कानूनका स्रोत तथा नेपालमा कानून निर्माण प्रक्रिया

घनश्याम खुलाल *

सारांश

राज्य सञ्चालनको महत्वपूर्ण औजार हो, कानून । राज्यको शासन सञ्चालन पद्धति, नियम, प्रणाली, सरकार र नागरिकबीचको सम्बन्ध कानूनले निर्धारण गर्दछ । कानून बाध्यकारी शक्ति हो, जसको अवज्ञा दण्डनीय हुन्छ । समाजलाई अनुशासनको डोरीमा बाँध्ने माध्यम पनि हो, कानून । कानून भित्र संविधान, ऐन, नियमावली र नियमहरू पर्दछन् । शासकलाई निरंकुश हुनबाट रोक्ने, नागरिकलाई अधिकार प्रदान गर्ने, असीमित अधिकारलाई नियन्त्रण गर्ने, सामाजिक सदाचार र नैतिकता कायम गर्ने जस्ता काम कानूनले गर्दछ । सामाजिक आवश्यकता अनुसार कानूनहरू परिमार्जन हुन्छन् । कानूनको उद्गमस्थल नै कानूनको स्रोत हो । कानूनको प्रमुख स्रोत अन्तर्गत विधायन, प्रथा/परम्परा, न्यायिक नजिरहरू, न्यायिक आदेश, अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि/सम्झौता, कानूनविद्का लेख-रचना पर्दछन् । मन्टेस्क्युको सिद्धान्तानुसार कानून निर्माणको मुख्य जिम्मेवारी विधायिकालाई मात्र प्राप्त छ । संविधान विशिष्ट ढङ्गबाट ऐतिहासिक कालखण्डमा बन्ने कुरा हो । मुख्यरूपमा ऐन निर्माण प्रक्रियालाई मात्र कानून निर्माण प्रक्रियाका रूपमा जोडिन्छ । विधायिकाले तोकेको शर्तमा मात्र नियम विनियम बन्ने गर्दछन् । अध्यादेश विधायिकाले पछि पारित गराउने शर्तमा कार्यपालिकाले जारी गर्ने कानून हो । कानून निर्माण प्रक्रिया भनेको संविधान, ऐन, नियम, विनियम, अध्यादेश, परिपत्र लगायतको समष्टिगत कार्यलाई बुझिन्छ । कानून निर्माण गर्दा आवश्यकताको आधारमा पर्याप्त गृहकार्य र विज्ञहरूको परामर्श तथा छलफल गर्दै सरोकारवालाहरू यसको गाम्भीर्यताप्रति सदैव सचेत रहनुपर्दछ ।

विषय प्रवेश

समाजलाई व्यवस्थित, अनुशासित तथा मर्यादित रूपमा सञ्चालन गर्ने माध्यमको रूपमा रहेको मान्यता प्राप्त प्रथा, परम्परा, चालचलन, रीतिरिवाज तथा नीति नियमहरूको समग्र स्वरूप नै कानून

---

* रेकर्डिङ अपरेटर, संघीय संसद सचिवालय

भएकोले यो एक व्यापक र छाता अवधारणा हो, जस अन्तर्गत संविधानदेखि ऐन, नियम, विनियम, परिपत्र र आदेशहरू समेत समेटिएका हुन्छन् । कानून कुनै कुरा व्यवस्थित गर्न तयार पारिएको शक्ति सम्पन्न दस्तावेज हो । कानून यस्तो बाध्यकारी शक्ति हो जसको अवज्ञा दण्डनीय हुन्छ । कानूनको अनभिज्ञता क्षम्य पनि हुँदैन । कानून सबैको लागि बराबर हुन्छ भन्ने मान्यता रहेको छ, कानूनभन्दा माथि कोही हुँदैन । जोन अष्टिनले कानूनलाई "A law is a rule of conduct imposed and enforced by the sovereign" भनी परिभाषित गरेका छन् । नेपाल कानून व्याख्या सम्बन्धी ऐन, २०१० ले नेपाल ऐन वा नेपालको कुनै भागमा कानून सरह लागू हुने ऐन, सवाल, नियम आदेश वा उपनियम सम्झनुपर्छ भनी उल्लेख गरेको छ । कानूनको सम्बन्धमा कानूनको निर्माण, कार्यान्वयन र व्याख्या भिन्दाभिन्दै निकायबाट हुनुपर्ने मान्यता राख्ने शक्ति पृथकीकरणको अवधारणले पनि ठूलो महत्व राख्दै आएको पाइन्छ । जसअनुसार सरकारका तीन अंगहरू मध्ये व्यवस्थापिकाले कानून निर्माण गर्ने, न्यायपालिकाले उक्त कानूनको व्याख्या गरी उल्लङ्घन गर्नेलाई दण्ड तोक्ने र कार्यापालिकाले न्यायालयको व्याख्या सहितको कानूनको कार्यान्वयन गर्ने अधिकार एवं जिम्मेवारी पाएको हुन्छ । कानून राज्यको नीतिलाई व्यवहारमा रूपान्तरण गर्न, अन्तर्राष्ट्रिय दायित्व निर्वाह गर्न, अदालतको फैसला र आदेशको सम्मान गर्न, नागरिक अधिकार, स्वतन्त्रताको संरक्षण गर्ने, विधिको शासनलाई व्यवहारमा रूपान्तरण गर्दै लोकतन्त्रलाई संस्थागत गर्न देश र समाजको लागि आवश्यक विषय हो भन्न सकिन्छ । कानूनले मानिसको आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक, बौद्धिक विकास गराउने काममा महत्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गरेको हुन्छ । अतः समाज राष्ट्र र विश्वभरि नै कानूनको महत्व छ । सामाजिक आवश्यकता अनुसार कानून परिमार्जन हुन्छन् । समाजको विकासले कानूनलाई डोर्‍याउँछ । कानून विनाका कुनै पनि समाज समुदायको परिकल्पना गर्न सकिँदैन ।

विभिन्न विधिशास्त्रीहरूले विभिन्न तरिकाबाट कानूनको स्रोतको वर्गीकरण गरेका छन् । कानूनको उद्गम बिन्दु वा जहाँ कानूनको उत्पत्ति भएको हुन्छ, त्यसलाई नै कानूनको स्रोत भनिन्छ । कानून कसरी सिर्जना हुन्छ, सिर्जनाका आधारहरू के हुन् भन्ने कुरालाई नै कानूनको स्रोतले जनाउँछ । कानूनको स्रोत अन्तर्गत कानून जन्मिने ठाँउ र कानूनलाई वैधानिकता दिने वा निर्माण गर्ने निकाय दुवै पर्दछन् । साल्मण्डले कानूनका स्रोतहरू औपचारिक र अनौपचारिक स्रोत गरी दुई भागमा विभाजन गरेका छन् भने पेटरनिकको विचारमा साहित्यिक कृतिहरू (कानूनका बारेमा रचना भएका जानकारी वा ज्ञान दिने कानूनी साहित्य), आधिकारिक शक्ति (कानून निर्माताले कानून उल्लंघन गर्नेलाई दण्ड दिने बाध्यात्मक व्यवस्था र पार्थिव स्रोत (नियमहरूको संग्रह) भनी उल्लेख गरेका छन् । सामान्यतः कानूनका मुख्य स्रोतहरूलाई प्राथमिक स्रोत र गौण स्रोत गरी हेर्ने गरिन्छ । प्राथमिक स्रोत बाध्यात्मक कानूनको स्रोत पनि हो । यस अन्तर्गत विधायन, प्रथा, नजिर, व्यावसायिक वा प्राज्ञिक कथन, अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि/सम्झौता पर्दछन् भने गौण स्रोत कानूनका अनुनयात्मक स्रोत हुन् जस अन्तर्गत धर्मग्रन्थ, स्मृतिग्रन्थ, ऐतिहासिक दस्तावेज, कानूनविद्हरूका लेख-रचना, विदेशी अदालतका निर्णयहरू पर्दछन् ।

१. **विधायनः** औपचारिक विधायिका प्रक्रिया पूरा गरी व्यवस्थापिकाले निर्माण गरेको कानूनको औपचारिक दस्तावेजलाई विधायन भनिन्छ । विधायिकाबाट निर्माण हुने कानून नै विधायन हो । विधायनलाई व्यवस्थापन पनि भन्ने चलन छ । कानून निर्माण गर्ने कार्यलाई विधायन भनिन्छ । संविधान, ऐन, नियम, विनियम, निर्देशिका जस्ता कानूनका औपचारिक लिखित दस्तावेजहरू सबै विधायन हुन । कानूनको संशोधन गर्ने, नयाँ कानून बनाउने र कानूनमा नयाँ कुरा थप गर्ने जस्ता सबै कार्यहरू विधायिकी अधिकारभित्र पर्दछन् । जनता तथा समाजको माग अनुसार व्यापक छलफल तथा विचार-विमर्श गरी जनताद्वारा छानिएका जनप्रतिनिधिहरूले जनभावना अनुसार निर्माण हुने हुँदा विधायनलाई कानूनको प्रमुख एवं उत्कृष्ट स्रोतका रूपमा लिइन्छ । निर्माणको आधारमा विधायनलाई निम्नानुसार २ प्रकारले विभाजन गरेको पाइन्छ, जसमा सर्वोच्च र अधीनस्थ विधायन पर्दछन् ।

(क) सर्वोच्च विधायनः विधायिका आफैं निर्माण गरेको कानून वा राज्यको सर्वोच्च सत्ता वा सम्प्रभुबाट सोझै निकाल्ने विधायनलाई सर्वोच्च विधायन भनिन्छ । कुनै पनि देशमा विधायिकाले बनाएको कानूनलाई विधायिकी प्रक्रिया पूरा गरी संशोधन वा खारेज गर्ने अर्को कुनै निकाय हुँदैन । खासखास नीतिगत व्यवस्थाहरूको निर्धारण गर्ने, कर लगाउने, दण्ड/सजाय सम्बन्धी व्यवस्था गर्ने कार्य जनप्रतिनिधिमूलक संस्थाबाट मात्र हुनुपर्ने सैद्धान्तिक मान्यतानुरूप सारवान् कानूनहरू व्यवस्थापिकाबाट मात्र निर्माण गरिन्छन् । त्यसैले सर्वोच्च विधायनलाई कानून तर्जुमाका दृष्टिले सर्वशक्तिमान् मानिन्छ ।

(ख) अधीनस्थ विधायनः सर्वोच्च विधायनबाट प्रत्यायोजित अधिकारको अधीनमा रही संसद बाहेक अन्य शक्तिबाट निःसृत हुने विधायनलाई अधीनस्थ विधायन भनिन्छ । अधीनस्थ विधायनलाई प्रत्यायोजित विधायन पनि भनिन्छ । अधीनस्थ विधायनलाई वैधता, अस्तित्व एवं निरन्तरता सर्वोच्च विधायनबाट प्राप्त हुन्छ । यस्तो अधिकार प्रत्यायोजन गर्दा सर्वोच्च विधायनले दायरा तोकेर प्रत्यायोजन गर्ने गर्छ । अधीनस्थ विधायनलाई सर्वोच्च विधायनले बदर, निलम्बन वा संशोधन गर्न पनि सक्छ । अधीनस्थ विधायनलाई सर्वोच्च विधायनको पूरकको रूपमा पनि हेर्ने गरिन्छ । यसले कर, दण्ड-सजाय जस्ता विषयको व्यवस्था नगरी सर्वोच्च विधायनलाई कार्यान्वयन गर्न आवश्यक पर्ने कार्यविधिगत पक्षलाई समेट्दछ । अधीनस्थ विधायनलाई साल्मण्डले कार्यपालिकीय, नगरपालिकीय, न्यायिक, स्वशासित र औपनिवेशिक विधायन गरी पाँच भागमा वर्गीकरण गरेका छन । यसलाई कानूनको अपरिहार्य र प्रभावकारी स्रोत मानिन्छ ।

२. **नजिरः** विधायिकाले निर्माण गरेका कानूनहरूलाई समसामयिक व्याख्या गरी समाजमा कानूनको अभाव हुन नदिनको लागि अदालतबाट कानूनको व्याख्या हुँदा जन्मिने सिद्धान्त नै नजिर हो । कानूनको स्वेच्छाचारी व्याख्या गर्नबाट रोक लगाई न्यायिक स्वच्छता कायम गराउन, न्यायिक एकरूपता कायम गराउन, निर्णयमा शीघ्रता ल्याई छिटोछरितो न्याय निरूपण गर्ने तथा न्यायिक विचलन हुन नदिनका लागि नजिरलाई भरपर्दो स्रोत मानिएको हो । नजिरको रूपमा स्थापना भएको कानूनी व्यवस्थालाई व्यवस्थापिकाले खारेज नगरेसम्म कानून सरह लागू हुन्छ । यस कारण

नजिरलाई अदालती निर्णय पनि भनिन्छ । Common Law System अपनाएका र सोबाट प्रभावित देश (बेलायत भारत, नेपाल आदि) हरूमा नजिरलाई बाध्यात्मक मानिन्छ तर Civil Law System अनुसरण गर्ने तथा सोबाट प्रभावित देशहरू (फ्रन्स, इटाली, जर्मनी आदि) मा भने नजिरलाई बाध्यात्मक मानिँदैन । अदालतले कानून व्याख्या गर्ने हो, कानून निर्माण गर्ने होइन भन्दै नजिरलाई बाध्यात्मक नबनाउन अनेक तर्कहरू गरिन्छन् । यसै सन्दर्भमा अदालतले कानून बनाउने कि व्याख्या गर्ने भन्ने बहस यद्यापि जारी नै छ । विधिशास्त्री साल्मण्डले नजिरलाई सामान्य र कठोर गरी दुई भागमा बाँडेका छन् । उनका अनुसार बाध्यातमक रूपमा मान्न कर लाग्नेलाई कठोर र कर नलाग्नेलाई सामान्य नजिर भनिन्छ । नजिरलाई सिर्जना तथा प्रयोगका आधारमा मौलिक नजिर र घोषणत्मक नजिर, आधिकारिक र अनुसरणयोग्य नजिर, निरपेक्ष र अवस्थामूलक नजिर पनि हुन्छन् । नजिर कानूनका ज्ञाताको मस्तिष्क मन्थनको उपज, कानूनको विकास नाप्ने मापदण्ड, न्यायाधीशबाट हुने सक्ने त्रुटि, पक्षपात वा गैरकानूनी कार्यलाई रोक्न सक्ने, अनवरत अध्ययन र खोजीको परिणतिको रूपमा रहने भएकाले यसलाई कानूनको स्रोत मानिन्छ ।

३. **प्रथाः** कुनै पनि स्थान विशेषमा मानिसले परम्परादेखि निरन्तर रूपमा स्वेच्छाले एकैरूपमा मान्यता दिँदै आएको चालचलन, व्यवहार, परम्परा, मूल्यमान्यता रीतिरिवाज, सामाजिक व्यवस्था, आदतजन्य प्रक्रिया आदिलाई प्रथा भनिन्छ । प्रथालाई कानूनको सबैभन्दा पुरानो तर आजसम्म उत्तिकै मान्यता प्राप्त स्रोतको रूपमा लिइन्छ । प्रथा सामाजिक चेतनाको अभिव्यक्ति हो, यसले राष्ट्रिय र सामाजिक भावना सँगालेको हुन्छ । प्रथा विगतदेखि नै सहज रूपमा स्वीकार गरी पालना हुँदै आएको सामाजिक नियम हो । यो कानूनी र सम्प्रतिज्ञात्मक गरी दुई प्रकारका हुन्छ । कानूनी मान्यता पाएको प्रथालाई कानूनी प्रथा भनिन्छ भने प्रचलन गराउन वा लागू गराउनको लागि छुट्टै सम्झौता आवश्यक पर्ने प्रथालाई संप्रतिज्ञात्मक प्रथा भनिन्छ । कानूनी प्रथालाई वैध प्रथा पनि भनिन्छ । प्रथाले कानूनी स्रोतको रूपमा मान्यता पाउन प्राचीनता, निश्चितता, वैधानिकता, निरन्तरता, नैतिकता, तर्कसङ्गत, एकरूपता, सर्वस्वीकार्य, बाध्यात्मक शक्ति लगायतका तत्वहरू हुनु अनिवार्य हुन्छ ।

संविधानको परिधिभित्र रही विधायिकाले कानून बनाउने तथा विधायिकाको प्रत्यायोजित अधिकार अन्तर्गत कार्यपालिकाले आवश्यकताका आधारमा नियमहरू बनाउने व्यवस्था र परम्परा भएकोले नेपालको सन्दर्भमा विधायनलाई महत्वपूर्ण र प्रमुख स्रोत मानिन्छ । त्यस्तै नजिर, प्रथा, अन्तराष्ट्रिय सन्धि, सम्झौता र व्यावसायिक वा प्राज्ञिक कथनलाई पनि आंशिक स्रोतको रूपमा लिने गरेको पाइन्छ । संविधानलाई मूल कानून मानिएको र यससँग कुनै कानून बाझिएमा बाझिएको हदसम्म अमान्य हुने तथा अन्य विषयगत कानूनहरू संविधानकै भावना र मर्मलाई कार्यान्वयन गर्न बनाइने हुनाले संविधानलाई कानूनको स्रोत मानिएको छ । त्यसैगरी मुद्दा-मामिलाको रोहमा सर्वोच्च अदालतले गरेको कानूनको व्याख्या वा प्रतिपादित गरेको कानूनी सिद्धान्तलाई कानून सरह नै मान्यता दिने गरिएको छ ।

नेपालमा कानून निर्माण प्रक्रिया

कानूनको आवश्यकता महसुसदेखि कानूनको तर्जुमा र कार्यान्वयनको समग्र अवस्थाको चित्रणलाई नै कानून निर्माण भनिन्छ । राज्यले न्यायिक दस्तावेजहरू निर्माण गर्ने क्रममा अपनाउने सम्पूर्ण विधिहरू कानून निर्माण अन्तर्गत पर्दछन् । कानून निर्माण गर्ने एकलौटी क्षेत्रअधिकार शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्त अनुसार व्यवस्थापिकाको भए तापनि संसदीय शासन व्यवस्थामा कार्यपालिकाको भूमिकालाई पनि कम आँकलन गर्न मिल्दैन । त्यस्तै सरकारी र गैरसरकारी विधयेकमा पनि कानून निर्माणको केही चरणहरू फरक हुन सक्दछन् । यद्दपि कानूनको प्रस्ताव तयारी, प्रस्तावको विश्लेषण, विधेयकको स्वीकृति र प्रमाणीकरण गर्ने मुख्य चरणहरू भने सर्वव्यापी नै मानिन्छन् । नेपालमा कानून निर्माण प्रक्रियालाई निम्न तरिकाले वर्गिकरण गरि हेर्नुपर्ने हुन्छ ।

संविधान निर्माण प्रक्रियाः संविधान सार्वभौम शक्तिको प्रयोग गर्ने व्यक्ति वा निकायले बनाउँछ । सिद्धान्ततः सार्वभौसत्ताको प्रयोग जनताले गर्ने भएकोले संविधान जनताले नै बनाउँछन् भनिन्छ । संविधान निर्माणको लागि संविधान सभाको गठन, जनमत संग्रह, संवैधानिक आयोग, संवैधानिक सम्मेलन, व्यवस्थापिकाबाट अनुमोदन र राज्य प्रमुखको घोषणा जस्ता प्रक्रिया अवलम्बन गर्ने प्रचलन रहेको पाइन्छ । यी मध्ये संविधान सभाको प्रक्रियामा जनताको बढी सहभागिता र समावेशिता हुने भएकोले संविधानप्रति जनताको विश्वास र स्वामित्व रहन्छ भन्ने मान्यता अनुरूप संविधान सभाबाट संविधान निर्माण गर्ने प्रचलन रहेको छ । संयुक्त राज्य अमेरिकामा संवैधानिक सम्मेलनको प्रक्रियाबाट, स्वीट्जरल्याण्डमा जनमत संग्रह र नेपाल, भारत, इटली, दक्षिण अफ्रिका र भेनेजुयलामा संविधान सभाबाट संविधान निर्माण गरिएको छ । नेपालमा विगतका संविधानहरू राष्ट्रप्रमुखको घोषणाबाट जारी भएका थिए भने नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ तत्कालीन सात राजनैतिक दल र नेकपा माओवादीको सहमतिमा तत्कालीन प्रतिनिधि सभाबाट जारी गरी अन्तरिम व्यवस्थापिका–संसदबाट अनुमोदन भई लागू गरिएको हो । अन्तरिम संविधान, २०६३ को धारा ७० मा भएको व्यवस्था अनुसार संविधान सभामा तत्काल कायम रहेको सम्पूर्ण सदस्य संख्याको दुई तिहाइभन्दा बढी सदस्यहरूको बहुमतबाट वर्तमान नेपालको संविधान जारी भएको छ ।

ऐन निर्माण प्रक्रियाः नेपालको संविधान तथा संघीय संसद प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५ र राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ मा भएको व्यवस्था र अयासको आधारमा ऐन बन्ने प्रक्रियालाई निम्नानुसार उल्लेख गर्न सकिन्छः

क) विधेयक दर्ता अघिको चरणः यस अन्तर्गत सम्बन्धित मन्त्रालयबाट विधेयकको प्रस्ताव तयारी गरी कानून मन्त्रालयबाट राय लिएर मन्त्रिपरिषद्मा पेश गर्दछ । मन्त्रिपरिषद्बाट सैद्धान्तिक सहमतिपश्चात् सम्बन्धित मन्त्रालयले विधेयकको मस्यौदा तयारी गरी विज्ञहरूको राय, परामर्श प्राप्त गरी पुनः मन्त्रिपरिषद्मा विधेयकको स्वीकृतिको लागि पेश गरिन्छ । मन्त्रिपरिषद्को स्वीकृतिपश्चात् मात्र संसदमा विधेयक दर्ता गरिन्छ ।

ख) दर्तापछिको चरणः शुरूमा सामान्य छलफल अन्तर्गत संसदमा विधेयक दर्ता भएपछि दफावार छलफल अघि गरिने विधेयक सम्बन्धी कार्यहरू यस चरणमा गरिन्छ । यस चरणलाई संसदले

विधेयकलाई सम्पत्तिको रूपमा ग्रहण गर्ने चरण पनि भन्न सकिन्छ । यसपछि संसदले विधेयकलाई संसदीय प्रक्रियामा लैजान्छ । यस चरणका प्रक्रियालाई निम्न बुँदामा समेटिएको छः

१) विधेयकको जानकारी दिने तथा प्रस्तुतिका लागि अनुमति लिने चरण अन्तर्गत विधेयक प्रस्तुत गर्न चाहने सदस्यले विधेयकको साथमा उद्देश्य र कारण तथा व्याख्यात्मक टिप्पणी सहितको विवरण संलग्न गरी त्यसको सूचना महासचिव वा निजको अनुपस्थितिमा सचिवलाई दिनुपर्दछ ।

२) विधेयकको प्रस्तुतिको चरण अन्तर्गत विधेयकको प्रस्तुतकर्ता सदस्यले सदनमा विधयेक प्रस्तुत गर्नुपर्नाका कारण सहित विधेयक प्रस्तुत गर्ने । विधेयक प्रस्तुत गर्दा विधेयकमाथि विचार गरियोस् वा जनताको राय, प्रतिक्रियाको लागि प्रचार प्रसार गरियोस् मध्ये कुनै एक प्रस्ताव पेश गर्ने गरिन्छ । प्रचारप्रसारका लागि प्रस्ताव स्वीकृत भएमा सचिवालयले जनताको राय, प्रतिक्रिया लिई विधेयक प्रस्तुतकर्ता सदस्यलाई उपलब्ध गराउनुपर्ने प्रावधान रहेका छन् । यस चरणमा विधेयकको सैद्धान्तिक पक्षमाथि छलफल भई विधेयकको आवश्यकता हो, होइन भन्ने कुराको निक्यौंल गरिन्छ । साथै सैद्धान्तिक छलफलपश्चात् जनताको राय, प्रतिक्रिया लिएको भए सो सहित विधेयकमाथि सामान्य छलफल गरिन्छ ।

३) विधेयक फिर्ता लिन सक्ने चरण अन्तर्गत विधेयक प्रस्तुतकर्ता सदस्यले विधयेक फिर्ता लिन चाहेमा १ दिन अगावै सूचना दिई प्रस्ताव पेश गर्ने र सदनको स्वीकृतिले विधेयक फिर्ता लिन सक्ने रहेको छ ।

४) विधयेकमा संशोधन पेश गर्ने चरणमा विधेयकमाथि सामान्य छलफल भएको ७२ घण्टाभित्र संसदको कुनै पनि सदस्यले प्रस्तुत गरिएको विधेयकको कुनै पनि दफामाथि संशोधन प्रस्ताव पेश गर्न सक्ने । सोको सूचना सचिवलाई दिर्नुपर्दछ ।

ग) दफावार छलफलको चरणः यस अन्तर्गत विधेयकमाथि हुने सैद्धान्तिक तथा सामान्य छलफलपश्चात् विधेयकको दफा-दफामा हुने छलफललाई दफवार छलफल भनिन्छ । विधेयक सानो भएमा र तत्कालै पारित गर्नु पर्ने भएमा विधेयकलाई सभामै छलफल गरी टुङ्ग्याइन्छ भने व्यापक रूपमा छलफल गर्नुपर्ने भएमा, विज्ञहरूको समेत राय लिनुपर्ने भएमा, विधेयकले व्यापकरूपमा प्रभाव पार्ने भएमा र विधेयकको Urgency तत्कालै नभएको अवस्थामा विधेयकलाई समितिमा लगी दफावार छलफल गर्ने गरिन्छ । यस अन्तर्गत निम्न प्रक्रियाहरू अपनाइन्छः

१) दफावार छलफलका लागि प्रस्ताव पेशः विधेयकमाथि सामान्य छलफलको समाप्तिपछि विधेयकको प्रस्तुतकर्ताले विधेयकमाथि सदनमा दफावार छलफल गरियोस् वा दफावार छलफलका लागि सम्बन्धित समितिमा पठाइयोस मध्ये कुनै एक प्रस्ताव पेश गर्न सक्दछ ।

२) दफावार छलफलको चरणः विधेयकमाथि सदनमा दफावार छलफल गरियोस् भन्ने प्रस्ताव पारित भएमा सभामै दफावार छलफल हुन्छ भने दफावार छलफलको लागि समितिमा

पठाइयोस् भन्ने प्रस्ताव पारित भएमा संशोधन प्रस्ताव सहित प्रस्तुत विधेयकमाथि समितिमा दफावार छलफल हुन्छ । समितिमा समेत संशोनकर्ताले संशोधान प्रस्ताव फिर्ता लिन सक्दछ । उक्त छलफलपश्चात् प्रतिवेदन सहित समितिले सभामा फिर्ता पठाउँछ ।

३) अनुसूचीमाथि छलफलः दफावार छलफल लगत्तै अनुसूची र सोमा परेका संशोधन प्रस्तावहरूमाथि छलफल हुन्छ ।

४) समितिको प्रतिवेदनमाथि सभामा छलफलः समितिका सभापतिले सभामा प्रतिवेदन पेश गर्दछन् । प्रतिवेदन पेशपश्चात् 'प्रतिवेदन सहितका विधेयकमाथि छलफल गरियोस्' वा 'पुनः विचारार्थ निर्देशन सहित समितिमा फिर्ता पठाइयोस्' मध्ये कुनै प्रस्ताव पेश हुन्छ । समितिमा पुनः विचारार्थ फिर्ता पठाएमा छलफल गरी प्रतिवेदन सहित पुनः सभामा नै पठाइन्छ ।

विधेयक पारित गर्ने चरणमा विधेयकमाथि समिति वा सभामै छलफल गरी विधेयकलाई पारित गर्ने कार्य गरिन्छ । यस चरणमा दफावार छलफलको चरणपश्चात् विधेयक प्रस्तुतकर्ता सदस्यद्वारा विधेयक पारित गरियोस् भन्ने प्रस्ताव पेश गरिन्छ र सभाबाट निश्चित कार्यविधि पूरा गरी विधेयक पारित गर्ने गरिन्छ । प्रतिनिधि सभाबाट पारित विधेयकलाई राष्ट्रिय सभामा र राष्ट्रिय सभाबाट पारित विधेयकलाई प्रतिनिधि सभामा सन्देश सहित पठाइन्छ । सम्बन्धित सभाबाट विधेयक पारित भई सन्देश प्राप्त भएपछि सचिवले सभालाई जानकारी दिन्छ । सभामुख वा अध्यक्षले विधेयक पारित भएपश्चात् दफाक्रम लगायत कुनै सामान्य त्रुटिहरू सच्याउन आनुषङ्गिक सुधार गर्न सक्दछन् । सभाबाट पारित विधेयकलाई सभामुख वा अध्यक्षबाट प्रमाणित गरिन्छ । प्रमाणित विधेयक प्रमाणीकरणको लागि राष्ट्रपति समक्ष पेश गरिन्छ र राष्ट्रपतिबाट प्रमाणीकरण भएको सूचना प्राप्त भएपछि त्यसलाई बैठकमा पठेर सुनाइन्छ । राष्ट्रपतिबाट प्रमाणीकरण भएपछि विधेयक ऐनको रूपमा रूपान्तरण हुन्छ र आम नागरिकको जानकारीको लागि नेपाल राजपत्रमा प्रकाशन गरिन्छ ।

नियमावली बन्ने प्रक्रियाः सर्वोच्च विधायनले दिएको अधिकार अन्तर्गत रही कार्यपालिका, व्यवस्थापिका तथा अन्य संस्थाहरूले समेत नियमावलीको निर्माण गर्दछन् । यसलाई प्रत्यायोजित विधायान पनि भनिन्छ । नियमावलीको क्षेत्र ऐनले नै निर्माण गरेको हुन्छ । सामान्यतः नियमावली बनाउँदा सम्बन्धित निकायबाट नियमावलीको प्रस्ताव तयार गरी सो नियमावलीको प्रस्तावमाथि छलफलपश्चात् राय परामर्शको लागि कानून मन्त्रालयमा पठाइन्छ । कानून मन्त्रालयले मन्तव्य सहितको राय-परामर्शपछि सम्बन्धित निकायले मन्त्रिपरिषद्मा मस्यौदा पेश गर्दछ । मन्त्रिपरिषद्को विधेयक समितिमा छलफल गरी मन्त्रिपरिषद्मा स्वीकृत गरिन्छ ।

अध्यादेश जारी हुने प्रक्रियाः संसदको बैठक वा अधिवेशन चलिरहेको अवस्था बाहेक तत्काल केही गर्न आवश्यक देखिएमा राष्ट्रपतिबाट अध्यादेश जारी हुने व्यवस्था संविधानमा गरिएको छ । यो ऐन सरह नै लागू हुन्छ । यस अन्तर्गत सम्बन्धित निकायबाट अध्यादेशको प्रस्ताव, अध्यादेशको प्रस्ताव मागी विज्ञ सहित छलफल र अन्तिम ढाँचा तयार, राय-परामर्शको लागि कानून मन्त्रालयमा पठाइने, कानून मन्त्रालयले मन्तव्य सहितको राय दिने, सम्बन्धित निकायले मन्त्रिपरिषद्मा अध्यादेशको मस्यौदा पेश

गर्ने, मन्त्रिपरिषद्बाट पारित गरी राष्ट्रपति समक्ष पेश हुने, राष्ट्रपति सन्तुष्ट भएमा अध्यादेश जारी गर्ने र आम नागरिकको जानकारीको लागि नेपाल राजपत्रमा प्रकाशन गर्ने गरिन्छ ।

परिपत्र वा आदेश जारी हुने प्रक्रियाः यी कानूनका मूल स्वरूपहरू नभए तापनि कानूनी मान्यताकै आधारमा सिर्जना हुने र कानून सहर नै कार्यान्वयन गरिन्छन् । यस अन्तर्गत निर्णय प्रक्रिया सरलीकरण निर्देशिका, २०६५ कुनै पनि विषयको निर्णय गरिने, निर्णयानुसार अधिकृत तहको कर्मचारीबाट पत्र तयार गरी पत्राचार गर्ने एवं कानूनी व्यवस्थाहरू कार्यान्वयन गर्न नेतृत्व वा प्रशासकीय अधिकारीबाट मौखिक तथा लिखित आदेशहरू जारी हुन्छन् ।

निष्कर्ष

कानून समाजलाई व्यवस्थित र निर्देशित गर्ने औजार हो । यसको अज्ञानता कसैलाई पनि क्षम्य नहुने हुनाले कानूनहरू परिष्कृत गर्दै समाजलाई सही दिशामा डोऱ्याउने खालका हुनुपर्दछ । यसको लागि सम्बद्ध पक्षहरूको प्रभावकारी भूमिका हुनु पहिलो शर्त रहन्छ एवं कानून निर्माणमा जनप्रतिनिधिमूलक संसदको भूमिकालाई सर्वोपरी बनाउने, सरोकार वर्गको सहभागिता सुनिश्चित गर्ने, आवश्यकताको आधारमा पर्याप्त गृहकार्य र विज्ञसँगको परामर्श र छलफलपछि मात्र कानूनको मस्यौदा तयार गर्दै कानूनमा हुनसक्ने दोहोरोपना, विरोधाभाषपूर्ण व्यवस्थालाई निरूत्साहित गर्दै कानून निर्माण गर्नु अबको आवश्यकता हो ।

सन्दर्भ सामग्री

१. नेपालको संविधान ।
२. प्रतितिनधि सभा नियमावली, २०७५ ।
३. राष्ट्रिय सभा नियमावली २०७५ ।
४. ज्ञानेश्वर भट्टराई, बृहत् ज्ञानकोष ।
५. विभिन्न समयमा राष्ट्रिय दैनिकमा प्रकाशित लेखहरू ।
६. संविधान सभा दर्पण ।
७. लोक सेवा तयारी कक्षका नोटहरू ।
८. संविधान सभाका समितिहरूबाट प्रकाशित प्रतिवेदनहरू ।