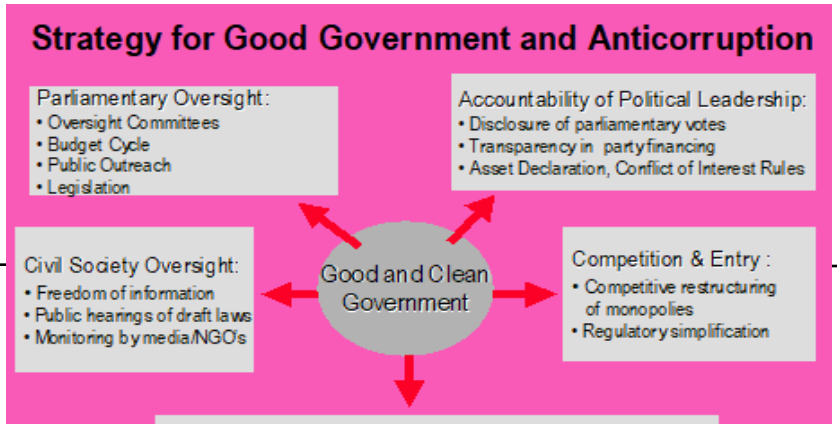
"People have become disillusioned with Parliament, and that threatens democracy." **– John Rhys-Davies**

The Legislature is a key player in promoting good governance. Achieving good governance requires the existence of a strong, effective and efficient parliament. It has to achieve the goals of transparency, openness, accessibility, accountability, and effectiveness. This is so because parliament plays a crucial role in gauging, collating and presenting the views and needs of the people, articulating their expectations and aspirations in determining the national development agenda. As oversight body, parliament helps to identify problems and policy challenges that require attention and assists in overcoming bureaucratic inertia.

Parliament establishes not only the necessary check and balances, but also develops norms and standards for institutions of democracy and governance. It provides a voice to citizens at the highest level of the state. Further, parliament supports in maintaining transparency of the government expenditures in question time, committee direction/s, and committee visit/s. Parliament makes a good contribution for the consolidation of a new democratic regime by the following:

- The stabilization of peaceful conflict regulation among the main political actors as a condition of decision-making capacity and governability of the new regime;
- The integration of the political and social forces of the country – those of the ancient regime (e.g. former *Panchas*), and, in particular, the (potential and actual anti-system oppositions; and
- The building of support among mass publics (Liebert and Cotta: 1990, 15).

Figure 3



Source: Stapenhurst, 3

Democracy can emerge under all sorts of people-centered conditions. Valerie Bunce (2008) has compared eleven elections that took place between 1998 and 2008 in competitive authoritarian regimes countries located in the post-communist region. Six of these elections led to continuity in authoritarian rule and five of which led to the victory of the opposition. He concluded that the key difference was whether the opposition adopted a tool kit of novel and sophisticated electoral strategies that made them more popular and effective challengers to the regime.

13. Maintaining peace and stability in the country.

A stable system usually has a state of equilibrium at which it shows no change, but the lack of change is deceptive if it suggests rigidity; if displaced from the state of equilibrium, it will show active, perhaps extensive and complex, movements (Hirsch and Hancock: 1971, 2). A democracy should respond to citizens' needs and involve them in decisions. As the parliament is the forum of representation/advocacy, minority groups raise their voice in meetings of parliamentary committees and House sittings. These demands are reflected in the form of (i) directions to the government, (ii) laws, (iii) guarantees (iv) consolations etc. If the voice of the downtrodden, the minority are reflected in the national policies and laws, then it maintains peace and stability in the country.

In order to support in the peace process of the Middle East, six-member committee of representatives from Israel and Arab was formed in 1987 by Inter-Parliamentary Union (IPU).

14. Working as the Shadow (would be) Government

"First of all, I can't forget my first responsibility - which is to be the Leader of the Opposition and that's to provide an alternative government."

– Stephen Harper

Parliament should also ensure that the government can actually govern. This is achieved by the governing party having a majority of seats in the House of Representatives. If not, it will form another shadow government. If the government cannot face the "confidence vote" in the session, it loses its majority and thus fails to govern.

15. Forming National and Social Identity

Parliament forms national and social identity creating balance of all the people. National and social identity was questioned in the Brexit (Britain" and "exit,") proposal, for example. What would be Britain's place in the world and the future of the European project? On the referendum of 23 June, 2016, David Cameron called the referendum. He campaigned for Britain to "remain" in the EU, resigned the following month. Home Secretary Theresa May replaced him as leader of the

Conservative party and as Prime Minister. Following a snap election on June 8, 2017, she remains Prime Minister. The Conservatives have lost their outright majority in Parliament, though, and with it – May's critics argue – a mandate for a "hard Brexit," in which Britain leaves the EU's single market and customs union. Prime Minister Theresa May announced the government's intention not to seek permanent membership of the European single market or the EU customs union after leaving the EU. "Leave" campaign became victorious by 51.9% to 48.1%.[16] Thus, Britain maintained its own separate national identity in Europe.

16. Resolving Conflict

Parliament provides the platform to resolves conflict arisen between majority and minority, between those in power and those in opposition. Parliament can and should develop rhetorical strategies are used in parliamentary debates on conflicts. As a matter of good governance, in their efforts to prevent conflicts and other crises, parliaments should do the following:

- exercise heightened vigilance as to the rule of law, as part of their government oversight mission;
- ensure that human rights legislation is in place, up-to-date with prevailing international norms, effectively
- enforced and disseminated to constituents;
- ensure that their own governance provides a model that adheres to democratic principles;
- respects the rights of minorities and the underprivileged and reflects a pluralistic, inclusive society;
- ensure accountability and transparency, for parliaments themselves as well as other institutions, to reduce the risk of corruption;
- ensure that institutions are strengthened so as to regenerate public confidence (we consider it indispensable to provide leadership that can rally the public behind efforts to build a democratic society); and
- ensure democratic alternation by establishing a transparent electoral system and reordering political party culture to accommodate increased participation by women, youth and minorities, with mechanisms to facilitate regular elections (NACd and IPU: 2013).

17. Formulating and Amending Constitution

Parliament underpinned the national consultation process on the constitutional drafts; built consensus on the need for continuing citizen engagement in political processes. It then supports development of constitutional supremacy along with financial and administrative autonomy.

In Nepal, Constitutional Assembly (CA) of 601 members has formulated constitution in 2072 for the first time in constitutional history of Nepal. The CA sat for 135 times, including 130 full meetings, in 13o days. Constituent Assembly has transformed automatically into Parliament on September 20, 2015 (Aswin 3, 2072), after successfully promulgating the new Nepal's Constitution 2072.

[16] https://www.bbc.com/news/uk-politics-32810887; https://www.investopedia.com/terms/b/brexit.asp

C. Conclusion

In a parliamentary democracy, both Parliament and the Executive have equal and coordinate roles. The doctrine of the separation of powers embodied in the constitution require that the Executive governs and Parliament call the Executive to account for its actions. Oversight strengthens rather than weakening the Executive. It was also a measure of parliament's importance that it was now used to legitimize regime change.

Nowadays, the vogue is on e-Parliament/ Requirements for successful implementation of e-Parliament are the following:

- A clear vision
- Committed leadership
- Strong management
- Effective planning and oversight
- Informed and engaged members
- Collaboration among key stakeholders
- Highly trained and knowledgeable staff
- Cooperation with other legislative bodies (UNO et al: 2008, 10).

The core values on which the parliament stands are: professionalism, integrity, independence, accountability, responsiveness, teamwork and confidentiality.

References

Dahal, Hom Raj. Speech delivered on the occasion on Parliament Day, 2075

Global Partners Governance (2014). **Show me the money: Improving financial oversight**.

GPAD (Governance and Public Administration Division) (2012) **The Role of parliament in promoting good governance**

Hironori Yamamoto (2007). **Tools for parliamentary oversight: A comparative study of 88 national parliaments**. Geneva: IPU

Law Books Management Board. **The Constitution of Nepal**. Kathmandu: the Author, 2072

Liebert, Ulrike and Maurizio Cotta (Eds.) (1990). **Parliament and democratic consolidation**. London: Pinter Publishers

Parry, Geraint et al (1992). **Political participation and democracy in Britain**. Cambridge: University Press

Rahman, Taiabur (2004). **Parliamentary control and government accountability in Sri Lanka: The Role of parliamentary committees**

Rogers, Robert and Rhodri Walters (2006). **How parliament works**. 6th ed. Oxon: Routeledge

Sunstein, Cass R. (1993). **Democracy and the problem of free speech**. New York: The Free Press

UNO (2008). **World e-parliament report 2008**

Winnett, Robert and Gordon Rayner (2009). **No expenses spared**. Bantam

NACd and IPU (National Assembly of Côte d'Ivoire and Inter-Parliamentary Union).**The Role of parliament in conflict prevention and management in west Africa**. (Regional Conference). Abidjan: The National Assembly of Côte d'Ivoire and the IPU, 28-30 October, 2013

Internalization of international law in Nepal: A critical analysis

Madan Prasad Pokhrel[♣]

Abstract

International treaties and agreements are the key sources of international law. As there are two legal systems; international and municipal. International law governs the relation between states which is comparatively soft in nature than the municipal law. Recent development and expansion of the international law to state's internal affairs and the individual have made international law and municipal law co-extensive. But there is not an alternative principle of state sovereignty which is the key basis for the internalization of international law. In this article, writer has critically analysed Nepalese legal and procedural aspects of internalization process of the international law based on the theoretical aspects of monism and dualism principles.

In the modern globalized world, states are dependent with each other for numerous reasons. These relations are guided by separate legal system, called international law. The relation among states cannot be governed by domestic laws of the state. Because there may be vast differences on approach and structures of municipal law among different countries. They may contradict with each other's provision. It is one reason behind the development of international law. Which governs the relationship between the states. There is another subject of international law other than state; International Organization. Moreover, an individual is also ruled by international legal instruments in many circumstances. In this way, international law concept encompasses state to individual. That may come into the sphere of influence of domestic legal regime to some extent. Municipal law comprises the core value of a law that consist of all legal attributes. Which is formulated by a definite institution with due process and has coercive power behind its execution. Overall, it is the practice of sovereign power within a certain territory. The sovereignty is exclusive power exercised by the modern state that cannot be seized in any manner. This power is the core concept that has demanded the internalization or domestication of the international law, without which the international law cannot acquire its legal nature properly.

Internalisation of international law means the process of incorporating international norms and practices into municipal legal system. Basically, International law incorporates international conventions, international customs and general legal principles on which state is bound by virtue or agreed to be bound e.g. *jus cogens*, international treaty. It means if any nation incorporates international legal norms and international customary practices in their domestic laws then it will be

♣ Under secretary, Federal Parliament Secretariate

known as internalization of international law. It is defined as "the process by which nations incorporate international law concepts into domestic practice."[17]

There are two principles on how the international law comes into effect in the municipal boundary.In one hand, the monistic principle, which regards international law and municipal law is the product of the same legal order. Based on this principle the government do not have to convert international law into municipal law. International laws are automatically implied in municipal court practices without transformation into domestic law. On the other hand, dualistic views that these two legal systems are different because of their different subject matters of regulation. They can never come into conflict because of different subjects to regulate.[18]

Indeed, these two doctrines have been the subject of debates for many years among international lawyers,[19] practically it is hard to differentiate them because not only states are the subjects of international law but also individual is comprised as a scope of international law. It does not mean as radical as Kelsen's view that international laws are the basic norms (ground norms) placed on the top of the legal order, from which municipal laws are derived and will be nullified or become void if contravened to international law.[20] International law and municipal laws are complementary to each other and there is less ground for debate as in practice they both influence each other. Two cases Triquet v Bath and Buvot v Barbuit are cited to support that customary international laws are automatically incorporated in municipal law and regarded as a part of common law in the United Kingdom.[21] The first case was related to diplomatic immunity that was incorporated in domestic law without any specific adaptation process. In the second case, customary international law is recognized as a part of common law.

In Nepal, the systematic and transparent adaptation system of international law in the municipal legal regime has a short history. Only after the promulgation of the Constitution of the Kingdom of Nepal 2047 (1990), Nepal had started to practice systematic approach of domestication of international law. The procedural legislation of National Panchayat and the Parliament of 2015 (B.S.) did not have rules regarding the nationalization of international law. For the general practice, the customary international law had been followed. Though, there were some legal arrangements in practice such as Diplomatic Privileges and Immunities of the Foreign States and Representatives Act, 2027 (1970), formulated accordance with the Vienna Convention on Diplomatic Relations 1961, Breton Woods Agreements Act 2018 (1962) formulated to get membership of International Bank for Reconstruction and Development.Those examples were related with multilateral treaty but Nepal was in the grave area of bilateral treaty resulted that Nepalese people have compelled to bear unequal treatment from other states along with neighbouring country against customary international law even some of them are not in public domain till now.

[17] INTERNALIZATION OF INTERNATIONAL LAW OXFORD RESEARCH ENCYCLOPEDIA OF INTERNATIONAL STUDIES, http://internationalstudies.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-225# (last visited Sep 29, 2018)

[18] D. J. HARRIS, CASES AND MATERIALS ON INTERNATIONAL LAW 62 (Sweet & Maxwell 7th) (2010)

[19] Ibid at 62

[20] H. KELSEN, PRINCIPLES OF INTERNATIONAL LAW (Rinehart 2nd) 553-88 (1966)

[21] Supra note 3 p. 66

Our current constitution has vested treaty making power to the federation. However, it should consult with the concerned state in case of the subject matter is within the list of state power.[22] The President, the Prime minister and the Minister of Foreign Affairs can use treaty making power.[23] The Government of Nepal has the power to sign and enforce a treaty other than the following
conditions: [24]

i. Treaty has provision of ratification of, accession to, acceptance of or approval or,[25]
ii. Treaty is related to the subjects mentioned in the Clause (2) of Article 279 of the Constitution of Nepal,[26]
iii. Treaty relating to the establishment of any inter-governmental organization, or acquisition of membership of such organization[27], or
iv. Treaty that conflicts with prevailing law[28].

The Government of Nepal should give the notice regarding the treaty accepted and enforced other than the previous conditions within a month after the meeting of the House of Representatives is convened. [29]

Treaties or agreement on peace and friendship, defence and strategic alliance, boundaries of the State of Nepal, and natural resources and the distribution of their uses should be ratified or accessed by a majority of two thirds of the total number of the then members of both houses of the Federal Parliament. However, treaties related to peace and friendship and natural resources and the distribution of their uses, which is of an ordinary nature, does not affect the nation extensively, seriously or in long term can be made by simple majority of the members present in a meeting of the House of Representatives.[30]

Nepal has a mixed practice for the enactment of international law within its domestic legal framework. If international treaty creates an additional obligation or burden upon Nepal and in case legal arrangements are needed to enforce such treaties, the government of Nepal shall initiate law formulation process as soon as possible though it has to be ratified or acceded or has not been ratified.[31]Here, dualistic transformation approach of domestication is accepted. There is another legal provision that International treaties are enforced as good as law on which Nepal is a party.[32] Which seems we are accepting monistic approach of adaptation. But it is a lean arrangement and applies only those international treaties which creates no obligation and is of only mere courtesy relationship.

[22] THE CONSTITUTION OF NEPAL, Art. 278
[23] Nepal Treaty Act, 2047 (1990), Sec. 3
[24]Ibid at Sec. 6
[25]Ibid at Sec. 4 (1)
[26]ibid at Sec. 5 (1)
[27]Ibid at Sec. 4 (4)
[28]Nepal Treaty Act 2047 (1990) Section 4 (4)
[29]Ibid, at Sec. 10
[30] THE CONSTITUTION OF NEPAL, Art. 278, Clause (2)
[31]Nepal Treaty Act 2047 (1990) Section 9 (2)
[32]Ibid at Sec. 9 (1)

Based on the constitutional and legal provision of Nepal, our practice looks like mixed system but if analysed in-depth, it can be drawn that we are practicing dualistic approach which demands specific legal provision to fulfil the treaty obligation. As Section 9 (2) of the Treaty Act clarifies that treaty needs transformation in municipal law to be enacted and also subject of parliamentary approval. The Government should initiate to change national legal framework though it has not ratified or approved by the Federal Parliament. It is also seen that Nepalese judicial system has not direct jurisdiction to test the validity of national legal framework against the international treaty. Article 126(1) of the Constitution of Nepal leaves a lean place for interpretation by indicating recognized principle of justice as a basis to exercise the power relating to the justice. However, there is not any provision relating enactment of treaty in Article 133, where the jurisdiction of the Supreme Court has been written. Beside these constitutional and legal arrangements, the Supreme Court of Nepal has given verdict on the issues of international law application in domestic legal regime as well as interpretation of existing legal framework regarding domestication of international law. The supreme court of Nepal held that Pancheswar multi-purpose project (Tanakpur Agreement publicly known Mahakali Treaty) is not just an understanding so it requires two third majority of the Parliament in BalkrishnaNeupane versus Prime Minister Girija Prasad Koirala case.[33]In this case the Supreme Court of Nepal limited the treaty enforcing power of Government of Nepal by interpreting constitutional provision in this regard.

In Gyanraj Rai vs Cabinet Secretariat case, the Supreme Court of Nepal held that, to be law and as good as law are different things and treaty cannot be applied directly without being transformed to municipal law.[34] But in the Reena Bajracharya Case, the Supreme Court declared the impugned provision to be ultra vires, stating that a treaty ratified by Parliament is superior to Nepalese law in the case of inconsistency between treaty and legislation as per Section 9(1) of the Treaty Act.[35]In this way, self-contradicting verdict of the Supreme courts shows the needs of unambiguous legislation on the relation between international law and national law of Nepal.

The procedural arrangement of ratification of, accession to, acceptance of or approval of treaty is governed by the rules of the Federal Parliament; the House of Representative Rule, 2075 and the National Assembly Rule, 2075. If any treaty has to ratify, the Government of Nepal should give a notice to the general secretary with following information:

i) Objective of the treaty and justification for being party of such treaty,
ii) Benefits and obligation of treaty,
iii) Need of separate legal and institutional arrangements,
iv) Name of other member state in case of multilateral treaty,
v) Interpretation by treaty mechanism if any, and

[33] Supreme Court Bulletin, 2049 Volume 11, page 1 Balkrishna Neupane v Prime Minister Girija Prasad Koirala
[34]Diwakar Bhatta, Application of International Human Rights Instruments to Nepali Law: A Comparative Analysis on Theory and Practice, NJA Law Journal, 2010, page 97 (Gyan Raj Rai v. Cabinet Secretariat and Others, Writ no 2651 (Supreme Court, Decision Date: 21/03/2002).)
[35] Ibid 97 (ReenaBajracharya v Cabinet Secretariat and Others, NLR 2057 (2002), Vol. 5, P. 376)

vi) Reservation if needed.[36]

After registration, treaty goes through various stages. First of all, copies of treaty are distributed to all Members of the Parliament (member). Then, after five days of notice, it may be introduced in the meeting of the House of Representatives (house), which is similar to the first reading of bill. Next stage is the general discussion on the treaty. After the general discussion, time for the notice of reservation starts which lasts in one hundred twenty hours. When the amendment time lapsed, the treaty may be discussed either in the house or referred to concerned committee. After submission of committee report, the clause by clause discussion on treaty with the reservation is held in the house and motion for ratification of, accession to, acceptance of or approval to of treaty is moved after closure of clause by clause discussion. If treaty is passed from the House of Representatives, it is referred to the National Assembly where same processes are implied.

In all stages, the concerned minister is responsible to answer the question raised by member in discussion.There is forty-eight hours more time allocated for the notice of reservation than the amendment time on the bill. The law makers have clearly shown the importance and sensitive nature of the treaty in this regard. "Reservation" means a declaration made by any party while signing a multilateral treaty or ratifying, acceding to, accepting or approving such a treaty, that any provision of the treaty shall not be applicable to it and this term also includes the declaration made by any party in order to explain its position in respect to such provision.[37] As per above definition, the parliament can alter the reservation provisions. But for that, the treaty must have reservation provision. Otherwise, the Parliament can only accept or reject such treaty. However, it is yet to be performed by the Parliament or the member of the Parliament.

As previously mentioned, the Constitution of the Kingdom of Nepal, 2047 (1990) was the first document, which clearly outlined the provision of internalization of international law. Within this short period of time, we have developed legislative and procedural arrangement sufficiently for making effective adaptation process. Our current constitution has provided that Nepal's international relation shall be directed towards enhancing the dignity of the nation[38] and for that state will adopt policy of reviewing treaties concluded in the past and make treaties and agreements based on equality and mutual interest.[39] Hopefully, these provisions will be implemented for the benefit of nation by getting in practice which will also decrease the burden of the judiciary for the interpretation of international treaty against national legal framework.

[36]House of Representative Rules, 2075, Rule 222 (1)
[37]Nepal Treaty Act, 2047 (1990), section 2 (c)
[38] THE CONSTITUTION OF NEPAL, Art 50 (4)
[39] THE CONSTITUTION OF NEPAL, Art 51 (m(2))

Bibliography

Balkrishna Neupane v Prime Minister Girija Prasad Koirala. (2049). *Supreme Court Bulletin, Vol. 11*. Supreme Court of Nepal.

Bhatta, D. (2010). Application of International Human Rights Instrument to Nepali Law: A Compartive Analysis on Theory and Practice. *Nepal Judicial Academy Law Journal*.

Gyan Raj Rai v. Cabinet Secretariat of Nepal and Others, Writ No. 2651 (Supreme Court of Nepal 3 21, 2002).

Harris, D. (2010). *Cases and Materials on International Law* (7th ed.). Sweet & Maxwell.

Internatlization of International Law Oxford Research Encyclopedia of International Studies. (2018, 9 29). Retrieved from http://internationalstudies.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-225

Kelsen, H. (1966). *Principles of International Law* (2nd ed.). Rinehart.

Nepal Treaty Act, 2047. (1990).

Reena Bajhracharya v Cabinet Secretariat Nepal and Others, Nepal Law Review, 2057 (Supreme Court of Nepal 2002).

Rules of the House of the Representatives 2075 (2018).

THE CONSTITUTION OF NEPAL.

THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF NEPAL 2047 (1990).

Varella, M. D. (2016). *Internatfionalization of Law.* Berlin Heidelberg: Springer.

नेपालको संसद तथा सरकारमा समावेशिता : एक अध्ययन

दिनेशप्रकाश आचार्य*

सारांश

राज्य सञ्चालनमा सबै लिङ्ग, जातजाति, वर्ग, क्षेत्र, समुदाय आदिको सहभागिता रहनुपर्ने माग धेरै समय अघि देखिको भए तापनि औपचारिकरुपमा यस मागको सम्बोधन भने धेरै पछि मात्र भएको हो । नेपालमा राणा शासनको अन्त्य भई प्रजातन्त्रको स्थापना भएको झण्डै ५५ वर्षपछि अर्थात् २०६२/६३ को जनआन्दोलन पश्चात् बनेको अन्तरिम संविधान, २०६३ ले सबै वर्ग, क्षेत्र, लिङ्ग, जातजाति, समुदाय आदिको राज्य सञ्चालनमा सहभागिताको लागि आरक्षणको व्यवस्था गरेको थियो । साथै, अहिले राजनीतिक प्रतिनिधित्वका लागि समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीको व्यवस्था छ । यस लेखमा नेपालमा आरक्षण तथा समावेशिताको अभ्यास हुनुपूर्व र पश्चात् देशको व्यवस्थापिका तथा केही प्रतिनिधिमूलक कार्यपालिकामा लैङ्गिक तथा जातजातिको प्रतिनिधित्वको विश्लेषण गरिएको छ । यस विश्लेषणमा राजाको सक्रिय शासन व्यवस्थाका जनप्रतिनिधि तथा कार्यपालिकाको संरचनाबारे भने उल्लेख गरिएको छैन । अहिले निर्विकल्प जस्तै बनेको समावेशी प्रतिनिधित्व हाम्रो जस्तो बहुजाति भएको देशमा सुन्दर अभ्यास हुँदाहुँदै पनि सुरुवाती चरणमा भने यस्तो अभ्यासमा केही विकृति देखिन थालेकामा सचेत हुनु जरुरी देखिएको छ ।

पृष्ठभूमि

नेपालको संविधानले समावेशीकरणको सिद्धान्त अङ्गीकार गरेको छ । संविधानको प्रस्तावनामा नै "वर्गीय, जातीय, क्षेत्रीय, भाषिक, धार्मिक, लैङ्गिक विभेद र सबै प्रकारका जातीय छुवाछूतको अन्त्य गरी आर्थिक समानता, समृद्धि र सामाजिक न्याय सुनिश्चित गर्न समानुपातिक समावेशी र सहभागितामूलक सिद्धान्तका आधारमा समतामूलक समाजको निर्माण गरिनेछ" भनी उल्लेख गरिएको छ । संविधानको धारा २६९ (४) (ग) मा दलका विभिन्न तहका कार्यकारिणी समितिमा समावेशी प्रतिनिधित्वको व्यवस्था गरिएको हुनुपर्ने, धारा २८२ मा राजदूत तथा विशेष प्रतिनिधि नियुक्त गर्दा समावेशी सिद्धान्तको आधारमा गर्ने, धारा २८३ मा संवैधानिक अङ्गका पदाधिकारी नियुक्त गर्दा पनि समावेशी सिद्धान्तको आधारमा गर्नुपर्ने उल्लेख छ । संविधानको धारा २८५ ले निजामती सेवा तथा सबै सरकारी सेवामा पदपूर्ति गर्दा खुला र समावेशी सिद्धान्तका आधारमा गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ । त्यस्तै संविधानको धारा ७६ को उपधारा ९ मा मन्त्रिपरिषद् गठन पनि समावेशी सिद्धान्तका आधारमा हुनुपर्ने उल्लेख भएकोले यो संविधानलाई समावेशी रुपमा लिइन्छ ।

यस लेखमा राज्यका तीन प्रमूख अङ्गहरुमध्ये व्यवस्थापिका र कार्यपालिकामा समावेशिताको अवस्थाबारे चर्चा गरिएको छ । व्यवस्थापिका मूलतः कानून निर्माण गर्ने अङ्ग हो । कानून जनइच्छा भएको र विधायिका जनप्रतिनिधिमूलक संस्था भएकाले कानून निर्माण विधायिकाबाट नै हुनुपर्ने मान्यता छ । मन्टेस्क्यूले विधायिकालाई राज्यको सामान्य इच्छा अभिव्यक्ति गर्ने अङ्गको रुपमा लिएका थिए । राज्यको विधायिकी शक्ति जनताको निकायमा रहनुपर्ने बताउँदै विधायिकाका

* उपसचिव, संघीय संसद सचिवालय

सदस्यहरु चुनावमार्फत् चुनिएको हुनुपर्ने बताएका थिए [४०] । कानून निर्माण गर्न व्यवस्था गरिएको जनप्रतिनिधिको अङ्ग भएकाले व्यवस्थापिकामा देशका सबै जातजाति, लिङ्ग, वर्ग, क्षेत्र, समुदाय आदिको प्रतिनिधित्व हुनु आवश्यक देखिन्छ । समावेशिताले यसै मान्यतालाई अङ्गीकार गरेको हुन्छ ।

व्यवस्थापिकालाई सरकार र जनतासँगको संवाद र सम्पर्क कायम गराउने 'लिङ्केज इन्स्टिच्यूसन' का रुपमा पनि लिने गरिन्छ । जनताको आवाज कार्यपालिका (सरकार) सम्म पुऱ्याउन व्यवस्थापिकाका सदस्यहरुको प्रमुख भूमिका हुन्छ । जनप्रतिनिधिहरुले सार्वभौमसत्ताको अधिकार प्रयोग गर्ने थलो भएकाले यसलाई राज्यको सर्वोच्च निकायको रुपमा लिइन्छ । जनप्रतिनिधिहरुको सबैभन्दा माथिल्लो तहलाई प्रतिनिधि सभा, जनप्रतिनिधि सभा, विधायिका, संसद, व्यवस्थापिका जस्ता विभिन्न नामहरुले सम्बोधन गर्ने गरिन्छ । नेपालमा यसलाई विभिन्न कालखण्डमा विभिन्न नामले सम्बोधन गर्ने गरिएको पाइन्छ । कानून निर्माण गर्ने जनप्रतिनिधिमूलक यस संस्थालाई हाल संघीय संसदको नामले चिनिन्छ । संघीय संसदका प्रमुख कार्यहरुमा कानून/विधान बनाउने, सरकार गठन, सरकारी कार्यको अनुगमन तथा नियन्त्रण, बजेट पारित गर्ने तथा आर्थिक नियन्त्रण आदि पर्दछन् । यसका अतिरिक्त संसदले समसामयिक विषयमा छलफल तथा सरकारको ध्यानाकार्षण तथा निर्देशन गर्ने कार्य पनि गर्दछ । जनप्रतिनिधिहरूको उच्चतम अङ्ग हुनुको कारण व्यस्थापिकालाई यी महत्वपूर्ण कायहरु सुम्पिएको हो ।

नेपालमा संसदीय अभ्यास

नेपालको संसदीय इतिहास खासै पुरानो छैन । वि.सं. २००७ सालमा राणा शासनको अन्त्यसँगै नेपालमा प्रजातन्त्रको स्थापना भएको मानिन्छ । वास्तवमा प्रजातन्त्रको सर्वमान्य सिद्धान्त 'जनताद्वारा जनताको लागि जनताबाट नै शासन गर्ने प्रणाली' लाई मान्ने हो भने नेपालमा प्रजातन्त्रको अभ्यास वि.सं. २०१५ सालमा सम्पन्न आम निर्वाचनपछि मात्र सुरु भएको हो, तर यो अभ्यास दुई वर्ष पनि टिक्न सकेन ।

नेपालको इतिहासमा पहिलो व्यवस्थापिका वि.सं. २०१५ सालमा गठन भएको थियो । त्यसबेला जनताद्वारा प्रत्यक्ष निर्वाचित प्रतिनिधि सभा र महासभाको व्यवस्था थियो । प्रतिनिधि सभा १०९ सदस्यीय र महासभा ३६ सदस्यीय गरी दुवै सभाको कूल सदस्य संख्या १४५ थियो । महासभामा आधा संख्या राजाबाट मनोनित हुने व्यवस्था थियो ।

वि.सं. २०१७ साल पौष १ गतेदेखि मुलुकमा निरकुंश पञ्चायती शासन व्यवस्थाको सुरुवात भएपछि संसदीय व्यवस्था नै धरापमा पऱ्यो । जननिर्वाचित सरकार र संसदलाई भङ्ग गरी राजा महेन्द्रले दुई वर्षसम्म विना संविधान आदेश र हुकुमबाट शासन चलाएपछि जनताप्रति जवाफदेही हुने संसदीय शासन प्रणालीको अन्त्य भएको थियो । वि.सं. २०१९ सालमा राजाले जारी गरेको संविधानमा राष्ट्रिय पञ्चायतको व्यवस्था गरिएको थियो । निर्वाचित ११२ र राजाबाट मनोनित २८ समेत गरी कूल १४० जना सदस्य रहने राष्ट्रिय पञ्चायतको व्यवस्था गरिएको थियो । यद्यपि लामो समयसम्म बालिग मताधिकारका आधारमा निर्वाचन हुन सकेन । जनवर्गीय सङ्गठन तथा स्थानीय निकायका पदाधिकारीले राष्ट्रिय पञ्चायतका सदस्य छान्ने व्यवस्था थियो । राजाको स्वेच्छामा मनोनित हुनेहरुले जनताका प्रतिनिधि बनेर शासन गर्दथे । वि.सं. २०३८ सालपछि भने जनताले प्रत्यक्ष रुपमा आफ्ना प्रतिनिधिहरु छान्ने गरी राष्ट्रिय पञ्चायतको निर्वाचन भयो । वि.सं. २०४६ सालसम्म यही शैलीको निर्वाचनले निरन्तरता पाई नै रह्यो । यस लेखमा व्यवस्थापिका तथा कार्यपालिकामा समावेशिताको विश्लेषण गर्दा वि.सं. २०१५ सालको निर्वाचन र वि.सं. २०४६ सालपछिको अवस्थालाई आधार मानिएको छ । पञ्चायती शासन व्यवस्थामा सबै कुरा राजाको तजबिजीमा हुने हुनाले यस अवधिको विश्लेषण लेखमा गरिएको छैन ।

नेपालको व्यवस्थापिका तथा कार्यपालिकामा समावेशीता

[40] Gwyon, W.B. The Meaning of Separation of Powers (1965)

अहिले विश्व परिवेशमा समावेशी लोकतन्त्र निर्विकल्प जस्तै भइसकेको छ । लोकतान्त्रिक विधि र प्रक्रिया अनुसार संसद सरकार र कर्मचारीतन्त्रमा राज्यको विविधता झल्कनुपर्ने मान्यता बलियोसँग उपस्थित हुँदैछ । नेपालको सन्दर्भमा समावेशीकरणको सुरुवात कहिलेबाट भयो भन्ने आधिकारिक तथ्य भेटिदैन ।

मोहन शमसेरको २५८ सदस्यीय भारदारी सभामा एकजना पहाडे जनजाति तथा एकजना मधेसी पनि समावेश भएको देखिन्छ[४१] । यो कुनै पनि समावेशीकरणको नियतबाट गरिएको भने देखिँदैन । वि.सं. २०१५ को संसदीय निर्वाचनमा भने नेपाली कांग्रेसले महिला तथा जनजाति उम्मेदवारलाई देशैभरिबाट उठाएको थियो । १०९ स्थानका लागि सम्पन्न उक्त निर्वाचनमा एकजना महिला, दुईजना नेवार, १५ जना पहाडे-हिमाली जनजाति, चारजना तराई जनजाति र छ जना मधेशी निर्वाचित भएका थिए ।

यस निर्वाचनपछि बीपी कोइरालाको नेतृत्वमा बनेको सरकारमा सुदूरपश्चिमबाट प्रतिनिधि सभामा निर्वाचित द्वारिकादेवी ठकुरानी नेपालको इतिहासमै पहिलोपटक महिला मन्त्री बनेकी थिइन् । वि.सं. २०१६ सालमा बीपी कोइरालाको नेतृत्वमा गठित २१ सदस्यीय मन्त्रिपरिषद्मा महिला एक, जनजाति नौ र मधेशी दुई जनाको प्रतिनिधित्व थियो । त्यस समयमा सैद्धान्तिकरुपमा समावेशिताको प्रावधान नभए पनि व्यावहारिक रूपमा यस मन्त्रिमण्डलमा उच्च समावेशिता देखिन्छ ।

वि.सं. २०४६ सालमा प्रजातन्त्रको पुनःस्थापना भएपछि पनि शासनसत्तामा प्रतिनिधित्वको हिसाबमा खासै भिन्नता आएको देखिँदैन । वि.सं. २०४७ साल वैशाखमा कृष्णप्रसाद भट्टराईको नेतृत्वमा गठित ११ सदस्यीय मन्त्रिपरिषद्मा एकजना महिला, एकजना मधेशी तथा दुईजना जनजाति सम्मिलित थिए ।

वि.सं. २०४६ सालको जनआन्दोलनपश्चात् भएको राजनीतिक परिवर्तनसँगै वि.सं. २०४७ सालमा जारी भएको नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ मा प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभा गरी दुई सदन रहने व्यवस्था गरिएको थियो । तत्कालीन राजालाई पनि संसदको अङ्गको रुपमा राखिएको थियो । प्रतिनिधि सभामा प्रत्यक्ष निर्वाचनमार्फत् आउने २०५ सदस्य रहने व्यवस्था थियो भने राष्ट्रिय सभाका कूल ६० सदस्य मध्ये राजाबाट १० जना मनोनित हुन्थे । बाँकी ५० जना सदस्यहरु एकल संक्रमणीय मतका आधारमा प्रतिनिधि सभाबाट ३ महिलासहित ३५ जना र स्थानीय निकायका जनप्रनिनिधिहरुबाट १५ जना निर्वाचित हुने व्यवस्था थियो ।

वि.सं. २०४८ सालमा सम्पन्न आम निर्वाचनमा कूल २०५ सिटमध्ये महिला प्रतिनिधित्व जम्मा ७ जनाको मात्र थियो, जसमध्ये पाँच जना कांग्रेसबाट र २ जना एमालेबाट निर्वाचित थिए । अन्य राजनीतिक दलबाट महिला निर्वाचित थिएनन् । त्यस्तै यस निर्वाचनमा निर्वाचित संसदमा मधेशी २० जना, नेवार १३ जना, पहाडे-हिमाली जनजाति ३४ जना, तराई जनजाति १८ जना, मुसलमान ६ जना तथा दलित १ जनाको प्रतिनिधित्व थियो ।

तालिका १ : २०४८ वैशाख २९ गते सम्पन्न प्रतिनिधि सभामा लैङ्गिक प्रतिनिधित्व

दल	महिला	पुरुष	जम्मा
कांग्रेस	५	१०५	११०
एमाले	२	६५	६७
संयुक्त जनमोर्चा		९	९
सद्भावना पार्टी		६	६
राप्रपा (चन्द)		३	३
नेकपा प्रजातन्त्रवादी		२	२
नेमकिपा		२	२
राप्रपा (थापा)		१	१

[41] मुलुकको मुहार, ध्रुव सिम्खडा र साथीहरु २०७४, हिमाल किताब काठमाडौँ ।

स्वतन्त्र		३	३
जम्मा	७	१९६	२०३

स्रोत : मुलुकको मुहार, २०७४

वि.सं. २०४८ माघ २६ मा भएको उपनिर्वाचनमा नेपाली कांग्रेसबाट १ तथा नेकपा एमालेबाट एक जना निर्वाचित भई कूल प्रतिनिधि संख्या २०५ पुगेको थियो ।

यस निर्वाचनमा बहुमत प्राप्त नेपाली कांग्रेसले गिरीजाप्रसाद कोइरालाको नेतृत्वमा सरकार गठन गरेको थियो । वि.सं. २०४८ जेठमा कोइरालाको नेतृत्वमा गठित मन्त्रिपरिषद्मा कूल १५ जना मध्ये महिला एक, नेवार एक, पहाडे-हिमाली जनजाति एक, मुसलमान एक र मधेशी १ जनाको प्रतिनिधित्व रहेको थियो ।

त्यसो त नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ ले प्रतिनिधि सभामा यति नै महिला वा अन्य जातजातिको प्रतिनिधित्व हुनुपर्छ भन्ने कुनै व्यवस्था गरेको थिएन, तर उक्त संविधानको धारा ४६ अनुसार राष्ट्रिय सभामा कम्तीमा तीन जना महिला समावेश गर्नुपर्ने व्यवस्था थियो । राजाबाट मनोनित तथा एकल संक्रमणीय मतका आधारमा निर्वाचित गरी कूल ६० जनाको राष्ट्रिय सभा गठन हुने व्यवस्था थियो । २०४८ देखि २०५८ सम्म गठन भएको राष्ट्रिय सभामा समानुपातिक प्रतिनिधित्वको सिद्धान्त बमोजिम एकल संक्रमणीय मतका आधारमा १० जना महिला समावेश भएका थिए ।

वि.सं. २०५१ सालको मध्यावधि निर्वाचन पनि महिला समावेशिताको दृष्टिले खासै उपलब्धिपूर्ण देखिँदैन । कूल २०५ जना निर्वाचित प्रतिनिधिमध्ये कांग्रेसबाट ४ जना र एमालेबाट ३ जना गरी जम्मा ७ जनाको मात्र महिला प्रतिनिधित्व भएको देखिन्छ ।

तालिका २ : २०५१ सालमा सम्पन्न मध्यावधि निर्वाचनमा प्रतिनिधि सभामा लैङ्गिक प्रतिनिधित्व

दल	महिला	पुरुष	जम्मा
कांग्रेस	४	७९	८३
एमाले	३	८५	८८
राप्रपा		२०	२०
नेमकिपा		४	४
सद्भावना पार्टी		३	३
स्वतन्त्र		३	३
जम्मा	**७**	**१९८**	**२०५**

स्रोत : मुलुकको मुहार, २०७४

यस मध्यावधि निर्वाचनबाट निर्वाचित सांसदहरुमा मधेशी १७ जना, नेवार १४ जना, पहाडे-हिमाली जनजाति २५ जना, तराई जनजाति १४ जना तथा मुसलमान ४ जना थिए । यस निर्वाचनबाट निर्वाचित दलितको प्रतिनिधित्व भने शून्य थियो । यस निर्वाचनबाट ठूलो पार्टी बनेको नेकपा एमालेले मनमोहन अधिकारी नेतृत्वमा सरकार बनाएको थियो । अधिकारी नेतृत्वको मन्त्रिपरिषद् पनि समावेशी देखिँदैन । १५ सदस्यीय मन्त्रिपरिषद्मा महिला र मधेशीको प्रतिनिधित्व शून्य थियो । एक नेवार र २ पहाडे-हिमाली जनजातिको सहभागिता रहेको थियो । वि.सं. २०५३ साल जेठ २७ मा शेरबहादुर देउवाको नेतृत्वमा बनेको मन्त्रिपरिषद् अहिलेसम्मकै ठूलो मन्त्रिपरिषद्को रुपमा रहेको छ । यस मन्त्रिपरिषद्मा कूल ५८ जना मध्ये एक जना मात्र महिला मन्त्री थिइन् भने दश मधेशी, दुई मुसलमान, दुई नेवार, ६ पहाडे-हिमाली जनजाति तथा ४ तराई जनजाति रहेका थिए । यस बीचमा लोकेन्द्र बहादुर चन्द तथा सूर्यबहादुर थापा, गिरीजाप्रसाद कोइरालाको नेतृत्वमा सरकार बनेपनि सबै सरकारहरुको विश्लेषण यस लेखमा गरिएको छैन ।

वि.सं. २०५६ सालमा सम्पन्न निर्वाचनमा अघिल्ला दुई चुनावको तुलनामा महिला प्रतिनिधित्व बढेको देखिन्छ । कूल २०५ निर्वाचित प्रतिनिधि सभा सदस्यमा कांग्रेसबाट पाँच जना, एमालेबाट पाँच जना र राप्रपाबाट एक जना गरी कूल एघार जना महिलाको संसदमा प्रतिनिधित्व देखिन्छ ।

तालिका ३ : २०५६ सालमा सम्पन्न निर्वाचन प्रतिनिधि सभामा लैङ्गिक प्रतिनिधित्व

दल	महिला	पुरुष	जम्मा
कांग्रेस	५	१०६	१११
एमाले	५	६६	७१
राप्रपा	१	१०	११
सद्भावना पार्टी		४	४
राजमो		५	५
संजमो		१	१
नेमकिपा		१	१
जम्मा	**११**	**१८८**	**१९९**

स्रोत : मुलुकको मुहार, २०७४

जातिगत रुपमा हेर्दा वि.सं. २०५६ सालको निर्वाचनबाट मधेशी २४ जना, नेवार १३ जना, पहाडे-हिमाली जनजाति २७ जना, तराई जनजाति १० जना, मुसलमान दुई जना निर्वाचित भएको देखिन्छ ।

यस निर्वाचनपछि कृष्णप्रसाद भट्टराईको नेतृत्वमा गठित ३१ सदस्यीय मन्त्रिपरिषद्मा एक महिला, एक मुसलमान, दुई मधेशी, तीन नेवार, चार पहाडे-हिमाली जनजाति तथा दुई तराई जनजातिको प्रतिनिधित्व रहेको थियो । त्यस्तै वि.सं. २०५७ सालमा गिरीजाप्रसाद कोइरालाको नेतृत्वमा गठित ३६ सदस्यीय मन्त्रिपरिषद्मा एक महिला, तीन नेवार, छ पहाडे-हिमाली जनजाति, एक तराई जनजाति, तीन मधेशी र एक मुसलमान रहेका थिए । यसपछि राजाको सक्रिय शासन व्यवस्थामा बनेका मन्त्रिपरिषद्को बारे यहाँ उल्लेख गरिएको छैन ।

२०६२/६३ को आन्दोलनले वि.सं. २०६३ वैशाख ११ गते प्रतिनिधि सभा पुनःस्थापित भएको थियो । त्यही वर्ष माघ १ गते अन्तरिम संविधान घोषणा भएको भयो । उक्त संविधान अनुसार अन्तरिम संसद गठन गरिएको थियो, जसमा ३३० सांसदहरु थिए । तीमध्ये महिला ५८ जना, नेवार २४ जना, पहाडे-हिमाली जनजाति ५४ जना, मधेशी ३९ जना, तराई जनजाति २२ जना, दलित १३ जना, मुसलमान ५ जना रहेका थिए । अन्तरिम संविधान लागू भएपछि गिरीजाप्रसाद कोइरालाको नेतृत्वमा बनेको १७ सदस्यीय मन्त्रिपरिषद्मा महिला दुई, मधेशी तीन, जनजाति तीन, नेवार दुई र दलित दुई जना सहभागी थिए ।

वि.सं. २०६४ चैत्र २८ गते सम्पन्न संविधानसभाको निर्वाचन भने समावेशीकरणको सिद्धान्तको आधारमा भएको थियो । यस निर्वाचनमा महिला प्रतिनिधित्व ३३ प्रतिशत पुऱ्याइएको थियो । यस संविधानसभा निर्वाचनमा महिला १९१ जना (३३ प्रतिशत), जनजाति १९२ (३७ प्रतिशत), मधेशी ३० प्रतिशत र दलित ९ प्रतिशत को प्रतिनिधित्व रहेको थियो[४२] । संसारले नै सराहना गरेको यो सभा जत्तिको समावेशी संविधानसभा संसारमा नै हालसम्म गठन भएको छैन भन्ने दावी गरिन्छ[४३] □/ विडम्वना उक्त इन्द्रधनुषी संविधानसभाले संविधान निर्माणको दायित्व भने पूरा गर्न सकेन र अर्को संविधानसभाको चुनाव वि.सं. २०७० मंसिर ४ गते सम्पन्न भयो । पछिल्लो संविधानसभाको निर्वाचनमा राजनीतिक

[42] निर्वाचन आयोग नेपाल

[43] मुलुकको मुहार, ध्रुव सिम्खडा र साथीहरु २०७४

दलहरु समावेशी सिद्धान्तबाट पछाडि नफर्के पनि दलितको प्रतिनिधित्व भने घटेको छ, जसले वि.सं. २०७२ सालमा संविधान निर्माण गरी लागू गऱ्यो ।

वि.सं. २०६४ साल साउन २३ गते नेपाल सरकारले निजामती सेवा ऐन, २०४९ संशोधन गरी समावेशी नीतिको व्यवस्था गरेको थियो । यसैलाई नेपालमा समावेशिताको पहिलो दर्विलो पाइला मान्न सकिन्छ । यसका लागि वि.सं. २०६३ सालमा जारी भएको नेपालको अन्तरिम संविधानले आरक्षण व्यवस्थाका लागि संवैधानिक मार्ग प्रशस्त गरेको थियो । मूलतः यो संविधानले त्यस बेलाको विद्रोही नेकपा माओवादी र सरकार बीच ५ मंसिर २०६३ मा भएको विस्तृत शान्ति सम्झौताको मर्म र भावनालाई समेटेको थियो । सो सम्झौतामा 'वर्गीय, जातीय, भाषिक, लैङ्गिक, सांस्कृतिक, धार्मिक र क्षेत्रीय भेदभावको अन्त्य गर्दै महिला, दलित, आदिवासी जनजाति, मधेशी उत्पीडित, उपेक्षित र अल्पसंख्यक समुदाय, पिछडिएका क्षेत्र लगायतका समस्याहरुलाई सम्बोधन गर्न राज्यको वर्तमान केन्द्रीकृत र एकात्मक ढाँचाको अन्त्य गरी राज्यको समावेशी, लोकतान्त्रिक र अग्रगामी पुनर्संरचना गर्ने' भनेर उल्लेख गरिएको थियो ।

देशमा गणतन्त्र स्थापना भएपछि बनेको पहिलो सरकार नेकपा माओवादीका अध्यक्ष पुष्पकमल दाहालको नेतृत्वमा थियो । २६ सदस्यीय यस मन्त्रिपरिषद्मा चार महिला, ९ मधेशी, सात जनजाति तथा दलित एकजना सहभागी थिए । त्यसपछि संविधान घोषणा हुनुपूर्व बनेका माधव कुमार नेपाल, झलनाथ खनाल, बाबुराम भट्टराई, खिलाराज रेग्मी, शुशिल कोइराला नेतृत्वका सरकारको बारे यहाँ उल्लेख गरिएको छैन ।

हालको संवैधानिक व्यवस्था अनुसार प्रतिनिधिसभामा पहिलो हुने निर्वाचित हुने निर्वाचन प्रणाली बमोजिम निर्वाचित हुने १६५ सदस्य र समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीबाट निर्वाचित हुने ११० सदस्य गरी जम्मा २७५ सदस्य रहने व्यवस्था
छ । यसको लागि राजनीतिक दलले उम्मेदवारी दिँदा महिला, दलित, आदिवासी, जनजाति, खसआर्य, मधेसी, थारु, मुश्लिम, पिछडिएको क्षेत्र समेतबाट प्रतिनिधित्व गराउने व्यवस्था रहेको छ ।

त्यस्तै संघीय संसदमा प्रतिनिधित्व गर्ने प्रत्येक राजनीतिक दलबाट निर्वाचित कूल सदस्य संख्याको कम्तीमा एक तिहाई सदस्य महिला हुनु पर्ने व्यवस्था रहेको छ । त्यस्तै गरी राष्ट्रिय सभामा प्रत्येक प्रदेशबाट कम्तीमा तीन जना महिला सहित आठ जना गरी निर्वाचित ५६ जना र नेपाल सरकारको सिफारिशमा राष्ट्रपतिबाट मनोनित कम्तीमा एकजना महिला सहित तीन जना गरी ५९ जना रहने व्यवस्था छ । यसले गर्दा जनप्रतिनिधिमूलक संस्था समावेशी त देखिन्छ तर हालको अभ्यासमा यसको लागि राजनीतिक दलहरु समानुपातिक प्रणालीमा निर्भर देखिन्छन् ।

हालको संवैधानिक व्यवस्थामा स्थानीय निकायमा प्रत्येक वडामा एकजना दलित महिलासहित कम्तीमा दुईजना महिलाको प्रतिनिधित्व हुनुपर्ने छ । स्थानीय तह निर्वाचन, २०७४ मा कूल ७५३ स्थानीय तहहरुमा निर्वाचित हुनेमा महिला प्रतिनिधित्व ४१ प्रतिशत रहेको छ । यसमा पनि स्थानीयतह प्रमुख तथा अध्यक्षमा ७५३ मध्ये १८ जना अर्थात तीन प्रतिशत भन्दा कम महिला रहेका छन् । अध्यक्ष वा उपाध्यक्ष फरक लिंगको हुनुपर्ने कानूनी प्रावधानका कारण उपाध्यक्षमा भने महिला प्रतिनिधिको संख्या बढी छ । उपप्रमुख वा उपाध्यक्षमा ७५३ मध्ये ७०० महिला रहेका छन् ।

त्यस्तै, प्रदेश सभामा कूल ५५० प्रतिनिधि मध्ये महिला प्रतिनिधित्व झण्डै ३४ प्रतिशत रहेको छ । प्रत्यक्ष निर्वाचन तर्फ महिला प्रतिनिधित्व पाँच प्रतिशत हाराहारी मात्र रहेको छ अर्थात् पहिलो हुने निर्वाचित हुने प्रणालीमार्फत् कूल ३३० मा जम्मा १७ जना महिला निर्वाचित भएका छन् ।

तालिका ४ : सातवटै प्रदेश सभामा लैङ्गिक प्रतिनिधित्व

प्रदेश	समानुपातिक प्रणाली			प्रत्यक्ष प्रणाली			कूल जम्मा			महिला प्रतिशत
	महिला	पुरुष	जम्मा	महिला	पुरुष	जम्मा	महिला	पुरुष	जम्मा	
प्रदेश १	३०	७	३७	२	५४	३७	३२	६१	९३	३४.४
प्रदेश २	३२	११	४३	५	५९	४३	३७	७०	१०७	३४.६
प्रदेश ३	३२	१२	४४	५	६१	४४	३७	७३	११०	३३.६

गण्डकी प्रदेश	१८	६	२४	२	३४	२४	२०	४०	६०	३३.३
प्रदेश ५	३०	५	३५	२	५०	३५	३२	५५	८७	३६.८
कर्णाली प्रदेश	१३	३	१६		२४	१६	१३	२७	४०	३२.५
प्रदेश ७	१७	४	२१	१	३१	२१	१८	३५	५३	३३.९
कूल जम्मा	१७२	४८	२२०	१७	३१३	३३०	१८९	३६१	५५०	३४.४

स्रोत : निर्वाचन आयोग, २०७४

त्यस्तै प्रतिनिधि सभामा पनि कानूनी बाध्यताका कारण प्रत्यक्ष र समानुपातिक गरी झण्डै ३३ प्रतिशत महिला प्रतिनिधित्व पुऱ्याइएको छ । संघीय प्रतिनिधि सभामा प्रत्यक्ष निर्वाचित तर्फ चार प्रतिशत भन्दा कम महिला रहेका छन् ।

तालिका ५ : संघीय प्रतिनिधि सभामा लैङ्गिक प्रतिनिधित्व

प्रदेश	समानुपातिक प्रणाली			प्रत्यक्ष प्रणाली			कूल जम्मा			महिला प्रतिशत
	महिला	पुरुष	जम्मा	महिला	पुरुष	जम्मा	महिला	पुरुष	जम्मा	
प्रदेश १	१४	३	१७	१	२७	२८	१५	३०	४५	३३.३
प्रदेश २	२३	३	२६		३२	३२	२३	३५	५८	३९.७
प्रदेश ३	१३	६	१९	१	३२	३३	१४	३८	५२	२६.९
गण्डकी प्रदेश	८	६	१४	१	१७	१८	९	२३	३२	२८.१
प्रदेश ५	१६	४	२०	२	२४	२६	१८	२८	४६	३९.१
कर्णाली प्रदेश	४	१	५		१२	१२	४	१३	१७	२३.५
प्रदेश ७	६	३	९	१	१५	१६	७	१८	२५	२८
कूल जम्मा	**८४**	**२६**	**११०**	**६**	**१५९**	**१६५**	**९०**	**१८५**	**२७५**	३२.७

स्रोत : निर्वाचन आयोग, २०७४

हालको राष्ट्रिय सभामा तथा प्रतिनिधि सभामा संवैधानिक प्रावधान अनुसार समावेशी प्रतिनिधित्व गरिएको छ । न्यूनतम प्रतिनिधित्व पूरा गर्न समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीले सहज बनाएको छ । देश संघीयतामा गइसकेपछि खड्गप्रसाद शर्मा ओलीको नेतृत्वमा बनेको हालको मन्त्रिपरिषद् २२ सदस्यीय छ । यस मन्त्रिपरिषद्मा तीनजना महिला मन्त्री, पाँच जना मधेशी, चारजना जनजाति तथा एक दलित रहेका छन् ।

निष्कर्ष

नेपालमा समावेशिताको अभ्यास नयाँ भएपनि यसले देशका महिला, दलित, जातजाति, पिछडिएका क्षेत्र आदिको राज्य संयन्त्रमा उपस्थिति बढाएको छ । विविध राजनीतिक तथा अन्य आन्दोलनका उपलब्धी स्वरुप प्राप्त समानुपातिक निर्वाचन प्रणाली, आरक्षणको व्यवस्था आदिले देशको लोकतान्त्रिक व्यवस्थाको आधार वलियो बनाएको छ । यसले सहभागितामूलक विकास प्रक्रियालाई प्रवर्द्धन गर्नुको साथै उनीहरुमा देशप्रतिको अपनत्व बढाउनुको साथै राष्ट्र निर्माणमा आम नेपालीको सहभागिता बढ्ने अपेक्षा गर्न सकिन्छ तर संवैधानिक व्यवस्थालाई कर्मकाण्डीय बनाई समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीलाई विकृत राजनीतिक अभ्यास बनाउने जोखिम पनि त्यतिकै देखिएको छ । नेपालमा गरिएका प्रारम्भिक अभ्यासहरुले कतिपय सन्दर्भमा त्यसको संकेत पनि गर्छन् ।

सन्दर्भ सामाग्री

१. नेपालको संविधान (२०७२)
२. मुलुकको मूहार २०७४, ध्रुव सिम्खडा र साथीहरु, हिमाल किताब काठमाडौँ
३. नेपालका मन्त्री र सांसदहरु, २०७५, भैरव रिसाल र भरतराज पोखरेल, सिकाई समूह काठमाडौँ
४. निर्वाचन आयोग बुलेटिनहरु, निर्वाचन आयोग नेपाल
५. संघीय संसदः जानकारीमूलक पुस्तिका, २०७४ संघीय संसद सचिवालय, सिंहदरबार काठमाडौँ
६. नेपालको संवैधानिक इतिहास र संवैधानिक अभिलेखहरु २०६६, टोपबहादुर सिंह, पैरवी प्रकाशन, काठमाडौँ

संघीय नेपालमा तीन तहको व्यवस्थापिका : एक चर्चा

रामकुमार पौडेल*

सारांश

प्रजातान्त्रिक शासन व्यवस्थामा जनताको मतबाट निर्वाचित जनप्रतिनिधिबाट शासन सञ्चालन गरिन्छ । स्वच्छ, निष्पक्ष र भयरहित वातावरण हुने निर्वाचनबाट जनप्रतिनिधिमूलक संस्था व्यवस्थापिकाको गठन हुन्छ । विश्वभरका देशहरुमा शासन व्यवस्थामा विभिन्नता पाइन्छ । यसमध्ये संसदीय लोकतान्त्रिक शासन प्रणाली प्रमुख रुपमा रहन गएको पाइन्छ । संसदीय व्यवस्थाको जननी मानिने वेलायतको संसदीय अभ्यासको प्रभाव नेपालको व्यवस्थापिकामा परेको पाइन्छ । नेपालको संसदीय व्यवस्थाको लामो इतिहास रहेको छैन । नेपालको पहिलो व्यवस्थापिकाको रुपमा नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५ बमोजिम गठन भएको दुई सदन सहितको व्यवस्थापिकालाई मान्न सकिन्छ । यसपछि देशमा विभिन्न स्वरुपका व्यवस्थापिकाको गठन भएको पाइन्छ । प्रजातान्त्रिक अधिकारको लागि विभिन्न समयमा भएका आन्दोलनको परिणामस्वरुप नेपाली जनताको इच्छा अनुसारको शासन सञ्चालन गर्ने वाचा अनुसार व्यवस्थापिकाको गठन भएको पाइन्छ । वैधानिक तरिकाबाट शासन सत्ता सजिलै हस्तान्तरण हुन सक्ने र जनताले चाहेको राजनीतिक दलबीच प्रतिस्पर्धामा खरो उत्रने दललाई छान्ने र जनहितको विपरित जाने दललाई दण्डित् गर्न सक्ने अधिकार राख्ने यो व्यवस्थाको प्रमुख विशेषता मानिन्छ । संविधानसभाबाट नेपालको संविधान जारी भई हाल कार्यान्वयनमा आएको छ । एकात्मक र केन्द्रीकृत शासन व्यवस्थाबाट देश संघीयतामा गएको र तीन तहमा अधिकारको बाँडफाँड गरिएको छ । तीनै तहमा व्यवस्थापिकाको गठन समेत भएको छ । २०४६ सालको आन्दोलन पछिको नेपालको संसदीय व्यवस्थामा देखापरेका विकृति र विसंगतिहरुलाई निरुत्साहित गरी व्यवस्थापिकालाई सरकार बनाउने र भत्काउने काममा निरुत्साहित गर्ने गरी नयाँ संविधानमा केही नयाँ प्रबन्ध गरिएको छ । संघीयताको माध्यमबाट नेपालको विकास गर्ने र सबै जात-जाती र भाषा-भाषीलाई एकताको सुत्रमा बाध्ने काम गर्ने काम यसबाट हुने विश्वास लिइएको छ । परिवर्तित सन्दर्भमा तीन तहको व्यवस्थापिको महत्वपूर्ण भूमिका रहने विश्वास लिन सकिन्छ ।

पृष्ठभूमि

सामान्य भाषामा व्यवस्थापिका भनेको जनताका प्रतिनिधिहरुको संस्था हो भन्ने वुझिन्छ । यसको गठन निर्वाचनको माध्यमबाट गरिन्छ । संविधानले नेपाली जनतालाई सावैभौमसत्ताको प्रयोग गर्न पाउने व्यवस्था गरेको छ । निश्चित अवधिको लागि जनताले आफ्ना प्रतिनिधिहरुको निर्वाचन गरी जनप्रतिनिधिमूलक संस्था व्यवस्थापिकाको गठन गरिएको हुन्छ । व्यवस्थापिकालाई नेपाल प्रज्ञा प्रतिष्ठानबाट प्रकाशित नेपाली वृहद शब्द कोषले "कुनै संसद, संस्था वा सरकारको नीति नियम बनाउने वा सामान्य कार्य नीति निर्धारण गर्ने सभा वा सदन" भनी परिभाषित गरेको छ । यसैगरी बसन्त कुमार शर्माको नेपाली शब्द सागरले "व्यवस्थापिका" शब्दलाई "सरकारका तीन अङ्ग व्यवस्थापिका कार्यपालिका र न्यायपालिकामध्ये एक अङ्ग" भनी परिभाषा गरेको छ ।

* उपसचिव, संघीय संसद सचिवालय

प्रजातान्त्रिक शासन व्यवस्था भएका देशमा राज्यका सबै नागरिकहरु राज्य सञ्चालनमा संलग्न हुन नसक्ने र प्रत्यक्ष शासनमा सहभागी हुन संभव पनि नहुने भएकोले निश्चित मापदण्ड तोकी आफुले प्रयोग गर्ने अधिकारलाई निर्वाचनको माध्यमबाट जनप्रतिनिधिलाई हस्तान्तरण गरिएको हुन्छ । निर्वाचित प्रतिनिधिहरुले व्यवस्थापिकामा रहेर जनताको तर्फबाट काम गर्ने गर्दछन् । व्यवस्थापिकाले अर्थात् जनप्रतिनिधिहरुले कानून बनाउने (विधायिकी काम गर्ने), शासन सञ्चालनको लागि नीति कार्यक्रम स्वीकृत गर्ने तथा नीति तथा कार्यक्रममा आधारित भई वजेट पारित गर्ने काम गर्दछन् । यसैगरी सरकारको कामको निगरानी गर्ने काम पनि गर्दछन् । समसामयिक चासो र जनसरोकारको विषयमा सरकारको ध्यानाकर्षण गर्ने काम गर्दछन् । त्यसैले व्यवस्थापिकालाई जनताको आवाज बोल्ने थलो पनि हो भन्ने गरिन्छ । मुलुकको शासन सञ्चालनमा सरकारको तीन अंगहरु कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायपालिका मध्ये व्यवस्थापिकाको प्रमुख भूमिका रहेको पाइन्छ । त्यसैले लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्था भएका देशहरुमा व्यवस्थापिकाको भूमिका महत्वपूर्ण रहेको पाइन्छ । संविधानले नै राज्यका तीन अंगहरुको काम, कर्तव्य र अधिकारको सीमा तोकिदिएको हुन्छ । शक्तिको पृथकीकरण तथा सन्तुलनको व्यवस्था गरिएको हुन्छ ।

नेपालमा व्यवस्थापिकाको विकासक्रम

नेपालमा विभिन्न समयमा भएका आन्दोलनको परिणामस्वरुप संविधानहरु पनि परिर्वतन भई जारी भएका छन् र जनप्रतिनिधिमूलक संस्था व्यवस्थापिकाको गठनमा पनि फरकपन पाइन्छ । नेपालमा व्यवस्थापिकाको विकासक्रम यसप्रकार गरेको पाइन्छ :

१. नेपाल सरकार वैधानिक कानून, २००४ : राणा प्रधानमन्त्री देव शम्शेरले बनाएको तर लागू नभएको यो पहिलो वैधानिक कानून हो । यस बैधानिक कानूनको धारा २२ (क) मा महाराजा, राष्ट्र सभा (६०-७०) र भारदारी सभा (२०-३०) बाट व्यवस्थापिकाको गठन हुने व्यवस्था रहेको पाइन्छ तर यो विधान लागू हुन नसके तापनि जनप्रतिनिधि सहितको व्यवस्थापिकाको कल्पना भएको पाइन्छ ।

२. नेपालको अन्तरिम शासन विधान, २००७ : नेपालमा लागु भएको पहिलो संविधान नेपालको अन्तरिम शासन विधान, २००७ हो । ऐतिहासिक जन आन्दोलनको वलमा राणाशासनको अन्त्य भएपछि राजाको गुमेको अधिकार प्राप्त भयो । जनताले प्रजातान्त्रिक वातावरणको अनुभूति गर्ने अवस्था सृजना भयो । नेपालको अन्तरिम शासन विधान, २००७ मा विधायिकी कामको लागि सल्लाहकार सभा गठन हुने र संविधानसभाको निर्वाचन गरी संविधान निर्माण गर्ने उल्लेख थियो ।

३. नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५ : श्री ५ महेन्द्र शाहबाट संविधानसभाको निर्वाचन गर्नुको सट्टा संसदको निर्वाचन सम्पन्न गर्ने उद्देश्यले नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५ जारी भएको थियो । यस संविधानले दुई सदनात्मक व्यवस्थापिकाको व्यवस्था गरेको थियो । श्री ५ र महासभा तथा प्रतिनिधि सभा नामको संसदको व्यवस्था रहेको थियो । माथिल्लो सदन महासभामा ३६ सदस्य र प्रतिनिधि सभामा १०९ सदस्य हुने व्यवस्था गरिएको थियो । संसदीय अभ्यासमा यो पहिलो निर्वाचित व्यवस्थापिका रहेको थियो ।

४. नेपालको संविधान, २०१९ : बहुदलीय व्यवस्थालाई प्रतिबन्ध लगाएपछि श्री ५ महेन्द्र शाहबाट २०१७ सालमा नेपालमा पंचायती व्यवस्थाको घोषणा भयो । पंचायती व्यवस्था अनुरुपको नेपालको संविधान, २०१९ जारी भई व्यवस्थापिकाको रुपमा राष्ट्रिय पंचायतको गठन भएको थियो । संविधानको तेश्रो संशोधन पछि यसको सदस्य संख्या १४० रहेको थियो । प्रत्यक्ष निर्वाचित ११२ जना सदस्य र २८ जना मनोनित सदस्य रहने व्यवस्था रहेको थियो ।

५. नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ : वि.स. २०४६ सालको जन आन्दोलनको फलस्वरुप प्रजातन्त्र पुनर्स्थापना भएपछि जारी भएको नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ ले संसदीय शासन व्यवस्थालाई अपरिवर्तनीय रुपमा राखेको पाइन्छ । यस संविधानले व्यवस्थापिका दुई सदनात्मक हुने व्यवस्था गरेको थियो । श्री ५, प्रतिनिधि सभा (

२०५) र राष्ट्रिय सभा (६०) लाई संसद भनी उल्लेख गरिएको थियो । यस संविधान बमोजिम २०४८, २०५१ र २०५६ सालमा गरी तीन पटक संसदको निर्वाचन भएको थियो ।

६. नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ : ऐतिहासिक दोश्रो जनआन्दोलनबाट प्रतिनिधि सभा पुनर्स्थापना भई नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ जारी भयो । यस संविधानले व्यवस्थापिकाको रुपमा व्यवस्थापिका–संसद (३३० सदस्य) गठन गच्यो । संविधानसभा मार्फत संविधान बनाउनको लागि ६०१ सदस्यीय संविधानसभाको निर्वाचन २०६४ साल चैत्र २८ गते सम्पन्न भयो र संविधानसभाको पहिलो बैठक २०६५ साल जेठ १५ गते पहिलो बैठक बसी कार्यप्रारम्भ भयो तर यस सभाबाट संविधान निर्माणको काम हुन नसकि यो सभा स्वतः विघटन हुन गयो । यसै बीच दलहरुको सहमतिमा तत्कालीन प्रधानन्यायाधीशको अध्यक्षतामा सरकार गठन गरी दोश्रो संविधानसभाको निर्वाचन २०७० सालमा सम्पन्न भयो । यस संविधानसभाले पहिलो संविधानसभाबाट भएका कामलाई निरन्तरता दिदै वाँकी काम पुरा गरी २०७२ साल असोज ३ गते संविधानसभाबाट नेपालको संविधान जारी भयो ।

७. नेपालको संविधान : सम्बत् २०७२ साल असोज ३ गते जारी भएको नेपालको संविधानले राज्यको तीन वटा तहमा व्यवस्थापिका रहने व्यवस्था गरेको छ । संघमा संघीय व्यवस्थापिका रहने छ, जसमा प्रतिनिधि सभा (२७५) र राष्ट्रिय सभा (५९), प्रदेश तहमा प्रदेश सभा र स्थानीय तहमा स्थानीय व्यवस्थापिका रहने छन् ।

व्यवस्थापिका गठन सम्बन्धी संवैधानिक व्यवस्था

नेपालको संविधानको प्रस्तावनामा "हामी सार्वभौमसत्तासम्पन्न नेपाली जनता" भनी उल्लेख भएको र समय समयमा भएको आन्दोलनको वलमा संविधानसभाबाट संविधान जारी भएको उल्लेख गरिएको छ । राज्यमा भएका सबै प्रकारका भेदभाव तथा निरंकुशताको अन्त्य गर्दै एकात्मक व्यवस्थाको अन्त्य गर्दै संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थाको अवलम्बन गरी दिगो विकास गर्ने कुरा उल्लेख गरिएको छ । यसबाट देशको शासन सञ्चालनमा जनताको सहभागीता हुने र शासन सञ्चालन लोकतान्त्रिक मूल्य, मान्यताका आधारमा हुने व्यवस्थाको परिकल्पना गरिएको छ । संविधानले जनतालाई नै शक्तिको स्रोत मानेको छ । जनतामा निहीत सार्वभौमसत्ताको प्रयोग प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणाली र समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीको माध्यमबाट जनप्रतिनिधिको छनौट भई व्यवस्थापिकाको गठन गर्ने कानूनी प्रावधान रहेको छ ।

संविधानको भाग ८ मा संघीय व्यवस्थापिका, भाग १४ मा प्रदेश व्यवस्थापिका र भाग १८ मा स्थानीय व्यवस्थापिकाको व्यवस्था गरेको पाइन्छ । संघीय व्यवस्थापिकामा प्रतिनिधि सभा र राट्रिय सभा नामका दुई सदन सहितको एक व्यवस्थापिका हुने जसलाई संघीय संसद भनिनेछ भनी उल्लेख गरेको छ । प्रतिनिधि सभातर्फ प्रत्यक्ष निर्वाचित सदस्य १६५ र समानुपातिक सदस्य ११० गरी २७५ रहेको पाइन्छ । राष्ट्रिय सभामा सात वटा प्रदेशबाट ८ जनाका दरले निर्वाचित ५६ सदस्य र नेपाल सरकारको सिफारिसमा राष्ट्रपतिबाट मनोनित ३ जना सदस्य गरी ५९ जना रहने व्यवस्था रहेको छ । प्रतिनिधि सभा सदस्यको पदावधि ५ वर्ष हुने र राष्ट्रिय सभाका सदस्यको पदावधि ६ वर्ष हुने र यो स्थायी सदन रहनेछ । राष्ट्रिय सभामा प्रत्येक २ वर्षमा एक तिहाई सदस्यको निर्वाचन हुने व्यवस्था रहेको छ ।

सात वटा प्रदेश सभामा रहने प्रदेश सभाका सदस्यको संख्यामा एकरुपता रहेको छैन । प्रदेशको भूगोल र जनसंख्याका आधारमा सदस्य संख्या निर्धारण गरिएको छ । प्रदेशको भूगोलका आधारमा प्रतिनिधि सभाको एक निर्वाचन क्षेत्रबाट २ जना निर्वाचित सदस्य साठी प्रतिशत र चालिस प्रतिशत समानुपातिक सदस्य गरी प्रदेश सभाको गठन भएको छ । सम्बत् २०७४ सालमा भएको निर्वाचनमा सात वटा प्रदेशमा देहाय बमोजिम सदस्य निर्वाचित भएका छन् :

सि.नं.	प्रदेश सभाको नाम	निर्वाचित	समानुपातिक	जम्मा
१	प्रदेश सभा १	५६	३७	**९३**
२	प्रदेश सभा २	६४	४३	**१०७**
३	प्रदेश सभा ३	६६	४४	**११०**

४	गण्डकी प्रदेश सभा	३६	२४	**६०**
५	प्रदेश सभा ५	५२	३५	**८७**
६	कर्णाली प्रदेश सभा	२४	१६	**४०**
७	सुदूर पश्चिम प्रदेश सभा	३२	२१	**५३**
	कुल सदस्य संख्या	**३३०**	**२२०**	**५५०**

स्थानीय व्यवस्थापिकामा स्थानीय गाउँ पालिकाको तहमा निर्वाचित गाउँपालिकाका अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष र सदस्यहरु रहने र स्थानीय नगरपालिकाको तहमा नगर प्रमुख तथा उपप्रमुख र सदस्यहरु रहने व्यवस्था रहेको गाउँ सभा तथा नगर सभा रहेको पाइन्छ । स्थानीय तहका पदाधिकारीलाई कार्यकारी अधिकार प्राप्त छ । यसले नै विधायिकी अधिकार पनि प्रयोग गर्दछ ।

व्यवस्थापिकाको कार्यहरु

व्यवस्थापिकाको कार्यहरुलाई निम्नानुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ :

१. **प्रधानमन्त्रीको नियुक्ति** : प्रधानमन्त्रीको नियुक्तिका सम्बन्धमा संविधानले देहाय बमोजिमको व्यवस्था गरेको पाइन्छ :

क) सघीय संसदको प्रतिनिधि सभाको निर्वाचन भएपछि प्रतिनिधि सभामा वहुमत प्राप्त दलको नेतालाई नेपाल सरकारको प्रधानमन्त्रीको पदमा राष्ट्रपतिबाट चयन गर्ने व्यवस्था रहेको छ ।

ख) प्रतिनिधि सभाको निर्वाचनमा स्पष्ट वहुमत प्राप्त नभएमा दुई वा दुईभन्दा वढी दलहरुको समर्थनमा वहुमत प्राप्त गर्नसक्ने सदस्यलाई नियुक्त गर्ने,

ग) दुई वा दुई भन्दा वढी दलको समर्थन नभएका वा विश्वासको मत नभएमा प्रतिनिधि सभामा सवैभन्दा वढी सदस्यहरु भएको दलको संसदीय दलको नेतालाई प्रधानमन्त्री नियुक्त गर्ने,

घ) अल्पमतको प्रधानमन्त्रीले विश्वासको मत प्राप्त गर्न नसकेमा कुनै सदस्यले दुई वा दुईभन्दा वढी दलको समर्थन प्राप्त गर्न सक्ने आधार प्रस्तुत गरेमा प्रधानमन्त्री पदमा नियुक्त हुने र यसरी नियुक्त हुने सदस्यले विश्वासको मत प्राप्त गर्न नसकेमा प्रतिनिधि सभा विघटन गरी छ महिनाभित्र अर्को निर्वाचन सम्पन्न हुने गरी मिति तोक्ने,

ङ) प्रतिनिधि सभाको निर्वाचनको अन्तिम परिणाम घोषणा भएको वा प्रधानमन्त्रीको पद रिक्त भएको ३५ दिनभित्र प्रधानमन्त्री नियुक्त सम्बन्धी प्रकृया सम्पन्न गर्नुपर्ने

यसैगरी प्रदेश तहमापनि प्रदेश सभाको निर्वाचन सम्पन्न भएपछि वहुमत प्राप्त दलको नेतालाई प्रदेश सरकारको मुख्यमन्त्री पदमा प्रदेश प्रमुखबाट चयन गर्ने व्यवस्था रहेको छ र एक दलले बहुमत प्राप्त गर्न नसकेको अवस्थामा दुई वा दुईभन्दा बढी दलको समर्थनमा प्रधानमन्त्री नियुक्त हुने र सो प्रधानमन्त्रीले एक महिनाभित्र प्रदेश सभाबाट विश्वासको मत लिनुपर्ने छ ।

२. **कानून निर्माण गर्नु** : व्यवस्थापिकाको मूख्य काम कानून निर्माण गर्नु हो । सरकारले सदनमा प्रस्तुत गरेका तथा सदस्य आफैले मस्यौदा गरी पेश गरेका विधेयकहरु अध्ययन गरी पारित गर्नु व्यवस्थापिकाको प्रमुख कार्य हो । संविधानको अनुसूची ५ को संघको अधिकारका सूचीका विषयमा कानून बनाउने अधिकार संघीय संसदलाई दिएको छ । यसैगरी प्रदेश तहलाई अनुसूची ६ मा उल्लेखित अधिकारको विषयमा कानून बनाउने अधिकार दिएको छ भने स्थानीय तहलाई अनुसूची ८ मा अधिकारको सूची तोकिएको छ । यसैगरी संविधानको अनुसूची ७ मा संघ र प्रदेशको साझा अधिकारको सूचीका विषयमा दुवैको समहमतीमा र संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको साझा अधिकारको सूची अनुसूची ९ मा उल्लेख गरिएको छ । तीनै तहका व्यवस्थापिकाले यसैको परिधिमा रहेर कानून निर्माण गर्नु पर्नेछ ।

३. विश्वासको मत र अविश्वासको प्रस्ताव सम्बन्धी व्यवस्था : प्रतिनिधि सभामा कुनै पनि दलको बहुमत प्राप्त हुन नसकेको अवस्थामा दुई वा दुई भन्दा वढी दलको समर्थनमा नियुक्ती भएका प्रधानमन्त्रीले एक महिनाभित्र संसदबाट विश्वासको मत लिनुपर्ने हुन्छ । प्रधानमन्त्रीलाई सदनको अविश्वास रहेको छ भनी प्रस्ताव पेश गर्ने र उक्त प्रस्तावलाई सभाको निर्णयबाट टुङ्ग्याउने काम पनि संसदको मुख्य काम हो ।

४. महाअभियोग लगाउन सक्ने : राष्ट्रपति र उपराष्ट्रपतिले नेपालको संविधान र कानूनको गम्भीर उलङ्घन गरेको आधारमा प्रतिनिधि सभाका एकचौथाई सदस्यले महाअभियोगको प्रस्ताव पेश गरी दुवै सदनको तत्काल कायम रहेको दुई तिहाई सदस्यले पारित गरेमा पदमुक्त हुने व्यवस्था रहेको छ ।

यसैगरी नेपालको संविधान् कानूनको गम्भीर उलङ्घन गरेको, कार्यक्षमताको अभाव वा खराव आचरण भएको वा इमान्दारीपूर्वक आफ्नो पदीय कर्तव्यको पालन नगरेको वा आचार संहिताको गम्भीर उलङ्घन गरेको कारणले आफ्नो पदीय जिम्मेवारी पूरा गर्न नसकेको आधारमा प्रतिनिधि सभामा तत्काल कायम रहेको सदस्य संख्याको एक चौथाई सदस्यले नेपालका प्रधान न्यायाधीश, सर्वोच्च अदालतका न्यायाधीश, न्याय परिषद्का सदस्य, संवैधानिक निकायका प्रमुख वा पदाधिकारीका विरुद्ध महाअभियोग प्रस्ताव पेश गर्न सक्नेछन् । यसरी दर्ता भएको महाअभियोग प्रस्ताव प्रतिनिधि सभामा तत्काल कायम रहेको सदस्य संख्याको दुई तिहाई बहुमतले पारित गरेमा पदमुक्त हुने व्यवस्था रहेको छ ।

५. सरकारको कामको निगरानी : सरकारले गरेका नीतिगत विषयमा र जिम्मेवारीको क्षेत्रका सबै कामको वारेमा सदनको बैठकमा जरुरी सार्वजिनक महत्वको प्रस्ताव, संकल्प प्रस्ताव, ध्यानाकर्षण प्रस्ताव, प्रश्नोत्तर, शून्य समय, विशेष समय आदीका माध्यमबाट छलफल गरी सरकारलाई संसदप्रति उत्तरदायी बनाउने र निगरानी गर्ने कार्य गरिन्छ । साथै समसामयिक विषय र जनताका समस्या वा गुनासाहरुलाई प्रस्तुत समेत गर्ने गरिन्छ । यसैगरी संसदीय समितिमा पनि सरकारका कामकारवाहीका विषयमा छलफल गरी आवश्यक निर्देशन दिने जस्ता कार्य गरी सरकारलाई निगरानी गर्ने कार्य गरिन्छ ।

६. संसदीय सुनुवाई सम्बन्धी कार्य गर्ने : संवैधानिक परिषद्को पदमा नियुक्त हुने प्रधान न्यायाधीश, सर्वोच्च अदालतका न्यायाधीश, न्याय परिषद्का सदस्य, संवैधानिक निकायका प्रमुख वा पदाधिकारी र निकाय तथा राजदूतको पदमा नियुक्ति हुनुभन्दा अघि संसदीय सुनुवाई गर्ने काम पनि संसदको प्रमुख काम हो ।

७. सरकारको नीति कार्यक्रम र वजेट पारित गर्ने : प्रत्येक आ.व.मा सरकारले पेश गर्ने सरकारको नीति तथा कार्यक्रम र बजेट संसदबाट पारित गर्ने काम संसदले गर्दछ ।

८. सन्धी वा सम्झौताहरुको अनुमोदन वा सम्मिलन वा स्वीकृति वा समर्थन गर्ने : नेपाल राष्ट्र वा नेपाल सरकार पक्ष भएका सन्धी वा सम्झौताहरुको अनुमोदन वा सम्मिलन वा स्वीकृति वा समर्थन संसदबाट हुनुपर्ने भएकोले यो काम पनि संसदको प्रमुख काम हो । यसका साथै संकटकालीन अवस्थाको अनुमोदन गर्ने जस्ता कार्यपनि व्यवस्थापिकाको कार्यक्षेत्रमा पर्दछन् ।

संघीय नेपालको तीन तहका व्यवस्थापिका बीचको अन्तरसम्बन्ध सम्बन्धी व्यवस्था

नेपालको संविधानको धारा २३१ मा संघ र प्रदेश बीचको व्यवस्थापकीय अन्तरसम्बन्धको व्यवस्थापन गरिएको पाइन्छ । संघीय कानून नेपाल भर वा आवश्यकता अनुसार नेपालको कुनै क्षेत्रमा मात्र लागू हुने गरी बनाउन सकिने व्यवस्था गरेको छ । प्रदेश कानून प्रदेशभर वा आवश्यकता अनुसार प्रदेशको कुनै क्षेत्रमा मात्र लागू हुने गरी बनाउन सकिने व्यवस्था गरेको छ । दुई वा दुईभन्दा बढी प्रदेशले अनुसूची-६ मा उल्लिखित प्रदेशको अधिकारको सूचीको कुनै विषयमा कानून बनाउन नेपाल सरकार समक्ष अनुरोध गरेमा संघीय संसदले आवश्यक कानून बनाउन सक्नेछ । त्यस्तो कानून सम्बन्धित प्रदेशको हकमा मात्र लागू हुने व्यवस्था रहेको छ ।

एकात्मक केन्द्रीकृत राज्य प्रणालीमा परिर्वतन गरी राज्य पुर्नसंरचना गरिएको छ । नेपालको संघीयताको स्वरुपको सम्बन्धका संविधानमा स्पष्ट पारिएको छ । संघ, प्रदेश र स्थानीय तह बीचको सम्बन्ध सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित हुनेछ भन्ने उल्लेख गरिएकोछ ।

संघ र प्रदेश बीच तथा प्रदेश र प्रदेश बीच राजनीतिक विवाद उत्पन्न भएमा उक्त विवाद समाधान गर्न अर्न्तर प्रदेश परिषद्ले गर्ने व्यवस्था गरिएको छ । यसैगरी संघ, प्रदेश र स्थानीय तह बीचको समन्वय कायम गर्न संविधानको धारा २३५(१) मा संघीय संसदले आवश्यक कानून बनाउने त्यसैगरी धारा २३५ (२) मा प्रदेश, गाउँपालिका वा नगरपालिका बीच समन्वय कायम गर्न र कुनै राजनीतिक विवाद उत्पन्न भएमा प्रदेश सभाले सम्बन्धित गाउँपालिका, नगरपालिका र जिल्ला समन्वय समितिसँग समन्वय गरी त्यस्तो विवादको समाधान गर्न सक्ने र धारा २३५(३) मा उपधारा (२) बमोजिम विवाद समाधान गर्ने प्रक्रिया र कार्यविधि प्रदेश कानून बमोजिम हुने संवैधानिक व्यवस्था गरिएको छ । दुवै तहले कानून निर्माण गरी समन्वयात्मक रुपमा काम गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

संघीय संसद र प्रदेश सभाका बीचमा विधायिकी कामको सन्दर्भमा समन्वय गर्ने व्यवस्था गरिएको छ । संविधानको धारा २७४ अन्तर्गत कुनै प्रदेशको सिमाना हेरफेर गर्नुपर्दा र संविधानको अनुसूची (६) को प्रदेशको अधिकारको सूचीका विषयमा संविधान संशोधन गर्ने गरी संविधान संशोधन विधेयक संघीय संसदमा प्रस्तुत हुने व्यवस्था रहेको छ। यसरी प्राप्त भएको विधेयकलाई संघीय संसदले ३० दिन भित्र सो विषयमा प्रदेश सभाको सहमतिका लागि सम्बन्धित प्रदेश सभामा पठाउनुपर्ने व्यवस्था गरिएको छ ।

संघीय संसद, प्रदेश सभा र स्थानीय व्यवस्थापिकाको सवल पक्षहरु

संविधानसभाबाट नयाँ संविधान जारी भएपछि संवैधानिक व्यवस्था बमोजिम संघीय ईकाइका तीन वटै तहमा व्यवस्थापिकाको निर्वाचन सम्पन्न भएको छ । नेपालमा लामो समयदेखि रही आएको राजनीतिक अस्थिरताको अन्त्य भएको छ । यस अघि भएका निर्वाचनबाट कुनै दलले पनि बहुमत ल्याउन नसक्ने भएकोले मिलिजुली वा संयुक्त सरकारको अभ्यास भएको थियो । यस अवधिमा संसद सरकार बनाउने र भत्काउने खेलमा लागेको हुँदा देशमा विकासको कामकारवाही निराशाजनक स्थितिमा पुग्न गएको थियो । संघीय स्वरुपको ढाँचामा भएको स्थानीय निर्वाचनमा दुई ठूला दल नेपाली कांग्रेस र तत्कालीन नेकपा माओवादी केन्द्रको गठबन्धन भएको थियो । उक्त निर्वाचनमा सत्ता पक्षको सो गठबन्धन र नेकपा एमाले बीच नै प्रतिस्पर्धा कायम रहन गयो । विभिन्न चरणमा भएको उक्त निर्वाचनमा मिश्रित नतिजा प्राप्त भयो । तराई मधेशमा मधेशी जनअधिकार फोरमको प्रभाव राम्रो देखियो । त्यसपछि भएको संघीय संसदको प्रतिनिधि सभा सदस्य र प्रदेश सभा सदस्यको निर्वाचनमा भने दुई दल तत्कालीन नेकपा एमाले र नेकपा माओवादी केन्द्रले गठबन्धन गरी निर्वाचनमा भाग लिन पुगे । उनीहरुले एउटै निर्वाचन घोषणा पत्र तयार गरी निर्वाचनमा भाग लिएका थिए । उक्त दुई तहको निर्वाचनमा ६ वटा प्रदेश र संघीय संसदमा बहुमत प्राप्त हुन गयो । फलस्वरुप संघीय सरकार र प्रदेश नं. २ बाहेक अन्य ६ वटा प्रदेश सरकार गठन गर्न कम्युनिष्ट गठवन्धन सफल भयो ।

आम निर्वाचन पछि गठन भएका संसदको सवल पक्षहरुमा चर्चा गर्दा संघीय संसदसँग विगतको व्यवस्थापिका संसद सचिवालयको सहयोग प्राप्त छ । व्यवस्थापिका–संसदको कामकारवाहीमा संलग्न जनशक्ति र यसको भौतिक पूर्वाधार संघीय संसदमा रहेको छ । यसैको सहयोगबाट संघीय संसदको कामकारवाही अगाडि वढिरहेकोछ ।

प्रदेशस्तरको सबै इकाईहरुको नयाँ संरचना तयार गर्नुपरेकोले यसलाई व्यवस्थित र संस्थागत गर्न सकिएको छैन । प्रदेश सभा हाम्रो लागि नयाँ अभ्यास हो । प्रदेश तहको अस्थायी केन्द्र मात्र तोकिएको अवस्थामा दीर्घकालीन सोचका साथ भौतिक पूर्वाधार निर्माण गर्न नसकिएको अवस्था रहेको थियो । हालसम्म ३ वटा प्रदेशले प्रदेशको नामाकरण र केन्द्र तोकिसकेका छन् । ४ वटा प्रदेशमा अझै छलफल चलिरहेको छ । यसले पनि प्रदेश तह व्यवस्थित गर्न अलमल भैरहेको
छ । प्रदेश सभा सञ्चालनको लागि सातै प्रदेशमा पहिलो अधिवेशनको केही समय अघि संघीय संसद सचिवायबाट

सहसचिवको नेतृत्वमा चार जना कर्मचारीको टोली खटिई सभाको बैठक कक्ष लगायत अन्य अति आवश्यक भौतिक पूर्वाधारको व्यवस्था गरी एक महिनासम्म सभाको कामकारवाहीमा सहयोग गर्ने काम भएको थियो । यसबाट प्रदेश सभाका कामकारवाहीमा एकरुपता कायम हुन सक्यो ।

विगतको केन्द्रीकृत व्यवस्थामा कायम रहेका करिव चार हजार स्थानीय निकायको रुपमा साना साना ईकाइमा रहेका गाउँ विकास समिति र नगरपालिकाहरुलाई खारेज गरी ७५३ वटा स्थानीय तहको व्यवस्था गरी अधिकारको विभाजन गरिएको छ । यस तहमा व्यवस्थापिकाको रुपमा गाउँ सभा र नगर सभाको व्यवस्था भएको छ । विगतको केही भौतिक पूर्वाधार र जनशक्तिको सहयोगमा यी तहहरुले कार्य गरी आएका छन् । विगत लामो समयदेखि रिक्त स्थानीय तहमा ताजा जनमतबाट निर्वाचित जनप्रतिनिधिहरुको उपस्थितिलाई नै महत्वपूर्ण सवल पक्ष मान्नुपर्ने अवस्था देखिन्छ ।

संघ, प्रदेश तथा स्थानीय व्यवस्थापिकामा देखिएका समस्याहरु

संघीयताको नयाँ अभ्यासमा अहिले हामी प्रवेश गरेका छौं । तीन तहको व्यवस्थापिकाको गठन भएको छ । संघीय संसदको अभ्यास पनि हाम्रो लागि नौलो विषयको रुपमा रहेको छ । विगतका संसदीय कतिपय अभ्यास पनि अहिले असान्दर्भिक हुन सक्छन् । मौलिक हकको कार्यान्वयनको लागि कानूनहरु बनेका छन् । यसैगरी संविधानसँग वाझिएका कानूनहरु खारेज वा संशोधन गर्नेतर्फ पहिलो प्राथमिकता रहेको छ । सरकारले यस सम्बन्धि कानूनको मस्यौदा तयार गरी संसदमा ल्याउने बताएको छ ।

साझा अधिकारको सूचीका विषममा कानून बनाउनुपर्दा कसरी समन्वय गर्ने भन्ने विषयमा कुनै निश्चित मापदण्ड बन्न सकेको छैन । प्रदेश तहले संघीय कानूनको अभावमा काम गर्न असजिलो भएको बताउदै आएका छन् ।

हालै प्रदेश नं. २ ले करारमा कर्मचारी भर्ना गर्न सक्ने गरी विधेयक पारित गरी अगाडि बढेको छ । यसैगरी सुदूर पश्चिम प्रदेशले करारमा कर्मचारी भर्ना लिने सम्बन्धमा कार्यदल बनाएर अध्ययन गर्ने वताएको छ । संघबाट कर्मचारी समायोजनको काममा ढिलाई भएकोले प्रदेश तहमा समस्या पर्न गएको र संघको भर पर्नुभन्दा वैकल्पिक व्यवस्था गर्नेतर्फ अग्रसर हुन थालेको पाइन्छ । प्रदेश तहमा करार सेवाबाट कर्मचारीको व्यवस्था हुदै जाने हो भने संघलाई कर्मचारी समायोजन गर्न समस्या पर्न जाने देखिन्छ ।

एकल सूचीका कतिपय विषयहरु पनि तीनवटै तहको सूचीमा परेकोले कुन तहले के कति अधिकार प्रयोग गर्ने भन्ने बारेमा अन्यौल कायम रहेको छ । प्रदेश सरकारले प्रदेश प्रहरी विधेयक र लोक सेवा आयोग सम्बन्धी विधेयक ल्याउने बताएका छन् । जुन कानून संघीय संसदबाट पारित भएपछि मात्र गर्न सकिने अवस्था छ ।

त्यसैगरी संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच समन्वय र विबाद समाधान संघीय कानून र प्रदेश कानून बमोजिम हुने भनिएको छ तर कानून बनेको अवस्था रहेको छैन । साथै तीनै तहमा सम्पर्क तथा समन्वय गर्ने प्रभावकारी निकायको अभाव रहेको पाइन्छ । संविधानले व्यवस्था गरेको विवाद समाधान समितिको उच्चस्तरिय समिति सक्रिय हुन सकेको छैन ।

संघीयता कार्यान्वयन गर्न सबै तहमा सक्षम जनशक्ति, बजेट र भौतिक पूर्वाधार जस्ता आधारभूत विषयमा ध्यान दिईएको छैन । विगतका मन्त्रालयहरुमा केही कटौती भएतापनि विभागस्तरका कार्यालयहरुमा भने खासै कटौती भएको पाइएको छैन । त्यसैले केन्द्रीयस्तरका कर्मचारीहरु प्रदेश तथा स्थानीय तहमा जाने संभावना कम पाइन्छ । यसबाट पनि व्यवस्थापिका लगायत प्रदेश स्तरका कार्यालयमा जनशक्ति व्यवस्थापन चुनौतीको रुपमा रहेको छ । तिनै तहका संसदमा देखिएका समस्याहरुलाई बुँदागत रुपमा यसरी प्रस्तुत गर्न सकिन्छ :

१. कानून निर्माणमा ढिलाई हुनु : संघीय संसदबाट बन्नुपर्ने कानूनहरुमा ढिलाई भएकोले प्रदेश सभाबाट कानून निर्माणमा समस्या पर्न गएको पाइन्छ ।

२. साझा अधिकारको सूचीका विषयमा अन्यौल हुनु : संविधानको अनुसूचीमा तोकिएको साझा अधिकारको सूचीका विषयमा कानून स्पष्ट नहुँदा प्रदेश तथा स्थानीय तहमा कानून बनाउने काममा अलमल हुन गएको पाइन्छ ।

३. तीन तहका व्यवस्थापिका बीचमा सम्बन्ध र समन्वयको अभाव : संविधानले तीनै तहमा सम्बन्ध र समन्वय कामय गरी सहकार्य, सहअस्तित्व र समन्वयको आधारमा अगाडि बढ्ने विषयमा उल्लेख भए पनि कार्यान्वयनमा ल्याउन आवश्यक कानून निर्माण हुन सकेको छैन ।

४. भौतिक पूर्वाधार र जनशक्ति व्यवस्थापनमा ध्यान नजानु : व्यवस्थापिकाको नियमित कामकारवाहीमा आवश्यक पर्ने न्यूनतम भौतिक पूर्वाधार तथा जनशक्ति व्यवस्थपन तर्फ ध्यान जान सकेको पाइएको छैन । प्रदेश तहमा कर्मचारीको अभाव रहेको छ । दक्ष जनशक्तिको अभाव पूर्तितर्फ ध्यान पुगेको पाइएको छैन भने खटिएका कर्मचरीहरुपनि धमाधम सरुवा भई अन्यत्र गइरहेकको अवस्था पाइन्छ । प्रदेश सभाले करारमा कर्मचारी भर्ना गर्नेतर्फ आवश्यक कानूनको तयारी गरेबाट संघीय सरकारलाई मौजूदा कर्मचारी समायोजनमा समस्या पर्न सक्ने देखिन्छ ।

५. संघीय संसद भवन नहुनु : संघीय संसद सञ्चालनका लागि संघीय संसदको आफ्नै संसद भवन छैन । समितिको कार्यकक्ष सिंहदरवारमा र सदनको बैठक अन्तरराष्ट्रिय सम्मेलन केन्द्र, नयाँ बानेश्वरमा रहेको छ । दुई ठाउँमा बैठक बस्नेहुँदा माननीय सदस्य र सचिवायलाई समय व्यवस्थापन गर्न समस्या हुने गरेको छ ।

६. संसदीय समिति तथा संसदीय दलका कार्याल व्यवस्थापनमा समस्या : संघीय संसदको दुवै सभाका संसदीय समितिका विषयगत र विशेष तथा संयुक्त समितिहरुको लागि बैठक कक्ष र सचिवालयको व्यवस्थापन गर्न समस्या पर्ने गरेको छ । साथै संसदमा प्रतिनिधित्व गर्ने राजनीतिक दलको संसदीय दलको कार्यालय व्यवस्थापनमा समेत समस्या देखिएको छ ।

७. प्रदेश सभा भवनको व्यवस्था नहुनु : प्रदेश सभा सञ्चालनका आएका भवनहरु प्रायजसो अस्थायी प्रकृतिका रहेका छन् । हिजो विभिन्न सरकारी निकायहरुले आफ्नो आवश्यकता अनुसार निर्माण गरेको भवनलाई सभा बैठक सञ्चालन गरिआएको अवस्था रहेको पाइन्छ । संसदीय कामकारवाहीको लागि उपयुक्त हुने किसिमको सभा कक्ष बनाउनु पर्नेछ । प्रदेश सभामा बैठक कक्षको अलावा यसको सचिवालय, समिति कक्षहरु, प्रदेश सभा पुस्तकालय र संसदीय दलका कार्यालयहरु रहने स्थानको अभाव रहेको छ ।

८. प्रदेश सभाको बैठक सञ्चालन सम्बन्धी अनुभवको कमी : प्रदेश सभाको बैठक सम्बन्धी कामकारवाही, भर्वेटिङ र विधेयक व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्यहरु विशेष प्रकृतिका कार्यहरु हुन । प्रशासन सेवा र कानून सेवाका कर्मचारीहरु सभा सञ्चालनमा सहभागी भएको पाइएको छ । सभामा हाल काजमा कार्यरत कर्मचारीहरुको लागि यो नयाँ प्रकृतिको कार्य भएकोले सभा सञ्चालनमा अनुभवको कमीले समस्या परेको पाइन्छ । प्रदेश सभा गठन भएपछि खटाईएका कर्मचारीहरु केही समय काम गरी केही अभ्यास जान्ने भएपछि त्यहाँ काम गर्न रुची देखाएको पाईंदैन । प्रदेश सभामा काजमा खटाईएका प्रदेश सभा सचिवालयका सचिव तथा अन्य अधिकृत कर्मचारीहरु अन्य कार्यालयहरुमा सरुवा भइरहेको अवस्था छ ।

९. प्रदेश सभा सञ्चालनको प्राविधिक पक्षको व्यवस्थापनमा चुनौती : प्रदेश सभाको बैठक शुरु भएपछि अन्त्य नभएसम्मका सबै कुराहरु रेकर्ड भएको हुनुपर्छ । यसको लागि सभाको बैठकमा बोल्ने सबै माननीय सदस्यहरुको लागि माइकको व्यवस्था हुनुपर्छ । सभामा भएका सबै कामको विवरण तयार गर्नुपर्ने हुन्छ । यसको लागि भौतिक साधन र प्राविधिक जनशक्तिको अभाव देखिन्छ । नयाँ संरचना र अस्थायी भवनमा सम्पूर्ण प्राविधिक पक्षको व्यवस्था गर्नु चुनौतीको रुपमा रहेको छ ।

१०. अध्ययन तथा तालिमको व्यवस्था नहुनु : निर्वाचित सदस्यहरुलाई कानून निर्माणको प्रक्रिया तथा विधेयकको छलफलको चरण, संसदीय कामकारवाही, संसदीय अभ्यास र मान्यताका विषयमा प्रशिक्षण दिने व्यवस्था गरिएको छैन ।

यसबाट उनीहरुले कसरी संसदमा भूमिका निभाउने भन्ने बारेमा अनभिज्ञ हुन्छन् । संसदमा प्रयोग हुने भाषा, शैली लगायतका विषयमा प्रशिक्षणको आवश्यकता देखिन्छ । यसैगरी संघीय संसदमा कार्यरत कर्मचारीहरुलाई पनि यस विषयको अध्ययन तथा तालिमको व्यवस्था हुन सकेको छैन ।

११. स्थानीय व्यवस्थापिकालाई विगतको गाउँ सभा र नगर सभाको रुपमा बुझ्नु र व्यवहार गर्नु : गाउँ सभा र नगर सभालाई पुरानो व्यवस्थाको रुपमा रहेको गाउँ विकास समिति र नगरपालिकाको रुपमा लिने र व्यवहार गर्ने काम भएको छ । संविधानले दिएको अधिकार सूचीको प्रयोग सम्बन्धमा जनप्रतिनिधिहरु पर्याप्त जानकारी दिने काम भएको छैन । स्थानीय व्यवस्थापिकाका सदस्यहरुलाई पनि विधि निर्माण प्रकृया, वजेट छलफल र पारित गर्ने विधि, विभिन्न प्रस्तावहरुमा हुने छलफल गर्ने प्रकृया, जनचासोको विषयलाई सभाको बैठकमा प्रस्तुत गर्ने विधि लगायतका विषयमा जानकारी हुन सकेको पाईंदैन । स्थानीय व्यवस्थापिकाको बैठक सञ्चालन खाली औपचारिक काममा मात्र सीमित रहन गएको पाइन्छ ।

समस्या समाधानका उपाय

संविधानसभाबाट जारी भएको नेपालको संविधान कार्यान्वयन गरी संघीयतालाई संस्थागत गर्नको लागि तीन तहका व्यवस्थापिकाको अहम् भूमिका रहेको हुन्छ । व्यवस्थापिकाको काम कारावहीलाई प्रभावकारी बनाउनको लागि देहायका उपायहरु अवलम्बन गर्न सकिन्छ :

१. कानून निर्माणमा जोड दिने : संविधानले संघ, प्रदेश र स्थानीय व्यवस्थापिकाले सर्वप्रथम आफ्नो कार्यविधि, नियमावली वा आफ्नो अधिकार सूचीको विषयमा कानून बनाउनु पर्ने हुन्छ । मौलिक हक कार्यान्वयनको लागि बन्नुपर्ने कानूनहरु २०७५ असोज ३ अगाडि वनिसकेका छन् । अव संघीय संसदबाट संसदको प्रथम बैठक वसेको मितिले एकवर्षभित्र संशोधन गर्नुपर्ने कानूनहरुमा संशोधन गरी वा नयाँ बनाउनेतर्फ ध्यान दिनुपर्ने देखिन्छ । साथै प्रदेश सभाको लागि आवश्यक पर्ने कानूनको नमूना कानूनको मस्यौदा गरी सहयोग गर्नुपर्नेछ ।

२. अधिकारको सूचीको विषयमा स्पष्टता हुनुपर्ने : संघ, प्रदेश तथा स्थानीय तहको अधिकारको साझा सूची तथा एकल अधिकार पनि तीनवटै तहमा रहेकोले त्यसको प्रयोग के, कसरी गरिने हो सो सम्बन्धमा स्पष्टता हुनुपर्ने, संघले तयार गरी प्रदेशमा दिनुपर्ने कानून र प्रदेशले तयार गरी स्थानीय तहमा दिनुपर्ने कानून निर्माण हुन सकिरहेको छैन । यसबाट उनीहरुको कामकारवाहीमा असर परेको छ । प्रदेश तहमा प्रदेश प्रहरी प्रशासन र शान्ति सुरक्षा, प्रदेश लोक सेवा आयोग गठन सम्बन्धी विषयमा संघीय सरकारसँग अनुरोध गरेको भएपनि उक्त काम हुन नसकेकोले प्रदेश सभामा ती विषयमा विधेयक पेश भई छलफल समेत भएको छ । संघले यस्ता विषयमा संवेदनशील भई सबै प्रदेशमा एकरुपता कायम हुने गरी व्यवस्थापन गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

३. अन्तर प्रदेश परिषद् मार्फत विवाद समाधानको प्रयास गर्नुपर्ने : संविधानले संघ, प्रदेश तथा स्थानीय तहबीचको सम्बन्ध सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तको आधारमा हुने व्यवस्था गरेको छ । यसैगरी संघ र प्रदेश तथा प्रदेश र प्रदेश बीच विवाद भएमा अन्तर प्रदेश परिषद् मार्फत विवाद समाधानको व्यवस्था गरेको छ । त्यसैले हाल प्रदेश तहमा देखिएका समस्या समाधानमा यो परिषद्को ध्यान तुरुन्त जानुपर्ने देखिन्छ ।

४. भौतिक पूर्वाधार तथा जनशक्तिको व्यवस्थापन : प्रदेश तहमा रहने सबै निकायहरुको लागि नयाँ भौतिक संरचना तयार गरी कार्यालय सञ्चालन गर्न समय लाग्ने भएकोले हाल उपलब्ध भवन तथा अन्य पूर्वाधारहरुको अधिकतम सदुपयोग गर्नुपर्ने । प्रदेशको केन्द्र तोक्न बाँकी प्रदेशले सर्वप्रथम प्रदेशको केन्द्र तोक्ने कामलाई पहिलो प्राथमिकतामा
राख्नुपर्ने । साथै जनशक्तिको व्यवस्थापन कर्मचारी समायोजन ऐनको व्यवस्था अनुसार हुनुपर्ने । प्रदेश सभाको लागि आवश्यक भौतिक पूर्वाधार र प्राविधिक पक्षको व्यवस्था गरिनुपर्ने ।

५.**संघीय संसद भवन निर्माण गर्नुपर्ने :** संघीय संसद सञ्चालनका लागि संघीय संसदको आफ्नै संसद भवन हुनु आवश्यक छ । सरकारले संसदको भवन निर्माणको कामलाई सहयोग गर्नुपर्ने । साथै ललितपुरको भैंसेपाटीमा रहेको संघीय ससंद सचिवालयको नाममा रहेको सांसद आवास निर्माणको प्रयोजनको जग्गाको संरक्षण र आवास निर्माणको काम गर्नुपर्ने । नयाँ बन्ने संसद भवनमा सभा कक्षको अतिरिक्त संसदीय समिति कक्ष र समिति सचिवालय, संसदीय दलको कार्यालय, पुस्तकालय, पदाधिकारीहरुको कार्यकक्ष, चमेनागृह, सचिवालयको महाशाखा, शाखाको लागि कार्यकक्ष र पर्याप्त पार्किङको समेत व्यवस्थापन गरिनुपर्नेछ ।

६. प्रदेश सभा भवनको व्यवस्था : हालसम्म पनि चार वटा प्रदेशको राजधानी तोकिएको छैन । प्रदेश सभा सञ्चालनका भवनहरु अस्थायी प्रकृतिका रहेका छन् । अस्थायी रुपमा प्रदेश सभाको सचिवालय रहेको छ । उक्त सभामा समिति कक्ष, पुस्तकालय र संसदीय दलका कार्यालयहरु रहने स्थानको व्यवस्था गरिनुपर्ने ।

७. अध्ययन तथा तालिमको व्यवस्था : संसदमा कार्यरत कर्मचारीहरुलाई संसदीय कामकारवाहीका विषयमा अध्ययन तथा तालिमको व्यवस्था हुनुपर्ने, प्रदेश सभाको बैठक सम्बन्धी कामकारवाही, भर्बेटिङ र विधेयक व्यवस्थापन जस्ता विशेष प्रकृतिका कार्यहरु गर्नको लागि प्रदेश सभामा कार्यरत कर्मचारीहरुलाई तालिमको व्यवस्था गर्नुपर्ने र स्थानीय तहमा कार्यरत कर्मचारीहरुलाई व्यवस्थापिकाको कामकारवाहीको वारेमा पनि जानकारी गराउनु पर्ने ।

८. कर्मचारीको वृत्ति विकास सम्बन्धमा : संसद सेवामा कार्यरत कर्मचारीको वृत्ति विकासमा ध्यान दिनुपर्ने । संसदका महासचिव र प्रतिनिधि सभाको सचिव तथा राष्ट्रिय सभाको सचिव पदमा संसद सेवामा कार्यरत वरिष्ठ कर्मचारीबाट नियुक्ति हुने कानूनी आधार तयार गर्नुपर्ने देखिन्छ । प्राविधिकतर्फका कर्मचारीहरुको वृत्तिविकासको लागि आवधिक वढुवा वा दरवन्दी संरचनामा हेरफेर गरिनुपर्ने । प्रदेश तथा स्थानीय तहमा कार्यरत कर्मचारीको वृत्तिविकास कसरी हुने हो सो स्थानमा खटिने कर्मचारीले स्पष्ट हुन पाउने व्यवस्था गर्नुपर्ने ।

९. स्थानीय व्यवस्थापिका सम्बन्धमा : संविधानले दिएको अधिकार सूचीको प्रयोग सम्बन्धमा स्थानीय तहका जनप्रतिनिहरु पर्याप्त मात्रामा जानकारी दिनुपर्ने । जनप्रतिनिधिहरुलाई पनि कानून निर्माण, वजेट, विभिन्न प्रस्तावहरुमा हुने छलफलका सम्बन्धमा प्रशिक्षण दिने व्यवस्था गरिनुपर्ने देखिन्छ । जनचासोको विषयलाई कसरी बैठकमा राख्ने लगायतका विषयमा जानकारी दिई स्थानीय व्यवस्थापिकाको बैठकलाई औपचारिक काममा मात्र सीमित नगरी जनताको वोली वोल्ने थलोको रुपमा विकास गरिनु पर्ने देखिन्छ ।

निष्कर्ष

देशको केन्द्रीकृत राज्य व्यवस्थाको स्वपरुप परिर्वतन भई देश संघीयतामा प्रवेश भएसँगै व्यवस्थापिकाको संरचनामा पनि परिर्वतन भएको छ । तीन तहको संघ, प्रदेश र स्थानीय व्यवस्थापिकामा अधिकारको विभाजन भएको छ । संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको सम्बन्ध सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित हुने भएकोले तिनवटै व्यवस्थापिकाका बीचमा सहयोगात्मक सम्बन्ध कायम रहनु पर्दछ । संघीय संसदमा विगतको संसदीय अभ्यास र परम्पराको निरन्तरता रहेको छ । यस तहले नै अन्य दुई तहका व्यवस्थापिकाको स्थापना र सञ्चालनमा पनि धेरथोर मात्रामा भएपनि सहयोग गर्नुपर्ने हुन्छ । विधि निर्माणको काममा समय र प्रकृयाको महत्व रहेको हुन्छ ।

संसदीय कामकारवाहीको आफ्नै परम्परा, मर्यादा र विशेषता रहेको हुन्छ । जुन विषय संघीय संसदको अलावा प्रदेश सभा र गाँउ सभा तथा नगर सभासम्म अनुभूति गराउनु पर्नेछ । यसको लागि पनि तीनै तहका व्यवस्थापिका बीचको सहकार्यबाट मात्र सम्भव रहेको छ । प्रदेश सभा लगायत प्रदेशस्तरका संस्था एकदमै नयाँ भएकोले यसको व्यवस्थापनमा विषेश ध्यान दिनुपर्ने हुन्छ । अहिलेको समय संघीयता कार्यान्वयनको प्रारम्भिक अवस्था भएकोले यस तहमा रहने पदाधिकारीहरुमा यसको संस्थागत विकास र औचित्य पुष्टि गर्ने काम चुनौतीपूर्ण रहेको छ । केन्द्रको अधिकार प्रदेशमा गए पनि साधन स्रोत तथा सम्पूर्ण संरचनाहरुको हस्तान्तरण हुन सकेको छैन । अधिकार, साधन स्रोत, जनशक्ति,

भौतिक पूर्वाधार जस्ता विषयमा प्रदेश तह कमजोर रहेको पाइन्छ । प्रदेश तहलाई व्यवस्थित नगर्ने हो भने संघीयताको माध्यमबाट विकास र समृद्धि हासिल हुन सक्दैन ।

स्थानीय तहलाई विगतको स्थानीय निकायको जस्तै सिफारिस पत्र दिने र केही सामान्य विकास निर्माणको काम गर्ने निकायको रुपमा परिभाषित गर्ने काम भइरहेको छ । हिजोका भन्दा आज यसले प्राप्त गरेको अधिकार र काम गर्ने क्षेत्रको दायरामा व्यापक रुपमा वढोत्तरी भएको छ । यस तहमा पनि कर्मचारी व्यवस्थापन र भौतिक पूर्वाधारको कमी देखिन्छ । यसलाई तुरुन्तै सम्बोधन गरी सिंहदरवारको अधिकार गाउँमा गएको र जनताले अनुभूति गर्न सक्नेगरी व्यवस्थापन गरिनुपर्ने आवश्यकता रहेको छ । अधिकारको वितरण तीनै तहमा भएको छ । ती तहहरुले अधिकार प्रयोग गर्दै जादाँ विवाद, द्वन्द्व बढ्ने पनि हुन सक्छ । यस्तो अवस्थामा विवाद समाधान गर्ने संयन्त्रको माध्यमबाट समाधान खोजिनु पर्नेछ ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान, कानून किताव व्यवस्था समिति
- प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५, संघीय संसद सचिवालय
- राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५, संघीय संसद सचिवालय
- संविधानसभा, व्यवस्थापिकीय अंगको स्वरुप निर्धारण समितिको प्रारम्भिक मस्यौदा प्रतिवेदन २०६६
- व्यवस्थापिका संसद सेवा स्मारिका, २०७३
- सुवेदी सोमलाल, नेपालमा संघीयता र स्थानीय निकायको जिम्मेवारी
- कडेल पुष्पराज, राज्यको पुनः संरचना अर्थराजनीतिक सन्दर्भ र संघीयताको प्रश्न.
- भण्डारी, बुद्धिबहादुर, संघीय लोकतान्त्रिक गणतान्त्रिक नेपाल
- शर्मा, नेपाल बसन्तकुमार, नेपाली शब्दसागर
- वृहत नेपाली शब्दकोष, नेपाल राजकीय प्रज्ञा प्रतिष्ठान

नेपालको संविधान निर्माणमा संविधानसभाले अवलम्बन गरेको प्रक्रिया

केशव अर्याल*

सारांश

नेपाली जनताले आफ्नो संविधान आफैं निर्माण गर्ने दशकौं देखिको सपना नेपालको संविधान संवत् २०७२ असोज ३ मा जारी भए पश्चात् साकार भएको छ । यसको निर्माणका प्रक्रियाहरुमा जनसहभागितालाई उच्च महत्व दिदै उनीहरुबाट प्राप्त सुझावहरुलाई समेटिएको छ, जसले गर्दा यसमा जनताको अपनत्व कायम हुन गएको अनुभूति भएको देखिन्छ । संविधान एक गतिशील र परिवर्तनीय दस्तावेज भएका कारण समयानुकूल यसमा सुधार र परिमार्जन हुँदै जाने नै छ । संविधान निर्माण हुनु मात्र पूर्ण उपलब्धी भने पक्कै होइन, भविष्यमा यसको कार्यान्वयनबाट संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र संस्थागत र सुदृढ गर्दै समृद्ध नेपाल निर्माणको सपनालाई मूर्त रुप दिन दरिलो राष्ट्रिय एकता मार्फत् त्यसतर्फ अग्रसर हुनु आजको राष्ट्रिय आवश्यकता हो ।

आफ्नो संविधान आफैं निर्माण गर्ने नेपाली जनताको दशकौं अगाडि देखिको चाहना २०७२ साल असोज ३ गतेका दिन पूरा भयो । जनताबाट निर्वाचित प्रतिनिधिहरुबाट गठन भएको संविधानसभाले विभिन्न बाधा र व्यवधानहरुका बाबजुद नेपाली जनतालाई संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको मूल कानून दिन सफलता प्राप्त गऱ्यो । सम्वत् २००७ सालको क्रान्तिको सफलता पश्चात् आफैं संविधान निर्माण गर्ने जनचाहना, विभिन्न समय र कालखण्डमा भएका लोकतान्त्रिक र अधिकार प्राप्तिका आन्दोलन, जनआन्दोलन, क्रान्ति र जनपरिचालन मार्फत नेपाली जनताको यो सपना साकार भएको हो । संविधानसभा मार्फत् संविधान निर्माण भएको सन्दर्भमा नेपालमा गठन भएका दुई संविधानसभाले आफ्नो कार्य सम्पादनका लागि विभिन्न प्रक्रियाहरु अवलम्बन गरेका थिए । उक्त प्रक्रियाहरु मार्फत् आफूलाई सुम्पिएको संविधान निर्माणको ऐतिहासिक कार्यभार सफलतापूर्वक सम्पन्न गर्न संविधानसभा सफल भयो ।

संविधानसभाले संविधान निर्माणका लागि अवलम्बन गरेका मुख्य प्रक्रियाहरु देहाय बमोजिम रहेका छन् :

- संविधानसभा र समितिहरुमा भएका छलफल,
- संविधानविद्, कानूनविद्, विषय विज्ञसँगको छलफल तथा सुझाव,
- समय समयमा विभिन्न व्यक्ति, संस्था, वर्ग, समुदायबाट प्राप्त सुझाव र ज्ञापनपत्र,
- सार्वजनिक सञ्चारका माध्यमबाट सुझाव सङ्कलन,
- जनमत सङ्कलन टोलीबाट आयोजित कार्यक्रमहरुबाट संकलित राय सुझाव,
- राजनीतिक दलहरु बीचका संवाद, सहमति र समझदारी ।

नेपालमा पहिलो पटक २०६४ साल चैत्र २८ गते संविधानसभाको निर्वाचन सम्पन्न भयो । जसमा नेपाली जनताको उत्साहजनक सहभागिता रह्यो । उक्त निर्वाचनबाट गठन भएको संविधानसभाको कार्यकाल नेपालको अन्तरिम

* उपसचिव, संघीय संसद सचिवालय

संविधान, २०६३ बमोजिम २ बर्षका लागि थियो । मिश्रित निर्वाचन प्रणाली (पहिलो हुनेले जित्ने र प्राप्त मतका आधारमा हुने समानुपातिक प्रतिनिधित्व)बाट निर्बाचित ५७५ र मन्त्रीपरिषद्बाट मनोनित हुने २६ गरी कुल ६०१ सदस्य रहेको संविधानसभाको पहिलो बैठक २०६५ साल जेठ १५ गते बसेको थियो । संविधानसभाको पहिलो बैठकबाट नेपाललाई विधिवत रुपमा गणतन्त्रात्मक मुलुकको रुपमा घोषणा गर्ने ऐतिहासिक कार्य सम्पन्न भयो । संविधानसभाले निर्माण गर्ने संविधानका लागि कुनै निश्चित सिद्धान्त र आधारहरु तय नभएको भएता पनि संघीयता, गणतन्त्र र समावेशीतालाई केन्द्रमा राखी, विभिन्न समयका आन्दोलन तथा क्रान्तिहरुमा व्यक्त भएका विचार र मागहरुका आधारमा विषयबस्तुहरु नछुटाई समावेश गर्नुपर्ने अवस्था थियो ।

संविधानसभाले आफ्नो कार्य प्रक्रियालाई एउटा निश्चित रुप दिनु अत्यावश्यक भएको हुँदा संविधानसभाले आफ्नो प्रमुख कार्य संविधान निर्माणलाई अगाडि बढाउनका लागि त्यसको विधि र प्रक्रियाहरुलाई व्यवस्थित रुपमा मार्गदर्शन गर्ने संविधानसभा नियमावली, २०६५ जारी गर्ने कार्य सम्पन्न गऱ्यो । संविधानसभाले आफ्नो नियमावलीमा संविधान निर्माण कार्यका विभिन्न चरण र क्रियाकलापहरुको समय समेत निर्धारण गरी विस्तृत कार्यतालिका निर्माण गरेको थियो । यस नियमावलीले विषयगत, प्रक्रियागत र संवैधानिक गरी देहायका तीन प्रकारका समितिहरु गठन गर्ने व्यवस्था गरेको थियो ।

१. विषयगत समिति

क्र.सं.	समितिहरु
१	मौलिक अधिकार तथा निर्देशक सिद्धान्त समिति
२	अल्पसंख्यक तथा सीमान्तकृत समुदायको हक अधिकार संरक्षण समिति
३	राज्यको पुनर्संरचना र राज्य शक्तिको बाँडफाँड समिति
४	व्यवस्थापिकीय अङ्गको स्वरुप निर्धारण समिति
५	राज्यको शासकीय स्वरुप निर्धारण समिति
६	न्याय प्रणाली सम्बन्धि समिति
७	संवैधानिक निकायको संरचना निर्धारण समिति
८	प्राकृतिक स्रोत, आर्थिक अधिकार तथा राजस्व बाँडफाँड समिति
९	सांस्कृतिक र सामाजिक ऐक्यबद्धताको आधार निर्धारण समिति
१०	राष्ट्रिय हितको संरक्षण समिति

विषयगत समितिहरुको मुख्य कर्तव्य आफ्नो कार्यक्षेत्र भित्रका संविधानसँग सम्बन्धित विषयवस्तुहरुको प्रतिवेदन तयार गर्ने थियो ।

२. प्रक्रियागत समिति

क्र.सं.	समितिहरु
१	नागरिक सम्वन्ध समिति
२	जनमत सङ्कलन तथा समन्वय समिति
३	क्षमता अभिवृद्धि तथा स्रोत व्यवस्थापन समिति

प्रक्रियागत समितिहरुको मुख्य काम संविधान निर्माण कार्यलाई प्रभावकारी रुपमा सञ्चालन गर्न आवश्यक पर्ने महत्वपूर्ण प्रशासनिक र प्रक्रियागत कार्यमा सहयोग पुऱ्याउनु थियो ।

३. संवैधानिक समिति

माथि उल्लेखित दुई प्रकारका समिति बाहेक अर्को र संविधानसभाकै सबैभन्दा महत्वपूर्ण समितिको रुपमा संवैधानिक समिति रहेको थियो । संवैधानिक समितिको प्रमुख कर्तब्यको रुपमा अन्य विषयगत समितिहरुले आफ्नो कार्यक्षेत्र भित्रका विषयको अवधारणा-पत्र सहितको प्रारम्भिक मस्यौदा सम्बन्धी प्रतिवेदन संविधानसभामा पेश गरी

सकेपछि त्यस्ता समितिहरुबाट प्राप्त प्रतिवेदन, सो माथि सभामा छलफल भई सभाले दिएको सुझाव र निर्देशन समेतका आधारमा संविधानको एकीकृत मस्यौदा तयार गरी संविधानसभामा पेश गर्नु रहेको थियो । संविधानमा समेटिनु पर्ने विषयबस्तु हरुका बारेमा व्यापक रुपमा छलफल तथा सरोकारवाला सबै तह र तप्काका मानिसहरु सँग सुझाव समेत लिई प्रतिवेदन तयार गर्नुपर्ने र त्यसका लागि पर्याप्त समय लाग्ने भएको हुँदा सो काम संविधानसभाको पूर्ण बैठकमा सम्भव नहुने भएकोले समितिहरुमा सो कार्य सम्पन्न गर्नुपर्ने थियो, जहाँ विभिन्न विषय सँग सम्बन्धित विज्ञ, विशेषज्ञ र सरोकारवालाहरुसँग व्यापक छलफल गरियो । जुन अभ्यास संसदीय पद्धति अपनाएका मुलुकहरुले संसदको कामकारवाहीलाई विस्तृत रुपमा सम्पन्न गर्नका लागि संसदीय समितिहरुमा गर्ने गर्दछन् ।

शुरुका दिनहरुमा संविधानसभामा एक प्रकारको नयाँ उत्साह उमंग र जोसका साथ संविधान निर्माण कार्य प्रतिको प्रतिबद्धता झल्केको थियो तर नेपालको संक्रमणकालीन अवस्था, शान्ति प्रक्रियालाई निष्कर्षमा पुऱ्याउने विषय, संविधानमा समेटिनु पर्ने विषयका सम्बन्धमा विभिन्न वर्ग, क्षेत्र र समुदायबाट दवाव स्वरुप गरिएका आन्दोलन, वकालत र राजनीतिक दलहरुका फरक दृष्टिकोणहरुका कारण संविधान निर्माण कार्यले समय समयमा विविध कठिनाईको सामना गरिरहनु पऱ्यो र आफैँले निर्माण गरेको संविधान निर्माणको मार्गचित्र अर्थात् कार्यतालिकामा उल्लेखित प्रक्रियाहरु निर्धारित समयमा सुचारु हुन सकेनन् ।

संविधानसभाले निर्माण गर्ने संविधानप्रति सबै नेपाली जनताको स्वामित्व र अपनत्व स्थापित गर्नुपर्ने भएकाले त्यसका लागि धेरैभन्दा धेरै जनताका राय सुझाव समेटिनु जरुरी थियो । संविधानमा समेटिनु पर्ने विषयहरुका सम्बन्धमा राय सुझाव सङ्कलन गर्ने कार्यका लागि पचहत्तर वटै जिल्लाहरुमा संविधानसभाका सदस्य र सचिवालयका कर्मचारीहरु सम्मिलित टोली बनाएर २०६५ फागुन १६ देखि चैत्र १० गतेसम्म देशैभर परिचालन गरिएको थियो । जनमत सङ्कलन टोलीहरुले खटाइएको जिल्लामा गई संविधानसभाका विषयगत समितिहरुले तयार गरेका प्रश्नावली फारामहरु वितरण गरी र अन्य विभिन्न माध्यमहरुबाट सार्वजनिक रुपमा छलफल तथा अन्तरक्रिया कार्यक्रमहरु आयोजना गरी सुझाव सङ्कलन गर्ने कार्य सम्पन्न गरेका थिए । जिल्लाहरुबाट त्यसरी संकलित राय सुझावहरुलाई सम्बन्धित विषयगत समितिहरुका माननीय सदस्यहरुबाट अध्ययन तथा बिश्लेषण गरी आ-आफ्नो विषयका सम्बन्धमा प्रतिवेदन तयार गरिएका थिए । त्यसरी तयार गरिएका प्रतिवेदनहरु संविधानसभाको बैठकमा पेश गरी छलफल गराइएको थियो । जनमत सङ्कलन टोलीद्वारा देशभरिबाट सङ्कलन गरिएको सुझावको विवरण देहाय बमोजिम प्रस्तुत गरिएको छ :

क्र.सं.	समितिहरु	सुझाव संख्या
१	मौलिक अधिकार तथा निर्देशक सिद्धान्त समिति	४३२३६
२	अल्पसंख्यक तथा सीमान्तकृत समुदायको हकअधिकार संरक्षण समिति	४९३५५
३	राज्यको पुनर्संरचना र राज्य शक्तिको बाँडफाँड समिति	५६२७५
४	व्यवस्थापिकीय अङ्गको स्वरुप निर्धारण समिति	३९५२१
५	राज्यको शासकीय स्वरुप निर्धारण समिति	५७५२२
६	न्यायप्रणाली सम्बन्धि समिति	४४९०४
७	संवैधानिक निकायको संरचना निर्धारण समिति	३६२९०
८	प्राकृतिक स्रोत, आर्थिक अधिकार तथा राजस्व बाँडफाँड समिति	३२३६६
९	सांस्कृतिक र सामाजिक ऐक्यबद्धताको आधार निर्धारण समिति	३४९०६
१०	राष्ट्रिय हितको संरक्षण समिति	५३४०४
११	संवैधानिक समिति	३४५७३
१२	खुला सुझाव	१२२९१
	जम्मा	**४९४६४३**

यसरी विषयगत समितिहरुले तयार गरेका प्रतिवेदनहरु उपर संविधानसभामा छलफल समाप्त भए पश्चात् संविधानसभाको महत्वपूर्ण समिति संवैधानिक समितिले ती सबै प्रतिवेदनहरु र छलफलमा उठेका विषयहरुलाई समेत समेटि एकीकृत रुपमा संविधानको मस्यौदा प्रतिवेदन तयार गरी संविधानसभा समक्ष पेश गर्नुपर्ने थियो तर संविधान

निर्माण कार्यमा माथि उल्लेख गरिएका कठिनाइहरुका कारण समयमा नै निर्धारित गरिएका कामहरु अगाडि बढ्न र सम्पन्न हुन सकेनन् । संविधान निर्माणको क्रममा कतिपय विषयबस्तुहरुमा केवल संविधानसभाको बैठकमा हुने छलफलबाट मात्र नभई बृहत राजनीतिक सहमतिका आधारमा निर्णय लिनुपर्ने अवस्था थियो । ती विषयहरुका सम्बन्धमा राजनीतिक दलहरु बिच पटक पटक विभिन्न तहमा छलफलहरु पनि भएका थिए तर पनि सहमति कायम हुन सकेको थिएन । यसरी निर्धारित समयमा काम सम्पन्न हुन नसक्ने परिस्थिति उत्पन्न भएपछि संविधानसभाको म्याद २ पटक गरी थप २ बर्ष बढाइएको थियो तर संविधान संशोधन मार्फत संविधानसभाको कार्यकाल दोब्बर अबधिका लागि बढाइए पनि संविधान निर्माण कार्यले पूर्णता पाउन सकेन । संविधानसभाको कार्यकालको अन्तिम तिर संविधानसभाले संविधान निर्माण कार्यलाई व्यवस्थित रुपमा अघि बढाउन सकेन र त्यसमा राजनीतिक तहबाट उचित सहयोग प्राप्त हुन सकेन जसको मूल कारण राजनीतिक दलहरु बीचको तिक्तता र सत्तास्वार्थ मुख्य कुरा थिए । त्यसै क्रममा संविधान निर्माणको समयाबधि नजिकिँदै गर्दा दबाब स्वरुप विभिन्न आन्दोलनका कार्यक्रमहरु पनि भईरहेका थिए । ती आन्दोलनहरुको उचित सम्बोधन हुन नसक्नु र राजनीतिक दलहरु बिच संविधान निर्माणलाई लिएर सर्वस्वीकार्य सहमति कायम नहुनु, राज्य पुनर्संरचना, शासकीय स्वरुप, न्यायपालिकाको स्वरुप जस्ता संविधानका महत्वपूर्ण विषयहरुमा मतैक्यता हुन नसक्नु जस्ता कुराहरुको फलस्वरुप संविधानसभाको २०६९ साल जेठ १४ गते अवसान हुन गई र संविधान निर्माण कार्य अन्योलमा पर्न गयो । यति हुँदाका बाबजुद पनि यस संविधानसभाबाट संविधान निर्माणका लागि बलियो आधार भने तयार भएको थियो कमी थियो त केवल राजनीतिक इच्छाशक्ति र राष्ट्रिय सहमतिको ।

यसै बीचमा राजनीतिक संक्रमणकाल र शान्ति प्रक्रियाका बाँकी रहेका कामहरु सम्पन्न हुने कुराको अनिश्चितता व्याप्त रहिरहेको अवस्थामा डा. बाबुराम भट्टराई नेतृत्वको तत्कालीन मन्त्रिपरिषद्बाट सम्वत् २०६९ मंसिर ७ का लागि दोस्रो पटक संविधानसभाको नयाँ निर्वाचनको मिति प्रस्तावित भयो । सरकारको उक्त प्रस्ताव प्रति तत्कालीन अवस्थामा राजनीतिक दलहरु बीच रहेको तिक्त सम्बन्धका कारण सर्व स्वीकार्य हुन सकेन । साथै आम जनमानसमा समेत पुनः संविधानसभाको निर्वाचन हुने कुराको विश्वास सिर्जना हुन सकेन फलस्वरुप संक्रमणकाल लम्बिदै गयो र मुलुक जनप्रतिनिधि विहिनताको अकल्पनीय दुरावस्थामा धकेलियो । यसरी समय वित्दै जाने क्रममा राजनीतिक दलहरु बीच नयाँ किसिमको छलफल र बहस शुरु हुन गयो जसमा बहालवाला प्रधानन्यायाधीशको अध्यक्षतामा अन्तरिम चुनावी मन्त्रिपरिषद् गठन गर्ने विषय थियो । अन्ततः दलहरु यो विषयमा सहमतिमा पुगे र राष्ट्रपतिबाट नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को बाधा अड्काउ फुकाउ आदेश जारी गरी प्रधान न्यायाधीशको अध्यक्षतामा पूर्व विशिष्ट प्रशासकहरु सम्मिलित अन्तरिम मन्त्रिपरिषद् गठन भयो तर आम जनमानसमा रहेको राजनीतिक निकास प्रतिको विश्वास शुरुका दिनहरुमा खासै दरिलो हुन सकेन । अन्तरिम मन्त्रिपरिषद्बाट निर्वाचनका लागि चालिएका प्रयास र देशको दैनिक प्रशासन सञ्चालनमा गरिएका काम कारवाहीहरुबाट बिस्तारै संविधानसभाको दोस्रो निर्वाचन मार्फत राजनीतिक निकासको सम्भावना प्रति जनतामा आशा जागृत हुदै गईरहेको देख्न सकिन्थ्यो । निर्वाचनका लागि गर्नुपर्ने कानूनी, प्रशासनिक, व्यवस्थापकीय लगायत सबै प्रबन्ध पुरा गरी सम्वत् २०७० मंसिर ४ गते दोस्रो संविधानसभाको निर्वाचन निष्पक्ष र धाँधलीरहित वातावरणमा उल्लेख्य जनसहभागिता सहित ऐतिहासिक रुपमा सम्पन्न हुन गयो र राजनीतिक शून्यताको अन्धकारलाई चिर्न सफल भयो ।

दोस्रो पटकको निर्वाचनबाट गठन भएको संविधानसभाको पहिलो बैठक सम्वत् २०७० माघ ८ गते बस्यो । यस संविधानसभाको प्रमुख दायित्व राजनीतिक संक्रमणकाल छिटो भन्दा छिटो अन्त्य गरी नयाँ संविधान जारी गरेर मुलुकलाई निश्चित शासकीय प्रणालीप्रति उन्मुख गराउनु थियो । यस पटकको संविधानसभामा प्रतिनिधित्व गर्ने सबै राजनीतिक दलहरुबाट १ बर्ष भित्र संविधान जारी गर्ने प्रतिबद्धता सार्वजनिक गरिएको थियो । संविधानसभाले आफ्नो कामलाई व्यवस्थित गर्ने सन्दर्भमा विधि र प्रक्रियाहरु सुनिश्चित गर्नुपर्ने हुँदा त्यसलाई निर्देशित गर्ने संविधानसभा नियमावली, २०७० जारी गऱ्यो । अघिल्लो संविधानसभाले संविधान निर्माणका लागि प्रशस्त आधारहरु खडा गरेको थियो । जसमा तत्कालीन संविधानसभाका समितिहरुबाट संविधान सम्बद्ध विषयहरुमा बृहत छलफल र अन्तरक्रिया मार्फत प्राप्त

सुझावहरु समेटी अवधारणा पत्र र मस्यौदा तयार भएका थिए । राजनीतिक सहमति कायम हुन नसकी ती कुराहरु केवल अभिलेखमा मात्र सीमित रहेका थिए । संविधानसभा २०६५ ले गरेका काम कारवाही र तयार गरेका सम्पूर्ण प्रतिवेदनहरुको महत्वलाई राम्रोसँग मनन् गरी यस संविधानसभाले उक्त सुरक्षित अभिलेखहरुको पूर्ण रुपमा स्वामित्व ग्रहण गर्ने प्रस्ताव मिति २०७० चैत्र २४ गते बसेको बैठकमा सर्वसम्मतिले पारित गरी संविधान अभिलेख अध्ययन तथा निर्क्यौल समितिमा पठाउने कार्य भयो । जसका कारण राजनीतिक सहमति मार्फत संविधान निर्माण कार्यलाई अगाडि बढाई संविधानको मस्यौदा तयार गरी नेपाली जनता समक्ष संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको संविधान प्रस्तुत गर्नु एकमात्र कार्यभार रहेको थियो । यसै तथ्यलाई मनन् गरी जारी गरिएको संविधानसभा नियमावली, २०७० मा संविधान निर्माणको बाँकी कामलाई व्यवस्थित गर्न, राजनीतिक सहमति कायम गर्न, असहमतिका विषयहरुलाई बृहत छलफल मार्फत सहमति कायम गराउन र संविधान निर्माणको प्रक्रियालाई व्यवस्थित गर्ने अभिप्रायले देहाय बमोजिमका समितिहरु गठन भएका थिए ।

क्र.सं.	समिति	प्रमुख दायित्व
१.	संवैधानिक राजनीतिक संवाद तथा सहमति समिति	• राजनीतिक दलहरु बीच असहमति रहेका संविधानका अन्तरबस्तुमा सहमति कायम गरी सभासमक्ष प्रतिवेदन पेश गर्ने, • संविधानमा समावेश हुन सक्ने नयाँ विषयको प्रस्ताव पेश गर्ने, • संविधानसभाभित्र र बाहिर रहेका दल र सरोकारवालाहरु सँग वार्ता गरी संविधान निर्माणको कार्यमा सहयोग जुटाउने, • सभाबाट विषय किटान गरी टुंगो लगाउने भनी निर्देशन प्राप्त भएकोमा समय भित्र सहमतिका आधारमा टुंगो लगाउने, सहमति कायम हुन नसके पुनः सभामा प्रतिवेदन पेश गर्ने , • दलहरुबीच मत भिन्नता रहेका विषयमा सहमति कायम हुन नसके सो को प्रतिवेदन सभामा पेश गर्ने ।
२.	संविधान अभिलेख अध्ययन तथा निर्क्यौल समिति	• संविधानसभामा रहेको अभिलेख तथा अघिल्लो संविधानसभाले तयार गरेका दस्तावेज अध्ययन गरी सहमतिको विषय निर्क्यौल गरी विषयका आधारमा पूर्ण वा आंशिक प्रतिवेदन तयार गरी सभामा पेश गर्ने, • संविधानसभामा रहेको अभिलेख तथा दस्तावेज अध्ययन गरी असहमतिको विषय निर्क्यौल गरी विषयका आधारमा पूर्ण वा आंशिक प्रतिवेदन तयार गरी सभामा पेश गर्ने ।
३.	संविधान मस्यौदा समिति	• सभाबाट समय समयमा पारित गरेका प्रस्ताव बमोजिम संविधानको मस्यौदा तयार गरी सभामा पेश गर्ने, • संविधानमा समेटिने सबै विषयहरुका सम्बन्धमा प्राप्त प्रतिवेदनहरु एकीकृत गरी संविधानको प्रारम्भिक मस्यौदा प्रतिवेदन पेश गर्ने ।
४.	नागरिक सम्बन्ध तथा संविधान सुझाव समिति	• संविधानको मस्यौदा माथि जनमत एवं सुझाव सङ्कलन गर्ने विभिन्न सञ्चारका माध्यमबाट मस्यौदाको प्रचार प्रसार गर्ने, • संविधानको पहिलो मस्यौदा उपर कम्तिमा प्रत्येक जिल्लामा सार्वजनिक सुनुवाई गर्ने गराउने , • संविधानको पहिलो मस्यौदा उपर सुझाव सङ्कलनका लागि गोष्ठी, अन्तरक्रिया आयोजना गर्ने, • स्वदेश तथा विदेशबाट प्राप्त व्यक्तिगत तथा संस्थागत सुझावहरुको अभिलेख व्यवस्थापन गर्ने, • प्राप्त सुझावहरुको विश्लेषण गरी सो सम्बन्धि प्रतिवेदन सभामा पेश गर्ने ।
५.	क्षमता अभिवृद्धि तथा स्रोत व्यवस्थापन समिति	• संवैधानिक विषयबस्तुमा अध्ययन तथा अनुसन्धान गर्ने, • संविधानसभा सदस्यहरुलाई संविधान तथा विधि निर्माण सँग सम्बन्धित स्रोत सामग्रीको व्यवस्था मिलाउने, स्रोत केन्द्रको व्यवस्था समेत गर्ने, • संविधानसभाका सदस्य एवं सचिवालयका कर्मचारीहरुको क्षमता अभिवृद्धिका

		लागि तालिम, गोष्ठी, सेमिनार एवं अन्तरक्रिया कार्यक्रम आयोजना गर्ने ।

संविधानसभाले संविधान निर्माण कार्यलाई अगाडि बढाउने क्रममा संविधान अभिलेख अध्ययन तथा निक्यौल समितिबाट सहमति कायम भएका विषयहरुका प्रतिवेदन सभा समक्ष प्रस्तुत गरी त्यसमाथि २०७१ बैशाख ३० गतेदेखि २०७१ असार १२ गते सम्म भएका संविधानसभाका बैठकहरुमा छलफल चलाइयो । सभामा भएको छलफलबाट प्राप्त भएका सुझावहरुलाई समेत समेटी प्रतिवेदनलाई अझ परिष्कृत बनाउने कार्य भयो भने अर्कोतर्फ सहमति कायम हुन नसकेका संविधानका अन्तरवस्तुहरुको प्रतिवेदन राजनीतिक संवाद तथा सहमति समितिमा पठाइयो । राजनीतिक संवाद तथा सहमति समितिले दलहरुबीच असहमति रहेका संविधानका अन्तरबस्तुहरुलाई सहमति कायम गराउने कार्यका लागि आफ्नो प्रक्रियालाई व्यवस्थित ढंगबाट अगाडि बढायो । संविधानसभाका विभिन्न बैठकहरुमा सहमति कायम भएका र सहमति कायम नभएका दुबै विषयका प्रतिवेदन सभामा पेश गरिए । त्यसरी सभामा पेश भएका प्रतिवेदन मध्ये सहमति कायम हुन नसकेका विषयका प्रतिवेदनहरु पुनः सभाले राजनीतिक संवाद तथा सहमति समितिमा नै फिर्ता पठाई त्यसमाथि सहमति कायम गरी सभा समक्ष प्रतिवेदन पेश गर्ने निर्देश गऱ्यो । यस क्रममा विवादित विषयहरुको पहिचान, नयाँ विषयहरुको पहिचान र संविधानसभा भित्र र बाहिर रहेका राजनीतिक दल, समूह र सरोकारवालाहरु सँग वार्ता गरी संविधान निर्माण कार्यमा सहजता ल्याउने प्रयासलाई घनिभुत रुपले अगाडि बढायो । यस क्रममा धेरै विषयहरुमा सहमति कायम गर्ने कार्य भयो साथै विभिन्न राजनीतिक दल र समूहसँग वार्ता गरी सम्झौता गर्ने कार्यहरु समेत सम्पन्न भयो । जसले गर्दा संविधानसभाले जारी गर्ने संविधान प्रति धेरै भन्दा धेरै नेपाली जनताको स्वामित्व स्थापित गर्न सघाउ पुग्यो तर संविधानसभाले एक बर्षभित्र संविधान जारी गर्ने प्रतिबद्धता व्यक्त भए बमोजिमको समय सीमा भित्र भने संविधान जारी गर्न सकेन । बेलाबखत राजनीतिक दलहरु बीच सत्ताका लागि हुने संघर्ष, असमझदारी र नयाँ नयाँ विवाद र झमेलाका कारण संविधान निर्माण कार्यमा खलल पुग्न गएता पनि संविधान मस्यौदा समितिले २०७२ असार १३ गते संविधानको पहिलो मस्यौदा संविधानसभाका अध्यक्ष समक्ष पेश गर्न सफल भयो ।

संविधानसभाको मिति २०७२ असार १५ गतेको बैठकमा संविधान मस्यौदा समितिले संविधानको प्रारम्भिक मस्यौदा प्रतिवेदन प्रस्तुत गरेकोमा मिति २०७२ असार १७ गते उक्त विधेयकको पहिलो मस्यौदालाई सैद्धान्तिक सहमति लिई जनताको प्रतिक्रिया प्राप्त गर्नको निमित्त नेपाल राजपत्रमा प्रकाशित गरी सार्वजनिक गरियोस भन्ने प्रस्ताव प्रस्तुत भयो र उक्त प्रस्ताव माथि संविधानसभाको २०७२ असार १८, १९, २०, २१ र २२ गतेका बैठकहरुमा वृहत छलफल पश्चात पारित गरी मिति २०७२ असार २२ गतेको बैठकबाट नागरिक सम्बन्ध तथा संविधान सुझाव समिति सँगको परामर्शमा मिति २०७२ असार २४ गते देखि लागु हुने गरी बढीमा १५ दिनको समयावधि दिई विधेयकको पहिलो मस्यौदाको प्रचार प्रसार गर्न, सुझाव सङ्कलन गर्न र सो बारेका प्रतिवेदन समेत बुझाउन संविधानको विधेयकको पहिलो मस्यौदा नागरिक सम्बन्ध तथा संविधान सुझाव समितिलाई जिम्मा दिने कार्य सम्पन्न भयो । मिति २०७२ असार २४ गतेको बैठकमा संविधानको विधेयकको पहिलो मस्यौदाको प्रचार प्रसार र सो बारे सुझाव सङ्कलन गर्ने सम्बन्धमा नागरिक सम्बन्ध तथा संविधान सुझाव समितिले तयार पारेको कार्य योजना स्वीकृत भयो । सोही बमोजिम नागरिक सम्बन्ध तथा संविधान सुझाव समितिले देशका पचहत्तरै जिल्ला र २४० वटै निर्वाचन क्षेत्रहरुमा संविधानको पहिलो मस्यौदा माथि मिति २०७२ असार २५ गतेदेखि श्रावण ६ गतेसम्म व्यापक जनसहभागितामा छलफल, अन्तरक्रिया र मिति २०७२ श्रावण ४ र ५ गते सार्वजनिक सुनुवाई कार्यक्रम आयोजना गरी राय सुझाव सङ्कलन गर्ने कार्यको व्यवस्थापन गऱ्यो साथै विभिन्न सञ्चारका माध्यमबाट देश तथा विदेशमा रहने नेपाली नागरिकहरुबाट समेत राय सुझाव लिने काम सम्पन्न भयो । त्यस कार्यमा कतिपय जिल्लाहरुमा संविधानसभाको प्रक्रिया बहिष्कार गर्ने संविधानसभा भित्रका राजनीतिक दलहरु र संविधानसभा नै नमान्ने राजनीतिक दल तथा समूहहरुबाट अबरोध गर्ने प्रयासहरु पनि भए तर पनि जनमत सङ्कलनका निर्धारित कार्यक्रम एक/दुई स्थानमा बाहेक अन्यत्र सुचारु नै रहे ।

यस प्रकार संविधान निर्माण कार्यले अन्तिम रुप लिन लागिरहेका बखत संविधानसभामा प्रतिनिधित्व गर्ने तराई मधेश केन्द्रित केही राजनीतिक दलहरुले संविधानको प्रारम्भिक मस्यौदा प्रति असहमति जनाउँदै संविधानसभाका आगामी प्रक्रियामा सामेल नहुने गरी बहिष्कारको घोषणा समेत गरे । जसका कारण संविधान निर्माणको त्यस महत्वपूर्ण चरणमा एक पटक पुनः अनिश्चितताको वादल मडारिन पुग्यो तर संविधानसभाभित्र रहेका दलहरु जसरी पनि संविधान निर्माण

कार्यलाई पूर्णता दिने तर्फ पूर्ण प्रतिबद्धताका साथ अडिग रहिरहे । संविधानको पहिलो मस्यौदा माथि आयोजना गरिएका छलफल र विभिन्न माध्यमबाट प्राप्त भएका राय सुझावहरुलाई संविधानसभा सचिवालयमा प्रशोधन गरी जिल्लागत रुपमा विवरणहरु तयार गर्ने काम भयो । मिति २०७२ श्रावण १२ गतेको संविधानसभाको बैठकमा नागरिक सम्बन्ध तथा संविधान सुझाव समितिले संविधानको विधेयकको पहिलो मस्यौदा माथि नेपाली नागरिकहरुको राय सुझाव वा प्रतिक्रिया सम्बन्धी प्रतिवेदन, २०७२ पेश गऱ्यो भने सभाको मिति २०७२ श्रावण १३ गतेको बैठकमा उक्त प्रतिवेदन उपर छलफल भई संविधानको परिमार्जित विधेयक तयार गर्ने प्रयोजनको लागि आवश्यक परिमार्जनको प्रस्ताव तयार गरी सभामा प्रस्तुत गर्न संविधानको विधेयकको पहिलो मस्यौदा नागरिक सम्बन्ध तथा संविधान सुझाव समितिको जनताको प्रतिक्रिया सम्बन्धी प्रतिवेदन, २०७२ र सभाको निर्देशन लगायतका सम्पूर्ण कागजात सहितको विवरण संवैधानिक राजनीतिक संवाद तथा सहमति समितिमा पठाउने कार्य भयो । मिति २०७२ श्रावण २४ गतेको बैठकमा संवैधानिक राजनीतिक संवाद तथा सहमति समितिको संविधानको विधेयकमा आवश्यक परिमार्जन गर्ने प्रस्ताव सहितको प्रतिवेदन, २०७२ पेश भएकोमा उक्त प्रतिवेदन उपर २०७२ श्रावण २६ र २७ गते छलफल भई सभाको निर्देशन सहित संविधानको परिमार्जित विधेयक तयार गर्नको लागि संविधान मस्यौदा समितिमा पठाइयो र त्यसरी पठाइएकोमा थप समय आवश्यक भएकोले केही समय उपलब्ध समेत गराइयो ।

संविधानसभाको मिति २०७२ भाद्र ६ गतेको बैठकमा संविधान मस्यौदा समितिले नेपालको संविधानको परिमार्जित विधेयक, २०७२ पेश गऱ्यो । उक्त परिमार्जित विधेयक माथि संविधानसभाको मिति २०७२ भाद्र १०, ११, १२ र १३ गतेका बैठकहरुमा सामान्य छलफल गर्ने कार्य सम्पन्न भयो । त्यसपछि सो विधेयक उपर संविधानसभाका सदस्यहरुबाट विभिन्न संशोधनहरु राख्ने काम भयो । सो विधेयक र त्यस उपर संविधानसभाका सदस्यहरुबाट दर्ता गराइएका संशोधनहरु समेत हरेक धारा उपर क्रमैसँग छलफल गरियो भने २०७२ भाद्र २७ देखि ३० गते सम्म भएका संविधानसभाका बैठकहरुमा नेपालको संविधानको प्रारम्भिक मस्यौदा र त्यसमाथि प्राप्त संशोधनहरु, धाराहरु, प्रस्तावना, संक्षिप्त नाम र प्रारम्भ एवं अनुसूची समेतमा निर्णयका लागि प्रस्तुत भई मिति २०७२ भाद्र ३० गते संविधानसभाको तत्काल कायम रहेको संख्याको दुई तिहाई बहुमतबाट पारित गरियो । संविधानसभाबाट पारित नेपालको संविधानमा संविधानसभाका सदस्यहरुबाट सम्बत् २०७२ असोज १ गते हस्ताक्षर गर्ने कार्य सम्पन्न भयो भने सोही दिन संविधानसभाका अध्यक्षबाट नेपालको संविधानको विधेयकलाई प्रमाणिकरण गर्ने कार्य सम्पन्न भयो । संविधानसभाबाट पारित नेपालको संविधान सम्बत् २०७२ असोज ३ गते संविधानसभाको बैठकबाट राष्ट्रपतिले जारी गर्नुभयो । यसरी नेपाली जनताले आफ्नो संविधान आफैं निर्माण गर्ने दशकौं देखि देखेको सपना साकार भयो । संविधान एक गतिशिल र परिवर्तनीय दस्तावेज भएका कारण समयानुकुल यसमा सुधार र परिमार्जन हुदै जाने नै छ । संविधान निर्माण हुनु मात्र पूर्ण उपलब्धि भने पक्कै होइन, भविष्यमा यसको कार्यान्वयनबाट संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र संस्थागत र सुदृढ गर्दै समृद्ध नेपाल निर्माणको सपनालाई मूर्त रुप दिन दरिलो राष्ट्रिय एकता मार्फत त्यसतर्फ अग्रसर हुनु आजको राष्ट्रिय आवश्यकता हो ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३
- संविधानसभा नियमावली, २०६५
- संविधानसभा नियमावली, २०७०
- संविधानसभा दर्पण, २०७०
- राष्ट्रिय स्तरका पत्रपत्रिकामा प्रकाशित विभिन्न लेख/विचार

संसद र नागरिक बीचको सञ्चार

डिल्लीराम रिज्याल*

सारांश

संसदीय प्रजातन्त्र प्रवर्द्धनमा सञ्चारको महत्वपूर्ण भुमिका रहेको हुन्छ । प्रजातान्त्रिक व्यवस्थामा संसद आफैंमा एक खुला र पारदर्शी रुपमा सार्वजनिक सरोकार र नीतिका बारेमा छलफल गर्ने र कानुन बनाउने थलो हो । संसदमा प्रस्तुत हुने विधेयक, अनुमोदित कानूनको प्रावधान र सम्भावित परिणाम कसलाई, कसरी पुऱ्याउने एवं संसदले अपनाएको विधि र प्रणाली कस्ता थिए जस्ता पक्षहरु पनि समाचारका दृष्टिले महत्वपूर्ण हुन्छन् । संसद र नागरिकका बीचमा हुने यस्ता घटनाको सञ्चार दोहोरो रुपमा प्रस्तुत हुनु एउटा अवसर पनि हो भने अर्को पक्ष यी दुई बिच हुने अन्तरक्रिया सञ्चारको अर्को पाटो पनि हो । संसद सदस्यहरुले जनचासोका कस्ता विषयमा आम नागरिकको सामूहिक हितका लागि कस्ता सुझाव एवं प्रस्ताव ल्याए र आ-आफनो चुनाव क्षेत्रका साथै राष्ट्रिय मुद्दाबारे कसरी प्रस्तुत गरे भन्ने जस्ता यावत विषय नियालेर एक अर्कामा पुऱ्याउने एक प्रक्रिया संसद र नागरिक बिचको सञ्चार हो । यसरी नागरिक र संसदलाई जोड्ने काम सञ्चारले गरेको हुन्छ । बहुलवादी राजनीतिक वातावरणमा दलहरुका अवधारणाका साथै सार्वजनिक वक्तव्य र विज्ञप्तिका साथ नेताहरुका भनाई र व्याख्या अनुसार संसदमा विभिन्न मुद्धाबारे प्रतिबिम्बित भए नभएको जानकारी र विश्लेषण सञ्चार माध्यमले गर्दछ । नागरिक र संसदलाई जोड्ने महत्वपूर्ण कार्य सञ्चारले नै गर्दछ ।

नेपालमा २००७ सालको प्रजातान्त्रिक आन्दोलन पछि सञ्चार जगतले पनि स्थान पाउन थाल्यो । संसदीय मामिलामा विशेष गरी २०१६ सालदेखि संसदीय गतिविधिले स्थानीय अखबारमा प्राथमिकता पाउन थाल्यो । हाल नेपालको संविधानमा नागरिकको सूचना तथा सञ्चारको हकलाई प्रतिबिम्बित गर्ने मौलिक हक अन्तर्गत धारा १९ मा सञ्चारको हकको व्यवस्था गरिएको छ । नेपालको सन्दर्भमा संसदीय गतिविधि, नागरिक सम्बन्ध तथा सञ्चार माध्यम र संसद सचिवालयका गतिविधिहरुलाई नियाल्दा निर्वाचित सांसद र नागरिक बिचमा नियमित सम्पर्क हुन नसक्नु, नागरिकको सञ्चार प्राप्त गर्ने पहुँच कमजोर हुनु, सञ्चार सम्प्रेषणमा दलीय आधारमा पक्षपात रहनु आदि समस्या रहेका छन् भने परिपक्व पत्रकारिताको व्यावसायिकता अभिवृद्धि गर्नु, सूचना तथा सञ्चारहरु पहुँचयोग्य बनाउनु तथा राजनीतिमा लागेका व्यक्तिहरुको नागरिक प्रतिको जवाफदेहितामा वृद्धि गर्नु संसद र नागरिक बीचका सञ्चारका मुख्य चुनौतीहरु रहेका छन् । संसद र नागरिक बीचको सञ्चारलाई प्रभावकारी बनाउन संसद र नागरिक बिचको प्रत्यक्ष भेटघाट र संवादलाई कार्यतालिका बनाएर नियमित गर्ने, नागरिकको मत र चाहना अनुसारका विधेयकमा सहभागितामूलक विधेयक मस्यौदा प्रक्रिया अवलम्बन गर्दै व्यवस्थित सञ्चार माध्यम मार्फत नागरिकलाई संसदीय समाचारको पहुँचमा वृद्धि गर्नु आवश्यक छ ।

१. ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

* उपसचिव, संघीय संसद सचिवालय

फ्रेन्च भाषामा पार्लरको अर्थ बोल्नु र छलफल गर्नु हो । यही शब्दलाई पछि पार्लियामेन्ट भन्न थालिएको विभिन्न अध्ययनमा उल्लेख छ । विधिको शासनको सुरुवात संगै कानून बनाउने अर्थात् व्यवस्थापिकाको सोचको विकास भएको पाइन्छ । यसलाई पछि संसद भनिएको हो । बेलायतलाई नै संसदीय व्यवस्थाको जननीको रुपमा लिइन्छ । बेलायतमा सुरुवाती वर्षहरुमा तल्लो सदन संसद जस्तो थिएन । यो राजा र धनी व्यक्तिहरुको निम्ति कुरा गर्ने थलो मात्र थियो । राजाले उनीहरुका सुझाव दिन आग्रह त गर्थे तर काम भने आफुले चाहे अनुसार नै गर्थे । त्यहाँ राज्यले गरेका कामकारवाही प्रति नागरिकको कुनै संलग्नता हुदैनथ्यो । संभ्रान्त वर्गलाई पनि के निर्णय हुदैछ भन्ने कुरामा समेत जानकारी हुँदैनथ्यो । राजाले त्यस समयमा लडाइँका लागि धनि स्यारोनहरु सँग पैसा उठाउँथे । सन् १२१५ को म्याग्नाकार्टा पछि मात्र राजाले नागरिकबाट पैसा असुल गर्नु अघि संसदलाई सोध्नु पर्ने बाध्यता भयो । यसरी नागरिक र संसदको बिचमा सञ्चार हुनुपर्छ भन्ने मान्यता आउन थाल्यो । बेलायती जनताले संसदीय गतिविधि प्रति चाख दिन थालेपछि स्वतन्त्र रुपमा संचालित पत्रकारहरुले विभिन्न स्थानको विकास निर्माण र शासकहरुको कमी कमजोरीहरु जनसमक्ष ल्याउन थाले । फ्रान्समा १७/१८ औं शताब्दीमा संसदीय गतिविधि राजाको नियन्त्रणमा भए तापनि समाचारपत्रहरु छ्यापछ्याप्ती प्रकाशनमा आउने हुँदा नागरिकको संसदीय गतिविधि सँगको सम्बन्ध बढ्दै गएको थियो । छिमेकी मुलुक गणतन्त्र भारतमा सन् १९३५ मा संघीय र प्रान्तीय स्वयत्तता आएपछि केन्द्रमा र प्रान्तमा व्यवस्थापिकीय शक्तिमा पनि तहगत विभाजन भयो । भारतको संसदमा लोक सभा र राज्य सभाका संसदीय गतिविधिहरु व्यवस्थित सञ्चार माध्यमबाट आम नागरिकमा प्रवाह भइरहने प्रणालीको विकास भएको पाइन्छ । स्वीडेनको संसदमा सन् १७६६ मा पहिलो पटक प्रेस कानूनको विधेयक प्रस्तुत भयो र ठूलो बहस पछि पारित भयो । यस कानूनले स्वीडेनका नागरिकलाई राज्यका कामकारवाही बारे सोध्ने र जानकारी प्राप्त गर्ने अधिकार प्राप्त भयो । यसले त्यहाँ संसद र नागरिक बिच हुने सञ्चार प्रक्रियालाई पनि सहज बनाएको पाइन्छ । सन् १८०० मा अमेरिकाको कोर्ट अफ भर्जिनियाले एक रिटमा फैसला गर्दै जान्न पाउने हक सुरक्षित रहेको नजीर कायम गऱ्यो । त्यस नजिर पछि अमेरिकामा सूचनाको स्वतन्त्रता सम्बन्धी कानून सन् १९६६ मा पहिलो पटक आयो । १७७१ पछि लण्डनमा धेरै पत्रकारहरुले संसदीय गतिविधिहरु प्रकाशन गर्न थालेका थिए संसदीय गतिविधिहरुको बारेमा प्रकाशन भएका तत्कालीन प्रकाशनहरु 'पार्लियामेन्टरी रजिस्टर' तथा 'पोलिटिकल' रजिस्टर महत्वपूर्ण प्रकाशनको रुपमा लिइन्छ । जसले संसदीय गतिविधिहरुको नागरिकसम्म सञ्चार गर्न महत्वपूर्ण भूमिका खेलेका थिए । सन् १९०९ मा बेलायती संसदले बेलायत र कमनवेल्थ मुलुकमा संसदीय छलफललाई आधिकारिक रुपमा उतार गर्ने हानसार्डका नाममा प्रकाशन गर्न थाल्यो र त्यसले त्यही समय देखी संसदको दुवै सदनका गतिविधिहरु प्रकाशन गर्न थाल्यो र नागरिकहरु संसदीय कामकारवाही प्रति सुसुचित हुने अवसर बढ्दै गयो ।

क्यानाडामा पनि तल्लो सदनमा संससदीय गतिविधिहरु हानसार्ड जस्तै प्रकाशन मार्फत गर्न थालिएको थियो भने अष्ट्रेलियाको संसदमा पनि हानसार्डकै नाममा संसदीय छलफल, बहस र रेकर्डहरु राज्य कानून प्रकाशनले प्रकाशन गर्ने परिपाटीको विकास भयो । फ्रान्समा १७/१८ औं शताब्दीमा त्रि-सदनात्मक व्यवस्था अन्तर्गत पहिलो धनाढ्यले सदनमा प्रतिनिधित्व गर्ने, दोस्रो धर्मगुरु र तेस्रो सर्वसाधरणले प्रतिनिधित्व गर्ने व्यवस्था थियो । संसदीय गतिविधि राजाको नियन्त्रणमा भएता पनि समाचारपत्रहरु छ्यापछ्याप्ति प्रकाशनमा आउने हुँदा नागरिकको संसदीय गतिविधि सँगको सम्बन्ध बढ्दै गएको थियो । यस्तै समयमा समाचार लेख्ने पत्रकारदीर्घा सांसदहरुका लागि एक केन्द्रविन्दु नै बन्न थाल्यो । छिमेकी मुलुक गणतन्त्र भारतमा सन् १९३५ मा संघीय र प्रान्तीय स्वयत्तता आए पछि केन्द्रमा र प्रान्तमा व्यवस्थापकीय शक्तिमा पनि तहगत विभाजन भयो । संविधान सभाबाट नयाँ संविधानमा व्यवस्था गरे अनुसार १९५२ मा द्वि-सदनात्मक व्यवस्थापिकाको गठन पछि व्यवस्थापकीय कार्यमा संसदको भूमिकामा क्रमिक सुधार हुँदै आएको छ । भारतको संसदमा लोक सभा र राज्य सभाका संसदीय गतिविधिहरु व्यवस्थित सञ्चार माध्यमबाट आम नागरिकमा प्रवाह भइरहने प्रणालीको विकास भएको पाइन्छ ।

नेपालमा २००७ सालको प्रजातान्त्रिक आन्दोलन पछि सञ्चार जगतले पनि स्थान पाउन थाल्यो । संसदीय मामिलामा विशेष गरी २०१६ साल देखि संसदीय गतिविधिले स्थानीय अखबारमा प्राथमिकता पाउन थाल्यो । वि.सं.

२०१६-१७ को संसदमा सदस्यहरु पत्रकार दिर्घातिर हेरी हेरी सभामुखलाई सम्बोधन गर्थे । जसले गर्दा सञ्चार माध्यमले राम्रो स्थान पाउने हेक्का राख्न सकिन्छ । पञ्चायत कालमा वि.सं. २०३७ को जनमत संग्रह अगाडि सञ्चार माध्यमकै लागि ध्यान दिएर त्यस समयको एक सदनात्मक राष्ट्रिय पञ्चायत सचिवालयबाट सदनमा भएका छलफल र सदनका अन्य गतिविधिबारे सामग्री तयार हुन्थ्यो । वि.सं. २०३८ सालदेखि अखबारहरुमा आफ्नै स्रोतबाट पनि व्यवस्थापिकाको समाचार सङ्कलन हुन थाल्यो ।

२. विद्यमान नीतिगत तथा कानूनी व्यवस्था

२.१.राष्ट्रिय स्तरमा भएका नीतिगत तथा कानूनी व्यवस्था

लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्थामा राजनीतिक स्वतन्त्रता सहितको शासन प्रणली रहेको हुन्छ । शासन प्रणालीमा पनि संसदीय शासन प्रणालीलाई लोकतान्त्रिक शासनको एक मुख्य आधारको रुपमा लिइन्छ । संसदीय शासन प्रणालीमा प्रजातान्त्रिक प्रक्रियाको बढी अवलम्बन गरिन्छ भने नागरिकका अधिकारको संरक्षणमा राज्यले बढी जोड दिएको हुन्छ । संसदले नागरिकका इच्छा आकांक्षालाई सम्बोधन गर्ने गरी जनताका आवाजलाई सम्बन्धित निकायमा पुऱ्याउने र नागरिकको सुसूचित हुन पाउने अवस्थालाई सञ्चारले महत्वपूर्ण भूमिका खेलेको हुन्छ ।

नेपालको संविधानमा नागरिकको सूचना तथा सञ्चारको हकलाई प्रतिबिम्बित गर्ने मौलिक हक अन्तर्गत सञ्चारको हक धारा १९ को व्यवस्था गरी विद्युतीय प्रकाशन, प्रसारण तथा छापा लगायतका जुन सुकै माध्यमबाट कुनै समाचार, लेख, श्रव्य दृश्य सामग्रीको प्रसारण तथा प्रकाशन गर्न वा सूचना प्रवाह गर्न प्रतिबन्ध नलगाइने व्यवस्था गरेको छ । यसले संसदीय गतिविधिको बारेमा आवश्यक सूचना प्राप्त गर्न सञ्चार माध्यमको प्रयोग गर्न सक्ने कुरालाई प्रस्ट पारेको छ । त्यस्तै धारा २७ मा सूचनाको हकको व्यवस्था गरी नागरिकले सार्वजनिक सरोकारको कुनै पनि विषयको सूचना माग्न पाउने हकको सुनिश्चित गरेको छ । संविधानको धारा ५१ मा राज्यका नीति अन्तर्गत आम सञ्चारलाई स्वच्छ, स्वस्थ, निष्पक्ष, मर्यादित र व्यवसायिक बनाउन आवश्यक नीति लिइने व्यवस्था गरिएको छ । सूचना प्रविधि नीति, २०६७ मा सूचना प्रविधिको उपयोगद्वारा सामाजिक तथा आर्थिक विकासका लक्ष्य हासिल गर्दै गरिबी न्युनीकरण गर्ने लक्ष्य लिइएको छ ।

राष्ट्रिय आमसञ्चार नीति २०७३ मा प्रेस तथा अभिव्यक्ति स्वतन्त्रताको निर्वाध प्रयोगका निम्ति आवश्यक पूर्वाधार निर्माण गर्ने, सञ्चार प्रविधिको एकिकृत सेवा संचालन गर्ने, जनचेतना र सुशासनमूलक सामग्री प्रसारण गर्ने तथा पत्रकारिताको गुणस्तर विकास गर्ने, आमसञ्चार माध्यमलाई व्यवस्थित गर्न आवश्यक कानूनको निर्माण गर्ने, सञ्चार माध्यमलाई विभिन्न प्रोत्साहन गर्ने, लगानी वातावरण बनाउने, अनलाइन छापा आदि माध्यमलाई व्यवस्थित गर्ने नीति लिइएको छ । यस नीतिको समग्र कार्यन्वयनबाट संसद र नागरिक बिच हुने सञ्चार सहज हुने देखिन्छ ।

नेपालको १४औं आवधिक योजना २०७३/७४-२०७५/७६ मा सूचना तथा सञ्चार सम्बन्धमा नवीन प्रविधिहरुको अधिकतम उपयोग गर्दै सूचना तथा सञ्चार सेवा मार्फत सामाजिक, साँस्कृतिक विकास तथा आर्थिक समृद्धि प्राप्त गर्ने सोचका साथै छापा तथा विद्युतीय माध्यमको विकास, विस्तार र सुदृढिकरण गर्ने कार्यक्रमहरु राखिएको छ । योजनामा रहेका सोच, नीति र कार्यक्रमले नागरिकको सूचना प्राप्त गर्ने हकलाई थप सुनिश्चित गरेको छ । संसदीय गतिविधिका सूचनाहरु सहज पहुँचयोग्य हुने देखिएको छ ।

संघीय संसदको प्रतिनिधि सभा तथा राष्ट्रिय सभाले आफ्नो कार्य सञ्चालनका लागि बनाएको प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५ राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ मा प्रस्तुत विधेयकहरुका सम्बन्धमा नागरिकको प्रतिक्रिया प्राप्त गर्ने व्यवस्था गरिएको छ । यस प्रावधानले नागरिकलाई संसदसम्म जोड्न सञ्चार क्षेत्रको भूमिका रहने कुरालाई इंगित गरेको छ । सूचनाको हक सम्बन्धी ऐन, २०६४ मा सूचनाको हक अन्तर्गत पर्ने कुराहरु सूचनाको हकको सीमा र वर्गीकरण, सार्वजनिक निकायको परिभाषा, सूचनाको अद्यावधिकता र स्वतः सार्वजनिकीकरण, सूचना माग प्रक्रिया, दण्ड सजाय

आदि व्यवस्था गरिएको छ । यसबाट आम सञ्चार माध्यमले पनि आवश्यक सूचना लिएर प्रसारण गरी नागरिकलाई संसद लगायत सार्वजनिक निकायका सूचनालाई सञ्चारको रुपमा प्रसारण गर्न सहज बनाएको छ ।

२.२. अन्तर्राष्ट्रिय तथा क्षेत्रीय तहमा भएका कानूनी र नीतिगत व्यवस्था

अन्तर्राष्ट्रिय तथा क्षेत्रीय तहमा संसद र नागरिक बिचको सञ्चार प्रक्रियालाई सहज गराउन विभिन्न कानूनी र नीतिगत प्रावधानहरु राखिएको पाइन्छ । बेलायतको संसदमा सर्वसाधारणहरु बिच त्यहाँका बहस, प्रस्ताव, ऐन कानून सम्बन्धी प्रसङ्ग र प्रक्रियाहरुको जानकारी पुऱ्याउन तीन तहको सूचना प्रणलीको विकास गरिएको पाइन्छ । त्यहाँको संसद सचिवालयले नै सम्पूर्ण संसदीय गतिविधिको टिपोट गरी उपलब्ध गराउने नीति लिएको छ । त्यहाँ प्रेस ग्यालरीको व्यवस्था गरी सूचना सम्प्रेषण गर्ने व्यवस्था गरिएको हुन्छ ।

अमेरिकामा राष्ट्रपति पद शक्तिशाली भएकोले बेलायतमा भन्दा फरक रहेको छ । अमेरिकाको संसदमा पनि प्रेस ग्यालरीको व्यवस्था गरी दैनिक, आवधिक र श्रव्य दृश्य भनेर तीन प्रकारका सञ्चार माध्यमलाई तीन वर्गमा राखेर सूचना वर्गीकरण गरिन्छ । प्रवेशको लागि कडा नियमहरु राखिएका छन् । पोशाक नमिलेमा समेत प्रवेश गर्न पाइदैन । राष्ट्रपतिको कार्यक्रम पछ्याउन खटिएका सबै संवाददाताले सधैं सबै ठाउँमा जान पाउदैनन् । त्यस्तो बेलामा आलोपालो मिलाई एक वा दुई जना संगै जान्छन् र तिनले फर्केर आएपछि आफुसँग भएको विवरण सबैलाई बाँड्नु पर्दछ । त्यसलाई Pool व्यवस्था भनिन्छ । सन् १८०० मा अमेरिकाको एक कोर्ट अफ भर्जिनियाले एक रिटमा फैसला गर्दै जान्न पाउने हक सुरक्षित रहेको नजीर कायम गऱ्यो । त्यस नजीर पछि अमेरिकामा सूचनाको स्वतन्त्रता सम्बन्धी कानून १९६६ पहिलो पटक आयो ।

व्यवस्थापिकाका गतिविधि जनसमक्ष पुऱ्याउने सञ्चारमाध्यमहरुको प्राथमिकतामा हेरफेर भएको खल्लो अनुभव हुर्किदो लोकतन्त्र भनिने देश दक्षिण अफ्रिकामा भइरहेको पाइन्छ । अफ्रिकामा सहज पहुँच र समाचार प्रसारणमा यथोचित महत्व दिने गरेको पाइदैन । त्यहाँ सुधारको आवश्यकता महसुस गरिएको छ । बेलायत, जर्मनी, फ्रान्स जस्ता स्थापित लोकतन्त्रमा पनि संसदीय समाचारको परिमाण बढाउन संवाददाताको पहुँच विस्तार गर्न जरुरी देखिन्छ भन्ने त्यहाँको अवधारणा रहेको छ ।

स्वीडेनको संसदमा सन् १७६६ मा पहिलो पटक प्रेस कानूनको विधेयक प्रस्तुत भयो र ठूलो बहस पछि पारित भयो । यस कानूनले स्वीडेनका नागरिकलाई राज्यका कामकारवाही बारे सोध्ने र जानकारी प्राप्त गर्ने अधिकार प्राप्त भयो । यसले त्यहाँ संसद र नागरिक बिच हुने सञ्चार प्रक्रियालाई पनि सहज बनाएको पाइन्छ ।

३. संसद र नागरिक बीचको सञ्चार सम्बन्धी अभ्यास

प्रजातान्त्रिक व्यवस्थामा संसद आफैमा एक खुला र पारदर्शी रुपमा सार्वजनिक सरोकार र नीतिका बारेमा छलफल गर्ने र कानून बनाउने संवैधानिक थलो हो । संसदले प्रेसलाई आवश्यक सूचना प्रदान गर्दछ । त्यहाँ हुने छलफल, प्रश्नोत्तर, निर्णय र प्रस्ताव मिडियाका विषयवस्तु हुन । सदनमा प्रस्तुत विधेययकको अध्ययन र विश्लेषण गरी तिनमा रहेका राम्रा र नराम्रा प्रावधान उजागर गर्ने काम सञ्चार माध्यमको पनि हो । जो काम के हुँदैछ भन्ने कुरा नागरिककोमा पुऱ्याउने र नागरिकले खबरदारी गर्ने कार्यमा यिनै सञ्चार माध्यमले खेल्ने मुख्य भूमिकामा नै निर्भर हुन्छ । आवधिक रुपमा निर्वाचन हुने जनप्रतिनिधिहरुको कामको मूल्याङ्कन जनताले यिनै जिम्मेवारी निर्वाहको प्रभावकारीताको आधारमा गर्नु पर्दछ र नियमित रुपमा हुने निर्वाचनको समयमा उपयुक्त उम्मेदवारहरुलाई मतदान गर्नुपर्ने हुन्छ । त्यसैले जनप्रतिनिधि र विधायिकी संस्थाको कार्यसम्पादनका हरेक पक्षहरु सबै जनताले थाहा पाउने गरी सार्वजनिक रुपमा प्रचार प्रसार हुनु आवश्यक छ ।

कानून निर्माण गर्ने मुख्य जिम्मेवारी पाएको संसदले कानून निर्माण प्रक्रियामा जनताले आफु पनि सहभागी भई विचार व्यक्त गर्न पाउनु पर्ने मानिन्छ । संसदमा कस्तो कानून निर्माण हुँदैछ, कानूनको मस्यौदामा के कस्ता प्रावधान छन्, सांसदहरुले के कस्ता संशोधन प्रस्ताव राखेका छन्, विधेययकको मस्यौदामा आफैंले निर्वाचित गरेका प्रतिनिधिले के कस्तो विचार व्यक्त गरे, उक्त विचार आम जनताको हितमा छ वा छैन भनी जनताले मूल्याङ्कन गर्नका लागि कानूनको मस्यौदा लगायत संसदको प्रक्रिया र छलफल समेत खुला हुनुपर्ने मान्यता रहन्छ । यही मान्यताको सैद्धान्तिक अवधारणालाई समेत आत्मसात गरी नेपालको प्रतिनिधि सभा तथा राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ मा विधेयकको सैद्धान्तिक छलफल सदनमा भएपछि जनताको प्रतिक्रिया प्राप्त गर्न प्रचार गरियोस् भनी प्रस्ताव लैजान सक्ने व्यवस्था गरिएको छ । यसका लागि सञ्चार माध्यमको प्रबल भूमिका रहन्छ ।

संसदको सदनमा समयको मितव्ययिता, प्रभावकारिता र सहजताका लागि विषयगत समितिमा विभिन्न प्रतिवेदनमा छलफल गर्ने र सम्बन्धित निकायले वर्षभरि गरेका राम्रा कार्य र कमजोरी समेत उजागर गर्नु पर्छ र नागरिकको जानकारीका लागि समितिका त्यस्ता छलफल पनि खुला हुनु पर्ने मान्यता राखिन्छ । यस प्रक्रियाको लागि सञ्चार माध्यमको महत्वपूर्ण भूमिका रहनुका साथै सरोकारवालाहरुलाई समितिको छलफलमा आवश्यक सूचना ग्रहण गर्न प्रत्यक्ष संलग्न गराउने व्यवस्था समेत गर्ने गरिएको छ ।

संसदको गतिविधिको पारदर्शिता कायम गर्न विभिन्न देशमा संसद सचिवालयले संसद बैठकको प्रत्यक्ष प्रसारण गर्ने, नियमित बुलेटिन प्रकाशन गर्ने, मिडिया सेन्टरको स्थापना गर्ने, विद्युतीय डिस्प्ले प्रर्दशन गर्ने लगायतका उपायहरु अपनाउने गरेको पाइन्छ । यी सबै उपायहरु संसदीय कारवाहीको खुलापन र जनहितका लागि अपनाईएको प्रस्ट हुन्छ, जसले गर्दा नागरिकले प्रत्यक्ष रुपमा संसदको जानकारी प्राप्त गर्न सफल हुन्छन् ।

संसदका सूचनाहरुमा खुलापन कायम गर्ने र सार्वजनिक पहुँचयोग्य बनाउने महत्वपूर्ण जिम्मेवारी संसद सचिवालयको हो । सदनमा हुने छलफल र यसको प्रक्रिया सदनको विशेषाधिकारको विषय हो तर सांसदहरुले बोलेको कुरा सम्प्रेषण नगर्ने वा संसदीय गतिविधिलाई सार्वजनिक पहुँचबाट टाढा राख्नु पर्ने भन्ने कदापी होइन । संसद सचिवालयले संसदीय गतिविधिहरु अभिलेख व्यवस्थापन गर्ने, नियमित बुलेटिन गर्ने कार्य गर्दछ तर यति गर्दैमा वा सार्वजनिक पहुँच राख्दैमा नागरिकले जानकारी पाउँछन् नै भन्ने छैन । यसका लागि सञ्चारकर्मीहरुले विभिन्न माध्यमबाट जनता समक्ष सम्प्रेषण गर्नु पर्ने मान्यता राखिन्छ । नेपालको संघीय संसदमा “संसदीय मामिला पत्रकार समाज” नामका संस्थाद्वारा संसदका सूचना नागरिक समक्ष संप्रेषण गर्न व्यवस्थित प्रक्रियाको थालनी गरिएको छ । साथै संसद सचिवालयले वेबसाइट मार्फत संसदीय कामकारवाही प्रसारण गर्दै आएको छ ।

संसद र नागरिक विचको सञ्चार प्रक्रियामा महत्वपूर्ण योगदान पुऱ्याएको तथा संस्थागत र व्यवसायिक विकास गरिसकेका सञ्चार क्षेत्रलाई हरेक राजनीतिक परिवर्तनको संघारमा विभिन्न प्रतिबन्ध र सीमा लगाउने घटनाहरु नेपालको सन्दर्भमा बढी नै देखिएका छन् । यस्ता गतिविधिहरुले नागरिक र संसद विचको दुरी बढाई नागरिक अपेक्षालाई समेत कुण्ठित बनाउने आवस्था सिर्जना हुन्छ । नेपालको संसदीय इतिहासमा पुनर्स्थापित प्रतिनिधि सभा २०६३ पछि जेष्ठ ४, २०६३ मा आफ्नै घोषणाद्वारा आफै कानून निर्माण गर्न आफै सक्षम रहेको घोषणा गरेको संसदले संवैधानिक र विधिशास्त्रिय रुपमा प्रतिनिधि सभाको घोषणालाई आलोचना गर्ने प्रशस्त आधार रहे पनि सञ्चार माध्यमले निकै प्रशंसाका साथ म्याग्नाकार्टाको संज्ञा दिए । यसलाई सञ्चार माध्यम संसद सँग सन्निकट छ भन्न सकिन्छ तर संसदकै स्वेच्छाचारिता हुने खतरामा नागरिकका अपेक्षासँग पनि सञ्चार माध्यमले सन्निकटता राखी सन्तुलनमा ल्याउन सक्ने भूमिका समेत निर्वाह गर्नु पर्दछ भन्ने मान्यता राख्न सकिन्छ ।

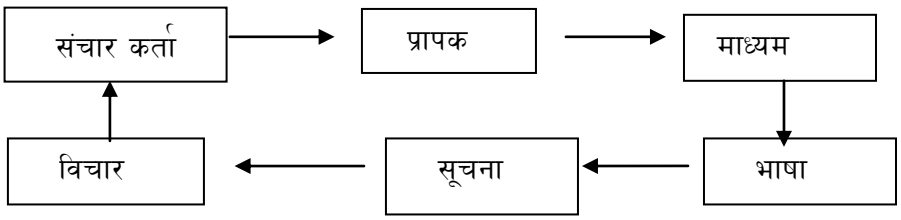
बहुलवादी राजनीतिक वातावरणमा दलहरुका अवधारणापत्रका साथै सार्वजनिक वक्तव्य र विज्ञप्तिका साथ नेताहरुका भनाई र व्याख्या अनुसार संसदमा विभिन्न मुद्दाहरुबारे प्रतिबिम्बित भए नभएको जानकारी र विश्लेषण चौथो अंग प्रेसले पेश गर्नु पर्ने हुन्छ । चुनावी घोषणापत्रले पहिल्याएको बाटो र गरेको वाचा दलहरुले संसदमा कसरी लिए भन्ने

कुरा समाचारको अर्को क्षेत्र हो । संसदीय प्रणाली, प्रक्रिया तथा दलहरुले अंगिकार गरेका प्राथमिकताका आधार, अवसर र सम्भावित असर बारे समाचार माध्यमबाट संप्रेषणको अपेक्षा राखिन्छ ।

रेडियो, टेलिभिजन र अनलाइन सञ्चार माध्यमका व्यावसायिक मूल्य र मान्यता अनुरुप संसदीय संवाददाताले समाचार तयार पार्नु पर्ने हुन्छ । नेपालको सन्दर्भमा जनप्रतिनिधिहरु यस्ता पनि पाइएका छन् जो संसदीय छलफलमा भागै नलिने, उपस्थिति पनि अति कम राख्ने, प्रस्तावित विषय र विधेयक प्रति चासो र अध्ययनमा पर्याप्त समय दिन नसक्ने छन् । सतही टिप्पणी गर्ने र समर्थन वा विरोधका लागि मात्र प्रचार खोज्नेसँग समाचार सङ्कलन गर्ने व्यक्तिले सचेत हुनु आवश्यक छ । संसदमा उठाइएको विषयको कार्यन्वयन पक्ष कस्तो रह्यो र लक्षित समुहलाई के असर पऱ्यो जस्ता पक्ष पनि संसदीय समाचारको क्षेत्र भित्र पर्दछन् । सूचना, जानकारी र सन्देशलाई जनसाधरण समक्ष लैजाने अर्को तहको काम सञ्चार माध्यमका प्रतिनिधिले गर्दछन् । तिनका लागि संसदमा प्रेस ग्यालरीको व्यवस्था हुन्छ । जहाँ बसेर तिनले बहसमा आएका विषयहरुमध्येबाट आफ्ना पाठकलाई काम लाग्ने विषयमा शब्द चित्र तयार पारी अखबारलाई दिन्छन् ।

बेलायतको संसदमा सर्वसाधरण बिच त्यहाँका बहस, प्रस्ताव, ऐन कानून सम्बन्धी प्रसङ्ग र प्रक्रियाको जानकारी पुऱ्याउन तीन तहको सूचना प्रणाली अपनाइएको छ । संसदीय इतिहासको लामो इतिहास भएको त्यस देशमा संसदका दुवै सदनका बहसहरुको जस्ताको तस्तै टिपी विवरण गर्ने दायित्व संसद सचिवालयको रहन्छ । भारतको संसदले संसद प्रेस सम्बन्धलाई सदैव आपसी विश्वासमा राख्न प्रेस एडभाइजरी कमिटी बनाएको छ । प्रत्येक वर्ष समिति फेरिन्छ । नेपालको व्यवस्थापिका मुख्यतया बेलायत र भारतका संसदीय प्रणालीको ढाँचामा विकसित गरिदै आएको छ । नागरिक र संसद विचको सम्बन्ध र सञ्चार प्रक्रियामा पनि ब्रिटिस र भारतीय मूल्य मान्यतालाई अनुसरण गर्दै व्यवस्थित गर्ने प्रयास गरेको पाइन्छ ।

सामान्यतया सञ्चार प्रक्रिया निश्चित अवस्थाहरु पार गर्दै पुरा हुन्छ । सञ्चार प्रक्रियामा प्रेषक र प्रापक महत्वपूर्ण पक्ष हुन तर यी दुईलाई जोड्ने मुख्य पक्ष सञ्चार माध्यम हो । यस प्रक्रियामा भाषा, सूचना र विचार पनि महत्वपूर्ण पक्षको रुपमा रहेका हुन्छन् । यसलाई निम्न चित्रद्वारा प्रस्तुत गर्न सकिन्छ ।



उपरोक्त सञ्चार प्रक्रियालाई नागरिक र संसद बिच हुने सञ्चारको प्रक्रियाको रुपमा पनि व्याख्या गर्न सकिन्छ । सूचना वा विचार समाचारको स्त्रोत हो जो संसद वा नागरिकसँग रहन्छ । सञ्चारकर्ता भनेका विभिन्न सञ्चार बनाउने व्यक्ति हुन जो संसदीय पत्रकारिता गरेका व्यक्तिहरुले गर्ने गर्दछन् । माध्यम भनेको विभिन्न सञ्चार माध्यमहरु हुन र प्रापक भनेका नागरिक वा संसद हुन् जसले सञ्चारको लागि सूचना उत्पादन वा प्राप्त गर्दछन् ।

४. समस्या तथा चुनौतीहरु

४.१. समस्याहरु

संसद र नागरिक बिच हुने सञ्चार प्रक्रिया वास्तवमा लोकतन्त्रलाई बलियो बनाउने आधारको रुपमा रहेको हुन्छ । संसद जननिर्वाचित थलो भएकोले नागरिकले चाहना गरेका विकास लगायतका क्रियाकलापमा नागरिकको आवाजलाई बोकेर सांसदहरुले प्रतिनिधित्व गरेको निकाय संसद र नागरिक बिचको सम्पर्क र सञ्चार प्रक्रियामा समाचार माध्यमको महत्वपूर्ण भूमिका रहेको हुन्छ । नेपालको सन्दर्भमा संसद र नागरिक बिचमा हुने सञ्चार सम्पर्कमा विभिन्न

तत्वहरुले असर पारिरहेको हुन्छ । हालसम्मका संसदीय गतिविधि, नागरिक सम्बन्ध तथा सञ्चार माध्यम र संसद सचिवालयका गतिविधिहरुलाई नियाल्दा संसद र नागरिक बिचको सञ्चारमा निम्न समस्याहरु रहेका छन् :

- निर्वाचित सांसद र नागरिक बिचमा नियमित सम्पर्क हुन नसक्नु,
- संसदीय गतिविधिहरुमा नागरिकको सञ्चार प्राप्त गर्ने पहुँच कमजोर हुनु,
- सञ्चार माध्यमहरुले दूरदराजसम्म संसदीय सूचना संप्रेषण गर्न नसक्नु,
- नागरिकले जनचेतनाको अभावका कारण सूचना तथा सञ्चार सम्पर्क प्रक्रियाका बारेमा अन्योलमा रहनु,
- संसद सचिवालयले संसदीय गतिविधिहरु नियमित रुपमा वेवसाइट तथा बुलेटिनमा राख्न नसक्नु,
- सञ्चार माध्यमले सञ्चार सम्प्रेषण गर्दा दलीय आधारमा पक्षपात भएर सञ्चार गर्नु,
- सांसदहरुले नागरिकले अपेक्षा गरेका माग र संबोधनहरु संसद समक्ष ठोस रुपमा प्रस्तुत गर्न नसक्नु,
- सबै सांसदहरु आधुनिक प्रविधियुक्त सञ्चार साधनहरुको प्रयोगमा सक्षम हुन नसक्नु,
- सञ्चार प्रक्रियामा विभिन्न राजनीतिक, प्राविधिक र प्रशासनिक बाधाहरु उत्पन्न हुनु ।

४.२. **चुनौतीहरु**

- परिपक्व पत्रकारिताको व्यवसायिकता अभिवृद्धि गर्नु,
- नागरिकलाई संसदीय सूचना तथा सञ्चारहरु पहुँच योग्य बनाउनु,
- राजनीतिमा लागेका व्यक्तिहरुको नागरिक प्रतिको जवाफदेहीतामा वृद्धि गर्नु,
- सूचना संप्रेषणमा पत्रकारहरुलाई जिम्मेवार र तटस्थ बनाउनु,
- नागरिक र निर्वाचित सांसद बिचको नियमित सम्पर्क र भेटघाटलाई निरन्तरता दिनु, संसदको मेडिया सेन्टर तथा प्रेस ग्यालरीलाई सबै प्रकारको पहुँचयोग्य बनाउनु ।

५. समस्या समाधानका उपायहरु

संसद र नागरिक बिचको सञ्चार प्रक्रिया सामान्यतया संसदीय प्रजातन्त्रको चरित्र, नागरिक समाजको क्रियाशीलता तथा सञ्चार माध्यमको भूमिका र नागरिक सचेतनाको अवस्थामा भर पर्दछ । लोकतान्त्रिक शासन प्रणालीमा नागरिकले प्रत्यक्ष अभिमत जाहेर गरी निर्वाचनद्वारा चुनिएका सांसदहरुले नागरिकका आवाजहरुलाई राज्यको माथिल्लो निकायमा पुऱ्याउने र संसदीय क्रियाकलापहरुको सम्बन्धमा के भइरहेको छ भन्ने सूचना नागरिकमा सहज रुपमा पुऱ्याउन सञ्चारको महत्वपूर्ण भूमिका रहेको हुन्छ । संसद र नागरिकलाई सम्बन्ध स्थापित गर्ने सञ्चार प्रक्रियामा विभिन्न समस्या र बाधा एवं चुनौतीहरु देखा परेका छन् । त्यस्ता समस्या समाधानका लागि निम्न उपायहरु अपनाउन सकिन्छ :

- संसद नागरिक बिचको प्रत्यक्ष भेटघाट र संवादलाई कार्यतालिका बनाएर नियमित गर्ने,
- संसदमा प्रस्तुत हुने विधेयक तथा नीतिहरुको सम्बन्धमा नागरिकको राय लिएर मात्र पारित गर्ने परिपाटीको विकास गर्ने,
- नागरिकको मत र चाहना अनुसारका विधेयकमा सहभागितामूलक विधेयक ड्राफ्टिङ प्रक्रिया अवलम्बन गर्ने,
- आम सञ्चारका माध्यमहरुलाई संसदीय गतिविधिहरु प्रसारणको लागि निर्बाध रुपमा संसदमा पुग्ने व्यवस्था गर्ने
- सञ्चार माध्यमहरु आधुनिक प्रविधि मैत्री बनाउने,
- संसद सचिवालयले समय समयमा समुदाय स्तरमा संसदीय सुनुवाई र बहस चलाउने,
- संसदीय गतिविधि प्रसारणको लागि प्रेस ग्यालरीलाई व्यवस्थित गर्ने,

- कुनै विधेयकका सम्बन्धमा नागरिकका अपेक्षाको बारेमा जानकारी लिन जनमत सङ्कलन गरी संसदमा प्रतिवेदन गर्ने व्यवस्था मिलाउने,
- नागरिकलाई संसदीय समाचारको पहुँचमा वृद्धि गर्ने,
- सञ्चारका विभिन्न प्रक्रियाहरु जस्तै समाचार पत्र, पत्रकार सम्मेलन, सार्वजनिक मिटिङ्ग आदी संचालन गर्ने,
- संसदलाई नागरिकसँग जोड्नको लागि सञ्चार प्रयोग गर्न स्रोतको प्रर्याप्त व्यवस्था गर्ने,
- जनशक्ति विकास, संगठनात्मक चुस्तता र गतिशिलता कायम गर्ने,
- संसद र नागरिक बिचको सञ्चार प्रक्रियालाई सहज बनाउन शिक्षा र भाषाको विकास गर्ने,
- तालिम तथा गोष्ठीहरुको नियमित संचालन गर्ने ।

६. निश्कर्ष

सञ्चार आपसी विचार, सीप तथा ज्ञान एवं सूचना आदान प्रदान गर्ने माध्यम हो । यसैका माध्यमले संसद र नागरिकलाई जोड्ने काम गरेको हुन्छ । सञ्चार सम्प्रेषण गर्ने कार्यमा सञ्चारकर्मीको अग्रणी भूमिका रहन्छ । संसदको पारदर्शीता र खुलापनका कारण जनहितमा काम गर्न संसद सदस्यलाई दबाब परेको छ । निगरानी गर्ने जिम्मेवारी सहित स्थापित राज्यका निकायहरु भन्दा सञ्चार कर्मीको निगरानी अझ बढी प्रभावकारी देखिएको छ । यसलाई सञ्चार क्षेत्रले आफ्नो सबल पक्ष ठान्नुपर्छ । जनप्रतिनिधिमूलक संस्थाका गतिविधिहरुको सम्प्रेषणले राजनीति र जनता बिचको सम्बन्ध सुदृढ हुने कुरामा द्विविधा छैन । यो प्रक्रियालाई सहज र प्रभावकारी बनाउन देखिएका चुनौतीहरुको तत्काल सम्बोधन हुनु जरुरी छ । जनप्रतिनिधिहरुले मर्यादा अनुकुलको व्यवहार शैलीलाई आत्मसात गर्नुपर्ने देखिन्छ । सदनमा पेस भएका विधेयकका विषयमा सार्वजनिक छलफलमा ल्याउन र सदनबाट के के कुरा परिमार्जन भए र त्यसको कारण के हो भन्ने कुरा किटानीका साथ जनसमक्ष ल्याउन सकेमा जनताको कानून निर्माण प्रति अपनत्व बढ्न जाने हुन्छ र संसद र नागरिक बीचको सञ्चार तथा आपसी सम्बन्ध सुदृढ हुन पुग्दछ ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान, कानून किताव व्यवस्था समिति, काठमाण्डौ
- प्रतिनिधिसभा नियमावली, २०७५, संघीय संसद सचिवालय सिंहदरवार काठमाण्डौ
- राष्ट्रियसभा नियमावली, २०७५, संघीय संसद सचिवालय सिंहदरवार काठमाण्डौ
- चौधौं योजना (२०७३/०७४-२०७५/०७६), २०७३, राष्ट्रिय योजना आयोग काठमाण्डौ
- संसदीय पत्रकारिता, २०७३, संसदिय मामिला पत्रकार समाज, सिंहदरबार काठमाण्डौ
- सूचनाको हक सम्बन्धी ऐन, २०६४, नेपाल कानून आयोग
- सूचनाको सन्देश, २०७४, राष्ट्रिय सूचना आयोग नेपाल
- Aminu Fari, hamajodo, 2016, Informing and interacting with citizen, Dartmouth publishing company
- Laundry, Philip, 1989, Parliament in the modern world, Dartmouth publishing company
- World e-parliament report, 2016, IPU, Zeneva Switzerland
- Communicating Europe to its citizen,2011, Europian union
- Karl T. Kurtz, 1997 Legislatures &citizens, Ncsl
- दुण्डी प्र. निरौला, २०७२, शासन सञ्चालनका नवीन मान्यताहरु, सोपान मासिक,

नेपाल र चीनको सवैधानिक शासन व्यवस्थाको संक्षिप्त विश्लेषण

बविता मिश्र[*]

सारांश

पछिल्लो समयमा चीन विश्वको शक्तिशाली एवं सबैभन्दा ठूलो अर्थतन्त्र भएको राष्ट्रको रुपमा परिचित हुँदै आइरहेको छ । चीन विश्वमा समाजवादी व्यवस्थाको प्रयोग भएको थलोको रुपमा उत्तम साबित भएकोले चीनको संविधानको अध्ययन गर्नु सबैका लागि महत्वपूर्ण र चाखलाग्दो विषय बन्न पुगेको छ । अझ भर्खरै मात्र संघीय गणतन्त्रात्मक राज्यको रुपमा स्थापित भएको नेपालले चीनको संविधान एवं शासन व्यवस्थाबाट धेरै कुराहरु सिक्न आवश्यक छ । २०७२ सालको संविधानपछि नेपालले समाजवाद उन्मुख शासन व्यवस्थाको अवलम्वन गर्ने लक्ष्य लिई अघि बढिरहेको सन्दर्भमा चीनको तीव्र आर्थिक विकाससहितको राजनीतिक स्थीरता नेपाल जस्तो समाजवादी व्यवस्थाको शैशव अवस्थामा रहेको मुलुकको लागि उत्तम उपाय हुन सक्दछ । विश्वभर प्रभाव पार्न सक्ने विशाल छिमेकी मुलुकको उक्त व्यवस्थालाई अनुशरण गरी राजनीतिक स्थिरता सहितको आर्थिक समृद्धिमा जोड दिनु उत्तिकै आवश्यकता देखिन्छ । प्रस्तुत लेखमा चीनको शासन व्यवस्थाबाट हामीले सिक्न एवं अनुशरण गर्न सक्ने चीनको मुख्य संवैधानिक शासन व्यवस्थासँग नेपालको व्यवस्थालाई संक्षिप्त रुपमा तुलना गर्ने प्रयत्न गरिएको छ ।

विषय प्रवेश

चीनमा सन् १९४९ मा साम्यवादी शासन व्यवस्थाको स्थापनापूर्व त्यहाँका राजा र सम्राटहरुले अविच्छिन्न रुपमा चीनको शासन गर्दै आएका थिए । सीन वंशले चीनको एकीकरण गरी संहिता र अन्य कानूनहरुको निर्माण गरेका थिए । १९ औं शताब्दीको मध्यतिर संयुक्त अधिराज्य, जापान, रुस, फ्रान्स र जर्मनी लगायतका मुलुकहरुले चीनमाथि दमन गरेपश्चात् चीनको अवस्था नाजुक बन्दै गयो र परिणामस्वरुप औपनिवेशिक र अर्धसामन्तबाट गुज्रन पुग्यो । सन् १९११ को सन यात सेनको नेतृत्वमा भएको क्रान्ति पश्चात् चीनमा पहिलो पटक गणतन्त्रात्मक सरकारको स्थापना भयो तर तत्कालीन समयका नेताहरुबिच आपसी विवाद, झैझगडा र वेमेलले गर्दा चीनको राजनीतिक, आर्थिक र समाजिक अवस्थाहरु झन् झन् जटिल बन्दै गए । अन्त्यमा सन् १९४९ मा चिनिया कम्युनिष्ट पार्टीको नेतृत्वमा भएको क्रान्तिले चीनलाई एक स्वतन्त्र राज्यको रुपमा औपचारिकता प्रदान गऱ्यो ।

नेपालको शासन व्यवस्थाको बारेमा अध्ययन गर्दा नेपाल प्राचिन समयदेखि एक स्वतन्त्र राज्यको रुपमा रहेको पाइन्छ । किरातकाल, लिच्छवीकाल, मल्लकाल, शाहकाल हुँदै संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थाको स्थापनाकालसम्म आईपुग्दा नेपालमा विभिन्न राजनीतिक परिवर्तनहरु भएको ज्ञात हुन्छ । वि. सं. २००४ सालभन्दा अगाडिसम्म नेपालको शासन व्यवस्थालाई वि.सं. १९१० को मुलुकी ऐनले वैधता कायम गराउदैं कानूनको शासन अनुकूलित तुल्याउन मार्गदर्शन गरेको थियो । सर्वप्रथम वि.सं. २००४ सालमा पद्यम शमशेरले नेपालको वैधानिक कानूनलाई अघि सारेपछि संवैधानिक विकासक्रमको ढोका खुल्यो । तत्पश्चात् नेपालमा विभिन्न राजनीतिक परिवर्तन

[*] उपसचिव, संघीय संसद सचिवालय

सँगसगै नयाँ नयाँ संविधानहरु ल्याउने परिपाटी बस्यो र करीव ७० को दशक अर्थात् हालसम्म आइपुग्दा ७ वटा संविधानहरु आएका छन् ।

भौगोलिक हिसाबले जनवादी गणतन्त्र चीन एशियाको मध्य भूभागमा पर्दछ । यसको पूर्वी एशिया तर्फको भागमा समुद्र, कोरियाको खाडी, पहेंलो समुन्द्र र दक्षिण चीन समुन्द्र आदि महत्वपूर्ण आर्थिक संभावनाहरु भएका समुन्द्रहरु जोडिएका छन् । नेपाल चीन र भारत बीचको एक सानो भूपरिवेष्ठित मुलुक हो । चीनको क्षेत्रफल ९६,२९,०२१ वर्ग कि.मि. रहेको छ भने नेपालको क्षेत्रफल १,४७,१८१ वर्ग कि.मी. रहेको छ । त्यसैगरी चीनको जनसंख्या विश्वकै सबैभन्दा बढी जुन १ अर्व ३० करोड भन्दा बढी छ भने नेपालको जनसंख्या करीव ३ करोड मात्र छ । जनसंख्या एवं क्षेत्रफलको हिसावले मात्र चीन अग्रपंक्तिमा रहेको होइन पछिल्लो समयमा यहाँका आर्थिक एवं राजनीतिक व्यवस्था समेत सवल एवं सक्षम रुपमा स्थापित हुँदै आएका छन् । चीनमा हान जातीमात्र ९१ प्रतिशत छन् र अन्य जाती ९ प्रतिशत छन् । नेपालमा १२३ जातीहरुको मिश्रित प्रतिशत रहेको छ ।

नेपाल र चीनको संविधान एवं शासन व्यवस्थाको संक्षिप्त विश्लेषण

चीनको संवैधानिक इतिहासलाई हेर्दा वेलायतको जस्तो लामो छैन । चीनमा हजारौ वर्षसम्म बादशाहहरुले शासन गरेतापनि त्यस समयमा कुनै संवैधानिक व्यवस्था अपनाइएको पाइदैन । सर्वप्रथम सन् १९११ को क्रान्ति पश्चात् सन यात सेनको पालामा अन्तरिम संविधान निर्माण भए तापनि आन्तरिक झैझगडाका कारण यसले निरन्तरता पाउन सकेन । चीनिया जनताको राजनीतिक परामर्शदातृ सम्मेलनले सन् १९४९ मा माओको जनवादी अधिनायकत्व (People Democratic Dictatorship) कार्यपत्रलाई नै संविधानको मूल आधारको रुपमा लियो । यो अन्तरिम प्रकृतिको संविधान थियो । ३१ धारासहितको यो संविधानको अध्यक्ष्यता माओत्सेतुङले गरेका थिए । यो संविधानले विधायिकी, कार्यकारीणी र न्यायिक कार्यसम्पादनका लागि अलग अलग संरचनाहरुको व्यवस्था गरेको थियो । यो अन्तरिम संविधान भएकोले अस्थायी प्रकृतिको थियो तर तात्कालिन समयमा चीनले स्थायी संविधानको माग गरिरहेको थियो । सन् १९५३ देखि नै चीनमा संविधानको मस्यौदा तयार गर्ने र जनसहभागितामूलक पद्धतिद्वारा जनवादी चीनको संविधान निर्माण गर्ने कार्यले तिव्रता पाउँदै आए तापनि सन् १९५४ मा चीनबाट उपनिवेशवाद, सामन्तवाद तथा पूँजीवाद समाप्तिको परिणामस्वरुप संविधानको व्यवस्था गरियो ।

दुई वर्षको लामो राष्ट्रव्यापी छलफल पश्चात् सन् १९८२ मा चीनको कम्युनिष्ट पार्टीको केन्द्रीय समितिद्वारा चीनको संविधानको मस्यौदा तयार भयो । उक्त मस्यौदालाई औपचारिक रुपमा नेशनल पिपल्स कंग्रेसले सन् १९८२ डिसेम्बरमा मान्यता दियो । सामाजिकताको बाटो अङ्गालिएको, जनताको प्रजातान्त्रिक निरंकुशता, कम्युनिष्ट पार्टीद्वारा नेतृत्व र माक्सवाद, लेलिनवाद र माओत्सेतुङको विचारलाई आत्मसात गरी मुख्य रुपमा ४ वटा सिद्धान्तमा टेकी उक्त संविधान निर्माण गरिएको छ । चीनको संविधान संक्षिप्त छ, जसमा ४ खण्ड र १३८ वटा धाराहरु छन् । सानो संविधान भए तापनि शासन सञ्चालनमा मुलुकको राजनीतिक, आर्थिक र सामाजिक उद्देश्यहरुलाई स्पष्ट रुपमा व्याख्या गरिएको छ । प्रस्तावनामा कम्युनिष्ट शासनको उद्देश्यबारे उल्लेख छ । धारा १ मा चीन समाजवाद उन्मुख देश भनिएको छ । चीनको संविधान लचकपूर्ण रहेको छ जहाँ संसोधनको प्रावधानहरु राखिएका छन् । सोही अनुरुप हालसम्ममा ५ पटक संविधान संशोधन भएको छ । एकात्मक शासन प्रणालीलाई अँगालेको चीनको संविधानमा स्वशासित क्षेत्रहरु र नगरपालिकाहरुको व्यवस्था गरिएको छ । संविधानको धारा २ ले चीन गणतन्त्रवादी शासन शक्तीको श्रोत जनता हुन जुन नेशनल पिपल्स कंग्रेस र लोकल पिपल्स कंग्रेसद्वारा अभ्यास हुन्छ भनी उल्लेख गरिएको छ । उक्त संविधानको धारा ३ ले प्रजातान्त्रिक केन्द्रवादका सिद्धान्तहरुलाई अँगालेको छ ।

जनताप्रति उत्तरदायी, जिम्मेवार र प्रजातान्त्रिक निर्वाचन मार्फत विभिन्न तहहरुमा नेशलन पिपल्स कंग्रेसको स्थापना भएको छ । राज्यका सबै अंगहरुको नियुक्तीमा नेशलन पिपल्स कंग्रेसको तर्फबाट हुने व्यवस्था गरिएको छ । प्रजातान्त्रिक केन्द्रवादको सिद्धान्त बमोजिम केन्द्रीय सरकारबाट स्थानीय अधिकारीहरुलाई आफ्नो कार्यसम्पादनमा पूर्ण

अधिकार दिएको छ । चीनको राजनीतिक प्रणाली एकदलीय शासन प्रणाली हो । उक्त प्रणाली चाइनीज कम्युनिष्ट पार्टीबाट मार्गदर्शित छ, जसले माओत्सेतुङ, मार्क्सवाद र लेनिनवादका विचारहरु अँगालेको भए तापनि उक्त पार्टीको सर्वोच्चतालाई संविधानले स्वीकारेको छ । व्यवहारिक रुपमा उक्त पार्टीले मुलुकको सम्पूर्ण शासन पद्धतिलाई पूर्ण नियन्त्रण गरेको छ । पार्टीले स्थायी रुपमा देशको सर्वोच्च अंगहरु कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायपालिकाका पदहरु ओगट्दछ । त्यसकारण सरकारको प्रत्येक अंगहरुमा यसको प्रत्यक्ष नियन्त्रण रहेको छ र यसको विरुद्धमा जान सकिने अवस्था समेत देखिदैन ।

शासन सञ्चालनका लागि नेपालमा जस्तै चीनमा पनि राज्यका तीन अलग अलग अंगहरुको व्यवस्था संविधानद्वारा गरिएको छ । चीनमा एक सदनात्मक व्यवस्थापिका छ, जसलाई राष्ट्रिय जनकंग्रेस भनिन्छ । उक्त राष्टिय जनकंग्रेसको स्थायी समितिले विधायिकी अधिकारको प्रयोग गर्दछ । राष्ट्रिय जनकंग्रेसमा प्रान्तहरु, स्वशासित प्रदेश, केन्द्रीय सरकारका प्रत्यक्ष शासनमा रहेका नगरपालिकाहरु र सशस्त्र सेनाद्वारा चुनिएका प्रतिनिधिहरु रहन्छन् । राज्यको सर्वोच्च अंगको रुपमा सम्पूर्ण अधिकार राष्ट्रिय जनकंग्रेसमा निहित रहन्छ । चीनको राष्ट्रपतिले कार्यकारीणी अधिकार प्रयोग गर्दै राष्ट्रिय जनकंग्रेस र यसको स्थायी समितिको निर्णयानुसार कानूनहरु जारी गर्दछन् । त्यसैगरी सर्वोच्च जन अदालतदेखि आधारभूत जनअदालत गरी चार तहको अदालती प्रणाली विद्यमान छ, जुन प्रत्यक्ष अप्रत्यक्ष रुपमा राष्ट्रिय जनकंग्रेससँग संलग्न छ । यसरी चीनको शासन व्यवस्थाको ३ अंगहरु मध्ये व्यवस्थापिकीय अंग नै पूर्ण अधिकारसहित शक्तिशाली छ । त्यसैगरी नेपालमा राष्ट्रियसभा र प्रतिनिधिसभा गरी दुई सदन सहितको एक संघीय संसदको व्यवस्था गरिएको छ र उक्त संसदले विधायिकी अधिकार प्रयोग गर्दछ । नेपालमा राज्यका ३ अंगमध्ये व्यवस्थापिकालाई अन्य अंगभन्दा कमजोर अंगको रुपमा रहेको भनी आलोचना गर्ने गरिन्छ । संरचनात्मक एवं व्यवस्थापकीय पक्षमा यसको भूमिकालाई प्रभावकारी बनाउन सकिएको छैन ।

त्यसैगरी संविधानको परिच्छेद २ को धारा ३३ देखि ५६ सम्म मौलिक हक र कर्तव्यको विषय वारे उल्लेख गरिएको छ । मत, धर्म, अभिव्यक्ति, प्रेस, सभा, संघ लगायतका हकहरुको प्रत्याभूत गरेको छ । राज्यले नागरिकको अधिकार र कानूनी रुपमा आर्जन गरेको सम्पत्तिको संरक्षण गर्ने उल्लेख छ । संविधानले नागरिकका अधिकारका साथै कर्तव्यलाई समेत जोडदार रुपमा प्रस्तुत गरेको छ । नागरिकले संविधान एवं कानूनको अक्षरशः पालना गर्ने, राष्ट्रवादप्रति सबै जनता एक ढिक्का भएर लाग्नुपर्ने विषयको उजागर गरेको छ । त्यसैगरी राष्ट्रवाद र एकताप्रति कुनै खाले विभेद र विरोध गर्न नहुने र कसैलाई शोषण नगरिने विषयहरु समेत समावेश भएका छन् ।

क्षेत्रफलको हिसाबले चीन नेपाल भन्दा ६६ गुणा ठूलो मुलुक भए तापनि ३५ भाग, ३०८ धारा र ९ अनुसूची रहेको नेपालको संविधान चीनको संविधान भन्दा ज्यादै नै बृहत् छ । त्यसैगरी शासन व्यवस्थाको हिसाबले चीन र नेपाल दुबै गणतन्त्रात्मक मुलुक हुन् । चीनको संविधानले माक्सवाद, लेलिनवाद र माओका विचारहरुलाई अपनाई आधुनिक समाजवादी सिद्धान्त अपनाएको छ । समाजवाद भनेको व्यक्तिलाई नभएर समाजलाई सम्पूर्ण कुराको केन्द्रमा राख्ने राजनीतिक सिद्धान्त हो, जस अन्तर्गत व्यक्तिका व्यक्तिगत सम्पत्तिको स्थानमा उत्पादन पद्धति, उत्पादनका साधन तथा वितरणलाई समाजको स्वामित्वमा ल्याउने र जनतालाई यसै अन्तर्गत साझा श्रम र उत्पादनमा लगाउने हो । यसबाट मानिसले मानिस माथि गर्ने सबै किसिमका शोषणहरुलाई समाप्त गर्दछ भने नेपालको संविधानले बहुजातीय, बहुभाषिक, बहुधार्मिक, बहुसांस्कृतिक तथा भौगोलिक विविधतायुक्त विशेषतालाई आत्मसात गर्दै आर्थिक समानता, समृद्धि र सामाजिक न्याय सुनिश्चित गर्न समानुपातिक समावेशी र सहभागितामूलक सिद्धान्तका आधारमा समतामूलक समाजको निर्माण गर्ने संकल्पद्वारा जनताको प्रतिस्पर्धात्मक बहुदलीय लोकतान्त्रिक शासन प्रणाली, नागरिक स्वतन्त्रता, मौलिक अधिकार, मानव अधिकार, वालिग मताधिकार, आवधिक निर्वाचन, पूर्ण प्रेस स्वतन्त्रता तथा स्वतन्त्र, निष्पक्ष र सक्षम न्यायपालिका, कानूनी राज्यको अवधारणा लगायतका लोकतान्त्रिक मूल्य र मान्यतामा आधारित समाजवादप्रति प्रतिवद्ध राष्ट्र निर्माण गर्ने गरी सबै पक्षलाई समेटेको भए तापनि उल्लेखित विषयहरुको कार्यान्वयन पक्ष निकै चुनौतीपूर्ण रहेको छ । चीनको वर्तमान संविधान सन् १९८२ मा निर्मित र हालसम्म ५ पटक संशोधन गरिएको छ । नेपालको संविधान सन्

२०१५ मा संविधानसभाबाट निर्मित पहिलो संविधान हो । यसभन्दा अघि अन्य तरिकाद्वारा छ वटा संविधानहरु निर्माण भएका थिए ।

चिनिया शासन व्यवस्था शुरुमा कम्युनिष्ट पार्टीको नेतृत्वमा पूँजीवादको निर्माण गर्ने र विस्तारै पूँजीवादीलाई कमजोर एवं समाप्त पार्दै समाजवादतर्फ उन्मुख हुने विषयलाई सन् १९८२ को संविधानले उजागर गरेको छ, जुन विषय सन् १९५४, १९७४ र १९७८ को संविधानमा उल्लेख गरिएको थिएन । यसबाट के बुझ्न सकिन्छ भने चीनले विस्तारै राजनीतिक एवं आर्थिक सुधारका पाटाहरु तय गर्दैछ । नेपालको संविधानलाई हेर्दा तत्कालिन शासन व्यवस्थाका पात्रहरु मात्र परिवर्तन भएका छन् जस्तैः राणा, राजा र जनता । राणा र राजाको शासन व्यवस्थाले सीमित व्यक्ति, वर्ग र समूहको हितमा मात्र काम गरेको पाइन्छ र जनताद्वारा निर्मित संविधानको शुरुवाती संकेत समेत सकारात्मक हुन सकिरहेको छैन ।

विगतमा चीन एक गरीव र औपनिवेशिक राष्ट थियो । अत्यधिक जनसंख्या भएको उक्त देशका जनतालाई पर्याप्त मात्रामा खाना र नानाको व्यवस्था थिएन । माओत्सेतुङले मुलुकलाई राजनीतिक एकता एवं आर्थिक उन्नती र समृद्धि तर्फको यात्रामा डोऱ्याउनका लागि The Great Leap Forward र Cultural Revolution जस्ता विशाल अभियान चलाए तापनि ती अभियानहरु आशातित रुपमा सफल हुन भने सकेनन् । राजनीतिक रुपमा सबै जनतालाई समेटेर एकिकृत बनाउन सफल भए तापनि आर्थिक पक्षमा सुधार गर्न सन् १९७८ देखि दङ स्याओ पिङको भूमिकालाई महत्वपूर्ण रुपमा उल्लेख गर्न सकिन्छ । दङ स्याओ पिङले विदेशमा अध्ययन गरेर आर्थिक समृद्धिद्वारा नै मुलुकको विकास हुन्छ भन्ने मान्यतालाई अघि सार्दै करिब ५ हजार चिनिया विद्यार्थीहरुलाई विदेशमा अध्ययन गर्न पठाए । उनले विदेशबाट अध्ययन पश्चात् फर्केका विद्यार्थीहरुको ज्ञान, सीप, दक्षता र क्षमताको भरपूर प्रयोग गरी आर्थिक समृद्धिलाई बढावा दिएका थिए । चीनलाई खुला अर्थतन्त्रद्वारा छोटो समयमा आर्थिक पक्षमा छलाङ मार्न सफल बनाए । उनीपछिका नेताहरुले विस्तारै मुलुकको उनको यस सिद्धान्तलाई आत्मसात् गर्दै आर्थिक समृद्धिको बाटोलाई पछ्याउदै अगाडि बढेका छन् । अर्थतन्त्रका हिसावले चीन हाल विश्वकै अग्रपंक्तिमा रहेको मुलुकको रुपमा स्थापित हुँदै आएको छ । यसरी चीनले समयमै विकासको महत्वपूर्ण आर्थिक पक्षलाई समेटेर अघि बढ्यो । नेपालको आर्थिक व्यवस्था वारे चर्चा गर्दा विभिन्न समयमा विभिन्न शासन व्यवस्थाका फरक फरक आर्थिक पद्धति जसमा स्वार्थ, चाकडी, चाप्लुसी सहितको व्यक्तिवाद हावी भयो र वर्तमान समयमा त झन राजनीतिलाई कमाई खाने भाडोको रुपमा सिमित व्यक्तिहरुले प्रयोग गर्दा देश विकाससहितको राष्ट्रवादभन्दा पनि व्यक्तिवादले प्रश्रय पाउँदै गइरहेको छ ।

निष्कर्ष

चीनको राजनीतिक व्यवस्था समाजवादमा आधारित व्यवस्था हो भने नेपालको राजनीतिक व्यवस्था वहुलवादमा आधारित व्यवस्था हो । त्यसैगरी चीनको संविधानले स्पष्ट रुपमा उल्लेखित चार वटा सिद्धान्तमा रही स्पष्ट कार्यशैली अपनाएको छ । उक्त व्यवस्था नेपालको लागि मात्र नभई विश्वका अन्य राष्ट्रहरुका लागि समेत चुनौतीको विषय बन्नुको कारण चीनमा राजनीतिक स्थिरता छ । त्यहाँका नागरिकलाई आधारभूत आवश्यकताहरु जस्तो शिक्षा, स्वास्थ्य, रोजगारी आदिको अवसरहरु प्रदान गरिएको छ । चीनको संविधानमा उल्लेखित विषयहरुको गम्भिरतापूर्वक कार्यान्वयन हुन्छ । यद्यपि विश्वसामु चीनको कम्युनिष्ट शासन व्यवस्थालाई नकारात्मक रुपमा टिकाटिप्पणी गरिए तापनि चीनले आफ्नै छुट्टै पहिचान सहितको नयाँ आर्थिक, सामाजिक र राजनीतिक चरित्र निर्माण गर्न सफल भएको छ । नेपालको संविधानमा लोकतान्त्रिक मूल्य मान्यताका विषयहरुलाई महत्वकांक्षी रुपमा हेरिएको छ । व्यवहारिक पाटोलाई हेर्दा नागरिकले सुशासनको अनुभूति गर्न सकेको देखिदैन । जव व्यवहारिक रुपमा नागरिक सुखी एवं खुशी हुन्छन् तवमात्र सुशासनको अनुभूति गर्न सकिन्छ । नेपालको संविधानले प्रस्तावनादेखि नै नागरिकका आवाजहरुलाई वुलन्द पार्दै आए बमोजिम समृद्ध राष्ट्रका लागि उन्नत समाजको परिकल्पना एवं राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक, धार्मिक, प्रशासनिक एवं नागरिक तथा मानव अधिकारका सम्पूर्ण पक्ष एवं विषयहरु समेटेको छ, जुन विश्वमै नमुना संविधानको रुपमा स्थापित

हुन सक्दछ तर कार्यान्वयन गर्न राज्यको श्रोत साधनले भ्याउन नसक्ने नेपालले चीनको जस्तो आफ्नै विशेषता सहितको चरित्र निर्माण गर्न सकेको छैन । विभिन्न खाले दवाव, प्रभाव र अभावले गर्दा नेपाल कहिले उत्तरतर्फ त कहिले दक्षिण तर्फ धकेलिएको जनगुनासाहरु व्याप्त रुपमा सुन्न पाइन्छन् ।

विगतदेखि वर्तमानसम्म नेपालको संविधान एवं शासन प्रणालीको विश्लेषण गर्दा प्राय सबै संविधानले मुलुकलाई समृद्ध बनाउने र नेपाली जनताको जीवनस्तर उकास्ने उद्देश्य राखेको पाइन्छ तर व्यवहारिक रुपमा हेर्दा समयक्रमसँगै ती विगतका संविधानमा उल्लेखित चाहनाहरु कतिको पूरा भएको छ ? जनताले सुखी र खुशीको अनुभूति गर्न पाएका छन् छैनन् ? देशमा जनताले सुशासनको सुखानुभूति प्राप्त गरेका छन, छैनन् ? नेपालका जनताको जीवनस्तर एवं चेतनाको स्तर चीनका जनताको जीवनस्तर जस्तै बढ्दै छ कि छैन ? कानूनी शासनको पूर्ण पालना भएको छ कि छैन ? शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्त सफल रुपमा कार्यान्वयन भएको छ कि छैन ? जनताको शिक्षा, स्वास्थ्य र रोजगारीको स्तरलाई बढाउन सकिएको छ कि छैन ? देशमा राजनीतिक स्थीरता कायम छ, छैन ? मुलुकमा दीगो शान्ति र समृद्धि स्थापनामा सरकारको भूमिका कसरी स्थापित भएको छ ? जस्ता नागरिकका जीवनसँग सरोकार राख्ने अति नै गम्भिर राष्ट्रिय मुद्दाहरुलाई संबोधन गर्ने विषय आफैंमा चुनौतीपूर्ण रहेको छ । अतः नेपालमा राष्ट्र भन्दा पनि व्यक्ति नै हावी देखिने परिपाटीको अन्त्य हुनु जरुरी छ र सबै वर्ग, पक्ष र सरोकारवालाहरुले म भन्दापनि हामी र हाम्रो भनी राष्ट्रियता, राष्ट्रिय एकता र राष्ट्रिय भावनामा जोड दिनुपर्दछ न कि व्यक्तिगत लोभ, लालच र स्वार्थमा । आगामी दिनमा मुलुकले धेरै वटा महत्वाकांक्षी लक्ष्य नराखी चीनको जस्तै राजनीतिक स्थिरता सहितको समृद्धिको एक मात्र यात्रा तय गरी अघि बढ्न सकेमा मुलुक आर्थिक रुपमा सम्पन्न भई सुखी नेपालीको चाहना पूरा हुन सक्दछ ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपाल सरकार, कानून न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय (२०७५), नेपालको संविधान, कानून किताव व्यवस्था समिति, बबरमहल ।
- भरतराज उप्रेती, कल्याण श्रेष्ठ, कनक विक्रम थापा, (२०५४), नेपालको संवैधानिक कानून, कानून अनुसन्धान तथा विकास फोरम, अनामनगर, काठमाडौं ।
- प्रा.डा.गोपाल शिवाकोटी, (२०७२), तुलनात्मक शासन र राजनीति, पैरवी प्रकाशन, पुतलीसडक, काठमाडौं ।
- http://www.studylecturenotes.com/constitutional-laws/salient-features-of-constitution-of-china-constitution-law-notes
- https://www.purdue.edu/crcs/wp-content/uploads/2014/04/Constitution.pdf
- Starr, J. B., 1979. *continuing the Revolution:The political thought of Mao.* s.l.:Princeton University Press.
- Stable URL: http://www.jstor.org/stable/j.ctt13x103k.12
- Mao after Death: Charisma and Political Legitimacy Author(s): Jean C. Robinson Source: Asian Survey, Vol. 28, No. 3 (Mar., 1988), pp. 353-368 Published by: University of California Press Stable URL: http://www.jstor.org/stable/2644492 Accessed: 13-11-2017 15:53 UTC

SDGs: Role of the Federal Parliament

Rekha Upadhyaya Khanal[♣]

Abstract

The Sustainable Development Goals (SDGs) were adopted, as an integral part of 'Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development', by all 193 Member States of the United Nations on 25 September 2015. As a result it is the responsibility of government of all the member states to achieve the goals. There must be a clear guideline to achieve these; parliament has the responsibility to enact the required laws and policies accordingly. Hereby, this article is just an attempt to outline the role of Federal Parliament of Nepal towards attaining the goals of SDGs.

In September 2015, world leaders gathered at the United Nations Sustainable Development Summit in New York to launch the ambitious new Sustainable Development Agenda that will guide the community of nations over the next 15 years. Leaders endorsed the 2030 Agenda for Sustainable Development, supported by a new set of 17 inter-linked SDGs. Agenda 2030 builds on progress made since the Millennium Declaration was endorsed in 2000 and seek to pick up where the MDGs left off, building on successes while setting out a bold new framework for sustainable development to address the still unmet needs. Sustainable development is essential to the future of the planet and humanity, which aims to end poverty, build peaceful societies and promote prosperity and peoples' well-being while protecting the environment for current and future generation.

Sustainable Development Goals

1. *End poverty in all its forms everywhere,*
2. *End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture,*
3. *Ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages,*
4. *Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all,*
5. *Achieve gender equality and empower all women and girls,*
6. *Ensure availability and sustainable management of water and sanitation for all,*
7. *Ensure access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all,*

♣ Under Secretary, Federal Parliament Secretariat

8. *Promote sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all,*
9. *Build resilient infrastructure, promote inclusive and sustainable industrialization and foster innovation,*
10. *Reduce inequality within and among countries,*
11. *Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable,*
12. *Ensure sustainable consumption and production patterns,*
13. *Take urgent action to combat climate change and its impacts,*
14. *Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development,*
15. *Protect, restore and promote sustainable use of terrestrial ecosystems, sustainably manage forests, combat desertification, and halt and reverse land degradation and halt biodiversity loss,*
16. *Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels,*
17. *Strengthen the means of implementation and revitalize the Global Partnership for Sustainable Development.*

These goals are adopted unanimously by all the member states of the UN and endorsed by the executive branch of the state. SDGs are not a government responsibility alone; they are a national, country-wide responsibility. Strategic partnership among the government, non-government, private and community sectors would, therefore, be required. All the institutions of the state, namely the parliament, judiciary and constitutional bodies, and government need to be on the same page to advance the sustainable development agenda. Only a proper institutional mechanism among state and non state actors can ensure that interventions related to SDGs are executed in a coordinated, coherent and complementary way.

Parliament as one of the prominent factor of the state have an opportunity, and a constitutional responsibility, to play a significant role in supporting and monitoring SDG implementation. The Agenda 2030 Declaration acknowledges the "essential role of national parliaments through their enactment of legislation and adoption of budgets, and their role in ensuring accountability for the effective implementation of our commitments." Members of parliament are uniquely positioned to act as an interface between the people and state institutions, and to promote and adopt people-centered policies and legislation to ensure that no one is left behind. The successful implementation of Agenda 2030 requires an integrated approach, partnerships and participation through inclusive political processes and responsive, effective, accountable institutions.

Parliamentarians have a responsibility to support and monitor implementation of all 17 SDGs and safeguard the integrity of Agenda 2030. Goal 16, known as the 'Sustaining Peace and Good Governance Goal,' has special significance for parliamentarians. SDG 16 aims to "promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and

build effective, accountable and inclusive institutions at all levels." Over the next 15 years, parliamentarians will have a leading role in advancing all facets of this goal. This will be done through parliament's mandate to make laws, oversee the executive branch of government and represent people's interests, more directly as one of the institutions specifically responsible for ensuring accountability and inclusion. While the targets under Goal 16 all have relevance for parliamentarians, targets 16.6 and 16.7 directly cover their work. Target 16.6 calls for the development of "effective, accountable and transparent institutions at all levels." Target 16.7 seeks "responsive, inclusive, participatory and representative decision-making at all levels." To achieve these targets, parliamentarians will need to explore different ways of improving their work processes and systems.

The Declaration of Agenda 2030 is an inspirational document, explicitly committing to "leave no one behind" and exhorting that all development should be "people-centered." This commitment to the social, economic and political inclusion of all irrespective of age, sex, disability, race, ethnicity, origin, religion or economic or other status underpins both the goals themselves and the means for achieving them. Parliamentarians can be proactive in supporting these efforts.

As the elected representatives of their people, parliamentarians have a critical role to play in driving forward people-centered development that is reflective of and responsive to the needs of their constituents. In recent decades, there has been increasing recognition of the importance of engaging parliamentarians in efforts to advance environmentally-sensitive, inclusive growth and sustainable development. Through their constitutional mandates, for example, in making laws and overseeing government policies and programs - including enacting and scrutinizing the government budget - and representing the views of their constituents, parliamentarians are valuable partners in ensuring the accountable, inclusive, participatory and transparent governance that is necessary to achieve sustainable development for all.

Nepal and SDGs

As Nepal made commendable progress during the MDG era, Nepal has a duty to implement the SDGs and report back to the global community. Nepal has to identify its own priority targets for action, must set national targets for achievement and design appropriate indicators for monitoring. It must be designed so that each and every section of the state recognizes the change. These goals must be customized to the national situation and based on the lessons learned from the MDGs.

Government of Nepal has completed most of the preparatory works for implementing the SDGs. It has put in place institutional arrangements at the national level while arrangements are putting forward at provincial and local level. Country specific SDG targets and indicators have been developed. The 2015 baseline data and milestones for 2019, 2022, 2025, and 2030 are being worked out refined and decided. Government of Nepal initiated SDG implementation and monitoring that will be tied to national development plans and strategies to reflect the specific needs of the people in-country, taking into account demographic, geographic, social and economic factors. Government

of Nepal has to incorporate SDG in the national plan[44], policy and program. Few evidence of such inclusions are; the constitution, the NPC and Line Ministries have been orienting the local government to mainstream the SDGs in their plans and programs, District Coordination Committees are the main monitoring and supervising body. Budget speech enforces SDGs as the guidelines to formulate the budget. Nepal's Fourteenth Periodic Plan aims to transfer Nepal from low to middle-income country by 2030, national plan and program are designed as such for the prosperous and developed Nepal that is the ultimate goals towards SDGs.

As government alone cannot achieve the targets, it must tie up the coordination and cooperation with other state actors. Parliament as the highest legislative institution: the role of the Federal Parliament of Nepal would be crucial, particularly when it comes to creating and reforming laws facilitating and governing the implementation and monitoring of the SDGs. Parliamentary committees (Subject committees and Sustainable Development and Good Governance Committee) would also be instrumental in monitoring progress by oversight and holding pre budget discussion. Parliament also has to coordinate with different state and non state actors along with regional and international institutions to achieve the SDGs in the coming days. Following are the crucial role that the Federal Parliament has to play for the proper implementation of the plan, policies and program to achieve SDGs.

Law Making

The systematic approach of the parliament and parliamentarians to undertake the comprehensive law reform for the implementation of SDGs is the major role. It is very important to form the SDG Law Reform Need Assessments which could be used to review all SDGs related policies and program and their given targets. This should be done to[45]

(I) Identify which targets requires new law or amendments,
(II) Prioritize those law reform needs and amendments,
(III) Create a medium to long term legislative reform agendas to guide on the drafting and enactment of laws.

This is one of the major responsibilities of the committee formed under the Rules of National Assembly, 2075.

Budget

Budget oversight is the process by which the Federal Parliament attempts to ensure, throughout the national budget cycle, that the Government of Nepal spends money lawfully and appropriately. It may do this by providing recommendation for the budget formulation, by reviewing debating and proving the state budget, by overseeing its implementation and by auditing the government accounts, revenue and expenditures. At the outset of Agenda 2030 and SDG

[44] NPC, 2075 Annual Development Program for fiscal year 2075/76.

[45] Parliament's role in implementing the sustainable development goals, page 28

implementation, parliamentarians and parliament may consider proactively working with the Ministry of Finance on the SDG friendly budget. Pre-budget discussion should be held in Finance Committee of the Federal Parliament, House of Representatives regarding the budget allocation and implementation.

Oversight

Oversight is the process by which the parliament monitors the quality of the work of the government regarding implementation of the law, development plan and budgets that have previously been adopted by the parliament. One of the most important duties of parliamentarians is overseeing the executive branch to ensure accountability for the efficient and effective delivery of expenditures, laws, policies and program. To this end, parliaments are usually given strong power of inquiry, interrogation and oversight. This can be done by following ways:

- Committee

Committee oversight is one of the strongest mechanisms available in the Federal Parliament to engage in SDG implementation. Committee oversight gives parliamentarians an opportunity to assess in more depth regarding effective implementation of policies, laws and programs and demand information and documents from government in support of the SDG. When committees proactively engage in monitoring and oversight they can be one of the strongest domestic accountability mechanism available to make sure that SDG implementation stays on track.

- Subject Committee
- Sustainable Development and Good Governance Committee[46]

The committee formed under the Rules for National Assembly, 2075 provides an opportunity for Federal Parliament of Nepal to make a clear public statement about the importance given by the parliament to the SDGs. This committee could act as a central SDG focal point within parliament, both for the government to work with and for civil society and the public to direct their advocacy efforts.

- Parliament Inquires

Inquiry into any matter of public interest is one of the strongest powers that Federal Parliament can use. An inquiry can be conducted through the committees of Federal Parliament.

- **Parliamentary Monitoring**
- Question and answer[47]

One of the simplest but most effective parliamentary methods for demanding accountability from the government is to ask questions to minister (written or oral) and to demand public responses in either house of the Federal Parliament.

[46] Rules of the National Assembly, 2075, pg no.31
[47] Rules of the House of Representatives, 2075, pg 12, Rules of the National Assembly, 2075, pg 11.

- Time
  - Zero Hour
  - Special Hour
- Objection
- Motions
- Calling Attention

- **Coordinate with other state actors**

Parliament has to coordinate with different state and non state actor to work together to achieve the goals of SDGs and tie up the SDGs with national issue "Prosperous Nepal, Happy Nepalese". This coordination can be done with:-

- Office of Auditor General,
- Human Right Commission,
- National Women Commission,
- Concerned ministers,
- Provincial and local government,
- Constitutional bodies.

- **Coordinate with other non state actors**

Parliament has to develop the policy to coordinate and cooperate with non-sate actors to achieve the sustainable goals. As SDGs have to be achieved with the collaboration of non-state actors, the following play a vital role regarding this media, civil society, academicians and scholars.

- **Work with International and Regional Bodies**
  - **UN**: Of the 19 different UN agencies currently working in Nepal, about 13 are directly involved in SDGs implementation and monitoring. Their work will be instrumental in generating awareness, providing catalytic technical assistance, and helping build capacity in integrating SDGs into the planning, programming, and budgeting processes across tiers of government. Their work in strengthening the monitoring and evaluation systems around the SDG agenda will lend credibility and international acceptance.[48]
  - **IPU**: In April 2015, the 132nd IPU Assembly adopted the Hanoi Declaration entitled: *The Sustainable Development Goals: Turning Words into Action*, in which parliaments committed to doing their utmost to strengthen national ownership of the goals; translate the goals into enforceable domestic laws and regulations; and hold governments accountable for the goals they subscribed to. IPU regularly organize regional and inter-regional seminars and summits for parliaments to promote greater awareness about the SDGs and foster regional cooperation. At the national level, parliament undertakes needs assessment missions to evaluate the preparedness of parliaments to integrate SDGs into their legislation. To help with this, IPU launched a self-assessment toolkit that provides a comprehensive status check on the parliament's current awareness and work on sustainable development

[48] Sustainable Development Goals, Status and Roadmap: 2016-2030, Government of Nepal, National Planning Commission, Kathmandu, pg 15

issues. The toolkit has been designed to assist parliaments to identify good practices, gaps and opportunities so they can effectively integrate SDGs into their work while ensuring compliance with human rights principles.[49]

- **Regional Organization**: Nepal as a member of SAARC which has taken several initiatives in the past to carry forward MDGs. The region will have to work collectively to address SDGs. South Asian Speaker's Summit on 'Achieving the Sustainable Development Goals' provides the platform for the parliamentarians from the SAARC countries to discuss the cross border issues of SDGs at SAARC level and agree upon regional targets and forge collaboration. BIMSTEC is another regional platform to which Nepal is party and where SDG related agenda must find a place. Other regional cooperation frameworks such as China's Belt and Road Initiative and India's infrastructural outreach embedded in the "Neighborhood First" policy must be utilized for Nepal's benefit.
- **Development Partners** - The Federal Parliament of Nepal has to have regular coordination with the development partners like USAID, KOICA for the technical and other support that is needed for the parliament and secretariat while implementing the plans and programs to achieve SDGs.

With the above discussion it has been concluded that the core functions of a parliament - lawmaking, oversight, budget, parliamentary monitoring, coordination with other government agencies, work with different international and regional organization are the best ever tools used by the either house (HoR and NA) and the committee of the either house for the effective role of Federal Parliament to achieve the SDGs in the coming days. Several innovative approaches that specific parliaments has to take to engage in oversight of government activities, including budgeting and expenditures and deliver results for the people whom they represent that support SDG implementation.

Recommendation

The following recommendation can be forwarded to the Federal Parliament and its secretariat to make a pace with the Agenda 2030 in the coming days.

- Parliament has to develop and adopt a strategic development plan to identify where and how it will increase its capacity to pass legislation and monitor expenditures and enforcement consistently with the SDGs.
- Parliamentarians and the secretariat must have sufficient legal and procedural avenues and legislative capacities to initiate, consider and amend legislation to support the SDGs.
- Parliament has to build the capacity of the parliamentarians and staff through training and dissemination of SDG knowledge products.
- Dialogues between the parliament and provincial and local assemblies to guarantee a regular and open dialogue on key issues that affect development particular related to the issues address under the SDGs.

[49] https://www.ipu.org/our-work/sustainable-development/sustainable-development-goals

- Parliament must have equipped technologically to use innovative tools to seek public feedback and ideas related to SDGs.
- Must have an awareness rising information session for the parliamentarians and the secretariat staffs on Agenda 2030, including the implementation of SDG 16.
- According to the parliament rule of procedure of House of Representatives and National Assembly parliamentarians must allow the questions (Oral or Written) to hold the government accountable for the SDGs related issues.
- Executive branch should be held responsible towards the committee through regular reporting for the SDG implementation.
- There must be clear and well functioning coordination between the executive and other oversight agencies with the parliament.
- Committee secretariat should maintain the list of contacts of experts, academician and scholars, technical experts those can be asked to provide their views on SDG related issues, laws and policies.
- Regular participation of the parliament to the international and regional forum and make acknowledgement about the parliamentary contribution to the implementation of SDGs along with promotion and protection of Human Right.
- Recruit experts and professional staff members who are tasked with providing budget and draft law analysis to the relevant committee and they review SDG related initiatives.

REFERENCES

- The Constitution of Nepal
- Rules of The House of Representatives, 2075
- Rules of The National Assembly, 2075
- A Parliamentary Hand Book, 2017: Parliaments role in implementing the Sustainable Development Goals, UNDP, GOCAP, IDP
- National Planning Commission, 2017: Nepal's Sustainable Goals Status and Roadmap: 2016-2030, Government of Nepal, National Planning Commission, Kathmandu, Nepal.
- National Planning Commission, 2017: National Review of Sustainable Goals, Government of Nepal, National Planning Commission, Kathmandu, Nepal.
- National Planning Commission, 2016: The Millennium Development Goals, Final Status Report, 2000–2015, Government of Nepal, National Planning Commission, Kathmandu, Nepal.
- Economic Survey, 2074-75: Government of Nepal, Ministry of Finance, Kathmandu, Nepal.
- Budget Speech of fiscal year 2018/19: Government of Nepal, Ministry of Finance, Kathmandu, Nepal.
- https://www.agora-parl.org/interact/blog/parliaments-role-implementing-sustainable-development-goals-parliamentary-handbook

संघीय संसदका विषयगत समितिहरु र तिनको प्रभावकारितामा असर गर्ने तत्वहरु

गोपाल सिग्देल[*]

सारांश

संसदीय प्रणालीमा समितिहरुलाई संसदको मेरुदण्डको रुपमा लिइने हुनाले संसदले आफूले गर्नुपर्ने विधायन र सरकारको निगरानी गर्ने कामका लागि संसदीय समितिहरु बनाउने प्रचलन रहेको छ । नेपालको संविधानले प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभा अन्तर्गत समिति गठनको व्यवस्था गरेको छ । साथै यी सभाहरु सञ्चालनका लागि पारित नियमावलीहरुमा सरकारलाई संसदप्रति उत्तरदायी र जवाफदेही बनाउनका लागि प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभामा विषयगत समितिहरु र तिनको कार्यक्षेत्र सम्बन्धी व्यवस्था गरिएको छ ।

विभिन्न अध्ययन, अनुसन्धान र साहित्यको अध्ययनले समितिको कार्यविवरण/कार्यादेश, समितिको आन्तरिक कार्यविधि, समितिको आकार, समितिको संरचना, समितिको सभापति, समितिका सदस्यहरु, समितिमा काम गर्ने कर्मचारीहरु, स्रोत साधन, मुलुकको राजनीतिक अवस्था समितिको निगरानी सम्बन्धी कार्य, समितिका निर्देशन र सुझावहरु एवं तिनको कार्यान्वयनको अवस्था, आदिलाई समितिलाई प्रभाव पार्ने तत्वहरुका रुपमा वर्णन गरेको पाइन्छ । नेपालमा यी तत्वहरुको हालको अवस्था त्यति सन्तोषजनक रहेको पाईदैन । समितिहरुको प्रभावकारिताका लागि समितिमा रहेका राजनीतिक दलहरुबीच आवश्यक समन्वय एवं सहकार्य हुनुपर्ने, सभापतिले कुशल नेतृत्व क्षमता प्रदर्शन गर्दै सबैलाई समेटेर लैजानुपर्ने, समितिका सदस्यहरु र कर्मचारीहरुलाई आवश्यक तालिमको प्रबन्ध गर्नुपर्ने, समितिलाई आवश्यक पर्ने भौतिक स्रोत साधन, उपयुक्त बैठक एवं कर्मचारी कक्षको व्यवस्था, सरकार र समितिको सम्बन्ध राम्रो हुनुपर्ने जस्ता व्यवस्थाहरु हुनु जरुरी देखिन्छ ।

१. विषय प्रवेश

संसदीय समितिको प्रभावकारितामा नै संसदको गरिमा र मर्यादा निर्भर रहने गर्दछ । संसदीय प्रणाली अवलम्बन गरेका मुलुकहरुमा समितिहरुलाई संसदको मेरुदण्डको रुपमा लिने गरिन्छ । संसदमा धेरै सदस्यहरु हुने र त्यहाँबाट सबै कामहरु गर्न सम्भव नहुने हुँदा संसदले आफूले गर्नुपर्ने विधायन सम्बन्धी कार्यहरु र सरकारलाई निगरानी गर्ने कार्य सम्पादनका लागि थोरै सदस्यहरु रहेको संसदीय समितिहरु बनाउने प्रचलन रहिआएको छ । समितिहरुमा दलीय राजनीति भन्दा माथि उठेर, सम्बन्धित विषयका विज्ञहरुसंग छलफल गरेर विषयको गहिराइमा पुगेर छलफल गर्ने गरिन्छ । संयुक्त राज्य अमेरिकाका भूतपूर्व राष्ट्रपति उड्रो विल्सनले "सदन चल्दा सार्वजनिक प्रदर्शनीको रुप लिन्छ भने सदनका सदस्यहरु समिति कक्षमा भेला हुँदा संसदले काम गरिरहेको हुन्छ" भन्दै समिति प्रणालीको महत्व र उपयोगिता दर्शाएका थिए । (उप्रेती, २०५४)

समितिहरु संसद अधिवेशन नचलेको अवस्थामा पनि सक्रिय रहने र त्यहाँ विषयवस्तुमा केन्द्रित रहेर स्वतन्त्रतापूर्वक खुला छलफल गरिने हुँदा वास्तविक अर्थमा संसदको कामकारवाही समितिवाट सम्पादन हुने विश्वास

[*] उपसचिव, संघीय संसद सचिवालय

लिइन्छ । यही अवधारणामा आधारित भएर नेपालमा पनि संविधान र संसद नियमावलीको अधीनमा रही संसदीय समितिहरुको गठन गर्ने व्यवस्था रही आएको छ ।

२. संवैधानिक व्यवस्था

नेपालको संविधानको धारा ८३ मा प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभा नामका दुई सदन सहितको एक संघीय व्यवस्थापिका हुने जसलाई संघीय संसद भनिने भन्ने व्यवस्था रहेको छ । संविधानको धारा ८४ मा प्रतिनिधि सभाको र धारा ८६ मा राष्ट्रिय सभाको गठन सम्बन्धी व्यवस्था रहेको छ । यस्तै धारा ९७ मा समितिको गठन सम्बन्धी व्यवस्था रहेको छ, जसअनुसार प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभाले संघीय कानून बमोजिम समितिहरु गठन गर्न सक्नेछन् । यस क्रममा संघीय संसदको दुई सदनका बीचको कार्यप्रणालीलाई व्यवस्थित गर्न, कुनै विधेयकमा रहेको मतभिन्नता अन्त्य गर्न वा अन्य कार्यका लागि दुवै सदनको संयुक्त समिति गठन गरियोस भनी कुनै सदनले प्रस्ताव पारित गरेमा संयुक्त समितिको गठन हुने र त्यस्तो समितिमा प्रतिनिधि सभाका पाँच जना र राष्ट्रिय सभाका एक जना सदस्यको अनुपातमा समावेशिताको आधारमा बढीमा पच्चीस जना सदस्य रहने व्यवस्था रहेको छ ।

यसै संविधानको धारा १०४ मा कार्य सञ्चालन विधिका सम्बन्धमा उल्लेख गरिएको छ, जसअनुसार संघीय संसदको प्रत्येक सदनले आफ्नो कार्य सञ्चालन गर्न, बैठकको सुव्यवस्था कायम राख्न र समितिहरूको गठन, काम, कारवाही र कुनै सदन वा समितिको कार्यविधि नियमित गर्न नियमावली बनाउन सक्नेछ भने संघीय संसदको संयुक्त बैठकको कार्य सञ्चालन र संघीय संसदको संयुक्त समितिको गठन र काम कारवाही भने संघीय संसदको दुवै सदनको संयुक्त बैठकले स्वीकृत गरेको नियमावली वा कार्यविधि बमोजिम हुने भन्ने व्यवस्था रहेको छ ।

३. प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५ मा विषयगत समितिहरु सम्बन्धी व्यवस्था

प्रतिनिधि सभा नियमावली बमोजिम प्रत्येक समितिमा सभामुखले प्रतिनिधि सभाको सहमति लिई पदेन सदस्य बाहेक बढीमा २७ जना सदस्यहरू मनोनयन गर्ने, प्रधानमन्त्री सबै समितिको र समितिको कार्यक्षेत्रसित सम्बन्धित मन्त्री सो समितिको पदेन सदस्य हुने, समितिमा सदस्यहरूको मनोनयन गर्दा सदनमा प्रतिनिधित्व गर्ने राजनीतिक दलको सदस्य संख्या, महिला, आदिवासी/जनजाती, मधेशी, थारु, दलित, मुस्लिम, पिछडिएको क्षेत्र, खस-आर्य तथा अल्पसंख्यक समुदायको समानुपातिक प्रतिनिधित्व गराइने, मन्त्री बाहेक कुनै सदस्य एकै साथ एकभन्दा बढी विषयगत समितिको सदस्य हुन नसक्ने लगायतका व्यवस्थाहरु रहेका छन् ।

प्रतिनिधि सभाको नियमित कार्यमा सहयोग पुऱ्याउन प्रतिनिधि सभा अन्तर्गत विषयगत समितिहरु र विशेष समितिहरु गठन गर्न सकिने व्यवस्था प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५ को नियम १६९ मा रहेको छ । सोही नियमावलीको नियम १७० मा सरकारलाई प्रतिनिधि सभा प्रति उत्तरदायी र जवाफदेही बनाउन, सरकारबाट भए गरेका काम कारवाहीको अनुगमन र मूल्याङ्कन गरी आवश्यक निर्देशन वा राय सल्लाह दिन समेतका लागि प्रतिनिधि सभामा संविधानको धारा ९७ बमोजिम देहायका १० वटा विषयगत समितिहरू र तिनीहरुको कार्यक्षेत्र तोकिएको छ ।

१) **अर्थ समिति** : यस समितिको कार्यक्षेत्र अन्तर्गत अर्थ मन्त्रालय, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, लगानी बोर्ड र राष्ट्रिय योजना आयोग रहेका छन् ।

२) **अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध समिति** : यस समितिको कार्यक्षेत्र अन्तर्गत परराष्ट्र मन्त्रालय र संस्कृति, पर्यटन तथा नागरिक उड्डयन मन्त्रालय रहेका छन् ।

३) **उद्योग तथा वाणिज्य र श्रम तथा उपभोक्ता हित समिति** : यस समितिको कार्यक्षेत्र अन्तर्गत उद्योग, वाणिज्य तथा आपूर्ति मन्त्रालय, श्रम, रोजगार तथा सामाजिक सुरक्षा मन्त्रालय र उपभोक्ता हित सम्बन्धी रहेका छन् ।

४) **कानून, न्याय तथा मानव अधिकार समिति** : यस समितिको कार्यक्षेत्र अन्तर्गत कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय, न्याय परिषद्, न्याय सेवा आयोग, महान्याधिवक्ताको कार्यालय र मानव अधिकार रहेका छन् ।

५) **कृषि, सहकारी तथा प्राकृतिक स्रोत समिति** : यस समितिको कार्यक्षेत्र अन्तर्गत कृषि, भूमि व्यवस्था तथा सहकारी मन्त्रालय, ऊर्जा मन्त्रालय, जलस्रोत तथा सिँचाई मन्त्रालय र वन तथा वातावरण मन्त्रालय रहेका छन् ।

६) **महिला तथा सामाजिक समिति** : यस समितिको कार्यक्षेत्र अन्तर्गत महिला, बालबालिका तथा ज्येष्ठ नागरिक मन्त्रालय, राष्ट्रिय महिला आयोग, राष्ट्रिय दलित आयोग, राष्ट्रिय समावेशी आयोग, आदिवासी जनजाती आयोग, मधेशी आयोग, थारु आयोग र मुस्लिम आयोग रहेका छन् ।

७) **राज्य व्यवस्था तथा सुशासन समिति** : यस समितिको कार्यक्षेत्र अन्तर्गत प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय, गृह मन्त्रालय, रक्षा मन्त्रालय, संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोग, लोक सेवा आयोग र निर्वाचन आयोग एवं शान्ति प्रकृया रहेका छन् ।

८) **विकास तथा प्रविधि समिति** : यस समितिको कार्यक्षेत्र अन्तर्गत भौतिक पूर्वाधार तथा यातायात मन्त्रालय, सञ्चार तथा सूचना प्रविधि मन्त्रालय, खानेपानी मन्त्रालय, शहरी विकास मन्त्रालय र राष्ट्रिय पुननिर्माण प्राधिकरण रहेका छन् ।

९) **शिक्षा तथा स्वास्थ्य समिति** : यस समितिको कार्यक्षेत्र अन्तर्गत शिक्षा, विज्ञान तथा प्रविधि मन्त्रालय, स्वास्थ्य तथा जनसङ्ख्या मन्त्रालय र युवा तथा खेलकूद मन्त्रालय रहेका छन् ।

१०) **सार्वजनिक लेखा समिति** : यस समितिको कार्यक्षेत्र अन्तर्गत सार्वजनिक लेखा र महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदन रहेका छन् ।

४. राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ मा विषयगत समितिहरु सम्बन्धी व्यवस्था

राष्ट्रिय सभा नियमावली बमोजिम प्रत्येक समितिमा अध्यक्षले राष्ट्रिय सभाको सहमति लिई बढीमा पन्ध्र जना सदस्यहरू मनोनयन गर्ने, समितिमा सदस्यको मनोनयन गर्दा सदनमा प्रतिनिधित्व गर्ने राजनीतिक दलको सदस्य सङ्ख्या, सदस्यको व्यक्तिगत रुचि एवं ज्ञान र महिला, दलित, आदिवासी जनजाती, खस-आर्य, मधेशी, थारु, मुस्लिम, पिछडिएको क्षेत्र, अपाङ्गता भएका व्यक्ति, अल्पसंख्यक समुदाय समेतको समानुपातिक प्रतिनिधित्वलाई ध्यान दिइने, कुनै सदस्य एकै साथ एकभन्दा बढी समितिको सदस्य हुन नसक्ने तर विषयगत समिति बाहेकको विशेष समिति वा संयुक्त समितिको सदस्य हुन सक्ने लगायतका व्यवस्थाहरु रहेका छन् ।

राष्ट्रिय सभाको नियमित कार्यमा सहयोग पुऱ्याउन राष्ट्रिय सभा अर्न्तगत विषयगत समिति र विशेष समिति गठन गर्न सकिने व्यवस्था राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ को नियम १४६ मा रहेको छ । सोही नियमावलीको नियम १४७ मा सरकारलाई राष्ट्रिय सभाप्रति उत्तरदायी र जवाफदेही बनाउन, सरकारबाट भए गरेका काम कारवाहीको अनुगमन र मूल्याङ्कन गरी आवश्यक निर्देशन वा राय सल्लाह दिन समेतका लागि राष्ट्रिय सभामा संविधानको धारा ९७ बमोजिम देहायका ४ वटा विषयगत समितिहरू र तिनीहरुको कार्यक्षेत्र तोकिएको छ ।

१) **दिगो विकास तथा सुशासन समिति** : यस समितिको कार्यक्षेत्र अन्तर्गत नेपाल सरकारले अख्तियार गरेको दिगो एवं सन्तुलित विकास र सुशासन प्रवर्द्धन सम्बन्धी विषय रहेका छन् ।

२) **विधायन व्यवस्थापन समिति** : यस समितिको कार्यक्षेत्र अन्तर्गत सभामा प्राप्त विधेयकमाथि छलफल तथा विधेयक व्यवस्थापन, ऐन कार्यान्वयन मापन र अध्ययन अनुसन्धान सम्बन्धी विषय रहेका छन् ।

३) **प्रत्यायोजित व्यवस्थापन तथा सरकारी आश्वासन समिति** : यस समितिको कार्यक्षेत्र अन्तर्गत प्रत्यायोजित व्यवस्थापन तथा सरकारी आश्वासन सम्बन्धी कार्य र राष्ट्रिय महत्वका दस्तावेज अभिलेख व्यवस्थापन सम्बन्धी विषय रहेका छन् ।

४) **राष्ट्रिय सरोकार तथा समन्वय समिति** : यस समितिको कार्यक्षेत्र अन्तर्गत तहगत राज्य संरचनाको विकासमा समन्वय, राष्ट्रिय सम्पदा, मानव अधिकार तथा परराष्ट्र सम्बन्ध, सन्धि सम्झौताको कार्यान्वयनको अवस्था, समन्यायीक विकासको अवस्था, पिछडिएको क्षेत्र, समुदाय, संस्कृति, राष्ट्रिय गौरवका आयोजना, राष्ट्रिय सुरक्षा र संवैधानिक आयोग सम्बन्धी विषय रहेका छन् ।

५. समितिको प्रभावकारितामा असर गर्ने तत्वहरु सम्बन्धमा भएका केही अध्ययन

व्यवस्थापिकीय अंगहरुको प्रभावकारिता सम्बन्धमा कमै मात्र शोध/साहित्य सामग्रीहरु रहेको पाइन्छ । The Common Wealth Parliamentary Association ले प्रजातान्त्रिक व्यवस्थापिकाका लागि केही मानकहरुको सिफारिस गरेको पाइन्छ । त्यसले संस्थागत र प्रक्रियागत संरचनाका लागि मानकहरु स्थापित गरेको छ । यस्तै The World Bank Institute ले व्यवस्थापिकीय निगरानी र बजेटिङ सम्बन्धी अध्ययन प्रकाशन गरेको छ जसले व्यवस्थापिकाको प्रभावकारिताका लागि समिति सुनुवाई र प्रश्नलाई प्रमुख उपकरणका रुपका औंल्याएको पाइन्छ । (Madhavan & Wahi, 2008)

त्यसैगरी अन्तर-व्यवस्थापिका संघले व्यवस्थापिकीय प्रभावकारिता मापनका लागि परिमाणात्मक र गुणात्मक मापदण्डहरुको चर्चा गरेको छ । गुणात्मक मापदण्डहरु वस्तुनिष्ट मापन गर्न सहज हुँदैनन् । जस्तो कि हामीले कुनै समितिबाट पारित विधेयकहरुको संख्या सजिलै पत्ता लगाउन सक्छौं तर त्यसरी पारित कानूनको गुणस्तर पहिल्याउने काम सजिलो छैन । परिमाणात्मक मापदण्डका सन्दर्भमा पनि संख्याका हिसाबले धेरै विधेयक पारित भएमा संसद/समितिको प्रभावकारिता बढी हुन्छ भन्ने निश्कर्ष निकाल्दा पनि कहिलेकाहीं नमिल्न सक्छ किनभने त्यसरी पारित विधेयक माथि समिति/सदनमा थोरै मात्र छलफल भई त्यसको गुणस्तर कमजोर रहन पनि सक्दछ । (Madhavan & Wahi, 2008)

बेलायतमा House of Commons मा गरिएको Select Committees को स्थापनालाई एक महत्वपूर्ण सुधारका रुपमा लिइएको छ । समितिहरुको स्थापनाले गर्दा संसद सरकारका विरुद्ध अझ बढी बलियो, सुदृढ र प्रभावकारी हुनेछ भन्ने विश्वास लिइएको थियो । यद्यपि समितिहरुको असर र प्रभावकारिताको अध्ययन गर्नु निकै जटिल कार्य रहीआएको छ । समितिहरुले गर्ने सिफारिशहरुलाई सरकारले कत्तिको सम्बोधन र कार्यान्वयन गर्यो भन्ने विषयलाई समितिको प्रभावकारिता मापनको प्रमुख आधारको रुपमा लिन सकिन्छ ।[50] Rubinoff (1999) का अनुसार संसदीय समितिहरुको प्रभावकारिता समितिका सभापति तथा सदस्यहरुको गुणस्तर, समितिलाई आवश्यक सही सूचना, तथ्यांक समयमै उपलब्ध गराउने सरकारको संकल्प, समितिमा कार्यरत कर्मचारीहरुको दक्षता, अनुसन्धान क्षमता, आदिमा निर्भर गर्दछ ।

यस्तै उप्रेती (२०५४) ले समितिहरुको प्रभावकारिताका लागि पूर्ण सहभागिता, सदस्यताको निरन्तरता, सामूहिक प्रयत्न, विषयगत विशेषज्ञता, सूचनाको विश्वसनियता र प्राप्यता, शैक्षिक योग्यता, सचिवालयद्वारा यथेष्ट सहयोग, समितिका सुझावहरुको कार्यान्वयन, बैठकको प्रभावकारी नेतृत्व, स्थलगत भ्रमणको औचित्यता, उद्देश्यमूलक कार्यक्रम, सभा, सम्मेलन र गोष्ठी, उपसमितिहरुको गठन, विशेषज्ञ तथा परामर्शदाताहरुको संलग्नता, बैठकको कार्यतालिका, सदस्यको उपस्थिति र अध्ययन तथा अवलोकन भ्रमण आवश्यक हुन्छन् भनी औंल्याउनुभएको छ ।

एक अध्ययनले[51] समितिको प्रभावकारिताका सम्बन्धमा विभिन्न तत्वहरुको उल्लेख गरेको छ । पहिलो तत्वमा समितिको लिखित कार्य विवरण रहेको छ । यस्तो विवरणले समितिको उद्देश्य, यसको गठन एवं संरचना र यसका

[50] http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/research/parliament/select-committees
[51] http://www.ala.org/yalsa/sites/ala.org.yalsa/files/content/aboutyalsa/yalsahandbook/effectivecommittees.pdf

विशिष्ट कार्यहरुका बारेमा संक्षेपमा उल्लेख गर्नुपर्दछ । दोस्रो तत्वमा समितिको सभापतिलाई लिइएको छ । समिति सभापति प्रभावशाली, विषयवस्तुको ज्ञाता, अनुभवी, नेतृत्व गर्ने क्षमतायुक्त, द्वन्द्व व्यवस्थापन गर्न सक्ने, सञ्चार सीपयुक्त, अन्य सदस्यमाथि विश्वास गर्ने, आफ्नो व्यक्तिगत काम भन्दा समितिलाई सर्वोपरी ठान्ने जस्ता गुणयुक्त हुनुपर्छ । तेस्रो तत्वमा समितिका सदस्यहरुलाई लिइएको छ । सदस्यहरु समितिको उद्देश्य, कार्यक्षेत्र, अधिकार, आदि विषयमा जानकार, ज्ञाता र तत् तत् विषयमा चासो दिने हुनुपर्दछ । यसैगरी अर्को तत्व समितिका व्यवस्थित रुपमा सञ्चालित बैठकहरु हुन् । यसका लागि बैठक कक्ष, आवश्यक जनशक्ति, भौतिक सामग्रीहरु, आर्थिक स्रोत साधन लगायतको आवश्यकता पर्दछ । यी बैठकहरुले पनि समितिको प्रभावकारिताका लागि योगदान गर्ने गर्दछन् । अर्को महत्वपूर्ण तत्व भनेको समितिका निर्णय, सुझावहरु र तिनको कार्यान्वयन पर्दछन् । समितिले पेश गरेका सुझावहरु सरकार पक्षले कत्तिको कार्यान्वयनमा ल्याएको छ वा ल्याउने पहल गरेको छ भन्ने कुराले पनि समितिको प्रभावकारितामा असर गर्दछन् ।

अर्को एक अध्ययन प्रतिवेदनले समितिका मुख्य कार्यहरुमा विधायन सम्बन्धी कार्य र निगरानी गर्ने कार्य भनी पहिचान गरेको छ । समितिहरु प्रभावकारी हुनका लागि समितिहरु सकेसम्म सानो आकारका, कार्यकारीबाट स्वतन्त्र विशिष्टीकृत प्रकृतिका विज्ञ कर्मचारीहरु भएका हुनुपर्छ भन्ने कुरा उल्लेख गर्दै त्यस्ता समितिले मात्रै कार्यकारिणीको राम्रोसँग सुपरीवेक्षण र चेकजाँच गर्नसक्छ भनेको छ । उक्त प्रतिवेदनले समितिको प्रभावकारिताका लागि समिति सदस्य र समिति सभापतिको तलव सुविधा वृद्धिका लागि समेत सिफारिश गरेको छ ।

यसैगरी अर्को एक अध्ययनका[52] अनुसार समितिको प्रभावकारिता विभिन्न तत्वहरुमा निर्भर गर्दछ । ती तत्वहरुमा (१) समितिको स्पष्ट कार्यादेश, स्पष्ट काम र जिम्मेवारी, (२) समितिको आकार – धेरै सानो र धेरै ठूलो आकारका समितिहरु प्रभावकारी हुन सक्दैनन् । विभिन्न युरोपेली संसदका समितिहरु मध्ये ७२-१४४ जना सदस्यहरु भएका फ्रान्सेली संसदका समितिहरु अप्रभावकारी मानिन्थे (Ogle, 2004)। (३) समिति गतिविधिहरु र बैठकहरु व्यवस्थापन गर्न सभापतिमा हुनुपर्ने सीप । Ogle (2004) ले समितिका सभापतिमा हुनुपर्ने गुणहरुमा सक्षमता, लचकता, अनुकूलनता, निर्णायक, दृढता, वफादारिता, खुलापन, निश्पक्षता, सहनशीलता, धैर्य, नम्रता, आदि उल्लेख गरेका छन् । (४) समितिमा काम गर्ने कर्मचारीहरुको गुणस्तर, क्षमता, सम्बन्धित विषयवस्तुमा ज्ञान, सीप, अनुभव भएका, अनुसन्धानात्मक र विश्लेषणात्मक क्षमता भएका भौतिक स्रोत-साधनले युक्त कर्मचारीहरुले समितिमा राम्रो भूमिका खेल्न सक्दछन् । (५) समितिको राजनीतिक संरचना : धेरै किसिमका राजनीतिक विचारधारा भएका दलका सदस्यहरु भएमा समितिमा सहमति निर्माण गर्न गाह्रो हुन्छ, जसले गर्दा समिति प्रभावकारी हुन सक्दैनन् । (६) समितिको आन्तरिक कार्यविधि : के कस्तो छ भन्ने विषयले पनि समितिको प्रभावकारितामा असर गर्दछ ।

माथि उल्लेख गरिएका विभिन्न अध्ययन/अनुसन्धान र विभिन्न साहित्यको अध्ययनका आधारमा हामीले संसदीय समितिको प्रभावकारितामा असर गर्ने देहायका तत्वहरुको पहिचान गर्न सक्दछौं : (१) समितिको कार्यविवरण/कार्यादेश (२) समितिको आन्तरिक कार्यविधि (३) समितिको आकार (४) समितिको राजनीतिक संरचना (५) समितिको सभापति (६) समितिका सदस्यहरु (७) समितिमा काम गर्ने कर्मचारीहरु (८) भौतिक स्रोत साधन (बैठक कक्ष, भौतिक सामग्रीहरु आदि) (९) आर्थिक स्रोत-साधन (१०) मुलुकको राजनीतिक अवस्था (११) समितिका बैठक सञ्चालन (१२) समितिको विधायन सम्बन्धी कार्य (१३) समितिको निगरानी सम्बन्धी कार्य (१४) समितिका निर्देशन र सुझावहरु एवं तिनको कार्यान्वयनको अवस्था आदि ।

६. हाम्रो सन्दर्भमा समितिको प्रभावकारितामा असर पार्ने तत्वहरुको अवस्था

माथि पहिचान गरिएका संसदीय समितिको प्रभावकारितामा असर पार्ने तत्वहरुको अवस्था हाम्रो वर्तमान सन्दर्भमा देहाय बमोजिम उल्लेख गर्न सकिन्छ :

[52] http://www.parliamentarystrengthening.org/committeesmodule/pdf/UNIT%202.pdf

१) **समितिको कार्यक्षेत्र/कार्यविवरण/कार्यादेश :** संसदका हरेक समितिहरुको कार्यक्षेत्र/कार्यविवरण/कार्यादेश स्पष्ट रहेको देखिन्छ । प्रतिनिधि सभा एवं राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ ले विभिन्न विषयगत समितिहरुको काम, कर्तव्य र अधिकारलाई स्पष्टसँग उल्लेख गरेको छ तर केही समितिहरुको कार्यक्षेत्र र दायरा व्यापक रहेकोले कार्यसम्पादनमा कठिनाई र समितिहरुबीच काममा दोहोरोपना हुने देखिन्छ ।

२) **समितिको आन्तरिक कार्यविधि :** समितिका बैठक तथा काम कारवाहीलाई मर्यादित, अनुशासित र प्रभावकारी बनाउनका लागि हरेक समितिले आ-आफ्नो कार्यविधि बनाई लागू गरेका छन् । कार्यविधिमा व्यवस्था भएतापनि विगतको अभ्यास हेर्दा त्यसमा भएका केही आधारभूत प्रावधानहरु पनि पालना नभएको देखिएको छ । उदाहरणका लागि कार्यविधिमा समितिको बैठक महिनाको कम्तीमा पनि दुई पटक बस्नुपर्छ भनिएकोमा तीन-तीन महिनासम्म कुनै पनि बैठक नबसेको र चारवटा महिनाहरुमा एउटा मात्रै बैठक बसेको देखियो ।

३) **समितिको आकार :** प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५ ले प्रत्येक विषयगत समितिमा बढीमा २७ जना र राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ ले बढीमा १५ जना सदस्यहरु रहने व्यवस्था गरेको छ ।

४) **समितिको राजनीतिक संरचना :** संसदीय समितिहरुको गठन पूर्ण सदनमा रहेको दलीय संरचनाका आधारमा हुने हुँदा हरेक समितिमा बहुमत सदस्यहरु सरकार पक्षकै रहेका छन् जसले गर्दा समितिको निर्णय माथि सरकारको प्रभाव पर्न सक्ने अवस्था देखिन्छ । समितिहरुमा हाल मुख्यगरी चार वटा राष्ट्रिय मान्यता प्राप्त दलका सदस्यहरु रहेका छन् ।

५) **समितिको सभापति :** संघीय संसदमा रहेका सम्पूर्ण विषयगत र संयुक्त समितिका सभापतिहरुको निर्वाचन केही समय अगाडि सम्पन्न भएको अवस्था छ । सभापतिले आवश्यकता अनुसार समितिका बैठकहरु बोलाउन सक्ने प्रावधान रहेको छ । लगातार पाँचवटा बैठकमा सभापतिको अनुमति बिना अनुपस्थित रहने सदस्यलाई सभापतिले समितिबाट हटाउन सभामुख समक्ष सिफारिस गर्न सक्ने व्यवस्था समेत नियमावलीमा रहेको छ ।

६) **समितिका सदस्यहरु :** समितिमा उपस्थित भई छलफलमा भाग लिने केही सदस्यहरुमा छलफलको विषयवस्तु सम्बन्धमा आवश्यक पूर्व तयारीको कमी रहेको देख्न सकिन्छ । साथै केही सदस्यहरुले बैठकको समय पालनालाई त्यति गम्भीरतापूर्वक् लिएको पाईँदैन । कहिलेकाहीँ त बैठकको गणपूरक संख्या पुऱ्याउन समेत हम्मे हम्मे पर्ने गरेको पाइन्छ ।

७) **समितिमा काम गर्ने कर्मचारीहरु :** समितिमा काम गर्ने धेरै कर्मचारीहरुले समिति सञ्चालन, अनुसन्धान र व्यवस्थापनसँग सम्बन्धित विशिष्टीकृत तालिम पाएका छैनन् । कर्मचारीहरुको क्षमता विकासका लागि संसद सचिवालयबाट भइरहेका प्रयासहरु पर्याप्त हुन सकेका छैनन् । समितिमा छलफल हुने विषयहरुमा पर्याप्त अध्ययन अनुसन्धान गर्ने र सदस्यहरुलाई अध्ययन सामग्री उपलब्ध गराउने परिपाटी पनि कर्मचारी/सचिवालयमा कमजोर रहेको पाइन्छ । कर्मचारीहरु logistic support को काममा बढी खटिने गरेको अवस्था विद्यमान छ ।

८) **भौतिक स्रोत-साधन (बैठक कक्ष, भौतिक सामग्रीहरु) :** अहिले भएका धेरैजसो समितिका हल, सभापतिको कोठा, समिति सचिवको कोठा र अन्य कर्मचारीहरु बस्ने कोठाहरु एकै स्थानमा नहुँदा कार्यसम्पादनमा असहज हुने गरेको छ । संसदमा रहेका समितिहरु सबैका छुट्टाछुट्टै सभा हलहरु नहुँदा एकै हल विभिन्न समितिहरुले प्रयोग गर्नुपर्ने अवस्था छ । भएका हलहरु पनि कुनै साँगुरा छन् भने प्रायःमा पनि भौतिक सामग्रीहरु जस्तै वातानुकूलन, माइक/साउण्ड/रेकर्डिङ्ग, बस्ने कुर्सीहरु, लगायतको राम्रो प्रबन्ध रहेको पाईँदैन । यसैगरी समिति सञ्चालनका लागि आवश्यक फोटोकपी मेशिन, फ्याक्स, प्रोजेक्टर, ल्यापटप, लगायतका आधारभूत भौतिक सामग्रीहरुको व्यवस्था समेत राम्रो रहेको छैन ।

९) **आर्थिक स्रोत-साधन :** समिति सञ्चालनका लागि आवश्यक आर्थिक स्रोत समिति आफैंमा हुँदैन । समिति आफैंले कुनै पनि शीर्षकमा खर्च गर्न सक्दैन । यसको व्यवस्थापन संसद सचिवालयले गर्ने गर्दछ । समितिबाट उपत्यका बाहिर वा विदेशमा अध्ययन/अनुगमन भ्रमणमा जानुपर्दा समितिले कार्यक्रम र अनुमानित भ्रमण खर्च प्रस्ताव गरेर सभामुखबाट कार्यक्रम स्वीकृत भएपछि सचिवालयले आवश्यक बजेटको व्यवस्थापन गर्ने गर्दछ ।

१०) **मुलुकको राजनीतिक अवस्था :** मुलुकमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा निर्वाचन सम्पन्न भई सबै तहमा सरकार बनेको अवस्था भएतापनि दलहरुबीचको अविश्वासको वातावरण, दलभित्रका आन्तरिक समस्याहरु, विभिन्न स्वार्थ समूहहरुका प्रभाव लगायतका कारणले गर्दा मुलुकको राजनीतिक अवस्था पूर्णतः स्थिर हुन सकेको छैन । यी समस्याहरुको असर समितिका काम-कारवाहीमा पनि प्रत्यक्ष/अप्रत्यक्ष रुपमा देखिने गर्दछन् ।

११) **समितिका बैठक सञ्चालन :** विगतको व्यवस्थापिका-संसदमा रहेको एक समितिको उदाहरण हेर्ने हो भने समितिको १८ महिनाको अवधिमा जम्मा ४९ वटा बैठकहरु बसेको, तीनवटा महिनामा एउटा पनि बैठक नबसेको, तीनवटामा १/१ वटा मात्र बैठक बसेको, तीनवटै महिनामा जम्मा २/२ वटा मात्र बैठक बसेको पाइएको थियो । आवश्यक समन्वय नगरी एकोहोरो तरिकाले सरकारका प्रधानमन्त्री, मन्त्री लगायत अन्य उच्च पदाधिकारीलाई समितिका बैठकमा आमन्त्रण गर्दा समिति बैठकको समय र प्रधानमन्त्री, मन्त्रीका पूर्वनिर्धारित अन्य कार्यक्रमहरुका समय जुध्न गई बैठकमा सरोकारवाला निकायहरूको अनुपस्थित बढ्दै गएको थियो । यसले गर्दा कहिलेकाहीं समिति सदस्य र सरकारका पदाधिकारीहरुबीच तिक्तता उत्पन्न भएका, समय र स्रोतको अनावश्यक खर्च भएको, समितिको कामकारवाही माथि प्रश्नचिन्ह लागेको जस्ता अवस्थाहरु देखिएका थिए । हाल नियमावलीको व्यवस्था बमोजिम समितिमा गणपूरक संख्या प्रतिनिधि सभामा एकाउन्न प्रतिशत र राष्ट्रिय सभामा सम्पूर्ण सदस्य संख्याको एक तिहाइ रहेको छ । बैठक सञ्चालनका लागि गणपूरक संख्या पुऱ्याउन नै कतिपय समितिलाई गाह्रो परिरहेको विद्यमान अवस्था छ ।

१२) **समितिको विधायन सम्बन्धी कार्य :** समितिहरुले आ-आफ्नो कार्यक्षेत्र भित्रका मन्त्रालय, आयोग र निकायसँग सम्बन्धित विधेयक उपर दफावार छलफल गरी सो सम्बन्धी प्रतिवेदन सदनमा पेश गर्ने गरेका छन् । सदनले ती विधेयकलाई पारित गरे पश्चात् सभामुखद्वारा प्रमाणित गराई प्रमाणिकरणका लागि राष्ट्रपतिकहाँ पठाउने गरिएको छ ।

१३) **समितिको निगरानी सम्बन्धी कार्य** : समितिले विविध विषयमा आफैंले वा विभिन्न उपसमितिहरु गठन गरी अध्ययन गर्ने गरेको छ । विगतको अनुभवलाई हेर्दा समितिले कुनै विषयमा हात हाल्ने तर तार्किक निष्कर्षमा नपुर्याई त्यो विषयलाई त्यतिकै छोडेका उदाहरणहरु पनि प्रशस्त भेटिन्छन् । अध्ययनका लागि मुख्य गरी सरोकारवालाहरुसँगको छलफल, अन्तर्क्रिया, स्थलगत भ्रमण/अनुगमन, विज्ञहरुको सल्लाह, विगतका साहित्यहरुको अध्ययन जस्ता औजारहरुको प्रयोग गर्ने गरिएको छ । समितिले अध्ययन गरी तयार गरेका प्रतिवेदनहरु पारित गरी सुझाव एवं सिफारिस कार्यान्वयनका लागि सम्बन्धित निकायमा पठाउने गरेको छ । समितिले सरकारका विभिन्न निकायहरुलाई आ-आफ्नो कार्यक्षेत्रका विषयमा आवश्यक निर्देशन समेत दिने गरेको छ ।

१४) **समितिका निर्देशन र सुझावहरु एवं तिनको कार्यान्वयनको अवस्था :** समितिले दिएका निर्देशनहरु मध्ये निकै कम संख्यामा मात्र कार्यान्वयन भएको देखिन्छ । समितिले दिएका निर्देशनहरु कार्यान्वयनको अवस्था बारेको जानकारी निकै कम निकायहरुले मात्र समितिलाई दिने गरेको पाइन्छ ।

७. निष्कर्ष तथा सुझाव

७.१ निष्कर्ष

संसदका समितिहरु विधायन सम्बन्धी कार्यमा सफल रहेका देखिन्छन् । समितिका कार्यविवरण/कार्यादेश र आन्तरिक कार्यविधि स्पष्ट रहेका देखिन्छन् तर तिनको कार्यान्वयन प्रभावकारी हुन सकेको पाइँदैन । त्यस्तै समितिका सभापति र सदस्यहरुले आवश्यक मात्रामा समितिलाई समय दिन नसकेको भन्ने गुनासो समेत यदाकदा सुनिने गरेको छ । यसैगरी समितिमा काम गर्ने कर्मचारीहरुको क्षमता विकास हुन नसकेको र समितिमा भौतिक तथा आर्थिक स्रोतसाधनको अभाव रहेको अवस्था विद्यमान छ ।

यसका साथै मुलुक रहेको राजनीतिक अस्थिरताको प्रभाव समितिहरुमा पनि पर्ने गरेको, समितिका निर्देशन र सुझावहरु एवं तिनको कार्यान्वयनको अवस्था नाजुक रहेको छ भने समितिको निगरानी सम्बन्धी कार्यले सबै क्षेत्र र निकायलाई समेट्न सकेको देखिदैन । यसरी संसदीय समितिहरुको प्रभावकारितामा असर गर्ने विभिन्न तत्वहरुको पहिचान

गरी त्यसका आधारमा हाम्रो संसदका समितिमा ती तत्वहरुको अवस्थाको विश्लेषण गर्दा समितिहरुले सरकारलाई केही विषयहरुमा बेला बेलामा झक्झकाउने र सतर्क गराउने काम गरेतापनि समग्र रुपमा हेर्दा समितिहरु आशातीत रुपमा प्रभावकारी बन्न सकेको देखिँदैन ।

७.२ सुझाव

नेपालको संघीय संसदले गठन गरेका संसदीय समितिहरुको प्रभावकारिताका लागि देहाय बमोजिमका सुझावहरु प्रस्तुत गरिएका छन् :

- संसदले समितिहरुलाई नियमावली मार्फत् प्रदान गरेको कार्यादेश पालना गर्न गराउन समितिका सभापति, सम्पूर्ण सदस्यहरु र कर्मचारीहरु प्रतिबद्ध हुनुपर्छ ।
- समिति र सो अन्तर्गत बन्ने उपसमितिहरुको आकार ठीक्क र चुस्त हुनुपर्दछ ।
- समितिमा रहेका राजनीतिक दलहरुबीच आवश्यक समन्वय, सहकार्य गर्दै राष्ट्रिय मुद्दाहरुमा एक भई अगाडि बढ्ने परिपाटीको विकास गरिनुपर्दछ ।
- सभापतिले समितिको कार्यक्षेत्रका विभिन्न आयामहरुका बारेमा गहिरो अध्ययन गरी विषयवस्तुका सम्बन्धमा आवश्यक ज्ञान हासिल गर्ने, कुशल नेतृत्व एवं निर्णय क्षमता प्रदर्शन गर्ने, सबैलाई समेटेर लैजाने लगायतका व्यवस्थापकीय गुणहरु विकास गर्नुपर्छ । कार्ययोजना बमोजिम नियमित बैठक बसाउने, विश्वसनीय सूचनाका आधारमा बैठक आव्हान गर्ने, बैठकप्रति सदस्यहरुको उत्प्रेरणा जगाउने, सदस्यहरुको भावना र एजेण्डालाई सम्बोधन गर्ने, कर्मचारीहरुलाई कामप्रति अभिप्रेरित गर्ने लगायतका कामहरु सभापतिले गर्नुपर्छ ।
- प्रत्येक समितिका सदस्यहरु समितिको कामप्रति जिम्मेवार बन्ने, समितिका बैठकमा तयारीका साथ निरन्तर रुपमा उपस्थित भई सक्रिय सहभागिता जनाउने, अध्ययनशील हुने, सभापतिलाई बैठक सञ्चालनमा सहयोग र समर्थन गर्ने, सरकार पक्षसँग छलफलमा बस्दा सम्पूर्ण सदस्यहरु पूर्व तयारीका साथ एक ढिक्का भएर प्रस्तुत हुने

  गर्नुपर्छ । सदस्यहरुलाई अभिमुखिकरण तालिमका साथसाथै कार्यक्षेत्रसँग सम्बन्धित विभिन्न विषयहरुका लागि आन्तरिक एवं बाह्य मुलुकहरुको अवलोकन/अध्ययन भ्रमणको व्यवस्था गरिनुपर्छ ।
- समितिका सदस्यहरुले Michael Mezey ले उल्लेख गरेको जस्ता 'reactive legislature' का सदस्यहरुको जस्तो भूमिका नभई proactive भूमिका खेल्नुपर्ने आवश्यकता देखिन्छ । (Rubinoff, 1999)
- समितिमा काम गर्ने कर्मचारीहरुलाई कार्यक्षेत्रसँग सम्बन्धित विभिन्न विषयहरुका विविध आयामहरु, सरकार र समितिको सम्बन्ध तथा समिति सञ्चालनका विषयमा अभिमुखीकरण प्रदान गरिनु जरुरी देखिन्छ । क्षमता अभिवृद्धिका लागि आवश्यकतानुसारका स्वदेशी एवं वैदेशिक तालिम, अध्ययन भ्रमण कार्यक्रमहरु सञ्चालन गरिनुपर्छ । कर्मचारीहरुले समितिमा आइपर्ने विषयका सम्बन्धमा आवश्यक अध्ययन, अनुसन्धान गरी सूचना, तथ्यांक, जानकारी आदि सदस्यहरुलाई उपलब्ध गराउनुपर्छ । कर्मचारीहरुलाई उपयुक्त कार्यवातावरण उपलब्ध गराइनुपर्छ ।
- समितिलाई आवश्यक पर्ने भौतिक स्रोत-साधन, उपयुक्त बैठक एवं कर्मचारी कक्षका साथै आवश्यक आर्थिक स्रोतको व्यवस्थापन संसद सचिवालयले गरिदिनुपर्छ । बजेट विनियोजन गर्दा हरेक समितिलाई बराबर हुने गरी छुट्याउनुपर्छ ।
- समितिका बैठकहरु कार्ययोजना र कार्यतालिका बनाई सञ्चालन गरिनुपर्ने, आवश्यकता अनुसार र नियमित दुई किसिमले बैठक बोलाउने, बैठक सकभर धेरै सदस्यलाई अनुकूल पर्ने समयमा बोलाउने गर्नुपर्छ । सूचना र तथ्यांकको पर्याप्त अध्ययन र विश्लेषण गरेर मात्र समिति बैठकमा बस्नुपर्छ ।
- छलफलका विषयसँग सम्बद्ध विज्ञलाई समितिको तर्फबाट समिति बैठकमा आमन्त्रण गरी सुझाव लिने वा छलफलमा सहभागी गराउने गर्नुपर्छ ।

- समितिले विधायन सम्बन्धी कामलाई यथाशक्य छिटो-छरितो गरी टुङ्ग्याउनुपर्छ ।
- स्थलगत अनुगमन, निरीक्षण भ्रमण गर्दा आवश्यकता र औचित्यताका आधारमा प्रतिफल प्राप्त हुने गरी गर्नुपर्छ । अनुगमन, निरीक्षणको काम नियमित र आकस्मिक दुवै रुपमा गरिनुपर्छ ।
- एउटै विषयमा विभिन्न समितिले सरकारलाई दिने निर्देशनमा एकरुपता हुनुपर्दछ । समितिहरुबीच आवश्यक समन्वय हुनुपर्छ र सहयोग आदान प्रदान गरिनुपर्छ ।
- सरकार र समितिको सम्बन्ध राम्रो हुनुपर्दछ । सरकारले समितिका काम कारवाहीमा आवश्यक सहयोग गर्नुपर्छ । सरकारसँग समितिले माग गरेका सूचना, जानकारी तथा कागजातहरु यथा समयमा उपलब्ध गराइदिनुपर्छ, समितिको स्थलगत अध्ययनमा सहयोग गर्नुपर्छ र आमन्त्रित सरकारी अधिकारीहरु नियमित रूपमा समितिमा उपस्थित भई छलफलमा भाग लिनुपर्छ । त्यसैगरी समितिले पर्याप्त सूचना र तथ्यांकका आधारमा छलफल, अध्ययन अनुसन्धान गरेर व्यवहारमा पालना हुन सक्ने प्रकृतिका निर्देशनहरु मात्र दिनुपर्छ । यसरी दिइएका निर्देशनहरु सरकारले अनिवार्य रुपमा प्रभावकारी ढंगले कार्यान्वयन गर्नुपर्ने र निर्देशनको कार्यान्वयन/पालना नगर्ने निकायलाई कारवाहीको व्यवस्था गरिनुपर्दछ । निर्देशन एवं सुझावहरु सरकारले पालना गरे नगरेको सम्बन्धमा संसदमा प्रतिवेदन पेश गर्ने अनिवार्य व्यवस्था गरिनु आवश्यक देखिन्छ ।
- समितिका निर्देशनहरु कार्यान्वयन भए नभएको सम्बन्धमा समितिले निरन्तर अनुगमन गर्ने र आवश्यक परे थप निर्देशन समेत दिनुपर्दछ ।
- संसदीय समिति, सरकार, नागरिक समाज र सञ्चार जगतबीच उचित मात्रामा समन्वय र सहकार्य कायम हुन आवश्यक देखिन्छ ।

अन्तमा, मुलुकमा जनचाहना अनुसारको शासन व्यवस्था सञ्चालन गरी जनतामा सुशासनको अनुभूति गराउनका लागि संसदीय समितिहरुको व्यवस्था गरिएको हुन्छ । हाम्रो सन्दर्भमा सरकारलाई संसदप्रति उत्तरदायी र जवाफदेही बनाउन, सरकारबाट भए गरेका काम कारवाहीको अनुगमन र मूल्याङ्कन गरी आवश्यक निर्देशन वा राय सल्लाह दिनका लागि संसदका दुवै सदनहरु अन्तर्गत विषयगत समितिहरु रहेका छन् । विभिन्न कारणहरुले गर्दा यी समितिहरुले आफ्नो जिम्मेवारी असल ढङ्गले पूरा गर्न नसकेको, प्रभावकारी हुन नसकेको जस्ता आरोपहरु बेला बेलामा खेप्ने गरेको पाइन्छ । यस्तो अवस्थामा समितिहरुको प्रभावकारिता अभिवृद्धिका लागि प्रभावकारितामा असर गर्ने विभिन्न तत्वहरुको उचित नियमन र व्यवस्थापन गर्दै अगाडि बढ्नुपर्ने आजको टड्कारो आवश्यकता रहेको छ ।

सन्दर्भ सामग्री

- उप्रेती, विष्णुदत्त (२०५४), दक्षिण एसियाली संसदीय समिति प्रणाली तुलनात्मक विष्लेषण : रत्न पुस्तक भण्डार
- नेपालको संविधान (२०७२) : कानून किताव व्यवस्था समिति, कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय
- प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५ : संघीय संसद सचिवालय ।
- राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ : संघीय संसद सचिवालय ।
- व्यवस्थापिका-संसद नियमावली, २०७३ : व्यवस्थापिका-संसद सचिवालय ।
- संघीय संसद, विभिन्न समितिका अप्रकाशित अभिलेखहरु
- व्यवस्थापिका-संसद, विभिन्न समितिका वार्षिक प्रतिवेदनहरु, २०७४ : व्यवस्थापिका-संसद, विभिन्न समितिका सचिवालयहरु
- व्यवस्थापिका-संसद सेवा स्मारिकाका विभिन्न अंकहरु : व्यवस्थापिका-संसद सचिवालय ।
- Effective Committees. Retrieved June 22, 2018 from http://www.ala.org/yalsa/sites/ala.org.yalsa/files/content/aboutyalsa/yalsahandbook/effectivecommittees.pdf
- If Parliament is to be truly effective, committees must become more powerful and independent. Retrieved November 25, 2018 from http://www.democraticaudit.com/2015/03/25/to-create-a-parliament-which-exerts-meaningful-legislative-scrutiny-the-independence-and-power-of-committees-should-be-increased/

- Madhavan, M.R. & Wahi, N. (2008). Measuring the Effectiveness of the Indian Parliament. Retrieved November 25, 2018, from http://www.prsindia.org/administrator/uploads/general/1370582184_Measuring%20Effectiveness%20of%20Indian%20Parliament.pdf
- Ogle, R. (2004) as cited in Parliamentary Committees Module: Unit 2: Effectiveness of Committees. Retrieved June 22, 2018 from http://www.parliamentarystrengthening.org/committeesmodule/pdf/UNIT%202.pdf
- Parliamentary Committees Module: Unit 2: Effectiveness of Committees. Retrieved June 22, 2018 from http://www.parliamentarystrengthening.org/committeesmodule/pdf/UNIT%202.pdf
- Rubinoff, A.G. (1999). The Decline of India's Parliament. In P. Norton et al. (Eds.), Parliaments in Asia. London, UK : FRANK CASS.
- The Impact of House of Commons Select Committees. Retrieved November 25, 2018 from http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/research/parliament/select-committees

नेपालमा संसदको विधायिकी अधिकार : विगतदेखि वर्तमानसम्म

दशरथ धमला*

सारांश

सरकारका तीन अंगमध्ये विधि बनाउने अधिकार शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्त वमोजिम संसदलाई हुन्छ । नेपालमा २००४ सालदेखि संविधानको अभ्यास गर्न थालेको झण्डै पौने शताब्दीको इतिहासमा बनेका सबै संविधानले कानून निर्माणको जिम्मेवारी संसदको हुनु पर्छ भन्ने कुरा कुनै न कुनै रुपमा स्वीकार गरेको पाइन्छ । यद्यपि यस विषयमा विगतका सबै संसदको अधिकारमा एकरुपता पाइँदैन । कुनै संविधानमा संसद शासकको निर्देशनको पालक बनेको देखिन्छ भने कुनै संविधानमा संसद अधिकार सम्पन्न देखिन्छ । लागू नै नभए तापनि विधि निर्माणको अधिकारको दृष्टिले नेपालमा पहिलो पटक संसदको आवश्यकतालाई नेपाल सरकार वैधानिक कानून, २००४ ले मान्यता दिएको थियो । यसभन्दा पछि जारी गरिएका अन्य संविधानहरुले समेत यही मान्यतालाई संस्थागत गर्दै गएको पाइन्छ । त्यस्तै २०६३ सालको अन्तरिम संविधानभन्दा अघिका संविधानहरुले कानून निर्माणमा संसदको भूमिका भए तापनि राष्ट्राध्यक्षले आफ्नो इच्छा मुताविक संसदले पारित गरेको कानूनलाई हेरफेर गर्न सक्ने वा इच्छा वेगरको कानूनलाई अस्वीकार गर्न सक्ने अवस्था थियो तर २०६३ को अन्तरिम संविधान र संविधान सभाले २०७२ मा बनाएको नेपालको वर्तमान संविधानसम्म आइपुग्दा कानून निर्माणको विषय संसदको हो र यसमा राष्ट्राध्यक्ष समेतले कुनै पनि ढंगले अस्वीकार गर्न संभव छैन भन्ने विश्वव्यापी मान्यतालाई संस्थागत गरेको पाइन्छ ।

पृष्ठभूमि

विधिको शाब्दिक अर्थ "काम गर्ने तरिका, प्रणाली, रीति, ढंग, शैली, आदेश, आज्ञा, चाँजोपाँजो, व्यवस्था, प्रबन्ध, शास्त्रीय नियम, आचरण, व्यवहार, कर्म, कानून, विधान, रचना, ब्रम्हा[५३]" हो । यसलाई विभिन्न सन्दर्भमा फरक फरक अर्थमा हेर्न सकिन्छ । यस सन्दर्भमा भने विधिलाई कानूनको रुपमा लिइएको छ । कानूनले ऐन, अध्यादेश, विधान, नियम, विनियम, कार्यविधि, दिग्दर्शन, निर्देशिका, आदेश, अदालतको नजिर, अधिकार प्राप्त संस्था वा अधिकारीले गरेको निर्णय समेतलाई जनाउँछ । विधि बनाउने कार्यलाई विधायिकी कार्य र सो सम्बन्धी अधिकारलाई विधायिकी अधिकार भनिन्छ । राज्य सञ्चालन गर्न, मानवीय व्यवहारलाई नियन्त्रित र व्यवस्थित गर्न, सरकारका नीति कार्यान्वयन गर्न, कानूनको शासन कायम गर्न, नागरिकको अधिकार संरक्षण गर्न, अन्तर्राष्ट्रिय दायित्व परिपालना गर्न, कुनै घटना वा कार्य वा अवस्थालाई संबोधन गर्न कानूनको निर्माण गरिन्छ । शासन सञ्चालन गर्ने प्रयोजनका लागि कार्यपालिकालाई कानूनको आवश्यकता पर्दछ । कानून कार्यपालिकाको अत्यावश्यक औजार भएकाले नै यसलाई कार्यपालिकाको आवश्यकताको

* उपसचिव, संघीय संसद सचिवालय

[५३] नेपाली बृहत् शब्दकोश, पृष्ठ, ११५३

आधारमा
बनाइन्छ ।

सरकारका तीन अंग व्यवस्थापिका, कार्यपालिका र न्यापालिकाले गर्ने अलग अलग काम क्रमशः कानून बनाउने, कानूनको कार्यान्वयन गर्ने र न्यायको सम्पादन गर्ने कामहरु मध्ये कानून बनाउने काम शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्त बमोजिम संसदको हो । राज्य शक्तिलाई नियन्त्रण र सन्तुलन गर्न सरकारको आवश्यकताको आाधारमा संसदले कानून बनाउने मान्यता रही आएको छ । यद्यपि संसदीय शासन प्रणाली अपनाउने नेपाल जस्तो मुलुकमा कानूनको मस्यौदा मुख्यतः कार्यपालिकाले नै गर्ने अभ्यास हुँदै आएको पाइन्छ । यसको अर्थ निजी विधेयकले संसदमा प्रवेश नपाउने भन्ने होइन । त्यस्तै संसदले कानून बनाउने भनिए तापनि सबै कानून संसद आफैंले बनाउँदैन । संसदले मूल विधायन मात्र बनाई अन्य कानूनहरु जस्तो नियमावली, विनियम, कार्यविधि, आदेश, दिग्दर्शन, निर्देशिका आदि बनाउने अधिकार ऐनद्वारा कार्यपालिकालाई प्रत्यायोजन गरेको हुन्छ । यस आधारमा हेर्दा कानूनको निर्माण गर्ने क्रममा कार्यपालिका र संसद दुवैको भूमिका रहेको हुन्छ । कानूनको मस्यौदाको चरणमा कार्यपालिकाले भूमिका खेल्छ भने त्यस्तो मस्यौदालाई छलफल गरी परिमार्जन सहित अन्तिम रुप दिने काम संसदले गर्दछ । यस अर्थमा कानून बनाउने अधिकार संसदको हो भनिएको हो ।

कानून जनमुखी हुनु पर्ने मान्यताका आधारमा विश्वव्यापी रुपमा नै जनप्रतिनिधिमूलक संस्थाले बनाउने चलन छ । यस अर्थमा संसद कानून निर्माणमा पूर्ण स्वतन्त्र हुनु पर्छ र निष्पक्ष पनि हुनुपर्छ । यो विशेषता प्रजातन्त्रको गहना पनि हो । कुनै पनि देशको प्रजातन्त्रको अवस्था त्यो देशको संसदको विधायिकी अधिकारको अवस्थाका आधारमा मापन गर्ने पनि गरिन्छ ।

नेपालमा २००४ सालमा बनेको नेपाल सरकार वैधानिक कानूनदेखि २०७२ सालमा बनेको नेपालको संविधान समेत गरी हालसम्म ७ वटा संविधान निर्माण भएका छन् । नेपालीहरुको विगत लामो समयदेखिको चाहना बमोजिम संविधान सभाबाट बनाइएको संविधान समेत लागू भई कार्यान्वयनमा आइसकेको छ । यी सबै संविधानले संसदलाई कानून निर्माणको अधिकार प्रदान गरेको पनि पाइन्छ । संविधानको अभ्यास गर्न थालेको करिब पौने शताब्दीको इतिहासमा बनेका संविधानहरुले संसदलाई विधि निर्माण सम्बन्धी के कस्तो अधिकार प्राप्त थियो भन्ने विषयमा यस लेखमा चर्चा गरिएको छ ।

नेपाल सरकार वैधानिक कानून, २००४

नेपालको पहिलो लिखित संविधानको रुपमा नेपाल सरकार वैधानिक कानून, २००४ लाई लिइन्छ । यसले श्री ३ महाराज, राष्ट्र सभा र भारदारी सभा सहितको एक संसदको परिकल्पना गरेको थियो, जसलाई व्यवस्थापक सभा भनिएको थियो । यो संविधानले श्री ३ महाराजलाई संसदको अभिन्न अंगको रुपमा स्थापित गरेको थियो ।

व्यवस्थापक सभाले बनाउने कानूनका सम्बन्धमा उक्त कानूनका ३४, ३५ र ३६ दफा[५४]हरुमा व्यवस्था गरेको पाइन्छ । "जुनसुकै कानूनको मस्यौदा पनि यस विषयमा बनेको नियममा रही दुवै सभामा जसले पेश गरेपनि हुने, दुवै सभाबाट मंजुरी भएपछि मात्र कानूनको मस्यौदा स्वीकृत भएको ठहरिने, व्यवस्थापक सभाबाट स्वीकृत भएको कानूनको मस्यौदामा श्री ३ महाराजबाट सदर गरी खड्गनिशाना लागेपछि मात्र कानून बन्ने"[५५] भन्ने व्यवस्था भएबाट संसदका सदस्यहरुलाई कानूनको मस्यौदा पेश गर्न अधिकार प्रदान गरेको र सो मस्यौदालाई संसदले स्वीकार गरी श्री ३बाट खड्ग निशाना लागेमा कानून बन्ने कुरा स्पष्ट हुन्छ । यी प्रावधान बमोजिम तत्कालीन संसद अर्थात् व्यवस्थापक सभालाई कानून बनाउने अधिकार प्राप्त भएको देखिन्छ ।

---

[५४] संविधानको मान्यता पाएको नेपाल सरकारको वैधानिक कानूनलाई संविधानमै कानून भनिएको र यसको बुँदाहरुलाई धारा नभनी दफा भनिएकोले सोही रुपमा यस लेखमा पनि उल्लेख गरिएको छ ।

[५५] नेपाल सरकारको वैधानिक कानून, २००४, पृष्ठ ११

"श्री ५ महाराजाधिराज र श्री ३ महाराजका उत्तराधिकारी ओहदा, पदवी र विशेष अधिकार सम्बन्धी परम्परादेखि चलिआएका रितीरिवाज, कानून बन्देजमा खलबल हुने कुनै कुराको पनि प्रश्न प्रस्ताव वा कानूनको मस्यौदा पेस गर्न वा यस्तै अरू कुरा गर्न हुँदैन ।"[५६] भन्ने व्यवस्थाले भने संसदको अधिकार क्षेत्र खुम्च्याइएको देखिन्छ ।

त्यसैगरी "कानून सम्बन्धी बनेका शर्त र बन्देजको नियम बमोजिम दुवै सभाका सदस्यहरूले सभाको बैठकमा नेपालभर मुलुक वा कुनै खण्डको लागि विदेश वा जहाँसुकै रहेका नेपाली प्रजाको हित र शासन व्यवस्थाबारे कानूनको मस्यौदा, प्रश्न वा प्रस्ताव पेस गर्न पाउनेछन् तर "लोकहितको निमित्त हानिकारक ठहऱ्याई बक्सेका जुनसुकै कानूनको मस्यौदा, प्रस्ताव वा प्रश्न जुनसुकै अवस्थामा पनि श्री ३ महाराजबाट रोक्न वा खारेज गर्न सकिबक्सिनेछ[५७]" भन्ने व्यवस्थाले श्री ३ को इच्छा मुताविक मात्र कानून बन्ने अवस्था रहेको देखिन्छ । संसदले बनाएको कुनै कानून श्री ३ लाई मन परेन वा उपयुक्त लागेन भने जुनसुकै अवस्थामा पनि खारेज हुन सक्ने खतरा रहेको पाइन्छ । जुन संस्थाले कानून बनायो, त्यही संस्थाले मात्र संशोधन वा खारेज गर्न सक्ने विश्वव्यापी मान्यताको यस संविधानले पालना गरेको देखिँदैन । यस अर्थमा संसदको अधिकार संकुचित र श्री ३बाट नियन्त्रित एवं निर्देशित थियो भन्न सकिन्छ । यद्यपि यो संविधान लागू भने भएन ।

नेपालको अन्तरिम शासन विधान, २००७

नेपालको अन्तरिम शासन विधान, २००७ ले संविधान सभाको गठन नहुँदासम्म संसदको कार्यसम्पादनका लागि सल्लाहकार सभाको व्यवस्था गरेको र उक्त सभाका सदस्यहरु श्री ५ महाराजाधिराजले तोके बमोजिम हुने भन्ने व्यवस्था थियो । सल्लाहकार सभामा छलफल नगराई तथा मत नलिई कुनै पनि कानून राजा समक्ष पेश गर्न नसकिने र कुनै विधेयकलाई राजाबाट अनुमति प्राप्त भए पछि मात्र सो विधेयक कानून हुने तथा सोही बमोजिम लागू हुने भन्ने व्यवस्थाले कानून निर्माणमा संसदको अहम् भूमिका थियो भन्न सकिन्छ तर "श्री ५ महाराजाधिराजले आफ्नो विवेकले सभाद्वारा पास गरिएको कुनै बिलको प्रस्तावलाई आफ्नो अनुमति दिन अस्वीकार गर्न सकिबक्सिनेछ अथवा आफूले उचित सम्झिबक्सेको हेरफेर तथा संशोधन सहित सभाको पुनः विचारार्थ फर्काइदिन सकिबक्सिनेछ ।"[५८] भन्ने व्यवस्था र "जुनसुकै नेपाल कानूनमा जुनसुकै कुरा भए तापनि वा जनुसुकै अदालतको जुनसुकै फैसलामा जुनसुकै कुरा भए तापनि नेपालको शान्ति व्यवस्था तथा राम्रो शासनको लागि श्री ५ महाराजधिराजलाई कानून बनाउने राजकीय एवं सम्पूर्ण अधिकार प्राप्त रहनेछ भन्ने कुराको शंका निवारणका लागि यसद्वारा घोषणा तथा पुष्ट्याँई गरिन्छ ।"[५९] भन्ने प्रावधानले राजाको इच्छा बेगर कानून बन्न नसक्ने अवस्था देखिन्छ ।

त्यस्तै श्री ५ महाराजधिराजले सभाको कार्यविधि तथा कार्यसञ्चालनको सम्बन्धमा नियमहरु बनाउन सक्नेछ भन्ने व्यवस्थाले संसदमा राजाको प्रत्यक्ष निगरानी भएको देखिन्छ । आफ्नो कार्यविधि तथा कार्यसञ्चालन सम्बन्धी नियम आफैं बनाउन पाउने संसदको अधिकार सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय परम्परा र मान्यताभन्दा यो व्यवस्था फरक छ । यस व्यवस्थाले संसदलाई राजाबाट निर्देशित र नियन्त्रित गर्न खोजेको प्रष्ट देखिन्छ ।

यी सबै प्रावधानका आधारमा संसद कठपुतली जस्तो जता नचायो त्यतै नाच्नु पर्ने, जे गर भन्यो त्यही गर्नु पर्ने र राजाको इच्छा वेगर गरेमा राजाले त्यसलाई मान्यता नदिन सक्ने अवस्था थियो भन्न सकिन्छ अर्थात् सल्लाहकार सभामा छलफल नगराई तथा मत नलिई कुनै पनि कानून राजा समक्ष पेश गर्न नसकिने भन्ने व्यवस्था भए तापनि शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्त बमोजिम कानून बनाउन पाउने संसदको अधिकार उल्लेखित अन्य व्यवस्थाहरुबाट खण्डन भएको

---

[५६] नेपाल सरकारको वैधानिक कानून, २००४, पृष्ठ १०

[५७] ऐ.ऐ., धारा ३४, पृष्ठ ११

[५८] नेपाल अन्तरिम शासन विधान, २००७, पृष्ठ १२

[५९] ऐ.ऐ., पृष्ठ ११

पाइन्छ । यस अर्थमा अन्तरिम शासन विधान बमोजिम गठन भएको सल्लाहकार सभाको विधि निर्माण सम्बन्धी अधिकार क्षेत्र पनि कमजोर र संकुचित थियो भन्न सकिन्छ ।

नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५

नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५ विगतका दुई वटा संविधानभन्दा अलि बढी प्रभावकारी, प्रजातान्त्रिक र संसदीय अभ्यासलाई संस्थागत गरेको संविधानका रुपमा चिनिएको छ । यस संविधानले श्री ५ महाराजाधिराज र महासभा तथा प्रतिनिधिसभा नामका दुई सदन सहितको संसदको व्यवस्था गरेको थियो, जसलाई "संविधानमा भएको व्यवस्थाहरूको अधिनमा रही नेपालको शान्ति सुरक्षा र सुशासनको लागि कानून बनाउने अधिकार"[६०] प्राप्त थियो । संसदबाट पारित भएको विधेयकलाई स्वीकृत गर्ने, नगर्ने अधिकार राजालाई थियो । विधेयक अस्वीकृत भएमा संसदको दुवै सदनलाई सूचना पठाउने र थप अध्ययन तथा विचार विमर्श गराउन आवश्यक ठानेमा उक्त विधेयकलाई विधेयक उत्पत्ति भएको सदनमा फिर्ता पठाउने र त्यस सदनलाई उक्त विधेयकमाथि राजाबाट अवलोकनको लागि पठाउन सक्ने व्यवस्था समेत थियो । विधेयकमा श्री ५ बाट लालमोहर लागेपछि मात्र ऐन बन्ने व्यवस्था गरिएको थियो ।

राजाले पुनर्विचारका लागि विधेयक संसदमा फिर्ता गरेमा राजाबाट सोको अवलोकनका लागि संसदमा पठाउन सक्ने भन्ने व्यवस्थाले संसदमा राजाको प्रस्ताव विरुद्ध बोल्न अङ्कुश लगाउन गरिएको व्यवस्थाको रुपमा लिन सकिन्छ । त्यसैगरी "यो संविधान नेपालको मूल कानून हो । यसमा रहेका उपबन्धको अधिनमा रही यससँग बाझिने नेपाल कानून बाझिएसम्म खारेज हुनेछ र यस संविधानको कुनै कुराले पनि राजगद्दी उत्तराधिकार सम्बन्धी श्री ५ महाराजाधिराजको वंशाणुक्रम, रीत, परम्परा र भइरहेको ऐनलाई बदल्ने वा प्रतिकूल प्रभाव पार्ने छैन"[६१] भन्ने व्यवस्थाले त संसदको कानून बनाउने अधिकारलाई समेत खुम्च्याइएको र संसदभन्दा राजसंस्था माथि रहेको देखिन्छ । संविधानभन्दा पनि राजा निर्मित कानूनको स्थान उच्च रहेको अवस्था सहजै आंकलन गर्न सकिन्छ ।

उल्लेखित प्रावधानका आधारमा के भन्न सकिन्छ भने २०१५ सालको संविधान बमोजिम गठित संसदको विधायिकी अधिकार राजाबाट सीमित गरिएको थियो । कानून बनाउन पाउने संसदको अधिकारलाई संसदले पूर्ण स्वतन्त्रतापूर्वक प्रयोग गर्न पाउने अवस्था थिएन अर्थात् राजाको इच्छा तथा मनसायमा मात्र कानून बन्ने अवस्था थियो ।

नेपालको संविधान, २०१९

राजाबाट जारी गरिएको २०१९ सालको संविधानमा शासन प्रणालीको व्यवस्था गरिएको थियो । दलविहीन शासन प्रणालीको सबभन्दा माथिल्लो तहको रुपमा राष्ट्रिय पञ्चायत रहेको थियो, जसलाई संसदको रुपमा थिनिन्थ्यो । "राष्ट्रिय पञ्चायतका कुनै पनि सदस्यले संविधान र संविधान बमोजिम बनेको नियमावली अन्तर्गत गठित सम्बन्धित समितिमा विधेयक पेश गर्न सक्ने, विधेयक पेश भएपछि समितिद्वारा राष्ट्रिय पञ्चायतको नियमावली बमोजिम कारवाही भई राष्ट्रिय पञ्चायतमा प्रस्तुत हुने"[६२] व्यवस्था रहेको थियो ।

त्यस्तै राष्ट्रिय पञ्चायतबाट पारित भएको विधेयक स्वीकृतिको निमित्त राजा समक्ष पेश गरिने र राजाबाट स्वीकृति भएमा साधारणतया: एक महिनाभित्र राष्ट्रिय पञ्चायतमा सूचना पठाउन सक्ने व्यवस्था थियो । त्यसैगरी राजाबाट स्वीकृति नभएमा वा संशोधन सहित स्वीकृति भएकोमा राजसभासँग परामर्श गरी राष्ट्रिय पञ्चायतमा सोही बमोजिमको सन्देश सहित फिर्ता पठाउन सक्ने प्रावधान थियो । राष्ट्रिय पञ्चायतले त्यस्तो सन्देश माथि यथाशीघ्र विचार गरी राजा समक्ष आफ्नो राय पेश गर्ने र सो राय माथि विचार गरी राजाबाट स्वीकृति गर्ने, नगर्ने वा संशोधन सहित स्वीकृति गर्ने अन्तिम निर्णय गर्ने लगायतका अधिकारहरु राजा समक्ष सुरक्षित गरिएका थिए । त्यस्तै श्री ५ का

[६०] नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५, पृष्ठ २७

[६१] ऐ. ऐ., धारा १, पृष्ठ १

[६२] नेपालको संविधान, २०१९ पृष्ठ २८

वंशजहरुको राजगद्दी-उत्तराधिकार सम्बन्धी कानून बनाउने, संशोधन गर्ने र खारेज गर्ने सम्पूर्ण अधिकार श्री ५ मा मात्र रहनेछ भन्ने व्यवस्था गरिएको थियो ।

राष्ट्रिय पञ्चायतमा छलफल भएको तर पारित हुन नसकेको कुनै विधेयक राष्ट्रिय पञ्चायतमा प्रस्तुत रुपमा वा संशोधन सहित पारित हुन आवश्यक ठानेमा राजाले राजसभासँग परामर्श गरी कारण सहित सोही बमोजिमको सन्देश राष्ट्रिय पञ्चायतमा पठाउन सक्ने व्यवस्था थियो र राष्ट्रिय पञ्चायतले सो सन्देश माथि यथाशीघ्र विचार गरी आफ्नो राय श्री ५ मा पठाउनु पर्ने र त्यस्तो रायमाथि विचार गरी सो विधेयक राष्ट्रिय पञ्चायतमा प्रस्तुत रुपमा वा संशोधन सहित श्री ५बाट स्वीकृत गर्न सक्ने[६३] भन्ने व्यवस्थाले संसदमा विचाराधीन विधेयक माथि पनि राजाले चाहेमा यसो गर, उसो गर भनी निर्देशन दिन सक्ने र सोही बमोजिम पेश भई राजाबाट स्वीकृत हुन सक्ने व्यवस्थाले त संसद पूर्णतः राजाको इशारामा चल्ने प्रकृतिको मात्र थियो भन्न सकिन्छ ।

नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७

२०४६ सालको जनआन्दोलन पछि बनेको नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ ले श्री ५, प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभा नामका दुई सदन सहितको संसदको व्यवस्था गरेको थियो । अर्थ विधेयक प्रतिनिधि सभामा मात्र प्रस्तुत गरिने वाहेक संसदको कुनै पनि सदनमा विधेयक प्रस्तुत गर्न सकिने प्रावधान थियो । "संसदको एउटा सदनले पारित गरेको विधेयक यथाशीघ्र अर्को सदनमा पठाउनु पर्ने र सो सदनले पनि पारित गरेपछि उत्पति भएको सदनको सभामुख वा अध्यक्षले आफ्नो हस्ताक्षरले प्रमाणित गरी श्री ५ को स्वीकृतिको लागि पेश गर्नु पर्ने ।[६४]" प्रावधान समेटिएको थियो ।

त्यसैगरी श्री ५ समक्ष स्वीकृतिको लागि पेश गरिएकोमा स्वीकृति भएपछि सोको सूचना यथासम्भव चाँडो दुवै सदनलाई दिनु पर्दथ्यो । अर्थ विधेयक बाहेक अन्य विधेयकको सम्बन्धमा पुनः विचारविमर्श हुनु आवश्यक छ भन्ने राजालाई लागेमा विधेयक पेश भएको एक महिनाभित्र सन्देश सहित विधेयक उत्पति भएको सदनमा फिर्ता पठाउन सक्ने र त्यसरी फिर्ता भएको विधेयकमाथि दुवै सदनको संयुक्त बैठकमा पुनर्विचार गरी सो विधेयक प्रस्तुत रूपमा वा संशोधन सहित पारित भई पुनः पेश भएमा पेश भएको तीस दिनभित्र स्वीकृति हुनु पर्ने व्यवस्था थियो । श्री ५ बाट कुनै विधेयकमा लालमोहर लागेपछि त्यस्तो स्वीकृति भएको मानिने र स्वीकृति भएपछि विधेयक ऐन बन्ने व्यवस्था थियो ।

उल्लेखित व्यवस्था भए अनुसार संसदलाई विधेयक निर्माणको अधिकार थियो भन्न सकिन्छ र तुलनात्मक रुपमा विगतका संविधान अनुरुपका संसदभन्दा यो संसद बढी स्वतन्त्र थियो । यद्यपि राजाको मनसाय विपरित हुने गरी संसदले विधेयक पारित गर्ने अवस्था थिएन किनकी संसदमा पेश गरिने विधेयकहरुको बारेमा समेत प्रधानमन्त्रीले श्री ५ समक्ष सूचना जाहेर गर्नु पर्ने र राजाले मन्त्रीपरिषद्लाई सुझाव वा प्रोत्साहन गर्न वा सचेत गराउन सक्ने[६५] भन्ने व्यवस्थाले यस कुरालाई पुष्टि गरेको देखिन्छ । त्यस्तै "श्री ५ का वंशजहरूको राजगद्दी-उत्तराधिकार सम्बन्धी कानून बनाउने, संशोधन गर्ने र खारेज गर्ने अधिकार श्री ५ मा मात्र रहनेछ । "[६६] भन्ने व्यवस्थाले संसदको कानून बनाउने क्षेत्राधिकार साँघुरो थियो र राजसंस्था संसदभन्दा एक तह माथि थियो भन्न सकिन्छ, जुन कुरा "श्री ५बाट गरिबक्सेको कुनै कामको सम्बन्धमा कुनै अदालतमा प्रश्न उठाइने छैन ।"[६७] भन्ने व्यवस्थाले समेत पुष्टि गर्दछ ।

---

[६३] नेपालको संविधान, २०१९, पृष्ठ २९

[६४] नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७, पृष्ठ २७

[६५] ऐ. ऐ., धारा ४३, पृष्ठ १७

[६६] ऐ. ऐ., धारा २८, पृष्ठ १०

[६७] ऐ. ऐ., धारा ३१, पृष्ठ १०

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३

२०६२।०६३ को जनआन्दोलन पश्चात् पुनर्स्थापित प्रतिनिधिसभाले निर्माण गरेको अन्तरिम संविधान, २०६३ मा एउटा संविधानसभाले संविधानसभाको पनि र व्यवस्थापिका-संसदको पनि दोहोरो भूमिका वहन गर्नु पर्ने प्रावधानलाई समेटेको थियो । संविधान सभाले संविधानको विधेयक पारित गर्ने व्यवस्था र व्यवस्थापिका-संसदले संविधान बाहेकका अन्य विधेयकहरु पारित गर्ने सम्बन्धी व्यवस्था गरेको थियो ।

संविधान सभाले संविधानको विधेयक पारित गर्नु अघि सो विधेयकको प्रस्तावना र धाराहरु निर्णयार्थ प्रस्तुत गरी पारित गर्नु पर्ने, त्यसपछि संविधानको विधेयक पारित गरियोस् भन्ने प्रस्ताव गर्नुपर्ने र अन्तमा संविधान सभामा तत्काल कायम रहेका सम्पूर्ण सदस्य संख्याको कम्तीमा दुई तिहाई बहुमतबाट पारित भएमा त्यस्तो विधेयक पारित भएको मानिने व्यवस्था थियो ।

त्यसैगरी व्यवस्थापिका-संसदमा सरकारी विधेयकको रूपमा मात्र प्रस्तुत गरिने बाहेक अन्य कुनै पनि विधेयक व्यवस्थापिका-संसदको कुनै पनि सदस्यले सदनमा प्रस्तुत गर्न सक्ने, त्यस्तो विधेयकमाथि विचार गरियोस् भन्ने प्रस्ताव स्वीकृत भएमा विधेयक माथिको दफवार छलफल सदनमा वा सम्बन्धित समितिमा हुने व्यवस्था थियो । सदनमा दफाबार छलफल भएकोमा सो समाप्त भएपछि र समितिमा दफावार छलफल भएकोमा समितिको प्रतिवेदन माथिको छलफल समाप्त भएपछि विधेयक पारित गरियोस् भन्ने प्रस्ताव सदनबाट पारित भएमा राष्ट्रपतिद्वारा प्रमाणीकरण हुने व्यवस्था थियो । राष्ट्रपतिको निर्वाचन भई कार्यभार नसम्हालेसम्म सभामुखद्वारा नै प्रमाणीकरण हुने व्यवस्था गरिएको थियो ।

एक सदनात्मक संसदको व्यवस्था भएको, राष्ट्रपतिबाट विधेयक पुनर्विचारका लागि फिर्ता पठाउन सक्ने प्रावधान नरहेको, राष्ट्राध्यक्षलाई विगतमा झैं कानून निर्माणमा विशिष्ठ अधिकार सुरक्षित नगरिएको, संसदले बनाएका संविधान सम्मत् कुनै पनि कानूनहरु कतैबाट पनि अङ्कुश लाग्न सक्ने व्यवस्था समेत नरहेकोले कानून निर्माणमा संसदको अधिकार उच्च रहेको प्रष्ट हुन्छ । अर्थात् विगतका संविधानमा जस्तो राष्ट्रप्रमुखले विधेयक उपर कुनै पनि तजविजी अधिकार प्रयोग गरी विधेयक माथि नै अङ्कुश लगाउन सक्ने प्रावधान रहेको देखिंदैन ।

नेपालको संविधान

आफ्नै सहभागितामा लेखिएको संविधानबाट शासित हुने नेपालीहरुको लामो समयदेखिको चाहना २०७२ सालमा संविधानसभाले निर्माण गरेको नेपालको संविधानसँगै पूरा भएको छ । यस संविधानले दुई सदनात्मक संघीय संसदको व्यवस्था गरेको छ । संविधानको अनुसूची-५ बमोजिम संघको अधिकारको सूची, अनुसूची-७ बमोजिम संघ र प्रदेशको साझा अधिकारको सूची र अनुसूची-९ बमोजिम संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारको साझा सूचीमा समावेश भएका विषयक्षेत्रमा संघीय संसदको व्यवस्थापिकीय अधिकार सुनिश्चित गरिएको छ । यसका अतिरिक्त प्रदेश सभा र स्थानीय सरकारहरुले समेत संविधानको अधिनमा रही आफ्नो लागि कानून बनाउन पाउने अधिकार समेत प्राप्त गरेका छन् ।

अर्थ विधेयक संघीय संसदको प्रतिनिधि सभामा मात्र प्रस्तुत गरिने बाहेक संविधानको अधीनमा रही संघीय संसदको कुनै पनि सदनमा विधेयक प्रस्तुत गर्न सकिने, त्यसरी प्रस्तुत भएको विधेयक एउटा सदनले पारित गरेमा अर्को सदनमा यथाशीघ्र पठाइने र सो सदनले पनि पारित गरेपछि सम्वन्धित सदनको सभामुख वा अध्यक्षले प्रमाणित गरी प्रमाणीकरणका लागि राष्ट्रपति समक्ष पेश गरिने व्यवस्था छ । प्रमाणीकरणका लागि राष्ट्रपति समक्ष पेश भएको विधेयक पन्ध्र दिनभित्र प्रमाणीकरण गरी सोको सूचना यथासम्भव चाँडो दुवै सदनलाई दिनु पर्ने र अर्थ विधेयक बाहेक अन्य विधेयकमा पुनर्विचार हुनु आवश्यक छ भन्ने राष्ट्रपतिलाई लागेमा त्यस्तो विधेयक पेश भएको पन्ध्र दिनभित्र सन्देश सहित विधेयक उत्पत्ति भएको सदनमा फिर्ता पठाउन सक्ने व्यवस्था गरिरएको छ । राष्ट्रपतिले फिर्ता गरेको विधेयक माथि दुवै सदनले पुनर्विचार गरी त्यस्तो विधेयक प्रस्तुत रूपमा वा संशोधन सहित पारित गरी पुनः पेश गरेमा पेश भएको मितिले पन्ध्र दिनभित्र राष्ट्रपतिले प्रमाणीकरण गर्नु पर्ने प्रावधान छ ।[६८]

[६८] नेपालको संविधानको भाग-९ संघीय व्यवस्थापन कार्यविधि

राष्ट्रपति समक्ष प्रमाणीकरणका लागि पेश भएको विधेयक उपर पुनर्विचारका लागि फिर्ता गर्न सक्ने अधिकार सुरक्षित भए तापनि संसदबाट पुनः पेश भएमा प्रमाणीकरण गर्नै पर्ने बाध्यकारी व्यवस्था गरिएको छ । संसदले बनाएको कानून संविधानसँग बाझिएमा बाहेक कतैबाट पनि अङ्कुश लाग्न नसक्ने अवस्था छ । संसदबाट संविधानसम्मत् बनाइएका कुनै पनि विधेयकहरु ऐन बन्न सक्ने अवस्था भएकाले संघीय संसदको विधायिकी अधिकार पूर्ण छ भन्न सकिन्छ ।

निष्कर्ष

नेपालमा संसदबाट कानून बनाउने अवधारणाको विकास नेपाल सरकार वैधानिक कानून, २००४बाट भएको पाइन्छ । लागू नै हुन नसकेको यो संविधान पश्चात् बनेको अन्तरिम शासन विधान, २००७ मा पनि संसदबाट विधि निर्माणको दृष्टिले त्यति परिपक्व व्यवस्था भएको पाइँदैन । नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५ ले व्यवस्था गरेको विधि निर्माणको प्रावधानलाई जननिर्वाचित दुई सदनात्मक संसदले पहिलो पटक अभ्यास गरेको थियो तर पनि संसद यस विषयमा अधिकार सम्पन्न थिएन । नेपालको संविधान, २०१९ ले एकदलीय शासन प्रणालीको स्थापना गरेको र विधि निर्माणमा राष्ट्रिय पञ्चायत नामको संसदको व्यवस्था गरेको भए तापनि विधि निर्माणमा संसदभन्दा राजा नै सर्वेसर्वा थिए । २०४७ सालको नेपाल अधिराज्यको संविधानले दुई सदन सहितको संसदको व्यवस्था गरेको थियो । संसदलाई कानून बनाउन पाउने अधिकार भए तापनि राजाको इच्छा विना कानून निर्माण हुन सक्दैनथ्यो ।

त्यसैगरी अन्तरिम संविधान, २०६३ ले एक सदनात्मक संसदको व्यवस्था गरेको थियो । यसले कानून निर्माणमा राजा निर्देशित विगतको परम्पराको अन्त गर्दै अलग्गै पहिचान बनाएको थियो । यस पहिचानलाई २०७२ सालमा संविधानसभाले बनाएको नेपालको संविधानले समेत कायम राख्दै शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्त बमोजिम कानून निर्माणमा संसद नै सर्वेसर्वा हो भन्ने मान्यतालाई स्थापित गरेको पाइन्छ ।

यी सबै संविधानमा व्यवस्था भएको संसदको विधि निर्माणको अधिकारलाई हेर्दा पूर्वार्द्धका भन्दा उत्तरार्द्धका संविधानमा संसदको अधिकार क्रमशः बढ्दै गएको र विधायिकी अधिकारका दृष्टिले वर्तमान संघीय संसदले हालसम्मकै उच्च स्थान ओगट्न सफल भएको पाइन्छ ।

सन्दर्भ सामग्री

नेपाल सरकार वैधानिक कानून, २००४, नेपाल कानून आयोग, (रिट्राइभ्ड, २४ नोभेम्वर, २०१८), www. Lawcommission. gov. np

नेपाल अन्तरिम शासन विधायन, २००७, नेपाल कानून आयोग, (रिट्राइभ्ड, २४ नोभेम्वर, २०१८), www. Lawcommission. gov. np

नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५, (रिट्राइभ्ड, २४ नोभेम्वर, २०१८), www. lawcommission. gov. np

नेपालको संविधान, २०१९, (रिट्राइभ्ड, २४ नोभेम्वर, २०१८), www. lawcommission. gov. np

नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७, कानून किताब व्यवस्था समिति, काठमाडौं

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३, कानून किताब व्यवस्था समिति, काठमाडौं

नेपालको संविधान, कानून किताब व्यवस्था समिति, काठमाडौं

नेपाली बृहत् शब्दकोश, (२०७२), काठमाडौं, नेपाल प्रज्ञा प्रतिष्ठान

सरकारी आश्वासन समिति र नेपालमा यसको अभ्यास

लक्ष्मण अर्याल[*]

सारांश

सभाको कामलाई छरितो, प्रभावकारी र व्यवस्थित बनाउन सदनले दलीय प्रतिनिधित्व रहने गरी आवश्यकतानुसारका विभिन्न समिति गठन गर्दछ । यसरी गठन हुने समितिले सरकारलाई जवाफदेही र जिम्मेवार बनाई मुलुकमा सुशासन कायम गर्न महत्वपूर्ण भूमिका खेल्ने गर्दछन् । राज्यले अवलम्बन गरेको शासन प्रणाली, सदस्यको अनुभव, क्षमता र विज्ञता तथा सचिवालयको सक्षमतामा समितिको प्रभावकारिता निर्भर हुने गर्दछ । मन्त्रीले आफ्नो कार्यक्षेत्रभित्रको विषयमा जनउत्तरदायित्व बहन गर्ने सिलसिलामा संसद वा मिनीसंसदमा यो वा त्यो गर्नेछु भनी समय समयमा व्यक्त गरेका विभिन्न खालका विचार, प्रतिज्ञा, प्रतिबद्धता, अठोट, धारणा आदि सरकारी आश्वासन हुन् । मन्त्रीबाट कुनै विषयमा प्रतिबद्धता व्यक्त गर्दा, विधेयक वा कुनै प्रस्तावका सम्बन्धमा जवाफ दिंदा वा प्रश्नहरुको सम्बन्धमा जवाफ प्रस्तुत गर्दा आश्वासन आउने गर्दछन् । अरु विषयगत समिति जस्तो सरकारी आश्वासन समितिको संसदीय अभ्यास खासै लामो र व्यापक देखिदैन । भारत, पाकिस्तान, बंगलादेश, नेपाल, युगाण्डा, सेसेल्स, घाना, जाम्बिया, बोत्स्वाना, मौरिसस जस्ता अविकसित वा अल्प विकसित केही एशियाली र अफ्रिकी देशहरुको संसदले यसलाई अभ्यास गरेको पाइन्छ । नेपालले २०४८ सालदेखि आश्वासनका विषयमा अनुगमन गर्न समिति गठन गरेर अभ्यास सुरु गरेको देखिन्छ । संविधानसभाको अवधिमा यो विषय ओझेल परे तापनि हालको संसदले यसलाई पुनः महत्व दिएर राष्ट्रिय सभामा गठन गरेको छ । समितिले पनि उक्त कार्यको लागि अवधारणापत्र तयार पारी कार्य अगाडि बढाएको छ ।

विषय प्रवेश

संसदले मूलतः विधि निर्माण, जनप्रतिनिधित्व र सरकारी कार्यउपर निगरानी राख्ने काम गर्दछ तर समय अभाव, विशेषज्ञताको कमी, सरोकारवालासँग गर्नुपर्ने छलफल लगायतका कारणले संसदले सबै कार्य एकैचोटी प्रभावकारी रुपमा सम्पादन गर्न सक्दैन र सम्भव पनि हुँदैन । त्यसैले संसदीय कानून र प्रणाली बमोजिम संसदका सदस्यहरुबाट कामको बाँडफाँड गरी आफ्नो कार्य व्यवस्थित एवं प्रभावकारी बनाउन संसदका सदस्यहरु रहेको सानो समूह बनाई कार्य गर्ने प्रचलन शुरु भयो, जसलाई समिति (Committee) भनिन्छ । *(Parliamentary committees are smaller units or groups of MPs set up within the parliamentary system)* ।[६९]

अर्को अर्थमा समिति भनेको "संसदको एक वा दुवै सदनमा प्रायः सबै दलहरुको प्रतिनिधित्व रहने गरी बनाइने सांसदहरुको सानो समूह हो, जसले खास खास विषयमा जाँचबुझ गर्ने, प्रतिवेदन तयार पार्ने र सिफारिस प्रस्तुत गर्ने

[*] उपसचिव, संघीय संसद सचिवालय

[६९] सुदर्शन खड्का, समिति प्रणाली र सुशासन, अप्रकासित कार्यपत्र, संविधान सभा सचिवालय, २०६७

गर्दछ *(A small group of members of Parliament, usually drawn from all parties in one or both of the houses, which examines, reports on, and makes recommendations about a particular subject.)"*[७०]

समितिले एकातिर समस्त शासन व्यवस्थाको अवलोकन, अनुगमन र मूल्याङ्कन गरिरहेको हुन्छ भने अर्कोतिर सदन चलेको वा नचलेको जुनसुकै अवस्थामा सम्पूर्ण सदस्यहरुलाई क्रियाशील र सृजनशील बनाई मुलुकको शासन प्रक्रियामा बढीभन्दा बढी सरिक गराइरहेको हुन्छ । संसदीय समिति नै यस्तो निकाय हो, जहाँ दलीय अहं र प्रतिबद्धता लचिलो र मिलनसार हुन्छन् । सदनमा प्रस्फुटित अल्पमतको जायज माग पनि समिति मार्फत् सम्बोधन हुन सक्दछन् । त्यसैले समितिमा विविध दृष्टिकोणहरुमाथि सर्वपक्षीय विश्लेषण र छलफल भई समायोजन र सम्झौता मार्फत सदनका कार्यहरु छिटो छरितो तवरले सम्पन्न हुन्छन् ।[७१] त्यसैगरी समितिले कार्यपालिकाको काम पेलाहापूर्ण र विवादित हुन नदिन नियन्त्रणात्मक विधि अवलम्बन गर्नुका साथै सरकारी नीतिउपर प्रभाव पार्दछ, सरकार र जनताबीच सम्पर्क माध्यमको रुपमा काम गर्दछ र सरकारलाई जनताप्रति उत्तरदायी गराउँदछ ।

संसदीय प्रणालीको विकास सँगसँगै समिति प्रणालीको पनि थालनी भएको पाइन्छ । संसदको जननी बेलायतमै सोह्रौं शताब्दीबाट समिति प्रणालीको विकास भएको देखिन्छ । तत्पश्चात् अमेरिका र फ्रान्सले अठारौं शताब्दीमा समिति प्रणालीको थालनी गरे भने उन्नाईसौं शताब्दीको उत्तरार्द्धमा आईपुग्दा विश्वका थुप्रै विधायिकाहरुले समिति प्रणालीलाई अवलम्बन गर्न थाले (उप्रेती, २०५४) । एक्काईसौं शताब्दीमा आएर प्रजातान्त्रिक पद्धति अपनाएका मुलुकहरुमा सुशासन कायम गर्ने सन्दर्भमा संसदीय समिति प्रणाली कोसेढुङ्गा साबित भएको पाइन्छ । त्यसैले संसदबाटै आवश्यकतानुसार विभिन्न समिति गठन गरेर समिति प्रणालीलाई प्रश्रय दिइएको देखिन्छ । यस्ता समितिहरु व्यवस्थापिकाको अभिन्न अंगको रुपमा रहेका हुन्छन् (वस्याल, २०६८) । यसरी गठन हुने समिति *विधायन र अविधायन (Legislative and Non-legislative), स्थायी र अस्थायी (Standing and Adhoc), संयुक्त (Joint Committee), सम्पूर्ण सदनको (The Committee of the Whole House) र विशेष (Special Committee)* हुने गरेको देखिन्छ (ढुंगाना, २०६९) । यिनैमध्येको सरकारी आश्वासन समिति संरचनागत रुपले स्थायी तर कार्यप्रकृतिगत रुपमा अविधायन किसिमको र संख्यात्मक रुपमा भने सानो हुने गरेको पाइन्छ । संसदका अन्य समितिमा मन्त्रीहरु पदेन सदस्यको रुपमा रहने गर्दछन् तर यो समितिमा भने मन्त्री वा सरकारको प्रतिनिधित्व गर्ने कुनै पनि व्यक्ति सदस्यको रुपमा रहेको पाइँदैन ।

सरकारी आश्वासनको अर्थ

व्यवस्थापिकाले जनताको चाहना र आवाज (People's Choice and Voice) को प्रतिनिधित्व गर्ने हुँदा संसदीय लोकतान्त्रिक व्यवस्थामा कार्यपालिका व्यवस्थापिकाप्रति जवाफदेही र उत्तरदायी हुनुपर्ने सैद्धान्तिक मान्यता रहेको छ । सरकारका मन्त्रीले आफ्नो कार्यक्षेत्रभित्रको विषयमा जनउत्तरदायित्व बहन गर्ने सिलसिलामा संसद वा मिनीसंसदमा यो वा त्यो गर्नेछु भनी समय समयमा विभिन्न खालका विचार, प्रतिज्ञा, प्रतिबद्धता, अठोट, धारणा आदि व्यक्त गरेका हुन्छन् । सरकारी तवरबाट सदन वा समितिमा प्रस्तुत यस्ता विचार, प्रतिज्ञा, प्रतिबद्धता, अठोट वा धारणा नै सरकारी आश्वासन हुन् ।

आश्वासन लिखित वा मौखिक दुवै किसिमका हुन सक्दछन् । सरकारले आवधिक योजना, नीति तथा कार्यक्रम एवं बजेटमार्फत पनि विभिन्न आश्वासन बाँडेको हुन्छ र तिनको कार्यान्वयनको सन्दर्भमा कतिपय अवस्थामा समयसमेत किटान गरेर पुनः आश्वासन दिने गर्दछ । त्यस्तै, प्रश्नोत्तरको क्रममा, विधेयक तथा विभिन्न प्रस्तावमाथि छलफल गर्दा मन्त्रीबाट आश्वासन दिइन्छन् *(While replying to Questions in the House or during discussions on Bills,*

[७०] A Glossary of Parliamentary Terms, NDI-Nepal, 2008, P. 44 .

[७१] संसदीय समिति प्रणाली सुदृढीकरण सुझाव समितिको प्रतिवेदन २०५२, संसद सचिवालय .

Resolutions, Motions, etc., Ministers sometimes give Assurances, undertakings or promises either to consider a matter, take action or furnish information to the House at some later date.) । अतः यस्तो आश्वासन सामान्यतया निम्न अवस्थामा दिने गरिएको पाइन्छ[७२] :

- संसद वा समितिमा मन्त्रीहरुबाट कुनै विषयमा प्रतिबद्धता व्यक्त गर्दा,
- संसद वा समितिमा छलफलको क्रममा उठेका प्रश्नहरुको सम्बन्धमा जवाफ प्रस्तुत गर्दा,
- प्रश्नोत्तरको क्रममा उत्तर दिंदा,
- विधेयकमाथि उठाइएका सवाल वा विधेयक पारित गर्ने क्रममा विचार व्यक्त गर्दा,
- संकल्प प्रस्ताव वा अन्य कुनै प्रस्तावका सम्बन्धमा जवाफ दिंदा,
- सार्वजनिक महत्वको कुनै विषयमा सदन वा समितिलाई जानकारी गराउँदा,
- गैरसरकारी विधेयकमा सरकारको धारणा व्यक्त गर्दा ।

उपर्युक्तानुसार व्यक्त गरिएका आश्वासन के कति हदसम्म पूरा गरिएको छ वा छैन भनेर जाँच्न, अध्ययन, अवलोकन, अनुगमन र मूल्याङ्कन गर्न सभाबाट मात्र सम्भव नहुने भएकोले उक्त कार्यका लागि सरकारी आश्वासन समितिको गठन गर्ने अभ्यास रहेको पाइन्छ । सरकारले खासगरी देहायका वाक्यांश वा शब्दावली प्रयोग गरी आश्वासन दिन सक्दछ[७३]:

- यो विषय सरकारमा विचाराधीन छ,
- यस विषयमा विचार गरिनेछ/छु,
- यो विषयको सम्बन्धमा सदस्यलाई जानकारी गराइनेछ/छु,
- सदन समक्ष अवश्य टेबल गरिनेछ,
- यो विषयमा आवश्यक कारवाही गरिनेछ,
- यो कुरा (छिट्टै) पूरा गरिनेछ,
- यो विषयलाई सरकारले सकरात्मक रुपमा हेर्नेछ,
- यो विषय यसै आर्थिक वर्षभित्र सम्पन्न गरिनेछ,
- I think it can be done,
- I shall see what can be done about it,
- We will put the matter in the shape of a resolution,
- The suggestions made will be borne in mind while framing the rules,
- The suggestion will be taken into consideration,
- It is a suggestion for action which will be considered,
- We shall have to find that out.

सरकारी आश्वासन समितिको अभ्यास

सार्वजनिक लेखा, आर्थिक वा वित्त, वैदेशिक मामिला वा सुरक्षा समिति जस्तो सरकारी आश्वासन समितिको संसदीय अभ्यास खासै लामो र व्यापक देखिंदैन । यो समिति संसदीय प्रणालीको सुरुवातसँगै उत्पत्ति र विकास भएको पनि पाईंदैन । सरकारका तर्फबाट संसदलाई समय समयमा विभिन्न आश्वासन दिने प्रचलन विश्वका प्रायशः मुलुकमा

[७२] प्रत्यायोजित व्यवस्थापन तथा सरकारी आश्वासन समितिको अवधारणापत्र निर्माण उपसमितिको प्रतिवेदन २०७५, संघीय संसद, राष्ट्रिय सभा

[७३] www.rajyasabha.nic.in/rsnew/practice_procedure/book14.asp dated 2018-11-17

रहेको

छ । यसरी दिइएका आश्वासन विकसित देशहरुमा सरकार आफैले समयमै पूरा गर्ने र उक्त कुराको निगरानी विषयगत समितिबाटै हुने भएकोले त्यस्ता देशहरुमा आश्वासनकै लागि बेग्लै समिति गठन गर्न जरुरी परेन । त्यसैले मूलतः अविकसित वा अल्प विकसित देशमा सरकारले बेला बेलामा दिएका विभिन्न आश्वासनको कार्यान्वयनको निगरानी, अनुगमन, मूल्याङ्कन तथा सचेत एवं ताकेता गराउने कार्य हेतु सरकारी आश्वासन समितिको गठन गरिएको पाइन्छ ।

विश्वका विभिन्न देशका संसदीय अभ्यासको अध्ययन गर्दा यो समिति खासगरी केही एशियाली र अफ्रिकी देशका संसदमा रहेको देखिन्छ । भारत, पाकिस्तान, बंगलादेश, नेपाल, युगाण्डा, सेसेल्स, घाना, जाम्बिया, बोत्स्वाना, मौरिसस जस्ता देशहरुको संसदले यसलाई अभ्यास गरेको पाइन्छ । संसदीय लोकतन्त्रको पुरानो र ठूलो देश मानिने भारतीय संसदमा सन् १९४९ मा सर्वप्रथम यससम्बन्धी केन्द्र सरकारले प्रबन्ध मिलाएर कारवाही सुरु गराएको थियो र समय समयमा आश्वासन कार्यान्वयनको अवस्था र लिइएका कदमबारे सभालाई प्रतिवेदन गर्दथ्यो । यस सम्बन्धमा निरन्तर अनुगमन गर्ने र पछ्याउने कार्यको लागि संसदमा कुनै संयन्त्र थिएन तथापि व्यक्तिगत रुपमा एकजना सदस्यलाई मन्त्रीको आश्वासन कार्यान्वयन प्रगतिको निगरानी गर्ने जिम्मेवारी छोडिएको थियो ।

तत्पश्चात् मन्त्रीका आश्वासन व्यवस्थित तवरले पछ्याउन (Follow-up) लोक सभामा पहिलोपटक सन् १९५३ डिसेम्बर १ मा सभामुखले छ सदस्यीय सरकारी आश्वासन समिति गठन गरेको पाइन्छ । यसको करीब उन्नाईस वर्षपछि अर्थात् सन् १९७२ जुलाई १ मा नियमावली समितिको सिफारिस बमोजिम राज्य सभामा पनि सरकारी आश्वासन समिति गठन भएको देखिन्छ । त्यस यता दुवै सदनमा यो समितिको निरन्तर रुपमा अभ्यास हुँदै आएको छ । यी दुवै सदनमा समितिको मुख्य कार्य विषयगत मन्त्रीले समय समयमा दिने आश्वासन, प्रतिज्ञा, वचन आदिको जाँच गरी यस्तो आश्वासन, प्रतिज्ञा, वचन आदि कुन हदसम्म पूर्णतया वा सन्तोषजनक रूपमा कार्यान्वयन गरिएको छ र यदि कार्यान्वयन गरिएको छ भने आवश्यक न्यूनतम समयमै गरिएको छ वा आश्वासनको कार्यान्वयनमा ढिलाई भएको छ भने कारणसहित सभामा प्रतिवेदन गर्ने रहेको पाइन्छ ।[७४]

मन्त्रीले आश्वासन दिएको तीन महिनाभित्र सम्बन्धित मन्त्रालयले कार्यान्वयन गर्नुपर्छ । कुनै कारणवश कार्यान्वयन गर्न नसक्ने भएमा त्यसलाई छोड्न (Drop) मन्त्रालयले समितिलाई अनुरोध गर्न सक्दछ तर लोक सभाको विघटन (Dissolution) वा कार्यकाल समाप्त भएपछि प्राप्त भएका आश्वासन खेर (Lapse) जाने वा सभासँगै सकिने (Expire) भन्ने हुँदैन । जबसम्म यिनको युक्तिसंगत तरिकाले समापन हुँदैन तबसम्म यिनलाई सचिवालयका साथै संसदीय मामिला मन्त्रालयले समेत निगरानी राखी पछ्याई रहन्छन् । अर्थात् संसद नहुँदा पनि सदनमा दिइएका आश्वासन पूरा गर्नुपर्ने जिम्मेवारीबाट सरकार उम्कन पाउँदैन ।

त्यसैगरी घाना, जाम्बिया, सेसेल्स, बोत्स्वाना, युगाण्डा लगायतका अफ्रिकी देशका संसदमा पनि भारतकै संसदका समितिको जस्तो व्यवस्था गरिएको पाइन्छ तर ती देशहरुमा सरकारी आश्वासनका अलावा मन्त्रालय र विभागका वार्षिक प्रतिवेदन एवं सम्पादित कामको कानूनी आधार र तिनको कामकारवाहीको प्रभावकारिता समेतको अनुगमन गर्न सक्ने अवस्था देखिन्छ ।[७५]

नेपालमा सरकारी आश्वासन समितिको अभ्यास

नेपालमा सरकारी आश्वासन समितिको अभ्यासलाई नेपालको संसदीय प्रक्रिया र अभ्याससँग आवद्ध गरी हेर्न सकिन्छ । यसरी हेर्दा तत् तत् समयमा मुलुकले अभ्यास गरेको संविधान र सो अन्तर्गत अवलम्बन गरिएको शासकीय

---

[७४] ibid. ५

[७५] http://www.parliament.gov.zm/node/32 dated 2018-11-16

प्रणालीलाई मध्यनजर गर्नुपर्ने हुन्छ । अत, सर्वप्रथम नेपाल सरकार वैधानिक कानून, २००४ ले व्यवस्था गरेको व्यवस्थापक सभा उक्त संविधान कार्यान्वयनमा आउन नसकेकोले श्री ३ को घोषणामै सीमित रह्यो । त्यस्तै, अन्तरिम शासन विधान, २००७ बमोजिमको सल्लाहकार सभा राजाबाट मनोनित र नियुक्त व्यक्तिहरुद्वारा मात्र गठित भएकोले यसलाई व्यवस्थापिकाको प्रारुप मात्र मान्न सकिन्छ । अर्थात् स्वतन्त्र रुपमा जनताबाट चुनिएर आएका जनप्रतिनिधि नभएकोले यो पनि श्री ५ लाई कानून बनाउन सल्लाह दिने अंगको रुपमा मात्र रहेको देखिन्छ ।

नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५ मा दुई सदनात्मक व्यवस्थापिकाको गठन हुने व्यवस्था भए बमोजिम महासभा र प्रतिनिधि सभाको गठन गरिएको थियो । यी सभा अन्तर्गत विभिन्न समिति रहेका भए पनि सरकारी आश्वासन सम्बन्धी छुट्टै व्यवस्था गरिएको थिएन । नेपालको संविधान, २०१९ ले राजनीतिक दलविहीनता भएको पञ्चायती व्यवस्था अंगिकार गरेको थियो । श्री ५ लाई कानून निर्माणको लागि सल्लाह र सम्मति प्रदान गर्ने मुख्य भूमिका रहेको राष्ट्रिय पञ्चायतको व्यवस्था र सो अन्तर्गत विभिन्न समितिहरु रहे पनि यसका गतिविधिलाई संसदीय अभ्यास मान्ने गरिएको पाईदैन ।

नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ ले प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभा सहितको दुई सदनात्मक व्यवस्थापिकाको गठन हुने व्यवस्था गरेसँगै संसदीय प्रणालीको अभ्यास पुनः सुरु भयो । सदनको कामकारवाहीलाई नियमित र व्यवस्थित गर्न दुवै सभाले बनाएका नियमावलीमा विभिन्न समितिहरुको गठन र तिनको कार्यजिम्मेवारी निर्धारण गरिएको थियो । प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०४८ को नियम १८६ मा मन्त्रिपरिषद्का सदस्यहरुले श्री ५ को सरकारको तर्फबाट सभामा समय समयमा दिएका आश्वासनहरुलाई पूरा गर्न श्री ५ को सरकारद्वारा के कस्ता कदमहरु उठाइएका छन् हेरी प्रतिवेदन सभामा पेश गर्ने प्रावधान उल्लेख थियो । यो अधिकार कुनै अमूक समितिलाई नभई उक्त सभामा रहेका सबै विषयगत समितिमा रहेको थियो तर राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०४८ को नियम १५१ मा सरकारी आश्वासन सम्बन्धमा प्रत्यायोजित व्यवस्थापन तथा सरकारी आश्वासन नामको बेग्लै समिति रहने व्यवस्था गरिएको थियो । संसदद्वारा प्रत्यायोजित अधिकार बमोजिम बनाइएका नियम, विनियम तथा जारी गरिएका आदेशहरु वा सूचनाहरु प्रत्यायोजित व्यवस्थापनको सीमाभित्र रही गरिएका छन् वा छैनन् र मन्त्रीपरिषद्का सदस्यहरुले श्री ५ को सरकारको तर्फबाट सभामा समय-समयमा दिएका आश्वासनहरुलाई पूरा गर्न श्री ५ को सरकारद्वारा के कस्ता कदमहरु उठाइएका छन् हेरी सभामा प्रतिवेदन पेश गर्नु यस समितिको कर्तव्य हुने नियम १५३ मा उल्लेख थियो ।

प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०५४ ले साविककै नियमावलीको व्यवस्थालाई निरन्तरता दिइएको देखिन्छ । उक्त नियमावलीको नियम १९३ मा मन्त्रीपरिषद्का सदस्यहरुले श्री ५ को सरकारको तर्फबाट सभामा समय समयमा दिएका आश्वासनहरुलाई पूरा गर्न श्री ५ को सरकारद्वारा के कस्ता कदमहरु उठाइएका छन् हेरी प्रतिवेदन सभामा पेश गर्ने प्रावधान रहनुले यस कुरालाई पुष्टि गर्दछ तर राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०५५ ले भने यो विषयलाई विशेष महत्व दिएको

पाइन्छ । साविकको नियमावली २०४८ मा प्रत्यायोजित व्यवस्थापन तथा सरकारी आश्वासनलाई एकै ठाउँमा राखिएकोमा २०५५ ले सरकारी आश्वासनलाई बेग्लै समिति बनाएर अभ्यास गरेको देखिन्छ । उक्त नियमावलीको नियम १५२ मा मन्त्रिपरिषद्का सदस्यहरुले श्री ५ को सरकारको तर्फबाट सभामा समय समयमा प्रस्तुत गरिएका वा दिएका आश्वासनहरुलाई पूरा गर्न श्री ५ को सरकारद्वारा के कस्ता कदमहरु उठाइएका छन् अध्ययन गरी सभामा प्रतिवेदन पेश गर्नु सरकारी आश्वासन समितिको कार्यक्षेत्र हुने व्यवस्था रहेको थियो । यसैबमोजिम समितिबाट सभामा विभिन्न प्रतिवेदनहरु पेश गरिएको पाइन्छ ।

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ ले एक सदनात्मक व्यवस्थापिका-संसदको व्यवस्था गरेको थियो । यो संविधान क्रियाशील रहेको अवधिमा दुई पटक संविधान सभाको निर्वाचन भयो र यसैले व्यवस्थापिका-संसदको हैसियतमा समेत संसदीय कार्य सम्पादन गऱ्यो । यसका लागि संविधान सभाले (व्यवस्थापिका-संसदको कार्यसञ्चालन) नियमावली,

२०६५ र २०७० बनायो । उक्त दुवै अवधिका नियमावलीमा विभिन्न संसदीय समितिहरुको गठन हुने प्रावधान भए पनि सरकारी आश्वासन सम्बन्धमा बेग्लै समितिको व्यवस्था नगरी सबै विषयगत समितिलाई सो सम्बन्धी अनुगमन गर्ने अधिकार

दिइयो । यस्तो अधिकार मन्त्रिपरिषद्का सदस्यहरूले सरकारको तर्फबाट सभामा समय-समयमा दिएका आश्वासनहरूलाई पूरा गर्न नेपाल सरकारद्वारा के-कस्ता कदमहरू उठाइएका छन् सो सम्बन्धमा अध्ययन गरी सम्बन्धित निकायलाई आवश्यक निर्देशन दिने र सभामा प्रतिवेदन पेश गर्ने भन्ने रहेको थियो तर कुनै पनि समितिबाट यो विषयमा चासो दिएर बैठकमा छलफल गरेको पाइन्न ।

संविधान सभाबाट २०७२ सालमा जारी भएको नेपालको संविधानले प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभा नामका दुई सदनको व्यवस्था गरेको छ । यी दुवै सभाका नियमावली २०७५ मा उल्लेख भए बमोजिमका विभिन्न समिति गठन भई हाल क्रियाशील रहेका छन् । प्रतिनिधि सभातर्फ विगतमा जस्तै सरकारी आश्वासनकै लागि अलग समिति नबनाई नियम १७५ मा सम्बन्धित विषयगत समितिको काम, कर्तव्य र अधिकार क्षेत्रभित्र समेटिएको छ तर राष्ट्रिय सभातर्फ भने नेपाल सरकारका तर्फबाट मन्त्रीहरुले दिएका आश्वासनहरु कार्यान्वयन भए वा नभएको सम्बन्धमा अनुगमनको लागि बेग्लै समितिको आवश्यकता महसुस गरी नियम १४७ को उपनियम (१) मा प्रत्यायोजित व्यवस्थापन तथा सरकारी आश्वासन समिति गठन गरिएको छ । सरकारलाई संघीय संसदप्रति उत्तरदायी र जवाफदेही बनाउन सरकारबाट भए गरेका काम कारवाहीको अनुगमन र मूल्याङ्कन गरी आवश्यक निर्देशन वा राय दिने प्रमुख जिम्मेवारी यो समितिको रहेको देखिन्छ । यस समितिको कार्यक्षेत्रअन्तर्गत मुख्य ३ वटा विषय-प्रत्यायोजित विधायन, सरकारी आश्वासन र राष्ट्रिय महत्वका दस्तावेज अभिलेख व्यवस्थापन रहेका छन् । जम्मा तेह्र सदस्यीय यो समितिले आफ्नो कार्यक्षेत्रभित्रका विषयहरुको पहिचान सम्बन्धमा अवधारणापत्र तयार पारी विभिन्न उपसमिति गठन गरी कार्य अगाडि बढाएको छ ।

नेपालको समिति प्रणालीमा देखिएका समस्या र समाधानका उपाय

जनप्रतिनिधिहरुको सर्वोच्च संस्थाको रुपमा संसद रहने, समिति संसदकै अभिन्न अंग मानिने र समितिको प्रभावकारितामा संसदको प्रभावकारिता झल्किने हुँदा संसदीय व्यवस्थामा समिति प्रणालीलाई अत्यन्त महत्वका साथ हेर्ने गरिन्छ । Ahmed (2001) का अनुसार समितिमा सदस्यहरुको स्वतन्त्र व्यवहार नभई दलीय धारणा लादिने (Impose) प्रवृत्तिका साथै अनुभव र क्षमतामा समितिको प्रभावकारिता निर्भर हुने गर्दछ । हालसम्मको अभ्यासबाट नेपालको समग्र समिति प्रणाली र सरकारी आश्वासन समितिमा देखिएका तथा अनुभव गरिएका केही समस्याहरुलाई देहायबमोजिम उल्लेख गरिएको छ :

- समितिको अधिकार र कार्यक्षेत्रमा अस्पष्टता हुनु ।
- अन्तर समिति समन्वयको कमी हुनु ।
- समितिका सदस्यहरुको रुची, अनुभव र विज्ञताको आधारमा समिति गठन नहुनु ।
- दलीय भागबण्डाले समितिको नेतृत्व सक्षम, अनुभवी र विज्ञ नहुनु ।
- समितिका सदस्य दलगत राजनीतिक अवधारणाबाट माथि उठ्न नसक्नु ।
- समितिको लागि आवश्यक सूचना तथ्याङ्क र विशेषज्ञ जनशक्तिको कमी हुनु ।
- भैतिक पूर्वाधार (संसद भवन, समिति हल र कार्यकक्ष) को कमी हुनु ।
- सचिवालयलाई आधुनिक सूचना प्रविधिमैत्री बनाउन नसकिनु ।
- शासकीय प्रणाली र समिति संरचनामा बारम्बार हुने परिवर्तनले अभिलेख व्यवस्थापन अत्यन्त कमजोर रहनु ।
- नेतृत्व विकास र क्षमता अभिवृद्धि हुने खालका स्वदेशी तथा विदेशी अध्ययन, तालिम, भ्रमण आदिको अवसरको कमीले समितिमा कार्यरत कर्मचारीको क्षमता अभिवृद्धि गर्न नसकिनु ।

- समिति र सिंगो सचिवालयमा नै अनुसन्धान तथा विकासको पाटो शून्य रहनु ।

उल्लेखित समस्या समाधानको लागि निम्नानुसारका उपायहरु अवलम्वन गर्नु सान्दर्भिक देखिन्छ :

- समितिको अधिकार र कार्यक्षेत्रमा स्पष्टता ल्याई अन्तर समिति समन्वय कायम गरिनुपर्दछ ।
- सदस्यको रुचि, अनुभव र योग्यतासमेतका आधारमा समिति गठन गरी बैठकमा सदस्यको नियमित उपस्थिति हुनुपर्दछ ।
- समितिको क्यालेण्डर बनाई कार्यसम्पादन गर्ने व्यवस्था अवलम्बन गर्नुपर्दछ ।
- विश्वसनीय, भरपर्दो एवं अद्यावधिक सूचना तथ्याङ्क र विज्ञहरुको सल्लाह उपयोग गरिनुपर्दछ ।
- स्वदेशी तथा विदेशी तालीम, स्थलगत भ्रमण, गोष्ठी, सेमिनार लगायतका माध्यमबाट सचिवालयका कर्मचारीको क्षमता अभिवृद्धि गरी नेतृत्व विकास गरिनुपर्दछ ।
- समिति सचिवालयलाई पूर्वाधार सम्पन्न बनाई व्यावसायिकताको प्रवर्द्धन गराउनु पर्दछ ।
- अनुसन्धान तथा विकासमा विशेष जोड दिनुपर्दछ ।

निष्कर्ष

समितिले शासन र प्रशासनलाई जनमुखी, पारदर्शी तथा उत्तरदायी बनाउन अहम् भूमिका खेल्ने गर्दछन् । कानून बनाउने, नीति निर्माण गर्ने, सरकारमाथि निगरानी राख्ने, जनताको प्रतिनिधित्व गर्ने, संसद तथा सरकार र जनताको बीच सम्पर्क सेतुको काम गर्ने, प्रत्यायोजित विधायनको नियन्त्रण गर्ने, सार्वजनिक महत्वका पदमा हुने नियुक्ति उपर संसदीय सुनुवाई गर्ने, राजस्व तथा व्यय र सार्वजनिक लेखाको जाँच गर्ने, सरकारी आश्वासन र नीति उपर अध्ययन अनुसन्धान तथा अनुगमन मूल्याङ्कन गर्ने, सरकारलाई आवश्यक मार्गनिर्देश गर्ने लगायतका कार्यबाट मुलुकमा सुशासन कायम गर्न समितिको महत्वपूर्ण भूमिका रहने गर्दछ । यसका लागि माथि सुझाइएका समस्या समाधानका उपायहरुलाई अनुशरण गर्दै प्रत्येक समितिले निर्धारित जिम्मेवारी प्रभावकारी तवरले पूरा गर्नुपर्ने हुन्छ । सरकारी आश्वासन समितिले पनि आगामी दिनमा सरकारबाट समय समयमा संसदमा दिइएका बचनवद्धता, आश्वासन वा प्रतिवद्धता अभिलेखीकरण गर्ने, त्यस्ता आश्वासन कार्यान्वयन भएका छन् वा छैनन् सो को अनुगमन वा परीक्षण गर्ने र समय सीमाभित्रै कार्यान्वयन गर्ने संस्कारको विकास गराई सरकारलाई अधिकतम जिम्मेवार र जवाफदेही बनाउन ध्यान केन्द्रित गर्नु पर्ने देखिन्छ ।

सन्दर्भ सामग्री

उप्रेती, विष्णुदत्त (२०५४), दक्षिण एशियाली संसदीय समिति प्रणाली तुलनात्मक विश्लेषण, काठमाडौं : रत्न पुस्तक भण्डार ।
खड्का, सुदर्शन (२०६७), समिति प्रणाली र सुशासन, अप्रकाशित कार्यपत्र, संविधान सभा सचिवालय ।
ढुंगाना, टेकप्रसाद (२०६९), संसदमा समिति प्रणालीको आवश्यकता र महत्व, सार्वजनिक व्यवस्थापन स्रोत सामग्री, काठमाडौं : सोपान मासिक प्रकाशन ।
वश्याल, विनोद (२०६८), संवैधानिक कानून, काठमाडौ : लुम्बिनी प्रकाशन ।
प्रत्यायोजित व्यवस्थापन तथा सरकारी आश्वासन समितिको अवधारणापत्र निर्माण उपसमितिको प्रतिवेदन २०७५, संघीय संसद, राष्ट्रिय सभा ।
संसदीय समिति प्रणाली सुदृढीकरण सुझाव समितिको प्रतिवेदन २०५२, संसद सचिवालय ।
नेपाल सरकार वैधानिक कानून, २००४
अन्तरिम शासन विधान, २००७
नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५
नेपालको संविधान, २०१९
नेपालको अधिराज्यको संविधान, २०४७
नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३
नेपालको संविधान (२०७२)
प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०१६
महासभा नियमावली, २०१६
प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०४८
राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०४८
प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०५४
राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०५५
संविधान सभा (व्यवस्थापिका-संसदको कार्यसञ्चालन) नियमावली, २०६५
संविधान सभा (व्यवस्थापिका-संसदको कार्यसञ्चालन) नियमावली, २०७०
प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५

राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५
A Glossary of Parliamentary Terms, NDI-Nepal, 2008
Ahmed, Nizam (2001), Parliamentary committees and parliamentary government in Bangladesh, Contemporary South Asia 10(1), 11–36 Retrieved from http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan012792.pdf dated 2018-11-13.
Committee on Government Assurances (2017-2018) Sixteenth Lok Sabha Sixty-Ninth Report (Presented to Lok Sabha on 04 January, 2018) Retrieved from http://164.100.47.193/lsscommittee/Government%20Assurances/16_Government_Assurances_69.pdf dated 2018-11-14.
http://164.100.47.193/lsscommittee/Government%20Assurances/16_Government_Assurances_ 66.pdf dated 2018-11-15.
http://parliamentwatch.ug/committee/committee-on-government-assurances/#.W-0NLoczbcs dated 2018-11-15.
http://www.nationalassembly.sc/NAS/index.php?option=com_content&view=article&id=363: committee-on-government-assurances-coga&catid=71:committees-of-the-national-assembly&Itemid dated 2018-11-15.
http://www.parliament.gov.zm/node/32 dated 2018-11-16.
www.rajyasabha.nic.in/rsnew/practice_procedure/book14.asp dated 2018-11-17.

संघीय संसदको विधि निर्माण प्रकृया र दुई सदन बीचको भिन्नता

अधि राज राई*

सारांश

संविधान सभाबाट नेपालको संविधान जारी भएसँगै नेपालको संघीय व्यवस्थापिका पनि दुई सदनात्मक हुन गएको छ । व्यवस्थापिकाले सरकार गठन गर्ने र सरकारको काम कारवाहीको निगरानी गर्ने, मतदाताको प्रतिनिधित्व गर्ने जस्ता अन्य प्रमुख कार्यहरु पनि गर्दछन् । व्यवस्थापिकाको मुख्य कार्य भनेकै कानून निर्माण गर्नु हो । प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभाले नेपालको संविधान र प्रचलित संघीय कानून बमोजिम नेपालको संघीय कानून (विधि) निर्माण गर्दै आएको छ । विधि निर्माण प्रक्रिया भनेको निश्चित नियमको आधारमा कुनै एउटा विधेयक संसदमा प्रस्तुत भएदेखि पारित गर्नेसम्मको एक व्यवस्थित प्रक्रिया हो । विशेष परिस्थितिमा सदनको निर्णय बमोजिम प्रक्रिया छोट्याएर विधेयक पारित गरिन्छ तर विधि निर्माण प्रक्रियालाई उल्लङ्घन गरेर विधि निर्माण कार्य हुन सक्दैन । नेपालको संविधान र प्रचलित कानूनले दिएको अधिकार बमोजिमका प्रक्रियालाई मध्यनजर गर्दा विधि निर्माणको कार्यमा राष्ट्रिय सभाभन्दा प्रतिनिधि सभालाई बढी जिम्मेवार बनाएको भए तापनि स्थायी सदनको रुपमा रहने राष्ट्रिय सभाको भूमिकालाई कसैले पनि नजरअन्दाज गर्नु हुँदैन । विधि निर्माण कार्यमा प्रतिनिधि सभा विना राष्ट्रिय सभा अपुरो हुन्छ भने राष्ट्रिय सभाविना प्रतिनिधि सभा अधुरो नै रहन्छ । कुनै एउटा सदनले मात्रै विधि निर्माण प्रक्रिया पूरा गर्न नसक्ने भएकाले दुवै सदनको महत्व बराबर रहन्छ । दुई सदनबीच समन्वय, सहकार्य तथा सामञ्जस्यता कायम गरेर विधि निर्माण प्रक्रियालाई प्रभावकारी बनाउनु पर्दछ ।

पृष्ठभूमि

राज्यका प्रमुख तीन अङ्गहरु कार्यपालिका, व्यवस्थापिका, न्यायपालिका मध्ये व्यवस्थापिकीय अङ्ग एक महत्वपूर्ण अङ्ग हो । व्यवस्थापिकाले मुख्यतयाः कानून बनाउने र कानूनलाई औपचारिकता प्रदान गर्ने कार्य गर्दछ । राष्ट्रको सार्वभौमसत्ता जनतामा निहीत रहनु पर्छ भन्ने कुरालाई कुनै पनि लोकतान्त्रिक मुलुकले नकार्न सक्दैन । जनतामा अन्तर्रनिहित सार्वभौमसत्तालाई विभिन्न प्रकृया र कार्यप्रणलीद्वारा प्रतिविम्वित गर्ने र प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रुपमा त्यसको अभ्यास गर्ने हुनाले राज्यका तीन प्रमुख अङ्गहरु मध्ये व्यवस्थापिकालाई सर्वाधिक महत्वपूर्ण अङ्गका रुपमा लिइन्छ ।

विश्वका प्रायः सबै संघीय लोकतान्त्रिक मुलुकहरुमा संघीय व्यवस्थापिका दुई सदनात्मक नै रहेको देखिन्छ । जस्तो कि अमेरिका, भारत, क्यानडा, स्विट्जरल्याण्ड, दक्षिण अफ्रिका आदि मुलुकहरुमा संघमा माथिल्लो सदन र तल्लो सदन गरी दुई सदनात्मक व्यवस्थापिकाको व्यवस्था रहेको छ । संघात्मक शासन प्रणालीको आफ्नो स्वभाव र चरित्रले संघमा दुई सदनकै आवश्यकता हुन्छ भन्ने कुरालाई माथिको उदाहरणले समेत प्रष्ट पारेको छ । विश्वका अधिकांश संघीय लोकतान्त्रिक मुलुकहरु जस्तै नेपालको संवैधानिक इतिहासको विभिन्न कालखण्डमा पनि दुई सदनात्मक संसद रहेको पाइन्छ । नेपाल सरकार वैधानिक कानून, २००४, नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५ र नेपाल अधिराज्यको

* उपसचिव, संघीय संसद सचिवालय

संविधान, २०४७ ले समेत दुई सदनात्मक व्यवस्थापिकाको व्यवस्था गरेको थियो भने सम्वत् २०७२ असोज २ गते संविधान सभाबाट जारी भएको नेपालको संविधानले समेत दुई सदनात्मक संसदको व्यवस्था गरेको छ ।

नेपालको संविधानको धारा ८४ को उपधारा (१) बमोजिम पहिलो हुने निर्वाचित हुने निर्वाचन प्रणाली बमोजिम १६५ जना र समानुपातिक निर्वाचन प्रणाली बमोजिम निर्वाचित हुने ११० जना गरी जम्मा २७५ सदस्यीय प्रतिनिधि सभाको गठन हुने व्यवस्था रहेको छ । त्यसैगरी संविधानको धारा ८६ को उपधारा (२) बमोजिम प्रदेशसभा सदस्य, गाउँपालिकाका अध्यक्ष र उपाध्यक्ष तथा नगरपालिकाका प्रमुख र उपप्रमुख रहेको निर्वाचक मण्डलद्वारा निर्वाचित ५६ जना र नेपाल सरकारको सिफारिशमा राष्ट्रपतिबाट मनोनित ३ जना गरी जम्मा ५९ सदस्यीय राष्ट्रिय सभाको गठन हुने व्यवस्था रहेको छ । व्यवस्थापिकालाई कानून बनाउने थलोको रुपमा लिइन्छ, जहाँ जनताले चुनेका प्रतिनिधिहरुको उपस्थिती हुन्छ । व्यवस्थापिकाले सरकार गठन गर्ने र सरकारको कामकारवाहीको निगरानी गर्ने, जनताको प्रतिनिधित्व गर्ने लगायतका कार्यहरु कार्यहरु पनि गर्दछन् । तथापि, व्यवस्थापिकाको मुख्य कार्य भनेकै कानून निर्माण नै हो ।

संघीय संसदको विधि निर्माण प्रकृया

संघीय गणतन्त्र नेपालको संघीय कानून निर्माण गर्नका निम्ति प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभा नामका दुई सदन सहितको संघीय व्यवस्थापिका रहेको छ । प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभाले नेपालको संविधान र प्रचलित संघीय कानून बमोजिम नेपालको संघीय कानून निर्माण गर्दै आएको छ । नेपालको संविधानको धारा ११० देखि ११३ सम्म व्यवस्थापन कार्यविधि सम्बन्धी व्यवस्था रहेको छ भने प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५, राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ र संघीय संसदको संयुक्त बैठक र संयुक्त समिति (कार्यसञ्चालन) नियमावली, २०७५ मा समेत विधि निर्माण प्रकृयाको बारेमा विस्तृत रुपमा उल्लेख गरिएको छ ।

विधि निर्माण प्रकृया भनेको कुनै एउटा विधेयक संसदमा प्रस्तुत गरेदेखि पारित गर्नेसम्मको एक व्यवस्थित प्रकृया हो । यो नियमद्वारा निश्चित र निर्धारित कार्यविधिको आधारमा क्रमवद्ध रुपमामा अघि बढ्दछ । विशेष परिस्थितिमा सभाको निर्णय बमोजिम प्रकृया छोट्याएर विधेयक पारित गरिन्छ तर विधि निर्माण प्रकृयालाई उल्लङ्घन गरेर विधि निर्माण कार्य हुन सक्दैन । संघीय संसदमा प्राप्त हुन आएका विधेयकहरु उल्लेखित नियमहरुमा व्यवस्था भएका देहायका चरणहरु पार गर्दै संघीय संसदबाट पारित भई राष्ट्रपतिबाट प्रमाणीकरण पश्चात् ऐन बन्दछन् :

(क) विधेयक दर्ता/विधेयक प्रस्तुत गर्ने अनुमतिको लागि सूचना दर्ता : विधेयक प्रस्तुतकर्ता सदस्यले महासचिव वा महासचिवको अनुपस्थितिमा सचिवलाई विधेयक प्रस्तुत गर्ने अनुमतिको लागि सूचना दिएको पत्रका साथ आवश्यक संख्यामा विधेयकहरुको प्रति संघीय संसद सचिवालयमा प्राप्त भए पश्चात विधेयक शाखामा विधेयक दर्ता हुन्छन् । विधेयक दर्ता भएको दुई दिनभित्र सबै सदस्यलाई पिजन होल मार्फत् वितरण गरिन्छ । सदस्यहरुले विधेयक प्रस्तुत गर्न अनुमति माग्ने प्रस्तावको विरोधको सूचना दर्ता गर्न चाहेमा विधेयक शाखामा त्यस्तो प्रस्ताव दर्ता हुन्छ ।

(ख) विधेयक प्रस्तुत गर्न अनुमति माग्ने प्रस्तावको विरोधको सूचना : विधेयक प्रस्तुत गर्ने अनुमति माग्ने प्रस्तावको विरोध गर्न चाहने सदस्यले त्यस्तो विरोधको सूचना विधेयक प्रस्तुत हुने दिनभन्दा एक दिन अगावै दिनु पर्छ । विरोधको सूचना प्राप्त भएमा सदस्यहरुलाई वितरण गरिन्छ ।

(ग) विधेयक प्रस्तुत गर्न अनुमति माग्ने प्रस्ताव प्रस्तुत : विधेयक प्रस्तुत गर्ने अनुमतिको सूचना दिएकोमा, सरकारी विधेयकको हकमा पाँच दिनपछि र गैरसरकारी विधेयकको हकमा सात दिन पछिको कुनै बैठकमा विधेयक प्रस्तुतकर्ता सदस्यले विधेयक प्रस्तुत गर्ने अनुमतिको प्रस्ताव पेश गर्दछन् ।

विधेयक प्रस्तुत गर्ने अनुमति माग्ने प्रस्तावको कसैले विरोध गरेमा विरोधकर्ता र प्रस्तावक सदस्यलाई प्रतिनिधि सभाका सभामुख वा राष्ट्रिय सभाका अध्यक्षले क्रमशः संक्षिप्त वक्तव्य दिन अनुमति दिएपछि, थप छलफल हुन नदिई

बैठकको निर्णयार्थ प्रस्तुत हुन्छ । अनुमति प्राप्त भएमा प्रस्तुतकर्ता सदस्यले विधेयकलाई तत्काल सदन समक्ष प्रस्तुत गर्दछन् ।

(घ) विधेयक माथिको सामान्य छलफल वा सैद्धान्तिक छलफल : विधेयक प्रस्तुत भइसकेपछिको अर्को कुनै बैठकमा विधेयक प्रस्तुतकर्ता सदस्यले विधेयकमाथि विचार गरियोस् वा विधेयकलाई जनताको प्रतिक्रिया प्राप्त गर्नको निमित्त प्रचार गरियोस् भन्ने प्रस्ताव प्रस्तुत गर्दछन् ।

विधेयक प्रस्तुतकर्ता सदस्यले विधेयकमाथि विचार गरियोस् भन्ने प्रस्ताव प्रस्तुत गरे पश्चात् प्रस्तुत विधेयकको सैद्धान्तिक पक्षमा मात्र सामान्य छलफल हुन्छ । सामान्य छलफल समाप्त भएको बहत्तर घण्टाको समयावधिभित्र प्रस्तुत विधेयकमाथि सदस्यले सचिव समक्ष विधेयकमा संशोधनको सूचना दिन सक्छन् । विधेयकमा संशोधनको सूचना प्राप्त भएमा त्यस्ता सूचनालाई दफाक्रम समेत मिलाई एकीकृत गरी प्रतिनिधि सभाको हकमा सभामुखबाट र राष्ट्रिय सभाको हकमा अध्यक्षबाट छलफलको लागि स्वीकृत भएपछि सबै सदस्यहरुलाई वितरण गरिन्छ ।

(ङ) विधेयक माथिको दफावार छलफल : विधेयकको सामान्य छलफल समाप्त भएर विधेयक माथि संशोधन प्रस्ताव पेश गर्ने बहत्तर घण्टाको समयावधि समाप्त भइसकेपछि विधेयक प्रस्तुतकर्ता सदस्यले विधेयक माथिको दफावार छलफल सदनमा गरियोस् भन्ने वा दफावार छलफलको लागि प्रतिनिधि सभाको हकमा सम्बन्धित विषयगत समितिमा र राष्ट्रिय सभाको हकमा विधायन समितिमा पठाइयोस् भन्ने प्रस्ताव प्रस्तुत गर्न सक्दछन् । विधेयकको दफावार छलफल सदनमा गरियोस् भन्ने प्रस्ताव पारित भएमा सदनमा नै दफावार छलफल भई पारित गर्ने प्रकृयामा जान्छ भने दफावार छलफलको लागि विधेयकलाई समितिमा पठाउने प्रस्ताव पारित भएमा समितिमा दफावार छलफल हुन्छ ।

(च) समितिको प्रतिवेदन पेश र प्रस्तुत : प्रतिनिधि सभाको हकमा सम्बन्धित विषयगत समितिमा र राष्ट्रिय सभाको हकमा विधायन समितिमा दफावार छलफल भए पश्चात् समितिले तयार गरेको विधेयकको प्रतिवेदन सभापतिले सदनमा पेश गर्दछन् । प्रतिवेदन पेश भएपछि समितिको प्रतिवेदन सबै सदस्यलाई वितरण गरी त्यसको चौबीस घण्टा पछिको कुनै पनि बैठकमा प्रस्तुतकर्ता सदस्यले प्रतिवेदन सहितको विधेयकमाथि छलफल गरियोस् वा कुनै खास दफा वा दफाहरुका सम्बन्धमा पुनः विचारार्थ निर्देशन सहित प्रतिनिधि सभाको हकमा सम्बन्धित समितिमा र राष्ट्रिय सभाको हकमा विधायन समितिमा विधेयक फिर्ता पठाइयोस् भन्ने प्रस्ताव प्रस्तुत गर्दछन् ।

(छ) विधेयक पारित गर्ने प्रस्ताव र विधेयक पारित : सदनमा नै दफावार छलफल समाप्त भएको वा समितिको प्रतिवेदन माथिको छलफल समाप्त भई संशोधनहरुलाई निर्णयार्थ पेश गरेपछि विधेयक प्रस्तुतकर्ता सदस्यले विधेयक पारित गरियोस् भन्ने प्रस्ताव प्रस्तुत गर्दछन् । विधेयक पारित गरियोस् भन्ने प्रस्ताव बहुमतले पारित गरेमा विधेयक उत्पत्ति भएको सदनबाट विधेयक पारित हुन्छ ।

(ज) कुनै सदनमा पारित विधेयक अर्को सदनमा पठाइने : विधेयक उत्पत्ति भएको सदनबाट पारित विधेयकलाई सन्देश सहित अर्को सदनमा पठाइन्छ । यसरी एउटा सदनमा उत्पत्ति भई पारित भएको विधेयकको अर्को सदनमा पनि विधेयक प्रस्तुतकर्ता सदस्यले प्रस्तुत गर्ने देखि पारित गर्ने सम्मका प्रकृया पहिलो सदनकै जस्तो हुन्छ । अर्को सदनमा पुनः विधेयक दर्ता गर्ने र विधेयकमा विरोधको सूचना सम्बन्धी कार्य हुँदैन ।

(झ) प्रतिनिधि सभाले पारित गरी पठाएको विधेयक राष्ट्रिय सभाले पारित गरी पठाएमा वा फिर्ता पठाएमा वा फिर्ता नपठाएमा : प्रतिनिधि सभाले पारित गरी राष्ट्रिय सभामा पठाएको विधेयकलाई राष्ट्रिय सभाले देहायको अवस्थामा फिर्ता पठाएमा विधेयक माथि देहाय बमोजिमको प्रकृया अवलम्बन गरी पारित गरिन्छ ।

- **राष्ट्रिय सभाले विना संशोधन पठाएको विधेयक** : राष्ट्रिय सभाबाट विना संशोधन पारित भएको सन्देश प्राप्त भएमा अधिवेशन चालू रहेको भए सचिवले त्यस्तो सन्देश सभालाई जानकारी दिनु पर्दछ र त्यसको

एक-एक प्रति सदस्यहरुलाई वितरण गरिन्छ । अधिवेशन चालू नरहेको भए सभाको सूचना पत्रमा प्रकाशित गरी समाभुखले प्रमाणित गरी प्रमाणीकरणको लागि राष्ट्रपति समक्ष पेश गर्दछन् ।

- **राष्ट्रिय सभाले सुझाव सहित फिर्ता गरेको अर्थ विधेयक :** सुझाव सहित अर्थ विधेयक फिर्ता पठाएको सन्देश प्राप्त भएमा सचिवले त्यस्तो सन्देश सभामा टेबुल गर्दछन् र सन्देशको प्रति सदस्यहरुलाई वितरण गरिन्छ । अर्को कुनै बैठकमा अर्थमन्त्रीले सुझाव सहितको सन्देश माथि विचार गरियोस् भनी प्रस्ताव प्रस्तुत गर्दछन् । सभाको निर्णयबाट समावेश गर्न उचित ठहराइएको सुझाव समावेश गर्ने र सो कुराको जानकारी राष्ट्रिय सभालाई दिई समाभुखले प्रमाणित गरी प्रमाणीकरणको लागि राष्ट्रपति समक्ष पेश गर्दछन् ।

- **अवधिभित्र फिर्ता नगरेको अर्थ विधेयक वा राष्ट्रिय सभाले विना सुझाव पठाएको अर्थ विधेयक :** राष्ट्रिय सभाले अर्थ विधेयक प्राप्त गरेको पन्ध्र दिनसम्ममा फिर्ता नगरेमा सभामुखले सो कुराको जानकारी सभालाई दिन्छन् र कुनै सुझाव विना अर्थ विधेयक फिर्ता पठाएको सन्देश प्राप्त भएमा त्यस्तो सन्देश सचिवले सभामा टेबुल गरेपछि समाभुखले प्रमाणित गरी प्रमाणीकरणको लागि राष्ट्रपति समक्ष पेश गर्दछन् ।

- **राष्ट्रिय सभाले संशोधन सहित फिर्ता गरेको अर्थ विधेयक बाहेक अन्य विधेयक :** राष्ट्रिय सभाले कुनै संशोधन सहित फिर्ता पठाएको सन्देश प्राप्त भएमा सचिवले त्यस्तो सन्देश सभामा टेबुल गर्दछन् र संशोधन सहितको सन्देशको प्रति सदस्यहरुलाई वितरण गरिन्छ र अर्को कुनै बैठकमा प्रस्तुतकर्ता सदस्यले संशोधन माथि विचार गरियोस् भनी प्रस्ताव प्रस्तुत गरेपछि विचार गरियोस् भन्ने प्रस्तावमा छलफल र निर्णय हुँदा राष्ट्रिय सभाले विधेयकमा गरेको संशोधनमा सभाको सहमति भएमा त्यस्तो संशोधन विधेयकमा समावेश गरी समाभुखले प्रमाणित गरी प्रमाणीकरणको लागि राष्ट्रपति समक्ष पेश गर्दछन् ।

- **राष्ट्रिय सभाले समयावधि भित्र फिर्ता नगरेको वा अस्वीकृत गरेको वा सो सभाको संशोधन स्वीकार्य नभएको विधेयक :** प्रतिनिधि सभाले पारित गरी राष्ट्रिय सभामा पठाएको तर देहाय अवस्थाका विधेयकहरु प्रतिनिधि सभाको तत्काल कायम रहेको सदस्य सङ्ख्याको बहुमत सदस्यहरुको निर्णयले पुनः पारित गरी समाभुखले प्रमाणित गरी प्रमाणीकरणको लागि राष्ट्रपति समक्ष पेश गर्दछन् ।

  (**क**) राष्ट्रिय सभामा पठाएको दुई महिनाभित्र सो सभाले पारित नगरेको वा सुझाव सहित फिर्ता नपठाएको विधेयक, वा

  (**ख**) राष्ट्रिय सभाबाट अस्वीकृत भई फिर्ता आएको, वा

  (**ग**) राष्ट्रिय सभाबाट संशोधन सहित फिर्ता आएकोमा संशोधन स्वीकार्य नभएको ।

(ञ) **राष्ट्रिय सभाले पारित गरी पठाएको विधेयक प्रतिनिधि सभाले पारित गरी पठाएमा वा अस्वीकार गरेमा र संशोधन सहित फिर्ता गरेमा :** राष्ट्रिय सभाले पारित गरी प्रतिनिधि सभामा पठाएको विधेयकलाई प्रतिनिधि सभाले देहायको अवस्थामा फिर्ता पठाएमा विधेयक माथि देहाय बमोजिमको प्रकृया अवलम्बन गरी पारित गरिन्छ:

- **प्रतिनिधि सभाले विना संशोधन पठाएको विधेयक :** प्रतिनिधि सभाबाट विना संशोधन पारित भएको सन्देश प्राप्त भएमा अधिवेशन चालू रहेको भए सचिवले सभालाई जानकारी दिन्छन् र माननीय सदस्यलाई एक-एक प्रति वितरण गरिन्छ । अधिवेशन चालू नरहेको भए सभाको सूचना पत्रमा प्रकाशित गरी अध्यक्षले प्रमाणित गरी प्रमाणीकरणको लागि राष्ट्रपति समक्ष पेश गर्दछन् ।

- **प्रतिनिधि सभाले अस्वीकृत गरेको र संशोधन सहित फिर्ता गरेको विधेयक :** प्रतिनिधि सभाबाट संशोधन सहित फिर्ता पठाएको सन्देश प्राप्त भएमा सचिवले सभामा टेबुल गर्दछन् र संशोधन सहितको सन्देश सदस्यहरुलाई वितरण गरिन्छ । त्यसपछि प्रस्तुतकर्ता सदस्यले संशोधन माथि विचार गरियोस् भनी प्रस्ताव

गर्दछन् । संशोधनमा सभाको सहमति भएमा संशोधनलाई विधेयकमा समावेश गरी अध्यक्षले प्रमाणित गरी प्रमाणीकरणको लागि राष्ट्रपति समक्ष पेश गर्दछन् ।

(ट) प्रतिनिधि सभाले अस्वीकार गरेको र प्रतिनिधि सभाले संशोधन सहित फिर्ता पठाएको तर त्यस्तो संशोधनमा राष्ट्रिय सभा सहमत हुन नसकेमा : त्यस्तो विधेयकलाई सभामुखले अध्यक्षता गरेको दुवै सदनको संयुक्त बैठकमा प्रस्तुतकर्ता सदस्यले उत्पत्ति भएको सदनले पारित गरेको रुपमा विचार गरियोस् वा विधेयक उत्पत्ति भएको सदनले पारित गरेको रुपमा विधेयक माथि जनताको प्रतिकृया प्राप्त गर्न प्रचार गरियोस् भन्ने प्रस्ताव पेश गर्दछन् । विचार गरियोस् भन्ने प्रस्ताव पारित भएमा त्यसपछिको बहत्तर घण्टाको समय सीमाभित्र संशोधन प्रस्तावको सूचना दिन सक्दछन् । संशोधन प्रस्ताव उपर सभामा छलफल भई विधेयकलाई निर्णयार्थ पेश गरी पारित भएपछि अध्यक्षले प्रमाणीकरणको लागि राष्ट्रपति समक्ष पेश गर्दछन् ।

(ठ) राष्ट्रपतिबाट सन्देश सहित फिर्ता भएको विधेयक : विधेयक प्रमाणीकरणको निम्ति राष्ट्रपति समक्ष पेश भएकोमा राष्ट्रपतिबाट पुनर्विचारको लागि सन्देश सहित विधेयक फिर्ता भएमा अधिवेशन चालु रहेको भए महासचिव वा महासचिवको अनुपस्थितिमा सचिवले सभालाई जानकारी दिनु पर्दछ । अधिवेशन चालु नरहेको भए सभाको सूचना पत्रमा प्रकाशित गरिन्छ । सदस्यहरुलाई जानकारी भएपछि बसेको कुनै बैठकमा विधेयक प्रस्तुतकर्ता सदस्यले देहायको मध्ये कुनै एउटा प्रस्ताव प्रस्तुत गर्न सक्दछन् :

(क) विधेयकलाई सदनमा पुनर्विचार गरियोस्, वा

(ख) पुनर्विचारको लागि विधेयकलाई प्रतिनिधि सभाको हकमा सम्बन्धित समिति र राष्ट्रिय सभाको हकमा विधायन समितिमा पठाइयोस् ।

यी प्रस्ताव पारित भएपछि विधेयकलाई पहिले जस्तै गरी पारित गर्ने सम्मको प्रकृया अवलम्बन गरिन्छ ।

(ड) सामान्य त्रुटिहरु सुधार गर्ने: सदनले पारित गरेको वा पुनः पारित गरेको विधेयक प्रतिनिधि सभाको हकमा सभामुख र राष्ट्रिय सभाको हकमा अध्यक्षले प्रमाणित गर्नु अघि विधेयकमा दफा, उपदफा, खण्ड, उपखण्डहरुको क्रम नमिलेको भए मिलाउने, अनायास हुन गएका त्रुटिहरु सच्याउन सक्ने सभामुख वा अध्यक्षको अधिकार हुन्छ । विधेयकमा भएको त्रुटि, कमी कमजोरीहरु सच्याउँदै आनुषङ्गिक सुधार गरिन्छ ।

(ढ) विधेयक प्रमाणित : प्रमाणित गर्ने प्रयोजनको निम्ति विधेयकको चार प्रति तयार हुन्छ । प्रतिनिधि सभामा उत्पत्ति भएको विधेयक सभामुख समक्ष र राष्ट्रिय सभामा उत्पत्ति भएको विधेयक अध्यक्ष समक्ष पेश हुन्छ । सभामुख वा अध्यक्षले विधेयकको पानै पिच्छे तल माथि र अन्तिममा प्रमाणितको संक्षिप्त व्यहोराको तलतिर दस्तखत गरेपछि विधेयक प्रमाणित हुन्छ ।

(ण) विधेयक प्रमाणीकरण : सदनले पारित गरेको विधेयक सभामुख वा अध्यक्षले प्रमाणित गरेपछि प्रमाणीकरणको लागि राष्ट्रपति समक्ष पेश गरेकोमा राष्ट्रपतिबाट प्रमाणीकरण हुन्छ । राष्ट्रपतिले प्रमाणीकरण गरेपछि विधेयक ऐन बन्ने संवैधानिक प्रावधान रहेको छ ।

विधि निर्माण प्रक्रियामा प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभाको फरक भूमिका

नेपालको संविधानले संघीय कानून निर्माण गर्नको निम्ति व्यवस्था गरेको संघीय व्यवस्थापिकाका दुई सदन प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभाको विधि निर्माण प्रकृयामा केही समानता र केही भिन्नता रहेको देखिन्छ । प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभामा विधि निमाण गर्ने संस्थागत संरचनाहरुमा केही भिन्नता रहेको देखिन्छ । त्यसैगरी, विधेयकको प्रस्तुतदेखि सदनले पहिलो पटक पारित गर्दासम्म एकै प्रकृया अपनाइन्छ भने एउटा सदनले पारित गरेर अर्को सदनमा पठाएको विधेयक त्यस सदनले अस्वीकार गरेमा वा संशोधन सहित फिर्ता गरेमा वा तोकिएको समयावधिभित्र फिर्ता नगरेमा उक्त विधेयकको सम्बन्धमा अवलम्बन गरिने प्रकृया तथा संस्थागत संरचनामा भने देहाय बमोजिमका भिन्नता देखिन्छ :

(१) प्रतिनिधि सभाका सदस्यहरुको संख्या धेरै र राष्ट्रिय सभाका सदस्यहरुको संख्या थोरै हुने हुनाले विधेयकमा विरोध र संशोधनको सूचनाको संख्या पनि सोही बमोजिम प्रतिनिधि सभामा धेरै र राष्ट्रिय सभामा थोरै प्राप्त हुने सम्भावना रहन्छ । यसले गर्दा विधेयक दर्तादेखि पारित गर्दासम्मको प्रकृयाहरु प्रतिनिधि सभाको तुलनामा राष्ट्रिय सभामा छिटो हुने देखिन्छ ।

(२) सकारी विधेयकको रुपमा प्रस्तुत गरिने अर्थ विधेयक प्रतिनिधि सभामा मात्र प्रस्तुत गरिने र कुनै विधेयक अर्थ विधेयक हो वा होइन भन्ने प्रश्न उठेमा सभामुखको निर्णय अन्तिम हुने संवैधानिक प्रावधान रहेको छ । अर्थ विधेयकको उत्पत्ति प्रतिनिधि सभामा मात्र हुने र प्रतिनिधि सभामा पारित गरेपछि मात्र राष्ट्रिय सभामा जाने भएकाले अर्थ विधेयकको हकमा राष्ट्रिय सभाभन्दा प्रतिनिधि सभा बढी जिम्मेवार देखिन्छ ।

(३) प्रतिनिधि सभामा विधेयक माथि दफावार छलफल गर्न नौ वटा विषयगत समिति रहेका छन् भने राष्ट्रिय सभामा एउटै मात्र विधायन समिति रहेको छ । प्रतिनिधि सभाले विधेयकलाई विषयगत आधारमा नौ वटै समितिमा पठाएर विधेयकमा दफावार छलफल गर्न सक्छ भने राष्ट्रिय सभाले एउटा मात्र समितिमा निर्भर रहनु पर्ने हुँदा राष्ट्रिय सभातर्फको विधायन समितिलाई कामको बोझ बढी हुने देखिन्छ । यसकारण विधेयकमा समितिको प्रतिवेदन सदन समक्ष पेश गर्न प्रतिनिधि सभाको समतिलाई भन्दा विधायन समितिलाई बढी समय लाग्न सक्छ ।

(४) विधेयकको दफावार छलफल सदनमा नै गर्ने हो भने प्रतिनिधि सभामा भन्दा राष्ट्रिय सभामा सदस्यको संख्या कम हुने र छलफलको समय छिटो हुने भएकोले राष्ट्रिय सभालाई विधेयक पारित गर्न कम समय लाग्न सक्छ ।

(५) प्रतिनिधि सभाले पारित गरी राष्ट्रिय सभामा पठाएको अर्थ विधेयक बाहेक अन्य विधेयक दुई महिनाभित्र सुझाव भए सुझाव सहित वा संशोधन भए संशोधन सहित प्रतिनिधि सभामा फिर्ता पठाउनु पर्छ । प्रतिनिधि सभाले पारित गरेको विधेयक राष्ट्रिय सभाले दुई महिनाभित्र पारित गर्नु पर्ने वाध्यता छ भने राष्ट्रिय सभाले पारित गरी प्रतिनिधि सभामा पठाएको विधेयक फिर्ता गर्नु पर्ने समय सीमा नतोकिएको हुनाले राष्ट्रिय सभाभन्दा प्रतिनिधि सभा बढी स्वतन्त्र हुने देखिन्छ ।

(६) प्रतिनिधि सभाले पारित गरी राष्ट्रिय सभामा पठाएको विधेयक राष्ट्रिय सभाले संशोधन सहित फिर्ता वा अस्विकार गरी पठाएमा प्रतिनिधि सभाले त्यस्तो संशोधन अस्वीकार गर्न सक्दछ भने राष्ट्रिय सभाले पारित गरी प्रतिनिधि सभामा पठाएको विधेयक प्रतिनिधि सभाले संशोधन सहित फिर्ता पठाएमा वा संशोधन अस्वीकृत गरेमा दुवै सदनको संयुक्त बैठकमा निर्णयार्थ पेश हुन्छ र संयुक्त बैठकको बहुमतले पारित गर्ने व्यवस्था छ ।

यसरी राष्ट्रिय सभाको संशोधन प्रतिनिधि सभाले सजिलैसँग अस्वीकृत गर्न सक्दछ भने राष्ट्रिय सभाले अस्वीकार गरे तापनि दुवै सदनको संयुक्त बैठकमा प्रस्तुत हुँदा प्रतिनिधि सभाबाट संयुक्त समितिमा प्रतिनिधित्व गर्ने सदस्य संख्या दुई तिहाई हुने हुँदा संयुक्त सदनको बैठकमा प्रतिनिधि सभाको नियन्त्रण रहने देखिन्छ ।

(७) प्रतिनिधि सभा विघटन भएमा प्रतिनिधि सभामा प्रस्तुत भएका विधेयक निष्क्रिय हुन्छन् भने राष्ट्रिय सभमा प्रस्तुत भएका विधेयक निष्क्रिय हुँदैनन् । तसर्थ राष्ट्रिय सभामा प्रस्तुत भएका विधेयक प्रतिनिधि सभामा प्रस्तुत भएका विधेयकभन्दा बढी सुरक्षित हुन्छन् ।

निश्कर्ष

नेपालको प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभा नामको दुई सदनात्मक संघीय संसदले व्यवस्थापिकीय अङ्गको स्वरुप ग्रहण गरेको धेरै समय बितेको छैन । यसले निरन्तर गति लिन थालेको छ । हालसम्म संघीय संसदले २३ वटा विधेयक पारित गरिसकेको छ । नेपालको संविधान र कानूनले दिएको अधिकार बमोजिमका प्रकृयालाई मध्यनजर गर्दा राष्ट्रिय सभाभन्दा प्रतिनिधि सभालाई जिम्मेवार बनाएको भए तापनि स्थायी सदनको रुपमा रहने राष्ट्रिय सभाको भूमिकालाई

पनि नजरअन्दाज गर्न मिल्दैन । विधि निर्माण कार्यमा प्रतिनिधि सभा विना राष्ट्रिय सभा अपुरो हुन्छ भने राष्ट्रिय सभा विना प्रतिनिधि सभा अधुरो नै रहन्छ । कुनै एउटा सदनले मात्रै विधि निर्माण प्रकृया पूरा गर्न नसक्ने भएकोले यी दुवैको महत्व बराबर रहन्छ ।

प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभा दुई अलग-अलग सदन भए तापनि यिनीहरुको संयुक्त प्रयासले मात्र विधेयक पारित हुन्छ । तसर्थ यी दुई सदन बीच समन्वय, सहकार्य तथा सामञ्जस्यता कायम गरेर विधि निर्माण प्रकृयालाई प्रभावकारी बनाउनु पर्दछ ।

सन्दर्भ सामग्री

कनक विक्रम थापाको सम्पादन, "नेपालको संवैधानिक कानून" दोस्रो संस्करण (२०५४) फ्रिडिल, काठमाडौं ।

टीकाराम आचार्य समेतको सम्पादन "लोकतान्त्रिक संविधानका आधारहरु" प्रथम संस्करण (२०६५) सारथि अध्ययन तथा अनुसन्धान केन्द्र ।

नेपालको संविधान, कानून किताव व्यवस्था समिति, काठमाडौं ।

पोखरेल, कृष्ण (२०७२), प्रमुख संसदीय र गैरसंसदीय राजनीतिक प्रणाली, काठमाडौं : एम.के. पब्लिसर्स एण्ड डिष्ट्रिब्युटर्स ।

प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५ (२०७५) संघीय संसद सचिवालय, काठमाडौं ।

राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ (२०७५) संघीय संसद सचिवालय, काठमाडौं ।

संघीय संसदको संयुक्त बैठक र संयुक्त समिति (कार्यसञ्चालन) नियमावली, २०७५ (२०७५) संघीय संसद सचिवालय, काठमाडौं ।

संविधानसभा व्यवस्थापिकीय अङ्गको स्वरुप निर्धारण समिति अवधारणा पत्र सहितको प्रारम्भिक मस्यौदा प्रतिवेदन, २०६६ व्यवस्थापिका-संसद सचिवालय, काठमाडौं ।

http://magnet.undp.org/Docs/parliaments/Legislative%20Processes.htm Retrived on 3 July 2018

प्रत्यायोजित विधायन र संसदीय नियन्त्रण

रुपेश कुमार साह[♣]

सारांश

कानूनको निर्माण गर्ने एकलौटी (Exclusive) अधिकार व्यवस्थापिकामा रहेको मानिन्छ । शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्त अनुसार संसदले कानून बनाउने, कार्यपालिकाले कार्यान्वयन गर्ने र अदालतले व्याख्या गर्ने कार्य गर्दछ । यद्यपि आधुनिक लोकतन्त्रमा जुनसुकै मुलुकमा विधायिका कानून निर्माण गर्ने सर्वोच्च निकायको रुपमा रहेको छ । विधायिकाले प्रत्यायोजन गरेको अधिकार प्रयोग गरेर कार्यपालिका तथा अन्य निकायबाट पनि ठूलो संख्यामा कानूनको निर्माण हुने गरेको छ ।

कानूनको शासन संविधानवादको एउटा महत्वपूर्ण आधारशीला हो । कानूनको शासनले मूर्तरुप लिन कानून स्वयं न्यायोचित हुनु जरुरी हुन्छ । लोकतान्त्रिक व्यवस्थामा न्यायोचित कानून भए/नभएको र संविधानले जनतालाई प्रदान गरेका हक-अधिकार अनुकूल कानून निर्माण भए/नभएको विषयमा परीक्षण गर्ने सम्बन्धमा संविधानमा नै व्यवस्था गरिएको

हुन्छ । शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्त बमोजिम कानून निर्माण गर्ने दायित्व पाएको व्यवस्थापिकाले बनाएका कानून र व्यवस्थापिकाले बनाएको कानूनले दिएको अधिकार अन्तर्गत प्रत्यायोजित विधायनको रुपमा राज्यका अन्य अंग एवं स्वायत्त निकायहरूले बनाएका कानूनहरुको सम्बन्धमा संवैधानिक प्रश्न उठेमा सोको परीक्षण न्यायपालिका बाहेक यसको नियन्त्रण संसदले नै गर्दछ । सर्वोच्च अदालतले कानूनको न्यायिक पुनरावलोकनको क्रममा अमान्य र बदर गरेका कानूनहरु मध्ये ठूलो संख्या प्रत्यायोजित विधायन अन्तर्गत बनेका कानूनहरु रहेका थिए । त्यस सम्बन्धमा गरिएको अध्ययनमा बदर भएका ७५ वटा कानून मध्ये ४७ वटा प्रत्यायोजित विधायनसँग सम्बधित र २८ वटा ऐनसँग सम्बन्धित रहेका थिए । नेपालमा पनि व्यवस्थापिका संसदले निर्माण गरेका ऐनहरु भन्दा प्रत्यायोजित विधायनहरुको संख्या अत्यधिक रुपमा बढी रहेको छ । प्रत्यायोजित विधायनको नियन्त्रणका लागि संसदीय छानविन, न्यायिक पुनरावलोकन लगायतका विभिन्न व्यवस्थाहरुको विकास भएको पाइन्छ । नेपालको सन्दर्भमा प्रत्यायोजित विधायनको प्रयोग तथा संसदीय नियन्त्रणको कार्यप्रभावकारी रुपमा अगाडि बढाउनुपर्ने आवश्यकता देखिन्छ ।

प्रत्यायोजित विधायनको परिचय

प्रत्यायोजित विधायन भन्नाले प्राथमिक रुपमा कार्यपालिकाद्वारा बनाइएका नियम तथा विनियमहरु हुन् भन्ने बुझिन्छ । संसदले प्रदान गरेको सीमित अधिकार अन्तर्गत रहेर बनाइएको हुन्छ अर्थात् प्रत्यायोजित विधायनहरु विधायिकाद्वारा प्रदान गरिएको अधिकार अनुसार बनाइन्छ । प्रत्यायोजित विधायनलाई विभिन्न अर्थमा बुझ्ने गरिन्छ । भारत लगायतका कतिपय मुलुकमा यसलाई अधिनस्थ विधायन (Sub-ordinate legislation) तथा संयुक्त अधिराज्यमा यसको समग्र रुपलाई Statutory Instruments को रुपमा उल्लेख गर्ने गरिएको पाइन्छ । अमेरिकामा प्रशासनिक विधायन administrative legislation को रुपमा उल्लेख गर्ने गरेको पाइन्छ भने कतिपयले यसलाई प्रत्यायोजित विधायन (delegated legislation) को रुपमा पनि उल्लेख गरेको पाइन्छ ।

♣ उपसचिव, संघीय संसद सचिवालय

राज्यको सर्वोच्च सत्ता वा संप्रभुवाट सोझै बनाइएको कानूनलाई सर्वोच्च विधायन र सर्वोच्च विधायन अन्तर्गत बनेको कानूनलाई प्रत्यायोजित विधायनको रुपमा बुझिने गरिन्छ । प्रत्यायोजित विधायनलाई अधिनस्थ विधायन पनि भनिन्छ । Subordinate Legislation is legislation made by a person or body other than the sovereign in parliament by virtue of powers conferred either by statute or by legislation which is itself made under statutory power.

प्रत्यायोजित विधायन अन्तर्गत नियम, विनियम, आदेश, सूचना, निर्देशिका र कार्यविधि समेत पर्दछन् ।

नेपालमा प्रत्यायोजित विधायन बनाउन पाउने निकाय

- नेपाल सरकार
- न्यायपालिका
- संवैधानिक निकायहरु
- प्रदेश सरकार, स्थानीय सरकार
- विकास समिति अन्तर्गत गठित संस्था
- स्वायत्त संस्था

प्रत्यायोजित विधायनका विशेषता

- संशोधनका हिसाबले प्रत्यायोजित विधायन नरम (Flexible),
- यो नियन्त्रित (Controlled) कानून हो, यो मुलुकको संविधान र मूल कानून (Parent law) विपरीत बनाउन नसकिने,
- यसमा प्रक्रियागत कुराहरू, फाराम, ढाँचा, कार्यविधी, उद्देश्य कार्यान्वयन गर्न बनाइने,
- अन्य कानूनसंग बाझिने गरी बनाउन नहुने,
- निर्माण गर्दा प्रशासनिक कानूनका आधारभूत सिद्धान्तलाई स्वीकारेर बनाउनुपर्ने (जस्तैः प्राकृतिक न्यायको सिद्धान्त विपरीत आदि) ।

प्रत्यायोजित विधायन सम्बन्धी सामान्य सिद्धान्त

प्रत्यायोजित विधायन अन्तर्गत नियमहरु बनाउँदा देहायका सिद्धान्तहरुको पालना गर्नुपर्नेछ :

- संविधान र ऐनको परिधिभित्र रही बनाउनु पर्ने,
- पश्चात्दर्शी असर पर्ने गरी बनाउन नहुने,
- ऐनमै व्यवस्था भएकोमा बाहेक प्रत्यायोजित अधिकार पुनः प्रत्यायोजन हुने व्यवस्था राख्न नहुने,
- सारवान कानूनका विषयहरु समावेश गर्न नहुने,
- संचित कोष वा अन्य सरकारी कोषबाट आर्थिक दायित्व पर्ने बिषयहरु समावेश गर्न नहुने,
- कुनै पनि प्रावधान प्राकृतिक न्यायको सिद्धान्त विपरीत हुन नहुने,
- अधिकार प्रत्यायोजनको व्यवस्थालाई निश्चित सीमाभित्र कायम राख्नु पर्ने, र
- समावेश गर्न उपयुक्त हुने प्रावधान मात्र समावेश गर्ने ।

प्रत्यायोजित विधायनको आवश्यकता

कानून निर्माण विधायिकाको प्रमुख कर्तव्य हो तथापि विधायिकाको तुलनामा कार्यपालिका लगायत संस्थान, स्थानीय सरकारले बनाउने कानूनको संख्या, विधायिकाले बनाउने कानूनको तुलनामा अत्यधिक हुने गर्दछ । प्रत्यायोजित विधायनका आकार पनि ठूला हुन्छन् । प्रत्यायोजित विधायन बढी प्राविधिक प्रकृतिका हुन्छन् । विधायिकाले सम्पूर्ण

आवश्यकता पूरा हुने गरी कानून बनाउन सम्भव मानिँदैन । विधायिका बाहेकका अङ्ग वा निकायबाट कानून निर्माण गरिनु शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्तको प्रतिकूल मानिन्छ । साथै कानून निर्माण जनता वा जनताका प्रतिनिधिबाट हुनपर्ने सिद्धान्तको विपरीत प्रत्यायोजित विधायन बनाइन्छ । यो विधायन कानून जनताको इच्छा हो भन्ने सिद्धान्त विपरीत देखिन्छ । यति हुँदाहुँदै पनि प्रत्यायोजित विधायन आवश्यकता वा रहर मात्र नभई अनिवार्यता नै रहेको मानिन्छ । यस अर्थमा प्रत्यायोजित विधायनलाई आवश्यक खराबी (necessary evil) को रुपमा लिइन्छ ।

आजको राज्यप्रणाली परम्परागत कार्यमा मात्र सीमित छैन, फलतः यसले विभिन्न अति प्राविधिक विषयमा पनि कानून बनाउनु पर्ने हुन्छ, सबै प्राविधिक विषयलाई ऐनमा समाहित गर्न उपयुक्त मानिँदैन, सम्भव हुँदैन । तसर्थ प्राविधिक विषयमा प्रत्यायोजित विधायन मार्फत कानून निर्माण गरिन्छ ।

विधायिकाले कानून निर्माण लगायत महत्वपूर्ण नीति निर्माण, कार्यकारिणी माथि नियन्त्रण, बजेट अनुमोदन, सरकारी योजना र कार्यक्रमका विविध पक्षमा बहस, महाभियोग र सरकारबाट सूचना प्राप्त गर्ने जस्ता कार्य गर्नुपर्छ । साथै विधायकहरू आफ्ना निर्वाचन क्षेत्र प्रति पनि जवाफदेही हुनुपर्छ । नियम, विनियम जस्ता कानून निर्माण कार्य गर्न विधायिकालाई पर्याप्त समय हुँदैन । फलतः समय अभावका कारण पनि विधायिकाले ऐन (Act/statute) मार्फत् आधारभूत खाका प्रदान गरी बाँकी detail बनाउने जिम्मेवारी कार्यकारिणीलाई प्रदान गर्नुपर्ने हुन्छ ।

विधायकहरू राजनीतिज्ञ हुन्छन्, उनीहरू खास विषयका विशेषज्ञ वा प्राविधिक नहुन सक्छन् । तसर्थ विशेषज्ञ क्षेत्र (specialized area) वा प्राविधिक क्षेत्र (technical area) मा कानून बनाउँदा खाकाजन्य ऐन (Skeleton Act) बनाई त्यसमा मासु भर्ने जिम्मा अर्थात् विस्तारीकृत गर्ने कार्य प्रत्यायोजित विधायन मार्फत् गर्नुपर्ने हुन्छ ।

प्रत्यायोजित विधायनका स्वरुप

नियमावली

संविधान वा ऐनले नियमावली बनाउने अधिकार जसलाई दिएको छ, सोही निकायले जारी गर्नुपर्छ । नियमहरुको समष्टिगत रुप नै नियमावली हो । कसूरको परिभाषा गरी दण्ड सजायको व्यवस्था गर्ने, कर लगाउने, अदालतको स्थापना एवं अधिकारक्षेत्र निर्धारण गर्ने विषय नियमावलीमा राख्नै सकिँदैन ।

विनियमावली

विनियम पनि नियम सरहकै प्रत्यायोजित विधायन हो । खासगरी संगठित संस्थाको स्थापना गठन र काम कर्तव्य अधिकारको व्यवस्था गर्न बनेको ऐनले नियम र विनियम दुवै बनाउने अधिकार दिएको पाइन्छ । विनियम बनाउने अधिकार संस्थाको सर्वोच्च निकायलाई प्रदान गरिन्छ । ऐनको सारवान विषय कार्यान्वयन गर्ने विषय नियमावलीमा र संस्थाको आन्तरिक काम कारवाही जस्तो कर्मचारी प्रशासन र आर्थिक प्रशासनको विषय विनियममा समावेश गर्नुपर्ने मान्यता रही आएको छ । ढाँचा र संरचनागत रुपमा नियमावली र विनियममा खास अन्तर छैन ।

गठन आदेश

विकास योजना वा विकास कार्यलाई कार्यान्वयवन गर्न कानूनी अस्तित्व भएको संस्था स्थापना वा गठन गरी काम, कर्तव्य तोक्न सक्ने अधिकार विकास समिति ऐन, २०१३ ले सरकारलाई दिएको छ । यो पनि प्रत्यायोजित अधिकारको अर्को व्यवस्था हो । विकास योजना वा विकास कार्यको कार्यान्वयवन समाप्त भएपछि त्यस्तो संस्था विघटन हुन्छ । संस्थाको सम्पत्ति सरकारको स्वामित्वमा आउँछ । हाल १५० भन्दा बढी यस्ता विकास समितिहरु विद्यमान रहेका छन् । कानून तथा न्याय मन्त्रालयले गठन आदेशको निश्चित ढाँचा तय गरेको छ ।

निर्देशिका र कार्यविधि

विद्यमान ऐन/नियममा रहेका व्यवस्थाको सरल र सिलसिलेवार प्रस्तुति भएको दस्तावेज नै निर्देशिका हो । ऐन नियमको सरल र स्पष्ट जानकारी गराई कार्यसञ्चालनमा सुगमता ल्याउनु नै निर्देशिकाको प्रयोजन हो । प्राविधिक प्रकृतिका सबै विषय ऐन/नियममा विस्तारपूर्वक् राख्न नसकिने भएकोले निर्देशिकाको आवश्यकता पर्दछ । ऐन/नियमको स्पष्ट अख्तियार बिना निर्देशिका बनाउन सकिँदैन । प्राविधिक विषयमा मात्र निर्देशिका बनाउनु उपयुक्त हो । ऐन/नियमको सहज कार्यान्वयनको लागि कार्यविधि बनाउन सक्ने अधिकार ऐन/नियमले दिएको हुन्छ ।

प्रत्यायोजित विधायन र संसदीय नियन्त्रणका अभ्यास

प्रत्यायोजित विधायनको हकमा ऐन संगत बने/नबनेको हेर्न व्यस्थापिका संसदमा सो सम्बन्धमा कानूनी संरचना सर्वप्रथम राष्ट्रिय सभा नियमाली, २०४८ ले व्यवस्था गरिएको थियो । सो नियमावलीमा प्रत्यायोजित व्यवस्थापन तथा सरकारी आश्वासन समिति मार्फत् प्रत्यायोजित विधायनको कार्यक्षेत्र तोकिएको थियो । प्रत्यायोजित व्यवस्थापन उपसमिति र सरकारी आश्वासन उपसमिति गठन गरी मिति २०४८ देखि २०५५ सम्ममा २ वटा प्रतिवेदन राष्ट्रिय सभाबाट अनुमोदन गरिएको थियो । तत्पश्चात् राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०५५ ले प्रत्यायोजित व्यस्थापन समितिको व्यवस्था गरिएको थियो ।

प्रतिनिधी सभा नियमावली, २०६६ को नियम १८८ मा प्रतिनिधि सभाका कार्यहरुलाई बढी सुव्यवस्थित र प्रभावकारी ढंगबाट सम्पादन गर्नका लागि कानून, न्याय तथा संसदीय व्यवस्था समितिलाई प्रत्यायोजित व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्यक्षेत्र समेत तोकिएको थियो । सो व्यवस्था अनुसार कानून, न्याय तथ संसदीय व्यवस्था समितिको प्रत्यायोजित व्यस्थापनको छानविन सम्बन्धी प्रथम प्रतिवेदन, २०५६ समितिले पेश गरेको थियो ।

विगतको संसदमा यस कार्यको लागि प्रत्यायोजित व्यस्थापन समितिको नै व्यवस्था थियो भने हाल संविधानसभा (व्यवस्थापिका-संसदको कार्य सञ्चालन) नियमावली, २०६५ को नियम, विनियम तथा जारी गरिएका आदेश वा सूचनाहरु राजपत्रमा प्रकाशन गरी छ सय एक प्रति सम्बन्धित मन्त्रीले व्यवस्थापिका-संसदलाई उपलब्ध गराउनुपर्ने र त्यस्ता कानूनको बारेमा सम्बन्धित समितिले जाँचबुझ र अध्ययन गरी सभामा पेश गर्न सक्ने व्यवस्था रहेपनि कार्यान्वयन भएन ।

प्रत्यायोजित विधायन र कानूनी संरचना

प्रतिनिधि सभा नियमावलीको दफा १०२ मा कुनै विधेयकमा कानून बनाउने अधिकार प्रत्यायोजन गर्ने प्रावधान रहेको भए त्यसको कारण, प्रत्यायोजित अधिकार अन्तर्गत बनाइने कानूनको प्रकृति र सीमा तथा त्यसबाट पर्नसक्ने प्रभावप्रति ध्यानाकर्षण सहितको विस्तृत टिप्पणी संलग्न गर्नुपर्नेछ भन्ने व्यवस्था रहेको छ । प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५ को नियम १७५ को खण्ड (च) ले सबै विषयगत समितिलाई प्रत्यायोजित व्यवस्थापनको नियन्त्रणको जिम्मेवारी तोकिएको छ । राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ को १४७ मा प्रत्यायोजित व्यवस्थापन तथा सरकारी आश्वासन समितिको व्यवस्था गरिएको छ र सो समितिले प्रत्यायोजित व्यवस्थापन तथा सरकारी आश्वासन सम्बन्धी कार्य र राष्ट्रिय महत्वका दस्तावेज अभिलेख व्यवस्थापन सम्बन्धी विषय सम्बन्धी कार्य गरिने गरी कार्यक्षेत्र तोकिएको छ । साथै सोही नियमावलीको नियम १५३ मा प्रत्यायोजित व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्य गर्दा ध्यान राख्नु पर्ने विषय उल्लेख छ :

- ऐनद्वारा प्रत्यायोजित अधिकार अन्तर्गत नेपाल सरकारले बनाउनु पर्ने नियम, निर्देशिका, कार्यविधि, विनियम र आदेश आदि बनाएको छ वा छैन,
- संविधान वा ऐनको उद्देश्य अनुरुप नियम, निर्देशिका, कार्यविधि, विनियम र आदेश आदि बनेको छ वा छैन,
- ऐनले तोके बमोजिमका विषयहरु नियम, निर्देशिका, कार्यविधि, विनियम वा आदेशमा परेका छन् वा छैनन्,
- कुनै कर लगाउने वा उठाउने कुरा नियम, निर्देशिका, कार्यविधि, विनियम र आदेश आदि परेको छ वा छैन,

- ऐनले प्रत्यायोजित गरेको व्यवस्था अनुसार बनेको नियम, निर्देशिका, कार्यविधि, विनियम र आदेश आदिले अदालतको क्षेत्राधिकारमा प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रुपले हस्तक्षेप गर्छ वा गर्दैन,
- संविधान वा ऐनले स्पष्ट रुपमा त्यस्तो कुनै अधिकार प्रदान नगरेको कुनै व्यवस्थाको सम्बन्धमा नियम पूर्वप्रभावी छ वा छैन,
- संचित कोष वा अन्य सरकारी कोषबाट नियम, निर्देशिका, कार्यविधि, विनियम र आदेश आदिमा कुनै खर्च व्यहोर्नु पर्छ वा पर्दैन,
- संविधान वा ऐनद्वारा प्रदत्त अधिकारको सीमाभित्र नियम, निर्देशिका, कार्यविधि, विनियम र आदेश आदि छ वा छैन,
- त्यस्तो नियम, निर्देशिका, कार्यविधि, विनियम र आदेश आदि प्रकाशन गर्न र संघीय संसद सचिवालय समक्ष पेश गर्नमा अनावश्यक ढिलाइ गरिएको छ वा छैन, र
- त्यस्तो नियम, निर्देशिका, कार्यविधि, विनियम र आदेश आदिको अभिप्राय स्पष्ट गर्नका लागि कुनै स्पष्टीकरण आवश्यक पर्छ वा पर्दैन ।

समितिले सभामा प्रतिवेदन प्रस्तुत गर्दा देहायका विषयहरु समेत समावेश गर्न सक्ने विषय उल्लेख हुनुपर्ने व्यवस्था छ :

- कुनै नियम, निर्देशिका, कार्यविधि, विनियम र आदेश आदि पूर्ण वा आंशिक रुपमा खारेज वा संशोधन गर्नुपर्ने देखिएमा त्यसको कारण सहितको सिफारिस ।
- मन्त्रीले सरकारको तर्फबाट सभा वा समितिमा समय-समयमा दिएका आश्वासनहरूलाई पूरा गर्न नेपाल सरकारद्वारा के-कस्ता कदमहरू उठाइएका छन् सो सम्बन्धमा अध्ययन गरी सम्बन्धित निकायलाई दिएका निर्देशनहरु ।
- सभामा पेश भएको प्रतिवेदनमा कुनै नियमसँग सम्बन्धित अरु विषयको जानकारी सभालाई गराउनु पर्ने देखिएमा सो विषय समेत प्रतिवेदनमा खुलाउनु पर्नेछ ।
- सभामा पेश भएको प्रतिवेदनमा अध्यक्षले उपयुक्त ठहऱ्याएमा कुनै सदस्यले संशोधन पेश गर्न सक्नेछ ।
- समितिले प्रस्तुत गरेको प्रतिवेदन र त्यसमा कुनै संशोधन पेश गरिएको भए सो विषयमाथि छलफल गर्न अध्यक्षले दिन र समय तोक्नेछ ।
- सभामा पेश प्रतिवेदन र संशोधनमाथिको छलफलको क्रममा उठेका प्रश्नहरुको जवाफ सम्बन्धित मन्त्रीले छलफलको अन्त्यमा दिनेछ ।
- संशोधनमा निर्णय भएपछि प्रतिवेदनका सिफारिस अवस्थानुसार प्रस्तुत रुपमा वा स्वीकृत संशोधन सहित निर्णयार्थ सभामा प्रस्तुत गरिनेछ ।
- प्रस्तुत प्रतिवेदन बमोजिमको निर्णयको जानकारी सचिवले सम्बन्धित मन्त्रीलाई दिनेछ ।
- सभाले पारित गरेको समितिका सिफारिसलाई सम्बन्धित मन्त्रीले कार्यान्वयन गर्नुपर्नेछ ।
- सभाले पारित गरेका समितिका सिफारिस कार्यान्वयन गर्ने क्रममा संशोधन वा खारेज गरिएका नियमको जानकारी सम्बन्धित मन्त्रीले संघीय संसदलाई जानकारी गराउनु पर्नेछ ।

प्रत्यायोजित विधायन र निर्देशिकामा भएका व्यवस्था

प्रत्यायोजित व्यवस्थापन तथा सरकारी आश्वासन समितिले प्रत्यायोजित विधायन जाँच गर्न " प्रत्यायोजित विधायनलाई व्यवस्थित गर्ने निर्देशिका, २०७५" पारित गरको छ । यस भएकामा केही व्यवस्थाहरू देहाय बमोजिम रहेका छन् :

नियमावलीमा समावेश गर्न नहुने विषय : देहायका विषयहरु ऐनबाटै सम्बोधन हुने विषय भएकोले त्यस्ता विषयलाई नियमावलीमा समावेश गर्न पाइने छैन :-

- कुनै कार्यसँग जोडिएको कसुर सम्बन्धी परिभाषा, दण्ड जरिवाना तथा सजाय सम्बन्धी सारवान विषय,
- कर लगाउने वा उठाउने वा करको दर घटाउने वा खारेज वा मुल्तवी राख्ने सम्बन्धी विषय, र
- अदालत वा न्यायिक वा अर्धन्यायिक निकायको गठन तथा अधिकार क्षेत्रसँग सम्बन्धी विषय ।

नियमावलीमा समावेश गर्नुपर्ने विषय : नेपाल सरकार वा कुनै सरकारी निकाय वा संगठित संस्थाले प्रत्यायोजित विधायनले दिएको अधिकार प्रयोग गरी नियमावली बनाउँदा मुख्यतया देहायका विषयलाई समावेश गर्नु पर्ने :-

- संघीय ऐनको कार्यान्वयन सम्बन्धी कार्यविधिगत व्यवस्था,
- ऐनमा तोकिएको विषयवस्तुभित्र सीमित रहेर नियम बनाउनु पर्ने,
- ऐनमादेहायको विषयको हकमा 'तोकिएको' वा 'तोकिए बमोजिमको' भन्ने शब्दको प्रयोग गर्ने अभ्यास रहेकोले सोही विषयहरुलाई नियमले सम्बोधन गर्नु पर्ने:-
    - (१) कुनै निवेदन, दरखास्त, प्रमाणपत्र वा फारामको ढाँचा,
    - (२) प्रक्रियागत विषय, र
    - (३) प्राविधिक विषय ।

संघीय संसदमा विधेयकसाथ पेश गरेको प्रत्यायोजित व्यवस्थापन सम्बन्धी टिप्पणीमा उल्लेख भएको विषयलाई मूल आधार मानेर नियमावलीको तर्जुमा हुनु पर्नेछ ।

विनियमावलीमा समावेश गर्नुपर्ने विषय : कुनै निकाय वा संगठित संस्थाले ऐन वा नियमावलीको अधीनमा रही आन्तरिक काम/कारवाहीसँग सम्बन्धित कर्मचारी प्रशासन, आर्थिक प्रशासन र आन्तरिक व्यवस्थापन जस्ता विषयवस्तु मात्र विनियममा समावेश गर्नुपर्नेछ ।

निर्देशिकामा समावेश गर्नुपर्ने विषय : नेपाल सरकार वा कुनै निकाय वा नेपाल सरकार अन्तर्गतको कुनै संगठित संस्थाले निर्देशिका बनाउँदा देहायका विषय समावेश गर्नुपर्नेछ:-

- कुनै पनि संगठनले सम्बन्धित ऐन वा नियमावलीको अधीन रही आफ्नो कार्यसञ्चालनमा सुगमता ल्याउने प्रयोजनको लागि मार्गदर्शनको रुपमा निर्देशिका बनाउने भएकोले खासगरी त्यस्तो मार्गदर्शनका विषयहरु निर्देशिकामा समावेश गर्नुपर्ने,
- विद्यमान ऐन/नियममा रहेका व्यवस्थाको कार्यान्वयनका लागि निर्देशिकामा सरल र सिलसिलेवार उपायको व्यवस्था गर्नुपर्ने,
- निर्देशिकामा खासगरी प्राविधिक विषयहरुलाई प्रष्ट रुपमा समेटिएको हुनुपर्ने ।

कार्यविधिमा समावेश गर्नुपर्ने विषय : ऐन तथा सो अर्न्तगत बनेको नियमावलीको कार्यन्वयनका लागि ऐनमा नै वा नियममा कार्यविधि बनाई लागू गर्न सक्ने व्यवस्था भएको अवस्थामा मात्र कार्यविधि बनाउन सकिनेछ । यस बमोजिमको कार्यविधिमा खासगरी प्रकृयागत विषयवस्तु मात्र समावेश गर्नुपर्नेछ ।

प्रत्यायोजित विधायन अन्तर्गतका कानूनको कार्यान्वयनको अनुगमन : प्रत्यायोजित विधायन अन्तर्गतको कानून कार्यन्वयनको अनुगमन गर्दा देहायका विषयमा ध्यान दिनुपर्नेछ :-

- निर्धारित उद्देश्य बमोजिम ऐनर नियमहरुमा रहेका कानूनी व्यवस्थाहरुको कार्यान्वयन सम्बन्धी,
- ऐन र नियमहरुको कार्यान्वयन वा नयाँ कानूनी व्यवस्थाका सम्बन्धमा सर्वोच्च अदालतबाट भएका आदेशहरुको कार्यान्वयनको लागि आवश्यक कानूनी व्यवस्था गरिएको छ वा छैन,

- ऐन र नियम कार्यान्वयनकालागि नेपाल सरकार वा नेपाल सरकार मातहतका निकायहरुले जारी गर्ने निर्देशन र परिपत्र समेत प्रचलित कानून बमोजिम जारी भएको छ वा छैन,
- ऐनले दिएको प्रत्यायोजित अधिकार अन्तर्गत बनेको गठन आदेश, नियमावली, विनियमावली, निर्देशिका र कार्यविधि प्रकाशन भएको छ वा छैन,
- विकास समिति ऐन, २०१३ अन्तर्गत जारी भएको गठन आदेश औचित्य र आवश्यकताको आधारमा जारी भएको छ वा छैन ।

प्रत्यायोजित व्यवस्थापन सम्बन्धी परीक्षण गर्दा ध्यान दिनुपर्ने विषय : प्रत्यायोजित विधायन सम्बन्धी परीक्षण गर्दा देहायका विषयहरुमा ध्यान दिनुपर्नेछ :

- ऐनद्वारा प्रत्यायोजित अधिकार अन्तर्गत बनाएको छ वा छैन,
- ऐनले तोके बमोजिमका विषयहरु परेका छन् वा छैनन्,
- कुनै कर लगाउने वा उठाउने कुरा नियम, निर्देशिका, कार्यविधि, विनियम र आदेशमा परेको छ वा छैन,
- अदालतको क्षेत्राधिकारमा प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रुपले असर गर्छ वा गर्दैन,
- संविधान वा ऐनले स्पष्ट रुपमा त्यस्तो कुनै अधिकार प्रदान नगरेको कुनै व्यवस्थाको सम्बन्धमा नियम पूर्वप्रभावी छ वा छैन,
- संचित कोष वा अन्य सरकारी कोषबाट नियम, निर्देशिका, कार्यविधि, विनियम र आदेशलेथप आर्थिक दायित्व सृजना गरको छ वा छैन,
- प्रत्यायोजित विधायन अन्तर्गत बनेको नियम, निर्देशिका, कार्यविधि, विनियम र आदेश आदि संविधान वा ऐनद्वारा प्रदत्त अधिकारको सीमाभित्र छ वा छैन,
- नियम, निर्देशिका, कार्यविधि, विनियम र आदेश आदि प्रकाशन गर्न र संघीय संसदमा पेश गर्नमा ढिलाइ गरिएको छ वा छैन ।

प्रत्यायोजित व्यवस्थापन सम्बन्धी अनुगमन प्रतिवेदन : प्रत्यायोजित विधायन अन्तर्गत गरिएको काम/कारवाहीको प्रतिवेदन राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ को नियम १५३ को उपनियम (२) बमोजिम राष्ट्रिय सभामा पेश गरिनेछ । उपदफा (१) बमोजिम प्रतिवेदन पेश गर्दा कुनै नियम, निर्देशिका, कार्यविधि, विनियम र आदेश आदि पूर्ण वा आंशिक रुपमा खारेज वा संशोधन गर्नुपर्ने देखिएमा त्यसको कारण सहितको सिफारिस समेत पेश गर्नु पर्नेछ ।

यो निर्देशिकाको पालना नेपाल सरकार, नेपाल सरकारको पूर्ण वा आंशिक स्वामित्व वा नियन्त्रण भएको कम्पनी, बैंक, समिति वा प्रचलित कानून बमोजिम नेपाल सरकारद्वारा स्थापित आयोग, संस्थान प्राधिकरण, निगम, प्रतिष्ठान, बोर्ड, केन्द्र, परिषद् र यस्तै प्रकृतिका अन्य संगठित संस्था समेतले गर्नु पर्नेछ ।

प्रत्यायोजित व्यवस्थापन उपसमितिको प्रारम्भिक प्रतिवेदन

तत्कालीन व्यवस्थापिका-संसदको विधायन समितिले मिति २०७३/१२/३१ को निर्णयानुसार ७ वटा उपसमिति र एक प्रत्यायोजित व्यवस्थापन उपसमितिको गठन भई प्रत्यायोजित व्यवस्थापन अन्तर्गत बनाइएका कानूनहरुको अध्ययन गरेका थिए । त्यस मध्ये एक उपसमितले तयार गरेको प्रारम्भिक प्रतिवेदनमा देहाय अनुसारका विषयहरु समेटिएको छ ।

मन्त्रालयहरुबाट के कति नियमहरु जारी भएका छन्, त्यसको एकीकृत रुपमा तथ्याङ्क अभाव भएको कुरा उपसमितिको छलफलको क्रममा मन्त्रालयले सो कुरा व्यक्त गरेका थिए । सो सम्बन्धमा आर्थिक वर्ष २०७४/७५ देखि मन्त्रालहरुबाट जारी भएका नियमहरुको एकीकृत तथ्याङ्क राखी सोको कपी व्यवस्थापिका-संसदको विधायन समितिमा

अनिवार्य रुपमा दर्ता गर्नुपर्ने आवश्यकता देखिएकोले त्यसका लागि नेपाल सरकारलाई निर्देशन जारी गर्नुपर्ने देखिन्छ । साथै, उक्त छलफलमा उपर्युक्त कानून निर्माणमा समस्याहरु रहेको विषय प्रतिवेदनमा उल्लेख छ ।

विनियम/निर्देशिका कार्यविधिमा एकरुपता नभएको

विनियम, निर्देशिका र कार्यविधि निर्माण गर्दा कुनै मन्त्रिपरिषद्, केही मन्त्रीस्तरीय, केही सचिवस्तरीय र केही विभागहरुबाट जारी भएको देखिएकोले तिनमा एकरुपता ल्याउन ऐनमा नै स्पष्ट लेखिएको बाहेक मन्त्रीस्तरीय जारी हुन निर्देशन दिनुपर्ने ।

निश्चित ढाँचामा नभएको

विनियम, निर्देशिका तथा कार्यविधिको ढाँचामा एकरूप नभएको पाइयो । एउटै सरकारका विभिन्न मन्त्रालय/विभागबाट जारी गरिने यस्ता कानूनी महत्वका दस्तावेजहरु नेपाल सरकारले स्वीकृत गरेको निश्चित ढाँचामा जारी गर्न नेपाल सरकारलाई निर्देशन जारी गर्नुपर्ने । के कस्ता विषयमा विनियम/निर्देशिका वा कार्यविधि जारी गर्नुपर्ने हो कुनै स्पष्टता नदेखिएकोले त्यसको स्पष्ट परिभाषा र मापदण्ड तय गर्न निर्देशन जारी गर्नुपर्ने । कार्यविधि र निर्देशिकाहरु निश्चित ऐन र नियमावलीले प्रदान गरेको अख्तियारी अर्न्तगत बनाउनु पर्नेमा ऐन वा नियमावलीको आधार विना नै कतिपय विनियम, निर्देशिका र कार्यविधिहरु जारी गरेको पाइएकोले त्यस्तो कार्य तत्काल रोक्न निर्देशन दिनुपर्ने ।

कतिपय कार्यविधि र निर्देशिकामा अधिकार दायित्व सिर्जना गर्ने र दण्ड सजाय जस्ता विषय समेत उल्लेख भएकोले विनियम, कार्यविधि, निर्देशिकामा के कस्ता विषय राख्न सकिने वा नसकिने विषयमा नेपाल सरकारले तत्काल मापदण्ड बनाई लागू गर्न निर्देशन दिनुपर्ने ।

जे जति विनियम निर्देशिका कार्यविधि वा आदेश जारी हुन्छन् तत्काल गोरखापत्रमा प्रकाशित गरेपछि मात्र लागू गर्न नेपाल सरकारलाई निर्देशन दिनुपर्ने विषयहरु प्रतिवेदनमा उल्लेख छ ।

प्रत्यायोजित विधायन सम्बन्धी समस्या र सुझाव

विधायन सम्बन्धी सिद्धान्त अनुसार संविधानले तोकेको सीमाभित्र रही ऐनको निर्माण हुनुपर्छ भने ऐनको परिधिभित्र रही नियम/विनियम निर्माण हुनुपर्छ । ऐनको परिधि नाघ्ने गरी नियम/विनियमको निर्माण गर्न मिल्दैन तर कहिलकाहीँ प्रत्यायोजित विधायनको सीमाको प्रष्ट रेखांकन नभएको वा अस्पष्टता भएको अवस्थामा ऐनले परिकल्पना नै नगरेको विषयमा खास गरेर दण्ड सजाय सम्बन्धी व्यवस्था बारे नियममा व्यवस्था गरेको पाइन्छ । यस्तो बढी अधिकार प्रत्यायोजन बदर योग्य हुन्छ । तसर्थ ऐन, नियम र विनियमको तर्जुमा गर्दा एउटामा पर्ने प्रावधान अर्कोमा पर्ने गरी गरेको अध्यादेशलाई नियन्त्रण गर्नुपर्दछ ।

सर्वोच्च अदालतले कानूनको न्यायिक पुनरावलोकनको क्रममा अमान्य र बदर गरेका कानूनहरु मध्ये ठूलो संख्या प्रत्यायोजित विधायन अन्तर्गत बनेका कानूनहरु रहेका थिए । त्यस सम्बन्धमा गरिएको अध्ययनमा बदर भएका ७५ वटा कानून मध्ये ४७ वटा प्रत्यायोजित विधायनसँग सम्बधित र २८ वटा ऐनसँग सम्बन्धित रहेको थियो । प्रस्तावित कानूनको मस्यौदा गर्नु भन्दा पहिले तर्जुमाकारले सो सम्बन्धी आवश्यक पूर्व तयारी, अध्ययन अनुसन्धान र विषयवस्तुको विश्लेषण गर्नुपर्ने हुन्छ । यस सम्बन्धमा तर्जुमाकारले कहिलेकाहीँ खास ध्यान नदिइ तर्जुमा गर्ने प्राविधिक काममा नै बढी केन्द्रित हुने गरेको पाइन्छ ।

संसदमा विधेयक माथि छलफल र पारित गर्दा प्रत्यायोजित विधायन सम्बन्धी टिप्पणी माथि छलफल नहुने जारी भएका प्रत्यायोजित विधायनहरु सरकारले समयमा सदनमा पेश नगर्ने र समितिले पनि कुनै खोजतलास नगर्ने भएकोले

विधायिकी नियन्त्रण प्रभावकारी छैन । ऐनको अख्तियारी बिना जथाभावी निर्देशिका र कार्यविधि जारी गर्ने, सारभूत विषय पनि निर्देशिकामा ल्याउने गलत अभ्यास रहेको छ ।

कानून तर्जुमाकारले कानून निर्माण गर्दा देहायका विभिन्न सीमाहरु बारे पनि विचार गर्नुपर्ने हुन्छ :

- प्रस्तावित कानूनको मस्यौदा संवैधानिक सीमा भित्र छ छैन ?
- कानून तथा न्यायका मान्य सिद्धान्तहरु अनुरुप छ छैन,
- प्रस्तावित कानूनका केही शाश्वत मान्यताहरु जस्तै प्रजातन्त्र, कानूनको शासन, मानव अधिकार, प्राकृतिक न्याय, स्वच्छ सुनुवाइ आदिको प्रतिकूल छ छैन ?
- नेपाल पक्ष भएको अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धिहरुबाट सिर्जित दायित्वहरु वा प्रावधानहरुसँग बाझिएको छ छैन ?

कानून तर्कपूर्ण (Reasonable), युक्तिसँगत (Rational), न्यासँगत (Judicious) र सद्विवेक (Good conscience) मा आधारित हुनुपर्दछ ।

निष्कर्ष

प्रत्यायोजित अधिकार अन्तर्गत बनेका कतिपय नियमहरु राजपत्रमा समेत प्रकाशन नभएको पाइन्छ । सर्वोच्च अदालतले बदर गरेका कानूनी व्यवस्था हेर्दा धेरैजसो व्यवस्था प्रत्यायोजित विधायन अन्तर्गत बनेका नियम नै रहेको पाइन्छ । प्रत्यायोजित विधायनको अधिकारको प्रयोगलाई नियमन र नियन्त्रण गर्ने विशेष संयन्त्र पनि रहेको देखिँदैन । सबै व्यवस्थाहरुको संवैधानिकताको परीक्षण न्यायालयबाट गरिनु सम्भव पनि हुँदैन । त्यसैले प्रत्यायोजित अधिकार अन्तर्गत बन्ने नियम/विनियम तर्जुमा गर्दा र जारी गर्दा अपनाउनुपर्ने कार्यविधि निर्माण हुनुपर्ने देखिन्छ । लागू हुन पूर्व प्रकाशन गरिनुपर्ने र प्रकाशन गर्नुपूर्व यसको संविधान तथा जन्मदाता ऐनसँगको संगति परीक्षण गर्नुपर्ने व्यवस्था पनि त्यस्तो कार्यविधिमा राखिनु उपयुक्त हुने देखिन्छ ।

प्रत्यायोजित विधायनको हकमा ऐन संगत बने/नबनेको हेर्न संघीय संसदमा संयन्त्र रहेको छ । विगतको संसदमा यस कार्यको लागि प्रत्यायोजित व्यवस्थापन समितिको नै व्यवस्था थियो भने हाल विद्यमान प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५ र राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ मा भएको व्यवस्था अनुसार प्रत्यायोजित अधिकार बमोजिम बनाइएका नियम, विनियम तथा जारी गरिएका आदेश वा सूचनाहरुको बारेमा सम्बन्धित समितिले जाँचबुझ र अध्ययन गरी सभामा प्रतिवेदन पेश गर्न सक्ने व्यवस्था रहेपनि यसको कार्यान्वयन प्रभावकारी नभएको सन्दर्भमा यसलाई प्रभावकारी बनाउनुपर्ने टड्कारो आवश्यकता देखिन्छ । यसको साथै, ऐन/कानूनको अभावमा Manual, Procedural, Guidelines जस्ता नामबाट कानूनको काम चलाउने गर्ने गरी हाल रहेका प्रचलनलाई निषेध गर्नुपर्ने हुन्छ ।

प्रत्यायोजित व्यवस्थापन टिप्पणी संसदीय समितिमा विशेष रुपमा छलफल गरी यसमा रहेका प्रावधानहरु, प्रत्यायोजित व्यवस्थापनका सिद्धान्त, यसको प्रकृति, सीमा र यसले पार्न सक्ने प्रभावको अध्ययन गम्भीर भई गरिनुपर्ने र सो टिप्पणीको अभिलेखीकरण गरिनुपर्ने देखिन्छ ।

सन्दर्भ सामग्रीहरु

- नेपालको संविधान (२०७२)
- कानून, किताब व्यवस्था समितिबाट प्रकाशित विभिन्न ऐन संग्रहका पुस्तकहरु
- प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५
- राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५
- व्यवस्थापिका-संसद नियमावली, २०७३
- व्यवस्थापिका संसद नियमावली, २०७३
- राष्ट्रियसभा नियमावली, २०४८

- प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०५४
- प्रतिनिधिसभा नियमावली, २०६३
- सरकारी आश्वासन समितिको पाँचौ प्रतिवेदन, २०५८, संसद सचिवालय, काठमाण्डौं
- प्रशासकीय कानून, केशवराज पाण्डे, पैरवी प्रकाशन,काठमाडौं, (२०७४)
- कानून पूनरावलोकन रणनीति, नेपाल कानून आयोग (२०७१) (अप्रकाशित)
- प्रत्यायोजित विधायनलाई व्यवस्थित गर्ने निर्देशिका, २०७५
- प्रत्यायोजित विधायन उपसमितिको प्रारम्भिक प्रतिवेदन, २०७४
- सर्वोच्च अदालतबाट अमान्य र बदर गरिएका कानूनी व्यवस्थाहरुको अध्ययन, कानून,न्याय, संविधान सभा तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय, २०७०
- कानून, न्याय तथा संसदीय व्यवस्था समितिको प्रत्यायोजित व्यवस्थापनको छानबिन सम्बन्धी प्रथम प्रतिवेदन, २०५६ ।

संघीयतामा सार्वजनिक लेखा समितिका अवसर र चुनौती

पुष्पप्रसाद गुरागाईं♣

सारांश

संघीय संसदको प्रतिनिधि सभामा रहेका १० वटा विषयगत समितिहरु मध्ये सार्वजनिक लेखा एक हो, जसलाई सार्वजनिक लेखा र महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनलाई कार्यक्षेत्र तोकिएको छ । संघीय संसद, प्रतिनिधि सभा नियमावली बमोजिम गठन भएको यो समितिको सचिवालय संघीय संसद सचिवालयमा रहने व्यवस्था छ । समितिले संविधान, ऐन तथा नियममा भएका व्यवस्था अनुरुप समितिका कार्यहरु गर्दै आएको छ । समितिले मुख्यतः सार्वजनिक लेखा र महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनमा केन्द्रित रहेरै आफ्नो कार्य गर्ने गर्दछ ।

समितिले महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनका सम्बन्धमा कार्य गर्दा महालेखा परीक्षकको कार्यालयले सार्वजनिक निकायहरुको कानून बमोजिम नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्य समेतको विचार गरी लेखापरीक्षण गर्दछ । जनताको सार्वभौम अधिकारलाई सर्वोपरी मानी प्रचलित कानून अनुसार सार्वजनिक लेखा र महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनमा देखिएका बेरुजु तथा व्यहोराहरुले समेटेका छन् वा छैनन ? महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनमा उल्लेख भएका सुझाव अनुरुप निरन्तर सुधार गर्न समितिले दिएका निर्देशन पालना भएका छन् वा छैनन ? आदि विषयहरुमा तथ्यपरक छलफल गरी समितिका उद्देश्यहरु पुरा गर्न र बेरुजूहरुको अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्ने स्वचालित प्रणाली बनाई लागू गराउन र नेपालको आर्थिक प्रशासनमा आर्थिक अनुशासन कायम गराउन संघीयतामा यस समितिको सामू अनगिन्ती अवसर र चुनौती देखिएका छन् । यस लेखमा यीनै विषय तथा क्षेत्र भित्र रहेर नेपाल सरकारले राम्रो गरेका बेरुजूको लगत, बेरुजु फछ्यौंटको कार्ययोजना, बेरुजूको मासिक, चौमासिक र वार्षिक प्रगती विवरण प्राप्ति र सोको अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रणाली सम्बन्धी व्यवस्था समेत जानकारी गराई समितिको कार्यक्षेत्र भित्रका जिम्मेवारी पुरा गर्न सहयोगी हुने कानूनमा भएका व्यवस्था अनुरुप कार्यान्वयन गर्न छुट भएका सबैको सरोकारका विषय र व्यहोरा सहित समितिका भूमिका भित्रका अवसर पहिचान गर्दै चुनौतीको सामना गर्न केही सुझावहरु प्रस्तुत गरिएको छ ।

विषय प्रवेश

राज्यकोषको खर्च सार्वभौम संसदले चाहे बमोजिम होस् भनी त्यसको सुनिश्चितता गर्ने र सरकारी कोषको प्रभावकारी र मितव्ययितापूर्वक खर्च भए नभएको जाँच पड्ताल गर्ने कार्यक्षेत्र संघीय संसदको सार्वजनिक लेखा समितिलाई कानूनतः प्रमुख जिम्मेवारी तोकिएको छ । वेलायतमा स्थापित परम्परा अनुसार सार्वजनिक लेखा समितिको सभापति संसदमा विपक्षी दललाई दिने गरिएको छ ।

नेपालमा सार्वजनिक लेखा समितिको इतिहास २०१६ सालदेखि नै शुरुवात भएको पाइन्छ । २०१६ सालमा निर्वाचित प्रतिनिधि सभामा सार्वजनिक लेखा समितिको व्यवस्था थियो । नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ को धारा ६४ मा सार्वजनिक लेखा समितिको संवैधानिक व्यवस्था नै गरिएको थियो । हाल संघीय संसदको प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५ को नियम १७२ मा १० वटा विषयगत समितिभित्र सार्वजनिक लेखा समितिको व्यवस्था गरेको छ । ती विषयगत समितिहरु मध्ये सार्वजनिक लेखा र महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदन सहितको कार्यक्षेत्र तोकिएको एक

♣ प्रमुख लेखा नियन्त्रक, संघीय संसद सचिवालय

महत्वपूर्ण समितिको रुपमा सार्वजनिक लेखा समिति रहेको छ । सार्वजनिक लेखा समितिमा सभामुखले प्रतिनिधिसभाको सहमति लिई मनोनित गरेका बढीमा २७ जनासम्म सदस्यहरू रहने व्यवस्था गरिएको छ ।

सार्वजनिक लेखा समितिले संघीय संसदमा पेश भएको महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनमा उल्लिखित बेरुजुको मन्त्रालय तथा निकायगत रुपमा जाँच गरी महालेखा परीक्षकद्वारा भए गरेका काम कारवाही र सो प्रतिवेदनमा उल्लेख भएको व्यहोरा सम्बन्धमा सम्बन्धित निकायबाट हुनुपर्ने काम कारवाही कानून सङ्गत र औचित्यपूर्ण तबरबाट भए नभएको सम्बन्धमा समेत अध्ययन गरी आवश्यक निर्देशन दिनसक्ने व्यवस्थाको व्यवस्थित कार्यान्वयन गर्नु सार्वजनिक लेखा समितिको जिम्मेवारी रहेको छ ।

सार्वजनिक लेखा समिति र महालेखा परीक्षकका कामहरु बीचको अन्तरसम्बन्ध

नेपालको संविधान, २०७२ को भाग २२ धारा २४१ मा महालेखा परीक्षकको काम, कर्तव्य र अधिकार तोकी सार्वजनिक निकायहरुको कानून बमोजिम नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्य समेतको विचार गरी लेखापरीक्षण गर्ने र लेखापरीक्षण गर्दा देखिएका व्यहोराहरु वार्षिक प्रतिवेदनको रुपमा राष्ट्रपति समक्ष पेश गर्नुपर्ने व्यवस्था छ । सार्वजनिक लेखा समितिलाई महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदन संविधानको धारा ९७ तथा प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५ को नियम १७० मा मुख्य कार्यक्षेत्रको रुपमा जिम्मेवारी तोकी जनताको सार्वभौम अधिकारको प्रयोग गरी राष्ट्रपति समक्ष पेश भई संघीय संसदमा टेबुल भएको वार्षिक प्रतिवेदनमा उल्लेख भएका बेरुजुका व्यहोरा र बेरुजु अंकका सम्बन्धमा सार्वजनिक लेखा समितिमा नियमित रुपमा छलफल र अनुगमन गरी सम्बन्धित निकायलाई निकास सहितको निर्देशन दिई सरकारी आर्थिक कारोबारमा अनुशासन कायम गराउने दायित्व यस समितिमा रहेको छ ।

जनताको सार्वभौम अधिकार प्रयोग गर्ने जनप्रतिनिधिहरुले स्वीकृत गरेको बजेट तथा कार्यक्रमको कार्यान्वयन नेपाल सरकारले गर्ने, संसदले तोके अनुसारको विधि अनुरुप काम गरे नगरेको सम्बन्धमा स्वतन्त्र संवैधानिक निकायको रुपमा महालेखा परीक्षकले लेखापरीक्षण गरी राष्ट्रपति समक्ष महालेखाको वार्षिक प्रतिवेदन पेश गर्ने, राष्ट्रपति समक्ष पेश भएको उक्त प्रतिवेदन संघीय संसद मार्फत् सार्वजनिक लेखा समितिमा छलफल भई त्रुटी कमजोरी सुधार गर्न नेपाल सरकारको लेखा उत्तरदायी अधिकृतहरुलाई निर्देशन दिई समितिको प्रतिवेदन संसदमा पेश हुने भएकोले यी संस्था बीच आर्थिक अनुशासन कायम गर्न गराउने सम्बन्धमा घनिष्ठ सम्बन्ध छ ।

लेखापरीक्षणको उद्देश्य

सार्वजनिक स्रोतको प्राप्ति र उपयोग तथा सार्वजनिक सेवा प्रवाहको सम्बन्धमा नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्यको आधारमा लेखापरीक्षण गरी उचित निष्कर्ष र सुझाव प्रदान गर्नु तथा वित्तीय प्रतिवेदन उपर आश्वस्तता प्रदान गर्नु लेखापरीक्षणको उद्देश्य रहेको छ । सोही अनुसार आर्थिक विवरण तोकिएको ढाँचामा तयार गरी यथार्थ स्थिति चित्रण गरेको, विनियोजन ऐन बमोजिम स्वीकृत सीमाभित्र रही तोकेको कार्य र प्रयोजनमा खर्च गरेको, राजस्वलगायत समस्त आम्दानी र धरौटी असुली एवं दाखिला गरेको, सरकारी सम्पत्तिको अभिलेख, सुप्रबन्ध र संरक्षणको पर्याप्त व्यवस्था गरेको, नगदी, जिन्सी तथा सरकारी सम्पत्ति एवं स्रोतको हानी नोक्सानी र दुरुपयोग हुन नपाउने गरी आन्तरिक नियन्त्रण व्यवस्था गरेको, आर्थिक कारोबार गर्दा प्रचलित ऐन कानूनको परिपालना गरेको एवं पुष्ट्याई गर्ने प्रमाण यथेष्ठ राखेको, स्वीकृत कार्यक्रम अनुसार निर्धारित समयभित्र लक्ष्य र उपलब्धि हाँसिल गरेको, सार्वजनिक निकायले तोकिए बमोजिम विकास निर्माण र सेवा प्रवाह गरेको, जवाफदेहिता वहन गरेको छ, छैन सो समेत हेर्ने लेखापरीक्षणका विशिष्ट उद्देश्यहरु रहेका छन् ।

सार्वजनिक लेखा समितिको काम, कर्तव्य र अधिकार

प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५, को नियम १७५ मा व्यवस्था भए बमोजिम मन्त्रालय, विभाग र अन्तर्गतका निकायको सार्वजनिक लेखासँग सम्बन्धी नीति तथा कार्यक्रम, स्रोत परिचालन, व्यवस्थापन र अरू यस्तै क्रियाकलापको

मूल्याङ्कन गरी सम्बन्धित निकायलाई आवश्यक निर्देशन दिने र समुचित टिप्पणी, सिफारिश र निर्देशन सहितको वार्षिक प्रतिवेदन बैठकमा पेश गर्ने, मन्त्रालय, विभाग र अन्तर्गतका निकायको राजस्व र व्यय सम्बन्धी अनुमानको जाँच गरी वार्षिक अनुमान तयार गर्ने तरिका, वार्षिक अनुमानमा नीहित नीतिको सट्टा अपनाउन सकिने वैकल्पिक नीति र वार्षिक अनुमानमा रहेको रकममा के कति किफायत गर्न सकिन्छ भन्ने सम्बन्धमा सम्बन्धित निकायलाई आवश्यक निर्देशन दिने, मन्त्रीले सरकारको तर्फबाट बैठकमा सार्वजनिक लेखासँग सम्बन्धित विषयमा समय-समयमा दिएका आश्वासनलाई पूरा गर्न नेपाल सरकारद्वारा के-कस्ता कदम उठाइएका छन्, सो सम्बन्धमा अध्ययन गरी सम्बन्धित निकायलाई आवश्यक निर्देशन दिने र बैठकमा प्रतिवेदन पेश गर्ने, सार्वजनिक लेखा र महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनसँग सम्बन्धित सरकारी निकायको सार्वजनिक सम्पत्तिको हिनामिना भए, नभएको अध्ययन, अनुगमन र मूल्याङ्कन गरी आवश्यक निर्देशन दिने र बैठकमा प्रतिवेदन पेश गर्ने, सभाद्वारा प्रत्यायोजित अधिकार अन्तर्गत बनाइएको नियम संविधान, सम्बन्धित ऐन, प्रचलित कानून बमोजिम बनेको छ वा छैन र सरकारद्वारा प्रचलित ऐन, नियम अनुरुप काम भए गरेको छ वा छैन भन्ने विषयमा मूल्याङ्कन गरी सम्बन्धित निकायलाई आवश्यक निर्देशन दिने व्यवस्था गरेको छ ।

सरकारद्वारा समय-समयमा गठन हुने छानबिन आयोग, समिति र जाँचबुझ आयोग, समितिद्वारा प्रस्तुत प्रतिवेदन कार्यान्वयनको अनुगमन गरी सम्बन्धित निकायलाई आवश्यक राय, सल्लाह र निर्देशन दिने, मन्त्रालय, विभाग र अन्य निकायबाट सम्पादन भएका कामको अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गरी सो सम्बन्धमा आवश्यक निर्देशन दिने, बैठकले सुम्पेको अन्य काम गर्ने, समितिको सिफारिशमा सभामुखबाट अनुमोदित बजेट र कार्यक्रमको अधीनमा रही आफ्नो कार्यक्रम सञ्चालन गर्ने, सार्वजनिक लेखा समितिले आफ्नो कार्य सम्पादन गर्दा सम्बन्धित मन्त्रालय तथा विभाग, आयोग र निकायका प्रतिनिधि र आवश्यक परे तत्तत् विषयका विशेषज्ञसँग समेत छलफल गर्न सक्ने, सार्वजनिक लेखा र महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनमाथि छलफल सम्बन्धित जिम्मेवारी सु-व्यवस्थित ढङ्गले बहन गर्ने सन्दर्भमा आवश्यक कार्यविधि कार्ययोजना र कार्यतालिका बनाई लागू गर्न सक्ने अधिकार नियमावलीमा तोकिएको छ ।

सार्वजनिक लेखा समितिले सभामा पेश गरेको महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनमा उल्लिखित बेरुजुको जाँच गरी महालेखा परीक्षकद्वारा भए गरेका काम कारवाही र सो सम्बन्धमा सम्बन्धित निकायबाट हुनुपर्ने काम कारवाही कानून सङ्गत र औचित्यपूर्ण तबरबाट भए, नभएको सम्बन्धमा समेत अध्ययन गरी आवश्यक निर्देशन दिन सक्ने, समितिको कार्य सम्पादनको सिलसिलामा समितिका सदस्यले सभामुखको पूर्व स्वीकृति लिई आवश्यक स्थानको भ्रमण गर्न सक्नेछन् । यस्तो स्वीकृति माग गर्दा भ्रमण गर्नुपर्ने कारण स्पष्ट खुलाइएको हुनुपर्ने र समितिले बैठकमा प्रस्तुत गर्नुपर्ने वार्षिक प्रतिवेदन वार्षिक अनुमान पेश हुनु अगावै र अरू प्रतिवेदन जुनसुकै समयमा प्रस्तुत गर्न सक्नेछ भनी सार्वजनिक लेखा समितिको काम, कर्तव्य र अधिकार तोकिएको छ ।

असुल फछ्र्यौट गर्नुपर्ने बेरुजु

समितिको कार्यक्षेत्र भित्र परेको महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनमा समावेश भएका नेपाल सरकारले असुल फछ्र्यौट गर्नु पर्ने सरकारी कार्यालय, स्थानीय तह, संगठित संस्था, समिति, अन्य संस्था र जिल्ला विकास समिति/समन्वय समितिले प्रचलित कानून बमोजिम पुऱ्याउनुपर्ने रीत नपुऱ्याई कारोबार गरेको वा राख्नुपर्ने लेखा नराखेको तथा अनियमित वा बेमनासिव तरिकाले आर्थिक कारोबार गरेको भनी लेखापरीक्षण गर्दा औँल्याइएको वा ठहऱ्याएको कारोबारलाई बेरुजु[७६]को रुपमा परिभाषित गरे अनुसार फछ्र्यौट गर्न बाँकी रहेको अद्यावधिक कुल बेरुजु अंक रु.५ खर्ब ८ करोड (संगठित संस्थाहरुको बेरुजु अंक बाहेक) पुगेको छ ।

व्यवस्थापिका, न्यायपालिका तथा कार्यपालिका अन्तर्गतका तीन उच्च निकायहरु र अर्थ मन्त्रालय समेतका सबै केन्द्रीय निकायहरुका नाममा उल्लेख गरेका बेरुजुहरुलाई लेखा परीक्षण प्रतिवेदनको अनुसूची १५ मा समावेश गरेको छ, जहाँ ४१ सरकारी निकायहरुको रु. ९४ अर्ब ८१ करोड ५४ लाख ४७ हजार, त्यसैगरी अनुसूची १६ मा २९ संगठित

[७६] आर्थिक कार्यविधि ऐन, २०५५ को दफा २ (द)

संस्थाहरुको रु. ११ अर्ब ८४ करोड ८७ लाख १८ हजार बेरुजु के कारणले भयो भन्ने स्पष्ट पार्दै ३४ वटा केन्द्रीय निकाय र ती मातहत निकायहरुले गरेका कारोबारमा देखिएका व्यहोराहरु उल्लेख गरी बेरुजुको रुपमा समावेश गरेको छ ।

यसैगरी गत विगत आर्थिक वर्षहरुको लेखापरीक्षण गर्दा देखिएका बेरुजुहरु प्रतिवेदन सार्वजनिक भएको १ वर्षभित्र असुल फछ्यौंट गर्नुपर्ने व्यवस्था आर्थिक कार्यविधि ऐन, २०५५ तथा नियमावली, २०६४ ले गरेको छ । समयमा असुल फछ्यौंट नगरेको कारण फछ्यौंट गर्न बाँकी रहेका केन्द्रीय सरकारी कार्यालय र मातहत निकायहरु ४३ वटाको बेरुजु रु. १ खर्ब १८ अर्ब ९५ करोड ४१ लाख ८० हजार तथा संगठित संस्थाहरु ३७ वटाको बेरुजु रु. ५० अर्ब ७६ करोड ४० लाख ६४ हजार सहितको रु. १ खर्ब ६९ अर्ब ७१ करोड ८२ लाख ४४ हजार असुल फछ्यौंट गर्न बाँकी रहेको भनी प्रतिवेदनमा उल्लेख गरेको[७७] छ ।

व्यवस्थापिका, न्यायपालिका र कार्यपालिका अन्तर्गतका तीन उच्च निकायहरु व्यवस्थापिका-संसद सचिवालय, सर्वोच्च अदालत र आर्थिक कारोवारको पूर्ण जिम्मेवार निकाय अर्थ मन्त्रालय स्वयंले पनि प्रचलित कानूनले तोकेको विधि र प्रकृया पुरा गरेको नदेखिएका बेरुजूका गम्भिर व्यहोराहरुको रुपमा महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदन २०७४ मा निम्नानुसार उल्लेख गरेकोछ :

(क) व्यवस्थापिका-संसद सचिवालय : राजपत्रमा ऐन प्रकाशित भए पश्चात् वृद्धि सुविधा लागु हुनुपर्नेमा ऐन अस्तित्वमा आउनु पूर्व अवधिको संसदका सदस्यहरुको सुविधामा रु.४ करोड ९१ लाख ११ हजार खर्च भएको छ । सचिवालयले सुरक्षा निकायबाट काजमा रहेका मर्यादापालक एवं सुरक्षाकर्मीलाई भुक्तानी गरेको प्रोत्साहन भत्ता र खाजा भत्ता बापतको रकमरु.२ करोड ९२ लाख ३१ हजार भुक्तानीमा कर कट्टी गरेको देखिएन । सचिवालयको यो वर्ष रु.५ करोड ८७ लाख ५५ हजार बेरुजु देखिएकोमा प्रारम्भिक प्रतिवेदन उपलब्ध गराएपछि रु.४४ हजार फछ्यौंट गरेकोले रु.५ करोड ८७ लाख ११ हजार बाँकी रहेको छ । सोमध्ये रु. ५ लाख ५७ हजार पेश्की बाँकी रहेको छ ।[७८]

(ख) सर्वोच्च अदालत : एकै प्रकृतिको खरिदलाई टुक्रा टुक्रा पारी पटक पटक खरिद गर्न नहुने व्यवस्था पनि नियमावलीमा उल्लेख छ । अदालतले उल्लिखित सीमा नघाई एकै प्रकृतिका रु.१ करोड ४२ लाखको खरिद तथा निर्माण कार्य पटक पटक सोझै गरेको देखियो । उक्त कार्य नियमसम्मत नदेखिएकोले खरिद ऐन र नियमावली अनुसार खरिद कार्य गर्नुपर्दछ । अवकाश प्राप्त १३ पूर्व प्रधानन्यायाधीशलाई उपलब्ध गराएको रु.४ करोड ४९ लाख मूल्यका १३ सवारीसाधन सो अवधि समाप्त भएपछि पनि फिर्ता भएको नदेखिएकोले कानूनमा व्यवस्था नभएको सुविधा फिर्ता हुनुपर्दछ । आर्थिक कार्यविधि नियमावली, २०६४ को नियम ६८(१) मा प्रत्येक कार्यालय प्रमुखले आफ्नो कार्यालयको धरौटी कारोबारको लेखा गोश्वारा धरौटी र व्यक्तिगत धरौटी खातामा समेत प्रविष्ट गरी लेखा अद्यावधिक गरी राख्नुपर्ने व्यवस्था छ । ताप्लेजुङ, जनकपुर, सर्लाही, रामेछाप लगायत १० जिल्ला अदालतले गोश्वारा धरौटी खाता तथा व्यक्तिगत धरौटी खाता राखेको देखिएन ।

गोश्वारा धरौटी तथा व्यक्तिगत धरौटी खाताको अभावमा ती अदालतले यो वर्ष धरौटी फिर्ता लेखेको रु.१ अर्ब १९ करोड ८१ लाख ८ हजार भिडान गर्ने आधार भएन । अदालत र मातहत समेत ९२ निकायमा यो वर्ष रु.१३ करोड २४ लाख ४३ हजार बेरुजु देखिएकोमा प्रारम्भिक प्रतिवेदन उपलब्ध गराएपछि ३ निकायले रु.११ लाख ३४ हजार फछ्यौंट गरेकोले रु.१३ करोड १३ लाख ९ हजार बाँकी रहेको छ । सोमध्ये रु.४ करोड ५१ लाख ९३ हजार पेस्की बाँकी रहेको छ ।[७९]

(ग) अर्थ मन्त्रालय : महालेखा नियन्त्रकको कार्यालयले पेश गरेको केन्द्रीय आर्थिक विवरण अनुसार यो वर्ष रु.२ खर्ब ८ अर्ब ७४ करोड पुँजीगत खर्च भएको देखिन्छ । खर्च वर्गीकरण व्याख्या अनुसार स्थानीय तह, संस्थान, समिति,

---

[७७] महालेखा परीक्षकको पचपन्नौं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७४, पृष्ठ ५२२

[७८] महालेखा परीक्षकको पचपन्नौं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७४, पृष्ठ १३, १४

[७९] महालेखा परीक्षकको पचपन्नौं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७४, पृष्ठ १५-१६

बोर्डहरुलाई दिएको रु.१ खर्ब २४ अर्ब ५७ करोड चालु खर्चतर्फ देखाएको छ । पुँजीगत प्रकृतिको उक्त खर्चलाई चालु खर्चतर्फ लेखाङ्कन गर्ने गरिएकोले कार्यालयले देखाएको उल्लिखित पुँजीगत खर्च यथार्थपरक छैन । वैदेशिक सहायता परिचालन सम्बन्धी नीतिगत व्यवस्था गरे पनि एकद्वार प्रणालीबाट प्राप्ति, परिचालन एवं व्यवस्थापन गर्न सकिएको छैन । विकास सहायताको ७३ प्रतिशत राष्ट्रिय बजेट प्रणाली मार्फत् र २७ प्रतिशत राष्ट्रिय बजेट प्रणाली बाहिरबाट परिचालन हुँदै आएको छ । बजेट प्रणाली बाहिरबाट सहायता परिचालन हुँदा खण्डीकृत आयोजनाहरुमा सहायताको प्रयोग हुने, अनुगमन पक्ष कमजोर हुने, राष्ट्रिय आवश्यकता र प्राथमिकता बाहिर वैदेशिक सहायता परिचालन हुने जस्ता अवस्था देखिएका छन् ।

तसर्थ सहायतालाई एकद्वार प्रणालीमा आबद्ध गरी गैरसरकारी संघसंस्थाले समेत वैदेशिक सहायताको रकम खर्च गर्दा राष्ट्रिय बजेट प्रणालीमार्फत प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्रमा उपयोग गर्नुपर्ने देखिन्छ । अर्थ मन्त्रालयबाट प्रकाशित २०७३।७४ को प्राविधिक तथा अन्य सहायता सम्बन्धी पुस्तिकामा उल्लेख भए बमोजिम २३ मन्त्रालय/निकायमा १३६ आयोजना सञ्चालन गर्न रु.२५ अर्ब ५५ करोड ४० लाख प्राप्त भएको उल्लेख छ । अर्थ मन्त्रालयमा १० कार्यक्रमका लागि रु.३ अर्ब ३३ करोड २१ लाख प्राप्त भएको उल्लेख भएकोमा सोको खर्च तथा आर्थिक विवरण पेस हुन नआएकोले लेखापरीक्षण भएको छैन ।[८०]

संघीयतामा सार्वजनिक लेखा समितिका अवसर

सार्वजनिक लेखा समितिका कार्यक्षेत्र भित्र परेको महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनमा उल्लेख भएका तथ्यपरक बेरुजूका व्यहोराहरुका आधारमा समग्र नेपालको सार्वजनिक लेखामा आर्थिक अनुशासन कायम गराउन समितिलाई प्रसस्त अवसरहरु सृजना भएका छन् । समितिको कार्यक्षेत्र, काम, कर्तव्य र अधिकार अनुसार समितिले समय मै व्यवस्थापन गर्नुपर्ने केही अवसरहरु निम्नानुसार रहेका छन् ।

- एकात्मक राज्य प्रणालीबाट संघात्मक राज्य प्रणालीमा परिवर्तन भई विकास र समृद्धिको बाटोमा हिड्न लागेको नेपाली अर्थतन्त्रलाई अझ व्यवस्थित र अनुशासित बनाउन विगतदेखि फछ्यौंट नभई बाँकी रहेका गाउँ विकास समितिदेखि केन्द्रीय निकायसम्मका असुल उपर गर्नु पर्ने, नियमित गर्नु पर्ने र पेश्की बाँकीका रुपमा महालेखा परीक्षकले औल्याएका बेरुजुहरुलाई समय मै यकिन गर्न लगाई असुल फछ्यौंट गर्न गराउन आवश्यक कार्यविधि, कार्ययोजना र कार्यतालिका बनाई लागू गर्ने ।
- जनहितका लागि जवाफदेहिता, पारदर्शिता र निष्ठा प्रवर्द्धन गर्ने विश्वसनीय संस्था हुन प्रयत्नशील रहने दुरदृष्टि, सरोकारवालालाई सार्वजनिक कोषको दक्षतापूर्ण उपयोग सम्बन्धमा आश्वस्त पार्न स्वतन्त्र एवं गुणस्तरीय लेखापरीक्षण सेवा प्रदान गर्ने गन्तव्य र निष्ठा (Integrity), स्वतन्त्रता (Independence), व्यावसायिकता (Professionalism), पारदर्शिता (Transparency), जवाफदेहिता (Accountability) मूल्य मान्यता राखी काम गर्ने संवैधानिक निकाय महालेखा परीक्षकको कार्यालयले स्वतन्त्रपूर्वक सार्वजनिक लेखाका लेखापरीक्षण गरी आर्थिक वर्ष २०७३।७४ सम्मको लेखापरीक्षणबाट देखिएका बेरुजूको स्थिति सार्वजनिक गरिसकेको छ । सरकारी कार्यालय, स्थानीय तह, संगठित संस्था, समिति, अन्य संस्था र जिल्ला विकास समिति/समन्वय समितिले उपर्युक्त परिभाषा बमोजिम बेरुजु ठहरिने, असुल फछ्यौंट गर्नुपर्ने तथा कारवाही गरी टुङ्गो लगाउनुपर्ने अद्यावधिक रकम रु. ५ खर्ब ८ करोड[८१] असुल फछ्यौंट गराउने ।
- महालेखा परीक्षकको प्रारम्भिक तथा वार्षिक प्रतिवेदनका आधारमा बेरुजु लगत अध्यावधिक गरी सार्वजनिक लेखा समितिमा भएको छलफल पश्चात् समितिले दिएको निर्देशनको पूर्ण पालना गर्न हाल कार्यान्वयनमा रहेको बेरुजुको मासिक, चौमासिक तथा वार्षिक प्रगती विवरण, बेरुजु फछ्यौंटको वार्षिक कार्ययोजना र

[८०] महालेखा परीक्षकको पचपन्नौं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७४, पृष्ठ ३६-३८

[८१] महालेखापरीक्षकको पचपन्नौं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७४, पृष्ठ ५

बेरुजुको वर्गीकरण (नियमित गर्नु पर्ने, असुल गर्नु पर्ने र पेश्की बाँकी) सहितको लगत, फछ्यौंट र बाँकी देखिने प्रतिवेदन[८२] सार्वजनिक लेखा समितिको सचिवालयमा केन्द्रीय निकायहरु हरेकले प्राप्त गर्ने व्यवस्थाका लागि निर्देशन दिने ।

- मासिक, चौमासिक र वार्षिक रुपमा प्राप्त भएका केन्द्रीय निकायका प्रगति प्रतिवेदनहरुको तथ्यपरक अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गरी समग्र सार्वजनिक निकायहरुमा आर्थिक अनुशासन कायम गराउने ।
- महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनमा प्रचलित कानून अनुसार लेखापरीक्षण गरी बेरुजु अंक र बेरुजु हुनुका कारण समेत समावेश भई महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनमा सार्वजनिक लेखामा देखिएका कमी कमजोरी, कानूनी त्रुटी, छलकपटसँग सम्बन्धित तथ्यपरक अंक गणितीय विवरणहरुलाई महालेखाको वार्षिक प्रतिवेदनमा समावेश गरी लेखापरीक्षणका क्रममा ऐन नियमको परिपालना, आन्तरिक नियन्त्रण व्यवस्था, सरकारी सम्पत्तिको संरक्षण, स्रोत साधनको प्राप्ति र उपयोग, बजेट व्यवस्थापन र स्रोत सुनिश्चितता, वैदेशिक सहायता परिचालन, राजस्व असूली, सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापन, आयोजना व्यवस्थापन, कार्यक्रम स्वीकृति एवं कार्यान्वयन, अनुदान वितरण तथा अनुगमन, पुनःनिर्माण तथा पुनःस्थापना, प्राकृतिक स्रोत तथा सांस्कृतिक सम्पदाको संरक्षण, सेवा प्रवाह लगायतका विषयमा कमी-कमजोरी तथा वित्तीय अनुशासन, लगायतका क्षेत्रमा सुधारका लागि सम्बन्धित निकायलाई समितिले उपयुक्त निर्देशन दिने ।
- नेपाल सरकार (मूख्य सचिवस्तरीय) को निर्णयानुसार बेरुजु लगत, बेरुजु फछ्यौंट कार्ययोजना, बेरुजु फछ्यौंटको (नियमित गर्नु पर्ने, असुल गर्नु पर्ने र पेश्कि बाँकी देखिने) प्रतिवेदन ढाँचा स्वीकृत भई सबै सरकारी निकायहरुले अनिवार्य रुपमा कार्यान्वयन गर्न ढाँचा सहित नेपाल सरकारले दिएको लिखित निर्देशन मुताविकका कार्यहरु भए, नभएको विषयमा को नियमित अनुगमन गर्ने तथा यस सम्वन्धमा सम्बन्धित निकायलाई सो कार्यको लागि निर्देशन दिने ।

संघीयतामा सार्वजनिक लेखा समितिका चुनौती

संघीयतासँगै नेपालमा तीन तहका सरकारहरु क्रियाशील रहेका छन् । खर्चका केन्द्रहरु थपिएका छन् । बढ्दै गएको बेरुजु अरु बढ्ने हो कि भन्ने चिन्ता सर्वत्र हुन थालेको छ । वित्तीय अनुशासन विना सुशासनको कल्पना सम्भव देखिदैन । वित्तीय अनुशानस कायम गर्न, गराउन सार्वजनि लेखा समितिले महत्वपूर्ण भूमिका खेल्न सक्छ । यस सन्दर्भमा समिति सामु निम्नानुसारका चुनौतीहरु देखिएका छन् :

- संवैधानिक निकाय महालेखा परीक्षकले लेखापरीक्षणको क्रममा प्रचलित ऐन, नियम, निर्देशिका, कार्यविधि, नर्म्स, सम्झौता, निर्णय, संसद तथा संसदीय समितिका निर्णयलाई आधार बनाई महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनमा उल्लेख गरेका बेरुजूहरु असुल फछ्यौंट गराई आफ्नो कार्यक्षेत्रभित्र पर्ने सार्वजनिक लेखामा आर्थिक अनुशासन गराउने ।
- सार्वजनिक लेखा समितिमा आवश्यक स्रोत साधन र पर्याप्त विज्ञ जनशक्ति नभएको कारण महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनको मूल्याङ्कन र वास्तविकता यकिन गर्न सकिएको छैन । प्रतिवेदनमा लेख्नु पर्ने बेरुजु नलेखेको र नलेख्नु पर्ने बेरुजु लेखेको छ वा छैन समितिले यकिन गर्ने संयन्त्र बनाउन सकेको छैन । महालेखा परीक्षकका सहायकहरुले व्यक्तिपिच्छे एकै प्रकृतिको कारोवारमा कतै बेरुजु लेख्ने र कतै सोही व्यहोराको कुरा बेरुजु नलेख्ने गरेको पाइएको हुनाले यस सम्वन्धमा आइपर्ने दोहोरो मापदण्डको खतरालाई कसरी न्यूनीकरण गर्न सकिन्छ भन्ने तवरबाट समितिले महालेखा परीक्षकको प्रतिवेदन उपर अनुगमन गर्न सकेको देखिदैन । महालेखा

[८२] नेपाल सरकार (मुख्य सचिवस्तरीय) को मिति २०७०।०१।२४ को निर्णयानुसारका फाराम

परीक्षकको प्रतिवेदनमा निम्नानुसारका प्रावधानहरु समेत समेटिने गरेको पाइन्छ, जुन ऐन, कानून, निर्देशन, परिपत्र आदिसँग मेल खाँदैन । उदाहरणका लागि निम्न कुरालाई लिन सकिन्छ :

- संसद सचिवालयमा कार्यरत कर्मचारीहरुको विमा प्रिमियम वापतको रकम विमा कम्पनीलाई भूक्तानी गर्दा अग्रीम कर कट्टा नगरेको भनी रु १२ हजार रुपैयाँ महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनको अनुसूची १२ को सि.नं. १ मा असुल गर्नु पर्ने[८३] भनी उल्लेख गरेको छ । विमा प्रिमियम भुक्तानी रकममा कर कट्टा गर्नु नपर्ने भनी आन्तरिक राजस्व विभागको च.नं. ११८ मिति २०६५।९।७ को पत्रबाट सबै निकायहरुमा परिपत्र गरेको पाइन्छ । त्यस्तै राजपत्रमा प्रकाशित आर्थिक ऐन २०७३ मा भएको कानूनी व्यवस्था समावेश गरी कर काट्नु नपर्ने प्रमाण ३५ दिन भित्र प्रतिक्रिया सहित जवाफ दिएकोमा सोको आधारमा बेरुजु सम्परीक्षण नगरी बेरुजु बाँकी नै राखी प्रतिवेदनमा समावेश गरिएको देखिन्छ । सम्परीक्षणका लागि प्रमाण उपलब्ध गराएपछि पनि सोको सम्परीक्षण नहुनु भएको महालेखा परीक्षकको कार्यालयको गम्भिर लापरवाही देखिन्छ । यस प्रकारका महालेखा परीक्षकको कार्यालयबाट हुने कमी कमजोरीलाई सुधार गर्न र ऐन, कानून, परिपत्र समेतलाई ख्याल गरी लेखापरीक्षण हुन आवश्यक छ भनी महालेखा परीक्षकलाई निर्देशन दिनु आवश्यक छ ।
- प्रत्येक वर्ष आर्थिक ऐन तथा अध्यादेश मार्फत् आयकर ऐनमा संशोधन गरी सामाजिक सुरक्षा कोषको व्यवस्था गरेर आयकर ऐन २०५८ को अनुसूची १ को दफा १ बमोजिम प्राप्त भएको १ प्रतिशत पारिश्रमिक कर सामाजिम सुरक्षा कोषमा नाम नामेसी सहित जम्मा गर्नु पर्नेमा अधिकांश निकायहरुले सो अनुसार नगर्दा समेत लेखापरीक्षण हुँदा यस्ता विषयमा ध्यान दिने गरेको पाइदैन । तसर्थ आगामी दिनमा समितिले प्रष्ट रुपमा यस्ता विषयमा समेत सुधारका लागि निर्देशन दिनु आवश्यक छ ।

- यस्ता प्रकृतिका कार्यका लागि जनताको सार्वभौम अधिकार प्रयोग गर्ने संसदले बनाएको ऐन अनुसार लेखापरीक्षण गरेको छ वा छैन भनी यकिन गरी महालेखा परीक्षकलाई निर्देशन दिन सक्ने संयन्त्र बनाउनु पर्ने कार्य यस समितिका लागि चुनौतीको रुपमा रहेको छ ।
- संसदका सदस्यहरुको पारिश्रमिकमा कर घटी वा बढी कति काटिएको छ भन्ने सम्बन्धमा कुनै व्यहोरा नलेखी व्यवस्थापिका संसदले २०७३।९।७ मा संघीय संसदका पदाधिकारी तथा सदस्यको पारिश्रमिक र सुविधा सम्बन्धी ऐनको दफा १(२) मा यस ऐनको दफा ४, ६ र ७ मिति २०७३।४।१ देखि प्रारम्भ भएको मानिने व्यहोरालाई बेरुजूको रुपमा उल्लेख गरी ऐन अस्तित्वमा आउनु पूर्व अवधिको संसदले सम्मानीत संसदका माननीय सदस्यज्यूहरुको बैठकमा सहभागी भएको हाजिरीका आधारमा ऐनमा भएको व्यवस्था मुताविक उपलब्ध गराएको बैठक भत्ता वापतको रकम रु ४ करोड ९१ लाख ११ हजार बेरुजूको रुपमा प्रतिवेदनमा समावेश गरेको छ । यस्ता व्यहोराका सम्बन्धमा महालेखा परीक्षकलाई निर्देशन दिने कार्य अर्को चुनौतीको विषय बनेको छ ।
- सार्वजनिक जवाफदेहिता परिपालनाका सम्बन्धमा सार्वजनिक तथा सरकारी कार्यालयहरुको लेखापरीक्षण गर्दा देखिएका बेरुजुका व्यहोराहरुका आधारमा विधिको शासनको प्रत्याभूति सार्वभौम जनतालाई महशुसख गराउने गरी सार्वजनिक लेखा र महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनमा उल्लेखित बेरुजुको छलफल सुव्यवस्थित ढङ्गले गर्न आवश्यक पर्ने कार्यविधि, अनुगमन योग्य प्रतिवेदन प्रणाली, कार्ययोजना र समयसीमा सहितको कार्यतालिका बनाई लागू गर्दै आर्थिक अनुशासनको प्रत्याभूति गराउने ।

[८३] महालेखापरीक्षकको पचपन्नौं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७४, पृष्ठ ५१०

माथि उल्लेखित चुनौतीका अलवा तपसिलका[८४] सार्वजनिक जवाफदेहिताका परिपालना सम्बन्धमा देखिएका आर्थिक अनियमितता तथा बेरुजूहरुलाई समयमा कारवाही गरी टुङ्गोमा पुग्न सार्वजनिक लेखा समितिका लागि थप चुनौतीहरु रहेका छन् :

बजेट अनुशासन सम्बन्धी : एकमुष्ठ रकम अर्थ विविधमा राखी खर्च गरेको, सबै वैदेशिक सहायता बजेटमा समावेश नगरेको र लेखापरीक्षण नगराएको, कानूननमा नभएको स्रोत सुनिश्चितता दिएको, वर्षान्तमा कोष, समिति, संगठित संस्थामा ट्रान्सफर गरेको रकम बचत रहेको, बहुवर्षीय ठेक्का गरी ठूलो दायित्व सिर्जना गरेको, कानून प्रतिकूल रकमान्तर गरेको र बजेटभन्दा बढी खर्च गरेको, पुँजीगत खर्च अपेक्षित रुपमा नबढेको, अनुदानको अनुगमन कमजोर रहेको विषय ।

सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापन सम्बन्धी : समयमा ठेक्का व्यवस्था नभएको, ठेक्काको काम म्यादभित्र सम्पन्न नगरी म्याद थप गर्दै गएको, पूर्वनिर्धारित क्षतिपूर्ति असुल नभएको म्यादभित्र कार्य सम्पन्न नगर्नेलाई कारवाही नभएको, विद्युतिय खरिद पुर्ण रुपमा लागू नभएको, भेरिएसनबाट काम थप गरेको, डिजाईन/लागत अनुमान यथार्थपरक नभएको, नपाउने मूल्यवद्धि भुक्तानी दिएको, प्रतिस्पर्धा न्यून गर्न अस्वभाविक प्याकेज बनाई ठेक्का लगाएको विषय ।

आयोजना व्यवस्थापन सम्बन्धी : आयोजना पुर्वतयारीको गृहकार्य नगरेको, आयोजनाको प्राथमिकिकरण नगरेको, टुक्रे आयोजना सञ्चालन गरेको, पर्याप्त बजेट बेगर आयोजना अधुरो रहेको, आयोजना सञ्चालनमा समन्वय नभएकोले लक्ष्यअनुसार प्रगति नभएको, राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरु योजनावद्ध तवरले सञ्चालन नभएको, वैदेशिक सहायताको न्यून उपयोग भएको, आयोजनाको समय र लागत वृद्धि भएको विषय ।

जिम्मेवारी र जबाफदेहिता सम्बन्धी : लेखापरीक्षण र बेरुजु फछ्यौंट नगराउँदा कुनै कारर्वाही नभएको, सार्वजनिक लेखा समितिको निर्णय कार्यान्वयन तथा अनुगमन नभएको, कार्यक्रम सञ्चालनमा जबाफदेही बनाउन नसकेको, सार्वजनिक खर्च तथा वित्तीय जवाफदेहिता पालना नभएको, कार्यसम्पादन सम्झौता कार्यान्वयन नभएको, बेरुजु उपर कारवाही गरी असुल फछ्यौंट नगरेको, सम्पत्तिको संरक्षण र उपयोग प्रभावकारी नभएको विषय ।

आन्तरिक नियन्त्रण, कारोबारको यथार्थता सम्बन्धी : नियन्त्रण प्रणाली सबल नभएको, जिम्मेवार व्यक्तिबाट अनुगमन निरीक्षण नभएको, आन्तरिक लेखापरीक्षण विश्वसनीय नभएको, सञ्चित कोषको लेखा र एकल खाता कोषले सबै कारोबार नसमेटेको, नेपाल वित्तीय प्रतिवेदन मान कार्यान्वयन नगरेको, कम्प्युटरमा आधारित लेखाप्रणाली लागू भैनसकेको, उद्देश्य अनुरुप कोष सञ्चालन नभई ठूलो रकम मौज्दात रहेको विषय ।

राजस्व प्रशासन सम्बन्धी : करोडौंको कारोबार गरेपनि करको दायरामा नआएको, यथार्थ कारोबार नदेखाएबाट घटी कर असुल भएको, असम्बन्धित खर्च दाबी गरी न्यून कर असुल भएकोतथा कर परिपालना कमजोर रहेको, मूल्य अभिवृद्धि कर क्रेडिट बढेको, फरक भन्सार दरबन्दी लगाएबाट कम महसुल उठेको, भन्सार तथा बजारमा न्यून विजकीकरणको नियन्त्रण नभएको, राजस्व छुट र बक्यौता बढ्दै गएको, कर प्रशासनको अनुगमन र कर परीक्षणको गुणस्तर कमजोर रहेको, निःशुल्क सञ्चालन सापटी दिएको विषय ।

संस्थान सञ्चालन सम्बन्धी : अधिकांश संगठित संस्था नोक्सानीमा रहेको, शेयर तथा ऋण लगानीको हिसाब यथार्थपरक नरहेको, अनुत्पादक खर्च नियन्त्रण नभएको, स्रोत बेगर असीमित दायित्व व्यवस्था गरेको, समयमा लेखापरीक्षण नगराउने एवं प्रतिवेदन उपर प्रतिक्रिया नदिएको, निष्क्रिय संस्थामा प्रशासनिक खर्चको लागि ऋण लगानी गरेको, सम्पत्तिको अभिलेख तथा संरक्षण गर्न नसकेको विषय ।

[८४] महालेखापरीक्षकको पचपन्नौं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७४ को सारांश, पृष्ठ ५

सेवाप्रवाह व्यवस्थापन सम्वन्धी : सरकारी सेवाप्रवाह कमजोर भएको, कतिपय निकायमा जनशक्तिको पदपूर्ति नभएको, उपकरणहरु प्रयोगमा नआएको, प्रदुषित वातावरणबाट जनस्वास्थ्यमा असर परेको, इ-टोकन प्रणाली लागू नभएको, मध्यस्तमार्फत् सेवा लिनु परेको, सार्वजनिक सुनुवाई प्रभावकारी नभएको, गुनासो सुनुवाई प्रभावकारी नभएको, विद्युतीय माध्यमबाट सेवाप्रवाह नभएको, समय, लागतको विश्लेषण नगरेको, स्थानीय तहमा जनशक्ति पर्याप्त नभएको विषय ।

चुनौतीहरुको व्यवस्थापनका लागि सुझाव

बेरुजुको नियमित अनुगमन गरी आर्थिक अनुशासन कायम गराउन गर्नु पर्ने अति महत्वपूर्ण कार्य सरकारको वित्तीय जवाफदेहिताको आधार हो । सरकारले गर्ने आर्थिक कारोवारमा आर्थिक अनुशासन कायम गराउन सकिएमा मात्र सार्वजनिक लेखा समितिको कार्यक्षेत्र भित्र पर्ने सार्वजनिक लेखा र महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनसँग सम्बन्धित समितिको जिम्मेवारी पुरा हुन सक्दछ । यस पृष्ठभूमिमा सार्वजनिक लेखा समिति सामु देखिएका उल्लेखित चुनौतीलाई व्यवस्थापन गर्न आगामी दिन गर्नु पर्ने केही कार्यहरुलाई यहाँ निम्नानुसार सुझावका रुपमा रुपमा प्रस्तुत गरिएको छ :

- महालेखा परीक्षकको प्रतिवेदनमा उल्लेख भएका बेरुजु रकमहरुको लगत नेपाल सरकार (मूख्य सचिवस्तर) ले मिति २०७०।०१।२४ मा स्वीकृत गरी आर्थिक वर्ष २०६९।७० देखि अनिवार्य रुपमा प्रयोग गरी मासिक चौमासिक र वार्षिक रुपमा प्रतिवेदन गर्न निर्देशन दिनु आवश्यक छ ।

  त्यसैगरी सबै मन्त्रालय र केन्द्रीय निकायहरुमा प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रीपरिषद्को कार्यालयले परिपत्र गरेको बेरुजूसँग सम्बन्धित फारामहरु (आर्थिक वर्ष, बेरुजु दफा, बेरुजु वर्गिकरण सहितको बेरुजु रकम देखिने बेरुजूको लगत फाराम, आर्थिक वर्ष अनुसारको बेरुजूको लगत र फछ्यौंट देखिने फाराम र बेरुजु फछ्यौंट कार्ययोजना) वेभवेस बनाई प्रयोग गरी कुल बेरुजु रकम अध्यावधिक गराउन र महालेखा परीक्षकको प्रारम्भिक र वार्षिक प्रतिवेदनमा उल्लेख भए अनुसार बेरुजु असुल फछ्यौंट गरी गराई नियमित रुपमा केन्द्रीय निकायहरुले सार्वजनिक लेखा समितिमा प्रगति विवरण पेश गर्न आर्थिक कार्यविधि ऐन, २०५५ तथा आर्थिक कार्यविधि नियमावली, २०६४ अनुसार जिम्मेवारी तोकिएका सबै लेखा उत्तरदायी अधिकृतहरुलाई लिखित निर्देशन दिन नेपाल सरकार, मन्त्री परिषद्लाई निर्देशन दिने ।

- सार्वजनिक लेखा समितिको कार्यक्षेत्रभित्र परेका सार्वजनिक लेखा र महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनसँग सम्वन्धित कार्य सम्पादन गर्न सार्वजनिक लेखा समिति र समितिको सचिवालयलाई आवश्यक पर्ने स्रोत, साधन र जनशक्तिको व्यवस्थापन गर्ने ।

- सार्वजनिक लेखा र महालेखापरिक्षकको वार्षिक प्रतिवेदन माथिको छलफलसँग सम्बन्धित जिम्मेवारी सुव्यवस्थित ढङ्गले बहन गर्ने सन्दर्भमा आवश्यक कार्यविधि, कार्ययोजना र कार्यतालिका बनाई लागू गर्ने ।

- आयकर ऐन, २०५८ को अनुसूची १ को दफा १ को उपदफा ३ र ४ मा भएको व्यवस्था अनुसार रोजगारीको करयोग्य आय (व्यक्तिको हकमा रु ३.५ लाख भन्दा वढी भएको र दम्पत्तीको हकमा रु ४ लाखभन्दा बढी भएको रकम) मा सोही अनुसूची को दफा १ को उपदफा ४ मा उल्लेख भए मुताविक उपदफा १ र २ मा तोकिएको दरमा पारिश्रमिक कर असुल गर्नु पर्ने व्यवस्था अनुसार ऐनले छुट दिएको व्यक्तिको हकमा रु ३ लाख पचास हजारभन्दा कम र दम्पत्तीको हकमा रु ४ लाख भन्दा कममा पनि २०६७ सालदेखि कर असुल गर्दै आएको विषयमा अध्ययन गरी कानूनमा व्यवस्था नगरी भुक्तानी भएका सेवा सुविधा वापतका खर्चहरुको बेरुजु लेखे जस्तै कानूनमा लेखिए भन्दा फरक तरिकाले घटी बढी जे भएको हो सो व्यहोरा समेत बेरुजु लेख्ने विषयमा महालेखा परीक्षकलाई निर्देशन दिन र यस विषयमा अर्थ मन्त्रालय, महालेखा नियन्त्रकको कार्यालय लगायतका सरोकारवाला निकायलाई समितिमा बोलाई स्पष्ट निर्देशन दिनु आवश्यक छ ।

- व्यवस्थापिका संसद सचिवालयमा कार्यरत कर्मचारीहरुको विमा प्रिमियम वापतको रकम विमा कम्पनीलाई भूक्तानी गर्दा अग्रीम कर कट्टा नगरेको भनी लेखा परीक्षण हुने गरेको तर विमा प्रिमियम भुक्तानी रकममा कर कट्टा गर्नु नपर्ने भनी आन्तरिक राजस्व विभागले परिपत्र गरेको जस्ता फरक कुराहरुलाई सम्वन्धित निकायले के गर्ने भन्ने अन्यौलको अवस्था सिर्जना भएकाले लेखा परीक्षण गर्दा कानून, परिपत्र, निर्देशन समेतको ख्याल गर्न आवश्यक छ भनी निर्देशन दिने ।

- बेरुजूको नियमित अनुगमन गरी सार्वजनिक लेखा र महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनमा उल्लेख भएका बेरुजुको नियमित अनुगमन गर्न लेखा समितिको सचिवालयलाई आवश्यक पर्ने स्रोत, साधन र जनशक्तिको व्यवस्थापन गर्न संघीय संसद सचिवालयलाई निम्न बमोजिमका विषयमा लिखित जानकारी गराउने :

  - समितिको सचिवालयलाई माथि उल्लेख गरिएका कार्यहरुसँग सम्बन्धित मन्त्रालय तथा केन्द्रीय निकायबाट प्राप्त हुने मासिक, चौमासिक र वार्षिक प्रतिवेदनको अभिलेख राख्न, प्राप्त प्रतिवेदनहरुको अनुगमन र मूल्याङ्कन गरी समितिले तोकेको समयमा पेश गर्न आवश्यक पर्ने विषयगत मन्त्रालयको ज्ञान, सिप र अनुभव भएका दक्ष जनशक्तिको स्थायी दरबन्दीको संख्या स्वीकृत गराई व्यवस्थापन गर्न लिखित निर्देशन दिने र समितिको सचिवालयलाई आवश्यक पर्ने बेरुजु मूल्याङ्कन गर्ने महालेखा परीक्षकको कार्यालयले तयार गरी नेपाल सरकारले स्वीकृत गरेको स्वचालित वेभवेस प्रणाली तयार गरी कार्यान्वयनमा ल्याउन निर्देशन दिने ।
  - महालेखा परीक्षकले सालवसाली रुपमा तयार गरेका वार्षिक प्रतिवेदनमा बेरुजु न्यून वा शुन्य बनाउन सुधारका लागि पेश भएका व्यहोराहरु अनुसार गर्न गराउन नेपाल सरकारलाई निर्देशन दिने र कानून अभावका कारण आर्थिक अनुशासन कायम गराउन नसकिएका सम्बन्धमा आवश्यक कानूनको निर्माण गर्न संघीय संसदमा समितिको निर्णय सहित अनुरोध गर्ने ।

निष्कर्ष

सार्वजनिक लेखा समितिका कार्यक्षेत्रभित्र परेका माथि उल्लेखित अवसरको समय मै सदुपयोग गर्न र सार्वजनिक लेखा र महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनमा देखिएका बेरुजु असुल फछ्यौंट गराई आर्थिक अनुशासन कायम गराउने सम्बन्धमा नेपाल सरकार (मूख्य सचिवस्तरीय) को मिति २०७०।०१।२४ को निर्णयानुसार हाल कार्यान्वयनमा रहेको बेरुजुको मासिक, चौमासिक तथा वार्षिक प्रगति विवरण, बेरुजु फछ्यौंटको वार्षिक कार्ययोजना र बेरुजुको वर्गिकरण (नियमित गर्नु पर्ने, असुल गर्नु पर्ने र पेश्की बाँकी देखिने) सहितको लगत, फछ्यौंट र बाँकी देखिने प्रतिवेदन फारामहरु सबै सरकारी केन्द्रीय निकायबाट सार्वजनिक लेखा समितिको सचिवालयमा प्राप्त गर्ने व्यवस्था मिलाई समितिका कार्यक्षेत्रगत चुनौतीहरुको व्यवस्थापन गर्ने र महालेखा परीक्षकले सुधारका लागि तोकेका[८५] विषयमा सम्वन्धित निकायले सुधार गरी आर्थिक अनुशासन कायम गराउनु आवश्यक भएको छ ।

त्यस्तै सार्वजनिक लेखा समितिको निर्णय कार्यान्वयन गर्ने, महालेखा परीक्षकको प्रतिवेदन समय मै छलफल गर्ने, समितिको निर्णय र निर्देशन कार्यान्वयनको अनुगमनलाई थप प्रभावकारी बनाउन समितिलाई आवश्यक पर्ने स्रोत साधन र जनशक्तिको व्यवस्थापन गर्न आवश्यकता अनुसार समितिको निर्णय सहित नेपाल सरकारलाई निर्देशन दिने व्यवस्था मिलाउनु पर्ने देखिन्छ ।

सन्दर्भ सामग्री

[८५] महालेखाको वार्षिक प्रतिवेदन २०७४ को परिच्छेद ४

- नेपालको संविधान, २०७२
- प्रतिनिधि सभा नियमावली २०७५
- लेखापरीक्षण ऐन, २०४८
- आर्थिक कार्यविधि ऐन, २०५५
- आर्थिक कार्यविधि नियमावली, २०६४
- महालेखा परीक्षकको पचपन्नौं वार्षिक प्रतिवेद २०७४
- संघीय संसद सचिवालयको महालेखा परीक्षकको कार्यालयबाट लेखापरीक्षण गरे पश्चात् उपलव्ध गराएको प्रारम्भिक प्रतिवेदन ।
- CAMAD Vol. 13, No. 1, Issue 23, 2011/2068

संसदका विषयगत समितिहरुबीच समन्वय र नेपालमा अभ्यास

भोला दाहाल♣

सारांश

संसदीय कार्यवाहीको प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्न संसदमा रहेका सदस्यहरुमध्ये तोकिएका सदस्य रहने गरी विषयगत समिति गठन प्रणाली शुरुवात भएको हो । संसदमा दर्ता भएका विधेयक माथि व्यापक छलफल गर्ने, त्यसका राम्रा नराम्रा पक्षहरुको बारेमा केलाउने, आवश्यक भए संशोधन गर्ने, विषयगत विज्ञहरुको परामर्श लिनुपर्ने अवस्थामा सो समेत लिई विधेयकलाई अन्तिम रुप दिई पूर्ण सदनमा सोको प्रतिवेदन पेश गर्ने जिम्मेवारी समितिलाई हुन्छ । नेपालको संविधानको धारा ९७ ले प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभाले संघीय कानून बमोजिम समितिहरु गठन गर्न सक्नेछन् भन्ने व्यवस्था गरेको छ । यसै अनुरुप प्रतिनिधि सभा अर्न्तगत १० वटा, राष्ट्रिय सभा अन्तर्गत ४ वटा विषयगत समिति र २ वटा संयुक्त समितिको व्यवस्था भएको छ ।

विषयका आधारमा कतिपय अवस्थामा समितिहरुको कार्य क्षेत्रमा दाहोरोपना देखिन सक्छ । समितिहरुको समन्वयको अभावमा एकै विषयमा फरक फरक समितिबाट अलग अलग निर्देशन जाने अवस्था हुन सक्छ । कहिलेकाहीं अलग अलग समितिहरु पनि साझा रुपमा स्थलगत अवलोकनमा जानुपर्ने हुन्छ । साझा निर्देशन दिनुपर्ने पनि हुन सक्छ । समितिहरु बीच प्रभावकारी समन्वयका माध्यमबाट दोहोरोपन परेको अवस्थामा कुनै एउटा समितिले मात्रै हेर्ने गरी वा दुई वा सो भन्दा बढी समितिहरुको साझा छलफलबाट एकल निर्देशन दिन सक्छ । समितिका कामकारवाही सञ्चालनका क्रममा समितिहरु बीच विवाद, मतभिन्नता रहेको अवस्थामा समितिहरु बीचको समन्वयात्मक भूमिकाले यस्तो समस्या समाधान गर्न मद्दत गर्छ । मिल्दाजुल्दा विषयमा छलफलका लागि सम्बन्धित निकायको उपस्थिति गराउने सम्बन्धमा पनि त्यस्ता समितिहरुबीच संवाद हुन जरुरी हुन्छ । यसको लागि सबै समितिहरु बीच सूचना आदान प्रदान गर्नको लागि समन्वय गर्ने इकाई भएको खण्डमा समितिको काम कारवाही सहज र प्रभावकारी हुन्छ । विषयगत समितिहरु पूर्ण सदनका ऐना भएको हुँदा समिति सञ्चालनको विधि र प्रक्रियामा एकरुपता अनिवार्य नै हो । अतः सबै समितिहरुको काम कारवाही तथा विधिमा एकरुपता ल्याउनको लागि समिति समन्वय सम्बन्धी कार्यको अहम् भूमिका रहन्छ ।

नेपालको संघीय संसद सचिवालयमा एक समितिको कार्यक्षेत्रमा अर्को समितिको हस्तक्षेप नहोस भनेर नै समिति समन्वय सचिवालयको व्यवस्था गरिएको हो । प्रतिनिधि सभाको सचिवको मातहतमा रहने गरी संगठन संरचनामा यस सचिवालयको व्यवस्था भए पनि यस सचिवालयले दुवै सभाका सबै समितिहरुबीच समन्वयको कार्य गर्दै आएको छ । यसरी विषयगत समितिहरु बीच समन्वयका लागि समिति समन्वय सचिवालय, समितिका सभापतिहरुको संयुक्त बैठक, अलग-अलग समितिका सदस्यहरुबीच छलफल, टेलिफोन, पत्राचार, कर्मचारी-कर्मचारी छलफल, समितिहरुको संयुक्त अनुगमन, समितिहरुको संयुक्त निर्देशन, समितिहरुको वार्षिक प्रतिवेदन लगायत विधि एवम् औजारको अभ्यास हुँदै आएको छ ।

विषय प्रवेश

♣ उपसचिव, संघीय संसद सचिवालय

संसदमा विधायकहरुको संख्या धेरै हुन्छ । सीमित समयमा सञ्चालन हुने पूर्ण सदनमा एकातर्फ विधेयक माथि दफावार छलफल गर्न लामो समय लाग्छ भने अर्कोतर्फ कार्यकारिणी माथि प्रभावकारी विधायिकी नियन्त्रणका लागि समेत कठिनाई हुन्छ । अतः संसदीय कार्यवाहीको प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्न संसदमा रहेका सदस्यहरुमध्ये तोकिएका सदस्य रहने गरी विषयगतसमिति गठन प्रणाली शुरुवात भएको हो ।

यसरी समितिहरुको गठनले पूर्ण सदन माथिको कार्यबोझलाई कमी गर्दै सरकारका नीति तथा कार्यक्रम, विधेयक उपर दफावार छलफल, कार्यपालिका उपर नियन्त्रण र निर्देशन जस्ता जटिल कार्यहरुमा प्रभावकारिता देखिएको हुँदा संसदीय अभ्यास भएका मुलुकहरुमा समिति प्रणालीको विकास हुँदै आएको पाइन्छ । संसदमा दर्ता भएका विधेयक माथि व्यापक छलफल गर्ने, त्यसका राम्रा नराम्रा पक्षहरु केलाउने, आवश्यक भए संशोधन गर्ने, विषयगत विज्ञहरुको परामर्श लिनुपर्ने अवस्थामा सो समेत लिई विधेयकलाई अन्तिम रुप दिई पूर्ण सदनमा सोको प्रतिवेदन पेश गर्ने जिम्मेवारी समितिलाई

हुन्छ । समितिका बारेमा केही परिभाषा प्रस्तुत गर्न यहाँ सान्दर्भिक देखिन्छ :

A Part of Legislative body made up of one or more individals who have been assigned the task of investigating a certain issue and reporting their observations and recommendations to Legislature- West's Encyclopedia of American Law

One or more members of a legislative body to whom is specially referred some matter before that body, in order that they may investigate and examine in to it and report to those who delegated this authority to them - John Bouvier

सीमित संख्या, सम्बन्धित विषयमा जानकार वा दक्ष सांसदको उपस्थिति रहने, संसदमा प्रतिनिधित्व गर्ने सबै राजनीतिक दलको प्रतिनिधित्व हुने, व्यापक र विस्तृत रुपमा छलफल गरी सदनमा राय सुझाव सहितको प्रतिवेदन पेश गर्ने, दलीय ह्वीपबाट मुक्त भई स्वतन्त्र रुपले बिचार अभिव्यक्त गर्न सकिने, सम्बन्धित विषयका विशेषज्ञ समेत झिकाई छलफल गर्न सकिने, संसद र जनता बीच सेतुको भूमिका निर्वाह हुने, अनौपचारिक वातावरणमा छलफल तथा अर्न्तविरोधहरुलाई हल गर्न सकिने, सहमतिमा निर्णय गर्ने परिपाटीको विकास हुने, समितिमा पनि थप सूक्ष्म अध्ययनका लागि उपसमिति समेत गठन गरी कार्य गर्न सकिने, संसदको अधिवेशन नचलेको अवस्थामा पनि समिति सञ्चालन हुने हुँदा समितिहरुलाई संसदको कार्यशाला पनि भन्ने गरिन्छ ।

नेपालको संविधानको धारा ९७ ले प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभाले संघीय कानून बमोजिम समितिहरु गठन गर्न सक्नेछन् भन्ने व्यवस्था गरेको छ । यसै अनुरुप प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५ को नियम १७० अर्न्तगत १० वटा विषयगत समिति, राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ को नियम १४६ अन्तर्गत ४ वटा विषयगत समिति र प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभाको संयुक्त नियमावली २०७५ ले २ वटा संयुक्त समितिको व्यवस्था गरेको छ ।

प्रतिनिधि सभा अन्तर्गत रहेका समितिहरु

क्र.सं.	समिति	क्र.सं.	समिति
१	अर्थ समिति	२	अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध समिति
३	उद्योग तथा वाणिज्य र श्रम तथा उपभोक्ता हित समिति	४	कानून, न्याय तथा मानव अधिकार समिति
५	कृषि, सहकारी तथा प्राकृतिक स्रोत समिति	६	महिला तथा सामाजिक समिति
७	राज्य व्यवस्था तथा सुशासन समिति	८	विकास तथा प्रविधि समिति
९	शिक्षा तथा स्वास्थ्य समिति	१०	सार्वजनिक लेखा समिति

राष्ट्रिय सभा अन्तर्गत रहेका समितिहरु

क्र.सं.	समिति	क्र.सं.	समिति
१	दिगो विकास तथा सुशासन समिति	२	विधायन व्यवस्थापन समिति
३	प्रत्यायोजित व्यवस्थापन तथा सरकारी आश्वासन समिति	४	राष्ट्रिय सरोकार तथा समन्वय समिति

संयुक्त समितिहरु

क्र.सं.	समिति	क्र.सं.	समिति
१	संसदीय सुनुवाई विशेष समिति	२	राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति र दायित्वको कार्यान्वयन अनुगमन तथा मूल्याङ्कन समिति

नियमावलीले नै उपरोक्त समितिका काम कर्तव्य र अधिकारको पनि व्यवस्था गरेको छ, जसलाई संक्षिप्त रुपमा यहाँ चर्चा गरिएको छ :

- विधेयक उपर दफावार छलफल गरी सो सम्बन्धी प्रतिवेदन पेश गर्ने,
- मन्त्रालय, विभाग र अन्तर्गतका निकायको नीति तथा कार्यक्रम मूल्याङ्कन गरी आवश्यक निर्देशन दिने,
- मन्त्रालय, विभाग र अन्तर्गतका निकायको राजस्व र व्यय सम्बन्धी अनुमानको जाँच गरी वार्षिक अनुमान तयार गर्ने तरिका सम्बन्धमा सम्बन्धित निकायलाई आवश्यक निर्देशन दिने,
- मन्त्रीले सरकारको तर्फबाट बैठकमा दिएका आश्वासनको सम्बन्धमा अध्ययन गरी सम्बन्धित निकायलाई आवश्यक निर्देशन दिने,
- सरकारी सार्वजनिक सम्पत्तिको हिनामिना भए, नभएको अध्ययन, अनुगमन र मूल्याङ्कन गरी आवश्यक निर्देशन दिने,
- प्रत्यायोजित अधिकार अन्तर्गत बनाइएको नियम संविधान, सम्बन्धित ऐन, प्रचलित कानून बमोजिम वनेको छ वा छैन भन्ने विषयमा मूल्याङ्कन गरी आवश्यक निर्देशन दिने,
- सरकारद्वारा समय-समयमा गठन हुने छानबिन आयोग/समिति र जाँचबुझ आयोग/समितिद्वारा प्रस्तुत प्रतिवेदन कार्यान्वयनको अनुगमन गरी सम्बन्धित निकायलाई आवश्यक राय, सल्लाह र निर्देशन दिने,
- मन्त्रालय, विभाग र अन्य निकायबाट सम्पादन भएका कामको अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गरी सो सम्बन्धमा आवश्यक निर्देशन दिने,

समन्वयको आवश्यकता

विषयगत समितिहरुले खास गरी विधेयकमा दफाबार छलफल गर्ने तथा सरकार वा अन्तर्गत भए गरेका काम कारवाहीको अनुगमन, मूल्याङ्कन तथा जाँचबुझ गरी निर्देशन दिने व्यवस्था छ । विषयका आधारमा कतिपय अवस्थामा समितिहरुको कार्य क्षेत्रमा दाहोरोपना देखिन सक्छ । सम्बन्धित निकायका पदाधिकारी वा जिम्मेवार व्यक्तिलाई बोलाउन पर्दा एउटै समय पर्न जाने खतरा हुन्छ ।

पर्याप्त बैठक कक्ष, भौतिक सामग्री तथा दक्ष जनशक्तिको अभावमा अलग अलग समितिको उही कक्षमा, उही जनशक्तिको सहयोगमा बैठक गर्नुपर्ने अवस्थामा अलग अलग समय निर्धारण गर्नुपर्ने हुन्छ ।

समितिहरुको समन्वयको अभावमा एकै विषयमा फरक फरक समितिबाट अलग अलग निर्देशन जाने अवस्था हुन सक्छ । यसले गर्दा जुन निकायले कार्यान्वयन गर्ने हो, उसलाई निर्देशन कार्यान्वयन गर्न दुविधा उत्पन्न हुन सक्छ । कहिलेकाहीं अलग अलग समितिहरु पनि साझा रुपमा स्थलगत अवलोकनमा जानुपर्ने हुन्छ । साझा निर्देशन दिनुपर्ने पनि हुन सक्छ । समितिहरु बीच आपसी सञ्चार कायम गर्नको लागि समन्वयको माध्यमको रुपमा कुनै संरचना आवश्यक

पर्छ । यसर्थ समितिहरुले कार्यसम्पादन गर्ने क्रममा आपसी सहयोग, समन्वय र सहकार्य गर्नको लागि समन्वयको अवश्यकता पर्दछ ।

समिति समन्वयको महत्व

सिद्धान्ततः समिति गठन हुने अवस्थामा समितिको कार्यक्षेत्र पनि निर्धारण गरिएको हुन्छ । यसरी हरेक समितिको अलग अलग कार्यक्षेत्र तोकिएको भए तापनि कुनै-कुनै विषयको स्पष्ट कार्यक्षेत्र नछुट्टिने अवस्थामा एउटै विषयमा दुई वा सो भन्दा बढी समितिबाट अध्ययन भएको पाइन्छ । यसले एकातर्फ सम्बन्धित निकायका पदाधिकारीहरुलाई एउटै विषयमा अलग-अलग समितिमा उपस्थित भई जवाफ दिनुपर्ने अवस्था आउँछ भने अर्कोतर्फ अलग-अलग समितिबाट अलग-अलग निर्देशन जाने अवस्थामा निर्देशन कार्यान्वयनमा सम्बन्धित निकाय द्विविधामा पर्न सक्छ । अतः समितिहरु बीच प्रभावकारी समन्वयका माध्यमबाट दोहोरोपन परेको अवस्थामा कुनै एउटा समितिले मात्रै हेर्ने गरी वा दुई वा सो भन्दा बढी समितिहरुको साझा छलफलबाट एकल निर्देशन दिन सक्छ ।

नियमावलीले नै प्रत्येक समितिहरुका कार्यक्षेत्र र भूमिका तोकिएको छ । यस्तो अवस्थामा प्रत्येक समितिले आफ्नो नियमित काम कारवाही स्वतन्त्रपूर्वक सम्पन्न गर्ने हैसियत राख्दछ । समिति प्रणालीमा समान्यतया दोहोरो वा परक्षेत्रीय अधिकार माथि हस्तक्षेपलाई स्वीकार गरिदैन । तसर्थ प्रभावकारी भूमिका सम्पादनको लागि समितिहरु बीच अहस्तक्षेपको नीति अंगालिएको हुनुपर्दछ । प्रभावकारी समन्वयको व्यवस्था भएमा एक समितिले अर्को समितिको क्षेत्राधिकारमा हस्तक्षेप गर्न सक्ने अवस्था रहँदैन । हरेक समिति आफ्नो क्षेत्राधिकार स्वतन्त्रपूर्वक प्रयोग गर्न पाउने अवस्था रहन्छ । नेपालको संघीय संसद सचिवालयमा एक समितिको कार्यक्षेत्रमा अर्को समितिको हस्तक्षेप नहोस् भनेर नै समिति समन्वय सचिवालयको व्यवस्था गरिएको हो ।

एक भन्दा बढी समितिको कार्यक्षेत्रभित्र पर्ने विषयमा अलग-अलग समितिमा उही विषय अध्ययन, छलफल गर्ने कार्य व्यवहारिक हुँदैन । उही विषयमा फरक-फरक समितिमा अलग-अलग छलफलको कार्यक्रम राख्दा सम्बन्धित निकायलाई संसदका विभिन्न समितिमा एउटै विषयमा उपस्थित हुन झन्झट हुन्छ । अर्कोतर्फ समितिको समय खेर जाने तथा सचिवालयको खर्च समेत वृद्धि हुन जाने अवस्था रहन्छ । उही विषयमा अलग-अलग समितिमा छलफल हुँदा अलग-अलग निर्देशन जाने अवस्था भयो भने कार्यान्वयन गर्ने निकाय स्वयम् अलमलमा पर्ने अवस्था आउँछ । यस्तो अवस्थामा कागजपत्र झिकाउने वा छलफल गर्ने वा निर्देशन कस्तो दिने भन्ने सम्बन्धमा संलग्न समितिहरु बीच आपसमा साझा धारणा बनाउन सकिन्छ जसका लागि, समितिहरु बीच प्रभावकारी समन्वयात्मक भूमिकाले मद्दत गर्दछ । समितिहरुका कार्यक्षेत्र अलग-अलग तथा बैठक सञ्चालन प्रकृयामा स्वतन्त्र भए पनि कहिलेकाहीं कार्यक्षेत्र वा कुनै निर्णय वा कुनै विषयमा असमझदारीको अवस्था आउन सक्छ । समितिका काम, कारवाही सञ्चालनका क्रममा समितिहरु बीच विवाद, मतभिन्नता रहेको अवस्थामा समितिहरु बीचको समन्वयात्मक भूमिकाले यस्तो समस्या समाधान गर्न मद्दत गर्छ ।

अलग-अलग समिति भए पनि समिति सञ्चालन भनेको कार्यकारीको कामको अनुगमन, उसलाई आवश्यक परे निर्देशन दिने तथा स्वयम् समितिकै आन्तरिक व्यवस्थापनको काम गर्नको लागि समय समयमा समिति सभापतिहरु एवम् सचिवहरु बीच छलफल गर्नुपर्ने हुन्छ । समितिमा विभिन्न भूमिकामा रहने कर्मचारीहरु बीच पनि सहकार्य गर्नुपर्ने हुन्छ । समिति सञ्चालनको लागि मिति तोक्ने, समिति सभापति एवम् सचिवहरुको संयुक्त बैठक सञ्चालन गर्नको लागि, विभिन्न विवरण तथा तथ्यांक आदान प्रदान गर्नुपर्ने हुन्छ । सचिवालयमा कहिलेकाहीं जनशक्ति वा बैठक सञ्चालनका लागि बैठक कक्ष अभाव हुने अवस्था भएमा पनि बैठक सञ्चालनको मिति र समय तोक्न समितिहरु बीच समन्वय आवश्यक हुन्छ । मिल्दाजुल्दा विषयमा छलफलका लागि सम्बन्धित निकायको उपस्थिति गराउने सम्बन्धमा पनि त्यस्ता समितिहरु बीच संवाद हुनु जरुरी हुन्छ । यसको लागि सबै समितिहरु बीच सूचना आदान प्रदान गर्नको लागि समन्वय गर्ने इकाई भएको खण्डमा समितिको काम कारवाही सहज र प्रभावकारी हुन्छ ।

सबै समितिहरुको भौतिक संरचना, जनशक्ति व्यवस्थापन, खर्च, बजेट, अन्य सुविधा, समितिका क्रियाकलाप, गतिविधि, तौरतरिका, सञ्चालन विधि, प्रतिवेदन तयारी जस्ता कार्यमा एकरुपता ल्याउन जरुरी हुन्छ । समितिहरुले आफ्नो बैठक सञ्चालन वा अन्य कार्यका लागि आन्तरिक कार्यविधि वा निर्देशिका बनाएका हुन्छन् । अलग-अलग निर्देशिका र कार्यविधिका कारण समितिहरु बीच एकरुपता कायम गर्न सचिवालयलाई कठिन हुन सक्छ । संसद परम्परामा सञ्चालन हुने एउटा अभ्यास हो । विषयगत समितिहरु पूर्ण सदनका ऐना भएको हुनाले समिति सञ्चालनको विधि र प्रक्रियामा एकरुपता अनिवार्य नै हो । अतः सबै समितिहरुको काम कारवाही तथा विधिमा एकरुपता ल्याउनको लागि समिति समन्वय सम्बन्धी कार्यको अहम् भूमिका रहन्छ ।

यस बाहेक समिति प्रणालीलाई प्रभावकारी बनाउन, समितिहरु बीच सहकार्य गर्न, समस्या समाधान गर्ने कार्यमा पनि समिति समन्वयको भूमिका रहन्छ ।

समिति समन्वयका विधि एवम् औजार

समिति समन्वय सचिवालय : समिति समन्वय सचिवालय संसदमा रहेका विषयगत समितिहरु बीच औपचारिक अनौपचारिक रुपमा समन्वय गर्न र सहजीकरणका लागि स्थापना गरिएको संरचना हो । विशेषतः यस्तो संरचनालाई समितिहरुकै समन्वयको लागि कार्य तोकिएको हुन्छ र सो अनुसारको अधिकार पनि प्रदान गरिएको हुन्छ । छुट्टै शाखा/सचिवालयको स्थापनाले गर्दा समिति समन्वयको कार्य गर्न द्विविधा पर्दैन । संसदीय कार्यमा शीघ्रता, कार्यकारीको कार्यमाथि जाँचबुझ, अनुगमन तथा मूल्याङ्कनका लागि, समिति-समिति बीच पत्राचार जस्ता कार्य सम्पादनको लागि समिति समन्वय सचिवालयको सार्थकता देखिन्छ ।

समितिका सभापतिहरुको संयुक्त बैठकः हरेक विषयगत समितिहरु कार्यगत रुपमा आफैँमा स्वतन्त्र छन् । एक अर्काको कार्यमा अहस्तक्षेपको नीतिलाई स्वीकार गरिएको हुन्छ । कार्य गर्ने सन्दर्भमा समितिका आ-आफ्नो र समिति बीच साझा समस्याहरु हुन सक्छन् । समितिहरुले कुनै बखत एक साथ नयाँ विधि तयार गर्नुपर्ने हुन्छ । संसदका सभामुख वा राष्ट्रिय सभाका अध्यक्षले समितिका काम कारवाहीको अवस्थाको जानकारी लिन वा समितिहरुलाई कुनै कार्य गर्न निर्देशन दिने सन्दर्भमा पनि विषयगत समितिका सभापतिहरुसँग छुट्टाछुट्टै वा सामुहिक रुपमा बैठक आयोजना हुने गर्छ । यसरी यस्ता बैठकहरुमा समितिमा रहेका विद्यमान समस्या, समिति-समिति बीच गर्नुपर्ने सहकार्यको आवश्यकता, समिति-समिति बीचको असमझदारी, समितिको कार्य प्रगतिको बारेमा छलफल हुने गर्छ । समितिका सभापतिहरुको संयुक्त बैठक आवश्यकता अनुसार तथा निश्चित समयमा बस्ने गरी निर्धारण गरिएको हुन्छ । समितिका सभापतिहरुको संयुक्त बैठक दुई सदनात्मक व्यवस्था भएको अवस्थामा तल्लो सदन वा माथिल्लो सदन अन्तर्गतका समितिका सभापतिहरुको संयुक्त बैठक छुट्टाछुट्टै पनि बस्ने अभ्यास प्रचलनमा रहेको पाइन्छ ।

समितिका सचिवहरुको संयुक्त बैठक : समितिको बैठक सञ्चालनार्थ समिति सचिवहरु बीच पनि कार्य प्रक्रियाका सम्बन्धमा छलफल गर्ने माध्यम हो-समिति सचिवहरुको संयुक्त बैठक । यस्तो वैठकमा पनि समितिमा रहेका समस्या तथा विशेषतः जनशक्ति परिचालन, स्रोत व्यवस्थापनका सम्बन्धमा छलफल हुने गर्छ । सबै समितिको एकसाथ प्रतिनिधित्व हुने हुँदा यसलाई पनि समिति समन्वयको एउटा बलियो औजारको रुपमा लिन सकिन्छ ।

अलग-अलग समितिका सदस्यहरुबीच छलफल : विभिन्न समितिमा रहने संसद सदस्यहरुले अनौपचारिक रुपमा पनि समितिमा भएका कार्य गतिविधिको सम्बन्धमा अनुभव आदान प्रदान एवम् विचार साटासाट गर्ने गर्दछन् । यो औपचारिक रुपमा नहुने भए तापनि समिति समन्वयका लागि बलियो माध्यम मानिन्छ ।

टेलिफोन : आजको युग सञ्चारको युग हो । टेलिफोनले समिति-समिति बीच शीघ्र रुपमा समन्वय गर्न सहयोग गर्छ । यो पनि समन्वयको अनौपचारिक माध्यमको रुपमा पर्छ ।

पत्राचार : समिति-समिति बीच समन्वयको अर्को माध्यम पत्राचार पनि हो । एउटा समितिले माग गरेको जानकारी अर्को समितिले औपचारिक रुपमा पत्राचारकै माध्यमबाट उपलब्ध गराउने गर्छ । समितिको बैठकको सूचना, सरकारका निकायहरुबीच सम्पर्क जस्ता कार्यका लागि पत्राचार विधि बढी उपयुक्त हुन्छ ।

कर्मचारी-कर्मचारी छलफल : अलग-अलग समितिका कर्मचारीहरु बीच समितिमा विद्यमान विषयहरुका सम्बन्धमा छलफल हुन सक्छ । यो पनि समन्वयको अनौपचारिक विधि हो । यो विधि समितिमा देखिएका सानातिना समस्याहरुलाई चतुऱ्याइँबाट समाधान गर्न उपयुक्त हुन्छ ।

समितिहरुको संयुक्त अनुगमन : समितिको कार्यक्षेत्र अलग-अलग भए तापनि कतिपय विषयहरु एकभन्दा बढी समतिसँग मिल्दाजुल्दा हुन्छन् अर्थात् एक भन्दा बढी समितिहरुले एकै साथ हेर्नुपर्ने हुन्छ । यस्तो अवस्थामा सम्बन्धित समितिहरुले आपसी समझदारीमा संयुक्त रुपमा स्थलगत अनुगमन गर्न सक्छन् । यसो हुँदा एक अर्काको कार्यक्षेत्रमा हस्तक्षेप नहुने तथा सरकारी व्ययमा पनि बचत हुन्छ ।

समितिहरुको संयुक्त निर्देशन : साझा विषयमा सरकार वा सरकारी निकायका काम कारवाहीका सम्बन्धमा निर्देशन दिने अवस्थामा अलग-अलग समितिबाट अलग-अलग निर्देशन जाँदा कार्यान्वयन गर्ने निकाय अलमलमा पर्ने तथा यो विधि व्यवहारिक नभएको हुँदा सम्बन्धित समितिहरुले संयुक्त रुपमा निर्देशन दिने गरेको अभ्यास पाइन्छ ।

समितिहरुको वार्षिक प्रतिवेदन : विषयगत समितिहरुले आफूले गरेको कार्य प्रगतिको वार्षिक प्रतिवेदन बनाउने गर्दछन् । यस्तो प्रतिवेदनले पनि अर्को समितिलाई अध्ययन विश्लेषणमा सहयोग पुऱ्याउँछ ।

नेपालमा अभ्यास

संसदका विषयगत समितिहरु बीच समन्वयका लागि छुट्टै संरचनात्मक व्यवस्था नभए पनि सभामुख मार्फत समिति सभापतिहरु बीच छलफल र अन्तरक्रिया गर्ने कार्य परम्परागत रुपमा अभ्यास हुँदै आएको छ । यसरी समन्वयको कार्य हुँदै आएको भए तापनि खास गरी समिति समन्वय सम्बन्धी कार्यलाई बढी प्रभावकारी बनाई Mini Parliament भनेर बुझिने संसदीय समितिको भूमिकालाई अझै घनिभूत बनाउँदै संसदको सफलताको लागि संसद सचिवालयले २०७३ सालमा गरेको संगठन संरचनामा समितिहरु बीच समन्वय गर्नको लागि छुट्टै शाखाको रुपमा समिति समन्वय सचिवालयको व्यवस्था गरेको छ । प्रतिनिधि सभा सचिव मातहत राखिएको समिति समन्वय सचिवालयमा उपसचिव, शाखा अधिकृत र नायव सुब्बाको व्यवस्था गरिएको छ । प्रतिनिधि सभाको सचिवको मातहतमा रहने गरी संगठन संरचनामा व्यवस्था भए पनि यस सचिवालयले प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभाका सबै समितिहरु बीच समन्वयको कार्य गर्दै आएको छ ।

समिति समन्वय सचिवालयबाट सम्पादन हुने गरेका कार्य

- सचिवालयले समिति र संसद सचिवालय बीच आवश्यकतानुसार समन्वय गर्दै आइरहेको छ । हरेक समिति र सो अन्तर्गत उपसमितिहरुको समय समयमा भैरहने बैठकको सूचनाको जानकारी एवम् निर्णय प्राप्त गरी सचिवालयका उच्च पदाधिकारीहरु समक्ष पेश गर्ने, समितिमा देखिएका समस्याहरुलाई सचिवालय समक्ष अवगत गराउने, समितिमा कार्यरत सचिवालयका कर्मचारीहरु बीच समन्वय गर्ने, समितिमा आवश्यक भौतिक स्रोत साधनको आवश्यकताको पहिचान गरी आपूर्तिका लागि सचिवालयसँग आवश्यक समन्वय गर्ने जस्ता कार्य सचिवालयले गर्दे आएको छ ।
- कुनै बखत अलग-अलग समितिहरुको संयुक्त बैठकको आयोजना गर्नुपर्ने अवस्थामा सोको व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्य समिति समन्वय सचिवालयले गराउने व्यवस्था छ । यसका लागि आवश्यक पत्राचार, बैठक व्यवस्थापनको कार्य सम्पादन गर्ने गर्छ ।

- समितिका सभापतिहरुको संयुक्त बैठक आयोजना गर्न सहयोग गर्ने, सोको लागि सभापतिहरुलाई पत्राचार, निमन्त्रणा, वैठकको कार्यसूची र बैठक सञ्चालनमा पूर्ण रुपमा सहयोग पुऱ्याउनु समिति समन्वय सचिवालयको महत्वपूर्ण कार्यक्षेत्र हो ।
- प्रत्येक समितिका बैठकमा पेश हुने विषयवस्तुहरु दोहोरो परे नपरेको, एक समितिको कार्यले अर्को समितिको कार्यमा हस्तक्षेप गरे वा नगरेको सम्बन्धमा अनुसन्धानमूलक अध्ययन गरी सो को जानकारी सचिवलाई गराउने जिम्मेवारी पनि समिति समन्वय सचिवालयको हो ।
- समितिका हरेक बैठकहरुमा कस्ता कस्ता विषयमा छलफल हुन्छन्, बैठक कसरी सञ्चालन भएका छन् छलफलमा भएका मुख्य मुख्य एजेण्डाहरु के के हुन् लगायत समितिका गतिविधिहरु प्राप्त गरी सचिवालयले सचिवलाई जानकारी गराउने गर्दछ ।
- समितिहरुमा छलफल हुने विषयवस्तुका सम्बन्धमा समिति सचिवहरुका बीच आवश्यकतानुसार छलफल गराउने व्यवस्था मिलाउने,
- सचिवालयका भौतिक सामाग्रीहरुको उचित संरक्षण सम्बन्धी कार्य गर्ने,
- सचिवालयका सूचना तथा अभिलेखीकरण गरिनु पर्ने कागजातहरु सूचना तथा अभिलेख व्यवस्थापन शाखालाई नियमित रुपमा उपलब्ध गराउने,
- सचिवालयको वार्षिक कार्यक्रम तथा बजेट तर्जुमा गर्ने,
- समिति समन्वय सचिवालयले समितिका जनशक्ति सम्बन्धी विवरणहरु आवश्यकता अनुसार थपघट गरी यथार्थ विवरण बनाई राख्ने,
- समिति सम्बन्धी विवरण माग हुन आएको खण्डमा दिन मिल्ने विवरण उपलब्ध गराउने,
- समितिहरुमा भएका विभिन्न वैठकहरुको निर्णय प्राप्त गरी एकीकृत गरी अभिलेखन गर्ने,
- सबै विषयगत समितिहरुलाई गर्नुपर्ने एकीकृत निर्देशनको लागि आवश्यक पत्राचारमा सहयोग गर्ने,
- सचिवको निर्देशानुसारको अन्य कार्य गर्ने, गराउने ।

उपसंहार

संसदका विषयगत समितिहरु संसदीय अभ्यासलाई जीवन्तता दिने Mini parliament हुन् । व्यवस्थापिकाको कार्य सफलता र प्रभावकारिताको मापकको रुपमा समेत समितिहरुको भूमिकालाई हेर्ने गरिन्छ । समिति समिति मात्रै नभै यसले विधायिकाको मूल कर्म विधि निर्माणार्थ विधेयकको दफावार छलफल गरी त्यसको भावी प्रभाव, महत्व र व्यवहारिकताका लागि आवश्यक परिमार्जन सहित सिंगो संसदमा प्रतिवेदन पेश गर्ने महत्वपूर्ण संसदीय एकाई पनि हो । संसदीय अभ्यासको प्रभावकारिताको अभिष्ट सहित गठन भएका समितिहरु बीच एक अर्कामा आपसी विश्वास, समझदारी, समन्वय, साझेदारी र सहयोग अपरिहार्य हुन्छ भने यसका लागि समितिहरु बीच समन्वयात्मक व्यवस्था मिलाई समिति प्रणालीलाई विधि निर्माण र कार्यपालिकाका गतिविधिको निगरानी र नियन्त्रणका लागि सक्षम र फलदायी बनाउन सकिन्छ ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान
- प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५
- प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभाको संयुक्त नियमावली, २०७५
- राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५
- व्यवस्थापिका संसद सचिवालयको संगठन संरचना, २०७३
- व्यवस्थापिका संसद सेवा स्मारिका, २०७३

A Law Dictionary, Adapted to the Constitution and Laws of the United States.

West's Encyclopedia of American Law, edition 2. Copyright 2008 The Gale Group, Inc. All rights reserved

नेपालको सवैधानिक विकास र मौलिक हक सम्बन्धी समीक्षा

सरिता राना मगर*

सारांश

संविधान राज्य सञ्चालन प्रणालीको सिद्धान्त र मार्गनिर्देशक सहितको राजनीतिक सहमतिको दस्तावेज हो । संविधानले राज्यको शक्ति विभिन्न अंगमा विभाजन गर्ने, राज्य संरचनाको स्वरुप, शासकीय प्रणाली, आर्थिक प्रणालीको ढाँचा निर्धारण गर्ने, जनताको हक अधिकार तथा कर्तव्य सुनिश्चित गर्ने, राष्ट्रिय एकताका प्रतिकहरुको पहिचान गर्ने, शक्ति विभाजन तथा प्रयोगमा राज्यका विभिन्न अंगहरुबीच सन्तुलन तथा समन्वय गरी राष्ट्र निर्माणमा योगदान पुऱ्याउने गर्छ । समग्रमा संविधानले राष्ट्रिय एकीकरण गरी बलियो, समृद्ध तथा दिगो राज्य बनाउन महत्वपूर्ण भूमिका खेल्छ । नेपालमा वि.सं. २००४ साल अगाडि कुनै पनि लिखित संविधानको इतिहास नरहेकोमा पहिलोपटक वि.सं. २००४ सालमा राणा शासकले नेपाल सरकारको वैधानिक कानून, २००४ को रुपमा लिखित संविधान निर्माण गरी संवैधानिक विकासक्रमको शुरुवात गरेका थिए । वि.सं. २००४ देखि हालसम्म मुलुकले ७ वटा संविधान पाइसकेको छ । अहिले नेपालको संविधान (२०७२) कार्यान्वयनको चरणमा रहेको छ । संविधानको संरचनागत स्वरुपमध्ये मौलिक हक पनि एक महत्वपूर्ण भाग हो । नेपालको २००४ सालको संविधानदेखि अहिलेको वर्तमान संविधानसम्म प्रायजसो सबै संविधानमा मौलिक हकको व्यवस्था गरेको पाइन्छ । अहिलेको वर्तमान संविधानसम्म आइपुग्दा पहिलेको संविधानको तुलनामा मौलिक हकसम्बन्धी व्यवस्थामा संख्यात्मक तथा गुणात्मक वृद्धि भएको देखिन्छ । संविधानमा मात्र मौलिक हकको व्यवस्था गरेर हुँदैन, त्यसलाई कार्यान्वयन गर्नको लागि नीतिगत, कार्यक्रमगत तथा संरचनागत व्यवस्था गर्न राज्यको तीनै अंग लगायत संवैधानिक निकाय पनि क्रियाशील हुनुपर्ने आवश्यकता छ ।

विषय प्रवेश

जनताले आफूलाई शासन गर्नको लागि आफ्ना प्रतिनिधिहरुलाई दिइने सहमतिको दस्तावेज नै संविधान हो । संविधानले राज्यको शक्ति विभिन्न अंगमा विभाजन गर्नुको साथै राज्यको काम, कर्तव्य, अधिकार, दायित्व, जनताको मौलिक हक अधिकार, कर्तव्य तथा राज्य सञ्चालनको आधारभूत सिद्धान्तको निर्धारण गरेको हुन्छ । संविधान मूलतः एक मूल कानून हो, जुन कानूनको आधारमा नै विभिन्न अन्य विषयगत कानूनहरु निर्माण भएको हुन्छ । संविधानले नै राज्यको शासकीय प्रणाली निर्धारण गरेको हुन्छ । यसको सीमा रेखालाई नाघेर शासन सञ्चालन गर्न सकिदैन । संविधान राज्य संचालनको मार्गनिर्देशक हो । संविधानलाई मुलुकको एक राजनीतिक दस्तावेज पनि भनिन्छ । त्यस्तै यसले मुलुकले अपनाउने आर्थिक, सामाजिक नीतिहरुको खाका निर्माण गर्ने भएकोले यसलाई आर्थिक, सामाजिक दस्तावेजको रुपमा पनि लिइन्छ । संविधान लिखित तथा अलिखित रुपमा पनि रहेको हुन्छ । कुनै कुनै देशमा संविधान भनेर छुट्टै दस्तावेज नभएपनि छुट्टाछुट्टै कानूनहरुको रुपमा छरिएर रहेको हुन्छ भने त्यसलाई संविधान नभनी आधारभूत कानून भनेर नामाकरण गरिएको हुन्छ । संविधान दिगो र बलियो हुनको लागि यसले संविधानवादको भावनालाई समेट्नु आवश्यक छ । संविधानवाद भन्नाले संवैधानिक सर्वोच्चता हो, स्वेच्छाचारी शक्ति माथिको नियन्त्रण हो । सरकारका सबै अंग र ती अंगमा आवद्ध हरेक व्यक्तिले संविधानको अधिनमा रही काम गर्नुपर्ने र संविधानभन्दा माथि कोही हुन नहुने अवधारणा नै संविधानवाद हो । संविधानको मुख्य उद्देश्य समय सान्दर्भिकतामा भर पर्दछ । मुख्यतया संविधानले राष्ट्रिय अखण्डताको जगेर्ना गर्दै राष्ट्रलाई सुरक्षित पार्ने, राष्ट्रियताका प्रतिकहरुको सिर्जना गर्ने, राष्ट्रिय पहिचानलाई प्रवर्द्धन गर्ने, समाजका

* उपसचिव, संघीय संसद सचिवालय

मुलभूत मान्यताहरुका बीच सहअस्तित्वका आधार निर्माण गर्ने आदि उद्देश्य पाइन्छ । यस वाहेक स्रोत साधनहरुको बाँडफाँड, शिक्षा तथा स्वास्थ्य सेवा व्यवस्थापन, सामाजिक न्यायको सुनिश्चितता, जनताको हक अधिकार रक्षा तथा विभेद तथा हिंसा मुक्त समाजको निर्माण गर्नु पनि संविधानको उद्देश्य रहेको छ ।

संविधानको मुख्य उद्देश्य जनताको हक अधिकार रक्षा गर्नु र राज्यमाथि अपनत्वको भाव सिर्जना गर्ने हुँदा संविधानमा नै जनताको हक अधिकारको व्यवस्था गर्ने प्रचलन विश्वको सबै देशमा रहेको हुन्छ । नेपालमा पनि संविधानमा नै मौलिक हकको व्यवस्था गरेर अन्तर्राष्ट्रिय मञ्चमा मानवअधिकार प्रति गरेको प्रतिवद्धता पूरा गर्ने संवैधानिक बाटो निर्माण गरेको पाइन्छ । नेपालमा संवैधानिक अभ्यासको पछिल्लो चरणमा नयाँ संवैधानिक प्रवृत्तिहरुको विकास भएको देखिएको अर्को क्षेत्र मौलिक हकको क्षेत्र हो । विगतका संविधानको तुलनामा वर्तमान संविधानमा मौलिक हकको क्षेत्र सारभूत रुपमा फराकिलो भएको देखिन्छ । मानव अधिकार र नागरिक स्वतन्त्रताको पक्षमा उर्लिएको विश्वव्यापी लहरको पृष्ठभूमिमा भएको संवैधानिक परिवर्तनमा यस्तो हुनु स्वभाविकै हो ।

मौलिक हक

मानव अधिकार र मौलिक हक हेर्दा र सुन्दा उस्तै उस्तै लागे पनि यसमा तात्विक भिन्नता रहेको छ । मानव अधिकार मानव भएर जन्मेपछि नैसर्गिक रुपमा प्राप्त जन्मजात अधिकार हो, जसको सुनिश्चितता संविधानमा नै उल्लेख गरी प्रत्याभूत गरियो भने त्यस मानवअधिकारले मौलिक हकको स्वरुप निर्धारण गर्दछ । मानव अधिकार कार्यान्वयनको लागि राज्य कानूनी रुपमा वाध्यकारी हुँदैन भने मौलिक हक संविधानमा नै उल्लेख हुने हुँदा कार्यान्वयनको लागि राज्य जनताप्रति नैतिक तथा कानूनी रुपमा उत्तरदायी हुनुपर्छ । त्यसैले सबै मौलिक हक मानवअधिकार हुन सक्छन् तर सबै मानव अधिकार मौलिक हक हुन सक्दैनन् भनेर भन्न सकिन्छ । मौलिक हक अन्तर्गत स्वतन्त्रता र अधिकार दुवै पर्दछन् । स्वतन्त्रता अन्तर्गत राज्यले गर्न नहुने कुराहरु पर्दछन् भने अधिकार अन्तर्गत राज्यले दिनु वा गर्नुपर्ने कुराहरु पर्दछन् । अर्थात् स्वतन्त्रताले राज्य उपर नकारात्मक दायित्वको सिर्जना गर्दछ भने अधिकारले सकारात्मक दायित्वको सिर्जना गर्दछ । मौलिक हकको रुपमा नागरिकहरुलाई प्रदत्त स्वतन्त्रता र अधिकारहरु सरकारले इन्कार गर्न नसक्ने र सरकारले इन्कार गरेको अवस्थामा न्यायपालिकाले त्यस्तो स्वतन्त्रता र अधिकारहरुको प्रचलन गराइदिनुपर्ने भएकोले राज्यमा उपलब्ध स्रोत साधन र त्यसको परिचालनसँग मौलिक हकहरुको अर्थपूर्ण सरोकार रहने देखिन्छ । २०४७ सालको संविधानदेखि मौलिक हक अन्तर्गत यस्ता सकारात्मक अधिकारहरुलाई उल्लेखनीय रुपमा समावेश गर्न थालिएको पाइन्छ । अहिलेको संविधानसम्म आइपुग्दा अझ बढोतरी नै भएको पाइन्छ ।

नेपालको संवैधानिक विकासक्रम

कुनै एक समयमा निर्धारण गरेका मान्यता, धारणा तथा पद्धतिहरुले सधै निरन्तरता पाउन नसक्ने भएकोले समयको माग, नयाँ पिंढीको चाहना र अन्तर्राष्ट्रिय क्षेत्रमा आएको नयाँ नयाँ प्रवृतिको अनुसरण गर्दै संविधान पनि परिवर्तन तथा विकास हुँदै जान्छ । संविधानको विकास खासगरी नयाँ संविधानको निर्माण, संविधानमा हुने औपचारिक संशोधन, भइरहेको संविधानका प्रावधानहरुलाई बदलिंदो परिस्थिति अनुरुप अदालतद्वारा व्याख्या गरेर वा नयाँ प्रथा र परम्पराका आधारमा हुने गरेको पाइन्छ । नेपालमा भने ७१ वर्षको अवधिमा ७ वटा संविधान निर्माण भएका छन् । नेपालमा वि.सं. २००४ भन्दा पहिले लिखित रुपमा संविधान जारी गरिएको थिएन । शाहकालमा शाह राजाहरुले प्रथा, परम्परा, हिन्दु धर्मशास्त्रको आधारमा शासन सञ्चालन गरेको पाइन्छ । राणाकालमा वि.सं. १९१० सालमा जंगबहादुर राणाले पहिलो कानूनी संहिता मुलुकी ऐन जारी गरी राज्यमा कानूनी थिती बसाल्ने प्रयास गरे । यस कानूनी संहितालाई पनि संवैधानिक कानूनको रुपमा नामाकरण गर्न सकिन्छ । वि.सं. २००४ देखि लिखित रुपमा जारी भएका संविधान तथा उक्त संविधानमा व्यवस्था भएका मौलिक हकहरु देहाय वमोजिमका रहेका छन् :

क) नेपाल सरकार वैधानिक कानून, २००४ : राणा प्रधानमन्त्री पद्यम शमशेरद्वारा वि.सं. २००४ साल माघ १३ गते "नेपाल सरकार वैधानिक कानून २००४" नेपालको पहिलो औपचारिक लिखित संविधान जारी भएको थियो । यस संविधान निर्माणमा भारतीय सल्लाहकार डा. रामउग्र सिंह र श्री प्रकाशको सहयोग लिएको थियो । यस संविधानको प्रस्तावनामा राजाबाट प्राप्त पन्जापत्रको आधारमा संविधान घोषणा गरिएको र जनतालाई राज्यप्रणालीको हरेक अंगमा बढी मात्रामा सम्मिलित गराई मुलुकको प्रगति गर्ने भनी उल्लेख भएको पाइन्छ । यो संविधान सम्प्रभुबाट भन्दा पनि

नेपालमा राणा शासन विरुद्ध चलेको आन्दोलनलाई रोक्न जारी भएको हुदाँ यो संविधानले वैधानिकता त हासिल गरेको देखिदैन । सम्पूर्ण कार्यकारी, व्यवस्थापिकीय र न्यायिक अधिकारको प्रयोग र नियन्त्रण राणा प्रधानमन्त्री श्री ३ बाट नै हुने व्यवस्था रहेको पाइन्छ । व्यवस्थापिका सम्बन्धी व्यवस्था अन्तर्गत श्री ३, राष्ट्र सभा र भारदारी सभाबाट नेपालको व्यवस्थापक सभा बन्ने व्यवस्था थियो । भारदारीसभाका सम्पूर्ण ३० सदस्यहरु श्री ३ राणा प्रधानमन्त्रीबाट मनोनित हुने र राष्ट्र सभामा ७० सदस्यहरु हुने व्यवस्था रहेको थियो । न्यायपालिका सम्बन्धी व्यवस्था अन्तर्गत ग्राम पञ्चायत र नगरपालिकालाई न्याय सम्बन्धी अधिकार प्रदान गरी अधिकार निक्षेपणको अवधारणा त्यतिवेला पनि लागू गर्न खोजेको देखिन्छ । अदालत, विशेष अदालत तथा प्रधान न्यायालय जस्तो न्यायिक संरचनाको पनि परिकल्पना गरेको देखिन्छ ।

नेपालमा सर्वप्रथम यसै विधानले जनताको मौलिक अधिकार सम्बन्धी व्यवस्था गरेको देखिन्छ । यस विधानले व्यक्तिगत स्वतन्त्रता, वाक स्वतन्त्रता, प्रकाशन स्वतन्त्रता, सभा वा संघ स्वतन्त्रता, धार्मिक स्वतन्त्रता, ऐन कानूनी पूर्ण समानता, छिटो न्याय, निशुल्क प्रारम्भिक शिक्षा, सवैले भोट दिन पाउने, व्यक्तिगत सम्पति संरक्षण गर्न पाउने जस्ता मौलिक हकको व्यवस्था गरेर जनताको हक अधिकार सुनिश्चित गर्ने प्रयास गरेको थियो ।

ख) नेपालको अन्तरिम शासन विधान, २००७ : यस संविधान जारी भए पश्चात् नेपालको सम्प्रभु अधिकार राजामा हस्तान्तरण भएको थियो । २ वर्षभित्र संविधानसभा गठन गरी संविधान जारी गर्ने उद्देश्य सहित यो अन्तरिम शासन विधान जारी गरिएको थियो । यस संविधानमा नेपालको कार्यपालिका, न्यायपालिका र व्यवस्थापिकाका सम्पूर्ण अधिकारहरु राजामा निहित थियो तर कार्यकारिणी अधिकार भने राजा र मन्त्रिपरिषद्मा रहने गरी king in council को सिद्धान्त अवलम्बन गरियो । नेपालमा पहिलो पटक संवैधानिक राजतन्त्रको परिकल्पना समेत यसै संविधानले गरेको थियो । राज्यका नीतिका निर्देशक सिद्धान्तको व्यवस्था गरी शासन सञ्चालनमा आधारभूत सिद्धान्तको निर्माण गर्न खोजेको देखिन्छ । कार्यकारिणी अधिकार श्री ५ महाराजाधिराज, मन्त्रीहरु तथा अन्य कर्मचारीहरुद्वारा प्रयोग हुन सकिने भनी व्यवस्था गरेको थियो । व्यवस्थापिका अधिकार श्री ५ महाराजधिराजमा रहने भनी व्यवस्था गरेको थियो । पछि सल्लाहकार सभाको थप व्यवस्था गरी यस सभाले कानून निर्माणमा सल्लाह दिन सक्ने व्यवस्था गरेको थियो । न्याय सम्बन्धी अधिकारको सम्बन्धमा एक प्रधान न्यायालयको व्यवस्था गरिएको थियो । सो न्यायालयमा प्रधानन्यायाधीश र अन्य न्यायाधीशहरु मन्त्रिपरिषद्को सल्लाहमा राजाबाट नियुक्ति हुने र मन्त्रिपरिषद्को दुईतिहाई बहुमतबाट महाअभियोग पारित भएमा राजाबाट पदच्यूत हुन सक्ने व्यवस्था गरिएको पाइन्छ ।

यस विधानमा मौलिक हक भनी उल्लेख नभएपनि धारा १७ मा सबै नागरिकहरुलाई वाक् र प्रकाशन स्वतन्त्रता, शान्तिपूर्वक र विना हतियार सम्मेलन सभा गर्न, संघ संस्था खडा गर्न, नेपाल राज्यमा विना रोकतोक घुमफिर गर्न, नेपालको जुनसुकै भागमा पनि निवास र घरजम गर्न, सम्पत्ति आर्जन गर्न, भोग गर्न, वेचविखन गर्न र कुनै पेशा, रोजगार, उद्योग वा व्यापार गर्न पाउने भनी व्यवस्था गरेको थियो । व्यक्तिगत स्वतन्त्रताको प्रत्याभूति गरिएको थियो भने मानिस बेचविखनको लागि प्रतिवन्ध गरिएको थियो ।

ग) नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५ : वि.सं. २०१५ फागुन १ गते यस संविधान घोषणा गरिएको थियो । यो संविधानको प्रस्तावनामा यो संविधान राजामा प्रथा र परम्पराअनुसार अन्तर्निहित सार्वभौमसत्ता एवं राजकीय सत्ताको प्रयोगबाट जारी गरिएको भन्ने कुरा उल्लेख गरिएको थियो । यो संविधानले निर्वाचित व्यवस्थापिका, जवाफदेही सरकार र बहुदलीय प्रतिस्पर्धात्मक निर्वाचन पद्धतिलाई अँगालेको थियो । यस संविधानले राजालाई सरकार विघटन गर्ने, संकटकालको घोषणा गर्ने र संविधानलाई नै निलम्वन गर्न सक्ने स्वविवेकीय अधिकार प्रदान गरेको थियो । यस संविधानमा संकटकालीन अवस्थाको घोषणा गर्ने एकलौटी अधिकार पूर्ण रुपमा राजालाई प्राप्त थियो । यस संविधानले संविधानवादका मूल तत्वहरुलाई पनि आत्मसात गर्न खोजेको थियो । प्रतिनिधि सभाम बहुमत प्राप्त व्यक्तिको प्रधामन्त्रित्वमा गठन हुने सरकार, १०९ सदस्यीय जननिर्वाचित प्रतिनिधि सभा तथा १८ जना राजाबाट मनोनित र १८ जना प्रतिनिधिसभाबाट निर्वाचित सदस्य रहने माथिल्लो सदन महासभा समेतको द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका जस्तो विश्वव्यापी प्रजातान्त्रिक मूल्य मान्यताको अभ्यास यस संविधानमा व्यवस्थित गरेको थियो । न्याय सम्बन्धी व्यवस्थामा स्वतन्त्र न्यायपालिकाको सर्वोच्च निकायमा सर्वोच्च अदालतको व्यवस्था गरिएको थियो ।

यस संविधानको भाग ३ मा मौलिक हकको व्यवस्था गरिएको थियो । मौलिक हकहरुमा वैयक्तिक स्वतन्त्रता, सबै नागरिक कानूनको समान संरक्षणको हकदार हुने, सनातनदेखि चलिआएको आफ्नो धर्मको अवलम्बन र अभ्यास गर्न पाउने, सबै नागरिकलाई सम्पति आर्जन, भोग, ग्रहण तथा बेचविखन गर्न पाउने, प्रत्येक नागरिकलाई राजनीतिक स्वतन्त्रताको हक हुने र संवैधानिक उपचारको हक हुने भनी व्यवस्था गरेको थियो । सर्वोच्च अदालतको असाधारण क्षेत्र अन्तर्गत विभिन्न रिट क्षेत्राधिकारबाट त्यस्ता मौलिक हकको संरक्षण हुने व्यवस्था यस संविधानमा उल्लेख भएको हुँदा यसलाई मुख्य विशेषताको रुपमा लिन सकिन्छ ।

घ) नेपालको संविधान, २०१९ : नेपालको संविधान, २०१९ वि.सं. २०१९ पुस १ गते राजा महेन्द्रले शाही घोषणा गरी जारी गरेको थियो, जुन संविधानमा सम्पूर्ण राजकीय शक्ति र सार्वभौमसत्ता राजामा निहित गरी राजालाई सर्वशक्तिमान् कायम गरिएको थियो । यस संविधानले दलीय व्यवस्थालाई नै प्रतिवन्ध गर्दै एकदलीय पञ्चायती व्यवस्थाको सूत्रपात गऱ्यो । कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायपालिका सम्बन्धी सम्पूर्ण अधिकार राजामा हुने व्यवस्थाले तानाशाही शासनको आभाष हुन्छ । राष्ट्रिय पञ्चायत एक सदनात्मक व्यवस्थापिकाको व्यवस्था थियो । जसमा १४० जना सदस्यमध्ये ११२ जना प्रत्यक्ष निर्वाचनबाट तथा २८ जना राजाबाट मनोनित हुने व्यवस्था गरेको थियो । राष्ट्रिय पञ्चायतमा वहुमत प्राप्त व्यक्ति राजाबाट प्रधानमन्त्रीमा नियुक्ति हुने व्यवस्था थियो । न्यायपालिकाको सर्वोच्च निकायमा सर्वोच्च अदालतको व्यवस्था गरी त्यसका प्रधानन्यायाधीश र अन्य न्यायाधीशहरुको नियुक्ति राजाबाट हुने व्यवस्था थियो । संविधानले अख्तियार दुरुपयोग निवारण आयोग रहने प्रावधान राखेको थियो । यो संविधान जम्मा ३ पटक संशोधन गरिएको थियो ।

नेपालको संविधान, २०१९ को भाग ३ मा मौलिक कर्तव्य र हकको व्यवस्था गरेको थियो । यस संविधानको धारा १० देखि धारा १६ सम्म समानताको हक, स्वतन्त्रताको हक, देश निकाला विरुद्धको हक, शोषण विरुद्धको हक, धर्म सम्बन्धी हक, सम्पत्तिको हक, संवैधानिक उपचारको हक भनी मौलिक हकको व्यवस्था गरेको थियो । यी मौलिक हकहरुको व्यवस्था भए पनि संविधानको धारा १७ को उपधारा १ मा मौलिक हकहरुको प्रयोगलाई सार्वजनिक हितको निमित्त व्यवस्थित वा नियन्त्रित गर्नको लागि कानून बनाउन सकिनेछ भनी व्यवस्था गरिएको हुँदा जनतालाई मौलिक हक प्रदान गर्ने कार्यमा राज्य त्यति उदार नभएको देखिन्छ ।

ङ) नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ : दलविहीन पञ्चायती व्यवस्थाको अन्त्य गर्दै राजा विरेन्द्रले वि.सं.२०४६ चैत्र २७ मा नेपाली कांग्रेसका कार्यवाहक सभापति कृष्णप्रसाद भट्टराईको प्रधानमन्त्रीत्वमा ११ सदस्यीय अन्तरिम मन्त्रिमण्डल गठन गरी १ वर्षभित्र नयाँ संविधान निर्माण गरी संसदीय चुनाव गर्ने जिम्मेवारी दिएकोमा उक्त मन्त्रिमण्डलको सल्लाह र सम्मतिमा ९ सदस्यीय संविधान सुझाव आयोग गठन गरियो । पछि यसै आयोगले तयार गरेको संविधान वि.सं. २०४७ कार्तिक २३ गते नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ को रुपमा जारी गरियो । यस संविधानमा संविधान संशोधन गर्दा अपरिवर्तनीय आधारभूत संरचनाको सिद्धान्तलाई अवलम्बन गरिएको थियो । यस संविधानको मुख्य विशेषताहरुमा संवैधानिक राजतन्त्र, जनतामा निहित सार्वभौमसत्ता, बहुदलीय शासन पद्धति, संसद प्रति उतरदायी कार्यपालिका तथा एकात्मक राज्य व्यवस्था रहेको थियो । यो संविधानले दुई सदन भएको संसदको संरचनात्मक व्यवस्था गरी ६० सदस्यीय माथिल्लो सदन राष्ट्रिय सभामा क्षेत्रीय, दलगत तथा विभिन्न पक्षहरुको प्रतिनिधित्व हुने अप्रत्यक्ष निर्वाचन पद्धतिबाट गठन हुने स्थायी सदनको परिकल्पना गरी २०५ सदस्यीय प्रतिनिधिसभालाई ५ वर्षको प्रत्यक्ष जनताको मतद्वारा गठन हुने सदनको रुपमा व्यवस्था गरिएको थियो । कार्यपालिकाको सम्बन्धमा भने प्रतिनिधिसभामा बहुमत प्राप्त व्यक्तिको नेतृत्वमा मन्त्रिपरिषद् गठन गर्ने व्यवस्था थियो र प्रधानमन्त्रीले संसदको विश्वास प्राप्त गरेसम्म मात्र पदमा रहने व्यवस्था थियो । यस संविधानले स्वतन्त्र न्यायपालिकाको परिकल्पना गरेको थियो । सर्वोच्च अदालत, पुनरावेदन अदालत तथा जिल्ला अदालत जस्ता न्यायिक संरचनाको व्यवस्था थियो । प्रधानन्यायाधीशको नियुक्ति संवैधानिक परिषद्को सिफारिसमा र पुनरावेदन तथा जिल्ला अदालतको न्यायाधीशको नियुक्ति न्यायपरिषद्को सिफारिसमा गरिने व्यवस्थाले स्वतन्त्र न्यायपालिकाको मान्यतालाई अनुशरण गरेको देखिन्छ । यस संविधानको भाग ३ मा मौलिक हकको व्यवस्था गरेको थियो । समानताको हक, स्वतन्त्रताको हक, छापाखाना र पत्रपत्रिका सम्बन्धी हक, फौजदारी न्यायसम्बन्धी हक, निवारक नजरवन्द विरुद्धको हक, सूचनाको हक, सम्पतिको हक, संस्कृति तथा शिक्षा सम्बन्धी हक, धर्म सम्बन्धी हक, शोषण विरुद्धको हक, देश निकाला विरुद्धको हक, गोपनियताको हक, संवैधानिक उपचारको हक

सम्बन्धी मौलिक हकको व्यवस्था गरेको थियो । यस संविधानले सूचनाको हक, गोपनियताको हक जस्ता नयाँ मौलिक हकको व्यवस्था गरी जनताप्रति राज्यलाई बढी उतरदायी बनाएको थियो ।

च) नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ : २०६२/६३ को जनआन्दोलन पश्चात् गठन भएको नेपाल सरकार र ने.क.पा माओवादीबीच अन्तरिम संविधान निर्माण गर्ने, सोही अनुरुप अन्तरिम सरकार गठन गर्ने, संविधानसभाको निर्वाचन मिति घोषणा गर्ने भनी भएको सहमति अनुरुप मिति २०६३ असार २ गते सर्वोच्च अदालतका पूर्वन्यायाधीश श्री लक्ष्मणप्रसाद अर्यालको संयोजकत्वमा अन्तरिम संविधानको मस्यौदा समिति गठन भयो । यस समितिले तयार गरेको नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ लाई पुनर्स्थापित प्रतिनिधिसभाद्वारा मिति २०६३।१०।१ मा जारी गरी सोही दिन यो संविधान वमोजिम गठित अन्तरिम व्यवस्थापिका संसदबाट अनुमोदन गरियो । यस संविधानको मुख्य उद्देश्य संविधानसभाको निर्वाचन गरी नयाँ संविधानको निर्माण गर्नु र संक्रमणकालीन अवस्थाको व्यवस्थापन गर्नु रहेको थियो । पहिलोपटक संविधानको स्रोत नेपाली जनतालाई मानी जारी गरिएको थियो । यो संविधानको तेस्रो संशोधनले नेपाल संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक राज्य भएको घोषणा समेत गरेको थियो । यसै संविधानको चौथो संशोधनले नेपालमा राष्ट्रपति र उपराष्ट्रपतिको व्यवस्था गरी गणतन्त्रको संस्थागत गर्ने कार्य गरेको थियो । यस संविधानको मुख्य विशेषताहरुको रुपमा संघीय व्यवस्था, धर्म निरपेक्षता, भाषिक स्वतन्त्रता, मानव अधिकारमा वृद्धि, राज्यको दायित्व उल्लेख, एक सदानात्मक संसदीय शासन प्रणाली, संसदीय सुनुवाईको व्यवस्था, स्वतन्त्र न्यायपालिका र प्रभावशाली प्रधानमन्त्रीको व्यवस्था रहेको थियो ।

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को भाग ३ मा मौलिक हकहरुको व्यवस्था गरिएको थियो । स्वतन्त्रताको हक, समानताको हक, छुवाछूत तथा जातीय भेदभाव विरुद्धको हक, प्रकाशन, प्रसारण तथा छापाखाना सम्बन्धी हक, वातावरण तथा स्वास्थ्य सम्बन्धी हक, शिक्षा तथा संस्कृति सम्बन्धी हक, रोजगारी तथा सामाजिक सुरक्षा सम्बन्धी हक, सम्पतिको हक, महिलाको हक, सामाजिक न्यायको हक, बालबालिकाको हक, धर्म सम्बन्धी हक, न्याय सम्बन्धी हक, निवारक नजरबन्द विरुद्धको हक, यातना विरुद्धको हक, सूचनाको हक, गोपनीयताको हक, शोषण विरुद्धको हक, श्रम सम्बन्धी हक, देश निकाला विरुद्धको हक, संवैधानिक उपचारको हक मौलिक हकको रुपमा राखिएको थियो । यस अगाडिको संविधानमा मौलिक हकको रुपमा नरहेको बाँच्न पाउने हक, राजनीतिक दल खोल्ने स्वतन्त्रता, छुवाछूत तथा जातीय भेदभाव विरुद्धको हक, वातावरण तथा स्वास्थ्य सम्बन्धी हक, रोजगारी तथा सामाजिक सुरक्षा सम्बन्धी हक, महिलाको हक, बालबालिकाको हक, सामाजिक न्यायको हक, यातना विरुद्धको हक जस्ता हकहरु थप गरिएको थियो ।

छ) नेपालको संविधान : संविधान सभाको दोस्रो निर्वाचनबाट निर्वाचित संविधानसभाद्वारा मस्यौदा गरी पारित गरिएको यो संविधान मुलुकको सातौ संविधान हो । अहिले नेपाल यसै संविधानद्वारा निर्देशित छ । यो संविधान मिति २०७२।६।१ गते संविधान सभाका बहुमत सदस्यहरुबाट हस्ताक्षर भएपछि सभाध्यक्षबाट प्रमाणित गरी मिति २०७२।६।३ गते तत्कालिन राष्ट्रपतिबाट संविधान जारी भएको घोषणा गरिएको थियो । यस संविधानमा ३५ भाग ३०८ धारा र ९ वटा अनुसूचीहरु रहेका छन् । यस संविधानले नेपालको सार्वभौमसत्ता र राजकीयसत्ता नेपाली जनतामा रहेको, राष्ट्र र राज्यको समेत परिभाषा गरी राज्यको निर्देशक सिद्धान्त, नीति र दायित्वको समेत व्यवस्था गरिएको छ । राज्यको संरचना संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी ३ तहको राज्यको संरचनाको व्यवस्था गरी ती तहले प्रयोग गर्न सक्ने अधिकारको सूचीको अनुसूचीको समेत व्यवस्था गरिएको छ । नेपालको शासकीय स्वरुप बहुलवादमा आधारित बहुदलीय प्रतिस्पर्धात्मक संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक संसदीय शासन प्रणाली रहेको छ । यस संविधानले संघमा संघीय कार्यपालिका तथा द्विसदनात्मक संघीय संसदको व्यवस्था गरेको छ । प्रदेशमा प्रदेश कार्यपालिका र एक सदनात्मक प्रदेश सभाको व्यवस्था गरेको छ । स्थानीय तहमा पनि स्थानीय कार्यपालिका र स्थानीय व्यवस्थापिकाको व्यवस्था गरेको छ । यस संविधानले न्यायपालिकाको सम्बन्धमा भने एकात्मक न्यायपालिकाको परिकल्पना गरेको छ । संरचनागत रुपमा भन्नुपर्दा सर्वोच्च अदालत, उच्च अदालत र जिल्ला अदालतको व्यवस्था गरिएको छ । स्थानीय तहमा ३ सदस्यीय न्यायिक समितिको समेत व्यवस्था गरी न्यायिक निरुपण कार्यमा स्थानीय तहलाई समेत जिम्मेवार बनाउन खोजिएको छ । राज्यको शक्ति तथा अधिकार सघं, प्रदेश तथा स्थानीय तहमा विभाजन गरी समावेशी मुलुक निर्माण गरी जनतामा राज्यप्रति अपनत्वको भाव सिर्जना गर्ने प्रयास यस संविधानको रहेको छ । संघ, प्रदेश र स्थानीय तह बीचको सम्बन्ध सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित हुनेछ भनी गरिएको व्यवस्थाले संघ, प्रदेश र स्थानीय तह बीच शक्ति सन्तुलन गर्न

खोजिएको देखिन्छ । यस संविधानले महालेखा परीक्षक, लोक सेवा आयोग, निर्वाचन आयोग, राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोग, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित आयोग, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, राष्ट्रिय महिला आयोग, राष्ट्रिय दलित आयोग, राष्ट्रिय समावेशी आयोग, आदिवासी जनजाति आयोग, मधेशी आयोग, थारु आयोग, मुस्लिम आयोग जस्ता संवैधानिक निकायको व्यवस्था गरेको छ । नेपालको सार्वभौमिकता, भौगोलिक अखण्डता, स्वाधीनता र जनतामा निहित सार्वभौमसत्ताको प्रतिकुल हुनेगरी संविधान संशोधन नगरिने कुराले यस संविधानले पनि संविधान संशोधनको सम्बन्धमा आधारभूत संरचनाको सिद्धान्त लागू गरेको देखिन्छ ।

यस संविधानमा पनि अन्य संविधानमा झै संविधानको भाग ३ मा मौलिक हक र कर्तव्यको व्यवस्था गरेको छ । सम्मानपूर्वक बाँच्न पाउने हक, स्वतन्त्रताको हक, समानताको हक, सञ्चारको हक, न्याय सम्बन्धी हक, अपराध पिडितको हक, यातना विरुद्धको हक, निवारक नजरवन्द विरुद्धको हक, छुवाछूत तथा भेदभाव विरुद्धको हक, सम्पतिको हक, धार्मिक स्वतन्त्रताको हक, सूचनाको हक, गोपनीयताको हक, शोषण विरुद्धको हक, स्वच्छ वातावरणको हक, शिक्षा सम्बन्धी हक, भाषा तथा संस्कृतिको हक, रोजगारीको हक, श्रमको हक, स्वास्थ्य सम्बन्धी हक, खाद्य सम्बन्धी हक, आवासको हक, महिलाको हक, बालबालिकाको हक, दलितको हक, ज्येष्ठ नागरिकको हक, सामाजिक न्यायको हक, सामाजिक सुरक्षाको हक, उपभोक्ताको हक, देश निकाला विरुद्धको हक, संवैधानिक उपचारको हक भनी ३१ वटा मौलिक हकको व्यवस्था गरेको छ । यस संविधानको धारा ४७ मा यी उल्लेखित मौलिक हकहरुको कार्यान्वयनको लागि राज्यले संविधान लागू भएको ३ वर्षभित्र कानूनी व्यवस्था गर्ने भनी उल्लेख भएको छ । अपराध पिडितको हक, खाद्य सम्बन्धी हक, आवासको हक, दलितको हक, जेष्ठ नागरिकको हक, उपभोक्ताको हक जस्ता मौलिक हकहरु यो भन्दा अगाडिको संविधानमा व्यवस्था गरिएको थिएन । नेपालको संविधान (२०७२) लागू भए पश्चात् संघीय सरकारले संविधानमा उल्लेख भएका मौलिक हकसँग सम्बन्धित निम्न लिखित कानूनहरु संघीय संसदबाट पारित गरी कार्यान्वयनको चरणमा रहेको छ ।

- सुरक्षित मातृत्व तथा प्रजनन स्वास्थ्य अधिकार ऐन, २०७५
- उपभोक्ता संरक्षण ऐन, २०७५
- जनस्वास्थ्य सेवा ऐन, २०७५
- आवासको अधिकार सम्बन्धी ऐन, २०७५
- खाद्य अधिकार तथा खाद्य सम्प्रभुता सम्बन्धी ऐन, २०७५
- वैयक्तिक गोपनीयता सम्बन्धी ऐन, २०७५
- अनिवार्य तथा नि:शुल्क शिक्षा सम्बन्धी ऐन, २०७५
- रोजगारीको हक सम्बन्धी ऐन, २०७५
- सामाजिक सुरक्षा ऐन, २०७५
- अपराध पीडित संरक्षण ऐन, २०७५
- बालबालिका सम्बन्धी ऐन, २०७५

यो संविधान लागू भए पश्चात् सार्वजनिक सुरक्षा ऐन, २०४६, भूमि सम्बन्धी ऐन, २०२१, जातीय भेदभाव तथा छुवाछूत (कसूर र सजाय) ऐन २०६८, वातावरण संरक्षण ऐन, २०५३ जस्ता ऐनहरु मौलिक हकसँग सम्बन्धित भएको हुदा ती ऐनहरुलाई नेपालको संविधान अनुकूल संशोधन गरी कार्यान्वयनको अवस्थामा छ ।

मौलिक हक कार्यान्वयनको लागि चालिनुपर्ने कदमहरु

संविधानमा मौलिक हकको व्यवस्था गरेर मात्र हुदैन । मौलिक हकको व्यवहारमा कार्यान्वयन गरिनुपर्छ त्यसको लागि देहाय वमोजिमको कदमहरु अपनाउन सकिन्छ ।

- संविधानमा उल्लेखित ३१ वटा मौलिक हकमध्ये बाँकी सम्पूर्ण मौलिक हक सम्बन्धमा ऐन कानून निर्माण गर्ने ।
- नवनिर्मित मौलिक हक सम्बन्धी ऐनको कार्यान्वयनको लागि सम्बन्धित मन्त्रालयले यथाशिघ्र नियमावली निर्माण गर्ने ।

- मौलिक हक सम्बन्धी ऐन कानून कार्यान्वयनको अवस्थाको सम्बन्धमा अनुगमन मूल्याङ्कन गर्ने त्यसको लागि छुट्टै संरचनागत व्यवस्था गर्ने । अनुगमनबाट प्राप्त पृष्ठभूमिको आधारमा मौलिक हक सम्बन्धी कानूनको अद्यावधिक गर्ने व्यवस्था समेत गर्ने ।
- मौलिक हक सम्बन्धी कानूनहरु जनतामाझ Advocacy गर्ने ।
- मौलिक हक सम्बन्धी निवेदन तथा मुद्धा हेर्नको लागि प्रत्येक तहको अदालतमा छुट्टै बेन्चको स्थापना गर्ने ।
- मौलिक हकसँग सम्बन्धी योजना, कार्यक्रम, परियोजनाको लागि छुट्टयाइएको बजेट फ्रिज नहुने व्यवस्था गर्ने ।
- मौलिक हक सम्बन्धी ऐन कानून जस्ता नीतिगत व्यवस्था, कार्यक्रमगत व्यवस्था अनुगमन गरी सरकारलाई राय परामर्श दिनको लागि सघीय संसदले छुट्टै विषयगत समिति गठन गर्ने ।
- मौलिक हक सम्बन्धी कानूनहरुको समय सान्दर्भिक अधावधिक गर्ने ।
- क्षतिपूर्ति सहितको मौलिक हकको सम्बन्धमा दिइने क्षतिपूर्ति समय सान्दर्भिक र व्यवहारिक बनाउने ।
- मौलिक हकको साथै नागरिक कर्तव्य प्रति आमनागरिकलाई सचेत गराउने ।
- मौलिक हक सम्बन्धमा जनचेतना तथा प्रवर्द्धनात्मक कार्यक्रम सञ्चालनमा नीजि तथा गैरसरकारी क्षेत्रसँग साझेदारी गर्ने ।

निष्कर्ष तथा सुझाव

संविधानद्वारा राज्य सञ्चालनको खाका निर्माण गरी प्रभावकारी रुपमा शासन प्रणाली सञ्चालन गर्न सक्ने भएकोले संविधानको महत्व सबै खालको शासकीय प्रणाली अपनाएको मुलुकमा रहेको हुन्छ । नेपालको संवैधानिक विकासक्रमको इतिहास पल्टाउँदा नेपालले वि.सं २००४ देखि वि.सं २०७२ को समय अवधि सम्म ७ वटा लिखित संविधान पाईसकेको छ । ती प्रत्येक लिखित संविधानमा मौलिक हकको व्यवस्था गरिएको पाइन्छ । नेपाल सरकारको वैधानिक कानून, २००४ मा सीमित मात्रामा रहेको मौलिक हकमा बढोत्तरी गरी अहिलेको नेपालको संविधानमा ३१ वटा मौलिक हकको व्यवस्था गरिएको छ । मौलिक हकको संख्यात्मक वृद्धिसँगै गुणात्मक वृद्धिको लागि सरकारको तीनै अंग व्यवस्थापिका, कार्यपालिका र न्यायपालिका उतरदायी हुनुपर्छ । मौलिक हक सम्बन्धी ऐन निर्माण गरेर मात्र हुदैन त्यसलाई support गर्ने कार्यक्रम, परियोजना सञ्चालन गरिनुपर्छ । मौलिक हक कार्यान्वयनको लागि public private Partnership को अवधारणा लागू गरी नीजि तथा गैरसरकारी क्षेत्रको पनि सहयोग लिनुपर्छ । संविधानलाई दिगो र टिकाउ गर्नको लागि सरकारले संविधानमा उल्लेखित मौलिक हकको कार्यान्वयनमा जोड दिन आवश्यक छ । दिगो र टिकाउ संविधानले मात्र नेपाल सरकारको "समृद्ध नेपाल, सुखी नेपाली" दीर्घकालीन सोचको मर्मलाई पुरा गर्न सकिन्छ ।

सन्दर्भ सामग्री

- सार्वजनिक व्यवस्थापन स्रोत सामाग्री, सोपान मासिक
- नेपाल सरकारको वैधानिक कानून, २००४
- नेपालको अन्तरिम शासन विधान, २००७
- नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५
- नेपालको संविधान,२०१९
- नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७
- नेपालको अन्तरिम संविधान,२०६३
- नेपालको संविधान
- संघीय संसद विधेयक संग्रह, दास्रो अधिवेशन २०७५
- www.wikipedia.com

ऐन कार्यान्वयन मापन एवं मूल्याङ्कनमा संसदको भूमिका

नागेन्द्र प्रसाद चौधरी[♣]

सारांश

संसदीय शासन प्रणालीमा संसदको मुख्य काम कानून निर्माण गर्नु हो । यस्तो कानूनको कार्यान्वयनमा पनि संसदको भूमिका प्रभावकारी रहनु पर्दछ । कानूनको कार्यान्वयन कार्यपालिकाबाट हुने भएकोले कार्यपालिकालाई संसदप्रति जवाफदेही र उत्तरदायी बनाउनका लागि संसदको निगरानी आवश्यक हुन्छ । संसद तथा संसदीय समितिहरुबाट सरकारको काम/कारवाहीलाई निगरानी गर्ने र आवश्यकता अनुसार निर्देशन दिने कार्य हुँदै आएपनि कानून कार्यान्वयन पश्चात् त्यसको मापन एवं मूल्याङ्कन गर्ने कार्य भने महत्वका साथ गरिएको पाइदैन । हाम्रो अभ्यासमा कानून निर्माण पूर्व विभिन्न प्रकारले अध्ययन, छलफल, वहस, पैरवी गर्ने गरिए पनि कानून कार्यान्वयन पश्चात् त्यसको प्रभावको मापन मूल्याङ्कन गर्ने अभ्यास रहेको पाइदैन । विश्वका अन्य संसदीय प्रणाली अपनाएका मुलुकहरुले भने यसलाई विभिन्न स्वरुपमा अंगालेको पाइन्छ । हाम्रो संघीय संसदले राष्ट्रिय सभाको विधायन समितिलाई यो कार्यक्षेत्र दिएकोले औपचारिक रुपमा यसको अभ्यास प्रारम्भ भएको मान्नु पर्छ । यस कार्यले एकातर्फ कानून कार्यान्वयन गर्ने जिम्मेवार निकाय र पदाधिकारीलाई जवाफदेही बनाउन मद्दत गर्छ भने अर्कोतर्फ कानूनको औचित्य र प्रभावकारिताको जानकारी हुनुका साथै आगामी दिनमा कानूनको सुधार र आवश्यक कानून निर्माणका लागि पृष्ठपोषण समेत प्राप्त हुन्छ । अतः ऐन कार्यान्वयन मापन एवं मूल्याङ्कनकार्य संसदीय समितिद्वारा कानून कार्यान्वयन पश्चात् कुनै कानूनले के कसरी काम गरिरहेको छ भन्ने सम्बन्धमा गरिने परीक्षण हो भनेर बुझ्न सकिन्छ । यो कानूनको प्रभावकारिताको मूल्याङ्कन गरिने एक व्यवस्थित प्रणाली हो । त्यसैले संसदले ऐन कार्यान्वयन मापन एवं मूल्याङ्कन कार्यलाई व्यवस्थित रुपमा सञ्चालन गर्न तथा निरन्तरताका लागि आवश्यक जनशक्ति, सीप, ज्ञान, दक्षता, स्रोत, साधन उपलब्ध गराउन सकेमा संसदको भूमिकालाई प्रभावकारी बनाउन यो एउटा महत्वपूर्ण औजार हुनेछ ।

विषय प्रवेश

संसदीय शासन प्रणालीमा संसदको काम जनताको प्रतिनिधित्व गर्नु, सरकारको गठन, नियन्त्रण र निर्देशनका साथै सरकारका वार्षिक नीति तथा कार्यक्रम र बजेट पारित गर्नु, कानून निर्माण गर्नु, अर्न्तराष्ट्रिय सन्धि/सम्झौताको अनुमोदन गर्नु, राज्यका कार्यहरुलाई वैधता प्रदान गर्नु, प्रचलनमा रहेका कानूनहरुको समीक्षा एवं मूल्याङ्कन गर्नु र आवश्यक नीति निर्माण गरी देशका विद्यमान समस्याको समाधान गर्नु हो ।

शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्त अनुसार राज्यको शक्तिलाई तीन अंगहरु व्यवस्थापिका, न्यायपालिका र कार्यपालिकामा विभाजन गरी कानून निर्माणको जिम्मेवारी व्यवस्थापिकामा, कानून कार्यान्वयन सम्बन्धी जिम्मेवारी कार्यपालिकामा र त्यसको व्याख्या गर्ने जिम्मेवारी न्यायपालिकामा रहेको हुन्छ । नेपालको संविधानले पनि राज्यका अंगहरुको कार्यक्षेत्रहरु तोकी संघीय व्यवस्था अनुरुप व्यवस्थापिका र संसदबाट सम्पादन हुने विधायिकी अधिकारलाई संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा बाँडफाँड गरेको छ । यसरी बाँडफाँड गरिएको क्षेत्राधिकारको सन्तुलन र वैधता कायम गर्न

♣ उपसचिव, संघीय संसद सचिवालय

संघले बनाएका कानूनको प्रतिकूल नहुने गरी प्रदेश सभा र स्थानीय सभाले कानून बनाउने संवैधानिक व्यवस्था गरेको छ ।

नेपालको संविधानको धारा ८३ अनुसार प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभा गरी दुई सदनात्मक संघीय व्यवस्थापिका रहनेछ जसको नाम संघीय संसद हुने व्यवस्था रहेको छ । त्यसैगरी धारा ८४ मा प्रतिनिधिसभाको गठन र धारा ८६ मा राष्ट्रिय सभा गठनको व्यवस्था रहेको छ । संघीय संसदको प्रत्येक सदनले आफ्नो कार्य सञ्चालन गर्न, बैठकको सुव्यवस्था कायम राख्न र समितिहरुको गठन, काम, कारबाही र कुनै सदन वा समितिको कार्यविधि नियमित गर्न नियमावली बनाउन सक्ने व्यवस्था धारा १०४ ले गरेको छ ।[८६] संसदको नियमित कार्यमा सहयोग पुऱ्याउन संसद भित्र संसदीय समितिहरुको गठन गरिन्छ । संसदीय व्यवस्थामा संसदीय समितिहरुको भूमिका महत्वपूर्ण हुन्छ । संसदीय समितिलाई Mini Parliament पनि भनिन्छ । "संसद प्रदर्शनी स्थल हो भने समिति वास्तविक कार्यशाला हो" भन्ने सार्वजनिक प्रशासनका विद्वान् विड्रो विल्सनको भनाइबाट पनि समितिको महत्व प्रष्ट हुन्छ ।

संविधानको धारा ९७ मा प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभाले संघीय कानून बमोजिम समितिहरु गठन गर्न सक्ने व्यवस्था भए अनुसार प्रतिनिधिसभा तथा राष्ट्रिय सभा नियमावली बमोजिम प्रतिनिधि सभामा १० वटा र राष्ट्रिय सभामा ४ वटा विषयगत समिति तथा २ वटा संयुक्त समिति गरी जम्मा १४ वटा संसदीय समितिहरु गठन भएका छन् । यी संसदीय समितिहरुको आ-आफ्नो कार्यक्षेत्रहरु तोकिएको छ । उक्त समितिहरु मध्येको एक राष्ट्रिय सभा अन्तर्गतको विधायन व्यवस्थापन समितिको कार्यक्षेत्र अन्तर्गत पर्ने "ऐन कार्यान्वयन मापन र अध्ययन अनुसन्धान" हाम्रा लागि नौलो प्रकृतिको विषय भएकोले यस सम्बन्धमा यहाँ संक्षिप्त चर्चा गर्ने प्रयास गरिएको छ ।

ऐन कार्यान्वयन मापन एवं मूल्याङ्कन

संसदबाट कानून निर्माण हुने र कार्यान्वयन कार्यपालिकाबाट हुने भएकोले कार्यपालिकालाई संसदप्रति जवाफदेही र उत्तरदायी बनाउनका लागि संसदको निगरानी आवश्यक हुन्छ । कानूनको कार्यान्वयन ठीक ढंगले भएको छ छैन, विधायिकाको आशय अनुरुप कानूनको कार्यान्वयन भएको छ छैन, कानूनमा निहित उद्देश्य अनुरुप अभ्यास भएको छ छैन, राज्यको आवश्यकता सम्बोधन भएको छ छैन, अपेक्षित लक्ष्यहरु हासिल हुन सकेका छन् कि छैनन्, जनताको हित अनुकूल छ छैन, कानून व्यवसायी र नागरिकले कानूनको प्रयोग कसरी गरेका छन, अदालतले कानूनको व्याख्या कसरी गरेको छ, समाजमा कुन कानूनको प्रभाव कस्तो रहेको छ जस्ता सवालहरुको जवाफ खोज्ने कार्य नै ऐन कार्यान्वयनको मापन हो ।

प्रचलित कानूनका सम्बन्धमा जनताको राय प्रतिक्रिया लिनुका साथै त्यसले समाजमा पारेको लैंगिक, सामाजिक, आर्थिक, सांस्कृतिक, वातावरणीय लगायतका वहुआयामिक प्रभावको सम्बन्धमा संसदले निरन्तर अध्ययन/अनुसन्धान गरिरहनु पर्दछ । यसले एकातर्फ कानून कार्यान्वयन गर्ने जिम्मेवार निकाय पदाधिकारीलाई जवाफदेही बनाउँछ भने अर्कोतर्फ कानूनको औचित्य र प्रभावकारिताको जानकारीका साथै आगामी दिनमा कानून निर्माणका लागि पृष्ठपोषण समेत प्राप्त हुन्छ । तसर्थ ऐन कार्यान्वयन मापनलाई संसदीय समितिद्वारा कानून कार्यान्वयन पश्चात् कुनै कानूनले के कसरी काम गरिरहेको छ भन्ने सम्बन्धमा गरिने परीक्षण को रुपमा बुझ्न सकिन्छ । यो कानूनको प्रभावकारिताको मूल्याङ्कन गरिने एक व्यवस्थित प्रणाली हो । विभिन्न प्रकृतिका कानूनहरुका मापन वा मूल्याङ्कनका लागि उपयुक्त विधि र प्रक्रिया तय गरी कानूनको समीक्षा एवं मूल्याङ्कन गरिने महत्वपूर्ण औजारको रुपमा यसलाई लिन सकिन्छ । प्रचलित कानून कार्यान्वयनको विद्यमान अवस्था र यसले पारेको समग्र प्रभावको अध्ययन गर्ने भएकोले ऐन कार्यान्वयन मापन एवं मूल्याङ्कन एक बृहत् अवधारणा हो ।

ऐन कार्यान्वयन मापन एवं मूल्याङ्कनको उद्देश्य

[८६] नेपालको संविधान

संसद जनताको सार्वभौम शक्तिको अभ्यास गर्ने महत्वपूर्ण संस्था हो । संविधानको परिपालना, संसदीय व्यवस्थाको संरक्षण, लोकतन्त्रको सुदृढीकरण, सुशासनको वहाली तथा मानव अधिकारको प्रचलनको लागि संसदले खेल्ने भूमिका महत्वपूर्ण हुन्छ । शासन व्यवस्थामा जवाफदेहिता र पारदर्शिताको अभिवृद्धि गर्नका लागि सरकारको निगरानी गर्नु संसदको प्रमुख कार्य हो । संसदीय निगरानीको उद्देश्यलाई अन्तर्राष्ट्रिय संसदीय संघ (INTERNATIONAL PARLIAMENTARY UNION- IPU) ले निम्न अनुसार उल्लेख गरेको छ :

- कार्यकारी गतिविधिको पारदर्शिता र खुलापन सुनिश्चित गर्ने,
- संवैधानिक व्यवस्थाको पालना गराउने,
- सरकार र सार्वजनिक निकायहरुबाट हुने कानून विपरतीका क्रियाकलापहरुलाई रोक्ने,
- सार्वजनिक खर्चको प्रभावकारिता बढाई वित्तीय जवाफदेहिता बढाउने र
- सरकारी घोषणा, लक्ष्य तथा कार्यक्रमहरु पूरा गराउन सहयोग गर्ने ।

अतः संसदको निगरानी भूमिका पूरा गर्न र सरकारको उत्तरदायित्व बढाउनका लागि समेत ऐन कार्यान्वयन मापन एवं मूल्याङ्कन कार्य एक महत्वपूर्ण उपकरण हो भन्न सकिन्छ । ऐन कार्यान्वयनको मापन र अध्ययन तथा अनुसन्धान कार्यको उद्देश्यलाई निम्नानुसार प्रस्तुत गर्न सकिन्छ :

- कानूनको कार्यान्वयनको अवस्थाको वारेमा जानकारी हुने,
- प्रभावकारी र निष्प्रभावी (Dead, Sick & Strong) कानूनको जानकारी हुने,
- उपयुक्त कानून निर्माणको सुनिश्चिततामा अभिवृद्धि हुने,
- दोहोरिएका, वाझिएका र असंगत कानूनहरुको पहिचान हुने र
- कानूनको संशोधन, परिमार्जन र नयाँ कानूनको आवश्यकताको जानकारी हुने,
- एकीकृत कानून निर्माणको आधार तयार हुने ।

संसदद्वारा कार्यकारीको प्रभावकारी निगरानी हुनु सुशासनको एक सूचक पनि हो । यसरी हेर्दा संसदीय निगरानीको उद्देश्य पूरा गर्नको लागि ऐन कार्यान्वयन मापन आवश्यक रहेको देखिन्छ ।

ऐन कार्यान्वयन मापनको अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास

सन् १९९० मा अमेरिका, अष्ट्रेलिया र क्यानडा लगायतका धेरै यूरोपियन मुलुकहरुले कानून निर्माण पूर्व र कानून कार्यान्वयन पश्चात् (Pre and Post-legislative) मूल्याङ्कनका लागि उत्तम विनियम "Better regulation" को नीतिको विकास गरेपछि यसको शुरुवात भएको हो । अर्न्तराष्ट्रियरुपमा विभिन्न मुलुकहरुले ऐन कार्यान्वयन मापन तथा मूल्याङ्कन कार्यलाई Post-Legislative Scrutiny-PLS को नाममा भिन्न-भिन्न रुपमा अभ्यास गरेको पाइन्छ । संसदीय प्रणाली अवलम्वन गरेका मुलुकहरुले यस कार्यलाई संसदको एक प्रमुख कार्यको रुपमा अवलम्बन गरेका छन् । यस सम्वन्धमा बेलायतको वेस्ट मिनिस्टर फर डेमोक्रेसी नामक संस्थाले विभिन्न मुलुकको तुलनात्मक अध्ययन गरेको छ ।[८७]

यूरोपियन मुलुकहरुमध्ये बेलायतले यस कार्यका लागि प्रभावकारी प्रणालीको विकास गरेको छ । त्यहाँ संसदका सबै समितिहरुले कानूनको मापन गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको छ । कानून कार्यान्वयन भएको ३ देखी ५ वर्ष भित्र उक्त कानूनको समीक्षा र मूल्याङ्कन गर्ने गरिन्छ । संसदमा प्रारम्भिक प्रतिवेदन प्रस्तुत भएपछि थप अनुसन्धान र जाँचबुझको लागि आवश्यक भए/नभएको सम्बन्धमा निर्णय गरिन्छ ।

87 De Vrieze, Franklin and Hasson, Victoria; Comparative Study on Practices of Post legislative Scrutiny in Selected Parliaments and the Rational for its place in democracy, London, 2017

स्कट्ल्याण्डमा संसदको सम्बन्धित समिति (Public Audit Committee हाल Public Audit and Post-Legislative Scrutiny Committee) ले कार्यकारी निकायलाई उत्तरदायी बनाई राख्न नियमित कामका रुपमा ऐन कार्यान्वयनको मापन र अनुसन्धानको कार्य गर्ने गर्दछ । सम्बन्धित समितिहरुले नै कुन कानूनको पुनरावलोकन गर्ने भन्ने बारेमा पहिचान र प्राथमिकीकरण गर्ने प्रचलन रहेको छ । सो समितिको सिफारिसका आधारमा अन्य कुनै समितिले समेत यो कार्य गर्न सक्छ ।

बेल्जियमको संघीय संसदले विधेयकहरुको मापन गर्न Parliamentary Committee for the Ex-post Evaluation of Legislation नामक छुट्टै संसदीय समितिको गठन गरेको छ । यो समितिले कानून कार्यान्वयनमा देखिएका समस्याहरुका सम्बन्धमा प्राप्त निवेदनका आधारमा संवैधानिक तथा मध्यस्थ अदालतको सिफारिस र महान्यायाधिवक्ताले संसदमा प्रस्तुत गरेको प्रतिवेदनको आधारमा पुनरावलोकन गर्न आवश्यक छ भनी औंल्याइएका कानूनहरुको पुनरावलोकन गर्ने गर्दछ ।

क्यानडामा अवधि तोकेर बनाइएका कानूनहरु (Sunset Clause) को सम्बन्धमा ती कानूनको आवश्यकता छ त्यसैले तीनलाई निरन्तरता दिइयोस् वा ती कानूनको आवश्यकता छैन त्यसैले ती कानूनको खारेजी गरियोस् भन्ने बारेमा पुनरावलोकन गर्ने काम संसदको सम्बन्धित समितिले गर्दछ ।

भारतमा कुनै खास समितिलाई यस्तो अख्तियारी तोकिएको छैन तर पनि कानूनको मूल्याङ्कन र पुनरावलोकन गर्ने कार्य विभिन्न माध्यमले भइराखेको हुन्छ । खास गरी कानून आयोगले विभिन्न सरोकारवाला विज्ञहरुको रायका आधारमा ऐन कार्यान्वयनको प्रभावकारिताको मापन र पुनरावलोकन गर्ने कार्य गर्दछ । संसदको स्थायी समितिले राज्यको नीति र कानूनहरुको प्रभावकारिताका बारेमा पुनरावलोकन गर्ने कार्य गर्छ भने यही काम संसदको सरकारी आश्वासन समितिले पनि गर्ने गरेको छ । प्रत्यायोजित विधायन समितिले ऐनको प्रभावकारी कार्यान्वयनका लागि नियमहरु बनाए/नबनाएको तथा ती नियमहरु प्रभावकारी भए/नभएको समेतका बारेमा अध्ययन गर्ने गरेको छ ।

पाकिस्तानमा ऐन कार्यान्वयनको मापन र अनुसन्धानको क्षेत्रमा पाकिस्तानी संसदले प्रत्यायोजित व्यवस्थापन समितिको व्यवस्था गरेको छ जसले विगत र वर्तमानका सबै कानूनहरुको जाँचबुझ गर्ने कार्य गर्दछ । यस समितिलाई ऐनको प्रभावकारी कार्यान्वयनको लागि केही प्रावधान खारेज गर्न वा थप्न वा कुनै पनि प्रकारको परिमार्जन गर्न आवश्यक सिफारिस गर्ने अधिकार प्राप्त छ ।

दक्षिण अफ्रिकामा त्यहाँको संसदले पारित गरेको कानून व्यवस्थित र प्रभावकारी कार्यान्वयनका लागि सन् १९९० पश्चात् संसद बाहिर १७ जना वरिष्ठ विज्ञहरु सम्मिलित एक आयोगको व्यवस्था गरिएको छ । यसले संसदले पारित गरेका कानूनहरुको प्रभाव मूल्याङ्कन गर्ने काम निरन्तर गर्ने गर्दछ । संसदको क्षमता अभिवृद्धिको क्षेत्रमा र ऐन कार्यान्वयनको व्यवस्थित मापन गर्ने कानूनहरुको पुनरावलोकन गर्ने काममा यसले उल्लेख्य योगदान गरेको छ ।

स्वीट्जरल्याण्डमा कानूनको प्रभावकारिताको अध्ययन र मूल्याङ्कन गर्ने दायित्व संसदको हो भन्ने कुरा संविधानद्वारा स्थापित गरिएको छ । यसका लागि संघीय संसदले १९९१ बाट Parliamentary Control of the Administration-PCA नामक विशिष्ट सेवा स्थापना गऱ्यो । संसदको तर्फबाट यसले अनुसन्धान मापन र मूल्याङ्कन गर्ने कार्य गर्दछ । यसले Swiss Evaluation Society and International Association ले निर्धारण गरिदिएको मापदण्ड र प्रक्रियाका आधारमा ऐन कानूनहरुको मूल्याङ्कन गर्ने कार्य गर्दछ ।

ऐन कार्यान्वयन मापनको सम्भावित आधार, विधि र सूचक

ऐन कार्यान्वयन मापनका आधारहरुको सम्बन्धमा संविधानले दिशानिर्देश गरेको लोकतन्त्र, संघीयता, धर्मनिरपेक्षता, समावेशिता, समतामूलक समाजको निर्माण, सामाजिक न्याय, सुशासन, मानव अधिकार जस्ता

विषयहरुलाई आधारको रुपमा लिन सकिन्छ । त्यसै गरी शासकीय प्रवन्धको अवस्था, नागरिकको प्रतिक्रिया, परिवर्तनको अनुभूति, आर्थिक सामाजिक वातावरणीय लगायतका प्रभाव, कानूनको प्रयोग तथा कार्यान्वयन गर्ने निकाय बीचको संगति असंगति, दोहोरोपन, पुनरावृत्तिको अवस्था, नियमनकारी तथा स्वायत्त संस्थाहरुको प्रभावकारिता जस्ता थप विषय पनि आधार हुन सक्छन् । ऐन कार्यान्वयन मापनको विधिका सम्बन्धमा सूचना प्रविधिको प्रयोग, स्थलगत भ्रमण, प्रतिवेदनहरुको अध्ययन विश्लेषण, जनताको राय प्रतिक्रिया, सञ्चार माध्यमहरुको प्रयोग, अदालतको फैसलाहरुसंगको असंगति (Inconsistency), अध्ययन अनुसन्धानमा संलग्न व्यक्ति, अनुसन्धानकर्ता, शोधकर्ता, राष्ट्रिय अन्तर्राष्ट्रिय संघ/संस्थाहरु, तालिम प्रदायक संस्थाहरु, विश्वविद्यालयहरु लगायतका अन्य निकायहरुसंगको सहकार्य जस्ता विधिको प्रयोग गर्न सकिन्छ । संसदमा विभिन्न निकायहरुबाट पेश भएका प्रतिवेदनहरुको अध्ययन विश्लेषण तथा वाहिरी विज्ञहरु संस्थाहरु मार्फत् अनुसन्धान समेत गराउन सकिन्छ । ऐन कार्यान्वयन मापन एवं मूल्याङ्कनका लागि आवश्यकता अनुसार विभिन्न सूचकहरुको प्रयोग गर्न सकिए पनि मुख्य सूचकहरुलाई निम्नानुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ :[८८]

- दक्षता (Efficiency): कानून लागू पूर्वका अवस्था र प्राप्त परिणामाको तुलना गरी के कति मात्रामा परिवर्तन भयो, कार्यकारीको दक्षता, व्यावसायिकतामा वृद्धिमा सहयोग पुगे नपुगेको, राजस्वको वृद्धि भयो/भएन, आर्थिक रुपमा मितव्ययी भए/नभएको जस्ता जानकारी प्राप्त गर्न सकिन्छ । यो लाभ लागत विश्लेषणसंग सम्वन्धित भएकोले यसको जानकारी कार्यमूलक लेखापरीक्षणबाट प्राप्त गर्न सकिन्छ ।
- सामञ्जस्य (Coherence): ऐनहरुको दोहोरोपन भयो कि, धेरै अड्डाले कार्यान्वयन गर्नु पऱ्यो कि, कामको प्रक्रियाको पुनरावृत्ति भयो कि, समन्वय गर्न समस्या भयो कि भन्ने सम्बन्धमा जानकारी यस सूचकबाट प्राप्त गर्न सकिन्छ ।
- सान्दर्भिकता (Relevance) : वर्तमान समय तथा आर्थिक सामाजिक सन्दर्भमा उपयुक्त छ छैन ? उपयुक्त समय, अवस्था र आवश्यकतामा कानूनको प्रयोग भयो कि भएन ? सान्दर्भिकताको जानकारी हुन्छ ।
- अन्य वाञ्छनीय/अवाञ्छनीय प्रभावहरु (Desirable/Undesirable Effects) : जनताका अनुभूति, उनीहरुसंगको राय/प्रतिक्रिया, सरोकारवालाहरुसंगको छलफल जस्ता कार्यबाट यस्तो जानकारी हासिल गर्न सकिन्छ । कानूनको गैर-अनुपालना, कानूनी विसंगति, कानूनमा भएका दण्ड-जरिवानाले सामाजिक रुपमा पारेको प्रभाव, सजायको व्यवस्था उचित भयो वा धेरथोर भयो, कानूनको सम्बन्धमा अदालतको व्याख्या के रहेको छ जस्ता विषयहरुको सम्बन्धमा जानकारी लिनु पर्छ ।

ऐन कार्यान्वयन मापन एवं मूल्याङ्कन तथा अध्ययन अनुसन्धानका सम्वन्धमा संसदको भूमिका

नेपालको सन्दर्भमा कानून निर्माणका लागि प्रभावकारी र उपयुक्त अनुसन्धान गर्ने तथा अनुसन्धानको निष्कर्षका आधारमा ऐन बनाउने अभ्यास कमै रहेको पाइन्छ । कानून बनाउनुपूर्व धेरथोर विभिन्न प्रकारले अभाव, दवाब र प्रभावको आधारमा बहस, पैरवी, छलफलका माध्यमले कानून निर्माण गर्ने गरिएको भएतापनि ऐन बनिसकेपछि भने सोको प्रभावकारिताको मूल्याङ्कन गर्ने अभ्यास अझैसम्म पनि हुन सकेको छैन । संसदले कानून निर्माण गर्ने भएकोले यहाँबाट निर्माण भएको कानूनको प्रभावकारिताको सम्बन्धमा संसद जिम्मेवार हुनुपर्छ । नेपालको संविधानमा संघीय संसदले नेपालभर वा आवश्यकता अनुसार नेपालको कुनै क्षेत्रमा मात्र लागू हुने गरी कानून बनाउन सक्ने व्यवस्था छ । संवैधानिक मान्यता तथा लोकतान्त्रिक मर्म र भावना अनुरुप संसदले आफू मार्फत् नेपाल सरकार मन्त्रिपरिषद्लाई जनउत्तरदायी बनाउने हो । संघीय संसदका विभिन्न समिति मार्फत् नेपाल सरकार मन्त्रिपरिषद्को काम/कारवाहीलाई अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्न सक्ने व्यवस्था कानूनले प्रदान गरेको छ । नेपालको संविधानको धारा १०४ बमोजिम संघीय संसदले बनाएको नियमावलीका आधारमा संसद तथा संसदीय समितिहरुले नेपाल सरकार मन्त्रिपरिषद्को काम/कारवाहीलाई विभिन्न प्रकारले मापन वा मूल्याङ्कन गर्न सक्ने अवस्था रहेको छ । संसद तथा यसका समितिहरुले

[८८] http://ipp.md/wp-content/uploads/2017/06/post_legislative_scrutiny_en.pdf

सरकारको निगरानी गर्ने, आवश्यकता अनुसार निर्देशन दिने गरेको भएतापनि कानूनको समग्र मूल्याङ्कनका लागि पहिलो पटक राष्ट्रिय सभाको विधायन व्यवस्थापन समितिलाई कार्यक्षेत्र तोकिएको छ । यसको आवश्यकता र महत्वलाई हेरी केही मुलुकले विशेष सेवाको गठन समेत गरेको छ ।

नेपालमा पनि संघीय संसदले ऐन कार्यान्वयन मापन तथा अध्ययन/अनुसन्धानलाई महत्व दिई अवधारणात्मक तथा सैद्धान्तिक विकास र यसको प्रभावकारी कार्यान्वयन तथा निरन्तरताका लागि आवश्यक जनशक्तिको व्यवस्था, दक्षता, सीप, ज्ञानको विकास, स्रोत र साधनहरुको उपलब्धतालाई प्राथमिकतामा राख्नु पर्छ । समितिहरुको काम/कारवाहीलाई प्रभावकारी बनाउन सकेमात्र संसदको प्रभावकारितामा वृद्धि हुने भएकोले संसदको लागि यो एक महत्वपूर्ण औजार भएकोले यसलाई व्यवस्थित तथा प्रभावकारी बनाउनु आवश्यक छ ।

निष्कर्ष

शासन व्यवस्थालाई जवाफदेही, उत्तरदायी, पारदर्शी, समावेशी, समतामूलक, सहभागितामूलक बनाई लोकतन्त्रको सुदृढीकरण, सुशासनको वहाली, कानूनको शासनबाट जनताको इच्छा, आकांक्षा पूरा गर्नु एवं राष्ट्रको समग्र विकास गर्नु आजको आवश्यकता हो । यसका लागि कार्यकारीबाट ऐनको प्रभावकारी कार्यान्वयन आवश्यक हुन्छ । कार्यकारीलाई आवश्यक सहयोग गर्नु, निर्देशन तथा नियन्त्रण गर्नु र कानूनको निर्माणका साथै त्यसको प्रभावकारिता मापन एवं मूल्याङ्कन गर्नु संसदको मुख्य काम हो । विधिको शासन भए मात्र लोकतन्त्रको अनुभूति जनताले गर्न सक्छन् । यसका लागि संसदले आफ्नो भूमिकालाई प्रभावकारी बनाउनु पर्छ । विश्वका उत्तम अभ्यासहरुलाई अंगाल्नु पर्छ र अन्वेषणलाई जोड दिनुपर्छ । संसदले उपयुक्त कानूनको निर्माण मात्र गरेर हुँदैन त्यसको अर्को महत्वपूर्ण पक्ष कार्यान्वयनलाई पनि उत्तिकै महत्व दिनु पर्छ । व्यवस्थापिकाले ऐनको प्रभावकारी कार्यान्वयनको लागि अनुगमन, मूल्याङ्कन र पुनरावलोकन गर्ने कार्य समग्रमा संसदको जिम्मेवारी हो । यस कार्यका लागि संसद जिम्मेवारीपूर्वक लाग्नुपर्छ । यसैबाट विधायिकी अंगको सक्षमता अभिवृद्धि हुनुका साथै कार्यकारीको अनुगमन गर्ने अभिभारा पूरा हुन्छ । यसका माध्यमले संसदद्वारा निर्मित कानूनको प्रभावकारिताको परीक्षण हुन्छ । ऐन कार्यान्वयनको मापनलाई कानूनी रुपमै समितिको कार्यक्षेत्रभित्र पारिएकोबाट जुन अवसर हामीले प्राप्त गरेका छौं, त्यसलाई प्रभावकारी ढंगले निर्वाह गर्न सबैको साथ र सहयोगको खाँचो छ ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान (२०७२)
- प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५ तथा राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५
- Post-legislative Scrutiny: practices, experiences, and recommendations, Chisinau, January, 2017
- De Vrieze, Franklin and Hasson, Victoria; Comparative Study on Practices of Post legislative Scrutiny in Selected Parliaments and the Rational for its place in democracy, London, 2017
- http://ipp.md/wp-content/uploads/2017/06/post_legislative_scrutiny_en.pdf
- De Vrieze, Franklin; Post-legislative Scrutiny, guide for parliaments, Westminster Foundation for Democracy, London, November 2017

संघीय संसद सचिवालय सुधारको लागि कर्मचारी युनियनको अबको कार्यभार

मेघराज अर्याल*

सारांश

संसद सेवाको गरिमा, मूल्य-मान्यता र संस्कार निर्माण गर्ने संसद सेवामा कार्यरत कर्मचारीहरुबाटै हो, चाहे कार्यालय सहयोगी होस चाहे महासचिव । संघीय संसद सचिवालय कर्मचारी युनियन कार्यालय सहयोगीदेखि महासचिवसम्मका कर्मचारीको हकहित प्रवर्द्धन गर्नका निमित्त संघीय संसद सचिवालयमा कार्यरत कार्यालय सहयोगीदेखि अधिकृतस्तरसम्मका कर्मचारीद्वारा आन्तरिक प्रजातान्त्रिक प्रणालीको अवलम्बन गरी निर्वाचित वैधानिक संयन्त्र हो । सचिवालय सञ्चालन तथा व्यवस्थापन समितिसँग वार्ता र छलफल गरी संघीय संसद सचिवालयको सुधारको निमित्त कर्मचारी युनियनले सिर्जनशील र गतिशील भूमिका निर्वाह गर्नुपर्ने अवस्था विद्यमान रहेको छ । लोकतान्त्रिक शासन प्रणालीको अवलम्बनसँगै सार्वजनिक क्षेत्रमा कार्यरत श्रमिकले पनि खुलेर ट्रेड युनियन अधिकारको प्रयोग गर्ने अवस्था सिर्जना भएको छ । संघीय संसद सचिवालय कर्मचारी युनियन पनि पेशागत हकहित र व्यावसायिक नैतिकता कायम गर्ने र संसद सेवाको विशिष्टतालाई जोगाइ राख्नको लागि क्रियाशील हुँदै आएको छ । संघीय संसद सचिवालय कर्मचारी युनियन सामूहिक सौदाबाजी प्रक्रियाको अवलम्बन गरी कार्यालयमा सबैखाले विवादको निरुपण गर्ने, कार्यालय वातावरणलाई स्वच्छ र अनुशासित बनाउने, सरोकारवाला बीचको आपसी सम्बन्धलाई सुमधुर बनाउने कार्यमा सदैव सक्रिय रहनुपर्दछ ।

विषय प्रवेश

पेशागत हकहित, मर्यादा विस्तार एवं व्यावसायिक स्वास्थ्य सुरक्षाको संवर्द्धन गर्ने अभिप्रायले कामदार कर्मचारीहरुबाट प्रजातान्त्रिक प्रक्रियाको अवलम्बन गरी निर्मित संयन्त्रलाई कर्मचारी युनियन वा ट्रेड युनियन भनिन्छ । ट्रेड युनियन कामदार कर्मचारीहरुले आफ्नो हक र हितको रक्षाका लागि आफैंले स्थापना गरेको संगठन हो । कर्मचारीका पेशागत हकहितको प्रवर्द्धन र संस्थागत सदाचार तथा व्यावसायिक नैतिकता कायम गर्ने सन्दर्भमा कर्मचारी युनियन आफैंले उपाय सुझाउने, व्यवस्थापनसँग सहकार्य गर्ने र कतिपय अवस्थामा सामूहिक सौदाबाजी गर्ने सम्मका कार्य गर्दछ । सुरुका दिनमा ट्रेड युनियन अधिकार औद्योगिक क्षेत्रमा मात्र सीमित राखिएकोमा हाल यसले सार्वजनिक क्षेत्रमा समेत प्रवेश पाएको छ । ट्रेड युनियन अधिकारलाई औद्योगिक क्षेत्रको उपजको रुपमा लिइन्छ । औद्योगिक क्षेत्रमा उत्पादन प्रक्रियामा संलग्न रहने साधानहरुको समान महत्व हुने भएपनि श्रमिकमाथि गरिने शोषण, कार्य-वातावरणको जोखिम र असुरक्षाका कारण औद्योगिक क्षेत्र जहिले पनि द्वन्द्व सम्भाव्य क्षेत्रका रुपमा रहन पुगे । औद्योगिक क्षेत्रमा श्रमिक, उद्यमी र लगानीकर्ताका हितहरु आपसमा बाझिंदा आन्दोलनको सिर्जना भयो र सोही आन्दोलनको परिणामस्वरुप श्रम संगठनहरु आविष्कार भए, जो व्यावसायिक हितका लागि व्यवस्थापनसँग सहकार्य र सम्बन्ध विस्तारका माध्यम बन्ने गर्दछन् । विश्वमा लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्था अवलम्बन गरेका धेरैजसो मुलुकका कानूनी व्यवस्थाले ट्रेड युनियनवाद विकासको मार्गलाई संस्थागत गरिरहेको छ । अन्तर्राष्ट्रिय श्रम संगठनले यसलाई अन्तर्राष्ट्रिय रुपमा नै पहरेदारी गरी राज्यलाई श्रमिकको हितमा केन्द्रित हुन मार्गदर्शन गरिरहेको छ । यस सन्दर्भमा नेपालमा पनि सार्वजनिक क्षेत्रमा समेत ट्रेड युनियन अधिकारको प्रयोगको लागि ढोका खुल्ला गरिएको अवस्था छ ।

* अध्यक्ष, कर्मचारी युनियन, संघीय संसद सचिवालय

पेशागत हक र सुविधा संवर्द्धन लागि व्यवस्थापनसँग ट्रेड युनियनले सहकार्यको साथसाथै बन्द, हड्ताल, धर्ना र सामूहिक सौदाबाजीसम्मका क्रियाकलापहरु समेत गर्दछ । औद्योगिक क्षेत्रमा ट्रेड युनियनको सुरुवात सन् १७०० तिरबाट नै भएको थियो, जसको उद्देश्य मूल्य तथा उत्पादन नियन्त्रण र समान ज्याला दर थियो । सार्वजनिक प्रशासनमा यसको सीमित अभ्यास सन् १९०६ तिर बेलायतको हुलाक सेवाबाट सुरु भएको हो । सार्वजनिक प्रशासनमा कर्मचारीका सेवा शर्त र सुविधाका लागि सरकारलाई समयानुकूल सुझाव दिन र कर्मचारीका गुनासा तथा समस्याहरु सरकार पुऱ्याउने कार्यका लागि ट्रेड युनियनलाई प्रभावकारी माध्यमको रुपमा लिइन्छ ।

सार्वजनिक क्षेत्र र ट्रेड युनियन

जनताको कर र पसिनाबाट तलब लिने सार्वजनिक सेवामा कार्यरत कर्मचारीहरुले ट्रेड युनियन अधिकारको प्रयोग गर्दा आफ्नो हित सँगसगै आम जनताको हितलाई समेत प्राथमिकतामा राख्नुपर्दछ । आफ्नो पेशागत हकहित प्रवर्द्धनका लागि संगठित हुने र सामूहिक आवाज उठाउने कार्य नैसर्गिक अधिकारकै अभिन्न भाग भएको हुँदा सार्वजनिक क्षेत्रमा ट्रेड युनियन अधिकारको प्रयोगलाई उपयुक्त मानिएको हो । सार्वजनिक सेवामा कार्यरत कर्मचारी भएकै आधारमा नागरिक र पेशागत हकहितको अधिकारबाट कोही पनि बञ्चित हुनुहुँदैन । अन्तर्राष्ट्रिय श्रम संगठनले कर्मचारी संगठित हुने अधिकारका सम्बन्धमा विश्वव्यापी सिद्धान्त तथा मान्यता स्थापित गर्ने र श्रमिकहरुको हित प्रवर्द्धन गर्ने निकाय हो । अन्तर्राष्ट्रिय श्रम संगठनले सन् १९२१ देखि नै श्रमिकको हकहितको सम्बन्धमा सदस्य राष्ट्रहरुको ध्यान खिच्दै आएपनि फिलाडेल्फिया घोषणा पत्र, १९४४ र सन् १९४८ को अभिसन्धिले कर्मचारीको वृत्ति र व्यक्तित्व विकासका लागि आफूले इच्छाएको पेशागत संगठनमा आबद्ध हुने अधिकारलाई संरक्षण गर्नुपर्दछ भन्ने मान्यता स्थापित गरी संगठित हुने अधिकार सम्बन्धी मान्यतालाई स्थापित गर्न पुगेपछि भने श्रमिकको हकहितको विषयले विश्वव्यापी महत्व पाउन थाल्यो । सार्वजनिक क्षेत्रमा संलग्न कामदारहरुको संगठित हुने, हड्ताल गर्ने र सौदाबाजी गर्ने अधिकारका विषयमा अन्तर्राष्ट्रिय श्रम संगठनबाट प्रतिपादित सिद्धान्तहरु निम्नानुसार रहेका छन् :

- सार्वजनिक सेवामा कार्यरत कर्मचारीहरुलाई संगठन स्थापना गर्ने अधिकार हुनुपर्दछ ।
- राज्यको प्रशासनमा संलग्न बाहेक सबै सार्वजनिक सेवाका कर्मचारीलाई सामूहिक सौदाबाजीको अधिकार दिइनुपर्दछ र सार्वजनिक सेवामा रोजगारीका शर्तहरु निर्धारण गर्ने सन्दर्भमा आइपर्ने विवाद टुङ्ग्याउने साधनको रुपमा सामूहिक सौदाबाजीलाई प्राथमिकता दिनुपर्दछ ।
- आईएलओ महासन्धि नं १५१ (सार्वजनिक सेवा) अनुमोदन गर्ने देशहरुमा सरकारी कर्मचारीका प्रतिनिधिलाई सार्वजनिक सेवामा रोजगारीका शर्त र सीमाहरु निर्धारण गर्दा सहभागी हुन पाउने वार्ताको संयन्त्र वा त्यस्तै विधिहरुलाई प्रवर्द्धन गर्ने दायित्व रहेको छ । उच्च तहका कर्मचारी, जसको कामलाई सामान्यतया: नीति व्यवस्थापनसँग सम्बन्धित छ वा अति गोपनीय प्रकृतिको काम भएका कर्मचारी र सेना प्रहरीमात्र यो महासन्धीको क्षेत्राधिकारभित्र पर्दैनन् ।
- आइएलओ महासन्धि नं १५४ (सामूहिक सौदाबाजी) पारित गरेका मुलुकहरुमा यसको कार्यान्वयन सबै आर्थिक क्रियाकलापमा लागू हुन्छ । सार्वजनिक सेवाका हकमा भने महासन्धिको कार्यान्वयनको विशेष प्रारुप राष्ट्रिय कानून वा प्रथाबाट निर्धारण गर्न सकिने छ ।
- यो महासन्धि (आईएलओ महासन्धि ९८) राज्यको प्रशासनमा संलग्न कर्मचारीको पदसँग सम्बन्धित छैन र कुनै प्रकारले यसले उनीहरुका अधिकार र स्तर वा दर्जाप्रति पक्षपातपूर्ण रहको छ भन्ने बुझ्नु हुँदैन ।
- राज्यको प्रशासनमा संलग्न बाहेक सबै सार्वजनिक सेवाका कर्मचारीलाई सामूहिक सौदाबाजीको अधिकार दिइनुपर्दछ र सार्वजनिक सेवामा रोजगारीका शर्तहरु निर्धारण गर्ने सन्दर्भमा आईपर्ने विवाद टुङ्ग्याउने साधनको रुपमा सामूहिक सौदाबाजीलाई प्राथमिकता दिनु पर्दछ ।

ट्रेड युनियन सम्बन्धी संवैधानिक र कानूनी व्यवस्था

वि.सं. २०७२ सालमा जारी भएको नेपालको संविधानको धारा ३४ मा श्रम सम्बन्धी हकको व्यवस्था गरिएको छ, जस अनुसार प्रत्येक श्रमिकलाई उचित श्रम अभ्यासको हक हुने प्रावधान छ । सोही धारामा श्रमिक भन्नाले पारिश्रमिक लिई रोजगारदाताका लागि शारीरिक वा बौद्धिक कार्य गर्ने कामदार वा मजदुर सम्झनुपर्दछ भनी स्पष्ट पारिएको छ ।

प्रत्येक श्रमिकलाई कानून बमोजिम ट्रेड युनियन खोल्ने, त्यसमा सहभागी हुने तथा सामूहिक सौदाबाजी गर्न पाउने हक हुनेछ । संविधानको यो प्रावधान अनुसार प्रत्येक कामदार वा कर्मचारीलाई आफ्नो हकहित रक्षाको निमित्त संगठित हुन पाउने अधिकार छ र त्यस्ता अधिकारको प्रयोग कानून बमोजिम अनुशासित र मर्यादित ढंगले गरिनुपर्दछ भन्ने कुरामा जोड दिइएको छ ।

नेपालमा कर्मचारी युनियनको शुरुवात नै राजनैतिक उद्देश्यबाट भएको पाइन्छ । सन् १९४७ मा स्थापित ट्रेड युनियन काङ्ग्रेस पहिलो श्रम सङ्गठन थियो, जसको उद्देश्य नै राणा शासन विरुद्धमा मजदुर परिचालन गर्नु थियो । यसको स्थापनाको एक वर्ष नबित्दै वि.सं. २००४ मा विराटनगर जुट मिलमा मजदुर आन्दोलन गऱ्यो, जसको नेतृत्व गिरीजाप्रसाद कोइरालाले गरेका थिए भने मनमोहन अधिकारी लगायतका मजदुर नेताले साथ दिएको थिए । प्रजातन्त्र स्थापनापश्चात् भने यस प्रकारको प्रभाव देखिन थाल्यो र २००८ मा न्यून वैतनिक कर्मचारीको तर्फबाट तलब वृद्धिका लागि आवाज उठाइएको थियो । पहिलो आम निर्वाचनबाट सरकार गठन हुनासाथ वि.सं. २०१६ मा न्यून वैतनिक कर्मचारी संघको स्थापना भयो । राजा महेन्द्रले प्रजातान्त्रिक सरकार अपदस्थ गरेपछि भने विशेष बन्देजी व्यवस्थाका कारण कर्मचारीले सङ्गठित हुन पाएनन् । पहिलो जनआन्दोलन पछि वि.सं. २०४७ बाट भने कानूनी आधार विना नै कर्मचारीहरु सङ्गठित भए ।

निजामती सेवामा पनि निजामती सेवा ऐन, २०४९ को दोस्रो संशोधन, २०६४ को दफा को दफा ५३ र निजामती सेवा नियमावली, २०५० को नियम ११७ (क) को व्यवस्था अनुसार नेपालका निजामती कर्मचारीहरु (कार्यालय सहयोगीदेखि शाखा अधिकृतसम्म) ले ट्रेड युनियन अधिकारको उपभोग वैधानिक रुपमा गर्न पाउने व्यवस्था छ । व्यवस्थापिका-संसद सचिवालय सम्बन्धी ऐन, २०६४ को दफा ७३ र व्यवस्थापिका-संसद सचिवालय कर्मचारी प्रशासन नियमावली, २०६५ को नियम ११९ मा कर्मचारी युनियनको व्यवस्था गरिएको छ । ऐनको दफा ७३ मा मर्यादापालक बाहेकका सचिवालयमा कार्यरत राजपत्राङ्कित तृतीय श्रेणी वा सो भन्दा मुनिका कर्मचारीहरुले आफ्नो पेशागत हकहितको लागि एउटा कर्मचारी युनियन गठन गर्न सक्नेछन् भन्ने व्यवस्था छ । यसरी गठित कर्मचारी युनियनको काम, कर्तव्य र अधिकार देहायबमोजिम हुने गरी तोकिएको छ :

- कर्मचारीको हकहित संरक्षण र एवं संवर्द्धन गरी व्यवस्थापिका-संसद सेवालाई प्रभावकारी र गतिशील बनाउन सचिवालयलाई रचनात्मक सुझाव र सहयोग प्रदान गर्ने,
- व्यवस्थापिका-संसद सेवासँग सम्बन्धित कानूनको विषयमा सचिवालयलाई सुझाव दिने,
- कर्मचारीको पेशागत हकहितसँग सम्बन्धित मागहरु सचिवालय समक्ष प्रस्तुत गरी आपसी संवाद र सहमति कायम गर्ने ।

संघीय संसद सचिवालयमा व्यवस्थापिका-संसद सचिवालय सम्बन्धी ऐन, २०६४ र नियमावली संग्रह, २०६५ ले कर्मचारी युनियनको स्वरुपमा अध्यक्ष एक, उपाध्यक्ष एक, सचिव एक, सहसचिव एक, कोषाध्यक्ष एक र सदस्यहरु छ गरी ११ जनाको निर्वाचित कार्यसमिति रहने व्यवस्था गरेको छ । कर्मचारी युनियनले कर्मचारीको सेवाको सुरक्षा, समय सापेक्ष सुविधा, वृत्ति विकास, व्यावसायिक सुरक्षा, कर्मचारीको जिउ-ज्यानको रक्षा सम्बन्धी विषय र सचिवालयको सुधारको निमित्त रचनात्मक तथा सिर्जनशील भूमिका खेल्न सक्ने कुरा कानूनले निर्देशित गरेको देखिन्छ ।

कर्मचारी युनियनका अधिकार सम्बन्धी प्रमुख कानूनहरु

- अन्तर्राष्ट्रिय श्रम संगठनका आधारभूत सिद्धान्त तथा उद्देश्यहरु,
- अन्तर्राष्ट्रिय श्रम संगठनका महासन्धि, सिफारिस तथा प्रतिवेदनहरु,
- मानव अधिकारको विश्वव्यापी घोषणापत्र, १९४८
- नेपालको संविधान (२०७२) ले प्रत्याभूत गरेका मौलिक हक र नीतिहरु,
- ट्रेड युनियन ऐन, २०४९
- निजामती सेवा ऐन, २०४९ र नियमावली, २०५०
- व्यवस्थापिका-संसद सचिवालय सम्बन्धी ऐन, २०६४ र नियमावली संग्रह, २०६५

संघीय संसद सचिवालय कर्मचारी युनियनको उद्देश्य

आईएलओको फिलाडेल्फिया घोषणाले श्रमिकको सङ्गठित हुने अधिकारलाई मान्यता दिनु, श्रमिकको स्थिति सुधार गर्नु तथा दिगो औद्योगिक शान्ति स्थापना गर्नु संगठनको उद्देश्य मानेकोले कर्मचारी युनियनको उद्देश्य पनि यसैमा निहित रहेको हुन्छ । आईएलओ अनुसार श्रमिकका हकहित प्रवर्द्धन र मर्यादापूर्ण श्रम-वातावरण निर्माणका लागि कर्मचारी युनियन संयन्त्रका रुपमा रहने गर्दछ ।

कर्मचारी संगठन वा युनियनले संगठनका सदस्यलाई आन्तरिक प्रजातन्त्रको उपयोग गर्ने वातावरणको तय गर्दछ । त्यसैले संगठनमा कर्मचारी र व्यवस्थापकबीच साझा स्वार्थको खोजी गर्दै पेशागत व्यावसायिकता, निष्ठा, नैतिकता एवं संसद सेवाको गरिमा, विशिष्टता र महिमाको प्रवर्द्धनको अभिप्राय कर्मचारी युनियनले राख्दछ । संघीय संसद सचिवालयको सन्दर्भमा कर्मचारी युनियनको उद्देश्यलाई निम्न बुँदामा समेट्न सकिन्छ :-

- संघीय संसद सचिवालयलाई प्रभावकारी र गतिशील बनाउनका निमित्त रचनात्मक र सिर्जनशील भूमिका खेल्ने,
- संस्थागत सदाचार र व्यावसायिक नैतिकता कायम गर्ने,
- तलब र कार्यवस्थाको सुधारको लागि पहल गर्ने,
- कर्मचारीको सशक्तीकरणमा जोड दिने,
- संघीय संसद सचिवालयसँग सम्बन्धित कानूनको निर्माण गर्ने सम्बन्धमा सचिवालयलाई सुझाव दिने,
- अवसर र वृत्तिको समन्यायिक वितरणको लागि पहल गर्ने,
- कर्मचारीका अनुभूत समस्या र वास्तविक चासोलाई व्यवस्थापनका प्राथमिकतामा पार्न सघाउ पुऱ्याउने,
- सचिवालय सञ्चालन तथा व्यवस्थापन समितिलाई अग्रसर बन्न, कर्मचारीलाई सशक्तीकृत पार्न र सांगठनिक कमजोरी हटाउन सहयोग गर्ने,
- कर्मचारी र व्यवस्थापनबीच विश्वासको वातावरण बनाउन योगदान गर्ने ।

कर्मचारी युनियनले सामूहिक आवाजको प्रतिनिधित्व गर्ने हुनाले यी उद्देश्यहरु पूरा गर्नेतर्फ अग्रसर भई समग्र सचिवालयको कार्य-उपलब्धि र प्रभावकारिता बढाउनेतर्फ केन्द्रित हुनुपर्दछ । संसद सेवालाई विशिष्ट, आकर्षक र गर्विलो सेवाका रुपमा स्थापित गराउन कर्मचारी युनियनले सदैव प्रयत्न गर्नुपर्दछ । युनियनको अभ्यासले संसद सेवामा कार्यरत कर्मचारीहरु बीच समूह भावना, ऐक्यबद्धता र व्यावसायिकता बढाउन मद्दत पुऱ्याएको छ । व्यक्तिगत तहबाट समाधान निकाल्न नसकिने समस्याहरु सामूहिक प्रयासबाट समाधान गर्ने कार्यलाई युनियनले आफ्नो उद्देश्यको रुपमा स्वीकार गरी अगाडि बढेमा यस सेवामा कार्यरत सम्पूर्ण कर्मचारीहरुले युनियनको उपस्थितिलाई महसुस गर्न सक्ने वातावरणको सिर्जना हुन्छ ।

संघीय संसद सचिवालयमा कर्मचारी युनियन र सामूहिक सौदाबाजीको प्रक्रिया

कामदार, कर्मचारीको तर्फबाट आधिकारिक ट्रेड युनियन वा कर्मचारी युनियनले रोजगारदाता, व्यवस्थापन वा सरकार समक्ष कामदार, कर्मचारीको हकहितको संरक्षण र सम्वर्द्धनका लागि रोजगारीको सेवा, शर्त, सुविधाका साथै संस्थाको विकासका विषयमा आपसी छलफल र सहमतिद्वारा गरिने सम्झौतालाई सामूहिक सौदाबाजी भनिन्छ । सामूहिक सौदाबाजी कार्यस्थलमा उत्पन्न सबैखाले समस्याको निरुपण गर्ने, कार्यालय वातावरणलाई स्वच्छ, अनुशासित र मर्यादित बनाउने र सरोकारवाला बीचको आपसी सम्बन्धलाई सुमधुर बनाउने एक प्रभावकारी माध्यम हो । संघीय संसद सचिवालयमा कर्मचारी युनियनले कर्मचारीका पीर-मर्का समाधानका लागि सामूहिक सौदाबाजीलाई प्रवर्द्धन र प्रोत्साहन गर्नुपर्दछ । सामूहिक सौदाबाजीलाई फलदायी, मर्यादित र प्रभावकारी बनाउन निम्न विषयमा सचिवालय सञ्चालन तथा व्यवस्थापन समिति र कर्मचारी युनियन दुवैले निम्न विषयमा ध्यान दिनुपर्ने देखिन्छ :-

- सचिवालय सञ्चालन तथा व्यवस्थापन समितिबाट सामूहिक सौदाबाजीलाई सदैव प्रोत्साहन गर्नुपर्दछ ।
- सचिवालय सञ्चालन तथा व्यवस्थापन समिति र कर्मचारी युनियन दुवै पक्षमा आपसी विश्वास हुनुपर्दछ ।

- वार्ता प्रक्रियालाई दुवै पक्षले स्वीकार गरी यसलाई अवलम्बन गर्नुपर्दछ ।
- सचिवालय सञ्चालन तथा व्यवस्थापन समितिले कर्मचारीको पिरमर्का र माग कर्मचारी युनियन मार्फत् पेश गर्न सचिवालयमा कार्यरत सम्पूर्ण तह र तप्काका कर्मचारीलाई उत्प्रेरित गनुपर्दछ ।
- सचिवालय सञ्चालन तथा व्यवस्थापन समिति र कर्मचारी युनियन दुवैले सामूहिक हित र संसद सेवाको विशिष्टता, गरिमा र यसको महत्वलाई ख्याल गर्दै संसद सेवालाई गतिशील तथा प्रभावकारी बनाउनेतर्फ उन्मुख भई वार्तामा बस्नुपर्दछ ।
- कर्मचारीहरुमा मनोबल अभिवृद्धि गरी सचिवालयको समग्र प्रशासनिक कार्यलाई चुस्तदुरुस्त बनाउने कार्यलाई दुवै पक्षले उच्च प्राथमिकतामा राख्नुपर्दछ ।

कर्मचारी युनियनको अबको कार्यभार

जनप्रतिनिधिहरुको कार्यस्थलका रुपमा चिनिने संघीय संसद सचिवालयको प्रभावकारिता अभिवृद्धिका लागि कर्मचारी युनियनले योजनाबद्ध ढङ्गले आफ्ना गतिविधिहरु अगाडि बढाउनुपर्ने समय आएको छ । कर्मचारी युनियनले सचिवालयमा कार्यरत सम्पूर्ण कर्मचारीसँग छलफल र अन्तरक्रिया गरी दिइएका सुझावहरुले सचिवालयको कार्यदक्षता र कार्यक्षमतामा अभिवृद्धि गर्ने सन्दर्भमा ठूलो योगदान पुऱ्याउँछ । यसको अलावा कानून निर्माण गर्ने र शासकीय प्रबन्धको निगरानी गर्ने जिम्मेवारी पाएका जनप्रतिनिधिहरुको काममा समेत सकारात्मक परिवर्तत ल्याउँदछ । व्यवस्थापिका देशमा कानून निर्माण गर्ने कार्यको लागि स्थापना गरिन्छ । विधि निर्माण गरी तीन करोड नेपाली जनताको अपेक्षा पूरा गर्ने र शासन प्रणालीलाई जनमुखी तथा नतिजामुखी बनाउनका निमित्त महत्वपूर्ण भूमिका खेल्ने संघीय संसदको बैठक र समितिको बैठकलाई चुस्तदुरुस्त र प्रभावकारी बनाउने कार्यमा समेत कर्मचारी युनियनको भूमिका अहम रहन्छ ।

संसद सेवाको सुधारका लागि विगतमा निर्माण भएका समितिहरुका सुझाव र सिफारिसलाई कार्यान्वयन गर्नका लागि कर्मचारी युनियनले पहल गर्नुपर्दछ । विभिन्न विभागीय संगठनबाट सचिवालय सुधार र कर्मचारीको सेवा सुविधा सम्बन्धमा सचिवालय सञ्चालन तथा व्यवस्थापन समितिलाई दिइएका सुझावलाई आत्मसात् गरी कार्यान्वयनमा जोड दिनुपर्दछ । संघीय संसद अन्तर्गत राष्ट्रिय सभा र प्रतिनिधि सभा दुवै सदनको कार्य सञ्चालन, १६ वटा समितिको बैठक व्यवस्थापन, पदाधिकारी तथा माननीय सदस्यहरुको सेवा सुविधा व्यवस्थापन, राष्ट्रिय मान्यता प्राप्त दलको कार्यालय व्यवस्थापन, सदन, समिति र दलको कार्यालयको बैठक बस्न अगाडि गरिने तयारी लगायतका कार्यहरुलाई जतिसक्दो छिटो-छरितो, प्रभावकारी र नतिजामुखी बनाउन आम कर्मचारीलाई उत्प्रेरित गर्ने र कर्मचारीहरुको मनोबल अभिवृद्धि गर्ने दिशामा कर्मचारी युनियन क्रियाशील छ र सदैव क्रियाशील रहनेछ ।

वि.सं. २०५८ साल देखी संसद सेवालाई स्वायत्त एवं विशिष्टीकृत सेवाको रुपमा अलग्गै ऐन, नियमावलीद्वारा सञ्चालन गरिँदै आएको वर्तमान परिप्रेक्ष्यमा सचिवालयको स्वायत्तता तथा विशिष्टतामा टेवा पुग्ने गरी आर्थिक स्वायत्तता, नीतिगत स्वायत्तता र प्रशासनिक स्वायत्तता व्यावहारिक कार्यान्वयनको दिशामा कर्मचारी युनियनले सचिवालय सञ्चालन तथा व्यवस्थापन समितिलाई रचनात्मक सुझाव उपलब्ध गराउने कार्यमा अग्रसरता देखाउनुपर्दछ । सचिवालयको कामको प्रकृति अनियमित, आकस्मिक र विशिष्ट भएको हुँदा कर्मचारीलाई प्रदान गरिने सेवा-सुविधामा पनि सोही ढंगले हेरिनुपर्दछ भन्ने कुरालाई कर्मचारी युनियनले जोडदार ढङ्गले अगाडि बढाउनुपर्दछ । महानगर केन्द्रित बसाइ र संघीय संसद सचिवालयमा कार्यरत कर्मचारीहरुले अन्यत्र सरुवा बढुवा भएर जान नपाउने अवस्थाका कारण यहाँ कार्यरत कर्मचारीलाई प्रदान गरिने सेवा-सुविधा अन्य सार्वजनिक सेवामा भन्दा उत्कृष्ट गराउनेतर्फ पहल गर्नुपर्दछ । विश्वमा पनि संसद सेवालाई यसको मर्यादा र सुविधाका दृष्टिले आकर्षक र प्रतिष्ठित सेवाको रुपमा अगाडि बढाएको देखिन्छ र सोही अनुसार नेपालमा पनि संसद सेवालाई आकर्षक, प्रतिष्ठित र विशिष्ट बनाउनेतर्फ कर्मचारी युनियनले सचिवालय सञ्चालन तथा व्यवस्थापन समितिसँग सुझाव पेश गरी सोको कार्यान्वयनमा सहयोग र समन्वय गर्नुपर्दछ । संघीय संसद सचिवालय कर्मचारी युनियनले पेशागत व्यावसायिकता, निष्ठा, नैतिकता र संसद सेवाको गरिमा प्रवर्द्धन गर्न निम्नलिखित विषयलाई प्राथमिकतामा राखी रचानात्मक र सिर्जनशील भूमिका खेल्नुपर्दछ :

- संविधानको भावना र मर्म अनुरुप देशको आवश्यकता र जनसरोकारसँग सम्बन्धित विषयमा कानून निर्माण गर्ने कार्य संघीय संसदको भएकोले कानून निर्माणमा संलग्न जनप्रतिनिधिहरुलाई कर्मचारीको तर्फबाट आवश्यक सहयोग गर्ने,
- संघीय संसद सचिवालयको नाममा रहेको जग्गामा सुविधासम्पन्न र आधुनिक भवन निर्माणमा पहल गर्ने,
- सचिवालयका कर्मचारीको वृत्ति-विकास र प्रशिक्षणको लागि पहल गर्ने,
- सचिवालयमा कार्यरत कर्मचारीहरुको पदस्थापन, सरुवा, बढुवा सम्बन्धी पद्धतिलाई पारदर्शी र प्रभावकारी बनाउन सचिवालय प्रशासनलाई सुझाव दिने,
- सचिवालयमा कार्यरत सबै तहका कर्मचारीको क्षमता अभिवृद्धि गरी चुस्त सचिवालयको निर्माण गर्न सचिवालय प्रशासनसँग समन्वय र सहकार्य गर्दै अगाडि बढ्ने,
- नेपाल सरकार र संघीय संसद सचिवालयबाट प्रदान गरिने वैदेशिक अध्ययन, भ्रमण, तालिमजस्ता विभिन्न अवसरलाई व्यवस्थित र पारदर्शी बनाउन जोड दिने,
- सचिवालयको काम/कारवाहीलाई सूचना प्रविधिको प्रयोग गरी प्रभावकारी बनाउनका लागि पहल गर्ने,
- सचिवालयको काम/कारवाहीमा प्रभावकारीता ल्याउन कर्मचारीले पाउँदै आएको प्रोत्साहन भत्तालाई समयसापेक्ष पुनरावलोकन गर्न सचिवालय सञ्चालन तथा व्यवस्थापन समिति समक्ष निरन्तर वार्ता र संवाद गर्ने,
- संघीय संसद विकास कोषलाई क्रियाशील बनाउन आवश्यक भूमिका निर्वाह गर्ने,
- कार्य सम्पादन करार लागू गरी सचिवालयको कामलाई नतिजामुखी बनाउन कर्मचारीको युनियनको तर्फबाट आवश्यक पहल गर्ने आदि ।

निष्कर्ष

पेशागत निष्ठा र व्यावसायिकता विकास कर्मचारी युनियनको आदर्श हो । सेवाभित्र पक्षपात, नातावाद, भ्रष्टाचार र अनुशासनहीनता हटाउन कर्मचारी युनियन लागिरहनुपर्दछ । संसद सेवाको प्रतिष्ठा र गरिमालाई उँचो पार्ने दिशामा कर्मचारी युनियनले आफूलाई सक्रिय बनाउनुपर्दछ । जनप्रतिनिधिहरुसँग नम्र र शिष्ट व्यवहार, जनप्रतिनिधि र कर्मचारीहरु बीचको सम्बन्धलाई सुमधुर बनाई पेशागत नैतिकता र असल आचरणको प्रवर्द्धन एंव जवाफदेहिताको सुदृढीकरण गर्नेतर्फ कर्मचारी युनियन सदैव क्रियाशील रहन आवश्यक छ । विधि-विधानको पालना, प्रणालीको सिर्जना र अनुशासनको दृढतापूर्वक पालनाबाट संघीय संसद सचिवालयलाई उत्कृष्ट, दीगो र चिरस्थायी बनाउन सकिने हुँदा कर्मचारी युनियनले यसतर्फ सदैव ध्यान दिनुपर्दछ ।

सन्दर्भ सामग्री

- व्यवस्थापिका-संसद सचिवालय सम्बन्धी ऐन, २०६४ र नियमावली, २०६५
- निजामती सेवा ऐन, २०४९ र नियमावली, २०५०
- ट्रेड युनियन ऐन, २०४९ र श्रम ऐन, २०७४
- नेत्र सुवेदी "प्रयास", शासकीय व्यवस्था : प्रशासन र विकास
- श्याम कुमार भट्टराई, नवीनतम् प्रशासनिक दृष्टिकोण
- निजामती सेवा दर्पण (स्मारिका), २०७३

संविधान र संघीयता कार्यान्वयनमा संघीय संसद र समितिहरुको भूमिका

राजन घिमिरे[♣]

सारांश

नेपालको संविधानको मूल मर्म नै संघीयता भएको र संविधान निर्माण भएपछि राज्यले गर्नुपर्ने प्रमुख कार्य नै संविधान र संघीयता कार्यान्वयन हो भन्ने कुरामा कुनै विवाद छैन । तसर्थ राज्यले अंगीकार गरीसकेको संघीय लोकतान्त्रिक राज्यको अवधारणालाई साकार पार्न लागिपर्नु राज्यका तीनै अंग, पत्रकार, बुद्धिजीवी एवं नागरीक समाज सबैको दायित्व हुन आउँछ । यसै परिप्रेक्षमा प्रस्तुत लेखमा संविधान प्रारम्भ भइसकेपछि राज्यका तीन अंगहरुमध्ये एक व्यवस्थापिकाले संविधान एवं संघीयता कार्यान्वयनमा खेलेका भूमिकाका विषयमा संघीय संसदका विभिन्न अधिवेशनमा भए गरेका कामहरुको विवरणात्मक संश्लेषण गर्नुका साथै संसदीय समितिहरुले यस विषयमा गरेका कार्य, संविधान एवं संघीयता कार्यान्वयनका समयमा परेका समस्या, संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच हुनुपर्ने सहकार्य, समन्वय, संघीयता कार्यान्वयनको अवस्था र सरकारले यस विषयमा गर्नुपर्ने कार्यका बारेमा केही प्रकाश पार्न खोजिएको छ ।

पृष्ठभूमि

राज्यका तीन अंग मध्येको एक संघीय संसदका दुवै सदनले आगामी आर्थिक वर्षको लागि सरकारको नीति तथा कार्यक्रममाथि छलफल, बजेटमाथि छलफल, विभिन्न मन्त्रालयलाई विनियोजन भएका शिर्षकगत छलफल गरी सरकारलाई सुझाव दिने, सरकार र संघीय संसदका सदस्यले पेश गरेका विधेयकहरु छलफल गरी पारित गर्ने, विभिन्न राष्ट्रिय, क्षेत्रीय र जिल्लागत समस्याका सम्बन्धमा छलफल गर्न प्रस्तावहरु ल्याउने, सम्बन्धित मन्त्रीलाई प्रश्नहरु सोध्ने, राष्ट्रिय, अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि/महासन्धिहरुमाथि छलफल गरी अनुमोदन गर्ने, सरकारलाई जनताप्रति उत्तरदायी बनाउने लगायतका कार्यहरु गर्दछ । त्यसको अलावा अहिलेको अवस्थामा संविधानसभाबाट निर्मित नेपालको संविधानले व्यवस्था गरे अनुरुपको संघीयता कार्यान्वयन गर्न आवश्यक पर्ने कार्य गर्न र संविधानमा संघीय संसदले गर्नुपर्ने भनी निर्दिष्ट गरीएका कामहरु समेत संघीय संसदबाट समयभित्र सम्पन्न भइसक्नुपर्ने बाध्यात्मक व्यवस्था समेतलाई संघीय संसदले ख्याल गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

संविधान र संघीयता कार्यान्वयनमा संघीय संसदको भूमिका

संविधान सभाबाट वि.सं. २०७२ असोज ३ गते संविधान जारी भएपछि संविधानको संक्रमणकालीन व्यवस्था अन्तर्गत संविधान प्रारम्भ भएपछि संविधानसभा नै व्यवस्थापिका-संसदमा रुपान्तरण भई २०७४ माघ ७ गतेसम्म उक्त सभाको वैधता रहने व्यवस्था भएको र सो व्यवस्थापिका संसदले पनि संविधान र संघीयता कार्यान्वयनमा महत्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गरेको थियो । उक्त रुपान्तरित व्यवस्थापिका-संसदको २०७२ साल असोज १५ गते प्रारम्भ भएको पहिलो अधिवेशनमा व्यवस्थापिका-संसदको अन्तरिम कार्यविधि पारित गर्दै संविधान प्रारम्भ भएपछिको पहिलो प्रधानमन्त्रीको

♣ शाखा अधिकृत, संघीय संसद सचिवालय

रुपमा मा. श्री के.पी. शर्मा ओलीलाई बहुमतले प्रधानमन्त्री पदमा निर्वाचित गर्नुका साथै श्री विद्यादेवी भण्डारीलाई राष्ट्रपति पदमा र उपराष्ट्रपति पदमा श्री नन्दबहादुर पुनलाई निर्वाचित गऱ्यो । रुपान्तरित सभाले संविधानले व्यवस्था गरेको राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोगका पदाधिकारीको पारिश्रमिक सम्बन्धी विधेयक, भूकम्पबाट प्रभावित संरचनाको पुनर्निर्माण सम्बन्धी विधेयक र संघीयता कार्यान्वयन सम्बन्धी केही नेपाल ऐन संशोधन गर्ने विधेयक पारित गरी पहिलो अधिवेशनले संघीयता र संविधान कार्यान्वयनमा पहिलो खुड्किलो पार गऱ्यो ।

रुपान्तरित दोस्रो व्यवस्थापिका संसदले प्रान्तीय र स्थानीय संरचना समेतलाई अधिकार प्रदान गर्ने गरी लेखा परीक्षण विधेयक, कर्मचारी संचयकोष विधेयक, निक्षेप तथा कर्जा सुरक्षण कोष विधेयक, बैंक तथा वित्तिय संस्था सम्बन्धी विधेयक, शिक्षा विधेयक, सर्वोच्च अदालत विधेयक, न्याय सेवा आयोग, न्याय प्रशासन, न्याय परिषद् विधेयक लगायत दर्जनौँ विधेयकहरु सम्बन्धित समितिमा व्यापक छलफलपछि परिमार्जन सहित पारित गरेको थियो । संविधान निर्माणपश्चात् गर्नुपर्ने केन्द्रीय, प्रान्तीय र स्थानीय तहको निर्वाचनको लागि आवश्यक पर्ने राजनैतिक दल सम्बन्धी विधेयक, मतदाता नामावली सम्बन्धी विधेयक, निर्वाचन आयोग सम्बन्धी विधेयक, निर्वाचन कसुर तथा सजाय विधेयक, स्थानीय तह निर्वाचन विधेयक लगायतका विधेयक पारित गरी सो बमोजिम तीनै तहको निर्वाचन भै तत्तत् निकायले संघीय संसदले निर्माण गरेको कानून बमोजिम राज्य संचालनमा भूमिका खेलिरहेका छन् । त्यसैगरी सर्वोच्च अदालतका प्रधान न्यायाधीश, न्यायाधीश, उच्च अदालत र जिल्ला अदालतका न्यायाधीशहरुको पारिश्रमिक र सुविधा सम्बन्धी विधेयक, संघीय आकस्मिक कोष विधेयक, निर्वाचन क्षेत्र निर्धारण विधेयक, गाउँपालिका तथा नगरपालिकाको वडाका संख्या निर्धारण विधेयक पारित गरी संघ, प्रान्त र स्थानीय तहले पाउने आर्थिक अधिकार लगायत संरचनात्मक आधारहरु खडा गर्न मद्दत पुऱ्याएको देखिन्छ । सो अवधिमा नेपालको प्रधानमन्त्री पदमा श्री पुष्पकमल दाहाल (प्रचण्ड) लाई बहुमतले निर्वाचित गरेको थियो ।

रुपान्तरित व्यवस्थापिका-संसदको तेस्रो अधिवेशनले संविधानले व्यवस्था गरेका दलित आयोग, समावेशी आयोग, आदिवासी जनजाति आयोग, मधेशी आयोग, थारु आयोग, मुस्लिम आयोग, महिला आयोग लगायतका आयोग गठन, सञ्चालन र अन्य आवश्यक व्यवस्था गर्न ऐन पारित गर्नुका साथै प्रान्तीय र स्थानीय तहमा कर्मचारी समायोजन गरी राज्यको सेवा सुविधा तल्लो स्तरसम्म पुऱ्याउन कर्मचारी समायोजन विधेयक समेत पारित गरेको थियो । सो अवधिमा नेपालको संविधानको धारा ५९ ले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो अधिकार क्षेत्र भित्रको आर्थिक अधिकार सम्बन्धी विषयमा कानून बनाउने, वार्षिक बजेट बनाउने, निर्णय गर्ने, नीति तथा योजना तयार गर्ने र त्यसको कार्यान्वयन गर्ने अधिकार दिएको र साझा सूचीका विषयमा र आर्थिक अधिकारका अन्य क्षेत्रमा प्रदेशलाई समेत लागू हुने गरी आवश्यक नीति, मापदण्ड र कानून बनाउने, संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्ना तहगत बजेट बनाउने समय, बजेट घाटा व्यवस्थापन, वित्तिय अनुशासन सम्बन्धी व्यवस्था, साझा सूची भित्रको विषय र कुनै पनि तहको सूचीमा नपरेका विषयमा कर उठाउन संघीय कानून निर्माण गर्न अधिकार दिएकोले सो बमोजिम स्थानीय तहबाट जनतालाई पुऱ्याउने सेवा, सुविधा, स्थानीय तह संचालन लगायतका व्यवस्था गर्दै स्थानीय शासन विधेयक, स्थानीय तहको अधिकार सम्बन्धी व्यवस्थालाई कार्यान्वयन गर्न तथा संघ, प्रदेश र स्थानीय तह बीचको सहकारिता, सह अस्थित्व र समन्वयलाई गर्दै जनसहभागिता, उत्तरदायित्व, पारदर्शिता सुनिश्चिता गरी सुलभ र गुणस्तरीय सेवा प्रवाह गर्न र स्थानीय तहमा विधायिकी, कार्यकारिणी र न्यायिक अभ्यासलाई संस्थागत गर्न स्थानीय सरकारको सञ्चालन गर्ने सम्बन्धमा आवश्यक व्यवस्था गर्न स्थानीय सरकार संचालन विधेयक, केन्द्र, प्रान्त र स्थानीय तह बीच प्राकृतिक स्रोत तथा आर्थिक अधिकारको बाँडफाँड गर्दा के कसरी गर्ने भन्ने व्यवस्था सहितका राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग विधेयक र अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन विधेयक पारित गरीए । त्यस्तै स्थानीय तह निर्वाचन ऐन र राजनैतिक दल सम्बन्धी ऐनमा केही परिमार्जन गर्नुका साथै प्रतिनिधिसभा सदस्य, प्रदेश सभा सदस्य, राष्ट्रिय सभा सदस्य निर्वाचन विधेयक समेत सोही अवधिमा पारित गरियो ।

व्यवस्थापिका संसदद्वारा निर्मित तिनै ऐनहरुलाई आधार मानेर सम्बन्धित निकायहरुले विभिन्न नियमावलीहरु तयार गरी संघीयता र संविधान कार्यान्वयनमा लागिपरेका छन् । संवैधानिक व्यवस्था अनुरुप २०७४ मंसीर १० र २१ गतेको निर्वाचनबाट प्रतिनिधिसभा र मिति २०७४ माघ २४ गते राष्ट्रियसभाको गठन भएपछि संघीय संसदको स्वरुप तयार भएको र संवैधानिक व्यवस्था बमोजिम नै २०७४ साल फागुन २१ गतेबाट संघीय संसदको अधिवेशन प्रारम्भ भई संघीय संरचनाका प्रदेश प्रमुख, प्रतिनिधिसभा एवं राष्ट्रियसभाका पदाधिकारीहरुको पारिश्रमिक र सुविधा सम्बन्धी ऐन पारित गरी नीज पदाधिकारीहरुको सेवा सुविधाको सुनिश्चिता गर्नुका साथै सोही अवधिमा निर्वाचित प्रान्तीय एवं स्थानीय तहको लागि समेत आर्थिक सुनिश्चितता हुने गरी अर्थ मन्त्रालयद्वारा सार्वजनिक गरीएको केन्द्रीय बजेटमाथि व्यापक छलफल गरी पारित समेत गरीएको थियो ।

नेपालको संविधानको धारा ४७ ले संविधानद्वारा प्रदत्त मौलिक हकहरुको कार्यान्वयनको लागि आवश्यक कानून राज्यले संविधान प्रारम्भ भएको तीन वर्षभित्र बनाई लागू गरीसक्नुपर्ने प्रावधान बमोजिम संविधान प्रारम्भ भएको मिति २०७२ असोज ३ बाट तीन वर्ष अर्थात् २०७५ असोज ३ भित्र मौलिक हक कार्यान्वयन सम्बन्धी प्रतिनिधि सभामा १२ र राष्ट्रिय सभामा उत्पत्ति भएका ४ गरी जम्मा १६ वटा विधेयकहरुमाथि व्यापक छलफल गरी पारित गर्ने कार्य पनि सम्पन्न भए । संविधान र संघीयता कार्यान्वयनलाई मूल आधार मानी संघीय संसदले सभा र समिति संचालन गर्न आवश्यक प्रक्रिया लगायतलाई व्यवस्थित गरी नियमावली मस्यौदा गरी सो नियमावलीमाथि सिर्जनात्मक छलफल गरी सबै जनप्रतिनिधिहरुको भावना प्रतिविम्बित हुने गरी परिमार्जन सहित सभाबाट पारित भएको थियो । संविधान सभाद्वारा पारित संविधान बमोजिमका दुवै सदनका सभामुख र अध्यक्षको निर्वाचन गर्ने, संघीय व्यवस्था अंगालेपछि नियुक्त पहिलो प्रधानमन्त्रीमाथि विश्वासको मत प्रदान गर्ने, राष्ट्रपतिबाट सम्बोधन गर्ने लगायतका कार्यहरु समेत यसै अधिवेशनमा भएको थियो । त्यस्तै अधिवेशन प्रारम्भ हुनु अघि जारी भएका राष्ट्रियसभा सदस्य निर्वाचन अध्यादेश, वेपत्ता पारिएका व्यक्तिको छानविन, सत्य निरुपण आयोग सम्बन्धी अध्यादेश स्वीकृत गरेको थियो । त्यस्तै संविधानको धारा ५४ ले व्यवस्था गरे बमोजिम राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति तथा दायित्वको प्रगतिशील कार्यान्वयन भए नभएको अनुगमन र मुल्यांकन गर्न संसदीय अनुगमन समिति गठन गर्नुका साथै नेपाल सरकारले पनि राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति र दायित्व कार्यान्वयनका सम्बन्धमा गरेका काम र प्राप्त उपलब्धि सहितको वार्षिक प्रतिवेदन समेत संसदमा पेश गरी सम्बन्धित समितिमा छलफलको चरणमा रहेको अवस्था छ भने देशभर निर्माणाधीन अवस्थामा रहेका केन्द्रीय सरकारको छनौटमा रहेका खानेपानी, सडक, ढल, पुल पुलेसा, सिंचाइ र अन्य विकास आयोजनाहरु सम्पन्न गरी तत्तत् प्रदेश र स्थानीय तहमा हस्तान्तरण गर्न आवश्यक प्रक्रिया थाल्न सरकारलाई निर्देशन समेत दिएको छ । यसका अलावा रुपान्तरित र निर्वाचित संघीय संसदका अधिवेशनहरुमा विभिन्न विभागीय मन्त्रीहरुले संघीयता कार्यान्वयन सम्बन्धी विषयमा जानकारी दिने, स्वेतपत्र प्रस्तुत गर्ने, विशेष समय, शून्य समयमा उठेका विषय एवं प्रस्तावहरु उपर छलफलमा उठेका विषयमा सरकारको तर्फबाट गर्नुपर्ने र गरिएका कार्यको वारेमा स्पष्ट पार्ने, प्रतिवद्धताहरु व्यक्त गर्ने, जानकारी दिने लगायतका कार्यहरु भएको थियो ।

संविधान र संघीयता कार्यान्वयनमा संसदीय समितिहरुको भूमिका

मिनी संसदको रुपमा लिइने विभिन्न विषयगत संसदीय समितिहरुले पनि संविधान र संघीयता कार्यान्वयनमा महत्वपूर्ण भूमिका खेल्दै आएका छन् । प्रतिनिधि सभा अन्तर्गतको अर्थ समितिले राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगका काम कारवाही, राजश्व बाँडफाडका आधार र सरकारलाई गरेका सिफारिसका सम्बन्धमा छलफल गरी सुझाव दिने, कतिपय स्थानीय निकायमा करका दरहरु बढेको, दोहोरो कर लागेका जस्ता जनगुनासोका सम्बन्धमा छलफल गर्ने, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग यथाशीघ्र गठन गर्न सुझाव दिने, दोहोरो करको व्यवस्था रहेकोमा त्यस्ता नीति र कानूनमा संशोधन, परिमार्जन वा खारेज गरी एक निश्चित आधार र मापदण्डको आधारमा कर लाग्ने व्यवस्थ गर्न, एउटै आर्थिक क्रियाकलापमा विभिन्न तहमा कर लगाउनु र नागरिकको कर तिर्न सक्ने क्षमता विपरीत कर लगाउनु करारोपणका प्रचलित सिद्धान्त विपरीत हुने भनी त्यस्ता समस्या समाधानको लागि अर्थ मन्त्रालयलाई निर्देशन दिनुका

साथै नेपाल राष्ट्र बैंकसंग बैंक तथा वित्तीय संस्थाका विगत वर्षहरुका निक्षेप, कर्जा, नाफा नोक्सान, तरलता, पूँजीकोष र वित्तीय अवस्थाको बारेमा जानकारी लिएको देखिन्छ । त्यस्तै संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा बैंक तथा वित्तीय संस्थाको उपस्थिति, नागरिकहरुको पहुँचको अवस्थाका बारेमा जानकारी लिएको थियो । समितिले संघीय सरकारबाट चालु आ.व. मा प्रदेश र स्थानीय तहमा हस्तान्तरण भएको बजेट कार्यान्वयनलाई प्रभावकारी र नतिजामूलक बनाउन यथाशीघ्र स्थानीय, प्रदेश र संघबीच सूचना प्रणालीमा आधारित खर्च प्रणाली लागू गर्ने, निकासा, खर्च, लेखाङ्कन, प्रतिवेदन, लेखा परीक्षण, अनुगमन र मूल्यांकन पद्धतिमा एकरुपता ल्याई तीनै तहबीचको वित्तीय अनुशासन कायम गर्ने पद्धति विकास गर्न स्थानीय तहको संचित कोषमा बचत रहेको गत वर्षको बजेटको अवस्था एकिन गरी व्यवस्थापन गर्न एकीकृत प्रणाली तयार गरी कार्यान्वयन गर्न अर्थ मन्त्रालयलाई निर्देशन दिएको थियो ।

त्यस्तै राज्य व्यवस्था समितिले पहिलो बैठकमा नै नेपालको संविधानको भाग ३ द्वारा प्रदत्त मौलिक हकहरुको कार्यान्वयनका लागि आवश्यकता अनुसार राज्यले निर्माण गर्नुपर्ने कानूनहरु अविलम्व निर्माण गर्न संसद समक्ष ल्याउन सम्बन्धित मन्त्रालयलाई ध्यानाकर्षण गराउने निर्णय गरेको थियो । त्यस्तै गरी सामान्य प्रशासन मन्त्रालयलाई कर्मचारी समायोजन सम्बन्धमा कर्मचारीको जेष्ठता, कार्यक्षमता हेरी राज्यको शासकीय स्वरुप अनुरुप तीनै तहको संगठनात्मक स्वरुप अनुसारको जनशक्ति समायोजनको कार्य गर्न निर्देशन दिएको थियो । संविधानद्वारा स्थापित संवैधानिक निकायलाई संविधान प्रदत्त जिम्मेवारी बहन गर्न लगाई मुलुकमा सुशासन कायम गर्ने गराउने सम्बन्धमा नीतिगत एवं कानूनी व्यवस्था गर्न पहल गर्ने निर्णय गर्नुका साथै प्रदेश र स्थानीय तहमा रिक्त पदहरुको निर्वाचनका लागि आवश्यक कानून ल्याउन नेपाल सरकार र गृह मन्त्रालयलाई निर्देशन दिँदै संघीयता कार्यान्वयनमा भएको ढिलासुस्ती, साझा सूचिका ऐनहरु नबनेको, स्थानीय तहमा कर्मचारी उपलव्ध नभएको, संघीय प्रहरी ऐन नबनेको आदि कारणबाट प्रदेशको बजेट कार्यान्वयन हुने अवस्था नभएको सम्बन्धमा सरकारको ध्यानाकर्षण गराइएको थियो ।

विकास तथा प्रविधि समितिले केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय सरकारबीच आपसी सुदृढ समन्वय र स्पष्ट कार्यक्षेत्रको अभावमा भौतिक पूर्वाधारहरुको निर्माण तथा स्तरोन्नती लगायतका कार्य प्रभावकारी एवं दीगो नहुने भएकोले सो प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्न र पूर्वाधार निर्माणमा नीतिगत, सैद्धान्तिक एवं व्यवहारिक चुनौतीहरुलाई सम्बोधन गर्दै अन्तर सरकारी निकायहरुबीच आवश्यक समन्वयकारी भूमिका निर्वाह गर्न समेत सरकारलाई निर्देशन दिने निर्णय भएको थियो । समितिले सातै वटा प्रदेशमा सञ्चार तथा सूचना प्रविधिको सन्तुलित विकास गर्नका लागि प्रदेशहरुको विद्यमान अवस्थाको अध्ययन गरी शीघ्र कार्ययोजना बनाई कार्यान्वयन गर्न र सम्पूर्ण स्थानीय तहमा गुणस्तरीय इन्टरनेट पहुंच विस्तार यसै आ.व. भित्र गरीसक्न संचार तथा सूचना प्रविधि मन्त्रालयलाई निर्देशन दिएको थियो । स्वच्छ खानेपानीलाई मौलिक हकको रुपमा राखिएकोमा प्रदेश एवं स्थानीय तह तथा अन्तर मन्त्रालयगत समन्वय गरी पिउन योग्य पानी भनी मापदण्ड निर्धारण गर्न खानेपानी मन्त्रालयलाई निर्देशन दिनुका साथै मेलम्ची खानेपानीका कार्यहरु प्राथमिकतासाथ पुरा गर्न समेत निर्देशन दिएको थियो ।

अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध समितिले निजगढ, पोखरा, लुम्बिनी, नेपालगञ्ज लगायतका क्षेत्रीय एवं अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थल सम्बन्धी प्रगतिका बारेमा छलफल गरी आवश्यक निर्देशन दिएको थियो भने सार्वजनिक लेखा समितिले कृत्रिम अभाव, कालोबजारी लगायतको अनुगमन गरी बजार भाउ नियन्त्रण गर्न सम्बन्धित मन्त्रालयको ध्यानाकर्षण गराएको थियो ।

महिला तथा सामाजिक समितिले संवैधानिक आयोगहरुमा रिक्त संवैधानिक पदपूर्ति गर्न, सतहत्तरै जिल्लाको स्थानीय स्तरको दुर्गम क्षेत्रमा समेत बाल सुधार गृह, वृद्धाश्रम, महिला पुनःस्थापना केन्द्र, अपांग तथा शिशु स्याहार केन्द्र विस्तार गर्न, लघु तथा दीर्घकालीन कार्यक्रमहरु लागु गर्न, प्रदेश एवं स्थानीय तहसंग आवश्यक समन्वय गरी महिला हिंसा एवं वलात्कार जस्ता घटना न्यूनिकरण गर्न आवश्यक कानून परिमार्जन एवं निर्णय गर्नुपर्ने भएमा सो समेत गरी यथाशीघ्र पहल गर्न सम्बद्ध निकायको ध्यानाकर्षण समेत गरेको थियो ।

शिक्षा तथा स्वास्थ्य समितिले संघीय संरचनाभित्र पर्ने सबै विभाग, मातहतका अन्य कार्यालयहरुको संगठनात्मक संरचना र काम कारवाही तथा अधिकारको बांडफांडको अवस्था, मन्त्रालय सम्बद्ध ऐन, नियम, कार्यविधि र निर्देशिकाहरुको कार्यान्वयनको स्थितिहरुको अवस्थाका बारेमा जानकारी लिनुका साथै समयमै यी कार्यहरु सम्पन्न गर्न निर्देशन समेत दिएको थियो । कृषि तथा सहकारी समितिले विभिन्न प्रान्तहरुमा रासायनीक मलको दीगो आपूर्ति व्यवस्था मिलाउन, आफ्नो क्षेत्रका मन्त्रालयहसँग त्यहाँको संगठन संरचना, सार्वजनिक संस्थानहरु, आयोजना, स्वीकृत कार्यक्रम, कार्यान्वयनको अवस्था र कार्यक्रम संचालनमा परेका समस्याका बारेमा जानकारी लिनुका साथै देशमा सञ्चालित सिँचाइ एवं जल विद्युत् आयोजनाका बारेमा अध्ययन गरी आवश्यक निर्देशन दिएको थियो ।

कानून, न्याय तथा मानव अधिकार समितिले मानव अधिकार उल्लंघनका घटना अनुगमन गर्न उपसमिति गठन गऱ्यो । उद्योग वाणिज्य तथा उपभोक्ता हित समितिले कालोबजारी, कृत्रिम अभाव, भण्डारण व्यवस्था लगायतका विषयमा विभिन्न मन्त्रालयलाई निर्देशन दिने कार्य गरेको थियो ।

राष्ट्रिय सभा अन्तर्गतको दीगो विकास तथा सुशासन समितिले नेपाल सरकारले प्राथमिकतामा राखेको विषय सुशासन र समृद्धिका बारेमा हालसम्म भएको प्रगति, देशको समग्र सुशासनको हालको अवस्था र भावी कार्ययोजना बारेमा सरकारसंग छलफल गरेको थियो । त्यस्तै राष्ट्रिय सरोकार तथा समन्वय समितिले राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरु कार्यान्वयनको अवस्था, चुरे क्षेत्रको अनधिकृत अतिक्रमण, खानेपानी आयोजनाहरु, विभिन्न जलविद्युत् आयोजना, सिँचाइ योजना लगायतको अवस्थाहरु बुझी आवश्यक निर्देशन दिने कार्य गरेको थियो । त्यस्तै विधायन समितिले मौलिक हक एवं संविधान कार्यान्वयन सम्वन्धी विधेयकहरुमाथि आवश्यक छलफल गरी सभासमक्ष प्रतिवेदन पेश गरेको थियो । प्रत्यायोजित व्यवस्थापन समितिले संविधान, मौलिक हक, संघीयता कार्यान्वयन लगायतसँग सम्बन्धित ऐनहरु बमोजिम नियम, विनियम, गठन आदेश, निर्देशिकाहरु बनेका छन्/छैनन् भनी अध्ययन गर्न तथा कार्यविधि एवं निर्देशिका निर्माण गर्न र सो लगायत सरकारी आश्वासन समितिको अवधारणा पत्र निर्माण गर्न समिति गठन गरेको थियो । यसका अलावा संसदीय सुनुवाइ समितिले सर्वोच्च अदालतका प्रधान न्यायाधीश, न्यायाधीश, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग लगायतका आयुक्तहरुको संसदीय सुनुवाई गरी नामहरु अनुमोदन गर्ने कार्य गरेको थियो । साथै संघीय संसदका सवै विषयगत समितिहरुले संविधान एवं संघीयता कार्यान्वयनसंग सम्बन्धित सवै ऐनहरुका बारेमा छलफल गरी माननीय सदस्यहरुले त्यस उपर राख्नुभएका संशोधनहरु माथि समेत छलफल गरी सभासमक्ष प्रतिवेदन पेश गर्ने कार्य गरेका थिए । सभाले ती प्रतिवेदनमाथि पुनः छलफल गर्दै प्रतिवेदन सहितका विधेयकहरु पारित भई राष्ट्रपतिबाट प्रमाणीकरण भएको देखिन्छ ।

निष्कर्ष र सुझाव

नेपालको संविधानको धारा ३०४ मा संविधानसंग बाझिएको कानून यो संविधान बमोजिमको संघीय संसदको पहिलो अधिवेशन बसेको मितिले एक वर्षपछि बाझिएको हदसम्म स्वतः अमान्य हुने व्यवस्था रहेकाले संघीय संसदको पहिलो अधिवेशन प्रारम्भ भएको मिति अर्थात् २०७४ फागुन २१ बाट एक वर्ष (२०७५ फागुन २० सम्म) मा ती कानूनहरु बाझिएको हदसम्म संशोधन गरी लागू गरिसक्नुपर्ने चुनौती संघीय संसदलाई रहेको छ तर संघीय संसदले कानून निर्माण गर्नको लागि सरकार र संघीय संसद सदस्यहरुको सहयोग अपरिहार्य हुन जान्छ, त्यस्ता संविधानसँग बाझिएका कानूनहरु अध्ययन गरी बाझिएको हदसम्म संशोधन गरी संविधान अनुकुल वनाई संघीय संसदमा विधेयक दर्ता गर्ने कार्यको पहिलो श्रेय सरकारको हुन जान्छ (त्यस्ता विधेयकहरु संघीय संसदका सदस्यहरुले अध्ययन गरी आफैं प्राइभेट विधेयकको रुपमा संघीय संसदमा दर्ता गर्न सक्ने समेत व्यवस्था रहेको) । संघीय संसदमा विधेयक प्रस्तुत गर्ने, सैद्धान्तिक छलफल गर्ने, माननीय सदस्यहरुलाई संशोधनको लागि समय उपलव्ध गराउने र सो संशोधन सहित सम्बन्धित समितिमा दफावार छलफल गरी समितिको प्रतिवेदन सहित संसदबाट विधेयकहरु पारित गर्ने कार्यको लागि संघीय संसदलाई अधिकतम ३ वर्ष देखि कम्तीमा २ महिना अवधि प्राप्त हुनुपर्नेमा मौलिक हक कार्यान्वयनसंग सम्बन्धित विधेयकहरु मध्ये केही विधेयकहरु सरकारको तर्फबाट २०७५ भदौ ३० गतेसम्म पनि संघीय संसदमा दर्ता भई रहेको

अवस्थामा उक्त कार्यलाई उच्च प्राथमिकतामा राख्दै संसद र संघीय संसदका समितिका बैठकहरु विहान-बेलुका समेत बसेर संघीय संसदका दुवै सदनका नियमावलीका केही प्रावधानलाई निलम्बन गर्ने जस्तो संसदीय व्यवस्थाको मर्म विपरीतका कार्य समेत गर्दै, संविधानले उल्लेख गरेको समयभित्रै पारित गर्न संघीय संसद समर्थ भएको यथार्थतालाई सरकारले मनन गर्नुपर्ने अवस्था समेत देखिन्छ । आशा गरौँ विधेयकमाथि संघीय संसदमा छलफल गरी पारित गर्ने अवधि बाँकी राखेर सरकारले तत्कालको लागि संविधानसँग बाझिएका ऐनका प्रावधानहरुलाई संविधान अनुकूल बनाई विधेयकमा समावेश गरी दर्ता गरेर संविधान कार्यान्वयनमा आफ्नो उत्तरदायित्व पूरा गर्नेछ ।

संविधान सभाद्वारा संविधान निर्माण भइसकेपछि राष्ट्रको मूल कार्य नै संविधान र संघीयता कार्यान्वयन गर्नु हो भन्दा अत्युक्ति नहोला । तोकिएको मितिमा केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय तहको निर्वाचनहरु सम्पन्न भइसकेपछि संविधानले तोकिएको समयमा कानूनहरु निर्माण गर्ने, आयोगहरु गठन गर्ने, केन्द्रीय, प्रान्तीय र स्थानीय निकायहरुको बैठक, अधिवेशनहरु बस्ने समितिहरु गठन गरी समितिहरुलाई तोकिएका जिम्मेवारीहरु कार्यान्वयन लगायतका कार्यहरु प्रारम्भ भइसकेका छन् । नेपालको संविधानको मर्म बमोजिम संघीयता कार्यान्वयन रहेको परिप्रेक्षमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको निर्वाचन, त्यसको सञ्चालन, बजेट विनियोजन र संविधान र संघीयता कार्यान्वयन सम्बन्धमा आवश्यक पर्ने ऐन, नियम निर्माण जस्ता मूलभूत कार्यहरु सम्पन्न भइसकेको र अबको बाटो भनेको देशमा सुशासन, पारदर्शिता, सुलभ न्याय, विकास आयोजनाको कार्यान्वयन गर्नु रहेकोले यसतर्फ सरकार, जनप्रतिनिधि लगायत सबै वर्ग निस्वार्थ रुपले लागिरहनुपर्ने देखिन्छ । आजको २१ औं शताब्दीमा विश्वले हरेक क्षेत्रमा गरेको प्रगतिलाई नेपालले स्वीकार गर्दै, राष्ट्र पछाडि पर्नुको कारणहरु पहिल्याई, त्यसको परिमाणात्मक निराकरण गर्दै जानु राष्ट्र, जनता सबैको कर्तव्य हुन आउँछ ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान (२०७२)
- संघीय संसदका नियमावलीहरु, २०६५, २०७०, २०७३ र २०७५
- संविधान, संघीयता सम्बन्धी विभिन्न लेख रचनाहरु
- व्यवस्थापिका-संसद र प्रतिनिधिसभाका विभिन्न अधिवेशनका जर्नलहरु
- संसद दर्पण लगायत प्रथम, द्वितीय र तृतीय प्रतिनिधि सभा कार्यकाल सम्बन्धी पुस्तक ।

राष्ट्रिय सभा र कार्यव्यवस्था महाशाखा

पुष्पप्रकाश खनाल[♣]

सारांश

संघीय संसद अन्तर्गतको राष्ट्रिय सभा एक स्थायी सदन हो । प्रदेश सभाका सदस्य, स्थानीय तहका प्रमुख र उपप्रमुख रहेको निर्वाचन मण्डलद्वारा प्रत्येक प्रदेशबाट कम्तीमा तीन जना महिला, एक जना दलित र एक जना अपाङ्गता भएका व्यक्ति वा अल्पसंख्यक सहित आठ जना गरी निर्वाचित छपन्न जना र नेपाल सरकारको सिफारिसमा राष्ट्रपतिबाट मनोनित कम्तीमा एक जना महिला सहित तीन जना गरी राष्ट्रिय सभामा उनान्साठी सदस्य रहेकाछन् । यस सभामा राष्ट्रिय जीवनका विभिन्न क्षेत्रमा विशिष्ट योगदान गरी प्रतिष्ठा आर्जन गरेका व्यक्तिहरु रहन्छन् । राष्ट्रिय सभा गठन प्रक्रियालाई हेर्दा एक प्रौढ र परिपक्व सदनको रुपमा रहने कुरा सिद्ध हुन्छ ।

नीति निर्माण गर्ने, विज्ञ सेवा प्रदान गर्ने, सरकारलाई उत्तरदायी बनाउने तथा नियमन र निर्देशन गर्ने जस्ता अति महत्वपूर्ण र सम्वेदनशील कुराहरु सभाले गर्नु पर्ने भएकोले यस्ता कामहरु गर्नकोलागि प्रत्यक्ष रुपमा कार्यव्यवस्था महाशाखाले महत्वपूणं भूमिका खेल्दछ । बैठक सञ्चालनमा सहयोग एवं समन्वय गर्नको लागि सम्माननीय अध्यक्षलाई सहयोग गर्न कार्यव्यवस्था परामर्श समितिको व्यवस्थापन पनि यहि महाशाखाले गर्दछ । त्यसैले यो महाशाखाको महत्वपूर्ण भूमिका रहेको छ । यस महाशाखाले जति प्रभावकारी ढंगले आफ्नो कार्य सम्पादनको क्रममा राष्ट्रिय सभाका सदस्य र संसदीय पदाधिकारीहरुसँग सम्वन्ध, सम्पर्क र समन्वय बढाउन सक्छ, त्यति नै राष्ट्रिय सभाको बैठक व्यवस्थापनमा प्रभावकारिता आउन सक्दछ । तसर्थ राष्ट्रिय सभा र कार्यव्यवस्था महाशाखा बीच एक अर्काको अन्योन्याश्रित सम्बन्ध छ ।

पृष्ठभूमि

नेपालको इतिहासमा संसदको वैधानिक सूत्रपात वि.सं २००४ सालको नेपाल सरकार वैधानिक कानून देखि नै भएको मानिन्छ । यस संविधानले भारदारी सभा (माथिल्लो सदन) र राष्ट्र सभा (तल्लो सदन) को व्यवस्था थियो । राष्ट्र सभामा ६० देखि ७० सम्म निर्वाचित तथा श्री ३[८९] बाट मनोनित सदस्यहरु हुन्थे र भारदारी सभामा २० देखि ३० सम्म श्री ३ बाट मनोनीत सदस्य हुन्थे । राष्ट्र सभामा ६० प्रतिशत सदस्यहरु निर्वाचित र ४० प्रतिशत मनोनीत हुन्थे । राष्ट्र सभाको सभापतिलाई श्री ३ ले नियुक्त गर्थे । भारदारी सभाको अध्यक्ष पदमा मुख्तियार पदेन अध्यक्ष हुन्थे । देशको कार्यकारिणी, व्यवस्थापिका, न्याय सम्बन्धी सम्पूर्ण अधिकार प्रधानमन्त्रीमा निहित थिए ।

त्यसपछि नेपाल अन्तरिम शासन विधान, २००७ मा सल्लाहकार सभा नामको एक मात्र सदन भएको व्यवस्थापिका थियो ।नेपाल संवैधानिक विकासको इतिहासमा यो विधान दोस्रो कदम हो । यस संविधानमा देशको कार्यकारिणी, व्यवस्थापिका र न्यायपालिका सम्बन्धी अधिकारहरु राजामा केन्द्रित गराईयो ।यस विधानमा ७ भाग,७३ धारा र ३ अनुसूची थिए । यस शासन विधान वि.सं २०१६।३।१५ सम्म छैठौं पटकसम्म संशोधन भएको थियो ।

वि.सं २०१५ सालको नेपाल अधिराज्यको संविधान निर्माण भइसकेपछि शक्ति पृथकीकरण (Separation of Power) को नीति अनुरुप नेपालमा व्यवस्थापिका (Legislature), कार्यकारिणी (Executive), न्यायपालिका (Judiciary) को विकसित रुपमा छुट्टाछुट्टै व्यवस्था भएको हो । वि.सं २०१५ सालमा आम निर्वाचन भयो । संसद नेपालको व्यवस्थापिका थियो । यसमा जम्मा दुई सदन थिए । माथिल्लो सदनलाई महासभा र तल्लो सदनलाई प्रतिनिधि सभा भनिन्थ्यो । महासभामा जम्मा ३६ सदस्य हुन्थे जसमध्ये १८ सदस्य प्रतिनिधि सभाद्वारा निर्वाचित हुन्थे र बाँकी १८ लाई श्री ५ बाट मनोनीत गरिन्थ्यो। महासभाको अवधि ६ वर्षको थियो। सभाले दुई महासभासदस्यहरुलाई अध्यक्ष र उपाध्यक्ष चुन्ने र यसरी नै प्रतिनिधि सभाले दुई प्रतिनिधि सदस्यहरुलाई क्रमशः सभामुख र उपसभामुख छान्ने व्यवस्था गरेको थियो ।

♣ शाखा अधिकृत, संघीय संसद सचिवालय

[८९] राणा प्रधानमन्त्रीलाई श्री ३ सरकार भनिन्थ्यो

वि.सं २०१९ सालमा नेपालको संविधान, २०१९ घोषणा भएको थियो । यो निर्दलीय शासन व्यवस्था अन्तर्गत आएको थियो । यो संविधानसंगै पञ्चायती व्यवस्थाको सुरुवात भएको थियो । यसमा कार्यकारी अधिकार तथा राजकीय अधिकार श्री ५ मा निहित थियो । यसको संवैधानिक हैसियत आदेशात्मक (mandatory) नभई (recommendatory) थियो । यो व्यवस्थामा राजाले चाहेको विषयमा जसरी पनि ऐन बन्दथ्यो र नचाहेको विषयमा कुनै हालतमा पनि ऐन बन्न सक्दैनथ्यो । यो संविधान दुई पटक संशोधन भएको थियो । वि.सं २०२० सालमा राष्ट्रिय पञ्चायतको प्रथम अधिवेशन भएको थियो । वि.सं २०३२ मंसिर २६ गते श्री ५ बाट नेपालको संविधानको दोस्रो संशोधन भयो ।

नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ को व्यवस्था अनुसार "६० सदस्य भएको संसदको माथिल्लो सदन राष्ट्रिय सभा एक स्थायी सदनका रुपमा रहेको थियो । यस सभामा राष्ट्रिय जीवनका विभिन्न क्षेत्रमा विशिष्ट योगदा गरी प्रतिष्ठा आर्जन गरेका व्यक्तिहरु मध्येबाट श्री ५ बाट मनोनित गरिने १० जना, प्रतिनिधि सभाले कम्तिमा तीन जना महिला समेत गरी समानुपातिक प्रतिनिधित्वका आधारमा निर्वाचित हुने १५ जना सदस्य हुने थिए । महिला सहभागितालाई अनिवार्य गरिएको र सबैवर्ग तथा क्षेत्रको प्रतिनिधित्व समाहित भएको राष्ट्रिय सभाको गठन प्रक्रियालाई हेर्दा यो सभा एक प्रौढ र परिपक्व सदनका रुपमा रहने कुरा निर्विवाद सिद्ध हुन्छ"[ढण २] ।

कुनै पनि विधायिकाका मुख्य कार्यहरु मध्ये विधि निर्माण सर्वाधिक महत्वको हुन्छ । संसदको स्वीकृति विना श्री ५ को सरकारले कुनै पनि कानून लागू गर्न पाउँदैन थियो । संसदको अधिवेशन नबसेको बेलामा परिआएको आकस्मिक समस्याको समाधानका लागि श्री ५ को सरकारलाई अध्यादेश लागू गर्न सक्ने अधिकार संविधानले दिएको थियो तर त्यस्तो अध्यादेश जारी भएपछि बसेको संसदको दुवै सदनमा पेश गरिनु पर्दथ्यो । संसदले स्वीकृति दिई साठी दिनभित्र ऐन नबनेमा त्यस्तो अध्यादेश स्वत: निष्क्रिय हुने व्यवस्था थियो । यसरी श्री ५ को सरकार वा सदनको कुनै सदस्यलाई श्री ५ को सरकारको दायित्व भित्रको कुनै विषयको सम्बन्धमा नयाँ वा थप कानूनी व्यवस्था गर्नु पर्ने लागेमा सदनसमक्ष विधेयकको रुपमा प्रस्ताव पेश गर्नुपर्ने थियो । आर्थिक विधेयक संसदको तल्लो सदनमा मात्र प्रस्तुत हुन सक्ने व्यवस्था रहेको
थियो । अन्य विधेयकको हकमा माथिल्लो सदनमा उद्भव हुन सक्दछ ।

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ मासंविधानको प्रस्तावनाको पहिलो वाक्यांशमा "हामी सार्वभौमसत्ता र राजकीय सत्ता सम्पन्न नेपाली जनता" भनी उल्लेख भएको यो संविधानमा किन र के आधारमा अन्तरिम संविधान बनाई जारी गर्नुपऱ्यो भन्ने बारे उल्लेख गरिएको छ । "प्रधानमन्त्री र मन्त्रीहरु व्यवस्थापिका-संसदप्रति सामूहिक रुपमा उत्तरदायी हुने र मन्त्रीहरु आफ्नो मन्त्रालयको कामका लागि व्यक्तिगत रुपमा प्रधानमन्त्री र व्यवस्थापिका संसदप्रति उत्तरदायी हुने व्यवस्था गरिएको छ"[ढज] यो संविधान १२ औं पटकसम्म संशोधन भएको थियो ।

नेपालको संविधान

वि.सं. २०७२ साल आश्विन ३ गते सम्माननीय राष्ट्रपति श्री रामवरण यादवद्वारा संविधानसभा भवन, बानेश्वरबाट नेपालको संविधान घोषणा भएको थियो । हाल यसै अनुरुप देशको शासन व्यवस्था सञ्चालन भइरहेको छ । यस संविधानका प्रमुख विशेषताहरुमा संघीयता एक महत्वपूर्ण विषय रहेको छ । यो संविधान अनुसार द्विसदनात्मक अर्थात् प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभा सहितको संघीय संसद रहेको छ । प्रदेश सभामा ३३ प्रतिशत महिलाको सहभागिता सुनिश्चित गरिएको छ भने स्थानीय निकायमा ४० प्रतिशत महिला सहभागिता सुनिश्चित गरिएको छ । यसरी व्यवस्थापिकीय स्वरुपमा महिलाको प्रतिनिधित्व कम्तीमा ३३ देखि बढीमा ५० प्रतिशतसम्म सुनिश्चित गरिएको छ । यो विगतको तुलनामा प्रगतिशील व्यवस्था हो । त्यसैगरी दलितको राष्ट्रिय सभामा १२ प्रतिशत सुनिश्चित गरिएको छ । राष्ट्रिय सभामा अपाङ्गता भएका व्यक्ति वा अल्पसंख्यक मध्येका ७ जनाको सुनिश्चितता गरिएको छ । यसरी प्रतिनिधि सभा र प्रदेश सभामा महिला, दलित, अपाङ्गता भएका व्यक्ति वा अल्पसंख्यक सहित खसआर्य, मधेशी, मुस्लिम, आदिवासी जनजाति, थारु र पिछडिएको क्षेत्रको समेत समानुपातिकतर्फको सीट आफ्नो समानुपातिक प्रतिशतको आधाभन्दा कम सीट सुनिश्चित गरिएको छ ।

संविधानको धारा ८६ मा राष्ट्रिय सभाको गठन र सदस्यहरुको पदावधि सम्बन्धि व्यवस्था रहेको छ, जस अनुसारराष्ट्रिय सभा एक स्थायी सदन हुने रप्रदेश सभाका सदस्य, गाउँपालिकाका अध्यक्ष र उपाध्यक्ष तथा नगरपालिकाका प्रमुख र उपप्रमुख रहेको निर्वाचक मण्डलद्वारा संघीय कानून बमोजिम प्रदेश सभाका सदस्य, गाउँपालिकाका अध्यक्ष र उपाध्यक्ष तथा नगरपालिकाका प्रमुख र उपप्रमुखको मतको भार फरक हुने गरी प्रत्येक प्रदेशबाट कम्तीमा तीन जना महिला, एक जना दलित र एक जना अपांगता भएका व्यक्ति वा अल्पसंख्यक सहित आठ जना गरी निर्वाचित ५६ जना रनेपाल सरकारको सिफारिसमा राष्ट्रपतिबाट मनोनित कम्तीमा एक जना महिला सहित तीन जना गरी कूल ५९ सदस्य रहने प्रावधान रहेको छ । त्यसैगरी राष्ट्रिय सभाका सदस्यहरूको पदावधि छ वर्षको हुने र एक-तिहाइ सदस्यको पदावधि प्रत्येक दुई वर्षमा समाप्त हुने संवैधानिक व्यवस्था रहेको छ ।तर यो संविधान प्रारम्भ भएपछि पहिलो पटक सदस्यको पदावधि कायम गर्दा गोला प्रथाद्वारा एक तिहाइको दुई वर्ष, अर्को एक तिहाइको चार वर्ष र बाँकी एक तिहाइको छ वर्षको हुने गरी पदावधि कायम हुने व्यवस्था रहेको छ । यस सभाको रिक्त हुन आउने स्थानको पूर्ति त्यस्तो स्थान रिक्त गर्ने सदस्यको निर्वाचन वा मनोनयन जुन तरिकाले भएको थियो, सोही तरिकाले बाँकी अवधिका लागि गरिनेछ ।

[९०] नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३, पृष्ठ २०

[९१] नेपालको संविधान, धारा ३८ को उपधारा (६)

संसदीय प्रणाली अंगालेका प्रायः सबै आधुनिक व्यवस्थापिकाहरुले प्रश्नोत्तरको व्यवस्थालाई अपनाएका छन् । छिमेकी मुलुक भारतको संसदमा प्रश्नोत्तर सरकारलाई उत्तरदायी बनाउने एक प्रभावशाली माध्यमको रुपमा प्रचलित रहेको छ । नेपालमा क्रमशः वि.सं २००९, २०११ र २०१५सालमा आमनिर्वाचन अघि गठित पहिलो, दोस्रो र तेस्रो सल्लाहकार सभाहरु, पहिलो संसद सदस्य निर्वाचनपछि वि.सं. २०१६ सालमा गठित संसद र त्यसपछिको व्यवस्थापिकामा समेत प्रश्नोत्तरको व्यवस्था रहेको पाइन्थ्यो । संसदीय परम्परा अनुरुप हाल हाम्रो संसदका दुवै सदनहरुमा सदस्यहरुद्वारा मन्त्रीलाई प्रश्न सोधिने कार्यविधिको प्रावधान गरिएको छ तर यो प्रश्नोत्तरको व्यवस्थालाई अब बढी अर्थपूर्ण, रुचिकर सञ्जीव र प्रवोधक तुल्याउनु परेको छ । यसको लागि सर्वप्रथम सदस्यहरु र मन्त्रीहरुका साथै सम्माननीय सभामुख, सम्माननीय अध्यक्ष लगायत संघीय संसदका कर्मचारीहरुको समेत योगदान चाहिन्छ । संसदमा प्रश्न सोध्नु र त्यसको उत्तर दिनु एउटा विशिष्ट कौशलको विषय हो ।

व्यवस्थापकीय शक्ति सन्तुलन तथा कार्य-कुशलता र प्रभावकारिताको सन्तुलन समेतलाई सम्बोधन गर्न नेपालको संविधानले राष्ट्रिय सभाको व्यवस्था गरेको छ । संविधानले राष्ट्रिय सभालाई स्थायी प्रकृतिको व्यवस्थापकीय अंगको रुपमा परिकल्पना गरेकोछ । गरिब, सीमान्तकृत, लोपोन्मुख समुदायको पनि राष्ट्रको शासन व्यवस्थामा सहभागिता गराई समावेशी र लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्थाको स्थापना र विकासका लागि राष्ट्रिय सभा अपरिहार्य छ । वर्तमान संविधानको धारा, ९२ मा राष्ट्रिय सभाका अध्यक्ष र उपाध्यक्षको व्यवस्था छ । धारा ९२ को उपधारा २ मा राष्ट्रिय सभाको अध्यक्ष र उपाध्यक्ष मध्ये एक जना महिला हुने गरी निर्वाचन गर्नु पर्नेछ भनी उल्लेख गरिएको छ । राष्ट्रिय सभाका प्रमुख कार्यहरुमा नीति निर्माण गर्ने, विज्ञ सेवा प्रदान गर्ने, सरकारलाई उत्तरदायी बनाउने, नियमन र निर्देशन गर्ने, संसदीय सुनुवाई गर्ने लगागत पर्दछन् ।

नेपालको संविधानको धारा १०४ को उपधारा (१) ले दिएको अधिकार प्रयोग गरी राष्ट्रिय सभाले आफ्नो कार्य सञ्चालन गर्न, बैठकको सुव्यवस्था कायम राख्न र समितिहरूको गठन, कामकारवाही तथासदन वा समितिको कार्यविधि नियमित गर्न राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ बनाई मिति २०७५।२।२७ गते पारित गरेकोछ ।

राष्ट्रिय सभाका समितिहरु

राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ अनुसार राष्ट्रिय सभाको नियमित कार्यमा सहयोग पुऱ्याउन राष्ट्रिय सभा अर्न्तगत विषयगत समिति र विशेष समिति गठन गर्न सकिने व्यवस्था रहेको छ । सरकारलाई राष्ट्रिय सभाप्रति उत्तरदायी र जवाफदेही बनाउन, सरकारबाट भए गरेका काम कारवाहीको अनुगमन र मूल्याङ्कन गरी आवश्यक निर्देशन वा राय सल्लाह दिन समेतका लागि राष्ट्रिय सभामा संविधानको धारा ९७ अनुसार विभिन्न समितिहरु गठन गर्न सकिने प्रावधान रहेको छ । यस व्यवस्था वमोजिम राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ अनुसार चार वटा समिति र प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५ वमोजिम १० वटा समितिहरु गठन भएका छन् ।

कार्य व्यवस्था महाशाखा

संघीय संसदसँग प्रत्यक्ष सम्बन्ध राखी बैठकहरुलाई व्यवस्थितरुपमा सञ्चालन गराउन कार्यव्यवस्था माहाशाखाले महत्वपूर्ण भूमिका खेल्दछ । यस महाशाखाले सम्माननीय अध्यक्ष, संसदका अन्य पदाधिकारीहरु, संसदका महासचिव र नेपाल सरकारका अन्य निकायहरुसँग प्रत्यक्ष सम्बन्ध र समन्वय कायम गर्नुपर्दछ । बैठक सञ्चालनमा सहयोग एवं समन्वय गर्नको लागि सम्माननीय अध्यक्षलाई सहयोग गर्न कार्यव्यवस्था परामर्श समितिको व्यवस्थापन पनि यही महाशाखाले गर्दछ । त्यसैले यो महाशाखाको महत्वपूर्ण भूमिका रहेको छ । यस माहाशाखाले जति प्रभावकारी ढंगले आफ्नो कार्य सम्पादन गर्न सक्छ त्यति नै राष्ट्रिय सभाको बैठक व्यवस्थापनमा प्रभावकारिता आउनेगर्दछ ।

महाशाखाले गर्ने कार्यको सम्बन्धमा कतिपय राष्ट्रिय सभाका सदस्यहरुको चासो रहन्छ । जस्तो आज के के कार्यक्रम छ, दैनिक कार्यसूचीमा के परेको छ भनेर फोनबाटै सोध्ने वा आफैँ आएर वुझ्ने, प्रस्तावको बारेमा सोध्ने, पहिला भएका कार्यक्रमको बारेमा जानकारी लिने, आफूले पहिला बोलेको सम्पूर्ण विवरण उतार गरी लाने आदिको सिलसिलामा सम्पर्क भइरहन्छ । यस महाशाखा अन्तर्गत कार्यव्यवस्था शाखा, सम्पूर्ण विवरण शाखा, प्रश्न व्यवस्थापन शाखाहरु रहेका छन् ।

संघीय संसदको बैठक सञ्चालनको विषयमा आवश्यक परामर्श लिन गठन हुने कार्यव्यवस्था परामर्श समितिको निर्णय तथा राष्ट्रिय सभाका अध्यक्षको निर्देशानुसार यस माहाशाखाले बैठकका एजेण्डाहरुलाई कार्यसूचीमा समावेश गरी बैठक सञ्चालनमा सहयोग पुऱ्याउँछ । यस माहाशाखाले सम्पादन गर्ने कार्यहरु ।[९२] निम्नानुसार रहेका छन् :

- बैठकको कार्यक्रमहरुबारे अध्यक्ष तथा सचिवलाई अवगत गराउने ।
- बैठकमा पेश हुने विभिन्न प्रस्तावहरुको कार्यसूची तयार गर्ने ।
- सभाको बैठकमा पेश हुने विधेयक, ध्यानाकर्षण, अत्यन्त जरुरी सार्वजनिक महत्वको प्रस्ताव, प्रश्न, संकल्प प्रस्ताव आदिको कार्यक्रम निर्धारण गरी दैनिक कार्य सूची तयार गर्ने ।

[९२] संगठन तथा व्यवस्थापन (O&M) सर्भेक्षण प्रतिवेदन, २०७२

- तयार भएको दैनिक कार्यसूचीसभाका सदस्यहरु लगायत सम्वन्धित पदाधिकारी एवं शाखा, समिति, दलको कार्यालयमा वितरण गर्ने तथा सचिवालयको वेभ साईटमा अपडेट गर्ने ।
- बैठकको संक्षिप्त विवरण समावेश भएको बुलेटिन तयार गरी भोलिपल्टको बैठकमा वितरण गर्ने तथा वेभ साईटमा अपडेट गर्ने ।
- दैनिक बैठक सञ्चालनको लागि नियमावलीमा निर्धारित प्रकृया बमोजिम सभाका अध्यक्षको लागि रिडिङ्ग पेपर तयार गर्ने ।
- संसदीय दलहरुबाट प्राप्त सदस्य, दलका नेता तथा पदाधिकारीहरुको नियुक्ति, राजीनामा एवं हेरफेर सम्बन्धी पत्रहरुलाई पदाधिकारी समक्ष पेश गर्ने ।
- कार्य व्यवस्था परामर्श समितिका बैठकहरुको सञ्चालन तथा व्यवस्थापनमा सहयोग पुऱ्याउने एवं निर्णयहरु सम्बन्धित पदाधिकारी तथा शाखाहरुलाई उपलव्ध गराउने ।
- समय समयमा सभाद्वारागठन हुने समिति तथा सभाले गठन गर्न सक्ने समितिहरु गठन गर्ने प्रस्तावहरु पेश गर्ने साथै निर्णयानुसार माननीय सदस्यहरुलाई वितरण गर्ने र बैठक समक्ष पेश गर्ने व्यवस्था मिलाउने ।
- नियमावलीले निर्देशित गरे बमोजिम बैठकमा पेश हुने विभिन्न किसिमका प्रस्तावका फारामहरु तयार गरी माननीय सदस्यहरुलाई वितरण गर्ने ।
- माननीय सदस्यहरुबाट प्राप्त विभिन्न किसिमका प्रस्तावहरु दर्ता गर्ने, सम्बन्धित मन्त्रालयमा पठाउने, उत्तर प्राप्त गर्ने र राष्ट्रिय सभाका अध्यक्ष र कार्यव्यवस्था परामर्श समितिको सिफारिस अनुसार प्रस्तावसँग सम्वन्धित मन्त्रीसँग परामर्श गरी बैठकमा पेश गर्ने, प्रस्तावमाथि छलफल गराउने र आवश्यक निर्णयकोलागि व्यवस्था मिलाउने ।
- प्रस्तावहरु उपर नियमावलीले निर्देशित गरे बमोजिम माननीय सदस्यहरुबाट प्राप्त हुने संशोधनका फारामहरु वितरण गर्ने, संशोधनहरु दर्ता गर्ने एवं बैठकमा पेश गर्ने व्यवस्था मिलाउने ।
- विधेयक शाखाबाट प्राप्त विधेयकहरु नियमावलीको प्रकृया अनुसार विधेयकको प्रस्तुतिदेखि पारित गर्ने कार्यलाई चरणबद्ध रुपमा सुव्यवस्थित गर्ने ।
- विधेयक शाखाबाट प्राप्त अन्तर्राष्ट्रिय सम्झैता, सन्धि, महासन्धिहरुलाई राष्ट्रिय सभाको बैठकबाट सम्मिलन, स्वीकृति वा समर्थन गराउन प्रस्ताव तयार गरी बैठकमा पेश गर्ने व्यवस्था मिलाउने ।
- बैठकमा प्रस्तुत हुने विभिन्न कार्यक्रमहरुका सम्बन्धमा मन्त्रालयहरुसँग सम्पर्क तथा समन्वय राख्ने ।
- सभा नबसेको समयमा जारी भएका अध्यादेशहरु बैठक बसेपछि पहिलो बैठकमानैपेश गर्न आवश्यक व्यवस्था मिलाउने ।
- संयुक्त बैठक तथा संयुक्त समिति सम्बन्धी कार्य गर्ने ।
- सांसदहरुको राजिनामा वा अन्य कारणले रिक्त स्थान पूर्तिका लागि सम्वन्धित निकायलाई जानकारी गराउने ।
- सरकार प्रमुखबाट नेपाल सरकारको वार्षिक नीति तथा कार्यक्रम सभा समक्ष पेश गर्न, छलफल गर्न तथा पारित गर्न आवश्यक व्यवस्था मिलाउने ।
- माननीय अर्थमन्त्रीले पेश गरेको बजेटमाथि छलफल गराउने, विनियोजन विधेयक अन्तर्गत मन्त्रालयगत एवं मन्त्रालयका शिर्षकगत बजेटहरुमाथि छलफल गराउने ।
- बजेट सम्बन्धी अन्य पूरक विधेयकहरु राष्ट्र ऋण उठाउने विधेयक, ऋण तथा जमानत विधेयक, पेश्की खर्च विधेयकहरु प्रस्तुत गर्ने र पारित गराउने सम्मका सबै प्रकृयाहरु मिलाउने ।
- सभाका बैठकहरुमा आउने मन्त्रालयका कर्मचारीहरुको प्रवेश पासको व्यवस्था मिलाउन लगाउने ।
- बैठक अवधिको जर्नल (कार्यवृत्त) तयार गरी सम्वन्धित पदाधिकारी, संसदीय अध्ययन तथा अनुसन्धान शाखा र सूचना तथा अभिलेख शाखार कार्यव्यवस्था शाखामा रेकर्ड राख्ने ।
- सभाका सदस्यहरुको उपस्थितिको व्यवस्थापन गर्ने ।
- अधिवेशनको आह्वान र अन्त्य सम्बन्धी काम गर्ने ।

कार्यव्यवस्था महाशाखाका समस्या तथा समाधानका उपाय

राष्ट्रिय सभाका सदस्यहरु र संघीय संसद सचिवालय बीच राम्रो किसिमको कार्यगत सम्वन्ध समन्वय हुनुपर्ने कुरामा कसैको दुइमत छैन तर विविध कारणले गर्दा जति हुनु पर्ने हो त्यतिमा मात्र सम्बन्ध र समन्वय विकसित हुन सकेको छैन । यस महाशाखाको तर्फबाट पनि बैठकमा छलफल हुने कार्यक्रमहरुको अग्रिम जानकारी दिन सकिरहेको अवस्था छैन । फलतः यही परस्पर सम्पर्क र समन्वयको अभावले गर्दा पनि बैठकमा राष्ट्रिय सभाका सदस्यहरुको प्रभावकारिता कम भएको मान्न सकिन्छ ।

राष्ट्रिय सभा नियमावलीको नियम १२ मा उल्लेख भए अनुसार विशेष परिस्थितिमा वाहेक बैठकको कार्यसूचीको प्रति एक दिन अगावै सदस्यहरुलाई उपलब्ध गराउन सकिनेछ भन्ने कुरा उल्लेख छ । तर व्यवहारमा हामीले बैठकको कार्यसूची माननीय सदस्यहरुलाई उपलब्ध गराउन सकिरहेको अवस्था छैन । सामान्यतया: दैनिक कार्यसूचीको खाका तयार भएपनि कार्यव्यवस्था परामर्श समितिको बैठकको छलफल पश्चात मात्र कार्यसूचीलाई अन्तिम रुपदिन सक्छ । त्यसपछि वितरण गर्ने प्रकृयामा जान्छ । जव कार्यसूची फाइनल हुन्छ सम्माननीय अध्यक्षज्यूको वाचनपत्र बनाउने कार्य प्रारम्भ हुन्छ ।

वाचनपत्र बनाउने क्रममा समय कम हुने भएकोले दुई तीन चरणमा शुद्धाशुद्धी र अन्य कुराहरु राम्रोसँग हेर्नुपर्ने भएकोले हतारमा गर्दा वाचनपत्रमा केही त्रुटी हुने सम्भावना रहन्छ । सम्माननीय अध्यक्षज्यूले वाचन गरिसकेपछि त्यो सच्याउने सम्भावना सभामा हुन्न । अतः यो अति नै संवेदनशिल विषय भएकोले कर्मचारीलाई पर्याप्त समय हुनुपर्ने हुन्छ । वितरणको लागि फोटोकपी, समितिको प्रतिवेदन पेशभए प्राप्त भयो भएन भन्ने यावत कुराहरुले गर्दा अति नै तनावमा काम गर्नु पर्ने अवस्था हुन्छ । त्यही समयमा सम्वन्धित मन्त्रालयहरुसँग फोन सम्पर्क गरी माननीय मन्त्रीज्यूलाई समेत खबर गर्नु पर्ने अवस्था हुन सक्छ । समय छोटो हुनु र त्यही समयमा अन्य थुप्रै कामहरु एकै समयमा गर्नुपर्ने भएकोले यो सोचनीय विषय भएको छ। यस माहाशाखामा देहाय बमोजिमका समस्याहरु देखिने गरेका छन् :

- माननीय सदस्यहरुको समय अभाव हुनु ।
- निर्धारित समयमा बैठक बस्न नसक्नु ।
- संसदीय काम कारवाहीले कम प्राथमिता पाउनु ।
- कुन काम कुन महाशाखा/शाखा कर्मचारीले सम्पादन गर्छ भन्ने जानकारी सवै सदस्यहरुलाई नहुनु ।
- पर्याप्त र दक्ष कर्मचारीको अभाव हुनु र आवश्यक भौतिक साधन र स्रोतको अभाव हुनु ।

समाधानका उपायहरु

- सम्भव भएसम्म सभाको भोलिको बैठकको कार्यसूचीकोलागि अघिल्लो दिन नै कार्यव्यवस्था समितिको बैठक बसी कार्यसूचीलाई अन्तिम रुप दिने ।
- कार्यव्यवस्था परामर्श समितिले अन्तिम रुप दिएको कार्यसूचीको आधारमा सम्माननीय अध्यक्षलाई वाचन पत्र तयार गर्न कर्मचारीलाई समय उपलब्ध गराउने ।
- सभाको दैनिक कार्यसूचीको विषयमा सकेसम्म फेरबदल नगर्ने ।
- कर्मचारीमा उच्च मनोबल, इमान्दारिता र काम प्रतिको प्रतिवद्धताले आपसी समन्वयलाई प्रभाव पर्दछ । कर्मचारीको मनोबल उच्च पार्न अन्य कुराहरुको अलावा वृत्ति विकासको राम्रो अवसर, सेवा सुविधाका अवसरहरु, काम गर्ने राम्रो वातावरण हुनु आवश्यक छ ।
- संघीय संसदको राम्रो लेआउट, मानवीय स्रोत साधन, भौतिकस्रोत साधनको पर्याप्तता हुनु आवश्यक छ ।

निष्कर्ष

संघीय संसद, राष्ट्रिय सभाले नीति निर्माण गर्ने, विज्ञ सेवा प्रदान गर्ने, सरकारलाई उत्तरदायी बनाउने र नियमन र निर्देशन गर्ने जस्ता अति महत्वपूर्ण र संवेदनशील कुराहरु सभाले गर्नुपर्ने भएकोले यस्ता कामहरु गर्नकोलागि प्रत्यक्ष रुपमा कार्यव्यवस्था महाशाखाले महत्वपूर्ण भूमिका खेल्दछ । यस महाशाखाले सम्माननीय अध्यक्ष, संसदका अन्य पदाधिकारीहरु, संसदका महासचिव र नेपाल सरकारका अन्य निकायहरुसँग प्रत्यक्ष सम्बन्ध र समन्वय कायम गर्नुपर्दछ । बैठक सञ्चालनमा सहयोग एवं समन्वय गर्नको लागि सम्माननीय अध्यक्षलाई सहयोग गर्न कार्यव्यवस्था परामर्श समितिको व्यवस्थापन पनि यही महाशाखाले गर्दछ । त्यसैले यो महाशाखाको महत्वपूर्ण भूमिका रहेको छ । यस महाशाखाले जति प्रभावकारी ढंगले आफ्नो कार्य सम्पादनको क्रममा राष्ट्रिय सभाका सदस्य र संसदीय पदाधिकारीहरुसँग सम्बन्ध, सम्पर्क र समन्वय बढाउन सक्छ । त्यति नै राष्ट्रिय सभाको बैठक व्यवस्थापनमा प्रभावकारिता आउन सक्दछ । तसर्थ राष्ट्रिय सभा र कार्यव्यवस्था महाशाखाको एक अर्काको परिपूरकको रुपमा लिन सकिन्छ ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपाल सरकार वैधानिक कानून, २००४
- नेपाल अन्तरिम शासन विधान, २००७
- नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५
- नेपालको संविधान, २०१९
- नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७
- नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३
- नेपालको संविधान (२०७२)
- राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५
- व्यवस्थापिका–संसद सेवा स्मारिका, २०७१
- व्यवस्थापिका–संसद सेवा स्मारिका, २०७२
- संसदभित्र, जीवनलाल सत्याल
- दीर्घराज प्रसाई, नेपालमा राजनीतिक व्यवस्थाको विश्लेषण
- व्यवस्थापिका संसद सचिवालय सम्वन्धी परिचय, २०७२
- व्यवस्थापिका–संसद सचिवालय, संगठन तथा व्यवस्थापन (O&M) सर्भेक्षण प्रतिवदेन, २०७२ ।

A Brief History of Parliament and the Role of Parliament for Promoting Agenda 2030

Bikash Bohara[♣]

Abstract

Parliament is the crucial organ of the government which is primarily responsible for making legislation. Representing the electorate, making laws, and overseeing the government are the major functions of the parliament. Parliamentary practices have very old history of their functioning. In the old civilization like Mesopotamia, Greek and Roman Republic, it was practiced in different ways. The major breakthrough in the parliamentary history was appeared in the early 13th century when Magnacarta was signed in Britain. Magnacarta ensured the rights and representation of people in the government.

2030 Agenda is a plan of action for people, planet and prosperity that seeks to strengthen universal peace in larger freedom. Parliaments have a crucial role to play in advancing this agenda. They can drive significant change toward sustainable development. The Sustainable Development Goals (SDGs) are an opportunity for parliaments to contribute to better development outcomes for their nation. There is great need of strong commitment of Parliamentarians to achieve the sustainable development goals. Role of parliaments in achieving development goals is great to ensure responsive, inclusive, participatory and representative decisions. Oversight function can play key role to achieve the development goals to promote 2030 Agenda.

Key Words : *Parliament, Representation, Agenda 2030, Sustainable Development Goals.*

Introduction

A parliament is a legislative body of government in modern politics and history. Generally, a modern parliament has three functions: representing the electorate, making laws, and overseeing the government. Parliament is a intricate institution. It functions at different levels and many actors impact what it does. Members of parliament, the Speaker and leadership, political parties and groups, Secretaries General, clerks and administration all play a part in shaping its job. No two parliaments are the same. They vary in form, role and functioning. They are constructed by the history and culture of each individual country. Yet they all share the same aspiration: to give people a voice in the management of public affairs.

The English term is derived from Anglo-Norman and dates to the 14th century, coming from the 11th century Old French parlement, from parler with meaning "to talk". The term is akin to the idea of a senate, synod or congress, and is commonly used in nations that are current or former monarchies, a form of government with a monarch as the head. Some contexts confine the

♣ Section Officer, Federal Parliament Secretariat

use of the word parliament to parliamentary systems, even though it is also used to describe the legislature in some presidential systems (e.g. the French parliament), even where it is not in the official name. Historically, parliaments included different kinds of deliberative, consultative, and judicial assemblies.

The meaning evolved over time, originally referring to any discussion, conversation, or negotiation through different kinds of deliberative or judicial groups, often summoned by a monarch. By the 15th century, in Britain, it had come to specifically mean the legislature.

Early Parliamentary Practices around the world

Many antique cultures featured the gathering of leaders to discuss and decide matters of importance. There is clue that citizens' assemblies were held in ancient Mesopotamia (modern-day Syria and Iraq) as far back as 2500 BC. However, some of the first entrenched assemblies which had elements of the modern parliament were held in Ancient Greece and Rome.

Around 500 BC the Ancient Greeks established an Assembly, or Ecclesia, which gathered on the Pnyx, a hill in central Athens, Greece. The Ecclesia met 40 times annually and was attended by male citizens over the age of 18. Decisions were taken by vote, which was regulated by a show of hands with the majority vote prevailing. The Roman Republic, which was founded around 509 BC, was governed by two elected Consuls, who acted on the advice of a Senatus or council of elders. The Senatus comprised 300 members drawn from prosperous and noble families. Laws were authorized by various assemblies, who represented the nobles and common people. These assemblies did not initiate new laws, but only met to vote on legislation or elect officials.

The British Parliament has its origins in two initial Anglo-Saxon assemblies, the Witan and the moots. The Witenagemot, or Witan, dates back to the eighth century and advised the King on matters such as royal grants of land, taxation, defence and foreign policy. The Witan did not have a perpetual membership, but was made up of advisors and nobles who met when called by the King. Although the Witan had no power to make laws, the King was aware to consult the assembly because he relied on the support of the nobles to rule. In 1066 William the Conqueror invaded Britain in what is referred to as the Norman Conquest. William ruled with the support of a much smaller but permanent group of advisers known as the Curia Regis (the King's Council). It consisted of noblemen and church leaders appointed by the King. They were not elected and so did not formally represent anyone. Like the Witan, which it replaced, the Curia Regis only offered advice at the King's request and he was under no obligation to act on this advice. The King occasionally consulted a larger group of nobles and churchmen known as the Great Council (magnum concilium). Over time, the Great Council evolved into the House of Lords. The moots were local assemblies held in each county (or shire) to discuss local concerns and hear legal cases. They were made up of local lords, bishops, the sheriff and four representatives from each village in the shire. The practice of local representatives making decisions for their community eventually led to the creation of the House of Commons.

Magnacarta: Rise of Modern Practices

In the early 13th century King John waged a long and drawn-out war with France, which was broadly funded by taxing the feudal barons. Under feudal law, the King granted the barons

land, or fiefdoms, and in exchange could claim money and troops. This, in turn, meant that the barons had to impose taxes on the people in their fiefdoms. In 1215 the barons, fed up with King John's demands and his failure to consult them, rebelled. The King's use of the justice system to suppress his opponents had also lead to widespread discontent. In June 1215, one month after the rebellion began, King John was forced to sign the Magna Carta or 'Great Charter'. It limited the King's authority by establishing he was subject to the law, not above it. The Magna Carta also regulated feudal customs, the operation of the justice system, and formally recognised that the barons had a right to be consulted and to advise the King in the Great Council. While most of the document described the division of power between the King and the barons, it also made reference to the rights of individuals. One of the most celebrated sections is credited with establishing the doctrine of a right to a fair trial. This declaration of individual rights has been seen as an vital step towards the development of democracy, and has influenced documents such as the Australian Constitution and the American Bill of Rights.

Despite the reforms of the Magna Carta, King John's successor, King Henry III, continued to clash with the barons. Many of the barons were depressed with Henry's rule, including his failed campaigns to regain territory in France, and his choice of advisers and allies. Townspeople resented the King's tax demands and intervention in their affairs. In 1258 the barons compelled the King to agree to rule with the advice of a 15-member baronial council, and to consult with Parliament more regularly. They wanted Parliament to meet three times annually and to include 12 non-noble representatives chosen from the counties. However, King Henry did not honour the accord, and the opposing barons, led by Simon de Montfort, went to war against him. De Montfort was a baron who believed the King's power should be limited, with more influence given to county knights and burgesses (representatives from the cities and towns). In 1264 he conquered the King and became Britain's de facto ruler. The following year, de Montfort attempted to boost his baronial support by summoning knights of the shires and burgesses from cities and towns to attend his own parliament. This was the first time commoners had been represented at such a meeting, although their attendance would not become permanent for another 63 years. Due to the inclusion of commoners, de Montfort's parliament is seen as the forerunner of the modern parliament. Soon after this parliament met, De Montfort was killed in attack by Henry III's son, Edward. Unlike his father, King Edward I called Parliament to meet more routinely. Parliament also included two elected representatives from each county (knights of the shire) and city or town (burgesses), making it more representative of the people. This provided the model for the future House of Commons, with members elected by, and representing, a constituency. The rise of a parliamentary model from 1327 the people's representatives sat in Parliament permanently and by 1332 were referred to as the House of Commons. The British Parliament now consist of three familiar elements: the monarch, the House of Commons and the House of Lords. However, it had no formal meeting schedule and continued to be called at the request of the King. Up until this time, the House of Lords had far more influence on the King and a greater say in the decisions of Parliament. However, in 1341 the House of Commons began meeting independently, and it was after this that its power increased. One of the main functions of the Commons was to petition the King and the House of Lords to resolve local and national issues through new laws. These petitions often formed the basis of bills (proposed laws). As well, it became practice for the King to explore the approval of the Commons

for new taxes, particularly as these taxes often had the greatest impact on the people represented by the Commons. An ongoing conflict with France meant King Edward III (1312 -1377) was forced to summon the Parliament more repeatedly to secure funds to wage war. The King's need for money gave the Commons leverage (bargaining power) to request concessions in return, including that the King and House of Lords act on their petitions. By the mid-15th century, rather than simply petitioning the House of Lords, the Commons had equal law-making powers. It was also accountable for granting the King access to money raised by taxes. Today, its law-making powers exceed those of the House of Lords.

2030 Agenda and the Role of Parliament

2030 Agenda is a plan of action for people, planet and prosperity. It also looks to strengthen universal peace in larger freedom. We recognize that eradicating poverty in all its forms and dimensions, including extreme poverty, is the greatest global challenge and a crucial requirement for sustainable development. All countries and all stakeholders, acting in collaborative partnership, will implement this plan. The 17 Sustainable Development Goals and 169 targets which are being announced demonstrate the scale and ambition of this new universal Agenda. They seek to build on the Millennium Development Goals and complete what these did not achieve. They seek to comprehend the human rights of all and to achieve gender equality and the empowerment of all women and girls. They are integrated and indivisible and balance the three dimensions of sustainable development: the economic, social and environmental.

Sustainable Development Goals (SDGs) are a collection of 17 global goals set by the United Nations General Assembly in 2015. The goals are broad and interdependent, yet each has a separate list of targets to achieve. Achieving all 169 targets would signal accomplishing all 17 goals. The SDGs cover social and economic development issues including poverty, hunger, health, education, global warming, gender equality, water, sanitation, energy, urbanization, environment and social justice.

Parliaments have a central role to play in advancing this agenda. They can drive vital change toward sustainable development by: translating the SDGs into enforceable national laws that respond to, and fit into existing, country-specific development priorities; monitoring implementation of these laws; and ensuring government is accountable to the people for national progress on the SDGs. The vital point is to consider the SDGs as a framework that addresses a set of concerns that parliaments have always worked on at the national level. The first step in SDG execution is to domesticate the goals and reflect the national targets in the national development plan or an SDG strategy. The SDGs are an opportunity for parliaments to contribute to better development results for their citizens; they are quite the opposite of a remote, international process that is unrelated to national priorities and politics. They should take systematic and continuous action on the legislative, budget, oversight and representational fronts to turn this dream into a reality. This might involve: requesting data from the national statistical office; consulting with civil society organizations on appropriate legislation or amendments; making the necessary funding available; and conducting regular oversight of government, especially by means of parliamentary questions, debate, and detailed committee work to scrutinize progress and challenges.

The strength of the SDGs lies in their recognition that the affairs affecting sustainable development are interrelated, and have to be considered holistically. This inspire various branches of government to work together to deliver on targets that have been agreed through an inclusive, consultative process at the national level, and that leaves no one behind. It is to be hoped, therefore, that the SDGs will definitely mitigate the long-standing problem in policymaking that governments and parliaments tend to operate in silos. There is a ministry and/or parliamentary committee for the economy, one for the environment, one for trade etc., with too little coordination. It will clearly not be enough simply to parcel out each goal to a specific ministry or parliamentary committee, given that the goals are all interlinked in one way or another. Meanwhile, there is a continuing need to promote greater policy coherence between ostensibly unrelated policy areas (trade, finance, development cooperation, monetary policy, etc.). The routine coordinating roles of key government ministries such as Ministries of Finance are being used in some countries to work the SDGs into national development plans across the board. Parliaments will need to mirror this coordinating approach in whatever arrangements are put in place. For example, it will be important that sectoral oversight committees are included in the scrutiny of government progress, but at the same time, parliaments will need to ensure that their SDG oversight effort as a whole is monitored, captured and communicated. Parliamentary strategies can provide the platform for such a process. The IPU and UNDP have supported parliaments in assessing how to mainstream the SDGs within their existing structures.

The lessons learned by parliaments that committed with the Millennium Development Goals (MDGs) from 2000 to 2015 are likely to inform work on the SDGs. One major lesson is that creating new parliamentary structures, such as a dedicated committee, can in fact discourage other policy committees from attending to the SDGs (or MDGs). It is crucial for parliaments to use the resources of all relevant committees, on health, education, the environment, etc. Meanwhile, there does need to be some coordinating mechanism that can help parliament to monitor overall progress toward national targets and provide leadership and focus to parliamentary work on the SDGs.

The richness of the SDG framework raises the question of how parliaments are able to mainstream the SDGs across the existing structure of departmental or thematic committees, in order to hold government to account effectively. Parliaments may generally not be used to promoting this higher level of integration and coherence. Each parliament will need to carry out an internal evaluation of its readiness to carry forward the SDGs and from there determine the best way to move on. What is needed in the first instance is a review of the committee structure and all related processes, so as to mainstream the new goals more effectively.

A crucial entry point for parliaments to exercise oversight of national progress on the SDGs may come from the voluntary reports that countries are invited to present to the High-Level Political Forum on Sustainable Development (HLPF) within the United Nations. Just as with the UPR and other international monitoring processes, it is important for parliaments to be involved in the preparation of progress reports, to be part of the delegation that presents the report to HLPF, to question government on how it plans to respond to any shortcomings, and to follow up on recommendations emerging from the review. Initial indications from the reports that have been

presented to the HLPF to date do not indicate a substantive level of involvement from parliament in the countries concerned.

For example, in 2015 the parliament of Georgia, with support from the EU and UNDP, introduced its first ever multiyear strategic action plans for parliamentary committees. Elaborated through active engagement of committee members and staff and in consultation with the government and civil society representatives, the action plans facilitate a structured approach to committee work and improve the effectiveness and efficiency of committees' oversight performance. The scope of committee action plans was extended to take into account the SDGs, and the committees on healthcare and social issues, environmental protection and natural resources, and agriculture incorporated a special column in their action plans to indicate the relevant SDG goal in their area of responsibility with nationalized targets and indicators. This approach supports to raise awareness of SDGs among committee members and staff, establishes links with national priorities and promotes understanding of the role of SDGs in supporting reforms at national level. It is too early to say which approach – or combination of approaches – is likely to be most effective. However, a number of observations can be made even at this stage with a reasonable degree of confidence. Firstly, the role of parliaments in achieving development goals is now established: SDGs 16.6 and 16.7 recognize the need for effective, accountable and transparent institutions to ensure responsive, inclusive, participatory and representative decisions. Secondly, drawing monitoring of progress toward SDG targets into parliament's oversight remit is likely to lead to better – because more transparent and accountable – overall implementation. Lastly, the advent of the SDGs and the need to play an effective role in partnering for their implementation provides a new and important opportunity for parliaments in their existing national development role to compare global good practice, and where necessary to reinvigorate all of their procedures by reference to such practice.

Conclusion

Parliament has very old history although it was not sophisticated in the ancient world. Parliament is the central institution of democracy and constitutes an expression of the very sovereignty of each nation. Parliament is a political institution. It is a place for political, and often confrontational, debate. The parliament has very long history from Mesopotamia to the contemporary parliamentary practices.

The SDGs comprise targets that relate to almost every government department. This makes it a challenge for parliaments to oversee their implementation in an integrated way. It will be necessary to monitor the approaches that parliaments take to overseeing the SDGs, to identify and share successful examples. Parliaments themselves are the subject of targets under SDG 16 on strong institutions, which provides an opportunity to review and strengthen parliament's own performance. While the aims and mechanisms of oversight are universal, specific subject areas require a particular interpretation and application of the general principles. It is up to parliaments to demonstrate ingenuity in adapting and developing their oversight tools to meet these challenges.

References

- Seaward, P. (2003). The History of Parliament. *History Compass,1*(1).
- Cannadine, D. (2008). Parliament: Past History, Present History, Future History. *Making History Now and Then,*
- A short history of the Parliament. (n.d.). *Dutch Pamphlets Online*. doi:10.1163/2214-8264_dutchpamphlets-kb1-kb18995
- A new development pattern: The 2030 Agenda for sustainable development. (2016).
- https://www.ipu.org/
- https://www.wikipedia.org/

संघीय संसद र मानव अधिकार

ज्ञानहरी पन्थी*

सारंश

मानव अधिकार एक अधिकार मात्र नभई मानवका लागि नभई नहुने, मानव मर्यादा, सम्मानका लागि साथै मानिस भएका नाताले प्राप्त हुने अधिकारको समष्टि हो । मानिसलाई मानिसका रुपमा रहनका लागि मौलिक अधिकारहरु जरुरी हुन्छ । मानव अधिकार मानिसलाई मानिसका रुपमा स्वतन्त्र रहि मानविय मर्यादा र यथोचित सम्मानका साथ बाँच्न एवं आत्मसम्मानका साथ समाजमा रहनका लागि आवश्यक पर्छ ।मानव अधिकारका विश्वव्यापकता र अहस्तान्तरणीय, समानता र अविभेद, सहभागिता तथा समावेशीपन, जवाफदेहिता,अविभाज्यता, अन्तरनिर्भरता र अन्तरसम्बन्धित, कानुनको शासन जस्ता महत्वपुर्ण सिद्धान्तहरु रहेका छन् । संसदीय शासन प्रणालीमा मानव अधिारको सम्मान, संरक्षण तथा प्रबर्द्धनमा संसदको महत्वपुर्ण भुमिका रहेको हुन्छ । संविधानसभावाट रुपान्तरीत व्यवस्थापिका संसदमा सामाजिक न्याय तथा मानव अधिकार समिति तथा प्रतिनिधि सभा नियमावलि, २०७५ अनुसार गठीत कानून, न्याय तथा मानव अधिकार समिति साथै राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ अनुसार गठीत राष्ट्रिय सरोकार तथा समन्वय समितिले मानव अधिकारको सम्मान, संरक्षण, प्रवर्द्धन तथा यसको प्रभावकारी कार्यान्वयनमा प्रभावकारी भुमिका खेलेका छन् । सरकारवाट हुन सक्ने मानव अधिकारको उल्लंघनलाई नियन्त्रण गर्दै सुशासन कायम गरी मानव अधिकारको सम्मान, संरक्षण र प्रवर्द्धन गराउन संघीय संसदको महत्वपूर्ण भुमिका रहेको हुन्छ ।

संसदीय शासन प्रणाली

देशको शासन संचालन प्रक्रियामा संसदको सर्वोच्चता रहने शासन प्रणाली नै संसदीय शासन प्रणाली हो । जनताले आफ्नो लोकतान्त्रीक अधिकारको सदुपयोग गर्दै मतदानको माध्यमबाट आफ्नो जनप्रतिनिधीको छनौट गर्दछन् । संसदमा बहुमत प्राप्त राजनीतिक दलको नेतृत्वमा सरकार निर्माण गरिन्छ । कार्यपालिकको अवधि व्यवस्थापिकाको विश्वासमा निर्भर गर्दछ । यसरी शासन सञ्चालन प्रक्रियामा संसदको नेतृत्वदायी भुमिका रहने शासन प्रणाली नै संसदीय शासन प्रणाली हो । संसदीय शासन प्रणालिको विशेषता भनेको यसमा कार्यपालिको जन्म संसदको गर्भवाट हुन्छ । कार्यपालिका र व्यवस्थापिका बीच शक्तिको पृथकिकरण भन्दा पनि एकीकरण हुन्छ । दल प्रथाको प्रधानता र संसदीय बहुमत नै संसद निर्माणका आधार भएका कारण संसदीय प्रक्रियामा त्रिशंकु संसद भएको अवस्थामा वाहेक सामान्य अवस्थामा विधायिकामाथि कार्यपालिकाको पुर्णतय पकड रहन्छ । वास्तममा संसदीय शासन प्रणालीमा आम निर्वाचन वेगर पनि सरकार परिवर्तन हुन सक्छ । कुनै सरकार अविश्वासको प्रस्ताववाट अपदस्थ हुन पुग्यो भने अर्को निर्वाचन विनै नयाँ सरकार निर्माण हुन्छ । संसदीय शासन व्यवस्थाको महत्वपुर्ण अर्को पक्ष बहुमतको शासन र अल्पमतको विपक्ष हो । संसदीय राजनितिमा दल प्रथाको निर्णायक र अग्रणी भुमिका हुन्छ । पार्टीहरु नै चुनावि प्रतिष्पर्धा गर्छन र तिनले नै बहुमत पाएपछि संसदीय पार्टीको निर्णयबाट प्रधानमन्त्री र मन्त्रीमण्डल बनाउँछन् । पराजित राजनीतिक दल प्रतिपक्षमा बस्छ । संसदीय प्रणालीमा प्रमुख प्रतिपक्षी दललाई प्रतिक्षारत सरकार (Government in waiting) पनि भनिन्छ ।

* शाखा अधिकृत, संघीय संसद सचिवालय

मानव अधिकारको संरक्षण, संवर्द्धन र प्रवर्द्धनमा संघीय संसदको भुमिका

नेपालको संविधानको भाग-८ मा संघीय व्यवस्थापिकाको व्यवस्था गरिएको छ । धारा ८३ मा संघीय व्यवस्थापिका लाई प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभा नामका दुई सदन सहितको एक संघीय व्यवस्थापिका हुने जसलाई संघीय संसद भनिनेछ भनि उल्लेख गरिएको छ ।

नेपालको संविधान तथा अन्य कानुनहरुमा संघिय संसदको भूमिकामा कानुन निर्माणका अलवा जनताको जीवनस्तरसँग जोडिएका विभिन्न विषयहरुको संवोधन गर्ने, राज्यका गतिवीधिहरुको आवश्यक अनुगमन तथा मूल्यांकन गर्दै सरकारलाई जनउत्तरदायी वनाउने र जनताका आधारभुत अधिकार प्राप्तीको साथै मानव अधिकारको संरक्षण र संवर्द्धन गर्ने रहेको छ ।

प्रतिनिधिसभा नियामावली, २०७५ को नियम १७० मा निम्न १० विषयगत समितिहरु हुने र तीनीहरुको कार्यक्षेत्र निम्नानुसार हुने व्यवस्था गरिएको छ :

क्र.स.	समितिको नाम	कार्यक्षेत्र
१	अर्थ समिति	अर्थ मन्त्रालय, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग,लगानी वोर्ड र राष्ट्रिय योजना आयोग ।
२	अन्तर्राष्ट्रिय सम्वन्ध समिति	परराष्ट्र मन्त्रालय र सँस्कृति, पर्यटन तथा नागरिक उड्डयन मन्त्रालय ।
३	उद्योग तथा वाणिज्य रश्रम तथा उपभोक्ता हित समिति	उद्योग, वाणिज्य तथा आपूर्ति मन्त्रालय, श्रम, रोजगार तथा सामाजिक सुरक्षा मन्त्रालय र उपभोक्ता हित सम्बन्धी ।
४	कानून, न्याय तथा मानव अधिकार समिति	कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय, न्याय परिषद्, न्याय सेवा आयोग, महान्याधिवक्ताको कार्यालय र मानवअधिकार ।
५	कृषि, सहकारी तथाप्राकृतिक स्रोत समिति	कृषि, भूमि व्यवस्था तथा सहकारी मन्त्रालय, ऊर्जा मन्त्रालय,जलस्रोत तथा सिँचाई मन्त्रालय र वन तथा वातावरण मन्त्रालय ।
६	महिला तथा सामाजिक समिति	महिला, बालबालिका तथा ज्येष्ठ नागरिक मन्त्रालय, राष्ट्रिय महिला आयोग, राष्ट्रिय दलित आयोग, राष्ट्रिय समावेशी आयोग, आदिवासी जनजाती आयोग, मधेशी आयोग, थारु आयोग र मुस्लिम आयोग ।
७	राज्य व्यवस्था तथासुशासन समिति	प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय, गृह मन्त्रालय, रक्षामन्त्रालय, संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोग, लोक सेवा आयोग रनिर्वाचन आयोग एवं शान्ति प्रकृया ।
८	विकास तथा प्रविधि समिति	भौतिक पूर्वाधार तथा यातायात मन्त्रालय, सञ्चार तथासूचना प्रविधि मन्त्रालय, खानेपानी मन्त्रालय, शहरी विकासमन्त्रालय र राष्ट्रिय पुनर्निर्माण प्राधिकरण ।
९	शिक्षा तथा स्वास्थ्य समिति	शिक्षा, विज्ञान तथा प्रविधि मन्त्रालय, स्वास्थ्य तथा जनसङ्ख्या मन्त्रालय र युवा तथा खेलकूद मन्त्रालय ।
१०	सार्वजनिक लेखासमिति	सार्वजनिक लेखा र महालेखा परिक्षकको वार्षिक प्रतिवेदन ।

यसरी माथि उल्लेखित विभिन्न १० विषयगत समितिहरुको आ आफ्नो मन्त्रालयगत क्षेत्रहरु रहेको छ । आफ्नो कार्यक्षेत्र अन्तरगत पर्ने विभिन्न मन्त्रालयहरुले कार्य गर्दा नागरिकको मानव अधिकारको संरक्षण, संवर्द्धन तथा प्रवर्द्धन गरेका छन् कि छैनन् भन्ने विषयहरुमा विषयगत समितिहरु चनाखो रहने गरेका छन् । विशेषगरि कानून, न्याय तथा मानव अधिकार समितिले मानव अधिकारको संरक्षण र प्रवर्द्धन गर्न महत्वपुर्ण भुमिका निर्वाह गरेको छ । यसको कार्यक्षेत्रमा मानव अधिकार सम्वन्धी सम्पुर्ण विषयहरु समावेश भएकोले मानव अधिकारको संरक्षण, संवर्द्धन र प्रवर्द्धनमा अन्य समितिहरुको भन्दा यसको भूमिका प्रभावकारी रहेको पाईन्छ । त्यसैगरी महिला तथा सामाजिक समितिले महिला,

दलित, जनजाति, थारु, मधेसी तथा मुस्लीम समुदायहरुका नागरिकरुको मानव अधिकारको संरक्षण, संवर्द्धन र प्रवर्द्धनमा उल्लेखनिय भुमिका रहेको हुन्छ ।

त्यसैगरी राष्ट्रिय सभा नियमावलि, २०७५ अनुसार राष्ट्रिय सभामानिम्न चार विषयगत समिति रहने व्यवस्था छ ।

क्र.स.	समितिको नाम	कार्यक्षेत्र
१	दिगो विकास तथा सुशासन समिति	नेपाल सरकारले अख्तियार गरेको दिगो एवं सन्तुलित विकास र सुशासन प्रवर्द्धन सम्बन्धी विषय
२	विधायन व्यवस्थापन समिति	सभामा प्राप्त विधेयकमाथि छलफल तथा विधेयक व्यवस्थापन, ऐन कार्यान्वयन मापन र अध्ययन अनुसन्धान सम्बन्धी विषय
३	प्रत्यायोजित व्यवस्थापन तथा सरकारी आश्वासन समिति	प्रत्यायोजित व्यवस्थापन तथा सरकारी आश्वासन सम्बन्धी कार्य र राष्ट्रिय महत्वका दस्तावेज अभिलेख व्यवस्थापन सम्बन्धी विषय
४	राष्ट्रिय सरोकार तथा समन्वय समिति	तहगत राज्य संरचनाको विकासमा समन्वय, राष्ट्रिय सम्पदा, मानव अधिकार तथा परराष्ट्र सम्बन्ध, सन्धि सम्झौताको कार्यान्वयनको अवस्था, समन्यायीक विकासको अवस्था, पिछडिएको क्षेत्र, समूदाय, संस्कृति, राष्ट्रिय गौरवका आयोजना, राष्ट्रिय सुरक्षा र संवैधानिक आयोग सम्बन्धी विषय ।

राष्ट्रिय सभामा रहेका ४ वटा विषयगत समितिहरुले कानुन निर्माणका साथ साथै मुलुकमा सुशासन कायम गर्न, तहगत राज्य संरचनाको विकासमा समन्वय, राष्ट्रिय सम्पदा, मानव अधिकार तथा परराष्ट्र सम्बन्ध, सन्धि सम्झौताको कार्यान्वयनको अवस्था, समन्यायीक विकासको अवस्था, पिछडिएको क्षेत्र, समूदाय, संस्कृतिको संरक्षण गर्न महत्वपुर्ण भुमिका रहेको हुन्छ ।

संघीय संसदमा माननीयहरुले शुन्य समय, विशेष समय र अन्य माध्यमबाट देशमा भएको मानव अधिकारको उल्लंघन, दण्डहिनताको जस्ता विषयहरुमा आवाज बुलन्द गरी देशमा सुशासनको प्रत्याभुति दिलाउने विषयमा सरकारको गम्भीर ध्यान आकर्षण गराउँछन् । संसदीय शासन प्रणालीमा सरकार संसदप्रति उत्तरदायी हुने भएकोले जनताको जिउ धनको रक्षा, मानव अधिकारको संरक्षण, प्रवर्द्धन र संवर्द्धन गर्दै नागरिक सर्वोच्चता स्थापित गर्न संघिय संसदको महत्वपुर्ण भुमिका रहेको छ ।

मानव अधिकार

मानिसलाई मानविय मर्यादामा वाँच्नको लागि आवश्यक अधिकारहरुको सामूहिक स्वरुप नै मानव अधिकार हो । यसलाई मानव मात्रको अधिकार भनिन्छ । मानव अधिकार एक अधिकार मात्र नभई मानवका लागि नभई नहुने, मानव मर्यादा, सम्मानका लागि र मानिस भएका नाताले प्राप्त हुने अधिकारको समष्टिलाई हो । मानिसलाई मानिसका रुपमा रहनका लागि मौलिक अधिकारहरु जरुरि हुन्छ । मानव अधिकार मानिसलाई मानिसका रुपमा स्वतन्त्र रहि मानविय मर्यादा र यथोचित सम्मानका साथ बाँच्न एवं आत्मसम्मानका साथ समाजमा रहनका लागि आवश्यक पर्छ । मानव भएकै कारण मानव अधिकार प्राप्त हुने हुनाले सबै मानवसँग मानवअधिकार बराबर रहेको हुन्छ । मानव अधिकार मानव सँग गाँसिएको हुनाले यसलाई छुट्याउन सकिदैन ।

मानव अधिकारलाई अन्तर्राष्ट्रिय कानूनको विषय मानिन्छ । मानव अधिकार मानिससँग अभिन्न रुपमा गाँसिएको र कसैले प्रदान गर्ने नभई मानव भएका नाताले स्वत प्राप्त हुने हक हो । मानिस भएका कारणले गर्दा मानिसमा स्वभाविकरुपमा अन्तरनिहित रहेका अधिकारहरुको समूहलाई नै मानव अधिकार भनिन्छ । मानव अधिकार व्यक्तिको जीवन, स्वतन्त्रता, समानता, र मर्यादासँग सम्बन्धित संविधान तथा प्रचलित कानुन द्धारा प्रदान गरिएको अधिकार हो । भारतिय विद्धान दुर्गादास वसुले मानव अधिकार त्यस्ता आधारभूत अधिकार हुन् जो प्रत्येक व्यक्तिलाई मानव सदस्य भएको नाताले धर्म, वर्ण, लिङ्ग, जातजाति आदि कुनै पनि आधारमा भेदभाव बिना राज्य वा सार्वजनिक अधिकारीका विरुद्धमा प्राप्त हुन्छन् भनि परिभाषित गरेका छन् ।

मानव अधिकारको कुनै सीमा र दायरा हुँदैन । यो सबैको सरोकारको सवाल हो । जहाँ मानव अधिकारको सम्मान, संरक्षण एवम् परिपालना सम्भव हुँदैन,त्यहाँ लोकतन्त्र र सभ्य समाजको परिकल्पना पनि व्यर्थ हुन जान्छ ।

अतःराज्यका निकायदेखि व्यक्ति, वर्ग, समुदाय समुदाय, तह र तप्कामा मानव अधिकार संस्कृतिको विकास आवश्यक हुन्छ । नेपालले मानव अधिकार, मानवीय कानुन अन्तर्राष्ट्रिय श्रमसम्बन्धी गरी ३९ वटा महाससिन्धहरुको पक्ष राष्ट्र भई आफ्नो प्रतिबद्धता प्रकट गरिसकेको छ । त्यसैगरी राष्ट्रिय कानुनअन्तर्गत संविधान र ऐनमा नागरिकका अधिकारहरु सुनिश्चित गरेको भएता पनि कार्यान्वयन तहमा भने विभिन्न जटिलताहरु रहेको देखिन्छ, जसलाई सम्बोधन गर्न आवश्यक छ ।

मानिसको जीवन, स्वतन्त्रता, समानता र मर्यादासँग सम्बन्धित नेपालका राष्ट्रिय कानुन र नेपाल पक्ष भएका मानव अधिकारसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय कानुनहरुले प्रदान गरेका अधिकारहरुलाई मानव अधिकार भनिन्छ । ''मानव अधिकार'' भन्नाले व्यक्तिको जीवन, स्वतन्त्रता, समानता र मर्यादासँग सम्बन्धित संविधान तथा अन्य प्रचलित कानुनद्वारा प्रदान गरिएका अधिकार सम्झनुपर्छ र सो शब्दले नेपाल पक्ष भएको मानव अधिकारसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय सन्धिमा निहित अधिकारसमेतलाई जनाउँछ । **स्रोत- राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोग ऐन २०६८ दफा २ (च)**

मानव अधिकारका सिद्धान्त

मानव अधिकारका सिद्धान्तहरुलाई निम्नानुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ ।

- विश्वव्यापकता र अहस्तान्तरणीय
- समानता र अविभेद
- सहभागिता तथा समावेशीपन
- जवाफदेहिता
- अविभाज्यता
- अन्तरनिर्भरता र अन्तरसम्बन्धित
- कानुनको शासन

मानव अधिकारका विशेषता

अविभाज्य : मानव अधिकार मानव भएकै कारणले प्राप्त हुन हुँदा यसलाई विभाजन गर्न सकिँदैन ।

समान वितरण : मानव अधिकार सबैलाई समान रुपमा प्राप्त हुन्छ कसैलाई कमि बढि हुँदैन ।

सर्वव्यापकता : मानव अधिकार सबै मानिसमा बराबर हरेको हुन्छ, कसैमा बढि र कसैमा कमि हुँदैन ।

नैसर्गिक : मानव अधिकार मानव भएर जन्मिएकै कारणले प्राप्त अधिकार हो ।

समान महत्व : मानव अधिकार कुनै महत्वपूर्ण र कुनै कम महत्वपुर्ण हुँदैनन् । सबै मानव अधिकारलाई उत्तिकै महत्वका हुन्छन् ।

मानव अधिकारको वर्गिकरण

प्रकृतिका आधारमा मानव अधिकारलाई नकारात्मक र सकारात्मक गरि दुई भागमा विभाजन गर्न सकिन्छ ।

क) नकारात्मक अधिकार : नकारात्मक अधिकारहरु त्यस्ता अधिकारहरु हुन् जसलाई मान्यता दिए पुग्छ । राज्यले यी अधिकारहरुको अभ्यासमा हस्तक्षेप नगरेमा मात्र पनि नागरिकहरुले यी अधिकारहरुको उपभोग गर्न पाउँछन् । राज्यले यी अधिकारहरुको उपभोगका लागि थप लगानी गर्नु पर्दैन । नागरिक तथा राजनैनिक अधिकारहरुलाई नकारात्मक अधिकारको रुपमा लिइन्छ । शान्तिपूर्वक भेला हुने, स्वतन्त्रता पूर्वक आफ्नो कार्य सम्पादन गर्ने, यातना तथा अन्य अमानवीय वा अपमानजनका व्यवहार जस्ता विषयहरुलाई नकारात्मक अधिकारको रुपमा लिइन्छ ।

ख) सकारात्मक अधिकार : आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक अधिकारहरुलाई सकारात्मक अधिकारको रुपमा लिइन्छ । सकारात्मक अधिकारको उपयोग राज्यको सक्रिय सहभागिता विना सम्भव हुँदैन । सकारात्मक अधिकारालाई वितरणात्मक अधिकार पनि भनिन्छ । सकारात्मक अधिकारको उपयोगका लागि राज्यले स्रोत साधनको वितरण, योजना तर्जुमा र कार्यन्व्यनको आवश्यकता हुन्छ । यी अधिकारहरुको कार्यन्वयनका लागि राज्यले विशेष कार्यक्रम र पूर्वधारको निर्माण गरि सकारात्मक पहल गर्न आवश्यक हुन्छ ।

पुस्ताको आधारमा मानव अधिकारलाई निम्नानुसार वर्गिकरण गर्न सकिन्छ ।

क) प्रथम पुस्ताको अधिकार : मानव अधिकार विकास क्रमको प्रारम्भिक अवस्थादेखि नै आधारभुत अधिकारका रुपमा विकास हुँदै आएका अधिकारहरुलाई नै प्रथम पुस्ताका अधिकारको रुपमा लिइन्छ । यस्ता अधिकार हरु १७ औं र १८ औं शताव्दीमा राज्यले आफ्ना कानुनमा यी अधिकारहरुको व्यवस्था गरेको पाईन्छ । नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारलाई प्रथम पुस्ताको अधिकारको रुपमा लिईन्छ । यी अधिकारहरुको उपस्थितिले व्यक्तिविरुद्ध राज्यको हस्तक्षेपलाई अस्विकार गरेको हुन्छ । यी अधिकार अन्तरगत बाँच्न पाउने अधिकार, स्वतन्त्रताको अधिकार, संपतीको अधिकार, विचार अभिव्यक्तिको अधिकार, वालिग मताधिकार जस्ता विषयहरुलाई समावेशग गरिन्छ ।

ख) दोस्रो पुस्ताका अधिकार : १९ औं शताब्दीमा चर्चामा आएका अधिकारलाई दोस्रो पुस्ताका अधिकारका रुपमा लिइन्छ । आर्थिक, सामाजिक तथा साँस्कृतिक अधिकारहरु दास्रो पुस्ताका अधिकारहरु हुन् । लोककल्याणकारी राज्य तथा सामाजिक तथा आर्थिक लोकतन्त्रका अवधारणा सँग दोस्रो पुस्ताका अधिकारहरुको गहिरो सम्बन्ध छ । यस अन्तरगत समानताको अधिकार, शोषणविरुद्धको अधिकार,छुवाछुत तथा जातिय भेदभाव विरुद्धको अधिकार, संस्कृति सम्बन्धि अधिकार, सामाजिक न्यायको अधिकार जस्ता विषयहरु समावेश गरिन्छ ।

ग) तेस्रो पुस्ताकोअधिकारः तेस्रो पुस्ताका सामूहिक अधिकारहरु २० औं शताब्दीको मध्यतिर बढि प्रचलनमा आएको नेशन स्टेट (Nation State) को अवधारणाका उपज हुन् । पछिल्लो समय मानव अधिकारको नयाँ आयामहरुको खोजी र आवश्यकता सँगै यी अधिकारहरुको विकास भएको पाईन्छ । यस अन्तरगत शान्तिको अधिकार, स्वच्छ वातावरण उपभोग गर्न पाउने अधिकार, विकासका अधिकारहरु समावेश गरिन्छ ।

घ) चौथो पुस्ताको अधिकार : सूचनाको हक खासगरी मोबाइल, इन्टरनेटको अधिकार र महिला समलिङ्गि , पुरुष समलिङ्गि, द्विलिङ्गि र अन्तरङ्गीका अधिकारहरु यसमा समावेश गरिन्छ ।

स्वरुपका आधारमा मानव अधिकारलाई निम्नानुसार वर्गिकरण गर्न सकिन्छ ।

क) नगरिक तथा राजनैतिक अधिकार : मानव अधिकारको विश्वव्यापी घोषणापत्र, १९४८ तथा नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय अनुबन्ध, १९६६ मा नागरिक तथा राजनैतिक अधिकार सम्वन्धी व्यवस्था गरिएको छ ।

नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय अनुबन्ध, १९६६

कुनै नागरिक/व्यक्ति भएका हैसियतले मानिसले उपभोग गर्न पाउने नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारहरुलाई संरक्षण गर्न सन् १९६६ मा संयुक्त राष्ट्रसङ्घले जारी गरेको अनुबन्ध नै नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय अनुबन्ध हो । यो अनुबन्ध संयुक्त राष्ट्रसङ्घीय महासभाबाट पारित भई सन् १९७६ मार्च २३ देखि लागू भएको हो । यस अनुबन्धमा ५३ ओटा धाराहरु छन् । नेपालले यो अनुबन्धलाई सन् १९९१ मे १४ मा अनुमोदन गरेको थियो । यस महासन्धिलाई सङ्क्षिप्त रूपमा ICCPR भनी सम्बोधन गर्ने गरिन्छ ।

यो अनुबन्धले प्रदान गरेका अधिकारहरु

यो अनुबन्धले नागरिकलाई प्रदान गरेका अधिकारहरु यस प्रकार छन् :

- आत्मनिर्णयको अधिकार,
- बाँच्न पाउने अधिकार,
- क्रूर, अमानवीय, अपमानजनक व्यवहार वा सजायविरुद्धको अधिकार,
- दासत्व वा बलपूर्वकको श्रमविरुद्धको अधिकार,
- करारीय दायित्व पूरा नगरेकोमा कैदमा नराखिने अधिकार,
- स्वतन्त्र रूपमा आवतजावत गर्न पाउने अधिकार,
- कानुनको अगाडि समानताको अधिकार,
- कानुनको अगाडि व्यक्तिको रूपमा मान्यता पाउने अधिकार,
- विचार, सद्विवेक तथा धर्मको स्वतन्त्रताको अधिकार,

- गोपनीयताको अधिकार,
- बिना-हस्तक्षेप विचार राख्न पाउने अधिकार (विचार र अभिव्यक्तिको अधिकार),
- शान्तिपूर्वक भेला हुने अधिकार,
- आफ्नो हितको संरक्षणका लागि ट्रेड युनियन खोल्न पाउने वा त्यसमा सम्मेलित हुने अधिकार,
- विवाह र परिवार आरम्भ गर्ने अधिकार र
- बालबालिकाले बिना भेदभाव आवश्यक संरक्षण पाउने अधिकार।

ख) आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकार: मानव अधिकारको विश्वव्यापी घोषणापत्र, १९४८ तथा आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकारसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय अनुबन्ध, १९६६ मा यस्ता अधिकारहरुको व्यवस्था गरिएको छ ।

आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकारसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय अनुबन्ध, १९६६

मानव जातिले उपभोग गर्न पाउने आर्थिक, सामाजिक र साँस्कृतिक अधिकारहरुको संरक्षण गर्नका लागि बनाइएको अनुबन्धलाई आर्थिक, सामाजिक तथा साँस्कृतिक अधिकारसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय अनुबन्ध भनिन्छ । यो अनुबन्ध संयुक्त राष्ट्रसङ्घको महासभाले सन् १९६६ डिसेम्बर १६ मा पारित गरी सन् १९७६ जनवरी ३ देखि लागू भएको हो । यो अनुबन्धलाई नेपालले सन् १९९१ मे १४ मा अनुमोदन गरेको थियो । यस अनुबन्धमा ३१ धाराहरु रहेका छन् । यस महासन्धिलाई सङ्क्षिप्त रूपमा IESCR भनी सम्बोधन गर्ने गरिन्छ ।

आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकारसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय अनुबन्ध, १९६६ले नागरिकलाई प्रदान गरेका अधिकारहरु

यो अनुबन्धले नागरिकलाई प्रदान गरेका अधिकारहरु निम्न छन् :

- आत्मनिर्णयको अधिकार,
- महिला र पुरुषको समान अधिकार,
- काम गर्ने अधिकार,
- सङ्गठन वा ट्रेड युनियन खोल्ने अधिकार,
- हड्ताल गर्ने अधिकार,
- सामाजिक सुरक्षाको अधिकार,
- विवाह तथा परिवारको अधिकार,
- मातृत्वको संरक्षणको अधिकार,
- आर्थिक, समाजिक शोषणबाट सुरक्षा पाउने अधिकार
- खाना, कपडा र आबासको अधिकार,
- भोकबाट मुक्त हुने अधिकार,
- स्वास्थ्यसम्बन्धी अधिकार
- शिक्षासम्बन्धी अधिकार र
- संस्कृतिको अधिकार ।

उपभोगका आधारमा मानव अधिकारलाई निम्नानुसार वर्गिकरण गर्न सकिन्छ :

क) व्यक्तिगत अधिकार: व्यक्तिले एकल रुपमै अधिकांश अधिकारहरु उपभोग गर्न सक्ने भएकाले त्यस्ता अधिकारहरुलाई व्यक्तिगत अधिकार भनिन्छ ।

ख) सामूहिक अधिकार: केही अधिकारहरु उपभोग गर्न समूहको आवश्यकता पर्ने भएकाले त्यस्ता अधिकारलाई सामूहिक अधिकार भनिन्छ । यस अन्तरगत विकास सम्बन्धी अधिकार,सांस्कृतिक अधिकार, आत्मनिर्णयको अधिकार जस्ता अधिकारहरु समावेश गरिन्छ ।

नेपालमा मानव अधिकारको विकासक्रम

- विश्वव्यापी रूपमा मानव अधिकारको उल्लेख्य विकास दोस्रो विश्वयुद्धपछि भएको मानिन्छ । दोस्रो विश्वयुद्धको समयमा नेपालमा जहानियाँ राणा शासन रहेको थियो । १०४ वर्षसम्म रहेको सो शासन शासकको निगाहमा आधारित भएकोले त्यसबेला मानव अधिकारको कुनै गुन्जायस थिएन ।
- वि. सं. २००७ देखि २०१७ सम्म राजनीतिक अस्थिरतामा गुज्रन पुग्यो । नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५ तथा नेपालको संविधान, २०१९ मा मौलिक हकको रूपमा मानवका आधारभूत अधिकारको व्यवस्था र तिनको संरक्षणसम्बन्धी प्रावधान राखिए तापनि मानव अधिकारको प्रत्यक्ष संरक्षण र सम्वर्द्धन सम्बन्धमा स्पष्ट व्यवस्था गरिएको थिएन ।
- वि. सं. २०१५ मा जननिर्वाचित रकारलाई २०१७ मा अपदस्थ गरिएपछि मुलुकमा ३० वर्षसम्म पञ्चायती शासन-व्यवस्था लागू भयो, जहाँ दलीय स्वतन्त्रामाथि बन्देज थियो । फलतः व्यावहारिक रूपमा मानव अधिकारको प्रचलन हुन सक्ने अवस्था थिएन । त्यस अवस्थामा पनि न्यायिक निकायबाट मानव अधिकारको संरक्षण एवम् सम्वर्द्धन हुने प्रकृतिका कतिपय उल्लेखनीय फैसलाहरू भएका पाइन्छ ।
- नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ र नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को प्रस्तावनामा नै मानव अधिकारको विषयलाई समावेश गरिएको थियो । नेपालको संविधान को प्रस्तावनामा मानव अधिकार र मौलिक हकसम्बन्धी भागमा विगतका संविधानमा उल्लेख भएका अधिकारका अतिरिक्त थप अधिकारसमेत समावेश गरिएको छ ।
- मौलिक अधिकारको प्रचलनमा अवरोध आएको खण्डमा असाधारण क्षेत्राधिकारअन्तर्गत न्यायिक निकायबाट उपचार पाउने स्पष्ट व्यवस्था संविधानमा नै गरिएको छ । अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा भएको मानव अधिकारको विकासक्रममा भियना घोषणापत्र, १९९३ ले संयुक्त राष्ट्रसङ्घका सदस्य राष्ट्रहरूले स्वतन्त्र र स्वायत्त मानव अधिकारसम्बन्धी राष्ट्रिय निकाय स्थापना गर्न आह्वान गरेको थियो ।
- वि.सं. २०४६ को राजनीतिक परिवर्तनसँगै मानव अधिकारको संरक्षण र सम्वर्द्धनलाई राज्यको महत्त्वपूर्ण नीतिको रूपमा स्वीकार गरिए पनि मानव अधिकारसम्बन्धी राष्ट्रिय निकायको स्थापना सहज रूपमा हुन सकेन । परिणामतः त्यस्तो राष्ट्रिय
- निकायको स्थापनाको माग गर्दै अधिकारकर्मी, कानुन-व्यवसायी, सञ्चारजगत, नागरिक समाज, बौद्धिक समुदाय तथा पेशागत सङ्घसङ्गठनहरूको प्रभावकारी अभियानको फलस्वरूप मानव अधिकार आयोग ऐन, २०५३ जारी भयो ।
- ऐन जारी भएको करीब चार वर्षसम्म पनि राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोगको गठन हुन सकेन । यसै क्रममा भएको संसदको पहल, शान्तिपूर्ण आन्दोलनहरू, अन्तर्राष्ट्रिय समुदायको चासो र सर्वोच्च अदालतको परमादेशको आदेशपश्चात् २०५७ साल जेठ १३ गते राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोगको स्थापना भयो ।
- ऐनद्वारा स्थापित आयोगलाई नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ द्वारा संवैधानिक अङ्गको रूपमा स्थापित गरियो । हालको नेपालको संविधान (२०७२) को धारा २४८ र २४९ मा राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोगको गठन तथा काम, कर्तव्य र अधिकारको सम्बन्धमा व्यवस्था गरी संवैधानिक आयोगकै रूपमा निरन्तरता दिइएको छ ।

राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोग

पेरिस सिद्धान्तको आधारमा २०५७ जेठ १३ मा मानव अधिकार आयोग ऐन २०५३ बमोजिम गठित राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोग हाल संवैधानिक अङ्गको रूपमा क्रियाशील रही आएको छ । नेपालको संविधान, राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोग ऐन, २०६८ ले आयोगको काम, कर्तव्य र अधिकारको बारेमा उल्लेख गरेको छ । वर्तमान संविधानको धारा २९३ ले आयोगको स्वायत्तता र स्वतन्त्रतालाई अझ व्यापक बनाएको छ । राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोग स्वतन्त्र र स्वायत्त संवैधानिक निकाय हो । यो पेरिस सिद्धान्तबमोजिम गठन भएको स्वतन्त्र र स्वायत्त निकाय पनि हो । स्थापनाकालमा मानव अधिकार आयोग ऐन, २०५३ बमोजिम कानुनी निकायको रूपमा स्थापना भएको आयोगलाई

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ ले संवैधानिक निकायमा परिणत गरेको थियो । जसलाई हाल कार्यान्वयनमा रहेको नेपालको संविधानले पनि निरन्तरता दिएको छ ।

राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोगका काम, कर्तव्य र अधिकारहरु

नेपालको संविधानको धारा २४९ अनुसार मानव अधिकारको सम्मान, संरक्षण र सम्वर्द्धन तथा त्यसको प्रभावकारी कार्यान्वयनलाई सुनिश्चित गर्नु आयोगको प्रमुख कर्तव्य हो । आफ्ना कर्तव्यहरु पूरा गर्न राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोगले निम्न कार्यहरु गर्दछ:

- कुनै व्यक्ति वा समूहको मानव अधिकार उल्लङ्घन वा त्यसको दुरुत्साहन भएको भनी आयोगमा प्राप्त उजुरीमा छानबिन तथा अनुसन्धान गरी दोषीउपर आवश्यक कारबाही गर्न सिफारिश गर्ने,
- मानव अधिकारको उल्लङ्घन हुनबाट रोक्ने जिम्मेवारी वा कर्तव्य भएको पदाधिकारीले जिम्मेवारी पूरा नगरेमा वा पूरा गर्न उदासिनता देखाएमा त्यस्तो पदाधिकारीउपर विभागीय कारबाही गर्न सिफारिश गर्ने,
- मानव अधिकार उल्लङ्घन गर्ने व्यक्ति वा संस्थाविरुद्ध कानुनबमोजिम अदालतमा मुद्दा दायर गर्न सिफारिश गर्ने,
- मानव अधिकारको चेतना अभिवृद्धि गर्न नागरिक समाजसँग समन्वय र सहकार्य गने,
- मानव अधिकारसँग सम्बन्धित प्रचलित कानुनको आवधिक रूपमा पुनरावलोकन गरी त्यसमा गर्नुपर्ने सुधार तथा संशोधनका सम्बन्धमा सरकारलाई सिफारिश गर्ने,
- मानव अधिकारसँग सम्बन्धित अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि वा सम्झौताको नेपाल पक्ष बन्न कारणसहित सरकारलाई सिफारिश गर्ने,
- पक्ष बनिसकेका हकमा कार्यान्वयन अवस्थाको अनुगमन गरी कार्यान्वयन नभएको पाइएमा सो को कार्यान्वयन गर्न सरकारसमक्ष सिफारिश गर्ने र
- आयोगले गरेका सिफारिश वा निर्देशन पालना वा कार्यान्वयन नगर्ने पदाधिकारी, व्यक्ति वा निकायको नाम कानुनबमोजिम सार्वजनिक गरी मानव अधिकार उल्लङ्घनकर्ताको रूपमा अभिलेख गर्ने ।

मानव अधिकार र मौलिक हक विच भिन्नता

मानव अधिकार	मौलिक हक
सबै मौलिक हकहरु मानवअधिकारका विषयहरु हुन	सबै मानव अधिकारहरु मौलिक हकविषय हैनन्
मानव अधिकारको विषय सबैव्यक्तिहरुको लागि हुन्छ ।	सामान्यत: मौलिक हक आफ्ना देशकानागरिकहरुले मात्र प्रचलन गर्न पाउन हुन्छ ।
सबै मानव अधिकारका विषयहरुमा उपचारको व्यवस्था नहुन पनि सक्दछन् ।	मौलिक हकको उल्लङ्घनमा संवैधानिक उपचारको व्यवस्था गरिएको हुन्छ ।
मानव अधिकार उल्लङघ्नमा उपचारको माग गरी अन्तर्राष्ट्रिय रूपमा पनि निवेदन गर्नसकिन्छ ।	सामान्यत: मौलिक हकको उल्लङ्घनमा राज्यको अदालतमा निवेदन दिनुपर्दछ ।
मानव अधिकारसम्बन्धी व्यवस्था अन्तर्राष्ट्रिय कानुनहरुबाट हुन्छ	मौलिक हकसम्बन्धी व्यवस्थाराष्ट्रिय कानुनमा हुन्छ ।
मानव अधिकार विश्वव्यापी रूपमा प्राप्त हुने अधिकार हो ।	मौलिक हक सम्बन्धित देशभित्र मात्रप्राप्त हुने अधिकार हो ।

चौधौं योजना (२०७३/०७४ –०७५/२०७६) मा मानव अधिकार सम्वन्धमा भएको व्यवस्था

सोच : मानव अधिकारको संरक्षणका लागि सबै प्रकारका विभेदहरू अन्त्य गरी समावेशी, मर्यादित र समतामूलक समाजको विकास ।

लक्ष्य : मानव अधिकारसम्बन्धी संस्थाहरूबीच समन्वय, सहकार्य र सहभागिता बढाई मानव अधिकार संस्कृतिको विकास गर्ने ।

उद्देश्य : मानव अधिकारप्रतिको प्रतिबद्धतालाई व्यावहारिक रूपमा सुनिश्चित गर्नु ।

रणनीति

- मानव अधिकार उल्लङ्घनका घटनाको अनुसन्धान तथा मानव अधिकार अवस्थाको अनुगमन गर्ने ।
- मानव अधिकारलाई विकासका मुद्दाहरूसँग संरचनागत र कार्यात्मक रूपले जोड्ने ।
- मानव अधिकारसम्बन्धी राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय दायित्व कार्यान्वयन गर्ने ।
- विश्वव्यापी आवधिक समीक्षा प्रतिवेदनमा स्वीकार गरिएका प्रतिबद्धताहरूको कार्यान्वयनमा प्रभावकारिता ।

नेपालको मानव अधिकारको कार्यन्वयनमा देखिएका समस्याहरू

- लामो सङ्क्रमणकालीन अवस्था, राजनीतिक अस्थिरता र मानव अधिकार उल्लङ्घनका दोषी एवम् अपराधमा संलग्न व्यक्तिहरूलाई राजनीतिक संरक्षणका कारण मुलुकमा दण्डहीनताको अवस्था विद्यमान हुनु,
- राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोगबाट दोषी किटानी गरिएका तथा अदालतबाट सजायको फैसला भएका व्यक्तिहरूलाई समेत प्रभावकारी कानूनी कारबाही नहुँदा दण्डहीनताले प्रश्रय पाउनु,
- दश वर्षे सशस्त्र द्वन्द्व र शान्ति प्रक्रिया एवम् संविधान निर्माणको प्रक्रियाको सन्दर्भमा लामो सङ्क्रमणकालबाट मुलुकमा कानूनी शासन र मानव अधिकार संरक्षण कार्यमा नकारात्मक प्रभाव परेको देखिनु,
- खासगरी मानव अधिकार हनन्का घटनाहरूको पुनरावृत्ति हुने र राज्यका संयन्त्र कमजोर भइरहँदा मानव अधिकार उल्लङ्घनका दोषीहरूले उन्मुक्ति पाउने अवस्थाले मानव अधिकार संरक्षणमा नकारात्मक असर पर्नु,
- मानव अधिकार उल्लङ्घन, हनन् एवम् ज्यादति भएको भनी परेका उजुरीउपर अनुसन्धान गरी क्षतिपूर्ति एवम् कानूनी कारबाहीकालागि गरिएका सिफारिशहरू कार्यान्वयन भएका नहुनु,
- कार्यान्वयन भएका सिफारिशहरू क्षतिपूर्ति उपलब्ध गराउने विषयसँग मात्र सम्बन्धित हुनु ,
- मानव अधिकार उल्लङ्घन एवम् ज्यादतिका घटनामा संलग्नहरूमाथि कानूनी कारबाही, घटनाको अनुसन्धान गरी कानूनी कारबाही गर्नू भनी गरिएका सिफारिशहरूको कार्यान्वयन अवस्था अत्यन्त कमजोर हुनु,
- प्रत्येक व्यक्ति, संस्था, वर्ग, समुदायमा मानव अधिकारको अनुभूति हुन नसक्नु ,
- लामो समय बितिसक्दा पनि द्वन्द्व पीडितहरूले न्यायको अनुभूति गर्न नपाउनु ।

नेपालको मानव अधिकार कार्यन्वयनमा देखिएका समस्या समधानका उपायहरु

- संविधान कार्यान्वयनको लागि समय-सीमाभित्रै मानव अधिकारमैत्री हुने गरी आवश्यक कानून निर्माणको लागि वातावरण तयार गरी प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्नु,
- विभिन्न वर्ग, समुदाय र क्षेत्रबाट उठेका न्यायोचित आवाजलाई सम्बोधन गर्नु,
- मानव अधिकारको उल्लङ्घन, हनन् तथा ज्यादति र मानवीय कानूनको उल्लङ्घनसम्बन्धी उजुरीमाथि आयोगबाट सम्पन्न अनुगमन तथा अनुसन्धानबाट प्राप्त तथ्य/प्रमाणको आधारमा आयोगबाट गरिएका सिफारिशहरूको कार्यान्वयन गर्नु,
- मानव अधिकार र मानवीय कानून उल्लङ्घनका दोषीहरूलाई जवाफदेही बनाउन एवम् पीडितलाई न्याय प्रदान गर्नु,
- कानूनी शासन र मानव अधिकारको सम्मान गर्दै दण्डहीनताको अन्त्य गर्नु,
- गैरकानूनी कार्यमा संलग्न वा अदालतबाट दोषी ठहरिएका सबैलाई कानूनी दायरामा ल्याउनु,
- शान्ति, सुरक्षा, अमनचयन र सुव्यवस्था कायम गर्नु,
- राज्यद्वारा बेपत्ता बनाइएका व्यक्तिहरूको अवस्था सार्वजनिक गरी दोषीलाई कानूनी कारबाही गर्न र पीडित पक्षलाई न्याय दिलाउनु,
- आयोगको वार्षिक प्रतिवेदन संघीय-संसद्मा पेश गरी छलफल गर्ने वातावरण निर्माण गर्नु ।

उपसंहार

मानव अधिकार मानवमात्रको अधिकार हो । यो मानिसका लागि मानविय मर्यादामा रहन अति आवश्यक हुन्छ । संविधानमा गरिएका मौलिक हकको कार्यन्वयन, मानव अधिकार संरक्षणका लागि अन्तर्राष्ट्रिय मञ्चमा गरिएका सन्धी सम्झौता र प्रतिवद्धताको कार्यन्वयन अहिलेको आवश्यकता हो । मानव अधिकार संरक्षणका लागि राज्यका प्रमुख तीन अंगहरुका साथै राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोगको भुमिकालाई प्रभावकारि वनाउन आवश्यक छ । नेपालको संघीय संसदको प्रतिनिधि सभामा रहेका विभिन्न १० विषयगत समितिहरुले नागरिकको मानव अधिकारको संरक्षण, संवर्द्धन महत्वपुर्ण भूमिका निर्वाह गरेको पाईन्छ । विशेषगरि कानून, न्याय तथा मानव अधिकार समितिले मानव अधिकारको संरक्षण र प्रवर्द्धन गर्न महत्वपुर्ण भुमिका निर्वाह गरेको छ । यसको कार्यक्षेत्रमा मानव अधिकार सम्वन्धी सम्पुर्ण विषयहरु समावेश भएकोले मानव अधिकारको संरक्षण, संवर्द्धन र प्रवर्द्धनमा अन्य समितिहरुको भन्दा यसको भूमिका प्रभावकारी रहेको पाईन्छ । त्यसैगरी महिला तथा सामाजिक समितिले महिला, दलित, जनजाति, थारु, मधेसी तथा मुस्लीम समुदायहरुका नागरिकरुको मानव अधिकारको संरक्षण, संवर्द्धन र प्रवर्द्धनमा उल्लेखनिय भुमिका रहेको हुन्छ ।

सन्दर्भ सामाग्री

- नेपालको संविधान, कानून किताव समिति
- प्रतिनिधि सभा नियमावलि, २०७५
- राष्ट्रिय सभा नियमावलि, २०७५
- राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोगको वार्षिक प्रतिवेदन (२०७२–२०७३)
- पराग भाग ४
- शासकिय स्वरुप संविधान र सुशासन, श्याम प्रसाद मैनाली
- शासन प्रणाली प्रश्नोत्तर, सुरेन्द्र अर्याल, ज्ञानहरी पन्थी, गोविन्द प्रसाद गौतम, आशिष पुस्तक हाउस, बागवजार
- समसामयिक मामिला प्रश्नोत्तर, सुरेन्द्र अर्याल, ज्ञानहरी पन्थी, गोविन्द प्रसाद गौतम, आशिष पुस्तक हाउस, बागवजार

संघीय संसद सचिवालयले सञ्चालन गर्ने तालिममा योग ध्यानको महत्व

सावित्रा शर्मा*

सारांश

आज हरेक सरकारी र निजी क्षेत्रका संगठन, प्रशासक एवं व्यवस्थापकले मानवीय सन्तुष्टि, आन्तरिक खुशी एवं तनावको सही व्यवस्थापनका माध्यमबाट सिर्जनशील, उर्जावान, सकारात्मक, लगनशील र कार्यमा कुशलता एवं प्रभावकारिता ल्याई व्यक्तिगत र पेशागत रुपमा सक्षम बनाउन योगध्यानलाई मानव साधन विकासको महत्वपूर्ण विधाको रुपमा अवलम्वन गर्दै आएको देखिन्छ । संसदमा रहने समग्र मानव साधन मध्ये राजनीतिक पदाधिकारीहरुले समग्र राष्ट्रलाई नै मार्गनिर्देश गर्ने ऐन तथा कानुन निर्माण गर्न गहन अध्ययन, अनुसन्धान एवं सिर्जनशील कार्य गर्नुपर्ने, सरकारलाई जवाफदेही बनाउन पूर्ण सदन र समितिमा खटिएर कार्य गर्नुपर्ने, विभिन्न प्रशासकीय पदमा रहने कर्मचारीहरुले राजनीतिक पदाधिकारीहरुको कार्यमा सहयोग गर्नुपर्ने, सम्पूर्ण प्रशासकीय व्यवस्थापन गर्नुपर्ने, कहिले धेरै लामो समयसम्म काममा लगातार खट्नुपर्ने हुन्छ भने कहिले अन्तिम समयमा आएर ठूला ठूला निर्णयहरु गर्नुपर्ने हुन्छ । यस्तो अवस्थामा शारिरिक एवं मानसिक रुपमा चुस्त, दुरुस्त रहँदै सरकारको काममा प्रभावकारिता एवं कार्यकुशलता ल्याउन र स्वस्थ व्यक्तिगत एवं पेशागत जीवनशैली अवलम्वन गर्दै समृद्ध नेपाल र सुखी नेपालीको नारामा योगदान पुर्‍याउन संघीय संसद सचिवालयले प्रदान गर्ने तालीममा योगध्यानको प्रशिक्षण एवं व्यवहारिक अभ्यासलाई प्राथमिकता दिनु अवको आवश्यकता देखिन्छ ।

विषय प्रवेश

मानव साधन कुनै पनि संगठनको जीवन्त,स्वचलायमान र संगठनका अन्य स्रोतसाधनलाई संयोजन र व्यवस्थापन गरीसंगठनको उद्देश्य हासिल गर्न सक्षम अमुल्य सम्पत्तिको रुपमा रहेको हुन्छ । आवश्यक परिमाण र गुणस्तरका मानव साधन संगठनमा भित्र्याइसकेपछि उनीहरुमा रहेको ज्ञान, सीप, क्षमता र दक्षतालाई पहिचान गरी सोको विकास र उपयोग गर्न तालीमको आवश्यकता पर्दछ । तालीमको माध्यमबाट नै मानव साधनको कार्यकुशलता, अपेक्षित व्यवहार तथा आचरणमा परिवर्तन हुन सक्छ ।तालीमलाई मानव साधन विकासको अत्यावश्यक पक्षको रुपमा अनुभुति गर्दै व्यवस्थापिका-संसद सचिवालय सम्बन्धी ऐन, २०६४ले सचिवालयका कर्मचारीहरुलाई सक्षम, कार्यमा कुशलता र पेशागत व्यावसायिकताका लागि तालीम प्रदान गर्न सकिने व्यवस्था गरेको छ । सोही व्यवस्था अनुरुप संघीय संसद सचिवालयमा संरचनागत रुपमा कर्मचारी प्रशिक्षण शाखाको स्थापना गरिएको छ । उक्त शाखाले एकातर्फ संसद सेवामा प्रवेश गर्ने विभिन्न श्रेणीका नवप्रवेशी कर्मचारीहरुलाई संगठनको कार्यवातावरण तथा पदस्थापना हुने पदको प्रकृति तथा जिम्मेवारी सम्बन्धमा जानकारी गराउने उद्देश्यले सेवा प्रवेश तालीम र अर्को तर्फसम्पूर्ण प्राविधिक तथा अप्राविधिक कर्मचारीहरुलाई पुनःताजगी तालीम, सूचना तथा अभिलेख व्यवस्थापन, कानुनको ढाँचा तयार पार्ने (Legislative Drafting), नेतृत्व विकास तथा तनाव व्यवस्थापन, कम्प्युटर तालीम, प्रतिवेदन लेखन सीप, तनाव व्यवस्थापन लगायतका तालीमहरुको सञ्चालन एवं व्यवस्थापन गर्दै आएको छ ।यस्ता तालीमहरु सञ्चालन हुँदै आए पनि संसद सेवा छुट्टै र स्वायत्त सेवाको रुपमा रहेको सेवा भएकोलेस्रोतसाधन सम्पन्न स्वायत्त तालीम केन्द्र स्थापना हनुपर्ने जसले गर्दा यस सेवामा रहेका कर्मचारीहरुको लागि आवश्यक पर्ने तालीमका विषयहरुको खोज, अनुसन्धान र अभ्यास

* शाखा अधिकृत, संघीय संसद सचिवालय

गर्न, विज्ञहरुको रोष्टर तयार पार्न र उचित प्रकारका प्राविधिक एवं अप्राविधिक तालीम प्रदान गरी कर्मचारीको कार्यकुशलता,दक्षता एवं सक्षमताको विकास र उपयोग मार्फत संगठनात्मक प्रभावकारिता हासिल गर्न सकियोस् भन्ने जस्ता पृष्ठपोषण सहभागीहरुबाट प्राप्त भएको तथा संगठनले पनि सोको आवश्यकता बोध गरेको अवस्था छ । सहभागी कर्मचारीहरुबाट तनाव व्यवस्थापन र व्यक्तिगत एवं पेशागत विकासको लागि जीवनशैली व्यवस्थापन सम्बन्धमा योगध्यानको सैद्धान्तिक प्रशिक्षण एवं व्यवहारिक अभ्यासको विषयलाई तालीमको महत्वपूर्ण विषय बनाउनुपर्ने भन्ने पृष्ठपोषण प्राप्त भएकोलेयोग ध्यानको के हो र यसको व्यवहारिक अभ्यासको महत्व सम्बन्धमा यसको अवधारणागत परिचयबाट नै यो लेख तयार पार्ने प्रयास गरिएको छ ।

पश्चिमा विकास व्यवस्थापनको अवधारणातिर फर्केर हेर्ने हो भने सन् १९९० को दशक अगाडि संगठनको विकासलाई खास गरेर आर्थिक वृद्धिसँग जोड्ने र संगठनमा मानव साधनलाई भन्दा अन्य साधनको विकास र व्यवस्थपनमा जोड दिइएकोले मानव साधनको सक्षमता, सीप र विकासमा ह्रास आएको अनुभुति गरियो । परिणामस्वरुप संगठनको उद्देश्य हासिल गर्न निकै कठिनाई हुँदा विकासमा मानव केन्द्रित अवधारणाको विकास भयो । संगठनात्मक व्यवहार जस्ता सिद्धान्तको प्रतिपादन भई संगठनमा रहेका मानवस्रोतको व्यवहारलाई बढी सकारात्मक,प्रतिक्रियात्मक, सिर्जनशील र प्रभावकारी बनाउन सकिन्छ भन्ने नवीन प्रयासहरुको अभ्यास भएका देखिन्छन्। विश्वव्यापीकरण र कार्यशक्ति विविधतालाई संगठनअनुसार समायोजन गर्न र मानव सीप, उत्पादकत्व तथा गुणस्तरमा सुधार ल्याउन सम्पूर्ण गुणात्मक व्यवस्थापन (TQM) जस्ता अवधारणाको प्रयोग भैसकेको छ । व्यक्तिगत तथा समूहगत आवश्यकता र संगठनात्मक आवश्यकताको सामुहिक साँघु खोज्ने र कसरी व्यक्तिगत र संगठनात्मक सामिप्यता र सक्षम मानवीय सम्बन्ध हासिल गर्न सकिन्छ भन्नेतर्फ प्रयासहरु भईरहेका छन् । यस्ता विभिन्नविधिका साथसाथैप्रशासक एवं व्यवस्थापकहरुले व्यक्तिगत सक्षमताको माध्यमबाट संगठनात्मक सक्षमता हासिल गर्न विभिन्न उत्प्रेरणाका सिद्धान्त, तालीम, प्रशिक्षण जस्ता विभिन्न तकनिकीहरुको उपयोग गर्दै आएका छन् ।पूर्णरुपमा मानवीय सन्तुष्टि, आन्तरिक खुशी एवं तनावको सही व्यवस्थापनका माध्यमबाट सिर्जनशील, उर्जावान, सकारात्मक, लगनशील र कार्यमा कुशलता एवं प्रभावकारिता ल्याई व्यक्तिगत र पेशागत रुपमा सक्षम बनाउन पूर्ण रुपमा सफल हुन पश्चिमी देशहरुको स्कूल, कलेज र युनिभर्सिटि, सरसकारी एवं गैरसकारी कार्यालय तथा संस्थाहरुमा समेत योगध्यनको गहन अध्ययन, अनुसन्धान तथा अभ्यासहरु भईरहेको विभिन्न सामाजिक सञ्जाल एवं खवरहरुमा पढ्न तथा सुन्न पाइन्छ ।

पूर्वीय सँस्कृतिमा माानव साधन विकासको अवधारणाबाट हेर्ने हो भने बेद, उपनिषद् लगायतका हिन्दु धार्मिक ग्रन्थ एवं ऋषिमूनिहरु (तत्कालिन समाजका प्रशासक एवं व्यवस्थापक)ले योग ध्यानका विधि एवं पद्धतिको दैनिक अभ्यासले मानिसले पूर्ण शारिरिक, मानसिक एवं आत्मिक आरोग्यता प्राप्त गर्छ भन्ने कुरालाई समाजमा पुष्टि गरे । राज्यका संगठन पनि त्यही समाजको दर्पण भएकोले त्यत्तिबेलाका संगठनहरु तीनै वेद, उपनिषद्हरुको आधारमा सञ्चालन गरिएको हुँदा अहिले पनि रामराज्यको रुपमा चर्चामा छन् । भगवान गौतम बुद्धले “अप्व दिप भव” अर्थात् आफ्नो दिपक आफै बन । भन्नुको अर्थ योग ध्यानको विधिहरुको अभ्यासबाट हुने आन्तरिक यात्राले मानिस आफुभित्रको सक्षमता र संभावनाको विकास गर्न सक्षम छ भन्ने हो । योग के हो, यस भित्र के के कुराहरु पर्छन र यसको विधि पूर्वक कसरी अभ्यास गर्यो भने साँचो लाभ हुन्छ भन्ने सन्दर्भमा मैले जान बुझेसम्म यहाँ उल्लेख गर्ने प्रयास गरेको छु । “योग” शब्द संस्कृतको “यूज”धातुबाट बनेको हो जसको अर्थजोड्नु हुन्छ । योगले व्यक्तिकोशरीर, बुद्धि, मन र भावना केन्द्रित गरी आत्मा तथा परमात्मासँग जोड्ने काम गर्दछ ।योगका आदिगुरु भनेर भगवान शिवलाई मानिए पनि विशेषगरी योग प्राचीन हिन्दु ऋषिमुनिहरुद्धारा आन्वेषित पूर्ण स्वस्थ जीवन प्राप्त गर्ने एक व्यवस्थापकीय एवं चिकित्सा पद्धति हो । “योगश्चित : वृत्ति निरोधः” अर्थात योगले चित्तमा रहेका खरावी र विकारहरुलाई नष्ट गर्दछ । “योगःकर्मसुकौसलम् ।” यसरी चित्तको वृत्ति निरोध भएपछि योगले कर्ममा कुशलता ल्याउँछ । तन र मनको एकाग्रता,सकारात्मक सोंच, लगनशीलता,धैर्यता र निस्काम कर्म गर्ने भावको विजारोपण गर्दछ । र नियमित योग साधना गर्ने व्यक्ति कुशल कर्मयोगी, कुशल व्यवस्थापक एवं प्रशासक, सच्चा मानव एवं राष्ट्र सेवक बन्दछ।महर्षि पतञ्जलीले योगशुत्र भाष्यमा योगलाई अष्टाङ्गिक योगको रुपमा परिभाषा गरेका छन् भने पछिल्लो समयमा योगको नवौं अंग पनि समावेश गरी नवाङ्गिक योगको अभ्यास गरिन थालिएको छ । यहाँ योगका यी नौवटा अंगहरुलाई क्रमशः तल उल्लेख गरिएको छ :

१. यम : योगको पहिलो अंग यम हो । कुनै पनि व्यक्तिले यदि योगिक जीवन जीउन चाहन्छ भने यमको पालना गर्नुपर्ने हुन्छ । सामाजिक शान्ति र संगठन, व्यक्तिगत एवं पेशागत सक्षमताको आधार यम भित्रका यी ५ बटा अंगको पालनाले प्रदान गर्दछ :

क) अहिंशा : अहिंशाले केवल काटमार नगर्नु, कुनै पशुपंक्षी एवं प्राणीको जीवन समाप्त पार्ने कार्य गर्ने मात्र नभई यसका अतिरिक्त तन, मन र वचनले कसैको हृदयमा चोट पुर्‍याउन समेत नहुने कुरा गर्दछ ।

ख) अस्थेय : अस्थेयले कसैको वस्तुको चोरी नगर्नु भन्ने कुरालाई जनाउँछ ।

ग) अपरिग्रह : आफुलाई आवश्यक पर्ने बाहेक भौतिक तथा मौद्रिक बस्तु अनावश्यक रुपमा नथुपार्नु भन्ने बुझिन्छ । आधुनिक समयमा हेर्दा यसले भ्रष्टाचारी मानसिकतालाई निरोध गर्न सहयोग पुग्दछ ।

घ) सत्य : सत्य कर्म गर्नु, सत्य बचन बोल्नु, र झुटो कहिल्यै नबोल्नु ।

ङ) ब्रम्हचर्य : "ब्रम्ह" ले ठूलो आचरणलाई जनाउँछ भन्ने "चर्य" ले पालना गर्नु या रहनु भन्ने बुझिन्छ । अर्थात सामाजिक, व्यक्तिगत र आध्यात्मिक रुपमा स्वीकार हुने उच्च आचरण एवं नैतिकतामा रहनुपर्छ भन्ने बुझाउँछ ।

२. नियम : नियम योगको दोस्रो अंग हो । यमको पालनाले नियम पालनालाई सहजता प्रदान गर्दछ । नियम भित्र पनि ५ बटा तत्वहरु पर्दछन् :

क) शौंच : यसभित्र तन र मनलाई सफा राख्ने कुरा पर्दछ । तन,मन सफा राख्ने कार्य स्नानबाट ,षटकर्म (नेति, धौति, बस्ती, नौली, कपालभाँती, त्राटक) का साथै योगासनका विभिन्न अभ्यासको माध्यमबाट गरिन्छ ।

ख) संतोष : जीवनमा एउटा लक्ष तय गर्ने र त्यसको प्राप्तिको लागि लगनशीलता पूर्वक लागिरहने । जस्तोसुकै उतार चढावमा पनि एकनास पाईला चाल्दै (चदैवती चदैवती) जाने । तर परिणाम जे आउँछ त्यसलाई सहर्ष परमात्माको प्रसादको रुपमा स्वीकार गर्ने । किनकी असंतोष रहनु रोगव्याधिको कारक हो ।

ग) तप : आध्यामिक र भौतिक जीवनमा सुफलता प्राप्तिको लागि शारिरिक र मानसिक रुपमा तपश्चर्या गरिरहने अर्थात साधनामा लागिरहने ।

घ) स्वाध्याय : स्वाध्यायले दुइवटा कुरालाई संकेत गर्दछ । प्रथम राम्रा राम्रा पुस्तकको अध्ययन हो भने दोस्रो आफ्नो चित्तको निरन्तर अध्ययन । जुन कुरा होस पूर्वक रहँदा, ध्यानका अभ्यासहरु गर्दा संभव हुन्छ । यसले जस्तो सुकै नकारात्मक परिस्थितिमा आत्तिएर डिप्रेसन ग्रस्त हुने र जस्तोसुकै सकारात्मक परिस्थितिमा मात्तिएर अहंकारलाई पृष्ठपोषण मिल्ने खालको असन्तुलनको स्थिति व्यक्ति भित्र आउँन दिंदैन । उ जस्तो परिस्थितिमा पनि शारिरिक र मानसिक रुपमा सम अर्थात सन्तुलित अवस्थामा रहन्छ ।

ङ) इश्वर प्राणिधान : हामीले जुनसुकै काम गर्दा पनि परब्रम्ह परमात्माको स्मरण गर्दै उहाँको Power House सँग आफुलाई जोड्छौं । अर्थात हरेक कार्यको जिम्मा परमात्मामा समर्पित गर्दै गर्नुपर्दछ । यसले हामीलाई सफलतामा मात्तिने र असफलतामा आत्तिने नभई हलुका बनाउँछ । कर्ताभावको अहंकारबाट मुक्त गर्ने सर्वोत्तम उपाय पनि हो यो ।

३. आसन : यम नियमको पालना पछि मात्र आसन गर्नको लागि हामी योग्य हुन्छौं । सात्विक एवं प्राकृतिक आहार विहारले हाम्रो सोचमा सकारात्मकताको विकास गर्नुका साथै शरिरका हरेक अंगमा लचकता ल्याउँछ । यसले आसनको अभ्यासमा सहजता ल्याउँछ । वेदमा ८४ लाख आसनहरु उल्लेख भएता पनि आज समयको अभाव र त्यसको व्यवस्थापन गरी भौतिक दौडमा पनि समावेश हुँदै स्वस्थतापूर्वक आफ्ना कर्तव्य पुरा गर्नुपर्ने भएकोले दैनिक करिव २०-२५ आसनहरुको अभ्यास बाट पनि धेरै लाभ प्राप्त हुन्छ । केही महत्वपूर्ण आसनहरुको बारेमा तल उल्लेख गरिन्छ :

क) बज्राशन : यसमा दुइबटा खुट्टालाई घुडाबाट मोडेर बस्ने र दुवै हातलाई तीघ्रा माथि राखेर ढाडलाई सिधा पारेर बस्नुपर्दछ । यसका लाभहरु :

- ध्यानात्मक आशन हो यसले मनको चञ्चलता हटाउँछ ,

- कम्मर दुख्ने, घुडा दुख्ने तथा मुटुको समस्यामा लाभदायक हुन्छ,
- खाना खाएपछि तुरुन्तै गर्नहुने एकमात्र आसन हो,
- अपचहुने लगायतका पेटका समस्याहरु समाधान गर्छ ,
- नशा फुलिने (भेरिकोज भेन) रोगको लागि लाभदायक हुन्छ ।

ख) पद्मासन : यसका लाभहरु

- मनमा एकाग्रता ल्याउँछ,
- पेटको जठराग्नीलाई राम्रो बनाउँछ,
- बाथ लगायतका रोगहरुको लागि लाभदायक हुन्छ ।

ग) सर्वाङ्गासन : यसका लाभहरु

- मोटोपन, दुर्वलता, उचाई वृद्धि, डिम्ब ग्रन्थीलाई सवल बनाउँछ,
- पेटको समस्या समाधान गर्नुका साथै दमको रोगीलाई उपयोगी,
- थाइराईड वा पिट्युटरी ग्रन्थीलाई क्रियाशिल बनाउँछ ।

घ) हलासन : यसका सावधानीहरु

- फियो र कलेजो बढेको अवस्थामा गर्नुहुँदैन,
- उच्च रक्तचाप र काँध दुख्ने रोगीले गर्नुहुँदैन,
- मेरुदण्डमा टी.वी. आदि विकारहरु भएकाहरुले गर्नुहुँदैन ।

यसका लाभहरु :

- मेरुदण्डलाई स्वस्थ एवं लचकदार बनाउँछ ,
- मोटोपन, भकभकाउनेपन, पुड्को शरीर, दुर्वलता आदिको निमित्त उपयोगी,
- मधुमेह, फियो तथा कलेजो बढेको, मुटुका रोगीहरु र थाइराइड लगायतको लागि उपयोगी ।

ङ) धनुराशन : यसका लाभहरु :

- मेरुदण्डलाई स्वस्थ एवं लचकदार बनाउँछ ।
- हात, काँध, खुट्टाको दुखाई तथा ढाड र पेट दुख्ने तथा ग्याष्ट्रिक लगायतका समस्याको समाधानका लागि उपयोगी,
- स्त्रीहरुको मासिक धर्मसम्बन्धी विकृत्ति हरुमा उपयोगी,
- मृगौला पुष्ट बनाउँछ र मुत्र विकार हटाउँछ,
- डरको कारणले पिसाव निस्कने समस्यामा लाभदायक हुन्छ ।

च) गौमुखासन : यसका लाभहरु :

- धातुरोग, बहुमुत्र, स्त्रीरोग, अण्डकोष र आन्द्राको रोगका लागि लाभदायक हुन्छ ,
- आन्द्रा, मिर्गौला एवं वक्षस्थल आदिलाई बल प्रदान गर्छ,
- सन्धी बाथ, गठी बाथ आदि निको हुन्छ ।

छ) पश्चिमोतानासन : यसका लाभहरु :

- पेटको मांशपेशीमा संकुचन आउँछ,
- पृष्ठ भागको मांशपेशीहरु राम्रो हुन्छ,
- यसले प्राणलाई सुषुम्नातिर उन्मुख गराउँछ र यसबाट कुण्डलिनि जागरण हुन्छ ।
- पातलो शरिर बढाउन महत्वपूर्ण भुमिका खेल्छ ।

४) **प्राणायाम :** प्राणयाम को अर्थ हुन्छ प्राणको आयाम । अर्थात प्राण नै स्वस्थ जीवनको सहारा हो । प्राण नै औषधी हो । जसको प्राण स्वस्थ छ उसको जीवन स्वस्थ हुन्छ । त्यसैले प्राणायाम शरिर भित्र आउने जाने स्वासलाई विभिन्न तरिकाबाट नियमित गरेर स्वस्थ हुने योगिक पद्धति हो । प्राणायाम पनि धेरै प्रकारका छन् । यहाँ केही प्रणायामको बारेमा उल्लेख
गर्दछु ।

क) भस्त्रिका प्राणायाम : यो महत्वपूर्ण र आधारभुत प्राणायाम हो । यसको लागि सहज आसनमा बसेर, ढाड सिधा पारी, मुख बन्द गरेर नाकका दुवै प्वालबाट लामो,गहिरो, लयबद्ध र निरन्तर रुपमा स्वास लिने छोड्ने अभ्यास गर्नुपर्दछ । यसले फोक्सोमा रहेका ६ हजार भन्दा बढी छिद्रहरुलाई खुलाई फोक्सोले मुटुका लागि आवश्यक पर्ने अक्सिजन सहजै उपलब्ध गराउँदा रगतको शुद्धिकरण हुन्छ । यसका लाभहरु :

- हाम्रो शरिरमा स्वस्थता र स्फुर्ति बढाउँछ,
- शरिरमा अपच हुने समस्या रहँदैन,
- स्मरण शक्ति बढाउँछ,
- नाक र छातिको ब्लकेज हटाउँछ,
- आस्थामा रोगीको लागि अत्यन्तै लाभदायक,
- रक्त क्यान्सर जस्ता प्राण घातक रोगको लागि लाभदायक हुन्छ,
- अर्थराइटिस, मधुमेह र दाज तथा एलर्जीको विरामीको लागि लाभदायक

ख) कपालभाँति प्राणयाम : कपालभाँती प्राणायाम गर्नको लागि ढाड सिधा गरेर बस्ने, सहजआसनमा बस्ने, मुख बन्द गरेर एक सेकेन्डमा एकपटक नाकका दुवै प्वालबाट बाहिर स्वास फाल्ने मात्र, लिने काम शरिर आफैले गर्छ । "कपाल" भन्नाले अनुहारलाई बुझाउँछ भने "भाँति" भन्नाले चमकता । अनुहारमा चमक ल्याउने प्रणायाम भनेर बुझिएपनि यसका अतिरिक्त यसका धेरै अन्य लाभहरु छन् :

नाभिकेन्द्र (मणिपुर) चक्रमा चोट पर्ने हुँदा चक्रको जागरणमा मद्धत पुग्दछ ,

- शरीरको वजन घटाउन मद्धत गर्छ,
- मधुमेहको विरामीलाई लाभ मिल्छ,
- पेटको बोसो घटाउँछ,
- बाँझोपन, युटेरस र ओभरिज सम्बन्धी समस्या, महिलाको मासिकधर्मको गडबडी ठीक गर्छ,
- मनलाई शान्त र स्थिर बनाउँछ ।

सीमाहरु

- महिलाहरु महिनामारी भएको ३ -४ दिन सम्म गर्नु हुँदैन,
- पेटमा गहिरो घाउ छ र अप्रेशन गरेको ६ महिना पुगिसकेको छैन भने गर्नु हुँदैन,
- क्रोनिक खालको कब्जियत भएको अवस्थामा गर्नुहुँदैन ।

ग) अनुलोम विलोम प्राणायाम : ढाड सिधा पारेर कुनै पनि सहज लाग्ने आसनमा बस्ने । दायाँ हातको प्रयोग गर्ने । पहिला बायाँ नाकको प्वालबाट लामो गहिरो स्वास लिने, त्यसपछि बायाँ नाकको प्वाललाई बन्द गर्ने र दायाँ नाकबाट स्वास बाहिर छोड्ने, त्यसपछि दायाँ नाकबाटै लामो गहिरो स्वास लिएर दायाँ नाकको प्वाल बन्द गरी बायाँ बाट बाहिर फाल्ने । यसरी क्रमिक रुपमा कम्तीमा पनि ५ मीनेट सम्म गर्नुपर्छ । यसका लाभहरु :

- यो प्राणायाम गर्नाले शरिरको बात, पित्त, कफ लाई सन्तुलन गराउँछ,
- यसले सूर्य (तातो) नाडी र चन्द्र (चिसो) नाडीको सन्तुलन गर्दछ ।
- यो प्राणायामले स्मरण शक्ति तेज गर्दछ,
- ब्रेन सम्बन्धी समस्याहरु जस्तै : मेनिन्जाईटिस, माइग्रेन पेन, सिजोफ्रेनिया, क्षारेरोग (इपिलिप्सी), ब्रेन ह्यामेज लगायतका रोगहरु निको हुने हुन्छन् ,
- रक्त चापका रोगी (हाइ वा लो) ले नविराई गर्नै पर्ने प्रणायाम ।

माथि उल्लेखित प्राणायामहरु मुख्य प्राणायामहरु हुन् । दैनिक जीवनमा व्यस्त रहनेहरुका लागि स्वस्थ रहन यी प्राणायामहरुदैनिक रुपमा कम्तीमा १० मीनेट एउटा प्रणायामका दरले ३० मीनेट गर्दा पुग्दछ । तर कुनै विशेष रोग ठीक गर्न ३० मीनेट सम्म एउटा प्राणायामको अवधि बढाउन सकिन्छ । यी प्रणायामका अतिरिक्त भ्रामरी, उज्जाई, उद्गीत, अन्तर कुम्भक, बाह्य कुम्भक, नाडी सोधन, सूर्य भेदी, चन्द्र भेदी, शीतकारी, शीतली, पलाविनी लगायतका विविध प्राणायामहरुको अभ्यास गर्न सकिन्छ ।

५. प्रत्याहार : आहार भनेको राम्रो कुरा ग्रहण गर्नु हो भने प्रत्याहार भनेको अस्वस्थ र हानीकारक एवं नराम्रा ग्रहण नगर्नु । "आहार शुद्धो सत्व शुद्धी, सत्व शुद्धौ ध्रुवास्मृति, स्मृति लब्धे सर्वग्रन्थीनाम् विप्रमोक्ष "भनेर छान्दोग्योउपनिषदले भनेको छ । आहार भन्दा वित्तिकै मुखबाट ग्रहण गर्ने भोजनको आहार बुझिए पनि यसका अतिरिक्त पञ्च ज्ञानेन्द्रिय र पञ्च कर्मेन्द्रिय बाट विभिन्न प्रकारका आहार ग्रहण हुन्छ । त्यसैले कानबाट राम्रो कुरा सुन्ने, सत्संगतमा लाग्ने, हातबाट राम्रा र परोपकारी कर्महरु गर्ने, सत्य र मीठो वाणी बोल्ने । महामती प्राणनाथ प्रभु भन्नु हुन्छ "मेरे मीठे बोले साथजी हुआ तुम्हारा काम, प्रेममे मग्न रहियो खुलेया दरवाजा धाम" अर्थात् मीठो बोलीले सवैलाई प्रेरणा मिल्छ ।

६. धारणा :माथि उल्लेखित ५ तत्वहरुको निरन्तर अभ्यासले व्यक्तिमा धारणा शक्तिको विकास गर्छ ।

७. ध्यान : ध्यान शारिरिक र मानसिक चञ्चलताको अन्त्य गरी शान्त र स्थिर रहने स्थिति हो । ध्यानका पनि विभिन्न विधिहरु छन् ।ती विधिहरु अपनाएर ध्यानको स्थितिमा पुग्ने हो । ध्यान एउटा यस्तो रामवाण हो जसको अभ्यास गर्दै जाँदा मानिस पूर्णतया शारिरिक,मानसिक र आत्मिक रुपले विकसित र परम स्वास्थ्य ग्रहण गर्दछ । ध्यानका यति धेरै फाइदाहरु छन् कि जुन शब्दमा व्याख्या गर्न असम्भव प्रायः लाग्दछ ।

यसका केही प्रमुख लाभहरु :

- व्यक्तिको जीवनमा संयमता आउँछ,
- सिर्जनशीलता,स्मरण शक्तिको विकास तथा मनको एकग्रता बढाउँछ,
- कुनै पनि परिस्थितिमा चिन्ता तथा क्रोध उठ्दैन,
- समस्याको तार्किक समाधानको बाटो पहिल्याउन सहयोगी हुन्छ,
- सहज निद्रा तथा जीवन शैलीको सहज व्यवस्थापनले परम स्वास्थ्य लाभ हुन्छ ,
- मैत्रीभाव, करुणायुक्त र जीम्मेवारी एवं उत्तरदायित्वको विकास गराउँछ ,
- कार्यमा कुशलता ल्याउँछ, निर्णय क्षमतामा प्रभावकारिता बृद्धि गराउँछ ।

८. समाधि : ध्यानको अभ्यास गर्दै जाँदा मानिस निर्विचार अवस्थामा, शुन्यताको अवस्थामा पुग्दछ जसलाई समाधि भनिछ । यसबाट परम स्वस्थताको जन्म हुन्छ ।

९. उपासना : योगको यो नवौं अंग हो। सामान्य अवस्थामा योग नगर्ने मानिसको मस्तिस्कमा अनेकौ विचारहरुको तछाड मछाड चलिरहेको हुन्छ । त्यस्तो स्थितिलाई ग्राफिकल प्रस्तुतिकरण गर्ने हो भने बिटा वेभ भनिन्छ । विस्तारै योग अभ्यासका यी विभिन्न विधिहरुको अभ्यास गर्दै जाँदा ब्रेनको म्याग्नेटिभ वेभ अल्फा वेभमा रुपान्तरण हुन्छ । यो स्थितिमा ब्रेनको विचारहरु क्रमश : कम हुँदै गएका हुन्छन् । त्यसपछि थिटा वेभमा रुपान्तरण हुँदा विचारको वेभ एकदम शान्त रहन्छ । र अझै पनि योग तथा ध्यानको अभ्यास गरिरहँदा यो वेभ डेल्टा वेभमा रुपान्तरण हुन्छ । जहाँ सिधा रेखा बन्दछ । यसरी मानिसको मस्तिष्कमा रहेको सिधा रेखा र कस्मसमा रहेको सिधा रेखा वीच एकअर्कामा आकर्षण हुन गइ एकाकार हुन्छ । यसैलाई परमस्थिति अर्थात परम स्वास्थ्यको स्थिति भनिन्छ भनेर विभिन्न धार्मिक ग्रन्थहरुमा उल्लेख गरिएको छ ।

निश्कर्ष

स्वास्थ्य मानव साधन नै हरेक संगठनको सवैभन्दा अमूल्य सम्पत्ति हो ।विश्व स्वास्थ्य संगठन (WHO)ले पनि शारिरिक, मानसिक र आत्मिक स्वास्थ्यको अवस्थालाई मात्र पूर्ण स्वास्थ्यको अवस्था मानेको छ । तरआजको समयमा नैतिक एवं आध्यात्मिक ज्ञान र सचेतनाको कमी, खाद्यान्नमा अखाध्य पदार्थहरुको समिश्रण, अस्वस्थ प्रतिस्पर्धा, विश्राम,

भोजन, विचार र व्यायाममा सन्तुलनको कमी, पारिवारिक विखन्डन, उपभोगवादी सँस्कृतिको बढ्दोक्रम, मानवीय तथा समग्र प्राणीको निश्वार्थ सेवा गर्ने सँस्कारको कमी, आफ्नो कामलाई प्रभावकारी रुपमा सम्पन्न गर्ने भन्दा अरुसँगको तुलनामा रुमल्लीइरहने स्वार्थी एवं अशान्त प्रवृत्ति, स्वअध्ययनको कमी जस्ता कारणले शारिरिक रुपमा प्राणघातक रोगहरुको बढ्दोक्रम तथा मानसिक र सामाजिक विचलनको चरम अवस्था निम्त्याउँदै गएको विभिन्न स्वास्थ्य सम्बन्धी प्रतिवेदनहरुले देखाईरहेका छन् । जसलाई इंगित गर्दै विद्धान ए.जे. मेटरीले भनेका छन् "आजका मान्छेहरु आफ्नो स्वास्थ्य गुमाएर धन कमाउनतिर लाग्छन् र फेरी त्यही स्वास्थ्य फर्काउनका लागि कमाएको पुरै धन खर्चन्छन् जुन असम्भवप्राय: छ ।" विश्वमा ३०० मिलियन मानिस मानसिक रुपमा अस्वस्थ रहेको विश्व स्वास्थ्य संगठनको मार्च २२ सन् २०१८ को रिपोर्टले देखाउनु, अमेरिकन साइकियाट्रिक एशोसियसनको रिपोर्ट अनुसार अमेरिकामा प्रत्येक पाँचजना मध्ये एकजनामा कडा खालको डिप्रेशन भएको देखाउनुले मानसिक स्वास्थ्य विश्वमै चुनौतिपूर्ण हुँदै गएको देखिएको छ । समाजमा स्वस्थ मानिसको जन्म र अस्तित्व भयो भने सँगठनमा पनि स्वास्थ्य मानिसको प्रवेश हुन्छ भन्ने अनुभुति गर्दै विश्व संसदको रुपमा रहेको संयुक्त राष्ट्रसंघको महासभमा सन् २०१५ मा भारतका प्रधानमन्त्री नरेन्द्र मोदीलेजुन २१ तारिखलाई अन्तर्राष्ट्रिय योग दिवसको रुपमा मनाउन गरेको प्रस्ताव अहिले सम्मका प्रस्ताव मध्ये सवैभन्दा बढी विश्वका १७७ देशको स्वीकार्यतामा पारित भयो ।नेपाल सरकारले समेत चालु आ.व. २०७५।०७६ को बजेट मार्फत योगध्यानको अभ्यासबाट आरोग्यताको कार्यक्रम सञ्चालन गर्ने घोषणा समेत गरेको छ । त्यस्तै नेपालसरकार सामान्य प्रशासन मन्त्रालय अन्तर्गत रहेको नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानले समेत योगध्यानलाई नेपाल सरकारका राजपत्रांकित श्रेणीका कर्मचारीहरुलाई प्रदान गर्ने सवै किसिमका तालीमको महत्वपूर्ण विषयको रुपमा समेटेको देखिन्छ भने नेपाल कर्मचारी प्रशिक्षण प्रतिष्ठानले समेत राजपत्राअनंकित कर्मचारीहरुलाई प्रदान गर्नै सवै तालीमको महत्वपूर्ण विषयको रुपमा लिएको छ । आज हरेक सरकारी एवं निजीक्षेत्रका संगठन, प्रशासक एवं व्यवस्थापकले मानवीय सन्तुष्टि, आन्तरिक खुशी एवं तनावको सही व्यवस्थापनका माध्यमबाट सिर्जनशील, उर्जावान, सकारात्मक, लगनशील र कार्यमा कुशलता एवं प्रभावकारिता ल्याई व्यक्तिगत र पेशागत रुपमा सक्षम बनाउन योगध्यानलाई मानव साधन विकासको महत्वपूर्ण विधाको रुपमा अवलम्वन गर्दै आएको देखिन्छ । संसदमा रहने समग्र मानव साधन मध्ये राजनीतिक पदाधिकारीहरुले समग्र राष्ट्रलाई नै मार्गनिर्देश गर्ने ऐन तथा कानुन निर्माण गर्न गहन अध्ययन, अनुसन्धान एवं सिर्जनशील कार्य गर्नुपर्ने, सरकारलाई जवाफदेहि बनाउन पूर्ण सदन र समितिमा खटिएर कार्य गर्नुपर्ने, विभिन्न प्रशासकीय पदमा रहने कर्मचारीहरुले राजनीतिक पदाधिकारीहरुको कार्यमा सहयोग गर्नुपर्ने, सम्पूर्ण प्रशासकीय व्यवस्थापन गर्नुपर्ने, कहिले धेरै लामो समयसम्म काममा लगातार खट्नुपर्ने हुन्छ भने कहिले अन्तिम समयमा आएर ठूला ठूला निर्णयहरु गर्नुपर्ने हुन्छ । यस्तो अवस्थामा शारिरिक एवं मानसिक रुपमा चुस्त, दुरुस्त रहँदै सरकारको काममा प्रभावकारिता एवं कार्यकुशलता ल्याउन र स्वस्थ व्यक्तिगत एवं पेशागत जीवनशैली अवलम्वन गर्दै समृद्ध नेपाल र सुखी नेपालीको नारामा योगदान पुर्‍याउन संघीय संसद सचिवालयले प्रदान गर्ने तालीममा योगध्यानको प्रशिक्षण एवं व्यवहारिक अभ्यासलाई प्राथमिकता दिनु अवको आवश्यकता देखिन्छ ।

सन्दर्भ सामग्री

- अधिकारी, डा.राजु (२०७१), मानव उत्कर्ष नेपाल, काठमाडौ : खाने कसरी पिउने कसरी ।
- आचार्य, बालकृष्ण (सन् २०१६), दिव्य प्रकाशन हरिद्धार, भारत : आयुर्वेद सिद्धान्त रहस्य ।
- माथेमा, प्रा.डा.सुशिल भक्त, भट्टराइ, मनोज (२०७३),धौलागिरी बुक्स स्टेशनरी, काठमाडौ : संगठनात्मक व्यवहार तथा मानव साधन व्यवस्थापन ।
- विशुद्धदेव, स्वामी सचिदानन्द(२०५८), पञ्चशील हंसदा योग आश्रम जनगाल, वनेपा : चरित्र -विज्ञान, कृषिकुमार ।
- शर्मा, प्रा.विनोद, स्वामी आनन्द विनोद (२०७०), विश्व जागरण अभियान, काठमाडौ : सुन्यको संगित।
- नेपाल सरकारको आ.व.२०७५।०७६ को बजेट वक्तव्य ।
- Tolle, Eckhart (1999). New World Library, California, USA : The Power of Now.
- https://www.who.int/mental_health/world-mental-health-day/2018/en/ dated 2018.11.22
- https://en.wikipedia.org/wiki/International_Day_of_Yogadated 2018.11.19
- https://www.google.com.np/search?q=united+nations+general+assembly+Interanational+day+of+yoga dated 2018.11.19
- https://en.wikipedia.org/wiki/American_Psychiatric_Associationdated 2018.11.22

- http://www.nasc.org.np/ dated 2018.11.28
- http://www.pta.gov.np/ dated 2018.11.28

Parliament Library of Nepal: Problems and Solutions

Kamala Devi Sharma[♣]

Abstract

Parliament Library of Nepal has been established as a record section in 2008 BS in Gallery Baithak to assist information needs of the MPs of Nepal. Library has about 20,000 books on various disciplines with different section. It provides library services to its members throughout some rules. We can found parliament library is running with high standard of services in international perspective, but in the case of Nepal, we have some barriers to run the library effectively. Now we are trying to make modern e-library in parliament of Nepal.

History

Gallery Baithak, with Greko-Roman style, was built in 1958 BS (1901 AD) in Singh Durbar. It has been initiated by Chandra Shamsher as a separate, manageable and resourceful collection. Juddha Shamsher has also taken the initiation to develop the library.

Parliament library has been established as a Record Section in 2008 BS (1951 AD) with 250 books in Gallery Baithk. A cupboard was placed in the southern side of recording room of the former Parliament House in Singh Durbar. Heavy collection was procured and developed around and after the first elected parliament in 2015 BS (1957 AD) named as a Sallahkar Sabha Pustakalaya. Then in 2017 BS (1960 AD) it is again changed to the name in Rashtriya Panchayat Pustakalaya. In the beginning, the library was situated under the then parliament house. At that time, a non-gazette officer, Madhur B. Rana, had worked as Librarian. Then, the library was shifted to above the round ladder around 2032/33 BS (1975 AD). At that time, 5/6 personnel were posted in the library. One of them was sent for library training to TU Central Library.

[♣] Library Officer, Federal Parliament Secretariat

After the restoration of multi-party democracy in Nepal 2047 BS (1990 AD), the name has been altered in to Samsad Library and books on various subjects were added, and the attention on the value of qualified information service provider had also gradually been felt. During that time, second class officer was posted for operation of the library. In 2063 BS (2006 AD), the library was changed in Legislature-parliament Library and now it is Federal Parliament Library from 017. Its name has been changed time to time under the different systems of Nepalese polity.

Parliament library is the greatest library in Singh Durbar which was established in the year 2008 BS from Record Section to assist the members of parliament of Nepal. In the organization chart of Federal Parliament Secretariat, Library Section is under the division of Parliamentary Study and Research. Under the library, there is parliamentary museum unit which is not established yet.

Purpose

The main objectives of the Parliament Library can be tentatively maintained as the following:

- To collect, organize, manage and disseminate the information related to parliament, law and politics to the members of parliament and the staff of Federal Parliament.
- To protect, preserve and maintain the available reading materials.
- To provide information on the subject of national importance, contemporary issues, etc. on request.
- To coordinate, collaborate, outreach and exchange mutually the available stock of information, the expertise and future prospects with other libraries at both national and international level.
- To preserve the intellectual heritage of parliamentarians, whether present or late ones.

Users

Presently, there are 334 (MPs) and 350 (Staff) in total 684 target members visiting our library to use. This is the largest library inside Singh Durbar, the largest administrative estate of Nepal, and many policy makers and government staff draw information support from library. Besides those, students, researchers, lawyers are also our users.

Collections

Parliament Library has tentatively the following reading materials being procured at present:

Verbatim - 1959 up to present

Books - 20,000 (on various disciplines)

Journals- In various disciplines, e.g., Nepal Law Society, *Sopan,* Voice of Library, etc.

Investigative reports of Government high commission-120, e.g., Rayamajhi Aayogko Pratibedan, Mallik Aayogko Pratibedan, Narayanhiti Hatyakanda, Das Dhunga Durghatanako Pratibedan etc.

Parliamentary committees' reports - Most of all

Newspapers Daily - 18

Weekly - 21

Monthly - 8

Sections of Library

We have different materials in collection and divided them in to some section for the proper management of library:

- General section: The collection in which all reading materials are for issue and circulation to users all the time.
- Reference Section: The collection in which the documents are using inside the library premises only.
- Verbatim Section: The collection in which speeches or words of the MPs regarding government decision, law formulation or matters on contemporary issues are kept. They are to be used under special request of purposeful task (so as to preserve the intellectual property of the MPs.)
- Leaders' Biography Section: The collection in which world famous leaders like Nelson Mandela, Mahatma Gandhi, Adolf Hitler, Abraham Lincoln, including Nepalese leaders are kept.
- Parliament Section: The collection in which the publications from the Parliament are kept.
- Report of Parliamentary Committee Section: The collection in which the parliamentary committee's reports are kept.
- Government Commission's Report Section: The collection in which reports of the government's high commission of investigative nature are kept.

Services

To provide the library (information/documentation) services to our targeted users in right time, we are providing some library services as follows:

- Cataloguing service: We are creating database in Koha Integrated Library System (Library Software) to search the needed documents from library.
- Circulation service: We provide circulation service to our members for 1 month and 15 days to MPs and staff respectively.
- Reference service: We have also reference collection and users can't borrow reading materials from that collection and can read in library premises.
- Newspaper service: We have strong collection of newspapers e.g., daily, weekly, monthly and international magazine also.
- Xerox service: We have Xerox facility to our members if the material is in small amount.
- Cyber service: We have cyber services (Internet room) for MPs.
- OPAC service: From Open Public Access Catalogue, users can search the database of library.

- Reservation service: User can reserve their required books if that book is on loan.
- Book demand service: User can demand their required books. If those books are not available in library, we purchase those books if the book is necessary to collect in library.
- Some free online e-resources are also available in library. Which provides peer reviewed journals full text research articles to the user.

Library Rules

To run the library properly, it is compulsory to maintain some rules and regulations. We have also some rules to manage our library, e.g.,

- Library opens 8:00 AM morning to 6 PM evening
- Users of our library are Members of Parliament and Staff of our office.
- Two reading materials can be issue for Parliamentarians for 1 month and two for staff for 15 days.
- Former members of parliament can't borrow the books and can use them inside library premises.
- Members can reserve their books and can take them after being returned.
- Reference books are not issued and should read inside the library premises only.
- If books are lost or damaged, members should replace another new books from the market.
- Except our members, other persons, e.g., other officials, lawyers, researchers, students, journalists etc. can use the library by the special request within library premises.

Parliament Library in International Perspective

The Parliament Library is the main information repository and research resource for the members of parliament. It is generally situated separately in one building near parliament house with all modern library facilities, applying modern information technology to enhance the research and information services to its users.

Library Committee

It is common to organize one library committee in parliament library to run the library efficiently and handling day to day problems which can occurs in library. It helps to get the required things to run the library and fulfill its aim. Selected parliamentarians would be the member in steering committee to run the library effectively.

Functions of Parliament Library

Parliament Library has many functions to do for its management, e.g.,

- Collection of materials (acts and bills, books, journals, treaties, reports, verbatim, reports of parliamentary committee, rare books, newspaper and periodicals, etc.) Collection of materials is the selection and purchase of publications for library. It assists MPs to keep themselves knowledge of latest developments in different fields, books and other publications on various subjects, which should be added to the parliament library.

- Classification: A library classification is a system of coding and organizing documents or library materials according to their subject and allocating a call number to that information resource. Classification, through assignment of a call number, locates the item in its library setting. Arranging similar things in some order according to some principle unites and controls information from various sources.
- Cataloguing (Creating Database): Cataloging is the process of creating metadata representing information resources, such as books, sound recordings, moving images, etc. Cataloging provides information such as creator names, titles, and subject terms that describe resources, typically through the creation of bibliographic records.
- Dissemination: Dissemination of information that will keep its users well informed and up-to-date in their fields of interest as well as in their related subjects available inside the library.
- Research Activities: Research activities provide the subject-wise specialized information to its MPs to help in the active participation in parliamentary discussion.
- Digitization of important materials: One of the main functions of parliament library is to preservation of historical important materials for the future use.

Services of Parliament Library

Parliament library provides many services to its users to fulfill their information needs, as follows:

- Administration: The administration plays a vital role in the management of the resources and materials available in the parliament library.
- Circulation service: The services of circulation counter mainly comprises of issue and return of documents for the users of their home use.
- Computerized information service: Computerized information service is designed within the parliament library for the MPs to access computer-based information.
- Documentation service: The documentation service of parliament library is for indexing of articles published in periodicals received in the parliament library. Except that, CAS, SDI, State- of the- Art -Report is also create by parliament library.
- Microfilming, digitizing: In parliament library microfilming and digitizing is an important services to preserve the materials for future use.
- Press clipping service: The press clipping service in parliament library collects all important, relevant and up-to-date news items, editorial comments and articles on developments in the legislative, political, economic, socio-cultural, scientific and technological fields.
- Press and public relation service: This service provides day to day house activities to the press.
- Publications: The publication service provides the work relating to printing of house/library publications.

- Audio-visual and telecasting service: For the modernization of the library and information services available in the parliament and also to make those users friendly an audio-visual and telecasting unit is setting in parliament library.
- Reprographic service: The reprography service of parliament library caters to the urgent official photocopying needs of members of parliament and its staffs.
- Reference service: The reference service organizes the dissemination of factual, objective and latest information to the members of Parliament within the time demanded by them.
- Research and information service: Research and information service provides the information requirements of members by anticipating and identifying subjects of current parliamentary interest. It helps to keep aware of members of parliament in current developments, both national and international, in various fields by bringing out brochures, information bulletins, background notes, fact sheets etc., which publications keep up-to-date to the MPs.
- Preservation: Appropriate preservation of library materials is needed for future use of library materials.

E-resources in Parliament Library

Different types of e-resources can provide by parliament library for fast access of information and latest, updated information by its users, e.g.,

E-books	E-audio books
E-database	E-directories
E-documentation	E-press clipping
E-journals	E-reports
Video record of parliament	

Problems and Challenges in the Context of Nepal

a. We have many problems and challenges in our parliament library as follows,

- Lack of space: We have about 20,000 documents in our library. To manage these documents, now we are facing the problem of space where we can't manage the documents properly.
- Lack of budget: From the small size of budget we can't purchase our required materials in library. Nowadays, it is needed to collect materials according to the quality and not only quantity of materials. So quality based documents are so costly and we can't purchase sufficient documents from low allocation of budget.
- Lack of human resource: Parliament library can't be much better than its information service provider permits it to be. If the library staff is not sufficient and equipped with the knowledge, skill and expertise of recent development, how can they offer information service to the parliamentarians as desired? In order to make the major linkages of parliament with its environment, library would better be dealt with the management

processes involved in evaluating, training and motivating its working labor force. We haven't sufficient and so qualified staff to provide the library services to too many users. To enhance the human resource development, we need sufficient staff with better professional skill.

- Lack of training: We are not able to manage properly our library because we can't get proper IT-based trainings and training on new ideas of library management. We are in very back on observation visit, visiting international standard parliament library of other country and learning from that.
- Lack of research activities: We are lacking in research activities. For the good research activities and to provide the right information to the MPs it is compulsory to go ahead library and research activities together. Library is an integral part of good research activities. Good collection and right dissemination of information is important part for research activities.
- Lack of reading habit/culture: Because of the lack of reading habit, reading culture, among us, library couldn't get proper importance.
- Challenges to manage the library: From the indicated point above we have the challenges to upgrade our library from semi-traditional library to e-library by extending its space, budget and human resource development.

b. Some suggestions to solve over many Problems and Challenges

We should make well resourced and well managed modern e-library in the parliament of Nepal. For that some suggestions are provided here, e.g.,

- If we can provide more space to the library then now, we can manage different section of library, reading rooms for MPs and staff, meeting hall for library and hall for parliamentary museum. It is better if we can make one separate building for parliament library.
- It will be fruitful if the authority allocate proper budget to purchase qualitative, international standard book/documents. For that it is needed to be allocating large size budget to purchase and grow the resourceful collection in library.
- It is necessary to grow the sufficient and skillful human resources in the library. We should give priority to the human resource development to improve library services and to grow the role of library and research activities in parliament. Without sufficient knowledge base, skillful, professional human resource, it is not possible to provide the modern library and information services to the Parliamentarians.
- We require on-the-job-training to refresh, update about the latest information technology applying in the modern library. We require refreshment training also to enhance modern library services efficiently.
- It is well to visit well resources as well as well managed library of other country to gain the knowledge about their activities to provide effective services. We need internship in

the international well-managed parliament library to enhance our managing capacity as well as effective handling of our library services to the parliamentarians.

- It is better to give high priority to the library from authority to improve its overall areas and quality library and research services. Library is the important door to get our needed knowledge, information. Nowadays, information is power and who has the right information they can do all things in their life as they desire. So library can provide all information and is important in our life and needed to give high priority from the authority to its appropriate development.
- If we can register and provide many free online e-resources which are available in Nepal we can disseminate the research based latest information for the use of our members. From that we can access digital resources including full-text articles from international journals.
- Library orientation programme should run after the organizing of parliament. It helps to know the parliamentarians about library and make aware about library services by growing library literacy to them.
- Nowadays it is necessary to develop the customer focused library. Library materials should be searchable from Parliament's website in 7 days 24 hours. Library OPAC (Online Public Access Catalogue) should be available for public access.
- It is better to make the perfect mechanism to collect the government's high commissions report here in library compulsory.
- Library and research activities should go together with to better enhance of the information services. It will better to hire subject wise researchers to analyze the information and give proper information to the MPs. It can help more to the MPs who haven't time to read all related reading materials. It is helpful to them for active participation in parliamentary discussion.
- We are going to make e-library to provide the right information in a right time and in a right way to the right user hand-to-hand in our parliament.

Conclusion

Parliament library of Nepal is one of the greatest library in the premises of Singh Durbar (the largest administrative estate of Nepal). It has been run with small size of staff to provide large size of its users. Even though there are so many challenges, we are going to make modern IT-based e-library and trying to provide services efficiently hand-to-hand to its users by developing human resource, extending its space, utilizing appropriate budget and making e-library for our better information services. It is necessary to go ahead Library and research activities together by hiring some subject wise researcher for better information services.

References

- संसद सचिवालय पुस्तकालय (२०५१) संसद पुस्तकालय परिचय, काठमाण्डौ: संसद सचिवालय पुस्तकालय ।
- अधिकारी, इन्द्रप्रसाद (२०७३) पुस्तकालय तथा स्रोत केन्द्र: व्यवस्थापन एवं सन्चालन, काठमाण्डौ: लिमिसेक ।

- Krishan Kumar (1987) Reference Service, New Delhi: Vikas Publishing House.
- Krishan Kumar (1987) Library Administration and Management, New Delhi: Vikas Publishing House.
- http://parliamentlibraryindia.nic.in
- https://www.britannica.com/
- https://www.scribd.com
- https://en.wikipedia.org
- https://www.ebsco.com
- https://www.ifla.org

नेपालको सवैधानिक इतिहासमा सूचनाको हक

बाबुराम बस्याल*

सारांश

अर्थपूर्ण तथ्याङ्कको संकलन नै सूचना हो । शासन प्रक्रियामा पारदर्शिता, विधिको शासन, सुशासन, सेवा प्रवाहमा गुणस्तरीयता हासिल गरी गणतान्त्रिक प्रक्रियालाई संस्थागत गर्न सूचनाले महत्वपूर्ण भूमिका खेल्दछ । सूचनाको हक राज्य विरुद्ध नागरिकलाई प्राप्त हुने हक हो । सार्वजनिक निकायबाट सम्पादन हुने वा भएको सार्वजनिक महत्वको काम तत्सम्बन्धी कारवाही वा निर्णय सम्बन्धी कुनै लिखत, सामग्री वा जानकारीलाई बुझिन्छ । सूचनाको हकलाई लोकतन्त्रको आधार स्तम्भ मानिन्छ । सूचनाको हक नागरिकलाई आफू सार्वभौम भएको अनुभूति दिने अधिकार हो । सूचनाको हक नागरिकको एक महत्वपूर्ण मौलिक र आधारभूत अधिकार भएको हुँदा नै धेरै देशका संविधानले यसलाई मौलिक हकको रुपमा संविधानमा नै व्यवस्था गरेको पाइन्छ । विश्वमा सन् १७६६ मा स्वीडेनबाट सूचनाको हकको कानूनी संरक्षणको सुरुवात गरिएकोमा हाल विश्वका १०४ भन्दा बढी देशमा छुट्टै कानून प्रचलनमा छन् । नेपालको संवैधानिक इतिहासमा सूचनाको हकलाई पूर्ण रुपमा मौलिक हकमा नै समावेश गरी कार्यान्वयनमा ल्याएको संविधान नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ हो । नेपाल सरकारको वैधानिक कानून, २००४, अन्तरिम शासन विधान, २००७, नेपाल अधिराज्यको संविधान २०१५, नेपालको संविधान, २०१९ मा नागरिकलाई सूचनाको हक सम्बन्धी राज्यले नियन्त्रण गरेको थियो तर नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७, नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ र वर्तमान नेपालको संविधान (२०७२) ले सूचनाको हकलाई पूर्णरुपमा संवैधानिक व्यवस्था गरी कार्यान्वयनमा ल्याएका छन् । संवैधानिक प्रावधान अनुसार संविधानको अधीनमा रही नागरिकलाई सुसूचित हुने र सूचनाको पहुँचमा आफ्नो अधिकार स्थापित गर्ने संवैधानिक अधिकारको व्यवस्था राज्यले गरेको छ । सूचनाको अधिकार मानव अधिकारको विश्वव्यापी घोषणापत्र, १९४८ को धारा १९ ले दिएको विचार तथा अभिव्यक्ति स्वतन्त्रताको अधिकारसँग सम्बन्धित छ । सूचनाको हकले सुशासन, सामाजिक जवाफदेहिता र पारदर्शिता कायम गरी भ्रष्टाचारमा कमी भई समृद्ध राष्ट्र निर्माणमा योगदान पुग्ने देखिन्छ ।

परिचय

सामान्य अर्थमा 'सूचना' भन्नाले सन्देश भन्ने बुझिन्छ । सूचनाको हक सम्बन्धी ऐनले व्यवस्था गरेअनुसार सूचना भन्नाले "सार्वजनिक निकायबाट सम्पादन हुने वा भएको सार्वजनिक महत्वको काम तत्सम्बन्धी कारवाही वा निर्णय सम्बन्धित कुनै लिखत, सामग्री वा जानकारी सम्झनुपर्छ" भन्ने व्यवस्था रहेको छ । विश्वका धेरै देशका सूचनाको हकसम्बन्धी कानून र यस सम्बन्धी अभ्यास हेर्दा सूचना भन्नाले सार्वजनिक निकायका अधिकारी वा निजको कार्यालय प्रशासन, काम-कारवाही, सङ्गठनसँग सम्बन्धित मूर्त वा अमूर्त सूचनालाई जनाउँछ । यस अन्तर्गत लिखित, मौखिक, मौद्रिक तथा विद्युतीय सञ्चार माध्यमबाट सिर्जना गरिएका सबै खालका सूचनाहरू पर्दछन् । सामान्य सन्देशदेखि महत्वपूर्ण आविष्कारका विषयहरू र त्यससँग सम्बन्धित सन्देशहरू सूचनाको दायराभित्र आउँछन् । सूचनाले विद्युतीय (

* शाखा अधिकृत, संघीय संसद सचिवालय

श्रव्य-दृश्य, अडियो), छापा र कागज वा कम्प्युटरमा रहेका तथ्य/तथ्याङ्क समेतलाई जनाउँछ । कोरा (Raw) तथ्याङ्कले सन्देश अर्थात् अर्थ दिन नसक्ने भएकाले त्यसलाई प्रशोधन गरी अर्थपूर्ण बनाएपछि मात्र त्यसलाई सूचनाको परिभाषाभित्र राखिन्छ । त्यसैले संकलित तथ्याङ्कको प्रशोधित रूप सूचना हो । सूचनाबाट नयाँ जानकारी लिन वा पुरानो जानकारी अद्यावधिक गर्न सकिन्छ । राम्ररी सूचित नभएको समाज वास्तविक रूपमा स्वतन्त्र हुँदैन । प्रजातान्त्रिक सरकारको लागि उपलब्ध सूचनाका आधारमा जनताले दल वा उम्मेदवारको छनौट गर्ने वा अस्वीकार गर्ने निर्णय समेत गर्ने भएकाले सूचना महत्वपूर्ण र अत्यावश्यक मानिन्छ । त्यसैले सूचना ज्ञानको साधन पनि हो । सूचनाकै आधारमा मानिसले बौद्धिक एवं तार्किक दक्षता हासिल गर्नुका साथै त्यसका माध्यमबाट शक्ति स्थापित गर्दछन् । त्यसैले सूचना शक्तिको स्रोत पनि हो । सार्वजनिक जीवनमा सूचनाले नागरिकलाई उपभोक्ताको कोटीमा स्थापित गर्दछ । सार्वजनिक निकाय र सरकारी विभाग तथा कार्यालयका सबै कामकारवाही बारे नागरिकले थाहा पाउनुपर्ने भएकाले उनीहरू त्यस्ता सूचनाका उपभोक्ता हुन् । यसले ती निकायलाई जनताप्रति जवाफदेही र उत्तरदायी बनाउन समेत मद्दत गर्छ ।

सूचनाको हक

सूचनाको हक सूचना थाहा पाउने अर्थात् सूचनाबारे जान्न पाउने हक हो । नागरिकलाई व्यक्तिगत रुपमा नै सशक्तकिरण गर्नको लागि सूचनाको हक एक महत्वपूर्ण औजार हो । यो राज्य विरुद्ध नागरिकलाई प्राप्त हुने हक हो । यो निरपेक्ष हुँदैन । सूचना माग्ने र दिनुपर्ने अधिकार नै सूचनाको हक हो । सूचनाको हक नागरिकलाई आफू सार्वभौम भएको अनुभूति दिने अधिकार हो । सूचनाको हकका दुई महत्वपूर्ण पक्ष छन् । पहिलो, यो अधिकार अभिव्यक्ति स्वतन्त्रताको लागि नभई नहुने अनिवार्य शर्त हो । नागरिकले कुनै कुरा अभिव्यक्त गर्नका लागि विचार निर्माण गर्नु आवश्यक छ र विचार निर्माण गर्न सूचनाको आवश्यकता पर्छ । तसर्थ सूचनाको हक विना स्वतन्त्रताको अभिव्यक्ति असम्भव छ । मानव अधिकारको संरक्षण र प्रत्याभूति नै सूचनाको हक हो ।

दोस्रो, सूचनाको हक पारदर्शिता र जवाफदेहिताका लागि एक महत्वपूर्ण औजार हो । आजको विश्वमा सूचनाको हक खुलापन र पारदर्शिता प्रर्वद्धनको लागि व्यापक प्रयोग हुने गरेको छ । नागरिकको तहमा सूचनाको उपलब्धता विना सुशासनको सम्भावना नै छैन । सूचनाको हक नागरिकको एक महत्वपूर्ण मौलिक र आधारभूत अधिकार भएको हुँदा नै धेरै देशका संविधानले यसलाई मौलिक हकको रुपमा संविधानमा नै व्यवस्था गरेको पाइन्छ । हाल विश्वका ६० भन्दा बढी देशमा सूचनाको हकलाई स्पष्ट रुपमा उल्लेख गरी संरक्षण गरिएको छ भने केही देशमा माथि भनिए झैँ अभिव्यक्ति स्वतन्त्रताको अगंको रुपमा मात्र स्वीकार गरी व्यवस्था गरिएको छ । सन् १७६६ मा स्वीडेनबाट सूचनाको हकको कानूनी संरक्षणको सुरुवात गरिएकोमा हाल १०४ देशमा छुट्टै कानून प्रचलनमा छ ।

त्यस्तै सूचनाको हक भन्नाले सार्वजनिक सरोकारका विषय वा स्वयंसँग सम्बन्धित बिषयबारे जानकारी पाउने हकलाई जनाउँछ । सूचनाको हकलाई लोकतन्त्रको आधार स्तम्भ मानिन्छ । नागरिकलाई सूचना रहेको निकायसँग सम्बन्धित सरोकारवाला र सार्वजनिक चासो वा सार्वजनिक सरोकारका विषयमा आम सर्वसाधारणले सूचना माग्न, जान्न र थाहा पाउने अधिकार नै सूचनाको हक वा अधिकार हो । सूचनाको हकको दायरामा कानूनले बन्देज नलगाएका सबै खालका सूचनाहरू पर्दछन् र त्यस्ता सूचना मागकर्ताले मागेकै बखत उपलब्ध गराउनुपर्ने हुन्छ । सूचना जुनसुकै स्थान र स्रोतमा भए पनि सार्वजनिक महत्वको रहेछ र कुनै कानूनले त्यसको प्राप्तिलाई बन्देज लगाएको रहेनछ भने सूचनाको हकले संरक्षण प्रदान गर्दछ, त्यति मात्र होइन, यदि कानूनले बन्देज लगाएको रहेछ भनेपनि त्यसको संवैधानिक परीक्षण हुनसक्दछ र अनुचित बन्देज लगाएको देखिएमा संवैधानिक प्रावधान विपरीत मानी अमान्य घोषित हुन सक्दछ । नेपालमा सूचनाको हक सम्बन्धी ऐन, २०६४ ले सार्वजनिक निकायबाट सम्पादन गरिने सार्वजनिक महत्वका काम, प्रक्रिया तथा निर्णयहरूलाई सूचनाको परिभाषामा राखेको छ । ऐनले त्यस्ता सूचना मागेकै बखत प्राप्त गर्न सकिने कानूनी अधिकार समेत प्रदान गरेको छ । सार्वजनिक सूचना नागरिकको पहुँचका लागि हो वा भनौं त्यस सूचनाबाट लाभ वा हानी हुने समूह, सम्प्रदाय, व्यक्ति, संस्था आदिका लागि हो । यसर्थ सूचना सबै सरोकारवालाको लागि हो । सरोकारवाला भन्नाले संस्था/कार्यालय/कम्पनी/फर्म आदिको कार्यसम्पादनसँग जोडिएका सबै नागरिक, समूह, सम्प्रदाय वा सङ्गठित/असङ्गठित समूह समेतलाई जनाउँछ । यसर्थ सरोकारवाला सबैलाई सूचना माग्ने, जान्ने र थाहा पाउने अधिकार हुन्छ । सूचनाको अधिकार मानवअधिकारको विश्वव्यापी घोषणापत्र, १९४८ को धारा १९ ले दिएको विचार तथा

अभिव्यक्ति स्वतन्त्रताको अधिकारसँग सम्बन्धित छ । विचारको अभिव्यक्ति र सूचनाको माग एवं प्राप्तिमा कुनै अवरोध हुन नहुने सिद्धान्तलाई आत्मसात् गरेको धारा १९ ले यसलाई अधिकारका रूपमा विश्वव्यापी बनाउन आफ्ना गतिविधिहरू सञ्चालन गरिरहेको छ । नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ ले धारा १६ मा सूचनाको हकसम्बन्धी व्यवस्था गऱ्यो । सूचनाको हकका सम्बन्धमा गरिएको यस्तो व्यवस्था नेपाल मात्र नभई एसियाली मुलुकमा सातौँ तथा दक्षिण एसियाली मुलुकमै पहिलो संवैधानिक व्यवस्था थियो ।

ऐतिहासिक जनआन्दोलन-२ (निरंकुश राजतन्त्र विरुद्ध २०६२-०६३ को आन्दोलन) पछि पुनर्स्थापित व्यवस्थापिका संसदले सूचनाको हक सम्बन्धी ऐन पारित गरी कार्यान्वयन गऱ्यो । साउन २, २०६४ (जुलाई २००७) मा सूचनाको हक सम्बन्धी छुट्टै ऐन पारित गरी त्यसलाई कार्यान्वयनमा ल्याइयो । त्यसलाई विधिवत् नियमनका लागि वि.सं. २०६५ मा सूचनाको हकसम्बन्धी नियमावली जारी गरियो ।

नेपालमा सूचनाको हकको संवैधानिक व्यवस्था

नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ मुलुकको पहिलो संविधान हो जसले सूचनाको हकलाई छुट्टै मौलिक हकको रुपमा व्यवस्था गरेको थियो । सो भन्दा पहिला नेपालमा सूचनाको हक अभिव्यक्ति स्वतन्त्रताको अशंको रुपमा मात्र संवैधानिक संरक्षणमा थियो । नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ को धारा १६ मा 'प्रत्येक नागरिकलाई सार्वजनिक महत्वको कुनै पनि विषयको सूचना माग्ने र पाउने हक हुनेछ' भन्ने व्यवस्था भएको थियो जस अन्तर्गत कुनै पनि नागरिकले सार्वजनिक सरोकारको विषयमा मात्र सूचना माग गर्न सक्थे । तर नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को धारा २७ मा "प्रत्येक नागरिकलाई आफ्नो वा सार्वजनिक सरोकारको कुनै पनि विषयको सूचना माग्ने वा पाउने हक हुनेछ । तर कानूनद्वारा गोप्य राख्नुपर्ने सूचनाको जानकारी दिन कसैलाई कर लगाएको मानिने छैन" भनी व्यवस्था गरिएको थियो ।

नेपालमा २०६२/६३ सालको राजनैतिक परिवर्तनपछि बनेको नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ ले कुनै पनि नागरिकले सार्वजनिक निकायमा रहेको आफ्नो व्यक्तिगत सरोकारको सूचना पनि माग गर्न सक्ने व्यवस्था गऱ्यो । सूचनाको हकको संवैधानिक विकासमा नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ भन्दा अन्तरिम संविधान, २०६३ मा सकारात्मक र सुधारात्मक व्यवस्था गरिएको थियो । यसैगरी नेपालको संविधान (२०७२) को भाग ३ धारा २७ मा सूचनाको हक सम्बन्धी व्यवस्था गरेको छ ।

यद्यपि त्यस अघिका संविधानहरूमा सूचनाको हक नै नभनिए पनि सरकारी निकायको सूचना माग्ने सम्बन्धमा सामान्य व्यवस्था भएको पाउन सकिन्छ । नेपाल सरकारको वैधानिक कानून, २००४ को भाग २ को ४ मा 'लोकनीति र सदाचार सिद्धान्तहरूको वर्खिलाप नगरी मौलिक हकहरूका विषयमा हाल प्रचलित र नयाँ बन्ने ऐन र नियमहरूको विरोध नगरी व्यक्तिगत स्वतन्त्रता, वाक स्वतन्त्रता प्रकाशन स्वतन्त्रता दिने व्यवस्था गरेको थियो । त्यस्तै त्यस यताका संविधानहरूले प्रकाशन स्वतन्त्रता दिएको देखिन्छ, तर ती व्यवस्था संविधानमै सीमित थिए । तत्कालीन राजनैतिक व्यवस्थाका कारण ती कागजमै सिमित थिए । सूचनाको हकका सम्बन्धमा नेपालका संविधानहरूले गरेको संवैधानिक व्यवस्थालाई निम्नानुसार तालिकामा अध्ययन गर्न सकिन्छ :

क्र. सं	संविधान	धारा	व्यवस्था	कैफियत
१	नेपाल सरकार वैधानिक कानून, २००४	भाग २ (४)	लोकनीति र सदाचार सिद्धान्तहरूको वर्खिलाप नगरी मौलिक हकहरूका विषयमा हाल प्रचलित र नयाँ बन्ने ऐन र नियमहरूको बिरोध नगरी व्यक्तिगत स्वतन्त्रता, वाक स्वतन्त्रता प्रकाशन स्वतन्त्रता	
२	नेपालको अन्तरिम शासन विधान, २००७	धारा १६ (तेस्रो संशोधन २०१०)	राज्यले सार्वजनिक हित वा शान्ति कायम राख्न वा राज्यको सुरक्षा निमित्त आवश्यक शर्तमा नागरिकहरूलाई निम्न लिखित अधिकार दिलाउनेछ : (क) वाक र प्रकाशन स्वतन्त्रता (ख) शान्तिपूर्ण र बिना हतियारको सम्मेलन सभा गर्ने	

३	नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५	धारा ७	प्रत्येक नागरिकलाई निम्नलिखित स्वतन्त्रताको हक प्राप्त हुनेछ । (क) वाक् तथा प्रकाशन स्वतन्त्रता (ख) विना हतियार भेला हुने स्वतन्त्रता	
४	नेपालको संविधान, २०१९	धारा ११ (२) (पहिलो संशोधन २०२३)	सबै नागरिकलाई यो भागमा लेखिएका अन्य कुराको अधीनमा रही निम्नलिखित स्वतन्त्रताको हक हुनेछ : (क) वाक् र प्रकाशन स्वतन्त्रता (ख) शान्तिपूर्वक र विना हातहतियार भेला हुने स्वतन्त्रता	
५	नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७	धारा १६	प्रत्येक नागरिकलाई सार्वजनिक महत्वको कुनै पनि विषयको सूचना माग्ने र पाउने हक हुनेछ ।	तर यस धारामा लेखिएको कुनैपनि कुराले कानून बमोजिम गोप्य राख्नुपर्ने सूचनाको जानकारी दिन कसैलाई कर लगाएको मानिने छैन ।
६	नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३	धारा २७	प्रत्येक नागरिकलाई आफ्नो वा सार्वजनिक सरोकारको कुनै पनि विषयको सूचना माग्ने वा पाउने हक हुनेछ ।	यस धारामा लेखिएको कुनैपनि कुराले कानून बमोजिम गोप्य राख्नुपर्ने सूचनाको जानकारी दिन कसैलाई कर लगाएको मानिने छैन ।
७	नेपालको संविधान (२०७२)	धारा २७	प्रत्येक नागरिकलाई आफ्नो वा सार्वजनिक सरोकारको कुनै पनि विषयको सूचना माग्ने वा पाउने हक हुनेछ ।	तर कानून बमोजिम गोप्य राख्नुपर्ने सूचनाको जानकारी दिन कसैलाई बाध्य पारिने छैन ।

नेपालमा सूचनाको हकको प्रयोग, विकासक्रम र राज्यका प्रतिवद्धताहरु

नेपालमा सूचनाको हकको लामो इतिहास छैन । विश्वमै नयाँ यो विधामा नेपाल त झन् अलि पछाडि नै छ । कानूनी र संवैधानिक रुपमा नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ ले पहिलो पटक धारा १६ मा सूचनाको हक सम्बन्धी अधिकारको व्यवस्था गरेको हो । नेपालको संवैधानिक इतिहासमा यो व्यवस्था नै सूचनाको हक अधिकारको पहिलो संवैधानिक व्यवस्था हो । २०६२/०६३ को ऐतिहासिक जनआन्दोलनपछि पुनर्स्थापित व्यवस्थापिका संसदले गणतन्त्र घोषणा गरेपछि अन्तरिम व्यवस्थापिका संसदबाट घोषणा गरिएको अन्तरिम संविधान, २०६३ ले पनि धारा २७ मा सूचनाको हक सम्बन्धी अधिकार दियो । यसै जगलाई टेकेर सरकारले २०६४ साउन २ गते सूचनाको हक सम्बन्धी ऐन पारित गऱ्यो । साउन ५ गते सभामुखले प्रमाणीकरण गरेपछि त्यसको ३० औँ दिन अर्थात् ३ भदौ २०६४ बाट सूचनाको हक सम्बन्धी व्यवस्था गर्न बनेको ऐन कार्यान्वयनमा आएको हो । नेपालको संविधान (२०७२) ले अन्तरिम संविधान, २०६३ र नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ कै संवैधानिक प्रावधानलाई निरन्तरता दिँदै सूचनाको हकसम्बन्धी अधिकारको व्यवस्था गरेको छ ।

सूचनाको हक सम्बन्धी ऐन कार्यान्वयनका सम्बन्धमा राज्यको संवैधानिक प्रतिबद्धता अनुसार त्यसको कार्यानवयन भएको पाउन सकिँदैन । राज्य प्रतिवद्धताको दृष्टिकोणले नेपालको सन्दर्भ मजबुद रहेता पनि त्यसको कार्यान्वयन पक्षमा भने सरकार उदासिन देखिन्छ । सूचनाको हकसम्बन्धी ऐनलाई विधिवत नियमन गर्ने पहिलो ऐन 'सूचनाको हक सम्बन्धी व्यवस्था गर्न बनेको ऐन, २०६४ ले सूचनाको हकलाई कार्यान्वयन र प्रचलनमा ल्याउनका लागि महत्वपूर्ण भूमिका खेलेको छ । यो ऐन नै सूचनाको हक सम्बन्धी ऐनलाई प्रचलनमा ल्याउने र हालको अवस्थामा पुऱ्याउने प्रमुख अस्त्र भएकाले कम आँकलन गर्न मिल्दैन । तथापि संवैधानिक व्यवस्था र ऐनको स्प्रिट अनुसार कार्यान्वयन हुन नसक्नुको पछाडि यस ऐनको कार्यान्वयनमा सरकार कति उदासीन छ भन्ने उदाहरण हो ।

राज्यको प्रतिबद्धताको कुरा गर्दा वि.सं. २००४ सालको संविधानको सूचनाको हकलाई खासै महत्व दिएको पाइँदैन । तथापि लोकनीति र सदाचार सिद्धान्तहरुको बर्खिलाप नगरी मौलिक हकहरुका विषयमा हाल प्रचलित र नयाँ बन्ने ऐन र नियमहरुको विरोध नगरी व्यक्तिगत स्वतन्त्रता, वाक् स्वतन्त्रता र प्रकाशन स्वतन्त्रताको हक प्रदान गरी वाक् तथा प्रकाशन स्वतन्त्रतासँगै उक्त अधिकारले स्वतः सिर्जना गर्ने सूचना प्राप्तिको अधिकारलाई पनि एक हदसम्म सम्बोधन गरेको मान्न सकिन्छ । सोही खालको अवस्था त्यसपछिका संविधानहरुमा रहे । नेपाल अन्तरिम शासन विधान, २००७, नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५ र नेपालको संविधान, २०१९ मा खासै परिवर्तन आउन सकेन ।

मुलुकमा आएको राजनैतिक परिवर्तनसँगै २०४७ सालको नेपाल अधिराज्यको संविधानले धारा १६ मा सूचनाको हकलाई मौलिक हकका रुपमा व्यवस्था गऱ्यो । यस प्रावधानलाई नेपालमा सूचनाको हकमाथि राज्यको प्रतिबद्धताको पहिलो खुड्किलो मान्न सकिन्छ । नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ मा सूचनाको हकप्रति खुलेरै प्रतिबद्धता जनाउने पहिलो दस्तावेज पनि हो । नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ र नेपालको संविधान (२०७२) को धारा २७ मा मैलिक हककै रुपमा सूचनाको हकसम्बन्धी व्यवस्था गरियो । सूचनाको हकप्रति सशक्त राज्य प्रतिवद्धताको अर्को उदाहरणको रुपमा यसलाई लिन सकिन्छ । विधिको शासन, चुस्त प्रशासन, सुशासन, जवाफदेहीता, पारदर्शिता, भ्रष्टाचारको गुञ्जायसमा कमी र कानूनी राज्य स्थापनामा सूचनाको हकको कार्यान्वयन पूर्ण रुपमा हुनुपर्दछ ।

नेपालको संविधान (२०७२) ले दिएको अधिकार प्रयोग गरी नेपाल सरकारले सूचनाको हकका सम्बन्धमा राज्यको प्रतिवद्धतालाई अझ जिम्मेवार बनाउँदै केही कदमहरु चालेको छ । सूचनाको हक सम्बन्धी ऐन, २०६४ पारित भई लागू गरिनु र सोही ऐनले दिएको अधिकार प्रयोग गरी नेपाल सरकारले सूचनाको हक सम्बन्धी नियमावली, २०६५ जारी गर्नुलाई उदाहरणीय कदमका रुपमा मान्न सकिन्छ । यसले सूचनाको हक कार्यान्वयनका पक्षमा राज्यको प्रतिबद्धता अत्यन्तै सकारात्मक रहेको देखाएको छ तथापि सरकारकै तर्फबाट पूरा गरिनुपर्ने कतिपय ज्वलन्त समस्याहरु भने ज्यूका त्यू रहेका छन् । संवैधानिक र कानूनी प्रावधान तथा राज्यका तहबाट आवश्यक प्रतिबद्धताहरु पर्याप्त रहेको भएता पनि यसको कार्यान्वयनमा सरकारले देखाउनुपर्ने तदारुकता नदेखाउँदा कतै सरकार यस विषयमा उदासीन भएकै त होइन भन्ने भान आम मानिसमा परेको छ । सूचनाको हक कार्यान्वयनको अवस्था पूर्णत: सफल र पूर्ण मान्न सकिने अवस्था छैन । सूचना माग गर्ने नागरिकको अधिकारका सम्बन्धमा आम नागरिकको तहसम्म अर्थात् समाजको निकै तल्लो निकायसम्म जागरण ल्याउनका लागि सरकारले तर्जुमा गर्नुपर्ने जनचेतना अभिवृद्धिका क्रियाकलापहरु सञ्चालन गर्न नसक्दा समस्याहरु पनि देखा परेका छन् ।

निष्कर्ष

संवैधानिक प्रावधानका दृष्टिकोणले सूचनाको हकलाई संविधानमा मौलिक हकका रुपमा व्यवस्था गर्ने एसियाली मुलुकको सातौँ र दक्षिण एसियाली मुलुकको पहिलो देश नेपाल हो । संविधानलाई व्यावहारिक रुपले कार्यान्वयन गर्न अलग्गै सूचनाको हक सम्बन्धी ऐन बनाई लागू गरेका मुलुकहरुको सूचीमा नेपाल अगाडि नै पर्दछ ।

सूचनाको हक सम्बन्धी वर्तमान ऐन, नियमावली र कार्यविधिहरू सूचना लुकाउने रोगका रामवाण अर्थात् अचूक औषधि होइनन् । अन्ततः सूचना लुकाउने र अपारदर्शी ढङ्गबाट भ्रष्टाचारजन्य कार्य गर्ने विविध कोणका गतिविधिलाई निरुत्साहित गर्न राज्यका कामकारवाहीलाई अधिकतम् खुला र पारदर्शी बनाई आम नागरिकप्रति जवाफदेही र जिम्मेवार बनाउन, राज्यका काम/कारवाहीप्रति जनताको पहुँचलाई सहज र सरल गराई राज्य र नागरिकको हितमा प्रतिकूल प्रभाव पार्न संवेदनशील सूचनाको संरक्षण गर्न सूचनाको हकले सहयोग पुऱ्याउनुपर्छ । लोकतन्त्रमा सूचनाको हकलाई प्राणवायुको रुपमा लिईन्छ । सूचनाको हकले अधिकतम खुल्लापनको सिद्धान्तलाई आत्मसात् गर्दछ । यसले नागरिकका नाममा हुने कामकारवाहीबारे नागरिकलाई जान्न पाउने अधिकार हुने मान्यता राख्दछ । संविधानलाई व्यावहारिक रुपमा कार्यान्वयन गर्नको लागि सूचनाको हक सम्बन्धी ऐन, नियमहरु बनेका छन् । सूचनाको हक सम्बन्धी ऐन, २०६४ र नियमावली, २०६५ कार्यान्वयनको लागि राष्ट्रिय सूचना आयोगले नेतृत्वदायी भूमिका निर्वाह गरिरहेकोले हाल सबै सार्वजनिक निकायमा सूचना अधिकारी तोकी सूचना अधिकारीको नाम, सम्पर्क नम्बर र फोटो सहितको फ्लेक्स बोर्ड सार्वजनिक भएको छ । सबै सार्वजनिक निकायहरुले प्रत्येक ३/३ महिनामा आफ्नो गतिविधि वेबसाइट र सूचना पाटीमा सार्वजनिक गर्न थालेका छन् । आम नागरिकले माग गरेको सूचना प्रदान हुन थालेको छ । कक्षा ९ को सामाजिक शिक्षा विषयको पाठ्यक्रममा सूचनाको हक समावेश भई कार्यान्वयन भएको छ । संविधान र कानूनले नागरिकलाई सूचनाको हक दिए तापनि ती अझै आफ्नो अधिकारप्रति सजग हुनसकेका छैनन् । सार्वजनिक निकायमा सूचना लिनेदिने संस्कृतिको विकास शुरु भएको छ । यसले सुशासन, सामाजिक जवाफदेहिता र पारदर्शिता कायम गरी भ्रष्टाचारमा कमी भई समृद्ध राष्ट्र निर्माणमा योगदान पुग्ने देखिन्छ ।

सन्दर्भ सामग्री

- हालसम्मका नेपालका संविधानहरु
- नेपालमा सूचनाको हक सम्बन्धी व्यवस्था गर्न बनेको ऐन, २०६४ र नियमावली, २०६५

- सूचनाको हक सम्बन्धी राष्ट्रिय/अन्तर्राष्ट्रिय दस्तावेजहरु

नेपालमा संसदीय समिति प्रणाली : एक विवेचना

सरस्वती मरहट्टा[♣]

सारांश

संसदीय शासन पद्धति अवलम्बन गरेका मुलुकहरुले सदनको कार्यचाप कम गरी कामलाई विकेन्द्रित गर्न संसदमा विभिन्न समितिहरु गठन गरेका हुन्छन्, जसलाई संसदीय समिति भनिन्छ । जनप्रतिनिधिहरुको दलीय प्रतिनिधित्वको संख्याको आधारमा संसदीय समितिहरु गठन हुन्छन् भने सदन नचलेको अवस्थामा समेत समितिहरुले आफ्नो क्षेत्राधिकारभित्र रहेर जनसरोकारका विषयमा काम गरिरहेका हुन्छन् । समितिहरुले सरकारलाई संसदप्रति जवाफदेही, उत्तरदायी बनाउन, सरकारबाट भए गरेका कामको अनुगमन र मूल्याङ्कन गरी निर्देशन वा राय सल्लाहसमेत दिने कार्य गर्दछन् । नेपालमा वि.सं. २०१५ सालमा संसदको गठन भएदेखि नै कुनै न कुनै रुपमा यस्ता समितिहरुको अस्तित्व रहेको पाइन्छ । पञ्चायत कालमा पनि समितिहरु गठन भई काम गरेका थिए । वि.सं. २०४६ सालको राजनीतिक परिवर्तन पश्चात् संसदमा विभिन्न विषयगत समितिहरु र आवश्यकता अनुसार अन्य समितिहरु गठन भई संसदीय अभ्यासमा सहयोग पुऱ्याउँदै आएका छन् । वर्तमान नेपालको संविधानले केन्द्रमा संघीय संसद र सात प्रदेशमा प्रदेश सभाको गठन हुने संवैधानिक व्यवस्था गरेकोले संघीय संसद र प्रदेश सभाहरुमा विभिन्न संसदीय समितिहरु गठन भई कार्य सञ्चालन हुँदै आएका छन् ।

विषय प्रवेश

संसद जनताको अभिमत प्राप्त जनप्रतिनिधिहरुले जनआकांक्षाको सम्बोधन हुने गरी जनहित र लोककल्याणका लागि कानून निर्माण गर्ने विधायिकी अंग हो । सरकारका प्रमुख तीन अंगहरु व्यवस्थापिका, कार्यपालिका र न्यायपालिका मध्ये व्यवस्थापिका वा संसद एक यस्तो सर्वोच्च निकाय हो जसले मुलुकमा शान्ति, सुव्यवस्था र अमनचयन कायम गर्नका लागि कानूनको तर्जुमा गर्दछ । शक्ति पृथकीकरण, सन्तुलन र नियन्त्रणको सिद्धान्त बमोजिम व्यवस्थापिकाले कानून तर्जुमा गर्ने, न्यायपालिकाले त्यसको व्याख्या गर्ने र कार्यपालिकाले कानूनको कार्यान्वयन गर्ने भूमिका निर्वाहगरेका हुन्छन् । व्यवस्थापिका नयाँ कानूनको तर्जुमा, विद्यमान कानूनको संशोधन, सरकारले ल्याएका नीति तथा कार्यक्रममाथि छलफल र स्वीकृति, सन्धि-सम्झौताको अनुमोदन, सरकारलाई कर लगाउने, उठाउने र वार्षिक खर्चको स्वीकृति दिने जस्ता कार्यका साथै विधेयकहरुमाथि छलफल गर्ने, पारित गर्ने तथा सरकारलाई आवश्यक मार्ग निर्देशन गरी सुशासन कायम गर्ने कार्यमा महत्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्दछ । यसका लागि संसदीय शासन प्रणाली अवलम्बन गरेका मुलुकहरुले संसदमा आवश्यकता अनुसार विभिन्न किसिमका समितिहरुको गठन गरेका हुन्छन्, जसलाई संसदीय समिति भनिन्छ । सदनमा अनेकौं औपचारिकता पुऱ्याउनु पर्ने भएकोले सदनलाई सबै विषयमा समुचित दृष्टि पुऱ्याउन सम्भव हुँदैन । त्यसैले विश्वका अधिकांश कार्यहरु समितिहरुद्वारा सम्पादन गराउने प्रचलन रही आएको छ । समितिहरुमा सदस्य संख्या थोरै हुने हुँदा सदनभन्दा समितिले कम समयमा विशेष वा प्राविधिक प्रकृतिका विषयहरुमाथि विस्तृत रुपमा विचार विमर्श गर्न सक्छन् । समिति प्रणालीले सदनलाई महत्वपूर्ण विषयहरुमाथि छलफल गर्न समयको बचत गराउने कार्य गर्दछ ।

♣ शाखा अधिकृत, संघीय संसद सचिवालय

समितिहरु संसद जस्तै सार्वभौम हुन्छन् । संसदका समितिहरुले कार्यपालिकामाथि संसदको पहरेदार (Watchdog) को रुपमा रहने भएकोले समिति प्रणालीलाई आधुनिक लोकतन्त्रको सुन्दर अभ्यास मानिन्छ ।

संसदमा प्रतिनिधित्व गर्ने दलहरुको प्रतिनिधित्व गर्ने जनप्रतिनिधिहरुको संख्याको आधारमा समितिको गठन हुने गरेको पाइन्छ । लोककल्याणकारी राज्यव्यवस्थाको सिद्धान्त अनुसार शासनसत्ता सञ्चालन हुन थालेपछि सरकारको भूमिका बदलिएको छ, साथै दायित्व थपिएको छ । राजस्व संकलन, सीमा सुरक्षा र दैनिक कार्य सञ्चालन जस्ता सीमित काम कर्तव्यबाहेक कानूनी राज्यको सिद्धान्त अनुसार सामाजिक, आर्थिक, सांस्कृतिक, राजनीतिक एवं अनगिन्ती क्षेत्रको विकास र उत्थान गर्नु राज्यको प्रमुख उद्देश्य हुनुपर्ने मानिएको छ । सरकारी कार्यक्षेत्रमा भएको बिस्तार र दिनानुदिन थपिँदै गएको जटिल समस्याहरुको समाधानार्थ अपनाउनु पर्ने कार्ययोजना र निर्माण गर्नुपर्ने ऐन, कानून, नीतिनियमहरु तर्जुमामा व्यवस्थापिकाको प्रत्यक्ष संलग्नता रहेको हुन्छ । सरकारको बढ्दो कार्यचाप र थपिँदो दायित्व निर्वाहको सिलसिलामा संसदद्वारा गरिने निगरानी र मूल्याङ्कनको काम सदनमा निरुपण गरिएको सीमित समयसीमाभित्र सम्पन्न गर्न सहज नहुने भएकोले सदनको कार्यबोझलाई कम गर्न संसद सम्बद्ध सहयोगी इकाईहरुको स्थापना गर्ने परम्पराको विकास हुँदै आएको हो । संसदको भूमिकामा ओझेल नपर्ने गरी सभाद्वारा प्रदत्त कामहरु पूरा गरी प्रतिवेदनहरु पेश गर्न संसदीय समितिहरु गठन गरिने प्रचलनको विकास भएको हो साथै विभिन्न समितिहरुको गठन तथा क्षेत्राधिकारको किटान गरी संसदको कामलाई विकेन्द्रित गरिएको हो ।

संसदको विकासक्रमसंगै समिति प्रणालीको थालनी भएको पाइन्छ । संसदीय व्यवस्थाको जननी बेलायतको संसदले संसदका सदस्यहरुलाई साना-साना समूहमा विभक्त गरी विविध विषयमा छलफल गर्ने अधिकार प्रत्यायोजन समेत गरी काम गर्न लगायो । भौतिक उन्नति र विकासको क्रममा राज्यको जिम्मेवारी थपिँदै गएपछि जटिल र बृहत् विषयमा समेत सरकारले बढी ध्यान केन्द्रित गर्नुपर्ने भयो । फलस्वरुप संसदीय क्रियाकलाप र गतिविधि पनि बढ्न थाल्यो । सीमित समयभित्र असीमित जिम्मेवारी पूरा गर्न संसदीय समितिहरुलाई व्यापक अधिकार दिन थालियो । यसरी हेर्दा १६ औं शताब्दीमा नै बेलायती संसदले समितिहरु गठन गरी समितिलाई संसदको काममा संलग्न गराइसकेको पाइन्छ । त्यस्तै अमेरिका र फ्रान्सले पनि १८ औं शताब्दीमा संसदमा संसदीय समितिको थालनी गरेको पाइन्छ भने १९ औं शताब्दीको उत्तरार्द्धसम्ममा धेरै मुलुकका विधायिकाहरुले समिति प्रणाली अवलम्बन गरिसकेको पाइन्छ । संसदका समितिहरु सदन सरह नै महत्वपूर्ण मानिन्छन् । समितिको गठनविना संसदको प्रभावकारिताको कल्पनासम्म गर्न सकिँदैन । सरकारको प्रशासनिक र आर्थिक कारोबारको अध्ययन गर्ने उद्देश्यकासाथ समिति प्रणालीको शुरुवात भएको हो ।

समिति प्रणालीको अवलम्बन गर्नाको कारण

संसदीय समितिहरुलाई संसदीय क्रियाकलापका सबल हात र सुनियोजित कार्यशैलीको लागि व्यावहारिक संयन्त्र-सूचकको रुपमा लिइन्छ । Woodrow Wilson का अनुसार सदन चल्दा सार्वजनिक प्रदर्शनीको रुप लिन्छ भने सदनका सदस्यहरु समिति कक्षमा भेला हुँदा संसदले काम गरिरहेको हुन्छ । समितिमा विभक्त भई काम गर्दा विधायकहरुद्वारा विभिन्न विषयवस्तुसंग परिचित हुने र विशेषज्ञता हासिल गर्ने अवसर प्राप्त हुन्छ । सदनमाभन्दा समितिमा व्यापक र विस्तृत रुपमा छलफल गर्न सकिने, विधि निर्माण सम्बन्धी काममा सदनलाई बढी भन्दा बढी समय प्रदान गर्न, गहन विषयमा छलफल गर्न राजनीतिक दलका सांसदहरुको पर्याप्त उपस्थिति गराउन तथा सरकार र जनताबीच सम्पर्क सेतुको काम गर्न, सम्बन्धित विषयमा विभिन्न पक्षबाट सूक्ष्म ढंगले छलफल र परामर्श गर्न विज्ञहरुको सहयोग लिन समितिहरुको गठन गरिएको हुन्छ । यसका साथै सदन नचलेको अवस्थामा समेत धेरै समितिहरुले आ-आफ्नो क्षेत्राधिकारभित्रका समसामयिक तथा जनसरोकार र चासोका विषयहरुमा छलफल गरी सरकारलाई आवश्यक निर्देशन दिने गर्दछन् । समितिहरुले एकैसाथ धेरै कामहरु गर्न सक्छन् भने सार्वजनिक सुनुवाइको माध्यमबाट जनसमर्थन जुटाउन सक्छन् । समितिमा गरिने छलफल बढी वस्तुगत र रचनात्मक हुने भएकोले सदस्यहरुलाई विशिष्टीकरणको अवसर प्राप्त हुन्छ । समिति प्रणालीमा सबैभन्दा रुचाइएको सुन्दर पक्ष नै व्यापक र विस्तृत अन्तर्क्रिया हो । पूर्ण सदनमा प्राप्त हुन नसक्ने सुविधा समितिहरुलाई प्राप्त हुन्छ अर्थात् संसदको बैठकमा सम्बन्धित कर्मचारी, विज्ञ/विशेषज्ञ लगायतका

व्यक्तिलाई एकैसाथ उपस्थित गराई दोहोरो संवादको माध्यमबाट कुनै पनि विषयमा विचार-विमर्श गर्न सकिँदैन भने Mini Parliament को रुपमा समितिमा यो सबै सम्भव हुन्छ । समितिको कामकारवाही कम औपचारिक र बढी संवादयुक्त हुने भएकोले समझदारीपूर्ण निर्णय गर्न, दलीय भावनारहित, पूर्वाग्रहरहित, कम प्रचारमुखी तरिकाले एजेण्डामाथिको छलफल पूर्ण र परिपक्व बनाउन महत्वपूर्ण रहन्छ । संसदीय कार्यक्षेत्रमा संसदीय समितिहरुले महत्वपूर्ण र उपयोगी भूमिका खेलेका हुन्छन् । यसैले संसदीय समितिहरुलाई Creative hand and Dynamic mind of parliament मान्ने गरिएको छ ।

संसदको समिति प्रणाली व्यवस्थापिकाको व्यवस्थापन पक्ष (Legislative function) को धड्कन हो भने सरकारी कार्यशैली र उत्तरदायित्वको निरुपण गर्ने थलो हो । सीमित समयभित्र प्रभावकारी ढंगबाट कार्यसम्पादन गरी विधायिकाको कार्यबोझलाई कम गराउने दायित्व पनि संसदीय समितिकै हो । जनप्रतिनिधिमूलक सर्वोच्च संस्था व्यवस्थापिकाले विधायन सम्बन्धी, सरकार गठन गर्ने, कार्यकारिणीलाई संसदप्रति उत्तरदायी र जवाफदेही बनाउने, सरकारको नीति तथा कार्यक्रममाथि छलफल गर्ने सरकारी आश्वासन, प्रत्यायोजित व्यवस्थापन, संवैधानिक अंगका वार्षिक प्रतिवेदनहरु, समसामयिक विषयहरुमा छलफल र छानबिन गरी राय सुझाव, सल्लाह, निर्देशन दिने अनुगमन र मूल्याङ्कन गर्ने कार्य गर्दछ । यी सबै कामहरु सभा आफैंले गर्दा समय बढी लाग्ने, अधिकतम कार्यबोझ हुने हुँदा त्यसलाई सहज र सरल तरिकाले नियमित र व्यवस्थित रुपमा सञ्चालन गराउन समिति पद्धतिको अवधारणा विकास भई प्रचलनमा रहेको पाइन्छ । भनिन्छ संसदीय शासन व्यवस्थामा समितिद्वारा सरकार सञ्चालन गर्ने गरिन्छ किनकि सरकारी कार्यहरु उपर नियन्त्रण, निर्देशन, मूल्याङ्कन तथा सुपरीवेक्षण पनि समितिबाटै गरिन्छ । संसदीय व्यवस्थाको जननी बेलायतमा स्थायी समितिको शुरुवात भने सन् १८२२ देखि भएको पाइन्छ जहाँ संसदीय समितिलाई मिनी संसदको संज्ञा दिइएको छ भने अमेरिकी कांग्रेसमा यसलाई संसदीय कार्यशाला (Parliamentary workshop) भन्ने गरिएको पाइन्छ । Thomas Read ले समितिका बारेमा भनेका छन्, "Committees are eyes, ears and hands of legislature and sometimes these also become brain of the legislature" । संसद चालु नरहेको समयमा समेत समितिहरुको बैठक नियमित बसेर आफ्ना काम गरिरहेका हुन्छन् । मुलुकको आवश्यकता अनुसार संसदीय समितिहरु विभिन्न प्रकृतिका हुन्छन्, जस्तैः स्थायी (Standing), अस्थायी वा तदर्थ (Adhoc) । यसका साथै संसदको कामकारवाहीमा सहजता ल्याउनका लागि आवश्यकता अनुसार विषयगत समितिहरु पनि गठन भएका हुन्छन् ।

सरकारले ल्याएका विधेयकहरुमाथि संसदमा मात्र छलफल गरी निष्कर्षमा पुग्नका लागि समयाभावका कारण सम्भव हुँदैन । कानून निर्माण जस्तो संवेदनशील र जटिल विषयमा सूक्ष्म तरिकाले विधेयकहरुमाथि गहन छलफल गरी निष्कर्षमा पुग्न, आवश्यक परेको बेला विशेषज्ञको राय सल्लाह लिन, संसदको कार्यबोझलाई कम गर्न, संसदको कार्यमा दक्षता बढाउन, विधेयकमाथि दफावार छलफल गर्न, प्रतिपक्षलाई आफ्ना विचारहरु स्पष्ट रुपमा राख्ने मौका दिन, दलीय राजनीतिक आधारभन्दा माथि उठेर विषयवस्तुमा केन्द्रित रही आफ्नो विचार राख्न, कार्यपालिकालाई निरंकुश हुन नदिई नागरिकप्रति जिम्मेवार र जवाफदेही बनाउन साथै जनप्रतिनिधिहरुलाई समितिमा बसेर विषयकेन्द्रित वाक्-कलाको विकास गरी उनीहरुको तार्किक एवं विश्लेषणत्मक क्षमता अभिवृद्धिमा समेत समितिहरुको भूमिका महत्वपूर्ण हुन्छ ।

नेपालमा समिति प्रणालीको विकास

वि.सं. २०१५ सालको आमनिर्वाचनपश्चात् प्रारम्भ भएको संसदीय व्यवस्था बमोजिम गठित प्रतिनिधि सभा र महासभाका समितिहरुबाट नै नेपालमा संसदीय समिति प्रणालीको प्रारम्भ भएको पाइन्छ । पञ्चायती शासन व्यवस्थाको शुरु भएपछि पनि राष्ट्रिय पञ्चायतको कामकारवाहीलाई सहयोग पुऱ्याउन विभिन्न समितिहरुको गठन हुँदै आएको पाइन्छ । राष्ट्रिय पञ्चायत नियमावली, २०१९ ले विभिन्न समितिहरुको व्यवस्था गरेको र समितिको सभापति भने अध्यक्षद्वारा मनोनित हुने व्यवस्था गरेको थियो । समितिले आफ्नो कामको सिलसिलामा आवश्यक कागजपत्र झिकाउने वा कुनै व्यक्तिलाई उपस्थित गराउन सक्ने व्यवस्था गरेको थियो । यसका अतिरिक्त आवश्यकता अनुसार निर्देशक समिति, विशेषाधिकार समिति समेत गठन हुन सक्ने व्यवस्था रहेको थियो । राष्ट्रिय पञ्चायत नियमावली, २०३० ले सार्वजनिक

लेखा समिति र अनुगमन समितिहरु गठन हुनसक्ने व्यवस्था गरेको पाइन्छ । यी समितिहरुलाई पनि आफ्नो कामको निमित्त कागजपत्र झिकाउन अथवा कुनै व्यक्तिलाई समितिमा रायको लागि उपस्थित गराउन सक्ने अधिकार दिइएको थियो । आवश्यकतानुसार निर्देशक समिति तथा विशेषाधिकार समिति गठन गर्नसक्ने व्यवस्था समेत थियो । राष्ट्रिय पञ्चायत नियमावली, २०३३ ले विभिन्न पाँच वटा समितिहरुहरुको व्यवस्था गरेको थियो । ती हुन्; पञ्चायत समिति, सामाजिक समिति, आर्थिक समिति, जलस्रोत समिति, विकास समिति । यसको अलावा निर्देशक समिति, विशेषाधिकार समिति गठन गर्न सकिने व्यवस्था गरेको थियो । राष्ट्रिय पञ्चायत नियमावली, २०४० ले कार्यसञ्चालनमा सहजता ल्याउन समितिहरुको व्यवस्था गरेको थियो, जस्तैः पञ्चायत समिति, सामाजिक समिति, आर्थिक समिति, लेखा समिति, जलस्रोत समिति, विकास समिति । समितिहरुलाई आवश्यक परेको बेला सहयोग पुऱ्याउन सहयोग टोलीको गठन समेत हुने व्यवस्था थियो । विषयगत समितिको साथै यस नियमावलीले पनि निर्देशक समिति र विशेषाधिकार समितिको गठन गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको थियो ।

प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०४८ ले सभाका कार्यहरुलाई बढी व्यवस्थित र प्रभावकारी ढंगबाट सम्पादन गर्न र सदस्यहरुलाई मुलुकको शासन व्यवस्थामा बढी सरिक गराउने उद्देश्यले विभिन्न प्रकारका समितिहरुको गठन गर्नसक्ने व्यवस्था गरेको थियो । त्यस्ता समितिहरुमा अर्थ, सार्वजनिक लेखा, परराष्ट्र तथा मानव अधिकार, प्राकृतिक स्रोत र साधन तथा वातावरण संरक्षण, जनसंख्या तथा सामाजिक, राज्य व्यवस्था, विकास र सञ्चार समिति पर्दथे । सभाले गर्नुपर्ने कार्य सुचारु रुपले सञ्चालन गर्नका लागि सभाले प्रस्ताव पारित गरी आवश्यकतानुसार विशेष एवं विशेषधिकार सम्बन्धी प्रश्नको निरुपणको लागि विशेषाधिकार समिति गठन गर्नसक्ने व्यवस्था गरिएको थियो । संसदको संयुक्त बैठक बस्न संयुक्त नियमावली, २०४८ को व्यवस्था गरिएको थियो । प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०५४ ले सभाको कामकारवाहीमा सहजीकरण गर्न विभिन्न समितिहरुको गठन हुनसक्ने व्यवस्था गरेको थियो । अर्थ, सार्वजनिक लेखा, परराष्ट्र सम्बन्ध तथा मानव अधिकार, प्राकृतिक स्रोत र साधन समिति, वातावरण संरक्षण, जनसंख्या तथा सामाजिक, राज्य व्यवस्था, कानून, न्याय तथा संसदीय व्यवस्था र विकास समिति गठन हुनसक्ने व्यवस्था गरेको थियो । साथै सभामुखले गर्नुपर्ने कार्यमा सल्लाह र सुझाव दिन नीजले निवेदनपत्र समिति र अन्य आवश्यक समितिहरु गठन गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको थियो । नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ ले संविधानसभाको गठन भएपछि सभाले व्यवस्थापिका-संसदको समेत काम गर्न, विधायन सम्बन्धी आवश्यक कार्य सम्पादन गर्न संविधानसभाले छुट्टै समितिहरु गठन गर्न सक्ने व्यवस्था गरे बमोजिम संविधानसभा (व्यवस्थापिका-संसदको कार्य सञ्चालन) नियमावली, २०६५ ले व्यवस्थापिका-संसदको नियमित कार्यमा सहयोग पुऱ्याउन व्यवस्थापिका-संसद अन्तर्गत विधायन समिति, विषयगत समितिहरु र विशेष समितिहरु रहने व्यवस्था गरेको थियो । विषयगत समितिहरुमा अर्थ र श्रम सम्बन्ध, अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध र मानव अधिकार, प्राकृतिक स्रोत र साधन, विकास, महिला, बालबालिका र समाज कल्याण, राज्य व्यवस्था, सार्वजनिक लेखा समितिको व्यवस्था रहेको थियो । यसका अतिरिक्त सुरक्षा विशेष समिति, संसदीय सुनुवाइ विशेष समिति, विशेषाधिकार समिति लगायत आवश्यकता अनुसारका अन्य समितिहरु रहन सक्ने व्यवस्था थियो ।

संविधानसभाको दोस्रो निर्वाचन पश्चात् गठन भएको (व्यवस्थापिका-संसदको कार्य सञ्चालन नियमावली, २०७० बमोजिम) कानून, न्याय, संविधानसभा तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय र महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय समेतसँग सम्बन्धित नियमित विधायन सम्बन्धी आवश्यक कार्य सम्पादनमा व्यवस्थापिका-संसदलाई सहयोग पुऱ्याउन एक विधायन समिति रहने व्यवस्था हुनुको साथै सुरक्षा विशेष समिति, संसदीय सुनुवाइ विशेष समिति, विशेषाधिकार समिति रहन सक्ने व्यवस्था थियो । सरकारलाई व्यवस्थापिका-संसदप्रति उत्तरदायी र जवाफदेही बनाउन, सरकारबाट भए गरेका कामकारवाहीको अनुगमन र मूल्याङ्कन गरी आवश्यक निर्देशन वा राय-सल्लाह दिन नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को धारा ५८ बमोजिम विषयगत समितिहरु रहने व्यवस्था गरिएको थियो । जस्तैः अर्थ, अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध तथा श्रम समिति, उद्योग, वाणिज्य तथा उपभोक्ता हित सम्बन्ध, सामाजिक न्याय तथा मानव अधिकार, कृषि तथा जलस्रोत, विकास समिति,

महिला, बालबालिका, ज्येष्ठ नागरिक र समाज कल्याण, राज्य व्यवस्था, वातावरण संरक्षण, सार्वजनिक लेखा, सुशासन तथा अनुगमन समिति रहने व्यवस्था थियो । नेपालको संविधानको धारा ९७ बमोजिम व्यवस्थापिका-संसद नियमावली, २०७३ ले संसदीय सुनुवाइ विशेष समिति, विशेषाधिकार र राज्यका निर्देशक सिद्धान्त कार्यान्वयन अनुगमन तथा निर्देशन समितिका साथै कार्यकारीणीको निगरानी, अनुमान, मूल्याङ्कन र राय-सल्लाह प्रदान गर्न आवश्यकतानुसार विषयगत समितिहरु रहन सक्ने व्यवस्था गरेको थियो । जस्तैः अर्थ, अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध तथा श्रम, उद्योग, वाणिज्य तथा उपभोक्ता हित सम्बन्ध, कृषि तथा जलस्रोत, विकास, विधायन, महिला, बालबालिका, ज्येष्ठ नागरिक र समाज कल्याण, राज्य व्यवस्था, वातावरण संरक्षण, सामाजिक न्याय तथा मानव अधिकार, सार्वजनिक लेखा, सुशासन तथा अनुगमन समिति रहने व्यवस्था गरिएको थियो ।

नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ मा व्यवस्था भए बमोजिम प्रतिनिधि सभामा अर्थ समिति, सार्वजनिक लेखा समिति, मानव अधिकार समिति, परराष्ट्र सम्बन्ध समिति, प्राकृतिक श्रोत र साधन, वातावरण संरक्षण, जनसंख्या र आवश्यकता अनुसार अन्य समितिहरु समेत गठन र व्यवस्था नियमावलीद्वारा गर्नसक्ने व्यवस्था रहेको थियो । राष्ट्रिय सभामा भने यस किसिमको समितिको संवैधानिक प्रावधान थिएन ।

संसदको कामकारवाहीमा सहजीकरणका लागि परामर्श दिनका लागि कार्य व्यवस्था परामर्श समितिको व्यवस्था गरिएको थियो । प्रतिनिधि सभामा अर्थ, सार्वजनिक लेखा, परराष्ट्र, तथा मानव अधिकार, प्राकृतिक स्रोत र साधन तथा वातावरण संरक्षण, जनसंख्या तथा सामाजिक समिति, राज्य व्यवस्था, विकास तथा सञ्चार समिति गरी सात वटा समितिहरुको व्यवस्था थियो । राष्ट्रिय सभाका दुई समितिहरुमा दुर्गम क्षेत्र समिति र प्रत्यायोजित व्यवस्थापन तथा सरकारी आश्वासन समिति रहेका थिए । सदनमा अस्थायी समितिहरु गठन गर्न सकिने व्यवस्था दुवै सदनको नियमावलीमा गरिएको थियो । प्रतिनिधि सभाका सभामुख वा राष्ट्रिय सभाका अध्यक्षले निवेदन पत्र समिति र अन्य आवश्यक समितिहरु गठन गर्नसक्ने प्रावधान रहेको थियो । दुवै सदन बीचको कार्यप्रणालीलाई व्यवस्थित गर्न, कुनै विधेयकमा रहेको मत भिन्नताको अन्त्य गर्न वा अन्य कुनै प्रयोजनको लागि सभाले प्रस्ताव पारित गरेमा संयुक्त समिति गठन हुन सक्ने व्यवस्था थियो ।

वर्तमान नेपालको संविधानले प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभा गरी द्विसदनात्मक संसदको व्यवस्था गरेको छ । नेपालको संविधानको धारा ९७ बमोजिम सरकारलाई प्रतिनिधिसभा र राष्ट्रिय सभाप्रति उत्तरदायी र जवाफदेही बनाउन, सरकारबाट भए गरेका कामकारवाहीको अनुगमन र मूल्याङ्कन गरी आवश्यक निर्देशन वा राय सल्लाह दिन समेतका लागि प्रतिनिधि सभामा अर्थ, अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध, उद्योग वाणिज्य र श्रम तथा उपभोक्ता हित, कानून, न्याय तथा मानव अधिकार, कृषि, सहकारी तथा प्राकृतिक स्रोत, महिला तथा सामाजिक, राज्य व्यवस्था तथा सुशासन, विकास तथा प्रविधि, शिक्षा तथा स्वास्थ्य र सार्वजनिक लेखा समिति गरी १० वटा विषयगत र राष्ट्रिय सभामा दिगो विकास र सुशासन, विधायन व्यवस्थापन, प्रत्यायोजित व्यवस्थापन तथा सरकारी आश्वासन, राष्ट्रिय सरोकार तथा समन्वय समिति गरी ४ वटा समितिहरु रहने व्यवस्था गरेको छ । समितिहरुले आफ्नो कामको निमित्त आवश्यक कुनै कागजपत्र झिकाउन वा सम्बन्धित व्यक्ति वा सरकारी अधिकारीलाई उपस्थित गराउन सक्छन् भने समितिबाट जुनसुकै प्रतिवेदन सभापतिमार्फत् सभाको अधिवेशन चलिरहेको अवस्थामा सभामा पेश गर्ने व्यवस्था रहेको छ । प्रतिनिधि सभाका प्रत्येक समितिमा सभामुखले सभाको सहमति लिई पदेन सदस्य बाहेक बढीमा २७ जना सदस्य मनोनयन गर्ने व्यवस्था छ । समितिको तत्काल रहेको सदस्य संख्याको एकाउन्न प्रतिशतलाई समितिको गणपूरक संख्या मानिन्छ भने राष्ट्रिय सभामा समितिको सम्पूर्ण सदस्य संख्याको एक तिहाइलाई गणपूरक संख्या मानिएको छ । समितिमा रहने सदस्य संख्या सभाको सहमति लिई अध्यक्षले बढीमा १५ जना सदस्यहरु मनोनयन गर्ने व्यवस्था छ । मनोनयन गर्दा सदनमा प्रतिनिधित्व गर्ने राजनीतिक दलको सदस्य संख्या, सदस्यको व्यक्तिगत रुचि एवं ज्ञान र महिला, दलित, आदिवासी जनजाति, खस-आर्य, मधेशी, थारु, मुस्लिम, पिछडिएको क्षेत्र, अपाङ्गता भएका व्यक्ति, अल्पसंख्यक समुदायको समेत समानुपातिक प्रतिनिधित्वलाई ध्यान दिइने व्यवस्था रहेको छ । समितिको बैठकमा उपस्थित समितिका सदस्यको बहुमतको निर्णयलाई

समितिको निर्णय मानिन्छ । दुवै सभाले आवश्यकता अनुसार विशेष समिति, विशेषाधिकार समिति गठन गर्न सक्छन् । यस बाहेक प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभाको बैठकमा पेश हुने विषयको प्राथमिकता तथा समयावधिको निर्धारण लगायत बैठकलाई सुव्यवस्थित ढंगले सञ्चालन गर्ने सम्बन्धमा र सभामुख वा अध्यक्षले आवश्यक ठहऱ्याएको अन्य विषयमा परामर्श दिन दलीय प्रतिनिधित्वको आधारमा कार्यव्यवस्था परामर्श समिति गठन हुन सक्ने व्यवस्था दुवै नियमावलीले गरेको छ ।

नेपालको संविधानको धारा ९७ बमोजिम संघीय संसदको संयुक्त बैठक र संयुक्त समिति (कार्यसञ्चालन) नियमावलीले, २०७५ ले संसदीय सुनुवाइ समिति र राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति र दायित्वको कार्यान्वयन अनुगमन तथा मूल्याकंन समितिमा सभामुखले सभाको सहमति लिई मनोनित गरेका बाह्र जना र अध्यक्षले सभाको सहमति लिई मनोनित गरेका तीन जना गरी जम्मा १५ जना सदस्य रहेको समिति गठन गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ । समितिमा सदस्यहरुको मनोनयन गर्दा संघीय संसदमा प्रतिनिधित्व गर्ने सम्पूर्ण राजनीतिक दलको उपस्थितिको आधारमा समानुपातिक प्रतिनिधित्व हुने गरी मनोनयन गर्ने व्यवस्था रहेको छ ।

ऐतिहासिक संविधान सभाबाट संविधान जारी भई संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रतर्फको यात्रा तय गरिसकेको वर्तमान अवस्थामा मुलुकलाई सात प्रदेशमा वर्गीकरण गरी सातै प्रदेशमा प्रदेश सभाको गठन भई कार्य सञ्चालन हुन थालिसकेको छ । नेपालको संविधानको धारा १९४ बमोजिम प्रदेश सभाले आफ्नो कार्य सञ्चालन गर्न, बैठकको सुव्यवस्था कायम राख्न र अन्य कामकारवाही नियमित एवं प्रभावकारी बनाउन प्रदेश सभा नियमावली, २०७४ बनाएका छन् भने संविधानको धारा १९३ बमोजिम प्रदेश सभाको कार्यप्रणालीलाई व्यवस्थित गर्न सभामा विधायन समिति, सार्वजनिक लेखा, प्रदेश मामिला र अर्थ तथा विकास समितिहरु गठन गर्न सक्ने व्यवस्था गरिएको छ । तर हाल प्रदेश सभाहरुले उल्लेखित समितिहरुको अतिरिक्त आवश्यकता अनुसार केही समितिहरु थपघट गरी कार्य सञ्चालन गरिएका छन् । सभाको जिम्मेवारी पूरा गर्ने अन्य कार्यका लागि विशेष समिति र विशेषाधिकार समिति समेत गठन गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको छ । नेपालको संसदीय समितिमा सबै समुदायको सहभागितालाई सुनिश्चित गरी लोकतान्त्रिक गणतन्त्रको सफल कार्यान्वयनतर्फ उन्मुख रहेको पाइन्छ ।

नेपालमा संसदीय अभ्याससँगै शुरु भएको धेरै दशक भएतापनि केही समस्याहरु भने नियमित रुपमा देखिने गरेका छन् । उदाहरणका लागि समितिहरु बीच कार्य क्षेत्रको विवाद, एउटै विषयमा २/३ वटा समितिले छलफल गर्ने अवस्था, समितिले दिएका निर्देशनहरुको पालना भए/नभएको सम्बन्धमा अनुगमन गर्ने स्पष्ट संयन्त्र नभएको, कार्ययोजना र वार्षिक कार्यपात्रो बन्न नसक्नाले कामकारवाहीमा ढिलाइ हुने गरेको, समितिले दिएको सामयिक, वार्षिक प्रतिवेदन बमोजिम संसदले कार्यपालिकालाई जवाफदेही बनाउन सकेको भने देखिँदैन ।

निष्कर्ष

संसदीय समिति प्रणाली सरकारलाई जिम्मेवार, जनउत्तरदायी, जवाफदेही बनाउने निगरानीकर्ताको अतिरिक्त यो एउटा लोकतान्त्रिक संस्कारको निरन्तर अभ्यास हो । यो सरकारको ढुकुटीको पहरेदार हो, जसले राज्यस्रोतको दुरुपयोग हुन नदिन महत्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गरिरहेको हुन्छ । राष्ट्रिय महत्वका विकास आयोजनाहरु समयमै सम्पन्न गर्न सकारात्मक दबावको सिर्जना गर्दछ । मुलुकमा सुशासनको प्रवर्द्धन, मानव अधिकारको संरक्षण, राज्यशक्ति र अधिकारको प्रयोगलाई पारदर्शी बनाउन समितिहरुको उल्लेखनीय भूमिका रहेको हुन्छ । संसदीय निर्देशन सरकारको लागि मार्गदर्शन हुने भएकोले सरकार र संसद बीच समन्वयात्मक भूमिकामा समितिहरु रहेका हुन्छन् । समितिहरुले आफ्नो कार्य क्षेत्रभित्र रहेर आफूले दिएका निर्देशनको पालना गराउन आवश्यक संयन्त्र बनाई नियमित अनुगमन गर्नुपर्दछ । संसदीय समितिको क्रियाशीलतामा नै व्यवस्थापिकाको सफलता निर्भर रहने भएकोले विषयगत ज्ञान र रुचिको आधारमा सदस्यहरुको चयन गरी समितिको कार्यमा सक्रिय सहभागिता हुने वातावरण निर्माण गर्न सकिएमा सुशासनयुक्त समृद्ध मुलुक निर्माणका लागि संसदीय समितिहरु महत्वपूर्ण आधार बन्न सक्नेछन् ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान (२०७२)

- नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३
- राष्ट्रिय पञ्चायत नियमावली, २०१९, २०३०, २०३३, २०४०
- संसदको संयुक्त बैठक र संयुक्त समिति नियमावली, २०४८
- प्रतिनिधिसभा नियमावली, २०४८, २०५४
- संविधानसभा (व्यवस्थापिका-संसदको कार्य सञ्चालन) नियमावली, २०६५, २०७०
- व्यवस्थापिका-संसद नियमावली, २०७३
- प्रतिनिधिसभा नियमावली, २०७५, राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५
- व्यवस्थापिका-संसद सेवा स्मारिका २०७०, २०७१ ।

सवैधानिक सर्वोच्चता र नेपालमा यसको प्रयोग

होमनाथ पहाडी*

सारांश

संविधान राष्ट्रको मूल कानून हो, जसले सरकारको स्वरूप निर्धारण गर्दछ र सरकारको शक्तिको सीमाङ्कन गरी राज्यको काम/कारवाहीलाई वैधता प्रदान गर्दछ. यसलाई संविधान सभा वा अन्य यस्तै प्रक्रियाबाट निर्मित गरी राज्यको शासन र शासन प्रणाली सञ्चालन गर्ने वैधानिकता शासकवर्गलाई जनताले प्रदान गरेका हुन्छन् । छोटकरीमा संविधान राष्ट्रको मार्गचित्र र नागरिक अधिकारको बडापत्र हो ।

विश्व इतिहासलाई हेर्ने हो भने बेलायतको अलिखित तर गतिशील संविधान तथा अमेरिकामा सन् १७८९ मा लागू गरिएको विश्वकै प्रथम लिखित संविधानबाट नै संविधानको विकासक्र शुरु भएको देखिन्छ । द्वितीय विश्वयुद्धपछि व्यापक रुपमा उर्लेको स्वतन्त्रताको जनलहरसँगै छिमेकी देश भारत स्वतन्त्र भयो । त्यसको बलियो प्रभाव नेपालमा पऱ्यो र नेपालमा राणाशासनको विरुद्धमा चर्को आवाज उठ्न थाल्यो । अन्ततः आफ्नो शासनको अन्त्य हुने भयले राणा शासक पद्म शमसेरले बाध्य भई 'नेपाल सरकार वैधानिक कानून, २००४' नामक संविधान जारी गरे ।

संविधान देशको मूल कानून हो । राज्यका अंगबीचको शक्ति वितरणको दस्तावेज हो । संविधानले शासक र शासित बीचको सम्बन्ध निर्धारण गर्दछ । सरकारको स्वरूप र नागरिकका अधिकारको व्याख्या गर्दछ । राजनीतिक प्रणालीको किटानी र राज्य शक्तिको प्रयोगबारे व्यवस्था गर्दछ । आधुनिक संविधानमा जनता नै राज्यशक्तिका स्रोत हुन्छन् । संविधानले लोकतान्त्रिक विचार र आचरणलाई आत्मसात् गर्नुपर्दछ । आधुनिक संविधानमा जनताको आत्मा र भावनाको प्रतिविम्ब हुनुपर्दछ । यी कुराहरूलाई वर्तमान नेपालको संविधानले अंगिकार गरेको छ । संवैधानिक सर्वोच्चता, स्वतन्त्र र सक्षम न्यायपालिकाको व्यवस्था, नागरिक हकको सुनिश्चितता, न्यायिक पुनरावलोकनको व्यवस्था, मानव अधिकारको प्रत्याभूति, आवधिक निर्वाचनको व्यवस्था, कानूनी राज्यको अवधारणा जस्ता संविधानवादका आधारभूत तत्वलाई आत्मसात् गरिएको यो संविधान अधिकारमुखी तथा संवैधानिक सर्वोच्चताको दृष्टिले हेर्दा उत्कृष्ट संविधान देखिन्छ ।

अमेरिकामा सन् १७८९ मा लागू गरिएको विश्वकै प्रथम संविधानलाई राज्य संचालनको सिद्धान्त तथा नियमहरुको संग्रह वा दस्तावेजको रुपमा परिभाषित गर्ने गरिन्छ । राज्य व्यवस्थाका आधारभूत कुराहरु समावेश गरिने हुनाले कुनै पनि देशको संविधानले शासन व्यवस्थालाई निर्देशित र नियन्त्रित गरिरहेको हुन्छ । जुन देशमा संविधानको सर्वोच्चता हुन्छ, त्यो देशमा निरकुंश र हुकुमी शासन नभएको ठहर्छ ।

सैद्धान्तिक दृष्टिकोण

संविधान देशको सम्प्रभु शक्तिबाट निर्माण भएको हुन्छ । यसले सरकारका अंगहरुको रुपरेखा र मुख्य मुख्य कार्यहरु, तिनको अधिकारको सीमा निर्धारण गरेको हुन्छ । संविधानले नै राज्य सञ्चालनका लागि आवश्यक पर्ने सिद्धान्तहरुको घोषणा गर्दछ । तसर्थ संविधानलाई सरकारको एउटा बडापत्रको रूपमा लिइएको हुन्छ । जस अनुसार सरकारले आफ्ना सम्पूर्ण सार्वभौम अधिकारहरु सार्वभौम जनताबाट वैधानिक रुपमा प्राप्त गरेको हुन्छ । Black Law's

* शाखा अधिकृत, संघीय संसद सचिवालय

Dictionary मा पनि संविधानलाई राष्ट्रको मूल एवं जैविक कानूनको रुपमा स्वीकार गरिएको छ । Prof. K.C. Wheare का अनुसार "संविधान देशको सम्पूर्ण शासन प्रणाली सञ्चालन गर्नलाई जम्मा गरिएको नियम हो, जसले सरकारको स्थापना एवं सञ्चालन र सरकारलाई नै शासित गर्दछ ।" संविधान राजनीतिक-कानूनी प्रकृतिको दस्तावेज हो । आधुनिक संविधानवादको सिद्धान्त अनुसार संविधानलाई मूल कानून मानिन्छ । संविधान जनताको अधिकार प्रत्याभूति गर्ने एउटा महत्वपूर्ण दस्तावेज हो । देशमा संविधान भन्दा माथि कुनै पनि कानून रहँदैन । संविधान जारी भएपछि संविधानसँग बाझिने गरी कुनै पनि कानून बनाइँदैन र यदि बनाइएमा त्यस्ता कानूनहरु बाझिएको हदसम्म स्वतः निष्कृय हुन्छन् । सीमित सरकारको अवधारणाको आधारमा संविधानलाई सर्वोच्च कानूनको रुपमा स्वीकार गरिएको हुन्छ । सरकारका अंगहरु संविधानले प्रधान गरेको वैधानिक अख्तियारी अन्तर्गत गठन गरिएका हुन्छन् । तसर्थ यिनीहरुले संविधानले दिएको अधिकार मात्र प्रयोग गर्न पाउँछन् । सरकारले संविधानको अवज्ञा गरेमा वा प्राप्त अख्तियारी भन्दा बाहिर गई कार्य गरेमा त्यस्ता कार्यहरुको वैधता रहँदैन । संविधानलाई मूल कानूनको स्थान दिनुको अर्थ संविधानको सर्वोच्चतालाई स्वीकार गर्नु हो ।

राज्यको सर्वोच्च शक्तिबाट मात्र संविधान निर्माण हुन्छ र संविधानको वैधानिक अख्तियारी अन्तर्गत रही राज्य सञ्चालन गरिएको हुन्छ । त्यसैले सरकारका कार्यहरुको वैधता संविधानको कसीमा जाँच गरिन्छ । लिखित संविधान भएको मुलुकमा संविधानको सर्वोच्चतालाई कायम गर्नको लागि विधायिकी कार्यको संवैधानिकता जाँच गर्न सक्ने गरी न्यायिक पुनरावलोकनको अधिकार न्यायपालिकाको उच्चतम अदालतमा निहित रहनु पर्ने मानिन्छ । सोही अनुसार अमेरिका, भारत, नेपाल लगायतका मुलुकहरूमा यसको अभ्यास हुँदै आएको पाइन्छ ।

विधिशास्त्रीय आधार

कानूनको शासनको सिद्धान्तका प्रवर्तक A. V. Dicey ले कानूनको सर्वोच्चतालाई कानूनको शासनको एक अपरिहार्यताको रुपमा स्थापित गरी संविधान सबै सामान्य कानूनको परिणाम हुनुपर्ने अर्थमा अर्थ्याएको पाइन्छ ।

विधिशास्त्रको आधुनिक प्रत्यक्षवादी मतका व्याख्याता Professor H.L.A. Hart ले प्रत्येक कानूनले एउटा कानून प्रणाली स्थापित गर्ने धारणा व्यक्त गर्दै कानून प्रणाली भनेको प्राथमिक र गौण नियमहरुको संयोजन हो भनेका छन् । राज्य र कानून प्रणालीको उत्पति हुनु अगाडि पनि समाजमा नियमहरु थिए जसलाई उनले प्राथमिक नियम भनेका छन् तर त्यसमा अनिश्चितता, स्थिरता र अपर्याप्तता जस्ता कमजोरीहरु रहने भएकोले त्यस्ता कमजोरी हटाउन राज्य निर्मित Secondary rules of reconization, Rules of providing powers to change/Rules of adjudication आवश्यक पर्दछ । संविधानलाई उनले Basic rules of recognition को रुपमा चित्रण गर्दै यसबाट सबै नियमहरुको वैधता प्राप्त गर्ने विचार व्यक्त गरेका छन् ।

विधिशास्त्रको Pure Theory का प्रतिपादक Hans Kelsen ले कानून पद्धतिमा श्रेणीवद्ध Norms हरुको गतिशील प्रणाली रहेको हुन्छ भन्ने विचार व्यक्त गरेका छन् । यो प्रणालीको सवैभन्दा माथिल्लो तहमा Grundnorm (मौलिक र आधारभूत norms) रहने र यही Grundnorn को अधिकारबाट अन्य नयाँ नियमहरु निर्माण हुने हुन्छन् । Grundnorm ले नै अन्य Norms को वैधताको निर्धारण गर्दछ । लिखित संविधान रहेको मुलुकमा संविधान मूल कानून हो भन्ने मान्यतालाई नै Grundnorm को रुपमा स्वीकार गरिन्छ भने अलिखित संविधान रहेको मुलुकमा स्थापित संवैधानिक परम्परा
(Constitutional Convention) बमोजिम शासन व्यवस्था हुनुपर्छ भन्ने मान्यतालाई Grundnorm मानिन्छ ।

माथि उल्लेखित तथ्यबाट संवैधानिक सर्वोच्चताको मान्यता आफैँमा एउटा मजबुद विधिशास्त्रीय सिद्धान्त र आधारको रुपमा स्थापित रहेको स्पष्ट हुन्छ ।

तुलनात्मक अध्ययन

संयुक्त राज्य अमेरिका : संयुक्त राज्य अमेरिकाको संविधानको धारा ६(२) मा संवैधानिक सर्वोच्चताको बारेमा यस्तो भनेको पाइन्छ, *"This constitution, and the laws of the United States which shall be made in pursuance thereof, and all treaties made, or which shall be made, under the authority of the United States, shall be the supreme law of the land, and the judges in every states shall be bound thereby, anything in the Constitution or laws of any State to the contrary notwithstanding."*

दक्षिण अफ्रिका : दक्षिण अफ्रिकाको संविधान, १९९६ को धारा २ मा *"This constitution is the supreme law of the Republic, law or conduct inconsistent with it is invalid, and the obligations inposed by it must be fulfilled"* भनिएको छ ।

मलेसिया : मलेशियाको संविधानको धारा ४ मा *"This constitution is the supreme law of the federalism and any law passed after Mardeka day which is inconsistent with this constitution shall, to the extent of the inconsistency, by void"* भनिएको छ ।

रुस : रुसको संविधान, १९९३ को धारा ४ को उपधारा (२) ले *"The constitution of Russian Federation and Federal laws shall have supremacy throughout the entire territory of the Russian Federation"* भनी उल्लेख गरेको पाइन्छ ।

यस प्रकार विभिन्न देशका संविधानहरुको तुलनात्मक अध्ययन गरी हेर्दा प्रायः सबै देशका संविधानहरुमा संविधान देशको सर्वोच्च कानून हुने कुरा उल्लेख भएको देखिन्छ । कतिपय देशका संविधानमा कानून र सरकारका निर्णय र व्यवहार समेत संविधान अनुकूल हुनुपर्नेछ भनी उल्लेख भएको पाइन्छ ।

नेपालको संवैधानिक इतिहासमा संवैधानिक सर्वोच्चता

नेपालको संवैधानिक इतिहास अध्ययन गर्दा वैधानिक कानून, २००४ र नेपालको अन्तरिम शासन विधान, २००७ मा संवैधानिक सर्वोच्चताको बारेमा केही उल्लेख भएको पाइँदैन ।

नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५ : नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५ को धारा १ मा संविधान नेपालको मूल कानून हुने र यसमा रहेका उपबन्धको अधीनमा रही यससंग बाझिने नेपाल कानून बाझिएको हदसम्म खारेज हुनेछ भन्ने प्रावधान रहेको देखिन्छ ।

नेपालको संविधान, २०१९ : नेपालको संविधान, २०१९ को धारा १ मा संविधान नेपालको मूल कानून हो र यसमा लेखिएका कुराका अधीनमा रही योसँग बाझिएको हदसम्म अमान्य हुनेछ भन्ने उल्लेख भएको पाइन्छ ।

नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ : नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ को धारा १ मा संविधान मूल कानून हुने र यस संविधानसंग बाझिने कानून बाझिएको हदसम्म अमान्य हुनेछ भन्ने व्यवस्था रहेको थियो । उपधारा (२) मा यस संविधानको पालना गर्नु प्रत्येक व्यक्तिको कर्तव्य हुनेछ भन्ने उल्लेख भएको पाइन्छ ।

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ : नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को धारा १ को उपधारा (१) मा संविधान मूल कानून हुने र संविधानसंग बाझिने कानून बाझिएको हदसम्म अमान्य हुने कुरा साथै उपधारा (२) मा यस संविधानको पालना गर्नु प्रत्येक व्यक्तिको कर्तव्य हुनेछ भन्ने उल्लेख भएको थियो ।

नेपालको संविधान : नेपालको संविधानको धारा १ संविधान मूल कानून : (१) यो संविधान नेपालको मूल कानून हो । यस संविधानसँग बाझिने कानून बाझिएको हदसम्म अमान्य हुनेछ । उपधारा (२) मा यस संविधानको पालना गर्नु प्रत्येक व्यक्तिको कर्तव्य हुनेछ भन्ने उल्लेख भएको छ ।

नेपालको संविधानको धारा १ अनुसार संविधानसंग बाझिने कानून बाझिएको हदसम्म अमान्य हुन्छन् । संविधान मूल कानून भएको हुँदा संविधानसंग बाझिने कानूनले मान्यता पाउन सक्दैन । संवैधानिक सर्वोच्चता कायम राख्नका

लागि पनि संविधान प्रतिकूलका कानून वा काम/कारवाहीलाई मान्यता प्रदान गरिनु हुँदैन । त्यसैले कुनै कानून निर्माण गर्दा संविधानबाट निर्धारित सीमाभित्र रहेर विधि र प्रक्रिया अनुशरण गर्नु आवश्यक हुन जान्छ । यो संविधानको मान्यता पनि हो । राज्य सञ्चालनका सन्दर्भमा संविधानलाई पवित्रतम् दस्तावेज मानिन्छ र राज्यका प्रत्येक अंग तथा निकायहरुले संविधानमा अभिव्यक्त भावना र मर्मलाई आत्मासात् गरी काम/कारवाही सञ्चालन गर्न अनिवार्य हुन्छ । अतः संविधान प्रतिकूल कानून निर्माण हुन पुगेमा त्यसले मान्यता पाउन सक्दैन न्यायिक पुनरावलोकनको माध्यमबाट अदालतले अमान्य घोषित गर्दछ । यो नै संवैधानिक सर्वोच्चताको कसी हो ।

वि.सं. २०७२ मा जारी भएको अहिलेको नेपालको संविधान जनताका प्रतिनिधिहरूबाट जारी भएको पहिलो संविधान हो । यस अघिका ७ वटा संविधान श्री ५ र श्री ३ ले जारी गरेका थिए । त्यसैले ती संविधान कुनै न कुनै रूपमा कुनै न कुनै शक्तिका उपहार (गिफ्टेड) थिए । वर्तमान संविधान नै जनताले अधिकारको रूपमा प्राप्त गरेको पहिलो संविधान हो । यसमा मौलिक हक, सार्वभौमसत्ता, धर्म निरपेक्षता, लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्था, राष्ट्रपति, कार्यपालिका, न्यापालिका, व्यवस्थापिका जस्ता कतिपय कुराहरू अन्तरिम संविधान, २०६३ कै समान भए तापनि गैर-आवासीय नेपाली नागरिकता, मौलिक हक र राज्यका नीति तथा दायित्व सम्बन्धमा थप व्यवस्था, ३ तहको राज्य संरचना, ४ तहको न्यायिक व्यवस्था, संवैधानिक इजलासको व्यवस्था, स्रोतशक्तिको बाँडफाँड, थप संवैधानिक आयोगहरू आदि नयाँ विशेषताहरू थपिएका छन् ।

संविधानलाई राज्य सञ्चालनको सिद्धान्त तथा नियमहरुको संग्रह वा दस्तावेजको रुपमा परिभाषित गर्ने गरिन्छ । राज्य व्यवस्थाको आधारभूत कुराहरु समावेश गरिने हुनाले कुनै पनि देशको संविधानले शासन व्यवस्थालाई निर्देशित र नियन्त्रित गरिरहेको हुन्छ । जुन देशमा संविधानको सर्वोच्चता हुन्छ, त्यो देशमा निरङ्कुश र हुकुमी शासन नभएको ठहर्छ । संविधानलाई व्यापक अर्थमा लिने हो भने यसले मानव सभ्यताको पनि मापन गरिरहेको हुन्छ । राज्य निरकुंश शासकको चंगुलबाट फुत्किएर देशमा जनताप्रति उत्तरदायी सरकार निर्माण गर्ने क्रममा विकसित भएको हुनाले संविधानले मानवीय चेतना वा सभ्यताको विकासलाई पनि प्रतिनिधित्व गरेको हुन्छ ।

संविधान संशोधन र संवैधानिक सर्वोच्चता

संवैधानिक सर्वोच्चताको सिद्धान्तलाई व्यावहारिक रुपमा स्थापित गराउन लिखित संविधान भएका मुलुकहरुमा संविधान संशोधन सम्बन्धी व्यवस्था गरिएको हुन्छ जुन सामान्य विधायिकी प्रक्रियाभन्दा फरक र केही कठोर पनि हुन्छ । संविधान संशोधनको अधिकार अनियन्त्रित हुँदैन । यसमा पनि निश्चित सीमा वा बन्देज रहन सक्दछन् । नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ ले आधारभूत संरचना संशोधन गर्न नपाइने भनी Substantive सीमा रखेका थियो ।

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को धारा १४८ मा संशोधनको लागि कुनै बन्देज लगाएको पाइँदैन भने नेपालको संविधानको भाग ३ धारा २७४(१) मा नेपालको सार्वभैमिकता, भौगोलिक अखण्डता, स्वाधीनता र जनतामा निहित सार्वभौमसत्ताको प्रतिकूल हुने गरी यो संविधान संशोधन गर्न सकिने छैन । उपधारा (२) उपधारा (१) र यस संविधानको अन्य धाराको अधीनमा रही यस संविधानको कुनै धारालाई संशोधन वा खारेज गर्ने विधेयक संघीय संसदको कुनै पनि सदनमा पेश गर्न सकिने छ तर उपधारा (१) लाई संशोधन गरिने छैन भनी स्पष्ट बन्देज लगाइएको छ । अन्य कुरामा संविधानको सीमाभित्र रही उपधारा (८) मा उल्लेख भए बमोजिम प्रदेश सभाको सहमति आवश्यक नपर्ने वा उपधारा (५) बमोजिम बहुसंख्यक प्रदेश सभाबाट स्वीकृत भई आएको विधेयक संघीय संसदका दुवै सदनमा तत्काल कायम रहेका सम्पूर्ण सदस्य संख्याको कम्तीमा दुई तिहाइ बहुमतबाट पारित गर्नुपर्ने व्यवस्था छ ।

यसप्रकार संवैधानिक सर्वोच्चता सम्बन्धमा संविधान संशोधनका विषयमा प्रष्ट पारिएको छ ।

कानूनको शासन र संवैधानिक सर्वोच्चताको सिद्धान्त

संविधानलाई मूल कानूनको संज्ञा दिइसकेपछि शासन व्यवस्था कानून बमोजिम मात्र सञ्चालन हुनुपर्दछ भन्ने कुरालाई कानूनको शासनको रुपमा बुझिन्छ, जसलाई कानूनको सवोच्चता पनि भन्ने गरिन्छ । यसमा व्यक्तिको सर्वोच्चता गौण हुन्छ, कानून भन्दा माथि कोही हुँदैन र कानूनको आधारमा मात्र कुनै व्यक्ति (नागरिक, अधिकारी, सरकार आदि) विरुद्ध काम/कारवाही चलाउन सकिन्छ । यस प्रकार कानूनको शासन सम्बन्धी अवधारणाले एकातिर कानूनको सर्वोच्चताको आधारमा संविधानको सर्वोच्चता सम्बन्धी अवधारणाको विकास गरी संविधानवाद सम्बन्धी अवधारणालाई स्थापित गरेको छ भने अर्कोतिर कानूनको शासन सम्बन्धी अवधारणाले शासकहरु र अधिकारीहरुको स्वेच्छाचारितालाई कानूनद्वारा नियन्त्रण गरी सर्वसाधारणको मौलिक अधिकारको संरक्षण गर्ने प्रयास गरेको छ । तसर्थ संवैधानिक सर्वोच्चता नै लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्थाको मूलभूत पक्ष हुने र लोकतन्त्रले कानूनी शासनको अपरिहार्यतालाई आत्मासात् गरेको हुन्छ । नेपालको कानूनी प्रणालीले संविधानलाई सर्वोच्च कानूनको रुपमा स्थान दिएको छ । सर्वोच्च अदालतबाट कानूनको सर्वोच्चता स्वीकार गर्नु भनेको कानूनी शासन अपनाउने संविधानको सर्वोच्चता कायम हुनु हो भनी मान्नु पर्ने हुन्छ भनी अधिवक्ता कमलेश द्विवेदी समेतको मुद्दामा सिद्धान्त प्रतिपादित भएको पाइन्छ ।

संविधानवाद र संवैधानिक सर्वोच्चताको सिद्धान्त

राजनीतिक र कानूनी सिद्धान्तको मिश्रित स्वरुप संविधानवाद हो । प्रजातन्त्रमा जनताको शासन हुन्छ । जनताले सरकार निर्माण गर्दछन् र जनताको नियन्त्रण कायम रहन्छ । संविधानवाद विना यो व्यवस्था सम्भव हुँदैन किनकी संविधानवादले संविधानको निश्चित गुण वा चरित्रको खोजी गर्दछ । पहिलो, संविधान र सरकार फरक हुनु पर्दछ । दोस्रो, सरकारकै अङ्ग, व्यक्ति वा पदाधिकारीले संविधान बनाउने होइन । जो सरकारमा छैनन् तिनले संविधान निर्माण गर्ने हुँदा सरकारलाई नियन्त्रण गर्ने माध्यम वा पद्धति संविधानमा राखिएको हुन्छ । प्रजातन्त्रमा जनताको सरकार हुन्छ र जनताले सरकार निर्माण गर्दछन् र नियन्त्रण गर्न सक्षम हुन्छन् । संविधान र संविधानवाद फरक विषय हुन् । संविधान जुनसुकै देश वा व्यवस्थामा पनि हुन सक्छ । मूल कुरा संविधानवादका सिद्धान्त बमोजिम निर्माण भएको संविधान अनुसार शासन-व्यवस्था सञ्चालन भएका छ छैन भन्नु नै हो । सविधानको व्याख्या र प्रयोग गर्ने अख्तियारी पाएका राज्यका अङ्गहरु सफा र शुद्ध हुनु पनि संविधानवादका लागि अपरिहार्य छ ।

संविधानवाद तथा कानूनको शासनको सर्वोपरी आधारस्तम्भको रूपमा संविधानलाई स्वीकार गरिन्छ । संविधानको मर्म र भावना विपरीत नहुने गरी राज्य सञ्चालनको सन्दर्भमा कानून, नीति, नियमहरू तय गरिने तथा मार्गदर्शक कानूनका रूपमा लिइने हुँदा यसलाई मूल कानून भनिन्छ । हाल नेपालको संविधान (२०७२) को धारा १ ले यस संविधानलाई राज्यको मूल कानूनका रूपमा संवैधानिक प्रत्याभूति प्रदान गर्दै संवैधानिक सर्वोच्चता कायम गरेको छ ।

संविधानलाई राज्यको सर्वोच्च कानून मानिनुका कारणहरू

लोकतान्त्रिक पद्धतिलाई अवलम्बन गर्ने मुलुकहरूमा संविधानलाई राज्यको मूल कानून मानिनुलाई देहायका तार्किक बुँदाहरूद्वारा पुष्टि गर्न सकिन्छ ।

- सार्वभौमसत्ता र राजकीयसत्ता सम्पन्न जनताबाट निर्माण हुने र देशको आर्थिक, सामाजिक, राजनीतिक प्रणालीलाई दिशा-निर्देश गर्ने मुख्य दस्तावेज संविधान भएकोले,
- संविधानको स्रोत जनता हुने र सार्वभौमसत्ता सम्पन्न जनताले मात्र संविधानलाई परिवर्तन गर्न सक्ने भएकोले,
- राज्यका प्रमुख निकायहरू कार्यपालिका, विधायिका तथा न्यायपालिका एवम् अन्य स्वतन्त्र स्वायत्त संवैधानिक निकायहरूको संरचना एवं कार्य प्रणाली पनि संविधानले नै व्यवस्थित गर्ने भएकोले,
- देशको शासकीय स्वरूप निर्धारण गरी संविधानद्वारा नै मुलुकमा राजनैतिक स्थायित्व सुनिश्चित हुने,
- जनताप्रति पारदर्शी र जवाफदेही सरकार अर्थात् सीमित सरकारको प्रत्याभूति संविधानले तय गर्ने,
- संविधानसँग बाझिएका कानून तथा सरकारका काम/कारवाहीहरू अदालतबाट बदर हुने भएकोले,

- विधायिकालाई संविधान निर्माणकर्ता बन्नबाट रोकी संविधान संशोधनकर्तामा सीमित गर्ने भएकोले,
- जनताका आधारभूत मौलिक अधिकारको व्यवस्था पनि संविधानले नै गर्ने भएकोले ।

राज्य संचालनको आधारभूत सिद्धान्तहरूको संग्रह र राज्यको शासन सञ्चालन गर्ने बडापत्रको रूपमा रहने भएकोले संविधानलाई देशको मूल वा सर्वोच्च कानून भनिएको हो । यही मूल कानूनको सीमाभित्र रही राज्यको शासन सञ्चालन गर्नु नै संवैधानिक सर्वोच्चता कायम हुनु हो ।

निष्कर्ष

संवैधानिक सर्वोच्चताको सिद्धान्त अनुसार संविधानमा रहने प्रावधानहरु स्वयंमा उक्त सिद्धान्तको निशर्त पालना हुने गरी कार्यान्वयन हुनुपर्दछ । वर्तमान नेपालको संविधानको प्रस्तावनामा नै '*हामी सार्वभौमसत्तासम्पन्न नेपाली जनता; नेपालको स्वतन्त्रता, सार्वभौमिकता, भौगोलिक अखण्डता, राष्ट्रिय एकता, स्वाधीनता र स्वाभिमानलाई अक्षुण्ण राखी जनताको सार्वभौम अधिकार, स्वायत्तता र स्वशासनको अधिकारलाई आत्मसात् गर्दै; जनताको प्रतिस्पर्धात्मक बहुदलीय लोकतान्त्रिक शासन प्रणाली, नागरिक स्वतन्त्रता, मौलिक अधिकार, मानव अधिकार, बालिग मताधिकार, आवधिक निर्वाचन, पूर्ण प्रेस स्वतन्त्रता तथा स्वतन्त्र, निष्पक्ष र सक्षम न्यायपालिका र कानूनी राज्यको अवधारणा लगायतका लोकतान्त्रिक मूल्य र मान्यतामा आधारित समाजवादप्रति प्रतिबद्ध रही समृद्ध राष्ट्र निर्माण गर्न; संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थाको माध्यमद्वारा दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धिको आकांक्षा पूरा गर्न संविधान सभाबाट पारित गरी यो संविधान जारी गर्दछौं*' भनी स्पष्ट उल्लेख भएकोले र धारा १ मा संविधानलाई मूल कानून भनिएको साथै संवैधानिक उपचारको लागि न्यायपालिकालाई असाधारण अधिकार र संवैधानिक इजलासमार्फत् संविधानको बाटो बिराएमा सही मार्गमा ल्याई संवैधानिक सर्वोच्चता कायम राख्दै समृद्ध नेपालको निर्माण गर्नु आजको आवश्यकता हो ।

यदि संवैधानिक सर्वोच्चतालाई तोडिन्छ भने त्यहाँ संविधानवाद, कानूनको शासन, जवाफदेहिता, लोकतान्त्रिक पद्धति, मौलिक हक र मानव अधिकार जस्ता कुनै पनि संवैधानिक मूल्य-मान्यताहरु जीवित रहन सक्दैनन् र अराजकता, दण्डहीनता तथा कुशासनले मात्रै प्रश्रय पाउन सक्छ । केवल विधिसम्मत् मार्गबाट मात्रै विधिका अपेक्षाहरु पूरा गर्न सकिन्छ भन्ने भावना लिनु नै विधिको शासनको मूलभूत मान्यता हो । त्यस्तो संविधान जुन संविधानले सरकारलाई नियन्त्रण गरोस् र सरकारको स्वेच्छाचारिताको अन्त्य होस् भन्ने चाहना रहेकाले नै संविधानलाई मूल कानूनको रुपमा मानिएको हो । संवैधानिक सर्वोच्चताले सरकार सीमित हुन्छ । संविधानको सीमाभित्र रहेर शासन सञ्चालन गरिन्छ, नीतिहरु बनाइन्छ र विधायीकाले कानून निर्माण गर्दछ । संविधानसंग बाझिने सबै कानूनहरु बाझिएको हदसम्म अमान्य र बदर हुन्छन् भनी धारा १३३ मा स्पष्ट भनिएको छ । त्यसैले हामी सबैले बुझ्नुपर्ने संवैधानिक सर्वोच्चता विना समृद्धि हासिल गर्ने कुरा कल्पना पनि गर्न सकिँदैन ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान
- नेपालको संवैधानिक कानून: डा.चन्द्रकान्त ज्ञावली
- कानून व्यवसायी क्लब संविधान विशेष
- समसामयिक लेख-रचना र पत्रपत्रिकाहरु
- इन्टरनेट, अनलाइन खबरहरु ।

नेपालको सङ्घीय संरचना : एक चिनारी

दीपाकुमारी दुलाल*

सारांश

सङ्घीयता विविधतायुक्त मुलुकको शासन प्रणालीलाई सहभागितामूलक बनाउने पद्धति हो । सङ्घीयताको सार भनेकै विभिन्न तहका सरकारले संविधान बमोजिमको कार्य सम्पादन स्वायत्त रुपमा गर्नु हो । नेपालको विविधतायुक्त समाजको तीव्र गतिमा विकास गर्न संघीय प्रणाली अवलम्बन गरिएको छ, जसमा संविधान अनुसार नै संघ, प्रदेश र स्थानीय गरी तीन तहको सरकार रहने व्यवस्था छ । साविकका जिल्लाहरुलाई समेटेर सात प्रदेश निर्माण गरिएको छ । प्रस्तुत लेखमा नेपालको सङ्घीय संरचना र सात प्रदेशका बारेमा संक्षिप्त विश्लेषण गर्ने प्रयास गरिएको छ ।

अवधारणा

सङ्घीय प्रणालीलाई आधुनिक अवधारणा मानिए तापनि यसको इतिहास प्राचीन कालदेखि नै रहेको पाइन्छ । प्राचीन युनानमा राज्यको सुरक्षाका लागि सङ्घको स्थापना भएको थियो । नेपालमा पनि बुद्धकालीन अवस्थाको कपिलवस्तु सङ्घ, वैशाली सङ्घ, किराँत सङ्घ जस्ता विभिन्न सङ्घ-राज्यहरू थिए । पृथ्वीनारायण शाहबाट नेपालको एकीकरण हुनुअघि बाईसे, चौबीसे राज्य समूहहरू पनि सङ्घ-राज्यका प्राचीन रूप मानिएका छन् । रोमन साम्राज्य सुरु हुनुअघि फिलिप्स प्रथमले सङ्घको धारणा विकास गरेको मान्यता रहेको छ । सन् १९२१ मा स्वीस परिसङ्घको उद्भव हुनु सङ्घीय शासनको दिशामा महत्वपूर्ण कदम मानिन्छ ।

राज्यलाई अलग-अलग शासकीय इकाइमा विभाजन गरी प्रत्येकलाई आफ्नो क्षेत्रमा शासनको केही विशिष्ट अधिकार प्रदान गरिने सिद्धान्तका आधारमा सङ्घीय शासन प्रणालीको अवधारणा अगाडि आएको हो । विश्वका विभिन्न राज्यको विद्यमान स्वरूपहरूको अध्ययन गर्दा विभिन्न परिवेश र परिस्थितिमा राज्यका ढाँचाहरूको विकास पनि फरक-फरक किसिमबाट भएको देखिन्छ । सङ्घीयताको सिद्धान्त कुनै सर्वव्यापी विचार नभएर मुलुकको आवश्यकताको सन्दर्भमा अपनाइने शासकीय स्वरूप हो । विश्व इतिहासलाई हेर्ने हो भने आधुनिक सङ्घीयताको सुरुवात र विकास अमेरिकाबाट भएको पाइन्छ ।

संवैधानिक व्यवस्था

नेपालमा ०६२/०६३ को जनआन्दोलनपछि भएको मधेश आन्दोलनसँगै सङ्घीय प्रणाली सम्बन्धी राष्ट्रिय बहसको सुरुवात भएको हो । नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ मा भएको संशोधनले 'राज्यको केन्द्रीकृत र एकात्मक ढाँचाको

* शाखा अधिकृत, संघीय संसद सचिवालय

अन्त्य गरी समावेशी लोकतान्त्रिक सङ्घीय शासन प्रणाली सहितको अग्रगामी पुनर्संरचना गरिने (धारा १३८ (१)) भन्ने प्रावधानलाई नै सङ्घीय शासन प्रणाली अवलम्बन गर्ने वैधानिक आधार मानिन्छ । वि.सं. २०७२ साल असोज ३ गते संविधान सभाबाट जारी गरिएको नेपालको संविधानको प्रस्तावनामा सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थाको माध्यमद्वारा दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धिको आकाङ्क्षा पूरा गर्ने सङ्कल्प लिइएको छ । संविधानमा नै सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको मूल संरचना सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको हुने व्यवस्था छ । सोही अनुरूप नेपालको सङ्घीय स्वरूपलाई ७ प्रदेशमा विभाजन गरिएको छ ।

यसैगरी नेपालको राज्य शक्तिको प्रयोग सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले संविधान तथा कानून बमोजिम गर्ने सिद्धान्तलाई स्वीकार गरेको छ (धारा ५६) । स्थानीय तह अन्तर्गत गाउँपालिका, नगरपालिका र जिल्ला सभा रहने र गाउँपालिका र नगरपालिकामा रहने वडाको संख्या सङ्घीय कानून बमोजिम हुने व्यवस्था छ (धारा ५६ (४)) । संविधानले राज्यशक्तिको बाँडफाँड गर्दै सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकार अनुसूचीहरूमा उल्लेख गरेको छ । सङ्घ, प्रदेश तथा स्थानीय तहको अधिकारको सूची वा साझा सूचीमा उल्लेख नभएको वा संविधानमा कुनै तहले प्रयोग गर्ने गरी नतोकिएको विषयमा सङ्घको अधिकार हुने गरी अवशिष्ट अधिकार सङ्घलाई प्रदान गरेको छ ।

सङ्घले संविधानद्वारा निर्धारित अधिकार संविधान र सङ्घीय कानून बमोजिम, प्रदेशले आफ्नो अधिकार संविधान र प्रदेश कानून बमोजिम, सङ्घ प्रदेश र स्थानीय तहको साझा अधिकार संविधान, सङ्घीय कानून, प्रदेश कानून र गाउँसभा वा नगरसभाले बनाएको कानून बमोजिम प्रयोग गर्नुपर्ने संवैधानिक व्यवस्था रहेको छ ।

सङ्घीय प्रणाली अवलम्वन गरेका विभिन्न मुलुकका प्रादेशिक संरचना

विश्वका विभिन्न मुलुकले सङ्घीय शासन प्रणाली अवलम्वन गरे पनि सङ्घीय स्वरूप निर्धारणका आधारहरू भने फरक-फरक रहेका छन् । भूगोल, भाषा, संस्कृति, धर्म, जाति, जनसंख्या, प्राकृतिक स्रोतको उपलब्धता जस्ता विविध कुराहरूले त्यसको स्वरूप निर्धारणमा प्रभाव पारेको पाईन्छ । कतिपय ठूला मुलुकहरू थोरै प्रान्तमा सीमित भएका छन् भने साना मुलुकमा पनि थुप्रै राज्य वा प्रान्त समेत बनाइएको देखिन्छ । स्वीट्जरल्यान्ड भौगोलिक हिसाबले सानो मुलुक हो । त्यहाँ २६ वटा क्यान्टोन र ३ हजार कम्युनहरू स्वायत्त रूपमा क्रियाशील रहेका छन् । भारत नेपाल भन्दा २२ गुणा ठूलो मुलुक हो त्यहाँ २८ राज्यहरू क्रियाशील रहेका छन् । कुनै पनि मुलुकको सङ्घीयताको स्वरुप त्यो मुलुकको आफ्नो भूगोल, जनसंख्या, जातीयता आदि धेरै कुरामा निर्भर रहन्छ । यस अर्थमा कुनै मुलुकको सङ्घीय संरचना त्यो मुलुकको लागि मात्र बेग्लै हुन सक्छ । विश्वमा सङ्घीय प्रणाली अवलम्बन गरेका केही मुलुकहरूको प्रादेशिक संरचना यस प्रकार रहेको छ :

१. अर्जेन्टिना - २३ प्रान्त + १ स्वायत्त सहर
२. अष्ट्रेलिया - ६ राज्यहरू + ३ क्षेत्र
३. अष्ट्रिया - ९ राज्यहरू
४. वेल्जियम - ३ क्षेत्र + ३ भाषिक समुदाय
५. ब्राजिल - २० राज्यहरू + १ ब्राजिलियन जिल्ला
६. क्यानाडा - १० प्रान्त + ३ उपराज्य
७. इथियोपिया - ९ क्षेत्र + ३ मुख्य सहर
८. जर्मनी - १६ राज्यहरू
९. भारत - २८ राज्यहरू + ८ युनियन
१०. स्वीट्जरल्याण्ड - २६ क्यान्टोन

नेपालको सन्दर्भ

सुरुका दिनहरूमा मुलुक सङ्घीय प्रणालीमा प्रवेश गरेपछि यसको प्रादेशिक संरचना कस्तो बनाउने भन्ने सन्दर्भमा संविधान सभामा निकै बहस तथा छलफलहरू भएका थिए । अन्ततः नेपालको संविधानको अनुसूची-४ बमोजिम नेपाललाई सात प्रदेशमा विभाजन गरियो । प्रदेश विभाजन गर्दा नवलपरासी र रुकुम जिल्ला टुक्रिएर दुई वटा प्रदेशमा रहन गयो । यसो गर्दा हाल नेपालमा ७७ जिल्ला कायम भएका छन् । सातै प्रदेशमा सरकार गठनसँगै मुलुकमा सङ्घीयताको व्यावहारिक अभ्यास सुरु भइसकेको छ । सभामुख, उपसभामुख, मुख्यमन्त्री, मन्त्री चयन गर्दै सातै प्रदेशका संसद्ले यात्रा आरम्भ गरिसकेका छन् ।

प्रदेश नं. १

पूर्वी नेपालका १४ जिल्ला समेटेर प्रदेश नं. १ निर्माण गरिएको छ । भौगोलिक रुपमा यो प्रदेशले हिमाल, पहाड र तराईको धरातलीय स्वरुपलाई समेटेको छ । नेपालको कूल क्षेत्रफल १,४७,१८१ वर्ग कि.मि. मध्ये प्रदेश नं. १ ले २६१९३ वर्ग कि.मि. अर्थात् कूल क्षेत्रफलको १८ प्रतिशत क्षेत्रफल ओगटेको छ । २०६८ को जनगणना अनुसार यस प्रदेशको जनसंख्या ४५ लाख ३४ हजार ९ सय ४३ रहेको छ । यो प्रदेशको अस्थायी राजधानी विराटनगर हो ।

विश्वकै सर्वोच्च शिखर सगरमाथा यसै प्रदेशमा पर्दछ । सगरमाथा संसारकै पर्वतारोहीहरुको गन्तव्य हो । विश्वका आठ हजार मिटरभन्दा अग्ला हिमशिखरमध्ये एक-तिहाइ प्रदेश नं. १ मै छन् । धार्मिक पर्यटनका दृष्टिले पनि महत्वपूर्ण मानिने पाथिभरा मन्दिर, बराहक्षेत्र, हलेसी महादेव, दन्तकाली र बुढासुब्बाको मन्दिर पनि यही प्रदेशमा पर्दछ ।

सगरमाथा राष्ट्रिय निकुञ्ज, कञ्चनजंघा संरक्षण क्षेत्र, मकालु वरुण राष्ट्रिय निकुञ्ज, कोसी टप्पु आरक्षण क्षेत्र यही प्रदेशमा रहेको छ । जलविद्युत् विकासका दृष्टिले महत्वपूर्ण काबेली करिडोर, माइखोला, तमोर नदी पनि यही छन् । अलैँची, चिया लगायतका नगदे बालीको लागि पनि यो क्षेत्र प्रख्यात छ । निर्माणाधीन मध्य-पहाडी लोकमार्ग यस क्षेत्रका पहाडी जिल्लाहरुको विकासको मेरुदण्ड हो । नेपालको पहिलो उद्योग विराटनगर जुट मिल यही प्रदेशमा पर्दछ । यसैले उद्योगधन्दा, कृषि, जलविद्युत, पर्यटन सबै क्षेत्रमा यो प्रदेशले प्रचुर संभावना बोकेको देखिन्छ ।

प्रदेश नं. २

मध्य तराईका आठ जिल्लाहरु समेटेर प्रदेश नं. २ निर्माण गरिएको छ । यो प्रदेशको अस्थायी राजधानी जनकपुर धाम हो । यसको क्षेत्रफल ९८१९ वर्ग किलोमिटर रहेको छ, जुन कूल क्षेत्रफलको सात प्रतिशत मात्र हो । क्षेत्रफलको हिसाबले सबैभन्दा सानो प्रदेश यही हो । यस प्रदेशको जनसंख्या ५४ लाख ४ हजार १ सय ४५ रहेको छ । यस प्रदेशमा मधेशी समुदायको बाहुल्यता रहेको छ । करिब ९० प्रतिशत मधेशी जनसंख्या यही प्रदेशमा बसोबास गर्दछन् । यो प्रदेशको मुख्य भाषा मैथिली हो । आर्थिक रूपमा सबैभन्दा सम्पन्न र सबैभन्दा विपन्न मानिसहरू पनि यही प्रदेशमा रहेका छन् । तराईको अधिकांश कृषियोग्य जमिन रहेको यो प्रदेशले कूल कृषि उत्पादनको १८ प्रतिशत योगदान मुलुकलाई दिदै आएको छ ।

मुलुकको प्रमुख भन्सार नाका वीरगञ्ज र पवित्र प्राचीन सहर जनकपुर भएको प्रदेश नं. २ धर्म संस्कृतिमा पनि अगाडि रहेको छ । यस प्रदेशमा प्रसिद्ध जानकी मन्दिर, सिम्रौनगढ, जलेश्वर, छिन्नमस्ता, गढीमाई लगायतका धार्मिक क्षेत्रहरु रहेका छन् । यो प्रदेश मैथिली संस्कृतिको धरोहर बोकेको प्रदेश हो । रामजानकीको बिबाह भएको पवित्र भूमि जनकपुरमा अवस्थित राम जानकी मन्दिर यस प्रदेश को गौरब हो । वीरगञ्ज भन्सार यही प्रदेशमा पर्दछ । प्रस्तावित निजगढ अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थल र नेपालको एकमात्र रेल मार्ग पनि यसै प्रदेशमा पर्दछ ।

प्रदेश नं. ३

नेपालको राजधानी काठमाडौं सहितका १३ वटा जिल्लाहरु मिलेर निर्माण भएको यस प्रदेशले हिमाल, पहाड र तराईको धरातलीय स्वरुपलाई समेटेको छ । यस प्रदेशको उत्तर तर्फ चीन र दक्षिण तर्फ भारत दुवै छिमेकी मुलुकसँग सीमाना जोडिएको छ । यस प्रदेशको अस्थायी राजधानी हेटौंडा कायम गरिएको छ । यहाँको क्षेत्रफल २०२९६ वर्ग

किलोमिटर रहेको छ जुन कूल क्षेत्रफलको १४ प्रतिशत हो । यस प्रदेशको जनसंख्या ५५ लाख २९ हजार ४ सय ५२ रहेको छ । नेपालको कूल जनसंख्याको २१ प्रतिशत जनसंख्या यही प्रदेशमा बसोबास गर्दछन् ।

महत्वपूर्ण औद्योगिक क्षेत्रहरु बालाजु औद्योगिक क्षेत्र, पाटन औद्योगिक क्षेत्र, भक्तपुर औद्योगिक क्षेत्र, हेटौडा औद्योगिक क्षेत्र यसै प्रदेशमा रहेको छ । पर्यटकीय दृष्टिकोणले समेत यो प्रदेश अगाडि रहेको छ यहाँ विश्व सम्पदा सूचीमा परेको नेपालका ९ स्थानमध्ये ८ स्थान यसै प्रदेशमा रहेका छन् । महत्वपूर्ण चितवन राष्ट्रिय निकुञ्ज, लाङ्टाङ राष्ट्रिय निकुञ्ज तथा गौरीशंकर संरक्षण क्षेत्रसमेत यही प्रदेशमा रहेका छन् । यस प्रदेशमा शिक्षा, स्वास्थ्य, जलविद्युत् र पर्यटनमा प्रचुर संभावना छ ।

गण्डकी प्रदेश

पर्यटन क्षेत्रको राजधानी मानिने यस प्रदेशमा प्रकृतिको अनुपम समिश्रण देख्न पाइन्छ । गोरखा, लमजुङ, तनहुँ, कास्की, स्याङ्जा, पूर्वी नवलपरासी, मनाङ, मुस्ताङ, म्यागदी र पर्वत जिल्ला यस प्रदेशमा समेटिएका छन् । गरुङ, मगर, खस लगायतका समुदाय बसोवास गर्ने यो प्रदेश जातीय दृष्टिले विविध छ भने भौगोलिक दृष्टिले साविकको नवलपरासीका केही भागबाहेक मुख्यत पहाडी क्षेत्रहरू रहेका छन् । २०६८ को जनगणना अनुसार २७ लाख ३६ हजार जनसंख्या रहेको यो प्रदेशले २१,१०२ वर्ग किलोमिटर क्षेत्रफल ओगटेको छ । प्रदेश राजधानी पोखरा रहेको यस प्रदेशको नाम गण्डकी प्रदेश हो ।

हिमालपारिका मनाङ र मुस्ताङ जिल्लादेखि दक्षिणतर्फ भारतीय सहर त्रिवेणी बाल्मीकि नगरसम्म फैलिएको यो प्रदेशको उत्तरतिर मुस्ताङको कोरला नाकाबाट तिब्बतको मुख्य हाइवे ४५ किलोमिटरको दुरीमा छ । यो हाइवेबाट नेपाली नाकाको पहुँच सबैभन्दा छोटो र सजिलो छ । भविष्यमा नेपाल र चीनबिचको सबैभन्दा सजिलो व्यापारिक ट्रान्जिट यही नाकाले राख्नेमा विश्वास गर्न सकिन्छ । मुलुकमै सबैभन्दा बढी महिला घरमुली (३६ दशमलव ८ प्रतिशत) भएको यही प्रदेश हो । लैंगिक समानता, शिक्षा र प्रतिव्यक्ति आय तुलनात्मक रूपमा उच्च रहेको यो प्रदेशमा पर्यटन र जलविद्युतको प्रचुर संभावना रहेको छ । प्रस्तावित बुढीगण्डकी योजनादेखि मर्स्याङ्दी जलविद्युत् योजनासम्म यही प्रदेशमा पर्छन् । पोखरा, मुस्ताङ, बन्दीपुर, मनाङजस्ता पर्यटकीय क्षेत्रहरू पनि यही प्रदेशमा रहेका छन् । त्यस्तै ६९९३ मिटर अग्लो माछापुच्छ्रे हिमाल यस प्रदेशको चर्चित हिमशृङ्खला हो । संसारको सबैभन्दा गहिरो गल्छी कालीगण्डकी, विश्वकै सबैभन्दा बढी उचाइमा रहेको तिलिचो ताल धार्मिक पर्यटनका लागि प्रख्यात देवघाट, मुक्तिनाथ, मनकामना, दामोदरकुण्डजस्ता स्थानहरू पनि यही प्रदेशमा रहेका छन् ।

प्रदेश नं. ५

पहाड र तराईका जिल्लाहरूलाई मिलाई बनाएको यो प्रदेश भूगोल र सिमाङ्कनका हिसाबले निकै सन्तुलित प्रदेशको रुपमा निर्माण भएको पाइन्छ । २०६८ को जनगणनाअनुसार यो प्रदेशको जनसंख्या ४३ लाख २३ हजार छ । क्षेत्रफल २२२८२ वर्ग किलोमिटर रहेको यो प्रदेशले नेपालको कुल क्षेत्रफलको १५ प्रतिशत भू-भाग ओगटेको छ । यो प्रदेशको अस्थायी राजधानी बुटवल हो ।

भगवान् बुद्धको जन्मस्थल लुम्बिनी, बर्दिया राष्ट्रिय निकुञ्ज, बाँके राष्ट्रिय निकुञ्ज ढोरपाटन सिकार आरक्षण क्षेत्र, तानसेन, रानीमहल र महाभारतकालीन महत्वपूर्णस्थल स्वर्गद्वारी यहाँका प्रमुख पर्यटकीय क्षेत्र हुन् । गुल्मीदेखि बाँके र बर्दियासम्म समेटिएको, समथर तराईदेखि माथि हिमालसम्म फैलिएको यो प्रदेश वातावरणीय र सामाजिकरूपमा अत्यन्त विविधता भएको एक महत्वपूर्ण प्रदेश हो । हिमाली क्षेत्र नरहेको यस प्रदेशमा उर्वर भूमि प्रसस्तै रहेको छ र यस प्रदेशको अन्तर्राष्ट्रिय सीमाना भारतसँग मात्रै जोडिएको छ । लुम्बिनी, ढोरपाटन सिकार आरक्षण, स्वर्गदारी, तानसेन रानीमहल, बागेश्वरी, सुपा देउराली रेसुंगा, रिडी, रुकमु जिल्लाका तालहरू यस प्रदेशका मुख्य पर्यटकीय क्षेत्रहरू हुन् ।

कर्णाली प्रदेश

अधिकांश कर्णाली अञ्चलका जिल्लाहरू मिलाई बनाएको यो प्रदेशको सीमाना उत्तरी छिमेकी देश चीनसँग मात्रै जोडिएको छ । जलस्रोत र जडिबुटीको धनी प्रदेश भनेर चिनिने यस प्रदेशमा हजारौँ मेगावाट विद्युत उत्पादन गर्ने क्षमताका नदि नाला रहेका छन् । विकासको अभावमा रोजगारीका अवसरहरू यस प्रदेशमा निकै कम छ । सुर्खेत, दैलेख, कालिकोट, डोल्पा, जुम्ला, जाजरकोट, रुकुमको पश्चिमी भेग, मुगु र हुम्ला जिल्ला रहेका छन् जसले जम्मा २८९३७ वर्ग किलोमिटर क्षेत्रफल ओगेटेका छ भने यहाँको कूल जनसंख्या १४ लाख १५ हजार छ । कर्णाली करिडोर यस प्रदेशको भविष्य र समृद्धि को आधार हो ।

पर्यटकीय दृष्टिकोणले पृथ्वीको स्वर्ग भनेर चिनिने रारा ताल यही प्रदेशमा पर्दछ । हिमाली भेगका डोल्पा र हुम्ला जिल्लाहरूले जडिबुटी र पर्यटनको अपार सम्भावना बोकेका छन् । सस्तोमा कामदार पाइने भएकोले सडक सञ्जालसँग तुलनात्मक रूपले जोडिएका सल्यान तथा सुर्खेत जिल्लाहरू अझै पनि उद्योग स्थापनाका लागि राम्रो स्थल हुन सक्ने सम्भावना देखिएको छ ।

सुदूर पश्चिम प्रदेश

सुदुर पश्चिमका नौ वटा जिल्लाहरूलाई समेटेर बनेको प्रदेश जहाँ हिमाल पहाड र तराईको निकै राम्रो समिश्रण रहेको छ । यस प्रदेशको कूल क्षेत्रफल १९६३९ गर्ग किलोमिटर रहेको छ यहाँको कूल जनसंख्या २४ लाख ५२ हजार रहेको छ । तराईमा थारु र पहाडमा पहाडे समुदायको बस्ती रहेको यस प्रदेशका अधिकांश मानिस रोजगारीको लागि भारत जाने गर्दछन् । यस प्रदेशको उत्तरमा चीन र दक्षिणमा भारतसँग सीमाना जोडिएको छ । केही समय अघि निकै बिबादमा आएको दार्चुला जिल्लामा रहेको लिपुलेक यही प्रदेशमा पर्दछ ।

लामो समयसम्म सडक सञ्जालको अभावमा मुलुकको राजधानीदेखि पर भएकाले यो प्रदेश भौगोलिक रूपमा भारतको राजधानी सहर नयाँदिल्ली, औद्योगिक प्रान्तहरू गुजरात र पञ्जाबसँग नजिक, रहेको छ । प्रस्तावित विशाल जलविद्युत् योजनाहरू (पञ्चेश्वर, कर्णाली) भएको तराईको समथर जमिनदेखि हिमालसम्म फैलिएको शुक्लाफाटा राष्ट्रिय निकञ्ज भएको र खप्तडजस्तो पावन क्षेत्र भएको यो प्रदेश पर्यटकीय दृष्टिकोणले पनि उपयुक्त रहेको छ ।

प्राकृतिक सम्पदाले धनी रहेको यो प्रदेशमा औद्योगिक विकासको प्रचुर सम्भावना रहेको छ । भारतका समृद्ध हुँदै गइरहेका प्रान्तहरूसँगको सामिप्यले गर्दा तथा गुजरात र मुम्बईका अन्तर्राष्ट्रिय बन्दरगाहबाट नेपालले सुविधा लिन सुरु गरेमा निर्यातमूलक उद्योगहरूको लागि यो प्रदेश आकर्षक गन्तव्य पनि हुन सक्छ । पञ्चेश्वर परियोजना सम्पन्न भएपश्चात् अतिरिक्त सिँचाइ हुने १० औँ हजार हेक्टर जमिनले यो प्रदेशको कृषि उत्पादकत्व बढाउनेछ भने विद्युत्को मागसमेत लामो समयलाई पूरा गर्ने विश्वास गरिन्छ । यहाँ ऐतिहासिक उग्रतारा मन्दिर, शैलेश्वरी मन्दिर, बडिमालिका मन्दिर, त्रिपुरासुन्दरी मन्दिर र सुन्दर खप्तड क्षेत्र आफैंमा धार्मिक पर्यटकीय गन्तव्य हुन् भने यो प्रदेश प्रसिद्ध तीर्थस्थल मानसरोवर जाने बाटोमा पनि पर्दछ ।

निष्कर्ष

नेपाल भौगोलिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक रुपमा विविधता युक्त मुलुक हो । यहाँको भूगोलमा हिमाल, पहाड र तराईको समिश्रण रहेको छ । प्रदेशहरू विभाजन गर्दा कुनै प्रदेश हिमालको काखमा रहेको छ भने कुनै समथर तराईको मैदानी भू-भागमा अवस्थित छ । कुनै प्रदेशमा भने हिमाल, पहाड र तराईको समिश्रण रहेको पाइन्छ । जातजाति, भाषाभाषी, रहनसहन र वेषभूषामा पनि त्यतिकै विविधता रहेको छ । यसरी भौगोलिक दृष्टिकोणले फरकफरक क्षेत्र ओगटेको प्रदेशमा पूर्वाधार विकासका संरचनाहरू पनि फरक नै रहेका छन् । कुनै प्रदेश पर्यटकीय दृष्टिकोणले अगाडि रहेका छन् भने कुनै शिक्षा, स्वास्थ्य तथा भौतिक संरचनामा अगाडि रहेका छन् । कतै अति विकट भूगोल र रोजगारीको अवसर समेत न्यून रहेको हुँदा त्यहाँका नागरिकहरू कामको खोजीमा सीमावर्ती क्षेत्र धाउन बाध्य रहेका छन् । जसले

गर्दा प्रदेशहरूको सन्तुलित विकासमा असर पर्ने देखिएको छ । प्रदेश सञ्चालन सम्बन्धी सम्पूर्ण कानून सङ्घीय सरकारले पर्याप्त मात्रामा निर्माण गर्न नसक्दा प्रदेश सञ्चालनको काम प्रभावित भइरहेको छ ।

सङ्घीय शासन प्रणाली नेपालको लागि पहिलो अभ्यास हो । आवश्यक ऐन कानूनको अभाव, समन्वयमा समस्या, निर्णय प्रक्रियामा जटिलता, स्रोत साधनको न्यायोचित वितरणमा असहजता जस्ता समस्याहरू सङ्घीयता कार्यान्वयनका चुनौतीहरू हुन् । यस्ता चुनौतीहरूको निराकरण गर्न सबै तहका सरकारहरूले समन्वयात्मक वातावरणको सृजना गरी अघि बढ्नु अहिलेको प्रमुख आवश्यकता हो । संविधानले दिएको अधिकारको प्रयोग गरी संघ-प्रदेश तथा प्रदेश-प्रेदशबिच समन्वयात्मक सहकार्य गर्दै अघि बढेमा सुखी नेपाली समृद्ध नेपालको आकाङ्क्षा पूरा गर्न सफल हुनेमा विश्वस्त हुन सकिन्छ ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान, (२०७२), काठमाडौँ : कानून किताव व्यवस्था समिति ।
- दुलाल दिपाकुमारी, 'सङ्घीय प्रणाली : अन्तर्राष्ट्रिय अनुभवहरू' व्यवस्थापिका संसद सेवा स्मारिका, अंक ५ मंसिर, २०७३
- खनाल राजन, 'सङ्घीयताको स्वरुप र स्वायत्तताको अधिकार' व्यवस्थापिका संसद सेवा स्मारिका, वर्ष ३ मंसिर, २०७१
- नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३, काठमाडौँ : कानून किताव व्यवस्था समिति ।
- दाहाल, काशीराज, 'संविधानको अन्तर-विषयवस्तु र सङ्घीयता' आधुनिक राज्य निर्माण र संविधानको अन्तर-विषयवस्तु, भाद्र २०६५ ।
- शिवाकोटी प्रा.डा.गोपाल, 'तुलनात्मक शासन र राजनीति', काठमाडौँ: पैरवी प्रकाशन, २०६७ ।
- निरौला, नृपध्वज, 'सङ्घीय अवधारणा र नेपालमा यसको प्रयोग' लोकतान्त्रिक संविधानका आधारहरू,: सारथी अध्ययन तथा अनुसन्धान केन्द्र, २०६५ ।
- www.wikipedia.com

Parliament and Parliamentary Control - status and way forward: Case of Nepal

Bhoj Raj Bhatt[♣]

Keywords: parliament, scrutiny function, government, control, public.

ABSTRACT

Till Now, Nepal has faced a lot of ups and downs in its political and governance system. The citizens of a historical country with a universal tag of ancient pride and bravery are now in a dilemma about nationality and are struggling to preserve it. Millions of youths are yet out of the country for survival while the political transition is almost resolved in the nation. A need for formulation of golden rule of politics and addressing the expectations of citizens must be the next step in current situation. This time, Parliament is stronger than ever and its role needs to be more broad, integrated, enhanced and satisfactory. It is the time to keep the mixed fabric of Nepali society together and attain the promises assured by the constitution by the optimum and autonomous use of formal public authority.

The Parliamentary system, particularly speaking, an extensively used system of democratic governance all over the world now a days, is such a type of political system, in which the head of state is usually a person different from the head of government. The system evolved from the perception and expectation that the public voice is strongly represented and imposed in front of the ruler so as to reflect the direct participation of public in the governance system. One can find both the very positive as well as negative aspects of this system based on the issues of representation, Effectiveness of the people sovereignty, level of soundness of majority people's power over that of minority and many more. In its irregular and bouncing journey to current Parliamentary practice, Nepal has now acquired a revolutionary achievement in its tramp to the federal, democratic, republican system of governance as cited delightfully in the present constitution of the country. As the intellectual says, the time to prove the existing Parliamentary system as the best ever political system adopted over the world is currently running in contrast of Nepal and the sharp vision of the whole world politics is analyzing for its ultimate success or failure.

Parliament, also renowned as one of the three supreme bodies of a state has majorly four functions to be done: legislation, representation, formation of government and scrutiny respectively. Legislation means the law making function of parliament in which the public body has to formulate

[♣] Section Officer, Federal Parliament Secretariat

the fundamental as well as the accessory laws related directly or indirectly with the public welfare and also to control, smoothen and maintain the public relations. Representation literally means acting on behalf of voters and citizens in which the belief and ideas of the nation are reflected by means of selected and authorized representatives in different forums for the betterment of public and public lives. Third one, the formation of government is one of the indispensable function in which the parliament selects the core body among itself to operate the national affairs and gives it national and international dealing authority by the name of "Government". The fourth and most important scrutiny function is the critical examination or observation of the activities done and functions ruled out by the government. In this function, parliament checks the rationality of the works done and actions taken by the Authority, created by itself, named government.

Now a days, a frequently expressed worry about the country Nepal in social medias, Newspapers and forums is that a great vexation of youths over the government and detest of citizens to their nation is being grown up in the individuals as well as communities of the nation state. The worries about dearth of nationality is being expressed even by the legends of politics and eminent thinkers of the country. The expressions from the supposed pillars of the system and the newly changed system of governance has created many a ambiguities as the implementation phase of federalism ie. the new system is being lengthened than expected and government plan and actions are also not properly working. In this situation, a search for the best way to overcome this situation may be the enhanced function of parliament as a high level controlling mechanism in which parliament would act really as it is supposed to do theoretically. ie. fully autonomous in doing rational functions, cordially and perfectly balanced by other two supreme bodies, ie. judiciary and executive as proposed by Montesquieu so that no one could upsurp complete power.

Parliament has a dual role to play, scrutinizing both the technical propriety and the political merits of statutory instruments that's why it needs to be fully functional for all the time during its tenure. The practice of parliamentary committees in Nepal as well as over the countries adopting Parliamentary system is an exemplary way to perform the dual role as mentioned above. Committees are universally found in parliaments across the world. A parliamentary committee is a group of parliamentarians appointed by one chamber (or both chambers, in the case of joint committees in a bicameral parliament) to undertake certain specified tasks. Committees offer a setting which facilitates detailed scrutiny of draft legislation, oversight of government activities and interaction with the public and external actors. A significant part of parliamentary work is now conducted in committees rather than in the parent chamber. For a nation to be progressive, its parliament also needs to be progressive by its functioning. By nature, the essence of courteous and traditional specific culture of parliament is a must but the way of thinking, use of technology and information communication technology, grasping the realistic and reasonable fact rather than preoccupied assumption imposing nature are some major surface seen areas of improvements to really develop the parliament as a controlling mechanism with high efficiency.

One of the blame that is frequently imposed upon the parliament of Nepal is the abuse of Authority. Many media house and public figures use to scatter this expression in twisted and spicy forms losing its originality to grab the attention of general peoples. Although, the basis and rationale of such kinds of blame is never tested, that's why the parliament has to be smart enough to reveal the truth and convey the message about its genuine intention among the public about any kind of functions done as it is the authority delivered by publics. Also, not only the making but also

the implementation of legal provisions in every sectors is a need of today for the effective parliamentary functioning.

The Parliament of nation can be a great source of prosperity by means of some oversight functions that are budgetary oversight, oversight of long term planning, oversight of gender issues, oversight of the implementation of laws as the government alone may not be fully able to conduct all the functions perfectly. In such oversight functions, the mini parliament can recommend the government for the best after rigorous discussion in any of the issues under its jurisdiction. The exemplary role of public account committee in Nepal in certain issues as well as over the nations around the globe can be a model example of resolving some major issues that were not properly addressed by the government and its authorities. For the effective functioning of government to ensure the way of peace and prosperity of Nation, Parliament must be aware of selecting the best and intellectual ministers for the formation of government as it is the major valid functional organ and must be responsible toward the people's authority.

"Power tends to corrupt; absolute power corrupts absolutely" The statement was made by Lord Acton, a British historian of the late nineteenth and early twentieth centuries. An observation at that time concluded that a person's sense of morality lessens as his or her power increases. The statement is seen to be relevant in current 21th centuries too. The controlling role of parliament over the government is necessary for preventing the power of government from being corrupted. The practice of proposing directions and instructions to the government by parliamentary committee is really worth appreciating but the questionable part is the status of implementation of the instruction received, which does not seem to be satisfactory according to the critics. To establish the best political culture, to institutionalize the achieved goals, to guarantee the happiness and to make the dream of prosperity become true, parliament must go through the strategic and diplomatic way also by different means. e.g. by means of inter parliament communication and coordination, action oriented performance rather than theoretical disputes, Promoting the culture of peace over the nations, making a high degree of use of sovereignty and enhance the dignity of nation in the international forum too.

Parliament also need to maintain a strong bond with bureaucracy of the nation as bureaucracy is the permanent government of the country. All the rules and regulations formed by the legislature are to be implemented by the bureaucracy. There is a doctrine of Administrative impartiality that civil servants faithfully execute any policy, regardless of whether they personally approve of it. such impartiality is not an inherent trait or virtue of the people who manned the civil service but, rather, a conditional favour, in that it presupposed a “harmony of outlook” between civil servants and political executives. One of the the major lacking point in implementing and strengthening the provincial and local level government in Nepal currently is due to lack of coordination and a cold conflict between the current government and permanent government. Taking this fact under consideration, parliament(the group of elected officials) has to resolve this problem by motivating the selected officials (i.e. bureaucrats) by dealing policy correction and coordination rather than imposition of interests. If successfully done, this step may be a proven breakthrough for the establishment of parliament as a practically efficient mechanism to settle down the bureau political conflicts too. The legislature must be careful in formulating the best possible and practical, reformed and representative bureaucratic policy for administrative as well as civil

service sector as the bureaucrats contribute their whole life for the sake of successfulness of government, policy implementation, public service and preservation of national dignity.

Some intellectuals reiterate from long that Nepal is in the risky phase of separatism. Separatism includes autonomism and secessionism.The parliament must be aware of current trend in the world ie. several examples of secession of countries in different ways. The failure of the new three layer system of federalism may lead to such any unpleased and unwanted results, hence, the members of all level of parliaments have to act in the favor of national integrity, brotherhood, bureaucratic reform, economic growth and prosperity, unleasing potentialities of nation, human powers and many more. It is the time for the leaders and parliamentarians to start a fresh discussion in the policy politics rather than party politics for the preservation of national integrity and also to start a sustainable visionary model of multidimensional development.

scrutinizing the activities of government in order to maintain high-quality governance and safeguard the public interest, parliament has to analyze minutely any attempt by the executive to conflate public and private interests. For that, first of all, the parliament has to enrich its members with values and ethics. As everyone knows, values and ethics are important within a political organization because they influence morals and decisions within any organization and need to be present in order to promote sustainability in the area of peace, agendas in the way of linking the chain of development. The Parliamentary politics without values and ethics is always a so called dirty game forever where the formation, dissolution and re-formation of government captures the priority of parliament and the concept of the parliament as a high level controlling mechanism can not be acted upon in reality, as faced by Nepal for a long. The rarely displayed cases of physical conflict in live parliamentary practice in the period of turmoil expressed in the parliament of countries are the proven examples that clearly shows there is always a state of conflict between the different agendas of different political parties and this reflects somewhat a lack in the values and ethics of the members of parliaments. According to the rule of law, no one is above the law even a rule maker is just an ordinary person in the eyes of law. The planning of chilli powder attack in the parliament of India (2014), fighting and chaos break out in Nepali parliament (2015) and recently seen fight between Sri Lankan Member of parliaments and even admitting some to hospitals(2018) and many of such physical fights in the parliament of Japan, Uganda, Taiwan and other countries too which are live captured by the cameras and will be continuously displayed as far the existence of technology will be a dark spot and shame for the parliamentary process forever. Directly speaking, that's ridiculous when viewed from the outer sphere of general people.

The past worse state of corrosion of *esprit de corps* and professionalism of police, bureaucracy and elites from public sector has severe consequences for the welfare of poor and realization of a broad range of civil, political, economic, social and cultural rights. Election barely counted as the idiom of citizenship rights and the opportunity for general public to discuss with the representative about service, as even the leaders thumped at the election have captured key decision making posts and the value of public authority was seen to be degraded crystal clearly. Now it is the time for the nation to learn from the past and never repeat the unpopular politics again and again which will lead to the subjugation of the highest legislature of nation that will be of strategic importance too to overcome the state of government failure.

One of the most interesting issue being raised about the contemporary government with two third majority is that the Nepal is in its immature effort in adopting the Leviathan tendency, The use of authority to become more and more powerful that leads to autocracy again and modern dictatorship is imposed to in which a prevailed and uncontrolled governance system is forcefully acted upon that may ruin the parliamentary control as the head of government imposes direct control over the sovereignty. Intellectuals have researched and argued that the reflection of Leviathan is clearly being seen in the work functioning of the government with its full tenure. Hence parliament of present time needs to be proactive to terminate the immersing modern ingenuous leviathan tendency, a little bit ambiguous and more dangerous because the situations and environments are totally different than that stated by Hobbs in 1651.

CONCLUSION

Nepal has overcome from the era-long political transitions in its triumph over uncertainty by the meaningful change of governance system. In such a country with post conflict society, parliament must head out in the way to release the potential for system integration, promise security and well being for all. Now it's time to regain the fame and pride of parliament and to use the public power as expected by the people: fairly, rationally and justfully. It is the time to change the function of parliament from rehearsal based to reality based. It is time to upgrade the current controlling way to a strong and functional parliamentary controlling mechanism that will be able to make the government responsible to the parliament and ultimately to the people in which the actual sovereignty is integrated within.

Albert Einstein has once said: "We can't solve problems by using the same kind of thinking we used when we created them." The role and structure of parliament currently has changed a lot than its role at the time of inception. Now the Parliament has to become more versatile, more dynamic, more tactful and more competent than previous as it is the repository of the sovereign will of the people and will of people never ends. It must be capable enough to overcome all the problems roaming around the country and need to prove itself the panacea for solving any problems of the nation.

REFERENCES

Constitution of Nepal, *www.lawcommission.gov.np*

Parliamentary function of representation, agora-parl.org, UNDP

Parliamentary control of delegated legislation, Paul Byrne, 1976

The Spirit of the Laws Charles de Secondat, Baron de Montesquieu 1748, Translated by Thomas Nugent, 1752, Batoche books kitchener, 2001.

THE PARLIAMENTARY MANDATE - Inter-Parliamentary Union, 2005

Tools for parliamentary oversight, Hironori Yamamoto, Inter-Parliamentary Union, 2007

Untouchable Bureaucracy, Unrepresentative Bureaucracy in a North Indian State, 2007

Institute of development studies, 2010:23

Reflection of Leviathan: State and Governance in Nepal, Dev Raj Dahal, Working Paper No. 58, October 2010

Evolution of Legislative body; in line with Constitutional Development in Nepal

Surendra Karki[♣]

Abstract

Parliamentary system has been the best practice for enabling and strengthening democracy as it doesn't seem possible to get direct participation of people in policy. Parliament is one of the major constitutional bodies of any democratic nation. Since the very inauguration of democracy in 2007 BS, in Nepal, parliamentary practice has evolved a lot along with constitutional development. Nepalese parliament has faced different challenges due to the rise of ambition in the King and many other reasons throughout the history. Coming up to the current parliamentary practice, in terms of number of MPs representing people, inclusion of different strata including women, indigenous people, Dalits etc, exercising parliamentary role developing parliamentary culture, Nepalese parliament has gone far ahead in the short time span. Author has tried to examine, how legislative body got evolved in different constitutions promulgated till the date, in what political light such management were made, whether there are some parliamentary peculiarities or not, what were their formation processes, whether the parliamentary body was in true sense democratic or not, in the given article. It has also been discussed in this article in what ways; the current constitution has placed parliamentary practices in the federal set up.

Background

Since the very inception of democracy in ancient Greece's Athens to till date, democratic exercise is being considered the best ruling practice around the world. Democracy itself is not a panacea; rather there must be certain administrative system which gives the true essence to democracy. The fundamental principle of democracy is to represent people's ideas and voice into legislation of the nation.

A parliament is a legislature, especially in those countries whose system of government is based on the Westminster system modeled after that of United Kingdom. Parliament is the result of maximum participation of people in ruling process. United Kingdom first set forth the idea of parliament in the modern world in 13th century. Parliamentary system was not practiced in the modern form although they served the prime purpose of legislation but modern parliaments have widened their jurisdiction after the development of theory of separation of power.

♣ Section Officer, Federal Parliament Secretariat

If we go back to the history of Nepal, Nepalese people had to fight several occasions for freedom and democracy. Parliamentary system is practiced within the democracy. For this reason, it can be inferred that we don't have long history of parliamentary exercise. Though, constitution of 2004 BS and 2007 BS managed to have parliamentary bodies, constitution of prior one did not come into effect while later one did managed parliamentary body, was just the advisory council which was not of parliamentary nature. So, first parliamentary practice in Nepal held only after the general election of 2015 BS. It constituted the bicameral parliament, namely Mega Asembly (*Maha Sabha*) and House of Representative (*Pratinidhi Sabha*). So looking at these developments, now it is apt to thoroughly observe the evolution of parliaments along with the development of Nepalese politics in different period.

During Rana regime

It was a dark period, in terms of freedom of opinion and expression, assemble peacefully and without arms, to form political party, to form union and associations, to move and reside in any part of Nepal and to engage in any occupation or be engaged in employment, establish and operate industry, trade and business in any part of Nepal. Rana regime was mainly hereditary. Starting from Jung Bahadur to Mohan Shumser during early democratic stage of Nepal, regime went mainly full of deprivations. For such reasons, this period was vehemently the time of autocratic ruling with no parliamentary practices. Saying this, we should not forget that a very important footprint for parliamentary practice which was paved during this regime.

"Nepal Sarkar Baidhanik Kanun, 2004"

"Nepal Sarkar Baidhanik Kanun, 2004 BS" is the first constitution in constitutional history of the nation promulgated during the time of Rana Prime Minister Padma Shumsher. Unfortunately, this constitution couldn't come into effect. Despite this fact, this constitution conceptualized the bicameral legislative body. In *"Nepal Sarkar Baidhanik Kanun, 2004 "* it was mentioned that legislative body of Nepal consists of three constitutional organs viz. Prime Minister, *Rastra Sabha* and *Bhardari Sabha*. In section four of this constitution mentioned the arrangement of legislative body of the nation.The Upper house was named as *Bhardari Sabha* and the lower house was named as *Rastra Sabha*. The *Bhardari Sabha* would consist of twenty to thirty members including all institutions, employment sectors and any citizen who glorified the nation with their special qualifications. Whereas in *Rastra Sabha* it was managed to consist sixty to seventy members, among which forty-two members should have been elected and remaining others would be nominated from different walks of life. It was managed in article 23 of this constitution that legislative assembly of both houses would sit for two occasions within a year. Special privileges were given to members of both houses. A very special provision was made in this constitution regarding power of parliament i.e. if there are any cases of ill-governance or conflict in the nation, then the authority of the parliament could be drawn by Prime Minister. But all of these provisions were limited to blacks and whites.

As *"Nepal Sarkar Baidhanik Kanun, 2004"* could not come into effect. A new constitution was promulgated in 2007 BS after the inauguration of democracy in the same year. It was named as

"Nepal ko Antarim Shasan Bidhan, 2007". This constitution consisted of 7 sections, 73 articles and 1 index. This constitution first time set the practical and legitimate constitutional system. Residual power, right to amend the constitution and emergency power were vested in His Majesty King. *As* its name suggests it was for interim period and for the time being till the new constitutional arrangement is not made. In fact, only after this constitution parliament was set up literally as general election for MPs first time held in 7th Falgun, 2015BS. Nepali Congress won majority of the MPs seats and formed majority government in the premiership of famous congress leader B.P. Koirala.

Nepal ko Antarim Shasan Bidhan, 2007

The Interim Constitution of Nepal Act 2007 mainly came into existence due to the two fundamental factors. Firstly, the rulers' failure to implement the constitution of 2004, and second, the success of the revolution of 2007BS, with an agreement which is known as the Delhi Agreement. This constitution had 7 sections, 73 articles and 4 sub sections, also known as the shortest constitution.

Regarding the development of parliamentary practice, this constitution has provided the unicameral legislature body which is known as the advisory committee. The members of the committee were the members of the cabinet, chief of the various constitutional organizations and member who were nominated by king from different field on the basis of their service devoted to the nation and the co-officio member. Observing at the formation of advisory council, it does not seem to be a true parliament in the sense that members used to be selected not elected.

Nepal Adhirajyako Sambidhan, 2015

The Delhi agreement was concluded with the committee to form a constitution having the nature of republican one to rule over the state. But, due to the various internal factors like; conflict between and among the political parties regarding the authorities of the state and other miss concept among themselves did not fulfil the committees made by themselves. The election for the formation of the constitution drafting was never held. Therefore, on March 16, 1958 King Mahendra formed a commission under the chairmanship of Bhagwati Prasad Singh and an advisor was also appointed named Sir Ivor Jennings, expert of the constitution of Cambridge University of U.K.

Regarding the parliamentary practices *Nepal Adhirajyako Sambidhan, 2015* managed bicameral parliament viz. *Mahasabha (*Mega Assembly,upper house*)*and *Pratinihdi Sabha* (lower house). Legislative body consisted of His majesty King, *Mahasabha, Pratinidhi Sabha.*

Mahasabha consisted of 36 members, of which 18 members would be elected members and remaining 18 will be nominated by His Majesty King, on his discretion, according to the article 21 of the constitution. *Mahasabha* would have the tenure of 6 years and the dissolve of*Pratinidhi Sabha* would not affect *Mahasabha* in any way. First time in the history of Nepal, parliament was formed, where *Krishna Prasad Bhattarai* became the first speaker of the parliament.

Nepal Ko Sambidhan, 2019

"Nepal ko Sambidhan 2019" was introduced after the Royal coup in 1st Paush, 2019. This constitution killed the bud of democracy and established the dictatorship of King Mahendra. King Mahendra introduced the new party-less ruling system, he named it *Panchayat.* It was clearly mentioned in the directive principles of Panchayat System in part 4, article 19 of the constitution that, "The aim of the Panchayat System shall be to promote the welfare of the people by setting up a society which is democratic, just, dynamic and free from exploitation by bringing about harmony in the interests of different classes and professions from a comprehensive national outlook." During Panchayat regime, parliamentary practices were practiced in new way. Although this system was claimed to be just and dynamic, just and democratic but in true sense, it was not a complete democratic practice as political parties were banned. Most of the supreme political leaders were captivated.

Though Panchayati System was a party-less system and had no space for any political ideology and practices, parliamentary practices were conducted just like in full democratic practices. But the members of National Panchayat would not be representing any political parties.

If we try to seek parliamentary practices within Panchayat System then we need to have some idea about the Rastriya Panchayat at the central level and other Panchayat in different administrative layers. Parliamentary practices were prevalent from the very bottom of administrative layer i.e. village assembly or town assembly. Village Assembly or town assembly would act as parliament where as village Panchayat and town Panchayat would function as executive body of the local level. Similarly, there was provision of District assembly and Zonal assembly in different sub - national level.

During Panchayat's ruling unicameral *Rastriya Panchayat* was formed as national legislature in Nepal which was apex of the party-less democratic Panchayat System and its constitution, functions, duties and powers would be as specified in the constitution. No clear number of members in Rastriya Panchayat was mentioned in the constitution, but it was mentioned that the formation of National Panchayat will be on the basis of members elected in the manner specified in Schedule 4, and members nominated by His Majesty constituting twenty-five per cent of the total number of members elected under sub-clause (a). While nominating members for National Panchayat by His Majesty, he may appoint them from different political sectors, class organizations, intelligentsia, different communities of Nepalese society and any other individual as deemed appropriate by His Majesty. It was mentioned that the term of office of the members of the National Panchayat shall be five years.

Instead of speaker of the house in this period, there was the provision of Chairman, who would be appointed on the recommendation of the National Panchayat. Similarly there was the provision of Vice-Chairman as well. An interesting fact about the National Panchayat was, it had conceptualized the concept of Steering Committee consisting of fourteen members, in addition to the ex–officio members, to advise the Chairman of National Panchayat with regard to proper conduct of business before the National Panchayat and also in the other matters. Very similar to parliamentary committees there was the provision of forming different committees to discuss on

various matters formed with a view to associate the members of the National Panchayat in the administration of the country. Moreover, there was a provision of Panchayat Policy and Investigation Committee in the chairmanship of the chairman of National Panchayat.

The parliamentary sessions would commence by the summon of His Majesty to the members of the National Panchayats early as possible. His Majesty King had many powers such as, to adjourn the sessions, commence the sessions, conclude the sessions, and addresses the National Panchayat and for that purpose may command the attendance of the members and sending the message to National Panchayat.

As *Panchayat* System was mainly the King-led ruling system, any questions regarding the conduct of the King could not be raised, no discussion about him and all Royal family members could be held in any session of National Panchayat. In this way certain restrictions and privileges were provided to the member of National Panchayat. There was also the provision of secretary of the National Panchayat who would be appointed by His Majesty.

Similarly, Part 9 of the constitution of Nepal 2019 had provisioned the legislative procedure. Under which, member of the National Panchayat could introduce a bill in the concerned committee constituted pursuant to Article 41. But, again there were certain restrictions for certain bill mentioned in the constitution. Bill could be introduced only after obtaining prior approval of His Majesty. Some of such concerns would be like any matter relating to the expenditures of the Royal family or any matter relating to the debt or guarantee for which His Majesty's Government is liable.

When a bill would be passed by the National Panchayat it should have been presented to His Majesty for his assent and if His Majesty was willing to give his assent, he should have notified his assent ordinarily, within one month of the presentation of the bill and if he desired to withhold his assent subject to amendments, he would proceed in accordance with the clause 2 of the constitution. His Majesty King would consult to *Raj Sabha* if any bill deemed expedient that bill discussed in the National Panchayat could not be passed, he would send a message accordingly, stating reasons thereof to the National Panchayat and the National Panchayat should, after giving consideration to such message as soon as possible, submit its recommendations to His Majesty.

After assent is given by His Majesty to a bill, such bill would become an Act and such assent should be deemed to have been given as soon as the Royal Seal is affixed to the bill.

The Constitution of the Kingdom of Nepal 2047

The Constitution of the Kingdom of Nepal, 2047 came into existence after the successful restoration of democracy and multi-party system after Mass Movement II in 2046 BS. After the nation had been ruled by party-less Panchayati system for almost 30 years' period, there was a kind of suffocation on the part of political parties, as their activities were undergrounded. People were also suffered due to autocratic regime of the king and his close aide. The political parties and people concluded that Panchayat system was not just, dynamic and democratic as it claimed to be. As an aggression of people and party both, democratic fight took a new height and became successful to

give a constitution having Sections 23, Articles 133 and Indexes 3. In this light a democratic constitution was made with sovereignty vested in people first time in the political history of Nepal.

In this constitution parliamentary management was arranged under the section-8. This constitution managed the bicameral parliament. It is stated in the article 44 of the constitution that, "There shall be a legislature, to be called Parliament, which shall consist of His Majesty and two houses, namely the House of Representatives and the National Assembly."

Further, article 45 states that House of Representatives shall consist of two hundred and five members. They all would be the directly elected members from 205 constituencies around the nation. The House of Representatives had the tenure of five years.

The National Assembly would consist of sixty members where ten members were to be nominated by His Majesty from amongst persons of high reputation who have rendered prominent service in various fields of national life, Thirty five members, including at least three women members, to be elected by the House of Representatives in accordance with the provisions of law, on the basis of the system of proportional representation by means of the single transferable vote, and fifteen members, three from each of the Development Regions to be elected in accordance with law on the basis of the system of single transferable vote by an electoral college consisting of the Chief and the Deputy Chief of the Village and Town Level Local Authorities and the Chief, Deputy Chief and the: members of the District Level Local Authorities. It was provisioned that National Assembly shall be a permanent house. The tenure of office of one third of its members would expire every two years. The tenure of office of the members of the National Assembly would be six years.

Although, the legislature of this period was formed during the democratic era, the exclusive right for summoning and prorogation of sessions and dissolutions of the houses was given to His Majesty King. As earlier His Majesty could address and provide any message to houses.

Observing the legislative management, of the constitution of 2047, it is far more advanced than the management of earlier constitutions. This constitution made the arrangements for overall aspects of legislative management along with bicameral parliamentary practices.

The Interim Constitution of Nepal, 2063

After the dissolution of parliament by then King Gyanendra Shah, coup on ruling by King, a very critical scene in political canvas of the country could be seen. This constitution appeared as the sixth constitution of the nation as a result of Mass Movement II. On April 24, 2006 King Gyanendra reinstated the old Nepal House of Representatives. The King called upon the Seven Party Alliance (SPA) to bear the responsibility of taking the nation on the path to national unity and prosperity while ensuring permanent peace and safeguarding multiparty democracy. After the successful conclusion of Mass Movement II, Parliamentary practice of Nepal went through two consecutive constituent assemblies, so it may be meaningful to see the parliamentary practices after the promulgation of 'The Interim Constitution of Nepal 2063' observing at both constituent assemblies.

Constituent Assembly, 2064

The Interim Constitution of Nepal managed the unicameral parliament. The major responsibility of the parliament was to promulgate the new constitution safeguarding the achievements made by Mass Movement II. Article 59, of Interim Constitution states that upon the expiration of the term of the legislature-parliament pursuant to this constitution, the constituent assembly would exercise the powers of the Legislature- Parliament as referred to in this Constitution.

The major differences between this parliament and among other parliament formed before were: firstly, it was the parliament formed under the republican system, therefore there was no role of King. Secondly, parliamentary body was formed as constituent assembly, which sole responsibility was to promulgate new constitution. Thirdly, the electoral method applied for forming constituent assembly, legislative of Nepal, was different. Two methods were used to constitute the constituent assembly, first past the post, directly representing the concerned electoral constituencies and proportional system, in which candidate represent the whole nation as a single constituency as per the vote gained by his\her concerned party.

Among 601 CA members, 240 members were elected in single seat constituencies, 335 were elected through proportional representation, and the remaining 26 seats were reserved for nominated members. First constitution assembly failed to promulgate new constitution mainly due to lack of consensus among the political parties on major political agendas such as restructuring of state, administrative model of the nation, number of states, demarcation of the states' border. Constitutionally, the tenure of the Constituent Assembly was fixed to be two years. However the, Constituent Assembly failed to promulgate constitution within the given time frame, that's why, tenure of the Constituent Assembly was prolonged two times later. Setting a new phenomenon in history, first Constituent Assembly got dissolved without promulgating the constitution in 28th May, 2012.

Second Constituent Assembly, 2070

Somehow, Nepalese politics went into coma, after the dissolution of first Constitution Assembly. Having seen the failure of First Constituent Assembly, there were different assumptions and perceptions amongst the people regarding the success of second Constituent Assembly. A new non-political government was formed in the leadership of then Chief Justice Khilraj Regmi, for new election of Constituent Assembly, which was held in 19th November, 2013. Even after theformation of second Constituent Assembly Nepalese politics could not get the right direction and constitution making was still on chaos. But after the deadly earthquake of April 25, 2015, seeing the grief and sorrows on the face of people about the political future, political parties made a 16th point political consensus led to a roadmap for constitution drafting. Finally second Constituent Assembly succeeded, promulgating most awaited new constitution on 20th September, 2015, after a very rigorous effort and commitment made by Constituent Assembly.

Nepal ko Sambidhan (2072)

The present constitution of Nepal not only outlines the new political map of the nation but also practically ensures the achievements made by people during the several revolutions occurred before. The constitution of Nepal has managed parliamentary system not only in federal level but also in provincial and local level. This is the major paradigm shift in parliamentary practice of Nepal. It is the great upheaval in the political power map of the nation as well. Under article 83 of the constitution legislative arrangement has been managed where it has been mentioned that "There shall be a Legislature, called Federal Parliament, consisting of two Houses, namely the House of Representatives and the National assembly.

Regarding the composition of House of Representatives, under article 84, clause (1) sub clause (a) states that, "One hundred and sixty five members to be elected through the first past the post electoral system, with one being elected from each election constituency of one hundred and sixty five election constituencies delimited in the country on the basis of geography and population. Similarly, under same article, sub clause (b) states that, "One hundred and ten members to be elected through the proportional electoral system where voters vote for political parties, with the whole country being considered as a single election constituency. The term of the House of Representatives is fixed to be five years unless it is dissolved.

Another major house of federal parliament, National Assembly is composed of fifty nine members as mentioned in the article 86. Under the same article it is stated that " The National Assembly shall consist of fifty nine members, fifty six elected members, eight from each state, consisting of at least three women, one Dalit and one from persons with disabilities or minorities, from each State by an electoral college composed of members of the Provincial Assembly, chairpersons and vice- chairpersons of the Village Bodies, and Mayors and Deputy Mayors of the Municipalities, with different weightage of vote by members of the State Assembly, chairpersons and vice chairpersons and vice-chairpersons of the Village Bodies, and Mayors and Deputy Mayors of the Municipalities, as provided for in the Federal law, three members consisting of at least one woman nominated by the President on recommendation of the Government of Nepal." The term of the members of the National Assembly shall be six years. The term of office of one third of the members of the National Assembly expire in every two years.

In Provincial level, provincial legislature has been managed in part 14, article 175 of the present constitution. Provincial assemblies are independent assemblies of concerned provinces. The rights and duties of the provincial assemblies are almost similar to that of Federal Parliament in many regards. Regarding the formation of provincial assembly it is stated in article 176 that " Members equal to double the number of members to be elected through the first- past – the- post (FPTP) election system to the House of Representatives from the concerned province and the number of members to be elected through the Proportional Representation (PR) election system equal to the number equivalent to the remaining forty percent when the number of members maintained pursuant to section (a) is regarded as sixty percent." According to this provision total seats allotment for different provincial assemblies comes out to be, Province No. 1, 93, Province

No. 2, 107, Province No. 3, 110, Gandaki Province 60, Province No. 5, 87, Karnali Province 40 and Sudurpashchim Province 53.

The current constitution, in article 221, manages the local legislature. Local legislature is further divided into Village Assembly and Municipal Assembly. Village Assembly comprises of village executive Head, a Deputy Head and four members elected from every ward of the village council and member of the village executive elected from the Dalit and minority community. Similarly, formation of Municipal Council goes with the same formation line that of Village Council. This constitution has provided the independent status to the local legislature as they are free to draft law being under the provisions enumerated in Schedules 8 and 9 of the constitution.

Conclusion

To sum up, the success of democracy is directly dependent to the success of parliamentary practices. People mandate is expressed through the election and exercised in parliament. Within the short span of time, Nepalese democracy has adopted the parliamentary practice and gone through various ups and downs. It can be observed that Nepalese parliamentary practice is modeled after the parliament of United Kingdom, called Westminster model. Belatedly though, Nepalese Parliamentary has developed into the such representative body which has adopted the inclusive policy given good share to the women, indigenous people, Dalit, backwarded and minority castes etc.

References

- *"Nepal Sarkar Baidhanik Kanun, 2004"*
- *Nepal ko Antarim Shasan Bidhan, 2007*
- *Nepal Adhirajyako Sambidhan, 2015*
- *Nepal Ko Sambidhan, 2019*
- *The Interim Constitution of Nepal, 2063*
- *Nepal ko Sambidhan (2072)*
- *The Constitution of the Kingdom of Nepal 2047*
- http://www.newworldencyclopedia.org/entry/Parliament
- https://en.wikipedia.org/wiki/Parliament_of_the_United_Kingdom
- https://en.wikipedia.org/wiki/Magna_Carta
- https://en.wikipedia.org/wiki/2006_democracy_movement_in_Nepal
- https://en.wikipedia.org/wiki/Provincial_Assembly_(Nepal)

Separation of power in parliamentary democracy of Nepal

Bhanu Pokharel[♣]

Summary

Government is universally accepted to be a necessity for an ordered society. Yet the necessity for government creates its own problem of how to limit the arbitrariness inherent in the government. The concept of separation of power as formulated by Montesquieu argued that the separation of powers mean that the same person should not form the part of more than one of the three organs of the government, that the organ of state should not control or interfere with the exercise or functions of other organs, that an organ of state should not exercise the function of another organ of state. The separation of powers can serve at least four democratic values i.e. guarding against government tyranny, defending against legislative supremacy, preventing arbitrary government and promoting governmental efficiency. Though separation of powers is unique to presidential systems, the parliamentary democratic countries like Nepal have included it as a core characteristic and prerequisite of a democratic government. It is also important to note that, the mere separation of power of government cannot on its own secure democratic governance.

Introduction

The constitutional theory has long been held that the separation of powers is unique to presidential systems and incompatible with parliamentary ones. This conventional wisdom has hardened over the years with the proliferation of scholarship debating the merits of presidential or parliamentary systems for emerging democracies or restructured states like Nepal.

The presidential separation of powers is neither constitutional nor descriptive of modern constitutionalism. Indeed, many constitutional democracies contravene the underlying philosophy of separated governmental powers in so far as they exhibit the very opposite of the separation of powers: the fusion of governmental powers. These regimes tend predominantly to be parliamentary systems, whose two defining traits are, first, the reliance of the head of government on the legislature for its political survival and, second, the executive power to trigger elections by dissolving the legislature. Such powers are generally unavailable to the executive in presidential systems precisely because presidential systems typically adhere to the separation of powers.

The division of labor contemplated by separation-of-powers theory cannot tolerate fused powers because separating powers endeavors to endow one governmental branch with an intrusive

♣ Section Officer, Federal Parliament Secretariat

power of oversight over another, all within an interlocking web of mutual distrust. The consequence of organizing government power in this way-so as to cultivate an invasive overlap among government departments-is to prevent any single organ of the state from achieving absolute power. This is a terribly important objective for any democratic state. Yet it is but one of the core values served by the separation of powers. Other values include preventing arbitrary government, defending against legislative supremacy, and promoting governmental efficiency. Democratic presidential systems aspire to these core democratic values, and they deploy the separation of powers to achieve them.

Democracy and separation of powers

Government is universally accepted to be a necessity, since men cannot fully realize himself his creativity, his dignity and his whole personality except with an ordered society. Yet the necessity for government creates its own problem of how to limit the arbitrariness inherent in government, and to ensure that these powers are to be used for the good of society. It is the limiting of the arbitrariness of political powers that is expressed in the concept of constitutionalism. Constitutionalism recognizes the necessity for government but insists upon a limitation being placed upon its powers by way of dividing the government powers into their three constituent functions, and under three arms. Thus constitutionalism connotes in essence a limitation of government powers through the doctrine of separation of powers.

The doctrine of separation of powers is indispensable in Nepal's constitutional system and is one of the features of the Nepali Constitution. It is a core characteristic and prerequisite of a democracy government though it is important to note that, the mere separation of power of government cannot on its own secure democratic governance.

In modern time, the concept has been expended and has come to mean a number of things to scholars and others interested parties. However, in its original contest as formulated by Montesquieu, the concept meant:

1. That the same person should not form part of more than one of the three organs of government;
2. That one organ of state should not control or interfere with the exercise or functions of other organs;
3. That one organ of state should not exercise the function of another organ of state.

In considering each of these aspects of separation of powers, it is important to make note of the fact that though the separation of power is desirable and important, absolute separation of powers is not possible.

Perhaps the most critical observation for our purposes is that constitutional scholarship regards democracy and the separation of powers as virtually synonymous, the latter deemed indispensable to the former. Granted, this is largely an American phenomenon, an unsurprising one given that the United States Constitution separates its powers.

It is equally interesting that the global popular culture also conceives of separated powers as fundamental to democracy. This point can be raised not to understate the salutary consequences of

separating powers in constitutional systems but, rather, only to note that there appears to be a strong presumption that presidential systems achieve certain standards of governance that rival systems do not.

Separation Theory

The separation of powers is a common feature of modern constitutionalism. The concept of separating powers derives from political and philosophical inquiry, biblical and Near Eastern sources, ancient Greek and Roman models of mixed government, and American political theory and advocacy. Its animating purpose is to divide governmental functions in the service of certain values of public administration and governance.

Governmental powers may be separated along three axes: horizontal, vertical and diagonal. Horizontal separation refers to the division of powers among government branches that are part of the same order of government. The leading illustration of horizontally separated powers is the tripartite division of federal powers in the constitution of the United States. In contrast, vertical separation refers to the division of powers between two or more orders of government. A useful example is the Canadian federal Constitution, which expressly distinguishes between national and sub national governmental functions. Governmental powers may also be separated diagonally, consistent with the principle of subsidiary. Subsidiary requires that a given governmental objective be pursued by the lowest level of government-the one closest to the people-capable of successfully achieving it.

The original theory of horizontally separated powers divided powers between the executive and legislative branches. But the modern theory of horizontally separated branches generally divides powers among three elements of government and holds that the legislature should create laws, the executive should enforce those laws, and the judiciary should interpret them. This separation rests, in large measure, on the perceived comparative advantages of each branch of government; for instance, the ability of the judiciary to apply rules of general application to specific cases, or the capacity of the executive to move swiftly to respond to public needs, or the competence of the legislature in balancing diverse and often contrary interests.

Separated powers reflect the philosophy that governmental functions should be distributed among the organs of the state. This theory relies on three reasonable premises: (1) that the government should discharge all law-related functions; (2) that those functions can be divided into three coherent categories; and (3) that this tripartite division is a rational way to structure the state. However, it is not always clear which governmental functions should be assigned to which particular branch of government. Moreover, it is not clear that horizontally separated powers necessarily demand three government departments. Indeed, one could create a governmental structure composed of four, five, or even more departments - an arrangement that would nonetheless satisfy the strictures of horizontal separation.

The values of separated powers

Eric Brandt argues that the separation of powers can serve at least four democratic values: guarding against government tyranny, defending against legislative supremacy, preventing arbitrary government, and promoting governmental efficiency. This is a helpful point of departure for

assessing the values of separated powers because constitutional scholars generally argue that the separation of powers advances one or more of these values. In this section, I will sketch and probe the meaning of each of these four democratic values.

1. **Guarding against government tyranny**

A state that governs through tyranny cannot claim democratic legitimacy. For Montesquieu, who defined tyranny as an unconstrained coercive authority that retains the power to limit popular choice, tyrannical rule defies the very essence of democracy, which folds into itself the notion of liberty. In turn, liberty, to Montesquieu, demands the capacity to govern one's self, in the sense of having a free soul, and to govern one's state through representative democracy. These two elements of liberty form the nucleus of Montesquieu's defense of the separation of powers as a structural tool that frustrates the tyrannical ambitions of rulers.

Separating powers was Montesquieu's answer to tyranny. He thought that in order to achieve liberty and to achieve the "tranquility of spirit" that comes from the comfort and security of choice, the three governmental powers-legislative, executive, and judicial—should reside in different stations. Unless the legislative power is constituted by means of representative democracy and unless this power is separated from others, then tyranny is likely to result: "When legislative power is united with executive power in a single person or in a single body of the magistracy, there is no liberty, because one can fear that the same monarch or senate that makes tyrannical laws will execute them tyrannically." Therefore, Montesquieu deployed the separation of powers as a constitutional structure to prevent the law-making, law-enforcing, and law-interpreting functions from resting in a single seat.

Preventing the concentration of power is regarded today as the principal purpose of separating powers. It should therefore come as no surprise that the fundamental preoccupation of modern statecraft is to diffuse governmental authority across public institutions. And this has been the case ever since the American framers made the separation of powers the keystone of their constitutional architecture, reflecting, in large measure, James Madison's vision of government.

2. Defending against legislative supremacy

The separation of powers also serves a second democratic value: defending against legislative supremacy. The menace of legislative tyranny is somewhat veiled because democratic rule through the legislature carries a certain popular appeal. Although legislative supremacy may be consistent with a crude understanding of procedural democracy, it may simultaneously conflict with the ideals of substantive democracy.

The separation of powers may help foil not only the rise of legislative supremacy but also of judicial and executive supremacy. For it is not only legislative supremacy that citizens should fear. Equally worrisome concerns regarding the integrity of democratic processes would flow from judicial supremacy and executive supremacy. The separation of powers, therefore, helps to control the risk of all three supremacies, which is similar to the work that the separation of powers achieves in frustrating the concentration of power discussed above.

3. Preventing arbitrary government

The third democratic value of separated powers is, perhaps, the least appreciated yet the most important: preventing arbitrary government. American commentators have noted that the separation of powers was developed with this very purpose in mind. Indeed, the framers rejected a proposal to include a bill of rights in the original constitution precisely because they thought that separated powers were sufficient to protect against the exercise of arbitrary power.

The significance of this third democratic value derives from the fundamental democratic principle of the rule of law, whose two commonly understood features are predictability in the exercise of official power and fairness in the administration of the law. The separation of powers helps achieve these objectives because its design complicates the arbitrary exercise of power. Endowing each branch with its own competences serves as a form of notice giving. It fosters predictability in the discharge of governmental responsibilities and facilitates popular accountability in the exercise of public duties. The separation of powers replaces arbitrary government with a more stable state that administers an impartial legal system constituted of prospective laws.

Separated powers therefore establish boundaries between and among the organs of the state. Although those organs enjoy a certain margin of discretion in exercising their powers, that discretion is itself bounded by the rule of law. In this way, the separation of powers is thought to prevent arbitrary government and, in turn, to compel the branches of government to adopt a rational, non-arbitrary, and public-regarding approach to governance. One practical illustration of this relationship is the principle of non-delegation which springs from separation-of-powers theory and holds that one branch of government may not delegate its powers to another. What drives the concept of non-delegation is not exclusively the imperative to prevent tyranny or the concentration of power but, rather, the desire to equip the electorate with the tools to hold each branch accountable for its action or inaction.

4. Promoting governmental efficiency

Separated powers are also said to improve governmental efficiency. The theory, here, is that the division of labor across governmental departments frees one department of government to conduct its affairs without undue interference from another. Separating powers serves the interest of governmental efficiency by assigning certain public functions to the branches best suited to achieve the stated objective of those functions. It is simply a matter of institutional competence.

Perhaps the paradigmatic demonstration of separating powers as a way to achieve governmental efficiency may be drawn from a seminal United States Supreme Court decision. The Court ruled that requiring the Senate to ratify the president's decision to dismiss United States postmasters would undermine executive efficiency. The president, wrote the Court, ought to retain the authority to make executive choices without the threat of politically inspired delaying tactics that risk disrupting the delivery of public services administered by the executive.

Only a few scholars argue that efficiency is the principal purpose of separated powers. Most connect it with the prevention of tyranny. Others argue contrarily: that separated powers are inefficient because they erect barriers to the legislative process. Yet this inefficiency is precisely what helps prevent the concentration of power. Separated powers, for instance, mitigate against the

dangers of unilateralism by deliberately placing obstructions throughout the legislative process. Recognizing the causal connection between creating inefficiency and thwarting tyranny, the founders were content to sacrifice optimal efficiency for a greater likelihood of liberty.

5. Conclusion

Separated powers were and will be remained an inventive device for achieving important democratic values in presidential systems. These values include thwarting the rise of government tyranny, preventing the arbitrary exercise of government power, and promoting the efficient administration of the state. But these core values of democracy are likewise achievable, albeit in varying degrees, in parliamentary systems. Whether those parliamentary systems separate powers in an unconventional fashion, as in British parliamentary, or in a juricentric fashion typical of constrained parliamentary systems or between two independent executives as in semi presidential systems, the three democratic values discussed throughout may indeed be achievable, though perhaps not in all circumstances. This is a profound point because it suggests that the democratic and structural advantages of separated powers are not inherently exclusive to presidential systems but are also attainable in parliamentary systems as well. It is even more important because it leads to new possibilities for constitutional design.

One such prospective model of constitutional design is the intra branch fusion of parties, which is most useful, perhaps, in thinking about constitutional design for emerging and fractious or reconstructive democracies. This form of reconciliatory constitutionalism holds promise for inspiring or instilling a constitutional culture that respects the rule of law, for rejecting divisive political posturing and partisan maneuvering, and also for embracing stability in the service of the larger interests of the state and its people. Although I have cited the Presidency Council as the flagship illustration of the intra branch fusion of parties, there are certainly other examples of this form of fusion in the global community of states.

This inquiry is largely, though not exclusively, anchored in the theory of constitutionalism and is consequently not as analytically engaged in assessing the practice of constitutionalism. The values of separated powers are achievable, at least in part, in parliamentary systems. Constitutional theory and, indeed, the citizens of the democratizing nations of the world would benefit immensely from close scrutiny of these models and their prospects for fulfilling the promise of democracy.

References

1. Constitution of Nepal, Law Book Management Committee
2. CONSTITUTION OF THE UNITED STATES
3. CONSTITUTION OF CANADA (Constitution Act, 1982) pt. I (Canadian Charter of Rights and Freedoms).
4. Richard A., International Journal of Constitutional Law, Volume 8, Issue 2, 1 April 2010, Pages 207–236
5. Samuel H. Barnes, The Contribution of Democracy to Rebuilding Post conflict Societies, 95 AM. J. INT'L L. 86, 97 (2001)
6. Richard A. Posner, The Constitution as an Economic Document, 56 GEO. WASH. L. REV. 4, 12 (1987).
7. Matthew P. Harrington, Judicial Review Before John Marshall, 72 GEO. WASH. L. REV. 51, 65–67 (2003).
8. Alfred Stephan & Cindy Sketch, *Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism Vs Presidentialism*, 46 WORLD POL. 1, 3 (1993).

नेपालमा संसदीय प्रणालीको अभ्यास : एक विश्लेषण

पुरुषोत्तम पौडेल*

सारांश

नेपालमा संसदीय प्रणालीको शुरु भएको छोटो अवधिमा पनि बहुदलीय राजनैतिक प्रणाली विकसित हुँदै गएको छ । संसदलाई सक्रिय रुपमा काम गर्ने अवसर खासै प्राप्त भएको छैन । हालसम्मको ठूलो उपलब्धि भनेको समावेशी प्रणालीबाट निर्वाचित जनप्रतिनिधिहरुबाट लोकतान्त्रिक संविधान निर्माण हुनु हो । संसदलाई बढी कानूनहरु, ऐनहरु निर्माण गर्ने निकायको रुपमा विकसित गराउनु पर्दछ । संसदलाई सरकार निर्माण गर्ने र विघटन गर्ने कामबाट टाढा राख्नु नै एक प्रमुख चुनौती हो ।

परिचय

राज्य सञ्चालन गर्ने वैधानिक निकाय सरकार नै हो । सरकारका विभिन्न रुपहरु भएतापनि हाल विश्वमा लोकतान्त्रिक, जननिर्वाचित सरकारलाई मात्र शासन गर्ने अधिकार छ । लोकतान्त्रिक सरकारका प्रमुख तीन अङ्गहरु हुने गर्दछन् । ती अङ्गहरु कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायपालिका हुन् । त्यसमा व्यवस्थापिका पनि एक प्रमुख अङ्ग हो जसले राज्यलाई आवश्यक पर्ने कानून, ऐनहरु, नीतिहरु निर्माण गर्ने गर्दछन् । संसदीय प्रणाली अपनाएका मुलुकहरुमा संसदलाई एक प्रमुख अङ्ग मान्ने गरिन्छ । विश्वमा संसदीय प्रणालीको सुरुवात गर्ने मुलुक बेलायत नै हो । तसर्थ बेलायतलाई संसदीय प्रणालीको जननी मानिन्छ । संसदीय प्रणालीका विभिन्न रुप भए तापनि विश्वमा मुख्यतः तीन प्रकारका प्रणाली प्रयोगमा रहेको पाइन्छ ।

बेलायती प्रणाली

यस प्रणालीमा संसदीय सर्वोच्चता भएको हुन्छ । सरकारको निर्माण पनि संसदबाट मात्र हुन्छ । सरकारको मन्त्री बन्न संसदको सदस्य बन्न अनिवार्य छ । सरकार पूर्णतः संसदप्रति जवाफदेही हुन्छ । सरकारका मन्त्रीहरु नियमित रुपमा संसदका बैठकहरुमा आउँछन् र संसदमा उठेका प्रश्नहरुको जवाफ नियमित रुपमा दिन्छन् । यस प्रणालीमा विपक्षी पार्टीको पनि भूमिका महत्वपूर्ण हुन्छ । उनीहरुले सरकारको हरेक क्रियाकलापहरु माथि ध्यान दिने, टिप्पणी गर्ने गर्दछन् । यसमा सभामुख स्वतन्त्र भई काम गर्छन् जसले सत्तापक्ष र प्रतिपक्षको सहमतिमा मात्र सभा सञ्चालन गर्ने गर्दछन् । यस्तै विभिन्न मन्त्रालयहरु हेर्न र देशका सम्पूर्ण विषय, समसामयिक मामिलाहरु हेर्न विभिन्न संसदीय समितिहरु निर्माण गरिएका

हुन्छन् । यस्ता समितिहरुमा राष्ट्रका हरेक विषयवस्तुहरुको प्रशस्त छलफल गर्ने, अध्ययन गर्ने, छानबिन गर्ने र राय, निर्देशन दिने गर्दछन् । संसद भन्दा सर्वोच्च निकाय अरु हुँदैन । न्यायपालिका र अन्य संवैधानिक निकायहरु पनि संसदप्रति जवाफदेही हुन्छन् । नियमित रुपमा संसदीय चुनावहरु हुन्छन् । सामान्यता पाँच वर्षमा संसदको चुनाव हुने गर्दछ ।

* शाखा अधिकृत, संघीय संसद सचिवालय

यसका अधिकांश प्रक्रियाहरु विश्वका प्रायः अफ्रिकी तथा एसियाली मुलुकहरुले अवलम्बन गरेका छन् । भारत पनि यस प्रणाली अवलम्बन गर्ने एक मुलुक हो ।

अमेरिकी प्रणाली

यस प्रणालीमा राष्ट्रप्रमुख हुन संसदबाट चुनिनु पर्दैन । यसमा शक्ति पृथकीकरण र शक्ति विभाजन गरिएता पनि बेलायतको जस्तै बलियो संसद हुँदैन । संसदले स्वतन्त्र अङ्ग भई कानून निर्माण गर्ने गर्दछ । राष्ट्रपति संसदप्रति जवाफदेही हुँदैन र संसदले राष्ट्रपतिप्रति अविश्वासको प्रस्ताव पनि ल्याउन सक्दैन । तर राष्ट्रपतिले विभिन्न ऐन, कानून, सन्धीहरु पास गर्न संसदको सहयोग लिनु पर्दछ । यस्तो प्रणालीमा संसदीय सर्वोच्चता नभई संवैधानिक सर्वोच्चता हुन्छ । यो प्रणाली पनि विश्वका केही देशहरुले प्रयोगमा ल्याएका छन् ।

मिश्रित (फ्रान्सेली) प्रणाली

यो अलि फरक प्रकृतिको छ । यसमा प्रधानमन्त्री संसदबाट चयन हुन्छ भने राष्ट्रपति जनताबाट प्रत्यक्ष चयन हुन्छ । प्रधानमन्त्री मात्र संसदप्रति जवाफदेही हुन्छ । यसमा शक्तिको विभाजन अत्यधिक हुन्छ । कार्यकारिणी अधिकार प्रधानमन्त्री र राष्ट्रपतिले बाँडेर प्रयोग गर्दछन् । यो बेलायती र अमेरिकी प्रणालीको कमजोरी हटाउनका लागि बनाइएको तर्क छ । यो थोरै देशहरुमा मात्र लागू छ ।

नेपालको संसदीय प्रणालीको संक्षिप्त परिचय

नेपालमा वि.सं. २००७ साल अगाडि प्रजातन्त्र नभएका कारण खाली पारिवारिक गुट, समूहले आफ्नो पारिवारिक, गुट, समूहको हितका लागि मात्र कानून, ऐन, नियम बनाउने गर्दथे । राणा शासनमा त निरंकुश प्रवृत्ति मात्र हावी थियो । सन् १९४७ मा भारतबाट अंग्रेज फिर्ता भएपछि नेपालका राणाहरुलाई नेपालमा अब निरंकुश शासन टिकाउन समस्या भयो । देशभित्र प्रजातन्त्रका लागि नेपाली कांग्रेस लगायतका पार्टीहरुले संघर्षरत थिए । यसै सिलसिलामा पद्म शमशेरले वि.सं २००४ सालमा नेपाल सरकारको वैधानिक कानून निर्माण गरी लागू गर्ने विचार गरेका थिए । यस कानूनमा सदनात्मक व्यवस्था विस्तारै लागू गर्ने प्रावधान थियो । तर यो कानून बीचमै लागू नै नभई खारेज भयो ।

वि.सं. २००७ सालमा नेपालमा प्रजातन्त्रको स्थापना भएपछि राणा र कांग्रेस पार्टी मिलेर एक अन्तरिम सरकार गठन भयो । यसै साल नेपालको अन्तरिम शासन विधान, २००७ निर्माण भयो । यस संविधानमा पनि एक सदनात्मक संसद रहने कुरा उल्लेख थियो तर यो कुरा व्यवहारमा देखिएन । यस बीचमा धेरै पटक सरकार फेरिए । यस समयमा नयाँ संविधान बन्नुपर्दछ र संसदीय अभ्यास शुरु गर्नुपर्दछ भन्ने कुरा उठेपनि राजाले यस कुरालाई लम्ब्याउँदै गए । अन्तमा वि.सं २०१५ सालमा नेपाल अधिराज्यको संविधान निर्माण भयो । यस संविधानमा कार्यपालिका, न्यायपालिका र व्यवस्थापिका बीच शक्ति पृथकीकरण र सन्तुलन गर्ने व्यवस्था थियो । यस संविधानले दुई सदनात्मक व्यवस्थापिका रहने व्यवस्था गरेको थियो । त्यसमा महासभा र प्रतिनिधि सभा भनी दुई तहको संसदको व्यवस्था थियो । यसै संविधानले नेपालमा प्रथम पटक पूर्णतः लोकतान्त्रिक संसदीय चुनाव भयो । यस चुनावमा नेपाली कांग्रेसको स्पष्ट बहुमत आयो र वी.पी कोइराला नेपालको प्रथम जननिर्वाचित प्रधानमन्त्री बने ।

राजा महेन्द्रले यस सरकारलाई खासै रुचाएनन् र प्रत्यक्ष शासन गर्ने शासन गर्ने इच्छा राखे । यसैको फलस्वरुप वि.सं. २०१७ साल पुषमा जननिर्वाचित सरकारलाई अपदस्थ गरी बहुदलीय प्रजातन्त्रमाथी अंकुश लगाएर निर्दलीय पञ्चायती व्यवस्था लागू गरे । यसरी लामो संघर्षपछि प्राप्त बाल्यावस्थामा रहेको प्रजातन्त्र तुहियो । राजनैतिक दलमाथि प्रतिबन्ध लगाएपछि खुला राजनैतिक क्रियाकलाप संकुचित भए । अधिकांश प्रजातान्त्रिक नेताहरु भारत निर्वासित भए । यसैको फाइदा उठाएर वि.सं. २०१९ सालमा पञ्चायती संविधान नेपालको संविधान लागू भयो । यस संविधानमा पनि

कार्यपालिका, न्यायपालिका र व्यवस्थापिकाको व्यवस्था थियो । त्यो संसदलाई राष्ट्रिय पञ्चायत भनिन्थ्यो । राष्ट्रिय पञ्चायतको चुनाव पनि हुन्थ्यो तर चुनावमा भाग लिने भनेका राजावादी नेताहरु मात्र हुने गर्दथे । यस पञ्चायतको चुनावमा लोकतान्त्रिक पार्टीहरु भाग लिन पाउँदैन थिए । यस पञ्चायतले राजाको सल्लाह लिएर मात्र आफ्ना गतिविधिहरु सञ्चालन गर्दथ्यो । त्यस पञ्चायतलाई राजाको सल्लाहकार सभाको रुपमा मात्र लिन सकिन्छ । देशमा चुनाव लोकतान्त्रिक पद्धतिबाट हुँदैनथ्यो । राजाका कृपापात्रहरुले मात्र चुनाव जित्ने गर्दथे ।

वि.सं. २०३७ सालमा बहुदलीय प्रणाली अपनाउने कि सुधारिएको पञ्चायत अपनाउने भनी जनमत संग्रह गर्दा पञ्चायत पक्षधरले विजयी भएपछि फेरि लोकतान्त्रिक व्यवस्थामा ठूलो कुठाराघात भयो । पञ्चायत विरुद्ध भित्र भित्र आन्दोलन बढ्दै गयो । अन्तर्राष्ट्रिय दबाब पनि बढ्न थाल्यो । वि. स. २०४६ सालमा नेपाली कांगेस र संयुक्त बाम गठबन्धनले जनविद्रोह गरेपछि प्रजातन्त्र स्थापना भयो । यसै जनआन्दोलन पछि एक राष्ट्रिय सरकार गठन भयो । यसै सरकारले वि.सं. २०४७ सालमा नेपाल अधिराज्यको संविधान निर्माण गऱ्यो । यस संविधानले दुई सदनात्मक व्यवस्थापिकाको व्यवस्था गरेको थियो । माथिल्लो सभाको रुपमा राष्ट्रिय सभा र तल्लो सदनको रुपमा प्रतिनिधि सभा थियो । यसै संविधानले प्रथमपटक संवैधानिक राजतन्त्र, शक्ति पृथकीकरण र सन्तुलन को स्पष्ट खाका तयार गरेको थियो । वि.सं. २०४८ सालमा आम निर्वाचन भयो । यस चुनावमा नेपाली कांग्रेसको स्पष्ट बहुमत भएपनि सरकार बीच आफ्नै खिचातानीका कारण संसद विघटन गरी वि.सं. २०५१ मा मध्यावधि चुनाव भयो । बहुमतको सरकार हुँदा पनि संसद विघटन गर्नु भनेको संसदीय अभ्यास कमजोर हुनु हो । वि.सं. २०५१ सालमा भएको चुनावमा कुनै पनि दलको स्पष्ट बहुमत नभएका कारण सरकार बन्ने र विघटन हुने काम निरन्तर रुपमा भए । यस बीचमा राजनैतिक अस्थिरता बढ्दै गयो । देशमा माओवादी विद्रोह पनि बढ्दै गयो ।

फेरि वि.सं. २०५६ सालमा संसदीय चुनाव भयो । यस पटक पनि नेपाली कांग्रेसले बहुमत ल्यायो । सरकार पनि उसले बनायो तैपनि पार्टीभित्रको आन्तरिक खिचातानीले गर्दा वि.सं. २०५९ सालमा स्वयं तत्कालीन प्रधानमन्त्री शेरबहादुर देउवाले संसद विघटन गरी मध्यावधि चुनाव गर्ने घोषणा गरे । यसै बीचमा राजाबाट देशमा प्रत्यक्ष शासन गर्नका लागि तत्कालीन सरकारलाई बर्खास्त गरी आफ्नो निगरानीमा सरकार निर्माण गरे । उनले देशमा राजनैतिक पार्टीलाई नियन्त्रीत रुपमा मात्र राजनैतिक क्रियाकलाप सञ्चालन गर्न दिए । यस बीचमा राजाको निरंकुश शासन विरुद्ध आन्दोलन चर्किदै गयो । सात राजनैतिक दल, नागरिक समाज र विद्रोही माओवादी पार्टीको पनि सहभागितामा जनआन्दोलन भयो र विघटित संसद पुर्नस्थापित भयो र पुनः लोकतन्त्र स्थापना भयो ।

यसै बीचमा वि.सं. २०६३ सालमा एक सदनात्मक अन्तरिम व्यवस्थापिका गठन भयो । यस सदनमा विद्रोही माओवादी पनि सहभागी भयो । फेरि वि.सं. २०६४ सालमा संविधान सभाको चुनाव भयो र संविधान सभा गठन भयो । यो ठूलो सदन थियो जसमा ६०१ सदस्यहरु थिए । यसले संविधान बनाउने र व्यवस्थापिकाको दुवैको काम गर्दथ्यो । तर यस सभाले अरु केही महत्वपूर्ण कानूनहरु बनाए तापनि संविधान नै नबनाई विघटन भयो । फेरि वि.सं. २०७० सालमा पुनः संविधान सभाको दोस्रो चुनाव भयो । यस सदनले भने विभिन्न अवरोधहरु, विदेशी हस्तक्षेपरु बीच वि.सं. २०७२ सालमा नयाँ संविधान निर्माण गर्न सफल भयो । वि. स. २०७४ सालमा संसदको चुनाव भयो । हाल दुई सदनात्मक संसदीय प्रणाली छ । तल्लो सभालाई प्रतिनिधि सभा भनिन्छ, जसमा २७५ सदस्य छन् भने उपल्लो सदनलाई राष्ट्रिय सभा भनिन्छ, जसमा ५९ सदस्य छन् । हाल संसदमा विषयगत समितिहरु १६ वटा छन् ।

यसरी हेर्दा नेपालमा संसदीय अभ्यास गर्न लागेको करिब आधा दशक जति भयो । तैपनि पूर्ण रुपले कहिले पनि पाच वर्ष भन्दा बढी कुनै पनि संसद टिक्न सकेको छैन । यसरी नेपालको संसदीय अभ्यास त्यति बलियो भएको छैन । त्यही भारत स्वतन्त्र भएको पनि करिब ६० वर्ष जति भएपनि उसले संसदीय अभ्यास राम्रो गरेको छ । विश्वमा भारतको

संसदीय अभ्यासलाई एक उत्कृष्ट उदाहरण मानिन्छ । अब नेपालको संसदीय अभ्यासको सकारात्मक पक्षहरु र चुनौतिहरु सरसर्ती विश्लेषण गरौं ।

सकारात्मक पक्ष

नेपालको संसदीय अभ्यासको सबभन्दा सकारात्मक पक्ष भनेको प्रजातान्त्रिक र बहुदलीय व्यवस्था अपनाएको छोटो समयमा पनि राजनैतिक चेतनामा राम्रो वृद्धि भएको छ । लामो समयसम्म शिक्षाको स्तर कमजोर थियो । हाल जनचेतना बढ्दै छ । छोटो अनुभव भएता पनि संविधान जस्तो महत्वपूर्ण दस्तावेज संसदबाट बनाएको छ । यस संविधान बनाउन समावेशी र समानुपातिक प्रणालीबाट निर्वाचित जनप्रतिनिधिहरु सहभागी भई निर्माण भएको हो । हालको संविधानले शक्ति पृथकीकरण र शक्ति सन्तुलनको राम्रो अभ्यास गर्ने व्यवस्था गरेको छ । हाल संसदलाई स्वायत्त र सरकारलाई समेत नियन्त्रण गर्न सक्ने गरी शक्ति विभाजन गरेको छ । बहुदलीय शासन व्यवस्था अपनाएका कारण हरेक विचार, दर्शन बोक्ने राजनैतिक पार्टी खोल्ने र आफ्नो विचार समूहको प्रचारप्रसार गर्न पाउने व्यवस्था छ । नेपालमा प्रजातान्त्रिक, समाजवादी, कम्युनिष्ट र केही क्षेत्रीय राजनैतिक दलहरु विद्यमान छन् । यिनीहरुबीच आपसी प्रतिस्पर्धा र समन्वय पनि छ । यसले गर्दा संसदीय व्यवस्था बलियो बनाउन सहयोग पुग्दछ ।

संसदबाट नै विभिन्न महत्वपूर्ण ऐनहरु, कानूनहरु निर्माण भएका छन् । नेपालका पुराना विभेदकारी ऐनहरु संशोधन हुने र नयाँ ऐनहरु बन्ने क्रम जारी छ । मौलिक हकहरु निर्माण भई लागू भएका छन् ।

सरकारलाई नियन्त्रित, सचेत गर्ने काम पनि संसदले विभिन्न समितिहरु, संसदीय सुनुवाइहरु र संसदका नियमित बैठकहरुमा गर्ने गरेको छ । यस्तै ध्यानाकर्षण, सार्वजनिक महत्वको विषय जस्ता कुराहरु संसदका बैठकहरुमा राखी सरकारका विभिन्न मन्त्रीहरुलाई स्पष्टीकरण दिनुपर्ने बाध्यकारी व्यवस्था पनि गरेको छ । जनताका जल्दाबल्दा विषय, सरोकारका कुराहरु पनि सांसदहरुले संसदका बैठकहरुमा सभामुखमार्फत् सरकारको ध्यानाकर्षण गर्ने गरेको छन् । जनतासँग सबभन्दा नजिक हुने व्यक्तिहरु पनि नै सांसदहरु नै हुन् । उनीहरु जनताका घरदैलोमा दिनहुँ जाने, भेटघाट गर्ने गर्छन् । सरकारले आफ्नो संयन्त्रमार्फत् थाहा नपाएका कुरा पनि उनीहरु संसदका नियमित बैठकहरुमा राख्ने गर्दछन् । यसरी जनताका नियमित समस्याहरु, गुनासाहरु र अति संवेदनशील विषयहरुको बारेमा पनि सरकारको ध्यानाकर्षण गर्ने गर्दछन् ।

यसरी कार्यपालिकालाई व्यवस्थापिकाले नियन्त्रण गर्ने र सचेत गर्ने काम गर्न सकेकाले शक्ति सन्तुलनको राम्रो अभ्यास गरेको छ । जनता र सरकारलाई जोड्ने पुलको काम पनि संसदमार्फत नै हुन्छ । नेपाली संसदीय अभ्यासमा पनि यो कुरालाई एक राम्रो उदाहरणको रुपमा लिन सकिन्छ ।

संसदले कार्यपालिकाका विभिन्न निकायहरु जस्तैः मन्त्रालयहरु, विभागहरुलाई निर्देशन दिने, न्यायपालिकाका गम्भीर गल्तीहरुमा बहस गर्ने, संवैधानिक निकायहरुलाई पनि आवश्यक पर्दा सल्लाह सुझाव दिने गर्दछ । उनीहरुले सम्पादन गर्ने कामको पनि विभिन्न विषयगत समितिहरुमा छलफल गर्ने, कमजोरीहरु भएको भए कारवाहीका लागि सिफारिस गर्ने गर्दछ । नेपालको संसदीय व्यवस्थामा यो एक सकारात्क पक्ष हो ।

नेपालको संसदीय व्यवस्थाले वि.सं. २०६२/६३ पछि समानुपातिक प्रणाली अपनाएको छ । संसदमा चयन हुने सदस्यहरुमा सबै जात, भाषा, धर्म, वर्ग, क्षेत्र आदिका व्यक्तिहरु हुनुपर्ने बाध्यकारी व्यवस्था लागू गरेकाले हाल समावेशी प्रकृतिको संसद रहेको छ । हालको संसदमा महिलाहरुको सहभागिता उल्लेख्य रुपमा वृद्धि भएको छ । सबै वर्गलाई समेट्ने गर्दा सबैका समस्याहरु, सबालहरु संसदमा चर्चा हुने गरेको पाइन्छ ।

नेपालको संसदले सुरुवाती वर्षहरुमा बेलायती प्रणाली अपनाएका थियो । हालको व्यवस्थामा अमेरिकी प्रणालीका पनि राम्रा पक्षहरु समेटेर अगि बढेको छ । उदाहरणका लागि सरकारबाट सिफारिस हुने संवैधानिक निकायका व्यक्तिहरु,

राजदूतहरु आदिको संसदीय सुनुवाइ हुने गर्दछ । यसरी जनताका प्रतिनिधिहरुबाट मात्र स्वीकृत भएर मात्र देशको उच्च पद, ओहदा पाउने व्यवस्था एक अति नै लोकतान्त्रिक व्यवस्था हो ।

नेपालको संसदीय प्रणालीमा प्रतिपक्ष दलहरुको उचित सम्मान गर्ने प्रवृत्ति छ । सरकारले संसदमा प्रतिपक्ष दलको नेतालाई विशेष सुविधा दिने गर्दछ । संसदका बैठकहरु बस्दा, कानून निर्माण गर्दा ती दलका नेताहरुसँग सल्लाह लिएर मात्र विधेयकहरु पेश गर्ने र पास गर्ने काम गर्दछ । संसदीय समितिहरुमा सबै दलहरुको प्रतिनिधित्व हुने गरी मात्र निर्माण हुने गर्दछ । कुनै एक दलको मात्र वर्चश्व हुने गरी समिति निर्माण हुँदैन । समितिका सभापतिहरु पनि फरक फरक दलहरु, विभिन्न वर्गका व्यक्ति समावेशी हुने गरी निर्माण भएका छन् । यस्ता समितीहरुले कतिपय गम्भीर अपराध, घटना, दुर्घटनाहरुको छानविन गर्ने गर्दछन् । छानविन गरिसकेपछि प्रतिवेदन पेश गरी सरकारलाई सल्लाह र निर्देशन दिने गर्दछन् ।

हाल त केन्द्रीकृत संसदलाई विकेन्द्रीकृत गरेर प्रदेश सभामा पनि विस्तार गरेको छ । प्रदेश सभामा पनि संसदका विभिन्न अभ्यासहरु विस्तारै वृद्धि हुँदै गएका छन् । हाल प्रदेश सभाले स्वायत्त भएर आफ्ना लागि आवश्यक पर्ने कानूनहरु, ऐनहरु आफैँ बनाउन सक्ने अधिकार पाएका छन् । यसरी संघीय संसद र प्रदेश सभाहरुले संसदीय अभ्यास गर्दै छन् । यसैलाई अझ गाँउपालिका, नगरपालिकामा पनि गाँउसभा, नगरसभा भनेर संसद जस्तो अभ्यास हुँदै छ ।

चुनौतीहरु

जननिर्वाचित भएर बहुमत प्राप्त गर्दा पनि संसदलाई अहिले सम्म पाँच वर्ष चल्न दिएको रेकर्ड छैन । स्वयं सत्तापक्ष दलले बहुमतको सरकार हुँदा पनि समय नपुग्दै संसद विघटन गर्ने, मध्यावधि चुनाव गर्ने बढी भएको देखिन्छ । यसले गर्दा राजनीतिक अस्थिरता र बहुदलीय प्रणाली कमजोर भएको पाईन्छ । यसरी समय नपुगी संसद विघटन गर्दा चुनावी खर्च बढी हुने, जनतामा सरकार र संसदप्रति निराशा बढ्न जान्छ । यो नेपालमा वि.सं. २०४६ सालको चुनाव पछि धेरै भयो । यो नै नेपालको संसदीय अभ्यासको प्रमुख चुनौतिको रुपमा देखिँदै आएको छ । यसले गर्दा प्रजातन्त्रिक अभ्यासको विकासमा अवरोध आएको छ ।

सरकारले संसदलाई बढी सक्रिय गर्ने काम भएको छैन । संसदको अधिवेशन चल्दा महत्वपूर्ण विधेयकहरु नल्याउने र संसद नभएका बेला अध्यादेश, कार्यविधि बनाएर काम गर्ने अभ्यास बढी भए । सरकारका मन्त्रीहरु पनि संसदका बैठकहरुमा बढी नआउने र खाली आफ्ना सरकारी कामकाज, राजनीतिक भेटघाटहरुमा बढी व्यस्त भएको देखिन्छ । संसदका बैठकहरुमा उठेका विभिन्न महत्वपूर्ण प्रश्नहरुको समयमा जवाफ, स्पष्टीकरण नदिने गर्दा जनताका प्रतिनिधिरुप्रति जवाफदेही नभएको पाईन्छ । यस्तै संसदीय समितिका बैठकहरु पनि औपचारिकताका लागि बढी बस्ने गर्ने गरेको
पाइन्छ । यसले संसदको मुटु मानिने संसदीय समितीहरुले महत्वपूर्ण कुराहरुमा छलफल नगर्ने प्रवृत्ति रहको पाइन्छ । यो पनि एक चुनौती नै हो ।

संसद विघटन भएपछि लामो समयसम्म पनि संसदको चुनाव नहुनु अर्को दुःखद कुरा हो । यसले नयाँ जनादेश के छ भन्ने पनि बुझ्न सकिदैन । संसदको चुनाव समयमा नै गर्नुपर्दछ । सरकारप्रति गुनासो गर्ने ठाँउ भनेको संसद नै हो । जनताका प्रतिनिधिहरुले जनताका समस्याहरु, गुनासाहरु संसदमा राख्ने गर्नुपर्दछ ।

संसदका सदस्यहरु पनि संसदका बैठकहरुमा कम जाने प्रवृत्ति छ । उनीहरु पार्टीका कामहरुमा बढी व्यस्त हुने गर्दछन् । यसले गर्दा कतिपय अवस्थामा त गणपूरक संख्या पुऱ्याउन पनि गाह्रो हुन्छ । यो नेपालको संसदीय अभ्यासमा धेरै पटक भएको पाइन्छ ।

अबको बाटो

नेपालको संसदीय प्रणालीको अभ्यासको लामो अनुभव छैन, तर यो क्रमिक रुपमा विकसित हुँदै गएको छ । संसदलाई खाली सत्ताको खेलको रुपमा लिनु हुँदैन । सरकारले पनि यसको स्वायत्तालाई ख्याल गर्नुपर्दछ । कानून बनाउने काम संसदबाट मात्र हुनुपर्दछ । संसद नभएको बेला मात्र सामान्य कानून निर्माण सरकारले अध्यादेशमार्फत् गर्नुपर्दछ । संसदको अधिवेशन अन्त्य भएपछि अर्को अधिवेशनका लागि लामो समय खाली राख्नु हुँदैन । संसदीय समितिहरुलाई बलियो बनाउनु पर्दछ । यस्ता समितिहरु अधिवेशन नभएका बेला पनि नियमित आफ्ना बैठकहरु गर्ने, सरकारका काम क्रियाकलापहरुप्रति अध्ययन, छलफल गर्ने, सम्बन्धित मन्त्रालयहरुका मन्त्री, पदाधिकारीहरुलाई यस्ता समितिका बैठकहरुमा नियमित रुपमा उपस्थित गराउने कामलाई बढावा दिनुपर्दछ ।

देशमा कुनै ठाँउमा अनिकाल, संकट, प्राकृतिक प्रकोपहरु परेमा संसदीय समितिहरुजाने, अवलोकन गर्ने र प्रतिवेदनहरु पेश गरी सरकारलाई उचित कदम चाल्न निर्देशन दिनुपर्दछ । यस्ता समितिहरुले निष्पक्ष रुपमा काम गर्नुपर्दछ । सरकारले पनि यस्ता समितिहरुमा अनुचित दबाब दिनुहुँदैन । यस्ता समितिले जनताका सल्लाह/सुझावहरु संकलन गर्ने काम गर्नुपर्दछ । संसदमा पेश भएका विधेयकहरुमा प्रशस्त छलफल गर्नुपर्दछ । सम्बन्धित विज्ञहरुको सल्लाह लिने, जनताका रायका लागि मिडिया, अनलाइनबाट सुझाव लिने र ती सल्लाहहरु विधेयकमा समेट्नु पर्दछ । कतिपय अवस्थामा जनता पनि धेरै विज्ञ हुन्छन् र उनीहरुले बढी बुझेका, भोगेका हुन्छन् । संसदीय समितिहरुलाई मन्त्रालयसँग प्रत्यक्ष सम्बन्ध राखेर बढी सक्रिय बनाउनु पर्दछ । असल राजनैतिक अभ्यासको कामलाई बढावा दिनुपर्दछ ।

सरकारलाई संसदप्रति बढी जवाफदेही हुनु पर्दछ । सरकारका मन्त्रीहरु संसदका बैठकहरुमा नियमित रुपमा आउने र प्रधानमन्त्री बेलायतमा जस्तै हप्तामा कम्तीमा भए पनि एक पटक संसदमा आउने र सांसदहरुले सोधेका प्रश्नहरुको जवाफ दिने अभ्यास शुरु गर्नुपर्दछ । अन्तर-पार्टीभित्र पनि प्रजातान्त्रिक अभ्यासलाई बढावा दिनुपर्दछ । पछिल्लो समय राजनीतिक दलहरुमा केही परिपक्कता बढ्दै गएको, जनतामा राजनैतिक चेतना बढ्दै गएको पाइन्छ । संसदीय प्रणाली कमजोर भएमा देश विकासको गति पनि सुस्त हुन्छ । तसर्थ नेपालमा राजनैतिक दलहरुमा राजनीतिक संस्कारको उच्चतम विकास हुनु आवश्यक छ । विश्वका राम्रा देशहरुको अनुभव साटासाट गर्नुपर्दछ र संसदीय प्रणालीलाई बलियो बनाए मात्र सुशासन कायम हुन्छ ।

सन्दर्भ सामग्री

- खनाल, राजन, सार्वजनिक व्यवस्थापन सामयिक बहस, २०६७, सोपान मासिक प्रकाशन, काठमाडौं
- मैनाली, गोपीनाथ, राज्य सञ्चालनका आधारहरु, २०६७, सोपन मासिक प्रकाशन, काठमाडौं
- नेपालको संविधान, कानून किताब व्यवस्था समिति, काठमाडौं
- Acharya, Madhu Raman, Business of Bureaucracy, 2010, Vidhayarthi Publications, Kathmandu.

संविधान र संविधानका अन्तरवस्तु

छविलाल पौडेल*

सारांश

संविधान कुनै कालखण्डमा बनाइन्छ । राज्यव्यवस्थालाई नियमन, नियन्त्रण तथा गतिशील बनाउने संयन्त्र संविधान हो । यसले जनताका मौलिक हक अधिकार, नागरिकका दायित्व र कर्तव्यहरु निर्दिष्ट पनि गर्दछ । संवैधानिक पात्रहरुको व्यवहारले संविधानलाई परिस्कृत र समयसापेक्ष बनाउँदै लैजान्छन् । संविधानविहीनता जुनसुकै मुलुकमा सम्भव छैन । यसले दलीय वा पारिवारिक एकतन्त्रीयता, दण्डहीनता, निरङ्कुशता स्थापना गर्न पनि सक्छ । लामो प्रजातान्त्रिक इतिहास बोकेको बेलायतमा लिखित संविधान छैन तर त्यहाँ संविधान लेखिनुभन्दा पनि ठूलो संवैधानिक संस्कार, पद्धति र परिपाटीको विकास गरिनु हो भन्ने मान्यता राखिन्छ । संविधानले गरेको व्यवस्था तथा परिपाटीलाई विधायन, ऐन नियमहरु, न्यायिक निर्णयहरु तथा प्रचलनले परिपूरकको काम गर्दछन् । लोककल्याणकारी राज्य स्थापना, मानव अधिकार तथा मौलिक हकको संरक्षण तथा संवर्द्धन, कानूनी राज्य प्रचलन, सुशासन, भ्रष्टाचारविहीन संयन्त्र, उचित जनप्रतिनिधित्व, आवधिक निर्वाचन, जनसहभागितामूलक विकास जस्ता तत्वहरु नै असल संविधान भित्र समेटिन्छन् ।

विषय प्रवेश

संविधान देशको मूल कानून हो । संविधान कानूनको प्रमुख स्रोत हो । संविधान देशको दीर्घकालीन घोषणापत्र, सरकारको काम-कर्तव्यको बडापत्र, नागरिक अधिकारको संरक्षक, जनताका इच्छा आकाक्षांको प्रतिबिम्व र न्यायको आधारशिला हो । संविधानले स्थापित गरेको व्यवस्थमा नै अन्य ऐन, नियम, विनियम, नियमावली, निशृत हुने हुँदा संविधानलाई मातृ कानून वा कानूनहरुको पनि कानून आदि नामले पुकारिन्छ । संविधानलाई अंग्रेजीमा constitution भनिन्छ । यो शब्द ल्याटिन भाषाको constituere भन्ने शब्दबाट आएको हो, जसको अर्थ स्थापित गर्न भन्ने हुन्छ ।

उल्से भन्छन् - संविधान ती सिद्धान्तहरुको संग्रह हो, जस अनुसार शासकका शक्तिहरु, शासितका अधिकारहरु तथा ती दुई बीचको सम्बन्धको समन्वय गरिएको हुन्छ ।

गिलक्राइष्ट भन्छन्, "संविधान ती समस्त लिखित र अलिखित कानून वा नियमहरुको संग्रह हो जसको आधारमा कुनै पनि देशको शासन व्यवस्था संगठित गरिएको हुन्छ र त्यस्ता सिद्धान्तहरुको निर्धारण गरिएको हुन्छ, जसको आधारमा शक्तिको संचालन हुन्छ ।"

संविधानले राज्यको संरचना, शासकीय संरचना, राज्यका अंग तिनको काम-कर्तव्य र अधिकार साथै ती अंगहरुको काम कारबाहीलाई नियमन र व्यवस्थित गर्दछ । संविधान जनताको सहमतिको औपचारिक प्रारुप हो, जसले जनताका हक अधिकार र कर्तव्यलाई प्रष्ट्याएको हुन्छ । संविधान राजनीतिक सहमतिबाट निर्माण गरिन्छ । जनताको मत पाएर आएका जनप्रतिनिधिहरुले संविधानको निर्माण गर्दछन् जहाँ फरक राजनीतिक दल, फरक विचार दृष्टिकोण पाइन्छ । संविधान निर्माण गर्ने धेरै विधिहरु छन् जसमा संविधानसभाबाट बनाइएको संविधानलाई सर्वोत्तम मानिन्छ, जसमा लोकतान्त्रिक विधि र प्रक्रिया अपनाइन्छ । लोकतान्त्रिक संविधानले जनताको अपनत्व र स्वामित्वबोध बढाउँछ ।

* शाखा अधिकृत, संघीय संसद सचिवालय

संविधानका प्रकार

विश्वमा संविधानलाई लिखित र अलिखित गरी मुख्यतः दुई भागमा वर्गीकरण गरिएको पाइन्छ । अलिखित संविधानको शब्दमै विरोधाभाष रहेको देखिन आउँछ तर पनि केही मुलुकहरुमा लामो समयदेखि प्रचलित यस्ता कतिपय संस्थाहरु र व्यवहारहरु छन्, जसलाई संवैधानिक प्रणालीको अभिन्न अंगको रुपमा हेरिन्छन्, भलै ती व्यवस्थाहरुले त्यो देशको संविधान भनेर पारित गरिएको कुनै एउटा लिखतमा परेका हुँदैनन् । बेलायत, इजरायल र न्युजिल्याण्डमा कायम तीनवटा असाधारण उदाहरणहरु हुन् । संविधान भनेको अत्यन्तै विशिष्ट ऐतिहासिक परिस्थितिको उपज हो, तर हाल लिखित संविधानको प्रयोग नै प्रचलित मान्यता रहन थालेको छ । अठारौँ शताब्दिको अन्त्यतिरबाट लिखित संविधानको व्यवस्था भएको पाइन्छ । विश्वको पहिलो लिखित संविधानको रूपमा अमेरिकाको संविधानलाई लिइन्छ ।

संविधान निर्माणका विधिहरु

- राष्ट्रप्रमुखबाट घोषणामार्फत्,
- क्रमिक विकासको चरणबाट निर्मित संविधान,
- जनमत संग्रहबाट,
- संवैधानिक आयोग,
- संवैधानिक सम्मेलन, राजनीतिक सम्मेलनबाट,
- व्यवस्थापिकाबाट अनुमोदन गरी राष्ट्रप्रमुखबाट स्वीकृत र घोषणा,
- संविधान सभाबाट ।

संविधानका अन्तरवस्तु

संविधानले प्रजातान्त्रिक तथा लोकतान्त्रिक व्यवस्थाहरुको अवयवहरुको व्यवस्था गर्दछ, यसमा सकारात्मक तथा नकारात्मक स्वतन्त्रता पर्दछन् । जुन व्यक्तिको स्वतन्त्र जीवन प्रत्याभूतिसंग सरोकार राख्दछन् तिनलाई नकारात्मक व्यवस्था अथवा जनताका लागि राज्य विरुद्ध गरिएका व्यवस्थाहरु भनिन्छ भने राज्यका कामकारवाहीहरुमा जनताको प्रत्यक्ष वा परोक्ष सहभागिता तथा शासनमा प्रत्यक्ष रुपमा सहभागी हुनुको साथै मतदानको अधिकार प्रयोग गरी आफूले चाहेको जनप्रतिनिधि चुन्न पाउने स्वतन्त्रता सकारात्मक स्वतनत्रता हुन् । त्यस्तै संविधानले राज्य शक्तिलाई विभिन्न अंगहरुमा विभाजन ती अंगहरुको काम, कर्तव्य र अधिकारको व्यवस्था गरेको हुन्छ । फ्रान्सेली दार्शनिक मन्टेस्क्युले सन् १७४८ मा प्रसिद्ध पुस्तक The Spirit of Law मा शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्तको व्याख्या गरेका छन् । राज्यका तीन अंग कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायपालिका (क) एकै ठाउँमा रहनु हुँदैन (do not sit) । ख) एउटै काम गर्नु हुँदैन (do not do) र (ग) एकले अर्कोको काममा हस्तक्षेप गर्नु हुँदैन (do not interfare) । यसका लागि संविधानले नै स्पष्ट रुपमा राज्यका अंगहरुको कामको बाँडफाँड गर्नुपर्दछ । यसका साथै एउटा संविधानमा हुनुपर्ने अन्तरवस्तु देहाय बमोजिम व्याख्या गर्न सकिन्छ ।

मौलिक अधिकारहरुको व्यवस्था : राज्यका काम कारवाहीबाट नागरिक अधिकारको कटौती नहोस् भनी संविधानबाट नै व्यवस्था गरिएका हक तथा अधिकारहरुलाई मौलिक अधिकारको रुपमा लिइन्छ । पुराना प्रजातान्त्रिक मुलुकहरुमा संविधानद्वारा नै प्रष्ट रुपमा मौलिक हकहरुको व्यवस्था गर्ने आम प्रचलन छैन तर वर्तमानमा आएर प्रचलित मान्यता पनि हुन थालेको छ । लिखित संविधान नरहेको बेलायतमा पनि मौलिक अधिकारहरुको अवधारणाका बारेमा उल्लेखनीय समर्थन रहेको पाइन्छ । यसले मानवअधिकारको संरक्षण र संवर्द्धन गर्न टेवा पुऱ्याई नागरिकहरुको आधारभूत अधिकारको प्रत्याभूति दिन्छ, जसमा नागरिक तथा राजनीतिक अधिकार, आर्थिक तथा सामाजिक अधिकार, पर्यावरणीय तथा वातावरणीय अधिकार तथा अन्य विविध अधिकारहरुलाई समावेश गरिएको हुन्छ । मौलिक अधिकार राज्यका विरुद्ध जनताका लागि उपलब्ध गराइएका अधिकार हुन् जुन अधिकारलाई नकारात्मक अधिकारको रुपमा लिइन्छ र यसको

कार्यान्वयनका लागि राज्यले छुट्टै कानून बनाएर लागू गर्न सक्छ, र यिनको हनन भएमा वा प्रभावकारी कार्यान्वयन नभएमा देशको अदालतमा न्यायिक उपचार गर्न पाइन्छ ।

राज्यको संरचना : संघीय प्रणाली अन्तर्गत राज्य, प्रान्त, क्षेत्र जस्ता कतिपय स-साना प्रादेशिक इकाइहरुका विभाजन गरिएको हुन्छ भने एकात्मक शासन प्रणालीमा यस्ता प्रान्तीय वा प्रादेशिक राज्यहरुको अस्तित्व र अधिकार क्षेत्र राष्ट्रिय सरकारले गर्ने निर्णयमा भर पर्दछ । एकात्मक शासन व्यवस्थामा विकेन्द्रीकरण नीति अवलम्वन गरी अधिकार प्रत्यायोजन र निक्षेपणको माध्यमद्वारा शासन, प्रशासन र विकास निर्माणका कार्यहरु सञ्चालन गरिन्छ । एकात्मक शासन प्रणालीमा राज्यको शक्ति केन्द्रमा रहन्छ र केन्द्रबाट नै नीति, योजना, कार्यक्रम, कार्यान्वयन, अनुगमन र मूल्याङ्कनका विविध प्रक्रिया सञ्चालित हुन्छन् तर संघीय प्रणालीमा संविधानद्वारा नै केन्द्र, प्रदेश वा प्रान्त र स्थानीय तहको व्यवस्था गरी उनीहरुको काम, कर्तव्य र अधिकार संविधानमा नै निर्दिष्ट गरिएको हुन्छ । संघीयतालाई संवैधानिक विकेन्द्रीकरण पनि भनिन्छ । विश्वमा संघीयताको दुईवटा अभ्यासहरु पाउन सकिन्छ जसमा १. स्वतन्त्र मुलुकहरु एक ठाउँमा आई संघीय राज्य बन्ने (coming together) र कायम रहेको एकात्मक राज्यअर्न्तगत विभिन्न प्रदेश वा इकाइमा विभाजन गरी संघीय ढाँचामा परिणत गर्ने (holding together) । अमेरिका, स्वीट्जरल्याण्ड पहिलो प्रकारका संघीय राज्य व्यवस्था भएका मुलुक हुन् भने भारत बेल्जियम, स्पेन र पछिल्लो पटक नयाँ संविधान जारी पश्चात् नेपाल पनि पछिल्लो प्रकारको संघीय प्रणाली अवलम्वन गर्ने मुलुक हुन् । हाल विश्वमा २८ वटा राष्ट्रहरुमा संघीय शासन व्यवस्था अवलम्बन गरिएको छ ।

व्यवस्थापिकाको संरचना : विश्वमा धेरै मुलुकमा दुई सदनात्मक व्यवस्थापिकाको अवलम्वन गरिएको पाइन्छ । नेपालमा तल्लो सदनलाई प्रतिनिधि सभा र माथिल्लो सदन लाई राष्ट्रिय सभा भनिन्छ । देश अनुसार फरकफरक नामले पुकारिएको पाइन्छ । इजरायल अपवादका रुपमा कहिल्यै पनि दोस्रो सदनको व्यवस्था गरिएन ।

शासकीय स्वरुप : शासकीय स्वरुप राष्ट्रपतीय वा अध्यक्षात्मक, संसदीय र मिश्रित रुपमा अवलम्वन गरिएको पाइन्छ । राष्ट्रपतीय प्रणालीमा व्यवस्थापिकाबाट स्वतन्त्र रहने गरी प्रमुख कार्यकारीको चुनाव गरिन्छ, जनताले प्रत्यक्ष चुनावमा भाग लिन्छन् र संविधानले त्यो पदमा महत्वपूर्ण अधिकार स्थापित गरेको हुन्छ, । संसदीय वा मन्त्रिमण्डल प्रणालीमा प्रमुख कार्यकारी संसदबाट चुनिन्छ र संसदले नै उसलाई पदबाट हटाउन सक्छ राष्ट्रप्रमुख नाम मात्रैको हुन्छ । राष्ट्रपतीय प्रणालीको उत्कृष्ट उदाहरण अमेरिका हो भने संसदीय प्रणालीको उत्कृष्ट उदाहरण बेलायत हो । मिश्रित प्रणाली अवलम्वन गर्ने देश फ्रान्स हो, जहाँ राष्ट्रपति र प्रधानमन्त्रीको काम, कर्तव्य अधिकार संविधानद्वारा नै व्यवस्था गरिएको हुन्छ । अमेरिकी संवैधानिक महासभाका प्रतिनिधीहरुले सन् १७८७ मा राष्ट्रपति प्रणालीको आविष्कार गरेका थिए । अधिकाशं प्रतिनिधीहरुले बेलायतको अलिखित संविधानको प्रशंसा गरेका थिए किनभने यसमा "शक्ति पृथकीकरण" को सिद्धान्त अपनाई न्यायपालिकालाई व्यवस्थापिका र कार्यपालिका दुवैबाट स्वतन्त्र राखिएको थियो, कार्यपालिकाबाट स्वतन्त्र व्यवस्थापिका (संसद) र व्यवस्थापिकाबाट स्वतन्त्र कार्यपालिका (राजतन्त्र) थियो । नेपालमा बेलायती वेष्ट मिनिस्टर मोडल अनुरुपको संसदीय प्रणाली अवलम्वन गरिएका मुलुकहरुमा कार्यकारी प्रधानमन्त्री हुन्छ । कार्यकारिणी अधिकार मन्त्रिपरिषद्मा हुन्छ । संसदका सदस्यहरु मन्त्रिमण्डलका सदस्य हुन पाउने र कार्यपालिका विधायिकासंग जवाफदेही हुनुपर्ने, संसदले कार्यकारीमाथि महाअभियोग लगाउन सक्ने, कार्यकारीले संसदहरुबाट विश्वासको मत लिनुपर्ने र अविश्वासको प्रस्ताव पारित गरेर सरकार हटाउन सक्ने प्रावधान रहेका छन् । यसका साथै राष्ट्रपति संवैधानिक नाम मात्रैको हुने व्यवस्था रहेका छ ।

स्वतन्त्र न्यायालय तथा न्यायिक पुनरावलोकन : शक्तिपृथकीकरणको सिद्धान्त अनुसार न्यायपालिका राज्यको महत्वपूर्ण अंग हो जसले विधायिकाद्वारा बनेका कानूनहरुको व्याख्या गर्दछ । कानूनको अभाव सिर्जना भएको अवस्थामा देशको सर्वोच्च अदालतले नजिर स्थापित गर्न सक्छ जुन मातहतका न्यायालयहरुमा कानून सरह लागू हुन्छ । के कुनै सर्वोच्च अदालतले राष्ट्रिय विधायिकाद्वारा विधिपूर्वक् पारित गरिएका कानूनहरुलाई असंवैधानिक घोषणा गर्न सक्दछ ? न्यायिक पुनरावलोकन भन्ने गरिएको यस्तो प्रक्रिया संघीय प्रणाली लागू गरिएका प्रजातान्त्रिक मुलुकहरुमा प्रचलित

मान्यता नै रहेको छ जहाँ यसलाई किन आवश्यक मानिन्छ भने यसले राज्य, प्रान्त वा क्यान्टनहरुद्वारा पारित कानूनहरुको विषयमा राष्ट्रिय संविधानको मान्यता निर्धारण गरिदिन्छ तर अझ सान्दर्भिक कुरा के कुनै अदालतले राष्ट्रिय संसदबाट पारित भएको कानूनलाई असंवैधानिक घोषणा गर्न मिल्छ त भन्ने नै हो । वास्तवमा स्वीट्जरल्याण्डले न्यायिक पुनरावलोकनको अधिकारलाई क्यान्टन तहको कानूनका विषयमा मात्र सीमित राखेको छ । अधिकांश प्रजातान्त्रिक मुलुकहरुमा संघीय प्रणाली लागू छैन र एकात्मक प्रणाली भएका मुलुकहरुमध्ये करिब आधा जतिमा मात्र कुनै न कुनै प्रकारको कानूनी पुनरावलोकन कायम रहेको देखिन्छ । कानूनी पुनरावलोकन कायम रहेको मुलुकहरुमा पनि अदालतहरुले कुन हदसम्म यस्तो अधिकार प्रयोग गर्ने प्रयास गर्दछन् भन्ने कुरा एक अर्काबाट धेरै फरक पर्न सक्छ । अमेरिकामा यस्तो प्रयासको उग्ररुप देखिन्छ जहाँको सर्वोच्च अदालतले बेलाबेलामा असाधारण अधिकार प्रयोग गर्दछ भने अरु अनेकौं मुलुकहरुमा संसदको निर्णयहरु प्रति न्यायपालिकाले धेरै आधार गर्दछ । साथै संघीय प्रणाली रहेको क्यानडामा सर्वोच्च अदालतलाई प्रान्तीय तथा संघीय रुपमा पारित कानूनहरुलाई असंवैधानिक घोषणा गर्ने अधिकार छ तर प्रान्तीय व्यवस्थापिका र संघीय संसदले विवादित विधेयकलाई दोस्रो पल्ट मतदानद्वारा पारित गरी अदालतको निर्णयलाई निष्कृय पारिदिन सक्छ । नेपालमा पनि सर्वोच्च अदालतलाई अभिलेख अदालतको रुपमा लिइएको छ ।

न्यायाधीशको नियुक्ति र पदावधि : अमेरिकामा संघीय न्यायालयका सदस्यहरूले संविधानद्वारा व्यवस्था भए बमोजिम आजीवन कार्यकाल रहने गरी नियुक्ति पाउँछन् । आजीवन नियुक्ति व्यवस्थाले दिने फाइदामा राजनीतिक दबाव विरुद्ध न्यायाधीशहरूमा न्यायिक पुनरावलोकनको समेत अधिकार रहने हो भने उनीहरुका फैसलाहरुले त्यस्तो निकै पुरानो मान्यताको प्रभावलाई प्रतिविम्बित गर्न सक्छन्, जसलाई आम मानिसहरु र विधायकहरुको बहुमतले समर्थन दिइरहन सक्दैन । परिणामस्वरुप उनीहरुले न्यायिक पुनरावलोकनलाई प्रयोग गर्दै विभिन्न सुधारहरुमा अवरोध ल्याउन सक्छन्, जस्तो कि अमेरिकामा राष्ट्रपति फ्राङ्लिन डि. रुजभेल्टको पालामा सन् १९३३ देखि १९३७ सम्म जारी महान् सुधारहरुको अवधिमा भएका घटना निकै प्रसिद्ध छन् । अमेरिकी अनुभवलाई दृष्टिगत गरी दोस्रो विश्वयुद्धपछि लेखिएको संविधान अन्तर्गत न्यायिक पुनरावलोकनको प्रष्ट व्यवस्था अपनाइएका कतिपय प्रजातान्त्रिक मुलुकहरुले आजीवन पदावधिलाई अस्वीकार गरेका छन् र यसको सट्टा निश्चित र लामै समय रहने पदावधि तोकिदिएका छन् जस्तो कि जर्मनी, इटाली र जापानमा देख्न सकिन्छ ।

जनमत संग्रहहरु : के राष्ट्रिय जनमत संग्रहहरु सम्भव छन् वा संविधान संशोधनका लागि अनिवार्य नै हुन्छन् ? स्वीट्जरल्याण्डले यस विषयमा सीमा निर्धारणकै उदाहरण देखाएको छ, त्यहाँ राष्ट्रिय महत्वका सवालहरुमा जनमत संग्रहलाई अनुमति प्राप्त छ । संवैधानिक संशोधनहरुका लागि अनिवार्य छ र जनमत संग्रहहरु बारम्बार भइरहन्छन् । अर्कोतर्फ अमेरिकी संविधानमा जनमत संग्रहहरूको कुनै व्यवस्था छैन र त्यहाँ कुनै राष्ट्रिय जनमत संग्रह गरिएको पनि छैन, तर अरु अनेकौं देशहरुमा यो भइरहन्छ । तर अमेरिकामा भन्दा फरक तरिकाले, पुराना प्रजातन्त्रहरु मध्ये आधा भन्दा बढी मुलुकहरुमा कम्तीमा एक पल्ट नै भएपनि जनमत संग्रह गरिएको छ ।

निर्वाचन प्रणाली : लोकतन्त्रको मेरुदण्ड नै निर्वाचन हो । जब निर्वाचन free, fair and frequent हुन्छ तब लोकतन्त्र मजबुद हुँदै जान्छ । राष्ट्रिय चुनावहरुमा मतदाताहरुले देखाएका चाहनाहरुको अनुपातमा मिल्ने गरी राष्ट्रिय व्यवस्थापिकाका सिटहरु वितरण गरिएका हुन्छन् । देशको संविधानमा प्रष्ट रुपमा निर्वाचन प्रणाली बारे उल्लेख हुनु जरुरी हुन्छ र यसलाई संवैधानिक प्रणालीको रुपमा हेरिनु उपयोगी हुन्छ किनभने निर्वाचन प्रणालीले संविधानका अन्य प्रावधानहरुसंग नजिकको सम्बन्ध राखेको हुन्छ ।

संविधानको आवश्यकता

कुनै पनि देशको संविधानले त्यहाँको प्रजातन्त्र, लोकतन्त्र र विभिन्न कालखण्डमा भएका उपलब्धिहरुको जर्गेना गर्नुको साथै राजनीतिक सहमति निर्माण गर्दछ । यसको आवश्यकतालाई देहाय बमोजिम चर्चा गर्न सकिन्छ :

स्थायित्व : संविधानले एक असल राजनीतिक संस्कारको विकास गराई राजनीतिक संस्थाहरुको स्थायित्वका लागि मद्दत पुऱ्याउँछ । यसले सरकार गठन गर्न एउटा लोकतान्त्रिक संरचना उपलब्ध गराउने मात्र नभई आधारभूत राजनीतिक संस्थाहरुका लागि नभई नहुने सम्पूर्ण अधिकारहरु सुनिश्चित पार्दै तिनको प्रत्याभूति समेत गर्दछ । शासन, विकास र सेवा-प्रवाहमा स्थायित्व विना सम्भव हुदैन । राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक र मानवीय हरेक पक्षमा द्रुततर विकास गर्नु नै संविधानको मूलभूत उद्देश्य रहेको हुन्छ ।

तटस्थता : संविधानले देशका नागरिकहरुका बीच तटस्थता अपनाउन सक्छ । मौलिक अधिकारहरु र कर्तव्यहरु सुनिश्चित पारिसकेपछि संवैधानिक व्यवस्थाले कुनै नागरिक वा नागरिक समूहहरुको मान्यताहरु वा जायज हितहरुको न त अनुकुल हुने न त दण्डित नै गर्ने किसिमले कानून निर्माण प्रक्रिया व्यवस्थित गर्ने कुरा सुनिश्चित गराउन सक्छ ।

जवाफदेहिता : नागरिकहरुले आफ्ना राजनीतिक नेताहरुलाई उनीहरुले गरेका निर्णयहरु, कामकारवाहीहरु र व्यवहारहरुप्रति जायज समय सीमाभित्र जवाफदेही बन्न लगाउन सकून् भन्नका लागि संविधानभित्र व्यवस्था गराउन सकिन्छ । राज्यका हरेक संयन्त्रहरु जनताप्रति तटस्थ प्रतिबद्ध र जवाफदेही हुनुपर्दछ । सरकारका हरेक कामहरु पारदर्शी र जवाफदेही भएमा मात्र सुशासन कायम हुन्छ, त्यहाँ कानूनी राज्यको स्थापना हुन्छ, जहाँ अनियमितता र भ्रष्टाचारको गन्ध पनि आउँदैन ।

उचित प्रतिनिधित्व : निर्वाचनको माध्यमद्वारा समाजमा पछि पारेका वा पारिएका वर्ग, क्षेत्र, लिङ्ग, समुदायलाई राज्यको मूलधारमा समाहितीकरण गर्न सकिन्छ । प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणालीमा प्रतिस्पर्धाका आधारमा जसले धेरै मत पाउँछ उस्ले जित्ने गर्दछ भने समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणालीमा राज्यलाई एउटै निर्वाचन क्षेत्र मानेर दलले ल्याएको भोटको आधारमा प्रतिनिधि मनोनित गरिन्छ जसले उपेक्षित वर्गहरुको प्रतिनिधित्व गर्दछ । यसका अलवा विभिन्न पशासनिक तथा राजनीतिक क्षेत्रमा समावेशीकरण, सकारात्मक विभेद, आरक्षण तथा कोटा प्रणालीको माध्यमद्वारा प्रतिनिधित्व गरिएको हुन्छ ।

सुसूचित सहमति : संविधान आफैँमा राजनीतिक सहमतिको दस्तावेज हो । यसले नागरिकहरु तथा नेताहरु बीच कानूनहरु तथा नीतिगत विषयहरुमा एउटा सुसूचित रुपको सहमति विकसित गर्न मद्दत पुऱ्याउन सक्छ । संविधानले विभिन्न संगठित समूहहरुको हितका कुराहरु मेलमिलाप हुन सक्ने गरी राजनीतिक नेताहरुलाई आपसी सम्झौता, समायोजन र गठवन्धन निर्माण गर्न अवसरहरु तथा प्रोत्साहनहरु सिर्जना गर्दै यस्तो सहयोग पुऱ्याउन सक्छ । सरकारले अन्तर्राष्ट्रिय समुदायमा जनाएका सहमति तथा मित्र-राष्ट्रसँगका सुरक्षा र सामरिक कुराहरु साथै देशको राष्ट्रिय अखण्डता, स्वाधीनता र सार्वभौमिकता माथि आँच नपुग्ने गरिएका सहमतिहरु संविधानले समेटेको हुन्छ ।

प्रभावकारी सरकार : नागरिकहरुले सामना गर्दै आएका जटिलता र समस्याहरु तथा दैनिक प्रशासन संयन्त्रबाट शासन, विकास र सेवा प्रवाहका बारेमा सरकारी कारबाही हुनु आवश्यक हुन्छ । सरकारसंग नीति नियम, ऐन कानून, बजेट, स्रोत-साधन तथा योजना हुन्छन् । प्रभावकारी सरकार खास गरी लडाइ, झगडा, गृहयुद्धबाट हुनसक्ने सन्त्रास, जटिल अन्तर्राष्ट्रिय तनाव, कठोर आर्थिक संकट र यस्तै खाले अन्य विपत्तिहरुबाट ठुलो झमेला आइपरेको अझ बेलामा महत्वपूर्ण हुन्छ । लोक कल्याणकारी राज्य प्रणालीको आत्मसात् र मूर्तरुप दिनु, शान्ति सुव्यवस्था र अमनचयन सिर्जना, कानूनी राज्यको प्रत्याभूति, सुशासनयुक्त सरकारी संयन्त्र, प्रभावकारी कूटनीतिक तथा विदेश नीति, विकास व्यवस्थापन गर्दै आर्थिक वृद्धि र आर्थिक विकास बढोत्तरी हुने वातावरण सिर्जना गर्नु प्रभावकारी सरकारका दायित्वहरु भित्र पर्दछन् । संवैधानिक सीमाहरुमा रहेर लामो गतिरोध, अनावश्यक ढिलाइ वा प्रमुख समस्याहरूको सामना गर्ने कुरामा जुध्न सक्रियतासाथ लाग्ने प्रवृतिलाई प्रोत्साहित गर्न एउटा संवैधानिक प्रणाली विवेकसंगत नै देखिन्छ ।

दक्षतापूर्ण निर्णयहरुको लागि : परिपक्व नीतिको अभावमा प्रभावकारी सरकार जति नै वाञ्छनीय भएतापनि नतिजा नदेखिन सक्छ । देशको कार्यसूचिमा परेका जरुरी समस्याहरुको समाधान गर्न परिपक्व नीति चाहिन्छ, साथै

निर्णायक कारबाही पनि । कार्यकारीलाई देश र जनताको हित, समृद्धि, विकासका निम्ति जुनसुकै मुद्दामा पनि निर्णय गर्ने अधिकार संविधानले दिएको हुन्छ ।

पारदर्शिता र बुझ्न सकिने किसिमको सरल कार्यवातावरण लागि : सरकारलाई पारदर्शी, जवाफदेही, सक्षम, सवल हरेक कामकारवाहीमा जनताको विश्वसनीय हुनुपर्दछ । आम नागरिकले सरकारले के गर्दैछ ? र कसरी गर्दैछ ? कति लाभदायी छ या छैन ? भन्ने कुरा सजिलै बुझ्न सक्ने गरी सरल रुपको सरकारी संयन्त्र हुनुपर्दछ । सवै नागरिकहरुमा सूचनाको हकको प्रत्याभूति हुनुपर्दछ । यस प्रकार सरकारको काम आम नागरिकहरुले के भइरहेको छ, सो बुझ्नै नसक्ने गरी जटिल पाराले गरिएको हुनुहुँदैन र जनताले आफ्नै सरकारको कार्य सञ्चालनबारे नबुझेमा उनीहरुले आफ्ना नेताहरुलाई जवाफदेही, खास गरी चुनावको बेलामा, बनाउन सक्ने छैनन् ।

परिवर्तन व्यवस्थापनका लागि : संवैधानिक प्रणाली लिखित रुपमा र स्थापित परम्पराको रुपमा त्यस्तो हिसाबले अपरिवर्तनीय बनाइएको वा अचल हुने गरी स्थिर पारिएको हुनु हुँदैन । जसले गर्दा अप्रत्यासित नयाँ परिस्थितिसँग तालमेल गर्न सकियोस् । संविधान समयानुकूल संशोधन अपरिहार्य हुन्छ । तर छिटोछिटो हुने संशोधनले संविधानको शक्तिलाई कमजोर बनाउँछ । संशोधनको अधिकारका नाममा संविधानका आदर्श, भावना र मर्मलाई नै क्षतविक्षत पार्ने गरी गरिने संशोधनले संवैधानिक विकासमा गतिरोध पैदा गर्दछ । विश्वमा थोरै संशोधन र धेरै हदसम्म संवैधानिक पद्धतिको विकासद्वारा एउटै संविधान दुई अढाइ सय वर्षसम्म क्रियाशील रहेको देख्न सकिन्छ ।

वैधता : एउटा स्थापित संविधानले वैधता प्राप्त गर्न मार्ग-प्रशस्त गर्नेछ, जसप्रति आम नागरिकहरु र प्रबुद्ध राजनीतिक नेताहरुको सम्मान प्राप्त हुन गई यसको स्थायित्व सुनिश्चित हुन सक्छ । तैपनि कुनै एउटा खास मुलुकमा वैधता स्थापित गराउने व्यापक प्रकृतिका परम्परागत मान्यताहरुले गर्दा कतिपय संवैधानिक बन्दोवस्तहरूलाई बढी स्वाभाविक मानिने हुन सक्छ, जुन कुरा अर्को मुलुकका लागि आवश्यक पर्दैन । उदाहरणका लागि, कयौं गणतन्त्रवादीहरुलाई यो कुरा विरोधाभासपूर्ण लागे पनि, राजालाई राष्ट्रप्रमुख बनाइराख्ने तर बहुलवादी प्रणालीका आवश्यकताहरु अनुसार राजतन्त्रलाई व्यवस्थित गर्ने कुराले स्क्यानडेभियाली मुलुकहरु नेदरल्याण्ड, बेल्जियम, जापान र ब्रिटेनको प्रजातान्त्रिक संविधानहरूलाई थप वैधता प्राप्त हुन गएको छ । अर्कोतर्फ अधिकांश लोकतान्त्रिक मुलुकहरुमा राजालाई राष्ट्राध्यक्षको रुपमा कायमै राख्ने कुराले व्यापक रुपमा प्रचलित गणतान्त्रिक मान्यताहरुसंग मेल खान सक्दैन ।

निष्कर्ष

संविधान सरकारलाई नियमित र निर्देशन गर्ने नियम र सिद्धान्तहरूको समूह, कानूनको पनि कानून हो । यो राज्य शक्तिको स्रोत हो जसले राज्य शक्तिको वितरण र प्रयोगको तरिकासंग सम्बन्ध राख्ने गर्दछ । लिखित संविधान कानूनहरुको स्रोत हुनुको साथै संविधानका प्रावधानहरु स्वतन्त्र न्यायालयबाट प्रचलन गराउन सकिने भएकोले यसलाई राजनीतिक कानूनी दस्तावेजका रुपमा स्वीकार गरिएको पाइन्छ । संविधान साध्य प्राप्त गर्ने माध्यम मात्र हो । राष्ट्र निर्माणलाई बलियो बनाई लोककल्याण र लोकहितमा काम गर्नु संविधानको मूल ध्येय हो । कस्तो संविधान निर्माण गर्ने भन्ने कुरा कुनै पनि मुलुकको आन्तरिक विषय भएपनि मानवअधिकारको विश्वव्यापी मान्यता, सुशासनका अवधारणा, लोकतन्त्रका सिद्धान्तहरु र अन्तरराष्ट्रिय कानूनका सर्वमान्य व्यवस्थासम्मत हुने किसिमको संविधान हुनुपर्दछ ।

सन्दर्भ सामग्री

- डाहाल, रोवर्ट प्रजातन्त्रका बारेमा
- नेपालको संविधान र यसका प्रावधानहरु
- Email, internet तथा पत्रपत्रिकाका लेखहरु

सबल संघीयताका लागि संसद र कार्यकारी सरकार

जय नारायण अधिकारी*

सारांश

आधुनिक राज्य सत्तामा बढी भन्दा बढी जनसहभागिता, समानता, स्रोत-साधनको न्यायोचित वितरण, शासनसत्तामा जनताको सहज पहुँच, तीव्र एवं दिगो विकास जस्ता विषयका कारणले विश्वमा संघीय शासन प्रणलीको अवलम्बन बढ्दै गएको छ । विश्वका विभिन्न देशहरु विभिन्न कारणले संघीयतामा गएका छन । जस्तो एकभन्दा बढी राज्यहरु आपसमा सम्झौताद्वारा संघको निर्माण गर्ने, औपनिवेशिक कब्जाबाट स्वतन्त्र भएका राज्यहरु आपसी सम्झौताबाट संघको निर्माण गर्ने, नेपाल जस्ता केही मुलुकहरु द्वन्द्वपछि संघीयतामा गएका छन् । संघीयता साध्य नभई एक साधन मात्र हो । संघीयतामा गएका धेरै मुलुकहरु सफल भए तापनि केही मुलुकहरु संघीयताकै कारण तहसनहस पनि भएका छन् । हाम्रै जस्तो संघीयताको प्रक्रिया र विधि अवलम्बनको बाटोबाट संघीयतामा गएका विश्वका धेरै देशहरु अप्ठ्यारो अवस्थामा रहेका छन् । त्यसैले पनि नेपालमा संघीय शासन प्रणालीलाई अप्ठ्यारोमा फलेको फलका रुपमा लिने गरेको पाइन्छ तर सधैँ सबै परिस्थितिमा एउटै नियम र सिद्धान्तले काम गर्छ भन्ने छैन । नेपाल जस्तो भिन्न राजनैतिक अभ्यास र सहज राजनैतिक परिर्वतनमा विश्वकै लागि उदाहरणीय देशमा संघीय शासन प्रणालीलाई सफल पार्न सरकार, संसद, न्यायालय, राजनैतिक दलहरु र नागरिक समाजले विषेश र सकारात्मक भूमिका खेल्न सक्नुपर्दछ ।

नेपालले संघीय शासन प्रणाली अवलम्बन गर्नुका कारण

संघीयता भनेको केन्द्रीय सरकार, प्रादेशिक सरकार र स्थानीय सरकारका बीच संवैधानिक आधारमा राज्य शक्तिको बाँडफाँड तथा साझेदारी गरी राज्य संचालन गर्ने शासकीय प्रणाली हो । राज्यसत्तामा अन्तर्निहित सम्पूर्ण शक्ति तथा शासकीय अधिकार एउटै इकाइ वा केन्द्रीय निकायमा मात्र सीमित नगरी दुई वा दुईभन्दा बढी प्रादेशिक इकाईमा विभाजन गरी राज्य सञ्चालन गर्ने पद्धति नै संघीय शासन प्रणाली हो । संघीय प्रणाली अवलम्बन गरेका विभिन्न देशमा संघीयताको जन्म एकै किसिमबाट भएको पाईंदैन । विभिन्न देशले संघीयताका फरक-फरक पद्धति, सिद्धान्त र मूल्य-मान्यता अवलम्बन गरेको पाइन्छ । नेपालमा संघीयताको जन्म यहाँको सामाजिक, सांस्कृतिक तथा भौगोलिक विविधताको व्यवस्थापन गर्न र लामो समयदेखि केन्द्रीकृत राज्य संरचनाले सिर्जना गरेका विभेद र उत्पीडनको अन्त्य तथा द्वन्द्व व्यवस्थापन गरी दिगो शान्ति, सुशासन र समृद्धिको आकांक्षा पुरा गर्ने अभिप्रायले भएको देखिन्छ । नेपालको संविधानले पनि सोही किसिमको भाव व्यक्त गर्दै तीन तहको संघीय संरचनाको व्यवस्था गरेको छ । राज्य शक्तिलाई संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा विभाजन गरी सरकारलाई जनताको नजिक पुऱ्याएर शक्ति तथा स्रोतमाथि सरल र सहजरुपमा नागरिकको पहुँच स्थापित गर्ने र विकास तथा सेवा प्रवाहमा स्थानीय सहभागिता तथा स्वामित्व कायम गर्दै वास्तवमै नागरिकलाई अधिकार सम्पन्न तुल्याएर शासनमा उनीहरुको अर्थपूर्ण सहभागिताबाट लोकतन्त्रलाई स्थानीय तहदेखि नै संस्थागत र मजबुत बनाउने उद्देश्य संघीयताले लिएको छ । नेपालले अभ्यासमा ल्याएको संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन

* शाखा अधिकृत, संघीय संसद सचिवालय

प्रणालीको शैशव अवस्थालाई सबै पक्षबाट पुर्ण सहयोग र सहकार्य मार्फत मजवुत बनाई देशको समानुपातिक र सन्तुलित विकास गर्नु नै आजको निशर्त आवश्यकता हो । संघीय शासन प्रणाली अवलम्बन गर्ने राष्ट्रहरुका आ-आफ्नै अवस्था, प्रक्रिया र परिस्थिति छन् र नेपालमा अरुभन्दा फरक र मौलिक अवस्थाबाट संघीय शासन प्रणाली अवलम्बन गरियो । नेपालमा वर्गीय, जातीय एवं भाषिक विभेद र असमानता चरमचुलीमा पुगेको अवस्थालाई समयमै सम्बोधन गर्न नसके मुलुक लामो वर्गीय एवं जातीय द्वन्द्वमा फस्ने खतरा रहेको हुँदा समानुपातिक विकासका साथै यी सम्पूर्ण समस्याहरुको सहज समाधानका लागि संघीय शासन प्रणाली अवलम्बन गरिएको हो । संघीयताले नेपालमा सयौ वर्षदेखि अभ्यास हुँदै आएको काठमाडौ केन्द्रित शासन व्यवस्थालाई सात प्रदेश हुँदै देशका ७५३ स्थानीय तहमा पुऱ्याएको छ । शासकीय सहमतिको रुपमा काठमाडौ बाहिर प्रत्यायोजन गरिएको अधिकार अनुसार हाल आएर संविधानतः अधिकार सुसम्पन्न प्रदेश र स्थानीय तहको गठन गरिएको छ ।

संघीयताको प्रारम्भिक चरणमा देखिएका समस्या र समाधान

नेपालमा संघीयतालाई गरिबी, असमानता, विभेद आदिको अचुक उपचार गर्ने अस्त्रका साथै विकास, निर्माण र समृद्धिको लागि जादुको छडिको रुपमा प्रचार प्रसार गरियो । वास्तवमा यो जादुको छडी नभई देशको शासन व्यवस्थालाई बढी भन्दा बढी लोकतान्त्रिक एवं जन सहभागिता मुलक बनाउने नयाँ पद्धति हो । शासनमा निरंकुशता हुन नदिन एवं देशको समानुपातिक र सन्तुलित रुपमा विकास गर्नका लागि नै संघीयताको अभ्यास गरिएको हुन्छ । नेपाल जस्तो वहुजातीय, वहुभाषिक, वहुसांस्कृतिक, वहुधार्मिक देशमा संघीय शासन व्यवस्थाले सबैलाई समान अस्तित्व एवं शासकीय प्रक्रियामा समान अवसर प्रदान गर्ने अपेक्षा पनि गरिन्छ । नेपाल संघीय शासन प्रणालीलाई अवलम्बन गर्ने २८ औं राष्ट्र हो । त्यसैले हामीले यो शासकीय स्वरुपले देश नै तहस नहस हुने हो कि अथवा यो पद्धतिले रातारात देशको कायापलट नै हुन्छ भनेर गलत प्रचार प्रसार गर्नुभन्दा पनि संघीय शासन प्रणाली अवलम्बन गरेका अन्य देशहरुको वस्तुस्थितिलाई बुझ्नु र असल अभ्यासको हाम्रो संस्कार संस्कृति र परिप्रेक्षमा अनुशरण गर्नु पर्छ । हामी संघीयताको बाटोमा अघि बढी सकेको अवस्थामा अबको मुख्य चासो र कार्य भनेको प्रदेश र स्थानीय तहको व्यवस्थापन एवं सुदृढीकरण नै हो । संघीय शासन प्रणालीलाई सफल पार्न र सुखी नेपाली समृद्ध नेपालको नारालाई साकार पार्न राजनैतिक दल कर्मचारी प्रशासन एवं नेतृत्व तहको विशेष र परिणाममुखी भूमिका आवश्यक छ ।

यहाँ संघीय शासन प्रणाली अवलम्बन गरेकै कारणबाट खराब निर्यति भोगि रहेका साथै संघीयताकै कारणबाट समृद्धिको शिखरमा पुगेका केही देशहरुको पृष्ठभूमि र नेपालको पृष्ठभूमिलाई तुलनात्मक रुपमा प्रस्तुत गर्नु अझ सान्दर्भिक हुने देखिन्छ । संघीयताको सुरुवात र विकास अमेरिका र स्विट्जरल्याण्डबाट स-साना राज्यहरु मिली संघीय स्वरुपको निर्माण हुँदै राजनैतिक, आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक रुपमा सबलीकरण भएको पाइन्छ । संवैधानिक कानुनको आधारमा तथा विधिको शासन अनतर्गत राज्य संचालन हुनु भनेको सुशासन एवं लोकतन्त्रको उत्कृष्ट प्रणाली हो । संघीय प्रणालीमा जानुको पछाडि देशको रक्षा, शक्ति सञ्चय, शान्ति, पहिचान सांस्कृतिक र आर्थिक विकासको पाटो नै रहेको पाइन्छ । एकभन्दा बढी स-साना राज्यहरु आपसमा मिलि शत्रुको आक्रमणबाट बच्न संघ र परिसंघको निर्माण गरी मुख्य मुख्य अधिकार केन्द्रलाई दिई केही अधिकार आफुमा राखि सम्झौताद्धारा संघको निर्माण गरेका अमेरीका, क्यानडा जस्ता देशको संघीय शासन प्रणाली सुदृढ र सक्षम देखिएको छ । भारत, पाकिस्तान, मलेशिया जस्ता केही देशहरुले उपनिवेशबाट मुक्त भएपछि संघको स्थापना गरी देशको सर्वोत्तम हितका लागि समानुपातिक र समावेशी माध्यमबाट लोकतान्त्रिक सुदृढीकरण गर्न अघि बढेको पाइन्छ । अझ मलेशियामा संवैधानिक राजतन्त्र सहितको संघीयताको अनौठो र सफल अभ्यास भएको पाइन्छ । त्यसैले संघीयता सफल हुन एउटै प्रकृति र आकारका मुलुक हुनु पर्छ भन्ने छैन । यी देशहरु आकारमा हामीभन्दा धेरै ठुला छन् र धेरैको सोचाई एवं तर्क पनि संघीयता ठुला देशहरुमा मात्र सुहाउँछ भन्ने रहेको छ । तर नेपाल जस्तै केही साना मुलुकमा पनि संघीयताको अभ्यास भएको पाईन्छ । त्यसैले संघीयता व्यवस्थापन गर्न सक्दा सबै प्रकारका मुलुकमा सफल हुन्छ । जर्मनीको जस्तो सहकारितामा आधारित शासन प्रणालीको स्वरुपजस्तै बेल्जियम, फ्रान्स, स्पेन र दक्षिण अफ्रिकाले पनि एकात्मक राज्य प्रणाली छोडेर सोही प्रणाली अपनाएका छन् । नेपाल

जस्तै द्वन्द्व तथा युद्ध पछि संघीयतामा गएका देशहरु बोस्नेया, कंगो, इराक, इरान, सुडान आदी हुन् । त्यसैले सफल संघीयताको लागि मुलुकको आन्तरिक व्यवस्थापन प्रभावकारी ढंगले गर्नु पर्छ । राज्यका प्रमुख अंगहरुका बीच कायम रहेका झिना मसिना विवाद र संघर्षलाई समयमै समाधान नगरिएमा सोचे अनुरुप देशले गति लिन सहज देखिदैन । त्यसैले शक्तिको बाँडफाँड, नियन्त्रण र सन्तुलन जस्ता विषयलाई पर्याप्त ध्यान दिनु पर्छ । विश्वमा संघीयताले उब्जाएका खरावीहरुलाई पनि नजर अन्दाज गर्न मिल्दैन । यस्ता खराबीबाट पाठ सिक्दै सफल भएका राष्ट्रहरुको बाटोलाई समाउनु पनि बुद्धिमानी हुने देखिन्छ ।

संघीयताको प्ररम्भिक चरणमा हामी किन प्रभावकारी कार्य गर्न नसकी अलमलिएका छौ भन्ने विषयमा गहन अध्ययन र छलफल हुनु जरुरी छ । हाम्रो देशले अवलम्बन गरेको नविनतम् बाटोको सम्बन्धमा जानकार एवं विज्ञहरु संग घनिभूत छलफल गरी प्राप्त सुझाव र अनुभवका आधारलाई अवलम्बन गर्नुपर्दछ । संघीय शासन प्रणाली अवलम्बन गरेका र हाम्रो जस्तो जातीय, धार्मिक, सांस्कृतिक, भाषिक विविधता भएका मुलुकहरुको सुरुवाती चरणका असल अभ्यासलाई पनि हामीले अवलम्बन गर्दा सहज हुने देखिन्छ । संघीयतामा जानु भनेको देश विभाजन हुनु होइन बरु अधिक जनसहभागितामुलक शासकीय स्वरुप कायम गरी विविधतामा सुदृढ एकता स्थापना गर्नु र बाह्य हस्तक्षेप विरुद्ध एकजुट हुने आधार हो भन्ने बुझ्नु र बुझाउनुपर्छ । हामीले फरक परिस्थितिमा फरक तरिका र फरक उद्देश्यले संघीयता अवलम्बन गरेको हुँदा यसको अभ्यास पनि संघीयतामा गएका अन्य देशहरुको भन्दा फरक हुन सक्छ र त्यो सामान्य पनि हो ।

समयमै कर्मचारी व्यवस्थापन र समायोजन सम्बन्धी विषयको टुङ्गो नलगाउँदा होस् या स्थानीय कर प्रणाली सम्बन्धी विषय स्पष्ट नहुँदा समय समयमा देखिएका असन्तुष्टि र प्रदेश सरकारमा देखिएको अन्यौलतालाई समयमै प्रभावकारी रुपमा टुङ्ग्याउनु पर्ने हुन्छ । संघीय सरकार र प्रदेश सरकारका विचमा घनिभुत छलफल गरी आपसी असमझदारी, अन्यौलता र समस्याहरुको निरुपण गरिनु पर्छ । प्रदेश सरकारले स्पष्ट ऐन कानुन र क्षेत्राधिकारको अभाव देखाएर सधै अलमल गरी रहने वा आवश्यक कार्य प्रक्रिया, सरोकारका विषयमा निर्णय गर्दै जाने र संघीय सरकारले उल्ट्याउदै/रोक्दै जाने प्रक्रिया लम्बिँदा गन्तब्य जटिल बन्न सक्छ । त्यसैले यस्तो अन्यौलता र असमझदारीको अन्त्यका लागि संघीय सरकार, प्रदेश सरकार र विषय विज्ञहरुसँगको छलफलबाट निष्कर्ष निकाल्नुपर्छ ।

संविधान प्रदत्त तीनै तहको क्षेत्राधिकारको सम्बन्धमा आवश्यक पर्ने ऐन कानूनको छिटो भन्दा छिटो टुङ्गो नलगाएमा यो विषय झन् जटिल बन्न सक्छ । संघीयता कार्यान्वयनको शैशव अवस्थामा राजनैतिक नेतृत्व जब व्यक्तिगत र गुटगत स्वार्थमा बढी केन्द्रित हुन थाल्दछ तब विद्यमान मुद्दा र विषयहरु ओझेलमा पर्न जान्छन् । त्यसैगरी जब जब राजनीति र प्रशासनको टकराव देखा पर्छ तब संघीयताको नयाँ संस्कारमा घुलमिल हुन सकिँदैन । सरकार कर्मचारी समायोजन ऐनको कार्यान्वयनमा पछि हट्नु साथै कर्मचारी व्यवस्थापन वा समायोजनमा स्पष्टता र दृढता नदेखिनु एवं सरकारले खटाएको स्थानीय निकायमा कर्मचारी जानलाई बहानाबाजी गर्नुले राजनीति र प्रशासनको टकरावलाई मात्र देखाउँदैन, सरकार र संसदीय गरिमा माथि नै आशंका पैदा गर्छ । सरकारले रातारात निर्णयहरु गर्ने र कार्यान्वयनको चरणमै नपुगी पछि हट्ने प्रक्रियाले नयाँ संस्कारमा अघि बढ्न गाह्रो हुने देखिन्छ । संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक व्यवस्थामा परम्परागत सोच र सस्ता नाराको अन्त्य हुनै पर्छ । संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन प्रणालीमा फरक सोच, माग र आवाजलई दबाउने या रोक्ने चेष्टा गर्नु भन्दा पनि यसलाई लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्था मजवुत र प्रभावकारी बनाउने उर्जाका रुपमा लिदै सही समाधान दिनुपर्छ । नेपाल जस्तो विशेष परिस्थिति र विशेष आवश्यकताका आधारमा संघात्मक शासन प्रणालीमा गएको देशले राष्ट्रियता र राज्य दुबै मजवुत बनाउनु आवश्यक छ । राष्ट्रियता मजबुत बनाउन नेतृत्व तहले विशेष पहल र ध्यान नदिने हो भने हाम्रो जस्तो कम विकसित मुलुकमा बहकाउ र लहडले खराब परिस्थिती ननिम्त्याउला भन्न सकिँदैन ।

नेपाली राजनीतिमा धेरै नवीन अभ्यासहरु सहज रुपमा सम्पन्न भएका उदाहरण प्रशस्तै छन । संघीयतामा जाने कि नजाने गए कति प्रदेश र स्थानीय तह कायम गर्ने जस्ता यावत विषयको सहज रुपमा सम्बोधन गरी अघि बढेको घटना होस या त तिन बर्ष अघि सुदुर पश्चिममा चलेको थरुहट कि अखण्ड सुदुर पश्चिमको आन्दोलन साम्य भई पुर्ण रुपमा सद्भाव र एकता कायम हुनुका साथै उक्त प्रदेशको नामाकरण सर्वसम्मत रुपमा भईसकेको अवस्था पनि छ । त्यति मात्र हैन १० बर्षे शसस्त्र द्वन्द्वको सहज अन्त्य, सेना र हतियारको व्यवस्थापन, सहज रुपमा राजतन्त्रको अन्त्य गरी गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्था लागु हुनु, यी सबै घटनामा नेपालका राजनैतिक दलहरु एक ठाउमा उभिएर जटिल राजनैतिक र प्रशासनिक समस्याको हल सहज रुपमा गरी राजनैतिक एकता र निर्णयमा विशिष्ट क्षमताको उदाहरण प्रस्तुत गरिसकेका छन र हालको शिशु अवस्थामा रहेको संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थालाई पनि धेरै चिढ्याउने वा धेरै पुल्पुल्याउने नगरी राम्रो पोषण र संस्कार दिई हुर्काउने मुख्य जिम्मेवारी पनि राजनैतिक दलहरुको हो ।

संघीयतामा गएकै कारणबाट समृद्ध भएका, संघीयतामा गएका कारणले टुक्रिएका एवं संघीयताबाट पुनः एकात्मक शासन प्रणालीमा फर्किएका विभिन्न मुलुकका उदारणहरु हाम्रा सामु भएता पनि हामीले संघात्मक शासन प्रणालीलाई अवलम्बन गरिसकेका छौं । त्यसैले नेपालको संघीय शासन प्रणालीलाई सुदृढ, सक्षम र उदेश्यानुकूल बनाउन नेतृत्व वर्गले सुझबुझका साथ विद्यमान समस्या र चुनौतीलाई पार लगाउनु पर्दछ । संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थामा पनि भ्रष्टाचार, नातावाद कृपावाद, असमानता, विभेद कायमै रहेमा जनअपेक्षा र आशामा तुषारापात हुने छ । त्यसैले संघीय शासन प्रणालीमा वर्षौंदेखि नेपाली समाजमा जरा गाडेर रहेको असमानता, विभेद, भ्रष्टाचार र नातावाद कृपावादको अन्त्य हुनैपर्छ । सेवाको गुणस्तरमा सुधार, लागत न्यूनीकरण, एवं सेवाप्रवाहमा पारदर्शिता र चुस्तता कायम हुन नसकेमा जनताले संघीयताको गलत अर्थ लगाउने र यो प्रणाली प्रति नै वितृष्णा बाँड्न सक्दछ । संघीयतामा पनि जनताले काठमाडौं केन्द्रित शासनमा भन्दा छिटो छरितो, सरल, पारदर्शी नियमित र गुणस्तरीय सेवा सुविधा नपाएमा नेतृत्व र शासकीय प्रणालीप्रति नै वितृष्णा पैदा नहोला भन्न सकिँदैन ।

जनताले बहन गर्ने दायित्व दिनानुदिन बढ्ने र सेवा सुविधामा पुरानै अवस्था कायम रहने हो भने पनि संघीयताप्रति नै वितृष्णा जाग्ने र संघीयताको गलत अर्थ लाग्न सक्छ । संघीय शासन प्रणाली आफैँ सफल या असफल हुन सक्दैन यसलाई सफल पार्ने या असफल पार्ने भन्ने विषय राजनैतिक नेतृत्व र कर्मचारी प्रशासनको काम गराइमा भर पर्दछ । संघीयताले लोकतन्त्रको सुदृढीकरण, सुशासनको प्रत्याभूति तथा देश अनुरुपको विकास र पहिचानको सुनिश्चिततामा मद्दत पुऱ्याएको धेरै अन्तर्राष्ट्रिय अनुभव पनि छन् । त्यसैले नेपालमा संघीयतालाई बरदान साबित गराउनका लागि सबै निकाय, क्षेत्र र समुदायले आ-आफ्नो क्षेत्रमा सक्दो योगदान गर्नु जरुरी छ । संघीयता कालान्तरमा गएर राजनैतिक दलहरुको कार्यकर्ता भर्ती केन्द्रको रुपमा स्थापित हुनबाट जोगाउन र संघीयता साँच्चै नै जनचाहना र आवश्यकता अनुरुप सञ्चालित हुने शासकीय प्रणालीको रुपमा स्थापित गराउन आजै राजनैतिक र प्रशासनिक नेतृत्वले बढो सुझबुझका साथ निर्णय लिनु पर्दछ । संघीयताको प्रारम्भिक चरणमा प्रशासनिक नेतृत्व र राजनैतिक नेतृत्वले समय सापेक्ष रुपमा कर्मचारीहरुको हित र इच्छा अनुरुप कर्मचारी व्यवस्थापन एवं समायोजन गर्न सकेमा मात्र कर्मचारीले उच्च मनोवलका साथ कार्य क्षेत्रमा खटिइ चुस्त र गुणस्तरीय सेवा प्रदान गर्न सक्दछन । प्रदेश तथा स्थानीय तहमा कर्मचारी व्यवस्थापन बाध्यकारी भन्दा पनि तुलनात्मक रुपमा आकर्षक बनाइनुपर्छ ।

संघीय शासन प्रणालीको कार्यान्वयनमा कर्मचारी मात्र जीवित हो र कानून निर्माण, राजधानी निर्धारण तथा आर्थिक व्यवस्थापन लगायतका विषयहरु निर्जीव तत्व हुन । त्यसैले सजीव र निर्जीव तत्वको व्यवस्थापन एउटै योजना, सोच, प्रक्रिया र जोसले हुन सक्दैन । कर्मचारीको व्यवस्थापन एवं समायोजनको लागि विश्वसनीय, पारदर्शी, वैज्ञानिक एवं मानवीय पद्धति अवलम्वन गर्नुपर्छ । कर्मचारीको व्यवस्थापन एवं समायोजन गर्दा उनीहरुका भावना, संवेदना, मानवीय आवश्यकता र वृत्ति विकाससँग मिलान हुने गरी नीति, कानुन र प्रक्रिया निर्धारण गरिनु पर्दछ ।

कर्मचारीको व्यवस्थापन गर्दा उनीहरुको सेवा सुरक्षा, सेवाको शर्त, सुविधा र गतिशीलता तथा निर्वाचित जनप्रतिनिधि र कर्मचारीबीचको सम्बन्धमा विशेष ध्यान दिनु पर्छ । कर्मचारीका माग र आवश्यकतालाई विना विश्लेषण

बोझको रुपमा पन्छाउने र राजनैतिक नेतृत्वका लागि मात्र सेवा सुविधा वृद्धि गर्दै जाँदा संघीयता कार्यान्वयनको पाटो अझ जटिल बन्न सक्छ । संघीयता कार्यान्वयनको प्रारम्भिक चरणमा राजनीति र प्रशासनविचको टकराव एवं कर्मचारी माथि बढी पेलानको महसुस गरी पुराना र अनुभवि कर्मचारीहरुले धमाधम अवकास लिने या त केन्द्रमै बस्ने मानसिकताले गर्दा स्थानीय तह र प्रदेश सरकारको सञ्चालन नयाँ कर्मचारीका भरमा गर्दा पक्कै पनि प्रदेश र स्थानीय सेवा अपेक्षित रुपमा प्रभावकारी हुन सक्दैन ।

त्यसै गरी अझै पनि केही प्रदेशको नामाकरणको टुङ्गो लाग्न सकिरहेको छैन । नामाकरणको टुङ्गो चाँडो नलगाउँदा लहड र बहकाउमा लागेर भाँडभैलो उत्पन्न हुन सक्ने सम्भावनालाई बेवास्ता गर्नु हुँदैन । यस्ता विषयलाई राजनैतिक नेतृत्वले जनअपेक्षा अनुरुप सुझबुझका साथ व्यावहारिक र वैज्ञानिक ढंगबाट टुङगो लगाउनु पर्छ । विद्यमान सानातिना समस्याहरुलाई समयमै सुल्झ्याउनु बुद्धिमानी हुन्छ ।

सबल संघीयताका लागि संसद

संसदीय अभ्यास र प्रक्रिया जति सक्षम, समय सापेक्ष र उत्पादनमुलक रहन्छ त्यति नै संघीयताले सुदृढ हुने अवसर पाउँछ । संसदीय गतिविधिहरुलाई जति व्यापक, स्वतन्त्र र समय सापेक्ष बनाइन्छ, त्यति नै जनताका आवाज सम्बन्धित निकाय सम्म पुग्न सक्दछन । संघीयताको शैशव अवस्थामा संघीय संसदले संघीयता, गणतन्त्र, लोकतन्त्र, सार्वभौमसत्ता र राष्ट्रिय एकताका विरुद्ध हुने कुनै पनि क्रियाकलापको विरुद्धमा खबरदारी गर्नुपर्छ । संघीयताको विरुद्धमा भ्रामक समाचार र क्रियाकलापहरु भएमा संसदले यस्ता गतिविधि विरुद्ध आवाज बुलन्द पार्नुपर्छ । नेपालले संघीय शासन प्रणाली अवलम्बन गर्नुका कारणहरु र आधार एवं संघीयतामा जाँदा हुने सकारात्मक पक्षहरु साथै संघीयताको प्रारम्भिक चरणमा देखा परेका अन्यौलताहरुको समाधान लगायतका विषयमा जनप्रतिनिधिहरुले विषय विज्ञहरुका साथमा जनतासम्म पुग्न सकेमा जनताको अन्यौलताको अन्त्य भई जनआधार अझ मजबुद हुन्छ । संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रको बाटोमा मार्वल बिछ्याउन संघीय संसद एवं प्रादेशिक संसदको भूमिका के हुने ? विखण्डनकारी एवं राष्ट्रघाती अभिव्यक्ति र घटनाहरु दोहोरी रहँदा पनि जनप्रतिनिधिमूलक संस्था मूकदर्शक बन्नु चाहिँ लज्जास्पद हो । सबैभन्दा हालको मुख्य समस्या भनेको संघीय र प्रदेश कानून निर्माणकै देखिएको छ । संविधानको अनुसूची-५ देखि ८ सम्मका संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका अधिकारका सम्बन्धमा समयमै आवश्यक कानूनी व्यवस्था गरी प्रदेश र स्थानीय तहमा देखिएको अन्यौलताको अन्त्य गरी सञ्चालनमा सहजता ल्याउनुपर्दछ । संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र सुदृढीकरणको संघीन मोडमा सरकार एवं संघीय र प्रदेश संसद पुरानै रफ्तारमा अघि बढ्दा गन्तव्यमा कहिले पुग्ने ? यस्तो परिस्थितिमा संघीय संसदलाई पुरानै गति र कार्य बोझमा अघि बढाउनुको साटो सरकार र विषयगत मन्त्रालयले आवश्यक Business उपलब्ध गराई सक्रिय एवं विषय केन्द्रित र बढी प्रभावकारी बनाउन जरुरी छ । संसद आफैँले पनि सरकारी ढिलासुस्तीका विषयमा सरकारलाई घचघच्याउने र खबरदारी गर्ने कार्यमा सक्रियता देखाउनुपर्छ । सरकार र संघीय संसद संघीयता कार्यान्वयनको प्रारम्भिक चरणमा बढी सक्रिय, सक्षम र दृढ हुनुपर्नेमा पुरानै ढर्राको लोसेपना र अन्तिम घडीमा आएर रातारात काम सक्ने प्रवृत्ति कायमै रहनु त्यति राम्रो संकेत होइन । कर्मचारी समायोजन ऐन, २०७४ संसदबाट पारित गर्नु र कार्यान्वयनमा लैजान नसक्नुले जनप्रतिनिधिमूलक संस्थाको गरिमाको खिल्ली उडाउँछ । संघीयता कार्यान्वयनको प्रारम्भिक चरणमा संघीय संसद सचिवालयका कर्मचारीहरुले विना अतिरिक्त सेवा सुविधाका बावजुद पनि दिनरात नभनी संघीय संसदको सदन र समिति सञ्चालन गरी संविधानले तोकेको सीमा भित्र आवश्यक ऐन कानून पारित गराउन दत्तचित्त भएर लागि परेको विषयलाई नजरअन्दाज गरी सचिवालयका कर्मचारीहरुका आधारभूत आवश्यकतासँग जोडिएका मागलाई पन्छाएर जबरजस्त रुपमा काम मात्र लगाउने गर्दा सधैँ कर्मचारी वर्गबाट यस्तै प्रकारको साथ र सहयोग पाइरहने कुनै सुनिश्चित छैन । त्यसैले संसदको गरिमा र विशिष्टतालाई ख्याल गरी यसलाई चलायमान र प्रभावकारी बनाउनु पर्छ । संसदको प्रभावकारिता समितिहरुबाट झल्किन्छ भनेझैँ संसद र समितिहरुको प्रभावकारिता सचिवालयमा निर्भर रहन्छ । सचिवालय स्रोत-साधनसम्पन्न, दक्ष र उत्प्रेरित हुन सकेन भने यसको प्रभाव समग्र शासकीय आयाममा समेत पर्नसक्छ । तसर्थ सबल संघीयताका लागि सबल संसद आजको आवश्यकता हो ।

निष्कर्ष

अतः मुलुकले अवलम्बन गरेको संघीयताको सफल कार्यान्वयनमा सम्पूर्ण सरोकारवालाहरुको रचनात्मक र सकारात्मक भूमिका हुनु आवश्यक छ । त्यसमाथि पनि राजनैतिक दल, सार्वजनिक प्रशासन र सरकारको गहन र विशिष्ट किसिमको भूमिका रहेको हुन्छ । संघीय शासन व्यवस्थाले सिंहदरबारमा केन्द्रित शासकीय अधिकारलाई प्रदेश हुँदै स्थानीय वडा तहसम्मका जनताले उपभोग गर्न सक्ने स्वशासनको अधिकार प्रदान गरेको छ । नेपाल संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थाको शैशव अवस्थामा रहेको हुँदा यसलाई उचित पोषण र स्याहार-सुसारका लागि सरकारले विशेष चनाखो रहँदै प्रभावकारी भूमिका निर्वाह गर्नुपर्छ । न्यायालयले संघीयता र लोकतान्त्रिक गणतन्त्रसँग सम्बन्धित विषय र क्षेत्राधिकारमा स्पष्ट रुपमा समय सापेक्ष एवं तर्कसंगत रुपमा न्यायिक निर्णय समयमै उपलब्ध गराउनुपर्छ । संघीय संसदले जसरी यस अघिका जटिल परिस्थिति र काल-खण्डमा अहोरात्र खटेर देश, जनता र संविधानको भावना अनुरुप ऐन/कानूनहरुको निर्माण गरी समस्याको सहज पार लगाएको छ, त्यसैगरी आगामी दिनमा पनि भूमिका निभाउनु पर्दछ । सरकारले पुरानो संस्कार र ढर्रा त्यागेर जनअपेक्षा र संविधानको मर्म अनुरुप समयमै व्यावहारिक र समय सान्दर्भिक निर्णयकासाथ अघि बढ्नु नै बुद्धिमानी हुनेछ । नागरिक समाजले मुलुकभित्र हुने गैरकानूनी एवं राष्ट्रहित र जनहित विपरीतका सरकारी एवं गैरसरकारी क्रियाकलापहरुका विरुद्ध पहरेदारी र खबरदारी गर्दै राष्ट्र र जनताको पक्षमा आवाज बुलन्द पार्नुपर्छ । तब मात्र संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्था मजबुद हुन सक्छ ।

सन्दर्भ सामग्री

- भण्डारी, डा. बुद्धिप्रसाद, शाखा अधिकृत राजनीतिशास्त्र, पैरवी प्रकाशन, २०७१
- श्रेष्ठ, श्रीकृष्ण, शासन प्रणाली, पैरवी प्रकाशन, २०७२
- नेपालको संविधान (२०७२)

Parliamentary Committees : Federal Parliament of Nepal

Sapana Sapkota[♣]

Abstract

Parliament is the national legislature where a group of elected people, the members of parliament, make and change the laws of a country. This group of elected people is given a mandate by the citizens to represent them and be the voice for articulating their concerns at the national level. Legislatures perform basic functions like representation, lawmaking, and oversight functions in common. However, there is often limited time to debate complex issues in detail in the parliamentary chambers. So the parliamentary committees are formed in order to make parliamentary work smooth, efficient and expeditious. They also provide a certain expertise to the deliberations of Parliament. Parliamentary committees work as mini-parliament which needs staff to assist with procedural issues, administrative matters, drafting bills, provide expert opinion and analysis on major policy issues to achieve their optimum best.

Introduction

Parliament is a legislative body of government which represents the electorate, makes laws and oversees the government via hearing and inquiries. According to the Article 83, Constitution of Nepal (2015), Nepal has a two chamber Federal Parliament named House of Representatives and National Assembly. The House of Representatives has 275 members elected for a five year term, 165 from single-seat constituencies and 110 from a proportional party list. The National Assembly has 59 members elected for six years term. Among the 59 members three members are nominated by the President. The remaining 56 are elected from 7 provinces equally (eight each) including 3 females, 1 from Dalit community and 1 from differently abled groups.

Parliaments, which according to the prevalent scholarly literature were expected to decline in significance in the decades of the 1960s and 1970s, actually have developed new and vital political roles and, in recent decades, have innovated in their institutional structure most recurrently in their newly organized parliamentary committees. There has been a growth of the centrality of committees as a global phenomenon.

As a deliberative body parliament cannot cope with detailed serious work amidst a large number of members in a dispassionate manner. Thus, parliamentary committees are created by

♣ Section Officer, Federal Parliament Secretariat

Parliament as subordinate bodies to assist in its legislative work. The committee system comes in useful for it enables detailed discussion of various matters in small groups something that is cumbersome and non-productive in a large group. The committees make parliamentary work smooth, efficient and expeditious. They also provide a certain expertise to the deliberations of Parliament and are an important part of the work of the Parliament which investigates issues and bills (proposed laws) in detail, so that the Parliament can be well-informed before making decisions of national significance.

Characteristics

- It is not a decision-making body, except in respect of its own
- internal proceedings.
- It is a groups of MPs set up within the Parliamentary System.
- It is a focal point for legislation and oversight.
- It has no standing independent of the legislature.
- The committee report's conclusions from the work of the committee to
- the chamber, often with recommendations for decision.

Membership

Members of parliament except ministers serve on parliamentary committees. Committees may consist of senators or members of the House of Representatives, or may be established as joint committees which include members of both houses of Parliament. One committee member is voted to be the chairperson who runs the committee proceedings. Each committee has a secretariat, a group of parliamentary employees who assist with running the hearings and writing a report to present to the Parliament.

Functions

Parliamentary committees range over all the functions that the legislature itself performs, with the exception of determining the formation of the government. The principal purpose of parliamentary committees is to perform functions which the Houses themselves are not well fitted to perform, that is, finding out the facts of a case or issue, examining witnesses, sifting evidence, and drawing up reasoned conclusions. Because of their composition and method of procedure, which is structured but generally informal compared with the Houses, committees are well suited to the gathering of evidence from expert groups or individuals. In a sense they 'take Parliament to the people' and allow direct contact between members of the public by a representative group of members of the House. Not only do committee inquiries enable members to be better informed about community views but in simply undertaking inquiry committees promote public debate on the subject at issue. This bipartisan approach generally manifests itself throughout the conduct of inquiries and the drawing up of conclusions. Committees oversight and scrutinize the executive and contribute towards a better informed administration and government policy-making process. In respect of their formal proceedings committees are microcosms and extensions of the Houses themselves, limited in their power of inquiry by the extent of the authority delegated to them and

governed for the most part in their proceedings by procedures and practice which reflect those which prevail in the House by which they were appointed.

Committees provide an increased ability for the Parliament to scrutinize government policy and expenditure. Committees are frequently appointed to parallel the ministerial or departmental structure adopted by the Executive. Each committee has a responsibility to provide oversight of government agencies within specific portfolios. Committees enable the Parliament to be taken to the people, and enable evidence to be gathered from expert groups or individuals. They enable direct contact between the public and representative groups of Members of parliament and a flow of information to Members. They facilitate an increased level of collegiality between members from different political parties who may not otherwise have the opportunity to work with one another.

Assistance of Committees to Parliament

- Increase the amount of work that can be done,
- Ensure that issues can be debated in more detail than in plenary sessions,
- Increase the level of participation of Members of parliament (MPs) in discussions,
- Enable MPs to develop expertise and in-depth knowledge of the specific Committee's area of work,
- Provide a platform to present views directly to MPs, something which is not possible in a plenary sitting of parliament,
- Provide an environment for parliament to hear evidence and collect information related to the work of a specific Committee,
- Examine specific areas of public life or matters of public interest
- Take care of domestic parliamentary issues
- Have the power to summon any person to appear before them, give evidence or produce documents.

Parliamentary Committees of Federal Parliament of Nepal

Federal Parliament of Nepal consists of sixteen committees including committees of House of Representatives, National Assembly and Joint committees' altogether. Parliamentary committees include their ability to conduct inquiries, to compel the attendance of persons and presentation of documents, to make reports and recommendations to Parliament and are usually empowered to compel the attendance of individuals and the presentation of documents. The defiance of an order of a parliamentary committee or the provision of misleading evidence may result in charges of contempt of the House. The work of committees is not restricted to government. They may investigate any matter of public interest that falls within their area of responsibility. There is a committee for each ministry and its associated government departments.

House of Representatives

The following ten thematic committees are formed on accordance to Article 97 of Constitution of Nepal (2015) and Rule 169 and 170 of House of Representative Rule, 2075 to make government accountable to HoR and to evaluate, supervise and direct the activities of the government.

A. **Finance Committee:** The areas of responsibility of the finance committee are:
   - Ministry of Finance
   - National Planning Commission
   - National Natural Resources and Fiscal Commission
   - National Investment Board

B. **International Relations Committee:** The areas of responsibility of International Relations Committee are:
   - Ministry of Foreign Affairs
   - Ministry of Culture, Tourism and Civil Aviation

C. **Industry, Commerce, Labor and Consumer Interest Committee**: The areas of responsibility are of Industry, Commerce, Labor and Consumer Interest Committee are :
   - Ministry of Industries, Commerce and Supplies
   - Ministry of Labor, Employment and Social Security
   - Relating to Protection of Consumer Welfare

D. **Law, Justice, and Human Rights Committee:** The areas of responsibility of Law, Justice, and Human Rights Committee are :
   - Ministry of Law, Justice and Parliamentary Affairs
   - Judicial Council
   - Judicial Service Commission
   - National Human Rights Commission
   - Office of Attorney General

E. **Agriculture Cooperative and Natural Resources Committee:** The areas of responsibility of Agriculture Cooperative and Natural Resources Committee are :
   - Ministry of Agricultural and Livestock Development
   - Ministry of Energy, Water Resources and Irrigation
   - Ministry of Forests and Environment

F. **Women and Social Committee:** The areas of responsibility of Women and Social Committee are :
   - Ministry of Women, Children and Senior Citizen
   - National Women Commission
   - National Dalit Commission
   - National Inclusion Commission
   - Indigenous Nationalities Commission
   - Madhesi Commission
   - Tharu Commission
   - Muslim Commission

G. **State Affairs Committee:** The areas of responsibility of State Affairs Committee are :
   - Office of Prime Minister and Council of Ministers
   - Home Ministry
   - Ministry of Federal Affairs and General Administration
   - Ministry of Defense

- Public Service Commission
- Commission for the Investigation of Abuse of Authority
- Election Commission
- Peace Process

H. **Development and Technology Committee:** The areas of responsibility of development and technology committee are :
- Ministry of Information and Communications
- Ministry of Urban Development
- National Reconstruction Authority
- Ministry of Physical Infrastructure and Transport

I. **Education and Health Committee:** The areas of responsibility of Education and Health Committee are :
- Ministry of Health and Population
- Ministry of Education, Science and Technology
- Ministry of Youth and Sports

J. **Public Account Committee:** The areas of responsibility Public Account Committee are :
- Public Accounts
- Yearly report of Auditor General after it is laid in the parliament.

National Assembly

In order to make government accountable to NA, to evaluate, supervise and direct the activities performed by the government the following four thematic committees are formed on accordance to Article 97 of Constitution of Nepal (2015) and Rule 146 and 147 of National Assembly Rule, 2075.

A. **Sustainable Development and Good Governance Committee:** This committee is provided with the jurisdiction to moniter and supervises the promotion of good governance along with sustainable and equitable development.

B. **Legislative Management Committee:** This committee is provided with the jurisdiction of discussion on acquired bills after it is laid in the Parliament and research and investigation associated to implementation of laws and regulations.

C. **Delegated Management Committee:** This committee is provided with the jurisdiction to monitor delegated legislation related task, government guarantee and record management of archives of National Importance.

D. **National Interest and Coordination Committee:** This committee is provided with the jurisdiction of Coordination in the development of structural state framework, national heritage, human right and foreign relation, implementation of treaties and agreement, National pride project, national security, culture, backward region and marginalized community and constitutional bodies related tasks.

Joint Committees

Joint committees draw their membership from Houses of Parliament, enabling members of both houses to work together. Joint committees are formed on accordance to Article 97 (2) of

Constitution of Nepal (2015). If a resolution is passed by either House demanding that a joint committee of both the Houses be formed for the purpose of managing the working procedures between the two Houses of the Federal Parliament, resolving disagreement on any Bill or for any other specified function, the joint committee shall be formed. The joint committee shall consist of a maximum of twenty five members in the ratio of five members from the House of Representatives to one member from the National Assembly on the basis of inclusion. Any instruction to a joint committee can only be effected by resolution agreed by both Houses. Unless otherwise indicated it can be assumed that in any instance in which the House would be involved in the case of House committees, both Houses would be involved in the case of joint committees (Constitution of Nepal). There are following two joint committees in federal parliament of Nepal.

A. **Parliamentary Hearing Committee:** Parliamentary Hearing Committee calls parliamentary hearings for appointments to the offices of the Chief Justice and Judges of the Supreme Court, members of the Judicial Council, chiefs and members of Constitutional Bodies, who are appointed on the recommendation of the Constitutional Council under the Constitution of Nepal 2057, and to the offices of ambassadors, as provided for in the Federal law.

B. **State Direction, Principle Rules and Responsibility Committee:** The jurisdiction of this committee is the supervision and evaluation of the implementation of directive principles, policies and obligations of the state. It consists of fifteen members including 12 from HoR and 3 from NA based on proportional representation.

Sub-committees

Most committees form subcommittees to share specific tasks within the jurisdiction of the full committee. Subcommittees are responsible to and work within the guidelines established by their parent committees. In particular, standing committees usually create subcommittees with legislative jurisdiction to consider and report bills. They assign their subcommittees such specific tasks as the initial consideration of measures and oversight of laws and programs in the subcommittees' areas. Subcommittees play an important role in the legislative process. Because few chamber and party rules apply to subcommittees, the number, prerogatives, and autonomy of subcommittees vary among committees. Some committees create independent subcommittees routinely refer measures to subcommittees for initial consideration and allow to take the lead in framing issues, drafting measures and reports, and holding hearings and markups. On other committees, most work is undertaken by the full committee. Some full committees repeat all actions taken by their subcommittees, while others review only major subcommittee work or even forward subcommittee-reported measures to the floor with little change.

Role of the Committee Staff in the Effectiveness of a Committee

Appropriate staffing is essential if parliamentary committees are to function effectively. Committees often need different categories of staff to achieve their optimum best, to assist with procedural issues, administrative matters, assist with drafting bills, and provide expert opinion and analysis on major policy issues. They need clerks, researchers, legislative reporters, legal draftsmen, and other support staff. Committee staff plays a key role in assisting committee members in recommending new policy. In parliaments where private members' bills are encouraged,

parliamentarians inevitably have to rely heavily on the staff for expert knowledge and advice in any new policy they recommend for legislation. Staff also assists committees in monitoring the implementation of legislation that has been passed.

Committee staff are charged with advising on committee procedure and practice, providing administrative and clerical support, undertaking research and analytical work related to the terms of reference and content of particular inquiries, analyzing and preparing research papers, and proposing possible questions for committee members and also help to improve the general efficiency of the legislative process by collecting and analyzing data identifying problems of relevance for members, suggesting alternative course of action, preparation of studies and committee reports on legislation, facilitating and increasing public participation in committee inquiries and soliciting input from members of the general public and from expert witnesses through public hearings, seminars, workshops, forums, and surveys.

Conclusion

Parliaments innovated in their institutional structure most recurrently in newly invigorated parliamentary committees. This is in striking contrast to the seeming antipathy between a vigorous committee system and traditional parliamentary government. Parliamentary committees are smaller units or groups of MPs set up within the parliamentary system which allow parliament to perform several functions simultaneously, and also provides the opportunity for more detailed investigation and discussions before findings and outcomes of these committee meetings are presented as committee reports to the broader group for debate and conclusions and are units of organization within the legislature that allow groups of legislators to review policy matters or review bills. Committees play a large role in the day to day work of parliaments and provide an opportunity for members to use their particular skills and to nurture their individual interests. They allow legislatures to pay closer attention to such matters as the details of Bills or the work of the Executive that would otherwise be impossible. The nomenclature, number and functions of committees suit the needs and resources available to each parliament. If they are suitably resourced and take their responsibilities seriously, committees can make a very large contribution to the operations of parliament, to greater engagement of society in the business of legislation, and ultimately, to the enhancement of the status and dignity of parliament.

References

- http://www.constitutionnet.org/sites/default/files/2017-07/Constitution-of-Nepal
- https://en.wikipedia.org/wiki/Federal_Parliament_of_Nepal
- http://www.undp.org/governance/docs/Parl-Pub-legiscomm.pdf Accessed February 2007.
- Federal parliament Joint Meeting and Joint Committee Rule 2075, Federal Parliament Secretariat, Singha Durbar, Nepal
- House of Representative Rule 2075, Federal Parliament Secretariat, Singhadurbar, Nepal
- Jesse, Neal (1996) "*The Single Transferable Vote and Duverger's Law: Consequences for Party Systems and Elections*", Ph.D. Dissertation, The University of California at Los Angeles
- Lawrence, Roger H., *The New Roles of Parliamentary Committees,* National Parliament and European Union
- National Assembly Rule 2075, Federal Parliament Secretariat, Singhadurbar, Nepal

- Olson, Man cur (1965) *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge: Harvard University Press
- Strom, Karee (1998) *"Parliamentary Committees in European Democracies"*, *Journal of Legislative Studies*. 21–59

संसदीय व्यवस्था, संसदीय अभ्यास र प्रक्रिया

मोहन घर्ति मगर[*]

सारांश

जनताका प्रतिनिधिहरुको प्रत्यक्ष सहभागितामा चल्ने शासन पद्धति नै संसदीय शाासन व्यवस्था हो । हाल विश्वका ६६ भन्दा बढी देशहरुले यो व्यवस्था अँगालेको हुँदा यो अझ लोकप्रिय छ । संसदीय व्यवस्थाको जननी बेलायतलाई मानिन्छ । बेलायतमा १३ औँ शताब्दीको अन्त्यतिरबाट नै संसदको उत्पत्ति भएको पाइन्छ । नेपालको सन्दर्भमा वि.सं. २०१५ साल फाल्गुन ७ गतेदेखि २०१६ वैशाख २१ गतेसम्ममा संसदको पहिलो साधारण निर्वाचन सम्पन्न भयो र नेपालको इतिहासमा नै पहिलो पटक निर्वाचित सदस्यहरु भएको संसद गठन भयो । त्यसपछि पनि विभिन्न संविधानले संसदीय व्यवस्थालाई कुनै न कुनै तरिकाले अँगाल्दै हाल आएर सुधारिएको संसदीय व्यवस्थासम्म पुगेको अवस्था छ । आम नागरिकहरुमा आधारभूत मानव अधिकार, स्वतन्त्रता, समानता, वालिग मताधिकार, आवधिक निर्वाचन, संवैधानिक राष्ट्र-प्रमुख, स्वतन्त्र न्यायपालिका, कानूनी राज्य, बहुदलीय शासन प्रणाली जस्ता बहुआयामिक विशेषताले यो व्यवस्थालाई अझ उचाइमा पुऱ्याउने काम गरेको छ । यसको सबल पक्षमा उत्तरदायी सरकार हुन्छ । शक्ति सन्तुलन र नियन्त्रणको प्रभावकारी अभ्यास हुन्छ । सरकार प्रमुख निरंकुश बन्ने खतरा हुँदैन भने कमजोर पक्षहरुमा संसदको बहुमत नभएको अवस्थामा Hung Parliament बन्छ । बहुमतमाथि अल्पमतको शासन हुने सम्भावना रहन्छ । राजनीतिक अस्थिरता बढ्दछ । सुशासन भएन भने भ्रष्टाचार जस्ता सामाजिक विकृति सजिलै मौलाउन सक्छ । दलहरुमा राजनीतिक संस्कार, अनुशासनको कमीका कारण यो व्यवस्था बदनाम हुन गएको हो । हरेक दलले आफ्नो उम्मेदवार उठाउँदा योग्य र इमन्दार व्यक्तिको चयन गर्नपर्छ । दण्डहीनताको अन्त्य गरिनुपर्छ । सुशासन कायम गरिनुपर्छ । संसदीय प्रक्रियामा देखापरेका कमी-कमजोरी पहिचान गरी तिनीहरुको निराकरण गर्नेतर्फ पहल गर्नुपर्छ । स्थिर र जनउत्तरदायी सरकार बनाउनेतर्फ सबै राजनीतिक दल अनुशासित भई अगाडि बढेमा निश्चय नै संसदीय व्यवस्थामार्फत् नै तमाम राष्ट्रिय आवश्यकताहरु परिपूर्ति गर्ने आधार बन्न सक्छ ।

विषय प्रवेश

राज्य शक्तिको प्रयोग गर्ने तौर तरिका वा प्रक्रियालाई शासन भनिन्छ । यही शासन सञ्चालन गर्न राज्यले विभिन्न व्यवस्था वा प्रणाली अपनाएको हुन्छ । विश्वमा यस्ता व्यवस्थाहरुमा संसदीय, अध्यक्षात्मक र मिश्रित व्यवस्था नै बढी प्रचलनमा छन् । त्यसमा पनि संसदीय व्यवस्था विश्वका ६६ भन्दा बढी देशहरुले अँगालेको हुँदा यो अझ लोकप्रिय छ ।

संसदीय व्यवस्थामा जङ्गली शासनको सट्टा कानूनी शासनको कल्पना गरी त्यसलाई साकार पारिएको हुन्छ, जँहा प्रेस स्वतन्त्रता निर्वाध हुन्छ, मानवताका आधारमा मौलिक हकहरुको व्यवस्था गरिएको हुन्छ । त्यस्ता मौलिक हकहरुको

[*] शाखा अधिकृत, संघीय संसद सचिवालय

हनन हुन नदिन कानूनी बन्देजको व्यवस्था हुन्छ । मौलिक हकको व्यवस्थाले गैर-न्यायिक हत्या, व्यक्तिगत सम्पतिमाथिको गैर-कानूनी कब्जालाई बन्देज लगाइएको हुन्छ । समग्रमा लोकतन्त्रको पहरेदारको रुपमा संसद हुन्छ, जसले आफ्नो मतदाताको सुरक्षा गर्नुका साथै समाजलाई नैतिकताको बन्धनमा राखेको हुन्छ ।

जनताको प्रतिनिधिको प्रत्यक्ष सहभागितामा चल्ने शासन पद्धति नै संसदीय शासन व्यवस्था हो । यसमा संसदको भूमिका महत्वपूर्ण मानिन्छ । जननिर्वाचित संसदले नै प्रधानमन्त्रीको चयन गर्दछ । जनताले आवधिकरुपमा बालिग मताधिकारको प्रयोग गरी आफ्नो मतले शासन व्यवस्थामा आमूल परिवर्तन ल्याउन सक्छन् । एकपटक मत दिएपछि सधैँ त्यसको पीडाले पीडित हुनु नपर्ने व्यवस्था नै संसदीय व्यवस्था हो भन्ने कुरा लामो समयको अभ्यासले पुष्टि गरेको छ । जनताको सार्वभौमिकतालाई प्रतिनिधिमूलक रुपमा प्रयोग गर्ने व्यवस्था नै संसदीय व्यवस्था हो । संसदीय व्यवस्था भनेको संसदको नियन्त्रणमा सरकार बन्नु हो । सरकार संसदप्रति उत्तरदायी हुनु भनेको जनताप्रति उत्तरदायी हुनु हो । सरकारले कानूनको तर्जुमा गर्छ तर त्यसलाई अनुमोदन संसदले गर्नपर्दछ, जसलाई सरकारले पछि कार्यान्वयनमा ल्याउँछ । कार्यावन्यवनमा देखिएका कमी-कमजोरीलाई न्यायालयमार्फत् सुधार गरिन्छ, जसलाई पुनः संसदले नै सच्याउन पाँउछ । संसदीय लोकतन्त्रका सुन्दर पक्षहरु भनेको नै शक्ति पृथकीकरण र शक्ति सन्तुलन नै हुन् । सामान्यतया राष्ट्रप्रमुख संवैधानिकरुपमा आलंकारिक हुने र प्रधानमन्त्री कार्यकारी हुने व्यवस्था नै संसदीय व्यवस्था हो तर आज आएर जुनसुकै अवस्थामा पनि जनताको अभिमतलाई संसदले जहाँ प्रतिनिधित्व गर्छ, त्यो नै संसदीय व्यवस्था मान्नुपर्ने भएको छ ।

संसदीय व्यवस्थाको ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

संसदीय शासन व्यवस्था वा प्रणाली भन्नाले जनतासँग प्रत्यक्ष सरोकार राख्ने जनताकै निर्वाचित भएर गएका प्रतिनिधिहरु मिलेर सरकार बनाउने तथा सुशासन संचालन गर्ने परिपाटीलाई बुझाउँदछ । संसदीय शासन प्रणालीको ऐतिहासिक पृष्ठभूमिलाई हेर्दा प्रतिनिधिमूलक शासन व्यवस्थाको सुरुवात कहिलेदेखि भयो भनी निर्क्योल गर्न त कठिन छ तर पनि ११ औँ शताब्दीतिर संसदको अंग्रेजी शब्द Parliament को प्रयोग सर्वप्रथम Chansode Roland भन्ने लेखमा गरिएको थियो । फ्रेन्च भाषाको पाली भन्ने शब्दबाट अंग्रेजी शब्द Parliament भएको हो । जुन शब्दको अर्थ कुरा गर्ने पसल (Talking Shop) हुन्छ । वास्तवमा प्रजातन्त्रको थालनी प्राचीन ग्रीस नगर राज्यहरुबाट भएको पुष्ट्याइ विभिन्न राजनीतिक ग्रन्थहरुमा पाइए पनि वास्तविक संसदीय प्रणालीको उत्पत्ति र ऐतिहासिक पृष्ठभूमि खोज्नु पऱ्यो भने संयुक्त राज्य बेलायतकै ऐतिहासिक अवस्थाको उल्लेख गर्नुपर्ने हुन्छ ।

संसदीय शासन व्यवस्थाको जननी बेलायतलाई मानिन्छ । बेलायतमा १३ औँ शताब्दी अन्त्यतिरदेखि नै संसदको उत्पत्ति भएको हो । त्यस्तै प्रकारले कार्टेश (स्पेनको संसद) को अभ्यास पनि १३ औँ शताब्दीदेखि स्पेनमा हुन थालेको इतिहासकारहरुको भनाइ छ । बेलायतमा इ.सं. १०६६ भन्दा पहिले Anglo–Saxon राजघरानाको शासनमा विटेनागेमोट र पछि नर्मन वंशीय राजाहरुका पालामा सामन्त, सरदार तथा भारदारहरुको भेला गरिन्थ्यो, जसलाई म्याग्नम कान्सिलियम अर्थात् महा-सम्मेलन भनिन्थ्यो । राजा स्वयं यसका अध्यक्ष हुन्थे । म्याग्नम कान्सिलियमको बैठक बराबर गरिरहनु बहुतै अप्ठ्यारो थियो । यस कारण राजाले चान्सलर, चेम्बरलेन आदि सर्वोच्च भारदारहरुको बैठक गरेर महत्वपूर्ण सवालहरुमा राय लिने गर्दथे यस बैठकलाई क्युरिया रेजिस अर्थात् राजकीय परिषद् भन्दथे । यसरी विटेनागेमोट, म्याग्नम कान्सिलियम तथा क्युरिया रेजिस जस्ता सभा सम्मेलनबाट समान्त, भारदार, पादरीहरुको प्रतिनिधित्व हुन्थ्यो । यसरी यी सामन्तहरुले विस्तारै आफ्नो अधिकार खोज्दै जाँदा सन् १२१५ जुन १५ मा राजा जोनलाई एक अधिकार पत्रमा हस्ताक्षर गराए जसलाई म्याग्नाकार्टा भनिन्छ । कानून बमोजिम मुद्दा चलाई अपराधी नठहरिएसम्म राजाले मनपरी कसैलाई थुन्न वा कानूनद्वारा प्राप्त कसैको सुविधाहरुको अपहरण गर्न वा कसैलाई ज्यान सजाय दिन नसक्ने तथा महासभाको स्वीकृती विना राजाले कुनै किसिमको कर लगाउन नसक्ने जस्ता कुरा त्यस महान् अधिकार पत्रमा उल्लेखित थिए । म्याग्नाकार्टा राजाको अधिकारलाई सीमा भित्र बाँध्ने पहिलो दस्तावेज थियो ।

राजा जोनका उत्तराधिकारीहरुले आफूखुसी भेला बोलाउने र मन लागेको बखत मात्र म्याग्नाकार्टामा परेका दफा बमोजिम कारवाही गर्ने हुँदा राजा र सामन्त पादरी महन्तबीचमा मनमुटाव बढ्दै गयो । सन् १२९५ मा राजा इड्वार्ड

प्रथमलाई युद्धको निमित्त धन चाहिएकोले संसद बैठक बोलाए, जसमा अन्य महत्पूर्ण भारदार, प्रधान पादरी, महन्तका साथै प्रत्येक काउन्टीबाट २/२ जनाको दरले सरदारहरु र प्रत्येक शहरबाट दुई जनाका दरले नागरिक पनि डाकिएका थिए, जसलाई आदर्श संसद भनिन्छ । यद्यपि यसमा पनि सच्चा जनप्रतिनिधिहरुको सभा नभई धनी व्यापारी र नामुद व्यक्तिहरु नै थिए । यिनीहरुले राजालाई चाहिने कर उठाउन स्वीकृति दिनुका साथै राजासमक्ष आफ्नो ईलाकाको पिरमर्का पनि जाहेर गर्दथे । संसद बोलाउने नबोलाउने र कानून निर्माण गर्ने काम राजा स्वयंले नै गर्दथे । सचेत उद्धेश्य र सजग योजना नभए पनि एडवार्ड प्रथमको शासनकालमा सन् १२७२ देखि १३०७ वीच बेलाबेलामा आयोजना गरिने अनेकौं परिषद्का बैठकहरु र आवश्यकताको दबावका कारण बेलायती संसद स्थापित हुन गयो । जनताको पीर-मर्का राजाले स्वीकार नगरेसम्म संसदले कर रकम स्वीकृत गर्न आनाकानी गर्न थालेकोले राजा बाध्य भई जनताका पिरमर्का सुन्न थाले । फलतः संसदको शक्ति क्रमशः बढ्दै जान थाल्यो । संसदमा जनप्रतिनिधिहरुले ल्याउने बिन्तीपत्र सामन्तकै विरुद्धमा हुनाले सामन्तले आफ्नो अपमान सम्झन्थे । अर्कातर्फ पादरीहरु पनि धार्मिक मामिलामा स्वतन्त्र भएको कारण यी तीनै वर्गहरु एकै ठाँउमा बस्न असम्भव भयो र संसद तीन भागमा विभाजित भयो जसलाई सदन भन्न थालियो । पादरीहरुको छुट्टै बैठकलाई कन्भोकेसन, सामन्तहरुको बैठकलाई हाउस अफ लर्ड्स र जनप्रतिनिधिहरुको बैठकलाई हाउस अफ कमन्स भनिन थालियो । पछि सामन्तको बैठकमा पादरीहरुले आफ्नो केही प्रतिनिधिहरु पठाउन थाले । यिनीहरुको वेस्ट मिन्स्टर दरवारमा बैठक बस्न थाल्यो । जनप्रतिनिधिहरुको बैठक वेस्ट मिनिस्टरको च्याप्टर हाउसमा हुन थाल्यो । इ. १६०३ मा जेम्स प्रथम राजा भए पश्चात् राजा र संसदवीचको अधिकारका लागि द्वन्द तीव्र हुँदै गयो । मनोमानी ढङ्गबाट कर उठाउने कुराले राजा र संसद बीचमा ठूलो झगडा प्रारम्भ भयो । किनभने चौधौं शताब्दीमा पारित एउटा कानून अनुसार राजाले संसदको स्वीकृति विना कुनै पनि कर उठाउन नपाउने व्यवस्था भई आएकोमा राजाले त्यसको अपहेलना गर्नुबाट संसदले आफ्नो बेवास्ता गरेको सम्झ्यो । राजा र संसद बीचको अधिकार संघर्ष बढ्दै गएर राजा चार्ल्स प्रथमको समयमा तीव्र रुप लियो । राजा चार्ल्सको मनोमानी ढङ्गले कर (टनेज र पाउण्डेज) उठाउन सुरु गरेपछि संसदले आफ्नो अधिकार क्षेत्रको हनन भएको महसुस गऱ्यो । संसदले इ. १६२८ मा आफ्नो एक अधिकार पत्रलाई प्रस्तावद्वारा पारित गरी राजासमक्ष पठाई उक्त प्रस्तावलाई स्वीकार गरेमा मात्र कर सम्बन्धी स्वीकृति दिने भन्न थाल्यो । यसरी राजा र संसदवीचको विवादले उग्ररुप लिंदै राजा चार्ल्स प्रथमलाई फाँसीसम्म पुऱ्यायो ।

राजा चार्ल्स प्रथमको मृत्युदण्डपछि ११ वर्षसम्म बेलायतमा गणतन्त्र कायम भयो । तर पछि त्यहाँ राजतन्त्रको पुनःस्थापना भयो । पुनःस्थापित राजतन्त्र र संसदवीच पनि पुनः अधिकारका लागि द्वन्द शुरु भयो र आखिर राजा जेम्स द्वितीय पलायन भए । संसदले राजामा निहित अधिकारहरु क्रमशः सुदृढ गर्दै लग्यो । बेलायतमा राजा र संसदवीचमा मात्र अधिकारको लडाई नभई दुई सदनकावीचमा पनि अधिकार क्षेत्रका वीचमा झगडा हुने गर्दथ्यो । १६ औं शताब्दीको प्रारम्भसम्म आईपुग्दा हाउस अफ कमन्सले राजा, सामन्त र पादरीको तर्फबाट पेश भएका प्रस्तावहरु "हुन्छ" भन्ने वाहेक केही गर्न सक्दैनथ्यो । कर उठाउने जस्तो महत्वपूर्ण अधिकार हाउस आफ कमन्सले प्राप्त गरेपछि यिनीहरुले मन्त्री रोज्ने अधिकार पनि दावी गर्न थाले । हाउस अफ कमन्सको अधिकार बढ्दै गएको हाउस अफ लर्डस्लाई तीतो लाग्यो र यी दुई सभा बीच पनि संर्घष हुन थाल्यो । लर्डस् हाउसको सुधार सम्बन्धमा विधेयकहरु पेश हुन थाल्यो । अठारौं शताब्दीमा पुगुन्जेल त्यो विकास क्रमले एउटा संवैधानिक प्रणालीको रुप लिई सकेको थियो जस अन्तर्गत राजा र संसद प्रत्येकको शक्ति अर्काको शक्तिका कारण सीमाबद्ध हुन पुगेको थियो । संसद भित्रै पनि हाउस अफ लर्डस्का पुर्ख्यौली सामन्तहरुको शक्तिलाई हाउस अफ कमन्समा निहित जनताको शक्तिले ओझेलमा पारिदिएका थियो ।

सन् १९११ र १९४९ मा बनेको संसदीय कानूनले संसदलाई अरु मजबुद बनायो । सन् १६७९ मा जारी भएको बन्दी प्रत्यक्षीकरण ऐन, सन् १६८८को गौरवमय क्रान्ति, सन् १६८९को विल अफ राइट्स, सन् १७०१ को सेटलमेन्ट एक्टले बेलायतको संसदलाई आधुनिक रुप दिएका थिए । यसरी विकसित भएको संसदीय व्यवस्थालाई विश्वका विभिन्न राष्ट्रहरुले आफ्नो अनुकुल एक वा दुई सदनात्मक शैलामा अपनाएको पाइन्छ । व्यवस्थापिकाको गठन विधिको आधारमा विश्वमा मुख्य रुपले दुई प्रकारका व्यवस्थापिकाहरु पाइन्छन् । ती हुन्; वेस्ट मिनिष्टर नमूना र अमेरिकी नमूना । बेलायत

संसदको गठन विधिको प्रभावमा सो अनुरुप गठन भएको संसदलाई "वेस्ट मिन्स्टर नमूना" को संसद भनिन्छ । यसमा राजा वा राष्ट्राध्यक्षलाई संसदको अभिन्न अङ्ग मानिन्छ । बेलायत, अष्ट्रेलिया, क्यानडा, आयरल्याण्ड , भारत आदि देशहरुमा वेस्ट मिनिस्टर नमूनाको व्यवस्था लागू गरिएको छ ।

अमेरिकी नमूनामा राष्ट्राध्यक्षलाई संसदको अभिन्न अङ्ग नमाने पनि राष्ट्राध्यक्षले प्रयोग गर्ने व्यवस्थापकीय अधिकारहरु राष्ट्राध्यक्षले प्रयोग गर्दछन्, यस्ता संसदमा मन्टेस्क्यूको शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्तलाई अपेक्षाकृत लागू गर्ने प्रयास गरिएको हुन्छ । फ्रान्स, इटाली, अमेरिका ,जापान, नर्वे, नेदरल्याण्ड, पाकिस्तान आदि यसका उदाहरण हुन् । यसरी आधुनिक प्रजातान्त्रिक प्रणालीको विकास मध्ययुगको अन्त्यदेखि पश्चिमी युरोपबाटै भएको मानिन्छ ।

नेपालमा संसदीय व्यवस्थाको अभ्यास

नेपालमा संसदीय व्यवस्थाको परम्परा र इतिहास लामो छैन । इतिहासका विभिन्न कालखण्डमा राजाले केही भलाद्मी, साहु महाजनहरु सँग कुनै-कुनै सल्लाह लिई आफ्नै राजीखुसीले शासन गरेको पाइन्छ । राज्य सन्चालनमा जनताको सल्लाह लिने प्रचलन वि.सं. २००७ सालको क्रान्तिपश्चात् वि.सं. २००९ सालमा विभिन्न राजनीतिक दलहरु सम्मिलितत भै गठन भएको सल्लाहकार सभाको गठन पछि मात्र भएको पाइन्छ ।

वि.सं. २०१५ साल फागुन १ गते नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५ जारी भएपछि सोही संविधानमा राज्य सन्चालन गर्ने सरकारका प्रमुख तीन अङ्गहरु कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायपालिकाको गठन गरी यी अङ्गहरुको कार्यक्षेत्र संविधानद्वारा नै निर्धारण गरिएको थियो । नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५ मा महासभा र प्रतिनिधि सभा गरी दुई सदनात्मक व्यवस्थापिकाको व्यवस्था गरिएको थियो । नेपाल अधिराज्यलाई कुल १०९ निर्वाचन क्षेत्रमा विभाजन गरी १०९ सदस्य रहेको तल्लो सदन र ३६ सदस्य रहेको महासभाको गठन गरिएको थियो । संविधानबमोजिम २०१५ फागुन ७ गतेदेखि २०१६ वैशाख २१ गतेसम्ममा संसदको पहिलो साधारण निर्वाचन सम्पन्न भयो । नेपालकै इतिहासमा पहिलो पटक निर्वाचित सदस्यहरु भएको संसद गठन भयो ।

समयक्रम सँगसँगै राजनीतिले अनेक नयाँ मोड लिँदै गयो, जसको परिणामस्वरुप वि.सं. २०१७ साल पौष १ गते राजा महेन्द्रबाट नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५ को धारा ५५ को अधिकार प्रयोग गरी जननिर्वाचित सरकार विघटन गरी सम्पूर्ण कार्यकारिणी एवं विधायिकी अधिकार आफ्नो हातमा लिएको शाही घोषणा गरी निर्दलिय पन्चायती शासन शुरु गरियो भने २०१७ साल पौष २२ गते देखि राजनीतिक दलमाथि प्रतिवन्धको घोषणासमेत गरियो । राजनीतिक घटना क्रम विकसित हँदै गए र २०१९ साल पौष १ गते राजा महेन्द्रबाट नेपालको संविधान, २०१९ जारी भयो । त्यस संविधानमा व्यवस्थापिकाको रुपमा १४० सदस्य रहेको राष्ट्रिय पञ्चायतको व्यवस्था गरिएको थियो । राष्ट्रिय पञ्चायतमा ११२ जना सदस्य निर्वाचित र २८ जना सदस्य श्री ५ बाट मनोनित हुने व्यवस्था गरिएको थियो ।

नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ को धारा ४४ मा प्रतिनिधि सभा र राष्टिय सभा नामका दुई सदनसहितको एक व्यवस्थापिका हुनेछ, जसलाई संसद भनिने छ भन्ने व्यवस्था गरी वेष्ट मिन्स्टर शैलीको संसदको नमूना अपनाई King in Parliament को अवधारणालाई स्वीकार गरेको थियो । यसले गर्दा संसदको काम कारवाहीमा राजाको प्रत्यक्ष भूमिका रहेको पाइन्छ तर पुन:स्थापित प्रतिनिधि सभाद्वारा अनुमोदन गरिएको नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ र पुन: स्थापित प्रतिनिधि सभाद्वारा पारित गरेको प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०६३ ले एक सदनात्मक व्यवस्थापिकाको व्यवस्था गरी King in Parliament को मान्यतालाई आत्मासात गरेको देखिँदैन ।

संविधानसभाबाट जारी भएको नेपालको संविधानले नेपालको शासकीय स्वरुप बहुलबादमा आधारित बहुदलीय प्रतिस्पर्धात्मक संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक संसदीय शासन प्रणाली हुनेछ भनी धारा ७४ मा उल्लेख गरेबाट नेपालमा हाल सुधारिएको संसदीय शासन व्यवस्था कायम छ भन्न सकिन्छ । यसका साथै धारा ८३ मा प्रतिनिधि सभा (२७५ सदस्य) र राष्ट्रिय सभा (५९ सदस्य) नामको दुई सदन सहितको एक संघीय व्यवस्थापिका हुनेछ, जसलाई संघीय संसद भनिनेछ भनी उल्लेख भएको छ भने प्रदेश व्यवस्थापिका एक सदनात्मक हुनेछ, जसलाई प्रदेश सभा भनिनेछ भनी

धारा १७५ र स्थानीय तहको व्यवस्थापकीय अधिकार गाँउ सभा र नगर सभामा निहित रहनेछ भनी धारा २२१ मा उल्लेख छ ।

संसदीय व्यवस्थाको महत्व एवं विशेषता

संसदीय प्रजातन्त्र एक जनमुखी शासन प्रणाली भएकाले आजको प्रजातान्त्रिक युगमा यसको महत्व दिनानुदिन बढ्दै गएको पाइन्छ । संसदीय शासन प्रणालीमा लोककल्याणकारी कार्य हुने भएको तथा यसको शासन व्यवस्था जनता माझबाट चुनिएर आएका जनप्रतिनिधिमार्फत् हुने भएकोले संसदीय व्यवस्था झन् झन् लोकप्रिय हुँदै गएको छ । बेलायतमा संसदीय व्यवस्थाको सफलताको लामो अनुभवबाट धेरै मुलुकले यही ढाँचा र स्वरुपमा संसदीय प्रणालीलाई अपनाउन पुगेका छन् ।

संसदीय प्रजातन्त्रको लोकप्रियता तथा यसको महत्व दिनानुदिन बढ्दै जानुको श्रेय बेलायतलाई नै छ । बेलायतको संसदीय प्रणालीलाई हेर्दा त्यहाँ संसदीय सर्वोच्चता पूर्ण रुपले अपनाइएको छ । त्यहाँको संसद कानून निर्माणको क्षेत्रमा अत्यन्तै शक्तिशाली रहेको छ । बेलायतको संसदको अधिकारलाई आँकलन गर्दै यतिसम्म भन्ने गरिन्छ की संसदले आइमाईलाई लोग्ने मानिस र लोग्ने मानिसलाई आइमाई बनाउनु बाहेक अरु सबै काम गर्न सक्छ ।

संसदीय शासन प्रणालीमा सरकारका तीन अङ्गहरुलाई एक अर्काबाट पृथक राखिएको हन्छ र कानूनको सर्वोच्चता स्थापित भएको हुन्छ । एकभन्दा बढी राजनैतिक दलहरु चुनावमा भाग लिन्छन् र वालिग मताधिकारका आधारमा जनताले सरकारको निर्वाचन गर्दछन् । स्वस्थ राजनैतिक प्रणालीको विकास हुन्छ । सरकारको पक्ष वा विपक्षमा जनमत निर्माण गर्न दबाव समूहहरु तल्लिन हुन्छन् । राज्यको अन्तिम लक्ष्य लोककल्याण हुने हुँदा यस व्यवस्थाको महत्व झन बढ्दो छ । आम नागरिकहरुका आधारभूत मानव अधिकार, स्वतन्त्रता, समानता, वालिग मताधिकार, आवधिक निर्वाचन, संवैधानिक राष्ट्र प्रमुख, स्वतन्त्र न्यायपालिका, कानूनी राज्य, बहुदलीय शासन प्रणाली जस्ता बहुआयामिक बिशेषता सहितको संसदीय व्यवस्थाको महत्वलाई थप निम्नानुसार प्रस्ट्याउन सकिन्छ :

- संसदीय शासन प्रणालीमा संसदले कनै पनि कानून चाहे त्यो संवैधानिक कानून होस् वा सामान्य कानून एकै प्रकारले संशोधन वा परिवर्तन वा खारेज गर्न सक्छ ।
- यसमा वालिग मताधिकारको आधारमा प्रतिनिधिमूलक प्रजातन्त्रको स्थापना भएको हुन्छ ।
- राजनीतिक प्रणालीभित्र शक्तिको केन्द्रको रुपमा संसद रहन्छ भने संसदप्रति सरकारको सामूहिक उत्तरदायित्व रहन्छ । सरकारको नराम्रो र गलत काम कारवाहीमा खवरदारी र सजग गराउन प्रतिपक्षको महत्वपूर्ण स्थान रहन्छ ।
- संसदीय शासन प्रणालीमा कुनै एक दलको मात्र निरङ्कुश शासन नचल्ने हुँदा मन्त्रीमण्डलले व्यवस्थापिकाको निर्देशनमा चल्नुपर्ने हन्छ । यसबाट निरङ्कुशता खतम पार्न संसदीय व्यवस्थाको महत्वपूर्ण भूमिका रहन्छ ।
- बहुदलीय शासन व्यवस्था हुने हँदा मतदाताहरुलाई आफ्नो इच्छा अनुसारको राजनीतिक दललाई मतदान गर्ने पूर्ण स्वतन्त्रता हुन्छ ।
- संसदीय व्यवस्थाको अर्को महत्वपूर्ण पक्ष भनेको यसको लचिलोपना र परिवर्तनशिलता पनि हो । संकटको समयमा पनि एक आपसमा राजनीतिक दलहरु मिली संयुक्त सरकारको गठन गरेर समस्याको समाधान गर्न सकिन्छ ।
- संसदीय व्यवस्थामा व्यवस्थापिका र कार्यपालिकवीच अन्योन्याश्रित सम्बन्ध हुन्छ । कार्यकारिणीको हातमा नेतृत्व, निर्देशन र शक्ति हुन्छ भने व्यवस्थापिकाको हातमा आलोचनात्मक शक्ति र परीक्षणको अस्त्र हुन्छ ।
- राज्य प्रमुख नाम मात्रको प्रमख रहन्छ भने प्रधानमन्त्री कार्यकारिणी प्रमुखका रुपमा रहन्छ ।
- हाल सुधारिएको संसदीय व्यवस्था अँगालेको नेपालको सन्दर्भमा कुरा गर्दा दुई वर्षसम्म सरकारविरुद्ध संसदमा अविश्वासको प्रस्ताव ल्याउन नपाइने, एक पटक अविश्वासको प्रस्ताव असफल भइसकेपछि पुनः त्यस्तो प्रस्ताव

एक वर्षसम्म ल्याउन नपाइने, अविश्वासको प्रस्ताव ल्याउँदा प्रधानमन्त्री हुने व्यक्तिको नाम प्रस्ताव गर्नुपर्ने, निर्वाचनमा पराजित भएको व्यक्ति मन्त्री हुन नपाउने र प्रधानमन्त्रीलाई संसद विघटन गर्ने विशेषाधिकार नहुनेजस्ता महत्वपूर्ण प्रावधानहरु वर्तमान संविधानमा रहेका छन् ।

माथिका यिनै विशेषताको कारणले संसदीय शासन प्रणालीको आफ्नै प्रकारको महत्व रहेको छ । त्यसैले विकसित वा विकासोन्मुख हरेक राष्ट्रले आफूलाई संसदीय शासन व्यवस्थाभित्र रहेको दाबी गर्दछन् । आजको मानिस आफू स्वतन्त्र रुपमा बाँच्न चाहन्छ । यही स्वतन्त्रता संसदीय शासन प्रणालीमा पाइने हुँदा विश्वमा यसको महत्व दिनानुदिन बढ्दै गएको पाइन्छ ।

संसदीय प्रक्रिया

संसदको मुख्य कार्य भनेको नै संविधान, ऐन, कानून निर्माण गर्ने हो । नेपालको संसदको सन्दर्भमा कुरा गर्ने हो भने संघीय संसद अन्तर्गत प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभा गरी दुई सदन रहेको छ । प्रतिनिधि सभामा पहिलो हुने निर्वाचित हुने निर्वाचन प्रणाली बमोजिम निर्वाचित हुने एक सय पैँसट्ठी जना र समानुपातिक निर्वाचन प्रणाली बमोजिम निर्वाचित हुने एक सय दश जना गरी दुई सय पचहत्तर सदस्य रहने र राष्ट्रिय सभामा सात प्रदेशबाट छपन्न जना र नेपाल सरकारको सिफारिसमा राष्ट्रपतिबाट मनोनित तीन जना गरी जम्मा उनान्साठी सदस्य रहने व्यवस्था वर्तमान संविधानले गरेको छ । संसदीय काम कारवाहीमा सहयोगी कर्मचारीहरुको संस्था संघीय संसद सचिवालय रहेको छ । वर्तमान संविधानले प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभामा कानून बमोजिम समितिहरु गठन गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ । जस अनुसार प्रतिनिधि सभामा १० वटा र राष्ट्रिय सभामा४ वटा समितिहरु गठन गरी काम कारबाही भईरहेको छ । यी समितिहरुको मुख्य काम भनेको विषयगत विधेयकहरुको घनिभूत छलफल गर्ने नै हो । नेपालको संविधानको धारा १०४(१) मा संघीय संसदको प्रत्येक सदनले आफ्नो कार्य सन्चालन गर्न, बैठकको सुव्यवस्था कायम राख्न र समितिहरुको गठन, काम कारबाही र कुनै सदन वा समितिको कार्यविधि नियमित गर्न नियमावली बनाउन सक्ने प्रावधान भएबाट प्रतिनिधि सभाले सो का लागि प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५ र राष्ट्रिय सभाले राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ पारित गरी काम कारबाही गरेको अवस्था छ । त्यसैगरी संविधानको सोही धाराको उपधारा (२) बमोजिम सघीय संसदको संयुक्त बैठकको कार्य सन्चालन र संघीय संसदको संयुक्त समितिको गठन र काम कारबाही संघीय संसदको दुवै सदनको संयुक्त बैठकले संयुक्त सदनको कार्यसञ्चालन नियमावली, २०७५ पारित गरी कार्यान्वयनमा छ । संसदीय व्यवस्थाको अर्को रोचक तर महत्वपूर्ण प्रावधान भनेको संसदीय सुनुवाई हो । जसलाई नेपालको संविधानको धारा २९२ मा प्रष्टसँग उल्लेख गरिएको छ । नेपालको संविधान बमोजिम संवैधानिक परिषदको सिफारिसमा नियुक्त हुने प्रधान न्यायाधीश, सर्वोच्च अदालतका न्यायाधीश, न्याय परिषदका सदस्य, संवैधानिक निकायका प्रमुख वा पदाधिकारी र राजदूतको पदमा नियुक्त हुनु अघि संवैधानिक सुनुवाई गर्नपर्ने संवैधानिक प्रावधान भएको हुँदा पन्ध्र सदस्यीय एक संयुक्त समिति- संसदीय सुनुवाई समिति गठन गरी काम कारबाही गरिरहेको अवस्था छ । यसले माथि उल्लेखित पदहरुमा नियुक्त हुने व्यक्तिउपरको कार्यक्षमता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता, भए गरेका कमी कमजोरीमाथि प्रश्न उठाउने, जवाफ माग्ने काम गरी उनीहरुलाई थप जिम्मेवार र उत्तरदायी बनाई Right Man in Right Place को अवधारणा अनुरुप सही व्यक्तित्वको छनौट गर्न यसको अहम भूमिका हुने हुँदा संसदीय व्यवस्थामा यसको महत्व अझ बढी छ ।

यसका साथै अर्थ विधेयक प्रतिनिधि सभामा मात्रै र अन्य विधेयक संविधानको अधीनमा रही संघीय संसदको कुनै पनि सदनमा प्रस्तुत गर्न सकिन्छ । सांसद वा मन्त्रीले विधेयक संसद सचिवालयमा दर्ता गरिसकेपछि प्राप्त विधेयक सभाका सदस्यहरुलाई वितरण गरिन्छ । त्यसपछि तोकिएको मिति समयमा बसेको बैठकमा सभामुख वा अध्यक्षले विधेयक प्रस्तुत गर्न अनुमति माग्ने प्रस्ताव सभाले स्वीकृत गरेको हो भनी सोधनी हुन्छ । बहुमतको जवाफ होइन आए विधेयकको अस्तित्व समाप्त हुन्छ भने जवाफ हो आएमा विधेयक सभामा प्रस्तुत हुन्छ । त्यसपछि विधेयकमाथि दफावार छलफल सदनमा गरियोस् भन्ने प्रस्ताव र छलफल हुन्छ वा दफावार छलफलका लागि विधेयकलाई सम्बन्धित समितिमा पठाइयोस् भन्ने प्रस्ताव गरी बहुमतद्वारा विषयगत समितिमा पठाई आम सर्वसाधारणहरुको राय सुझाव र संशोधनको लागि सिफारिस सहित विधेयकको विस्तृत पुनरावलोकन गरी पास भएमा अर्को सभामा पेश हुन्छ । अर्को सभामा पनि

उक्त विधेयक प्रस्तुत, संशोधन प्रस्ताव, समिति प्रक्रिया, सभामा प्रतिवेदन सहित पेश तथा मतदान जस्ता प्रक्रिया पूरा गरी पेश भएकै व्यहोरामा वा संशोधन सहितको व्यहोरा उल्लेख गरी विधेयक उत्पत्ति भएको सभामा फिर्ता पठाईन्छ । विधेयक उत्पत्ति भएको सभाद्वारा प्रमाणीकरणका लागि राष्ट्रपतिकोमा पठाईन्छ । राष्ट्रपतिबाट प्रमाणीकरण भएपछि उक्त विधेयक ऐन बन्छ र राजपत्रमा प्रकाशन गरी कार्यान्वयनमा ल्याईन्छ ।

संसदीय शासन व्यवस्थाको कमजोरी

संसदीय शासन व्यवस्थामा उत्तरदायी सरकार हुन्छ । शक्ति सन्तुलन र नियन्त्रणको प्रभावकारी अभ्यास हुन्छ । सरकार प्रमुख निरंकुश बन्ने खतरा हुँदैन । सबै वर्ग तथा समुदायको प्रतिनिधित्व हुन्छ । यी र यस्ता कैयौँ सबल पक्षका बावजुद यसका केही दुर्वल पक्ष पनि छन्, जसलाई तल प्रस्तुत गरिएको छ :

- संसदको बहुमत नभएको अवस्थामा Hung Parliament बन्छ, जसले सरकार कमजोर हुन्छ ।
- बहुमतमाथि अल्पमतको शासन हुने सम्भावना रहन्छ ।
- राजनीतिक अस्थिरता बढ्छ ।
- चाँडो चाँडो चुनाव गराउनुपर्ने हुँदा बढी खर्चिलो बन्दछ ।
- निर्णयमा ढिलासुस्ती हुन्छ ।

यसका साथै 'नेपाल' राष्ट्रिय साप्ताहिक पत्रिका वर्ष १८ अंक ३ (०४ भदौ, २०७४) मा मनबहादुर बस्नेतको 'घोटाला निर्देशक' शीर्षकमा एउटा समाचारमूलक लेख प्रकाशित भएको थियो । त्यो लेखमा आयल निगमका निर्देशक गोपाल बहादुर खड्काले आयल निगममा गरेका विभिन्न अनियमितता र भ्रष्टाचारको विवरण दिइएको छ । उनको लेखमा आयल निगममा जुन प्रकारको अनियमितता र भ्रष्टाचार गोपाल बहादुर खड्काले गरे, त्यसमा राज्यसत्ताको उच्च पदमा बसेको विभिन्न व्यक्ति र राजनीतिक पार्टीका नेताहरुको पनि सहयोग र समर्थन छ भन्ने कुरा प्रष्ट हुन्छ । यो लेखले संसदीय व्यवस्थामा राज्यको सम्पत्तिमाथि कसरी भ्रष्टाचार गरिन्छ भन्ने कुरा पनि प्रष्ट पारेको छ । (रामसिंह श्रीस, २०७४ भाद्र १६, वर्गदृष्टि साप्ताहिक) यसबाट के प्रष्ट हुन्छ भने संसदीय व्यवस्थामा सुशासन भएन भने भ्रष्टाचार जस्ता सामाजिक विकृति सजिलै मौलाउन सक्छ ।

अत्यमा, विश्वमा संसदीय व्यवस्था अँगालेको मुलुकहरु भारत र संयुक्त अधिराज्यका जनता यो व्यवस्थाबाट जनताको जीवनस्तर उच्च राख्न सफल भएका छन् । त्यहाँ राजनीतिक स्थिरता रहेकोले सरकार पूरा अवधिसम्म रहन सफल भएको छ । उनीहरु सरकारले तय गरेको नीति तथा कार्यक्रमअनुसार अगाडि बढेकाले आर्थिक वृद्धिदर उच्च राख्न सफल भएका हुन् र जनताको जीवनस्तर सुदृढ हुन पुगेको छ । नेपालमा भने संसदीय शासन व्यवस्थालाई परिमार्जन र स्वच्छ बनाउने भन्दा पनि जानी, नजानी बदनाम गर्नेतर्फ राजनीतिक दलका नेताहरु लागेको देखिन्छ । व्यवस्था भनेको साधन हो, कुनै साध्य होइन र मुलुक हाक्ने राजनीतिले हो । विश्वमा प्रचलित शासन व्यवस्था मध्येको उत्कृष्ट शासन प्रणाली भनेको संसदीय शासन प्रणाली नै हो । कुनै पनि शासन प्रणाली वा व्यवस्था असल वा खराब हुने भनेको राजनीतिक र लोकतन्त्रिक संस्कारले नै हो । राजनीतिक संस्कार भएन भने जुनसुकै व्यवस्था पनि निरङ्कुश र अधिनायक बन्न सक्छ । दलहरुमा अनुशासनको कमीका कारण यो व्यवस्था बदनाम हुन गएको हो । हरेक दलले आफ्नो उम्मेदवार उठाउँदा योग्य र इमन्दार व्यक्तिको चयन गर्नपर्छ । दण्डहीनताको अन्त्य गरिनुपर्छ । सुशासन कायम गरिनुपर्छ । संसदीय प्रक्रियामा देखापरेका कमी कमजोरी पहिचान गरी तिनीहरुको निराकरण गर्नेतर्फ पहल गर्नपर्छ । स्थिर र जनउत्तरदायी सरकार बनाउनेतर्फ सबै राजनीतिक दल अनुशासित भई अगाडि बढेमा निश्चय नै संसदीय व्यवस्थामार्फत् नै तमाम राष्ट्रिय आवश्यकताहरु परिपूर्ति गर्ने आधार बन्न सक्छ ।

सन्दर्भ सामाग्रीहरु

- नेपालको संविधान, कानून किताब व्यवस्था समिति, काठमाँडौ ।

- ज्ञवाली, रामप्रसाद (२०७३), शासन प्रणाली, ज्योति पब्लिकेसन, काठमाँडौ ।
- प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५, संघीय संसद सचिवालय, सिंहदरबार, काठमाँडौ ।
- राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५, संघीय संसद सचिवालय, सिंहदरबार, काठमाँडौ ।
- संयुक्त सदनको कार्यसन्चालन नियमावली,२०७५, संघीय संसद सचिवालय, सिंहदरबार, काठमाँडौ ।
- गोरखापत्र अनलाइन डटकम, हरिविनोद अधिकारी, ' संसदीय व्यवस्था नै संविधानको गन्तव्य' ।
- सौर्य अनलाइन, २०६८ फागुन १७ ।
- https://ne.wikipedia.org/s/4nu
- वर्गदृष्टि साप्ताहिक, रामसिंह श्रीस, २०७४ भाद्र १६, 'भ्रष्टाचारको माखेसाङ्गोमा जेलिएको संसदीय व्यवस्था' ।
- आर्थिक राष्ट्रिय दैनिक, डा. सुमन कुमार रेग्मी, 'नेपालमा संघीय गणतान्त्रिक संसदीय व्यवस्था : आकृति-विकृति र २१ औँ शताब्दी' ।
- पविल न्युज, अधिवक्ता रामकृष्ण अधिकारी, 'संसदीय शासन प्रणाली र विशेषता' ।
- मूल्याङ्कन अनलाइन, तुल्सीदास महर्जन(सन् २०१५), 'अन्ततः सुधारिएको संसदीय व्यवस्था' ।

संसदीय शासन प्रणाली : सिद्धान्त र व्यवहार

आलोक कुमार ओझा*

सारांश

विश्वमा शासकीय स्वरुप अन्तर्गत राष्ट्रपतीय शासन, संसदीय शासन र मिश्रित शासन व्यवस्था प्रचलनमा रहेको पाइन्छ । ती मध्ये संसदीय शासन व्यवस्था बढी लोकप्रिय शासन व्यवस्था भएको देखिएको छ । संसदीय शासन प्रणाली एउटा उत्तरदायी र जवाफदेही सरकार (Responsive Government) को वकालत गर्दछ । सरकारले अवलम्बन गर्ने शासकीय स्वरुपले मुलुकको आर्थिक, सामाजिक, साँस्कृतिक, राजनीतिक तथा वातावरणीय विकासलाई समेत निर्धारण गर्दछ । संसदीय लोकतन्त्रको रुपमा चिनिने यस प्रणालीमा संसदलाई मुलुकको सर्वोच्च निकाय मात्र होइन जनतामा निहित सार्वभौमसत्तालाई प्रयोग गर्ने प्रमुख माध्यम पनि मानिन्छ ।

संसदीय शासन प्रणाली सरकारको विभिन्न स्वरुप मध्येको एक हो । यो एउटा त्यस्तो शासकीय मोडेल हो जसमा सम्पुर्ण संवैधानिक एवम राजनीतिक प्रकृया संसदको सेरोफेरोमा घुम्छ । नेपालको वर्तमान संविधानले विगतको कमीकमजोरीलाई हटाउन र सरकारको स्थिरतालाई सुनिश्चित गर्न केही नयाँ प्रावधानहरु थपेर सुधारिएको संसदीय शासन प्रणालीलाई आत्मसात गरेको देखिन्छ । र यी व्यवस्थाहरु नयाँ नेपालको निर्माणमा कत्तिको खरो साबित हुन्छ त्यो भने हेर्न बाँकी नै छ । प्रस्तुत आलेखमा संसदीय शासन प्रणालीको विकास, यसका मूलभुत बिशेषताहरु, यसका सबल र दुर्बल पक्ष तथा नेपालमा भएको संसदीय शासन प्रणालीको अभ्यास र अनुभवहरुलाई संक्षेपमा समेट्ने प्रयास गरिएको छ ।

विषय प्रवेश

सामान्य अर्थमा शासन भन्नाले राज्य सञ्चालन गर्ने कार्यलाई जनाउँछ । शासन मानवीय व्यवहारको नियमन, व्यवस्थापन र नियन्त्रण गर्ने कार्य हो । आधुनिक राज्य प्रणालीमा नागरिकहरुको हित, चाहना र सरोकारको संरक्षण र प्रवर्द्धन गर्ने कार्य नै शासन हो । सरकारको उत्पत्तिसँगै शासनको पनि प्रादुर्भाव भएको पाइन्छ अर्थात जहाँ सरकार हुन्छ ,त्यहाँ शासन पनि हुन्छ । शासन निरन्तर चलिरहने प्रक्रिया हो । यसलाई कला, विज्ञान, पेशा र एउटा प्रणालीको रुपमा पनि चित्रण गर्न सकिन्छ ।

त्यसैगरी शासन प्रणालीको अर्थ शासकीय प्रबन्धमा संलग्न संस्था, पात्र, संरचना र प्रकृयाहरुको समष्टि हो । यसले कुनै पनि मुलुकमा शासकीय शक्ति प्रयोगको ढाँचा, विधि, पात्र र नियमहरुको समग्रतालाई जनाउँछ । कुनै पनि मुलुकको शासन प्रणाली कस्तो हुने भन्ने कुरा त्यहाँको ऐतिहासिक, भौगोलिक, राजनीतिक, सामाजिक एवम साँस्कृतिक अवस्थाले निर्धारण गर्दछ । विश्वमा विभिन्न किसिमका शासन प्रणाली अभ्यासमा रहेको पाइन्छ । प्रायः विभिन्न मुलुकहरुले राज्यको स्वरुपका आधारमा संघीय वा एकात्मक तथा सरकारको स्वरुपको आधारमा राष्ट्रपतिय वा संसदीय शासन व्यवस्था अंगिकार गरेको देखिन्छ । मुख्य रुपमा शासन प्रणालीको पक्ष अन्तरगत राज्यको स्वरुप, सरकारको स्वरुप,

* शाखा अधिकृत, संघीय संसद सचिवालय

सरकारका तीन अंगहरु (कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायपालिका) र तिनका बीचमा शक्ति बाँडफाँडको अवस्था, राजनैतिक दल वा दलीय पद्धति, निर्वाचन प्रणाली, शासनका प्रमुख पात्रहरु र तिनको भूमिका तथा अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध समेत पर्दछ ।

संसदीय शासन प्रणाली सरकारको विभिन्न स्वरुप मध्येको एक हो । यो एउटा त्यस्तो शासकीय मोडेल हो जसमा सम्पुर्ण संवैधानिक एवम राजनीतिक प्रक्रिया संसदको सेरोफेरोमा घुम्छ । संसदीय प्रणालीमा सरकारको मियो भनेको संसद (Parliament) हो । यसलाई क्याबिनेट सरकार, उत्तरदायी सरकार प्रणाली पनि भनिन्छ । यसलाई वेस्ट मिनिष्टर मोडेल पनि भनिन्छ । सी.एफ.स्ट्रङका अनुसार यदि कार्यपालिका सोझै संसदप्रति जवाफदेही हुन्छ भने त्यो संसदीय सरकार हो र यदि संसदबाट अपदस्थ गर्न नसकिने तथा निश्चित समयावधिमा सोझै जनताप्रति जवाफदेही हुन्छ भने त्यो गैर–संसदीय शासन प्रणाली हो (पोखरेल, २०७२) । यस व्यवस्थालाई संसदीय लोकतन्त्र पनि भनिन्छ ।

सार्वभौम जनताहरुले आफ्नो बालिग मताधिकारको प्रयोग गरी संसदको छनौट गर्छन्, जुन राजनीतिक दल वा गठबन्धनले निर्वाचनमा बहुमत ल्याउँछ, त्यही संसदीय दलको नेता प्रधानमन्त्री बन्दछ । प्रधानमन्त्रीले संसद सदस्यहरुबाट मन्त्रिपरिषद्को गठन गर्दछ । प्रधानमन्त्री र अन्य मन्त्रीहरु एकै समयमा कार्यपालिका र व्यवस्थापिका दुवैको सदस्य हुन्छन अर्थात् दोहोरो सदस्यता हुन्छ । प्रधानमन्त्री सहित सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल नै सामूहिक रुपमा संसदप्रति उत्तरदायी हुन्छ । संसदको सामान्य बहुमतको बिश्वास कायम रहेसम्म मन्त्रीमण्डल कायम रहन्छ र अविश्वास हुने बित्तिकै मन्त्रिमण्डल भंग हुन्छ अर्थात् कार्यपालिकाको जन्म र मृत्यु दुवै संसदबाट हुन्छ । बेलायत, भारत, क्यानाडा र नेपाल लगायतका देशमा यो शासन प्रणाली अभ्यासमा रहेको पाइन्छ ।

संसदीय शासन प्रणालीको विकास

विश्वमा संसदीय शासन प्रणालीको विकास बेलायतबाट भएको पाइन्छ । त्यसैले बेलायतलाई संसदीय प्रणालीको जननी भनिन्छ । संयुक्त अधिराज्यमा भएको क्याबिनेट प्रणालीको विकास र हाउस अफ कमन्सको लोकतान्त्रीकरणसँग संसदीय प्रणालीको उत्पत्ति र विकास जोडेर हेरिन्छ । विभिन्न आरोह अवरोह पार गर्दै नवौ शताब्दीतिर इङल्याण्डमा एउटा सम्प्रभुता सम्पन्न राजतन्त्रको उदय भयो र त्यसले विभिन्न विषयमा सल्लाह लिनको लागि विटान (witan) भन्ने संस्थाको स्थापना गऱ्यो । यसलाई आजको सन्दर्भमा संसद र मन्त्रिमण्डलको कार्यसँग दाँजेर हेर्न सकिन्छ ।

सन् १०६६ मा नर्मनहरुको बिजयले बेलायतका राजतन्त्र शक्तिशाली भयो र स्याक्सनहरुको पालाको विटान महापरिषद् (Great Council) मा रुपान्तरित भयो । यसै क्रममा राजाको धनको मागबाट वाक्क भएकाहरुले राजा जोनलाई बन्दी बनाए र १५ जुन १२१५ मा ऐतिहासिक म्याग्नाकार्टा (Magnacarta) मा हस्ताक्षर गर्न बाध्य गराए । जसले No taxation without representation and No spending without legislation जस्ता सिद्धान्तको विकासमा ठुलो योगदान पुऱ्यायो । जर्मन राजाहरुकै ग्रेट काउर्नसिल सँगसँगै भारदारहरु रहने गरी लिटल काउन्सिल (Little Council) को स्थापना भयो । पछि गएर ग्रेट काउर्नसिल संसदको रुप लियो र लिटिल काउर्नसिल प्रिभि काउर्नसल हुदै क्याबिनेट बन्न पुग्यो । यसै क्रममा राजा र संसदबीच सत्ता संघर्ष भयो र क्रमबेल बिजयी भए भने राजतन्त्रको अन्तय भयो । सन् १६५८ मा क्रमबेलको निधन भएपछि ब्रिटेनमा पुनः राजतन्त्रको स्थापना भयो । सन १६८८ को गौरवमय क्रान्तिमार्फत् सन १६८९ मा संसदले अधिकार पत्र (bill of right) जारी गऱ्यो । यसले संसदीय सर्वोच्चताको घोषणा गऱ्यो । सन् १७०१ मा सेटलमेन्ट ऐक्टले राजगद्दी उत्तराधिकारको रोलक्रम निर्धारण गऱ्यो (पोखरेल, २०७२) । यसरी राजाको वास्तविक शक्तिको अन्त्य, पार्टी प्रणालीको विकास, हाउस अफ कमन्सको लोकतान्त्रीकरण एवम् मन्त्रिमण्डल प्रणालीको विकासमार्फत् संसदीय शासन प्रणालीको संस्थागत विकास भयो ।

संसदीय शासन प्रणालीका बिशेषता र सिद्धान्त

संसदीय शासन प्रणालीमा संसद नै गम्भीर राजनीतिक बहस र वादविवादको केन्द्र हुन्छ । यस्तो शासन प्रणालीमा निर्वाचन बेगर पनि सरकारको परिवर्तन हुन सक्छ । यसमा राज्य प्रमुख र सरकार प्रमुख फरकफरक व्यक्ति रहने व्यवस्था गरिएको हुन्छ । संसदीय शासन प्रणालीमा कार्यपालिका र व्यवस्थापिका संसद बीच शक्तिको पृथकीकरण भन्दा पनि एकीकरण जस्तो हुन्छ । यसमा त्रिशंकु संसद भएको अवस्थामा बाहेक सामान्य अवस्थामा व्यवस्थापिकामाथि कार्यपालिकाको पूर्ण पकड हुन्छ ।

बुँदागत रुपमा भन्नु पर्दा संसदीय शासन प्रणालीका मूलभूत विशेषताहरु देहाय बमोजिम उल्लेख गर्न सकिन्छ :

- कार्यपालिकाको जन्म र मृत्यु दुवै व्यवस्थापिकाको गर्भबाट हुन्छ ।
- कार्यपालिका पूर्णरुपमा व्यवस्थापिका प्रति उत्तरदायी हुन्छ ।
- यसमा संसद सम्प्रभु (sovereign) हुन्छ, संसदको विश्वास रहुन्जेल मन्त्रीमण्डल जीवित रहन्छ ।
- कार्यपालिका र व्यवस्थापिका बीच शक्ति पृथकीकरण नभई एकिकरण हुन्छ ।
- प्रधानमन्त्री र अन्य मन्त्रीहरु एकसाथ कार्यपालिका र व्यवस्थापिकाको सदस्य रहन्छ ।
- संसद नै गर्मभिर राजनीतिक बहसको केन्द्र हुन्छ ।
- प्रधानमन्त्री तल्लो सदन विघटन गर्न सक्छ ।
- सामूहिक उत्तरदायित्व, बहुमतको शासन र अल्पमतको प्रतिपक्ष हुन्छ जहाँ प्रतिपक्षलाई छायाँ सरकार (Shadow Government) को रुपमा पनि लिने गरिन्छ ।
- राष्ट्रपति (head of the state) नाममात्र कार्यपालिकाको रुपमा र प्रधानमन्त्री (head of the government) वास्तविक कार्यपालिकाको रुपमा रहन्छ ।

संसदीय शासन प्रणालीको एक समीक्षा

लोकतान्त्रीक कार्यपालिकाले स्थायित्व र उत्तरदायित्व सुनिश्चित गर्न सक्नुपर्छ, तर व्यवहारमा दुबै विषय एकै पटक असम्भव प्रायः हुन्छ । राष्ट्रपतिय प्रणालीले स्थायित्व दिन्छ तर त्यहाँ उत्तरदायित्वको मात्रा कम हुन्छ । अर्को तिर संसदीय शासन प्रणालीले उत्तरदायित्वलाई सुनिश्चित गर्दछ तर स्थायित्वको विषयमा कमजोर हुन्छ । राष्ट्रपतिय प्रणालीमा शक्ति संघर्ष र शक्तिको दुरुपयोग गरी निरंकुशता आउने सम्भावना बढी हुन्छ । यही कारण राष्ट्रपतीय प्रणाली अवलम्बन गरेका लेबनान र इराक जस्ता मुलुकहरुले संसदीय प्रणालीतिर आकर्षित भए ।

संसदीय प्रणालीमा कुनै पनि मुद्दाको विषयमा पार्टीभित्र, अन्य पार्टीहरुसँग, विभिन्न समिति, उपसमिति, दलका प्रमुख नेताहरुको बीचमा साथै कर्मचारीतन्त्रसित समेत व्यापक बहस र छलफल हुने गर्दछ तर राष्ट्रपतिय प्रणालीमा यसको सम्भावना केही कम रहन्छ । समग्रमा यसका सबल र दुर्बल पक्षहरुलाई देहाय बमोजिम चर्चा गर्न सकिन्छ ।

सबल पक्षहरु

संसदीय शासन प्रणालीमा शक्तिको विकेन्द्रिकरण हुन्छ । समसामयिक घटनाहरुमा संसदीय सरकारले महत्वपुर्ण बहस चलाउने भएकोले वाल्टर बेजहटले संसदीय सरकारको कडा प्रशंसा गर्दछन। यसमा बिना निर्वाचन शक्ति परिवर्तन गर्न सकिने, कुनै पनि समय निर्वाचनमा जान सकिने हुनाले बेजहटले राष्ट्रपतिय भन्दा संसदीय प्रणालीको प्रशंसा गर्दछन । Juan linz, Fred Riggs, Robert Dahl लगायतका विद्वान्हरुले संसदीय सरकारको पतन हुने खतरा कम रहने विश्वास गर्दछन ।

यी विद्वान्हरुको भनाइमा दोस्रो विश्वयुद्धपछि तेस्रो विश्व (Third World) का दुई तिहाइ मुलुकहरुले लोकतन्त्रको स्थापनाका लागि सफलतापूर्वक संसदीय सरकारको स्थापना गरे । विश्व बैंकको एक अध्ययनले के देखाएको छ भने संसदीय शासन प्रणाली भएको मुलुकहरुमा कम भ्रष्टाचार रहेको हुन्छ । त्यसैगरी विभिन्न अन्तर्राष्ट्रिय संस्थाहरुले

प्रकाशन गर्ने प्रतिव्यक्ति आय, मानव विकास सूचाकाङ्क, विश्व प्रतिस्पर्धा प्रतिवेदन, भ्रष्टाचार सूचकाङ्क जस्ता कार्यसम्पादनमा संसदीय व्यवस्था अवलम्बन गर्ने मुलुकहरु अगाडि रहेको पाइन्छ ।

बुँदागत रुपमा संसदीय शासन प्रणालीका सबल पक्षहरु निम्न प्रकार रहेका छन् :

- विधेयकहरु छिटो पारित गर्न सकिन्छ ।
- कार्यपालिका र विधायिकामाझ घनिष्ट सहयोग र सम्बन्ध रहन्छ ।
- कार्यपालिका वयवस्थापिका प्रति सधै उत्तरदायी रहन्छ ।
- यो प्रणाली लचिलोपन र परिवर्तनशील हुन्छ ।
- अत्यधिक विविधता र बहुलता भएको राज्यमा यो अति नै प्रभावकारी शासन प्रणाली मानिन्छ ।
- यसमा सामूहिक कार्यप्रणालीको संस्कार हुन्छ ।
- कार्यपालिका र व्यवस्थापिकाबीच शक्ति संघर्ष कम हुने सम्भावना रहन्छ ।
- सरकार निरंकुश र स्वेच्छाचारी हुने खतरा न्यून रहन्छ ।
- बलियो उत्तरदायित्व प्रणालीको विकास गर्दछ ।

दुर्बल पक्ष

कुनै पनि प्रणाली आफैँमा पूर्ण हुँदैन । त्यसका पनि केही सीमाहरु रहन्छ, केही कमी-कमजोरी अवश्य नै हुने गर्दछ । राष्ट्रपतीय प्रणालीका हिमायतीहरुले जनताको लोकप्रिय मतद्वारा निर्वाचित नेतृत्व संसदद्वारा निर्वाचित नेतृत्व भन्दा बढी लोकतान्त्रिक भएको वकालत गर्दछन् किनभने संसदीय प्रणालीको कार्यकारी प्रमुख भनिने प्रधानमन्त्री लोकप्रिय सदनको बहुमत प्राप्त दलको नेता भएपनि ऊ अन्य सांसद जस्तै कुनै एक निर्वाचन क्षेत्रबाट विजयी भएको हुन्छ । उसको पदका पछाडि सम्पूर्ण जनताको जनादेश सामेल भएको हुँदैन (पोखरेल, २०७२) । यस प्रणालीमा गणितीय खेल, कुर्सीका लागि दौडादौड गर्ने, पार्टी फुटाउने जस्ता गैर-राजनीतिक क्रियाकलाप हुने गर्दछ । संसदको यस्तो गणितीय खेलले गर्दा प्रधानमन्त्री भयमुक्त भएर आफ्नो कार्यकाल भरी काम गर्न पाउँदैन ।

यसरी संसदीय शासन प्रणालीमा देखिएका केही दुर्बल पक्षहरुलाई बुँदागत रुपमा निम्नानुसार उल्लेख गरिएको छ ::

- त्रिशंकु संसद भएको अवस्थामा सरकार बढी अस्थिर रहने सम्भावना हुन्छ ।
- यसमा शक्ति पृथकीकरण सिद्धान्तको अवमूल्यन भएको हुन्छ ।
- एउटै दलको बहुमत भएको अवस्थामा कार्यपालिका तानाशाही हुने खतरा रहन्छ ।
- राष्ट्रिय स्वार्थ भन्दा दलीय स्वार्थ हावी हुन सक्ने अवस्था रहन्छ ।
- दल परिवर्तन गर्ने र पार्टी फुटाउने जस्ता अलोकतान्त्रीक अभ्यास बढी हुने गर्दछ ।
- संकटकालमा यो व्यवस्था खासै प्रभावकारी हुँदैन ।
- सरकार आफ्नो निर्वाचन क्षेत्रप्रति बढी पूर्वाग्रही हुने गरेको भनी आलोचना भएको पाइन्छ ।
- प्रधानमन्त्री आफ्नो सुविधा अनुसार संसदको प्रयोग गर्ने र भंग गर्न सक्ने सम्भावना रहन्छ ।
- छिटोछिटो चुनाव हुन सक्ने भएर बढी खर्चिलो व्यवस्था मानिन्छ ।

नेपालको सन्दर्भमा संसदीय शासन प्रणाली

नेपालमा संसदीय लोकतन्त्रको स्थापनाका लागि नेपालीहरुले लामो र कठिन प्रकृतिको संघर्ष गरेपनि यस शासन पद्धतिको प्रत्यक्ष अनुभव र अभ्यासको इतिहास छोटो रहेको छ । यसलाई देहाय बमोजिमका चरणमा विभाजन गरी हेर्न सकिन्छ :

क) २०६२/६३ को दोस्रो जनआन्दोलन भन्दा अगाडिको अवस्था : नेपालको इतिहासमा नेपालमा संसदीय शासन प्रणालीको विधिवत एवम औपचारिका सुरुवात वि.सं. २०१५ सालबाट भएको पाइन्छ । नेपालको पहिलो संविधान वैधानिक कानून, २००४ मा राष्ट्रसभा र भारदारी सभा गरी दुई सदनात्मक ''व्यवस्थापक सभा'' गठन हुने व्यवस्था भएपनि त्यसलाई संसदीय अभ्यास मान्न सकिँदैन । त्यसैगरी नेपालको अन्तरिम शासन बिधान,२००७ ले सल्लाहकार सभाको व्यवस्था गरेपनि त्यसमा संसदीय व्यवस्थाको कुनै मर्म थिएन ।

नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५ ले महासभा (३६ सदस्य) र प्रतिनिधी सभा (१०९ सदस्य) सहितको दुई सदनात्मक संसदको व्यवस्था गरेको थियो, जहाँ महासभा माथिल्लो सदन र प्रतिनिधि सभा तल्लो सदनको रुपमा थियो । तल्लो सदनमा बहुमत प्राप्त दलको नेतालाई श्री ५ ले प्रधानमन्त्रीमा नियुक्त गर्ने र निज प्रधानमन्त्रीको सिफारिसमा अन्य मन्त्रीहरु नियुक्त हुने व्यवस्था थियो । साथै प्रतिनिधी सभाको सामान्य बहुमतको अविश्वासबाट मन्त्रीमण्डल भंग गर्न सक्दथ्यो । संसदीय शासन प्रणालीको विशेषता अनुसार यस संविधानले मन्त्रीपरीषदलाई शासनको सामान्य निर्देशन तथा नियन्त्रण गर्ने अभिभारा दिएको थियो । प्रधानमन्त्री तथा अन्य मन्त्रीहरु सामूहिक रुपले तल्लो सदन प्रतिनिधि सभाप्रति उत्तरदायी हुनुपर्ने लगायतका व्यवस्थाहरुले गर्दा यो संविधानले नेपालमा संसदीय शासन प्रणालीको संस्थागत विकासको शुरुवात गरेको कुरा प्रष्ट पार्न सकिन्छ ।

नेपालको संविधान, २०१९ ले भर्खर बामे सर्दै गरेको संसदीय व्यवस्थालाई ध्वस्त बनाउँदै निरंकुश राजतन्त्र एवं पञ्चायती व्यवस्थाको स्थापना गऱ्यो । राजा महेन्द्रले राजनीतिक दलहरुलाई प्रतिबन्ध लगाए र लोकतन्त्रको हत्या गर्ने काम गरे ।

२०४६ सालको आन्दोलनले प्रजातन्त्रको पुनर्बहाली गरी नयाँ संविधानको रुपमा जारी भएको नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७ को प्रस्तावनामा नै संसदीय शासन प्रणालीलाई समावेश गरियो । साथै यस संविधानले राष्ट्रिय सभा (६० सदस्य) र प्रतिनिधि सभा (२०५ सदस्य) हुने गरी दुई सदनात्मक व्यवस्थापिका संसदको व्यवस्था गऱ्यो । बालिक मताधिकारको आधारमा आवधिक रुपमा प्रतिनिधि सभाको निर्वाचन गर्ने, बहुमत प्राप्त संसदीय दलको नेता प्रधानमन्त्री बन्ने, प्रधानमन्त्रीकै सिफारिसमा संसद सदस्यहरुबाट मन्त्रीहरु नियुक्त हुने र प्रधानमन्त्री समेत अन्य मन्त्रीहरु सामूहिक रुपमा संसदप्रति उत्तरदायी रहनुपर्ने र प्रतिनिधि सभाको सामान्य बहुमतको विश्वास रहुन्जेल मन्त्रीमण्डल कायम रहने जस्ता व्यवस्थाहरु गरी संसदीय शासन प्रणालीलाई पुनः संस्थागत गर्ने काम गरियो ।

नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ बमोजिम नेपालमा २०४८, २०५१, २०५६ गरी तीनवटा आम निर्वाचन भए । २०४८ र २०५६ मा नेपाली कांग्रेसले बहुमत प्राप्त गऱ्यो तर पाँच वर्षको लागि स्थायी सरकार बनाउन सकेन । २०५१ सालमा आएको खर्णडित जनादेशले तत्कालिन नेकपा (एमाले) ठूलो दलको हैसियतले सरकार गठन गऱ्यो तर नौ महिनामै अविश्वासको प्रस्तावको सामना गर्नुपऱ्यो र त्यो सरकार पनि भंग भयो । २०४७ सालदेखी २०५९ असोज १८ मा राजा ज्ञानेन्द्रले सत्ता आफ्नो हातमा लिदासम्म १० पटक सरकार परिवर्तन भयो । २०६२/६३ सालको जनआन्दोलनसम्म जोड्ने हो भने थप पाँच पटक गरी पन्ध्र पटक सरकार परिवर्तन भयो । गिरीजाप्रसाद कोइरालको साढे तीन वर्ष जति अवधि शासनलाई नै लामो सरकारको रुपमा मानिन्छ । यस कालखण्डमा सरकार गिराउने र बनाउने काम व्यापक रुपमा
भयो । पार्टी फुटाउने, सांसद किनबेच गर्ने, दल परिवर्तन गर्ने, पदको दुरुपयोग गर्ने जस्ता अलोकतान्त्रिक गतिविधिहरु व्यापक रुपमा भयो (पोखरेल, २०७२) ।

२०४६ सालदेखि २०६२/६३ सालको दोस्रो जनआन्दोलनसम्म मुलुकमा एकमना, गठबन्धन र अल्पमत गरी तीनै प्रकारका सरकारहरु बने तर कुनै पनि सरकार पाँच वर्षसम्म टिक्न सकेन । आफ्नै पार्टीका सांसदहरुको अनुपस्थितिले सरकारको नीति तथा कार्यक्रम संसदमा पराजित हुने र सरकारले विश्वासको मत प्राप्त गर्न नसक्ने जस्ता घटनाहरु

घटे । यो कालखण्ड नेपालको संसदीय अभ्यासमा सबैभन्दा विकृतिपूर्ण एवम कंलकित कालखण्ड बन्यो । यसबाट नेपालको संसदीय शासन प्रणाली राजनीतिक स्थायित्वको दृष्टिकोणबाट अत्यन्त कमजोर र प्रत्युत्पादक भएको पनि भन्न सकिन्छ ।

त्यसैगरी तत्कालीन नेकपा (माओवादी) ले २०५१ सालको मध्यावधि निर्वाचन बहिष्कार गरी २०५२ साल फागुन १ गते देखी सशस्त्र युद्धको सुरुवात गऱ्यो । उसले संसदलाई खसीको टाउको देखाएर कुकुरको मासु बेच्ने ठाउँ भनी संसदीय प्रणालीको तीव्र आलोचना र बिरोध गऱ्यो । यसले संसदीय शासन प्रणालीको विकासमा नकारात्मक असर गऱ्यो । हाम्रा राजनीतिक दलका नेताहारुमा भएको कडा अनुशासनको अभावले संसदीय शासन व्यवस्था नै बदनाम हुन पुग्यो ।

ख) २०६२/६३ सालको दोस्रो जनआन्दोलनपश्चात्को अवस्था: राजा ज्ञानेन्द्रको मिति १८ असोज २०५९ र १९ माघ २०६१ को प्रतिगामी कदमका विरुद्ध संसदवादी सात दल र नेकपा (माओवादी) ले संयुक्त रुपमा मिति २०६२ चैत्र २४ देखि जनआन्दोलन गरी राजा ज्ञानेन्द्रलाई लोकतन्त्रको बहाली गर्न र संसदको पुनर्स्थापना गर्न बाध्य गराए । यसरी २०६३ साल वैशाख ११ गते संसदको पुनर्स्थापना भयो । यसै क्रममा २०६३ साल माघ १ गते नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ जारी गरियो, जसमा देहाय बमोजिमका व्यवस्थाहरु गरिएका थिए :

- नेपालको कार्यकारिणी अधिकार मन्त्रिपरिषद्मा निहित रहने । नेपालको शासन व्यवस्थाको सामान्य निर्देशन नियन्त्रण र संचालन गर्ने अभिभारा मन्त्रीपरीषद उपर रहने (धारा ३७) ।
- राजनीतिक सहमतिको आधारमा प्रधानमन्त्री र निजको अध्यक्षतामा मन्त्रिपरिषद्को गठन हुने तर सहमति कायम हुन नसके बहुमतको आधारमा प्रधानमन्त्री निर्वाचित हुने व्यवस्था (धारा ३८)
- प्रधानमन्त्री र मन्त्रीहरु व्यवस्थापिका संसदप्रति सामूहिक रुपमा उत्तरदायी हुने (धारा ३८.६)।
- व्यवस्थापिका संसदले सामान्य बहुमतबाट अविश्वास प्रस्ताव पारित गरेर प्रधानमन्त्रीलाई पदमुक्त गर्न सक्ने (धारा ३८.७)

उपरोक्त व्यवस्थाहरु संसदीय अभ्यास अन्तरगत नै पर्ने भएकोले नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ ले संसदीय व्यवस्थाकै परिकल्पना गरेको प्रष्ट देखिन्छ ।

ग) नेपालको संविधान (२०७२) र संसदीय व्यवस्था : पहिलो संविधान सभाको असफलतापश्चात् लामो संघर्ष, छलफल र अथक प्रयासको फलस्वरुप दोस्रो संविधान सभाबाट वि.सं. २०७२ साल असोज ३ गते नेपालको संविधान, २०७२ जारी गरियो । यस संविधानमा संसदीय व्यवस्थासँग सम्बनधित भएका केही प्रावधानहरुको सक्षिप्त चर्चा गर्नु यथोचित हुने देखिन्छ ।

नेपालको संविधान, २०७२ले नेपालको शासकीय स्वरुप बहुलवादमा आधारित बहुदलीय प्रतिस्पर्धात्मक संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक संसदीय शासन प्रणाली हुने व्यहोरा स्पष्ट रुपमा उल्लेख गरिएको छ । यस संविधानले प्रतिनिधि सभा (२७५ सदस्य) र राष्ट्रिय सभा (५९ सदस्य) हुने गरी दुई सदनात्मक संघीय संसदको परिकल्पना गरेको छ । बहुमत प्राप्त संसदीय दल वा गठबन्धनको नेतालाई राष्ट्रपतिले प्रधानमन्त्रीमा नियुक्त गर्ने र निजकै अध्यक्षतामा मन्त्रिपरिषद् गठन हुने व्यवस्था गरिएको छ । प्रधानमन्त्री र मन्त्रीहरु सामूहिक रुपमा संघीय संसदप्रति उत्तरदायी हुने र मन्त्री आफ्नो मन्त्रालयको कामको लागि व्यक्तिगत रुपमा प्रधानमन्त्री र संघीय संसदप्रति उत्तरदायी हुने व्यवस्था रहेको छ । संघीय संसदको तल्लो सदनको रुपमा रहेको प्रतिनिधि सभाको विश्वास रहुन्जेल प्रधानमन्त्री आफ्नो पदमा कायम रहने र सामान्य बहुमतले अविश्वास गरेमा निज आफ्नो पदबाट मुक्त हुने व्यवस्था गरिएको छ । त्यसैगरी मन्त्रिपरिषद् सिफारिसमा राष्ट्रपतिबाट संसदको अधिवेशन आह्वान र अन्तय हुने व्यवस्था रहेको छ ।

संविधान सभाबाट संविधान निर्माण गर्ने क्रममा शासकीय स्वरुपबारे ठूलै बहस चल्यो । विगतको संसदीय अभ्यासको परिणामलाई मध्य-नजर गरी यसको विकल्पमा व्यापक चर्चा र बहस चल्यो । अब नेपालमा संसदीय शासन प्रणालीको कुनै अर्थ छैन, अब कार्यकारी राष्ट्रपतीय व्यवस्थामा जानुपर्छ भनी ठूलो आवाज उठ्यो । यसरी पहिलो

संविधानसभा देखि दोस्रो संविधान सभाको निर्वाचन र संविधान निर्माणको लामो रस्साकस्सीका बीच शासकीय स्वरुपमा ठूला राजनीतिक शक्तिका बीच सहमती भई सुधारिएको संसदीय व्यवस्थालाई आत्मसात् गरियो । विगतको संसदीय अभ्यासबाट पाठ सिक्दै नेपालको वर्तमान संविधानमा केही संसदीय व्यवस्था भन्दा फरक नयाँ व्यवस्थाहरु समेत गरिएको छ । जस्तैः एकपटक सरकार गठन भई विश्वासको मत लिईसकेका प्रधानमन्त्री विरुद्ध पहिलो दुई वर्ष सदनमा अविश्वासको प्रस्ताव ल्याउन पाइँदैन र एक पटक अविश्वासको प्रस्ताव ल्याएर असफल भएमा अर्को एक वर्ष अविश्वासको प्रस्ताव ल्याउन पाइँदैन । अविश्वासको प्रस्तावसँगै प्रस्तावित प्रधानमन्त्रीको नाम समेत दिनुपर्नेछ ।

यस्ता व्यवस्थाले संसदीय शासन व्यवस्थामा सरकार(कार्यपालिका)लाई नियन्त्रण गर्ने कुरालाई कमजोर बनाएको छ । त्यसैगरी प्रधानमन्त्रीलाई प्रतिनिधि सभा भंग गरी नयाँ निर्वाचनमा जाने अधिकार छैन, प्रतिनिधिसभा आफ्नो कार्यकालभरि ढुक्कसँग काम गर्न पाउँछ । यो पनि संसदीय व्यवस्थाको मूल्य-मान्यता र बिशेषता भन्दा फरक व्यवस्था रहेको देखिन्छ ।

यसरी नेपालको वर्तमान संविधानले विगतको कमी-कमजोरीलाई हटाउन र सरकारको स्थिरतालाई सुनिश्चित गर्न केही नयाँ प्रावधानहरु थपेर सुधारिएको संसदीय शासन प्रणालीलाई आत्मसात् गरेको प्रष्ट रुपमा भन्न सकिन्छ ।

उपसंहार

नेपालको सन्दर्भमा संसदीय अभ्यासको खासै लामो इतिहास छैन । एउटा सानो कालखण्डमा पनि यो शासन प्रणाली विवादित भयो र अपजसको शिकार हुन पुग्यो, तर कुनै पनि व्यवस्था आफैमा त्रुटिपूर्ण हुदैन । त्यसलाई सञ्चालन गर्ने पात्र र प्रवृत्तिमा बरु दोष हुन सक्छ । विगतको सरकारको अस्थिरताको दोष संसदीय व्यवस्थालाई दिएर हामी उम्किन पाउँदैन । अर्कोतिर जबसम्म कुनै विकासशील राजनीतिक समाजको राजनीतिक व्यवस्थमा शान्तिपूर्ण ढंगले सत्ता हस्तान्तरण हुँदैन तबसम्म त्यो राजनीतिक व्यवस्थाले स्थायित्व पायो भनी ढुक्क हुन सकिँदैन तर यो विषयमा हाम्रा राजनीतिक व्यक्तित्वहरुले राम्रो सुझबुझ देखाए र शान्तिपूर्ण सत्ता हस्तान्तरणका मार्गहरु प्रशस्त गरेको पाइयो । अतः कुनै पनि व्यवस्थाको सफलता राजनीतिक नेतृत्वको इमानदारिता, कार्यकुशता, दुरदर्शिता र असल राजनीतिक संस्कारमा भर पर्दछ ।

संसदीय लोकतन्त्रमा संसदमा प्रयोग हुने शून्य समय, विशेष समय, ध्यानाकर्षण, सार्वजनिक महत्वको प्रस्ताव जस्ता प्रावधानहरुले जनताको जनजीविका, समसामयिक आवश्यकता र चाहनालाई सम्बोधन गर्ने सरकारलाई सुझाव र दबाव दिन्छ । लोकतन्त्र, विधिको शासन र सुशासनको सबलीकरणमा यस्ता प्रावधान महत्वपूर्ण मानिन्छ । संसदीय व्यवस्थामा विभिन्न विविधता र बहुलताको सम्बोधन गर्न सहज भएको देखिन्छ । सबै पक्षको विचार र चाहनालाई सम्बोधन गर्न संसदवादीहरु अझै जिम्मेवार एवम इमान्दार हुनुपर्ने देखिन्छ । संसदीय व्यवस्थाले कठोर दलीय अनुशासनको माग गर्दछ । जब दलमा अनुशासन र संस्कार कमजोर बन्छ, तब कुर्सीका लागि पार्टी फुटाउन, दल बदल्ने, सांसद खरिद-बिक्री गर्ने, पदको दुरुपयोग गर्ने तथा भ्रष्टाचार गर्ने जस्ता विकृतिहरु देखा पर्दछ । पार्टीको आन्तरिक लोकतन्त्र बलियो बनाउने, असल राजनीतिक संस्कार भएकालाई मात्र निर्वाचनमा टिकट दिने, पार्टीका कार्यकर्तामा सदाचार र नैतिकताको विकास गराउने जस्ता कार्य गर्न सकेको खण्डमा लोकतन्त्र र जनतामा निहित सार्वभौमसत्ताको कदर हुने देखिन्छ ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान, २०७२, कानुन किताब व्यवस्था समिति काठमाडौँ
- पोखरेल, कृष्ण ९२०७२०, राजनीतिशास्त्र, सुदिनाज प्रकाशन, काठकाडौँ
- आचार्य, नरहरि ९२०५६०, नयाँ नेपालको प्रस्तावना,संवत्सर प्रकाशन, काठमाडौँ

https://en.wikipedia.org/wiki/Parliamentary_system

नेपालको संविधानमा संवैधानिक निकाय

पूर्णेन्द्र पाण्डेय*

सारांश

संवैधानिक निकायहरुले गर्ने कार्य सिद्धान्ततः कार्यकारिणी प्रकृतिकै हो । कार्यकारिणीको मुख्य कार्य शासन व्यवस्थाको संञ्चालन, निर्देशन र नियन्त्रण गर्नु रहेकाले संवैधानिक निकायका काम/कारवाहीहरु पनि यसैतर्फ लक्षित रहेका हुन्छन । संवैधानिक निकायको उपस्थितिले शासन सञ्चालन प्रक्रियामा राज्यको साधन स्रोत र अधिकारको न्यायोचित र विवेकशील प्रयोग गर्नुपर्ने अवस्था सिर्जना गर्छ । यी निकायले कुनै न कुनै रुपमा साधन-स्रोत र अधिकारको दुरुपयोगमा नियन्त्रण गर्ने हुनाले संवैधानिक निकायहरुलाई शासन सञ्चालन प्रक्रियामा सुशासन कायम गराउने कडीका रुपमा पनि लिने गरिन्छ ।

विकासोन्मुख मुलुकहरुमा कार्यकारिणीले आफ्नो अधिकार दुरुपयोग गर्ने प्रवृत्तिका कारण कार्यकारिणीकै कार्यलाई निष्पक्ष, स्वतन्त्र र प्रभावकारी ढंगले सम्पादन गराउने दृष्टिले यस्ता निकायहरुको व्यवस्था गरिएको हो । शुरुमा स्वीडेन लगायतका स्क्याण्डेनिभियन मुलुकहरुले राज्यको कार्यकारिणी शक्तिको दुरुपयोग र प्रशासनिक अन्यायका विरुद्ध Watchdog को भूमिका निर्वाह गर्ने अम्बुड्स्म्यान संस्थाको स्थापना गर्ने अभ्यासलाई संवैधानिक निकायको रुपमा लिने गरिन्छ । त्यसपछि अम्बुड्स्म्यान प्रकृतिका संस्थाहरु विश्वका अधिकांश संविधान र कानूनमा व्यवस्था गरिँदै गएको पाइन्छ । विश्वकै जेठो अमेरिकी संविधान (१७८७) मा भने हाम्रो जस्तो लोकसेवा आयोग वा निर्वाचन आयोगको व्यवस्था गरिएको छैन । यसबाट पनि के स्पष्ट हुन्छ भने संवैधानिक निकायहरुको आवश्यकता कार्यकारिणीको काम गर्ने शैली र प्रवृतिमा निर्भर गर्छ । शासकहरुले शासन शक्तिको दुरुपयोग गरी नागरिक अधिकारमा हस्तक्षेप गर्ने सम्भावना भएमा त्यसलाई रोक्न एवं सार्वजनिक कोषको दुरुपयोग रोकी सार्वजनिक खर्चमा पारदर्शिता कायम गर्न र शासन प्रणालीमा विकृति ल्याउन नदिन नै यस्ता संवैधानिक निकायहरुको विकास हुँदै गएको मानिन्छ ।

राज्य सञ्चालनमा Ethics Regime कायम गर्नका लागि संवैधानिक निकायहरुको आवश्यकता महसुस भएको हो । राज्य सञ्चालनमा मूल्य-मान्यता, प्रवृत्ति र प्रजातान्त्रिक आदर्शहरु कमजोर बन्दै गएको परिप्रेक्ष्यमा राज्य सञ्चालनका मूल्यहरुलाई व्यवहारमा उतार्नका लागि संवैधानिक निकायहरुको खाँचो टड्कारो बन्दै गइरहेको देखिन्छ । यस कारण यस्ता निकाय वा संस्थाहरुलाई प्रजातान्त्रिक मूल्यका पहरेदार संस्थाहरु पनि भन्ने गरेको पाइन्छ ।

पृष्ठभूमि

राज्य सञ्चालनका आधारभूत विधिका बारेमा प्रारम्भिक बहसको सुरुवात गर्ने प्राचीन दार्शनिक प्लेटो र अरिस्टोटल तथा मध्यकालीन दार्शनिक जोन लक, सिके ऐलन लगायतका व्यक्तिहरुले राज्यमा कार्यकारिणी, व्यवस्थापकीय र न्यायिक शक्ति हुने तथा यी तीनै शक्ति छुट्टाछुट्टै अंगबाट प्रयोग गरिनुपर्ने धारणासम्म व्यक्त गरेको पाइए तापनि संवैधानिक निकायहरुका बारेमा छलफल चलाएको पाईदैन । शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्तका जनक मानिएका मन्टेस्क्यूले समेत राज्य शक्तिलाई एकै ठाँउमा राख्न नहुने सम्बन्धमा पर्याप्त चर्चा गरेको भएतापनि यो शक्ति व्यवस्थापिका, कार्यपालिका र न्यायपालिका मार्फत् प्रयोग हुनुपर्ने मात्र उल्लेख गरेका छन् । यी तीनै निकायबाट स्वतन्त्र रही काम गर्ने अन्य निकायको आवश्यकता मन्टेस्क्यूले देखेनन् ।

* नायव सुब्बा, संघीय संसद सचिवालय

यहाँ चर्चा गर्न खोजेको संवैधानिक निकायहरुको कार्य र सिद्धान्त कार्यकारिणी अंग अन्तर्गतकै हो । खास गरी विकासोन्मुख मुलुकहरुमा कार्यकारिणीले आफ्नो अधिकार दुरुपयोग गर्ने प्रवृत्तिका कारण कार्यकारिणीकै कार्यलाई निष्पक्ष, स्वतन्त्र र प्रभावकारी ढंगले सम्पादन गराउने दृष्टिले यस्ता निकायहरुको व्यवस्था गरिएको हो । शुरुमा स्वीडेन लगायतका स्क्याण्डेनिभियन मुलुकहरुले राज्यको कार्यकारिणी शक्तिको दुरुपयोग र प्रशासनिक अन्यायका विरुद्ध Watchdog को भूमिका निर्वाह गर्ने अम्बुड्स्म्यान संस्थाको स्थापना गर्ने अभ्यासलाई संवैधानिक निकायको रुपमा लिने गरिन्छ । त्यसपछि अम्बुड्स्म्यान प्रकृतिका संस्थाहरु विश्वका अधिकांश संविधान, कानूनमा व्यवस्था गरिँदै गएको पाइन्छ । विश्वकै जेठो अमेरिकी संविधान (१७८७) मा भने हाम्रो जस्तो लोकसेवा आयोग वा निर्वाचन आयोगको व्यवस्था गरिएको छैन । यसबाट पनि के स्पष्ट हुन्छ भने संवैधानिक निकायहरुको आवश्यकता कार्यकारिणीको काम गर्ने शैली र प्रवृत्तिमा निर्भर गर्छ । शासकहरुले शासन शक्तिको दुरुपयोग गरी नागरिक अधिकारमा हस्तक्षेप गर्ने सम्भावना भएमा त्यसलाई रोक्न एवं सार्वजनिक कोषको दुरुपयोग रोकी सार्वजनिक खर्चमा पारदर्शिता कायम गर्न र शासन प्रणालीमा विकृति ल्याउन नदिन नै यस्ता संवैधानिक निकायहरुको विकास हुँदै गएको मानिन्छ ।

संवैधानिक निकायको आवश्यकता र औचित्य

माथि उल्लेख गरिए अनुसार संवैधानिक निकायहरुले गर्ने कार्य सिद्धान्ततः कार्यकारिणीकै प्रकृति हो । कार्यकारिणीको मुख्य कार्य शासन व्यवस्थाको सञ्चालन, निर्देशन र नियन्त्रण गर्नु रहेकाले संवैधानिक निकायका काम कारवाहीहरु पनि यसैतर्फ लक्षित रहेका हुन्छन् । संवैधानिक निकायको उपस्थितिले शासन सञ्चालन प्रक्रियामा राज्यको साधन- स्रोत र अधिकारको न्यायोचित र विवेकशील प्रयोग गर्नुपर्ने अवस्था सिर्जना गर्छ । यी निकायले कुनै न कुनै रुपमा साधन-स्रोत र अधिकारको दुरुपयोगमा नियन्त्रण लगाउने हुनाले संवैधानिक निकायहरुलाई शासन सञ्चालन प्रक्रियामा सुशासन कायम गराउने कडीका रुपमा पनि लिने गरिन्छ । वास्तवमा सुशासन राज्य व्यवस्थाको त्यो आदर्श हो, जसमा आर्थिक पद्धतिको समुन्नति, राजनीतिक प्रणालीको वैधता र प्रशासकीय तथा सामाजिक प्रणालीमा गुणस्तरीयता कायम हुन्छ । संवैधानिक निकायको आवश्यकता एवं औचित्यलाई यसबाट अलग गरेर हेर्न मिल्दैन ।

विश्वका विभिन्न देशहरुले अवलम्बन गरेको संवैधानिक अभ्यासलाई हेर्दा भिन्नभिन्नै मुलुकले भिन्नभिन्नै प्रकृतिका निकायहरु खडा गरेको पाइए तापनि समग्रमा यी सबै निकायको काम कारबाही जनताको हकहितको संरक्षण गर्ने, जनगुनासो सुन्ने, सार्वजनिक पदाधिकारीले गरेका भ्रष्टाचार, अनुचित कार्य तथा अनियमितता उपर छानविन एवं अध्ययन अनुसन्धान गरी प्रतिवेदन पेश गर्ने, आधारभूत मानव अधिकारको सम्मान, संरक्षण र संवर्द्धन तथा त्यसको प्रभावकारी कार्यान्वयन सुनिश्चितता गर्ने, कुनै राजनीतिक शक्तिको अनुचित प्रभाव वा दवाबबाट मुक्त रही स्वतन्त्र र निष्पक्ष निर्वाचन गराउने एवं राजनीतिक प्रणालीलाई विकृत हुनबाट जोगाउने कार्य गरिन्छ । यस बाहेक सार्वजनिक कोषको औचित्यपूर्ण र मितव्ययी प्रयोग गरी आर्थिक अनुशासन कायम गराउन एवं प्रशासनिक प्रक्रियामा स्वच्छता र निष्पक्षता कायम गर्ने प्रणालीलाई कार्यान्वित गर्न समेत कार्यपालिकाबाट स्वतन्त्र छुट्टै संवैधानिक निकायहरुको व्यवस्था गरेको देखिन्छ ।

उपर्युक्त आधारहरुको विवेचनाबाट राज्य सञ्चालनमा Ethics Regime कायम गर्नका लागि संवैधानिक निकायहरुको आवश्यकता महशुस भएको हो । खास गरी राज्य सञ्चालनमा मूल्य मान्यता, प्रवृत्ति र प्रजातान्त्रिक आदर्शहरु कमजोर बन्दै गएको परिप्रेक्ष्यमा राज्य सञ्चालनका मूल्यहरुलाई व्यवहारमा उतार्नका लागि संवैधानिक निकायहरुको खाँचो टड्कारो बन्दै गइरहेको देखिन्छ । यस कारण यस्ता निकाय वा संस्थाहरुलाई प्रजातान्त्रिक मूल्यका पहरेदार संस्थाहरु पनि भन्ने गरेको पाइन्छ ।

संवैधानिक निकायहरुको औचित्यता पुष्टि गर्ने सर्वाधिक सशक्त पक्ष भनेकै शासन पद्धतिमा उत्तरदायित्व र जिम्मेवारीपनाको प्रवर्द्धन गर्नु/गराउनु हो । यस मान्यताले अधिकारको स्रोत जनता हुन् र सार्वजनिक अधिकारीहरुले जनताले तिरेको करबाट पारिश्रमिक लिने हुँदा उनीहरुका हरेक काम/कारबाही जनताप्रति लक्षित भई जनता प्रति नै उत्तरदायी हुनुपर्छ भन्ने मान्यतालाई जोड दिएको हुन्छ । सैद्धान्तिक दृष्टिले नेपाल जस्तो वेष्ट मिनिष्टर मोडेलको राजनीतिक पद्धति अवलम्बन गरेको मुलुकमा सार्वजनिक पदाधिकारीहरु आफ्ना कामकारबाहीका लागि सीधै सेवाग्राही/करदाताप्रति उत्तरदायी नभई विभागीय मन्त्रीप्रति र विभागीय मन्त्री संसदप्रति उत्तरदायी भई जनता प्रति

घुमाउरो उत्तरदायित्व रहने भए तापनि पद्धतिमा हुँदै आएको सुधारको अभियान र विश्वव्यापी रुपमा अख्तियार गरिएको सुशासनका रणनीतिले अब सार्वजनिक निकाय वा पदाधिकारी जनता प्रति सीधा र प्रत्यक्ष रुपमा उत्तरदायी हुनुपर्ने मान्यताको विकास भएको छ । जनताप्रतिको प्रत्यक्ष उत्तरदायित्वलाई पूरा गर्न गराउन साविकमा भन्दा अझ सघन संयन्त्रहरुको आवश्यकता छ, जुन संवैधानिक निकायका रुपमा खडा गर्न सकिन्छ । सुशासन प्रवर्द्धन गर्ने सवालमा संवैधानिक निकायको भूमिकालाई मूल रुपमा निम्नानुसार दुई वर्गमा विभाजन गर्न सकिन्छ ।

(क) नियन्त्रणात्मक भूमिका

सार्वजनिक पदाधिकारीले आफूलाई प्राप्त अधिकारको दुरुपयोग गरेको वा सार्वजनिक कोषको दुरुपयोग वा हिनामिना गरेको अवस्थामा आवश्यक छानविन गरी अभियोजन गर्ने, विभागीय कारबाहीको लागि सिफारिश गर्ने, सम्बन्धित निकायले सचेत गराउने, अख्तियारवालाको ध्यानाकर्षण गराउने, सार्वजनिक संस्थाहरुको भर्ना, सरुवा विभागीय कारबाही जस्ता प्रक्रियामा निष्पक्षता कायम गराउन आवश्यक संयन्त्र विकास गराउने, सार्वजनिक व्ययको औचित्यता र मितव्ययिता लगायतका आधारमा परीक्षण गर्ने, निर्वाचन प्रणालीलाई स्वच्छ र निष्पक्ष बनाउने, मानव अधिकारका उल्लंघनकर्तालाई कानूनको कठघरामा उभ्याउने जस्ता कार्यका लागि स्वतन्त्र हैसियतका संवैधानिक निकायहरुको महत्वपूर्ण भूमिका रहेको हुन्छ । यस्तो अख्तियारी सामान्यतः कार्यपालिकाका सांगठनिक एवं प्रशासनिक संरचनाभित्रका निकायलाई दिन सकिन्छ तर हाम्रो जस्तो शासन व्यवस्थामा Eathics Regime कायम गर्न नसकेका शासन पद्धतिमा कार्यपालिकालाई नै यो अधिकार दिइएमा यसको व्यापक दुरुपयोग हुने सम्भावना रहन्छ ।

(ख) प्रवर्द्धनात्मक भूमिका

संवैधानिक निकायको भूमिका Mal Administration को नियन्त्रण गर्ने मात्र होइन, सुशासनका मूल्य-मान्यताको संरक्षण र संवर्द्धन गर्नुमा समेत त्यतिकै महत्वपूर्ण छ । खासगरी कार्यकारी Hegemony का विरुद्ध सार्वजनिक चेतना जागृत गराउने पेशागत क्षेत्रमा आचारसंहिता र कार्यविधिहरु तयार गरी पालना भए/नभएको अनुगमन गर्ने गराउने, सार्वजनिक काम/कारबाहीमा जनसहभागिता अभिवृद्धि गराउन नागरिक समाजसंग सहकार्य गर्ने जस्ता कार्यले सार्वजनिक प्रशासनमा पारदर्शिता ल्याउन मद्दत गर्छ । यस बाहेक प्रत्येक संवैधानिक निकाय आफ्नो कार्यक्षेत्रभित्रको विषयमा निकाय हो । त्यसकारण कार्यकारी वा सम्बन्धित मन्त्रालयलाई सम्बन्धित संवैधानिक निकायले विशेषज्ञ सेवा वा प्राविधिक राय उपलब्ध गराउन सक्छ । कार्यपालिकाले कैयौं महत्वपूर्ण विषयहरुमा त्यस्ता निकायबाट नीतिगत राय/सुझाव समेत लिने गरेको पाइन्छ ।

नेपालमा संवैधानिक निकायको विकासक्रम

नेपालमा संवैधानिक निकायको विकासक्रमलाई हेर्दा देशको पहिलो संवैधानिक दस्तावेज नेपाल सरकार वैधानिक कानून, २००४ को निर्माणदेखि नै कुनै न कुनै रुपमा संवैधानिक निकायहरुको व्यवस्था भएको पाउन सकिन्छ । उक्त कानूनको धारा ६२ मा "मुलुकको आम्दानी खर्चको हिसाब जाँच्नलाई एक प्रधान जाँचकी श्री ३ महाराजबाट नियुक्ति गरिबक्सने र निजले हरेक सालतमामपछि मुलुकको आम्दानी खर्चको तेरिज बनाई रिपोर्ट व्यवस्थापक सभाको दुवै सभामा पेश गर्नका निमित्त श्री ३ महाराजमा चढाउने छ" भन्ने व्यवस्था भएको देखिन्छ भने धारा ६५ मा "सरकारी नोकरीमा योग्य कर्मचारीहरु भर्ना गर्नका लागि एक दरखास्त परिषद् खडा गर्ने" भन्ने व्यवस्था देखिन्छ । यद्यपि संविधानको उक्त व्यवस्था व्यवहारमा लागू भएको भन्ने कुराका आलेखहरु पाइँदैनन्, तथापि संवैधानिक विकासक्रमको दृष्टिले स्वतन्त्र संवैधानिक निकायको सुरुआत सोही प्रधान जाँचकी र दरखास्त परिषद्बाट हुन गएको स्पष्ट छ । त्यसपछि दोस्रो संवैधानिक दस्तावेजका रुपमा जारी भएको नेपालको अन्तरिम संविधान, २००७ मा साविकको प्रधान जाँचकीको व्यवस्थालाई नै परिमार्जन गरी नेपालको सरकारी स्याहाश्रेस्ता र हरहिसाब हेर्न नियन्त्रक (Controller) र महालेखा परीक्षक (Auditor General) को व्यवस्था गरियो भने साविकको दरखास्त परिषद्लाई परिमार्जन गरी लोकसेवा आयोग (Public Service Commison) को व्यवस्था गरेको पाइन्छ । यस बाहेक उक्त संविधानको धारा ६८ मा २०१५ सालमा भएको पाँचौ संशोधनले निर्वाचनका निमित्त मताधिकारीहरुको नामावली तयार गर्ने, कामको रेखदेख नियन्त्रण र निर्देश गर्ने, निर्वाचन गराउने र निर्वाचन सम्बन्धि मुद्दा हेर्न एक निर्वाचन (चुनाव) आयोगको समेत व्यवस्था गरी उक्त आयोगमा प्रधान निर्वाचन अफिसर र अन्य अफिसर रहने व्यवस्था समेत गऱ्यो । निर्वाचन आयोग सम्बन्धी यो व्यवस्था

मूलतः विधान सभाको निर्वाचन गराउनका लागि भएकाले नेपाल अधिराज्यको संविधान २०१५ मा लोकसेवा आयोग र महालेखा परीक्षकका सम्बन्धमा विस्तृत व्यवस्था भएता पनि उक्त संविधानमा निर्वाचन आयोगका बारेमा कुनै व्यवस्था भएको देखिँदैन । चौथो संविधानका रुपमा जारी भएको नेपालको संविधान, २०१९ मा सुरुमा संवैधानिक अंगका रुपमा महालेखा परीक्षक, लोकसेवा आयोग र महान्यायाधिवक्ताको व्यवस्था भएकोमा वि.सं. २०२३ सालमा भएको पहिलो संशोधनले निर्वाचन आयोग र २०३२ सालमा भएको दोस्रो संशोधनले अख्तियार दुरुपयोग निवारण आयोगको व्यवस्था गरेको थियो । उक्त संविधानमा भएको दोस्रो संशोधनले अख्तियार दुरुपयोग निवारण आयोगलाई संवैधानिक निकायका रुपमा व्यवस्था गरेको भए तापनि यसको काम-कर्तव्य र अधिकार एवं प्रमुख आयुक्त र अन्य आयुक्तहरुको पारिश्रमिक र सेवाका शर्त समेत राजाबाट नियम बनाई तोके बमोजिम हुने प्रावधान राखी पूर्णतः सोही नियमबाट सञ्चालित र नियन्त्रित थियो । अधिकार क्षेत्र समेतमा व्यापक परिमार्जन गरी नेपालको पहिलो प्रजातान्त्रिक संविधान, २०४७ मा सोही प्रकृतिको संस्थालाई अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको नाउँबाट स्थान दिइयो । २०४७ सालमा उक्त संविधान जारी हुँदा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग लगायत निर्वाचन आयोग, लोकसेवा आयोग, महालेखा परीक्षक र महान्यायधिवक्ता समेतका संवैधानिक निकायको गठन भई ती संवैधानिक निकायको काम कर्तव्य र अधिकार तथा तिनका पदाधिकारीहरुको सेवाका शर्त र सुविधाहरु सम्बन्धी व्यवस्था स्पष्ट र विस्तृत रुपमा संविधानमा व्यवस्थित भई सकेको थियो । नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ जारी हुनु अघि राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोग ऐन, २०५३ अन्तर्गत गठन भएको राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोगलाई समेत संवैधानिक निकायकारुपमा व्यवस्था गरी नागरिकलाई संविधानद्धारा प्रत्याभूत मौलिक अधिकारलाई शाश्वत मानव अधिकारको रुपमा स्वीकार गरी ती अधिकारलाई Watch Dog को रुपमा संरक्षण र संवर्द्धन गरी मानव अधिकार कार्यान्वयनलाई सुनिश्चित गर्न यसको प्रमुख कार्य तोकी यसको गठन विधि र सेवाका शर्त समेत संविधानमा नै व्यवस्थित हुन पुगेको छ ।

नेपालमा पहिलो पटक ऐतिहासिक रुपमा प्रत्यक्ष तथा समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीबाट निर्वाचित जनप्रतिनिधिहरुको माध्यमबाट नेपाली जनताको आफ्नो संविधानका रुपमा परिचर्चित 'नेपालको संविधान' संविधान सभाबाट २०७२ साल असोज ३ गते जारी भयो । उक्त संविधानले नेपालको संवैधानिक निकायको विकासक्रमको इतिहासमा पहिलो पटक परिभाषित र व्यवस्थित (धारा ३०६ को खण्ड (ठ) मा "संवैधानिक निकाय" भन्नाले यस संविधान बमोजिम गठन गरिएका अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, महालेखा परीक्षक, लोकसेवा आयोग, निर्वाचन आयोग, राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोग, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, राष्ट्रिय महिला आयोग, राष्ट्रिय दलित आयोग, राष्ट्रिय समावेशी आयोग, आदिवासी जनजाति आयोग, मधेशी आयोग, थारु आयोग र मुस्लिम आयोग सम्झनु पर्छ) गर्ने काम गरेको छ र नेपालको संविधानमा हालसम्मकै सबैभन्दा बढी संवैधानिक निकायहरु (१३ वटा) को गठन गरिएको देखिन्छ । यसबाट सार्वभौमसत्ता र राजकीयसत्ता सम्पन्न नेपाली जनताको हकहित स्थापित गर्ने, समाजभित्र देखिएको विविधतायुक्त विशेषतालाई आत्मसात् गर्ने, सामाजिक न्याय कायम गराउँदै सहभागितामूलक सिद्धान्तका आधारमा समतामूलक समाजको निर्माण हुने विश्वास गर्न सकिन्छ ।

विगतको अनुभवबाट समेत पाठ सिक्दै आवश्यक निकायहरुलाई संवैधानिक हैसियत दिने एवं ती निकायहरुको काम, कर्तव्य र अधिकार एवं ती निकायका पदाधिकारीहरुको नियुक्ति र सेवाका शर्तहरु विवेकसम्मत् रुपमा निर्धारण गरी नेपालको संविधानमा तपशील बमोजिमका संवैधानिक निकायहरुको व्यवस्था गरिएको छ ।

(क) अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग

नेपालको संविधान र कानून बमोजिम पदाधिकार कायम भई प्राप्त अधिकार र राज्यसत्ताको दुरुपयोग गरी वा बदनियतपूर्ण प्रयोग गरेको अवस्थामा त्यस्ता अधिकारीहरु विरुद्धको उजुरी सुन्ने निकायको रुपमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको गठन भएको देखिन्छ । खास गरी प्रशासन सञ्चालन गर्नका लागि कानूनले प्रशासनिक निकाय र तिनका पदाधिकारीहरुलाई स्वविवेकीय अधिकार प्रदान गर्न आवश्यक हुने तर स्वविवेकीय अधिकार दिँदा यसको दुरुपयोग समेत बढ्दै जाने सम्भावना रहने भएको हुँदा एउटा स्वतन्त्र र शक्ति सम्पन्न निकायको आवश्यकता महशुस भई स्थापना भएको देखिन्छ । सुरुमा सन् १८०९ मा स्वीडेनमा Justiti Ombudsman को स्थापना गरियो, जसले नागरिक प्रशासन र सैनिक प्रशासनले गरेका Unfair र Mal Administration को विरुद्ध उजुरी सुन्ने कार्य गर्दथ्यो । पछि विश्वका अधिकांश मुलुकमा कुनै न कुनै नामबाट अम्बुड्स्म्यान संस्थाको स्थापना भएको देखिन्छ । यस्ता निकायको काम/कारबाही जुनकुनै

सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले आफूलाई प्राप्त अख्तियारको दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा अनुसन्धान गर्ने, भ्रष्टाचार गरेको देखिएमा त्यस्तो व्यक्ति र अपराधमा संलग्न अन्य व्यक्ति उपर कानून बमोजिम अधिकार प्राप्त अदालतमा मुद्दा दायर गरी सजाय गराउने उद्देश्यले स्थापना गरिएको हो । प्रजातान्त्रिक शासन व्यवस्था अवलम्बन गरेका मुलुकहरुमा प्रजातान्त्रिक पद्धतिका सुदृढीकरण गर्ने संयन्त्रका रुपमा समेत यस्ता निकायहरुलाई लिने गरिन्छ । नेपालको संविधानको धारा २३८(१) मा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको व्यवस्था गरिएको छ । जसमा प्रमुख आयुक्त र अन्य चार जना आयुक्त रहने गरी छ वर्षे पदावधिका लागि संवैधानिक परिषदको सिफारिसमा राष्टपतिले नियुक्ति गर्ने व्यवस्था गरेको छ । त्यसैगरी धारा २३९ मा आयोगको काम, कर्तव्य र अधिकारका विषयमा स्पष्ट रुपमा उल्लेख गरिएको छ ।

(ख) महालेखा परीक्षक

राज्यको ढुकुटी प्रयोग एवं सार्वजनिक कोषको सञ्चालन कार्यपालिकाबाट स्वतन्त्र रहेको छुट्टै विशेषज्ञ निकायबाट जाँच हुनुपर्ने मान्यताका कारण संसारका सबै प्रजातान्त्रिक मुलुकहरुले स्वतन्त्र लेखापरीक्षणको व्यवस्था गरेको पाइन्छ । महालेखा परीक्षकले संसदबाट सरकारलाई नागरिकको करबाट उठेको रकमलाई खर्च गर्न स्वीकृति दिएको बजेट मितव्ययी र न्यायोचित तरिकाबाट प्रयोग भए नभएको विषयमा स्वतन्त्र र निष्पक्ष ढङ्गले परीक्षण गरी संसदमा प्रतिवेदन पेश गर्ने हुनाले राष्टिय ढुकुटी प्रयोगमा नियन्त्रण गर्ने महत्वपूर्ण औजारका रुपमा महालेखा परीक्षकको कार्य प्रणालीलाई लिने

गरिन्छ । महालेखा परीक्षकको प्रतिवेदन संसदको सार्वजनिक लेखा समितिमा छलफल गरिने र सामान्यत: विपक्षी दलको नेताले यस समितिको सभापतित्व गर्ने हुनाले यस समिति मार्फत हुने नियन्त्रण प्रभावकारी मानिन्छ । सरकारी र सार्वजनिक निकायले देशमा उपलब्ध सिमित स्रोत र साधनको विद्दमान नियम–कानून अनुरुप न्यायोचित र विवेक सम्मत ढङ्गले प्रयोग गरे नगरेको परीक्षण गर्ने अख्तियारी महालेखा परीक्षकलाई हुने भएकाले शासन व्यवस्थामा आर्थिक अनुशासन कायम गरी सुशासनको प्रवर्द्धन गर्न महालेखा परीक्षकको महत्वपूर्ण जिम्मेवारी रहेको छ । बेलायत लगायतका कतिपय मुलुकमा त महालेखापरीक्षकले सार्वजनिक खर्चको लेखापरीक्षण गर्ने मात्र नभई महालेखा नियन्त्रकका रुपमा सार्वजनिक कोषको खर्च गर्ने अख्तियारीको समेत नियन्त्रण गरेको हुन्छ ।

बेलायतमा महालेखा परीक्षकको नियुक्ति ग्रेटसिल अन्तर्गत महारानीबाट हुने प्रावधान रहेको छ । जापानमा स्वतन्त्र बोर्ड अफ अडिट छ, यसले संसदमा प्रतिवेदन पेश गर्छ । नेदरल्याण्डमा जनरल अडिटिङ कोर्टको नै व्यवस्था गरिएको पाइन्छ । नेपालमा सार्वजनिक व्ययको हिसाब जाँच गर्नलाई राणाकालमा कुमारीचोक अड्डाको व्यवस्था, २००४ सालको वैधानिक कानूनमा राज्यको आम्दानी खर्चको जाँच गर्न प्रधान जाँचकीको व्यवस्था गरेको तर सो कानून लागू नै हुन

सकेन । २००७ सालको अन्तरिम संविधानले बेलायतको जस्तै महालेखा नियन्त्रक र अडिटर जनरल रहने व्यवस्था गरेको भएतापनि नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५ अन्तर्गत २०१६ सालमा मात्र महालेखा परीक्षकको कार्यालयको स्थापना भयो । हाल नेपालको संविधानको धारा २४० मा महालेखा परीक्षकको नियुक्ति संवैधानिक परिषद्को सिफारिस राष्ट्रपतिले गर्ने व्यवस्था गरिएको छ । धारा २४१ मा नेपाल राज्यभरिका सम्पूर्ण सरकारी निकायहरुको लेखा कानून बमोजिम नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्य समेतको विचार गरी लेखा परीक्षण गर्ने र पचास प्रतिशत भन्दा बढी शेयर वा जायजेथामा नेपाल सरकार वा प्रदेश सरकारको स्वामित्वमा भएको संगठित संस्थाको लेखा परीक्षण गर्दा महालेखा परीक्षकसंग आवश्यक परामर्श गरी सार्वजनिक निकायको लेखा परीक्षण गर्ने अख्तियारी दिएको छ ।

(ग) लोक सेवा आयोग

मूलत: सरकारी वा सार्वजनिक सेवामा नियुक्तिका लागि राजनीतिक वा अन्य कुनै किसिमको दवाब वा अनुचित प्रभावमा नपरी परीक्षा सञ्चालन गरी उपयुक्त उम्मेदवारको छनौट र सिफारिस गर्ने कार्य लोकसेवा आयोगको प्रमुख कार्य हो । संसारभरि नै निजामती सेवालाई योग्यता प्रणाली (Merit System) मा आधारित बनाउने प्रमुख भूमिका लोकसेवा आयोगको नै रहेको छ । बेलायतमा सन् १८५५ मा गठन भएको नर्थकोट ट्रेभिलियन (Northcote Trevelyan) आयोगले सार्वजनिक सेवामा योग्यता प्रणाली कायम गर्न लोकसेवा आयोग (Public Service Commission) गठन गर्नुपर्ने र सो आयोगद्वारा सार्वजनिक सेवाका सबै पदहरु खुला प्रतिस्पर्धाबाट पूर्ति गरिनुपर्ने भनी सिफारिस गरे अनुरुप नै

बेलायतमा लोकसेवा आयोगको गठनको सुरुवात भएको हो । नेपालमा २००४ सालको वैधानिक कानूनमा पनि हालको लोकसेवा आयोगको जस्तै काम गर्नका लागि एक दरखास्त परिषद्को व्यवस्था गरिएको थियो जुन व्यवहारमा लागू हुन सकेन ।

पछि २००८ सालको प्रशासन सुधार आयोग (बुच कमिशन) ले निजामती सेवामा पजनी प्रथा हटाई योग्यता प्रणाली कायम गर्न लोकसेवा आयोग गठन गर्न सुझाव दिए अनुरुप नै २००८ साल असार १ गते लोकसेवा आयोगको गठन भएको हो । त्यसपछि जारी भएका प्रत्येक संविधानमा लोकसेवा आयोगको निरन्तरता कायम रहँदै आएको छ । नेपालको वर्तमान संविधानको धारा २४२ मा अध्यक्ष र अन्य चार जना सदस्य रहने गरी लोकसेवा आयोगको गठन र संवैधानिक परिषद्को सिफारिसमा राष्ट्रपतिले नियुक्ति गर्ने प्रक्रियाका सम्बन्धमा उल्लेख गरिएको छ । धारा २४३ मा निजामती सेवा लगायत अन्य सरकारी सेवा र संगठित संस्थाहरुमा कर्मचारी पदपूर्तिका लागि लिइने लिखित परीक्षा आयोगले सञ्चालन गर्दछ । कर्मचारीहरुको नियुक्ति, सरुवा वा बढुवा, सेवा समूह परिवर्तन वा स्थानान्तरण र निजामती कर्मचारीको विभागीय सजाय जस्ता विषयमा लोकसेवा आयोगको परामर्श लिनुपर्ने व्यवस्था गरिएको छ ।

(घ) निवार्चन आयोग

आफैँले निर्वाचित गरेको प्रतिनिधिद्वारा आफू शासित हुने जनतामा निहित अधिकारको समुचित प्रयोग तथा लोकतन्त्रको सहि अभ्यास गर्ने विधि नै स्वतन्त्र र निष्पक्ष निर्वाचन हो । निर्वाचनको स्वच्छता र निष्पक्षताले नै यथार्थमा प्रजातन्त्रको गुणस्तरीयता निर्धारण गर्दछ । निर्वाचन जनताले आफूमा निहित सार्वभौमसत्ताको प्रयोग गरी स्वशासनको अवस्था सिर्जना गर्ने अवसर समेत हो । निर्वाचनमा खासगरी सत्तारुढ दल वा सरकारको (Government of the Day) अनुचित दवाब वा प्रभाव रहने प्रबल सम्भावना हुन्छ । त्यसैले सत्तारुढ दल वा सरकारको कुनै पनि प्रकारको दवाब र हस्तक्षेपबाट मुक्त रही स्वतन्त्र र निष्पक्ष निर्वाचन गरउनका लागि स्वतन्त्र र शक्तिशाली निर्वाचन आयोगको आवश्यकता सदबै रहन्छ । विशेष गरी राजनीतिक प्रक्रियामा लोकतान्त्रिक पद्धति संस्थागत भइसकेको हाम्रो जस्तो न्यून चेतना र उच्च राजनीतिक महत्वाकांक्षा भएको देशमा सबल, सक्षम र स्वतन्त्र निर्वाचन आयोगको आवश्यकता अझै टड्कारो रुपमा रहेको हुन्छ । नेपालले २००७ सालको अन्तरिम संविधानदेखि नै निर्वाचन आयोग (चुनाव आयोग) को संवैधानिक अवधारणलाई अवलम्बन गर्दै आएको देखिन्छ । नेपालको संविधानको धारा २४५ मा निर्वाचन आयोगको गठन सम्बन्धी व्यवस्था रहेको छ, जसमा संवैधानिक परिषद्को सिफारिशमा प्रमुख आयुक्त र अन्य चार जना आयुक्तको नियुक्ति राष्ट्रपतिले गर्ने व्यवस्था रहेको छ । धारा २४६(१) मा निर्वाचन आयोगलाई राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति, संघीय संसदका सदस्य, प्रदेश सभा सदस्य, स्थानीय तहका सदस्यको निर्वाचनको सञ्चालन, रेखदेख, निर्देशन र नियन्त्रण गर्ने तथा आवश्यकता अनुसार धारा २४६ (२) राष्ट्रिय महत्वका विषयमा जनमत संग्रह गराउने अख्तियार प्रदान गरेको छ । स्वच्छ र निष्पक्ष निर्वाचन प्रणाली विना सबल र सफल प्रजातन्त्रको परिकल्पना पनि गर्न नसकिने भएकाले निर्वाचन आयोगको भूमिका महत्वपूर्ण छ ।

(ङ) राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोग

संविधान निर्माण गर्नुको प्रमुख लक्ष्य नागरिकका हक र अधिकारको प्रत्याभूति गरी यसको संरक्षण र संवर्द्धन सुनिश्चित गर्नु हो । यसै कारण संविधान निर्माण गर्ने क्रमसंगै नागरिक अधिकारहरु सर्वोच्च कानूनबाटै संरक्षण गर्ने होड विश्वव्यापी बन्न गएको छ । यति हुँदाहुँदै पनि संविधानले संरक्षण गरेका हक-अधिकारहरु राज्यस्तरबाट नै उल्लंघन हुने एवं संवैधानिक प्रतिबद्धताहरूको पालना नहुने गरेको तथ्य पनि त्यत्तिकै यथार्थ हो । मानव अधिकारको संरक्षण र संवर्द्धनका लागि अन्तराष्ट्रियस्तरमा समेत मानव अधिकारको विश्वव्यापी घोषणा पत्र, १९४८, नागरिक तथा राजनीतिक अधिकार सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय अनुबन्ध, १९६६ तथा आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकार सम्बन्धी अन्तराष्ट्रिय अनुबन्ध, १९६६ लगायतका दस्तावेजहरु निर्माण भएका छन् । नेपालमा पनि मानव अधिकारका विभिन्न अन्तर्राष्ट्रिय दस्तावेजहरुको पक्ष राष्ट्र भएकाले सो सम्बन्धमा मानव अधिकारको संरक्षण, संवर्द्धन र सम्मान गराउनका लागि *Statutory Body* गठन गर्न २०५३ पौष २४ गते राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोग ऐन जारी भई २०५७ सालमा आयोगको गठन गरिएको हो । नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ ले राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोगलाई संवैधानिक निकायको रुपमा मान्यता प्रदान

गर्‍यो । हाल नेपालको संविधानको धारा २४८ मा यसको गठन प्रक्रिया र धारा २४९ मा मानव अधिकारको सम्मान, संरक्षण र संवर्द्धन तथा त्यसको प्रभावकारी कार्यान्वयनलाई सुनिश्चत गर्ने दायित्व तोकेको छ ।

(च) राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग

नेपालमा संघीय शासन प्रणाली अवलम्बन गरेसंगै तीन तहका सरकारहरु बीच गरिएको राज्य शक्तिको बाँडफाँडलाई वास्तविक अर्थमा कार्यान्यवयन गर्नका लागि देशमा उपलब्ध प्राकृतिक तथा वित्तीय स्रोतहरुको न्यायोचित वितरण सुनिश्चित गर्न नेपालको संविधानको धारा २५० मा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको व्यवस्था गरिएको छ, जसमा अध्यक्ष सहित बढीमा पाँच जना सदस्य रहने व्यवस्था छ । संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारहरुले एक आपसमा सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयलाई प्रवर्द्धन गर्दै जनतालाई सेवा-प्रवाह गर्नका लागि वित्तीय तथा प्राकृतिक स्रोतको प्रभावकारी परिचालन पूर्वशर्तका रुपमा रहेको हुन्छ । यस आयोगले संविधान प्रदत्त अधिकार क्षेत्रभित्र रही तीनै तहका सरकारहरु बीच वित्तीय हस्तान्तरण तथा प्राकृतिक स्रोतको सन्तुलित तथा समन्यायिक बाँडफाँड सुनिश्चित गर्न महत्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्ने गर्दछ । धारा २५१ मा यस आयोगले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका सरकार बीच हुने राजस्वको बाँडफाँड, वित्तीय समानीकरण, अनुदान, सशर्त अनुदान तथा आन्तरिक ऋण र प्राकृतिक स्रोतको बाँडफाँडका सम्बन्धमा सिफारिस गर्ने कार्य गर्दछ ।

(छ) राष्ट्रिय महिला आयोग

नेपालमा महिलाको हकहितसंग सरोकार राख्ने विषयमा नीति तथा कार्यत्रलम तय गरी महिलालाई राष्ट्रिय विकासको मूलप्रवाहमा समाहित गर्न तथा राज्यका सबै निकायमा समानुपातिक सहभागिता सुनिश्चित गर्नका लागि नेपालको संविधानको धारा २५२ मा राष्ट्रिय महिला आयोगको गठन सम्बन्धी गरिएको छ, जसमा अध्यक्ष र अन्य चार जना सदस्य रहने व्यवस्था गरिएको छ । महिलाको हकहित वा लैगिंक न्याय वा महिला विकास वा मानव अधिकारका क्षेत्रमा महत्वपूर्ण योगदान पुर्‍याएका महिलाहरु मध्येबाट संवैधानिक परिषद्को सिफारिसमा राष्ट्रपतिले नियुक्ति गर्ने प्रावधान रहेको छ । राष्ट्रिय महिला आयोग ऐन, २०७५ कार्यान्वयनमा रहेको छ । महिलाहरुको जीवनस्तरमा सुधार ल्याई उन्नति र प्रगतिको दिशामा अग्रसर गराउनु यस आयोगको प्रमुख उद्देश्य रहेको छ ।

(ज) राष्ट्रिय दलित आयोग

मूलतः दलित समुदायको उत्थान तथा विकासका लागि यस आयोगको गठन गरिएको हो । विगतमा राज्यको मूलप्रवाहमा आउन नसकेका तथा पछाडि परेका दलित समुदायको उत्थान र विकास गर्ने, राज्यका सबै निकायमा दलितको पहुँच स्थापति गर्दै सशक्तीकरण गरी मूलप्रवाहमा ल्याउनका लागि यस आयोगको स्थापना नेपालको संविधानमा पहिले पटक संवैधानिक निकायको रुपमा स्थापना गरिएको छ । नेपालको संविधानको धारा २५६ मा राष्ट्रिय दलित आयोगको गठन सम्बन्धी व्यवस्था गरिएको छ । संवैधानिक परिषद्को सिफारिसमा राष्ट्रपतिले अध्यक्ष र अन्य चार जना सदस्यको नियुक्ति गर्ने प्रावधान रहेको छ । हाल राष्ट्रिय दलित आयोग ऐन, २०७४ पारित भई सकेको भएता पनि यसको गठन भएको छैन । जातीय छुवाछूत, उत्पीडन र विभेदको अन्त्य गरी दलित समुदायको उत्थान र विकासका गर्ने, दलित समुदायलाई राष्ट्रिय विकासको मूलप्रवाहमा समाहित गर्न तथा राज्यका सबै अंगहरुमा समानुपातिक सहभागिता सुनिश्चित गर्ने प्रमुख दायित्व यस आयोगको हो ।

(झ) राष्ट्रिय समावेशी आयोग

नेपाल विविधता बीचको एकता कायम रहेको मुलुक हो । यहाँ विभिन्न आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक, धार्मिक, भौगोलिक अवस्था र पृष्ठभूमिका वर्ग र समुदायको कसोकास रहेको छ । विगतमा राज्यद्वारा पहिचान नपाएका वा राज्यको मूलप्रवाह भन्दा बाहिर रहेका अल्पसंख्यक, सीमान्तकृत वर्ग र समुदायको पहिचान कायम राखी आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक र राजनीतिक अधिकारको प्रयोग र उपयोग गर्न सक्ने अवस्थाको सिर्जना गर्नु राज्यको प्रमुख दायित्व हो । यस्ता समुदायको सशक्तीकरण, उत्थान र विकासका लागि राज्यले विशेष पहल कदमी लिनुपर्ने हुन्छ । खासगरी आर्थिक रुपले विपन्न तथा लोपोन्मुख समुदायका नागरिकको संरक्षण, उत्थान, सशक्तीकरण र विकासका लागि राष्ट्रिय समावेशी आयोगको गठन गरिएको देखिन्छ । नेपालको संविधानको धारा २५८ मा राष्ट्रिय समावेशी आयोग गठन

छ । सामाजिक समावेशीकरण, अपाङ्गता थएका व्यक्ति, अल्पसंख्यक एवं सीमान्तकृत समुदाय तथा पिछडिएको क्षेत्र र वर्गको हक-हितका वा विकासको क्षेत्रमा महत्वपूर्ण योगदान पुऱ्याएको व्यक्तिहरु मध्येबाट संवैधानिक परिषद्को सिफारिसमा राष्ट्रपतिले अध्यक्ष र अन्य चार जना सदस्यहरुको नियुक्ति गर्ने व्यवस्था गरेको छ । धारा २५९ (१) बमोजिम यस आयोगको प्रमुख काम-कर्तव्य, खस, आर्य पिछडा वर्ग, अपाङ्गता भएका व्यक्ति, ज्येष्ठ नागरिक, श्रमिक, किसान, अल्पसंख्यक एवं सीमान्तकृत समुदाय तथा पिछडिएको वर्ग र कर्णाली तथा आर्थिक रुपले विपन्न वर्ग लगायतका समुदायको हक-अधिकारको संरक्षण गर्नु तथा सो विषयमा अध्ययन अनुसन्धान गर्नु रहेको देखिन्छ । यद्यपि हालसम्म यस आयोगको कानूनी ढाँचा राष्ट्रिय समावेशी आयोग ऐन, २०७४ मात्र निर्माण भएको छ, जुन गठन हुन बाँकी नै छ ।

(ञ) आदिवासी जनजाति आयोग

मूलतः आदिवासी जनजाति भन्नाले देशको कुनै भूभागमा आदिम वा परापूर्वकालदेखि नै बसोबास गर्दै आएको जातिको समूहलाई बुझिन्छ, जसको आफ्नै किसिमको भाषा, धर्म, संस्कृति, परम्परा र रीतिरिवाज रहेको हुन्छ । यस्तो समुदायको उत्थान र विकास गर्ने, हक-अधिकार स्थापित गर्ने, पहिचान कायम गराउने तथा राज्यको मूलप्रवाहमा समाहित गर्दै आर्थिक, सामाजिक सशक्तीकारण गराउने उद्देश्यका लागि यस आयोगको स्थापना भएको देखिन्छ । आदिवासी जनजाती आयोगको गठन प्रक्रिया सम्बन्धी व्यवस्था संविधानको धारा २६१ (१) र (२) ले गरेको् छ । संवैधानिक परिषद्को सिफारिसमा राष्ट्रपतिले अध्यक्ष र अन्य चार जना सदस्यहरुको नियुक्त गर्ने प्रावधान रहेको छ । यस आयोगको काम, कर्तव्य र अधिकारका विषयमा आदिवासी जनजाति आयोग ऐन, २०७४ मा उल्लेख गरिएको छ । हालसम्म यस आयोगको पनि संवैधानिक र कानूनी संरचना मात्र तयार भएको देखिन्छ ।

(ट) मधेशी आयोग

मधेशी समुदायको हक हितको संरक्षण र सम्वर्द्धन तथा त्यस्तो समुदायको सशक्तीकरणका लागि यस आयोगको स्थापना गरिएको हो । मधेशी समुदायभित्र आर्थिक वा सामाजिक रुपमा पछाडि परेका व्यक्तिको सशक्तीकरण गर्ने, मधेशी समुदायमा विद्यमान कुरीति, अन्धविश्वास तथा सबै प्रकारका शोषणको अन्त्य गर्ने, र यस समुदायभित्रका विभिन्न भाषा, लिपि, संस्कृति, इतिहास, परम्परा र साहित्यको अध्ययन/अनुसन्धान गरी सोको संरक्षण गर्ने मूल उद्देश्य आयोगको रहेको छ । मधेशी आयोगको गठन प्रक्रिया सम्बन्धी व्यवस्था संविधानको धारा २६२ (१) र (२) ले गरेको छ । संवैधानिक परिषद्को सिफारिसमा राष्ट्रपतिले अध्यक्ष र अन्य चार जना सदस्यहरुको नियुक्त गर्ने प्रावधान रहेको छ । हालसम्म मधेशी आयोग ऐन, २०७४ को निर्माण भएता पनि यस आयोगको गठन नभएको देखिन्छ ।

(ठ) थारु आयोग

थारु समुदायको हक-हितको संरक्षण र सम्वर्द्धन तथा त्यस्तो समुदायको सशक्तीकरणका लागि यस आयोगको स्थापना गरिएको देखिन्छ । थारु समुदायभित्र आर्थिक वा सामाजिक रुपमा पछाडि परेका व्यक्तिको सशक्तीकरण गर्ने, थारु समुदायभित्रका विभिन्न भाषा, लिपि, संस्कृति, इतिहास, परम्परा र साहित्यको अध्ययन अनुसन्धान गरी सोको संरक्षण गर्ने प्रमुख उद्देश्य यस आयोगको रहेको छ । आयोगको गठन प्रक्रिया सम्बन्धी व्यवस्था संविधानको धारा २६३ (१) र (२) ले गरेको छ । थारु समुदायको हक-हितको संरक्षण, सम्वर्द्धन तथा थारु समुदायको सशक्तीकरणका लागि महत्वपूर्ण योगदान गरेका व्यक्तिहरु मध्येबाट संवैधानिक परिषद्को सिफारिसमा राष्ट्रपतिले अध्यक्ष र अन्य चार जना सदस्यहरुको नियुक्ति गर्ने प्रावधान रहेको छ । यस आयोगको अन्य काम, कर्तप्व्य र अधिकारका विषयमा थारु आयोग ऐन, २०७४ मा स्पष्ट ढंगले किटान गरेको छ । यद्यपि हालसम्म यस आयोगको पनि संवैधानिक र कानूनी संरचना मात्र तयार भएको देखिन्छ ।

(ड) मुस्लिम आयोग

मुस्लिम समुदायको हक-हितको संरक्षण र सम्वर्द्धन तथा त्यस्तो समुदायको सशक्तीकरणका लागि यस आयोगको स्थापना भएको हो । मुस्लिम समुदायभित्र आर्थिक वा सामाजिक रुपमा पछाडि परेका व्यक्तिको सशक्तीकरण गर्ने, मुस्लिम समुदायभित्रका विभिन्न भाषा, लिपि, संस्कृति, इतिहास, परम्परा र साहित्यको अध्ययन अनुसन्धान गरी सोको संरक्षण गर्ने

प्रमुख उद्देश्य यस आयोगको रहेको छ । मुस्लिम आयोगको गठन प्रक्रिया सम्बन्धी व्यवस्था संविधानको धारा २६४ (१) र (२) ले गरेको छ । कम्तीमा दश वर्ष मुस्लिम समुदायको हक-हितको संरक्षण, सम्वर्द्धन तथा मुस्लिम समुदायको सशक्तीकरणका लागि महत्वपूर्ण योगदान गरेका व्यक्तिहरु मध्येबाट संवैधानिक परिषद्को सिफारिसमा राष्ट्रपतिले अध्यक्ष र अन्य चार जना सदस्यहरुको नियुक्ति गर्ने प्रावधान रहेको छ । हाल मुस्लिम आयोग ऐन, २०७४ कार्यान्वयनमा आएको भएतापनि यस आयोगको गठन हुन सकेको देखिँदैन ।

उपसंहार

सामान्यतः कार्यकारीबाट हुन सक्ने कतिपय कामहरु सत्तारुढ दल वा सरकार वा अन्य कुनै शक्तिबाट उन्मुक्त भई स्वतन्त्र र निष्पक्षताकासाथ कार्य सम्पन्न गराउनका लागि संवैधानिक निकायको आवश्यकता महशुस गरिएको हो । यस्ता संवैधानिक निकायहरुले कार्यसञ्चालन विधिमा राजनीतिक प्रभाव र कार्यपालिकाको नियन्त्रण नहुने भई त्यस्तो अवाञ्छित प्रभाव र नियन्त्रणबाट मुक्त हुने एवं ती निकायहरुको काम/कारबाहीमा समेत थप प्रभावकारिता आउने हुनाले संवैधानिक निकायहरुको अझ महत्व रहेको छ । संवैधानिक निकायलाई संवैधानिक लोकतन्त्रको संरक्षण गर्ने संस्थाका रुपमा समेत चिनिन्छ । नेपालको संविधानमा व्यवस्था गरिएका उपर्युक्त संवैधानिक निकायहरुले विगत लामो समयदेखि राज्यसत्तामा रहेर शक्तिको दुरुपयोग हुने अवस्थाको अन्त्य गरेको छ । राज्यको मूल-प्रवाहीकरणमा नपरेका वा नपारिएका, वञ्चितीकरणमा परेका महिला, मधेशी, मुस्लिम, थारु र आदिवासी जनजाजाति समुदायको हक-हितको संरक्षण र सम्वर्द्धन तथा त्यस्तो समुदायको सशक्तीकरणमा टेवा पुग्ने देखिन्छ । नेपालको संवैधानिक निकायको इतिहासमा पहिलो पटक नयाँ अभ्यासका रुपमा थालनी भई गठन गरिएका आदिवासी जनजाति आयोग, मधेशी आयोग, थारु आयोग र मुस्लिम आयोगको गठनले कानूनी रुपमा मात्र नभई भौतिकरुपमा समेत तत्काल पूर्णता प्राप्त गरी कार्यान्वयनको अवस्थामा जानु पर्ने टड्कारो आवश्यकता छ, जसबाट उक्त संवैधानिक निकायहरुको आवश्यकता र औचित्यतालाई थप सार्थक बनाउने थिए ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान (२०७२)
- नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३
- नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७
- नेपालको संविधान, २०१९
- नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५
- नेपालको अन्तरिम शासन विधान, २००७
- नेपाल सरकारको वैधानिक कानून, २००४
- प्रा. डा. गोपाल शिवाकोटी, तुलनात्मक शासन र राजनीति, पैरवी प्रकाशन, प्रथम संस्करण
- नेपाली बृहत् शब्दकोष
- श्याम कुमार भट्टराई, नेपालको संवैधानिक तथा प्रशासकीय कानून, सोपान मासिक र मकालु प्रकाशन गृह,
- Nepal Law Commission.gov.np
- Parliament Of Nepal
- Online Medias

नेपालको संवैधानिक विकासक्रम र संविधानसभा

घनश्याम खुलाल*

सारांश

नेपालको संवैधानिक विकासक्रम हेर्दा एउटा अनुत्तरित प्रश्न जहिले पनि रहन्छ, किन बारम्बार संविधान परिवर्तन भइरहेको होला ? २००४ सालको संविधान कार्यान्वयन भएन; २००७ सालको संविधान बमोजिम विधान सभाको चुनाव भएन; २०१५ सालको संविधान अनुसार राजा संवैधानिक भएनन्; २०१९ सालको संविधान अनुसारको कल्याणकारी राज्य व्यवस्था भएन, २०४७ सालको संविधान पनि राजनीतिक दलहरु जनताप्रति उत्तरदायी देखिएनन्; कुनै समय यस्तो आयो राजा पनि आफ्नो स्थानमा बसेनन् । त्यसैले शासन व्यवस्थाको विकल्पहरु आँकलन गर्दै जाँदा संवैधानिक व्यवस्था परिर्वतन हुँदै गएर हाल आएर नेपालको संविधान दीर्घकालीन दृष्टिकोण अनुसार विविधतालाई सम्बोधन गर्दै सबै वर्ग र क्षेत्रको सहभागितामा जारी भएको छ तर यति मात्र भएर यो संविधान बन्दैन, जसको लागि शासन व्यवस्थामा बस्नेहरु सुसभ्य हुनुपर्दछ । शासनमा बस्नेहरु सुसभ्य नभई नागारिकहरु कहिले पनि सुसभ्य हुँदैनन् ।

विषय प्रवेश

संविधान मुलुक सञ्चालन गर्ने मार्गनिर्देशक दस्तावेज हो । यसलाई कानूनी तथा राजनैतिक दस्तावेज मानिन्छ । संविधान राजनैतिक दस्तावेज यस अर्थमा हो जुन राजनैतिक शक्ति तथा राजनैतिक प्रक्रियाबाट निर्माण गरिन्छ । निर्माण पश्चात् कानूनी शृङ्खलामा सर्वोच्च स्थानमा रहन्छ । यसरी निर्धारण भएको कानूनको अधीनमा रहेर सिङ्गो शासन व्यवस्था सञ्चालन हुन्छ र अरु कानून संविधानसँग बाझिएमा बाझिएको हद सम्म बदर हुन्छ । संविधानले शासन व्यवस्था सञ्चालन गर्ने राज्यका प्रमुख अङ्गहरु सिर्जना गर्दछ । ती अङ्गहरुमा रहने पदाधिकारीहरुको योग्यता र अयोग्यता स्पष्ट परिभाषित गर्दछ; साथै सरकार र नागरिकको काम, कर्तव्य अधिकार निर्धारण पनि गर्दछ । उक्त अधिकारमा सीमा पनि लगाउँछ । जति धेरै नागरिकहरुलाई अधिकार सुनिश्चित हुन सक्यो त्यति नै धेरै त्यस्तो संविधान प्रजातान्त्रिक हुन्छ । संविधानले राज्यका अङ्गहरु बीचको अन्तरसम्बन्ध परिभाषित गर्दछ । संविधानले परिभाषित गरेको आधारमा सरकार, नागरिक एवं अन्य कानून परिचालन हुन्छन् । संविधानसँग बाझिने गरी अन्य कुनै पनि कानून बनाउन पाईँदैन, संविधान देशको मूल कानून हो ।

संविधान निर्माणको क्रममा विभिन्न मुलुकहरुले विभिन्न प्रक्रिया अवलम्बन गरेका छन् । स्वीट्जरल्याण्डले हालको संविधान जनमत संग्रहबाट निर्माण गरेको हो भने सन् १९८० को दशकमा संयुक्त राज्य अमेरिकाले संवैधानिक सम्मेलन मार्फत् संविधान निर्माण गरेको इतिहास छ । त्यस्तै विभिन्न समिति गंठन गरेर पनि संविधान निर्माण हुन्छन् । उदाहरणको लागि नेपालले २०४७ सालको संविधान र २०६३ सालमा अन्तरिम संविधान निर्माणमा यही विधि अवलम्बन गरेको थियो । त्यसैगरी शासक वर्गबाट, विशेषज्ञहरुबाट, राजनीतिज्ञहरुबाट पनि संविधान निर्माण हुन्छन् । नेपाल, भारत, दक्षिण अफ्रिका लगायतका विश्वका ४१ भन्दा बढी मुलुकहरुले संविधानसभाबाट संविधान बनाएका उदाहरणहरु छन् ।

नेपालको संवैधानिक विकासक्रम

* रेकर्डिङ्ग अपरेटर, संघीय संसद सचिवालय

नेपालको शासन व्यवस्था २००४ साल भन्दा अगाडि कुनै आधिकारिक दस्तावेजको आधारमा हुने गरेको थिएन । त्यस बेलाको समयमा मुलुक सञ्चालन पद्धति भन्दा पनि मुख्य रुपमा शासकको सनक/लहडमा आधारित थियो । त्यस पश्चात्को सात दशकको लामो संवैधानिक इतिहासमा ७ वटै संविधानहरु आएका छन्, जुन निम्नानुसार रहेका छन् :

नेपाल सरकार वैधानिक कानून, २००४

राणा प्रधानमन्त्री पद्म शमशेरले राणा शासन टिकाउने प्रयास स्वरुप जारी गरेको संविधान हो । नेपालको पहिलो संविधान मानिए पनि यसले संविधानवादका आधारभूत चरित्र र प्रजातन्त्रका न्यूनतम मूल्य-मान्यतालाई समेत समेटेको थिएन, जुन कार्यान्वनमा समेत आएन । ६ भाग, ६८ धारा र १ अनुसूचीमा रहेको यस संविधानको भाग १ मा भूमिका र भाग २ मा मौलिक हकहरुको व्यवस्था रहेको थियो । भाग ३ मा कार्यकारी सभाको स्थापनाको व्यवस्था अनुसार शासन अधिकार श्री ३ महाराजामा रहने र राष्ट्र प्रमुखको रुपमा राजालाई स्वीकार गरको थियो । यद्यपि, राजाको कुनै भूमिका थिएन । भाग ४ मा व्यवस्थापक सम्मेलनबाट मन्त्रिमण्डल गठन गर्ने व्यवस्था अनुसार मन्त्रिमण्डलमा बढीमा ५ जना सदस्य रहनुपर्ने, जसमध्ये २ जना व्यवस्थापक सम्मेलनबाट हुने र बाँकी ३ जना श्री ३ बाट नियुक्त गर्ने व्यवस्था कायम थियो । त्यसैगरी, मन्त्रिमण्डलका सदस्यको पदावधि ४ बर्ष रहने, मन्त्रिमण्डलका सदस्यहरु श्री ३ प्रति उत्तरदाही हुनुपर्ने प्रावधान थियो । भारदारी सभामा न्यूनतम २० र अधिकतम ३० सदस्यहरु रहने र राष्ट्र सभामा न्यूनतम ६० र अधिकतम ७० सदस्यहरु रहने दुई सदनात्मक व्यवस्थापक सभाको व्यवस्था रहेको पाइन्छ । भाग ५ मा न्याय प्रबन्धको लागि १ जना प्रधान न्यायाधीश र अन्य १२ न्यायाधीशहरु रहने व्यवस्था थियो । मुलुकको आम्दानी र खर्चको हिसाब जाँच्न १ प्रधान जाँचकी प्रधानमन्त्रीबाट भर्ना गर्ने व्यवस्था, कर्मचारी भर्ना र छनोटको लागि दरखास्त परिषद्को व्यवस्था लगायतका विशेषताहरु पनि यस संविधानमा रहेका थिए ।

नेपालको अन्तरिम शासन विधान, २००७

राणा शासनको अन्त्य सँगै प्रजातान्त्र प्राप्तिपछि राजा त्रिभूवनले जारी गरेको संविधान हो । यो नेपालको पहिलो प्रजातान्त्रिक संविधान हो । ७ भाग, ७३ धारा र १ अनुसूची सहितको शासन व्यवस्थाको सर्वोच्च केन्द्रमा राजा रहने पूर्ण राजतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थामा आधारित संविधान थियो । एक सदनात्मक सभाको रुपमा सल्लाहकार सभा, पब्लिक सर्भिस कमिशनको नाममा लोकसेवा आयोगको व्यवस्था, सर्वोच्च न्यायिक निकायको रुपमा प्रधान न्यायालयको स्थापना, ग्राम पञ्चायत गठन गर्न सकिने व्यवस्थाको साथै पहिलो पटक राज्यका नीति तथा निर्देशक सिद्धान्तहरुको व्यवस्था, धारा १४ देखि धारा २१ सम्म ८ वटा मौलिक हकहरुको व्यवस्था, महालेखा परीक्षक र निर्वाचन आयोगको व्यवस्था, संकटकालीन अधिकार, अवशिष्ट अधिकार र संविधान संशोधन सम्बन्धी अधिकार राजामा निहित यस संविधानका प्रमुख विशोषताहरु रहेका थिए ।

नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५

तत्कालीन सरकारले संविधानले व्यवस्था गरे बमोजिम निर्वाचन गरी विधान सभाबाट संविधान निर्माण गर्न नसकेपछि मस्यौदा आयोगको सिफारिसमा राजा महेन्द्रले जारी गरेको संविधान हो, जसका मुख्य विशेषताहरुका रुपमा नेपाल एक अखण्ड, अविभाज्य सार्वभौमसत्ता सम्पन्न हिन्दू अधिराज्यको रुपमा स्थापित, देवनागरी लिपिमा अंकित नेपाली भाषालाई राष्ट्र भाषाको मान्यता प्रदान, संविधान मूल कानूनको रुपमा स्थापित, वैयक्तिक स्वतन्त्रता, समानताको हक, धार्मिक स्वतन्त्रता, सम्पत्तिको हक, राजा स्वयंबाट वा राजाबाट नियुक्त मन्त्रीबाट कार्यकारिणी अधिकारको प्रयोग गर्ने गरी कार्यपालिकाको व्यवस्था, व्यवस्थापिका सभामा महासभा र प्रतिनिधि सभा समेत भएको राष्ट्रिय परिषद्को व्यवस्था, प्रतिनिधि सभाको सदस्यको नेतृत्वमा मन्त्रिमण्डलको गठन, व्यवस्थापिका, न्यायपालिका र कार्यपालिको सर्वोच्च स्थानमा राजाको अस्तित्व, लोकसेवा आयोग, महालेखा परीक्षकको संवैधानिक व्यवस्था आदि थिए ।

नेपालको संविधान, २०१९

नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५ मा राजालाई विशेष अधिकार दिएको कारण राजाद्वारा जनताको अधिकार जुनसुकै बेला हनन हुने सम्भावना थियो । यसैको फाइदा उठाउँदै राजा महेन्द्रले २०१७ सालमा प्रजातन्त्रको हत्या गरी पञ्चायती शासन प्रणाली लागू गरे । दलहरुमाथि प्रतिबन्ध लगाउँदै प्रजातान्त्रिक मूल्य-मान्यतामाथि अंकुश लगाइएको

नेपालको संविधान, २०१९ जारी भयो । २० भाग, ९७ धारा र ६ वटा अनुसूचीमा सूचीकृत यस संविधानका मुख्यमुख्य विशेषताहरुका रुपमा संविधानलाई मूल कानूनको रुपमा मान्यता प्रदान गरिएको, नेपाल सार्वभौमसत्ता सम्पन्न राजतन्त्रात्मक हिन्दू अधिराज्यको रुपमा स्थापित, देवनागरी लिपिमा अंकित नेपाली भाषालाई राष्ट्रभाषाको मान्यता प्रदान, जन्मसिद्ध र अंगीकृत गरी दुई किसिमको नागरिकताको व्यवस्था, जनताको मौलिक हक र कर्तव्यको बारेमा विस्तृत व्याख्या, सम्पूर्ण राजकीय सत्ता (सार्वभौमसत्ता) श्री ५ मा निहित, शोषणरहित समाजको सिर्जना, नेपाललाई शान्ति क्षेत्र बनाउने बारे राज्यका नीति तथा निर्देशक सिद्धान्तमा उल्लेख, स्थानीयस्तरमा गाउँसभा, नगरसभा, गाउँ पञ्चायत, नगर पञ्चायत, जिल्लास्तरमा जिल्ला पञ्चायत र अञ्चल स्तरमा अञ्चल सभा गरी पञ्चायतका विभिन्न निकाय गठन गर्ने व्यवस्था, पञ्चायतको सर्वोच्च निकाय तथा व्यवस्थापिका सभाका रुपमा राष्ट्रिय पञ्चायतको गठन, सर्वोच्च अदालत, निर्वाचन आयोग, लोक सेवा आयोगजस्ता स्वतन्त्र संवैधानिक अंगको स्थापना, सविधान संशोधन र संकटकालीन अवस्था बारे विशेष व्यवस्था आदि रहेका थिए ।

नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७

लामो समयको राजनैतिक दलहरुको संघर्ष र नेपाली जनताले गरेको जनआन्दोलनबाट वि.सं. २०४६ मा पञ्चायत अन्त्य भई प्रजातन्त्र पुनर्स्थापना भएसँगै जारी भएको नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ प्रक्रियाको हिसाबले जनताको संलग्नता र अनुमोदनबाट बनेको नभएपनि विषयवस्तुका हिसाबले लोकतान्त्रिक र संविधानवादका मान्यतामा आधारित थियो । यसका मुख्य विशेषताहरुका रुपमा संविधानलाई देशको मूल कानूनको रुपमा स्वीकार गरी सार्वभौमसत्ता नेपाली जनतामा निहित रहेको, नेपाललाई एक बहुजातीय, बहुभाषिक, प्रजातान्त्रिक, अविभाज्य, सार्वभौमसत्ता सम्पन्न, हिन्दू संवैधानिक राजतन्त्रात्मक अधिराज्यको रुपमा स्वीकार गरिएको, नागरिकका मौलिक हक र अधिकारको व्यवस्था, राज्यका नीति तथा निर्देशक सिद्धान्तको स्पष्ट व्यवस्था गरिएको, कार्यकारिणी अधिकार श्री ५ र मन्त्रिपरिषद्मा रहने व्यवस्था, श्री ५ सहितको दुई सदनात्मक व्यवस्थापिकाको व्यवस्था, स्वतन्त्र न्यायपालिकाको व्यवस्था गरी न्याय सम्पादन गर्ने अधिकार अदालतलाई प्रदान गरिएको, राजपरिषद्, लोकसेवा आयोग, महालेखा परीक्षक, निर्वाचन आयोग, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग जस्ता संवैधानिक निकायको व्यवस्था गरी काम, कर्तव्य र अधिकारको स्पष्ट व्यवस्था गरिएको, राजनैतिक दल सम्बन्धी व्यवस्था गरी ५ प्रतिशत महिला उम्मेदवार उठाउनुपर्ने र राष्ट्रिय दलको मान्यता पाउन जम्मा खसेको मतको ३ प्रतिशत मत ल्याउनु पर्ने व्यवस्था, संकटकालीन अधिकारको घोषणा गर्ने अधिकार श्री ५ लाई प्रदान गरिएको, संवैधानिक परिषद् र राष्ट्रिय सुरक्षा परिषद्को व्यवस्था लगायतका रहेका थिए ।

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३

धेरैले एक उत्कृष्ट संविधानको संज्ञा दिएका भएपनि २०४७ सालको संविधानले संवैधानिक राजतन्त्र, हिन्दू अधिराज्य जस्ता केही आधारभूत व्यवस्थाहरु असंशोधनीय मानेको र नेपालको सामाजिक-सांस्कृतिक विविधताको बोध गरी समावेशी सिद्धान्तलाई आत्मसात् नगरेको कारणले २०४७ सालको संविधान भित्रबाट जनता पूर्णरुपमा अधिकार सम्पन्न हुने नदेखेर माओवादी जनयुद्ध र दोस्रो जनआन्दोलन हुने स्थिति आयो । अन्ततः २०६२/६३ को जनआन्दोलनको सफलतासँगै नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ जारी भएको हो । जनआन्दोलनको भावना एवं सो आन्दोलनमा सहभागी आठ राजनीतिक दलको सामूहिक प्रयासबाट निर्मित यो संविधान नेपालको इतिहासमा पहिलो पटक जनताबाट घोषणा भएको नेपालको सार्वभौमसत्ता एवं राजकीयसत्ता नेपाली जनतामा निहित भएको संविधान हो । यसका विशेषतहरुमा नेपाललाई धर्म निरपेक्ष राष्ट्रको रुपमा स्वीकार गरिएको, कार्यकारिणी अधिकार मन्त्रिपरिषद्मा निहित, राष्ट्राध्यक्षको रुपमा राष्ट्रपतिको व्यवस्था, व्यवस्थापिकाको काम संविधानसभाले गर्ने, संविधानसभा गठन हुने आधारको व्यवस्था गरी ६०१ जना सदस्य रहने प्रावधान, राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोगलाई संवैधानिक अंगको रुपमा मान्यता, निर्वाचनको लागि दल दर्ता गर्दा कम्तीमा १० हजार मतदाताको समर्थन सहितको हस्ताक्षर आवश्यक पर्ने, प्रधान सेनापतिको नियुक्ति मन्त्रिपरिषद्को सिफारिसमा राष्ट्रपतिबाट हुने, प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा रक्षा, गृह र प्रधानमन्त्रीले तोकेका तीन जना मन्त्रीसहितको संवैधानिक परिषद् गठन हुने, दण्ड सजायलाई मन्त्रिपरिषद्को सिफारिसमा राष्ट्रपतिले माफी मुल्तवी, परिवर्तन वा कम गर्न सक्ने, मन्त्रिपरिषद्को सिफारिसमा राष्ट्रपतिले नेपाली राजदूत र अन्य विशेष प्रतिनिधिको नियुक्ति गर्ने, राज्यको तर्फबाट दिइने उपाधि, सम्मान र विभूषण मन्त्रिपरिषद्को सिफारिसमा राष्ट्रपतिबाट प्रदान गर्ने, राष्ट्रिय महत्वको कुनै पनि विषयमा जनमत संग्रह गर्न सकिने व्यवस्था, बाधा अड्काउ फुकाउने अधिकार मन्त्रिपरिषद्को

सिफारिसमा राष्ट्रपतिमा रहने र त्यसको अनुमोदन एक महिनाभित्र संसदले गर्ने, राजसंस्था बारेको निर्णय संविधानसभाको पहिलो बैठकको साधारण बहुमतबाट हुने, सबै तहका अदालतमा बहाल रहेका न्यायाधीशले संविधानप्रति शपथ लिनुपर्ने र शपथ लिन अस्वीकार गरेमा स्वतः पद मुक्त हुने, स्वर्गीय राजारानीको सम्पत्ति नेपाल सरकारको मातहतमा ल्याई राष्ट्रिय हितमा प्रयोग गर्ने लगायतका रहेका थिए ।

नेपालको वर्तमान संविधान

जनताको संलग्नतामा जनप्रतिनिधिद्वारा तर्जुमा गरी जारी गरिएको यो संविधान प्रक्रिया र विषयवस्तु दुवैमा समृद्ध रहको छ । मुख्य विशेषताहरुमा संविधानसभाबाट जनताको प्रतिनिधिद्वारा निर्मित पहिलो संविधान, संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्था, बहुदलीय प्रतिस्पर्धात्मक संसदीय शासन प्रणाली, शक्ति सन्तुलन र नियन्त्रणको व्यवस्था, संघ, प्रदेश र स्थानीय गरी तीन तहको राज्य संरचना, सात प्रदेशको संघीय संरचना, संघीय संसद र प्रदेश सभाबाट निर्वाचित संवैधानिक राष्ट्रपतिको व्यवस्था र राष्ट्रपति लगातार तेस्रो कार्यकालको लागि उम्मेदवार बन्न नपाउने, प्रतिनिधि सभाबाट बहुमत प्राप्त दलको नेतालाई राष्ट्रपतिले प्रधानमन्त्री नियुक्त गर्ने, कार्यकारणी अधिकार मन्त्रिपरिषद्मा रहने गरी निर्माण भएको सरकार संसद मार्फत् जनताप्रति उत्तरदायी रहनुपर्ने, संघ र प्रदेश दुवै तहमा ६० प्रतिशत पहिलो हुने निर्वाचित हुने र ४० प्रतिशत समानुपातिक प्रणाली सहितको मिश्रित निर्वाचित प्रणालीको व्यवस्था, केन्द्रमा दुई सदनात्मक (राष्ट्रिय सभामा ५९ जना सदस्यहरु र प्रतिनिधि सभामा १६५ र ११० गरी २७५ जना सदस्यहरु रहने) र प्रदेशमा एक सदनात्मक व्यवस्थापिका, संघ र प्रदेश दुवैको मन्त्रिपरिषद्को सदस्य संख्याको सीमा तोकिएको, संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारको अधिकार संविधानमा नै तोकिएको, एकीकृत न्यायपालिका, सर्वोच्च, उच्च र जिल्ला गरी तीन तहका अदालत रहने, सर्वोच्च अदालतमा प्रधानन्यायाधीशको नेतृत्वमा संवैधानिक इजलास रहने, संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आ-आफ्नो आवश्यकता र स्रोतलाई आँकलन गरी बजेट बनाउन पाउने, प्रादेशिक सरकार सञ्चालनको लागि प्रदेशमा प्रदेश प्रमुख र मुख्यमन्त्री सहित मन्त्रीहरु रहने, केन्द्रीय सरकारको सिफारिसमा राष्ट्रपतिबाट ५ वर्षका लागि प्रदेश प्रमुखको नियुक्ति हुने, र यस्तो प्रदेश प्रमुखलाई केन्द्रमा राष्ट्रपतिलाई भए सरहको अधिकार आफ्नो क्षेत्रभित्र प्रयोग गर्न पाउन सक्ने, स्थानीय तहका सरकारको रुपमा गाउँपालिका क्षेत्रभित्रका मतदाताले निर्वाचित गरेका अध्यक्ष र उपाध्यक्ष रहने, प्रादेशिक पहिचान सहितको एकल संघीय नागरिकताको व्यवस्था, लैंगिक पहिचान सहितको नागरिकता दिन सकिने, आमा वा बुवाको नामबाट वंशजको नागरिकता सम्बन्धी व्यवस्था, धर्म निरपेक्षता र धार्मिक स्वतन्त्रताको हक, मधेशी, महिला, थारु, मुस्लिम, आदिवासी जनजातिका लागि छुट्टाछुट्टै संवैधानिक आयोग, समानुपातिक समावेशी सिद्धान्तको अनुशरण, नागरिकका मौलिक हकको विस्तार र कर्तव्य पनि तोकिएको (३१ वटा मौलिक हक), जनमत संग्रहको प्रावधान, संविधान संशोधनमा लचकता, गैर-आवासीय नेपालीलाई आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक अधिकार सहितको गैर-आवासीय नेपाली नागरिकता प्रदान गरिने प्रावधान, नेपालमा बोलिने सबै भाषा मातृभाषा हुने राज्यको बहुभाषिक नीति लगायतका मुख्यमुख्य विशेषताहरु समेटिएका छन् ।

यद्यपि वर्तमान संविधानमा प्रशासनिक संरचनाको स्पष्टताको कमी रहनु, संसदीय शासकीय स्वरुप र शक्ति सन्तुलन र पृथकीकरण सिद्धान्त विपरीतका केही प्रावधानहरु - जस्तै प्रधानमन्त्रीले संसद विघटन गर्न नसक्ने, २ वर्षसम्म प्रधानमन्त्री विरुद्ध अविश्वासको प्रस्ताव ल्याउन नपाइने, संवैधानिक नियुक्तिको सार्वजनिक सुनुवाइ गर्नुपर्ने, प्रदेशहरुको सीमांकन र नामांकन विना जारी गरिएको, सबै पक्षका स्वार्थहरुलाई सम्बोधन गर्न नसक्नु (तराई, मधेश, जनजाति, थारु), अन्यौलपूर्ण आर्थिक नीति (समाजवाद उन्मूख पूँजीवादी अर्थतन्त्र) रहनु, राज्यको क्षमताले धान्ने भन्दा बढी महत्वाकांक्षी मौलिक हकहरु राखिएका, राज्यका नीतिहरुको ज्यादै लामो सूची, कानूनले सम्बोधन गर्नुपर्ने स-साना कुरा पनि संविधानमा नै उल्लेख गरिएको, अधिकारमुखी आयोगहरुलाई संवैधानिक निकायको रुपमा परिभाषित गर्नु, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको क्षेत्राधिकारमा कटौती (अनुचित कार्य हटाएको), लोकसेवा आयोगको कार्य क्षेत्रमा व्यापक विस्तार तर उक्त जिम्मेवारी अनुरुप आयोगको पुनर्संरचनाका बारेमा मौन, अन्तरतह द्वन्द्व समाधान र समन्वय, सहअस्तित्व तथा सहकारिताका लागि उपयुक्त संयन्त्रको व्यवस्था नगरिएको, संविधान मस्यौदा बनाउन ७ वर्ष लागेको तर छलफलको लागि जनतालाई १५ दिन मात्र समय उपलब्ध गराएर जारी गरिएको लगायतलाई यस संविधानका कमजोरी पक्ष मान्न सकिन्छ ।

संविधान कार्यान्वयनमा राष्ट्रिय सहमति र सहकार्य कायम गर्दै संविधानमा तोकिएका महत्वाकांक्षी समय-सीमाहरुको परिपालना गर्नु, आवश्यक कानूनहरुको समयमै निर्माण तथा परिमार्जन गर्नु, दीगो वित्तीय क्षमता विकास गर्नु, प्रदेशहरुको सीमांकन र नामांकन, प्रदेशहरुको राजधानी टुङ्गो लगाउनु, प्रदेशको संरचना र पूर्वाधार विकास, प्रशासनिक पुनर्संरचना र कर्मचारी व्यवस्थापन, नागरिक सचेतना र सशक्तीकरण, अन्तर्राष्ट्रिय समर्थन र सहयोगको सुनिश्चतता गर्नु यस संविधान कार्यान्वयनका मुख्य चुनौतीको रुपमा रहेका छन् ।

पहिलो संविधानसभा

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ जारी भएपछि अन्तरिम संविधानले व्यवस्था गरे अनुरुप २०६४ चैत्र २८ गते ऐतिहासिक पहिलो संविधानसभाको निर्वाचन सफलतापूर्वक् सम्पन्न भयो । यस निर्वाचन प्रणालीमा पहिलो हुने निर्वाचित हुने प्रणालीबाट निर्वाचित २४० जना, समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीबाट निर्वाचित ३३५ जना र मन्त्रिपरिषद्बाट मनोनित २६ जना सहित ६०१ सदस्य रहेको संविधानसभा गठन भएको थियो । यस संविधानसभाका केही महत्वपूर्ण कार्यहरुका रुपमा २०६५ जेष्ठ १५ गते बिहान ११:०० बजे संविधानसभाको पहिलो बैठक आह्वान भएपश्चात् पहिलो बैठकबाट नै गणतन्त्र कार्यान्वयन सम्बन्धी प्रस्ताव अत्यधिक बहुमतले पारित गर्दै २०६५ कार्तिक २९ गते बसेको बैठकले संविधानसभा नियमावली सर्वसम्मतिबाट पारित भएपश्चात् संविधान निर्माण कार्य र सोसँग सम्बद्ध अन्य प्रक्रियागत कार्यमा सहयोग पुऱ्याउन संविधानसभा अन्तर्गतका संवैधानिक संमिति, १० वटा विषयगत समितिहरु गठन भएका थिए । सम्बन्धित समितिहरुले संविधानको अवधारणागत पक्षमा सुझाव दिन आम जनतालाई आह्वान गरी, प्राप्त राय/सुझाव सम्बन्धित समितिका सदस्यहरुबाट अध्ययन र विश्लेषणबाट संक्षिप्त विवरण संविधानसभाका अध्यक्ष समक्ष प्रस्तुत गरिएको थियो । विषयगत समितिहरुद्वारा जनताबाट प्राप्त सुझाव, विशेषज्ञ, राजनीतिक दल र सरोकारवालाहरुले दिएको सुझाव समेतको आधारमा अवधारणापत्र र व्याख्यात्मक टिप्पणी सहितको प्रारम्भिक मस्यौदा निर्माण गरी संविधानसभामा पेश गरेका थिए । विषयगत समितिहरुका प्रतिवेदनहरुमाथि संविधानसभामा छलफल र अन्तरवस्तुहरुमा रहेका दलीय मत-भिन्नताहरुको पहिचान गर्दै उक्त मत-भिन्नताहरुमा सहमति कायम गर्न संविधानसभाका अध्यक्षद्वारा संविधानसभामा प्रतिनिधित्व गर्ने सबै दलका संसदीय दलका नेताहरुको बैठक आह्वान गरी सहमति हुन बाँकी विषयमा राजनैतिक सहमति कायम गर्ने जिम्मेवारी संवैधानिक समितिलाई दिइयो । संवैधानिक समितिबाट प्रारम्भिक खाका निर्माण गर्दै अधिकांश विषयमा सहमति नजिक पुगेपनि केही विषयवस्तुहरु राज्यको पुनर्संरचना, राज्यको शासकीय स्वरुप, निर्वाचन प्रणाली, न्यायपालिका लगायतका अन्तरवस्तुमा राजनैतिक दलहरु बीचमा सहमति कायम हुन नसकी २०६९ जेष्ठ १५ को दिन नेपालमा पहिलो संविधानसभा विघटन हुन पुग्यो ।

दोस्रो संविधानसभा

२०६२/६३ को जनआन्दोलनको फलस्वरुप राजनीतिक सहमतिबाट नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ माघ १ गते जारी भयो । संविधानको धारा ६३ बमोजिम संविधानसभाको गठनको लागि २०६४ चैत्र २८ गते संविधानसभाको निर्वाचन सम्पन्न भई सोही संविधानसभाको मिति २०६५ जेष्ठ १५ गतेको बैठकबाट नेपाललाई गणतन्त्र घोषणा गरी गणतन्त्रको कार्यान्वयन गरियो । तत्पश्चात् संविधानसभाको कार्य निर्माणको अगाडि बढिरहेको अवस्थामा राज्यको पुनर्संरचना, शासकीय स्वरुप, न्यायप्रणाली र निर्वाचन प्रणाली लगायत संविधानका मुख्य अन्तरवस्तुहरुमा सहमति हुन सकेन । फलस्वरुप मिति २०६९ जेठ १५ गते संविधानसभा विघटन हुन पुगेपछि आफ्ना निर्वाचित प्रतिनिधिबाट आफ्ना लागि संविधान लेख्ने नेपाली जनताको इच्छा/आंकाक्षा तत्कालका लागि अधुरो रहन पुग्यो । ठूला राजनीतिक दलहरूबीच भएको सहमतिपछि २०७० मंसिर ४ गते दोस्रो संविधानसभाको निर्वाचन सम्पन्न भयो । २०७० साल माघ ८ गते संविधानसभाको पहिलो बैठक बस्यो । संविधान निर्माणको प्रयोजनका लागि संविधानसभा नियमावली, २०७० को नियम ६४ बमोजिम संविधानसभा अन्तर्गत ५ वटा छुट्टाछुट्टै समितिहरु गठन भएका थिए । यी समितिले संविधान निर्माणको क्रममा गरेका मुख्य कार्यहरु निम्नानुसार रहेका छन् :

संविधान अभिलेख अध्ययन तथा निक्यौंल समिति

सविधान सभामा रहेका अभिलेख तथा तत्कालीन संविधानसभाले संविधान निर्माणका लागि तयार गरेको दस्तावेज अध्ययन गरी सहमतिका विषय र संविधानका अर्न्तवस्तुमा रहेका असहमतिका विषय निर्क्यौल गरी विषयगत आधारमा पूर्ण वा आंशिक प्रतिवेदन संविधानसभामा पेश गर्ने कार्यादेश अनुसार सहमति भएका विषयहरु सभाले संविधान मस्यौदाका लागि संविधान मस्यौदा समितिमा र असहमति भएका विषयहरु सहमति गर्न आवश्यक निर्देशन सहित संवैधानिक-राजनीतिक संवाद तथा सहमति समितिमा पठाउने प्रतिवेदन प्रस्तुत गरेको थियो ।

संवैधानिक राजनैतिक संवाद तथा सहमति समिति

संविधानका अन्तरवस्तुमा असहमति रहेका विषयहरुमा सहमति निर्माण गर्ने र सहमति बन्न नसकेका विषयमा प्रश्नावली सहित प्रतिवेदन प्रस्तुत गर्ने जिम्मेवारी अनुसार उच्चस्तरीय वार्ता र छलफलहरु गर्दै खासगरी राज्यको पुनर्संरचना र राज्यशक्तिको बाँडफाँड, शासकीय स्वरुप, निर्वाचन प्रणाली, न्यायप्रणाली विषयमा टुंगोमा पुगी संविधानसभा समक्ष प्रतिवेदन प्रस्तुत गरको थियो ।

संविधान मस्यौदा समिति

संविधानविद् एंव विज्ञलाई समितिको बैठकमा आमन्त्रण गरी संविधान निर्माणका भिन्न पक्षहरुमा प्रस्तुतीकरण कार्यक्रम सञ्चालन गरेको थियो । संविधानसभामा संविधान अभिलेख अध्ययन तथा निर्क्यौल समितिले पेश गरेको सहमतिको पहिलो प्रतिवेदन संविधानसभाको निर्देशन सहित मिति २०७१ जेठ ८ मा समितिमा प्राप्त भएपश्चात् समिति अर्न्तगत ५ उपसमिति र कार्यदल बस्ने गरी विभिन्न चरणमा छलफल गरी संविधानको मस्यौदा तयार गर्ने कार्य गऱ्यो । संघीयता, शासकीय स्वरुप, निर्वाचन प्रणाली, न्यायप्रणाली लगायत विषयमा भएको राजनीतिक सहमति एवं संवैधानिक-राजनीतिक संवाद तथा सहमति समितिमा सहमति कायम भएका विषयहरुको आधारमा संविधानको मस्यौदा तयार गर्दै संविधानसभा नियमावली, २०७० को ६७ नियम ५ बमोजिम सभा समक्ष पेश गरेको थियो ।

नागरिक सम्बन्ध तथा संविधान सुझाव समिति

नागरिक सम्बन्ध तथा संविधान सुझाव समितिलाई संविधानको विधेयकको पहिलो मस्यौदा माथि नेपाली नागरिकहरुको राय, सुझाव र प्रतिक्रिया संकलन गरी प्रतिवेदन पेश गर्न २०७२ असार २४ गतेदेखि लागू हुने गरी १५ दिनको समयावधि तोकी जिम्मेवारी सुम्पिएकोमा समितिले संविधानको विधेयकको पहिलो मस्यौदा प्रचारप्रसार गरी जनताको सुझाव, राय तथा प्रतिक्रिया सहितको प्रतिवेदन संविधानसभामा बुझाउने कार्य सम्पन्न गरेको थियो ।

क्षमता अभिवृद्धि तथा स्रोत व्यवस्थापन समिति

संविधानसभा नियमावली, २०७० अर्न्तगत क्षमता अभिवृद्धि तथा स्रोत व्यवस्थापन समित पनि गठन गर्न सकिने व्यवस्था थियो । यस समितिले आफ्नो कार्यादेश अनुसार संविधानसभा अवधिभर संविधान निर्माण प्रक्रियाका सम्बन्धमा सविधान सभाका सदस्यहरुको लागि क्षमता अभिवृद्धि गर्न आवश्यक छलफल, अन्तरक्रिया, गोष्ठि लगायतका कार्यक्रमहरु सञ्चालन गरेको थियो । साथै, संविधान निर्माणको लागि आवश्यक स्रोत-साधनको व्यवस्थापनको लागि पनि नेतृत्वदायी भूमिका निर्वाह गरेको पाइन्छ ।

उपसंहार

संविधानसभाबाट संविधान निर्माण गरी जारी गर्ने २००७ साल देखिको नेपाली जनताको सपना २०७२ सालमा वर्तमान संविधान जारीसँगै पूरा भएको छ । संविधान जारीसँगै केही अवसर र चुनौतीहरु सिर्जना भएका छन । यी चुनौतिहरुको सामना र अवसरहरुलाई सही ढंगले उपयोग गर्न सकेको खण्डमा मात्र दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धिको सपना पूरा हुने भएकोले राजनैतिक र प्रशासनिक नेतृत्व सुझबुझ तवरले संविधान कार्यान्वयनका दिशामा अगाडि बढ्नुपर्ने आजको टड्कारो आवश्यकता रहेको छ ।

सन्दर्भ समाग्री

- विभिन्न समयमा जारी नेपालका संविधानहरु
- वृहत् ज्ञान कोष (ज्ञानेश्वर भट्टराई)
- विभिन्न समयमा राष्ट्रिय दैनिकमा प्रकाशित लेखहरु
- संविधानसभा दर्पण
- लोक सेवा तयारी कक्षका नोटहरु
- संविधानसभाका समितिहरुबाट प्रकाशित प्रतिवेदनहरु आदि ।

नेपालको संविधानमा शक्ति पृथकीकरण, सन्तुलन र नियन्त्रण : एक अध्ययन

रेणुका सुवेदी♣

सारांश

देशको सर्वोच्च कानूनको रुपमा संविधानलाई लिइन्छ । संविधानले राज्यका अंगहरुमा कार्य विभाजन, शासन सञ्चालनका लागि आवश्यक दिशा-निर्देश र पथ-प्रदर्शन पनि गर्दछ । राज्यका अंगहरु व्यवस्थापिका, कार्यपालिका तथा न्यायपालिकाले आ-आफ्नो क्षेत्राधिकारभित्र रही कार्य सम्पादन गर्दछन् । यस्ता अंगहरुले आ-आफ्ना अधिकारको सीमा उल्लंघन गरी कार्य गरेमा एक अंगले अर्को अंगलाई रोक्ने र नियन्त्रण गर्ने सिद्धान्तको समेत विकास गरिएको हुन्छ । नागरिक स्वतन्त्रताको रक्षा गर्न निरंकुश र स्वेच्छचारिताको अन्त्य गर्न, एउटा अंगमा भएको विशेषज्ञतालाई सामूहिक रुपमा उपयोग गर्न शक्ति सन्तुलन र नियन्त्रणको आवश्यकता देखिन्छ । यसरी शक्ति पृथकीकरण र सन्तुलन एवं नियन्त्रणका माध्यमद्वारा एकअर्काबीचको सीमाङ्कन नियन्त्रण र अन्तर सम्बन्धलाई व्यवस्थित गरिएको हुन्छ । नेपालको वर्तमान संविधानमा कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायपालिकालाई छुट्टाछुट्टै भागमा व्यवस्था गरिएको छ । त्यसैगरी एक अङ्ग र अर्को अङ्गबीच नियन्त्रण तथा सन्तुलनको संवैधानिक प्रावधान देखिन्छ ।

विषय प्रवेश

संविधान देशको मूल कानून हो । यसलाई राज्य सञ्चालनको कानूनी संयन्त्रको रुपमा लिइन्छ । संविधानमा जनचाहना अनुरुपको राजनीतिक प्रणालीको व्यवस्था, राज्य सञ्चालनका लागि सरकारका अंगहरुको संरचना, गठन तथा कार्यविभाजन र ति अगंहरु विचको अन्तरसम्बन्ध जस्ता कुराहरु समावेश हुन्छन् । संविधानले नै राज्यको संरचना र राज्य शक्तिको बाँडफाँड गरिदिएको हुन्छ । नागरिक स्वतन्त्रता, मौलिक अधिकार, मानव अधिकार, बालिक मताधिकारको व्यवस्था, आवधिक निर्वाचन, पूर्ण प्रेस स्वतन्त्रता, जनताको प्रतिस्पर्धात्मक बहुदलीय लोकतान्त्रिक शासन प्रणाली, निष्पक्ष र सक्षम न्यायपालिका जस्ता विषयहरु संविधानमा समेटिएका हुन्छन् । त्यसैले संविधान राज्य र सरकार चलाउने कानून मात्र नभएर नागरिकका मौलिक हक अधिकारको संरक्षणको प्रत्याभूत गर्ने दस्तावेज पनि हो भनिन्छ । राज्य सञ्चालनका लागि आवश्यक कार्यकारिणी, व्यवस्थापकीय र न्यायिक निकायहरुको व्यवस्था संविधानमा नै गरिएको हुन्छ ।

राज्यको शासन सञ्चालन गर्ने संयन्त्रलाई सरकार भनिन्छ, जसले राज्यको राज्यसंस्था वा शासन सत्तालाई पनि बुझिन्छ । सरकारलाई दुइ अर्थमा बुझ्न सकिन्छ । पहिलो सङ्कुचित अर्थमा कार्यपालिकालाई बुझिन्छ भने अर्को बृहत् अर्थमा कार्यपालिका, व्यवस्थापिका न्यायपालिका र अन्य सरकारी संयन्त्र समेतलाई सरकारको रूपमा चिनिन्छ । सरकारलाई परिभाषित गर्ने क्रममा सटिक रूपमा रूसोले A living tool भनी राज्यको जीवित संयन्त्रका रूपमा परिभाषित गरेका छन् ।

मानव सभ्यतासँगै कुनै न कुनै रूपमा सरकारको अवधारणा सुरू भएको पाइन्छ । नेपाल सरकार वैधानिक कानून, २००४ को संविधानको क्रमिक विकाससँगै नेपालमा सरकारको स्वरूप प्रकृति, मूल्य- मान्यता, व्यवहार र

♣ नायब सुब्वा, संघीय संसद सचिवालय

सिद्धान्त विकास हुँदै आएको पाइन्छ । पछिल्ला दिनहरूमा सरकारले लोकतान्त्रिक मूल्य-मान्यता अवलम्बन गर्दै आएको पाइन्छ । यस्ता लोकतान्त्रिक मूल्य-मान्यता अवलम्बन गर्ने सरकार विश्वमा लोकप्रिय भएका छन् ।

सरकारको गठन, सञ्चालन र त्यसको काम कर्तव्य र अधिकार सम्बन्धित मूलुकको मूल कानून अर्थात् संविधानमा व्यवस्था गरिएको हुन्छ । नेपालको संविधानले ३ तहको सरकारको परिकल्पना गरेको पाइन्छ । नेपालको संविधान (२०७२) को भाग ७ मा सङ्घीय सरकार, भाग १३ मा प्रदेश सरकार र भाग १७ स्थानीय सरकारको व्यवस्था गरिएको छ ।

शक्ति पृथकीकरण

राज्य सञ्चालनको आधारभूत शक्तिलाई अलग-अलग अङ्गमा विभाजन गर्नु नै सामान्य अर्थमा शक्ति पृथकीकरण हो, जसमा राज्यको कानून निर्माण गर्ने कार्य व्यवस्थापिकामा, कानून कार्यान्वयन गर्ने कार्य कार्यपालिकामा र कानूनको व्याख्या गर्ने कार्य न्यायपालिकामा विभाजन गरी तिनीहरूलाई एक अर्काको नियन्त्रणबाट मुक्त गराई आफ्नो कार्य स्वतन्त्रतापूर्वक गर्ने कल्पना गरिन्छ । यो सिद्धान्तले नागरिक अधिकार (स्वतन्त्रता) को रक्षा गर्ने, सरकारको निरङ्कुशता र स्वेच्छचारिताको अन्त्य गर्ने, कार्य विशिष्टीकरणको माध्यमबाट गुणस्तरीय सेवा प्रवाह गर्ने, सरकारको विशेषज्ञता अभिवृद्धि गर्ने, र सरकारलाई जनताप्रति उत्तरदायी तुल्याउने जस्ता उद्देश्य लिएको हुन्छ ।

यस सिद्धान्तका प्रतिपादका फ्रान्सका दार्शनिक मन्टेस्क्यु हुन । उनले सन् १७४८ मा The Sprit of Law नामक पुस्तकमा यस सिद्धान्तको चर्चा गरेका छन् । उनले प्रतिपादन गरेको सिद्धान्तको सार निम्नानुसार छ :

- राज्य सञ्चलन गर्ने आधारभूत शक्तिलाई कामको प्रकृति अनुसार कार्यकारिणी, व्यवस्थापकीय र न्यायिक निकायमा विभाजन गरिनुपर्छ ।
- अलग-अलग निकायको कार्य सम्पादन अलग-अलग व्यक्तिद्वारा सम्पादन गरिनुपर्छ ।
- एउटा अंगले अर्को अंगको कार्यमा हस्तक्षेप गर्नु हुँदैन ।
- एउटा अंगले अर्को अंगको कार्य गर्नु हुँदैन ।

यसरी राज्यको शक्ति प्रयोग गर्ने निकाय एवं पदाधिकारीको स्वेच्छचारी र निरंकुश कार्यबाट जनताको जीवन र स्वतन्त्रतामा अतिक्रमण हुन नदिन यो सिद्धान्त महत्वपुर्ण मान्यताको रुपमा रहेको छ । विधायिकाले दिएको प्रत्यायोजित अधिकारका आधारमा कार्यपालिकाले नियम/विनियमहरु बनाउने, र अध्यादेश जारी गर्ने, अदालतले कानून सरह लागू हुने गरी नजिरहरु निर्माण गर्ने, प्रशासकीय अधिकारीले न्यायिक अधिकार प्रयोग गरी विवाद निरुपण गर्ने अभ्यास र प्रचलनको कारण आधुनिक राज्यमा पूर्ण शक्ति पृथकीकरण सम्भव देखिँदैन ।

नेपालको संविधानमा शक्ति पृथकीकरण सम्बन्धी व्यवस्था

नेपालको संविधानले नेपालको शासकीय स्वरूप सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक संसदीय शासन प्रणाली हुने भनी उल्लेख गरेको छ, जस अनुसार संघ, प्रदेश र स्थानीय गरी तीन तहको सरकार हुने व्यवस्था छ । नेपालको संविधानले शक्ति पृथकीकरण सम्बन्धी गरेको व्यवस्था निम्नानुसार छ :

कार्यकारिणी अधिकार

नेपालको वर्तमान संविधानको धारा ५६ मा संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको मूल संरचना संघ, प्रदेश र स्थानीय गरी तीन तहको हुने कुरा उल्लेख छ । साथै, राज्य शक्तिको प्रयोग पनि तीन वटै तहले संविधान बमोजिम गर्नेछन् । संविधानको भाग ७ मा संघीय कार्यपालिकाको व्यवस्था गरिएको छ । नेपालको कार्यकारिणी अधिकार यो संविधान र कानूनबमोजिम मन्त्रिपरिषद्मा निहित हुने कुरा संविधानको धारा ७५ (१) मा उल्लेख छ । यसैगरी यो संविधानको धारा ७५ (२) मा यो संविधान र कानूनको अधीनमा रही नेपालको शासन व्यवस्थाको सामान्य निर्देशन, नियन्त्रण र सञ्चालन गर्ने अभिभारा मन्त्रिपरिषद्मा हुने कुरा उल्लेख छ । धारा ७५ (३) मा नेपालको संघीय कार्यकारिणी सम्बन्धी सम्पूर्ण काम नेपाल सरकारको नाममा हुने कुरा पनि उल्लेख छ ।

संविधानको भाग १३ मा प्रदेश कार्यपालिका सम्बन्धी व्यवस्था रहेको छ । प्रदेश कार्यकारिणी अधिकार यो संविधान र प्रदेश कानून बमोजिम प्रदेश मन्त्रिपरिषद्मा निहित हुने कुरा संविधानको धारा १६२ (१)मा उल्लेख छ । संविधानको धारा १६२ (२) मा यो संविधान र अन्य कानूनको अधीनमा रही प्रदेशको शासन व्यवस्थाको सामान्य निर्देशन, नियन्त्रण र सञ्चालन गर्ने अभिभारा प्रदेश मन्त्रिपरिषदमा हुने व्यवस्था रहेको छ । यसैगरी धारा १६२ (३) मा प्रदेशको कार्यकारिणी कार्यहरू प्रदेश सरकारको नाममा हुने कुरा उल्लेख छ । संविधानको भाग १७ मा स्थानीय कार्यपालिका सम्बन्धी व्यवस्था छ । स्थानीय तहको कार्यकारिणी अधिकार यो संविधान र सङ्घीय कानूनको अधीनमा रही गाउँ कार्यपालिका र नगर कार्यपालिकामा निहित हुने कुरा संविधानको धारा २१४(१) मा उल्लेख छ । धारा २१४(३) मा यो संविधान र अन्य कानूनको अधिनमा रही गाउँ पालिका र नगरपालिकाको शासन व्यवस्थाको सामान्य निर्देशन, नियन्त्रण र सञ्चालन गर्ने अभिभारा गाउँ कार्यपालिका र नगर कार्यपालिकामा हुने व्यवस्था छ । त्यसै गरी धारा २१४(४) मा गाउँपालिका र नगरपालिकाको कार्यकारिणी कार्य गाउँ कार्यपालिका र नगर कार्यपालिकाको नाममा हुने कुरा उल्लेख छ ।

व्यवस्थापिकीय अधिकार

नेपालको संविधानको धारा ८३ मा प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभा नामका दुई सदन सहितको द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका हुने कुरा उल्लेख छ । धारा ८४ अनुसार २७५ सदस्य सहितको प्रतिनिधि सभा र धारा ८६ अनुसार ५९ सदस्य रहेको राष्ट्रिय सभाको गठन हुने व्यवस्था उल्लेख छ । यसैगरी संघीय संसदको व्यवस्थापिकीय अधिकार संसदमा हुने कुरा धारा १०९ देखि ११३ सम्मका धाराहरूमा उल्लेख गरिएको छ, जहाँ विधेयक प्रस्तुत गर्नेदेखि प्रमाणीकरण गर्ने सम्मका कुराहरू व्यवस्थित गरिएका छन् ।

प्रदेश व्यवस्थापिका एक सदनात्मक हुने र प्रदेश सभाको गठन सम्बन्धी व्यवस्था संविधानको धारा १७६ (१) उल्लेख गरिएको छ, जस अनुसार प्रदेश सभा एक सदनात्मक हुने तथा प्रदेशबाट प्रतिनिधि सभामा निर्वाचित हुने सदस्य संख्याको दोब्बर सङ्ख्यामा प्रत्यक्ष निर्वाचानबाट र सो सङ्ख्यालाई ६० प्रतिशत मानेर ४० प्रतिशत समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीबाट निर्वाचित सदस्य रहने गरी प्रदेश सभाको गठन हुने व्यवस्था रहेको छ । संविधानको धारा १९७ मा व्यवस्थापकीय अधिकार संसदमा हुने कुरा र धारा १९८ देखि २०१ सम्म कानून निर्माण गर्ने अधिकार प्रदेश सभालाई भएको कुरा उल्लेख छ ।

स्थानीय तहको व्यवस्थापकीय अधिकार गाउँ सभा र नगर सभामा निहित हुने कुरा संविधानको धारा २२१ मा व्यवस्था गरिएको छ । त्यसै गरी धारा २२२ मा गाउँ सभाको गठन र धारा २२३ मा नगर सभाको गठन सम्बन्धी व्यवस्था गरेको छ । त्यसै गरी गाउँ सभा र नगर सभाले आवश्यक कानून बनाउन सक्ने कुरा संविधानको धारा २२६ मा उल्लेख गरिएको छ ।

न्यायपालिकाको अधिकार

नेपालको संविधानको धारा १२६ मा नेपालको न्याय सम्बन्धी अधिकार यो संविधान, अन्य कानून र न्यायका मान्य सिद्धान्त बमोजिम अदालत तथा न्यायिक निकायबाट प्रयोग हुने कुरा उल्लेख छ । नेपालमा तीन तहका अदालत रहने कुरा धारा १२७ मा छ, जस अनुसार सर्वोच्च अदालत, उच्च अदालत र जिल्ला अदालत रहने व्यवस्था छ ।

शक्ति पृथकीकरणको सबल पक्ष

- पृथकीकरणले राज्य सञ्चालन प्रक्रियामा सुनिश्चितता ल्याउँछ ।
- राज्य सञ्चालन कार्यमा विशिष्टीकरण कायम गर्छ ।
- शासक वर्गको कार्यकुशलता तथा कार्यदक्षता अभिवृद्धि गर्छ ।
- शसक वर्गलाई जिम्मेवारी र उत्तरदायित्व बहन गर्न सघाउ पुग्छ ।
- नागरिक स्वतन्त्रताको संरक्षण र सम्बर्द्धनमा मद्दत गर्छ ।
- शक्तिको सदुपयोग र निरङ्कुशताको अन्त्य गर्न सहयोग गर्छ ।

- राज्यको दायित्वको बाँडफाँड भई शासन व्यवस्थामा प्रभावकारिता आउँछ ।

दुर्बल पक्ष

- यो सिद्धान्तलाई निरपेक्ष रूपमा व्यवहारमा लागू गर्न कठिन छ ।
- कुनै एक अंगको निरङ्कुशता बढ्न सक्ने हुन्छ ।
- राज्यका अंगहरूबीच असहयोग र द्वन्द्व बढ्न सक्छ ।

शक्ति सन्तुलन र नियन्त्रण

शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्त बमोजिम बाँडिएको अधिकार उपयोग गर्ने निकायहरूबीच पारस्परिक नियन्त्रण गरी सन्तुलन कायम गर्ने व्यवस्थालाई शक्ति सन्तुलन र नियन्त्रण भनिन्छ । यो सिद्धान्तले राज्यको अभीष्ट पूरा गर्ने सन्दर्भमा राज्यमा सबै अङ्गहरूलाई Right tracking Result oriented र Refrom गर्ने कार्यलाई सहयोग गर्छ । यस सिद्धान्तका प्रतिपादक अमेरिकी विद्वान् जोन एडम्स हुन् ।

शक्ति सन्तुलन र नियन्त्रणका आवश्यकता

नागरिक स्वतन्त्रताको रक्षा गर्न, शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्तको व्यावहारिक आवश्यकता पूरा गर्न, निरङ्कुशता र स्वेच्छचारिताको अन्त्य गर्न, जनताप्रति जिम्मेवार भई उनीहरूको म्याण्डेट सहीरूपमा कार्यान्वयन गर्न, सरकारको कार्य प्रभावकारी रूपमा सम्पादन गर्न, कुनै अंगमा भएको विशेषतालाई सामूहिक रूपमा उपयोग गर्न, सरकारको उद्देश्य सफलतापूर्वक हासिल गर्न जस्ता कारणले शक्ति सन्तुलन र नियन्त्रणको आवश्यकता पर्न गएको हो ।

शक्ति सन्तुलन र नियन्त्रणका व्यावहारिक पक्ष

नेपालको संविधानमा शक्ति सन्तुलन र नियन्त्रण सम्बन्धी व्यवस्था अध्ययन गर्दा व्यवस्थापिकाको भूमिका बढी प्रभावकारी हुनुपर्ने प्रतीत हुन्छ, तर व्यवहारमा कार्यपालिका सबैभन्दा शक्तिशाली सावित भएको देखिन्छ । सरकारले सार्वजनिक रूपमा विवादित कार्य गर्दा संसदले समितिमा छलफल गर्ने, छानविन गरी नियन्त्रण गर्ने प्रयत्न गरेको देखिन्छ । यस अर्थमा सरकारसँग नेतृत्व निर्देशन र आदेशात्मक शक्ति छ भने संसदमा नैतिक तथा आलोचनात्मक शक्ति मात्र रहेको प्रतीत हुन्छ । कार्यपालिका र व्यवस्थापिका बीचको सुमधुर सम्बन्ध स्थापित गर्न प्रतिपक्ष सबल र सशक्त हुनुपर्छ । जुनसुकै विषयमा संसदमा खुला रूपमा छलफल हुनुपर्छ । यसरी छलफल गरी निर्णयमा पुग्न पार्टीले आफ्ना सदस्यलाई स्वतन्त्र र खुला छोड्नुपर्छ । यसो नगरी पार्टीले चाहेको निर्णय गर्न ह्विप जारी गर्ने प्रचलन भएको खण्डमा शक्ति सन्तुलन र नियन्त्रण प्रभावकारी नहुने देखिन्छ ।

त्यसैगरी कार्यपालिका र न्यायपालिका बीचको सम्बन्ध झन् महत्वपूर्ण मानिन्छ । नेपालमा प्रधान न्यायाधीशको नियुक्ति संवैधानिक परिषद्को सिफारिशमा राष्ट्रपतिबाट हुने प्रावधान रहेको छ । न्यायाधीशको नियुक्ति योग्यता र क्षमताका आधारमा स्वच्छ र निष्पक्ष तरिकाले गरिनुपर्छ, ता कि सोही व्यक्ति भविष्यमा प्रधान न्यायाधीशको पदमा नियुक्त गर्नका लागि योग्य ठहरियोस् । सर्वोच्च अदालतले पनि एउटै प्रकृति र परिवेशको मुद्दामा विगत र वर्तमानमा फरक व्यक्तिका लागि फरक निर्णय नगरोस् (जस्तै कुनै प्रधानमन्त्रीले संसद विघटन गर्दा विघटन हुने र कुनै प्रधानमन्त्रिले संसद विघटन गर्दा विघटन नहुने जस्तो निर्णय) । यसबाट के देखिन्छ भने न्यायपालिकालाई आवश्यक पर्ने पूर्वशर्तहरू संविधानमा नै व्यवस्था गरी अन्य निकाय कार्यपालिका र व्यवस्थापिकाले नियन्त्रण गर्न नसक्ने गरी सुनिश्चित गरिनुपर्छ र न्यायपालिकाले पनि आफ्नो न्यायिक निष्ठा, मूल्य-मान्यतामा रही व्यवस्थापिका र कार्यपालिकाको काम/कारबाही स्वच्छ र निष्पक्ष तवरले परीक्षण गरी नियन्त्रण र सन्तुलन गर्नुपर्दछ ।

राज्य सञ्चालन गर्नका लागि व्यवस्थापिकाले कानूनको निर्माण गर्दछ भने कानूनको विधायिकी मनसाय बुझेर अदालतले व्याख्या गर्ने गर्दछ । त्यस्तो व्याख्या गरेको उचित नभए वा विधायिकी मनसाय फरक परे सो विषयमा पुनः कानून बनाई व्यवस्थापिकाले व्यवस्थित गर्न सक्दछ । यदि अदालतका न्यायाधीशले गलत मनसाय राख्ने वा खराब आचरण देखिएमा व्यवस्थापिकाले महाअभियोग लगाउन सक्ने व्यवस्था पनि संविधानमा नै छ । त्यसैगरी संसदले संविधान

विपरीत वा संविधानसँग बाझिने गरी कानून निर्माण गरेको खण्डमा त्यसरी संविधानसँग बाझिएको कानून न्यायिक पुनरावलोकनमार्फत् बाझिएको हदसम्म अदालतले बदर घोषित गर्न सक्ने व्यवस्था छ । यस्तो व्यवस्था हुँदाहुँदै गलत मनसायले प्रेरित भएर व्यवस्थापिकाले न्यायाधीश विरूद्ध महाअभियोग लगाउने वा न्यायाधीशले निर्णय प्रभावित गर्ने जस्ता कार्यले शासन सञ्चालनमा सकारात्मक दिशा निर्देश गर्दैन ।

नेपालको संविधानमा शक्ति सन्तुलन र नियन्त्रण सम्बन्धी व्यवस्था

राज्यका अंगहरु व्यवस्थापिका, कार्यपालिका र न्यायपालिकाले आ-आफ्ना क्षेत्राधिकारभित्र रही कानून बनाउने, लागू गर्ने र व्याख्या गर्ने अधिकार हुन्छ । यी अंगहरुले आ-आफ्ना अधिकारको सीमा उल्लंघन गरी कार्य गरेमा त्यसलाई रोक्ने सिद्धान्तको रुपमा शक्ति सन्तुलनको सिद्धान्तको प्रतिपादन भएको हो । शक्ति पृथकीकरणमा कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायपालिकाले स्वतन्त्र रूपमा कार्य गर्दा जनताका हक-हितमा असर पर्ने गरी स्वेच्छाचारी रूपमा कार्य गर्नसक्ने हुँदा यस्ता स्वेच्छाचारी रूपमा हुन जाने कार्यलाई एक अंगले अर्को अंगको कार्यमा आपसी नियन्त्रण गरी जनताका हकहितको संरक्षण गर्न सक्दछ, जस्तो कार्यपालिकाबाट भएको कानून विपरीतका कार्यलाई न्यायपालिकाले त्यसको व्याख्या गरी अवैध घोषणा गर्न सक्दछ । त्यस्तै कार्यपालिका र न्यायपालिकाले स्वेच्छाचारी कार्य गर्न नदिन व्यवस्थापिकाबाट सोही अनुरूपको कानून निर्माण गरी नियन्त्रण गर्न सकिन्छ ।

नेपालको वर्तमान संविधानले पनि यही सिद्धान्तको परिधिभित्र रही देहाय बमोजिमका व्यवस्था गरेको छ :

कार्यपालिका र व्यवस्थापिकाबीचको सन्तुलन र नियन्त्रण

संविधानको धारा ९३ मा संसदको अधिवेशनको आह्वान र अन्त्य राष्ट्रपतिबाट हुने, धारा ९६ मा मन्त्रीले संसदको दुवै सदनमा भाग लिन पाउने, धारा ११० (२) मा महत्वपूर्ण कानूनका विधेयकहरु सरकारी विधेयकको रुपमा कार्यपालिकाले पेश गर्ने र धारा ११४ मा संसद अधिवेशन नबसेको बखत अध्यादेशमार्फत् महत्वपूर्ण कानून निर्माण गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको छ । त्यसैगरी धारा ७६ अनुसार कार्यपालिकाको जन्म नै व्यवस्थापिकाको गर्भबाट हुने, जसमा प्रतिनिधि सभामा बहुमत प्राप्त दलको नेता मात्र प्रधानमन्त्री बन्न पाउने प्रावधान रहेको छ भने धारा ७६(१०) अनुसार प्रधानमन्त्री र मन्त्री सामूहिक रूपमा संसदप्रति उत्तरदायी हुनुपर्ने व्यवस्था छ । धारा १०० अनुसार संसदले प्रधानमन्त्री विरूद्ध अविश्वासको प्रस्ताव पेश गर्न सक्ने र धारा १०९ देखि ११३ सम्मको व्यवस्था बमोजिम व्यवस्थापिका संसदले कानून निर्माण गर्न सक्ने व्यवस्था छ । साथै सरकारको नीति तथा कार्यक्रम संसदबाट पारित हुनुपर्ने संवैधानिक प्रावधान रहेको छ ।

व्यवस्थापिका र न्यायपालिकाबीच सन्तुलन र नियन्त्रण

धारा १०१ (२) अनुसार संघीय संसदले सर्वोच्च अदालतको प्रधान न्यायाधीश वा न्यायाधीश विरूद्ध महाअभियोग प्रस्ताव पारित गर्न सक्ने, धारा २८४ सभामुख र उपसभामुख सदस्य रहने संवैधानिक परिषद्को सिफारिशमा प्रधान न्यायाधीशको नियुक्ति हुने व्यवस्था गरिएको छ । धारा १३३ (१) अनुसार न्यायिक पुनरावलोकन मार्फत् संविधानसँग बाझिएको कानून बाझिएको हदसम्म बदर घोषित गर्ने व्यवस्था रहेको छ भने धारा १०५ अनुसार अदालतमा विचाराधीन रहेको मुद्दामा संसदमा छलफल गर्न नपाइने व्यवस्था छ । त्यसैगरी प्रधानन्यायाधीश र सर्वोच्च अदालतका अन्य न्यायाधीशको नियुक्ति हुनु अघि संसदीय सुनुवाइ हुने व्यवस्था धारा २९२ मा रहेको छ ।

कार्यपालिका र न्यायपालिकाबीच सन्तुलन र नियन्त्रण

संविधानको धारा २८४ (१) प्रधानमन्त्री अध्यक्ष हुने संवैधानिक परिषद्को सिफारिसमा प्रधानन्यायाधीश नियुक्ति हुने, प्रधानन्याधीशको नियुक्ति र शपथ ग्रहण राष्ट्रपतिबाट हुने धारा १२९ मा व्यवस्था छ । त्यसैगरी धारा २७६ बमोजिम राष्ट्रपतिले न्यायपालिकाले गरेको सजाय माफी मुल्तबी वा कम गर्न सक्ने व्यवस्था छ । न्यायपालिकालाई आवश्यक पर्ने स्रोत-साधन तथा जनशक्ति कार्यपालिकाले व्यवस्थापन गर्ने व्यवस्था छ । धारा १३३ (२) अनुसार न्यायिक पुनरावलोकनमार्फत् सरकारको काम/कारबाही र निर्णय पुनरावलोकन गर्न सक्ने, धारा १२६ अनुसार अदालत वा न्यायिक

निकायको आदेश सबैले मान्नुपर्ने बाध्यकारी व्यवस्था रहेको छ भने धारा ७१ अनुसार राष्ट्रपतिले प्रधान न्यायाधीश समक्ष सपथ ग्रहण गर्नुपर्ने संवैधानिक व्यवस्था छ ।

यसरी संवैधानिक व्यवस्था हेर्दा र नेपाल संसदीय शासन प्रणाली अंगीकार गरेको मुलुक भएको हुनाले नेपालमा शक्ति पृथकीकरण भन्दा पनि शक्ति सन्तुलन र नियन्त्रणको व्यवस्था रहेको दृष्टान्त पाउन सकिन्छ ।

निष्कर्ष

शक्ति पृथकीकरण, शक्ति सन्तुलन तथा नियन्त्रण सम्बन्धी सिद्धान्त तथा ती सिद्धान्तहरूको नेपालको संविधानमा भएको व्यवस्था हेर्दा संविधानले ती सिद्धान्तहरू धेरै हदसम्म आत्मसात् गरेको देखिन्छ । कुनै पनि सिद्धान्त आफैँमा जीवन्त नहुने र ती सिद्धान्तलाई व्यवहारमा उतार्ने व्यक्ति वा संस्थाको मूल्य, मान्यता, सिद्धान्त र आचरणले त्यस्ता सिद्धान्तको कार्यान्वयनमा भूमिका खेल्ने हुँदा यी सिद्धान्तको कार्यान्वयनको परिणाम फरक पर्न सक्छ । त्यसकारण यी सिद्धान्तहरूको प्रयोग राज्य सञ्चालन गर्ने अंगहरूले आ-आफ्नो मर्यादा र सीमाभित्र रहेर निष्ठापूर्ण तरिकाले गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्तका प्रतिपादक मन्टेस्क्युले नागरिक अधिकारको रक्षा गर्न फ्रान्सका राजामा केन्द्रित अधिकार विभाजन गर्नुपर्छ भनेका थिए तर हालको व्यावहारिक दृष्टिमा शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्तले मात्र नागरिक अधिकारको रक्षा हुन नसक्ने प्रमाणित भई यस सिद्धान्तको परिपूरकका रूपमा रहेको शक्ति सन्तुलन र नियन्त्रणको सिद्धान्तलाई पनि एकैसाथ हेर्ने गरिएको छ । तसर्थ यी दुवै सिद्धान्तको अन्योन्याश्रित सम्बन्धबाट मात्र नागरिक स्वतन्त्रताको रक्षा गर्न सकिने भएकोले यी दुवै सिद्धान्तको आ-आफ्नै महत्वपूर्ण स्थान रहेको छ ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान (२०७२)
- नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३
- शासन सञ्चालनका नवीन मान्यताहरू, ढुण्डीराज निरौला
- स्वतन्त्रता र शासन अधिकार, सोपान (सम्पादक : नवराज तिवारी)
- शासनका आधारभूत पक्षहरू, चूडामणि शर्मा
- विकिपिडिया आदि ।

History of Legislative Body in Nepal and Women's Representation

Niraj Panthi[♣]

Abstract

Legislative body has a long history in Nepal. It plays a vital role in implementing the principle of check and balance and separation of powers. Legislative body raises voices of substantive representation from overall country through the Proportional Representation system which helped Nepal to enter in a new dimension of political development. Development of new political environment all forms of discrimination and ensure the inclusive democracy in future.

The Federal Parliament of Nepal is the federal and supreme legislative body. It is a bicameral federal legislature that consists of the National Assembly, as upper house and the House of Representatives, as lower house.

A. Constitutional History of Nepal

1. The Government of Nepal Act, 2004 B.S.

During, the constitutional development of Nepal, the Government of Nepal Act 2004 B.S is the first and historical document of Nepal. Due to the various factors this constitution never is enforce or came into existence as the law of the state. Though, one should not forget that this is the first written and historical document of the state.The Government of Nepal Act 2004 B.S was declared by the Shree III Padma Shamsher Janga Bahadur Rana. The Padma Shamsher Janga Bahadur Rana himself was the inciter or promoter of this constitution.

2. The Interim Government of Nepal Act, 2007 B.S.

The Interim Government of Nepal Act, 2007 mainly came into existence due to the two fundamental factors. Firstly, the failure to implement the constitution of 2004 B.S. And, secondly, the success of the revolution of 2007 B.S, with an agreements which is known as the Delhi Agreement. Beside the other factor till to the 2007 B.S no any written laws like the constitution etc. were not implemented or introduce to administered the state and to maintain the laws and order in the state. So, on the principles of the agreement which was signed in Delhi; a loss on the provincial bases was introduced which is known as the interim constitution of Nepal Act 2007 B.S

3. The Constitution of the Kingdom of Nepal, 2015 B.S.

♣ *Nayab Subba,* Federal Parliament Secretariat

The Constitution of the Kingdom of Nepal, 1959 followed the previously mentioned interim text. Despite the establishment of a bicameral parliament, the king continued to hold important powers such as the prerogative to appoint half of the members of the megha Assembly and the suspension of parliament under certain circumstances. This constitution was promulgated on 12 February, 1959 (1 Falgun 2015). It consisted of 10 parts, 77 articles and 3 schedules.

4. Constitution of Nepal, 2019 B.S.

The democratic experiment was short-lived, as in 1962 a new constitution came in to eliminate political parties, and to introduce the so-called panchayat system. In this model, panchayats were councils organized at the local level, presumably to ensure the representation of citizens. However, the king exercised much stronger authority than in the 1959 regime. and could modify the constitution or suspend it in case of emergency. This constitution was promulgated on 16 December, 1962 (1 Poush, 2019) by King Mahendra. It consisted of 20 parts, 97 articles and 6 schedules.

5. Constitution of the Kingdom of Nepal, 2047 B.S.

In 1990, the first Jana Andolan, Popular Revolt, brought multi-party democracy back to Nepal. The Constitution of the Kingdom of Nepal, 1990 lifted the ban on political parties, described a democratic representative system where the authority of the king was curtailed, and enshrined fundamental rights. Although the 1990 constitution substantially increased the democratic character of the state in comparison with the Panchayat Regime, critiques have argued that this text did not adequately represent all sectors of society, even though Nepal is a multi-cultural country where diverse social groups coexist. This constitution was promulgated on 9 November, 1990 (23 Kartik 2047) by King Birendra. It consisted of 23 parts, 133 articles and 3 schedules.

6. Interim Constitution of Nepal, 2063 B.S.

Following the 2007 democracy movement in Nepal, Interim Constitution was promulgated in 2007. This constitution was promulgated on 15 January, 2007(1 Magh 2063). It consisted of 25 parts, 167 articles and 4 schedules. It has articles on citizenship, fundamental rights, responsibilities, directive principles and policies of the State, the Executive, Legislature-Parliament, the Constituent Assembly, the legislative procedure, the financial procedure, the Judiciary, the Commission for the Investigation of Abuse of Authority, the Auditor General, the Public Service Commission, the Election Commission, the National Human Rights Commission, the Attorney General, structure of State and local self-governance, political parties, emergency powers, provisions regarding the army, amendment of the Constitution and transitional provisions.

7. Constitution of Nepal (2072 B.S.)

Constitution of Nepal 2072 was promulgated on 20 September 2015 (3 Ashwin 2072) by the Constitution Assembly. It took almost seven decades for Nepali people to finalize the dream of the people to write the constitution by their own representatives. It was a historic moment indeed. However, although the country has welcomed this constitution, section of the indigenous community including Madhesi, Tharus and Janajatis have not fully agreed with the Constituent. A cross section of indigenous peoples are protesting it as it has failed to address their demands of demarcation of provinces, republican set up among others.

B. History of Parliaments of Nepal

1. **Parliament of the Kingdom of Nepal (1959 - 1962)**

The Constitution of the Kingdom of Nepal, 1959 proclaimed on 12 February 1959 mentions Pratinidhi Sabha first as below:

There shall be a Parliament which shall consist of His Majesty and two Houses, to be known respectively as the Senate (Maha Sabha) and the Pratinidhi Sabha (House of Representatives). *(Article No. 18, Constitution of the Kingdom of Nepal, 1959)*

The constitution of Kingdom of Nepal, 1959 lasted till 16 December 1962. On 16 December 1962 a new Constitution of Kingdom of Nepal, 1962 proclaimed and Parliament of Kingdom of Nepal became unicameral.

2. Rastriya Panchayat

Rastriya Panchayat was a constitution introduce on December 16, 1962 by King Mahendra. A four-tier system of indirectly elected councils was established from the village to the national level. The Rastriya Panchayat declared Nepal a Hindu State. People's movement of 1990 brought an end to absolute monarchy and Panchayat system.

3. Interim Legislature of Nepal

The former Parliament of Nepal was dissolved by King Gyanendra in 2002, on the grounds that it was incapable of handling the Maoist rebels. The five main political parties of the country had staged protests against the king, arguing that he must either call fresh elections or reinstate the elected legislature. In 2004, the King announced that parliamentary elections would be held within twelve months; in April 2006, in response to major pro-democratic protests, it was announced that Parliament would be re-established.

After the success of second people's movement held on April 2006, on January 15, 2007, the old parliament was dissolved and replaced by the 330-member Interim Legislature of Nepal by the legislature and Interim Constitution was promulgated and the first Constituent Assembly election was held in April 2008. The 601-membered assembly on 28 May 2008 abolished the 238-years-old monarchy and declared the country a republic. The Constituent Assembly, which was initially given two years to draft a new constitution, was dissolved on 27 May 2012 after its failure to draft a new constitution due to differences over restructuring the state.

4. Legislature-Parliament of Nepal

The second Nepalese Constituent Assembly with 601 members was converted into Legislature-Parliament of Nepal after the promulgation of the constitution on September 20, 2015. The second Nepalese Constituent Assembly was formed after failure of first Constituent Assembly to draft a new constitution. The second Nepalese Constituent Assembly has completed its task by successfully promulgating the constitution on September 20, 2015. The term of Legislature-Parliament expired by 21 January 2018 (*7 Magh, 2074 BS*).

5. Federal Parliament of Nepal

Election were conducted on two phase for the House of Representative, Lower House. The first phase election was conducted on 10 Mangsir 2074 in 32 districts of the mountainous region. And the second phase election was conducted on 21 Mangsir 2074 in 45 districts of Terai and Hills.

Elections for National Assembly, the upper house of the bicameral Federal Parliament, was held on 24 Magh 2074. The National Assembly is comprised of 59 members, with eight elected from each of Nepal's seven states and three appointed by the president on the recommendation of the Government of Nepal.

As per the Constitution of Nepal (2015), Nepal has two chambered Parliament System. The House of Representatives has 275 members elected for a five years term, 165 from single-seat constituencies and 110 from a proportional party list. The National Assembly has 59 members elected for six years term. Among the 59 members, 56 are elected from 7 provinces equally (Eight each) including 3 female, 1 dalits and 1 from differently abled group. Remaining three members are nominated by the President in the recommendation of the Ministry of Council.

5.1 House of Representatives

The House of Representatives (*Pratinidhi Sabha*) is the lower house of the bicameral Federal Parliament of Nepal, with the upper house being the National Assembly. Members of the House of Representatives are elected through a parallel voting system. They hold their seats for five year terms or until the body is dissolved by the President on the advice of the council of ministers.

The House has 275 members, among which 165 are elected from single-member constituencies by first-past-the-post voting and 110 are elected through proportional electoral system where voters vote for political parties, considering the whole country as a single election constituency. The House of Representatives, unless dissolved, continues to operate for five years from the date of appointment for its first meeting. However, in a state of emergency, the term of the House of Representatives may be extended, not exceeding one year in accordance with federal law. The current House of Representatives was elected in 2017 and its first meeting was held on 4 March 2018.

5.2 National Assembly

The National Assembly (*Rastriya Sabha*) is the upper house of the bicameral Federal Parliament of Nepal. The composition and the powers of the Assembly are established by Part 8 and 9 of the Constitution of Nepal. There are a total of 59 members among which 8 members are elected from each of the seven states by an electoral college of each state, and three are appointed by the President on recommendation of the Council of Ministers.

Members serve staggered six year terms such that the term of one-third members expires every two years. Each of the seven provinces elect 8 members each and 3 are nominated by the President in the recommendation of the Council of Ministry. The electoral-college consists of members of the Provincial Assembly and Chairperson/Mayor and Vice-Chairperson/Deputy Mayor

of the local bodies within the province. Each Provincial Assembly members vote has a weight of forty eight whereas each Chairperson/Mayor/Vice Chairperson/Deputy Mayor vote has a weight of eighteen.

Out of the eight members from each province, three must be women, one must be a dalit, and one must be a differently able person or from a minority community. Each elector gets four ballots: one for the three open seats, one for the three female seats, one for the dalit seat and one for differently able person or minority seat. The three open seats and the three female seats are filled by Single transferable vote, the two other seats by First Past the Post. The election is conducted by the Election Commission.

C. Women's Representation in the Parliament

1. Women's participation in the politics

Traditionally, Nepali women had limited role in political leadership. However, time and again they became active and have significantly contributed in bringing political changes in Nepal. Women's participation in Nepali politics surfaced in the revolt against the oligarchy Rana regime in 1951. For protesting against the undemocratic royal proclamation of 1960, a group of women organizations openly waved black flags in a public procession and were imprisoned. Women's active participation in politics was noted later in the 1990 People's Movement where women from various regions and ideologies significantly contributed in the success for abolishing the one party system and establishing the multiparty democratic system in the country. Similarly, hundreds of thousands of women collectively participated in 2nd people movement in 2006 resulting in the demolition of monarchy and declaration of Nepal as a Federal Democratic Republic.

Even though the voices for substantive representation of women in the decision making bodies were raised time and again by the women's rights groups as well as by the politically active women, the demand was echoed after the successful second People's Movement, which resulted in the reinstatement of the dissolved Parliament by the then King Gyanendra through a national proclamation on April 24, 2006. The reinstated parliament in May 2006 declared to end all forms of discrimination and ensure the inclusive democracy in future. A peace agreement was signed on November 21, 2006 between the government and the Maoist which further led the foundation for inclusive democracy and increased participation of women in national politics. Following this, a twelve-point agreement between the 7 political parties' alliance and the Maoists on November 22, 2005 is also considered as the beginning of political and social transformation in Nepal.

2. Women's representation in parliament under parliamentary elections

In the first Parliamentary elections of 1959, the entire 6 women candidates lost the election. As a result of the compulsory provision of Constitution, 1990, that requires at least five percent women's candidature in the election for House of Representatives, the numbers of women candidates in the last three parliamentary elections held in 1991, 1994 and 1999 were gradually increased with a number of 81 (party candidates 73 and 8 independent), 86 (party candidates 74 and 12 independent) and 143 (party candidates 117 and 26 independent) respectively. But out of the total 205 seats only 6 (2.9%), 7 (3.4%) and 12 (5.8%) women were elected (only the party candidates) respectively in 1991, 1994 and 1999.

Further to this, the Interim Constitution of Nepal, 2007 was promulgated on January 15, 2007 which pursued a state policy of making special provision based on positive discrimination to the various groups including women (article 35 (14) of the Interim Constitution). In specific to political representation, Article 63 of the Interim Constitution enshrined the principle of inclusiveness while selecting the candidates by the political parties and to ensure proportional representation of women, Dalit, oppressed tribes/indigenous tribes, backwards, Madhesi and other groups. Whatsoever, in case of women, at least one third of total representations should be obtained.

A mixed electoral system was adopted for the Constituent Assembly elections. Out of the total 601 seats, 240 members were to be elected through the First Past the Post system from single member constituencies, 335 members through the Proportional Representation system considering Nepal as a single constituency and remaining 26 members were to be nominated by the Interim Council of Ministers.

Women's representation in the legislative body (Legislature-Parliament) increased to 32.8% through the Constituent Assembly elections held in 2008. In the election, 191 women leaders were elected out of 575 seats, and Cabinet nominated 6 women out of 26 seats, resulting to 197 women members in the Legislature-Parliament.

Again in the elections held in 2074, in National Assembly women's represent 22 seat out of 59 seats and in the House of Representatives, women represent 90 seat out of 275 seats. As a result, Nepal stands on the 14th position globally to send the women leaders in the legislature/ parliament. The reason behind the drastic change in the women's representation is due to the reservation of seats provided through the Interim Constitution of Nepal, 2007. Nepal currently has a woman as deputy speaker of the Parliament and similarly, the vice chairman of the National Assembly is also a woman.

3. Proportional Representation: Key to Success

The proportional representation system played a prominent role in increasing the representation of women in the Constituent Assembly of Nepal. Under the proportional representation system, political parties were mandated to include 50 percent women in candidacy in their closed list. Beyond the candidacy, Election Commission also issued mandatory order that the 50 percent must be maintained in selection process or out of the total seats won, 50 percent women must be selected, the non-fulfillment such requirement by the parties otherwise would lead for losing their winning seat. There was no minimum requirement for the political parties to fill women candidacy for the First Past the Post race. However, for political parties, which were having candidates in both First Past the Post and proportional representation, were required to fulfill an additional inclusiveness quota requirement with regard to women. They must fill at least one-third women candidates in total. For example, if a party fills a total of 575 candidates, it must fill at least 191 women candidates from both the systems and a minimum of 167 in the proportional representation system and 24 in the First Past the Post system.

In the process of Constituent Assembly election, appropriate consideration was also paid with regard to the division of classes and the history of exclusion of its major ethnic groups in the nation building process. To make the Constituent Assembly inclusive and to give equal opportunity to all the ethnic communities, additional requirements were made to ensure the representation of all the sectors of the community. The Constituent Assembly Member Election Act, 2007 divided the

seats under Proportional Representation within the five major groups based on their existing population, which included Madhesi (31.2%), Dalits (13%), Indigenous (37.8%), Backward Regions (4%), and others (30.2%). Once again to ensure the representation of women from all these sub-groups, it was mandated that from each group 50 percent must be women.

D. Conclusion

As an outcome of the effort to bring all sections of the society, including women, in the Constitution making process, the Constituent Assembly election helped Nepal to enter in a new dimension of inclusive political development. Even though, through the First Past the Post system out of the 240 seats, only 30 (12.5%) women were elected, through the Proportional Representation system, out of 335 seats, 161 (48.05%) women were elected. Similarly, women's representation can be seen remarkably in the 2nd Constituent Assembly election and the Federal/Provincial Parliament & local elections held in 2017 too. Furthermore, the victory goes beyond women's representation because these women members represent various ethnic backgrounds, culture and geographical regions of Nepal.

References

- A Political History by T. Louise Brown
- The politics of Nepal: Persistence and change in an Asian Monarchy by Leo E. Rose, Margaret W.Fisher
- Building Democracy in South Asia: India, Nepal and Pakistan by Maya Chadda
- www.election.gov.np
- https://en.wikipedia.org

E-Parliament: heory and Practice in Nepal

Nabin Kumar Singh[♣]

Abstract

This article presents the concept of e-parliament and explores the extent of implementation of e-parliament concept by measuring its practice in the federal parliament of Nepal. E-parliament is the application of ICT in parliamentary functioning and proceedings and in various administrative works/ activities conducted by parliament secretariat. The need and the scope of e-parliament are increasing day by day because it has lots of importance and benefits. The study mainly focuses on application of ICT in various parliamentary proceedings and its effectiveness. There are various secondary qualitative and quantitative literatures have been gathered for the analysis. The study showed that the current status of application of information and communication technology in the parliament of Nepal is in initial phase and implementation of concept of e-parliament is not sufficient and efficient. The reason behind it is the various barriers and challenges prevalent in the parliament and its secretariat which must be tackled for successful implementation of e-parliament.

Key words: Parliament, ICT, e-governance, e-parliament

Introduction

Parliament is the supreme representative body of the government, and is the sovereign legislature in the country. Within the institutions of government, it is the representative body through which the will of the people finds expression, in which their diversity is manifested, and in which the differences between them are debated and negotiated (Beetham, D, 2006). Parliament performs three primary functions namely legislation, oversight over executive, and representation. The administrative function and internal works of the parliament are conducted by the parliament secretariat. The secretariat is the advisory and helping organization of parliament. It is said, 'Parliament cannot be effective without capable secretariat and government cannot be effective and accountable towards the people without capable parliament (Thapa, S.B., 2016).

Information and Communication Technology (ICT) has become embedded in many aspects of our lives and its application and scope is increasing day by day. Unsurprisingly, this is also the case for parliaments, their members and the public they serve. In recent years, parliament has begun to exploit advances ICT to support its functions and modernize the institution. Simply, e-parliament

♣ *Nayab Subba*, Federal Parliament Secretariat

is the concept of acquisition, processing, storage and dissemination of information and communication between citizen and the Member of Parliament regarding parliament proceedings and activities through modern ICT mechanism such as computer networks, internet, software, graphics, archiving etc. Broadly, e-parliament is the use of ICT by elected representative assemblies, their members and political and administrative staff, in the conduct of their tasks, actively involving its citizens (CAHDE Workshop on e-parliament, 2007).

The 'e-parliament' concept creates opportunities for a functional and effective administration within a parliament's scope by overcoming bureaucracy obstacles. Moreover, this concept goes beyond the physical participation of parliamentary-like initiatives by introducing a wide range of interesting e-services, which are attractive and are able to engage more citizens than usual. The IPU is also mindful of the need to use ICTs and e-parliament and encouraging parliaments to do so to modernize the way they function (135th IPU assembly and related meetings report, 2016). According to IPU, effective, well-structured and well-resourced parliaments are essential to vibrant democracy. Effective and efficient application of ICT in parliament is a way of e-parliament to e-democracy. In spite of the considerable literature on digital or e-government, a clear understanding of the dimensions along which the success of automating government-constituent interactions can be measured is still lacking.

E-government and concept of E-parliament

The growing application of information and communication technologies (ICTs) and their subsequent use on strengthening interaction among public entities, civil societies, communities and citizens has given rise to a new governance paradigm known as e-governance (Dhakal, T, 2013). E-governance is a wider concept that defines and assesses the impacts technologies are having on the practices and administration of governments and the relationship between public servants and the wider society, such as NGOs or private sector organization while E-government is broadly defined as the use of ICT to promote more efficient and effective government, facilitate more accessible government services, allow greater public access to information, and make government more accountable to citizen (Poudel, N.R., 2015). Similarly, the application of the internet and the World Wide Web for delivering parliamentary information and services to the citizens is the concept of e-parliament. According to World E-parliament report, e-parliament can be defined as a legislature that is empowered to be more transparent, accessible and accountable through ICT, and which empowers people, in all their diversity, to be more engaged in public life by providing greater access to its parliamentary documents and activities.

An early definition from the European Centre of Parliamentary Research and Documentation (ECPRD) focused on the organizational aspects of parliament, where relevant stakeholders and processes interact through the use of modern information and communication technologies and standards 'in order to achieve transparency, quality, throughput, efficiency and flexibility' (Papaloi, A. and Gouscos, D., 2009). The World e-parliament report 2008 focuses on the institutional approach of the 'e-parliament' concept and the application of modern technologies: "One can define an e-parliament as a legislature that is empowered to be more transparent, accessible and accountable through ICT. 'Through the application of modern technology and standards, and the adoption of supportive policies, e-parliament fosters the development of an equitable and inclusive information society' (ibid, 2009).

The basis of concept of e-parliament is the concept of e-governance. There is huge resemblance between e-parliament and e-government being the parliament is one vital organ of government. Hence, the tools, method, and the target of service are same in the concept of e-government and e-parliament but differ only in the type of services that is provided by the different organizations as their role.

Need and Scope of E-parliament

E-parliament concept is continually evolving as new technologies arise, innovative ICT applications in the parliamentary environment emerge, and the evolution of the global information society advances (World e-parliament report, 2008). Many parliaments around the world have fully utilized ICT not only to e-enable conventional parliamentary practice but also to disseminate such information to their stakeholders timely and effectively. The world e-parliament report 2016 shows that parliamentary ICT systems are increasingly publishing data in formats that civil society can reuse and bring to a wider audience. They are making it easier for citizens to participate in political life by signing a petition online or raising issues that are followed up on during parliamentary hearings. They are making it possible for everyone to see what their representatives have said in parliament and how they have voted. In themselves, these are valuable public goods.

"One can no longer deny the transformative effects of the information revolution on our global society and its impact on governance systems. New technologies have helped to empower citizens and media to take part in public life; to increase the dialogue among state institutions and society at large; to assist countries in responding to international calls for standards of accountability, transparency, and participatory governance; and to encourage international exchanges and cooperation in many sectors". The above statement by Sha Zukang, Under-Secretary-General for Economic and Social Affairs of the United Nations emphasize the need of ICT in parliament. (The use of ICT in Parliament, Parliament of Sri Lanka, 2008)

Over the past few years, parliaments everywhere have been making strenuous effort to inform and educate the public about their activities and to engage their interest and attention. In this they have been helped by the rapid development of new forms of communication such as the 'internet', which also facilitates an interactive relationship between representatives and citizens rather than just a one – way communication. Citizens cannot hope to influence parliaments unless they are first fully informed about what they be able to hold their responsibilities properly to account (Beetham, D., 2006).

The development of e-parliaments will transform both the ways in which parliaments operate as well as their representative function. The potential to transform parliaments centers on following three main areas which shows the need of e-parliament:

- Increased administrative efficiency
- Improved information access and dissemination
- Enhanced interaction with citizens

On these realities, it is concluded that the dimension of e-parliament is very vast but can be categorized mainly as follows.

- Citizens
- Parliament

- Parliament administration
- Government
- International organizations

E-parliament services and its Benefits

According to the service contents of contemporary parliamentary websites, taxonomy can be introduced for e-parliament services based on their target providers and beneficiaries and may usually include organizations of government, parliament institutions, the lawmakers, citizens, journalist and media. "The essential offerings of a parliamentary website are the end services provided, rather than the tools employed. Modern e-parliaments need to be able to offer services not only to the government, but also to groups and citizens and non-governmental organizations. As far as the creation and implementation of such services is concerned, our research has concluded that for the time being only some e-services are created and implemented by parliaments, while others are created and performed by non-governmental organizations, universities or institutions of the European Union" (Papaloi, A.& Gouscos, D., 2011).

As mentioned in the article titled e-parliaments and Novel Parliament-to-Citizen services, e-parliament services can be categorized as follows:

- Parliament-to-Parliament (P2P) services: refer to those technological applications that can be used to facilitate information exchange between parliaments.
- Parliament-to-Members of Parliament (P2MP) services: refer to ICT tools that can be used to facilitate the work of parliamentarians.
- Citizens-to-Parliament (C2P) services: refers to services available to citizens in order to contact their MPs and give further feedback to parliament.
- Parliament-to-Citizen (P2C) services: refers new projects that can be implemented by parliaments with the intention to attract citizens' interest and participation in parliamentary proceedings.
- Parliament -to- Media (P2M) services: provides to journalist useful information on several programs, projects, briefings or activities of the parliament.

Applications of ICT allow both qualitative and quantitative improvement in the efficiency and effectiveness of parliaments, facilitating new access forms to the information and services provided and having a direct effect in both intra and extra parliamentary work (CAHDE Workshop on e-parliament, 2007). ICT in e-parliament can enable and improve good governance of elected assemblies: efficiency, inclusiveness, openness and accountability; reduce unnecessary bureaucracy and provide user-centered services, increase transparency and accountability, and also encourage better communication and co-operation between all stakeholders (ibid, 2007).

It empowers people, in all their diversity, to be more engaged in public life by providing higher quality information and greater access to its parliamentary documents and activities. It is an organization where connected stakeholders use information and communication technologies to support its primary functions of representation, law-making and oversight more effectively. (World e-parliament report, 2008)

The following statements show the importance of e-parliament.

'When it comes to governance, technology provides opportunities for citizen discussion and public engagement; it strengthens accountability; ultimately, it will help democracies more democratic' (Welcoming Remarks by Nancy Pelosi, Speaker of the U.S. House of representatives to the World e-parliament conference 2009, Washington D.C., 3 November 2009).

"As parliamentarians, you realize as much as I do how favorably we value the importance of information and communication technology (ICT), which has impacted on our life over the past few decades and took mankind into leaps of progress with an accelerated pace that knows no boundaries. (Ahmed Fathy Sorour, President of the People's Assembly of Egypt, Opening speech at the inauguration of the Global Centre for ICT in Parliament)

According to the report of Assembly of the Republic of Macedonia (2007), the benefits of e-parliament are summarized as follows.

- Improves parliament effectiveness in meeting the needs of its citizens.
- Save time and money in parliament operations by eliminating inefficient practices and process.
- Improve access to and the quality of service, communication and information.

If e-parliament is fully implemented, one thing is for sure that a service seeker does not require to visit the parliament its secretariats to get things done, rather the services are available online just click away on the computer, laptop or mobile. It helps maintain transparency and openness in parliament services and activities and thus e-parliament can be an instrument to control possible corruption.

E-parliament of Nepal: Present Context

In the federal parliament of Nepal, there is also prevalence of traditional process of servicing and functioning procedures. MPs and the public are not in easy access on parliamentary information and they have to rely on time consuming, process oriented and ineffective methods to get the publications of parliament, souvenir, committee reports, acts and rules and amendments to them, other governmental reports etc. The petition/ motion/ question submitted to parliament in person are hard to monitor which should be done by contacting relevant staff. Personnel details of MPs and personnel are maintained in hard format in traditional way which has causes difficult to access when required. Most of the parliamentary documents are in hard copy format and it hinders access to them as and when required and they hardly reach the desired stakeholders on time. In addition, tracking previous versions and historic parliamentary documents are also extremely difficult and they tend to decay with time. Similarly, record management practices are inefficient and ineffective in FPS. Attendance is marked still in a manual register and no implementation of e-attendance. Furthermore, there is no proper efficient system to capture attendance information on visitors, MPs and staffs.

In spite of having higher no of employee familiar to computers in the parliament, most of them take own self as partial competent in application of computer. FPS is in prismatic societal stage as there is traditional as well as modern technology application in the administrative managerial functions and in information and communication.

Websites have become primary tools for parliaments to disseminate information to the public and stakeholders and allow parliament to make wide range of information available at a place. To find out the current state of websites of LPS, the contents, features and facilities is observed. Among the four stages, the websites of parliament of Nepal is in only interaction stage which includes features and facilities like information retrieval, download facilities, online audio-visual etc. It covers the all features and facilities of presence stage (About organization, Role function and activities, News update profiles of MPs and officials links to related websites). Service providing mechanism through ICT need to be upgraded and cross over to transaction stage and need to provide administrative managerial service through electronic means. Some modern technologies of ICT are applied in FPS like mobile apps, and mobile messaging service. However, website of parliament is still need to upgrade as required by time to reach the transformation stage.

Barriers and Challenges on implementation of E-Parliament

A number of challenging issues of e-government implementation have been outlined in the literature. They include infrastructure development, law and public policy, digital divide (widening of the gap between the rich and poor with respect to ICT) and e-literacy. Other challenges include accessibility, trust, privacy, security, transparency and permanent accessibility (Info Dev, 2002). In the words of the World Summit on the Information Society (WSIS), the global challenge is to harness the potential of ICT to achieve common development goals and, "to build a people centered, inclusive and development-oriented information society, where everyone can create, access, utilize and share information and knowledge, enabling individuals, communities and peoples to achieve their full potential in promoting their sustainable development and improving their quality of life" (World e-parliament report, 2008).

Apart from the technical requirement, success of e-governance initiatives would depend on capacity building and creating awareness. Social and cultural factors such as gender, poverty, education level, class, caste, age, and social exclusion can all directly hinder the use of computers in developing countries like Nepal. The inadequate supply of qualified manpower and lack of good training infrastructure as one of the key components to the development of e-governance in developing countries. The quality of e-governance highly depends on the performance of human resources.

The following are the barriers and challenges of Federal Parliament of Nepal for complete implementation of e-parliament (Singh, N K, 2074).

- Unfamiliarity of citizens on legislative process and modern technologies as well as not access of the ICT on almost citizens of Nepal.
- Lack of commitment of management committee and policy making level staffs.
- Lack active involvement of employees in application of ICT in parliamentary and administrative works due to difficulty in changing the organization's culture.
- Lack of management of prerequisites of ICT viz. Lack of policy/directives/ strategic plan/vision etc.
- Lack of knowledge of ICT on both MPs and staffs of FPS is another main barrier on complete implementation of e-parliament.
- Lack of competent staffs in terms of application of computers/ICT i.e. lack of ICT friendly capable human resource.

Conclusion

It is definitely true that ICT can be used to make parliaments more efficient (e-parliament) to give greater access to government service (e-government) and to make parliamentarians more representatives (e-democracy). For parliaments, the benefits of ICT can be enormous. ICTs can make the democratic process more transparent, accessible and accountable, by facilitating access of members of parliaments, parliamentary administrations, media and citizens to information and services. However, the implementation of concept of e-parliament in the federal parliament is not sufficient, effective as well as efficient.

For the complete and successful implementation of e-parliament in the federal parliament of Nepal, there is necessary to shape the vision, formulate policy/directives, build the strategic plan, develop necessary physical infrastructure and recruit capable human resource and train in available staffs. Top management level managers need to be convinced by the values and strategic benefits of application of ICT in order to support by them for the e-parliament implementation.

REFERENCES

- Beetham, D. (2006). *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice*. Geneva: Inter-Parliamentary Union. Retrieved on November 14, 2018 from http://www.ipu.org/PDF/publications/democracy
- CAHDE (2007).CAHDE Workshop on *"Comprehensive e-Parliament - of service to elected representatives and citizens"*, Vienna,12 December 2007. Retrieved on November 18, 2018 http://www.ictparliament.org
- Dhakal, T. (2013). *Governance in Nepal: Prospects and Challenges*, pg 1-7.print.
- Information for Development Program (info Dev, 2002). *The e-government handbook for developing countries*. Retrieved on November 15, 2018 from http://www.infodev.org.
- Papaloi, A. and Gouscos, D.(2011). *E-Parliaments and Novel Parliament to citizen service*, PhD Candidate, University of Athens. Retrieved on November 17, 2017 from
- http://www.jedem.org
- Poudel,N.R.(2014). Development Management. 1st ed. Kathmandu. Srijana Pahari, PP 228-236.
- Singh, NK (2074). *A study on the extent of implementation of e-parliament in LPS of Nepal*. MPA Thesis, Tribhuwan University, Kathmandu. Print.
- Thapa, S.B. (2016). *O&M Survey report of LPS of Nepal*, Legislature Parliament Secretariat, Legislature Parliament of Nepal. Print.

खण्ड - ख
संघीय संसदका माननीय सदस्यहरु

मौलिक हक कार्यान्वयनका लागि निर्मित कानूनका केही प्रावधान

मा. कृष्णभक्त पोखेल[♣]

सारांश

जनताको प्रतिस्पर्धात्मक बहुदलीय लोकतान्त्रिक शासन प्रणाली, नागरिक स्वतन्त्रता, मौलिक अधिकार, मानव अधिकार, बालिग मताधिकार, आवधिक निर्वाचन, पूर्ण प्रेस स्वतन्त्रता तथा स्वतन्त्र, निष्पक्ष र सक्षम न्यायपालिका र कानूनी राज्यको अवधारणा लगायतका लोकतान्त्रिक मूल्यमान्यतामा आधारित समाजबादप्रति प्रतिवद्ध रही समृद्ध राष्ट्र निर्माण गर्ने संकल्प सहित नेपाली जनताले निर्माण गरेको संविधानलाई दृढतापूर्वक कार्यान्वयन गर्नु वर्तमान सरकारको प्रमुख दायित्व हो भन्ने तथ्यलाई आत्मसात गर्दै संविधान कार्यान्वयनको क्रममा गर्नु पर्ने अन्य कामको अलवा संविधानको भाग-३ मा उल्लेखित मौलिक हकलाई समय सीमाभित्र कार्यान्वयन गर्ने गरी १६ वटा मौलिक हक कार्यान्वयन सम्बन्धी कानूनहरु संघीय संसदबाट पारित भई कार्यान्वयनमा आइसकेको छ ।

विषय प्रवेश

कानूनको सोपानमा संविधानलाई सर्वोच्च स्थानमा (मूल कानूनको रुपमा) राख्ने गरिन्छ । यसले सरकारका अंगहरुको काम, कर्तव्य र अधिकारलाई परिभाषित गरी तिनको शक्ति विभाजन गरेको हुन्छ । आफ्ना नागरिकहरुलाई के कस्ता हक अधिकार प्रदान गर्ने भन्ने विषय पनि संविधानबाटै निर्देशित हुने गर्दछ । नागरिकलाई राज्य विरुद्ध संविधानद्वारा व्यवस्थित, प्रत्याभूत र संरक्षित गरिएका अधिकारहरुलाई मौलिक हकको रुपमा बुझ्ने गरिन्छ ।

नेपालमा हालसम्म ७ वटा संविधान जारी भएका छन् । तीमध्ये प्रथम संविधान नेपाल सरकार वैधानिक कानून, २००४ घोषणामै सीमित रहेको थियो । नेपालको अन्तरिम शासन विधान, २००७ ले मौलिक अधिकारहरुलाई राजनीतिका निर्देशक सिद्धान्त शीर्षक अर्न्तगत राखेको थियो भने अन्य सबै संविधानहरुमा मौलिक हक शीर्षक अर्न्तगत नै यसलाई उल्लेख गर्दै आएको देखिन्छ ।

नेपाल सरकार वैधानिक कानून, २००४ देखि नै मौलिक हकहरुको व्यवस्था हुँदै आएको र हरेक पछिल्लो संविधानमा यस्ता हकहरुको क्रमिक रुपमा बढोत्तरी हुँदै गएको पाइन्छ । सातौं संविधानको रुपमा नेपालको संविधान संविधान सभाबाट निर्माण भई २०७२ असोज ३ गते जारी भएको छ । संविधानसभाबाट संविधान निर्माणको क्रममा जनताले सुझाव मार्फत व्यक्त गरेका चाहनाका आधारमा जनताका अधिकारको संरक्षण, अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि सम्झौताहरूद्वारा सिर्जित दायित्व र विगतको संवैधानिक अभ्यास, नेपालको न्यायिक दृष्टिकोण र विश्वका अन्य मुलुकहरूको संवैधानिक अभ्यास समेतको आधारमा वर्तमान संविधानले विभिन्न ३१ वटा मौलिक हकहरुको व्यवस्था गरेको छ ।

नेपालको संविधानले प्रत्याभूत गरेका सबै मौलिक हकहरु स्वत: कार्यान्वयन हुने वा सीधै कार्यान्वयनमा लैजान सकिने अवस्था थिएन । विगतमा मौलिक हकहरुलाई कार्यान्वयन गर्नको लागि छुट्टै कानून निर्माण गर्नेतर्फ सरकारले उति चासो नदिँदा नागरिकले सबै हकहरुको पूर्ण उपयोग गर्न पाएका थिएनन् । त्यसैले, यस्ता हकहरुको प्रचलन गराउन तत्तत् विषयमा तोकिएको समयभित्रै कानून बनाउनु पर्ने संवैधानिक प्रावधान बमोजिम संघीय संसदको गत अधिवेशनले १६ वटा विभिन्न कानूनहरु निर्माण गरेको थियो । संघीय संसदबाट जनताको मौलिक हकको सुनिश्चितताका लागि पारित गरिएका यी १६ वटा विधेयकमा सारभूत रुपमा रहेका सकरात्मक व्यवस्थाहरुलाई संक्षिप्त रुपमा यहाँ चर्चा गरिएको छ ।

♣ सभापति, कानून, न्याय तथा मानव अधिकार समिति, प्रतिनिधि सभा

१. बालबालिका सम्बन्धी ऐन, २०७५

बालबालिकाको अधिकारको सम्मान, संरक्षण, प्रवर्द्धन र परिपूर्ति गरी बालबालिकाको सर्वोत्तम हित कायम गर्न साविकको ऐनलाई संशोधन र एकीकरण गरिएको यस कानूनमा सन्निहित सारभूत प्रावधानहरुलाई निम्नानुसार उल्लेख गरिएको छ :

(क) बाँच्न पाउने अधिकार : प्रत्येक बालबालिकालाई सम्मानपूर्वक बाँच्न पाउने अधिकार हुने ।

(ख) नाम र पहिचानको अधिकार : प्रत्येक बालबालिकालाई आफ्नो पहिचान सहित नामकरण र जन्मदर्ताको हक हुने ।

(ग) भेदभाव विरुद्धको अधिकार : बालबालिकालाई निज, निजको परिवार वा संरक्षकको धर्म, वर्ण, जात, जाति, लिंग, उत्पत्ति, भाषा, संस्कृति, वैचारिक आस्था, शारीरिक वा मानसिक अवस्था, अपांगता, वैवाहिक स्थिति, पारिवारिक हैसियत, पेशा, स्वास्थ्य स्थिति, आर्थिक वा सामाजिक स्थिति, भौगोलिक क्षेत्र वा अन्य यस्तै कुनै आधारमा भेदभाव नगरिने ।

(घ) बाबु आमासँग बस्ने र भेटघाट गर्ने अधिकार : कुनै पनि बालबालिकालाई निजको इच्छा विपरित बाबु वा आमाबाट भिन्न वा अलग गर्नु हुँदैन र बाबु वा आमासँग बस्न र भेटघाट गर्ने अधिकारबाट बञ्चित गर्न नहुने ।

(ङ) संरक्षणको अधिकार : प्रत्येक बालबालिकालाई आफ्नो बाबु, आमा, परिवारका अन्य सदस्य वा संरक्षकबाट उचित हेरचाह, संरक्षण, पालनपोषण र माया प्राप्त गर्ने अधिकार हुने ।

(च) सहभागिताको अधिकार : आफ्नो धारणा बनाउन सक्षम भएका बालबालिकालाई आफूलाई असर पार्ने विषयमा परिवार, समुदाय, विद्यालय वा अन्य सार्वजनिक निकाय वा संस्था लगायतबाट गरिने निर्णयमा सहभागी हुने अधिकार हुने ।

(छ) संस्था खोल्ने र शान्तिपूर्वक भेला हुने अधिकार : प्रत्येक बालबालिकालाई बाल अधिकारको संरक्षण तथा प्रवर्द्धनको लागि बाल क्लब वा संस्था खोल्ने वा शान्तिपूर्ण भेला हुने अधिकार हुने ।

(ज) अपांगता भएका बालबालिकाको विशेष अधिकार : अपांगता भएका बालबालिकालाई तोकिए बमोजिम विशेष संरक्षणको व्यवस्था गरिने ।

(झ) पोषण तथा स्वास्थ्य अधिकार : प्रत्येक बालबालिकालाई उचित पोषण, सफा खानेपानी तथा दुई वर्षसम्मका लागि बालबालिकालाई स्तनपानको समेत अधिकार हुने ।

(ञ) खेलकुद, मनोरञ्जन तथा साँस्कृतिक अधिकार : प्रत्येक बालबालिकालाई आफ्नो उमेर, रुची र आवश्यकता अनुसार बालमैत्री मनोरञ्जन गर्ने अधिकार हुने र आफ्नो हित प्रतिकूल नहुने गरी आफ्नो धर्म, संस्कृति, चलन रीतिरिवाज र आस्था अनुरुप साँस्कृतिक क्रियाकलापमा भाग लिने अधिकार हुने ।

(ट) शिक्षाको अधिकार : प्रत्येक बालबालिकालाई आधारभूत तहसम्मको शिक्षा अनिवार्य र निःशुल्क रुपमा बालमैत्री वातावरण पाउने अधिकार हुने ।

(ठ) बालबालिकाको सर्वोत्तम हितलाई प्राथमिकता दिनु पर्ने : बालबालिकाको हेरचाह, पालनपोषण र वृत्ति विकासमा परिवार वा संरक्षकको दायित्व हुने, विशेष संरक्षणको आवश्यकता भएका बालबालिकाको पालनपोषणको व्यवस्था राज्यले मिलाउनु पर्ने ।

२. सामाजिक सुरक्षा ऐन, २०७५

आर्थिक रूपले विपन्न, अशक्त र असहाय अवस्थामा रहेका, असहाय एकल महिला, अपाङ्गता भएका, बालबालिका, आफ्नो हेरचाह आफैं गर्न नसक्ने तथा लोपोन्मुख जातिका नागरिकको सामाजिक सुरक्षाको अधिकार सुनिश्चत गर्न यो कानून निर्माण गरिएको हो । सामाजिक सुरक्षा पाउने निम्न अनुसारको समुदायको किटान गरी कानूनी रुपमा राज्यले भत्ता मार्फत सामाजिक सुरक्षाको ग्यारेन्टी गर्ने प्रबन्ध यस ऐनले गरेको छ ।

- ज्येष्ठ नागरिक
- आर्थिक रुपले विपन्न
- अशक्त र असहाय अवस्थामा रहेका व्यक्ति
- असहाय एकल महिला

- अपांगता भएको
- बालबालिका
- आफ्नो हेरचाह आफैँ गर्न नसक्ने
- लोपोन्मुख जाति ।

त्यस्तै, असहाय एकल महिला भत्ता पाउन निम्न असहाय महिला भनी परिभाषित गरिएको छ :

- सम्बन्ध विच्छेद गरी अर्को विवाह नगरेका
- विधवा
- न्यायिक पृथकीकरण गरी बसेका
- विवाह नगरेका ।

३. जातीय भेदभाव तथा छुवाछूत (कसुर सजाय) (पहिलो संशोधन) ऐन, २०७५

प्रत्येक व्यक्तिलाई छुवाछुत तथा भेदभाव विरुद्धको अधिकार हुने र सो अन्तर्गत निम्न अधिकार प्राप्त हुने व्यवस्था रहेको छ :

- अदालत वा न्यायिक निकायबाट समान व्यवहार पाउने अधिकार
- सार्वजनिक सेवामा समान पहुँचको अधिकार
- विवाह गर्ने तथा बरबधु छान्ने अधिकार
- रोजगारी छनौट गर्न तथा काम गर्न पाउने अधिकार
- साँस्कृतिक क्रियाकलापमा समान सहभागिताको अधिकार
- छुवाछुत तथा भेदभाव विरुद्धको शीघ्र न्यायिक उपचार र उचित क्षतिपूर्ति पाउने अधिकार ।

४. वातावरण संरक्षण (पहिलो संशोधन) ऐन, २०७५

नागरिकलाई स्वच्छ तथा स्वस्थ वातावरणमा बाँच्न पाउने हकको सुनिश्चितता गर्न साविकको ऐन, २०५३ लाई संशोधन गरिएको यस ऐनमा रहेका वातावरण संरक्षण सम्बन्धी विशेष व्यवस्था देहायानुसार छन् :-

- नेपाल सरकारले प्रदेश सरकार र सम्बन्धित स्थानीय तहसँग परामर्श गरी वातावरण संरक्षणका दृष्टिले अति महत्वपूर्ण मानिने प्राकृतिक सम्पदा वा सौन्दर्यपरक स्थल, दुर्लभ वन्यजन्तु, वनस्पति वा जैविक विविधतायुक्त स्थल वा ऐतिहासिक वा साँस्कृतिक महत्वको स्थललाई नेपाल राजपत्रमा सूचना प्रकाशन गरी वातावरण संरक्षण क्षेत्र कायम गर्न सक्ने । त्यसैगरी खुल्ला वा हरियाली क्षेत्र तोक्न सकिने ।
- वातावरण संरक्षण वा खुल्ला वा हरियाली क्षेत्रभित्र तोकिए बमोजिमको कुनै काम गर्न नपाउने गरी रोक लगाउन सकिने ।
- नेपाल सरकारले सम्बन्धित स्थानीय तहको परामर्शमा वातावरणीय दृष्टिले संवेदनशील क्षेत्र तोकी वातावरणीय सन्तुलन, व्यवस्थापन वा वातावरणीय पुनर्स्थापनाको लागि कुनै उपयुक्त आदेश जारी गर्न सकिने ।
- नेपाल सरकाले कुनै हानिककारक वा जोखिमयुक्त पदार्थ वा फोहोरमैला भण्डारण वा विसर्जन गरिएको स्थान वा अन्य कारणले अत्याधिक वातावरण प्रदूषण भएको स्थानलाई प्रदूषणजन्य क्षेत्र तोकी सर्वसाधारणको आवतजावतमा रोक लगाउन सकिने ।

५. अपाङ्गता भएका व्यक्तिको अधिकार सम्बन्धी (पहिलो संशोधन) ऐन, २०७५

अपाङ्गता भएका व्यक्तिको अधिकार सम्बन्धी ऐन, २०७४ मा भएको व्यवस्थाको अलवा केही निम्न थप व्यवस्था गरिएको छ :

(क) अभिलेख राख्नुपर्ने : स्थानीय तहले आफ्नो क्षेत्रभित्र स्थायी रुपमा बसोबास गर्ने अपाङ्गता भएका व्यक्तिको तोकिए बमोजिमको विवरण सहितको अभिलेख तयार गरि प्रत्येक वर्ष अद्यावधिक गर्नुपर्नेछ ।

(ख) संरक्षण अधिकृत : स्थानीय तहले अपांगता भएका व्यक्तिको अधिकारको संरक्षण गर्ने कार्य समेतका लागि एकजना कर्मचारीलाई संरक्षण अधिकृत तोक्न सक्नेछ ।

६. भूमि सम्बन्धी (सातौ संशोधन) ऐन, २०७५

भूमिसम्बन्धी ऐनमा भएको साविकको व्यवस्थामा जमिन उपलब्ध गराउन निम्न थप व्यवस्था यस ऐनले गरेको छ :

- नेपाल सरकारले भूमिहीन दलितलाई एक पटकका लागि तोकिए बमोजिम ३ वर्षभित्र जमिन उपलब्ध गराउने ।
- उपब्ध गराइएको जमिन नामसारी र अंशवण्डा बाहेक अन्य प्रक्रियाबाट कसैलाई पनि १० वर्षसम्म हक हस्तान्तरण गर्न नपाइने ।
- उक्त जग्गा उपलब्ध गराउने प्रयोजनको लागि नेपाल सरकारले नेपाल राजपत्रमा सूचना प्रकाशन गरी आयोग, समिति वा कार्यदल गठन गर्ने ।

७. सार्वजनिक सुरक्षा ऐन, २०७५

सार्वजनिक सुरक्षा ऐन, २०४६ मा भएको व्यवस्थाको अलावा यस ऐनमा कुनै पनि व्यक्तिलाई नजरबन्दमा राखिएमा स्थानीय अधिकारीले त्यसरी नजरबन्दमा राखिएको २४ घण्टाभित्र त्यस्तो व्यक्तिको स्थितिको बारेमा निजको परिवारको सदस्य वा नजिकको नातेदारलाई जानकारी दिनुपर्नेछ भन्ने विषय थप गरिएको छ ।

८. खाद्य अधिकार तथा खाद्य सम्प्रभुता सम्बन्धी ऐन, २०७५

नेपालको संविधान बमोजिम प्रदत्त नागरिकको खाद्य, खाद्य सुरक्षा तथा खाद्य सम्प्रभुता सम्बन्धी मौलिक हकलाई कार्यान्वयन गर्ने र त्यसको लागि उपयुक्त संयन्त्र निर्माण गर्न तथा खाद्यमा नागरिकको पहुँच सुनिश्चित गर्ने सम्बन्धमा कानूनी व्यवस्था गर्न पारित यस ऐनमा देहायका प्रावधानहरु रहेका छन् :

(क) नेपालको इतिहासमा नै पहिलो पटक प्रत्येक नागरिकलाई खाद्य सम्बन्धी अधिकार र खाद्य सम्प्रभुताको अधिकार हुने प्रबन्ध गरिएको छ । यस अन्तर्गत निम्न अधिकारलाई प्रष्ट गरिएको छ :

- विना भेदभाव प्रर्याप्त पोषणयुक्त तथा गुणस्तरीय खाद्यमा नियमित पहुँच हुने ।
- भोकबाट मुक्त हुने ।
- खाद्यको अभावमा जीवन जोखिममा पर्ने अवस्थाबाट सुरक्षित हुने ।
- भोकमरी वा खाद्य असुरक्षाको जोखिममा रहेका व्यक्ति वा परिवारले खाद्यमा दिगो पहुँच र पोषण सहायता प्राप्त गर्ने ।
- साँस्कृतिक रुपमा स्वीकार्य खाद्य उपयोग गर्ने ।

(ख) किसानको पहिचान र सम्मान : किसानलाई पहिचान सहितको परिचयपत्र जारी गरिने र किसानलाई राज्यबाट प्राप्त हुने सहुलियत, छुट, सुविधा तथा प्रचलित कानून बमोजिम योगदानमा आधारित निवृत्तिभरण उपलब्ध गराइने ।

९. वैयक्तिक गोपनीयता सम्बन्धी ऐन, २०७५

प्रत्येक व्यक्तिको जीउ, आवास, सम्पत्ति, लिखत, तथ्याङ्क, पत्राचार तथा चरित्र सम्बन्धी विषयको गोपनीयताको हकलाई सुनिश्चित गर्ने, सार्वजनिक निकाय वा संस्थामा रहेका वैयक्तिक सूचनाको संरक्षण र सुरक्षित उपयोगको व्यवस्था गर्ने तथा व्यक्तिको गोपनियता अतिक्रमण हुन नदिने व्यवस्था गरी मर्यादित जीवनस्तर प्रवर्द्धन गर्न सम्बन्धमा कानूनी व्यवस्था गर्न वाञ्छनीय भएकोले यो ऐन निर्माण गरिएको हो । यसमा रहेका सारभूत प्रावधानहरु निम्नलिखित छन् :

(क) प्रत्येक व्यक्तिको शारीरिक र मानसिक अवस्था सम्बन्धी विषयको गोपनियता अनतिक्रम्य हुने ।

(ख) कुनै पनि व्यक्तिलाई निजी जीवन सम्बन्धित जैविक वा आनुवांशिक पहिचान, लैंगिक पहिचान, योनिकता, यौनसम्बन्ध, गर्भाधान वा गर्भपतन, कुमारित्व, पुरुषत्व, नपुंशकत्व वा शारीरिक रोग जस्ता विषयको गोपनियता कायम राख्ने अधिकार हुने ।

(ग) पारिवारिक गोपनियता हुने : प्रत्येक व्यक्तिलाई पारिवारिक जीवन कायम राख्न वा पारिवारिक अखण्डता कायम राख्नको लागि पारिवारिक गोपनियता कायम राख्न पाउने अधिकार हुने ।

(घ) आवासको गोपनियता हुने : प्रत्येक व्यक्तिलाई आवासको गोपनियताको अधिकार हुने ।

(ङ) सम्पत्ति, लिखत, तथ्यांक, पत्राचार, चिठीपत्र आदिको गोपनियताको अधिकार सुनिश्चितता गरिएको ।

(च) चरित्रको गोपनियता हुने र व्यक्तिको अनुमति वेगर तस्बिर खिच्न वा बिक्री गर्न नहुने व्यवस्था गरिएको ।

१०. अनिवार्य तथा निःशुल्क शिक्षा सम्बन्धी ऐन, २०७५

शिक्षा प्राप्त गर्ने प्रत्येक व्यक्तिको आधारभूत मानव अधिकार एवं संविधान प्रदत्त मौलिक हकलाई व्यवहारमा कार्यान्वन गरी शिक्षालाई लोकतान्त्रिक मूल्य र मान्यतामा आधारित समाजवाद उन्मुख राष्ट्र निर्माणमा केन्द्रित गर्दै शिक्षामा सबैको सहज एवं समतामूलक पहुँच र निरन्तरता सुनिश्चित गर्न तथा शिक्षालाई सर्वव्यापी, जीवनोपयोगी, प्रतिष्पर्धी एवं गुणस्तरीय बनाउनका लागि अनिवार्य तथा निःशुल्क शिक्षा सम्बन्धमा कानूनी व्यवस्था गर्न यो ऐन बनाइएको हो । यसका सारभूत प्रावधानहरु यसप्रकार रहेका छन् :

(क) प्रत्येक नागरिकलाई गुणस्तरीय शिक्षामा समतामूलक पहुँचको अधिकार हुने । शिक्षा प्राप्त गर्न कसैलाई कुनै पनि आधारमा भेदभाव नगरिने ।

(ख) नेपालमा बसोबास गर्ने प्रत्येक नेपाली समुदायलाई मातृभाषामा शिक्षा प्राप्त गर्ने अधिकार हुने ।

(ग) अपांगता भएका नागरिकलाई विशेष शिक्षाको माध्यमबाट समेत शिक्षा प्राप्त गर्ने अधिकार हुने ।

(घ) आर्थिक रुपले विभिन्न अपांगता भएका र दलित नागरिकलाई निःशुल्क शिक्षा प्राप्त गर्ने अधिकार हुने ।

(ङ) जनआन्दोलन, सशस्त्र संघर्ष, क्रान्तिको क्रममा जीवन उत्सर्ग गर्ने शहिद, वेपत्ता पारिएका व्यक्ति, द्वन्द्व पीडित, घाइते तथा अपांग भएका व्यक्तिका छोराछोरीलाई तोकिए बमोजिम विशेष अधिकार पाउने हक हुने ।

(च) शिक्षा प्रदान गर्ने राज्यको दायित्व हुने : प्रत्येक नागरिकलाई माध्यामिक तहसम्मको शिक्षा प्रदान गर्ने दायित्व राज्यको हुने ।

(छ) नागरिकको कर्तव्य : आधारभूत तहको शिक्षा हासिल गर्नु प्रत्येक नागरिकको कर्तव्य हुने । आधारभूत शिक्षा प्राप्त गर्ने उमेर समूहका आफ्ना बालबालिकालाई नियमित रुपमा विद्यालय पठाउनु प्रत्येक नागरिकको कर्तव्य हुने ।

(ज) अनिवार्य शिक्षा प्रदान गर्नुपर्ने : प्रत्येक स्थानीय तहमार्फत राज्यले ४ वर्ष पूरा भई १३ वर्ष उमेर पूरा नभएका प्रत्येक बालबालिकालाई आधारभूत तहसम्म अनिवार्य शिक्षा प्रदान गर्ने व्यवस्था गर्नुपर्ने ।

(झ) भर्ना गर्न इन्कार गर्न नहुने, विद्यालयबाट निष्काशन गर्न नहुने, पुनः भर्ना गर्नुपर्ने जस्ता कानूनी व्यवस्था गरिएको ।

(ञ) वैकल्पिक शिक्षाको व्यवस्था गर्न सकिने, अनौपचारिक तथा खुल्ला शिक्षा प्रदान गर्न सकिने, परम्परागत शिक्षा प्रदान गर्न सकिने जस्ता व्यवस्था यस ऐनमा रहेको ।

(ट) माध्यामिक तहसम्मको शिक्षा निःशुल्क हुने : प्रत्येक नागरिकलाई राज्यबाट माध्यामिक तहसम्मको शिक्षा निःशुल्क प्राप्त गर्ने अधिकार हुने ।

११. आवासको अधिकार सम्बन्धी ऐन, २०७५

आवासविहीन नेपाली नागरिकलाई उपयुक्त र सुरक्षित आवास सुविधा उपलब्ध गराउने सम्बन्धमा आवश्यक व्यवस्था गर्न यो ऐन बनाइएको हो । यसमा निहित मुख्य प्रावधानहरु देहाय बमोजिम उल्लेख गरिएको छ :-

(क) नेपालकै इतिहासमा पहिलो पटक प्रत्येक नागरिकलाई उपयुक्त आवासको अधिकार हुने र त्यस्तो अधिकारको सम्मान, संरक्षण र परिपूर्ति गर्ने सुनिश्चितता भएको ।

(ख) कुनै पनि नागरिकलाई उत्पति, धर्म, वर्ण, जात, जाति, लिंग, शारीरिक अवस्था, अपांगता, स्वास्थ्य स्थिति, वैवाहिक स्थिति, गर्भावस्था, आर्थिक अवस्था, भाषा वा क्षेत्र, वैचारिक अवस्था वा यस्तै अन्य कुनै आधारमा आवासको सुविधाबाट बञ्चित गर्न वा भेदभाव गर्न पाइने छैन भन्ने न्यायोचित व्यवस्था ऐनमा गरिएको ।

(ग) नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार वा स्थानीय तहले पारस्परिक समन्वयमा उपलब्ध स्रोत साधनको आधारमा देहाय बमोजिमका आवासविहीन व्यक्ति तथा परिवारलाई प्राथमिकता गरी क्रमशः तोकिए बमोजिम आवास सुविधा उपलब्ध गराउने :

- नेपाल राज्यभित्र आफ्नो वा आफ्नो परिवारको स्वामित्वमा घर जग्गा नभएको र आफ्नो वा आफ्नो परिवारको आय आर्जन, स्रोत वा प्रयासबाट आवासको प्रबन्ध गर्न असमर्थ रहेको ।
- प्राकृतिक विपत्तिका कारण स्थायी रुपमा विस्थापित भएको ।

१२. जनस्वास्थ्य सेवा ऐन, २०७५

संविधानले प्रत्याभूत गरेको निःशुल्क आधारभूत स्वास्थ्य सेवा तथा आकस्मिक स्वास्थ्य सेवा पाउने हक कार्यान्वयन गर्न र स्वास्थ्य सेवालाई नियमित, प्रभावकारी, गुणस्तरीय तथा सर्वसुलभ तुल्याई नागरिकको पहुँच स्थापित गर्नको लागि आवश्यक कानूनी व्यवस्था गर्न यो ऐन बनाइएको हो । यसका सारभूत प्रावधानलाई निम्नानुसार प्रस्तुत गरिएको छ

(क) प्रत्येक नागरिकलाई देहायका शीर्षक अर्न्तगतका तोकिए बमोजिमको आधारभूत स्वास्थ्य सेवाहरु निःशुल्क प्राप्त गर्ने हकको सुनिश्चितता प्रदान गरिएको छ ।

- खोप सेवा : एकीकृत नवजात शिशु तथा बालरोग व्यवस्थापन, पोषण सेवा, गर्भवती तथा सुत्केरी सेवा, परिवार नियोजन, गर्भपतन तथा प्रजनन् स्वास्थ्य जस्ता मातृ, नवजात शिशु तथा बालस्वास्थ्य सेवा,
- सरुवा रोग सम्बन्धी सेवा, नसर्ने रोग तथा शारीरिक विकलांगता सम्बन्धी सेवा,
- मानसिक रोग सम्बन्धी सेवा,
- जेष्ठ नागरिक स्वास्थ्य सम्बन्धी सेवा,
- सामान्य आकस्मिक अवस्थाका सेवा,
- स्वास्थ्य प्रर्वद्धन सेवा,
- आयुर्वेद तथा अन्य मान्यता प्राप्त वैकल्पिक स्वास्थ्य सेवा,
- नेपाल सरकारले नेपाल राजपत्रमा सूचना जारी गरी तोकेका अन्य सेवा,
- नेपाल सरकारले निर्धारण गरेको आधारभूत स्वास्थ्य सेवाहरुमा आवश्यकता अनुरुप प्रदेश वा स्थानीय सरकारले थप गर्न सक्ने ।

(ख) आकस्मिक उपचार : प्रत्येक स्वास्थ्य संस्थाहरुले तोकिए बमोजिमका आकस्मिक स्वास्थ्य सेवा प्रदान गर्नु पर्ने । आकस्मिक स्वास्थ्य सेवा प्रदान गर्दा लागेको खर्च सम्बन्धित व्यक्तिको बिमा भएकोमा सोबाट र स्वास्थ्य विमा नभएकोमा वा स्वास्थ्य विमा रकमले अपुग भएमा सम्बन्धित व्यक्ति, निजका परिवारले व्यहोर्नु पर्ने तर आधारभूत स्वास्थ्य भएमा निःशुल्क गर्नुपर्ने । आकस्मिक स्वास्थ्य सेवा दिनलाई इन्कार गर्न नपाइने ।

(ग) औषधिको मूल्य, प्रेस्किप्सन, फार्मेसी सम्बन्धी व्यवस्था

- प्रत्येक सरकारी अस्पतालहरुले आफ्नै फार्मेसी सञ्चालन गरी सुपथ मूल्यमा औषधिहरुको नियमित उपलब्धता सुनिश्चित गर्नुपर्ने ।
- औषधिको मूल्य निर्धारण नेपाल सरकारले तोके बमोजिम हुने ।
- औषधि बिक्रेताले चिकित्सकको सिफारिस विना कुनै पनि औषधि विक्री वितरण गर्न नपाउन ।
- चिकित्सक तथा स्वास्थ्यकर्मीहरुले औषधिको सिफारिस गर्नु पर्दा जेनेरिक नाम लेख्नु पर्ने ।

(घ) वैदेशिक उपचार बापत खर्च उपलब्ध नहुने

प्रचलित कानूनमा जुनसुकै कुरा लेखिएको भए तापनि कुनै व्यक्तिलाई विदेशमा उपचार गर्नुपर्ने भएमा सोको लागि लाग्ने खर्च नेपाल सरकारबाट उपलब्ध नगराइने ।

१३. सुरक्षित मातृत्व तथा प्रजनन् स्वास्थ्य अधिकार ऐन, २०७५

महिलाको सुरक्षित मातृत्व तथा प्रजनन् स्वास्थ्य सम्बन्धी हकको सम्मान, संरक्षण र परिपूर्ति गर्नको लागि मातृत्व तथा प्रजनन् स्वास्थ्य सेवालाई सुरक्षित, गुणस्तरीय, सर्वसुलभ तथा पहुँचयोग्य बनाउने सम्बन्धमा आवश्यक व्यवस्था गर्न सङ्घीय संसदले यो ऐन बनाएको हो । यस ऐनका मुख्य प्रावधानलाई देहायानुसार उल्लेख गरिएको छ :-

- प्रत्येक महिला तथा किशोर किशोरीलाई यौन तथा प्रजनन स्वास्थ्य सम्बन्धी शिक्षा, सूचना परामर्श तथा सेवा प्राप्त गर्ने अधिकार सुनिश्चित गरिएको ।
- प्रत्येक महिलालाई सुरक्षित मातृत्व र प्रजनन् स्वास्थ्य सम्बन्धी हक हुने । प्रत्येक महिलालाई गर्भान्तर वा सन्तानको संख्या निर्धारण गर्ने अधिकार हुने ।
- प्रत्येक महिलालाई यस ऐन बमोजिम गर्भपतन सेवा प्राप्त गर्ने अधिकार हुने ।
- प्रत्येक महिलालाई गर्भवती तथा सुत्केरी र प्रजनन् स्वास्थ्य रुग्णताको अवस्थामा पोषणयुक्त सन्तुलित आहार तथा शारीरिक आराम पाउने अधिकार हुने ।
- प्रत्येक महिलालाई आकस्मिक प्रसूति सेवा, आधारभूत आकस्मिक प्रसूति सेवा, वृहत् आकस्मिक प्रसूति सेवा, नवजात शिशुको लागि अत्यावश्यकीय सेवा र नवजात शिशुको आकस्मिक सेवा पाउने अधिकार हुने ।
- प्रत्येक व्यक्तिले प्राप्त गरेको प्रजनन स्वास्थ्य सेवा र सो सम्बन्धी सूचना गोप्य हुने ।
- प्रसुति सेवा प्रदान गर्नुपर्ने : प्रसूति सेवा प्रदान गर्ने सरकारी तथा सामुदायिक स्वास्थ्य संस्थाले प्रसूति सेवा प्रदान गर्नको लागि दक्ष स्वास्थ्यकर्मी वा सो नभए प्रसूतिकर्मी वा अन्य तालिम प्राप्त स्वास्थ्यकर्मीको व्यवस्था गर्नुपर्ने ।

१४. उपभोक्ता संरक्षण ऐन, २०७५

गुणस्तरीय वस्तु तथा सेवा प्राप्त गर्ने उपभोक्ताको संवैधानिक अधिकारको संरक्षण तथा सम्वर्द्धन गर्न, उपभोक्तालाई प्राप्त हकको प्रचलनका लागि न्यायिक उपचार प्रदान गर्न र उपभोक्तालाई हुन सक्ने हानि, नोक्सानी बापत क्षतिपूर्ति उपलब्ध गराउन उपभोक्ता संरक्षण सम्बन्धी कानूनी व्यवस्थालाई संशोधन र एकीकरण गर्न वाञ्छनीय देखी यो ऐन बनाइएको हो । यसका मूलभूत व्यवस्थाहरु निम्नानुसार रहेका छन् :

- प्रत्येक उपभोक्तालाई गुणस्तरीय वस्तु वा सेवा प्राप्त गर्ने अधिकार हुने ।
- वस्तु वा सेवामा सहज पहुँचको अधिकार हुने ।
- स्वच्छ, प्रतिस्पर्धात्मक मूल्यमा गुणस्तरीय वस्तु वा सेवाको छनोट गर्न पाउने अधिकार हुने ।
- मानव जिउ, ज्यान, स्वास्थ्य तथा सम्पत्तिमा हानी पुऱ्याउने वस्तु तथा सेवाको विक्री वितरणबाट सुरक्षित हुन पाउने अधिकार हुने ।
- अनुचित व्यापारिक तथा व्यावसायिक क्रियाकलाप विरुद्ध उचित कानूनी कारवाही गराउन पाउने अधिकार हुने ।
- वस्तु वा सेवाको प्रयोगबाट भएको हानि, नोक्सानी विरुद्ध क्षतिपूर्ति पाउने अधिकार हुने ।
- उपभोक्ताको हक हितको संरक्षणका सम्बन्धमा अधिकार प्राप्त अधिकारी वा निकायबाट उपचार पाउने वा सुनुवाई हुने अधिकार हुने ।
- उपभोक्ता शिक्षा पाउने अधिकार हुने ।
- क्षतिपूर्तिको दावी गर्न सक्ने : यस ऐन विपरित वस्तु वा सेवा विक्री वितरण वा प्रदान गरेको कारणबाट कुनै उपभोक्तालाई शारीरिक, मानसिक, आर्थिक, भौतिक वा अन्य किसिमको हानि नोक्सानी हुन गएमा वा वस्तुको त्रुटिपूर्ण उत्पादनको कारणबाट क्षति पुग्न गएमा क्षतिपूर्ति भराई पाउन अदालत समक्ष उजुरी गर्न सक्ने ।

१५. रोजगारीको हक सम्बन्धी ऐन, २०७५

प्रत्येक नागरिकलाई रोजगारीको हक सुनिश्चित गर्न, आफ्नो क्षमता अनुसारको रोजगारी छनौट गर्ने अवसर प्रदान गर्न तथा रोजगारीको शर्त, अवस्था तथा बेरोजगार सहायता सम्बन्धमा आवश्यक व्यवस्था गर्नका लागि बनाइएको यस ऐनका सारभूत व्यवस्थाहरु निम्न रहेका छन् :

- प्रत्येक नागरिकलाई रोजगारी पाउने अधिकार हुने ।
- प्रत्येक नागरिकलाई आफूले चाहेको रोजागारीको छनोट गर्न पाउने अधिकार हुने ।
- प्रत्येक बेरोजगार व्यक्तिलाई यस ऐन बमोजिम बेरोजगार सहायता पाउने अधिकार हुने ।
- कसैले पनि बेरोजगार व्यक्तिलाई रोजगार दिने सम्बन्धमा प्रचलित कानूनले कुनै खास वर्ग वा समुदायलाई विशेष व्यवस्था गरेकोमा बाहेक त्यस्तो व्यक्तिको उत्पत्ति, वर्ण, धर्म, जातजाति, लिंग, भाषा, क्षेत्र, वैचारिक आस्था वा यस्तै कुनै आधारमा भेदभाव गर्न नहुने ।
- नेपाल सरकारले नेपाल राजपत्रमा सूचना प्रकाशन गरी स्थानीय तह मातहत रही कार्य गर्ने गरी प्रत्येक स्थानीय तहमा एक रोजगार सेवा केन्द्र स्थापना गर्ने । रोजगार सेवा केन्द्रले आफ्नो क्षेत्रभित्र रहेका रोजगारदाताको सूची अध्यावधिक गरी राख्नेछ भने न्यूनतम रोजगारमा संलग्न हुन चाहने व्यक्तिले पनि उक्त केन्द्रमा निवेदन दिन सक्ने ।
- रोजगार दाताबाट श्रमिक माग भएपछि रोजगार सेवा केन्द्रले सूचीकृत बेरोजगार व्यक्तिलाई निजको योग्यता, सीप र अनुभवको आधारमा रोजगारीको लागि सम्बन्धित रोजगारदाता सम्बन्धी लेखी पठाउनुपर्ने । रोजगारदाताले पनि योग्यता, सीप र अनुभवको आधारमा काममा लगाउनुपर्ने । त्यसरी रोजगारीको व्यवस्था मिलाउँदा काम नगर्ने व्यक्तिलाई बेरोजगार सूचीबाट हटाउनु पर्ने ।
- बेरोजगार सहायता कार्यक्रम : नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय तहले बेरोजगार सहायताका लागि विभिन्न कार्यक्रमहरु सञ्चालन गर्नुपर्ने ।
- नेपाल सरकारले रोजगार सेवा केन्द्रमा सूचीकृत बेरोजगार व्यक्तिलाई न्यूनतम रोजगार उपलब्ध गराउन नसकेमा एक आर्थिक वर्षमा मन्त्रालयले तोकेको न्यूनतम पारिश्रमिकको सय दिन बराबरको ५० प्रतिशत रकम तोकिएको सर्तको अधीनमा रही निर्वाह भत्ता उपलब्ध गराउनुपर्ने ।
- यस ऐनबमोजिम सञ्चालन गरिने कार्यक्रमका लागि आवश्यक पर्ने बजेटको व्यवस्था नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय तहको वार्षिक बजेट विनियोजनबाट हुने ।

१६. अपराध पीडित संरक्षण ऐन, २०७५

अपराध पीडितको हक संरक्षण सम्बन्धी नेपालको इतिहासमै यो पहिलो ऐन हो । पीडितलाई फौजदारी न्यायिक प्रक्रियामा शिष्ट, मर्यादित, स्वच्छ र सम्मानजनक व्यवहार पाउने अधिकारको सुनिश्चितता गरिएको छ । त्यस्तै, फौजदारी न्यायिक प्रक्रियामा पीडितको धर्म, वर्ण, लिंग, जातजाति, यौनिकता, उत्पत्ति, भाषा, वैवाहिक स्थिति, पारिवारिक स्थिति, उमेर, शारीरिक वा मानसिक अवस्था, अपांगता वा वैचारिक आस्था वा अन्य यस्तै कुनै आधारमा भेदभाव गर्नुहुँदैन भन्ने निश्चितता गरिएको छ ।

देहायका कसुरको अनुसन्धान तहकिकत, अभियोजन र अदालती कारवाहीको सिलसिलामा पीडितलाई गोपनियताको अधिकार हुने व्यवस्था रहेको छ :

- जबरजस्ती करणी
- मानव बेचबिखन
- यौन दुर्व्यवहार

नेपाल सरकारले राजपत्रमा सूचना प्रकाशित गरी तोकिदिएको अन्य फौजदारी कसुर अनुसन्धान प्रक्रिया, मुद्धाको पेशीका बारे पीडितलाई यथाशीघ्र सूचना दिनुपर्ने व्यवस्था पनि यस ऐनले गरेको छ ।

निष्कर्ष

संविधान प्रदत्त मौलिक हकहरु कार्यान्वयनमा ल्याई जनउत्तरदायित्व निर्वाह हेतु वर्तमान सरकारबाट माथि उल्लेखित विभिन्न कानूनहरुको विधेयक (नयाँ र संशोधन) संसदमा दर्ता गरिएका थिए । विधेयकमा पर्याप्त छलफल गरी थप समृद्ध र परिष्कृत बनाउनको लागि समय अत्यन्त थोरै थियो । त्यसैले संसदका सदस्य र सचिवालयका कर्मचारीहरु यसका लागि अहोरात्र काममा खटिए । फलतः छोटो समयका बाबजुद पनि संघीय संसदले यी कानूनहरु तोकिएको समय सीमाभित्रै पारित गरिछाड्यो । यसबाट नागरिक सेवाप्रतिको सरकारको दृढ संकल्प र प्रतिबद्धता झल्किएको देख्न सकिन्छ । विगतमा जस्तो संविधानमा उल्लेख गर्ने तर व्यवहारमा कार्यान्वयन गर्न चासो नदिने प्रवृत्तिलाई यसले केही हदसम्म रोक्ने प्रयास गरेर सकरात्मक अभ्यासको थालनी र जनतामा नयाँ उत्साहको सञ्चार जगाउन सरकार सफल भएको छ । यी कानूनहरु संविधानले परिकल्पना गरेको आर्थिक समानता र सामाजिक न्यायको सुनिश्चित गरी समाजवादतर्फको दिशामा अघि बढ्दै समृद्ध राष्ट्र निर्माण मार्फत दीगो शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धिको आकांक्षा पूरा गर्न कोशेढुंगा साबित हुनेछन् ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान, संविधान सभा सचिवालय, सिंहदरबार ।
- अनिवार्य तथा निःशुल्क शिक्षा सम्बन्धी ऐन, २०७५
- अपराध पीडित संरक्षण ऐन, २०७५
- अपांगता भएका व्यक्तिको अधिकार सम्बन्धी (पहिलो संशोधन) ऐन, २०७५
- आवासको अधिकार सम्बन्धी ऐन, २०७५
- उपभोक्ता संरक्षण ऐन, २०७५
- खाद्य अधिकार तथा खाद्य सम्प्रभुता सम्बन्धी ऐन, २०७५
- जनस्वास्थ्य सेवा ऐन, २०७५
- जातीय भेदभाव तथा छुवाछुत (कसुर सजाय) (पहिलो संशोधन) ऐन, २०७५
- बालबालिका सम्बन्धी ऐन, २०७५
- भूमि सम्बन्धी (सातौ संशोधन) ऐन, २०७५
- रोजगारीको हक सम्बन्धी ऐन, २०७५
- वातावरण संरक्षण (पहिलो संशोधन) ऐन, २०७५
- वैयक्तिक गोपनियता सम्बन्धी ऐन, २०७५
- सामाजिक सुरक्षा ऐन, २०७५
- सार्वजनिक सुरक्षा ऐन, २०७५
- सुरक्षित मातृत्व तथा प्रजनन् स्वास्थ्य अधिकार ऐन, २०७५

संसदीय समितिको अभ्यास र राष्ट्रिय सरोकार तथा समन्वय समिति

मा. दीलकुमारी रावल थापा (पार्वती)*

सारांश

संसदीय व्यवस्थाको शुरूवात १३ औं शताब्दीमा बेलायतबाट भए पनि नेपालमा करीब ७ दशकदेखि यसको अभ्यास हुँदै आएको छ । नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५ ले गरेको व्यवस्थाअनुसार शुरू भएको हाम्रो संसदीय व्यवस्था विभिन्न आरोह-अवरोह पार गर्दै अहिलेको अवस्थामा आइपुगेको छ । २०४७ बाट आधुनिक स्वरूप ग्रहण गरेको नेपालको संसदीय व्यवस्थाले २०७२ मा संविधान सभाबाट संविधान जारी भएपछि संघीय स्वरूप धारण गरेको छ । अहिले संघीय संसद र प्रदेश संसद क्रियाशील अवस्थामा छन् । संघीय संसद अन्तर्गत पनि दुई तहका सदन छन् । माथिल्लो सदन राष्ट्रिय सभामा ५९ र तल्लो सदन प्रतिनिधि सभामा २७५ सदस्य छन् । संसद अन्तर्गत पनि विभिन्न समितिहरू क्रियाशील छन् । Mini Parliament पनि भनिने संसदीय समितिहरूले संसदको नियमित काम कारवाहीमा सघाउँदै आएका छन् । प्रतिनिधि सभामा १० र राष्ट्रिय सभामा ४ विषयगत समिति क्रियाशील छन् । यस्तै दुवै सदनको संयुक्त समितिहरूको संख्या २ रहेको छ । संसदको अधिवेशन आवधिक हुन्छ । संसद अधिवेशन नचलेको अवस्थामा पनि संसदीय समितिहरूले सरकारका काम कारवाहीको नियमित निगरानी र आवश्यक निर्देशन दिने काम गरिरहेका हुन्छन् । राष्ट्रिय सभा अन्तर्गतको राष्ट्रिय सरोकार तथा समन्वय समितिले आफ्नो काममा ३ महिना व्यतित गरेको छ । यसबीचमा सरकारलाई चाडबाडको सन्दर्भमा आवश्यक निर्देशन दिने काम समितिले गरेको छ । साथै राष्ट्रिय गौरवका आयोजना बारे सम्बन्धित मन्त्रालय, विभाग र आयोजनासहित सम्बन्धित अधिकारीहरूलाई बोलाएर ती आयोजनाहरूको प्रगति समीक्षाका साथै आवश्यक निर्देशन पनि दिएको छ ।

पृष्ठभूमि

लामो समयदेखि संसदीय अभ्यास गर्दै आएको मुलुक भारतका पूर्व राष्ट्रपति प्रतिभा पाटिलका अनुसार 'देशको संसद नागरिकको सार्वभौम इच्छाको केन्द्र हो र यसको सफल सञ्चालन सरकार र प्रतिपक्ष दुवैको संयुक्त जिम्मेवारी हो ।' पाटिलले भनेजस्तै संसद साँच्चै नै जनताको इच्छा, आकांक्षा र आस्थाको केन्द्र हो । संसदको गठन जनताको प्रत्यक्ष सहभागितामा हुन्छ । संसदीय व्यवस्थामा व्यवस्थापिका कार्यपालिकाको पनि जननी हुन्छ । जननिर्वाचित संसदले कार्यपालिकाको गठन मात्र गर्दैन, यसले कार्यपालिकाको काम कारवाहीको निरन्तर निगरानी र आवश्यक निर्देशन दिने काम पनि गर्छ । यस्तै नागरिकको प्रतिनिधित्व गर्नु र कानून निर्माण गर्नु संसदका अन्य दुई प्रमुख जिम्मेवारी अन्तर्गत पर्दछन् ।

संसदीय अभ्यासको सुरूवात १३ औं शताब्दीमा बेलायतबाट भएको थियो । त्यसैले बेलायती संसदलाई संसदीय व्यवस्थाको जननी मानिन्छ । नेपालमा भने यसको इतिहास त्यति लामो छैन । हामीले संसदीय अभ्यासको परिकल्पना गरेको करीब ७ दशक पुग्दैछ । नेपाल सरकारको वैधानिक कानून, २००४ र अन्तरिम शासन विधान, २००७ मा विधायिकी अंगको परिकल्पना गरिएको थियो । त्यसपछि नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५ मा पहिलो पटक संसदीय

* सभापति, राष्ट्रिय सरोकार तथा समन्वय समिति, राष्ट्रिय सभा

व्यवस्था समावेश गरियो । उक्त संविधानले राज्य सञ्चालनका लागि व्यवस्थापिका, कार्यपालिका र न्यायपालिका गरी तीन अंगको व्यवस्था गऱ्यो । सोही संविधानले व्यवस्थापिकालाई पनि माथिल्लो सदन र तल्लो सदन गरी दुई सदनात्मक बनायो । २०१७ को राजा महेन्द्रको कदम, २०१९ को संविधान लगायतका विभिन्न आरोह-अवरोह झेल्दै नेपालको संसदले आधुनिक स्वरूप ग्रहण गर्न थालेको भने २०४७ सालपछि नै हो ।

नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७ को धारा ४४ ले 'श्री ५, प्रतिनिधिसभा र राष्ट्रियसभा नामका दुई सदन सहितको एक व्यवस्थापिका हुनेछ, जसलाई संसद भनिने छ,' भन्ने व्यवस्था गरी वेस्ट मिनिस्टर शैलीको संसदको नमूना अपनाउँदै King in Parliament को अवधारणालाई स्वीकार गरेको थियो । त्यसपछि पनि जननिर्वाचित संसदले विभिन्न आरोह-अवरोह झेल्दै आएको छ । राजतन्त्रको विधिवत अन्त्य र मुलुक संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक व्यवस्थामा प्रवेश गरेपछि संसदको सार्वभौमिकता बलियो भएको महसुस भएको छ । २०७२ सालमा संविधान सभाबाट जारी नेपालको संविधानले पनि दुई सदनात्मक संसदीय व्यवस्थालाई अंगिकार गरेको छ । माथिल्लो सदन राष्ट्रिय सभा र तल्लो सदन प्रनितिधि सभा गरी दुईवटा सदन छन् । प्रतिनिधि सभा २७५ सदस्यीय बनेको छ भने राष्ट्रिय सभामा ५९ सदस्य छन् । हामीले संघीय संरचना अनुसार प्रदेश संसदको अभ्यास पनि शुरू गरिसकेका छौं । सातवटै प्रदेशमा विधायिकी अङ्गको रूपमा प्रदेश सभाहरू क्रियाशील छन् । मुलुक संघीय व्यवस्थामा गएपछिको पहिलो प्रदेश संसद भएकाले आवश्यक कानून निर्माणमा प्रदेशका सांसदहरूको व्यस्तता निकै नै छ । प्रदेशको नामाकरण र राजधानी तोक्ने काम पनि प्रदेश सभाको जिम्मामा छ । यसक्रममा तीनवटा प्रदेशको प्रदेश सभाले आफ्नो नामाकरण र राजधानी तोक्ने काम सम्पन्न गरिसकेका छन् । बाँकी पनि प्रक्रियामा रहेका छन् ।

संविधानमा संघीय संसद

नेपालको संविधान (२०७२) को भाग ८ मा संघीय व्यवस्थापिकाबारे उल्लेख छ । संविधानको धारा ८३ मा 'प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभा नामका दुई सदनसहितको एक संघीय व्यवस्थापिका हुनेछ, जसलाई संघीय संसद भनिने छ ।' भन्ने व्यवस्था उल्लेख छ । संविधानको धारा ८५ ले प्रतिनिधि सभाको कार्यकाल ५ वर्ष तोकेको छ । 'यस संविधान बमोजिम अगावै विघटन भएको अवस्थामा बाहेक प्रतिनिधि सभाको कार्यकाल पाँच वर्षको हुनेछ । संकटकालीन अवस्थामा भने संघीय ऐन बमोजिम प्रतिनिधि सभाको कार्यकाल १ वर्ष थप्न सक्ने अधिकार संविधानले दिएको छ । राष्ट्रिय सभा भने स्थायी सदन हो । यद्यपि यसका सदस्यहरूको कार्यकाल भने बढीमा ६ वर्षको हुन्छ र प्रत्येक दुई वर्षमा एक तिहाइ सदस्यहरूको पदावधि समाप्त भई नयाँ सदस्यहरू निर्वाचित भएर आउँछन् । नेपालको संविधान प्रारम्भ भएपश्चात् प्रथम पटक गठन हुने राष्ट्रिय सभामा कुल सदस्यमध्ये एक तिहाइको कार्यकाल ६ वर्ष, अर्को एक तिहाइको ४ वर्ष र बाँकी एक तिहाइको २ वर्ष कार्यकाल हुने र कार्यकालको निर्धारण गोलाप्रथाद्धारा गरिने संविधानमा भएको व्यवस्था बमोजिम हालका राष्ट्रिय सभाका सदस्यहरूको कार्यकाल तय गरिएको छ । २/२ वर्षमा रिक्त हुने स्थानमा पुनः निर्वाचन हुन्छ र नयाँ सदस्य चुनिन्छन् ।

राज्यका प्रमुख तीन अंगमध्ये नागरिकको प्रतिनिधित्व गर्ने भएकोले व्यवस्थापिकालाई शक्तिशाली अङ्गको रूपमा चिनिन्छ । कार्यपालिकाको जननी पनि यही हो । न्यायपालिकाले विधायिकाको काम कारवाहीमा हस्तक्षेप गर्न नमिल्ने गरी संविधानले केही विशेष अधिकार पनि दिएको छ । संविधानको धारा १०३ मा, "यस संविधानको अधीनमा रही संघीय संसदको दुवै सदनमा पूर्ण वाक् स्वतन्त्रता रहनेछ र सदनमा व्यक्त गरेको कुनै कुरा वा दिएको कुनै मतलाई लिएर कुनै पनि सदस्यलाई पक्राउ गरिने, थुनामा राखिने वा निजउपर कुनै अदालतमा कारवाही चलाइने छैन । यस संविधानको अधीनमा रही संघीय संसदको प्रत्येक सदनलाई आफ्नो काम कारवाही र निर्णय गर्ने पूर्ण अधिकार रहनेछ र सदनको कुनै कारवाही नियमित छ वा छैन भनी निर्णय गर्ने अधिकार सम्बन्धित सदनलाई मात्र हुनेछ । यस सम्बन्धमा कुनै अदालतमा प्रश्न उठाइने छैन । संघीय संसदको कुनै सदनको कुनै पनि कारवाहीमाथि त्यसको असल नियतबारे शंका उठाई कुनै टीका-टिप्पणी गरिने छैन र कुनै सदस्यले बोलेको कुनै कुराको सम्बन्धमा जानी-जानी गलत वा भ्रामक अर्थ लगाई कुनै प्रकारको प्रकाशन वा प्रसारण गर्न पाइने छैन ।" भन्ने प्रावधान उल्लेख छ ।

संसदीय समिति

संसदीय समितिलाई Mini Parliament र Workshop of Parliament पनि भनिन्छ । संसदको आकार ठूलो हुने भएकाले हरेक विषयमा यसले सहजै निर्णय लिन सक्ने अवस्था रहँदैन । निर्णय प्रक्रिया पनि अनावश्यक रूपमा लामो र झञ्झटिलो हुन जान्छ । त्यसमाथि पनि संसदका कार्यहरू अनगिन्ति हुन्छन्, जसलाई सिंगो संसदले हेरिरहन भ्याउने अवस्था समेत हुँदैन । संसदको अधिवेशन आवधिक मात्र हुन्छ भने संसदीय गतिविधिहरू निरन्तर रूपमा सुचारु भइरहनुपर्ने हुन्छ । यस कुरालाई शक्ति सन्तुलन तथा नियन्त्रणको सिद्धान्तले समेत स्वीकार गरेको छ । यी र यस्तै कारणले संसदीय समितिको अभ्यास शुरू भएको हो । संसदीय समितिको अभ्यास पनि संसदीय व्यवस्थाको जननी मानिने मुलुक बेलायतबाटै शुरू भएको मानिन्छ । कुनै पनि विषयमा निर्णयमा पुग्न लामो समय लाग्ने र सरकारका हरेक काम कारवाहीलाई नजिकबाट नियाल्न पनि नसक्ने अवस्था आएपछि संसदलाई विभिन्न प्यानलमा बाँडेर जिम्मेवारी बाँडफाँड गरी काम गर्न थालिएको थियो । त्यसैको विकसित रूप अहिलेका समितिहरू हुन् । संसदीय समितिको अभ्यास संसदीय व्यवस्था भएका सबै मुलुकले गर्दै आएका छन् । यसले हरेक विषयलाई सुक्ष्म ढंगले अध्ययन गर्न सघाएको छ । संसदीय समितिहरूको कार्यक्षेत्र फरक-फरक तोकिएको हुन्छ । यिनीहरूले आ-आफ्नो क्षेत्रका हरेक विषय वस्तु र त्यससम्बन्धी सरकारी निकायको काम कारवाहीलाई नजिकबाट नियाल्ने गर्छन् । एउटा समितिले आर्थिक विषय हेर्छ भने अर्कोको काम कानूनी विषयमा हुन्छ । विकास निर्माणलाई हेर्ने, स्वास्थ्य शिक्षाका विषयलाई नियाल्ने तथा राष्ट्रिय, अन्तर्राष्ट्रिय सरोकारका विषयमा समन्वय गर्ने अलग-अलग समिति हुन्छन् ।

संघीय संसदमा संसदीय समिति गठनको अधिकार संविधानले संघीय संसदका दुवै सदन प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभालाई नै दिएको छ । नेपालको संविधानको धारा ९७ मा संसदीय समिति गठनसम्बन्धी व्यवस्था उल्लेख छ । नेपालको संविधानको धारा ९७ को उपधारा (१) मा 'प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभाले संघीय कानून बमोजिम समितिहरू गठन गर्न सक्नेछन् ।' भन्ने व्यवस्था उल्लेख छ ।

प्रतिनिधि सभा अन्तर्गतका समिति

प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५ को परिच्छेद २१ अन्तर्गत नियम १६९ मा विषयगत समिति गठन सम्बन्धी व्यवस्था उल्लेख छ । यस अनुसार प्रतिनिधि सभाको नियमित कार्यमा सहयोग पुऱ्याउन प्रतिनिधि सभा अर्न्तगत विषयगत समिति र विशेष समिति गठन गर्न सकिने छ । नियमावलीमा समितिहरूको नाम र कार्यक्षेत्र पनि तोकिएको छ । नियम १७० मा भनिएको छ, 'नेपाल सरकारलाई प्रतिनिधि सभाप्रति उत्तरदायी र जवाफदेही बनाउन, सरकारबाट भए गरेका काम कारवाहीको अनुगमन र मूल्याङ्कन गरी आवश्यक निर्देशन वा राय सल्लाह दिन समेतका लागि संविधानको धारा ९७ बमोजिम प्रतिनिधि सभामा देहाय बमोजिमको नाम र कार्यक्षेत्र रहेका समिति रहनेछन् :

क्र.सं.	समितिको नाम	कार्यक्षेत्र
१	अर्थ समिति	अर्थ मन्त्रालय, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, लगानी बोर्ड र राष्ट्रिय योजना आयोग
२	अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध समिति	परराष्ट्र मन्त्रालय र संस्कृति, पर्यटन तथा नागरिक उड्डयन मन्त्रालय
३	उद्योग तथा वाणिज्य र श्रम तथा उपभोक्ता हित समिति	उद्योग, वाणिज्य तथा आपूर्ति मन्त्रालय, श्रम, रोजगार तथा सामाजिक सुरक्षा मन्त्रालय र उपभोक्ता हित सम्बन्धी विषय ।
४	कानून, न्याय तथा मानव अधिकार समिति	कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय, न्याय परिषद्, न्याय सेवा आयोग, महान्याधिवक्ताको कार्यालय र मानव अधिकार
५	कृषि, सहकारी तथा प्राकृतिक स्रोत समिति	कृषि, भूमि व्यवस्था तथा सहकारी मन्त्रालय, ऊर्जा मन्त्रालय, जलस्रोत तथा सिँचाई मन्त्रालय र वन तथा वातावरण मन्त्रालय
६	महिला तथा सामाजिक समिति	महिला, बालबालिका तथा ज्येष्ठ नागरिक मन्त्रालय, राष्ट्रिय महिला आयोग, राष्ट्रिय दलित आयोग, राष्ट्रिय समावेशी आयोग, आदिवासी जनजाति आयोग, मधेशी आयोग, थारु आयोग र मुस्लिम आयोग
७	राज्य व्यवस्था तथा सुशासन समिति	प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय, गृह मन्त्रालय, रक्षा मन्त्रालय, संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय,

		अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोग, लोक सेवा आयोग र निर्वाचन आयोग एवं शान्ति प्रक्रिया
८	विकास तथा प्रविधि समिति	भौतिक पूर्वाधार तथा यातायात मन्त्रालय, सञ्चार तथा सूचना प्रविधि मन्त्रालय, खानेपानी मन्त्रालय, शहरी विकास मन्त्रालय र राष्ट्रिय पुनर्निर्माण प्राधिकरण
९	शिक्षा तथा स्वास्थ्य समिति	शिक्षा, विज्ञान तथा प्रविधि मन्त्रालय, स्वास्थ्य तथा जनसङ्ख्या मन्त्रालय र युवा तथा खेलकूद मन्त्रालय
१०	सार्वजनिक लेखा समिति	सार्वजनिक लेखा र महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदन

संसद चालू नरहेको अवस्थामा पनि समितिहरू निरन्तर क्रियाशील रहने गरेका छन् । प्रतिनिधि सभाका १० वटा समितिले आ-आफ्नो कार्यक्षेत्र भित्र रहेर सरकारको काम कारवाहीको निरन्तर निगरानी र आवश्यक निर्देशन दिने काम गरिरहेका छन् । संसदको भूमिकालाई प्रभावकारी बनाउन विषयगत तथा विशेष समितिहरूको भूमिका महत्वपूर्ण छ ।

राष्ट्रिय सभा अन्तर्गतका समिति

राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ को परिच्छेद १८ अन्तर्गत नियम १४६ मा समिति गठन सम्बन्धी व्यवस्था उल्लेख छ । 'राष्ट्रिय सभाको नियमित कार्यमा सहयोग पुऱ्याउन राष्ट्रिय सभा अर्न्तगत विषयगत समिति र विशेष समिति गठन गर्न सकिने छ,' नियमावलीमा भनिएको छ । संसदका विषयगत समितिहरूको कार्यक्षेत्र नियम १४७ ले तोकेको छ । जहाँ भनिएको छ, 'सरकारलाई राष्ट्रिय सभाप्रति उत्तरदायी र जवाफदेही बनाउन, सरकारबाट भए गरेका काम कारवाहीको अनुगमन र मूल्याङ्कन गरी आवश्यक निर्देशन वा राय सल्लाह दिन समेतका लागि राष्ट्रिय सभामा संविधानको धारा ९७ बमोजिम विभिन्न समिति रहनेछन् । प्रत्येक समितिको नाम र कार्यक्षेत्र देहाय बमोजिम हुनेछ :

क्र.सं.	समितिको नाम	कार्यक्षेत्र
१	दिगो विकास तथा सुशासन समिति	नेपाल सरकारले अख्तियार गरेको दिगो एवं सन्तुलित विकास र सुशासन प्रबर्द्धन सम्बन्धी विषय
२	विधायन व्यवस्थापन समिति	सभामा प्राप्त विधेयकमाथि छलफल तथा विधेयक व्यवस्थापन, ऐन कार्यान्वयन मापन र अध्ययन अनुसन्धान सम्बन्धी विषय
३	प्रत्यायोजित व्यवस्थापन तथा सरकारी आश्वासन समिति	प्रत्यायोजित व्यवस्थापन तथा सरकारी आश्वासन सम्बन्धी कार्य र राष्ट्रिय महत्वका दस्तावेज अभिलेख व्यवस्थापन सम्बन्धी विषय
४	राष्ट्रिय सरोकार तथा समन्वय समिति	तहगत राज्य संरचनाको विकासमा समन्वय, राष्ट्रिय सम्पदा, मानव अधिकार तथा परराष्ट्र सम्बन्ध, सन्धि सम्झौताको कार्यान्वयनको अवस्था, समन्यायिक विकासको अवस्था, पिछडिएको क्षेत्र, समुदाय, संस्कृति, राष्ट्रिय गौरवका आयोजना, राष्ट्रिय सुरक्षा र संवैधानिक आयोग सम्बन्धी विषय

राष्ट्रिय सभामा ४ वटा विषयगत समिति रहेका छन् । विकास र सुशासनदेखि तहगत राज्य संरचनाको विकास र राष्ट्रिय सुरक्षा तथा संवैधानिक आयोगसम्मका विषय यी समितिहरूको कार्यक्षेत्र अन्तर्गत पर्छन्, जुन माथि विस्तृतमा उल्लेख गरिसकिएको छ । राष्ट्रिय सभा स्थायी सदन हो । सोही कारण पनि राष्ट्रिय सभा अन्तर्गतका समितिहरूको भूमिका अझै महत्वपूर्ण हुन जान्छ । स्थायी सदन भएपनि राष्ट्रिय सभाको अधिवेशन समेत आवधिक नै हुन्छ । संसद अधिवेशन चलेको र नचलेको दुवै समयमा समितिहरू निरन्तर क्रियाशील रहने गरेका छन् ।

संयुक्त समिति

नेपालको संविधानको धारा ९७ उपधारा (२) ले संयुक्त समिति गठन गर्ने अधिकार संसदलाई नै दिएको छ । उक्त उपधारामा भनिएको छ, 'संघीय संसदको दुई सदनका बीचको कार्यप्रणालीलाई व्यवस्थित गर्न, कुनै विधेयकमा रहेको मतभिन्नता अन्त्य गर्न वा अन्य कुनै खास कार्यका लागि दुवै सदनको संयुक्त समिति गठन गरियोस् भनी कुनै सदनले प्रस्ताव पारित गरेमा संयुक्त समितिको गठन गरिनेछ । त्यस्तो संयुक्त समितिमा प्रतिनिधि सभाका सदस्य पाँच जना र

राष्ट्रिय सभाका सदस्य एक जनाको अनुपातमा समावेशिताको आधारमा बढीमा पच्चीस जना सदस्य रहनेछन् । संविधान अनुसार गठित संयुक्त समिति र तिनका कार्यक्षेत्र यस प्रकार छन् :

क्र.सं.	समितिको नाम	कार्यक्षेत्र
१	संसदीय सुनुवाइ समिति	नेपालको संविधानको धारा २९२ को उपधारा (१) को व्यवस्था अनुसार संघीय संसदको संयुक्त बैठक र संयुक्त समिति (कार्य सञ्चालन) नियमावली, २०७५ बमोजिम देहायका पदाधिकारीको संसदीय सुनुवाई गरिने : संवैधानिक परिषद्को सिफारिसमा नियुक्त हुने प्रधान न्यायाधीश, सर्वोच्च अदालतका न्यायाधीश, न्याय परिषद्का सदस्य, संवैधानिक निकायको प्रमुख वा पदाधिकारी र राजदूतको पदमा नियुक्ति हुने व्यक्ति ।
२	राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति र दायित्वको कार्यान्वयन, अनुगमन तथा मूल्यांकन समिति	प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५ बमोजिम गठित समितिलाई भएको सबै अधिकार यस समितिले आवश्यकता अनुसार प्रयोग गर्न सक्नेछ । समितिको अन्य कार्यविधि समिति आफैंले निर्धारण गरे बमोजिम हुनेछ ।

दुई सदन (प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभा) बीचको मत भिन्नतालाई अन्त्य गर्न र अन्य केही खास कार्यका लागि भन्दै संयुक्त समिति गठन भए पनि समितिहरूका काम कारवाहीमा थोरै असमझदारीहरू देखिने गरेका छन् । एकै कामलाई पनि दुई फरक-फरक समितिले निगरानी गर्नु र फरक-फरक निर्देशन दिनुले पनि समितिहरूबीच समन्वय हुन नसकेको देखाउँछ । यस्ता विषयमा समन्वय र छलफल गर्दै अघि बढ्नुपर्ने आवश्यकता देखिएको छ । यसो गर्दा समितिहरूबीच कार्यक्षेत्रको विवाद त सुल्झिन्छ नै काम कारवाही पनि थप प्रभावकारी हुनसक्छ ।

राष्ट्रिय सरोकार तथा समन्वय समितिमा तीन महिना

मिति २०७५ साउन २२ गते पहिलो बैठक बसी कार्य प्रारम्भ गरेको राष्ट्रिय सरोकार तथा समन्वय समितिले यो लेख तयार पार्दाको मितिसम्म आफ्नो काममा ३ महिना व्यतित गरेको छ । यस बीचमा बसेका ११ वटा बैठकबाट विभिन्न महत्वपूर्ण काम सम्पन्न भएका छन् । साउन २९ गते बसेको दोस्रो बैठकले कार्यविधि मस्यौदा उपसमिति गठन गऱ्यो । भदौ १३ गतेका दिन सभापति निर्वाचन तथा भदौ २० गते चौथो बैठकबाट समितिको कार्यविधि पारित भइसकेको छ । असोज ५ गतेका दिन बसेको समितिको पाँचौँ बैठकले दशैं, तिहार, छठ, नेपाल संवत् लगायत नेपालीका महान् चाडबाडका सन्दर्भमा बजारमा कालोबजारी नियन्त्रण, सुपथ मूल्यमा उपभोग्य सामानहरूको बिक्री-वितरण, सार्वजनिक सवारी साधनमा सहज ढंगले आवतजावत गर्ने व्यवस्था र सुरक्षा प्रभावकारी बनाउन सम्बन्धित मन्त्रालयहरू (गृह, उद्योग वाणिज्य तथा आपूर्ति र भौतिक पूर्वाधार तथा यातायात) लाई निर्देशन दिएको थियो ।

समितिको छैठौं बैठकयता राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरूको प्रगति समीक्षा र सम्बन्धित मन्त्रालय तथा अधिकारीहरूलाई आवश्यक निर्देशन दिइएको छ । असोज ११ गतेका दिन वन तथा वातावरण मन्त्री शक्तिबहादुर बस्नेत तथा सम्बन्धित अधिकारीहरूलाई समितिको बैठकमा सहभागी गराएर राष्ट्रपति चुरे संरक्षण कार्यक्रम अन्तर्गत भइरहेका कामहरूबारे जानकारी लिने तथा आवश्यक निर्देशन दिने काम सम्पन्न भएको छ । चुरे क्षेत्रको दोहन रोक्दै वातावरण र विकासलाई सन्तुलनमा राख्ने गरी काम गर्न र जैविक विविधताको सन्तुलनमा ध्यान दिन निर्देशन दिइएको छ । सोही दिन खानेपानी मन्त्रालयका सचिव र सम्बन्धित अन्य अधिकारीहरू समेतको सहभागितामा अर्को बैठक बसी मेलम्ची खानेपानी आयोजनाका बारेमा विस्तृत छलफल भयो । मेलम्ची आयोजना निर्माण सम्पन्न हुने भाखा पटक-पटक सरिसकेको अवस्थामा अब भाखा नसार्न र निर्धारित समयमै काम सम्पन्न गरी राजधानीवासीको घर-घरमा खानेपानी पुऱ्याउन निर्देशन दिइएको छ ।

राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाको प्रगति समीक्षाका क्रममा असोज १२ गते ऊर्जा, जलस्रोत तथा सिँचाइ मन्त्री वर्षमान पुन अनन्त, सो मन्त्रालयका सचिव तथा यस अन्तर्गतका राष्ट्रिय गौरवका आयोजनासँग सम्बन्धित अधिकारीहरू समेतको सहभागितामा समिति बैठक बसी बूढीगण्डकी जलविद्युत् आयोजना, सिक्टा सिँचाइ, रानी जमरा, भेरी बबई डाइभर्सन, पश्चिम सेती लगायतका आयोजनामा भइरहेको प्रगतिबारे जानकारी लिने तथा आवश्यक निर्देशन दिने काम

भयो । असोज १४ गतेका दिन समिति सदस्य, सचिवालयका कर्मचारी तथा पत्रकारहरू समेतको उपस्थितिमा मेलम्ची खानेपानी आयोजनाको स्थलगत अनुगमन गरी आवश्यक निर्देशन दिने काम पनि भइसकेको छ । यसैगरी संस्कृति, पर्यटन तथा नागरिक उड्यन मन्त्री रवीन्द्र अधिकारीलाई समितिमा बोलाएर निजगढ अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थल लगायतका राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाबारे छलफल र आवश्यक निर्देशन दिइएको छ । देशको आर्थिक विकास र समुन्नतिमा महत्वपूर्ण योगदान गर्ने राष्ट्रिय गौरवका आयोजनामा उल्लेख्य प्रगति नभइरहेकाले छलफल र सम्बन्धित मन्त्रालय तथा अधिकारीहरूलाई आवश्यक निर्देशन दिएर आयोजनालाई तीव्र गतिमा अघि बढाउन समितिले यस कार्यलाई प्राथमिकतामा राखेको हो । राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरू यथासम्भव छिटो सम्पन्न हुनुपर्छ भन्नेमा समिति दृढ छ । यस्ता आयोजनामा भइरहेका हरेक कामलाई नजिकबाट नियाल्ने अठोट पनि समिति सदस्यहरूको छ ।

मानव अधिकार तथा परराष्ट्र सम्बन्ध, सन्धि सम्झौताको कार्यान्वयनको अवस्था, समन्यायिक विकासको अवस्था, पिछडिएको क्षेत्र, समुदाय, संस्कृति, राष्ट्रिय सुरक्षा र संवैधानिक आयोगसम्बन्धी विषयमा पनि समितिले आगामी दिनमा छलफल, निगरानी तथा आवश्यक निर्देशन दिनेछ । हरेक किसिमका गतिविधि मुलुकको हितमा हुनुपर्छ । परराष्ट्र सम्बन्धमा देशको हितलाई प्राथमिकता दिइनुपर्छ । हरेक पेशा, वर्ग, लिंग, जातजाति र समुदायको उत्थानमा समान ढंगले सरकारको ध्यान जानुपर्छ भन्ने हाम्रो मान्यता छ ।

निष्कर्ष

संसदीय समितिहरू संसदको कार्य सञ्चालनलाई सहज बनाउन सघाउने महत्वपूर्ण अंग हुन् । सरकारका काम कारवाही नियमित र असीमित हुन्छन् । तर संसदको अधिवेशन आवधिक हुन्छ । हरेक समयमा संसद चल्ने अवस्था पनि हुँदैन । सरकारका असीमित गतिविधिलाई निरन्तर निगरानी गर्ने र आवश्यक नीति, निर्देशन दिने काममा संसदीय समितिको भूमिका महत्वपूर्ण हुन जान्छ । संसदीय समितिहरूले सरकारको काम कारवाही जनताको इच्छा, आकांक्षा अनुसार छ कि छैन भनेर निरन्तर निगरानी गरिरहेका हुन्छन् । यसले सरकारलाई जनताप्रति थप जिम्मेवार बनाउन सघाएको छ । त्यसो त समिति-समितिबीच पनि समन्वयको खाँचो छ । मुलुक अहिले आर्थिक समृद्धिको बाटोमा छ । जनताले समृद्धि चाहेका छन् । दुई तिहाइ बहुमतको सरकार गठन भएको छ । संसद र यसका हरेक समितिमा महत्वपूर्ण विषयमा सहजै निर्णय लिन सकिने अवस्था छ । यसको सदुपयोग गर्दै जनताको इच्छा, आकांक्षाअनुसार गतिविधि गर्नु आजको आवश्यकता हो । यस विषयमा सरकार र संसद दुवै जिम्मेवार भएर लाग्नुपर्छ । संसदमा कुनै पनि दलको स्पष्ट बहुमत नहुँदा धेरै विषय लामो समयसम्म अल्झिने तथा निर्णय लिन नसक्ने अवस्थाबाट हामी गुज्रिसकेका छौं । विगतको तीतो अनुभवबाट पाठ सिक्दै जनताले दिएको महत्वपूर्ण अवसरको सदुपयोग गर्नबाट हामी चुक्नु हुँदैन । हामीले राजनीतिक परिवर्तनका लागि दशकौं लामो समय खर्चियौं । विभिन्न आरोह अवरोह झेल्यौं । राजनीतिक परिवर्तनका लागि आन्दोलनको त्यो चरण सम्पन्न भएको छ । शासन सत्तामा जनताका प्रतिनिधिहरू छन् । प्रधानमन्त्रीदेखि राष्ट्र प्रमुखसम्म जनताकै छोराछोरी निर्वाचित भएका छन् । त्यसैले जनतालाई अधिकार सम्पन्न बनाउने र देशलाई समृद्धिको बाटोमा अघि बढाउने हामी सबैको प्रमुख जिम्मेवारी हो ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान (२०७२)
- प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५
- राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५
- संघीय संसदको संयुक्त बैठक र संयुक्त समिति (कार्य सञ्चालन) नियमावली, २०७५

संविधान, संघीय व्यवस्था र संसदीय अभ्यास

मा. रामनारायण विडारी[*]

संविधान र संविधानसभा

संसदीय व्यवस्थामा कानून बनाउने एक मात्र निकाय संसद हो । संसदीय व्यवस्था नभएको ठाउँमा पनि जनताको प्रतिनिधिमूलक संस्थाले नै कानून बनाउने गर्दछ । विस्तारै राजाले कानून बनाउने पद्धति संसारबाट प्रायः लोप हुँदै गएको छ । संसदीय व्यवस्था वा लोकतान्त्रिक व्यवस्थामा संसद बाहेक कसैले पनि कानून बनाउन सक्दैन । मूल कानून संविधान पनि संसदले नै संशोधन गर्ने गर्दछ । यद्यपि संविधान बनाउने विधि चाहिं संसारमा धेरै थरिका छन् । सबैभन्दा लोकतान्त्रिक विधि संविधानसभा हो । संविधानसभा पनि धेरै प्रकारबाट गठन हुन्छ । आम जनताबाट निर्वाचित संसद सबैभन्दा बढी लोकतान्त्रिक हुन्छ । संविधानसभाको गठन प्रकृया र संरचना फरक फरक हुन्छ । कतिपय संविधानसभा शर्तसहितका हुन्छन् भने कतिपय संविधानसभा शर्तरहितका हुन्छन् । संविधानसभाले पनि विभिन्न ढाँचामा संविधान बनाउँदछ । कुनै विषयको शर्त सहितको वा कुनै विषयको शर्त रहितको संविधान । नेपालमा संविधानसभा जनताबाट निर्वाचित, त्यसमा पनि पूर्ण समानुपातिक, समावेशी संविधानसभा गठन भयो । नेपालमा संविधानसभाले शर्त रहित संविधान निर्माण गरेको छ । राजतन्त्र रहने वा नरहने, धार्मिक स्वतन्त्रताबारेमा कस्तो अवधारणा राख्ने, संघीयताको नमूना कस्तो हुने आदि विषयहरुमा संविधानसभा स्वतन्त्र थियो । यहि संविधानसभाले व्यवस्थापिकाको काम पनि गरेको थियो । सहमतिबाट यसको नाम व्यवस्थापिका-संसद राखिएको थियो । संविधान जारी भए पछि पनि व्यवस्थापिका कायमै रहेको थियो । यस विषयमा पनि किन यस्तो नाम राखियो, किन संविधानसभालाई दोहोरो भूमिका दिइयो, भनेर चर्चा परिचर्चा देशभित्र र बाहिर पनि भयो तर नेपालले यस्तै नाम राख्न उचित तत्कालीन अवस्थामा आवश्यक ठान्यो यो शान्ति पक्रियाको निम्ति आवश्यक पनि थियो । संविधानसभाको सदस्य संख्या विविध कारणले धेरै राख्नु पर्ने भएकोले फेरि अर्को व्यवस्थापिका बनाई राख्नु उचित नदेखिएर नै दुवै काम संविधानसभाले नै गरेको हो भन्ने कुरा सहजै बुझ्न सकिन्छ । दुवै काम संविधानसभाले गरेको हुँदा संविधान बनाउन ढिला भयो भन्ने तर्क पनि नगरेका होइनन् । यो तर्कलाई त्यति ध्यान दिइएन । यसको पनि असर परेर होला एक अवधिमा संविधानसभाले संविधान जारी गर्न सकेन । संविधानसभा पनि संसद जस्तै हुन पुगेको हुँदा कहिले काहीं कुनै विषयमा अलमल परेको नै हो । संसद अवरुद्ध गर्ने बानी परेका दलहरुले संविधानसभा पनि अवरुद्ध गर्न पुगेको दुखेसो पनि त्यतिवेला धेरै सुनिन्थ्यो र भयो पनि ।

व्यवस्थापिका-संसद

संविधान जारी भए पछि किन व्यवस्थापिका कायमै राख्ने भन्ने तर्क पनि त्यस वेला आएका हुन् । यसको मुख्य कारण थियो त्यस अवधिमा संविधानले निर्दिष्ट गरेका कानूनहरु बनाउने जिम्मा यस व्यवस्थापिका-संसदलाई हुने कुरा सबैले स्वीकार गरेका थिए तर त्यसो हुन सकेन । यो संसदले पूर्ण रुपमा निर्वाचन कानून समेत बनाउन सकेन । राष्ट्रिय सभाको चुनाव अध्यादेशबाट गर्न वाध्य भयो । यो संसदले कानून बनाउन नसकेको कारण परिणामा अहिलेसम्म पनि अत्यावश्यक कानून बनाउन संघीय संसदले सकेको छैन ।

---

[*] सभापति, प्रत्यायोजित व्यवस्थापन तथा सरकारी आश्वासन समिति, राष्ट्रिय सभा

जे होस् यी सबै कुरा किन भन्न खोजेको हो भने संसद कानून बनाउने एक मात्र थलो हो । कानून सर्वोच्च अदालतले पनि बनाउँछ भन्ने कुरा चलन चल्तीमा छ । (judge made law) यसको मतलव कानून वा संविधानको व्याख्या गर्दा गरिएका अदालतको सैद्धान्तिक फैसला जुन नजिरको हैसियतमा रहन पुग्छ त्यो नजिर कानून सरह हुने हो । वास्तवमा त्यो कानून होइन । कानून संसदले मात्र निर्माण गर्छ । यो सर्वमान्य विश्वव्यापी सिद्धान्त हो । कानून संसदले बनाउने भए पनि माथि उल्लेख गरिए अनुसार मुल कानून संविधान बन्ने तरिकाबाट स्पष्ट भयो । ऐन र संविधान अर्न्तगतका विभिन्न नियम, कार्यविधि, विनियम, निर्देशिका, आदेश, परिपत्रहरु संसद बाहेक अरु निकायले पनि जारी गरेको देखिन्छ । यी सबै कानून नै हुन् । कानूनको परिभाषामा यी सबै पर्दछन् । नियमावली खास गरी नेपाल सरकारले जारी गर्दछ । नेपाल सरकार भन्नाले मन्त्रिपरिषद्लाई बुझ्नु पर्दछ । संसदले बनाएका ऐनहरुको अधिनमा रही मन्त्रिपरिषद्ले नियमावली बनाउने गरेको छ । यो नियमावली प्रचलित कानून नै हो । यसको मतलव सरकारले संसदको अधिकार प्राप्त गरेर सरकारले बनाएको हो । यहाँ संसदले सरकारलाई आफुले बनाएको ऐनमा नै कानून बनाउने अधिकार प्रत्यायोजित गरेको हुन्छ । यसैगरी विभिन्न निकायले नियमावलीको अधिनमा रही विनियमावली बनाउँदछन् । के ती निकायले पनि कानून बनाउने संस्था भन्न मिल्छ ? यसको उत्तर हुन् जान्छ कि त्यसरी नियमावलीको अधिनमा रही विनियम बनाउन पाइदैन तर यस्तो अवस्थामा पाइन्छ कि संसदले ऐन बनाउँदा नै नियमावलीको साथै विनियम वा निर्देशन बनाउने अधिकार सो ऐनमा नै उल्लेख गरेको हुनु पर्छ । संवैधानिक निकाय वा अंगले पनि नियमावली बनाउदछन् । के ती निकाय वा अंगहरु पनि कानून बनाउने निकाय वा अंगहरु हुन् त ? मन्त्री वा सचिवहरुले पनि विभिन्न निर्देशिका बनाएका हुन्छन्, परिपत्र जारी गरेका हुन्छन् । कार्यविधि बनाएका हुन्छन् । ती सबै सामान्यतः कानून हुन् । अव के ती सबै मन्त्री वा सचिव वा निर्देशक वा सरकारका पदाधिकारी कानून बनाउने संस्था हुन् त ? यसैगरी सर्वोच्च अदालत, न्यायपरिषद आदिले पनि विभिन्न नियमावली बनाएका हुन्छन् । ती सबै कानून हुन् । के ती सबै निकाय कानून बनाउने संस्था हुन् त ? यो प्रश्न उठन सक्छ । त्यसको जवाफ एक वाक्यमा दिन सकिन्छ ती कुनै पनि निकाय कानून बनाउने निकाय होइनन् । कानून बनाउने निकाय एक मात्र संसद हो । अव प्रश्न उठ्छ माथिका निकाय वा अंग वा नेपाल सरकारले कसरी कानून बनाएका छन् ? यसको स्पष्ट जवाफ के भने यो संसदले ती निकायलाई आफ्नो अधिकार सम्बन्धित ऐन बनाउँदा नै निश्चित गरेको वा प्रत्यायोजित गरेको कारणले संसदको अधिकार ती निकायले प्रयोग गरेका हुन् । जस्तो कुनै ऐन बनाउदा नियम बनाउने अधिकार अरुलाई दिएको छैन भने ती निकाय वा संस्था वा अंगले नियम बनाउन पाउदैनन् ।

संसदले प्रत्यायोजित गरेको कानून बनाउने अधिकार जुन निकाय वा अंगलाई दिएको छ, त्यसले मात्र कानून बनाउन पाउँछ । ऐनमा निर्देशिका बनाउने वा कार्यविधि बनाउने आदि अधिकार दिएको अवस्थामा मात्र अरु निकायले ती निर्देशिका वा कार्यविधि वा आदेश बनाउन सक्छ । ऐनले यो अधिकार दिएको छैन भने बनाउन सक्दैनन् । नेपालको संविधानले संसदको नियमावली बनाउने अधिकार दिएको छ । त्यस्तै संविधानले नै सरकारलाई कार्यविभाजन सम्बन्धी नियमावली बनाउने अधिकार दिएको छ । यो बनाउन पाउँछन् । यसमा कसैले हस्तक्षेप गर्न मिल्दैन । अझ यसलाई त अदालतमा समेत प्रश्न उठाउन नपाउने गरी कार्यकारीणी अधिकार प्रदत्त गरेको छ । वास्तवमा यो कानूनको परिभाषामा पर्ने प्रशासनिक आदेश (administrative order) हो । सारांशमा भन्दा केही अति न्यून अपवाद बाहेक सबै कानून बनाउने अधिकार संसदको हो । ती अपवाद पनि प्रत्यक्ष जनतामा असर पर्ने खालको कानून होइनन् खालि आन्तरिक कार्यविधिका कानून मात्र हुन् । तसर्थ कानून बनाउने निकाय संसद मात्र हो । त्यसैले सांसदलाई law maker पनि भन्ने प्रचलन विश्वमा छ । व्यवस्थापिका भनेको पनि विधि बनाउने घर नै भनेको हो र व्यवस्थाको कानूनी नाम संविधान हो । संविधानको राजनैतिक नाम व्यवस्था हो । त्यसैले legislative भनेर अंग्रेजीमा भन्ने गरेका छन् । यसको मतलव हो कानून बनाउने थलो संसद हो । legislature भनेको विधि निर्माता भनेको हो । विधिको पर्यायवाची शब्द कानून हो । विधिको शासन भनेको कानूनको शासन हो । संसदको एक मात्र मुख्य काम देश र जनताको लागि आवश्यक पर्ने कानून बनाउने हो । कानून बनाउन देशको विभिन्न क्षेत्रबाट जनताद्वारा निर्वाचित वा छनौट भएका प्रतिनिधिले कानून बनाउने हो । जनताले जनताको लागि बनाउने विधि संसदको नामबाट बनाउँछ ।

सांसद र निर्वाचन क्षेत्र

कानून सम्पूर्ण जनताको लागि बनाउनु पर्ने भएकोले देश भरीका जनताको प्रतिनिधित्व गराउन विभिन्न निर्वाचन क्षेत्र कायम गरिएको हो । नेपालमा पनि २७५ निर्वाचन क्षेत्र कायम यहीं कारणले गरेको हो । यति कुरा पनि हामीले स्थापित गर्न सकेका छैनौ । संसदको यो मुख्य काम बाहेक सरकार बनाउने र बजेट बनाउने पनि हो । बजेट पनि खास गरी कानून नै हो । आर्थिक ऐनका आधारमा बजेट तयार हुन्छ । यो ऐन हरेक वर्ष बेग्ला बेग्लै बनाइन्छ । यसैको आधारमा रकम बाँडफाँट हुन्छ । सरकार विकास निर्माण लगायतको प्रशासन चलाउछ । यो कुरा विकसित, अर्धविकसित र विकासोन्मुख जुनसुकै देशमा लागु हुने नीति हो । संसद कानून बनाउने एक मात्र थलो हो ।

संसद बाहेक अरुले कानून बनाउन नसक्ने पद्धतिको आत्मसात् गरेपछि संसदलाई अन्य काममा भुलाउनु हुँदैन । अन्य काममा भुलाएर आवश्यक बेलामा कानून नबनाउने वा कच्चा कानून वा जनविरोधी कानून वा अपुग कानून वा अर्ध कानून बनाउनु पर्ने अवस्थामा सांसदलाई पुऱ्याउने खेल संसारमा भई रहन्छ । सरकारसँग धन, बल, सत्ता हुन्छ । यसले कानून बनाउने काममा संसदलाई विथोल्न खोज्दछ । आफु सत्तामा टिकी रहन कानून कमजोर, जनता कमजोर बनाउन खोज्दछ । के गर्दा संसद कानून बनाउनमा चुक्दछ, के गर्दा सरकारले पेश गरेको कानून हुबहु पारित गर्दछ, यसै खेलमा सरकार लाग्दछ । मन्त्री बनाएर हुन्छ कि कुनै अर्कै पद भिराएर हुन्छ कि विभिन्न बहानामा पैसा राज्यकोषबाटै दिएर हुन्छ कि । यसैमा संसद चनाखो हुन जरुरी छ ।

नयाँ कानून बनाउने वा अद्यावधिक गर्ने

नेपालमा पनि सांसदलाई कानून बनाउन अलमल्याउने रोग लाग्छ कि भन्ने डर छ । कानून बनाउने तर त्यो कानून लागु भयो भएन, जनताले त्यो कानून कस्तो ठाने, यो विषय पनि संसदको अनुगमनको विषय हो । तीन थरी निकायबाट राज्य संचालन हुन्छ । व्यवस्थापिका, न्यायपालीका, कार्यपालीका यी तीनै थरी निकायको आ-आफ्नै काम हुन्छ । सांसद, जनताको प्रतिनिधि भएको हुँदा जनतालाई आवश्यक पर्ने सबै कुरा उसले पुरा गर्नु पर्छ । उसले पुल, बाटो, अस्पताल बनाउनु पर्छ । मुद्दा मिलाई दिनु पर्छ, जागिर खोजी दिनु पर्छ, व्यवसाय मिलाई दिनु पर्छ आदी । यही तर्कको कारण हाम्रो देश भ्रष्टाचारयुक्त भएको, विकास नभएको, निर्वाचन महंगो भएको, जनप्रतिनिधि वा सांसद बदनाम भएको हो । भारत लगायत दक्षिण एशियामा पनि यस्तै प्रक्रिया शुरु हुदैछ । यस्ता कुराहरु अन्य मुलुकमा पनि छ भन्ने हचुवा तर्क गरेर सांसदलाई नै योजना तर्जुमा गर्ने, विकासका काममा संलग्न गराउने, विभिन्न निकायमा भनसुन गरेर आफ्नालाई जागीर व्यवसाय मिलाउने आदी गर्ने सांसद बनाउनु पर्दछ भन्दछन् । यो नै अभिषाप हो । विकसित मुलुकमा सांसदलाई केही रकम निजको स्वेच्छामा खर्च गर्न दिइन्छ । त्यो संसदलाई कार्यपालिकाको काम दिएको होइन । उसले गर्ने काम त्यै विधान बनाउने नै हो ।

सांसद र सरकार

केही मुलुकमा सांसदको अर्को नाम विधायक अर्थात् कानून निर्माता हो भन्ने कुरा नै भुल्न थालेको देखिन्छ । विगतमा नेपालमा राजतन्त्रात्मक व्यवस्था थियो । कानून राजाले बनाउँथे । प्रतिनिधिले राजाको काम गरी दिन्थे । त्यसैले विकासको काम पनि राजाले नै गर्थे । यहिं चलनमा तत्कालिन जनप्रतिनिधिहरु विकासका वा राजाका खेताला बनेका थिए । हाल नेपाल गणतान्त्रिक अवस्था, लोकतान्त्रिक एवं संघीय व्यवस्थामा छ । अब विकासका काम स्थानीय तहले, प्रदेश सरकारले, संघीय सरकारले गर्ने हो । बजेट खर्च उनीहरुले गर्ने हो । वडादेखि संघसम्म कार्यपालिका छ, गाउँ कार्यपालिका नाम नै राखेका छौं । स्थानीय सरकार, प्रदेश सरकार नाम नै संविधान वा कानूनमा राखेका छौ । संविधानले नै कानून बनाउने अभिभारा संसदलाई सुम्पेको छ । विकास निर्माण र प्रशासन चलाउने काम संसदलाई दिएको छैन । संविधानले नदिएको काममा लाग्ने, संविधानले दिएको काममा कम महत्व दिने गरेमा संविधानको पालना भएको देखिदैन । कार्यपालिका वा कार्यकारिणीको अर्थ के हामीले बुझेनौ ? व्यवस्थापिका सदस्य हुने अनी कार्यपालिकाको काम गर्ने स्वभाव बदल्न आवश्यक छ । यस्तो प्रशिक्षण संसदले नै सांसदलाई दिनु पर्ने देखिन्छ । अहिले प्रदेशले कानून पाएन । स्थानीय निकाय कानूनको अभावमा अगाडि बढेन । संघीय कानूनको अभावले देश चलेन । बनाएका कानूनमा पनि जनताको उचित प्रतिनिधित्व भएन । कानून ठिक नभएर देश विकास नै भएन ।

मोही, किसान, मजदुर, शिक्षा, स्वास्थ्य, संस्कृति, उद्योग सबै कानून युग अनुसार भएन भन्ने कुरा दिनदिनै जतातै सुनिन्छ । विकसित मुलुकमा कानूनका कारण तिव्र विकास भएका छन् भन्ने पनि सुनिन्छ । जापानमा होस् वा

भारतका विभिन्न प्रान्तमा होस, युरोपका विभिन्न विकसित मुलुकमा होस सांसदको विधि निर्माण कार्यमा मद्दत पुऱ्याउन सुविधा सम्पन्न सचिवालय, आवश्यक विज्ञहरु, उपयुक्त संयन्त्र, सांसदलाई जुटाएको देखिन्छ तर हाम्रो देशमा सांसद बस्ने एउटा मेच समेत निर्वाचन क्षेत्रदेखि संसद भवनसम्म सांसदहरुलाई छैन । अनि सधैं मन्त्रालय, मन्त्री, कर्मचारीको कार्यकक्षमा गई दुई चारलाख विकास रकम हाल्न मागी रहेको देखिन्छ । यता विधेयक छलफलमा कोरम पुग्दैन । समितिहरुको वैठक पर्याप्त बस्न सक्दैन । सांसदले कस्ता कति कानून किन बनाए भन्ने कुराको होस समेत हुँदैन । बनेका कानून सरकारले सांसदलाई उपलव्ध समेत गराउँदैन । देशमा कतिवटा कानून छन् ? ती कानून कति जनप्रिय छन् ? यो सांसदलाई वास्ता हुँदैन भने यो देशमा कानून सरकार र कर्मचारीतन्त्रले मात्र बनाउदा देश बेहालमा पुग्न गएको छ । अनि यो देश कसरी विकास हुने ? सांसद अस्पतालमा, मन्त्रालयमा सिफारिस गर्न, पुल सडक बनाउने डोजर खोज्न हिडेको देखिन्छ । यो कसलाई सम्झाउने ? कसरी बुझाउने ? फसाद परेको छ ।

विधेयक (कानूनको प्रारम्भिक मस्यौदा) दुई तरिकाबाट संसदमा पुग्ने व्यवस्था संविधान तथा कानूनले गरेको छ । एक सरकारको मन्त्रीबाट र अर्को सांसदबाट । मन्त्रीले विधेयक पेश गर्दछन् तर मन्त्रीले सो विधेयकको व्याख्या गर्दैनन् । मन्त्री बाहेक संसदमा कर्मचारीले वोल्न मिल्दैन । यहि कारण विधेयक संसदमा छलफल पर्याप्त हुन नसक्ने भएकोले संसदीय समितिमा पठाइन्छ । जहाँ सचिव, कर्मचारी, मन्त्री समेत बसेर अझ आवश्यक परेमा सरोकारवालालाई समेत बोलाएर छलफल गरिन्छ । आवश्यक परेमा विधेयक बारेमा जनप्रतिक्रिया समेत लिइन्छ । यस्तो काममा प्राय गणपुरक संख्या पुग्दैन । किनकी सांसदको मुख्य काम यहि हो भन्ने कुरा हामीले अभ्यस्त गराउन सकेका छैनौं । सांसदबाट विधेयक सदनमा पेश हुने भनेको त विरलै छ । २०१५ सालदेखि नेपालको संसदीय इतिहासमा बढीमा ५ विधेयक पनि गैरसरकारी विधेयकका रुपमा सांसदबाट पेश हुन सकेको छैन । विधेयक सांसदले पेश गर्नका लागि विज्ञता, स्रोत साधन चाहिन्छ । त्यो सांसदलाई प्राप्त छैन । सरकारबाट आएको विधेयक माथि पर्याप्त छलफल आवश्यक हुने हो तर सरकार बनाउन चाहिने संख्याको आधारमा सरकारबाट पेश भएका विधेयक संसदबाट पारित भएको देखिन्छ । भ्वाट्ट हेर्दा विधेयक पास गर्दा प्रकृया लामो देखिन्छ । नियमावली बमोजिमको लामो प्रकृयालाई लत्याई विधेयक पारित हुन्छ । त्यहाँ कोही कसैबाट प्रश्न उठदैन । सरकार वन्दाको अवस्थाको संख्याका आधारमा, बैठकको आवाजको अनुमानबाट पारित हुन्छ । यसलाई कसरी विकसित प्रकृयामा लैजाने, संसदको विषय हो, सरकारको विषय होइन । सांसद मन्त्रीमुखी हुन विकासका कारणले वाध्य भएको देखिन्छ । यहि नै अभिषाप हो । जनतालाई भन्नु पर्छ कि सांसद कानून बनाउने, नीति बनाउने पद हो । बजेट संसदले पारित गर्छ । त्यो पारित बजेटले स्थानीय तह वा प्रदेश समेतले विकास गर्छ । तसर्थ ती सबै विकास कानूनका कारणले भएको हो ।

अबको बाटो

विधेयकमा प्रस्तावना किन वेग्लै पारित गरिन्छ ? नाम र प्रारम्भ किन वेग्लै पारित गरिन्छ ? संशोधनलाई किन अंग बनाइन्छ अनि जोडेर पूर्ण रुपमा विधेयक पारित किन गरिन्छ ? यस्तो विषयको प्रशिक्षण पनि संसदमा आवश्यक छ । विधेयकको काम नै संसदको मुख्य काम हो भनेर अन्तरक्रिया हुन जरुरी छ । विकासका काम सरकारको हो । विधिको काम सांसदको हो । शिक्षा, स्वास्थ्य नीति बनाइयो । गुठीको कुरा मिलाइयो । कृषि नीति बनाइयो, श्रम र श्रमिकका कानून यस्तो बनाइयो भनेर सांसदले जनतामा भन्न सक्ने दिन कहिले आउला ? त्यो दिन नै मुलुकको जटिल अवस्था पार भएको दिन हो भन्न सकिन्छ । अव यसको प्रकृया शुरु गरौं । किनकि नयाँ व्यवस्था, नयाँ संविधान, नयाँ कानून, नयाँ युग, नयाँ पदाधिकारी, नयाँ रफतार भएको बेला सांसदलाई वास्तविक विधायक बनाउने योजना बनाऔं । सांसदले विकासको प्रकृयामा भाग लिने भनेको बजेट पारित गर्ने हो । बजेट सरकारले संसदमा पेश गर्छ । यो बजेट पारित भएन भने सरकार नैतिक रुपले हट्न बाध्य हुन्छ । बजेट पारित गर्न धेरै प्रक्रियाहरु छन् । बजेट सरकारले ल्याउनुभन्दा पहिला बजेट बारेमा संसदमा छलफल हुन्छ । बजेटको सिद्धान्तहरु बारेमा संसदमा बहस हुन्छ । यो वर्षको बजेटको मुख्य निर्देशक सिद्धान्तहरु के के हुन् ? के विषयमा बजेटको प्राथमिकता हो ? शिक्षामा, कृषिमा आदी क्षेत्रहरुमा कसरी बजेट वाँडफाँड गर्ने ? कुन शीर्षकमा कसरी रकम विनियोजन गर्ने आदि भई सकेपछि सरकारले बजेट सदनमा पेश गर्छ । पेश भएको बजेटमा पुनः

सैद्धान्तिक छलफल हुन्छ । अनि हरेक मन्त्रालयमा विनियोजन वा छुट्याएको रकम बारेमा छुट्टा छुट्टै छलफल हुन्छ । हरेक सांसदको बहसलाई मन्त्रीले उत्तर दिन्छन् । बजेटमा संशोधन हुन सक्छ । मन्त्रीले स्वीकार गर्न सक्दछन् । बजेट पारित गर्दा मतदान हुन्छ । वहुमतले मात्र बजेट पारित हुन्छ । यहि काम नै सांसदको विकास सम्वन्धी नीतिको काम हो । यहि नीति अनुरुपको रकमले स्थानीय तहले काम गर्छ ।

स्थानीय तहले गर्ने कामको निम्ति पनि कानून र नीति चाहिन्छ । त्यो पनि संसदले बनाई दिएको हुन्छ । सरकारले राम्रो काम गरेन भने सांसदले सरकारलाई विभिन्न प्रस्ताव राख्न सक्दछन् र सरकारलाई निर्देशन पनि दिन सक्दछन् । अत्यन्त जरुरीको ध्यानाकर्षणको प्रस्तावद्वारा संसदले सरकारलाई निर्देशन दिन सक्छ । संकल्प प्रस्तावद्वारा संसदले सरकारलाई काम गर्न वाध्य पार्न सक्छ । ध्यानाकर्षणको प्रस्तावद्वारा संसदले सरकारलाई सचेत पार्न सक्छ । संसदले मसिनो काम गर्न नभ्याउदा समिति बनाएर काम गर्दछ । विभिन्न विषयगत समिति, विशेष समिति, संघीय संसदको संयुक्त समिति यी समितिहरुले संसदको अधिकार प्रयोग गर्दछन् । यसमा सांसदहरुले पूर्ण समय दिनु पर्ने हुन्छ । यसमा औपचारिक अनौपचारिक, अध्ययन, खोज एवं जनप्रतिक्रिया समेत लिन सकिन्छ । समितिले आ-आफ्ना विषयमा कानून बनाउने, सरकारका कामका रेखदेख गर्ने, सरकारलाई सुझाव निर्देशनद्वारा जवाफदेही बनाई राज्यका सबै अंगलाई जवाफदेही बनाउने ।

राज्यका सबै अंगहरु संसद मार्फत जनता प्रति जवाफदेही हुने व्यवस्था नै लोकतान्त्रिक व्यवस्था हो । हाम्रो संविधानले यी समितिले बनाएको वार्षीक प्रतिवेदन सभाले छलफल गरेर पारित गर्दछ । यो नै संसदको आधिकारिक पूर्ण काम हो । राज्यका निर्देशक सिद्धान्त र मौलिक हक तथा राज्यका अंगका काम कारवाहीको अनुगमन मूल्याङ्कन गर्ने काम पनि संसदको हो । संवैधानिक निकायको काम कारवाहीलाई अनुगमन र मूल्याङ्कन गरी निर्देशन दिने काम पनि संसदको हो । सर्वोच्च अदालतको वार्षिक प्रतिवेदन माथि पनि संसदले छलफल गरी सुझाव दिने व्यवस्था समेत संविधानको धारा १३८ मा गरिएको छ । यसको मतलव नीतिका कुरा राज्यका अंगका कामका कुरा, सरकारको गठन, नियन्त्रण समेतका कुरा, विधि बनाउने कुरा संसदको हो । यति ठूलो काम गर्नु पर्ने संसदले आफ्ना सदस्यलाई अन्त भुलाउने, गैर संवैधानिक कार्यमा उत्प्रेरित गर्ने, सांसदको लागि चाहिने आवश्यक श्रोत साधन नदिने कार्य गर्नु संविधानको पालना नगर्नु सरह हो । संविधानमा कार्यपालिकाले गर्ने काम संसदले गर्ने वैकल्पिक व्यवस्था समेत गरेको छैन । विकासका कुरा, प्रशासनका कुरा सबै कार्यपालिकाको काम हो । त्यसमा पनि प्रदेश कार्यपालिका, गाउँ कार्यपालिका पनि संघीयतामा सक्रिय छन् । अर्थात् प्रदेश सरकार, गाउँ सरकार क्रियाशील छन् । यी सबै कुराबाट के बुझिन्छ भने व्यवस्थापिका वा संसदले राम्रा एवं जनमुखी कानून बनाउन सक्रिय हुन वाञ्छनीय छ ।

प्राचीन रुपमा युनानमा यस्तै सभाहरु थिए । भारतमा केही ठाउँमा थिए । रोममा ट्रयुवुतहरु थिए । यी सबै संसदकै रुप हुन् । मध्य युगमा स्पेन, वेलायत, फ्रान्स आदि देशमा संसदको उदय भयो । हालको संसदको विकास वेलायती संसदबाट नै भएको देखिन्छ । यी सबैको काम विधि, नीति बनाउने नै थियो । हाल विभिन्न देशमा संसद वा व्यवस्थापिका छन् । जस्तै नर्थ र साउथ कोरियामा क्रमशः सुपर पिपुल्स एसेम्बली, नेशनल एसेम्बली नाममा संसद रहेको छ । लेबनानमा चेम्वर एसेम्बली, पेरुमा नेशनल कंग्रेस, साउथ अमेरिकामा हाउस अफ एसेम्बली, चीनमा नेशनल पिपुल्स कंग्रेस, फ्रान्समा नेशनल एसेम्वली, स्विट्जरल्याण्डमा फेडरल एसेम्वली, अष्ट्रेलियामा फेडरल पार्लियामेन्ट, क्यानाडामा हाउस अफ कमन एण्ड सिनेट, जर्मनीमा वोडेस्टक, बेलायतमा पार्लियामेन्ट र अमेरिकामा कंग्रेस नाम राखिएको छ । यी सबै देशका संसद हुन् । जे नाम राखे पनि संसदको मुख्य काम कानून बनाउने, नीति बनाउने, सरकार नियन्त्रण गर्ने हो ।

भारतको पार्लियामेन्टको मुख्य काममा नयाँ कानून बनाउने, पुराना कानून अपडेट गर्ने, जनता, नागरिक वा मतदाताको प्रतिनिधित्व गर्ने (जुन प्रतिनिधित्व संसदको कामको निम्ति हो) सरकारको कामको चुनौती (परिक्षण, अनुगमन) र नियन्त्रण गर्ने, महत्वपूर्ण विषयमा संसद भित्र बहस गर्ने, सरकारको बजेट, कर र खर्च बारेमा बहस गर्ने । वेलायतको संसदले पनि सरकारको कामको नियन्त्रण र चुनौतीहरु हेर्ने, कानून निर्माण र संशोधन गर्ने, जल्दाबल्दा विषयमा बहस गर्ने, सरकारको खर्च र बजेट स्वीकृत गर्ने मुख्य काम हुन् । प्रदेश सभामा पनि यीनै कुरा लागू हुन्छन् ।

प्रदेश सरकारको गठन, नियन्त्रण निर्देशन तथा बजेट पारित गर्ने काम नै प्रदेश सभाको हो । यसैको सानो रुप स्थानीय व्यवस्थापिकाको हो । यही सिद्धान्त अनुरुपम काम स्थानीय व्यवस्थापिकाले काम गरेको हुन्छ । यसमा अरु कुरा अलि फरक छ । व्यवस्थापिकाले कार्यपालिका गठन पूरै रुपले गर्दैन । यसका निम्ति सांसदलाई सो कामको लागि आवश्यक पर्ने श्रोत साधन र सुविधा सम्पन्न गराउने काम संसदको हो । संसदले बजेट पारित गर्दा वा सरकारको बजेट स्वीकृत गर्दा यसलाई ध्यान दिनु पर्ने नितान्त जरुरी छ ।

अन्तमा नेपालमा संघीयतासहितको संघीय संसदमा गणतन्त्रसहितको लोकतन्त्र आए पछिको लिखित संविधानमा व्यवस्था भएको प्रावधान अनुरुप संसदलाई वास्तविक विधायक बनाउने काम शुरु गरेर जानु नै श्रेयकर हो । संविधानतः अबको संघीय संसदले तिनवटा काम गर्नु पर्ने छ । कानून बनाउने, बजेट बनाउने, सरकार बनाउने । यति काम बाहेक अरु काम राज्यका अरु निकाय वा अंगले गर्नेछन् ।

सन्दर्भ सामाग्री

- नेपालको संविधान,
- बेलायतको संविधान,
- भारतको संविधान,
- अमेरिकी संविधान,
- संघीय संसद नियमावली,
- अन्य देशका संविधान,
- नेपालको अन्तरिम संविधान ।

संघीय संसदमा राष्ट्रिय सभाको महत्व

मा. कोमल वली*

भूमिका

मानव जातिलाई सामाजिक प्राणी भनेर सम्बोधन गरिन्छ किनभने मानव जातिको अस्तित्त्व केवल संगठित रूपमा मात्र सम्भव छ । यस तथ्यलाई संस्कृतमा 'संघे शक्ति कलौ युगे' (कलियुगमा केवल संघमा शक्ति निहित हुन्छ) भनी वर्णन गरिएको छ । यसरी दृष्टिगोचर आधुनिककालमा मात्र नभई पौराणिककालदेखि नै मानव शक्ति संघमा विद्यमान रहेको कुरा भान हुन्छ । आधुनिक पाश्चात्य मान्यता अनुसार मानव जातिको विकास क्रमिक विकासको सिद्धान्त अनुसार भएको मानिन्छ । मानव समुदायको विकासको स्तर वृद्धिसँगै शक्तिको स्रोत समूह र हतियार दुई कुरामा निर्भर रहन थाल्यो । मानवजाति आफ्ना आधारभूत आवश्यकता पूरा गर्नलाई यी दुई शक्तिको प्रयोग गर्न थाल्यो । शक्तिको प्रथम स्रोत समूह थियो भने दोस्रो स्रोत हतियार थियो, जुन ढुङ्गाबाट बनाइएको हुन्थ्यो । जुन युगमा ढुङ्गाबाट हतियारको निर्माण गरियो, त्यस युगलाई ढुङ्गे युग भनेर चिनिन्छ ।

मानव जातिको आवश्यकताका कारणले मानव जातिले समाजको निर्माण गर्न थाल्यो, साथै हतियारको पनि । प्राग ऐतिहासिक अध्ययन अनुसार मानव समुदाय ढुङ्गा हुँदै धातुको हतियार बनाउँदै समाज अघि बढ्दै गयो । समाज शक्तिको सन्तुलन, समन्वय, सहकार्य र युद्ध सधैं सँगसँगै अगाडि बढ्न थाल्यो । बढी शक्ति सञ्चय गर्न सक्ने र परिचालन गर्न सक्ने व्यक्तिले समाजको नेतृत्त्व लिने परम्पराको थालनी भयो । समाज क्रमशः संगठित हुन थाल्यो र संगठित समाजले राज्यको स्वरूप ग्रहण गर्न थाल्यो । समाज विकासका सन्दर्भमा र समाजमा राज्य नामक संयन्त्रको विकासको सन्दर्भमा विभिन्न समाजशास्त्रीहरूका अनेक तर्क छन् । यी अनेक सिद्धान्तहरूमध्ये सबैभन्दा आकर्षक सिद्धान्त चाहिँ सामाजिक सम्झौताको सिद्धान्त हो ।

ज्याँ ज्याक रूसोले आफ्नो पुस्तक *Du contrat social ou Principes du droit politique, 1762* मा समाज र राज्यको विकास मानव जातिको आपसी हित तथा सहअस्तित्त्वका लागि उनीहरूले सामाजिक अनुबन्धन गर्दछन् भन्ने सिद्धान्तको प्रतिपादन गरे । समुदायमा रहेका शक्तिशाली व्यक्ति र आम सदस्यहरूका बीचमा सामाजिक अनुबन्ध (Social Contract) हुने सिद्धान्त थियो । अर्को शब्दमा भन्ने हो भने आम मानिसहरूले निश्चित व्यक्तिगत स्वतन्त्रता र सुरक्षाको बदलामा शक्तिशाली शासकको शासन स्वीकार गर्ने सामाजिक अनुबन्ध भयो । यसै सामाजिक अनुबन्धबाट नै राज्यको उत्पत्ति भएको राय छ, रूसोको । समाज अघि बढ्दै जाँदा विभिन्न समस्याहरू सिर्जना हुँदै गए र समाधान पनि पत्ता लाग्दै गयो जसलाई क्रमिक विकासको सिद्धान्त भन्न थालियो । समाज अघि बढ्ने क्रममा कुनै समुदायले एक थरीको त कुनै समुदायले अर्को थरीको सामाजिक सिद्धान्तहरू अवलम्बन गर्दै पुनः सुधारको प्रयास गर्दै अगाडि बढे । आपसी हित, सुरक्षा तथा आवश्यकता परिपूर्तिका लागि समाजको उत्पत्ति भयो भने समाजमा अधिकार र कर्तव्यको कुरा उठ्न थालेपछि त्यसले राज्यको रूप लिन थाल्यो । राज्य जनताप्रति उत्तरदायी हुनुपर्ने सामाजिक सम्झौता अनुसार राज्यले कर उठाउन पाउने तथा जनतालाई सुरक्षा दिनुपर्ने सङ्कुचित दायराभित्र राज्यले कार्य गर्दथे । समयक्रमसँगै राज्यको उत्तरदायित्व फराकिलो हुँदै गयो । जनताको वृहत्तर हित र कल्याणको लागि कार्य गर्ने ध्येय भएका राज्यहरूलाई कल्याणकारी राज्यको संज्ञा दिन थालियो ।

* सदस्य, राष्ट्रिय सभा

आधुनिक इतिहासमा युरोपमा यी सम्पूर्ण सिद्धान्त प्रतिपादित गरिएको देखिए पनि पौराणिक कालमा पूर्वीय भूगोलमा प्रशस्त मात्रामा राजनीतिक तथा सामाजिक अभियानहरू सञ्चालन भएको दृष्टान्तहरू पाइन्छन् । पूर्वमा राज्यको मात्र नभई पूर्ण कल्याणकारी रामराज्यको समेत परिकल्पना गरिएको थियो । पाश्चात्य विद्वान्हरूले रामराज्यको समकक्षमा Utopia भनिने पूर्ण कल्याणकारी राज्यको परिकल्पना गरेका छन् । आधुनिक समयमा Utopia वा रामराज्य पूर्ण रूपमा व्यवहारमा लागू गर्न सकिने वा नसकिने भन्ने बहसको विषय हो । आजको विश्वमा राज्यहरूले न्यूनतम शासन (Minimum Governance) सञ्चालन गर्नुपर्दछ भन्ने सिद्धान्त पनि आइसकेको छ । अराजकतावाद (Anarchism) का अनुसार त राज्यले कहिल्यै पनि जनताको हित गर्दैन, राज्यले कैदीखाना निर्माण गर्दछ जब कि समाज हितको लागि कैदीखाना होइन, सुधार केन्द्र खोलिनु पर्छ भनेर समेत मत व्यक्त गरिसकेका छन् । यी बहसहरूको अर्थ कम्तीमा राज्य जनउत्तरदायी र लोककल्याणकारी त हुनै पर्दछ भन्ने हो ।

यसै लोक कल्याणकारी राज्यको अवधारणाको आधारमा विश्व राजनीतिमा प्रजातान्त्रिक पद्धतिको विकास हुन थाल्यो । युरोपमा मध्ययुगपछि पुनर्जागरण युगमा तर्कको विकास हुन थाल्यो । सन् १२१५ मा बेलायतका राजाले जनताको हित संरक्षण गर्न Magna Carta जारी गरेपछि औपचारिक रूपमा राज्यले जनअधिकारको लिखित घोषणा गर्ने परम्पराको थालनी भयो । राजाले सल्लाहकारहरूको सल्लाह अनुसार मात्र शासन सञ्चालन गर्न सक्ने कानूनी बन्धन सक्रिय हुन थाल्यो । राजाको सर्वशक्ति (Absolute Power) क्षीण हुँदै गयो । राज्य सञ्चालन व्यक्तिगत सुझबुझबाट नभई कानूनी प्रक्रियाबाट अघि बढाउन थालियो । युरोपमा प्रतिपादन गरिएका सामाजिक, राजनीतिक तथा कानूनी सिद्धान्त अनुसार सरकार सञ्चालन गर्ने परम्परा बस्दै गयो ।

बेलायतको इतिहासमा राजाद्वारा कर संकलन वा अन्य कुनै कार्यमा सल्लाह प्रदान गर्न गिर्जाघरका पदाधिकारी वा राजघरानाका व्यक्तिहरू राखेर सल्लाहकार सभा राख्ने प्रचलन रहेको पाइन्छ तर सन् १३४१ मा सर्वसाधारणहरूले प्रथम पटक उच्च घरानाका पदाधिकारीहरूको भन्दा बेग्लै सभा डाके । यसको परिणामस्वरूप सन् १५४४ पछि उच्च घरानाका सल्लाहकारहरूको सभा House of Lords र सर्वसाधारणहरूको सभा House of Commons को रूपमा स्थापित भए र यी दुवैलाई संयुक्त रूपमा भने House of Parliament भन्न थालियो । बेलायतबाट शुरु भएको संसदीय शासन प्रणाली क्रमशः विश्वका धेरैजसो प्रजातान्त्रिक शासन प्रणाली अंगीकार गरेका राज्यहरूले अवलम्बन गर्दै गए । उत्तरपश्चिम युरोपका स्क्याण्डिनेभिया प्रायद्वीपका नर्वे, डेनमार्क, फिनल्याण्ड जस्ता राष्ट्रहरूले त प्रत्यक्ष जनसहभागिताबाट महत्त्वपूर्ण निर्णयहरू गर्ने परम्परा नै बसालेका थिए । आधुनिक राज्यहरु निकै ठूला र धेरै जनसंख्यायुक्त हुने भएको हुनाले जनताहरूको प्रत्यक्ष सल्लाहबाट शासन संचालन असम्भव हुने भएकोले प्रतिनिधिमूलक व्यवस्थाको प्रादुर्भाव भयो । विश्व राजनीतिमा मूलतः दोस्रो विश्व युद्धपछि साम्राज्यवाद र उपनिवेशवादको अन्त्य हुँदै जाने क्रम सुरु भएसँगै राष्ट्रहरूले स्वतन्त्रता प्राप्त गर्न थाले । यससँगै जनविश्वास लिन सफल प्रतिनिधिमूलक शासन प्रणालीको विकासको लहर चल्न थाल्यो । त्यसपछि विश्वमा जननिर्वाचित प्रतिनिधिहरूको सहभागितामा शासन सञ्चालन गर्ने प्रणाली सर्वोत्तम शासन पद्धतिको रूपमा स्थापित भयो ।

राजनीतिशास्त्री मन्टेस्क्यूको शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्त (Theory of Separation of Power) का अनुसार राज्यका सम्पूर्ण व्यवस्थापकीय (Legislative) कार्यकारिणी (Executive) र न्यायिक (Judicial) कार्यहरू एउटै निकायबाट सम्पादन गरिनु हुँदैन । मन्टेस्क्यूले आफ्नो पुस्तक 'The Spirit of Laws' १७४८ मा यस सिद्धान्तको प्रतिपादन गरेका थिए । सरकारका तीन अङ्गहरू व्यवस्थापिका, कार्यपालिका र न्यायपालिकाका आ-आफ्ना काम, कर्तव्य तथा अधिकारहरू छन् । जनताको अधिकारको रक्षा, सरकारका अंगहरूलाई निरंकुश हुनबाट रोक्न समेत शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्त अवलम्बन गर्नुपर्ने देखिन्छ । तीनवटा बेग्लाबेग्लै अंगहरूले बेग्लाबेग्लै अधिकारको प्रयोग तथा कर्तव्यको पालना मात्र नभई एकआपसमा नियन्त्रण तथा सन्तुलन समेत होस् भन्ने यस सिद्धान्तको मर्म रहेको छ । राज्य सरकारका प्रमुख तीन अंगहरूका बीचमा कामको स्वतन्त्रता तथा एक अर्कामा नियन्त्रण तथा सन्तुलन कायम रहिरहोस् भनी यिनका अधिकार तथा कर्तव्यहरुलाई पृथकीकरण गरिएको हुन्छ । शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्तको आफ्नै कमजोरी पनि रहेको छ । सरकारका तीन वटा अन्योन्याश्रित अंगहरू पूर्ण रूपमा पृथक् हुन सम्भव हुदैन । यस सिद्धान्तका आलोचकहरूले सरकारका तीन अंगहरू एकआपसमा स्वतन्त्र रहन खोज्दा आपसी मनमुटाव हुने तथा कार्यहरूमा अवरोध सिर्जना हुन

सक्दछ । त्यसैले यसका आलोचकहरू शक्तिको पृथकीकरण (Separation of Powers) नभई कार्यको पृथकीकरण (Separation of Fuctions) हुनुपर्नेमा जोड दिन्छन् ।

तर विश्वमा जब ठूला साम्राज्यहरूको उदय भयो जनअधिकार, प्रत्यक्ष प्रजातन्त्रभन्दा पनि साम्राज्यवाद र साना राज्यहरूको औपनिवेशिकीकरणमा होड चल्न थाले । प्रथम तथा द्वितीय विश्वयुद्धपछि भने विश्व परिदृष्य फेरिन पुग्यो । ठूला ठूला साम्राज्यको पतन भई साना तथा मझौला राज्यहरुको उत्पत्ति हुन थाल्यो । शक्तिशाली शासकहरूको शासन पतन भई जनविश्वास लिन सफल प्रतिनिधिमूलक शासकहरूको उदय हुन थाल्यो ।

आजको ठूलो जनसंख्या र क्षेत्रफल भएकामा मुलुकमा दुईवटा जनप्रतिनिभिमूलक पद्धतिहरू प्रचलित छन् । संसदीय प्रणाली (Parliamentary System) र अध्यक्षात्मक/राष्ट्रपतीय शासन प्रणाली (Presidential System) । संसदीय शासन प्रणालीमा आम निर्वाचन मार्फत् राज्यको संसदमा बहुमत प्राप्त गर्ने दल सरकारको नेतृत्त्व गर्न सक्ने पद्धतिलाई संसदीय शासन प्रणाली र राष्ट्राध्यक्ष नै प्रमुख कार्यकारी हुने गरी राष्ट्राध्यक्षको नै प्रत्यक्ष निर्वाचन हुने पद्धतिलाई अध्यक्षात्मक/राष्ट्रपतीय शासन प्रणाली (Presidential System) भनिन्छ । यस प्रकारको पद्धतिमा पनि संसदको भूमिका भने निकै महत्त्वपूर्ण हुने गर्दछ । संसदीय शासन प्रणालीमा राज्य सञ्चालनका लागि आवश्यक कानून निर्माण गर्ने उद्देश्यका लागि बालिग मताधिकारको प्रयोगद्वारा जननिर्वाचित प्रतिनिधिहरूको संसद निर्माण गर्ने कानूनी व्यवस्था हुन्छ । विश्वमा व्यवस्थापिकाहरू एक सदनात्मक (Unicameral) र दुई सदनात्मक (Bicameral) गरी दुई प्रकारका हुने गर्दछन् । विशेषगरी प्रत्यक्ष निर्वाचनद्वारा निर्वाचित भई आएका प्रतिनिधिहरु तल्लो सदन (Lower House) मा रहेको देखिएको छ । यद्यपि संयुक्त राज्य अमेरिकामा Senate नामक माथिल्लो सदन पनि प्रत्यक्ष रुपमा निर्वाचित प्रतिनिधिहरुको नै सदन हो । विश्वमा अधिकांश संसदीय शासन प्रणाली भएका मुलुकहरूमा दुई सदनात्मक (Bicameral) व्यवस्थापिकाको प्रचलन रही आएको देखिन्छ । अमेरिकामा House of Representatives र Senate, बेलायतमा House of Commons / House of Lords, भारतमा लोक सभा र राज्य सभा, नेपालमा प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभा, फ्रान्समा Assemblee Nationale र Senate गरी दुई सदनात्मक व्यवस्थापिकाको परम्परा छ । छिमेकी मित्रराष्ट्र जनवादी गणतन्त्र चीनमा भने एक सदनात्मक व्यवस्थापिकाको अभ्यास गरिएको छ ।

एउटै जनप्रतिनिधिमूलक संस्थामा सम्पूर्ण राज्यका नागरिकहरुको यथोचित प्रतिनिधित्व हुन नसक्ने वास्तविकतालाई हृदयङ्गम गरी सीमान्तकृत वर्गको समेत प्रतिनिधित्व हुन सकोस् भनी दुई सदनात्मक व्यवस्थापिकाको प्रबन्ध गरिएको हुन्छ । विशेष गरी प्रतिनिधित्व गर्न नसक्ने वर्ग वा सीमान्तकृत क्षेत्रका बासिन्दाहरु, राजनीतिदेखि टाढा रहन चाहने राष्ट्रिय जीवनमा ख्याती कमाएका व्यक्तित्त्वहरूलाई नीति निर्माण गर्ने सर्वोच्च निकायमा प्रतिनिधित्व गराउने उद्देश्यले माथिल्लो सदनमा मनोनित सदस्यहरूको समेत व्यवस्था गरिएको हुन्छ ।

विश्व प्रसिद्ध युनानी दार्शनिक प्लेटोले आफ्नो ग्रन्थ "द रिपब्लिक" मा "राजनीतिप्रति तटस्थ वा राजनीतिमा कुनै आकांक्षा नभएका व्यक्तिहरूलाई सामेल गर्न सके मात्र राष्ट्र निर्माणमा टेवा पुग्दछ" भनी आफ्नो धारणा राखेका छन् । यसको मूल मर्म पनि राष्ट्रिय जीवनमा योगदान पुऱ्याएका व्यक्तित्वलाई नीति निर्माणमा सामेल गर्नुपर्छ भन्ने नै हो ।

नेपालको सन्दर्भमा राष्ट्रिय सभा

नेपालको राजनीतिक इतिहास विश्वका अन्य मुलुकको तुलनामा छोटो छ । नेपालमा शासक वर्गको मौखिक आदेशको आधारमा सञ्चालन हुने हुकुमी शासनको युगबाट विश्वमा भएका राजनीतिक उतारचढावको प्रभावले विस्तारै बाहिर निस्किँदा जनप्रतिनिधिमूलक राजनीतिक संस्कारको विकास हुन थाल्यो । वि.सं. १९१० मा जंगबहादुर राणाले लिखित कानूनको आधारमा न्याय सञ्चालन गर्ने हेतुले प्रथमपटक मुलुकी ऐन लागू गरेका थिए । वि.सं. २००४ सालमा पद्म शम्शेरको पहलमा लिखित विधिको आधारमा राज्यको शासन सञ्चालन हुनुपर्ने अवधारणा अनुरुप नेपाल सरकार वैधानिक कानून तयार गरिएको थियो । त्यस विधानमा दुई सदनात्मक व्यवस्थापिकाको परिकल्पना गरिएको थियो । यस वैधानिक कानून अनुसार संसदको रूपमा राष्ट्रसभा र भारदारी सभा गरी दुईवटा सदन रहने व्यवस्था गरिएको थियो । तल्लो सदन राष्ट्रसभामा निर्वाचित र मनोनित गरी कम्तीमा ६० र बढिमा ७० जना सदस्य रहने र माथिल्लो सदन

भारदारी सभामा कम्तीमा २० जना र बढिमा ३० जना समावेशिताको आधारमा प्रधानमन्त्री (श्री ३) बाट मनोनित सदस्यहरू रहने व्यवस्था गरिएको थियो तर कारणवश उक्त विधान कार्यान्वयनमा भने आउन सकेन ।

नेपालमा विक्रम सम्वत् २००७ सालको राजनीतिक परिवर्तनपछि जारी भएको नेपालको अन्तरिम शासन विधान, २००७ को व्यवस्था अनुसार पनि एक सदनात्मक व्यवस्थापिकाको रुपमा सल्लाहकार सभाको व्यवस्था गरिएको थियो । त्यसपछि २०१५ मा जारी नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५ मा महासभा र प्रतिनिधि सभा नामक दुई सदन भएको व्यवस्थापिकाको प्रबन्ध गरिएको थियो । माथिल्लो सदन महासभामा निर्वाचक मण्डलद्वारा निर्वाचित १८ जना र मनोनित १८ जना गरी ३६ जना सदस्यहरू रहने व्यवस्था गरिएको थियो । तल्लो सदन प्रतिनिधि सभामा भने १०९ जना प्रत्यक्ष निर्वाचित सदस्यहरू रहने प्रावधान थियो । नेपालको संविधान २०१९ मा भने एक सदनात्मक व्यवस्थापिकाको रुपमा राष्ट्रिय पञ्चायतको प्रावधान राखिएको थियो ।

२०४६ सालको राजनीतिक परिवर्तनपछि २०४७ सालमा जारी गरिएको नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ मा प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभा नामका दुई सदनात्मक संसदको व्यवस्था गरिएको थियो । प्रतिनिधि सभामा २०५ र राष्ट्रिय सभामा निर्वाचक मण्डलद्वारा निर्वाचित र मनोनित गरी जम्मा ६० जना सदस्यहरू रहने व्यवस्था थियो । २०६३ सालमा जारी नेपालको अन्तरिम संविधानमा एक सदनात्मक व्यवस्थापिका-संसदको व्यवस्था गरिएको थियो । वि.सं. २०७२ सालमा जारी भएको नेपालको संविधानमा प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभा नामक दुई सदनात्मक संघीय संसदको व्यवस्था
गरिएको छ ।

संघीय संसदमा राष्ट्रिय सभाको महत्व

संसदीय शासन प्रणाली अंगिकार गरेका विश्वका प्रजातान्त्रिक मुलुकहरूमा अधिकांश विधेयकहरू तल्लो सदनमा प्रस्तुत हुने प्रचलन छ तर नेपालको सन्दर्भमा दुवै सदनमा विधेयकहरू प्रस्तुत हुन सक्ने व्यवस्था छ । दोस्रो अधिवेशनमा राष्ट्रिय सभामा ८ वटा विधेयकहरू उत्पत्ति भएका थिए, जसमध्ये ५ वटा विधेयकहरू दुवै सदनबाट पारित भई राष्ट्रपतिबाट प्रमाणीकरण समेत भइसकेका छन् । लामो समयदेखि संसदीय प्रजातन्त्रको अभ्यास भएतापनि नेपालको संसदीय परम्परा सुसंस्कृत हुन अझै बाँकी रहेको छ ।

हालको राष्ट्रिय सभाको गठन प्रक्रिया

नेपालको संविधानको भाग ८ को धारा ८६ अनुसार राष्ट्रिय सभालाई स्थायी सदनको संज्ञा दिइएको छ । प्रदेश सभाका सदस्य, गाउँपालिकाका अध्यक्ष र उपाध्यक्ष तथा नगरपालिकाका प्रमुख र उपप्रमुख रहेको निर्वाचक मण्डलद्वारा संघीय कानून बमोजिम प्रदेश सभाका सदस्य, गाउँपालिकाका अध्यक्ष र उपाध्यक्ष तथा नगरपालिकाका प्रमुख र उपप्रमुखको मतको भार फरक हुने गरी प्रत्येक प्रदेशबाट कम्तीमा तीन जना महिला, एकजना दलित र एकजना अपाङ्गता भएका व्यक्ति वा अल्पसंख्यक सहित आठ जनाका दरले ५६ जना निर्वाचित तथा नेपाल सरकारको सिफारिसमा राष्ट्रपतिबाट मनोनित कम्तीमा एक जना महिला सहित तीन जना गरी जम्मा ५९ जना सदस्य रहने व्यवस्था गरिएको छ ।

राष्ट्रिय सभाको विशेषता

(क) स्थायी सदन : संघीय संसदको तल्लो सदनको कार्यकाल समाप्त भई निर्वाचन सम्पन्न नभएसम्म वा अन्य कुनै कारणबश तल्लो सदन विघटन भएको अवस्थामा राष्ट्रिय सभाले नै व्यवस्थापिकाको कामकारवाही सम्पन्न गर्दछ । राष्ट्रिय सभाको एक तिहाई सदस्यको पदावधि हरेक दुई वर्षमा नविकरण हुने हुँदा यो सदन स्थायी प्रकृतिको हुन्छ ।

(ख) समानुपातिक प्रतिनिधित्व : राष्ट्रिय सभामा विशेष गरी प्रतिनिधि सभामा प्रतिनिधित्व हुन नसकेका समुदायको प्रतिनिधित्व होस् भन्ने ध्येय राखिएको छ । हरेक प्रदेशबाट कम्तिमा तीन जना महिला, एक जना दलित र एक जना अपाङ्गता भएका व्यक्ति वा अल्पसंख्यक सहित आठ जनाको प्रतिनिधित्व रहने प्रावधानले सामान्यतया: तल्लो सदनमा प्रतिनिधित्व हुन नसक्ने समुदायको प्रतिनिधित्वको प्रत्याभूति गरिएको छ । त्यति गर्दा पनि प्रतिनिधित्व हुन नसकेका र राष्ट्रिय जीवनमा ख्याती प्राप्त व्यक्तिहरुको प्रतिनिधित्व हुने गरी कम्तिमा एक जना महिला सहित तीन जना सदस्यहरुको

मनोनयन नेपाल सरकारको सिफारिसमा राष्ट्रपतिबाट हुने प्रावधान छ । यसरी प्रतिनिधित्वको हिसाबले राष्ट्रिय सभा सक्षमदेखि सीमान्तकृत वर्गको प्रतिनिधित्व गर्ने संस्था हो ।

२०१६ को फेब्रुअरीमा नयाँ दिल्लीस्थित भारतीय विश्व सम्बन्ध परिषद्लाई सम्बोधन गर्दै प्रधानमन्त्री के.पी. शर्मा ओलीले भन्नु भएको थियो, "सम्पूर्ण क्षेत्र, वर्ग, पिछडिएका एवं सीमान्तकृत जातजाति र समुदायको सामाजिक न्याय सुनिश्चित गर्नु नेपालको संविधानको ध्येय रहेको छ" । यसबाट पनि नेपाल उपेक्षित सीमान्तकृत वर्गका साथ दक्ष मानव स्रोतलाई नीति निर्माण तहमा संलग्न गराउने विषयमा कटिबद्ध रहेको देखिन्छ । हरेक राज्यमा आ-आफ्नो क्षेत्रमा अतुलनीय योगदान पुऱ्याइरहेका व्यक्तिहरुलाई राष्ट्रिय नीति निर्माणका तहमा पुऱ्याउनका लागि मनोनयनको परम्पराले महत्वपूर्ण योगदान पुऱ्याइरहेको हुन्छ ।

(ग) **परिपक्व सदन :** तल्लो सदन प्रतिनिधि सभाको सदस्य बन्नलाई २५ वर्ष उमेर पूरा भएको हुनुपर्ने तर राष्ट्रिय सभा सदस्यका लागि ३५ वर्ष उमेर पुगेको हुनुपर्ने प्रावधानले यो सदनलाई परिपक्व सदन तुल्याउने ध्येय राखेको देखिन्छ । प्रतिनिधि सभामा राष्ट्र निर्माणका लागि उर्जाशील नीति निर्माताहरु रहने कुराको परिकल्पना छ भने राष्ट्रिय सभामा भने अनुभवले खारिएका, संवेदनशील, परिपक्व प्रतिनिधिहरुको परिकल्पना गरिएको छ । कतिपय अवस्थामा तल्लो सदनबाट पारित भई आएका विषयहरु माथिल्लो सदनले रोकिदिएका प्रसङ्गहरु पनि छन् । सन् १९९८ को डिसेम्बरमा संयुक्त राज्य अमेरिकाका तत्कालिन राष्ट्रपति विलियम विल क्लिन्टनलाई प्रस्ताव गरिएको महाअभियोगको प्रस्ताव तल्लो सदनले पारित गरे तापनि माथिल्लो सदन सिनेटले अस्वीकृत गरेको थियो । कतिपय संवेदनशील विषयमा हतारको निर्णयलाई न्यूनीकरण गर्न पनि राष्ट्रिय सभा वा माथिल्लो सदनको भूमिका महत्त्वपूर्ण हुनसक्छ ।

उपसंहार

नेपालको परिप्रेक्ष्यमा कुनै समयमा एक मात्र सदन, कुनै समयमा व्यवस्थापिका शून्यता त कहिले दुई सदनात्मक व्यवस्थापिकाको राजनीतिक संस्कार बसेकाले माथिल्लो सदनलाई अनावश्यक ठान्ने गरेको पाइन्छ । कतिपय अवस्थामा माथिल्लो सदनलाई निष्क्रिय सदन भनेर आलोचना गरेको पनि देखिन्छ । हुन त सिङ्गो व्यवस्थापिकालाई नै "खसीको टाउको देखाएर कुकुरको मासु बेच्ने" थलोको रुपमा समेत आलोचना गर्नेहरूको कमी छैन ।

जुनसुकै मुलुक भएपनि माथिल्लो सदनले गर्न नसक्ने भनेको केवल अर्थ विधेयकको उत्पत्ति मात्र हो । नेपालमा संसदीय अभ्यासको छोटो अनुभव छ । अन्य विषयका विधेयकहरू सम्बन्धी कामका लागि राष्ट्रिय सभाको भूमिका महत्वपूर्ण रहने गरेको छ । साथै चौतर्फी क्षेत्रमा संक्रमणकालबाट गुज्रिरहेको नेपाली समाजलाई स्थिरता प्रदान गर्न, सामाजिक मूल्य मान्यता, सामाजिक सु-सम्बन्ध कायम राख्न, सांस्कृतिक परम्परा रीतिरिवाजलाई उजागर गरी संयमित समाज तथा राष्ट्र निर्माण गर्न राष्ट्रिय सभाको अहम् भूमिका रहने छ । आगामी दिनमा जनताको प्रतिनिधित्व नीति निर्माणको तहसम्म पुग्ने व्यवस्थाको प्रत्याभूति दिन माथिल्लो सदन अझ प्रभावकारी बन्नु पर्नेछ ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान (२०७२) नेपाल कानून किताब व्यवस्था समिति, काठमाडौं
- Doren, C.V. (1991). *A History of Knowledge*. Ballantine Books, NewYork
- NA (2016). *Encyclopedia Britannica*, Ultimate Reference Suite.
- Plato (2003). *Republic* Translated by Allan Bloom. Harpar Collins
- Publishers, London

नेपालको संवैधानिक विकासक्रम, संविधानसभा र नेपालको वर्तमान संविधान

मा. जितेन्द्र नारायण देव*

सारांश

नेपालको संवैधानिक विकासक्रमको इतिहासलाई हेर्दा पहिलो र सातौं संविधान बीचको अवधि धेरै लामो नभए पनि विकास यात्रा रोचक पनि छ र एक अपवाद बाहेक यो निरन्तर गुणात्मक विकास र समृद्धिको दिशामा अघि बढेको छ । राणा प्रधानमन्त्री पद्म शमशेरले २००४ सालमा सामान्य कानूनी बन्दोवस्त र सुधारबाट शुरु गरेको संवैधानिक विकासक्रमको यात्रा मात्र ६५ वर्षमा संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रसम्म पुग्नु र वर्तमान मानव समाजले लोकतन्त्र र मानव अधिकारको क्षेत्रमा हालसम्म प्राप्त गरेका सम्पूर्ण उपलब्धिहरु, मूल्य र मान्यताहरु नेपालको वर्तमान संविधानमा संश्लेषित र व्यवस्थित हुनु एक विशिष्ठ ऐतिहासिक उपलब्धि हो । यस्तो ऐतिहासिक र युगान्तकारी संविधान भन् संविधानसभाद्वारा लिपिबद्ध भई घोषणा र जारी हुनु संसारकै संवैधानिक विकासक्रममा एक अनुपम र अति सुन्दर राजनीतिक घटना र मानवीय उपलब्धी हो ।

नेपालमा संवैधानिक इतिहासको विकासक्रम धेरै लामो छैन । संविधान र कानूनी शासनको परिकल्पना, शुरुवात र अवलम्बन नेपालमा मुख्य रुपमा २००७ सालको प्रजातान्त्रिक क्रान्तिको दौरानमा भएको देखिन्छ । २००७ सालभन्दा अघि नेपालमा लामो कालखण्डसम्म निरंकुश, हुकुमी, एकतन्त्रीय र अप्रजातान्त्रिक शासन व्यवस्था र राजनीतिक संरचना विद्यमान रहेको हुनाले यस्तो हुन गएको हो । संविधान, कानून, कानूनी राज्य जस्ता अवधारणा र अभ्यासहरु मुख्य रुपमा लोकतन्त्रको चरित्र र विशेषता मानिन्छ । त्यस अर्थमा नेपालमा संवैधानिक इतिहासको विकासक्रम छोटो हुनु अत्यन्त स्वभाविक र बोधगम्य छ ।

१. नेपालको संवैधानिक विकासक्रम

(क) नेपाल सरकारको वैधानिक कानून, २००४ : नेपालको संवैधानिक विकासक्रमको इतिहासमा पहिलो खुड्किलोको रुपमा राणा शासक श्री ३ पद्यम शमशेरले वि.सं. २००४ सालमा घोषणा गरेको नेपाल सरकारको वैधानिक कानूनलाई नै मानिन्छ । पद्यम शमशेर अन्य राणा शासकहरुको तुलनामा अलिकति उदार र प्रगतिशिल स्वभावको शासक भएको हुनाले उनले यस दिशामा एउटा ठोस पाइला चालेको देखिन्छ । इतिहासकारहरुको भनाई अनुसार पद्यम शमशेरले यो संविधानलाई वि.सं. २००५ साल वैशाख १ गते घोषणा गर्न चाहेको भए पनि बबर शमशेर, मोहन शमशेर जस्ता भाई भारदारहरुको दवावमा सो काम हुन सकेन । यो संविधानको संरचना र विशेषताहरुको चर्चा गर्दा यसमा ६ भाग, ६८ दफा र एक अनुसूची समावेश रहेको पाइन्छ । यसको मुख्य विशेषताहरुमा जनताको मौलिक अधिकार र कर्तव्यहरु समावेश रहनु, मन्त्रिपरिषद्को संरचनाबारे उल्लेख हुनु, विधायिकाको हकमा दुई सदनको व्यवस्था गरिनु, लोक सेवा आयोगको व्यवस्था आदि रहेको देखिन्छ ।

(ख) नेपालको अन्तरिम सरकार शासन विधान, २००७ : नेपालको संवैधानिक विकासक्रमको निरन्तरतामा दोस्रो खुड्किलोको रुपमा २००७ सालको एकतन्त्रीय राणा शासन विरोधी प्रजातान्त्रिक क्रान्तिपछि १७ चैत्र, २००७ सालमा घोषणा गरिएको "नेपालको अन्तरिम शासन विधान, २००७" लाई मानिन्छ । यो संविधान दिल्ली सम्झौतापछि वि.सं. २००७ सालको क्रान्तिको अगुवाई गर्ने राजनीतिक दल नेपाली कांग्रेस, पराजय भोगेको राणा शासक (मोहन शमशेर) र

* सदस्य, राष्ट्रिय सभा तथा पूर्व मन्त्री

तत्कालीन उदारवादी प्रजातान्त्रिक राजा त्रिभूवनको त्रिपक्षीय सम्झौता र सहमतिबाट आएको राजनीतिक दस्तावेज हो । यो क्रान्तिपछिको राजनीतिक दस्तावेज भएको हुनाले यसको मूल दिशा प्रजातन्त्र उन्मुख रहेको देखिन्छ ।

यस संविधानमा ७ भाग, ७३ धारा र ३ अनुसूची रहेको देखिन्छ । यसका मुख्य विशेषताहरुमा यसमा सरकारको लागि निर्देशक सिद्धान्त र नीतिहरु समावेश गरिएको, मन्त्रिपरिषद्को व्यवस्था रहेको, निर्वाचन आयोगको व्यवस्था भएको, वित्तीय विधिहरु बारे सविस्तार उल्लेख रहेको र यो दस्तावेज प्रजातान्त्रिक निर्वाचन र प्रजातन्त्रको सुदृढीकरण र सवलिकरणतर्फ उन्मुख रहेको देखिन्छ ।

(ग) नेपाल अधिराज्यको संविधान २०१५ : २००७ सालदेखि २०१५ सालसम्मको लामो र जटिल राजनीतिक खिचातानी र द्वन्द्वबीच संविधानसभाको चुनाव हुने कि संसदको भन्ने गम्भीर राजनीतिक विषयको रस्साकस्सी र द्वन्द्वबीच संसदको निर्वाचन गर्ने र प्रजातन्त्रलाई सुदृढ गर्ने दिशामा यो संविधानको घोषणा भएको थियो । तत्कालीन राजनीतिक शक्ति सन्तुलन र मुख्य रुपमा नेपाली कांग्रेसको यथार्थपरक राजनीतिक सोच र वस्तुस्थितिको ठोस विश्लेषणमा आधारित भएर यो दस्तावेज पनि एउटा सम्झौताकै रुपमा (नेपाली कांग्रेस, राजा महेन्द्र र कम्युनिष्ट) आएको थियो, जसको घोषणा २०१५ साल फाल्गुण १ गते गरिएको थियो ।

यस संविधानमा १० भाग, ७७ धारा र ३ अनुसूची समावेश रहेको देखिन्छ । यस संविधानका प्रमुख विशेषताहरुमा वालिग मताधिकारको व्यवस्था रहेको, बहुदलीय संसदीय व्यवस्थाको प्रावधान रहेको, दुई सदनात्मक संसदको व्यवस्था भएको, संवैधानिक राजतन्त्रको संरचना राखिए पनि राजालाई संकटकालिन अधिकार दिइएको, स्वतन्त्र न्यायपालिकाको व्यवस्था गरिएको, सर्वोच्च अदालत लगायत न्यायपालिकाको संरचना भएको, महालेखापरीक्षक, निर्वाचन आयोग आदि रहेको पाइन्छ ।

नेपालको संवैधानिक विकासक्रममा तत्कालीन राजनीतिक वस्तुस्थितिमा तुलनात्मक रुपमा पहिलेका भन्दा यो संविधान बढी प्रजातान्त्रिक भए पनि नेपाली कांग्रेसभित्रको घर-झगडा, कांग्रेस-कम्युनिष्ट द्वन्द्व र मनमुटावभित्र अति चलाख र तिक्ष्ण बुद्धिका राजा महेन्द्रले सो अन्तरविरोधभित्र सीपयुक्त ढंगले खेली संविधानभित्र रहेको संकटकालिन अधिकार (धारा ५६) को दुरुपयोग गरी सेनाको साथ लिई २०१७ साल पुस १ गते 'सैनिक कु' गरी उक्त संविधानको घाँटी निमोठी हत्या गरिएको इतिहास देखिन्छ ।

(घ) नेपालको संविधान २०१९ : नेपालको संवैधानिक विकासक्रममा चौथो संविधानको रुपमा प्रजातन्त्रको हत्या गर्दै आएको यो संविधान निरंकुश राजाले घोषणा गरेको संविधान हो । तत्कालीन राजनीतिक अवस्थामा प्रजातन्त्रका लागि लडेका पार्टीहरु कुनै प्रवासमा त कुनै देशभित्रै भूमिगत रुपमा रहेको अवस्थामा निरंकुशता र निर्दलियताको डिगडिगी बजाउँदै घोषणा भएको यो संविधान अप्रजातान्त्रिक र हुकुमी शासनलाई अनुशरण गरेको व्यक्तिमुखी संविधान हो, जहाँ प्रजातन्त्रका सबै स्थापित मूल्य र मान्यताहरु धरासायी भएका छन् ।

यो संविधानमा जम्मा २० भाग, ९७ धारा र ६ अनुसूची समावेश रहेका छन् । यो संविधानले मुख्य रुपमा निर्दलीयता र हुकुमी शासनलाई केन्द्रित गर्दै दलीय व्यवस्था र प्रजातन्त्रका मूल्य-मान्यताहरुलाई निषेध गरेको छ र देशमा एकात्मक र केन्द्रीकृत राज्य संरचना खडा गर्दै एक जाति, एक भाषा र एक संस्कृतिलाई जोड दिएको देखिन्छ । यसमा प्रजातन्त्रका मूल्य र मान्यताहरुलाई तिलाञ्जली दिदै तथाकथित् रुपमा आम नागरिकहरुको लागि संविधानमा मौलिक हकको व्याख्या गरिएको, बालिग मताधिकार, मन्त्रिपरिषद्को प्रावधान समावेश गर्दै संसदको प्रतिस्थापनमा 'राष्ट्रिय पञ्चायत' लाई अघि सारिएको थियो । उक्त संविधानमा सर्वोच्च अदालत र न्यायपालिकाको प्रावधान समेटिए पनि 'न्यायिक स्वतन्त्रता' लाई कुण्ठित र उल्लंघनीय बनाएको देखिन्छ ।

२०१९ साल पुष १ गते घोषणा भएको यो संविधान २०२३ साल, २०३२ साल र २०३७ साल गरी ३ पटक संशोधन भएको थियो । यी जतिवटा संशोधनहरु भए पनि प्रत्येक संशोधनहरुको मूल उद्देश्य र मर्म 'निर्दलीयता' लाई जोगाउने र बहुदलीय संसदीय व्यवस्थालाई निषेध र अस्वीकार गर्ने मनसाय नै देखिन्छ । यो संविधानलाई २०४६ सालको जनआन्दोलनबाट फालिएको थियो ।

(ङ) नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ : नेपालको संविधान २०१९ जनताको महान जनआन्दोलन २०४६ सालको क्रान्तिबाट अस्वीकृत भई सकेपछि 'आयोग' बाट तयार भएको 'नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७' तत्कालीन राजाबाट २०४७ साल कार्तिक २३ गते घोषणा भएको थियो । यो संविधान पनि तत्कालीन राजनीतिक शक्ति सन्तुलनको हिसाबले नेपाली कांग्रेस, कम्युनिष्ट र राजा बीच भएको सहमति र सम्झौताको दस्तावेज नै हो ।

उक्त संविधानमा २३ भाग, १३३ धारा र ३ अनुसूचीहरु रहेका छन् । यस अघिका संविधानहरुभन्दा तुलनात्मक रुपमा यो बढी प्रजातान्त्रिक थियो । बहुदलीय संसदीय प्रजातन्त्र, जनतामा सार्वभौमसत्ता निहीत र संवैधानिक राजतन्त्र रहेको प्रावधान राखी यसलाई मूल राजनीतिक स्तम्भको रुपमा अघि बढाएको देखिन्छ । उक्त संविधानमा जनताका मौलिक अधिकारहरुको सविस्तार व्याख्या गरिएको, राज्यका निर्देशक सिद्धान्त र नीतिहरुको व्याख्या गरिएको, वालिग मताधिकारको व्यवस्था रहेको, राज्य सञ्चालनको जिम्मेवारी मन्त्रिपरिषद्मा रहेको, तीन तहको न्यायपालिकाको प्रावधान राखी सर्वोच्च अदालतलाई असाधारण अधिधार क्षेत्र प्रदान गरेको, स्वतन्त्र न्यायपालिकाको अवधारणालाई अघि बढाइएको, समग्र राज्य सञ्चालनमा शक्ति पृथकीकरण, नियन्त्रण र सन्तुलनको सिद्धान्तलाई जोड दिएको देखिन्छ ।

तर यो संविधानभित्र समेत रहेको एकात्मक राज्य र अति केन्द्रिकृत शासन प्रणालीको संरचना, समावेशी र पहिचानलाई समेत निषेध गरिएको संवैधानिक संरचना र प्रावधानहरु, राजतन्त्रको निरन्तरता, हिन्दु राष्ट्रको प्रावधान आदि आधारभूत अन्तरनिहीत र समाविष्ट कमी-कमजोरीहरुले गर्दा २०६२/६३ को महान् जनआन्दोलन, दश वर्षे जनयुद्ध र मधेश आन्दोलनको माध्यमबाट लाखौं जनता सडकमा ओर्लिई यो संविधानलाई पनि अस्वीकार्य र त्याज्य गरेको इतिहास देखिन्छ ।

(च) नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ : नेपालको संवैधानिक विकासक्रममा नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०६३ जनआन्दोलन, जनयुद्ध र मधेश आन्दोलनले स्वीकार तथा अनुमोदन गरेको र नेपाली जनताबाट चुनिएका प्रतिनिधिहरुबाट तयार भई व्यवस्थापिका-संसदबाट घोषणा गरिएको यो एउटा विशिष्ठ, युगान्तकारी र रुपान्तरणकारी लोकतान्त्रिक संविधान हो । यो संविधान २०६३ साल माघ १ गते व्यवस्थापिका-संसदले ऐतिहासिक रुपमा विशिष्ठ किसिमको ताली र आवाजको गडगडाहट बीच करोडौं जनताको मन जित्दै जनताको नाममा घोषणा गरेको थियो ।

यस संविधानमा २५ भाग, १६७ धारा र ४ अनुसूचीहरु रहेका थिए । यो संविधानमा राज्यसत्ता, सार्वभौमसत्ता नेपाली जनतामा निहित रहनु, धर्म निरपेक्षतालाई अंगिकार गरिनु र गणतन्त्रलाई स्वीकार गरिनु जस्ता मुख्य राजनीतिक विशेषताहरु रहेका थिए । यो ऐतिहासिक संविधान मधेश आन्दोलनबाट थप परिमार्जित भई संशोधनको माध्यमबाट समावेशिता र संघीयता (स्वायत्त प्रदेशहरु) थपिन जानुले यसको ऐतिहासिक महत्वमा अझ चार चाँद थपिन गएको पाइन्छ । यो संविधानले नेपाल सरकार र तत्कालीन नेकपा माओवादीबीचको 'शान्ति सम्झौता' लाई सम्पन्न गर्ने र देशमा संविधानसभाको निर्वाचन गराई संविधानसभाबाट नयाँ संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक संविधान घोषणा गर्ने लक्ष्य राखेको थियो । यस संविधानमा एक सदनात्मक व्यवस्थापिका-संसदको व्यवस्था गरिएको थियो । यसमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, महालेखा परीक्षक, लोकसेवा आयोग, प्रथम पटक राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोग लगायतका विभिन्न संवैधानिक आयोगहरुको व्यवस्था, संवैधानिक अंगहरुको व्यवस्था, प्रधानमन्त्रीद्वारा सेनापतिको नियुक्तिको व्यवस्था, स्वतन्त्र न्यायपालिकाको व्यवस्था लगायत लोकतान्त्रिक मूल्य र मान्यताहरुलाई स्थापित गर्ने ध्येयबाट अनेकन प्रावधानहरु समेटिएका थिए । नेपालको लोकतान्त्रिक राजनीतिक आन्दोलनको इतिहासमा परिवर्तनका अग्रगामी मर्म र सारलाई समेटेकोले यसलाई एउटा अपूर्व र ऐतिहासिक राजनीतिक-कानूनी दस्तावेज भनिन्छ ।

(छ) नेपालको संविधान (२०७२) : यो संविधान संवैधानिक विकासक्रमको इतिहासमा नेपालको सातौं संविधान हो । जसले संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रलाई संवैधानिक रुपमा प्रत्याभूत गऱ्यो । यसमा ३५ भाग, ३०८ धारा र ९ वटा अनुसूचीहरु छन् । यो संविधान दोस्रो संविधानसभाले मस्यौदा गरी ३ असोज २०७२ सालमा संविधानसभाबाटै घोषणा गरिएको हो, जसमा २०७२ साल माघ ९ मा एक पटक संशोधन गरिएको छ । यो संविधानको घोषणा पश्चात् 'शान्ति प्रकृया', २०६२/६३ को महान् जनआन्दोलन र मधेश आन्दोलनले मूलतः तार्किक निश्कर्ष प्राप्त गरेको छ । यस संविधानमा मधेशी लगायत केही दलहरुको केही विषयहरुमा असहमति र विरोध रहेको छ । तिनीहरुले संविधान संशोधनको मुद्दा अद्यापि उठाइराखेका छन् ।

यस संविधानको अग्रगामी विशेषताहरुमा संघीयताको स्थापना, समानुपातिक-समावेशी लोकतन्त्रलाई मान्यता, गणतन्त्र र धर्म निरपेक्षताको स्थापना, प्रत्यक्ष तथा समानुपातिक गरी मिश्रित निर्वाचन प्रणालीको स्थापना, दुई सदनात्मक संघीय संसद, स्वतन्त्र न्यायपालिका, मन्त्रिपरिषद्मा सम्पूर्ण कार्यकारिणी अधिकारको प्रत्याभूति, जनतामा निहीत सार्वभौमसत्ता र राज्यसत्ता, पूर्ण प्रेस स्वतन्त्रता, तीन तहको सरकार, आलंकारिक राष्ट्रपति आदि रहेका छन् ।

२. संविधानसभा

नेपालमा संविधानसभाको वैचारिक अवधारणा र यसलाई प्राप्त गर्ने संघर्षको इतिहास अलि लामै रहेको छ । नेपाली राजनीतिमा यस अवधारणाको प्रादुर्भाव र विकास २००७ सालको क्रान्तिको दौरानमा भएको देखिन्छ । नेपाली राजनीतिक दलहरु र नेपाली जनताको इच्छा र चाहना तथा माग बमोजिम क्रान्ति कै दौरान तत्कालीन राजा त्रिभूवनले "अब उप्रान्त नेपालको संविधान नेपाली जनताद्वारा निर्वाचित तिनकै प्रतिनिधिहरुद्वारा (संविधासभा मार्फत्) बनाई घोषणा गरिनेछ" भनी सार्वजनिक रुपमा बोलेका थिए । त्यसरी संविधानसभाको एजेण्डाले नेपाली राजनीतिक आन्दोलनमा प्रवेश पाएको थियो । यो एजेण्डा २०१५ सालको नेपाल अधिराज्यको संविधान घोषणा हुँदासम्म सम्बोधन भएन र त्यसपछि २०१७ साल पुस १ गतेको शाही प्रतिक्रान्तिले गर्दा यो लामो समयसम्म मौन रह्यो । नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७ घोषणा हुँदासम्म पनि यो अनुत्तरित नै रह्यो । प्रकारान्तरले २०६२ सालमा राजनीतिक दलहरु बीच सम्पन्न १२ बुँदे राजनीतिक समझदारी र २०६३ सालमा सम्पन्न शान्ति सम्झौताले २०६२/६३ को जनआन्दोलनपश्चात् यस एजेण्डालाई सम्बोधन गरेको देखिन्छ । २०६२/६३ को क्रान्तिपछि स्थापना भएको सरकारहरुको मूल एजेण्डा नै शान्ति प्रक्रिया सम्पन्न गर्ने र संविधासभाद्वारा संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रको संविधानको घोषणा गर्ने देखिन्छ ।

(क) पहिलो संविधानसभा, २०६४ : यसरी राजनीतिक दलहरुको प्रतिबद्धता, बाह्र बुँदे समझदारी, शान्ति सम्झौताको मर्म र प्रावधान तथा व्यवस्थापिका-संसद र सरकार समेतको राजनीतिक अठोट र सार्वजनिक प्रतिबद्धताको परिणामस्वरुप २०६४ साल चैत्र २८ गते पहिलो संविधानसभाको चुनाव सफलता साथ सम्पन्न भयो । उक्त पहिलो संविधानसभामा सभाको कूल सीट संख्या ६०१ निर्धारण भई ३३५ सीट (६०%) समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीबाट, २४० सीट (४०%) प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणालीबाट र २६ सीट मन्त्रिपरिषद्ले मनोनयन गर्ने गरी व्यवस्था भएको थियो ।

संविधानसभाको उक्त निर्वाचनमा नेपाली जनताले अत्यन्त उत्साहका साथ भाग लिएका थिए । सो निर्वाचन अन्तर्राष्ट्रिय समुदायका लागि पनि एउटा अत्यन्त महत्वपूर्ण राजनीतिक परिघटना सावित भएको थियो । लामो अन्तरालसम्म सम्बोधन हुन नसकेको संविधानसभाको एजेण्डाले पनि नेपालमा एउटा तार्किक निष्कर्ष प्राप्त गरेको थियो ।

अत्यन्त शान्तिपूर्ण र स्वतन्त्र तथा निष्पक्ष ढंगले सम्पन्न उक्त निर्वाचनमा तत्कालिन नेकपा माओवादीले ५७५ सीट मध्ये २२० सीट जितेको थियो भने नेपाली कांग्रेस ११० सीट, नेकपा एमाले १०३ सीट, मधेशी जनअधिकार फोरम ५३ सीट प्राप्त गरी संविधानसभामा प्रवेश गरेका थिए ।

संविधानसभा गठन भएपश्चात् सभाको कार्य सञ्चालन नियमावली बनेर सोही बमोजिम विभिन्न किसिमका विषयगत समितिहरु समेत गठन भई अत्यन्त उत्साहका साथ संविधान निर्माणको कार्य अघि बढेको थियो । विभिन्न विषयगत समितिहरुले ८० देखि ९०% आ-आफ्ना क्षेत्रका कामहरु अत्यन्त प्रभावकारी ढंगले सम्पादन गरेका थिए । सभाका सम्पूर्ण विषयगत समितिहरु आ-आफ्नो किसिमले अत्यन्त महत्वपूर्ण हैसियत र गरिमामा रहे पनि 'संवैधानिक समिति' र 'राज्यको पुनर्संरचना तथा राज्य शक्तिको बाँडफाँट समिति' निक्कै चर्चित बनेका थिए । संविधानसभाले संविधानको मस्यौदा गर्ने कामको अतिरिक्त संवैधानिक प्रावधान बमोजिम व्यवस्थापिका-संसद समेतको कार्य गर्ने अभिभारा पाएको थियो ।

विभिन्न विषयहरु मध्ये 'राज्यको पुनर्संरचना' गर्ने काम अत्यन्त जटिल, पेचिलो र संवेदनशील बनेको थियो । यस कामको निमित्त सुझाव दिन संविधान बमोजिम एउटा आयोग बनेको थियो । राज्य पुनर्संरचनाको लागि सरकारलाई ठोस सुझाव दिन बनेको उक्त आयोगको नेतृत्व मदन परियारले गर्नु भएको थियो । सो आयोगले एउटा गैर-भौगोलिक प्रदेशको समेत प्रावधान राख्दै १० (दश) प्रदेशको राज्य पुनर्संरचनाको मोडेल बहुमतीय निर्णयबाट तत्कालीन सरकारलाई प्रस्तुत गरेको थियो ।

प्रथम संविधानसभाको शुरुको म्याद दुई वर्षको किटानी थियो । त्यस अवधिमा संविधान बन्न नसकेपछि दुई पटक म्याद बढाउने काम पनि भयो । सो अवधिमा पनि राज्य पुनर्संरचना लगायतका विषयमा मुख्य राजनीतिक पार्टीहरु बीच सहमति बन्न सकेन । राज्य पुनर्संरचनाको विषय नै अन्तिम समयसम्म विवादित तथा अनिर्णित रह्यो । राज्य (प्रदेश) को संख्या कति हुने, सीमाङ्कन कस्तो हुने र नाम के हुने यी तीन विषय र शासकीय स्वरुपमा अन्तिम समयसम्म पनि राजनीतिक दलहरु बीच सहमति हुन नसके पछि संविधानसभा अनिर्णयको बन्दी बनेर रह्यो र संवैधानिक प्रावधान बमोजिम यो २०६८ जेठ १४ मा स्वत: विघटन हुन पुग्यो । संविधान नबनाइकनै प्रथम संविधानसभाले आफ्नो मृत्युवरण गर्न पुग्यो जुन संविधानसभाको अन्तर्राष्ट्रिय इतिहासमा एउटा नवीन तथा आश्चर्यजनक राजनीतिक परिघटनाको रुपमा दर्ज हुन पुग्यो ।

(ख) दोस्रो संविधानसभा २०७० : पहिलो संविधानसभाको विघटन पश्चात् दोस्रो संविधानसभाको भविष्यबारे विभिन्न अड्कलबाजीहरु शुरु भए । यसैबीच राजनीतिक दलहरुका तिक्ततापूर्ण सम्बन्धका माझ निर्वाचन गराउने प्रयोजनका लागि सर्वोच्च अदालतका तत्कालिन प्रधानन्यायाधिश खिलराज रेग्मीको अध्यक्षतामा गैरदलीय सरकारको गठन भई २०७० साल मंसिर ४ गते दोस्रो संविधानसभाको चुनाव सम्पन्न भयो । दोस्रो संविधानसभाले पनि लामो अन्तरालसम्म संविधान निर्माणको दिशामा ठोस काम गर्न नसकिरहेकै बेला २०७२ साल वैशाख १२ गतेको महाभूकम्प पश्चात् राजनीतिक दलहरुबीच १६ बुँदे राजनीतिक सहमति भई संविधान निर्माणको मार्गचित्र प्रष्ट बन्दै गयो ।

संविधानसभाको दोस्रो निर्वाचनमा कूल ५७५ सिट मध्ये नेपाली कांग्रेसले १९६ सीटमा विजय प्राप्त गरी पहिलो पार्टीको रुपमा संविधानसभामा उपस्थित भयो । १७५ सीट प्राप्त गरी नेकपा एमाले दोस्रो पार्टीको रुपमा र ८० सीट प्राप्त गरी नेकपा माओवादी तेस्रो पार्टीको रुपमा संविधानसभामा उपस्थित भए । पहिलो संविधानसभामा झण्डै एक सय सीटको हाराहारीमा उपस्थिती जनाएका मधेशी दलहरु दोस्रो संविधानसभामा आएर ४२-४३ सीटको हाराहारीमा सीमित हुन पुगे ।

यसरी हेर्दा प्रथम र दोस्रो संविधानसभाको राजनीतिक गणित अत्यन्त पृथक र विपरित प्रकृतिको हुन आयो । प्रथम संविधानसभामा माओवादी-मधेसी र अन्य केही स-साना दलहरुको राजनीतिक गठवन्धन थियो जुन झण्डै दुई तिहाईको नजिक थियो र नेपाली कांग्रेस र एमाले अत्यन्त कमजोर अवस्थामा थिए । दोस्रो संविधानसभाको परिदृष्य ठीक उल्टो
भयो । नेपाली कांग्रेस, एमाले र अन्य केही दलहरुको दुई-तिहाइभन्दा बढीको स्थिति बन्यो । माओवादी, मधेशी र साना दलहरुको गठबन्धन अत्यन्त कमजोर देखियो ।

दोस्रो संविधानसभामा समेत प्रथम संविधानसभा जस्तै राजनीतिक गठबन्धनको निरन्तरता दोहोरियो तर फरक अंक गणितमा । उक्त सभामा झण्डै एक वर्षसम्म नेपाली कांग्रेस-नेकपा एमाले लगायतको गठबन्धन थियो भने अर्कोतिर माओवादी, मधेशी र साना दलहरुको गठबन्धन थियो । माओवादी-मधेशी नेतृत्वको गठबन्धनले झण्डै एक वर्षसम्म सडक र संविधानसभामा आन्दोलन गरिरह्यो तर केही समयको अन्तराल पछि राजनीतिले नयाँ मोड लियो । तत्कालीन नेकपा माओवादीले नेपाली कांग्रेस र एमालेसित सहमति र सम्झौताको बाटो लियो । फोरम लोकतान्त्रिक पनि त्यही राजनीतिक लाइनमा बस्यो तर संयुक्त लोकतान्त्रिक मधेसी मोर्चा प्रकारान्तरले संविधान निर्माणको बाटो परित्याग गरी सडक संघर्षको बाटोमा लाग्यो । त्यही राजनीतिक परिदृष्य बीच २०७२ साल असोज ३ गतेका दिन संविधानसभाबाट नेपालको संविधान, संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रको संविधान घोषणा भई जारी भयो ।

३. नेपालको वर्तमान संविधान

नेपालमा वर्तमान संविधानको घोषणा र जारी भएको तीन वर्ष वितेको छ । यहिं संविधानको व्यवस्था बमोजिम देशमा संघीय संसद, प्रदेशसभा र स्थानीय तहको निर्वाचन सफलताका साथ सम्पन्न भएको छ । केन्द्रमा नेकपा नेतृत्वको सरकार गठन भएको छ भने सात प्रदेशमा प्रदेश नं. दुई बाहेक छ वटा प्रदेशमा समेत नेकपा नेतृत्वको सरकार छ । प्रदेश नं. २ मा मधेशी दलहरुले सरकार गठन गरेको अवस्था छ । संविधान कार्यान्वयनको प्रक्रिया धिमा गतिमा अघि बढ्दै छ ।

मधेसी दलहरुले संविधान संशोधनको विषय अद्यापि उठाइरहेको अवस्था छ । नयाँ संविधान बमोजिम धेरै कानूनहरु बन्न बाँकी रहेका छन् । बाझिएका कानूनहरुलाई संशोधन र खारेज गर्नुपर्ने धेरै कामहरु अद्यापि बाँकी रहेको अवस्था छ । संघीय प्रणालीको मर्म र प्रावधान बमोजिम सरकार र संघीय संसदबाट धेरै कामहरु गर्न बाँकी रहेका छन् ।

(क) नयाँ संविधानका मुख्य र मौलिक विशेषताहरु : यो नयाँ संविधान नेपाली जनताका लागि एउटा ऐतिहासिक उपलब्धीको दस्तावेज हो । यो संविधान हजारौं शहीदहरुको रगत र लाखौं क्रान्तिकारीहरुको त्याग र पसिनाले सिंचित रहेको दस्तावेज हो । यो संविधान सार्वभौमसत्ता सम्पन्न जनताको नाममा जारी भएको छ । यसले जनताको सार्वभौम अधिकार र स्वायत्तताको अधिकारलाई आत्मसात् गरेको छ । देशको बहुजातीय, बहुभाषिक, बहुसांस्कृतिक, भौगोलिक विविधता जस्ता इन्द्रेणी विशेषताहरुलाई आत्मसात् गरिएको छ । समाजमा विद्यमान वर्गीय, जातीय, क्षेत्रीय, लिङ्गीय लगायतका विभेदहरुलाई अन्त्य गर्ने र समानुपातिक समावेशी र सहभागितामूलक सिद्धान्तका आधारमा समतामूलक समाजको निर्माण गर्ने संकल्प गरिएको छ । जनताको प्रतिस्पर्धात्मक बहुदलीय लोकतान्त्रिक शासन प्रणाली, नागरिक स्वतन्त्रता, मौलिक अधिकार, मानव अधिकार, वालिग मताधिकार, आवधिक निर्वाचन, पूर्ण प्रेस स्वतन्त्रता तथा स्वतन्त्र, निष्पक्ष र सक्षम न्यायपालिका र कानूनी राज्यको अवधारणालाई स्वीकार गर्दै देशलाई समाजवादको दिशामा अघि बढाउने प्रतिवद्धता जाहेर गरिएको छ । संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र यो संविधानको आत्मा र मेरुदण्ड हो ।

यो संविधानमा 'नागरिकता' को बारेमा सटिक र समग्र दृष्टिकोण तथा प्रावधान अवलम्बन गरिएको छ । मौलिक हक र कर्तव्यको विषयमा संविधान अत्यन्त ठोस र समृद्ध छ । राज्यको निर्देशक सिद्धान्त, नीति तथा दायित्व अत्यन्त ठोस र प्रगतिशील छ । राष्ट्रिय सुरक्षा र देश भक्तिमाथि जोड दिइएको छ । संघीयताको मर्म अनुसार कमजोर देखिए पनि पहिलो खुड्किलोको रुपमा अनुसूचीहरुको माध्यमद्वारा राज्य शक्तिलाई बाँडफाँड गर्ने प्रयत्न गरिएको छ । संघीय राज्य संरचनाको रुपमा तीन तहलाई स्थापित गरिएको छ । शासकीय स्वरुपको हकमा नेपालको शासकीय स्वरुप बहुलवादमा आधारित बहुदलीय प्रतिस्पर्धात्मक संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक संसदीय शासन प्रणाली हुनेछ भनेर किटान गरिएको छ । कार्यकारिणी अधिकार मन्त्रिपरिषद्मा निहीत गरिएको छ । संघीय संसदलाई प्रतिनिधि सभा तथा राष्ट्रिय सभा गरी दुई सदनात्मक भनेर परिभाषित गरिएको छ । संवैधानिक आयोगहरुको हकमा धेरै किसिमका नयाँ आयोगहरुको गठनको व्यवस्था गरिएको छ । संविधान संशोधनको हकमा नेपालको सार्वभौमसत्ता, भौगोलिक अखण्डता, स्वाधीनता र जनतामा निहीत सार्वभौमसत्ता बाहेक कुनै पनि धारा, उपधाराहरु संघीय संसदको दुई तिहाईबाट संशोधन हुन सक्ने व्यवस्था आफैंमा विशिष्ठ छ । राष्ट्रिय महत्वका विषयहरुमा जनमत संग्रहको व्यवस्था र समाजको बहुभाषिक विशेषतालाई सम्बोधन गर्न 'भाषा आयोग' को व्यवस्था यस संविधानका नयाँ मौलिक विशेषताहरु हुन् ।

(ख) वर्तमान संविधानको महत्व : नेपालको संवैधानिक विकासक्रमको शृङ्खलामा वर्तमान संविधान नेपाली जनताको लागि एउटा कोषे ढुङ्गा हो । यो वर्षौंदेखिको एकीकृत संघर्ष र आन्दोलनको परिणाम हो । यो सार वा अन्तरवस्तुमा विशिष्ट छ । किनकि यसमा संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र छ । यो संविधानले वर्षौंदेखि चल्दै आएको एकात्मक र अति केन्द्रित राज्य संरचनालाई अन्त्य गर्दै संघीयतालाई स्थापित गरेको छ भने राज्य शक्तिलाई बाँडफाँट (विभिन्न तहमा) गरेको छ । यो संविधानले प्रजातन्त्रको दायरा र गुणलाई मौलिक रुपमै परिस्कृत गर्दै समानुपातिक समावेशी लोकतन्त्रलाई स्थापित गरेको छ । राजतन्त्रको ठाउँमा 'गण' हरुको तन्त्र अर्थात् 'जनताको शासन' (गणतन्त्र) स्थापना गरेको छ । आर्थिक रुपमा शोषण र विभेदरहित समाजवादको बाटोलाई अवलम्बन गरेको छ भने सामाजिक-साँस्कृतिक रुपमा नेपाली समाजको इन्द्रेणी बनावट र विशेषताहरुलाई आत्मसात् गरेको छ । पररा्ष्ट्र नीति र सम्बन्धको हकमा राष्ट्रिय हितलाई प्रमुख मानी पञ्चशीलको सिद्धान्त र सन्तुलित पररा्ष्ट्र नीति अनुशरणमा जोड दिएको छ । अन्तराष्ट्रिय प्रचलन र अभ्यासमा रहेका लोकतन्त्रका साझा मौलिक मूल्य र मान्यताहरुलाई अंगिकार गरेको छ ।

यो संविधान विधिको हिसाबले पनि महत्वपूर्ण मात्र होइन कि अनुपम र ऐतिहासिक छ । नेपाली जनताले पैंसट्ठी वर्षदेखि संविधानसभाबाट संविधान बनाउने र घोषणा गर्ने सपना पालेर राखेका थिए । त्यो सपना पूरा भएको छ । यो संविधान विगतका ६ वटा संविधानहरु भन्दा अन्तरवस्तु, विधि र स्वीकार्यता सबै हिसाबले अग्रगामी र लोकतान्त्रिक छ ।

(ग) वर्तमान संविधानको चुनौती: नेपालको वर्तमान संविधान सामु चुनौतीहरु नदेखिएका होइनन् । ती चुनौतीहरु मुख्य रुपमा दुई दिशाबाट देखिएका छन् । पहिलो राज्य सञ्चालनकर्ताको तर्फबाट र दोस्रो विद्रोहीको तर्फबाट । राज्य

सञ्चालनकर्ताले वर्तमान संविधानको मूल मर्म र प्रावधान बमोजिम यसलाई कार्यान्वयन गर्न सकेनन् भने र यो एउटा गतिशिल राजनीतिक दस्तावेज हो भन्ने गुदी कुरालाई आत्मसात् गर्न सकेनन् भने तथा जनतालाई संविधानबाट प्राप्त उपलब्धीहरुको उपभोग गर्न सक्ने वातावरण बनाउन सकिएन भने यो संविधान पनि धरापमा पर्न सक्दछ । जनताको चाहना, इच्छा र माग बमोजिम संविधानमा निरन्तर विकास र परिमार्जन भएन भने संविधान खतरामा पर्न सक्दछ ।

त्यसरी नै वर्गीय समाजमा कुनै वैचारिक विविधतामा आधारित समाजमा सधैं कुनै न कुनै हिस्सा वा समूहले विरोध, प्रतिरोध र विद्रोहको आवाज उठाई रहन्छन् । त्यस अर्थमा यो संविधानलाई पनि सर्वस्वीकार्य वा अधिकतम् स्वीकार्य बनाउन निरन्तर आवश्यक निर्णयहरु गरिरहनु पर्दछ । अन्यथा आवाजहरु थुप्रिँदै जान्छन्, दायरा फराकिलो हुँदै जान्छन्, विद्रोह हुनसक्दछ र राम्रो संविधान पनि खतरा र धरापमा पर्न जान सक्दछ । यस खालका चुनौतीहरुलाई नजरअन्दाज गर्नु भूल हुनसक्दछ ।

निष्कर्ष

नेपालको संवैधानिक विकासक्रम, संविधानसभा र नेपालको वर्तमान संविधानका तीनै महत्वपूर्ण विषयहरु माथि गम्भीर भएर र गहिरिएर विश्लेषण गर्दा नेपालको आजको पुस्ताले नेपालका अग्रगामी जनतालाई परिपक्व र वलिदानीपूर्ण लोकतान्त्रिक आन्दोलनलाई र इमान्दार, त्यागी तथा दूरदर्शी राजनीतिक नेतृत्वलाई साधुवाद दिनैपर्छ । आजको पुस्ताले यस ऐतिहासिक कामको निम्ति गर्व गर्नै पर्छ र आउँदा दिनहरुमा निरन्तरता र नविकरणको दीर्घ यात्रामा रचनात्मक र सिर्जनात्मक सोच राखेर यस गतिशील राजनीतिक दस्तावेजलाई निरन्तर समृद्ध र परिष्कृत बनाउँदै लैजानु पर्दछ ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान, (२०७२)
- संविधानसभा दर्पण,
- नेपालको राजनीतिक दर्पण,
- संविधानसभा सचिवालयद्वारा समय-समयमा प्रकाशित पुस्तकहरु
- google search/wikipedia .

Politics of Hope and Constitution of Nepal

Hon. Nawa Raj Silwal[♣]

Abstract

The Constitution of Nepal (2015) is the final best hope of the millions of people from around the country. This is the public document that can make a long cherished dream come true for many people living in and out of the national boundary. The dream of prosperity, the dream of common equality, and the dream of social justice of our people, who have drafted this constitution themselves and they own it unlike the ones in the past. This constitution is thus believed to be the most efficient vehicle to drive the country to the combined mission of prosperity. Obviously the constitution alone is not enough to transform the society unless it is practised and implemented to the true spirit and ideals for the cause of this nation. The onus of implementing the constitution is with us all, political and apolitical simultaneously. It has the reflection of hope and aspiration of large chunk of youths that have seen the miseries and hard work combination in making lives in the Middle East and elsewhere in the foreign land. They have their future picture depicted in this Constitution and that is what keeps this document lively and dynamic.

Constitutional arrangements are what make politics work; they are a pivotal concern of political theory. Constitution is built on the foundation of history of the Nation. The history that has all the experiences recorded from ups and downs and vicissitudes along the journey of efforts, such records may encompass through decades to the centuries. Each country has the unique way of making the constitution in order to cater the need and aspiration of the generations of people. It is the history that recollects and records the experience, skills and knowledge enriching the civilization and of courses adding value to the culture, tradition and socio-economic reality in an entirety. Nepalese experience has been such that we have had more than half a dozen constitutions made and trashed owing to the aspiration of the people in order to have the constitution of our own making. The Constitution that belongs to the people in a truer sense and that clearly ensures the dignity of all irrespective of their cast, creed, ethnicity, color, religion, sex and the regional diversion. Thus, Nepalese have the constitution of their own that addresses the concerns of all, though having some disputes, it has room for improvements and amendments as deemed so in the future.

Fostering optimism of People

The democratic constitution has the democratic institutions that work for the implementation of civil and political rights which are considered to be the central part of modern constitutionalism.

♣ Member of Parliament, House of Representatives

The American constitution of 1787 and the French Constitution of 1791 paved the way for constitutional democracy and these two constitutions have contributed to the two century of constitutional development in Europe and the United States. The world thus learnt from the western experience in terms of evolution of constitution that paved the way for democratic governments. The governments were formed from the elected peoples' representatives and that governments took responsibility to provide safety to its people and gave ample opportunities to grow and contribute to the economy and the country at large.

The constitution is the guiding strength to any nation in terms of running the governments and ushering the national building initiatives. Constitutions are founded on the core of political thoughts and principles, which give energy and foster hopes in the public for bearing in mind brighter future for their generations ensuring better quality of life and assurances of happier living.

The constitution consists of rules for the following four prospects:

1. The nature of the state
2. The rights of the individuals
3. The powers of the state
4. The process of amending the constitution

These are the elements of written constitution, what varies are all the different institutions through which these rules are given concrete substance.

In any country, the key political players are the ones who make it possible for the constitution to represent the hopes of the people. The key players for the constitution to prevail efficiently, are the citizens, the representatives of the people in the parliament, the members of the cabinet or Government, the head of the Government, and the judges who make up and act diligently to strengthen the judicial system. Nepal has an exceptional and rich constitution that provides full freedoms with the sets of fundamental rights to the people that are not slated in the much talked about democracies of many other country in the world. The political parties in the government and the oppositions should play key roles in running the country to the true ideals of the constitutions. The people at the other hand are most trusted actors who should work with the governments and institutions to contribute with the full energy and skills to the transformation of this nation not just in economic sphere but in all other fronts. The constitution provides ample opportunity for each citizen to perform their best and it paves way for the overall development of the country. There is no looking behind; we have to leave the hankering after past and move on with the lessons learnt from the history. This constitution has promoted optimism in the people from different walks of national life in building the prosperous future. It has thus created space for hope and expectations. And it obviously demands from the general public for hard work, diligence and honesty towards building the future.

Fundamental Rights

The fundamental right enshrined in the Nepalese constitution is one of the exceptional achievements of the constituent assembly that drafted the constitution on behalf of the people. Chapter three describes various such fundamental rights of the people, Article 16 to Article 47 of the Nepalese constitution guarantees such rights. These articles cover the rights of minority, women, elderly and all to lead a decent life and inspire future generations to live the life with full freedom and duty towards the nation. Some of the highlights of the fundamental rights include:

right to equality, right to freedom, which includes freedom of speech and expression, right to assemble peacefully, freedom to form associations or unions, right to move freely throughout the territory of Nepal, right to reside or settle in any part of the territory of Nepal, right to practice any profession or to carry on any occupation, right to freedom of religion, right against exploitation, cultural and educational rights, right to constitutional remedies, right to employment, right to welfare and protection, right to education and right to privacy among others.

This provides ground for the democratic culture that ensures full respect for human rights and human dignity in the country.

Political Accountability

In civilized societies, politicians are held accountable for all their actions, not merely any illegal ones they may engage in. Political accountability is paramount in the democratic system, it may be exercised in the parliament or in the elections, Political Theory of accountability is first and foremost developed within parliament. In pure parliamentary system, no one can be a minister without occupying a seat in parliament. Ministers in the Nepalese cabinet exercise their executive powers only in the confidence of the Parliament. The explicit and detailed rules about political accountability include:

- Investiture of government
- Vote of no confidence in the government
- Dissolution of house of representative

The idea of administrative accountability, or the notion that the public employees or any delivery agent of public services must do the job, can be unpacked into two separate concepts that is productivity and effectiveness. On the one hand there is internal efficiency, or productivity and the other hand we have external efficiency or effectiveness.

The crux of the matter is that the system must employ different methods in order to hold the service providers accountable in the three constitutional mechanisms. When there is inefficiency, either a lack of productivity or too weak effectiveness, then the government or a political authority may wish to embark upon change, either of personnel or of the institution. When accountability is institutionalized, then it creates a government and employees relationship. The government hires employees to do the job of public. And the government holds the employees responsible for his/her activities and checks if they are serving the public in real term or not.

Separation of Powers

This was first devised by Montesquieu although he did not outline any institutional mechanism or any specific model by which state organs could keep each other in check. Nepalese constitution clearly delineates the separation of powers in real term and clearly separates the three states powers from each other: executive, legislative, and judicial powers. One may argue that the separation of powers doctrine tends to be invaded from various corners as seen in the past in Nepal in the impeachment bid of Chief justice. There is a check and balances doctrine that connects all three branches or functions of government with each other, creating countervailing powers as it were. The difficulty in implementing a pure separation of powers model are further augmented by the tendency of such constitutions to become camouflage constitutions. The elected strong

executive government, especially in the form of strong premiership, there is always the temptation for the Prime Minister to act in absolute revealing an authoritarian character denigrating the democratic norms. Then Prime Minister, during his last time in the office has set such example of executive trying to prevail over the judiciary in one particular case of the appointment of the Police Chief. The impeachment of incumbent Chief Justice and appointment of the next was done in deal targeting such appointment. The act however, in the later dates was proved as provocative and unconstitutional and perceived contrary to the spirit of the constitution on separation of powers. There are people who try to play autocracy within the system in the guise of democracy. Nepalese democracy should renounce activities of such character. The constitution is the noble document with the wishes and promises of larger section of people; honesty in its implementation strengthens the democracy. Politics is a responsibility towards the people and the country. Politics can't survive without responsibility fully shouldered during opportunities and adversities.

Collective Choice

Nepal has a long and difficult history of trying to engineer "good" political system to reach collective choices, we have ruled ourselves with various sorts of regimes, which we might divide into two overly broad classes; authoritarian and democratic. And here in spite of the contemporary western bias to democracy, looking into the landscape of political history civilization didn't require democracy but it did require an element of decent government. Since a degree of general prosperity is needed for the leaders, even the rare Stalin and Caligula of the world had to consider constraints to their behavior in order to bolster the welfare of their citizens. Although, in most situations, the fate of government is at least loosely tied to the interests of the citizenry, the requirements of prosperity seem quite constraining. In modern times the attempt to tether governments to the interests of the citizens has been intimately related to the establishment and design of democratic governments. Much of the effort has been proven successful. Modern democracies have had quite a track record at improving the conditions of their citizens.

The justification of the governments has certainly shifted over the millennia, from the satisfying of lofty demands of gods, we have come down to the satisfaction of the terrestrial needs of citizens. With such a general loss of celestial grandeur, and such strong findings, it is not surprising that there has developed considerable degree of consensus regarding the preferred form of government and or democracy. Both classes of political system, authoritarian and democratic, have many variations, but in modern times and empirical methods have tended to confirm that democracy yields substantial benefits, that include: fewer militarized interstate disputes causing less battle deaths with one another, fewer civil wars, virtually no refugee crises, much less murder by government, higher average citizen happiness.

Democracy is associated with better health indicators for example life expectancy and infant and maternal mortality. These indicators have a stronger and more significant correlation with democracy than they do with per capita income, size of the public sector, or income inequality. Even if we only consider poor counties, liberal democracies are associated with better education, longer life expectancy, lower infant mortality, better access to drinking water, and better health care. Perhaps arguments still exists supporting other governmental structures for some economically developing states, but for the stable developed states, the debate is over. So in considering the problems of collective choice, focusing on the democratic regimes, we still find road blocks to reaching collective decisions that could benefit everyone. Obviously in democracies,

majority rules in making the decisions, majority may have the preferred way of beating the status quo that can lead to obstacles to change, and what if the rules don't call for majorities, at times individuals reach their decisions through an individually rational process, what can we say about the relationship between rules and outcomes in decision process. These relations have been central to the perennial struggles of politics. Spatial model of political decision making permits democratic decisions. Outcome of all this political decisions should result in social welfare and social justice and we should consider how better to tie these outcomes to the welfare of citizens as prescribed by Kenneth Arrow and Amartya Sen.

If we do not demand too much, generally acceptable decisions can be shown to be improving on our expectation a bit. Rational choice theory gives us a set of useful tools to look at how the design of institutions and other trappings of the political system affect the quality of deliverable from the political system and policy outcomes. The usual comments on the government agents and staff not functioning efficiently gets down to the institutions building problems and the collective choices that we failed to make in creating an atmosphere to deliver the desirable quality services to the people.

Delivery of quality public goods and services

Corner and Sandler, 1996, talked about a rational choice theory in politics. A political community exists as long as its governance is accepted as authority by a majority of the members of the community. Organizing a political system entails the erection of some kind of real constitution under which there are set of institutions that channel behavior and enhance predictability in action. Since the dawn of human documented history, a wide range of regimes has been the daylight, which may be interpreted as principal agent mechanisms. A political community should be seen as a body that functions as per the laid down regulations and framework in order to promote equality and justice in the delivery of public service and goods. People have a variety of needs that they can only fulfill by participating in groups that is called a collective need. These social wants comprise more than merely the pure public goods. In the jargon of economics they are referred to as common pool goods, and club goods.

Making decisions on each and every item of public or semi-public goods would result in staggering transaction costs, and minimizing transaction costs leads to the formation of a political community with clear borders. It demands for clear direction from the political community to the bureaucratic community, that is institutional commitments and delivery. The political and bureaucratic relationship is more important in the effective delivery of public goods to the community. Better development possibilities and quality service to the community is only possible with clear vision and direction from the political leadership to the bureaucrats that make the institutions functional and result producing. An efficient allocation of public goods requires the willingness of people to participate in this process. The socio economic and infrastructure development is only possible when the government plans, initiates, funds and brings it to the public and it gets the full support and participation from the community.

When the public community demands more public good, the transaction costs become prohibitive quickly, and to avoid free riding and preference distortion as well as delaying tactics, government replaces the voluntary mechanism with state authority. One may argue that the first theoretician of public goods was Hobbes, dealing with safety as the most important public good in a

country. The allocation of public goods, pure or impure is in practical terms at the core of the political process, as government at various levels in the political system engages in policy-making and implementation of programs having public good characteristics, The aggregation procedure of summing up the willingness to pay for public goods is in reality to be the democratic procedures or elections as well as legislative budgeting and taxation. Thus, party politics and coalition politics basically offer the demand for public goods, whether pure or impure. External effects call for public policies, demoting negative ones and promoting positive ones. Since the social benefits or costs are not captured by market prices, there is market failure and thus a reason for government intervention. The key question is how much should the government spend upon generating social benefits and how much should it impose upon social costs. The theory of cost benefit analysis was intended as a rational answer to this query, but it has proved difficult to target policy making so that social benefits or social costs are handled in an efficient manner. The problem is that there may be no limit to what government should do using externalities as the criteria.

The public goods aspect of infrastructure used to be analyzed as natural monopoly regulation with a call for government intervention. However, with the deregulation and privatization philosophy starting in the late 1970s both monopoly regulation and anti-trust policy have lost some of their credentials. Again, it is capture theory in one version or another that favors a level playing field policy orientation with maximum open entry in enlarged markets beyond national borders. Today, regional competition policies like EU regime with its commissioners are considered appropriate to undo monopoly and invite competition. The occurrence of economies of scale is no longer considered a natural phenomenon but a market-related one. Our domestic development bids have limitations emerged from the externalities like global warming, carbon emissions, environmental degradation of common pools like the oceans and endangered species call for a global ecology policy. Kyoto meant to set up such a global common pools policy but it ran into the typical collective problems of preference misrepresentation, free riding and reneging. Negotiating a new global policy runs up against the tremendous transaction costs typical of a voluntary approach to public goods provision. It has been argued that small groups may overcome the collective action in difficulty of protecting a common pool resource, but in most such examples the state helps the groups reduce transaction costs by enforcing somehow or indirectly the rules allocating the common pool goods. On the global arena, there is no world government to do just that.

Apart from limitation of open market policy in delivering public goods, there are other institutional barriers. Politics should be capable enough to undo those barriers in the pathway of quality service delivery. The political entity must have a clear vision on curbing the corruption and dillydallying in the institutional mechanism. Political leaders should engage with leading by example. They should observe clear honesty and willing to sacrifice in the whole process of transformation and development. Power politics is seen detrimental in the process of nation building, this is the phase where politics should put aside the pity interest of personal gratification and move on with the core mission of the nation. The history and experience has shown that one generation should sacrifice for the nation to prosper. The adversaries need to be identified and checked, and the commission agents and perk brokers should be completely isolated and made public. The core elements of modern concept of good governance include accountability, transparency and responsiveness in the part of political community. Likewise the development thrusts in modern times should be deemed as green, equitable and resilient.

Conclusion

The state has two faces; power and rule of law. The first is an expression of state's capacity to take action. It is backed by one of the special features of government the threat of or actual employment of physical violence. The state as power and authority is captured in the concept of sovereignty. The second follows from the fact that the state cannot but act in terms of a legal order. The power of the state derives from its command over vast resources in the form of money, people and rules. How the state can employ these power resources tends to be regulated some way or other by a system of institutions that may be identified either by statute law, customs or precedents and conventions. In political thoughts some scholars for example, Bodin and Hobbes and Rousseau, underlined the first aspect of the state as sovereign power. Perhaps the clearest formulation of this perspective was launched by a legal scholar, Austin. Other political theorists such as Althusius, Madison and Kant placed the emphasis upon the second aspect of the state, namely the rule of law.

The state functions under statute. Institutions make sure that the state powers or rule of law is employed as per the statute. Therefore, institutions are the pivotal and bedrock of any country. The government should ensure the efficient functioning of these institutions with clear roles and responsibilities entrusted. Institutions will function as per the statute, only when there is capable, honest and professional workforce. Systems are run by the human beings, machines and technologies are run by the human beings. Human capital is the only most precious assets that any county can have in order to be able to deliver. The country should focus attention and invest enough to build the good institutions. The institutions can be sustained and run effectively when there are good people to run the institutions. Thus the county should pay attention to education and culture to build the quality human capital that is loyal to the ideals and mission of the county. The whole evolution and prosperity bid should start from building the people, the human capital and that is possible when the country puts together health, education, fresh drinking waters, healthy shelter and homely environment. The whole idea of our constitution gets connected right here, building a quality human capital that upholds the institutions and thus the country steers ahead on the road of prosperity.

References

- *Aidt, Toke S. (2003) 'Economic Analysis of corruption'.*
- *Allen, TRS (1993) Law, Liberty, and justice. The legal foundations of British Constitutionalism.*
- *Axelrod, R. (1984), Evolution of Cooperation, New York.*
- *Barry, B. (1989) Theories of justice, London, Harvester Wheat sheaf.*
- *Barry, B. (1995) Justice as Impartiality, Oxford University Press.*
- *Cornes, R. and Sandler, T. (1996) The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods, Cambridge University Press.*
- *Constitution of Nepal, 2015, Kathmandu.*
- *Jan-Erik Lane (2011) Constitution and Political Theory, Manchester University Press.*
- *Dahl, R.A. and Tufte, E. (1973) A preface to Democratic Theory, Chicago University Press.*
- *Feldstein, M. and Auerbach, A.J. (eds) (2002) Handbook of Public Economics: 3. Amsterdam: North – Holland.*
- *Inman,R. and Rubinfeld, D. (1997) 'Rethinking Federalism' Journal of Economic Perspectives, 11 (4) 43-64.*

- *Kymlicka, W. (1991) Liberalism, Community and Culture, Oxford Clarendon Press.*
- *Oppenheimer, J (2012) Principle of Politics, Cambridge University Press.*
- *Ross, D. (1965) Kant's Ethical Theory: A commentary on the Frundlegung sur Metaphudik der sitten, Oxford, Clarendon Press.*
- *Stevens, J. (1993) The Economics of Public Choice, Boulder Co West view Press.*
- *Vile, M.J.C. (1967) Constitutionalism and the Separation of Powers. Oxford University Press.*

नेपालको संसदीय प्रणालीमा राष्ट्रिय सभा

मा. बद्रीप्रसाद पाण्डे[♣]

सारांश

संसदीय शासन प्रणाली भएका कतिपय देशहरुमा माथिल्लो सभा रहेको त्यसरी नै कतिपय देशहरुमा एक सदनात्मक व्यवस्था भएको माथि चर्चा गरिसकिएको छ । त्यसरी नै हाम्रो देशमा समेत संविधानसभाबाट दुईपटक बनेको संविधान सभाले व्यवस्थापिका संसदको पनि कार्य गरेको थियो, त्यो एकसदनात्मक नै रहेको थियो । २०६२।०६३ सालको लोकतान्त्रिक आन्दोलनबाट पुर्नस्थापित प्रतिनिधि सभा र अन्तरिम संविधान, २०६३ अनुसारको अन्तरिम संसद पनि एक सदनात्मक नै थियो । यसरी हेर्दा माथिल्लो सभाको अनुपस्थितिमा पनि संसदीय कार्यप्रणाली चलिरहेको देख्न सकिन्छ तर सबै दृष्टान्तलाई केलाएर नै संविधानसभाले राष्ट्रिय सभाको व्यवस्था सहितको संविधान जारी गरेको हो । लोकतन्त्रका सफल प्रयोगकर्ता अधिकांश राष्ट्रहरुमा दुई सदनात्मक व्यवस्था नै प्रचलनमा रहेको वस्तु यथार्थ आलेखमा संक्षेपमा चर्चा गरिसकिएको छ । हाम्रा सन्दर्भमा पनि यसको आवश्यकता छ छैन भन्ने बहस गर्नुभन्दा पनि निष्कर्षमा यसको आवश्यकता रहेकै छ । यसको उपस्थितिले कानूनी सन्तुलन कायम रहने, कानून निर्माणका क्रममा आउन सक्ने सम्भावित त्रुटिहरुलाई न्यूनीकरण गर्ने र कानूनी गुणस्तर स्थापित गर्ने कार्यको लाभ लिन सकिन्छ । संघीय संरचनामा भर्खरै प्रवेश गरेको हाम्रो मुलुकको शासन प्रणालीमा राष्ट्रिय चिन्तन र चरित्रलाई राष्ट्रिय सभामार्फत् सुदृढ गर्न सकिन्छ । राजनीतिक वा अन्य खालका आग्रह-पूर्वाग्रहबाट निर्णयमा पर्ने प्रभाव र खिचातानीबाट जोगिएर मुलुकलाई परिपक्व र दिगो ढङ्गले सञ्चालन गर्न सकिन्छ । समग्रमा संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रको नयाँ शासन पद्धतिको संस्थागत विकासमा टेवा पुऱ्याउने गरी राष्ट्रिय सभाको लाभ लिन सकिन्छ । मानार्थ प्रकृतिको कतिपय व्यवस्थालाई थप कार्यकारी र मूर्त बनाउँदै राष्ट्र, संसदीय प्रणली, लोकतन्त्र र शासकीय सुधारमा योगदान गर्ने महत्वपूर्ण थलो बनाउन सकिन्छ । त्यस दिशामा धेरै महत्वाकांक्षी बन्ने अथवा जडता र संकीर्णता पाल्दै राष्ट्रिय सभाको भूमिकालाई खुम्च्याउने दुवै अतिवादी सोचबाट सबैले मुक्त भएर यसको सिर्जनशील भूमिकामा संवैधानिक, कानूनी प्रबन्धको अभ्यास र आवश्यकता अनुसार परिष्कार समेतमा खुला रहन आवश्यक देखिन्छ ।

पृष्ठभूमि

मानव समाजको विकास हुने क्रममा मानव स्वयंले नै राज्यको स्थापना गऱ्यो । राज्य सञ्चालनका निम्ति विभिन्न राजनीतिक प्रणालीहरु विकसित हुँदै गए । राजतन्त्र, कुलीनतन्त्र, सैनिकतन्त्र, साम्यवाद हुँदै सबैभन्दा टिकाउ र पछिल्लो दिनमा लोकप्रिय बनेको शासन पद्धति 'संसदीय शासन प्रणाली' देखिएको छ । जनताले चुनेका प्रतिनिधिहरुले

♣ सदस्य, राष्ट्रिय सभा

जनताको हकहितको काम गर्ने राजनीतिक पद्धति आधुनिक युगमा सबैको चाहना बनेको देख्न सकिन्छ । कतै जनताबाट प्रत्यक्ष निर्वाचित कार्यकारीले शासन गर्ने प्रणाली त कतै जनताबाट निर्वाचित प्रतिनिधिमूलक संस्थाबाट निर्वाचित कार्यकारीले शासन गर्ने पद्धति बढी प्रचलनमा छ । यद्यपि निरंकुश राजतन्त्र वा एकदलीय साम्यवाद हुँदै नभएको चाहिँ होइन । केही राष्ट्रहरुमा यो अभ्यास आज पनि चलिरहको पाइन्छ ।

हाम्रो मुलुकले धेरै आरोह-अवरोह पार गर्दै तेस्रो पटकको संघर्षपछि संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन पद्धति अपनाएको छ । वि.सं. २००७ सालमा भएको क्रान्तिले प्राप्त गरेका उपलब्धिहरु वि.सं. २०१७ सालमा सैनिक बलमा राजाले खोसेपछि वि.सं. २०४६ सालमा पुनः निर्दलीय पञ्चायती व्यवस्थाविरुद्ध जनआन्दोलन भयो । जनआन्दोलनले प्रजातन्त्रको पुनर्वहाली गरी जनताले आफ्ना प्रतिनिधिहरुको शासन प्राप्त गरे । संवैधानिक राजतन्त्र, बहुदलीय प्रजातन्त्र, सार्वभौमसत्ता जनतामा निहित संसदीय शासन प्रणालीमाथि प्रारम्भमा नै प्रश्न चिन्हहरु तेर्सिएको कारणले सायद यो पनि टिकाउ हुन सकेन । एकातिर सक्रिय राजालाई संवैधानिक राजा बन्नु स्वीकार्य थिएन भने अर्कोतिर राजा सहितको प्रजातन्त्र वामपन्थी शक्तिलाई स्वीकार्य थिएन । यसै परिवेशमा संसदीय परिपाटीमा बनेका सरकार र शासन पद्धतिले पनि धेरै लोकप्रियता प्राप्त गर्न सकेनन् । कतिपय विकृतिहरु संसदभित्र र सरकार सञ्चालनमा देखिएकाले प्रारम्भमा माओवादी सशस्त्र संघर्ष उत्कर्षमा पुग्यो । यसै मेसोमा राजाले आफ्नो हातमा शासन लिए । राजाको निरंकुशताको विरुद्ध संसदवादी दल र माओवादीका बीचमा रणनीतिक एकता भयो । संसदवादी दलले राजा विनाको प्रजातन्त्र र माओवादीले पनि लोकतान्त्रिक पद्धतिमा एकाकार हुने साझा सहमति गरे । मधेश आन्दोलनको समेत समुच्च परिणामले मुलुकमा संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन पद्धति स्थापित हुन पुग्यो ।

संविधानसभाबाट वि.सं. २०७२ असोज ३ गते संसदीय शासन प्रणालीकै मूल विशेषता सहितको संविधान जारी भयो, जसले विगतमा संसदीय प्रणालीको अभ्यासमा देखिएका विसंगतिहरु दोहोरिन नदिने गरी संविधानमा व्यवस्था गर्ने कोशिश गऱ्यो । संविधानको व्यवस्था मुताविक संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको निर्वाचन सम्पन्न भएर देशमा तीन तहका सरकार गठन भएका छन् । समावेशी समानुपातिक निर्वाचन पद्धति मुताविक सबै तहका सरकार र संवैधानिक निकायहरुमा प्रतिनिधित्व सुनिश्चित गरेर अहिले राज्य सञ्चालन भइरहेको छ ।

यस आलेखमा प्रदेश र स्थानीय तहको विषयमा केन्द्रित नभई दुई सदनात्मक संघीय संसद र संघीय संसदको पनि राष्ट्रिय सभाको भूमिका र महत्वका बारेमा चर्चा गरिएको छ । सरकार गठन र विगठनमा विगतमा संसदको अत्याधिक तरल प्रवृत्तिले राजनीतिक स्थिरता नभएर शासन बलियो भएन, विकास र समृद्धि प्राप्त गर्न कठिन भयो भन्ने साझा निष्कर्ष निस्कियो । फलस्वरुप अविश्वासको प्रस्ताव पटक-पटक ल्याइरहन मिल्ने संसदको विशेषाधिकारमा वर्तमान संविधानले केही सीमाहरू निर्दिष्ट गरिदिएको छ ।

प्रतिनिधि सभामा तत्काल कायम रहेका सदस्यहरुमध्ये एक-चौथाइ सदस्यहरुले प्रधानमन्त्री विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव दर्ता गराउन सक्ने प्रावधान छ, तर प्रधानमन्त्री नियुक्त भएको पहिलो दुई वर्ष र अविश्वास प्रस्ताव असफल भएको एक वर्षभित्र त्यस्तो प्रस्ताव ल्याउन मिल्दैन । अविश्वासको प्रस्ताव पेश गर्दा भावी प्रधानमन्त्रीका लागि प्रस्तावित प्रतिनिधि सभा सदस्यको नाम समेत किटान गरिएको हुनुपर्ने बाध्यात्मक व्यवस्था गरिएको छ । यो प्रावधानले संसदीय भूमिकालाई खुम्च्याउने होइन, थप जिम्मेवार बनाउन खोजेको देखिन्छ । अन्यथा, प्रतिनिधि सभाबाट निर्वाचित प्रधानमन्त्री र मन्त्रीहरु सामूहिक र व्यक्तिगत रुपमा संघीय संसदप्रति जवाफदेही रहने संसदीय सर्वोच्चता यस संविधानमा कायम रहेको देखिन्छ । जनताले मतदान गरेर चुनेको प्रतिनिधि सभाले नै सरकार गठन गर्ने र सरकार संघीय संसदप्रति जवाफदेही हुने व्यवस्था नै संसदीय व्यवस्था हो । हाम्रो संविधानले संसदीय प्रणाली र संसदीय सर्वोच्चता जस्ता शब्दावलीहरुको प्रयोग नगरेर संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र भनेको छ, जसमा संघीयता छ, गणतन्त्र छ र लोकतन्त्र छ । तीनै तहका सरकारहरुमा व्यवस्थापिका (प्रतिनिधि सभा, राष्ट्रिय सभा, प्रदेश सभा, गाउँ सभा र नगर सभा) को नियन्त्रण देखिन्छ । संघ र प्रदेश भन्दा केही फरक स्थानीय तहमा सरकारको प्रमुख, उपप्रमुख र सदस्यहरु जनताको प्रत्यक्ष निर्वाचनबाट चयन हुने प्रबन्ध मात्र केही फरक छ । यस आलेखको उद्देश्य यस विषयमा पनि विस्तृत रुपमा जानु होइन । संघका विद्यमान संसदीय प्रणालीमा राष्ट्रिय सभा (माथिल्लो सभा) को भूमिकाको विषयमा चर्चा गर्नु हो ।

संसदीय प्रणाली भएका अधिकांश मुलुकमा दुई सदनात्मक व्यवस्था देखिन्छ । हाम्रो देशमा समेत २०६४ र २०७० को निर्वाचन संविधानसभाको निर्वाचन थियो । संविधानसभाको काम संविधान बनाउनु थियो । त्यस प्रयोजनको निम्ति माथिल्लो सभाको आवश्यकता बोध नगरिएकाले अन्तरिम संविधानमा माथिल्लो सभाको व्यवस्था भएन, अन्यथा वर्तमान संविधानमा राष्ट्रिय सभा, वि.सं. २०१५ सालको संविधानमा महासंघ र यतिसम्म कि क्रियाशील नै नभएको वि.सं. २००४ सालको नेपालको वैधानिक कानूनमा पनि भारदारी सभाको व्यवस्था गरिएको थियो । लोकतन्त्रको जननी मानिने बेलायतमा 'हाउस अफ लर्ड', अमेरिकामा 'सिनेट', भारतमा 'राज्यसभा', जर्मन, क्यानडा, स्वीटजरल्याण्ड लगायत अधिकांश लोकतान्त्रिक मुलुकहरुमा माथिल्लो नामले प्रचलनमा रहेको छ ।

माथिल्लो सभाको अभ्यास

राज्यका विभिन्न अंगहरुको तुलनामा व्यवस्थापिका अथवा संसद प्रधान रहने प्रणाली संसदीय शासन प्रणाली हो । कानूनी राज्यको सुरुवात भएदेखि नै संसदलाई एउटा जनप्रतिनिधिमार्फत् कानून निर्माण गर्ने थलोको रुपमा लिइन्छ । संसदको विकास संसदीय व्यवस्थाको जननी बेलायतबाट सुरु भएको पाइन्छ । संसदीय कार्यकारीको उत्पत्ति र विकास बेलायतबाट भएको हुँदा यसलाई 'वेस्ट मिनिस्टर मोडल' पनि भन्ने गरिन्छ । बीसौं शताब्दीको सुरुवातसँगै संसदीय प्रजातन्त्र अमेरिका, दक्षिण अफ्रिका, युरोप र एसियाली मुलुकहरुमा चर्चित भइसकेको थियो । संसदीय व्यवस्थामा स्पष्ट रुपमा शक्तिको पृथकीकरण भएको हुँदैन । यस्तो पद्धतिमा विधायकी वा कार्यपालिकीय शक्तिको सम्मिलन भएको हुन्छ ।

मुख्यगरी व्यवस्थापकीय शक्ति सन्तुलनका लागि माथिल्लो सदनको व्यवस्था गरिएको हुन्छ । संसदीय शासन प्रणालीमा संसदको सर्वोच्चता सहितको निर्माणमा संसदको भूमिका मुख्य रहन्छ । त्यसकारण तल्लो सदनमा प्रतिस्पर्धात्मक चुनाव जित्ने सम्भावना कम रहेका तर संसदका लागि आवश्यक पर्ने विशिष्ट व्यक्तित्वहरु छुट्ने अवस्था रहन्छ । त्यसैले त्यस्ता छुटेका अत्यावश्यक विशिष्ट व्यक्तिहरुलाई संसदमा प्रतिनिधित्व गराउन माथिल्लो सदनको अवधारणा आएको हो । माथिल्लो सदनलाई स्थायी सदनका रुपमा लिइन्छ । तल्लो सदनमा आवधिक निर्वाचन हुने र कुनै समयमा विधायिकी रहित संसद रहने हुँदा सधैंलाई संसदको भूमिकालाई पूर्णता प्रदान गर्नका लागि माथिल्लो सदनको व्यवस्था गरिएको हुन्छ । हाल विश्वभर २६ मुलुकमा 'संघीय संसद' र १७० मुलुकमा 'एकात्मक संसद' रहेका छन् । विश्वमा करिब ८२ वटा मुलुकहरुमा दुई सदनात्मक संसदको व्यवस्था गरिएको छ । विश्वका केही प्रमुख माथिल्लो सदनहरुको चर्चा यस प्रकार गरिन्छ :

संयुक्त राज्य अमेरिका

संयुक्त राज्य अमेरिकामा दुई सदनात्मक व्यवस्थापिकाको व्यवस्था रहेको छ, जसलाई कांग्रेस भनिएको छ । तल्लो सदन 'हाउस अफ रिप्रेजेन्टेटिभ' हो, जसमा ४३५ सदस्य हुन्छन् भने माथिल्लो सदनलाई सिनेट भनिन्छ । तल्लो सदनमा जस्तै प्रत्यक्ष निर्वाचनद्वारा सिनेटरहरुको निर्वाचन गर्ने व्यवस्था छ । प्रत्येक राज्यबाट समान संख्यामा २ सिनेटरका दरले एक सय सदस्य ६ वर्षका लागि निर्वाचित हुने व्यवस्था गरिएको छ, यसलाई राज्यहरुको सदनका रुपमा लिइन्छ । अमेरिकाको उपराष्ट्रपति नै सिनेटको पदेन अध्यक्ष हुने व्यवस्था छ ।

भारत

भारत संघीयतामा आधारित विश्वकै ठूलो लोकतान्त्रिक मुलुक हो । भारतको तल्लो सदन लोकसभा हो, जसमा ५४५ सदस्य हुन्छन् भने माथिल्लो सदन राज्यसभा हो । भारतमा माथिल्लो सदनमा राष्ट्रपतिबाट साहित्य, कला, विज्ञान र समाजसेवाका क्षेत्रमा विशिष्ट वा विशेष ज्ञान र व्यावहारिक अनुभव भएका विशिष्ट व्यक्तिहरु मध्येबाट मनोनित भएका १२ जना तथा संघीय इलाका र राज्य विधान सभाबाट संविधानको चौथो अनुसूचीमा उल्लेख भए बमोजिम स्थान विभाजन गरिएअनुरुपको संख्यामा निर्वाचित भएका २३८ जना गरी जम्मा २ सय ५० सदस्य रहने व्यवस्था छ । भारतमा पनि उपराष्ट्रपति राज्यसभाको पदेन अध्यक्ष रहने व्यवस्था छ ।

दक्षिण अफ्रिका

लामो समयदेखिको रंगभेदवादी नीतिका कारण द्वन्दको चपेटामा परेको दक्षिण अफ्रिकाले संविधान सभाबाट सन् १९९६ मा लोकतान्त्रिक संविधान निर्माण गरेको हो । तल्लो सदनलाई 'नेसनल एसेम्ब्ली' भनिन्छ । यसमा कम्तीमा ३५०

र बढीमा ४५० सदस्य रहने व्यवस्था छ । त्यस्तो प्रतिनिधि मण्डलमा 'प्रोभिन्स'का 'प्रिमियर' सहित ४ विशेष प्रतिनिधि र ६ जना स्थायी प्रतिनिधि रहन्छन् । प्रतिनिधि प्रान्तीय विधायिकीका सदस्यहरुबाट चयन गरिन्छ । प्रतिनिधि चयन गर्दा दलीय आधारमा अल्पसंख्यक पार्टीको समेत प्रतिनिधित्वलाई सुनिश्चित गरिने व्यवस्था छ । ९० सदस्यीय माथिल्लो सदनको व्यवस्था गरिएको छ । यसलाई संघीय संसदको रुपमा लिने गरिन्छ ।

जर्मनी

जर्मनीमा Bundestag र Bundesrat नामक दुई सदन रहेका छन् । Bundestag लाई तल्लो सदन भनिन्छ, जसमा ७०९ सदस्य रहने व्यवस्था छ भने माथिल्लो सदनलाई Bundesrat भनिन्छ । यसलाई राज्यहरुको सभा मानी राज्यका सरकारहरुले नियुक्ति गरेका सदस्यहरुको प्रतिनिधित्व यस संसदमा हुन्छ । जर्मनीमा १६ वटा राज्य-व्यवस्था रहेका छन् । प्रत्येक राज्यसँग कम्तीमा तीन मत रहने संवैधानिक व्यवस्था छ । जनसंख्याको आधारमा कुनै राज्यले सोभन्दा बढी मत प्राप्त गर्न सक्दछन् । २० लाख भन्दा बढी जनसंख्या भएको राज्यले ४ मत, ६० लाख भन्दा बढी जनसंख्या भएका राज्यले ५ मत र ७० लाख भन्दा बढी जनसंख्या भएको राज्यले ७ मत प्राप्त गर्ने व्यवस्था छ । राज्यले आफ्नो जति मत छ, त्यति नै सदस्य व्यक्तिगत रुपमा मतदान गर्न सक्दैन । माथिल्लो सदनमा ६९ सदस्य रहेका छन् । अन्य मुलुकमा माथिल्लो सदनका तुलनामा जर्मनीको माथिल्लो सदन धेरै शक्तिशाली रहेको छ ।

स्वीट्जरल्याण्ड

स्वीट्जरल्याण्डमा पनि द्विसदनात्मक संघीय संसदको व्यवस्था छ । स्वीस महासंघको संघीय संविधानले बराबर अधिकार प्रदान गरेको छ । तल्लो सदनलाई 'हाउस अफ रिप्रेजेन्टेटिभ' भनिन्छ, जसमा २०० सदस्य रहने व्यवस्था रहेको छ । माथिल्लो सदनलाई सिनेट भनिन्छ, जसमा ४६ सदस्य रहने व्यवस्था छ । जनसंख्याको आधारमा क्यान्टोनलाई सिट विभाजन गरिने र हरेक क्यान्टोनसँग कम्तीमा १ सिट रहने व्यवस्था छ । ६ वटा अर्ध-क्यान्टोन, २० वटा क्यान्टोन रहेका छन् । एक क्यान्टोन बराबर २ सदस्य रहने व्यवस्था गरिएको छ । संघीय संसदको निर्णय हुनका लागि दुवै सदनको आवश्यकता पर्दछ ।

बेलायत

इ.सं. १२९५ मा राजा एर्ड्वार्ड प्रथमले देशका प्रतिष्ठित शक्ति-समूह बोलाई सल्लाह लिए, जसलाई संसद (मोडल पार्लियामेन्ट) भनियो । त्यही घटनाबाट संसदीय शासन प्रणालीको सुरुवात भएको मानिन्छ । बेलायतमा पनि द्विसदनात्मक संसद रहेको छ । तल्लो संसदलाई 'हाउस अफ कमन' भनिन्छ, जसमा ६१५ जना सदस्य हुन्छन । माथिल्लो सदनलाई 'हाउस अफ लर्ड' भनिन्छ, जसमा १,१७० सदस्य रहन्छन् । यसमा दुई किसिमका सदस्य हुन्छन् । पहिलो किसिमका सदस्यहरुमा अध्यात्मवादी लर्डहरु पर्दछन् । लर्डहरुमा २६ वटा चर्चका पादरी रहन्छन् । दोस्रो किसिमका सदस्यलाई 'लर्ड्स टेम्पोरल' भनिन्छ, यस अन्तर्गत ८७० भन्दा बढी वंशाणुगत पियरहरु, कुनै संस्था निश्चित नगरिएका राजा वा महारानीले आजीवन पियर हुन पाउने गरी उपाधि प्रदान गरेका पियरहरु र ११ जना सदस्य बेलायतको सुप्रिम कोर्टका न्यायाधीशहरु सदस्य रहने व्यवस्था छ ।

नेपाल

नेपालमा मौजुदा संविधानको भाग ८ बमोजिम दुई सदनात्मक व्यवस्थापिका (प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभा) को व्यवस्था गरिएको छ, जसलाई संघीय संसद भनिन्छ । प्रतिनिधि सभालाई तल्लो सदन र राष्ट्रिय सभालाई माथिल्लो सदनका रुपमा राखिएको छ । राष्ट्रिय सभाको गठन संविधानको भाग ८ को धारा ८६ मा व्यवस्था गरिएको छ, जसमा जम्मा ५९ सदस्य रहने व्यवस्था छ । राष्ट्रिय सभाका ५९ सदस्य मध्ये प्रत्येक प्रदेशबाट १ दलित, ३ महिला, १ अपांगता भएका वा अल्पसंख्यक व्यक्ति सहित ८ जनाको हिसाबले ५६ जना र नेपाल सरकारको सिफारिसमा राष्ट्रपतिबाट कम्तीमा १ महिला सहित मनोनित ३ जना रहने प्रावधान छ ।

यसरी गठन भएको राष्ट्रिय सभा एक प्रकारले तीनै तहको सरकारको प्रतिनिधित्व गर्ने सभाको रुपमा पनि लिन सकिन्छ । स्थानीय तहका प्रमुख र उपप्रमुख, प्रदेश सभाका सदस्यहरुले मतदान गरी बन्ने संघीय तहको यस सभामा संघीय सरकारको सिफारिसमा राष्ट्रपतिबाट ३ जना समेत मनोनित भई बनेको बनोटले संघीय लोकतान्त्रिक

गणतन्त्रात्मक नेपालको समग्र राष्ट्रिय चरित्रलाई बोकेको देखिन्छ । कतिपय देशहरुमा 'सेकेण्ड च्याम्बर' का नामले सम्बोधित यस सभाले प्रतिनिधि सभाले बनाएको कानूनमा गुणस्तर सुधार्ने अथवा पुनरावलोकन गर्ने महत्वपूर्ण कामको अभिभारा बोकेको छ । अर्थ विधेयक बाहेक अन्य विधेयकहरु प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभा जुनसुकै सदनबाट उत्पत्ति हुन सक्दछन् । उत्पत्ति भएको सभाले पारित गरिसकेपछि अर्को सभामा प्रवेश हुन्छन् । त्यस सभाले पनि पारित गरिसकेपछि संघीय संसदले पारित गरेको मानिन्छ । त्यसपछि राष्ट्रपतिले प्रमाणीकरण गरेपछि मात्र कानूनको स्वरुप लिन्छन् । यसरी हेर्दा कानून निर्माणको प्रक्रियामा दुवै सदनको समान हैसियत स्थापित भएको देख्न सकिन्छ ।

यस सदनको सदस्य हुन कम्तीमा ३५ वर्षको उमेर पुगेको नेपाली नागरिक हुनुपर्ने संवैधानिक प्रबन्धले राष्ट्रिय सभाको परिपक्वतालाई सुनिश्चित गर्न खोजेको देखिन्छ । सभाका अध्यक्ष र उपाध्यक्षमध्ये फरक-फरक दलको हुनुपर्ने प्रबन्ध गरिएकोबाट दलीय आग्रहबाट माथि उठेको सभाको रुपमा ग्रहण गरिएको पनि बुझ्न सकिन्छ । जनताले प्रत्यक्ष निर्वाचनबाट निर्वाचित गरेका जनप्रतिनिधिहरुको पनि प्रतिनिधि संस्था राष्ट्रिय सभा नामले मात्र होइन, चरित्रले पनि राष्ट्रिय देखिन्छ । प्रतिनिधि सभामा जस्तो हरेक ५ वर्षमा निर्वाचन गर्नुपर्ने राष्ट्रिय सभाको व्यवस्था छैन । राष्ट्रिय सभाका एक-तिहाइ सदस्यहरु प्रत्येक दुई वर्षमा बदलिँदै जाने संवैधानिक प्रबन्धले यो एक स्थायी सदनका रुपमा संसदको रिक्ततालाई जोगाउने सञ्जीवनी विधायिकाका रुपमा पनि परिकल्पना गरिएको देखिन्छ । यो सबैका बाबजुद पनि नेपालको संविधानको भाग ९ मा संघीय व्यवस्थापन कार्यविधिले गरेको व्यवस्था अनुसार तुलनात्मक रुपमा प्रतिनिधि सभालाई अधिकार सम्पन्न बनाएको छ, र राष्ट्रिय सभाले औपचारिक सभालाई प्रकारान्तरमा औपचारिक र मानार्थ सभामा सीमित गरेको देखिन्छ ।

विधेयक निर्माणको प्रक्रियामा समान अधिकार देखिएपनि राष्ट्रिय सभाको निर्णायक भूमिकालाई खुम्च्याइएको देखिन्छ । संविधानको धारा ११० मा अर्थ विधेयक प्रतिनिधि सभामा मात्र प्रस्तुत हुने व्यवस्था छ । राष्ट्रिय सभाले कर लगाउने, उठाउने, खारेज गर्ने, छुट दिने, संघीय सञ्चित कोष संरक्षण गर्ने, नेपाल सरकारले ऋण दिने, जमानत दिने र राजस्व संकलन गर्ने आदि जनताको आर्थिक विषयसँग प्रभाव पार्ने विषयमा विधेयक प्रस्तुत गर्ने अधिकार राख्दैन, न त प्रतिनिधि सभाले बनाएको अर्थ विधेयकलाई संशोधन गर्नसक्छ । संविधानको धारा १११ (३) ले यदि राष्ट्रिय सभाले केही सुझाव दिए पनि प्रतिनिधि सभाले त्यो सुझाव मान्न बाध्य हुँदैन । त्यस्तै सोही धाराको उपधारा (४) र (५) मा यदि प्रतिनिधि सभाबाट पारित भएको विधेयक राष्ट्रिय सभाले छलफल गर्न समय लिएमा अर्थ विधेयक भएमा १५ दिन र अन्य विधेयक भएमा ६० दिन भित्र फिर्ता नगरेमा प्रतिनिधि सभाले प्रमाणीकरणको लागि राष्ट्रपति समक्ष पठाउन सक्ने प्रावधानले राष्ट्रिय सभाको भूमिकाको कमजोर अस्तित्वलाई प्रमाणित गर्दछ ।

संविधानको धारा १११ (७) ले राष्ट्रिय सभाबाट अस्वीकृत भई वा संशोधन भई प्रतिनिधि सभामा फिर्ता आएको कुनै पनि विधेयक प्रतिनिधि सभाले प्रस्तुत रुपमै पुनः पारित गराउन सक्छ, तथापि राष्ट्रिय सभामा प्रस्तुत भएको कुनै पनि विधेयक प्रतिनिधि सभाले संशोधन सहित पुनः फिर्ता पठाएमा राष्ट्रिय सभाले उक्त विधेयक संशोधन सहित मात्र पारित गर्न सक्नेछ । सोही उपधाराको ९ (क) र (ख) को व्यवस्था अनुसार राष्ट्रिय सभाले स्वीकृत गरेको तर प्रतिनिधि सभाले अस्वीकृत गरेको विधयेक वा प्रतिनिधि सभाले राष्ट्रिय सभामा संशोधन गरी फिर्ता पठाएको विधेयक संयुक्त सदनको बैठकमा प्रस्तुत गरी बहुमतको आधारमा निर्णय गरी उक्त विधेयक प्रमाणीकरणको लागि राष्ट्रपति समक्ष पेश गरिन्छ । संयुक्त सदनमा प्रतिनिधि सभाको सदस्यहरुको बहुमत हुने भएकोले राष्ट्रिय सभाले बहुमतको निर्णय मान्न बाध्य हुन्छ ।

संविधानमा प्रतिनिधि सभाको सदस्यको कार्यकाल ५ वर्षको हुन्छ भने माथिल्लो सदनको रूपमा लिइने राष्ट्रिय सभाको कार्यकाल ६ वर्षको हुने प्रावधान छ । संविधानको धारा १११ (१०) मा प्रतिनिधि सभा विघटन भएमा वा कार्यकाल समाप्त भएमा राष्ट्रिय सभामा विचाराधीन विधेयक स्वतः निष्कृय हुने व्यवस्थाले राष्ट्रिय सभाले एकल रुपमा कानून निर्माण गर्न सक्दैन ।

संसदीय शासन प्रणालीमा कार्यकारी प्रमुख प्रधानमन्त्री हुन्छ भने प्रधानमन्त्री प्रतिनिधि सभाको सदस्य हुनैपर्दछ । प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्का अन्य सदस्यहरु संसदप्रति उत्तरदायी हुनेछन् भनिएको छ तर संविधानको धारा ७६

अनुसार मन्त्रिपरिषद्को गठन गर्न धारा ७७ अनुसार प्रधानमन्त्री वा मन्त्री पदमुक्त हुन र धारा १०० बमोजिम प्रधानमन्त्रीमाथि अविश्वासको प्रस्ताव पेश गर्न वा पारित गर्न राष्ट्रिय सभाको कुनै भूमिका रहँदैन । यो सभाको सरकार गठन गर्न, सञ्चालन र नियन्त्रण गर्न भूमिका शून्यप्रायः छ ।

प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभाको संयुक्त रुपमा हुने संसदीय सुनुवाइ समितिमा राष्ट्रिय सभाबाट प्रतिनिधित्व गर्ने संख्या थोरै हुँदा राष्ट्रिय सभाले एक प्रकारले उपस्थिति मात्र जनाउँछ । उसको फरक विचार र मतको अर्थ रहँदैन । त्यसैगरी संविधानको धारा ९७ मा समिति गठन गर्दा दुवै सदनको संयुक्त समिति गठन गर्ने प्रावधान छ । सोही धाराको उपधारा (२) मा संघीय सदनको दुई सदन बीचको कार्यप्रणालीलाई व्यवस्थित गर्न र कुनै विधेयकको मत-भिन्नता हटाउन ५:१ (प्रतिनिधि सभा ५ र राष्ट्रिय सभा १) को प्रतिनिधित्व गराउनाले प्रतिनिधि सभाको बहुमत हुने हुँदा राष्ट्रिय सभाको मत अल्पमतमा पर्न जान्छ र उसको निर्णायक उपस्थिति रहँदैन ।

राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ को परिच्छेद १८ को दफा १४७ मा व्यवस्था गरिएका विषयगत समितिलाई हेर्दा समितिहरुको काम ठोस र मूर्त रुपले परिभाषित गरिएको देखिँदैन । यसबाट सरकारलाई नियन्त्रण गर्न र निर्देशन दिन नभई सुझाव मात्र दिन सक्ने प्रावधानले शक्ति सन्तुलनलाई कमजोर तुल्याएको छ । अतः राष्ट्रिय सभाले सरकारको स्वेच्छाचारितालाई नियन्त्रण गर्न नसक्ने अवस्था देखिन्छ ।

राष्ट्रिय सभा अन्तर्गतका विषयगत समितिहरू

१. **दिगो विकास तथा सुशासन समिति :** नेपाल सरकारले अख्तियार गरेको दिगो विकास एवं सन्तुलित विकास र प्रशासन प्रर्द्धधन सम्बन्धी विषय ।

२. **विधायन समिति :** सदनमा प्राप्त विधेयकमाथि छलफल तथा विधेयक व्यवस्थापन, ऐन कार्यन्वयन मापन र अध्ययन अनुसन्धान सम्बन्धी विषय ।

३. **प्रत्यायोजित व्यवस्थापन तथा आश्वासन समिति :** प्रत्यायोजित व्यवस्थापन तथा सरकारी आश्वासन सम्बन्धी कार्य र राष्ट्रिय महत्वका दस्तावेज अभिलेख व्यवस्थापन सम्बन्धी विषय ।

४. **राष्ट्रिय सरोकार तथा समन्वय समिति :** तहगत राज्य संरचनाको विकासमा समन्वय राष्ट्रिय सम्पदा, मानव अधिकार तथा परराष्ट्र सम्बन्ध, सन्धि/सम्झौताको कार्यन्वयनको अवस्था समन्यायिक विकासको अवस्था, पिछडिएको क्षेत्र, समुदाय संस्कृति, राष्ट्रिय गौरवको आयोजना, राष्ट्रिय सुरक्षा र संवैधानिक आयोग सम्बन्धी विषय ।

माथिका समितिका कार्यक्षेत्रलाई दृष्टिगत गर्दा प्रतिनिधि सभाका समितिहरूभन्दा अमूर्तता देखिन्छ ।

प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभाका केही समानता पनि रहेका छन् । यी दुवै संघीय संसद हुन् । संघीय संसदको लागि राष्ट्रिय सभा जरुरी पर्दछ । कानून निर्माण र संसदीय काम/कारबाहीमा दुवै सदनको उत्तिकै महत्व छ । दुवै सदन एकअर्काको परिपूरक भएर काम गर्ने प्रावधान छ । संघीय संसदको अधिवेशन पनि एकै समयमा आह्वान गर्ने प्रावधान रहेको छ । जनसरोकारको विषयमा दुवै सदनले संसदमा छलफल गर्ने गर्दछन् ।

निष्कर्ष

राष्ट्रिय सभाको भूमिकालाई प्रभावकारी बनाउँदै लोकतन्त्रलाई सुदृढ र समुन्नत बनाउन दुवै सभाले एकअर्काको परिपूरक बन्ने मनोवैज्ञानिक, संवैधानिक र काननी प्रबन्ध थप स्पष्ट र बलियो बनाउँदै जानुपर्दछ । कार्यपालिकामाथिको नियन्त्रणको भूमिकामा राष्ट्रिय सभालाई पनि प्रतिनिधि सभा जस्तै थप अधिकार सम्पन्न बनाउनुपर्दछ । संघीय शासन प्रणाली कार्यान्वयनको चरणमा रहेको बेला तीनै तहका बीच एकापसमा अन्योल, अविश्वास र खिचातानीको स्थिति देखिएका बेला राष्ट्रिय सभालाई स्थानीय तह, प्रदेश र संघको अधिकार र स्वायत्ततालाई सन्तुलित ढङ्गले स्थापित गर्ने दिशामा अधिकारसम्पन्न बनाउन सकिन्छ । प्रदेश र संघ बीचको कानून निर्माणको सिलसिलामा विवादहरु देखिएका छन् । यस प्रकारका विवादहरुको निरोपणमा राष्ट्रिय सभाले आवश्यक समन्वय र मध्यस्थताको भूमिका निर्वाह गर्न सक्दछ । राष्ट्रिय सभाका समितिहरुलाई ठोस र मूर्त कार्यभार सुम्पिने गरी नियमावलीमा आवश्यक परिमार्जन गरिनुपर्दछ । संयुक्त

समिति र संघीय संसदको संयुक्त बैठकमा अल्पमत र बहुमतको आधारमा निर्णय नगरी दुई सभाको उपस्थितिलाई बराबर हैसियत प्रदान गरिनुपर्दछ । राष्ट्रिय सभामा शीर्ष नेतृत्वहरुको उपस्थितिलाई सुनिश्चित गर्न दलहरुले तदारुकता देखाउनुपर्दछ । अर्थ विधेयक र अन्य विधेयकहरु निर्माणमा राष्ट्रिय सभाको मानार्थ प्रकृतिको संवैधानिक भूमिकालाई थप समीक्षा र अध्ययन गर्दै आगामी दिनमा अधिकारसम्पन्न बनाउनेतिर खुला रहनुपर्ने देखिन्छ ।

सन्दर्भ सामग्री

- Wheare, K.C., Legislaures, London: 0xford University Press, 1963
- उप्रेती, भरतराज र श्रेष्ठ, कल्याण, नेपालको संवैधानिक कानून, काठमाडौं : कानून अनुसन्धान तथा विकास फोरम, २०५४
- निरौला, पोखरेल र आचार्य, टीकाराम : लोकतान्त्रिक संविधानका आधारहरु, काठमाडौं : सारथी अनुसन्धान केन्द्र, २०६५
- नेपालको संविधान (२०७२), काठमाडौं : कानून किताब व्यवस्था समिति
- प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५, काठमाडौं : संघीय संसद सचिवालय
- मानन्धर, त्रिरत्न र शर्मा, निरञ्जन : आधुनिक नेपालको राजनीतिक इतिहास, काठमाडौं : नेपाल र एसियाली अनुसन्धान केन्द्र, २०५३
- राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५, काठमाडौं : संघीय संसद सचिवालय
- बस्याल विनोद, संवैधानिक कानून, काठमाडौं : लुम्बिनी प्रकाशन, २०६८
- शिवाकोटी र दाहाल, रामकुमार, आधुनिक राजनीतिक विज्ञान, काठमाडौं : रत्न पुस्तक भण्डार, २०६४

संसदीय प्रणालीमा महिला सहभागिता

मा. विन्दा पाण्डे (पीएचडी)*

पृष्ठभूमि

पूर्वीय दर्शनलाई संसारकै पुरानो दर्शन मानिन्छ । पूर्वीय दर्शन अनुसार वैदिक युगमा गणको शासन व्यवस्थाका लागि क्षेत्रफल अनुसार प्रमुख, राजा र सामन्तहरु चयन गरिन्थे । प्रमुख राजाबाट मनोनित वा गणका सदस्यबाट निर्वाचित गर्ने प्रचलन थियो । सामन्तहरु प्रमुख र राजाबाट मनोनित हुन्थे । त्यतिखेरको कूल आधारित बस्तीलाई "भिस" र शासनसत्ता चलाउनेलाई "भिसापती" भनिन्थ्यो ।

समयको क्रमसँगै शासन व्यवस्थामा पनि परिवर्तन हुँदै आयो । मध्यकालमा राजाहरुले शासन गर्थे । राजतन्त्र जन्मको आधारमा सत्ताको उत्तराधिकारी चयन हुने प्रणाली भएकोले ऐतिहासिक रुपमा यो निरंकुश चरित्रको प्रणाली हो । यद्यपि व्यक्तिको प्रवृत्तिका आधारमा तुलनात्मक रुपमा कोही केही उदार र कोही कठोर हुने कुरा हुने नै भयो ।

पछिल्लो चरणमा जब संसदीय प्रणालीको विकास भयो, राजतन्त्र क्रमशः संवैधानिक हुँदै जाँदा राजाको अधिकार कटौती हुँदै शासनसत्ताको जिम्मेवारी जनताद्वारा निर्वाचित प्रतिनिधिमूलक संस्थामा जान थाल्यो । केही अपवाद बाहेक राजतन्त्र ती मुलुकमा मात्र रहन थालेको छ, जहाँ यो संस्था सांस्कृतिक रुपमा रहन तयार छ । जनप्रतिनिधिद्वारा शासन गर्ने युगको शुरुवातमा पनि शासनसत्ता हुनेखानेको मातहतमा नै रहन थाल्यो । शुरुका दिनमा आम नागरिकले आफ्नो प्रतिनिधि चयन गर्न पाउने अवस्था थिएन । तेह्रौं शताब्दी आइपुग्दा बेलायतका केही गाउँ वा बस्तीहरुमा प्रतिनिधिमार्फत् काम गर्ने चलन शुरु भएको पाइन्छ । तर, यो संस्थागत भइसकेको थिएन । सन् १२९५ मा बेलायतका राजा एड्वार्ड प्रथमले पहिलो पटक प्रतिनिधिमूलक संस्थालाई व्यवस्थित गर्दै औपचारिक रुपमा गाउँका जमिन्दार र धनीमानीहरुको प्रतिनिधित्व रहेको किङ्स काउन्सिल बनाए, जसलाई हाउस अफ कमन भनियो । त्यही संस्था नै संसदीय प्रणालीको आधार बन्यो र समय क्रममा विकास हुँदै आजको अवस्थामा आइपुगेको छ ।

शासनसत्ता सञ्चालनको प्रतिनिधि चयनमा आम-जनताको सहभागिता नहुने कुराको विरोधमा क्रमशः आवाजहरु बढ्दै गए । पोप र राजामा केन्द्रित अत्यधिक अधिकारको बारेमा जनतामा बढ्दै गएको असहमतिको परिणाम स्वरुप सन् १३१५ मा बेलायतमा म्याग्नाकार्टाको घोषणा गरियो । ६३ वटा बुँदामा समेटिएको त्यही म्याग्नाकार्टाले राजतन्त्रलाई कानूनको मातहतमा ल्यायो । नागरिकको अधिकार र न्यायको सुनिश्चित गऱ्यो । यसरी म्याग्नाकार्टा आधुनिक लोकतन्त्र र नागरिक अधिकार प्राप्तिको आन्दोलनको महत्वपुर्ण आधार दस्तावेजका रुपमा स्थापित भयो र यो नै पछि संविधान र अधिकारपत्रको आधार बन्यो । बेलायतबाट शुरु भएको अधिकारलाई संस्थागत गर्ने यो अभियान विश्वव्यापी रुपमा ग्रहण गर्न थाल्यो ।

सन् १७८९ मा शुरु भएको फ्रेन्च क्रान्तिले आम नागरिकले मताधिकार पाउनुपर्ने कुरालाई स्थापित गऱ्यो । क्रान्तिकारी थोमस पेनले १७९१ मा "द राइट अफ म्यान" प्रकाशन गर्दै आम नागरिकलाई आफ्नो अधिकारको पक्षमा बोल्न आग्रह गरे । यो कदममा श्रमजीवी वर्गका साथै मध्यम वर्गका प्रगतिशील जनमानस पनि समाहित भए । फ्रान्समा भएको यस किसिमको मागको आगो अन्त पनि फैलन सक्ने कुरालाई ध्यानमा राखी बेलायतमा त्यस किसिमको माग फैलनु पहिला नै दमन शुरु गरे । क्रान्तिकारीहरुलाई जेल हालियो । बन्दी प्रत्यक्षीकरणको व्यवस्था समेत निलम्बन गरियो

* सदस्य, प्रतिनिधि सभा

। आम नागरिकले सार्वजनिक ठाउँमा विरोध गर्ने र सार्वजनिक रुपमा आफ्नो मत जाहेर गर्ने अधिकारमाथि प्रतिवन्ध लगाइयो ।

जतिसुकै दमन गरे पनि जनता जागेपछि दमनले समयको मागलाई रोक्न सक्दैन भन्ने कुरालाई पुष्टि गर्दै बेलायती जनताले सन् १८३२ मा निर्वाचन सम्बन्धी कानूनमा संशोधन गर्नुपर्ने अवस्थामा सरकारलाई पुऱ्याइदिए । नयाँ ढंगबाट निर्वाचन क्षेत्र निर्धारण गर्दै स्थानीय तहसम्म जसको जमिन छ वा खेतीपाती र व्यवसाय गरेर राज्यलाई कर तिर्छन्, ती सबै पुरुषहरुले मताधिकार प्राप्त गरे ।

यसरी मताधिकार विस्तार गरिएपनि सत्ता र शक्ति अझै पनि हुनेखानेको हातमा नै सीमित गरियो । गरी-खाने जनता यसको विरुद्धमा उत्रिए । सन् १८३२ मा कानूनमा भएको संशोधनले सम्पत्ति पाएका व्यक्ति बाहेकलाई मताधिकार नदिएको असन्तुष्टिले आन्दोलनको रुपमा लियो । उक्त आन्दोलन जमिनमाथि स्वामित्व नभएका श्रमजीवी वर्गले पनि नागरिक अधिकार पाउनु पर्ने मागमा केन्द्रित थियो । श्रमजीवी वर्गको नेतृत्वमा भएको यो नै पहिलो आन्दोलन थियो, जसलाई चार्टिष्ट आन्दोलनको नामले चिनिन्छ । जनता भनेका हुनेखाने मात्र होइनन्, जनप्रतिनिधिको चयनमा गरिखानेले पनि आफ्नो मत प्रयोग गर्न पाउनुपर्छ भन्ने कुरालाई यसले स्थापित गऱ्यो । यसको प्रभाव युरोपका अन्य मुलुक हुदै विश्वभर फैलन थाल्यो ।

महिला, मताधिकार र संसद

मताधिकार र जनप्रतिनिधिको नेतृत्वमा शासन सत्ता हुनुपर्ने आन्दोलन फैलिँदै गएपनि महिलाहरुले पनि पुरुष सरह अधिकार पाउनुपर्दछ भन्ने आवाज धेरैपछि मात्र उठ्न थाल्यो । यद्यपि औद्योगिक विकासको क्रमसँगै महिलाहरु पनि घर बाहिर कलकारखानामा सस्तो र कम मूल्य ठानिएका श्रममा संलग्न हुन थालिसकेका थिए । यही क्रममा अमेरिकामा सन् १८४८ मा एलिजावेथ क्याडी स्टाटोनको अगुवाइमा महिला सम्मेलन भयो, जसलाई सेनेका फल्स कन्भेन्सन भनिन्छ र मताधिकार आन्दोलनको शुरुवातका रुपमा पनि लिने गरिन्छ । यस सम्मेलनबाट महिलाहरुको मताधिकार लगायतका समान अधिकारको प्रस्ताव पारित भयो । त्यही वर्ष (सन् १८४८ मा) कार्ल मार्क्स र फेडरिक एंगेल्सले कम्युनिष्ट घोषणापत्र सार्वजनिक गर्दै महिला मुक्तिका लागि उनीहरु आर्थिक उत्पादनमा संलग्न भएर आत्मनिर्भर हुनुपर्ने कुरा बाहिर ल्याएपछि महिलाहरुमा पनि साहस बढ्यो । मार्क्सको यो भनाइबाट उत्साहित भएका विश्वका महिलाहरु खास गरी त्यस समयमा औद्योगिक मुलुकका महिलाहरु समानताको आवाज उठाउँदै संगठित हुन थाले । सन १८६० को दशकमा अमेरिकाको कटन कारखानामा काम गर्ने महिलाहरु निश्चित कार्यघण्टा र न्यायोचित पारिश्रमिकसाथै समानताको माग गर्दै संगठित रुपमा आन्दोलित हुन थाले ।

अधिकारको लडाइको यसै क्रममा सन् १८६५ मा बेलायतका महिलाहरुले पहिलो पटक मताधिकार लगायत समानताको माग गर्दै हस्ताक्षर संकलन अभियान चलाए र १८६६ सम्ममा जम्मा भएको १४ सय ९९ हस्ताक्षर र समान अधिकारको माग सहितको ज्ञापनपत्र सांसद जोन स्टुआर्ट मिलमार्फत् संसदमा पेस गरे (पार्लियामेण्टरी अर्काभिंग, १८६६) । महिला हस्ताक्षर संसदमा पेस गरिएको यो विश्वकै पहिलो घटना थियो । यस घटनालाई महिलावादी आन्दोलनको संगठित शुरुवात पनि मानिन्छ, जसको मूल लक्ष्य सबै किसिमको पितृसत्तात्मक विभेदको अन्त्य गर्दै महिला र पुरुषबीच समानताको स्थापना गर्नु थियो । यस सन्दर्भमा सन् १८६९ मा जोन स्टुआर्ट मिलले प्रकाशन गरेको किताव "द सब्जेक्सन अफ विमेन" मा भनिएको छ : उक्त पहलले समानताको पक्षमा महिलाहरुलाई संगठित र परिचालन गर्न धेरै मद्दत पुग्यो ।

समानताको आन्दोलन अगाडि बढ्दै जाने क्रममा औद्योगिक मुलुकमा महिला बीच नेतृत्व विकास र सशक्तिकरणका लागि छुट्टै संगठन संरचना मार्फत ठुलो संख्यामा छरिएर रहेका श्रमिक महिलालाई संगठित गर्न क्लारा जेटिकनले जर्मनीबाट शुरु गरेको अभियान क्रमशः युरोपभरी विस्तार भयो । यही बीचमा आफुलाई समाजवादी नै भन्ने एकजना नेता लास्साले फर्नान्डोजले महिलाको स्थान घरपरिवार हो । उनिहरुलाई सार्वजनिक क्षेत्रमा सहभागि गराउनु हुदैन भन्ने बीचार ल्याएर वहस शुरु गरे । यसका विपषमा सन १८७८ मा अगस्त वेवेलको "विमेन एण्ड सोसियलिज्म" र १८८३ मा फ्रेडरिक एंगेल्सको पुस्तक "फ्यामिली, प्राइभेट प्रोपर्टी एण्ड ओरिजिन अफ स्टेट" प्रकाशनले महिला अधिकारको पक्षमा अझै स्पष्ट जनमत बनायो । तर पनि महिला र पुरुष समान हुन वा फरक (?) भन्ने विषयको छलफल जारी नै

थियो । अन्ततः जब जर्मन सोसियल डेमोक्र्याटिक पार्टीले १८९२ मा जेण्डर समानताको पक्षमा नीति पारित गऱ्यो, त्यसपछि यो विवादको अन्त्य भयो । खास गरी औद्योगिक मुलुकहरुमा समान मताधिकार, शिक्षा र रोजगारीको अवसर र सम्पत्तीमाथिको अधिकारको विषयले थप महत्व पाउन थाल्यो । एकपछि अर्को मुलुकमा समानताको आन्दोलन उपलब्धी हासिल गर्दै अगाडि बढ्न थाल्यो । महिलाहरुले मताधिकार प्राप्त गर्ने क्रम शुर भयो ।

सन् १८९३ मा न्यूजील्याण्डले महिलालाई समान मताधिकार दिने व्यवस्था गर्दै महिलालाई समान नागरिक हैसियत दिने पहिलो मुलुक बन्यो । तर, विडम्वना त्यहाँका महिलाहरुले पनि उम्मेदवार हुने अधिकार भने सन् १९१९ मा मात्र प्राप्त गरे र निर्वाचित भएर संसदमा पुग्ने सफलता १९३३ मा मात्र प्राप्त भयो । महिलाले पहिलो मताधिकार प्राप्त यस देशको १२५ वर्षको इतिहासमा अहिले ३८ प्रतिशत महिला सांसदसहित तेस्रो महिला प्रधानमन्त्रीका रुपमा ३८ वर्षको युवा जासिन्दा अर्डेर्न निर्वाचित भएकी छन् ।

बेलायत, जहाँबाट आधुनिक संसदीय प्रणालीको जग बस्यो, त्यस मुलुकमा समेत महिलाले सन १९१८ बाट ३० वर्ष पूरा गरेका महिलाले मतदान गर्न पाउने अधिकार प्राप्त गरे पनि पुरुष सरहको मताधिकार १९४८ बाट मात्र प्राप्त गरे । अमेरिकामा महिलाले सन् १९२० बाट मतदानको अधिकार प्राप्त गरे । तर अझै पनि अमेरिकाले राष्ट्रपतिका रुपमा महिलालई स्वीकार गर्न सकेको छैन ।

एसियामा नै पहिलो मताधिकार पाउने मुलुक श्रीलंकाले सन् १९६० विश्वकै पहिलो जननिर्वाचित महिला प्रधानमन्त्रीका रुपमा सिरिमाओ वण्डारानाइकेलाई निर्वाचित गऱ्यो । सन् १९४७ मा उपनिवेशबाट मुक्त हुने वित्तिकै मताधिकार पाएको भारतले सन् १९४९ बाट मताधिकार प्रयोग गर्न थाल्यो र सन् १९६५ मा नै मुलुकको सर्वोच्च पदमा शक्तिशाली प्रधानमन्त्रीको रुपमा इन्दिरा गान्धीलाई निर्वाचित गऱ्यो । दक्षिण एसियाका पाकिस्तान र बंगलादेशले पनि सरकार प्रमुखको रुपमा महिला प्रधानमन्त्रीको शासन अनुभव गरिसकेका छन् । हाम्रै मुलुकमा पनि कार्यपालिका बाहेक व्यवस्थापिका र न्यायपालिकाको प्रमुखको रुपमा महिला पाइसकेका छौं ।

यसरी सन् १८४८ बाट आन्दोलनको रुपमा शुरु भएको समान मताधिकारको आवाज १७० वर्षको अवधि पार गरेर आजसम्म आइपुग्दा विश्वका प्रायः सबै मुलुकका महिलाले समान मताधिकार प्राप्त गरेका छन् । तर, सबै ठाउँमा सबै विषयमा जेण्डर समानता प्राप्तिको अभियान अझै सकिएको छैन ।

नेपालको संसदीय राजनीति र महिला सहभागिता

नेपाली महिलाको पहिलो राजनीतिक संगठन नेपाल महिला संघको गठनसंगै वि.सं. २००४ मा राणा प्रधानमन्त्रीकोमा गएको प्रतिनिधिमण्डलले महिलाको समान मताधिकारको माग गरेका थिए । राणा शासनको अन्त्यसंगै वि.सं. २००८ नेपाली महिलाले मताधिकार प्राप्त गरे र यसको पहिलो प्रयोग वि.सं. २०१० सालमा भएको नगरपालिकाको पहिलो निर्वाचनबाट शुरु भयो, जसमा साधना प्रधान पहिलो महिला जनप्रतिनिधिका रुपमा निर्वाचित हुनुभयो ।

वि.सं. २०१५ फागुन ७ गतेबाट शुरु भएको पहिलो संसदीय निर्वाचनमा सातजना महिला उम्मेदवार रहेका थिए । त्यसमध्ये पार्टीगत रुपमा नेपाली कांग्रेसबाट उम्मेदवार हुनुभएकी द्वारिकादेवी ठकुरानी मात्र निर्वाचित हुनुभयो । स्वतन्त्र उम्मेदवारका रुपमा ६ जना मैदानमा आएका महिलाहरु सुशिला थापा (खादपु), रानी शारदा (भक्तपुर), कमला शाक्य (ललितपुर), तारादेवी शर्मा (कलैया), मायादेवी (नारायणगढ) कसैले पनि सफलता प्राप्त गर्न सकेनन ।

वि.सं. २०१७ सालबाट पञ्चायती व्यवस्था लागू भएपछि केही महिलाहरु दरवारको मनोनितमा परेपनि संसदीय निर्वाचनमा खासै सहभागिता देखिएन । वि.सं. २०४३ मा भएको राष्ट्रिय पञ्चायतको निर्वाचनमा पञ्चायतको विपक्षमा रहेको जनमतको नतिजा स्वरुप काठमाडौंको प्रतिनिधिको रुपमा नानीमैया दाहाल निर्वाचित हुनुभयो । वि.सं. २०४६ सालमा भएको प्रजातान्त्रिक आन्दोलनबाट बहुदलीय व्यवस्था पुनर्स्थापना भएपछि महिलाका लागि राजनीतिमा थोरै ढोका खुल्यो । संविधानतः आम निर्वाचनमा पाँच प्रतिशत महिला उम्मेदवार बनाउनै पर्ने व्यवस्था गरियो, फलस्वरुप प्रजातान्त्रिक अवधिभर उक्त प्रावधानमा बाँधिएर सबै राजनीतिक दलले तोकिएको संख्यामा उम्मेदवारी दिँदै आए । स्वतन्त्र रुपमा उम्मेदवारी दिएका संख्या समेतलाई हेर्दा वि.सं. २०४८ देखि २०५६ सम्म सम्पन्न तीनवटा आम निर्वाचनमा महिलाको

उम्मेदवारी क्रमशः तर सानो संख्यामा वृद्धि भएको देखिन्छ । तर, दलहरुले दिने उम्मेदवारी पाँच प्रतिशतबाट बढेको थिएन । संसदको पदाधिकारीको रुपमा वि.सं. २०५१ मा नेकपा (एमाले) ठूलो दल भएपछि संसदको उपसभामुखमा लीलत श्रेष्ठ सुब्बालाई निर्वाचित गरेको थियो । त्यसपछि यो पद महिलाको लागि आरक्षित जस्तै हुँदै आएको छ । वि.सं. २०७२ को संविधानले सभामुख र उपसभामुखमा एकजना महिला हुनैपर्ने प्रावधान राखेर पदाधिकारीमा महिला सहभागितालाई संस्थागत गर्ने काम भयो । त्यसपछिको छोटो समय ओनसरी घर्ती सभामुखमा निर्वाचित हुनुभयो ।

तालिका नं. १ : प्रतिनिधि सभामा महिला सहभागिता (२०४८-२०५६)

	२०४८			२०५१			२०५६		
	पुरुष	महिला	जम्मा	पुरुष	महिला	जम्मा	पुरुष	महिला	जम्मा
प्रतिनिधि सभाका लागि उम्मेदवार संख्या	१,२६५	८०	१३४५	१,३५६	८६	१,४४२	२,०९५	१४३	२,२३८
उम्मेदवार प्रतिशत	९४.१	५.९	१००	९४	६	१००	९३.६	६.४	१००
प्रतिनिधि सभा सदस्य संख्या	१९८	७	२०५	१९८	७	२०५	१९३	१२	२०५
प्रतिशत	९६.६	३.४	१००	९६.६	३.४	१००	९४.२	५.८	१००

स्रोत : संसद सचिवालय, २०५७

२०४७ को संविधानले पाँच प्रतिशत महिला उम्मेदवार भनेको न्यूनतम हो भन्ने कुरा बुझेर महिला उम्मेदवार बढाउँदै लैजानुपर्छ भन्ने सोच तीन कार्यकालसम्म कुनै पनि दलमा देखिएन । अन्तरराष्ट्रिय रुपमा तय गरिएको लक्ष्य र नेपालले त्यसमा जनाएको सहमति अनुसार तोकिएको समयमा कम्तीमा एक-तिहाइ महिला जनप्रतिनिधि सहभागिताको प्रावधान पुऱ्याउने कुरामा चासो देखिएन । त्यही कुरा अनुभूत गराउन महिला आन्दोलनले भने उक्त प्रतिबद्धतालाई आधार बनाएर अभियान चलायो । फलस्वरुप वि.सं. २०६२ भदौमा नेकपा (एमाले) ले एक-तिहाइ महिला सहभागिताको विषयलाई केन्द्रीय कमिटीले पारित गऱ्यो । त्यही साल फागुन २४ गते तत्कालीन अवस्थामा आन्दोलनमा रहेका नेकपा (एमाले), नेपाली कांग्रेस लगायतका दलहरुले उक्त मुद्दालाई संयुक्त रुपमा स्वीकार गरे । त्यही स्वीकारोक्तिमा उभिएर लोकतान्त्रिक गणतन्त्रको आन्दोलनबाट पुनर्स्थापित संसदमा तत्कालीन सांसद विद्यादेवी भण्डारीको प्रस्ताव र कमला पन्त, नवराज सुवेदी र एनपी साउँदको समर्थनमा दर्ता गरिएको सार्वजनिक महत्वको प्रस्ताव वि.सं. २०६३ जेठ १६ गते सर्वसम्मत् रुपमा पारित गर्दै राज्यका सबै निकायमा कम्तिमा एकतिहाई महिला सहभागिताको विषयमा राज्यको तर्फबाट प्रतिबद्धता जाहेर गऱ्यो । त्यही प्रस्तावका आधारमा वि.सं. २०६३ माघ १ गते घोषणा गरिएको अन्तरिम संविधानले संविधानसभाको निर्वाचनमा कम्तीमा एक-तिहाई महिला उम्मेदवार हुनुपर्ने व्यवस्था गऱ्यो ।

संविधानसभाको निर्वाचनमा प्रत्यक्ष र समानुपातिक सदस्यको व्यवस्था भए अनुसार समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीमा "जिपर प्रणाली" अन्तर्गत महिला-पुरुष आधा-आधा सदस्य हुनुपर्ने व्यवस्था अन्तरगत निर्वाचन हुने भयो । आन्दोलनको राप र ताप ताजै रहेकोले वि.सं. २०६४ को निर्वाचनमा नेकपा (माओवादी) ले अरु भन्दा अलि वढी ४२ जना महिला उम्मेदवारी दिनुको साथै उनीहरुलाई जिताउन पार्टीको सिङ्गो शक्ति इमान्दारीपूर्वक् लागेकाले प्रत्यक्षतर्फ २६ जना महिला निर्वाचित भए । अरु पार्टीको उम्मेदवारी विगतका निर्वाचनभन्दा खासै फरक रहेन । समानुपातिक तर्फबाट आएका समेत गरी जम्मा ६०१ सभासदमा १९७ जना महिला रहे, तर दोस्रो संविधानसभाको निर्वाचनमा पुग्दा नेकपा (माओवादी) पनि महिला उम्मेदवारी दिने सन्दर्भमा अरु दलबाट प्रभावित भइसकेको थियो । महिला उम्मेदवार संविधानको प्रावधान पुऱ्याउने रुपमा मात्र दियो । संविधानसभा-२ मा रहेका ६०१ सदस्यमा प्रत्यक्ष निर्वाचनबाट आएका सहित १७५ महिला निर्वाचित भएका थिए ।

संघीय प्रणालीमा महिला सहभागिता

वि.सं. २०७२ असोज ३ गते घोषणा गरिएको संविधान अनुसार संघीय प्रणाली अन्तर्गत वि.सं. २०७४ मा पहिलो पटक तीन तहको निर्वाचन सम्पन्न भएका छ । संविधानले संघीय संसद र प्रादेशिक संसदमा सभामुख र उपसभामुखमध्ये एक महिलासहित परिणाममा महिला सदस्य एकतिहाइ पुऱ्याउनुपर्ने व्यवस्था गरियो । अझै पनि, प्रत्यक्षमा महिलालाई

उम्मेदवारी दिने कुरामा कुनै पनि पार्टीमा उदारता देखिएन । फलस्वरुप हाल प्रतिनिधि सभामा रहेका २७५ मध्येको ९० जना महिला सदस्यमा ६ जना मात्र प्रत्यक्ष निर्वाचनबाट निर्वाचित भएका छन् । संविधान कार्यान्वयनको सन्दर्भमा प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभामा क्रमशः उपसभामुख र उपाध्यक्ष महिला निर्वाचित गरिएको छ । संसदीय निकायलाई जेण्डर समान बनाउने सन्दर्भमा प्रायः सबै दलले प्रमुख सचेतक पुरुष र सचेतकमा महिला चयन गरेका छन् । २५ सदस्यीय सरकारमा चारजना महिला रहेका छन् । संसदमा रहेका १६ वटा समितिमध्ये ९ वटा समितिमा महिला सभापति निर्वाचित भएका छन् । मिनी संसदको रुपमा रहेको यी समितिहरुको कामको प्रभावले आगामी दिनमा संसदीय प्रणालीमा महिलाको भूमिकालाई अझै बलियो बनाउने चुनौती भने अझै छ । जे होस् हाम्रा राजनीतिक दलहरुमा रहेको जेण्डर दृष्टिकोण, महिला क्षमताप्रतिको विश्वास र जिम्मेवारीको झलक यही कार्य विभाजनले पनि दिई नै रहेको छ ।

स्थानीय तहमा संविधानले नै हरेक वडामा कम्तीमा दुईजना महिला सहित निर्वाचित हुनुपर्ने व्यवस्था गरेको छ । स्थानीय निर्वाचन सम्बन्धी कानून पारित गर्दा स्थानीय निर्वाचनमा प्रमुख र उपप्रमुखमध्ये एकजना महिला उम्मेदवार हुनुपर्ने व्यवस्थाकासाथै दुईमधये एक दलित महिला हुनुपर्ने व्यवस्था गरिएको छ । यही संविधान र कानूनको दायरामा रहेर वि.सं. वर्ष सम्पन्न स्थानीय निर्वाचनमा ७५३ तहमध्ये ७३१ स्थानमा महिला निर्वाचित भएका छन्, जसमा १७ जना प्रमुख र ७१४ उपप्रमुख छन् । सदस्यमा निर्वाचित १४ हजार तीन सय बाउन्न महिला सहित मुलुकभरि निर्वाचित ३७ हजार चार सय ३१ जनप्रतिनिधिमा ४१.१ प्रतिशत महिला र ५८.९ प्रतिशत पुरुष रहेका छन् ।

तालिका नं. २ : नयाँ संघीय संविधान अनुसारको पहिलो निर्वाचन

निर्वाचित संस्था	महिला	पुरुष	जम्मा
प्रतिनिधि सभा	९०	१८५	२७५
राष्ट्रिय सभा	२२	३७	५९
प्रदेशसभा सदस्य	१८९	३६१	५५०
स्थानीय सरकार (प्रमुख/उपप्रमुख)	७३१	७७५	१५०६
स्थानीय तहमा निर्वाचित सदस्य	१४३५२	२०६८९	३५०४१
जम्मा जनप्रतिनिधि संख्या	१५३८४	२२०४७	३७४३१
प्रतिशत	(४१.१)	(५८.९)	१००

स्रोत : निर्वाचन आयोग, २०७४

निष्कर्ष

विश्वसामु एवं आफ्नै विगतसँग तुलना गर्दा पनि नेपाली राजनीतिमा महिला सहभागिता अग्रगतिमा छ । हामीले आफ्नो आन्दोलन र यी उपलब्धिहरुप्रति गर्व गर्न सक्छौं, तर आफैँभित्र तुलना गर्दा अझै पनि महिलालाई मातहतको वा कमजोर देख्ने पितृसत्तात्मक मानसिकतामा गुणात्मक परिवर्तन हुन भने बाँकी नै छ, जसका कारण जिम्मेवार व्यक्तिहरुको अभिव्यक्ति र व्यवहारमा समेत विभेद झल्कन छाडेको छैन । यस विषयमा भने महिला वा पुरुष भन्ने भन्दा पनि समानताको पक्षपाती जोकोहीले आफ्नो स्थानबाट निरन्तर आवाज दिने र रुपान्तरण व्यवहारमै देखाउने कामको अगुवाइ गर्दै
जानुपर्छ ।

संसदीय व्यवस्थाको जग मानिने बेलायतका महिलाले मताधिकार प्राप्त गरेको सय वर्ष पुगिसकेको छ । अझ समान मताधिकारको शताब्दी मनाउन अर्को तीस वर्ष कुर्नुपर्छ । मताधिकार आन्दोलनको जननी मानिने अमेरिकाका महिलाहरुले मताधिकार पाएको अझै सय वर्ष बनाउन पाएका छैनन् । राजनीतिक सहभागितामा हामीभन्दा अझै धेरै पछाडि छन् । यसको अर्थ राजनीतिक अधिकार आजको भोलि पाइँदैन र कतिपय ठाउँमा थोरै समयमा पनि अलि बढी अगाडि बढ्न सकिन्छ भने कतै लामो समय निरन्तर आन्दोलन गर्नु पर्ने हुन्छ । तर, भविष्यप्रति आशावादी हुँदै विषयलाई पुस्तान्तरण नै गर्नुपरे पनि समानताको आन्दोलनको मूलधारलाई जोगाएर निरन्तरता दिनुपर्छ भन्ने कुरा हरेक राजनीतिककर्मीले देखाउनुपर्ने गतिशीलता र निरन्तरता सहितको धैर्य हो भन्ने कुरालाई मनमा राख्न जरुरी छ ।

समानताको आन्दोलनका पक्षपाती महिला मात्र होइनन्, यो मुद्दा महिलाको मात्र पनि होइन भन्ने कुरा विगतको इतिहासले पनि देखाएको छ । अमेरिकामा महिलाले मताधिकारको प्रस्ताव पारित गर्दै गर्दा युरोपमा मार्क्स र एंगेल्स आर्थिक आत्मनिर्भता विना महिला मुक्ति सम्भव छैन भन्ने गोरेटो देखाउँदै थिए । पहिलो अन्तरराष्ट्रिय महिलाको संगठित पहल विना क्रान्ति सफल नहुने कुरा गर्दैगर्दा वोन स्टुआर्ट मिल बेलायतको संसदमा महिलाको हस्ताक्षर सहित समानताको आवाज दर्ज गराउँदै थिए । महिलाको स्थान भान्सा हो भनेर आफ्नै आन्दोलनभित्र लास्सालेहरु देखा पर्दा अगस्त वेवेल र एंगेल्सहरु महिला विरुद्ध विभेदको कारण खोतल्दै पुस्तक नै लेखेर समानताको पक्षमा जनचेतनामूलक अभियानलाई फराकिलो पार्दै थिए । विश्व समाजवादी आन्दोलन महिला मुक्तिको लागि राजनीतिक र आर्थिक रुपान्तरणको कुरा गरिरहँदा माओत्सेतुंगले महिलामाथिको पितृसत्तात्मक शोषणको पनि अन्त्य गर्नुपर्छ भनेर अदृष्य अवस्थामा रहेको अवरोधलाई मूलधारमा ल्याउँदै थिए, र हाम्रै सन्दर्भमा पनि झण्डै चार दशक आधा आकाशको रुपमा व्याख्या गरिँदै आएका महिलाको मुक्तिका लागि महिलाहरुलाई घर-बाहिरको आर्थिक उत्पादनको प्रणालीमा जोडिनुपर्छ भन्ने कुरामा जोड दिँदै आएको कुरालाई तोड्दै मदन कुमार भण्डारीको नेतृत्वमा स्थापित जनताको बहुदलीय जनवादमार्फत् सामाजिक र राष्ट्रिय जीवनका सबै क्षेत्रमा महिला र पुरुषको समान सहभागिताको नीति अगाडि सार्दै सार्वजनिक काममा महिलाको र पारिवारिक काममा पुरुषको समान सहभागिताले मात्र जेण्डर समान समाज निर्माण गर्न सक्ने नीतिगत कुरा स्थापित गरेर गए ।

यसर्थ जेण्डर समानताको विषय सामाजिक न्यायका पक्षमा उभिने सबै नागरिकको साझा विषय हो । यहाँसम्म आइपुग्न महिलाहरुले उठान गरेको सामाजिक न्यायको आवाजमा जेण्डर सचेत पुरुषहरुले पनि महत्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गरेको कुरालाई स्वीकार गर्ने मात्र होइन, सिकाइको रुपमा समेत स्थापित गर्न जरुरी छ ।

अन्त्यमा, महिला सहभागिताको नाममा लिङ्गका आधारमा महिला भएर मात्र नहुने रहेछ । महिलावादी चिन्तन सहितको महिला नहुने हो भने समाजको रुपान्तरण समानताको सकारात्मक दिशामा जान र महिलाको जीवनमा रुपान्तरण हुन सक्दैन रहेछ । यो कुरा दक्षिण एसियाको विभिन्न मुलुकको कार्यकारी नेतृत्वमा महिला आसीन भइसक्दा पनि आम महिलाले अझै भोग्न परिरहेको चरम विभेद, शोषण र दमनका साथै समाजमा हावी रहेको पितृसत्तात्मक मनोवृत्तिले निरन्तरता पाउनु गतिलो उदाहरण हो ।

यसर्थ एक्काईसौँ शताब्दीमा रुपान्तरणको आन्दोलनको थलो संसद वा जनप्रतिनिधिमूलक संस्था भएकोले यही मोर्चामार्फत् रुपान्तरणको अगुवाइ गर्दै आम नागरिक र सिङ्गो समाजलाई संगठित रुपमा संविधानको भावना अनुरुप समाजवाद उन्मुख अग्रगामी रुपान्तरणका पक्षमा पितृसत्तात्मक प्रवृत्ति र सामन्तवादको अवशेषको अन्त्यको अभियानमा सबै वर्ग र समुदायबीच समन्वय कायम गरेर अगाडि बढ्नु जरुरी छ । विविधतालाई सामाजिक समृद्धिको आधार मान्दै न्यायका पक्षमा बृहत्तर एकता र समन्वयले नै हाम्रो अग्रगामी यात्राको गति तय गर्नेछ । सारभूत जेण्डर समानता समृद्ध समाजको महत्वपूर्ण मापक हो भन्ने कुरालाई सधैँ मन र मस्तिष्कमा राखेर नीति र कार्यक्रम तय गरी नतिजा-उन्मुख कार्यान्वयनमा जोड दिन सक्नुपर्दछ ।

सन्दर्भ सामग्री

- https://www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/electionsvoting/chartists/overview/originsofparliament/
- https://www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/electionsvoting/chartists/overview/demandparticipation/
- https://libcom.org/files/Petr_Kropotkin__The_Great_French_Revolution_1789-1793_letter.pdf
- https://www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/electionsvoting/chartists/overview/participationawareness/
- https://www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/electionsvoting/chartists/overview/chartistmovement/
- https://www.archives.gov/files/press/press-kits/magna-carta/magna-carta-translation.pdf
- http://www.election.gov.np/election/np/nepali-electoral-history-66.html
- http://ecssba.rutgers.edu/docs/seneca.html

- नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३,
- नेपालको संविधान, २०४७
- नेपालको संविधान (२०७२),
- जनताको वहुदलिय जनवाद, नेपाली क्रान्तिको कार्यक्रम, २०४९
- संसद सचिवालयको प्रकाशन र सूचनाहरु
- निर्वाचन आयोगका प्रकाशनहरु
- स्थानीय तह निर्वाचन ऐन, २०७३

खण्ड – ग
विशिष्ट व्यक्तित्व

संविधान कार्यान्वयनमा संसदको भूमिका

काशीराज दाहाल*

१. विषय प्रवेश

नेपालमा लामो संघर्षको परिणामस्वरुप संविधानसभाले बनाएको संविधान कार्यान्वयनको चरणमा छ । संविधान जारी भएको यस अवधिमा केही उपलब्धि हासिल भएका छन् तर पनि महत्वपूर्ण संवैधानिक सङ्कल्प र अठोट पूरा गर्न धेरै काम गर्न बाँकी छ । संविधान कार्यान्वयन गरी जनताको आकांक्षालाई पूरा गर्न सकियो भने संविधान गतिशील दस्तावेज भई जीवन्त हुन्छ । संविधान राज्य र नागरिकको सम्बन्ध स्थापित गर्ने राज्य सञ्चालनको मूल कानून हो । संविधान मुलुकको मार्गचित्रलाई व्यवस्थित र नियमित गर्ने कानूनी र राजनीतिक लिखत हो । संविधानले मूलतः राज्यको संरचना, कार्यप्रणाली, नागरिक अधिकार, शासक र शासितको सम्बन्धलाई परिभाषित र स्थापित गर्दछ ।

आधुनिक लोकतान्त्रिक संविधानहरुले मानव अधिकारका आधारभूत मान्यताहरु, सुशासनका अवधारणाहरु, विधिको शासनका सिद्धान्तहरु, संविधानवाद र लोकतन्त्रका अन्तरवस्तुलाई संविधानमा समाहित गरी मुलुक र जनताको सुख र समृद्धि प्राप्त गर्ने उद्देश्य राखेको देखिन्छ । संविधान आफैँ स्वतः कार्यान्वयन वा क्रियाशील हुने साधन होइन, यसलाई जीवन्त बनाउने दायित्व निर्वाह गर्नुपर्ने पक्षहरु नै प्रभावकारी रुपमा संविधान कार्यान्वयनमा उदासीन हुँदा, असल शासन दिन नसक्दा, मुलुकको समस्यालाई समयमै सम्बोधन गर्न नसक्दा, सङ्कीर्ण स्वार्थमा केन्द्रित भई कार्य गर्न पुग्दा, राज्यसम्पदामा अनुचित किसिमले दोहन गर्ने कार्यमा लाग्दा, भ्रष्टाचार र अनियमितताालाई रोकथाम र नियन्त्रण गर्न असक्षम हुँदा, राज्यका निकायहरुले चुस्त र प्रभावकारी सेवा प्रवाह गर्न नसक्दा कतिपय नवोदित लोकतान्त्रिक मुलुकहरु संकटको भूमरीबाट उठ्न सकेका छैनन् । राजनीतिज्ञले संविधान निर्माण गर्ने र राजनीति संविधानकै अधीनमा गर्ने राजनीतिक संस्कृतिको विकास गर्न सकेमा नै संविधान गतिशील हुने हो । यस तथ्यलाई मनन गरी संविधान कार्यान्वयन गर्ने शक्ति र निकायहरुले आ-आफ्नो भूमिका सक्रियतापूर्वक निर्वाह गर्न सकेमा नै संविधान जीवन्त हुन्छ ।

२. संविधानलाई जीवन्त बनाउन गर्नुपर्ने कार्यहरु

संविधान आफैँ स्वतः कार्यान्वयन नहुने भएकोले संविधानलाई व्यवहारमा रुपान्तरण गरी गतिशील र जीवन्त बनाउन मूलतः देहायको कार्य गर्नु आवश्यक मानिन्छ ।

(क) संविधानले माग गरेका कानून र संरचनाहरु तत्कालै निर्माण गर्ने : संविधान कार्यान्वयन गर्न संविधानले नै कतिपय ऐन/कानून बनाउनुपर्ने व्यवस्था गरेको हुन्छ । यस व्यवस्था अनुरुप समयमै आवश्यक कानूनहरु निर्माण गर्नु पर्दछ । संविधानले सिर्जना गरेका अङ्ग र निकायहरु समयमै गठन गर्ने, त्यस्ता अङ्ग र निकायको कामकारवाहीलाई प्रभावकारी बनाउन आवश्यक पर्ने स्रोत-साधन र पूर्वाधारको उचित प्रबन्ध गर्ने, संविधान प्रतिकूल हुने गरी बनाइएका कानूनहरुको पुनरावलोकन गरी बाझिएका कानूनहरु समयमा नै खारेज गर्ने जस्ता कार्यहरु गर्नुपर्दछ । मौलिक हकलाई कार्यान्वयन गर्ने केही कानून बनाउन सकिएको भएपनि कतिपय महत्वपूर्ण कानूनहरु अझै बनाउन बाँकी नै छ । त्यसलाई प्राथमिकता दिई बनाउनु पर्दछ ।

(ख) संविधानको प्रवर्द्धनात्मक कार्य : संविधान बनाएर मात्र हुँदैन, त्यसको कार्यान्वयन र प्रवर्द्धन त्यतिकै महत्वपूर्ण कुरा हो । यसका निम्ति संविधानप्रतिको सम्मान, संरचनाहरुको दीगो विकास, विधिको शासनको पालना, आवधिक स्वच्छ निष्पक्ष र प्रतिस्पर्धी निर्वाचन, न्यायमा आम नागरिकको सहज पहुँच, संविधान र कानूनको परिधिभित्र

---

* अध्यक्ष, प्रशासकीय अदालत

रही विवादहरु समाधान गर्ने पद्धतिको विकास, राज्यका कामकारवाहीमा जनताको व्यापक सहभागिता र संवैधानिक संस्कृतिको निर्माण जस्ता कार्य गर्नुपर्ने हुन्छ । संविधानमा लेखिएका र गरिएका वाचाहरु पूरा गर्ने कार्यहरु गर्नुपर्दछ ।

(ग) **संविधानको संरक्षणात्मक कार्य** : संविधान गतिशील दस्तावेज हो । संविधानवाद, विधिको शासन र लोकतन्त्रका आधारभूत मूल्य मान्यताको प्रतिकूल हुनेगरी संविधानको संशोधन गर्ने कार्य गर्नु हुँदैन । संविधानको आधारभूत मूल्य मान्यता र संरचनालाई नष्ट गर्ने किसिमको व्यवहार गर्नु हुँदैन । संविधानको सर्वोच्चतालाई कदर गर्ने, संविधानलाई सम्मान गरी सोही अनुरुप व्यवहार गर्ने संस्कृतिको विकास गर्नु पर्दछ । संविधान सिर्जित निकायहरु जस्तै संसद, सरकार, न्यायपालिका, संवैधानिक निकाय, सुरक्षा निकाय र कर्मचारी प्रशासन सबैले संविधानसम्मत् कार्य गरी संविधानको सम्मान हुने किसिमको आफ्ना कार्यव्यवहार गर्नुपर्दछ । संविधानको उद्देश्य प्रतिकूल गरिने व्यवहारले संविधानको संरक्षण र पालना हुँदैन । यसैले संविधानले दिएको मार्ग अनुरुपको कार्य व्यवहार गर्नुपर्दछ ।

संविधानलाई जीवन्त बनाउनका निम्ति नागरिक अधिकारलाई प्रचलनयोग्य बनाउनुका साथै स्वस्थ राजनीतिक प्रतिस्पर्धा, भ्रष्टाचारको रोकथाम र नियन्त्रण, स्वेच्छाचारिताको अन्त्य, कामकारवाहीमा खुलापन र पारदर्शिता, जनमुखी प्रशासन, चुस्त र प्रभावकारी सेवा प्रवाह, दण्डहीनताको अन्त्य, जवाफदेहिता वहन गर्ने पद्धतिको विकास, सुलभ न्याय, वितरणमुखी न्याय, सामाजिक न्याय र सामाजिक सुरक्षाको प्रत्याभूति, बलियो राज्य निर्माण, आर्थिक विकास, नैतिकता र राष्ट्रिय हितलाई प्रवर्द्धन गर्ने शिक्षाको विकास, राज्यप्रतिको वफादारिता र जनताप्रतिको जिम्मेवारी बोध हुने चेतनशील समाज निर्माण जस्ता कार्य गरी मुलुकमा सुशासनको प्रत्याभूति गर्न सक्नुपर्दछ । समाजमा विभिन्न स्वार्थगत द्वन्द्वहरु सिर्जना हुनु अस्वाभाविक होइन, तर लोकतान्त्रिक राज्य व्यवस्थाको सुन्दर पक्ष भनेकै त्यस्ता द्वन्द्व र विवादहरुलाई संविधानभित्रैबाट शान्तिपूर्ण किसिमले समयमै समाधान गर्न सक्नुपर्दछ । संविधानलाई जीवन्त बनाउन संसद र संसदभित्रका समितिहरुको भूमिका त्यतिकै महत्वपूर्ण हुन्छ ।

३. संसदको भूमिका र प्रभावकारिता

राज्यशक्ति मूलतः राज्यका अङ्गहरु व्यवस्थापिका, कार्यपालिका र न्यायपालिकाले प्रयोग गर्दछन् । राज्यको विधायीकी शक्ति व्यवस्थापिकाले प्रयोग गर्दछ । कानून बनाउने, सरकारलाई नियन्त्रण गर्ने, सरकारले पेश गर्ने बजेटमा छलफल गरी बजेट र कार्यक्रम पारित गर्ने, अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि/सम्झौता अनुमोदन गर्ने, संवैधानिक पदाधिकारीले खराब आचरण वा संवैधानिक जिम्मेवारी वहन गर्न असक्षम भएको अवस्थामा महाभियोग लगाई पदमुक्त गर्ने लगायतका कामहरु व्यवस्थापिकाले गर्नुपर्ने मुख्य कामहरु हुन् । कार्यपालिकाले कानून कार्यान्वयन गर्ने र न्यायपालिकाले कानूनको व्याख्या गर्ने कार्य गर्नुपर्ने गरी संविधानले जिम्मेवारी र भूमिका निर्धारण गरेको छ ।

संविधान कार्यान्वयन गर्न आवश्यक कानूनहरु बनाउनु संसदको पहिलो जिम्मेवारी हो, मौलिक हकसँग प्रत्यक्ष र परोक्ष सम्बन्ध रहेका विषयहरुमा कानून बनाउनु, संविधान प्रतिकूलका विद्यमान कानूनहरुको पुनरावलोकन गरी प्रचलित कानूनलाई अद्यावधिक गर्नु, सरकारलाई सुशासनमैत्री शासन सञ्चालन गर्न निर्देशन दिनु, संविधान, ऐन कानून र संसदीय निर्देशन बमोजिमको काम भए/नभएको सम्बन्धमा अनुगमन गर्नु, संवैधानिक निकायहरुको प्रतिवेदन उपर छलफल गरी आवश्यक निर्देशन दिनु, राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति र दायित्व लागु गर्न गराउन अनुगमन गर्नु जस्ता कार्यहरु संघीय संसदले गर्नुपर्ने संवैधानिक जिम्मेवारी हो ।

विश्वका सबै मुलुकमा व्यवस्थापिका सभाको संरचना र प्रभावकारिता एकै किसिमको छैन । खासगरी शासन प्रणालीको स्वरुप, व्यवस्थापिका सभाको इतिहास र त्यसले निर्वाह गरेको भूमिका, प्रतिनिधिको स्वरुप र ढाँचा, प्रतिनिधिको स्तर र परिपक्वता, राजनीतिक शक्तिको क्रियाकलाप, समाजको अपेक्षा, विकास र चेतनाको स्तर, संवैधानिक प्रणाली, विधिको शासन, संवैधानिक संस्कृति जस्ता विभिन्न कुराहरुले व्यवस्थापिकाको भूमिका र प्रभावकारितामा प्रभाव पारेको हुन्छ । विश्वमा मूलतः शक्ति र स्वतन्त्रताको आधारमा व्यवस्थापिकाको भूमिका र प्रभावकारितालाई देहाय बमोजिम वर्गीकरण गर्ने गरिन्छ :-

(क) **अधिकारविहीन व्यवस्थापिका (Rubber Stamp Legislatures) :** विश्वका कतिपय मुलुकका व्यवस्थापिकाको कार्य र भूमिका केवल कठपुतली रबर-स्ट्याम्प जस्तो देखिन्छन् । राजनीतिक दल र सरकारका नीति निर्णयहरुलाई जस्ताको त्यस्तै समर्थन र अनुमोदन गर्ने व्यवस्थापिकालाई रबर-स्ट्याम्प व्यवस्थापिका भन्ने गरिन्छ । यस्तो

व्यवस्था निरंकुश र सर्वसत्तावादी राजनीतिक प्रणाली भएको मुलुकमा व्यवस्थापिका सभा कठपुतली जस्तो देखिन्छ । यस्ता मुलुकहरुमा व्यवस्थापिकाको अधिवेशन लामो समयसम्म बस्दैन ।

यस किसिमको व्यवस्थापिका सचिवालयमा आफ्नो छुट्टै विज्ञ र जनशक्तिको पनि आवश्यक मानिँदैन । राजनीतिक दलको छाँयाको रुपमा व्यवस्थापिकाले कार्य गर्दछ । पूर्व सोभियत संघको व्यवस्थापिका डचूमा र मेक्सिकोको पहिलेको व्यवस्थापिका कांग्रेस लाई यस किसिमको व्यवस्थापिकाको उदाहरणको रुपमा लिइन्छ । रबरस्ट्यम्प प्रकृतिको व्यवस्थापिका सञ्चालन गर्न खर्च कम हुने र व्यवस्थापिकाले आफ्नो विवेकबाट निर्णय नगर्ने भएकाले रबर-स्ट्याम्प व्यवस्थापिका भनिएको हो ।

(ख) अधिकारयुक्त व्यवस्थापिका (Arena Legislatures) : यस किसिमको व्यवस्थापिका स्वतन्त्र र शक्तिशाली हुन्छ । व्यवस्थापिकाका सदस्यहरुले विषयवस्तुमा व्यापक छलफल गरी निष्कर्ष प्रस्तुत गर्दछन् । राजनीतिक दल र सरकारबाट आएका प्रस्ताव र विधेयकहरुमा छलफल भई निर्णय गरिन्छ । यसका निम्ति विशेष जनशक्ति, बजेट र विज्ञता आवश्यक पर्ने भएकाले सोही अनुरुप प्रबन्ध हुन्छ । व्यवस्थापिका भित्र विभिन्न समितिहरु गठन हुन्छन् । व्यवस्थापिकाको कामकारवाहीलाई समितिहरुले सहजीकरण गरिदिन्छन् । बेलायत, भारत लगायतका कतिपय मुलुकको व्यवस्थापिकालाई यस वर्गीकरण भित्र राख्ने गरिन्छ । यस किसिमको व्यवस्थापिका मुलुकको समस्या छलफल गर्ने मुख्य केन्द्र मानिन्छ ।

(ग) सशक्त व्यवस्थापिका (Transtromative Legislatures) : यस किसिमको व्यवस्थापिकामा मुलुकको विविधतालाई प्रतिविम्वित गर्न सोही अनुरुप प्रतिनिधित्व गरिने र यसले विभिन्न किसिमका स्वार्थहरुलाई समायोजन गरी निर्णयहरु निर्माण गर्दछ । सरकारले नीति र बजेटमा छलफल गरी परिमार्जन गर्नेसम्मको अधिकार राख्दछ । आफ्नै सक्रियतामा समेत विभिन्न प्रस्ताव र निजी विधेयकहरु पेश गर्दछ । यस किसिमको व्यवस्थापिकाको स्वरुपमा समिति प्रणालीहरु प्रभावकारी हुन्छन् । कामलाई व्यवस्थित गर्न सूचना, जनशक्ति र बजेट बढी आवश्यक पर्दछ । विज्ञ जनशक्ति सचिवालयमा रहन्छन् । अमेरिकाको व्यवस्थापिका (कांग्रेस) यस किसिमको व्यवस्थापिकाको स्वरुप भित्र पर्ने मानिन्छ ।

(घ) उदयीमान व्यवस्थापिका (Emerging Legislatures) : नवोदित लोकतान्त्रिक मुलुकहरुले व्यवस्थापिकाको भूमिकालाई प्रभावकारी बनाउन सोही अनुरुपको कानूनी व्यवस्था, समिति प्रणाली, सक्षम जनशक्ति, विज्ञहरुको सेवा, सूचना बैंक, आन्तरिक नियम कानूनको प्रभावकारी व्यवस्था, प्रभावकारी अनुगमन प्रणाली, भौतिक पूर्वाधार जस्ता विभिन्न कुराहरु व्यवस्था गरी व्यवस्थापिकालाई सञ्चालन गर्ने गरेको देखिन्छ । केन्या, युगाण्डा, रुवाण्डाका व्यवस्थापिकालाई यस किसिमको व्यवस्थापिकाभित्र राखिएको छ । संसदलाई आवश्यक पर्ने बजेट संसद आफैँले समेत निर्धारण गर्दछ ।

लोकतान्त्रिक मुलुकहरुले शक्तिको पृथकीकरण तथा शक्ति सन्तुलन र नियन्त्रणको विद्धान्त बमोजिम कार्य गर्ने गरी व्यवस्थापिका, कार्यपालिका र न्यायपालिकाको व्यवस्था गर्ने गरेको भएपनि व्यवहारमा कार्यकारिणी अधिकार प्रयोग गर्नेको बढी प्रभाव रहने गरेको देखिन्छ । व्यवस्थापिकाको कामकारवाहीको प्रभावकारितामा मूलतः प्रभाव पार्ने तत्वहरुमा- राजनीतिक प्रणाली, निर्वाचन प्रणाली र प्रतिनिधित्वको व्यवस्था, औपचारिक विधायिकी शक्तिको स्थिति, राजनीतिक इच्छाशक्ति र राजनीतिक वातावरण, प्राविधिक क्षमता जस्ता कुरामा भर पर्दछ । अध्यक्षात्मक स्वरुपको शासकीय प्रणाली भएको मुलुकमा कार्यकारिणी शक्ति प्रयोग गर्ने र विधायिकी शक्ति प्रयोग गर्ने बीच कानून बनाउन वा संविधान र कानूनले तोकेको जिम्मेवारी सम्पादन गर्न व्यवस्थापिकालाई बढी स्वतन्त्रता रहन्छ । संसदीय स्वरुपको शासन प्रणालीमा प्रधानमन्त्रीय सरकारको अवधारणाले व्यवस्थापिकाको बढी प्रभावकारिता भन्दा सरकारको भूमिका बढी हुन्छ । यसो हुनाको मुख्य कारण अध्यक्षात्मक शासन प्रणालीमा व्यवस्थापिका र राष्ट्रपतिको छुट्टै प्रक्रियाबाट निर्वाचन भई अलग अलग संस्थाको रूपमा काम गर्दछन् । जबकी संसदीय प्रणालीमा व्यवस्थापिका-संसदले सरकार गठन गर्ने, सरकारले संसद भङ्ग गर्ने जस्ता विशेषताले संसदको भूमिका बढी स्वतन्त्र नभई बलियो अनुशासनभित्र बाँधिन पुग्दा राजनीतिक दलहरुको नेतृत्वको प्रभाव व्यवस्थापिकामा प्रतिविम्बित हुन पुग्दछ । अध्यक्षात्मक र संसदीय दुवै स्वरुपको अनुभवका आधारमा आधुनिक लोकतन्त्रात्मक व्यवस्था आत्मसात् गरेका दक्षिण अफ्रिका, केन्या, जाम्बिया, जस्ता मुलुकहरुले मिश्रित स्वरुपको प्रणाली अपनाउन पुगेका छन् ।

व्यवस्थापिकाको प्रभावकारिता निर्वाचन प्रणालीमा धेरै हदसम्म भर पर्ने मानिन्छ । समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीबाट निर्वाचित सांसदको खास निर्वाचन क्षेत्र नहुने भएकाले व्यवस्थापिकाको राष्ट्रिय महत्वका विषयमा बढी केन्द्रित हुन सक्ने अवस्था रहन्छ । पहिलो निर्वाचित हुने प्रणालीबाट चुनिएको सांसदहरुको भूमिका आफ्नो निर्वाचन क्षेत्रप्रति पनि त्यतिकै विशेष ध्यान पुऱ्याउनु पर्ने हुन्छ । राष्ट्रिय महत्वका विषयमा छलफल, कानून निर्माण र निर्वाचन क्षेत्रप्रति पुऱ्याउनु पर्ने सेवाको दोहोरो जिम्मेवारी हुने भएका कारण सोही अनुरुप भूमिका निर्वाह गर्दा विभिन्न संसदीय काम कारवाहीमा बढी समय दिन नसक्ने अवस्था श्रृजना हुन पुगेको देखिन्छ । समानुपातिक निर्वाचन प्रणाली समावेशी हुने, मत खेर नजाने, राष्ट्रिय स्वार्थ अनुरुपको काममा बढी केन्द्रित हुन सक्ने भए पनि हाम्रो मुलुकमा समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीबाट सदस्य छनौट गर्ने कार्यलाई वस्तुपरक बनाउन नसक्दा समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीको आकर्षण कम हुन पुगेको अवस्था समेत छ ।

व्यवस्थापिकाको काम कारवाहीलाई निर्वाचन प्रणालीको स्वरुपले जसरी प्रभाव पारेको हुन्छ त्यस्तै व्यवस्थापिकाको प्रभावकारिताको लागि संविधान र ऐन/कानूनले प्रदान गरेको अधिकारमा पनि धेरै कुरा निर्भर गर्दछ । कतिपय मुलुकका व्यवस्थापिका आफैँले विधेयकहरु उत्पत्ति गरी पारित गर्ने सक्रिय भूमिका निर्वाह गरेको समेत देखिन्छ । कतिपय मुलुकमा निजी विधेयकको व्यवस्था भएपनि त्यसको अभ्यास साह्रै कम मात्रामा हुने, केवल सरकारले दिएको काममा नै सीमित रहने कारण व्यवस्थापिकाको भूमिका सशक्त हुन नसक्ने अवस्था देखिएको छ । क्यानडाको व्यवस्थापिकाभित्र समिति प्रणाली ज्यादै प्रभावकारी छ, व्यस्थापिकाले सरकारको नीतिको पुनरावलोकन गर्दछ, सरकारी विकृति विसंगतिको जाँच गर्दछ । संसदीय स्वरुपको व्यवस्थापिकाको औपचारिक संसदीय शक्ति भन्दा अध्यक्षात्मक शासकीय स्वरुपको व्यवस्थापिकाले बढी स्वतन्त्रता प्रयोग गरी प्रभावकारी भूमिका निर्वाह गरेको पनि देखिएको छ ।

संविधान कानूनले मूलतः व्यवस्थापिकालाई विधेयक पेश गर्ने र पारित गर्ने, सन्धि सम्झौता अनुमोदन गर्ने, बजेट पारित गर्ने, अस्वीकार गर्ने, ऋण स्वीकृत गर्ने, प्रमुख कार्यकारिणीको विदेश भ्रमण स्वीकृत गर्ने, सरकारी काम कारवाहीको निर्णय सार्वजनिक गर्न निर्देशन दिने, सरकार र मन्त्रीहरुको कामकारवाहीको अनुगमन गर्ने, कार्यकारिणी प्रमुखलाई पदमुक्त गर्ने, व्यवस्थापिकाको कामकारवाही सञ्चालन गर्न आवश्यक पर्ने बजेट र जनशक्ति तय गर्ने लगायतका कामहरु गरेको देखिन्छ ।

व्यवस्थापिकाको कार्यक्षेत्र र अधिकारको प्रयोगको प्रभावकारिता संविधान र कानूनले उद्घोष गर्दैमा मात्र हुँदैन । राजनीतिक इच्छाशक्ति र राजनीतिक वातावरणमा यसको प्रभावकारिता धेरै हदसम्म निर्भर हुने गर्दछ । व्यवस्थापिकाका सदस्यहरुले निर्वाह गरेको भूमिकाबाट प्रभावकारिताको मापन हुने हो । निरंकुश शासन व्यवस्थामा व्यवस्थापिकाको भूमिका सीमित गरिन्छ, जबकी बहुलवादी र प्रतिस्पर्धी प्रणालीले बढी भूमिका खेल्न सक्ने स्थान प्रदान गर्दछ । व्यवस्थापिकाको प्रभावकारितालाई प्रभाव पार्ने विभिन्न पक्षमध्ये व्यवस्थापन र प्राविधिक क्षमता पनि त्यतिकै महत्वपूर्ण हुन्छ । विषय विज्ञता, मस्यौदा गर्न सीप कौशलता, भौतिक पूर्वाधार, जनशक्तिको स्थिति, समन्वयको अवस्था जस्ता कुराहरुले प्रभाव परेको हुन्छ । व्यवस्थापिकाको प्रभावकारिता राजनीतिक नेतृत्वको सोच र व्यवहारमा पनि निर्भर गर्दछ । मूलतः व्यवस्थापिकाको आधारभूत काम भनेको जनचाहनाको प्रतिनिधित्व गरी जनमत अभिव्यक्त गर्ने, कानून बनाउने, निगरानी गर्ने नै हो । यसमा व्यवस्थापिका बढी केन्द्रित हुन सकेमा व्यवस्थापिकाप्रतिको जनविश्वास बढेर जान सक्दछ ।

४. नेपालको संविधान र व्यवस्थापिका

नेपालको संविधान (२०७२) ले नेपालको शासकीय स्वरुप बहुलवादमा आधारित बहुदलीय प्रतिस्पर्धात्मक संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक संसदीय शासन प्रणालीलाई आत्मसात् गरको छ । नेपालको संसदीय प्रणालीमा प्रधानमन्त्रीले संसद विघटन गर्न नसक्ने र निश्चित अवधि नपुगी प्रधानमन्त्रीका विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव ल्याउन नसकिने व्यवस्थाले संसदीय शासन प्रणालीको मौलिकपन भन्दा सुधारिएको संसदीय प्रणाली अपनाइएको छ । विगतका विकृति र विसंगतीलाई मध्यनजर गरी संविधानसभाको बनौटका कारण सहमतिबाट यस किसिमको प्रणाली रोज्न पुगियो । यो अभ्यासको क्रममा छ ।

नेपालको संविधानले जनताको प्रतिस्पर्धात्मक बहुदलीय लोकतान्त्रिक शासन प्रणाली, नागरिक स्वतन्त्रता, मौलिक अधिकार, मानव अधिकार, बालिग मताधिकार, आवधिक निर्वाचन, पूर्ण प्रेस स्वतन्त्रता, स्वतन्त्र निष्पक्ष र सक्षम न्यायपालिका, कानूनी राज्य, लगायत लोकतान्त्रिक मूल्य र मान्यतामा आधारित समाजवादप्रति प्रतिबद्ध रही समृद्ध राष्ट्र निर्माण गर्ने अठोट गरेको छ । यसैगरी संविधानले संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थाको माध्यमद्वारा दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धिको आकांक्षा पूरा गर्ने संकल्प गरेको छ । यस संकल्प पूरा गर्न व्यवस्थापिका सक्रिय र त्यतिकै प्रभावकारी हुनुपर्दछ ।

नेपालको संविधानले प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभा नामका दुई सदन सहितको संघीय व्यवस्थापिका हुने र जसलाई संघीय संसद भनिने व्यवस्था गरेको छ । संघीय व्यवस्था अनुरुप संघमा संघीय संसद, प्रदेशमा प्रदेश सभा र स्थानीय तहमा स्थानीय सभा (गाउँ सभा/नगर सभा) ले संविधानको सीमाभित्र रही व्यवस्थापकीय अधिकार प्रयोग गर्ने व्यवस्था छ । संविधानले मिश्रित निर्वाचन प्रणालीको आधारमा प्रतिनिधि सभा र प्रदेश सभा गठनको व्यवस्था गरेको छ । राष्ट्रिय सभाको गठनमा विशेष व्यवस्था छ । संविधानले समावेशी लोकतन्त्रको अवधारणालाई आत्मसात् गरी सोही अनुरुपको प्रतिनिधित्वको सुनिश्चितता गरे अनुरुप व्यवस्थापिका तीनै तहमा गठन भई कार्यरत रहेको छ । अब व्यवस्थापिकाले आफ्नो भूमिकालाई प्रभावकारी बनाई संविधानलाई जीवन्त बनाउने कार्यमा निष्ठापूर्वक लागी व्यवस्थापिकाको काम कारवाहीबाट बढी जनविश्वास आर्जन गर्दै प्रभावकारिता सिद्ध गर्नुपर्ने आवश्यकता छ ।

५. संविधानको कार्यान्वयन : उपलब्धी र चुनौती

(क) उपलब्धी : संविधान जारी भएको तीन वर्षको समयभित्र देहायका केही उपलब्धिहरु हासिल भएका छन् । यसलाई मध्यनजर गरी व्यवस्थापिका लगायत राज्यका अन्य अङ्ग र निकायहरुले सक्रिय भूमिका निर्वाह गर्नुपर्ने हुन्छ :

- संविधान सभाबाट संविधान बनाउने नेपाली जनताको लामो संघर्ष र आन्दोलनको परिणाम संविधानसभाले संविधान बनाउनु नै एउटा उपलब्धि हो । कुनै पनि संविधान आफैँमा पूर्ण हुँदैन । त्यसलाई पूर्णता दिने भनेको स्वस्थ अभ्यास र सापेक्षतामा गरिने सुधारबाट नै हो । संविधान सभाबाट संविधान जारी गर्दा देखिएको असमझदारीका प्रश्नहरु क्रमशः निर्वाचन र सत्तामा सहभागिता र समर्थनबाट समझदारीमा रुपान्तरित हुँदै गएको अवस्था छ । संविधानसभा बाहिर रहेका केही शक्तिहरुसँग छलफल र संवादको प्रक्रियाद्वारा समस्या समाधान गर्ने दिशामा केन्द्रित भई कार्य गर्न सकेमा संविधानप्रतिको अपनत्व र स्वीकार्यता अझ बढेर जानेछ ।
- संविधान गतिशील दस्तावेज भएकाले नेपालको संविधानले संविधान संशोधनको लचकताको सिद्धान्तलाई आत्मसात् गरी परिवर्तनशीलताको मार्गलाई खुला राखेको कारण विमतिभित्र पनि सहमति खोजी त्यसलाई संविधानमा समाहित गर्न सक्ने अवसरहरु रहेको हुँदा संवाद र छलफलबाट निस्किएको असल मान्यताहरुलाई सुधार गर्न सकिने लचकता संविधानमा रहेको छ ।
- संविधानले बहुलवादमा आधारित बहुदलीय प्रतिस्पर्धात्मक संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक संसदीय शासन प्रणालीलाई शासकीय स्वरुपमा स्वीकार गरेको र राजनीतिक दलहरुको स्वच्छ, स्वस्थ, मर्यादित र प्रतिस्पर्धी भूमिकाबाटै लोकतन्त्र सुदृढीकरण हुने भएकाले संविधान जारी भएपश्चात् समान विचार भएका राजनीतिक दलहरुको एकीकरण आफैँमा उपलब्धिपूर्ण कार्य मान्नुपर्ने हुन्छ ।
- संविधान बमोजिम संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा निर्वाचनको माध्यमद्वारा राजनीतिक इकाइहरु गठन भई संघीय, प्रादेशिक र स्थानीय सरकारले संविधानद्वारा विभाजित अधिकारको अभ्यासमा क्रियाशील हुनुले संघीय प्रणाली कार्यान्वयनमा गएको अवस्था छ ।
- संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन प्रणालीलाई स्थानीय तहदेखि नै सुदृढीकरण गर्न स्थानीय तहमा विधायिकी, कार्यकारिणी र न्यायिक अभ्यासलाई संस्थागत गर्ने उद्देश्य अनुरुप स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ जारी गरिएको छ । स्थानीय सरकारले संविधान र कानून बमोजिम विभिन्न अधिकार प्राप्त गरेका छन् । यसबाट स्थानीय जनताले आफ्नै घरदैलोमा सरकार भएको अनुभूति गर्न सक्नेछन् ।
- प्रादेशिक दृष्टिकोणले महत्व राख्ने विकास निर्माणका काम गर्नेदेखि संघ र स्थानीय तहलाई समन्वयकारी भूमिका निर्वाह गर्न प्रदेश सरकार क्रियाशील छ ।

- संविधान प्रदत्त मौलिक हकलाई कार्यान्वयन गर्न आवश्यक पर्ने कानूनहरु संघीय संसदले बनाइसकेको अवस्था छ । यस्तै अन्य कतिपय ऐन/कानूनहरु बनिसकेका र कतिपय बन्ने क्रममा प्रस्तुत भएका देखिन्छन् ।
- संविधानले समावेशी लोकतन्त्रको मान्यतालाई आत्मसात् गरेको सन्दर्भमा विभिन्न वर्ग/समुदायको राज्य व्यवस्थामा प्रतिनिधित्व बढ्दै जानु आफैँमा महत्वपूर्ण उपलब्धि हो ।
- नेपालको संविधानले आत्मसात् गरेको निर्वाचन प्रणालीले स्थिर सरकार निर्माण गर्न कठिन हुने भन्ने कतिपय टिप्पणीहरु रहेको सन्दर्भमा गत वर्ष २०७४ सालमा भएको निर्वाचनले बहुमत प्राप्त सरकार गठन गर्ने जनादेश प्राप्त गरेकाले राजनीतिक स्थायित्व प्रदान गर्नेतर्फ मुलुक अग्रसर भएको छ । राजनीतिक स्थायित्वको अभावमा आर्थिक विकास र सुशासन कठिन हुने भएकाले निर्वाचनले राजनीतिक संक्रमणलाई अन्त्य गरेको छ ।
- संविधान जारी हुँदा चिसिएको छिमेकीसँगको सम्बन्धमा सुधार भई दुवै छिमेकीसँगको सम्बन्धमा सुमधुर र सौहार्दता कायम भएको छ ।

(ख) चुनौती : नेपालको निम्ति संघीयताको अभ्यास नयाँ भएकाले केन्द्रीकृत राज्य व्यवस्थामा अभ्यस्त भएको सोच, शैली र व्यवहारलाई संघीय ढाँचामा रुपान्तरण गर्न प्रारम्भिक चरणमा केही समस्या र चुनौती देखिनु स्वभाविकै हो । संघ, प्रदेश र स्थानीय तह बीचको साझा अधिकार संघीय कानूनले समयमै स्पष्ट नगर्दासम्म तहगत रुपमा केही असमझदारी सिर्जना हुन सक्दछन् । यसैगरी तहगतरुपमा राजस्वको बाँडफाँड न्यायोचित हुन नसकेमा तहगतरुपमा आपसी सम्बन्धमा असमझदारी उत्पन्न हुन सक्दछन् ।

कर्मचारीको समायोजन समयमै हुन नसक्दा केही समस्या र चुनौतीहरु देखिएका छन् ।

- संविधान प्रदत्त मौलिक हक कार्यान्वयन गर्न आवश्यक कानूनहरु बनाइएको भए पनि कमजोर अर्थतन्त्रका कारण ती सबै हकहरु कार्यान्वयन गर्ने कार्य आफैँमा चुनौतीपूर्ण छ ।
- राज्यको निर्देशक सिद्धान्त र नीतिहरुले निर्दिष्ट गरेको उद्देश्य लागु गर्न आर्थिक समृद्धि र राज्यको क्षमता अभिवृद्धि नगरेसम्म सहज हुने देखिँदैन ।
- सुशासनको पक्षमा उल्लेख्य सुधार हुन सकेको छैन । भ्रष्टाचारको रोकथाम र नियन्त्रणमा सफलता प्राप्त नगरेसम्म सुशासनको अवस्था सन्तोषजनक हुन सक्दैन । जनतालाई राज्यले प्रदान गर्नुपर्ने सेवा प्रवाह कानून कार्यान्वयन गर्ने पक्षको उदासीनताले कमजोर अवस्थामा नै रहेको छ । यस्ता पक्षमा सुधार नगरेसम्म सुशासनको अनुभूति हुन सक्दैन ।
- संघीय सिद्धान्त बमोजिम प्रदेशको संरचनाभित्र प्रदेशको नामाकरण र राजधानीहरु प्रदेश सभाले समयमा नै टुङ्ग्याउनु पर्नेमा केही प्रदेशले मात्र टुङ्ग्याएको देखिँदा अन्य प्रदेशले समयमै नटुङ्ग्याउने हो भने भौतिक पूर्वाधारको विकास निर्माण लगायतका अन्य समस्याहरु आइलाग्ने छन् ।

संविधान जारी भएको यस अवधिमा महत्वपूर्ण केही राजनीतिक उपलब्धि हासिल गर्न सफल भए पनि विकास र आर्थिक उपलब्धिको गति सुस्त नै देखिन्छ । संघीय संविधान कार्यान्वयनको मुख्य चरणमा छ । यस सन्दर्भमा तीनै तहमा राजनीतिक इकाइहरु निर्वाचनको प्रक्रियाबाट गठन भई क्रियाशील रहेको अवस्था छ । संघीय सिद्धान्तअनुरुप सार्वजनिक प्रशासनको पुनर्संरचना र कर्मचारी समायोजनको काम भने सम्पन्न गर्न बाँकी छ । यसलाई पनि चाँडै नै टुङ्ग्याउनु पर्दछ । संविधानलाई जीवन्त बनाउन संविधान प्रदत्त सबै किसिमका मौलिक हक कार्यान्वयन गर्न सोही अनुरुप मुलुकको अर्थतन्त्रको विकास आवश्यक छ । अहिलेको अर्थतन्त्रले संविधान प्रदत्त आर्थिक-सामाजिक हक सहजरुपमा लागू गर्न सक्ने अवस्था देखिँदैन । यस्तै सुशासनको अनुभूति दिन सोही अनुरुपको शासकीय व्यवहार आवश्यक छ । लोकतन्त्रमा सरकार र कर्मचारी प्रशासन मात्रको प्रयासबाट समृद्धि हासिल हुन सक्दैन । सरकार र जनता एक अर्काको प्रतिद्वन्दी जस्तो नभई एक अर्काको परिपूरक र सहयोगी भई साझेदारीको रुपमा कार्य गर्ने संस्कृतिको विकास आवश्यक छ । व्यवस्थापिका र त्यस अन्तर्गतका समिति प्रणाली प्रभावकारी हुनु जरुरी छ ।

६. व्यवस्थापिका सभाको कानून बनाउने अधिकार र निर्वाह गर्नुपर्ने भूमिका

नेपालको संविधानको धारा ५७ ले राज्यशक्ति बाँडफाँडको व्यवस्था गरेको छ, जसअनुसार संघीय संसद, प्रदेश सभा र स्थानीय तह (गाउँ सभा/नगर सभा) ले आफ्नो विधायिकी अधिकार देहाय बमोजिम प्रयोग गर्नुपर्ने छ :

(क) संघीय संसद : संघको अधिकार संविधानको अनुसूची-५, संघ र प्रदेशको साझा अधिकार अनुसूची-७ ; संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको साझा अधिकार अनुसूची-९ मा तोकिएको हुँदा संघीय संसदले संविधानको अनुसूचीद्वारा निर्दिष्ट अधिकार कार्यान्वयन गर्न आवश्यक कानून बनाउनुपर्ने हुन्छ । संविधानको धारा ५८ ले अवशिष्ट अधिकार संघमा निहित हुने व्यवस्था गरेकोले सो अधिकार आवश्यकतानुसार प्रयोग गर्नुपर्ने छ । यस्तै कतिपय अवस्थामा (धारा २३२ को उपधारा (६)) संघीय संसदले प्रदेशमा निहित विधायिकी अधिकार प्रयोग गरी कानून बनाउन सक्नेछ । संघीय संसदले संविधानको अधीनमा रही विधायिकी अधिकार प्रयोग गर्नुपर्ने छ । संविधानको सर्वोच्चताको अधीनमा रही संविधानको व्यवस्था, मर्म र भावना अनुरुप विवेकपूर्ण र न्यायोचित कानून बनाउनु संसदको मुख्य जिम्मेवारी हो ।

(ख) प्रदेश सभा : संविधानको धारा ५७ को उपधारा (२) बमोजिम प्रदेश सभाले संविधानको अनुसूची-६ मा उल्लिखित विषयको कानून बनाउने अधिकार छ । यस्तै अनुसूची-७ मा संघ र प्रदेशको साझा अधिकारको सूची तोकिएको छ । प्रदेश सभाले कानून बनाउँदा संविधान र संघीय कानूनको अधीनमा रही बनाउनु पर्नेछ ।

(ग) स्थानीय तह (गाउँ सभा/नगर सभा) : स्थानीय तहको संविधानको अनुसूची-८ मा एकल अधिकार र संविधानको अनुसूची-९ मा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको साझा अधिकार तोकिएको छ । साझा अधिकार विषयमा स्थानीय तहले कानून बनाउँदा संविधान, संघीय कानून र प्रदेश कानूनको अधीनमा रही बनाउनु पर्नेछ ।

संविधानले निर्दिष्ट गरेको संवैधानिक सीमाभित्र रही संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो विधायिकी अधिकार प्रयोग गर्नुपर्ने छ । संघीय सिद्धान्त अनुसार एकल अधिकारको सूचीमा एकले अर्काको अधिकारमा अतिक्रमण गर्न सक्ने छैन । विधायिकी अधिकार प्रयोग गर्न पाउने निकायले राष्ट्रिय हित, जनहित, कानून र न्यायका मान्य सिद्धान्त अनुकूलन, तर्कोचित, न्यायोचित र विवेकपूर्ण किसिमले कानून बनाउनु पर्दछ । साझा अधिकारको सूचीभित्रका विषय कानूनले समयमै स्पष्ट गर्नु जरुरी छ ।

संविधान कार्यान्वयन गर्न संविधानले नै माग गरेका आवश्यक कानूनहरु संघीय संसदले समयमै बनाउनुपर्ने हुन्छ । यस सिद्धान्त अनुसार संविधानको धारा ४७ बमोजिम मौलिक हकको प्रचलनका लागि संविधानले तोकेको समय-सीमाभित्र संघीय संसदले प्रत्यक्षतः मौलिक हकसँग सम्बन्धित कानूनहरु बनाइसकेको अवस्था छ । कतिपय अन्य केही ऐन/कानूनहरु पनि पारित भएका छन् । संघीय संसदले संविधान बमोजिम देहायका कानूनहरु अविलम्ब बनाउनुपर्ने जरुरी छ :

(१) नेपालको संविधानको धारा ३०४ को उपधारा (१) बमोजिम संघीय संसदको पहिलो अधिवेशन बसेको मितिले १ वर्षपछि संविधानसँग बाझिएका कानूनहरु स्वतः अमान्य हुने भएकाले संविधान जारी हुनुपूर्वका सबै कानूनहरुलाई नेपालको संविधानको उद्देश्य, व्यवस्था, मर्म र भावना अनुरुप बनाउन विद्यमान कानूनहरुको पुनरावलोकन गरी संविधानसम्मत् बनाउने,

(२) संविधानको विभिन्न अनुसूचीहरुमा तोकिएको सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको साझा अधिकारको विषय तहगत रुपमा एक आपसमा नबाझिने गरी सङ्घीय कानूनले समयमै स्पष्ट गर्ने,

(३) नेपालको संविधानको धारा २३४ बमोजिम सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह बीच समन्वय गर्न आवश्यक सङ्घीय कानून यथाशीघ्र निर्माण गर्ने,

(४) संविधानको धारा २८५ बमोजिम कर्मचारी प्रशासन सम्बन्धी कानून अविलम्ब तर्जुमा गर्ने,

(५) संविधानको धारा २४४ बमोजिम प्रदेश लोकसेवा आयोगको गठन, कर्तव्य र अधिकार प्रदेश कानून बमोजिम हुने र संघीय संसदले कानून बनाई आधार र मापदण्ड निर्धारण गर्ने भन्ने संविधानको व्यवस्थालाई कार्यान्वयन गर्न प्रदेशको लोकसेवा आयोगसँग सम्बन्धी आधार र मापदण्ड संघीय संसदले अविलम्ब बनाउनु पर्ने,

(६) संविधानको धारा २६८ को उपधारा (२) बमोजिम प्रत्येक प्रदेशमा प्रहरी सङ्गठन रहने भएकाले सोही धाराको उपधारा (३) अनुसार नेपाल प्रहरी र प्रदेश प्रहरीले सम्पादन गर्ने कार्यको सञ्चालन, सुपरीवेक्षण र समन्वय सम्बन्धी व्यवस्था संघीय कानून बमोजिम हुने भन्ने भएकाले तत्सम्बन्धी कानून अविलम्ब बनाउनु पर्ने,

(७) संविधानको उद्देश्य र राज्यको नीति र निर्देशक सिद्धान्तमा गरिएको व्यवस्थालाई कार्यान्वयन गर्न अन्य आवश्यक ऐन कानून तर्जुमा गर्ने,

(८) संवैधानिक उद्देश्य र सङ्कल्पलाई पूरा गर्न गराउन संघीय संसदले राज्यका अन्य अङ्ग एवम् निकायहरुलाई प्रभावकारी बनाउन सक्रिय भूमिका निर्वाह गर्ने,

(९) लोकतन्त्रमा जनताको सार्वभौम अधिकार जनताको प्रतिनिधित्व भएको संसदबाट अभिव्यक्त हुने भएकाले संसद र संसदीय समितिहरु मुलुकको सुशासनका निम्ति प्रभावकारी रुपमा प्रस्तुत हुने ।

७. उपसंहार

लामो सङ्घर्षको परिणाम जारी भएको नेपालको संविधान कार्यान्वयनको मुख्य चरणमा छ । संविधान गतिशील र जीवन्त हुन संविधानको मर्म र भावना अनुरुप कार्य व्यवहार हुनुपर्दछ । संविधानमा अन्तर्निहित सिद्धान्तको अधीनमा रही सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको आधारमा कार्य सम्पादन गर्न सकेमा नै संविधानको उद्देश्य पूरा गर्न सङ्घीय प्रणाली सहयोगी हुनेछ । प्रारम्भदेखि नै राम्रा अभ्यासको विकास गर्नु जरुरी छ । यसका निम्ति संविधानको उद्देश्य, संवैधानिक सङ्कल्प र वाचाहरु व्यवहारमा लागू गर्ने किसिमबाट कामहरु हुनुपर्दछ । जनतामा संविधान कार्यान्वयनको अनुभूति दिनु मुख्य जिम्मेवारी संविधान निर्माण गर्ने राजनीतिक शक्तिकै हो । खासगरी राजनीतिक दल, संविधान सृजित निकाय-संसद, सरकार, न्यायपालिका, संवैधानिक निकायहरुको मुख्य जिम्मेवारी हो । यसैले अहिलेको सन्दर्भमा संविधान कार्यान्वयन गर्न राज्यशक्ति प्रयोग गर्नेहरु संविधानको कार्यान्वयनमा बढी संवेदनशील र जिम्मेवार भई संवैधानिक वाचा पूरा गर्न समर्पित हुनुपर्दछ । संविधान स्वयंमा कुनै कमी-कमजोरी र त्रुटि रहेछन् भने पनि त्यसको समाधान स्वच्छ अभ्यास र लोकतान्त्रिक मूल्य मान्यताको अवलम्बनद्वारा कार्य गर्ने संस्कृतिको विकासद्वारा गर्न सकिन्छ ।

मुलुकको समस्याहरु संविधानभित्रैबाट समाधान गर्ने पद्धतिको विकास गर्ने संस्कारको विकास गर्न सकेमा विधिको शासन जीवन्त हुन्छ । मुलुकको अहिलेको मुख्य समस्या भनेको गरिबी, भोकमरी, अशिक्षा, बेरोजगारी, भ्रष्टाचार, अनियमितता, खस्किँदो राज्यप्रतिको बफादारिता र नैतिकता, कमजोर सुशासन, सेवा प्रवाहमा उदासीनता, दण्डहीनता जस्ता कुराहरु हुन् । यस्ता समस्याहरुलाई सम्बन्धित सबै पक्षको सहकार्यबाट संविधानको परिधिभित्रबाट समयमै समाधान गर्ने संस्कृतिको विकास गरी मुलुकको अर्थतन्त्र समृद्ध बनाई बलियो राज्य निर्माण गर्नु राज्यको अहिलेको कार्यसूचीको मुख्य मार्गचित्र हो । संविधान कार्यान्वयनको चरणमा विभिन्न चुनौतीहरु भएपनि व्यवहारमा संविधान कार्यान्वयन गर्नेहरु संविधानले परिकल्पना गरेको समतामूलक समाज निर्माण गर्ने कार्यमा जुट्नु नै अहिलेको मुख्य प्राथमिकताको विषय हो । खासगरी व्यवस्थापिका-संसदले संविधानले माग गरेको कानूनहरु अविलम्ब जारी गरी संसद र संसदीय समितिहरुको भूमिकालाई सक्रिय र प्रभावकारी बनाउन सकेमा संसदको गरिमा र प्रतिष्ठा बढ्नेछ । यसैगरी संविधानको उद्देश्य, मर्म र भावना अनुरुप कानून बनाई कानूनी राज्यको माध्यमद्वारा सुशासन प्रदान गर्ने कार्यमा संविधान सिर्जित निकायहरु निष्ठापूर्वक लाग्नु जरुरी छ । विश्वको व्यवस्थापिकाको विभिन्न अभ्यासको अनुभव ग्रहण गरी असल र प्रभावकारी भूमिका निर्वाह गर्न संसद सक्रिय हुन सकेमा संविधानलाई सहज रुपमा गतिशीलता प्रदान गर्न सकिन्छ ।

सन्दर्भ सूची

- Centre for the study of Developing Societies, State of Democracy in South Asia, New Delhi: Oxford University Press, 2008.
- Daron Acemoglu (Ed), Why Nations Fail, The Origins of Power, Prosperity, and Poverty, P Profile Books, 2012.
- David A. Moss, Democracy: A Case Sudy, London: Harvard University Press, 2017.
- Durga Das Basu, Introduction to the Constitution of India, New Delhi; Prentice Hall of India, 1995.
- Hagen Schulze, Staees, Nations and Nationalism, Blackwell Publishers, 1998.
- Neil Parpworth, Constitutional and Administrative Law, Oxford University Press, 2010.
- K.C. Wheare, Modern Constitutions, Bombay, Oxford University Press, 1984.
- Larry Diamond, Spirit of Democracy, Newyork: Times Books, 2008.
- Maneesha Tikekar (Ed), Constitutionalism and Democracy in South Asia, Oxford University Press, 2014.
- Radhika Coomaraswami, Ideology and the Constitution: Eassays on Constitutional Jurisprudence, Colombo, 1996.
- Rekha Saxena (Ed), Varieties of Federal Governance Major Contemporary Models, Cambridge University Press, 2011.
- Rajni Kothari, Rethinking Democravy, London, Zed Books, 2007.

- Robert Dahl, On Democracy, New Delhi: East- West Press, 2001.
- Walter A. Mc Dougdll, Theories of Democracy, Newyork: Harper Perennial, 2008.
- William Andrews, Constitution and Constitutionalism, New York, Free Press, 1963.
- Yash Ghai & Jill Cottrell, Millenium Declaration, Rights, and Constitutions, Oxford University Press, 2011.
- नेपालको संविधान ।
- काशीराज दाहाल, संविधान लेखन अभ्यास र अनुभव, काठमाडौं, २०७१ ।

नेपालमा राष्ट्रिय सभाको भूमिका : एक समीक्षा

खिमलाल देवकोटा*

सारांश

यो आलेखमा राष्ट्रिय सभा एक विशिष्ट सभाका रुपमा चित्रण गर्दै सोको भूमिकाको चर्चा गर्ने प्रयास गरिएको छ । सेकेण्ड चेम्बर, माथिल्लो सदन, हाउस अफ लर्ड, सिनेट भिन्न-भिन्न नामले पुकारिने यो सदन नेपालको सन्दर्भमा माथिल्लो सदन राष्ट्रिय सभा त हुँदै हो यसका अतिरिक्त प्रदेशहरुको सभा हो भन्ने तथ्यलाई पुष्टि गर्ने कोसिस गरिएको छ । भिन्न निर्वाचन प्रणाली, भिन्न निर्वाचक मण्डल, विविधतामा एकताको व्यावहारिक प्रत्याभूति, स्थानीय, प्रदेश तथा संघ तीनै तहलाई जोड्ने र संयोजन गर्न सक्ने सभाका रुपमा गहण गर्ने यो सभाको अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यासका बारेमा समेत तुलनात्मक अध्ययन गर्ने कोशिस गरिएको छ । संवैधानिक परिकल्पनाको राष्ट्रिय सभा र संविधान मस्यौदाका बखत गठन गर्न खोजिएको सभाको स्मरण गर्दै विज्ञ विशेषज्ञहरुको सभा, प्रतिनिधि सभाको गल्ती कमजोरी समेतलाई सुधार गर्ने हैसियत राख्ने अभिभावकीय स्थानमा रहेको सभाको चित्रण यो आलेखमा गरिएको छ । केही सम्भावित भूमिका थप गरी संविधानको मर्म बमोजिम प्रभावकारी कार्यान्वयनमा जोड दिन सके यो सभा देश र जनताको हित गर्ने जनप्रतिनिधिहरुको सभाका रुपमा परिभाषित हुन सक्नेतर्फ पनि संकेत गर्दै लेखको विट मारिएको छ ।

थालनी

नेपालले वि.सं. २०१५ सालदेखि संसदीय व्यवस्थाको अवलम्बन गर्दै आएको हो । २०१७ सालको फौजीकाण्ड पश्चात् निर्दलीय व्यवस्थाको आरम्भ भई दलमाथिको प्रतिबन्ध लागे पनि तत्कालीन व्यवस्थापिका संसदको रुपमा कायम रहेको राष्ट्रिय पञ्चायत भने प्रतिनिधिसभा र राष्ट्रिय सभा गरी दुई सदनात्मक थियो । बहुदलीय व्यवस्थाको पुनर्स्थापनापछि बनेको २०४७ सालको संविधानले पनि प्रतिनिधिसभा र राष्ट्रिय सभाको बन्दोवस्त गऱ्यो । नेकपा माओवादीले सञ्चालन गरेको जनयुद्ध र २०६२/६३ को जनआन्दोलन पश्चात् बनेको अन्तरिम संविधानले भने संविधानसभाको निर्वाचन सम्पन्न गर्ने सम्म प्रयोजनका लागि बनेको अन्तरिम व्यवस्थापिका संसद भने एक सदनको मात्रै थियो । यो बाहेक नेपालमा प्रतिनिधिसभा र राष्ट्रिय सभा गरी दुई सदनको व्यवस्था निरन्तर रही आएको पाइन्छ, तर पञ्चायतकालीन राष्ट्रिय सभा र बहुदलकालीन राष्ट्रिय सभाका बीचमा धेरै समानता रहेपनि संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रको संविधान जारी भएपछिको राष्ट्रिय सभा भने भिन्न छ । यसै भिन्नताका आधारमा यसलाई विशिष्ट सभाका रुपमा लिन सकिन्छ ।

राष्ट्रिय सभा : एक विशिष्ट सभा

* वरिष्ठ अधिवक्ता तथा संविधानसभा सदस्य, २०६४

राष्ट्रिय सभा एक विशिष्ट सभा भन्ने विभिन्न आधारहरु छन् । यो केवल अर्को सदन मात्रै होइन । एकात्मक शासनबाट संघात्मक शासन प्रणालीमा फड्को हानेको प्रणालीमा यसको उपस्थितिलाई भिन्न ढंगले बुझ्न जरुरी छ । राष्ट्रिय सभा एक विशिष्ट सभा हो भन्ने तर्कहरु निम्न तथ्यहरुले पुष्टि गर्न सकिन्छ :

फरक निर्वाचन प्रणाली

नेपालको सन्दर्भमा राष्ट्रिय सभा भिन्न छ भन्ने कुराको आधार यसले अवलम्वन गरेको निर्वाचन प्रणाली हो । नेपालमा प्रतिनिधि सभामा पहिलो हुने निर्वाचित हुने र समानुपातिक निर्वाचन प्रणाली गरी मिश्रित निर्वाचन प्रणाली अवलम्बन गरिएको छ भने स्थानीय तहमा पहिलो हुने निर्वाचित हुने प्रणाली अवलम्बन गरिएको छ । राष्ट्रपति र उपराष्ट्रपतिको हकमा भने निर्वाचक मण्डलको व्यवस्था अवलम्वन गरिएको छ । तर राष्ट्रिय सभाको निर्वाचन भिन्न तरिकाले गरिन्छ । यसका मतदाताको कुरा गर्दा स्थानीय तहका प्रमुख र उपप्रमुख, प्रदेश सभाका सदस्यहरु मतदाता रहने व्यवस्था छ तर दुवैको मतभार भने फरक गरिएको छ । राष्ट्रिय सभा बेलायतको जस्तो हाउस अफ लर्ड्स पनि हैन, अरु मुलुकमा रहेको दोस्रो सदन पनि हैन । यो त प्रदेशहरुको प्रत्यक्ष प्रतिनिधित्व रहने प्रदेशहरुको सभाका रुपमा रहेको छ । सबै वर्ग, जाति, क्षेत्र, लिङ्ग र समुदायको प्रतिनिधित्व सुनिश्चित गर्न निर्वाचनका लागि खासखास कोटा निर्धारण गरिएको छ । एकल संक्रमणीय निर्वाचन प्रणालीको प्रयोग राष्ट्रिय सभामा गरिएको छ । तीन सिट भएको अवस्थामा एकल संक्रमणीय प्रणालीको अवलम्वन गरिएको छ भने एक सिट मात्रका लागि निर्वाचन हुँदा भने पहिलो हुने निर्वाचित हुने प्रणालीको व्यवस्था तोकिएको छ । राष्ट्रिय सभाका लागि तोकिएको विधिका हिसाबले यसको निर्वाचन क्षेत्र र मतदाता दुवै फरक छन् । राष्ट्रिय सभा सिङ्गो सदनका हिसाबले भने सिङ्गो मुलुकको प्रतिनिधत्व गर्ने संस्थाका रुपमा रहन्छ ।

फरक संरचना

संवैधानिक हिसाबले राष्ट्रिय सभा एक विशिष्ट सभा संरचनाका हिसाबले पनि छ भन्न सकिन्छ । राष्ट्रिय सभामा देशका सबै प्रदेश, सबै वर्ग, जाति क्षेत्र, लिङ्ग, समुदाय र अपाङ्ग समेतको पनि समुचित प्रतिनिधित्वको व्यवस्था गरेका कारणले संरचनाका हिसाबले पनि सो सभा विशिष्ट छ । प्रतिनिधिसभाको निर्वाचित सदस्य प्रधानमन्त्री नै भए पनि उनको खास एक निर्वाचन क्षेत्र छ त्यो क्षेत्रबाट उसको प्रतिनिधित्व हुने गरेको छ । १६५ क्षेत्र मध्येको एक क्षेत्रबाट निर्वाचित प्रतिनिधिसभाको एक सदस्य प्रधानमन्त्री हुने गर्दछन् तर राष्ट्रिय सभाको सदस्यको निर्वाचन क्षेत्र कम्तीमा पनि एक प्रदेश रहेको छ । सो प्रदेशभित्रको महिला, दलित वा अपाङ्ग वा पिछडिएको समुदायको प्रतिनिधित्व गर्ने भएकाले उसको निर्वाचन क्षेत्र नै विशाल छ । प्रतिनिधि सभाको सदस्य सामान्य मतदाताको मतदानबाट निर्वाचित प्रतिनिधि हो भने राष्ट्रिय सभाको सदस्य प्रदेश र स्थानीय तहमा निर्वाचित प्रतिनिधिहरुमध्येबाट निर्वाचित प्रतिनिधि हो । निर्वाचितहरुको पनि निर्वाचित हुने र निर्वाचन क्षेत्रको व्यापकता समेतको प्रतिनिधित्व गर्ने भएका कारणले संरचनागत हिसाबले पनि राष्ट्रिय सभा विशिष्ट सभा हो ।

फरक अपेक्षा

राष्ट्रिय सभाबाट गरिने फरक अपेक्षाका कारण पनि राष्ट्रिय सभा विशिष्ट छ । प्रतिनिधित्वका हिसाबले फरक भएका कारणले, मतदाता फरक भएका कारणले र निर्वाचित हुने क्षेत्र फरक भएका कारणले मात्रै पनि राष्ट्रिय सभाबाट गरिने अपेक्षा फरक छ । प्रतिनिधि सभाका सदस्यबाट एक निर्वाचन क्षेत्रका मानिसहरुको मात्रै अपेक्षा हुन्छ तर राष्ट्रिय सभाका सदस्यका लागि सिंगो प्रदेशका जनताको अपेक्षा हुन्छ । यसका साथै सामान्य मतदाताको मात्रै अपेक्षा होइन, निर्वाचित प्रतिनिधिहरुको पनि अपेक्षा हुन्छ । मुलुक एकात्मक राज्यबाट संघात्मक राज्यमा प्रवेश गरेका कारणले सबै प्रदेशहरुका बीचमा समन्वयात्मक भूमिकाको अपेक्षा राष्ट्रिय सभाबाट गरिन्छ । राष्ट्रिय सभा राष्ट्रको हित र प्रतिनिधित्वका निमित्त समर्पित होस् भन्ने अपेक्षा गरिन्छ । प्रतिनिधि सभाबाट गरिने अपेक्षा भन्दा भिन्न अपेक्षा राष्ट्रिय सभाबाट गरिन्छ त्यसकारण पनि राष्ट्रिय सभा विशिष्ट छ ।

फरक भूमिका

प्रतिनिधि सभा सरकार बनाउने र भत्काउने काममा सहभागी हुने गर्दछ । सो काममा उसको संलग्नता अनिवार्य नै छ तर राष्ट्रिय सभा त्यस्तो कार्यमा सहभागी हुनुपर्दैन । तसर्थ ऊसंग पर्याप्त समय हुन्छ । सरकार गठन र विघटनमा सहभागी हुनु पर्दाका आफ्नै भूमिका र जिम्मेवारी छन्, त्यसका आफ्नै झन्झटहरु पनि छन्, ती सबै झन्झटहरुबाट राष्ट्रिय सभा मुक्त हुन्छ । सरकार गठन र विघटनमा सहभागी हुनुपर्ने भएका कारणले सरकारको गुण वा दोषको प्रत्यक्ष प्रभाव प्रतिनिधि सभाका सदस्यमा पर्दछ तर राष्ट्रिय सभा त्यसभन्दा बिल्कुल मुक्त छ । प्रतिनिधि सभाको सदस्य कार्यकारीमा नरहँदा पनि ऊ कार्यकारीको समर्थक वा पिछलग्गु भइरहनुको अर्को विकल्प छैन तर स्वतन्त्र र राष्ट्रकै सांसदको रुपमा तथा सांसदहरुकै संस्थाको रुपमा रहने अवसर राष्ट्रिय सभालाई मात्रै छ ।

स्थायी सदन

राष्ट्रिय सभा स्थायी सदन हो । यस कारणले पनि यसको विशिष्टता झल्कन्छ । प्रतिनिधि सभाको समयावधि तोकिएको हुन्छ । वर्तमान संविधानानुसार प्रत्येक पाँच वर्षमा प्रतिनिधि सभा विघटन हुन्छ र नयाँ निर्वाचन सम्पन्न भएपछि मात्रै यसले मूर्त रुप धारण गर्दछ । कहिलेकाहीँ सो भन्दा अगावै कार्यकारीले विघटन गरेको अवस्थामा झन् प्रतिनिधि सभा स्वतः विघटन हुन्छ । त्यसैले प्रतिनिधि सभाको आयु र जीवन कार्यकारीको हातमा रहन्छ । कार्यकारी आफैँ गठन गर्ने भएपनि कार्यकारीले ल्याएका हरेक कदमको विना शर्त पालना गर्नु प्रतिनिधि सभाको दायित्व बन्छ । प्रतिनिधिसभाका वजेट वा नीति कार्यक्रम फेल भएमा सरकार स्वतः विघटन हुन्छ भन्ने मान्यता राखिन्छ । प्रतिनिधि सभामा सरकारले राखेका प्रस्ताव पास हुनैपर्छ । त्यसो नभएमा सरकारप्रति प्रतिनिधि सभाको विश्वास छैन भन्ने सन्देश जान्छ । यसपछि त सरकार स्वतः ढल्दछ । यसपछि सरकारका सामु दुई वटा विकल्प वाँकी रहन्छन् । पहिलो विकल्पका रुपमा प्रतिनिधि सभाको विश्वास गुमाएपछि चुप लागेर अर्को सरकार गठनका लागि मार्ग प्रशस्त गरिदिने वा प्रनितिधि सभा विघटन गरेर अर्को निर्वाचनको मिति घोषणा गर्ने । यस्तो जोखिममा प्रतिनिधसभा रहन्छ तर राष्ट्रिय सभा स्थायी हुन्छ कहिल्यै विघटन हुँदैन र कहिल्यै यस्तो समस्याको सामना पनि गर्न पर्दैछ ।

गल्ती सच्याउने सदन

राष्ट्रिय सभालाई सरकार गठन र विघटन गर्ने बाहेक अरु सबै अधिकार उसलाई प्राप्त छन्, तल्लो सदनले सरकार गठन र विघटनको बाध्यताका कारणले गरेका वा निर्वाचन क्षेत्रको मतदाताहरुको दवावका कारणले गरेका वा समयाभावका कारणले हतारमा गरेका गल्ती सच्याउने अधिकार समेत राष्ट्रिय सभालाई प्राप्त छ । स्वाभाविक रुपमा प्रतिनिधि सभाको प्रतिनिधित्वको स्वरुप फरक हो । सम्बन्धित निर्वाचन क्षेत्र र सो निर्वाचन क्षेत्रका मतदाताको दवाव एक सांसदका लागि निकै महत्वको हुने गर्दछ । आफ्नो विचार र निर्वाचन क्षेत्रका जनताको मर्म र भावनाका वीचमा सन्तुलन कायम गर्नु निकै कठिन काम हो, त्यसैले प्रतिनिधि सभाले जानी/नजानी गल्ती गर्ने सम्भावना रहन्छ, सो गल्तीलाई सच्याउने अवसर माथिल्लो सदनका रुपमा रहने राष्ट्रिय सभाले मात्रै प्राप्त गर्दछ । त्यसैले राष्ट्रिय सभा प्रतिनिधि सभाको गल्ती सच्याउने सदन समेत हुन पुग्दछ । स्वभावैले प्रतिनिधि सभा ताता-ताता बहस विवादमा फस्नुपर्ने विवाद झेल्न पर्ने दवावमा निर्णय गर्न पर्ने प्रकृतिको हुन्छ भने राष्ट्रिय सभालाई हतार नहुने, दवाब नपर्ने र गल्ती गर्न नपर्ने संस्थाका रुपमा पहिचान बनाएको हुन्छ सँगसँगै तल्लो सदनको गल्ती सच्याउने थलोका रुपमा पनि यसलाई लिन सकिन्छ ।

राष्ट्रपतिले अध्यक्षता गर्ने प्रस्ताव

राष्ट्रिय सभाको गम्भीरता र मर्मलाई ख्याल गरी संविधान निर्माणका बखत यसको प्रकृतिका आधारमा गरिमामय संस्थाकै रुपमा विकास गर्ने हेतुले राष्ट्रपतिले अध्यक्षता गर्ने व्यवस्था गर्ने प्रस्ताव गरिएकोमा संविधान निर्माणका बखत सो प्रस्तावले मूर्त रुप प्राप्त गर्न सकेन । सो प्रस्ताव संविधान सभाको संवैधानिक समिति र सोको कार्यदल तथा उच्चस्तरीय राजनैतिक संयन्त्र र सोको कार्यदलको अभिलेखमा मात्रै सीमित रहन पुग्यो, तथापि यस बाटै प्रष्ट हुन्छ कि राष्ट्रिय सभाको संरचना कुन अर्थ र महत्वकासाथ सोचिएको थियो ।

राष्ट्रिय सभा र अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास

राष्ट्रिय सभाका वारेमा संसारभर एकरुपता देखिँदैन । संघीय मुलुक भईकन पनि राष्ट्रिय सभा नभई एक सदनात्मक व्यवस्था भएका मुलुक पनि छन् भने एकात्मक मुलुक भईकन पनि दुई सदनात्मक व्यवस्थाका उदाहरणहरु पनि त्यतिकै छन् । संसारभरका राम्रा/नराम्रा अभ्यासहरुका आधारमा राष्ट्रिय सभाको गरिमा र महिमाका वारेमा चर्चा गर्न सकिन्छ । इथियोपिया राष्ट्रिय सभाको अर्को नौलो उदाहरण भएको मुलुक हो । संविधानको व्याख्या, संघीयता सम्वन्धी विवाद निरोपण तथा वित्त वाँडफाँड गर्ने अधिकार इथियोपियाको माथिल्लो सदनलाई सुम्पिएको छ । राष्ट्रिय हितका विषय जोडिएको, प्रदेशहरुले अनुरोध गरेको र संकटकाल लागेको वेला प्रदेशको सूचीका विषयमा पनि कानून बनाउने अधिकार र सन्धि/सम्झौताको कार्यान्वयन सम्वद्ध विषय माथिल्लो सदनका रुपमा रहेको राज्य सभाले गर्ने अनुभव भारतीयहरुको छ । सर्वोच्च अदालतको समेत भूमिका खेल्ने गरी गठन भएको बेलायतको हाउस अफ लर्ड्स अनुभव पनि हामीसंग छ । बेलायतको हाउस अफ लर्ड्स् Second chamber of the UK Parliament रहेको छ । वेलायतको यो माथिल्लो सदनलाई पनि पर्यवेक्षकहरुले रुपमा स्वतन्त्र, काममा हाउस अफ कमन्सको परिपूरक अंगका रुपमा व्याख्या गर्ने गरेको पाइन्छ । यो सदनले कानुन निर्माण गर्ने, परिस्कृत गर्ने र सरकारका कामको नियन्त्रण गर्ने, सार्वजनिक नीतिमा छलफल गर्ने समेत गर्छ र यसले सरकारलाई जिम्मेवार बनाई राख्ने काम गर्छ । अमेरिकामा माथिल्लो सदनका रुपमा सिनेटलाई राखिएको छ । सिनेट अधिकारसम्पन्न सदन मानिन्छ । खासगरी राज्य सञ्चालनका सन्दर्भमा महत्वपूर्ण नियुक्ति, वर्खास्ती, सुनुवाइ समेतको अधिकार सिनेटलाई मात्रै छ । संविधानमा नै पहिलो अङ्गका रुपमा सिनेटलाई राखियो । पहिलोमा सिनेट र दोस्रोमा हाउस अफ रिप्रिजेन्टिटिव संविधानमा नै व्यवस्था गरिएको छ । यसले पनि संसदका सदनमध्ये सिनेटलाई वढी महत्व दिएको अनुमान गर्न सकिन्छ । सम्मान र अधिकार दुवै हिसाबले सिनेट संसारकै शक्तिशाली दोस्रो सदन बन्न पुगेको छ । सिनेटले संविधान प्रदत्त अधिकार सहित प्रत्यक्ष कार्यकारी अधिकारको प्रयोग गर्दै राष्ट्रपतिले गरेका महत्वपूर्ण र उच्च नियुक्तिको सुनुवाइ र अनुगमन गर्ने काम गर्दछ, जसलाई Direct Executive Powers भन्ने चलन छ । सिनेटको अनुमोदन विना अमेरिकी राष्ट्रपतिले गरेका सन्धी/सम्झौताहरुले पनि कार्यरुप प्राप्त गर्दैनन् । यो अधिकार सिनेटले मात्रै एकल रुपमा प्रयोग गर्दछ । सानो सदस्य संख्या लामो पदावधि भएको संस्थाका रुपमा पनि यसलाई लिइन्छ । सिनेटको संख्या जम्मा १०० छ, जसको पदावधि ६ वर्षको हुन्छ । तल्लो सदन ४३८ सदस्यीय छ, जसको पदावधि २ वर्षको हुन्छ । संसद विनाको सरकार नै सिनेट हो भन्ने भनाइ पनि छ । सिनेट सदस्यहरु वरिष्ठ राजनीतिज्ञ, वरिष्ठ कानुनविद्हरुको बाहुल्यता हुन्छ । सिनेटरहरुको निर्वाचन प्रत्यक्ष हुन्छ । यसरी प्रत्यक्ष रुपमा निर्वाचित भई कार्यकारी अधिकारको नियन्त्रण र सन्तुलनमा महत्वपूर्ण भूमिका खेल्ने संस्थाका रुपमा अमेरिकी सिनेटलाई लिइन्छ । अमेरिकी सिनेटले आर्थिक तथा विधि निर्माणको अधिकार सिद्धान्त र व्यवहार दुवैमा सिनेटले प्रयोग गर्छ, तर बेलायत, पाकिस्तान, भारत समेतमा माथिल्लो सदनलाई कम कार्यकारी अधिकार दिइएको छ ।

दुवै सदनको समन्वय गर्ने अधिकार पनि सिनेटलाई छ । आर्थिक विधेयकमा आइपर्ने deadlock समाधान गर्न दुवै सदनका वरावर सदस्य रहने गरी छुट्टै Conference Committee रहने व्यवस्था छ । कुनै पनि मामलामा अमेरिकी सिनेटले के भन्छ भनेर हेर्ने सुन्ने प्रचलन नै बनिसकेको छ र सिनेटको गठन नै अनुभवी राजनीतिज्ञहरुबाट भएका कारणले सिद्धान्त र व्यवहार दुवैमा यसलाई सुनिन्छ । Greater Freedom of Speech भनेर चिनिने सिनेटरहरुले कुनै पनि विषयमा वोल्न सक्छन् तर तल्लो सदनको जस्तो समयको कुनै पावन्दी छैन । सिनेटरहरुले चाहेको समय बोल्न पाउने गरी नियम बनाएका छन् । Court of Impeachment नामले प्रख्यात सिनेटलाई राष्ट्रपति/उपराष्ट्रपति र अन्य उच्च अधिकारीहरुका विरुद्ध महाअभियोग लगाउने एकल अधिकार प्राप्त छ । यो कारणले पनि सिनेटको महत्व राजनैतिक, संवैधानिक र व्यावहारिक सबै हिसाबले उच्च छ ।

परम्पराका रुपमा विकास भएको Solidarity of the Senate अमेरिकामा राम्ररी देख्न पाइन्छ । सिनेटरहरुको गज्जबको एकताको परम्परा छ । यो पनि संसारकै शक्तिशाली विधायिकी अंग हुनुको अर्को कारण हो भनिन्छ । जुनसुकै राजनीतिक पार्टी भएपनि पार्टीको लाइनभन्दा राष्ट्रको लाइनमा एक जुट हुने परम्परा आजसम्म कायम भएको छ । राष्ट्रपति रुजवेल्टले Senatorial Courtesy उल्लंघन गर्न खोज्दा सबै सिनेटरहरु एकजुट भई उल्लंघन गर्न दिएनन् । सम्बन्धित राज्यको महत्वपूर्ण अधिकारी नियुक्त गर्दा सम्बन्धित राज्यको सिनेटरको सल्लाह मात्र हैन, सहमति नै चाहिन्छ सोको अभावमा सो नियुक्ति सदर हुँदैन । सिनेटरको नेगेटिभ भिटोका रुपमा अमेरिकामा यसलाई विकास गरिएको छ ।

विभाजित निर्वाचन क्षेत्रका प्रतिनिधि मात्र हुन्छन् । सिनेटको अधिकारको अधिकतालाई ध्यानमा राखेर नै सिनेटलाई यसले एकसाथ कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायपालिका तीनै अंगको काम गर्दछ भन्ने गरिन्छ ।

माथिल्लो सदन र नेपाल

उपर्युक्त महत्वपूर्ण अन्तर्राष्ट्रिय सन्दर्भको चर्चासँगै नेपालको राष्ट्रिय सभाको स्वरुप र चरित्रका वारेमा एउटा धारणा बनाउन सकिन्छ । नेपालको सन्दर्भमा माथिल्लो सदनको वारेमा छलफल गर्दा निम्न कुरामा ध्यान दिनुपर्छ, कुन शासन प्रणालीमा माथिल्लो सदनको व्यवस्था भएको छ, त्यो महत्वको विषय हो । नेपालको सन्दर्भमा एकात्मकतामा माथिल्लो सदन होइन, संघीयतामा माथिल्लो सदनको व्यवस्था भएको हो । यसै गरी राजतन्त्रको अन्त भएपछिको संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रमा यो माथिल्लो सदनको व्यवस्था भएको हो । उपनिवेशहरुबाट मुक्त भएर बनेको संघीयतामा नभएर एकात्मकबाट संघात्मकमा गएको संघीयताको माथिल्ल्लो सदन हो । राष्ट्रिय सभा मनोनितहरुको सभा मात्र नभएर निर्वाचितहरुको सभा हो । राष्ट्रिय सभा सदन मात्रै नभएर यो त हाउस अफ प्रोभिन्स हो ।

उपर्युक्त छलफल र विश्लेषणका आधारमा नेपालको राष्ट्रिय सभा माथिल्लो सदन मात्रै पनि होइन नेक्स्ट चेम्वर मात्रै पनि हैन, अमेरिकी सिनेट जस्तो पनि हैन, बेलायती हाउस अफ लर्ड्स पनि हैन वरु यो त राष्ट्रिय सभाका रुपमा ग्रहण गरिएको प्रदेशहरुको सभा हो । यसो हो भने कम्तीमा पनि निम्न अधिकारहरु एकल रुपमा सुम्पिनु उपयुक्त हुने थियो ।

(क) प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको कामको संयोजन तथा अनुगमन गर्ने कार्यभार : राष्ट्रिय सभाको संरचनाको स्वरुपको हिसाबले स्थानीय, प्रदेश र संघ तीनै तहको प्रतिनिधित्व गर्न सक्ने अवस्थामा रहेको र तीनै तहका सरकारका बीचको झगडा प्राकृतिक स्रोतको बाँडफाँडमा हुने भएको कारणले यसो नहोस् भन्नका लागि पनि र सो बमोजिम झगडा भइहाल्दा पनि समाधान निकाल्न सहज हुने भएका कारणले पनि यो अधिकार राष्ट्रिय सभालाई दिन सक्दा राम्रो हुने थियो तर संविधान बमोजिमका अन्य कानुन निर्माण गर्दा र नियमावली बनाउँदाका बखत समेत यसो गर्न सकिएन । अझै पनि नियमावली संशोधन गर्दाका बखत यो मामिला सल्टाउन सके राष्ट्रिय सभाको प्रभावकारितामा वृद्धि पनि हुने र यसको गरिमा पनि बढ्ने अपेक्षा गर्न सकिन्छ । पछिल्ला संविधानमध्ये इथियोपियाको संविधानमा यो अधिकार माथिल्लो सदनलाई सुम्पेर यो प्रक्रियाको सुरुवात गरेको छ ।

(ख) संसदीय सुनुवाइको अधिकारको व्यवस्था : संवैधानिक नियुक्ति अनुमोदन गर्ने प्रक्रियामा सुनुवाइको व्यवस्था अन्तरिम संविधानको प्रारम्भ संगै भएको हो तर त्यसले प्रभावकारी स्वरुप ग्रहण गर्न सकेको छैन । यस्तो अवस्थामा यसलाई प्रभावकारी बनाउन माथिल्लो सदनलाई जिम्मेवार बनाउने गरी संविधानमा नै व्यवस्था गर्न सकेको भए राम्रो हुने थियो । त्यसो गर्न सकिएन तथापि संसदको नियमावली बमोजिम पनि यसलाई व्यवस्थापन गर्न सके यसको औचित्य र प्रभावकारिता दुवैको परीक्षण हुने थियो । अमेरिकीले माथिल्लो सदनका रुपमा रहेको सिनेटले यो अधिकार प्रयोग गर्दछ र अत्यन्त प्रभावकारी परिणाम हासिल भएको अनुभव गर्न सकिन्छ ।

(ग) प्रतिनिधि सभाको कामको गल्ती कमजोरी समेत सच्याउने संस्था : स्वभावैले राष्ट्रिय सभालाई अनुभवी, पौढ तथा विज्ञहरुको सभा भनिन्छ । त्यसो हो भने यसले गल्ती सच्याउने हैसियत राख्दछ । त्यसो हो भने व्यावहारिक रुपमा मात्रै हैन, कानूनी रुपमा नै यो अधिकारले सम्पन्न बनाउने सके राम्रो हुने थियो । जब कि यतिवेला राष्ट्रिय सभालाई प्रतिनिधि सभाको गल्ती सच्याउने सदन हैन तल्लो सदनको निर्णय अनुमोदन गर्ने सदनका रुपमा परिणत हुन पुगेको छ ।

(घ) हाउस अफ प्रोभिन्स तथा स्थानीय तह, प्रदेश र स्थानीय तहको प्रतिनिधित्व गर्ने संस्था : यो संस्थाको निर्वाचक मण्डल स्थानीय तह र प्रदेश सभाका सदस्यहरु दुवै हुन यसो हुँदा राज्यका तीनै तहको संयोजन गर्ने संस्थाका रुपमा यसलाई ग्रहण गर्न सकिन्छ । तर संवैधानिक र कानुनी बन्दोवस्तले त्यसलाई समेटन नसक्दा व्यवहारमा रुपान्तरण हुन सकेको छैन । संसारका यस प्रकृतिका सभाहरुले यो काम सफलतापूर्वक सम्पन्न गरेका असल अभ्यासहरु पनि छन्, तिनको अनुसरण गर्दा राम्रो हुने थियो ।

(ड) निर्वाचित भएर पनि निष्पक्ष संस्था : राष्ट्रिय सभा सरकार बनाउने तथा ढाल्ने व्यवसायमा संलग्न हुन नपर्ने भएका कारण प्रतिनिधिसभाको भन्दा बढी र प्रभावकारी भूमिका कसरी निर्वाह गर्ने संस्थाका रुपमा विकास गर्ने अवसर राष्ट्रिय सभालाई प्राप्त छ । यो सदन स्थायी हुने भएका कारण यसले देश र जनताको हित हेर्ने आफ्ना निर्वाचन क्षेत्रका मतदाताको जायज/नाजायज सबैखाले प्रभावमा पर्न नपर्ने अवस्था हुन्छ, त्यस ढंगले यसको विकास गर्न आवश्यक छ ।

निष्कर्ष

नेपाली मोडेलको संघीयता नेपाली मोडेलको संविधान हामीले स्वीकार गरेको विषय हो भने नेपाली मोडेलकै राष्ट्रिय सभा बनाउनका लागि र भइरहेको सभालाई सोही रुपमा आत्मसात् गर्नका लागि आवश्यक वातावरण तयार गर्न जरुरी छ । राष्ट्रिय सभा संरचना, स्वरुप काम, कर्तव्य र अधिकार तथा काम गर्ने तौर-तरिका समेतका आधारमा तल्लो सदनभन्दा भिन्न बनाउने कुरा संसारमा प्रचलनमा रहेका माथिल्लो सदन भन्दा पनि भिन्न बनाउने कुरा संरचनामा संगठनमा र यसमा काम गर्ने सांसदहरुका काम व्यवहारबाट पुष्टि गर्न जरुरी छ । यसैमा राष्ट्रिय सभा र यसका सदस्यहरू तथा नेपाली जनता एवं नेपालको हित अन्तर्निहित छ ।

फौजदारी कसुरमा हुने सजायको कानूनी संरचना र सजाय निर्धारण मापदण्डको आवश्यकता

टेकप्रसाद ढुङ्गानाँ*

साराशं

नेपालको विधायिकाले अपराध (संहिता) ऐन, २०७४, मुलुकी फौजदारी कार्यविधि (संहिता) ऐन, २०७४ र फौजदारी कसूर (सजाय निर्धारण तथा कार्यान्वयन) ऐन, २०७४ सहितका कानूनहरु पारित गरेपछि नेपालको फौजदारी कानूनको संरचना अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्डको हुन पुगेको छ । नयाँ जारी भएको अपराध संहिताले कसूरको प्रकृति र गम्भीरताको आधारमा जन्म कैद , निश्चित अवधिको कैद , जरिबाना, कैद र जरिबाना , क्षतिपूर्ति, कैद वा जरिबाना वा दुवै , जरिबाना वा क्षतिपूर्ति नतिरे वापत कैद , कैदको सट्टा सामुदायिक सेवा जस्ता विविध प्रकृतिका सजायको व्यवस्था गरेको छ भने संसदबाट पारित भएका अन्य विशेष ऐनहरुमा समेत सोही प्रकारको सजायको व्यवस्था गरिएको छ । फौजदारी कानूनमा सबै प्रकारका कसूर गरे वापत हुने सजाय विधायिकाले निश्चित र पूर्वानुमानिय रुपमा कानूनमा नै किटान गर्न सम्भव छैन । कसुर हुँदाको अवस्था , कसूरदारको भुमिका वा दोषीपना (Culpability) , पीडितको अवस्था र पीडितलाई पुगेको क्षतिको प्रकृति (Harm Caused) हरेक कसूर पिच्छे फरक फरक हुन सक्दछ । वित्तिय प्रकृतिका अपराधमा संलग्न विगो वा रकम नै कसूरदारलाई हुने सजायको निर्धारक तत्व हुन्छ । यस कारण विभिन्न प्रकारका कसूरमा कसूरदारलाई हुने सजायको माथिल्लो हदमात्र वा तल्लो र माथिल्लो दुवै हद कानूनमा तोकेर विधायिकाले अमुक मुद्दामा अमुक कसूरदारलाई हुने उपयुक्त सजाय न्यायिक विवेकमा निर्धारण गर्ने अधिकार न्यायाधीशलाई प्रदान गरेको हुन्छ ।

नेपालको सन्दर्भमा फौजदारी कसूरमा हुने सजायको संरचना हेर्दा राजद्रोह र जासुसी गरेको जस्ता कसूरमा १ दिन देखि २५ वर्षसम्म कैद गर्न सक्ने फराकिलो स्वविवेक न्यायाधीशलाई दिइएको छ ।१ दिन देखि ५ वर्षसम्म , ७ वर्षसम्म, १० वर्षसम्म, १५ वर्ष सम्म र २० वर्षसम्म पनि कैदको सजाय गर्ने कानूनी अधिकार धेरै कसूरहरुमा हकमा रहेको छ । साथै जरिवानाको निर्धारण र क्षतिपूर्तिको निर्धारण समेत न्यायिक स्वविवेकमा नै हुने व्यवस्था रहेको छ । यही अवस्थालाई मध्यनजर गरेर संसदले कानून बनाउदा न्यायाधीशहरुलाई धेरै स्वविवेकीय अधिकार दियो भन्ने जनगुनासो विधायिका प्रति रहेको छ भने एकै प्रकृतिका कसूरमा फरक फरक सजाय निर्धारण गरियो सजायमा एकरुपता र समानुपातिकता भएन भन्ने जस्ता जनगुनासो अदालतप्रति गरिएको हाम्रो समाजमा यत्रतत्र सुन्न पाइन्छ । यस्ता गुनासाहरुको चित्तबुझ्दो जवाफ दिई न्यायप्रति जनतालाई विश्वस्त बनाउन व्यवस्थित र संरचनात्मक सजाय निर्धारणको मापदण्ड (Sentencing Guidelines) अपरीहार्य हुदै गएको छ । यसको लागि अमेरिका तथा बेलायतको अनुभवलाई समेत आत्मसात गरी सजाय निर्धारण मापदण्ड बनाउने, यसको कार्यान्वयनको अनुगमन गर्ने र सजाय निर्धारणको सम्बन्धमा आम जनतासमक्ष जानकारी र सूचनाहरु संप्रेषण गर्ने जिम्मेवारी सहित न्यायाधीशहरु समेत सदस्य रहेको उच्चस्तरीय सजाय निर्धारण मापदण्ड सुझाव समितिको व्यवस्था ऐनमा नै गर्नेतर्फ संघीय संसदको ध्यान जान उचित हुने देखिन्छ । सजाय निर्धारण मापदण्डको कार्यान्वयनशीलता र यसको परिपालना नगरेमा हुने परिणामको विषयलाई समेत ऐनमा नै स्पष्ट गर्न पनि त्यत्तिकै जरुरी देखिन्छ । यसो हुन सकेमा संघीय संसदको जिम्मेवारी पनि पुरा हुने , व्यवस्थित सजाय निर्धारण मापदण्ड तयार हुने, त्यसैका आधारमा सबै कसुरमा उपयुक्त सजाय निर्धारण हुने, सजाय निर्धारणसम्बन्धी निर्णयमा एकरुपता कायम गर्न सकिने र आम जनताले अपराधबाट सुरक्षित महशुस गर्ने सुनिश्चित आधार खडा हुनाको साथै कानूनी सुधारको

* न्यायाधीश, उच्च अदालत

सार्थक परिणाम व्यवहारबाटै महशुस गराउन समेत सकिनेछ ।

१. सामान्य परिचय

अवाञ्छित क्रियाकलापलाई अपराधीकरण गरी सजायको व्यवस्था गर्नु नै फौजदारी कानूनको उद्देश्य हो । विगतमा फौजदारी कानूनले कसूरदारलाई दण्ड सजाय गर्ने विषयलाई मात्र जोड दिएकोमा गत भाद्र १ गते देखि प्रारम्भ भएको मुलुकी अपराध (संहिता) ऐन, २०७४ यस पछि (अपराध संहिता भनिएको) ले पीडितलाई क्षतिपूर्ति दिनु पर्ने विषयलाई समेत कसूरदारले व्यहोर्नु पर्ने फौजदारी दायित्वको रुपमा न्याय प्रणालीको मूल प्रवाहमा ल्याएको देखिन्छ । अपराध संहिताले मुलुकी ऐन लगायतका प्रचलित कानूनले अपराध मानी सकेका कुनै पनि कसूरलाई निरपराधिकरण (De-criminalization) नगरी यथावत कायम राखेको छ । कसूर गरे वापत हुने सजायमा भने साविकमा भन्दा केही परिमार्जन गरेको देखिन्छ । प्रचलित कानूनले नसमेटेका धेरै कार्यलाई पहिलो पटक कसूर कायम गरी अपराध संहिताले सजायको व्यवस्था गरिएको छ। राष्ट्रहित प्रतिकूलको कसूर नेपालको प्रतिनिधित्व गरी खेल खेल्ने नेपाली खेलाडीले खेलमा मिलेमतो) गरी कुनै खेल खेलाउने कसूर समेत राष्ट्रहित प्रतिकूलको कसूर मानिने (जातिहत्या, राष्ट्रपति वा संसदलाई धम्की दिने , बदनियतपूर्वक अनुसन्धान वा अभियोजन गरेमा , संक्रामक रोग फैलाउने कार्य, एच. आई भि. जिवाणु फैलाउने कार्य, राष्ट्रिय गान, झण्डा वा निसाना छापको अपमान वा क्षति गर्ने कार्य, राष्ट्रिय विभूतिको अपमान गर्ने कार्य, यातना दिने कार्य, छाउपडीमा राख्ने वा त्यस्तो अन्य भेदभाव छुवाछुत र अमानवीय व्यवहार गर्ने कार्य, विवाहमा लेनदेन गर्ने कार्य, आफ्नो संरक्षकत्वमा रहेका नवजात शिशु, बालबालिका, अशक्त रोगी वा वृद्ध व्यक्तिलाई जीउ , ज्यानमा खतरा पुग्ने गरी फाल्ने , परित्याग गर्ने वा बेवास्ता गरी छोड्ने कार्य, आत्महत्या गर्न दुरुत्साहन दिने कार्य, व्यक्ति बेपत्ता पार्ने कार्य, ठेक्का बमोजिम निर्माणको काम गर्दा निर्धारित मापदण्ड वा गुणस्तरको माल प्रयोग नगरेमा वा मालको परिमाण घटीबढी पा र्ने कार्य, ठेक्का बमोजिम आपूर्तिको काम गर्दा कमसल वा घटी परिमाणमा माल , वस्तु वा सेवा आपूर्ति गर्ने कार्य, सम्पत्तिको अपराधिक उपयोग , आपराधिक प्रवेश, आपराधिक उपद्रव , आपराधिक लाभ (एक्सटर्सन) लिने कार्य , अनुमति बिना कसैको तस्वीर खिचेमा वा निजको तस्वीरसँग अरु कसैको तस्वीर राखी अर्को तस्वीर बनाउने कार्य, एकको तस्वीरको केही भाग अर्को व्यक्तिको अर्को भागसँग राखी वा अन्य कुनै किसिमले विकृत रुपमा तस्वीर बना उने कार्य लगायतका सयौ कार्यलाई फौजदारी अपराध कायम गरी सजायको व्यवस्था गरेको छ ।[93] यसबाट नेपालको फौजदारी कानून थप समृद्ध हुन पुगेको छ ।

अपराधको घोषणा र सजायको व्यवस्थाले मात्र फौजदारी कानूनको उद्धेश्य स्वतः प्राप्त हुन सक्दैन । जबसम्म दोषी उपर प्रभावकारी अनुसन्धान र अभियोजन गरी उपयुक्त सजायको निर्धारणको साथमा सोको कार्यान्वयन गरिदैन आम जनाताले सुरक्षित भएको र दण्डहिनता समाप्त भएको महशुस गर्न सक्दैनन । कानून निर्माणको एकलौटी अधिकार रहेको संसदले अपराधिकरण र सजायको व्यवस्था गर्ने कानून निर्माण गरेबाट आफ्नो जिम्मेवारी सकिएको ठान्न मिल्दैन। कानूनमा सामयिक परिवर्तनको साथ साथै अदालतबाट सजाय निर्धारण र कार्यान्वयन गर्न आवश्यक पर्ने कानून र मापदण्डको प्रभावकारिताको लागि समुचित ध्यान समेत दिइरहनु आवश्यक छ । त्यसैले नेपालमा संसदले बनाएको फौजदारी कानूनमा के कस्तो सजायको व्यवस्था छ , उपयुक्त सजाय निर्धारणमा के कस्ता जटिलताहरु रहेका छन् र सजाय निर्धारण मापदण्डको आवश्यकता महशुस गरिनुको कारण के हो भन्ने विषयमा संक्षिप्त रुपमा छलफलको थालनी गर्नु यो आलेखको उद्देश्य हो ।

२. नेपालको फौजदारी कानूनमा रहेको सजायको संरचना

नेपालमा २०४७ सालमा बहुदलिय व्यवस्थाको पुनर्स्थापना भई नेपाल अधिराज्यको संविधान , २०४७ जारी भएपछि फौजदारी कसूरमा हुने सबै भन्दा ठूलो सजायको रुपमा रहेको मृत्युदण्डको उन्मुलन भयो । तत्पश्चात मुलुकी ऐन , २०२० र अन्य विशेष ऐनहरुमा सर्वश्व सहित जन्मकैदको सजाय फौजदारी कसूर गरेवापत हुने सबैभन्दा ठूलो सजायको रुपमा विद्यमान रहेको थियो ।साथै जन्मकैद भनेको २० वर्ष कैदको सजाय र सर्वश्व भनेको १८ महिना कैदको सजाय मानिने कानूनी व्यवस्था समेत गरिएको थियो । [94] तत्कालिन व्यवस्थापिका संसदले अपराध (संहिता) ऐन, २०७४, मुलुकी

[93] *मुलुकी अपराध (संहिता) ऐन, २०७४ भाग २ र ३*

[94] *मुलुकी ऐन २०२०, दण्ड सजायको महलको ६ नं.*

फौजदारी कार्यविधि (संहिता) ऐन, २०७४ र फौजदारी कसूर (सजाय निर्धारण तथा कार्यान्वयन) ऐन, २०७४ सहितका कानूनहरु पारित गरी मिति २०७४।६।३० मा प्रमाणीकरण भएपछि नेपालको कानूनमा फौजदारी कसूरमा हुने सजायको संरचनामा आधारभुत परिवर्तन भएको छ । कसूरको प्रकृति र गम्भीरताको आधारमा अपराध संहिताले जन्म कैद, निश्चित अवधिको कैद, जरिबाना, कैद र जरिबाना, क्षतिपूर्ति, कैद वा जरिबाना वा दुवै, जरिबाना वा क्षतिपूर्ति नतिरे वापत कैद, कैदको सट्टा सामुदायिक सेवा जस्ता विविध प्रकृतिका सजायको व्यवस्था गरिको छ।[95] साथै कानूनमा कुनै कसूर वापत सर्वश्वको सजाय हुने रहेछ भने यो ऐन प्रारम्भ भएपछि त्यस्तो कसूरमा सजाय गर्दा सर्वश्व हुने गरी सजाय गरिने छैन भन्ने कानुनी व्यवस्था समेत गरिएको
छ ।[96] वि. सं. २०७५ साल भाद्र १ गते पछि जन्मकैदको सजाय गणना गर्दा २५ वर्ष कैद हुने गरी गणना गरिनेछ[97] भने क्रूर यातना दिई वा निर्ममतापूर्वक ज्यान मारेको , वायुयान अपहरण गरी वा वायुयान विष्फोट गरी ज्यान मारेको , अपहरण गरी वा शरीरबन्धक लिई ज्यान मारेको , सार्वजनिक रुपमा उपभोग हुने पेय वा खाद्य पदार्थमा विष हाली ज्यान मारेको, कुनै जात, जाति वा सम्प्रदायको अस्तित्व नै लोप गर्ने जातिहत्या गरेको वा गर्ने उद्देश्यले कसूर गरेको (जेनोसाइड) वा जवर्जस्ती करणी गरी ज्यान मारेको कसूरमा जन्मकैदको सजाय गर्दा कसूरदार जीवित रहेसम्म कैद गर्नु पर्ने नयाँ व्यवस्था समेत नयाँ संहितामा समेटिएको छ ।[98]

हाल नेपालमा अपराध संहिता लगायत विभिन्न कालखण्डमा बनेका विशेष ऐनहरुले गम्भीर फौजदारी कसूरको परिभाषा तथा सजायको व्यवस्था गरेको देखिन्छ । सजायको व्यवस्था गर्दा कुनै कसूरमा निश्चित कैदको व्यवस्था छ भने कुनै कसूरमा कैद र जरिवाना पनि निश्चित रहेको देखिन्छ । कुनै कसूरमा कैद निश्चित भएको तर जरिवाना निश्चित नभएको पाइन्छ भने कुनै कुसूरमा जरिवाना निश्चित रहेको र कैद निश्चित नरहेको समेत पाइएको छ । कैद र जरिवानाको सजायको तल्लो र माथिल्लो हद दुवै तोकिएको अवस्था पनि छ भने कैद र जरिवानाको माथिल्लो हदको व्यवस्था मात्र गरिएको पनि देखिन्छ । अधिकांश कसूर गरेवापत कसूरदारले क्षतिपूर्ति समेत व्यहोर्नु पर्ने अवस्था छ भने कुनै कसूरमा क्षतिपूर्तिको व्यवस्था गरिएको छैन ।[99] नेपालको कुनै पनि कानूनले कसूरदारलाई नबोकाएको क्षतिपूर्ति शुल्क (Compensation Levy) को नयाँ दायित्व मौलिक हक कार्यान्वयन गर्न संघीय संसदले हालै बनाएको एक ऐनले सरकारबादी हुने मुद्दामा कसूरदार ठहर भएका व्यक्तिले कैद र जरिवाना वापत क्षतिपूर्ति शुल्क समेत व्यहोर्नु पर्ने गरी थप दायित्वको व्यवस्था गरेको छ ।[100] नेपालको कानून र न्यायको क्षेत्रमा कुनै छलफल नै नचलाई यस्तो नयाँ व्यवस्था हुन पुगेको छ ।यसको कार्यान्वयनमा निकै जटिलताहरु आउन सक्ने देखिन्छ ।

३. सजाय निर्धारण तथा कार्यान्वयन सम्बन्धी कानून

फौजदारी कसूर ऐन (सजाय निर्धारण तथा कार्यान्वयन), २०७४ नेपालको सन्दर्भमा नयाँ प्रयोग हो ।यस अघि सजाय सजाय निर्धारण र सजाय कार्यान्वयन सम्बन्धी सबै व्यवस्था मुलुकी ऐन र सर्वोच्च अदालतबाट प्रतिपादित सिद्धान्तको आधारमा हुदै आएको थियो । त्यसकारण सजायको उद्देश्य केहो ? सजाय निर्धारण गर्ने आधार र सिद्दान्तहरु के हुन ? भन्ने सम्बन्धमा कानूनमा स्पष्ट सारभुत व्यवस्था हुन सकेको थिएन । नेपालमा कैद दण्ड प्रणालीमा सुधार गर्नुपर्छ भन्ने विषय निरन्तर उठाइएको भए पनि खुला कारागार र सामुदायिक सेवा बाहेक अन्य विकल्पको कानूनी व्यवस्था समेत गर्न सकिएको
थिएन ।कारागार ऐन, २०१९ मा थप गरिएका ती व्यवस्थाहरु पनि कार्यान्वयनमा आउन सकेका थिएनन । दण्ड केवल दण्डका लागि नभई कसूरदारको सुधारका लागि हुनु पर्छ र उसको सुधार सहित समाजमा पुर्नस्थापना गर्ने बाटो कानूनले देखाउनु पर्छ भन्ने मान्यताको साथमा यो ऐन जारी भएको छ । यो दक्षिण एसियाको सन्दर्भमा नै नयाँ कानून हो । यसले

---

[95] *मुलुकी अपराध (संहिता) ऐन, २०७४ दफा ४० को उपदफा (१)*

[96] *ऐजन उपदफा (२)*

[97] *ऐजन दफा ४२*

[98] *ऐजन दफा ४१*

[99] *अपराध संहितामा अपराधिकरण गरिएका गर्भपतन विरुद्धको कसूर धर्म सम्बन्धी कसूर विवाह सम्बन्धी कसूर नापतौल सम्बन्धी कसूर र अपराधिक प्रवेश तथा आपराधिक उपद्रव सम्बन्धी कसूरमा क्षतिपूर्तिको व्यवस्था गरिएको छैन ।*

[100] *अपराध पीडित संरक्षण ऐन २०७५ को दफा ४१*

हाम्रो फौजदारी न्याय प्रणालीमा गुणात्मक सुधार ल्याउने अपेक्षा गरिएको छ ।सजाय निर्धारण र कार्यान्वयनको सम्बन्धमा कानूनले गरेका नयाँ व्यवस्थाहरुलाई देहाय बमोजिम सूचीकृत गर्न सकिन्छः

- **कसूर ठहर भए पछि सजाय निर्धारण गर्नेः** फौजदारी कसूरमा पहिले कसूरदार हो वा होइन भन्ने विषयमा सुनुवाई गरी कसूरदार ठहर भएमा एक महिना भित्र अलग्गै सुनुवाई गरी सजाय निर्धारण गर्नु पर्ने नयाँ व्यवस्था गरिएको छ । मित्रराष्ट्र भारतमा १९७३ देखि लागू भएको यो प्रणाली नेपालमा भर्खर शुरु भएको छ । यसरी सजाय निर्धारण गर्दा तीन वर्ष भन्दा बढी कैद वा तीस हजार रुपैयाँ भन्दा बढी जरिबाना हुने कसूरमा मात्र छुट्टै सुनुवाई गर्नु पर्ने व्यवस्था गरिएको छ ।

- **खुला इजलासमा सुनुवाई गर्नु पर्नेः** कसूर निर्धारण सम्बन्धी सुनुवाई गर्दा खुल्ला इजलासमा सुनुवाई गरी सजाय निर्धारण गर्नु पर्ने व्यवस्था गरिएको छ ।

- **डेढी वा दोब्बर सम्म सजाय गर्नेः** एकै वारदातमा भएका विभिन्न कसूर वापत अलग अलग सजाय निर्धारण गरी सबै भन्दा बढी हुने सजाय र सोको डेढी बढाई सजाय गर्ने तथा पटके कसूरदारलाई पछिल्लो पटक गरेको कसूरको दोब्बरसम्म सजाय गर्नु पर्ने व्यवस्था गरिएको छ ।

- **गम्भीर मुद्दामा सजाय पूर्वको प्रतिवेदन लिनु पर्नेः** तीन वर्ष भन्दा बढी कैद वा तीस हजार रुपैयाँ भन्दा बढी जरिबाना हुन सक्ने कसूरमा सजाय निर्धारण गर्नु पूर्व कसूरदारको व्यक्तिगत , सामाजिक, सांस्कृतिक पृष्ठभूमि, कसूर गर्दाको परिस्थिति, कसूर गर्नु पूर्वको चालचलन, कसूरदारको उमेर समेतका आधारमा प्रतिवेदन लिन सक्ने व्यवस्था गरिएको छ । अमेरिका बेलायत अष्ट्रेलिया लगायतका मुलुकमा रहेको यो व्यवस्था नेपालमा समेत नयाँ शुरु भएको छ ।

- **सजाय निर्धारण गर्ने आधारको व्यवस्थाः** फौजदारी कसूरमा सजाय निर्धारण गर्दा सजायको उद्देश्यलाई विचार गरी कसूरको गम्भीरता र कसूरदारको दोषको मात्रा , कसूर गर्दाको परिस्थिति, कसूरको गम्भीरता बढाउने वा घटाउने अवस्था समेतको आधारमा सजाय निर्धारण गर्नु पर्ने कानूनी व्यवस्था गरिएको छ ।

- **बालबालिकालाई सजाय निर्धारण गर्दा विचार गर्नुपर्नेः** बालबालिकालाई सजाय निर्धारण गर्दा निजको सर्वोत्तम हित , कसूरको गम्भीरतार दोषको मात्रा , निजको व्यक्तिगत परिस्थिति, अपराधप्रतिको पश्चाताप समेतका आधारमा सजाय निर्धारण गर्नु पर्ने र जघन्य, गम्भीर वा पटके कसूर गरेकोमा बाहेक कैदको सजाय हुने गरी सजाय निर्धारण गर्नु नहुने व्यवस्था गरिएको छ ।

- **कैदको विकल्प सम्बन्धी व्यवस्थाः** कैदको विकल्पको रुपमा सामुदायिक सेवा गर्न आदेश दिन सकिने , कैद सजाय निलम्बन गर्न सकिने, सुधार गृहमा पठाउन सकिने, पुनस्र्थापना केन्द्रमा पठाउन सकिने, सप्ताहको अन्तिम दिन वा रात्रीकालीन समयमा मात्र कारागारमा बसी कैद भुक्तान गर्न सकिने, खुला कारागारमा राख्न सकिने, प्यारोलमा राख्न सकिने, कैद वापत श्रममा लगाउन सकिने , सामाजिकीकरण गराउन सकिने समेतका व्यवस्था गरिएको छ । यी व्यवस्थाहरु नेपाल सरकारले नेपाल राजपत्रमा सूचना प्रकाशन गरी तोकेको मिति देखि प्रारम्भ हुने व्यवस्था ऐनमा गरिएको छ

- **जरिबाना गर्ने आधारः** कुनै कसूरदारलाई जरिबाना गर्दा कसूरदारको आर्थिक हैसियत र आय आर्जन क्षमता , पीडित व्यक्तिलाई हुन गएको आर्थिक हानि नोक्सानी, विगोको रकम समेतका आधारमा गर्नु पर्ने व्यवस्था गरिएको छ ।

- **जरिबाना किस्ताबन्दीमा समेत तिर्न सक्नेः** सामान्यतया जरिबाना तत्काल बुझाउनु पर्ने र तत्काल बुझाउन नसकेमा सो वापत कुनै सम्पत्ति जमानत दिएमा बढीमा तीन किस्तामा बुझाउन सक्ने नयाँ व्यवस्था समेत गरिएको छ ।

- **बाँकी कैद कट्टा हुन सक्नेः** जन्म कैद, जबरजस्ती करणी, भ्रष्टाचार, मानव बेचबिखन तथा ओसारपसार , अपहरण तथा शरीर बन्धक, लागू औषधको ओसार पसार तथा कारोबार , सङ्गठित अपराध, सम्पत्ति शुद्धीकरण यातना वा क्रुर, निर्मम, अमानवीय वा अपमानजनक व्यवहार, मानवता विरुद्धको अपराध बाहेक अन्य कसूर गरे वापत कैदमा रहँदा चालचलनमा सुधार आएमा र तीन चौथाई कैद सजाय भुक्तान गरेमा निजलाई भएको कैद कारागारले कट्टा गर्न सक्ने व्यवस्था राखिएको छ ।

- **प्रोवेशन तथा प्यारोल बोर्डः** कैद सजाय पाएका कसूरदारको सामाजिक पुनस्र्थापना तथा एकीकरण गर्ने कार्यमा सहयोग पुऱ्याउने तथा प्रोवेशन तथा प्यारोल सम्बन्धी नीति निर्माण गरी नेपाल सरकार समक्ष सिफारिस गर्ने समेत प्रयोजनो लागि महान्यायाधिवक्ताको अध्यक्षतामा संघीय प्रोवेशन तथा प्यारोल बोर्ड र मुख्य न्यायाधिवक्ताको अध्यक्षतामा प्रदेश प्रोवेशन तथा प्यारोल वोर्ड रहने व्यवस्था गरिएको छ ।

- **सजाय सुझाव समितिः** सजाय निर्धारण सम्बन्धी नीति निर्माण कार्य समेतको लागि महान्यायाधिवक्ताको अध्यक्षतामा सजाय सुझाब समिति रहने व्यवस्था गरिएको छ । यसलाई सजाय निर्धारण मापदण्ड विकास गर्ने कार्यक्षेत्र समेत तोकिएको छ ।

- **क्षतिपूर्ति भराइ दिनु पर्नेः** पीडितलाई पुगेको भौतिक, शारीरिक, मानसिक, भावनात्मक क्षतिवापत क्षतिपूर्ति भराई दिनु पर्ने व्यवस्था गरिएको छ भने क्षतिपूर्ति निर्धारणको आधार पनि ऐनको दफा ४१ मा नै स्पष्ट रुपमा उल्लेख गरिएको छ ।

- **पीडित राहत कोष को व्यवस्थाः** पीडितलाई राहत उपलब्ध गराउन पीडित राहत कोष खडा गर्ने व्यवस्था गरिएको छ।

४. सजाय निर्धारण मापदण्डको आवश्यकता

फौजदारी कानूनमा सबै प्रकारका कसूर गरे वापत हुने सजाय विधायिकाले निश्चित र पूर्वानुमानिय रुपमा कानूनमा नै व्यवस्था गर्न सम्भव छैन । कसुर हुंदाको अवस्था , कसूरदारको भुमिका वा दोषीपना (Culpability) , पीडितको अवस्था र पीडितलाई पुगेको क्षतिको प्रकृति (Harm Caused) हेरेक कसूर पिच्छे फरक फरक हुन सक्दछ । वित्तिय प्रकृतिका अपराधमा संलग्न विगो वा रकम नै कसूरदारलाई हुने सजायको निर्धारक तत्व हुन्छ । यस कारण विभिन्न प्रकारका कसूरमा कसूरदारलाई हुने सजायको माथिल्लो हद वा तल्लो र माथिल्लो दुवै हद कानूनमा तोकेर विधायिकाले अमुक मुद्दामा अमुक कसूरदारलाई हुने उपयुक्त सजाय न्यायिक विवेकमा निर्धारण गर्ने अधिकार न्यायाधीशलाई प्रदान गरेको हुन्छ । यो अवस्था नेपालमा मात्र नभएर आधुनिक सभ्य सबै लोकतन्त्रिक मुलुकमा देखा पर्दछ ।

संयुक्त राज्य अमेरिकामा सजाय निर्धारण सम्बन्धी स्पष्ट कानूनी आधारहरु [101] रहनुको साथै अदालतबाट हुने सजायमा एकरुपता आओस, जनताले असुरक्षित महशुस नगरुन र हरेक कसूरदारलाई उपयुक्त सजाय निर्धारण गर्न सकियोस भनी सजाय निर्धारण मापदण्ड विकास गर्नको लागि Federal Sentencing Commission को व्यवस्था गरिएको पाइन्छ [102] । उक्त Commission मा कम्तीमा ३ जना संघीय न्यायाधीश रहने गरी महान्यायाधीवक्ता वा निजले तोकेको प्रतिनिधि र प्यारोल कमिशनको सदस्य समेत गरी ७ जना रहने व्यवस्था छ ।अध्यक्ष तथा सदस्यको नियुक्ति राष्ट्रपतिको प्रस्तावमा सिनेटले अनुमोदन गरेपछि हुने व्यवस्था गरिएको छ । उक्त Commission ले पहिलो मापदण्ड सन् १९८७ मा जारी भएको र त्यसपछि निरन्तर रुपमा हरेक वर्ष Federal Sentencing Guideline जारी गरेको देखिएको छ। हाल नोभेम्वर १ सन् २०१६ देखि लागू भएको Guideline Manual 2016 कार्यान्वयनमा रहेको छ ।मापदण्डमा गम्भीरताको आधारमा सबै कसूरलाई ४३ वटा लेभलमा सूचिकृत गरिएको छ र कसूरदारको अपराधीक इतिहासलाई समेत हेरेर विभिन्न ६ वटा क्षेत्रमा कसूरलाई वर्गिकरण गरिएको छ । हरेक क्षेत्रमा परेको कसूरमा Sentencing Table मा उल्लेख भए बमोजिम सजायको दायरा भित्र रहेर सजाय निर्धारण गर्न सकिने व्यवस्था छ । न्यायाधीशहरुलाई सजायको दायरामा रहेको सजायमा २५ प्रतिशत वा ६ महिना भन्दा बढी तलमाथि गर्ने अधिकार हुदैन । [103] Federal Sentencing Commission ले जारी गरेको मापदण्ड सन् २००५ सम्म बाध्यात्मक मानिएको थियो । त्यस पछि न्यायको रोहमा मापदण्ड पालना गर्न मनासिव नहुने भएमा कारण सहित मापदण्ड बाहिर जान सक्ने गरी अनुनयात्मक मानिने सर्वोच्च अदालतबाट फैसला भएको छ । [104]

संयुक्त अधिराज्य बेलायतमा Criminal Justice Act 2003 को Chapter 44 Part 12 मा फौजदारी कसूरमा सजाय निर्धारण गर्दा ध्यान दिनु पर्ने सिद्धान्त तथा आधारहरुको कानूनी व्यवस्था रहेको छ भने सोही ऐनले सजाय निर्धारण

---

[101] 18 U.S. Code chapter -227, Sec.3551-3586

[102] Sentencing Reform Act 1984 (28 U.S. Code chapter -58, Sec.991-998)

[103] Guideline Manual (November 1, 2016) United States Federal Sentencing Commission, Page 13

[104] *Blakey vs. Washington 2004, United States vs. Booker 2005, (http://www.loc.gov/law/help/sentencing guidelines/USA.php)*

मापदण्ड निर्माण गर्नको लागि Sentencing Guidelines Council (SGC) को व्यवस्था गरेको थियो । सन् २००९ मा Coroners and Justice Act 2009 जारी भएपश्चात SGC लाई खारेज गरी Sentencing Council को व्यवस्था भएको पाइन्छ । Sentencing Council मा Lord Chief Justice ले Lord Chancellor संग सहमति गरी नियुक्त गरेका ८ जना सदस्य (judicial members) र Lord Chancellor ले Lord Chief Justice संग सहमति गरी नियुक्ति गरेका ६ जना सदस्य (non-judicial members) समेत गरी १४ जना सदस्य हुने व्यवस्था गरिएको छ । [105] Council ले विभिन्न विषयमा अलग अलग Definitive Sentencing Guideline जारी गरेको छ । बेलायतको मापदण्डले न्यायाधीशको स्वविवेकलाई साघुरो नबनाई फराकिलो न्यायीक स्वविवेक रहेका कसूरमा कसूरदारको दोषीपना र पीडितलाई पुगेको पीडाको आधारमा कसूरलाई ३ वटा वर्गमा विभाजन गरी चरणबद्ध रुपमा उपयुक्त सजाय निर्धारण गर्ने विधि तय गरिएको छ । [106] न्यायको हितको लागि Definitive Guideline कुनै मुद्दामा अनुपयुक्त रहेको भनी न्यायाधीशले स्पष्ट कारण उल्लेख गरी पालना नगर्न सक्ने भनी यसको प्रयोग र पालनाको सम्बन्धमा पनि कानूनमा नै स्पष्ट व्यवस्था भएको देखिन्छ । [107]

छिमेकी मुलुक भारतमा अमेरिका वा बेलायतमा जस्तो छुट्टै Sentencing Guidelines को व्यवस्था हाल सम्म गरिएको नभए तापनि Malimath Committee Report 2003 र Madhava Menon Committee 2008 ले सजाय निर्धारणमा न्यायाधीशहरुबीच एकरुपता कायम गर्न Statutory Sentencing Committee बनाउन आवश्यक रहेको भनी प्रतिवेदन दिएको पाइन्छ। [108]

नेपालको सन्दर्भमा कसूरमा हुने सजायको संरचना हेर्दा अपराध संहितामा राजद्रोह ,[109] जासुसी (सैनिक स्थिति, सामरिक व्यवस्था र आन्तरिक सुरक्षाको विषयमा) र विदेशी सेनालाई सामरिक वा सैनिक सूचना दिई सहायता गर्ने कसूरमा[110] तल्लो हदको व्यवस्था नै नगरी १ दिन देखि २५ वर्षसम्म कैद गर्न सक्ने फराकिलो स्वविवेक संसदले न्यायाधीशलाई दिएको
छ । त्यसैगरी आणविक, रासायनिक वा जैविक (जिवाणुयुक्त) वा विषालु हातियारको उत्पादन वा करोबार गर्ने कसूरमा [111] १ दिन देखि २० वर्षसम्म कैद र रु.२ लाखसम्म जरीवाना , डाकाको कसूरमा[112] ७ वर्षदेखि १४ वर्षसम्म कैद र रु. ७० हजारदेखि १ लाख ४० हजारसम्म जरिवाना, व्यक्ति बेपत्ता पार्ने कसूरमा[113] १५ वर्षसम्म कैद र रु.५ लाखसम्म जरीवाना, ज्यान मार्ने उद्योग[114], सार्वजनिक भौतिक संरचनाको विनास गर्ने,[115] ठेक्का वा करारको काममा फरक पार्ने,[116] नेपाल सरकार वा अधिकांश स्वामित्व भएको संस्थालाई ठगी गर्ने ,[117] किर्ते गर्ने,[118] सङ्क्रामक रोग फैलाउने,[119] अङ्गभङ्ग[120] आदि कसूरमा तल्लो हदको सजायको व्यवस्था नै नगरी १ दिन देखि १० वर्षसम्म कैदको सजाय हुन सक्ने फराकिलो स्वविवेकात्मक कानुनी व्यवस्था गरेको देखिन्छ ।

---

[105] Coroners and Justice Act 2009, Schedule 15

[106] Julian V. Roberts, Structuring Sentencing in Canada and England and Wales; A Tale of Two Jurisdictions, INTERNATIONAL SOCIETY FOR THE REFORM OF THE CRIMINAL LAW (Aug.2011) *(http://www.loc.gov/law/help/sentencing guidelines/UK.php)*

[107] Coroners and Justice Act 2009, Sec. 125(1)

[108] Report of The Committee on Draft National Policy on Criminal Justice (Madhava Menon Committee) 2008 p.488 *(http://www.loc.gov/law/help/sentencing guidelines/India.php)*

[109] अपराध संहिताको दफा ५०

[110] ऐजन दफा ५६

[111] ऐजन दफा १३४

[112] ऐजन दफा २४४

[113] ऐजन दफा २०६

[114] ऐजन दफा १८३

[115] ऐजन दफा १४९

[116] ऐजन दफा २५०

[117] ऐजन दफा २४९

[118] ऐजन दफा २७६

[119] ऐजन दफा १०४

[120] ऐजन दफा १९२

त्यसैगरी अपराध संहिता जारी हुनु भन्दा अघि नै निर्माण भएको सम्पत्ति शुद्दीकरण (मनी लाउण्डरिङ्ग) नियन्त्रण ऐन, २०६४ ले आतङ्कवादी कृयाकलापमा वित्तिय लगानी गर्ने कसूरमा १ करोड रुपैयाँसम्म जरिवाना र ३ देखि २० वर्षसम्म कैद हुने गरी फराकिलो स्वविवेकको व्यवस्था गरेको छ [121] भने सम्पत्ति शुद्धिकरण सम्बन्धी कसूरमा विगोको दोब्बर जरीवाना र २ देखि १० वर्षसम्म कैद गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ । [122] संरक्षित वन्यजन्तुलाई मार्ने, घाइते बनाउने वा वन्यजन्तुको आखेटोपहार राख्ने, खरीद बिक्री वा ओसारपसार गर्ने[123] वा दुर्लभ बन्यजन्तु तथा सोको नमूना सम्बन्धी कसूरमा ५ देखि १५ वर्षसम्म कैद र रु ५ लाखदेखि १० लाखसम्म जरिवाना हुने व्यवस्था छ । [124] त्यसै गरी मानव बेचबिखन तथा ओसारपसार नियन्त्रण ऐन २०६४ ले किन्ने बेच्ने वा वेश्यावृत्तिमा लगाउने उद्देश्यले बालबालिकालाई विदेश लैजाने कसूर गर्नेलाई १५ देखि २० वर्षसम्म कैद र १ लाख देखि २ लाखसम्म जरीवाना को व्यवस्था गरेको छ । [125] लागू औषध (नियन्त्रण) ऐन २०३३ ले लागू औषधको खरीद बिक्री तथा सञ्चयको कसुर गर्नेलाई २ देखि १० वर्षसम्म कैद[126] र रु १ लाखदेखि २० लाखसम्म जरीवाना तथा अफिम कोका वा सोबाट बनेको लागू ओषधको कारोबारमा १०० ग्राम भन्दा माथिको परिमाण भए १५ वर्षदेखि जन्मकैदसम्म र रु. ५ लाखदेखि २५ लाखसम्म जरीवाना हुने गरी फराकिलो स्वविवेकात्मक व्यवस्था गरेको देखिन्छ । [127] यी न्यायिक स्वविवेकमा सजाय निर्धारण गर्न न्यायाधीशलाई दिइएको फराकिलो स्वविवेकका केही उदाहरण मात्र हुन । यस्तो स्वविवेक रहेका कानुनी व्यवस्थाहरु हरेक कानुनमा पाउन सकिन्छ ।

यसरी एकातर्फ कानूनमा अति नै फराकिलो स्वविवेकमा न्यायाधीशले सजाय निर्धारण गर्न सक्ने कानूनी व्यवस्था भएको देखिन्छ भने अर्को तर्फ अपराध संहिता को दफा ३८ मा कसूरको गम्भीरता बढाउने अवस्था र दफा ३९मा कसूरको गम्भीरता घटाउने अवस्था उल्लेख गरिएको छ । यी अवस्थाहरु विद्यमान भए नभएको विश्लेषण गरी विद्यमान भएमा सजाय निर्धारणमा त्यसलाई समेत आधार बनाउनु पर्ने स्थिति छ । त्यसै गरी फौजदारी कसूर (सजाय निर्धारण तथा कार्यान्वयन) ऐन, २०७४ मा कसूरदार ठहर तथा सजाय निर्धारण गर्दा अदालतले अलग अलग सुनुवाई गर्नु पर्ने [128] ३ वर्ष भन्दा बढी कैद वा ३० हजार भन्दा बढी जरिवाना हुने कसूरमा सजाय पूर्वको प्रतिवेदन तयार गर्न आदेश दिनु पर्ने, [129] सबै मुद्दामा सजाय निर्धारण गर्दा सजायको उद्देश्य विचार गर्नु पर्ने [130] र सजाय निर्धारण गर्दा विचार गर्नु पर्ने कुराहरु ऐनमा नै स्पष्ट गरिएको[131] सजाय निर्धारण गर्ने आधारहरु,[132] बालबालिकालाई सजाय गर्दा विचार गर्नु पर्ने थप कुराहरु [133] र सजाय निर्धारण गर्दा फैसलामा खुलाउनु पर्ने कुराहरु [134] उल्लेख गरिएको हुँदा नेपालमा पनि सजाय निर्धारणको कार्य निकै जटिल तथा चुनौतिपूर्ण बन्न पुगेको छ । कानूनले गरेका सबै व्यवस्थालाई समग्रमा अध्ययन र विश्लेषण गरी कसूरदारलाई उपयुक्त सजाय निर्धारण गर्न न्यायाधीशलाई सहजीकरण गर्न र सजाय निर्धारणमा बस्तुनिष्ठता र एकरुपमा कायम गर्न समेत सजाय निर्धारण मापदण्ड बनाउनु पर्ने टड्कारो आवश्यकता देखिएको छ ।

यही आवश्यकतालाई मध्यनजर गरी अपराध संहिता फौजदारी कार्यविधि संहिता र फौजदारी कसूर (सजाय निर्धारण तथा कार्यान्वयन) ऐन, २०७४ को मस्यौदा गर्ने उच्च स्तरीय फौजदारी कानून सुधार कार्यदलले सर्वोच्च अदालतका बहालवाला न्यायाधीशको अध्यक्षतामा सजाय सुझाव समितिको व्यवस्था ऐनमा गर्ने र सजाय निर्धारण मापदण्डको विकास गर्ने कार्यादेश समेत सोही समितिलाई हुने व्यवस्था प्रस्ताव गरेको थियो । तर व्यवस्थापिका संसदबाट फौजदारी कसूर

---

[121] सम्पत्ति शुद्धिकरण (मनी लाउण्डरिङ्ग) नियन्त्रण ऐन, २०६४ को दफा ३०
[122] ऐजन दफा ३०
[123] राष्ट्रिय निकुञ्ज तथा वन्यजन्तु संरक्षण ऐन २०२९ को दफा २६
[124] संकटापन्न वन्यजन्तु वा वनस्पतिको अन्तर्राष्ट्रिय व्यापार नियन्त्रण ऐन, २०७३ को दफा २१
[125] मानव बेचबिखन तथा ओसारपसार (नियन्त्रण) ऐन २०६४ को दफा १५
[126] लागू औषध (नियन्त्रण) ऐन २०३३ को दफा १४
[127] ऐजन दफा १४
[128] फौजदारी कसूर (सजाय निर्धारण तथा कार्यान्वयन) ऐन, २०७४ को दफा ८ तथा ९
[129] ऐजन दफा १२
[130] ऐजन दफा १३
[131] ऐजन दफा १४
[132] ऐजन दफा १५
[133] ऐजन दफा १६
[134] ऐजन दफा १७

(सजाय निर्धारण तथा कार्यान्वयन) ऐन , २०७४ पारित हुंदा उक्त व्यवस्था संशोधन भई सजाय सुझाव समिति महान्यायाधीवक्ताको अध्यक्षतामा रहने व्यवस्था गरेको छ भने उक्त समितिमा न्यायपालिकाबाट प्रतिनिधित्व नै गराइएको छैन । कसूरको गम्भीरता अनुसार कसूरदारलाई हुने सजायको उपयुक्त हद निर्धारण गर्न मापदण्ड विकसित गर्ने विषय समेत समितिको काम कर्तव्य र अधिकारमा राखिएको भए पनि हाल सम्म उक्त समितिको गठन हुनसकेको देखिदैन । उक्त समिति गठन भई मापदण्ड विकसित भए पनि अभियोजनकर्ताको नेतृत्वमा निर्माण भएको मापदण्डको प्रभावकारिता कस्तो रहन्छ अहिले नै भन्न सकिने अवस्था
छैन ।साथै सर्वोच्च अदालत आफैले पनि अग्रसरता लिई विभिन्न कसूरमा सजाय निर्धारण गर्दा अपनाउनु पर्ने आधार र मापदण्डको विकास गर्न नसक्ने पनि होइन । तर यसरी विकास गरिएको मापदण्डको कार्यान्वयनशिलता र परिपालनाको सुनिश्चितता हुन नसक्ने अन्य मुलुकको अभ्यासबाट प्रमाणित हुदै गएको छ ।

अतः फौजदारी कसूर (सजाय निर्धारण तथा कार्यान्वयन) ऐन , २०७४ सहितका सबै देवानी तथा फौजदारी संहिताहरुलाई संशोधन गर्ने विधेयक संघीय संसदको तल्लो सदन प्रतिनिधिसभामा विचाराधीन रहेको हालको अवस्थामा अमेरिका तथा बेलायतको अनुभवलाई समेत आत्मसात गरी सजाय निर्धारण मापदण्ड बनाउने , यसको कार्यान्वयनको अनुगमन गर्ने र सजाय निर्धारणको सम्बन्धमा आम जनतासमक्ष जानकारी र सूचनाहरु संप्रेषण गर्ने जिम्मेवारी सहित न्यायाधीशहरु समेत सदस्य रहेको उच्चस्तरीय सजाय निर्धारण मापदण्ड सुझाव समितिको व्यवस्था ऐनमा नै गर्ने तर्फ संघीय संसदको ध्यान जान उचित हुने देखिन्छ ।सजाय निर्धारण मापदण्डको कार्यान्वयनशीलता र यसको परिपालना नगरेमा हुने परिणामको विषयलाई समेत ऐनमा नै स्पष्ट गर्न पनि त्यत्तिकै जरुरी देखिन्छ ।

५. सजाय निर्धारण मापदण्डले संबोधन गर्नु पर्ने मुलभूत विषयहरु

मुलतः सजाय निर्धारण मापदण्ड फौजदारी कानुनको कार्यान्वयन गर्ने एक महत्वपूर्ण औजार नै हो । यसले ऐनमा व्यवस्था गरिएको सजाय सम्बन्धी व्यवस्थाको अधीनमा रहेर हरेक मुद्दामा कसूरदारलाई उपयुक्त सजाय निर्धारण गर्न एकै प्रकृतिका कसुरमा सजायको विभिन्नता हुन नदिन र सजाय निर्धारणमा ध्यान दिनु पर्ने सबै पक्षलाई समग्रतामा विचार गरेर त्रुटीरहित रुपमा सजाय निर्धारण हुने कुराको सुनिश्चितता प्रदान गर्ने छ । नेपालको विद्यमान फौजदारी कानूनको संरचनालाई सरसर्ति हेर्दा नेपालको सजाय निर्धारण मापदण्डले देहायका विषयलाई संबोधन गर्नु पर्ने देखिन्छ ।

- **कसूरको वर्ग यकिन गर्नेः** कानूनमा फराकिलो स्वविवेकमा सजाय तोक्ने सकिने अवस्था भउमा कसूरदारलाई सजाय निर्धारण गर्ने प्रयोजनका लागि कसूरदारको दोषिपना (Culpability) र कसुरबाट पीडितलाई भएको क्षति (Harm) का आधारमा कसूरको वर्ग विभाजन गरी सम्बन्धीत कसूरको वर्ग यकिन गर्ने तरिका स्पष्ट गर्ने ।
- **सजायको सुरुवाती विन्दु निर्धारण गर्नेः** कसूरदारलाई सजाय निर्धारण गर्दा मुद्दामा कसूरको गम्भीरता बढाउने अवस्था विद्यमान भएमा सजाय बढाउने र कसूरको गम्भीरता घटाउने अवस्था विद्यमान भएमा सजाय घटाउने प्रयोजनका लागि हुन सक्ने सजायको दायराका आधारमा सजायको सुरुवाती बिन्दु (Staring point) निर्धारण गर्ने विधि स्पष्ट
  गर्ने ।
- **सजायको उद्धेश्य विचार गर्नेः** कसूरदारलाई सजाय निर्धारण गर्दा फौजदारी कसूर (सजाय निर्धारण तथा कार्यान्वयन) ऐन, २०७४ को दफा १३ बमोजिमका कुनै वा सबै उद्देश्य विचार गर्ने र अघि बढ्ने ।
- **सजायका सिद्धान्तलाई समग्रतामा हेर्नेः** कसूरदारलाई सजाय निर्धारण गर्दा फौजदारी कसूर (सजाय निर्धारण तथा कार्यान्वयन) ऐन, २०७४ को दफा १४ बमोजिमका सिद्दान्तहरुको अवलम्वन गर्ने।

- **कसूरको गम्भीरता बढाउने र गम्भीरता घटाउने अवस्था केलाउनेः** कसूरदारलाई सजाय निर्धारण गर्दा अपराध सहिताको दफा ३८ बमोजिम कसूरको गम्भीरता बढाउने तथा दफा ३९ बमोजिम कसूरको गम्भीरता घटाउने विद्यमान अवस्थाहरुको विश्लेषण गर्ने।
- **कसूरदारलाई हुने कैद यकिन गर्नेः** कसूरदारलाई कसूर गरेबापत के कति कैदको सजाय हुने हो यकिन गर्ने।
- **जरिवाना यकिन गर्नेः** कसूरदारलाई कसूर गरेबापत के कति जरिवाना हुने हो यकिन गर्ने।
- **थप सजाय हुने भए निर्धारण गर्नेः** कसूरदारलाई प्रचलित कानून बमोजिम थप सजाय हुन सक्ने अवस्था भए थप सजाय निर्धारण गर्ने।
- **सजायमा छुट दिनेः** कसूरदार उपर फौजदारी कार्यविधि संहिताको दफा ३३ को उपदफा (२) बमोजिम घटी सजायको प्रस्ताव लिई अभियोगपत्र दायर भएको र त्यस्तो प्रस्ताव रद्ध नगरिएको भए फौजदारी कार्यविधि नियमावली २०७५ को नियम १९ बमोजिम कसूरदारलाई हुने सजाय किटान गरी अभियोग दावी लिए बमोजिमको सजायमा छुट दिई सजाय निर्धारण गर्ने। कसूरदार बालबालिका भए उनिहरुले पाउने छुट र सुविधा समेत यकिन गर्ने ।
- **कसूरसँग सम्बन्धित सम्पत्ति वा साधन जफत गर्नेः** कसूर गर्न प्रयोग गरिएको वा कसुरबाट आर्जन गरिएको सम्पत्ति तथा साधन जफतको दावी भएकोमा जफत गर्ने।
- **विगो निर्धारण गर्नेः** कसूरबाट पीडितलाई विगो भराई दिने कानूनी व्यवस्था भए वा विगोको आधारमा जरिवाना वा क्षतिपूर्ति भराउने व्यवस्था भएमा विगो यकिन गर्ने ।
- **क्षतिपूर्ति निर्धारण गर्नेः** कसूरदारबाट पीडित वा निज को हकवालालाई मनासिब क्षतिपूर्ति भराई दिनु पर्ने भएमा फौजदारी कसूर (सजाय निर्धारण तथा कार्यान्वयन) ऐन, २०७४ को दफा ४१ तथा अपराध पीडित संरक्षण ऐन २०७५ को दफा ३१ बमोजिमका सान्दर्भीक विषयलाई आधार लिई क्षतिपूर्ति निर्धारण गर्नु पर्ने ।
- **क्षतिपूर्ति शुल्क निर्धारण गर्नेः** नेपाल सरकार वादी हुने फौजदारी मुद्दामा फैसला गर्दा अपराध पीडित संरक्षण ऐन २०७५ को दफा ४१ बमोजिम लाग्ने क्षतिपूर्ति शुल्क समेत निर्धारण गर्नु पर्ने।
- **कसूरदारको सुधारको लागि कुनै सुविधा दिन सकिने भए सो सम्बन्धी अन्य आदेश गर्नेः** कसूरदारलाई निर्धारण भएको सजायको आधारमा मुलुकी फौजदारी कार्यविधि (संहिता) ऐन २०७४ को दफा १५५ बमोजिम कैद बापत रकम तिर्न सकिने अवस्थाको वा फौजदारी कसूर (सजाय निर्धारण तथा कार्यान्वयन) ऐन, २०७४ दफा २२ बमोजिम सामुदायिक सेवा गर्न आदेश दिने वा दफा २४ बमोजिम कैद सजाय निलम्वन गर्न सकिने वा दफा २५ बमोजिम सुधार गृहमा वा दफा २६ बमोजिम पुनर्स्थापना केन्द्रमा पठाउन सकिने वा दफा २७ बमोजिम सप्ताहको अन्तिम दिन वा रात्रीकालीन समयमा मात्र कारागारमा बसी कैद भुक्तान गराउन पठाउन सकिने अवस्था विद्यमान भए सोही ऐनको दफा २४ को उपदफा (३) को अधीनमा रही सो सम्बन्धी आदेश गर्ने।
- **सम्बन्धित कसूर नैतिक पतन हुने नहुने घोषणा गर्ने :** कसूर नैतिक पतन देखिने घोषणा पनि गरी पाउन भनी अभियोग पत्रमा दावी लिएको भएमा बालबालिका सम्बन्धी ऐन , २०७५ को दफा ६७ को उपदफा (२) तथा लिखतहरुको गोप्यता सम्बन्धी ऐन , २०३९ को दफा १२ को उपदफा (२) मा उल्लेख भए जस्तो कानुनी व्यवस्थाको आधारमा वा सर्वोच्च अदालतबाट प्रतिपादित सिद्धान्त को आधारमा त्यस्तो घोषणा गर्ने आधार भए नभएको यकिन गरी निर्णयमा पुग्ने ।

- **सहायक कसूरको सजाय निर्धारणः** कुनै मुद्दामा मुख्य कसूरदारको साथमा आपराधिक षडयन्त्र, उद्योग, दुरुत्साहन तथा मतियार सम्बन्धी सहायक कसूरको समेत दावी लिएको र ठहर भएको भएमा षडयन्त्र गर्ने, उद्योग गर्ने, दुरुत्साहन दिने तथा मतियार हुने व्यक्तिलाई समेत कानून बमोजिम हुने सजाय निर्धारण गर्नु पर्ने ।

- **आधार र कारण सहितको फैसला तयार गर्नेः** अपराध संहिताको दफा १३१ र फौजदारी कसूर (सजाय निर्धारण तथा कार्यान्वयन) ऐन, २०७४ को दफा १७ बमोजिम फैसला वा आदेशमा खुलाउनु पर्ने कुरा खुलाई फैसला तयार गर्ने विषय ।

६. निष्कर्ष

हामीले फौजदारी कानूनको राम्रो संरचना त तयार गरेका छौ तर दण्डहीनताको अन्त्य र सुरक्षित समाजको स्थापना गर्न अझ धेरै काम गर्न बाँकी छ ।कानूनको प्रभावकारी कार्यान्वयन र कसूरदारलाई उपयुक्त सजायको निर्धारण गरी कार्यान्वयन गर्न सकिएमा मात्र फौजदारी कानूनको उद्धेश्य हासिल हुन सक्दछ ।संसदले कानून बनाउदा न्यायाधीशहरुलाई धेरै स्वविवेकीय अधिकार दियो। एकै प्रकृतिका कसूरमा फरक फरक सजाय निर्धारण गरियो । सजायमा एकरुपता र समानुपातिकता भएन भन्ने जस्ता गुनासो हाम्रो समाजमा यत्रतत्र सुन्न पाइन्छ । यस्ता गुनासाहरुको चित्तबुझ्दो जवाफ व्यवस्थित र संरचनात्मक सजाय निर्धारणको मापदण्ड (Sentencing Guidelines) ले मात्र दिन सक्दछ ।

नयाँ नयाँ विषयको कानूनी संवोधन संगै फौजदारी कसूरमा सजाय निर्धारणको विषय निकै जटिल हुदै गएको छ । सजाय निर्धारण मापदण्ड लहडमा तयार हुने विषय होइन । यसका लागि अनुभवी , व्यावसायिक र सिद्धहस्त सदस्यहरु रहेको प्रभावकारी संरचना , त्यसको स्पष्ट परिभाषित कानूनी कार्यदिश , कार्यान्वयन गर्न सक्ने शक्ति सहितको अनुगमनको अधिकार र मापदण्डको परिपालना नगर्ने न्यायाधीशहरुलाई जिम्मेवार बनाउने कानुनी आधार समेत संसदले तयार गर्न आवश्यक छ । यसो हुन सकेमा संघीय संसदको जिम्मेवारी पनि पुरा हुने , व्यवस्थित सजाय निर्धारण मापदण्ड तयार हुने , त्यसैका आधारमा सबै कसुरमा उपयुक्त सजाय निर्धारण हुने , सजाय निर्धारणसम्बन्धी निर्णयमा एकरुपता कायम गर्न सकिने र आम जनताले अपराधबाट सुरक्षित महशुस गर्ने सुनिश्चित आधार खडा हुनाको साथै कानूनी सुधारको सार्थक परिणाम व्यवहारबाटै महशुस गराउन समेत सकिनेछ ।

सन्दर्भ सामग्री

- अपराध (संहिता) ऐन, २०७४, नेपाल सरकार, कानून न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय, कानुन किताव व्यवस्था समिति, बबरमहल काठमाण्डौ ।
- मुलुकी फौजदारी कार्यविधि (संहिता) ऐन, २०७४, नेपाल सरकार, कानून न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय , कानुन किताव व्यवस्था समिति , बबरमहल काठमाण्डौ ।
- फौजदारी कसूर (सजाय निर्धारण तथा कार्यान्वयन) ऐन, २०७४, नेपाल सरकार , कानून न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय , कानुन किताव व्यवस्था समिति, बबरमहल काठमाण्डौ ।
- नेपाल ऐन संग्रह खण्ड ४, नेपाल सरकार, कानून न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय, कानुन किताव व्यवस्ता समिति, बबरमहल काठमाण्डौ ।
- नेपाल ऐन संग्रह खण्ड ८, नेपाल सरकार, कानून न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय, कानुन किताव व्यवस्था समिति, बबरमहल काठमाण्डौ ।
- नेपाल ऐन संग्रह खण्ड १६, नेपाल सरकार, कानून न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय, कानुन किताव व्यवस्था समिति, बबरमहल काठमाण्डौ ।
- मुलुकी ऐन २०२० नेपाल सरकार, कानून न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय, कानुन किताव व्यवस्था समिति, बबरमहल काठमाण्डौ ।
- अपराध पीडित संरक्षण ऐन २०७५, नेपाल राजपत्र, २०७५।०६।०२, मुद्रण विभाग सिंहदरवार ।
- Sentencing Reform Act 1984 (28 U.S. Code)
- Guideline Manual (November 1, 2016) United States Federal Sentencing Commission
- Coroners and Justice Act 2009, United Kingdom
- Julian V. Roberts, Structuring Sentencing in Canada and England and Wales; A Tale of Two Jurisdictions, INTERNATIONAL SOCIETY FOR THE REFORM OF THE CRIMINAL LAW (Aug.2011)

- Report of The Committee on Draft National Policy on Criminal Justice (Madhava Menon Committee) 2008
- http://www.moljpa.gov.np/category
- *http://www.loc.gov/law/help/sentencing guidelines*

संसदीय निगरानी

सोम बहादुर थापा[*]

सारांश

संसदीय शासन व्यवस्थामा मात्र नभएर सबै प्रकारका शासन व्यवस्थामा व्यवस्थापिका वा संसदलाई सरकारका तीन अंग (कार्यकारिणी, व्यवस्थापिका तथा न्यायपालिका) मध्ये एक महत्वपूर्ण अंग मानिन्छ । संसदको स्थापना नै सरकार वा कार्यकारिणीलाई स्वेच्छाचारी हुन नदिन तथा जनताको प्रतिनिधिमूलक संस्थालाई अधिकारयुक्त र सशक्त बनाउन भएको हो । आम जनताको पक्षमा आवाज उठाउने र उनीहरुको हित र भलाइका लागि असल कानून बनाउने संस्था भएकोले संसदलाई सबै संसदीय शासन प्रणाली भएका देशमा जनताको हक, अधिकार र स्वतन्त्रताको संरक्षक भनेर भन्ने गरिन्छ । वास्तवमा संसद स्थापनाको मूल उद्देश्य नै कानून बनाउनुका अतिरिक्त सरकार वा कार्यकारिणीलाई नियन्त्रण गर्नु हो ।

संसदले सरकारलाई संसदप्रति उत्तरदायी बनाउने सन्दर्भमा सरकारको कामकारवाहीको अनुगमन, जाँच र निगरानी गर्ने गर्दछ । संसद वा समितिका बैठकमा प्रधानमन्त्री र मन्त्रीहरुसँग प्रश्न सोधी जानकारी लिने गरिन्छ । सरकारले पेश गरेका विधेयक माथि छलफल गर्ने गरिन्छ । सरकारको वार्षिक नीति, कायक्रम तथा बजेटमाथि छलफल गर्ने गरिन्छ । सरकारको आम्दानी र खर्च तथा उपलब्धीको जाँच र अनुगमन तथा निगरानी गर्ने गरिन्छ । संसद वा समितिहरुबाट हुने सरकारी कामकारवाहीको अनुगमन तथा जाँचमा समस्याहरु छन् र ती समस्यालाई संसदले विस्तारै हल गर्दै संसदीय अनुगमनलाई सशक्त र प्रभावकारी बनाउन जरुरी छ । संसदको अनुगमन प्रणाली दह्रो र सुदृढ भए मात्रै सरकारलाई संसद र समितिका निर्णय निर्देशन कार्यान्वयन गर्न बाध्यता हुन्छ ।

पृष्ठभूमि

संसदीय शासन व्यवस्थामा सरकारका तीन अंग (कार्यकारिणी, व्यवस्थापिका तथा न्यायालय) मध्ये व्यवस्थापिका वा संसदलाई महत्वपूर्ण अंग मानिन्छ । आम जनताको पक्षमा आवाज उठाउने र उनीहरुको हित र भलाइका लागि कानून बनाउने संस्था भएकोले संसदलाई सबै संसदीय शासन प्रणाली भएका देशमा जनताको संरक्षक भनेर भन्ने गरिन्छ । वास्तवमा संसद स्थापनाको उद्देश्य नै सरकार वा कार्यकारिणीलाई नियन्त्रण गर्न र सरकारको कामकारवाहीका अनुगमन, जाँच र निगरानी गर्न भएको हो ।

बेलायतमा पाँचौँ शताब्दीदेखि नै जनताको प्रतिनिधीको रुपमा राजाबाट कर उठाउने तथा राज्य सञ्चालनका विषयमा राय सल्लाह दिन दरवारमा बोलाइएका धनी र जग्गावाला मानिसहरु तथा चर्चका धर्म गुरुहरुले राजालाई राज्य संचालनका भिन्न नीति र कार्ययोजनाका सम्न्बधमा राय सल्लाह दिने गर्दथे । यो प्रक्रिया नै बेलायतमा संसदको प्रारम्भ भएको पाइन्छ ।

आठौँ शताब्दीसम्म आइपुग्दा बेलायतका सामन्त र चर्चका गुरुहरु आफूलाई केही नसोधी राजाले कर उठाउने निर्णय गरेबाट असन्तुष्ट भएका थिए र राजाले कर लगाउनु अघि आफूहरुसँग छलफल र सल्लाह गर्नुपर्दछ भन्ने कुरामा दृढ भई राजासँग संघर्ष गर्न थाले तर बेलायती राजाको स्वेच्छाचारी क्रियाकलापबाट कुनै कमी आएन साथै सामन्तहरुको राजा विरुद्धको संघर्ष पनि रोकिएन । सामन्तहरुको यो लडाइ जनताको लागि अधिकारको लडाइ थियो ।

---

[*] पूर्व सचिव, सघीय संसद सचिवालय

अन्ततः बेलायती सामन्तहरुले राजा जोनलाई सम्झौतामा आउन बाध्य बनाए र जुन १५, १२१५ का दिन बेलायतका सामन्तहरुले राजा जोनसँग एउटा सम्झौता गरे, जसलाई म्याग्नाकार्टा भनिन्छ । म्याग्नाकार्टा बेलायती जनताले राजासँग लडेर कर उठाउने अधिकार लिएको अधिकार पत्र हो र यसले बेलायतको इतिहासमा पहिलोपल्ट राजाको कर उठाउने अधिकारलाई कटौती गरेको थियो । यसलाई जनताको अधिकार सम्बन्धी पहिलो संसारकै लिखित अधिकारपत्र मानिन्छ ।

यसको मुख्य उद्देश्य नै सामन्तहरुको स्वीकृति बेगर राजाले कर लगाउन र उठाउन नपाइने भन्ने हो । त्यतिवेला बेलायतका धनी मानिस तथा चर्चका धर्मगुरुहरु आफूलाई जनताका प्रतिनिधि मान्थे र उनीहरुले राजालाई नियन्त्रण र अनुशासनमा राख्न तथा संसद वा सार्वभौम जनताको अधिकार बढाउन ठूलो त्याग, संघर्ष र लडाई गरेका थिए । यो नै संसदीय निगरानी तथा अनुगमन र जाँचको पहिलो अभ्यास थियो ।

यस क्रममा बेलायतका राजा चार्ल्स प्रथमलाई १ जनवरी, सन् १६४९ मा संसदले राजाका कामकारवाही विरुद्ध छानविन गर्ने अध्यादेश पारित गरी न्यायाधीशहरु सम्मिलित अदालत बनाई छानविन गरेको थियो र यसले राजा चार्ल्स प्रथमले बेलायतको कानून उल्लंघन गरी जनताको हक, अधिकार र स्वतन्त्रता खोसेको तथा जनतालाई प्रथम र दोश्रो नागरिक युद्ध लड्न बाध्य बनाएको एवं राज्यद्रोह गरेको भन्ने प्रतिवेदनको आधारमा संसदले निर्णय गरी जनवरी ३०, १६४९ मा मृत्युदण्ड दिइएको थियो । यसको नेतृत्व ओलिवर क्रमवेलले गरेका थिए । यसरी नै बेलायतको तल्लो सभा, हाउस अफ कमन्सले समय समयमा निर्णय गरी राजाका धेरै अधिकारहरु कटौती गरेको थियो । यसलाई संसदीय निगरानीको महत्वपूर्ण घटनाको रुपमा लिने गरिन्छ ।

संसदका कार्यहरु

विश्वका सबै देशमा सरकार संसदप्रति जवाफदेही र उत्तरदायी हुने संवैधानिक व्यवस्था छ । यस अनुसार सरकार संसदप्रति उत्तरदायी हुनैपर्दछ । विश्वका सबै देशमा संसदले सरकारलाई जवाफदेही र उत्तरदायी बनाउने संवैधानिक व्यवस्था हुन्छ । सरकार संसदप्रति उत्तरदायी हुनै पर्दछ । संसदको विश्वास नभए कुनैपनि सरकार एक मिनेट पनि सत्तामा रहन सक्तैन । सरकारलाई संसदप्रति उत्तरदायी बनाउन संसदले सरकारका नीति, कार्य, खर्च र उपलब्धिको बारेमा अध्ययन, अनुसन्धान, बहस र छलफल तथा प्रश्नोत्तर गर्नु पर्दछ । यी कार्यहरु नै वास्तवमा संसदीय निगरानीका कार्यहरु हुन् ।

संसदीय निगरानीका बारेमा कुरा गर्नुपर्दा हामीले संसदले गर्ने मुख्य मुख्य कार्यहरु के के हुन् भन्ने पनि जान्नु आश्यक हुन्छ । सामान्यतः संसारका सबै देशमा संसदले विधि र नीति निर्माण गर्ने, सरकारको निर्माण गर्ने, वार्षिक बजेट तथा नीति र कार्यक्रम स्वीकृत गर्ने, सरकारका आम्दानी, खर्च, उपलब्धी, साधन र स्रोतको उपयोग लगायतका कामकारवाहीहरुको अनुगमन, जाँच र निगरानी गर्ने, संसद र समितिहरुमा प्रधानमन्त्री वा मन्त्रीहरुसँग जनसरोकार र सरकारको काम कारवाहीको बारेमा प्रश्न सोध्ने, सरकारलाई आवश्यक सल्लाह, सुझाव र निर्देशन दिने, कार्यकारीद्वारा नियुक्तिको लागि सिफारिश भएका संवैधानिक पदाधिकारीहरुको नियुक्तिको अनुमोदन गर्ने तथा बाह्य देशसँग गरिएका सन्धि/सम्झौताको अनुमोदन गर्ने र प्रत्यायोजित व्यवस्थापनको काम गर्ने गर्दछ । वास्तवमा संसदले गर्ने यी सबै कार्यहरु संसदीय अनुगमन, जाँच तथा निगरानीका कार्य हुन् ।

संसदीय निगरानीका औजार तथा साधनहरु

संसदले सरकारका काम कारवाहीहरुको अनुगमन, जाँच तथा निगरानी आफैंले पनि गर्ने गर्दछ र यी सबै कार्य सम्पादन गर्न संसदसँग पर्याप्त समय पनि हुँदैन र संसदको आकार ठूलो हुने भएकोले सो विषयमा संसदले अनुगमन, जाँच तथा निगरानी गर्न सम्भव नहुने भएकोले संसदले विभिन्न समितिहरु गठन गरी सरकारका समग्र नीति र काम कारवाहीहरुको अनुगमन, जाँच, मूल्याङ्कन तथा निगरानी गर्ने गर्दछ । वास्तवमा भन्ने हो भने संसदका अनुगमन तथा निगरानीका मुख्य साधनहरु समितिहरु नै हुन् ।

संसदीय अनुगमन तथा निगरानीलाई सहयोग गर्ने पक्षहरु

संसदीय निगरानी दह्रो र प्रभावकारी भए संसदको पनि प्रभाकारिता र गौरव बढ्न जान्छ । संसदीय निगरानीलाई प्रभाकारी बनाउन, खासगरी, प्रेस, मिडिया तथा अन्य श्रोतबाट सही सूचना आउन जरुरी हुन्छ । यसरी नै सदस्यहरुले प्राप्त सूचनाको अध्ययन, अनुसन्धान, विश्लेषण र सम्बद्ध विज्ञ-विशेषज्ञसँग छलफल र परामर्श गर्नुपर्ने देखिन्छ । यसबाट समस्याको कारण पत्ता लगाउन सहज हुनुको साथै समस्या समाधानको उपाय पनि पहिचान हुनसक्दछ । यसले संसदीय समितिको अनुगमन, जाँच तथा निगरानी गर्ने कार्यलाई थप सशक्त बनाउँछ ।

यस क्रममा संसदका सदस्य तथा अनुगमन तथा जाँच र निगरानीमा संलग्न सचिवालयका कर्मचारीहरुले संसदमा रहेको पुस्तकालय तथा इन्टरनेटको प्रयोग गरी विभिन्न सूचनाहरुको अध्ययन र विश्लेषण पनि गर्नुपर्ने देखिन्छ । यस सन्दर्भमा संसदले राम्रो सबै साधन र स्रोतयुक्त एवं व्यवस्थित पुस्तकालयको पनि व्यवस्था गर्न जरुरी छ र सबै सदस्य एवं कर्मचारीहरुलाई इन्टरनेटको सुविधा उपलब्ध गराउन आवश्यक हुन्छ । अहिलेको समय सूचनाको समय हो र सूचनाको महत्व र प्रभाव तथा असरका बारेमा अहिले सबै जानकार हुनु आवश्यक पनि छ ।

अहिले सूचनालाई पन्छाएर वा बेवास्ता गरेर कुनै पनि देशको सरकारको कुनै पनि काम बन्न सक्दैन । सदस्य एवं कर्मचारीहरुलाई सूचनाको सहज पहुँच दिन संसद सचिवालयले व्यवस्थित पुस्तकालय, इन्टरनेटको सुविधा तथा अनुसन्धानको व्यवस्था गर्न अत्यावश्यक छ किनभने यी कुराहरुले संसदीय अनुगमन, जाँच तथा निगरानीलाई सशक्त र प्रभावकारी बनाउन मद्दत गर्दछन् । यसको साथै अनुगमन तथा निगरानीमा सदस्यको चाहना, रुची, लगनशीलता, सम्बन्धित दलको सहयोग र कर्मचारीहरुको पनि लगनशीलता र जाँगर अत्यावश्यक हुन्छ । अनुगमन तथा निगरानीको काम गर्नु भनेको कार्यकारिणीका नीति, निर्णय, कामको कमजोरी पत्ता लगाउनु हो । यसको लागि विश्व विकास प्रतिवेदन, विभिन्न देशको समग्र पक्षको बारेमा भएका घटना र विकासको बारेमा अध्ययन गर्न जरुरी हुन्छ । विस्तृत अध्ययन, अनुसन्धान, सूचनाको सही विश्लेषण विना अनुगमन र निगरानीको काम प्रभावकारी रुपमा गर्न सकिँदैन । यो कुरातर्फ संसद सचिवालयले विशेष ध्यान दिनुपर्ने देखिन्छ ।

संसदीय अनुगमन तथा निगरानीका क्षेत्रहरु

संसदीय अनुगमन तथा निगरानीका उद्देश्य तथा लक्ष्यहरु धेरै छन तर मुख्य उद्देश्य तथा लक्ष्य भनेको देशमा सुशासन स्थापित गर्नु, शान्ति सुरक्षा कायम गर्नु, नागरिकको हक र स्वतन्त्रताको संरक्षण गर्नु, अनियमितता र भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्नु, ढिलासुस्ती हटाउनु, सामाजिक न्याय दिलाउनु, आर्थिक वृद्धि गर्नु तथा समग्र क्षेत्रमा विकास गरी देशलाई उन्नत, सभ्य र समृद्ध राष्ट्र बनाउनु हो ।

अहिले नेपालमै दिनहुँ जसो बलात्कारका घटना घटिरहेका छन् । अनियमितता र भ्रष्टाचारका प्रश्नहरु व्यापक रुपमा उठिरहेका छन् । विकास र निर्माणका काममा अनियमितता, ढिलासुस्ती जस्ता उदाहरण उजागर भइरहेका छन् । आमजनताले सहज र प्रभावकारी सेवा सुविधा पाउन सकिरहेका छैनन् । सरकारले स्थानीय तह र प्रदेशमा आवश्यक कर्मचारीहरुको व्यवस्थापन गर्न सकिरहेको छैन । आर्थिक समृद्धिको बाटो अगाडि बढ्न सकिरहेको छैन, निर्यातभन्दा आयात कैयौं गुणा बढी देखिँदा शोधानान्तर घाटा बढेर ३५ अर्ब ४२ करोड पुगेको छ । शोधानान्तर घाटा बढ्नु भनेको मुलुकमा भित्रिने रकम भन्दा बाहिरिने रकम बढी हुनु हो । यसमा सरकार संवेदनशील र गम्भीर हुनु जरुरी छ ।

त्यस्तै गरी स्वदेशी र वैदेशिक लगानी आशा गरे अनुरुप भित्रिन सकेको देखिदैन । लगानी नभई उत्पादन पनि हुँदैन र मानिसले रोजगारीको सिर्जना पनि हुन सक्दैन । अर्कोतिर विप्रेषणले मात्र अर्थतन्त्र धान्न सक्दैन र यो दिगो पनि हुँदैन । साथै यसले अर्थतन्त्रका कमजोरी पक्षलाई धान्न सक्ने अवस्था पनि देखिँदैन । भुक्तानी सन्तुलन बिग्रिरहेको अवस्था छ । यी सबै विषयहरुले देशको आर्थिक, सामाजिक र विकासको स्थिति बिग्रन सक्दछ । नेपाल राष्ट्र बैंकको आँकडा अनुसार समीक्षा अवधिमा नेपालले रु. ७३ अर्बको आयात गरेको र रु. २३ अर्ब ७४ करोडको निर्यात गरेको देखिन्छ, जसले गर्दा व्यापार घाटा बढेर रु. ३ खर्व ४९ अर्ब पुगेको छ । यसलाई सही दिशामा ल्याउन संसदीय अनुगमन र निगरानी बढाउन पनि त्यत्तिकै आवश्यक हुन्छ ।

यस्ता विषयहरुमा सरकारलाई संवेदनशील र गम्भीर बनाउन, जनमुखी र सुशासनमुखी बनाउन सम्बन्धित संसदीय समितिहरुले उल्लेखित विषयहरुलाई आफ्नो अध्ययन क्षेत्र बनाई उपयुक्त निर्देशन दिने, सरकारका कार्यहरुको

अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्ने लगायतका कार्यहरु गरी सरकारमाथि निगरानी बढाउन अर्थात् सरकारका गतिविधिहरुलाई सही दिशामा ल्याउन संसदीय अनुगमन र निगरानी बढाउन आवश्यक हुन्छ ।

संसदीय अनुगमन तथा जाँच र निगरानीलाई प्रभावकारी बनाउन नेपालको संसदमा पनि विगतदेखि देखि नै विभिन्न विषयगत समितिहरु गठन गरिएका थिए र संसदीय समिति तथा संसद आफैँले पनि सरकारलाई जवाफदेही र उत्तरदायी बनाउन विभिन्न प्रयासहरु गर्दै आएका छन । वर्तमानमा पनि संसदीय समितिहरुको निगरानीको काम अझ सशक्त र प्रभावकारी हुने अपेक्षा सर्वत्र गरिएको छ । विगतमा भएका संसदीय निगरानीका उदाहरणको रुपमा टनकपुर सन्धि, चेज एअर भाडामा लिने कार्य, लाउडा हवाइजहाज भाडामा लिने कार्य, सुडान घोटाला आदिलाई उदाहरणको रुपमा लिन सकिन्छ ।

यस सन्दर्भमा एउटा सम्झनै पर्ने कुरा के छ भने अनुगमन र निगरानीको काम कहिल्यै पनि नटुट्ने भएकाले संसदले आफ्ना समितिहरुको कार्यदक्षता, कार्य क्षमता र सीपलाई पनि अभिवृद्धि गर्नु आवश्यक हुन्छ र सो अनुसारको वातावरण पनि सिर्जना गर्न आवश्यक देखिन्छ । निश्चय नै निगरानीको काम सहज र सजिलो छैन, र हुँदैन पनि । तसर्थ निगरानीको कामलाई कसरी सशक्त र प्रभावकारी बनाउने भनेर संसदले निरन्तर सोच्नुपर्ने देखिन्छ ।

निगरानीको असर र प्रभाव

संसदीय निगरानीको असर र प्रभावले गर्दा सरकारले गलत, अनियमित, जनविरोधी नीति र कार्य गर्न सक्तैन । जथाभावी खर्च पनि गर्न सक्तैन । त्यसरी नै साधन र श्रोतको दुरुपयोग हुन पनि पाउँदैन । संसद र समितिहरुले कुनै पनि विषयमा बहस र छलफल गर्नासाथ जनताले सरकारको गलत र अनियमित कामकारवाहीको जानकारी पाउन सक्छन् र अनि सरकारको विरोध र आलोचना हुन थाल्छ ।

जनताको पीर मर्का र कठिनाइ तथा समस्याको बारेमा आवाज उठाउनु संसद सदस्यको जिम्मेवारीको कुरा पनि हो भने जनताका समस्यालाई कानूनी रुपमा तत्काल समाधान गर्न सरकारलाई निर्देशित गर्नु, घचघच्याउनु, सचेत गराउनु संसदको काम पनि हो । संसद र समितिका यी काम कारवाहीबाट सरकार पनि सही बाटोमा आउन बाध्य हुन्छ, र समग्रमा शासन व्यवस्था नै जवाफदेही र व्यवस्थित बन्न पुग्दछ ।

संसदीय निगरानीका समस्या तथा समाधान

नेपालको संसदमा सरकारका नीति, कार्यक्रम, आम्दानी तथा खर्च र समग्र कामकारवाहीको अध्ययन, अनुसन्धान, अनुगमन, मूल्याङ्कन एवं निगरानी गर्ने सन्दर्भमा समस्याहरु पनि छन् । यसको लागि सरकारले समयमै सूचना प्रवाह गर्न चाहँदैन भने नियमित रुपमा कामको प्रतिवेदन पनि दिन चाहँदैन । नेपालको मात्रै नभएर संसारका सबै देशका कार्यकारी वा सरकारले संसद र संसदीय समिति दह्रो र सशक्त होऊन् भन्ने चाहँदैनन् ।

संसद दह्रो भएमा मात्र सरकार पनि सबल र सक्षम हुन सक्छ । जनताको प्रतिनिधित्व सही अर्थमा साकार हुन सक्छ । दुरगामी र प्रभावकारी कानूनहरु बन्न सक्छन् । देशमा सुशासन कायम हुन सक्छ । सरकारले पनि संसदलाई शसक्तिकरण गर्नु आवश्यक देखिन्छ । संसद वा संसदीय समितिले आफैं दह्रो र सशक्त बन्ने उपाय खोज्नुपर्दछ ।

यसको आधार भनेको सचिवालय नै हो । सचिवालय जवसम्म समक्ष, गतिशील, प्रभावकारी, स्रोतसाधन सम्पन्न हुँदैन, तवसम्म संसद पनि प्रभावकारी हुन सक्दैन । अर्थात जनप्रतिनिधिमूलक संस्थाले जनताको आवाजलाई बुलन्द गर्न सक्दैन । जनआकांक्षा, जनअपेक्षा र जनचाहनालाई सम्वोधन गर्न सम्भव हुँदैन । यसको लागि सचिवालयलमा सीपयुक्त, योग्य र दक्ष कर्मचारीहरुको व्यवस्थापन हुनु पर्ने देखिन्छ । सचिवालयमा सबै किसिमका पुस्तक, पत्रपत्रिकाको व्यवस्थापन हुनु आवश्यक छ र अनुसन्धान गर्ने तालिम प्राप्त, दक्ष कर्मचारीहरुको एउटा सशक्त समूह पनि बनाउनु जरुरी देखिन्छ । अध्ययन र अनुगमनको लागि दक्ष जनशक्ति, कार्यकक्ष लगायतको भौतिक सुविधा, पर्याप्त आर्थिक सुविधा पनि हुनु जरुरी छ । यो कुरालाई जवसम्म ध्यानमा राखिँदैन, तवसम्म संसदीय निगरानीको कार्य पनि प्रभावकारी हुन सक्दैन, ओझेलमा परिरहन्छ । यसको प्रत्यक्ष असर सुशासन स्थापनमा पर्न जान्छ ।

निष्कर्ष

संसदको मुख्य लक्ष्य र उद्देश्य नै सरकारलाई जनता र संसदप्रति जवाफदेही बनाएर देशमा शान्ति सुरक्षा कायम गर्ने, आर्थिक, सामाजिक, पूर्वाधार विकास गर्ने, सामाजिक न्याय दिने तथा सुशासन कायम गर्नु हो र असल तथा आदर्श नीति र विधि बनाउनु हो । संसदले बनाएका कानून, नीति र दिएका निर्देश तथा सुझावलाई सरकारले प्रभावकारी रुपमा कार्यान्वयन गरेको छ, छैन भनी जाँच र निगरानी गर्नु पनि हो साथै संसदले सरकारका नीति, कार्यक्रम, योजना, बजेट कसरी सञ्चालन भइरहेको छ र सरकारका नीति र काम कारवाहीले जनजीवनमा के कस्तो असर र प्रभाव पारेका छन् भन्ने सम्बन्धमा अध्ययन, अनुगमन, जाँच र मूल्याङ्कन गर्नु आवश्यक छ ।

संसदको निगरानी जति सशक्त र प्रभाकारी हुन्छ, सरकार संसदप्रति त्यति नै रुपमा जवाफदेही बन्न बाध्य हुन्छ । आफ्नो कार्यक्षमतामा प्रभावकारिता नल्याउँदासम्म संसदको निगरानीको काम पनि प्रभावकारी हुन सक्तैन । त्यसैले संसदले अनुगमन तथा निगरानीको कार्यलाई सशक्त र प्रभावकारी बनाउन आफ्नो कार्यक्षमता र कार्यदक्षता पनि बढाउन जरुरी हुन्छ ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान (२०७२)
- सार्वजनिक लेखा समितिका प्रतिवेदनहरु
- संसदका विभिन्न समितिका प्रतिवेदनहरु
- बेलायतको संसदको इतिहास
- ओभरसाइट फङ्सनिङ्ग सम्बन्धी पत्रपत्रिकामा प्रकाशित लेख तथा रचनाहरु

स्थानीय व्यवस्थापिका सञ्चालनका चुनौती

रामशरण घिमिरे*

सारांश

नेपालको वर्तमान संविधानले परिकल्पना गरे अनुसार तीनै तहका सरकारको गठन भई सञ्चालनमा आएका छन् । तीनै तहलाई आफ्नो अधिकारको सूचीमा परेको विषयमा कानून बनाउने अधिकार छ । स्थानीय तहको व्यवस्थापिकाको रुपमा रहेका गाउँ सभा र नगर सभाले कानून बनाउँदा विधेयक दर्ता गर्ने, पेश गर्ने, छलफल गर्ने, पारित गर्ने, पारित भएपछि प्रमाणीकरण गर्ने र त्यसपछि प्रचारप्रसार तथा प्रकाशन गर्ने संसदीय विधि र प्रक्रिया छन् । तर स्थानीय निकायमा संसदीय विधि र प्रक्रियाको बारे दक्ष जनशक्ति नभएकोले संसदीय विधि र प्रक्रिया अनुसार स्थानीय तहको व्यवस्थापिकीय कार्यविधि अवलम्बन हुने व्यवस्था संघीय सरकार र प्रदेश सरकारले मिलाउनु पर्ने देखिन्छ ।

विषय प्रवेश

राज्य पुनर्संचना गर्दा नेपालको सविधानले संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको सरकारको परिकल्पना गरेको छ र तीनै तहमा कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायपालिका रहने व्यवस्था छ । राज्य शक्तिको बाँडफाँड अनुसार संविधानको धारा ५७ को उपधारा (४) अन्तर्गत अनुसूची ८ मा स्थानीय तहको एकल अधिकार सम्बन्धी व्यवस्था गरिएको छ । सोही धाराको उपधारा (५) अन्तर्गत संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको साझा अधिकारको व्यवस्था पनि गरेको छ । कानून बनाउने निकाय व्यवस्थापिकाको रुपमा संघमा संघीय संसद, प्रदेशमा प्रदेश सभा र स्थानीय तहमा गाउँ सभा/नगर सभा रहेका छन् । अर्थात गाउँ सभा र नगर सभा स्थानीय तहको व्यवस्थापिका हो । स्थानीय तहलाई दिइएको अधिकारको प्रयोग संविधानको अधीनमा रही गाउँ सभा वा नगर सभाले बनाएको कानून बमोजिम हुने व्यवस्था छ भने संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको साझा अधिकारको प्रयोग संविधान, संघीय कानून, प्रदेश कानून र गाउँ सभा, नगर सभाले बनाएको कानून बमोजिम हुने व्यवस्था छ ।

स्थानीय तहको एकल अधिकारको सूचीमा नगर प्रहरी, सहकारी संस्था, एफ. एम. सञ्चालन, स्थानीय कर (सम्पति कर, घर बहाल कर, घर जग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क, सवारी साधन कर), सेवा शुल्क दस्तुर, पर्यटन शुल्क, विज्ञापन कर, व्यवसाय कर, भूमि कर (मालपोत), दण्ड जरिवाना, मनोरञ्जन कर, मालपोत संकलन, पर्यटन, खानेपानी तथा सरसफाई, स्थानीय सेवाको व्यवस्थापन, स्थानीय तथ्याङ्क र अभिलेख संकलन, स्थानीय स्तरका विकास आयोजना तथा परियोजनाहरु, आधारभूत र माध्यमिक शिक्षा, आधारभूत स्वास्थ्य र सरसफाइ, स्थानीय बजार व्यवस्थापन, वातावरण संरक्षण, जैवकि विविधता, स्थानीय सडक, कृषि सडक, सिंचाइ, गाउँ सभा, नगर सभा, जिल्ला सभा, स्थानीय अदालत, मेलमिलाप र मध्यस्तताको व्यवस्थापन, स्थानीय अभिलेख व्यवस्थापन, घरजग्गा धनीपूर्जा वितरण, कृषि तथा पशुपालन, कृषि उत्पादन व्यवस्थापन, पशु स्वास्थ्य, सहकारी, ज्येष्ठ नागरिक अपाङ्गता भएका व्यक्ति, अशक्तहरुको व्यवस्थापन, वेरोजगारको तथ्याङ्क संकलन, कृषि प्रसारको व्यवस्थापन, सञ्चालन र नियन्त्रण, खानेपानी, साना जलविद्युत आयोजना,

* प्रदेश सभा सचिव, प्रदेश नं. ३

वैकल्पिक उर्जा, विपद् व्यवस्थापन, जलाधार, वन्यजन्तु, खानी तथा खनिज पदार्थको संरक्षण, भाषा, संस्कृति र ललितकलाको संरक्षण र विकास रहेका छन् ।

संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारको साझा सूचीमा सहकारी, शिक्षा, खेलकुद र पत्रपत्रिका, स्वास्थ्य, कृषि, विद्युत, खानेपानी, सिंचाइ जस्ता सेवाहरु, सेवा शुल्क, दस्तुर, दण्ड जरिवाना तथा प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टी, पर्यटन शुल्क, वन जंगल, वन्यजन्तु, चराचुरुङ्गी, जल उपयोग, वातावरण, पर्यावरण तथा जैविक विविधता, खानी तथा खनिज, विपद् व्यवस्थापन, सामाजिक सुरक्षा र गरिवी निवारण, व्यक्तिगत घटना, जन्म, मृत्यु, विवाह र तथ्याङ्क, पुरातत्व, प्राचीन स्मारक र संग्रहालय, सुकुम्वासी व्यवस्थापन, प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टी, सवारी साधन अनुमति रहेका छन् ।

प्रदेश सभाले कानून बनाउँदा संघीय कानूनसँग नबाझिने गरी बनाउनु पर्दछ भने गाउँ सभा तथा नगर सभाले कानून बनाउँदा संघीय र प्रदेश कानूनसँग नबाझिने गरी कानून बनाउनु पर्दछ । यदि बाझिएको खण्डमा बाझिएको हदसम्म अमान्य हुने व्यवस्था छ ।

स्थानीय तहको कार्य सञ्चालन सम्बन्धी व्यवस्था

संघीय संसद दुई सदनात्मक भएकोले यसको प्रत्येक सदनले र प्रदेशको हकमा प्रदेश सभाले आफ्नो कार्य सञ्चालन गर्न, बैठकको सुव्यवस्था कायम राख्न र समितिहरुको गठन, काम कारवाही र सदन वा समितिको कार्यविधि नियमित गर्न आफ्नो नियमावली आफैँ बनाउन पाउँछन् तर गाउँ सभा र नगर सभाको सञ्चालन, बैठकको कार्यविधि, समिति गठन, सदस्यको पद रिक्त हुने अवस्था, गाउँ सभा र नगर सभाको सदस्यले पाउने सुविधा, गाउँपालिका र नगरपालिकाको कर्मचारी र कार्यालय सम्बन्धी व्यवस्था प्रदेश कानून बमोजिम हुने भएकोले यी विषयमा कानून बनाउने अधिकार प्रदेशलाई दिइएको देखिन्छ । यही कानून अनुसार गाउँ सभा नगर सभाको काम कारवाही सञ्चालन हुन्छ ।

गाउँ कार्यपालिकाका अध्यक्ष, उपाध्यक्ष, वडा अध्यक्ष, प्रत्येक वडाबाट निर्वाचित चार जना वडा सदस्य र दलित वा अल्पसंख्यक समुदायबाट निर्वाचित दुईजना सदस्य रहने गरी गाउँ सभा गठन हुन्छ भने नगर सभामा नगर प्रमुख, उप प्रमुख, वडा अध्यक्ष, वडा सदस्यहरु र दलित वा अल्पसंख्यक समुदायबाट निर्वाचित तीन जना सदस्य रहने गरी नगर सभा गठन हुन्छ । स्थानीय निकायमा गाउँ सभा भए गाउँ कार्यपालिकाका प्रमुख र नगरपालिका भए नगर कार्यपालिकाका प्रमुख सभाका अध्यक्ष हुन्छन् ।

गाउँ सभा/नगर सभा वर्षको दुई पटक छ महिनाको फरक नहुने गरी अध्यक्षले बोलाउनुपर्दछ । अधिवेशनको अवधि निर्वाचन पछिको पहिलोको लागि १५ दिन र त्यसपछिका अधिवेशनको लागि सात दिन भनी प्रदेश कानूनले तोकेको छ । प्रदेश कानून अनुसार अधिवेशन बोलाएको सूचना तीन दिन अगावै सबै सदस्यहरुलाई दिनु पर्छ । सभाको गणपूरक संख्या ५० प्रतिशतभन्दा बढी हुनु पर्छ । बैठकको कार्य सूची र समय तालिका अध्यक्षको निर्देशानुसार सचिवले तयार पार्ने र ४८ घण्टा अगावै सदस्यहरुलाई दिनुपर्दछ । बैठकको प्रारम्भ बैठक कक्षमा अध्यक्षको आगमन भै राष्ट्रिय धुन बजेपछि हुन्छ । बैठकको प्रारम्भ र स्थगनको घोषणा अध्यक्षबाट हुन्छ ।

सभाले निर्णय गर्ने तरिका

कुनै प्रस्ताव माथिको छलफल समाप्त भएपछि त्यस्तो प्रस्तावको पक्षमा हुने सदस्यलाई "हुन्छ", विपक्षमा हुने सदस्यलाई "हुन्न" र तटस्थ रहन चाहने सदस्यलाई "मत दिन्न" भन्ने शब्द सुनिने गरी उच्चारण गर्नु भनी अध्यक्षले क्रमशः निर्णयार्थ पेश गर्नु पर्छ । प्रस्तावलाई निर्णयार्थ पेश गरेपछि अध्यक्षले "हुन्छ" वा "हुन्न" भन्ने सदस्यमध्ये जुन पक्षको बहुमत भएको ठहऱ्याउँछ सो कुराको घोषणा गर्नु पर्छ । अध्यक्षद्वारा कुनै प्रस्ताव निर्णयार्थ पेश गरिसकेपछि सो प्रस्तावमाथि छलफल गर्न वा सशोधन प्रस्तुत गर्न पाइदैन ।

सभामा पेश गरिने नीति कार्यक्रम

गाउँ सभा र नगर सभामा पनि सघ र प्रदेशमा जस्तै नीति तथा कार्यक्रम, राजस्व र व्ययको अनुमान, राजस्व र व्ययको अनुमानको कार्यान्वयनको लागि आर्थिक विधेयक, विनियोजन विधेयक पेश गरिन्छ, छलफल गरिन्छ र पारित गर्नु पर्ने व्यवस्था छ । नीति तथा कार्यक्रम अध्यक्षले पेश गर्ने भए सभाको अध्यक्षता गाउँ सभामा भए उपाध्यक्षले र नगरपालिकामा भए उपप्रमुखले गर्नु पर्ने हुन्छ । नीति तथा कार्यक्रम पारित भएपछि राजस्व र व्ययको अनुमान पेश गरिन्छ । वार्षिक आय र व्ययको अनुमान सहितको बजेट र सोसँग सम्बन्धित विनियोजन वा आर्थिक विधेयक अध्यक्षबाट निर्धारित मिति र समयमा सभाको बैठकमा पेश गरिन्छ । बजेट तथा अर्थ सम्बन्धी विधेयक प्रमुख आफैंले वा निजले तोकेको उपप्रमुख वा कार्यपालिकाको सदस्यले मात्र पेश गर्न सक्छ । आय व्यय विवरण (बजेट) अध्यक्ष/ प्रमुख आफैंले पेश गर्ने भएमा बैठकको अध्यक्षता उपाध्यक्ष/उपप्रमुखले गर्नु पर्छ । विधेयक अर्थ सम्बन्धी हो, होइन भन्ने प्रश्न उठेमा सो प्रश्नको अन्तिम निर्णय गर्ने अधिकार अध्यक्षलाई हुन्छ ।

सभामा पेश गरिने नीति तथा कार्यक्रम, राजस्व र व्ययको अनुमान र विधेयकहरु, प्रस्तावहरु पेश गर्ने, छलफल गर्ने सम्बन्धमा अध्यक्षले स्वीकृत गरेको कार्यतालिका सभाको सचिवले सबै सदस्यहरुलाई उपलब्ध गराउनु पर्दछ । बार्षिक बजेट सम्बन्धी विधेयक बाहेक अन्य विधेयकहरु सभामा पेश गर्नुभन्दा सात दिन अगावै सभाको सचिवालयमा दर्ता गराउनु पर्छ भने बार्षिक बजेट सम्बन्धी विधेयक बैठकमा पेश भएपछि मात्र सदस्यहरुलाई वितरण गर्नुपर्छ ।

विधेयक प्रस्तुती, छलफल र पारित गर्ने विधि

कुनै पनि सदस्यले विधेयक साथ विधेयकको उद्देश्य र कारण, विधेयक ऐन बनेपछि आर्थिक व्ययभार पर्ने छ भने त्यसको विस्तृत विवरण सहितको आर्थिक टिप्पणी, कुनै विधेयकमा नियम, कार्यविधि, निर्देशिका बनाउने वा अधिकार प्रत्यायोजन गर्ने प्रावधान रहेको भए त्यसको कारण, प्रत्यायोजित अधिकार अन्तर्गत बनाइने नियम, कार्यविधि, निर्देशिकाको प्रकृति र सीमा तथा त्यसबाट पर्न सक्ने प्रभाव सम्बन्धी टिप्पणी विधेयकसाथ संलग्न हुनुपर्छ ।

विधेयक प्रस्तुतीदेखि पारितसम्मका चरणहरूमा प्रस्तुतकर्ता सदस्यले विधेयक पेश गर्न अनुमति माग्ने र पेश गर्ने, सभामा विधेयक माथि विचार गरियोस् भन्ने प्रस्ताव पेश गर्ने, त्यसपछि विधेयकका सिद्धान्त माथि छलफल गर्ने, विधेयक माथि सामान्य छलफल समाप्त भएको समयबाट गणना हुने गरी निश्चित समय सदस्यहरुलाई सम्शोधन पेश गर्न समय दिने, संशोधनको समय सकिएपछि बसेको बैठकमा विधेयक प्रस्तुतकर्ता सदस्यले दफावार छलफल सभामा गरियोस् वा समितिमा पठाइयोस् भन्ने प्रस्ताव पेश गर्ने, दफावार छलफल सभामा भएकोमा दफावार छलफल सकिएपछि र दफावार छलफल समितिमा भएकोमा समितिको प्रतिवेदन सभामा प्राप्त भएपछि अध्यक्षको अनुमति लिई विधेयक पारित गरियोस् भन्ने प्रस्ताव पेश गर्ने गर्नुपर्दछ ।

विधेयक प्रस्तुतकर्ता सदस्यले विधेयक पारित गरियोस् भन्ने प्रस्ताव पेश गरेपछि अध्यक्षले सो प्रस्ताव निर्णयार्थ प्रस्तुत गर्नु पर्छ । सभाले विधेयक पारित गरेपछि सभाका सचिवले पारित भएको संशोधन र अनुषंङ्गिक सुधार समेत गरी विधेयक पारित भएको मिति समेत उल्लेख गरी नेपाली कागजमा चार प्रति बनाई प्रमाणीकरणको लागि अध्यक्ष समक्ष पेश गर्नु पर्छ । प्रमाणीकरणको लागि पेश भएको विधेयकको पहिलो र अन्तिम पृष्ठमा पूरा नाम थर र पद समेत खोली प्रत्येक पृष्ठमा हस्ताक्षर गरी अध्यक्षले प्रमाणीकरण गर्नु पर्छ । विधेयक प्रमाणीकरण गर्दा मिति र विधेयकको पृष्ठ सख्या समेत खुलाउनु पर्छ । प्रमाणीकरण भएपछि विधेयकले ऐनको रूप लिन्छ र प्रमाणीकरण भएकै मितिदेखि लागू हुन्छ ।

विधेयक प्रमाणीकरण पछिको कार्यविधि

विधेयक प्रमाणीकरण पछि गाउँ वा नगर सभा सचिवालयले त्यसको जानकारी सभालाई दिने, प्रमाणीकरण भएको विधेयक एक प्रति सभाको अभिलेखमा राखी अर्को एकरएक प्रति कार्यपालिकाको कार्यालय, वडा समिति र सघ र प्रदेशको सम्पर्क मन्त्रालयमा पठाउने, विधेयक प्रकाशन गरी कार्यपालिकाको वेबसाइटमा राख्ने, विधेयकका मुख्य मुख्य व्यवस्थाको विवरण तयार गरी सञ्चार माध्यमबाट प्रचार प्रसार गर्ने, सभाले बनाएका कानून खरिद गर्न चाहनेको लागि लागत मूल्य लिई बिक्री गर्ने व्यवस्था मिलाउनु पर्छ ।

चुनौती

गाउँ सभा/नगर सभा स्थानीय तहको व्यवस्थापिका हो । यसले स्थानीय तह कार्य सञ्चालनको लागि कानून बनाउँछ । सभामा राजस्व र व्ययको अनुमान, विधेयकहरु र विभिन्न किसिमका प्रस्तावहरु पेश गर्ने, छलफल गर्ने, पारित गर्ने, पारित पछि प्रमाणीकरण प्रति बनाउने लगायतका संसदीय अभ्यास र प्रक्रियाहरु हुन्छन् । यी प्रक्रिया अनुसार काम कारवाही गराउने दक्ष जनशक्ति कमै निकायमा मात्र होलान् । प्रदेश सभाहरुमा संघीय संसदका दक्ष कर्मचारीहरु गएर काम सिकाउने र तालिमहरु दिने गर्दा त अझै प्रदेश सभाहरुमा समस्या देखिएको छ । स्थानीय निकायमा त न सिकाउने दक्ष कर्मचारी पुगेका छन् न कोही तालिम दिन नै गएको छ ।

स्थानीय तहमा नगर सभा सञ्चलनमा सहयोग गर्ने छुट्टै जनशक्ति नभएको र आफैंले थप कर्मचारी राख्न आर्थिक स्रोत न्यून भएकोले भएकै कर्मचारीलाई सभाको जिम्मेवारी दिएर कार्य सञ्चालन हुँदै आएको छ । यसबाट भइरहेका कर्मचारीहरुलाई कार्यबोझ बढी भै सभा सञ्चालनको कार्य गुणस्तरीय हुन सकेको देखिँदैन ।

कतिपय स्थानीय निकायहरुले गाउँ सभा नगर सभाको बैठकमा राजनीतिक दल, विभिन्न संघ संस्थाका प्रतितिधिहरु र विभिन्न गण्यमान्य व्यक्तिहरुलाई आमन्त्रण गरेर तामझाम सहित गाउँ सभा, नगर सभा गरेको पनि देखियो । प्रमुख अतिथि, विशिष्ट अतिथि ल्याएर गैरसरकारी संघ संस्थाले गरेको साधारण सभा जस्तो पनि देखियो । नीति तथा कार्यक्रम, राजस्व र व्ययको अनुममान, विधेयक सबै पेश गर्ने, अतिथि र प्रमुख अतिथिबाट मन्तब्य दिन लगाउने, बन्द सत्र गर्ने, बन्द सत्रमा राजनीतिक दलका स्थानीय प्रतिनिधि र उपस्थितहरुले छलफलमा भाग लिने निर्णयमा प्रभाव पार्ने गरेको पनि पाइयो । यसमा गाउँ नगर सभासदहरुको भूमिका गौंण रहने र एकै दिन नीति र कार्यक्रम, बजेट र विधेयक पारित गर्ने गरेको पनि देखियो । जब कि नीति तथा कार्यक्रम पेश गर्नु पर्‍यो, त्यसपछि कम्तीमा एक दिन अध्ययन गर्ने र सुझाव पेश गर्ने अवसर दिनु पर्‍यो अनि मात्र छलफल गरी निर्णयार्थ सभामा पेश गर्नुपर्ने हुन्छ । नीति तथा कार्यक्रम पारित नभएसम्म राजस्व र व्ययको अनुमान पेश गर्न मिल्दैन । राजस्व र व्ययको अनुमान पनि पेश गरेपछि अध्ययन र सुझाव संशोधन पेश गर्ने म्याद दिने, छलफल गर्ने प्रक्रिया नीति तथा कार्यक्रमकै जस्तो हुन्छ । विधेयकको प्रक्रियामा पनि विधेयक पेश गरेदेखि पारित सम्मको प्रक्रियामा कम्तीमा पनि ४/५ दिन समय लाग्छ ।

नीति तथा कार्यक्रम, बजेट र विधेयक पारित गर्न कम्तीमा पनि १०/११ दिन लाग्छ तर प्रदेश नं ३ ले बनाएको गाउँ/नगर सञ्चालन कार्यविधि ऐनले कुनै पनि अधिवेशनको अवधि सात दिनभन्दा बढी हुने छैन भनेको छ । स्थानीय निकाय कार्यसञ्चालन ऐनले गाउँ सभा र नगर सभाले स्थानीय कार्यपालिकालाई सभाप्रति उत्तरदायी र जवाफदेशी बनाउन, स्थानीय कार्यपालिकाबाट भए गरेका कामकारवाहीको अनुगमन र मूल्यांकन गरी सुझाव दिन विभिन्न समितिहरु गठन गर्ने प्रावधानको पनि पूर्ण रुपमा कार्यान्वयन हुन सकेको पाइँदैन र गठन भएका समितिहरु पनि प्रभावकारी हुनसकेका छैनन् ।

संविधानको अनुसूची ९ मा भएको संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको साझा सूचीको विषयमा संघले कानून नबनाएसम्म प्रदेशले बनाउन सक्दो रहेनछ, प्रदेशले नबनाएसम्म स्थानीय तहले बनाउन सक्दो रहेनछ । बढी कानून संघले बनाउनु पर्ने तर संघीय संसदमा विधेयक पारित हुन लामो समय लाग्ने देखिएको छ । संघले कानून बनाउन जति ढिला हुन्छ । प्रदेश र स्थानीय तहमा कानून बनाउन त्यति नै ढिला हुन्छ । गाउँ सभा र नगर सभाको सञ्चालन, बैठकको कार्यविधि, समिति गठन सम्बन्धी कानून प्रदेश सभाले बनाएका र ती कानूनहरु प्रदेशले बनाई राजपत्रमा प्रकाशित भैसकेका पनि छन् । सभा सञ्चालन सम्बन्धी कानूनहरु प्रदेशले स्थानीय निकायमा पठाइसकेको पनि होला तर कतिपय गाउँपालिका र नगरपालिकाले त्यसलाई पालना गरेको पाइँदैन ।

देशभरका ७५३ वटा स्थानीय निकायका गाउँ सभा वा नगर सभाले बनाएका ऐन र ऐनले प्रत्यायोजन गरेको अधिकार प्रयोग गरी गाउँ कार्यपालिका र नगर पालिकाले बनाएका नियमहरु राजपत्रमा प्रकाशित गर्नुपर्छ । राजपत्र प्रकाशित गर्ने नेपाल सरकारको मुद्रण विभाग, काठमाडौमा मात्र छ । राजपत्र प्रकाशित गर्ने र ७५३ वटै स्थानीय निकायमा राजपत्रको पहुँच, अभिलेखीकरण र एकीकरण जटिल समस्याको रुपमा देखिएको छ।

समस्या समाधानका उपाय

- प्रदेश सभाका कर्मचारीहरुलाई संघीय संसदका विज्ञ कर्मचारी र पूर्व सचिव तथा सहसचिवहरुले समय समयमा तालिम दिने, काम सिकाई दिने कार्य गर्दै आएका छन् तर स्थानीय निकायमा न सभा सञ्चालनको ज्ञान भएका कर्मचारी छन् न त्यहाँ कसैबाट तालिम वा सिकाउने काम नै भएको छ । अतः प्रदेश सभाहरुले स्थानीय तहका सभाको कार्यसञ्चालन विधि र प्रक्रियाबारे तालिम दिने र प्रदेश कानून बमोजिम सभा सञ्चालन भएको छ, छैन त्यसको अनुगमन गर्नुपर्ने देखिन्छ ।
- गाउँ सभा नगर सभामा सभा सञ्चालन सम्बन्धी काम गर्ने शाखा र कर्मचारी छुट्टै राख्नुपर्दछ ।
- गाउँ सभा नगर सभाको बैठकमा आमन्त्रितहरु बस्ने छुट्टै स्थान निर्धारण गर्ने र सभाका सदस्यहरु बस्ने फ्लोरमा अरु कसैलाई नराख्ने र छलफल र निर्णय प्रक्रियामा सभासदलाई मात्र सहभागी गराउने व्यवस्था हुनु पर्दछ ।
- प्रारम्भिक अवस्थामा भएकोले हाललाई गाउँ सभा र नगर सभाले प्रदेशले बनाएको कार्य सञ्चालन सम्बन्धी ऐन नियम बमोजिम गरे, नगरेको सम्बन्धमा अनुगमन गरी कानून बमोजिम गराउने व्यवस्था हुनुपर्दछ ।
- संविधानको अनुसूची-९ मा भएको साझा अधिकारको सूची कार्यान्वयनको लागि सबभन्दा पहिले संघले कानून बनाउनु पर्ने देखिएकोले संघले कानून बनाउँदा साझा अधिकारको सूचीलाई प्राथमिकता दिनु पर्ने देखिन्छ ।
- संघीय संसद, सात वटा प्रदेश सभा र ७५३ वटा स्थानीय गाउँ सभा नगर सभाले बनाएका कानूनहरु राजपत्रमा प्रकाशित गर्ने संघीय सरकार मातहत मुद्रण विभाग मात्र भएकोले प्रत्येक प्रदेशमा ऐन नियम राजपत्रमा छापी प्रकाशन र बिक्री वितरण गर्न सातै प्रदेशमा मुद्रण विभागको कार्यलय स्थापना गर्नुको साथै कानून किताब व्यवस्था समितिका शाखाहरु पनि खोल्नुपर्ने देखिन्छ ।

निष्कर्ष

संघ र प्रदेशमा जस्तै स्थानीय तहमा पनि व्यवस्थापिकाको रुपमा गाउँ सभा/नगर सभा रहेका छन् । स्थानीय तहलाई अनुसूची ८ मा उल्लेख भए अनुसारका विषयमा र अनुसूची ९ मा उल्लेख भएका संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको साझा अधिकारको सूचीमा रहेका विषयमा संघ र प्रदेशको कानूनसँग नबाझिने गरी कानून बनाउने अधिकार संविधानले दिएको छ । स्थानीय तहले उल्लिखित अधिकारको प्रयोग कानून बनाई गर्नु पर्ने हुन्छ । गाउँ सभा र नगर सभाले कानून बनाउँदा प्रदेश सभाले बनाएको कानून बमोजिम गाउँ सभा नगर सभा सञ्चालन गर्नु पर्दछ । गाउँ सभा र नगर सभा सञ्चालन सम्बन्धी व्यवस्था संसदीय प्रक्रिया र अभ्यास अनुरुपको नै हुनुपर्छ । संसदीय अभ्यास र प्रक्रिया पनि एक किसिमको प्राविधिक कार्य नै हो । स्थानीय तहमा भर्खरै व्यवस्था भएको व्यवस्थापिकीय कार्य सम्पादनमा दक्ष र अनुभवी जनशक्ति छैनन् । यस्तो अवस्थामा गाउँ सभा र नगर सभा सञ्चालन सम्बन्धी कार्यविधि वारे सम्बन्धित कर्मचारीलाई संसदीय अभ्यास र प्रक्रिया वारे तालिम र पुनर्ताजगी तालिम दिने व्यवस्था हुनुपर्ने देखिन्छ । विधि र प्रक्रिया सम्मत ढङ्गले कार्य सम्पादन हुन सकेन भने पछि समस्या आउन सक्ने भएकोले स्थानीय तहका गाउँ सभा र नगर सभाले संसदीय अभ्यास र प्रक्रिया अवलम्बन गरेका छन् छैनन् अनुगमन गरी विधि र प्रक्रिया अनुसार कार्य सम्पादन गराउनु पर्ने देखिन्छ । यसको लागि प्रदेश सरकारहरुले तालिम र अनुगमनको व्यवस्था मिलाउनुपर्ने देखिन्छ ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान
- स्थानीय सरकार कार्यसञ्चालन ऐन, २०७४
- प्रदेश नं ३ को प्रदेश सभाले बनाएको गाउँ सभा/नगर सभा सञ्चालन कार्यविधि ऐन ।

मुद्रक: संघीय संसद सचिवालय, अफसेट प्रेस