कानून निर्माण प्रक्रिया र यसमा संसदीय समितिको भूमिका

सीता काफ्ले वाग्ले [*]

सारांश

राज्य तथा सरकारको नीति कानूनमा रूपान्तरण गर्ने प्रक्रिया नै कानून निर्माणको प्रक्रिया हो । कानूनी राज्य सञ्चालनको आधार प्रदान गर्ने सम्पूर्ण लिखित वा अलिखित दस्तावेज कानून हुन् । संसद कानून बनाउने जनप्रतिनिधिमूलक संस्था हो । संसदले कानून निर्माण गर्दछ र प्रत्यायोजित व्यवस्थापन अन्तर्गत अन्य निकायले नियम, आदेश, विनियम वा ऐन अन्तर्गत बनेका निर्देशिका वा कार्यविधि निर्माण गर्दछन् । विधेयक पारित गर्ने अधिकार संसदमा निहित रहेको हुन्छ । सरकारको तर्फबाट मन्त्रीले संसदमा पेश गर्ने विधेयकलाई सरकारी विधेयक र सांसदहरूले पेश गर्ने विधेयकलाई गैरसरकारी विधेयक भनिन्छ । सामान्यतः सुरक्षा र अर्थ सम्बन्धी विधेयक सरकारी विधेयकको रूपमा मात्र संसदमा प्रस्तुत गरिन्छ भने गैरसरकारी विधेयक हालसम्मको इतिहासमा तीनवटा मात्र पारित भएका छन् । कानून निर्माणमा बहुनिकाय र बहुपक्षीय संलग्नता हुने हुँदा यसलाई मस्यौदा पूर्वको चरण, मस्यौदा तर्जुमाको चरण, संसदको विधायिकी चरण र प्रमाणीकरण तथा प्रकाशनको चरणमा विभाजन गर्दा बुझ्न सजिलो हुन्छ । सामान्यतयाः कार्यपालिकाले विधेयकको मस्यौदा तयार गर्ने, व्यवस्थापिकाले विधेयकमा दफावार छलफल गरी पारित गर्ने र राष्ट्रपतिबाट प्रमाणीकरण भएपछि कानून लागू हुन्छ । Mini Parliament को रूपमा रहेका संसदीय समितिहरूको पनि कानून निर्माणमा महत्वपूर्ण भूमिका रहेको हुन्छ । संसदीय समितिको प्रभावकारितामा नै कानून निर्माणको प्रभावकारिता निर्भर रहेको हुन्छ ।

परिचय

कानून कुनै कुरा व्यवस्थित गर्न तयार पारिएको शक्ति सम्पन्न दस्तावेज हो । यो सर्वोच्च आदेश हो, जसले समाजमा गर्न हुने र गर्न नहुने व्यवहारहरूको बारेमा दिशानिर्देश गर्ने र समाजलाई चलायमान राख्ने गर्दछ । कानूनी राज्य सञ्चालनको आधार प्रदान गर्ने सम्पूर्ण लिखित वा अलिखित

---

[*] उपसचिव, संघीय संसद सचिवालय

दस्तावेज कानून हुन् । कानूनले सबैलाई समान व्यवहार गर्दछ । कानूनले मानव व्यवहारलाई नियमित र आचरणलाई नियमन गर्दछ । कानूनको नजरमा सबै समान हुने भएकोले कानूनको परिपालना गर्नु सबैको दायित्व हुन्छ । कानूनको अनविज्ञता क्षम्य नहुने भएकोले कानूनको उल्लंघन गर्ने सबैलाई सजाय गर्नुपर्ने मान्यता संसारभरि नै स्थापित भइसकेको पाइन्छ । नेपाल कानून व्याख्या सम्बन्धी ऐन, २०१० मा नेपाल कानून शब्दले "नेपाल ऐन वा नेपालको कुनै भागमा कानून सरह लागू हुने ऐन, सवाल, नियम, आदेश, विनियम वा ऐन अन्तर्गत बनेका निर्देशिका वा कार्यविधि सम्झनु पर्छ" भनी व्याख्या गरेको पाइन्छ ।

शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्त बमोजिम विधायिकाले कानूनको निर्माण, कार्यपालिकाले कानूनको कार्यान्वयन र न्यायपालिकाले कानूनको व्याख्या गरी न्याय सम्पादन गर्दछन् । तर यथार्थमा राज्यका प्रत्येक अङ्गले कानून निर्माण गर्दछन्। विधायिकाले ऐन पारित गर्दछ, कार्यकारीले अध्यादेश, आदेश, निर्देशिका, कार्यविधि जारी गर्दछ, न्यायिक निकायले न्यायिक नजीर र नियमावली बनाउँदछ, प्रशासनिक संयन्त्रले निर्देशिका, कार्यविधि, परिपत्र जारी गर्दछ, संबैधानिक निकायले नियमावली, निर्देशिका जारी गर्दछ, नियमनकारी निकायले निर्देशिका जारी गर्दछ, सँगठित संस्थाले विनियमावली बनाउँदछ । संसदले कानून निर्माण गर्दछ र प्रत्यायोजित व्यवस्थापन अन्तर्गत अन्य निकायले अरू कानून निर्माण गर्दछन् । संसदमा पेश भएको ऐनको मस्यौदालाई विधेयक भनिन्छ । सरकारका मन्त्री र अन्य संसद सदस्यले विधेयक पेश गर्न सक्दछन् । सामान्यतः सूरक्षा र अर्थ सम्बन्धी विधेयक सरकारी विधेयकको रूपमा सरकारका मन्त्रीद्वारा संसदमा प्रस्तुत गरिन्छ । सो बाहेक अन्य विषयका विधेयक कुनै पनि विधायकबाट संसदमा प्रस्तुत हुन सक्छ । त्यस्तो विधेयकलाई गैरसरकारी विधेयक भन्ने गरिन्छ ।

कानून निर्माणको औचित्य के छ भनेर मनन गर्दा संविधानद्वारा निर्दिष्ट अवस्थाका कारण संविधान कार्यान्वयन गर्न, सरकारी नीति र निर्णयहरू कार्यान्वयन गर्न, अदालतको आदेश कार्यान्वयन गर्न, नागरिकको अधिकार संरक्षण गर्न, द्विपक्षीय वा बहुपक्षीय दातृ समुदायसँग ऋण, सहयोग प्राप्त गर्दाको शर्त पालना गर्न, अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि/सम्झौताको अनुमोदन, स्वीकृति वा समर्थन गरे अनुसार राज्यको दायित्व परिपालना गर्न, राजस्व र व्ययको अनुमान बमोजिम आम्दानी तथा खर्च गर्न, संसदबाट पारित संकल्प प्रस्ताव र सरकारी आश्वासन, समितिका निर्देशन बमोजिमको कार्य गर्न, प्रत्यायोजित व्यवस्थापन सम्बन्धी प्रतिवेदन बमोजिम प्रत्यायोजित विधायन निर्माण गर्न, सामाजिक परिवर्तन तथा सामाजिक नियन्त्रण गर्न, तत्काल आइपरेका घटना, संकट रोक्न वा अन्य कुनै काम गर्न, विभिन्न आयोगका सिफारिस कार्यान्वयन गर्न र समग्रमा राज्यलाई कानून बमोजिम सञ्चालन गरी कानूनको शासन कायम गर्न कानून निर्माण गरेको पाइन्छ।

सम्बन्धित मन्त्रालयले किन र कसरी ऐन बनाउने भन्ने बारेमा विश्लेषण र अनुसन्धान गर्दा मूलतः संविधानले परिकल्पना गरेको लक्ष्य, सरकारी नीति, आफ्नो अधिकार क्षेत्र अन्तर्गतका कानूनको सूची, कानूनले मुख्य जिम्मेवारी दिएको निकाय वा अधिकृत, कार्य गर्दाको बाधा अड्चन र परिमार्जन

गर्नुपर्ने विषय, आन्तरिक छलफल, तत्सम्बन्धि निर्देशन वा परिपत्र, नयाँ ऐन आवश्यक पर्ने वा संशोधन गरे हुने, नयाँ ऐन वा संशोधन जे गर्नुपर्ने हुन्छ त्यसको मस्यौदा आदि पूर्वाधार सम्बन्धमा मन्त्रालयले राम्रोसँग विचार गर्नुपर्दछ ।

कानून तर्जुमाकारले ध्यान दिनुपर्ने विषय

तर्जुमाकारले कानून तर्जुमा गर्दा देहायका विषयमा विचार पुऱ्याउनु पर्दछः

- संवैधानिक व्यवस्था, प्रचलित कानूनसँग बाझिने नबाझिने र दोहोरो पर्ने नपर्ने,
- नेपाल सरकारका नीतिहरू, नेपाल राजपत्रमा प्रकाशित सूचनाहरू,
- प्रतिपादित कानूनी सिद्धान्त वा नजिर, अदालतका निर्णय र अन्य मुलुकका कानूनको अध्ययन,
- देशको ऐतिहासिक, राजनैतिक, धार्मिक, सांस्कृतिक, सामाजिक अवस्था, मूल्य, मान्यता र परम्पराहरू,
- अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि/सम्झौताहरू, छिमेकी वा मित्र राष्ट्रको सम्बन्धित कानूनी व्यवस्था,
- विदेशी वा स्वदेशी विद्वानहरूका लेख, रचना र कृतिहरू,
- Drafting Instruction को पालना,
- प्रत्यायोजित व्यवस्थापन सम्बन्धी प्रावधान,
- कानून लागू हुने क्षेत्र, मिति,
- कुनकुन निकायको सहमति वा परामर्श आवश्यक हुन्छ सोको यकिन,

कानून निर्माणका लागि माथि उल्लिखित विषयमा ध्यान दिनुपर्ने हुँदा तर्जुमा गर्ने व्यक्तिमा कानून र कानून प्रणालीको ज्ञान, सम्बन्धित देशको संविधानको गहिरो ज्ञान, कानूनको अनुसन्धान पद्धतिको जानकारी, भाषाको राम्रो ज्ञान र रचनात्मक सोच राख्न सक्ने, कानून व्याख्या सम्बन्धी ऐन र नियमहरूको पूर्ण जानकारी, कानून तथा न्यायका सामान्य सिद्धान्तहरूको ज्ञान, सम्बन्धित देशको कानूनी ढाँचाको ज्ञान, उच्च अदालतका फैसला र नजिरहरूको ज्ञान, सकेसम्म सरल भाषाको प्रयोग गर्न सक्ने खुबी, देश विदेशमा घट्ने समकालीन घटनाहरूको बारेमा ज्ञान, चासो भएको, मिलनसार र अरूको विचारप्रति सम्मान गर्ने, विषयवस्तुको गहनतम मनन गर्ने, कानून तर्जुमा सम्बन्धी विषयको सैद्धान्तिक तथा व्यावहारिक ज्ञान, सीप र दक्षता जस्ता विज्ञताको आवश्यकता पर्दछ ।

कानून निर्माणका सीमा

कानून निर्माण गर्दा केही सिद्धान्त र सीमाभित्र रहेर कार्य सम्पादन गर्नुपर्दछ । यस अन्तर्गत निम्न सिद्धान्त तथा सीमाहरू पर्दछन्:

कानून र न्यायका मान्य सिद्धान्तः कानूनी राज्यको सिद्धान्त, न्यायिक पुनरावलोकनको सिद्धान्त, स्वच्छ सुनुवाइको सिद्धान्त, प्राकृतिक न्यायको सिद्धान्त, गल्ती गर्ने पक्षले नै लाभ प्राप्त नगरोस्, कसुर र

सजायको भूतप्रभावी असर हुन नहुने, मनसाय र कार्य दुवैबाट मात्र कसुर प्रमाणित हुनुपर्ने, कानूनी अस्तित्व भएकालाई मात्र स्वीकार गर्नुपर्ने जस्ता सिद्धान्तभित्र रही कानून निर्माण गर्नुपर्दछ ।

संवैधानिक सीमा : संविधानद्वारा निर्दिष्ट सीमाहरू, संविधानसँग बाझिने गरी कानून निर्माण गर्न नहुने, मौलिक हकलाई संविधानले राखेको अपबाद भन्दा बढी नियन्त्रण गर्ने गरी कानून निर्माण गर्न नहुने, संविधानले मृत्युदण्डको सजाय उन्मूलन गरेकोमा सो सजाय हुने गरी कानून निर्माण गर्न नहुने जस्ता सीमाहरू यस अन्तर्गत पर्दछन् ।

अन्तर्राष्ट्रिय दायित्वको सीमाः नेपाल पक्ष भएका अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि प्रतिकूल हुने गरी कानून निर्माण गर्न पाइँदैन ।

आत्मनियन्त्रित सीमाः कानून निर्माण गर्दा युक्तिसँगत हुनुपर्ने, न्यायसंगत हुनुपर्ने, सद्विवेकमा आधारित हुनुपर्ने, तर्कपूर्ण हुनुपर्ने जस्ता कुरामा ध्यान दिनुपर्दछ ।

विधेयकको संरचना

ऐनको मस्यौदामा निम्न कुराहरू मुख्य रूपमा उल्लेख हुनुपर्दछः

१. लामो शीर्षक : के, कुन उद्देश्यको लागि ऐन बनाउनु परेको हो भन्ने कुरा बुझ्न सक्ने गरी ऐनको लामो शीर्षकको नामाकरण गर्नुपर्छ ।
२. प्रस्तावना : प्रस्तावनामा ऐनको आशय, उद्देश्य र प्रयोजन अभिव्यक्त भएको हुनुपर्छ ।
३. विधि निर्माण सूत्र : ऐन कुन समयमा कुन निकाय वा अधिकारीले बनाएको हो र कुन निकाय वा अधिकारीले जारी गरेको हो त्यसको क्षेत्राधिकारको पहिचान र अख्तियारको प्रमाणिकता विवरण उल्लेख गर्नुपर्दछ ।
४. संक्षिप्त नाम : प्रस्तावना पछि प्रत्येक ऐनको दफा १ मा कोष्ट विना र कोष्ट सहितको संक्षिप्त नाम राखिन्छ ।
५. विस्तार र प्रारम्भ : ऐन प्रभावकारी हुने इलाका, भूभाग वा क्षेत्र उल्लेख गर्नुपर्दछ ।
६. परिभाषा : विधेयक तर्जुमा गर्दा त्यसमा प्रयोग भएका खास खास शब्दको दायरालाई सीमित वा व्यापक बनाउनु पर्ने भएमा त्यस्ता शब्दको परिभाषा गर्नुपर्छ । ऐनमा बारम्बार प्रयोग हुने शब्दको परिभाषा विधेयकको दफा २ मा गरिन्छ ।
७. सारवान प्रावधानहरू : जुन प्रयोजनको लागि विधेयक बनेको छ, त्यसको विस्तृत प्रावधान ।
८. प्रशासकीय, संस्थागत प्रावधानहरू : कार्यान्वयन गर्ने संयन्त्र र त्यसको कार्यविधि ।
९. दण्ड सजाय : कैद, जरिवाना, क्षतिपूर्ति ।
१०. मुद्दा हेर्ने अधिकारी : मुद्दा हेर्ने अधिकारी, मुद्दाको सुनुवाइ सम्बन्धी कार्यविधि, पुनरावेदन हेर्ने अधिकारी, मुद्दा सर्ने भए त्यसको विवरण ।

११. अन्य आवश्यक कुरा : नेपाल सरकारसँगको सम्पर्क, अधिकार प्रत्यायोजन, नियम बनाउने अधिकार, खारेजी र बचाउ, रूपान्तरण ।

१२. अनुसूचीहरू

कानून निर्माणका चरण

कानून निर्माण गर्ने मुख्य कार्य व्यवस्थापिकाको भए तापनि प्रत्यायोजित व्यवस्थापन अधिकारको प्रयोग गरी अन्य निकायहरूले पनि कानून निर्माण गर्न सक्दछन् । कानून निर्माणका चरणलाई देहाय बमोजिम उल्लेख गर्न सकिन्छः

१. मस्यौदा पूर्वको चरणः सम्बन्धित मन्त्रालयले कानून के कारणले आवश्यक छ, सो यकिन गर्ने, नयाँ ऐनको हकमा अवधारणापत्र तयार गरी कानून मन्त्रालयबाट सैद्धान्तिक सहमति लिने, नयाँ ऐनको हकमा नेपाल सरकार, मन्त्रिपरिषद्बाट सैद्धान्तिक स्वीकृति प्राप्त गर्ने जस्ता कुराहरू यस अन्तर्गत पर्दछन् ।

उपर्युक्त बमोजिम सैद्धान्तिक सहमतिको लागि नयाँ ऐन बनाउनुपर्ने आवश्यकता, नयाँ ऐन बनाई कार्यान्वयन भएपश्चात् हासिल गरिने उपलब्धि, प्रस्तावित विषयमा मौजुदा कानून भए सोको विवरण, मौजुदा कानून संशोधन गरी सो उपलब्धि हासिल हुन नसक्ने भए सो को कारण, प्रस्तावित विषयमा सरकारले कुनै विशेष नीति स्वीकृत गरेको भए उक्त नीति तर्जुमा पद्धति, नीति निर्माण मा संलग्न प्रमुख अधिकारी, प्रस्तुत विषयमा अन्य मुलुकमा कुनै कानून बनेको वा कुनै अन्तर्राष्ट्रिय संस्थाले नमुना कानून बनाएको भए त्यसको संक्षिप्त व्यहोरा, प्रस्तुत विषयमा कुनै निकायबाट अध्ययन तथा अनुसन्धान भई कानून निर्माण सम्बन्धमा कुनै सुझाव दिएको भए त्यसको संक्षिप्त व्यहोरा, प्रस्तावित कानून कार्यान्वयन गर्न आर्थिक व्ययभार पर्ने भएमा अनुमानित वार्षिक व्ययभार, प्रस्तावित कानून कार्यान्वयन गर्न थप संरचना आवश्यक पर्ने वा नपर्ने, प्रस्तावित कानून निर्माण गर्न कुनै निकायको परामर्श सहमति लिनुपर्नेमा सो परामर्श वा सहमति प्राप्त भए वा नभएको, प्रस्तावित कानूनमा समावेश गर्न खोजिएका मुख्य विषयहरूको विश्लेषण गर्दै अवधारणा पत्र बनाउनु पर्दछ।

२. मस्यौदा तर्जुमाको चरणः नयाँ ऐनको हकमा नेपाल सरकार मन्त्रिपरिषद्बाट सैद्धान्तिक स्वीकृति प्राप्त भएपछि र संशोधन विधेयकको हकमा संशोधनको विषय पहिचान भएपछि सम्बन्धित मन्त्रालयले विधेयकको मस्यौदा तयार गर्ने, सार्वजनिक र खासगरी सम्बन्धित क्षेत्रको जानकारीको लागि गोष्ठी, सेमिनार आदिको माध्यमबाट छलफल प्रक्रियामा ल्याउने, क्षेत्रगत मन्त्रालयको सहमति, परामर्श लिने, सम्बन्धित मन्त्रालयले विधेयकको मस्यौदा सहमतिको लागि कानून मन्त्रालयमा पठाउने काम गर्नुपर्दछ ।

त्यसैगरी कानून मन्त्रालयको सहमति तथा मस्यौदा स्वीकृतिपछि सम्बन्धित मन्त्रालयले संसदमा विधेयक पेश गर्ने स्वीकृतिको लागि मन्त्रिपरिषद्मा प्रस्ताव पेश गर्ने, मन्त्रिपरिषद्बाट विधेयक स्वीकृत भएपछि आवश्यक संख्यामा विधेयकका प्रति तयार गर्ने, विधेयक पेश गर्ने सूचनाको पत्रसहित

विधेयकमा मन्त्रीको हस्ताक्षर सहित संसदीय मामिला मन्त्रालय मार्फत संसद सचिवालयमा विधेयक दर्ता गराउने काम गरिन्छ ।

सरकारी विधेयक जस्तो गैरसरकारी विधेयकको तयारी सम्बन्धी कार्यविधि निश्चित नभए तापनि गैरसरकारी विधेयक संसद सचिवालयमा दर्ता भएपछि सचिवालयले त्यस्तो मस्यौदाको प्रति उपलब्ध गराई सरकारी अवधारणा लिने प्रचलन छ ।

३. विधायिकी चरणः नेपाल सरकारका मन्त्रीले सरकारी विधेयक र कुनै संसद सदस्यले गैरसरकारी रूपमा विधेयक संघीय संसदको कुनै पनि सदनमा पेश गर्न सकिने तर अर्थ विधेयक प्रतिनिधि सभामा मात्र पेश गर्न सकिन्छ । अर्थ विधेयक तथा नेपाली सेना, सशस्त्र प्रहरी, नेपाल प्रहरी लगायत सुरक्षा सम्बन्धी विधेयक सरकारी विधेयकको रूपमा मात्र प्रस्तुत गर्नुपर्दछ । विधेयक प्रस्तुत गर्दा विधेयक ल्याउनुपर्नाको उद्देश्य र कारण, प्रत्यायोजित व्यवस्थापन सम्बन्धी टिप्पणी, आर्थिक व्ययभार सम्बन्धी कुराहरू, अध्यादेशलाई यथावत् वा संशोधन सहित प्रतिस्थापन विधेयक पेश गर्ने भए तत्काल अध्यादेश जारी गर्नुपरेको परिस्थिति र कारण तथा प्रत्येक दफाको व्याख्यात्मक टिप्पणी संलग्न गर्नुपर्दछ । संसदमा विधेयक दर्ता भएपछि पारित गर्ने सम्मको चरणहरू देहाय बमोजिम रहेका छन्:

- विधेयकको विरोधको सूचनाको जानकारी दिने,
- विरोधको सूचनाको निर्णय : विधेयक प्रस्तुतिको विरोध बैठकबाट स्वीकृत भएमा विधेयकको लगत कट्टा गरिने अस्वीकृत भएमा विधेयक पेश गर्न अनुमति प्रदान गरिने,
- सदनमा विधेयक प्रस्तुत गर्ने अनुमति प्राप्त भएमा प्रस्तुतकर्ताले विधेयकमाथि विचार गरियोस् वा विधेयक जनताको प्रतिक्रियाको लागि प्रचार गरियोस् भन्ने कुनै प्रस्ताव राख्न सक्ने,
- विधेयकमाथि सैद्धान्तिक छलफल हुने,
- विधेयकमा संशोधनको लागि समय दिइने, संशोधनको स्वीकृति हुनुपर्ने,
- संशोधन सहित विधेयकको दफावार छलफल सदन र समितिमा हुने,
- सदनबाट विधेयक पारित गर्ने (प्रक्रिया : संशोधन स्वीकृत गर्ने प्रस्ताव, स्वीकृत संशोधनलाई प्रस्तावित विधेयकको अङ्ग बनाउने निर्णय, विधेयकको दफा २ देखि अन्तिम दफा र अनुसूची समेत विधेयकको अङ्ग बनाउने निर्णय, प्रस्तावना, नाम र प्रारम्भ वाचन गर्ने एवं विधेयकको अङ्ग बनाउने प्रस्ताव र निर्णय, विधेयक पारित),
- पारित विधेयकलाई अर्को सदनमा पठाउने,
- राष्ट्रिय सभाले पारित गरेको तर प्रतिनिधि सभाले अस्वीकार गरेको, प्रतिनिधि सभाले संशोधन सहित राष्ट्रिय सभामा फिर्ता पठाएको तर राष्ट्रिय सभा त्यस्तो संशोधनमा सहमत हुन नसकेको विधेयकको हकमा दुवै सदनको संयुक्त बैठकमा प्रस्तुत हुने,
- दुवै सदनबाट पारित विधेयक तथा दुवै सदनको संयुक्त बैठकबाट पारित स्वीकृत भएको विधेयक विधेयक उत्पत्ति भएको सदनको सभामुख वा अध्यक्षले प्रमाणित गर्ने र प्रमाणीकरणको लागि पेश गरिने ।

प्रदेश सभाको व्यवस्थापन कार्यविधि नेपालको संविधानको भाग १५ धारा १९७ देखि १०२ सम्म र प्रदेश सभा नियमावली बमोजिम हुने भए तापनि संघीय संसदको कार्यविधिमा समानता देखिन्छ । प्रदेश सभाले अनुसूची ६, ७ र ९ बमोजिमको सूचीमा उल्लिखित विषयमा आवश्यक कानून बनाउन सक्छ । स्थानीय व्यवस्थापिकाको कार्यसञ्चालन संविधानको भाग १८ धारा २२१ देखि २२७ बमोजिम हुने, गाउँ सभा र नगर सभाले अनुसूची ८ र ९ बमोजिमको सूचीमा उल्लिखित विषयमा आवश्यक कानून बनाउन सक्दछ ।

४. **प्रमाणीकरण तथा प्रकाशनको चरणः** राष्ट्रपति/प्रदेश प्रमुखबाट विधेयक प्रमाणीकरण भएपछि यसले ऐनको रूप धारण गर्ने, ऐनको रूप धारण गरेपछि ऐनमा उल्लेख भएको मितिबाट प्रारम्भ हुने तथा प्रमाणीकरण भएको मितिबाट प्रारम्भ हुने तथा नेपाल सरकार वा प्रदेश सरकारले राजपत्रमा/प्रदेश राजपत्रमा प्रकाशन गरी तोकिएको मितिबाट प्रारम्भ हुने गर्दछ। साथै ऐन प्रारम्भ हुने मिति उल्लेख गर्दा पश्चातदर्शी हुन नहुने र नेपाल राजपत्रमा प्रकाशन नभई प्रारम्भ नहुने व्यवस्था छ ।

कानून निर्माणमा संसदीय समितिको भूमिका

संसद भनेको जनप्रतिनिधिहरूको संस्था हो, जसको मुख्य कार्य जनताको हितमा नीति निर्माण, कानून निर्माण, सरकार गठन गर्नु, सरकारको कामकारवाहीको निगरानी राखी सरकारलाई जवाफदेही र उत्तरदायी बनाउनु हो । संसदको भूमिकामा ओझेल नपर्ने गरी सभाद्वारा प्रदत्त कामहरू पूरा गरी सदन समक्ष प्रतिवेदन पेश गर्न संसदीय समितिहरू गठन गरी संसदको कामलाई विकेन्द्रित गरिएको हुन्छ । संसदले सबै कार्यहरू गर्न संभव नहुने हुँदा संसदले आफूले गर्नुपर्ने नियमित तथा आकस्मिक कार्यहरूलाई निरन्तर अगाडि बढाउन संसदका सदस्यहरू रहेको सानो समूह बनाई कार्य गर्ने प्रचलनलाई समिति भनिन्छ । समितिलाई Mini Parliament/Mini House पनि भनिन्छ ।

संसदीय समितिमा कुनै पनि विषयहरूमा गहिराइमा साथै दलीय राजनीतिबाट अलग भई छलफल गरिन्छ । अनौपचारिक छलफल गर्नको लागि स्थिति अनुकूल रहन्छ । संसदको अधिवेशन नबसेको अवस्थामा समेत समितिहरू मार्फत यसले नियमित रूपमा आफ्नो सक्रियता कायमै राखेको हुन्छ । संसदको समयको बचत गर्न, प्राविधिक रूपमा हेर्नुपर्ने विषयमा विज्ञको सहयोग लिन, सरकार र जनताविच सम्पर्क माध्यमको रूपमा काम गर्न, सरकारी नीतिमा जनभावना प्रतिनिधित्व कायम राख्न समितिले काम गरेका हुन्छन् ।

नेपालको संविधानको धारा ८३ मा "प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभा नामका दुई सदन सहितको एक संघीय व्यवस्थापिका हुनेछ, जसलाई संघीय संसद भनिनेछ" उल्लेख छ । त्यसैगरी धारा ९७ को उपधारा (१) मा "प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभाले संघीय कानून बमोजिम समितिहरू गठन गर्न सक्नेछन्" र 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 गरिनेछ ।

त्यस्तो संयुक्त समितिमा प्रतिनिधि सभाका सदस्य पाँचजना र राष्ट्रिय सभाका सदस्य एकजनाको अनुपातमा समावेशिताको आधारमा बढीमा पच्चीसजना सदस्य रहनेछन्" उल्लेख छ । संघीय संसदमा संसदीय समितिहरू देहाय बमोजिम छन्:

१. **विषयगत समितिहरू** : सरकारलाई सभाप्रति उत्तरदायी र जवाफदेही बनाउन, सरकारबाट भए गरेका कामकारवाहीको अनुगमन र मूल्याङ्कन गरी आवश्यक निर्देशन वा राय सल्लाह दिन प्रतिनिधि सभामा अर्थ समिति, अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध समिति, उद्योग तथा वाणिज्य र श्रम तथा उपभोक्ता हित समिति, कानून, न्याय तथा मानव अधिकार समिति, कृषि, सहकारी तथा प्राकृतिक स्रोत समिति, महिला तथा सामाजिक समिति, राज्य व्यवस्था तथा सुशासन समिति, विकास तथा प्रविधि समिति, शिक्षा तथा स्वास्थ्य समिति, सार्वजनिक लेखा समिति गरी जम्मा १० वटा विषयगत समितिहरू रहेका छन् भने राष्ट्रिय सभामा दिगो विकास तथा सुशासन समिति, विधायन व्यवस्थापन समिति, प्रत्यायोजित व्यवस्थापन तथा सरकारी आश्वासन समिति र राष्ट्रिय सरोकार तथा समन्वय समिति गरी जम्मा ४ वटा विषयगत समितिहरू रहेका छन् ।

२. **विशेष समितिहरू** : राष्ट्रपति वा उपराष्ट्रपतिको महाभियोग जाँचबुझ समिति, महाभियोग सिफारिस समिति, आवश्यकतानुसार अन्य ।

३. **संयुक्त समितिहरू** : संसदीय सुनुवाइ समिति, राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति र दायित्वको कार्यान्वयन अनुगमन तथा मूल्याङ्कन समिति ।

४. **अन्य समितिहरू (दुवै सभामा)** : विशेषाधिकार समिति, कार्यव्यवस्था परामर्श समिति, आचरण अनुगमन समिति ।

समितिमा सदस्यहरूको मनोनयन गर्दा सदनमा प्रतिनिधित्व गर्ने राजनीतिक दलको सदस्य सङ्ख्याको आधारमा समावेशी समानुपातिक प्रतिनिधित्व गराइन्छ ।मन्त्रीहरू बाहेक कुनै सदस्य एकैसाथ एकभन्दा बढी विषयगत समितिको सदस्य हुन सक्दैनन् । तर विशेष समिति वा संयुक्त समितिको सदस्य हुन सक्छन् ।

कानून निर्माणमा मुख्य भूमिका खेल्ने विषयगत समितिहरू हुन् । प्रतिनिधि सभामा रहेका दशवटा विषयगत समितिहरू मध्ये सार्वजनिक लेखा समिति बाहेकका ९ वटा समिति र राष्ट्रिय सभाका विधायन व्यवस्थापन समिति कानून निर्माणमा प्रत्यक्ष रूपमा संलग्न हुन्छन् भने अन्य समितिहरू अप्रत्यक्ष रूपमा संलग्न हुन्छन् ।

संसदीय समितिको भूमिका

आ-आफ्नो कार्यक्षेत्र भित्र पर्ने मन्त्रालय, आयोग र निकायसँग सम्बन्धित विधेयक उपर दफावार छलफल गरी सो सम्बन्धी प्रतिवेदन पेश गर्ने, समितिमा दफावार छलफलको लागि कुनै विधेयक प्राप्त भएपछि समितिले विधेयक प्रस्तुतकर्ता सदस्य र संशोधनकर्ता सदस्यको उपस्थितिमा

छलफल गर्ने, औपचारिक र अनौपचारिक दुवै तवरले समितिमा छलफल गर्ने, सरोकारवाला मन्त्रालय तथा निकायहरू, सरोकार पक्ष, वर्ग, संस्थासँग छलफल गर्ने, मिडियालाई हरेक छलफलमा प्रवेश गराई प्रचारप्रसार गरी सुसूचित गराई जनताको राय प्रतिक्रिया लिने, विज्ञहरूलाई समितिको बैठकमा आमन्त्रण गरी राय-सुझाव लिने, समिति आफैंले पहिलेका कानून, कार्यान्वयनमा देखिएका समस्या, प्रस्तावित कानून सम्बन्धमा अध्ययन, छलफल गर्ने, अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यासको अनुभव, अध्ययन गर्ने, उपसमिति गठन गरी गहन छलफल, अध्ययन गर्ने आदि विधिबाट विधेयकमा आवश्यक संशोधन सहित समितिबाट पारित गरी प्रतिवेदन सदनमा पेश गर्दछ ।

समितिले आ-आफ्नो कार्यक्षेत्रभित्र पर्ने मन्त्रालय, आयोग र निकायलाई ती निकायमा देखिएका कमी कमजोरी समस्या समाधान गर्न आवश्यक ऐन तर्जुमा गरी संसदमा पेश गर्न निर्देशन दिने, सभाद्वारा प्रत्यायोजित अधिकार अन्तर्गत बनाइएको नियम संविधान, सम्बन्धित ऐन, प्रचलित कानून बमोजिम बनेको छ वा छैन र सरकारद्वारा प्रचलित ऐन, नियम अनुरूप काम भए गरेको छ वा छैन भन्ने विषयमा मूल्याङ्कन गरी सम्बन्धित निकायलाई आवश्यक निर्देशन दिने, कानून निर्माण सम्बन्धमा औपचारिक/अनौपचारिक छलफल, अन्तरक्रिया गर्ने, कानूनको प्रभावकारिता मापन तथा कार्यान्वयन अवस्थाको अनुगमन, अध्ययन, अनुसन्धान गर्ने जस्ता भूमिकाहरू सम्पादन गर्नुपर्दछ ।

संघीय संसदका समितिहरू गठनपश्चात् हालसम्म विधेयकहरूमाथि भएका दफावार छलफल सम्बन्धी विवरण देहाय बमोजिम रहेको छ :

समिति	दफावार छलफलको लागि प्राप्त विधेयक संख्या	समितिबाट पारित विधेयक संख्या	छलफलको क्रममा रहेका विधेयक संख्या
अर्थ समिति	८	६	२
अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध समिति	१	१	–
उद्योग तथा वाणिज्य र श्रम तथा उपभोक्ता हित समिति	८	८	–
कानून, न्याय तथा मानव अधिकार समिति	४	३	१
कृषि, सहकारी तथा प्राकृतिक स्रोत समिति	१०	८	२
महिला तथा सामाजिक समिति	१	–	१
राज्य व्यवस्था तथा सुशासन समिति	११	८	३
विकास तथा प्रविधि समिति	४	२	२
शिक्षा तथा स्वास्थ्य समिति	८	४	४
विधायन व्यवस्थापन समिति	२३	१९	४

स्रोत : सम्बन्धित समितिहरू, २०७६

कानून, न्याय तथा मानव अधिकार समितिमा दफावार छलफलको लागि प्राप्त विधेयक मध्ये नेपालको संविधान अनुकूल बनाउन केही नेपाल ऐनलाई संशोधन गर्न बनेको विधेयक, २०७५ मा

समावेश भएका १०९ वटा ऐन र केही नेपाल ऐनलाई संशोधन गर्न बनेको विधेयक, २०७५ मा समावेश भएका ५६ वटा ऐनमा छलफल भएको देखिन्छ ।

समस्या

कानून निर्माणका हरेक चरणमा कमीकमजोरी नहोस् भनी विभिन्न विधि र प्रक्रिया तोकिए तापनि देहाय बमोजिमका समस्याहरू देखिएका छन्:

- संविधान बमोजिम संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकार सूचीमा दोहोरोपना तथा त्यस सम्बन्धी स्पष्ट बुझाइ नहुनु,
- नीति विश्लेषण नै नगरी नीतिगत अस्पष्टता तथा नीतिको अभावमा कानून बनाउने प्रवृत्ति बढी हुनु,
- अनुसन्धान विना नै कानून तर्जुमा थालनी हुनु,
- हतारहतार दबावमा कानून तर्जुमा गर्नुपर्ने स्थिति, जसबाट सरोकारवालाहरू बीच परामर्श कम हुनु,
- कानून तर्जुमा सम्बन्धी विषयको अध्ययनको अभाव,
- सम्बन्धित पक्ष वा जनताको प्रतिक्रिया लिने परिपाटी नहुनु,
- विषयगत निकायको कानून निर्माणमा प्रभावकारी सहभागिता नहुनु,
- सम्बन्धित निकायको राय प्रतिक्रिया विना कानून तर्जुमा हुनु,
- अन्तरनिकायबीच समन्वयको कमी,
- कानून निर्माणको योजना, प्राथमिकीकरण तथा क्यालेण्डरको विकास नहुनु,
- विधायिकामा विधेयक जाँच गर्ने प्रभावकारी संयन्त्र नहुनु,
- नियम बनाउँदा ऐनले अधिकार प्रत्यायोजन नगरेको विषय समेत नियममा राखिनु,
- ऐन निर्माणमा विदेशी विशेषज्ञ, दातृसंस्था तथा गैरसरकारी संस्थाको आवश्यकता भन्दा बढी चासो र प्रभाव रहनु,
- गैरसरकारी विधेयक पेश गर्ने सदस्यका लागि तर्जुमा सम्बन्धी सल्लाह र सचिवालय सेवाको अभाव रहनु,
- प्रत्यायोजित व्यवस्थापन अन्तर्गत बन्ने गठन आदेश बढी मात्रामा जारी हुनु,
- कानून सुधार आयोगलाई निष्क्रिय बनाइनु,
- सदन वा समितिमा व्यापक छलफल, विचार र विमर्श नहुनु,
- सदस्यहरूमा विषयवस्तुको पर्याप्त ज्ञान तथा सामग्रीको अभाव हुनु,
- कानूनको प्रभावकारिता मापन तथा कार्यान्वयनको अवस्थाको विधायिकी अनुगमनको कमी हुनु।

सुझाव

माथि उल्लिखित समस्या सुल्झाउन देहायको बाटो अवलम्बन गर्नुपर्दछः

- अनुसन्धान र आवश्यकता पहिचान गरेर मात्र कानून निर्माण गर्ने,
- कानून निर्माणमा सहभागितामूलक पद्धति अवलम्बन गर्ने,
- दीर्घकालीन सोच राखेर योजनाबद्ध रूपमा कानून बनाउने,
- राष्ट्रिय योजना आयोगले तयार पारेको योजनासँग आबद्ध गरी कानून बनाइनु पर्ने,
- विधायकहरूमा कानून बनाउन खोजेको विषयमा पर्याप्त जानकारी हुने प्रबन्ध गर्ने,
- कानून निर्माणमा विशेषज्ञलाई सहभागी गराइनु पर्ने,
- ऐन, नियम मस्यौदाको क्रियाकलापलाई पारदर्शी बनाउन आवश्यकतानुसार जनसाधारणको जानकारीमा ल्याउने संयन्त्रको विकास गर्ने,
- विदेशी विशेषज्ञ, दातृ समुदाय तथा गैरसरकारी संस्थाको संलग्नतालाई निरूत्साहित गर्ने,
- कानून तर्जुमा सम्बन्धी विषय उच्च शिक्षाको पाठ्यक्रममा समावेश गराउनु पर्ने,
- गैरसरकारी विधेयक संसदमा पेश गर्न चाहने सांसदलाई तर्जुमा सम्बन्धी सल्लाह र सचिवालय सेवा उपलव्ध गराउने संयन्त्रको विकास गर्दै गैरसरकारी विधेयकलाई प्रोत्साहित गर्ने,
- सूचना र प्रविधिको पूर्ण उपयोग गर्ने, आदि ।

निष्कर्ष

समय सापेक्ष सोचाइ र व्यवहारमा आएका स्वाभाविक परिवर्तनलाई आत्मसात् गर्दै जनताको हित र राष्ट्रको स्वार्थलाई केन्द्रमा राखी कानून निर्माण गर्नुपर्ने हुन्छ ।कानूनको शासन संसदको सर्वोच्चतामा आधारित हुन्छ । कानून तर्जुमामा कानूनलाई सरलीकरण गर्ने, युक्तिसँगत, तर्कयुक्त र न्याय सँगत बनाउने, नेपाली कानून निर्माण प्रणालीलाई आधुनिकीकरण गर्ने, कानूनी व्यवस्थालाई स्थिर र दिगो बनाउने तर्फ जोड दिंदै विधायकहरूलाई राम्रो पुस्तकालय र इन्टरनेट सुविधा उपलब्ध गराउने, मस्यौदाकार, शोधकर्ता, विज्ञहरू नियुक्त गरेर संसद र यसका सदस्यहरूको व्यक्तिगत क्षमता वृद्धि गर्नुको साथै कानून निर्माणको प्रक्रियामा सर्वसाधारणको सहभागितालाई सार्वजनिक सुनुवाइ, नागरिक शिक्षा अभियान, सञ्चार माध्यमबाट प्रकाशन प्रसारण गर्दै सक्रिय रूपले प्रोत्साहित गर्नुपर्दछ । कानून निर्माणका हरेक चरणमा कमीकमजोरी हुन नदिई सबै पक्षको राय, परामर्श, सुझाव र सहभागितामा कानून निर्माण गरेमा कानून कार्यान्वयन तथा यसको पालना भई विधिको शासन स्थापित हुन्छ ।

सन्दर्भ सामग्री

१. नेपालको संविधान ।
२. नेपाल कानून व्याख्या सम्बन्धी ऐन, २०१० ।

३. प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५ ।
४. राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ ।
५. समितिहरूका प्रतिवेदनहरू ।
६. कानून तर्जुमा दिग्दर्शन ।