संवैधानिक जनप्रतिनिधिमूलक संस्थाका रुपमा व्यवस्थापिका–संसद्

New Member Orientation Programme

Parliament Secretariat

March 29-30, 2014

डा. विपिन अधिकारी

A framework for a democratic parliament

प्रजातान्त्रिक संसद्का आधारभूत संरचना

In the light of the above discussion it is now possible to set out the key characteristics of a democratic parliament. It is one which is:

- **प्रतिनिधिमूलक** *representative*: that is, socially and politically representative of the diversity of the people, and ensuring equal opportunities and protections for all its members;
- **पारदर्शी** *transparent*: that is, being open to the nation through different media, and transparent in the conduct of its business;
- **पहुँचयुक्त** *accessible*: this means involving the public, including the associations and movements of civil society, in the work of parliament;
- **जवाफदेही** *accountable*: this involves members of parliament being accountable to the electorate for their performance in office and integrity of conduct;
- **प्रभावशाली** *effective*: this means the effective organisation of business in accordance with these democratic values, and the performance of parliament's legislative and oversight functions in a manner that serves the needs of the whole population.

Inter-Parliamentary Union, 2006

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ मोटामोटी रुपमा संसदीय प्रणालीमा आधारित संविधान हो । तर तत्कालीन अस्थिर राजनैतिक परिस्थितिका कारण यसलाई मस्यौदा गर्दा तथा यस उपर पछि गरिएको कतिपय संशोधनले संसदीय प्रणालीका कतिपय मान्यतालाई यसले आत्मसात् गर्न नसकेको प्रष्ट देखिन्छ । तथापि यसको मूलभूत विशेषताहरु आज पनि संसदीय प्रजातन्त्रतर्फ नै उन्मुख छ । संसदीय प्रणालीका मूलभुत विशेषताहरु निम्न मानिन्छन् :

संसदीय प्रणालीका मूलभुत विशेषताहरु

(१) संसदीय प्रणालीमा कार्यकारिणी अधिकार मूल रुपमा प्रधानमन्त्रीमा रहन्छ । राष्ट्राध्यक्षको हैसियत संवैधानिक मात्र रहन्छ । सामान्यत: निजले कार्यकारिणी अधिकारको प्रयोग गर्दैनन् । केही विषयमा राष्ट्राध्यलाई अधिकार दिइएता पनि सामान्यत: त्यस्ता अधिकारहरु प्रधानमन्त्री वा मन्त्रिपरिषद्को सल्लाहमा नै प्रयोग गरिन्छन् ।

(२) संसदीय प्रणालीमा प्रधानमन्त्रीको नियुक्ति संसद्‌बाटै गरिन्छ । जसले संसद्‌मा विश्वास देखाउन सक्छ, उ प्रधानमन्त्री हुन्छ । आम निर्वाचन संसद्‌का सदस्यहरुका लागि गरिएको हुन्छ । सामान्यतः दलगत आधारमा निर्वाचन लडिन्छ । संसद्‌मा जितेर तथा नयाँ कार्यादेश लिएर आएका सदस्यहरुले बहुमतले आफ्नो प्रधानमन्त्रीको चयन गर्दछन् । दलगत आधारमा यो प्रक्रियाले पूर्णता पाउँदछ । मन्त्रीहरुको लागि निर्वाचन हुँदैन । प्रधानमन्त्रीको नियुक्ति पछि निजले मन्त्रिहरुको नियुक्ति गर्दछन् । सामान्यतः यस्तो नियुक्ति संसद् सदस्यहरुमध्येबाट गरिन्छ । एकमना सरकार हुँदा प्रधानमन्त्री अत्याधिक शक्तिशाली देखिन्छन् । देश चलाउने सबै विषयगत मन्त्रीहरु उनका आफ्नै राजनैतिक दलका हुन्छन् । तर संयुक्त सरकार भएको अवस्थामा प्रधानमन्त्रीले आफ्नो अख्तियार प्रयोग गर्दा संयुक्त सरकारका घटकहरुको पनि चित्त बुझाउनु पर्ने हुन्छ । यस अवस्थामा मन्त्रीहरु विभिन्न दलबाट चयन गरिन्छन् । सरकारमा नजाने दलहरुले प्रतिपक्ष वा वैकल्पिक सरकारका रुपमा संसद्‌मा कार्य गर्दछ । जुनसुकै हालतमा पनि प्रधानमन्त्रीलाई संसद्‌को बहुमतको विश्वास हुनै पर्ने बाध्यता संसदीय प्रणालीको महत्वपूर्ण विशेषता हो । मन्त्रीहरु प्रधानमन्त्री प्रति उत्तरदायी हुन्छन् । आफूलाई मन नपर्ने मन्त्रीलाई हटाउन सकिन्छ । सरकारले एक ढिक्का भएर काम गर्नुपर्दछ । आफ्नो कामकारबाहीमा सरकार सामूहिक रुपमा संसद्‌प्रति उत्तरदायी हुन्छ । त्यस्तै मन्त्रीहरु आआफ्नो मन्त्रालय वा विभागका लागि संसद्‌प्रति उत्तरदायी हुन्छन् । यसका साथै प्रधानमन्त्री तथा निजका मन्त्रिहरु व्यक्तिगत एवम् सामूहिक रुपमा संसद्‌प्रति उत्तरदायी हुन्छन् । यो विधिबाट प्रजातन्त्र सुनिश्चित गरिएको हुन्छ ।

(३) सामान्यतया एकमना सरकार हुँदा सरकारमा राजनैतिक समरुपता हुन्छ । आफ्नो दलको नीति, नियम वा आदर्शलाई नै जनताको ‘म्याण्डेट’ का रुपमा कार्यान्वयन गरिन्छन् । मन्त्रीहरु एउटै राजनीतिक दलका हुन्छन् । त्यसैले उनीहरुको सिद्धान्त र दृष्टिकोण प्रायः उस्तै हुन्छ । संयुक्त सरकार भएका बेलामा पनि न्युनतम साझा कार्यक्रमका आधारमा मन्त्रिहरुले काम गर्दछन् । साझा कार्यक्रम बनाउँदा केही लेनदेन गर्नुपर्ने हुन्छ । यस्तो लेनदेन भइसकेपछि सरकारले त्यस्तो साझा कार्यक्रमलाई निष्ठापूवर्कक कार्यान्वयन गर्दछ । यस अवस्थामा पनि संयुक्त सरकारका घटकहरु बीच एकअर्कासँगको सम्बन्ध अति महत्वपूर्ण हुन्छ । यो सम्बन्धले ननै सरकारलाई एक ढिक्का राख्न सक्दछ ।

(४) संसद्‌ले सम्पूर्ण व्यवस्थापिकीय अधिकारहरुको प्रयोग गर्दछ । व्यवस्थापिकीय अधिकार भनेको मूल रुपमा ऐन कानुन बनाउने, सरकारी नीति निर्माणमा सहयोग गर्ने, कार्यान्वयनको विषयमा जवाफदेही बनाउने, राजश्व, आय-व्यय एवम् बजेट व्यवस्थापन र सन्धि सम्मिलनमा ‘क्लियरेन्स’ दिने लगायतको अधिकार हो । ऐनकानुनको प्रस्ताव सामान्यतः सरकारबाट आउँदछ । बजेट र आर्थिक मामिलाहरु पनि सरकारले नै प्रस्तुत गर्दछ । तर संसद्‌ले पारित नगरिकन तिनको कुनै अर्थ हुँदैन । सामान्यतः संसद्‌ले अनुमोदन नगरिकन सरकारले एक पैसा खर्च गर्न सक्दैन । संसद्‌ले सरकारी कामकारबाहीको सम्पूर्ण पक्षलाई सुपरीवेक्षण गरिरहेको हुन्छ । प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रीहरुलाई संसद्‌ले निरन्तर निगरानीमा राख्दछ । संसदीय बहुमतको विश्वास गुम्नासाथ सरकार फेरिन्छ । नयाँ सरकार र नयाँ प्रतिपक्षको व्यवस्था हुन्छ ।

(५) संसदीय प्रणालीमा पनि शासनका तीन अंगहरु - कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायपालिका - शक्तिपृथकीकरणको सिद्धान्तका आधारमा कार्यरत रहन्छन् । कार्यपालिकाका हकमा प्रधानमन्त्री नेतृत्वको सरकार र राष्ट्राध्यक्षले मिलेर काम गर्दछन् । व्यवस्थापिकाको प्रतिपक्ष पनि हुने भएकाले सरकारको समर्थन गर्ने दलहरु तीब्र प्रतिस्पर्धामा हुन्छन् । तर कार्यपालिका र व्यवस्थापिका बीचको सम्बन्ध गहिरो हुन्छ । व्यवस्थापिकाले कार्यपालिका बनाएको हुन्छ । कार्यपालिका व्यवस्थापिकाप्रति उत्तरदायी हुन्छ । संसदलाई काम

सभामुखले जरुरी र सार्वजनिक महत्वको नठहऱ्याएमा वा सम्बन्धित मन्त्रीसँग परामर्श गर्दा उचित नदेखेको अवस्थामा त्यस्तो प्रस्ताव गर्न पाइँदैन ।

(६) संसद्‌भित्रको गतिशिलता संसदीय व्यवस्थामा राजनैतिक दलहरुले प्रदान गर्दछन् । सरकार पक्षका दलहरुको सहयोगी भूमिका हुन्छ भने प्रतिपक्षले आलोचनात्मक दृष्टिकोण राख्दछ । दलहरु आआफ्ना एजेण्डामा चुनाव जिती आएको हुनाले सो बमोजिम सरकारको नीति निर्णयलाई व्याख्या गर्न उद्यत हुन्छन् । आफ्नो दलको नीति अनुसार संसद् सदस्यहरु चल्नु पर्ने हुन्छ । यो नियमलाई सचेतको व्यवस्थाद्वारा लागु गरिएको हुन्। पार्टी लाइन छोड्नु स्वीकार्य हुँदैन ।

(७) राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय विषयहरुमा छलफल गर्ने, जनसरोकारका आधारभूत विषयहरुलाई संसद्‌मा पुऱ्याउने, सरकारको ध्यानाकर्षण गर्ने, यसलाई दवाब दिने एवम् जनप्रतिनिधिको चाहना अनुसार काम लगाउने काम संसद्‌ले नै गर्दछ ।

(८) अन्ततः संविधानको आवश्यकता अनुसार संशोधन गर्ने अधिकार संसद्‌लाई नै प्राप्त छ । यस व्यवस्थाले प्रजातन्त्रलाई गतिशिलता दिन्छ ।

(९) सरकारको नेता प्रधानमन्त्री सबैभन्दा शक्तिशाली हुन्छन् । असहयोग गर्ने संसद्‌लाई भंग गर्ने अधिकार राख्दछन् । हाल नेपालमा यो प्रावधान छैन । तथापि प्रधानमन्त्रीसँग चित्त नबुझ्दा उनको सरकार विरुद्ध बहुमतद्वारा अविश्वासको प्रस्ताव पारित गरी उनलाई मुक्त गर्न सकिन्छ । तर अन्य अवस्थामा प्रधानमन्त्रीकै नीति नियम बमोजिम देश चल्दछ । उनीसँग चित्त नबुझ्ने मन्त्रीहरु राजीनामा गरी जान सक्दछन् । तर मन्त्रीका कारण प्रधानमन्त्रीले राजीनामा गर्नु पर्दैन ।

The following should be included in the tasks undertaken by and expected of all parliaments:

- law making
- approval of taxation and expenditure, generally in the context of the national budget
- oversight of executive actions, policy and personnel
- ratification of treaties and monitoring of treaty bodies
- debating issues of national and international moment
- hearing and redressing grievances
- approving constitutional change

संसदीय कार्यविधि

संसद्‌को उपयुक्त भूमिकालाई निर्वाह गर्नका लागि संसदीय र्काविधिहरु बनाइएका हुन्छन् । यस्तो कार्यविधिको मूल उद्देश्य निम्न बमोजिम रहेको मान्न सकिन्छ :

१. संसद् सभामा गरिने कामकारबाहीमा शालिनता र नम्रता देखियोस् । सबैको विचार एउटै हुनु जरुरी छैन । तर सबै सदस्यले एकअर्काको इज्जत गरेको देखिनु पर्दछ ।

२. विचार विमर्श गर्दा व्यक्तिगत आक्रमण गरेको नदेखियोस् भन्ने सबैको चाहना हुनुपर्दछ । कसैले बोलिरहँदा सभामुखले बाहेक अरुले बीचमा रोक्न टोक्न पाइँदैन ।

३. त्यतिमात्र विचार विमर्श गरिनु पर्दछ, जति सम्बन्धित प्रश्नका लागि जरुरी छ । अनावश्यक बहसका लागि संसद्को समय अपुग हुन्छ ।

४. एक पटकमा एउटा विषयमा मात्र बहस वा विचार विमर्श हुन सक्दछ । जथाभावी विभिन्न विषयमा एउटै फ्लोरबाट कार्यबाही हुन सक्दैन ।

५. संसद्को निर्णय बहुमतबाट हुन्छ । बहुमतको नियमलाई हरेकले मान्नु पर्दछ ।

६. अल्पसंख्यकको अधिकार सुनिश्चित गरिनु पर्दछ । विशेषगरी आफ्नो कुरा राख्न पाउने अधिकार अल्पसंख्यकलाई समान रुपमा प्राप्त छ ।

नेपालको संसदीय परम्पराको इतिहास लामो छ । हालै पारित *संविधानसभा (व्यवस्थापिका संसद्को कार्यसञ्चालन) नियमावली, २०७०* पनि यसैको निरन्तरता हो ।

- व्यवस्थापिका-संसद्को अधिवेशनको आव्हान र अन्त्य राष्ट्रपतिको आज्ञा बमोजिम हुन्छ । तर संसद् सञ्चालनको जिम्मेवारी यसका सभामुखको हो । उनले तोकेका दिनहरुमा मात्र बैठक बस्दछ । बैठकको प्रारम्भ र स्थगन उनैले गर्दछन् । उनको यस सम्बन्धी निर्णय नेपाल सरकारबाट राष्ट्रपति मार्फत अभिव्यक्त भएको हुन्छ ।
- संसद्को औपचारिक कामकारबाही सुरु गर्न गणपूरक संख्याको उपस्थिति अनिवार्य हुन्छ । तर बहुमत विना कुनै प्रस्ताव पारित हुन सक्दैन ।
- संसद्का सबै प्रक्रियाहरुमा सदस्यहरुले सभामुखलाई स.बोधन गर्दछन् । सभामुखलाई 'सभामुख महोदय' भनी इज्जतले सम्बोधन गरिन्छ । सभासद्हरुले व्यक्तिगत रुपमा एकअर्कालाई वा सम्बन्धित मन्त्रीलाई सिधै संबोधन गर्न पाइँदैन ।
- प्रत्येक बैठकमा मन्त्रीको उपस्थिति अनिवार्य हुन्छ । यस्तो उपस्थितिको न्युनतम रपमा दुई कारणहरु देख्न सकिन्छ । पहिलो कारण संसद्को कामकारबाही सरकारले प्रत्यक्ष देखोस् भन्ने हो । दोस्रो संसद्मा भएका वा उठेका सम्पूर्ण प्रकारका प्रश्नहरु र जिज्ञासाहरुको जिम्मेवारिता सम्बन्धी विषयमा सरकारले जवाफदेहिता बहन गरोस् भन्ने आशय पनि यसमा देखिन्छ ।
- प्रत्येक वर्ष नेपाल सरकारको नीति तथा कार्यक्रम संसद्मा पेश गर्नुपर्ने हुन्छ । यसलाई राष्ट्रपतिको संबोधनका रुपमा पेश गरिन्छ । संसद्ले यो संबोधन उपर छलफल गर्ने अधिकार राख्दछ । यस क्रममा उठेका प्रश्नहरुको जवाफ प्रधानमन्त्री तथा निजको अनुपस्थितिमा उने तोकेको मन्त्रीले दिनुपर्दछ । त्यसपछि उक्त संबोधनमा संशोधन प्रस्ताव गर्न पाइन्छ ।

- राजस्व र व्ययको अनुमान संसद्मा नै पेश गर्नु पर्दछ । यसमा छलफल गर्ने र निकास दिने अधिकार संसद्मा छ ।
- संसद्मा सांसदहरुले सरकारलाई समसामयिक विषयका प्रश्नहरु (Questions) सोध्न सक्दछन् । मन्त्रीहरुको ध्यानाकर्षण (Calling attention) गर्न सकिन्छ । यी मौखिक वा लिखित दुवै हुन सक्दछन् । तर यसका लागि सभामुखको पूर्वसवीकृति चाहिन्छ । सामान्यतः तत्कालै वा तात्तातै प्रश्न सोध्न वा आफ्नो कुरा राख्न पाइँदैन । सार्वजनिक महत्वको विषयमा सभामुखले निर्धारण गरेको दिन र समयमा कुनै पनि सदस्यले नेपाल सरकारको उत्तरदायित्वभित्रको सार्वजनिक महत्वको कुनै विषयमा प्रश्न सोध्न सक्दछ । कुनै सदस्यले सभामुखको पूर्वस्वीकृति लिई जरुरी सार्वजनिक महत्वपको विषयमाथि सम्बन्धित मन्त्रीको ध्यानाकर्षण गर्न सक्दछ । मन्त्रीले चाहेमा तत्काल बैठकमा जवाफ दिन वा कुनै अर्को दिन जवाफ दिनका लागि समय माग गर्न सक्दछ ।
- संसद्मा सामान्यतया प्रस्ताव (Motion) मार्फत् कार्यवाही सुरु गर्नुपर्ने हुन्छ । प्रस्ताव विना कुनै विषयमा पनि छलफल गर्न सकिँदैन ।
- जसको प्रस्ताव हुन्छ, उसले पहिले बोल्न पाउँछ । आफ्नो प्रस्ताव विपरीत बोल्न पाइँदैन ।
- अदालतमा विचाराधीन मुद्दा या कुनै न्यायाधीश कर्तव्य पालन गर्ने सिलसिलामा गरेको कामकारबाही वा एकभन्दा बढी विषयहरु समावेश भएको प्रश्न वा संसद्भित्रै कुनै समितिमा विचाराधीन रहेका प्रश्नहरु लगायतका सम्बन्धमा प्रस्ताव राख्न पाइँदैन ।
- कुनै सदस्यले जरुरी र सार्वजनिक महत्वका विषयमाथि छलफल गर्न चाहेमा तत्सम्बन्धी प्रस्तावको सूचना बैठक सुरु हुनुभन्दा कम्तिमा दुई घण्टा अगावै महासचिवलाई दिई प्रस्ताव गर्न पाउँछ तर सभामुखले जरुरी र सार्वजनिक महत्वको नठहऱ्याएमा वा सम्बन्धित मन्त्रीसँग परामर्श गर्दा उचित नदेको अवस्थामा त्यस्तो प्रस्ताव गर्न पाइँदैन ।
- सामान्यतः प्रत्येक प्रस्तावको कोही न कोही समर्थक हुनुपर्दछ । यसलाई ‘सेकण्डमेण्ट’ भन्दछन् । एउटा पनि समर्थक नरहेको प्रस्तावलाई अगाडि बढाउन सकिँदैन ।
- कुनै प्रस्ताव वा विधेयकमाथि छलफल भइरहेको समयमा कुनै सदस्यले त्यस्तो छलफल अर्को दिनलाई स्थगित गरियोस् भन्ने स्थगन प्रस्ताव (Adjournment Motion) पनि ल्याउन सक्दछन् । सभामुखले उपयुक्त ठहऱ्याएमा यसलाई छलफल हुन दिई निर्णयार्थ बैठकमा प्रस्तुत गर्न सकिन्छ ।
- कुनै प्रस्ताव पेश गरिएको छ भने त्यसको सिद्धान्त विपरीत नहुने गरी संशोधन गर्न पाइन्छ ।
- सामान्यतः संसद् वा यसको कुनै समितिमा गरिने प्रत्येक निर्णय बहुमतबाट गरिन्छ । बहुमत भनेको ५० प्रतिशत + १ हो । संविधान संशोधनको प्रस्तावका लागि दुई तिहाई बहुमत चाहिन्छ ।
- अत्यन्त जरुरी सार्वजनिक महत्वको कुनै खास विषयमाथि छलफल गर्न बैठकको कार्यक्रम स्थगित गरियोस् भन्ने प्रस्ताव सभामुखको अनुमतिले पेश गर्न सकिन्छ । प्रस्तावको विषय तत्काल घटेको घटना र नेपाल सरकारको उत्तरदायित्व भित्रको हुनुपर्दछ ।
- त्यस्तै सार्वजनिक महत्वको विषयमा राय वा सिफारिस प्रकट गर्न सरकारको कुनै कार्य वा नीतिको समर्थन वा विरोध प्रकट गर्न वा पुनर्विचारका लागि ध्यानाकर्षण गर्न वा कुनै सन्देश वा निर्देशन दिन संकल्प प्रस्ताव (Resolution) पेश गर्न सकिन्छ ।

- सम्बन्धित मन्त्रीले स्वीकृत संकल्प कार्यान्वयन गरी सोको जानकारी तत्काल व्यवस्थापिका-संसद्मा पठाउनु पर्दछ ।
- राष्ट्रपतिले जारी गरेको अध्यादेश संसद्बाट स्वीकृत गराउनु पर्दछ । अध्यादेश अस्वीकार गर्न प्रस्ताव पेश गर्न सकिन्छ ।
- संविधान बमोजिम कुनै पनि सदस्यले विधेयक प्रस्तुत गर्न सक्दछ । कुनै विधेयक ऐन बनेपछि आर्थिक व्ययभार हुने रहेछ भने त्यसको विस्तृत विवरण सहितको आर्थिक टिप्पणी पनि संलग्न हुनुपर्दछ । आर्थिक विधेयक सरकारले मात्र पेश गर्न सक्दछ । निजी विधेयक प्रस्ताव गर्न खुला राखिएको छ ।
- कुनै पनि विधेयकमा जनताको प्रतिक्रिया प्राप्त गर्न सकिन्छ ।
- राष्ट्रिय सुरक्षा र राष्ट्रिय संकट सम्बन्धी कुनै विषयको छलफल गोप्य बैठकमा गरियोस् भनी प्रधानमन्त्रीले अनुरोध गरेमा त्यस्तो अनुरोध सभामुखलाई मुनासिव लागेमा सो विषयको छलफल गोप्य बैठकमा गराउने निर्णय गर्न सकिन्छ ।
- मतदानका विभिन्न तरिका हुन सक्दछन् । कुन तरिका अपनाउने भन्ने परिस्थितिमा भर पर्ने कुरा हो ।

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को धारा ५६ ले व्यवस्थापिका संसद्का सदस्यलाई उपरोक्त कामकारबाहीका सम्बन्धमा निम्न विशेषाधिकार प्राप्त छ :

(१) व्यवस्थापिका-संसद्को बैठकमा पूर्ण वाक स्वतन्त्रता रहने छ र सो बैठकमा व्यक्त गरेको कुनै कुरा वा दिएको कुनै मतलाई लिएर कुनै पनि सदस्यलाई पक्राउ गर्न थुनामा राख्न वा निजउपर कुनै अदालतमा कुनै कारबाही चलाउन सकिने छैन ।

(२) व्यवस्थापिका-संसद्लाई आफ्नो आन्तरिक कामकारबाही नियमित गर्ने पूर्ण अधिकार रहनेछ र कुनै कारबाही नियमित वा अनियमित छ वा छैन भनी निर्णय गर्ने अधिकार व्यवस्थापिका-संसद्लाई मात्र हुनेछ । यस सम्बन्धमा कुनै अदालतमा प्रश्न उठाउन सकिने छैन ।

(३) व्यवस्थापिका-संसद्को कुनै पनि कामकारबाहीलाई त्यसको असल नियतबारे शंका उठाई कुनै टिकाटिप्पणी गरिने छैन र कुनै सदस्यले बोलेको कुनै कुराको सम्बन्धमा जानी-जानी गलत वा भ्रामक अर्थ लगाई कुनै प्रकारको प्रकाशन तथा प्रसारण गरिने छैन ।

(४) व्यवस्थापिका-संसद्ले दिएको अधिकार अन्तर्गत कुनै लिखत, प्रतिवेदन, मतदान वा कारबाही प्रकाशित प्रकाशित गरेको विषयलाई लिएर कुनै व्यक्तिउपर अदालतमा कारबाही चलाउन सकिने छैन ।

स्पष्टीकरण: उपधारा (१), (२), (३) र (४) को प्रयोजनका लागि " व्यवस्थापिका-संसद्" भन्नाले व्यवस्थापिका-संसद्को र त्यसको समितिसमेतलाई जनाउनेछ ।

(५) व्यवस्थापिका-संसद्को कुनै पनि सदस्यलाई व्यवस्थापिका-संसद्को अधिवेशन अवधिभरि प्रक्राउ गरिने छैन ।

तर कुनै फौजदारी अभियोगमा कुनै सदस्यलाई कानुनअनुसार पक्राउ गर्न यस उपधाराले बाधा पुऱ्याएको मानिने छैन । त्यसरी कुनै सदस्य पक्राउ गरिएमा पक्राउ गर्ने अधिकारीले त्यसको सूचना व्यवस्थापिका-संसद्को अध्यक्षता गर्ने व्यक्तिलाई तुरुन्त दिनुपर्नेछ ।

(६) यस धारामा उल्लेख भएका कुनै कुरा उल्लंघन भएमा व्यवस्थापिका-संसद्को विशेषाधिकार हनन हुने र व्यवस्थापिका-संसद्को विशेषाधिकारको हननलाई व्यवस्थापिका-संसद्को अवहेलना मानिनेछ ।

कुनै विशेषाधिकार हनन भएको छ वा छैन भन्ने निर्णय गर्ने अधिकार व्यवस्थापिका-संसद्लाई मात्र हुनेछ ।

(७) कसैले व्यवस्थापिका-संसद्को अवहेलना गरेमा सोसम्बन्धी बैठकको अध्यक्षता गर्ने व्यक्तिले बैठकको निर्णयबाट सो व्यक्तिलाई सचेत गराउन, नसिहत दिन वा तीन महिनामा नबढ्नेगरी कैद गर्न वा दस हजार रुपैयाँसम्म जरिवाना गर्न सक्नेछ । त्यस्तो जरिवाना निजले चुक्ता नगरेमा सरकारी बाँकीसरह असुलउपर गरिने छ ।

तर व्यवस्थापिका-संसद्लाई सन्तोष हुने गरी निजले क्षमायाचना गरेमा व्यवस्थापिका-संसद्ले क्षमा प्रदान गर्न वा तोकिसकेको सजायलाई माफी गर्न वा घटाउन सक्नेछ ।

(८) यस संविधानमा उल्लेख गरिएदेखि बाहेक विशेषाधिकारसम्बन्धी अन्य कुराहरु कानुनद्वारा निर्धारण गरिएबमोजिम हुनेछन् ।

अन्तर्राष्ट्रिय अनुभव

संसद्लाई प्रभावशाली बनाउने प्रयास सबै संसदीय प्रणालीहरुमा भइरहेकै देखिन्छ । यसका लागि प्रयास गर्नुपर्ने क्षेत्रहरु निम्न हुन सक्छन् । यो अध्ययन इन्टर पार्लियामेण्टरी युनियनको हो :

Parliaments are working hard

- to be more inclusive in their composition and manner of working, especially in relation to women and minority and marginal communities;
- to be more effective public communicators, through opening more of their work to the media, and through the development of their own websites and broadcasting channels;
- to experiment with new ways of engaging with the public, including civil society, and enabling them to contribute to the legislative process;
- to recover public confidence in the integrity of parliamentarians, through enforceable codes of conduct and reforms in party funding;
- to streamline the legislative process without limiting the proper scrutiny of bills;
- to exercise more effective oversight of the executive, including in the increasingly important field of international policy;
- to be more active in transnational collaboration, so as to provide a more effective parliamentary component in regional and international organisations, and in the resolution of violent conflicts.

संसदीय व्यवस्थालाई प्रयोग गर्ने संसद्हरुको दक्षता बढाउने वा तिनको प्रभावकारितालाई कायम गर्न संसद्को बनोट तथा कामकारबाहीका प्रक्रियाहरुलाई समावेशी बनाउनु जरुरी छ । विशेषगरी महिला, जनजाति, अल्पसंख्यक र सीमान्तकृत समुदायहरुका सम्बन्धमा यसलाई समावेशी बनाइनु जरुरी हुन्छ । संसद्का कामकारबाहीहरुलाई सकेसम्म सार्वजनिक सञ्चार माध्यमहरुका लागि खुला राखिनु पर्दछ । संसद्को वेबसाइट र सञ्चार संयन्त्रहरुको विकास गरिनु पर्दछ । यति भएमा मात्र सार्वजनिक सञ्चारका उद्देश्यहरु प्रभावकारी हुन सक्छन् । संसद्ले जनतासँग निरन्तर संलग्न भइरहनु पर्दछ । विशेषगरी नागरिक समाजलाई विधायिकी प्रक्रियामा संलग्न गराउनाले संसदीय व्यवस्थालाई बलियो बनाउन मद्दत गर्दछ । सांसद्हरुको चालचलन वा आचरणहरुमा सार्वजनिक विश्वास हुनु जरुरी छ । यसका लागि आचरणका नियमहरु लागु गरिनु पर्दछ । त्यस्तै राजनैतिक दलको खर्च कसरी निर्वाह गरिएको छ भन्ने कुरा सार्वजनिक जानकारीमा हुनुपर्दछ । विधायिकी प्रक्रियालाई छरितो बनाउनु पर्दछ । प्रत्येक विधेयकको उचित जाँच पड्ताल हुने स्थिति संसद्मा हुनु पर्दछ । कार्यकारिणीलाई राम्रोसँग सुपरीवेक्षण गर्न सकिने स्थिति संसदीय व्यवस्थाका लागि जरुरी हुन्छ । संसद्ले विश्वव्यापी रुपमा अन्य संसद्सँग सहकार्य गर्ने तथा संसदलाई प्रादेशिक वा अन्तर्राष्ट्रिय संस्थाहरुको संसदीय अंगका रुपमा स्थापित गराउनु पर्दछ । यी सबै प्रक्रियाले संसद् बलियो बन्दछ भन्ने अन्तर्राष्ट्रिय अनुभव रहेको छ ।

संसद्मा समिति प्रणाली

उपर्युक्त संसदीय कार्यविधि तथा असल संसदीय व्यवस्थाको प्रयोगका लागि समिति प्रणाली अत्याधिक महत्वपूर्ण मानिन्छ । संसद् सँधै बस्दैन । तर समिति निरन्तर कार्यरत हुन्छ । प्रस्तावित संविधानसभा (

व्यवस्थापिका-संसद्को कार्यसञ्चालन) नियमावली, २०७० को परिच्छेद - १८ ले व्यवस्थापिका-संसद्का समितिहरुको बारेमा व्यवस्था गरेको छ । यस नियमावलीको नियम १०८ ले समिति गठन गर्न सकिने भनी यस्तो प्रावधान उल्लेख गरेको छ : "व्यवस्थापिका-संसद्को नियमित कार्यमा सहयोग पुऱ्याउन व्यवस्थापिका-संसद् अन्तर्गत विधान समिति, विषयगत समितिहरु र विशेष समितिहरु गठन गर्न सकिनेछ ।"

समितिहरुले 'मिनी पार्लियामेण्ट' को रुपमा काम गर्दछन् । प्रस्तावित नियम १०९ ले विधायन समिति सम्बन्धमा व्यवस्था गरेको छ । सो नियमको उपनियम (१) मा यस्तो प्रावधान रहेको छ : (१) संविधानको धारा ८३ को उपधारा (१) बमोजिम कानुन, न्याय, संविधानसभा तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय र महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय समेत सँग सम्बन्धित नियमित विधायन सम्बन्धी आवश्यक कार्य सम्पादनमा व्यवस्थापिका-संसद्लाई सहयोग पुऱ्याउन एक विधायन समिति गठन गरिने छ ।

प्रस्तावित नियम ११० ले विषयगत समितिको सम्बन्धमा उल्लेख गर्दै प्रत्येक विषयगत समितिको नाम र कार्यक्षेत्र तोकिदिएको छ । सो अनुसार सरकारलाई व्यवस्थापिका-संसद् प्रति उत्तरदायी र जवाफदेही बनाउन सरकारबाट भए गरेका कामकारबाहीको अनुगमन र मूल्यांकन गरी आवश्यक निर्देशन वा राय सल्लाह दिन व्यवस्थापिका-संसद्मा संविधानको धारा ५८ बमोजिम देहाय बमोजिमका समितिहरु रहनेछन् । प्रत्येक समितिको नाम र कार्यक्षेत्र देहाय बमोजिम हुनेछ :-

क्र.सं.	समितिको नाम	कार्यक्षेत्र
१.	अर्थ समिति	अर्थ मन्त्रालय, सहकारी तथा गरिबी निवारण मन्त्रालय र राष्ट्रिय योजना आयोग ।
२.	अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध तथा श्रम समिति	परराष्ट्र मन्त्रालय, श्रम तथा रोजगार मन्त्रालय, संस्कृति पर्यछन तथा नागरिक उड्डयन मन्त्रालय,
३.	उद्योग वाणिज्य तथा उपभोक्ता हित सम्बन्ध समिति	उद्योग मन्त्रालय, वाणिज्य तथा आपूर्ति मन्त्रालय, उपभोक्ताको हित संरक्षण सम्बन्धी ।
४.	सामाजिक न्याय तथा मानव अधिकार समिति	शान्ति तथा पुनर्निमाण मन्त्रालय, राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोग र मानव अधिकार सम्बन्धी ।
५.	कृषि तथा जलस्रोत समिति	उर्जा मन्त्रालय, सिंचाई मन्त्रालय, कृषि विकास मन्त्रालय र भूमिसुधार तथा व्यवस्था मन्त्रालय ।
६.	विकास समिति	भौतिक पूर्वाधार तथा यातायात मन्त्रालय, संघीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालय र सूचना तथा सञ्चार मन्त्रालय
७.	महिला, बालबालिका, जेष्ठ नागरिक र समाज कल्याण समिति	महिला, बालबालिका तथा समाज कल्याण मन्त्रालय, शिक्षा मन्त्रालय, स्वास्थ्य तथा जनसंख्या मन्त्रालय र युवा तथा खेलकूद मन्त्रालय ।
८.	राज्य व्यवस्था समिति	गृह मन्त्रालय, रक्षा मन्त्रालय, सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, लोक सेवा आयोग र निर्वाचन आयोग ।
९.	वातावरण संरक्षण समिति	वन तथा भू-संरक्षण मन्त्रालय, वातावरण विज्ञान तथा प्रविधि मन्त्रालय, सहरी विकास मन्त्रालय ।
१०.	सार्वजनिक लेखा समिति	सार्वजनिक लेखा र महालेखा परीक्षकको प्रतिवेदन
११.	सुशासन तथा अनुगमन समिति	प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय र अख्तियार

		दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ।

यसैगरी प्रस्तावित संविधानसभा (व्यवस्थापिका-संसद्को कार्यसञ्चालन) नियमावली, २०७० को नियम ११५ ले विषयगत समितिको काम, कर्तव्य र अधिकारलाई यसप्रकार उल्लेख गरेको छः

(१) आफ्नो कार्यक्षेत्रको परिधिभित्र रही प्रत्येक विषयगत समितिको काम, कर्तव्य र अधिकार देहाय बमोजिम हुनेछ :

(क) मन्त्रालय, विभाग र अन्तर्गतका निकायहरुको नीति तथा कार्यक्रम, स्रोत परिचालन, व्यवस्थान र अरु यस्तै क्रियाकलापको मूल्यांकन गरी सम्बन्धित निकायलाई आवश्यक निर्देशन दिने र समुचित टिप्पणी, सिफारिस र निर्देशन सहितको वार्षिक प्रतिवेदन सभामा पेश गर्ने,

(ख) मन्त्रालय, विभाग र अन्तर्गतका निकायहरुको राजस्व र व्यय सम्बन्धी अनुमानको जाँच गरी वार्षिक अनुमान तयार गर्ने तरिका, वार्षिक अनुमानमा निहित नीतिको सट्टा अपनाउन सकिने वैकल्पिक नीति र वार्षिक अनुमानमा रहेको रकममा के कति किफायत गर्न सकिन्छ भन्ने सम्बन्धमा सम्बन्धित निकायलाई आवश्यक निर्देशन दिने र आफ्नो राय सहितको वार्षिक प्रतिवेदन सभामा पेश गर्ने,

(ग) मन्त्रिपरिषद्का सदस्यहरुले सरकारको तर्फबाट सभामा समय-समयमा दिएका आश्वासनहरुलाई पूरा गर्न नेपाल सरकारद्वारा के-कस्ता कदमहरु उठाइएका छन्, सो सम्बन्धमा अध्ययन गरी सम्बन्धित निकायलाई आवश्यक निर्देशन दिने र सभामा प्रतिवेदन पेश गर्ने,

(घ) विषयसँग सम्बन्धित सरकारी निकायको सार्वजनिक सम्पत्तिको हिनामिना भए, नभएको अध्ययन, अनुगमन र मूल्यांकन गरी आवश्यक निर्देशन दिने र सभामा प्रतिवेदन पेश गर्ने,

(ङ) सरकारद्वारा प्रचलित ऐन, नियम अनुरुप भए गरेका कामकारबाही बारे छलफल गरी सम्बन्धित निकायलाई आवश्यक निर्देशन दिने,

(च) सरकारद्वारा समय-समयमा गठन हुने छानवीन आयोग/समिति र जाँचबुझ आयोग/समितिहरुद्वारा प्रस्तुत प्रतिवेदन कार्यान्वयनको अनुगमन गरी सम्बन्धित निकायलाई आवश्यक राय, सल्लाह र निर्देशन दिने,

(छ) सभाले सम्पेको अन्य काम गर्ने,

(ज) समितिको सिफारिसमा सभामुखबाट अनुमोदित बजेट र कार्यक्रमको अधनिमा रही आफ्नो कार्यक्रम सञ्चालन गर्ने, र

(झ) माथि उल्लिखित खण्डहरु बमोजिम कार्य सम्पादन गर्दा सम्बन्धित मन्त्रालय तथा विभागका प्रतिनिधिहरु र आवश्यक परे तत् तत् विषयका विशेषज्ञहरुसँग समेत विचारको आदान-प्रदान गर्ने ।

संसदीय शिष्टाचार एवम् आचरण (Parliamentary Decorum and Etiquette)

संसदीय आचरणहरुको उद्देश्य संसद्‌लाई जनप्रतिनिधिमूलक एवम् सम्मानजनक बनाउनका लागि हो । यी सबै सूचीकृत गरिएका नैतिकताका नियमहरु हुन् । यस उद्देश्यले संसद्‌को बैठक हुँदा प्रयोग गरिएको कुनै शब्द वा वाक्यांश अशिष्ट वा आपत्तिजनक वा सभाको मर्यादा प्रतिकूल हुनुहुँदैन । प्रतिकूल भएको पाइएमा सभामुखले त्यस्तो शब्द वा शब्दहरुलाई बैठकको कारबाहीको अभिलेखबाट झिक्ने आदेश दिन सक्छन् । तर संसदीय आचरणको परिधि यी सामान्य तौरतरिकाका कुराहरु भन्दा फराकिलो छ । जस्तो -

(१) संसद् सदस्यले संसद्‌को कुनै कामकारबाहीमा व्यक्तिगत, आर्थिक फाइदा वा शुल्क, पारिश्रमिक वा पारितोषिक लिई बोल्ने, मतदान गर्ने वा भाग लिने काम गर्नु हुँदैन ।

(२) सदस्यको हैसियतमा प्राप्त भएको गोप्य सूचना एवम् जानकारी सदनको उद्देश्यका लागि मात्र प्राप्त गर्ने र आर्थिक फाइदाका लागि यसलाई कुनै अन्य व्यक्ति वा संस्थासँग लेनदेनको विषय नबनाउने ।

(३) प्रत्येक सदस्यले सदनको वा आफू सदस्य भएको समितिमा विचाराधीन रहेको कुनै विषयमा आफ्नो व्यक्तिगत वा निजी स्वार्थ गाँसिएको भएमा स्वेच्छाले सो कुरा स्पष्ट रुपमा बुझिने गरी सभा वा समितिलाई जानकारी गराई सो विषयमा हुने छलफलबाट अलग रहने ।

निष्कर्ष

संसद्‌को कार्यव्यवस्था नियमावली संसद्‌लाई आफ्नो काम गर्न सामर्थ्य दिने गरी मसौदा गरिएको हुन्छ । ती नियमहरुको पालना हुनु पर्दछ । त्यस्तो पालना हुन नसकेको अवस्थामा नियमापत्ति (Point of Order) गर्ने अधिकार प्रत्येक सांसदलाई छ । तर पनि मूल उद्देश्य संसद्‌को कामकारबाही राम्रोसँग होस् भन्ने नै हो । यस उद्देश्यले नियमावलीमा तीनवटा महत्वपूर्ण प्रावधान उल्लेख भएको पाइन्छ :

(१) कुनै पनि सदस्यले सभामुखको अनुमति लिई यस नियमावलीको कुनै नियमलाई व्यवस्थापिका-संसद् समक्ष विचाराधीन कुनै कार्यको सम्बन्धमा लागु नहुने गरी निलम्बित गरियोस् भन्ने प्रस्ताव पेश गर्न सक्नेछ र सो प्रस्ताव पारित भएमा उक्त नियम तत्कालका लागि निलम्बित भएको मानिनेछ । (प्रस्तावित नियम १५७)

(२) यो नियमावलीको प्रयोग गर्दा परेका बाधा अड्काउहरु फुकाउन र संविधान तथा यस नियमावलीको अधीनमा रही आवश्यक आदेश वा निर्देशनहरु दिने अधिकार सभामुखलाई हुनेछ । त्यस्तो आदेश वा निर्देशनहरु त्यसपछि बस्ने सभाको बैठकबाट अनुमोदन गराउनु पर्नेछ । यसरी अनुमोदन भएको आदेश वा निर्देशनहरु यस नियमावलीमा परेसरह मानिने छ । (प्रस्तावित नियम १५८)

(३) यस नियमावलीको व्याख्या गर्ने अधिकार सभामुखलाई हुनेछ र निजको निर्णय अन्तिम हुनेछ । तर त्यस्तो निर्णयको जानकारी सभालाई दिनुपर्नेछ । (प्रस्तावित नियम १५९)