प्रत्यायोजित व्यवस्थापन तथा सरकारी आश्वासनः सिद्धान्त र व्यवहार

सुदर्शन खड्का [✍]

सारांश

कानून निर्माण गर्ने मुख्य अधिकार संसदको हो। व्यवहारमा सबै कानूनहरू संसदबाट निर्माण गर्न सम्भव नहुने भएको हुँदा सरकार, संवैधानिक निकाय एवं स्वायत्त संस्थाहरूलाई ऐनद्वारा नै कानून बनाउने अधिकार प्रत्यायोजन गरिएको हुन्छ । यसरी प्रत्यायोजित अधिकार अन्तर्गत बनाइने नियमावली, विनियमावली, निर्देशिका, कार्यविधि, मापदण्ड आदि प्रत्यायोजित विधायन हुन् । कतिपय प्राविधिक एवं समयजन्य कारणहरूले गर्दा प्रत्यायोजित विधायन अपरिहार्य आवश्यकता हुन गएको छ । तथापि प्रत्यायोजित विधायनका कतिपय सीमाहरू रहेका हुन्छन् । प्रत्यायोजित विधायन तोकिएको शर्त बमोजिम बने, नबनेको सम्बन्धमा संसदीय समितिबाट जाँच गर्ने गरिन्छ । प्रत्यायोजित विधायन व्यवस्थापनको यो कार्य संसदको मुख्य कार्य भएतापनि राष्ट्रिय सभाको प्रत्यायोजित व्यवस्थापन समितिले मात्र यस सम्बन्धी कार्य गरिरहेको छ । प्रतिनिधि सभाका समितिहरूले यस कार्यलाई उच्च प्राथमिकतामा राखेको पाइँदैन। अतः प्रत्यायोजित विधायन व्यवस्थापनको सिद्धान्त र व्यवहारमा तालमेल देखिंदैन । मुलुकमा सुशासन प्रवर्द्धनका लागि बग्रेल्ती निर्माण भएका प्रत्यायोजित विधायनहरूलाई नियन्त्रण गर्नु आजको आवश्यकता महशुस भएको छ, जसका लागि प्रत्यायोजित व्यवस्थापन तथा सरकारी आश्वासन समितिले आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्र रही कार्य प्रारम्भ गरेको छ । तथापि आश्वासन कार्यान्वयनको सरकारी उत्तरदायित्व निर्वाह सन्तोषजनक रहेको देखिंदैन ।

पृष्ठभूमि

आधुनिक समयमा सरकारले जनतालाई पुर्याउनु पर्ने सेवा सुविधाका क्षेत्र विस्तार हुँदा संसदको पनि कानून निर्माण गर्ने साथै सरकारका कामकारवाहीलाई निगरानी गर्ने दायित्व बढ्दै जान्छ । मुख्य रूपमा संसदको कार्य नयाँ कानून बनाउने वा भई रहेको कानूनलाई संशोधन गर्ने नै

[✍] सहसचिव, संघीय संसद सचिवालय

हो । संसद आफैंले आवश्यक सबै कानून बनाउन समयको अभाव हुने, प्राविधिक विषयमा ज्ञान नहुने आदि कारणहरूले गर्दा कानून बनाउने केही अधिकारहरू सरकार, संवैधानिक निकाय र स्वायत्त संस्थाहरूलाई प्रत्यायोजन गरेको हुन्छ । यसै बमोजिम नियम, निर्देशिका, कार्यविधि, दिग्दर्शन, मापदण्ड आदि तर्जुमा भई लागू हुने गरेका छन् । संसदीय प्रजातन्त्रमा सरकार र संसद एक अर्काका परिपूरक हुन् । शक्ति पृथकीकरण एवं नियन्त्रण र सन्तुलनको सिद्वान्त बमोजिम यी अङ्गहरू बीचको सम्बन्ध परस्परमा अन्योन्याश्रित हुन्छ । अर्थात् सरकारलाई आवश्यक पर्ने मूल कानूनहरू संसदले पारित गर्दछ भने मूल कानून अन्तर्गत बन्नुपर्ने कतिपय कानूनहरू बनाउन सरकारलाई संसदले नै अधिकार प्रदान गरेको हुन्छ । यसर्थ आफुले प्रत्यायोजन गरेको अधिकार बमोजिम सरकार वा अन्य निकायले कानून बनाउने कार्य गऱ्यो वा गरेन भनेर जाँच गर्ने कार्य संसदको हो, जसलाई प्रत्यायोजित विधायन व्यवस्थापन भनिन्छ । यस किसिमको जाँच गर्ने कार्यका लागि संसदीय समितिहरू गठन भएका हुन्छन् ।

प्रत्यायोजित विधायन

विधायन वर्गीकरणका हिसाबले दुई किसिमका हुन्छन् । सर्वोच्च विधायन (Supreme Legislation) र प्रत्यायोजित विधायन (Delegated Legislation) । सर्वोच्च विधायन विधायिका आफैंले बनाउने वा स्वीकृत गर्ने कानून हो भने संविधानले वा विधायिकाले प्रत्यायोजित गरेको अधिकार बमोजिम बनाइने कानूनलाई प्रत्यायोजित विधायन (Delegated Legislation) वा सहायक विधायन (Secondary Legislation) वा अधिनस्थ विधायन भनिन्छ । सरकारी विधेयक, गैरसरकारी विधेयक, अध्यादेश, संविधान संशोधन गर्ने विधेयक, संविधान सरहका आदेश वा घोषणापत्र सर्वोच्च विधायनमा पर्दछन् भने नियम, विनियम कार्यविधि, निर्देशिका आदि अधिनस्थ विधायन अर्थात प्रत्यायोजित विधायनमा पर्दछन् । प्रत्यायोजित विधायन बनाउन पाउने निकायहरूमा नेपाल सरकार, न्यायपालिका, संवैधानिक निकायहरू, प्रदेश सरकार, स्थानीय सरकार, विकास समिति अन्तर्गत गठित संस्था स्वायत्त संस्था पर्दछन् ।

कानून बनाउने अधिकार संसदलाई मात्र हुने भए तापनि संसदले आवश्यक सबै कानून बनाउन कतिपय कारणहरूले सम्भव हुँदैन । अतः संसदले आफ्नो कानून बनाउने अधिकार अन्य निकायलाई प्रत्यायोजन गरेको हुन्छ । संसदबाट विधेयक पारित हुँदा सबै विषयवस्तु त्यसमै अटाउन सक्दैनन् । संसदले धेरै विधेयक पारित गर्नुपर्ने हुनाले समय कम हुने तर सबै विषयवस्तु विधेयकमै समेट्दा यसको आकार पनि ठूलो हुने, कतिपय प्राविधिक विषय समेत हुनाले विधेयकमा क्रमशः सारभूत विषय, दण्ड सजायको प्रावधान र कार्यविधि सम्बन्धी मोटा कुरा मात्र समावेश गरी विधेयक पारित गरिन्छ । तर त्यतिले मात्र त्यो विधेयक ऐनमा परिणत भएपछि काम गर्न पर्याप्त हुँदैन । त्यसैले विधेयकमा ऐनको उद्देश्य कार्यान्वयनको लागि भनेर आवश्यकता अनुसार नियमावली, विनियमावली, आदेश, कार्यविधि, निर्देशिका वा परिपत्र जस्ता कुरा बनाउन सकिने व्यवस्था गरिएको

हुन्छ । त्यही प्रत्यायोजित अधिकार अन्तर्गत संसद बाहेक अन्य निकायले बनाएको कानूनलाई प्रत्यायोजित विधायन भनिन्छ र संसदबाट जाँच गरिन्छ ।

प्रत्यायोजित विधायन संसदले वनाएको कानूनले प्रदान गरेको अधिकार भित्र बनेको हुनपर्छ । व्यवस्थापिकाले प्रत्यायोजन गरेको अख्तियारी र शर्त बमोजिम बनाइएको हुनुपर्छ । कार्यपालिका, सर्वोच्च अदालत, संवैधानिक अङ्गहरू साथै स्वायत्त निकायले (मन्त्रिपरिषद्, मन्त्री, बोर्ड, नियमनकारी निकाय आदि) बनाएको हुनुपर्छ ।

प्रत्यायोजित विधायनको आवश्यकता

राज्य सञ्चालनका सिलसिलामा सम्पादन गर्नुपर्ने महत्वपूर्ण कार्य ऐनको माध्यमबाट मात्र सम्पन्न गर्न सम्भव नहुने भएकोले प्रत्यायोजित विधायन अन्तर्गत रहेर गठन आदेश, नियम, विनियम, कार्यविधि र निर्देशिका लगायतका विधिहरू निर्माण गर्ने प्रचलन रहँदै आएको छ ।

संसदबाट विधेयक पारित गर्नुअघि, विघेयक संसदमा विचाराधीन हुँदा र पारित गर्दा लामो समय लाग्छ । ऐन बनिसकेपछि त्यसलाई संशोधन गर्न पनि त्यतिकै कठिनाइ हुन्छ । तर प्रत्यायोजित विधायन अन्तर्गत कानून बनाउँदा छिटो, छरितो ढंगले बनाउन सकिन्छ । यसलाई आवश्यकता अनुसार संशोधन गर्न सकिन्छ । ऐनमा समेट्नु पर्दा समय लाग्ने हुनाले ढाँचा, कार्यविधि, फाराम, अनुसूची जस्ता विषयलाई प्रत्यायोजित विधायनमा समेट्न सकिन्छ।

यसको साथसाथै विभिन्न निकाय, संघ–संस्था वा प्रतिष्ठानका आ–आफ्ना विशेषतायुक्त आवश्यकता हुन्छन् । ती कुरालाई प्रत्यायोजित विधायन मार्फत सम्बोधन गर्न सकिन्छ । उदाहरणका लागि न्यायपालिकाको काम विशिष्ट प्रकृतिको हुने गर्दछ । त्यसैगरी विश्व विद्यालयको कामको प्रकृति फरक हुन्छ भने नेपाल राष्ट्र बैंक जस्ता नियमनकारी संस्थाको छुट्टै काम हुन्छ । त्यसैले संसदले विधेयक पारित गर्दा यी सबै विषयको विशेषतामा प्रवेश गरी मोटो बनाउनुको साटो एउटा ढाँचा (Framework) जसमा मूलभूत कुरा नछुट्न् भनी बनाइएको हुन्छ । विधेयक पारित भई ऐनको स्वरूप ग्रहण गरेपछि कार्यान्वयन गर्न सजिलो होस् भन्ने ध्येय राखी प्रत्यायोजित विधायनको व्यवस्था गर्ने गरिन्छ ।

प्रत्यायोजित विधायनका सीमाहरू

प्रत्यायोजित विधायनका केही सीमाहरू छन् । कुनै पनि प्रत्यायोजित विधायन अन्तर्गत बनेका कानून संविधान वा सम्बन्धित ऐनसँग बाझिनु हुँदैन । ऐनको मूल मर्म एकातिर र अधिनस्थ कानूनको मर्म अर्कोतिर हुनुहुँदैन । ऐनले प्रदान नगरेको अधिकार प्रयोग गर्नुहुँदैन । ऐनले जसलाई यस सम्बन्धी अधिकार प्रदान गरेको छ, त्यसको सट्टा अरूले प्रयोग गर्नुहुँदैन । त्यस्तो कानून न्यायपूर्ण, विवेकसँगत हुनु जरूरी छ । स्वेच्छाचारी, प्राकृतिक न्यायको सिद्धान्त विपरित, पक्षपातपूर्ण हुनुहुँदैन । ऐनले सुनिश्चित गरेको विषयभन्दा बाहिर गएर अधिनस्थ कानून बनाउन हुँदैन । कसूरको

परिभाषा गरी दण्ड सजायको व्यवस्था गर्ने, कर लगाउने, अदालतको स्थापना एवं अधिकारक्षेत्र निर्धारण गर्ने विषय अधिनस्थ कानूनमा राख्न सकिंदैन । त्यस्तै प्रत्यायोजित अधिकार प्राप्त गरेको व्यक्तिले पुनः प्रत्यायोजित गर्ने गरी अधिकार सुम्पन समेत मिल्दैन ।

प्रत्यायोजित विधायनको नियन्त्रण

प्रत्यायोजित विधायनको नियन्त्रण गर्ने मुख्यतः दुई तरिका रहेको पाइन्छ; विधायिकी नियन्त्रण र न्यायिक नियन्त्रण । यिनका अतिरिक्त आजभोलि नागरिक नियन्त्रण पनि हुने गरेको पाइन्छ ।

विधायिकी नियन्त्रण

प्रत्यायोजित विधायन अन्तर्गत बनेका कानून हेर्ने दायित्व संसदको हुन्छ । पारित ऐन बमोजिम नियम, विनियम आदि बने नबनेको विषयमा चासो लिएर हेरिरहनु पर्दछ । अन्यथा ऐनको आडमा भन्दै सरकार वा अधिकार प्राप्त निकायहरूले मनपरी ढंगले नियम, विनियम बनाएर ऐनको भावना, मर्म, उद्देश्य सबैलाई मिच्न सक्छन् । अधिनस्थ विधायनले अधिकार क्षेत्र नाघेको छ, छैन ? आफ्नो अधिकारक्षेत्र भित्र बनाउनु पर्ने अधिनस्थ विधायन बनाएको छ, छैन ? अधिनस्थ विधायनले माउ कानून (Parent Law) को मर्म, भावना र उद्देश्यसँग मेल खान्छ, खाँदैन ? प्राकृतिक न्याय लगायत न्यायका मान्य सिद्धान्त प्रतिकूल छन्, छैनन् ? अधिनस्थ कानूनमा स्वविवेकीय अधिकारको मात्रा अस्वाभाविक छ, छैन ? भनी संसदले अधिनस्थ विधायन माथि जाँच एवं नियन्त्रण गर्नुपर्दछ ।

संसदीय समितिबाट अधिनस्थ कानून परीक्षण हुँदा त्यसमा उल्लेख गरिएका व्यवस्थाहरूले माउ कानूनको क्षेत्राधिकार नाघेको, माथि उल्लिखित सीमाहरू उल्लंघन गरेको पाइएमा सो सच्याउन संसद अन्तर्गतको प्रत्यायोजित व्यवस्थापन तथा सरकारी आश्वाशन समितिले सम्बन्धित निकायलाई निर्देशन गर्दछ । तर समितिले दिएको निर्देश सम्बन्धित निकायबाट कार्यान्वयन नभएमा राष्ट्रिय सभा नियमावलीको नियम १५३ बमोजिम सदनबाट पारित गरी निर्देशन दिन सकिन्छ । जुन कार्यान्वयन गर्न सम्बन्धित निकायहरू बाध्य हुन्छन् । त्यसैगरी विधेयक पारित गर्दाकै अवस्थामा पनि संसद र संसदीय समितिले प्रत्यायोजित विधायनमा नियन्त्रण गर्न सक्दछन् । कानून बनाउने अधिकार प्रत्यायोजन गर्नको लागि विधेयक पेश गर्दा नै विधेयकको साथमा प्रत्यायोजित व्यवस्थापन सम्बन्धी टिप्पणी पेश गरिएको हुन्छ । उक्त टिप्पणीमा नियम बनाउने अधिकार प्रत्यायोजन गर्न प्रस्ताव गरेको विषय, दफा, त्यसको सीमा र सोको कारण खुलाइएको हुन्छ । संसदीय समितिहरूमा विधेयक माथि छलफल हुँदा प्रत्यायोजित विधायन सम्बन्धी टिप्पणीमा गहन छलफल गरी के के विषयमा नियम बनाउने अधिकार प्रत्यायोजन गर्ने हो सो सम्बन्धी नियन्त्रण गर्न सकिन्छ । कानून बनाउने अधिकार विधायिकाको भएकोले कति अधिकार प्रत्यायोजन गर्ने, त्यसको नियन्त्रण कसरी गर्ने भन्ने कुरा पनि विधायिकामा नै निहित रहेको हुन्छ ।

न्यायिक नियन्त्रण

अदालतबाट प्रत्यायोजित व्यवस्थापनको अख्तियारी परीक्षण हुने र कानून अनुरूप नभएमा अमान्य (Ultra Vires) घोषित गर्ने । कुनै मुद्दा विशेषमा यो प्रश्न गाँसिएर अदालत समक्ष पुगेपछि अदालतले निर्णयका क्रममा निरूपण गर्दछ । अदालतबाट निर्णयका क्रममा अधिनस्थ कानून वदर वा निष्कृय हुन सक्छ ।

नागरिक नियन्त्रण

कुनै कानूनका विषयमा नागरिक समाज, सञ्चार क्षेत्र, सरोकारवाला, प्राज्ञिक क्षेत्रबाट टिका-टिप्पणी हुने गर्दछ, जसबाट सरकारलाई त्यस्ता कानूनहरू संशोधन गर्न, खारेज गर्न बल पुग्दछ र त्यसै अनुरूप कानूनहरू बन्ने गर्दछन् । लोकतान्त्रिक समाजमा यसको महत्व बढी हुने गर्दछ ।

प्रत्यायोजित विधायनसँग सम्बन्धित सिद्धान्त

नेपाल सरकार वा कुनै सरकारी निकाय वा सँगठित संस्थाले प्रत्यायोजित विधायन अन्तर्गत गठन आदेश, नियमावली, विनियमावली, निर्देशिका, मापदण्ड वा कार्यविधि बनाउँदा केही सिद्वान्तहरूको पालना गर्नु पर्दछ । संविधान र ऐनको परिधि भित्र रही बनाउनु पर्ने, पश्चातदर्शी असर पर्ने गरी बनाउन नहुने, ऐनमै व्यवस्था भएकोमा बाहेक प्रत्यायोजित अधिकार पुनः प्रत्यायोजन हुने व्यवस्था राख्न नहुने, सारवान कानूनका विषयहरू समावेश गर्न नहुने, संचित कोष वा अन्य सरकारी कोषबाट आर्थिक दायित्व पर्ने विषयहरू समावेश गर्न नहुने, कुनै पनि प्रावधान प्राकृतिक न्यायको सिद्धान्त विपरीत हुन नहुने, अधिकार प्रत्यायोजनको व्यवस्थालाई निश्चित सीमाभित्र कायम राख्नुपर्ने जस्ता सिद्धान्तको पालना गर्नुपर्दछ ।

त्यसैगरी नियमावली तर्जुमा गर्दा ऐनबाटै सम्बोधन हुने विषय जस्तै कुनै कार्यसँग जोडिएको कसुर सम्बन्धी परिभाषा, दण्ड जरिवाना तथा सजाय सम्बन्धी सारवान विषय, कर लगाउने वा उठाउने वा करको दर घटाउने वा खारेज वा मुल्तबी राख्ने सम्बन्धी विषय, अदालत वा न्यायिक वा अर्धन्यायिक निकायको गठन तथा अधिकार क्षेत्रसँग सम्बन्धी विषयलाई नियमावलीमा समावेश गर्नुहुँदैन । ऐनको कार्यान्वयन सम्बन्धी कार्यविधिगत व्यवस्था नियम बनाउनु पर्ने, ऐनमा तोकिएको विषयवस्तु भित्र सीमित रहेर नियम बनाउनु पर्ने, संसदमा विधेयकसाथ पेश गरेको प्रत्यायोजित व्यवस्थापन सम्बन्धी टिप्पणीमा उल्लेख भएको विषयलाई मूल आधार मानेर नियमावलीको तर्जुमा गर्नु पर्नेछ । विनियमावली बनाउँदा कुनै निकाय वा सँगठित संस्थाले ऐन वा नियमावलीको अधिनमा रही आन्तरिक काम कारवाहीसँग सम्बन्धित कर्मचारी प्रशासन, आर्थिक प्रशासन र आन्तरिक व्यवस्थापन जस्ता विषयवस्तु मात्र विनियममा समावेश गर्नु पर्नेछ भने निर्देशिकामा आफ्नो कार्य सञ्चालनमा सुगमता ल्याउने प्रयोजनको लागि मार्गदर्शनको रूपमा त्यस्तो मार्गदर्शनका विषयहरू समावेश गर्नुपर्दछ । विद्यमान ऐन र नियममा रहेका व्यवस्थाको कार्यान्वयनका लागि निर्देशिकामा सरल र

सिलसिलेवार उपायको व्यवस्था गर्नुपर्दछ । निर्देशिकामा खासगरी प्राविधिक विषयहरूलाई प्रष्ट रूपमा समेटिएको हुनुपर्छ ।

प्रत्यायोजित विधायनको फाइदा र बेफाइदा

फाइदा	बेफाइदा
संसदको समय बचत हुन्छ ।	लोकतान्त्रिक प्रक्रिया मानिंदैन ।
विधायन प्रक्रिया लचिलो र सरल हुन्छ ।	बहस र छलफल नै हुँदैन ।
आकस्मिकतालाई सम्बोधन गर्न सहज हुन्छ ।	समस्या सिर्जना गर्ने खाले विधेयक ठानिन्छ ।
विभिन्न स्वार्थ समूहसँग परामर्श गर्न सम्भव हुन्छ ।	जटिल र अपरिभाषित शब्दहरूको प्रयोग गर्ने खतरा रहन्छ ।
विज्ञान र प्रविधिलाई समायोजन गर्न सहज हुन्छ ।	अदालती पुनरावलोकनबाट बाहिर रहन्छ ।
नयाँ मापदण्ड कायम गर्न पनि सहज हुन्छ ।	अनिर्वाचत मानिस वा निकायबाट बन्ने हुँदा अलोकतान्त्रिक दस्तावेज बन्छ र पालनामा प्रश्न उठ्छ ।
विज्ञताको भरपुर उपयोग हुन्छ ।	कार्यकारीको स्वेच्छाचारिता बढ्छ, शक्तिको दुरूपयोगको खतरा बढ्छ ।
अनुमान गर्न नसकिएका विषयको सम्बोधन हुन्छ ।	संसदको मर्यादा घट्छ ।
जनताका अपेक्षा तत्काल पूरा गर्न सहज हुन्छ ।	सर्वसाधारणको पहुँच र सूचनाभन्दा बाहिर हुन्छ ।

सरकारी आश्वासन

संघीय संसदमा नेपाल सरकारका तर्फबाट मन्त्रीहरूले गरेका प्रतिबद्धता एवं दिएका वचनहरूलाई सरकारी आश्वासन भनिन्छ । सरकारी आश्वासन लिखित र मौखिक दुवै प्रकारको हुन्छ । सरकारको नीति कार्यक्रम, बजेट वक्तव्य लिखित प्रतिबद्धता वा आश्वासन हो भने विधेयकको छलफलका क्रममा जवाफ दिंदा, प्रश्न उत्तरको क्रममा जवाफ दिंदा, संसदमा पेश भएका संकल्प प्रस्तावको जवाफ दिंदा गरिएका वचनबद्धता मौखिक आश्वासन हुन्छन् । यस्ता आश्वासनहरू के कति पूरा भए ? के कति पूरा हुन बाँकी छन् भनी संसदलाई दिइएका विभिन्न आश्वासनहरू अर्थात् संसद समक्ष गरिएका विभिन्न प्रतिबद्धताहरूको कार्यान्वयनको पक्षमा अनुगमन, मूल्याङ्कन तथा सचेत गराउने कार्य प्रत्यायोजित व्यवस्थापन समिति मार्फत गरिन्छ ।

सरकारी आश्वासन हुने वाक्यांश र शब्दावली

"यो विषय सरकारमा विचाराधीन छ", "यो विषयलाई सरकारले सकारात्मक रूपमा हेर्नेछ", "यस विषयमा विचार गर्नेछु", "यो विषयको सम्बन्धमा सदस्यलाई जानकारी गराउनेछु", "सदन समक्ष पेश गरिनेछ", "यो विषयमा आवश्यक कारवाही गरिनेछ", "यो विषय सदन समक्ष पेश गरिनेछ",

“सदनलाई जानकारी गराइनेछ”, “यो विषय सम्पन्न गरिनेछ”, “यो विषय यसै आर्थिक वर्षभित्र सम्पन्न गरिनेछ” आदि सरकारका तर्फबाट सदन समक्ष गरिने प्रतिबद्धता वा वचनबद्धता जनिने शब्दावली र वाक्यांश सरकारी आश्वासन हुने वाक्यंश र शब्दावली हुन् ।

नेपाली सन्दर्भः संसदीय समिति र अभ्यास

नेपालमा प्रत्यायोजित विधायन व्यवस्थापनको अभ्यास तर्फ हेर्दा सर्वप्रथम २०१६ सालको प्रतिनिधि सभा नियमावलीमा यस सम्बन्धी व्यवस्था रहेको थियो भने २०४८ साल पछि यो विषय प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभा दुवैको कार्य क्षेत्रभित्र रहेको थियो । त्यसैगरी २०६३ सालको व्यवस्थापिका–संसद, त्यसपछिको संविधान सभा/व्यवस्थापिका संसदमा प्रत्यायोजित विधायन सम्बन्धी कार्यका लागि समितिहरू रहे तापनि यस सम्बन्धी कार्य प्रभावकारी रूपमा हुन सकेको थिएन । कानून बनाउने अधिकार संसदबाट प्रत्यायोजित हुने र सो प्रत्यायोजित अधिकार अन्तर्गत बन्नु पर्ने नियमावली, विनियमावली, निर्देशिका कार्यविधि आदि प्रत्यायोजित अधिकारको सीमाभित्र रही बने नबनेको विषयमा संसदीय निगरानी र नियन्त्रण गर्ने कार्यलाई महत्व दिई वर्तमान संघीय संसदले आफ्ना नियमावलीहरूमा यस सम्बन्धी व्यवस्था गरेको छ । प्रतिनिधि सभाका विषयगत समितिहरूलाई पनि यस सम्बन्धी काम कर्तव्य र अधिकार प्रदान गरिएतापनि प्रतिनिधि सभाका समितिहरूले यस विषयलाई कम प्राथमिकतामा राखेको पाइन्छ । राष्ट्रिय सभामा प्रत्यायोजित व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्यका लागि एक छुट्टै समिति गठन भएको छ ।

प्रत्यायोजित व्यवस्थापन तथा सरकारी आश्वासन समितिको गठन

राष्ट्रिय सभाको नियमित कार्यमा सहयोग पुर्‍याउन साथै सरकारलाई राष्ट्रिय सभाप्रति उत्तरदायी र जवाफदेही बनाउन, सरकारबाट भए गरेका काम कारवाहीको अनुगमन र मूल्याङ्कन गरी आवश्यक निर्देशन वा राय सल्लाह दिन समेतका लागि राष्ट्रिय सभा नियमावली (संशोधन सहित), २०७५ को नियम १४७ बमोजिम प्रत्यायोजित व्यवस्थापन तथा सरकारी आश्वासन समिति गठन भएको छ ।

समितिको कार्यक्षेत्र

राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ को नियम १४७ बमोजिम समितिको कार्यक्षेत्र प्रत्यायोजित व्यवस्थापन तथा सरकारी आश्वासन सम्बन्धी कार्य र राष्ट्रिय महत्वका दस्तावेज अभिलेख व्यवस्थापन सम्बन्धी विषय रहेको छ । समितिको कार्यलाई निम्न तीन क्षेत्रमा विभाजन गर्न सकिन्छः

- प्रत्यायोजित व्यवस्थापन सम्बन्धी,
- सरकारी आश्वासन सम्बन्धी,
- राष्ट्रिय महत्वका दस्तावेज अभिलेख व्यवस्थापन सम्बन्धी ।

ध्यान दिनुपर्ने विषय

प्रत्यायोजित विधायन सम्बन्धी काम कारवाही गर्दा देहायका विषयलाई समेत ध्यान दिनुपर्ने व्यवस्था राष्ट्रिय सभा नियमावलीको नियम १५३ मा उल्लेख गरिएको छ, जुन निम्नानुसार छन्:

(क) ऐनद्वारा प्रत्यायोजित अधिकार अन्तर्गत नेपाल सरकारले बनाउनु पर्ने नियम, निर्देशिका, कार्यविधि, विनियम र आदेश आदि बनाएको छ वा छैन,

(ख) प्रत्यायोजित विधायन संविधान वा ऐनको उद्देश्य अनुरूप बनेको छ वा छैन,

(ग) प्रत्यायोजित विधायनमा ऐनले तोके बमोजिमका विषयहरू परेका छन् वा छैनन्,

(घ) प्रत्यायोजित विधायनमा कुनै कर लगाउने वा उठाउने कुरा परेको छ वा छैन,

(ङ) ऐनले प्रत्यायोजित गरेको व्यवस्था अनुसार बनेको प्रत्यायोजित विधायनले अदालतको क्षेत्राधिकारमा प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रूपले हस्तक्षेप गर्छ वा गर्दैन,

(च) संविधान वा ऐनले स्पष्ट रूपमा त्यस्तो कुनै अधिकार प्रदान नगरेको कुनै व्यवस्थाको सम्बन्धमा नियम पूर्वप्रभावी छ वा छैन,

(छ) प्रत्यायोजित विधायनमा संचित कोष वा अन्य सरकारी कोषबाट कुनै खर्च व्यहोर्नु पर्छ वा पर्दैन,

(ज) प्रत्यायोजित विधायन संविधान वा ऐनद्वारा प्रदत्त अधिकारको सीमाभित्र छ वा छैन ।

(झ) प्रत्यायोजित विधायन प्रकाशन गर्न र संघीय संसद सचिवालय समक्ष पेश गर्नमा अनावश्यक ढिलाइ गरिएको छ वा छैन, र

(ञ) त्यस्तो नियम, निर्देशिका, कार्यविधि, विनियम र आदेश आदिको अभिप्राय स्पष्ट गर्नका लागि कुनै स्पष्टीकरण आवश्यक पर्छ वा पर्दैन ।

समितिले सभामा प्रतिवेदन प्रस्तुत गर्दा उल्लिखित विषयका अतिरिक्त कुनै नियम, निर्देशिका, कार्यविधि, विनियम र आदेश आदि पूर्ण वा आंशिक रूपमा खारेज वा संशोधन गर्नुपर्ने देखिएमा त्यसको कारण सहितको सिफारिस गर्नुपर्नेछ भने सरकारी आश्वासनका सम्बन्धमा मन्त्रीले सरकारको तर्फबाट सभा वा समितिमा समय–समयमा दिएका आश्वासनहरूलाई पूरा गर्न नेपाल सरकारद्वारा के–कस्ता कदमहरू उठाइएका छन् सो सम्बन्धमा समेत अध्ययन गरी सम्बन्धित निकायलाई दिएका निर्देशनहरू समावेश गरी प्रतिवेदन गर्नुपर्ने नियमावलीको व्यवस्था रहेको छ । कुनै प्रत्यायोजित विधायनलाई आशिंक वा पूर्ण रूपमा खारेज गर्नुपर्ने देखिएमा समितिले प्रतिवेदनमा उल्लेख गरी राष्ट्रिय सभामा पेश गर्नुपर्ने र राष्ट्रिय सभाले सो पारित गरेमा सम्बन्धित मन्त्रीले कार्यान्वयनमा ल्याउनुपर्ने कानूनी व्यवस्था रहेको छ ।

समितिले अपनाएको कार्यविधि

समितिले आफ्नो कार्य प्रभावकारी रूपले सम्पादन गर्न उपसमिति र कार्यदलको गठन, निर्देशिका, आन्तरिक कार्यविधि, अवधारणापत्र निर्माण गरी कार्य सम्पादन गरेको छ । त्यसैगरी

सरोकारवाला मन्त्रालयका पदाधिकारीहरूसँग छलफल, अन्तरक्रियात्मक कार्यक्रम, कार्यशाला र गोष्ठी आयोजना गर्ने, विज्ञ सहयोग लिने आवश्यकता अनुसार स्थलगत अध्ययन गर्ने आदि कार्यविधि अपनाई आएको छ ।

समितिको कार्यलाई प्रभावकारी बनाउन प्रत्यायोजित व्यवस्थापन अध्ययन उपसमिति, सरकारी आश्वासन अध्ययन उपसमिति र राष्ट्रिय महत्वका दस्तावेज तथा अभिलेख अध्ययन व्यवस्थापन कार्यदल गठन भएको छ । उपसमिति एवं कार्यदलले विषयहरू अध्ययन गरी समितिमा प्रतिवेदन प्रस्तुत गर्ने र समितिमा प्राप्त उपसमितिका प्रतिवेदन उपर छलफल र परिमार्जन गरी राष्ट्रिय सभामा प्रतिवेदन गर्ने कार्यविधि अपनाई आएको छ ।

प्रत्यायोजित विधायनलाई व्यवस्थित गर्ने निर्देशिका, २०७५ ले प्रत्यायोजित विधायनसँग सम्बन्धित सिद्धान्त तथा समावेश गर्नुपर्ने विषय, नियमावलीमा समावेश गर्नुपर्ने विषय, नियमावलीमा समावेश गर्न नहुने विषय, विनियमावलीमा समावेश गर्नुपर्ने विषय, निर्देशिकामा समावेश गर्नुपर्ने विषय, कार्यविधिमा समावेश गर्नुपर्ने विषय, प्रत्यायोजित व्यवस्थापन सम्बन्धी परीक्षण गर्दा ध्यान दिनुपर्ने विषय प्रत्यायोजित व्यवस्थापन स्वीकृति, निर्देशिकाको पालना सम्बन्धी व्यवस्था, प्रत्यायोजित विधायन सार्वजनिक गर्नुपर्ने साथै संघीय संसदलाई उपलब्ध गराउनुपर्ने, अभिलेख राख्नुपर्ने, जानकारी गराउनुपर्ने जस्ता विषयहरू उल्लेख गरेको छ ।

त्यसैगरी समितिले कार्यक्षेत्रभित्रका तीनवटै विषयमा अवधारणापत्र तयार गरी स्वीकृत गरेको छ । प्रत्यायोजित विधायन, यसको आवश्यकता, सीमाहरू, नियन्त्रणका उपायहरू साथै प्रत्यायोजित विधायन नियन्त्रण सम्बन्धी कार्ययोजना समेतको आधारमा समितिले आफ्नो कार्य सम्पादन गरिरहेको छ भने सरकारी आश्वासनको स्वरूप, सरकारी आश्वासन हुने वाक्यांश र शब्दावली, यसको अनुगमन, सीमा सम्बन्धमा अवधारणा निर्माण गरेको छ ।

निष्कर्ष

कानून बनाउन पाउने मुख्य अधिकार संसदलाई हुने तर संसदले अधिकार प्रत्यायोजन गरेको अवस्थामा अन्य निकायहरूले पनि कानून बनाउन पाउने हुँदा त्यसरी निर्माण भएका कानूनहरू विधि शास्त्रीय हिसाबले उपयुक्त रहे नरहेको जाँच गर्ने काम पनि संसदको हुन्छ । प्रत्यायोजित अधिकार अन्तर्गत बनेका कानूनहरूको जाँच गर्ने महत्वपूर्ण कार्यक्षेत्र संसदीय समितिको रहेको छ । प्रतिनिधि सभाका सार्वजनिक लेखा समिति बाहेक अन्य समितिलाई यस सम्बन्धी काम कर्तव्य र अधिकार रहेको भए तापनि यस विषयले महत्व पाउन सकेको छैन । राष्ट्रिय सभाको उल्लिखित समितिले यस सम्बन्धी कार्य गरी केही मन्त्रालयका प्रत्यायोजित विधायन अध्ययन गरेको छ । प्रत्यायोजित विधायनको सिद्धान्त अनुरूप कतिपय नियमावली, विनियमावली, निर्देशिका र कार्यविधिहरू नबनेका, ऐन नै उल्लेख नगरी प्रत्यायोजित विधायनहरू बनेका, अप्रासङ्गिक ऐनहरू उल्लेख गरी नियमावली र निर्देशिकाहरू बनेका, कुन ऐनको कुन दफा उपदफाले प्रत्यायोजित गरेको अधिकार बमोजिम बनेको हो

सो नखुलाइएका, प्रत्यायोजित अधिकार पुनः प्रत्यायोजन भएका, सरकारका तर्फबाट करोडौं अनुदान प्रदान गर्ने जस्तो विषय पनि निर्देशिकाको भरमा प्रदान गरिएका, मन्त्रालयको नेतृत्व परिवर्तन भए पिच्छे निर्देशिकाका मापदण्डहरू फेरबदल हुने गरेका जस्ता कार्य समितिको प्रतिवेदनमा औंल्याइएको छ । संसदमा विधेयक माथि छलफल हुँदा प्रत्यायोजित विधायन सम्बन्धी टिप्पणीमाथि छलफल हुने गरको पाइँदैन । जारी भएका प्रत्यायोजित विधायनहरू सरकारले समयमै संसदमा नपठाउने र समितिहरूले पनि कुनै खोजतलास नगर्ने भएकोले विधायिकी नियन्त्रण प्रभावकारी हुन सकेको छैन । सरकारी आश्वासनको कार्यान्वयन अवस्था समेत सन्तोषजनक देखिंदैन ।

सन्दर्भ सामग्री

१. नेपालको संविधान ।
२. राष्ट्रिय सभा नियमावली (संशोधन सहित), २०७५ ।
३. प्रत्यायोजित व्यवस्थापन तथा सरकारी आश्वासन समितिको प्रतिवेदन, २०७६ ।
४. खिमलाल देवकोटा, प्रत्यायोजित विधायन सम्बन्धी कार्यपत्र, २०७६ ।
५. प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५ ।
६. प्रत्यायोजित व्यवस्थापन तथा सरकारी आश्वासन समितिको आन्तरिक कार्यविधि ।