नेपालको संसदीय अभ्यासमा विधायिकी परीक्षण

नागेन्द्र प्रसाद चौधरी [✍]

सारांश

संसदको मुख्य कार्यहरू जनताको प्रतिनिधित्व, कानून निर्माण र सरकारको निगरानीमध्ये विधायिकी परीक्षण कानून निर्माणसँग सम्बन्धित विषय हो । यो कानूनको मूल्याङ्कन गर्ने व्यवस्थापिकीय प्रणाली हो । यसलाई संसदबाट कानून बनाउने वा कानून बनाउने अधिकारको विधिगत परीक्षणको रूपमा पनि बुझ्न सकिन्छ । कानून निर्माण प्रक्रियामा हुने पूर्व विधायिकी, विधायिकी र उत्तर विधायिकी चरणहरूमा गरिने कानूनको मूल्याङ्कन एवं परीक्षण गर्ने कार्य नै विधायिकी परीक्षण हो । संसदमा प्रतिनिधित्व गर्ने सांसदहरूको फरक दल, निर्वाचन प्रणाली, प्रतिनिधित्व गरिने क्षेत्र, समुदाय, समूहका कारण सरकारसँग फरक सम्बन्ध र कानून निर्माण प्रक्रियामा फरक खालको संलग्नता हुने गर्दछ । सांसदहरूको व्यक्तिगत अभिरूचि, दक्षता, विशेषज्ञता, पृष्ठभूमिका कारण पनि विधायिकी प्रक्रियाहरू कानूनको मस्यौदा, कानूनको समीक्षा, कानूनका प्राविधिक पक्ष लगायतका कार्यहरूमध्ये कसैले एउटामा, कसैले अर्कोमा बढी ध्यान दिने र संलग्नता फरक हुने भएपनि समग्रमा कार्यकारी सरकारले अघि सारेका तौरतरिकालाई चुनौती दिने गर्दछन् । यस लेखमा विधायिकी परीक्षणको परिभाषाका अतिरिक्त यसका सैद्धान्तिक पक्ष, विधायिकी परीक्षणका विभिन्न चरणहरू र संसदमा गरिने परीक्षणका चरणहरूका सम्बन्धमा विश्लेषण गरिएको छ ।

विषय प्रवेश

विभिन्न मुलुकहरूले राज्य सञ्चालनका लागि आ–आफ्नै शासन प्रणालीको अवलम्बन र विकास गरेका छन् । अधिकांश मुलुकले समानता, स्वतन्त्रता, समावेशिता, सामाजिक न्याय, सुशासन, मौलिक हक, स्वतन्त्र न्याय प्रणाली, मानव अधिकारको प्रत्याभूतियुक्त शासन प्रणालीको रूपमा लोकतान्त्रिक संसदीय प्रणालीलाई अवलम्बन गरेका छन् । आवधिक, स्वतन्त्र, स्वच्छ र पारदर्शी निर्वाचन विधिबाट जनताको प्रत्यक्ष सहभागितामा प्रतिनिधिहरूको चयन गरी त्यस्ता जनप्रतिनिधिहरूबाट शासन सञ्चालन

[✍] उपसचिव, संघीय संसद सचिवालय

गरिने प्रणाली नै लोकतान्त्रिक शासन प्रणाली हो । लोकतन्त्रमा कानूनको शासन अपरिहार्य हुन्छ । कानूनको निर्माणमा पारदर्शिता तथा विधिसम्मत प्रक्रिया, सरोकारवाला समूह, विज्ञ, सम्बद्ध निकाय, संघ संगठन तथा जनताको अधिकतम सहभागिता गराउन सकिए कानूनको परिपालना र दिगोपना अभिवृद्धि सुनिश्चित हुन्छ । मुख्यतः कानूनको निर्माणको जिम्मा संसदमा भएपनि अन्य निकायको पनि सकृय सहभागिता रहेको हुन्छ । राज्य शक्तिको पृथकीकरण कार्यकारिणी राष्ट्रपति शासन पद्धतिमा स्पष्ट भएपनि संसदीय व्यवस्थामा अस्पष्ट रहेको हुन्छ । संसदीय प्रणाली रहेका मुलुकमा संसदबाटै सरकारको निर्माण हुने भएकोले संसद र सरकारबीच स्पष्ट विभाजन सम्भव हुँदैन । संसदीय प्रणालीमा प्राय सरकारबाटै कानूनको खाका प्रस्तुत हुने र संसदको स्वीकृतिमा ऐन बन्ने गर्दछ । नेपालको संविधानले पनि संघीय लोकतान्त्रिक संसदीय व्यवस्थालाई अङ्गीकार गरेकोले सरकारी विधेयक सरकारबाटै संसदमा पेश हुने र संसदको स्वीकृतिमा ऐन बन्ने गर्दछ । सरकारका अतिरिक्त सम्बद्ध समुदाय, सरोकारवाला व्यक्ति, विज्ञ, संघ, संस्था, सञ्चार क्षेत्र समेतले कानून निर्माणमा महत्वपूर्ण भूमिका खेलिरहेको हुन्छ । संवैधानिक सर्वोच्चता, लोकतान्त्रिक संस्कार, कानूनको शासन, मानव अधिकार, कानून र न्यायका मान्य सिद्धान्त, पारदर्शी प्रक्रिया तथा विधिसम्मत ढंगबाट जनकेन्द्रित कानूनको निर्माण भएमा त्यस्तो कानूनको पूर्ण परिपालना हुन गई प्रभावकारी कार्यान्वयन हुने तथा सुशासन सुदृढीकरणमा सहयोग पुग्न जान्छ । संसद जनताको सार्वभौम अधिकारको अभ्यास गर्ने सर्वोच्च संस्था भएकोले कानूनी राज्य कायम गर्ने सवालमा जनकल्याणकारी कानूनको निर्माण र सोको प्रभावकारी कार्यान्वयनको लागि कानूनको समीक्षा, परीक्षण एवं मूल्याङ्कनमा संसदको भूमिका महत्वपूर्ण हुन्छ । यस कार्यबाटै कानूनको कार्यान्वयन गर्ने कार्यकारी निकाय सरकार एवं सम्बद्ध अधिकारीलाई संसद तथा जनताप्रति उत्तरदायी समेत बनाउन सकिन्छ ।

विधायिकी परीक्षण (Legislative Scrutiny)

विधायिकी परीक्षण कानूनको मूल्याङ्कन गर्ने प्रणाली हो । यसलाई संसदबाट कानून बनाउने वा कानून बनाउने अधिकारको विधिगत परीक्षाको रूपमा पनि बुझ्न सकिन्छ । विधायिकी परीक्षणलाई विधायिकी निगरानीको अर्थमा बुझ्न हुँदैन । यी दुवैको अर्थ भिन्न रहेको छ । विधायिकी परीक्षण संसदको कानून निर्माण गर्ने कार्यसँग सम्बन्धित छ भने विधायिकी निगरानी संसदको कार्यकारी उत्तरदायित्वसँग सम्बन्धित छ । संसदमा कानून निर्माण गर्ने र निगरानी गर्ने सम्बन्धमा फरक विधिहरू तय गरिएका हुन्छन् । निगरानीका लागि सांसदहरूले प्रश्न सोध्ने, जरूरी सार्वजनिक महत्वको प्रस्ताव पेश गर्ने, ध्यानाकर्षण प्रस्ताव पेश गर्ने, मन्त्रीहरूलाई जवाफ दिन लगाउने आदि कार्यहरू गर्ने गरिन्छन् । विधायिकी परीक्षणमा भने नीतिगत समीक्षा, सार्वजनिक परामर्श, मस्यौदाको दफावार छलफल र मस्यौदा उपर मत प्रकट गर्ने जस्ता विधिहरू प्रयोग गरिन्छन् । यसले राजनैतिक, आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक तथा प्रक्रियात्मक तथ्य र कारणहरूको विश्लेषण गरी कानूनको गुणस्तर कायम गर्न मद्दत पुर्‍याउँछ । विधेयकमा रहेका त्रुटि, कमीकमजोरी र यसका कारणको खोजी गरी भविष्यमा बन्ने कानूनमा समेत सुधारका लागि सरकार र संसदलाई सिफारिस गर्दछ ।

विधायिकी परीक्षणको सैद्धान्तिक पक्ष

कुनै पनि मुलुकको संवैधानिक प्रणालीले त्यस देशको कानून निर्माण प्रक्रियामा संसदको भूमिकालाई निर्धारण गरेको हुन्छ । विश्वका संविधानको अध्ययन गर्दा राष्ट्रपतीय प्रणाली, संसदीय प्रणाली र दुवै प्रणालीको विशेषता रहेको मिश्रित प्रणाली अभ्यासमा रहेको पाइन्छ । संसदीय प्रणालीभन्दा राष्ट्रपतीय प्रणालीमा कानून निर्माण प्रक्रियामा संसदको भूमिका प्रभावकारी हुन्छ । जे भएपनि लोकतान्त्रिक शासन प्रणाली भएको मुलुकमा संसदको एक मुख्य कार्य भनेको कानूनको मस्यौदा उपर छलफल र परीक्षण गरी त्यसलाई पारित गर्नु हो । कानूनको मस्यौदा जसले जसरी गरेपनि संसदको काम उक्त मस्यौदा संशोधन सहित वा विना संशोधन पारित गर्ने वा नगर्ने निर्णय गर्नु अघि समीक्षा, परीक्षण एवं मूल्याङ्कन गर्नु हो । हरेक देशको विधायिकी परीक्षण प्रणाली विधि फरकफरक रहे पनि निम्न सिद्धान्तमा रहेर विधायिकी परीक्षण प्रक्रिया अवलम्बन गरिएका हुन्छन् :

१. विधेयकको पूर्ण प्रकाशनको सिद्धान्तः कानून तर्जुमा गर्दा पेश गरिएका विधेयकहरूलाई सबैको जानकारीका लागि प्रकाशन गर्नु पर्दछ । कानूनको अज्ञानता क्षम्य नहुने भएकोले यसको व्यापक प्रचारप्रसार र जानकारी गराउनु आवश्यक हुन्छ । यसबाट सरोकारवालाको राय सुझाव प्राप्त हुने तथा कानूनको परिपालनामा समेत सहजता आउने भई जीवन्त कानून निर्माणमा सहयोग पुग्छ ।

२. समानताको सिद्धान्तः संसदका सबै सदस्यहरू समान हैसियत रहने गरी विधेयक उपरको छलफल बहस पैरवीमा समान अवसर पाउनुपर्छ । सीमित घेराभित्र निर्णय गरी कानून निर्माण गरिनु हुँदैन ।

३. अधिक मतको सिद्धान्तः कानूनको मस्यौदालाई पारित गर्नुपूर्व धेरैभन्दा धेरै पटक मत प्रकट गरिनु नै अधिक मतको सिद्धान्त हो । यसले सांसदहरूमा उक्त मस्यौदा कानूनको जानकारीको अभाव नहुने, आफ्ना विचारहरू प्रस्तुत गर्न सक्ने तथा आलोचना गर्ने कार्यबाट वञ्चित नहुनु नै हो । यसले सांसदहरूलाई कसैको प्रभाव, दबाव तथा लहडको भरमा मात्र विधेयक पारित गरेको होइन भन्ने सुनिश्चित गराउँछ ।

४. क्रमागत सोच विचारको सिद्धान्तः संसदबाट कानून बनाउने प्रक्रिया लामो हुन्छ र समय लाग्छ । तोकिएका विभिन्न चरणहरू पार गरिनुपर्ने हुन्छ । यस्ता हरेक चरणले समय उपलब्ध गराई सोच विचार गर्ने तथा सुझाव सङ्कलनको लागि अवसर प्रदान गर्दछ । सांसदहरू र संसदीय समितिलाई मस्यौदा पारित गर्नुपूर्व आवश्यक परामर्श गर्ने तथा पूर्णरूपमा गम्भीरतापूर्वक सोच-विचार गर्ने पर्याप्त समय उपलब्ध हुन्छ ।

तर कहिलेकाहीं संवैधानिक सीमितता भएका समयमा छोटो प्रक्रिया (Fast Track) बाट पनि विधेयक पारित गरिने अभ्यास रहेको छ । नेपालको संघीय संसदले मौलिक हक सम्बन्धी कानूनहरू नियम निलम्बन गरी छोटो प्रक्रियाबाट पारित गरेकोलाई उदाहरणको रूपमा लिन सकिन्छ । यस्तो विधि विवादास्पद हुनुका साथै संसदको संस्थागत गरिमा र लोकतान्त्रिक वैधानिकतामा समेत आँच पुग्न सक्छ ।

५. जनमतको सिद्धान्तः राष्ट्रिय विवादका विषय तथा कतिपय महत्वपूर्ण सवालमा संसदबाट जनताको राय-सुझाव सङ्कलन गरी सो अनुसार कानून बनाउनुपर्ने हुन्छ । जनता सामु लगेर जनमत बुझी कानून बनाउने सिद्धान्त नै जनमतको सिद्धान्त हो ।

विधायिकी परीक्षणका चरण

विधायिकी परीक्षण कार्यलाई पूर्वविधायिकी परीक्षण, विधायिकी परीक्षण र उत्तर विधायिकी परीक्षण गरी तीन चरणमा बाँडेर अध्ययन गर्न सकिन्छ ।

१. पूर्वविधायिकी परीक्षण (Pre-Legislative Scrutiny): संसदीय प्रणालीमा सरकारी विधेयक सरकारबाट पेश हुने भएकोले पूर्वविधायिकी चरणमा सरकारको भूमिका महत्वपूर्ण हुन्छ । संयुक्त अधिराज्यमा सरकारले विधायिकी प्रस्ताव तयार गरेपछि हरितपत्र (Green Paper), श्वेतपत्र (White Paper) मार्फत प्रकाशित गरी सार्वजनिक गर्ने, संसदीय प्रक्रियाको सम्बन्धमा पदाधिकारीहरूसँग छलफल गर्ने, पूर्ण मस्यौदा विधेयक परीक्षणका लागि संसद समक्ष पठाउन सक्ने जस्ता प्रक्रियाबाट पूर्वविधायिकी परीक्षण हुन्छ । हाम्रो अभ्यासमा यी प्रक्रियाहरू त्यति प्रचलनमा नरहे तापनि संसदीय अध्ययन, अनुसन्धान, प्रतिवेदन, निर्देशन, सुझावहरू दिने कार्य भने हुँदै आएको छ । यसैगरी विधेयक संसदमा दर्ता भएपश्चात् पनि कानून कार्यान्वयनको लागि आवश्यक संरचना र स्रोत साधनको व्यवस्था, अन्य कानूनहरूसँगको तादात्म्यता तथा सामञ्जस्यता जस्ता विषयको सम्बन्धमा परीक्षण गर्न सकिन्छ । विधेयकमा हुनुपर्ने लामो शीर्षक, प्रस्तावना, विधि निर्माण सूत्र, संक्षिप्त नाम, ऐन प्रारम्भ हुने मिति, विस्तार, परिभाषा, सारभूत प्रावधानहरू, सामान्य प्रावधानहरू, धाराहरूको क्रमाङ्क, व्याख्यात्मक टिप्पणी, आर्थिक टिप्पणी लगायतका विषयहरूको आफ्नै महत्व हुने भएकोले आवश्यक जाँच गर्न सकिन्छ ।

२. **विधायिकी परीक्षण (Legislative Scrutiny):** विधायिकी चरणमा संसदमा विभिन्न प्रक्रियाहरू अवलम्बन गरी विधेयकको परीक्षण गरिन्छ । विधेयक संसदमा प्रवेश गराउनको लागि अनुमतिको लागि सूचना दिनुपर्ने हुन्छ । त्यसैगरी अनुमति प्रस्ताव उपर सांसदहरूले विरोध जनाउन सक्छन् । यस उपर विरोधको प्रस्ताव पारित भएमा यस्तो विधेयकले संसदमा प्रवेश पाउन सक्दैन । विधेयकको प्रवेशपश्चात् सैद्धान्तिक छलफल गरिन्छ । यसमा पनि अस्वीकार गरिए विधेयक अगाडि बढ्नबाट रोकिन्छ । स्वीकार भए विधेयक उपर संशोधनको लागि सांसदहरूलाई समय उपलब्ध गराइन्छ र सांसदहरूद्वारा संशोधनहरू पेश गरिन्छन् । विधेयकलाई सदनमा दफावार छलफल गरियोस् भन्ने प्रस्ताव पारित भएमा सदनमै दफावार छलफल भई पारित हुने र समितिमा पठाइयोस् भन्ने प्रस्ताव पारित भएमा सम्बन्धित समितिमा पठाइन्छ । समितिबाट पेश प्रतिवेदन माथि मत जाहेर गरिन्छ । यसरी संसदमा पटकपटक मत प्रकट गरी विधेयक पारित गरिनुलाई विधायिकी परीक्षणको रूपमा लिइन्छ । एक सदनबाट पारित विधेयक अर्को सदमा पठाउनु पर्छ र पुनः सोही प्रक्रिया अवलम्बन गरिन्छ । विधेयक पारित भएपछि सभाध्यक्षबाट प्रमाणित गरी प्रमाणीकरणका लागि राष्ट्रपति समक्ष पठाइन्छ । यी प्रक्रियाहरूमा पटकपटक विधेयकलाई हेरिने, अध्ययन गरिने, जाँच

गरिने भएकोले परीक्षणको कार्य निरन्तर भइरहेको हुन्छ । नेपालको संघीय संसदभित्र गरिने विधायिकी परीक्षणका चरणहरूलाई निम्नानुसार उल्लेख गर्न सकिन्छः

अनुमतिको सूचना : विधेयक प्रस्तुत गर्न चाहने सदस्यले विधेयकको साथमा उद्देश्य र कारण तथा व्याख्यात्मक टिप्पणी र कानून बनाउने अधिकार प्रत्यायोजन गर्ने प्रावधान रहेको भए त्यसको कारण, प्रत्यायोजित अधिकार अन्तर्गत बनाइने कानूनको प्रकृति र सीमा तथा त्यसबाट पर्न सक्ने प्रभावप्रति ध्यानाकर्षण टिप्पणी सहितको विवरण संलग्न गरी त्यसको सूचना महासचिव वा निजको अनुपस्थितिमा सचिवलाई दिनुपर्ने हुन्छ ।

अनुमति प्रस्ताव र यसको विरोध : प्रतिनिधि सभाको हकमा प्रस्तुतिको लागि अनुमति माग्ने प्रस्ताव पेश हुने दिनभन्दा कम्तीमा एक दिन अगावै र राष्ट्रिय सभाको हकमा विधेयक वितरण भएको मितिले पाँच दिनभित्र कुनै पनि सदस्यले प्रस्तावको विरोधको सूचना सचिवलाई दिनुपर्ने हुन्छ । विधेयक प्रस्तुत गर्न अनुमति माग्ने प्रस्ताव उपर कुनै सदस्यले विरोध गरेमा विरोधकर्ता र प्रस्तावक सदस्यले संक्षिप्त वक्तव्य दिने र प्रस्ताव निर्णयार्थ प्रस्तुत गरिन्छ ।

सैद्धान्तिक समीक्षा : विधेयक प्रस्तुतकर्ता सदस्यले विधेयकमाथि विचार गरियोस् वा विधेयकलाई जनताको राय र प्रतिक्रिया प्राप्त गर्नको निमित्त प्रचार गरियोस् भनी कुनै एक प्रस्ताव प्रस्तुत गर्न सक्दछ । पहिलो प्रस्ताव पारित भएमा सदनले सैद्धान्तिक स्वीकृति दिएको मानिन्छ र विधेयकको सैद्धान्तिक पक्षमा मात्र छलफल गरिन्छ । विधेयकमा संशोधन प्रस्ताव पेश गर्न चाहने कुनै पनि सदस्यले विधेयक माथिको सामान्य छलफल समाप्त भएको बहत्तर घण्टाभित्र संशोधन प्रस्ताव दर्ता गर्न सक्ने र त्यस्तो संशोधन सहितको सूचना सचिवलाई दिनुपर्छ ।

दफावार छलफल : सामान्य छलफल समाप्त भएपछि विधेयकमाथिको दफावार छलफल सदनमा गरियोस् भन्ने प्रस्ताव पारित भएमा सदनमै दफावार छलफल भई पारित हुने र समितिमा पठाइयोस् भन्ने प्रस्ताव पारित भएमा दफावार छलफलका लागि विधेयक सम्बन्धित समितिमा पठाइन्छ । छलफलबाट यथावत् रहेको वा संशोधन स्वीकार गरिएको प्रत्येक दफाका सम्बन्धमा क्रमानुसार सभाध्यक्षले उक्त दफा विधेयकको अङ्ग बनोस् भन्ने प्रस्ताव निर्णयार्थ पेश गर्ने व्यवस्था रहेको छ । दोहोरोपन हटाउन एकै दफा वा सो अन्तर्गत प्राप्त अन्योन्याश्रित संशोधनलाई एकसाथ छलफल गर्ने र विधेयकको कुनै भाग वा दफालाई अघिपछि गरी छलफलमा राख्न वा कुनै भाग वा दफालाई पछि छलफल गर्ने गरी मुल्तवीमा राख्न सकिने व्यवस्था समेत रहेको छ । यसैगरी विधेयकको दफालाई समूहीकृत रूपमा पनि निर्णयार्थ प्रस्तुत गर्न सकिने समेत व्यवस्था गरिएको छ ।

सदनबाट दफावार छलफलका लागि समितिमा विधेयक पठाउने निर्णय भएकोमा त्यस्तो विधेयक उपर दफावार छलफल गरी सो सम्बन्धी प्रतिवेदन सदनको बैठकमा पेश गरिन्छ । समितिमा दफावार छलफल भएकोमा सोको प्रतिवेदन पेश भएपछि सदस्यहरूलाई वितरण गरिन्छ । वितरण भएको २४ घण्टापछिको कुनै बैठकमा प्रस्तुतकर्ताले देहायका मध्ये कुनै प्रस्ताव प्रतिवेदन

सहितको विधेयकमाथि छलफल गरियोस् वा कुनै खास दफा वा दफाहरूका सम्बन्धमा पुनः विचारार्थ निर्देशन सहित समितिमा विधेयक फिर्ता पठाइयोस् भनी प्रस्ताव पेश गरिन्छ । प्रतिवेदन सहितको विधेयकमाथि छलफल भएमा छलफलपश्चात् पारित गरिन्छ । यदि समितिमा फिर्ता पठाउने निर्णय भएमा समितिले यथाशीघ्र सो उपर छलफल गरी प्रतिवेदन सहितको विधेयक पुनः प्रस्तुत भई सो उपर छलफल गरिन्छ । यसपछि भने समितिको प्रतिवेदन र सो सम्बन्धी विधेयकका दफा तथा आनुषङ्गिक अन्य दफामा मात्र छलफल गरिन्छ ।

विधेयक पारितको चरण : प्रतिनिधि सभाद्वारा पारित गरी सन्देश सहित पठाइएका अर्थ विधेयक बाहेक अन्य विधेयकको हकमा राष्ट्रिय सभाले दुई महिनाभित्र सन्देश सहित फिर्ता पठाउनुपर्छ । उक्त अवधिभित्र पारित नगरेमा वा संशोधन सहित फिर्ता नपठाएमा, अस्वीकृत भई फिर्ता पठाएमा वा संशोधन सहित फिर्ता पठाएकोमा संशोधन स्वीकार्य नभएमा तत्काल कायम रहेको सदस्य संख्याको पचास प्रतिशतभन्दा बढी सदस्यले पारित गर्ने निर्णय गरेमा प्रमाणीकरणका लागि राष्ट्रपति समक्ष पेश गरिन्छ । राष्ट्रिय सभाले विधेयकमा गरेको संशोधनमा प्रतिनिधि सभाको सहमति भएमा प्रमाणीकरणको लागि राष्ट्रपति समक्ष पेश गरिन्छ ।

अर्थ विधेयकको हकमा राष्ट्रिय सभाले पन्ध्र दिनभित्र फिर्ता पठाउनुपर्छ । सुझाव विना फिर्ता पठाएमा प्रमाणीकरणका लागि राष्ट्रपति समक्ष पेश गरिन्छ । यदि सुझाव सहित फिर्ता पठाएमा प्रतिनिधि सभाको निर्णयबाट उचित ठहराइएको सुझाव समावेश गरी प्रमाणीकरणका लागि राष्ट्रपति समक्ष पेश गरिन्छ । उक्त अवधिभित्र राष्ट्रिय सभाले फिर्ता नपठाएमा प्रमाणीकरणका लागि राष्ट्रपति समक्ष पेश गरिन्छ ।

राष्ट्रिय सभामा उत्पत्ति भई प्रतिनिधि सभामा पठाइएको विधेयकको हकमा भने प्रतिनिधि सभाले प्राप्त विधेयकलाई यथारूपमा पारित गरी फिर्ता पठाएमा प्रमाणीकरणका लागि राष्ट्रपति समक्ष पेश गरिन्छ । यदि संशोधन सहित फिर्ता पठाएमा राष्ट्रिय सभाको तत्काल कायम रहेको बहुमत सदस्यले त्यस्तो संशोधन सहित पुनः पारित गरेमा प्रमाणीकरणका लागि राष्ट्रपति समक्ष पेश गरिन्छ । राष्ट्रिय सभाले पारित गरेको तर प्रतिनिधि सभाले अस्वीकार गरेको वा प्रतिनिधि सभाले संशोधन सहित राष्ट्रिय सभामा फिर्ता पठाएको तर राष्ट्रिय सभा त्यस्तो संशोधनमा सहमत हुन नसकेको अवस्थामा दुवै सदनको संयुक्त बैठकमा छलफल गरी बहुमतले जुन रूपमा पारित गर्दछ, सोही रूपमा प्रमाणीकरणका लागि राष्ट्रपति समक्ष पेश गरिन्छ ।

अन्तिम स्वीकृति : सदनको बैठकमा दफावार छलफल भएकोमा सो समाप्त भएपछि र समितिमा दफावार छलफल भएकोमा समितिको प्रतिवेदनमाथिको दफावार छलफल समाप्त भई संशोधनलाई निर्णयार्थ पेश गरिसकेपछि विधेयक प्रस्तुतकर्ता सदस्यद्वारा विधेयक पारित गरियोस् भन्ने प्रस्ताव प्रस्तुत गरिन्छ र सभाले पारित गरेपछि सन्देश सहित विधेयक अर्को सदनमा पठाइन्छ । अर्को सदनमा पनि सोही प्रक्रिया दोहोर्‍याइन्छ । विधेयक उत्पत्ति भएको सदनमा संशोधन सहित वा जस्ताको तस्तै पारित गरी सभाध्यक्षबाट प्रमाणित गरी प्रमाणीकरणको लागि राष्ट्रपति समक्ष पठाइन्छ । यसरी पेश

भएको विधेयकलाई राष्ट्रपतिले पन्ध्र दिनभित्र प्रमाणीकरण गरी त्यसको सूचना यथाशीघ्र दुवै सदनलाई दिनुपर्छ वा अर्थ विधेयक बाहेक अन्य विधेयकको हकमा पुनर्विचार गर्न आवश्यक छ भन्ने लागेमा सन्देश सहित विधेयक उत्पत्ति भएको सदनमा फिर्ता पठाउनुपर्छ । यसरी सन्देश सहित फिर्ता प्राप्त भएकोमा दुवै सदनले पुनर्विचार गरी प्रस्तुतरूपमा वा संशोधन सहित पारित गरी पुनः प्रमाणीकरणका लागि पेश गरेमा पन्ध्र दिनभित्र प्रमाणीकरण हुने र प्रमाणीकरण भएपछि विधेयक ऐन बन्दछ ।

सार्वजनिक परामर्शबाट गरिने परीक्षण : विधेयकमाथिको सामान्य छलफलको चरणमा विधेयक प्रस्तुतकर्ताले विधेयकलाई जनताको राय र प्रतिक्रिया प्राप्त गर्न प्रचार गरियोस् भन्ने प्रस्ताव स्वीकृत भएमा सभाको सचिवद्वारा विधेयकलाई नेपाल राजपत्रमा प्रकाशित गर्नुको साथै अन्य उपयुक्त माध्यमद्वारा पनि प्रचार गर्न सकिन्छ । यसबाट प्राप्त राय प्रतिक्रिया सङ्कलन गरी प्रस्तुतकर्तालाई दिइने, निजले जनताको प्रतिक्रिया सहितको विधेयकमाथि विचार गरियोस् भन्ने प्रस्ताव प्रस्तुत गर्ने गरिन्छ । जनताको प्रतिक्रिया प्राप्त गर्ने प्रक्रिया सभाध्यक्षबाट निर्धारण गरिन्छ । यसक्रममा स्थलगत भ्रमण, औपचारिक तथा अनौपचारिक बैठकहरू, सार्वजनिक सुनुवाइ तथा सर्वेक्षण, अनलाइनका माध्यमबाट सूचना आह्वान, सर्वेक्षण लगायतका विधि प्रयोग गर्न सकिन्छ । समितिले पनि कार्यसम्पादन गर्दा सम्बन्धित मन्त्रालय तथा विभाग, आयोग र निकायका प्रतिनिधि र आवश्यक परे तत् तत् विषयका विशेषज्ञसँग छलफल, स्थलगत भ्रमण तथा सम्बन्धित व्यक्ति वा सरकारी पदाधिकारीलाई सोधपुछ गर्न गराउन सक्ने व्यवस्था रहेको छ ।

३. उत्तर विधायिकी परीक्षण (Post-Legislative Scrutiny): संसद तथा संसदीय समितिहरूबाट सरकारबाट भए गरिएका कामकारवाहीलाई निगरानी गर्ने र आवश्यकता अनुसार निर्देशन दिने र ध्यानाकर्षण गराउने कार्य हुँदै आएको छ । यसका साथै नेपालमा संसद, अदालत, नागरिक समाज, विज्ञ र सञ्चार क्षेत्रबाट परोक्ष वा प्रत्यक्ष रूपमा कानूनको मापन एवं मूल्याङ्कन वा समीक्षा पनि हुँदै आएको छ । संसदको प्रत्यायोजित अधिकार अन्तर्गत मूल विधायनको अधीनमा रही कानून जारी नगरेमा वा सोको विपरीत जारी गरेमा अदालतको सामना गर्नु पर्ने हुनसक्छ । तथापि उत्तर विधायिकी परीक्षण कार्यको संस्थागत र व्यवस्थितरूपमा अभ्यास भने भएको छैन । नेपालको संघीय संसदले राष्ट्रिय सभा अन्तर्गतको प्रत्यायोजित विधायन तथा सरकारी आश्वासन समितिलाई प्रत्यायोजित विधायन सम्बन्धी परीक्षणको कार्यक्षेत्र तोकेको छ । त्यसैगरी विधायन व्यवस्थापन समितिलाई उत्तर विधायिकी परीक्षण (Post-Legislative Scrutiny) अर्को शब्दमा ऐन कार्यान्वयन मापन कार्यक्षेत्र तोकेकोले आधिकारिक र संस्थागत रूपमा यसको अभ्यास प्रारम्भ भएको छ । यस कार्यले एकातर्फ कानून कार्यान्वयन गर्ने निकाय र पदाधिकारीहरूलाई जिम्मेवार र जवाफदेही बनाउन मद्दत गर्दछ भने अर्कोतर्फ कानूनको औचित्य र प्रभावकारिताको जानकारी प्राप्त हुनुका साथै आगामी दिनमा कानूनको सुधार र नयाँ कानून निर्माणका लागि पृष्ठपोषण समेत प्राप्त हुन्छ । अतः ऐन कार्यान्वयन मापन एवं मूल्याङ्कन अर्थात् उत्तर विधायिकी परीक्षणले कुनै कानूनले के-कसरी, कति प्रभावकारिताका साथ काम गरिरहेको छ भन्ने सम्बन्धमा संसद वा संसदीय समितिबाट गरिने अनुगमन, मूल्याङ्कन र परीक्षणलाई बुझाउँछ ।

अन्तर्राष्ट्रिय रूपमा विभिन्न मुलुकहरूले ऐन कार्यान्वयन मापन तथा मूल्याङ्कन कार्यलाई Post-Legislative Scrutiny (PLS) को नामले भिन्नभिन्न रूपमा अभ्यास गरेको पाइन्छ । संसदीय प्रणाली अवलम्बन गरेको मुलुकहरूले यस कार्यलाई संसदको एक प्रमुख कार्यको रूपमा अभ्यास गरिरहेका छन् । संसदको प्रमुख काम नै कानून निर्माण हो तर संसदले निर्माण गरेका कानूनहरूले अपेक्षित परिणाम हासिल गरेका छन् वा छैनन् ? यो अहम् प्रश्न हो । कानून कार्यान्वयनको वास्तविक अवस्था के छ भन्ने कुराको पर्याप्त जानकारी नहुनु आजको प्रमुख समस्या हो । यी सबै प्रश्नहरूको सम्बोधनको लागि नै यो अभ्यासको प्रारम्भ भएको मान्न सकिन्छ । विधायन व्यवस्थापन समितिले मौजुदा लगभग २४० ऐनहरूको वर्गीकरण, ऐन कार्यान्वयन मापन कार्यविधि, २०७५ निर्माण, केही विधेयकहरूमा निश्चित समयपछि सम्बन्धित निकायबाटै ऐन कार्यान्वयन मापन एवं मूल्याङ्कन प्रभावको अध्ययन गरी प्रतिवेदन तयार गर्ने व्यवस्था गर्नुका साथै जनसरोकारसँग सम्बन्धित केही ऐनहरूलाई नमूनाको रूपमा मापन एवं मूल्याङ्कनको लागि छनौट गरी कार्य प्रारम्भ गरेको कार्यलाई सकारात्मक प्रयासको रूपमा लिइनुपर्छ ।

निष्कर्ष

लोकतन्त्रमा जनता तथा समाजको माग अनुरूप बृहत् छलफल तथा विचार-विमर्श गरी जनताद्वारा निर्वाचित जनप्रतिनिधिहरूले जनभावना अनुकूलको कानून निर्माण गर्दछन् भन्ने मान्यता रहँदै आएको छ । कानूनको निर्माण र कार्यान्वयनको प्रभावकारिताबाट मात्र कानूनी शासन स्थापना हुन्छ । कानून निर्माणमा त्रुटि भएमा कार्यान्वयन कमजोर हुने वा नतिजा निष्फलदायी हुन्छ । कानून निर्माण र कार्यान्वयन भएपछिको चरणमा वास्तविक समस्याको पहिचान गरी विगतको अनुभव र वर्तमानको आवश्यकताका आधारमा भविष्यपरक दृष्टिकोण सहित पारदर्शी, सहभागितामूलक र समन्वयात्मक ढङ्गले जनकेन्द्रित कानून निर्माण साथै सोको कार्यान्वयनको अवस्थाका सम्बन्धमा विधायिका वा संसदबाट समीक्षा एवं परीक्षण गरिने कार्य नै विधाधिकी परीक्षण हो । अन्ततः विधायिकी परीक्षणको उद्देश्य राष्ट्र र जनताको सर्वोत्तम हित हुने कानूनको निर्माण, कार्यान्वयन र सोको परिपालनामा सहजता ल्याई सुशासन स्थापना गर्नु नै हो । प्रभावकारी विधायिकी परीक्षणको अभ्यास मार्फत संसदको गरिमा अभिवृद्धि गरी असल कानूनको निर्माण र कार्यान्वयन गर्न सकेमा मात्र मुलुकमा सुशासन कायम हुने र जनताले लोकतन्त्रको लाभ उपयोग गर्न सक्छन् । अतः सुखी, शान्त र समुन्नत राष्ट्र निर्माणका लागि विधायिकी परीक्षणलाई अझ प्रभावकारी र सुदृढ बनाउन सबैको निरन्तर प्रयास, सहयोग र साझेदारी हुनु आवश्यक रहेको छ ।

सन्दर्भ सामग्री

१. नेपालको संविधान ।
२. प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५ ।
३. राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ ।
४. कानून तर्जुमा दिग्दर्शन, नेपाल कानून आयोग ।

५. Legislative Scrutiny; Overview of Legislative Scrutiny Practices in the UK, India, Indonesia and France; London, 2018; WFD