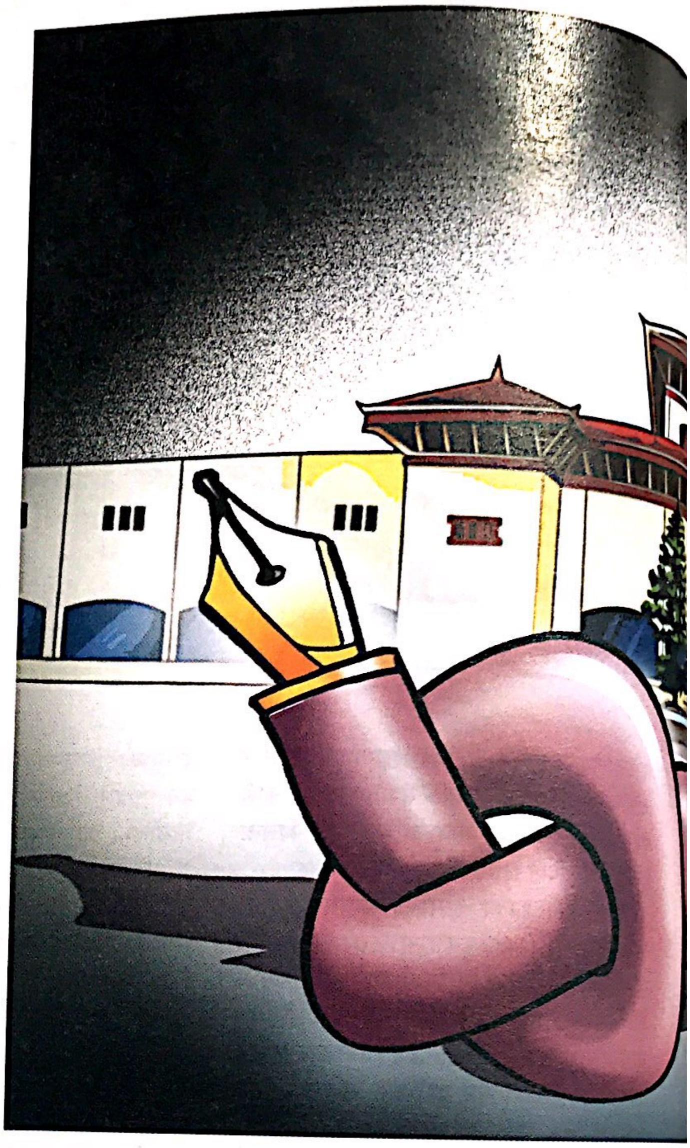
विवाद र विरोधको अन्तर्य

कानून निर्माणका क्रममा सरकारले कर्मकाण्डी रूपमा प्रस्ताव लगे जसरी विधेयक अगाडि बढाउनु र अनावश्यक विषयहरूमा अडान लिनु अपरिपक्वता हो।

डा. विपिन अधिकारी



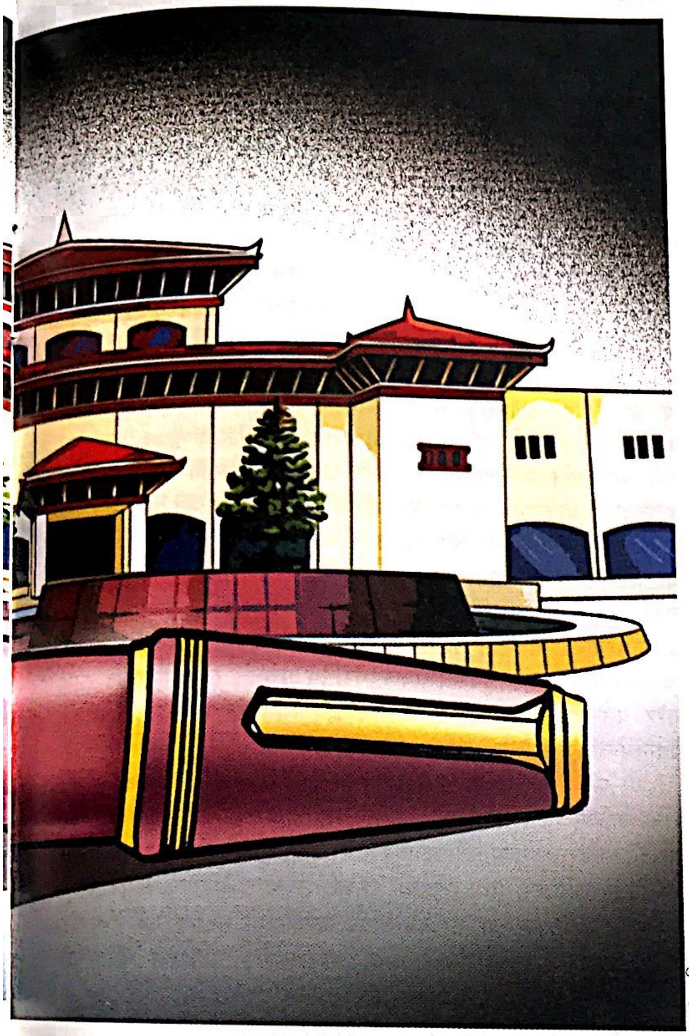
नयाँ संविधान कार्यान्वयनका लागि यसका आधारभूत मूल्यमान्यताका आधारमा अहिले संसद्बाट विभिन्न कानून धमाधम बनिरहेका छन्। नयाँ कानून निर्माण होस् वा पुरानाको संशोधन, यतिवेला मुलुकका सामु प्रमुख रूपमा दुई चुनौती छन्। पहिलो, नयाँ संविधानले वाचा गरे जस्तो शासनको प्रजातान्त्रिक स्वरुप वा चरित्रलाई कायम राख्न प्रयत्नशील हुने। दोस्रो, संविधानको संघीयताप्रतिको प्रतिबद्धतालाई कार्यान्वयन गर्दै मुलुकको सर्वपक्षीय रूपान्तरण गर्ने। विभिन्न सामाजिक, आर्थिक तथा राजनीतिक कमी-कमजोरी भएको मुलुकका यी चुनौती निर्वाह गर्नु कसैका लागि सजिलो छैन। इमानदार प्रयास भने सबैले गर्न सक्छन्।

असीमित शासकीय अधिकारलाई सीमित गर्दै जनताप्रतिको जवाफदेहितालाई संस्थागत गर्न नै संविधान चाहिने हो। मौलिक हकको सुरक्षा, शासन सञ्चालनका नियमहरूको कार्यान्वयन, प्रमुख शासकीय अङ्गहरू, शक्तिपृथकीकरण तथा स्वतन्त्र न्यायपालिका लगायत विषयहरूलाई हरेक संविधानले सम्बोधन गरेको हुन्छ। संघीय परिपाटी अपनाउने संविधान हो भने शक्तिको बाँडफाँटबारे संविधानका प्रावधानहरूको महत्त्व लेनदेनको अङ्क, ब्याजदर, तिरोतारो गर्नुपर्ने मिति जस्ता विषयहरू टुङ्गो लगाएर गरिएको तमसुक जस्तै हो। लेखिएका प्रतिबद्धता पूरा गर्न सकिएन भने तमसुक गरिनुको अर्थ हुँदैन।

नेपाल सरकारले तत्कालीन रूपान्तरित व्यवस्थापिका संसद् तथा वर्तमानको संघीय संसद् मार्फत हालसम्म दर्जनौं नयाँ ऐन निर्माण तथा पुराना कानून संशोधन गरी मुलुकको कानून प्रणालीलाई अद्यावधिक गरेको छ। रूपान्तरणका अजेण्डाहरूमा विभिन्न किसिमले काम भएका छन्। मौलिक हक सम्बन्धी १६ वटै ऐन यसका उदाहरण हुन्, यसमा नयाँ संविधानले सिर्जना गरेको नवीन संरचना कार्यान्वयन गर्ने ऐनहरू पनि पर्छन्। कतिपय ऐनहरू राम्रै छन्, केही ऐन तथा संशोधनहरू भने समाधान दिनेभन्दा पनि समस्यामुखी भएको टिप्पणी भइरहेको छ। यी ऐन समग्रमा नै बेकामे छन् भनेर टिप्पणी गरिएको होइन, अन्तरकुन्तरमा रहेका कतिपय प्रावधानलाई संशोधन गरे संविधानको उद्देश्य प्राप्त गर्न सकिन्छ।

संघीय संसद्को चौथो अधिवेशन (१६ वैशाख-२ असोज २०७६) मा प्रतिनिधिसभा र राष्ट्रिय सभामा गरी प्रक्रियामा रहेका कुल विधेयक ४८ वटा थिए। तीमध्ये १८ वटा विधेयक दुवै सदनबाट पारित भएका छन्। त्यसबाहेक प्रतिनिधिसभामा २३ र राष्ट्रिय सभामा ६ वटा विधेयक विचाराधीन छन् *(हे. बक्स)*। गुठी विधेयक विवादास्पद बनेपछि नेपाल सरकारको प्रस्तावमा संघीय संसद्बाट गएको १० असारमा फिर्ता भयो। पछिल्लो समय शान्ति र सुरक्षा कायम गर्ने सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको विधेयक, राष्ट्रिय मानवअधिकार आयोग ऐन २०६८ लाई संशोधन गर्न बनेको विधेयक, संघीय निजामती सेवाको गठन, सञ्चालन

Scanned with CamScanner



भानु भट्टराई

र सेवाका शर्त सम्वन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको विधेयक, सूचनाप्रविधिको सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको विधेयक, संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको अन्तरसम्बन्ध व्यवस्थित गर्ने सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको विधेयक र नेपाल विशेष सेवा विधेयक लगायतमा केही समस्या देखिएको छ।

संघीयता कार्यान्वयनका कानून

संघीयतालाई यसको सिद्धान्त र भावना अनुरूप कार्यान्वयन गर्न हालसम्म निर्माण भएका बाहेक थप कानूनी व्यवस्था समेत गर्नुपर्ने हुन्छ। हाल संघीय संसद्को दुवै सदनमा नयाँ र संशोधन गरी जम्मा २८ वटा विधेयक विचाराधीन छन्। तीमध्ये संघीयता कार्यान्वयन र संघीय संरचनासँग प्रत्यक्ष सम्बन्धित संघले नै बनाउनुपर्ने निम्न कानूनहरू संघीय संसद्मा छलफलकै क्रममा छन्:

- संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको अन्तरसम्बन्ध व्यवस्थित गर्ने सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको विधेयक, २०७५
- संघीय निजामती सेवाको गठन, सञ्चालन र सेवाका शर्त सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको विधेयक, २०७६
- शिक्षा सम्बन्धी केही नेपाल ऐन संशोधन गर्न बनेको विधेयक, २०७५
- औद्योगिक व्यवसाय विकास प्रतिष्ठान, २०५३ लाई संशोधन गर्न बनेको विधेयक, २०७५
- लोक सेवा आयोग सम्वन्धी कानूनलाई संशोधन र एकीकरण गर्न बनेको विधेयक, २०७५
- राष्ट्रिय मानवअधिकार आयोग ऐन, २०६८ लाई संशोधन गर्न बनेको विधेयक, २०७५
- खेलकुदको विकास सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको विधेयक, २०७५
- राष्ट्रिय प्राथमिकता प्राप्त आयोजनाको द्रुततर निर्माण तथा विकास सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको विधेयक, २०७५

उल्लिखित विधेयकहरू संघीय संसद्वाट पारित भएमा संघीयता कार्यान्वयन थप प्रभावकारी हुनसक्छ। तर यी विधेयकहरूको बारेमा पनि खुला छलफल आवश्यक छ। विवादित विषयहरूलाई सरकारको तर्फबाट प्रतिरक्षा गर्नु राम्रो होइन।

अपवादका प्रावधानहरू बाहेक स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ निकै राम्रो छ। संविधानको आठौं अनुसूचीमा उल्लिखित प्रत्येक विषयवस्तुमा राज्यशक्तिका सम्बन्धमा स्थानीय सरकारलाई यसले राम्रोसँग बाँडफाँट गरेको छ। विडम्बना नै भन्नुपर्छ, यो ऐन पारित भएपछि बनेका राज्य सञ्चालन सम्बन्धी लगभग सबै ऐन तथा हाल सो सम्बन्धमा संघीय संसद्मा प्रक्रियामा रहेका विधेयकहरूले यो ऐनका प्रावधानहरूलाई असर गर्दैछन्। जस्तै, यो ऐनमा नगर प्रहरी, सहकारी संस्था, आधारभूत र माध्यमिक शिक्षा, आधारभूत स्वास्थ्य र सरसफाइ, घरजग्गा धनीपुर्जा वितरण, कृषि प्रसारको व्यवस्थापन, सञ्चालन र नियन्त्रण अन्तर्गत स्थानीय सरकारलाई उल्लेखनीय अधिकार दिने गरी राखिएका प्रावधान नयाँ बनेका र बन्दै गरेका ऐनहरूबाट नराम्ररी प्रभावित छन्। तर यो विषयलाई स्थानीय सरकारहरूले उठाउन सकेका छैनन्। त्यस्तै, संघीय सरकारले पनि शुरूमा कायम गरिएको सन्तुलन अहिले किन प्रभावित हुँदैछ भन्नेबारे हेरेको देखिँदैन। यसतर्फ सजग हुनु जरूरी छ।

संघीय शासन प्रणालीमा दुई सदनात्मक संसद्को व्यवस्था गर्नुको एउटा महत्त्वपूर्ण कारण माथिल्लो सदन (नेपालका हकमा राष्ट्रिय सभा) लाई संघीय चासोका विषयवस्तुमा काम गर्न सक्ने तुल्याउनु पनि हो। यो उद्देश्यले माथिल्लो सदनको निर्माण वा बनोट तल्लो सदनको भन्दा फरक राखिएको हुन्छ। फरक किसिमको निर्वाचन पद्धतिको प्रयोग गरी तल्लो सदन (नेपालमा प्रतिनिधिसभा) भन्दा फरक निर्वाचन क्षेत्र तथा अवधारणाका आधारमा निर्वाचन वा मनोनयन गरिने व्यवस्था गरिन्छ। सिद्धान्त यति प्रष्ट हुँदाहुँदै अहिलेको राष्ट्रिय सभा संघीय सदनका रूपमा रूपान्तरण हुन सकेन।

राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ ले राष्ट्रिय सभामा दिगो विकास तथा सुशासन समिति, विधायन व्यवस्थापन समिति, प्रत्यायोजित विधायन तथा सरकारी आश्वासन समिति तथा राष्ट्रिय सरोकार तथा समन्वय समितिको व्यवस्था गरे पनि संघीय विषयवस्तु तथा त्यसमा पनि तीन तहको संघीय अन्तरसम्बन्धको विषयमा बेग्लै समिति बनाउन सकेको छैन। शुरूको हतारोमा यो पाटो छुटे पनि अब अविलम्ब यस्तो समितिको व्यवस्था गर्न आवश्यक छ। समिति बन्नासाथ संघीय विषयवस्तुमा संसद्भित्रको संरचनाले पर्याप्त अवसर पाउँछ। राष्ट्रिय सरोकार तथा समन्वय समितिको कार्य क्षेत्रमा 'तहगत राज्य संरचनाको विकासमा समन्वय' भन्ने वाक्यांश परे पनि यससँग पर्याप्त रूपमा स्थापित प्रक्रिया र कार्यविधिहरू छैनन्। राष्ट्रिय सभा मूलतः संघीय इकाइहरूको सभा हो। यदि यो पक्ष राष्ट्रिय सभाको आन्तरिक संरचनामा कायम नहुने हो भने राष्ट्रिय सभालाई अनावश्यक रूपमा खर्च वहन गरेर राख्नुको औचित्य देखिँदैन। समस्या संविधानको होइन, राष्ट्रिय सभालाई हेर्ने दृष्टिकोणको हो।

Scanned with CamScanner

प्रतिनिधिसभामा विचाराधीन विधेयक

- शान्ति र सुरक्षा कायम गर्ने सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको विधेयक, २०७५
- राष्ट्रिय प्राथमिकता प्राप्त आयोजनाको द्रुततर निर्माण तथा विकास सम्बन्धी विधेयक, २०७५
- राष्ट्रिय सुरक्षा परिषद्को काम, कर्तव्य र अधिकार सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको विधेयक, २०७५
- राष्ट्रिय मानवअधिकार आयोग ऐन, २०६८ लाई संशोधन गर्न बनेको विधेयक, २०७६
- सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापन सम्बन्धी कानूनलाई संशोधन र एकीकरण गर्न बनेको विधेयक, २०७६
- ब्याङ्क तथा वित्तीय संस्था सम्बन्धी ऐन २०७३ लाई संशोधन गर्न बनेको विधेयक, २०७६
- नेपाल राष्ट्र ब्याङ्क ऐन २०५८ लाई संशोधन गर्न बनेको विधेयक, २०७६
- धितोपत्र सम्बन्धी सम्बन्धी ऐन २०६३ लाई संशोधन गर्न बनेको विधेयक, २०७६
- बीमा सम्बन्धी कानूनलाई संशोधन र एकीकरण गर्न बनेको विधेयक, २०७५
- नेपाल नागरिकता ऐन २०६३ लाई संशोधन गर्न बनेको विधेयक, २०७५
- पारमाणविक तथा रेडियोधर्मी पदार्थको सुरक्षित तथा शान्तिपूर्ण प्रयोग सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको विधेयक, २०७५
- संघीय निजामती सेवाको गठन, सञ्चालन र सेवाका शर्त सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको विधेयक, २०७५
- सूचनाप्रविधिको सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको विधेयक, २०७५
- ज्येष्ठ नागरिक सम्बन्धी ऐन २०६३ लाई संशोधन गर्न बनेको विधेयक, २०७५
- खानेपानी तथा सरसफाइ सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको विधेयक, २०७५
- बिरुवा संरक्षण ऐन २०६४ लाई संशोधन गर्न बनेको विधेयक, २०७६
- बीउबिजन ऐन २०४५ लाई संशोधन गर्न बनेको विधेयक, २०७६
- खेलकुदको विकास सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको विधेयक, २०७५
- प्रमाण ऐन २०३१ लाई संशोधन गर्न बनेको विधेयक, २०७५
- मदन भण्डारी विज्ञान तथा प्रविधि विश्वविद्यालय सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको विधेयक, २०७६
- नागरिक लगानी कोष २०४७ लाई संशोधन गर्न बनेको विधेयक, २०७५
- लोक सेवा आयोग सम्बन्धी कानूनलाई संशोधन र एकीकरण गर्न बनेको विधेयक, २०७५
- शिक्षा सम्बन्धी केही नेपाल ऐन संशोधन गर्न बनेको विधेयक, २०७५

राष्ट्रिय सभामा विचाराधीन विधेयक

- संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको अन्तरसम्बन्ध व्यवस्थित गर्ने सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको विधेयक, २०७५
- नेपाल इञ्जिनियरिङ परिषद् (पहिलो संशोधन) विधेयक, २०७६
- काठमाडौं उपत्यका सार्वजनिक यातायात (व्यवस्थापन) प्राधिकरण विधेयक, २०७६
- मिडिया काउन्सिल सम्बन्धी कानून संशोधन र एकीकरण गर्न बनेको विधेयक, २०७६
- औद्योगिक व्यवसाय विकास प्रतिष्ठान ऐन २०५३ लाई संशोधन गर्न बनेको विधेयक, २०७५
- राजस्व चुहावट (अनुसन्धान तथा नियन्त्रण) ऐन २०५२ लाई संशोधन गर्न बनेको विधेयक, २०७६

विवादको

पछिल्लो समय सरकारले अघि बढाएका कतिपय विधेयकहरूमा विवाद र विरोध आइरहेका छन्। यति धेरै विवाद किन भइरहेको छ भन्ने बारेमा सरकारले सोच्न ढिला गर्नुहुँदैन। विरोध हुनुको कारण खोज्न कानून कसरी निर्माण हुन्छ भन्ने प्रक्रियामा पुग्नुपर्छ।

कुनै पनि कानून बनाउने चरणमा सरोकार समूह वा पीडित वा लाभग्राहीहरूसँग छलफल गरेर अगाडि बढ्ने अभ्यास सबैलाई चाहिएको हो। तर, त्यो दुर्लभ छ। वर्तमान प्रणालीमा कानूनको मस्यौदा सम्बन्धित मन्त्रालयबाट शुरू हुन्छ। मस्यौदा लेखन बाहिरैबाट शुरू भएको अवस्थामा पनि औपचारिक रूपमा मन्त्रालय मार्फत नै यसले प्रवेश पाउनुपर्ने हुन्छ। त्यस्तो मस्यौदा विषयगत रूपमा सबै पक्ष समाधान गरेर सम्बन्धित मन्त्रालयले कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय पठाउने प्रचलन छ। जसलाई कानून मन्त्रालयले आफ्नो मस्यौदा शाखा मार्फत परिमार्जन गर्छ।

यस्तो परिमार्जनको मूल उद्देश्य संविधानको सर्वोच्चता कायम गर्ने, प्रचलित कानून प्रणालीको मातहत ल्याउने, विद्यमान ऐनहरूसँग सामञ्जस्य कायम गर्ने तथा कानूनी मस्यौदाका मापदण्ड बमोजिम कायम गर्ने हो। त्यो बेला पनि मस्यौदालाई जनताको प्रतिक्रियाका लागि सार्वजनिक गर्न सकिन्छ। आवश्यक परेमा सार्वजनिक सुनुवाइ पनि गर्न सकिन्छ। यो मन्त्रालयले 'क्लियरेन्स' दिएपछि मात्र त्यस्तो मस्यौदा सम्बन्धित मन्त्रालय वा मन्त्रीकहाँ फर्कन्छ। सम्बन्धित मन्त्रीले उक्त मस्यौदा संसद्मा प्रस्तुत गर्नुअघि मन्त्रिपरिषद्को सहमति आवश्यक हुन्छ। यो सहमति मूलतः प्रधानमन्त्रीको सहमति हो। मन्त्रिपरिषद्ले सहमति दिनुअघि आफ्नो विधायन समितिबाट पुनरावलोकन गराउने प्रचलन छ। उपसमिति गठन गरेर यसलाई अध्ययन गराउन सकिन्छ। त्यसपछि मात्र उक्त मस्यौदाले प्रधानमन्त्रीको संरक्षण पाउने हो।

यो प्रक्रियामा पाइला पाइलामा सम्झौता भएकाले स्वयम् प्रधानमन्त्रीले पनि बाहिर किन निरन्तर विवाद भइरहेको छ भनेर बुझ्न पाएको देखिँदैन। निरन्तर दोहोरिँदै आएका समस्याको मुख्य कारण आफ्नो सुविधा, असीमित अधिकार तथा वर्चस्व खोज्ने उच्च प्रशासनिक कर्मचारी वा मस्यौदाकारहरू हुन् वा ती दुवैसँगको सहकार्यमा प्रस्ताव गर्ने सम्बन्धित मन्त्री हुन्। तर, अपजसको भाग सामान्यतया उनीहरूले बोक्नुपरेको छैन। संसद्भित्रका प्रक्रियाहरूलाई झन्झट ठानेर छिट्टै पार लगाउने अनावश्यक हतारले पनि गडबडी भएका छन्।

साँच्चै केही गर्न चाहने सरकारलाई संसदीय प्रक्रियाले जहिल्यै पर्याप्त मलजल दिन सक्छ। संसदीय प्रणाली अपनाए पनि नेपालमा प्रणालीगत कारणले सामान्यतः कानूनको छनोट र मस्यौदा संसद्ले गर्दैन, यो काम सरकारको नेतृत्वमा हुन्छ। संसद्मा पुऱ्याइने प्रत्येक विधेयक नेपाल सरकारको प्रस्ताव हो। त्यो प्रस्तावलाई खुला प्रक्रियाका आधारमा छलफल गरी निर्णय गर्ने ठाउँ संसद् नै हो। संसद् नपुगुञ्जेल सरकारका कुनै पनि विधेयक स्वयम् सत्तारुढ संसदीय दलका सदस्यहरूले पनि हेर्न पाएका हुँदैनन्। उनीहरूलाई सरकारले यो अवसर संसदीय प्रक्रिया मार्फत नै दिने हो। सैद्धान्तिक छलफलपछि विधेयक जब सम्बन्धित समितिमा पुग्छ, यसले दलगत रूपमा नभई समितिका सबै सदस्यहरूको सहकार्यमा विकसित हुने मौका पाउँछ।

समितिमा सत्तारुढ दलका सदस्यहरूले प्रतिपक्षका सदस्यहरूसँग दलगत धारणा नराखी विषयगत उपयुक्तताका आधारमा मिल्ने र मिलाउने गर्छन्। यस कार्यका लागि सम्बन्धित मन्त्री वा मन्त्रालयले सकेको सहयोग गर्छन्। **संसदीय प्रणालीमा मूलतः सरकारको चाहना बमोजिम सबै निर्णय गरिन्छन्। कानून निर्माणमा पनि त्यस्तै हो। तर, सरकारले अनावश्यक विषयहरूमा अडान लिनुहुँदैन र अडान लिएका विषयहरू सिद्धान्तनिष्ठ हुनुपर्छ।** गरिएका निर्णयहरूको सबै पक्ष जनतामाझ सार्वजनिक हुनुपर्छ। अहिले जे भइरहेको छ, समग्रमा सबै पक्षबाट परिपक्वताको अपेक्षा गरिएको छ।

Scanned with CamScanner