

ISSN: 2705-4829 (Print)  
2705-4837 (Online)

# संघीय संसद सेवा स्मारिका

वर्ष १३, अङ्क १२, मङ्सिर २०८१ २०८१  
(१८ औं संघीय संसद सेवा दिवसको अवसरमा प्रकाशित)



संघीय संसद सचिवालय  
सिंहदरबार, काठमाडौं

# संघीय संसद सेवा स्मारिका, २०८१

वर्ष १३

अङ्क १२

मङ्सिर २०८१

## स्मारिका प्रकाशन समिति

सहसचिव मनोज कुमार गिरी	- संयोजक
उपसचिव अधिराज राई	- सदस्य
उपसचिव कमला शाक्य	- सदस्य
उपसचिव नुमराज खनाल शर्मा	- सदस्य
शाखा अधिकृत सिर्जना तण्डुकार	- सदस्य
मुद्रण अधिकृत रोबन प्रजापति	- सदस्य
शाखा अधिकृत सदन राई	- सदस्य
शाखा अधिकृत पवन महत	- सदस्य
कम्प्युटर प्रोग्रामर बिनय चौरैल	- सदस्य
भद्रलाल शर्मा	- विज्ञ सदस्य
शाखा अधिकृत सीता पोखेल	- सदस्य-सचिव

## प्रकाशक

संघीय संसद सचिवालय

सिंहदरबार, काठमाडौं

फोन : ४२००२२८

इमेल : info@parliament.gov.np

www.parliament.gov.np

सर्वाधिकार© : संघीय संसद सचिवालय

प्रकाशक : संघीय संसद सचिवालय

संख्या : ५००

प्रकाशन : २०८१ मङ्सिर

**ISSN: 2705-4829 (Print), 2705-4837 (Online)**

आवरण चित्र: निर्माणाधीन संघीय संसद भवन, सिंहदरबार

कम्प्युटर सेटिङ: कम्प्युटर प्रोग्रामर बिनय चौरेल

आवरण निर्माण: कम्प्युटर अपरेटर अरुणा भण्डारी

मुद्रणतर्फ

प्रमुख मुद्रण अधिकृत कौशलरत्न बज्राचार्य  
मुद्रण अधिकृत रोवन प्रजापति  
सिनियर प्रेस टेक्सिनियन प्रेमबहादुर चन्द  
सिनियर प्रेस टेक्सिनियन विनोद न्यौपाने  
प्रेस टेक्सिनियन कविन्द्र बस्याल  
प्रेस टेक्सिनियन इन्दु कुमारी चौधरी  
प्रेस टेक्सिनियन सुस्मीका सुनुवार  
कार्यालय सहयोगी पञ्च कुमारी पहरी

मुद्रण अधिकृत बाबुराजा महर्जन  
सिनियर प्रेस टेक्सिनियन राजेन्द्रप्रसाद लामिष्ठाने  
सिनियर प्रेस टेक्सिनियन कृष्णकला पौडेल  
प्रेस टेक्सिनियन विमला बुढा  
प्रेस टेक्सिनियन किसोर तिमल्सेना  
प्रेस टेक्सिनियन मनिसा सुनुवार  
कार्यालय सहयोगी मदन गिरी

यस स्मारिकामा प्रकाशित लेखमा व्यक्त विचारहरू लेखकका निजी हुन्। यसले सचिवालयको आधिकारिक धारणाको प्रतिनिधित्व गरेको मानिने छैन।

- स्मारिका प्रकाशन समिति

## सम्पादकीय

निजामती सेवा अन्तर्गतको एक सेवाका रूपमा रहँदा सरकारका काम कारवाहीको समुचित निगरानी गर्ने र आवश्यक निर्देशन मार्फत जनताप्रति उत्तरदायी बनाउने कार्य विशिष्ट र व्यावसायिक हुन नसक्ने तथ्यलाई आत्मसात् गर्दै संवत् २०५८ साल मङ्सिर २८ गते छुट्टै सेवाका रूपमा गठन गरिएको संसद सेवा हाल संघीय संसद सचिवालय सम्बन्धी ऐन, २०६४ द्वारा निजामती प्रकृतिको अलग्गै संघीय संसद सेवाका नाममा सञ्चालित छ। संघीय संसदका काम कारवाही सञ्चालन र व्यवस्थापनमा सहयोग गर्नु यस सेवाको प्रमुख कार्य हो। उक्त सेवाको विशिष्ट कार्यशैली, कार्यसंस्कृति र कार्यप्रणालीबाट मात्र गुणस्तरीय कानून निर्माण, संसदीय निगरानी र जनप्रतिनिधित्व लगायत संसदीय गतिविधिमा प्रभावकारिता अभिवृद्धि हुन्छ। संघीय संसद सचिवालयद्वारा स्वायत्त संसद सेवाको गठन भएको तेइस वर्ष पुगेको अवसरमा मनाउन लागिएको संसद सेवा दिवस हामी सचिवालयमा कार्यरत कर्मचारीहरूका लागि आपसी सद्भाव र सौहार्द्रता अभिवृद्धिका लागि महत्त्वपूर्ण रहने गर्दछ।

संघीय संसद सचिवालयद्वारा यस सेवा दिवसको अवसरमा निरन्तर प्रकाशन गरिँदै आएको **“संघीय संसद सेवा स्मारिका”** प्रकाशन कार्यलाई यस वर्ष पनि निरन्तरता प्रदान गरिएको छ। विगत वर्षहरूमा जस्तै यस वर्ष पनि स्मारिका प्रकाशन गर्ने उद्देश्यले सचिवालयको निर्णयानुसार यो समिति गठन भएको थियो। मङ्सिर २८ गते विमोचन गर्ने गरी स्मारिका प्रकाशन गर्ने कार्यदिश सहित यस समितिलाई प्रदान गरिएको जिम्मेवारीका लागि स्मारिका प्रकाशन समिति संघीय संसद सचिवालयप्रति हार्दिक कृतज्ञता व्यक्त गर्दछ।

यसमा प्रकाशित लेखहरू मूलतः संविधान कानून निर्माण, संसद, संसदीय प्रक्रिया र अभ्यास, संघात्मक शासन प्रणाली तथा अन्तरतह व्यवस्थापन, संसद सेवा र सचिवालय, संसदीय कूटनीति, आर्थिक अनुशासन र वित्तीय उत्तरदायित्व, सुशासन, सार्वजनिक नीति र विकास नीति, सदाचार, नैतिकता जस्ता जीवनका मूल्य, मान्यता एवं समसामयिक मामिला लगायतका विषयमा केन्द्रित छन्। यसको अध्ययनबाट पाठकवर्ग अवश्य लाभान्वित हुने समितिको विश्वास रहेको छ। यसमा प्रकाशित नेपाली भाषाका लेखहरूलाई खण्ड-क मा र अङ्ग्रेजी भाषाका लेखहरूलाई खण्ड-ख मा विभाजन गरी लेखकको नामको वर्णानुक्रमानुसार लेखहरूलाई क्रमबद्ध गरिएको छ।

स्मारिका प्रकाशन कार्यलाई सम्पन्न गर्न समितिलाई मार्गदर्शन गर्नुका साथै गुणस्तरीय लेख र शुभकामना सन्देश उपलब्ध गराउनु भएकोमा सम्माननीय सभामुख, राष्ट्रिय सभाका सम्माननीय

अध्यक्ष, माननीय कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्री, माननीय उपसभामुख, राष्ट्रिय सभाका माननीय उपाध्यक्ष, संघीय संसदका महासचिवप्रति यो समिति कृतज्ञता प्रकट गर्दछ। आफ्ना अमूल्य लेखहरू उपलब्ध गराई सहयोग गर्नु भएकोमा पूर्वसंसद, सभाका सचिव, सचिवालय सचिवहरू, विषयविज्ञ, सहसचिव, सचिवालयका अन्य कर्मचारीहरू र संसदीय पत्रकारिता क्षेत्रका व्यक्तित्वहरूप्रति समिति आभारी छ। समितिका लागि विज्ञ-सदस्यका रूपमा सम्पादन कार्यमा महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्नु हुने द न्यूयोर्क टाइम्सका नेपाल संवाददाता भद्रलाल शर्मालाई विशेष धन्यवाद दिँदै पुस्तकको आवरण एवं भित्री पृष्ठ डिजाइनिङमा संलग्न कर्मचारीका साथै मुद्रण कार्यमा संलग्न सचिवालयको मुद्रण तथा प्रकाशन शाखासम्बद्ध कर्मचारीहरू लगायत प्रत्यक्ष एवं परोक्ष रूपमा सहयोग गर्नु हुने सबैप्रति समिति हार्दिक आभार प्रकट गर्दछ।

अन्त्यमा, संघीय संसद सचिवालयलाई थप स्रोत साधनसम्पन्न, सूचना प्रविधिमैत्री, आकर्षक, प्रतिस्पर्धी, सुदृढ र नतिजामूलक बनाउँदै व्यवहारतः स्वायत्त संस्थाका रूपमा अभ्यास गरी सेवा गठनको आवश्यकता र औचित्यता पुष्टि गर्न निरन्तर उत्प्रेरित र प्रतिबद्ध मानव स्रोत विकास गर्नु आवश्यक छ। यस दिवसले उपर्युक्त विषयको प्रभावकारी सम्बोधन मार्फत संसद सेवा र सचिवालय स्थापनाको उद्देश्य हासिल गर्न सहयोग गर्ने विश्वास समितिले लिएको छ। संसद सेवा दिवसका अवसरमा स्मारिका प्रकाशन समिति संघीय संसद सचिवालयमा कार्यरत सम्पूर्ण कर्मचारी र पाठक वर्गमा हार्दिक शुभकामना व्यक्त गर्दछ।

धन्यवाद !

स्मारिका प्रकाशन समिति

२८ मङ्सिर, २०८१



देवराज घिमिरे  
सभामुख

संघीय संसद

फोन ०१-४२००१५९/४२००१३७  
सिंहदरवार, काठमाडौं, नेपाल

## प्रतिनिधि सभा शुभकामना

संघीय संसद सेवा दिवस, २०८१ को अवसरमा संघीय संसद सचिवालयका कर्मचारी सहित संसदसंग सम्बद्ध सरोकारवालाहरूमा हार्दिक शुभकामना व्यक्त गर्दछु। संघीय संसद सचिवालयले स्वायत्त संसद सेवा गठन भएको २३ वर्ष पुगेको अवसरमा प्रकाशन हुने "संघीय संसद सेवा स्मारिका" पठनीय, संप्रहणीय हुने विश्वास गरेको छु।

२०१८ साल मंसिर २८ गतेबाट संसद सेवा छुट्टै ऐनद्वारा सञ्चालन भइरहेको स्वायत्त, सुदृढ र व्यावसायिक सेवा हो। संघीय संसदको काम कारवाही सुचारु रूपले सञ्चालन तथा संघीय संसद सेवाको सञ्चालन र व्यवस्थापन गर्ने काम समेतको लागि संघीय संसद सचिवालय स्थापन गरिएको स्मरण गर्न चाहन्छु।

संघीय संसद सचिवालय सम्बन्धी ऐन, २०६४ ले सचिवालयलाई विशिष्टीकृत काम, कर्तव्य र अधिकार प्रदान गरेको छ। सचिवालयको संघीय संसद, संसदका पदाधिकारी, समिति तथा सदस्यहरूलाई सेवा सुविधा उपलब्ध गराउने, संसदको काम कारवाहीमा प्रशासनिक, आर्थिक र भौतिक व्यवस्थापनको कामलाई प्रभावकारी बनाउने, सूचना प्रणालीलाई व्यवस्थित बनाउने, संसद परिसरको सुरक्षा र संसदीय दलका कार्यालयलाई सेवा सुविधा उपलब्ध गराउने जिम्मेवारी छ।

लोकतान्त्रिक मुलुकमा संसद जननिर्वाचित सर्वोच्च निकाय हो। संसदले कानून निर्माण गर्ने, सरकारलाई आम्दानी र खर्चको स्वीकृति दिने र सरकारका काम कारवाहीलाई निगरानी गर्दछ। सरकार उपरको निगरानीको कामलाई प्रभावकारी कार्यसम्पादन गर्न, संसदीय क्षमता र सामर्थ्य विकास गर्ने संसद सेवालाई नेपालमात्र नभई संसदीय अभ्यास भएका मुलुकहरूमा संसद सेवालाई स्वायत्त राखिएको छ।

संसदीय अभ्यास र अन्य काम कारवाहीलाई विशिष्टीकृत, मर्यादित र व्यावसायिक बनाउन नेपालमा स्वायत्त संसद सेवा गठन भएको हो। तसर्थ, संसद सेवाको स्वायत्तताका विषयमा बहस हुँदै गर्दा त्यसको पृष्ठभूमि स्मरण गर्न उपयुक्त ठान्दछु। संसद सेवालाई प्रभावकारी बनाउन कानूनमा समायनुकूल सुधार, स्रोत साधनसम्पन्न, प्रतिस्पर्धी, आकर्षक बनाउन यसको गरिमा वृद्धि गर्नुपर्ने आवश्यकता छ। स्थायी सरकारको रूपमा रहेका कर्मचारी वर्गको वृत्ति विकास, विशेषज्ञता र मितव्ययी आचरण सदैव अपेक्षित छ।

यस दिवसका अवसरमा संघीय संसद सचिवालयले वर्षेनी प्राज्ञिक अध्ययन, अनुसन्धान सहितको स्मारिका प्रकाशन गरेर अध्ययन, अनुसन्धान र अभिलेखीकरणलाई प्राथमिकता दिँदै आएको छ। आगामी दिनमा पनि सचिवालयका कर्मचारीहरूले रचनात्मक कार्यलाई निरन्तरता दिने विश्वास लिएको छु। संसद सेवा दिवस २०८१, को अवसरमा स्मारिका प्रकाशन समितिसँगै संघीय संसद सचिवालयमा कार्यरत सम्पूर्ण कर्मचारीमा हार्दिक शुभकामना व्यक्त गर्दछु।

मंसिर, २०८१

देवराज घिमिरे



नारायण प्रसाद दाहाल  
अध्यक्ष

## संघीय संसद राष्ट्रिय सभा



शुभकामना

फोन : ०१-४२११७४९  
सिंहदरबार, काठमाडौं, नेपाल  
www.parliament.gov.np

संघीय संसद सेवा दिवस २०८१ को अवसरमा संघीय संसदका पदाधिकारी तथा सदस्यहरू, राष्ट्रसेवक कर्मचारी, मर्यादापालक, सञ्चारकर्मी लगायत शुभेच्छुक सबैमा हार्दिक शुभकामना व्यक्त गर्दछु। संघीय संसद सेवा दिवसको अवसरमा संघीय संसद सचिवालयले स्मारिका प्रकाशन गर्न लागेकोमा मलाई निकै खुसी लागेको छ। नेपालको संसदीय अभ्यास र संघीय संसदका बहुआयामिक पक्षका बारेमा अध्ययन अनुसन्धान गर्न चाहनेहरूका लागि यो स्मारिका उपलब्धिमूलक र प्रभावकारी अध्ययन सामग्री बन्ने मैले विश्वास लिएको छु।

राज्यका तीन अङ्गहरूमध्ये व्यवस्थापिकाको भूमिकामा रहेको संघीय संसदलाई सञ्चालन गर्न, संसदीय प्रक्रिया र विधायिकी कार्यलाई गतिशील, व्यवस्थित र नियमित बनाउन निजामति सेवाभित्र स्वायत्त सेवा समूहका रूपमा संसद सेवा गठन भएको हो। सोही संसद सेवा गठन भएको दिनलाई आधार मानेर हरेक वर्ष मंसिर २८ गते संघीय संसद सेवा दिवस मनाउने गरिएको छ।

संसदको मुख्य काम कानून निर्माण, संसदीय निगरानी, सरकार गठनका साथै सरकारलाई जनताप्रति उत्तरदायी बनाउन निरन्तर खबरदारी गरिरहनु हो। आजको संसदले आफ्नो मुख्य काममा कति प्रभावकारी भूमिका निर्वाह गरिरहेको छ? संसद सेवा र यसको आकर्षण, संघीय संसदको जिम्मेवारी र सांसदहरूको भूमिका कस्तो छ? जुन लक्ष्य, उद्देश्य र सोच लिएर अलग्गै संसद सेवा गठन गरिएको थियो, त्यसको लक्ष्यमा हामी पुग्न सक्छौं कि सकेनौं? संसदको प्रभावकारिता, महत्व र गरिमालाई बढाउन स्वायत्त सेवा समूहले कति योगदान गरेको छ? संघीय संसद सेवा समूह आफैमा कति स्वायत्त र बलियो छ? संघीय संसद सेवा दिवस मनाइरहँदा हामीले यस्ता सवालहरूमा गम्भीर छलफल, बहस गरिनुपर्दछ।

संघीय संसद सेवालाई पारदर्शी, मर्यादित र गुणस्तरीय बनाउन राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरूको भूमिका महत्वपूर्ण रहन्छ। संघीय संसदमा कार्यरत राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरूको क्षमता र सिर्जनशीलता संसदीय अभ्यास, प्रक्रिया र कानून निर्माणमा अभिव्यक्त हुन्छ। संसद सेवालाई गहन, पारदर्शी, मर्यादित र गुणस्तरीय बनाउन राष्ट्रसेवकहरूको भूमिकासँगै राज्यले उनीहरूलाई उपलब्ध गराउने सेवा सुविधाको पनि उत्तिकै महत्व रहन्छ। अतः इमान्दारपूर्वक कर्तव्यपथमा लागिरेहन सम्पूर्ण राष्ट्रसेवक कर्मचारी मित्रहरूलाई अनुरोध गर्दै राज्यले आफ्नो अभिभावकीय भूमिका नभुल्ने मैले आशा लिएको छु।

अन्तमा, संघीय संसदले प्रकाशन गर्ने स्मारिका संसदीय प्रक्रिया र अभ्यास बुझ्न चाहनेहरूका लागि महत्वपूर्ण र सद्ग्रहणीय दस्तावेज बन्न सकोस, फेरि पनि संघीय संसद सेवा दिवसको हार्दिक शुभकामना व्यक्त गर्दछु।

बि.सं. २०८१ मंसिर २८, शुक्रबार । नेपाल संवत् १९४४, चित्लाखः १३, शुक्रबार

अध्यक्ष

गा. अजय कुमार चौरसिया  
मन्त्री

कानून न्याय तथा संसदीय मामिला



Hon. Ajay Kumar Chaurasia  
Minister

Law, Justice and Parliamentary Affairs

शुभकामना

प्रत्येक वर्ष मङ्सिर २८ गते मनाइने सङ्घीय संसद् सेवा दिवसको अवसरमा सङ्घीय संसद् सचिवालयले स्मारिका प्रकाशन गर्न लागेको जानकारी पाउँदा खुशी लागेको छ। प्रकाशन हुने स्मारिकाले संसदीय विधि र पद्धति, प्रक्रिया, परम्परा तथा अभ्यास सम्बन्धी जानकारीलाई थप उजागर गर्नेमा विधास लिएको छ। यस स्मारिकामा प्रकाशित लेखरचनाहरू सूचनामूलक, सङ्ग्रहणीय र स्रोत सामग्रीको रूपमा रहने अपेक्षा समेत गरेको छ।

संसद् जनप्रतिनिधिमूलक सर्वोच्च संस्थाको रूपमा रही कानून निर्माण गर्नु यसको मुख्य जिम्मेवारी हो। नेपालको संविधानको मर्मअनुरूप जनतामा निहित सार्वभौमसत्ताको व्यावहारिक अभ्यास गर्ने साझा स्थल संसद्को क्रियाशीलतामा मात्र लोकतन्त्रको विकास र सुदृढीकरण हुनेछ। कानून निर्माणमार्फत् विधिको शासनलाई सुनिश्चित गर्दै लोकतन्त्रलाई सुदृढ गर्न र गराउन सङ्घीय संसद्का दुवै सदनका माननीय सदस्यहरू र सङ्घीय संसद् सचिवालयमा कार्यरत सबै कर्मचारीको महत्त्वपूर्ण भूमिका रहने र सोही बमोजिम भूमिका निर्वाह भइरहने अपेक्षा समेत गर्दछु।

संसदले आफ्नो जिम्मेवारी पूरा गर्न निर्वाह गर्नुपर्ने भूमिकालाई प्रभावकारी बनाउन सक्षम र विज्ञतायुक्त जनशक्ति व्यवस्थापन गर्नका लागि संघीय संसद् सेवा रहेको छ। संघीय संसद्का अधिवेशन तथा समितिका बैठकहरूको व्यवस्थापन तथा छलफलको अभिलेखीकरणका साथै निर्णय प्रकृत्यामा संसद् सेवाका कर्मचारीको भूमिका निर्वाह गर्नमा संसद् सेवाका कर्मचारीले प्रभावकारी कार्यसम्पादन गर्न सक्षम छन् भन्ने विधास व्यक्त गर्न चाहन्छु।

अन्त्यमा, सङ्घीय संसद् सेवा दिवसको अवसरमा सङ्घीय संसद् सेवामा आवद्ध जनशक्ति आगामी दिनमा अझ बढी व्यावसायिक, सुदृढ, सिर्जनशील तथा कर्मशील हुँदै जाओस् भन्ने कामना समेत गर्दै स्मारिका प्रकाशनको निरन्तरताको लागि शुभकामना दिन चाहन्छु।

मङ्सिर, २०८१

अजयकुमार चौरसिया

मन्त्री

कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला





इन्दिरा राणा  
उपसभामुख

## संघीय संसद प्रतिनिधि सभा

फोन : ०१-४२००२२९  
सिंहदरवार, काठमाडौं, नेपाल



### शुभकामना

संघीय संसद सेवा दिवस, २०८१ को अवसरमा संघीय संसदका पदाधिकारी तथा सदस्यहरू, राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरू, मर्यादापालकहरू, सञ्चारजगत एवं आम नागरिक सबैमा हार्दिक शुभकामना व्यक्त गर्दछु। संघीय संसद सेवा दिवसको अवसर पारेर “संघीय संसद सेवा स्मारिका” प्रकाशन गर्न लागेको खबरले अत्यन्त हर्षित भएको छु।


जनताबाट निर्वाचित भएर आएका जनप्रतिनिधिहरू रहने संघीय संसद राज्यका तीन अङ्गमध्ये विशिष्ट जिम्मेवारी रहेको व्यवस्थापिका हो। कानून बनाउने, सरकार निर्माण गर्ने, सरकारलाई जनताप्रति उत्तरदायी बनाउन खबरदारी गर्ने र जनताका आवाज राज्यका निकायसम्म पुऱ्याउने महत्त्वपूर्ण जिम्मेवारी संसदको हो। संघीय संसदको काम कारबाही सुचारु रूपले सञ्चालन गर्न तथा संसद सेवाको सञ्चालन र व्यवस्थापनका लागि संसद सेवाको स्थापना भएको हो। संघीय संसद सचिवालयले संसदीय काम कारबाही तथा आफ्ना नियमित काम बाहेक संविधान कार्यान्वयन, संसदीय प्रणाली, ऐन कार्यान्वयन साथै समसामयिक विषयलाई समेटेर स्मारिका प्रकाशन गर्नु प्रशंसनीय काम हो। संसदीय अभ्यास र संसदीय प्रणालीमा चासो राख्नेहरूका लागि यो स्मारिका महत्त्वपूर्ण सामग्री बन्ने विश्वास लिएको छु।

जनप्रतिनिधीमूलक सर्वोच्च संस्था संसदको प्रमुख काम भनेको कानून निर्माण हो। कानून निर्माण मार्फत विधीको शासनलाई सुनिश्चित गर्दै लोकतन्त्रलाई सुदृढ गराउन संसद र संसद सचिवालयमा कार्यरत कर्मचारीहरूको महत्त्वपूर्ण भूमिका हुन्छ। संसदको प्रभावकारिता र सचिवालयको सेवा प्रवाहका बीचमा अन्तरसम्बन्ध रहेको हुन्छ भन्ने विषयलाई संसद सेवाका कर्मचारीहरूले व्यावहारिक रूपमा व्यावसायिक निष्ठाबाट प्रदर्शन गर्नु पर्दछ। संसद सेवा गठनको दिनलाई दिवसका रूपमा मनाउँदै आएको सन्दर्भमा समस्त राष्ट्रसेवक कर्मचारी मित्रहरूलाई यस अवसरमा थप प्रतिबद्ध, इमान्दार र सिर्जनशील भएर सेवा गर्न अनुरोध गर्दछु।

संसदको फरक कार्यप्रकृति र संसदीय मूल्य, मान्यता बमोजिम संसद सेवाका कर्मचारीहरूको व्यावसायिक दक्षता वृद्धि गर्न विशिष्ट प्रकारका तालिम, प्रोत्साहन र सुरक्षित भविष्यको सुनिश्चितता गर्नेतर्फ पनि ध्यान दिन जरुरी छ।

अन्त्यमा, स्मारिकामा महत्त्वपूर्ण लेख रचना उपलब्ध गराउनु हुने एवं यसको प्रकाशनमा खट्नु हुने लगायत सबैप्रति धन्यवाद व्यक्त गर्दछु।

मंसिर, २०८१

  
इन्दिरा राणा



विमला धिमिरे  
उपाध्यक्ष

# संघीय संसद राष्ट्रिय सभा



फोन : ०१-४२००१३९  
सिंहदरवार, काठमाडौं, नेपाल

## शुभकामना

संघीय संसद सेवा दिवस २०८१ को अवसरमा संघीय संसदका पदाधिकारी, सदस्य, कर्मचारी, मर्यादापालक र सञ्चारकर्मी दाजुभाइ तथा दिदीबहिनीहरूमा हार्दिक बधाई र शुभकामना व्यक्त गर्दछु। संघीय संसद सेवा दिवसको अवसर पारेर "संघीय संसद सेवा स्मारिका" प्रकाशन गर्न लागेको खबरले अत्यन्त हर्षित भएको छु। यो स्मारिका संविधान, कानून निर्माण, संसद, संसदीय प्रक्रिया र अभ्यास, संसद सेवा र सचिवालय, संघीय शासन प्रणाली तथा तीनै तहका व्यवस्थापिका, सुशासन, आर्थिक अनुशासन तथा समसामयिक लगायतका विषयमा चासो राखेरहरूका लागि खोजमूलक सङ्ग्रहको रूपमा प्रकाशन हुने गरेको छ।

नेपालको संसदीय इतिहासमा संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्था अनुसारको संसदीय प्रणालीमा हामीले अभ्यास गर्दै आएको द्विसदनात्मक व्यवस्था विगतको भन्दा केही पुर्णक र नेपाली मौलिकता अनुरूपको छ। संसद जनताका प्रतिनिधिको बलो हो, त्यसमा पनि राष्ट्रिय सभा जनताका स्थानीय र प्रदेश प्रतिनिधिको मतले निर्वाचित अनुभवी र विशिष्ट संस्था हो। त्यसकारण यसले दिने नतिजा पनि सोही स्तरको र विशिष्टीकृत हुनुपर्छ। कानून निर्माण, संसदीय निगरानी, समावेशी, समानुपातिक प्रतिनिधित्व, शासकीय शक्ति सन्तुलन र जवाफदेहिता प्रवर्धनको मुल उद्देश्य सहित राष्ट्रिय सभा क्रियाशील छ।

जनताबाट निर्वाचित प्रतिनिधिहरूको बलको रूपमा रहेको संसदले सरकारका कामलाई समेत निगरानी गर्नु पर्ने दायित्व भएका कारण संसदको प्रशासनिक र व्यवस्थापिकीय भूमिका निर्वाह गर्ने संसद सेवालाई छुट्टै सेवाको रूपमा राखिएको हो। यसको प्रभावकारी कार्यसम्पादनले मात्रै संसदको भूमिका प्रभावकारी हुन सक्छ। यसर्थ संसद सेवालाई थप छोट साधनसम्पन्न, सूचना प्रविधिमैत्री, आकर्षक र प्रतिस्पर्धी बनाउनु पर्छ।

अन्त्यमा स्मारिकामा महत्त्वपूर्ण लेख रचना उपलब्ध गराउनु हुने, प्रकाशनमा खट्नु हुने सबैप्रति धन्यवाद व्यक्त गर्दछु।

मंसिर २०८०

  
विमला धिमिरे  
उपाध्यक्ष

पद्म प्रसाद पाण्डेय  
महासचिव

Padma Prasad Pandey  
Secretary General



संघीय संसद

Federal Parliament

### शुभकामना

अठारौँ संसद सेवा दिवसको अवसरमा "संघीय संसद सेवा स्मारिका" को बाह्रौँ अङ्क प्रकाशन हुन लागेकोमा मलाई अत्यन्त खुसी लागेको छ। यो स्मारिका संघीय संसद सचिवालयको महत्त्वपूर्ण प्रकाशन मात्र होइन, सचिवालयको भूमिका र योगदानको प्रतीक पनि हो। लोकतन्त्रको स्तम्भ, संविधानको संरक्षक र जनताको आवाजको प्रतिनिधि संसदको सशक्तीकरण र कार्यसम्पादनमा थप बल पुऱ्याउन यो प्रकाशनले उत्प्रेरित गर्ने अपेक्षा गरेको छु।

संसदीय पद्धति र यसको असल अभ्यासका लागि अथक प्रयत्न गर्नुहुने संघीय संसद सेवामा आवद्ध सम्पूर्ण राष्ट्रसेवक कर्मचारीप्रति यस अवसरमा हार्दिक बधाई तथा शुभकामना व्यक्त गर्दछु। यो सेवालार्ई थप विशेषज्ञ सेवाको रूपमा विकास र विस्तारका लागि प्रयत्न गर्न सम्बन्धित सबैलाई आजको दिनले प्रेरित गर्नेछ भन्नेमा विश्वस्त छु।

जनप्रतिनिधिलार्ई कानून निर्माणमा आवश्यक सहयोग प्रदान गर्ने उद्देश्यले स्वायत्त संस्थाको रूपमा स्थापित संघीय संसद सचिवालयले हरेक वर्ष स्मारिका प्रकाशित गर्दै आएको छ। यस स्मारिकामा संसदको प्रभावकारिता, संवैधानिक अङ्कका प्रतिवेदनको महत्त्व, सुशासन प्रवर्द्धनमा सदाचार नीतिको महत्त्व, विधायिकी प्रक्रियाका आयाम, सदनमा प्रस्तुत हुने प्रस्तावको महत्त्व, कुटनीतिक सम्बन्ध विस्तारमा सांसदको भूमिका, आर्थिक अनुशासन, तीन तहको सरकारको अन्तरसम्बन्धमा सभाको भूमिका, जलवायु परिवर्तनको सवालमा संसदको भूमिका, संसदीय बजेट कार्यालयको महत्त्व लगायतका विषयमा गहन अध्ययन गरी तयार गरिएका लेखहरू प्रकाशन गरिएको छ।

यस स्मारिकामा प्रकाशन भएका बौद्धिक सामग्रीहरूले विद्यार्थी, शिक्षक, प्राध्यापक, अन्वेषक तथा संसदको विषयमा चासो राख्न र बुझ्न चाहने सबैलाई सहयोग पुऱ्याउनेछ भन्नेमा विश्वास लिएको छु। यस प्रकारका लेख रचनाले संस्थागत स्मरण (Institutional Memory) कायम राख्न सहयोग पुऱ्याउने मात्र होइन, संसदीय प्रणाली र अभ्यासको क्रमबद्ध (Chronological) अध्ययन गर्न समेत सहजता प्रदान गर्दछ।

स्मारिका प्रकाशनको लागि लेख रचना उपलब्ध गराउनु हुने सम्माननीय सभामुख, पूर्वसांसद, विज्ञ, कर्मचारी लगायत सम्पूर्ण व्यक्तित्वहरूको बौद्धिक योगदानलाई कदर गर्नु मेरो कर्तव्य सम्झेको छु। यो स्मारिका यस रूपमा प्रकाशनका लागि खटिनु हुने प्रकाशन समितिका संयोजक सहसचिव मनोजकुमार गिरी तथा समितिका सम्पूर्ण सदस्यहरूको अथक मेहनत प्रशंसनीय छ। कम्प्युटर लेआउट तयार गर्नुहुने, मुद्रण तथा प्रकाशनमा संलग्न कर्मचारीहरू र यो प्रकाशनका लागि प्रत्यक्ष एवं परोक्ष सहयोग गर्नुहुने सबैप्रति धन्यवाद व्यक्त गर्न चाहन्छु।

मंसिर, २०८१

## विषयसूची

क्र. सं.	शीर्षक	लेखक	पृष्ठ
<b>खण्ड क नेपाली</b>			
१.	मौलिक हक कार्यान्वयनका चुनौती	ईश्वरी सुवेदी	१
२.	संसद पुस्तकालयमा उपलब्ध सेवा र सुधारका विषयवस्तुहरू	कमलादेवी शर्मा	१२
३.	माथिल्लो सदनको भूमिका र महत्व: विश्वव्यापी अनुभव र नेपाली अभ्यास	खिमलाल देवकोटा	२३
४.	नेपालमा वित्तीय संघीयता	गम्भीर बहादुर हाडा	३५
५.	ध्यानाकर्षण प्रस्ताव र यसको अन्तर्गत	दशरथ धमला	५०
६.	हाम्रो संसद र यसको प्रभावकारिता	देवराज घिमिरे	६१
७.	संसदीय बजेट कार्यालय सम्बन्धी विश्व अभ्यास र नेपाली आवश्यकता	नागेन्द्र प्रसाद चौधरी	७४
८.	कानून निर्माण प्रक्रियामा फिलिबस्टरिड	नारायण प्रसाद ढकाल	८८
९.	बेरुजु: असर र गर्न सकिने सुधार	निरज पन्थी	१००
१०.	सुशासन र दिगो विकासको अन्तरसम्बन्ध	निर्मलादेवी लामिछाने (वस्ती)	११५
११.	विधायिकी अभ्यासमा कानून कार्यान्वयन मापन उपलब्धि र चुनौती	परशुराम मेधी गुरुड	१२५
१२.	जलवायु परिवर्तनको सवाल: संघीय संसदको भूमिका	प्रकाश ज्ञवाली	१३३

१३.	विकास र समृद्धिमा संसदको भूमिका	बिनय चौरैल	१४९
१४.	संसदको प्रभाकारिता र सुधारका सम्भावनाहरू	माधव पौडेल	१५८
१५.	प्रत्यायोजित विधायन: संसदको अन्तर्निहित अधिकार	रामनारायण विडारी	१८२
१६.	संघीय शासन प्रणालीमा जिम्मेवारी बाँडफाँट र अन्तरसम्बन्ध व्यवस्थापन	रामहरि थापा	१९७
१७.	सुशासन प्रवर्द्धन र निष्ठायुक्त संस्कृतिको विकासमा सदाचार नीतिको भूमिका	डा. रोजनाथ पाण्डे	२१०
१८.	संघीय संसद सचिवालयमा जिन्सी व्यवस्थापन	रोशन तण्डुकार	२१९
१९.	अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध र आर्थिक कूटनीतिमा संसदको भूमिका	डा.विमला राई पौड्याल	२३१
२०.	तहगत अन्तरसम्बन्ध र राष्ट्रिय सभाको भूमिका	सीता काफ्ले वाग्ले	२४४
२१.	संसदीय समितिहरू र संवैधानिक निकायका प्रतिवेदन	सुदर्शन खड्का	२५७
२२.	पूर्वबजेट छलफल, संसदीय बजेट कार्यालय र संसद	डा. सुरेन्द्र अर्याल	२७०
२३.	संसदीय समिति: शासकीय निगरानी औजार	हरिबहादुर थापा	२८८
<b>खण्ड ख अंग्रेजी</b>			
२४.	Public Participation in Law Making Process: An overview within Nepali Context	Arjun Kumar Khadka, PhD	३०१
२५.	Role of Parliamentary Research Service to Reduce Political Polarization	Niraj Dahal	३११
२६.	Parliamentary Diplomacy in Nepal	Raman Khanal	३२१

खण्ड-क

नेपाली

# मौलिक हक कार्यान्वयनका चुनौती

ईश्वरी सुवेदी <sup>41</sup>

## सारांश

नेपालको संविधानले नागरिकका लागि मौलिक हकहरूको व्यवस्था गरे पनि कानूनी स्पष्टता र ठोस नीतिको अभावमा कार्यान्वयनमा कठिनाइ उत्पन्न भएको छ। अस्थिर राजनीति, सीमित साधन स्रोत, विकसित संरचनाको कमी, कमजोर प्रशासनिक प्रणाली र सुशासनको अवस्था कमजोर रहेका कारण संविधान बनेको नौ वर्षसम्म पनि शिक्षा, स्वास्थ्य, रोजगारी, आवास, सामाजिक सुरक्षा जस्ता मौलिक हकको कार्यान्वयन पक्ष कमजोर देखिन्छ। सत्ता परिवर्तनसँगै सुरु भएका कार्यक्रमहरू पूरा नहुने र बजेट विनियोजनमा कठिनाइ हुने गरेको छ। संविधानले व्यवस्था गरेका आर्थिक स्रोत जुटाउनु पर्ने मौलिक हक कार्यान्वयन गर्न आर्थिक वृद्धिदर न्यूनतम ७ प्रतिशत पुग्नु पर्ने मान्यता छ। विनियोजित बजेटको सही वितरण, सुशासन र पारदर्शिताको अभाव पनि उत्तिकै छ। संघीय, प्रदेश र स्थानीय तहबीच समन्वयको अभावले गर्दा धेरै कार्यक्रम र हकहरूको कार्यान्वयन प्रभावकारी रूपमा हुन सकेको छैन। संसद र संसदीय समितिले पनि मौलिक हक कार्यान्वयनको निगरानी गर्न सकेका छैनन्। जातीय, वर्गीय र लैङ्गिक आधारमा भेदभाव अन्त्य हुन सकेको छैन। धेरै नागरिकहरू अझै पनि आफ्ना मौलिक हकबारे अनभिज्ञ छन्। मौलिक हकहरू नागरिकले प्राप्त गर्न नसकेमा अदालतमा गई संवैधानिक उपचार प्राप्त गर्न सकिन्छ। तर यहाँका नागरिकहरू अधिकारको खोजी गर्न असमर्थ रहेका देखिन्छन्। यस बारे चेतना जगाउनु पर्ने अवस्था छ। न्याय सम्पादन प्रणालीमा नागरिकको पहुँच सहज छैन। खर्चिलो र जटिल प्रक्रिया भएका कारण सेवाग्राही न्यायालयसम्म आउन कठिनाइ भइरहेको छ। संविधानमा समावेश गरिएका मौलिक हकहरू लहलहैमा मात्र राखिएका थिएनन्। व्यापक अध्ययन, बहस र जनताको चाहना तथा अन्तर्राष्ट्रिय मान्यतामा आधारित छन्। मौलिक हकको कार्यान्वयन वैदेशिक ऋण लिएर सम्भव हुँदैन। नागरिकको जीवनस्तर सुधार गर्ने लक्ष्य राखेर

41पत्रकार

मौलिक हकको व्यवस्था गरिएकोले उत्पादन र उत्पादकत्व वृद्धिबाट आर्थिक स्रोत सुनिश्चित गरी यसको कार्यान्वयन अत्यन्तै आवश्यक छ।

## पृष्ठभूमि

मौलिक अधिकारलाई प्राय मानव अधिकार भनिन्छ, जुन व्यक्तिगत मर्यादा र स्वतन्त्रताको रक्षा गर्न बनाइएका आवश्यक कानूनी सिद्धान्तहरू हुन्। विविध ऐतिहासिक र दार्शनिक परम्पराहरूमा आधारित यी अधिकारहरू अहिले विश्वव्यापी रूपमा मान्यता प्राप्त र सम्मानित छन्। संविधानमा राखिएका मौलिक हकले सरकारको कुनै पनि मनमानी कारबाहीबाट नागरिकहरूलाई जोगाउँछन् भने समानता, न्याय र व्यक्तिगत स्वतन्त्रताको संरक्षण सुनिश्चित गर्दछन्। यसले नागरिकहरूलाई सम्मानपूर्वक बाँच्न र लोकतान्त्रिक प्रक्रियामा पूर्ण रूपमा सहभागी हुन अनुमति दिन्छ। अहिलेको अवस्थामा आइपुग्दा मौलिक अधिकार तीन चरणमा विकसित भएको पाइन्छ। सुरुमा आधारभूत नागरिक र राजनीतिक अधिकारहरू मौलिक हकको रूपमा थिए। त्यसपछि सामाजिक कल्याणका अधिकारहरूलाई मौलिक हकको रूपमा थप गरियो। बिसौं शताब्दीको उत्तरार्धमा सांस्कृतिक र वातावरणीय संरक्षणको अधिकारलाई पनि आधारभूत रूपमा मौलिक हकको रूपमा समेटिएको छ। मौलिक अधिकारको इतिहास पुरातन सभ्यताहरू र धार्मिक ग्रन्थहरूमा फेला पार्न सकिन्छ, जहाँ पहिले नै व्यक्तिहरूलाई निश्चित अधिकार र विशेष अधिकारहरू प्रदान गरिएको थियो भने न्याय र निष्पक्षताको अवधारणा अवस्थित थियो। पुरानो नियमको पनि नियम रोमन कानून र पुरातन ग्रीसको दार्शनिक शिक्षाहरूमा व्यक्तिको अधिकार र कर्तव्यहरूमा आदिम प्रतिबिम्ब भेटिन्छ। मध्ययुगमा, यी अवधारणाहरू विशेष गरी युरोपमा विकास हुँदै गयो। तर, आधुनिक लोकतान्त्रिक समाजको उदयसँगै मौलिक हकको औपचारिक मान्यता प्राप्त भयो। व्यक्तिगत स्वतन्त्रताको संरक्षणको लागि जग बसाल्ने प्रारम्भिक ऐतिहासिक दस्तावेजहरूमध्ये सन् १२१५ इङ्गल्याण्डमा हस्ताक्षर गरिएको म्यागनाकार्टा हो। म्यागनाकार्टाले मनपरी शासन गर्न नपाउने, सबै कानूनका अधीनमा हुनु पर्ने, नागरिकका अधिकारहरू संरक्षित गर्नु पर्ने कुरामा जोड दियो। जसले पछि मौलिक अधिकारको विकासलाई प्रभाव पारेको थियो। सत्रौं र अठारौं शताब्दीमा प्रबुद्ध युगमा व्यक्तिगत अधिकार र स्वतन्त्रताको अवधारणाले थप गति प्राप्त गर्‍यो। जोन लक, थोमस हब्स र जीन ज्याक रुसो जस्ता दार्शनिकहरूले जीवन, स्वतन्त्रता र सम्पत्तिको अधिकार सहित व्यक्तिहरूको प्राकृतिक अधिकारको बकालत गरे। यस विचारका साथ मानव अधिकारको सैद्धान्तिक आधारहरू खडा भयो।

दार्शनिकहरूका यी विचारले सन् १७७६ मा संयुक्त राज्य अमेरिकाको स्वतन्त्रताको घोषणा र सन् १७८९ मा मानव र नागरिकको अधिकारको फ्रान्सेली घोषणा सहित धेरै ऐतिहासिक घोषणाहरूलाई प्रेरित गर्‍यो। अमेरिकी क्रान्ति (१७७५-१७८३) ले मौलिक अधिकारको मान्यतामा



एउटा महत्त्वपूर्ण मोड लियो। अमेरिकाको स्वतन्त्रताको घोषणा १७७६ मा सबै व्यक्तिहरूलाई जीवन, स्वतन्त्रता र खुसीको खोजी लगायतका निश्चित अपरिवर्तनीय अधिकारहरू प्रदान गरिएको छ। फ्रान्सेली क्रान्ति (१७८९-१७९९) ले पनि व्यक्तिगत अधिकारलाई आकार दिन महत्त्वपूर्ण भूमिका खेलेको थियो। १७८९ मा अपनाइएको मानव अधिकार र नागरिकको अधिकारको फ्रान्सेली घोषणापत्रले स्वतन्त्रता, समानता र भ्रातृत्व जस्ता आधारभूत सिद्धान्तहरूलाई समेटेको छ। उन्नाइसौं र बिसौं शताब्दीमा धेरै उपनिवेशहरूमा भएको स्वतन्त्रताको सङ्घर्षले मौलिक अधिकारको विकासमा थप योगदान पुऱ्यायो। व्यक्तिगत स्वतन्त्रता, समानता र न्यायको मान्यताका लागि विभिन्न रक्तपातपूर्ण आन्दोलन पनि भए। यी आन्दोलनहरूले उपनिवेशीकरण प्रक्रिया र त्यसपछि धेरै देशहरूमा मौलिक अधिकारहरूको संरक्षण गर्ने संवैधानिक ढाँचाहरूको स्थापनामा महत्त्वपूर्ण भूमिका खेलेका थिए। दोस्रो विश्व युद्धको भयावहताले यी अधिकारहरूको संरक्षणको आवश्यकताको विश्वव्यापी चेतना जगाएको थियो। सन् १९४५ मा स्थापना भएको संयुक्त राष्ट्र संघले यसको विकासमा प्रमुख भूमिका खेलेको थियो। यस क्रममा मानव अधिकारको विश्वव्यापी घोषणापत्र, सन् १९४८ ले विश्वव्यापी रूपमा मौलिक अधिकारलाई मान्यता प्राप्त गर्न कोशे ढुङ्गो साबित भयो। धेरै देशहरूले यी सिद्धान्तहरूलाई उनीहरूको संविधान र कानूनहरूमा समावेश गरेका छन्। मानव अधिकार र मौलिक स्वतन्त्रताको संरक्षण अर्थात् मानव अधिकार सम्बन्धी युरोपेली महासन्धि १९५० ले मौलिक अधिकारहरूको संरक्षण र प्रवर्धनलाई बलियो बनाएको छ। नेपालमा पनि नेपाल सरकार वैधानिक कानून २००४ बाटै मौलिक हकको व्यवस्था भएको पाइन्छ। भारत स्वतन्त्र भए लगत्तै त्यसको असर नेपालमा पनि परेको थियो। भारत स्वतन्त्र भएको हुनाले नेपालमा जनतालाई थाम्न नसक्ने ठानी तत्कालीन प्रधानमन्त्री पद्मशम्शेरले संविधान उल्लेख नगरी नेपाल सरकार वैधानिक कानून, २००४ (सन् १९४७) नाम दिएर घोषणा गराए। यो संविधानमा व्यक्तिगत स्वतन्त्रता, वाक स्वतन्त्रता, प्रकाशन स्वतन्त्रता, सभा वा संघ स्वतन्त्रता, धार्मिक स्वतन्त्रता, ऐन कानूनी पूर्ण समानता, छिटो र सुलभ साथ पाइने इन्साफ मुलुकभर, अनिवार्य निःशुल्क प्रारम्भिक शिक्षा, उमेर पुगेका सबैले भोट गर्न पाउने समान हक, व्यक्तिगत सम्पत्ति संरक्षणका हकहरू मौलिक हकका रूपमा राखिएको थियो। तर, राणाहरूकै असहयोगबाट यो संविधान लागू हुन भने सकेन। त्यसपछि राणा शासनको अन्य र प्रजातन्त्रको स्थापना भयो। २००७ सालको क्रान्तिले राणा शासनको अन्त्यपछि संविधान सभाको निर्वाचन गराउने र त्यस संविधान सभाले नयाँ संविधान निर्माण गर्ने गरी अन्तरिम शासन विधान २००७ लागू गरियो। यसमा कानूनका अधि सबै समान हुने, धर्म, वर्ण, जाति लिङ्ग जन्मस्थानका आधारमा भेदभाव नगरिने महिला र बालबालिकालाई विशेष व्यवस्थाको प्रत्याभूति गरिएको थियो। संविधान सभाको निर्वाचन नगरी देशलाई संसदीय व्यवस्थातर्फ लैजानका लागि राजा महेन्द्रले नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५ जारी गरे। यसमा वैयक्तिक स्वतन्त्रता, समानता, धर्म, सम्पत्ति, राजनीतिक स्वतन्त्रता, सार्वजनिक हित र संवैधानिक उपचारको हकको व्यवस्था गरिएको थियो। दुई वर्षपछि विसं २०१७ पुस १ गते राजा महेन्द्रले

पञ्चायती व्यवस्था लागू गर्दै संविधानका अधिकारहरू निलम्बन गरे। त्यसपछि नेपालको संविधान, २०१९ जारी गरे। पञ्चायती व्यवस्थाको सुरुआत गरिएको संविधानमा मौलिक हकको व्यवस्था रहे पनि तिनमाथि बन्देज लगाउन सक्ने व्यवस्था गरियो। यस संविधानमा नागरिकको कर्तव्यलाई राखिएको छ भने समानताको हक, स्वतन्त्रताको हक, देश निकाल विरुद्धको हक, शोषण विरुद्धको हक, धर्म सम्बन्धी हक, सम्पत्तिको हक, संवैधानिक उपचारको हक जस्ता मौलिक हकको व्यवस्था गरिएको थियो। मौलिक हकको विकास र कार्यान्वयनमा नेपालले खासै फड्को मार्न नसकेको अवस्थामा नेपालको पाँचौँ संविधानको रूपमा रहेको नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ मा नागरिक र राजनीतिक अधिकार सहित १३ वटा मौलिक हक समावेश थिए। तर, यो संविधान पनि राजनीतिक अस्थिरता, सशस्त्र द्वन्द्व र सङ्कटकालपछि सङ्कटमा परेको थियो। त्यसपछि संसद विघटन भई अर्को निर्वाचन गर्न नसकेको निहुँमा राजाको अप्रत्यक्ष र प्रत्यक्ष शासन सुरु हुन थाल्यो। मुलुक फेरि निरंकुशतातर्फ जाने सङ्केत देखियो। यस विरुद्ध राजनीतिक दल र सशस्त्र द्वन्द्व गरेको माओवादी सहितको २०६२/०६३ सालको आन्दोलनले नेपालको २ सय ३७ वर्ष पुरानो राजतन्त्र ढालेर देशमा लोकतान्त्रिक गणतन्त्रको जग बसालेको थियो। २०४७ सालको संविधान खारेज भएपछि अन्तरिम संविधान, २०६३ जारी गरियो। यसमा २१ वटा मौलिक हक राख्दै सामाजिक न्याय र मावन अधिकारलाई विस्तार गरियो। अन्तरिम संविधानको जगमा दोस्रो संविधान सभाबाट नेपालको संविधान २०७२ साल असोज ३ गते जारी भयो। यो संविधान जारी भएसँगै अन्तरिम संविधान २०६३ खारेज भयो। नेपालको संविधान २०७२ ले यस अधिका सबै मौलिक हकको पुनः व्यवस्थापन गर्दै लैङ्गिक, जातीय, वर्गीय, क्षेत्रीय, सांस्कृतिक र वातावरणीय अधिकारलाई अझै व्यापक बनाइयो। यसमा नागरिकका कर्तव्य सहित ३१ वटा मौलिक हकहरू समेटिएका छन्। अन्तरिम संविधानमा रहेका नागरिक र राजनीतिक अधिकार सहित वातावरण तथा स्वास्थ्य सम्बन्धी हक, रोजगारी तथा सामाजिक सुरक्षा सम्बन्धी हक, खाद्य सम्पभ्रुताको हक, बालबालिकाको हकलाई निरन्तरता दिँदै सम्मानपूर्वक बाँच्न पाउने हक, अपराधपीडितको हक, आवासको हक, दलितको हक, ज्येष्ठ नागरिकको हक, उपभोक्ताको हक थप गरिएका छन्।

## मौलिक हक कार्यान्वयन अवस्था

संविधानले आत्मसात् गरेका नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारसँग सम्बन्धित हकहरू सजिलै प्राप्त हुन सक्ने अवस्था रहे तापनि आर्थिक, सामाजिक तथा संस्कृति अधिकार सम्बन्धी हकहरू कानून निर्माण पश्चात् लागू गर्नु पर्ने हुन्छ। मौलिक हकका कानून बनाउन २०७५ असोज ३ अर्थात् तीन वर्ष लगाइएको थियो। धारा ४७ मा मौलिक हकको कार्यान्वयनको लागि आवश्यकता अनुसार राज्यले संविधान प्रारम्भ भएको तीन वर्षभित्र कानून व्यवस्था गर्नेछ भन्ने व्यवस्था गरेकाले २०७२ असोज ३ गते संविधान जारी भए पनि मौलिक हकका कानून बनाउन तीन वर्ष लगाइएको थियो। संविधानमा

व्यवस्था भएका ३१ मौलिक हक कार्यान्वयनका लागि २१ वटा कानून बनाइएकोमा १५ वटा नयाँ विधेयक ल्याइएको थियो भने अरु संशोधन विधेयकबाट बनाइएको थियो। संविधानले व्यवस्था गरेका कतिपय मौलिक हक मौजुदा कानूनबाटै आकर्षित छन्। मानिसको जीवन, स्वतन्त्रता समानता तथा न्यायलाई सुनिश्चित गर्ने उद्देश्यले संविधानले प्रदान गरेका मौलिक हकलाई कुनै पनि कानूनी व्यवस्था, नीति वा कार्यद्वारा हटाउन वा रोक्न सकिँदैन। यिनीहरूको उल्लङ्घन भएमा व्यक्तिले अदालतमा गएर न्याय माग्नु पर्दछ। संविधानको धारा ४६ ले मौलिक हक उपर अनुचित बन्देज लगाएमा वा मौलिक हक प्राप्त हुन नसकेमा संवैधानिक उपचार प्राप्त गर्ने हक प्रदान गरेको छ। संविधानको धारा १३३ र १४४ बमोजिम मौलिक हक प्रचलन गराउने अन्तिम अधिकार सर्वोच्च अदालत र उच्च अदालतलाई प्रदान गरी नागरिकका मौलिक हकलाई अहरणीय बनाइएको छ। संविधानले प्रत्याभूत गरेका सम्मानपूर्वक बाँचन पाउने हक, स्वतन्त्रताको हक, न्याय सम्बन्धी हक, यातना विरुद्धको हक, धार्मिक स्वतन्त्रताको हक, शोषण विरुद्धको हक, महिलाको हक, समानताको हक लगायत कतिपय हकको प्रचलन २०७४ भदौ १ गतेदेखि लागू भएको मुलुकी अपराध र देवानी बाट कार्यान्वयनमा (संहिता) आएका छन्। त्यस्तै श्रम सम्बन्धी हकको कार्यान्वयन श्रम ऐन, २०७४ बाट भइरहेको छ। सम्पत्ति सम्बन्धी हकको प्रचलनका लागि मुलुकी देवानी संहिता, प्रतिलिपि अधिकार ऐन, पेटेन्ट डिजाइन र ट्रेडमार्क सम्बन्धी ऐन, जग्गा प्राप्ति ऐन र भूमिसम्बन्धी ऐन प्रचलनमा छन्। त्यस्तै सूचनाको हक सम्बन्धी ऐन, २०६४ ले सूचनाको हकको कार्यान्वयन गरेको देखिन्छ। यी बाहेक कतिपय मौलिक हकको कार्यान्वयनका लागि मौजुदा कानूनमा समसामयिक सुधार गरिएको देखिन्छ। त्यस्तै, अन्य कतिपय हक, जस्तै स्वच्छ वातावरणमा बाँचन पाउने हक, शिक्षा सम्बन्धी हक, स्वास्थ्य सम्बन्धी हक, खाद्यान्न सम्बन्धी हक, रोजगारीको हक, सामाजिक सुरक्षाको हक, अपराधपीडितको हक लगायतमा २०७५ सालमा ऐन बनाइएको छ भने २०८० मा आवासको हक बाहेक सबै कानूनको नियमावली बनाइसकिएको छ। ऐन बनेको पाँच वर्षपछि मात्र नियमावली बनेकाले अब कानून कार्यान्वयनको चरणमा छ भनेर बुझ्न सकिन्छ।

## अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास

विभिन्न देशहरूले आफ्ना नागरिकलाई मौलिक हक प्रदान गर्न र कार्यान्वयन गर्न विभिन्न अभ्यास अपनाएका छन्। अमेरिकी संविधानले मौलिक हकको लागि बिल अफ राइट्समा व्यवस्था गरेको छ। जसमा अभिव्यक्ति स्वतन्त्रता, धार्मिक स्वतन्त्रता, प्रेस स्वतन्त्रता, हतियार राख्ने अधिकार, गोपनीयता, समानता र भेदभावबाट रक्षा लगायत रहेका छन्। अमेरिकी सर्वोच्च अदालतले नागरिक हकहरूको कार्यान्वयनमा महत्त्वपूर्ण भूमिका खेलेको छ। डिजिटल युग भएकाले डेटा गोपनीयता र निगरानी जस्ता विषयमा अझै कानूनी चुनौती छन्। अमेरिकामा अल्पसङ्ख्यक समुदाय र आप्रवासीका अधिकारलाई पनि कानूनी रूपमा सुरक्षा प्रदान गरिएको छ। तर, कार्यान्वयनमा केही चुनौतीहरू

रहिरहेका छन्। शिक्षा र स्वास्थ्यको हकलाई सैद्धान्तिक रूपमा महत्त्व दिइएको छ तर शिक्षा र स्वास्थ्य क्षेत्रमा असमानताको चुनौती अझै बाँकी नै छ। नागरिकको हतियार राख्ने अधिकारले बन्दुक हिंसा र सुरक्षामा चुनौती उत्पन्न गरिरहेको छ। हिंसामा वृद्धि भएको भन्दै त्यसलाई नियन्त्रण गर्ने मागहरू पनि छन् तर यसको नियमन र नियन्त्रणमा फरक मत देखिन्छ। समग्रमा अमेरिकामा मौलिक हकहरूको कार्यान्वयन सामान्य रूपमा प्रभावकारी छ। तर, विविध समाज र फरक फरक राज्यका कानूनको कारणले केही क्षेत्र र समुदायमा यी अधिकारहरूको कार्यान्वयनमा अझै चुनौतीपूर्ण देखिन्छ। समाजमा शान्ति कायम गर्न प्रहरीद्वारा गरिने सेवा पनि प्रभावकारी देखिँदैन भने रङ्गका आधारमा फरक व्यवहार गर्ने कार्य पनि भइरहेको देखिन्छ।

युरोपेली संघमा मौलिक हकहरूको कार्यान्वयनलाई उच्च प्राथमिकतामा राखिएको छ। सन् २००० मा लागू भएको युरोपियन चार्टर अफ फन्डामेण्टल राइट्सले संघका नागरिकहरूका आधारभूत हकहरूको संरक्षणलाई अझ बलियो बनाएको छ। यसमा स्वतन्त्रता, समानता, गरिमा, कानूनी प्रक्रिया र सामाजिक अधिकार जस्ता विषय समावेश छन्। युरोपेली संघको न्यायिक प्रणालीमा युरोपियन कोर्ट अफ जस्टिस (इसिजे) को महत्त्वपूर्ण भूमिका छ। यसले नागरिकका मौलिक हकहरूको उल्लङ्घन हुने कुनै पनि विषयमा सदस्य राष्ट्रहरूलाई निर्देशन दिन सक्छ र आवश्यक परेमा कानूनी निर्णय मार्फत हस्तक्षेप पनि गर्छ। युरोपेली संघका सदस्य राष्ट्रहरूले आप्रवासी र शरणार्थीहरूको अधिकार संरक्षण गर्न मुख्य ध्यान दिएका छन्। यद्यपि, आप्रवासी र शरणार्थीहरूका अधिकारको कार्यान्वयनमा अझै कठिनाइहरू छन्। डिजिटल युगमा नागरिकको गोपनीयता र डेटा सुरक्षाको विषय महत्त्वपूर्ण भएको छ। जनरल डेटा प्रोटेक्शन रेगुलेशन (जीडीपीआर) ले व्यक्तिगत तथ्याङ्क सङ्कलन, भण्डारण र प्रयोगलाई नियमन गरेर नागरिकहरूको गोपनीयतामा थप सुरक्षा प्रदान गरेको छ। केही पूर्वी युरोपेली राष्ट्रहरूमा यौनिक र लैङ्गिक पहिचानका आधारमा भेदभाव नगर्ने कानूनी अधिकार, प्रेस स्वतन्त्रता, न्यायिक स्वतन्त्रता कार्यान्वयनका सन्दर्भमा चुनौती देखिएका छन्।

भारतको संविधानमा मौलिक हकहरूको विस्तृत व्यवस्था गरिएको छ। सामाजिक र आर्थिक रूपमा पिछडिएका वर्गका लागि मौलिक हक प्रभावकारी रूपमा लागू गरिएका छैनन्। दलित, आदिवासी, महिला तथा अल्पसङ्ख्यक वर्गहरूमा यी हकहरूको पूर्ण लाभ लिन अझै चुनौती बनेको छ। यद्यपि न्यायिक प्रणालीले मौलिक हकहरूको उल्लङ्घनको विरुद्धमा जनताको संरक्षण गर्दछ। तर, आर्थिक तथा सामाजिक रूपमा कमजोर वर्गका व्यक्तिहरूको न्यायिक पहुँचमा कठिनाइ हुने गरेको छ। त्यहाँ सर्वोच्च अदालतले नागरिकको मौलिक हकहरूको रक्षा गरेको छ। सर्वोच्च अदालतले नागरिकको मौलिक हकको रक्षा गर्न 'पब्लिक इन्ट्रेस्ट लिटिगेशन (PIL)' को माध्यमबाट दलित, आदिवासी, महिला, बालबालिका, मजदूर, वृद्धवृद्धाहरू जस्ता कमजोर समूहहरूको पक्षमा न्याय दिने प्रयास गर्छ। पीआइएल एक यस्तो कानूनी साधन हो, जसको माध्यमबाट कुनै पनि व्यक्ति वा संस्था

सार्वजनिक हितमा मुद्दा दायर गर्न सक्छ। यो अभ्यासले कानूनी पहुँच सजिलो बनाएको छ र जनताको हकहरूलाई संस्थागत रूपमा संरक्षण गर्न मद्दत पुऱ्याएको छ।

क्यानडामा मौलिक हकहरूको कार्यान्वयनलाई संवैधानिक र कानूनी रूपमा निकै महत्त्वपूर्ण मानिन्छ। सन् १९८२ मा पारित भएको अधिकार र स्वतन्त्रताको बडापत्र (चार्टर अफ राइट्स एण्ड फ्रीडम्स) मार्फत नागरिकहरूलाई मौलिक अधिकारहरू प्रदान गरिएको छ। यस बडापत्रले क्यानडामा नागरिकका विभिन्न अधिकारहरू जस्तै समानता, स्वतन्त्रता भाषिक अधिकार, धार्मिक स्वतन्त्रता, अभिव्यक्ति स्वतन्त्रता र कानूनी प्रक्रिया सहितका हकहरू सुनिश्चित गरेको छ। यहाँ अदालतले राज्य र नागरिकबीचको हक सम्बन्धी द्वन्द्व समाधान गर्न प्रमुख भूमिका खेल्छ। न्यायिक गतिविधि मार्फत अदालतले अधिकारहरूको संरक्षणमा प्रभावकारी कदम चालेको देखिन्छ।

दक्षिण अफ्रिकाको संविधानले मौलिक हकहरूको स्पष्टता र कार्यान्वयनका लागि विशेष व्यवस्थाहरू समेटेको छ। त्यसले सोसियो इकोनोमिक राइट्स जस्ता हकहरूलाई पनि मौलिक हकको रूपमा मान्यता दिएको छ। यहाँको अदालतले संविधान र मौलिक हकहरूको रक्षा गर्दै विभिन्न मुद्दाहरूमा नागरिक पक्षलाई सजिलो बनाएको छ। दक्षिण अफ्रिकामा ग्रामीण क्षेत्रका नागरिकहरू गरिबीको चपेटामा परेका छन्। यसले उनीहरूको शिक्षा, स्वास्थ्य आवास जस्ता मौलिक हकहरूको पहुँचमा अवरोध खडा गरेको छ। न्यायिक प्रणालीले समय समयमा मानव अधिकारको संरक्षणमा महत्त्वपूर्ण भूमिका खेलेको छ, तर अदालतले गरेका निर्णयहरू कार्यान्वयनमा सरकारको उदासीनता पनि चुनौती बनेको छ। आवास र भूमि अधिकार पनि एक संवेदनशील मुद्दा हो। धेरैजसो काला समुदायसँग आफ्नो भूमि छैन। सरकारले भूमि सुधारका कार्यक्रमहरू ल्याएको छ। तर तिनीहरूको प्रभावकारिता सीमित रहेको छ।

## कार्यान्वयनका चुनौती

संविधानमा मौलिक हक सुनिश्चित गरिए पनि बनेका कानूनहरू र नीतिहरूमा अझै केही कमी छन्। कतिपय कानूनी प्रावधान अस्पष्टता छन्, जसले गर्दा तिनको प्रभावकारी कार्यान्वयनमा समस्या देखिन्छ। कतिपय कानून पूर्ण रूपमा योग्य भए पनि कार्यान्वयन हुन सकेको छैन। संघीय संरचना अनुसार सरकारलाई तीन तहमा बाँडिएको छ तर संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारबीचको स्पष्ट समन्वयको अभावले गर्दा मौलिक हक कार्यान्वयनमा अवरोध उत्पन्न भएको छ। मौलिक हक कार्यान्वयनका लागि प्राविधिक, वित्तीय र जनशक्तिको अभाव एउटा ठूलो समस्या छ। विशेषगरी ग्रामीण र दुर्गम क्षेत्रमा सेवा पुऱ्याउनका लागि स्रोत साधनको व्यवस्थापन कठिन भएको छ। नेपालमा निरन्तर राजनीतिक अस्थिरता र सरकारको आलोपालोले नीति तथा योजनाहरूको दीर्घकालीन कार्यान्वयनमा अवरोध पुऱ्याएको छ। यसले योजनाहरूको प्रभावकारी कार्यान्वयनमा असर पुगेको छ। सरकारी

संयन्त्रमा व्यास भ्रष्टाचार र पारदर्शिताको कमीले नागरिकहरूको मौलिक हकको सुनिश्चिततामा असर पुऱ्याएको छ। भ्रष्टाचारको कारणले विशेषगरी स्वास्थ्य, शिक्षा र रोजगारी जस्ता क्षेत्रहरूमा नागरिकहरूले अधिकार प्राप्त गर्न कठिनाइ भोग्नु परेको छ। उत्पादन र उत्पादकत्वमा वृद्धि नभएकाले आर्थिक वृद्धिदरमा उल्लेखनीय परिवर्तन भएको छैन। स्रोत जुटाउनु पर्ने मौलिक हकहरूमा आर्थिक समस्या मुख्य रहेको छ।

जात, लिङ्ग, वर्ग र क्षेत्रीय आधारमा सामाजिक विभेद रहेकोले पनि सबै नागरिकले समान रूपमा मौलिक हकको उपयोग गर्न सकिरहेका छैनन्। विशेषगरी दलित, महिला, जनजाति र पिछडिएका समूदायहरू अझै पनि समान अवसर र सेवाबाट वञ्चित छन्। कतिपय नागरिकहरू आफ्नो मौलिक हकबारे सचेत छैनन्, जसले गर्दा उनीहरूले आफ्नो अधिकार माग्न खोज्दैनन्। यसका लागि जनचेतना अभिवृद्धि आवश्यक छ। नेपालमा औद्योगिक र उत्पादक क्षेत्रको सीमितता रहेको छ। श्रम बजारको असङ्गठितता र वैदेशिक रोजगारीमा निर्भरता मुख्य समस्या रहेकाले यसलाई हटाउन आवश्यक छ। रोजगारीको हक सुनिश्चित गर्न र लगानी मैत्री वातावरण बनाउन सहयोग पुग्ने गरी श्रम ऐनको संशोधनको आवश्यकता छ। लगानीकर्ताले लगानी गर्ने वातावरण भएन भने रोजगारी सम्बन्धी ऐन ल्याएर मात्र स्वदेशमै पर्याप्त रोजगारी दिन सक्ने अवस्था छैन। श्रम ऐन, २०७४ संशोधनको मस्यौदा अझै पनि श्रम मन्त्रालयमा थन्किएको छ। उपभोक्तालाई गुणस्तरीय वस्तु तथा सेवा प्राप्त गर्ने हक हुने र गुणस्तरीय वस्तु वा सेवाबाट क्षति पुगेको व्यक्तिलाई कानून बमोजिम क्षतिपूर्ति पाउने हक संविधानमा सुनिश्चित भए पनि उपभोक्ता ठगिएका छन्। दिनहुँ गुणस्तरहीन र मिसावटयुक्त खाद्य वस्तुको उपभोग गर्न बाध्य छन्। पर्याप्त बजेट अभाव र शिक्षामा न्यून लगानीले गर्दा सरकारी विद्यालयहरूमा आधारभूत पूर्वाधारको अभाव छ। साथै, निजी विद्यालयको शुल्क महँगो हुँदा सबैको शिक्षामा पहुँच छैन। सरकारी विद्यालयलाई माध्यमिक तहसम्म निःशुल्क हुने भनिए पनि निःशुल्क बनाउन कठिन छ। नेपालको दुर्गम र ग्रामीण क्षेत्रमा शिक्षाको पहुँच चुनौतीपूर्ण छ। यहाँ विद्यालयहरू धेरै टाढा टाढा छन् र पहुँच भएको ठाउँमा पनि शिक्षक र सामग्रीको कमी देखिन्छ। सरकारी विद्यालयहरूमा दक्ष र पर्याप्त शिक्षक र तालिमको अभाव छ। सीपमूलक र व्यावसायिक शिक्षामा जोड दिनु पर्ने अवस्था छ। वैदेशिक रोजगारी र अभिभावकहरूको आर्थिक अवस्थाका कारण धेरै बालबालिका विद्यालय जान सकिरहेका छैनन्। स्वास्थ्य क्षेत्रमा सरकारी बजेटको न्यूनतम र सीमित स्रोत साधनले गुणस्तरीय सेवा दिन कठिन भएको छ। जसबाट प्रत्येक नागरिकलाई राज्यबाट आधारभूत स्वास्थ्य सेवा निःशुल्क प्राप्त गर्ने हक हुने संवैधानिक व्यवस्थालाई कार्यान्वयन गर्न कठिन छ। विशेषगरी ग्रामीण तथा दुर्गम क्षेत्रमा स्वास्थ्य सेवाका लागि आवश्यक पूर्वाधार, उपकरण र औषधिको अभाव देखिन्छ। दक्ष स्वास्थ्यकर्मीको अभाव, उचित तालिमको कमी र चिकित्सक तथा नर्सहरू दुर्गम क्षेत्रमा काम गर्न नचाहनुले स्वास्थ्य सेवाको गुणस्तरमा प्रतिकूल असर पारेको छ। विशेषगरी ग्रामीण क्षेत्रमा स्थायी चिकित्सक र स्वास्थ्यकर्मीको अभाव छ। सरकारले स्वास्थ्य बीमा

कार्यक्रम ल्याए पनि जनतामा यसबारेको सचेतना र पहुँच पर्याप्त छैन। ग्रामीण र पिछ्छडिएका समुदायले यो सेवाको पूर्ण फाइदा उठाउन सकेका छैनन्। भूकम्प एवं महामारी लगायतका प्राकृतिक विपत्तिहरूले स्वास्थ्य क्षेत्रमा थप चुनौति थपेको छ। आपत्कालीन स्थितिमा आधारभूत स्वास्थ्य सेवा दिन कठिन भइरहेको छ। स्वच्छ र स्वस्थ वातावरणमा बाँच्न पाउने हकलाई मौलिक हककै रूपमा उल्लेख गरिएको छ भए तापनि काठमाडौँ लगायत शहरी क्षेत्रमा दिन-प्रतिदिन बढ्दै गइरहेको धुलो, धुवाँ र शहरी क्षेत्रको फोहर व्यवस्थापनको कमीले सो हक कार्यान्वयन गर्न चुनौति बढेको छ। कानूनी व्यवस्था गरेर मात्र स्वच्छ वातावरणमा बाँच्न पाउने नागरिकको हक प्राप्त हुन सक्दैन। यसको लागि व्यावहारिक रूपमै वातावरणलाई स्वच्छ, हराभरा तथा प्रदूषणरहित बनाउने पर्ने हुन्छ। कानूनी व्यवस्था मात्र नगरेर नागरिकमा सचेतना अभिवृद्धि पनि गर्नु पर्छ। आर्थिक रूपमा कमजोर, विपन्न र जोखिमपूर्ण अवस्थाका मानिसहरूको आवासीय आवश्यकतालाई ध्यानमा राखेर उनीहरूको बाँच्न पाउने अधिकारलाई सुनिश्चित गरिएको छ। तर, आवासको हक सुरक्षित गर्न निर्माण र पुनर्निर्माणका लागि आवश्यक बजेट र स्रोत साधन अभाव रहेको छ। आर्थिक रूपमा विपन्न र बेरोजगार व्यक्तिहरूले आवास निर्माणका लागि आवश्यक पुँजी जुटाउन नसक्दा आवासको हक उपयोग गर्न कठिनाई हुन्छ। भूकम्प, बाढी, पहिरो र अन्य प्राकृतिक विपत्तिहरूले आवास क्षेत्रमा गम्भीर क्षति पुग्दछ। विपत्तिपछि आवास पुनर्निर्माणमा समस्या आउँछ र सरकारी सहयोगको अभावमा पुनर्निर्माणको प्रक्रिया ढिलो हुन्छ। दुर्गम र पहाडी क्षेत्रहरूमा निर्माण सामग्रीको कमी, यातायात असुविधा र उच्च लागतले आवास निर्माण चुनौतिपूर्ण हुन्छ। यहाँको कठिन भूगोलले आवास निर्माण प्रक्रिया महँगो र कठिन बनाएको छ। आवासको हक कार्यान्वयनका लागि स्पष्ट नीति र प्रभावकारी व्यवस्थापनको अभाव छ। शहरी क्षेत्रमा बढ्दो जनसङ्ख्या र भूमिको अभावले गर्दा पनि सबैलाई आवास उपलब्ध गराउन चुनौतिपूर्ण छ। भूमिको अतिक्रमण र अव्यवस्थित शहरीकरणले आवास समस्या थप जटिल बनाएको छ। महिलाको हक, दलितको हक लगायत लैङ्गिक, जातीय, क्षेत्रीय र पिछ्छडिएका समुदायका आर्थिक रूपले विपन्न खस आर्यको सामाजिक न्यायको हकलाई मौलिक हकको रूपमा विस्तार गरिएको भए पनि कार्यान्वयनको पक्ष कमजोर नै देखिन्छ। समग्रमा मौलिक हकका ऐन र नियमावली बनेको पाइन्छ तर कार्यान्वयनमा लैजानका लागि आर्थिक स्रोत र राजनीतिक इच्छाशक्तिको कमी देखिएको छ।

## कार्यान्वयनमा दबाबको आवश्यकता

मौलिक हक कार्यान्वयनमा सरकारलाई उत्तरदायी बनाउन विभिन्न सम्बद्ध निकायबाट दबाबको आवश्यकता पर्दछ। यस्ता दबाबले राजनीतिक स्थायित्व पनि दिन सक्छ र त्यसले आर्थिक वृद्धिमा टेवा पुग्न सक्छ। तर यहाँ विभिन्न निकायले पनि मौलिक हक कार्यान्वयनमा प्रभावकारी रूपमा दबाब दिएको देखिँदैन। सर्वोच्च अदालतले नागरिकका मौलिक हकहरूको रक्षा गर्न महत्त्वपूर्ण भूमिका खेल्न सक्दछ। यस सन्दर्भमा सर्वोच्च अदालतले केही अधिकारहरूमा निर्देशनात्मक आदेश दिँदै आएको

पनि छ। सर्वोच्चले समानताको हक, सम्पत्ति सम्बन्धी अधिकार, प्रजनन तथा प्रजनन स्वास्थ्यको हक, नागरिकता सम्बन्धी अधिकार, समावेशीकरण, छुवाछुत तथा जातीय विभेदलाई अन्त्य गर्न, ज्येष्ठ नागरिकको अधिकारको संरक्षण गर्ने, शिक्षा, स्वास्थ्य, रोजगारीको हकको प्रचलन लगायतका विषयहरूमा बेला बेलामा सरकारलाई निर्देशनात्मक आदेश जारी गरेको छ। यति हुँदाहुँदै पनि न्यायमा-सर्वसाधारणको पहुँच स्थापित हुन नसकेको देखिन्छ। राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोगले नागरिकका मौलिक हकहरू उल्लङ्घन भएको विषयमा अध्ययन गरी मानव अधिकार उल्लङ्घनको घटनामा अनुसन्धान, रिपोर्टिङ गरी सरकारलाई सुझाव दिने कार्यलाई प्रभावकारी रूपमा अघि बढाउन आवश्यक छ। यसैगरी, संसद् र संसदका विभिन्न विषयगत समितिले आफ्नो क्षेत्रभित्र पर्ने मौलिक हक कार्यान्वयनका लागि निगरानी गर्न र सरकारलाई जवाफदेही बनाउन सक्रियता बढाउनु पर्ने देखिन्छ। राष्ट्रिय र अन्तर्राष्ट्रिय संघ, संस्थाहरूले पनि मौलिक हकका मुद्दामा सचेतना, अनुसन्धान र पैरवी गरी सरकारलाई दबाव दिने भूमिका खेल्नु पर्दछ। नागरिक समाजका सङ्गठन, अधिकारकर्मी र समुदायका अगुवाहरूले सरकार र स्थानीय निकायहरूलाई जनताको हकका लागि दबाव दिन सक्रिय भूमिका खेल्न जरुरी छ। विभिन्न राजनीतिक दलले नागरिकका हकहरूको संरक्षण गर्न नीति निर्माणमा प्रभाव पार्न सक्ने भएकाले जनताका मुद्दाहरूमा सहमति बनाएर सरकारलाई दबाव दिने र नीतिहरू बनाउने कार्यमा सक्रिय रहनु पर्ने अवस्था छ। सञ्चार संस्थाहरूले पनि जनताका आवाजलाई सरकारसम्म पुऱ्याउन र दबाव सिर्जना गर्न प्रभावकारी कदम चाल्नु पर्ने देखिन्छ। यसैगरी, विश्वविद्यालय, अनुसन्धान संस्था, प्राज्ञिक समुदाय लगायतले मौलिक हकको अवस्था, कार्यान्वयनका चुनौतिहरू र सुधारको आवश्यकता सम्बन्धमा अनुसन्धान गरी तथ्य प्रस्तुत गर्न सक्छन्। यसले नीति निर्माणमा गम्भीर छलफलको आधार तयार गर्दछ। आफ्नो तर्फबाट मौलिक हकको प्रभावकारी कार्यान्वयनमा महत्त्वपूर्ण भूमिका खेल्न सक्ने भएका कारण यी निकायहरू सक्रिय हुन जरुरी छ।

## निष्कर्ष

नेपालमा मौलिक हकको कार्यान्वयनमा विभिन्न चुनौतिहरू छन्। संविधानप्रदत्त मौलिक हकको आवश्यक कानून बनेका छन्। कतिपय हकहरू कार्यान्वयन पनि भएका छन्। तर संविधानले प्रत्याभूत गरेका सबै हकको प्रभावकारी कार्यान्वयन हुन सकेमा मात्र मुलुक समृद्ध बनेछ। संयुक्त राष्ट्र संघको विकास नीति समिति ले नेपाललाई सन् २०२६ बाट अति कम विकसित मुलुकबाट (सीडीपी) विकासशील मुलुकमा स्तरोन्नति हुने गरी सिफारिस गरेको छ। यो सन्दर्भले पनि मौलिक हकको कार्यान्वयन जरुरी छ। राजनीतिक, कानूनी र प्रशासनिक अवरोधबाटै मौलिक हक कार्यान्वयन जटिल बन्दै गएका हो। मुख्यगरी राजनीतिक अस्थिरता नै प्रमुख कारण हो। राजनीतिक स्थायित्व भएमा कानूनको निर्माण र कार्यान्वयनका साथै प्रशासनिक काम प्रभावकारी हुनेछ। जारी भएको नौ वर्षसम्म पनि संविधानले प्रत्याभूत गरेका मौलिक हकको कार्यान्वयनमा समस्या रहिरहनुलाई राम्रो मात्र



सर्किदैन। मौलिक हकका कतिपय कानूनी व्यवस्थाहरू स्पष्ट छैनन्। कतिपय कानूनले नै मौलिक हकको कार्यान्वयनमा बाधा पुऱ्याउने गरेको पनि छ। यसमा संसद, संसदीय समितिले पनि ध्यान दिनु आवश्यक छ। मौलिक हक कार्यान्वयनका लागि आवश्यक जनशक्ति र साधन स्रोतको अभाव हुन नदिन र स्रोत सुनिश्चित गर्न सरकार माथि चुनौतीहरू छन्। संविधान कार्यान्वयन गर्नु हरेक देशका लागि चुनौती हो। यो चुनौतीको सामना गर्ने भनेको संविधानप्रति इमानदार भएर नै हो। यी चुनौतीको समाधानका लागि प्रभावकारी कानूनी व्यवस्था, प्राविधिक क्षमता विकास, बजेट व्यवस्थापन र नागरिकबीच सचेतना अभियान सञ्चालन गर्न आवश्यक छ।

## सन्दर्भ स्रोत

नेपाल सरकार वैधानिक कानून, २००४

नेपालको अन्तरिम शासन विधान, २००७

नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५

नेपालको संविधान, २०१९

नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७

अन्तरिम संविधान, २०६३

नेपालको संविधान

राष्ट्रिय र अन्तर्राष्ट्रिय लेखहरू

<https://wikipedia.org>

[www.lawcommissiion.gov.np](http://www.lawcommissiion.gov.np)

[https:// www.nrb.org.np](https://www.nrb.org.np)

[https:// www.nhrcnepal.org](https://www.nhrcnepal.org)

[https:// supremecourt.gov.np](https://supremecourt.gov.np)

[https:// baripedia.org](https://baripedia.org)

[https:// www.sciencedirect.com](https://www.sciencedirect.com)

[https:// testbook.com](https://testbook.com)

# संसद पुस्तकालयमा उपलब्ध सेवा र सुधारका विषयवस्तुहरू

कमलादेवी शर्मा

## सारांश

संसद जनप्रतिनिधिहरूको थलो हो। ऐन, कानून निर्माण, संशोधन, संविधान संशोधन एवं सरकार निर्माण, बजेट तथा नीति कार्यक्रम पारित गर्ने, सन्धि, सम्झौताको अनुमोदन गर्ने साथै सरकारका काम कारबाहीको अनुगमन, निरीक्षण लगायतका महत्त्वपूर्ण कार्यहरू संसदबाट नै हुन्छन्। संसद सचिवालयमा एक पुस्तकालय रहेको छ। उक्त पुस्तकालयबाट संसदीय काम कारबाहीहरूलाई प्रभावकारी बनाउन आवश्यक पर्ने ज्ञान तथा सूचनाहरू प्राप्त गर्न सकिन्छ। पुस्तकालयहरू हाल परम्परागत रूपमा मात्र नरहेर प्रविधिमैत्री भएका हुनाले ईलाइब्रेरी- डिजिटल लाइब्रेरी, भर्चुअल लाइब्रेरीको रूपमा रहेका तथा पुस्तक लगायतका सामग्रीहरूका साथै audio visual, cd, dvd जस्ता सामग्रीहरू कम्प्युटर, इन्टरनेटका माध्यमबाट हेर्न मिल्ने गरी व्यवस्थापन गरिएको हुन्छ। अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा हेर्दा संसद पुस्तकालयलाई व्यवस्थित ढङ्गले सेन्टर अफ एक्सपर्टिज, सेन्टर अफ नलेज, नलेज हबका रूपमा विकास गरिएको हुन्छ। पुस्तकालयमा करिब २५,००० पुस्तक लगायतका अध्ययन सामग्रीहरू छन्। यसको प्रमुख उद्देश्य भनेको खासगरी संसदका सदस्य र सचिवालयका कर्मचारीहरूलाई पुस्तकालय सेवा उपलब्ध गराउनु हो। यसका अलावा संसदीय पत्रकारिता क्षेत्रका विभिन्न व्यक्तिहरू लगायत संसदीय अध्ययन एवं अनुसन्धानकर्ता एवं जिज्ञासुका लागि पनि यो पुस्तकालयको महत्ता रहेको छ। सिंहदरबार परिसरभित्र रहेकामध्ये सबैभन्दा ठूलो यस पुस्तकालयको सेवा र उपलब्धता महत्त्वपूर्ण रहे तापनि यसमा अझ धेरै सुधार गर्नु पर्ने देखिन्छ। यस्ता सुधारका विषयहरूमा उपयुक्त पुस्तकालय भवन, खँदिलो प्रिण्टेड तथा ईरिसोर्सहरूको सङ्कलन- ई लाइब्रेरीका साथै विभिन्न पुस्तकालय एप्सहरूको सञ्चालन, पर्याप्त बजेट, पुस्तकालय समितिको गठनको आवश्यकता तथा अन्तर्राष्ट्रिय संसद पुस्तकालयसँगको समन्वय तथा सहकार्य, र पुस्तकालयलाई अनुसन्धानसँग जोडेर लानु पर्ने जस्ता विषयहरू रहेका छन्।

प्रमुख पुस्तकालय अधिकृत, संघीय संसद सचिवालय

## संसद

संसद शब्द अङ्ग्रेजी भाषाको Parliament को नेपाली रूपान्तरण हो। फ्रेञ्च भाषामा Parler को अर्थ बोल्नु, छलफल गर्नु वा बहस गर्नु भन्ने हुन्छ। यो जनताबाट निर्वाचित जनप्रतिनिधिहरूको सर्वोच्च विधायिकी निकाय हो। त्यसैले जनभावनाको कदर तथा सम्बोधन हुने र समय अनुसार राज्य सञ्चालन गर्नका लागि आवश्यक पर्ने विभिन्न कार्यहरू गर्दछ। ऐन, कानून निर्माण, संविधान संशोधन तथा सरकार निर्माण गर्नुका साथै सरकारलाई उत्तरदायी बनाउने, बजेट तथा नीति कार्यक्रमहरू पारित गर्ने, सन्धिसम्झौताहरूको अनुमोदन/, सम्मिलन, स्वीकृति वा समर्थन गर्नु र खासगरी देशमा सुख, शान्ति, समृद्धिका लागि विभिन्न विषयमा संसदीय छलफल आदि हुन्। संसदमा सम्पूर्ण विषयहरूमा सिलसिलेवार रूपमा छलफल गर्न असम्भव हुने हुनाले त्यस्तो गहन छलफलका लागि विभिन्न विषयगत समितिहरूको व्यवस्था गरिएको हुन्छ। यस्ता समितिहरूलाई मिनी पार्लियामेन्ट पनि भनिन्छ। संसदका समग्र कामहरू सभा र संसदीय समिति मार्फत गरिन्छ। हाम्रो मुलुकमा तल्लो सदन प्रतिनिधि सभा र माथिल्लो सदन राष्ट्रिय सभा गरी द्विसदनात्मक संसदीय व्यवस्था रहेको छ।

## पुस्तकालय

संस्कृत भाषाका दुई शब्द पुस्तक र आलय मिलेर नेपालीमा पुस्तकालय बनेको पाइन्छ, भने अङ्ग्रेजीमा पुस्तकालयलाई Library भनिन्छ। यो शब्द ल्याटिन भाषाको Liber शब्दबाट आएको हो, जसको अर्थ पुस्तक हुन्छ। तर खास अर्थमा पुस्तकालय भन्नाले पुस्तकालयको उद्देश्य अनुसार आफ्ना पाठकहरूका लागि आवश्यक पर्ने पठन सामग्रीहरूको सङ्कलन तथा सामग्रीहरूलाई वैज्ञानिक ढङ्गबाट व्यवस्थित गरी पाठकले खोजेको बेलामा तुरुन्त प्राप्त हुन सक्ने गरी व्यवस्थापन तथा भविष्यका लागि संरक्षण गरिएको अवस्थालाई पुस्तकालय भनिन्छ। हाल आएर सूचना प्रविधिको विकाससँगै परम्परागत पुस्तकालयहरू पनि डिजिटल लाइब्रेरी, ई-लाइब्रेरी तथा भर्चुअल लाइब्रेरीमा रूपान्तरित हुँदै गइरहेका छन्। यस्ता पुस्तकालयहरूमा पुस्तकजन्य सामग्रीहरू मात्र नभई Audio/visual, CD/DVD जस्ता विद्युतीय सामग्री कम्प्युटर, इन्टरनेटका माध्यमबाट हेर्न सकिन्छ। आजको समय ज्ञान र सूचनाको समय हो, योबिना कोही पनि आफ्नो क्षेत्रमा अगाडि बढ्न सक्दैन। पुस्तकालयले जनचेतनाको स्तर बढाउनुका साथै उच्च स्तरको ज्ञान हासिल गर्न समेत सहयोग गर्दछ। संसद सचिवालय जस्तो महत्त्वपूर्ण स्थानमा कानून निर्माणका कार्यहरूमा त झन् यसको महत्त्व अवर्णनीय नै छ। यसका साथै संस्थाको ऐतिहासिक तथा संस्थागत स्मरणका लागि पुस्तकालयले महत्त्वपूर्ण भूमिका खेलेको हुन्छ। तसर्थ पुस्तकालयको महत्त्व संसद जस्तो संवेदनशील स्थानमा अझ बढी रहेको छ।

संसदीय अध्ययन तथा अनुसन्धान महाशाखा अन्तर्गत रहेको यो पुस्तकालय वि. सं. २००८ सालमा रेकर्ड सेक्सनका रूपमा सुरुआत भई विभिन्न समयमा विभिन्न नामले चिनिँदै हाल संघीय संसद

पुस्तकालयको रूपमा करिब २५,००० पुस्तक लगायतका सामग्रीहरूको सङ्कलन सहित संसदका सदस्यहरू र सचिवालयका कर्मचारीहरू लगायत अन्य संसद तथा कानून निर्माणसँग सम्बन्धित अनुसन्धानकर्ताहरूलाई समेत सेवा पुऱ्याउँदै आइरहेको छ। वास्तवमा ज्ञान र सूचनाबिना कुनै पनि कार्य प्रभावकारी रूपमा सम्पन्न हुन सक्दैन। तसर्थ संसदका सदस्यहरूलाई आवश्यक पर्ने विभिन्न सूचनाहरूको खोजी गरी त्यस्ता सूचनाहरूको उचित व्यवस्थापनका साथै सही ज्ञान, सूचना सही समयमा सही व्यक्तिलाई उपयुक्त माध्यमबाट उपलब्ध गराउनु यस पुस्तकालयको उद्देश्य रहेको छ।

## अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यासमा संसद पुस्तकालय

IFLA (International Federation of Library Associations and Institutions) Guidelines for Parliamentary Libraries 3rd edition का अनुसार संसद पुस्तकालयमा पर्याप्त स्थान, बजेट, सामग्री सङ्कलनमा प्रिण्टेड तथा ईकपी पर्याप्त मात्रामा, संसद सदस्यहरूलाई सम्पूर्ण पुस्तकालय सेवाहरू, पुस्तकालय प्रकाशन तथा सामग्री संरक्षण र पुस्तकालयलाई अनुसन्धानसँग जोड्नु पर्ने र संसद पुस्तकालयमा संसद सदस्य सहितको पुस्तकालय समितिको व्यवस्थालाई समेत जोड दिएको पाइन्छ।

यसैगरी जापान, अस्ट्रेलिया, भारतका पुस्तकालयहरूमा पुस्तकालयको अत्यधिक सङ्कलन, विभिन्न कर्नरहरूको व्यवस्था, आफ्नै रेडियो, टेलिभिजन सञ्चालन, अनलाइन तथा ईलाइब्रेरीको व्यवस्था, समय-समयमा प्रकाशनहरू, अनुसन्धानका कार्यहरू, आफ्नै वेबसाइटको साथसाथै विभिन्न एपहरू पनि सञ्चालनमा रहेको पाइन्छ। यसका साथै संसदीय क्रियाकलापहरूका बारेमा जनतालाई सुसूचित गराउने कार्य समेत पुस्तकालयबाट भएको पाइन्छ।

## संसद पुस्तकालयमा उपलब्ध सेवा सुविधाहरू

**पुस्तक** - पुस्तकालयमा करिब २५,००० को सङ्ख्यामा खँदिलो सङ्कलन रहेको छ। यहाँ संसद, राजनीति, इतिहास, कूटनीति, कानून निर्माण, प्रशासन, अर्थशास्त्र, साहित्य आदि विषयमा स्तरीय लेखकहरूका लोकप्रिय विश्व प्रसिद्ध प्रकाशनका पुस्तकहरू सङ्कलनमा रहेका छन्। पुस्तकालयमा नयाँ नयाँ संस्करणका पुस्तकहरू थपिँदै जाने हुनाले नयाँ-नयाँ ज्ञान र सीपको बारेमा अद्यावधिक हुन गई संसदीय अभ्यास र कानून निर्माणका विषयहरूमा तर्कसङ्गत बहस गर्नका लागि यो धेरै नै उपयोगी हुन्छ। सम्बन्धित विषयमा गहन अध्ययन, ज्ञान तथा सूचनाबिना कुनै पनि छलफल गहिरो रूपमा अगाडि बढ्न सक्दैन र त्यसबाट उपयुक्त नतिजा पनि आउन सक्दैन। पुस्तकालयमा सङ्कलित पुस्तकहरू संसदीय अभ्यास तथा कानून निर्माण सम्बन्धी सामग्रीहरूका माध्यमबाट ज्ञानको दायरा फराकिलो बनाउन सकिन्छ। जसले गर्दा प्रभावकारी कानून निर्माणमा टेवा पुग्न जान्छ।

**सम्पूर्ण विवरण** - पुस्तकालयमा नेपालको संसदीय इतिहासको पहिलो संसददेखि हालसम्मका सम्पूर्ण विवरण अर्थात् सदस्यहरूद्वारा सभामा बोलिएका कुराहरू सुरक्षित रहेका छन्। नेपालको संसदीय अभ्यास, कानून निर्माण, संसदका बहस, छलफल आदिको सम्पूर्ण साक्षी रहेको यस विवरणमा बहालवाला संसद सदस्यहरू, पूर्वसदस्यहरू, विभिन्न राजनीतिकर्मी, नीति निर्माता, अनुसन्धानकर्ताहरू, कानूनका विद्यार्थी लगायत कानून निर्माणमा चासो राख्ने सम्पूर्ण व्यक्तिहरूका लागि अध्ययन अनुसन्धानमा यो महत्त्वपूर्ण मानिन्छ। तत्कालीन कानून निर्माणमा राखिएका भावना तथा भावनात्मक पक्षहरू तथा तत्कालीन समाजको आवश्यकता, तत्कालीन समाज विकासको अवस्था तथा हालको समाज विकासको अवस्थाका बारेमा तुलनात्मक अध्ययनमा समेत यस सम्पूर्ण विवरणले सहयोग गर्दछ। यी सामग्रीको अध्ययनबाट नेपालको संसदीय अभ्यासका बारेमा साथै तत्कालीन नेपालको वस्तुस्थितिको ज्ञानका साथै अबका दिनमा कसरी अघि बढ्नु उपयुक्त होला भन्ने बारेमा समेत मार्गदर्शन मिल्न सक्दछ। यसका अलावा दैनिक कार्यसूची, प्रश्न विवरण, प्रश्नोत्तर, तथा विभिन्न अन्य संसद सञ्चालनका क्रममा सिर्जित विभिन्न सामग्रीहरू समेत सङ्कलनमा रहेकाले यी सामग्रीबाट नेपालको विभिन्न कालखण्डका संसदीय अभ्यास सम्बन्धी क्रियाकलापहरूका बारेमा जानकारी गराउन यस्ता सामग्रीको उपयोगिता महत्त्वपूर्ण रहेको छ। यी सामग्री लिएर जान नपाइने, पुस्तकालयमा नै बसी पुस्तकालय कर्मचारीको प्रत्यक्ष निगरानीमा प्रयोग गर्नु पर्ने व्यवस्था गरिएको छ। यसका लागि प्रयोगकर्ताले एक निवेदन दिई अध्ययन गर्न पाउने व्यवस्था गरिएको छ।

**संसदीय समितिका प्रतिवेदन** - पुस्तकालयमा वि सं २०४८ सालदेखिका संसदीय समितिका प्रतिवेदनहरू सङ्कलनमा रहेका छन्। यिनको अध्ययनबाट प्रजातन्त्रको आगमन पश्चात् संसदीय समितिका काम कारबाही के-कस्ता भए, के-कस्ता विषयमा अनुगमन तथा निर्देशन सरकारलाई भए तथा त्यस्ता निर्देशनहरू के-कति पालना भए वा भएनन् आदि बारेमा यिनै प्रतिवेदनहरूबाट स्पष्ट हुने हुनाले यस्ता प्रतिवेदनहरूको धेरै महत्त्व हुने गर्दछ। तसर्थ यी समितिका प्रतिवेदनहरू संसदको संस्थागत स्मरणका साथसाथै संसदीय अभ्यासको इतिहासका रूपमा रहेकाले पुस्तकालयको महत्त्वपूर्ण सङ्कलनका रूपमा रहेका छन्। कतिपय विषयमा संसदीय विशेष समिति गठन भएर तिनले कार्य गरेका पनि छन्। पुराना संसदीय समितिका प्रतिवेदनहरूको खोजी बढी मात्रामा भइरहेको पाइन्छ। यस्ता प्रतिवेदनहरू सचिवालयको संस्थागत स्मरणका लागि तथा जुनसुकै क्षेत्रका अध्ययन अनुसन्धानकर्ताहरूका लागि यिनीहरूको महत्त्व विशेष रूपमा रहेको छ। यी प्रतिवेदनहरू पनि लिएर जान नपाइने, पुस्तकालयमा नै बसेर अध्ययन गर्न सकिने व्यवस्था गरिएको छ।

**संविधान सभाका प्रतिवेदन** - नेपालको संविधानको निर्माणका सन्दर्भमा संविधान सभाका विभिन्न समितिका प्रतिवेदनहरू सङ्कलनमा रहेका छन्। यी प्रतिवेदनहरूलाई नेपालको संसदीय इतिहासमा संविधान निर्माणका साक्षीको रूपमा लिन सकिन्छ। हाल यी प्रतिवेदनहरू संविधानको व्याख्या तथा अदालतको

व्याख्या बयानका क्रममा बढी खोजी हुने सामग्रीका रूपमा रहेका छन्। यस्ता प्रतिवेदनहरूको अध्ययनले संविधानमा व्यवस्था गरिएका हरेक प्रावधानहरूको भावना बुझ्न वा यस्ता व्यवस्थाहरूको आवश्यकता तथा तत्कालीन समयको आवश्यकताका बारेमा विश्लेषण गर्न सकिन्छ। तसर्थ यी सामग्री पुस्तकालयका अमूल्य सम्पत्ति तथा महत्त्वपूर्ण सङ्कलनको रूपमा रहेका छन्। यी प्रतिवेदनहरूमा पुस्तकालयको ई-लाइब्रेरीबाट समेत पहुँच हुने भएकाले जुनसुकै ठाउँबाट पनि सहज रूपमा अध्ययन गर्न सकिन्छ।

**राजपत्र** - पुस्तकालयमा वि सं २००८ सालदेखिका राजपत्र सङ्कलनमा रहेका छन्। जसबाट नेपालको ऐन, नियम निर्माणका चरण तथा प्रक्रियाहरूका बारेमा अध्ययन गर्न सहज हुन्छ। यसका साथै विभिन्न ऐनमा टेकेर सम्बन्धित संघ, संस्थाले नियमावली तथा विनियमावली निर्माण गर्ने हुनाले त्यस्ता सामग्रीहरू ऐनसङ्गत छन् वा छैनन् आदि सन्दर्भमा अध्ययन, विश्लेषण गर्नका लागि उपयोगी हुने हुनाले यो सङ्कलन यस पुस्तकालयको महत्त्वपूर्ण सङ्कलनका रूपमा रहेको छ। खासगरी यो कानून निर्माण गर्ने थलो भएकाले बनेका कानूनहरूको कान्यान्वयन सही तरिकाले भएका छन् वा छैनन् भन्ने बारेमा अध्ययन, अनुसन्धान गर्नका लागि समेत सहयोगी हुने हुन्छ। विभिन्न समितिहरूमा हुने छलफलहरूमा तथा संशोधनका कार्यहरूमा विगतमा बनेका ऐन कानूनहरूको मर्म तथा भावना बुझ्नका लागि समेत यसको महत्त्वपूर्ण भूमिका रहेको हुन्छ। राजपत्र लिएर जान नपाइने, पुस्तकालयमा नै बसेर अध्ययन गर्न भने सकिने व्यवस्था गरिएको छ।

**ऐन, नियम कानूनहरू** - संसद पुस्तकालयमा धेरै मात्रामा ऐन, कानूनहरूको सङ्कलन रहेको छ, जसबाट विगतमा बनेका विभिन्न कानूनहरूको अध्ययन, अनुसन्धान तथा विश्लेषणका लागि महत्त्वपूर्ण हुने हुन्छ। यी सामग्रीहरू पुस्तकालयमा नै बसेर अध्ययन गर्न सकिने (लिएर जान नपाइने) व्यवस्था गरिएको छ।

**प्रेस क्लिपिङ** - पुस्तकालयमा देशको सार्वभौमसत्ता तथा देशको स्वाभिमानका सवालमा उठेका विभिन्न विषयहरू, वैदेशिक हस्तक्षेप, विभिन्न आन्तरिक मामिलाहरूका सन्दर्भमा उठेका विषयहरूमा, संसदमा छलफलमा रहेका विषयहरूमा विभिन्न पत्र-पत्रिकाका कभरेज तथा विश्लेषणात्मक लेखहरूलाई सङ्कलन गरी राखे परिपाटी रहेको छ। सम्बन्धित विषयमा अध्ययन गर्न चाहनेहरूका लागि यो अत्यन्त उपयोगी हुने गरेको पाइएको छ।

**प्रतिलिपि सेवा** - प्रतिलिपि सेवा पुस्तकालयको नभई नहुने महत्त्वपूर्ण सेवा हो। पुस्तकालय प्रयोगकर्ताहरूलाई सामग्री प्रयोगमा सहजताको लागि फिर्ता गर्ने गरी लिएर जान नमिल्ने प्रकृतिका कतिपय अध्ययन सामग्रीभित्रका आवश्यक अंश चाहेमा प्रतिलिपि उतार गरी लिन सकिने व्यवस्था गरिएको छ।

**न्यु अराइभल्स** - पुस्तकालयमा प्राप्त भएका नयाँ पुस्तकहरूको सूची तयार गरी पुस्तकालय प्रयोगकर्ताहरूलाई अद्यावधिक जानकारीका लागि पुस्तकालयको सूचना पाटीमा राखे गरिएको छ। यस्ता पुस्तकहरू पुस्तकालयको होमपेजमा गई New Arrivals मार्फत पनि थाहा पाउन सकिन्छ।

**E-resources** - यसले नयाँ-नयाँ विषयहरूमा तुरुन्तै जानकारी गराउने हुनाले पुस्तक लगायतका सामग्रीहरूभन्दा पनि ई-रिसोर्सहरू बढी प्रभावकारी मानिन्छ। विभिन्न विश्वविख्यात प्रकाशकहरूका ई-जर्नल प्रकाशनहरू तथा नयाँ-नयाँ जर्नल आर्टिकलहरूमा पनि एक्सेस पाउन सकिने व्यवस्था गरिएको छ। पुस्तकालयमा नै आएर पुस्तकालयको IP Address को माध्यमबाट यस्ता प्रकाशनहरू हेर्न सकिने व्यवस्था रहेको छ। विभिन्न मुलुकहरूमा भएका संसदीय अभ्यास तथा संसदीय समितिहरूको विषय क्षेत्र यसमा समेटिएको छ। पुस्तकालयको अत्यन्त यो महत्त्वपूर्ण सङ्कलन तथा सेवाको रूपमा रहेको छ।

**इन्टरनेट कक्ष** - कुनै पनि सूचना संसारको जुनसुकै कुनाबाट पनि तुरुन्तै पाउन र पठाउन सकिने सूचना प्रविधिको यस युगमा यसको प्रयोग हिजोआज जीवनका हरेक पक्षमा अनिवार्य मानिन्छ। तसर्थ प्रयोगकर्ताहरू (खासगरी संसदका सदस्यहरू) का लागि पुस्तकालयमा रहेको अनलाइन क्याटलग सर्च गर्ने, कानून निर्माण लगायतका विषयमा अध्ययन, अनुसन्धान गर्ने आदि कार्यमा सहयोग पुऱ्याउन यस्तो कक्षको व्यवस्था गरिएको हो। विभिन्न डिभाइसहरूमा समेत सङ्कलन गरेर राखिएका सामग्रीहरू पुस्तकालयमा आएर प्रयोग गर्ने, लेख्ने, पठाउने प्रिन्ट गर्ने आदि कार्य पनि यहाँ गर्न सकिन्छ।

**डिजिटाइजेशन** - नेपालको संसदीय इतिहासको विभिन्न कालखण्डका साक्षीको रूपमा रहेका विभिन्न ऐतिहासिक महत्त्वका सामग्री तथा अभिलेखहरू यस पुस्तकालयमा नै सङ्कलनमा रहेका हुनाले यस्ता महत्त्वपूर्ण वस्तुहरू संसद सचिवालयको संस्थागत स्मरणका रूपमा रहेका छन्। यस्ता सामग्रीहरूको संरक्षण गरी प्रयोगका लागि सहज बनाउन पुस्तकालयमा अभिलेखहरूलाई डिजिटाइजेशनका लागि एक स्टुडियो निर्माण भइरहेको छ।

**पुस्तकालय डाटाबेस तथा ई-लाइब्रेरी** - पुस्तकालयको वैज्ञानिक व्यवस्थापनका लागि अटोमेशनका क्रममा तयार पारिएको ई-लाइब्रेरी डाटाबेस मार्फत पाठकहरूलाई चौबिसै घण्टा जुनसुकै स्थानबाट पनि पुस्तकालयका सामग्रीहरू हेर्न सकिने व्यवस्था गरिएको छ। क्याटलगमा पुस्तकको विषय छुट्याइनुका साथै पुस्तक भित्र पाउन सक्ने मुख्य कुराहरू पनि कि वड्सको रूपमा राखिने हुनाले कुन सामग्रीभित्र कस्तो विषय तथा उपविषयहरू उपलब्ध छन् भन्ने कुरा थाहा पाउन सकिन्छ। यस डाटाबेसका साथै पुस्तकालयमा रहेका सामग्रीका ई-कपीहरूलाई पुस्तकालयको ई-लाइब्रेरी मार्फत उपलब्ध गराइएकोले सो पनि पाठकहरूका लागि जुनसुकै स्थानबाट उपलब्ध हुन सक्दछ।

**संसदीय सङ्ग्रहालय इकाइ** - पुस्तकालय शाखा अन्तर्गत संसदीय सङ्ग्रहालय इकाइ पनि रहेको छ। यहाँ नेपालको संसदीय इतिहास सम्बन्धी विभिन्न सामग्रीहरू सङ्कलन गरिएका छन् र कतिपय सङ्कलनको क्रममा रहेका छन्। मिलेसम्मका सम्बन्धित सबै सामग्री सङ्कलन गर्दै संसदीय सङ्ग्रहालयको निर्माणगरी यस्ता महत्त्वपूर्ण सामग्रीहरू सुरक्षित राख्ने गरिएको छ।

**नीति तथा कार्यक्रम र बजेट** - पुस्तकालयमा वि. सं. २०४८ सालदेखिका संसदमा पेस भएका नेपाल सरकारका नीति तथा कार्यक्रम र बजेट भाषणका पुस्तकहरू सङ्कलनमा रहेका छन्। जुन सामग्रीको अध्ययनबाट तत्कालीन समयका नेपाल सरकारले निर्धारण गरेको नीति तथा कार्यक्रम र बजेटका बारेमा जान्न अध्ययन गर्न र विश्लेषण गर्न सकिन्छ। कुन समयमा के-कस्ता विषयहरू सरकारका प्राथमिकतामा परे, पछि ती कान्यान्वयन भए वा भएनन् तथा कान्यान्वयन नभएकोमा किन भएनन् र भएका छन् भने त्यसको प्रभाव के-कस्तो रह्यो आदि बारेमा अध्ययन विश्लेषण गर्न यी ऐतिहासिक सामग्रीहरू अत्यन्त उपयोगी हुन्छन्।

**विभिन्न संघ, संस्थाका वार्षिक तथा अन्य प्रतिवेदनहरू** - पुस्तकालयमा संसदसँग सरोकार भएका तथा संसदीय मामलामा अध्ययन, विश्लेषण गर्न आवश्यक पर्ने विभिन्न संघ, संस्था तथा आयोगहरू जस्तै, अर्थ मन्त्रालय, महालेखापरीक्षक, राष्ट्रिय योजना आयोग, लोक सेवा आयोग लगायतका वार्षिक प्रतिवेदन तथा तिनका विभिन्न प्रकाशनहरू सङ्कलनमा रहेका छन्। यसबाट संसदीय छलफल तथा समितिमा विभिन्न विषयहरूमा हुने छलफलमा आवश्यक र सम्बन्धित विषयमा अध्ययन अनुसन्धान गर्न सहयोग पुग्दछ।

**पत्र पत्रिकाहरू** - पुस्तकालयमा विभिन्न राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय दैनिक, साप्ताहिक, पाक्षिक र मासिक पत्र पत्रिका र म्यागेजिनहरू उपलब्ध रहेका छन्। यस प्रकारका सङ्कलनले पुस्तकालय प्रयोगकर्ताहरूका लागि विभिन्न समसामयिक समाचार तथा विश्लेषणात्मक लेखहरू समेत उपलब्ध गराउने हुनाले यो समसामयिक विषयमा जानकारी तथा ज्ञान आर्जन गर्न अत्यन्त उपयोगी र प्रभावकारी हुन्छ। पुस्तकालयको सङ्कलनमा नभई नहुने सामग्री पनि हो यो। पत्र-पत्रिकाहरूलाई पुस्तकालयमा नै बसेर अध्ययन गर्न सकिने व्यवस्था गरिएको छ।

**पुस्तकालय वेबसाइट** - पुस्तकालयमा रहेका पुस्तक लगायतका सामग्रीहरू के-कस्ता विषयमा कुन-कुन लेखकका पुस्तक उपलब्ध छन् भनेर हेर्नका लागि [www.parliament.gov.np](http://www.parliament.gov.np) मा गई प्रतिनिधि सभा/राष्ट्रिय सभा, त्यसपछि संसद पुस्तकालय क्लिक गरेपछि पुस्तकालयको होमपेजमा पुग्न सकिन्छ। त्यहाँ गएर सर्चमा आफ्नो आवश्यकतानुसारको विषय, लेखक वा शीर्षक टाइप गरेपछि उपलब्ध सामग्री देखापर्छ। तत्पश्चात् क्याटलगमा रहेको डीडीसी नम्बर टिपेर पुस्तकालयमा दिए पश्चात् सो पुस्तक प्राप्त गर्न सकिन्छ।



पुस्तकालयको ई-लाइब्रेरीमा रहेका सामग्रीहरू हेर्नका लागि [elibrary.parliament.gov.np](http://elibrary.parliament.gov.np) मा गएर हेर्न सकिन्छ। तसर्थ यो कार्य प्रविधिमैत्री पुस्तकालय व्यवस्थापनको कार्य भएकाले यसलाई पुस्तकालयको महत्त्वपूर्ण व्यवस्थापनका रूपमा लिन सकिन्छ।

माथि उल्लिखित विषयका सबल पक्षहरू पुस्तकालयमा भए तापनि सांसदहरूको पुस्तकालय प्रयोगको अवस्था भने निकै नै कम रहेको पाइन्छ। पुस्तकालय प्रयोगकर्ता सांसदहरूको पुस्तकालय भ्रमण संख्या निम्नानुसार रहेको छ:-

वर्ष	संख्या
२०७६	१३७९
२०८०	२६९

माथि उल्लिखित संख्या हेर्दा पछिल्लो समय सांसदहरूको कम मात्रामा पुस्तकालय भ्रमण भएको देखिन्छ। कोरोना महामारीको समयमा भने सांसदहरूको पुस्तकालय भ्रमण अत्यन्त न्यून रहेको थियो।

## हाल पुस्तकालयमा रहेका केही समस्या

पुस्तकालयमा माथि उल्लिखित विभिन्न सेवा सुविधाहरू उपलब्ध भए तापनि पुस्तकालयलाई चुस्त दुरुस्त रूपमा सञ्चालन गर्नका लागि र यसलाई अन्तर्राष्ट्रियस्तरको संसद पुस्तकालय सरह सञ्चालन गर्नका लागि पुस्तकालयमा रहेका केही समस्याहरूलाई सम्बोधन गर्दै पुस्तकालयको सुधार गर्नु आजको आवश्यकता हो। पुस्तकालयका सम्बन्धमा देखिएका केही समस्याहरूलाई देहाय बमोजिम उल्लेख गरिएको छ:-

- पर्याप्त स्थानको अभाव हुनाले अध्ययन कक्ष उपयुक्त तरिकाले व्यवस्था गर्न नसकिएको तथा थप सामग्रीको व्यवस्थापन गर्नमा पनि समस्या रहेको।
- प्रविधिमैत्री पुस्तकालय बनाउनका लागि आवश्यक मात्रामा दक्ष जनशक्तिको कमी रहेको छ।
- आवश्यक मात्रामा बजेटको अभावले रहेको जसले गर्दा आवश्यक सामग्री सङ्कलनमा बाधा उत्पन्न भई माग बमोजिम सामग्री सङ्कलन गर्न नसकिएको।
- संसदीय सङ्ग्रहालयका लागि उपयुक्त स्थानको अभाव रहेको। स्थान अभावले गर्दा सङ्कलित सामग्रीहरू उपयुक्त तरिकाले डिस्प्ले गर्न नसकिएको तथा थप सामग्री सङ्कलनमा समेत असुविधा भएको।

- ई-लाइब्रेरीको स्थापना भइसकेकाले यसलाई थप समय सापेक्ष सुधार गर्नका लागि साधन स्रोतको अभाव रहेको।

## पुस्तकालय सुधारका केही विषयवस्तुहरू

**पुस्तकालय भवन** - वरिपरि हरियाली सहितको अपाङ्गमैत्री संरचना, अन्य आवश्यक प्रबन्धका साथै शान्त र फराकिलो आरामदायी अध्ययन कक्ष सहितको पुस्तकालय भवन निर्माण व्यवस्था गर्न सकिएमा पुस्तकालय सञ्चालनमा सहजता हुन्छ।

**अध्ययन सामग्री सङ्कलन** - संसद सदस्यहरूलाई आवश्यक पर्ने सक्ने विभिन्न विषयका राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय लेखक तथा प्रकाशकहरूका नयाँ पुस्तकहरू, ईजर्नल, ईरिसोर्सेज, डाटाबेस, सरोकारवाला पुस्तकालयका लिङ्कहरू तथा विभिन्न राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय संसद पुस्तकालयहरूका वेबसाइटका लिङ्कहरू पुस्तकालय मार्फत प्रयोगकर्तालाई उपलब्ध गराउन सकिएमा पुस्तकालयको सङ्कलन राम्रो भई प्रयोगकर्ता लाभान्वित हुने हुन्छ।

**पर्याप्त बजेट व्यवस्था** - संसद पुस्तकालयलाई हालको अवस्थामा स्तरोन्नति गरी अन्तर्राष्ट्रियस्तरको बनाई सेवा सञ्चालन गर्नका लागि गर्नु पर्ने सम्पूर्ण कार्यका लागि पर्याप्त बजेटको व्यवस्था हुनु आवश्यक हुन्छ। हालको समयमा ई-लाइब्रेरीबिना सूचना खोज्ने व्यक्तिले प्राप्त गर्न नसक्ने र हाल प्राप्त बजेटले समग्र पुस्तकालयको स्तरोन्नतिका लागि पर्याप्त बजेट अनिवार्य शर्त हो।

**ई-लाइब्रेरीको स्थापना** - आज सूचना प्रविधिको युगमा संसद पुस्तकालयमा ईलाइब्रेरीको स्थापना गरी सेवा प्रवाह गर्नु अनिवार्य मानिन्छ। तसर्थ यसका लागि आवश्यक पर्ने पूर्वाधार, जनशक्ति, बजेट स्थान, ईरिसोर्स, ईबुकस, डाटाबेस, सामग्रीहरू आदिको व्यवस्था गरी सदस्यहरूलाई ज्ञान सामग्री पुऱ्याउन सकिन्छ। तसर्थ पुस्तकालयको सेवामा सुधारका लागि ईलाइब्रेरीको स्थापना अनिवार्य हुन्छ।

**पुस्तकालय एप्सको निर्माण** - पुस्तकालयलाई आधुनिक र प्रविधिमैत्री तरिकाले सञ्चालन गरी सम्पूर्ण ज्ञान सामग्री चोबिसै घण्टा, सातै दिन प्रवाह गर्नका लागि हाल प्रचलनमा रहेका विभिन्न पुस्तकालय सम्बन्धी एप्सहरूको निर्माण गरी सञ्चालनमा ल्याउनु आवश्यक हुन्छ। यस्ता एप्सहरूबाट सेवा प्रवाह गराउँदा पुस्तकालयको सेवा सुविधामा सुधार भई गुणस्तरीयता बढ्दछ।

**पुस्तकालय समिति** - अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यासमा संसद पुस्तकालयमा सांसद सहितको पुस्तकालय समिति रहने प्रचलन रहेको पाइन्छ। कुनै पनि पुस्तकालय सुचारुरूपले सञ्चालन हुनका लागि पुस्तकालय समितिको आवश्यकता पर्दछ र सो समितिले पुस्तकालय सञ्चालनका क्रममा आइपर्ने विभिन्न समस्याहरूलाई माथिल्लो तहसम्म पुऱ्याई समस्या समाधानमा महत्त्वपूर्ण भूमिका खेल्ने गर्दछ। तसर्थ, यस पुस्तकालयका लागि पनि एक पुस्तकालय समितिको निर्माण गरी सञ्चालनमा ल्याइएमा

पुस्तकालयको क्षमता विकास, सेवा, सुविधा तथा आइपर्ने समस्या समाधानको पाटोमा विषेश योगदान भई पुस्तकालयको स्तरोन्नति गर्न सकिन्छ।

**पुस्तकालय र अनुसन्धान** - पुस्तकालय र अनुसन्धानबीच नड-मासुको जस्तै सम्बन्ध रहने हुनाले पुस्तकालयबिना अनुसन्धानको कल्पना पनि गर्न सकिन्न। संसदमा संसदीय छलफल तथा प्रभाककारी कानून निर्माणका लागि अनुसन्धानपरक ज्ञानको अधिक महत्त्व हुने हुनाले पुस्तकालय र अनुसन्धानलाई सँगै लानु पर्दछ। यसबाट पुस्तकालय सेवाको गुणस्तरीयता बढ्दछ।

**पुस्तकालय अभिमुखीकरण** - संसदमा नयाँ सदस्यहरूको आगमन पश्चात् प्रत्येक सदस्यहरूलाई पुस्तकालयको अवस्थिति, उपलब्ध सामग्री, सेवा, सुविधा लगायतका बारेमा अवगत गराउने गरी पुस्तकालय अभिमुखीकरण कार्यक्रम नियमित गर्ने गरिएमा सदस्यहरूको पुस्तकालय भ्रमण संख्यामा बढोत्तरी हुनुका साथै यस्तो कार्यक्रम गरिँदा पुस्तकालयको स्तरोन्नतिका लागि समेत मद्दत पुग्ने सम्भावना बढ्दछ।

**संसदीय सङ्ग्रहालय स्थापनाको आवश्यकता** - संसद पुस्तकालय अन्तर्गत संसदीय सङ्ग्रहालय इकाइ रहेको रहेको छ। यसले केही ऐतिहासिक महत्त्वका संसदीय सामग्रीहरूको सङ्कलन गरेको छ। अन्य सान्दर्भिक वस्तु एवं सामग्रीहरूको खोजी गरी सङ्ग्रहालय स्थापनाका गर्ने दिशामा कार्य गर्नु आवश्यक छ। यसका लागि पुरानो संसद भवन आफैमा पुरातात्विक र ऐतिहासिक भएकाले यसै भवनलाई प्रयोग गरी संसदीय सङ्ग्रहालय स्थापना गर्नु उपयुक्त देखिन्छ।

**डिजिटाइजेशन इकाइको स्थापनाको आवश्यकता** - अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यासमा संसद पुस्तकालय अन्तर्गत डिजिटाइजेशन इकाइ वा डिजिटाइजेशन कार्य हुनु अनिवार्य नै मानिन्छ। पुस्तकालय अन्तर्गत डिजिटाइजेशन इकाइको स्थापना गर्न सकिएमा संसदीय अभ्यासका विभिन्न पुराना दस्तावेज तथा पाठ्यसामग्रीहरूको संरक्षणमा सहजता हुन्छ। यो सचिवालयको संस्थागत स्मरणका लागि पनि महत्त्वपूर्ण हुने र प्रयोगकर्ताहरूका लागि पनि सामग्री अध्ययनमा ई-लाइब्रेरी मार्फत सुविधा पुग्ने भएकाले पुस्तकालयको सुधारमा यो धेरै नै महत्त्वपूर्ण हुन्छ।

**अन्तर्राष्ट्रिय पुस्तकालयसँग सहकार्य** - विभिन्न मुलुकका संसदका पुस्तकालयसँग पनि नेटवर्क स्थापना गरी सहकार्य गर्न सकिएमा सेवा प्रवाह, सामग्री साझेदारी, डाटाबेस साझेदारी तथा तिनका प्रकाशनहरूमा पहुँच पाउने व्यवस्था मिलाउनुका साथै अनुभव आदान-प्रदान, अध्ययन भ्रमण तथा अन्तर्राष्ट्रियस्तरको प्रविधिमैत्री प्रशिक्षण प्राप्त गर्ने अवसर सम्बन्धित जनशक्तिलाई प्राप्त भई पुस्तकालयको बहुआयामिक स्तरोन्नतिका सम्भावनाको ढोका खुल्दछ।

## निष्कर्ष

सिंहदरवारस्थित सबैभन्दा ठूलो पुस्तकालयको रूपमा रहेको संसद पुस्तकालय खासगरी संघीय संसदका सदस्यहरूलाई संसदीय छलफल तथा अन्य सन्दर्भका लागि आवश्यक सूचना एवं जानकारी प्राप्तिका लागि सचिवालयको तर्फबाट व्यवस्था गरिएको हो। पुस्तकालयको प्रमुख उद्देश्य भनेको संसदीय अभ्यासका क्रममा आवश्यक पर्ने सामग्रीहरूको सङ्कलन व्यवस्थापन वितरण तथा संरक्षण नै हो। यसैले पुस्तकालयमा विभिन्न किसिमका सामग्रीहरूको वैज्ञानिक व्यवस्थापन गरिएको छ। पुस्तकालय मार्फत विभिन्न सेवा तथा सुविधाहरू उपलब्ध गराइए तापनि यसलाई अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा विकास गर्दै सञ्चालन गर्नका लागि सुधार गर्नु पर्ने केही विषयवस्तु छन्। पुस्तकालयको स्तरोन्नतिका लागि उपयुक्त भवन संरचना, पर्याप्त अध्ययन सामग्री, पर्याप्त अध्ययनका माध्यम, उपयुक्त बजेट, अधिकारप्राप्त पुस्तकालय समितिको गठन, सदस्यहरूका लागि पुस्तकालय अभिमुखीकरणको व्यवस्था र सोको निरन्तरता, सङ्ग्रहालय तथा डिजिटाइजेशन इकाइको व्यवस्था, पुस्तकालयलाई अनुसन्धानसँग जोडेर लानु पर्ने सन्दर्भ, अन्तर्राष्ट्रिय संसद पुस्तकालयसँगको सहकार्य आदि कुरामा हामीले कार्य गर्न सकेमा समग्रमा संसदीय प्रभावकारिता वृद्धिमा यसबाट ठूलो योगदान पुग्नेछ।

### सन्दर्भ सामग्री

संसद सचिवालय पुस्तकालय (२०५१) संसद पुस्तकालय परिचय, काठमाण्डौ। संसद सचिवालय पुस्तकालय।

शर्मा, कमलादेवी. (२०७६) संसदीय अभ्यासमा पुस्तकालयको महत्त्व, संघीय संसद सेवा स्मारिका, काठमाण्डौ संघीय संसद सचिवालय।

Sharma, Kamala Devi. (2075) 'Parliament Library of Nepal: Problems/Challenges and Some Suggestions' Sanghiya Samsad Sewa Smarika, Kathmandu: Federal Parliament Secretariat.

Sharma, Kamala Devi. (2077) Application of ICT in Federal Parliament Library, Sanghiya Samsad Sewa Smarika, Kathmandu: Federal Parliament Secretariat.

Sharma, Kamala Devi. (2080) Availability of E-resources in Federal Parliament Library, Sanghiya Samsad Sewa Smarika, Kathmandu: Federal Parliament Secretariat.

[www.parliament.gov.np](http://www.parliament.gov.np)

<http://library.parliament.gov.np/>

<http://elibrary.parliament.gov.np/>

<https://repository.ifla.org>

<https://eparlib.nic.in>

[www.aph.gov.au](http://www.aph.gov.au)

[www.ndl.go.jp](http://www.ndl.go.jp)



# माथिल्लो सदनको भूमिका र महत्व: विश्वव्यापी अनुभव र नेपाली अभ्यास

खिमलाल देवकोटा

## सारांश

द्विसदनात्मक प्रणालीहरूमा, माथिल्लो सदन, जसलाई कहीं राष्ट्रिय सभा, कहीं राज्य सभा त कहीं सिनेट लगायत विभिन्न नामले पुकारिन्छ। तथापि विश्वव्यापी रूपमा यसलाई प्रायः सिनेट भनेर चिनिन्छ। माथिल्लो सदनले मुलुकको शासन र विधायिकी कार्य एवं शासकीय कार्यको निगरानीमा महत्त्वपूर्ण भूमिका खेल्छ। परम्परागत रूपमा माथिल्लो सदनलाई शासनको पुनरावलोकन र शासनको स्थिरताको लागि अख्तियारप्राप्त निकायको रूपमा हेरिने प्रचलन थियो। पछिल्लो समयमा भने माथिल्लो सदनले राजनीतिक रूपमा गतिशील रहने तल्लो सदनको पूरक भूमिका निर्वाह गर्ने निकायका रूपमा विकसित हुँदै आएको पाइन्छ। द्विसदनात्मक प्रणालीहरू अपनाइएका मुलुकहरूमा माथिल्लो सदनहरूले प्रायः तल्लो सदनहरूको काम कारवाहीको निरीक्षण, परीक्षण र जाँचकीको रूपमा कार्य गर्दछन्। यसका लागि विभिन्न क्षेत्रीय प्रतिनिधित्व, कानूनका ज्ञाता र विशेषज्ञहरूको प्रतिनिधित्व गराउने प्रचलन बढ्दै गएको छ। नेपालमा संघीय संरचना अवलम्बन गर्नु अघिको अनुभव र संघीय संरचना अवलम्बन गरेपछिको अभ्यासमा समेत प्रदेशहरूको प्रतिनिधित्व गर्ने र सामाजिक-राजनीतिक विविधता झल्काउने आधिकारिक प्रतिनिधिका रूपमा समेत माथिल्लो सदनको विशिष्ट स्थान रहेको छ। यस आलेखले विश्वव्यापी रूपमा प्रचलनमा रहेका केही मुख्य मुलुकहरूको माथिल्लो सदनको भूमिका, कार्य एवं महत्त्वका बारेमा चर्चा गर्दछ। मुलुकको राजनीतिक प्रणालीमा नेपालको राष्ट्रिय सभाको विशिष्ट अभ्यास र अनुभवको विवरण प्रस्तुत गर्ने जमर्को गर्दछ।

वरिष्ठ अधिवक्ता, संविधान सभा सदस्य

## माथिल्लो सदनको ऐतिहासिक विकास र तर्क

ऐतिहासिक रूपमा, द्विसदनात्मक विधायिकाको विचार मध्ययुगीन युरोपमा उत्पत्ति भएको थियो। ब्रिटिश संसदको हाउस अफ लर्ड्स प्रारम्भिक मोडेलहरूमध्ये एक हो। माथिल्लो सदन (हाउस अफ लर्ड्स) सुरुमा कुलिन वर्गको प्रतिनिधित्व गर्न र सर्वसाधारण जनताको प्रतिनिधित्व गर्ने जनप्रतिनिधि सभा (हाउस अफ कमन्स) लाई काउन्टर गर्दै सन्तुलन प्रदान गर्न डिजाइन गरिएको थियो भन्ने भनाइ छ। समय बित्दै जाँदा, यो एक कुलिन चेम्बरका रूपमा विकसित भयो, जसको अर्थ विशिष्ट चासो वा क्षेत्रहरूको प्रतिनिधित्व गर्ने हो। यसैको नक्कल गर्दै संयुक्त राज्य अमेरिका र क्यानडाको सिनेट लगायतका विभिन्न नाममा माथिल्लो सदन स्थापित छन् र आफ्नो भूमिका निर्वाह गरेका छन्।

माथिल्लो सदनका लागि अन्तर्निहित तर्क सामान्यतया निम्न मुख्य भूमिकाहरूमा केन्द्रित रहेको पाइन्छ:-

१. संघीय शासन प्रणालीमा प्रादेशिक, क्षेत्रीय, प्रान्त वा राज्यको प्रतिनिधित्व सुनिश्चित गर्ने निकाय,
२. तल्लो सदनले पारित गरेका कानूनको वस्तुनिष्ठ समीक्षा गर्ने आधिकारिक निकाय,
३. निर्वाचित प्रतिनिधिहरूलाई विशेषज्ञता प्रदान गर्ने प्रतिबद्ध निकाय,
४. सत्ता स्वार्थका कारण तल्लो सदनले गर्ने संवैधानिक अतिक्रमणलाई नियन्त्रण गर्दै संवैधानिक सिद्धान्तहरूको संरक्षकको रूपमा काम गर्ने निकाय,
५. राजनैतिक स्थायित्व प्रदान गर्ने स्थायी सदनका रूपमा कायम रहने वैधानिक निकाय,
६. तल्लो सदनबाट हुन सक्ने त्रुटि सच्याउने निकाय,
७. मुलुकका सबै निकायहरूलाई नमुना र संरक्षकत्व प्रदान गर्ने अपेक्षा सहित स्थापित निकाय।

## माथिल्लो सदनको भूमिका र विश्वव्यापी सन्दर्भ

माथिल्लो सदनको काम, कर्तव्य, अधिकार र भूमिकाका बारेमा विश्वव्यापी रूपमा आआफ्ना परम्परा अभ्यास र कानूनी प्रबन्ध छन्। त्यसैले विविध रूपमा माथिल्लो सदनले आफ्नो भूमिका निर्वाह गरिआएका छन्। प्रत्येक देशको संवैधानिक ढाँचा र राजनीतिक संस्कृतिले तिनको स्वरूप निर्धारण गर्ने भएका कारणले कुनै देशको माथिल्लो सदन महत्त्वपूर्ण शक्तिसम्पन्न हुने र कुनै देशको

माथिल्लो सदन सीमित अधिकार सहितको त कतै आलङ्कारिक हुने अवस्था पनि अभ्यासका दौरानमा देख्न सकिन्छ। तथापि खास मूल्यमा भने समानता भेट्न सकिन्छ। संवैधानिक व्यवस्था र अभ्यासका आधारमा केही देशको माथिल्लो सदनका बारेमा संक्षेपमा बेलायत, अमेरिका, क्यानडा, जर्मनी र नेपालको माथिल्लो सदनको भूमिका र महत्त्वका बारेमा निम्न बमोजिमको तुलनात्मक चार्ट सहित यस प्रकार चर्चा गरिएको छः-

Country	Upper House	Role and Functions	Composition	Powers and Authority	Importance
UK	House of Lords	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reviews and amends legislation from the House of Commons</li> <li>- Acts as a revising and scrutinizing body</li> <li>- Shares legislative duties with the House of Representatives</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Life Peers, Bishops, and Hereditary Peers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Limited legislative veto</li> <li>- Cannot permanently block bills but can delay</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Provides expertise</li> <li>- Balances Commons power</li> <li>- Limited political authority</li> </ul>
USA	Senate	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ratifies treaties, confirms appointments</li> <li>- Reviews, revises, and can delay legislation from the House of Commons</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 100 Senators, 2 per state, elected</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Holds significant legislative, budgetary, and impeachment trial authority</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Major role in foreign policy</li> <li>- Represents states equally</li> <li>- Checks Executive power</li> </ul>
Canada	Senate	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Provides regional representation</li> <li>- Represents state (Länder) governments</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 105 Senators, appointed by the Prime Minister</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Can amend and veto bills</li> <li>- No power to indefinitely block money bills</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adds regional balance</li> <li>- Contributes legislative expertise</li> <li>- Limited authority but impactful in revision</li> </ul>
Germany	Bundesrat	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Represents state (Länder) governments</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 69 members, appointed by</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Can delay or veto legislation impacting states</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Strong federal influence</li> <li>- Balances</li> </ul>

Country	Upper House	Role and Functions	Composition	Powers and Authority	Importance
		- Participates in state the federal law-making process	governments	- Key role in federal laws that affect Länder	federal and state interests - Influences national policies
<b>Nepal</b>	National Assembly	- Revises legislation from the House of Representatives - Represents diverse regions and communities	- 59 members (56 elected, 3 appointed by President)	- Can review and delay legislation - Cannot permanently block laws - Has a role in certain appointments	- Provides check and balance - Represents diverse groups - Limited blocking power but crucial in scrutiny

## संयुक्त राज्य अमेरिका र सिनेट

संयुक्त राज्यको सिनेट अमेरिकी विधायिकी प्रणालीको आधारशिला हो, जसले राज्य र राष्ट्रिय हितलाई सन्तुलनमा राखेर शासनमा स्थिरता र निरन्तरता सुनिश्चित गर्न महत्त्वपूर्ण भूमिका खेल्छ। अमेरिकी संविधान अन्तर्गत कांग्रेसको माथिल्लो सदनका रूपमा स्थापित सिनेटमा जतिसुकै जनसङ्ख्या भए पनि प्रति राज्य दुई सिनेटरहरू सहितको सिनेटको संरचनाले साना राज्यहरूलाई बढी जनसङ्ख्या भएको प्रभुत्वबाट जोगाएर संघीयताप्रतिको प्रतिबद्धतालाई प्रतिनिधित्व गर्दछ। सिनेटमा विशिष्ट अधिकार र शक्ति केन्द्रित गरिएको छ। जसले सिनेटलाई अमेरिकी राजनीतिक प्रणालीमा महत्त्वपूर्ण संस्था रूपमा स्थापित गर्दछ। विशेष रूपमा, सिनेटमा संघीय न्यायाधीश, क्याबिनेट सदस्य र राजदूत जस्ता प्रमुख सरकारी पदहरूमा नियुक्तिको संसदीय सुनुवाइ र अनुमोदनको जिम्मेवारी अन्तर्निहित छ। यसै गरी सन्धिहरू अनुमोदन गर्ने र राष्ट्रपतिका हरेक नियुक्तिहरूको सुनुवाइ र अनुमोदन गर्ने अधिकार छ। यसले सिनेटलाई विदेश नीति र न्यायपालिकामा पर्याप्त प्रभाव पार्ने अवसर प्रदान गर्दछ। यस बाहेक सिनेटले महाभियोग लगाउने भूमिका पनि निर्वाह गर्दछ। उच्चस्तरीय अधिकारीहरूलाई कर्तव्यपरायण बनाउनका लागि र जनउत्तरदायी बनाएर कार्यकारी र न्यायिक शक्तिको जाँचको रूपमा पनि भूमिका निर्वाह गर्दछ। माथिल्लो सदनका रूपमा रहेको सिनेटमा विधायिकी समीक्षा पूर्ण रूपमा हुन्छ। सिनेटरहरूले प्रायः प्रतिनिधि सभाले पारित गरेको विधेयकमा बहस र संशोधन गर्दछ, जसले



कानून परिष्कृत र परिमार्जन गर्ने प्रक्रियामा योगदान पुऱ्याउँछ। सिनेटलाई विशेष गरी जटिल नीतिगत क्षेत्रहरू जस्तै स्वास्थ्य सेवा, रक्षा, र करहरू, प्रमुख पहलहरूको लागि फराकिलो, दलीय समर्थन सुनिश्चित गर्दै कानूनलाई परिष्कृत गर्ने अभ्यासलाई कायम राख्दछ। यसका साथै तल्लो सदनका सिनेटका सदस्यहरूको दुई वर्षको अवधिको तुलनामा सिनेटको छ वर्षको लामो अवधिले, दीर्घकालीन नीति प्रभावहरूमा र तत्काल चुनावी चिन्ताहरूको कम दबावमा बढी ध्यान केन्द्रित गरेर निर्णयहरू गर्न सिनेटरहरूलाई अवसर प्रदान गर्दछ। यो संरचनात्मक र कार्यात्मक भिन्नताले सिनेटलाई अमेरिकी शासनमा स्थिरता सहितको शक्तिका रूपमा स्थापित गर्दछ।

## संयुक्त अधिराज्य बेलायत र हाउस अफ लर्ड्स

हाउस अफ लर्ड्सले युनाइटेड किङ्गडमको संसदीय प्रणालीमा एक अद्वितीय र अभिन्न भूमिका खेल्छ। यसले एक समीक्षा र परिमार्जन गर्ने सदनको रूपमा काम गर्दछ, जसले निर्वाचित हाउस अफ कमन्सलाई परिपूर्ण बनाउँछ। प्रत्यक्ष निर्वाचित हुने तल्लो सदन हाउस अफ कमन्सको विपरीत, लर्ड्सका सदस्यहरूको नियुक्ति भने उच्चपदस्थ अधिकारीहरू, विशेषहरू र सीमित सङ्ख्यामा पुस्तैनी राजखानदानका सदस्यहरू, अवकाशप्राप्त न्यायाधीशहरू सहितका विज्ञहरू सहित मिलेर बनेको हुन्छ। यसले प्रत्यक्ष राजनीतिक दबाव र चुनावको प्रभाव र दबावबाट मुक्त भई काम गर्न सहज अवसर दिन्छ। यो नियुक्तिको यो प्रकृतिले सदनलाई दीर्घकालीन स्थायित्व र अनुभवको खानीका रूपमा लाभ प्रदान गर्दछ। किनकि सदस्यहरू प्रायः कानून, व्यवसाय, विज्ञान, शिक्षा र अन्य व्यावसायिक पृष्ठभूमिका हुन्छन्। उनीहरूलाई विधायिकी बहसहरूमा विशेष ज्ञान र अनुभवको योगदान गर्न प्रेरित गर्दछ।

हाउस अफ लर्ड्सको प्राथमिक कार्यहरूमध्ये एउटा हाउस अफ कमन्सले पारित गरेको कानूनको समीक्षा र संशोधन गर्नु हो। जबकि यसले 1911 Parliament Act of 1911 and 1949 को कारणले स्थायी रूपमा कानूनलाई रोक्न भने सक्दैन, जसले विधेयकहरू एक वर्षभन्दा बढी ढिलाई गर्ने कार्यलाई निषेध गर्दछ। लर्ड्सले संशोधनहरू गर्न, प्रस्तावित कानूनहरूको विवरणहरूको छानबिन गर्न र जटिल मुद्दाहरूमा गहन बहस गर्न सक्छ। एक परिमार्जन गर्ने अख्तियारीप्राप्त सदनका रूपमा यो सदनलाई ग्रहण गर्दै कानूनहरू मिहिन ढङ्गले विचार गर्ने, संवैधानिक, नैतिक र मानव अधिकारका मामिलाहरूमा ध्यान केन्द्रित गर्ने समेतको जिम्मेवारी अन्तर्निहित छ जुन कुरा यही स्तरमा हाउस अफ कमन्सले गर्न सम्भव हुँदैन।

हाउस अफ लर्ड्सले प्रमुख राष्ट्रिय, अन्तर्राष्ट्रिय मुद्दाहरूमा सार्वजनिक बहस र विशेषज्ञ सेवा सहितको अभ्यास गर्ने मञ्चको रूपमा पनि काम गर्दछ। लर्ड्सले सार्वजनिक नीतिलाई प्रभाव पार्न सक्दछन्। लर्ड्सहरूले समितिको काम मार्फत पनि विशेष गरी विज्ञान, प्रविधि, अर्थशास्त्र र अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध जस्ता क्षेत्रहरूमा ध्यान केन्द्रित गर्दै विस्तृत अनुसन्धान गर्छन्। यसका अतिरिक्त चुनावी माहौलमा फस्नु नपर्ने भएका कारणले हाउस अफ लर्ड्सलाई पार्टी राजनीतिको दबाव झेलन समेत पर्दैन। बेलायतको विधायिकी प्रक्रियामा निष्पक्ष बहस, परीक्षण र निरीक्षणको भूमिका निर्वाह गर्ने हाउसका रूपमा लिइन्छ। यद्यपि हाउस अफ लर्ड्सलाई कानूनी वा नीतिगत मामिलाहरूमा सुधार वा खारेज गर्ने बारेका काम कारवाही र छलफलहरूका बारेमा प्रश्न नउठ्न होइन। यसका बाबजुद पनि यो ब्रिटिश शासनको एक विशिष्ट विशेषता सहितको सदन हो। यसको विशेषज्ञको अनुभव, शासनमा स्थिरता र कानूनको गुणस्तरको सुरक्षामा खेल्ने भूमिका मूल्यवान् छ।

## जर्मनीको बुन्डेसराट

जर्मनीको माथिल्लो सदन बुन्डेसराटले राष्ट्रिय विधायिकी प्रक्रिया भित्र देशका संघीय राज्यहरू (ल्यान्डर) को हितको प्रतिनिधित्व गर्न महत्त्वपूर्ण भूमिका खेल्छ। अन्य धेरै माथिल्लो सदनहरूको विपरीत, बुन्डेसराट प्रत्यक्ष रूपमा निर्वाचित हुँदैनन् बरु, यसमा प्रत्येक राज्यको जनसङ्ख्याको अनुपातमा मतदान अधिकार सहित प्रत्येक राज्यका सरकारहरूद्वारा नियुक्त प्रतिनिधिहरू हुन्छन्। यसको प्राथमिक कार्य विशेष गरी शिक्षा, सुरक्षा र पूर्वाधार जस्ता राज्यको दक्षतालाई प्रभाव पार्ने क्षेत्रहरूसम्बद्ध संघीय कानून निर्माणमा भाग लिनु हो,। यसले ल्यान्डरलाई प्रत्यक्ष असर गर्ने कुनै पनि संघीय कानूनलाई ल्याण्डरहरूको स्वायत्ततालाई असर गर्ने संघीय निर्णयहरूमा विरोध गर्ने अधिकारलाई सुरक्षित राख्दै अनुमोदन गर्नु पर्दछ। यो संरचना संघीय सन्तुलन जोगाउन र शक्तिको अत्यधिक केन्द्रीकरण रोक्नको लागि डिजाइन गरिएको हो। यस व्यवस्थाले जर्मनीको संघीयता अमेरिकाको जस्तो प्रतिस्पर्धात्मक होइन, सहकार्यात्मक संघीयताप्रतिको प्रतिबद्धता झल्काउँछ। यसका अतिरिक्त, बुन्डेसराटसँग विधायिकी प्रस्तावहरू पेस गर्ने, युरोपियन युनियनका नीतिहरूलाई प्रभाव पार्ने र केन्द्रीय सरकारमा चेकको रूपमा कार्य गर्ने अधिकार छ। साथै यसलाई राज्यको हितको रक्षा गर्न र जर्मनीको संघीय प्रणालीमा संवैधानिक अखण्डता कायम राख्नको लागि आवश्यक सभाका रूपमा यसलाई चिनिन्छ।

## क्यानडाको सिनेट

क्यानडाको सिनेटलाई माथिल्लो सदन भनेर चिनिन्छ। हाउस अफ कमन्सलाई नियन्त्रण गर्दै देशको शासन प्रणालीमा यसले महत्त्वपूर्ण भूमिका खेल्दछ। यो सदन विभिन्न क्षेत्रहरू र अल्पसङ्ख्यकहरूको प्रतिनिधित्व गर्न स्थापना गरिएको सिनेटले प्रान्तहरू, विशेषगरी साना जनसङ्ख्या भएका समूहहरूको पनि सङ्घीय विधायिकी प्रक्रियाहरूमा पहुँच छ भनी सुनिश्चित गर्दछ। सिनेटरहरू प्रधानमन्त्रीको सल्लाहमा गभर्नर जनरलद्वारा नियुक्त हुन्छन् र ७५ वर्षको उमेरसम्म सेवा गर्छन्, उनीहरूलाई लगातार चुनावको दबावबिना दीर्घकालीन नीतिहरूमा ध्यान केन्द्रित गर्न उत्प्रेरित गर्दछ। सिनेटले निर्वाचित सदनद्वारा पारित कानूनको समीक्षा र परिमार्जन गर्दछ। प्रायः विधेयकहरूलाई क्यानडाको मूल्यहरू, अल्पसङ्ख्यक अधिकारहरू र संवैधानिक सिद्धान्तहरूसँग मिल्दोजुल्दो छ भनी सुनिश्चित गर्ने काम पनि विभिन्न परीक्षणको माध्यमबाट गर्दछ। सिनेटलाई कानून रोक्नको लागि भने अधिकार सीमित छन्। तर, यसले संशोधन प्रस्ताव गर्न सक्ने भएकाले “Sober Second thought” को सदनका रूपमा पनि व्याख्या गरिन्छ। यो भूमिका विशेष गरी सामाजिक नीति, वातावरणीय मुद्दाहरू र आदिवासी अधिकार जस्ता क्षेत्रहरूमा प्रभावकारी भएको छ। यद्यपि प्रत्यक्ष निर्वाचित नभई नियुक्त हुने भएका कारणले यसको लोकतान्त्रिक वैधताको बारेमा बहस जारी छ। जे होस् क्यानडाको सिनेट विधायिकी समीक्षा, क्षेत्रीय प्रतिनिधित्व र नीति निरीक्षण र निगरानीका लागि लागि महत्त्वको सभा हो भन्ने कुरा अभ्यास र अनुभवले पुष्टि गरेको छ।

## नेपालको राष्ट्रिय सभा: संरचना, भूमिका र महत्त्व

राष्ट्रिय सभा, नेपालको संघीय संसदको द्विसदनात्मक संसदीय प्रणालीभित्र माथिल्लो सदनको रूपमा स्थापित छ। संघीयता र द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका दुई विशेषताको आलोकमा यो सदनलाई हेर्न जरुरी छ। नेपालको संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक संविधानले परिकल्पना गरेको यो सदनले मुलुकको परिवर्तन र क्षेत्रीय तथा सामाजिक समावेशिताप्रतिको प्रतिबद्धतालाई झल्काउँछ। संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको हितलाई सन्तुलनमा राख्ने उद्देश्यले ५९ सदस्यीय राष्ट्रिय सभाको गठन हुने व्यवस्था संविधानमा गरिएको हो।

## गठन र निर्वाचन

राष्ट्रिय सभामा सबै प्रदेश र स्थानीय तहका निर्वाचित प्रतिनिधि सहितको निर्वाचक मण्डलबाट निर्वाचित ५६ सदस्य र सरकारको सिफारिसमा राष्ट्रपतिले मनोनयन गर्ने तीनजना सदस्य हुन्छन्। यस संरचनाले जनताको प्रतिनिधित्वका साथै कार्यकारीको आकांक्षा समेतको मिश्रण सुनिश्चित गर्दछ। यसरी यो सभालाई राष्ट्रिय संवाद र प्रादेशिक एवं स्थानीय प्रतिनिधित्वको लागि एक वैधानिक मञ्चका रूपमा भूमिका निर्वाह गर्ने अवसर समेत प्रदान गरेको छ।

## विधायिका र सल्लाहकार भूमिका

बजेट पारित गर्ने र सरकार गठन-विघटन लगायतका राष्ट्रिय सभाको विधायिकी शक्तिमा प्रतिनिधि सभाको तुलनामा केही कमी देखिए तापनि प्रतिनिधित्व सङ्ख्याको कारणले समयको पर्याप्तता उपलब्ध छ, जसले आफ्नो भूमिकामा निखार ल्याउन योगदान गर्ने अपेक्षा पनि गरिएको छ। यसले विशेषगरी प्रदेश र स्थानीय तहलाई असर गर्ने कानूनहरूको समीक्षा गर्नमा महत्त्वपूर्ण भूमिका खेल्छ। यसले सहकार्यात्मक विधि निर्माणको प्रक्रियालाई बढावा दिँदै विधेयकहरूमा संशोधन, परिमार्जन गर्न र परिमार्जनका लागि सुझाव दिन सक्छ। यद्यपि, यस सभामा उत्पत्ति भएको विधेयकमा दुई सदनबीच मत बाझिएमा संयुक्त सदनले कानून पारित गर्न सक्ने व्यवस्था छ। तल्लो सदनको सङ्ख्या बढी भएका कारणले स्वाभाविक रूपमा तल्लो सदन हावी हुने कुरा त व्यवहारिक रूपमा छँदैछ। तर, विषयवस्तुको गम्भीरता प्रस्तुत गर्न सक्दा सङ्ख्या कामयाबी नहुन सक्छ भन्ने कुरा विचारणीय छ। यसका अतिरिक्त राष्ट्रिय सभाको सुझावले प्रतिनिधि सभामा माहौल तयार गर्न सक्छ सल्लाह सही भएका खण्डमा यो सभा सल्लाहकारी सभाको रूपमा पनि स्थापित हुन सक्छ भने तल्लो सदनको गल्ती सच्याउन सकेमा यो सभा तल्लो सदनको अभिभावकीय भूमिकामा पनि रहन सक्छ भन्न सकिन्छ। प्रदेश र स्थानीय तह सहित सामाजिक प्रतिनिधित्व

राष्ट्रिय सभाले सामाजिक समावेशीकरण र क्षेत्रीय सन्तुलनप्रति नेपालको प्रतिबद्धता झल्काउँछ। महिला, दलित र अपाङ्गता भएका व्यक्ति सहित अल्पसङ्ख्यक समूहहरूको प्रतिनिधित्वको प्रावधानले यो सभाले नेपालको विविध सामाजिक संरचनाको भावनालाई मूर्त रूप दिँदै यी समूहहरूलाई विधायिकी प्रक्रियामा औपचारिक आवाज प्रदान गर्ने र सहभागिता सुनिश्चित गर्ने काम पनि गर्दछ। यो भूमिकाले सुशासनमा समावेशीकरण प्रवर्द्धन गर्न र राष्ट्रिय नीति निर्माणमा सीमान्तकृत समुदायहरूको प्रतिनिधित्व सुनिश्चित गर्न महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्न मद्दत पुऱ्याउँछ। यसका साथै प्रदेश सभाका

सदस्य र स्थानीय तहका निर्वाचित प्रमुख, उपप्रमुख सहितका पदाधिकारीको मतबाट निर्वाचित हुने सभा भएका कारणले सिङ्गै मुलुकको भावनालाई प्रतिनिधित्व गर्ने जिम्मेवार निकायका रूपमा पनि यो सभा स्थापित भएको छ भन्न सकिन्छ।

## नीतिगत निगरानी र संवैधानिक स्थिरता

राष्ट्रिय सभाले सरकारको मात्र नभई राज्यकै नीतिको अनुगमनमा योगदान पुऱ्याउँछ। विधेयकहरूको समीक्षा र संशोधन गर्ने अधिकारको छँदैछ। यसले नेपालको अपेक्षाकृत संघीय प्रणालीमा स्थिरता र राजनीतिक परिवर्तनको समयमा सन्तुलित दृष्टिकोण प्रदान गर्ने शक्तिको रूपमा पनि काम गर्छ। यो भूमिका निरन्तर र शीघ्र राजनीतिक परिवर्तनहरूको अनुभव गरेको देशमा आवश्यक छ। नीतिगत निगरानी गर्ने सर्वोच्च निकायका रूपमा पनि यसको भूमिका सुनिश्चित छ। सोही नीतिले कानून निर्माण गर्ने कुरालाई पनि निर्दिष्ट गर्दछ।

## संयुक्त समितिको अभ्यास

राष्ट्रिय सभा प्रतिनिधि सभाले गर्ने (बजेट र सरकार फेरबदल बाहेक) सबै काम गर्न सक्षम छ। संविधानमा उल्लेख गरिएका राज्यका नीति तथा निर्देशक सिद्धान्तहरूको अनुगमन गर्ने गरी संघीय संसदमा एक संयुक्त समिति रहने प्रबन्ध छ। संविधानको सो व्यवस्था बमोजिम राष्ट्रिय सभाको भूमिका राज्यको नीतिको अनुगमन गर्नेमा पनि विशेष रहन्छ। यसैगरी संसदीय सुनुवाइका लागि पनि संयुक्त समिति गठन हुने व्यवस्था बमोजिम राष्ट्रिय सभाको समेत प्रतिनिधित्व हुने भएकाले सरकारका नियुक्तिको अनुगमन र अनुमोदन दुवै गर्ने भूमिकाका कारण राष्ट्रिय सभा अझै बलशाली रहेको अनुभव गर्न सकिन्छ।

## माथिल्लो सदनका चुनौतीहरू

प्रशस्त महत्त्वपूर्ण भूमिकाका बाबजुद विश्वका माथिल्लो सदनहरू विभिन्न चुनौतीको सामना गर्न बाध्य छन्। यसले तिनीहरूको प्रभावकारितालाई सीमित गर्न सक्छ। विश्वव्यापी रूपमा वैधता, दक्षता र कहिलेकाहीं अनावश्यकतासँग सम्बन्धित मुद्दाहरूको पनि सामना गर्नु पर्दछ, माथिल्लो सदनहरूले। तिनलाई देहाय बमोजिम उल्लेख गरिएको छः-

- लोकतान्त्रिक वैधता

माथिल्लो सदनका सदस्यहरू नियुक्त भएका वा अप्रत्यक्ष रूपमा निर्वाचित भएका वा प्रतिनिधि सभाको निर्वाचनभन्दा भिन्न प्रकारको निर्वाचन प्रणाली प्रचलनमा भएको अवस्थामा लोकतान्त्रिक वैधतामाथि प्रश्न उठ्छ। आलोचकहरूले तर्क गर्छन् कि राष्ट्रिय सभाका निर्वाचित सदस्यहरूको जनताप्रति प्रत्यक्ष जवाफदेहिताको अभाव छ। यसले सम्भावित रूपमा सार्वजनिक विश्वासलाई कमजोर बनाइदिन्छ। पारदर्शिता र प्रतिनिधित्वको चिन्ताको कारण क्यानडा र बेलायत जस्ता देशहरूमा पनि माथिल्लो सदनलाई कानूनमा सुधार गर्ने वा खारेज गर्ने प्रयासहरू गरिएमा प्रतिनिधित्वको वैधताको प्रश्न उठाएरै भए पनि सीमित गर्ने वा अवरोध गर्ने अभ्यासहरू भएका छन्। सोही अनुभवका आधारमा नेपालको राष्ट्रिय सभाप्रति पनि प्रश्न उठ्न सक्छ यसका बारेमा सामना गर्ने तरिका सहित उपस्थित हुने चुनौती राष्ट्रिय सभाका सामु छ।

- **शक्तिको प्रयोग र कानून खारेजीका बीच सन्तुलन**

राष्ट्रिय सभालाई बजेट पारित गर्ने र सरकार बदल्ने कुरामा अख्तियारी छैन भने यसको के काम भन्ने भन्ने ढङ्गका प्रश्न गर्ने र यसलाई अनावश्यक संरचनाका रूपमा हेर्ने पनि गरिन्छ। यी र यस्तै धारणाले यसको प्रभावकारितामा बाधा पुऱ्याउन सक्छ। यसको भूमिकाको लागि संलग्नता वा उत्साहमा कमी गराउन पनि सक्छ। प्रतिनिधि सभाले पारित गरेका कानूनको समीक्षाको आवश्यकता बोध गर्ने र तल्लो सदनकै कामको नक्कल गर्ने सभाको रूपमा रहँदा दुवैबीचको तालमेलको अभाव र अनावश्यक तनावले माथिल्लो सदन अनावश्यक लाग्न सक्छ।

- **राजनीतिक र प्रक्रियागत अवरोध**

माथिल्लो सदनहरूले कहिलेकाहीं विधेयकहरू अनावश्यक रूपमा अड्काएर राखिदिन सक्छन्। राजनीतिक दलहरूले यसलाई उपयोग गरिदिन पनि सक्छन् अमेरिकामा। उदाहरणका लागि सिनेट र तल्लो सदनबीचको विभाजनले कानूनलाई ढिलो गर्न वा रोक्न सक्छ। यसले प्रभावकारी शासनसँग सन्तुलन र सन्तुलनको चुनौतीलाई बढाइदिन सक्छ भन्ने चिन्ता हुन्छ भने नेपालको सन्दर्भमा पनि प्रक्रियागत आवश्यकता र बाध्यताका रूपमा मात्रै राष्ट्रिय सभालाई बुझ्ने समस्या वा सोही बाध्यात्मक प्रक्रियागत मामिलालाई दुरुपयोग गरी डेडलक सिर्जना गर्ने खतरा दुवै हुन सक्दछन्।

## माथिल्लो सदनहरूको भविष्य र लोकतान्त्रिक शासनमा तिनीहरूको सान्दर्भिकता

जब समाजहरू जटिल र विविधतायुक्त हुन्छन्, माथिल्लो सदन स्वतः सान्दर्भिक रहन्छ। तिनीहरूले अल्पसंख्यकका आवाजहरू, प्रादेशिक र स्थानी एवं क्षेत्रीय चासोहरू र विशेषज्ञका रायहरूको लागि प्रतिनिधित्वको माध्यम बन्न सक्दछन्। यसले थप सूक्ष्म र व्यापक नीति निर्माणमा योगदान दिन्छ। नेपालको लागि राष्ट्रिय सभाको भविष्य देशको चलिरहेको संघीयताको अभ्यास र विकाससँग गाँसिएको छ। यसको सल्लाहकारी भूमिका र सरकारको निगरानी खबरदारी र अनुगमन कार्यहरू बलियो बनाउन सक्दा यसको महत्त्व र औचित्य स्वतः स्थापित हुनेछ। विधायिकाको गुणस्तरमा योगदानका साथै संघ र प्रदेश एवं स्थानीय सरकारहरूबीच वृहत्तर समन्वय कायम गर्न सक्दा यसको महत्त्व अझै बढ्नेछ। सभाको कामसँग जनचेतना र संलग्नता बढाउने प्रयासले नेपालको राजनीतिक परिदृश्यमा यसको वैधानिकता र सान्दर्भिकतालाई अझ बलियो बनाउनेछ।

नेपालको सन्दर्भमा माथिल्लो सदनको चरित्रसँग मिलने विज्ञहरूको प्रतिनिधित्वमा ध्यान नपुगेको, राष्ट्रिय सभाले पनि विज्ञताका आधारमा आफ्नो भूमिका प्रदर्शन गर्न नसकेको, प्रतिनिधि सभाको गल्ती कमजोरी सच्याउने भूमिका निर्वाह गर्न नसकेको, प्रतिनिधि सभाकै नक्कल गर्ने सभाको रूपमा रहेको र दलहरूले चुनाव जित्न नसकेका, टिकट पाउन नसकेका वा टिकट पाएर पनि चुनाव जित्न नसकेका वा घर चलाउने समस्या भएका वा यस्तै-यस्तै विशेषता भएका आफ्ना कार्यकर्ता थन्क्याउने ठाउँका रूपमा राष्ट्रिय सभालाई प्रयोग गर्ने गरेको जस्ता थुप्रै टिप्पणीको सामना गर्नु परेको साँचो हो। संविधान निर्माणका बखत प्रतिनिधि सभाको जस्तै काम गर्ने भए यो सभा नराखौं, राख्ने हो भने यसको भूमिका फरक तोकौं भन्ने बारेमा छलफल भएको र केही मस्यौदा पनि भएको हो। तर, पछिल्लो चरणमा यसले प्राथमिकता पाएन। यसैगरी यसको गरिमा बढाउने हो भने राष्ट्रिय सभाको अध्यक्षता गर्ने जिम्मेवारी उपराष्ट्रपतिलाई तोकौं भनिएको हो, त्यसको पनि सुनुवाइ भएन। यसैको परिणामस्वरूप आज राष्ट्रिय सभा आलोचनाको भारी बोक्न बाध्य छ। समयक्रममा यसलाई सच्याउनेतर्फ र तत्काल व्यवहारबाटै यसको औचित्य पुष्टि गर्नेतिर लाग्न जरुरी छ।

## निष्कर्ष

माथिल्लो सदन, संघीय शासन प्रणाली भएका मुलुकका लागि र द्विसदनात्मक प्रणाली अवलम्बन गरेका मुलुकका लागि एक महत्त्वपूर्ण स्थान बनेको छ। भूमिकाको दृष्टिले कानून र नीतिको विस्तृत समीक्षा, प्रादेशिक, स्थानीय र क्षेत्रीय प्रतिनिधित्वका साथै विशेषज्ञ सेवाको उपयोगको एक वैधानिक

सभाका रूपमा काम गर्ने सभा भएका कारण पनि यसको महत्त्वलाई अझै बढाउनेछ। नेपालमा विभिन्न समुदायको प्रतिनिधित्व गर्न र संघीय प्रणालीलाई सुदृढ बनाउन राष्ट्रिय सभाले महत्त्वपूर्ण भूमिका खेलेको छ। वैधानिकता र राजनीतिक गतिरोधका प्रश्नहरू लगायतका चुनौतीहरूको बावजुद पनि माथिल्लो सदनले क्षेत्रीय र राष्ट्रिय हितलाई जोड्ने र थप समावेशी र सन्तुलित कानून निर्माणमा योगदान पुऱ्याउने स्थिर शक्तिको रूपमा काम गर्न जारी राखेको छ। नेपालको लोकतन्त्रको विकास हुँदै जाँदा, संघीयता र सामाजिक समावेशीकरणप्रति देशको प्रतिबद्धतालाई मूर्तरूप दिँदै राष्ट्रिय सभाले झन्-झन् प्रभावकारी र प्रतिनिधि संस्थाको रूपमा विकास गर्ने क्षमता राखेको छ र राख्दै जानेछ।

## सन्दर्भ सामग्री

Bundesrat. (2024). Responsibilities. Bundesrat. Retrieved November 6, 2024, from <https://www.bundesrat.de/EN/funktionen-en/aufgaben-en/aufgaben-en-node.html>

-----Constitution of Nepal 2015 (with amendments). Government of Nepal. Retrieved November 6, 2024, from <https://www.lawcommission.gov.np>

Parliament of Canada. (2024). The role of the Senate. Parliament of Canada. Retrieved November 6, 2024, from <https://learn.parl.ca/understanding-comprendre/en/how-parliament-works/the-role-of-the-senate/>

Paterson, W. E., & Green, S. (2005). Governments and politics of Germany. Palgrave Macmillan.

Pokharel, B., & Jha, K. (2015). Parliamentary democracy in Nepal: A study of bicameral legislature in South Asia. Mandala Book Point.

Ritchie, D. A. (2008). The U.S. Congress: A very short introduction. Oxford University Press.

Russell, M. (2013). The contemporary House of lords: Westminster bicameralism revived. Oxford University Press.

Smith, D. E. (2003). The Canadian Senate in bicameral perspective. University of Toronto Press.

U.S. Senate. (2024). Powers & procedures. Retrieved from [senate.gov](<https://www.senate.gov>)

UK Parliament. (2024). Role of the House of Lords. Retrieved from [parliament.uk](<https://www.parliament.uk>)

संघीय संसद सचिवालय (२०७५) राष्ट्रिय सभा परिचय पुस्तिका, संघीय संसद सचिवालय, सिंहदरवार काठमाण्डौ।

संघीय संसद सचिवालय (२०७९) संसद दर्पण २०७९, संघीय संसद सचिवालय, सिंहदरवार काठमाण्डौ।





# नेपालमा वित्तीय संघीयता

गम्भीर बहादुर हाडा

## सारांश

नेपालमा वित्तीय संघीयताका विषयलाई नेपालको संविधान, अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ र स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले व्यवस्थापन गरेको छ। नेपालमा सामान्यतया वित्तीय संघीयतालाई खर्च जिम्मेवारीको बाँडफाँट, राजस्व अधिकारको बाँडफाँट, वित्तीय हस्तान्तरण, आन्तरिक ऋण र प्राकृतिक स्रोत परिचालनका लागि लगानी र स्रोतको बाँडफाँट गरी पाँचवटा आयामबाट अभ्यास गरिएको छ। वित्तीय संघीयता अन्तर्गत संविधानमा उल्लिखित कार्यसम्पादनका लागि तथा साझा अधिकारको कार्यान्वयन गर्न आवश्यक कानून निर्माणमा भइरहेको केही ढिलाइले द्विविधा र असहजता उत्पन्न भएको छ। प्रदेश र स्थानीय तहको लागि आवश्यक जनशक्ति व्यवस्थापन हुन नसक्दा समयमा बजेट ल्याउने, विकास निर्माण र सामाजिक क्षेत्रका कामहरू यथोचित रूपमा सम्पन्न हुन सकेका छैनन्। स्पष्ट कानून र दृष्टिकोणको अभावमा प्रदेश र स्थानीय सरकारको जनभावना विपरीत कर लगाउने, फिर्ता लिने जस्ता प्रवृत्तिले सरकारप्रतिको विश्वास र भरोसामा केही कमी आउने र अन्ततः संघीयताको मर्म र भावना अनुसारको सेवा प्रवाह नहुने चुनौती छ। संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा हस्तान्तरण हुने अनुदान रकमको कानून बमोजिम विनियोजन र खर्च हुन सकेको छैन। अन्तरप्रदेश र अन्तरस्थानीय निकायबीच आर्थिक क्रियाकलाप र स्रोत परिचालनमा आपसी समन्वय कायम गर्ने, दोहोरोपना हुन नदिने, स्रोत छरिन नदिने र एक तहको कार्यलाई अर्को तहको कार्यसँग परिपूरक बनाउने वातावरणको विकास गर्न सकिएको छैन। वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनका लागि प्रदेश र स्थानीय तहको क्षमता विकास हुन सकेको छैन। सबै प्रकारका विभेदको अन्त्य गरी आर्थिक समानता, समृद्धि र सामाजिक न्याय सुनिश्चित गरी समतामूलक समाज निर्माण गर्ने सङ्कल्पका साथ सुरु गरिएको संघीय व्यवस्थालाई सफल बनाउनका लागि वित्तीय संघीयतालाई दरिलो बनाउन आवश्यक देखिन्छ। यद्यपि, यो क्षेत्र चुनौतीरहित भने छैन। वित्तीय संघीयताको समस्या तथा समाधान गर्न स्रोत साधनको अवस्था र आवश्यकताबीच

अधिवक्ता

सामञ्जस्य, तीनै तहका सरकारमा आर्थिक आय प्राप्त हुने पर्याप्त स्रोतको अभाव पूर्ति, सम्भावित स्रोतको पहिचान, विकास, संरक्षण र संवर्धन लगायतका कार्य मार्फत वित्तीय संघीयताको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्न सकेमा मात्र संघीयतालाई सफल र औचित्यपूर्ण बनाउन सकिन्छ।

**प्रमुख शब्दावली:** अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन, राज्यशक्तिको बाँडफाँट, वित्तीय संघीयता

## पृष्ठभूमि

सामान्य अर्थमा आर्थिक र वित्तीय विषयहरूलाई संविधान, कानून र अभ्यासमा व्यवस्थित गर्ने कार्यलाई वित्तीय संघीयता भनिन्छ। वास्तवमा यसमा मौद्रिक नीति, कर, भन्सार र वाणिज्यसँग सम्बन्धित विषयहरू जोडिएका हुन्छन्। समग्रमा सरकारले अर्थ सङ्कलन गर्ने, कानूनको सीमा, परिधि र प्रक्रियाभित्र सङ्ग्रह र खर्च गर्ने, गराउने संयन्त्र नै वित्तीय संघीयता हो। विभिन्न तहको खर्च जिम्मेवारी, राजस्व व्यवस्था, राजस्व साझेदारी तथा ऋणको संयुक्त स्वरूपलाई संघीय वित्तीय व्यवस्था भनिन्छ। कानूनको शासनमा सबै कामहरू कानून बमोजिम हुनु पर्छ। तसर्थ राजस्व परिचालन, स्रोत बाँडफाँट र बजेट निर्माण जस्ता कार्यहरू कानून बमोजिम गरी समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व कायम हुने गरी वित्तीय संघीयताको कार्यान्वयन गर्नु पर्दछ।

संघीय संरचनाको आधारभूत पक्ष वित्तीय संघीयता हो। राज्य सञ्चालनका लागि कर लगाउने (Taxing), खर्च गर्ने (Spending) र नियमन गर्ने (Regulating) अधिकारलाई सरकारका तहहरूबीच बाँडफाँट गर्ने कार्यलाई वित्तीय संघीयता भनिन्छ। नेपालको सन्दर्भमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूबीच वित्तीय शक्तिको बाँडफाँट र समायोजनलाई वित्तीय संघीयता भनिन्छ। वित्तीय शक्ति भन्नाले राज्यको कामको निर्धारण गर्ने, त्यसका लागि आवश्यक स्रोत जुटाउने, खर्च गर्ने र यससम्बन्धी कार्यको प्रशासन तथा नियमन गर्ने कार्यलाई बुझिन्छ। अर्थात्, संघ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई आवश्यक पर्ने स्रोतको पहिचान, बाँडफाँट, खर्च, सोको अभिलेख, लेखापरीक्षण र तीनै तहका सरकारको सञ्चित कोषको व्यवस्थापनलाई वित्तीय संघीयता भनिन्छ।

नेपालको संविधानको धारा ५६ मा नेपालको मूल संरचना संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको हुने र धारा २३२ ले तहहरूबीचको सम्बन्ध सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित हुने व्यवस्था गरेको छ। संविधानको धारा ५९ अनुसार तीनै तहका सरकारले आफ्नो अधिकारभित्रको आर्थिक अधिकार सम्बन्धी विषयमा कानून बनाई कर लगाउने र खर्च गर्न सक्ने भए तापनि धारा २३६ ले एक प्रदेश वा स्थानीय तहबाट अर्को प्रदेश वा स्थानीय तहको क्षेत्रमा

हुने वस्तुको ढुवानी वा सेवाको विस्तारमा कुनै किसिमको बाधा अवरोध गर्न वा कुनै कर, शुल्क दस्तुर वा महसुल लगाउन वा त्यस्तो सेवा वा ढुवानी वा विस्तारमा कुनै किसिमको भेदभाव गर्न नपाइने प्रबन्ध गरी अन्तरप्रदेश व्यापारलाई सहजता प्रदान गरेको छ।

विभिन्न तहका सरकारको भूमिका, अन्तरसम्बन्ध, आर्थिक अधिकार र स्रोतको बाँडफाँट लगायतका विषयहरूको सम्बन्धमा संविधानले नै स्पष्ट व्यवस्था गर्ने अवधारणा सहितको वित्तीय संघीयताको सिद्धान्तको प्रतिपादन अमेरिकी अर्थशास्त्री Richard A. Musgrave ले सन् १९५९ मा गरेको र पछि आएर अर्थशास्त्री W.E. Oates ले सन् १९७२ मा विकास गरेको हो। Musgrave ले वित्तीय संघीयतालाई आफ्नो सिद्धान्तमा समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व (Macroeconomic stabilization), आयको पुनर्वितरण (Redistribution of income) र स्रोतको कुशल विनियोजन (Efficient allocation of resources) को रूपमा व्याख्या गरेका छन्। यसैगरी अर्थशास्त्री Oates को भनाइमा Fiscal federalism is concerned with "understanding which functions and instruments are best centralized and which are best placed in the sphere of decentralized levels of government."। वित्तीय संघीयताका आधारस्तम्भमध्ये अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण अन्तर्गत राजस्व बाँडफाँट संघीय सरकारबाट प्रदेश तथा स्थानीय तहमा साधन स्रोत हस्तान्तरण गर्ने एउटा महत्त्वपूर्ण माध्यम हो। वर्तमान संविधानले तीन तहका सरकारको एकल तथा साझा राजस्व अधिकारको व्यवस्था गरेको छ, जस अन्तर्गत भन्सार महसुल, आयकर, मूल्य अभिवृद्धि कर, अन्तःशुल्क लगायतका मुख्य करहरू संघीय सरकारको अधिकार अन्तर्गत पर्दछन् (क्षेत्री, २०८०)।

नागरिकको ढोकासम्म राज्य अर्थात् नागरिकका समस्या समाधान गर्ने सबैभन्दा नजिकको निकायलाई शक्ति, अधिकार, स्रोत र जिम्मेवारी दिइनु पर्छ भन्ने मान्यताका साथ वित्तीय संघीयताको विकास भएको पाइन्छ। संघीयता कार्यान्वयनको आधारको रूपमा रहेको वित्तीय संघीयता सबै तहका सरकारको बीचमा कार्य जिम्मेवारीको बाँडफाँट राजस्व अधिकारको बाँडफाँट, अन्तरसरकारी तथा वित्तीय हस्तान्तरण व्यवस्थापन र सार्वजनिक ऋणको उपयोग तथा नियमनको प्रभावकारी कार्यान्वयन भएको अवस्था हो। नेपालको वर्तमान संविधानले संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको सरकारको शासन व्यवस्थाको परिकल्पना गरेसँगै तीनै तहका सरकारले वित्तीय संघीयताको कार्यान्वयन गरिरहेका छन्। जस अनुसार अनुसूची-५ मा संघको अधिकार, अनुसूची-६ मा प्रदेशको अधिकार, अनुसूची-७ मा संघ र प्रदेशको साझा अधिकार, अनुसूची-८ मा स्थानीय तहको अधिकार र अनुसूची-९ मा तीनै तहको साझा अधिकार सूची उल्लेख गरिएको छ (भण्डारी, २०८०)।

## वित्तीय संघीयताका आयामहरू

संघीयता कार्यान्वयनका महत्त्वपूर्ण आधार वित्तीय संघीयता हो। वित्तीय संघीयता अर्थराजनीतिक विषय पनि हो। वित्त व्यवस्थापनका प्रमुख आयामहरू मौजुदा स्रोतको कुशलता विनियोजनको विषयमा तल्ला तहका सरकारहरूको संलग्नता र भूमिका बढी हुन्छ। वास्तवमा संघीयताको सबल कार्यान्वयन गरी नागरिकलाई अधिकारसम्पन्न, जिम्मेवार, उत्तरदायी र आवश्यकताको पहिचान र पूर्तिको केन्द्रबिन्दुमा राख्न वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनका यी आयामहरू प्रमुख आधारहरू हुन्:-

- **खर्चको जिम्मेवारी:** संघीयताको आधारभूत पक्ष, कार्य जिम्मेवारी विभाजन र खर्च व्यवस्थापन हो। संघीयता अवलम्बन गरेका विश्वका सबै देशहरूमा खर्चको जिम्मेवारी कानूनद्वारा स्पष्ट गरिएको हुन्छ। नेपालको सन्दर्भमा नेपालको संविधानमा तीन तहका सरकारहरूको जिम्मेवारी र अधिकार स्पष्ट गरिएको छ। विशेषगरी आर्थिक वित्तीय, प्राविधिक र अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्धसमेतको आधारमा हेर्दा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको कार्यहरूको प्रकृति पनि फरक-फरक रहन्छ। संविधानले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकार प्रयोगको लागि अलग-अलग आर्थिक कार्य प्रणालीलाई व्यवस्थित गरी संघीय सञ्चित कोष, प्रदेश सञ्चित कोष र स्थानीय सञ्चित कोष समेत तीनै तहको स्रोत परिचालन, कोष व्यवस्थापन, खर्च निकास पद्धति परीक्षण लगायतका वित्त व्यवस्था कार्यहरूलाई संवैधानिक प्रत्याभूति प्रदान गरेको छ।
- **राजस्व:** तीनै तहका सरकारको संविधान र अन्य प्रचलित कानून बमोजिम वित्त व्यवस्थापन गर्ने राजस्व महत्त्वपूर्ण स्रोत हो। आयकर, मूल्य अभिवृद्धि कर, उत्पादनमा लाग्ने अन्तःशुल्क एवं वैदेशिक व्यापारमा लाग्ने भन्सार महसुल उठाउने अधिकार संघको हुन्छ। प्रदेशको एकल अधिकार कृषि आयमा लाग्ने कर हो भने प्रदेश र स्थानीय तहहरूको अधिकारमा सवारी साधन कर, घरजग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क, विज्ञापन कर र मनोरञ्जन कर लगाइन्छ। स्थानीय तहले मात्र लगाउने कर सम्पत्ति कर, घर बहाल कर भूमि कर हुन् भने तीनै तहका सरकारले प्रदान गर्ने सेवामा शुल्क, दण्ड र जरिवाना समेत लिन सक्ने व्यवस्था छ।
- **वित्तीय हस्तान्तरण:** नेपाल सरकारबाट प्राप्त हुने वित्तीय हस्तान्तरण प्रदेश र स्थानीय तहको प्रमुख स्रोत हो। यस अन्तर्गत समानीकरण अनुदान, ससर्त अनुदान, विशेष अनुदान, समपूरक अनुदान रहेका छन्।

- **ऋण लिने अधिकार:** नेपालको संविधान बमोजिम वैदेशिक सहायता र ऋण लिने अधिकार नेपाल सरकारलाई दिएको छ। नेपाल सरकारको स्वीकृतिमा प्रदेशले पनि लिन पाउने व्यवस्था छ। साथै, अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐनले वैदेशिक सहायता परिचालनका क्षेत्रहरू स्पष्ट तोकेको छ।

## विश्लेषण

संघीयताको सफल कार्यान्वयनको महत्त्वपूर्ण पक्षको रूपमा रहेको वित्तीय संघीयताको कानूनी आधारको रूपमा नेपालको संविधान र अन्य कानूनहरू कार्यान्वयनमा छन् भने केही द्विविधाहरूको निराकरणका लागि कानून बनेर संशोधन हुने प्रक्रियामा रहेका छन्। तिनलाई देहाय बमोजिम उल्लेख गरिएको छ:-

- **नेपालको संविधान:** नेपालको संविधानको धारा ४ अनुसार नेपाल स्वतन्त्र, अविभाज्य, सार्वभौमसत्तासम्पन्न, धर्मनिरपेक्ष, समावेशी, लोकतन्त्रात्मक, समाजवाद उन्मुख, संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक राज्य हो। धारा ५६ मा राज्यको संरचना संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको मूल संरचना संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको हुने व्यवस्था छ। त्यस्तै धारा ५७ मा राज्यशक्तिको बाँडफाँट अनुसूची ५, ६, ७, ८, ९ मा व्यवस्था भए अनुरूप एकल तथा साझा अधिकारहरू संविधानका साथै संघ, प्रदेश र स्थानीय कानून बमोजिम प्रयोग गर्ने व्यवस्था रहेको छ। धारा ५८ मा अवशिष्ट अधिकारको प्रयोग गर्न संघलाई तोकिएको छ। धारा ५९ मा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो अधिकारक्षेत्रको आर्थिक अधिकार सम्बन्धी विषयमा कानून बनाउने, वार्षिक बजेट बनाउने, निर्णय गर्ने, नीति, योजना तयार गर्ने लगायत त्यसको कार्यान्वयनको अधिकारको सुनिश्चितता गरिएको छ। धारा ६० मा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो आर्थिक अधिकारक्षेत्रभित्रको विषयमा कर लगाउन र ती स्रोतहरूबाट राजस्व उठाउन सक्ने व्यवस्था गरिएको छ। धारा २३२ मा तीन तहको सरकारको सम्बन्ध सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित हुने व्यवस्था गरिएको छ। धारा २५० मा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको व्यवस्था र धारा २५१ मा आयोगको काम, कर्तव्य र अधिकार तोकिएको छ। मुख्यतः आयोगले तीन तहका सरकारबीच राजस्व बाँडफाँटका विस्तृत आधार र ढाँचा निर्धारण गर्ने, अनुदान सिफारिस गर्ने, समष्टिगत आर्थिक परिसूचकहरूको विश्लेषण गरी तीन तहको सरकारले

लिन सक्ने आन्तरिक ऋणको सीमा सिफारिस गर्ने, प्राकृतिक स्रोतको बाँडफाँट सम्बन्धी उठ्न सक्ने विवादको निवारणको लागि सुझाव दिने व्यवस्था रहेको छ।

- **अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४:** नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय तहको राजस्वको अधिकार, राजस्व बाँडफाँट, अनुदान, ऋण, बजेट व्यवस्थापन, सार्वजनिक खर्च तथा वित्तीय अनुशासन सम्बन्धमा आवश्यक व्यवस्थापन गर्न बनेको ऐन हो। यस ऐनका प्रमुख प्रावधानहरूमा राजस्व सम्बन्धी कर, गैरकर तथा रोयल्टी लगाउन सक्ने, गैरकरका आधार निर्धारण गर्ने, एकल कर, गैरकर, मूल्य अभिवृद्धि कर तथा अन्तःशुल्क बाँडफाँट, सवारी साधन करको बाँडफाँट र प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त हुने रोयल्टी बाँडफाँट, अनुदान सम्बन्धमा नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजस्व क्षमताको आधारमा प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसमा वित्तीय समानीकरण अनुदान, ससर्त, समपूरक र विशेष अनुदान दिने व्यवस्था रहेको छ।
- **स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४:** यस ऐनले स्थानीय तहलाई घर वा घरले चर्चेको जग्गामा सम्पत्ति कर, अन्य जग्गामा भूमिकर लगाउने, भवन, पसल, ग्यारेज, टहरा, छप्पर, कारखाना, जग्गा वा पोखरी बहाल रकममा कर लगाउने, पुँजीगत लगानी वा आर्थिक कारोबारका आधारमा व्यवसाय कर लगाउने, बहाल बिटौरी कर लगाउने, पार्किङ शुल्क लगाउने, जडीबुटी, कवाडी र जीवजन्तु सङ्कलन हुने स्थानको स्थानीय तहले यी वस्तुमा कर लगाउन सक्ने अधिकार प्रदान गरेको छ।

माथि उल्लिखित बाहेक समपूरक अनुदान कार्यविधि, २०७५, विशेष अनुदान कार्यविधि, २०७५, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको स्रोतका बाँडफाँट सम्बन्धी सिफारिसले पनि वित्तीय पक्षलाई प्रभाव पार्दछ।

## संस्थागत व्यवस्था

वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनमा तीनवटै तहका व्यवस्थापिका, कार्यपालिका, न्यायपालिका, संसदीय समितिहरू, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, महालेखा परीक्षकको कार्यालय, अर्थ मन्त्रालय, महालेखा नियन्त्रक कार्यालय लगायत संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका सरोकारवाला संस्थाहरूको भूमिका रहेको छ। साथै अन्तरसरकारी वित्त परिषद्ले पनि संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा देखिएका समस्याहरूको पहिचान र समाधान गर्ने कार्य गर्दै आएको छ (आचार्य, २०७६)

## वित्तीय संघीयताका खम्बाहरू

वित्तीय संघीयताका मुख्यतः खर्च, राजस्व, वित्तीय हस्तान्तरण र ऋण/सापटी गरी चार खम्बा अर्थात् पिलर रहेका हुन्छन्। तिनलाई देहाय बमोजिम उल्लेख गरिएको छः-

- **खर्च सम्बन्धी कार्यः** वित्तीय संघीयताको एक प्रमुख क्षेत्र अर्थात् कार्य खर्च व्यवस्थापन हो। यस अन्तर्गत कुन तहले के काम गर्ने, कुन तहबाट नागरिकले के-कस्ता सेवा पाउने, सेवा/विकासको मापदण्ड के हुने, क्षेत्र के हुने र सहकार्य र समन्वयको ढाँचा के-कस्ता हुने आदि जस्ता कुराहरू पर्दछन्।
- **राजस्व सम्बन्धी कार्यः** खर्च व्यवस्थापनमा लाग्ने स्रोतको व्यवस्थापन राजस्व (Revenue) बाट हुने हुनाले वित्तीय संघीयतामा राजस्वले इन्धनको कार्य गर्दछ। यस अन्तर्गत कुन तहको सरकारले के-कस्ता प्रकारका करहरू लगाउने, साझा सूचीका करहरू के-कसरी बाँडफाँट गर्ने, सञ्चित कोषको व्यवस्थापन लगायतका कुराहरू पर्दछन्। कर, दस्तुर, सेवा शुल्क, दण्ड जरिवाना आदि कुराहरू समेत राजस्व व्यवस्थापनको क्षेत्रमा पर्दछन्।
- **अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरणः** एक तहको सरकारबाट अर्को तहको सरकारलाई राजस्व बाँडफाँट तथा अनुदान उपलब्ध गराउने कार्य नै अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण हो। राजस्व बाँडफाँट अन्तर्गत संघीय सरकारले उठाउने मूल्य अभिवृद्धि कर तथा आन्तरिक उत्पादनमा सङ्कलन भएको अन्तःशुल्कको ७० प्रतिशत संघ, १५ प्रतिशत प्रदेश र १५ प्रतिशत स्थानीय तहमा बाँडफाँट हुने व्यवस्था अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ले गरेको छ। त्यसैगरी रोयल्टीको ५० प्रतिशत संघ, २५/२५ प्रतिशत प्रदेश र स्थानीय तहमा बाँडफाँट हुने व्यवस्था छ। संघले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई र प्रदेशले स्थानीय तहलाई ससर्त अनुदान, समपूरक अनुदान, विशेष अनुदान र वित्तीय समानीकरण अनुदान उपलब्ध गराउनु पर्ने व्यवस्था छ। सवारी साधन कर र घर जग्गा रजिस्ट्रेशन दस्तुर आदि करहरू प्रदेश र स्थानीय तहबीच बाँडफाँट हुने गर्दछन्।
- **ऋण/सापटीः** तीनै तहका सरकारले बजेट अनुमान गर्दा अनुमानित आयभन्दा व्यय बढी हुने अवस्थामा नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकारले घाटा बजेट ल्याउन सक्ने र घाटा पूर्तिका लागि कानून बमोजिम ऋण लिन सक्ने व्यवस्था छ। घाटा बजेटको पूर्ति आन्तरिक तथा बाह्य ऋण/सहयोग गरी दुई स्रोतबाट हुने गर्दछ। संविधानको अनुसूची-५

मा उल्लेख भए अनुसार विदेशी अनुदान र ऋण लिने सम्बन्धी कार्य संघीय सरकारको क्षेत्रभित्र पर्ने भए तापनि आन्तरिक ऋण परिचालन भने तीनै तहका सरकारले गर्न सक्दछन्। आन्तरिक ऋण प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले सिफारिस गरेको सीमाभित्र रही लिन सक्ने व्यवस्था छ। प्रदेश र स्थानीय तहले आन्तरिक ऋण लिनु अघि नेपाल सरकारको सहमति लिनु पर्ने व्यवस्था छ। नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई ऋण दिन सक्ने व्यवस्था समेत रहेको छ।

## संघ, प्रदेश र स्थानीय तह बीचको आर्थिक अन्तरसम्बन्ध

नेपालको संविधानको भाग-२० मा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच देहाय बमोजिम आर्थिक अन्तरसम्बन्ध रहने व्यवस्था छ:-

- संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो अधिकारक्षेत्रमा कर लगाउन र राजस्व उठाउन सक्ने,
- नेपाल सरकारले सङ्कलन गरेको राजस्व संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच न्यायोचित वितरणको व्यवस्था मिलाउने,
- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच राजस्व बाँडफाँट हुने,
- नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय तहबीच अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापनका विषयमा आवश्यक परामर्श तथा समन्वय गर्न अन्तरसरकारी वित्त परिषद् रहने,
- संघले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई, प्रदेशले स्थानीय तहलाई वित्तीय समानीकरण अनुदान, सर्शत अनुदान, सम्पूरक अनुदान, विशेष अनुदान उपलब्ध गराउने,
- प्रदेश र स्थानीय तहले लिने आन्तरिक ऋणको सिफारिस संघीय सरकारले निर्धारण गरे बमोजिम हुने।

सोही योजनामा प्रादेशिक तथा स्थानीय अर्थतन्त्रको सुदृढीकरण र सन्तुलित विकासको रूपान्तरणकारी रणनीतिको व्यवस्था तथा प्रभावकारी सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन

- वित्तीय संघीयताको सबलीकरण गर्ने: संरचनात्मक तथा कानूनी एवं नीतिगत समन्वय, सहकार्य र सहअस्तित्वको सिद्धान्तलाई मजबुत बनाउनेमा आधारित सहायता वित्तीय हस्तान्तरण लागु गर्ने प्रशासनिक सहायता सुदृढीकरणका लागि नीतिको उचित व्यवस्थापन र उपयोग गर्ने



कार्यजिम्मेवारी निर्वाहमा जिम्मेवारी र उत्तरदायित्वको संयन्त्र सबल र सशक्त बनाउने; आन्तरिक स्रोत परिचालन, स्रोत परिचालनमा अन्तरआबद्धता, कुशल स्रोत विनियोजन तथा प्रभावकारी खर्च व्यवस्थापन गरी वित्तीय सबलीकरण गर्ने।

- प्रादेशिक तथा स्थानीय विशिष्टतामा आधारित उत्पादन तथा उत्पादकत्व अभिवृद्धि गर्ने: प्रदेश र स्थानीय तहको आर्थिक सम्भाव्यता तथा क्षमताको समीक्षा गरी सम्बन्धित तहको विशिष्टतामा आधारित आर्थिक कार्यक्रम सञ्चालन, प्रदेश र स्थानीय तहको आर्थिक विकासको सम्भावना (स्रोत नक्साङ्कन) पहिचान र उपयोग गरी प्रादेशिक तथा तहगत सन्तुलन कायम गर्ने।
- प्रादेशिक तथा स्थानीय अर्थतन्त्रको सबलीकरण गर्ने: प्राकृतिक स्रोत र जनसाङ्ख्यिक उत्पादनका साधनको उत्पादकत्व अभिवृद्धि गरी प्रादेशिक तथा स्थानीय अर्थतन्त्रको सबलीकरण गर्ने, प्रादेशिक तथा स्थानीय अर्थतन्त्रको आधार निर्माण गर्न निजी तथा गैरसरकारी क्षेत्रको साझेदारीमा साना तथा मझौला उद्योगको विकास गर्ने।
- सार्वजनिक स्रोतको विनियोजन कुशलता तथा खर्चको प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्ने: प्रदेश तथा स्थानीय तहमा खर्च आवश्यकताको पहिचान, उपलब्ध स्रोत र साधनको नक्साङ्कन गरी औपचारिक स्रोतको परिचालनमा वृद्धि गर्ने, सार्वजनिक खर्चको आवश्यकता परिपूर्तिका लागि स्रोतको महत्तम उपयोग गर्ने, प्रादेशिक तथा स्थानीय राजस्वका नयाँ स्रोतका आधारहरूको पहिचान तथा दायरा विस्तार गरी प्रादेशिक स्रोतको परिचालन गर्ने।
- प्रदेश र स्थानीय तहको शासकीय सुधार तथा क्षमता अभिवृद्धि गर्ने: प्रशासनिक संघीयता सुदृढीकरण, प्रशासनिक सङ्गठन तथा संस्थागत सबलीकरण, मानव पुँजी निर्माण तथा परिचालन एवं स्थानीय नेतृत्वको विकास, आधुनिक प्रविधिको उपयोग गर्दै शासनका हरेक क्षेत्रमा स्थानीय सहभागिता तथा समावेशीकरण अभिवृद्धि गर्ने।
- वित्तीय संघीयताको सबलीकरण गर्ने: संरचनात्मक तथा कानूनी एवं नीतिगत पूर्वाधार मार्फत समन्वय, सहकार्य र सहअस्तित्वको सिद्धान्तलाई मजबुत बनाउने, सूत्रमा आधारित तहगत वित्तीय हस्तान्तरण लागु गर्ने, प्रशासनिक संघीयता सुदृढीकरणका लागि जनशक्तिको उचित व्यवस्थापन र उपयोग गर्ने, कार्यजिम्मेवारी निर्वाहमा जिम्मेवारी र उत्तरदायित्वको संयन्त्र सबल र सशक्त बनाउने, आन्तरिक स्रोत परिचालन, स्रोत परिचालनमा अन्तरआबद्धता, कुशल स्रोत विनियोजन तथा प्रभावकारी खर्च व्यवस्थापन गरी वित्तीय संघीयताको सबलीकरण गर्ने।

## स्थानीय सरकारबाट भएका प्रमुख प्रयासहरू:

- स्थानीय सरकार सञ्चालनका लागि आफ्नो अधिकारक्षेत्रका विषयमा विविध विषयका कानून बनाई लागू गरिरहेको,
- संविधान, कानून तथा स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनको परिधिभित्र रही आफ्ना अधिकारक्षेत्रका विषयमा कर निर्धारण गरी वैज्ञानिक तवरबाट राजस्व परिचालन गरिएको,
- आफ्नो कार्यविभाजन तथा कार्यसम्पादनका सम्बन्धमा आवश्यकता अनुसार नियम बनाई लागू गरिएको,
- योजना तर्जुमा तथा बजेट निर्माण प्रक्रियामा स्थानीय नागरिकको सहभागिताको आधारमा आवश्यकतामा आधारित नीति तथा कार्यक्रम तर्जुमा तथा कार्यान्वयन भइरहेको,
- संघीय तथा प्रदेश सरकारबाट अनुदान प्राप्त गरी आवश्यकता अनुसारका स्थानीय योजनाहरू कार्यान्वयन भइरहेको।

## वित्तीय संघीयताका प्रमुख समस्या तथा चुनौती

मुलुकको आर्थिक विकास र समृद्धिका लागि वित्तीय संघीयताको प्रभावकारी कार्यान्वयन आधारभूत सर्त भए तापनि यसको कार्यान्वयनमा विभिन्न समस्या तथा चुनौती देखापरेका छन्। जसलाई देहाय बमोजिम उल्लेख गर्न सकिन्छ:-

- अन्तरतह, अन्तरप्रदेश र अन्तरस्थानीय तहबीच द्वन्द्व, प्रतिस्पर्धा र प्राकृतिक स्रोतको उपयोगमा केही समस्या देखिएका छन्।
- प्रदेश र स्थानीय तहमा सूचना प्रविधिमा आधारित प्रणालीहरूको स्थापना, बजेट विनियोजन एवं कार्यान्वयन लगायत समग्र प्रक्रियामा दक्षताको अभाव छ।
- सुदृढ स्वचालित, एकीकृत कोष प्रवाह र प्रतिवेदन प्रणाली स्थापनाका साथै प्रभावकारी कार्यान्वयनबाट वित्तीय सुशासन अभिवृद्धि एकदमै चुनौतीपूर्ण विषय बनेको छ।
- बाह्य क्षेत्रमा दबाव, शोधनान्तर असन्तुलन फराकिलो र पुँजीगत खर्च न्यून हुँदै गएको समयमा समष्टिगत आर्थिक स्थायित्वमा स्थिरताको लागि गरिएको आयात नियन्त्रण, आयातमा आधारित राजस्व परिचालनको लागि मुख्य समस्याको रूपमा देखिनु, कार्यसम्पादनमा आधारित प्रोत्साहन

प्रणालीको व्यवस्थाले राष्ट्रसेवक कर्मचारीलाई सूचक अनुसार काम खोजी-खोजी गर्न सक्ने विगतको मौद्रिक उत्प्रेरणा हालका वर्षहरूमा बन्द हुँदा कार्यसम्पादनप्रति जनशक्तिमा शिथिलता आई यसको प्रत्यक्ष असर राजस्व सङ्कलनमा परेको छ।

- राजस्व व्यवस्थापनमा शोध, खोज, अध्ययन, अनुसन्धान र विकासमा उच्च प्राथमिकता दिन नसक्नु र फाट्टफुट्ट भएका अध्ययनका प्रतिवेदनको सिफारिस र सुझाव अनुसार राजस्व नीति र संरचनामा सुधार, परिमार्जन र कार्यान्वयन पक्षमा बेवास्ता देखिएको। यसो भन्न मिल्ने आधारहरू,- उच्चस्तरीय कर प्रणाली सुधार सुझाव आयोगको प्रतिवेदनका सुझाव कार्यान्वयन नभएको, राजस्व बोर्ड गठन नभएको र स्थापना भएका संस्था समेत खारेज भएको।
- निरन्तर करदाता शिक्षा, प्रचार प्रसार, सघन बजार अनुगमन मार्फत सुशोभ्य र सम्मानित करदाताको चेतनास्तर र व्यवसायीहरूमा व्यावसायिक नैतिकता तथा सदाचारिता/उत्तरदायित्व तथा कर उत्प्रेरणा (Business Ethics, Integrity/Accountability & Tax Morale) को कमी र जनशक्तिमा सुशासनको अभाव रहेको।
- गैरकर राजस्वलाई मुद्रास्फिति, लागत प्रभावी बनाई सेवा प्रवाह, सुविधा, प्रविधिको उपयोग, समयानुकूल एकीकृत बनाउन नसकिएको, तीन तहको सरकारका अधिकार एवं साझा अधिकारको सूचीमा थप स्पष्टता हुनका लागि साझा अधिकार सूचीको प्रयोग सम्बन्धी कानून निर्माण, दोहोरो राजस्व अधिकारक्षेत्रभित्र परेका कर, राजस्व उठाउने र बाँड्ने सम्बन्धमा थप स्पष्टता नरहेको।
- तीन तहले सम्पादन गर्ने कार्यहरूका लागि मानक स्थापित गर्ने र स्थानीय तहले सम्बन्धित सभामा बजेट पेस गरी स्वीकृत भएपछि खर्च गर्नु पर्नेमा कतिपयले त्यसो नगरेको।

## सुधारका क्षेत्र

वित्तीय संघीयताको प्रभावकारी कार्यान्वयन मार्फत दिगो र आत्मनिर्भर अर्थतन्त्रको निर्माण गर्न देहायका पक्षमा सुधारको आवश्यकता देखिन्छ:-

- अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरणलाई समन्यायिक, वस्तुगत र यथार्थपरक बनाउन स्थानीय तहसम्मको खण्डीकृत र अद्यावधिक तथ्याङ्कको उपलब्धतामा जोड दिने, स्रोतको समन्यायिक वितरणमा जोड दिने, संघीय संरचना बमोजिम संस्थागत संरचना निर्माण र व्यवस्थित गर्ने, सबै तहमा पर्याप्त कर्मचारी व्यवस्थापन गर्ने,

- स्थानीय तहका जनप्रतिनिधि र कर्मचारीहरूको बजेट विनियोजन, खर्च व्यवस्थापन लगायतका विषयमा क्षमता विकास गर्ने, विगतदेखिको केन्द्रीकृत मानसिकतालाई हटाउने, प्रदेश र स्थानीय तहको खर्च आवश्यकताको अध्ययन गरी स्रोत हस्तान्तरण र कार्य जिम्मेवारीमा तादात्म्यता कायम गर्ने, तीन तहको समन्वयका लागि गठित विभिन्न समितिहरूको बैठक नियमित रूपमा गरी निर्णयको कार्यान्वयन गर्ने,
- प्रदेश र स्थानीय तहले आन्तरिक आय वृद्धिका लागि करका दायरा वृद्धि गरी राजस्व परिचालनमा जोड दिने, जनताका अपेक्षा पूरा गर्ने गरी स्रोतको उपलब्धता र आवश्यकताबीच तालमेल मिलाउने, प्रदेश र स्थानीय तहमा आन्तरिक ऋण व्यवस्थित गर्न कानूनी तथा संस्थागत प्रबन्ध गर्ने, बजेट विनियोजन र कार्यान्वयनमा कुशलता र दक्षतामा जोड दिई आर्थिक अनुशासन कायम गर्ने,
- कार्यसम्पादनमा आधारित प्रोत्साहन प्रणाली अवलम्बन गर्दा कर्मचारीहरू स्वयं उत्प्रेरित भई कार्य गर्ने, काम खोज्ने/गर्ने, उच्चस्तरमा जोखिम बहन गर्ने, कार्यालयमा नियमित काम हुने, वास्तवमै गाह्रो नपरेसम्म बिदा नबस्ने, लेखाङ्कन तथा प्रतिवेदन नियमित, चेन अफ कमाण्डमा स्वचालन (Automation), सेवा प्रवाहमा प्रभावकारिता देखिएको विगतको अनुभवलाई अबका दिनमा पनि बहुउपयोग र निरन्तरता दिनै पर्दछ।
- कार्यसम्पादनमा आधारित प्रोत्साहन प्रणालीलाई नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय एवं विभागहरूले पुँजी निर्माणको रूपमा लिने, दायित्वको रूपमा नलिने, कार्यसम्पादनमा आधारित प्रोत्साहन प्रणाली सबै नियामक निकाय, पुँजीगत खर्च गर्ने निकाय र क्रमशः अन्य सबै निकायमा सूचक बनाई अवलम्बन गर्ने। यसले प्रतिबद्ध खर्च कटौती गर्न र पुँजीगत खर्चको आकार र गुणस्तर वृद्धि भई आर्थिक वृद्धि र आर्थिक विकास तथा सुशासनमा समेत सहयोग गर्दछ।
- संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको दोषारोपणको विषयमा अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन र स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनबीच बाझिएका विषयहरू तत्काल निराकरणको लागि नेपाल सरकारले पहल गर्नु पर्ने। नेपाल सरकारले स्थानीय तहको लागि तयार गरेको सूत्र प्रणालीको बारेमा सरोकारवाला निकायहरूलाई सुसूचित तथा कार्यान्वयनको वातावरण तयार गरी बाँकी स्थानीय तहमा तत्काल कार्यान्वयनमा ल्याउनु पर्ने।
- नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहमा आवश्यक वैदेशिक सहायता परिचालन गर्ने स्पष्ट कार्यविधि वा निर्देशिका तयार गर्नु पर्ने। प्रदेश र स्थानीय तहमा आन्तरिक ऋण लिनका

लागि कुनै पनि कानूनी तथा मौद्रिक औजारहरूको विकास गर्न हाल नेपाल सरकारले आन्तरिक ऋण लिन उपयोग गर्ने राष्ट्र ऋण उठाउने ऐनमा आवश्यक संशोधन गरी प्रदेश र स्थानीय तहले ऋण लिने विधि र प्रक्रिया तोक्नु पर्ने।

- दूरसञ्चार फ्रिक्वेन्सी र रोयल्टीको बाँडफाँट सम्बन्धमा हाल देखिएको समस्या समाधानका लागि राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग मार्फत थप अध्ययन, अनुसन्धान गर्नु पर्ने। वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरणको लागि प्रदेश र स्थानीय तहको वास्तविक स्रोतको आवश्यकता र राजस्वको आधारको पहिचानको मापदण्डलाई थप वैज्ञानिक र वस्तुगत बनाउनु पर्ने।

## निष्कर्ष

वित्तीय संघीयताको प्रभावकारी कार्यान्वयनबिना सेवा र विकासको प्रवाह जनताको नजिक पुऱ्याउने विषय कल्पना समेत गर्न सकिँदैन। राज्यको समृद्धि र नागरिकको आर्थिक सशक्तीकरणलाई वित्तीय संघीयताको गन्तव्यका रूपमा लिने गरिएको सन्दर्भमा समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व कायम गर्ने दिशामा वित्तीय र मौद्रिक नीतिको प्रयोग गर्न संविधान र प्रचलित कानूनहरूले दिशानिर्देश गरेका छन्। विभिन्न तहका सरकारको अधिकार र कार्यजिम्मेवारीसँगै वित्तीय हस्तान्तरणलाई व्यवस्थित गर्ने, राजस्व बाँडफाँटलाई न्यायपूर्ण, व्यवस्थित र नतिजामूलक बनाउने, राज्यले अति आवश्यक ठानेका क्षेत्रहरूमा मात्र आन्तरिक ऋण लिने र उक्त ऋणलाई उत्पादनमूलक क्षेत्रमा प्रयोग गर्ने लगायतका विषयको सम्बोधनबाट मात्र वित्तीय संघीयताको प्रभावकारी कार्यान्वयन सम्भव हुन्छ। यसका लागि कानूनमा देखिएका अस्पष्टताहरूको निरूपणका लागि आवश्यक कानून निर्माण तथा मौजूदा कानूनहरूको प्रभावकारी कार्यान्वयन, पुनर्लेखन गरिएको कार्यविस्तृतीकरण प्रतिवेदनको सार्वजनिकीकरण, एकीकृत वित्तीय व्यवस्थापन सूचना प्रणालीको विकास, सक्षम र प्रविधिमैत्री संस्थागत संयन्त्रहरूको विकासमा प्राथमिकता दिनु पर्ने हुन्छ। संघीयताको अभ्यासका क्रममा देखा परेका समस्याहरूको समाधानका लागि सामयिक र दिगो उपायहरूको अवलम्बन गर्दै संघीय इकाइहरूको अन्तरसम्बन्धलाई मजबुत बनाउन राजनीतिक एवं प्रशासनिक नेतृत्वको जागरुकता र प्रतिबद्धता अपरिहार्य रहन्छ।

## सन्दर्भ सामग्री

आर्थिक वर्ष २०८१/८२ को बजेट वक्तव्य, २०८१, नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय, सिंहदरबार, काठमाडौं, नेपाल।

आर्थिक सर्वेक्षण, आर्थिक वर्ष २०८०/८१, नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय, सिंहदरबार, काठमाडौं, नेपाल।

उत्तमकुमार खत्री, संघीयतामा प्रदेशको स्रोत व्यवस्थापन, समस्या र समाधान एक विश्लेषण, नेपाल निजामती कर्मचारी युनियनको वार्षिक प्रकाशन, कर्मचारी २०७८, नेपाल निजामती कर्मचारी युनियन, केन्द्रीय कार्यसमिति, बबरमहल, काठमाडौं, वर्ष १४, अंक १४, २०७८ भदौ १९ गते, नेपाल कर्मचारी युनियन, काठमाडौं, नेपाल।

गजेन्द्र प्रसाद यादव, नेपालमा अन्तरतह स्रोत परिचालन, राजस्व व्यवस्थापन एवं वित्तीय हस्तान्तरण अन्तरसम्बन्ध, स्मारिका २०७९, राष्ट्रिय कर दिवस, आन्तरिक राजस्व विभाग।

गोकुल बाँस्तोला, सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन र विकास सहायता परिचालन: सन्दर्भ नेपालको, राजस्व, वर्ष ४५, अङ्क १, २०८१ असार, नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय, सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र, हरिहरभवन, ललितपुर, नेपाल।

छविन्द्र पराजुली, नेपालमा संघीयता कार्यान्वयनमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको अन्तरसम्बन्ध एक समीक्षा, राजस्व, वर्ष ४५, अङ्क १, २०८१ असार, नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय, सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र, हरिहरभवन, ललितपुर, नेपाल।

डा. शान्तराज सुवेदी, संघीयतामा स्रोत परिचालन: चुनौती र व्यवस्थापन, संघीयतामा नेपालको सार्वजनिक प्रशासन, सम्पादक: गोविन्द प्रसाद चौलागाईं, प्रकाशक: सम्पत्ति मासिक पत्रिका, नवौं संस्करण: चैत्र २०७८।

डा.शान्तराज सुवेदी, वित्तीय संघीयता: नेपालको अभ्यास र चुनौती, नवौं राष्ट्रिय कर दिवस स्मारिका २०७७, नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय, आन्तरिक राजस्व विभाग, लाजिम्पाट, काठमाडौं, नेपाल।

दीपेन्द्र सुवेदी, नेपालमा संघीयताको कार्यान्वयन, शिक्षा अर्धवार्षिक, शैक्षिक पत्रिका, वर्ष ३७, संख्या ५१, २०७८, नेपाल सरकार, शिक्षा, विज्ञान तथा प्रशासन मन्त्रालय, सानोठिमी, भक्तपुर, नेपाल।

मित्रप्रसाद घिमिरे, वित्तीय संघीयता र यसका आयामहरू, कर्मचारी, वर्ष १७, अङ्क १७, नेपाल निजामती कर्मचारी युनियन, केन्द्रीय कार्यसमिति, बबरमहल, काठमाडौं, २०८१।

रमेश अर्याल, नेपालमा वित्तीय संघीयताको अभ्यास र सुधारका क्षेत्र, आर्थिक सुशासन, नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय, महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, कुमारीचोक तथा केन्द्रीय तहसिल कार्यालय, बबरमहल, काठमाडौं, आ.ब. २०८०-०८१।

लेखन समूह: त्रिलोचन पोखरेल, वसन्तराज सिग्देल, हरि ढुंगाना, रोशनी भुजेल, पृथा पौड्याल, नेपालको संघीय शासन प्रणाली, संघीयता अध्ययन केन्द्र, नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान, जावलाखेल, ललितपुर, नेपाल।

वालानन्द पौडेल, कृष्ण प्रसाद सापकोटा संघीयतामा स्थानीय तहः संवैधानिक व्यवस्था र कार्यान्वयन अवस्थाः स्वतन्त्र नागरिक सञ्जाल नेपाल, महाराजगञ्ज, काठमाडौं।

वित्तीय संघीयता सम्बन्धी कानूनहरूको संग्रह, नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय, सिंहदरबार, काठमाडौं, नेपाल।

सिर्जना भण्डारी, नेपालमा सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापन, राजस्व, वर्ष ४५, अङ्क १, २०८१ असार, नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय, सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र, हरिहरभवन, ललितपुर, नेपाल।

सोहौं योजना (आर्थिक वर्ष २०८१/८२-२०८५/८६), नेपाल सरकार, राष्ट्रिय योजना आयोग, सिंहदरबार, काठमाडौं, नेपाल।



# ध्यानाकर्षण प्रस्ताव र यसको अन्तर्य

दशरथ धमला

## सारांश

सरकारका काम कारवाहीलाई निगरानी गर्न संसदले विभिन्न उपकरणहरूको अभ्यास गरेको हुन्छ। ध्यानाकर्षण प्रस्ताव तिनै उपकरणमध्ये एक हो। सार्वजनिक महत्त्वको कुनै खास विषयमा सरकारको ध्यान केन्द्रित गराई जनमुखी र जनउत्तरदायी बनाउने प्रभावकारी माध्यमको रूपमा यसलाई उपयोग गर्ने गरेको पाइन्छ। गैरसरकारी प्रस्तावको रूपमा संसदबाटै सिर्जना हुने, स्वतन्त्र अस्तित्वका कारण सदनको बैठकको कार्यसूची बन्न सक्ने हुँदा यसलाई संसदको मौलिक प्रस्तावको रूपमा लिइन्छ। ध्यानाकर्षण प्रस्ताव भारतबाट विकसित हुँदै हाल विश्वका विभिन्न मुलुकहरूमा प्रयोग भएको पाइन्छ। नेपालमा पञ्चायत कालदेखि नै यसको अभ्यास हुँदै आएको देखिन्छ। ध्यानाकर्षण प्रस्तावको विगतको अभ्यासमा परिमार्जित हुँदै आएर हाल प्रस्तावको कार्यान्वयनको प्रगति विवरण समेत सरकारले संसदमा पेस गर्नु पर्ने अवस्थासम्मका प्रक्रियागत पक्षहरू यसका अभिन्न अङ्ग बन्न थालेका छन्। एउटा अधिवेशनबाट अर्को अधिवेशनमा नसर्ने अर्थात् दर्ता भएको अधिवेशन अवधिमा छलफलमा नआए स्वतः निष्क्रिय हुने लगायतका यसका केही सीमाहरू रहेका छन्। ध्यानाकर्षण प्रस्तावलाई सदनमा प्राथमिकता, निष्क्रियताको समय सीमामा परिमार्जन, विषय केन्द्रित मन्त्रीको जवाफ र कार्यान्वयनमा जोड, सरकारको जबाफदेहिता सुनिश्चितताका लागि कठोर कानूनी व्यवस्था जस्ता पक्षहरूमा सुधार गर्न सकेमा ध्यानाकर्षण प्रस्ताव सार्वजनिक हितको कुनै पनि विषयलाई कार्यान्वयन गराउने प्रभावकारी माध्यम बन्न सक्ने देखिन्छ। संसदीय अभ्यासमा बेलाबखत प्रयोग भइरहने यस प्रस्तावको मूल अभिप्राय अर्थात् यसका अन्तर्य बारे विश्लेषण सहित प्रकाश पार्ने प्रयत्न गरिएको छ।

उपसचिव, संघीय संसद सचिवालय



## परिचय

सार्वजनिक महत्त्वको कुनै खास विषयमा सम्बन्धित मन्त्रीको ध्यानाकर्षण गराउन र सो विषयमा जवाफ खोज्न संसद सदस्यले ल्याउने प्रस्तावलाई ध्यानाकर्षण प्रस्ताव भनिन्छ। A Calling Attention Motion is a parliamentary tool used by members of the legislature to bring urgent matters of public importance to the attention of the government. It allows members to seek an explanation from the concerned minister on such issues and is an effective way to ensure accountability. कानूनतः कार्यान्वयन हुनु पर्ने विषय कार्यान्वयन नभएको, पालना गरिनु पर्ने नियमको पालना नभएको, महत्त्वपूर्ण सार्वजनिक महत्त्वको विषयमा बेवास्ता भएको वा सार्वजनिक चासोको विषय ओझेलमा परेको पाइएमा त्यस्ता विषयमा सरकारको ध्यानाकर्षण गराई किन त्यसो भइरहेको छ भनी मन्त्रीको जवाफ खोज्न ध्यानाकर्षण प्रस्ताव पेस गरिन्छ। कुनै सदस्यले संसदमा ध्यानाकर्षण प्रस्ताव प्रस्तुत गर्नु भनेको सार्वजनिक महत्त्वको अत्यावश्यक विषयमा सम्बन्धित मन्त्रीको ध्यानाकर्षण गराउनु हो, साथसाथै सो विषयमा आधिकारिक बनाइ संसद मार्फत आम नागरिकको जानकारीका लागि सार्वजनिक गराउनु हो र सरकारलाई सम्बन्धित सम्बन्धित विषयमा उत्तरदायी बनाउनु हो।

ध्यानाकर्षण प्रस्तावलाई मौलिक प्रस्तावको रूपमा लिइन्छ। यस्तो प्रस्तावको स्वतन्त्र अस्तित्व हुने, संसदका सदस्य स्वयंले प्रस्ताव ल्याउन सक्ने र स्वतन्त्र रूपमा सदनको बैठकको कार्यसूचीको विषय समेत बन्न सक्ने भएकोले यसलाई संसदीय मौलिक प्रस्तावहरूमध्येको एउटा महत्त्वपूर्ण प्रस्तावका रूपमा लिइन्छ। यस्तो प्रस्तावमा एउटा ठोस विषय समावेश भएको हुन्छ। यसले सभामा छलफलको माग गर्दछ। सम्बन्धित मन्त्रीले जवाफ पेस गर्नु पर्छ र अन्त्यमा उक्त प्रस्तावको कार्यान्वयनका लागि सभाको निर्देशनको अपेक्षा पनि यस प्रस्तावले गर्दछ।

नेपालको संसदीय अभ्यासमा सार्वजनिक सरोकार तथा चासोका जुनसुकै विषयमा पनि संसद सदस्यले प्रस्ताव तयार गरी सूचना गर्न सक्छन्। यस्ता प्रस्तावहरू संसदमा प्रस्तुत हुने, छलफल हुने, सम्बन्धित मन्त्रीले जवाफ दिने, कार्यपालिकाले कार्यान्वयन गर्ने र संसदीय समितिहरू मार्फत अनुगमन हुने र कार्यान्वयनको प्रगति विवरण लिइने प्रक्रिया अपनाइन्छ। यस्ता प्रस्ताव मार्फत उठाइएका विषयलाई सरकारले कार्यान्वयन गर्नु पर्ने हुनाले सरकारलाई जवाफदेही बनाउने संसदीय औजार (पार्लियामेण्ट्री टुल) को रूपमा समेत लिने गरिन्छ। संसदीय व्यवस्थामा सरकारले संसदलाई विजनेस

दिनु पर्ने भन्ने गरिन्छ। यद्यपि यस्ता प्रस्ताव मार्फत सदस्य स्वयंले विज्ञान सिर्जना गर्न सक्ने हुनाले यस्ता प्रस्तावको संसदीय व्यवस्थामा अलग्गै महत्त्व हुन्छ।

सरकारलाई नियन्त्रण गर्ने विभिन्न संसदीय औजारहरूमध्ये ध्यानाकर्षण प्रस्ताव एउटा महत्त्वपूर्ण औजार हो, जसले सरकारलाई कुनै खास विषयमा जवाफदेही बनाउँछ। तत्कालका खास घटना वा कुनै गम्भीर विषयमा सरकारको ध्यान खिच्न यस्ता प्रस्तावको प्रयोग हुने गर्दछ। नेपाल जस्तो सुशासनका लागि प्रयत्नशील देशमा सरकारलाई खबरदारी गरी नागरिकका अनगन्ती समस्याहरूको सम्बोधन गर्नु पर्ने हुन्छ। त्यस्तो सम्बोधनको लागि संसदमा अन्य संसदीय अभ्यासका अतिरिक्त ध्यानाकर्षण प्रस्तावको समेत भूमिका रहन्छ। संसद र सरकारबीच समन्वयको एउटा महत्त्वपूर्ण साधनका रूपमा समेत यसलाई लिने गरिन्छ।

यस प्रस्तावको महत्त्वपूर्ण पक्ष भनेको प्रस्तावमा एउटा मात्र सवाल उठाउनु पर्ने मान्यता हो। धेरैवटा विषयहरू समावेश भएमा के विषयमा ध्यानाकर्षण गराउन खोजिएको हो भन्ने कुराको अन्यायता रहन्छ। यो ध्यानाकर्षणको मर्म अनुरूप हुँदैन भनिन्छ। अर्थात् के विषयमा मन्त्रीको ध्यानाकर्षण गराउने हो भन्ने कुरा प्रस्तावमा प्रस्ट हुनु पर्छ र त्यस्तो प्रस्तावमा एउटा मात्र विषय समावेश भएको हुनु पर्छ। एउटै प्रस्तावमा धेरै विषयहरू समावेश गरी प्रस्ताव दर्ता गरेको रहेछ भने प्रस्तावमा समावेश भएका विषयमध्ये सबैभन्दा महत्त्वपूर्ण विषय छनोट गरी एउटा विषय मात्र छलफलमा ल्याउने गरी निर्णय गर्ने अधिकार सभामुखलाई रहन्छ या सभामुखले त्यस्तो प्रस्तावका प्रस्तावकलाई प्रस्तावमा परिमार्जन गरी ल्याउन निर्देशन दिन पनि सक्छन्। भारतको संसदको दुवै सभाका सभामुख वा सभाध्यक्षलाई प्रस्तावमा समावेश भएका विषयमध्ये सबैभन्दा महत्त्वपूर्ण विषय छनोट गरी एउटा मात्र विषय छलफलमा ल्याउने अधिकार सुरक्षित रहेको पाइन्छ।

## ध्यानाकर्षण प्रस्तावको ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

ध्यानाकर्षण प्रस्तावको विकास भारतबाट भएको पाइन्छ। भारतको संसदमा सन् १९५४ मा पहिलो पटक ध्यानाकर्षण प्रस्तावलाई प्रयोगमा ल्याइएको थियो। हाल विश्वका धेरै संसदीय लोकतान्त्रिक मुलुकहरूमा समेत यसको प्रयोग भएको पाइन्छ। वि.स. २०१६ को नेपालको पहिलो संसदमा गैरसरकारी कार्य अन्तर्गत सङ्कल्प मार्फत सरकारलाई ध्यानाकर्षण गराउने व्यवस्था बाहेक ध्यानाकर्षण प्रस्तावकै नामबाट अभ्यास भएको भने पाइँदैन। नेपालमा पहिलो पटक ध्यानाकर्षण

प्रस्तावको अभ्यास पञ्चायत कालमा भएको पाइन्छ। त्यसपछिका सबै संसदहरूमा ध्यानाकर्षण प्रस्तावको माध्यमबाट सरकारलाई उत्तरदायी बनाउने अभ्यासले निरन्तरता पाएको देखिन्छ।

राष्ट्रिय पञ्चायतमा “ध्यान आकर्षणको प्रश्न” भन्ने नियम अन्तर्गत ध्यानाकर्षण प्रस्तावको व्यवस्था गरिएको थियो। उक्त व्यवस्था अन्तर्गत “कुनै सदस्यले अध्यक्षको पूर्वस्वीकृति लिई अत्यन्त जरूरी सार्वजनिक महत्त्वको विषयमाथि दैनिक प्रश्नोत्तरपछि अन्य निर्धारित कार्यक्रम प्रारम्भ हुनुभन्दा पहिले सम्बन्धित मन्त्रीको ध्यानाकर्षण गर्न सक्ने र ध्यानाकर्षणको प्रश्न उठाउँदा एकजना सदस्यले मात्र उठाउन पाउने, ध्यानाकर्षणको सम्बन्धमा तत्काल बैठकमा जवाफ दिन सम्बन्धित मन्त्रीलाई बाध्यता नहुने, तर ध्यानाकर्षणको सम्बन्धमा जवाफ दिने सम्बन्धित मन्त्रीले ध्यानाकर्षणको सम्बन्धमा वक्तव्य दिएपछि त्यसमाथि कुनै छलफल नहुने, एउटा बैठकमा दुईभन्दा बढी ध्यानाकर्षणको प्रश्न उठाउन नपाइने” व्यवस्था थियो।

त्यसैगरी बहुदलीय व्यवस्थाको पुनर्बहाली भए पश्चात् २०४८ मा गठन भएको संसदमा यसलाई निरन्तरता दिएको पाइन्छ। तत्कालीन संसदका दुवै सभा अर्थात् प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभामा ध्यानाकर्षण प्रस्तावको व्यवस्था थियो। दुवै सभाका नियमावलीमा “कुनै सदस्यले सभामुख वा अध्यक्षको पूर्वस्वीकृति लिई सार्वजनिक महत्त्वको विषयमाथि सम्बन्धित मन्त्रीको ध्यानाकर्षण गर्न सक्ने, मन्त्रीले चाहेमा तत्काल बैठकमा जवाफ दिन वा कुनै अर्को दिन जवाफ दिनका लागि समय माग गर्न सक्ने, मन्त्रीले जवाफ दिएपछि त्यसमाथि थप छलफल नगरिने तर प्रस्तावमा नाम भएका सदस्यले स्पष्टीकरण माग गर्न सक्ने र मन्त्रीद्वारा अन्त्यमा जवाफ दिइने, एउटा ध्यानाकर्षणमा तीनजनाभन्दा बढी सदस्यको नाम समावेश गर्न नमिल्ने, एउटा बैठकमा एकजना सदस्यले एक पटक मात्र ध्यानाकर्षण गर्न पाउने, एउटा बैठकमा दुई पटकभन्दा बढी ध्यानाकर्षण गर्न नपाइने” जस्ता प्रावधानहरू समावेश गरिएका थिए।

२०४८ सालको नियमावलीलाई खारेज गर्दै २०५४ सालमा निर्माण भएको प्रतिनिधि सभा नियमावली र राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०५५ मा २०४८ कै व्यवस्थालाई हुबहु कायम राखी ध्यानाकर्षण प्रस्तावको अभ्यास भएको पाइन्छ। यद्यपि राष्ट्रिय सभामा भने केही थप प्रावधानको व्यवस्था भएको थियो। त्यस्ता प्रावधान अन्तर्गत ध्यानाकर्षण प्रस्तावमाथि छलफलका लागि दिन र समय तोक्दा अध्यक्षले सम्बन्धित मन्त्रीसँग परामर्श गर्नु पर्ने, एक दिन अगावै सूचना दिनु पर्ने र अध्यक्षले उचित देखेमा ध्यानाकर्षणको विषयलाई सारांशमा फरक नपर्ने गरी संशोधन गर्न सक्ने जस्ता विषयहरू समावेश भएको पाइन्छ।

त्यसैगरी प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०६३, व्यवस्थापिका-संसद नियमावली, २०६३ र रूपान्तरित व्यवस्थापिका-संसदले बनाएको व्यवस्थापिका-संसद नियमावली, २०७३ मा समेत प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०५४ मा भएको व्यवस्था बमोजिमकै प्रावधानहरू समावेश भएको पाइन्छ। व्यवस्थापिका-संसददेखि भने छलफल हुने दिन दुईभन्दा बढी ध्यानाकर्षण प्रस्तावको सूचना प्राप्त हुन आएमा गोला प्रथाबाट छनौट गरेर दुईवटा मात्र कार्यसूचीमा समावेश गरिने व्यवस्था गरिएको पाइन्छ।

संविधान सभाको समयमा बनेका संविधान सभा (व्यवस्थापिका-संसदको कार्य सञ्चालन) नियमावली, २०६५ र संविधान सभा (व्यवस्थापिका-संसदको कार्य सञ्चालन) नियमावली, २०७० ले समेत साबिककै प्रावधान अनुरूपको ध्यानाकर्षण प्रस्तावको व्यवस्थालाई निरन्तरता दिएको देखिन्छ।

नेपालको संविधान अन्तर्गत २०७४ देखि क्रियाशील भएको संघीय संसदका दुवै सभाले २०७५ मा निर्माण गरेका नियमावलीहरूमा ध्यानाकर्षण प्रस्तावलाई कायम राख्दै विगतका नियमावलीहरूमा भएको व्यवस्था अनुरूप नै यसको व्यवस्था गरेको पाइन्छ। प्रतिनिधि सभाको दोस्रो कार्यकालको प्रारम्भमा निर्माण भएको प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७९ मा साबिककै व्यवस्था छ तर राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ माथि २०८० मा भएको दोस्रो संशोधनले भने साबिकको व्यवस्थामा परिमार्जन गर्दै ध्यानाकर्षण प्रस्तावलाई थप स्पष्टता सहित प्रभावकारी बनाउने प्रयास गरेको पाइन्छ।

## ध्यानाकर्षण प्रस्तावको संवैधानिक तथा कानूनी आधार

सामान्यतया: संसदको प्रमुख काम विधि निर्माण र संसदीय निगरानी हो। संसदीय प्रणाली अपनाउने मुलुकहरूमा सरकारको निर्माण र विघटन समेत संसदबाटै हुन्छ। अन्तर्राष्ट्रिय मान्यता र अभ्यास बमोजिम संसदले सरकारका काम कारबाहीको निगरानी गरी सुशासन कायम गराउन पहल गरेको हुन्छ। शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्त बमोजिम संसदले सरकारलाई नियन्त्रण गर्ने गर्छ। सरकारलाई आवश्यक पर्ने कानूनको निर्माण गर्ने र कानून बमोजिम सरकारका संयन्त्र क्रियाशील भई कार्य गरिरहेका छन् वा छैनन् वा के कसरी काम भइरहेको छ भन्ने कुराको संसदीय अनुगमन गर्ने कार्य संसदको भएकाले सरकारका गतिविधि र क्रियाकलापमाथि संसदले जहिल्यै पनि प्रश्न गरिरहन्छ। यस्ता प्रश्न गर्ने विभिन्न माध्यमहरू हुन्छन्, जसमध्ये यो पनि एक हो।

संविधानले प्रधानमन्त्री र मन्त्री सामूहिक रूपमा र मन्त्री मन्त्रालयको कामको लागि व्यक्तिगत रूपमा संघीय संसदप्रति उत्तरदायी हुने व्यवस्था गरेको छ। सरकारलाई संसदप्रति उत्तरदायी गराउने यस प्रकारको संवैधानिक व्यवस्थाले सरकार संसद मार्फत जनता समक्ष उत्तरदायी र जवाफदेही बनाउने आधार सुनिश्चित गरेको छ। यस्तो व्यवस्थालाई व्यावहारिक रूपमा कार्यान्वयन गराउने माध्यम भनेको संसदीय नियमावली हो। हरेक देशका संसदका आफ्ना नियमावलीहरूमा संसदीय निगरानीका आधार र तरिकाहरू निश्चित गरेको हुन्छ। संविधानले संसदलाई आफ्नो नियमावली बनाउने अधिकार सुनिश्चित गरेको हुन्छ। नेपालको संविधानको धारा १०४ मा संघीय संसदको प्रत्येक सदनले आफ्नो कार्य सञ्चालन गर्न, बैठकको सुव्यवस्था कायम राख्न वा सदन र समितिको कार्यविधि नियमित गर्न नियमावली बनाउने व्यवस्था गरेको छ। यसै व्यवस्था बमोजिम संघीय संसद अन्तर्गत प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७९ र राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ निर्माण भई लागू भएका छन्। दुवै सभाका नियमावलीहरूमा संसदीय निगरानीका विभिन्न उपकरणहरूको व्यवस्था गरिएका छन्, जसमध्ये ध्यानाकर्षण प्रस्ताव एक हो।

## ध्यानाकर्षण प्रस्तावको उद्देश्य र महत्त्व

संसदीय निगरानी प्रक्रिया अन्तर्गत सार्वजनिक महत्त्वका विषयहरू उठान गर्ने महत्त्वपूर्ण औजार संसदीय प्रस्ताव हो। संसदीय प्रस्तावका विभिन्न प्रकारहरूमध्ये ध्यानाकर्षण प्रस्ताव एउटा हो। ध्यानाकर्षण प्रस्तावको मुख्य उद्देश्य जनताका सरोकारका सवालहरूमा सरकारको ध्यानाकर्षण गराउनु हो। यसको माध्यमबाट सांसदहरूले जनताबाट प्राप्त गुनासा तथा अपेक्षाहरूलाई संसदमा उठाएर सरकारलाई त्यस्ता विषयको कार्यान्वयन माग गर्छन्। ध्यानाकर्षण प्रस्तावले देशको लोकतान्त्रिक व्यवस्थालाई मजबुत बनाउन महत्त्वपूर्ण भूमिका खेल्छ। यसले एकातिर जनताका सरोकार र चासोका सार्वजनिक हितका विषयलाई उजागर गरी जनताको भरोसाको टेवा दिन्छ भने अर्कोतिर प्रस्ताव मार्फत उठाइएका विषयलाई तत्काल कदम चाल्न दबाव सिर्जना गरी सरकालाई जनउत्तरदायी बनाउन मद्दत गर्छ। त्यसैगरी यसले सार्वजनिक महत्त्वका विषयमा सरकारका संयन्त्र वा निकायमा रहेका कुनै पनि कमी कमजोरीउपर ध्यानाकर्षण गराइ सुधार गराउने एउटा महत्त्वपूर्ण अवसर प्रदान गर्छ। ध्यानाकर्षण प्रस्ताव संसद र सरकारबीचको पारस्परिक संवाद तथा समन्वयको एक सशक्त माध्यम हो। संसदमा उठाइएका सवालहरूले सार्वजनिक महत्त्वका मुद्दाहरूमा सरकारको ध्यान खिच्न सक्ने र समस्याको समाधान गर्न दबाव सिर्जना गर्ने माध्यमको रूपमा यसलाई लिन सकिन्छ।

## ध्यानाकर्षण प्रस्तावका चरण

ध्यानाकर्षण प्रस्तावको प्रक्रिया अन्य प्रस्तावहरूको जस्तै सरल र सिलसिलाबद्ध हुन्छ। यसको दतदिखि सभामा हुने छलफल र त्यसपछिका विभिन्न क्रियाकलापलाई देहाय बमोजिम तीनवटा चरणमा समेट्ने गरी वर्गीकरण गरिएको छः-

- **प्रारम्भिक चरण:** कुनै सदस्यले सार्वजनिक महत्त्वको कुनै खास विषयमा सम्बन्धित मन्त्रीको ध्यानाकर्षण गराउन चाहेमा सोको सूचना लिखित रूपमा वा विद्युतीय माध्यमबाट सचिवलाई दिनु पर्छ। यस्तो सूचना प्रतिनिधि सभामा एक दिन र राष्ट्रिय सभामा पाँच दिन अगावै दिनु पर्ने व्यवस्था छ। सचिवलाई प्राप्त उक्त प्रस्ताव सभाध्यक्षको जानकारीका लागि पेस गरिन्छ। सभाध्यक्षबाट स्वीकृत भएको प्रस्ताव मन्त्रीको जानकारीका लागि लेखी पठाइन्छ। मन्त्रीसँग समेत आफ्ना संयन्त्र मार्फत समन्वय गरी सभाध्यक्षले तोकेको दिन सभाको बैठकको कार्यसूचीमा प्रस्तावलाई समावेश गरिन्छ। कुनै दिनको लागि दुईवटाभन्दा बढी ध्यानाकर्षण प्रस्तावको सूचना सभाध्यक्षबाट स्वीकृत भएमा दर्ताक्रमानुसार दुईवटा मात्र कार्यसूचीमा समावेश गरिन्छ। बाँकी प्रस्तावलाई अर्को कुनै बैठकको कार्यसूचीमा समावेश गरिन्छ। कतिपय अवस्थामा कार्यव्यवस्था परामर्श समितिको परामर्शका आधारमा सभाध्यक्षले प्रस्तावलाई छलफलमा लैजाने कि नलैजाने भन्ने कुराको निर्णय लिने अभ्यास गरेको पनि पाइन्छ।
- **सभाको चरण:** ध्यानाकर्षण प्रस्ताव कार्यसूचीमा समावेश भएको दिन अर्थात् सभाको बैठकमा प्रस्तावमाथि छलफल हुने दिन प्रस्तावका प्रस्तावक सदस्यले सभाको बैठकमा प्रस्ताव प्रस्तुत गरी प्रस्तावको विषय बारे सम्बन्धित मन्त्रीको ध्यानाकर्षण गराउनु पर्छ। एउटा बैठकमा एकजना सदस्यले एउटाभन्दा बढी ध्यानाकर्षण प्रस्ताव पेस गर्न नपाउने व्यवस्था छ। प्रस्तावक सदस्यले सम्बन्धित मन्त्रीको ध्यानाकर्षणको लागि सभामा प्रस्ताव पेस गरेपछि प्रस्तावमा उल्लेख भएका समर्थक सदस्यले समर्थनमा बोल्ने समय पाउँछन्। यसपछि सभाका अन्य सदस्यले समेत छलफलमा भाग लिन सक्छन्। छलफलको अन्त्यमा मन्त्रीले जवाफ दिनु पर्छ। मन्त्रीले दिएको जवाफमा चित्त नबुझी थप स्पष्ट हुन चाहेमा प्रस्तावक, समर्थक र छलफलमा भाग लिने सदस्यले मात्र प्रस्तावको विषय र मन्त्रीको जवाफको सीमाभित्र रही एक पटक स्पष्टीकरण माग गर्न सक्छन्। सदस्यले स्पष्टीकरण माग गरेमा त्यस्ता विषयमा मात्र मन्त्रीले पुनः स्पष्ट पार्नु पर्छ। अन्त्यमा उक्त प्रस्तावलाई सभाको निर्णयार्थ प्रस्तुत

गरिन्छ र बहुमतबाट निर्णय हुन्छ। सभाले निर्णय गरेमा त्यस्तो प्रस्तावको कार्यान्वयनका सम्बन्धमा सभाबाट थप निर्देशन समेत हुन सक्छ। कतिपय प्रस्तावको कार्यान्वयनको अनुगमनका लागि सभाले सम्बन्धित विषय हेर्ने समितिलाई निर्देशन समेत दिन सक्छ।

- **सभामा छलफल समाप्तिपछिको चरण:** सभामा छलफल समाप्त भएपछि त्यस्तो प्रस्ताव कार्यान्वयनका लागि सभाको सचिवद्वारा नेपाल सरकारको सम्बन्धित मन्त्रीलाई लेखी पठाइन्छ। राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ मा भएको दोस्रो संशोधनले भने त्यस्तो प्रस्तावको कार्यान्वयनको प्रगति विवरण समेत सभामा पठाउने व्यवस्था गरेको छ। ध्यानाकर्षण प्रस्तावको कार्यान्वयनको प्रगति विवरण सम्बन्धित मन्त्रीले हरेक वर्षको असार मसान्त र पुस मसान्तभित्र सभाको सचिव मार्फत सभामा पठाउने व्यवस्था छ। सभा अन्तर्गतको सम्बन्धित विषय हेर्ने समितिले यस्तो प्रस्तावमा उल्लेख भएको विषय र सो सम्बन्धमा मन्त्रीले सभामा व्यक्त गरेका प्रतिबद्धताको विषय समेत कार्यान्वयन भए नभएको अनुगमन गरी सभामा प्रतिवेदन पेस गर्दछन्। कतिपय अवस्थामा सरकारी आश्वासनको रूपमा यसलाई लिएर सरकारी आश्वासन सम्बन्धी विषय हेर्ने समितिले समेत अनुगमन गर्ने प्रचलन छ।

## नेपालमा ध्यानाकर्षण प्रस्तावको उपयोग

नेपालमा खासगरी जनताको स्वास्थ्य समस्या, प्राकृतिक प्रकोप, महामारी, शिक्षा, स्वास्थ्य, कृषि, पूर्वाधार, विपद् व्यवस्थापन, राष्ट्रिय सुरक्षा, वातावरण संरक्षण, प्लास्टिक झोलाको प्रतिबन्ध, महिला हिंसा, कोरोना भाइरसको रोकथाम तथा नियन्त्रण, बालबालिकाको सुरक्षा लगायतका विभिन्न विषयमा सांसदहरूले ध्यानाकर्षण प्रस्ताव मार्फत सरकारको जवाफदेहिता खोजेको पाइन्छ। संसदमा पेस हुने ध्यानाकर्षण प्रस्तावहरूले सरकारलाई तुरुन्त कार्य गर्न बाध्य बनाउँछ। सरकारलाई जवाफदेही र उत्तरदायी भई नागरिकका सरोकारका विषयमा कार्य गर्न निर्देशित गर्ने भएकोले यसलाई सदस्यहरूले प्रभावकारी औजारको रूपमा उपयोग गरेको पाइन्छ।

## ध्यानाकर्षण प्रस्तावका चुनौती

सरकारलाई संसद मार्फत जनताप्रति उत्तरदायी बनाउने प्रभावकारी उपकरणको रूपमा लिइने ध्यानाकर्षण प्रस्तावको महत्त्व धेरै नै भए पनि यसका केही सीमितता रहेका छन्। एउटा अधिवेशनमा दर्ता भएको प्रस्तावले छलफल लागि समय पाउन सकेन भने त्यस्तो प्रस्ताव अधिवेशन अन्त्य भएसँगै निष्क्रिय हुन्छ। प्रस्तावक सदस्यले सम्बन्धित मन्त्री, सभाध्यक्षसँग प्रभावकारी रूपमा समन्वय गर्न

नसकेमा र आफ्नो प्रस्तावको खोजी नगरे कतिपय अवस्थामा प्रस्ताव कार्यसूचीमा समावेश हुन समेत समय लाग्न सक्छ वा समावेश नहुन पनि सक्छ। प्रस्तावलाई अगाडि बढाउने वा प्रस्तावका विषय कार्यान्वयनका लागि सभाबाट निर्देशन गराउने विषयमा समेत प्रस्तावक सदस्यको सभाध्यक्ष र सम्बन्धित कार्य व्यवस्था महाशाखा/शाखा सम्बद्ध कर्मचारीसँगको समन्वय पनि उत्तिकै महत्त्वपूर्ण हुन्छ। सरकार र संसदबीचको सम्बन्ध कमजोर भएको अवस्थामा प्रस्ताव प्रक्रियामा नजान पनि सक्छ। समर्थक सहित वा रहित ध्यानाकर्षण प्रस्ताव दर्ता हुन सक्ने अभ्यास भएकोले यसलाई सरकारद्वारा गम्भीर रूपमा नलिइने र छलफललाई आलटाल गरी समय लम्ब्याउने वा टार्ने प्रयास पनि हुन सक्छ। सरकार तयार भए पनि ढिलो मात्र जवाफका लागि तयार हुन सक्ने अवस्था पनि त्यत्तिकै रहन्छ। कतिपय अवस्थामा ध्यानाकर्षण प्रस्तावलाई औपचारिकता दिने मात्र गरेको पनि अनुभव छ। कतिपय अवस्थामा सांसदहरूले प्रस्तावलाई उचित उद्देश्यका लागि प्रयोग नगरेको भन्ने आलोचना पनि हुने गरेको पाइन्छ। संसदीय मूल्य, मान्यता बारे जानकारी नराखे कार्यपालिकाका कतिपय कर्मचारीका कारण कार्यान्वयनको चरणमा हुने बेवास्ताले यदाकदा प्रस्तावको औचित्यमाथि नै प्रश्न उठ्ने गरेको पनि पाइन्छ। अन्तर्राष्ट्रिय अभ्याससँग तुलना गर्दा नेपालमा यसको प्रभावकारिता तुलनात्मक रूपमा कम देखिन्छ। अन्य देशहरूमा प्रस्तावका सम्बन्धमा मन्त्रीबाट अझ बढी जवाफदेहिता सुनिश्चित गर्न कठोर कानूनी व्यवस्था भएको भए तापनि नेपालमा सरल प्रकृतिको प्रावधान एवं अभ्यास भएको कारण मन्त्रीहरू उत्तरदायी नभएको भन्ने आरोप समेत लाग्ने गरेको पाइन्छ।

## निष्कर्ष

भारतबाट विकसित हुँदै अन्य देशहरूमा समेत अभ्यासमा रहेको ध्यानाकर्षण प्रस्ताव नेपालमा पञ्चायत कालदेखि सुरु भएको पाइन्छ। आम चासोका सार्वजनिक हितका विषयमा सरकारलाई ध्यानाकर्षण गराई नागरिकमैत्री र जनउत्तरदायी शासनको प्रवर्द्धन गर्न प्रभावशाली संसदीय औजारको रूपमा ध्यानाकर्षण प्रस्तावको प्रयोग हुँदै आएको पाइन्छ। यसले जनताका समस्याहरूलाई प्रत्यक्ष रूपमा सम्बोधन गर्ने, सरकारलाई उत्तरदायी बनाउने र जवाफदेहिता सुनिश्चित गर्ने भूमिका खेल्छ। यसको प्रभावकारिता सभाको प्राथमिकतामा पर्नुमा र प्रस्तोताको प्रस्तुति शैलीमा पनि निर्भर हुन्छ।

विश्वव्यापी रूपमै सुशासनलाई गन्तव्यको रूपमा लिइएको हुँदा जनउत्तरदायी र जवाफदेही शासन प्रणाली स्थापनामा ध्यानाकर्षण प्रस्तावको अझ महत्त्वपूर्ण स्थान रहेको हुन्छ। यसका केही चुनौतीहरू समेत रहेको सन्दर्भमा ध्यानाकर्षण प्रस्तावलाई सदनमा प्राथमिकता, निष्क्रियताको समय



सीमामा परिमार्जन, विषयकेन्द्रित मन्त्रीको जवाफ र कार्यान्वयनमा जोड दिई यसको प्रभावकारिता बढाउन सकिन्छ। अन्य देशहरूमा यसलाई अझ बढी जवाफदेहिता सुनिश्चित गर्न समय सीमा र कठोर कानूनी व्यवस्थाहरू गरेको पाइन्छ। नेपालले पनि यी देशहरूको अभ्यासलाई अध्ययन गरी प्रस्तावको कार्यान्वयनप्रति सरकारलाई उत्तरदायी बनाउने मजबुत कानूनी प्रबन्ध र अनुगमन सम्बन्धी प्रभावकारी संयन्त्र बनाउनु आवश्यक देखिन्छ।

## सन्दर्भ सामग्री

घिमिरे, ध्रुवप्रसाद (२०७७), *संसदीय प्रस्तावको प्रभावकारिता: चुनौती र सम्भावना*, संघीय संसद सेवा स्मारिका, २०८०, काठमाडौं: संघीय संसद सचिवालय।

धमला, दशरथ (२०८०), *संसदीय प्रस्ताव: विद्यमान व्यवस्था र प्रक्रिया*, संघीय संसद सेवा स्मारिका, २०८०, काठमाडौं: संघीय संसद सचिवालय।

कानून किताब व्यवस्थापन समिति, (२०७२), *नेपालको संविधान*, काठमाडौं: कानून, न्याय तथा संसदीयम मामिला मन्त्रालय।

नेपाल गजेट (२०१६), *प्रतिनिधि सभा नियमावली*, २०१६, काठमाडौं: कानून मन्त्रालय।

राष्ट्रिय पञ्चायत सचिवालय, (२०४०), *राष्ट्रिय पञ्चायत नियमावली*, २०४०, काठमाडौं: राष्ट्रिय पञ्चायत सचिवालय।

कानून किताब व्यवस्थापन समिति, (२०४८), *प्रतिनिधि सभा नियमावली*, २०४८, *राष्ट्रिय सभा नियमावली*, २०४८ र *संसदको संयुक्त बैठक र संयुक्त समिति (कार्यसञ्चालन) नियमावली*, २०४८ काठमाडौं: कानून, न्याय तथा संसदीयम मामिला मन्त्रालय।

संसद सचिवालय, (२०५४), *प्रतिनिधि सभा नियमावली*, २०५४, काठमाडौं: संसद सचिवालय।

संसद सचिवालय, (२०५५), *राष्ट्रिय सभा नियमावली*, २०५५, काठमाडौं: संसद सचिवालय।

व्यवस्थापिका-संसद सचिवालय, (२०६३), *प्रतिनिधि सभा नियमावली*, २०६३, काठमाडौं: व्यवस्थापिका-संसद सचिवालय।

व्यवस्थापिका-संसद सचिवालय, (२०७३), *व्यवस्थापिका-संसद नियमावली*, २०७३, काठमाडौं: व्यवस्थापिका-संसद सचिवालय।

व्यवस्थापिका-संसद सचिवालय, (२०६५), संविधान सभा (व्यवस्थापिका-संसदको कार्य सञ्चालन) नियमावली, २०६५। काठमाडौं: व्यवस्थापिका-संसद सचिवालय।

व्यवस्थापिका-संसद सचिवालय, (२०७०), संविधान सभा (व्यवस्थापिका-संसदको कार्य सञ्चालन) नियमावली, २०७०। काठमाडौं: व्यवस्थापिका-संसद सचिवालय।

व्यवस्थापिका-संसद सचिवालय, (२०७३), व्यवस्थापिका-संसद नियमावली, २०७३। काठमाडौं: व्यवस्थापिका-संसद सचिवालय।

संघीय संसद सचिवालय, (२०७५), प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५, काठमाडौं: संघीय संसद सचिवालय।

संघीय संसद सचिवालय, (२०७५), राष्ट्रिय सभा (दोस्रो संशोधन) नियमावली, २०७५, काठमाडौं: संघीय संसद सचिवालय।

संघीय संसद सचिवालय, (२०७९), प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७९, काठमाडौं: संघीय संसद सचिवालय।

Narain, Y. (2005, February). *Calling attention*. New Delhi: Secretary-General.

Ministry of Parliamentary Affairs. (2018). *Manual of parliamentary procedures in the Government of India*. New Delhi: Government of India.

<https://byjus.com/current-affairs/calling-attention-motion/>

[https://cms.rajyasabha.nic.in/UploadedFiles/Procedure/PracticeAndProcedure/English/8/calling\\_attention.pdf](https://cms.rajyasabha.nic.in/UploadedFiles/Procedure/PracticeAndProcedure/English/8/calling_attention.pdf)

<https://testbook.com/static-gk/calling-attention-motion>



# हाम्रो संसद र यसको प्रभावकारिता

देवराज घिमिरे

## कार्यकारी सारांश

बलियो र प्रभावकारी संसद लोकतन्त्रको आधारशीला हो। त्यसैले संसदलाई लोकतन्त्रको मन्दिरका रूपमा पनि लिइन्छ। लोकतान्त्रिक संसदको आधारभूत चरित्र भनेको पारदर्शी, जनउत्तरदायी र समावेशी आवाजलाई प्रतिनिधित्व गर्ने हो। जनतामा तत्काल कायम रहेको अभिमतलाई संसदीय वैध प्रक्रियाबाट राज्यका नीति, कानून एवं प्रथमिकतामा पार्नु र सरकार वा राज्य संयन्त्रप्रति अपनत्व सिर्जना गराउनुले संसदको औचित्य पुष्टि गर्दछ।

संविधानले निर्दिष्ट गरेका सिद्धान्त र मान्यताको आधारमा नेपालको संसदीय व्यवस्थालाई बलियो बनाउने दायित्व हामी सबैको हो। कानून निर्माण प्रक्रियामा सुधार तथा जनप्रतिनिधिको क्रियाशीलताले संसद र संसदीय प्रक्रियामा देखिएका कमी कमजोरीलाई सुधार गर्नुका साथै संसदीय अभ्यास र सांसदहरूको क्षमता विकासमा समेत संसद प्रभावकारी हुनु अपरिहार्य छ। वर्तमान विधमा आफ्नो उपस्थितिलाई बलियो बनाउँदै संसदीय कुटनीति प्रवर्द्धन, संसदीय अभ्यासका नवीनतम औजारहरूको उपयोग र अनुशरण एवं अनुसन्धान र प्रमाणमा आधारित रही कार्य गर्ने सशक्त संसद सचिवालय प्रभावकारी संसदका लागि अपरिहार्य छ।

प्रमुख शब्दावली: संघीय संसद, संसदीय प्रभावकारिता, संसदीय अभ्यास

## नेपालको संसदीय विकास

नेपालको संसदीय इतिहास अन्य मुलुकहरूको तुलनामा धेरै लामो छैन। पहिलो संविधान नेपाल सरकार वैधानिक कानून, २००४ ले भारदारी सभा र राष्ट्र सभा गरी दुई सदन सहितको संसदको व्यवस्था गरेको थियो। तर, त्यो संविधान नै कार्यान्वयनमा नआएकोले संसद क्रियाशील हुन पाएन। राणा शासनको अन्त्य र प्रजातन्त्र बहालीको पृष्ठभूमिमा बनेको दोस्रो संविधानको उपमा पाएको नेपालको अन्तरिम शासन विधान, २००७ सत्ता परिवर्तनको राजनीतिक घोषणापत्रको रूपमा

सभामुख, प्रतिनिधि सभा।

आएको थियो। २००७ सालको क्रान्तिबाट राणा शासनको अन्त्य गरी प्रजातन्त्रको स्थापना भए पनि संसदको निर्वाचन गर्ने कि संविधान सभाको भन्ने विवादमै ८ वर्ष व्यतित भयो। अन्ततः २०१५ सालमा नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५ जारी भयो। संविधानले प्रतिनिधि सभा र महासभा सहितको संसदको प्रबन्ध गर्‍यो। सोही संविधान बमोजिम आमनिर्वाचन सम्पन्न भई संवत् २०१६ साल असार १६ गते नेपालमा संसदको पहिलो बैठक बसेको दिनदेखि औपचारिक रूपमा संसदीय अभ्यास प्रारम्भ भएको मान्न सकिन्छ। २०१६ सालमा गठित प्रतिनिधि सभा र महासभा सहितको संसदले नेपालको इतिहासमा पहिलो पटक संसदको अभ्यास गरेको थियो। तर, २०१७ साल पुस १ गते उक्त संसदको विघटन भएपश्चात् पञ्चायती व्यवस्था प्रारम्भ भयो। नेपालको संविधान, २०१९ ले व्यवस्थापिकाको रूपमा एक सदनात्मक राष्ट्रिय पञ्चायतको व्यवस्था गर्‍यो। यो राजाको एकछत्र निरङ्कुश शासन व्यवस्था थियो। पञ्चायती व्यवस्था लगभग ३० वर्षसम्म रह्यो।

२०४६ सालको जनआन्दोलनबाट पञ्चायती व्यवस्था अन्त्य गरी प्रजातन्त्रको पुनर्स्थापना भयो। २०४७ साल कार्तिक २३ गते नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ जारी गरियो, जसले श्री ५, प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभा सहितको संसदको परिकल्पना गरी राजालाई समेत संसदको अङ्ग बनायो। यद्यपि २०१५ सालको संसदमा पनि राजा सहितको संसदको प्रबन्ध गरिएको थियो। जनआन्दोलनले परिणाम ल्याएको एक वर्षपछि मुलुकमा पहिलो आमनिर्वाचन २०४८ मा सम्पन्न भयो। २०४७ सालमा जारी भएको संवैधानिक राजतन्त्र सहितको संसदीय व्यवस्था बमोजिम २०४८, २०५१ र २०५६ सालमा आम निर्वाचन सम्पन्न भए। यहीबीचमा तत्कालिन विद्रोही माओवादीले राजा सहितको संसदीय व्यवस्थाका विरुद्ध सशस्त्र संघर्ष गरेको थियो। २०५२ सालबाट सुरु भएको माओवादी सशस्त्र द्वन्द्वका कारण २०५९ सालमा सम्पन्न गर्नु पर्ने स्थानीय निकायको निर्वाचन दलहरूबीचको असमझदारीका कारण सम्पन्न हुन सकेन। तत्कालीन राजा ज्ञानेन्द्रले प्रधानमन्त्रीलाई पदमुक्त गर्दै २०५९ साल असोज १८ गते कार्यकारी अधिकार सम्पूर्ण रूपमा आफ्नो हातमा लिए। यसरी २०५९ देखि २०६३ सम्म संसदविहीनताको अवस्था रह्यो। अन्ततः २०६२/०६३ को जनआन्दोलनले संसदीय व्यवस्था पुनर्स्थापित गर्‍यो। २०६३ वैशाख ११ गते शाही घोषणा मार्फत प्रतिनिधि सभा पुनर्स्थापित भयो।

२०६३ मंसिर ५ गते तत्कालीन विद्रोही शक्तिसँग नेपाल सरकारले विस्तृत शान्ति सम्झौतामा हस्ताक्षर गरेपछि २०६३ माघ १ गते नेपालको अन्तरिम संविधान जारी भयो। संविधानको धारा ४५ अनुसार गठन भएको ३३० सदस्यीय व्यवस्थापिका-संसदमा सशस्त्र विद्रोहबाट आएको तत्कालीन

नेकपा माओवादीका ८३ सदस्य समेत सहभागी भए। उक्त व्यवस्थापिका-संसद निर्वाचनबाट संविधान सभाको गठन नभएसम्म कायम रहने र संविधान सभाले व्यवस्थापिकाको समेत काम गर्ने संविधानको व्यवस्था रहेको थियो। नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ ले मिश्रित निर्वाचन प्रणालीको आधारमा संविधान सभाको निर्वाचन हुने व्यवस्था गरेको थियो। सोही बमोजिम २०६४ चैत २८ गते संविधान सभाको निर्वाचन सम्पन्न भयो। उक्त निर्वाचनले प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणालीबाट २४०, समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीबाट ३३५ र मन्त्रपरिषद्बाट मनोनीत २६ गरी ६०१ जना सदस्य रहेको संविधान सभाको गठन गऱ्यो। आफ्ना जनप्रतिनिधि मार्फत आफ्नो संविधान आफैं लेख्ने २००७ सालदेखिको संविधान सभाको नेपाली जनताको सपना २०६४ सालमा आएर पूरा भएको थियो। यो नेपालको इतिहासको पहिलो संविधान सभा थियो। दुई वर्षको कार्यकाल निश्चित गरिएको संविधान सभाको अवधि पटक-पटक गरेर चार वर्ष पुऱ्याइए पनि संविधान निर्माण हुन भने सकेन। २०६९ साल जेठ १४ गते पहिलो संविधान सभाको कार्यकाल अन्त्य भयो। २०७० साल माघ ८ मा पुनः संविधान सभाको दोस्रो निर्वाचन भयो। सोही निर्वाचनबाट गठित संविधान सभाले २०७२ साल असोज ३ गते वर्तमान नेपालको संविधान जारी गऱ्यो। २०६५ जेठ १५ देखि २०७२ सम्म संविधान सभाले व्यवस्थापिका संसदका रूपमा समेत काम गरेको थियो। यसर्थ यस अवधिमा एकसदनात्मक व्यवस्थापिका कायम रह्यो। संविधान जारी भएपछि संघीय संसदको निर्वाचन नभएसम्मका लागि संविधान सभालाई नै संविधानतः व्यवस्थापिका-संसदमा रूपान्तरण गरिएको थियो। रूपान्तरित व्यवस्थापिका संसदमा पदाधिकारीहरूको निर्वाचन भने पुनः गरिएको थियो।

नेपालको संविधान बमोजिम २०७४ साल मंसिर २८ गते देशभर संघीय संसदको प्रतिनिधि सभाको पहिलो र २०७४ माघ २३ गते राष्ट्रिय सभाको निर्वाचन भयो। संविधान बमोजिम संघमा द्विसदनात्मक संघीय संसद, प्रदेशमा एक सदनात्मक प्रदेश सभा तथा स्थानीय तहमा समेत गाउँ सभा/नगर सभाबाट व्यवस्थापिकीय अभ्यास हुँदै आएको छ। २०७४ मा निर्वाचित पदाधिकारीको पहिलो कार्यकाल सकिएसँगै दोस्रो आम निर्वाचन २०७९ साल मंसिर ४ गते सम्पन्न भएको छ।

## संसदीय प्रभावकारिता

नेपालको राजनीतिक व्यवस्थामा निरन्तर विभिन्न धक्का र उतारचढावका कारण संसदीय प्रणालीले अविच्छिन्न अभ्यास गर्ने, समृद्ध हुने र सुदृढ बन्ने मौका पाएन। संसद अविच्छिन्न र जनप्रतिनिधिको जीवन्त अभ्यास गर्ने थलो हो। संसदीय प्रक्रियामा भएका कमी कमजोरीलाई सुधार

गर्दै, समृद्ध बनाउँदै संसदप्रति जनताको आस्था र विश्वासलाई उचाईमा पुऱ्याउने दायित्व अहिले संघीय संसदमा छ। नेपाली विशेषतामा आधारित संसदीय व्यवस्थालाई प्रभावकारी बनाउन संसदीय र प्रशासनिक कामका सम्बन्धमा बहसको आवश्यकता अनुभूत भएको छ। केही सवाललाई यहाँ प्रस्तुत गरिएको छ।

## सशक्त संघीय संसद सचिवालय

संघीय संसद सचिवालय नेपालको संसदको प्रशासनिक, व्यवस्थापकीय र प्राविधिक कार्यसञ्चालन गर्ने निकाय हो। नेपालको संसदीय प्रणालीको विकाससँग सचिवालयको अन्योन्याश्रित सम्बन्ध रहेको छ। संसदीय प्रणालीमा सचिवालय मानव शरीरको मुटु जस्तै हो। नेपालको संविधानको धारा १०७ बमोजिम संघीय संसदको काम कारवाही सञ्चालन तथा व्यवस्थापन गर्न संघीय संसद सचिवालय रहने उल्लेख छ। त्यस्तै धारा १०६ मा संघीय संसदको महासचिव, प्रतिनिधि सभाको सचिव र राष्ट्रिय सभाको सचिवको नियुक्ति सम्बन्धी प्रबन्ध छ।

२०१० सालमा सल्लाहकार सभा सचिवालयको रूपमा स्थापना भएको सचिवालय २०१६ सालमा संसद सचिवालय, २०१९ सालमा राष्ट्रिय पञ्चायत सचिवालय, २०४८ सालमा संसद सचिवालय, २०६३ सालमा व्यवस्थापिका संसद सचिवालय र २०७२ सालपछि संघीय संसद सचिवालयका रूपमा अविच्छिन्न रहेको छ। यस सचिवालयको मुख्य जिम्मेवारी संघीय संसदलाई प्रशासनिक सहजीकरण गर्नु हो।

संसद सचिवालयलाई अझै व्यावसायिक र विशिष्टीकरण गरी व्यवस्थित गर्न २०५८ सालमा विशिष्टीकृत सेवाको रूपमा संसद सेवाको गठन गरिएको थियो। संघीय संसद सचिवालय सम्बन्धी ऐन, २०५८ बमोजिम सञ्चालन हुने गरी गठन भएको संसद सेवा हाल संघीय संसद सचिवालय सम्बन्धी ऐन, २०६४ बमोजिम सञ्चालित छ। स्थापनाका सात दशक र अलग सेवाका रूपमा २३ वर्ष बिताएको संघीय संसद सचिवालयलाई बलियो, आकर्षक र पर्याप्त विशेषता सहितको सेवा बनाउने पहल र प्रयत्न हुन जरुरी छ। संसद सेवालालाई बलियो बनाउन वर्तमान संघीय संसदको नेतृत्वसँगै सरकार र सरोकारवाला सबैको उचित ध्यान पुगनु पर्दछ। संसदलाई व्यवस्थित, बलियो र प्रभावकारी बनाउन संसद प्रशासनको महत्त्वपूर्ण भूमिका रहन्छ। संसदीय काममा जति धेरै सचिवालय प्रशासनको सहयोग तथा कर्मचारीहरूले प्राविधिक तथा व्यवस्थापकीय जिम्मेवारीको कुशलतापूर्वक निर्वाह गर्न

सकछन् उति नै धेरै संसद जिवन्त, सक्रिय र परिणाममुखी हुन जान्छ। त्यसका लागि सचिवालयमा कार्यरत कर्मचारी उत्प्रेरित, व्यावसायिक एवं दक्षतापूर्ण हुनु समेत जरूरी छ।

## कानूनी सल्लाहका लागि “थिङ्क ट्याङ्क”

विधेयक तर्जुमा गर्ने आ-आफ्नै मुलुकका विशिष्ट अभ्यास र व्यवस्था छन्। नेपालमा पनि कानून निर्माण तथा विधि व्यवस्थापनका आफ्नै अभ्यास छन्। धेरै लोकतान्त्रिक मुलुकहरूसँग नेपालको कानून निर्माण प्रक्रिया मिल्दोजुल्दो रहेको छ। लोकतान्त्रिक मुलुकमा ऐन निर्माण गर्ने काम व्यवस्थापिका अर्थात् हामीले बुझ्ने गरेको संसदबाटै हुन्छ। नेपालमा पनि ऐन निर्माणको काम संघीय व्यवस्थापिकाबाट नै गर्ने संवैधानिक व्यवस्था छ। नेपालको संविधानको भाग ८ मा ऐन निर्माण गर्ने कार्य संघीय संसदबाट हुने व्यवस्था छ।

नेपालमा सरकारी विधेयक सरकारका तर्फबाट निर्णय भई पेस गरिन्छ भने गैरसरकारी विधेयक कुनै संसद सदस्यले पेस गर्न सक्दछ। हाम्रो संसदमा पनि यदाकदा विधेयकको उत्पत्तिका सम्बन्धमा बहसहरू हुने गरेका छन्। खासगरी विधेयक तर्जुमा गर्दा नै संसदको प्रत्यक्ष सहभागिताको विषय उठ्ने गरेको छ, जुन तर्कसङ्गत छ। विधेयक पेस भइसकेपछि हुने कारबाहीका प्रक्रिया स्वभाविकरूपमा संसदमा हुन्छ नै तर विधेयक तर्जुमाको अवस्थामा समेत संसदको सहभागिताबारे बहस हुन आवश्यक छ। नेपाल कानून आयोगले जसरी “थिङ्क ट्याङ्क” संस्थाका रूपमा विधेयक तर्जुमा गर्दा सघाइरहेको छ, संसदलाई पनि विधेयक तर्जुमा गर्दा मूलतः सरकारलाई नै सहभागी गराउनु पर्छ भन्ने तर्कलाई सकारात्मक रूपमा लिनु पर्दछ। व्यवस्थापिकालाई विधेयकको मस्यौदा निर्माणमा नै सहभागी गराउने अभ्यास संसदीय लोकतन्त्र भएका कतिपय मुलुकहरूमा देखिन्छ। संसदको अधीनस्थ रहने स्वतन्त्र “थिङ्क ट्याङ्क”ले कानूनको मस्यौदा, नीतिको प्रभाव मूल्याङ्कन र अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यासहरूको अध्ययन जस्ता कार्यमा विशेषज्ञता दिन सक्दछ।

त्यस्तो “थिङ्क ट्याङ्क” ले संसद सदस्यहरूलाई गैरसरकारी विधेयक तयार गर्न र सदस्यहरूमा रहेको भावना बमोजिम संशोधन तयार गर्न सघाउन प्रत्यक्ष परामर्श दिनुका साथै सहज जानकारी हुने गरी “टूलकिट” हरूको समेत विकास गर्न सक्दछ। यसले कानूनी मुद्दाहरूमा गहिरो अनुसन्धान र विश्लेषण गरेर प्रभावकारी नीति निर्माणमा सहयोग पुऱ्याउँछ। कुनै विषयमा सदनमा बहस गर्न वा सरकारलाई प्रश्न गर्न चाहने सदस्यलाई शीघ्र तथ्य तथ्याङ्क सहितको सूचना उपलब्ध गराई सघाउँछ। कानूनका विज्ञ सहितको जनशक्ति, सामाजशास्त्री, आर्थिक प्रणाली सम्बन्धी विज्ञ रहने त्यस्तो “थिङ्क

ट्याङ्क” ले अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यासको अध्ययन गरेर नीति र कानूनको अनुकरणीय मोडल सुझाउँछ, जसले सांसदहरूलाई तुलनात्मक अध्ययनमा आधारित भई निर्णय लिन मद्दत पुऱ्याउँदछ।

संसद आफैंको “थिङ्क ट्याङ्क” भए विधि निर्माता कतिपय सांसदहरूले संसदमा आएको विधेयक कुन अवधारणा र दृष्टिकोणमा आएको हो भन्ने समेत थाहा नपाउने अवस्थाको अन्त्य हुन सक्छ। हामीले वैधानिक व्यवस्था गरेको गैरसरकारी विधेयक मस्यौदा तयारीका लागि समेत सांसदहरूलाई सहजीकरण गर्न सकिन्छ। सैद्धान्तिक रूपमा त्यस्ता “थिङ्क ट्याङ्क” सङ्गठन स्वतन्त्र र स्वायत्त हुनु पर्दछ, कालान्तरमा स्वतन्त्रता र स्वायत्तता प्रदान गर्ने गरी हालका लागि संसदकै मातहतमा “विङ्क” का रूपमा स्थापना गर्न सकियो भने पनि संसदको प्रभावकारिता अभिवृद्धिमा यसले मद्दत पुऱ्याउँदछ।

संघीय संसदका अतिरिक्त प्रदेश सभा र स्थानीय तहमा समेत संविधानले प्रदान गरेको अधिकार बमोजिम विधायिकी अभ्यास भइरहेको सन्दर्भमा “थिङ्क ट्याङ्क” संस्थाको अपरिहार्यता खट्कँदै गएको हुँदा सोतर्फ शीघ्र पहल थाल्नु पर्ने अवस्था छ। स्वायत्त र स्वतन्त्र सङ्गठन बनाउन सकेको खण्डमा प्रदेश सभा र स्थानीय तहका लागि समेत क्षमता विकासका कार्यक्रम सञ्चालन गर्न तथा ज्ञान र सीप हस्तान्तरण गर्न समेत सहज हुने देखिन्छ।

## बजेट प्रणालीमा नीतिगत सुधार

मुलुकको विकास, सामाजिक तथा आर्थिक उन्नतिका लागि नेपाल सरकारले वर्षेनी बजेट निर्माण गर्दछ। बजेट निर्माण कार्य अर्थ मन्त्रालयको नियमित काम भए पनि यो जटिल एवं प्राविधिक कार्य हो। जनताका इच्छा, आकांक्षा, भावना र आवश्यकता समेट्दै सबै क्षेत्रलाई सन्तुलन हुने गरी बजेट निर्माण गरिनु पर्दछ। त्यसैले No taxation without representation भनिन्छ। बजेट मार्फत् नै सरकारले खर्चको प्राथमिकता निर्धारण गर्नुका साथै वित्त नीतिको घोषणा र कार्यान्वयन गर्दछ। बजेटमा संघीय संसदको व्यस्थापिकीय अधिकार छ। संविधानले कुनै पनि सदनमा विधेयक प्रस्तुत गर्न सक्ने तर अर्थ विधेयकलाई प्रतिनिधि सभामा मात्र प्रस्तुत गर्ने व्यवस्था गरेको छ। अर्थात् बजेट पारित गर्ने प्रक्रियामा संसदको विशेषाधिकार छ।

संसदमा बजेटपूर्वका छलफल हतार-हतार हुने, धेरै सुझाव नसमेटिने गरेको सांसदहरूको गुनासो सम्बोधन गर्दै बजेट क्यालेण्डर परिमार्जन गरियो। बजेट निर्माणमा सांसदलाई सहभागितामूलक बनाउन आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको ऐनलाई अध्यादेशबाट संशोधन गरेर सिद्धान्त र प्राथमिकतामाथिको छलफल तीन महिना अघि सार्ने नीतिगत



व्यवस्था समेत गरियो। विश्वमा सरकारले ल्याएको बजेट जस्ताको तस्तै पारित गर्ने र संशोधन सहित पारित गर्ने दुवै खालका अभ्यास छन्। नेपालमा बजेटलाई अझै प्रभावकारी बनाउन अन्य देशको पनि बजेट निर्माण विधि अध्ययन गरेर परिमार्जन गर्नुपर्छ भन्ने मत बलियो हुँदै गएको छ।

सरकारले प्रस्तुत गरेको बजेटमा छलफल गर्ने, जे-जस्तो आयो, त्यही पारित गर्ने कुरा जायज छ कि छैन भन्ने विश्लेषण हुन जरुरी छ। सरकारले नीति तथा कार्यक्रमका आधारमा बजेट ल्याउँछ, सीमाको चापले बदल्न सकिँदैन। प्रणालीमा नै सुधार गरी बजेटलाई बढीभन्दा बढी जनमुखी र सांसदहरूको सुझाव सहित पारित गर्ने बारे नीतिगत सुधार गर्नु पर्छ। त्यसो भयो भने मात्रै संसदको विशेषाधिकार प्रतिविम्बित मात्र हुँदैन बजेट परिणाममुखी बन्नुका साथै बजेटको कार्यान्वयन समेत प्रभावकारी हुन्छ।

## संसदीय बजेट कार्यालय

संसदीय बजेट कार्यालय बारे समय-समयमा बहसहरू हुने गरेका छन्। संघीय संसद र प्रदेश सभासमेत रहेको अनौपचारिक फोरम अन्तरव्यवस्थापिका मञ्च, नेपालको पाल्पा बैठकमा पनि संसदीय बजेट कार्यालय सम्बन्धी निर्णय लिइएको थियो। हाम्रा अभ्यासहरूले पनि संसदीय बजेट कार्यालयको महत्त्व वृद्धि गर्दै लगेको अनुभव भइरहेको छ। संसदीय बजेट कार्यालयको संरचना र नाम जेसुकै भए पनि एक स्वतन्त्र विभागका रूपमा यसले संसदलाई नीति प्रस्ताव र बजेट सम्बन्धी विश्लेषण गर्न सक्दछ। संसदीय बजेट कार्यालय (पीबीओ) अवधारणा संसदमा बजेट निर्माण, समीक्षा र अनुगमनमा सहयोग पुऱ्याउने उद्देश्यले स्थापना गरिने संस्थागत संरचना हो। यसले सांसदहरूलाई बजेट, आर्थिक नीतिहरू र वित्तीय मामिलामा प्राविधिक तथा विश्लेषणात्मक सहयोग प्रदान गर्दछ।

संसदीय बजेट कार्यालय स्थापना गर्ने र त्यहाँ दक्ष एवं अनुभवी जनशक्ति राखेर बजेटको अनुगमन र निगरानी संसदबाट गर्नु पर्दछ। बजेट विनियोजन कसरी भएको छ, विनियोजित बजेट कसरी खर्च भइरहेको छ, कार्यान्वयनमा किन गएन, रकमान्तर र बजेटको प्राथमिकता लगायत विषय अनुगमन गर्ने गरी हेर्ने संसदीय बजेट कार्यालय स्थापना गर्ने नीतिगत व्यवस्था गर्नु पर्दछ। पारदर्शिता र दिगो वित्तीय प्रणालीको लागि संसदको भूमिका बलियो बनाउन बजेट कार्यालय स्थापना सम्बन्धी व्यवस्था संसद सेवा ऐनमा राखिएकै छ, अब प्रभावकारी कार्यान्वयनको भने खाँचो छ।

## संसदीय काममा सरकारको आर्थिक प्रभाव

मुलुकको वित्तीय तथा मौद्रिक क्षेत्रसँग सम्बन्धित सम्पूर्ण गतिविधिहरूको व्यवस्थापन गर्ने दायित्व सरकारको हो। सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापन, वित्तीय व्यवस्थापन, वैदेशिक सहायता व्यवस्थापन, सरकारको अल्पकालीन र दीर्घकालीन खर्च व्यवस्थापन सम्बन्धी काम अर्थ मन्त्रालयले गर्दै आएको छ। संसदीय काममा सरकारको आर्थिक व्ययभार स्वभाविक रूपमा पर्ने नै हुन्छ। संसदको कार्यसम्पादन र प्रभावकारिता धेरै हदसम्म संशाधनहरू र व्यवस्थापनमा निर्भर रहेकाले सरकारले उचित आर्थिक सहयोग गर्न नसकेको खण्डमा संसदको कार्यमा नकारात्मक प्रभाव पर्न सक्छ।

तलब भत्ता बाहेक समितिहरूको काम, संसदीय अनुसन्धान, संसदीय शिक्षा कार्यक्रम, संसदीय प्रणालीलाई आधुनिक बनाउन र कार्यसम्पादनमा सुधार गर्न र क्षमता विकासमा भने बजेटको प्रभाव पर्दै आएको छ। बजेट अभावका कारण संसद र संसदीय समितिको कामको प्रभावकारितामाथि प्रश्न उठ्ने गरेका छन्। संसदलाई कार्यपालिकाको प्रभावबाट बाहिर राख्न संसद सेवालाई अलग बनाइए पनि सरकारको निगरानी गर्ने निकायका रूपमा रहेको व्यवस्थापिकाको सचिवालयले पर्याप्त बजेट र स्रोतहरूको चुनौती निरन्तर व्यहोरिरहेको यथार्थ हाम्रो सामु छ।

बजेटका कारण संसदको निगरानी र अनुगमनको भूमिका कमजोर हुँदै गएकोले पनि संसदीय समितिका कामहरू प्रभावित भएको यथार्थ हो। संसदको प्रभावकारिता मूलतः संसदीय समितिका कामहरूको प्रभावकारितामा निर्भर रहन्छ। संसदीय काम लोकतान्त्रिक प्रणालीलाई बलियो बनाउनेसँग पनि सम्बन्धित रहेको छ। बजेट अभावमा संसदको क्षमता र प्रभावकारिता घटे जनताको विश्वासमा कमी आउन सक्नेतर्फ समयमै सचेत हुन जरुरी छ।

## संविधान संशोधनमा भूमिका

२०७२ सालमा जारी भएको संविधानका कतिपय प्रावधान संशोधनका लागि सार्वजनिक बहस भइरहेका छन्। सत्ता समीकरणका सन्दर्भमा राजनीतिक दलहरूले होस् या नेपाल बार एसोसिएसनले राष्ट्रिय सम्मेलनबाट संविधान संशोधनको विषयमा बहस गरिरहेका छन्। संविधान संशोधनको निश्चित विधिहरू छन्, जसलाई संविधानको भाग ३१ मा उल्लेख गरिएको छ। त्यसका अतिरिक्त संविधानले नै संसदलाई आफ्ना विशिष्टीकृत कामका अतिरिक्त केही विशेष जिम्मेवारी पनि दिएको छ। धारा ५४ ले राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति र दायित्वको प्रगतिशील कार्यान्वयन भए नभएको अनुगमन र

मूल्याङ्कन गर्न संघीय संसद समिति रहने प्रबन्ध गरिएको छ भने धारा २६५ मा संविधान प्रारम्भ भएको दश वर्षपछि संघीय संसदले संविधान बमोजिम गठित अन्य आयोगहरूको पुनरावलोकन गर्ने प्रबन्ध रहेको छ। यसर्थ पनि कानून निर्माण र सरकार निर्माण जस्ता विषयगत जिम्मेवारीका अतिरिक्त संविधान कार्यान्वयनको अनुमगन एवं मूल्याङ्कन र पुनरावलोकन समेतका संसदको भूमिका संविधानतः सिर्जित छ। प्रदेश सञ्चालनका लागि आवश्यक कर्मचारी, प्रहरी व्यवस्थापन र परिचालन लगायतका कानून संघले नदिएको प्रदेशको गुनासो छ।

संविधान संशोधनका विषयमा संसदले आफ्नो भूमिका बढाउनु पर्दछ। संविधान संशोधन राजनीतिक दल र सरकारको मात्र नभई, संसद समाजका विविध समुदायको प्रतिनिधित्व गर्ने सार्वभौम संस्था भएकाले संशोधन प्रक्रियामा समाजका अपेक्षा र भावनालाई सम्बोधन गर्ने जिम्मेवारी यसले वहन गर्नु पर्दछ। संविधान संशोधन प्राविधिकभन्दा पनि आमसहमति र औचित्यको विषयको रूपमा निष्कर्षमा पुग्नु पर्दछ।

## उत्तरविधायिकी परीक्षण अभ्यास

कानून निर्माणका लागि प्रस्ताव (विधेयक) संसदमा अघि बढाउने, छलफल गर्ने र पारित गर्ने प्रक्रियासम्म पर्दछ। सांसदहरूले विधेयकलाई विभिन्न चरणहरूमा छलफल, बहस, विश्लेषण र समीक्षा गर्छन् र पारित गर्दछन्। संसदबाट पारित विधेयक राष्ट्रपतिबाट प्रमाणीकरण भएपछि ऐन बन्दछ। लोकतान्त्रिक व्यवस्थामा संसदबाट कानून निर्माण हुन्छ तर उत्तरविधायिकी परीक्षण कानूनको कार्यान्वयनसँग जोडिएर आउने आधुनिक अवधारणा हो। संसदले बनाएको कानून उद्देश्य अनुरूप कार्यान्वयन भएको छ वा छैन र अपेक्षित परिणाम हासिल भएको छ वा छैन भनी उत्तरविधायिकी परीक्षण हुने गरेको छ।

उत्तरविधायिकी परीक्षण सामान्य अर्थमा कानूनको अडिट, जाँच, परीक्षण वा मूल्याङ्कन गर्ने विधि हो, कानून कार्यान्वयनको प्रभावकारिता मापन गर्ने प्रणाली हो। उत्तरविधायिकी परीक्षण सम्बन्धी व्यवस्था संघीय संसदका दुवै सभाका नियमावलीमा गरिएको छ। राष्ट्रिय सभा नियमावलीले “ऐन कार्यान्वयन मापन” का नामले २०७५ सालमा र प्रतिनिधि सभाको दोस्रो कार्यकालमा प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७९ को नियम १३९ मा उल्लेख गरिएको छ। संघीय संसद र प्रदेश सभा (अन्तरव्यवस्थापिका मञ्च) को अनुभव आदान-प्रदान कार्यक्रमको पाल्पा घोषणामा संसद/सभाबाट पारित ऐनहरूको कार्यान्वयन अवस्थाको अध्ययन गर्ने प्रतिबद्धता जनाइएको छ।

ऐन कार्यान्वयन मापन सुरु भए पनि अझै योजनाबद्ध काम भएको छैन। राष्ट्रिय सभाको विधायन व्यवस्थापन समितिले कार्यविधि पारित गरेर लागू गरी अध्ययन कार्य सुरु गरेको भए तापनि प्रतिनिधि सभाका समितिहरूका लागि “कानून कार्यान्वयन मापन” सम्बन्धी कार्यविधि निर्धारण प्रक्रियामै रहेको छ। यसलाई अविलम्ब निर्धारण गरी कार्यान्वयन गर्नु पर्दछ। संसदले बनाएका ऐनहरू प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन भए/नभएको जाँच गर्ने दायित्व संसदको नै हो। संसदले परीक्षण गर्दा कानूनले समाजमा अपेक्षित परिवर्तन गरेको छ कि छैन भन्ने पुष्टि गर्न सकिन्छ। कानूनको कमजोरी, अस्पष्टता र व्यावहारिक समस्या पहिचान गर्न पनि उत्तरविधायिक परीक्षण महत्वपूर्ण छ। लोकतान्त्रिक अभ्यासलाई सुदृढ बनाउन समय अनुसार कानूनको सुधार एवं अद्यावधिक हुनु जरुरी छ।

## सांसद र समितिहरूको क्षमता अभिवृद्धि

नेपालको संसदमा हरेक कार्यकालमा नयाँ र पुराना सांसदहरूको मिश्रित प्रतिनिधित्व हुने गरेको छ। २०७९-०८४ कार्यकालका लागि पनि २०४८ सालदेखि निर्वाचित सांसददेखि पहिलो पटक संसदमा प्रतिनिधित्व गर्ने सदस्यहरूको उपस्थिति छ। संघीय संसद सचिवालयको संसदीय अध्ययन तथा अनुसन्धान महाशाखाले सदस्यहरूले माग गरेका विषयमा सन्दर्भ सामग्रीहरूको सङ्कलन गरी उपलब्ध गराउने, समय-समयमा अनुभव आदान-प्रदान, अभिमुखीकरण लगायतका कार्यक्रम गर्दै आएको छ। तथापि सांसदहरूको क्षमता अभिवृद्धि गर्ने दायित्व संघीय संसदका अतिरिक्त र सम्बन्धित राजनीतिक दल स्वयंको पनि हो। यसतर्फ संसदीय दलहरूको ध्यान एवं प्राथमिकता बढाउनु पर्ने देखिएको छ। सांसदहरूलाई विधि निर्माण प्रक्रिया र अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यासका बारेमा जानकारी गराउने र विशेष विषयहरूको ज्ञान वृद्धि गर्न विभिन्न कार्यशालाहरू र अध्ययन भ्रमणको व्यवस्था गर्नु पर्दछ। अनुसन्धान तथा तथ्याङ्क सम्बन्धी स्रोत उपलब्ध गराउनु पर्दछ। सूचना प्रविधि र “डिजिटल टूल” हरू प्रयोग गर्न सक्षम बनाउनु पर्दछ। संसदको प्रभावकारिता राजनीतिक दल तथा स्वयं सांसदहरूको क्रियाशीलतामा निर्भर हुने भएकाले संसदीय दलले पनि सांसदहरूको क्रियाकलापको समीक्षा गरेर उनीहरूको क्षमता वृद्धि गर्ने प्रणाली स्थापित गर्नु पर्दछ। त्यसका लागि संघीय संसद सचिवालयको संसदीय अध्ययन तथा अनुसन्धान महाशाखालाई विज्ञ सहितको स्रोत र साधनयुक्त बनाउन पनि जरुरी छ। अधिकांश विधेयकहरू फुल हाउसभन्दा पनि समितिबाट टुङ्गो लगाउने अभ्यास भएकाले संसदीय समितिलाई प्रभावकारी बनाउन स्रोत साधन उपलब्धतामा ध्यान दिन जरुरी देखिन्छ।

## संसदीय प्रभावकारितामा पूर्वाधार र प्रविधि

नेपालमा संसदीय कामका लागि पूर्वाधार अभाव मुख्य चुनौती हो। संसदको सञ्चालन, व्यवस्थापनका लागि भौतिक, प्राविधिक र मानवीय स्रोतको अभाव पूर्ति गर्न गम्भीर बन्नु पर्ने बेला आएको छ। संसद तथा समितिका भवन, सुरक्षा व्यवस्थापन, प्राविधिक पूर्वाधार, अभिलेख रेकर्डिङ प्रविधि, प्राविधिक उपकरण जस्ता पूर्वाधार व्यवस्थापन अहिलेको आवश्यकता हो। नेपालको संसदले सीमित स्रोत साधनका बावजुद पनि संसदीय खुलापनको प्रवर्द्धनका लागि प्रविधिको प्रयोग गरिरहेको छ। तर, अहिले हामीले अपनाएका विधिहरू पर्याप्त छैनन्, भएका पनि गुणस्तरीय छैनन्। लोकतन्त्रको अभ्यासलाई प्रभावकारी बनाउन प्रविधिको प्रयोगलाई अझै वृद्धि गर्दै लैजानु पर्दछ। संसदमा एआई लगायतका प्रविधिको उपयोगिता बारे अन्तरव्यवस्थापिका संघ (आईपीयु) को १४९ औं महासभामा बहस भएको छ। प्रविधिबाटै हामीले जटिल र दीर्घकालीन प्रभाव पार्न सक्ने विषयहरूको अध्ययन, विश्लेषण र छलफल गरी नीति बनाउन सक्छौं। विश्वका कतिपय मुलुकका संसदहरूले एआई प्रयोग गरेर सम्पूर्ण विवरण (भर्बेटियम) उतार्ने, अनुवाद गर्ने जस्ता कामलाई स्वचालित बनाइसकेका छन्। इटाली र ब्राजिलले विधेयकको विश्लेषणका लागि समेत एआई प्रयोग गरिसकेका छन्। हामीसँग पनि कतिपय विधेयकको विश्लेषणमा देखिएका कठिनाइ सम्बोधन गर्न प्रविधिको प्रयोगलाई व्यवस्थित गर्न सक्छौं। त्यसतर्फ अगाडि बढ्नु आवश्यक छ र यो अबको युगको माग पनि हो।

## संसदीय कुटनीति

लोकतान्त्रिक मुलुकमा संसदीय कूटनीतिलाई परराष्ट्र नीतिको महत्त्वपूर्ण उपकरण मानिन्छ। अमेरिका लगायतका लामो लोकतान्त्रिक अभ्यास गरिरहेका मुलुकमा वैदेशिक नीतिका लागि व्यवस्थापिका र कार्यपालिकाले साझा जिम्मेवारी वहन गर्दछन्। संसदीय कूटनीतिको अभ्यासले अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्धलाई सुदृढ गर्दै लोकतान्त्रिक मूल्य मान्यताको प्रवर्द्धनमा उल्लेखनीय भूमिका खेल्दछ। नेपालले क्षेत्रीय र अन्तर्राष्ट्रिय फोरममा आफ्नो उपस्थिति बलियो बनाउँदै वैदेशिक सहायता आकर्षित गर्न, आर्थिक, सामाजिक र कूटनीतिक विकासलाई सहयोग पुऱ्याउन योगदान गर्न सक्छ। संघीय संसद अन्तरव्यवस्थापिका संघ (आईपीयु) मार्फत विश्वका संसदहरूसँग मैत्रीपूर्ण सम्बन्ध विकासमा क्रियाशील छ। नेपालले आईपीयुका अतिरिक्त संसदका सभामुखहरूको विश्व सम्मेलन, एसियन संसद संघ, आईपीयुको परामर्शदातृ संसदका महासचिवहरूको संघ, सार्कस्तरीय सभामुख संघ मार्फत संसदीय कुटनीति प्रवर्द्धन गरिरहेको छ। राष्ट्रसंघीय महासभामा संसदको सहभागिता, जलवायु

परिवर्तन लगायत वर्षेनी विभिन्न फोरमहरूमा हाम्रो सहभागिता भइरहेका पनि छन्। संसदीय मैत्री समूहले संसदीय कूटनीतिका क्षेत्रमा काम गरिरहेको अवस्था विद्यमान छ।

संसदहरूको कानून, प्रक्रिया, अभ्यास र कार्य प्रणाली अध्ययन गरी नीतिगत सुधारमा संसदीय कूटनीतिलाई प्रवर्द्धन गर्न सकिन्छ। संसदीय कूटनीतिमा अहिले भइरहेको व्यवस्थाभन्दा माथि उठेर नेपाल भ्रमणमा आउने वैदेशिक प्रतिनिधिमण्डलसँग शिष्टाचार भेटघाट, छलफल, अनुभव आदान-प्रदानको व्यवस्था गरी नेपालको संस्कृति र कूटनीतिक क्षमताको प्रदर्शन गर्न सकिन्छ। त्यसतर्फ ध्यान केन्द्रित गर्न जरुरी छ।

## निष्कर्ष

लोकतन्त्रमा संसदलाई जनताको सर्वोच्च जनप्रतिनिधि संस्थाका रूपमा लिइन्छ। नेपालको संविधानले सार्वभौमसत्ता नेपाली जनतामा रहने उल्लेख गरेको सन्दर्भमा यसको प्रयोग संसद मार्फत अभिव्यक्त हुने विश्वास एवं मान्यता हो। तसर्थ जनताको वास्तविक शासन स्थापना जनताबाट निर्वाचित जनप्रतिनिधि संस्थाले प्रभावकारी रूपमा कार्यसम्पादन गर्न पाउनु र सक्नु पर्दछ भन्ने लोकतन्त्रको मान्यता पनि हो। यसर्थ संसदीय प्रभावकारिता आजको विश्वमा अपरिहार्य पूर्वसर्त हो। संसदले आफ्नो भूमिका र जिम्मेवारी प्रभावकारी बनाउनमा यससँग जोडिएका विभिन्न अवयवहरू सक्रिय एवं प्रभावकारी हुनु पर्दछ। मूलतः राजनीतिक चरित्र र संस्कृति निर्माणमा समेत मानक बन्नु पर्ने संसदीय अभ्यासमा प्रभावकारिता अभिवृद्धिका लागि संसदीय जिम्मेवारीका विषयमा बुझाइ एवं अभ्यासको स्तरमा समेत एकरूपता एवं उच्च तहको समझदारी आवश्यक पर्छ। संसद सरकारको निर्माताका रूपमा रहने, तर सरकारलाई मार्गदर्शन गर्न भने नसक्ने अवस्थालाई प्रभावकारी मान्न सकिँदैन। यसर्थ प्रभावकारिताका पूर्वसर्तलाई प्रभावकारी बनाउन सके संसद स्वतः प्रभावकारी हुन्छ।

## सन्दर्भ सामग्री

खड्का, सुदर्शन, संसद सेवा अवधारणा र उपयुक्तता, संघीय संसद सेवा स्मारिका, २०७७, संघीय संसद सचिवालय, २०७७

गुरुड, परशुराम मेधी, नेपालमा कानूनको सामाजिक जाँच (उत्तरविधायिकी परीक्षण), संघीय संसद सचिवालय, २०७७

संघीय संसद विवरण २०८०, संघीय संसद सचिवालय, २०८०।

भट्ट, कमलराज, “संसदीय बजेट कार्यालय स्थापना गर्ने सभामुखको प्रस्ताव” नयाँ पत्रिका दैनिक, १७ असार, २०८१

नेपालको संविधान

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

नेपाल कानून आयोग ऐन, २०६३, नेपाल सरकार, २०६३

प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७९

राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५

नेपाल सरकार (कार्य विभाजन) नियमावली, २०७४, नेपाल सरकार, २०७४

अन्तरव्यवस्थापिका मञ्च घोषणापत्र, पाल्पा, १५ वैशाख, २०८१

Inter-Parliamentary Union. "Artificial Intelligence." Inter-Parliamentary Union, n.d., <https://www.ipu.org/impact/democracy-and-strong-parliaments/artificial-intelligence>. Accessed 30 Nov. 2024.

Westminster Foundation for Democracy. "How Parliaments Can Harness the Benefits of AI Democratically." Westminster Foundation for Democracy, n.d., <https://www.wfd.org/commentary/how-parliaments-can-harness-benefits-ai-democratically>. Accessed 30 Nov. 2024.

Parliamentary Studies and Research Division. Parliament of Nepal. Parliamentary Studies and Research Division, n.d., <https://hr.parliament.gov.np/np/department/Parliamentary%20Studies%20and%20Research%20Division>. Accessed 30 Nov. 2024.



# संसदीय बजेट कार्यालय सम्बन्धी विश्व अभ्यास र नेपाली आवश्यकता

नागेन्द्र प्रसाद चौधरी<sup>१</sup>

## सारांश

संसदीय बजेट कार्यालय (Parliamentary Budget Office) बजेट प्रक्रियाका सम्बन्धमा काम गर्ने एक स्वतन्त्र र निष्पक्ष संस्था हो। यसले सांसदहरूलाई बजेट र आर्थिक मामिलाको विश्लेषण गरी परामर्श दिने गर्दछ। संवैधानिक तथा कानूनी व्यवस्था अनुसार संसद र संसदीय समितिहरूको भूमिका बजेट स्वीकृति, निगरानी, अनुसन्धान र मार्गदर्शकको रूपमा रहने भएकाले बजेट प्रक्रियामा संसदको प्रभावकारिता अभिवृद्धिका लागि संसदीय बजेट कार्यालयको परामर्श आवश्यक हुन्छ। राष्ट्रपतीय शासन प्रणाली भएका धेरै देशहरूमा पहिलादेखि नै यस्तो संस्थाको स्थापना भई अभ्यासमा रहेको भए तापनि संसदीय शासन प्रणाली अवलम्बन गरेका देशमा यसको त्यति प्रयोग भएको देखिँदैन। यद्यपि, यसको महत्त्व र प्रभावका कारण पछिल्लो समयमा संसदीय शासन प्रणाली भएका देशहरूमा पनि PBO स्थापना गर्ने क्रम बढिरहेको छ। यस लेखमा विभिन्न देशका संसदीय बजेट कार्यालयहरू, बजेट प्रक्रियामा संसद र सांसदको भूमिकालाई प्रभावकारी बनाउने सन्दर्भमा नेपालमा संसदीय बजेट कार्यालयको आवश्यकताका बारेमा चर्चा गरिएको छ।

**प्रमुख शब्दावली:** संसदीय बजेट कार्यालय, बजेट प्रक्रिया, सार्वजनिक वित्त, जवाफदेहिता, निगरानी।

## पृष्ठभूमि

नेपालमा सरकारले बजेट संसदमा पेस गर्ने र सो उपर छलफल गरी पारित गर्ने संवैधानिक तथा कानूनी व्यवस्था रहेको छ। सोही अनुसार प्रत्येक वर्ष बजेट संसदमा पेस गरेर छलफलपश्चात् पारित गरिन्छ। संसदमा छलफल भए पनि सरकारले पेस गर्ने बजेट विनियोजन र त्यसका आश्रित विधेयकहरू सामान्यतः जस्ताको तस्तै पारित हुने गर्दछन्। संसदीय मान्यता अनुसार बजेट संशोधन भएमा सरकार अल्पमतमा परेको र नैतिकताका आधारमा राजीनामा दिनुपर्ने बुझाइ रहेको छ। तर संसद र संसदीय समितिले गर्ने छलफल तथा सांसदहरूले राखे संशोधन साथै सुझावहरूको कुनै

<sup>१</sup> उपसचिव, संघीय संसद सचिवालय



औचित्य नहुँदा संसदीय प्रणालीको नै उपहास भएको भन्ने आलोचनातर्फ भने खासै ध्यान गएको पाइँदैन। जसका कारण संसदको समय र राज्य कोषको रकम खेर जाने गरेको आरोप लाग्ने गरेको छ। बजेट यथार्थपरक नहुनुका साथै वित्तीय शासनमा हास, गैरबजेटरी खर्च गर्ने प्रवृत्ति र बढ्दो बेरुजु लगायतका तथ्यले आरोपलाई पुष्टि गर्दछ।

लोकतान्त्रिक मुलुकमा “No Taxation without Representation” को अवधारणा अनुसार संसदीय व्यवस्था अवलम्बन गर्ने लोकतान्त्रिक देशहरूले संसदको अनुमतिविना कर लगाउन र खर्च गर्न नपाइने मान्यता स्थापित छ। सरकारलाई जवाफदेही बनाउनका लागि जनप्रतिनिधिले अनुमोदन गरे अनुसार मात्र कर लगाउन र खर्च गर्न सरकारलाई अनुमति दिइएको हुन्छ। त्यसैले पनि बजेट प्रक्रियामा संसदको भूमिका प्रभावकारी हुन आवश्यक छ।

संवैधानिक तथा कानूनी व्यवस्था अनुसार संसद र संसदीय समितिहरू बजेट स्वीकृति, निगरानी, अनुसन्धान र मार्गदर्शकको भूमिकामा रहन्छन्। प्रतिनिधि सभाको अर्थ समितिले बजेटसँग सम्बन्धित विधेयकहरूमा छलफल गरी सदनमा स्वीकृतिका लागि प्रतिवेदन पेस गर्दछ। प्रतिनिधि सभा अन्तर्गतकै सार्वजनिक लेखा समितिले सार्वजनिक लेखा र महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनउपर छलफल तथा निर्देशन लगायतको कार्य गर्दछ। यसैगरी राष्ट्रिय सभा अन्तर्गतको विकास, आर्थिक मामिला तथा सुशासन समितिले सार्वजनिक वित्त, पूर्वबजेट छलफल, शासकीय सुधार तथा सुशासन प्रवर्धन लगायतका विषयहरू हेर्दछ। यसरी संसदको समितिहरूले बजेटको निगरानी र यससँग सम्बन्धित विभिन्न कार्यहरू गर्ने अधिकार राख्दछ। यद्यपि, सांसदहरू आफैले पनि बजेट प्रक्रियामा संसद र संसदीय समितिको भूमिका प्रभावकारी हुन नसकेको विषय उठाउने गरेका छन्। यसको समाधानका लागि बजेट प्रक्रियामा संसदको भूमिकालाई थप सक्रिय र प्रभावकारी बनाउन संसदीय बजेट कार्यालय महत्त्वपूर्ण हुन सक्छ।

## संसदीय बजेट कार्यालयको अवधारणा

संसदीय बजेट कार्यालय बजेट प्रक्रियाका सम्बन्धमा स्वतन्त्र र निष्पक्ष रूपमा काम गर्ने संस्था हो। यसले सांसदहरूलाई बजेट र आर्थिक मामिलाको विश्लेषण गरी परामर्श प्रदान गर्दछ। यसको मुख्य कार्य सार्वजनिक वित्त नीतिहरूको तथ्यमा आधारित वस्तुनिष्ठ विश्लेषण गरी सांसदहरूलाई सही सूचना प्रदान गर्नु हो। यसलाई आर्थिक र वित्तीय विश्लेषण, लागत नीति, बजेट कार्यान्वयन एवं मूल्याङ्कन प्रतिवेदन तथा सांसदहरूका लागि अन्य सहयोगी सामग्रीहरू उपलब्ध गराउने जिम्मेवारी प्रदान गरिएको हुन्छ। यस कार्यालयको परामर्शले सांसदहरूलाई सरकारी खर्चको लेखाजोखा, बजेट

प्रभावको मूल्याङ्कन र सरकारलाई वित्तीय नीतिहरूका लागि जवाफदेही बनाउन मद्दत पुऱ्याउँछ। समग्रमा PBO ले स्वतन्त्र र भरपर्दो विश्लेषण प्रदान गरी बजेट प्रक्रियामा पारदर्शिता, जवाफदेहिता र सुशासनलाई प्रवर्धन गर्न तथा सांसदहरूको भूमिकालाई प्रभावकारी बनाउँछ।

## संसदीय बजेट कार्यालय सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यासहरू

### संयुक्त राज्य अमेरिका

अमेरिकाको क्यालिफोर्निया राज्यमा सन् १९४१ मा विधायकहरूलाई वित्तीय र नीतिगत परामर्श प्रदान गर्नका लागि Legislative Analyst's Office, California (LAO) को स्थापना गरिएको थियो। कार्यालयको वेबसाइट अनुसार यसले कार्यकारीको लागत न्यूनता र प्रभावकारी रूपमा नीति कार्यान्वयन गरे नगरेको सम्बन्धमा सुनिश्चितताका लागि विधायिकाको “आँखा र कान”को रूपमा काम गर्दछ। यसको महत्त्वपूर्ण कार्य बजेटसँग सम्बन्धित विधेयकहरूको विश्लेषण उपलब्ध गराउनु हो, जसले राज्यको वित्तीय परिदृश्य देखाउनुका साथै प्रमुख मुद्दाहरूको पहिचान गर्दछ। यसले मुख्य गरी बजेट नियन्त्रण, आय र व्ययको पूर्वानुमान, विशेष प्रतिवेदनहरू प्रकाशन र आर्थिक प्रक्षेपण गर्दछ।

सुरुमा LAO स्थापना सिनेट र एसेम्ब्लीको संयुक्त नियमावलीद्वारा स्रोत केन्द्रको रूपमा गरिएकोमा समय क्रममा कानूनद्वारा स्थापित गरिएको थियो। LAO ले सबै समिति र विधायिका सदस्यहरूका लागि सेवा उपलब्ध गराउँछ। तर यसको निरीक्षण संयुक्त विधायिकी बजेट समितिले गर्दछ। यसमा दुवै सभाका १६ जना सदस्यहरू रहने संयुक्त समितिको अध्यक्षता सिनेटर र सहअध्यक्षता एसेम्ब्ली सदस्यले गर्ने व्यवस्था रहेको छ। हाल कार्यालयमा विभिन्न १० क्षेत्रमा काम गर्ने ४३ जना विश्लेषकलाई १३ जना कर्मचारीले सघाइरहेका छन्।

संघीय सरकारले क्यालिफोर्निया राज्यमा LAO स्थापनाको ३३ वर्षपछि सन् १९७४ मा Congressional Budget office (CBO) को स्थापना कङ्ग्रेसनल बजेट अफिस एक्ट, १९७४ अन्तर्गत गरेको थियो। यसको उद्देश्य कङ्ग्रेसलाई प्रभावकारी बजेट र आर्थिक नीति निर्माण गर्न सघाउनु रहेको छ। CBO ले निम्न कार्यहरू गर्छ:-

- **पूर्वानुमान र प्रक्षेपण:** कङ्ग्रेसनल बजेट प्रक्रियाका लागि आवश्यक सूचना उपलब्ध गराउनु यसको मुख्य जिम्मेवारी हो। यसले समयमै वस्तुनिष्ठ र निस्पक्ष आर्थिक विश्लेषण गरी बजेट प्रक्रियाका लागि आवश्यक परामर्श प्रदान गर्दछ।
- **प्रतिवेदन प्रकाशन:** आर्थिक तथा वित्तीय विश्लेषणमार्फत प्रक्षेपण तथा पूर्वानुमानहरू समेटी प्रकाशित प्रतिवेदनहरू समिति तथा विधायकहरूलाई उपलब्ध गराउँछ। यस्ता प्रतिवेदनहरूमा राजस्व र व्ययको अनुमानित विवरणहरू समावेश गरिन्छन्। यसले आधारभूत बेज्जमार्क निर्धारण गर्दछ, जसको आधारमा विधायकहरूलाई बजेटरी प्रभावको मापन गर्न मद्दत पुग्दछ। CBO ले राष्ट्रपतिबाट प्रस्तावित बजेटको स्वतन्त्र रूपमा पुनर्लागत (Re-estimate) गर्दछ र बजेट प्रस्ताव भएको एक महिनाभित्र सोको प्रकाशन गर्दछ।
- **खर्च लागत अनुमान:** संघ, स्थानीय र ट्राइबल तथा निजी क्षेत्रका लागि कानून बमोजिम यस्ता क्षेत्रमा गर्नु पर्ने लागतको अनुमान तथा खर्च र करको दरका सम्बन्धमा छलफल गरी सम्बोधनका लागि सुझाव प्रदान गर्दछ।
- **विशेषज्ञहरूको प्रयोग :** CBO सँग लगभग २७० कर्मचारी रहेका छन्। यसमध्ये सबैभन्दा बढी स्वास्थ्य नीतिमा केन्द्रित छन्। यस बाहेक ऊर्जा र जलवायु, श्रम, बृहत् अर्थतन्त्र, सूक्ष्म अर्थतन्त्र, राष्ट्रिय सुरक्षा र करका क्षेत्रमा विशेषज्ञहरू कार्यरत रहेका छन्।

## फिलिपिन्स

Congressional Policy and Budget Research Department औपचारिक रूपमा Congressional Economic Planning Office (CPBRD) को स्थापना सन् १९९० मा भएको हो। यसले फिलिपिन्सको प्रतिनिधि सभाको थिङ्क ट्याङ्कको रूपमा कार्य गर्दछ। CPBRD का मुख्यतः तीन कामहरू रहेका छन्:-

- प्रतिनिधि सभाका लागि एजेन्डा तयार गर्न सहयोग गर्छ।
- सदनका नेता र सदस्यहरूलाई प्राविधिक जानकारी, विश्लेषण र महत्त्वपूर्ण सामाजिक तथा आर्थिक नीति र मुद्दाहरूका सम्बन्धमा सिफारिसहरू गर्दछ।
- पहिचान गरिएका नीतिगत मुद्दाहरूमा गहिरो गरी अध्ययन अनुसन्धान गर्दछ र कानूनको प्रभावको विश्लेषण गर्दछ।

एकजना महानिर्देशकको नेतृत्वमा रहने CPBRD लाई कार्यकारी निर्देशकले सहयोग गर्दछन्। सेवारत निर्देशकको नेतृत्वमा तीनवटा डिभिजनहरू रहेका छन् जसले महानिर्देशक र कार्यकारी निर्देशकलाई

रिपोर्टिङ गर्छन्। यसले कार्यालयमा कार्यरत कर्मचारीका अतिरिक्त बाह्य सल्लाहकारहरूको समेत नियमित प्रयोग गर्दछ।

## मेक्सिको

Centre for Public Finance Studies -Centro de Estudios de las Finanzas Públicas Mexico को स्थापना राजनीतिक दलको प्रतिनिधिहरूको सम्झौताद्वारा सन् १९९८ मा गरिएको थियो। यसलाई सन् १९९९ मा कङ्ग्रेसको ऐनमा समावेश गरी आधिकारिकता दिइएको थियो। यसको उद्देश्य सार्वजनिक वित्तको सम्बन्धमा कङ्ग्रेसलाई वस्तुनिष्ठ, निष्पक्ष र समयसापेक्ष विश्लेषण प्रदान गर्नु रहेको छ। सन् २००६ मा यसको कार्यक्षेत्रमा विस्तार गरिएको थियो। सन् २०११ मा यसमा ५९ जना कर्मचारी कार्यरत थिए। यसका कार्यहरू निम्न बमोजिम रहेका छन्:-

- अर्थतन्त्र, सार्वजनिक वित्त र ऋणको अवस्था बारे सरकारको त्रैमासिक प्रतिवेदनको विश्लेषण, प्रस्तावित बजेट (राजस्व कानून र खर्च अध्यादेश), राष्ट्रिय विकास योजना परिवर्तन सम्बन्धी वार्षिक प्रतिवेदन र विदेशी व्यापार र शुल्कहरू सम्बन्धी प्रतिवेदनहरूको विश्लेषण गर्ने।
- संसदीय समितिहरूको अनुरोधमा सार्वजनिक वित्तसँग सम्बन्धित विषयहरूमा सङ्क्षेप नोटहरू वा विस्तृत अध्ययन प्रतिवेदनहरू उपलब्ध गराउने।
- विधायिकाबाट उत्पन्न हुने कानूनको लागत प्रभावको अध्ययन विश्लेषण गरी जानकारी गराउने।
- सरकारले घोषणा गरेका अल्पकालीन र मध्यकालीन प्रक्षेपणहरूको विश्लेषण गर्ने। यसका साथै यसले सार्वजनिक वित्तका सम्बन्धमा विभिन्न बहसहरू सञ्चालन गर्ने र अध्ययन विश्लेषण गरी प्रतिवेदन प्रकाशन गर्ने गर्दछ।

## युगान्डा

Legislative Budget Office, Uganda को स्थापना सन् २००१ मा बजेट ऐन अनुसार गरिएको थियो। LBO को स्थापनापछि मात्र युगान्डाको संसद बजेट प्रक्रियामा पूर्ण रूपमा संलग्न हुन सक्षम भएको हो। बजेट ऐनको दाफा २० मा “संसद सेवाभिन्न संसदीय बजेट कार्यालय रहनेछ जसमा आवश्यकता अनुसार पूर्णकालीन र आंशिक रूपमा काम गर्ने बजेट तथा आर्थिक विश्लेषकहरू रहनेछन्।” भनी उल्लेख गरिएको छ। यसले बजेट प्रक्रिया र वित्तीय व्यवस्थापनको गुणस्तरमा सुधार गर्ने उद्देश्यका साथ संसदीय बजेट समिति र संसदलाई व्यापक रूपमा वस्तुनिष्ठ र समयमै विश्लेषण उपलब्ध गराउँछ। यसको स्थापनाले युगान्डाको बजेट प्रक्रियामा संसदको भूमिकालाई

प्रभावकारी रूपमा परिवर्तन गरेको छ। यसले कार्यकारीले प्रस्ताव गरेको बजेटमा विधायकहरूलाई समीक्षा गर्ने, टिप्पणी गर्ने र सुधारका लागि संशोधन प्रस्तावको प्रशस्त अवसरहरू प्रदान गरेको छ। बजेट ऐन आउनुअघि बजेट निर्माण प्रक्रियामा संसदको सक्रिय भूमिका थिएन।

युगान्डाको राजस्व प्राधिकरणले स्थानीय राजस्व विश्लेषण र मासिक कार्यसम्पादन प्रतिवेदन बजेट समिति र LBO मा पेस गर्दछ। LBO ले यसको अध्ययन विश्लेषण गरी संसदको बजेट समितिमा प्रतिवेदन बुझाउँछ। प्रतिवेदनले लक्ष्य बमोजिम राजस्व सङ्कलन भए नभएको पहिचान गरेर अझ राम्रो बनाउनका लागि सम्भावित सुधारका उपायहरू सिफारिस गर्दछ।

विदेशी मुद्रा प्रवाह, सार्वजनिक ऋण तथा द्विपक्षीय र बहुपक्षीय वैदेशिक सहयोगको अनुगमन गरी प्रतिवेदन पेस गर्दछ। यसबाट संसदले सरकारलाई प्रश्न गर्न वा अनुरोध गरी प्रतिकूल प्रावधानहरू फेला परेमा ऋणको प्रावधानहरूको पुनः समझौता गर्न सक्षम भएको छ।

प्रत्येक आर्थिक वर्षमा मन्त्रीहरूले सम्बन्धित मन्त्रालयका लागि विनियोजित रकमको खर्च के कसरी भयो भन्ने सम्बन्धमा नीति विवरण बुझाउँछन्।-LBO ले कुल बजेटको कमी वा मन्त्रालयहरूमा पूरक कोषको सम्बन्धमा पुनः समायोजन गर्दछ र कुनै विसङ्गति भएमा बजेट समितिको ध्यानाकर्षण गराउँछ। अर्थ लगायत सबै क्षेत्रबाट सङ्कलन गरिएको सूचनाको आधारमा चौमासिक बजेट कार्यसम्पादन प्रतिवेदन प्रकाशित हुने गर्दछ। वार्षिक आर्थिक सूचक प्रतिवेदनमा भने सांसदहरूले सरकारलाई दिएको सुझाव सरकारले सम्बोधन गरे, नगरेको र पालना नगरेको पाइएमा सोका कारणहरू समेत समावेश गर्दछ।

बजेट समितिमा अन्य सबै संसदीय समितिका सभापतिहरूले पदेन सदस्यको रूपमा काम गर्छन्। LBO ले सीमित साधन स्रोतका बाबजुद पनि काम गरेको छ। यसको सहायताले बजेट प्रक्रियामा संसदीय समितिले गुणस्तरीय परिवर्तन ल्याएको छ। LBO ले अर्थ मन्त्रालयसँग नजिक रहेर नीति ढाँचा, मापदण्ड, पैसाको मूल्य अनुसार कुन स्तरको उपलब्धि हासिल भयो भन्ने सम्बन्धमा काम गरिरहेको हुन्छ। समितिले LBO का अर्थशास्त्रीको सहयोगमा आर्थिक विवरणहरूको समीक्षा गर्दछ। यसले संसदमा पेस गरिएको प्रत्येक विधेयकसँगै रहेको वित्तीय प्रभावको प्रमाण र त्यस आर्थिक वर्षको बजेटको प्रभावको बारेमा सल्लाह दिन्छ। वास्तवमा LBO ले निर्धारण गरेपछि सरकार बजेटमा परिवर्तन गर्न सकारात्मक हुँदै आएको पाइन्छ। यसले बजेट ऐनमा भएको कानूनी व्यवस्था अनुसार सरकारको पूरक खर्चलाई तीन प्रतिशतको सीमाभित्र सुनिश्चित गर्न मन्त्रालयहरूसँग मिलेर

काम गर्दछ। यसका लागि एकजना निर्देशकको नेतृत्वमा २० जना विभिन्न क्षेत्रका विशेषज्ञहरू रहेको सङ्गठनिक संरचना छ।

## दक्षिण कोरिया

The National Assembly Budget Office (NABO) को स्थापना अक्टोबर सन् २००३ मा राष्ट्रिय सभा ऐनको दफा २२२ बमोजिम विधायिकी निकायका गतिविधिहरूलाई समर्थन गर्ने - वित्तीय संस्थाको रूपमा भएको थियो। यसले सरकारलाई नियन्त्रणमा राखेर राष्ट्रिय वित्तको सञ्चालनको अनुगमन गरी राष्ट्रिय सभाको दक्षता अभिवृद्धि गर्ने लक्ष्य राखेको छ। NABO वित्तीय विज्ञहरूको सङ्गठन हो जसले राष्ट्रिय सभा सदस्यहरूलाई सहयोग गर्दछ र आफ्नो भूमिका र जिम्मेवारीहरू उद्देश्य र निष्पक्ष रूपमा पूरा गर्दछ। पहिलो, यसले बजेट विधेयकहरू, सार्वजनिक कोष व्यवस्थापन योजनाहरू र खाताहरूको मिलानमा अनुसन्धान र विश्लेषण गर्दछ। दोस्रो, यसले बजेट वा कोषलाई असर गर्ने विधेयकहरूको लागत अनुमान गर्छ। तेस्रो, यसले राष्ट्रिय वित्त र बृहत् आर्थिक प्रवृत्तिहरूको सञ्चालनमा विश्लेषण र पूर्वानुमान प्रतिवेदनहरू प्रकाशन गर्दछ। चौथो, प्रमुख सरकारी कार्यक्रमहरूको विश्लेषण र मूल्याङ्कन र मध्यमदेखि दीर्घकालीन वित्तीय मागहरूको विश्लेषण गर्दछ। पाँचौं, यसले स्थायी समिति वा राष्ट्रिय सभाका सदस्यहरूको अनुरोधमा अध्ययन र विश्लेषण गर्दछ।

## क्यानाडा

क्यानाडामा सन् २००६ मा PBO को स्थापना Parliamentary Budget officer को नाममा संघीय जवाफदेहिता ऐन अन्तर्गत भएको थियो। संसदको पुस्तकालय विभाग अन्तर्गत स्वतन्त्र कार्यालयको रूपमा बजेट अधिकारीको नाममा सिर्जना गरिएको यसको उद्देश्य संसदहरूलाई सरकारी बजेट र आर्थिक नीतिहरूको वस्तुनिष्ठ विश्लेषण र जानकारी उपलब्ध गराउनु रहेको थियो। यस पदको सिर्जना भएदेखि यसले क्यानडाको वित्तीय अवस्था, सरकारको खर्च योजना, क्यानाडाको अर्थतन्त्रको प्रवृत्ति र विभिन्न प्रस्तावहरूको अनुमानित लागतको बारेमा संसदलाई स्वतन्त्र विश्लेषण प्रदान गरिआएको छ।

संसदीय बजेट अधिकारी )PBO( संसदको प्रतिनिधि हो। यसले सरकारबाट स्वतन्त्र, तटस्थ, गैरदलीय रूपमा सिनेटरहरू र संसदका सदस्यहरूलाई उनीहरूको काममा सहयोग गर्दछ। PBO लाई संसदीय बहसको गुणस्तर बढाउने र बजेटको पारदर्शिता र जवाफदेहिता अभिवृद्धिका लागि संसदलाई आर्थिक र वित्तीय विश्लेषण प्रदान गर्ने जिम्मेवारी रहेको छ। आमचुनावअघि भने यसको

भूमिका परिवर्तन हुन्छ। राजनीतिक दलहरू र संसदका स्वतन्त्र सदस्यहरूले यसलाईलाई आफ्ना अभियानका प्रतिबद्धताहरूको आर्थिक लागत अनुमानका सम्बन्धमा सोध्न सक्ने रहेको छ। सन् २०१७ मा क्यानाडाको संसदबाट ऐनमा गरिएको संशोधनको परिणामस्वरूप PBO संसदको स्वतन्त्र अधिकारीको रूपमा स्थापित भएको हो। यसै क्रममा कुनै पनि चुनावी अभियान प्रस्तावको आर्थिक लागतको स्वतन्त्र र गैरपक्षीय अनुमानहरू गर्ने कायदेशि पनि समावेश गरिएको थियो।

## केन्या

राष्ट्रिय सभाको बजेट मूल्याङ्कन र बजेट कार्यान्वयनको निगरानी गर्ने क्षमता अभिवृद्धि गर्न सन् २००७ मे महिनामा संसदीय बजेट कार्यालयको गठन भएको थियो। यसलाई वित्तीय व्यवस्थापन ऐन, २००९ द्वारा स्थापित गरिएको थियो। यो केन्याली संसदको एक गैरपक्षीय व्यावसायिक कार्यालय हो, जसको प्राथमिक कार्य राष्ट्रिय बजेट र अर्थव्यवस्था सम्बन्धी वस्तुनिष्ठ जानकारी र विश्लेषण समयमै प्रदान गर्नु हो। यस कार्यालयले संसदका सबै सदस्य, विभागीय समिति र सेलेक्ट समितिहरूलाई सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन र वित्तीय पर्यवेक्षण सम्बन्धी मामिलामा प्राविधिक सहयोग प्रदान गर्दछ। सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०१२ को दफा ९ र १० अनुसार PBO को मुख्य कार्यहरू निम्न अनुसार रहेका छन्:

- संसदीय समितिहरूलाई बजेट, वित्त र आर्थिक जानकारीको सम्बन्धमा व्यावसायिक सेवाहरू प्रदान गर्ने,
- बजेट प्रक्षेपण र आर्थिक प्रक्षेपण सम्बन्धी प्रतिवेदन तयार गर्ने र बजेटका मामिलाहरूका लागि संसदीय समितिहरूमा प्रस्ताव पेस गर्ने,
- संसदलाई मार्गदर्शन गर्न सरकारी नीति र गतिविधिहरूले निम्त्याउने वित्तीय जोखिमहरू सहित विशिष्ट मुद्दाहरूको विश्लेषण तयार गर्ने,
- बजेट प्रस्तावहरू र आर्थिक प्रवृत्तिहरू ध्यानमा राखी ती प्रस्ताव र प्रवृत्तिहरूका सम्बन्धमा संसदको सम्बन्धित समितिलाई सिफारिस गर्ने,
- राष्ट्रिय कोष, काउन्टी ट्रेजरीहरू र अन्य राष्ट्रिय र अन्तर्राष्ट्रिय संस्थाहरूसँग बजेट र आर्थिक, सामाजिक मामिलाहरूमा चासो राख्दै आफ्नो कार्यहरूको कुशल र प्रभावकारी कार्यसम्पादनका लागि सम्बन्ध स्थापना र विस्तार गर्ने,

- बजेट वक्तव्यले निर्धारित गरिएका वित्तीय उद्देश्यहरू, वित्तीय दायित्व, सिद्धान्तसँग सम्बन्धित तथा आर्थिक र वित्तीय प्रभाव पार्ने कुनै पनि विधेयक संसदमा पेस गरिएमा संसदको सम्बन्धित समितिहरूलाई प्रतिवेदन दिने, र
- कुनै आर्थिक वर्षको सन्दर्भमा आवश्यक परेमा वैकल्पिक वित्तीय ढाँचा प्रस्ताव गर्ने।

## दक्षिण अफ्रिका

दक्षिण अफ्रिकाको संसदीय बजेट कार्यालय स्थापना गर्ने व्यवस्था सन् २००९ को आर्थिक विधेयक र सम्बन्धित ऐनको संशोधनबाट गरिएको हो। ऐनको दफा १५ मा लेखिएको छ कि (१) “निर्देशकको नेतृत्वमा संसदीय बजेट कार्यालय स्थापना गरिएको छ, जसको मुख्य उद्देश्य बजेटसँग सम्बन्धित विषय र अर्थसँग सम्बन्धित विधेयकका सम्बन्धमा संसदलाई स्वतन्त्र, वस्तुनिष्ठ, व्यावसायिक सल्लाह र विश्लेषण प्रदान गर्नु हो। “संसदीय बजेट कार्यालयको मुख्य काम राष्ट्रिय सभा र प्रदेशको राष्ट्रिय परिषद्का वित्त तथा विनियोजन सम्बन्धी चार समितिहरूका लागि अनुसन्धान र विश्लेषण गरी आर्थिक विधेयकको कार्यान्वयनमा सहयोग गर्नु हो। यसका साथै निम्न जिम्मेवारीहरू रहेका छन्:-

- यस ऐनको सर्तमा कार्यपालिकाद्वारा संसदमा पेस गरिएका कागजातहरूको वार्षिक समीक्षा र विश्लेषण प्रदान गर्ने,
- आर्थिक विधेयकहरू, वित्तीय ढाँचामा प्रस्तावित संशोधनहरू र बजेटको प्रभावका साथ नीतिगत प्रस्तावहरूमा सल्लाह र विश्लेषण प्रदान गर्ने,
- अन्य समितिहरूका प्रतिवेदनहरूलाई समेत ध्यानमा राखी बजेटको प्रभाव सहितको सदनमा प्रस्तुत र पारित गरिएका विषयहरू र प्रतिवेदनहरूको अनुगमन र संश्लेषण गर्ने,
- राजस्व र व्ययका क्षेत्रहरूमा नीतिगत बहस र भएका विकासहरू बारे जानकारी राख्ने, र
- ऐनको कार्यान्वयनमा सहयोग गर्न निर्देशकले आवश्यक ठानेको अन्य काम गर्ने।

## अष्ट्रेलिया

अष्ट्रेलियाको संसदीय बजेट कार्यालय संसदीय सेवा ऐन, १९९९ द्वारा २०१२ (दफा ६४ख) मा स्थापित संसदको एक स्वतन्त्र र गैरपक्षीय विभाग हो। ऐनमा उल्लेख भए अनुसार संसदीय बजेट कार्यालयको उद्देश्य बजेट चक्र, वित्तीय नीति र नीति प्रस्तावहरूको आर्थिक प्रभावको स्वतन्त्र र गैरपक्षीय विश्लेषण उपलब्ध गराई संसदलाई जानकारी प्रदान गर्नु रहेको छ।



यसले मुख्यतः तीन प्रकारका कार्यहरू नीति लागत र बजेटको विश्लेषण, बजेट सम्बन्धी अध्ययन अनुसन्धान र निर्वाचन प्रतिवद्धताहरूको लागत प्रभाव विश्लेषण गर्दछ। संसदीय बजेट कार्यालय संसदीय बजेट अधिकारीको नेतृत्वमा करिब ४५ कर्मचारी भएको संसदको सानो विभाग हो, जसलाई विशेषज्ञ सल्लाहकारहरूको समूहको सहयोग रहन्छ। यसका साथै यसले राष्ट्रमण्डलका निकायहरूसँग साझेदारी गर्दछ, जसले सुदृढ लगानी र नीतिहरूको प्रावधानलाई बुझ्न महत्पूर्ण सूचनाहरू र मोडेल प्रदान गरी सहयोग पुऱ्याउँछ।

अष्ट्रेलियाकै New South Wales राज्यमा त्यहाँको New South Wales Parliament n] Parliamentary Budget Officer Act, 2010 पारित गरी सो अन्तर्गत सन् २०११ को आमचुनावका लागि पहिलो पटक राज्यस्तरमा Parliamentary Budget officer नियुक्त गरेको थियो। सन् २०१३ मा संसदीय बजेट अधिकारी संशोधन ऐन संशोधन गरी बजेट अधिकारीको कार्यकाल र भूमिकाको व्यवस्थामा परिमार्जन गरेको थियो। संसदीय बजेट अधिकारीको नेतृत्वमा रहने संसदीय बजेट कार्यालयमा संसद सेवाका कर्मचारी बाहेक सल्लाहकार तथा विज्ञहरूको सानो समूह रहने व्यवस्था पनि रहेको छ। यो पद गैरराजनीतिक भूमिकामा रहन्छ, जसले निष्पक्षता, गोपनीयता र संवेदनशीलताको सर्त कडा रूपले पालना गर्दछ। यसले संसदीय नेतृत्वको अनुरोधमा निर्वाचन नीतिको लागत साथै अन्य सबै नीतिहरूको लागतका लागि बजेट प्रभाव विवरण उपलब्ध गराउँछ। यसको काम कारबाहीको अनुगमन र मूल्याङ्कन कार्य संसदकै सार्वजनिक लेखा समितिले गर्दछ।

## आयरल्यान्ड

आयरल्यान्डको संसदीय बजेट कार्यालयको स्थापना सदनभिन्न १५ अगस्त २०१७ मा गरिएको थियो। यो संसद सेवा अन्तर्गत एक विशेषज्ञ इकाइको रूपमा रहेको छ। यसको मुख्य उद्देश्य Oireachtas को सदन र यसका समितिहरूलाई वित्तीय मुद्दाहरू र सार्वजनिक वित्तको व्यवस्थापनसँग सम्बन्धित विषयमा सहयोग गर्नु हो।

संसदीय बजेट कार्यालय र वित्तीय परिषद्हरू दुवै स्वतन्त्र वित्तीय संस्था (आईएफआई) अन्तर्गत पर्दछन् र आयरल्यान्डमा यी दुवै संस्थाहरू रहेका छन्। दुवै सार्वजनिक कोषबाट सञ्चालन हुने, वैधानिक वा प्रशासनिक अधिकार रहेका स्वतन्त्र निकायहरू हुन्, जसले विधायिका वा कार्यपालिकाका लागि वित्तीय नीति र पैसाको मूल्यका सम्बन्धमा स्वतन्त्र रूपमा अनुगमन र विश्लेषण प्रदान गर्दछ। दुवै संस्था एउटै नीतिगत क्षेत्रमा काम गरे पनि PBO र Irish Fiscal Advisory Council (IFAC) को भूमिका, उद्देश्य र वैधानिक स्थिति फरक रहेको छ। जे भए तापनि दुई

संस्थाबीच काममा दोहोरोपना तथा विवाद हुन नदिन दुई संस्थाहरू नियमित रूपमा छलफलमा हुन्छन् र उनीहरूले एकअर्कासँग सहकार्य गर्ने गर्दछन्।

## अन्य देशहरू

उल्लिखित देशहरूको अलावा विश्वका अन्य देशहरूमा समेत विभिन्न स्वरूपमा संसदीय बजेट कार्यालयको स्थापना गरिएको छ। जर्जियामा सन् १९९७ मा त्यहाँको संसदीय प्रणालीभित्र स्वतन्त्र रूपमा कार्य गर्ने गरी स्थापना गरिएको छ। यसको प्रमुख उद्देश्य सरकारको वित्तीय नीतिहरूको स्वतन्त्र र निष्पक्ष, अनुसन्धान र मूल्याङ्कन गरी सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनमा संसदीय निगरानीलाई सुदृढ गर्नु रहेको छ। यसैगरी सन् १९९७ मा स्वीडेनमा स्थापित पार्लियामेन्टरी बजेट अफिसले बजेटको विश्लेषण र कर प्रस्तावहरूका सम्बन्धमा विश्लेषण गर्ने गर्दछ। यस्तै सन् २००७ मा मोरक्को बजेट एनालाइसिस ब्युरो, जोर्डन संसदीय बजेट कार्यालय, अफगानिस्तान नेसनल एसेम्ब्ली बजेट अफिस, सन् २०१० मा टर्किमा पार्लियामेन्टरी बजेट अफिस स्थापना गरिएको छ। सन् २०११ मा फिनल्याण्डले पनि संसदीय अनुसन्धान सेवा अन्तर्गत आर्थिक विश्लेषण र बजेट प्रस्ताव लागत हेर्ने गरी संसदीय बजेट कार्यालयको स्थापना गरेको छ।

यसरी हेर्दा राष्ट्रपति प्रणाली भएका देशहरूमा विभिन्न नाममा संसदीय बजेट कार्यालयको स्थापना धेरै पहिलेदेखि नै भएको देखिए पनि हालका दिनहरूमा संसदीय प्रणाली भएका देशमा पनि यसको स्थापनाको क्रम बढ्दो रहेको छ। अपवादको रूपमा बोलिभियामा भने राजनीतिक द्वन्द्वका कारण स्थापना भएको सात वर्षपछि बजेट कार्यालय खारेज गरिएको पाइन्छ।

## नेपालमा संसदीय बजेट कार्यालयको आवश्यकता

बजेट निर्माण प्रक्रियामा केही नीतिगत र प्रविधिगत सुधारहरू गरिएको भए तापनि समग्र बजेट प्रक्रियामा धेरै सुधारको आवश्यकता रहेको छ। नेपालमा स्वतन्त्र वित्तीय अनुसन्धान निकाय नभएको तथा बजेट प्रक्रियामा कार्यपालिका र व्यवस्थापिकाका लागि स्वतन्त्र र निष्पक्ष सूचना उपलब्ध गराउने स्रोत संस्थाका रूपमा विकास गर्न जरुरी छ। खुल्ला बजेट सर्वेक्षण गर्ने संस्था इन्टरनेसनल बजेट पार्टनरसिपले पनि संसदीय बजेट कार्यालयलाई विश्वभर मान्यता दिने क्रम बढिरहेकाले सांसदहरूलाई बजेट सूचना र विश्लेषणमा प्राविधिक क्षमता प्रदान गर्न यस्तो स्थापना गर्नु आवश्यकता रहेको उल्लेख

गरेको छ। यस सन्दर्भमा नेपालमा संसदीय बजेट कार्यालयको आवश्यकतालाई निम्नानुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ:-

- **आर्थिक पारदर्शिता अभिवृद्धिका लागि:** यसले बजेट प्रक्रियामा पारदर्शिता ल्याउँछ। यसले बजेट र आर्थिक मामिलाहरूको स्वतन्त्र र वस्तुनिष्ठ विश्लेषण प्रदान गर्ने भएकाले सांसद र आम जनतालाई सार्वजनिक वित्त नीतिहरू बुझ्न सहज हुन्छ।
- **जवाफदेहिता प्रवर्द्धनका लागि:** निष्पक्ष विश्लेषण र परामर्श प्रदान गरेर यसले वित्तीय निर्णयहरूका लागि सरकारलाई जवाफदेही बनाउन मद्दत गर्दछ। सांसदहरूका लागि सरकारी खर्चको लेखाजोखा गर्न र बजेटका प्रभाव मूल्याङ्कन गर्न यसको प्रतिवेदनहरू सहयोगी हुन्छन्।
- **सुसूचित निर्णय निर्धारणलाई सहयोग:** यसले सांसदहरूका लागि बजेट र आर्थिक मुद्दाहरूका सम्बन्धमा तथ्यगत विश्लेषण गरेर सुसूचित निर्णयहरू लिन सहयोग गर्छ। यसले नीति छनोटहरू राजनीतिक विचारका आधारमा नभएर ठोस विश्लेषणमा आधारित छ भन्ने कुरा सुनिश्चित गर्छ।
- **वित्तीय उत्तरदायित्वमा अभिवृद्धिका लागि:** यसले सार्वजनिक वित्त, अर्थतन्त्रको विश्लेषण र सिफारिसहरू मार्फत बजेटको प्रभावलाई उजागर गरेर वित्तीय उत्तरदायित्व बढाउँछ। यसले गर्दा वित्तीय व्यवस्थापन कार्य प्रभावकारी हुन्छ।
- **संसदीय निगरानीको सुदृढीकरणका लागि:** यसले सरकारी वित्त र नीतिहरूको लेखाजोखा एवं छानबिन गर्न सांसदहरूको क्षमतालाई अभिवृद्धि गर्छ। संसदीय निगरानी कार्यलाई प्रभावकारी बनाउनुका साथै शक्ति सन्तुलनको प्रणालीलाई समेत यसले सुदृढ बनाउँछ।

समग्रमा, संसदीय प्रणालीभित्र संसदीय बजेट कार्यालयको भूमिका बजेट प्रक्रियामा पारदर्शिता, जवाफदेहिता, उचित निर्णय लिन, वित्तीय उत्तरदायित्व र संसदीय निगरानी प्रवर्द्धन गर्न महत्त्वपूर्ण रहेको छ। यसले अन्ततः आर्थिक अनुशासन र वित्तीय सुशासन कायम गरी सुदृढ वित्तीय व्यवस्थापनमा योगदान पुऱ्याउने भएकोले नेपालमा संसदीय बजेट कार्यालयको आवश्यकता औचित्यपूर्ण छ।

## नेपालमा बजेट कार्यालय कस्तो बनाउने ?

नेपालको सन्दर्भमा बजेट कार्यालयको रूपमा काम गर्न संसद सचिवालयकै संरचनभित्र संघीय संसद सेवाका कर्मचारी र विज्ञ रहेको स्वतन्त्र एवं स्वायत्त किसिमको संरचना बनाउनु पर्ने देखिन्छ। यस विषयमा संघीय संसद सचिवालयमा विभिन्न समयमा बहस तथा छलफलहरू पनि भएका छन्। संसद सेवा सम्बन्धी ऐनमा "संसदलाई बजेट प्रक्रिया तथा आर्थिक मामिलाका सम्बन्धमा अध्ययन

तथा अनुसन्धान गरी परामर्श प्रदान गर्न एक संसदीय बजेट परामर्श कार्यालय रहने, जसमा आवश्यकता अनुसार बजेट तथा आर्थिक विषयसँग सम्बन्धित विज्ञहरूको समूह रहनेछ "भन्ने व्यवस्था गरी संसद सचिवालय अन्तर्गत छुट्टै विभाग स्थापना गर्नु उपयुक्त हुने देखिन्छ। व्यवस्थापिकीय कामहरू संसद सेवाका कर्मचारीबाट गर्ने र विज्ञहरूबाट विशेषज्ञ सेवा लिने गरी यस्तो संरचना बनाई काम गर्न अब ढिलाइ गर्नु हुँदैन।

## निष्कर्ष

संसदीय बजेट कार्यालयको स्थापना सांसदहरूलाई बजेट र आर्थिक मामिलाको स्वतन्त्र विश्लेषण गरी परामर्श प्रदान गर्न गरिन्छ। यसले सार्वजनिक वित्त र नीतिहरूको तथ्यमा आधारित वस्तुनिष्ठ विश्लेषण गरी सांसदहरूलाई सही जानकारी प्रदान गर्दछ। विभिन्न देशहरूको संसदीय बजेट कार्यालय बारे अध्ययन गर्दा यसको संरचना र कार्यक्षेत्रमा विभिन्नता रहेको पाइन्छ। यसको मुख्य कारण ती मुलुकको विशेष परिवेशलाई लिन सकिन्छ। सबैले आआफ्नै संस्करणमा संसदीय बजेट कार्यालयको गठन गरेको भए तापनि यसको भूमिका आर्थिक र वित्तीय विश्लेषण गर्ने, बजेट कार्यान्वयन एवं मूल्याङ्कन प्रतिवेदन तयार गर्ने तथा सांसदहरूका लागि बजेटसँग सम्बन्धित सामग्रीहरू उपलब्ध गराउने नै रहेको छ। अतः नेपालमा पनि आर्थिक अनुशासन तथा वित्तीय व्यवस्थापनको सुदृढीकरणका लागि संसद सचिवालयको संरचनाभित्रै संसदीय बजेट कार्यालयको स्थापना गरी बजेट प्रक्रियामा संसदको भूमिकालाई प्रभावकारी बनाउन आवश्यक देखिन्छ।

## सन्दर्भ स्रोत:

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६

नेपालको संविधान

प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७९

राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५

Establishment of Uganda ÚS Parliamentary Budget Office and the Parliamentary Budget Committee, 15 Sep 2011

<http://parliament.go.ke/functions-and-mandate>

<https://cpbrd.congress.gov.ph/>

<https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/parliamentaryBudgetOffice/2017/2017-11->

24\_the-role-and-functions-of-ireland-s-parliamentary-budget-office\_en.pdf  
<https://internationalbudget.org/ne/open-budget-survey/country-results/2023/naepaala>  
<https://korea.nabo.go.kr/naboEng/main/contents.do?menuNo=17700024>  
<https://lao.ca.gov>  
<https://pbo.parliament.ge/>  
[https://www.academia.edu/42041513/Mexico\\_Centre\\_for\\_Public\\_Finance\\_Studies\\_Centro\\_de\\_Estudios\\_de\\_las\\_Finanzas\\_P%C3%BAblicas](https://www.academia.edu/42041513/Mexico_Centre_for_Public_Finance_Studies_Centro_de_Estudios_de_las_Finanzas_P%C3%BAblicas)  
<https://www.cbo.gov>  
<https://www.parliament.go.ug/page/parliamentary-budget-office>  
<https://www.parliament.gov.za/parliamentary-budget-office>  
<https://www.parliament.nsw.gov.au/pbo/Pages/Parliamentary-Budget-Office.aspx>  
<https://www.pbo.gov.au>  
<https://www.pbo-dpb.ca/en/about--a-propos>  
Parliamentary Service Act 1999; No. 145, 1999; 64B Purpose of Parliamentary Budget Office



# कानून निर्माण प्रक्रियामा फिलिबस्टरिड

नारायण प्रसाद ढकाल

## सारांश

संसदमा विधेयक प्रस्तुत भएदेखि पारित हुने बेलासम्मको विधायिकी प्रक्रियालाई ढिलाइ वा अवरोध गर्नका लागि संसदभित्र अपनाइने रणनीति फिलिबस्टरिड हो। संसदमा प्रायः अल्पमतमा रहेका दलहरू वा स्वतन्त्र सांसदहरूले आफूले विरोध गरेको विधेयकलाई पारित गर्नबाट रोक्न वा त्यसमा ढिलाइ गर्नका लागि यसको प्रयोग गर्दछन्। यसका लागि सामान्यतया सभा वा समितिको बैठकमा विधेयकमाथि हुने छलफलको क्रममा लामो बहस र अन्य प्रक्रियागत उपायहरू अवलम्बन गरिन्छ। लामो बहसका अतिरिक्त त्यस्ता प्रक्रियागत उपायहरू अन्तर्गत बैठक सञ्चालनका लागि चाहिने आवश्यक गणपूरक सङ्ख्याको प्रश्न उठाएर, विधेयकमा अत्यधिक सङ्ख्यामा संशोधन प्रस्तावहरू दर्ता गरेर, बैठक स्थगन प्रस्ताव गरेर, सभाको बैठकको कार्यतालिका अवरुद्ध गरेर, बैठकमा नाराबाजी वा बहिष्कार गरेर विधायिकी प्रक्रियालाई ढिलाइ गर्ने गरिन्छ। यसले विधायिकी प्रक्रियामा गतिरोध र सदस्यहरूबीच धुवीकरण बढाउन सक्दछ। फिलिबस्टरिडलाई सीमित गर्नका लागि संसदले आफ्ना सांसदहरूका लागि आचारसंहिता निर्माण गरी लागु गर्ने, उनीहरूलाई बोल्ने समय सिमा र संशोधन प्रस्ताव दर्ता गर्ने समय सिमा निर्धारण गर्ने, दलहरूबीच वार्ता र संवाद, समन्वय, सहमति र सहकार्य जारी राख्ने, विधायिकी प्रक्रियामा पारदर्शिता अभिवृद्धि गर्ने, नागरिक दबाव सिर्जना आदि गरेर व्यवस्थित गरेका हुन्छन्। साथै फिलिबस्टरलाई हराउने रणनीति स्वरूप बैठक निरन्तर चलाएर फिलिबस्टर प्रयोग गर्नेहरूलाई थकित पार्ने गरिएको पनि पाइन्छ। फिलिबस्टरिड संसदीय प्रक्रियामा एक महत्त्वपूर्ण उपकरण हो, जसले अल्पसङ्ख्यकलाई आफ्नो आवाज उठाउन र विधायिकी निर्णयमा प्रभाव पार्न मद्दत गर्छ। यद्यपि यसले प्रक्रियामा ढिलाइ, अन्योल र बाधा सिर्जना गर्ने क्षमता पनि राख्छ। फिलिबस्टरिडले संसदलाई अल्पसङ्ख्यक र बहुमतबीचको सन्तुलन कायम गर्न बाध्य बनाउँछ,

उपसचिव, संघीय संसद सचिवालय

तर यसले लोकतान्त्रिक प्रक्रियाको गतिमा अवरोध पुऱ्याउने भएकाले यसबारे विवादहरू पनि उब्जन्छन्।

**शब्दकुञ्जी:** विधेयक, विधायिकी प्रक्रिया, प्रतिपक्ष, फिलिबस्टरिड, सत्तापक्ष।

## परिचय

आधुनिक अङ्ग्रेजी शब्द Filibuster सन् १८५७ मा स्पेनिस शब्द Filibustero बाट लिइएको हो जसको अर्थ “कानूनी लुटेरा” भन्ने हुन्छ। यो शब्दले १७ औं शताब्दीका समुद्री डाँकुहरूलाई जनाउँथ्यो, जसले क्यारेबियन क्षेत्रमा व्यापारिक जहाजहरू लुट्ने गर्थे। उन्नाइसौं शताब्दीको मध्येदेखि यो शब्दलाई “संसदमा प्रगतिको अवरोध गर्ने” राजनीतिक अर्थमा प्रयोग गर्न थालिएको पाइन्छ। फिलिबस्टर संसदमा अल्पमत रहेका दल वा सदस्यले कानून निर्माणमा विलम्ब गर्नका लागि अवलम्बन गर्ने राजनीतिक प्रक्रिया हो। संसदमा विधेयकमा हुने बहसलाई अन्त्य गर्नबाट रोक्ने रणनीति हो। यसको प्रयोग प्रायः विवादास्पद वा विभाजित विषयहरूमा हुन्छ, जहाँ एक पक्षको बहुमत हुँदाहुँदै पनि अल्पमत पक्षले पारित हुन रोक्न सक्छ।

कानून निर्माणलाई रोक्नका लागि लामो समयसम्म भाषण गर्ने फिलिबस्टर अवधारणा प्राचीन रोमदेखि नै प्रयोगमा आएको छ। प्राचीन रोमको सिनेटमा “क्याटो द यडगर” ले इसापूर्व ६० मा आफ्नो राजनीतिक शत्रु जुलियस सीजरको एजेन्डालाई विफल पार्न फिलिबस्टर प्रयोग गरेका थिए। कानून निर्माणमा छलफलको क्रममा असन्तुष्ट क्याटोले लामो समयसम्म अर्थात् रातीसम्म भाषण गरेका थिए। मतदानलाई रोक्ने प्रभावकारी रणनीति स्वरूप उनले यसो गरेका थिए। आजभोलि अमेरिकी संसदको माथिल्लो सदन सिनेटमा यसको व्यापक प्रयोग भएको पाइन्छ भने वेस्टमिन्स्टर मोडलको शासन प्रणाली अवलम्बन गरेका अष्ट्रेलिया, क्यानडा, बेलायत लगायतका मुलुकहरूमा समेत यसको व्यावहारिक प्रयोग भएको देखिन्छ। अमेरिकामा फिलिबस्टरिडको प्रारम्भिक प्रयोग १८०० को दशकमा भएको पाइन्छ। सन् १८३७ मा सिनेटमा एक समूहले कानूनी प्रक्रिया रोकेर लामो समयसम्म बोल्ने अभ्यास गरेको थियो। सन् १८५० को दशकमा फिलिबस्टरिड अमेरिकी सिनेटमा औपचारिक रणनीतिको रूपमा स्थापित भयो।

# फिलिबस्टरिडका प्रमुख सिद्धान्तहरू

## अल्पमतको अधिकारको संरक्षण

फिलिबस्टरिडको मुख्य सिद्धान्त भनेको बहुमतको शासनलाई चुनौती दिँदै अल्पमतको अधिकारको रक्षा गर्ने हो। जब उपयुक्त नलागेको कुनै विधेयक बहुमतद्वारा सहजै पारित हुन सक्ने अवस्था हुन्छ, फिलिबस्टरिडले अल्पमत समूहलाई बहस लम्ब्याउने र आफ्ना असहमति व्यक्त गर्ने मौका दिन्छ। यसले अल्पमतलाई बहुमतबाट पूर्ण रूपमा ओझेलमा पारिन्बाट बचाउँछ।

## विस्तारित बहसको उपकरण

फिलिबस्टरिड विस्तारित बहसको अवधारणा प्रयोग गरेर विधेयकको परिणाममा प्रभाव पार्ने सिद्धान्तमा आधारित छ। लामो बहस गर्दा विधेयकका सम्भावित कमजोरीहरू उजागर गर्न, सम्झौता गर्न बाध्य पार्न वा सार्वजनिक ध्यानाकर्षण गर्न सकिन्छ। यो सिद्धान्त बहसको लामो समय प्रयोग गरेर विधेयकको गहिरो समीक्षा गर्न प्रेरित गर्छ।

## विरोधको रूपमा अवरोध

फिलिबस्टरिडलाई विधायिकी विरोधको एक स्वरूपको रूपमा प्रयोग गरिन्छ। जब अल्पमतलाई कुनै विधेयकलाई चाँडो पारित गरिँदैन, जस्तो लाग्छ वा विधेयकको पर्याप्त समीक्षा नगरिएको लाग्छ, तिनीहरूले प्रक्रियालाई रोक्न फिलिबस्टरिडको प्रयोग गर्छन्। यो विधायिकी प्रक्रियामा नकारात्मक मानिएको अन्यायप्रति विरोधको रूपमा प्रयोग हुन्छ।

## सम्झौता र सहमतिको प्रोत्साहन

फिलिबस्टरिडले बहुमतलाई पुनर्विचार गर्न र सम्झौता गर्न बाध्य पार्छ। धेरैजसो अवस्थामा, फिलिबस्टरिड समाप्त गर्नका लागि सुपरमेजोरिटी (जस्तै, अमेरिकी सिनेटमा ६० मत) आवश्यक पर्छ। यसले दुवै पक्षलाई एकअर्कासँग वार्ता गर्न र सहमति खोज्न प्रोत्साहित गर्छ। यो सिद्धान्तले सन्तुलित र विचारशील कानून निर्माण गर्ने उद्देश्य राख्छ।



## पारदर्शिता र उत्तरदायित्व

फिलिबस्टरिडले विस्तारित बहसलाई सार्वजनिक बनाउँछ, जसले विधायिकामा भइरहेको छलफललाई पारदर्शी बनाउँछ। यसले सांसदहरूलाई आफ्नो विचार सार्वजनिकरूपमा राख्न बाध्य बनाउँछ र विधायिकाको कार्य सार्वजनिक रूपमा देख्न मिल्छ। यो सिद्धान्तले विशेषगरी विवादास्पद मुद्दाहरूमा विधायिका खुला र व्यापक छलफलको माध्यम बन्न पर्ने मान्यता राख्छ।

## प्रक्रियात्मक नियमहरूको रणनीतिक प्रयोग

फिलिबस्टरिड प्रक्रियात्मक नियमहरूको रणनीतिक प्रयोगमा आधारित छ। विधायिकामा उपलब्ध नियमहरू (जस्तै, असीमित बहसको अधिकार) को उपयोग गरेर सांसदहरूले विधेयकको पारित प्रक्रियालाई ढिलाइ गर्न वा रोक्न सक्छन्। प्रक्रियात्मक नियमहरूको राम्रो जानकारी र उपयोग फिलिबस्टरिड सफल बनाउन महत्त्वपूर्ण हुन्छ, जसले यसलाई एक रणनीतिक उपकरण बनाउँछ।

## विधायिकामा गहन विचार विमर्शको संरक्षण

फिलिबस्टरिड विधायिकाहरूलाई विचार विमर्श गर्ने निकायका रूपमा कार्य गर्नु पर्छ भन्ने सिद्धान्तलाई पनि समर्थन गर्छ। यसले कानूनहरू हतारमा निर्माण नगरी गहन बहस र समीक्षा गर्न प्रोत्साहित गर्छ।

## फिलिबस्टरका सबल पक्षहरू

१. राजनीतिक प्रक्रियामा सहमति सुनिश्चित गर्न फिलिबस्टरले महत्त्वपूर्ण भूमिका खेल्छ,
२. सामान्य बहुमतद्वारा विधेयकमा भइरहेको बहसलाई रोक्ने निर्णय गर्न नसक्ने भएकाले संसदमा अल्पसङ्ख्यकहरूको अधिकारको रक्षा गर्दछ,
३. विधेयकमा पर्याप्त छलफल नगरी हतारमा पारित गरी कानून बन्नबाट रोक्दछ,
४. महत्त्वपूर्ण विधेयकमा व्यापक बहसको अवसर सिर्जना गर्दछ,
५. सत्तापक्षद्वारा हुन सक्ने शक्तिको सम्भावित दुरुपयोग रोक्न मद्दत गर्दछ, र
६. सत्तापक्ष र प्रतिपक्षबीच संवाद र सहमति एवं समन्वय र सहकार्यलाई प्रोत्साहित गर्दछ।

## फिलिबस्टरका दुर्बल पक्षहरू

१. बहुमतको शासनलाई अवरोध गर्दछ जसले गर्दा लोकतन्त्रलाई कमजोर बनाउँदछ,
२. संसदमा विधायिकी काम कारबाहीलाई सुस्त बनाउँदछ,
३. संसदमा गतिरोधको अवस्था सिर्जना हुन्छ,
४. दलहरूबीच राजनीतिक धुवीकरण बढाउँदछ, र
५. संसदको समय र स्रोत बढी खर्च हुन्छ।

## फिलिबस्टरका प्रकार

१. **बोलेर गरिने फिलिबस्टर:** यस अन्तर्गत अनिश्चित समयसम्म बोलेर विधेयकमा मतदान हुनबाट रोक्ने प्रयास गरिन्छ।
२. **प्रक्रियागत फिलिबस्टर:** विधायिकी प्रक्रियाहरूको उपयोग गरी विधेयकमा विरोधको सूचना दर्ता गराएर, जनमतका लागि प्रचार गर्न प्रस्ताव गरेर, सभाको सट्टा समितिमै छलफलको लागि प्रस्ताव गरेर, गणपूरक सङ्ख्याको कुरा उठाएर, अत्यधिक मात्रामा संशोधन प्रस्तावहरू दर्ता गराएर विधायिकी प्रक्रियामा ढिलाइ गरिन्छ।
३. **धम्कीपूर्ण फिलिबस्टर:** सहमति र सहकार्यको लागि दबाव दिने उद्देश्यले बहुमत पक्षलाई धम्की दिएर विधायिकी कार्यहरूलाई प्रभावित पार्ने प्रयास गरिन्छ।
४. **प्रोक्सी फिलिबस्टर:** संसदमा वक्ताले निरन्तर बोलेपछि फिलिबस्टर कायम राख्न आफ्नो कदमप्रति सहानुभूति दर्शाउने अर्को वक्तालाई पालैपालो फ्लोर हस्तान्तरण गरेर बहस लम्बाउने गरिन्छ।
५. **मौन फिलिबस्टर:** संसदमा सांसदले विधेयकलाई रोक्ने आफ्नो मनसाय सङ्केत गर्नका लागि राष्ट्रमको प्रयोग गरी मौन बस्ने गर्दछ।

## अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास

अमेरिकी संसदको माथिल्लो सदन सिनेटमा फिलिबस्टरिड एक शक्तिशाली विधायिकी उपकरणको रूपमा रहेको छ जस अन्तर्गत सिनेटको नियमले सिनेटरहरूलाई आफूले चाहेको समयसम्म बोल्न अनुमति दिन्छ। अमेरिकी सिनेटमा फिलिबस्टरिड एक विवादास्पद तर शक्तिशाली विधायिकी रणनीति मानिन्छ। यो रणनीतिलाई अन्त्य गर्न "क्लोटर (Cloture)" नामक प्रक्रिया पनि हुन्छ जसका

लागि निश्चित सङ्ख्यामा सदस्यहरूले समर्थन गर्नु पर्ने हुन्छ। कानून पारित गर्नका लागि सिनेटमा साधारण बहुमतले पुग्ने भए तापनि बहस अन्त्यका लागि भने ३/५ अर्थात् ६० जना सिनेटरहरूको मत आवश्यक पर्दछ। पर्याप्त मतको अभावमा एक सिनेटरले बहस अन्त्य गर्न अधिकार गर्ने अप्रापञ्जिक भाषण गर्न सक्दछन्। अमेरिकी संसदको तल्लो सदन हाउस अफ रिप्रेजिन्टेटिभमा समेत दुई दशकसम्म फिलिबस्टरको अभ्यास गरिए तापनि सन् १८४२ देखि अभ्यासमा छैन।

## अमेरिकामा फिलिबस्टरिडका दुई उदाहरण

### स्ट्रोम थर्मन्डको नागरिक अधिकार विधेयकविरुद्ध फिलिबस्टरिड (१९५७)

फिलिबस्टरिडको सबैभन्दा चर्चित उदाहरण सेन्टर स्ट्रोम थर्मन्डको १९५७ मा भएको लामो भाषण हो। उनले अमेरिकी नागरिक अधिकार विधेयक विरुद्ध लगातार २४ घण्टा १८ मिनेटसम्म सिनेटमा भाषण गरेर विधेयक पारित हुनबाट रोक्ने प्रयास गरे। थर्मन्डको भाषणले विधेयकलाई केही समयका लागि रोक्न सफल भए पनि अन्ततः विधेयक पारित भयो। यो फिलिबस्टरिड अमेरिकी सिनेटको इतिहासमा सबैभन्दा लामो भाषणको रूपमा दर्ता गरिएको छ।

### न्यान्ड पलको २०१३ मा ड्रोन हमलाविरुद्ध फिलिबस्टरिड

२०१३ मा अमेरिकी सिनेटर न्यान्ड पलले अमेरिकी सरकारको ड्रोन नीति र नागरिक स्वतन्त्रता सम्बन्धी विषयमा फिलिबस्टरिड गरे। उनले लगातार १३ घण्टा भाषण दिएर यस विषयमा विरोध जनाए। यस फिलिबस्टरिडले ड्रोन हमलाको कानूनी वैधता र अमेरिकी नागरिकहरूको अधिकारमाथि प्रश्न उठाएको थियो, र यसले अमेरिकी राजनीतिक वृत्तमा ठूलो ध्यान खिच्यो।

बेलायती संसदमा अमेरिकाको माथिल्लो सदनमा सिनेटमा जस्तो फिलिबस्टरिड औपचारिक रूपमा प्रचलनमा छैन। बैठक र बैठकमा हुने बहसलाई व्यवस्थित बनाउने अधिकार हाउस अफ कमन्सको सभामुखलाई भएकाले भाषणहरू विषयवस्तुमा केन्द्रित र फलदायी होस् भनेर सभामुखले बोल्ने समय सीमा तोक्ने गर्दछन्। यद्यपि व्यावहारिकरूपमा सांसदहरूले विधायिकी प्रक्रियालाई ढिलाइ वा अवरोध गर्न फिलिबस्टरिडको प्रयोग गर्ने गरेको पाइन्छ। बिसौ शताब्दीको हाउस अफ कमन्सको सबैभन्दा लामो भाषण कन्जरभेटिभ सांसद सर इभान लरेन्सले बनाएका थिए। उनले सन् १९८५ मा फ्लोरिडेशन बिलको विरुद्धमा चार घण्टा २३ मिनेट बोलेका थिए। यद्यपि उनको प्रयास कानून बन्नबाट रोक्न पर्याप्त थिएन।

क्यानडामा न्यु डेमोक्रेटिक पार्टीले एउटा कानून बनाउन रोक्नको लागि सन् २०११ मा ५८ घण्टासम्म चलेको फिलिबस्टरिडको नेतृत्व गरेको थियो। विधेयक पारित गर्न ढिलाइ गर्न सो पार्टीका १०३ जना सांसदहरूले पालैपालो २० मिनेट भाषण, थप १० मिनेट प्रश्न र टिप्पणीका लागि समय लिएका थिए।

अष्ट्रेलियामा संसदका दुवै सदनका सदस्यहरूले कति समयसम्म बोल्न सक्छन् भन्ने नियमहरू कडाइका साथ लागू गरेकाले फिलिबस्टर सामान्यतया सम्भव छैन। यद्यपि अष्ट्रेलियाका केही राज्यहरूका संसदमा यस्तो कडाइ रहेको पाइँदैन। सन् २०२२ मा लिबरल सिनेटर माइकेलिया क्यासले औद्योगिक सम्बन्ध सम्बन्धी विधेयकलाई पारित गर्नबाट रोक्न नौ घण्टासम्म फिलिबस्टरिड गरेकी थिइन्।

भारतमा कानून निर्माण प्रक्रियामा फिलिबस्टरिड अमेरिकी संसदमा जस्तो औपचारिक रूपमा मान्य छैन। भारतको संसदीय प्रणाली ब्रिटिश संसदीय प्रणालीमा आधारित छ, जहाँ समयको सीमाभित्र विधेयकहरूमा छलफल हुने प्रबन्ध छ। यहाँ बहस र छलफलका लागि निश्चित समय तय गरिन्छ, जसलाई विस्तारित गर्न संसदको सहमति आवश्यक पर्छ। यसैले, अमेरिकी शैलीको फिलिबस्टरिडको सम्भावना कम हुन्छ। यद्यपि, भारतमा पनि विधेयकलाई रोक्न वा ढिलाइ गर्न विभिन्न संसदीय रणनीतिहरूको प्रयोग हुन्छ जसलाई अवरोधको रूपमा लिन सकिन्छ। भारतमा विपक्षी दलहरूले अवलम्बन गर्ने केही प्रमुख रणनीतिहरू देहाय बमोजिम छन्:-

**विलम्बकारी बहस:** विपक्षी सदस्यहरूले लामो र विस्तारमा बहस गर्ने प्रयास गर्न सक्छन्, जसले गर्दा विधेयक पारित हुन ढिलाइ हुन्छ।

**स्थगन प्रस्ताव:** कुनै महत्त्वपूर्ण मुद्दामा छलफल गर्न संसदको नियमित कामलाई स्थगन गर्न प्रस्ताव गर्न सकिन्छ। यो विधेयकको छलफललाई रोक्न वा ढिलाइ गर्न प्रयोग हुन्छ।

**हङ्गामा र व्यवधान:** संसदीय कारबाहीको समयमा सत्ताधारी दलको विरुद्ध नारा लगाउने, हङ्गामा मच्चाउने, वा सदनको बीचमा जानुजस्ता क्रियाकलापहरू विधेयकको छलफललाई स्थगित गराउन प्रयोग गरिन्छ। यो विधेयकको प्रक्रिया रोक्न एक प्रमुख अवरोधक प्रवृत्ति हो।

**वाकआउट:** विपक्षी दलहरूले महत्त्वपूर्ण विधेयकहरूको विरोध स्वरूप वाकआउट गर्न सक्छन्। यसले सरकारमाथि दबाव सिर्जना गर्न मद्दत गर्छ, तर यो फिलिबस्टरिड जस्तो लामो बहसमार्फत विधेयक रोक्ने विधि होइन।

भारतको संसदीय प्रक्रिया समय सीमित छ, जसमा सभामुख वा अध्यक्षले समयको व्यवस्थापन गर्छन्। यसकारण, विधेयकमा लामो समयसम्म बहस गरेर अवरोध गर्ने फिलिबस्टरिड जस्तो रणनीति औपचारिक रूपमा भारतमा प्रयोग हुँदैन।

## नेपालमा फिलिबस्टर

नेपालमा फिलिबस्टरको प्रत्यक्ष अभ्यास देखिँदैन। विवादास्पद प्रस्ताव वा विधेयकहरूको बारेमा लामो बहस र छलफल हुने भए तापनि फिलिबस्टरिडको माध्यमबाट जानाजान अवरोध सिर्जना गर्ने प्रचलन छैन। नेपालमा संघीय संसदका दुवै सभाका नियमावलीहरूले पनि फिलिबस्टरिडको अभ्यासलाई प्रोत्साहित गर्दैनन्। सदस्यहरूले विधेयकमा हुने छलफलको क्रममा आफ्नो विचार प्रस्तुत गर्न र बहसमा भाग लिन निश्चित समयसीमा पालना गर्नु पर्ने हुन्छ। यद्यपि, विधायिकी नियमहरू अनुकूल हुने गरी अवरोधको आफ्नै विशिष्ट शैली र अभ्यास गरिएको देखिन्छ। अर्थात् सभामा कुनै एक दलको स्पष्ट बहुमत नभएको अवस्था वा विपक्षी दलको असहमति लगायतका कारणले ढिलाइका अन्य रूपहरूको प्रयोग गरिएको देखिन्छ। यसरी संसदीय प्रक्रियामा अवरोध हुने भए पनि त्यस्तो अवरोधलाई प्रायः फिलिबस्टरिडको रूपमा भने मानिँदैन।

नेपालको संविधानको धारा १११ को उपधारा (९) मा कुनै पनि विधेयक प्रतिनिधि सभामा प्रस्तुत भई विचाराधीन रहेको वा प्रतिनिधि सभामा पारित भई राष्ट्रिय सभामा विचाराधीन रहेको अवस्थामा प्रतिनिधि सभा विघटन भएमा वा त्यसको कार्यकाल समाप्त भएमा त्यस्तो विधेयक निष्क्रिय हुने संवैधानिक व्यवस्था रहेको छ। उक्त संविधान जारी गरी संघीय शासन प्रणाली अवलम्बन गरेपश्चात् गठित सङ्घीय संसदको प्रतिनिधि सभाको पहिलो कार्यकाल (२०७४-२०७९) मा सङ्घीय संसद सचिवालयमा कूल १५३ वटा विधेयकहरू दर्ता भएका थिए। तीमध्ये २२ वटा सरकारी विधेयकहरू प्रतिनिधि सभाको कार्यकाल समाप्त भएकाले निष्क्रिय हुन पुगेका थिए। निष्क्रिय हुन पुगेका उक्त २२ वटा सरकारी विधेयकहरूमध्ये वि. स. २०७५ सालमा ६ वटा, २०७६ सालमा ११ वटा, २०७७ सालमा ३ वटा र २०७९ सालमा २ वटा दर्ता भएका थिए। सत्तारूढ र विपक्षी दलहरूबीच विधेयकमा रहेको असहमति, विपक्षी दलहरूद्वारा पटकपटक लामो समयसम्म सदन अवरुद्ध, प्रतिनिधि सभा विघटन लगायत विविध कारणले गर्दा सरकारले आवश्यक ठानेर ल्याएका विधेयकहरूले लामो समयसम्म पनि कानूनका रूपमा पारित नभई निष्क्रिय हुन पुगेको देखिन्छ।

सांसदहरूले विधेयकमा निम्न कार्यहरूमार्फत् विधायिकी प्रक्रियामा ढिलाइ वा रोक्ने प्रयास गर्न सक्दछन्:-

- विधेयक प्रस्तुत गर्न अनुमति माग्ने प्रस्तावउपर विरोधको सूचना दिएर,
- विधेयक प्रस्तावकर्ताले सभाको बैठकमा विधेयकमाथि सामान्य छलफल गरियोस् भनी प्रस्ताव गरेकोमा उक्त विधेयकलाई जनताको प्रतिक्रिया प्राप्त गर्नको निमित्त प्रचार गरियोस् भनी वैकल्पिक प्रस्ताव गरेर,
- विधेयकमाथि अत्याधिक संशोधन प्रस्ताव दर्ता गरेर,
- विधेयक प्रस्तावकर्ताले विधेयकमाथि दफावार छलफल सदनमा गरियोस् भनी प्रस्ताव गरेकोमा सोको सट्टा कुनै पनि सदस्यले दफावार छलफलका लागि विधेयकलाई सम्बन्धित समितिमा पठाइयोस् भनी प्रस्ताव गरेर,
- बैठकमा निर्णयका लागि आवश्यक उपस्थिति सङ्ख्या न्यून भएको अवस्थामा सभा वा समितिको बैठकमा गणपूरक सङ्ख्या (नेपालको संघीय संसदको जुन सुकै सभामा सम्पूर्ण सदस्य सङ्ख्याको एकचौथाई र संसदीय समितिको हकमा एकाउन्न प्रतिशत आवश्यक पर्ने) को प्रश्न उठाएर,
- सभा वा समितिको बैठकमा हुने छलफलमा विधेयकमाथि असहमति दर्शाएर,
- सभा वा समितिको बैठकमा हुने छलफलमा अनुपस्थित एवं बहिष्कार गरेर,
- समितिको बैठकमा विधेयकमाथि हुने छलफलमा लामो समयसम्म बहसमा भाग लिएर,
- असन्तुष्ट राजनीतिक दलका सांसदहरूले बोलन समय माग गरी छलफलमा भाग लिएर,
- विधेयकमाथि छलफल हुने कार्यसूची रहेकोमा बैठक स्थगन प्रस्ताव गरेर,
- विधेयकलाई बैठकको कार्यसूचीबाट हटाउन दबाव दिएर,
- आफूलाई मन नपरेको विधेयकलाई रोक्नका लागि राजनीतिक दल र तिनीहरूका सङ्गठनले जनतालाई परिचालन गरी नागरिक दबाव सिर्जना गरेर,
- बैठकमा होहल्ला एवं सदन अवरुद्ध गरेर,
- सभाको अध्यक्षता गर्ने व्यक्ति विपक्षी दलको भएमा विधेयकलाई कार्यसूचीमा समावेश नगर्नका लागि दबाव सिर्जना गरेर,
- संसदीय समितिमा दफावार छलफलका लागि पठाइएको विधेयकहरूमाथि छलफल गरी प्रतिवेदन पेस गर्नु पर्ने निश्चित समय सिमा नभएकाले समितिमै विधेयकहरू रोकेर।

## नेपालमा फिलिबस्टरिङलाई सीमित गर्ने अभ्यास तथा उपकरणहरू

### संवैधानिक व्यवस्था

- सङ्घीय संसदको प्रत्येक सदनले आफ्नो कार्यसञ्चालन गर्न, बैठकको सुव्यवस्था कायम राख्न, समितिहरूको गठन, काम कारबाही र कुनै सदन वा समितिको कार्यविधिलाई नियमित गर्न नियमावली बनाउन सक्ने।
- प्रतिनिधि सभाले पारित गरी राष्ट्रिय सभामा पठाएको साधारण विधेयकलाई उक्त सभाले दुईमहिना भित्र र अर्थ विधेयकलाई पन्ध्रदिनभित्र प्रतिनिधि सभामा फिर्ता पठाउनु पर्ने गरी समय सीमा निर्धारण।
- राष्ट्रपतिद्वारा संघीय संसदको दुवै सदनको अधिवेशन आह्वान र अन्त्य हुने।
- विधेयक विचाराधीन रहेको अवस्थामा अधिवेशन अन्त्य भएमा त्यस्तो विधेयकमाथि अर्को अधिवेशनमा कारबाही हुन सक्ने।
- सम्बन्धित सदनलाई सूचना नदिई लगातार दशवटा बैठकमा अनुपस्थित रहेमा सांसदको स्थान रिक्त हुने।

### कानूनी व्यवस्था

#### प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७९ र राष्ट्रिय सभा नियवाली, २०७५ अनुसार,-

- सभाको बैठक सञ्चालनमा सबै दलका पदाधिकारीहरूले सहयोग गर्नु पर्ने।
- सभामुख/अध्यक्षले बैठकमा पेस हुने विषयमाथि छलफल गर्न समयावधि तोक्ने। समयावधि समाप्त भएपछि अरु छलफल हुन नदिई सो विषयको टुङ्गो लगाउन प्रस्ताव निर्णयार्थ प्रस्तुत गर्ने।
- बैठकमा पालना गर्नु पर्ने नियमहरूको व्यवस्था, यस अन्तर्गत सभामुख/अध्यक्षले समय दिएपछि मात्र बोल्नु पर्ने, बैठकमा अव्यवस्था उत्पन्न हुने कार्य गर्न नहुने।
- सदनमा बोल्न पाउने अधिकारलाई सदनको कार्यमा बाधा पार्ने मनसायले दुरुपयोग गर्न नहुने।
- सभामुख/अध्यक्षले बोल्ने क्रम निर्धारण गर्ने, सभामुख/अध्यक्षले नाम बोलाएर वा इशारा गरेको क्रम बमोजिम सदस्यले बोल्न पाउने।

- बोलेको कुरा सभाको तत्काल विचाराधीन विषयसँग सम्बद्ध हुनु पर्ने, असम्बद्ध कुरा बोलिरहेमा सभामुख/अध्यक्षले बोलन बन्द गर्न आदेश दिन सक्ने।
- कुनै छलफल अनावश्यक रूपमा लम्बिएको छ भन्ने लागेमा सभामुख/अध्यक्षले बैठकको राय बुझी छलफल अन्त्य हुने समय तोक्न सक्ने।
- संसदीय समितिको बैठकमा छलफल अनावश्यक किसिमले लम्बिएको भन्ने लागेमा सभापतिले छलफल छोट्याउन सक्ने।
- बैठकमा अभद्र व्यवहार गर्ने सदस्यलाई सभामुख/अध्यक्षले चेतावनी दिन, बैठककक्षबाट निष्काशन गर्न सक्ने।
- सभाको कार्यमा जानीजानी बाधा दिने सदस्यलाई सभाको निर्णयद्वारा पन्ध्र दिनसम्म निलम्बन गर्न सक्ने।
- विधेयकहरूमा संशोधन विषयसँग सम्बद्ध हुनु पर्ने र संशोधन प्रस्ताव स्वीकृत वा अस्वीकृत गर्ने अधिकार सभामुख/अध्यक्षलाई हुने।
- समयको मितव्ययिताको लागि सभामुख/अध्यक्षले विधेयकमा हुने छलफलमा दोहोरोपना हटाउन एकै दफा वा सो अन्तर्गतका प्राप्त अन्योन्याश्रित संशोधनलाई एकसाथ छलफल गर्ने अनुमति दिन सक्ने।
- आर्थिक विधेयक र पेशकी खर्च विधेयक सम्बन्धमा सभामुखले तोकेको कार्यविधि अपनाइने।
- विधेयकहरू पारित गर्ने क्रममा अवलम्बन गर्नु पर्ने नियमहरू निलम्बन गर्न सकिने।

## अन्य व्यवस्था

- संसदको अधिवेशन एवं बैठक निरन्तर चलाउने,
- बैठक अवरुद्ध गर्न नारावाजी लगाउने असन्तुष्ट पक्षलाई गलाउने रणनीति अनुरूप लामो समयसम्म बैठक जारी राख्ने,
- असन्तुष्ट पक्षसँग सम्वाद, छलफल एवं समन्वय गर्ने।

## निष्कर्ष

संसदको कुनै सदनको विधायिकी काम कारवाही अवरुद्ध गर्ने मनसायले समय उपयोग गर्नका लागि मात्र अनावश्यक रूपमा गर्ने वादविवाद एवं बहस नै फिलिबस्टर हो। नेपालको संसदमा औपचारिकरूपमा फिलिबस्टरको अभ्यास नभए तापनि विभिन्न तरिकाबाट गरिने ढिलाइका कारण



विधेयक पारित हुन नसकी संसदीय प्रभावकारिता घट्टै गइरहेको छ। संसद प्रभावकारी नहुँदा कार्यपालिका र न्यायपालिका जस्ता सरकारका अन्य अङ्गहरूको प्रभाव बढ्न गई नियन्त्रण र सन्तुलन समेत खलबलिई लोकतन्त्र नै कमजोर बन्न पुगदछ। संसदद्वारा निर्मित ऐन, कानूनको अभावमा सरकारले अध्यादेश मार्फत शासन गर्ने प्रवृत्ति बढ्न जान्छ। नीति निर्माणमा न्यायपालिकाको पनि प्रभाव बढ्न सक्दछ। कार्यपालिका र न्यायपालिकाले जनताको प्रतिनिधित्व दाबी गर्न नसक्ने र यो गुण व्यवस्थापिकासँग मात्र भएकाले फिलिबस्टरलाई न्यूनीकरण गर्दै सत्तापक्ष र विपक्षी दलहरू जनमतप्रति संवेदनशील हुँदै, कानून निर्माण प्रक्रियालाई छिटो, छरितो तुल्याई संसदको प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्न आवश्यक देखिन्छ।

### सन्दर्भ सामग्री:

<https://en.wikipedia.org/wiki/Filibuster>

<https://www.iimidr.ac.in/research-publications/iiminsights/volume-1-may-October-2018/the-roots-of-parliamentary-dysfunction-in-India/>

नेपालको संविधान

प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७९

राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५



# बेरुजु: असर र गर्न सकिने सुधार

निरज पन्थी

## सारांश

विकास, सुशासन र समृद्धि मुलुकको आजको आवश्यकता र गन्तव्य दुवै हो। सार्वजनिक आर्थिक व्यवहारमा स्वच्छता, जवाफदेहिता र प्रतिस्पर्धा कायम गर्दै सर्वाङ्गीण राष्ट्रिय विकासमा जनसहभागिता सुनिश्चित गर्दै उपलब्ध साधन, स्रोत तथा आर्थिक विकासको प्रतिफलको न्यायोचित वितरण गरिने व्यवस्था नेपालको संविधानमा गरिएको छ। मुलुकको वित्तीय व्यवस्थापन एवं सार्वजनिक खरिद क्रियाकलापलाई पारदर्शी, जवाफदेही एवं नतिजामूलक बनाउन विभिन्न कानूनी तथा संस्थागत व्यवस्था गरिएका छन्। विविध प्रयासका बावजुद बजेट अनुशासन, सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापन, आयोजना व्यवस्थापन, राजस्व प्रशासन, सेवा प्रवाह व्यवस्थापन, प्रदेश तथा स्थानीय तह सञ्चालन व्यवस्थापन, सार्वजनिक संस्थान सञ्चालन, सार्वजनिक निकायहरूमा आन्तरिक नियन्त्रण, जिम्मेवारी र जवाफदेहिता वहन जस्ता पक्षहरूमा अपेक्षित सुधार हुन नसकिरहेको अवस्था छ। महालेखा परीक्षकको कार्यालयले उल्लिखित विषयहरूमा सुधारका लागि सम्बन्धित निकायहरूलाई सुझाव प्रदान गर्दै आए पनि सन्तोषजनक सुधार नभएको तथा उस्तै किसिमका कमी कमजोरी तथा लापरवाहीमा पुनरावृत्ति भइरहेको र यस्तो प्रवृत्तिमा सुधार नआउँदा बेरुजुको आयतन वर्षेनी बढिरहेको अवस्था छ। राज्यको स्रोत, साधनको प्राप्ति तथा उपयोगमा जवाफदेहिता, पारदर्शिता, वित्तीय अनुशासन प्रवर्धन गरी सार्वजनिक वित्तीय व्यवहारमा नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता एवं प्रभावकारिता प्रवर्धनको माध्यमबाट नतिजामूलक कार्य सम्पादनमा जोड दिँदै बेरुजु तथा भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापको रोकथाम तथा निवारण आजको अपरिहार्यता हो।

## पृष्ठभूमि

नेपालको संविधानले सुशासनयुक्त समृद्ध मुलुकको परिकल्पना गरेको छ। साथै आर्थिक क्षेत्रका सबै गतिविधिमा स्वच्छता, जवाफदेहिता र प्रतिस्पर्धा कायम गर्दै सर्वाङ्गीण राष्ट्रिय विकासमा जनसहभागिता सुनिश्चित गर्दै उपलब्ध साधन, स्रोत तथा आर्थिक विकासको प्रतिफलको न्यायोचित

नायब सुब्बा, संघीय संसद सचिवालय

वितरण गरिने व्यवस्था समेत संविधानमा गरिएको छ। यसैगरी मुलुकको वित्तीय व्यवस्थापन एवं सार्वजनिक खरिद प्रणालीलाई व्यवस्थित, स्वच्छ, पारदर्शी, जवाफदेही तथा नतिजामूलक बनाउन आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, सार्वजनिक खरिद ऐन नियम, भ्रष्टाचार निवारण ऐन लगायतका कानूनहरू तर्जुमा गरिएका छन् भने महालेखा परीक्षक, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग लगायतका निकायको व्यवस्था पनि भएका छन्। यसका बाबजुद बजेट अनुशासन, सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापन, आयोजना व्यवस्थापन, राजस्व प्रशासन, सेवा प्रवाह व्यवस्थापन, प्रदेश तथा स्थानीय तह सञ्चालन व्यवस्थापन, सार्वजनिक संस्थान सञ्चालन, सार्वजनिक निकायहरूमा आन्तरिक नियन्त्रण, जिम्मेवारी र जवाफदेहिता वहन जस्ता पक्षहरूमा अपेक्षित सुधार हुन सकेको छैन। महालेखा परीक्षकको कार्यालयले आफ्ना वार्षिक प्रतिवेदनहरू मार्फत उल्लिखित विषयहरूमा सुधारका लागि सम्बन्धित निकायहरूलाई सुझाव प्रदान गर्दै आए पनि त्यस्ता कमजोरी तथा अनियमिततामा आशातीत सुधार नभएको तथा उस्तै किसिमका कमी कमजोरी तथा लापरबाहीमा पुनरावृत्ति भइरहेको अवस्था छ। यस्तो प्रवृत्तिमा सुधार नआउँदा अन्तिम लेखा परीक्षणबाट कायम हुने बेरुजु को आयतन वर्षेनी बढिरहेको छ। अतः राज्यको स्रोत र साधनको प्राप्ति तथा उपयोगमा जवाफदेहिता, पारदर्शिता, वित्तीय अनुशासन प्रवर्धन गरी सार्वजनिक वित्तीय व्यवहारमा नियमितता, मितव्ययिता, कार्यक्षमता एवं प्रभावकारिता प्रवर्धनको माध्यमबाट नतिजामूलक कार्य सम्पादन आजको आवश्यकता हो। यस लेखमा बेरुजु के हो, बेरुजु सिर्जना हुनुका कारण के, के हुन्, आर्थिक प्रशासन र समग्र राज्य प्रणालीमा यसले के कस्ता प्रभाव पार्दछन् तथा बेरुजु न्यूनीकरणका उपायहरू के कस्ता हुन सक्दछन् भन्ने सम्बन्धमा चर्चा गर्ने प्रयास गरिएको छ।

## परिचय

**बेरुजु:** रुजु नभएको वा हुन नसकेको कारोबार नै बेरुजु हो। आर्थिक कारोबार तथा सोसँग सम्बन्धित क्रियाकलापको लेखा परीक्षण गर्दा रुजु, भिडान तथा मिलान नभएको वा हुन नसकेको कारोबार साथै ऐन, नियम, कार्यविधि, प्रक्रिया, स्थापित मूल्यमान्यता र सिद्धान्तसँग तालमेल नहुने गरी वा सो विपरीत हुने गरी गरिएका कारोबार तथा काम, कारबाही बेरुजु हुन्छ। आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दफा २(त) ले बेरुजुलाई 'प्रचलित कानून बमोजिम पुन्याउनु पर्ने रीत नपुन्याउ कारोबार गरेको वा राख्नु पर्ने लेखा नराखेको तथा अनियमित तथा बेमनासिब तरिकाले आर्थिक कारोबार गरेको भनी लेखा परीक्षण गर्दा औँल्याइएको वा ठहन्याइएको कारोबार' भनी परिभाषित

गरेको छ। त्यस्तै नेपाली बृहत् शब्दकोशमा बेरुजु लाई रुजु गर्दा नमिलेको, रुजु नभएको नमिलेको तथा आर्थिक कारोबार जाँच्दा लेखा परीक्षणले दर्साएको अनियमित कलम" भनी अर्थ्याइएको छ।

**बेरुजुका प्रकार:** बेरुजुलाई मूलतः सैद्धान्तिक र लगती गरी दुई भागमा वर्गीकरण गर्न सकिन्छ। त्यसैगरी लगती बेरुजुलाई असुल गर्नु पर्ने, अनियमित भएको, प्रमाणका कागजात पेस नभएको, सोधभर्ना नलिएको, पेशकी फछ्यौट नभएको जस्ता उपवर्गमा विभाजन गर्न सकिन्छ। लेखा परीक्षणबाट देखिएका बेरुजु वर्गीकरणका लागि महालेखा परीक्षकको कार्यालयले "बेरुजु वर्गीकरण निर्देशिका, २०७६" जारी गरेको छ।

- **सैद्धान्तिक बेरुजु:** सैद्धान्तिक बेरुजु भन्नाले रकमको लगत नरहने बेरुजु सम्झनु पर्दछ। सैद्धान्तिक बेरुजु मूलतः प्रणालीगत सुधार गर्न वा उपयुक्त नीति निर्माण गर्न वा व्यवस्थापनमा सुधार ल्याउने उद्देश्यले औल्याइएको हुन्छ। यस्तो बेरुजुको रकम बेहोरामा उल्लेख हुन सक्छ तर लगत महलमा समावेश गरिँदैन। यस्तो बेरुजु फछ्यौटका लागि मूलतः प्रणालीगत वा नीतिगत सुधार सुनिश्चित गरिएको हुनु पर्दछ।
- **लगती बेरुजु:** लगती बेरुजु भन्नाले लेखा परीक्षण प्रतिवेदनको बेरुजु रकम महलमा रकम उल्लेख भएको बेरुजुलाई बुझाउँछ। लेखा परीक्षण गरिएको निकायको कमजोरीका कारणबाट कैफियत देखिएका बेहोराहरूका सम्बन्धमा पर्याप्त र उचित प्रमाण सहित रकम किटान गरिएको बेरुजु नै लगती बेरुजु हो।

## बेरुजु फछ्यौट सम्बन्धी कानूनी एवं संस्थागत व्यवस्था

**कानूनी व्यवस्था:** बेरुजु फछ्यौट तथा सम्परीक्षण सम्बन्धी कार्य विगतमा आर्थिक कार्यविधि ऐन, २०५५ तथा नियमावली, २०६४ अनुसार हुँदै आएकोमा हाल सोको लागि आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय कार्य विधि ऐन, २०७६ कार्यान्वयनमा आएको छ। बेरुजु को लगत, फछ्यौट तथा फरक सम्बन्धमा उक्त ऐनको परिच्छेद-६ मा व्यवस्था गरिएको छ। उक्त ऐनमा सो सम्बन्धमा भएका मुख्य प्रावधान देहाय अनुसार छन्:-

**बेरुजु फछ्यौट गर्ने गराउने जिम्मेवारी:** आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दफा ३९ मा बेरुजु फछ्यौट गर्ने गराउने सम्बन्धी व्यवस्था छ। जस अनुसार लेखा परीक्षणबाट औल्याइएका बेरुजुका सम्बन्धमा प्रमाण पेस गरी वा नियमित गरी, गराई वा असुल गरी फछ्यौट गर्ने

जिम्मेवारी तथा दायित्व बेरुजुसँग सम्बन्धित जिम्मेवार व्यक्ति तथा आर्थिक कारोबारमा संलग्न पदाधिकारीको हुने, जिम्मेवार व्यक्ति बेरुजु फछ्यौट नहुँदै सरुवा वा बढुवा वा अन्य कारणले कार्यालयमा नरहेमा त्यस्तो स्वेस्ता तथा अभिलेख पेस गर्ने तथा बेरुजु फछ्यौट गर्ने, गराउने जिम्मेवारी हालको जिम्मेवार व्यक्तिको हुने व्यवस्था छ।

जिम्मेवार व्यक्ति भन्नाले लेखा उत्तरदायी अधिकृत (सचिव) बाट प्राप्त अख्तियारी बमोजिम वा यस ऐन बमोजिम निर्धारित कार्य सञ्चालन गर्ने, जिम्मा लिने, खर्च गर्ने, लेखा राख्ने, प्रतिवेदन गर्ने, आन्तरिक वा अन्तिम लेखा परीक्षण गराई बेरुजु फछ्यौट गर्ने गराउने, सरकारी नगदी जिन्सी असुल उपर गर्ने गराउने तथा दाखिला गर्ने वा गराउने कर्तव्य भएको व्यक्तिलाई बुझाउँछ।

साथै आन्तरिक वा अन्तिम लेखा परीक्षण हुँदा सरकारी नगदी वा जिन्सी मालसामानको लगत राख्न छुटाएको देखिएमा वा नेपाल सरकारलाई हानि नोक्सानी भएको भन्ने सूचना प्राप्त भएमा सम्बन्धित कार्यालय प्रमुख वा विभागीय प्रमुखले हानि नोक्सानी भएको रकम तत्कालै सम्बन्धित व्यक्तिबाट असुल गरी कसुरको मात्रा अनुसार निजलाई प्रचलित कानून बमोजिम विभागीय कारबाही समेत गर्नु पर्ने व्यवस्था छ।

**बेरुजु फछ्यौट तथा फरफारख सम्बन्धी व्यवस्था:** आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दफा ४० मा बेरुजु फछ्यौट तथा फरफारख सम्बन्धी व्यवस्था रहेको छ। जस अनुसार लेखा परीक्षण प्रतिवेदनमा औँल्याइएको बेरुजु असुल गरी फछ्यौट तथा नियमित गर्ने उत्तरदायित्व लेखा उत्तरदायी अधिकृत अर्थात् सम्बन्धित मन्त्रालयका सचिवको हुने, असुल गर्नु पर्ने तथा तिर्नु, बुझाउनु पर्ने भनी औँल्याइएको बेरुजुको हकमा लेखा उत्तरदायी अधिकृतले कारोबारमा संलग्न पदाधिकारीसँग आवश्यक विवरण वा स्पष्टीकरण लिई त्यस्तो बेरुजु समयमै असुल गराई फछ्यौट गराउनु पर्ने व्यवस्था छ भने असुल गर्नु पर्ने बाहेक अन्य बेरुजु को हकमा प्रचलित कानून बमोजिम पुन्याउनु पर्ने रीत नपुगेको तर सरकारी हानि नोक्सानी नभएको पुस्ट्याइँ गर्ने कारण सहितको प्रमाण प्राप्त भएमा तोकिए बमोजिमको कार्यविधि अपनाई सम्बन्धित लेखा उत्तरदायी अधिकृतले त्यस्तो बेरुजु नियमित गरी फछ्यौट गर्नु पर्ने व्यवस्था छ। सो अनुसार फछ्यौट भएको बेरुजुको लगत कट्टा गर्न ७ दिनभित्र महालेखा परीक्षकको कार्यालयमा पठाउनु पर्ने र उक्त कार्यालयले सोको लगत कट्टा गरी ७ दिनभित्र सम्बन्धित लेखा उत्तरदायी अधिकृतलाई जानकारी दिनु पर्ने व्यवस्था छ। बेरुजु फछ्यौट तथा फरफारख सम्बन्धी अन्य व्यवस्था नियममा तोकिए बमोजिम हुने उल्लेख भएकोमा हालसम्म आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व सम्बन्धी नियमावली जारी भएको छैन।

बेरुजु लगत सम्बन्धी व्यवस्था: आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दफा ३८ मा लेखा परीक्षणको प्रारम्भिक प्रतिवेदनमा औल्याइएका बेरुजुको लगत कार्यालयस्तरमा राख्नु पर्ने व्यवस्था छ। त्यस्तै केन्द्रीयस्तरका निकायले आफ्नो र मातहतका सबै कार्यालयको बेरुजु को केन्द्रीय लगत राख्नु पर्दछ। साथै दफा ४० बमोजिम फछ्यौट तथा फरफारख भएको बेरुजु लगतमा अघावधिक गरी पछिल्ना अवधिको लेखा परीक्षण हुँदा सो समेत परीक्षण गराउनु पर्ने व्यवस्था छ। ऐनमा भएको व्यवस्था अनुरूप कार्यालयस्तर तथा केन्द्रीयस्तरका निकायहरूले बेरुजुको अघावधिक र व्यवस्थित लगत तयार गरिसकेको अवस्था नरहेकोले हालसम्म महालेखा परीक्षकको कार्यालयले नै बेरुजुको लगत राख्ने र फछ्यौट तथा सम्परीक्षणको निर्णयानुसार लगत कट्टा गर्ने कार्य गरी आएको देखिन्छ।

संस्थागत व्यवस्था: बेरुजु फछ्यौट सम्बन्धमा देहायका निकायहरू क्रियाशील रहेका छन्:-

संसद र सार्वजनिक लेखा समिति: मुलुकको आर्थिक प्रशासन सञ्चालन गर्ने सरकारको काम, कारबाहीलाई संसदीय नियन्त्रणको माध्यमद्वारा नियन्त्रण र सन्तुलन गर्ने परिपाटी नेपालमा पनि अनुसरण गरिएको छ। प्रतिनिधि सभा अन्तर्गत रहेका विभिन्न विषयगत समितिमध्ये सार्वजनिक लेखा समिति संसदको एउटा महत्त्वपूर्ण विषयगत समिति हो। महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदन उपर छलफल गरी सम्बन्धित निकायहरूलाई आवश्यक निर्देशन दिनु र सार्वजनिक कोषको प्रभावकारी र मितव्ययितापूर्वक खर्च भए नभएको जाँच पडताल गर्नु सार्वजनिक लेखा समितिको प्रमुख कार्य हो। प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५ को नियम १७० अनुसार यस समितिको कार्यक्षेत्र अन्तर्गत सार्वजनिक लेखा र महालेखा परीक्षकको प्रतिवेदन तोकिएको छ।

साथै कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दफा ४१ अनुसार महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनमा औल्याइएका बेरुजुको सम्बन्धमा सार्वजनिक लेखा समितिमा छलफल हुँदा समितिको बैठकमा उपस्थित हुने, छलफलमा भाग लिने, सो सम्बन्धमा आफ्नो राय, प्रतिक्रिया वा लिखित धारणा पेस गर्ने तथा बेरुजु फछ्यौट सम्बन्धी काम, कारबाही गर्ने वा गराउने जिम्मेवारी लेखा उत्तरदायी अधिकृतको हुने व्यवस्था छ। लेखा समितिमा छलफल भई प्रतिनिधि सभामा पेस गरेको सुझाव सभाबाट स्वीकृत भए बमोजिम कार्यान्वयन गर्ने गराउने जिम्मेवारी महालेखा परीक्षक तथा सम्बन्धित लेखा उत्तरदायी अधिकृतको हुने समेत उक्त दफामा उल्लेख छ।

**महालेखा परीक्षकको कार्यालय:** नेपालको सर्वोच्च लेखा परीक्षण संस्थाको रूपमा रहेको यो कार्यालय मुलुकमा आर्थिक अनुशासन, पारदर्शिता प्रवर्धन तथा वित्तीय जवाफदेहिता अभिवृद्धि गर्न योगदान गर्दै स्थापना काल (२०१६ साल देखि नै क्रियाशील रहेको छ। नेपालको संविधान बमोजिम संघ र प्रदेशका सबै सरकारी कार्यालय, स्थानीय तह तथा कानूनद्वारा तोकिएका अन्य संस्थाको निर्धारित तरिका बमोजिम नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्यको समेत विचार गरी महालेखा परीक्षकले लेखा परीक्षण गर्ने व्यवस्था छ। सार्वजनिक निकायहरूबाट स्रोत, साधनको प्राप्ति र उपयोग सम्बन्धमा भएका काम, कारबाहीको परीक्षण गरी देखिएका बेरजु (बेहोरा) हरू प्रारम्भिक प्रतिवेदन मार्फत जारी गर्ने र तोकिएको समयभित्र प्राप्त भएका प्रतिक्रिया, प्रमाण तथा पुस्ट्याइँलाई सम्बोधन गरी बाँकी बेहोरा अन्तिम प्रतिवेदनमा समावेश गरी बेरजुको अभिलेख तयार गर्ने गरेको पाइन्छ। सम्बन्धित निकाय तथा कार्यालयहरूबाट बेरजु फछ्यौँट गरी सम्परीक्षण (Follow-up Audit) तथा लगत कट्टाको लागि अनुरोध भए अनुसार तथा सार्वजनिक लेखा समितिबाट प्राप्त निर्देशन अनुसार आवश्यक काम, कारबाही गरी बेरजु फछ्यौँट तथा लगत अद्यावधिक गर्ने सम्बन्धी कार्य महालेखा परीक्षकको कार्यालयबाट हुँदै आएको छ।

**संघ, प्रदेश र स्थानीय तह:** संघ र प्रदेश अन्तर्गतका विभिन्न मन्त्रालय, निकाय तथा कार्यालयहरू साथै ७ सय ५३ स्थानीय तहहरू समेतबाट दैनिक प्रशासन सञ्चालन, सेवा प्रवाह तथा विकास, निर्माणको कार्यमा संलग्न हुँदा विभिन्न आर्थिक कारोबारमा संलग्न हुन्छन्। प्रचलित कानून तथा स्वीकृत कार्यक्रम र मापदण्ड पालना गर्ने, गराउने साथै महालेखा परीक्षकको कार्यालयबाट औल्याइएका बेरजु हरू असुल, फछ्यौँट गर्ने, गराउने दायित्व पनि ती निकायका जिम्मेवार पदाधिकारी र लेखा उत्तरदायी अधिकृतको नै रहेको हुन्छ।

**बेरजु फछ्यौँट समिति:** सामान्य प्रक्रियाबाट फछ्यौँट हुन नसकेका बेरजु फछ्यौँट गर्न नेपाल सरकारले सार्वजनिक लेखा समिति र महालेखा परीक्षकको राय लिई बेरजु फछ्यौँट समिति गठन गर्ने व्यवस्था रहेको छ। आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दफा ४२ अनुसार सार्वजनिक लेखा समितिले तोकेको समितिको एक सदस्यको अध्यक्षतामा गठन हुने उक्त समितिमा महालेखा परीक्षक, अर्थ मन्त्रालय र महालेखा नियन्त्रक कार्यालयका प्रतिनिधि सदस्य र कुमारीचोक तथा केन्द्रीय तहसिल कार्यालयका प्रमुख सदस्य-सचिव रहने व्यवस्था छ। उक्त समितिले लेखा परीक्षणबाट देखिएका मस्यौट, हिनामिना र असुल उपर गर्नु पर्ने ठहरिएको बेरजु बाहेक निर्यामत प्रक्रियाबाट फछ्यौँट तथा सम्परीक्षण हुन नसकेका बेरजु सम्बन्धित निकायबाट सरकारी नगदी वा जिन्सीको हानि नोक्सानी

नभएको पुस्ट्याइँ सहित फछ्यौँटको निमित्त सिफारिस भई आएमा औचित्यको आधारमा त्यस्तो बेरुजु नियमित वा मिन्हा गर्ने, फछ्यौँटको निमित्त समितिमा सिफारिस भई आएका बेरुजु फछ्यौँट गर्न नमिल्ने भएमा सम्बन्धित निकायलाई बेरुजु रकम निर्यामत वा असुल गर्न लेखी पठाउने जस्ता जिम्मेवारी निर्वाह गर्दछ।

**बेरुजु फछ्यौँट अनुगमन तथा मूल्याङ्कन समिति:** विभिन्न निकायबाट हुने बेरुजु फछ्यौँट सम्बन्धी काम, कारबाहीमा प्रभावकारिता ल्याउन नेपाल सरकारले बेरुजु फछ्यौँट अनुगमन तथा मूल्याङ्कन समिति गठन गर्ने व्यवस्था आर्थिक कार्यविधि नियमावली, २०६४ को नियम १०१ मा रहेको छ। मुख्य सचिवको अध्यक्षतामा गठन हुने उक्त समितिमा अर्थ मन्त्रालयका सचिव, सघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयका सचिव र महालेखा नियन्त्रक सदस्य रहने तथा नेपाल सरकारले मनोनयन गरेको व्यक्ति सदस्य-सचिव रहने व्यवस्था छ। उक्त समितिले विभिन्न निकायबाट हुने बेरुजु फछ्यौँट सम्बन्धी काम, कारबाहीको लेखाजोखा तथा मूल्याङ्कन गर्ने, कायम भएको बेरुजु कम फछ्यौँट गर्ने वा फछ्यौँट नगर्ने निकायका प्रमुखलाई समितिमा उपस्थित गराई छलफल गर्ने, त्यस्ता निकायका कार्यालय प्रमुख र कर्मचारीलाई कारबाहीको लागि सम्बन्धित मन्त्रालयलाई निर्देशन दिने, सम्बन्धित निकायलाई फछ्यौँट गर्न आवश्यक निर्देशन दिने र फछ्यौँट सम्बन्धी कारबाही सुरु गरे नगरेको वा केन्द्रीय तहसिल कार्यालयमा पठाए नपठाएको सम्बन्धमा अनुगमन गर्ने लगायतका जिम्मेवारी निर्वाह गर्दछ।

## बेरुजुका असरहरू

सार्वजनिक आर्थिक कारोबारमा पारदर्शिता, उत्तरदायित्व, विधिको पालनाका माध्यमबाट स्रोत साधनको मितव्ययी, कुशल र प्रभावकारी प्राप्ति तथा उपयोग, आर्थिक अनियमितता तथा दुरुपयोग, हानि नोक्सानी भए, नभएको परीक्षण गरी निश्चित हदसम्मको आश्वस्तता (Reasonable Assurance) प्रदान गर्नु लेखा परीक्षणको उद्देश्य रहेको हुन्छ। उक्त उद्देश्य पूर्तिका लागि गरिने आर्थिक कारोबार तथा सोसँग सम्बन्धित क्रियाकलापहरूको परीक्षण गर्ने क्रममा कुनै कारोबार ऐन, कानून, कार्यविधि, प्रक्रिया वा स्थापित मापदण्ड र सिद्धान्त प्रतिकूल हुने गरी गरेको अवस्थामा बेरुजु कायम हुन्छ। राज्यको शासकीय प्रणालीका विविध आयामहरूमा अनियमित तवरले काम, कारबाहीहरू सञ्चालन गर्ने प्रवृत्ति बढ्दै जाँदा वर्षेनी बेरुजुको आकार पनि बढ्दै गएको देखिन्छ। तर बेरुजु असुल, फछ्यौँटको काम कारबाही अपेक्षित गतिमा हुन सकेको देखिँदैन। बेरुजु आफैमा भ्रष्टाचार नभए तापनि यो भ्रष्टाचारको प्रस्थान बिन्दु वा सूचक हो। लेखा परीक्षणबाट एउटा निश्चित आधार तथा प्रमाणको आधारमा बेरुजु



औल्याइने हुँदा भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापको नियन्त्रण, अनुसन्धान तथा कारबाही गर्ने निकायहरूले समेत हालका दिनमा लेखा परीक्षण प्रतिवेदन र सोमा उल्लिखित बेरुजु लाई पनि भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापको अनुसन्धानको एक महत्त्वपूर्ण आधारको रूपमा लिने गरेको पाइन्छ। सार्वजनिक वित्तीय क्रियाकलापमा अनियमितता र बेरुजु बढ्दै जाने तर समयमै असुल, फछ्यौट नहुने तथा जिम्मेवार व्यक्तिलाई कानून बमोजिम कारबाही नहुने अवस्थाले मुलुकमा आर्थिक अनुशासन र वित्तीय जवाफदेहीको अवस्था खस्कँदै जाने, दण्डहीनता बढ्दै जाने र अन्ततः विकास, सुशासन र समृद्धि हासिल गर्ने राष्ट्रिय लक्ष्यमा नै आघात पर्ने स्थिति सिर्जना हुन जान्छ। बेरुजुले समग्र राज्य प्रणालीमा पार्ने असरहरूलाई देहाय अनुसार प्रस्तुत गर्न सकिन्छः-

- आर्थिक अनुशासन, पारदर्शिता र वित्तीय जवादेहितामा हास आउने,
- मुलुकमा भ्रष्टाचार, दुराचार तथा वित्तीय अपराध बढ्दै जाने,
- भ्रष्टाचार व्याप्त रहेको मुलुकमा सामाजिक, राजनैतिक तथा सांस्कृतिक मूल्य, मान्यतामा हास आउने,
- मुलुकको समृद्धि, विकास, शासकीय परिपाटी र सेवा प्रवाहमा नकारात्मक असर पर्ने,
- जनमानसमा सार्वजनिक निकायहरूप्रतिको विश्वसनीयता घट्दै जाने,
- कानूनको परिपालना स्तर खस्कँदै जाने,
- बेरुजु हुने गरी काम कारबाही गर्ने तथा समयमा असुल, फछ्यौट नगर्ने प्रवृत्तिले दण्डहीनताले प्रश्रय पाउने,
- अनौपचारिक अर्थतन्त्र मौलाउँदै जाने र आर्थिक अपराधले प्रश्रय पाउन सक्ने,
- अनौपचारिक अर्थतन्त्र र आर्थिक अपराधसँगै सामाजिक तथा भौतिक पूर्वाधार लगानीमा स्रोत, साधनमा सङ्कुचन आई मुलुकको आर्थिक समृद्धि र विकासमा नकारात्मक प्रभाव पर्ने।

## बेरुजु रोकथाम वा न्यूनीकरणका उपायहरू

राज्यको स्रोत, साधनको प्राप्ति तथा उपयोगमा जवाफदेहिता, पारदर्शिता, वित्तीय अनुशासनको पालना गरी आर्थिक कारोबारमा नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता एवं प्रभावकारिता प्रवर्धनबाट नतिजामा आधारित कार्य सम्पादन आजको आवश्यकता हो। मुलुक संघीय संरचनामा रूपान्तरित भई संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा जनप्रतिनिधिको उपस्थिति भइसकेको अवस्थामा जनचाहना अनुसार राजस्व

सङ्कलन, विकास निर्माण र सेवा प्रवाहमा प्रभावकारिता आउन सकेको छैन। यस्ता पक्षहरूमा सुधार गरी बेरुजु हुन नदिन वा न्यून गर्न देहायका पक्षहरूमा सुधार गर्नु पर्ने देखिन्छ।

**बजेट तथा खर्च व्यवस्थापनमा सुधार:** बजेट तथा खर्च व्यवस्थापनमा निम्नानुसारका सुधार गरी व्यवस्थित र प्रतिफलमुखी बनाउनु पर्ने देखिन्छ:-

- दीर्घकालीन, उच्च प्रतिफलयुक्त र रोजगारी सिर्जना गर्ने खालका योजनाहरू छनौट तथा प्रामिकीकरण गर्ने,
- बजेट खर्च गर्दा मितव्ययिता र दक्षता कायम गरी अनुत्पादक खर्च नियन्त्रण गर्ने,
- बजेट तथा खर्च व्यवस्थापनलाई कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन एवं सम्बन्धित कर्मचारीको वृत्ति विकाससँग आबद्ध गरी उचित दण्ड पुरस्कारको व्यवस्था गर्ने,
- सबै वैदेशिक सहायतालाई राष्ट्रिय बजेट प्रणालीमा आबद्ध गर्दै अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संस्थाले खर्च गर्ने परिपाटी नियन्त्रण गर्ने,
- वैदेशिक सहायता परिचालनको पूर्णउपयोग गर्दै खर्च रकम समयमा सोधभर्ना प्राप्त गर्ने प्रणालीको विकास गर्ने।

**आयोजना व्यवस्थापन सुधार:** आयोजना व्यवस्थापनमा निम्नानुसारका सुधार गर्नु पर्ने देखिन्छ:

- आयोजना निर्माणको लागि आवश्यक स्रोत साधनको उपलब्धता एवं निर्माण व्यवसायीको क्षमता विश्लेषण गरी राष्ट्रिय निर्माण क्षमताको निर्धारण गर्ने,
- आयोजना छनौटमा वस्तुपरक र वैज्ञानिक प्रक्रियाको अवलम्बन गर्ने,
- राष्ट्रिय गौरवका आयोजना तथा अन्य विकास निर्माण कार्यमा देखिएका समस्या समाधान गर्दै समयमै सम्पन्न गरी आयोजनाको समय तथा लागत वृद्धि हुने अवस्थामा सुधार गर्ने,
- नतिजामुखी सूचकको आधारमा कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन गरी आयोजना प्रमुखलाई जिम्मेवार बनाउने एवं अनुगमन मूल्याङ्कन प्रणालीलाई थप प्रभावकारी बनाउने।

**सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापन सुधार:** सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापनमा सुधार गरी बेरुजु हुन नदिन वा सोमा न्यूनता ल्याउन देहायका पक्षमा ध्यान दिनु पर्ने देखिन्छ:-

- निर्धारित समयमा सर्ने, लागत अनुमान तथा ठेक्का व्यवस्था गर्ने,

- ठेक्काको काम म्यादभिन्न सम्पन्न नगरी म्याद थप गर्दै जाने प्रवृत्तिको अन्त्य गर्ने, उचित आधार र कारण बेगर तोकिएको म्यादभिन्न कार्य सम्पन्न नगर्ने निर्माण व्यवसायी,
- आपूर्तिकर्ता वा परामर्शदातालाई कानून बमोजिम कारबाही गर्ने,
- निजहरूको लापरबाहीको कारणले तोकिएको समयमा काम सम्पन्न नगरेकोमा पूर्वनिर्धारित क्षतिपूर्ति असुल गर्ने,
- विद्युतीय खरिद प्रणाली पूर्ण रूपमा लागू गर्ने।

**राजस्व प्रशासनमा सुधार:** राजस्व प्रशासनमा प्रभावकारिता ल्याई बेरुजु मा न्यूनता ल्याउनका लागि सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापनमा निम्नानुसारका सुधार गर्नु पर्दछ:-

- राजस्वको प्रक्षेपण प्रणालीमा सुधार, कर तथा गैरकरका दरहरूलाई समसामयिक बनाई राजस्वको लक्ष्य निर्धारण गर्नु पर्ने,
- व्यावसायिक कारोबार गर्ने सबैलाई करको दायरामा ल्याउनु पर्ने,
- कर परिपालनाको स्तर बढाउने एवं कर परीक्षणको दायरा बढाउँदै लानु पर्ने,
- भन्सार मूल्याङ्कनलाई यथार्थपरक बनाई सूचना प्रविधि मार्फत सबै नियमनकारी निकायमा अन्तर आबद्धता गर्ने, भन्सार दरबन्दी व्याख्यालाई थप स्पष्ट गर्नु पर्ने,
- बिलिङ्ग सफ्टवेयरको प्रभावकारी कार्यान्वयन गरी आन्तरिक राजस्व विभागसँग लिइ हुने व्यवस्था मिलाउने,
- पटके निर्णयबाट दिने राजस्व छुटको असर विश्लेषण गरी आवश्यक पुनरावलोकन गर्ने।

**वित्तीय व्यवस्थापनमा सुधार:** वित्तीय व्यवस्थापनमा सुधारका लागि देहायका पक्षमा ध्यान दिनु पर्दछ,

- सार्वजनिक जवाफदेहिता तथा पारदर्शिता अभिवृद्धि गरी वित्तीय सुशासन कायम गर्न हालै जारी भएको आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन तथा आर्थिक प्रशासनसँग सम्बन्धित अन्य कानूनहरूको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्ने,
- सार्वजनिक क्षेत्रका नियन्त्रक र नियन्त्रित निकाय तोकी जिम्मेवारी र जवाफदेहिताको निर्धारण गर्ने,
- प्रत्येक मन्त्रालयमा लेखा परीक्षण समितिको गठन गर्ने,

- निर्माण कार्यको पेशकीको सीमा घटाउने र पेशकीमा व्याज लिने व्यवस्था गर्ने, पेशकी दिँदा कार्य
- प्रगतिको आधारमा किस्ताबन्दीमा दिने व्यवस्था गर्ने,
- परामर्श सेवामा कार्यसम्पादन जमानतको व्यवस्था गर्ने,
- सबै कार्यालयले प्रयोग गर्ने मसलन्द लगायतका सामग्रीमा एकीकृत ठेक्का व्यवस्थापनबाट दर निर्धारण गर्ने,
- म्याद थप सम्बन्धी व्यवस्थाको अधिकतम सीमा निर्धारण गर्ने र निर्माण कार्यको त्रुटि सच्याउने अवधि थप गर्ने गरी कानूनमा सुधार गर्ने।

**वित्तीय उत्तरदायित्व वृद्धि गर्ने:** वित्तीय उत्तरदायित्व जवाफदेहिता पालनास्तर वृद्धि गर्न निम्न पक्षमा ध्यान दिनु पर्दछ:-

- संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबाट सम्पादित कार्यको सम्पूर्ण जिम्मेवारी र उत्तरदायित्व सम्बन्धित निकायको लेखा उत्तरदायी अधिक्त हुने व्यवस्थालाई प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्ने,
- निर्वाचित मनोनित पदाधिकारीबाट भएको निर्णय प्रति उत्तरदायी बनाउने,
- सार्वजनिक संस्थान र निश्चित रकमभन्दा माथिका आयोजना सञ्चालनका सूचकहरू तयार गरी सोका आधारमा कार्यसम्पादन सम्झौता गर्ने,
- लेखा विवरण पेश नगर्ने, आन्तरिक तथा अन्तिम लेखा परीक्षण नगराउने पदाधिकारीलाई विभागीय कारबाही हुने व्यवस्था गर्ने,
- वित्तीय व्यवस्थापन पक्षसँग सम्बन्धित विषयमा नियमनकारी निकायबीच सूचना आदान प्रदान गर्न प्रभावकारी संयन्त्रको विकास गर्ने।

**आन्तरिक नियन्त्रण तथा आन्तरिक लेखा परीक्षणमा सुधार:** आन्तरिक नियन्त्रण तथा आन्तरिक लेखा परीक्षणलाई विश्वसनीय र प्रभावकारी बनाउनदेहायका पक्षमा सुधार गर्नु पर्ने देखिन्छ :

- संघ, प्रदेश तथा स्थानीय तहले आफ्नो कार्य प्रकृतिअनुसार क्षेत्रगत आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली र आचारसंहिता निर्माण गरी कार्यान्वयन र सोको निरन्तर अनुगमन गर्ने व्यवस्था मिलाउने,

- आन्तरिक लेखा परीक्षणले नियमितता एवं आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको प्रभावकारिता सम्बन्धमा ध्यान दिने गरी आन्तरिक लेखा परीक्षण योजना तर्जुमा, कार्यान्वयन, सुपरीवेक्षण, गुणस्तर, पुनरावलोकन गर्ने व्यवस्था मिलाउने,
- सरकारी र अन्य क्षेत्रका सबै सार्वजनिक निकायहरूको आन्तरिक लेखा परीक्षणलाई सञ्चालन र व्यवस्थापकीय जिम्मेवारीबाट अलग गरी स्वतन्त्र र पेशागत बनाउन सङ्गठनात्मक संरचनामा समेत सुधार गर्ने।

**अन्तिम लेखा परीक्षणमा सुधार:** वित्तीय व्यवस्थापन पारदर्शिता, जवाफदेहिता र निष्ठा प्रवर्धन गर्न अन्तिम लेखा परीक्षणमा देहायको सुधार गर्नु पर्ने देखिन्छ:-

- लेखा परीक्षण सम्बन्धी नीति, मानदण्ड र कार्यविधिलाई अन्तर्राष्ट्रिय असल अभ्यास समेतको आधारमा अद्यावधिक गर्दै जानु पर्ने,
- लेखा परीक्षकको पेशागत ज्ञान, सीप र क्षमता अभिवृद्धिका लागि नियमित रूपमा तालिम, प्रशिक्षण कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्नु पर्ने,
- लेखा परीक्षकमा उच्च नैतिकता एवं सदाचारितामा हास आउन नदिई लेखा परीक्षणको गुणस्तरीयता अभिवृद्धि गर्नु पर्ने,
- स्वीकृत मानदण्ड तथा मार्गदर्शनका आधारमा उस्तै प्रकृतिका कारोबारको बेरुजु औल्याउने, बेरुजुलाई सैद्धान्तिक तथा लगती कायम गर्ने कार्यमा लेखा परीक्षकहरूबीच एकरूपता कायम गर्ने,
- लेखा परीक्षणको गुणस्तर नियन्त्रण र गुणस्तर आश्वस्तता पुनरावलोकन व्यवस्थालाई थप प्रभावकारी बनाउनु पर्ने,
- लेखा परीक्षण योजना तथा कार्यक्रमलाई निकायको कारोबारको प्रकृति, आकार र जोखिमको मात्राको आधारमा यथार्थपरक, वस्तुनिष्ठ र कार्यान्वयन योग्य बनाउने।

**प्रदेशको वित्तीय व्यवस्थापनमा सुधार:** प्रदेश तहको वित्तीय व्यवस्थापनमा सुधार एवं स्रोत साधनको उपयोगलाई प्रभावकारी बनाउन देहायका पक्षमा सुधार गर्नु पर्ने देखिन्छ:-

- प्रदेश तहको वित्तीय व्यवस्थापनमा सुधार गर्न खर्च प्रणालीमा सुधार गर्दै बजेट विनियोजन, खर्च र उपलब्धिलाई कार्य सम्पादन मूल्याङ्कनसँग आबद्ध गर्ने,

- अनुत्पादक खर्च नियन्त्रण गर्ने प्रदेश गौरवका आयोजना र प्राथमिकता प्राप्त आयोजना छनौट गरी कार्यान्वयन गर्ने,
- नेपालको संविधान बमोजिम प्रदेशस्तरबाट निर्माण हुने कानून संघीय कानूनसँग सामन्जस्यता हुने गरी निर्माण गर्ने,
- निर्वाचित पदाधिकारीहरूको सेवा सुबिधा सम्बन्धमा एकरूपता हुने गरी मापदण्ड तयार गरी लागू गर्नु पर्ने,
- प्रचलित कानून बमोजिम कार्य सम्पादन गर्न आ-आफ्नो कामको प्रकृति अनुसारको आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली तयार गरी लागू गर्ने
- सेवान्ग्राहीको समय र लागत घटाउन उपयुक्त सेवा प्रवाह प्रणालीको अवलम्बन गर्ने,
- अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ बमोजिम अधिकार क्षेत्र अन्तर्गत पर्ने विषयमा राजस्व सङ्कलनलाई प्रभावकारी बनाउने।

**स्थानीय तहको वित्तीय व्यवस्थापनमा सुधार:** स्थानीय तहको वित्तीय व्यवस्थापनमा सुधार एवं स्रोत साधनको उपयोगलाई प्रभावकारी बनाउन देहायका पक्षमा सुधार गर्नु पर्ने देखिन्छ:-

- तोकिए बमोजिम ऐन तथा कानून निर्माण गरी कार्यान्वयनमा ल्याउनुका अतिरिक्त संघीय सार्वजनिक खरिद कानूनको परिपालना गर्नु पर्ने,
- आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्र पर्ने विषयसँग सम्बन्धित क्षेत्रमा राजस्व सङ्कलन गर्ने सम्बन्धमा राष्ट्रिय मापदण्ड तयार गरी सबै स्थानीय तहले एकरूपता हुने गरी आन्तरिक आय सङ्कलनलाई व्यवस्थित, प्रभावकारी र विश्वसनीय बनाउने,
- नेपालको संविधान बमोजिम स्थानीयस्तरबाट निर्माण हुने कानून संघीय कानूनसँग सामन्जस्यता हुने गरी निर्माण गर्ने।

**बेरुजु फछ्यौट तथा फरफारख:** सम्बन्धित निकायहरूबाट बेरुजु फछ्यौट तथा फरफारखको लागि यथेष्ट प्रयास भएको देखिँदैन। यसमा सुधार ल्याउन देहायका कुराहरूमामा ध्यान दिनु पर्ने देखिन्छ:

- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ मा उल्लेख भएबमोजिम सम्बन्धित पदाधिकारीले बेरुजु फछ्यौट र सोको अनुगमन गरी समयमै बेरुजु राफसाफ गर्नु पर्ने,
- सार्वजनिक लेखा समितिले गरेका निर्णय तथा निर्देशनको अभिलेख राखी सोको कार्यान्वयनको अनुगमनलाई प्रभावकारी बनाउनु पर्दछ।

- सार्वजनिक लेखा समितिमा महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदन माथिको छलफल समयमै गर्ने, गराउने व्यवस्था हुनु पर्ने,
- लेखा परीक्षणबाट कायम भएको बेरुजु ३५ दिनभित्र प्रतिक्रिया साथ प्रमाण जुटाई फछ्यौट गराउने, उक्त अवधिमा फछ्यौट नभएमा म्याद थपमाग गर्ने र थप अवधिमा फछ्यौट गर्ने व्यवस्थाको प्रभावकारी कार्यान्वयन हुनु पर्ने,
- लेखा परीक्षणबाट औल्याइएको बेरुजुको लगत राखी समयमा फछ्यौट गराउने र एक वर्षभित्र फछ्यौट हुन नसकेका बेरुजुलाई केन्द्रीय तहसिल कार्यालयमा लगत कस्न पठाई सरकारी बांकी सरह असुल गर्ने व्यवस्था कार्यान्वयन गर्नु पर्ने,
- सार्वजनिक लेखा समितिले गरेका निर्णय तथा निर्देशनको अभिलेख तयार गर्ने र कार्यान्वयन सम्बन्धमा आवधिक रूपमा सम्बन्धित मन्त्रालय/निकायबाट प्रतिवेदन लिने व्यवस्था गरी अनुगमनलाई नतिजामुखी बनाउनु पर्दछ।

## निष्कर्ष

सार्वजनिक आर्थिक क्रियाकलापमा पारदर्शिता र जवाफदेहिता अभिवृद्धि गर्न सरकारबाट बजेट तथा खर्च नियन्त्रण प्रणाली, मन्त्रालयगत बजेट सूचना व्यवस्थापन प्रणाली, नेपाल सार्वजनिक क्षेत्र लेखामान, सार्वजनिक खरिद तथा आर्थिक कार्यविधि कानून, एकल कोष भुक्तानी प्रणाली, राजस्व व्यवस्थापन सूचना प्रणाली जस्ता सुधारका कार्यक्रमहरू तर्जुमा भएका छन्। यद्यपि प्रकोप तथा महामारी व्यवस्थापन, आवधिक योजना र दिगो विकासका लक्ष्यहरूको कार्यान्वयन तथा वित्तीय संघीयताका लागि स्रोत, साधनको सीमितता रहेकोले सोको कुशल, दिगो र नतिजामूलक उपयोगमा अपेक्षित प्रभावकारिता हासिल हुन सकेको छैन। सार्वजनिक निकायका पदाधिकारीलाई अधिकतम जिम्मेवार र जवाफदेही बनाई आर्थिक अनुशासन अभिवृद्धि गर्न सकेमा मात्र लोकतन्त्र र संघीयताको मर्म जनस्तरमा महसुस गराउन सकिन्छ। सार्वजनिक स्रोत साधनको मितव्ययी, दक्ष र प्रभावकारी उपयोग गर्ने, सार्वजनिक सम्पत्ति संरक्षण र उपयोग प्रभावकारी बनाउने, अनियमित कारोबार गर्ने जिम्मेवार पदाधिकारी तथा कर्मचारी उपर समयमै कारबाही गर्ने, लेखा परीक्षणबाट औल्याइएका बेरुजुहरू समयमै असुल फछ्यौट गर्ने र बेरुजु हुन नदिनेतर्फ सजग हुने, सम्बन्धित पदाधिकारीको कार्य सम्पादन मूल्याङ्कन गरी संस्थागत कार्य प्रगतिका बीच सम्बन्ध स्थापित गर्ने, क्षमता, योग्यता र सदाचारयुक्त व्यवहारको आधारमा कामको जिम्मेवारी तोक्ने र यथोचित दण्ड र पुरस्कारको नीति

अवलम्बन गरेमा सार्वजनिक जवाफदेहिता अभिवृद्धि भई आर्थिक अनुशासन र सुशासन कायम गर्न सघाउ पुग्ने देखिन्छ ।

## सन्दर्भ सामग्री

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०५: कानून किताब व्यवस्था समिति, काठमाडौं ।

बेरुजु बगीकरण निर्देशिका, २०७६: महालेखा परीक्षकको कार्यालय, काठमाडौं ।

महालेखा परीक्षकको ५५ जी र ५६ औं वार्षिक प्रतिवेदन: महालेखा परीक्षकको कार्यालय, काठमाडौं ।

<https://hr.parliament.gov.np>





# सुशासन र दिगो विकासको अन्तरसम्बन्ध

निर्मलादेवी लामिछाने (वस्ती)

## सारांश

सुशासन विधि र नीतिसहितको असल शासकीय संयन्त्र तथा अभ्यास हो। शक्ति, सत्ता वा सार्वजनिक निर्णय गर्दा नागरिकमैत्री तथा जनताको सर्वोत्तम हित र भलाइ हुने गरी गरिने क्रियाकलापको समष्टि सुशासन हो। सुशासन विकासको पूर्वसर्त हो। सुशासनको अभावमा विकास न्यायिक, गतिशील र परिणाममुखी हुन सक्दैन। समाजमा भ्रष्टाचार मौलाउनुको मूल कारण नै सुशासनको अभावलाई मानिन्छ। यस लेखमा सुशासन र विकासको परिचय, अन्तर्य, अन्तरसम्बन्ध, सुशासन मापनका आधारहरू, अन्तर्राष्ट्रिय सन्दर्भ र नेपालको अवस्था लगायतका विषयमा विश्लेषण गर्ने प्रयास गरिएको छ। सुशासनको अभ्यासले शासन व्यवस्थालाई नागरिकको अपेक्षा अनुकूल पारदर्शी प्रक्रिया र जवाफदेही शासन व्यवस्था बनाउन सकिन्छ। सार्वजनिक स्रोतको कुशलतापूर्वक प्रयोग, लोकतन्त्र एवं मानव अधिकारको संरक्षण, सरकारका अङ्गहरूबीचको शक्ति पृथकीकरण र सन्तुलन, उन्नत र सशक्त नागरिक समाज, जनताको आवाजको सम्बोधन र भ्रष्टाचारविरुद्धको शून्य सहनशीलताको व्यवहारिक कार्यान्वयन हुन्छ। यस लेखको आशय सुशासनमैत्री शासन व्यवस्था मार्फत आर्थिक, सामाजिक, राजनीतिक, भौतिक र मानव विकास गर्न सरोकारवालाहरूको ध्यानाकर्षण गर्नु हो।

## परिचय

अवधारणागत रूपमा शासनसँगै सुशासनको आम अपेक्षा रहेको हुन्छ। विश्व राजनीतिक विकासक्रमलाई केलाउँदा हरेक राजनीतिक आन्दोलन असल शासनको खातिर भएको हुन्छ। म्याग्नाकार्टा नागरिक अधिकारको लागि नै आएको हो। पूर्वीय दर्शनमा रामराज्यको विषय असल शासनसँगै जोडिएर आउँछ। आधुनिक कालमा सब सहारान देशमा सार्वजनिक स्रोतको उचित परिचालन हुन नसक्नुमा सुशासनको अभाव रहेको आशय अनुरूप सन् १९८९ मा प्रथम पटक सुशासन शब्द प्रयोग भई हाल विश्वव्यापी एजेण्डाको रूपमा सुशासन शब्द प्रयोग भएको पाइन्छ। सूक्ष्म र स्थूल

सहसचिव, संघीय संसद सचिवालय

दुवै सामाजिक संस्थामा सुशासन आवश्यक छ। परिवार, समाज, सामाजिक संघ, संस्था, अर्थतन्त्र, राजनीति, प्रशासन कानूनी क्षेत्र सबैतिर सुशासनको जग बलियो हुन आवश्यक छ।

असल शासन नै सुशासन हो। नागरिकको अभिमत अनुरूप नागरिक हक, हित र भलाइको लागि शासकीय संयन्त्रको व्यवस्थापन गर्नु सुशासन हो। आम नागरिकको आर्थिक, सामाजिक, राजनीतिक, वैधानिक, सांस्कृतिक हक अधिकारको व्यवहारिक प्रत्याभूति गराउन सुशासन आवश्यक पर्दछ। असल राज्य व्यवस्थामा सुशासनले प्राथमिकता पाउँछ। सुशासनले जनप्रतिनिधिमूलक शासन व्यवस्था, सार्वभौम नागरिक, बालिग मताधिकार, सहभागितामूलक व्यवस्थापन, भ्रष्टाचारको अन्त्य, सामाजिक सम्मिलन र एकता, विविधताको व्यवस्थापन, शान्ति, लोकतन्त्र, मानव अधिकार, कानूनी सर्वोच्चता, विधि र नीतिको पालना, सशक्त नागरिक समाज, स्वतन्त्र प्रेस, लैङ्गिक समानता, विकासको प्रतिफलको न्यायोचित वितरण जस्ता विषयमा जोड दिएका छ। संयुक्त राष्ट्र संघका पूर्वमहासचिव कोफी अन्नानको शब्दमा लोकतन्त्रको सुदृढीकरण, पारदर्शिताको प्रवर्धन, सार्वजनिक प्रशासनको सक्षमता एवं कानून र मानव अधिकारको सम्मान नै सुशासन हो।

सुशासन विकासको पूर्वसर्त हो भने विकास सुशासनको आधार हो। सुशासन विकासको लागि महत्त्वपूर्ण हुन्छ। यसले मुलुकको आर्थिक विकास, मानव पुँजी विकास र सामाजिक सम्मिलनमा सहयोग पुऱ्याउँदछ। सुशासन नभई विकास हुँदैन र विकास नभए सुशासन हुँदैन। यी दुईबीच अविभाज्य सुसम्बन्ध रहेको छ। विकासलाई नागरिकमैत्री र सारप्रभावी बनाउन सुशासनको मापदण्ड पालना गरिनु पर्दछ। सुशासन बिनाको विकास एकाङ्की, अल्पकालिक, विनाशकारी र द्वन्द्व निम्त्याउने प्रकृतिको हुन्छ भने विकास बिना सुशासनको कल्पना पनि गर्न सकिँदैन। जब आर्थिक, नैतिक, मानवीय, सांस्कृतिक, भौतिक, शैक्षिक, प्राविधिक विकास हुन्छ, मानव चेतना जागृत हुन्छ तब सुशासनको बिगुल बज्दछ। अतः विकासको प्रतिफलको न्यायोचित वितरणको सम्बन्ध समेत सुशासनसँग जोडिएको छ। हाम्रो सन्दर्भमा विकास र सुशासनको व्यवहारिक आयामबाट विश्लेषण गर्दा नागरिक सन्तुष्टि स्तर सर्वेक्षण गरिनु पर्दछ।

विकास निरन्तर चलने प्रक्रिया हो। यो सापेक्षिक, सर्वकालिक, नियमित र विश्वव्यापी हुन्छ। विकासको साध्य र साधन दुवै मानव हो। अतः विकास मानव सृजित र मानव केन्द्रित हुन्छ। वातावरणीय सन्तुलन सहितको मानव, समृद्धि, शान्ति र एकता नै विकासको सार हो। दिगो विकासको १७ वटा लक्ष्यहरू यी नै परिवेश वरपर घुम्ने गर्दछ। विश्वव्यापी अवसरको उपयोग र चुनौतीको सामना गर्न तथा स्थानीय सक्षमताको विकास गर्न विश्व शासन, सहशासन, स्वशासन तथा नेटवर्क

गभर्नेन्स र ग्लोबल गभर्नेन्सको विषय उजागर भइसकेको छ। गरिबी, आतङ्कवाद, विपद, जलवायु परिवर्तनका समस्यासँग जुध्न सहशासनको आवश्यक पर्दछ। स्थानीय सम्भाव्यता, मौलिकता र स्रोत साधन एवं अपेक्षा अनुरूपको विकास गर्न स्वशासनयुक्त विकासको मौलिक मोडेल आवश्यक पर्दछ।

## सुशासन मापनका अन्तरवस्तुहरू

सुशासनको सर्वत्र अपेक्षा गरिन्छ। सुशासनको लागि आर्थिक स्वच्छता, प्रशासनिक सक्षमता, कार्य प्रक्रियामा पारदर्शिता, उत्तरदायित्व र जवाफदेहिता, कानूनी सर्वोच्चता, नागरिक सहभागिता, आवधिक निर्वाचन, प्रतिनिधिमूलक शासन व्यवस्था, संघ, संस्थाहरू सार्वजनिक हित संरक्षणमा तल्लीन भएको अवस्था हुनु पर्दछ। सुशासनमा नागरिकहरू वैधानिक संस्था वा जनप्रतिनिधि मार्फत आवाज बुलन्द गर्न सक्छन्। कानूनी ढाँचा मानव अधिकार कानूनमा निष्पक्ष हुन्छ। आम जनताको भलाइ केन्द्रित गर्न सबै वैचारिक पक्षबीच सहमति कायम हुन्छ। समाजका सबै वर्ग, लिङ्ग र पक्षसँग आफ्नो हितको लागि अवसर हुन्छ। सरकारी, निजी र नागरिक समाजका संघ, संस्थाहरू सार्वजनिक हितको लागि जवाफदेही हुन्छन्। जनताको लागि सूचनामा सहज पहुँच हुन्छ। विकास निर्माण तथा विकास गतिविधिको नागरिक संयन्त्रबाट अनुगमन हुन्छ। सार्वजनिक निकाय र ती निकायको कार्यप्रक्रिया सेवाग्राहीलाई सहयोग गर्न उन्मुख हुन्छन्। राज्यको स्रोतको उच्चतम परिचालन गरी नागरिक माग सम्बोधन गर्न शासन प्रक्रिया केन्द्रित हुन्छ।

विश्व बैङ्क समूहका अनुसार विश्वव्यापी रूपमा शासन मापनका सूचकहरू देहाय बमोजिम रहेका छन्:-

- **आवाज र उत्तरदायित्व (Voice & Accountability)**

यस अन्तर्गत सरकार छनौटमा नागरिकहरूको सक्रियता, सार्वजनिक पदाधिकारीहरूको जवाफदेहिता, स्वतन्त्र प्रेस, मानव अधिकार, स्वच्छ निर्वाचन, राष्ट्रिय बजेटको विश्वसनीयता, तथ्य र तथ्याङ्कको वैधता, संघ, संस्था खोल्ने स्वतन्त्रता, राजनीतिक अधिकार, लोकतन्त्रमा विश्वास, लोकतान्त्रिक संघ, संस्थाको विश्वसनीयता, राजनीतिक सहभागिता, संसदप्रतिको विश्वसनीयता र नागरिक स्वतन्त्रता जस्ता विषयहरू पर्दछन्।

- **राजनीतिक स्थायित्व र हिंसा एवं आतङ्कबाट मुक्त (Political Stability & Absence of Violence and Terrorism)**

राजनीतिक स्थायित्वले सरकारको निश्चित कार्यकाल, छिटो-छिटो सरकार परिवर्तन नहुने अवस्था, आवधिक निर्वाचन, समाजमा भाइचारा र एकता, अराजकताको अन्त्य, शान्ति, स्थिरता, धम्की र भयबाट मुक्त सहज जीवनशैली जस्ता विषयको बोध गराउँछ।

- **सरकारको प्रभावकारिता (Effectiveness Of Government)**

सरकारको प्रभावकारिता अन्तर्गत कर्मचारीतन्त्रको सक्षमता, सरकारको नीति कार्यान्वयनशीलता, नीतिगत स्थायित्व, योग्यता प्रणालीको संरक्षण, सरकारको रणनीतिक प्राथमिकता, राजस्व परिचालन क्षमता र बजेट व्यवस्थापन, भौतिक तथा सामाजिक पूर्वाधारको क्षेत्रमा विकास, राजनीतिक नेतृत्वमा नवप्रवर्तन, लचिलोपना र समस्या समाधान गर्ने सीप, सार्वजनिक सेवाको गुणस्तरीयता, सरकारको प्रतिबद्धताको विश्वसनीयता, नीति निर्माण र कार्यान्वयन क्षमता जस्ता विषयहरू पर्दछन्।

- **नियमनको गुणस्तरीयता (Regulatory Quality)**

उपयुक्त नीति निर्माणमा सरकारको दक्षता, निजी क्षेत्रको विकास, उद्यमशीलता प्रवर्धन, संवैधानिक निकायहरूको क्रियाशीलता जस्ता विषय पर्दछन्।

- **कानूनको शासन (Rule of Law)**

यस अन्तर्गत न्यायमा विश्वास, न्यायमा सहज पहुँच, न्याय सम्पादनमा प्रभावकारिता र दक्षता, न्यायिक क्रियाकलापमा इमानदारिता, स्वतन्त्रता, पारदर्शिता र जवाफदेहिता, सीमान्तकृतहरूको न्यायमा पहुँच, भौतिक र मानवीय स्रोत साधनले परिपूर्ण साथै प्रशासनिक र व्यवस्थापकीय क्षमताको आवश्यकता पर्दछ।

- **भ्रष्टाचारको नियन्त्रण (Control of Corruption)**

यस अन्तर्गत सार्वजनिक क्षेत्रमा नातावाद, कृपावाद र भनसुन हुन नहुने अवस्था, सरकारी कर्मचारी र राजनीतिकर्मी भ्रष्टाचारबाट मुक्त, सरकारको भ्रष्टाचार विरोधी कानून र नीति निर्माणको प्रभावकारिताको अवस्था, नेतृत्वप्रति नागरिक भरोसा, नेतृत्वको वित्तीय इमानदारिता, आयको सार्वजनिकीकरण, सार्वजनिक खरिद र ठेक्कापट्टामा पारदर्शिता, नागरिकले सूचनाको हक प्राप्त गर्ने अधिकार, भ्रष्टाचार विरुद्धमा काम गर्ने अधिकारीहरूको कानूनी संरक्षण, अडिटको प्रभावकारिता, बजेट

निर्माणमा वस्तुपरकता, भ्रष्टाचारको कारण पीडितहरूको लागि अधिकार संरक्षणको संयन्त्र आदि पर्दछन्।

## दिगो विकास र अवधारणगत विश्लेषण

मानव समाजको कालक्रमिक विकाससँगै विकासको अर्थ र परिभाषा एवं बुझाइमा पनि परिवर्तन हुन थालेको छ। आर्थिक वृद्धिलाई विकास मात्रै परम्परागत सोचबाट मानवकेन्द्रित विकास तथा समावेशी विकास एवं न्यायमूलक समाज विकास नै विकास भनेर बोध हुन थालेको छ। दिगो विकासको अवधारणगत पक्ष वातावरणमैत्री विकाससँग सम्बन्धित छ। हाल समाजमैत्री, संस्कृतिसँघर्ष, नागरिकमैत्री, शान्तिमैत्री, लैङ्गिकमैत्री, गुणस्तरीय जीवनमैत्री, सहअस्तित्वमैत्री विकासलाई दिगो विकास भनेर बुझ्न सकिन्छ। संयुक्त राष्ट्र संघले (२०१५—२०३०) दिगो विकासका १७ वटा लक्ष्य तयार गरेको छ। अतः दिगो विकासलाई विश्वव्यापी विकास एजेण्डाको रूपमा समेत बुझ्न सकिन्छ। गरिबी अन्त्य, भोकमरीको अन्त्य र खाद्य सुरक्षा, स्वस्थ जीवन, गुणस्तरीय शिक्षा, लैङ्गिक समानता, स्वच्छ खानेपानी र सरसफाइ, ऊर्जामा पहुँच, उत्पादनशील र मर्यादित रोजगारी, उत्थानशील पूर्वाधार, आन्तरिक र बाह्य असमानताको अन्त्य, समावेशी र सुरक्षित सहर, उत्पादन र उपभोगबीच सन्तुलन, जलवायु परिवर्तनको प्रकोप न्यूनीकरण, जैविक विविधताको संरक्षण, शान्तिपूर्ण समावेशी समाज एवं प्रभावकारी, जवाफदेही र समावेशी संस्था, अन्तर्राष्ट्रिय एकता र विकासमा ऐक्यबद्धता दिगो विकासका विश्वव्यापी लक्ष्य हुन। विश्वका हरेक मुलुकहरूले यी लक्ष्यहरूलाई आफ्नो योजना, नीति, कार्यक्रम र बजेटसँग तालमेल मिलाएर आन्तरिकीकरण गरेको छ। नेपालमा पनि योजना, नीति, कार्यक्रम र बजेटमा दिगो विकास कार्यान्वयनको लागि संयन्त्र स्थापित र क्रियाशील छन्।

## दिगो विकास र सुशासनको सैद्धान्तिक एवं व्यवहारिक सम्बन्ध

दिगो विकास आफैमा धानिन सक्ने टिकाउपूर्ण विकास हो। यसको भौतिक, सामाजिक, राजनीतिक, पर्यावरणीय, प्राविधिक, नैतिक तथा न्यायिक आयामहरू हुन्छन्। संस्कृतिसँघर्ष, वातावरणमैत्री, प्रविधिमैत्री, लैङ्गिकमैत्री, न्यायकेन्द्रित, समावेशी, अस्तित्वमूलक र लोककल्याणकारी एवं मानवतावादी विकास नै दिगो विकासको अपेक्षा हो। विकास बहुआयामिक र निरन्तरको प्रक्रिया हो। सामाजिक गतिशीलता, नागरिक चेतना, असल राजनीतिक संस्कार र न्यायोचित वितरण सहितको आर्थिक वृद्धि, वातावरणीय संरक्षण सहितको सन्तुलनको अवस्था, सांस्कृतिक विविधताबीचको एकता तथा सांस्कृतिक सम्मिलन, मानव अधिकारको प्रवर्धन र संरक्षण एवं मानव विकासको उम्दा अवस्था

नै समष्टिमा विकास हो। विकासको साध्य र साधन दुवै मानव भएकोले मानवकृत र मानवसिर्जित सर्वोत्तम मानवीय हित नै विकास हो। विकासले भौतिक पूर्वाधार, सामाजिक पूर्वाधार र मानव विकास सूचकाङ्क उच्च कोटीको हुने अवस्थालाई जनाउँछ। दिगो विकासको आयामबाट विश्लेषण गर्दा विश्व समृद्धि, शान्ति, एकताको समन्वित स्वरूपलाई बुझाउँछ। विकास वातावरणमैत्री, प्रविधिमैत्री, संस्कृतिमैत्री अन्ततोगत्वा जनमैत्री हुनु पर्दछ। विकासको सार मानव विकास भएकोले विश्वव्यापी रूपमा शिक्षा, स्वास्थ्य र आयको मानकको आधारमा मानव विकासको अवस्था सर्वेक्षण गर्ने गरिन्छ। निष्कर्षमा विकासले लैङ्गिक सन्तुलन सहितको मानव केन्द्रित सामाजिक, आर्थिक, राजनीतिक, सांस्कृतिक, वातावरणीय र प्राविधिक विकासलाई जनाउँछ। विकासको लागि सुशासन, प्रतिबद्धता र साधन स्रोत पूर्वसर्त हो। सर्वपक्षीय समन्वय र सहयोगबाट विकासलाई सफल पार्न सकिन्छ।

## सुशासन र विकासको कार्यान्वयनमा सरकारका तीन अङ्गको भूमिका

सरकार जनता र राज्यबीचको सम्बन्ध सेतु हो। शासकीय संयन्त्रलाई गतिशील बनाउने वैधानिक कार्यदिश सरकारमा निहित हुन्छ। राज्य सत्ताको अभ्यास मार्फत नागरिकको सामाजिक, आर्थिक, राजनीतिक, कूटनीतिक र न्यायिक सवालको सम्बोधन गर्ने कार्य सरकारले नै गर्दछ। सीमित साधन स्रोतका बाबजुद नागरिकका असीमित चाहना र अपेक्षा पूरा गर्न सरकार रणनीतिक रूपमा हमेसा क्रियाशील रहनु पर्दछ। लोककल्याणकारी राज्यमा सरकारको भूमिका नीतिगत, आधारभूत, विकासात्मक र रणनीतिक एवं सहजकर्ता, संरक्षक र उत्प्रेरकको रूपमा हुने गर्दछ। कार्यपालिका शासकीय पद्धतिको कार्यकारी अङ्ग हो। शक्ति, सत्ता, सार्वजनिक स्रोत र निर्णयको अख्तियारी कार्यपालिकामा निहित छ। राष्ट्रिय बजेटको ९०% भन्दा बढी हिस्सा कार्यपालिका मार्फत खर्च व्यवस्थापन गरिन्छ। यस परिदृश्यमा नीतिगत भ्रष्टाचारको अन्त्य र स्वच्छ एवं पारदर्शी कार्यप्रक्रिया मार्फत सुशासन र विकासको लागि ध्यान केन्द्रित गर्नुपर्दछ। सुशासन र विकासको कार्यान्वयनमा कार्यपालिकाको भूमिकालाई देहाय बमोजिम उल्लेख गर्न सकिन्छ:-

- रणनीतिक लक्ष्य र योजनाको विकास गर्ने,
- विकासको प्राथमिकीकरण गर्ने,
- आन्तरिक पुँजी निर्माण गर्ने,
- स्रोतसाधनको व्यवस्थापन, संयन्त्र निर्माण र परिचालन गर्ने,
- विकासको प्रशासन र प्रशासनको विकास गर्ने,

- प्रक्रियाभन्दा नतिजामा जोड दिने,
- सरकारी प्रतिबद्धताको कार्यान्वयन गर्ने,
- भ्रष्टाचारको अन्त्य गर्ने,
- सामाजिक न्याय र समावेशीकरण गर्ने,
- अनुगमन मूल्याङ्कन गर्ने,
- संविधानको कार्यान्वयन गर्ने,
- संवैधानिक निकायको प्रतिवेदन कार्यान्वयन गर्ने,
- Theory of proximity अनुरूप Single Door Service Mechanism तयार गर्ने,
- सुशासन र विकासको लागि Internal / External Linkage कायम गर्ने।

सुशासन र विकास व्यवस्थापनमा कानून निर्माण ,निगरानी र लोकतान्त्रिक प्रतिनिधित्व मार्फत संसदले योगदान पुऱ्याउँछ। सुशासन र विकासको लागि व्यवस्थापिकाको भूमिकालाई देहाय बमोजिम उल्लेख गर्न सकिन्छ:-

- शान्ति, विकास, समृद्धि, नियमन र समकालीन समाजको जटिलता सम्बोधन गर्न क्षेत्रगत कानून निर्माण गरेर एवं कानून कार्यान्वयनको प्रभावकारिता सम्बन्धमा उत्तर विधायिकी परीक्षण गर्ने
- प्रत्यायोजित कानूनको अनुगमन एवं सुधारको लागि निर्देश गर्ने,
- सरकारको योजना, नीति, कार्यक्रम, बजेटको सम्बन्धमा, औचित्यता, आवश्यकता र प्राथमिकता एवं नतिजा ,नागरिक हित र स्वीकार्यता जस्ता पक्ष बोध गर्दै सरकारलाई सही दिशानिर्देश गर्ने,
- Global Commons सरोकारका विषय भ्रष्टाचार, आतङ्कवाद, सङ्क्रामक रोग, जलवायु परिवर्तन जस्ता विषयमा अन्तर्राष्ट्रिय कानून निर्माणमा सहयोग गर्ने,
- सरकारी आश्वासनको अनुगमन गर्ने,
- सरकारलाई जवाफदेही बनाउन क्षेत्रगत कार्यप्रक्रियाको निगरानी गर्ने,
- जनताका दैनिक समस्या सम्बन्धमा सदन मार्फत सरकारको ध्यानाकर्षण गर्ने,
- जनप्रतिनिधित्व मार्फत लोकतन्त्रको संस्थागत विकास गर्ने।

कानूनी सर्वोच्चता, नागरिक अधिकारको रक्षा एवं मौलिक हकको हनन भएमा न्यायिक सम्बोधन मार्फत नागरिकको रक्षा गरी विकास र सुशासनको सवालमा न्यायपालिकाको भूमिका देहाय बमोजिम उल्लेख गर्न सकिन्छः-

- सबै नागरिकलाई कानूनी पहुँच सुनिश्चित गर्ने,
- सरकारलाई न्यायिक निर्णय कार्यान्वयनमा दिशानिर्देश गर्ने,
- विकास निर्माणलाई जनमैत्री, वातावरणमैत्री, समाजमैत्री र न्यायिक बनाउन अग्राधिकार सहित विकासका समसामयिक सवालमा न्यायिक निरूपण गर्ने।

## अन्तर्राष्ट्रिय सन्दर्भ र नेपाल

जहाँ सुशासन छ, त्यहाँ विकासको गति उँचो छ। अन्तर्राष्ट्रिय सन्दर्भलाई विश्लेषण गर्ने हो भने सन् २०२२/२०२३ को तथ्याङ्क विश्लेषण गर्दा मानव विकास सूचकाङ्कमा अग्र पङ्क्तिमा रहेका दश मुलुकहरूमा स्वीट्जरल्याण्ड, नर्वे, आइसल्याण्ड, हङ्कङ, चीन, डेनमार्क, स्वीडेन, जर्मनी, आयरल्याण्ड र सिंगापुर पर्दछन् भने कम मानव विकास सूचकाङ्क हुने मुलुकहरूमा सोमालिया, साउथ सुडान, चाड, नाइजर, मध्य अफ्रिकी गणतन्त्र, ब्रुनाई, यमन पर्दछन्।

विकिपिडिया अनुसार सन २०२० देखि २०२३ सम्मको तथ्याङ्क विश्लेषण गर्दा डेनमार्क, फिनल्याण्ड, न्यूजिल्याण्ड, नर्वे, सिंगापुर, स्वीडेन, स्वीट्जरल्याण्ड, नेदरल्याण्ड, जर्मनी कम भ्रष्टाचार हुने मुलुकमा पर्दछन् भने सोमालिया, सिरिया, साउथ सुडान, भेनेजुएला, यमन, उत्तर कोरिया बढी भ्रष्टाचार अनुभूत हुने मुलुकहरूमा पर्दछन्। यसैगरी सन २०२३ को World Justice Project का अनुसार अब्बल कानूनी शासन भएका मुलुकहरूमा डेनमार्क, नर्वे, फिनल्याण्ड, स्वीडेन र जर्मनी पर्दछन्। कानूनी शासन कमजोर भएका मुलुकहरूमा सुडान, मालि, इरान, अफगानिस्तान पर्दछन्। सन् २०२२ को तथ्याङ्क अनुसार सिरिया, अफगानिस्तान, सोमालिया, माली, इराक उच्च राजनीतिक अस्थिरता भएका मुलुकहरूभित्र पर्दछन् भने क्यामेन, एण्डोरा, सिंगापुर र न्यूजिल्याण्ड राजनीतिक स्थिरता भएका मुलुकमा पर्दछन्।

समग्र अवस्थाको विविध पक्षको विश्लेषण गर्ने हो भने ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेशनलले सन २०२३ मा १८० देशमा गरेको सर्वेक्षणमा नेपालको प्राप्ति ३५ रहेको छ। वर्ल्ड जस्टिस प्रोजेक्टले सन २०२३ को अक्टोबरमा गरेको कानूनी शासनको प्रत्याभूति सूचकाङ्कमा नेपालले १४२ देशमा



एकहत्तरौं स्थान प्राप्त गरेको छ। मानव विकास सूचकाङ्क ०.६०१ प्राप्त गरी १४६ औं स्थानमा आएको छ। लैङ्गिक विकास सूचकाङ्क ०.८८५, कुल गार्हस्थ्य उत्पादनको अनुपातमा कुल राष्ट्रिय बचत ३६.२, कुल गार्हस्थ्य बचत ७.४, सम्पत्तिमा आधारित गिनी गुणक ०.२४० रहेको छ। निरपेक्ष गरिवी २०.३, प्रतिव्यक्ति आय १४५६ अमेरिकी डलर रहेको छ। अपेक्षित आयु ७१ वर्ष, विद्युत उत्पादन जडित क्षमता २८७७ मेगावाट र विद्युतमा पहुँचप्राप्त परिवार ९६.७ रहेको छ। यसैगरी निजामती सेवामा महिला सहभागिता २७.७ र घरजग्गामा महिला स्वामित्व २३.८ रहेको छ। तिस मिनेटसम्मको दूरीमा यातायातको पहुँच भएको जनसङ्ख्या ८५ प्रतिशत रहेको छ। खानेपानीको पहुँच प्राप्त जनसङ्ख्या ८५ प्रतिशत रहेको छ।

उपरोक्त अवस्थाको विश्लेषण गर्दा सामाजिक परिसूचकमा सकारात्मक विकासको बाबजुद नेपाल विकासमा धिमा गतिले अघि बढेको छ। विकासमा फड्को मार्न नसक्नुका सीमा सवाल तथा चुनौतीबारे विश्लेषण गर्दा दिगो विकास र आत्मनिर्भर अर्थतन्त्रको लागि उत्पादन प्रणाली कमजोर छ। आयात निर्यात असन्तुलन (९१:९), रोजगारकेन्द्रित एवं सीपमूलक शिक्षाको अभाव, सामाजिक र भौतिक पूर्वाधारको कमजोर व्यवस्थापन, पुँजीगत खर्च गर्ने न्यून क्षमता, प्रतिस्पर्धी बजारको अभाव एवं निजी क्षेत्र सक्षम र सशक्त भइनसकेको अवस्था छ। सार्वजनिक वित्त प्रणाली अनुमानयोग्य छैन। माग र आपूर्ति एवं उत्पादन र उपभोगबीच सन्तुलन छैन। युवा पलायन विकासको तत्कालीन, मध्यमकालीन र दीर्घकालीन समस्याको रूपमा रहेको छ। जलवायु परिवर्तनको प्रभाव एवं उत्थानशील संरचना बनाउन सकिएको छैन। सीमित स्रोतसाधनको बाबजुद नागरिकको बढ्दो अपेक्षा रहेको छ। शासकीय सुधार र सुशासन प्रवर्धनमा कार्यगत एकताको अभाव छ।

नेपालको सम्भावनाका क्षेत्रहरू कृषि, पर्यटन, हाइड्रो, उद्योग र जैविक विविधताको कार्यकुशल उपयोग गर्न सकिएको छैन। कृषिप्रधान मुलुक कृषिमा आत्मनिर्भर हुन सकेको छैन। कृषिप्रतिको बढ्दो विकर्षण र यसलाई व्यावसायिकरण एवं यान्त्रिकीकरण गर्न नसक्नु विडम्बनाको रूपमा रहेको छ। हरित अर्थतन्त्रलाई समयसापेक्ष अगाडि बढाउनु आजको आवश्यकता हो। लगानीमैत्री वातावरण, औद्योगिक लगानी गरी सेवामूलक र उत्पादनमूलक क्षेत्रमा क्रियाशीलता अपरिहार्य भइसकेको छ। विदेसिएका नेपालीहरूको वैदेशिक अनुभवको राष्ट्र हितमा उपयोग गरी उत्पादनमा विविधता र नवप्रवर्तन ल्याउन ढिला भइसकेको छ। सांस्कृतिक, आर्थिक, शैक्षिक, साहसिक र पर्यापर्यटनको विकास गरी अर्थतन्त्रलाई गति दिनु वाञ्छनीय देखिन्छ। नेपाल जलस्रोतमा अथाह सम्भावना बोकेको मुलुक हो। यसको बहुउपयोगितामा जोड दिई नेपालको अर्थतन्त्रलाई गतिशील बनाउन आवश्यक छ।

विकासको लागि शान्ति, एकता र राजनीतिक स्थायित्व आवश्यक छ। विकास आम सरोकारको विषय भएकोले यस सवालमा सबै दलहरूबीच दृष्टिकोण र कार्यगत एकता जरुरी छ। नेपाल पहिलो र नेपाल हाम्रो र गौरव भन्ने अभियानका साथ सम्भावनाहरूको खोजी, अवसरको उपयोग र सामर्थ्यको विकास गरेमा नेपाललाई विकसित देशमा दर्ज गर्न सकिन्छ। “समृद्ध नेपाल सुखी नेपाली” को गुलियो नारालाई व्यवहारिक कार्यान्वयन गर्न राजनीतिक इच्छाशक्ति, रणनीति सहितको बृहत् दृष्टिकोण, राष्ट्रिय लक्ष्य र प्रतिबद्धता आवश्यक पर्दछ।

## निष्कर्ष

सुशासन र विकासको सन्दर्भ र अवस्था विश्लेषण गर्दा यी दुईबीच अन्तरनिर्भरता रहेको पाइन्छ। विकासको लागि सुशासन र सुशासनको लागि विकास अनिवार्य सर्त हो। सुशासन कानूनको शासन सूचनाको हकको प्रत्याभूति, स्वतन्त्र अम्बुड्सम्यान, सशक्त नागरिक समाज, समावेशी लोकतन्त्र, सामाजिक न्याय, भ्रष्टाचारमुक्त समाज र मानव अधिकारको रक्षाबाट सम्भव छ। यसको लागि सहभागितामूलक व्यवस्थापन प्रभावकारी सेवा प्रवाह, आर्थिक, सामाजिक तथा भौतिक परिसूचकमा सकारात्मक बढोत्तरी, शान्ति, मैत्री र आर्थिक वृद्धि सहितको न्यायोचित वितरण आवश्यक पर्दछ। जनप्रतिनिधिमूलक शासन व्यवस्था, कार्य प्रक्रियामा पारदर्शिता, नवप्रवर्तन र उद्यमशीलता एवं सरकारको जवाफदेहिता, नागरिकको सर्वोत्तम हित र भलाइबाट नै सुशासन र समृद्धिको ढोका खुल्छ। यसमा सबै पक्षको विहङ्गम सोच, इच्छाशक्ति र प्रतिबद्धता आवश्यक छ। उपलब्ध स्रोतसाधनको कुशलतापूर्वक प्रयोग गरेर सुशासन सहितको विकासको कार्यान्वयन गर्न सकिन्छ। राष्ट्रिय परिवेश र अवस्था एवं सक्षमताको आकलन गर्दै अन्तर्राष्ट्रिय क्षेत्रको असल सिकाइ र आफ्नो मौलिक विकास मोडेलको अवलम्बनबाट अपेक्षित विकास गर्न सकिन्छ।

## सन्दर्भ सूची

नेपालको संविधान

चालू आवधिक योजना २०८१/२०८६

गोरखापत्र दैनिक र कान्तिपुर दैनिकका समसामयिक लेखरचनाहरू

मानव विकास सूचकाङ्क सम्बन्धी प्रतिवेदन २०२०—२०२३

[www.gov.indicators.org](http://www.gov.indicators.org)



# विधायिकी अभ्यासमा कानून कार्यान्वयन मापन उपलब्धि र चुनौती

परशुराम मेघी गुरुङ

## सारांश

नेपालको सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको विधायिकी अभ्यासमा कानून कार्यान्वयन मापन मूल्याङ्कन वा उत्तरविधायिकी परीक्षणको अभ्यास प्रारम्भ भएको छ। विधायिकाले आफूले बनाएको ऐनले घोषित उद्देश्य पूरा गरेको छ वा छैन? वा ऐन कार्यान्वयन भएको छ वा छैन? कार्यान्वयनमा के-कस्ता चुनौतीहरू रहेका छन्? ऐनको कार्यान्वयनबाट जनताको सार्वजनिक जीवनमा के-कस्ता प्रभाव परेको छ? कुनै अनपेक्षित प्रभाव देखापऱ्यो की? ऐनलाई थप समृद्ध बनाउन वा प्रभावकारी बनाउन के-कस्ता कार्यहरू गर्न आवश्यक छन्? आदिका बारे जानकारी प्राप्त गर्न यो प्रक्रियालाई एउटा औजारको रूपमा प्रयोग गर्ने अभ्यास प्रारम्भ भएको छ। नेपालको विधायिकी अभ्यासमा यो एउटा राम्रो परम्पराको थालनी भएको छ। यस कार्यले कानून जनताको आवश्यकता पूरा गर्ने राज्यका औजार हुन् भन्ने अनुभूति प्रदान गरी विधिको शासनको मान्यतालाई स्थापित गर्नुका साथै समग्र विधायिकी अभ्यासमा गुणात्मक सुधार ल्याउन सहयोग पुग्दछ।

यस प्रक्रियालाई तीनै तहका विधायिकी अभ्यासमा निरन्तरता दिनु पर्दछ। यसरी यो प्रक्रियालाई निरन्तरता दिइरहँदा यसको सही अर्थमा प्रयोग भएको छ वा छैन हेरी बेलैमा सो बारे सचेत हुनु पर्दछ। यस प्रक्रियाको प्रयोगबाट सार्थक परिणाम प्राप्त गर्न सकिएन वा यसको ठिक ढङ्गबाट प्रयोग हुन सकेन वा मनोगत र सतही बुझाइका साथ यसको प्रयोग भयो भने ऐनको मर्ममा आँच आउन सक्छ र कार्यान्वयनमा थप जटिलताहरू पनि थपिन सक्दछ। यसबाट विधायिकी अभ्यासमा अन्यौलता आउन सक्छ। यी प्रश्नहरूको गम्भीरता समेतलाई ध्यानमा राखी यो प्रस्तुति तयार गर्ने प्रयास भएको छ। यसबाट यो प्रक्रियाको अवलम्बनमा के-कस्ता कुरामा

पूर्व सभापति विधायन व्यवस्थापन समिति

सम्बद्ध पक्षले ध्यान पुन्याउनु पर्दछ भन्ने बारे विचार विमर्श हुन सकोस् र नेपालको विधायिकी अभ्यासमा यो प्रक्रियाको प्रयोग सार्थक हुन सकोस् भन्ने कुरामा यो लेख केन्द्रित रहेको छ।

## नेपाली विधायिकी अभ्यास

नेपाली समाजको विकासक्रमको विरासत हाम्रो विधायिकी अभ्यासमा रहेको छ । समाजको प्रारम्भिक कालमा प्रथा, परम्परा, रीति, आदेश, रुक्का, सनद, सवाल, स्थिति आदि भोजपत्र, शिलापत्र, ताम्रपत्र आदिमा अङ्कन भई जारी भएको देखिन्छ। यसप्रकार जारी भएका कानूनहरूको एकीकृत रूप वि.सं. १९१० मा मुलुकी ऐनको नेपाली समाजले प्राप्त गर्‍यो र देशभर लागु भयो । यसरी विकसित कानून निर्माणको नेपाली इतिहास तथा नेपालको विधायिकी अभ्यासलाई विभिन्न दृष्टिकोणका आधारमा, विभिन्न चरणमा विभाजन गरी अध्ययन गर्न सकिन्छ। १९१० सालको एकीकृत कानून निर्माणको समयपूर्वको अवधिलाई पहिलो चरण, १९१० देखि २००७ सालसम्मको विधायिकी अभ्यासको अवधिलाई दोस्रो चरण, त्यसपछि गणतन्त्र घोषणाकालसम्मको अवधिलाई तेस्रो चरण र त्यसपछिको यस अवधिलाई चौथो चरणमा राखेर पनि अध्ययन गर्न सकिन्छ भन्ने लाग्दछ। यो अर्को खोज, अनुसन्धानको विषय हुन सक्दछ। नेपालको विधायिकी अभ्यासले विभिन्न ऐतिहासिक कालखण्ड पार गर्दै आजको अवस्थामा आइपुगेको छ।

२०७२ सालमा संविधान सभाबाट भएको संविधानको घोषणासँगै नेपालको विधायिकी अभ्यासले युगान्तकारी फड्को मारेको छ। यसले नेपालको विधायिकी अभ्यासको क्षेत्रलाई थप विस्तारित गरेको छ र तहगत विधायिकी अभ्यासको परम्परालाई स्थापित गरेको छ। आज सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय सभाबाट नेपालमा विधायिकी अभ्यास भई ऐन जारी भइरहेका छन्। यतिबेला नेपालमा ७६१ ठाउँबाट ऐनहरू निर्माण हुने गरेको छ र वर्षेनी तिनको सङ्ख्या थपिँदै छन्। राज्यका आवश्यकता परिपूर्ति गर्ने सिलसिलामा यसरी ऐन निर्माण हुनु आफैँमा राम्रो कुरा हो। तर यी समग्र विधायिकी कार्यहरूप्रति प्रश्नहरू पनि उठिरहेका छन्। तीनै तहबाट निर्मित ऐनहरूको अवस्था के छ? संविधान अनुसार बनाउने पर्ने केही ऐन किन बन्न सकेका छैनन्? बनेका ऐनले सामाजिक विकासमा सहजता प्रदान गरेको छ वा छैन? वा धेरै ऐन, धेरै अन्यायको अवस्था त सिर्जना भएको छैन? आदि। यसप्रकार विधायिकी क्षेत्रमा देखापरेका प्रश्नहरूलाई विधायिकाले हल्का ढङ्गले लिनु हुन्न। यसको सम्बोधन विधायिकाले बनेका ऐनको मापन, परीक्षणबाट खोज्नु पर्दछ र तीनै तहको विधायिकी अभ्यासलाई थप समृद्ध गरी गुणस्तरीय कानूनी प्रबन्धको परम्पराको विकास गर्नु पर्दछ।

उल्लिखित प्रसङ्गहरू समेतका पूर्वानुमानका आधारमा र विधायिकी अभ्यासलाई थप जनउत्तरदायी बनाई प्रभावकारी विधायनको प्रबन्ध गर्न समेतका लागि विधायिकाबाट बनेका ऐनको कार्यान्वयन मापन विधायिकाबाट नै गरिनु पर्दछ भन्ने निष्कर्षका साथ सो कार्यको नियमित व्यवस्था र सञ्चालन गर्न संघीय संसदको राष्ट्रिय सभाले आफ्नो नियमावली निर्माणको क्रममा ऐन कार्यान्वयन मापनलाई संसदीय समितिको कार्यक्षेत्रभित्र राखेको हो। राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ को नियम १४७ (१) मा प्रबन्ध गरी विधायन व्यवस्थापन समितिको कार्यक्षेत्रमा समावेश गरिएको पाइन्छ। नेपालको विधायिकी इतिहासमा संसदीय समितिको कार्यक्षेत्रमा यो विषय पहिलो पटक राखिएको हो र यसै अर्थमा यसको ऐतिहासिक महत्त्व रहेको छ। पछि प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७९ को नियम १३९ मा पनि यो प्रबन्ध राखिएको छ। यसप्रकार दुवै विधायिकी अङ्गबाट कानून कार्यान्वयन मापन अर्थात् उत्तरविधायिकी परीक्षणको कार्यलाई महत्त्वका साथ अङ्गीकार गरी कार्यान्वयनको सिलसिला प्रारम्भ भएको छ। यसप्रकार विकसित हुँदै गरेको यो प्रक्रियाले नेपालको विधायिकी अभ्यासमा रहेका पूर्वविधायिकी र विधायिकी चरणको अभ्यासमा तेस्रो आयाम थपेको छ। यो तेस्रो आयामलाई सामान्यतया उत्तरविधायिकी चरणको अभ्यासको रूपमा बुझिन्छ। यसरी यो प्रक्रिया नेपालमा माथिल्लो सभा अर्थात् राष्ट्रिय सभाले विकास गरेको आफ्नो मौलिक अभ्यास हो। आफ्नो मौलिकतामा आधारित कानून कार्यान्वयन मापनको यस परम्परालाई ठोस् एवं परिणाममुखी ढङ्गले निरन्तरता दिन सकिएमा लोकतन्त्र जनजीवनमा विस्तारित हुनेछ, विधिको शासनको मान्यता स्थापित हुनेछ र नेपाली विधायिकी अभ्यास थप समृद्ध हुनेछ भन्न सकिन्छ।

## कानून कार्यान्वयन मापन प्रक्रिया वा चरणहरू

प्रतिनिधि सभाका समितिहरूले आफ्नो कार्यक्षेत्रभित्रका विषयमा र राष्ट्रिय सभाको विधायन व्यवस्थापन समितिले जुनसुकै विषयको कानून कार्यान्वयन मापन गर्न सक्ने कानूनी प्रबन्ध रहेको छ। संक्षेपमा उल्लेख गर्दा संसदीय समितिहरूद्वारा कानून कार्यान्वयन मापन गर्दा सर्वप्रथम ऐन वा ऐनका कुनै वा केही प्रबन्ध छनोट गर्नुका साथै परीक्षण विधि पनि निर्धारण गरिन्छ। निर्धारित परीक्षण विधि अनुरूप परीक्षण कार्यको थालनी गरिन्छ। यस चरणमा कार्यान्वयन प्रगति विवरण सङ्कलन, विज्ञ, सरोकारवाला पक्षसँग, छलफल, अन्तरक्रिया, परामर्शका साथै अध्ययन विश्लेषण गरिन्छ। यसपछि प्रतिवेदनको मस्यौदा तयार गरी त्यसमाथि छलफल गरी प्राप्त पृष्ठपोषण समेतलाई मध्यनजर गरी तयार गरिएको अन्तिम प्रतिवेदन समितिबाट पारित गरी सभामा पेस गरिन्छ। तत्पश्चात् कार्यान्वयनका

लागि सम्बन्धित निकायमा प्रतिवेदन सहित कार्यान्वयनका लागि पत्राचार गरी त्यसपछि प्रतिवेदनले औल्याएका विषयवस्तुहरूको कार्यान्वयन अवस्था सम्बन्धमा अनुगमन गरिन्छ।

## नेपालमा कानून कार्यान्वयन मापनको अभ्यास

संघीय संसदको राष्ट्रिय सभाबाट प्रारम्भ भएको कानून कार्यान्वयन मापन कार्य यतिबेला प्रदेश र स्थानीय तहका विधायिकाबाट पनि प्रारम्भ भएको पाइन्छ। तीनै तहमा भएका यस प्रक्रियाको प्रयोग संक्षिप्तमा निम्नानुसार रहेको पाइन्छ:-

### राष्ट्रिय सभा

नेपालको संसदीय इतिहासमा संघीय संसदको राष्ट्रिय सभाले २०७५ जेष्ठ २७ मा आफ्नो नियमावली पारित गरी लागु गरेपछि कानून कार्यान्वयन मापनको विधिगत प्रारम्भ भएको मात्रु पर्दछ। उक्त नियमावलीले राष्ट्रिय सभाको विधायन व्यवस्थापन समितिको कार्यक्षेत्रमा ऐन कार्यान्वयन मापनको जिम्मेवारी निर्धारण गरेको छ। निर्धारित जिम्मेवारीलाई समितिले महत्त्वका साथ ग्रहण गरेको देखिन्छ। समितिले नेपालको संसदीय परम्परामा यो प्रक्रियाको प्रयोग नयाँ भएकाले उपलब्ध संसदीय अभ्यासका ज्ञाता, कानूनविद् समेतको परामर्शमा कानून कार्यान्वयन मापनको कार्यविधि निर्माण गरी २०७५ मंसिर १९ मा पारित गरी लागु गरेको पाइन्छ। कार्यविधिले तेह्रवटा बुँदामा ऐन कार्यान्वयन मापनका विधिहरू उल्लेख गरेको छ। यसप्रकार नेपालमा राष्ट्रिय सभाले कानून कार्यान्वयन मापनको प्रक्रियालाई विधिमा आधारित संसदीय अभ्यासको रूपमा नयाँ परम्परा स्थापित गरेको देखिन्छ।

राष्ट्रिय सभाले हालसम्ममा सामाजिक व्यवहार सुधार ऐन, २०३३, सङ्क्रामक रोग ऐन, २०२०, भूमि सम्बन्धी ऐन २०२१ को दफा ५२क., सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को खरिद प्रक्रिया सम्बन्धी कानूनी प्रबन्धहरू र खाद्य अधिकार तथा खाद्य सम्प्रभुता सम्बन्धी ऐन, २०७५ को दफा १९ को कार्यान्वयन मापन गरी सम्बन्धित निकायलाई प्रतिवेदन सहित पत्राचार गरेको छ।

### प्रतिनिधि सभा

प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५ मा कानून कार्यान्वयन मापन सम्बन्धी प्रबन्ध उल्लेख नभए तापनि प्रतिनिधि सभाको तत्कालीन कानून न्याय तथा मानवअधिकार समितिबाट केही ऐनको कार्यान्वयन मापन भने भएको देखिन्छ। प्रतिनिधि सभाको दोस्रो निर्वाचन पश्चात् संवत् २०७९ गठित प्रतिनिधि सभाले आफ्नो नियमावली निर्माण गर्दा नियम १३९(१) मा कानून कार्यान्वयन मापनको

प्रबन्ध गरेको छ। साथै नियम १७८(१) अन्तर्गत विषयगत समितिको काम कर्तव्य र अधिकारभित्र कानून कार्यान्वयन मापनको विषय पनि उल्लेख छ। प्रतिनिधि सभाका समितिहरूका लागि कानून कार्यान्वयन मापनको कार्यविधि सभामुखबाट जारी गर्ने व्यवस्था समेत गरेको छ। यसप्रकार उल्लिखित नियमका आधारमा सभाका समितिहरूले कानून कार्यान्वयन मापनको कार्यलाई विधिवत् रूपमा अगाडि बढाउने कार्य प्रारम्भ भइसकेको देखिन्छ।

कानून, न्याय तथा मानव अधिकार समितिले जातीय तथा अन्य सामाजिक छुवाछुत र भेदभाव (कसुर र सजाय) ऐन, २०६८ र मुलुकी अपराध संहिता, २०७४ को परिच्छेद-१८ (करणी सम्बन्धी कसुर, विशेष गरी दफा २१९) को कार्यान्वयन मापन कार्य सम्पन्न गरेको देखिन्छ।

## प्रदेश सभा

नेपालको विधायिकी अभ्यासमा कानून कार्यान्वयन मापन कार्य प्रदेश सभा अन्तर्गत पनि हुनु पर्दछ भन्ने धारणा पहिलो अवधिमा गठित सभाका सदस्यहरूबीच अभिमुखीकरण कार्यक्रमहरू मार्फत पुगेको देखिन्छ। सभाका समितिहरू मार्फत यो प्रक्रिया प्रारम्भ गर्न केही पहल भएका पनि पाइन्छ। प्रदेश सभाहरूको पहिलो अवधिमा यसले मूर्तता भने पाएन। दोस्रो निर्वाचनद्वारा गठित प्रदेश सभाहरूद्वारा यस प्रक्रियालाई अगाडि बढाउन पुनः पहल भएको छ। यस क्रममा कर्णाली प्रदेशमा खासगरी सभा अन्तर्गतको सामाजिक विकास समिति र प्रदेश सभा सचिवालयको पहलमा कानून कार्यान्वयन मापनका लागि उत्तरविधायिकी परीक्षण कार्यविधि निर्माणको पहल भई कार्यविधि समेत निर्माण भइसकेको छ। हाल सामाजिक विकास समितिले सभाबाट पारित भएको स्वास्थ्य सम्बन्धी ऐनको कार्यान्वयन मापन परीक्षणको कार्य अगाडि बढाइरहेको पाइएको छ। हाल कोशी, मधेश, बागमती, गण्डकी, लुम्बीनी र सुदूरपश्चिम प्रदेश सभाहरूबाट यस सम्बन्धी कार्यविधि निर्माण गरी यो प्रक्रियालाई अगाडि बढाउने पहल भइरहेको पाइन्छ।

## स्थानीय सभा

कानून कार्यान्वयन मापन वा उत्तरविधायिकी परीक्षण प्रक्रियाको प्रारम्भ स्थानीय तहमा पहिलो पटक वीरेन्द्रनगर नगरपालिका सूर्खेतमा भएको देखिन्छ। यो प्रक्रिया नेशनल लेजिस्लेटिभ एकेडेमीको प्राविधिक सहयोगमा उक्त नगरपालिकाको पहल र विधायन समितिको संयोजनमा पालिकाले बनाएको नगर शिक्षा ऐनको परीक्षण भएको पाइन्छ। उक्त परीक्षणको पृष्ठभूमि समेतको आधारमा नेशनल

लेजिस्लेटिभ एकेडेमीद्वारा स्थानीय तहका लागि उत्तरविधायिकी परीक्षण मार्गदर्शन पुस्तिका प्रकाशन गरी यो प्रक्रियालाई सबै पालिकामा पुऱ्याउनका लागि सहजीकरणको प्रयास भइरहेको देखिन्छ।

उल्लिखित प्रसङ्गहरू समेतका आधारमा हेर्दा नेपालमा कानून कार्यान्वयन मापन प्रक्रिया तीनै तहका विधायिका मार्फत प्रारम्भ भएको देखिन्छ।

## उपलब्धि

नेपालको विधायिकी अभ्यासमा सुरु भएको कानून कार्यान्वयन मापनको प्रक्रिया विगत छ वर्षको अवधिमा तीनै तहका विधायिकी अभ्यासको एउटा आकर्षक औजारको रूपमा स्थापित हुँदै गरेको देखिन्छ। तीनै तहमा मापन वा परीक्षण भएका ऐनको सङ्ख्या करिब एक दर्जन देखिन्छ। मापन वा परीक्षणबाट सिफारिस भएका विषयमा सरकारको तर्फबाट सम्बोधनका सकारात्मक प्रयासहरू भएका छन्। संघीय सरकार स्वयं यो प्रक्रियालाई विधायिकी अभ्यासमा समावेश गर्न सहमत भएको स्थिति देखिन्छ। यसैको परिणामस्वरूप नयाँ ऐन निर्माणको सिलसिलामा सम्बन्धित ऐन कार्यान्वयनमा गएको पाँच वर्षपछि मापन वा परीक्षण गरी सरकारले संसदको सम्बन्धित समितिमा सो ऐन कार्यान्वयन अवस्थाको प्रतिवेदन प्रस्तुत गर्ने प्रावधान सोह्रवटा ऐनमा समावेश भइसकेको छ। सबै नयाँ ऐनमा यसप्रकारको प्रबन्ध हुनु पर्ने व्यवस्था हाल राष्ट्रिय सभाबाट पारित भई प्रतिनिधि सभामा विचाराधीन विधायन तर्जुमा सम्बन्धी विधेयकमा रहेको छ।

उत्तरविधायिकी परीक्षणको यो अभ्यास तीनै तहका विधायिकाको कार्यप्रभावकारिताका लागि अत्यन्त महत्त्वपूर्ण औजार हो भन्ने कुरा सञ्चार भएको छ। ऐन सरकारको अत्यावश्यक कार्यकारी औजार हो। बनेका ऐनको प्रभावकारी कार्यान्वयन हुनु पर्दछ। ऐनको पूर्णकार्यान्वयनले नै कानूनी शासनको मान्यता स्थापित हुन्छ। आवश्यकताको गहिरो पहिचान र बहुपरीक्षणको आधारमा मात्र ऐनको निर्माण हुनु पर्दछ भन्ने थप सन्देश विधायिकी अभ्यासमा सम्बद्ध सबैलाई यस सन्दर्भले दिएको देखिन्छ। अर्थात् गुणात्मक एवं कार्यान्वयनसुलभ व्यावहारिक कानून तर्जुमामा तीनै तहका विधायिकाको ध्यान जानु पर्दछ भन्ने कुरामा यस सन्दर्भले मुख्य प्रेरणा प्रदान गरेको छ भन्न सकिन्छ

## चुनौती

कानून कार्यान्वयन मापन वा उत्तरविधायिकी परीक्षण कार्य नेपाली संसदीय अभ्यासको लागि एउटा नयाँ अवधारण भएको हुँदा यसको अवधारणगत बुझाइमा तीनै तहका विधायिकामा एकरूपता



आइनसकेको भने देखिन्छ। बुझाइमा एकरूपता नभएमा कार्यमा एकरूपता आउन सक्ने हुन्न। यसो हुँदा उत्तरविधायिकी परीक्षण प्रक्रियाको प्रभावकारी कार्यान्वयन र विश्वसनीयता आर्जनमा कठिनाइ हुन्छ। त्यसकारण यस प्रक्रियाको सम्बन्धमा बुझाइ र कार्यान्वयनमा एकरूपता ल्याउन जरूरी छ। यसले एक दर्जनभन्दा बढी चरणबद्ध विधिगत कार्यहरूको माग गर्दछ। ती कार्यहरू क्रमशः सम्पादन नगरिएमा मापन प्रक्रियामा नै रिक्तता देखिने मात्र होइन यो प्रक्रियाको प्रामाणिकतामा पनि प्रश्न आउन सक्दछ। त्यसकारण यो प्रक्रियाका विधिगत ढाँचामा एकरूपता ल्याउने प्रयास गर्नु पर्दछ। सिङ्गो यो प्रक्रिया अनुसन्धानात्मक कार्यमा आधारित छ अर्थात् यो प्रक्रिया अनुसन्धानमूलक कार्य हो। यस प्रक्रियामा विज्ञताको दरकार रहन्छ। सबै तहका विधायिकामा त्यस्ता विज्ञताको विकासमा ध्यान दिनु आवश्यक छ।

यो प्रक्रिया विधायिकाको एउटा निरन्तरको कार्य हो। कार्यको निरन्तरताबाट नै विज्ञताको विकास सम्भव हुन्छ। त्यसकारण यस प्रक्रियाले प्रत्येक तहका विधायिकामा कमसेकम एउटा छुट्टै संरचनात्मक व्यवस्थाको माग गर्दछ। सबै तहमा सोको प्रबन्ध बारेमा ध्यान दिन आवश्यक छ। हरेक कार्यले खर्चको माग गर्दछ। यस प्रक्रिया सञ्चालनार्थ प्रत्येक तहको विधायिकाले आवश्यक बजेटको प्रबन्ध बारेमा ध्यान पुऱ्याउनु पर्दछ। प्रत्येक तहको विधायिकाको विषयगत समिति सचिवालय समिति सञ्चालनका मुख्य संरचना हुन्। सचिवालयको उपयुक्त व्यवस्थापनबिना कानून कार्यान्वयन मापन अर्थात् उत्तरविधायिकी परीक्षण जस्तो खोजमूलक कार्य सञ्चालन गर्न सम्भव हुँदैन त्यसैले प्रत्येक तहको विधायिकामा चुस्त सचिवालय प्रबन्धमा ध्यान पुऱ्याउनु पर्दछ।

## निष्कर्ष

विधायिकी अभ्यास आफैमा एउटा निरन्तरको प्रक्रिया हो। लोक परम्परा, श्रुति, स्मृति आदिबाट विकसित हाम्रो विधायिकी अभ्यास आज राज्य संरचनाको विधायिकाबाट जटिल प्रक्रिया र प्रशोधनका आधारमा सम्पादन भइरहेको छ। विधायिकी अभ्यासका चरणबद्ध कार्यहरू छन्। फरक-फरक चरणका कार्यसम्पादनमा फरक-फरक औजारहरूको प्रयोग गरिन्छ। जस्तै: पूर्वविधायिकी चरणमा नीति चक्रको प्रयोग, विधायिकी चरणमा व्यवस्थापन कार्यविधि र उत्तरविधायिकी चरणमा कानून कार्यान्वयन मापन वा उत्तर विधायिकी परीक्षण विधिको प्रयोग हुन्छ। यसरी कानून कार्यान्वयन मापन उत्तरविधायिकी चरणमा प्रयोग गरिने एउटा औजार वा प्रक्रिया हो। प्रत्येक चरणका विधायिकी अभ्यासमा त्यसका औजारहरूको सफल प्रयोग गर्न सकिएमा मात्र विधायिकी अभ्यासलाई थप समृद्ध

गर्न सकिने भएकोले उत्तरविधायिकी चरणमा प्रयोग गरिने यो प्रक्रिया वा औजारको सही प्रयोग गरी सार्थक परिणाम खोज्नु पर्दछ।

यस प्रक्रियाको उपयुक्त प्रयोग यसका विधिगत ढाँचाहरूको सही प्रयोग हो। यसर्थ प्रत्येक ऐन कार्यान्वयन मापनमा वा परीक्षणका क्रममा करिब एक दर्जन कार्यविधिगत कामका सूचीहरूलाई गम्भीरताका साथ सम्पादन गरिनु पर्दछ। यसले मापन वा परीक्षणको प्रमाणिकताको सूचकको समेत कार्य गर्दछ। निरन्तरको अभ्यासबाट मात्र यस प्रक्रियालाई समृद्ध बनाउँदै अगाडि बढाउन सकिन्छ। यसर्थ प्रत्येक तहका विधायिकाले यस कार्यको लागि आवश्यक संरचनात्मक व्यवस्थाका साथ यस कार्यलाई निरन्तरता दिई यस प्रक्रियाको विकासमा ध्यान दिनु पर्दछ।

### सन्दर्भ सामग्री:

नेपालको संविधान, कानून किताब व्यवस्था समिति, तेस्रो संस्करण (२०७५), बबरमहल, काठमाण्डौ।  
मेघी, परशुराम (२०७७), नेपालमा कानूनको सामाजिक जाच, संघीय संसद सचिवालय सिंहदरवार।  
विधायन व्यवस्थानि समिति, (२००७६), विधि निर्माणदेखि कार्यान्वयनसम्म, संघीय संसद सचिवालय सिंहदरवार।  
राष्ट्रिय सभा नियमावली (२०७५), संघीय संसद सचिवालय सिंहदरवार।  
प्रतिनिधि सभा नियमावली (२०७९), संघीय संसद सचिवालय सिंहदरवार।  
खनाल, रेवतीरमण (२०५९), नेपालको कानूनी इतिहासको रूपरेखा, एपोलो अफसेट प्रेस प्रा.लि. चाबहिल।  
मेघी, परशुराम (२०७८), नेपाली विधायिकी अभ्यास (गणराज्यदेखि गणतन्त्रसम्म), संघीय संसद सचिवालय, सिंहदरवार काठमाण्डौ।



# जलवायु परिवर्तनको सवाल: संघीय संसदको भूमिका

प्रकाश ज्ञवाली

## सारांश

प्रस्तुत अध्ययनमा विगत केही दशकदेखि विश्वको समसामयिक सवालको रूपमा रहँदै आएको जलवायु परिवर्तन सम्बन्धमा नेपालको संघीय संसदले कसरी आफ्नो भूमिका निर्वाह गर्न सक्दछ भन्ने विषयमा विश्लेषण गर्न खोजिएको छ। नेपाल विगतदेखि नै जलवायु परिवर्तनबाट पर्न सक्ने प्रभावबाट जोखिमपूर्ण अवस्थामा रहँदै आएको र हालैका वर्षमा जलवायु परिवर्तनबाट सिर्जित विपद्का घटनामा बढोत्तरी भई मानवीय, प्राकृतिक, भौतिक, आर्थिक तथा सामाजिक क्षति भइरहेको अवस्था छ। जलवायु परिवर्तनसँग सम्बन्धित विशेष कानून निर्माण नभएको र विद्यमान व्यवस्था अपर्याप्त रहेको भनी सर्वोच्च अदालतले विशेष कानून बनाउन निर्देशन समेत दिएको छ। यसै सन्दर्भलाई विचार गरी संघीय संसदले आफ्नो क्षेत्राधिकारभित्रका विषयमा महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्न सक्दछ। संसदले कानून निर्माण, संसदीय निगरानी, ध्यानाकर्षण, जरुरी सार्वजनिक महत्त्वको र सङ्कल्प प्रस्ताव, शून्य, विशेष र आकस्मिक समयको सदुपयोग, संस्थागत संयन्त्रको निर्माण, जलवायु सञ्जाल, बजेट, कानून कार्यान्वयन मापन र अध्ययन, अनुसन्धान, समितिहरूको क्रियाशीलता तथा अन्तर्राष्ट्रिय मञ्चहरूमा सहभागिता जस्ता माध्यमबाट जलवायु परिवर्तनका सवालमा आफ्नो अर्थपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्न सक्दछ।

**प्रमुख शब्दावली:** अन्तरव्यवस्थापिका संघ, जलवायु परिवर्तन, विकास र वातावरण, संघीय संसद, संसदको भूमिका

## पृष्ठभूमि

जलवायु परिवर्तन विगत केही दशकदेखि विश्वको समसामयिक सवाल तथा गम्भीर समस्या हो। कार्बन उत्सर्जनमा बढी योगदान धनी तथा विकसित राष्ट्रको भए तापनि तुलनात्मक रूपमा गरिब तथा विकासोन्मुख राष्ट्रहरू बढी प्रभावित तथा जोखिमपूर्ण अवस्थामा रहेका छन्। विश्वको कुल हरितगृह ग्यास उत्सर्जनमा नगन्य भूमिका भएपनि नेपाल जलवायु परिवर्तनका प्रतिकूल असरहरूको

शाखा अधिकृत, संघीय संसद सचिवालय

जोखिमका हिसाबले विश्वको चौथो स्थानमा रहेको छ (मापलक्रोफ्ट, २०११)। धरातलीय विविधता, कमजोर भौगर्भिक बनावट, संवेदनशील पारिस्थितिकीय प्रणाली र जलवायु तथा सुक्ष्म जलवायु क्षेत्रहरूको विविधता जोखिमपूर्ण अवस्थाका मुख्य कारण हुन्। यसका अतिरिक्त गरिबी, अशिक्षा, सामाजिक असमानता साथै समुदायको जीविकोपार्जन प्राकृतिक स्रोतमा बढी निर्भर रहेका कारण पनि नेपाल जलवायु परिवर्तनका असरहरूप्रति अझ संवेदनशील रहेको छ। विगत केही दशक यता वायुमण्डलीय तापक्रममा भएको तीव्रतर वृद्धि र त्यसबाट सिर्जित अतिवृष्टि, अनावृष्टि, खडेरी जस्ता जलवायुजन्य प्रकोपबाट नेपालका हिमश्रृङ्खला र हिमनदीहरू एवं तिनीहरूमा आश्रित पारिस्थितिकीय प्रणालीहरूमा प्रतिकूल प्रभाव परिरहेको छ (राष्ट्रिय जलवायु परिवर्तन नीति, २०७६)। हालैका वर्षमा जलवायु परिवर्तनबाट सिर्जित विपद्का घटनामा बढोत्तरी भई मानवीय, प्राकृतिक, भौतिक, आर्थिक तथा सामाजिक क्षेत्रमा अपूरणीय क्षति भइराखेको अवस्था छ।

जलवायु परिवर्तनका असरबाट विस्तारै देश आक्रान्त बन्ने क्रम बढ्दै गइरहेको अवस्थामा सम्भावित असर न्यूनीकरण गर्न हरेक व्यक्ति तथा संस्थाहरूले आआफ्नो अर्थपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्नु पर्ने अपरिहार्य अवस्थामा हामी रहेका छौं। यसै सन्दर्भमा संघीय संसदले पनि आफ्नो क्षेत्राधिकारभित्रका क्षेत्रमा महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाउन सक्दछ। संसदका मुख्य कामहरू कानून निर्माण, संसदीय निगरानी र बजेट निर्माण हुन्। आफ्ना काम, कर्तव्य र अधिकार अन्तर्गतका विषयलाई जलवायु परिवर्तनको चस्माले कार्यसम्पादन गर्दै सरकारलाई यस विषयमा सहजीकरण गर्नु तथा जवाफदेही र उत्तरदायी बनाउनु संसदको कर्तव्य हुन आउँछ। यसै आवश्यकतालाई हृदयङ्गम गर्दै संसद आफै र संसदीय समितिहरूले विभिन्न नीतिगत तथा कार्यगत औजारका माध्यमबाट जलवायु परिवर्तनका मुद्दाहरूमा एकाकार हुन सक्दछन्।

## समस्या कथन तथा अध्ययनको औचित्य

जलवायु परिवर्तन राष्ट्रिय र अन्तर्राष्ट्रिय दुवै स्तरमा साझा मुद्दा बनिरहेको छ। नेपालले पछिल्ला दिनहरूमा जलवायु सिर्जित विपद्हरूको लगातार सामना गरिरहेको छ। जोखिमपूर्ण अवस्थामा बढोत्तरी हुँदै जाँदा तद्अनुरूप सरकार तथा राज्य सत्ताले देखाउनु पर्ने तदारुकता तथा पूर्वतयारी पर्याप्त छैन। जलवायु परिवर्तन सम्बद्ध राष्ट्रिय र अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिबद्धताहरूको कार्यान्वयन ज्यादै फितलो छ। जलवायु परिवर्तनसँग सम्बन्धित विशेष कानून निर्माण नभएको र विद्यमान व्यवस्था अपर्याप्त रहेको भनी सर्वोच्च अदालतले विशेष कानून बनाउन निर्देशन समेत दिएको छ। एकातर्फ

असर बढ्दै गएको र अर्कोतर्फ देशलाई विकासशील हुँदै मध्यम आय भएको मुलुकको स्तरमा स्तरोन्नति गर्न विकास निर्माणका कार्यलाई समेत उच्च गतिमा निरन्तरता दिन आवश्यक छ। अर्को अर्थमा, वातावरण र विकासबीच न्यायोचित सन्तुलन कायम गर्नु पर्ने आवश्यकता छ। यसै विषयमा जननिर्वाचित प्रतिनिधिहरूको सर्वोच्च संस्था संघीय संसद पनि राज्य सञ्चालनको महत्त्वपूर्ण अङ्ग भएको हुँदा जलवायु परिवर्तनका मुद्दा सम्बोधनार्थ उल्लेखनीय भूमिका निर्वाह गर्न सक्नेमा अत्युक्ति छैन। जलवायु परिवर्तन बहुविषयक तथा बहुक्षेत्रगत भएकोले जिम्मेवार निकायले समन्वय, संयोजन र सहजीकरण मात्रै गरिदिए पनि जलवायुमैत्री एवं जलवायु उत्थानशील विकास अगाडि बढ्न सक्छ।

उक्त सन्दर्भमा प्रस्तुत अध्ययनको उद्देश्य विगत केही दशकदेखि विश्वको समसामयिक सवालको रूपमा रहँदै आएको जलवायु परिवर्तन सम्बन्धमा नेपालको संघीय संसदले निर्वाह गर्न सक्ने भूमिकाहरूको विश्लेषण गर्नु हो। साथै वर्तमान अवस्थामा जलवायु परिवर्तनका मुद्दा सम्बोधनार्थ संसदले प्रभावकारी भूमिका निर्वाह गर्न नसकिरहेको हुँदा संसदले आफ्नो भूमिका सशक्त बनाउन सक्ने सम्भावनाहरूको खोजी गर्नु पनि हो।

## जलवायु परिवर्तनको सवाल

जलवायु परिवर्तनसँग सम्बन्धी विषयको मूल्याङ्कन गर्ने संयुक्त राष्ट्र सङ्घीय निकाय जलवायु परिवर्तन सम्बन्धी अन्तरसरकारी प्यानल (आईपीसीसी) को सन् २०२३ मा जारी भएको प्रतिवेदनले विश्वव्यापी जलवायु परिवर्तनको वर्तमान अवस्थालाई उजागर गरेको छ। प्रतिवेदनमा उल्लिखित मुख्य सवालहरूलाई यहाँ सङ्क्षेपमा उल्लेख गरिएको छ:

मानवीय गतिविधिहरू मुख्यतया: हरितगृह ग्यासहरूको उत्सर्जनको माध्यमबाट विश्वव्यापी सतहको तापमान १८५०-१९०० भन्दा २०११-२०२० मा १.१ डिग्री सेल्सियसले बढेको छ, जसको कारण विश्वको सबै क्षेत्रका मौसम र जलवायुले परिवर्तनका चरम सीमाहरू पार गरी व्यापक प्रतिकूल प्रभाव, प्राकृतिक र मानवीय क्षति तथा असरहरू सिर्जना गरेको छ। वर्तमान जलवायु परिवर्तनमा ऐतिहासिक रूपमा सबैभन्दा कम योगदान पुऱ्याउने कमजोर समुदायहरू असमान रूपमा प्रभावित भएका छन्। अनुकूलन योजना कार्यान्वयनले केही प्रगति गरे पनि अन्तरहरू कायम नै छन् र कार्यान्वयनको विद्यमान गति कायम रहेमा बढ्दै जानेछन्। अनुकूलनका लागि हालको विश्वव्यापी वित्तीय प्रवाह विशेष गरी विकासोन्मुख देशहरूमा अनुकूलन विकल्पहरूको कार्यान्वयनका लागि अपर्याप्त र सीमित छ। कार्यान्वयन गरिएका नीतिहरूबाट हुने अनुमानित उत्सर्जन र राष्ट्रिय निर्धारित योगदान

(Nationally Determined Contribution) तथा वित्तीय प्रवाहबीचको अन्तर सबै क्षेत्रहरूमा जलवायु लक्ष्यहरू पूरा गर्न आवश्यक स्तरभन्दा कम छ।

जलवायु परिवर्तनबाट हुने जोखिम र अनुमानित प्रतिकूल प्रभाव तथा हानि नोक्सानी विश्वव्यापी तापमानको प्रत्येक वृद्धिसँग बढ्दै जानेछन् र जलवायु तथा गैर-जलवायु जोखिमहरूको बढ्दो अन्तरक्रियाले अधिक जटिलता थप्ने र व्यवस्थापन गर्न गाह्रो हुने प्रक्षेपण गरिएको छ। उक्त अवस्थामा वर्तमानका सम्भव र प्रभावकारी अनुकूलन विकल्पहरू सीमित र कम प्रभावकारी हुनेछन्। अतः लचिलो, बहु-क्षेत्रीय, समावेशी, दीर्घकालीन योजना र अनुकूलन कार्यहरूको कार्यान्वयनद्वारा धेरै क्षेत्र र प्रणालीहरूमा हुन सक्ने सम्भावित जोखिम न्यूनीकरण गर्न सकिन्छ।

मानव कल्याण र ब्रह्माण्डको भविष्यकै लागि खतरा बन्दै गएको जलवायु परिवर्तनले गर्दा सबैका लागि जीवित र दिगो भविष्य सुरक्षित गर्ने अवसर द्रुत रूपमा बन्द हुने अवस्थामा रहेको छ। जलवायुमैत्री विकासले सबैका लागि दिगो विकासलाई अगाडि बढाउन अनुकूलन र न्यूनीकरणलाई एकीकृत गर्दछ, जसको लागि सीमान्तकृत तथा पिछडिएका वर्ग र क्षेत्रहरूको वित्तीय स्रोतहरूमा पर्याप्त पहुँच, समावेशी शासन र जलवायुमैत्री सामञ्जस्य नीतिहरूको आवश्यकता रहेको छ। वर्तमानका छनौट र कार्यले अहिले र हजारौं वर्षसम्म प्रभाव पार्नेछ। समानता, जलवायु न्याय, सामाजिक न्याय, समावेशीकरण र न्यायपूर्ण सङ्क्रमणकालीन प्रक्रियालाई प्राथमिकता दिएमा मात्र अनुकूलन र महत्त्वकांक्षी न्यूनीकरणका लक्ष्यहरू र जलवायुमैत्री विकासलाई सक्षम बनाउन सकिन्छ। साथै राजनीतिक प्रतिबद्धता, सुसङ्गठित बहुस्तरीय शासन, संस्थागत ढाँचा, कानून, नीति र रणनीतिहरू तथा वित्त र प्रविधिमा पहुँच वृद्धि जस्ता विषय प्रभावकारी जलवायुमैत्री कार्य सम्पन्न गर्ने आधारस्तम्भ हुन्। वित्त, प्रविधि र अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग निर्दिष्ट लक्ष्य हासिल गर्नका लागि महत्त्वपूर्ण पूर्वसर्त हुन्। त्यसैले विभिन्न अवरोधबीच उपलब्ध हुन सक्ने अन्तर्राष्ट्रिय सञ्जालहरू मार्फत जलवायु वित्तमा पहुँच बढाउनु आजको आवश्यकता हो (आइपीसीसी, २०२३)।

## जलवायु परिवर्तनको सवालमा अन्तरव्यवस्थापिका संघ

सन् २०२३ मार्चमा बहराइनमा भएको संघको एक सय छ्यालिसौं सभाको बैठकले जलवायु परिवर्तनको आपतकालिन अवस्थामा संसद र सांसदलाई परिचालन गर्न Parliaments for Planet नामक अभियानको सुरुआत गरेको छ। हालै मात्र पेरिस सम्झौता कार्यान्वयन सम्बन्धमा देशहरूको

राष्ट्रिय प्रतिबद्धता (NDC) दस्तावेजको संसद र सांसदहरूले बुझ्न र प्रभावकारी निगरानी गर्न मद्दत पुऱ्याउने उद्देश्यले दशवटा कार्यात्मक विवरण समेटिएको प्रयोगात्मक पुस्तिका सार्वजनिक गरेको छ। उक्त पुस्तिकामा सर्वप्रथम आधार स्तर स्थापना गर्ने, मानिसहरूलाई अग्र र केन्द्रमा राख्ने, गुणस्तरको लागि छानबिन गर्ने, राष्ट्रिय नीतिहरूसँग सामञ्जस्यता सुनिश्चित गर्ने, अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिबद्धताहरूसँग सामञ्जस्यता अनुगमन गर्ने, कानूनी तथा संस्थागत ढाँचालाई सुदृढ गर्ने, कार्यान्वयन र निरीक्षणलाई पर्याप्त कोषका साथ सुदृढ पार्ने, अनुगमन र प्रगति प्रतिवेदन, सामयिक र समावेशी रूपमा NDC प्रतिवेदन अद्यावधिक गर्ने र सशक्त र एकताबद्ध हुने गरी दशवटा विषय र उक्त विषयसँग सम्बन्धित विभिन्न कार्यहरू समेटिएका छन्।<sup>१</sup>

संघले विभिन्न उपलब्ध मञ्चहरूका माध्यमबाट जलवायु परिवर्तनका मुद्दा सम्बोधनार्थ कार्यहरू गरिरहेको र नेपालको संसदले पनि ती अन्तर्राष्ट्रिय मञ्चहरूमा नियमित सहभागिता जनाइरहेको छ। तर ती मञ्चहरूमा औचित्यपूर्ण सहभागिताका लागि जानुपूर्व गर्नु पर्ने पूर्वतयारी तथा प्रभावकारी संसदीय कुटनीतिमा कमजोरी रहेको देखिन्छ। अल्पविकसित तथा पर्वतीय राष्ट्रहरूले भोगिरहेको असर र पाउनु पर्ने क्षतिपूर्तिको विषयमा नेतृत्वदायी भूमिका निर्वाह गर्न सक्ने अवसर पनि नेपाल सामु रहेको छ। संघबाट उपलब्ध मञ्चहरूमा प्रभावकारी उपस्थितिको अभाव त छ नै, ती मञ्चहरूबाट घोषित निर्णय कार्यान्वयन गर्न आन्तरिक संसदीय गतिविधिमा हुनु पर्ने सुधारहरूमा समेत उदासिनता देखिन्छ। अतः संसदले अन्तरव्यवस्थापिका संघका मञ्चहरूमा जलवायु परिवर्तनका मुद्दाहरूमा नेतृत्वदायी र अर्थपूर्ण सहभागिताका लागि उल्लिखित कमजोरीहरू सुधार गरी सुधारात्मक उपायहरू अवलम्बन गर्न सके नेपाललाई विश्व मानचित्रमा अल्पविकसित र पर्वतीय राष्ट्रहरूको मुद्दा स्थापित गर्न सक्ने राम्रो अवसर बन्न सक्छ।

## सर्वोच्च अदालतको परमादेश र कानून निर्माण

अधिवक्ता पदमबहादुर श्रेष्ठले जलवायु परिवर्तनको कारणले समग्र मानव र अन्य प्रणाली समेत प्रत्यक्ष मारमा परिरहेकोले तत्काल रोकथाम गर्न छुट्टै जलवायु परिवर्तन सम्बन्धी कानून जरूरी भएकोले जलवायु परिवर्तन सम्बन्धी ऐन निर्माण गरी लागु गर्नु पर्ने लगायतका माग राखी दायर रिट

<sup>१</sup><https://www.ipu.org/resources/publications/reference/2024-10/10-actions-stronger-national-climate-commitments> मा विस्तृत प्रतिवेदन अध्ययन गर्न सकिन्छ।

उपर सर्वोच्च अदालतले सरकारका नाममा परमादेश जारी गरेको छ।<sup>२</sup> सर्वोच्च अदालतबाट विद्यमान कानूनी व्यवस्था अपर्याप्त रहेकोले जलवायु परिवर्तन सम्बन्धी एकीकृत कानून यथाशीघ्र निर्माण गरी

<sup>२</sup> अधिवक्ता पदमबहादुर श्रेष्ठले प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय समेतलाई विपक्षी बनाई दायर गरेको रिट (074-WO-0283) उपर सर्वोच्च अदालतले मिति २०७५ पुस १० गते परमादेश जारी गरेको थियो। परमादेशमा भनिएको छ: “सुरक्षित पर्यावरण प्रक्षेपण गर्न र महत्त्वकांक्षी योजना सहित दिशा निर्देश गर्न, पर्यावरण कानूनको पालना गर्न गराउन, पर्यावरण कोषको परिचालन संचालन, पर्यावरणीय अनुकुलन तथा न्यूनीकरणसमेतका कार्यलाई प्रवर्द्धन गर्न आवश्यकता अनुसार सहजीकरण गर्न, कानून लागू गर्न र अनुपालन गर्न प्रोत्साहित गर्न कानूनद्वारा नै व्यवस्थित स्थायी संयन्त्र आवश्यक पर्दछ। त्यस्तै जलवायु परिवर्तन अनुकुलन तथा न्यूनीकरण गर्ने र नेपालको हिमाली क्षेत्रसमेतमा देखिएको उच्च जोखिमयुक्त पर्यावरणको असर कम गरी पर्यावरणको पूर्ववत् स्थिति कायम गर्न समेतका लागि देहायका विषय समेट्ने गरी एकिकृत रूपमा जलवायु परिवर्तन सम्बन्धी कानून निर्माण हुन अत्यावश्यक देखिएको छ।

- जलवायु परिवर्तनको कारण जोखिममा परेका क्षेत्रमा प्रतिकूल असर कम गर्न र पूर्ववत् सामान्य अवस्थामा ल्याउनको लागि शहरीकरण वा वस्ती विकाससमेतमा गर्नु पर्ने नीतिगत एवं कानूनी व्यवस्था,
- त्यस्तो जोखिममा परेको क्षेत्रमा जलवायु परिवर्तन अनुकुलन र न्यूनीकरण गर्न र दिगो विकास प्रवर्द्धन गर्नको लागि कानूनी व्यवस्था तथा बाँझो, पर्ति, वाढी पहिरोग्रस्त, भिरालो जमिनमा पर्यावरण अनुकुलनका लागि बहु-लाभदायक रुख प्रजातिको वृक्षारोपण वा भूमि उपयोगसम्बन्धी कानूनी व्यवस्था,
- जलवायु परिवर्तनको कारक तत्व हरितगृह ग्यासको उत्सर्जनलाई घटाउनु रहेकोले न्यून कार्बन उत्सर्जन गर्ने प्रविधि, प्रभावकारिता वृद्धि गर्न जलवायु परिवर्तनको निष्प्रभावीकरण (Mitigation) का लागि खनिज इन्धनको खपतलाई कम गर्नु पर्ने, स्वच्छ एवं नवीकरण उर्जा प्रयोग हुने प्रविधिलाई प्रवर्द्धन र विकास र गर्नु पर्ने, वन जंगल संरक्षण र विस्तार हुन जरुरी भएकोले मुलतः जलवायु परिवर्तनको दृष्टिले खतरा क्षेत्रमा उर्जाको प्रयोग र वन क्षेत्र उपयोग सम्बन्धि विशेष कानूनी व्यवस्था,
- जलवायु परिवर्तनबाट हुने मानवीय स्वास्थ्य तथा बहुपक्षीय वातावरणीय क्षति न्यूनीकरणका लागि कानूनी तथा प्राविधिक संयन्त्रको व्यवस्था,
- जलवायु परिवर्तन न्यूनीकरण गरी भावी सन्ततिसमेतको पर्यावरणीय न्याय, वातावरणीय न्यायका लागि प्राकृतिक स्रोत, सम्पदा तथा वातावरणको संरक्षण र सम्बर्द्धन गर्न आवश्यक कानूनी व्यवस्था,
- वातावरण विनास वा प्रदूषणका कारण हुन गएको व्यक्तिगत, सामुदायिक र अन्य क्षतिको निर्धारण र क्षतिपूर्ति समेतको व्यवस्था गर्न वैज्ञानिक एवं कानूनी संयन्त्र,
- पर्यावरणमा असर पार्ने कार्यलाई नियन्त्रण गर्न तथा वातावरण स्वच्छ र सफा राख्न सार्वजनिक एवं निजी संस्थासमेतको जलवायु परिवर्तन सम्बन्धि कर्तव्य (Climate Change Duties) को लागि कानूनी एवं नीतिगत व्यवस्था,

वातावरण संरक्षण ऐन २०५३ ले वातावरण संरक्षण सहित जलवायु परिवर्तन सम्बन्धि केही व्यवस्था गरे पनि माथि विवेचित जलवायु परिवर्तनको अनुकुलन तथा न्यूनीकरणको लागि पर्याप्त कानूनी व्यवस्था हुन नसकेकोले



लागू गर्नु गराउनु भन्ने मिति २०७५ पुस १० गते माथि उल्लिखित आदेश दिएको पनि लामो समय व्यतीत भइसकेको छ, तर सरकारले उक्त आदेश कार्यान्वयन गर्ने विधेयक हालसम्म संसदमा दर्ता गरेको छैन। यस अवस्थामा संसदले सर्वप्रथम सरकारलाई तत्सम्बन्धी ऐनको मस्यौदा तयार गरी तत्काल संसदमा दर्ता गराउन निर्देशन दिनु पर्दछ। सरकारले विधेयक संसदमा दर्ता गरिसकेपछि संसदले माथि उल्लिखित वर्तमान सवाल, सर्वोच्चको फैसलामा आदेश भएका विषय, अन्तर्राष्ट्रिय तथा राष्ट्रिय कानूनी व्यवस्थाहरू, नेपालले भोगिरहेको क्षति तथा सम्भावित जोखिम न्यूनीकरण लगायत बहुआयामिक विषयलाई मध्यनजर गरी विधेयकमा आवश्यक थप परिमार्जन गरी समयको आकस्मिकतालाई बुझ्दै प्राथमिकताका साथ विधेयक पारित गर्नु पर्दछ। साथै विधेयक परिमार्जनका दौरान प्रामाणिक तथ्य, सरोकारवाला र विज्ञको धारणा, क्षतिपूर्ति कोषसम्मको सहज पहुँच, जलवायु वित्तसम्म पहुँच र प्राप्त आर्थिक स्रोतको प्रभावकारी परिचालन, जलवायुजन्य क्षति आँकलन गर्न क्षमता विकास, उपयुक्त संस्थागत व्यवस्था, तीन तहका सरकारको स्पष्ट दायित्व तथा जिम्मेवारी, जोखिममा रहेका समुदायको अनुकूलन क्षमताको अभिवृद्धि जस्ता विविध विषयमा ध्यान केन्द्रित गर्नु आवश्यक छ।

कानून निर्माण संसदको प्रमुख संवैधानिक दायित्व भएको हुँदा यसैबाट नै संसदले आफ्नो भूमिका समेत स्थापित गर्न सक्दछ। जलवायु परिवर्तनलाई मुख्य विषय बनाई अन्य देशहरूले ऐन निर्माण गरिरहेका छन्। सर्वप्रथम हरितगृह ग्यास उत्सर्जन न्यूनीकरणमा केन्द्रित हुँदै सन् २००८ मा संयुक्त अधिराज्य बेलायतले जलवायु परिवर्तन ऐन निर्माण गरेकोमा त्यसपछि मेक्सिको, युगाण्डा, केन्या, नाइजेरिया लगायत देशले ऐन निर्माण गरिसकेका छन्। प्रत्येकले आफ्नो देशको मौलिक अवस्थामा

---

जलवायु परिवर्तनलाई अनुकूलन तथा न्यूनीकरण गर्ने सन्दर्भमा एउटा छुट्टै कानून निर्माण गरी समस्याको सम्बोधन हुन जरूरी भएकोले जलवायु परिवर्तनसम्बन्धी एकिकृत कानून यथासिद्ध निर्माण गरी लागू गर्नु गराउनु र सो ऐन बनी लागू नभएसम्म जलवायु परिवर्तन नीति २०६७ र National Adaptation Programme of Action, 2010 तथा National Framework for Local Adaptation Plan for Action, 2011 समेतले जलवायु परिवर्तनबाट परेका र पर्न जाने प्रभावलाई न्यूनीकरण गर्न केही कार्ययोजनाको व्यवस्था गरेको देखिँदा जलवायु परिवर्तन सम्बन्धी एकिकृत कानून निर्माण नभएसम्म उक्त योजना र नीति अनुरूपका कार्ययोजनाहरूले गरेका प्रावधानहरूको अवलम्बन र कार्यान्वयन गर्नु गराउनु भनि परमादेशको आदेश जारी हुने ठहर्छ।” फैसलाको विस्तृत विवरण <https://supremecourt.gov.np/cp/#listTable> मा अध्ययन गर्न सकिन्छ।

केन्द्रित भई ऐन निर्माण गरेका छन्। अधिक हरितगृह ग्यास उत्सर्जन गर्ने देशहरू उत्सर्जन कटौती (mitigation) र कम उत्सर्जन गर्ने देशहरू अनुकूलन (adaptation) मा केन्द्रित भएका देखिन्छन्।<sup>३</sup>

कानून निर्माणको अर्को पक्ष अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि, सम्झौताहरूको अनुमोदन हो।<sup>४</sup> संसदले जलवायु परिवर्तनसँग सम्बन्धित महत्त्वपूर्ण पेरिस सम्झौतालाई अनुमोदन, गरिसकेको छ।<sup>५</sup> अनुमोदन पश्चात् लक्षित उपलब्धिहरू हासिल गर्ने सम्बन्धमा भएका प्रगति, पक्ष राष्ट्रको रूपमा बहन गर्नु पर्ने दायित्व, पाउनु पर्ने लाभ र हुनु पर्ने आवश्यक व्यवस्थाहरूको अभावका सम्बन्धमा संसदले ध्यान दिई सरकारलाई सजग गराउन र सहज वातावरण निर्माणमा आवश्यक भूमिका निर्वाह गर्नु पर्दछ।

### संसदीय समितिको भूमिका

संघीय संसदमा कुल सोह्रवटा संसदीय समिति रहेका छन्। संसदीय काम कारवाहीका वास्तविक कार्यशाला (वर्कशप) मानिने समितिहरूले आफ्नो कार्यक्षेत्र अन्तरगत रहेर जलवायु परिवर्तनका सवालमा निर्वाह गर्न सक्ने भूमिकालाई निम्नलिखित तालिकामा प्रस्तुत गरिएको छ:

### राष्ट्रिय सभा

समिति	जलवायु परिवर्तनका सवालमा निर्वाह गर्न सक्ने मुख्य भूमिका सम्बद्ध विषय
विकास, आर्थिक मामिला तथा सुशासन समिति	लक्ष्य १३ मा रहेको जलवायु कार्य लगायत जलवायु परिवर्तनको सवालसँग अन्तरसम्बन्धित दिगो विकासका अन्य लक्ष्य हासिल सम्बन्धमा भएका प्रगति र अवलम्बन गर्नु पर्ने उपायहरू, समन्यायिक र सन्तुलित विकासको अवस्था, सुशासन सम्बन्धी।

<sup>३</sup> विस्तृत विवरण <https://ccd.funai.edu.ng/the-role-of-parliament-in-driving-nigerias-long-term-climate-goals-by-chukwumerije-okereke/> मा अध्ययन गर्न सकिन्छ।

<sup>४</sup> नेपालको संविधानको धारा २७९ को उपधारा (१) मा नेपाल राज्य वा नेपाल सरकार पक्ष हुने सन्धि वा सम्झौताको अनुमोदन, सम्मिलन, स्वीकृती वा समर्थन संघीय कानून बमोजिम हुने व्यवस्था छ।

<sup>५</sup> मिति २०७३ असोज १८ गते व्यवस्थापिका संसदले फ्रान्सको पेरिसमा भएको जलवायु परिवर्तनसम्बन्धी सम्झौता अनुमोदन गरेको थियो।

विधायन व्यवस्थापन समिति	जलवायु परिवर्तन सम्बन्धी विधेयकमा यथोचित परिमार्जन, जलवायु परिवर्तनका सवालसँग जोडिने ऐनको कार्यान्वयन मापन तथा अध्ययन, अनुसन्धान र ती ऐनसँग सम्बन्धित प्रादेशिक र स्थानीय तहका ऐनको अन्तरसम्बन्ध तथा सामन्जस्यताको अध्ययन सम्बन्धी।
सार्वजनिक नीति तथा प्रत्यायोजित विधायन समिति	जलवायु परिवर्तन नीतिको समिक्षा र मूल्याङ्कन, सरकारले जलवायु परिवर्तन सम्बोधनार्थ दिएका आश्वासन कार्यान्वयनको अवस्था, वातावरण संरक्षण ऐन लगायत जलवायुसँग सम्बन्धित ऐन अन्तर्गत बनेका प्रत्यायोजित विधायनको अध्ययन सम्बन्धी।
संघीयता सबलीकरण तथा राष्ट्रिय सरोकार समिति	जलवायु परिवर्तनका सवाल र जलवायु परिवर्तन सिर्जित विपद् व्यवस्थापनमा तीन तहबीचको समन्वय र सहकार्य, पेरिस सम्झौताको कार्यान्वयन सम्बन्धी, प्राकृतिक स्रोतको दिगो उपयोग, जलवायु परिवर्तनले सामाजिक न्यायमा परेको असर सम्बन्धी।

## प्रतिनिधि सभा

समिति	जलवायु परिवर्तनका सवालमा निर्वाह गर्न सक्ने भूमिका सम्बद्ध विषय
अर्थ समिति	दिगो विकास र जलवायु परिवर्तन कोडको प्रभावकारिता सम्बन्धमा राष्ट्रिय योजना आयोगका काम कारबाही, जलवायु वित्त तथा कार्बन व्यापार सम्मको पहुँच तथा परिचालनमा अर्थ मन्त्रालयको काम कारबाही, प्राकृतिक एवं वित्तीय स्रोतहरूको न्यायोचित वितरणको सुनिश्चितता, बजेट सम्बन्धी।
अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध र पर्यटन समिति	जलवायु परिवर्तनबाट पर्यटनमा पर्न सक्ने असर र न्यूनीकरण, अन्तर्राष्ट्रिय वित्तीय पहुँचमा आर्थिक कुटनीतिको प्रयोग सम्बन्धी।
उद्योग तथा वाणिज्य र श्रम तथा उपभोक्ता हित समिति	उद्योगमा हरितगृह ग्यास उत्सर्जन कटौती प्रविधि, जलवायुमैत्री औद्योगिक मापदण्ड सम्बन्धी।

कानून, न्याय तथा मानव अधिकार समिति	जलवायु परिवर्तन र मानव अधिकार, स्वच्छ वातावरणको हक लगायत मौलिक हकको कार्यान्वयन, पेरिस सम्झौताको कार्यान्वयन सम्बन्धी।
कृषि, सहकारी तथा प्राकृतिक स्रोत समिति	जलवायु परिवर्तन सम्बन्धी फोकल मन्त्रालय वन तथा वातावरण मन्त्रालयले गरेका सबै कामहरू, कृषि क्षेत्रमा प्रभाव र अनुकूलन, हिमाल र हिमतालमा प्रभाव, गरिबी निवारण सम्बन्धी।
महिला तथा सामाजिक मामिला समिति	जलवायु परिवर्तनबाट समावेशिता तथा सीमान्तकृत वर्ग समुदायको हक, हित र सामाजिक सुरक्षामा परेको प्रभाव सम्बन्धी।
राज्य व्यवस्था तथा सुशासन समिति	जलवायु परिवर्तन सिर्जित विपद् व्यवस्थापन र न्यूनीकरणमा तीन तहको सरकारको दायित्व र जिम्मेवारी, सुशासन प्रवर्द्धन सम्बन्धी।
पूर्वाधार विकास समिति	हरित तथा नवीकरणीय ऊर्जाको उत्पादन र खपत, जलवायु परिवर्तनबाट विद्युत, जलस्रोत, खानेपानी, सिँचाइमा परेको प्रभाव र क्षति न्यूनीकरण, हरित पूर्वाधार निर्माण सम्बन्धी।
शिक्षा, स्वास्थ्य तथा सूचना प्रविधि समिति	जलवायु परिवर्तन सम्बन्धी ज्ञान भएका दक्ष जनशक्ति, विज्ञ उत्पादन, जलवायु परिवर्तन सिर्जित रोग प्रकोपको न्यूनीकरण र व्यवस्थापनमा क्षमता अभिवृद्धि, सूचना तथा सञ्चार प्रविधिको उपयोग मार्फत हरित विकास सम्बन्धी।
सार्वजनिक लेखा समिति	जलवायु वित्त तथा अन्य स्रोतबाट जलवायु अनुकूलन तथा क्षति न्यूनीकरणका लागि प्राप्त तथा विनियोजित बजेट खर्चको कार्यदक्षता, प्रभावकारिता, मितव्ययिता, नियमितता र औचित्यताको परीक्षण।

## संयुक्त समिति

समिति	जलवायु परिवर्तनका सवालमा निर्वाह गर्न सक्ने भूमिका सम्बद्ध विषय
संसदीय सुनुवाइ समिति	अन्तर्राष्ट्रिय जलवायु वित्तीय पहुँचमा प्रस्तावित राजदूतको आर्थिक कुटनीतिको क्षमता पहिचान र कार्ययोजना मूल्याङ्कन।

राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति र दायित्वको कार्यान्वयन अनुगमन तथा मूल्याङ्कन समिति	संविधानको धारा ५१ मा रहेका राज्यका नीति कार्यान्वयनको जलवायु परिवर्तनका दृष्टिकोणले अनुगमन तथा मूल्याङ्कन।
--	--

## कानूनको कार्यान्वयन मापन र अध्ययन, अनुसन्धान

संसदीय निगरानीका महत्त्वपूर्ण औजारमध्ये कानूनको कार्यान्वयन मापन र अध्ययन, अनुसन्धान पनि रहेका छन्। समितिहरूले आफ्नो कार्यक्षेत्रभित्रका कानूनहरूको कार्यान्वयन स्थिति सम्बन्धमा मापन तथा अध्ययन अनुसन्धान गरी कानूनको सान्दर्भिकता, प्रभावकारिता, पर्याप्तता, कार्यक्षमता, सामञ्जस्यता मूल्याङ्कन गर्न सक्दछन्।<sup>६</sup> जलवायु परिवर्तन र वातावरणसँग सम्बन्धित विषयका कानूनहरूको कार्यान्वयन मापन सम्बन्धमा संसदीय अभ्यासलाई सघाउ पुऱ्याउने उद्देश्यले Westminster Foundation for Democracy (WFD) ले कार्यविधि बनाएको छ।<sup>७</sup> राष्ट्रिय सभाको विधायन व्यवस्थापन समितिले गत वर्ष खाद्य अधिकार तथा खाद्य सम्प्रभुता सम्बन्धी ऐन, २०७५ को दफा १९ मा रहेको जलवायु परिवर्तनबाट खाद्य उत्पादनमा पर्न सक्ने प्रतिकूल प्रभाव वा त्यसबाट सम्भावित जोखिम न्यूनीकरणका लागि निवारणात्मक उपायहरू अपनाउन आवश्यक व्यवस्था गर्ने भन्ने कानूनी प्रबन्धको कार्यान्वयन अवस्थाको अध्ययन गरी सभामा प्रतिवेदन पेस गरेको थियो।<sup>८</sup> प्रतिनिधि सभाका समितिले समेत आफ्नो कार्यक्षेत्रभित्र पर्ने कानूनहरूको कार्यान्वयन मापन गर्न सक्ने सभाको नियमावलीमा व्यवस्था गरेको छ। अतः समितिहरूले जलवायु परिवर्तन र सो सम्बन्धी अन्य क्षेत्रका अन्तरसम्बन्धित कानूनहरूको समेत कार्यान्वयन मापन तथा अध्ययन, अनुसन्धान गर्न सक्दछन्।

<sup>६</sup> राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ को नियम १४७ ले विधायन व्यवस्थापन समितिलाई ऐन कार्यान्वयन मापन तथा अध्ययन, अनुसन्धान गर्ने कार्यक्षेत्र तोकेको छ भने प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७९ को नियम १३९ ले सबै समितिले आफ्नो कार्यक्षेत्रभित्र पर्ने कानूनहरूको कार्यान्वयन मापन गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ।

<sup>७</sup> <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/post-legislative-scrutiny-climate-and-environment-legislation-guide> विस्तृत प्रतिवेदन अध्ययन गर्न सकिन्छ।

<sup>८</sup> विस्तृत प्रतिवेदन <https://na.parliament.gov.np/uploads/attachments/ew8ctc45mfo5worn.pdf> मा अध्ययन गर्न सकिन्छ।

## बजेट

संसदको मुख्य कामभित्र बजेट निर्माण पनि पर्दछ। बजेट निर्माणका दौरान बजेटका व्यवस्थाहरूले जलवायु परिवर्तनका सवालहरूलाई के-कसरी सम्बोधन गर्न सक्दछन् भन्ने विषयमा संसद र सांसदले ध्यान दिनु पर्दछ। नेपालमा जलवायु बजेट कोडको प्रचलन समेत अवलम्बन गरिएको सन्दर्भमा बजेटका प्रत्येक क्रियाकलापको जलवायु परिवर्तनसँगको सम्बन्ध (प्रत्यक्ष, अप्रत्यक्ष र तटस्थ) थाहा पाउन सकिन्छ। जलवायु परिवर्तनका असरसँग जुध्न अनुकूलनका उपाय, वातावरण संरक्षण, उत्सर्जन न्यूनीकरण, जोखिममा परेका समुदायको क्षमता विकास, राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिबद्धताको कार्यान्वयन, राष्ट्रिय निर्धारित योगदानका लक्ष्य हासिल, हरित पूर्वाधार निर्माण लगायतका क्षेत्रमा बजेटले के-कसरी सम्बोधन गरेको छ भन्ने विषयमा विचार पुऱ्याउनु पर्दछ। बजेटसम्बद्ध विधेयकहरूमा संशोधन मार्फत आवश्यक परिमार्जन गरी संसदले भूमिका निर्वाह गर्न सक्दछ।

## संसदको शून्य, विशेष र आकस्मिक समय

संघीय संसदका दुवै सभाका नियमावलीहरूमा सभाको बैठकमा सदस्यहरूले आफ्नो धारणा राख्न र सरकारलाई जवाफदेही र उत्तरदायी बनाउन शून्य, विशेष र आकस्मिक समयको प्रावधान रहेको छ।<sup>९</sup> सांसदहरूले व्यक्तिगत तथा दलगत रूपमा जलवायु परिवर्तनका मुद्दा, जनतामा परेको असर र क्षति, सुधारात्मक उपायहरूका सम्बन्धमा संसदमा आवाज मुखरित गरी सरकारलाई खबरदारी गर्न उक्त सुविधाको प्रयोग गर्न सक्दछन्।

## ध्यानाकर्षण, जरूरी सार्वजनिक महत्त्वको र सङ्कल्प प्रस्ताव

संसदमा मुद्दा स्थापित गर्ने अर्को सम्भावना भनेको ध्यानाकर्षण, जरूरी सार्वजनिक महत्त्वको र सङ्कल्प प्रस्ताव मार्फत हो। जलवायु परिवर्तनका सवालहरूमा सरकारले उचित ध्यान नदिएको वा निर्वाह गर्नु पर्ने भूमिका निर्वाह गर्न नसकिरहेको अवस्थामा सांसदले सार्वजनिक महत्त्वको उक्त विषयमा ध्यानाकर्षण प्रस्ताव दर्ता गरी आफ्नो भूमिका निर्वाह गर्न सक्दछन्। आकस्मिक रूपमा जलवायु परिवर्तन तथा जलवायु परिवर्तनसिर्जित विपद्बाट परेको क्षति लगायतका विषयमा तत्काल सम्बोधन गर्नु पर्ने भएमा जरूरी सार्वजनिक महत्त्वको प्रस्ताव दर्ता गर्न सकिन्छ। जलवायु परिवर्तनका सार्वजनिक महत्त्वका विषयमा राय वा सिफारिस प्रकट गर्न, नेपाल सरकारको कुनै कार्य वा नीतिको समर्थन वा

<sup>९</sup> प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७९ र राष्ट्रिय सभा नियमावली २०७५

विरोध प्रकट गर्न वा पुनर्विचारका लागि ध्यानाकर्षण गर्न वा कुनै सन्देश वा निर्देशन दिनको लागि सङ्कल्प प्रस्ताव दर्ता गरी सभामा छलफल गराउन सकिन्छ। विशेषतः कुनै नीतिगत विषय वा कानूनको रिक्ततालाई तत्काल सम्बोधन गर्नको लागि सांसद वा मन्त्रीले समेत सङ्कल्प प्रस्ताव पेस गर्न सक्दछन्। जलवायु परिवर्तनको असरसँग जुध्न कानूनी अपर्याप्तता विद्यमान रहेको महशुस भएको अवस्थामा उल्लिखित प्रस्तावहरूको माध्यमबाट संसदले आफ्नो भूमिका स्थापित गर्न सक्दछ।

## संस्थागत व्यवस्था

संसदले जलवायु परिवर्तनका सवालहरूमा आफ्नो प्रभावकारी भूमिका स्थापित गर्नको लागि उपयुक्त संस्थागत व्यवस्था हुनु पर्दछ। बहुविधागत विषय भएको कारण सभामा सबै समिति तथा सचिवालयका सबै शाखाहरूले जलवायु परिवर्तनका सवालमा आफ्नो भूमिका निर्वाह गर्न सक्दछन्। विशिष्टीकृत जिम्मेवारीका हिसाबले हेर्दा राष्ट्रिय सभातर्फको विकास, आर्थिक मामिला तथा सुशासन समिति र प्रतिनिधि सभातर्फको कृषि, सहकारी तथा प्राकृतिक स्रोत समितिको मुख्य भूमिका देखिन्छ। केही देशहरूमा जलवायु परिवर्तनको गाम्भीर्यतालाई हेरेर विशिष्टीकृत रूपमा संसदमा छुट्टै समिति समेत स्थापना गरेको देखिन्छ। हामीले तत्काल नयाँ संरचना थप्नुभन्दा पनि विद्यमान समितिहरूलाई थप प्रभावकारी ढङ्गले काम गर्न र जिम्मेवार गराउन सक्नु पर्छ। सचिवालयको संसदीय अध्ययन तथा अनुसन्धान महाशाखा र समितिका सचिवालयलाई जलवायु परिवर्तन सम्बन्धी नतिजामूलक अध्ययन, अनुसन्धान गर्न सक्ने गरी सबलीकृत गर्नु आवश्यक छ। सचिवालयले आफ्ना क्रियाकलापहरूलाई समेत जलवायु परिवर्तनका दृष्टिकोणले विचार गरी सुधारात्मक उपाय अपनाउन सक्दछ।

## जलवायु सञ्जाल (ककस)

संसदीय ककस कुनै मुद्दा विशेषमा केन्द्रित भएर साझा सोचाइ राख्ने सांसदहरूको अनौपचारिक समूह हो। केही मुलुकहरूमा जलवायु केन्द्रित विषयमा आवश्यक पहलकदमी लिन, सरकारलाई थप दबाव दिन, संसदीय काम कारवाही थप प्रभावकारी बनाउन जलवायु ककस स्थापना भएको देखिन्छ। अनौपचारिक रूपमा मुद्दा स्थापित गर्न यस्ता संरचनाले सहयोग पुऱ्याउँदछ। वातावरण संरक्षण सम्बन्धमा संयुक्त राज्य अमेरिका, बेलायत, केन्या, पेरू, नामिबिया, थाइल्याण्ड लगायत देशमा संसदीय ककस निर्माण भएको देखिन्छ।<sup>१०</sup> जलवायु परिवर्तनका सुधारका सम्बन्धमा छलफल गर्न र जलवायु

<sup>१०</sup> [https://www.internationalconservation.org/publications/caucus\\_info\\_guide.pdf](https://www.internationalconservation.org/publications/caucus_info_guide.pdf) मा अध्ययन गर्न सकिन्छ।

कानूनहरूमा काम गर्ने उद्देश्य सहित संयुक्त राज्य अमेरिकाका दुवै सभामा छुट्टाछुट्टै Climate Solutions Caucus स्थापना भएका छन्।<sup>११</sup> श्रीलंकाको संसदमा पनि Climate Parliament of Sri Lanka ककस स्थापना भएको छ।<sup>१२</sup> नेपालका सांसदले पनि ककस स्थापना गरी जलवायु परिवर्तनका सवालहरूमा एकाकार भई प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्न सक्दछन् तर संविधान सभाका दौरान विभिन्न ककस निर्माणले संसदीय काम कारबाहीलाई प्रभावित गरी संविधान निर्माणमा ककस सिर्जना गरेको भनी आलोचना भएको हुँदा संयमित भई ककसको औचित्य पुष्टि गर्न भने सक्नु पर्छ।

## विकास र वातावरण

अति कम विकसित राष्ट्रबाट विकासशील राष्ट्रमा स्तरोन्नति हुँदै मध्यम आय भएको राष्ट्रमा उक्लने आकांक्षा राखेको नेपालका लागि थप गुणस्तरीय रूपान्तरणकारी पूर्वाधार विकास गर्नु अपरिहार्य छ। हरितगृह ग्यास उत्सर्जन लगायत वातावरण बिगार्न नगण्य योगदान गर्ने हाम्रो मुलुक वातावरण संरक्षणको सवालमा विकसित राष्ट्रहरूभन्दा पनि बढी संवेदनशील भएको कारण हाम्रा महत्वाकांक्षी तथा रूपान्तरणकारी विकासका काममा अवरोध सिर्जना भइरहेको देखिन्छ। नेपाल जस्तो अल्पविकसित राष्ट्रले विकासको अधिकारलाई सुनिश्चित गरी प्राकृतिक स्रोत, साधनको दिगो रूपमा प्रभावकारी उपयोगको रणनीति अख्तियार गर्दै वातावरणीय सन्तुलन कायम राख्नु पर्दछ (पाण्डेय, २०८०)। अत्यावश्यक आधारभूत पूर्वाधारबिना न्यून आय तथा सिमान्तकृत समुदाय अझ पछ्यौटे बन्दै जाने र अनुकूलन क्षमता क्षयीकरण हुँदै थप जोखिममा पर्ने सम्भावना रहन्छ। विगत समयदेखि नै नेपालको संसद पनि विकास र वातावरणको मुद्दामा विभाजित हुँदै केही रूपान्तरणकारी आयोजनाको निर्माण नै हुन नसकेको तथा केही विवादबीच बन्दै गर्दा निर्माणको सहज वातावरण सिर्जना हुन नसकेको कटु यथार्थ हाम्रो सामु छ। संसदको बहससँगै समाज पनि आयोजनाको पक्ष, विपक्षमा विभाजित हुने गरेको छ। जनतामा उत्तेजना फैलाउने आग्रह, पुर्वाग्रहग्रसित मिथ्या सूचनाको सट्टा सिर्जनात्मक, प्रामाणिक तथ्यका आधारमा बहस गरी तथ्यपरक सूचना सम्प्रेषण गर्दै समाजलाई सही मार्गमा दिशानिर्देश गर्ने दायित्वको बोधगम्यता संसदमा हुनु अपरिहार्य छ। संसदले विकसित राष्ट्रहरूले आफ्नो राष्ट्रको औद्योगीकरण गर्दा वातावरणमा प्रतिकूल असर पारेको कारण अब ती राष्ट्रहरूले समानुपातिक र

<sup>११</sup> <https://www.coons.senate.gov/climate-solutions-caucus/> र <https://climatesolutionscaucus-garbarino.house.gov/> मा विस्तृत अध्ययन गर्न सकिन्छ।

<sup>१२</sup> <https://www.parliament.lk/en/news-en/view/3817?category=6> मा हेर्न सकिन्छ।



क्षतिपूर्तिको सिद्धान्त बमोजिम नेपालजस्तो अल्पविकसित राष्ट्रको औद्योगीकरणका लागि सहयोगी जलवायु न्याय प्राप्त हुने वातावरण सिर्जना गर्नु पर्दछ।

## निष्कर्ष

विश्वकै साझा सवाल बनेको जलवायु परिवर्तनको असरबाट नेपाल जस्ता अल्पविकसित राष्ट्रहरूले गैरन्यायिक क्षति भोग्नु परिरहेको छ। पछिल्ला दिनहरूमा नेपालले बढ्दो क्रममा जलवायु परिवर्तन सिर्जित विपद् सामना गरिरहेको हुँदा राज्य सञ्चालनको महत्त्वपूर्ण अङ्ग व्यवस्थापिकाले समेत आफ्नो भूमिका निर्वाह गर्नु आवश्यक छ। उपलब्ध सबै संवैधानिक, नीतिगत, कानूनी र संस्थागत सुविधाहरूको उपयोग गरी जलवायु परिवर्तनका सवालहरू सम्बोधनार्थ संसदले आफ्नो कार्यक्षेत्रमा अर्थपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्नु पर्दछ। संसदले कानून निर्माण, संसदीय निगरानी, ध्यानाकर्षण, जरूरी सार्वजनिक महत्त्वको र सङ्कल्प प्रस्ताव, शून्य, विशेष र आकस्मिक समयको सदुपयोग, संस्थागत संयन्त्रको सबलीकरण, जलवायु सञ्चाल निर्माण, बजेट, कानून कार्यान्वयन मापन तथा अध्ययन, अनुसन्धान, समितिहरूको क्रियाशीलता तथा अन्तर्राष्ट्रिय मञ्चहरूमा प्रभावकारी सहभागिता जस्ता माध्यमबाट जलवायु परिवर्तनका सवालमा आफ्नो अर्थपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्न सक्दछ। जलवायु परिवर्तनका सवालहरूमा काम गर्ने यथेष्ट सम्भावना र जिम्मेवारी हुँदाहुँदै पनि संसदले प्रभावकारी काम गर्न नसकिरहेको अवस्थामा संसद आफ्नो भूमिकाप्रति सचेत हुँदै नतिजामूलक कार्यसम्पादन गर्नु अत्यावश्यक छ।

## सन्दर्भ सामग्री

नेपालको संविधान, २०७२।

पाण्डेय, पद्म प्रसाद, (२०८०), विकासको अधिकार सुनिश्चितता: नेपालको प्राथमिकता, संघीय संसद स्मारिका, २०८०।

प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७९।

राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५।

राष्ट्रिय जलवायु परिवर्तन नीति, २०७६।

Hirst, D. 2021. Post-Legislative Scrutiny of climate and environment legislation- Guide for parliamentary practice, Westminster Foundation for Democracy.

Inter-Parliamentary Union. 10 actions for stronger national climate commitments, Parliaments for the Planet.

IPCC, (2023). Summary for Policymakers. In: Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, pp. 1-34, doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.001

Maplecroft, (2011). World's fastest growing populations increasingly vulnerable to the impacts of climate change – 4th global atlas reports.  
[http://maplecroft.com/about/news/ccvi\\_2012.html](http://maplecroft.com/about/news/ccvi_2012.html).

Okereke, C. (2024). The role of parliament in driving Nigeria's long-term climate goals. The Centre for Climate Change and Development (CCCCD).



# विकास र समृद्धिमा संसदको भूमिका

बिनय चौरेल

## सारांश

लोकतन्त्रलाई सार्थकता प्रदान गर्दै जनताका तर्फबाट जनताका हितमा कानून बनाउने, जनताका विकास र समृद्धिका सपनालाई सही दिशा प्रदान गर्ने र जनतामाथि हुने शासनमा जनताकै निगरानी र नियन्त्रण हुने कार्यलाई सम्पन्न गर्न आवधिक निर्वाचन मार्फत जनताले संसदमा आफ्ना प्रतिनिधिहरू पठाएका हुन्छन्। संसदका सदस्यहरूले विभिन्न समयमा जनतासँग गरेका बाचाहरू, बाँडेका सपनाहरू पूरा गराउनका लागि संसदले भूमिका खेल्नु पर्ने आवश्यकता छ। संसार आधुनिकतामा रमाइरहेको अहिलेको समयमा नेपाली जनता त्यसबाट बञ्चित हुनु पर्छ, पछाडि पर्नु पर्छ र पारिनु पर्छ भन्ने छैन। आधुनिकताको, विकास र समृद्धिको, समय सुहाउँदो सुख र सुविधामा नेपाली जनता पनि रमाउने वातावरण बनाउन संसद भविष्यद्रष्टा, आर्किटेक्चर वा डिजाइनर बन्न सक्नु पर्छ। देशमा शान्ति छ, लोकतन्त्र छ, स्रोत साधन छन्, त्यसको सही उपयोगबाट नेपाली जनताको सपना पूरा गर्ने दिशामा मुलुकको अभिभावकको रूपमा रहेको संसदले सरकार र सिङ्गो मुलुकलाई मार्गदर्शन गर्नु पर्दछ।

**प्रमुख शब्दावली:** समृद्धिमा संसद, विकास, शासन।

## विषय प्रवेश

नेपाली जनताको ठूलो त्याग र सङ्घर्षबाट राज्य सञ्चालनमा जनताको अर्थपूर्ण सहभागिता स्थापित भएको छ। नेपालको संविधानले सर्वभौमसत्ता नेपाली जनतामा रहने गरी घोषणा गरेबाट आफ्नो हितमा निर्णय गर्न, काम गर्न र अग्रगामी मार्गको खाका कोर्न नेपाली जनता र नेपाली जनताको प्रतिनिधिमूलक संस्थाको हैसियतले संघीय संसदलाई संविधानप्रदत्त अधिकार छ। राज्यशक्तिको अधिकारको प्रयोग नेपाल सरकार अर्थात् कार्यकारीले गर्ने भए तापनि त्यसको अनुमोदन वा अधिकारको प्रयोगमा विधिको पालनाका लागि सचेत गराउने भूमिका संसदमा अन्तर्निहित छ। जनताले आफूलाई

कम्प्युटर प्रोग्रामर, संघीय संसद सचिवालय

आफैंबाट शासित गराउने अर्थात् आफ्नो प्रतिनिधि मार्फत आफ्ना मुद्दाहरू सम्बोधन गराउन सक्ने अवसरहरू छन्। यति धेरै अवसर हुँदाहुँदै पनि राम्रो व्यवस्थाले जनताको अवस्था फेर्ला, विकास र समृद्धि ल्याउला भन्ने जनअपेक्षा पूरा हुन सकेका छैनन् र त्यो दिशातर्फ राष्ट्र उन्मुख भएको अनुभूति दुकले हुन सकेको छैन। केही दशक पहिलेको विकासको स्तरसँग तुलना गर्दा केही राम्रो अवस्था भएका छन्। तर आजकै समयमा अन्य राष्ट्रको स्तरसँग तुलना गर्दा हामी कहाँ छौं भन्ने समीक्षा हुन जरूरी छ। हामी हुनु पर्ने कहाँ हो र छौं कहाँ भन्ने थाहा पाउन विश्वलाई हेर्नु पर्छ। व्यवस्था राम्रो छ, विकास र समृद्धिका दृढ इच्छा पनि छ, शान्ति छ, स्रोत साधन छन् तर पनि देश किन पछाडि परेको छ? अहं प्रश्न छ। समस्या सरकारमा वा संसदमा वा कहाँ छ गम्भीर रूपमा विवेचना गरी समाधान खोज्नु आजको आवश्यकता हो।

## शासनमा संसदको महत्त्व

फ्रन्सेली लेखक Voltaire (169 –1778) ले The rule of one lion is ever better than a hundred rats भनेर उल्लेख गरेका थिए। शासनमा धेरै जनाको सहभागिताभन्दा पनि एउटा शक्तिशाली शासकले गरेको शासन प्रभावकारी हुन्छ भन्ने उनको मान्यता थियो। तत्कालीन समयको ज्ञान सीपको उपलब्धता, युद्ध भइरहने हुँदा सुरक्षाको प्रश्न, सूचना प्रवाहको भरपर्दो माध्यमको अभाव आदि कारणले गर्दा एउटा बलियो, ज्ञानी, दूरदर्शी नेतृत्वको खोजी गरिन्थ्यो भन्ने देखिन्छ। तर समयको बदलावसँगै विचार बदलिँदै आयो। मानिसहरू युद्धभन्दा पनि सहअस्तित्वतर्फ उन्मुख हुँदै आए। विज्ञान र प्रविधिले मानिसको जीवन सहज बनाउँदै लग्यो। सूचना र प्रविधिले संसारलाई एक ठाउँमा जोड्यो। विश्व एउटा “डिजिटल भिलेज” मा सीमित भयो, ज्ञानको पहुँच सबैमा भयो। राम्रो कामको प्रशंसा र नराम्रो काममाथि खबरदारी सबैबाट हुन थाल्यो र मानिसहरू आफूमाथि हुने शासन अरूबाट हुने कुरामा असन्तुष्ट हुँदै यसले सबै मानिस बराबर हो कोही शासक होइन, कोही कसैबाट शासित हुनु हुँदैन भन्ने विचारधारा उदाउँदै गयो। फलस्वरूप राजा सहितको प्रजातन्त्र हुँदै जनता नै सर्वोसर्वा भएको लोकतन्त्रले प्रश्रय पायो। लोकतन्त्रमा जनताले आफूमाथि शासित गर्न आफूहरूमध्येबाटै प्रतिनिधिहरू पठाउने प्रणाली स्थापित भयो ।

Voltaire को विचार आजको सन्दर्भमा मूल्याङ्कन गर्दा असान्दर्भिक भैसकेको छ। उनको विचार त्यो कालखण्डमा प्रभावकारी थियो होला। तर, संसारले लोकतन्त्र आत्मसात् गरिसकेको

अवस्थामा One man rule हुन सक्दैन। सिङ्गो समाज विविधतापूर्ण छ र लोकतन्त्रमा विभिन्न वर्ग, क्षेत्र, लिङ्गबाट प्रतिनिधित्व गर्ने जनताका प्रतिनिधिहरू हुन्छन्। त्यसैले लोकतन्त्रमा जनताका प्रतिनिधिले शासक चुन्ने प्रणाली स्थापित भयो। चुनिएको शासक निरङ्कुश नहोस् भनेर शासनका सर्त अर्थात् कानून बनाउन थालियो र सधैं शक्तिमा रहँदा अधिकारको दुरूपयोग नगरोस् भनेर आवधिक रूपमा चुनिने र अनुमोदन हुने प्रणाली विकसित हुँदै आयो। यही सैद्धान्तिक जगमा कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायपालिकाको विकास गरियो र एक-अर्कोको काममा सन्तुलन मिलाउन भूमिका र जिम्मेवारी यकिन गरियो। संसदलाई लोकतन्त्रको मूल आधार एवं मर्म मानियो। देशको व्यवस्था कस्तो हुने र कसरी कार्यान्वयन गर्ने भन्ने विषयमा विधि चुन्ने अधिकार संसदलाई प्रदान गरियो। संसदबाट भए गरेका कार्य नेपाली जनताले गरे सरह मानियो।

मूलतः संसद कानून बनाउने जिम्मेवारी भएको संस्था हो। तर मुलुकको विकास र समृद्धिमा संसदको अहं भूमिका हुन्छ, यसर्थ कि मूलतः विकासका कार्यक्रमको कार्यान्वयन गर्ने जिम्मेवारी कार्यकारीको भए तापनि संसद त्यसको मुख्य आर्किटेक्चर अर्थात् भोलिको मुलुक कस्तो बनाउने भन्ने डिजाइनर हो। समृद्धिको सपना देखे र मुलुकी प्रशासनलाई आफूले देखेको सपनामा मार्गनिर्देश गर्ने लक्ष्य र सामर्थ्य बोकेर संसद उभिनु पर्दछ भन्ने विकसित लोकतन्त्र भएका मुलुकका संसदका अभ्यास हुन्। शासक जतिसुकै क्षमतावान भए तापनि संसदले उपलब्ध गराउने नीतिगत मार्गदर्शनले नै शासकको क्षमताको उपयोग गर्न सक्ने मार्ग प्रस्तुत गर्नु पर्दछ। त्यो नै उन्नत लोकतन्त्र हुनेछ र जनताको स्वामित्व र अनुमोदन सहितको विकास पनि। देश कस्तो हुन्छ, कस्तो बनाउने, कसरी लाने भन्ने सम्पूर्ण अधिकारलाई जनताको अपेक्षाका रूपमा बुझी संसद स्वस्फूर्त रूपमा त्यसमा लाग्नु पर्ने देखिन्छ। विकास र समृद्धिका काममा संसद प्रत्यक्ष रूपमा जोडिएको देखिँदैन तर त्यो सबै त संसदले कोरेकै खाका अनुसार भएको हुनु पर्दछ। जसरी भौतिक रूपमा काम अरू कसैले गरे तापनि भवन कस्तो बनाउने भन्नेमा इन्जिनियरको भूमिका हुन्छ, त्यसरी नै मुलुक कस्तो बनाउने भन्ने कुराको इन्जिनियरिङ् संसदले गर्नु पर्दछ।

उदाहरणका लागि, नेपालको ऊर्जा आयातमुखी छ। नेपालको ऊर्जामा नवीकरणीय ऊर्जाले केही हिस्सा समेटे पनि डिजेल, पेट्रोलको निर्भरता ठूलो छ, जसले गर्दा ठूलो रकम बाहिरिइरहेको छ। संसदले ऊर्जामा आत्मनिर्भर हुने डिजाइन कोर्नु पर्दछ जसमा नवीकरणीय ऊर्जा तथा नेपालका खानीहरूमा पाइने युरेनीयम, खनिज पदार्थको व्यापक उपयोग होस्। आफूले बनाएको नीति अनुरूपको

कार्य भएको छ कि छैन, गर्नु पर्ने पक्षले गरेको छ कि छैन, आफूले बनाएको मापदण्ड अनुसार भएका छन् कि छैन भनेर अनुगमन गर्ने तथा निर्देशन दिने कार्य पनि संसदको हो। यसरी संसदले जनताको सर्वाङ्गीण हित र विकासका पक्षमा आफूलाई उभ्याउन सक्छ।

## सवाल तथा चुनौतीहरू

संसदका इन्द्रियहरूले जनताका इन्द्रियका रूपमा काम गर्नु पर्ने हुन्छ। जनताका मुद्दाहरू उठाउने, राष्ट्रका मामिलाहरू सम्बोधन गर्ने नीति बनाउने, उक्त नीति कार्यान्वयनमा सरकारलाई ताकेता गर्ने र सरकारलाई लोकतान्त्रिक मूल्य, मान्यतामा रही राष्ट्र हितमा काम गर्न बाध्य बनाउने काम संसदको हो। संसदले जनताका आवाज बोल्ने र जनताका आवश्यकताहरू चाँडोभन्दा चाँडो पूरा गर्न काम गर्नु पर्ने हुन्छ। सामान्यतः जनताको नजरमा संसद सदस्य सरकार बनाउने कार्यमा जोड घटाउमा तल्लीन रहने, अवसरको खोजीमा शक्तिकेन्द्र वरिपरि घुम्ने र त्यतै वफादार रहने प्रवृत्तिले आफ्नो मुख्य भूमिका निर्वाह गर्नबाट विमुख हुँदै आइरहेको यथार्थ हो भन्नु अतिशयोक्ति हुन्न। जनअपेक्षाको सन्दर्भमा संसदको भूमिकालाई लिएर उठेका केही सवालहरू देहाय बमोजिम छन्।

- संसदले त्यस्तो नीति बनाउन सकेन जसले गर्दा समयसापेक्ष विकास र समृद्धिको उपलब्धि हासिल होस्।
- संसद सरकारको निगरानी र नियन्त्रणमा कमजोर रह्यो जसले गर्दा भ्रष्टाचार, अनियमितता र दण्डहीनता मौलायो।
- संसदले देशको वास्तविकता र आवश्यकतालाई सम्बोधन गर्ने नीतिगत मार्गदर्शन गर्न सकेन र बनेका नीतिहरूको कार्यान्वयनमा सरकारलाई निर्देशित गर्न सकेन।

माथि उल्लेखित सवालहरू नै चुनौतीका रूपमा उभिएका छन्, जसलाई चिर्न सकेमा विकास र समृद्धि हासिल गर्न सकिने, सरकारलाई सुशासन र राष्ट्र निर्माणमा केन्द्रित गराउन सकिने तथा आफ्नो नीतिलाई नतिजामा परिवर्तन गराउन सकिने अवस्था अवश्य हुन्छ।

## संसदको भूमिकामा देखिएका केही समस्याहरू

संसदको भूमिकाका सम्बन्धमा बहसहरू हुने गरेका छन्। निर्वाचनमा दिएका वचनबद्धता चुनाव जितिसकेपछि उक्त सम्बोधन नहुने अवस्था आउनु एउटा मुख्य समस्या छ। प्रायः जनताका मुद्दाहरू विकास र समृद्धिसँगै जोडिएका हुन्छन्। यसले जनतामा निराशा छाएको छ। लोकतन्त्रमा जनताका प्रतिनिधिले जनतासँग गरेका प्रतिबद्धताहरू पूरा हुन र गराउन नसक्नु राम्रो कुरा होइन। लोकतन्त्र नै समस्या त होइन, यो त ठूलो उपलब्धि हो, जुन ठूला त्याग र संघर्षको परिणामको प्राप्ति हो। अब जड समस्या के हुन् भनेर खुट्याउनु पर्दछ। देखिएका केही समस्याहरू देहाय बमोजिम उल्लेख गरिएको छः-

- संसद कानूनलाई औपचारिकता दिने थलोको रूपमा मात्र विकास हुँदै गएको छ। Real lawmaker का रूपमा स्थापित गर्ने चुनौती संसदलाई छ। कार्यपालिकाद्वारा प्रस्तुत कानूनका मस्यौदामा संसदले जनहित र विकासलाई केन्द्रमा राखी विशेष अध्ययनका साथ आवश्यक परिमार्जन गर्नु पर्दछ। उपयुक्त कानून बनाउने दायित्वमा आवश्यक गम्भीरता नपुग्दा जनताका मुद्दाहरू पूरा हुने वातावरण कमजोर हुँदै जान्छन्।
- नागरिकका लागि सेवाप्रवाह गर्ने कुरामा सरकार अग्रसर हुनु पर्दछ र अग्रसर नभएका अवस्थाहरूमा अग्रसर गराउने काम संसदको नै हो। जनताको जायज आवश्यकता पूरा गर्ने, एकाधिकार तोडेर बजारमा मूल्य र गुणस्तरमा उत्पादनको प्रतिस्पर्धा कायम गराउनु पनि सरकारको कर्तव्य हो। यस्ता विषयमा संसदले प्रभावकारी मार्गनिर्देश सरकारलाई गरेको जनताले अनुभूति गरेका छैनन्।
- संसदको विकासमा भूमिका सम्बन्धी बुझाइ फरक-फरक रहेका छन्। संसदको काम कानून बनाउने हो, के काम गर्ने, के नगर्ने भन्ने कार्यकारीको क्षेत्राधिकार हो भन्ने गरिन्छ। यो एउटा प्रत्यक्ष भूमिका सम्बन्धी तर्क मात्र हो। गर्ने त कार्यकारीले नै हो। तर, नगरेको अवस्थामा गराउने काम भने संसदको नै हो। कार्यकारीले गरेको काम संसदलाई चित्तबुझ्दो नहुँदा संसदले हस्तक्षेप गर्नु पर्ने हुन्छ। संसदले यसमा आफ्नो अधिकारको प्रयोग गर्नु पर्दछ।
- मुलुकको आवश्यकता पूरा गर्ने पूर्वाधारको विकास र देशमा भएका क्रियाकलापको रूपरेखा संसदले चाहे अनुसारको हुनु पर्छ। यसरी संसदले देशको सर्वाङ्गीण विकासमा भूमिका खेल्न

सकदछ। संसद आफ्नो भूमिकामा प्रभावकारी नहुँदा विकास र समृद्धिका आकाङ्क्षा पूरा हुन सकिरहेका छैनन् ।

- De Lolme (1740–1806) ले आफ्नो लेखमा भनेका छन् "parliament can do everything but make a woman a man and a man a woman." बेलायती संसदको शक्तिको प्रसङ्गमा भनिएको यो लेखले संसद कति शक्तिशाली हुन सकदछ भन्ने कुरा स्पष्ट गर्दछ। आजको जस्तो प्रविधिको विकास त्यस बेला भएको भए त Parliament can do anything भन्ने हुने रहेछ। संसद स्वयं यति शक्तिशाली छ, तर पनि संसद सदस्य कार्यपालिकाको पद हासिल गरेपछि मात्र विकास र समृद्धिको पक्षमा काम गर्न सकिने, जनताको नजरमा पर्ने भन्ने मानसिकतामा रहेको जनअनुभूति देखिन्छ।

विकास र समृद्धि सबैका साझा चाहना हुन्। जनतामा गरिएका प्रतिबद्धता संसदको धरातल हो। संसदले आफ्नो कार्यकालभरि आफ्नो धरातल भुल्नु हुँदैन। सांसद पनि त जनतामध्येबाट नै हुने हुन्। जनताका दुःख, गुनासो, समस्या संसदको पनि समस्या हो। विभिन्न फरक सिद्धान्त एवं विचारधाराबाट प्रतिनिधित्व गरेको सबै सदस्यले जनताका मुद्दालाई साझा चिन्ताका विषयका रूपमा लिनु पर्दछ।

## समाधानका उपायहरू

समस्या औँल्याएर र एक-अर्कालाई दोषारोपण गरेर मात्र समस्याको हुन्न। यहाँ समस्या भनिएको जनताका विकास र समृद्धिका चाहनाहरू पूरा गर्ने बाटोमा रहेका बाधारूपी तगाराहरू हुन्। तिनलाई पन्छाउनु पर्दछ। संसदको मुख्य काम जनताले अपनत्व लिएर पालना गर्ने किसिमको कानून बनाउने, राष्ट्रिय खर्च अनुमोदन गर्ने, सरकार बनाउने, सरकारका काम कारबाहीमा प्रभावकारी रूपमा संसदीय अनुगमन गर्ने र संसदीय सुनुवाइ गर्ने पनि हो। संसदको यही भूमिकामा सम्पूर्ण समस्याको समाधान गर्ने उपायहरू रहेका छन्, जुन निम्नानुसार निम्नानुसार उल्लेख गरिएको छ:-

- **कानूननिर्माण:** कानूनहरू प्राय नागरिकलाई अनुशासनमा राख्ने कार्यमा केन्द्रित रहेका छन्। सोझा सिधा, काम गरेर खाने, केही इलम गर्नेलाई विभिन्न प्रक्रियाका कानूनी प्रबन्धले अफ्ठ्यारो पार्ने गरेको जनगुनासो सुनिन्छन्। कानून केही गर्छु भन्नेलाई अवरोधक होइन सहयोगी हुनु पर्दछ। नागरिकलाई अनुशासनमा राख्नु पनि कानूनको एउटा पाटो हो, जसलाई नकार्न



सकिन्न। परिस्थिति र आवश्यकतानुसार निरन्तर परिवर्तन गर्नु पर्ने हुन्छ नै। जनतालाई उद्यमी र स्वावलम्बी बनाउन उत्प्रेरित गर्ने, स्वदेशी उत्पादनलाई प्रवर्धन गराउने, संरक्षण प्रदान गर्ने, नेपालको भूमि, खानी, वन, जलस्रोत, पर्यटन, कृषिको व्यापक सदुपयोग हुने कानून अख्तियार गर्नु पर्ने आवश्यकता छ। यान्त्रीकरणमा नेपालको स्थिति सबैभन्दा कमजोर रहेको छ। यहाँ यान्त्रीकरण भन्नाले सानादेखि ठूला सबै मेसिन आयात गर्ने भन्ने बुझाइ रहेको छ। यो बुझाइले परनिर्भरतालाई जोड दिएको छ, जुन हाम्रो हितमा छैन। नेपालका खानीहरूमा पर्याप्त फलाम रहेको छ, त्यसलाई प्रयोग गरेर स्वदेशमै जस्तोसुकै मेसिनहरूको निर्माण गर्न सकिन्छ। यान्त्रीकरण विज्ञान र प्रविधिसँग सम्बन्धित छ जुन आदर्श नाराको रूपमा रहेको तर प्रथमिकतामा नराखिएको क्षेत्र हो। यान्त्रीकरणलाई बढावा दिने कानून चाँडोभन्दा चाँडो बनाउनु जरुरी छ। निजी क्षेत्र यस क्षेत्रमा आउन सक्षम भइनसकेको अवस्थामा यसका लागि सरकारलाई पूर्वाधार निर्माणमा केन्द्रित गराउन संसद अग्रसर हुनु पर्ने देखिन्छ।

- **राष्ट्रिय खर्चको अनुमोदन:** आर्थिक वर्ष २०८१/८२ को बजेट अनुसार नेपालको कूल खर्चमध्ये चालु खर्चको हिस्सा ६१.३१ प्रतिशत र पुँजीगत खर्चको हिस्सा १८.९४ प्रतिशत रहेको छ। पुँजीगत खर्चले हाम्रो विकास र समृद्धिको चाहना पूरा हुने अवस्था देखाउँदैन। राष्ट्रिय आय बढाउँदै लैजाने र त्यसमा पुँजीगत खर्चको हिस्सा बढाउने कार्य चुनौतीपूर्ण छ। त्यो सजिलै हासिल हुनेवाला छैन र हाम्रो विकास र समृद्धिको चाहना पूरा गर्न लामो समय कुन सक्ने अवस्था पनि छैन। यो अवस्थामा धेरै मौलिक उपायहरू अवलम्बन गर्नु पर्ने हुन्छ। जस्तो: विकास निर्माणका कार्य गर्दा नागरिकलाई श्रमदानका लागि आह्वान गर्ने, कामको प्रकृति अनुसारका मेसिनहरू निर्माण गर्न नागरिकलाई सहयोग गर्ने, युरेनियम जस्ता थोरै परिमाणका तर बढी आम्दानी दिने खनिजको उत्खनन गर्ने, कच्चा पदार्थभन्दा तयारी उत्पादनहरू निर्यात गर्ने, मल कारखाना, हाइड्रोलिक मेसिन कारखाना, कृषि औजार कारखाना, छोटो र सिधा सडक सञ्जाल इत्यादि चाँडोभन्दा चाँडो स्थापनातर्फ मार्गनिर्देश गर्नु पर्ने हुन्छ। राष्ट्रिय खर्चले यी विषयहरू सम्बोधन गर्न सके समृद्धिको यात्रा छोट्याउन सकिनेछ।
- **सरकार निर्माण:** सरकार बनाउने र सरकारलाई आफ्नो विश्वास रहेको विश्वास दिलाउने कार्य संसदको हो। तर संसदले दिएको विश्वास पद प्राप्त गर्नकै लागि हुनु हुँदैन। विकास र समृद्धिका लागि हाम्रो होइन राम्रो सरकार बनाउनु पर्दछ किनकि खाँचो हामीलाई राम्रोको हो।

- **संसदीय अनुगमन:** संसदले जनादेश दिएर बनाएको सरकारले भने अनुसारको कामहरू भनेको तरिकाले गरेको छ, छैन भन्ने अनुगमन र निरीक्षण संसदले गर्नु पर्ने हुन्छ। राम्रो अध्ययन सहित प्रमाणका आधारमा, समय तालिका बनाई आवश्यकता अनुसार गर्नु पर्ने हुन्छ। आवश्यकता र क्षमताभन्दा पर महत्त्वाकाङ्क्षालाई प्राथमिकतामा राखेर गरिँदा उपलब्धि हासिल नहुने सम्भावना बढ्दछ।
- **संसदीय सुनुवाइ:** प्रधानन्यायाधीश, संवैधानिक अङ्गका प्रमुख तथा पदाधिकारी, सर्वोच्च अदालतका न्यायाधीश, न्यायपरिषद्का सदस्य र राजदूतको पदमा नियुक्ति हुनु अगाडि जनताका तर्फबाट सुनुवाइ गर्ने प्रक्रिया संसदीय सुनुवाइ हो। सार्वभौम अधिकारको प्रयोगकर्ताका रूपमा व्यवस्थापिकालाई यो अधिकार दिइएको हो। प्रस्तावित व्यक्तिहरूको दक्षता, क्षमता र इमानदारिता परीक्षण गर्ने कार्य हो संसदीय सुनुवाइ। क्षमतावान्, भिजनलाई उपलब्धिमा परिणत गराउन सक्ने व्यक्तित्व अनुमोदन गर्ने परिपाटीको विकास गर्नु पर्ने आवश्यकता रहेको छ।

भनिन्छ समस्या र समाधान एकै सिक्काका दुई पाटा हुन्। समस्याभित्रै समाधान पनि हुन्छ। त्यसलाई पहिचान गर्न सके मात्र समस्याबाट मुक्ति पाइन्छ। हाम्रो राष्ट्रिय समस्या भनेकै विकास र समृद्धि हो। यसको समाधानका उपायहरू नभएका पक्कै होइन, छैन। सबै मिलेर देश बनाऔं, समृद्धि हासिल गरौं, यसको नेतृत्व संसदले गरोस् सबै थोक आफैँ राम्रो हुँदै जान्छ। देशमा हुने भ्रष्टाचार, जनताको वैदेशिक पलायन, गरिबी, निराशा, आत्महत्या जस्ता समस्याहरू सबै आफैँ समाधान हुनेछन्, जब देशमा विकास र समृद्धि आउनेछ।

## निष्कर्ष

संसद लोकतान्त्रिक व्यवस्थाको एउटा बलियो संस्था हो। लोकतन्त्रलाई संस्थागत गर्ने माध्यम पनि हो। जनताले आफ्ना चाहनाहरू राज्यमा स्थापित गराउन आफ्ना प्रतिनिधिको रूपमा संसद पठाएका हुन्छन्। संसदले जनहितका काम गर्दै जनचाहना पूरा गर्नु पर्ने दायित्व बोकेको हुन्छ। संसद देश विकासमा प्राप्त अधिकार प्रयोग गरी लाग्नु पर्ने आजको आवश्यकता हो। सबै संसद सदस्यको राष्ट्र प्रेमले युक्त सकारात्मक एवं रचनात्मक सक्रियता रहेमा हाम्रो मुलुकलाई कायापलट हुनबाट कसैले रोक्न सक्दैन।

## सन्दर्भ सामग्री:

नेपालको संविधान

आर्थिक वर्ष २०८०/८१ को बजेट वक्तव्य।

<https://hr.parliament.gov.np/np/main-functions-of-the-house-of-representatives>

<https://brainly.in/question/1862614>

<https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/the-independent-guide-to-the-uk-constitution-the-supremacy-of-parliament-10308704.html#:~:text=As%20the%20Swiss%20political%20theorist,point%2C%20given%20recent%20medical%20advances.>



# संसदको प्रभावकारिता र सुधारका सम्भावनाहरू

माधव पौडेल

## सारांश

जनताको सार्वभौमसत्ता संसद मार्फत अभिव्यक्त हुने हुनाले लोकतन्त्रमा यसको प्रभावकारिता अपरिहार्य छ। उदार र बहुलवादी लोकतन्त्रका हिमायतीहरू शक्तिशाली, प्रभावकारी र अर्थपूर्ण समावेशी प्रकृतिको संसदको पक्षमा रहन्छन् भने अधिनायकवादी वा छद्म लोकतन्त्रवादीहरू नाम मात्रको, कमजोर, प्रभावहीन र शक्तिहीन व्यवस्थापिकाको खोजी गर्दछन्। शक्तिशाली र प्रभावकारी संसद आधुनिक लोकतन्त्रको आधारशिला (Cornerstone) हो र प्रभावकारी संसदबाट मात्र मुलुकको आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक विकास सम्भव हुन्छ। प्रभावकारी संसदबाट मात्र कानूनको शासन, मानव अधिकारको संरक्षण, सुशासन, पारदर्शिता र जवाफदेही सरकार सम्भव हुन सक्दछ। यस अर्थमा प्रभावकारी संसद परिपक्व लोकतन्त्रको पूर्वाधार हो। तसर्थ, प्रभावकारी संसद कुनै पनि मुलुकका नागरिकको राष्ट्रिय आकाङ्क्षा र अपेक्षाको विषय हो।

नेपालको संविधान बमोजिम संघीय संसदलाई केही यस्ता अधिकार र जिम्मेवारी दिइएको छ, जुन संसदीय शासन शैलीका अन्य संसदलाई भएको पाइन्न। यस्ता जिम्मेवारीमा राज्यका निर्देशक सिद्धान्त र नीतिको कार्यान्वयनको अनुगमन, संवैधानिक पदाधिकारीको संसदीय सुनुवाइ, संवैधानिक निकायको काम कारवाहीको अनुगमन, मूल्याङ्कन र निर्देशन, संवैधानिक निकायका वार्षिक प्रतिवेदन ग्रहण र छलफल तथा जनमत सङ्ग्रहको निर्णय रहेका छन्। संविधानमा व्यवस्था भए पनि व्यवहारमा हाम्रो संसदले कसरी आफ्नो जिम्मेवारी पूरा गरेको छ, त्यो सिंहावलोकन गर्न आवश्यक छ। अधिवेशन बस्ने र अन्त्य हुने दिन निर्धारण गर्ने, समितिको वार्षिक कार्यतालिका तय गरी सो बमोजिम बैठक बस्ने, प्रतिनिधि सभा संविधान बमोजिम विघटन गर्दा सभाबाट पारित प्रस्तावको आधारमा गर्ने, अध्यादेशको दुरुपयोग अन्त्य गर्ने, प्रत्यायोजित विधायनको नियमित परीक्षण गर्ने, विधायिकी खुलापनको अभ्यास प्रारम्भ गर्ने, संसदमा व्यक्तिगत

पूर्वसचिव, नेपाल सरकार।

गालीगलौज र हिलो छ्याप्नेभन्दा बहसको गुणस्तर बढाउने, गैरसरकारी विधेयकको अभ्यास वृद्धि गर्ने आदि अभ्यासबाट संसदीय प्रभावकारिता अभिवृद्धि हुन सक्दछ।

**प्रमुख शब्दावली :** विधायिकी खुलापन, प्रत्यायोजित विधायन, वार्षिक कार्यतालिका, सार्वभौमसत्ता, अर्थपूर्ण समावेशिता।

## विषय प्रवेश

राज्यका प्रमुख तीन अङ्गमध्ये कानून निर्माण गर्ने अङ्गलाई व्यवस्थापिका भनिन्छ। व्यवस्थापिकालाई मुलुकको संविधान तथा राष्ट्रिय विशिष्टता अनुसार विभिन्न नामबाट सम्बोधन गरिएको पाइन्छ। त्यसमध्ये “संसद” पनि एक हो। मुलुकको सार्वभौमसत्ता जनतामा रहनु पर्छ भन्ने विषय आजको विश्वमा आम सहमतिको विषय हो। व्यवस्थापिकामार्फत नै जनतामा अन्तर्निहित सार्वभौमसत्ताको प्रत्यक्ष वा परोक्ष रूपमा अभ्यास हुने हुनाले व्यवस्थापिकालाई तीन अङ्गमध्ये पनि सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण मानिन्छ। उदार लोकतन्त्रका हिमायतीहरू शक्तिशाली, प्रभावकारी र अर्थपूर्ण समावेशी प्रकृतिको व्यवस्थापिकाको पक्षमा रहन्छन् भने अधिनायकवादी वा छद्म लोकतन्त्रवादीहरू कमजोर, प्रभावहीन र शक्तिहीन व्यवस्थापिकाको खोजी गर्दछन्।

संवैधानिक कानूनशास्त्रीहरूले राज्यको स्वरूपको दृष्टिकोणबाट राज्यलाई अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली (Presidential system) र संसदीय शासन प्रणाली (parliamentary system) मा वर्गीकरण गर्दछन्। अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली भएको मुलुकमा जनताबाट प्रत्यक्ष निर्वाचित राष्ट्रपति राष्ट्रप्रमुख तथा सरकार (कार्यकारी) प्रमुख हुन्छ भने संसदीय शासन प्रणालीमा सामान्यतया सरकार प्रमुख तथा राष्ट्रपति दुवै संसदबाट नै निर्वाचित हुन्छन्। यस कथनलाई अझ स्पष्ट गर्ने हो भने संसदीय शासन प्रणालीमा सरकारको निर्माण संसदबाट हुने भएकोले संसदप्रति उत्तरदायी रहन्छ।

व्यवस्थापिकाको प्रभावकारितालाई आधुनिक लोकतन्त्रवादीहरूले लोकतन्त्रको निर्णायक मापदण्ड मान्दछन्। उदार र बहुलवादी (pluralistic) लोकतन्त्र त्यही देशमा भएको मानिन्छ, जहाँ व्यवस्थापिका (संसद) वास्तविक अर्थमा प्रभावकारी रहेको हुन्छ र शासन सञ्चालनमा व्यवस्थापिकाको महत्त्वपूर्ण र हस्तक्षेपकारी भूमिका रहन्छ। यसको ठिक विपरीत, कमजोर वा नाम मात्रको लोकतन्त्र अभ्यास गरिएको मुलुकमा सैद्धान्तिक रूपमा संसदको सर्वोच्चता स्वीकार गरिए तापनि व्यवहारमा सरकारबाट नियन्त्रित हुन्छ र सरकारप्रति निरीह र लाचार छायाँका रूपमा रहन्छ।

शक्तिशाली तथा प्रभावकारी संसदलाई आधुनिक लोकतन्त्रको आधारशिला (Cornerstone) र मुलुकको आर्थिक तथा सामाजिक विकासको अत्यावश्यक पूर्वसर्त ठानिन्छ। प्रभावकारी संसदबाट मुलुकमा कानूनको शासन, मानव अधिकारको संरक्षण तथा खुलापनको सुनिश्चित हुन्छ। प्रभावकारी संसदबाट नै मुलुकमा सुशासन र जवाफदेही सरकार कायम रहन सम्भव हुन्छ। तसर्थ, प्रभावकारी संसद नागरिकको राष्ट्रिय आकांक्षा र अपेक्षाको विषय पनि हो। आवधिक निर्वाचनबाट गठन हुने नाम मात्रको संसद संवैधानिक कानूनशास्त्रको अभिष्ट होइन। यस्तो संसद मुलुकको लागि बोझ मात्र हुन्छ। संसद वास्तविक अर्थमा प्रभावकारी र कार्यकुशल भएको नागरिकले व्यवहारमा अनुभूति गर्न सक्नु पर्दछ।

संसद राज्य संरचनाको सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण र केन्द्रीय अङ्ग भएकोले अन्य अङ्गको प्रभावकारिता, कार्यकुशलता र जवाफदेहीता संसदको प्रभावकारितामा निर्भर गर्दछ। प्रभावकारी संसदले शासन सञ्चालनमा मार्गदर्शन र नेतृत्वदायी भूमिका निर्वाह गर्दछ। जसरी लोकतन्त्र, मानव अधिकार तथा कानूनको शासनका कुनै क्षेत्र वा मुलुकको विशिष्ट परिस्थितिबिना विश्वव्यापी रूपमा नै साश्वत मान्यता रहन्छन्, त्यसरी नै लोकतान्त्रिक तथा प्रभावकारी संसदका पनि केही खास आधारभूत साश्वत मान्यता र मूल्यहरू रहन्छन्। यी मूल्यहरू जुनसुकै क्षेत्रका जुनसुकै शासन प्रणाली भएका मुलुकमा समानरूपले लागू हुन्छन्। यस्ता खास (core) साश्वत मूल्य र विशेषताहरू देहाय बमोजिम रहेका छन्:-<sup>1</sup>

- **प्रतिनिधित्व (Representation):** सम्पूर्ण नागरिकको समान अवसरलाई सुनिश्चित हुने गरी सञ्चालन भएको आमनिर्वाचनबाट जनताको विविधता अनुसार सामाजिक तथा राजनीतिक प्रतिनिधित्व रहेको (सामाजिक तथा राजनीतिकरूपमा समावेशी),
- **पारदर्शी (Transparent):** विभिन्न माध्यमबाट राष्ट्रको लागि खुला रहेको र संसदका काम कारबाही पारदर्शी रहेको,
- **पहुँचयोग्य (Accessible):** विभिन्न संघ, संस्था, नागरिक समाज तथा सर्वसाधारणको संसदको काममा पहुँच तथा संलग्नता रहेको (संसदीय काम कारबाहीमा सर्वसाधारणको पहुँच तथा संलग्नता),

<sup>1</sup> David Bentham, Parliament and Democracy in the Twenty First Century, a Guide to Good Practice, IPU 2000 p.7.

- **जवाफदेही (Accountable):** पदीय हैसियतमा आफूले सम्पादन गरेको काम तथा आफ्नो आचरण र व्यवहारप्रति संसदका सदस्यहरूको निर्वाचक (मतदाता) हरूप्रति जवाफदेहिता रहेको,
- **प्रभावकारी (Effective):** लोकतान्त्रिक मूल्य बमोजिम संसदका काम तथा संसदको विधायिकी कार्यसम्पादन तथा सुपरीवेक्षण जनताको आवश्यकता अनुसार हुने गरी प्रभावकारी रहेको।

## संसदका कार्यहरू

संसदको प्रभावकारिता संसदले सम्पादन गर्ने कामबाट निर्धारण हुन्छ। संसदवादको परम्परागत शास्त्रीय मान्यता अनुसार कुनै पनि संसदले देहायका खास कार्य (Core functions) सम्पादन गर्दछ:-

- विधायिकामा जनप्रतिनिधित्व (Representation of People),
- प्रभावकारी विधायन पारित (Passing of Effective Legislation),
- सरकार (सरकारी निकाय) को निगरानी (Oversight of Government),
- सरकारी आय तथा व्यय (बजेट) निर्धारण।

**जनप्रतिनिधित्व:** सर्वोच्च जनप्रतिनिधि संस्था भएकोले संसदमा जनप्रतिनिधित्व (निर्वाचित) रहनु स्वाभाविक हो। जनप्रतिनिधित्व कायम गर्दा संसदमा मुलुकको सामाजिक विविधता (भाषा, धर्म, लिङ्ग, समुदाय र क्षेत्र) प्रतिविम्बित भई अर्थपूर्ण समावेशिता हुनु पर्दछ।

**विधायन पारित गर्ने:** सर्वोच्च विधायिका हुनाले स्वाभाविकरूपमा संसदको मुख्य काम विधायन (विधेयक) पारित गरी ऐन (कानून) निर्माण गर्नु हो। तर, विधायन (विधेयक) पारित गर्नु मात्र यसको अभिष्ट होइन र यो कार्यसम्पादन गर्दा संसदले आफ्नो जिम्मेवारी निर्वाह गरेको मानिन्छ। प्रभावकारी विधायन र गुणस्तरीय तथा प्रमाणमा आधारित विधायन पारित गर्नु संसदको प्रमुख काम हो। विधायन पारित गर्ने कामका अतिरिक्त मुलुकको राजस्व परिचालन गर्न कर उठाउने, सरकारी खर्च निगरानी गर्ने र बजेट पारित गर्ने विधायन बनाउने काम पनि संसदबाट धेरै अगाडिदेखि हुँदै आएका छन्।

**सरकारी कामको निगरानी तथा सुपरीवेक्षण:** संसदको अर्को परम्परागत काम भनेको सरकार (कार्यकारी) उपर नियन्त्रणा र निगरानी हो। यस प्रयोजनका लागि सरकार आफूले सम्पादन गरेका काम कारवाहीमा संसदप्रति जवाफदेही हुनु पर्ने, संसदका सदस्यले सोधेका प्रश्नको जवाफ दिनु पर्ने, सरकारका कमी कमजोरीलाई उजागर गरी ध्यानाकर्षण गराउन सक्ने र सरकारप्रति विश्वास रहेको वा नरहेको प्रस्ताव पारित गर्न सक्ने आदि काम पर्दछन्।

संसदका उल्लिखित परम्परागत कार्यसम्पादन हुन संसदमा कम्तीमा देहायका पूर्वावस्था रहेको हुनु पर्दछः-

- उल्लिखित कार्यसम्पादन गर्न सक्ने गरी संसदलाई मुलुकको संविधान तथा संवैधानिक कानून र अभ्यास बमोजिम उपयुक्त र पर्याप्त अधिकार,
- कार्यसम्पादन गर्न प्रतिबद्ध जनप्रतिनिधि, र
- कार्यसम्पादन गर्न आवश्यक मानव स्रोत, भौतिक स्रोत र वित्तीय स्रोतको व्यवस्था।

संसदको उल्लिखित भूमिका आजको संसदीय अभ्यासमा पनि मान्य रहेका छन्। तथापि, आधुनिक संवैधानिक कानूनशास्त्रमा संसदको भूमिका वृद्धि भई यसको कार्यक्षेत्र पनि विस्तार भएको छ।

### आधुनिक मान्यता बमोजिम संसदका कार्यहरू

आधुनिक संवैधानिक कानूनशास्त्रका मान्यता बमोजिम संसदको परम्परागत कार्यमा उल्लेख्य विस्तार भएका छन्। त्यसो त संसद आफैँ पनि मुलुकको शासन सञ्चालनको केन्द्रबिन्दु भएकोले आधुनिक लोककल्याणकारी राज्यमा भूमिका वृद्धि हुनु स्वभाविक नै हो। संसदले सम्पादन गर्ने काम सम्बन्धित मुलुकको संविधान, संवैधानिक कानून तथा संसदीय अभ्यासबाट नियमन र निर्धारण गरिन्छ। संसदीय प्रणाली अपनाउने स्थापित लोकतान्त्रिक मुलुकमा संसदबिना शासन सञ्चालन गर्न सकिन्न भन्ने मान्यता विकास भएको छ। यस्ता मुलुकमा संसदबाट सम्पादन हुने मुख्य काम देहाय बमोजिम प्रस्तुत गर्न सकिन्छः-

- सरकारको काम कारबाहीको नियन्त्रण (सरकार निर्माण तथा सरकारका काम कारबाहीमा निगरानी),
- कानून निर्माण (विधायन पारित),
- राष्ट्रिय महत्त्वको विषयमा बहस (संसद राष्ट्रिय महत्त्वका विषयमा बहस गर्ने मञ्च),
- सरकारी खर्च तथा कर सङ्कलनमा नियन्त्रण तथा स्वीकृति (बजेट निर्माण र खर्च विनियोजन),
- अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध (सन्धि अनुमोदन)।

एक अध्ययन अनुसार भारतको संसदको सन्दर्भमा संसदका निम्नानुसार मुख्य कार्य रहेको देखिन्छः<sup>२</sup>

<sup>२</sup> [www.verageledu.com.parliament](http://www.verageledu.com.parliament)



- **विधायिकी कार्य (Legislative Function):** (विधायन पारित गर्ने),
- **संवैधानिक कार्य (Constitutional Function):** संविधान संशोधन गर्ने तथा संविधान बमोजिम सरकारले आफैं गर्न नसक्ने काम संसदबाट कानून बनाएर सम्पादन गराउने,
- **सूचना प्रवाहको संस्था (Institution of Information):** भारतीय मान्यता अनुसार संसद नै त्यस्तो संवैधानिक संस्था हो, जहाँ सरकारले राज्यका प्रमुख सूचना प्रवाह गर्दछ। संसदमा प्रवाह भएका सूचना प्रामाणिक र आधिकारिक मानिन्छ। यस्ता सूचना सरकारी काम कारबाही, शासन प्रणाली, राजस्व र विनियोजन तथा परराष्ट्रसँग सम्बन्धित हुन्छन्।
- **बजेट तथा वित्त (Budget and Finance):** संसारका सबै मुलुकमा संसदमा बजेट प्रस्तुत गरिन्छ र वार्षिक खर्च विनियोजन गर्ने, कर लगाउने, खर्च गर्ने तथा अर्थ सम्बन्धी सरकारको प्रस्ताव स्वीकृत गरिन्छ। संसदबाट नै सरकारले कर उठाउने, ऋण लिने र खर्च गर्ने अधिकार प्राप्त गर्दछ। यस प्रक्रियाबाट सरकारको वित्तीय व्यवस्थापन प्रक्रियामा जवाफदेहिता र पारदर्शिता कायम हुन्छ।
- **सरकारको जवाफदेहिता (Accountability of the Government):** सरकारले सम्पादन गरेको काम-कारबाहीप्रति जवाफदेही हुनु पर्ने संस्था नै संसद हो। अन्य विभिन्न काममध्ये सरकार तथा सरकारको मातहतमा रहेका निकायको कार्यसम्पादनप्रति टिप्पणीयुक्त र आलोचनात्मक बहस गर्ने, त्यससँग सम्बन्धित अधिकारीबाट सूचना माग्ने, सरकारी काम कारबाहीको निगरानी गर्ने र सरकारलाई निर्देशन गर्ने काम संसदले मात्र गर्दछ।
- **विपक्षीको भूमिका (Role of Opposition):** संसदको अर्को महत्वपूर्ण कार्य भनेको सरकारले सञ्चालन गरेका तथा कार्यान्वयन गर्ने नीति वा कार्यक्रमको संसदबाट विकल्प दिनु पनि हो र यस्तो विकल्प दिने काम विपक्षी दलबाट मात्र सम्भव हुन्छ। विपक्षी दलका सदस्यहरू सरकारको अङ्ग नहुने र सरकारको नीति, कार्यक्रम र बजेटको विकल्प दिने र त्यस्ता नीति, कार्यक्रम र बजेट विपरीत मतदान गर्दछन्। यसबाट संसदको प्रभावकारिता सुनिश्चित हुन्छ।

त्यसरी नै अर्को एक अध्ययन अनुसार भारतको सन्दर्भमा संसदका देहाय बमोजिम मुख्य काम रहेको पाइन्छ:-<sup>३</sup>

- विधायिकी कार्य (Legislative Function),

<sup>३</sup> Puja Mondal, Top 9 functions of the parliament of India explained/ www.yourparticlelibrary.com

- वित्तीय नियन्त्रण (Financial Control),
- मन्त्रिमण्डलपर नियन्त्रण (Providing and Exercising Control Over Cabinet),
- मन्त्रिमण्डलका कामको आलोचनात्मक मूल्याङ्कन (Critical Assessment of the Work of the Cabinet),
- विपक्षीको भूमिका (Role of Opposition),
- सरकारी सूचना प्रवाह हुने संस्था (An Organ of Information),
- संवैधानिक कार्य (Constitutional Functions): संविधान संशोधन गर्ने,
- न्यायिक कार्य सम्पादन (Judicial Function): राष्ट्रपति तथा न्यायाधीशलाई महाभियोग लगाउने, तथा विशेषाधिकार उल्लङ्घन भएमा सजाय गर्ने।

## संसदको प्रभावकारिता र यसका आधार

संसदको प्रभावकारिता भनेको संसदले तत्काल कायम संविधान तथा कानून बमोजिम सम्पादन गर्नु पर्ने कार्य अनुभूति गर्न सकिने गरी सम्पादन गर्नु वा गरेन र त्यसबाट शासकीय प्रबन्ध प्रभावित भयो वा भएन भन्ने प्रश्नसँग सम्बन्धित विषय हो। संसद प्रभावकारी भयो वा भएन भनी मूल्याङ्कन गर्ने निश्चित मानक तय गर्नु सहज छैन। संसदले आफ्नो औचित्य र उपादेयता पुष्टि गर्नु वा गरेन भन्नेबाट नै संसदको प्रभावकारिता निर्धारित हुन्छ। सरल भाषामा भन्ने हो भने समावेशी रूपमा जनप्रतिधित्व गर्ने संसद तथा यसका समितिको बैठक निश्चित समयमा बस्ने र अन्त्य हुने, यसले सरकारी कामको उचित निगरानी राख्ने, कानूनी शासनलाई प्रवर्द्धन गर्ने, गुणस्तरीय विधायन पारित गर्ने, नागरिकको अधिकार संरक्षण गर्ने र नागरिकका गुनासो सम्बोधन गर्ने, सरकारी वित्त, राजस्व परिचालन र विनियोजनप्रति सरकारलाई जवाफदेही बनाउने, सरकारी नीति तथा कार्यक्रमको कमी कमजोरी सुधार गर्ने र विकल्प दिने काममा संसदको भूमिका सर्वसाधारणले अनुभूति गरेमा संसद प्रभावकारी रहेको मान्नु पर्ने हुन्छ। बेलायत, फ्रान्स, जर्मनी, अमेरिका, क्यानडा, अष्ट्रेलिया, जापान र दक्षिण अफ्रिकाका संसदलाई विश्वका प्रभावकारी संसद मानिन्छ।

त्यसको ठीक विपरीत, सरकारले आफ्नो तजबिजीमा संसदको अधिवेशन आह्वान गर्ने र अन्त्य गर्ने, विधेयक पारित गर्ने काममा उदासिनता देखाउने, पारित विधेयक गुणस्तरीय नहुने, विधेयक पारित गर्दा सरकारको मात्र भूमिका रही संशोधन मार्फत विधेयकलाई परिमार्जन गर्न नसक्ने र सरकारी विधेयकमा संशोधनबिना सहिछाप गर्ने, विधेयक पारित गर्दा सर्वसाधारण, नागरिक समाज वा विशेषज्ञसँग

परामर्श नगर्ने, सरकारका काम कारबाहीमा निगरानी नराख्ने र संसदको सरकारउपर नियन्त्रण छु भन्ने अनुभूति सरकार तथा सर्वसाधारणलाई नहुने, नागरिकका सरोकारका विषयमा संसदमा छलफल नहुने, विधेयक पारित गर्दा मानव अधिकार, कानूनको शासन, सुशासन जस्ता विषयमा संसद उदासिन हुने, कर सङ्कलन तथा विनियोजनका विषयमा औपचारिकता निर्वाह गर्नमा मात्र सीमित रहने, प्रश्नोत्तर मार्फत मन्त्रालयका काम कारबाहीमा जनचासो उजागर नगर्ने, सरकारका अव्यावहारिक वा जनसरोकारका नीगित विषयमा सङ्कल्प प्रस्ताव वा अन्य प्रस्ताव मार्फत नीतिगत परिवर्तनका लागि दबाब दिन नसक्ने संसद निःसन्देह अप्रभावकारी र सरकारको लाचार छायाँ हुन्छ। यस्तो संसद मुलुकका लागि बोझ मात्र हुन्छ।

## नेपालको सन्दर्भमा संसदको कार्य र अभ्यास

नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ बमोजिमको संसदलाई आधुनिक संवैधानिक कानून शास्त्रका आधारभूत मान्यता बमोजिम अधिकार प्रदान गरिएको थियो। यस अनुसार विधायिकी कार्य, सरकारी वित्तीय नियन्त्रण, मन्त्रपरिषद्को कामको नियन्त्रण, सूचना प्रवाह गर्ने आधिकारिक संस्थाका रूपमा, सङ्कटकाल घोषणा वा आदेश अनुमोदन, निर्वाचन तथा संवैधानिक कार्य (प्रतिनिधि सभाबाट राष्ट्रिय सभाका सदस्य निर्वाचित हुने), न्यायिक कार्यसम्पादन (महाभियोग), अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्धको कार्यसम्पादन र विपक्षी दलको भूमिका रहने व्यवस्था रहेको थियो।

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ बमोजिमको संविधान सभाले व्यवस्थापिका-संसदको हैसियतले कार्यसम्पादन गरेको हुनाले संसदले सम्पादन गर्ने सम्पूर्ण काम कारबाही २०४७ सालको संविधानको व्यवस्था सरह नै अधिकार प्राप्त गरेको थियो।

वर्तमान नेपालको संविधान बमोजिम संसदले विगतमा भन्दा बढी अधिकार प्राप्त गरेको छ। संविधान बमोजिम संसदले देहायको भूमिका निर्वाह गर्नु पर्दछ:-

- विधायिकी कार्य (धारा ५७ तथा भाग-९),
- राजस्व र व्ययको नियन्त्रण (भाग-१०),
- मन्त्रपरिषद् गठन र त्यसउपर नियन्त्रण (धारा ७६),
- संविधान संशोधन (भाग-३१),
- निर्वाचन सम्बन्धी कार्य (भाग-६: राष्ट्रपति र उपराष्ट्रपतिको निर्वाचन),

- न्यायिक तथा अर्धन्यायिक कार्य (धारा १०१, १०२ र १०३: महाभियोग तथा विशेषाधिकार उल्लङ्घनमा कारबाही),
- सरकारी काम कारबाहीको सुपरीवेक्षण, अनुगमन तथा निर्देशन (प्रश्नोत्तर, ध्यानाकर्षण तथा अन्य प्रस्ताव)
- विपक्षी दलको भूमिका तथा छायाँ सरकारको मान्यता,
- सरकारी सूचना सम्प्रेषण गरिने पहिलो अधिकारिक मञ्च,
- अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध (धारा २७९: सन्धिको अनुमोदन तथा त्यसमा सम्मिलन),
- सङ्कटकालीन आदेश वा घोषणाको अनुमोदन (धारा २७३)।

उल्लिखित भूमिका सफलतापूर्वक सम्पन्न भएमा संसदले प्रभावकारी ढङ्गबाट कार्यसम्पादन गरेको मानिन्छ। उल्लिखित कार्यसम्पादन गर्नु पर्ने संवैधानिक जिम्मेवारीको दृष्टिकोणबाट मूल्याङ्कन गर्ने हो भने नेपालको वर्तमान संसद कुनै पनि स्थापित लोकतान्त्रिक मुलुकको संसदभन्दा कम शक्तिशाली देखिँदैन। यसका अतिरिक्त कैयौं यस्ता विषयमा संविधानले नेपालको संसदको भूमिका पहिचान गरेको छ, जुन अन्य लोकतान्त्रिक मुलुकका भएको देखिन्छ। त्यस्ता भूमिका देहायका विषय हुन सक्दछन्:-

- राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति तथा दायित्वको प्रगतिशील कार्यान्वयनको अनुगमन (धारा ५४),
- संवैधानिक पदाधिकारीको नियुक्ति हुनुअघि संसदीय सुनुवाइ (धारा २९२),
- संवैधानिक निकायको काम कारबाहीको अनुगमन, मूल्याङ्कन तथा निर्देशन (धारा २९३),
- संवैधानिक निकायको वार्षिक प्रतिवेदन ग्रहण र छलफल (धारा २९४),
- जनमत संग्रहको निर्णय (धारा २७५)।

संविधान बमोजिम संसदले निर्वाह गर्नु पर्ने भूमिकाको सूचीबाट हाम्रो संसदलाई नेपालको शासन सञ्चालनको केन्द्रबिन्दुका रूपमा प्रक्षेपण गरिएको छ भन्नुमा अतिशयोक्ति हुँदैन। वस्तुतः संसद प्रभावकारी भएमा सरकार निःसन्देह उत्तरदायी हुने, सुशासन कायम हुने, संवैधानिक निकायले गतिशीलता प्राप्त गर्ने र नागरिकका हक, अधिकार तथा हित प्रत्याभूति हुने सम्भावना रहन्छ। सम्वत् २०१६ सालमा कायम रहेको छोटो अवधिको संसदको अनुभवलाई बिसर्ने हो भने करिब तीन दशकको अनुभवको आधारमा हाम्रो संसदीय यात्राको मूल्याङ्कन र समीक्षा गर्ने समय भइसकेको छ।

नेपालको सन्दर्भमा उल्लिखित केही आधारमा देहायका तथ्य बमोजिम विभिन्न कालखण्डमा कायम रहेका संसदको प्रभाकारिता मूल्याङ्कन र विश्लेषण गर्नु पर्ने हुन्छः-

क. पारित भएका विधेयकको सङ्ख्या<sup>४</sup>

(१) २०४८ - ४७

२०४९ - ५०

२०५१ - १२

(२) २०६३ - ४०

२०६३ - १२

२०६७ - १०

(३) २०७२ - १४

२०७३ - २९

२०७४ - ४७

२०७५ - ३६

२०७६ - २०

२०७७ - ११

२०७८ - ०३

२०७९ - १३

(४) २०७४ देखि २०७९ सम्म संसदमा दर्ता भएका (१०२+५१) विधेयकमध्ये १०२ विधेयक मात्र पारित भएका थिए<sup>५</sup> ।

(५) सोही अवधिमा संघीय संसदमा दर्ता भएका कूल विधेयकमध्ये विभिन्न मितिमा १२ विधेयक फिर्ता लिइएका थिए<sup>६</sup> ।

<sup>४</sup> नागरिक दैनिक, कार्तिक १६, २०७८

<sup>५</sup> संसद दर्पण, अङ्क २८, संघीय संसद सचिवालय, २०७९, पृष्ठ १२९। प्रतिनिधि सभाको उक्त कार्यकालको अन्त्यसम्ममा १०१ विधेयकमात्र प्रमाणीकरण भएकोमा नेपाल नागरिकता (पहिलो संशोधन) विधेयक, २०७९ पछिमात्र प्रमाणीकरण भए बमोजिम पारित एवं प्रमाणीकृत विधेयकको सङ्ख्या १०२ पुगेको हो।

<sup>६</sup> संसद दर्पण, अङ्क २८, संघीय संसद सचिवालय, २०७९, पृष्ठ १३४।

- (६) सोही अवधिमा पारित भई प्रमाणीकरण भएका विधेयकको झण्डै आधा सङ्ख्या (४९) मा विभिन्न विषयका अध्यादेश जारी भएका थिए<sup>७</sup> ।
- (७) सोही अवधिमा विभिन्न विषयका १५ सन्धि अनुमोदनका लागि संसदमा दर्ता गरिएकोमा ८ सन्धिको मात्र अनुमोदन भएको थियो<sup>८</sup> ।
- (८) सोही अवधिमा दर्ता भएका कूल विधेयकमध्ये कूल ७ (६+१) विधेयक गैरसरकारी रहेका थिए<sup>९</sup> ।
- (९) २०७९ सालमा सम्पन्न निर्वाचनपछि गठन भएको संसदबाट २०८१ साल असार मसान्तसम्म बजेट सम्बन्धी नियमित विधेयक बाहेक अन्य अत्यन्त कम पारित भएका छन् ।

ख. तत्काल प्रचलित नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ अन्तर्गत गठन भएको प्रतिनिधि सभा खासगरी २०४८-५१ को अवधिमा विभिन्न सङ्कल्प प्रस्ताव, ध्यानाकर्षण प्रस्ताव, जरूरी सार्वजनिक महत्त्वको प्रस्ताव लगायतका प्रस्ताव पारित भएका थिए । यस्ता प्रस्तावमध्ये महिला सुरक्षा दबाव समूहको बलात्कार विरुद्धको सङ्कल्प प्रस्तावले नेपालको फौजदारी न्याय प्रणालीमा दीर्घकालीन असर पारेको छ । सोही अवधिमा करिब एक सयभन्दा बढी विधेयक पारित भई ऐन बनेका थिए । नेपाललाई दीर्घकालीन असर पार्ने उदार अर्थव्यवस्था वा बजार अर्थतन्त्रको नीति यस अवधिमा नै स्थापित भएका थिए । नेपाली कांग्रेसको सरकार रहेको यस अवधिमा आर्थिक उदारीकरण, व्यापार उदारीकरण, लगानी उदारीकरण र सार्वजनिक प्रतिष्ठानको निजीकरणको कानूनी व्यवस्था लागू भएका थिए ।

ग. २०५१ साल कार्तिकमा सम्पन्न आम निर्वाचनबाट कुनै पनि दलले बहुमत प्राप्त नगरेको प्रतिनिधि सभा गठन भएको थियो । नेपालको संसदीय इतिहासमा २०५१-२०५५ सालको संसद प्रभावकारी हुन सकेन । संसदका विकृतिका उदाहरण यस अवधिमा देखिए । यस अवधिमा मानव अधिकार आयोग ऐन, २०५३ र स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ पारित भएका थिए । यस अवधिमा एक महत्त्वपूर्ण उपलब्धि नेपाल कम्युनिष्ट पार्टी (एमाले) ले

<sup>७</sup> नागरिक दैनिक, कार्तिक १६, २०७८ ।

<sup>८</sup> उही

<sup>९</sup> उही

प्रस्ताव गरेको सामाजिक सुरक्षा भत्ता (ज्येष्ठ नागरिक भत्ता) को अवधारण २०५१/०५२ सालको बजेटसँगै प्रारम्भ भएको थियो।

घ. संवत् २०६३ साल बैशाख ११ गते पुनर्स्थापित प्रतिनिधि सभाले संवत् २०६३ साल जेठ ४ गतेका दिन “प्रतिनिधि सभाको घोषणापत्र, २०६३” जारी गरेको थियो। यस घोषणापत्रले नेपालको संवैधानिक इतिहासमा उल्लेख्य भूमिका निर्वाह गरेको थियो। सोही सभाले नेपालको शासन सञ्चालनमा महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्ने केही महत्त्वपूर्ण सङ्कल्प गरेको थियो। यसमध्ये सार्वजनिक पदमा तेत्तीस प्रतिशत स्थान महिलालाई आरक्षण गर्ने, आमाको नामबाट पनि नागरिकताको प्रमाणपत्र दिनु पर्ने कानूनी व्यवस्था गर्न सरकारलाई निर्देशन दिने, भ्रष्टाचार विरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धि (UNCAC) र अन्तर्राष्ट्रिय फौजदारी अदालतको नेपाल पक्ष बन्न रोम विधानको नेपाल पक्ष हुनु पर्ने, नेपाललाई छुवाछुतमुक्त मुलुक घोषणा गर्नु पर्ने आदि प्रमुख हुन्। अधिकांश सङ्कल्प प्रस्ताव कार्यान्वयनमा आइसकेका छन्। सोही अवधिमा ४० विधेयक पारित भई प्रमाणीकरण भएका थिए। यस अवधिमा नै नेपालको संवैधानिक विकासमा दीर्घकालीन असर पर्ने घोषणापत्र, सङ्कल्प प्रस्ताव तथा ऐन (प्रमाणीकरण ऐन, सैनिक ऐन) पारित भएका थिए।

माथि उल्लिखित विवरणहरूबाट नेपालको सन्दर्भमा कुन कालखण्डको संसद प्रभावकारी रहयो र त्यस्तो संसदले मुलुकको नीति निर्माणमा के-कस्तो प्रभाव पार्यो त्यो जो कसैले पनि सहजै पहिचान गर्न सक्दछ। वास्तवमा भन्ने हो भने २०६३ सालमा कायम रहेको पुनर्स्थापित प्रतिनिधि सभा (२०६३-२०६४) ले मुलुकको लागि दीर्घकालीन असर पर्ने नीतिगत व्यवस्था र ऐन पारित गरेको थियो। त्यस अर्थमा यसलाई प्रभावकारी संसद मान्न सकिन्छ। त्यसरी नै तुलनात्मक रूपमा २०४८-०५१ सालमा कायम रहेको संसदलाई पनि प्रभावकारी संसदका रूपमा लिन सकिन्छ। किनकी, यसले मुलुकको कानूनी, नीतिगत र संस्थागत पूर्वाधार निर्माण गर्‍यो। त्यसपछि क्रमशः २०७०-७४ र २०७४-२०७७ को अवधि कायम रहेको संसद प्रभावकारी नै मान्नु पर्ने हुन्छ।

## संविधान जारी भएपछिको प्रतिनिधि सभाको पहिलो कार्यकालको सिंहावलोकन

संविधान जारी भएपछि संवत् २०७४ साल र २०७९ सालमा सम्पन्न आम निर्वाचनबाट दुई प्रतिनिधि सभा गठन भएका छन्। संवत् २०७४ सालमा सम्पन्न आम निर्वाचनबाट गठन भएको प्रतिनिधि सभा र त्यसपछि गठन भएको राष्ट्रिय सभाबाट संघीय संसदको गठन भई करिब साढे ५

वर्ष (२०७४ फागुन २१ देखि २०७९ कार्तिक मसान्त) को अवधिमा प्रतिनिधि सभाका एघार र राष्ट्रिय सभाका बाह्र अधिवेशन सम्पन्न भए। यस अर्थमा संविधान बमोजिम अपेक्षा गरिएभन्दा बढी नै अधिवेशन सम्पन्न भएका छन्। संसद सचिवालयका अनुसार संवत् २०७८ साल बैशाख ३० गतेदेखि २०७९ साल जेठसम्मको अवधिमा विभिन्न पाँच अधिवेशन<sup>१०</sup> चलेका छन्। अधिवेशन आह्वान गर्ने र अधिवेशनको अन्त्य गर्ने कार्य कुनै नियमित कार्यतालिका, कार्यक्रम वा प्रयोजनबिना सरकारको तजबिज र स्वेच्छाचारितामा भएको पाइन्छ।

निर्वाचनपछिका झण्डै तीन वर्षको अवधिमा संसद सामान्य रूपमा नै सञ्चालन भएको थियो। यस अवधिमा मौलिक हक कार्यान्वयनका लागि आवश्यक हुने करिब डेढ दर्जन जति ऐन पारित गरिएका थिए भने नेपालको भूमिलाई पूर्ण रूपमा समेट्ने गरी नेपालको नक्सा कायम गर्ने उद्देश्यले संविधानको संशोधन समेत भएको थियो। यी दुई यस अवधिका उल्लेख्य उपलब्धि हुन्। यसका अतिरिक्त संसदबाट पारित विधेयक ऐन बनेपछि त्यसको कार्यान्वयनको मापन गर्ने व्यवस्था, विधायिकी खुलापनको अभ्यास र राष्ट्रिय सभाको सम्बन्धित समितिबाट प्रत्यायोजित विधायनको परीक्षण गर्ने अभ्यास प्रारम्भ भएको थियो। प्रतिनिधि सभाको यस कार्यकालका केही तथ्यगत झलक निम्नानुसार भएको देखिन्छ:-

- नवौँ अधिवेशन २०७८ साल भाद्र २३ गतेदेखि कार्तिक ११ गतेसम्म जम्मा ५१ दिन चलेकोमा जम्मा १२ दिनमा १३ पटक बैठक बस्दा ५ घण्टा ४० मिनेट मात्र संसदीय काम कारबाहीमा व्यतित गरेको थियो।<sup>११</sup> यसबीच आश्विन ११ गतेको बैठक जम्मा ५ मिनेट मात्र बसेको थियो।
- दशौँ अधिवेशन २०७८ साल मंसिर २८ गतेदेखि चैत्र १ गतेसम्म जम्मा ९२ दिन चालु रहेकोमा १९ दिनमा ११ पटक बैठक बसी जम्मा ७ घण्टा ५० मिनेट मात्र संसदीय काम

<sup>१०</sup> अधिवेशन प्रारम्भ र सम्पन्न भएको विवरण

- (१) सातौँ अधिवेशनको अन्त्य २०७८।१।३०
- (२) आठौँ अधिवेशन (२०७८।४।३)-०७८।४।३२)
- (३) नवौँ अधिवेशन (२०७८।५।२३-०७८।७।१२)
- (४) दशौँ अधिवेशन (२०७८।४।२८-०७८।१२।२)
- (५) एघारौँ अधिवेशन (२०७९।२।३-२०७९।६।१)

<sup>११</sup> संघीय संसदबाट प्राप्त जानकारी



कारबाहीमा व्यतित गरिएको थियो।<sup>१२</sup> यस अवधिमा ९ पटक पूर्वनिर्धारित बैठक सूचना प्रकाशन गरी स्थगन गरिएको थियो।<sup>१३</sup>

- सातौँ अधिवेशन २०७७ साल फागुन २३ गतेदेखि २०७८ साल बैशाख ६ गतेसम्म ४४ दिन सञ्चालन भई ९ दिनमा ९ पटक बैठक बसी १२ घण्टा २५ मिनेट संसदीय कारबाहीमा व्यतित गरेको थियो।<sup>१४</sup>
- कैयौँ बैठकमा गणपूरक सङ्ख्याको अभावमा विधेयक पारित हुन सकेनन्।
- नवौँ र दशौँ अधिवेशनका बैठकहरू प्रमुख विपक्षी दलका सदस्यहरूबाट अवरोध गरिएका थिए।
- नीगित सुधारका विषयमा सङ्कल्प प्रस्ताव पारित भएको देखिदैन।
- पछिल्ला वर्षहरूमा संसद सदस्य र मन्त्रीबीच हुने प्रश्नोत्तर कार्यक्रम भएनन्।
- प्रत्यायोजित विधायनको परीक्षण गर्ने काम भएको पाइएन।
- २०७९ साल मंसिरमा सम्पन्न निर्वाचनपछि गठित प्रतिनिधि सभाको पहिलो अधिवेशन संवत् २०८० साल बैशाख २४ देखि कार्तिक १६ गतेसम्म (करिब १८० दिन) चलेकोमा ६१ दिनमा ६५ बैठक बसेका थिए। सो अवधिमा सालबसाली बजेट बाहेक एक विधेयक मात्र पारित भयो।<sup>१५</sup> ११ पटक सूचना टाँस गरी बैठक स्थगन गरियो।
- संवत् २०८० साल माघ २२ गतेदेखि २०८१ साल बैशाख २ गतेसम्म ७० दिन चलेको दोस्रो अधिवेशनमा तीन विधेयक पारित भए।<sup>१६</sup>
- संवत् २०७९ साल पौष १० गते नियुक्त प्रधानमन्त्रीले करिब १८ महिनाको अवधिमा ५ पटक विश्वासको मत लिए।
- संविधानको धारा २९२ बमोजिम संसदीय सुनुवाइ भएपछि मात्र नियुक्ति हुने पदमा २०७७ साल र २०७८ सालमा सिफारिस भएका उल्लेख्य सङ्ख्याका संवैधानिक पदाधिकारीहरू

---

<sup>१२</sup> उही

<sup>१३</sup> उही

<sup>१४</sup> उही

<sup>१५</sup> कान्तिपुर १७ कार्तिक, २०८०

<sup>१६</sup> Nepalese Press.com, 2081/1/3

संसदीय सुनुवाइबिना नै नियुक्त भए। त्यसअघि पनि मुस्लिम आयोगका अध्यक्षको संसदीय सुनुवाइ हुन सकेको थिएन।

- नेपाल सन्धि ऐन, २०४७ को दफा १० बमोजिम नेपाल सरकारले हस्ताक्षर गरी स्वीकार गरेका सन्धिको विवरण प्रतिनिध सभाको बैठक बसेका एक महिनासम्म पेस गर्नु पर्नेमा २०७४ सालको निर्वाचनपछि गठन भएको संसदमा प्रायः पालना भएको पाइदैन।

## संसदको प्रभावकारिताका लागि गर्नु पर्ने केही नीतिगत र संरचनागत सुधार

अघि नै उल्लेख गरिसकिएको छ कि संसद मुलुकको शासन सञ्चालनको केन्द्रबिन्दु हो र प्रभावकारी संसदबाट मात्र मुलुकमा सुशासन कायम हुने, नागरिक अधिकारको संरक्षण, कानूनको शासनको प्रत्याभूति र नागरिकका आधाभूत आवश्यकता पूरा हुन्छ। प्रभावकारी संसदबाट नै अन्य संवैधानिक निकायले गति प्राप्त गर्ने, सार्वजनिक अधिकारी जनउत्तरदायी हुने, गुणस्तरीय विधायन पारित हुने, प्रत्यायोजित विधायनको आवधिक परीक्षण हुने, कर सङ्कलन र विनियोजन गर्ने नीतिगत निर्णय संसदभित्रबाट मात्र हुने र राज्यका महत्त्वपूर्ण सूचना संसद मार्फत सम्प्रेषण हुने सम्भावना रहन्छ। प्रभावकारी संसदबाट मात्र कानून निर्माणमा सर्वसाधारण र नागरिक समाजको पहुँच हुने, अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि को पक्ष वा विपक्षमा राष्ट्रियस्तरमा बहस हुने, विपक्षी दलबाट सरकारका सुशासन प्रतिकूल हुने नीति तथा कार्यक्रमको विकल्प प्रस्तुत हुने, अध्यादेशबाट शासन गर्ने प्रवृत्ति अन्त्य भई अपवाद स्वरूप मात्र अध्यादेश जारी हुने सम्भावना भई सरकार संसदप्रति जवाफदेही हुने सम्भावना रहन्छ। प्रभावकारी संसद भएमा मात्र सरकारले संसदलाई नियन्त्रण नगरी आफू संसदबाट नियन्त्रित भएको व्यवहार प्रदर्शन गर्दछ र संसदप्रति जवाफदेही बन्दछ। यसबाट मुलुकमा सुशासन कायम हुन सक्ने सम्भावना रहन्छ। तसर्थ, प्रभावकारी संसद लोकतन्त्रको पूर्वसर्त हो र यो नै मुलुकको आजको राष्ट्रिय एजेण्डा हुनु पर्दछ।

लोकतान्त्रिक राज्यमा सुशासन पाउने नागरिकको अधिकार हो। सुशासन पाउने नागरिकको अधिकार हो भने संसदलाई प्रभावकारी बनाई जनउत्तरदायी बनाउने सरकार, संसदका सदस्य र संसद पदाधिकारीको जिम्मेवारी र कर्तव्य हो। यी अधिकार, जिम्मेवारी र कर्तव्यलाई व्यवहारमा कार्यान्वयन गर्न र संसदको प्रभावकारिता अनुभूति गर्न नीतिगत र संरचनागत सुधार हुन आवश्यक छ। यस्ता सुधार कार्यान्वयन गर्न आवश्यकता अनुसार संविधान तथा कानूनको संशोधन पनि हुन वाञ्छनीय देखिन्छ। सुधारका केही उपायहरू देहाय बमोजिम उल्लेख गरिएका छन्:-

- **संसदको अधिवेशन प्रारम्भ र अन्त्य हुने दिन कानून वा अभ्यासबाट निश्चित गर्ने**

नेपालको संविधानको धारा ९३ बमोजिम राष्ट्रपतिले समयमा संसदका दुवै वा कुनै सदनको अधिवेशनको आह्वान र अन्त्य गर्ने व्यवस्था छ। तर, एक अधिवेशनको समाप्ति र अर्को अधिवेशनको प्रारम्भबीचको अवधि छ महिनाभन्दा बढी हुन नहुने व्यवस्था छ। भारतको संविधानको धारा ८५ मा पनि यस्तै व्यवस्था छ। तर, साधारणतया भारतमा नियमितरूपमा वर्षमा बजेट अधिवेशन (फ्रेब्रुअरी-अप्रिल), मनसुन अधिवेशन (जुन-जुलाई) र हिउँदे अधिवेशन (नोभेम्बर-डिसेम्बर) गरी तीन अधिवेशन बस्ने गर्दछ। संसदको नियमित कार्यतालिकाले सरकार, संसद र संसद सदस्यलाई आफ्नो कार्यतालिका समयमा नै निर्धारण गर्न सहज हुन्छ।

संविधान बमोजिम संसदको अधिवेशनको प्रारम्भ र अन्त्य नेपाल सरकार (मन्त्रपरिषद्) को तजबिजी अधिकार अन्तर्गत नियमन हुँदै आएको छ। यसले गर्दा सरकारको अनुकूलता र तजबिजी अन्तर्गत हुँदा संसद निरिह र लाचार हुँदै आएको छ। उदाहरणका लागि २०७८ साल बैशाखदेखि २०७९ साल जेठसम्मको अवधिमा कुनै आधार र कारणबिना सरकारको लहडमा ५ अधिवेशन सम्पन्न भए। नेपालमा तजबिजी अधिकारको सबै क्षेत्रका अधिकारीबाट दुरुपयोग हुने गरेको छ। यो अवस्थामा सुधार हुन बजेट प्रस्तुत गर्नु पर्ने दिन (जेठ १५ गते) भएको संवैधानिक व्यवस्था जस्तै प्रतिनिधि सभाको निर्वाचन सम्पन्न भएको तीसदिनभित्र पहिलो र त्यसपछि प्रत्येक वर्ष कम्तीमा बैशाख १५ र मंसिर १५ गते संसदको दुवै सदनको अधिवेशन प्रारम्भ भई प्रत्येक अधिवेशन ९० दिनसम्म कायम रहने र ९० दिनका दिन स्वतः अन्त्य हुने गरी स्थायी रूपमा वा कुनै निश्चित दिन प्रारम्भ भई ९० दिन बजेट अधिवेशन र ६०-६० दिन सञ्चालन हुने गरी अन्य दुई अधिवेशन बस्ने गरी संसदले नै सरकारसँग समन्वय गरी अधिवेशन तालिकाको आवश्यक व्यवस्था हुन वाञ्छनीय देखिन्छ।

- **प्रतिनिधि सभाको विघटन प्रतिनिधि सभाबाट प्रस्ताव पारित गर्ने**

संविधानको धारा ७६ मा प्रधानमन्त्री नियुक्ति हुने र सो धाराको विभिन्न उपधाराहरूको प्रयोग गर्दा पनि प्रधानमन्त्री नियुक्ति हुन नसकेमा वा प्रधानमन्त्रीले सो धारा बमोजिम विश्वासको मत प्राप्त गर्न नसकेमा प्रधानमन्त्रीको सिफारिसमा प्रतिनिधि सभा विघटन हुन सक्ने व्यवस्था छ। यस धाराको व्यवस्था तत्काल कायम रहेको नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ को धारा ५३ को व्यवस्था भन्दा परिमार्जित र स्पष्ट छ। तथापि, संविधानमा जस्तोसुकै व्यवस्था भए तापनि हाम्रो संसदीय व्यवस्थामा प्रतिनिधि सभाको विघटन एक नियमित नियति बन्दै आएको छ। तीन दशकको संसदीय यात्रामा प्रधानमन्त्रीले छ पटक प्रतिनिधि सभाको विघटनको सिफारिस गरेका छन्। यो अधिकार

प्रधानमन्त्रीको स्वविवेकमा नै छोड्ने हो भने फेरी पनि प्रधानमन्त्रीले प्रतिनिधि सभा विघटन गर्न सक्ने जोखिम रहन्छ। त्यस्तो दुःखद् स्थिति आउन नदिन धारा ७६ को उपधारा (५) मा केही संशोधन गरी प्रतिनिधि सभा विघटन गर्नु पर्ने भएमा प्रतिनिधि सभाले प्रस्ताव पारित गरेर यसको विघटन गर्न सक्ने व्यवस्था गर्न वाञ्छनीय देखिन्छ।

- **संसदीय समितिको वार्षिक कार्यतालिका**

संसदलाई प्रभावकारी बनाउने एक महत्त्वपूर्ण औजार यसका समितिहरू हुन्। समितिमा संसदका सदस्यका अतिरिक्त विज्ञहरू आमन्त्रण गरी छलफल हुन सक्ने, सदस्यहरू दलगत सीमाभन्दा फरक र पेशागत ढङ्गबाट प्रस्तुत हुन सक्ने, सरोकारवाला र नागरिक समाजसँग सहकार्य हुन सक्ने हुनाले संसदीय समितिको काम कारबाहीबाट संसद समृद्ध हुने कुरामा शङ्का रहन्न। संसदको वार्षिक कार्यतालिका नहुने, समितिको सचिवालयमा सम्बन्धित क्षेत्रको विज्ञको सूची नरहने र नागरिक समाजका प्रतिनिधिसँग सघन सहकार्य नहुने मौजुदा अवस्थामा सुधार हुन वाञ्छनीय देखिन्छ। तसर्थ, संसदीय समितिको वार्षिक कार्यतालिका र मोटामोटी कार्यसूची तयार गरी कुन-कुन विधेयक कुन-कुन दिन छलफल गर्ने व्यवस्था भई सोही बमोजिम कार्यसम्पादन हुनु आवश्यक छ। सम्बन्धित सदनको बैठकबाट समितिमा विधेयक पठाउँदा निश्चित समय (३ महिना, ६ महिना वा एक वर्ष) निर्धारण गरी पठाउने अभ्यास हुन आवश्यक छ। यसबाट वर्षौंसम्म समितिमा विधेयकलाई राख्ने, कारबाही नगर्ने, सदनमा परिमार्जित विधेयक पेस नगर्ने र प्रतिनिधि सभा विघटनसँगै निष्क्रिय हुने अभ्यास रोकिन्छ।

विधेयकमा समितिमा दफाबार छलफल हुने, विज्ञ र सरोकारवालासँग परामर्श गर्ने संसदीय अभ्यास हो। तर, २०७५ साल आश्विन ३ गतेअघि नै विधेयक पारित गर्ने नाममा मौलिक हक कार्यान्वयन गर्नु पर्ने केही विधेयक र २०७९ सालको साउन भदौमा छिटो पारित गर्नु पर्ने नाममा कैयौं महत्त्वपूर्ण विधेयक समितिमा पठाइएनन्। समितिमा विधेयक नपठाई सदनको पूर्ण बैठकबाट नै विधेयक पारित हुनु संविधान तथा कानूनसम्मत नै होला, तर संसदीय अभ्यास र लोकतन्त्र अनुकूल मानिदैन। संविधानसम्मत भएका अनेकौं काम कारबाही संसदीय मान्यता अनुकूल नहुन पनि सक्दछन्।

- **कर सङ्कलन र रकम विनियोजनको नीतिगत विषयमा संसदको भूमिका वृद्धि हुनु पर्ने**

नेपालको संविधानको धारा ११५ को उपधारा (१) बमोजिम कानून बमोजिम बाहेक कर लगाउन र उठाउन सकिँदैन। धारा ११० बमोजिम कर लगाउने, उठाउने, खारेज गर्ने, कर छुट दिने, परिवर्तन गर्ने विषयको विधेयक अर्थ विधेयक हुने र त्यस्तो विधेयक प्रतिनिधि सभामा मात्र उत्पत्ति

हुने व्यवस्था छ। अर्थ विधेयकमा राष्ट्रिय सभाले त्यस्तो विधेयकमा आफ्नो कुनै सुझाव भए पन्छ दिनभित्र सुझाव सहित फिर्ता पठाउनु पर्दछ। तर, त्यस्तो विधेयकमा संशोधन गर्न सकिन्छ। वेष्टमिन्स्टर शैलीका अन्य मुलुकका संसदको अभ्यासमा जस्तै हाम्रो संविधान बमोजिम अर्थ विधेयकमा प्रतिनिधि सभाको वर्चस्व रहेको छ। तर, आर्थिक ऐन प्रमाणीकरण भएको भोलिपल्ट नै सो ऐनमा अर्थमन्त्रीलाई प्रत्यायोजन भएको अधिकार प्रयोग गरी संसद चलिरहेका बखत संसदलाई सूचना नै नदिई करका दरमा हेरफेर गर्ने वा मध्यावधि बजेट समीक्षाको नाममा वास्तविक अर्थमा बजेटको आकार घटाउने (कागजमा नघटाइए पनि), करका दरमा संशोधन गर्ने विषय कुन हदसम्म युक्तिसङ्गत छ? यो अभ्यासबाट हाम्रो बजेट निर्माण गर्ने तौरतरिका परिपक्व नभएको र आवश्यक तयारी र स्रोत बिना कार्यक्रम र आयोजना बजेटमा राखिने, खर्च गर्न नसकिने र महत्त्वकाङ्क्षी राजस्व परिचालनको प्रक्षेपण गरेको देखिन्छ।

निःसन्देह अर्थमन्त्री वा नेपाल सरकारले करको दर हेरफेर गर्न नसक्ने वा वास्तविक अर्थमा बजेटको आकार घटाउन नसक्ने होइन। तर, संसद चलिरहेको बखत कम्तीमा यो विषय प्रतिनिधि सभामा जानकारी गराएपछि मात्र सार्वजनिक गर्ने व्यवस्था हुनु उपयुक्त हुन्छ। यस सम्बन्धी मौजुदा अभ्यास संविधानसम्मत वा कानूनसम्मत नै होला। तर, संसदीय अभ्यास र लोकतन्त्र अनुरूप हुन सक्दैन। तसर्थ, प्रतिनिधि सभाले यस विषयमा आफ्नो भूमिका खोज्नु पर्दछ। प्रतिनिधि सभाले यो विषयमा आफ्नो भूमिका खोज्दैन भने हाम्रो संसद प्रभावकारी हुन सक्दैन, विश्वास अभिवृद्धि हुन सक्दैन।

### • अध्यादेशको दुरुपयोग अन्त्य गर्ने

संविधानको धारा ११४ बमोजिम संसदको दुवै सदनको अधिवेशन चलिरहेको अवस्थामा बाहेक "तत्काल केही गर्न आवश्यक परेमा" मन्त्रपरिषद्को सिफारिसमा राष्ट्रपतिबाट अध्यादेश जारी गर्न सकिने र अध्यादेशको कानूनी हैसियत ऐन सरह हुने व्यवस्था छ। अध्यादेश जारी गर्ने अधिकार असाधारण वा मुलुकमा सङ्कट परेको अवस्थामा तत्काल संसदबाट ऐन निर्माण गर्न नसकिने विशिष्ट अवस्थामा मात्र प्रयोग हुने हो। लोकतान्त्रिक मुलुकमा यस्तो अधिकार राज्य प्रमुखलाई हुने कुरालाई इन्कार गर्न सकिन्न। तर, यसको प्रयोग विवेकपूर्ण ढङ्गबाट सीमित र अपवादका रूपमा हुनु पर्दछ। नेपालमा अध्यादेशको प्रयोगमा चरम दुरुपयोग भएको छ र राजनीतिक अभिष्ट पूरा गर्न पनि बेलाबखत यसको प्रयोग हुने गरेको छ। एक अध्ययन अनुसार २०४७ सालदेखि २०८० सालसम्म नेपालमा

२७१ अध्यादेश जारी भएका थिए।<sup>१७</sup> यस अवधिमा ११ पटक वार्षिक बजेट विवरण अध्यादेश मार्फत सार्वजनिक गरिएको थियो। प्रतिनिधि सभा विघटन गर्ने र अध्यादेशमार्फत बजेट सार्वजनिक गर्ने विषय कानूनसम्मत वा संविधानसम्मत नै भयो होला। सर्वोच्च अदालतबाट न्यायिक पुनरावलोकन मार्फत न्यायोचित पनि ठहर भयो होला। तर, यस्तो अभ्यास संसदवाद, लोकतन्त्र र कानूनको शासन अनुकूल हुन सक्दैन। भारतमा सन् २०१४ मा नरेन्द्र मोदी सरकार गठन भएपछि सन् २०२१ को नोभेम्बरसम्म ८२ अध्यादेश जारी गरेको र प्रतिवर्ष सरदर ११ भन्दा बढी अध्यादेश जारी गरेको भनी सरकारको कडा आलोचना भएको थियो। हामी त्यसै दिशातर्फ उन्मुख छौं। २०७७ सालमा ११ र २०७८ सालमा २८ अध्यादेश जारी भएका थिए। यस्तो काम लोकतन्त्र र कानूनको शासनको प्रतिकूल हुन्छ। यो लोकतन्त्रको अवसान उन्मुख अवस्था हो। यसतर्फ संसदले समयमा नै आफ्नो भूमिका खोज्नु पर्दछ र अध्यादेशको अभ्यासलाई युक्तिसङ्गत बनाउनु पर्दछ।

### • प्रत्यायोजित विधायनको परीक्षण (Scrutiny of Delegated Legislation)

हाम्रो कानून प्रणालीमा प्रत्यायोजित विधायनको प्रयोग कानून निर्माणको एक अभिन्न अङ्ग र अपरिहार्य आवश्यकता हो। संसदलाई समय कम भएकोले कुनै विषयको नीगित प्रारूप रहेको विधेयक पारित गरी ऐनको रूप धारण गरेपछि कार्यान्वयनका लागि आवश्यक कार्यविधिगत कानून निर्माण गर्न विधायिकाले नेपाल सरकार कार्यकारी वा अन्य निकायलाई अधिकार प्रत्यायोजन गर्दछ र यसरी प्रत्यायोजित अधिकार अन्तर्गत बनाइने विधायनलाई “प्रत्यायोजित विधायन” भनिन्छ। लोककल्याणकारी राज्यको अभ्यासमा जुनसुकै मुलुकमा पनि यस्तो अभ्यासलाई इन्कार गर्न सकिन्न। तर, यसरी बनाइएको विधायन संविधानसम्मत वा मूल ऐनको भावना अनुसार छ वा छैन त्यसको संसदबाट अवधिक परीक्षण हुन आवश्यक छ। राष्ट्रिय सभामा यस प्रयोजनका लागि आवश्यक कायदेश (Mandate) सहित सार्वजनिक नीति तथा प्रत्यायोजित विधायन तथा सरकारी आश्वासन समिति<sup>१८</sup> रहेको छ। यो समितिले पछिल्ला वर्षहरूमा आशालागदो काम गरी सरकारलाई जिम्मेवार बनाउन मार्गनिर्देश गरेको पनि छ। तर, प्रतिनिधि सभामा यो विषय पूर्णरूपमा उपेक्षित छ। सिद्धान्ततः प्रतिनिधि सभाको सार्वजनिक लेखा समिति बाहेक बाँकी समितिलाई यस सम्बन्धी कायदेश<sup>१९</sup> नभएको होइन। तर, यो विषयले अपवाद बाहेक खासै स्थान पाउन सकेको छैन। संसदीय अभ्यासमा प्रत्यायोजित विधायनको लक्ष्मणरेखा संसद

<sup>१७</sup> नेपालमा अध्यादेश: व्यवस्था र अभ्यास अध्ययन प्रतिवेदन, २०७९

<sup>१८</sup> राष्ट्रिय सभा नियमाली, २०७५, नियम १४७।

<sup>१९</sup> प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७९, नियम १७८ खण्ड (च)

आफैले तय गर्नु पर्ने हुन्छ। अदालतले न्यायिक परीक्षण मार्फत प्रत्यायोजित विधायनको हैसियत निर्धारण गर्ने अवस्था संसदीय परीक्षणभन्दा फरक विषय हो। तसर्थ, यस प्रयोजनका लागि प्रतिनिधि सभामा छुट्टै समिति गठन गर्न वा संयुक्त सदन समिति गठन हुन वाञ्छनीय देखिन्छ। यसका अतिरिक्त प्रत्यायोजित विधायन निर्माण गरेको ७ दिनभित्र संघीय संसद सचिवालयलाई त्यसको प्रति उपलब्ध गराउने र सम्बन्धित समितिले आवश्यक भएमा निर्देशन दिन सक्ने अभ्यासको व्यवस्था हुन आवश्यक छ।

### • गैरसरकारी विधेयकको अभ्यास

संविधान बमोजिम सरकारी विधेयकको रूपमा नै पेस गर्नु पर्ने बाहेक अन्य विधेयक संसदका जुनसुकै सदस्यले पेस गर्न सक्ने व्यवस्था भए तापनि विधेयकको मस्यौदा तयार गर्ने प्राविधिक ज्ञान र स्रोतको अभावमा व्यवहारमा कार्यान्वयन गर्न कठिनाई भएको छ। २०५० को दशकमा केही गैरसरकारी विधेयक पारित भए तापनि पछिल्लो समयमा यसको प्रयोग कम भएको छ। संघीय संसद सचिवालयले प्राविधिक सहयोग र स्रोत उपलब्ध गराउन सकेमा यो व्यवहारमा कार्यान्वयन हुन सक्दछ।

### • विधायिकी खुलापना (Legislative Openness)

संसदलाई व्यावहारिक रूपमा प्रभावकारी बनाउन आधुनिक संसदीय अभ्यासमा विधायिकी खुलापनको ठूलो महत्त्व रहेको हुन्छ। विधायिकी खुलापन भनेको संसदसमक्ष विचाराधीन विधेयक वा अन्य जुनसुकै नीतिगत विषयमा विज्ञ, सरोकारवाला, नागरिक समाज वा सामुदायिक संस्थाले आफ्नो सरोकार प्रस्तुत गर्ने, सरोकारवालाको सरोकारलाई संसदले मनन गर्ने, नागरिक समाजका न्यायोचित विषयलाई विधायन पारित गर्दा सम्बोधन गर्ने, विधेयक छलफल गर्दा विज्ञसँग परामर्श गर्ने र विज्ञको उपस्थितिमा दफावार छलफल गर्ने, विधायन निर्माण गर्न नागरिकको संसदमा पहुँच हुने गरी सुझाव दिन सक्ने संयन्त्र कायम गर्ने प्रक्रिया हो। विधायिकी खुलापनको अभ्यासबाट विधायन निर्माणमा संसदका सदस्य र सरोकारवाला, सम्बन्धित विषय विज्ञ तथा नागरिक समाजका प्रतिनिधिको निरन्तर सहकार्य र अन्तरक्रिया हुने, नागरिकका गुनासा र सरोकार सम्बोधन हुने र यस प्रक्रियाबाट गुणस्तरीय ऐन निर्माण भई सरोकारवालाको त्यसमा अपनत्व कायम रहने हुन्छ। यसबाट संसदप्रति जनविश्वास अभिवृद्धि हुने र जनसरोकारका विषयमा संसदमा बहस हुने सम्भावना हुने हुनाले विधायिकी खुलापनाको संस्थागत विकास प्रभावकारी संसदको एक महत्त्वपूर्ण औजार हुन सक्दछ। तसर्थ, प्रतिनिधि सभा

नियमावली, २०७९ र राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ मा आवश्यक संशोधन गरी विधायिकी खुलापनको मान्यतालाई स्थान दिन आवश्यक छ।

### • संसदका सदस्यको स्वतन्त्रता र कार्यसम्पादन

संविधानको धारा १०३ बमोजिम संसदका सदस्यलाई कार्यसम्पादन गर्न विशेष प्रकृतिको स्वतन्त्रता र विशेषाधिकार प्रदान गरिएको छ। राजनीतिक दल सम्बन्धी ऐन, २०७३ को दफा २८ को अवस्थामा बाहेक संसदको सदस्यहरूले स्वतन्त्रपूर्वक निर्णय गर्न सक्ने, विधेयकमा संशोधन प्रस्ताव गर्ने, गैरसरकारी विधेयक पेस गर्ने, ध्यानाकर्षण तथा सङ्कल्प प्रस्ताव पेस गर्ने, मन्त्री समक्ष प्रश्न गर्न सक्ने स्वतन्त्रता अभ्यास गर्न सक्दछन्। सदस्यहरूले संसदमा मुलुकको बृहत्तर हितमा काम गर्ने हुनाले विधेयकमा संशोधन प्रस्ताव गर्ने वा पारित गर्ने क्रममा राजनीतिक दलको निर्देशनको अपेक्षा गर्न जरुरी छैन। यो विषय समितिको काम कारबाहीमा अझ बढी प्रकट हुनु पर्दछ। संसदका सदस्यलाई प्रदान भएको विशेषाधिकार यही प्रयोजनका लागि व्यवस्था भएको हो। तर, अनुभवले यसलाई पुष्टि गर्दैन। समितिका कतिपय निर्णयमा सदस्यले दलको निर्देशन माग गरेको पाइन्छ। समितिमा संशोधन सहित पारित भएको विधेयक फिर्ता लिने र सोही विषयमा अर्को विधेयक प्रस्तुत गरी समितिमा नपठाई संसदको पूर्ण बैठकबाट पारित गर्ने प्रवृत्तिले संसदीय अभ्यास परिपक्व हुन सक्दैन। संविधानसम्मत, कानूनसम्मत भएका कतिपय विषय पनि संसदवादसम्मत हुँदैनन् र लोकतन्त्रले क्षति व्यहोर्नु पर्ने हुनाले संसदलाई प्रभावकारी बनाउन सदस्यले पहल गर्नु पर्ने, बहसको स्तर उच्च बनाउनु पर्ने र विधेयक गुणस्तरीय बनाउन योगदान दिनु पर्ने हुन्छ।

### • संसदीय बहसको स्तरीयता

संसद राष्ट्रिय महत्त्वका विषयमा विभिन्न नेताहरूले बहस गर्ने अधिकारिक मञ्च हो। संसदमा अभिव्यक्त सदस्यहरूको विचारबाट सर्वसाधारणले आफ्नो धारणा बनाउँछन्। २०४८ सालमा गठन भएको प्रतिनिधि सभा र २०६३ सालमा पुनर्स्थापित प्रतिनिधि सभामा बहसको स्तर उच्चकोटीको नभएको पनि होइन। तर, २०६५ सालपछिका संसदमा बहसस्तर गुणस्तरीय रहेको सर्वसाधारणबाट अनुभव गरिएको छैन। यहाँसम्म कि संवत् २०८० साल असार २८ गतेका दिन राष्ट्रिय सभामा "विद्युतीय व्यापार (E-commerce)" विधेयकमा भएको छलफलमा सदस्यहरूले "विद्युत व्यापार (Electricity Trade)" को व्याख्या गरेको र मन्त्रीले समेत विद्युत व्यापारका सम्बन्धमा जवाफ दिनु भएको थियो। आफूले पेस गरेको विधेयकको विषय मन्त्रीलाई नै जानकारी हुन सकेन। यसबाट संसदमा बहसको स्तर स्पष्ट हुन्छ। पछिल्लो समय संसद व्यक्तिगत रूपमा एक-अर्कालाई लान्छना



लगाउने, कुण्ठा व्यक्त गर्ने ठाउँ र एकले अर्कोलाई निराधार आरोप लगाउने, हिलो छ्याप्ने, बदनाम गराउने ठाउँका रूपमा देखिएको महसुस गर्न सकिन्छ। यसमा गुणात्मक सुधार हुन जरुरी छ।

### • संसदीय सुनुवाइ प्रक्रियामा सुधार

संविधानको धारा २९२ को उपधारा (१) बमोजिम संवैधानिक परिषद्को सिफारिसमा नियुक्ति हुने पद, सर्वोच्च अदालतका न्यायाधीश, न्यायपरिषद्का सदस्य र राजदूतको नियुक्ति हुनुअघि संघीय कानून बमोजिम सुनुवाइ हुनु पर्ने व्यवस्था रहेको र त्यस प्रयोजनका लागि पन्ध्र सदस्यीय संयुक्त समिति गठन हुने व्यवस्था रहेको छ। धारा २९२ को उपधारा (१) को प्रयोजनका लागि हालसम्म कानून निर्माण भएको छैन। संघीय संसदले यस प्रयोजनका लागि संघीय संसदको संयुक्त बैठक र संयुक्त समिति (कार्यसञ्चालन) नियमावली, २०८० बनाएको छ। यो धारा २९२ को उपधारा (१) को प्रयोजनको नभई धारा १०४ बमोजिम आन्तरिक कार्यसञ्चालन प्रयोजनका लागि जारी गरिएको नियमावली हो। अर्कोतर्फ उल्लिखित कुनै नियमावली सम्बन्धित निकायबाट सुनुवाइको लागि पठाएको पैतालिस दिनभित्र सुनुवाइ गरी प्रस्तावित पदका सम्बन्धमा आफ्नो राय सहितको प्रतिवेदन सम्बन्धित निकायमा समितिले पठाउन नसकेमा सम्बन्धित व्यक्तिलाई प्रस्तावित पदमा नियुक्ति गर्न बाधा नपर्ने व्यवस्थाबाट संविधानको धारा २९२ को उपधारा (१) को संवैधानिक व्यवस्था निस्तेज गरिएको छ। संघीय संसदको संयुक्त बैठकबाट नियमावली बनाएर संविधानको बाध्यात्मक व्यवस्था प्रभावित गर्न सकिन्न।

अर्को कुरा, सरकार परिवर्तन हुनासाथ फिर्ता बोलाउने राजदूत पदको सुनुवाइ अर्थहीन हुँदै गएको छ र संसदको प्रभावकारिता निरर्थक भएको छ। तसर्थ, राजदूतको नियुक्ति, फिर्ता बोलाउने वा सुनुवाइ सम्बन्धी विषयमा पुनरावलोकन हुन जरुरी छ। जहाँसम्म अन्य पदाधिकारीको सुनुवाइको प्रश्न छ, पन्ध्रजनाको समितिले सुनुवाइ गर्ने र त्यसको दुई तिहाइबाट मात्र अस्वीकृत हुने विषय आफैमा सङ्कुचन भएको र संसदीय सुनुवाइको व्यवस्था कायम नै राख्ने हो भने यस समितिको सिफारिसमा प्रतिनिधि सभाबाट निर्णय गर्ने अभ्यास प्रारम्भ हुन वाञ्छनीय देखिन्छ।

### • संसदीय निगरानी र नीति निर्माणमा हस्तक्षेप

संसद मुलुकको शासन सञ्चालनको केन्द्रबिन्दु हो। संघीय संसद मुलुकको जवाफदेहिताको संस्था (Institution of Accountability) पनि हो। सरकारी काम कारवाहीमा यसको प्रभावकारी निगरानी र हस्तक्षेप भएमा शासन सञ्चालनको विकृति अन्त्य हुने र नीतिगत, प्रक्रियागत र संस्थागत सुधार हुने सम्भावना रहन्छ। साथै, मुलुकले अख्तियार गर्ने महत्त्वपूर्ण नीतिहरू पनि कम्तीमा प्रतिनिधि

सभाबाट पारित गर्ने अभ्यास विकास गर्न सकिएमा त्यस्ता नीतिको स्थायित्व र दीगोपना कायम रहने हुन्छ। यसबाट सरकार परिवर्तन हुनासाथ नीति स्वतः परिवर्तन हुने अभ्यास पनि अन्त्य हुन्छ।

- **संवैधानिक निकायका प्रतिवेदन उपर छलफल र कार्यान्वयनको सिफारिस**

संविधानको धारा २९४ को उपधारा (१) बमोजिम संवैधानिक निकायको वार्षिक प्रतिवेदन राष्ट्रपति समक्ष पेस हुने र त्यस्तो प्रतिवेदन प्रधानमन्त्रीमार्फत संघीय संसद समक्ष पेस हुने व्यवस्था छ। तर, त्यसपछि त्यस्ता प्रतिवेदनका सम्बन्धमा के-कस्ता कारवाई हुने सो विषयमा संविधान स्पष्ट छैन। संवैधानिक निकाय सुशासनका महत्त्वपूर्ण औजार र यसका आधारस्तम्भ हुन्। संवैधानिक निकायले औल्याएका सिफारिस कार्यान्वयन भएमा सुशासनलाई मद्दत पुग्ने नै हुन्छ। संवैधानिक आयोगले आफ्नो प्रतिवेदनमा उल्लेख गरेको प्रशासनिक, व्यवस्थापन, आर्थिक तथा शासकीय बेरजु, सरकारलाई गरेका सुझाव तथा सिफारिसको कार्यान्वयनको अवस्थामा सम्बन्धित समितिमा छलफल गरी कार्यान्वयन गर्न नेपाल सरकारलाई सिफारिस गरी कार्यान्वयनको स्थितिको प्रतिवेदन सम्बन्धित समितिलाई दिनु पर्ने व्यवस्था प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७९ तथा राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ मा व्यवस्था हुन वाञ्छनीय देखिन्छ। यसबाट एकातिर संसदको प्रभावकारिता वृद्धि हुने र सुशासन कायम गर्न संसदको भूमिका र प्रभावकारिता समेत प्रकट हुने हुन्छ। यसका अतिरिक्त अन्य स्वायत्त निकायको वार्षिक प्रतिवेदन पनि संसदको सम्बन्धित समितिमा छलफल हुने संयन्त्र विकास गर्न सकिएमा संसदप्रति सबैको जवाफदेहिता सुनिश्चित हुन्छ।

- **निर्वाचन घोषणापत्रको जवाफदेहिता**

राजनीतिक दलले आवधिक निर्वाचनमा भाग लिंदा मतदातालाई आफ्नो दललाई मतदान गर्न घोषणापत्र मार्फत आफ्ना नीति, कार्यक्रम र प्रतिबद्धता लिखितरूपमा व्यक्त गर्दछन्। यसरी सार्वजनिक गरिएका प्रतिबद्धताका विषयहरू सम्बन्धित दलले सरकार सञ्चालन गर्दा वा विपक्षमा रहँदा कार्यान्वयन गरे वा नगरेको? गरेको भए के-कति उपलब्धि हासिल हुन सके? हासिल हुन नसकेको भए के-कस्तो कारणबाट हासिल हुन सकेन? त्यसको जानकारी जनसमक्ष ल्याउन आवश्यक छ। यसबाट राजनीतिक दलको विश्वसनीयता मात्र वृद्धि हुने होइन कि संसदप्रति जनविश्वास चुलिन पुग्दछ। संसदका कामकारवाहीप्रति जनताको चासो बढ्ने र संसदको प्रभावकारिता व्यवहारमा नै अनुभव गर्न सकिन्छ। तसर्थ, राजनीतिक दलले निर्वाचनका बखत जारी गरेको घोषणापत्रको जवाफदेहिता सुनिश्चित गर्न कम्तीमा संसद सचिवालय र निर्वाचन आयोगमा त्यसको प्रत्येक वर्ष प्रतिवेदन अभिलेख हुन वाञ्छनीय हुन्छ।

## निष्कर्ष

संसदको प्रभावकारिताबाट सुशासन कायम हुन सक्ने हुनाले आधुनिक लोकतन्त्रमा प्रभावकारी संसदको अपेक्षा गर्नु नागरिकको अधिकार हो। नेपालको सन्दर्भमा २०४७ सालको परिवर्तनपछि संसदीय लोकतन्त्र अपनाएकोले संसदको प्रभावकारिता झन् बढी अपेक्षित हुन्छ। विगतमा कुनै कालखण्डका संसद अपेक्षाकृत प्रभावकारी भए तापनि अधिकांश सभ्य नेपालका संसद प्रभावकारी हुन सकेको छैन। संसद सरकारको छायाँ जस्तै बेलाबखत अनुभव गरिएको छ। अप्रभावकारी संसद मुलुकको लागि बोझ हुने भएकोले संसदलाई सबैले सहयोग र खासगरी राज्यका विभिन्न अङ्गको सहयोगमा प्रभावकारी बनाउनु पर्दछ। यस प्रयोजनका लागि खास समयमा संसदको अधिवेशन प्रारम्भ भई अन्त्य हुने, विधेयकहरू समयमा नै पारित गर्ने, बजेटउपर संसदको हस्तक्षेप बढाउने, समितिलाई समयतालिका बमोजिम सञ्चालन गर्ने, संसदको निगरानी भूमिका (oversight role) बढाउने, संसदीय सुनुवाइलाई प्रभावकारी बनाउने आदि सुधार गरी संसदको प्रभावकारिता सर्वसाधारणले अनुभव गर्न सकिने गरी सुधार हुन आवश्यक छ।



# प्रत्यायोजित विधायन: संसदको अन्तर्निहित अधिकार

रामनारायण विडारी <sup>६१</sup>

## सारांश

मुलुकको सार्वभौम शक्तिले राजनीतिक प्रक्रियाबाट संविधान बनाउँछ। त्यसैले यो मूल कानून कहलाउँछ। संसदले ऐन बनाउँछ। यसलाई मूल विधायन भनिन्छ। यसलाई राज्यद्वारा बनाइएको कानून Statutory Law/Act भन्ने गरिन्छ। ऐनको अधीनमा रही सो ऐनलाई कार्यान्वयन गर्न आवश्यक पर्ने नियम, विनियम, कार्यविधि, निर्देशिका, मापदण्ड, कानून बमोजिमका आदेशहरू बनाइन्छ। यी सबै कानून हुन्। मूल विधायन अन्तर्गत बन्ने त्यस्ता कानून अधीनस्थ विधायन हुन्। त्यस्ता अधीनस्थ विधायन नेपाल सरकार, प्रदेश सरकारका अतिरिक्त ऐन बमोजिम गठित निकाय, संवैधानिक अङ्ग, न्यायपालिकाले समेत बनाउँदछन्। तर तिनका आफ्नै सीमा छन्। मूलतः कानून बनाउने अधिकार संसदको भए तापनि कार्यविधिगत विषयमा कानून बनाउने अधिकार प्रत्यायोजन गरिने हुँदा प्रत्यायोजित विधायन पनि भन्ने गरिन्छ। यद्यपि कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायपालिका सबैले प्रत्यायोजित विधायनका सैद्धान्तिक पक्ष, यसका सीमा र सन्दर्भ बुझ्न नसक्दा भएका समस्याका दृष्टान्त धेरै छन्। त्यसमा सुधार हुनु अपरिहार्य छ। शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्तको कसीमा प्रत्यायोजित विधायनलाई हेर्ने र बुझ्ने गरिएमा त्यसमा कुनै समस्या नहुने निश्चित छ।

**प्रमुख शब्दावली** : प्रत्यायोजित विधायन, शक्ति पृथकीकरण, कानूनको परीक्षण।

## परिचय

संसदले पारित गरेको ऐन अन्तर्गत सो ऐनलाई कार्यान्वयन गर्न आवश्यक पर्ने नियम, विनियम, कार्यविधि, निर्देशिका, मापदण्ड, कानून बमोजिमका आदेशहरू बनाइन्छन्। यी सबै कानून हुन्। संविधानदेखि आदेशसम्मका सबैको संयुक्त नाम कानून हो। कानूनमध्ये मूल कानून संविधान हो। संविधान जारी गर्ने तरिका विभिन्न मुलुकमा विभिन्न थरी छन्। नेपालको संविधान भने संविधान सभाले २०७२ मा जारी गरेको हो। यो नेपालको मूल कानून हो। त्यस्तै संसदले ऐन बनाउँदछ। यसलाई पनि राज्यद्वारा बनाएको कानून Statutory Law/Act भन्ने गरिन्छ। सो ऐन अन्तर्गत पनि कानूनहरू

६१वरिष्ठ अधिवक्ता

बन्दछन्। ती कानून नेपाल सरकार, प्रदेश सरकारका अतिरिक्त ऐन बमोजिम गठित निकाय, संवैधानिक अङ्ग, न्यायपालिकाले समेत बनाउँदछन्। यसरी संसद बाहेकले बनाउने कानून नै प्रत्यायोजित व्यवस्थापन हो। यस प्रसङ्ग र अवस्थामा व्यवस्थापन भनेको Management नभई Legislation भनिएको हो।

यसलाई अर्को शब्दमा प्रत्यायोजित विधायन पनि भन्न सकिन्छ। यो कानूनलाई विधिशास्त्रमा सहायक कानून अर्थात् Subordinate law पनि भनिन्छ। अझ यसलाई Secondary Legislation अर्थात् दोस्रो तहको विधायन वा अधीनस्थ विधायन पनि भनिन्छ। यही सहायक कानूनलाई प्रत्यायोजित व्यवस्थापन भनिएको हो। यसको नाम किन प्रत्यायोजित व्यवस्थापन भनिएको भन्ने कुरा शब्दार्थबाटै बुझ्न सकिन्छ। संसदले अधिकार प्रत्यायोजन गरेर संसद बाहेक अरुले कानून बनाएको हुँदा यसलाई प्रत्यायोजित भनिएको हो। व्यवस्थापन भनेको कानून भनेको हो, कानून बनाउने भनेको हो। यसलाई अंग्रेजीमा Delegated Legislation भनिन्छ। यो प्रचलन विश्वको प्राय सबै मुलुकमा छ। तर कहीं धेरै प्रत्यायोजित हुन्छन् त कहीं थोरै। कहीं प्रत्यायोजित व्यवस्थापनमा पनि संसदबाट अनुमति लिनु पर्ने व्यवस्था छ त कहीं जानकारी दिए पुग्छ। कहीं संसदलाई जानकारी पनि दिन बाध्य नभएको व्यवस्था छ। नेपालमा प्रत्यायोजित विधायन कति संख्यामा छ, त्यो कसैले भन्न सक्ने अवस्थामा छैन। कानूनको जङ्गल नै छ। सो जानेर साध्य छैन। यो विधायनलाई कहीं दर्ता गरिएको छैन। संसदमा पठाउन पनि पर्दैन। अनुमति स्वीकृतिको आवश्यकता पनि छैन। कयौं प्रकाशित पनि छैनन्। कुनै आन्तरिक रूपमा मात्र छापिएको छ। बजारमा यी विधायन किन्न पनि पाइँदैन। यो बनाउने र जारी गर्ने निकायले पनि यसको संख्या यकिन गर्न सक्दैनन्। यसको नियमन गर्ने प्रभावकारी विज्ञको टिम वा कुनै संयन्त्र पनि छैन। संसदका समितिहरूलाई नियमावलीले अधिकार दिएको छ। तर कार्यान्वयन राम्रोसँग भएको छैन। यो भ्रष्टाचारको बिउ वनेको छ।

## प्रत्यायोजित व्यवस्थापन किन आवश्यक पर्दछ?

कानून संसदले बनाउँछ। यो विधायिकी अङ्गको अन्तर्निहित अधिकार हो। शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्त अनुरूप कानून निर्माण संसदले गर्ने, कानूनको प्रयोग सरकारले गर्ने, संसदले बनाएको कानून सरकारले ठिकसँग प्रयोग गरेको छ कि छैन भनेर जाँच न्यायपालिका वा अदालतले गर्ने। यसलाई कानूनी भाषामा न्यायपालिका, कार्यपालिका, व्यवस्थापिका वा “त्रिपालिकातन्त्र” पनि भनिन्छ। यी तीन अङ्ग अन्तर्गत विभिन्न निकाय र तह बनेका हुन्छन्। यी तीन निकायले आ-आफ्ना अधिकारमा आपसमा समन्वय त गर्दछन्, तर हस्तक्षेप गर्न भने पाउँदैनन्। सबै अङ्ग स्वतन्त्र हुन्छन्।

राज्यको शक्ति सन्तुलन गरेर जाने यो पद्धति हो। रोकथाम र सन्तुलनको सिद्धान्त हो। यही सिद्धान्त अनुसार संसदले मात्र कानून बनाउने हो। अरुले बनाउन पाउँदैन। त्यसै कारण संसदले देशलाई चाहिने सबै कानून बनाइ दिनु पर्ने हो। ऐन बनाउँदा नै ऐनमा सबै आवश्यक कुरा लेखिदिनु पर्ने हो। तर यो काम गर्न संसदले नभ्याउने भयो वा प्राविधिक कुरा अध्ययन गरेर गर्नु पर्ने भयो वा तत्काल ज्ञान भएन भने ऐनमा नै यो काम सरकारले वा सम्बन्धित निकायले बनाउन सक्ने गरी संसदले अधिकार प्रत्यायोजन गरेको हुन्छ। यो ऐनमा लेखेको कुरा यही ऐन बमोजिम र यसमा "तोकिएको" वा "तोकिए बमोजिम" भनेको कुरा नियममा उल्लेख भए अनुसार हुने वा गर्ने भनेर लेखिएको हुन्छ। यही नै प्रत्यायोजित अधिकार हो। संसदले आफूसँग भएको अधिकार प्रत्यायोजन गरेर दिए अनुसार अरुले सो परिधिभित्र बसेर नियम बनाउनु पर्दछ भन्ने मान्यता रहेको हुन्छ।

### प्रत्यायोजित विधायन कसले बनाउँदछ?

यो नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार, स्थानीय तह समेतले बनाउँछ। संवैधानिक अङ्गहरू, विभिन्न प्रतिष्ठानहरू, कानून बमोजिम गठित निकायहरू, स्वायत्त संस्थाहरू र सर्वोच्च अदालतले बनाउँदछ। त्यस्ता निकायलाई नियम बनाउने अधिकार संसदले ऐनबाट नै दिएको हुन्छ। यदि दिएको छैन भने बनाउन पाउँदैनन्।

### प्रत्यायोजित विधायन र सरकारका तीन अङ्ग

संसदमा धेरै विवेचना नहुने र ध्यानाकर्षण पनि नहुने विषय हो, प्रत्यायोजित विधायन। अझ सहायक कानून वा प्रत्यायोजित विधायनलाई वैधता दिने प्रमुख अङ्ग बनेको छ, संसद। व्यवस्थापिका प्रत्यायोजित विधायनको अधिकार प्रदान गर्ने र अनुगमन गर्ने निकाय हो, तर यो विषयमा कम ध्यान दिएको देखिन्छ। यो विषय संसदको क्षेत्राधिकारभित्रको भएको नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५ अन्तर्गतको संसददेखि हालसम्मका सभाका नियमावलीहरूमा देखिन्छ। तर यसै विषयमा अहिलेसम्म विशेष ऐन बन्न सकेको छैन। सरोकारवालाले पनि यस विषयमा खास चासो दिएको पाइँदैन। कतिले त यो सहायक कानूनलाई नै मूल कानून सम्झेर काम गरिरहेका हुन्छन्। खासगरी कर्मचारीतन्त्रमा प्रत्यायोजित विधायनलाई नै मूल विधायन मान्ने प्रवृत्ति बढी रहेको पाइन्छ। कुनै पनि कार्यालय वा विभागका पदाधिकारीले मातृ कानूनको वास्ता नगरी प्रत्यायोजित विधायनलाई नै आधार मानेर कार्य

गरिरहेको देखिन्छ। सांसदले नै यसलाई आधारभूत रूपमा अध्ययन, विश्लेषण र नियन्त्रण गर्नु पर्ने हुन्छ।

सांसदहरूले प्रत्यायोजित विधायन वा सहायक कानूनलाई विशेष अध्ययन गर्नु पर्ने देखिन्छ। कानून व्यवसायीले प्रत्यायोजित विधायनलाई सर्वोच्च अदालतमा लगेर खारेज वा वैध गराउन पहल गर्नु पर्नेमा विभिन्न प्रकारका विवादमा प्रत्यायोजित विधायनलाई नै आधार मानेर रिट दायर गरेको देखिन्छ। यहाँ सहायक कानूनको आधारमा मुद्दा हारजित भएका स्थिति पनि छन्। अदालतले पनि प्रत्यायोजित विधायनलाई मान्यता दिएर यसैको आधारमा मुद्दा फैसला गरेका समेत पाइन्छन्। यस सम्बन्धी बहसमा कानून व्यवसायीले प्रश्न उठाएको खण्डमा पनि अदालतले प्रतिप्रश्न गरेको पाइन्छ कि यो प्रत्यायोजित व्यवस्थापनको विरुद्धमा मुद्दा आएको हो र? तसर्थ जे प्रत्यायोजित विधायन छ त्यही आधारमा मुद्दा फैसला गरेका देखिन्छन्। प्रत्यायोजित विधायनको सर्वमान्य सिद्धान्तलाई हेरेर मुद्दैपिच्छे यो प्रत्यायोजित विधायन नै होइन त्यसैले यसलाई स्वीकार गरिँदैन भनेर अदालत आफैले सरोकार राखेर मुद्दामा बोलेको पाइँदैन। जस्तो मातृ ऐनवेगर बनेको कार्यविधि वा निर्देशिकालाई अदालतले सोझै इन्कार गर्नु पर्ने हो। त्यसको वैधता सुरुवातै शून्य हुन्छ भन्नु पर्ने हो, तर त्यसो गरेको पाइँदैन।

मातृ ऐनको मर्म विपरीत थपघट हुने गरी प्रत्यायोजित विधायनमा व्यवस्था गरेको रहेछ भने अदालतले ऐन संशोधन गर्ने अधिकार कार्यपालिकालाई नहुने भनेर व्याख्या गरेको समेत कम्मै छ। यस्ता सिद्धान्त मिचेर बनाएको प्रत्यायोजित विधायनलाई अदालतले मान्दैन भनेर पनि मुद्दामा बोलेको पाइँदैन। प्रत्यायोजित विधायन अप्रकाशित छन् भने त्यस्तालाई स्वीकार नगर्ने अभ्यास पनि अदालतमा भएको देखिँदैन। जनतालाई लागु हुने कानून सरल र सुलभ तरिकाले हेर्न पाउनु पर्छ। यदि यस्तो कानून प्रकाशित छैन भने मात्र हुँदैन भनेर पनि अदालतले बोलेको छैन। प्रत्यायोजित विधायन भनेर छापेको पुस्तक जुन मातृ ऐनवेगर छ वा सारवान् कुरा छ वा ऐनलाई थपघट गरेको छ भने पनि अदालतले त्यसलाई नजरअन्दाज गरी फैसला गरेको देखिन्छ। राज्यको कोष खर्च गर्ने सहायक कानून, नागरिकको मौलिक अधिकार हनन गर्ने सहायक कानूनलाई निस्तेज गर्नु पर्नेमा कानून व्यवसायीले पनि निर्देशिका, कार्यविधि, नियम, विनियमका आधारमा मुद्दा दायर गरिरहेका देखिन्छन्।

संविधानद्वारा प्रदत्त मौलिक वा संवैधानिक अधिकारलाई समेत कार्यविधि, निर्देशिका बनाएर अवरोध वा हनन गरिरहेको कुरालाई अदालतबाट समेत वेवास्ता गरी सोही सहायक कानूनलाई मान्यता दिई संविधान र संसदबाट जारी ऐन समेतलाई तिरस्कार गरेका धेरै उदाहरण छन्। उदाहरणको निम्ती भुटानी शरणार्थी सम्बन्धी निर्देशिका वा कार्यविधिलाई लिन सकिन्छ।

प्रत्यायोजित विधायन खासगरी कार्यविधिगत कुरामा मात्र सीमित हुनु पर्दछ अर्थात् मातृ कानून कार्यान्वयनमा सहजताका लागि मात्र हुनु पर्दछ। संसदले पनि अल्छी मानेर वा अनुचित प्रभावमा परेर वा अन्जानमा सारवान् विषय वा कार्यविधिगत बाहेकका कुरा प्रत्यायोजन गरेको रहेछ भने त्यस्तो कार्य नगर्न संसदलाई समेत अदालतले निर्देशन दिन सक्ने अवस्थाको वातावरण बनाउनु पर्नेमा यी ऐनले नै प्रत्यायोजन गरेको छ भनी बेझमा प्रतिवाद गरेका समेत देखिन्छन्। संसदले जनतालाई वा राज्यलाई आवश्यक पर्ने सबै कानून बनाइदिनु पर्दछ। यो उसको कर्तव्य हो। माथि उल्लिखित कुरा संसदले पनि मसिनोसँग अध्ययन, नियमन गरेर सरकार र सम्बन्धित निकायलाई निर्देशन दिनु पर्ने हो। संसदले कानून बनाउने काम नगरी कार्यपालिकालाई कानून बनाउन अधिकार प्रत्यायोजन गर्नु संसद आफ्नो काम वा कर्तव्यबाट च्युत हुनु हो भनेर न्यायपालिकाले भन्न सक्दछ। जसले जे काम गर्नु पर्ने हो, उसले त्यो काम नगर्नु र जसले जुन काम नगर्नु पर्ने हो, उसले सो काम गर्नु पनि अनुचित कार्य हो। यसको व्याख्या अदालतले नै गर्ने हो, संसदले गर्नु पर्ने हो। तर आजसम्म यस्ता अभ्यास संसद र न्यायपालिकाबाट विरलै भएका छन्।

कानून बनाउने कार्य व्यवस्थापिकाको हो। तर उसले कानून बनाउन कार्यपालिकालाई दिने हो भने त्यो शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्तको विपरीत हुन जान्छ। कानून व्यवस्थापिकाले बनाए पनि व्याख्या न्यायपालिकाले गर्ने हो। यस्तै कार्यपालिकाले त कार्यान्वयन मात्र गर्ने हो, कानून बनाउने होइन। तर यहाँ उल्टो भइरहेको छ, कार्यपालिकाले कानून बनाउने र त्यसलाई व्यवस्थापिका र न्यायपालिकाले मान्यता दिने। यस्तो दुर्दशाका कारण देशमा अराजकता बढ्दो छ। देशको ढुकुटीबाट रकम खर्च गर्न समेत प्रत्यायोजित विधायनको सहारा लिइन्छ। व्यक्तिको मानव अधिकार हरण गर्ने गरी पनि कार्यविधि बनाइन्छ। यसलाई सच्याउने कार्य संसद र अदालतको हो। तर सो भइरहेको छैन। यो रोक्ने सक्षम निकाय भनेको संसद नै हो। संसदले विधेयक पारित गर्दा प्रत्यायोजित व्यवस्थापन कति छ? उपयुक्त वा आवश्यकता हो, होइन? आदि हेरेर गर्नु पर्ने हुन्छ। तर सो काम गरेको पाइँदैन। यसैगरी ऐन अन्तर्गत सहायक कानून कार्यपालिका समेतले जारी गरेपछि सो कार्य



प्रत्यायोजित विधायनको उद्देश्य र सिद्धान्त बमोजिम छ वा यसको प्रतिकूल छ भन्ने कुरा व्यापक अनुगमन र अध्ययन गर्नु पर्ने हो, सो गरिएको पाइँदैन। सर्वोच्च अदालत ऐन संसदले बनाइदिएको छ। सो ऐनले सर्वोच्च अदालतले नियमावली, कार्यविधि निर्देशिका, मापदण्ड आदि बनाउन सक्ने गरी विधायिकी अधिकार प्रत्यायोजन गरेको छ। तर त्यस्ता प्रत्यायोजित विधायन बनाउँदा सर्वोच्च अदालत आफैँले प्रत्यायोजित विधायनको सर्वमान्य सिद्धान्त पालना गरेको छ, छैन भनी हेर्ने अधिकार संसदलाई छ। तर त्यो कार्य दुवै निकाय सर्वोच्च अदालत र संसदबाट भएको पाइँदैन। सर्वोच्च अदालतले संविधानसँग बाझिएको वा ऐनसँग बाझिएको सहायक कानूनलाई बदर गर्न सक्ने प्रावधान छ। बाझिएको कुराको व्याख्या कसरी गर्ने? संविधानमा नभएको कुरा वा ऐनमा नभएको कुरा सहायक कानूनमा थप्न पाइन्छ कि पाइँदैन? प्रत्यायोजित व्यवस्थापनको सिद्धान्त अनुरूप थप्न वा घटाउन पाइँदैन। त्यति मात्र होइन असम्बन्धित ऐन देखाएर सहायक कानून बनाउन पनि पाइँदैन। जस्तै: रासायनिक मल खरिद निर्देशिका सुशासन ऐन देखाएर बनाउन पाइँदैन। किनकि सुशासन ऐन प्रशासनसँग सम्बन्धित छ। यसैगरी कुनै ऐनको अधिकार बेगर निर्देशिका बनाउन पाइँदैन। सहायक कानून स्वतन्त्र हुँदैनन्, मातृ ऐन अन्तर्गत हुन्छन्। एउटै ऐन अन्तर्गत दजनों निर्देशिका, मापदण्ड, कार्यविधि, दिग्दर्शन, विनियम, नियम बनाएको पाइन्छ। यसरी मुलुकमा मनलाग्दी कानून बनाएर कार्यपालिका मनपरी ढङ्गबाट चलेको हुँदा सुशासन कायम नभएको हो, भ्रष्टाचार बढेको हो र देश विकासमा अवरोध भएको हो। संसदले पछि बन्ने नियमावलीले तोकेको कुरा पनि यो ऐन सरह हुन्छ भनेर ऐन बनाउने अनि अदालतले पनि सो बन्दै नबनेको नियमावलीले तोकेको मात्रै गरेबाट अनियमितता बढेको हो। यसबाट कानूनी शासनमा अवरोध भएको हो। विभिन्न देशमा प्रत्यायोजित व्यवस्थापनका आआफ्नै अभ्यास र व्यवस्था छन्। तर यसका आधारभूत सिद्धान्त भने सबैले पालना गर्नु पर्दछ। खासगरी कानूनी क्षेत्रका सरोकारवालाहरूले यस विषयमा अध्ययन, विश्लेषण, कार्यान्वयन गर्नु पर्ने विषय हो। नेपाल बार एसोसिएन, नेपाल कानून आयोग, न्याय सेवा आयोग, राष्ट्रिय न्यायिक प्रतिष्ठान, संवैधानिक अङ्ग, कानूनद्वारा गठित निकायहरूले बेगलाबेगलै वा सामूहिक रूपमा प्रत्यायोजित व्यवस्थापनलाई नियमन कसरी गर्न सकिन्छ र यसलाई नियन्त्रण कसरी गर्न सकिन्छ भनी व्यापक बहस र नतिजामुखी कार्य गर्न जरुरी छ।

## केही अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास

न्युजिल्याण्डमा प्रत्यायोजित व्यवस्थापन सदनमा प्रस्तुत गर्नु पर्दछ। जहाँ विधायिकी कानूनमा Regulation Review Committee को व्यवस्था छ। यसले सुरुमा नै विधेयक हेरेर अन्य विषयगत समितिहरूलाई विधेयकमा प्रत्यायोजित व्यवस्थाहरू जाँचेर सुझाव दिन्छ। सरकारको मस्यौदा समेत हेरेर सुझाव दिन्छ। मानव अधिकार पुनरावलोकन गर्ने ट्रिब्युनलले पनि प्रत्यायोजित व्यवस्थापनको नियमन गर्दछ। व्यक्तिका मानव अधिकारमा असर नपरोस् भनी यस्तो व्यवस्था गरिएको हो। The Legislation Act, 2012 मा देहायको प्रबन्ध रहेको पाइन्छ:-<sup>१</sup>

“Legislative instruments and disallowable instruments to be presented to House of Representatives

(1) This section applies to—

a) legislative instruments; and

b) every instrument stated by an Act to be a disallowable instrument.

(2) All legislative instruments and those disallowable instruments must be presented to the House of Representatives not later than the 16th sitting day of the House of Representatives after the day on which they are made.”

MC Gee को Parliamentary Practices in New Zealand नामक पुस्तकमा यो खालको व्यवस्था सामान्य प्रावधान भए तापनि विशेष अवस्थामा अझै छिटो सदनमा प्रस्तुत हुनु पर्ने भन्दै देहायको बेहोरा उल्लेख भएको पाइन्छ:<sup>२</sup>

*“This is a general requirement, but if specific provisions of other Acts require presentation to the House within a shorter time (or allow a longer timeframe), such provisions prevail over the general provision.”*

---

<sup>१</sup> Section 41 of The Legislation Act, 2012.

<sup>२</sup> [https://www.parliament.nz/mi/visit-and-learn/how-parliament-works/parliamentary-practice-in-new-zealand/chapter-28-delegated-legislation/#\\_ftn99](https://www.parliament.nz/mi/visit-and-learn/how-parliament-works/parliamentary-practice-in-new-zealand/chapter-28-delegated-legislation/#_ftn99) (हेरिएको मिति: २०८१ कार्तिक २८)

राष्ट्रपतीय व्यवस्था भएको अमेरिकी अभ्यासमा भने सामान्यतया प्रत्यायोजित व्यवस्थापनलाई मान्यता दिइँदैन। तैपनि १७८० मा Massachusetts Declaration of Rights मा देहायको प्रबन्ध रहेको पाइन्छः-<sup>३</sup>

*“In the government of this commonwealth, the legislative department shall never exercise the executive and judicial powers, or either of them: the executive shall never exercise the legislative and judicial powers, or either of them: the judicial shall never exercise the legislative and executive powers, or either of them: to the end it may be a government of laws and not of men.”*

शक्ति पृथकीकरणको मान्यताले व्यक्तिको होइन कानूनको शासन स्थापित गर्दछ। यही सिद्धान्तमा अमेरिका रहेको देखिन्छ। यहाँ प्रत्यायोजित विधायनको अवधारणालाई अस्वीकार गरिन्छ। विस्तारै केही सामान्य कुरा त्यो पनि अदालतको आदेशबाट गर्न थालिएको छ। सैद्धान्तिक रूपमा कानून संसद वा कांग्रेसले बनाउने हो भन्ने मान्यता अमेरिकामा रहेको छ। यहाँ Reorganization Act, 1939 छ। यसका साथै Administrative Regulation को व्यवस्था पनि छ।

दक्षिण अफ्रिकाको संविधानमा देहायको व्यवस्था रहेको पाइन्छः-<sup>४</sup>

“101. Executive decisions. -

(1) A decision by the President must be in writing if it-

- a) is taken in terms of legislation; or
- b) has legal consequences.

(2) A written decision by the President must be counter-signed by another Cabinet member if that decision concerns a function assigned to that other Cabinet member.

---

<sup>३</sup> Article 30, Massachusetts Declaration of Rights, 1780  
<https://www.mass.gov/news/massachusetts-declaration-of-rights-article-30> (हेरिएको मिति: २०८१ कार्तिक २८)

<sup>४</sup> Article 101, the Constitution of the Republic of South Africa, 1996.  
(<https://www.justice.gov.za/legislation/constitution/saconstitution-web-eng.pdf>)

(3) Proclamations, regulations and other instruments of subordinate legislation must be accessible to the public.”

प्रत्यायोजित विधायन सर्वसाधारणको पहुँचमा हुनु पर्दछ। यसको मतलब प्रकाशन गर्नु पर्ने यसको आधारभूत अवधारणा हो।

भारतीय संविधानले धारा ३१२ मार्फत संसद बाहेक अन्य अधिकारीले पनि विधायिकी अधिकार प्रयोग गर्न पाउने गरी प्रत्यायोजन गरेको छ। D. S. Gerewal v. State of Punjab को मुद्दामा Justice K.N. Wanchoo को भनाई यस्तो रह्यो, “There is nothing in the words of Article 312 which takes away the usual power of delegation, which ordinarily resides in the legislature.”<sup>५</sup> भारतमा प्रत्यायोजित विधायनलाई दुई चरणमा नियन्त्रण गरिन्छ। विधेयक पेस गर्दा कति प्रत्यायोजनको प्रबन्ध प्रस्तावित छ, हेर्ने र पारित भएपछि संसदमा पेस गरिने। तर अझै पनि प्रभावकारी रूपले काम भएको भने पाइँदैन।

फ्रान्स लगायतका मुलुकमा Implementing Decrees आधारमा Subsidiary Legislation भनेर प्रत्यायोजित विधायनको नियमन र निर्माणको आधार तय गरिन्छ। संयुक्त अधिराज्य बेलायतमा हाल Statutory Instrument Act जारी गरेर प्रत्यायोजित विधायनलाई नियमन गरिने व्यवस्था छ। यसले प्रत्यायोजित विधायन पनि संसदमा पेस हुने व्यवस्था गरेको छ। संसदमा दुवै सदनको संयुक्त संसदीय समिति रहेको छ। यो समितिको सभापति विपक्षी दलको सदस्य रहन्छ। मसिनोसँग यसले अध्ययन गर्दछ। विधेयकको पूर्वजाँच (Pre-scrutiny) र उत्तरजाँच (Post-scrutiny) गर्ने व्यवस्था छ।

अष्ट्रेलियामा पनि हाल Legislation Act, 2003 बनाएर प्रत्यायोजित विधायनको नियमन गर्ने गरिएको छ। त्यहाँ सबै सहायक कानून दर्ता हुने प्रावधान छ। दर्ता गर्ने विधि र प्रक्रिया पनि छ। दर्ता नभएको कानून लागु हुँदैन। संसदमा यस्ता सहायक कानून छ दिनभित्र पेस गर्नु पर्दछ। सदनले १५ दिनभित्र अनुमोदन नगरेमा लागु हुँदैन। सदनमा "Scrutiny of Delegated Legislation" नामक समिति रहेको छ।

<sup>५</sup> १९५९ AIR ५१२ १९५९ SCR Supl. (१) ७९२

क्यानडामा यस सम्बन्धी संयुक्त सदनको समिति रहेको छ। जसले मसिनोसँग सहायक कानूनको नियमन र नियन्त्रण गर्दछ।

नेपालको संविधानले प्रत्यक्ष रूपमा यस्तो बोलेको छैन। तथापि, कानून बनाउने अन्तर्निहित अधिकार संसदलाई मात्र हुने कुरा स्वीकार गरेको छ। यही सिद्धान्त अनुरूप प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभा नियमावलीमा प्रत्यायोजित व्यवस्थापनको प्रबन्ध गरिएको छ। जुन नियमावली संविधान अन्तर्गत बनेका छन्। विधायन तथा प्रत्यायोजित विधायन ऐन हालसम्म बनेको छैन।<sup>६</sup> उल्लिखित नियमावलीको आधारमा संसदले कार्य गर्न २०७५ सालदेखि सक्रिय सुरुआत गरेको छ। तर, नियमावलीको आधारमा यो कार्य प्रभावकारी हुन सकेको छैन। यस विषयमा न्यायपालिका, कानून व्यवसायी, सरकारी वकील सबैको सक्रियता आवश्यक छ।

### प्रत्यायोजित विधायन बनाउँदा पालना गर्नु पर्ने सर्तहरू

प्रत्यायोजित व्यवस्थापन सरकार वा कुनै निकायले स्वतः प्राप्त गर्ने अधिकार होइन। यो संसदले ऐन पारित गर्दाका बखत आवश्यकतानुसार प्रदान गर्ने विषय हो। संसदले यो अधिकार प्रदान गर्दा विभिन्न सर्तहरू तोकेर दिन्छ। नेपालमा पनि संघीय संसदका नियमावलीहरूमा यस्ता सर्तहरू किटान गरिएका छन्। ती सर्तका अधीनमा रहेर मात्र प्रत्यायोजित व्यवस्थापन गर्न सकिन्छ। यदि ती सर्त पालना भएका छैनन् भने त्यस्ता विधायन वा सहायक कानूनले मान्यता प्राप्त गर्न सक्दैनन्। यी सर्तहरू विधिशास्त्रीय दृष्टि र देशको संविधानलाई ख्याल राखेर गरिएको हुन्छ। केही महत्त्वपूर्ण सर्तहरू यहाँ प्रस्तुत गरिएका छन्:-

- मूल कानून कुन हो र त्यसको कुन दफाले यो सहायक कानून बनाउन अधिकार दिएको हो, सो खुलाउनु पर्छ।
- सहायक कानून बनाउँदा अरु मूल कानून वा संविधानका कुनै पनि कुरासँग बाझिनु हुँदैन।
- मौलिक हक र अदालतका नजिरहरू साथै संसदले बनाएका ऐनहरूका विरुद्ध हुनु हुँदैन।

<sup>६</sup> विधायन सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको विधेयक राष्ट्रिय सभाबाट पारित भई प्रतिनिधि सभामा विचाराधिन रहेको छ। उक्त विधेयकमा प्रत्यायोजित विधायनका सीमा सम्बन्धमा केही किटानी प्रबन्ध रहेका छन्।

- प्रत्यायोजित विधायन कुनै पनि नागरिकलाई सजाय हुने गरी, कर लगाउने गरी बनाउनु हुँदैन, राज्यको सञ्चित कोषबाट खर्च गर्ने गरी, कुनै कोष खडा गर्ने गरी, कोष सञ्चालन गर्ने गरी प्रत्यायोजित विधायन बनाउन पाइँदैन।
- संसदले प्रत्यायोजन गरेको अधिकारलाई फेरी सरकारले अरु निकाय वा पदाधिकारीलाई पुनः प्रत्यायोजन गर्ने गरी प्रत्यायोजित कानून बनाउन पाइँदैन। जस्तै: संसदले नियम बनाउने अधिकार दिएको छ भने नियमले फेरि कार्यविधि, मापदण्ड, निर्देशिका बनाउने गरी अरुलाई अधिकार दिन मिल्दैन। यसको सिद्धान्त छ कि Delegates non protest Delegate अर्थात् प्रत्यायोजित अधिकार पुनः प्रत्यायोजन हुँदैन। यही सिद्धान्त अनुरूप कार्यविधि बनाउने हो भने जनसाधारणलाई लागु नहुने, उनीहरूलाई असर नपर्ने खाली कर्मचारीको बीचमा मात्र लागु हुने गरी बनाउन सकिन्छ र त्यस्तो कार्यविधि प्रत्यायोजित व्यवस्थापन भने हुँदैन। प्रत्यायोजित व्यवस्थापन अदालतबाट स्वीकार्य हुन्छ तर आन्तरिक कार्यविधि अदालतबाट स्वीकार्य हुँदैन।
- प्रत्यायोजित विधायन अनिवार्य रूपले प्रकाशन गर्नु पर्दछ। अप्रकाशित कानून जनतालाई लागु गर्न पाइँदैन। कानूनको अज्ञानता क्षम्य हुँदैन भन्ने सिद्धान्त छ। यही सिद्धान्त अनुरूप सबै कानून प्रकाशन गर्नु पर्दछ। यसरी प्रकाशित कानून अबको सन्दर्भमा प्रदेश, स्थानीय तहको राजपत्रमा प्रकाशित गर्नु पर्छ। संघीय कानून अन्तर्गतको प्रत्यायोजित विधायन नेपाल सरकारको राजपत्रमा प्रकाशन गर्नु अनिवार्य छ। ऐन अनुसार नियम मात्र बनाए पुग्नेमा ऐनले त्यो ऐनमा नै नियम बनाउने अधिकार दिएको हुन्छ। त्यो नियम राजपत्रमा प्रकाशन हुन्छ। तर कुनै यस्ता ऐन हुन्छन्, मापदण्ड तोक्नु पर्ने, निर्देशिका बनाउनु पर्ने अनि मात्र ऐन राम्रोसँग कार्यान्वयन हुनेमा ऐनमा भएको कुराको अधीनमा रहेर मात्र बनाउनु पर्छ, नियमको आधारमा होइन।
- ऐनमा नभएको सारवान् कुरा substantive Matter प्रत्यायोजित विधानमा लेख्न मिल्दैन। कार्यविधिगत कुरा मात्र लेख्नु पर्ने आधारभूत सिद्धान्त हो। ऐनले तोकेको कुरा मात्र प्रत्यायोजित विधायनमा हुनु पर्छ, ऐनलाई घटाउने वा बढाउने वा कुरा थप्ने वा झिक्ने गरी नियम निर्देशिका वा कार्यविधि बनाउन पाइँदैन।
- अदालतको अधिकारक्षेत्रलाई प्रभाव पर्ने गरी बनाउन पाइँदैन।
- कुनै समिति बनाएर सो समितिले निर्णय गर्ने, बैठक भत्ता खाने गर्न पाइँदैन।

- भूतप्रभावी हुने गरी नियम बनाउन पाइँदैन। यसको मतलव पछि नियम बन्ने, तर लागु भने अगाडिदेखि नै हुने गरी बनाउन पाइँदैन।
- संविधानसँग बाझिने गरी बनाउन पाइँदैन।
- यस्ता प्रत्यायोजित विधायन सामान्यतः संसदमा यथाशीघ्र पेस गर्नु पर्ने हुन्छन्। यीनैको आधारमा प्रत्यायोजित विधायनको नियमन संसदले गर्नु पर्दछ। यसको वार्षिक प्रतिवेदन बनाएर संसदमा पेस गर्नु पर्छ। वार्षिक प्रतिवेदन कार्यान्वयन भयो कि भएन भनेर समितिले अनुगमन गरी नभएको भए पुनः संसदमा पेस गर्नु पर्दछ। यसरी प्रतिवेदन पेस भएपछि संसदमा छलफल भई मन्त्रीले जवाफ दिने व्यवस्था अनिवार्य छ। तत्पश्चात् प्रतिवेदन पारित भएपछि सो अनुरूप मन्त्रीले अनिवार्य पालना गर्नु पर्दछ।

## प्रत्यायोजित विधायन नियमनमा भूमिका र जिम्मेवारी

सामान्यतः प्रत्यायोजित विधायन भन्नाले नियम, विनियम, आदेश, निर्देशिका, कार्यविधि, मापदण्ड, दिग्दर्शन आदि नामले बनाइन्छ। यी सबै संसदले अधिकार दिएमा मात्र बनाउन पाइन्छ। विशेष ऐनमा बाहेक सामान्यतः संसदले नियम बनाउने अधिकार दिनु उपयुक्त हुन्छ। नियम बनाउने अधिकार दिँदा पनि विषय तोकेर दिने थिती राम्रो हो। जस्तै: न्याय प्रशासन ऐन, २०७३ को दफा ३६ को उपदफा (२) मा उल्लेख छ "... देहायका विषयमा नियम बनाउन सक्नेछ:-

- क. उच्च अदालतको अधिकारक्षेत्रको प्रयोग एक वा एकभन्दा बढी न्यायाधीशहरूको इजलासबाट गर्ने सम्बन्धी व्यवस्था,
- ख. सर्वोच्च अदालत बाहेक अन्य अदालतमा उजुरी, पुनरावेदन वा निवेदन दायर गर्ने कार्यविधि सम्बन्धी अन्य विषय,
- ग. मुद्दा दोहोर्न्याइ हेर्ने अनुमति सम्बन्धी व्यवस्था।”

तर कैयौँ ऐनमा आजकल नियम बनाउने अधिकार भनेर नेपाल सरकारले यो ऐन कार्यान्वयन गर्न आवश्यक नियम बनाउन सक्नेछ भनेर लेखी अधिकार दिएपछि सरकारले मनलाग्दी नियम बनाउन पाउने भयो। यो एक प्रकारको खाली चेकमा सही गरेर दिए जस्तो भयो। यसो गर्नु बेठिक हो। जस्तो: घरेलु हिंसा (कसुर र सजाय) ऐन, २०६६को दफा १७।

प्रत्यायोजित विधायन मनलाग्दी बन्नु, ऐनबिना निर्देशिका बन्नु, अप्रासङ्गिक ऐन देखाएर कार्यविधि बन्नु, सिद्धान्त मिचेर मापदण्ड बन्नुमा को दोषी? यस प्रश्नको उत्तर सजिलो छ। संसद, सरकार र सरकारका पदाधिकारीहरू दोषी हुन्। संसदले विधेयकमा छलफल गर्दा प्रत्यायोजित विधायन बनाउन कुन-कुन दफामा उल्लेख गरिएको छ, हेरेर त्यो आवश्यक छ, छैन? सरकारसँग स्पष्टीकरण माग गर्नु पर्नेमा बरु यो तोकिए बमोजिम गरौं, यस बारे धेरै छलफल नगरौं भन्ने आवाज सुनिन्छ। यस्तो भन्नुको पछाडि सांसद विकासकर्मीको रूपमा आफूलाई चिनाउन लालायित भएर कानून बनाउने काममा उदासिन देखिनु हो। प्रत्यायोजित व्यवस्थापनको कुरा ऐनमा किन, कति र कहाँ राख्ने गरेर विधेयक ल्याएको छ? त्यो अध्ययन, छलफल गर्नु सांसदको मुख्य काम हो। त्यसैगरी विधेयक प्रमाणीकरण भएपछि प्रत्यायोजित विधायन बनाए की बनाएनन्? बनाएको भए कति बनाए? कसरी बनाए भनेर खोजि गर्नु पनि सांसदको काम हो। हरेक कार्यलयमा कानून बमोजिम काम हुन्छ। तर त्यो कानून कस्तो छ भनेर संसदले हेर्ने चलन छैन। जसको कारण जनताले सरकारी काममा सधैं झञ्झट दुःख र अनावश्यक खर्च गर्न बाध्य भएका छन्। तसर्थ, सांसदले ठिक कानून ठिक समयमा ठिक तरिकाले बनाउनु उसको प्रथम कर्तव्य हो। तर यही कर्तव्य पूरा नगरिदिएका कारण भ्रष्टाचार मौलाएको छ र सरकार बदनाम भएको छ। जनताले दुःख पाएका छन्। सरकारी कार्यलयमा समयमा काम हुन सकेको छैन। तसर्थ संसद कानून बनाउन सक्रिय हुनुको विकल्प छैन। विकासका कार्य कार्यपालिकाले संसदले बनाइदिएको बजेट कानून र सरकारका माध्यमबाट गर्ने हो।

सरकारले इमानपूर्वक प्रत्यायोजित व्यवस्थापनको कार्य गर्नु पर्छ। संसदले दिएको अधिकार दुरुपयोग गर्नु हुँदैन। प्रत्यायोजित विधायनको सामान्य सिद्धान्त मिच्नु हुँदैन। त्यस्तै न्यायपालिकाले पनि प्रत्यायोजित विधायनका बारेमा न्यायिक जाँच गर्न र सच्याउन वा बदर गर्न सक्ने हुँदा त्यता ध्यान दिन जरुरी छ। नागरिक समाजले पनि प्रत्यायोजित विधायनको बारेमा ध्यान दिन जरुरी छ। विभिन्न संघ संस्था यसको मुख्य भूमिका हुन जरुरी छ। जस्तो वार एसोसिएसन, उद्योग वाणिज्य संघ, विभिन्न पेशागत संस्थाहरू। मुख्य काम भने संसदकै हो। संसदले प्रत्यायोजित विधायन परीक्षण गरी सरकारलाई सच्याउन वा सो बेठिक देखिएमा बदर गर्न निर्देशन दिन सक्ने व्यवस्था छ। यस्तो निर्देशन सरकारले मात्रै पर्ने संसदीय सिद्धान्त हो।

बेलायत लगायत कमनवेल्थ मुलुकहरूमा subordinate or subsidiary Legislation भन्ने गरिन्छ। अमेरिकामा यसलाई Administrative Regulation र अन्य मुलुकमा Implementing



Decrees भन्ने गरी प्रत्यायोजित विधायन बनाउने गरिएको पाइन्छ। यसको सुरुआत भने बेलायतको हेनरी आठौं बादशाहको पालाबाट सन् १५३९ बाट सुरु भएको भन्ने मान्यता छ।

अहिले संसारमा संसदको प्रभावकारिता जति बढ्छ उति लोकतन्त्र सवल हुन्छ भन्ने मान्यता छ। उदाहरणका निम्ती बेलायत अष्ट्रेलिया र न्युजिल्याण्ड हो। बेलायतमा १९४६ मा नै Statutory Instrument Act जारी गरेर अधीनस्थ विधायनलाई नियन्त्रण गर्ने काम गरियो। भारतमा भने केही लचिलो व्यवस्था छ। त्यहाँ सर्वोच्च अदालतले एउटा ऐनका बारेमा अनिवार्य संसद समक्ष पेस गर्ने भनी निर्देशन दिएको थियो। भारतमा दुवै सदनमा प्रत्यायोजित व्यवस्थापन हेर्ने समिति छ। नेपालमा राष्ट्रिय सभामा अलग्गै विशेष समिति छ भने, प्रतिनिधि सभा, प्रदेश सभामा विषयगत समितिले नै हेर्ने व्यवस्था छ। बेलायतमा पनि सम्बन्धित समितिले नै हेर्ने व्यवस्था छ।

## निष्कर्ष

प्रत्यायोजित व्यवस्थापनका केही कुरा पुनः प्रत्यायोजन हुन सक्छ भने कैयौं कुरा पुनः प्रत्यायोजन हुन सक्दैन। प्रत्यायोजित व्यवस्थापनका मूलभूत कुरा बुझ्न आवश्यक छ। अनि मात्र कानूनको परीक्षण गर्न सकिन्छ। यसरी हेर्दा संसदले पूरै समय कानून बनाउने काममा व्यस्त हुने देखिन्छ। यसो गरिएमा चुनावमा प्रतिस्पर्धा पनि कानून निर्माणको आधारमा नै हुने प्रचलन बिस्तारै बढ्दै जान्छ। अनि वास्तविक कानून निर्माता (Law Maker) हुन सकिन्छ। राजनीति शून्य भएको र संसदको अधिकार खास नभएको निरंकुश व्यवस्था रहेको अवस्थामा जनता फकाउन कार्यपालिकाको काम पनि म गच्छु भनेर बेठिक प्रचलन बसालिएको अवस्था हो। अब त्यस्तो हुँदैन। संघीयताको मर्म अनुरूप चल्नु पर्छ। कार्यपालिका, न्यायपालिका, व्यवस्थापिकाको काम अनुसार सबै अङ्ग चल्नु पर्छ। यसलाई अदालतमा पर्ने र परेका सबै मुद्दामा सहायक कानूनका बारेमा मुद्दामा प्रवेश गर्नु अगाडि नै अदालतले विचार गर्नु पर्छ जसरी हद म्याद, हकदैया, क्षेत्राधिकार हेर्छ त्यसैगरी उल्लेख गरिएका सहायक कानून वैध छन् वा छैनन्? माथि उल्लेख गरिएका सिद्धान्त बमोजिम छन् कि छैनन्? हेरेर त्यसलाई ग्रहण गर्ने कि नगर्ने भनी अदालतले बोल्नु पर्नेमा प्रायः ती सहायक कानूनका आधारमा फैसला गरिएको पाइन्छ। यसलाई अदालतले सच्याउनु वाञ्छनीय छ। कानूनका सामान्य सिद्धान्त विपरीत प्रत्यायोजित व्यवस्थापन नभएका विभिन्न नामका सहायक कानूनहरू यो अदालत स्वीकार गर्दैन भनेर भन्न सक्नु पर्दछ। प्रत्यायोजित व्यवस्थापनका मुलभूत सिद्धान्त बाहेकका सहायक कानूनका

नाममा आयो भने यो कानून होइन भन्न सक्नु आजको अदालतको आवश्यकता हो, जसबाट करिब पचास प्रतिशत भ्रष्टाचार नियन्त्रण हुन सक्छ। कार्यपालिकाले बनाइरहेका करिब ८० प्रतिशत कानून निस्तेज पारेर संसदलाई कानून बनाउने थलोको रूपमा विकास गर्नु सबैको दायित्व हो। सांसदले यो काम प्राथमिकताका साथ गर्नु नितान्त वाञ्छनीय हुन्छ।

### सन्दर्भ सामग्री:

नेपालको संविधान,

राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५

प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७९

प्रत्यायोजित व्यवस्थापन तथा सरकारी आश्वासन समितिका वार्षिक प्रतिवेदनहरू,

भारतको संविधान।



# संघीय शासन प्रणालीमा जिम्मेवारी बाँडफाँट र अन्तरसम्बन्ध व्यवस्थापन

रामहरि थापा

## सारांश

संविधान एवं प्रचलित कानूनहरूले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूबीचको जिम्मेवारी बाँडफाँट गर्नुका साथै तहगत अन्तरसम्बन्ध, सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित हुने व्यवस्था गरेको छ। संघीय संरचनामा बहुसरकारको प्रतिनिधित्व रहने र स्वशासन एवं सहशासनको अभ्यास गरिने हुनाले आआफ्ना काम, कर्तव्य, अधिकार, जिम्मेवारी तथा दायित्वप्रति सचेत र जवाफदेही गराइएको छ। त्यस्ता अधिकार र दायित्वको सही कार्यान्वयन गर्न, राज्यका शासकीय पात्रहरूमा हुने गरेको "Bigger Slice of the Pie", "Power up to me", "Central Mentality" जस्ता प्रवृत्तिहरूलाई संघीयताको मर्म र भावना बमोजिम सकारात्मक रूपान्तरण गरी संघीय शासन प्रणालीको सबलीकरण र सघनीकरण गर्न जिम्मेवारी बाँडफाँट र अन्तरसम्बन्धको व्यवस्थापन गरिएको हुन्छ। संघीयता कार्यान्वयनका लागि संघीय, प्रादेशिक तथा स्थानीय तहमा आवश्यक कानून निर्माण र नतिजामूलक कार्यान्वयनमा विधायिका र राजनीतिक नेतृत्वलाई समन्वय, सहयोग र सहकार्यमा प्रशासकीय कर्मचारीको महत्त्वपूर्ण भूमिका रहन्छ। कानूनहरूको निर्माण र निर्मम कार्यान्वयन, पुनर्लेखन भइरहेको कार्यविस्तृतीकरण प्रतिवेदनको पूर्णता र स्वीकृति साथै समय सीमा सहितको कार्ययोजनाको दरिलो कार्यान्वयन, राज्य र गैरराज्य पात्रहरूको सोच, व्यवहार र कार्यशैलीको संघीयताको मर्म बमोजिम रूपान्तरण, छरितो सरकार र बलियो प्रतिपक्ष, राजनीतिक निष्ठा, नैतिकता, सदाचारिता सहितको प्रतिबद्धता, प्रशासनिक व्यावसायिकता र कटिबद्धता एवं संसद, सञ्चारजगत् र आमनागरिकको निगरानी र खबरदारी जस्ता पक्षहरू संघीय शासन प्रणालीमा कार्यजिम्मेवारी बाँडफाँट र अन्तरसम्बन्ध व्यवस्थापन सुधारका अनिवार्य सर्तहरू हुन्।

**प्रमुख शब्दावली** : कार्यविस्तृतीकरण, राजनीतिक निष्ठा, नैतिकता, सदाचारिता, कार्यजिम्मेवारी बाँडफाँट।

उपसचिव, संघीय संसद सचिवालय

## विषय सन्दर्भ

नेपाल लगायत विश्वका २८ मुलुकहरूले हाल संघीय शासन प्रणालीको अभ्यास गरिरहेका छन्। विश्वका १५ अति विकसित लोकतान्त्रिक मुलुकहरूमध्ये ११ देशमा एकात्मक शासन प्रणाली र बाँकी ४ मुलुकमा संघीय शासन प्रणाली रहेको देखिन्छ। नेपालको संविधानको धारा ४ ले नेपाल स्वतन्त्र, अविभाज्य, सार्वभौमसत्तासम्पन्न, धर्मनिरपेक्ष, समावेशी, लोकतन्त्रात्मक, समाजवादउन्मुख, संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक राज्य हुने व्यवस्था गरेको छ। धारा ५६ मा संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको मूल संरचना संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको हुने र नेपालको राज्य शक्तिको प्रयोग संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले गर्ने प्रावधान छ। संविधानको अनुसूची-५ देखि ९ सम्म संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको एकल र साझा अधिकार तथा कार्यजिम्मेवारीको बाँडफाँट, संविधानको भाग-२० मा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको अन्तरसम्बन्ध सम्बन्धी विभिन्न व्यवस्थाहरू, धारा २३४ मा अन्तरप्रदेश परिषद्, संघ, प्रदेश र स्थानीय तह समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध ऐन, २०७७ र अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ले गरेका प्रावधानहरू लगायतको नीतिगत, कानूनी, संस्थागत, प्रणालीगत तथा कार्य प्रक्रियागत व्यवस्थाहरूको प्रबन्ध भए तापनि अन्तरतह, सरकार, निकायका कार्यजिम्मेवारी, अधिकार, दायित्व र जवाफदेहितामा दोहोरोपना, अस्पष्टता एवं द्वन्द्वको अवस्था पूर्ण रूपमा निराकरण हुन सकेन, परिणामस्वरूप अन्तरसम्बन्ध व्यवस्थापनमा अपेक्षित सफलता हासिल गर्न सकिएन र आम नागरिकको असन्तुष्टिहरू सतहमा देखा पर्न थाल्यो।

**संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच कार्यजिम्मेवारी बाँडफाँट र अन्तरसम्बन्ध व्यवस्थापनको संवैधानिक र कानूनी प्रबन्ध**

देश संघीयतामा गएसँगै राजनीतिक संघीयताले करिब पूर्णता पाइसकेको अवस्था छ। वित्तीय संघीयता सघनीकरण र सुदृढीकरणको चरणमा छ। प्रशासनिक संघीयताले अझै पूर्णता पाउन सकेको छैन। संघीय निजामती सेवा ऐन, विद्यालय शिक्षा ऐन, विश्वविद्यालय शिक्षा ऐन जस्ता संघीयता सुदृढीकरणका लागि कोशेढुङ्गा मानिएका ऐनहरू जारी हुन सकेका छैनन्। संघले जारी गर्नु पर्ने कैयौं संघीय कानूनहरू अझै जारी भएका छैनन्। प्रदेशमा पनि त्यही अवस्था छ। कतिपय स्थानीय तहहरूले आफ्नो अधिकारक्षेत्रका विषयहरूमा कानूनहरू निर्माण गरेका छन्। तर, यस सम्बन्धमा संघीय र प्रदेश कानूनको अभावमा विधि व्यवस्थापन सम्बन्धी कानूनी जटिलताहरू उत्पन्न भएका छन्। अर्कोतिर अधिकारक्षेत्रका विषयहरूका कारण अदालतबाट कतिपय कानूनहरू बदरभागी भएका पनि

छन्। कतिपय कानूनहरू अन्य सम्बन्धित कानूनको अभावमा कार्यान्वयन हुन नसकेको अवस्था पनि छन्।

संविधानले संघीय प्रणालीसहितको लोककल्याणकारी राज्य व्यवस्था स्थापना गर्ने सङ्कल्प र अठोट गरेको छ। तीनै तहका सरकारहरूबीच अन्तरसम्बन्ध तथा विवाद निरूपणको नीतिगत, संस्थागत र प्रक्रियागत व्यवस्था एवं तीन तहहरूका शक्ति विन्यासको संवैधानिक एवं कानूनी व्यवस्था गरिएको छ। आफ्नो अधिकारक्षेत्रका विषयमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले कानून बनाई कार्यान्वयन गर्न सक्ने व्यवस्था छ। साझा अधिकारहरूको सन्दर्भमा संघीय कानूनसँग नबाझिने गरी प्रदेश र स्थानीय तहहरूले कानून बनाउन सक्छन्। प्रदेश र स्थानीय तहको बजेट पेस गर्ने समय संघीय कानून बमोजिम हुने, तीनै तहहरूले प्राकृतिक स्रोतको उपयोग र विकासबाट प्राप्त लाभको समन्यायिक वितरणको व्यवस्था गर्नु पर्ने, आर्थिक कार्यप्रणाली तथा वित्तीय अनुशासनमा एकरूपता कानून बमोजिम हुने लगायतका कानूनी व्यवस्था गरेको अवस्था छ। अतः तीनवटै तह र सरकारहरूबीच कार्यजिम्मेवारी बाँडफाँट र अन्तरसम्बन्ध व्यवस्थापनका लागि संविधान तथा प्रचलित कानूनहरूले गरेका नीतिगत, संस्थागत, प्रणालीगत प्रबन्धहरूलाई सङ्क्षेपमा देहाय अनुसार उल्लेख गरिएको छः-

- संविधानको धारा ५६ ले संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको मूल संरचना संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको हुने र नेपालको राज्य शक्तिको प्रयोग संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले यो संविधान र कानून बमोजिम गर्ने व्यवस्था गरेको।
- संविधानको धारा ५७ ले राज्यशक्तिको बाँडफाँटको प्रबन्ध गरेको। सो बमोजिम अनुसूची ५, ६ र ८ मा क्रमशः संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको एकल अधिकारहरू धारा ३५, २१ र २२ एवं अनुसूची ७ र ९ मा क्रमशः संघ र प्रदेश तथा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको साझा अधिकारहरू २५ र १५ वटा हुने गरी बाँडफाँट गरेको।
- संविधानको धारा २२६ मा गाउँ सभा र नगर सभाले संविधानको अनुसूची ८ र ९ बमोजिमको सूचीमा उल्लिखित विषयमा आवश्यक कानून बनाउन सक्ने तर त्यस्तो कानून बनाउने प्रक्रिया प्रदेश कानून बमोजिम हुने प्रबन्ध गरेको।
- संविधानमा उल्लिखित निर्देशक सिद्धान्त तथा नीतिले सहकारितामा आधारित संघीयताको परिकल्पना गरेको छ। संघीय इकाइहरूबीचको कार्यजिम्मेवारी र अन्तरसम्बन्धको संवैधानिक

आधारहरूबारे संविधानको भाग २० मा रहेको संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच अन्तरसम्बन्ध अन्तर्गत धारा २३१ देखि २३७ मा व्यवस्था गरेको।

- संविधानको धारा २३१ ले संघीय कानून नेपालभर वा आवश्यकता अनुसार नेपालको कुनै क्षेत्रमा मात्र लागु हुने गरी बनाउन सकिने, प्रदेश कानून प्रदेशभर वा आवश्यकता अनुसार प्रदेशको कुनै क्षेत्रमा मात्र लागु हुने गरी बनाउन सकिने व्यवस्था गरेको।
- संविधानको धारा २३२ ले तीन तहबीचको अन्तरसम्बन्ध सहकारिता, समन्वय र सहअस्तित्वको सिद्धान्तमा आधारित हुने प्रष्ट व्यवस्था गरेको। नेपाल सरकारले राष्ट्रिय महत्त्वका विषयहरूमा प्रदेश सरकारलाई र आफै वा प्रदेश सरकार मार्फत स्थानीय तहहरूलाई निर्देशन दिन सक्ने, कानून बमोजिमको सुरक्षा, व्यवहार र सुविधामा नागरिकहरूबीच विभेद नहुने व्यवस्थासमेत संविधानले गरेको।
- संघ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूबीच समन्वय गर्न संघीय संसदले आवश्यक कानून बनाउन सक्ने धारा २३५। सो बमोजिम तीनै तहका सबै प्रकारका सम्बन्ध र विवादलाई व्यवस्थित गर्ने संघ, प्रदेश र स्थानीय तह समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध ऐन २०७७ निर्माण भई कार्यान्वयन भइरहेको।
- संविधानको धारा ५९ ले आर्थिक अधिकारको प्रयोग र धारा ६० ले राजस्व स्रोतको बाँडफाँट सम्बन्धी विभिन्न व्यवस्थाहरू गरेको।
- अन्तरप्रदेश तथा स्थानीय तहहरूबीच वित्तीय सम्बन्धलाई व्यवस्थित गर्न अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन २०७४ निर्माण भई कार्यान्वयन भइरहेको।
- तीनै तहहरूबीच समन्वय कायम गरी विवादहरू समाधान गर्न प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा अन्तरप्रदेश परिषद्को गठन भएको धारा २३४।
- प्रदेश र स्थानीय तहहरूबीच समन्वय तथा राजनीतिक विवादहरू समाधानका लागि प्रदेश सभाले भूमिका निर्वाह गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको।
- वित्तीय अन्तरसम्बन्ध र वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयनका लागि राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ र सो बमोजिम गठित राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग रहेको।
- प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा राष्ट्रिय समन्वय परिषद्, मुख्यमन्त्रीको अध्यक्षतामा प्रदेश समन्वय परिषद् र प्रदेश सभाहरू क्रियाशील रहेको।

- जिल्लाभिन्नका स्थानीय तहहरूबीच समन्वय गर्न जिल्ला सभा र जिल्ला समन्वय समितिको व्यवस्था एवं नगर सभा र गाउँ सभाको प्रबन्ध रहेको।

माथि उल्लिखित कानूनी प्रबन्धका साथै नेपाल सरकारद्वारा स्वीकृत कार्यविस्तृतीकरण प्रतिवेदनमा संविधानका अनुसूचीलाई केलाएर संघको ८७०, प्रदेशको ५६५ र स्थानीय तहको ३६० गरी कुल १,७९५ प्रकृतिको कार्यजिम्मेवारी र क्रियाकलापहरूको पहिचान गरिएको छ भने नेपाल सरकारद्वारा कार्यजिम्मेवारी र क्रियाकलापहरूको अझै सुक्ष्म अध्ययन गरी प्रतिवेदन पेस गर्ने प्रयोजनार्थ यसको पुनर्लेखन भइरहेको।

### संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच कार्यजिम्मेवारी बाँडफाँट र अन्तरसम्बन्ध व्यवस्थापनको औचित्य

बहुसरोकारवाला अर्थात् राज्य र गैरराज्य पात्रहरू सहितको बहुस्तरीय शासन प्रणालीमा आधारित एवं तीन तहको सरकार एवं संसद/सभाको प्रबन्ध, संवैधानिक सर्वोच्चता, लोकतान्त्रिक मूल्य तथा मान्यतामा आधारित समाजवादउन्मुख अर्थव्यवस्था, बहुलवाद, समानुपातिक, समावेशीकरण, विविधतामा एकता र सहभागितामूलक शासन व्यवस्थाको प्रत्याभूति सहितको संविधानको कार्यान्वयन गरिरहेका छौं। संविधानले संघ, ७ प्रदेश र ७५३ स्थानीय सरकार रहने पूर्वमा कोशी प्रदेशदेखि सुदूरपश्चिम प्रदेशसम्मका प्रदेशहरूमा क्रमशः १४, ८, १३, ११, १२, १० र ९ जिल्लाहरू हुने प्रबन्ध गरेको छ। संविधानको अनुसूची-५, ६ र ८ मा क्रमशः संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको एकल अधिकारहरू एवं अनुसूची-७ र ९ मा क्रमशः संघ र प्रदेश तथा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको साझा अधिकारहरू स्पष्ट रूपमा उल्लेख गरेको अवस्था समेत छ। यसरी संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच कार्यजिम्मेवारीको बाँडफाँट र अन्तरसम्बन्ध व्यवस्थापन गर्नुको औचित्य/कारणहरूलाई निम्नानुसार प्रस्तुत गरिएको छः-

- तीनै तहका सरकार, संसद/सभालाई आ—आफना काम, कर्तव्य, अधिकार, जिम्मेवारी र जवाफदेहिताको बोध गराउन र सो मुताबिक आफ्नो कार्यसम्पादन प्रभावकारी र नतिजामूलक बनाउन,
- एक अर्काका कार्य, जिम्मेवारी र दायित्वमा दोहोरोपना, भ्रम, अस्पष्टता हटाउन र जनतालाई पुऱ्याउनु पर्ने सेवा र सुविधामा एकरूपता र दोहोरोपना सिर्जना हुन नदिन,

- तीनै तहका सरकारहरूको तहगत अधिकारको व्याख्या तथा आफ्नो अधिकारक्षेत्रका कार्यहरूको प्रभावकारी कार्यान्वयनमा समान धारणा बनाउँदै त्यसका लागि आवश्यक पर्ने नीतिगत, संस्थागत, प्रणालीगत व्यवस्था र कार्यान्वयन तहमा देखिन सक्ने द्विविधा, अन्याय तथा अस्पष्टताको समाधान गर्न,
- संघीयताको प्रस्थानबिन्दु कार्यजिम्मेवारी र कार्यविक्षेपण रहेको हुँदा यसबाट के-कति आर्थिक भार पर्ने हो, के-कस्तो नीतिगत, संस्थागत र जनशक्ति आवश्यक पर्ने हो सो कुराको यकिन तथा निक्क्यौल गर्न तथा अन्तरसरकारी सम्बन्धलाई मजबुत बनाउँदै सञ्जालयुक्त शासकीय परिवेशमा संघीय इकाइको सुदृढीकरण गर्न,
- तहगत सरकारहरूबीचमा नियमित अन्तरसम्बन्ध, अन्तरक्रिया स्थापित गर्न, प्रत्येक तहका सरकारको काम र जिम्मेवारीप्रति स्पष्ट साझा बुझाइ निर्माण गरी जनतालाई प्रभावकारी सेवा प्रवाह गर्न,
- संघीय संरचनामा बहुसरकारको प्रतिनिधित्व रहने र Self Rule and Shared Rule को अभ्यास गरिने हुनाले आ—आफ्ना काम, कर्तव्य, अधिकार, जिम्मेवारी र दायित्वप्रति सचेत गराउन र त्यस्ता अधिकार र दायित्वको सही कार्यान्वयन गर्न,
- राज्यका शासकीय पात्रहरूमा हुने गरेको "Bigger Slice of the Pie", "Power up to me", "Central Mentality" जस्ता प्रवृत्तिहरूलाई संघीयताको मर्म र भावना बमोजिम सकारात्मक रूपान्तरण गरी संघीयता कार्यान्वयनको सबलीकरण र सघनीकरण गर्न,
- तीनै तहका सरकार र संसद/सभालाई आफ्नो अधिकारक्षेत्रको विषयमा नीति तथा कानून निर्माण गर्न, सरकारको योजना, नीति, कार्यक्रम र बजेटको दोहोरोपना नहुने गरी प्रभावकारी ढङ्गबाट कार्यान्वयन गर्न सहयोग पुऱ्याउन,
- बहु तहका सरकारहरूका बीच देखापर्न सक्ने नीतिगत, कार्यगत, संरचनागत, प्रक्रियागत द्विविधा तथा प्रकट हुन सक्ने कार्यक्षेत्रगत द्वन्द्वको अवस्थालाई न्यूनीकरण गर्न,
- जनतालाई प्रदान गर्ने सेवा, सुविधा, विकास निर्माण, दिगो विकास र वातावरण संरक्षण जस्ता पक्षहरूमा गुणात्मक परिवर्तन सहित प्रभावकारी सेवा प्रवाह गर्न।



## संघीय शासन प्रणालीमा कार्यजिम्मेवारी बाँडफाँट र अन्तरसम्बन्ध व्यवस्थापनमा प्रशासकीय कर्मचारीको भूमिका

राजनीतिक, वित्तीय र प्रशासनिक तीनवटै संघीयताको सफल कार्यान्वयनबाट मात्रै संघीयताले पूर्णता पाउने गर्दछ। बहुसरकार, लिखित संविधान, स्वायत्तता, सीमित स्वायत्तता, संवैधानिक सम्बन्ध जस्ता विशेषता भएको संघीयताले जनतालाई केन्द्रीय शोषणबाट संरक्षण गर्छ र नीति निर्माण, कार्यान्वयन एवं अनुगमन, मूल्याङ्कनलाई स्थानीय तहसम्म विस्तार गर्दछ। तसर्थ संघीय शासन प्रणालीमा कार्यजिम्मेवारी बाँडफाँट र अन्तरसम्बन्ध व्यवस्थापनमा प्रशासकीय कर्मचारीको भूमिका अत्यन्तै महत्त्वपूर्ण र संघीयताको मेरुदण्ड मानिन्छ, जसलाई देहाय बमोजिम उल्लेख गरिएको छ:-

- नीति, कानून निर्माण, संघीयताको मर्म र भावनाको पैरवी र जनचेतना अभिवृद्धि गर्न सहयोग, सहयात्रा र सहकार्य गर्नु,
- राजनीतिक पार्टी र नेतृत्वको चुनावी घोषणापत्र बमोजिमको नीति तर्जुमा र कार्यान्वयनमा तदारुकताका साथ समन्वय, सहयोग र सहकार्य गर्नु,
- संघीयताको सफल कार्यान्वयनका लागि आवश्यक संघीय, प्रादेशिक तथा स्थानीय बन्न बाँकी कानूनहरूको निर्माण र कार्यान्वयनमा विधायिकालाई समन्वय र सहयोग गर्नु,
- प्रशासनिक संघीयताको महत्त्वपूर्ण कार्यभार संघीय निजामती सेवा ऐन जारी गर्ने काम बाँकी नै रहेकाले सो कार्यको पूर्णताका लागि रचनात्मक सहयोग गर्नु,
- कार्यविस्तृतीकरण प्रतिवेदनको पुर्नलेखन भइरहेकाले सो कार्यलाई टुङ्गोमा पुऱ्याउन समन्वय, सहयोग र सहकार्य गर्नु,
- अन्तरसम्बन्ध व्यवस्थापनसँग सम्बन्धित नीतिगत तथा कानूनी व्यवस्थाहरू एवं आआफ्नो काम, कर्तव्य, अधिकार, जिम्मेवारी र जवाफदेहिताका विषयमा राजनीतिक नेतृत्वलाई व्याख्या गर्नु, बुझाउनु र आवश्यक समन्वय गर्नु,
- कर्मचारी समायोजन ऐन, २०७५ बमोजिम समायोजन भएका तथा सरकारले विभिन्न निकायमा खटाएका कर्मचारीहरूले "If", "But" नभनी खटाएको निकायमा हाजिर भई आफ्नो जिम्मेवारी र जवाफदेहिता निर्वाह गर्नु,

- सरकारको योजना, नीति, बजेट र कार्यक्रम निर्माण र प्रभावकारी कार्यान्वयनमा Institutional and Organizational Memory प्रदान गर्नु, तन, मन, वचन र कर्मले सरकारको योजना तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्न साहस र आँटका साथ उत्प्रेरित भएर लाग्नु,
- कर्मचारी युनियनको रचनात्मक भूमिका अपेक्षित छ। आचारसंहिताको पूर्ण पालना गर्ने र आफ्नो विज्ञता तथा व्यावसायिकताको तटस्थ प्रयोग गरी सरकारले तय गरेको लक्ष्य एवं उद्देश्यहरू प्राप्त गर्न लागिपर्नु।

## संघीय शासन प्रणालीमा कार्यजिम्मेवारी बाँडफाँट र अन्तरसम्बन्ध व्यवस्थापन सुधारको भावी कार्यदिशा

संघीय शासन व्यवस्थामा अन्तरसरकारी सम्बन्ध/समन्वय/सहकार्यका क्षेत्रहरू तोकिएको हुन्छ। विकास र समृद्धिका लागि सहकार्य र प्रतिस्पर्धा, वृहत् राष्ट्रिय हितका विषयहरू, राजनीतिक विवादका विषयहरू, अधिकारक्षेत्रका विषयहरू, आर्थिक, औद्योगिक र वाणिज्य सम्बन्धी विषयहरू, आम्दानी, खर्च, राजस्व र वित्तीय हस्तान्तरण, प्राकृतिक स्रोत साधन र पूर्वाधार विकास, शान्ति सुरक्षा आतङ्कवाद तथा सङ्गठित अपराध विरुद्धको सहकार्य, विश्वव्यापी एजेण्डाहरू लगायतको समुचित व्यवस्थापन गर्नु वाञ्छनीय मानिन्छ।

यसैगरी अन्तरसरकारी विवादका क्षेत्रहरू जस्तो प्राकृतिक सम्पदाहरूको प्रयोग र बाँडफाँट, क्षेत्राधिकार र सीमा, आर्थिक नीति निर्धारण, राजस्वको बाँडफाँट तथा वित्तीय स्रोतको सन्तुलन, कानूनको निर्माण र कार्यान्वयन, सहमति उल्लङ्घनका विषयहरू, भाषिक, धार्मिक र सांस्कृतिक सम्पदाको प्रयोग, प्रदूषणसँग सम्बन्धित विषयहरू, बौद्धिक सम्पत्तिसँग सम्बन्धित विषयहरू, आन्तरिक सुरक्षासँग सम्बन्धित विषयहरू, ठूला आयोजनासँग सम्बन्धित विषयहरू, लाभको बाँडफाँट र भौतिक संरचना निर्माण, कार्यजिम्मेवारी र वित्तीय स्रोतबीचका असन्तुलन, राज्य शक्तिको प्रयोगको सवाल र आपसी सहयोगका विषय, संघीय इकाइहरूबीच जिम्मेवारी, स्रोत, साधन र प्रशासनको साझेदारी, सबै प्रकारका सार्वजनिक सेवाका कर्मचारीहरूका सेवा सर्त तथा छनोट सम्बन्धी कानूनहरू संघीय कानूनका न्यूनतम मापदण्डमा रहेर निर्माण हुनु पर्ने विषय जस्ता क्षेत्रहरूमा सुधार हुनु र सो विषयहरूको नतिजामूलक व्यवस्थापन हुन समेत आवश्यक देखिन्छ। शासन व्यवस्थाका नीति, कानून, राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक, प्राविधिक मुद्दाहरूको व्यवस्थापन राज्य र सरकारले सटिक, फलदायी र नतिजामूलक ढङ्गबाट सही समयमा गर्न

सक्यो भने मात्र उक्त राज्यको शासन प्रणालीले उचित मार्ग समात्दछ र जनताले विकास र समृद्धिको प्रतिफल अनुभूत गर्न पाउँदछ।

तसर्थ संघीय शासन प्रणालीमा कार्यजिम्मेवारी बाँडफाँट र अन्तरसम्बन्ध व्यवस्थापन सुधारको भावी कार्यदिशालाई बुदाँगत रूपमा तपसिलमा प्रस्तुत गरिएको छः

### • राजनीतिक सुधारको कार्यदिशा

- राजनीतिक मतैक्य, स्थिरता, तटस्थता, सहमति, दृढता र नीतिगत स्थिरताको सुनिश्चित गर्ने,
- कार्यजिम्मेवारी, अधिकार, जवाफदेहिता तथा अन्य मुख्य विषयहरूमा राष्ट्रिय सहमति कायम गर्ने,
- संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका कर्मचारीहरू तथा जनप्रतिनिधिहरूको मूल्य, नैतिकता, निष्ठा र व्यावसायिकतामा सुधार एवं सोच, दक्षता र नेतृत्व क्षमता सुदृढीकरण गर्ने,
- "Bigger Slice of the Pie", "Power up to me", "Central Mentality" जस्ता प्रवृत्तिहरूलाई सारभूत व्यवस्थापन गरी संघीयताको मर्म र धर्मलाई अक्षरशः परिपालना गर्ने संस्कारको संस्थागत सुदृढीकरण गर्ने,
- संविधानको धारा २३४ मा रहेको अन्तरप्रदेश परिषद्, संघ, प्रदेश र स्थानीय तह समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध ऐन, २०७७ मा रहेको राष्ट्रिय समन्वय परिषद् र प्रदेश समन्वय परिषद् तथा अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ मा रहेको अन्तरसरकारी वित्त परिषद्को बैठक नियमित बस्ने र कार्यजिम्मेवारी तथा अन्तरसम्बन्धमा द्वन्द्व आउन नदिने,
- तीनै तहका सरकारहरूले आफ्ना क्रियाकलाप र व्यवहारमा लोकतान्त्रिक मूल्य, मान्यता र चरित्रको अवलम्बन गर्ने,
- संघीय शासन प्रणाली र अन्तरसम्बन्ध व्यवस्थापनको मर्मलाई आत्मसात गर्दै यसको सबलीकरणमा समन्वय, सहकार्य र सहयात्रा गर्ने,
- सार्वजनिक जीवनको मूल्य, नैतिकता, सदाचारिता र मानवीय मूल्यमा आधारित असल राजनीतिक संस्कारको विकास गर्ने,

- अन्तरसम्बन्ध सुधारमा राजनीतिक उद्यमशीलताको विकास र राजनीतिक स्रोत परिचालन गर्ने।
- नैतिक मूल्य नभएका संस्कृतिको रूपान्तरण गर्दै, उदाहरणीय नैतिक सङ्गठन निर्माण र नेतृत्वको प्रदर्शन गर्ने।
- **नीतिगत तथा कानूनी सुधारको कार्यदिशा**
  - संघीय, प्रादेशिक तथा स्थानीय तहमा बन्न बाँकी अन्तरसम्बन्ध व्यवस्थापनसँग सम्बन्धित र अन्य नीति तथा कानूनहरूको तत्काल निर्माण र प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्ने,
  - कार्यजिम्मेवारी र अन्तरसम्बन्ध व्यवस्थापनसँग सम्बन्धित संवैधानिक व्यवस्था एवं अन्य नीतिगत तथा कानूनी प्रबन्धहरूको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्ने,
  - प्रशासनिक संघीयताको महत्त्वपूर्ण औजार संघीय निजामती सेवा ऐन, विद्यालय शिक्षा ऐन लयायतका कानूनहरू तत्काल जारी गर्ने,
  - बाझिएका, अस्पष्ट, दोहोरिएका कानूनहरूको संशोधन वा खारेजी गर्ने,
  - कार्यविस्तृतीकरण प्रतिवेदनको पुनर्लेखन गरी तत्काल यसलाई अन्तिम रूप दिने र स्वीकृतिपश्चात् नतिजामूलक ढङ्गबाट कार्यान्वयन गर्ने।
- **आर्थिक सुधारको कार्यदिशा**
  - आर्थिक क्षेत्रमा देखापरेका द्वन्द्व, विवाद तथा प्रतिकूल अन्तरसम्बन्धलाई व्यवस्थापन गर्न राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको भूमिकालाई सबलीकरण गरी प्रभावकारी बनाउने,
  - वित्तीय संघीयतामा देखा परेको Horizontal and Vertical Inequality लाई न्यूनीकरण गर्ने,
  - वित्तीय संघीयता र वित्तीय अन्तरसम्बन्धको मर्मलाई आत्मसात गरी तीनै तहको आन्तरिक स्रोत साधनहरूको पहिचान, अभिलेखीकरण र तथा विकासमार्फत आत्मनिर्भर अर्थतन्त्र बनाउने,
  - तीनै तहमा तीव्र, दिगो र रोजगारमूलक आर्थिक वृद्धि गरी उत्पादन तथा उत्पादकत्व अभिवृद्धि गर्ने,

- अर्थतन्त्रका चारवटै खम्बाहरूको सन्तुलित विकासमार्फत लगानी र उद्यमशीलताको वातावरण निर्माण गर्ने जसले तीव्र रोजगारी सिर्जना गरोस्,
- तुलनात्मक लाभका क्षेत्रहरूको अध्ययन, अनुसन्धान र विकास, प्रत्यक्ष वैदेशिक लगानी, वैदेशिक रोजगार र विप्रेषण तथा वैदेशिक व्यापार अभिवृद्धिमार्फत आर्थिक रूपले सन्तुलित संघीय तह निर्माण गर्ने।
- सामाजिक सांस्कृतिक सुधारको कार्यदिशा
  - सांस्कृतिक मूल्यहरूको पुनर्बोध, नैतिक, मानवीय र उत्पादनकारी मूल्यहरूको विकास एवं विविधता व्यवस्थापन मार्फत अनेकतामा एकता कायम गर्ने,
  - सुलभ तथा गुणस्तरीय स्वास्थ्य सेवा र निशुल्क तथा अनिवार्य माध्यमिक शिक्षा एवं सर्वसुलभ तथा गुणस्तरीय व्यावसायिक उच्च शिक्षामार्फत सामाजिक क्षेत्रमा समता र समानता सिर्जना गर्ने,
  - पूर्ण, दिगो र उत्पादनशील सामाजिक सुरक्षा तथा संरक्षण प्रदान गर्दै सामाजिक उत्तरदायित्व वहन गर्ने,
  - गरिबी निवारणमार्फत आर्थिक सामाजिक रूपमा समतामूलक र न्यायपूर्ण समाज निर्माण गर्ने।
- शासकीय, नैतिक, संस्थागत, प्राविधिक एवं दिगो विकास सम्बन्धी सुधारको कार्यदिशा
  - सार्वजनिक सेवाको सुदृढीकरण, प्रादेशिक सन्तुलन र राष्ट्रिय एकता प्रवर्द्धन गर्ने,
  - राष्ट्रिय सदाचार नीति तथा मापदण्ड निर्माण गरी कार्यान्वयन गर्ने,
  - आन्तरिक र बाह्य नियन्त्रण पद्धतिको प्रबन्ध गरी देशलाई भ्रष्टाचारमुक्त बनाउने र सुशासन कायम गर्ने,
  - सुशासन र पद्धतिको निर्माण, भ्रष्टाचार नियन्त्रण, शासकीय दक्षता र नैतिकताको अभिवृद्धि, उत्पादनमुखी, नैतिकवान, नागरिकप्रति उत्तरदायी, जवाफदेही, पारदर्शी र नवप्रवर्तनकारी शासकीय पद्धतिको निर्माण गर्ने,
  - सेवाको गुणस्तर निर्धारण तथा सेवाको मूल्यमा अभिवृद्धि गर्ने,
  - बलिया संस्थाहरूको निर्माण, प्रभावकारी नियमन र सहजीकरण, समन्वय तथा साझेदारी प्रवर्द्धन गर्ने,
  - साझेदारी र खुला शासनको अवधारणालाई कार्यान्वयन गर्ने,

- आन्तरिक तथा अन्तरदेशीय अन्तरआवद्धता एवं सहरी बस्ती विकासको योजना निर्माण र कार्यान्वयन गर्ने,
  - भौतिक तथा उर्जा कनेक्टिभिटीको बलियो प्रबन्ध, सामाजिक, शैक्षिक, स्वास्थ्यका गुणस्तरीय पूर्वधारहरू, उर्जा सिँचाइ लगायतका पूर्वधारहरूको निर्माण गर्ने,
  - शासनका राज्य तथा गैरराज्य सबै पात्रहरू, तहहरू तथा निकायहरूबीच समन्वय, सहकार्य र साझेदारी गर्ने,
  - प्राकृतिक स्रोतको संरक्षण र उत्थानशीलताको विकास, हरित सहरीकरणको विकास गर्ने,
  - अर्गानिक कृषि, हरित वन, नवीकरणीय ऊर्जाको विकास, वातावरणमैत्री विकास, दिगो विकास, दिगो पर्यटन, दिगो फोहरमैला व्यवस्थापन, हरित पूर्वधारहरूको विकास, विपत् उत्थानशील विकास र पूर्वधारहरूको व्यवस्थापन मार्फत विकासमा द्वन्द्व सिर्जना हुन नदिने,
  - सुरक्षित, दीगो, वातावरणमैत्री गाउँ तथा सहर बनाउनका लागि विपत् उत्थानशील राष्ट्र निर्माणको गुरु योजना बनाई कार्यान्वयन गर्ने।
- **गुणस्तरीय मानव पुँजी निर्माण सम्बन्धी सुधारको कार्यदिशा**
    - उत्पादनशील, उद्यमशील, व्यावसायिक, नैतिकवान, निष्ठावान, सीपयुक्त, दक्ष र व्यावसायिक जनशक्ति विकास मार्फत मानव पुँजी निर्माण गर्ने, जसले कार्यजिम्मेवारी बाँडफाँट र अन्तरसम्बन्ध व्यवस्थापनलाई उचित दिशानिर्देश गर्न राजनीतिक नेतृत्वलाई सही सल्लाह, सुझाव, समन्वय र सहयोग गर्ने,
    - प्रशासकीय कर्मचारीहरूमा सदाचारिता, इमान्दारिता, पारदर्शिता र जवाफदेहिताको सबलीकरण र सुदृढीकरण गर्ने।

## निष्कर्ष

शासकीय प्रणाली अन्तर्गत संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच कार्यजिम्मेवारीको बाँडफाँट र तहगत अन्तरसम्बन्ध जुनसुकै किसिमको भए तापनि यस मार्फत जनताले न्याय र स्वतन्त्रता, समता र समानता, विकास र समृद्धिको लाभ प्राप्त गरी सुख र समुन्नतिको अनुभूति गर्न पाएमा मात्र राज्यको कार्य र जिम्मेवारी तथा तहगत अन्तरसम्बन्धले सार्थकता हासिल गर्न सक्दछ। राज्य र गैरराज्य पात्र, तीनै

तहको सरकार, निजी क्षेत्र, सहकारी क्षेत्र, गैरसरकारी क्षेत्र, नागरिक समाज र सार्वभौम जनता सबैले आआफ्नो कार्यजिम्मेवारी र जवाफदेहितालाई तन, मन, वचन र कर्मले हृदयङ्गम गरी व्यवहारिक कार्यान्वयन गर्नु अनिवार्य नै छ । कार्यजिम्मेवारी बाँडफाँट र तहगत अन्तरसम्बन्धका संवैधानिक र कानूनी प्रावधानहरू राजनीतिक र प्रशासनिक नेतृत्वले अक्षरशः परिपालना र नतिजामूलक कार्यान्वयन गर्न सकेमा शासन पद्धतिमा मूल्य, नैतिकता, सदाचारिता, निष्ठा, पारदर्शिता र जवाफदेहिता सुदृढ भई लोकतन्त्रको सघनीकरण मार्फत संघीय शासन प्रणाली सुदृढ हुने र देशमा सुशासन, विकास तथा समृद्धि प्राप्त हुने निश्चित छ ।

## सन्दर्भ सामग्रीहरू

अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४

नेपालको संविधान

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन २०७४

विभिन्न राष्ट्रिय तथा अन्तराष्ट्रिय स्तरका पत्रपत्रिका तथा लेखहरू ।

सोह्रौँ योजना (२०८१/०८२-२०८५/०८६)

संघ, प्रदेश र स्थानीय तह -समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध\_ ऐन, २०७७

संघीय संसद सचिवालय सम्बन्धी ऐन, २०६४

संघीय संसद सचिवालय कर्मचारी प्रशासन नियमावली, २०६५

संघीय संसद सचिवालय, विभिन्न मन्त्रालयहरू एवं निकायहरूको वेबसाइटहरू

संघीय संसद सेवा स्मारिका, वर्ष ११, अङ्क १०, मङ्सिर २०७९ र वर्ष १२, अङ्क ११, मङ्सिर २०८०

<https://www.moljpa.gov.np>

<https://www.ratopati.com/>

<https://lawcommission.gov.np/np>

<https://www.nijamatikhabar.com>



# सुशासन प्रवर्द्धन र निष्ठायुक्त संस्कृतिको विकासमा सदाचार नीतिको भूमिका

डा. रोजनाथ पाण्डे<sup>४१</sup>

## सारांश

लोकतन्त्रमा सार्वजनिक प्रशासनलाई स्वच्छ, सक्षम, निष्पक्ष, पारदर्शी, भ्रष्टाचारमुक्त, जनउत्तरदायी र सहभागितामूलक बनाउँदै कानूनको समान प्रयोग आवश्यक हुन्छ। नेपालले पनि सङ्घीयताको अवलम्बनसँगै सबै तहमा सुशासनको प्रत्याभूति गराउन यस्ता मान्यतालाई आत्मसात् गरी व्यवहारमा उतार्न कानूनी, नीतिगत र संस्थागत मान्यताको विकास गर्नु अपरिहार्य छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रण गरी सदाचारमैत्री शासन प्रणाली स्थापना नगरी सुशासनको प्रत्याभूति हुन नसक्ने हुँदा यसलाई व्याहारिकता दिन घरेलु कानून र नीतिहरूमा सामयिक परिमार्जन गर्दै कानूनी शासन र सदाचारमुखी क्रियाकलापलाई राज्यका तहगत सरकारहरूले समेत पर्याप्त सम्बोधन गर्नु आवश्यक छ। यो लेखमा देशमा व्याप्त भ्रष्टाचारको समूल नष्ट गर्न मुहानबाट नै निरोधात्मक उपाय अपनाउने र शासकीय सुधारका प्रवर्धनात्मक क्रियाकलाप कार्यान्वयन गर्ने माध्यमका रूपमा सदाचार नीतिको भूमिकाको चर्चा गरिएको छ। विशेषगरी संयुक्त राष्ट्र संघ, सुशासनमा सफलता हासिल गरेका विभिन्न देशहरू, नेपालका विगतका अभ्यास एवं निष्ठायुक्त संस्कृतिको विकासका सन्दर्भमा पाठक वर्गको ध्यानाकर्षण गर्न सकारात्मक र नकारात्मक पक्षको उल्लेख गरिएको छ।

**शब्दकुञ्जी:** सदाचार, निष्ठा, सुशासन, शासकीय सुधार, पारदर्शिता।

## पृष्ठभूमि

आवधिक निर्वाचन, कानूनको शासन, अधिकारको निक्षेपण, पारदर्शिता, उत्तरदायित्व, स्वच्छता, सदाचारिता, जवाफदेहिता, नैतिकता जस्ता आधारभूत लोकतान्त्रिक मूल्य मान्यताको अवलम्बनद्वारा सुशासन प्रवर्द्धन गरी जनताका आवश्यकताको सहज परिपूर्ति गर्नु नै राज्य सञ्चालनको मूल ध्येय रहँदै आएको छ। यद्यपि खाद्य वस्तुमा अखाद्य पदार्थ मिसाउने प्रवृत्ति बढ्यो, तराईमा प्रहरीले शुद्धीकरण

<sup>४१</sup>सचिव, संघीय संसद सचिवालय



अभियान चलाउनु परेको छ। खोटाडमा विद्यार्थीले जिशिअलाई नै छड्के निरीक्षण गर्न विद्यालयमा बोलाएको समाचार आएको छ। फोन र इन्टरनेट सेवा गतिलो नभए ग्राहकलाई क्षतिपूर्ति दिनु पर्ने /सेवा प्रदायकको लाइसेन्स खारेज गर्नु पर्ने माग उठिरहेको छ। ढिलो न्याय दिनु अन्याय गर्नु हो, अहिले न्याय मरेको अवस्था छ। व्यवसयीद्वारा साल्ट ट्रेडिडलाई चिनी बिक्री रोकन दबाव दिएको कुरा यत्रतत्र सुनिन्छ। सरकारी कार्यालयमा खुलेआम घुसखोरी भन्दै ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलले प्रतिवेदन दिएको छ। सुन समातिन्छ, मालिक हराउँछन्। ... यस्ता समाचार दिनानुदिन यत्रतत्र सुनिन्छ, हेरिन्छ। अहिले पनि राज्यका संरचनाहरू छन्। अखितयार छ, सतर्कता केन्द्र छ, सीआईबी छ। अर्थात्, हेर्दा सबै परिपूर्ण नै छन्, तर भ्रष्टाचार छ। एयरपोर्टमा सबै विधि छन्। सामान्य नागरिकलाई घडी र चस्मासम्म फुकाल्नु पर्ने विधि पनि छन् र सँगै सुन क्विन्टलका क्विन्टल आउने बाटो पनि छ। यो के भएको हो? कुनै ठेकेदारले समयमा किन बाटो बनाउँदैन? किन अनुसन्धान गर्नु पर्ने संस्थाहरू अनुसन्धान गर्दैनन्? किन सेवा दिने संस्थाहरूको सेवा कमजोर छ? जवाफदेहिता, पारदर्शिता एवं शासकीय सुधारका लागि नीति कसरी बनाउने, कसले बनाउने? नीतिगत तहमा जनताको सहभागिता कसरी बढाउने? आज यावत प्रश्नहरू अनुत्तरित छन्।

सुशासनको अवधारणा मूलतः राज्य सञ्चालनका विविध पक्षमा हुनु पर्ने आमूल परिवर्तनसँग सम्बन्धित छ। निष्ठा प्रवर्द्धन सुशासनको अचुक औषधि भएकाले यसका अन्तर्यलाई सूत्रमा हेर्दा,

सदाचारिता वा निष्ठा (Integrity) = a(A+C+E)-c,

जहाँ A= उत्तरदायित्व (Accountability), C=सक्षमता (Competence),

E= नैतिक व्यवहार (Ethical behavior), c= भ्रष्टाचार (corruption)

लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्थाको सुदृढीकरणको लागि सुशासन अनिवार्य सर्त हुन् र यिनीहरू एक अर्काका परिपूरक पनि हुन्। लोकतन्त्रबिनाको सुशासन र सुशासनबिनाको लोकतन्त्रले देशको सर्वाङ्गीण विकासमा मद्दत पुग्दैन। लोकतान्त्रीकरणको अभियानलाई मजबुत बनाउन सन् १९९० पछि सुशासनको अवधारणा पनि व्यापक बन्न पुग्यो। यी दुवै अवधारणालाई सँगसँगै अघि बढाएर मुलुकको सर्वाङ्गीण विकास हासिल गर्ने सार्थक प्रयास भइरहेका छन्। लोकतान्त्रिक शासन पद्धतिमा शक्ति पृथकीकरण एवं सन्तुलनको सिद्धान्त अनुरूप जनताले चुनेका प्रतिनिधिले जनताको तर्फबाट शासन सञ्चालन गर्ने व्यवस्था सुनिश्चित गरिएको हुन्छ। जननिर्वाचित सभाले कानून निर्माण गर्ने र सरकारले त्यसको कार्यान्वयन गरी जनस्तरमा विकास एवं सेवासुविधा पुऱ्याउने व्यवस्था मिलाइएको

हुन्छ। जननिर्वाचित सभाले तय गरेको कानून परिपालनाको जाँच गरी जनतालाई न्याय दिने काम न्यायपालिकाको हुन्छ। सरकारको काममा प्रभावकारिता ल्याउन सरकारको विस्तारित संयन्त्रको रूपमा विभिन्न स्वतन्त्र, संवैधानिक एवं अन्य संस्थाहरू खडा गरिएका हुन्छन्। यस्ता स्वतन्त्र संस्थाहरूको सञ्चालन छुट्टै कानूनले निर्देशन गर्दछ।

यसैगरी सरकारको काममा सहयोग पुऱ्याउन निजी क्षेत्र, गैरसरकारी क्षेत्र, सहकारी क्षेत्र, नागरिक समाज तथा सामुदायिक संघसंस्थाहरूले आ-आफ्नो ठाउँबाट काम गरिरहेका हुन्छन्। स्वेच्छापूर्वक स्वतन्त्र रूपमा काम गर्ने यी संस्थाहरूले संविधान, कानूनको परिधिभित्र रहेर मुलुकको हित प्रवर्द्धन गर्नु पर्ने हुन्छ। त्यस शिलशिलामा संस्थागत व्यावसायिक आचारसंहिताको अनिवार्य पालना महत्त्वपूर्ण हुन्छ। यद्यपि त्यसको परिपालना एवं नीति, नियमको अधिनमा पदाधिकारी तथा कर्मचारीहरू रहन सक्ने सम्भावना रहन्छ। सबै संस्था संविधान, कानूनभित्र रहेर पद्धतिगत ढङ्गले चलन नखोज्ने कारणले नै सरकारको नियामक भूमिकाको आवश्यकता परेको देखिन्छ। यी सबै क्षेत्रमा हुने भ्रष्टाचार, अनियमितता, अनुचित एवं विकृतिजन्य कार्यले स्रोत र साधनको दुरुपयोग एवं असमानता बढाइरहेको छ। फलस्वरूप: मुलुकको हित प्रवर्द्धनमा बाधा पुग्ने देखिन्छ। लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्थामा राजनीतिक दलहरूको महत्त्वपूर्ण भूमिका रहेको हुन्छ। राजनीतिक दल जति बढी लोकतान्त्रिक मूल्य, मान्यताप्रति सजग, प्रतिबद्ध, जनमुखी, जनउत्तरदायी र कानूनको शासनप्रति चनाखो हुन्छन् त्यतिनै लोकतान्त्रिक संस्कारको विकास एवं सुशासन मजबुत हुन्छ। तसर्थ राजनीतिकर्मी र उनीहरूका अनुयायीहरूको व्यवहारले समाजलाई कुन नैतिक धरातलमा राख्ने भन्ने विषयको समेत निर्धारण गर्ने हुँदा वास्तविकतामा सदाचारिताको नैतिक बन्धन यो क्षेत्रसँग बढी जोडिएको छ। सुशासनको एक महत्त्वपूर्ण खम्बा निष्ठा (Integrity) भएकोले त्यसलाई हासिल गर्न सार्वजनिक क्षेत्रका सबै पदाधिकारी तथा कर्मचारीले देशको संविधान, कानून र सम्बन्धित सस्थाको कार्यप्रकृति अनुरूपको आचरणको पूर्ण पालना गर्नु पर्ने हुन्छ। संघीय संरचनामा सबै तहका व्यवस्थापिका, न्यायपालिका, कार्यपालिकाका तह र राज्य सञ्चालनमा संलग्न सबै किसिमका संस्थाका पदाधिकारी तथा कर्मचारीका लागि छुट्टै सदाचारका नियमहरू बनाइएको हुन्छ।

सदाचारका नियमहरू पालना नगर्नेउपर उपयुक्त कारवाहीको लागि कानूनी व्यवस्था पनि गरिएको हुन्छ। यस्ता नियमहरूको पालना गर्नु, गराउनु सम्बद्ध सबैको कर्तव्य हो। यसै तथ्यलाई हृदयङ्गम गरी सबै क्षेत्रलाई स्वच्छ, स्वस्थ प्रतिस्पर्धी एवं पद्धतिगत रूपमा सञ्चालन गर्न एकीकृत रूपमा राष्ट्रिय सदाचार नीति अपरिहार्य भएको छ।

## अन्तर्राष्ट्रिय प्रयास

सदाचार पद्धतिको विकासका लागि विश्वमा धेरै प्रयासहरू भएका छन्। संयुक्त राष्ट्र संघ लगायत अन्तर्राष्ट्रिय संस्था तथा क्षेत्रीय स्तरका सङ्गठन एवं राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संस्थाहरूबाट समेत अनेकौं प्रयासहरू भएको देखिन्छ। यसैगरी सिंगापुर, मलेशिया जस्ता देशहरूले पनि आन्तरिक रूपमा यसको सफल प्रयासहरू गरेका छन्। संयुक्त राष्ट्रसंघको महासभाले सन् २००५ देखि भ्रष्टाचार विरुद्धको अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धि लागु गर्‍यो। यसको धारा ८ मा सार्वजनिक अधिकारीहरूको आचारसंहिता सम्बन्धी व्यवस्था निम्न अनुसार राखिएका छन्:-

- प्रत्येक राज्य पक्षले भ्रष्टाचार विरुद्ध लड्नका लागि, आफ्नो कानूनी प्रणालीका आधारभूत सिद्धान्तहरू अनुरूप हुने गरी आफ्ना सार्वजनिक अधिकारीहरूमा अन्य कुराका अतिरिक्त निष्ठा, इमान्दारी र उत्तरदायित्व अभिवृद्धि गर्नेछ।
- प्रत्येक राज्य पक्षले सार्वजनिक कार्यहरूको सही, सम्मानजनक र समुचित सम्पादनका लागि विशेष गरी, आफ्ना संस्थागत र कानूनी पद्धतिहरूभित्र आचारसंहिता र आचरणका मापदण्डहरू लागु गर्न प्रयास गर्नेछ।
- प्रत्येक राज्य पक्षले यस धाराका प्रावधानहरू कार्यान्वयन गर्ने प्रयोजनका लागि, उपयुक्त भएसम्म र आफ्नो कानूनी पद्धतिका आधारभूत सिद्धान्त अनुरूप हुने गरी, महासभाको १२ डिसेम्बर १९९६ को प्रस्ताव नं. ५१/५९ को परिशिष्टमा उल्लिखित सार्वजनिक अधिकारीका अन्तर्राष्ट्रिय आचारसंहिता जस्ता क्षेत्रीय, अन्तरक्षेत्रीय र बहुपक्षीय सङ्गठनका सम्बद्ध प्रयासहरूलाई जानकारीमा लिनेछ।
- प्रत्येक राज्यपक्षले, आफ्नो मुलुकको कानूनका आधारभूत सिद्धान्त अनुरूप हुने गरी, कुनै सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्तिहरूलाई आफ्नो कार्यसम्पादनको सिलसिलामा भ्रष्टाचारको कुनै कार्य भएको भन्ने कुरा जानकारी हुन आएमा, उनीहरूले सो कुराको सूचना उपयुक्त अधिकारीलाई प्रदान गर्न सहजीकरण गर्ने पद्धति र उपायहरू स्थापित गर्न समेत विचार गर्नेछ।
- प्रत्येक राज्य पक्षले, उपयुक्त भएसम्म र आफ्नो कानूनी पद्धतिका आधारभूत सिद्धान्त अनुरूप हुने गरी, सार्वजनिक पदाधिकारीले त्यस्तो पदाधिकारीको रूपमा आफ्नो कार्यसम्पादन गर्दा स्वार्थको दवन्दव (Conflict of interest) देखिन सक्ने आफ्ना बाह्य क्रियाकलाप, रोजगारी,

लगानी, सम्पत्ति र ठूला-ठूला उपहार एवं लाभ प्राप्त गर्ने लगायतका कुरा बारे सम्बद्ध निकाय समक्ष घोषणा गर्ने पद्धति र उपाय स्थापित गर्न प्रयास गर्नेछ।

- प्रत्येक राज्य पक्षले आफ्नो कानूनी पद्धतिका आधारभूत सिद्धान्त अनुरूप हुने गरी, यसै धाराद्वारा स्थापित आचारसंहिता वा मापदण्ड उल्लङ्घन गर्ने सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्तिहरू विरुद्ध अनुशासनात्मक कारबाही गर्ने वा अन्य उपाय अवलम्बन गर्नेतर्फ विचार गर्नेछ।

विभिन्न क्षेत्रीय सङ्गठनहरूले समेत आफ्ना सदस्य राष्ट्रहरूमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सदाचार पद्धतिको विकास गर्न थुप्रै प्रयासहरू भएका छन्। त्यस्तै भ्रष्टाचार विरुद्ध क्रियाशील विभिन्न अन्तर्राष्ट्रिय संघ, संस्थाहरूले सञ्चालन गर्ने गरेका विभिन्न प्रयासद्वारा विश्वमा भ्रष्टाचार विरुद्ध अभियान चलेको स्थिति छ।

## नेपालमा भएका प्रयास

नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण तथा सदाचार प्रवर्द्धनका लागि अनेकौं प्रयासहरू भएका छन्। संविधान र कानूनहरूमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण सम्बन्धी प्रावधानको व्यवस्था छ। विभिन्न नीति तथा रणनीतिहरू बनेका छन्। कतिपय संस्थाका पदाधिकारी तथा कर्मचारीहरूका लागि आचारसंहिताहरू बनेका छन्। संवैधानिक निकायको रूपमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, महालेखा परीक्षक, लोकसेवा आयोग, निर्वाचन आयोग जस्ता संस्थाको व्यवस्था भएको छ। यसैगरी सरकारी संयन्त्र अन्तर्गत राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र लगायत विभिन्न निकायहरूको गठन गरिएको छ।

- **संवैधानिक व्यवस्था:** नेपालको संविधान, २०१६ नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७, नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ र वर्तमान नेपालको संविधानका कतिपय मूलभूत प्रकृतिका कुरा विगतको संविधानसँग मिल्दाजुल्दा छन्। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको वर्तमान कार्यक्षेत्रभित्र अनुचित कार्यलाई समेटिएको छैन भने हालको संविधानले पनि निजी क्षेत्र, सहकारी संस्था, गैरसरकारी संस्था र विदेशी गैरसरकारी संस्थामा हुने भ्रष्टाचारलाई स्पष्ट सम्बोधन गरेको देखिँदैन। भ्रष्टाचार विरुद्धको राष्ट्रिय कार्ययोजनाले निजी र गैरसरकारी क्षेत्रलाई पनि समेट्ने योजना बनेको भएपनि हालसम्म यसमा उल्लेखनीय प्रगति भएको देखिँदैन।
- **कानूनी व्यवस्था:** नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने तथा सुशासन कायम गर्ने सम्बन्धमा धेरै अगाडिदेखि कानूनहरू बनेका छन्। यसरी बनेका अधिकांश कानूनहरू भ्रष्टाचार नियन्त्रणसँग

सम्बन्धित छन्। निजामती सेवा ऐनको आचरण खण्डमा निजामती कर्मचारीले पालना गर्नु पर्ने आचरण सम्बन्धी व्यवस्था गरिएको छ। निजामती सेवा ऐनका प्रावधानलाई आधार मानेर अन्य सेवा सम्बन्धी कानूनहरूमा आचरणका नियमहरू बनाइएको छ। नेपालमा नयाँ कानूनको रूपमा जारी भएको सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४ ले सुशासन कायम गर्ने विषयमा निकै राम्रा प्रावधानहरूको व्यवस्था गरेको छ। निजामती सेवाका कर्मचारीको आचरण सम्बन्धी नियमावली, २०६५ सदाचार पद्धतिको स्थापनाका दृष्टिले निकै राम्रो कानूनी व्यवस्था मानिन्छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रण तथा सुशासन कायम गर्ने सम्बन्धमा समय-समयमा जारी कार्यान्वयनमा रहेका कानूनी व्यवस्थाले निजामती कर्मचारीलाई सदाचारी बन्न प्रेरित गर्न सक्छ।

- **योजनाबद्ध विकासका प्रयास:** भ्रष्टाचार विरुद्धको रणनीति तथा कार्ययोजना, २०६५ तथा भ्रष्टाचार नियन्त्रण सम्बन्धी संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धिको कार्यान्वयन कार्ययोजना, २०६९ जस्ता कानूनी व्यवस्थाहरू कार्यान्वयनमा छन्। यसैगरी न्यायाधीश, संवैधानिक निकायका पदाधिकारी, गैर सरकारी संस्था एवं निजी क्षेत्रका व्यवसायिक संस्थाहरूले कार्यान्वयनमा ल्याएका व्यवसायिक आचार संहिताले सदाचार पद्धतिको विकासमा सहयोगी हुन सक्छन्।

## निष्ठा प्रवर्द्धनका मूलभूत मूल्य मान्यता

सदाचार पद्धतिले वैधानिकता, सेवाभाव, निष्पक्षता, स्वच्छता, स्वार्थरहितता, इमान्दारिता, कार्यकुशलता, पारदर्शिता, जिम्मेवारीता, एवं उत्तरदायित्व जस्ता क्षेत्रलाई समेटेको छ। त्यसैगरी निर्णय र कार्य गर्दा सबैप्रति समानता र समताभाव झल्कने गरी कार्य गर्नु पर्ने, समाजमा रहेका ज्येष्ठ नागरिक, अपाङ्गता भएका व्यक्ति, गर्भावस्थाको मानिस, शारीरिक अवस्थाले अशक्त व्यक्ति बालबालिका लगायतलाई राज्यबाट प्रवाहित हुने सेवामा विशेष प्राथमिकता दिनु पर्ने देखिन्छ। आदर भाव प्रकट गर्ने, मानव अधिकारको रक्षा, न्यायिक मनको प्रयोग एवं कार्यविधि निर्धारण र समयको परिपालना महत्त्वपूर्ण रहेका छन्।

सार्वजनिक काम गर्ने जिम्मेवारी पाएका पदाधिकारी तथा कर्मचारीहरूको व्यावसायिक निष्ठा र व्यवहारमा देशको संविधान, कानून र पेशागत मूल्य मान्यताको पालना गर्ने, आफ्नो पेशामा प्रवेश गर्दा लिएको शपथको पालना गर्ने, सेवा नै धर्म हो भन्ने मूल मन्त्रको अवलम्बन गर्ने, समयमा निर्णय र कार्य गर्ने, आफूले गरेका निर्णय र कार्य पद्धतिमा पारदर्शिता अपनाउने र यसको जवाफदेहिता आफूले लिने, साधन स्रोतहरूको सही र इमान्दारीपूर्वक अधिकतम उपयोग गर्ने साथै व्यक्तिगत हितको लागि प्रयोग नगर्ने, पदीय र व्यक्तिगत रूपमा सदाचारयुक्त व्यवहार गर्ने, हित वा स्वार्थ बाझिएको

कुराको अग्रिम र लिखित खुलासा गर्ने र त्यस्तो विषयमा संलग्न नरहने कार्यले निष्ठा प्रवर्द्धनमा सहयोग पुऱ्याउँछ। इमान्दारिता, तटस्थता, असल चालचलन, उच्च नैतिकता जस्ता व्यवहार प्रदर्शन एवं आफूभन्दा माथिका पदाधिकारी वा कर्मचारीसँग आदरपूर्वक व्यवहार र आफू मुनिकाहरूसँग शिष्ट व्यवहार गर्नाले पनि सदाचार प्रवर्द्धनमा टेवा पुऱ्याउँछ।

## निष्ठा प्रवर्द्धनका अभ्यासहरू

विश्वमा निष्ठा प्रवर्द्धनका लागि विभिन्न अभ्यास भएका देखिन्छन् ती मध्ये निम्न अभ्यासहरू बढी प्रभावकारी भएका छन् :

- A Lawyer's Approach: ऐनकानूनलाई दरिलो बनाउने,
- A Businessman's Approach: भ्रष्टाचारमा लिप्त नहोऊन् भनी पदाधिकारीलाई सुविधा प्रदान गर्ने (Buy out corruption),
- A Market or an Economist's Approach: बजारमा प्रतिस्पर्धा बढाउने,
- An Institutional Approach: राजनैतिक एवं नेतृत्वबाट प्रतिबद्धता पूरा गर्ने।

## निष्ठायुक्त संस्कृतिको विकासमा चुनौती

भ्रष्टाचार नियन्त्रण तथा सदाचार पद्धतिको विकास गर्ने विषय आफैमा निकै चुनौतीपूर्ण छ। सरकार एकलैको प्रयासबाट यो विषय निराकरण हुन सक्तैन। शासकीय व्यवस्था (Governance System) का हरेक क्षेत्रमा कानूनको सही र सम्मानजनक परिपालनामा कमीकमजोरी रहि आएको कारण पद्धतिमा आधारित रहेर काम गर्ने परिपाटी कमजोर भएको स्थिति छ।

अबको समयमा व्यावसायिक निष्ठा र इमान्दारिताको संस्कृति आफैबाट स्वघोषित रूपमा व्यवहारमा ल्याउनु पर्ने विषय चुनौतीपूर्ण रहे पनि यसको अपरिहार्यता महसुस भएकोले शासकीय कृयाकलापमा निजी र संस्थागत क्षेत्रको महत्त्वपूर्ण जिम्मेवारी र भूमिका रहने भएकाले यस क्षेत्रले सबैका लागि साझा नैतिक दायित्व र व्यावसायिक निष्ठा सार्वजनिक गरी पारदर्शी रूपमा कार्यान्वयनमा ल्याउनु पर्ने आवश्यकता महसुस गरिएको छ।

## सदाचार नीतिको आवश्यकता

देशको विकास निर्माण, सेवा प्रवाह र शासकीय व्यवस्थाका सबै तहका विविध प्रवृत्ति र रूपका अनियमितता एवं भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापको नियन्त्रण गरी सदाचारयुक्त, नैतिकवान, सुसंस्कृत र

समृद्ध समाजको निर्माण आजको आवश्यकता हो। सार्वजनिक निकाय, निजी क्षेत्र, गैरसरकारी एवं सहकारी क्षेत्र र नागरिक समाजका संघसंस्था एवं पदाधिकारीसम्म पुगेको भ्रष्टाचारजन्य प्रवृत्ति, घटना र क्रियाकलाप एवं अनियमितता, ढिलासुस्ती, लापरबाही, गलत निर्णय वा अनिर्णय तथा यस्तै अन्य विविध विकृति विसङ्गतिको निराकरण गर्नु जरूरी भइसकेको छ। यस किसिमका विसङ्गतिको निराकरणका लागि सरकारद्वारा कार्यान्वयनमा ल्याइएका कानून, नीति, रणनीति, कार्ययोजनाको समीक्षा सहित भ्रष्टाचार र अनियमितताका सबै सार, रूप र रङ्गको नियन्त्रण गर्न, माग र आपूर्ति दुवै पक्षलाई समेट्नका लागि पनि सदाचार नीतिको आवश्यकता महसुस भएको छ।

भ्रष्टाचार नियन्त्रण सम्बन्धी संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धिको अनुमोदन गर्ने पक्ष राष्ट्र भएकोले उक्त महासन्धिका प्रावधानले सिर्जना गरेका दायित्व पूरा गर्न सदाचार नीति बनाई कार्यान्वयन गर्नु सरकारको दायित्व बनेको छ। विभिन्न क्षेत्रका संस्थाहरूले आचरणगत नियमहरूको व्यवस्था गर्ने क्रम बढेको भए तापनि त्यस्ता नियमहरूमा समेत एकरूपता ल्याउन आवश्यक देखिएको छ।

## निष्कर्ष

शासकीय व्यवस्थामा कानूनको सहि र सम्मानजनक परिपालनामा कमजोरी रहेको वर्तमान अवस्थामा व्यावसायिक निष्ठा र इमान्दारिताको संस्कृति आफैँबाट स्वघोषित रूपमा व्यवहारमा ल्याउनु पर्ने चुनौती रहेको स्थिति छ। शासकीय प्रक्रियामा निजी र संस्थागत क्षेत्रको महत्त्वपूर्ण जिम्मेवारी र भूमिका रहने भएकाले भ्रष्टाचार नियन्त्रण सम्बन्धी महासन्धिको दायित्व पूरा गर्न, विभिन्न संस्थाको आचरणका नियम बनाउने क्रम बढे पनि एकरूपता नभएको, सदाचारयुक्त, नैतिकवान सुसंस्कृत र समृद्ध समाजको निर्माण हुन नसकेको स्थिति छ। सार्वजनिक, निजी, सहकारी, राजनीतिक लगायत समाजका सबै क्षेत्रमा सदाचारिता कायम गर्दै संस्थागत सुशासन प्रवर्द्धन गर्ने, सदाचारयुक्त पद्धतिलाई संस्थागत गर्दै सभ्य समाज निर्माण गर्ने, सदाचार सम्बन्धी अध्ययन, अनुसन्धान र नियमन गर्ने संस्थागत व्यवस्था गर्ने, सदाचारका नियमहरूको कार्यान्वयन अनुगमन र नियमन पद्धतिको निर्धारण र सो अनुरूप ऐन कानूनको निर्माण गर्ने कार्यले शासकीय सुधारमा उपलब्धि हासिल गर्न सकिन्छ। एकीकृत आचारसंहिता एवं सदाचारिता ऐनको निर्माण, संघ प्रदेश र स्थानीय तहमा आचारसंहिता एवं सदाचारिता ऐनको निर्माण र कार्यान्वयन, सार्वजनिक क्षेत्र, निजी क्षेत्र, गैर सरकारी क्षेत्र, सहकारी एवं वित्तीय क्षेत्र, शैक्षिक क्षेत्र, धार्मिक एवम सांस्कृतिक क्षेत्रका संस्थाहरूले आफ्नो कार्यप्रकृति अनुसार आचारसंहिता जारी गर्न जरूरी देखिन्छ। त्यसको कार्यान्वयन, अनुगमन र मूल्याङ्कनमा संसदीय समिति,

न्याय परिषद्, संवैधानिक निकाय एवं राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र जस्ता नियामक निकायको भूमिका प्रभावकारी बनाउनु आजको आवश्यकता रहेको छ।

## सन्दर्भ सामग्री

संयुक्त राष्ट्र संघ (२००५)। भ्रष्टाचार विरुद्धको अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धि, जेनेभा : लेखक।

नेपाल कानून आयोग (२०१६)। नेपालको संविधान, लेखक।

नेपाल सरकार (२००८)। सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४, लेखक।

नेपाल सरकार (२००९)। निजामती सेवाका कर्मचारीको आचरण सम्बन्धी नियमावली, २०६५।

नेपाल सरकार (२००९)। भ्रष्टाचार विरुद्धको रणनीति तथा कार्ययोजना, २०६५, लेखक।

नेपाल सरकार (२००९)। भ्रष्टाचार नियन्त्रण सम्बन्धी संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धिको कार्यान्वयन कार्ययोजना, २०६९।

राष्ट्रिय योजना आयोग (२०२४)। १६ औं राष्ट्रिय पञ्चवर्षीय योजना, लेखक।





# संघीय संसद सचिवालयमा जिन्सी व्यवस्थापन

रोशन तण्डुकार

## सारांश

जिन्सी मालसामानहरूको योजना तथा अनुमान गर्नेदेखि खरिद प्रक्रिया, भण्डार व्यवस्थापन, जारी गर्ने, निरीक्षण तथा सुपरिवेक्षणसम्मको सम्पूर्ण कार्यविधि वा तिनलाई व्यवस्थित तरिकाले राख्ने पद्धतिलाई जिन्सी व्यवस्थापन (Inventory Management) भनेर पहिचान गर्न सकिन्छ। जिन्सी व्यवस्थापन कार्यालयको एक महत्त्वपूर्ण क्षेत्र हो। जिन्सी व्यवस्थापन सम्बन्धमा नेपालमा २००८ सालमा बजेट व्यवस्थाको सुरुवात भएर २०२० माघदेखि नयाँ ढाँचाका जिन्सी सेस्ता प्रणाली लागु गरिएको विभिन्न दस्तावेजमा उल्लेख भएको पाइन्छ। सरकारी बजेट रकम मुख्यतः मालसामान उपलब्ध गर्ने र सेवाहरू उपलब्ध गर्ने कुरासँग सम्बन्धित छ। सामग्रीहरूको सुरक्षा, हिफाजत, अनावश्यक प्रयोग र हिनामिना हुनबाट नियन्त्रण गर्न जिन्सी व्यवस्थापन महत्त्वपूर्ण छ। जति सरकारी ढुकुटीमा रहेको नगदको सुरक्षा र हिफाजत आवश्यक छ, त्यति नै सरकारी कार्यालयमा रहेको जिन्सीको पनि सुरक्षा तथा हिफाजत गर्न आवश्यक हुन्छ। संघीय संसद सचिवालयमा विभिन्न स्रोतहरूबाट प्राप्त जिन्सी मालसामानहरूको चुस्त, दुरुस्त रूपमा सेस्ता कायम गरी दाखिला, भण्डारण, संरक्षण, वितरण, उपयोग, मर्मत सम्भार, लिलाम र मिनाहा लगायतका प्रक्रियाका माध्यमबाट जिन्सी व्यवस्थापन भइरहेको देखिन्छ। यद्यपि यसमा देखिएका विविध समस्याहरू लगायत तिनका समाधानका उपायहरू यस लेखमा चर्चा गरिएको छ। प्रत्येक वर्ष जिन्सी निरीक्षण प्रतिवेदनमा उल्लेख गरिएका सिफारिसहरूको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्न आवश्यक रहेको देखिन्छ। सार्वजनिक सम्पत्तिको उपयोग मात्र होइन, त्यसको संरक्षण र दीर्घकालीन रूपमा औचित्यपूर्ण उपयोग गर्ने संस्कृतिको विकास गर्नु हामी सबैको दायित्व हो।

**प्रमुख शब्दावली** : खरिद, दाखिला, मालसामान, लागत, सचिवालय।

शाखा अधिकृत, संघीय संसद सचिवालय

## परिचय

अरबी शब्द "जिनिस" बाट आएको जिन्सी शब्दले नगद बाहेकका माल, वस्तु वा सामग्रीलाई जनाउँछ। जिन्सी कार्यालयको सम्पत्ति हो र कार्य सम्पादनको साधन पनि हो। कार्यालयमा टेबुल, कुर्सी, दराज, विद्युतीय उपकरण, उपहारजन्य सामग्री, विविध मसलन्द तथा स्टेशनरी सामानहरू जिन्सी सामग्रीका उदाहरण हुन्। जिन्सी मालसामानको प्राप्तिदेखि सिलसिलाबद्ध र सुरक्षित भण्डारण, संरक्षण एवं उचित प्रयोग, परिचालन, मर्मत सम्भार, हस्तान्तरण, मिनाहा, लिलाम आदि सम्पूर्ण प्रक्रियालाई जिन्सी व्यवस्थापन भनिन्छ। जिन्सी सामानहरूको आम्दानी, खर्च र बाँकी जनाउने र तत्सम्बन्धी अभिलेख र प्रतिवेदन तयार पार्ने कार्यविधिलाई जिन्सी सेस्ता भनिन्छ। यस अन्तर्गत विभिन्न किसिमका सामानहरू खरिद गर्ने, भण्डारमा दाखिला गरी अभिलेख राख्ने तरिका तथा खर्च गर्न निकास गर्ने तरिका समेतको सिलसिलाबद्ध प्रक्रिया हो जिन्सी व्यवस्थापन।

सरकारी मालसामान खरिद गर्ने, आम्दानी खर्च गर्ने, हस्तान्तरण गर्ने र मिनाहा गर्ने सम्बन्धमा आर्थिक प्रशासन सम्बन्धी नियमहरू बमोजिम गरिएको कारोबारको अभिलेख राख्ने सम्बन्धमा सबै सरकारी कार्यालयहरूमा एकरूपता कायम गर्ने उद्देश्यले २०२० सालदेखि नयाँ जिन्सी सेस्ता प्रणालीको व्यवस्था गरिएको पाइन्छ। यो सेस्ता प्रणालीमा प्रमुखतः खरिद प्रक्रिया, भण्डार दाखिला र निकास सम्बन्धी कार्यमा प्रयोग गर्नको लागि विभिन्न जिन्सी लेखा फारामहरूको ढाँचा पनि निर्धारित छ।

नेपालमा जिन्सी व्यवस्थापन सम्बन्धमा भएका व्यवस्थाहरू

- जिन्सी मालसामानको खरिद सम्बन्धी कार्यविधि, प्रक्रिया तथा निर्णयलाई खुला, पारदर्शी, वस्तुनिष्ठ र विश्वसनीय बनाउन सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को व्यवस्था गरिएको,
- सङ्घीय सञ्चित कोष र अन्य सरकारी कोषको सञ्चालन तथा व्यवस्थापन, बजेट तर्जुमा, निकास तथा खर्च, आर्थिक कारोबारको लेखाङ्कन तथा प्रतिवेदन, आन्तरिक नियन्त्रण, लेखा परीक्षण तथा अन्य आर्थिक गतिविधिलाई व्यवस्थित गर्न आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ र आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली, २०७७ को व्यवस्था गरिएको,
- खरिद गुरुयोजना र वार्षिक खरिद योजना सम्बन्धी व्यवस्था गरिएको,

- प्रत्येक कार्यालयमा जिन्सी तथा स्टोर शाखा र भण्डार अधिकृत तथा भण्डार सहायकको व्यवस्था गरिएको,
- खर्च भएर जाने र खर्च नहुने मालसामानको छुट्टाछुट्टै अभिलेख सम्बन्धी व्यवस्था गरिएको,
- वार्षिक रूपमा कार्यालय प्रमुखद्वारा जिन्सी सम्बन्धी निरीक्षण अनिवार्य गर्नु पर्ने व्यवस्था गरिएको,
- जिन्सी लेखाङ्कनका लागि म.ले.प. फारामहरूको व्यवस्था गरिएको,
- जिन्सी निरीक्षण प्रतिवेदनमा लिलाम गर्नु पर्ने भनी तोकिएको सामानहरूको प्रचलित कानून-कार्यविधिका आधारमा लिलाम बिक्री सम्बन्धी व्यवस्था गरिएको,
- पुराना मालसामानको मूल्य कारणवश खुल्न नसकेमा आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली, २०७७ को नियम ९६ को उपनियम (५) बमोजिम जिन्सी मालसामानको मूल्य निर्धारण समितिको गठन गर्न सकिने व्यवस्था भएको,
- जिन्सी मालसामान सम्बन्धी प्राविधिक काममा लगत तयार गर्दा सम्बन्धित कार्यालयको प्राविधिक कर्मचारीबाट जाँचे र प्रमाणीकरण गर्ने र लगत खडा गर्नु पर्ने सम्बन्धी व्यवस्था गरिएको, आदि।

### खर्च भएर जाने/नजाने मालसामानबीच वर्गीकरण

सामान्यतया: एक वर्षभन्दा बढी खप्ने जिन्सी मालसामानलाई खर्च भई नजाने जिन्सी मालसामान र प्रयोग अवधि सामान्यतः एक वर्ष मात्र भएका जिन्सी मालसामानलाई खर्च भई जाने जिन्सी मालसामान भनिन्छ। खर्च हुने जिन्सी मालसामान अन्तर्गत फोटोकपी पेपर, टिस्यु पेपर, फाइल, इन्धन, सरसफाइका सामग्री आदि पर्दछन् भने सवारीसाधन, फोटोकपी मेसिन, टेबुल, कुर्सी, सोफासेट आदि खर्च भई नजाने जिन्सी मालसामान अन्तर्गत पर्दछन्। खप्ने (खर्च भई नजाने) र नखप्ने (खर्च भई जाने) मालसामानबीच देहाय बमोजिम बुँदागत रूपमा वर्गीकरण गरिएको छ:-

क्र. सं.	खप्ने मालसामान	नखप्ने मालसामान
१.	खप्ने मालसामानको प्रयोग अवधि सामान्यतया एक वर्षभन्दा बढी हुने।	नखप्ने मालसामानको प्रयोग अवधि सामान्यतया एक वर्षभन्दा कम हुने।

२.	खप्ने मालसामान म.ले.प.फारम नं: ४०८ (साबिकको फारम नं: ४७) अन्तर्गत आम्दानी बाँधिन्छ।	नखप्ने मालसामानको म.ले.प.फारम नं: ४०७ (साबिकको फारम नं: ५२) अन्तर्गत आम्दानी बाँधिन्छ।
३.	स्थायी र टिकाउशील प्रकृतिको हुने।	अस्थायी र कम टिकाउशील हुने।
४.	खप्ने मालसामानको मूल्य सामान्यतया बढी हुने।	नखप्ने मालसामान सामान्यतया कम मूल्यको हुने।

## जिन्सी व्यवस्थापन चक्र

### • योजना र अनुमान

- कार्यालयको लक्षित उद्देश्य अनुरूपको कामकारबाही सञ्चालन गर्न आवश्यक सामग्रीको माग सङ्कलन गरिन्छ। संघीय संसद सचिवालयका विभिन्न महाशाखा, शाखा, समिति सचिवालय, संसदीय दलका कार्यालयहरू तथा निजी सचिवालयहरूका लक्षित उद्देश्य अनुरूपको कामकारबाही सञ्चालन गर्न आवश्यक सामग्रीको माग सङ्कलन गरिने गरिन्छ।
- आगामी वा सञ्चालित कार्यक्रम सञ्चालनका लागि आवश्यक सामग्रीको प्रकार, परिमाण र इकाइ लगायतको विवरण खोली चालु आ.व. को लागि बोलपत्र र दरभाउपत्र सम्झौताको लागि आह्वान गरिन्छ।
- सार्वजनिक खरिद गर्नुपूर्व वित्तीय/आर्थिक प्रशासन सम्बन्धी नियमानुसार वितरणकर्ताहरूलाई कोटेशन वा टेण्डर दाखिला गर्न दिइन्छ। कोटेशन वा टेण्डर कागजातको विश्लेषण हुन्छ। सामान्यतः खरिदमा घटी वा न्यून बोल अङ्कलाई छनौट गरिन्छ।

### • खरिद प्रक्रिया

- आपूर्तिकर्ताको छनौट तथा सम्झौता पश्चात टेण्डरबाट खरिद गरिने मालसामानहरूको हकमा सचिवालयको सम्बन्धित महाशाखा प्रमुख (सहसचिव) वा शाखा प्रमुख

(उपसचिव) लाई माग फाराम स्वीकृत गर्ने अधिकार प्रदान गरिएको छ भने टेण्डर बाहेकका मालसामानहरू खरिद गरी तत्काल उपलब्ध गराउनु पर्ने भएमा सचिवालयले तोकेको खरिद अधिकारीबाट मात्रै माग फाराम स्वीकृत गर्ने प्रचलन रहेको छ।

- सचिवालयको प्रत्येक चालु आ.व.का लागि गरिएका बोलपत्र/दरभाउपत्रमा माग भएका मालसामानहरू खरिद सूचीमा नरहेको तथा खरिद कार्य आवश्यक भई तत्काल व्यवस्थापन गर्नु पर्ने अवस्था रहेमा उक्त सामानहरू खरिद गर्न सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ५ को उपदफा (१) तथा सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम ११ को उपनियम (२) को खण्ड (ख) बमोजिम लागत अनुमान तयार गर्न सूचीकृत तीनवटा आपूर्तिकर्ताहरूसँग दररेट माग गरी प्राप्त भएका दररेटमध्ये सबैभन्दा न्यून दररेटलाई उक्त सामानको दररेट मानी लागत अनुमान तयार गरिन्छ। सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ५क. बमोजिम लागत अनुमान स्वीकृत गर्नु पर्ने व्यवस्था रहेको हुनाले सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम १४ बमोजिम स्वीकृतिका लागि आवश्यक निर्णयार्थ पेस गरिन्छ।
- यसपछि स्वीकृत लागत अनुमानको सीमाभित्र रही प्राप्त भएका दरभाउपत्रहरूमध्ये सबैभन्दा न्यून अङ्क दरभाउपत्रलाई सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ४१ को उपदफा (१) को खण्ड (क) तथा सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम ८५ को उपदफा (१) बमोजिम उक्त दरभाउपत्र स्वीकृत गरी सो आपूर्तिकर्तासँग सोझै खरिद विधिबाट उपरोक्त सामग्रीहरू खरिद गर्न निर्णयार्थ पेस गरिन्छ।
- सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ५ को उपदफा (१) को प्रतिबन्धात्मक वाक्यांशमा निर्माण कार्यको हकमा बाहेक एक लाख रूपैयाँसम्मको खरिद गर्न लागत अनुमान गर्नु नपर्ने व्यवस्था छ भने दफा ४१ को उपदफा (१) को खण्ड (क) मा तोकिएको रकमसम्मको फुटकर खरिद सोझै गराउन सक्ने व्यवस्था छ। सचिवालयमा भने आकस्मिक रूपमा गर्नु पर्ने खरिद कार्यका लागि सचिवस्तरीय निर्णय पश्चात् मात्र एक लाख रूपैयाँसम्मको फुटकर खरिद गरी खरिद प्रक्रियालाई व्यवस्थित गरिँदै आएको छ।

- अन्त्यमा, खरिद आदेश भएपछि सामानहरूको प्राप्ति र बिलहरूलाई खरिद आदेश र स्पेसिफिकेशनसँग रुजु गर्नु पर्छ। यसपछि पाम्समा सो सामानहरूलाई दाखिला गरी भुक्तानीका लागि लेखामा प्रस्तुत गरिन्छ।

## • भण्डार व्यवस्थापन

सचिवालयको भण्डारमा मसलन्द तथा स्टेशनरी मालसामान, विद्युतीय उपकरण, फर्निचर तथा फर्निचिड सम्बन्धी सामग्री, उपहारजन्य सामग्री लगायतका अन्य भइपरी आउने सामानहरू प्राप्त हुन्छन्। निम्नलिखित कागजातहरू रुजु गरी मिलाई भण्डारमा व्यवस्थापन गरिन्छ:-

- चलानी, बीलहरू,
- खरिद आदेश,
- दाखिला प्रतिवेदन,
- बोलपत्र/दरभापत्र सम्झौतासँग सम्बन्धित कागजातहरू,
- विभिन्न विद्युतीय उपकरण मर्मत सम्भार गर्ने सम्बन्धी करारनामा/सम्झौतापत्र,
- सामानको ठिक ठाउँमा भण्डारण,
- विग्रिएर वा मर्मत गर्नका लागि फिर्ता आएका सामानहरूको चुस्त, दुरुस्त अभिलेखन।

## • जारी गर्नु

भण्डारमा प्राप्त सामग्रीहरू विधिवत् रूपमा जारी गर्नु पर्दछ। यसका लागि केही निश्चित आधार र पद्धति अपनाउनु पर्दछ। जसमा विशेषतः 'फर्स्ट इन, फर्स्ट आउट' (FIFO) र 'फर्स्ट एक्सपायर्ड, फर्स्ट आउट' (FEFO) पर्दछन्। यी विधिहरूले वस्तुहरू कसरी भण्डारण, पुनः प्राप्ति र लेखा परीक्षण गरिन्छ भन्ने प्रक्रियामा आधारशिला बनाउँछन्।

### ○ फर्स्ट इन, फर्स्ट आउट (FIFO)

FIFO एउटा साधारण रूपमा प्रयोग हुने जिन्सी व्यवस्थापन विधि हो, जसमा भण्डारमा पहिले प्रवेश गरेका वस्तुहरू पहिला प्रयोग गरिन्छन्। यस विधिको सिद्धान्त सरल छ। यसले पुरानो स्टक नयाँभन्दा पहिले प्रयोग गरेर पुरानो वस्तु विग्रन वा नष्ट हुनबाट जोगाउँछ। यो विधि विशेषगरी छिटो विग्रने वा म्याद सकिने वस्तुहरूका लागि सान्दर्भिक छ। उदाहरणका लागि सरसफाइका सामान, औषधिजन्य सामग्रीहरू आदि।

○ फर्स्ट एक्सपायर्ड, फर्स्ट आउट (FIFO)

FIFO को एक विशेष अवस्था हो, जसले वस्तुहरूको म्याद सकिने मितिलाई प्राथमिकता दिन्छ। जहाँ FIFO ले पुरानो स्टकलाई प्राथमिकता दिन्छ, FEFO ले अझ विशेष रूपमा प्रत्येक वस्तुको म्याद सकिने मितिलाई ध्यानमा राख्छ।

● निरीक्षण तथा सुपरिवेक्षण

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली, २०७७ को नियम ९९ को उपनियम (१) मा कार्यालय प्रमुखले यस नियमावली बमोजिम लगत खडा गरी अभिलेख राखिएको सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामानको मौजुदा अवस्थाको सम्बन्धमा वर्षमा कम्तिमा एक पटक आफैँ वा त्यस्तो मालसामान जिम्मा लिने कर्मचारी बाहेक अन्य कर्मचारीको नेतृत्वमा कम्तिमा तीन सदस्यीय समिति गठन गरी सो समितिबाट निरीक्षण गरी, गराई महालेखा परीक्षकबाट स्वीकृत ढाँचामा सम्पत्ति तथा जिन्सी निरीक्षण प्रतिवेदन लिनु पर्ने प्रावधान रहेको छ। यसै व्यवस्थालाई आधार मानेर हरेक आर्थिक वर्ष सचिवालयमा रहेका सरकारी सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामानहरूको प्रत्यक्ष रूपमा अवलोकन, अध्ययन, अनुगमन र निरीक्षण तथा अभिलेखहरूको अध्ययन एवं सम्बन्धित महाशाखा र शाखाका कर्मचारीसँग छलफल गरी सोको आधारमा सरकारी सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामानहरूको वास्तविक अवस्था दर्शाउने गरी जिन्सी निरीक्षण प्रतिवेदन तयार पारिन्छ। त्यसैगरी उक्त नियमावलीको नियम ९९ को उपनियम (२) को व्यवस्था बमोजिम सम्पत्ति तथा जिन्सी किताबमा आम्दानी बाँधिएको सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामानको सङ्ख्या र मौजुदा अवस्था, सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामानको संरक्षण/सम्भार भए वा नभएको व्यहोरा, मर्मत सम्भार गर्नु पर्ने सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामानको विवरण, टुटफुट तथा बेकम्मा भई पुनः प्रयोग गर्न नसकिने मालसामानलाई लिलाम गर्ने, मर्मत गरी पुनः प्रयोग गर्न सकिने, एकै किसिमको सम्पत्ति तथा जिन्सी मालसामानहरूको विवरण विभिन्न तालिका बनाई प्रतिवेदनमा प्रस्तुत गर्ने गरिएको छ।

**जिन्सी व्यवस्थापनमा जिन्सी इकाइको भूमिका**

संघीय संसद सचिवालयका विभिन्न महाशाखा, शाखा, समिति सचिवालय, संसदीय दलका कार्यालयहरू तथा निजी सचिवालयहरूबाट माग हुने विविध मसलन्द तथा स्टेशनरीसँग सम्बन्धित सामग्रीहरू आवश्यकता र औचित्यताका आधारमा उपलब्ध गराउन जिन्सी इकाइले महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्दै आएको छ।

- शाखाको प्रत्यक्ष निर्देशन, नियन्त्रण तथा सुपरिवेक्षणमा रही तपसिल बमोजिमका कार्यहरू सम्पादन गर्ने, गराउने जिम्मेवारी जिन्सी इकाइको छः-
- दाखिला हुन आएका जुनसुकै सामग्रीहरू बील भरपाई बमोजिम रुजु गरी स्टोर दाखिला गर्ने गराउने र प्रमाणित गरी लेखा शाखालाई जानकारी गराउने,
- स्वीकृत माग फाराम बमोजिम मालसामानहरू उपलब्ध गराई सोको अभिलेख राख्ने,
- सचिवालयलाई वार्षिक रूपमा आवश्यक पर्ने जिन्सी मालसामानहरूको सूची बनाउने,
- स्टोरमा मौज्दात र आवश्यक वस्तुहरूको परिमाणको अभिलेख अद्यावधिक गर्ने,
- सचिवालयको चल, अचल सम्पत्तिको विवरण राख्ने,
- मौज्दात सामानहरूको संरक्षण गर्ने,
- जिन्सी लेखा परिक्षणबाट उठाइएका बेरुजु फछ्यौट गर्न सहयोग गर्ने,
- जिन्सी निरीक्षण प्रतिवेदन बमोजिम लिलामी प्रक्रिया अगाडि बढाउने,
- इकाइका भौतिक सामग्रीहरूको उचित संरक्षण सम्बन्धी कार्य गर्ने,
- इकाइका सूचना तथा अभिलेखीकरण गरिनु पर्ने कागजातहरू शाखा मार्फत सूचना तथा अभिलेख व्यवस्थापन शाखालाई निमित्त रूपमा उपलब्ध गराउने,
- जिन्सी निरीक्षण प्रतिवेदनले औल्याएका कार्यहरू गर्ने,
- तोकिए बमोजिमका अन्य कार्यहरू गर्ने।

## सरकारी सम्पत्ति व्यवस्थापन प्रणाली/Public Assets Management System (PAMS) सम्बन्धी जानकारी

- सार्वजनिक सम्पत्तिको अभिलेख राख्न र प्रतिवेदन गर्नको लागि विकास गरिएको सफ्टवेयरमा आधारित प्रणालीलाई सरकारी सम्पत्ति व्यवस्थापन प्रणाली (PAMS) भनिन्छ।
- यसमा सूचना तथा सञ्चार प्रविधिमा आधारित भएर सार्वजनिक सम्पत्तिको लेखाङ्कन, मूल्याङ्कन तथा प्रतिवेदन गरिन्छ।
- यसले सार्वजनिक निकायमा रहेका सरकारी सम्पत्तिको एकीकृत सूचना प्रवाह गरी केन्द्रीय लगत व्यवस्थापन गर्न सहयोग गर्दछ।



- यसमा जिन्सी व्यवस्थापन सम्बन्धमा महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले निर्धारण गरेका फारामहरूलाई सफ्टवेयरको रूपमा राखिएको हुन्छ र सम्बन्धित कार्यालयहरूले विद्युतीय माध्यमबाट नै ती फारामहरूको प्रयोग गर्दछन्।
- सबै सरकारी कार्यालयले सार्वजनिक सम्पत्ति सम्बन्धी सबै विवरण यसै प्रणालीमा आबद्ध गर्दछन्।
- यसको माध्यमबाट सार्वजनिक सम्पत्ति सम्बन्धी अद्यावधिक विवरण प्राप्त भई जिन्सी व्यवस्थापन सम्बन्धी नीति, योजना तथा निर्णय निर्माणमा सहयोग पुग्दछ।
- यसको प्रभावकारी सञ्चालनको लागि महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, मन्त्रालय वा केन्द्रीय निकाय, प्रदेश लेखा नियन्त्रक कार्यालय, कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालय र सम्बन्धित कार्यालयको महत्त्वपूर्ण भूमिका रहन्छ।
- PAMS बाट कुन मालसामान कहिले, कति परिमाणमा, कति मूल्यमा, को कससँग किनिएको हो, किनिएको सामानको स्पेसिफिकेसन कस्तो छ, कार्यालयमा मौज्जात रहेको मालसामानको अवस्था कस्तो छ भन्ने कुराको विस्तृत विवरण प्राप्त गर्न सकिन्छ।
- नेपाल सरकार मन्त्रपरिषद्को २०७७ कार्तिक २० को निर्णयानुसार आ.व. २०७७/०७८ देखि यो प्रणाली सबै सरकारी कार्यालयमा अनिवार्य रूपमा लागु भएको हो।

## सचिवालयको जिन्सी व्यवस्थापनमा विद्यमान समस्या र समाधानका उपायहरू

संघीय संसद सचिवालयमा रहेका जिन्सी मालसामानहरूको व्यवस्थापनमा देखिएका विभिन्न समस्याहरू र समाधानका उपायहरूलाई देहाय बमोजिम उल्लेख गरिएको छ:-

### समस्याहरू

१. जिन्सी भण्डारण कक्षको उपयुक्त व्यवस्थापनको कमी: सचिवालयमा खरिद र सहयोगबाट प्राप्त नयाँ जिन्सी सामानहरू, मर्मत गर्नु पर्ने तथा लिलाम गर्नु पर्ने सामानहरू भण्डारण गर्नका लागि छुट्टाछुट्टै कक्षहरूको अभावले गर्दा अनेकौँ समस्या सिर्जना भएका छन्।
२. प्रत्येक कार्यकक्षमा रहेका जिन्सी सामानहरूको अद्यावधिक अभिलेख/विवरण प्रभावकारी नहुनु: सचिवालयका प्रत्येक कार्यकक्षमा रहेका जिन्सी सामानको विवरण सहितको सूची सम्बन्धित कार्यकक्षमा र जिन्सी इकाइको अभिलेखमा रहेको पाइँदैन। जसले गर्दा सामानको संरक्षणको

लागि सम्बन्धित कर्मचारी कम उत्तरदायी भएको हुँदा प्रभावकारी जिन्सी व्यवस्थापनमा समस्या रहेको छ।

३. प्रयोगमा रहेका मालसामान बिग्रेमा मर्मत गराएर चलाउनुभन्दा नयाँ माग गर्ने प्रवृत्ति रहनु: कर्मचारीहरूमा आफ्नो प्रयोगमा रहेका सामानहरू बिग्रेमा मर्मत गरेर काम चलाउनुभन्दा नयाँ माग गर्ने प्रवृत्ति हाबी देखिन्छ। यसले गर्दा एक आर्थिक वर्षलाई विनियोजन गरिएको बजेट अपुग भई पुनः अर्थ मन्त्रालयसँग थप बजेटको माग गर्नु पर्ने अवस्था आउने गरेको देखिन्छ।
४. ऐतिहासिक सामग्रीको प्रभावकारी संरक्षणको कमी रहनु: २०७२ सालको भूकम्पले सिंहदरबारस्थित पुरानो संसद भवन अर्थात् ग्यालरी बैठक भवनलाई असर गरेपछि विगतमा संसद एवं सचिवालयको प्रयोगमा रहेका बहुमूल्य एवं ऐतिहासिक महत्त्वका सामग्रीहरूको पहिचान गरी संरक्षण गर्न आवश्यक देखिन्छ।
५. विगतका जिन्सी निरीक्षण प्रतिवेदनमा उल्लेखित सिफारिसहरूको कार्यान्वयन नहुनु: विगतका जिन्सी निरीक्षण प्रतिवेदनहरूमा उल्लेख गरिएका सिफारिसहरू पूर्ण रूपमा पालना हुन नसक्नाले विगतमा देखिएका समस्याहरूले निरन्तरता पाइरहेको छ।

### समाधानका उपायहरू

१. जिन्सी भण्डारण कक्षको उपयुक्त व्यवस्था गर्नु पर्ने: सचिवालयमा प्राप्त विभिन्न जिन्सी मालसामानहरू, मर्मत गर्नु पर्ने तथा लिलाम गर्नु पर्ने सामानहरू भण्डारण गर्नका लागि छुट्टाछुट्टै कक्षहरूको व्यवस्था गर्नु पर्दछ।
२. प्रत्येक कार्यकक्षमा रहेका जिन्सी सामानहरूको अद्यावधिक अभिलेख/विवरण राख्ने: सचिवालयका प्रत्येक कार्यकक्षमा रहेका जिन्सी सामानको अभिलेख जिन्सी इकाइमा राखी सोको सूची सम्बन्धित कार्यकक्षमा तोकिएको ढाँचामा राख्ने व्यवस्था मिलाउन आवश्यक देखिन्छ। जिन्सी इकाइले यस सम्बन्धमा निरन्तर अनुगमन, निरीक्षण गर्नुका साथै अभिलेख र सूचीलाई अद्यावधिक गरिरहनु पर्दछ। यसले गर्दा कर्मचारीहरूको सरुवा हुँदा समेत सम्बन्धित मालसामानहरू यथास्थानमा सुरक्षित रहने, संस्थागत स्मृति कायम रहने र समग्र जिन्सी व्यवस्थापनमा सहयोग पुग्दछ।
३. मर्मत गर्न सकिने अवस्थाका सामान सोही वर्ष मर्मत गर्ने: सचिवालयमा अन्य प्राविधिक जनशक्ति सरह सिकर्मी, डकर्मी र इलेक्ट्रिक सामग्री मर्मत गर्ने जनशक्तिको दरबन्दीको सिर्जना गरी सचिवालयमै मर्मत कार्य सम्पन्न गर्ने व्यवस्था गरिनु पर्दछ। मर्मत गरेर पनि काम चलाउन

नसकिने सामानको हकमा मात्र नयाँ खरिद प्रक्रिया अगाडि बढाउँदा उपयुक्त हुन्छ। आ.व. २०८०/०८१ को जिन्सी निरीक्षण प्रतिवेदन अनुसार पुरानो प्रतिनिधि सभा भवनको विभिन्न स्थानहरू र पुरानो राष्ट्रिय सभा भवनको मुनी रहेका जिन्सी सामानहरूको सामान्य मर्मत गरेर पुनः प्रयोगमा ल्याउन सकिने सामानहरू समेत प्रशस्त रहेको भनी उल्लेख भएकोले ती सामानहरूको मर्मत सम्भार गरी पुनः प्रयोगलाई जोड दिन सके जिन्सी व्यवस्थापन प्रभावकारी हुने देखिन्छ।

४. ऐतिहासिक महत्त्वका अभिलेख तथा सामग्री संरक्षण गर्नु पर्ने: विगतका जिन्सी निरीक्षण प्रतिवेदनले संरक्षण गर्न सिफारिस गरेका ऐतिहासिक महत्त्वका सबै अभिलेख तथा सामग्रीहरू सङ्ग्रहालय इकाइले सङ्कलन गरी एकीकृत रूपमा सुरक्षण गर्नु आवश्यक देखिन्छ।
५. जिन्सी व्यवस्थापनलाई पूर्ण रूपमा सूचना प्रविधिमैत्री बनाउने: जिन्सी इकाइमा कार्यरत कर्मचारीलाई पाम्स सफ्टवेयरको उच्चतम प्रयोगका लागि आवश्यकता अनुसार तालिमको व्यवस्था गरिनु पर्दछ। यसका साथै माग फाराम अनलाइनबाट भर्ने, अनलाइनबाटै स्वीकृत गर्ने व्यवस्था गर्ने, सामान वितरणपछि स्वतः खर्च भएको देखिने जस्ता प्रविधिहरूको विकास तथा प्रयोगमा जोड दिनु पर्ने देखिन्छ। यसो गर्दा जिन्सी मालसामानको कुल मौज्जात बारे विवरण पाउनुका साथै वैज्ञानिक तवरले जिन्सी व्यवस्थापन गर्न सकिन्छ।

## निष्कर्ष

माथि उल्लिखित विषयवस्तुहरूबाट यो कुरा स्पष्ट हुन्छ कि संघीय संसद सचिवालयको जिन्सी व्यवस्थापन अझै समयानुकूल आधुनिक, वैज्ञानिक, वैधानिक, व्यवस्थित, सरल, भरपर्दो र प्रविधिमैत्री हुन सकेको छैन र बनाउनु आवश्यक छ। जिन्सी मालसामानको मर्मत, सम्भार, वितरण लगायतका काम तोकिएका शाखा एवं इकाइबाट हुने भए तापनि यस प्रकारका मालसामानहरूको संरक्षणमा सबै पदाधिकारी एवं कर्मचारी जिम्मेवार हुनु आवश्यक छ। यसका साथै जिन्सी निरीक्षण प्रतिवेदनहरूले जिन्सी व्यवस्थापन सम्बन्धी समस्याहरूको समाधानका लागि विभिन्न समयमा सिफारिस गरेका सुझावहरूमध्ये कार्यान्वयन हुन बाँकी रहेका सन्दर्भका सुझावहरू कार्यान्वयनमा लैजान सकेमा जिन्सी व्यवस्थापन उपयुक्त ढङ्गले प्रभावकारी हुन सक्दछ।

## सन्दर्भ सामग्री

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली, २०७७

व्यवस्थापिका-संसद सचिवालय संगठन संरचना र दरवन्दी पुनरावलोकन समितिको प्रतिवेदन, २०७२

सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३

सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४

संघीय संसद सचिवालय आ.व. २०८०/८१ को जिन्सी निरीक्षण प्रतिवेदन



# अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध र आर्थिक कूटनीतिमा संसदको भूमिका

डा.विमला राई पौड्याल<sup>४</sup>

## सारांश

हालको विश्व एकातर्फ आर्थिक र भूराजनीतिक विषय मा तीव्र रूपमा ध्रुवीकृत हुँदै गएको छ भने अर्कोतर्फ सबै क्षेत्रमा विस्तार हुँदै गएको भूमण्डलीकरण र सूचना प्रविधिका कारण राष्ट्रहरूबीच अन्तरआबद्धता र अन्तरनिर्भरता निरन्तर बढ्दो छ। यसको प्रत्यक्ष प्रभाव देशको राजनीतिक, प्रशासनिक र कूटनीतिक अङ्गहरूमा मात्र नभई वस्तु र श्रम बजार, आर्थिक क्रियाकलाप र जनताको जीवनयापनमा समेत परेको छ। उदाहरणका लागि नेपालको युकेनसँग प्रत्यक्ष व्यापारिक सम्बन्ध सायदै होला, तर युकेनमा द्वन्द्व बढेसँगै खाद्य वस्तुको महँगीबाट नेपाल अछुतो रहेन। त्यस्तै इजरायल र प्यालेस्टाइन लगायतका मध्य एसियामा बढ्दो द्वन्द्व र तनावको प्रत्यक्ष असर हाम्रो श्रम बजार, सुरक्षा, राष्ट्रिय आय र अन्तर्राष्ट्रिय सहयोगको उपलब्धतामा पर्ने प्रष्टै छ।

त्यसैले केही समय अघिसम्म कार्यकारीको मात्रै कार्यक्षेत्र रहेको अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध, अन्तर्राष्ट्रिय मुद्दाहरूमा नेपालले राखे अडान र आर्थिक कूटनीति सम्बन्धी नीति र पहलकदमी अब सबैको चासो र पहलकदमीको विषय बनेको छ। कानून बनाउने, कार्यकारी निर्माण गर्ने, कार्यकारीले गरेको काम कारवाहीको निगरानी गर्ने र जनताको चासोको प्रतिनिधित्व गर्ने जिम्मेवारीमा रहेको सार्वभौम संसद त यो विषयबाट बाहिर रहने कुरै हुँदैन। तर व्यवहारमा हेर्दा, संसदले हालसम्म यो विषयमा खासै चासो राखेको वा पहलकदमी लिएको देखिँदैन। कार्यकारीले पनि अन्तर्राष्ट्रिय विषयमा नेपालले प्रस्तुत गर्ने विचार र अडान लगायतका विषयमा संसदलाई नियमित जानकारी गराएको तथा बाध्यकारी अवस्था बाहेकको विषयमा संसदको राय लिने र संसदलाई विश्वासमा लिने काम गरेको देखिँदैन। अझ विडम्बना त, अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध र आर्थिक कूटनीतिको लागि एक महत्त्वपूर्ण औजार मानिँदै आएको “संसदीय कूटनीति” लाई हाम्रो परराष्ट्र नीतिले चिनेकै छैन भन्नु अत्युक्ति हुन्न। यो सानो लेखनको अभिप्राय संसदलाई यस गहन विषयमा अलि बढी चासो सहित पहलकदमी लिन सहयोग पुगोस् भन्ने रहेको छ।

<sup>४</sup>पूर्वसदस्य, राष्ट्रिय सभा

**प्रमुख शब्दावली** : अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध, आर्थिक कूटनीति, संसदीय कूटनीति, भूमण्डलीकरण, विदेश नीति ।

## अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध र आर्थिक कूटनीतिबारे संवैधानिक प्रावधान र परराष्ट्र नीति

दुई वा दुईभन्दा बढी देशहरूले राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक विषयहरूमा परस्परमा गर्ने अन्तरक्रिया र व्यवहार नै अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध हो । अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्धको फराकिलो दायराभिन्न समग्र रूपमा देशहरूबीचको आर्थिक, सांस्कृतिक कूटनीति, विदेश नीति, द्वन्द्व निरूपण, भूमण्डलीकरण, सीमा सुरक्षा र अन्तर्राष्ट्रिय कानून तथा संयन्त्र जस्ता महत्त्वपूर्ण विषय पर्छन् । अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्धकै आधारमा देशले कुनै पनि द्विदेशीय र बहुपक्षीय विषयहरूमा आफ्नो अडान राख्छ, अन्तरक्रियामा सहभागी हुन्छ र आफ्नो देशको हितमा निर्णय गर्ने, गराउने दिशामा प्रक्रियामा प्रभाव पार्दछ । स्वभावैले आर्थिक रूपमा सबल देशहरू यस्ता अन्तरक्रिया र निर्णयमा हावी हुन्छन्, तर राम्रो गृहकार्य र असल तथा दह्रो कूटनीतिले साना र आर्थिक रूपमा कमजोर भनिएका अल्पविकसित देशहरूले पनि एकल वा सामूहिक रूपमा अन्तर्राष्ट्रिय मामिलामा राम्रो प्रभाव पारेका थुप्रै उदाहरणहरू छन् ।

नेपालले एकीकरण काल (सन् १८०१-१८६१) पूर्वदेखि नै राष्ट्रिय हित अनुरूप अन्य देशसँग अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध स्थापना गर्ने र कूटनीतिक माध्यमले देशको सीमा सुरक्षा गर्ने तथा व्यापार सम्बन्धलाई दरिलो बनाउने रणनीति लिएको तथ्य इतिहासले देखाउँछ । उदाहरणको लागि, लिच्छवी कालमा राजा अंशुवर्माले तत्कालीन तिब्बत र भारत दुवै देश शक्तिशाली बन्दै राज्य विस्तारमा लागेको देखेर आफ्नो देशको सीमा सुरक्षा गर्ने रणनीति अनुरूप छोरी भृकुटी र बहिनी भागदेवीको विवाह क्रमशः तिब्बती राजकुमार स्रोङ्चन गम्पो र भारतका राजा सुरसेनसँग गरिदिएका थिए । वैवाहिक सम्बन्धका कारण तत्कालीन भारत र तिब्बतले नेपालमाथि गर्न सक्ने आक्रमणको जोखिम हटेको र नेपालसँग यी देशहरूको व्यापार र सांस्कृतिक सम्बन्ध अझै प्रगाढ हुँदै गएको कुरा इतिहासकार बताउँछन् । यसरी वैवाहिक सम्बन्ध पनि त्यस समयको लागि महत्त्वपूर्ण वैदेशिक कूटनीति थियो भन्न सकिन्छ । आधुनिक नेपालको हकमा भने सबैभन्दा पहिले सन् १८१६ मा द्विदेशीय सम्बन्ध (bilateral relations) संयुक्त अधिराज्य (बेलायत) सँग र त्यसपछि एकै पटक सन् १९४७ मा संयुक्त राज्य अमेरिका र भारतसँग औपचारिक रूपमा अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध स्थापित भएको देखिन्छ । यो क्रमको विस्तार हुँदै सन् २०२४ मार्चसम्ममा नेपालसँग द्विदेशीय सम्बन्ध स्थापित हुने देशको सङ्ख्या १८२ पुगेको छ, जुन गौरवको कुरा हो ।

हाम्रो संविधानले “नेपालको स्वतन्त्रता, सार्वभौमिकता, भौगोलिक अखण्डता, स्वाधीनता र राष्ट्रिय हितको रक्षा गर्दै “सार्वभौमिक समानता” को आधारमा अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध कायम गरिनेछ” भनेर अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्धका आधारहरूका बारे प्रस्ट रूपमा राज्यलाई निर्देशित गरेको छ। त्यसैगरी, संविधानमा उल्लिखित अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध नीतिले “संयुक्त राष्ट्र संघको बडापत्र, असंलग्नता, पञ्चशीलको सिद्धान्त, अन्तर्राष्ट्रिय कानून र विश्वशान्तिको आधारमा राष्ट्रको सर्वोपरि हितलाई ध्यानमा राखी स्वतन्त्र परराष्ट्र नीति सञ्चालन गर्ने र विगतमा भएका सन्धिहरूको पुनरावलोकन गर्दै समानता र पारस्परिक हितको आधारमा सन्धि सम्झौता गर्न” निर्देशित गरेको छ। यिनै संवैधानिक मार्गदर्शनको आधारमा परराष्ट्र नीति बनेको छ, जसको मूल उद्देश्य राष्ट्रिय हितको संरक्षण, संवर्धन एवं प्रवर्धन गर्नु हो। अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध यिनै निर्देशक सिद्धान्तबाट निर्देशित छ।

परराष्ट्र नीतिले लिएका विभिन्न रणनीतिमध्ये सक्रिय एवं प्रभावकारी आर्थिक कूटनीतिद्वारा वैदेशिक सहयोग प्राप्त गर्ने रणनीति अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध र विकासको लागि निकै महत्त्वपूर्ण छ। आर्थिक कूटनीति अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्धकै एक महत्त्वपूर्ण औजार हो। यसको माध्यमबाट देशले आफ्नो उत्पादनको प्रचार-प्रसार गरेर वस्तु तथा सेवाको निर्यात प्रवर्धन गर्ने, प्रत्यक्ष लगानी आकर्षित गर्ने, विकास अनुदान भित्र्याउने, पर्यटन प्रवर्धन गर्ने, मानव संसाधन विकास गर्ने, उन्नत प्रविधि हस्तान्तरण गर्ने जस्ता आर्थिक रूपमा फाइदा पुग्ने क्रियाकलाप गर्छ। वि.स. २०५० देखि नै नेपालले आर्थिक कूटनीतिलाई अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्धको एक महत्त्वपूर्ण आयाम मान्दै आएको छ। विद्यमान परराष्ट्र नीतिले “आर्थिक कूटनीतिको लागि नीतिगत र संरचनागत आधार तयार भएको र पूर्वाधार विकास, निर्यात व्यापार, वैदेशिक लगानी, प्रविधि हस्तान्तरण, पर्यटन र वैदेशिक रोजगारी आर्थिक कूटनीतिको प्राथमिकतामा परेको” कुरा प्रस्ट पारेको छ। नीतिले आर्थिक कूटनीतिको सम्मानजनक परिणाम प्राप्त गर्नको लागि कूटनीतिक संयन्त्रलाई थप सक्रिय बनाउनु पर्ने आवश्यकता पनि औल्याएको छ।

अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध सम्बन्धी संविधानको स्पष्ट मार्गनिर्देशन र यसैमा आधारित परराष्ट्र नीति व्यवहारमा कार्यान्वयन भएको छ वा छैन, अनि यसको परिणाम देशको हितमा छ वा छैन, निगरानी गर्ने मुख्य दायित्व संसदको हो। सिद्धान्ततः अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्धले देशहरूबीच व्यापार सम्बन्ध बढाउन, पर्यटन, शिक्षा, श्रम, ज्ञान र सीपको आदान-प्रदान गर्दै भाइचारा सम्बन्धको प्रवर्धन गर्न तथा शक्ति सन्तुलन बढाउन मार्गप्रशस्त गर्ने भए तापनि व्यवहारमा नेपालको सन्दर्भमा यो त्यति व्यापक र प्रभावकारी हुन सकेको छैन। विश्वका १८२ देशसँग कूटनीतिक सम्बन्ध विस्तार भए पनि कमजोर आर्थिक कूटनीतिको कारण नेपालले आर्थिक रूपमा यथोचित फाइदा लिन अझै सकेको छैन। हरेक

वर्ष बढ्दो व्यापार घाटा, घट्दो वैदेशिक अनुदान र कूटनीतिक सम्बन्ध स्थापित भएका देशहरूबाट नेपालमा प्रत्यक्ष लगानीमा आकर्षण बढ्न नसकेको अवस्थाले हाम्रो आर्थिक कूटनीति कमजोर रहेको देखाउँछ।

नीतिगत अस्पष्टता, कानूनी एवं संरचनागत सुधार र प्रक्रियागत सरलीकरण नहुँदा वैदेशिक लगानी आउने उपयुक्त वातावरण अझै बन्न नसकेको कुरा लगानीकर्ताहरू बताउँछन्। औपचारिक रूपमा गुनासो गर्न हिचकिचाउने नेपालस्थित कूटनीतिक नियोगका प्रतिनिधिहरू अनौपचारिक भेटघाटमा खुल्ला रूपमा यस्ता समस्याका बारे बताउँछन्। लगानीमैत्री वातावरण बन्न नसकेको कारण नै आफ्नो देशबाट लगानी ल्याउन चाहेर पनि निरुत्साहित भएको स्वीकार्छन्।

अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध विस्तार गर्न र आर्थिक कूटनीति मार्फत राष्ट्र विकासमा योगदान पुऱ्याउन परराष्ट्र मन्त्रालयमा छुट्टै नीति, संरचना र विभिन्न देशहरूमा राजदूत र महावाणिज्यदूत सहितका कूटनीतिक नियोगहरू स्थापना गरिएको छ। यसरी विदेशमा कार्यरत नेपाली नियोगहरूको सङ्ख्या ४० पुगिसकेको छ। विदेशस्थित नेपाली नियोगहरूको विभिन्न कार्यहरूमध्ये दुई देशबीचको भौगोलिक, ऐतिहासिक, सांस्कृतिक, राजनीतिक, आर्थिक क्रियाकलापहरूका आधारमा कूटनीतिक कार्यहरू गर्ने, बहुपक्षीय र क्षेत्रीय सङ्गठनमा नेपालको हित प्रवर्धन र आर्थिक विकासमा सहयोग पुऱ्याउने काम पर्दछन्। परराष्ट्र मन्त्रालयले यस्ता नियोगहरूलाई आर्थिक कूटनीति सम्बन्धी क्रियाकलाप सञ्चालन गर्न अभिमुखीकरण र छुट्टै बजेटको पनि व्यवस्था गरेको छ, तर पनि परिणाम सन्तोषजनक छैन। अनि त्यसरी नै परराष्ट्र मामिलामा काम गर्ने सबै संयन्त्रको क्षमता बढाउन छुट्टै “परराष्ट्र मामिला अध्ययन प्रतिष्ठान” पनि स्थापित छ। यो अर्थमा नेपाल संयन्त्रमा कमजोर छैन। तर प्रभावकारितामा भने जताततै प्रश्न र शङ्का छन्। कानून, संरचनागत सुधार र प्रक्रिया सरलीकरणमा पहलकदमीको साथै संसदको ध्यान विदेशस्थित नियोगहरू र परराष्ट्र मामिला अध्ययन प्रतिष्ठान आफ्नै आर्थिक कूटनीतिक क्षमता र प्रभावकारितामा पनि जान जरूरी छ।

यो समय आर्थिक कूटनीतिको प्रभावकारिता बढाउने र लगानी आकर्षण गर्ने समय हो। सन् २०२६ मा अल्पविकसित देशबाट विकासोन्मुख देशमा स्तरोन्नति हुनासाथै गुम्ने केही सेवा सुविधाहरू प्रत्यक्ष लगानी वा द्विदेशीय अनुदान बढाएर पूर्ति गरिएन भने हाम्रा विकासका प्राथमिकता पूर्वाधार विकास, ऊर्जा उत्पादन वितरण, कृषिको आधुनिकीकरण, पर्यटनमैत्री संरचना सबैमा असर पर्छ। त्यसैले



संसदले अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध र आर्थिक कूटनीति बारे, विशेषतः कानून र संयन्त्रको प्रभावकारिता बारे चनाखो बन्न र पहलकदमी लिन ढिला गर्नु हुँदैन।

## अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध नीति निर्माण र कार्यान्वयनमा संसदको भूमिका

### नीति बनाउने र निर्णय गर्ने प्रारम्भिक चरण

अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध र आर्थिक कूटनीति सम्बन्धी नीति/कानून को मस्यौदा बनाउने र अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि/सम्झौताको बारेमा निर्णय गर्ने काम कार्यकारीको हो। सांसदहरू प्रायशः नीति र कानून मस्यौदा गर्ने प्रारम्भिक चरणमा सहभागी हुँदैनन्। तर संसदीय समिति र सांसदहरूले कार्यकारीको नीति बनाउने प्रक्रिया कति समावेशी छ, जानकारहरूसँग कति छलफल भएको छ, र कस्ता तथ्याङ्क अनि प्रमाणका आधारमा नीति, रणनीति बन्दैछ भन्ने विषयमा आवश्यक चासो र जानकारी लिन सक्छन्। केही देशहरूले सम्भावित ट्रन्डबाट बचाउन र वैदेशिक मामिला सम्बन्धी पक्ष-विपक्षको अडानमा राष्ट्रिय सहमतिको परम्परा कायम राख्नको लागि वैदेशिक मामिलामा निर्णय गर्नु अघि प्रारम्भिक चरणमै कार्यकारीले सम्बन्धित संसदीय समितिसँग परामर्श लिन औपचारिक प्रक्रियाहरू बनाएका छन्। अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध सम्बन्धी विभिन्न देशका संसदीय प्रणालीको एक अध्ययन प्रतिवेदन अनुसार डेनमार्कको संविधानले विदेश नीतिका मामिलामा कुनै पनि निर्णय लिन अघि विदेश मामिला समितिसँग परामर्श लिन पुग्ने बाध्यात्मक व्यवस्था गरेको छ। फिनल्याण्ड संसदको विदेश मामिला समितिले सरकारको पहलमा तैयार भइरहेको विदेश नीति मामिलाहरूमा अगाडि नै प्रतिवेदन माग्ने र त्यसमा सुझाव दिने गर्छ। पोलिस प्रणालीमा विदेश मामिला संसदीय समितिले मस्यौदा नीतिमा दिएको सुझाव ३० दिनभित्र सम्बोधन गरी समितिलाई प्रतिवेदन दिनु पर्ने व्यवस्था छ। नर्वेजियन संसदमा विदेश मामिला सम्बन्धी छलफल गर्न विदेश मामिला संसदीय समितिका अतिरिक्त सभामुख, उपसभामुख, रक्षा समितिका अध्यक्ष सम्मिलित एक विस्तारित समितिको व्यवस्था गरिएको छ।

स्वीडेनको प्रणालीमा, विदेश मामिला समितिको अतिरिक्त विदेश मामिलामा सल्लाहकार परिषद्ले महत्त्वपूर्ण भूमिका खेल्छ, जसमा संसदको अध्यक्ष र संसदद्वारा निर्वाचित नौ अन्य सदस्यहरू हुन्छन्। परिषद्ले महत्त्वपूर्ण विदेश नीतिका मामिलाहरूमा प्रारम्भिक चरणमै सरकारसँग छलफल गर्छ। राष्ट्रको विदेश सम्बन्धसँग सम्बन्धित मामिलाहरूमा परिषद्लाई अग्रिम जानकारी गराउन र महत्त्वपूर्ण नीति, निर्णयहरू अग्रिम रूपमा छलफल गर्न बाध्यकारी प्रावधान राखिएको छ। परिषदसँग संसदको पूर्ण सत्रको तर्फबाट तत्कालका मामिलाहरू निर्णय गर्ने अधिकार पनि छ, जसले संसदको

अधिवेशन नचलेको बेलामा पनि संसदको जानकारी र विश्वासमा विदेश मामिला सम्बन्धी निर्णय गर्छ। स्वीट्जरल्याण्डको संघीय सरकारमा भने अन्तर्राष्ट्रिय मामिलाहरूको तयारीमा पालना गर्नु पर्ने सिद्धान्त बारे संसदको दुवै सदनका विदेश मामिला समितिहरूलाई सूचित गर्नु पर्ने र परामर्श लिनु पर्ने कानूनी दायित्व छ। यस्तै विदेश मामिलामा प्रारम्भिक चरणमै संसदलाई जानकारी दिने, छलफल गर्ने, गराउने र विश्वासमा लिने बाध्यकारी व्यवस्था फिलिपिन्स, इटाली, संयुक्त राज्य अमेरिका लगायतका देशहरूमा पनि छन्।

हाम्रो तरिका भनेको कार्यकारीले बनाएको नीति संसदमा प्रस्तुत गर्ने वा प्रारम्भिक चरणमा सम्बन्धित समितिमा छलफल गरेर संसदको सुझाव लिने कुनै बाध्यात्मक व्यवस्था छैन। अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध र सवालमा निर्णयहरू सरकार आफैले गर्छ र सांसदले सञ्चार जगतबाट मात्रै थाहा पाउँछन्। कानून बनाउँदा पनि मस्यौदा संसदमा दर्ता गरेपछि मात्रै संसदले छलफल गर्ने हो। त्यसो गर्दा एकातर्फ सरोकारवालाहरूको सहभागिता सुनिश्चित नहुने र देशमै उपलब्ध ज्ञान, सीप, अनुभव र तथ्य, तथ्याङ्कको उपयोग पूर्ण रूपमा नहुने देखिएको छ भने अर्कोतर्फ कार्यकारीले मन्त्रिपरिषद्बाट निर्णय गरेर संसदमा आएको मस्यौदामा धेरै हेरफेर गर्न कार्यकारी आफै इच्छुक नहुने अवस्था अनुभवले देखाएको छ। अझ अन्तर्राष्ट्रिय विषय र घटनामा नेपालले लिने पक्ष-विपक्षका अडानमा त निर्णय गरिसकेपछि संसदलाई जानकारी हुँदा सच्याउने कुनै तरिका नै हुँदैन। कतिपय अवस्थामा त नेपालको अडान के थियो भन्ने थाहा नै पाइँदैन। पछि कूटनीतिक नियोगहरूले “यस्तो गरेछ नि तिम्रो देशले” भन्दा “ए हो र!” भन्नुपर्ने अवस्था छ। त्यसैले, माथि उल्लिखित उदाहरणबाट सिकेर हामीकहाँ पनि कार्यकारीले वार्षिक योजना र बजेट प्रस्तुत गर्दा नै “यो वर्ष कुन कानून र नीतिहरू बन्ने छन्, अन्तर्राष्ट्रिय मामिलामा हामी के-कसरी तयारी गर्दैछौं बारे पूर्वजानकारी संसदलाई दिने र संसदको सम्बन्धित समिति वा व्यक्तिगत रूपमा सांसदहरूले समयमै तयारी चरणको प्रक्रिया र कामको जानकारी लिएर सुझाव दिन सक्ने व्यवस्था अहिलेकै प्रणालीमा सम्भव छ, कार्यान्वयन गर्नु पर्छ।

यस्तो परामर्शको अर्थ कार्यकारी र संसदको सह-निर्णय वा संयुक्त जिम्मेवारी भने होइन; विदेश नीति र आर्थिक कूटनीति सम्बन्धी गरिने कुनै पनि निर्णयमाथि सरकारको अन्तिम अधिकार र जिम्मेवारी हुन्छ। तर कार्यकारीले यो जिम्मेवारी निर्वाह गर्ने क्रममा संसदको सम्बन्धित निकायको सुझाव लिँदा र संसदलाई विश्वासमा लिँदा राष्ट्रिय सहमति कायम गर्न र राष्ट्र हितमा निर्णय भएको सुनिश्चित गर्न सकिन्छ।

## कानूनमा निर्णय गर्ने र सन्धिमा अनुमोदन गर्ने चरण

माथि भनिए झैं नेपालमा अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध लगायतका कुनै पनि नीतिहरू संसदमा छलफल हुने औपचारिक प्रणाली छैन। विषयगत समितिहरूले सरकारलाई बोलाएर नीतिमा छलफल चलाउन सक्छन्। तर हालसम्म यसरी सम्बन्धित समितिहरूले नीतिमा छलफल गरेर सरकारलाई नीति बन्ने प्रक्रियामै सुधार गर्न निर्देशन दिने नियमित प्रचलन छैन। हालको प्रणाली अनुसार सम्बन्धित मन्त्रालय र मन्त्रपरिषदले नीति पारित गरेपछि कार्यान्वयनको लागि कानून मस्यौदा मात्रै संसदमा प्रस्तुत हुन्छ। पछिल्लो समय राष्ट्रिय सभामा नीति बन्दा कम्तीमा सम्बन्धित समितिमा छलफल होस् र कानून संसदमा छलफलको लागि दर्ता हुँदा प्रस्तावनामै कुन नीतिसँग मस्यौदा कानून सम्बन्धित छ प्रस्ट लेखियोस् जसले गर्दा नीति र कानूनबीचको तादात्म्यता सुनिश्चित हुन्छ भन्ने विषयमा व्यापक बहस भएको हो। तर औपचारिक रूपमा यस्तो प्रणाली अझै विकास भएको छैन। अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध र आर्थिक कूटनीतिको वातावरण सुधारको सुरुआत यहीं बाट हुनु पर्छ।

अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध लगायत सबै मस्यौदा कानूनहरू संसदमा दर्ता भइसकेपछि भने विरोधको सूचना, प्रस्तुति, सैद्धान्तिक छलफल, संशोधन प्रस्ताव आह्वान, विषयगत समितिमा सरोकारवाला, सरकार र संशोधन प्रस्तावकर्ताबीच दफावार छलफल र नेगोसिएसन, समितिको प्रतिवेदन लेखन र सभामा छलफल आदि औजारहरूले सांसदहरूलाई प्रभावकारी रूपमा कानून सम्बन्धी निर्णय प्रक्रियामा भाग लिन मौका दिन्छन्। एउटा सदनबाट पारित कानून अर्को सदनमा सोही प्रक्रिया पार गरेर निर्णय हुने हुँदा चेक ब्यालेन्सको पनि राम्रो व्यवस्था स्थापित छ। तर निर्णय भइरहेको विषयवस्तुमा सांसदहरूले कति जानकारी राख्छन् र कति प्रभाव पार्छन् भन्ने चाहीं सो विषयमा तथ्य, तथ्याङ्कको उपलब्धता, सांसदको आफ्नै गृहकार्य र क्षमता अनि पहलकदमी र स्रोत, साधनको पहुँचले असर पार्छ। यहाँनेर भने संघीय संसद सचिवालयमा अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध र प्रभाव विषयमा गैरदलीय र गैरराजनीतिक रूपमा अनुसन्धान गर्ने, तथ्य-तथ्याङ्क उपलब्ध गराउने विदेश मामिलामा दक्ष जनशक्तिको खाँचो महसुस हुन्छ। संसदीय भूमिका प्रभावकारी बनाउन अनुसन्धानमा लगानी एक आवश्यक पूर्वाधार हो, जसले संसदको निर्णयलाई परिपक्व बनाउँछ र राष्ट्र हित सुनिश्चित गर्छ।

त्यसैगरी, विश्व मामिलामा द्विपक्षीय सन्धि/सम्झौताको पक्ष-विपक्षमा छलफल गर्ने, मत राख्ने, नेगोसिएसन गर्ने लगायतका सबै विषय कार्यकारीको क्षेत्राधिकार हुन्। तर सन्धि/सम्झौता, जहाँ देशको महत्त्वपूर्ण स्रोतहरू प्रयोग र परिचालन हुन्छ, वा जसले राष्ट्रिय कानूनी ढाँचाभन्दा माथिको,

राष्ट्रिय कानून नै सच्याउनु पर्नेसम्मको निर्णय माग गर्छ, यस्तो विषयमा संसदको संलग्नता र अनुमोदनको लागि प्रारम्भिक चरणदेखि नै छलफल हुन जरुरी हुन्छ। सन्धि/सम्झौता होस् वा विकास सहायताको संसदीय अनुमोदन, प्रारम्भिक चरणमा अन्तरक्रिया र जानकारी नहुँदा कसरी राष्ट्रिय विषयमा समेत संसद विभाजित हुन्छ भन्ने उदाहरण अमेरिका र नेपालबीचको मिलेनियम च्यालेञ्ज कर्पोरेशन (MCC) परियोजना सम्बन्धी सम्झौतामा संघीय संसदमा भएको विवाद, दलहरूबीच दोषारोपण, जनमानसमा परेको भ्रम र संसदबाट छुट्टै सङ्कल्प प्रस्ताव पारित गर्नु पर्ने अवस्थाले देखाएको छ। करिब आधा दशक बढी गृहकार्य पश्चात् आर्थिक विकासको लागि पूर्वाधार विकास गर्ने उद्देश्य सहित आएको यो परियोजनाको अनुमोदन प्रक्रियाले आर्थिक कूटनीतिमा रहेको हाम्रो दुर्बलता प्रस्ट देखाएको छ।

हुन त कति देशहरूले सरकारले निर्णय गरिसके पनि संसदले चित्त नबुझे सन्धिसम्झौतामा / छुट्टै मत राखे, सन्धि पुनर्विचारको लागि फिर्ता पठाउने र सन्धिमै संसदले फरक मत राख्न सक्ने व्यवस्था पनि रहेको छ, तर हाम्रो देशमा यस्तो अभ्यास छैन। मिलेनियम च्यालेञ्ज कर्पोरेशनको सम्बन्धमा संसदले पारित गरेको छुट्टै रिजोलुशनको औचित्य पनि त्यसै कारण प्रश्न र संशयको घेरामा परेको हो। यो अवस्था आउन नदिन संसद आफैले निर्णय प्रक्रियालाई पारदर्शी बनाउने र सरकारलाई निर्णय गर्नु अगाडि नै यस्ता विषयवस्तुमा संसदलाई जानकारी गराउन, संसदबाट राय, सुझाव लिन र विश्वासमा राख्नको लागि निर्देशित गर्नु पर्छ जसले संसदको प्रभावकारी निर्णय क्षमतामा मद्दत पुग्दछ।

### संसदीय समितिहरूको भूमिका

सरकारको काम कारबाहीको नजिकबाट निगरानी गर्ने, विषयगत रूपमा सरकारका सम्बद्ध निकायसँग छलफल गर्ने, नियमित अनुगमन गर्ने र निर्देशन दिने, फलोअप गर्ने कार्य विषयगत संसदीय समितिहरूले गर्ने संसदीय प्रणाली छ। नेपालको संविधानले अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध कस्तो हुने भन्ने बारे राज्यका निर्देशक नीति र सिद्धान्तमा प्रस्ट पारेको छ। अनि सोको प्रगतिशील कार्यान्वयन भए, नभएको अनुगमन गर्न, सरकारलाई निगरानी गर्न र आवश्यकता अनुसार सुझाव दिन राष्ट्रिय सभा र प्रतिनिधि सभाका सांसद सम्मिलित संयुक्त समितिको रूपमा “राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति र दायित्वको कार्यान्वयन अनुगमन तथा मूल्याङ्कन समिति” छ। समितिले मात्रै हैन, यो विषय मा प्रत्येक सांसदले संसदको अधिवेशनमा विशेष समय, शून्य समय, प्रश्नोत्तर जस्ता महत्त्वपूर्ण औजारहरूको प्रयोग गरेर बहस गर्ने र सुसूचित हुने अनि जनतालाई सुसूचित गराउने कार्य गर्न सक्छन्।

यसको अतिरिक्त, प्रतिनिधि सभामा भएका १० विषय गत समितिमध्ये “अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध तथा पर्यटन समिति” एक हो। यो समितिको कार्यक्षेत्रमा कानून तथा नीति निर्माणमा योगदान दिनुका साथै अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध र आर्थिक कूटनीतिको क्षेत्रमा काम गर्न सरकारलाई प्रोत्साहित गर्ने, गरेको कामको नियमित अनुगमन गर्ने पर्दछन्। त्यस्तै राष्ट्रिय सभामा परराष्ट्र सम्बन्ध, सन्धि सम्झौताको कार्यान्वयन बारे अध्ययन गर्ने, अनुगमन गर्ने र सरकारको कामको निगरानी गर्ने विषय “संघीयता सबलीकरण तथा राष्ट्रिय सरोकार समिति” को कार्यक्षेत्रमा पर्दछ। यी दुवै समितिहरूले मस्यौदा कानूनमा दफावार छलफल चलाउनुको अलावा पनि यी विषय मा अनुसन्धान गर्ने, गराउने, राष्ट्र हितमा अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध स्थापित गर्न र आर्थिक कूटनीति सञ्चालन गर्न आवश्यक सुझाव दिने र अनुगमन गर्ने विषयलाई कति महत्त्व दिएका छन्, त्यसैले सांसदको पहलकदमी निर्धारण गर्छ। अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध र सन्धि/सम्झौताको पुनरावलोकन तथा कार्यान्वयनमा यो संसदीय समितिको आफ्नै पहलकदमी कति छ भन्ने बारे खोजखबर हुन पनि जरुरी छ।

## राजनीतिक नियुक्ति र प्रशासनिक निर्णयहरूमा संसदको भूमिका

अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध र आर्थिक कूटनीति बलियो बनाउन कानूनी सुधार र कार्यान्वयन एउटा पाटो हो, अर्को महत्त्वपूर्ण पाटो भनेको परराष्ट्र मन्त्रालय र सम्बद्ध कूटनीतिक नियोगहरूमा जनशक्तिको उपलब्धता, योग्यता, क्षमता र बजेट लगायतको स्रोतको सुनिश्चितता हो। संसारभरि नै कानून निर्माण, कानून कार्यान्वयनको निगरानी र बजेट सम्बन्धी निर्णयमा संसदको प्रस्ट भूमिका देखिए पनि अन्य प्रशासनिक निर्णय, जस्तो: मन्त्री नियुक्ति वा राजदूत र नियोग प्रमुख जस्ता कूटनीतिक पद नियुक्तिमा संसदको प्रत्यक्ष संलग्नता कमै देखिन्छ।

नेपालमा भने प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभाका सांसदहरू सम्मिलित ‘संसदीय सुनुवाइ समिति’ छ, जसले सरकारद्वारा नियुक्तिको लागि प्रस्तावित व्यक्तिहरूउपर सार्वजनिक रूपमा धारणा आह्वान गर्ने र सुनुवाइ गरी अनुमोदन गर्ने काम गर्छ। सिद्धान्ततः संसदीय सुनुवाइ समितिको कार्यक्षेत्र बलियो छ, सरकारले गरेको सिफारिसलाई योग्यता, क्षमता, आचरणको कसीमा मूल्याङ्कन गरेर नियुक्ति अनुमोदन गर्ने वा फिर्ता पठाउने अधिकार यो समितिमा निहित छ। तर व्यवहारमा राजनीतिक भागबण्डाको प्रभाव वा राजनीतिक प्रतिशोधमा समितिले आफ्नै अधिकारको पनि प्रभावकारी प्रयोग गर्न नसकेको गुनासो छ। यसमा सुधार गर्न जरुरी छ।

परराष्ट्र मन्त्रालयका अनुसार, विदेशस्थित नेपाली नियोगले “दुई देशबीचको भौगोलिक, ऐतिहासिक, सांस्कृतिक, राजनीतिक, आर्थिक क्रियाकलापका आधारमा कूटनीतिक सम्बन्ध प्रोत्साहित गर्ने, बहुपक्षीय र क्षेत्रीय सङ्गठनमा नेपालको हितका लागि प्रतिनिधित्व गर्ने, आर्थिक विकासमा सहयोग पुऱ्याउने आर्थिक कूटनीतिक कार्य गर्ने, नेपालीहरूलाई दिनु पर्ने कन्सुलर प्रकृतिका सार्वजनिक सेवा उपलब्ध गराउने तथा नेपालको विकासमा विदेशमा बस्ने नेपालीहरूको सम्भावित योगदान पहिचान गर्ने र प्रोत्साहित गर्ने” काम गर्छन्।

यो कार्य विवरणले राजदूत नियुक्त हुने व्यक्तिको क्षमता र योग्यता निर्धारण गर्न मद्दत मिल्छ तर संसदीय समितिले यो कार्य विवरण अगाडी राखेर सुनुवाइ गर्छ कि गर्दैन? यो मुख्य प्रश्न हो। हुन त सरकारले कुनै पनि राजदूत वा नियोग प्रमुख नियुक्त गरेपछि उनीहरूलाई काम, कर्तव्य र अधिकारको बारे अभिमुखीकरण गर्ने गरेको छ। तर पनि नियोगहरूको प्रभावकारी परिणामको लागि महत्त्वपूर्ण जिम्मेवारीमा पठाउनुपूर्व योग्यता, क्षमता र आचरणको कसीमा नियोग प्रमुख नियुक्ति सम्बन्धी निर्णय गर्ने प्रणाली व्यवहारमै लागु हुने गर्न संसदको पहलकदमी आवश्यक छ। यस्तो पहलकदमी दलगत चाहनाबाट धेरै माथि उठेर राष्ट्रिय हितमा हुनु पर्छ।

नियोग प्रमुखहरू संसदीय सुनुवाइको प्रक्रियामा जान्छन्, तर व्यापार वाणिज्यलाई बढावा दिन नियोगहरूमा कार्यकारीले महावाणिज्यदूतहरू र विदेशस्थित नेपाली श्रमिकहरूको हितमा काम गर्न श्रम सहचारी पनि नियुक्त गर्ने चलन छ, जहाँ कूटनीतिक क्षेत्रभन्दा बाहिरका व्यक्ति नियुक्त हुन्छन्। यी नियुक्ति संसदीय सुनुवाइ समितिभन्दा बाहिरबाट हुने नियुक्ति हुन्। संसदीय सुनुवाइबाहिर हुनाले यस्ता नियुक्तिमा संसदीय निगरानी प्रभावकारी हुन सकेको छैन। संसदले यस्ता नियुक्तिहरूको विषयमा पनि चासो राख्ने र आवश्यकता परेमा कार्यकारीको निर्णय उल्ट्याउनेसम्मको पहलकदमी लिन जरुरी हुन्छ। योग्यता र क्षमता अनि आचरणमा उपयुक्त देखिने पात्र मात्रै नेपालको प्रतिनिधित्व गरेर नियोगहरूमा काम गर्न लायक हुन्छ। व्यक्तिगत र दलीय स्वार्थभन्दा माथि उठेर राजनीतिक नियुक्ति भएमा मात्रै हाम्रो अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध र कूटनीति प्रभावकारी हुन्छ।

आर्थिक कूटनीतिका लागि मिसनहरूले विभिन्न क्रियाकलापहरू कार्यान्वयन गर्नु पर्ने हुन्छ, जसका लागि स्रोतको आवश्यकता पर्छ। संसदले बजेट अधिवेशनमा यस्ता क्रियाकलापमा कति बजेट र जनशक्ति विनियोजन गरेको छ, यो बजेट र जनशक्ति पुग अपुग के हो र पहिला विनियोजन भएको स्रोत कार्यान्वयनको अवस्था के छ परिणाम के भयो जस्ता विषय मा समेत संसदीय समिति र संसदका

पूर्ण बैठकहरूमा प्रश्नोत्तर र सार्थक बहस गर्न अनि उपयुक्त स्रोत र जनशक्ति विनियोजन गर्न सरकारलाई निर्देशन दिनु पर्छ।

## अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्धमा संसदीय सम्पर्क र कूटनीतिको महत्त्व

संसदभित्र हुने काम कारबाही मात्रै होइन, अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध र आर्थिक कूटनीतिलाई प्रभावकारी बनाउन संसदीय सम्पर्क र कूटनीतिको विशेष महत्त्व हुन्छ। संसद र सांसदहरूको अन्तर्राष्ट्रिय सम्पर्कलाई कूटनीतिको अर्को मार्ग पनि भनिन्छ, जसले दुई देशबीच सहयोग र समझदारी प्रवर्धन गर्ने सरकारको प्रयासलाई समर्थन र सहयोग गर्छ। संसदीय कूटनीति हाल विश्वमै अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्धको निकै लोकप्रिय औजार बनेको छ। संसदीय सम्पर्क र समन्वयको विशेष फाइदा भनेकै यो प्रक्रियामा सांसदहरू कुनै कूटनीतिक प्रक्रियाद्वारा बाँधिएका हुँदैनन् र छलफलमा स्वतन्त्र हुन्छन्। संसदीय कूटनीतिमा सांसदहरूबीच र सांसदहरूको पहलमा साझा सवालमा खुल्ला रूपमा विचार को आदान-प्रदान हुन्छ, जसले भाइचारा सम्बन्ध बढाउँछ र राष्ट्रहरूबीच सहयोग प्रवर्द्धन गर्ने माध्यम बन्छ। दुई वा बढी देशका सांसदहरू भेटेर साझा सवालमा आफ्नो देशको आधिकारिक स्थितिहरू व्याख्या गर्ने, स्पष्ट पार्ने र सम्बन्धित सरकारबाट गर्नु पर्ने निर्णयको बारे अनुरोध गर्दा सरकारले समाधान गर्न नसकेका विषय पनि समाधान हुन सक्छन्। कुनै पनि विषयको सहमतिमा पुग्न संसदीय कूटनीतिभित्र वार्ता, अन्तरक्रिया, आग्रहले महत्त्वपूर्ण स्थान ओगटेको हुन्छ, जुन सरकारी कूटनीतिमा सम्भव हुँदैन। अर्कोतर्फ सांसदहरूले गर्ने सम्पर्क र प्रतिनिधित्वलाई जनताको जनतासँगको आधिकारिक प्रतिनिधित्वको रूपमा हेरिन्छ र त्यसैले पनि यो प्रभावकारी औजार मानिन्छ। त्यस अर्थमा संसदीय कूटनीति पूरक र सरकारी कूटनीतिक गतिविधिको भरपर्दो साथी पनि हो।

संसारभर निकै प्रयोगमा आएको संसदीय सम्पर्क र कूटनीति नेपालमा अनौपचारिक रूपमा यदाकदा प्रयोग भए पनि हाम्रो परराष्ट्र नीतिले अहिलेसम्म संसदीय कूटनीतिलाई औपचारिक रूपमा चिनेको छैन। हुन त नेपाल पनि सांसदहरूको अन्तरसंसदीय संघ (IPU) को सदस्य राष्ट्र हो। राष्ट्रिय सभा र प्रतिनिधि सभाबाट पालैपालो संघको अन्तर्राष्ट्रिय सम्मेलन र गतिविधिहरूमा सहभागिता हुँदै आएको छ। पहिलाको तुलनामा संसदीय समितिहरू र सांसदहरू आफ्नै पहलमा पनि अन्तर्राष्ट्रिय सम्पर्क बढाउने, भेला, सम्मेलनमा भाग लिने, उच्चस्तरीय भ्रमणको आदान-प्रदान गर्ने क्रम बढेको छ। तर अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध सम्बन्धी नीतिलाई प्रस्ट रूपमा प्राथमिकतामा नराख्दा, यस्ता संसदीय समिति र सांसदले आफ्नै पहलमा स्थापना गरेको सम्पर्क, समन्वय र कूटनीतिको परिणामलाई सरकारले अपनत्व नलिने, फलोअप नगर्ने र प्रतिफलले परिणाम दिन नसकेको अनुभवले देखाएको छ। त्यसैले

अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध प्रवर्धन गर्ने तथा आर्थिक कूटनीतिको माध्यमले विकास सहायता जुटाउने, भाइचारा सम्बन्ध स्थापित गर्ने र राष्ट्र हितमा प्रयोग गर्ने जस्ता महत्त्वपूर्ण कार्यका लागि पनि संसदीय कूटनीतिलाई स्रोत र साधनको जोहो गरेर भए पनि प्रोत्साहन गर्न आवश्यक छ। सांसदहरूले पनि राष्ट्र हितको पक्षमा अन्तर्राष्ट्रिय सम्पर्कको उपयोग गर्ने र प्राप्त उपलब्धि बारे सम्बन्धित कार्यकारी तथा सरोकारवालालाई बुझाउने गरे उपलब्धि दिगो र प्रभावकारी हुन्छ।

## निष्कर्ष

विश्वमा बढ्दो आर्थिक र भूराजनीतिक ध्रुवीकरण र अन्तरआबद्धताले जुनसुकै देशको सार्वभौमिकता, भौगोलिक अखण्डता र विकासको लागि अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध र कूटनीतिको महत्त्व बढाइरहेको छ। नेपालले आधुनिक राष्ट्र निर्माण हुनु अघिदेखि नै चनाखो भएर अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध र आर्थिक कूटनीति सम्बन्धी क्रियाकलापहरू सञ्चालन गर्दै आएकोमा बढ्दो भूमण्डलीकरण र सञ्चार क्षेत्रको व्यापकतासँगै यस्ता नीति र रणनीति परिवर्तन हुँदै आएका छन्। सिद्धान्ततः अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध र आर्थिक कूटनीति सम्बन्धी क्रियाकलाप कार्यकारीको जिम्मेवारीमा पर्दछ। तर सरकारको एकल प्रयासले मात्रै राष्ट्र हित प्रवर्धन गर्ने कार्य कठिन बन्दै गएको र अन्तर्राष्ट्रिय घटनाक्रमले स्थानीय जनजीविकामा प्रत्यक्ष असर पार्न थालेको तथ्यले अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्धमा संसदको संलग्नता, पहलकदमी र भूमिका अपरिहार्य बन्दै गएको छ।

संसदले निर्वाह गर्ने भूमिकाहरूमा अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध सम्बन्धी कानून निर्माणको प्रारम्भिक चरण देखि कानून सम्बन्धी निर्णय गर्ने, कानून कार्यान्वयन सम्बन्धी सरकारी कामको निगरानी गर्ने, संसदीय समितिमा अन्तर्राष्ट्रिय घटना र तिनको असर अनि देशको अडान बारे छलफल गर्ने र सरकारलाई सुझाव तथा निर्देशन दिने अनि कूटनीतिक नियोगमा नियुक्ति र प्रशासनिक निर्णयमा प्रभाव पार्ने पर्दछन्। यसका साथै सांसदहरूले संसदीय सम्पर्क र कूटनीति मार्फत देशको आर्थिक विकास र द्विदेशीय तथा बहुदेशीय सम्बन्ध बढाउन महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्छन्। संसदको यस्तो भूमिकालाई प्रभावकारी बनाउन संसदीय कूटनीतिलाई औपचारिक रूपमा कूटनीतिको औजारको रूपमा पहिचान गर्नु पर्छ। अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध सम्बन्धी नीति तथा सन्धि/सम्झौताहरूको विषय मा प्रारम्भिक चरणदेखि नै संसदलाई जानकारी दिनु र विश्वासमा लिनु पर्छ, जसले राष्ट्रिय हित र अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्धको सवालमा राष्ट्रिय सहमतिको वातावरण सिर्जना गर्न मद्दत पुग्छ।



राष्ट्ररूबीचको अन्तरआबद्धता र अन्तरनिर्भरता बढ्दै गएको हालको परिप्रेक्ष्यमा अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध सम्बन्धी नीति, कानून र काम कारबाहीको प्रभाव जनताको जनजीवनमा प्रत्यक्ष पर्न थालेको छ। त्यसैले कार्यकारीले कुनै पनि अन्तर्राष्ट्रिय विषयमा निर्णय लिनु र अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि/सम्झौतामा सहमत हुनु अघि प्रारम्भिक चरणमै संसदको सम्बन्धित समितिलाई जानकारी गराउने, छलफल गर्ने, विश्वासमा लिने बाध्यकारी व्यवस्था गर्नु राष्ट्र हितमा हुन्छ। अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध र आर्थिक कूटनीतिको विषयमा संसदको भूमिका प्रभावकारी बनाउनु भनेको कार्यकारीको अधिकार कटौती नभएर पूरक कूटनीति र सहकार्यको रूपमा बुझ्नु पर्छ। अनि मात्र अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध र आर्थिक कूटनीति प्रभावकारी हुन्छ।

### सन्दर्भ सामग्री

- Acharya M. R (2020). Nepal's National Interests, Foreign Policy and Strategic Affairs, A Perspective Paper, Policy Research Institute, Kathmandu, Nepal
- Aryal S (2022). Economic Diplomacy for Better Export Performance of Nepal, Policy Brief No 45, Sawtee. [www.sawtee.org](http://www.sawtee.org)
- GoN (2015). Constitution of Nepal, Government of Nepal, Kathmandu.
- MoFA (2077). Foreign Policy, Ministry of Foreign Affairs, Government of Nepal.
- Tayie M S and Dashti I M (2018). Parliament and Foreign Policy-Making Process, Asian Social Science; Vol 14, No 2
- Tiitinen S (ND), Role of the Parliament in the conduct of foreign relations (gray document)



# तहगत अन्तरसम्बन्ध र राष्ट्रिय सभाको भूमिका

सीता काफ्ले वाग्ले

## सारांश

संघीयताको मूलभूत पक्ष भनेको संघ, प्रदेश, स्थानीय तह वा अन्य संघीय इकाइहरूबीच अधिकारको विभाजन हो। नेपालको संविधान लागुभएपछि देश एकात्मक शासन व्यवस्थाबाट संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको संघीय शासन व्यवस्थामा रूपान्तरण भएको छ। संविधानले तीनै तहका एकल र साझा अधिकारहरू तोकिदिएको छ भने संघमा अवशिष्ट अधिकार रहेको छ। संघीय इकाइहरू एकल अधिकारको प्रयोगमा स्वायत्त छन् भने साझा अधिकार समन्वय र सहकार्यका आधारमा प्रयोग हुने व्यवस्था छ। संघीय संसद र संघीय सरकार, प्रदेश सभा र प्रदेश सरकार, स्थानीय सभा र स्थानीय कार्यपालिकाले संविधान र कानूनको अधीनमा रही आआफ्नो अधिकार प्रयोग गर्नु पर्ने र अधिकार प्रयोग गर्दा संविधान र संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय र अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ लगायत अन्य प्रचलित कानूनको अधीनमा रही गर्नु पर्ने हुन्छ। तर व्यवहारमा समन्वय, सहकार्य र सहअस्तित्वको सिद्धान्तको अवलम्बन एवं अभ्यासमा भएका कमी कमजोरीका कारण तहगत राज्य संरचनाको विकासमा विभिन्न समस्या र चुनौतीको सामना गर्नु परेको अवस्था छ। संघीयताको संरक्षक एवं प्रदेशहरूको अभिभावकीय भूमिकामा रहेको राष्ट्रिय सभामा तहगत अन्तरसम्बन्ध कायम राख्न भएका व्यवस्था, तत्सम्बन्धमा सभा र समितिले कानून निर्माण, संसदीय निगरानी मार्फत खेलेको भूमिका र आगामी कार्यदिशा यस लेखमा प्रस्तुत गरिएको छ।

**प्रमुख शब्दावली** :अधिकार, तहगत अन्तरसम्बन्ध, सहअस्तित्व, संघीयता, संघीय इकाइ।

## विषय प्रवेश

संघीयताको मूलभूत पक्ष संघ, प्रदेश, स्थानीय तह वा अन्य संघीय इकाइहरूका बीच अधिकारको विभाजन हो। तीनै तहका एकल र साझा अधिकारहरू संविधानको अनुसूचीमा उल्लेख छन् भने अवशिष्ट अधिकार संघमा रहेको छ। राज्यका तीनै तहबीच अन्तरसम्बन्ध र समन्वयको अवस्था राम्रो

सहसचिव, संघीय संसद सचिवालय

भएमा मात्र संघीयता कार्यान्वयनमा सफलता प्राप्त हुन्छ। संविधानले संघीय इकाइहरूबीच समन्वय, सहकार्य र सहअस्तित्वको सिद्धान्तका आधारमा राज्य प्रणाली सञ्चालन हुनु पर्ने व्यवस्था गरेको छ। संघीय इकाइहरूबीचको अन्तरसम्बन्धलाई सबलीकरण गरी गुणस्तरीय सार्वजनिक सेवा प्रवाह सुनिश्चित गर्न संविधानले नै विभिन्न संवैधानिक संयन्त्रको व्यवस्था गरी संघीय कानून बमोजिम मूर्तरूप समेत प्रदान गरिएको छ।

संविधानको धारा ५६ को उपधारा (६) बमोजिम संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले नेपालको स्वतन्त्रता, सार्वभौमसत्ता, भौगोलिक अखण्डता, स्वाधीनता, राष्ट्रिय हित, सर्वाङ्गीण विकास, बहुदलीय प्रतिस्पर्धात्मक लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक संघीय शासन प्रणाली, मानव अधिकार तथा मौलिक हक, कानूनी राज्य, शक्ति पृथकीकरण र नियन्त्रण तथा सन्तुलन, बहुलता र समानतामा आधारित समतामूलक समाज, समावेशी प्रतिनिधित्व र पहिचानको संरक्षण गर्ने गरी कार्य गर्नु पर्ने हुन्छ।

अधिकारको सीमाङ्कन समेत संविधानको अनुसूचीमा निर्धारण गरेको सन्दर्भमा संघीय संसद, संघीय सरकार, प्रदेश सभा र प्रदेश सरकार, स्थानीय सभा र स्थानीय कार्यपालिकाले संविधान र कानूनको अधीनमा रही आआफ्नो अधिकार प्रयोग गर्नु पर्ने व्यवस्था छ। तीन तहको अन्तरसम्बन्धलाई निर्देशित गर्न संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय र अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ समेत छ।

### तहगत अन्तरसम्बन्धको अवस्था

संघमा दुई सदनात्मक व्यवस्थापिका र प्रदेशमा एक सदनात्मक सभाको व्यवस्था छ। संघीय संसद, प्रदेश सभा र स्थानीय तह दोस्रो कार्यकालमा क्रियाशील भएका छन्। संघ र प्रदेशमा संसदीय स्वरूपको व्यवस्था छ भने स्थानीय तहमा प्रत्यक्ष निर्वाचनबाट कार्यपालिकाको गठन हुन्छ। स्थानीय तहमा विधायिकी काम अन्तर्गत ऐन बनाउने अधिकार गाउँ सभा/नगर सभालाई छ।

नेपाल सरकारबाट कार्य विस्तृतीकरण प्रतिवेदन जारी गरी संघीयता कार्यान्वयनमा मार्गदर्शन गरेको थियो भने हाल परिमार्जनको अन्तिम चरणमा रहेको छ। त्यसैका आधारमा प्रदेश सरकार कार्य विभाजन नियमावली, २०७४ र स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ जारी भयो। प्रदेश र स्थानीय तहका लागि नेपाल सरकारबाट नमुना कानून उपलब्ध गराउने र क्षमता विकासका क्रियाकलापहरू सञ्चालन भएका छन्। प्रदेशसभा सञ्चालनका लागि संघीय संसदबाट सहजीकरण हुनुका साथै आपसमा अन्तरक्रिया र अनुभव आदान-प्रदान भएका छन्। सातवटै प्रदेशमा प्रदेश सभा र संसदीय समिति क्रियाशील छन्।

संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको अन्तरसम्बन्धलाई प्रगाढ बनाई संघीयताको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्न संघमा प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय, संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, प्रदेशमा मुख्यमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालयले भूमिका निर्वाह गरी अन्तरतह सम्बन्धका विषयमा पारस्परिक समन्वय, सहयोग र सहजीकरण गर्ने कार्य भइरहेका छन्। संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध व्यवस्थित गर्न प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा राष्ट्रिय समन्वय परिषद् रहने व्यवस्था छ। संघ र प्रदेशबीच तथा प्रदेश-प्रदेशबीच उत्पन्न हुन सक्ने राजनीतिक विवाद समाधानका लागि प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा अन्त प्रदेश परिषद् गठन हुने, स्थानीय तहहरूबीच समन्वय कायम गर्न मुख्यमन्त्रीको अध्यक्षतामा प्रदेश समन्वय परिषद् रहने व्यवस्था छ। संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच साझा अधिकारको विषयमा कानून नीति तर्जुमा गर्न, प्रदेश स्तरमा सञ्चालित विकास आयोजना सञ्चालन र कार्यान्वयन सम्बन्धमा समन्वय गर्न गठित राष्ट्रिय समन्वय परिषद्को बैठक मिति २०८० आषाढ १६ र २०८० माघ २६ गते सम्पन्न भई तहगत राज्य संरचनाबीच समन्वय कायम गर्न सम्पन्न गर्नु पर्ने बाँकी कार्यहरू समेतको पहिचान भएको थियो।

संघले प्रदेश र स्थानीय तहलाई आवश्यक सहयोग र निर्देशन दिन सक्ने तथा प्रदेश र स्थानीय तहले सोको पालना गर्नु पर्ने, नेपाल सरकारले राष्ट्रिय महत्त्वका विषयमा र प्रदेशहरूबीच समन्वय गर्नु पर्ने विषयमा प्रदेश मन्त्रिपरिषद्लाई संविधान र संघीय कानून बमोजिम आवश्यक निर्देशन दिन सक्ने र त्यस्तो निर्देशनको पालन गर्नु सम्बन्धित प्रदेश मन्त्रिपरिषद्को कर्तव्य हुने, नेपाल सरकार आफैँ वा प्रदेश सरकार मार्फत गाउँ कार्यपालिका र नगर कार्यपालिकालाई संविधान र संघीय कानून बमोजिम आवश्यक सहयोग गर्न र निर्देशन दिन सक्ने, संघले कुनै प्रदेशका सिमाना परिवर्तन गर्नु पर्दा वा प्रदेशको एकल अधिकारको विषय संशोधन गर्नु पर्दा प्रदेश सभाको बहुमतबाट स्वीकृत भएको हुनु पर्ने जस्ता व्यवस्थाहरू गरिएको छ।

राजश्वको क्षमता र खर्चको आवश्यकताका आधारमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसमा नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहलाई तथा प्रदेश सरकारले आफू अन्तर्गतको स्थानीय तहलाई वित्तीय समानीकरण अनुदान र ससर्त अनुदान उपलब्ध गराउनु पर्ने, अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण अन्तर्गत समपूरक अनुदान र विशेष अनुदानको व्यवस्था, नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय तहबीच अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापनका विषयमा आवश्यक परामर्श तथा समन्वय गर्न अन्तरसरकारी वित्त परिषद् रहने व्यवस्था छ। जिल्ला समन्वय समितिले संघ वा प्रदेशले स्थानीय तहमा गर्ने विकास निर्माण सम्बन्धी कार्यका साथै जिल्लामा रहने संघीय तथा

प्रदेश सरकार अन्तर्गतका कार्यालयहरू र स्थानीय तहले सम्पादन गर्ने कार्यहरूमा समन्वय गर्ने प्रावधान रहेका छन्। जवाफदेहिता तथा साझा चासोका विषयमा सूचना आदान-प्रदान, परामर्श, समन्वय गर्न र आपसी सहयोग विस्तार गर्न सक्ने] सूचना आदानप्रदान सम्बन्धी अन्तरसम्बन्धको समेत व्यवस्था रहेको छ।

संविधानको धारा २३५ को उपधारा (२) र (३) मा प्रदेश, गाउँपालिका र नगरपालिकाबीच 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 विवाद समाधान गर्ने प्रक्रिया र कार्यविधि प्रदेश कानून बमोजिम हुने व्यवस्था रहेको छ। राजनीतिक तथा कार्यपालिकीय अन्तरसम्बन्ध र विधायिकी अन्तरसम्बन्धको व्यवस्थाका साथै संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको अधिकारक्षेत्रमा विवाद भएमा त्यसको निरूपण सर्वोच्च अदालतको संवैधानिक इजलासबाट हुने व्यवस्था छ।

राष्ट्रिय योजना निर्माणमा अन्तरप्रदेश परिषद्, राष्ट्रिय समन्वय परिषद्, संघीय संसदको विषयगत समितिहरू, प्रदेश योजना निर्माणमा प्रदेश समन्वय परिषद् र प्रदेश सभाका विषयगत समितिहरू, स्थानीय तहले समेत आआफ्नो जिम्मेवारी केही हदसम्म निर्वाह गरेका छन्।

### तहगत अन्तरसम्बन्धमा देखिएका समस्या

सहकार्यमूलक संघीय प्रणालीको प्रभावकारी कार्यान्वयनका लागि तीन तहबीचको समन्वय, सहकार्य र सहअस्तित्व अनिवार्य हुन्छ तर अभ्यासमा भएका कमी कमजोरीका कारण प्रणालीप्रति नै नकारात्मक सन्देश जान पुगेको देखिएको छ। प्रदेश र स्थानीय तहले वित्तीय संघीयता र प्रशासनिक संघीयता कार्यान्वयनको सम्बन्धमा विभिन्न समस्या र चुनौतीको सामना गर्नु परेको अवस्था छ। यस्तै तहगत समन्वय र अन्तरसम्बन्ध सम्बन्धी कानूनको प्रभावकारी कार्यान्वयन नहुनु, स्रोत साधनको परिचालन, जनशक्तिको व्यवस्थापन, प्राकृतिक स्रोत र राजस्वको बाँडफाँट, संघ र प्रदेशबीचको विवाद, प्रदेश र प्रदेशबीचको विवाद र स्थानीय तहहरूबीचको विवादको निरूपण राजनीतिक र कानूनी रूपबाट समयमै हुन नसक्दा समस्या सिर्जना भएका छन्। अदालतमा परेका कतिपय मुद्दाहरू किनारा हुन बाँकी छन्।

विकास निर्माण, योजना तर्जुमा र कार्यान्वयन गर्दा प्रदेश र स्थानीय तहसँग पर्याप्त परामर्श नगरेको, कुन आयोजना कसले सञ्चालन गर्ने भन्ने मापदण्ड कार्यान्वयन नभएको, ससर्त अनुदानको सीमा

स्पष्ट नभएको, आयोजना कतै दोहोरा पर्ने र कतै योजना नै नपर्ने गरेको, समन्वयकारी संयन्त्रहरूको बैठक नियमित नबसेको, परिषद् तथा समितिका निर्णय, निर्देशन तथा सुझावहरू आंशिक रूपमा मात्र कार्यान्वयन हुने गरेको, सीमा नदीबाट प्राप्त स्रोतको उपयोगमा विवाद रहेको, सामुदायिक वन र नदीजन्य वस्तुको दुरुपयोगका सम्बन्धमा स्थानीय तहको कारबाही प्रक्रियामा संघले हस्तक्षेप गरेको, मन्त्रालयहरूले स्थानीय तहसँग साझेदारी नखोज्ने, आफै काम गर्ने कारण समन्वय हुन नसकेको, समान प्रकृतिका कार्यालयहरू तीनवटै तहले स्थापना गरेको, जिल्ला समन्वय समिति भूमिकाविहीन भएको, स्थानीय तहको प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतको सरुवा र बढुवा गर्दा सम्बन्धित स्थानीय तहको जानकारीबिना हुने गरेको, कानून निर्माण सम्बन्धी एकीकृत मापदण्ड बन्न नसकेको लगायतका समस्याहरू देखिएका छन्।

## तहगत अन्तरसम्बन्ध कायम राख्न राष्ट्रिय सभाको भूमिका

संघीय इकाइहरूको न्यायोचित प्रतिनिधित्व, व्यवस्थापकीय शक्ति सन्तुलन तथा कार्यकुशलता र प्रभावकारिता समेतलाई सम्बोधन गर्न, राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक तथ्यहरूसमेतलाई आधार बनाई सीमान्तकृत, लोपोन्मुख समुदायको शासन व्यवस्थामा सहभागिता सुनिश्चित गरी समावेशी र लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्थाको स्थापना र विकासका लागि माथिल्लो सभा अपरिहार्य मानिन्छ।

निर्वाचन प्रणाली र मतदातामा रहेको फरकपन, निर्वाचन क्षेत्रको व्यापकता, सिङ्गो मुलुकको प्रतिनिधित्व गर्ने संस्था, प्रदेशहरूको सभा, संघीयताको संरक्षक सभाका रूपमा राष्ट्रिय सभा एक विशिष्ट सभा हो। प्रतिनिधित्व, मतदाता र निर्वाचित हुने क्षेत्र फरक भएबाट यो सभाबाट गरिने अपेक्षा पनि फरक छ। निर्वाचित प्रतिनिधिबाट पनि प्रदेशहरूबीचको समन्वयात्मक भूमिकाको अपेक्षा गरिएको हुन्छ। अनुभवी, परिपक्व, प्रौढ, विद्वान, विज्ञहरूलाई व्यवस्थापिकामा भित्र्याउन व्यवस्थापिकीय अङ्गको अविच्छिन्नता कायम राख्न, समावेशी र प्रादेशिक प्रतिनिधित्व गराउन, संघीय शासन प्रणालीको सुदृढीकरण गर्न, विधायिकी कार्यहरूको परिमार्जन र त्रुटि सच्चाउन, संसदीय निगरानीको निरन्तरताका लागि पनि माथिल्लो सभा आवश्यक छ। राष्ट्रिय सभा निर्वाचित जनप्रतिनिधिहरूको निर्वाचक मण्डलबाट निर्वाचित हुने भएकाले प्रदेश र स्थानीय तहसँग संस्थागत सम्बन्ध रहन्छ। प्रायः माथिल्लो सदनले राष्ट्रिय हितको संरक्षण र आफ्ना मतदाता र निर्वाचक मण्डलप्रति बढी संस्थागत, उत्तरदायी र जिम्मेवार भई उनीहरूकै हितमा केन्द्रित भई काम गर्दछ।

नेपालको संविधानको धारा ८६ मा राष्ट्रिय सभा एक स्थायी सदन हुने, सदस्यहरूको पदावधि छ वर्षको हुने, एक तिहाइ सदस्यको पदावधि प्रत्येक दुई वर्षमा समाप्त हुने व्यवस्था छ। प्रदेश सभाका सदस्य, स्थानीय तहका प्रमुख र उपप्रमुखको मतको भार फरक हुने गरी निर्वाचक मण्डलद्वारा प्रत्येक प्रदेशबाट कम्तीमा तीनजना महिला, एकजना दलित र एकजना अपाङ्गता भएका व्यक्ति वा अल्पसङ्ख्यक सहित आठजना गरी निर्वाचित छपन्नजना र नेपाल सरकारको सिफारिसमा राष्ट्रपतिबाट मनोनीत कम्तीमा एकजना महिला सहित तीनजना गरी राष्ट्रिय सभामा उनन्साठी सदस्य रहेका छन्। मुलुकको संघीय संरचनालाई प्रतिविम्बित गर्ने गरी प्रतिनिधित्व हुने र प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारको संरक्षण गर्ने साथै संघीय इकाइहरूबीच समन्वय गर्ने, समस्याहरू हेर्ने र त्यसको समाधान दिने जिम्मेवारी राष्ट्रिय सभाको रहेको छ। नेपालको संविधान र राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ ले राष्ट्रिय सभाको कार्य सञ्चालन, बैठक व्यवस्थापन, सभा र समितिका अन्य विषयहरू व्यवस्थित गरेको छ।

## तहगत अन्तरसम्बन्ध कायम राख्न राष्ट्रिय सभामा नियमावलीमा भएका व्यवस्था

**प्रादेशिक सरोकार समय:** सभाको निर्वाचक मण्डलका रूपमा रहने प्रदेश र स्थानीय तहका सरोकारको विषयमा ध्यानाकर्षण गराउन सभाको बैठक बसेको हरेक महिनाको पहिलो र तेस्रो शुक्रवार प्रादेशिक सरोकार समय रहेको छ। प्रादेशिक सरोकार समयमा सदस्यहरूले संघीयता कार्यान्वयन, अन्तरतह समन्वय र सहकार्य, कानून निर्माण, अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण एवं प्रदेश तथा स्थानीय तहका विषयमा सीमित रही धारणा राख्न पर्ने र सम्बन्धित मन्त्रीले जवाफ दिनु पर्ने व्यवस्था रहेको छ।

## विषयगत समितिका कार्यक्षेत्र, काम, कर्तव्य र अधिकार

विधायन व्यवस्थापन समितिको कार्यक्षेत्रमा संघीय इकाइहरूबीच विधायिकी अन्तरसम्बन्धलाई प्रभावकारी बनाउन कानून निर्माणका क्रममा समन्वय गर्ने र संघ र प्रदेश वा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको साझा अधिकारको सूचीभित्रका विषयमा कानून बनाउँदा सम्बन्धित सरोकारवालाको सुझाव लिने, प्रदेश र स्थानीय तहको कानून निर्माण प्रक्रियाका सम्बन्धमा अध्ययन गर्ने र असल अभ्यासको आदानप्रदान गर्ने र संघीयता सबलीकरण तथा राष्ट्रिय सरोकार समितिको कार्यक्षेत्रमा राज्यको तहगत संरचनामा समन्वय गर्ने र राजनीतिक, वित्तीय तथा प्रशासनिक संघीयताको कार्यान्वयनका सम्बन्धमा भएका काम कारबाहीको अनुगमन र मूल्याङ्कन गरी आवश्यक निर्देशन दिने, विषयगत समितिहरूले समितिको क्षेत्राधिकारभित्रको जुनसुकै विषयमा जनताको राय, सुझाव तथा प्रतिक्रिया प्राप्त गर्नका लागि

संघ, प्रदेश वा स्थानीय तहमा समेत संसदीय सार्वजनिक सुनुवाइ गर्ने र सम्बन्धित निकायलाई आवश्यक निर्देशन दिने, सर्वसाधारणबाट प्राप्त उजुरीको सुनुवाइ गर्ने कार्यक्षेत्र तथा काम, कर्तव्य अधिकार रहेको छ।

माथि उल्लिखित समिति सम्बन्धी व्यवस्थाका अतिरिक्त विकास, आर्थिक मामिला तथा सुशासन समितिले पूर्व बजेट छलफल, शासकीय सुधार तथा सुशासन सम्बन्धमा र सार्वजनिक नीति तथा प्रत्यायोजित विधायन समितिले नेपाल सरकारका क्षेत्रगत नीतिको विश्लेषण र अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्दा, प्रत्यायोजित विधायनको मूल्याङ्कन गरी तहगत अन्तरसम्बन्धलाई मध्यनजर गर्दै सम्बन्धित निकायलाई आवश्यक निर्देशन दिन सक्छन्। समितिले दिएको निर्देशन कार्यान्वयनको अनुगमन, मूल्याङ्कन र समीक्षा गर्ने लगायतका संसदीय निगरानी र कानून निर्माणको माध्यमबाट स्थानीय तह र प्रदेशका सरोकारका विषयमा अन्तरतह समन्वय र सहकार्यका लागि नेपाल सरकारलाई जवाफदेही बनाउन सक्छन्। सभाका निर्देशन वा सभाध्यक्षको रुलिङ् र समितिका निर्देशनको कार्यान्वयन गर्नु पर्ने जिम्मेवारी सम्बन्धित मन्त्रीको हुने, सभामा पेस भएको प्रतिवेदन वा प्रस्तावउपरको छलफलपछि सम्बन्धित मन्त्रीको जवाफ प्राप्त गर्ने व्यवस्थाले सरकारलाई संसदप्रति जवाफदेही बनाएको छ। सभाले विशेष समिति गठन गरेर र समितिले उपसमिति गठन गरेर तहगत अन्तरसम्बन्ध र समन्वय सम्बन्धमा गहन अध्ययन गर्न सक्छ।

**समिति गठन:** राष्ट्रिय सभाका विषयगत समिति गठन गर्दा तथा समितिमा सदस्यको मनोनयन गर्दा प्रदेशगत प्रतिनिधित्वको आधार लिइने व्यवस्था रहेको छ।

सामूहिक प्रतिवेदन पेस गर्ने: सदस्यले आफ्नो निर्वाचन क्षेत्रभित्रको विकास निर्माण, शान्ति, सुव्यवस्था लगायतका कामहरूको अनुगमन, निरीक्षण र मूल्याङ्कन गरी सामूहिक रूपमा सदस्यको तर्फबाट कुनै एक सदस्यले सभा समक्ष प्रतिवेदन पेस गर्न सक्ने र उक्त कार्यका लागि सचिवालयले आवश्यक सहयोग तथा व्यवस्थापन गर्ने व्यवस्था रहेको छ।

**समन्वय बैठक:** अध्यक्ष, उपाध्यक्ष र प्रदेश सभाका सभामुख तथा उपसभामुखहरूको समन्वय बैठक सामान्यतया वर्षमा एक पटक बस्ने, यस्तो बैठकमा संघीयताको कार्यान्वयन, व्यवस्थापिका सम्बद्ध मामिला, संघीय मामिला एवं अन्तर तह समन्वय लगायतका विषयमा छलफल हुने र घोषणापत्र मार्फत नेपाल सरकार तथा प्रदेश सरकारको ध्यानाकर्षण गराउन सक्ने र स्थानीय तहका प्रमुख, उपप्रमुखलाई आवश्यकता अनुसार सहभागी गराउन सकिने व्यवस्था रहेको छ। यसैगरी समिति र प्रदेश सभाका



समितिहरूका बीचमा सामान्यतया वर्षमा एक पटक समन्वय बैठक बस्न सक्ने, त्यस्तो बैठकमा समिति प्रणाली, विधायिकी कार्य, सरकारका काम कारबाहीको निगरानी लगायतका विषयमा अनुभव आदानप्रदान गर्नुका साथै संसदीय समितिको प्रभावकारिताका आयामहरूमाथि छलफल तथा अन्तरक्रिया गर्न सकिने व्यवस्था रहेको छ। यसैगरी सम्बन्धित प्रदेशबाट निर्वाचित सदस्यहरूले सामूहिक रूपमा अध्यक्षसँग अनुमति लिई सामान्यतया वर्षमा एक पटक सम्बन्धित प्रदेश सभाका सदस्य तथा स्थानीय तहका प्रमुख, उपप्रमुखसँग समन्वय बैठक गरी विकास निर्माण, स्वास्थ्य, शिक्षा, विपद् व्यवस्थापन लगायतका सार्वजनिक हित र सरोकारका विषयमा छलफल तथा अन्तरक्रिया गर्न सक्दछन्।

**संसदीय अभ्यासको प्रयोग:** संसद र संसदीय समितिका तर्फबाट विभिन्न तहमा अन्तरक्रिया गरी समस्याहरू पहिचान गर्ने, संसदमा हुने छलफलहरू, जस्तै: विधेयकमाथि हुने सैद्धान्तिक र दफावार छलफल र आकस्मिक समय, शून्य समय, विशेष समयमा अन्तरतहगत सम्बन्ध, समन्वय, सहकार्यका विषयमा केन्द्रित भई प्रदेश तथा स्थानीय तहका सरोकारका विषयप्रति सरकारको ध्यानाकर्षण गरी सम्बन्धित मन्त्रीबाट जवाफ प्राप्त गर्ने, नीति तथा कार्यक्रममाथिको छलफल, पूर्वबजेट छलफल, राजस्व र व्ययको वार्षिक अनुमानमाथि छलफल गर्दा समन्यायिक विकास, प्रादेशिक सन्तुलन र न्यायोचित वित्तीय हस्तान्तरणलाई केन्द्रमा राखेर छलफल गर्ने, तहगत अन्तरसम्बन्ध, सहकार्य र समन्वयमा सहजीकरणको लागि सङ्कल्प प्रस्ताव, जरूरी सार्वजनिक महत्वको प्रस्ताव र ध्यानाकर्षण प्रस्ताव मार्फत सभामा छलफल गरी सरकारलाई जवाफदेही बनाउने, सभाका बैठकमा सम्बन्धित मन्त्रीलाई लिखित वा मौखिक प्रश्न सोध्ने, प्रधानमन्त्रीको कार्यक्षेत्रसँग प्रत्यक्ष रूपमा सम्बन्धित विषयमा प्रधानमन्त्रीसँग प्रत्यक्ष प्रश्नोत्तर गर्ने, साझा अधिकार सूची लगायतका अन्य विषयमा आवश्यक ऐन (कानून) निर्माणका लागि सरकारलाई निर्देशन दिने तथा आवश्यक कानूनहरू सरकारले संसदमा पेश नगरेमा गैरसरकारी विधेयक संसदमा पेश गर्ने लगायतका संसदीय औजारहरूको प्रयोग गर्न सकिने व्यवस्थाहरू रहेको छ। यी सबै कार्यहरू गर्नको लागि सांसदहरूको सक्रियता, अध्ययनशीलता र सचिवालयको सहयोगको आवश्यकता पर्दछ।

## राष्ट्रिय सभा र सभा अन्तर्गतका समितिहरूले गरेका काम कारबाही

संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच अन्तरसम्बन्ध कायम गर्न राष्ट्रिय सभाले जिम्मेवारी निर्वाह गर्नु पर्ने आवश्यकता महसुस गरी संघीयता कार्यान्वयन अध्ययन तथा अनुगमन संसदीय विशेष समिति गठन गरी उक्त समितिले तहगत राज्य संरचनाबीच समन्वय कायम गर्दै संघीयता कार्यान्वयन गर्न विभिन्न १३ वटा क्षेत्रमा ९९ बुँदे सुझाव सहितको प्रतिवेदन पेश भएको थियो। उक्त संसदीय विशेष

समितिले सिफारिस गरेका सुझावहरू कार्यान्वयनका लागि तत्कालीन प्रधानमन्त्रीले राष्ट्रिय सभाको बैठकमा प्रतिबद्धता व्यक्त गर्नुभएको थियो र निर्देशनहरू कार्यान्वयन भइरहेका छन् साथै कार्यान्वयनको अनुगमनमा निरन्तरता दिने जिम्मेवारी समितिहरूलाई रहेको छ।

विधायन व्यवस्थापन समितिले विधेयकमा हुने दफावार छलफलमा प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारका विषयमा छलफल गर्ने गरेको र प्रदेशस्तरीय अन्तरक्रिया गरी सुझावहरू लिने गरेको, स्थानीय तहको कानून निर्माण प्रक्रिया एवं अभ्यास सम्बन्धी स्थलगत अध्ययन, अनुगमन प्रतिवेदन, संविधान अनुसार बन्न बाँकी कानूनहरूको अध्ययन प्रतिवेदन सभामा पेस गरेको र त्यसमा सरकारबाट कार्यान्वयन प्रतिबद्धता अभिव्यक्त भएको थियो।

विकास, आर्थिक मामिला तथा सुशासन समितिले सातै प्रदेशमा अन्तरक्रिया गरी नेपालमा दिगो विकास लक्ष्य कार्यान्वयन स्थिति अध्ययन तथा मूल्याङ्कन गरी सभामा प्रतिवेदन पेस गरेको थियो, जसमा दिगो विकासको स्थानीयकरणलाई समेत हेरिएको थियो।

राष्ट्रिय सरोकार तथा समन्वय समिति गठन भएपश्चात् २०७५ सालमा समितिले सातवटै प्रदेशमा तीनै तहका सरकारका प्रतिनिधिहरूको उपस्थितिमा प्रादेशिक अन्तरक्रिया कार्यक्रम “तहगत राज्य संरचनाको विकासमा समन्वय” विषयमा छलफल गरी राष्ट्रिय सभामा प्रतिवेदन पेस गरेको थियो। यस समितिले दिएका धेरै सुझावहरू संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय र अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ मा समावेश छन्। पाँच वर्षपछि तहगत राज्य संरचनाको विकासमा समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध सम्बन्धी विषयमा समितिले सातवटै प्रदेशमा गरेको छलफल तथा अन्तर्क्रिया र समितिको विभिन्न मितिमा भएको छलफललाई आधार बनाई “तहगत अन्तरसम्बन्ध र समन्वय विषयक अध्ययन प्रतिवेदन, २०८०” समितिबाट पारित गरी राष्ट्रिय सभामा प्रतिवेदन पेस भएको थियो भने सभाको बैठकमा छलफल भई तत्कालीन प्रधानमन्त्रीले सुझाव तथा निर्देशन कार्यान्वयन गर्ने प्रतिबद्धता व्यक्त गर्नु भएको थियो। समितिले विभिन्न समयमा सरोकारवाला पक्षसँग समितिमा छलफल गरी कानून निर्माण, योजना/आयोजना तर्जुमा, कार्यान्वयन, कर्मचारी समायोजन र व्यवस्थापन, राजस्व बाँडफाँट र वित्तीय हस्तान्तरण, कोरोना भाइरस सङ्क्रमण रोकथाम, निदान, उपचार र नियन्त्रण लगायतका विषयमा सम्बन्धित तहगत सरकारबीच समन्वय र सहकार्य गर्न नेपाल सरकारलाई निर्देशन दिएको थियो। साथै समितिले तहगत अन्तरसम्बन्ध उपसमिति गठन गरी उपसमितिले राज्यको तहगत संरचनामा समन्वय र राजनीतिक, वित्तीय तथा प्रशासनिक संघीयता लगायतको विषयमा अध्ययन छलफल गर्ने र समितिको कार्यसूची एवं निर्देशन दिनु पर्ने विषय पहिचान गर्ने कार्यक्षेत्र तोकिएको छ।

यसैगरी प्रादेशिक सरोकार समय लगायत संसदीय औजारहरूको प्रयोग, आफ्नो निर्वाचन क्षेत्रभित्रको अध्ययन गरी सामूहिक प्रतिवेदन पेस, सभामुख, उपसभामुख, अध्यक्ष, उपाध्यक्ष र प्रदेश सभाका सभामुख तथा उपसभामुखहरूको समन्वय बैठक लगायत तहगत अन्तरसम्बन्ध, सहकार्य, समन्वयलाई सुदृढ बनाउने कार्यमा राष्ट्रिय सभाको सक्रियता रहेको छ।

## अगामी कार्यदिशा

राष्ट्रिय सभाले आफ्नो निर्वाचकमण्डल र मतदाताको स्वार्थ र हितको संरक्षण र प्रवर्द्धन गर्ने विषयमा प्रदेश र स्थानीय तहसँग समन्वय गरी सूचना, छलफल, परामर्श एवं असल अभ्यास र अनुभव आदानप्रदान गरी अभिभावकीय भूमिका निर्वाह गर्नु पर्दछ। तहगत अन्तरसम्बन्ध, समन्वय र सहकार्यका लागि नेपाल सरकार तथा तहगत सरकारहरूले देहाय बमोजिमका कार्यहरू गर्ने र राष्ट्रिय सभा र समितिहरूले यस विषयमा दिएका निर्देशनको कार्यान्वयन अनुगमन, मूल्याङ्कनको साथै निम्न विषयमा संसदीय औजारहरूको प्रयोग गरी कानून निर्माण र संसदीय निगरानी गर्नु पर्दछः-

- अन्तरप्रदेश परिषद्, राष्ट्रिय समन्वय परिषद्, प्रदेश समन्वय परिषद्, विषयगत समितिलाई प्रभावकारी परिचालन गर्ने, नियमित बैठक बस्ने, निर्णयहरू कार्यान्वयन गर्ने,
- कानून तर्जुमा, योजना तर्जुमा, आयोजना निर्माण, कार्यान्वयन एवं अनुगमनमा तीन तहबीच समन्वय र सहकार्य गर्ने र सहभागितामूलक पद्धतिको अवलम्बन गर्ने,
- तीन तहबीच दोहोरो तेहेरो पर्न गएका अधिकारका विषयलाई फुकाउने सम्बन्धमा विधेयकहरू पेस गर्ने,
- संघबाट निजामती सेवा ऐन, जग्गा प्राप्ति सम्बन्धी ऐन, प्रहरी ऐन, शिक्षा ऐन, कृषि ऐन, स्वास्थ्य ऐन, राष्ट्रिय निकुञ्ज तथा वन्यजन्तु सम्बन्धी ऐन जस्ता आधारभूत विषयमा समेत कानून बन्न बाँकी रहेकोले कार्यतालिका बनाएर उक्त कानून निर्माण गर्नु पर्ने,
- विषयगत रूपमा तीन तहबीच निरन्तर छलफल र अन्तरसम्वाद सञ्चालन गर्ने, साझा चासो र हितको विषयमा सूचना, साधन, स्रोत र विज्ञताको आदान प्रदान गर्ने,
- संघका अनावश्यक संरचना हटाउन एवं आवश्यकता र औचित्यका आधारमा कार्यालयहरूमा रहेको दोहोरोपन हटाउन संस्थागत संरचनाको पुनरावलोकन गर्नु पर्ने,
- कार्य विस्तृतीकरणमा पुनरावलोकन कार्यलाई तहगत अधिकारको विषयलाई थप प्रस्ट पारी यथाशीघ्र कार्यान्वयनमा ल्याउने,

- राजस्व बाँडफाँट र वित्त हस्तान्तरणमा प्रयोग गर्दै आएको आधार र सूत्रलाई परिमार्जन गरी स्रोतको न्यायोचित वितरण गर्ने,
- ससर्त अनुदानको आकारलाई बिस्तारै कटौती गरी समपूरक र समानीकरण अनुदानलाई वृद्धि गर्नु पर्ने,
- अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरणलाई समन्यायिक, वस्तुगत र यथार्थपरक बनाउन स्थानीय तहसम्मको खण्डीकृत, स्तरीकृत र अद्यावधिक तथ्याङ्क प्रणालीको विकास गर्नु पर्ने,
- स्थानीय तहमा संघ र प्रदेशको आयोजनामा पनि तीनै तहको अनुगमनको संयन्त्र निर्माण गर्ने,
- प्रदेश निजामती सेवाका कर्मचारी प्रदेशको सचिव भएर सेवा गर्न पाउनु पर्ने, संघबाट प्रदेश र स्थानीय तहमा सरुवा हुने कर्मचारी प्रदेश मुख्यमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालयमा जानकारी हुने गरी खटनपटन गर्नु पर्ने,
- संघ र प्रदेशबाट बन्ने कानून, योजना र बजेट विनियोजनका समयमा स्थानीय तहले आवश्यक परामर्श तथा सुझावहरू समयमा दिनु पर्ने, र
- राष्ट्रिय समन्वय परिषद्को बैठकमा पेस गरिने कार्यसूचीका सम्बन्धमा बैठक बस्नुभन्दा पहिले नै समस्याको पहिचान गरी कार्यसूचीको विषय बनाउनुपूर्व तहगत रूपमा परामर्श गर्ने प्रणालीको विकास गर्ने र बैठकबाट भएका निर्णयलाई सम्बन्धित तहले कार्यान्वयन गर्ने।

## निष्कर्ष

नेपालको संविधानले राज्यशक्ति तीन तहमा विभाजन गरी राष्ट्रिय महत्त्व र अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्धका विषयहरूमा संघले कार्य गर्ने, यसरी कार्य गर्दा संघले राष्ट्रिय नीति र मापदण्ड निर्धारण गर्ने, संवैधानिक सीमाभित्र प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो अधिकार प्रयोग गर्दा संघले हस्तक्षेप र अतिक्रमण नगर्ने, संघकै अधिकारक्षेत्रभित्रका विषयहरू पनि कार्यान्वयनको दृष्टिले प्रदेश र स्थानीय तहबाट गर्दा लागत, दिगोपन, सेवा प्रवाहको प्रभावकारिता हुने भएमा प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई सुम्पन सक्ने, प्रदेश र स्थानीय तहसँग विभिन्न विषयमा समन्वय र परामर्श गर्ने, राष्ट्रिय स्तरका, राष्ट्रिय महत्त्वका विषय, जटिल प्राविधिक क्षमताका, ठूलो लगानी आवश्यक पर्ने आयोजना संघले गर्ने गरी अधिकार प्रयोगमा दोहोरोपन नहुने गरी गर्न कानूनले आधारहरू निर्धारण गरेको छ। संघीय संसद, प्रदेश सभा तथा स्थानीय तहले व्यवस्थापन विधि तथा काम कारवाहीमा सामञ्जस्यता तथा एकरूपता कायम गर्नका लागि सहकार्य गर्न सक्ने भन्ने कानूनी व्यवस्थाको प्रभावकारी कार्यान्वयन आवश्यक छ।

संघीय संसदको माथिल्लो सदन राष्ट्रिय सभाले आफ्ना निर्वाचक मण्डलप्रति उत्तरदायी भई जिम्मेवारी बहन गर्न आपसी सहयोग, क्षमता विकास, विधायन निर्माणमा सहयोग, राजस्व स्रोतको परिचालन र योजना निर्माणमा सहयोग, काम कारबाहीमा समन्वय, सूचना एवं अनुभव आदानप्रदान र परामर्श जस्ता कार्य गर्ने प्रयोजनका निम्ति वार्षिक कार्ययोजना र कार्यतालिका बनाई निरन्तर दोहोरो संवाद र छलफल गर्नु उपयोगी हुने देखिन्छ।

राष्ट्रिय सभा प्रदेश र स्थानीय तहको संरक्षण गरी राष्ट्रिय एकता कायम गर्न बढी सक्रिय हुनु पर्ने हुन्छ। यो सभा निर्वाचक मण्डलबाट गठन हुने भएकाले प्रादेशिक र स्थानीय स्वार्थ र हितका विषयमा पनि त्यत्तिकै सचेत र सक्रिय हुनु पर्दछ। त्यसो नहुने हो भने प्रदेश र स्थानीय हितका विषयहरू केन्द्रको नियन्त्रणमा रही संविधानले तहगत रूपमा विभाजन गरेको अधिकारको प्रयोगमा केन्द्रको बढी नियन्त्रण हुन सक्ने चुनौती प्रदेश र स्थानीय तहले सामना गर्नु पर्ने हुन्छ। प्रदेश र स्थानीय हितका विषयहरू राष्ट्रिय सभामा उठाउन राष्ट्रिय सभा र प्रदेश सभा तथा स्थानीय तहबीचको संवाद निरन्तर भइरहनु आवश्यक छ।

संविधानलाई जीवन्त बनाउन तीनवटै तहले संविधानमा अन्तर्निहित संघीय सिद्धान्तलाई आन्तरिकीकरण गरी कार्य गर्ने संस्कृतिको विकास गर्नु पर्ने हुन्छ। संघले राष्ट्रिय महत्त्व र अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्धको विषय, प्रदेशले प्रादेशिक महत्त्वको विषय र स्थानीय तहले स्थानीय महत्त्व र आवश्यकताका विषयहरूमा केन्द्रित भई आआफ्नो अधिकारको प्रयोग गर्नु पर्ने हुन्छ। स्थानीय तहको विकासको आधारस्तम्भ जनताको नजिकको सरकार भएकाले सोही अनुरूपको कानून तर्जुमा, विकास निर्माणको योजना तर्जुमा र कार्यान्वयन, सेवा प्रवाहमा प्रभावकारिता जस्ता कार्यमा केन्द्रित हुनु पर्दछ। यसका निम्ति अनुभव आदानप्रदान, समन्वय र सहकार्य आवश्यक छ। तहगत सरकारहरू आआफ्नो अधिकारक्षेत्रभित्र स्वायत्त र कार्यान्वयनमा सहकार्य र समन्वय भएमा संघीयताप्रतिको नकारात्मक सोचाइ मेटिएर जान सक्नेछ।

## सन्दर्भ सामग्री

नेपालको संविधान,

राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५

संघीयता कार्यान्वयन अध्ययन तथा अनुगमन संसदीय विशेष समितिको प्रतिवेदन, २०७९

राष्ट्रिय सरोकार तथा समन्वय समितिको तहगत अन्तरसम्बन्ध र समन्वय विषयक अध्ययन प्रतिवेदन,  
२०८०

संविधान सभा, व्यवस्थापिकीय अङ्गको स्वरूप निर्धारण समितिको प्रतिवेदन, २०६६

राष्ट्रिय सभाका दुई वर्ष (तेस्रो अङ्क)

संघीय संसद सेवा स्मारिका, २०७९



# संसदीय समितिहरू र संवैधानिक निकायका प्रतिवेदन

सुदर्शन खड्का

## सारांश

सुशासनमा संसदीय समितिको भूमिका महत्वपूर्ण हुन्छ। लोकतन्त्रमा संसदप्रति सरकार साथै राज्यका सबै अङ्गहरू उत्तरदायी रहन्छन्। यस किसिमको उत्तरदायित्व संविधान तथा कानूनमा व्यवस्था गरिएको हुन्छ। संसद सार्वभौम जनताको प्रतिनिधि संस्था भएको हुँदा सरकारका काम कारवाहीमा सुशासन कायम गर्न, नागरिकलाई सेवाप्रवाह गर्न वा नागरिकका मौलिक हक अधिकारको संरक्षण गर्न वा पछाडि परेका वर्ग समुदायको हित संरक्षण गर्न स्थापित निकायहरूले सम्पादन गरेका काम कारवाहीको प्रतिवेदन संसद समक्ष पेस गरिन्छ। जनताको प्रतिनिधिले संविधान बमोजिम स्थापित निकायले गरेका कार्यको जानकारी पाउने र अनुगमन मूल्याङ्कन गर्नु पर्ने संवैधानिक उत्तरदायित्व बमोजिम त्यस्ता प्रतिवेदनलाई संसदमा पेस गर्ने गरिन्छ।

संसदमा पेस भएका संवैधानिक निकायका वार्षिक प्रतिवेदनउपर सम्बन्धित संसदीय समितिले समयमै छलफल गरी भए गरेका काम कारवाहीको मूल्याङ्कन गर्ने र आवश्यक राय सुझाव वा निर्देशन गर्ने विषयले संसदमा प्राथमिकता पाउन सकेको छैन। जसले गर्दा आर्थिक अनुशासन, अख्तियारको सदुपयोग, सेवाप्रवाह लगायत समग्र सुशासनको अवस्थामा असर परेको छ। सुशासन कायम गर्न संसदीय समितिहरूले महत्वपूर्ण भूमिका खेल्न सक्दछन्। समितिको भूमिका सरकारदेखि संवैधानिक निकायका निर्णय र क्रियाकलापमाथि मिहिन र योजनावद्ध तवरले अनुगमन, निगरानी र खबरदारी गर्ने सन्दर्भमा प्रभावकारी हुन जरुरी छ। संवैधानिक निकायका प्रतिवेदनउपर छलफल गरी कमी कमजोरी हटाउने, काम कारवाहीको प्रभावकारिता अध्ययन गर्ने, ती निकायका संवैधानिक उत्तरदायित्व खोजी गर्ने, तीनको सबलीकरणका लागि आवश्यक सर्तहरू पूरा गराउन सहजकर्ताको भूमिका निर्वाह गर्ने जस्ता कार्यहरू संसदीय समितिले सम्पादन गरी मुलुकको सुशासनमा मद्दत पुऱ्याउन सक्दछन् जुन हाल भइरहेको पाइँदैन। विगत लामो समयदेखि

सचिव, संघीय संसद सचिवालय

संवैधानिक निकायका प्रतिवेदनहरू संसदभित्र बेवारिस अवस्थामा रहेका हुँदा अविलम्ब ती प्रतिवेदनउपर छलफल र मूल्याङ्कन गरी समितिले आफ्नो जिम्मेवारी पूरा गर्नु पर्ने देखिन्छ।

## पृष्ठभूमि

संसदको मुख्य काम कानून बनाउने वा भएका कानूनलाई संशोधन गर्ने हो। संसदले प्रधानमन्त्री अर्थात् सरकार प्रमुखको चयन गर्ने, बजेट पारित गर्ने, संवैधानिक परिवर्तनको स्वीकृति दिने, सरकारलाई उत्तरदायी तुल्याउने, सुशासन कायम गर्ने, राष्ट्रिय र अन्तर्राष्ट्रिय महत्वका विषयमा बहस र छलफल गर्ने, सन्धि सम्झौताको अनुमोदन गर्ने आदि समेत गर्दछ। भनिन्छ, कुनै पनि मुलुकमा सुशासनको अवस्था नाजुक छ भने त्यस देशको संसदले राम्रोसँग काम गरेको छैन।

संसदले गर्नु पर्ने कतिपय कार्यहरू संसदीय समितिमार्फत सम्पादन हुन्छ। राज्यका शासकीय कार्यहरू विधायिकाले सोझै अनुगमन र अवलोकन गर्न समय लगायतका अन्य कारणले असम्भव र अव्यावहारिक हुने भएकाले संसदका केही अधिकार प्रत्यायोजन गरी समिति गठन भएका हुन्छन्। संसदीय लोकतन्त्रमा सरकार र संसदबीच शक्ति पृथकीकरण एवं नियन्त्रण र सन्तुलनको सिद्धान्त बमोजिमको सम्बन्ध रहेको हुन्छ। व्यवस्थापिकाले नै प्रधानमन्त्री चयन गर्ने र प्रधानमन्त्री र मन्त्रीहरू व्यवस्थापिकाप्रति उत्तरदायी हुने हुनाले सरकार आफ्नो नीति कार्यक्रम र काम कारबाहीको सम्बन्धमा प्रत्यक्ष रूपमा संसदप्रति उत्तरदायी हुन्छ। त्यसैगरी मुलुकमा सुशासन कायम गर्न, भ्रष्टाचार लगायतका आर्थिक अनियमितता रोक्न, मानव अधिकारको संरक्षण गर्न, पिछडिएका वर्ग र समुदायको हक अधिकारको रक्षा गर्न सरकार मातहत नरही स्वतन्त्रतापूर्वक कार्य गर्ने गरी संविधान बमोजिम गठन हुने संवैधानिक निकाय एवं कानून बमोजिमका निकायहरू पनि संसदप्रति उत्तरदायी रहन्छन्। जनतामा निहित सार्वभौमसत्ताको प्रयोग संसद मार्फत हुने हुँदा जनउत्तरदायित्वको सिद्धान्त बमोजिम त्यस्ता निकाय पनि संसदप्रति नै जवाफदेही हुने हुँदा तिनका काम कारबाहीको अनुगमन, मूल्याङ्कन गरी संसद र संसदीय समितिले संसदप्रतिको उत्तरदायित्व निरूपण गर्नु पर्ने हुन्छ।

## संघीय संसदका समितिहरू

सरकारलाई संघीय संसदका प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभाप्रति उत्तरदायी र जवाफदेही बनाउन सरकारबाट भए गरेका काम कारबाहीको अनुगमन र मूल्याङ्कन गरी आवश्यक निर्देशन वा राय सल्लाह दिन प्रतिनिधि सभामा दशवटा र राष्ट्रिय सभामा चारवटा समितिहरू रहेका छन्। दुवै सभाका



संयुक्त समितिका रूपमा संसदीय सुनुवाइ समिति र राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति र दायित्वको कार्यान्वयन अनुगमन तथा मूल्याङ्कन समिति रहेका छन्।

प्रतिनिधि सभामा अर्थ समिति, अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध र पर्यटन 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 विकास समिति, राज्य व्यवस्था तथा सुशासन समिति, पूर्वाधार विकास समिति, शिक्षा, स्वास्थ्य तथा सूचना प्रविधि समिति र सार्वजनिक लेखा समिति रहेका छन्। त्यसैगरी राष्ट्रिय सभामा विकास, आर्थिक मामिला तथा सुशासन समिति, विधायन व्यवस्थापन समिति, सार्वजनिक नीति तथा प्रत्यायोजित विधायन समिति र संघीयता सबलीकरण तथा राष्ट्रिय सरोकार समिति रहेका छन्।

### समितिको काम, कर्तव्य र अधिकार

आफ्नो कार्यक्षेत्रभित्रका मन्त्रालय, विभाग र अन्तर्गतका निकायहरूको नीति तथा कार्यक्रम, स्रोत परिचालन व्यवस्थापन र अरू क्रियाकलापको मूल्याङ्कन गरी सम्बन्धित निकायलाई आवश्यक निर्देशन दिने, मन्त्रालय विभाग र अन्तर्गत निकायको राजस्व र व्यय सम्बन्धी अनुमानको जाँच गरी वार्षिक अनुमानमा निहित नीतिको सट्टा अपनाउन सकिने वैकल्पिक नीति र वार्षिक अनुमानमा रहेको रकममा के-कति किफायत गर्न सकिन्छ भन्ने सम्बन्धमा सम्बन्धित निकायलाई आवश्यक निर्देशन दिने, मन्त्रपरिषद्का सदस्यहरूले सरकारको तर्फबाट सभामा समय-समयमा दिएका आश्वासनहरू पूरा गर्न सरकारलाई निर्देशन दिने, सार्वजनिक सम्पत्तिको हिनामिना भए, नभएको अध्ययन अनुगमन र मूल्याङ्कन गरी आवश्यक निर्देशन दिने, सरकारका काम कारबाही बारे छलफल गरी आवश्यक निर्देशन दिने, सरकारद्वारा समय-समयमा गठन हुने छानबिन आयोग, समिति र जाँचबुझ आयोग, समितिहरूद्वारा प्रस्तुत प्रतिवेदन कार्यान्वयनको अनुगमन गरी सम्बन्धित निकायलाई आवश्यक राय, सल्लाह र निर्देशन दिने र यी विषयहरू समेटेी सभामा प्रतिवेदन प्रस्तुत गर्ने काम, कर्तव्य र अधिकार तोकिएको छ। यी परम्परागत कामका अतिरिक्त सभाका नियमावलीहरूमा समितिले आफ्नो कार्यक्षेत्र अन्तर्गतका संवैधानिक निकायका काम कारबाहीको अनुगमन मूल्याङ्कन गर्नु पर्ने महत्त्वपूर्ण जिम्मेवारी पनि रहेको छ।

राज्य व्यवस्था तथा सुशासन समितिले निर्वाचन आयोग, लोक सेवा आयोग, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको काम कारबाही सहितको वार्षिक प्रतिवेदन र सो सम्बन्धमा नेपाल सरकारले

समितिमा पेस गरेको ज्ञापनपत्र माथि विचार विमर्श गरी सम्बन्धित निकायका काम कारबाही सन्तोषजनक तवरबाट भए, नभएको सम्बन्धमा मूल्याङ्कन तथा छानबिन गरी आयोग र सम्बन्धित निकायलाई आवश्यक निर्देशन दिन सक्नेछ। सार्वजनिक लेखा समितिले संसदमा पेस गरिएको महालेखापरीक्षकको प्रतिवेदनमा उल्लिखित बेरुजुको जाँच गरी महालेखापरीक्षकद्वारा भए, गरेका काम कारबाही र सो सम्बन्धमा सम्बन्धित निकायबाट हुनु पर्ने काम कारबाही कानूनसम्मत र औचित्यपूर्ण भए, नभएको सम्बन्धमा समेत अध्ययन गरी आवश्यक निर्णय गर्ने काम कर्तव्य तोकिएको छ। त्यसैगरी अन्य समितिहरूले पनि कार्यक्षेत्र भित्रका निकायहरूको प्रतिवेदनमाथि छलफल एवं मूल्याङ्कन गर्नु पर्ने काम कर्तव्य तोकिएको छ।

वर्तमान संविधान बमोजिम मानव अधिकार आयोगको प्रतिवेदनमा छलफल हुने व्यवस्था रहेको छैन। यसअघिका नियमावलीमा मानव अधिकारको सम्मान, संरक्षण र संवर्द्धन तथा त्यसको प्रभावकारी कार्यान्वयनलाई सुनिश्चित गर्नेतर्फ वाञ्छित प्रगति हुन सकेको छ वा छैन ? मानव अधिकार उल्लङ्घनकर्तालाई कानूनको दायरामा ल्याउन सकेको छ वा छैन ? मानव अधिकारको सचेतना अभिवृद्धि गर्ने काम कारबाहीको स्थिति सन्तोषजनक छ वा छैन ? मानव अधिकारसँग सम्बन्धित नेपाल पक्ष रहेका अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि वा सम्झौताको कार्यान्वयन स्थिति सन्तोषजनक छ वा छैन? यी कार्यलाई दक्षतापूर्वक सञ्चालन गराउन के-कस्तो नीति वा कार्यप्रणाली अवलम्बन गर्नु पर्ने देखिन्छ भनी हेर्ने काम, कर्तव्य र अधिकार संसदीय समितिलाई तोकिएको थियो।

## सुशासन प्रवर्धनमा संसदीय समितिको भूमिका

संसदीय समितिहरूले सुशासन प्रवर्धनमा महत्त्वपूर्ण भूमिका खेल्न सक्दछन्। प्रजातान्त्रिक व्यवस्थामा कार्यपालिका लगायत संवैधानिक निकायहरू संसदप्रति उत्तरदायी हुन्छन्। यो उत्तरदायित्व निर्वाह गर्ने क्रममा त्यस्ता निकायहरू समितिमार्फत संसदप्रति जवाफदेही हुनु पर्दछ। संसदका समितिहरूले संवैधानिक निकायका प्रतिवेदनउपर छलफल गरी जवाफदेहिताको निरूपण गर्न सक्दछन्। भ्रष्टाचार रोक्ने, संवैधानिक निकायका प्रतिवेदनका सम्बन्धमा सरोकारवालासँग सरसल्लाह र पृष्ठपोषण लिई पारदर्शिता र जवाफदेहिता कायम गराउने कुरामा समेत संसदीय समितिले भूमिका निर्वाह गर्न सक्दछ।

लोकतन्त्रको प्रमुख आधार नै पारदर्शिता भएको हुँदा भ्रष्टाचार रोक्न, सार्वजनिक स्रोतको मितव्ययी, दक्षतापूर्ण र प्रभावकारी उपयोग गर्न सार्वजनिक उत्तरदायित्व अभिवृद्धि गर्नु पर्दछ। जनमुखी

प्रशासनबाट नै पारदर्शितामा सहयोग पुग्ने भएकाले पारदर्शिता कायम गर्नतर्फ लाग्नु पर्ने हुन्छ। संसदीय समितिहरूले संवैधानिक निकायका प्रतिवेदनउपर छलफल गरी कमी कमजोरी हटाउने र ती संवैधानिक निकाय समेतको काम कारबाही प्रभावकारी भए, नभएको अध्ययन गरी सुशासनमा मद्दत पुऱ्याउन सक्ने देखिन्छ। समितिको भूमिका सरकारदेखि संवैधानिक अङ्गको निर्णय र क्रियाकलापमाथि अनुगमन, निगरानी र खबरदारी गर्ने सन्दर्भमा प्रभावकारी हुनु जरूरी छ। विभिन्न निकायका कामको अनुगमन मूल्याङ्कन सरकारले गर्नु आवश्यक छ भने सरकार माथिको अनुगमन मूल्याङ्कन गर्ने कार्य संसदीय समितिले गर्नु आवश्यक छ। समितिहरूले सुशासनको प्रवर्धनका माध्यमबाट लोकतन्त्रको सुदृढीकरणमा टेवा पुऱ्याउने भूमिका समेत निर्वाह गर्न सक्दछन्।

### संसदमा पेस हुने प्रतिवेदनहरू

संघीय संसदमा संविधानमा व्यवस्था भएका सबै संवैधानिक निकायका प्रतिवेदन र संसदमा पेस हुने भनी कानूनमा उल्लेख भएका अन्य प्रतिवेदनहरू प्रधानमन्त्रीमार्फत पेस हुन्छन्। त्यसैगरी अरु नियमनकारी निकायका साथै जनताप्रति उत्तरदायी संस्थाहरूको प्रतिवेदन समेत सर्वोच्च जनप्रतिनिधिमूलक निकाय संसदमा पेस हुने गर्दछन्। संसदमा पेस हुनु भनेको ती अङ्गका काम कारबाही जनताका प्रतिनिधिले जान्ने, बुझ्ने, छलफल र विश्लेषण गर्ने, मूल्याङ्कन गर्ने र आवश्यक राय, सुझाव प्रदान गर्ने वा नीतिगत र कानूनी प्रबन्ध गर्ने भन्ने नै हो।

संघीय संसदमा लोक सेवा आयोगको प्रतिवेदन, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको प्रतिवेदन, महालेखापरीक्षकको प्रतिवेदन, निर्वाचन आयोगको प्रतिवेदन, राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोगको प्रतिवेदन, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको प्रतिवेदन, राष्ट्रिय महिला आयोगको प्रतिवेदन, राष्ट्रिय दलित आयोगको प्रतिवेदन, राष्ट्रिय समावेशी आयोगको प्रतिवेदन, आदिवासी जनजाति आयोगको प्रतिवेदन, मधेशी आयोगको प्रतिवेदन, थारू आयोगको प्रतिवेदन, मुस्लिम आयोगको प्रतिवेदन, महान्यायाधिवक्ताको प्रतिवेदन, राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति र दायित्व कार्यान्वयन सम्बन्धमा नेपाल सरकारको वार्षिक प्रतिवेदन, राष्ट्रिय सूचना आयोगको प्रतिवेदन पेस हुने गर्दछ। यी निकायहरूले प्रत्येक आर्थिक बर्षमा सम्पादन गरेका काम, कारबाही र नीतिगत, कानूनी साथै संस्थागत सुधारका सुझावहरू समेटेर प्रतिवेदन पेस गरेका हुन्छन्।

### संवैधानिक एवं कानूनी व्यवस्था

नेपालको संविधानमा संवैधानिक निकायहरूलाई संसदको निगरानी (Scrutiny) भित्र राखिएको छ। संविधानको धारा २९४ बमोजिम संवैधानिक निकायका प्रतिवेदन राष्ट्रपति समक्ष पेस हुने र प्रधानमन्त्रीमार्फत संघीय संसद समक्ष पेस हुने व्यवस्था रहेको छ। त्यसैगरी धारा २९३ मा संवैधानिक अङ्गका काम कारबाही माथि अनुगमन र मूल्याङ्कन हुने व्यवस्था रहेको छ। यसको सैद्धान्तिक मान्यता भनेको संवैधानिक निकायहरू सार्वभौम संसदप्रति उत्तरदायी र जवाफदेही रहनु हो। यसअघिका संविधानमा त्यस किसिमको स्पष्ट व्यवस्था थिएन। वर्तमान संविधानले संवैधानिक निकायलाई संसदप्रति उत्तरदायी र जवाफदेही तुल्याएको छ।

संवैधानिक निकायका प्रतिवेदनउपर छलफल र त्यस्ता निकायका काम कारबाहीको अनुगमन र मूल्याङ्कन गरी आवश्यक निर्देशन वा राय सल्लाह दिन सक्ने संविधानको धारा २९३ मा व्यवस्था रहेको छ। सोही धारामा संवैधानिक निकायका प्रमुख र पदाधिकारी संघीय संसदप्रति उत्तरदायी र जवाफदेही रहनु पर्ने व्यवस्था छ। प्रतिनिधि सभाका समितिले राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोग बाहेकका अन्य संवैधानिक निकायको प्रतिवेदन लगायतका काम कारबाहीको अनुगमन र मूल्याङ्कन गरी आवश्यक निर्देशन वा राय सल्लाह दिन सक्ने संवैधानिक प्रावधान रहेको पाइन्छ।

संविधानको धारा २९४ मा संवैधानिक निकायले आफूले गरेको काम कारबाहीको वार्षिक प्रतिवेदन राष्ट्रपति समक्ष पेस गर्ने र राष्ट्रपतिले प्रधानमन्त्रीमार्फत त्यस्तो प्रतिवेदन संघीय संसद समक्ष पेस गर्न लगाउने व्यवस्था छ। उपधारा (२) मा वार्षिक प्रतिवेदनमा खुलाउनु पर्ने कुरा संघीय कानून बमोजिम हुने उल्लेख छ। उपधारा (३) मा संवैधानिक निकायले प्रत्येक प्रदेशको काम कारबाहीको सम्बन्धमा अलग प्रतिवेदन तयार गरी प्रदेश प्रमुख समक्ष पेस गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको छ। संविधानको धारा २९२ बमोजिम संवैधानिक निकायको प्रमुख वा पदाधिकारी नियुक्ति हुनुअघि संसदीय सुनुवाइ गर्नु पर्ने र सुनुवाइ गर्नका लागि दुवै सदनका सदस्यहरू रहने गरी संयुक्त संसदीय समिति गठन हुने व्यवस्था छ।

त्यस्तै संविधानको धारा २६५ मा भाग २७ बमोजिम गठित राष्ट्रिय महिला आयोग, राष्ट्रिय दलित आयोग, राष्ट्रिय समावेशी आयोग, आदिवासी जनजाति आयोग, मधेशी आयोग, थारू आयोग, मुस्लिम आयोग गरी सातवटा आयोगहरूको संघीय संसदले संविधान प्रारम्भ भएको मितिले दश वर्षपछि पुनरावलोकन गर्ने व्यवस्था समेत छ।

प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७९ को नियम १७९ मा विषयगत समितिको काम, कर्तव्य र अधिकार व्यवस्थित रहेको छ। नियमावलीको नियम १७८ (ट) मा कार्यक्षेत्र अन्तर्गतका संवैधानिक आयोगका काम कारबाहीको अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गरी प्रतिवेदन दिने, वार्षिक प्रतिवेदनमाथि छलफल गरी सुझाव दिने स्पष्ट व्यवस्था छ। यस्तो व्यवस्था २०७५ को नियमावलीमा थिएन।

राष्ट्रिय सभा नियमावलीमा २०८० मा भएको दोस्रो संशोधनबाट संघीयता सबलीकरण तथा राष्ट्रिय सरोकार समितिको काम, कर्तव्य र अधिकार अन्तर्गत संवैधानिक निकायका काम कारबाहीको अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्ने, वार्षिक प्रतिवेदनमाथि छलफल गर्ने र प्रतिवेदनका सुझाव कार्यान्वयनका सम्बन्धमा सरकारलाई निर्देशन दिने उल्लेख छ। त्यसैगरी संविधानको धारा ५३ बमोजिम नेपाल सरकारले पेस गरेको प्रतिवेदन र धारा २९४ बमोजिम पेस भएका संवैधानिक निकायको प्रतिवेदनमाथि सभामा छलफल हुने व्यवस्था नियम २१७ग. मा रहेको छ।

## सैद्धान्तिक अवधारणा

संवैधानिक निकायको प्रमुख भूमिका सुशासन प्रवर्धन गर्नु हो। तिनको भूमिकाले नै समग्रमा लोकतन्त्रको गुणस्तर बढाउनमा मद्दत गर्दछ। भ्रष्टाचार नियन्त्रण, आर्थिक तथा वित्तीय अनुशासन, नागरिकमा छिटो छरितो सेवा प्रवाह, विकास निर्माणमा पारदर्शिता, मानव अधिकारको रक्षा र कानूनी शासन प्रवर्धनमा मद्दत गर्नका लागि नै संवैधानिक निकायको स्थापना भएको हुन्छ। त्यसैगरी सीमान्तकृत समुदाय, पिछडिएका समुदाय र अन्य लाभ नपाएका समुदायको हक अधिकारको संरक्षण साथै राज्यका सबै तहमा पछाडि परेका वर्ग, समुदायको समान प्रतिनिधित्वको सुनिश्चितताका लागि यस सम्बन्धी कार्य गर्नका लागि संवैधानिक निकायको व्यवस्था गरिएको हुन्छ। यी संवैधानिक दायित्व पूरा गर्न संवैधानिक निकायहरू प्रभावकारी हुनु पर्दछ। यस्ता निकायमा स्वायत्तता र उत्तरदायित्वको सन्तुलन हुनु पर्दछ। आफ्नो कार्यसम्पादनका लागि देहायका पाँच स्वायत्तता आवश्यकता पर्दछ:-

- संस्थागत स्वायत्तता (Institutional Autonomy),
- कर्मचारी स्वायत्तता (Personnel Autonomy)
- वित्तीय स्वायत्तता (Financial Autonomy),
- कार्यगत स्वायत्तता (Functional Autonomy), र
- व्यावहारिक स्वतन्त्रता (Behavioral Autonomy)।

संस्थागत स्वायत्तता संविधान र कानूनमा व्यवस्था भएको हुनु पर्दछ। यो सबैभन्दा महत्वपूर्ण हुन्छ, त्यसैगरी कर्मचारी स्वायत्तता भन्नाले स्वायत्त संस्थाहरूले आफ्नो कर्मचारीको भर्ना र व्यवस्थापन बिनाहस्तक्षेप आफैले गर्न पाउनु हो। पदाधिकारी र कर्मचारीले आफ्नो कार्यसम्पादन निष्पक्ष तवरले गर्न पर्याप्त अधिकार प्राप्त गर्नु हो। नोकरीको सुरक्षा, उन्मुक्ति, पदको सुनिश्चितता, जागिरबाट हटाउने आधारहरू, पारिश्रमिक र सेवा सुविधाको सुनिश्चितता र पर्याप्तता हुनु पर्दछ। वित्तीय स्वायत्तता अन्तर्गत बजेट छुट्टै किसिमले विनियोजन भएको हुनु पर्दछ भन्ने हो। संवैधानिक दायित्व बमोजिम कार्यसम्पादनका लागि आवश्यक बजेट समयमै उपलब्ध हुने सुनिश्चितता नै वित्तीय स्वायत्तता हो।

कार्यात्मक स्वायत्तता भन्नाले स्वायत्त संस्थाहरूले कार्य वा निर्णय गर्दा राजनीतिक, कार्यकारी र अन्य शक्ति केन्द्रबाट हस्तक्षेप नहुने सुनिश्चितता हो। नियम र कानूनमा कार्यगत स्वायत्तताको प्रावधान हुनु पर्दछ। संस्थाहरूको नीतिगत, रणनीतिक र कार्यगत योजनाहरू सरकारले अनुमोदन वा प्रमाणित गर्ने हुनु हुदैन। संस्थासँग स्रोत (समय, जनशक्ति, विशेषज्ञता, भौतिक र आर्थिक साधन) पर्याप्त हुनु पर्दछ।

व्यावहारिक स्वायत्तता स्वायत्त संस्थाहरूले आफ्नो निर्णय, काम कारबाहीहरू र व्यवहारमा निरन्तर र स्वतन्त्ररूपले कार्यसम्पादन गरेको देखाउन सक्नु पर्दछ। निष्पक्ष नीति र निर्णय निर्माण, कार्यलक्षित प्रशासनिक संस्कृति, सार्वजनिक सेवा, नैतिकता, सदाचारिता, निष्पक्षता, सक्षमता र व्यावसायिकता, प्रभावकारी वाह्य सन्तुलन र नियन्त्रण, संस्थागत प्रारदर्शिता, नागरिक समाज र अन्य सरोकारवालाबीच प्रभावकारी र निरन्तर सहकार्य, निरन्तर अनुगमन, मूल्याङ्कन र सिकाइ यी व्यावहारिक स्वायत्तताका मुख्य तत्त्वहरू हुन्। जुन स्वायत्त संवैधानिक निकायले देखाउन सक्नु पर्दछ।

## उत्तरदायित्वको ढाँचा

स्वायत्त संस्थाहरूको उत्तरदायित्वलाई औपचारिक उत्तरदायित्व र अनौपचारिक उत्तरदायित्वका रूपमा लिन सकिन्छ। कार्यपालिका, व्यवस्थापिका, न्यायपालिका, त्यसैगरी सर्वसाधारण, नागरिक समाज र सञ्चार माध्यमप्रति पनि ती संस्थाहरूको उत्तरदायित्व रहन्छ। नागरिक समाजसँगको छलफलले संस्थालाई नागरिकको विश्वसनीयता आर्जन गर्नमा मद्दत गर्दछ।

कानूनी उत्तरदायित्व (Statutory Accountability): कानूनमा व्यवस्था भए बमोजिमको उत्तरदायित्व निर्वाहका लागि रणनीतिक लक्ष्य र वार्षिक लक्ष्य निर्धारण गर्ने, वार्षिक रूपमा आन्तरिक

र बाह्य लेखा परीक्षण गराउने, संसदीय निगरानी हुने, सूचनाको हक बमोजिमको कार्य गर्ने, उजुरी र गुनासो सुन्ने व्यवस्था हुने जस्ता आन्तरिक रूपले जिम्मेवार र उत्तरदायी हुने संस्थागत व्यवस्था।

सार्वजनिक उत्तरदायित्व (Public Accountability): बाह्य पहुँचका कार्यक्रम गर्ने, सार्वजनिक सरोकारका विषयमा पहुँच र पारदर्शिता रही संस्था सार्वजनिक चासोका विषयमा उत्तरदायी रहेको देखाउने, सार्वजनिक सुझाव लिने, सार्वजनिक सुनुवाइ गर्ने, सार्वजनिक सूचना गर्ने, प्रतिवेदनहरूको सार्वजनिकीकरण गर्ने, बाह्य क्षेत्रबाट कार्यसम्पादनको सुझाव लिने, मूल्याङ्कन गर्ने जस्तै: सेवाग्राहीको सन्तुष्टि सर्वेक्षण, नागरिकको अनुमान सर्भे, सूचनाको हकको सम्मान गर्ने आदि।

त्यसैगरी आन्तरिक एवं संस्थागत उत्तरदायित्व (Internal Accountability): संस्थागत मापदण्ड, सबै कर्मचारीलाई लागु हुने आचारसंहिता, संस्थागत आचार नीति, आन्तरिक कार्यसम्पादन अनुगमन र मूल्याङ्कन, उजुरीकर्ताको व्यवस्था र तिनको संरक्षण, आदि।

## संवैधानिक निकायमाथिको निगरानी

सुशासन कायम गर्न, तिनका कार्यका माध्यमले लोकतन्त्रको गुणस्तरलाई सुधार्न, भ्रष्टाचारलाई रोक्न, सेवा प्रवाहमा सुधार गर्न र पारदर्शिता अभिवृद्धि र कानूनी शासन कायम गर्न संवैधानिक निकायको विशिष्ट भूमिका हुन्छ। यी भूमिका निर्वाह गराउन संसदले आफ्नो निगरानी गर्ने शक्तिलाई सतर्कतापूर्वक प्रयोग गर्न सक्दछ। संसदले ती निकायलाईलाई कार्य गर्ने क्षमतामा बनाउन सक्दछ, स्वायत्तता प्रवर्धन र राजनीतिक औजार बनाउने कुरामा रोक्न सक्दछ। अपर्याप्त जनशक्ति, बजेट र विज्ञताको अभाव परिपूर्ति गराउन सक्दछ। संसद र संवैधानिक निकायहरू दुवैले सरकारका काम कारबाहीमाथि निगरानी गर्ने जिम्मेवारी रहेको हुँदा सदाचार कायम गर्न यिनले रचनात्मक र सहकार्यात्मक सम्बन्ध स्थापना गर्न सक्दछन्।

संवैधानिक र कानूनी व्यवस्था पर्याप्त रहे तापनि संघीय संसदका समितिहरूमा विगत लामो समयदेखि संवैधानिक निकायहरूले पेस गरेका प्रतिवेदनउपर छलफल भएको देखिँदैन। संविधानमा र सभाका नियमावलीहरूमा समितिले प्रतिवेदनमाथि अनुगमन र मूल्याङ्कन गर्ने भनिए तापनि सो सम्बन्धमा स्पष्ट कार्यविधिको समेत अभाव रहेको पाइन्छ।

संसदीय सुनुवाइ गर्दा दुई तिहाइले अस्वीकृत गर्नु पर्ने नियमावलीको व्यवस्था रहेको छ। संविधान बमोजिम सुनुवाइ गर्नु पर्ने भनिएकोमा संघीय संसदको संयुक्त बैठक र संयुक्त समितिको (कार्यसञ्चालन) नियमावलीमा प्राप्त नामावली माथि समितिले सम्बन्धित निकायबाट पत्र प्राप्त भएको

मितिले पैतालिस दिनभित्र सुनुवाइ गरी पठाउनु पर्नेछ भन्ने व्यवस्था रहेको छ। उक्त समयभित्र निर्णय नभएमा नियुक्तिका लागि कुनै बाधा पर्ने छैन भन्ने प्रावधान रहेकोले कतिपय महत्त्वपूर्ण संवैधानिक निकायका पदाधिकारी र सदस्यहरू सुनुवाइविना नै नियुक्त भई कार्यरत रहको अवस्था छ। जसले गर्दा संवैधानिक निकायका पदाधिकारी र सदस्यहरूको नियुक्तिका समयमा संसद ती पदाधिकारीको योग्यता, क्षमता र विशेषज्ञता जाँच गर्नबाट वञ्चित रह्यो। जसले गर्दा संवैधानिक निकायको प्रभावकारिता र संसदप्रतिको जवाफदेहितामा असर पुगेको छ। संसदीय सुनुवाइविना नै संवैधानिक निकायमा भएको नियुक्तिविरुद्ध सर्वोच्च अदालतमा मुद्दा विचाराधीन समेत छ। पदाधिकारी योग्यता र क्षमताका आधारमा नियुक्त हुनु पर्दछ, संघीय संसदले गलत नियुक्ति रोक्न पहलकदमी लिनु पर्दछ।

संसदीय समितिलाई संवैधानिक निकायमा निगरानी गर्ने स्पष्ट म्यान्डेट रहे तापनि राजनीतिक इच्छाशक्तिको कमी, क्षमता र स्रोतसाधनको कमीका कारण समितिहरूमा प्रतिवेदनमाथि छलफल र अनुगमन मूल्याङ्कन हुन सकेको पाइँदैन। केही संवैधानिक आयोगहरू राष्ट्रिय महिला आयोग, राष्ट्रिय दलित आयोग, राष्ट्रिय समावेशी आयोग, आदिवासी जनजाति आयोग, मधेशी आयोग, थारू आयोग, मुस्लिम आयोग संविधान जारी भएको दश वर्षमा पुनरावलोकन हुने संवैधानिक व्यवस्था छ। दश वर्षमा ती आयोगहरूले गरेका कामअनुसार संविधान संशोधन हुन मद्दत पुग्ने देखिन्छ। तथापि कुनै पनि संसदीय समितिले ती आयोगका समग्र काम कारबाहीउपर छलफल र मूल्याङ्कन गर्ने गरेको देखिँदैन। संवैधानिक निकायका काम कारबाहीका सम्बन्धमा सामान्य छलफल (ब्रिफिङ्ग) सम्म सुन्ने गरेको पाइन्छ।

संवैधानिक निकायमा स्वायत्तता र काम, कर्तव्यमा स्वतन्त्रता दिए तापनि सो बमोजिम काम हुन सकेको पाइँदैन। पदाधिकारीको नियुक्ति प्रक्रियामा नै राजनीतिक दलहरूको भागबन्डा हुने र दलको छायाँमा परेको विश्लेषकहरूको भनाई रहेको पाइन्छ। योग्यता र अनुभवका आधारमा नियुक्तिका लागि सुनुवाइ गर्ने संवैधानिक व्यवस्था राम्रो भए तापनि संवैधानिक प्रावधानको कार्यान्वयन र अनुगमन हुन सकेको पाइँदैन। आयोगका काम कारबाहीमा उत्तरदायित्व, निष्पक्षता र न्यायको समस्या रहेको विज्ञहरूका भनाई सम्बन्धमा संसदीय समितिहरू मौन छन्।

संवैधानिक निकायले राम्रोसँग काम गर्नका लागि नियुक्ति प्रक्रियादेखि नै बढी उत्तरदायी बनाउनु पर्ने हुन्छ। त्यसैगरी संवैधानिक निकायलाई आफ्नो कार्य प्रभावकारी रूपले सम्पादन गर्न आयोगलाई आफ्ना कर्मचारीको नियुक्ति र आर्थिक स्वायत्तताको आवश्यकता पर्दछ। कसैले पनि आयोगलाई प्रभावकारी बनाउनेतर्फ ध्यान दिएको देखिँदैन। संवैधानिक निकायहरू कार्यकारीका अङ्ग



नभएको हुँदा नागरिक समाजसँग मिलेर कार्य गर्नु पर्ने भनाई समेत रहेको पाइन्छ। प्रदेश र स्थानीय तहमा नागरिक समाजका सङ्गठनसँग मिलेर कार्य गरिनु पर्दछ। यद्यपि त्यो हुन सकिरहेको छैन।

संवैधानिक निकायले मानवीय र वित्तीय स्वायत्तता नपाएको, संसदीय समितिले गम्भीरतापूर्वक तिनका काम कारबाही र स्रोत साधनका बारेमा छलफल नगरेको, आयोगहरूका बीचमा समन्वयको अभाव रहेको जस्ता समस्या रहेको पाइन्छ। संवैधानिक निकायलाई सबल र प्रभावकारी तुल्याउन संसदीय समिति र सरकारसँग नीति, रणनीति र योजना रहेको पाइँदैन। संसदीय समितिले संवैधानिक निकायलाई धेरै सहयोग गर्न सक्दछ। संविधान, कानून र अभ्यासले संवैधानिक निकायहरू संसद मार्फत जनताप्रति उत्तरदायी हुने हुँदा आयोगहरूलाई जनताप्रति उत्तरदायी तुल्याउने संवैधानिक कर्तव्य संसदको हो, संसदीय समितिहरूको क्रियाशीलताले त्यसलाई पूर्ण गर्न सक्दछ।

संवैधानिक निकायहरूले पक्षधरता लिने गरेको र गुनासोहरूको समयमै सुनुवाइ नगरेको आरोप लाग्ने गरेको छ। संवैधानिक निकायका कानूनी उत्तरदायित्व (Statutory accountability) निरूपण गर्ने एक महत्त्वपूर्ण माध्यम संसदीय समितिहरू नै हुन्। यस्तो अधिकारलाई IPU ले The single most significant and agile instrument of parliamentary oversight भनेको छ। संसदीय समितिले त्यस्ता अङ्गका काम कारबाहीको निगरानी, अनुगमन, मूल्याङ्कन गरी तिनको निगरानी गर्ने कार्यक्षमतामा वृद्धि गराउन संसदीय निगरानी औजार प्रभावकारी हुन सक्दछ।

समितिले प्रभावकारी रूपले संवैधानिक निकायका काम कारबाहीउपर निगरानी गर्न आवश्यक स्रोत साधन र प्राविधिक विज्ञताको विकास गर्नु आवश्यक हुन्छ। संसदीय समितिहरूको निगरानीको शक्ति भनेकै सार्वजनिक सल्लाह (Public consultation) हो। समितिले बृहत् रूपमा सर्वसाधारण र जनसङ्गठनहरूसँग विषयवस्तुको प्रमाण उपलब्ध गराउन खोजी गर्नु पर्दछ। सार्वजनिक सुनुवाइ, लिखित र मौखिक सुझाव लिएर स्वतन्त्र कानूनविद्, कर्मचारी शैक्षिक विज्ञ, नागरिक समाजका सङ्गठन र सर्वसाधारण नागरिकबाट पनि प्रमाण लिन बुझ्न सक्दछ। बेलायतमा सर्वसाधारणसँग समितिमै सल्लाह गरिन्छ भने थाइल्याण्डमा जनसरोकार बुझ्न राजधानी बाहेकका स्थानहरूमा समितिले भ्रमण गर्दछ। संवैधानिक निकायका प्रतिवेदन संसद समक्ष पेस हुनासाथ संसदको वेबसाइटमा राखी सुझाव माग्ने प्रचलन विश्वका अन्य मुलुकमा रहेको पाइन्छ।

संवैधानिक निकायका कार्यसम्पादन सम्बन्धमा सरोकारवालाको पृष्ठपोषण महत्त्वपूर्ण र स्वतन्त्र सूचना हुन सक्दछ। त्यसैले न्यूजिल्याण्ड, अष्ट्रेलिया, बेलायतजस्ता मुलुकले समितिमा प्रमाण

उपलब्ध गराउने सम्बन्धमा निर्देशिका नै बनाएका छन्। त्यसैगरी समितिहरूले वेबसाइट र सामाजिक सञ्जालमार्फत आफ्ना कामहरू सार्वजनिक गर्ने र प्रतिक्रिया र सुझावहरू लिने गरिन्छ। प्रतिवेदनको कुनै भाग वा विषयमा सम्बन्धित सरोकारवालालाई छलफलमा आमन्त्रण गर्ने गर्न सकिन्छ। कतिपय देशमा सार्वजनिक सरोकारका विषयमा सरसल्लाह लिने सम्बन्धमा कानूनी व्यवस्था नै गरेको पाइन्छ। केन्यामा पब्लिक पार्टिसिपेसन एक्ट, २०१८ रहेको पाइन्छ।

संवैधानिक निकायहरूले संसद समक्ष प्रतिवेदन पेस गर्नु संवैधानिक उत्तरदायित्वको विषय हो। संवैधानिक निकायका आफ्ना म्यान्डेट पूरा गर्न आवश्यक कतिपय नीतिगत र कानूनी विषयमा प्रतिवेदनमा सुझाव दिइएको हुन्छ। त्यसलाई समितिले गम्भीरतापूर्वक छलफल गर्नु पर्ने हुन्छ। अन्य मुलुकमा समितिहरूले संवैधानिक निकायको निगरानी गर्दा चार चरणमा निगरानी गर्दछन्। जस्तै:- निगरानी तयारी चरण, निगरानी सुनुवाइ चरण, निगरानी प्रतिवेदन लेखन चरण र अनुगमन, मूल्याङ्कन चरण। वार्षिक प्रतिवेदनउपर मूल्याङ्कन गर्ने स्पष्ट कार्यविधि निर्माण, मूल्याङ्कन प्रक्रियाबाट प्राप्त हुने निष्कर्ष सर्वसाधारण जनताले सहज रूपले प्राप्त गर्न सक्ने बनाइएको हुन्छ। अतः हाम्रो सन्दर्भमा पनि समितिहरूले अन्य मुलुकका अभ्यासलाई अविलम्ब अनुसरण गर्नु पर्ने आवश्यकता छ।

## सुझावहरू

- समितिमा आवश्यक सङ्ख्यामा प्राविधिक अर्थात् दक्ष जनशक्ति व्यवस्था गर्ने,
- समितिले संवैधानिक निकायका काम कारबाहीमाथि छलफल गर्न आवश्यक समय छुट्याउने,
- नियमावलीमा वा समिति आफैले प्रतिवेदनमाथि छलफल गर्ने प्रक्रिया निर्धारण गर्ने,
- उपसमिति बनाई छलफल गर्ने जसले गर्दा समितिको अन्य निगरानी कार्यलाई प्रभाव नपरोस्,
- संवैधानिक निकायका उत्तरदायित्व निर्वाहका लागि के गर्न सकिन्छ भनेर सुझाव सिफारिस गर्ने,
- समितिले सरोकारवालालाई आमन्त्रण गरी सार्वजनिक सुनुवाइ गर्ने, सामाजिक सञ्जालको प्रयोग गर्ने, जनसाधारणबाट सुझाव र पृष्ठपोषण माग्ने, प्रमाण भए उपलब्ध गराउन भन्ने, केही विशेष प्रावधान भएमा उपलब्ध गराउन ल्याउने,
- पृष्ठपोषण उपलब्ध गराउन सजिलो बनाउने र संवैधानिक निकायबाट के सम्बोधन हुन सकेन भन्ने समेत पृष्ठपोषण माग्ने,
- विभिन्न स्थानमा भ्रमण गरी सरोकारवालालासँग छलफल गर्ने र पृष्ठपोषण सङ्कलन गर्ने,

- संवैधानिक निकायको प्रभावकारिताका लागि कानूनको उत्तरविधायिकी परीक्षण गरी वर्तमान विधायनमा सुधार गर्नु पर्ने देखिएमा सुधार गर्न पहलकदमी लिने,
- समितिको प्रतिवेदनको ढाँचा निर्धारण गर्ने,
- समितिको मूल्याङ्कन प्रतिवेदनमा जनताको सहज पहुँच बनाउने,
- सार्वजनिक लेखा समितिले अरू समितिसँग सहकार्य गरी महालेखापरीक्षकको प्रतिवेदनको मूल्याङ्कन गर्ने र मूल्याङ्कन प्रक्रियामा सहकार्य गर्ने, र
- विश्वविद्यालय, अनुसन्धान संस्थाहरूसँग सहकार्य गरी अनुसन्धान सेवा लिने।

## निष्कर्ष:

संसदका समितिहरूले सुशासनको प्रवर्धनका माध्यमबाट लोकतन्त्रको सुदृढीकरणमा टेवा पुऱ्याउने भूमिका निर्वाह गर्ने भएकाले संवैधानिक निकायको संसदप्रतिको उत्तरदायित्वको निरूपण अर्थात् संसदीय अनुगमन (Parliamentary Oversight) को भूमिका प्रभावकारी रूपमा खेल्नु पर्ने हुन्छ। उत्तरदायित्व निर्वाह गर्ने क्रममा संवैधानिक निकाय र तिनको काम कारबाही, आर्थिक र प्रशासनिक र संस्थागत स्वायत्तता, नागरिकसँगको सहकार्य, पारदर्शिता र जवाफदेहिता जस्ता विषयको खोजी र खबरदारी गर्नु पर्दछ। समितिमार्फत यस किसिमको निगरानी नहुँदा सुशासनमा कमी त भएका त छन् नै, साथै ती निकायका राय, सुझाव र सुधारका लागि चालिनु पर्ने कदमहरूको पनि सुनुवाइ नहुँदा संवैधानिक निकायले आफ्ना प्रतिवेदनउपर संसदमा छलफल होस् भनी माग राख्नु परेको विडम्बनापूर्ण अवस्था समेत छ। संसदीय समिति कता-कता अलमलिएको र जिम्मेवारी बोध नभएको जस्तो अवस्थाबाट बाहिर निस्कनु आवश्यक छ, अविलम्ब सक्रिय हुनु आवश्यक छ। मुलुकमा सुशासन कायम नहुँदा संसद सक्रिय नभएको भन्ने भनाइलाई चिर्नु आवश्यक छ।

## सन्दर्भ सामग्रीहरू

नेपालको संविधान

प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७९।

राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५।

उप्रेती, विष्णुदत्त, (२०५४), दक्षिण एशियाली संसदीय समिति प्रणाली तुलनात्मक विश्लेषण, काठमाण्डौ: रत्न पुस्तक भण्डार।

Kashyap, Subhash, (2007), Our Parliament, New Delhi: National Book Trust, IFES, (2020) Parliamentary Oversight of Constitutional Bodies in the Maldives.



# पूर्वबजेट छलफल, संसदीय बजेट कार्यालय र संसद

डा. सुरेन्द्र अर्याल

## सारांश

बजेट एक आर्थिक वर्षको लागि सरकारका आर्थिक योजना, नीति र कार्यक्रमको रूपरेखालाई आर्थिक रूपमा प्रस्तुत गर्ने एक अर्थ राजनीतिक दस्तावेज हो। यसका चक्रहरूमा बजेट अनुमान गर्ने, अनुमोदन गराउने, कार्यान्वयन गर्ने, लेखाङ्कन गर्ने र मूल्याङ्कन गर्ने लगायतका प्रक्रिया पर्दछन्। नेपालको संविधान र आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ लगायत अन्य कानूनले बजेट निर्माण प्रक्रियालाई व्यवस्थित गरेका छन्।

बजेट निर्माण हुनु अघि सरकारी कर्मचारी, नीति निर्माता, अर्थशास्त्री, उद्योग प्रतिनिधि, नागरिक समाज सङ्गठन, विषय विज्ञ र सर्वसाधारण लगायत विभिन्न सरोकारवालाहरू संलग्न गराई गरिने छलफल नै पूर्वबजेट छलफल हो। यसले बजेट निर्माण प्रक्रियामा पारदर्शिता, जवाफदेहिता र जनसहभागिता बढाउन महत्त्वपूर्ण भूमिका खेल्छ। अष्ट्रेलिया, बेलायत, संयुक्त राज्य अमेरिका र भारत जस्ता देशहरूमा पूर्वबजेट छलफलको प्रभावकारी अभ्यास रहेको पाउन सकिन्छ। नेपालमा पूर्वबजेट छलफल सरकार र संसद दुवै तहमा हुने गरेको छ तर यसको प्रभावकारिता न्यून रहेको छ भने संसदीय बजेट कार्यालयको अभ्यास हालसम्म हुन सकेको छैन।

सार्वजनिक कोष संरक्षकको रूपमा रहेको संसद र यसका समितिहरूलाई सरकारको बजेट, नीति तथा कार्यक्रम र सार्वजनिक वित्तको मध्यकालीन देखि दीर्घकालीन स्वतन्त्र, वस्तुनिष्ठ र विशेषज्ञतामा आधारित विश्लेषण प्रदान गर्ने संसदसँग प्रत्यक्ष रूपमा जोडिएको स्वतन्त्र निकाय संसदीय बजेट कार्यालय हो। यसको सफल अभ्यास अष्ट्रेलिया, संयुक्त राज्य अमेरिका जस्ता देशहरूमा रहेको छ। नेपालमा पनि बजेट सम्बन्धी सूचना र तथ्याङ्क नीति निर्माता, सांसद र नागरिक सबैका लागि पहुँचयोग्य बनाएर बजेटको पारदर्शिता र विश्वसनीयता वृद्धि गर्न यसको आवश्यकता रहेको छ।

सचिव, राष्ट्रिय सभा

नेपालमा पूर्वबजेट छलफल र संसदीय बजेट कार्यालयको स्थापना गरी बजेट प्रक्रियालाई थप पारदर्शी, जवाफदेही र प्रभावकारी बनाउन आवश्यक रहेको छ। जसको लागि बजेट प्रक्रियामा जनसहभागिता बढाउनु पर्ने, संसदीय बजेट कार्यालयको स्थापनाका लागि आवश्यक नीतिगत तथा संस्थागत व्यवस्था गर्नु पर्ने, संसद, संसद सचिवालयको क्षमता अभिवृद्धि गर्नु पर्ने, सरकार, संसद, नागरिक समाज, जनताबीच सहकार्यको वातावरण सिर्जना गर्नु पर्ने, बजेट निर्माण सम्बन्धमा संसद र संसदीय समितिले दिएका सुझावहरूलाई अनिवार्य संलग्न गरी सरकारले आगामी आर्थिक वर्षको अनुमान पेस गर्ने अभ्यासको थालनी गर्नु पर्ने आवश्यकता रहेको छ।

**प्रमुख शब्दावली:** पारदर्शिता, पूर्वबजेट छलफल, बजेट व्यवस्थापन, संसदीय बजेट कार्यालय।

## बजेट परिचय

बजेट एक आर्थिक वर्षको लागि सरकारले गर्ने आर्थिक योजना, नीति र कार्यक्रमको रूपरेखा र सोको स्पष्ट व्याख्या भएको विवरणपत्र साथै ती नीति र कार्यक्रमहरूको कार्यान्वयन गर्न आवश्यक पर्ने स्रोत साधनको प्रबन्ध गर्ने दस्तावेज हो। विगतको यथार्थ अवस्थाको समीक्षा, चालु आ.व. को संशोधित अनुमान र भविष्यको आय र व्ययको अनुमानित विवरण समेटिएको दस्तावेज, जसलाई कार्यकारी निकायबाट तर्जुमा र विधायिकी अङ्गबाट पारित गरी राष्ट्र प्रमुखबाट स्वीकृति दिई कार्यकारी मार्फत कार्यान्वयन गरिन्छ, सोही दस्तावेजलाई सरकारी बजेटको रूपमा लिइन्छ। यो सरकारका नीति तथा कार्यक्रमलाई आर्थिक रूपमा प्रस्तुत गर्ने अर्थ राजनीतिक दस्तावेज पनि हो। यो आवधिक योजनालाई कार्यान्वयन गर्न निर्धारण गरिएका कार्यक्रमको कार्यान्वयन गर्ने संयन्त्र र मध्यकालीन खर्च संरचना (Mid Term Expenditure Framework- MTEF) को एक अङ्ग पनि हो। यसलाई राज्य व्यवस्था सञ्चालनको लागि आवश्यक पर्ने स्रोत साधनको जोहो गरी जनप्रतिनिधिमूलक संस्थाबाट स्वीकृत गराई स्रोत परिचालन गर्ने साथै सङ्कलित स्रोतको प्रभावकारी संरक्षण र उपयोग मार्फत सार्वजनिक जिम्मेवारी र जवाफदेहिता प्रवर्धन गराउने औजारको रूपमा लिइन्छ। बजेटले मुलुकका नागरिक, निजी क्षेत्र, पेशाविद् सबैको हित हुने गरी स्रोत साधनको उपयोग गर्ने नीति लिएको हुनु पर्छ। बजेट बृहत् वा व्यापक, यथार्थमा आधारित, लचिलो, पारदर्शी, नतिजामूलक, आर्थिक वृद्धि उन्मुख, समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व कायम गर्न सक्ने, सन्तुलित विकासलाई बढावा दिने, समावेशी, रोजगार सिर्जनाउन्मुख, समाजवादको आधार सिर्जना गर्ने, वैधानिकता प्राप्त र समयबद्धता जस्ता गुण भएको हुनु पर्ने मान्यता राखिन्छ।

## बजेट व्यवस्थापन प्रक्रिया

कार्यकारी निकायबाट बजेट अनुमान गर्ने, जनप्रतिनिधिमूलक संस्था वा संसद वा सम्बन्धित सभाबाट अनुमोदन गराउने, सम्बन्धित निकायबाट प्रचलित कानूनको प्रक्रिया पुन्याएर कार्यान्वयन गर्ने, बजेटको लेखाङ्कन, प्रतिवेदन र लेखा परीक्षण गर्ने गराउने, कार्यान्वयन वा कार्यान्वयनपश्चात् अनुगमन, मूल्याङ्कन र समीक्षा गर्ने लगायतका चरणबद्ध रूपमा गरिने क्रियाकलापको समष्टि बजेट चक्र हो। नेपालको संविधानको भाग १० मा सङ्घीय आर्थिक कार्य प्रणालीका साथै भाग १६ मा प्रदेश र भाग १९ मा स्थानीय आर्थिक कार्यप्रणालीको व्यवस्था रहेको छ। धारा ११९ मा अर्थ मन्त्रीले प्रत्येक आर्थिक वर्षको सम्बन्धमा संसदको संयुक्त बैठक समक्ष वार्षिक अनुमान पेस गर्नु पर्ने, राजस्वको अनुमान, सञ्चित कोषमाथि व्ययभार हुने आवश्यक रकम र विनियोजन ऐनद्वारा व्यय हुने आवश्यक रकम खुलाउनु पर्ने र अघिल्लो आर्थिक वर्षमा प्रत्येक मन्त्रालयलाई छुट्याइएको खर्चको रकम र सो खर्च अनुसारको लक्ष्य हासिल भए वा नभएको विवरण समेत पेस गर्नु पर्ने व्यवस्था रहेको छ।

त्यसैगरी बजेट निर्माण गर्दा संविधानको आर्थिक कार्यप्रणाली, निर्देशक सिद्धान्त, नीति, मौलिक हक, आर्थिक अधिकार, राजस्व अधिकार लगायतलाई आधार लिनु पर्ने व्यवस्था रहेको छ। आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन २०७६, नियमावली २०७७, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ र अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन २०७४ लगायत अन्य कानूनी व्यवस्था रहेका छन्। मध्यकालीन खर्च संरचना, बजेट सीमा र मार्गदर्शन, आवधिक योजना, सरकारका घोषणा, प्रतिबद्धता र नीति तथा कार्यक्रम, बजेट तर्जुमा दिग्दर्शन, विगत बजेटका समीक्षाबाट प्राप्त पृष्ठपोषण, दीर्घकालीन सोच, विकासको सन्तुलनको अवस्था, सालबसाली गर्नु पर्ने अनिवार्य खर्च, सरोकारवाला पक्ष, विज्ञहरू, अन्तर्राष्ट्रिय विकास साझेदारहरूको राय सुझावलाई समेत बजेट निर्माण गर्दा आधार लिनु पर्ने हुन्छ। दिगो विकासका लक्ष्य, उपलब्ध हुन सक्ने स्रोतको विश्लेषण, विगतदेखि कार्यान्वयनमा रहेका आयोजना कार्यक्रम र नागरिकका चाहना, आवश्यकता, समस्या र माग समेतलाई बजेट निर्माण गर्दा ध्यान दिनु पर्दछ।

## पूर्वबजेट छलफल र यसको आवश्यकता

पूर्वबजेट छलफल भन्नाले बजेट निर्माण र प्रस्तुत गर्नु अघि सरकारी अधिकारी, नीति निर्माता, अर्थशास्त्री, उद्योग प्रतिनिधि, नागरिक समाज सङ्गठन, विषय विज्ञ र आमजनता लगायत विभिन्न सरोकारवाला संलग्नमा हुने छलफल, परामर्श र विश्लेषणको प्रक्रियालाई बुझाउँछ। पूर्वबजेट छलफलले

विचार आदानप्रदान गर्न, सरोकार व्यक्त गर्न, नीतिगत उपाय प्रस्ताव गर्न र समाजको आवश्यकता र आकाङ्क्षा प्रतिबिम्बित गर्ने बजेट निर्माण गर्न सरोकारवालाहरूको लागि साझा मञ्चको रूपमा काम गर्दछ। यो बजेट प्रक्रियामा पारदर्शिता, जवाफदेहिता र जनसहभागिता बढाउन महत्त्वपूर्ण हुन्छ। नेपालमा अर्थ मन्त्रीले प्रत्येक आर्थिक वर्षको सम्बन्धमा संसदको संयुक्त बैठक समक्ष वार्षिक अनुमान पेस गर्नु पहिले बजेट निर्माणको क्रममा नेपाल सरकारका विभिन्न निकाय, संसद र संसदीय समिति, निजी क्षेत्र र गैर सरकारी संघ, संस्थाका प्रतिनिधि, विषय विज्ञ वा सरोकारवाला पक्षसँग अर्थ मन्त्रालय र राष्ट्रिय योजना आयोग, संसद र संसदीय समितिमा हुने छलफललाई पूर्वबजेट छलफल भन्ने गरिएको छ। कतिपय संसदीय बजेट कार्यालय रहेका मुलुकमा यस्तो छलफल उक्त कार्यालय मार्फत समेत गरी संसद र संसदीय समितिलाई आवश्यक सुझाव सहितको प्रतिवेदन दिने अभ्यास समेत रहेको पाइन्छ।

बजेट तर्जुमा प्रक्रियामा संसदको भूमिका बढाउन र व्यापक नागरिक सहभागिता प्रवर्धन गर्न बजेटमाथिको सार्थक बहसमा केन्द्रित रहने पूर्वबजेट छलफलको आवश्यकता रहेको छ। बजेट प्रणालीलाई खुला र सहभागितामूलक बनाई सरोकारवाला पक्षका चासो, सरोकार र आवश्यकता सम्बोधन गर्न, बजेटलाई यथार्थपरक बनाई कार्यान्वयनयोग्य बनाउन, बजेट मार्फत विकास योजना, कार्यक्रम र आयोजनालाई प्राथमिकीकरण गर्न पनि यसको आवश्यकता रहेको हुन्छ। सार्वजनिक आय-व्यय, ऋण, लगानी, अनुदान लगायतका सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनका विविध पक्षलाई व्यवस्थित गर्न, प्रदेश र स्थानीय तहका आवश्यकता र सम्भाव्यताको उजागर गरी वित्तीय संघीयताका मुद्दालाई सम्बोधन गर्न, निजी क्षेत्रको अपेक्षा र योगदानलाई कदर गर्न, विनियोजन विधेयकमा समावेश गर्नु पर्ने विषयका सम्बन्धमा राय सुझाव प्रस्तुत गर्न यो छलफल महत्त्वपूर्ण हुन्छ। त्यसैगरी, जनभावनाको कदर गर्न तथा जनताप्रतिको दायित्व र प्रतिबद्धताको कार्यान्वयन गर्न, सरकारलाई संसद प्रति जवाफदेही र उत्तरदायी बनाउन, सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनलाई चुस्त र गुणस्तरीय बनाउन पनि पूर्वबजेट छलफल सहयोगी रहन्छ। नेपालमा विगतमा बजेटका सिद्धान्त तथा प्राथमिकताका सम्बन्धमा संसदमा गरिने छलफललाई पूर्वबजेट छलफलको रूपमा लिइने गरिएको भए तापनि यथार्थमा पूर्वबजेट छलफलको अभ्यास नभएको देखिन्छ।

## संसदीय बजेट कार्यालय

संसदीय बजेट कार्यालय एक स्वतन्त्र निकाय हो, जसले सरकारको बजेट, नीति र प्रस्तावित कार्यक्रमको गैरपक्षीय र विशेषज्ञतामा आधारित विश्लेषण गर्दछ। यसको प्रमुख कार्य भनेको सरकारी

प्रस्ताव र कानूनहरूको वित्तीय प्रभाव बुझ्न र सूचनामा आधारित निर्णय गर्ने आधार सुनिश्चित गर्न सांसदहरूलाई सहयोग गर्नु हो। यसले स्वतन्त्र, प्रमाणमा आधारित लागत अनुमान गर्दै प्रस्तावित नीति, कार्यक्रम र कानूनको वित्तीय प्रभावको मूल्याङ्कन गर्दछ। यसले बजेट प्रस्तावको पारदर्शी र निष्पक्ष विश्लेषण गरेर सरकारलाई वित्तीय निर्णयको लागि जवाफदेही बनाउँछ र बजेटको प्राविधिक तथा वस्तुगत विश्लेषणमा योगदान पुऱ्याउँछ। सांसद र आम जनता दुवैको लागि पहुँचयोग्य, वस्तुनिष्ठ र सरल प्रतिवेदन प्रदान गर्दै सरकारी वित्तको बारेमा सार्वजनिक बहस केन्द्रित गर्न मद्दत गर्दछ। प्रस्तावित खर्च र कर नीति मुलुकको वर्तमान र भविष्यको आवश्यकता सम्बोधन गर्ने पक्षका लागि व्यावहारिक भए नभएको जाँच गर्दै यसको दीर्घकालीन वित्तीय प्रभावको मूल्याङ्कन गर्ने काम संसदीय बजेट कार्यालयको हो। यसले राजनीतिक रूपमा तटस्थ भई कार्य गर्दै पक्षपात रहित सुझाव र तथ्याङ्क उपलब्ध गराउँदै राजनीतिक र सार्वजनिक क्षेत्रमा विश्वसनीयता सुनिश्चित गर्दछ। वित्तीय नीति र बजेट पूर्वानुमानको विस्तृत विश्लेषण प्रदान गरेर बजेट प्रक्रियाको पारदर्शिता र पवित्रता सुधार गर्न महत्त्वपूर्ण भूमिका खेल्छ। संसदीय बजेट कार्यालयको संरचना र क्षेत्राधिकार देशअनुसार फरक हुने भए तापनि तिनीहरू सबै वित्तीय निर्णयको गुणस्तर सुधार गर्न, पारदर्शिता बढाउन र सरकारबाट सार्वजनिक वित्तलाई जिम्मेवारीपूर्वक व्यवस्थापन गराउनका लागि स्थापित भएका हुन्छन्।

## पूर्वबजेट छलफल र संसदीय बजेट कार्यालयको केही अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास

### अष्ट्रेलिया

पूर्वबजेट छलफल वार्षिक बजेट चक्रको एक महत्त्वपूर्ण पक्षको रूपमा रहेको हुन्छ। ट्रेजरी विभागले सरकारको तर्फबाट आगामी आर्थिक वर्षको बजेट प्राथमिकताका सम्बन्धमा नागरिक, उद्योगी तथा सामुदायिक समूहहरूबाट सरकारले गरेका राम्रा कार्यहरू र तिनको निरन्तरता, सरकारका कमी कमजोरी रहेका क्षेत्रहरू, सेवा प्रवाह र पूर्वाधार विकासका लागि सरकारले राजस्व वृद्धि गर्न सक्ने आधारहरू लगायतका सम्बन्धमा पूर्वबजेट प्रस्तावको आह्वान गर्दै बजेट प्रस्ताव तयार गर्ने प्रक्रियाको सुरुवात गर्दछ। अर्थ सम्बद्ध अधिकारीहरूले आर्थिक अवस्था, राजस्व अनुमान र खर्च आवश्यकता मूल्याङ्कन गर्न अन्य सरकारी विभाग र एजेन्सीहरूसँग सहकार्य गर्ने गर्दछन्।

ट्रेजरी विभागले कुल गार्हस्थ्य उत्पादन (GDP) मा भएको वृद्धि, मुद्रास्फीति, बेरोजगारी र सरकारी राजस्वको अनुमान सहितको आर्थिक र वित्तीय पूर्वानुमान गर्दछ। यो पूर्वानुमान अर्थशास्त्री र विशेषज्ञहरूद्वारा जाँच र विश्लेषण गरिनुका साथै उद्योगी, ट्रेड युनियन, गैर लाभकारी संस्था, राज्य वा



प्रादेशिक सरकारहरू र आमजनता लगायत विभिन्न सरोकारवालाहरूसँग परामर्श गरिन्छ। मन्त्रपरिषदले ट्रेजरी अधिकारीहरूको प्रस्ताव, सरोकारवालाहरूको परामर्श र सरकारी उद्देश्यको आधारमा बजेट प्राथमिकता, खर्चको विनियोजन, राजस्व नीति र अन्य नीतिगत सुधारका विषय र नीतिगत निर्णयमा छलफल गरिन्छ। संसदमा बजेट प्रस्तुत भएपछि संसद (प्रतिनिधि सभा र सिनेट) ले सरकारको वित्तीय योजनाको बारेमा छलफल र छानबिन गर्ने कार्य गर्दछ। संसदीय समितिहरू जस्तै सिनेटको आर्थिक विधायन समिति र प्रतिनिधि सभाको अर्थ स्थायी समितिले बजेट (सरकारी खर्च, राजस्व नीति र आर्थिक नीति) सम्बन्धी मामिलामा आवश्यक सोधपुछ, सुनुवाइ र छानबिन समेत गर्दछन्। संसदबाट बजेट अनुमोदनपश्चात् आगामी आ.व.को लागि सरकारी वित्तीय रूपरेखा तय हुन्छ।

अष्ट्रेलियामा वित्तीय पारदर्शिता कायम गर्न र सरकारी बजेट र वित्तीय मामिलामा सार्वजनिक बहसको गुणस्तर सुधार गर्न Parliamentary Budget Office- PBO को स्थापना संसदीय सेवा ऐन, १९९९ अन्तर्गत २०१२ मा भएको हो। यसले कमनवेल्थ सरकारको वित्तीय नीति, बजेट प्रस्ताव र वित्तीय कार्यसम्पादनको स्वतन्त्र र गैरपक्षीय विश्लेषण गर्दै सांसदहरूलाई सूचना र तथ्याङ्कमा आधारित निर्णय गर्ने मद्दत गर्दछ। यसले विश्लेषण निष्पक्ष र वस्तुनिष्ठ रहेको सुनिश्चित गर्दै सरकार र राजनीतिक दलबाट स्वतन्त्र रहेर कार्य गर्छ। यसले प्रस्तावित बजेट प्रभावको मूल्याङ्कन गर्ने, राजनीतिक दलको चुनावी वाचा र अन्य नीतिगत प्रस्तावको लागत अनुमान गर्ने, सरकारी नीतिको दीर्घकालीन वित्तीय दिगोपनको विश्लेषण गर्ने, अष्ट्रेलियाली संसद (सिनेटर र प्रतिनिधि सभा) का सदस्यहरूलाई सरकारी नीतिको वित्तीय प्रभावको मूल्याङ्कन गर्न मद्दत गर्ने, विज्ञ सेवा उपलब्ध गराउने जस्ता कार्य गर्दछ।

## बेलायत

बेलायतमा पूर्वबजेट छलफल प्रक्रियामा परामर्श, संसदीय बहस, विशेषज्ञ विश्लेषण र नागरिक सहभागिता जस्ता गतिविधि समावेश हुने र तिनैका आधारमा वार्षिक बजेट प्रस्तुत गरिन्छ। ट्रेजरी विभागले बजेट उत्तरदायित्व कार्यालय जस्ता स्वतन्त्र आर्थिक संस्थाहरूसँग मिलेर आर्थिक पूर्वानुमान र विश्लेषण गर्दछ। सरकारले व्यवसायी, उद्योग संघ, ट्रेड युनियन, थिङ्क ट्याङ्क, अर्थशास्त्री र नागरिक समाज लगायत विभिन्न सरोकारवालाहरूसँग परामर्श गर्दछ। पूर्वबजेट अवधिभर, अर्थशास्त्री, वित्तीय विश्लेषक, नीति विशेषज्ञ र टिप्पणीकारहरूले बजेट प्रस्तावमा विश्लेषण र टिप्पणी गर्ने गर्दछन्। यी विश्लेषण पत्रिका, जर्नल र अनलाइन प्लेटफर्महरूमा समेत प्रकाशित हुने गर्दछ। कोष प्रमुखले संसदीय

बहस पछि हाउस अफ कमन्समा बजेट वक्तव्य प्रस्तुत गर्दछन्। सांसदले बजेट प्रस्तावमाथि छलफल र छानबिन गर्ने, प्रश्न उठाउने, आलोचना गर्ने र संशोधन प्रस्ताव पेस गर्ने गर्दछन्।

बेलायतमा आधिकारिक संसदीय बजेट कार्यालय (PBO) नभएतापनि वित्तीय विश्लेषण र बजेट जाँचसँग सम्बन्धित कार्य गर्ने अन्य संस्था र प्रक्रियाहरू रहेका छन्। सार्वजनिक वित्तको दिगोपन र सरकारको वित्तीय नीतिको मूल्याङ्कन गर्न जिम्मेवार एक स्वतन्त्र निकाय The Office for Budget Responsibility (OBR) ले सरकार र संसदलाई आर्थिक र वित्तीय पूर्वानुमान उपलब्ध गराउँछ। त्यसै गरी हाउस अफ कमन्स लाइब्रेरीले बजेट र वित्तीय मामिला सहित सांसदहरूलाई निष्पक्ष अनुसन्धान र विश्लेषण सेवा उपलब्ध गराउँदछ, यद्यपि यसले विस्तृत बजेट प्रस्ताव र विनियोजनमा ध्यान केन्द्रित गर्दैन। संसदको ट्रेजरी कमिटीले सरकारी खर्च, वित्तीय नीति र राष्ट्रिय बजेटको छानबिन गर्दछ।

## संयुक्त राज्य अमेरिका

संयुक्त राज्य अमेरिकामा संघीय बजेट तर्जुमा र कंग्रेसमा प्रस्तुत गर्नुअघिको प्रक्रियाका रूपमा पूर्वबजेट छलफल रहेको छ। यो प्रक्रिया मुख्यतया: हाइट हाउसमा रहेको स्वतन्त्र निकाय व्यवस्थापन र बजेट (OMB) को कार्यालयबाट राष्ट्रपतिको बजेट प्रस्तावको निर्माणसँगै सुरु हुन्छ। यसमा पृष्ठपोषण र प्राथमिकता सङ्कलन गर्न विभिन्न सरकारी निकाय, विभाग र सरोकारवालाहरूसँग परामर्श गरिनुका साथै कंग्रेसले बजेट प्राथमिकतामा सुझाव सङ्कलन गर्न सरकारी अधिकारी, विशेषज्ञ, रुचि समूह र सरोकारवालासँग सुनुवाइ र परामर्श गर्दछन्। यसमा कंग्रेसनल कमिटीहरू जस्तै हाउस कमिटी अन वेज एण्ड मीन्स, हाउस बजेट कमिटी र सिनेट बजेट कमिटी र सिनेट कमिटी अन फाइनान्सले मुख्य भूमिका निर्वाह गर्दछन्। संघीय एजेन्सीहरूले आफ्नो बजेट प्रस्ताव OMB मा पेस गर्दछन्। कंग्रेसको बजेट कार्यालय (CBO) र थिङ्क ट्याङ्कहरूले बजेटसम्बन्धी आर्थिक पूर्वानुमान, राजस्व अनुमान, व्यय अनुमान र नीति प्रस्तावको मूल्याङ्कन तथा विश्लेषण गरी सिफारिस प्रदान गर्दछन्। वकालत समूह, उद्योग संघ, श्रमिक संघ र तल्लो तहका सङ्गठन सहित विभिन्न सरोकारवालाहरू बजेट प्राथमिकता र नीतिगत निर्णयलाई प्रभाव पार्न सार्वजनिक वकालत तथा जनचेतना अभियानमा संलग्न हुन्छन्। बजेट प्रक्रिया अगाडि बढ्दै जाँदा बजेटको प्राथमिकता, खर्चको स्तर, कर नीति र विधायिकी प्रावधानमा कार्यकारी शाखा र कंग्रेसबीच बहस र वार्ता हुन्छ। कंग्रेसले बजेट प्रस्तावलाई स्वीकार गर्दै आर्थिक वर्षको लागि समग्र खर्च स्तर र राजस्व लक्ष्य निर्धारण गर्दछ।

## भारत

भारतमा पूर्वबजेट छलफल विभिन्न सरोकारवालाहरू (सरकारी अधिकारी, अर्थशास्त्री, उद्योगी, नागरिक समाज, संस्थाका प्रतिनिधि र आम जनता लगायत) को प्राथमिकता, सरोकार र नीतिगत सिफारिस गर्ने र सरकारको बजेट निर्माण कार्यमा प्रभाव पार्ने प्लेटफर्मको रूपमा रहेको छ। छलफल विशेष गरी सरकारी वित्त व्यवस्थापनलाई प्रभावकारी बनाउने उद्देश्यका लागि वित्तीय नीति, कर नीति, सरकारी खर्च प्राथमिकता र वित्तीय व्यवस्थाका लागि बृहत् आर्थिक वृद्धिलाई उत्प्रेरित गर्ने र पुनर्स्थापनलाई सहज बनाउने उपायका साथै शिक्षा, स्वास्थ्य, पोषण र गरिबी उन्मूलन लगायतका सामाजिक कल्याण कार्यक्रमको लागि विनियोजनमा समेत केन्द्रित हुन्छ। सामाजिक असमानतालाई सम्बोधन गर्न र मानव विकासको नतिजा प्राप्त गर्न बजेट व्यवस्थाको लागि वकालत तथा कर नीति, कर सुधारका प्रस्ताव, कर प्रणालीको सरलीकरण, करका दरको तर्कसंगतिकरण, निष्पक्षता र अनुपालन सुनिश्चित गर्दै करको आधारलाई फराकिलो बनाउने उपायमा समेत छलफल हुन्छ।

## नेपालमा पूर्वबजेट छलफल

### • सरकारको तहमा गरिने छलफल

राष्ट्रिय योजना आयोगले बजेट निर्माणको प्रारम्भिक चरण अर्थात बजेटको सिलिग निर्धारण गर्नु पहिले सरोकारवाला मन्त्रालय, निकाय, सचिवालय र आयोगसंग छलफल गर्दछ। अर्थ मन्त्रालयले आगामी बजेटको तयारीको प्रारम्भिक चरणमा सरोकारवाला मन्त्रालय, निकाय, सचिवालय, आयोग, निजी तथा गैरसरकारी क्षेत्रका संघ, संस्था र प्रतिनिधिसँग छलफल तथा अन्तरक्रिया गर्दछ। आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ मा अर्थ मन्त्रालयले बजेटका सिद्धान्त र प्राथमिकताका सम्बन्धमा सम्बन्धित विज्ञ वा सरोकारवालासँग आवश्यक परामर्श गर्नु पर्ने व्यवस्था रहेको छ। त्यसैगरी अर्थ मन्त्रालयले विभिन्न प्रदेश र स्थानीय तहमा समेत पूर्वबजेट छलफल गरी सरोकारवाला पक्षबाट आवश्यक राय सुझाव सङ्कलन गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको छ। बजेट तथा कार्यक्रमलाई अन्तिम रूप दिँदा अर्थ मन्त्रालयले मुलुकको आर्थिक स्थिति विचार गरी सम्बन्धित केन्द्रीय निकाय र योजना आयोगसँग छलफल गरी बजेट विवरणमा आवश्यक थपघट गर्न सक्ने र सबै केन्द्रीय निकायबाट बजेट तथा कार्यक्रम प्राप्त भएपश्चात् अर्थ मन्त्रालयले आवश्यक छलफल तथा विश्लेषण समेत गरी बजेट तथा कार्यक्रमलाई अन्तिम रूप दिने व्यवस्था रहेको छ।

- **संसदमा गरिने छलफल**

विगतमा प्रत्येक आर्थिक वर्षको लागि आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ बमोजिम विनियोजन विधेयक पेस गर्नु भन्दा कम्तीमा पन्ध्र दिन अगावै अर्थमन्त्रीले विनियोजन विधेयकमा समावेश हुने सरकारका बजेट तथा कार्यक्रमका सिद्धान्त र आयोजना वा कार्यक्रमको प्राथमिकताको विवरण संघीय संसदमा प्रस्तुत गर्नु पर्ने व्यवस्था रहेको थियो। गत वर्ष अध्यादेशमार्फत संशोधन गरी कम्तीमा तीन महिना अगावै प्रस्तुत गर्नु पर्ने व्यवस्था गरियो। उक्त अध्यादेश संघीय संसदबाट तोकिएको समयमा पारित नभई निष्क्रिय भएको छ। पुनः यसमा संशोधनको लागि पेस भएको विधेयक संसदमा विचाराधीन छ। प्रस्तावित विधेयकमा संघीय संसदले सैद्धान्तिक छलफल गरी कुनै विषय समावेश गर्नु पर्ने वा हटाउनु पर्ने वा सो सम्बन्धी कुनै सुझाव वा निर्देशन दिन आवश्यक देखेमा चैत्र महिनाको पन्ध्र गतेभित्र (विगतमा सात दिनभित्र) अर्थ मन्त्रालयमा पठाउन सक्ने व्यवस्था रहेकोमा यसैलाई पूर्वबजेट छलफल भन्ने गरिएको छ।

- **प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७९ मा भएको व्यवस्था**

यस नियमावलीले विनियोजन विधेयक प्रस्तुत हुनु भन्दा कम्तीमा १५ दिन अगावै समाप्त भइसक्नु पर्ने गरी विनियोजन विधेयकका सिद्धान्त र प्राथमिकताका सम्बन्धमा (कर प्रस्ताव बाहेक) छलफल गरियोस् भन्ने प्रस्ताव अर्थमन्त्रीले प्रतिनिधि सभा समक्ष राखे व्यवस्था गरेको छ। छलफलको कार्यविधि कार्य व्यवस्था परामर्श समितिको परामर्शमा सभामुखले निर्धारण गरे बमोजिम हुने र छलफलमा उठेका विषयको प्रतिवेदन तयार गरी महासचिव वा निजको अनुपस्थितिमा सचिवले यथाशीघ्र मन्त्रपरिषद, अर्थ मन्त्रालय र राष्ट्रिय योजना आयोगमा पठाउने व्यवस्था रहेको छ। अर्थ मन्त्रालयले सो प्रतिवेदन समेतको आधारमा विनियोजन विधेयक तयार गर्नु पर्ने व्यवस्था छ। यसरी संसदमा गरिने पूर्वबजेट छलफललाई समयबद्ध गर्न खोजिए तापनि छलफलमा आएका सान्दर्भिक सुझावलाई सम्बोधन गर्ने उपयुक्त ढाँचा अझै पनि स्पष्ट नहुँदा यसको प्रभावकारिता कसरी मापन गर्ने स्पष्ट छैन।

- **राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ मा भएको व्यवस्था**

सभामा गरिएको छलफल र सभाले दिएका सुझाव प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन नभएकोले छलफल प्रभावकारी नभएको भनी सभामा यस विषयमा आवाज उठिरहेको सन्दर्भमा राष्ट्रिय सभा नियमावलीले विनियोजन विधेयक प्रस्तुत हुनु भन्दा कम्तीमा तीस दिन अगावै

समाप्त भइसकनु पर्ने गरी विनियोजन विधेयकका सिद्धान्त र प्राथमिकताका सम्बन्धमा (कर प्रस्ताव बाहेक) पूर्वबजेट छलफल गर्ने व्यवस्था गरेको छ। छलफलमा उठेका विषयको प्रतिवेदन तयार गरी महासचिव वा निजको अनुपस्थितिमा सचिवले यथाशीघ्र प्रधानमन्त्री र अर्थमन्त्रीलाई पठाउने र अर्थमन्त्रीले सो प्रतिवेदन समेतको आधारमा विनियोजन विधेयक तयार गर्ने व्यवस्था रहेको छ।

- **राष्ट्रिय सभाको समितिमा गरिने छलफल**

राष्ट्रिय सभामा विकास योजना, आयोजना, दिगो विकास, समन्यायिक एवं सन्तुलित विकास, लगानी, जनसङ्ख्या व्यवस्थापन, नेपालको अर्थव्यवस्था, सार्वजनिक वित्त, पूर्वबजेट छलफल, शासकीय सुधार तथा सुशासन प्रवर्द्धन, सूचना प्रविधि तथा नवप्रवर्तन सम्बन्धी विषय र सम्बद्ध निकाय समेत कार्यक्षेत्र तोकिएको विकास, आर्थिक मामिला तथा सुशासन समिति रहेको छ। नेपालको अर्थव्यवस्था र सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनका सम्बन्धमा छलफल गर्ने, सरकारका काम कारबाहीको निगरानी गर्ने र आवश्यक निर्देशन दिने साथै पूर्वबजेट छलफल गरी सो सम्बन्धमा प्राप्त सुझावलाई बजेटमा समावेश गर्न सिफारिस गर्ने कार्यहरूका अतिरिक्त कार्यक्षेत्रको विषयसँग सम्बद्ध सरकारका निकायको राजस्व र व्यय सम्बन्धी अनुमानको जाँच गरी वार्षिक अनुमान तयार गर्ने तरिका, वार्षिक अनुमानमा निहित नीतिको सट्टा अपनाउन सकिने वैकल्पिक नीति र वार्षिक अनुमानमा रहेको रकममा किफायत गर्न सकिने विषयको सम्बन्धमा सम्बन्धित निकायलाई आवश्यक निर्देशन दिने व्यवस्था समेत यस समितिको काम कर्तव्य अधिकारमा समेटिएको छ। यस समितिले आफ्नो कार्यक्षेत्र अन्तरगत रहेर चालु आ.व.को बजेट सम्बन्धमा सरोकारवाला पक्षसँग पूर्वबजेट छलफल गरी नेपाल सरकारलाई पहिलो पटक आवश्यक सुझाव सहितको प्रतिवेदन पेस गरेको छ।

- **प्रतिनिधि सभाको अर्थ समितिमा गरिने छलफल**

अर्थ समितिले पूर्वबजेट छलफल गर्ने सम्बन्धमा सभाका नियमावली र अन्य कुनै स्पष्ट कानूनी प्रावधान रहेको पाइँदैन। तर पूर्वबजेट छलफलको अभ्यास विगतदेखि नै अर्थ समितिमा हुँदै आएको छ। छलफलको समय, गुणस्तर र प्रक्रियाका सम्बन्धमा अनेक प्रश्न गर्न सकिने ठाउँ रहेका छन्। नियमावलीमा यसको कार्यक्षेत्र अन्तर्गत बजेटसम्बद्ध निकायहरू अर्थ मन्त्रालय, राष्ट्रिय योजना आयोग, लगानी बोर्ड नेपाल र राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त

आयोग लगायतका निकाय तोकिएको हुँदा यस सन्दर्भमा पूर्वबजेट छलफल पनि यो समितिमा हुनु वाञ्छनीय नै देखिन्छ।

## पूर्वबजेट छलफलको प्रक्रिया र विश्लेषण गर्नु पर्ने विषयवस्तु

लिखित रूपमा व्यक्तिगत विचार सहित फरक फरक जवाफ आउने गरी प्रश्न तयार गर्ने र प्रत्येक कार्यक्रम सञ्चालन स्थानमा प्रश्नावली वितरण गरी लिखित सुझाव सङ्कलन गर्ने गरिन्छ। विभिन्न क्षेत्रका क्षेत्रगत प्रतिनिधित्व हुने गरी आमन्त्रित प्रतिनिधिसँग उनीहरूलाई मौखिक सुझाव राख्न लगाउने, सहभागीहरूले निर्धारित समयभित्र आफ्नो मौखिक सुझाव राख्ने र उनीहरूले राखेको सुझाव सचिवालयले टिपोट गर्ने गरिन्छ। सङ्कलित सुझावलाई विभिन्न आधारमा विश्लेषण गर्ने, विश्लेषणको आधारमा निष्कर्ष निकाल्ने र निष्कर्षलाई सुझाव वा सिफारिस सहित प्रतिवेदन तयारी गर्ने गरिन्छ। पूर्वबजेट छलफल गर्दा र संसदीय बजेट कार्यालयले विश्लेषण गर्नु पर्ने प्रमुख विषय यस प्रकार हुन सक्दछन्:-

- समष्टिगत आर्थिक ढाँचा, आर्थिक परिसूचक, राजस्व अनुमान, कर लचकता र प्रवृत्तिको विश्लेषण,
- साधन श्रोतको अनुमान वा प्रक्षेपणका तरिका र यथार्थता,
- वैदेशिक सहायताको अनुमान: सम्झौता प्रभावकारी भैसकेका आयोजना, सम्झौता भएका तर प्रभावकारी हुन बाँकी रहेका आयोजना र प्रतिबद्धता व्यक्त भएका आयोजनाको विश्लेषण,
- नगद प्रवाहको स्थिति, GDP सँगको अनुपात, Resource Gap, लगानी सम्भाव्यता, Fiscal Stability आदि,
- खर्चको अनिवार्य दायित्व, शिरोभार खर्च, पुँजीगत खर्च, ऋण व्यवस्थापन खर्च, वित्तीय व्यवस्थापन, प्राकृतिक आकस्मिक खर्चको विश्लेषण,
- विकास आयोजनाको बजेटको सम्बन्धमा प्रस्तावित आयोजना, सम्भाव्यता अध्ययन, आर्थिक, प्राविधिक, वातावरणीय र प्रशासकीय उपयुक्तताको विश्लेषण,
- नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय तहको खर्च, राजस्व, वैदेशिक सहायता र आन्तरिक ऋण परिचालनको वर्तमान अवस्था र परिदृश्य विश्लेषण,
- बजेट तथा कार्यक्रम कार्यान्वयनको अवस्थाको समीक्षा र उपलब्ध हुन सक्ने स्रोतको आकलन,
- आवधिक योजना, मध्यमकालीन खर्च संरचना र सरकारको नीति तथा कार्यक्रमको आधारमा आगामी तीन आर्थिक वर्षको खर्चको आवश्यकता,
- सम्भाव्य आर्थिक वृद्धि, समष्टिगत आर्थिक तथा वित्तीय स्थायित्वको स्थिति

- राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय आर्थिक अवस्था र त्यसबाट राजस्व, वैदेशिक सहायता र आन्तरिक ऋण परिचालनमा पर्न सक्ने प्रभावको विश्लेषण,
- संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा प्राप्त हुन सक्ने कुल राष्ट्रिय स्रोत अनुमान र खर्चको आवश्यकता र सीमाबीच सन्तुलन,
- मध्यमकालीन समष्टिगत वित्त खाका,
- कुल खर्च व्यवस्थापनमा नेपाल सरकारको राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिबद्धता, राष्ट्रिय प्राथमिकता, नागरिकको जीवनस्तर तथा रोजगारीमा वृद्धि, गरिबी निवारणको लागि प्राथमिकीकरण,
- जनसङ्ख्या र जनसाङ्ख्यिक बनावटको विश्लेषण समेतका आधारमा खर्चको विनियोजन,
- संविधानको धारा ५९ बमोजिम तीन तहका सरकारहरूले आआफ्नो अधिकारभित्रको विषयमा कानून बनाई खर्च गर्न र कर उठाउन सक्ने व्यवस्थाको कार्यान्वयन,
- वित्तीय संघीयताको व्यवस्थापन गर्दा एक प्रदेश वा स्थानीय तहले गरेको वित्तीय व्यवहारबाट अर्को प्रदेश वा स्थानीय तहमा परेको वा पर्ने प्रभाव,
- प्राप्त सुझावलाई आवश्यकता अनुसार टेबल, ग्राफ, पाइचार्ट लगायतमा प्रस्तुत गरी उपयुक्त तथ्याङ्कीय औजारको प्रयोग गरी अध्ययन र विश्लेषण गर्ने,
- विश्लेषणको आधारमा प्राप्त निष्कर्षलाई सिफारिसको रूपमा प्रतिवेदनमा समावेश गर्ने,
- सिफारिस सहितको प्रतिवेदन कार्यान्वयनको लागि अर्थ मन्त्रालय र राष्ट्रिय योजना आयोगलाई पठाउने।

## नेपालमा संसदीय बजेट कार्यालय (Parliamentary Budget Office-PBO) को आवश्यकता

- सार्वजनिक कोषको विनियोजन र खर्चमा पारदर्शिता अभिवृद्धि गरी सरकार र जनताबीच विश्वास बढाउन,
- बजेट सम्बन्धी सूचना र तथ्याङ्क नीति निर्माता र नागरिक दुवैका लागि पहुँचयोग्य र सरल बनाउन,
- संसदमा सरकारी नीतिहरूको आर्थिक प्रभावको राम्रोसँग मूल्याङ्कन गर्न पर्याप्त प्राविधिक विशेषज्ञताको अभाव रहेकोले प्रस्तावित कानूनको वित्तीय प्रभावमा वस्तुनिष्ठ र तथ्याङ्कमा आधारित विश्लेषण प्रदान गर्न,

- सांसदहरूलाई बजेटसम्बन्धी मामिलामा सूचित र प्रमाणमा आधारित निर्णय गर्न सक्षम बनाउन,
- राजनीतिक दलहरूका चुनावी वाचामा जवाफदेहिता प्रवर्द्धन गरी खर्च गर्ने इकाईलाई जिम्मेवार बनाउन,
- राजनीतिक प्रतिबद्धता आर्थिक रूपमा सुदृढ र सम्भाव्य रहेको सुनिश्चित गर्दै संसदीय अनुगमनलाई सुदृढ गर्न,
- बजेट कार्यान्वयनको स्थिति र सरकारी खर्च अनुमोदित विनियोजनबाट विचलित भएका क्षेत्र पहिचान गरी नियमित प्रतिवेदन उपलब्ध गराएर संसदीय समिति विशेष गरी अर्थ मामिला समितिको निरीक्षण क्षमता अभिवृद्धि गर्न,
- एक उत्तरदायित्व संयन्त्रको रूपमा काम गरी सरकारी खर्चलाई उल्लेखित प्राथमिकतासँगको तालमेल सुनिश्चित गर्न,
- नियमित अनुगमन प्रतिवेदन उपलब्ध गराएर करदाताको पैसा बुद्धिमानीपूर्वक खर्च भएको सुनिश्चित गर्दै सार्वजनिक कोषको गलत विनियोजन, अनियमितता वा दुरुपयोगका घटनालाई नियन्त्रण गर्न,
- सरकारी खर्च र ऋण रणनीति दिगो वित्तीय व्यवस्थापन मूल्याङ्कन सहित वित्तीय नीतिको दीर्घकालीन दिगोपनको मूल्याङ्कन गर्न,
- प्रस्तावित खर्चको स्वतन्त्र मूल्याङ्कन गरी बजेट विनियोजनको जोखिम कम गर्न मद्दत गर्न र कोषको विनियोजनले प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र पछ्याउन सहयोग गर्न,
- विशेष गरी शिक्षा, स्वास्थ्य, ग्रामीण विकास, सीमान्तकृत र न्यून आय भएका समूहहरूको आवश्यकतालाई पर्याप्त रूपमा सम्बोधन गर्ने गरी बजेट विनियोजन सुनिश्चित गर्न,
- सरकारी खर्चको जानकारी नागरिक, नागरिक समाज संगठन र मिडियालाई थप पहुँचयोग्य बनाएर बजेट प्रक्रियामा संलग्नता बढाई सरकार जनताप्रति जवाफदेही भएको सुनिश्चित गर्न,
- संघीय संरचनामा केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय सरकारबीच सचेत समन्वय आवश्यक रहेकाले सरकारका विभिन्न तहमा वित्तीय स्रोत कत्तिको प्रभावकारी रूपमा वितरण गरिन्छ र कोषका उद्देश्य कसरी पूरा गरिन्छ भनी मूल्याङ्कन गर्न मद्दत गर्न,



- अर्थतन्त्रमा रहेको ठूलो अनौपचारिक क्षेत्रले राजस्व सङ्कलनमा सिर्जना गरेको चुनौतीलाई चिर्ने वित्तीय नीतिको प्रभावकारिताको विश्लेषण गर्न, कर अनुपालन बढाउने उपाय सिफारिस गर्न र औपचारिक अर्थतन्त्रले राष्ट्रिय बजेटमा उचित रूपमा योगदान गरेको सुनिश्चित गर्न मद्दत गर्न,
- विदेशी सहायता र रेमिटेन्सको आप्रवाह ट्रयाक गर्न,
- पूर्वाधार, सामाजिक कार्यक्रम र गरिबी निवारण परियोजनाका लागि छुट्याइएको रकम खर्च, कोषको उपयोगको प्रभावकारिता, विकास लक्ष्यको प्राप्तिको अवस्था आदिको मूल्याङ्कन गर्न,
- वित्तीय तथ्याङ्कको व्यवस्थापन र विश्लेषणमा संसदको संस्थागत क्षमतालाई सुदृढ गर्न मद्दत गर्न,
- वित्तीय पारदर्शिता सुधार गर्न, बजेट निर्णय गर्ने गुणस्तर सुधार गर्न र सरकारी खर्चमा जवाफदेहिता प्रवर्द्धन गर्न।

## सम्भावित संसदीय बजेट कार्यालयको प्रकृति

नेपालको राजनीतिक र आर्थिक सन्दर्भमा आधारित निम्न मुख्य विशेषता भएको संसदीय बजेट कार्यालय (PBO) को आवश्यकता रहेको:

- आफ्नो विश्लेषण र प्रतिवेदन निष्पक्ष र वस्तुनिष्ठ रहेको सुनिश्चित गर्न संसद सचिवालयभित्र राजनीतिक प्रभावबाट मुक्त एक स्वतन्त्र निकायको रूपमा काम गर्ने प्रकृतिको,
- राजनीतिक तटस्थता कायम राख्नका लागि विशेषतः अर्थ वित्त वा सार्वजनिक लेखासम्बन्धी समितिप्रति जवाफदेही हुनु पर्ने,
- विधायिकी आवश्यकता पूरा गर्न आवश्यक अध्ययन, अनुसन्धान, विश्लेषण र मूल्याङ्कन गर्न सक्ने,
- वित्तीय नीति विश्लेषण (कर, सार्वजनिक खर्च, सार्वजनिक ऋण), सामाजिक खर्च मूल्याङ्कन (स्वास्थ्य, शिक्षा, कल्याणकारी कार्यक्रम) र राष्ट्रिय र स्थानीय बजेटमा प्रस्तावित सरकारी नीतिको प्रभाव मूल्याङ्कन लगायत दुवै समष्टिगत र क्षेत्रविशेष आर्थिक विश्लेषण गर्ने क्षमता भएको,
- विकासशील अर्थतन्त्र, बाह्य ऋण र वैदेशिक सहायतामा निर्भरतालाई ध्यानमा राखेर वित्तीय नीतिको दीर्घकालीन दिगोपनको गहन विश्लेषण गर्न सक्ने,

- राजनीतिक दलका चुनावी वाचा, नीति र प्रस्तावहरूको लागत विश्लेषण उपलब्ध गराउन सक्ने,
- सरकारी वित्तमा सार्वजनिक संलग्नता र जवाफदेहिता बढाउनका लागि मूल्याङ्कन गरी प्रतिवेदन सार्वजनिक गर्ने,
- बजेट र सरकारी नीतिले गरिबी र असमानता न्यूनीकरणमा पर्ने प्रभावको मूल्याङ्कन गर्न एक समर्पित टोली भएको,
- दक्ष अर्थशास्त्री, सार्वजनिक वित्त विज्ञ र नीति विश्लेषक र ज्ञानयुक्त कर्मचारी भएको,
- संसदमा वित्तीय साक्षरता बढाउन र आफ्नो प्रतिवेदनलाई प्रयोग गर्न सांसद र कर्मचारीलाई तालिम दिने र क्षमता निर्माण गर्न सक्ने,
- महालेखा परीक्षकको कार्यालय र अन्तर्राष्ट्रिय संस्थाहरू (जस्तै विश्व बैंक र युएनडिपी) सँग सहकार्य गर्न सक्ने,
- नागरिक समाज र मिडियासँग समन्वय गरी यसको प्रतिवेदन प्रभावकारी रूपमा सञ्चार गर्न सक्ने,
- राष्ट्रिय बजेटको कार्यान्वयन नियमित रूपमा अनुगमन गर्न सक्ने, अनुमोदित विनियोजनबाट भएको वास्तविक खर्च निगरानी गर्न सक्ने र बजेटका विसङ्गति, ढिलाइ वा लागत ओभर रन पहिचान गर्न सक्ने,
- बजेटपश्चात् प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्रमा छुट्याइएको रकम प्रभावकारी र दक्षतापूर्णरूपमा रूपमा खर्च भए नभएको मूल्याङ्कन गर्न सक्ने,
- सार्वजनिक ऋणको दिगोपनको मूल्याङ्कन गर्ने र दीर्घकालीन वित्तीय स्वास्थ्य परीक्षण गर्न सक्ने,
- बाह्य ऋण र वैदेशिक सहायता माथिको निर्भरताले निम्त्याउने जोखिम विश्लेषण गर्न सक्ने,
- विदेशी सहायता प्रवाहलाई निगरानी गर्ने र नेपालको वित्तीय स्वायत्ततामा सम्झौता नगरी गरिबी न्यूनीकरण र विकासका लागि अन्तर्राष्ट्रिय वित्तपोषण प्रभावकारी रूपमा प्रयोग हुने सुनिश्चित गर्ने क्षमता भएको,
- अर्थ वा वित्त समिति र संसदका अन्य सम्बन्धित समितिहरूलाई बजेट प्रक्रियाको अनुगमन गर्न सक्ने क्षमता विस्तार गर्न सक्ने,
- विस्तृत प्रतिवेदन उपलब्ध गराई सांसदहरूलाई सरकारले वित्तीय लक्ष्य पूरा गरिरहेको छ कि छैन भनेर छानबिन गर्न मद्दत गर्ने।

## बजेट कार्यान्वयन प्रक्रियामा संसदीय बजेट कार्यालयले खेल्न सक्ने भूमिका

संसदीय बजेट कार्यालयले बजेट निर्माण प्रक्रियामा मात्र कार्य नगरी बजेटको कार्यान्वयन र अनुगमन मूल्याङ्कनमा समेत भूमिका निर्वाह गर्न सक्दछ। यसले स्वीकृत बजेटभित्र वास्तविक सरकारी खर्च र राजस्व सङ्कलन भए नभएको अनुगमन र मूल्याङ्कन गर्ने, बजेट कार्यान्वयनका विसङ्गति वा जोखिम पहिचान गर्ने र बजेट कार्यान्वयन र वित्तीय परिणामको संसद र संसदीय समितिहरूलाई नियमित प्रतिवेदन उपलब्ध गराउने गर्दछ। सरकारी नीति र कार्यक्रमहरूको वित्तीय दिगोपनको विश्लेषण गर्ने, वित्तीय लक्ष्यलाई असर गर्न सक्ने सम्भावित जोखिम वा आर्थिक झटका उजागर गर्ने र अप्रत्याशित परिवर्तनको व्यवस्थापनको लागि आवश्यक बजेट समायोजनको लागि सुझाव प्रदान गर्ने जस्ता कार्य भूमिका समेत यसको रहेको हुन्छ। बजेटको लक्ष्य हासिल गर्न अवरोध गर्न सक्ने जोखिम मूल्याङ्कन गर्ने, संसदीय समितिहरूलाई विशेषज्ञ सल्लाह र बजेट विश्लेषणको साथ बजेट निगरानी गर्न सहयोग गर्ने, सरकारी खर्च र वित्तीय नीतिको कार्यान्वयनमा पारदर्शिता बढाउने, बजेट कार्यान्वयनको स्वतन्त्र, निष्पक्ष मूल्याङ्कन गर्ने, सार्वजनिक कोष प्रभावकारी र दक्षतापूर्ण रूपमा प्रयोग भएको सुनिश्चित गर्ने, बजेटको व्यवस्थापन र कार्यान्वयनको लागि सरकारलाई जवाफदेही बनाउने, संसद र जनतालाई वित्तीय नीतिमा सूचित बहसमा योगदान गर्ने जस्ता गतिविधि मार्फत संसदीय बजेट कार्यालयले बजेट कार्यान्वयन र अनुगमन मूल्यांकनमा महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गरेका हुन्छन्। संसदमा प्रस्तुत भएका विनियोजन विधेयक, आर्थिक विधेयक, राष्ट्र ऋण उठाउने विधेयक, ऋण तथा जमानत सम्बन्धी विधेयकहरू पारित भए पश्चात् बनेका ऐन अनुरूप बजेट कार्यान्वयन भए नभएको परीक्षण गर्ने र प्रत्येक Cost Centre को नाममा मन्त्रालयस्तरीय बजेट सूचना प्रणाली (LMBIS) मा प्रविष्टि भई स्वीकृत भए अनुसारको क्रियाकलापमा आधारित भई विनियोजन गरिएको रकम आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व सम्बन्धी ऐन, २०७६ तथा नियमावली, २०७७ को व्यवस्था बमोजिम खर्च भए नभएको परीक्षण गरी प्रतिवेदन दिने, आर्थिक ऐन एवं सम्बन्धित राजस्व सम्बन्धी कानूनले दिएको अधिकार प्रयोग गरी राजस्व कार्यालयहरूले सङ्कलन गर्ने राजस्व सङ्कलन गरे नगरेको परीक्षण गरी बजेट कार्यान्वयन र अनुगमन मूल्याङ्कनमा संसदीय बजेट कार्यालयले भूमिका निर्वाह गर्न सक्दछ।

## निष्कर्ष

मौजुदा बजेट व्यवस्थापन तथा खर्च प्रणालीसँग सम्बद्ध पक्षहरू र अन्य समसामयिक मामिलाहरूसमेतको अध्ययन गरी समग्र वित्तीय प्रणालीमा रहेका समस्याहरूको समाधानमा केन्द्रित

रहन र संविधान, नीति तथा कानून, राज्यको आवश्यकता तथा प्राथमिकता अनुसारका क्षेत्रमा स्रोत साधनको कुशलतम विनियोजन र खर्च गर्न र सोको प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्नमा पूर्वबजेट छलफल र संसदीय बजेट कार्यालयको आवश्यकता रहेको हुन्छ।

बजेटको प्रस्ताव र कार्यान्वयनबीचको खाडल कम गर्दै समग्र बजेट प्रणालीमा रहेका समस्या समाधानमा यी विषयहरू नेपालमा विगत लामो समयदेखि बहसको केन्द्रमा रहे तापनि सरोकारवाला पक्षहरू (सरकार, सांसद) को बेवास्ता कारण पूर्वबजेट छलफल र संसदीय बजेट कार्यालयका सम्बन्धमा आवश्यक नीतिगत व्यवस्था हुन सकेको छैन। यसको लागि पूर्वबजेट छलफल र संसदीय बजेट कार्यालयसँग सम्बन्धित आवश्यक नीतिगत, कानूनी तथा संस्थागत व्यवस्था गर्ने, कानूनमा नै संसदीय बजेट कार्यालयको गठन, काम, कर्तव्य र अधिकारहरूको स्पष्ट व्यवस्था गर्ने, संसदको प्रत्यक्ष नियन्त्रणमा रहने गरी संसदीय बजेट कार्यालयलाई पूर्ण वैधानिक र स्वायत्त निकायको रूपमा स्थापना गर्ने, संसद, संसद सचिवालयको क्षमता अभिवृद्धि र स्रोत साधन र जनशक्तिको पर्याप्त व्यवस्था गर्ने, संसद र संसदभित्रका अर्थ सम्बद्ध क्रियाकलापहरूको निगरानी गर्ने समितिहरूको क्रियाशीलता अभिवृद्धि गर्ने लगायतका विषयहरूमा ध्यान दिनु पर्ने आवश्यक रहेको छ।

त्यसैगरी, सरकारको वित्तीय र बजेट प्रक्रियाको महत्त्वपूर्ण हिस्साको रूपमा जनसहभागितालाई प्रवर्द्धन गर्ने, सरकार, संसद, नागरिक समाज, जनताबीच सहकार्यको वातावरण सिर्जना गर्ने, बजेट निर्माण सम्बन्धमा संसद र संसदीय समितिले दिएका सुझाव संलग्न गरी सरकारले आगामी आर्थिक वर्षको अनुमान पेस गर्ने अभ्यासको सुरुआत गर्ने, राजनैतिक इच्छाशक्ति र जनताको समर्थन प्राप्त गर्ने, विभिन्न सफल अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यासको प्रभावकारिताको अनुसरणका लागि अवलोकन तथा तुलनात्मक अध्ययन भ्रमणको लागि व्यवस्था गर्नु पनि आवश्यक रहेको छ। पूर्वबजेट छलफलको प्रभावकारिता र स्वायत्त र स्वतन्त्र संसदीय बजेट कार्यालयको व्यवस्था गर्न सके नेपालको बजेट, सरकारको वित्तीय नीति र नीति तथा कार्यक्रमको पारदर्शिता र जवाफदेहिता अभिवृद्धि भई राज्यले लिएको वास्तविक लक्ष्य प्राप्ति हुने अपेक्षा गर्न सकिन्छ।

## सन्दर्भ सामग्री

नेपालको संविधान, नेपाल सरकार कानून न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय, कानून किताब व्यवस्था समिति, काठमाडौं।

राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५, संघीय संसद सचिवालय, सिंहदरबार, काठमाडौं।

प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७९, संघीय संसद सचिवालय, सिंहदरबार, काठमाडौं ।

संघीय संसदको संयुक्त बैठक र संयुक्त समिति (कार्यसञ्चालन) नियमावली, २०८०, संघीय संसद सचिवालय, सिंहदरबार, काठमाडौं ।

<https://parliament.gov.np/np>

<https://www.lawcommission.gov.np/>

<https://www.parliament.uk/>

<https://www.aph.gov.au/>

<https://sansad.in/poi>

<http://www.house.gov>

<https://www.congress.gov/>

<https://nepal.gov.np:8443/NationalPortal>



# संसदीय समिति: शासकीय निगरानी औजार

हरिबहादुर थापा

## सारांश

संसद र संसदीय समितिलाई राज्यसंयन्त्र र शासनकर्तालाई निगरानीमा राख्ने वैधानिक संस्था मानिन्छ। संसदीय पद्धतिमा अभ्यस्त मुलुकहरूमा शक्ति सन्तुलन र नियन्त्रणका सवालमा काम गर्ने सबैभन्दा सशक्त र वैधानिक निकाय संसद, संसदीय समितिलाई मानिन्छ। संसदीय अनुमोदन र निगरानीबिना शासकीय काम भएमा अवैधानिक ठानिन्छ। कानून निर्माणका अतिरिक्त संसद तथा संसदीय समितिहरूलाई कार्यकारिणीका हरेक निर्णय वा काममा वैधानिक हिसाबले प्रश्न सोध्ने र परीक्षणको अधिकार छ। संविधानतः राज्यका हरेक अङ्ग, अवयव, संयन्त्रका काम कारबाहीमाथि संसद तथा संसदीय समितिले अनुगमन तथा निगरानी गर्ने दायित्व पाएको छ। राज्यका अङ्ग, संयन्त्रबाट भए, गरेका निर्णय वा कामबारे आलोचना गर्ने, स्पष्टीकरण लिने र आवश्यक परेको खण्डमा नियन्त्रण समेत गर्ने अधिकार हुन्छ।

विगतका संविधान बहाल रहेका बखत सर्वोच्च अदालतका न्यायाधीश, संवैधानिक अङ्गका पदाधिकारी तथा राजदूत नियुक्तिका हकमा संसदको भूमिका थिएन। लोकतन्त्र बहालीसँगै संसदको कार्यक्षेत्र विस्तारित हुँदै नियुक्तिअघि संसदीय सुनुवाइ पद्धति प्रारम्भ भएको छ। न्यायिक निकाय तथा संवैधानिक अङ्गबाट हुने काम तथा निर्णयका सिलसिलामा खराब आचरण प्रदर्शन भएमा वा निष्पक्ष काम नभएमा महाभियोगबाट हटाउन सक्ने अधिकार समेत संसदलाई छ। कार्यकारिणी प्रमुख प्रधानमन्त्री विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव राख्न सक्ने हुँदा "संसदीय सर्वोच्चता" स्वीकारिएको छ। नियमतः राज्यसंयन्त्रबाट भएका अनुचित काम तथा निर्णयका सवालमा संसदीय समितिले "कारण र औचित्य" खोज्न पाउँछन्। संसद र संसदीय समितिबाट राज्यसंयन्त्रबाट आर्थिक अपराध मनोवृत्तिदेखि राज्य सञ्चालनमा देखाएका तजबिजी शैली नियन्त्रण गर्ने लगायतका विषयवस्तुमा समय-समयमा प्रभावकारी भूमिका निर्वाह गर्दै आएका हुन्छन्। संसदीय समितिले

विरिष्ठ पत्रकार।

राज्यसंयन्त्रबाट भएका काम तथा निर्णयको औचित्य खोजी गर्दा कतिपय खराब काम हुन रोकिएका उदाहरण पनि छन्।

**प्रमुख शब्दावली:** उत्तरदायी, संसदीय निगरानी, संसदीय समिति पद्धति ।

**समिति पद्धति: निगरानीको वैधानिक शक्ति**

संविधानमा राज्य सञ्चालनमा अधिकारको बाँडफाँटदेखि शक्ति पृथकीकरणका सिद्धान्त अनुरूप कार्य र अधिकारक्षेत्र तोकिएका छन्। नेपालको संविधानले शासकीय शक्ति प्रयोगमा निगरानी गरी सन्तुलित राखे, तिनका काम कारबाहीको अनुगमन गरी खराब भएमा खबरदारी गर्ने दायित्व पनि संसद, संसदीय समितिलाई सुम्पिएको छ। संविधानको धारा ८३ मा भनिएको छ,- "प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभा नामका दुई सदन सहितको एक संघीय व्यवस्थापिका हुनेछ, जसलाई संघीय संसद भनिनेछ।" सँगै धारा ९७ मा "प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभाले संघीय कानून बमोजिम समितिहरू गठन गर्न सक्ने" व्यवस्था छ। यसैको उपधारा (२) मा 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 गरिने प्रबन्ध रहेको छ।

संसदीय पद्धतिको प्रभावकारिता र कार्यकारीउपरको सक्रिय निगरानीमा निखार ल्याउने उद्देश्यले संविधानमा समिति पद्धतिको परिकल्पना गरिएको हो। संसदीय समितिलाई संसदकै सहयोगी हात (हेल्पिङ ह्यान्ड्स) मानिएको छ। सदनलाई दलीय शक्ति प्रदर्शन थलो मानिन्छ भने संसदीय समितिलाई चाहीं वास्तविक काम गर्ने थलो (वर्कशप) का रूपमा लिने गरिन्छ। त्यही कारण संसदीय समितिलाई लघु संसद अर्थात् "मिनी-पार्लियामेण्ट" पनि भन्ने गरिन्छ। कुनै ठूला मुद्दामा संसदभित्र भन्दा संसदीय समितिमा छलफल गर्न र निर्णय लिन सजिलो हुन्छ। सरोकारवाला, विज्ञहरूसँग परामर्श गर्न सभामा मिल्दैन। समितिमा विज्ञ, सरोकारवाला समूहसँग छलफल गरी परिपक्व निर्णय लिन सजिलो हुन्छ।

संसदीय समितिलाई अध्ययन, अनुसन्धान गरी प्रतिवेदन तयार गर्ने अधिकार छ, तर अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलाई जस्तो अदालतमा मुद्दा दायर गर्ने अधिकार भने छैन। त्यस्तो अधिकार नभएकै कारण संसदीय पद्धति अपनाएका मुलुकमा संसदीय समितिलाई "बार्किङ डग" पनि भन्ने गरिन्छ। तर, राज्यसंयन्त्रका पात्रहरूलाई समितिमा उपस्थित गराउँदै विवादित प्रकरणमा स्पष्टीकरण सोध्ने अधिकार

ससदलाइ छ। सरोकारवालालाई जवाफदेही वा सचेत तुल्याउने अधिकार पाएकै कारण "बार्किड डग" भनिएको हो। संसदीय समितिलाई आर्थिक अनियमितता वा खराब निर्णयमा संलग्न पात्रहरूविरुद्ध मुद्दा चलाउने अधिकार भएको भए "बाइटिड डग" भनिन्थ्यो होला। संसदीय समितिले प्रश्न उठाउँदै गर्दा वा कराउँदै गर्दा पनि कार्यकारिणीदेखि संवैधानिक अङ्गका पदाधिकारी/अधिकारीहरू स्वतः सचेत हुने वा डराउने हुन्छन् भन्ने विश्वास गरिन्छ।

## संसदीय समिति: कामै निगरानी गर्नु

संसदीय व्यवस्थाको जननी मुलुक बेलायतकै प्रधानमन्त्री ग्लाडस्टोनका वाक्यांश काफी हुन्छ, संसद, सांसदको हकमा। उनको भनाइमा, - "शासन गर्ने र राज्य चलाउने काम तपाईं (संसद, सांसद) को होइन। तर, जसले राष्ट्र चलाउँछ, उसको निगरानी गर्नु तपाईंको काम हो।" संसद र संसदीय समितिले अलि बढी सजग हुँदै राज्यका अङ्ग-प्रत्यङ्गका क्रियाकलापमा निगरानी बढाउने हो भने बदमासी न्यूनीकरण हुन्छन् नै। कुनै निर्णय वा काम कुन आधारमा टेकेर गरियो वा त्यसको औचित्य प्रमाणित गर्न सरकारी पदाधिकारी वा अधिकारीलाई संसदीय समितिमा उपस्थित गराई प्रश्न गर्नाले खराब निर्णय कार्यान्वयन हुन कठिन हुन्छ। अर्थात् तिनलाई जवाफदेही हुनु पर्छ भन्ने लागेमा स्वेच्छाचारी निर्णय हुने अवस्था कम हुन्छ।

नेपालमा विभिन्न कालखण्डमा समिति अभ्यास कहिले सक्रियतापूर्वक त कहिले निष्क्रिय अवस्थामा निरन्तर निगरानीकै जिम्मेवारीमा छन्। समिति संख्या, कार्यक्षेत्र र सक्रियता/निष्क्रियता हकमा फरक-फरक अवस्था देखिएका छन्। कहिले समितिले सरकारलाई अत्याएका छन् भने कहिलेकाहीं प्रश्न उब्जिएकै छ, 'समिति छन् र?'

## हाम्रो अभ्यासमा संसदीय समिति

संसदीय अभ्यास हुँदा २०१६ सालबाटै समिति पद्धति अपनाएको थियो। त्यसदेखि यता अर्थात् २०१७ पुस १ देखि २०४६ चैत २६ सम्म दलमाथि प्रतिबन्ध लाग्यो। त्यो अवधिमा निर्दलीय पञ्चायती व्यवस्था रह्यो। पञ्चायतकालमा २०२० वैशाखदेखि एकसदनात्मक राष्ट्रिय पञ्चायतको अभ्यास मुलुकले गर्‍यो।

राष्ट्रिय पञ्चायतले पनि समिति पद्धति अपनाएको थियो। तर, त्यो "बन्द व्यवस्था" भएको हुँदा सदन तथा समितिका धेरै कुरा बाहिर आउँदैनथे। त्यसकारण तिनले के-कस्तो काम गरे भन्ने विषय आमनागरिकसम्म पुग्दैनथ्यो। पञ्चायतकालमा मूल सदन समेत २०३९ सालबाट खुला भएको हो।



त्यस अवधिभर प्रेसका निम्ति समिति खुला थिएन। त्यस अवधिमा समिति पद्धति कसरी चल्थ्यो र निगरानी पद्धति थियो या थिएन भन्ने कतै खुल्दैन। किनभने पञ्चायत व्यवस्था दलविहीन मात्र नभएर निरङ्कुश पनि थियो।

२०५० सालमा तत्कालीन शक्तिशाली प्रधानमन्त्री गिरिजाप्रसाद कोइरालालाई सार्वजनिक लेखा समितिले समितिको बैठकमा उपस्थित गराएसँगै संसदीय समितिको ओज र शक्तिबारे नागरिकले भेउ पाए। प्रतिस्पर्धा नगराई नेपाल वायुसेवा निगमले युरोप सेक्टरमा "टिकट बिक्रीका निम्ति" जनरल सेल्स एजेण्ट नियुक्त गर्‍यो, तब त्यसले प्रकरणकै रूप धारण गर्‍यो। निगमले आफ्नो टिकट बिक्रीको जिम्मेवारी विनाप्रतिस्पर्धा बेलायतस्थित एक फाउण्डमा स्थापित दिनेश धमिजा नामक व्यक्तिको "फेयर लिमिटेड" लाई सुम्पेको थियो। त्यसमा आर्थिक अनियमितताको आशङ्कामा छानबिन प्रक्रिया अघि बढाएको थियो। समितिमा उपस्थित हुँदै प्रधानमन्त्रीले भनेका थिए, "मैले निगमलाई छिटो काम गर भन्ने बाहेक अरु निर्देशन दिएको छैन।"

त्यही प्रकरणले लेखा समितिलाई स्थापित गर्‍यो भने विस्तारै अरु समितिले पनि आफ्नो सक्रियता बढाउँदै लगे। खासमा लेखा समितिको सक्रियता अरु समितिभन्दा प्रारम्भबाटै बलियो रहेको देखाउँछ। २०४८-२०५१ मा प्रतिनिधि सभामा सात समिति थिए। जसमा अन्य छवटा समितिका २९७ बैठक भएका थिए भने लेखा समिति एकलैले २१८ वटा बैठक गरेको थियो। छवटा समितिले गरी कुल ६ सय ६१ घण्टा २१ मिनेट बैठकमा व्यतित गरेका थिए भने लेखा समिति एकलैले ५ सय ६० घण्टा ३० मिनेट व्यतित गरेको थियो।<sup>१</sup>

हुन पनि संसदीय कालखण्ड (२०४८-२०५९) मा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको क्रियाशीलता र उसको शक्ति बारे नागरिकले थाहा पाएका थिएनन्। किनभने अख्तियार २०५८ सालपछि मात्रै अलि तातेको हो। त्यतिखेर प्रतिस्पर्धात्मक तवरमा क्रियाशील संसदीय समितिको उचाइ बढेको थियो।

तत्कालीन राज्य व्यवस्था समितिले राष्ट्रिय अनुसन्धान विभागमा नरहरि संग्रौलालाई गरिएको नियुक्ति रोक्न सफल भएपछि उचाइ प्राप्त गर्‍यो। यद्यपि राज्य व्यवस्था समिति कर्मचारीतन्त्रका कानून निर्माणदेखि सरकारी सवारी साधन दुरुपयोग नियन्त्रण गर्ने सवालमा क्रियाशील थियो। अझ

<sup>१</sup> संसदीय विवरण पुस्तिका, प्रतिनिधि सभा (२०४८-२०५१), संघीय संसद सचिवालय, सिंहदरवार काठमाडौं, २०७७, पृष्ठ २९।

२०५६-२०५९ को कालखण्डमा सार्वजनिक लेखा समितिमा सुवास नेम्वाङ्ग र राज्य व्यवस्था समितिमा होमनाथ दाहालको शासकीय निगरानीका क्रियाशीलताले दुवै समितिको उचाइ बढेको थियो।

परराष्ट्र तथा मानव अधिकार समितिले कार्यक्षेत्रमा परेको अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको अधिकार विस्तार गर्ने सवालमा बहस चलायो। उता बाँकेको सीमावर्ती क्षेत्रमा भारतद्वारा निर्मित लक्ष्मणपुर ब्यारेजका सवालमा उच्चस्तरको बहसका निमित्त प्रतिवेदन बनाएको थियो।

राज्य व्यवस्था समितिको सक्रियता नभएको भए सायदै सुडान प्रकरणमा संलग्नहरू सजायको दायरामा पुग्ने थिए। संयुक्त राष्ट्रसंघीय शान्ति मिसनमा सुडानको डार्फरमा खटिएका प्रहरीका निमित्त बन्दोबस्तीका पुराना सामग्री खरिद गरी ठूलै घोटाला भएको तथ्य समितिले २०६५ मा स्थापित गरेको थियो। बन्दोबस्तीका सामग्री खरिदमा बदमासी देखिएपछि समितिले विस्तृत अनुसन्धान गर्न अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग पठायो। आयोगले अनुसन्धान गरी नेपाल प्रहरीका निर्णयमा संलग्न अधिकारी, ठेकेदार कम्पनी र स्थानीय एजेण्टलाई समेत अभियुक्त बनायो। उक्त प्रकरणमा संलग्नहरू प्रहरी महानिरीक्षकदेखि अधिकारीसम्म, ठेकेदार, स्थानीय एजेण्ट समेत विशेष र सर्वोच्च अदालतबाटै दोषी करार भए।

सार्वजनिक लेखा समितिले वाइड बडी जहाज खरिद प्रकरण छानबिन नगरेको भए सायदै भ्रष्टाचार मुद्दा चल्ने थियो। समितिले छानबिन प्रतिवेदन अख्तियारमा पठाउँदै मुद्दा दायर गर्न निर्देशन गरेपछि प्रकरण अघि बढेको हो। अख्तियारले जहाज खरिदमा संलग्नहरूलाई अघिभुक्त बनाउँदै विशेष अदालतमा मुद्दा दायर गरेको छ।

संसदीय समितिका काम, तिनका निर्णय, त्यसले पारेका प्रभाव केलाउने हो भने ठूलै फेहरिस्त तयार हुन्छ। केही उदाहरण यहाँ प्रस्तुत गरिएको छ:-

### **दरबार पनि हच्किन्थ्यो, संसदीय समितिसँग**

संसदीय समितिको निर्णय सरकार मात्र होइन कि दरबार पनि पालना गर्न बाध्य हुन्थ्यो, लोकलाजको डरले। संसदीय समितिले "औचित्य" खोजेपछि २०५७ मा राजा वीरेन्द्रले न "सुपरपुमा हेलिकोप्टर" प्रयोग गर्न पाए न "आरजे-१००" नै।

सरकारले तत्कालीन मूल्य ८८ करोडमा हेलिकोप्टर खरिद योजना अघि बढाउँदै थियो। त्यो हेलिकोप्टर खरिद प्रक्रिया चल्दै गर्दा सार्वजनिक लेखा समितिले यति मात्र प्रश्न गरेको थियो, 'कसले

प्रयोग गर्ने हो?' सरकारले जवाफ दियो, 'भीभीआईपीले प्रयोग गर्ने'। समितिले फेरि प्रश्न गऱ्यो, 'भीभीआईपीभित्र को-को पर्छन्?' उक्त हेलिकोप्टर दरबारका निम्ति थियो। दरबारले आफूहरूका निम्ति हेलिकोप्टर खरिद भएको देखाउन चाहेको थिएन। सरकारले पनि दरबारकै निम्ति हेलिकोप्टर खरिद भएको खुलाउन चाहेन। त्यही द्विविधाबीच लेखा समितिले सामान्य प्रश्न उब्जाउँदाकै बखत पनि खरिद गर्ने निर्णय रोकियो।

त्यसका अतिरिक्त २०५६-२०५७ मा "आरजे-१००" जहाज खरिद गर्ने प्रक्रिया निकै अघि बढेको थियो। उक्त जहाज राजाको विदेश भ्रमण र नेपाली सेनाले "व्यावसायिक उडान" भने योजना मुताबिक खरिद गरिँदै थियो। मन्त्रिपरिषद्को निर्णय मुताबिक अर्थ मन्त्रालय जमानी बस्न राजी थियो। त्यससम्बन्धी समाचार बाहिरिएसँगै लेखा समितिले नेपाली सेनासँग जहाज सञ्चालन गर्ने व्यावसायिक योजना मगायो। समितिले जहाज व्यावसायिक रूपमा चलन सक्ने अवस्थामा नभएको तर्क राख्यो। समितिले विमान खरिद नगर्न मन्त्रिपरिषद्, रक्षा मन्त्रालय तथा नेपाली सेनालाई निर्देशन दियो।

समितिको निर्णयसँगै सेनाका अधिकारीहरू शक्तिकेन्द्र धाए, यहाँसम्म कि नारायणहिटी दरबारमा पनि। समितिलाई उक्त निर्णय फिर्ता लिन तत्कालीन प्रधानमन्त्री र मन्त्रीहरूबाट पनि आग्रह आयो। सरकारी पदाधिकारीले समितिसँग अनौपचारिक तवरमा गतिलै "लबिइङ" गरेका थिए। तिनको भनाइ थियो, "राजा वीरेन्द्रको विदेश भ्रमणका लागि विमान खरिद गर्न लागिएको हो, रोकिदिनु भएन।"

लेखा समितिका तत्कालीन सचिव सोमबहादुर थापाले संसदीय संवाददाताहरूसँग भने अनुसार, "समितिले निर्देशन दिएको विषय राजा वीरेन्द्रसम्म पुगेछ। त्यसपछि राजा वीरेन्द्रले दरबारका अधिकारीहरूलाई निर्देशन दिएछन्,- "सार्वजनिक लेखा समितिले नकिन्नु भनी निर्देशन दिएको हुँदा जहाज किन्ने काम नगर्नु। यही सन्देश लेखा समितिलाई सुनाइदिनु।" यससँगै जहाज खरिद प्रक्रिया रोकियो। यसले के देखाउँछ भने दरबार पनि संसदीय समितिको निर्देशन विपरीत आफ्नो चाहना पूर्ति गर्न हिचकिचाउँथ्यो। त्यतिखेर यसरी निर्णय दिँदा लेखा समितिका सभापति सुवास नेम्वाङ्ग थिए भने समितिका सदस्यहरूमा केपी शर्मा ओली, ईश्वरप्रसाद पोखरेल लगायत थिए।

प्रजातान्त्रिक कालखण्डसम्म अमूर्त शैलीमा "माथि" शब्दको खुब प्रयोग हुन्थ्यो। त्यसरी कसैले "माथिको चाहना" भन्यो भने राजा र राजपरिवारका सदस्य हुन् भनी बुझ्थे। त्यो कालमा "माथि संस्कृति" हावी भएको हुँदा कतिपय विषयका हकमा "माथि" जोडिन्थ्यो, मौनता पनि साधिन्थ्यो। संसदीय समितिको निर्णयलाई "माथि" अर्थात् दरबारले पनि मानेको देखियो।

लोकतन्त्र बहालीसँगै नारायणहिटी "संग्रहालय" मा परिणत भयो। लोकतन्त्रमा संविधानतः सबभन्दा "माथि" संसद नै हो। तर, व्यवहारमा "माथि" अर्थात् शीर्ष नेताहरूका निवास शक्तिकेन्द्रका रूपमा स्थापित हुँदै शक्तिशाली हुँदै गएका छन्। संसद र कतिपय संसदीय समिति तिनैको "अस्त्र" बनेको हो कि? भन्ने आशङ्का जन्माउँछ।

समितिमा कुनै महत्त्वपूर्ण विषयमा छलफल चलिरहँदा शीर्ष नेताहरूसँग परामर्श गर्नु पर्छ भन्नुको अर्थ शक्तिकेन्द्र बनेको आभास गराउँछ। ठूला नेता हावी हुँदै गएको दृश्य व्याप्त हुँदै गर्दा सार्वभौम जनप्रतिनिधिहरू उनीहरूका निर्णयको फट्के किनाराका साक्षी बनेका त होइनन् भन्ने प्रश्न उब्जिनु स्वाभाविक हुन्छ। यस्ता प्रकृतिका आशङ्कालाई चिनें काम संसदीय समितिकै हो।

समिति र सदस्यहरू स्पष्ट जानकारी माग गर्दा मात्रै शासकीय संयन्त्रका पात्रहरू स्वेच्छाचारी र कसैको स्वार्थपूर्तिका निमित्त निर्णय लिन डराउँछन्। किनभने कुनै दिन संसदीय समितिले बोलाउँछ र जवाफ दिनु पर्छ भन्ने भयले तजबिजीमा निर्णय लिने परिपाटी कम हुन्छ। मुलुकलाई हित हुने कर्मका निमित्त वास्तविक धरातलमा उत्रिँदै संसदीय सक्रियता बढाउने हो भने राज्यले "ट्रयाक" समात्रै पर्ने हुन्छ।

प्रधानमन्त्री, मन्त्री र सचिव, सहसचिव संसदीय समितिको सक्रियता मन पराउँदैनन्। त्यसो हुनुको कारण उनीहरूलाई निर्णय वा कामको कारण, औचित्य खुलाउन कठिन हुनु हो। कसैको कुनै स्वार्थ जोडिएको छैन भने कारण खुलाउन गाह्रो हुँदैन। तर जब स्वार्थ गाँसिन्छ वा झन् लाभ जोडिएको हुन्छ, त्यस्ता निर्णयको औचित्य खुलाउन गाह्रो हुन्छ नै।

सरकार संसदबाटै जन्मिन्छ, उसको जननी संसद नै हो। तर दुर्भाग्य जब संसदबाट जन्मेपछि कार्यकारिणी कुर्सीमाथि पुग्छन्, तब संसदीय शक्तिलाई कमजोर पाउँदा आफ्नो शक्ति विस्तारित गर्न मात्र होइन, स्वेच्छाचारिताको प्रयोग गर्न उद्यत् हुन्छन्, तिनै जनप्रतिनिधिहरू। संसदीय समितिमा रहँदा सरकारलाई जवाफदेही र उत्तरदायी बनाउन सांसदहरू अग्रसर हुन्छन्। तर, जब तिनै सांसदहरू मन्त्रीको कुर्सीमा पुग्छन्, तब तिनको रूप, शैली, भाका, भाषा बदलिएको। कुर्सी फेरिएपछिको भूमिका "आकाश-जमिन" फरक भएको दृष्टान्त धेरै छन्। सांसदहरू मन्त्री भएपछि आलोचनायुक्त भाका सुन्नमा आउँछ, 'संसदीय समितिले कार्यक्षेत्रभन्दा बाहिर गएर किन निर्देशन दियो?' यसले के देखाउँछ भने कार्यकारिणी कुर्सीको रणनीति हुन्छ, संसद छल्ने। उसको सधैँभरिको चाहना हुन्छ, "संसद र अझ संसदीय समिति त निष्क्रिय भइदिए हुन्थ्यो।"

## संयुक्त बैठकको अभ्यास

जब समितिहरूबीच काममा "ओभरल्याप" हुन्छ, तब विषय जतिसुकै गम्भीर भए पनि प्रभावी नहुन सक्दछ। उदाहरणका रूपमा २०८० मा एनसेल सेयर स्वामित्व खरिद-बिक्री विवादमा चारवटा संसदीय समितिले सक्रियता प्रदर्शन गर्दा सरकारी संयन्त्रले आफूलाई अनुकूल हुने निर्देशन पालना गर्ने अवस्था आउने स्थिति बन्यो। अझ सरकारलाई संसदीय समितिकै छिन्नभिन्न क्रियाकलाप देखाउँदै पन्छिने अवसर पनि मिल्ने नै भयो। त्यसैगरी संसदीय समितिहरूबीच भनाभनको स्थिति पनि देखापऱ्यो, २०७१ सालमा। अधिकारक्षेत्रभन्दा बाहिर गएर अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले कावेली-ए लगायतका केही जलविद्युत् परियोजनाका लाइसेन्स खारेजी गर्न आदेश दियो। उसको आदेशका हकमा संसदका तीनवटा समिति प्रवेश गरेसँगै समितिहरूबीच क्षेत्राधिकारका विषयमा भनाभनको स्थिति पैदा भयो। कृषि तथा जलस्रोत समितिले आफ्नो क्षेत्राधिकार ठान्दै विषय उठान गरिरहेको थियो। लगानी अवरुद्ध हुन सक्ने देखाउँदै अर्थ समिति पनि त्यो विषयमा प्रवेश गर्‍यो। नियमावलीमा अख्तियार हेर्ने जिम्मेवारी राज्य व्यवस्था र सुशासन समितिलाई प्राप्त थियो। लाइसेन्स खारेजीका हकमा तथ्य सङ्कलन गरी निष्कर्षमा पुग्न अर्थ र जलस्रोत समितिले काम गरिरहेकै बेला सुशासन समितिका सभापतिले क्षेत्राधिकार सम्बन्धी प्रश्न उठाए। सुशासन समितिका सभापतिले सार्वजनिक रूपमै अरू समितिका सभापति "हिरो" बन्न खोजेको भाषण दिएपछि विषय रङ्गिन पुग्यो। त्यसको लाभ अख्तियारका पदाधिकारीलाई मिल्यो।

त्यही प्रकरणबाट शिक्षा लिँदै २०७१ पुसमै तीनवटा समितिको संयुक्त बैठकको अभ्यास भयो। अर्थ, विकास, कृषि तथा जलस्रोत समितिले संयुक्त बैठकमा छलफल गराई सरकारलाई निर्देशन दियो। मुलुकको हितमा निर्णय लिने मूलभूत उद्देश्य भए कुनै न कुनै किसिमले कार्यक्षेत्रभिन्न पर्न सक्ने देखिएमा समितिहरूले छुट्टाछुट्टै बैठक बस्नुभन्दा संयुक्त बैठक गरी निष्कर्ष खोज्नु नै हितकर हुने सिकाइ रहेको छ।

अपवाद बाहेक राष्ट्रिय मुद्दामा समिति सदस्यहरू पक्ष-विपक्षमा बाँडिएको पाइँदैन। समितिमा फरक-फरक दलबाट प्रतिनिधित्व गरे तापनि सर्वसम्मतिकै प्रयत्न हुने गरेको पाइन्छ। कहिलेकाहीं राजनीतिक उद्देश्यप्रेरित विधेयक वा विषय आउँदाका बखत पक्ष-विपक्षमा मत देखा पर्दथ्यो। तर, सरकारी संयन्त्रलाई निगरानी गर्ने सवालमा भने त्यतिविधि पक्ष-विपक्षमा मत जाहेर हुँदैनथ्यो। अपवाद बाहेक सर्वसम्मतिकै आधारमा निर्णय गर्ने परिपाटी बसेको छ।

संसदीय समितिमा देखिने गरी दलीय "हीप" अर्थात् निर्देशन लगाएको पाइन्न। बेलाबखत "भूमिगत" वा "रणनीतिक क्रियाकलाप" चाहिँ देखानपरेका होइनन्। आफ्नो पार्टीका मन्त्रीहरू जोडिएको विषय आउँदा सांसदहरूले मौनता साध्ने वा अलि कडा विषय प्रवेश गर्दैछ भन्ने लागेमा अनुपस्थित भइदिने खेल चाहीँ हुन्छ। त्यसरी खेल खेल्दा कतिपय बेला संसदीय समिति कोरम नपुगेर स्थगित गर्नु परेको अवस्था पनि छन्।

संसदीय अभ्यासकै क्रममा प्रधानमन्त्री स्वयंले समितिलाई छानबिन गरिदिन आग्रह गरेको घटना पनि छन्। २०५१ सालमा प्रधानमन्त्री मनमोहन अधिकारीलाई लेवीको चिनी आयातमा आफ्ना मन्त्रीहरू लोभिएको शङ्का लागेपछि लेखा समितिका सभापति हृदयेश त्रिपाठीसँग टिलिफोन गरी छानबिनका निम्ति सम्पर्क राखेको तथ्य त्यस समयमा सार्वजनिक भएको थियो। समितिले निर्णय प्रक्रियामा संलग्न तत्कालीन उपप्रधान तथा परराष्ट्रमन्त्री माधवकुमार नेपाल र वाणिज्य तथा आपूर्ति मन्त्री चन्द्रप्रकाश मैनालीलाई उपस्थित गराउँदै प्रश्न गर्नुका साथै कारोबारमा भएका तथ्य-तथ्याङ्क सार्वजनिक गरेको घटना पनि संसदीय समितिको इतिहासमा दर्ज भएको छ। उक्त घटनापछि तत्कालीन विभागीय मन्त्रीलाई मन्त्रिपरिषद्बाट हटाइएको थियो।

## समितिको सक्रियता विरुद्ध सरकार

संसदीय समितिको सक्रियता विरुद्ध २०५७ चैतमा तत्कालीन प्रधानमन्त्री गिरिजाप्रसाद कोइरालाले सार्वजनिक तहमै आलोचना गरेका थिए। जतिखेर सार्वजनिक लेखा समितिले लाउडा जहाज भाडामा लिँदा घोटाला भएको आशङ्कामा छानबिन गरिरहेको थियो। प्रधानमन्त्रीको भनाइ थियो, "सिङ्गो संसद अवरुद्ध भएको बेला संसदीय समिति चालू रहनु र सरकारलाई निर्देशन दिइनु प्रजातन्त्र विरुद्ध ठूलो षड्यन्त्र हो। यहाँ एउटा ठूलो षड्यन्त्र भएको छ, मलाई त्यो शङ्का लाग्दैछ।" सरकार मात्र होइन, संसदीय समितिले सक्रियता प्रदर्शन गरेका बखत सरकारी अधिकारीहरूको टाउको दुखाइको विषय बन्ने गर्छ त्यो सक्रियता। २०५७ मा सचिवहरू एकबद्ध भएर आलोचनाका तहमा उत्रेका थिए। तत्कालीन गृह सचिवले संसदीय समिति लक्षित गर्दै "कुनै पनि अङ्ग स्वतन्त्र हुन्छ भन्ने नाममा त्यहाँ निरङ्कुशता लाद्रे काम भइरहेको छ" भनी टिप्पणी गरेका थिए। उनको आक्रोश थियो, "विभिन्न अङ्ग, समितिहरूको स्वतन्त्रताको नाममा बढ्दै गएको निरङ्कुशता रोक्न सकिएन भने यसले झन् खतरा ल्याउँछ। त्यस्ता निकायबाट सरकारी कर्मचारीहरूलाई विनाकारण दुःख दिने काम भएको छ, यसबाट उनीहरूलाई मानसिक यातना पुगेको छ।" लोकतन्त्रको सुन्दर पक्ष भनेको जवाफदेही पद्धति हो भन्ने

बुझ्न नसक्दा आलोचनाका स्वर यसरी देखापर्ने गर्छन्। प्रेसका निम्ति संसदीय समिति खुला हुँदा अझ यथार्थ तथ्य बाहिर ल्याउन सजिलो भएको छ।

संसदीय कालखण्डको प्रारम्भिक चरणमा समिति संसदीय संवाददाताहरूका समिति खुला थिएन, धमिजा प्रकरण होस् कि लेवीको चिनी। काठका घरमा बस्ने संसदीय समितिका खापाबाट चुहिएका सूचना टिप्पै समाचार लेखिन्थे। त्यसका अतिरिक्त समितिका बैठक सकिएपछि कतिपय सदस्यहरू खुलेर संसदीय संवाददातासँग बैठकका कुरा सुनाउँथे, सत्तारूढ दलका सदस्यहरू चाहिँ संसदीय संवाददाताहरूसँग कुरा गर्न चाहन्थे। जब सार्वजनिक लेखा समितिले २०५२ सालमा संसदीय संवाददाताहरूका निम्ती बैठक खुला गर्‍यो, तब त्यसरी काठका खापाबाट चुहिएका सूचना गुपचुपमा सुन्नु पर्ने या समिति सदस्यहरूसँग कुराकानी गरी समाचार लेख्नु पर्ने बाध्यता हट्यो। लेखा समितिको खुल्लापनसँगै प्रतिस्पर्धा गर्न अरू समिति लचिलो हुँदै थिए। विस्तारै अर्धखुल्ला हुँदै लोकतन्त्रपछि संसदीय संवाददाताहरूका लागि पारदर्शी संस्कार स्थापित भएको छ।

## परम्परा विपरीत संसदीय समिति

लेखा समिति सभापति प्रमुख विपक्षी दललाई दिने अन्तर्राष्ट्रिय प्रचलन हो। नेपालमा पनि सार्वजनिक लेखा समिति विपक्षीलाई नै दिने मान्यता थियो। जुन मान्यता २०४८ मा स्थापित भएको हो। २०४८ सालमा सुविधाजनक बहुमतप्राप्त नेपाली कांग्रेसले लेखा समिति सभापति एमालेका राधाकृष्ण मैनालीलाई दियो। २०५१ मा एमालेको अल्पमत सरकार हुँदा प्रमुख विपक्षी दल नेपाली कांग्रेस थियो। तर कांग्रेससभित्र उम्मेदवार तय गर्ने सवाल विवादित हुँदै गर्दा उम्मेदवारीकै समय गुज्रियो। यसरी सत्ताबाहिरकै सानो दल तत्कालीन नेपाल सद्भावना पार्टीका सांसद हृदयेश त्रिपाठी सभापति चयन भएका थिए। सानो दलका सभापति हुँदाका सरकारका लागि केही सहज भयो, किनभने प्रमुख विपक्षी दलका सभापति हुँदा सत्तारूढ दलको हरेक काममा चर्को रूपमा प्रस्तुत हुन सक्थ्यो। सानो दलको हुँदा अधिक स्वार्थको कुनै अर्थ थिएन।

त्रिशंकु कालमा बारम्बार सरकार परिवर्तन हुँदा पनि विपक्षीलाई लेखा समिति दिने परम्परा ढिलो-चाँडो गरी पालना भएकै थियो। त्यो परम्परा २०५६ मा पनि रह्यो। सुविधाजनक बहुमत भएको कांग्रेसले चाहेको भए लेखा समिति लिन सक्थ्यो। तर, कांग्रेसले एमालेका सुवास नेम्वाङलाई सभापतिमा स्वीकारेको थियो। अर्थात्, संसदीय परम्परामा सरकारले ढुकुटी चलाउँछ र विपक्षीले जाँच गर्छन् भन्ने मान्यता स्थापित थियो। संसदीय कालखण्डमा त्यो परम्पराकै रूपमा चल्यो।

तर, लोकतन्त्र बहालीसँगै त्यो परम्परा पनि भत्किन पुग्यो। २०६६ जेठपछि त्यो परम्परा तोडिएको हो। २०६५ मा पुष्पकमल दाहाल प्रधानमन्त्री हुँदा कांग्रेस प्रतिपक्षमा थियो, कांग्रेसकै सदस्य रामकृष्ण यादव सभापति भए। माओवादी बाहिरिएसँगै कांग्रेस सत्तारूढ हुन पुग्यो। तर, यादवले सभापति पद छाडेनन् या छाड्नका लागि माओवादीले दबाव पनि दिएन। उनी निरन्तर सभापति रहे।

२०७३ मा जब कांग्रेस-माओवादीको संयुक्त सरकार बन्यो, तब लेखा समितिका सभापति जनार्दन शर्मा मन्त्री बने, लेखा समिति सभापतिविहीन भयो। समिति सभापतिका निम्ति १७ माघ २०७३ को चुनावी दृश्य अनौठो थियो। सभापति पदका निम्ति सत्तारूढ दल नै प्रतिस्पर्धामा उत्रियो। बहुमतप्राप्त सत्तारूढ दल प्रतिस्पर्धामा उत्रेपछि विपक्षीले जित्ने सम्भावना रहेन।

सभापतिमा माओवादीका सांसद डोरप्रसाद उपाध्याय उम्मेदवार भए, जसको प्रस्तावक सत्तारूढ कांग्रेस थियो। ५१ सदस्यीय लेखा समितिमा ३९ मत खस्यो। माओवादी उमेदवार उपाध्याय २३ मत पाउँदै विजयको माला पहिरिँदै सभापतिको कुर्सीमा आसिन भए। उता एमाले उम्मेदवार पशुपति चौलागाईंले १६ मत मात्र पाएका थिए। त्यतिखेर एमालेले सत्तारूढ दलबाट उम्मेदवार हुन्छन् भन्ने कल्पना गरेको थिएन। त्यही निर्वाचनले लेखा समिति सभापति विपक्षीलाई दिने प्रचलन तोड्यो।

२०८१ असारपछि माओवादी अध्यक्ष पुष्पकमल दाहालले लेखा समितिको सभापति माग गरिरहेका विषय बाहिर आइरहँदा आफ्नै इतिहास भने प्रश्न बनेर खडा हुने देखिन्छ। सँधैँ सत्तारूढ पनि भइँदैन, प्रतिपक्षमा पनि निरन्तर रहिँदैन भन्ने कुरा आत्मसात् गरी संसदीय अभ्यास अनुकरण गर्ने हो भने "परम्परा"लाई जोगाएर जानु उपयुक्त हुन्छ। सरकारले राज्यको ढुकुटी खर्च गर्दा तल-माथि वा उचित-अनुचित सन्दर्भमा केलाउने काम गर्ने लेखा समिति विपक्षीलाई दिनु नै उपयुक्त हो।

## निष्कर्ष तथा सुझाव

लोकतन्त्र प्राप्तिपछि संसदीय समितिको निगरानी अस्त्र बेलाबखत मात्र चल्ने गरेको देखिन्छ। साँच्चैँ भन्नु पर्दा संसदीय समितिको प्राप्त अधिकार र प्रयोगबीच एक किसिमको "खाडल" छ। संसद र संसदीय समितिको प्रभावकारिता खोजिरहँदा तिनलाई स्रोत साधन पूर्णरूपमा उपलब्ध गराइनु पर्छ। तर, यतिखेर समिति सक्रिय तुल्याउन स्रोतको कठिनाइ टड्कारो देखिन्छ। सरकारले संसदलाई पर्याप्त बजेट नदिँदा अनुसन्धानदेखि अनुगमन गर्न समस्या छ। त्यसका अतिरिक्त समिति पनि स्वार्थको द्वन्द्व (कन्फ्लिक्ट अफ इन्ट्रेष्ट) को मैदानमा परिणत हुँदै गएको दृश्य व्याप्त छन्। स्वार्थ बाझिने विषय आउँदा सदस्यहरू छलफलमा सहभागी नहुनु पर्ने थियो। तर, सदस्यहरू उल्टो निर्णय प्रभावित गर्ने



गरी प्रस्तुत भएका घटनासँगै आलोचना मात्रा बढेको छ। संसदले स्वार्थ बाझिएका सदस्यहरूलाई समितिमा रहन नदिने वा छलफलमा सहभागी हुन नदिने गरी आचारसंहिता कडाइका साथ पालना गराइनु पर्छ।

पछिल्लो समयमा समिति र सदस्यहरूलाई "भाइरल" हुने लोभ जागेको अनुभूति हुन्छ। सदस्यहरू सस्तो लोकप्रियता र लोकरिझ्याइका बोली बोल्न उत्प्रेरित भएको देखिन्छ। समितिमा दलगत हिसाबले प्रस्तुत हुँदै अस्वस्थ राजनीतिक प्रतिस्पर्धा गर्ने र सरकारलाई सजिलो पार्ने खेल पनि बढ्दै गएका छन्।

संसदीय समितिबीच क्षेत्राधिकार सवाल जुध्न सक्ने हुँदा संयुक्त बैठकको अभ्यासमा जानु पर्छ। यसले संसदीय अभ्यासमा स्वस्थपन विकास गर्न सहयोग गर्छ।

एउटा विषय ज्वलन्त रूपमा सधैंभरि देखापर्छ, "संसदीय समितिका निर्णय अदालती आदेश-फैसला जसरी नै अक्षरशः पालना हुनु पर्छ कि पर्दैन? कुनै काम हुँदा गर्दा बीचैमा रोक्नु भनी अदालती शैलीमा आदेश दिन मिल्छ कि मिल्दैन?" यो विषय निरन्तर बहस र विवादकै विषय बनेको छ। समितिका निर्णयलाई अदालतले उल्ट्याएका घटना पनि छन्। यसमा संसदले अदालती फैसला, नजिर अध्ययन गरी निर्णयमा प्रयोग हुने भाषा, भाका मिलाउँदै प्रमाणमा आधारित अध्ययन गरेर मात्र निर्देशन दिनु उपयुक्त हुने देखिन्छ।

संसदीय समितिलाई कुनै विषयमा अनुसन्धान गरेर मुद्दा दायर गर्ने अधिकार छैन। तर, उसले छानबिन गर्दा कहीं कतै बदमासी भएको देखेमा सम्बन्धित निकायका पदाधिकारीलाई सचेत तुल्याउन सक्छ। संवैधानिक अङ्गहरूलाई छानबिन गर्न आग्रह गर्न सक्छ भने सरकारलाई निर्देशन दिन सक्छ।

राज्यका अङ्ग-संयन्त्रमा छाडापन छाउनु र स्वेच्छाचारी हुँदै जानुमा संसदीय समितिले निगरानीका अस्त्र दरिलोसँग नचलाउनु पनि हो। कम्तीमा विवादित विषयलाई संसद वा संसदीय समितिमा प्रवेश गराउँदै छलफल भएको खण्डमा पनि तिनीहरू अलिकति सजग हुन सक्छन्। संसद र संसदीय समितिले आफूलाई निगरानी गर्ने प्रमुख अस्त्र भएको प्रमाणित नगर्ने हो भने संसदीय व्यवस्था नै प्रभावित हुन्छ। राज्यका संयन्त्र जनउत्तरदायी, पारदर्शी भएमा मात्र असल शासनको जग बस्छ, यसको मर्म संसद, संसदीय समितिका पदाधिकारीले बुझ्नु पर्छ।

राज्यका काम कारबाही बारे अनुगमन, निगरानी गर्ने, अझ कतिपय बेला सहजीकरणको दायित्व निर्वाह गर्ने संवैधानिक दायित्व बोकेका संसदीय समितिहरू कुनै पनि तरिकाले निष्प्रभावी भएको या देखिएको

सन्देश प्रभावित हुनु हुँदैन। समिति निष्क्रिय भएको सन्देश प्रवाहित हुनु भनेको राज्यका अङ्ग-प्रत्यङ्गलाई छाडा छाडिदिनु सरह हुन्छ। यो तथ्य-मर्म सरकार, संसद दुवैले बुझ्नु पर्छ।

## सन्दर्भ सामग्री

नेपालको संविधान र यस अघिका संविधानहरू।

प्रतिनिधि सभ नियमावली, २०७९ र विगतका संसदीय नियमावलीहरू।

२०४८ देखिका संसदीय विवरण पुस्तिकाहरू।

विभिन्न पत्रपत्रिका।



खण्ड-ख

अंग्रेजी

# Public Participation in Law Making Process: An overview within Nepali Context

Arjun Kumar Khadka, PhD

## Abstract

*Public participation is a formal process through which parliament consults the public, whether in groups or as individuals, in terms of gathering their views and opinions on proposed bills, or an amendment of the existing law, or a policy decision. There are various ways of public participation such as Civil Society Organizations (CSOs), Non- Governmental Organizations (NGOs), Community Based Organizations (CBOs), and others.*

*Public participation, thus, in the formation of laws has already started in various countries such as India, UK, USA, South Africa, Canada including Nepal. This process creates better legislation and ultimately creates a strong quality of democracy. So, there is no doubt that public participation is an important part of the legislative process, and playing the role of 'watchdog'. However, there are some constraints and barriers for public participation such as slowdown in the legislative process, more budget required and much time consumed.*

**Keywords:** *Public Participation, Law making process, Parliament.*

## Introduction

Public participation is formed by two words "public" and "participation". "Public" means 'the people of a nation or community as a whole' and "Participation" means, 'the act of taking part in something'. The core theme is that the 'public participation' process directly involves the public in the decision making without pay.

Public participation holds that those who are affected by a decision have a right to engage in the decision making. The engagement of individuals with the various forms, structures and institutions of democracy. For example, public participation refers to the variety of ways in which non-state actors including CSOs, NGOs, CBOs, and stakeholders interact directly in public discussion and deliberation with state entities. In practice, NGOs have for over 100 years, since their creation by Victorian naturalists and philanthropists, which play an important part in contemporary concepts of international

governance. More than 8,000 international NGOs forum during the 1992 Rio– conference took part in the meeting.

The effectiveness of NGOs varies greatly according to their seriousness of purpose, funding depth of research, skills in political advocacy, means of exercising pressure and narrowness of focus. Some have become increasingly effective at achieving consultation status at international and regional organizations where their representation and the personal lobbying of their representatives in the Rio-conference.

Article 72 of the UN Charter has mentioned some provisions regarding promoting NGOs. Additionally, on the 'Doctor for Life Case' in the South African Constitutional Court judgment relating to the involvement of citizens of the law- making process, decided that legislative organ to facilitate public involvement in its legislative process and its committees. These things are influenced directly or indirectly in public participation in terms of the law-making process.

The 'public participation' is relevant in the law-making process as well. It means that public participation does not replace the role of Members of Parliament (MPs) in law making. However, in practice, public participation provides deeper insight into the potential impact of legislation on people's lives and contributes to promulgate more effective laws. It means that involving the public in the law-making process helps to build the trust in parliament. Furthermore, MPs and the democratic system strengthen the rule of law. Indeed, participation can exercise either general or targeted at a specific audience, giving both specific social groups affected by legislation, and the general public, an equal opportunity to participate in the law making.

The article mainly deals with public participation in law making with examples of some countries including Nepal. Also, this article addresses the pros and cons of public participation, role and responsibilities including a brief overview.

## **Public Participation in Nepal**

Public participation is the involvement of people in a problem solving or decision-making process that may affect them. It is a democratic process of engaging people in thinking, deciding, planning and playing an active part in the development and operation of services that affect their lives in the long run. Principally, public participation is important in law making processes for local governments because they have potential ability to improve the quality of public participation. Thus, public participation is

emerging as a '*sine qua non*' in the law-making process. Taking in mind, this topic attempt to overview through the following heading;

- **History of Public Participation**

There is no consolidated law on public participation in Nepal. However, Nepal has a long history in different forms in various areas. In the early, at Kirant regime, public participation was maintained in all walks of life. For promoting civic and public works- making and maintaining roads, *satals*, *pastureland* taps, ponds, canals, plantations and religious services such as temple construction, performing ritual by pundits. Likewise, promoting socio-cultural work- *janti* (*person attending marriage ceremony*), *malami* (last rites attendees), *guthi* (*trust*). Historically, on an individual basis it was providing state services such as administration through Chumlung, Panchali, Pancha Sammuhhaya. Previously, about 1891 BS a canal was built by the public in Humla, and also constructed many public places for stays at many parts of the country like *chautara* (*resting place*). These are still being found in some places in Nepal. This shows that Nepal was a good practice of public participation in the past. There was, however, no provision in terms of public participation in the law making.

- **Legal Provision relating to Public Participation**

The House of Representatives Rules, 2079 has mentioned some provisions relating to public opinion on the Bill. Its rule 107, 108 and 109 states that the Bill be disseminated for the purpose of eliciting public opinion thereon during general discussion at the house. It further states that if full House a motion that a Bill be disseminated for eliciting public opinion is passed, the Secretary may, by publishing the Bill in the Nepal gazette specifying the period for eliciting public opinion, also disseminate the Bill through any other appropriate medium and shall collect the public opinion received within the specified period and give to the member in charge through the Speaker. Relating others procedures for eliciting public opinion on a Bill shall be as prescribed by the Speaker. Moreover, similar provision has been mentioned at rules 101, 102, 103 and 104 of the National Assembly Rules, 2075. The only difference is, this process is prescribed by the Chairperson at the National Assembly.

The preamble of the constitution has clearly stated that the sovereign power of the state resides in the people, and their participation offers the bedrock for the country' governing system. It further states that protecting and promoting unity in diversity, social and cultural solidarity, tolerance and harmony, by recognizing the multi-ethnic, multi-lingual, multi-religious, multi-cultural and including geographically diverse characteristics and resolving to build an egalitarian society

based on the 'proportional inclusive and participatory principles'. It means that the constitutional framework clearly emphasized 'inclusive participation'. Likewise, the Article 274 of the Constitution of Nepal has mentioned provision for publicly published information to the public in general within thirty days of the amendment to Constitution Bill introduced in the concerned house. But this is a process only for information to the general public and the provision is not related to public opinion.

On the other hand, public participation has some lacks in terms of law making in Nepali context. There are many questions, comments and frustration from the various corners, such as public participation is ignored, mostly, pre-legislation phase, such as before the parliament phase, the government always overlooked public participation. For example, previously, the Guthi Bill, Media Council Bill, Information Technology Bill, and other Bills faced stiff resistance from the public especially CSOs, CBOs, stakeholders, media and even lawmakers. For this reason, the then government was forced to withdraw the Guthi Bill due to strong protests from various stakeholders. Also, previously, the federal parliament passed sixteen acts related to fundamental rights in 2075, but did not take any inputs from the public.

These show that law making has come under barriers in terms of public participation in Nepal. It is alleged that public or stakeholders' participation is more or less discouraged or deterred. Basically, the public blames bureaucrats, who are keen to ensure only their interest. Not for public interest at large in the legal domain. So, it is a dilemma for all related stakeholders in terms of public participation.

Hence, Nepal stills struggling to adopt the participatory law-making process to ensure that the government policies are well enforced to encourage the values of proportional inclusive and participatory principles in a wide sense.

- **Noble Practices in Federal Parliament**

Since a few years back, the Parliament of Nepal has made some noble performances involving the public in the lawmaking process. Especially, federal parliament committee' emphasizes public participation in the law making in many bills. For example, Local Government Operation Act, 2074, Consumer Protection Act, 2075, Children Act, 2075, National Sports Development Act, 2077, Federal, State and Local Level (Coordination and Interconnection) Act, 2077 are good examples. In recent years, Nepal's parliament has begun some good practices in ensuring public participation before promulgating laws. For example, the then Legislative Parliament in 2063 had endorsed a proposal to disseminate a bill relating to contempt of court for

public feedback on July 30 2014. The bill wasn't presented again until promulgation of the new Constitution in 2015 even as the same parliament was in existence.

However, the future process should give more opportunity to the public to participate by ensuring full access to information. Also, it needs to give more opportunity for grassroots and marginalized people to participate in law-making at large. So far, public participation in law making largely depends on how lobbyists take it and relation to parliamentarians. Thus, parliament needs to ensure how the concerned people could participate in the process.

- **Purpose Legislation (Bill) regarding Public Participation**

In 2023, the government of Nepal introduced a Bill relating to legislation at the National Assembly. The Bill mainly focused on legalizing public participation at the pre-legislative phase. The Bill tried to maintain uniformity in the drafting, publication and delegated legislation. Likewise, it emphasizes that public participation shall be required in the formulation stage at the concerned ministry. This Bill, currently, is at the the House of Representatives, Law, Justice and Human Rights Committee, after passing this bill, it will be a great opportunity for the public to be directly involved at the primary law drafting stages.

- **Overview the Public Participation in Some Countries**

The government has taken steps to increase public engagement in some countries. Basically, the government has invited stakeholders to consultations on proposed Bills. For example, in India, the Right to Information Bill (now an Act) and the Jan Lokpal Bill were drafted by civil society groups. Public participation, however, is not statutorily mandated regarding draft Bill in India.

Law making is familiar as a parliamentary process, this is known as legislative and drafting process in a wide sense. Hence, drafting is a part of the law-making process, which in turn is part of the policy process. It is even sometimes compared or linked to *a child's game of Snakes and ladders*. Public participation could be either direct, or indirect through legitimate intermediate institutions or representatives, it needs to be informed and organized. This means freedom of association and expression. On the one hand, and an organized civil society on the other hand, which is a key component of good governance and supportive for enacting noble law. Basically, there are three phases of the making process, for example, *pre-legislative phase, legislative phase and post- legislative phase*.

Here, some countries provisions are mentioned in terms of public participation of law making;



- **Pre-legislative Phase:** the pre-legislative phase when the proposed law is in draft form prior to its introduction within parliament.

Some countries have practiced public consultation regarding the pre-legislative phase. For example, India, United Kingdom, United States, Australia, Canada, South Africa, such as draft Bills and rules are published for comments and suggestions. The UK has also provision for consultation on draft Bill through selection committees. In the USA, MPs introducing Bills may hold consultations. In Canada, rarely, draft Bills are published only with prior approval of the cabinet. Similarly, draft Bills are published for comments in South Africa. Moreover, constitutional amendments Bills are published for comments 30 days prior to introduction. In Australia, draft Bills, policy documents and approach papers are published for comments. Additionally, the UK has different provisions, but Nepal has no such practices so far.

- **Legislative Phase:** the law making known as legislative phase which begins from the time the Bill is introduced in parliament and ends once it is passed.

At the legislative phase public participation is crucial in some countries. For example, the UK and the USA have developed mandatory consultation provision. However, in India, the speaker decides regarding public consultation. Similarly, committees are empowered to take comments in Australia and Canada. But different provisions are in South Africa, such as it may vary in terms of consultation. Moreover, all countries like India, UK, USA, Australia, Canada and South Africa are provisions for publication of committee reports. However, the committee report is not as mandatory in India and South Africa compared to the USA, UK, Australia and Canada. Additionally, public participation is invited through notice like radio, newspapers, internet and website mostly in India, UK, USA and Canada. However, in South Africa such notice is published through parliamentary democracy offices. Interesting thing is that some countries have provisions for public meetings of parliament committees. But, in India such meetings are organized privately. In Nepal, the parliament committee meetings are more open. The federal parliament of Nepal has introduced a practice of seeking public suggestions in some Bills via its website.

- **Post-legislative Phase:** the post- legislative phase begins which the Bill is enacted as Act.

After enacting the law, some countries have compulsory post-legislative scrutiny like the UK is within three to five years. In the USA, the legislative oversight committee reviews laws on a continuous basis. But, in India and South Africa there

are no such provisions. Special commissions may be formed to conduct review in India and occasionally for gender and disability laws may review in South Africa. Likewise, most statues have sunset and review clauses are in Canada. In Australia, most laws have to be reviewed in 3 years and expire after 10 years. In Nepal, we have different practices in terms of overview of law, such as section 46 of the Environment Protection Act, 2076 has mentioned 5 years, but rule 139 of the House of Representative Rules, 2079, has mentioned 3 years.

Public participation in the post legislative phase in most of the countries like in the UK, public assessment taken into account through select committees. In the USA, committees are empowered to conduct public hearings. But, in India the commission takes account of submissions made to ministry and other research conduct. Moreover, in South Africa parliamentary democracy offices may be approached for public participation in terms of the post-legislative phase. While in Australia, the law reform commission is empowered to take evidence. But, in Canada, parliamentary committees take comments from the public during the post-legislative phase. Likewise, committees are empowered to conduct public hearings for public participation in the post legislative phase in the USA.

## **Scrutiny of Public Participation regarding Law Making**

Public involvement in legislative and law-making processes allows them to contribute to decisions that may have an impact on their lives. Also, it brought more benefits to the government and societies at large. Thus, public participation responsibilities are more valuable for the lawmaking process. However, there are some lacunas, which deals with the following pros and cons;

- **Pros (Benefits)**

Public participation helps to increase public trust in parliament. The cause is that participation is a key component for democratic legitimacy and governance. Basically, public participation has the following pros;

- This is a new form of social solidarity to harness human and social capital,
- It will build a good relationship with the legislators and the citizens by strengthening ties between representatives and their constituents,
- This is increased accountability, transparency, social solidarity and deeper relationship,
- It helps to build public trust in government, which is key to legitimacy of government and the building of social cohesion,

- It helps to design and implement more effective government policies, interventions, and programs, leading to improve services and outcomes,
  - It is a positive way for response to greater demands of involvement from the public in decisions that affect them,
  - It promotes legitimacy and public support for legislation.
- **Cons (Disadvantages)**

There is a proverb "two sides of the same coin", it means that different ways of looking at or dealing with the same situation or same thing. So, that public participation created some difficulty in terms of the law-making process, because there will be a variety of thoughts and suggestions in the same Bill. However, "opposite values are complementary to each other" as Gurudev Sri Sri Ravi Shankar thought, so the disadvantages also benefit the law-making process. The cause is that "two heads are better than one." It means that the federal parliament of Nepal, has 334 members, but out of the members the population is about 30 million in the country. Thus, even if there are disadvantages of public participation, it needs to be forgiven. Basically, there are the following disadvantages;

- Public participation is a complex process and difficult to manage and organize, and drawbacks to the governments and communities,
- A second criticism of participatory democracy is that it does nothing to counteract the silencing of groups historically silenced in society,
- Time consumed and financial burden,
- Lack of expertise at the subjects' matters and chance to politicize the obtained suggestion.

## **The Responsibilities of Public Participation**

There are some responsibilities of public participation regarding the law making, because this process cannot pay remuneration or fee for public participation. The participation is on the volunteer's basis, so it needs commitment to the process without pay. Particularly, it has the following responsibilities;

- Ensures democratic stability, growth and concerning to clear purpose or goals,
- Focus on public interest not an individual centric,
- The consultation, feedback or suggestion need to base on solution of the problem, constructive or innovative form,
- Involvement shall be fair, clear and trustworthy,
- Participation shall be based on inclusive and effective representation.

## Conclusion

A democratic nation has some instrument through which leaders hear from the people. Basically, the instrument is a periodic election during which the people have an opportunity to hold leaders accountable. Between these traditional opportunities for democratic involvement, however, should a democratic nation have mandatory mechanisms for give and take between legislative leaders and the public, there are some questions. By tradition, Nepal has good culture and practices in ensuring public participation such as ritual functions like janti (marriage ceremony), malami (funeral), social and construction work such as making and maintaining temples, canals, ponds, roads, chautari (ficus religiosa). Nepal, however, has some barriers in terms of public participation in the law making, so it needs to build a constructive legal framework in this regard.

In particular, there are still some gaps in a Bill relating to legislation, for participation from the grassroots. It means that the actual voices from grassroots are still not represented. In Nepal, the government and parliament need to work together for voiceless people participation in terms of law making for extensive public participation and acceptance of law even after the enactment. The cause is that the source of sovereign power is the public deliberation of the majority, thus it is important for people's opinion. However, public participation should not be made as a cheap slogan as it is in Nepal at present.

## References:

- Aris, M.S. (2013). *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembuatan Peraturan Daerah di Propinsi Jawa Timur (Legislative Process in East Java, Indonesia)*, Surabaya.
- Giri, Eak Ram, *Role of Civil Society Organization in Law Making Process*, Souvenir of Federal Parliament Secretariat, Kathmandu.
- Harsimran Kalra. (2011). *PRS Legislative Research, Centre for Policy Research*, Chanakyapuri, New Delhi.
- Iris Marion Young. (1997). *Interesting Voices: Dilemmas of Gender, Political Philosophy, and Policy*.
- Khadka, A., K. (2023). *Legislative Drafting in Nepal*, Sanrab Prakashan, Kathmandu.

(2020). Legislative drafting and law-making process: an observation of Nepal, *Nepal Bar Council Law Journal*. Nepal Bar Council.

The Constitution of Nepal (2015), Law Book Management Committee, Kathmandu.

The House of Representatives Rules, 2079, Federal Parliament of Nepal.

The National Assembly Rules, 2075, Federal Parliament of Nepal.

Xanthaki, H. (2013). Legislative drafting: A new sub discipline of law is born. *IALS Student of Law Review*.



# Role of Parliamentary Research Service to Reduce Political Polarization

Niraj Dahal 

## Abstract

*Political parties are key actors of democracy and multi-party electoral competition is its essence. In a multi-party electoral system political polarization is inevitable as parties with conflicting ideologies try to control power. Nepal, with its political pluralism is not exempt from political polarization. That has significantly affected the government's efficiency, impacts on policy making are visible and public trust is eroding. Delays in decision making, rise of alternative forces and identity-based politics and weakening the nation-building efforts are some negative effects experienced in Nepal because of deepening political polarization. The Parliamentary Research Service (PRS) is designed to support the legislators by providing evidence-based, non-partisan information and research findings on policy formulation and other parliamentary processes. In Nepal, the PRS itself is facing various challenges and problems, such as resource limitations, lack of professional expertise etc. By strengthening and improving the PRS, the unhealthy political polarization is possible to mitigate. This article examines the effects of political polarization in Nepal, the role of PRS and the current situation of PRS along with recommendations for the reform of it to mitigate political polarization and to foster the healthy and collaborative political environment.*

**Keywords:** *Polarization, Parliamentary gridlock, PRS, Political Party, Pork Barreling.*

## Introduction

Political Polarization mainly describes the growing ideological distances, gaps, and divisions between political parties, groups, and individuals. Partisanship in the parliament is increased by the existence of multiple party ideologies in the Parliament. Higher levels of polarization can be beneficial for society – predicting higher levels of

---

 Section Officer, Federal Parliament Secretariat.

political participation, and perceptions of electoral choice (Wagner, 2021). However, political polarization can also be bad for democracy, increasing the centralization of power (Lee, 2015), parliamentary gridlock, and decreasing citizens satisfaction (Wagner, 2021).

Political Polarization is not only the matter of concern for Nepal but has also been spreading across the world (Gidron, 2019). There are two distinct forms of political polarization. The first is ideological polarization, which is the divergence of political opinions, beliefs, attitudes, and stances of political adversaries (Dalton, 1987). The second is affective polarization, which is the increasing animosity and hostility that individuals feel towards members of the opposing political party, often leading to viewing them as not just adversaries but as threats. (Levendusky, 2018)

Having complexity of ethnicity, regionalism and various political thoughts and ideologies, political polarization in Nepal has gained several significances. Political change from the centuries-old Monarchy to the Federal Democratic Republic has deeply influenced the social and political structures of Nepal. Parliamentary Research Service (PRS) supports the legislators by providing neutral, unbiased and evidence-based research findings that helps them in formulating policy which plays an important role in mitigating the threats to the democratic system that can emerge due to political polarization.

## **Concept of Political Polarization and Nepali Context**

Ideological dissonance and emotional conflict between political parties and groups is considered as political polarization. The possibility of a single political party being represented in the parliament is very rare in any democratic country. Because of this, there is the presence of various parties with different political ideologies. Consequently, political polarization is considered inevitable in the parliament of democratic countries. In the past, political polarization was presented and seen only in Parliament. However, due to increased use of information and technology and accountability seeking culture, such political polarization is spreading beyond the parliament. It has already spread to the public level.

Political consciousness was not developed in Nepalese society until the Rana period and even when parliamentary practice was not started, there was an absence of political polarization. The political polarization has reached its peak in the journey of the government system from monarchy to democracy and the current Federal Democratic Republic. Especially after the shift towards democracy, the post-1950's revolution has increased the political engagements, debates, and ideological divides. Later on, after the

1990s, the people's movement, which resulted from a monarchy to multi-party democracy, escalated political polarization in Nepal. Due to this rise of major political parties, such as, the Nepali Congress (NC), Communist Party of Nepal (CPN), Communist Party of Nepal (Unified Marxist Leninist) and the CPN (Maoist Center) were seen. With the end of the monarchy regime in 2008, political polarization intensified. And, it was not only between those political parties, but also between identity-based parties such as: Madhesi Janadhikar Forum, Tharuhat Terai Party Nepal, Janajati Party Nepal etc. and even between the people of respective groups.

Due to the rivalry between NC, CPN (UML) and CPN (Maoist Center), the major political parties in parliament, political polarization is increasing. This has often led to political instability and frequent changes in government. It has also created public disillusionment, the rise of identity-based politics along with the rise of newer political parties.

## Parameters of Political Polarization

The indicators that help to find out what is the real situation of political polarization in any country are the parameters of Political Polarization. Here are some key parameters: -

- **Ideological schism:** Division in the policy preferences of political parties is ideological schism. Different views in Economic Policy, Social Welfare, Eradication of Poverty, Decent Livelihood of different political parties causes an ideological schism.
- **Electoral Dynamics:** An Increase in Party line voting trends along with heightened party loyalty and faithfulness indicates the political polarization. This trend shows how voters choose a party over a candidate or issue.
- **Growing Negativity in Public:** Growing hostility and confrontation in opposing parties and even between supporters and public shows the real situation of political polarization.

## Reasons behind the Political Polarization in Nepal:

In Nepal, politics is largely polarized. Due to some historical, social and political factors it has been widened in recent years. Below are some reasons pushing the country towards extreme political polarization: -



- **Historical rises and falls:** From Monarchy to the Federal Democratic Republic of Nepal several ideologies and beliefs have emerged in politics. Based on those conflicting ideologies parties are formed. Public united various banners such as royalists, democrats, communists and supporters of identity police dispute in available forums. During Maoist insurgency period (1996-2006) the conflict divided people into two groups: state supporters Maoist, the force seeking to abolish Monarchy for establishing the Federal Democratic Republic. Even as the conflict has already been resolved after 2006's peace agreement and the country went into federal setup, ideological disputes over forms of governance still dominate the political debate.
- **Political Party Fragmentation and Lack of Consensus in National issues:** The repeated division of political parties in Nepal at different times have contributed to the increase in political polarization. It seems that there is less agreement between the major political parties and the small parties even on matters of national interests and fundamental issues like federalism, constitution and governance. As a result, political polarization seems to have intensified further.
- **Economic and Social inequality:** Regional disparities in economic growth and infrastructure development have heightened political polarization in Nepal. People who are in the developed areas, enjoy better access to high-ranking officials and have influence in policy formulation and implementation. This 'elite capturing dynamics' has led to political party polarization over the national interest. Meanwhile, the group or people of rural areas who are excluded socially are being polarized by the election manifestos that promise inclusivity and economic development. In this way both 'haves' and 'haves not' groups are being polarized.
- **Ethnic and Regional Divisions:** Nepal is multi-ethnic country. Is also divided into different regions such as Mountain, Hill, and Terai, geographically. Political parties often cater to different ethnic groups to gain the votes, which intensified polarization and often led to ethnic movements such as 2008's Madhesi Movement (the demand of greater representation and autonomy by the Madhesi People). The rise of political parties based on caste, ethnicity and regionality in Nepal has also contributed to the polarization.
- **Weak Governance Institutions:** Due to *Pork Barreling* in resources mobilization which leads to *political cynicism*, *Deep State* within Bureaucracy and *Bureaucrats Basing* of Politics, the governance institutions are weakening day by day. This has created the division in thoughts, ideologies and economic lines, resulting in political polarization.

- **Role of Social Media Influence:** The rise of social media with the ability to easily share opinions along with partisan media sometimes spreading misinformation has manipulated the public which has created a hostility and animosity among them, resulting in affective polarization.
- **External Influences:** Sandwiched between two big countries- India and China their geopolitical interests sometimes influence Nepal's internal politics. Conflicting interests of neighbors are also blamed for contributing to polarizing Nepali politics.

## Effects of Political Polarization in Nepal:

Political polarization helps to grow political consciousness and fair competition among political parties when it is balanced. However, in a country with multi-party democracy it tends to cause more negative effects than positive. Here are some key effects of political polarization in Nepal: -

- **Parliamentary Gridlock:** A situation where parliament/legislature is unable to pass important laws due to political disagreement is parliamentary gridlock. In Nepal, *horse-trading* often emerges as parties negotiate power and policy agreements in a polarized environment. This bargaining can bring parliamentary gridlocks as seen in delays during constitutional drafting (2008-2015), Citizenship Bill Stalemate. The withdrawal of proposed bills with the changes in government and frequent parliamentary obstruction by the opposition reflect how political polarization contributes to legislative paralysis.
- **Social Fragmentation:** Nepalis are divided into regions, ethnicities and economical lines. This social fragmentation is caused due to the factors such as Madhesh Movement, the debate of ethnicity-based federalism, constitutional disputes, fragmentation of Nepal Communist Party (NCP), the rise of identity-based politics and the practices like pork barreling, where the resources are allocated based on political favoritism. These factors have played a significant role in intensifying political polarization.
- **Erosion of Public Trust:** Public trust in the politicians of Nepal ranks 121 out of 137 countries for 2017 (down by 3 steps as that of 2007), (TCdata360WorldBank, 2017). When citizens experience continuous conflicts and little progress, they change their voting patterns leading to the loss of public trust and interest in the political institutions. The party changing wave seen in Nepal shows it. And, the strong performance of Maoist party in the 2008 elections and the significant success of the

Rastriya Swatantra Party in 2022's parliamentary elections shows that the citizens are looking for alternatives to established leadership.

- **Hindrance on Governance:** In a Politically polarized environment political parties prioritize their own interest over the public good which creates *Common Pool Problem* in the governance. In Nepal, the appointment of key positions based on political party loyalty, the division of civil servants into political factions under the banner of trade unions, has reduced quality of service delivery, created a negative impact on development and overall governance system.
- **Rise of alternative forces:** Major political parties being entrenched in their political battles and failing to fulfill the needs and aspirations of the public have made Nepal a fertile land for the growth of new forces or political parties. The rise of Rastriya Swatantra Party in 2022 elections and the attraction of marginalized communities toward the Janata Samajwadi Party indicate that political polarization in Nepal is creating space for the new political forces.

## The Role of Parliamentary Research Service (PRS)

The institutional body that provides research, analysis and policy advice to the lawmakers is the parliamentary research service (PRS). There shall be a Secretariat for conducting and managing the business of the Federal Parliament (Constitution, 2015). Under the Federal Parliamentary Secretariat, there is the Parliamentary Study and Research Section in Nepal. The Parliamentary Research Service plays an important role in diluting the political polarization. In order to provide factual and neutral information for the various activities of the Parliament, a research wing is a must in every country. It is true that the parliamentary research in Nepal has not become effective in the current situation, also the research in Nepal has not gained special importance as in other countries. However, since the PRS is a key institution that plays an important role in reducing political polarization it can't be overlooked or ignored as it is in the present.

## Role of PRS to Mitigate Political Polarization:

Parliamentary research can play a crucial role in mitigating political polarization. Some key roles of PRS are outlined below: -

- **Providing Evidence-based Observations:** By providing law makers empirical data and findings the PRS can transcend the partisan lines. Which will ensure the decisions of the parliament are fact-based but not due to the political agendas.

- **Fostering Dialogue:** The PRS can facilitate constructive discussions, consultations and interactive programs among parties and research institutions, to build a collaborative environment.
- **Enhancing Accountability:** Research findings can improve the transparency and accountability of the lawmakers to their voters and general public. This promotes good governance.
- **Legislative Assessments:** The PRS can conduct some consultations as well as pre-legislative scrutiny after the study of proposed laws or bills introduced in the parliament which will help the lawmakers to find out the truth and to make the necessary corrections.

## Examples of PRS Initiatives

- **Legislative Summaries:** PRS can provide the brief of proposed laws or bills which helps the legislators to understand the key details.
- **Research Reports:** By publishing research reports PRS can provide the fact and neutral data and findings in any topic relevant to the parliamentary process, law making and current affairs.
- **Workshops:** PRS can conduct workshops to collect some information needed as well as to enhance the capacity of legislatives and researchers.
- **Public Consultations:** PRS can conduct consultation and dialogue between lawmakers and stakeholders.

## Challenges and Problems facing by the Parliamentary Research Service in Nepal

- **Resource Limitations:** PRS is operating with limited financial and physical resources which is hindering its ability to conduct comprehensive research to support legislators.
- **Insufficient Staffing:** Since, research work carries significant importance, it requires in-depth study and sufficient staff. The parliamentary research in Nepal is currently operated and managed by a limited number of staff.

- **Ignoring the Relevance of Research Work:** The importance of parliamentary study and research is overlooked due to a lack of understanding of its role.
- **Lack of Awareness:** Some lawmakers and the general public are unaware of the existence of the Parliamentary Research Service in the Federal Parliament of Nepal.
- **Data Accessibility:** Due to lack of capacity, insufficient resources, and limited focus on research activities, the research wing is unable to access necessary data and statistics easily.
- **Lack of Coordination with Other Institutions:** Various think tanks, I/NGOs and universities are working in the field of research. But there's always a lack of effective collaboration and coordination among them.
- **Lack of Staff Motivation:** The personnel working in parliamentary research have not been effectively motivated or empowered to maintain high morale.

### **Recommendations for strengthening the PRS in Nepal**

- **Enhancing Resources Allocation:** Increasing financial and physical resources will help the PRS to conduct comprehensive research that will ultimately support legislators in the long run.
- **Improving Staffing Levels:** There should be a necessary number of employees provided, along with defined responsibilities and job descriptions, to address the current understaffing issue.
- **Promoting the Importance of Research:** Increase awareness through publications, interactions, and consultations among lawmakers and the public about the value and role of parliamentary study and research to ensure it is prioritized.
- **Fostering Collaboration:** To enhance research efforts collaboration and coordination between other research institutions as well as governmental and non-governmental organizations should be prioritized.
- **Boosting Staff Motivation:** To motivate and empower the personnel working in the parliamentary research in order to get better results specific programs should be implemented.
- **Establishing Research Lab in Parliamentary Secretariat:** To reduce misinformation, provide neutral, unbiased, and evidence- based data, to conduct

workshops and consultations and to educate lawmakers one independent research lab and training center should be established in the parliamentary secretariat.

## **Conclusion:**

Political Polarization has created significant challenges and problems to governance in Nepal, affecting parliamentary effectiveness and eroding public trust. Mitigating Polarization requires spreading truth and evidence-based findings, raising public consciousness, and engaging stakeholders in the policy formulation and implementation process through *co-construction* and *co-production*. The PRS plays a crucial role in addressing these challenges by providing neutral, unbiased, nonpartisan, and evidence-based research findings. Strengthening the PRS as well as enhancing its capacity to conduct free research on parliamentary issues including polarization in parliament will foster the collaborative political environment.

## **References:**

- Gidron, N. A. (2019). Toward a comparative research agenda on affective polarization in mass publics. *APSA Comparative Politics Newsletter*.
- Levendusky, M. (2018). The Origins and Consequences of Affective Polarization in the United States. *New York: Annual Review of Political Science*  
<https://www.annualreviews.org/content/journals/10.1146/annurev-polisci-051117-073034#right-ref-B66>.
- Wagner. (2021). Affective polarization in multiparty systems. *Electoral Studies /*  
<https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.electstud.2020.102199>.
- Lee, F. (2015). How party polarization affects governance. *Annual Review of Political Science*. <https://doi.org/https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-072012-11374>.
- Constitution, N. (2015). *Constitution of Nepal Article 107*. Kathmandu: Nepal Law Commission.
- TCdata360WorldBank. (2017). The World Bank Group.  
<https://prosperitydata360.worldbank.org/en/indicator/WEF+GCIHH+EOSQ041>.
- Sikorski, E. K. (2021). The role of (social) media in political polarization: a systematic review. *International Communication Association*.

Dalton, R. J. (1987). Generational change in elite political beliefs: The growth of ideological polarization. *The Journal of Politics*  
<https://doi.org/https://doi.org/10.2307/2130780>.

Dahal, K. (2018). Parties' Polarization and their Impact on Democracy. *Journal of Political Science*, Vol. XVIII, 62-81.



# Parliamentary Diplomacy in Nepal

Raman Khanal <sup>✍</sup>

## Abstract

*This article provides a brief synopsis of Nepal's parliamentary democracy, outlining its development in recent decades, significant turning points, and current political situation. It addresses internal political dynamics and geopolitical influences while highlighting important laws and the subtleties of the parliamentary system that are pertinent to parliamentary diplomacy. The study emphasizes the wider significance of parliamentary diplomacy in influencing world events, advancing democratic principles, and tackling urgent problems like humanitarian crises and climate change. In the end, it shows how Nepal can use its legislative institutions to promote global communication, form strategic partnerships, and handle diplomatic challenges.*

**Keywords:** *Parliamentary Diplomacy, Politics, Sustainable Development Goals, Geopolitics*

## Background

Based on the principle of separation of powers, parliament is an assembly that makes laws on behalf of the people and monitors the executive branch to ensure that it is serving the interests of the people. Whereas, diplomacy can be defined as the process of negotiating and overseeing ties between other nations, their governments, and non-governmental organizations.

Parliamentary diplomacy refers to the effective management of diplomatic endeavors and engagement in international relations through the use of parliamentary procedures and activities. Thus, parliament has an impact on how nations communicate with one another and deal with international problems.

Parliamentary diplomacy is the modern term in which diplomatic actions are conducted through the direct involvement of the Parliament and their members. Nepal's

---

<sup>✍</sup> Section Officer, Federal Parliament Secretariat.



approach to foreign relations now includes parliamentary diplomacy as a key element, demonstrating the country's will to interact with the world and further its interests internationally. Nepal's parliamentary diplomacy has developed in response to the nation's rich historical legacy, geopolitical relevance, and ambitions for sustainable development. It is based on the ideals of democracy and diplomatic engagement that is still an essential instrument for fostering international contacts, forming alliances, and advancing Nepal's interests and ideals internationally as the country navigates fast changing geopolitical environments while pursuing its development goals. Nepal aims to utilize parliamentary diplomacy as a means of addressing shared issues, advancing peace and stability.

As legislators and parliamentary institutions across the world engage in international affairs and diplomacy more proactively, parliamentary diplomacy has steadily changed over time. In the second half of the 20th and early 21st centuries, the idea has gained more acceptance and formalization, particularly since globalization has increased national interdependence and brought attention to the significance of many diplomatic channels.

The executive branch of governments uses this type of diplomacy to supplement traditional state-to-state diplomacy. One of the major turning points in the history of parliamentary diplomacy was the founding of the Inter-Parliamentary Union (IPU) in 1889. This was the world's first international organization of parliaments from sovereign states, with the goal of promoting cooperation and peaceful solutions to problems. The European Parliament, the Pan-African Parliament, and the legislative Assembly of the Council of Europe (PACE) are few of the regional and global legislative assemblies and forums that have been founded since then.

Nepal has been a member of the Inter-Parliamentary Union (IPU) since 1967, actively engaging in international parliamentary cooperation. Additionally, Nepal is a regional member of the Asian Parliamentary Assembly, where it has participated in various conferences over the years. This involvement highlights Nepal's commitment to regional and global dialogue on important parliamentary issues and Nepal's involvement in parliamentary diplomacy.

## **Introduction**

Parliamentary diplomacy represents a refined approach to traditional diplomatic practices, leveraging parliamentary process to enhance intergovernmental discussions. It represents an open style of diplomacy with public discussion and formal procedural

standards followed. Voting procedures are used in this framework to make democratic decisions, guaranteeing accountability and representation.

Parliamentary diplomacy is a broad field that includes a wide range of initiatives meant to improve international relations and strengthen interparliamentary collaboration. Interparliamentary agreements are negotiated and concluded as part of these efforts, which provide the basis for both bilateral and international participation. The organization of formalized meetings and visits between lawmakers is another aspect of parliamentary diplomacy, which enhances knowledge, confidence, and dispute resolution capacity.

Moreover, friendship groups and ad hoc committees are formed as part of parliamentary diplomacy; these informal forums facilitate communication and cooperation on particular topics of shared interests. These programs foster understanding and collaboration beyond national boundaries by fostering bilateral and multilateral ties. The exchange of parliamentary delegations, in which lawmakers represent their respective nations in various international venues, is another essential component of parliamentary diplomacy. Through direct interaction with peers from other countries, this approach promotes communication and collaboration on issues of shared interests. Additionally, taking part in international inter-parliamentary bodies and conferences, when lawmakers from many nations come together to debate over global possibilities and concerns, is an aspect of parliamentary diplomacy. These venues offer opportunities for networking, information exchange, and cooperation on topics including human rights, economic growth, and peace and security.

The fundamental goal of parliamentary diplomacy is for lawmakers to work together and engage in discussion in order to improve, enable, and accelerate the constitutional powers of parliaments. Parliamentarians work to address complex global concerns and advance common interests by having open policy discussions and forming ties with peers across continents and levels of governance.

To put it simply, parliamentary diplomacy is a dynamic and inclusive approach to international relations that makes use of the special advantages of parliamentary institutions to advance world peace, harmony, and prosperity. In an increasingly linked world, parliamentary diplomacy plays a critical role in promoting understanding, trust, and the formation of partnerships through its range of programs and activities.

## Parliamentary Diplomacy in Nepal

Nepal's parliament has been exercising its parliamentary diplomacy in a proactive manner, following international practices. Establishing legislative friendship groups, attending high-level visits to friendly countries, and taking part in international conferences are examples of this. Furthermore, under the general category of parliamentary diplomacy, individual Members of Parliament (MPs) frequently travel overseas for a variety of purposes, either on their personal initiative or at official invitation.

Nepal's approach to foreign relations has incorporated parliamentary diplomacy more and more, as the nation's legislative bodies demonstrate its will to actively participate in world affairs. By using its legislative institutions and members, Nepal may use this type of diplomacy to advance bilateral and multilateral ties, defend its interests as a nation, and add to the global conversation relevant topics such as peace, development, and climate change.

Nepal's legislators use its multiple channels and forums to conduct diplomatic relations. These include taking part in regional forums like the South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC), international parliamentary organizations like the Inter-Parliamentary Union (IPU), and one-on-one interactions with foreign colleagues. These kinds of conversations provide a forum for talking about world challenges, exchanging best practices, and encouraging collaboration based on shared interests.

The International Liaison and Coordination Division within the Federal Parliament Secretariat serve as the hub for the parliament's diplomatic activities. Additionally, the International Relations and Tourism Committee of the House of Representatives plays a vital role in overseeing the government's international policy, given its connection to the activities of the Government of Nepal and the Ministry of Foreign Affairs. The ministry acts as the main agency for managing Nepal's international relations, ensuring that parliamentary activities are coordinated with it to maintain consistency in addressing the country's international interests. The ministry has established legal frameworks that support these diplomatic initiatives.

The Constitution of Nepal-2015 provides power for the legislature to conduct diplomatic activities which can be the best example of parliamentary diplomacy in Nepalese context. Some of the provisions of the Constitution of Nepal can be stated as below:

## **Provisions relating to referendum**

- If a decision is made by a two-thirds majority of the total numbers of federal parliament that it is necessary to hold a referendum with respect to any matter of national importance, a decision on that matter may be taken by referendum.
- The matter of national importance includes: safeguard of freedom, sovereignty, territorial interests, nationality, independence and dignity of country, the rights of people, border security, economic wellbeing and Prosperity of the country and other important matters.

## **Ratification of, accession to, acceptance of, or approval of, treaties or agreements**

- The ratification of, accession to, acceptance of, or approval of, treaties or agreements to which Nepal or the Government of Nepal is to become a party shall be as provided for in the Federal law.
- Any law to be made pursuant to clause (1) shall, inter alia, require that the ratification of, accession to, acceptance of, or approval of, treaties or agreements on the following subjects must be made by a majority of two-thirds of the total number of the member of the then members of both House of the Federal Parliament: -
  - Peace and friendship,
  - Defense and strategic alliance,
  - Boundaries of the State of Nepal, and
  - Natural resources, and the distribution of their uses.

Provided that, out of the treaties or agreements under sub-clauses (a) and (d), if any treaty or agreement is of an ordinary nature, which does not affect the nation extensively, seriously or in the long term the approval, insertion, acceptance or endorsement of, such treaty or agreement may be made by a simple majority of the members present in a meeting of House of Representatives.

## **Provision relating to parliamentary hearings**

There shall be formed a fifteen member's joint committee consisting of members of both Houses of the federal parliament for parliamentary hearing to be conducted as to appoint the ambassadors, as provided for in the Federal law.

Similarly, some other provisions in accordance to the Parliamentary Diplomacy in context of Nepal are as follows:

- Parliament is responsible for the formation and ratification of laws for smooth operation of diplomatic relations and international relations.
- MPs often go on diplomatic missions to different nations in order to carry out their official responsibilities of fostering international contacts, bilateral collaboration, and debates on global topics of mutual importance.
- The International Relations Committee, which has jurisdiction over the Ministries of Foreign Affairs and Culture, Tourism, and Civil Aviation, is one of the House of Representatives' several thematic committees.
- The House of Representatives ratifies and approves several international conventions to ensure their correct implementation.
- According to Clause 9 of the Treaty Act, 2047, if a treaty to which Nepal is a party conflicts with existing laws upon its ratification by Parliament, the inconsistent law becomes void for that treaty, and the treaty provisions become enforceable like Nepalese laws. If a treaty not ratified by Parliament imposes new obligations on Nepal, the government must promptly take steps to enact laws for its enforcement.
- Parliament controls the allocation of funds for diplomatic missions and international engagements.
- Parliament can play a role in Peace Building efforts by facilitating dialogue. For example, During the Initial stages of the Ukraine-Russia war there were different discussions on what the next move for our country was.
- In order to attract foreign Investment through Economic Diplomacy, Parliament plays crucial role in formulation of laws and policies.
- Parliament engages in legislative diplomacy with other countries' legislatures by exchanging information, experiences and best practices. For example, “zero hour” system in our parliament was adopted as a best practice from the British Parliament.
- The government needs approval from the Parliament to engage in any kinds of Bilateral or Multilateral agreements.

## **Challenges of Parliamentary Diplomacy in Nepal**

Nepal adopted parliamentary diplomacy since the establishment of the parliamentary system in the nation. Despite the best practices on parliamentary diplomacy, there are some challenges that obstruct the acceleration of parliamentary diplomacy. Some of the challenges related parliamentary diplomacy are mentioned below: -

- Our nation's institutional ability has not grown to the point where parliamentary diplomacy can produce any meaningful results, and the absence of initiatives from the parliaments of our surrounding nations has made the situation worse.
- There is the lack of enough research on how parliament engages with each other across countries and the basic essence of an ideal parliamentary diplomacy.
- Lack of adequate resources to conduct the required parliamentary diplomacy activities.
- The country lacks the experts in the field of parliamentary diplomacy.
- There is a linguistic barrier in parliament since most of the members of Nepal's House of Representatives are unaware and ignorant of the English language.
- There is the lack of unified political stance on Political Diplomacy which creates inconsistency and unpredictability in international relations, potentially undermining a country's effectiveness in negotiations and cooperation with other nations.
- Located between two big nations—India and China—geopolitical pressures are one of the main causes of parliamentary diplomacy's flaws in Nepal's parliament, making it more difficult to get the best possible diplomatic results.

## Analysis

Through the medium of parliamentary diplomacy, any sovereign nations hold a good relation with other countries and ratify international treaties and agendas. For example, Sustainable Development Goals (SDGs), United Nations Framework Convention on Climate Change, Montreal Protocol on Substances that deplete the ozone layer. Additionally, a number of innovative initiatives have been undertaken, making them a milestone in the development of the political, social, environmental, and multifaceted approaches.

SDGs, environmental preservation, and the promotion of positive international relations are all greatly aided by parliamentary diplomacy. Legislators have the ability to advance laws and policies that support international collaboration, tackle environmental issues, and advance sustainable development through the legislative process.

Parliamentary diplomacy, as it relates to the SDGs, helps put legislative frameworks in place that are in line with the goals. This guarantees that national laws and policies support the global agenda for eradicating poverty and promoting quality education, gender equality, climate action, and other important goals. To accomplish these objectives, legislators hold discussions, pass legislation, and allot funds, exhibiting their dedication to sustainable development on a national and worldwide scale.

Parliamentary diplomacy allows legislators to handle transboundary environmental concerns, support renewable energy sources, pass legislation protecting the environment, and take part in international agreements like the Paris Agreement when it comes to environmental conservation. Parliamentarians may exchange best practices, pool knowledge, and coordinate efforts to mitigate climate change, conserve biodiversity, and protect natural resources by working with peers from other countries.

Furthermore, parliamentary diplomacy is essential to establishing and maintaining strong international connections. Parliamentarians converse, cross cultural barriers, and promote understanding through parliamentary exchanges, interparliamentary conferences, and bilateral visits. This builds international confidence and collaboration. Peacebuilding, conflict settlement, and the advancement of human rights are all aided by parliamentary diplomacy, which fortifies parliamentary institutions and advances democratic ideals.

In contrast to Nepal's parliamentary diplomacy, which has been crucial in bolstering diplomatic efforts worldwide, the European Union's parliamentary diplomacy is the finest due to its excellent coordination with the national legislatures of the participating states. Whereas, parliaments of Asian countries lack adequate coordination in the regional arena due to the lack of development of parliamentary diplomatic operations by SAARC and BIMSTEC.

## Way Forward

Addressing challenges and problems, following new international practices, trends and techniques, parliamentary diplomacy can be improved which results in the enhancement of the country's international relation and promotion of its interests on the global stage. Here is some way forward techniques for the enhancement of parliamentary diplomacy in context of Nepal:

- MPs and parliamentary staff should be given training programs and capacity-building efforts on diplomatic procedure, negotiating techniques, international relations, and cultural sensitivity. They would then be able to participate in diplomatic efforts and successfully represent the interests of Nepal.
- Form specialist parliamentary committees with a focus on diplomacy and foreign policy. These committees have the capacity to monitor global events, carry out in-depth analyses of foreign policy concerns, and offer advice to the government on matters of diplomacy.

- For foreign policy choices to be open, responsible, and consistent with national interests, parliamentary oversight procedures should be strengthened. Committees of parliament can do this by holding frequent briefings, hearings, and meetings with government representatives.
- Promote collaboration among parliamentarians, civil society, think tanks, and academic institutions to exchange ideas and expertise, informing Nepal's diplomatic strategies.
- Encourage MPs to engage in global parliamentary forums, conferences, and exchanges to network, build relationships, and advocate for Nepal's interests internationally.
- Use social media and digital channels to expand Nepal's diplomatic reach. MPs can interact with international audiences, impart knowledge, and highlight the achievements and culture of Nepal.
- For cogent and successful diplomatic interactions, build a long-term parliamentary diplomacy plan in line with Nepal's foreign policy, development objectives, and international trends.

## Conclusion

In conclusion, parliamentary diplomacy is an essential weapon in Nepal's foreign policy toolbox since it provides a forum for positive interaction, communication, and collaboration abroad. Nepal's parliamentary system is essential to the country's foreign policy goals, strengthening international relations, and achieving regional and global peace, stability, and prosperity.

Despite some of the inefficient methods the nation has embraced in parliamentary diplomacy, Nepal has been implementing novel approaches and methodologies, undergoing many research initiatives since the program's inception. By adopting innovative approaches, overcoming linguistic hurdles, and tackling the issues and difficulties of parliamentary diplomacy in Nepal, Nepal can establish positive international relations and be successful in its diplomatic endeavors.

## References

- Stavridis, (2021). Parliamentary Diplomacy: a review article. *International Journal of Parliamentary Studies*.
- Stavridis, S., & Jancic, D. (2017). *Parliamentary diplomacy in European and global governance*. BRILL.



Jonathan Murphy. (2023). *The Routledge Handbook of Parliamentary Administrations*. Routledge.

Friedheim, R. L. (1976). *Parliamentary Diplomacy*. CENTER FOR NAVAL ANALYSES ARLINGTON VA.

Constituent Assembly. (2015). *Constitution of Nepal*. Government of Nepal.

Parliament of Nepal. (2018). *House of Representatives Rules and National Assembly Rules*. Government of Nepal.

Parliament of Nepal. (1990). *Treaty Act*. Government of Nepal.



मुद्रण: संधीय संसद सचिवालय