संसद जर्नल, असार २०८२, वर्ष -२,अंक -१, पूर्णांक-२, पृ. ५५-७७
© २०८२ संघीय संसद सचिवालय
https://
www.parliament.gov.np
ISSN: 3059-9555

नेपालमा गैरसरकारी विधेयकः उदार प्रबन्ध कमजोर अभ्यास

नुमराज खनाल*
प्रकाश ज्ञवाली**

लेखसार

गैरसरकारी विधेयक मन्त्रीबाहेकका संसद सदस्यले कानून निर्माणका लागि संसदमा प्रस्तुत गरेको कानूनको मस्यौदा हो। प्रस्तुत सामग्रीमा गैरसरकारी विधेयकको अवधारणात्मक कुरा, केही देशको अभ्यासको सार र मूलतः नेपालमा गैरसरकारी विधेयकको अभ्यासको चर्चा गरिएको छ। उपलब्ध तथ्य, तथ्याङ्क र प्रकाशनहरूका आधारमा विश्लेषणात्मक रूपमा तयार गरिएको हुँदा प्रस्तुत आलेखले सामाजिक, वैज्ञानिक अनुसन्धानका प्रक्रियाहरू पूरा गर्न सकेको छैन। यद्यपि संसदीय अभ्यासलाई कानूनी प्रबन्ध र यसको अवधारणामा आधारित भई जाँच्ने प्रयास भने गरिएको छ। संघीय संसद सचिवालयमा उपलब्ध तथ्य, तथ्याङ्क र सचिवालयले यसअघि गरेको अध्ययन समेतका आधारमा तयार पारिएको प्रस्तुत आलेखबाट नेपालको गैरसरकारी विधेयक अभ्यासको अवस्था, यसमा रहेका समस्या एवं प्रासङ्गिक विषयका बारेमा जानकारी प्राप्त गर्न भने सकिन्छ।

समग्रमा गैरसरकारी विधेयकलाई संसद सदस्यको अधिकारका रूपमा विगतदेखि प्रबन्ध गरिएको भए तापनि प्रयोग र उपयोगका दृष्टिले नेपालको अवस्था धेरै उत्साहप्रद रहेको छैन। २०४८ सालयता ७८ वटा गैरसरकारी विधेयक दर्ता हुँदा हालसम्म तीनवटा मात्र पारित हुनुले प्रयोगको कमजोर अवस्थालाई प्रतिबिम्बित गर्दछ। यसका साथै सरकारमा रहने दलले गैरसरकारी विधेयकउपर उपयुक्त पृष्ठपोषण प्रदान गरी समृद्ध बनाउनेतर्फ ध्यान दिनेभन्दा गैरसरकारी

* उपसचिव, संघीय संसद सचिवालय।
** शाखा अधिकृत, संघीय संसद सचिवालय।

विधेयकलाई असफल बनाउने र कानून निर्माणलाई आफ्नो क्षेत्राधिकारमा सीमित गराउने उद्देश्य राखी व्यवहार गर्ने गरेका कारण पनि कानून निर्माणमा महत्वपूर्ण योगदान दिन सक्ने गैरसरकारी विधेयकको अभ्यास कमजोर रहेको छ।

शब्दकुञ्जीः कानून निर्माण, गैरसरकारी विधेयक, संसद।

परिचय

सामान्यतयाः कानून अर्थात् विधि संसद्ले निर्माण गर्दछ। यद्यपि यो संसदमात्रको सरोकार वा जिम्मेवारी नभई सरकार अर्थात् कार्यकारिणीको भूमिका र सरोकारको विषय समेत हो। सरकारको कार्यसम्पादनलाई सहज र सुव्यवस्थित बनाई व्यक्तिका अधिकार र कर्तव्य निर्धारित गरी अनुशासित समाज निर्माण एवं नागरिकको सेवामा राज्यको भूमिकालाई बाध्यात्मक बनाउने उपकरणका रूपमा सरकारले कानूनको मस्यौदा संसद समक्ष पेश गर्दछ। सरकारले आफ्नो कार्यसम्पादनका लागि आवश्यक पर्ने कानूनको मस्यौदा गरी संसदमा प्रस्ताव गर्दछ। संसदमा पेश भएको कानूनको त्यस्तो मस्यौदा नै विधेयक हो। प्रस्तुतकर्ताका आधारमा विधेयकलाई सरकारी र गैरसरकारी भनी वर्गीकरण गर्न सकिन्छ। सरकारका तर्फबाट मन्त्रीले पेश गरेको विधेयकलाई सरकारी विधेयक भनिन्छ भने मन्त्रीबाहेक अन्य सदस्यले पेश गरेका विधेयकलाई गैरसरकारी विधेयक भनिन्छ। संसदीय व्यवस्था भएका मुलुकमा विधेयक सामान्यतया सरकारका तर्फबाट संसदमा प्रस्तुत गरिन्छ। सम्बन्धित मन्त्रालयले विधेयक तर्जुमाका पूर्वविधायिकी चरणहरू पूरा गरी मन्त्रिपरिषद्को निर्णय बमोजिम संसदमा दर्ता भई विधायिकी चरणमा प्रवेश गर्दछ। त्यसका अतिरिक्त मन्त्री बाहेकका संसद सदस्यले आफू सदस्य रहेको सभामा गैरसरकारी विधेयक प्रस्तुत गर्न सक्छन्। यस किसिमको विधेयकको मस्यौदा संसद सदस्यको अग्रसरता र संलग्नतामा हुने गर्दछ। गैरसरकारी विधेयक प्रस्तुत गर्ने सदस्य कुनै कारणवश संसदको सदस्य नरहेमा वा उक्त विधेयक पारित नहुँदै निज मन्त्री भएको खण्डमा सभाले अन्यथा निर्णय नगरेमा सो विधेयक निष्क्रिय हुने र सदनको दर्ता लगतबाट हटाइने प्रचलित संसदीय नियमावलीको व्यवस्था छ।

अध्ययन विधि

प्रस्तुत अध्ययनमा मूलतः विश्लेषणात्मक विधि प्रयोग गरिएको छ। अध्ययनको स्रोतका रूपमा रहेका संविधान, संघीय संसदका सभाका नियमावलीहरू, अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास सम्बद्ध केही प्रकाशनहरू र संघीय संसद सचिवालयको संसदीय अध्ययन तथा अनुसन्धान

महाशाखाको अध्ययन प्रतिवेदनलाई अध्ययन र विश्लेषणको आधार बनाई तथ्याङ्क अद्यावधिक गर्दै प्रस्तुत अध्ययन गरिएको छ।

गैरसरकारी विधेयकको अवधारणा

मुलुकले भोगेका समस्याको समाधान र आवश्यकताको परिपूर्तिका लागि वा भविष्यमा आइपर्ने त्यस्ता समस्या र आवश्यकताको सम्बोधनका लागि तत्काल नयाँ कानून आवश्यकता परेको तर सरकार वा सम्बन्धित मन्त्रालयले त्यस सम्बन्धमा कुनै तयारी नगरेको लागेमा संसद सदस्यले आफू सम्बद्ध राजनीतिक दलको आग्रह वा सहमतिमा वा निजी तवरमा पनि विधेयक तयार गरी दर्ता गराउन सक्दछन् (खनाल, २०७५)। सदस्यले आफू सदस्य रहेको सभामा दर्ता गरेको त्यस्तो विधेयक सभाले पारित गरे पश्चात अर्को सभाको विधायिकी प्रक्रियामा छलफल गराउनका लागि विधेयक प्रस्तुतकर्ता सदस्यले अर्को सभाको कुनै सदस्यलाई वारेस तोक्नुपर्दछ (प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७९, नियम १११)। हालै राष्ट्रिय सभाको नियमावलीमा गरिएको दोस्रो संशोधनले भने प्रतिनिधि सभाबाट पारित भई आएको गैरसरकारी विधेयकको प्रस्तुतकर्ताले नै राष्ट्रिय सभामा विधेयक अगाडि बढाउन चाहेमा सभाको अध्यक्षले अनुमति दिन सक्ने गरी व्यवस्था गरेको छ (राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५, नियम १२४)।

सरकारले ध्यान नपुर्‍याएको तर सार्वजनिक सुशासनका लागि आवश्यक भएको कुरामा संसद सदस्यले विधेयक प्रस्तुत गर्न सक्ने गरी व्यवस्था गरिने अभ्यास रहेको छ। यद्यपि विभिन्न देशमा यसको अभ्यास फरक रूपमा भएको पाइन्छ। बेलायतमा आमनागरिकमा प्रत्यक्ष प्रभाव पार्ने विषयमा गैरसरकारी विधेयक दर्ता हुने र कुनै एउटा मुद्दामा केन्द्रित हुने प्रकृतिको रहने अभ्यास रहेको पाइन्छ (Sullivan, 2007)। बेलायती संसदको आधिकारिक वेबसाइटमा गैरसरकारी विधेयकलाई मन्त्री नभएका संसद सदस्य र लर्ड्सहरूले पेश गरेका सार्वजनिक सरोकारका विधेयक भनी परिभाषित गर्दै सरकारी विधेयकजस्तै यसको उद्देश्य सर्वसाधारण जनतामा लागू हुने सार्वजनिक सरोकारको कानूनलाई लागू गर्नु वा परिवर्तन गर्नु हुने उल्लेख छ।

कतिपय सन्दर्भमा गैरसरकारी विधेयक (Private Member Bill) र निजी विधेयक (Private Bill) एउटै हुन् कि भन्ने भ्रम समेत रहेको पाइन्छ। यथार्थमा यी दुई प्रकारका विधेयकमा फरक रहेका छन्। गैरसरकारी विधेयकको विपरीत सरकारी विधेयक हुन्छ, जुन प्रस्तुतकर्ताका आधारमा छुट्याइएको हुन्छ भने निजी विधेयकको विपरित राष्ट्रिय वा

सार्वजनिक (Public Bill) हुन्छ, जुन विधेयक पारित भई बन्ने कानूनले समेट्ने क्षेत्र, क्षेत्राधिकार वा विषयसँग सम्बन्धित हुन्छ। यसै भेदलाई प्रष्ट पार्दै तत्कालीन कानून सुधार कमिसनका सदस्य एवं संवत् २०११ साल बैशाख १ मा गठित सल्लाहकार सभाका सदस्य ढुण्डीराज शर्माले बेलायती अभ्यासको सन्दर्भ प्रस्तुत गर्दै संवत् २०१६ सालमा लेख्नुभएको छः संसदबाट पारित भएका ऐन सामान्यतया दुई कोटीका हुन्छन्। कुनै कुनै ऐन देशभरमा लागू हुन्छन्। यस्ता ऐनका विधेयकलाई 'पब्लिक बिल' (Public Bill) भन्दछन्। कुनै कुनै विधेयक कुनै एक शहर वा वस्ती अथवा त्यस्तै एक सानो क्षेत्रमा मात्र लागू हुने पनि हुन्छन्। यस्ता विधेयकलाई 'प्राइवेट बिल' (Private Bill) भन्दछन्। 'प्राइवेट बिल' (Private Bill) र 'प्राइभेट मेम्बर्स बिल' (Private Members' Bill) मा भ्रम हुनु हुन्न। प्राइवेट बिल सीमित क्षेत्रमा लागू हुने विधेयकलाई भन्दछन्। त्यसलाई साधारण सदस्य (Private Member) अथवा सरकार जसले पनि पेश गर्न सक्तछ। प्राइवेट मेम्बर्स बिल (Private Members' Bill) साधारण सदस्यले पेश गरेको पब्लिक बिल (अर्थात् देशभरमा लागू हुने विधेयक) वा सीमित क्षेत्रमा लागू हुने विधेयक (Private Bill) दुवै हुन सक्दछन् (शर्मा, २०१६)। नेपालमा प्राइवेट विलसम्बन्धी अभ्यास रहेको नपाइए तापनि नेपाल कानून नेपालभर वा नेपालको कुनै क्षेत्रमा र प्रदेश कानून प्रदेशभर वा प्रदेशको कुनै क्षेत्रमा लागू हुन सक्ने (धारा २३१, संविधान) र संघीय कानून बमोजिम सामाजिक सांस्कृतिक संरक्षण वा आर्थिक विकासका लागि विशेष, संरक्षित वा स्वायत्त क्षेत्र कायम गर्न सकिने (धारा ५६(५), संविधान) संवैधानिक व्यवस्थालाई यसको उदाहरणका रूपमा लिन सकिन्छ।

गैरसरकारी विधेयकमा सरकारी विधेयकमा जस्तो पूर्वविधायिकी चरणमा हुने प्रक्रियाहरू पूरा गर्न भने कठिन हुन्छ। सैद्धान्तिक सहमति, आर्थिक सहमति, मन्त्रिपरिषद्को विधेयक समिति र मन्त्रिपरिषद्बाट निर्णय लगायतका निर्णय र टिप्पणीहरू गैरसरकारी विधेयकमा पर्याप्त हुन सक्दैनन्। अमेरिका लगायतका अन्य केही मुलुकहरू जहाँ कार्यपालिका औपचारिक रूपमै संसदबाट पृथक हुन्छ, त्यहाँ कार्यकारिणीले संसदमा सिधै विधायिकी प्रस्ताव पेश गर्न पाउँदैनन्। सभाका कतिपय सदस्यहरूले राष्ट्रपतिको अनुरोधमा आफू आवद्ध सभासमक्ष विधेयक प्रस्तुत गर्न सक्दछन्। त्यहाँका सबै कार्यकारिणी सदस्यहरू संसदका सदस्य पनि हुँदैनन् र संसद सदस्यहरूले नै विधेयक प्रस्तुत गर्ने हुँदा गैरसरकारी विधेयकको अवधारणा अमेरिकाजस्ता राष्ट्रपतीय प्रणाली भएका मुलुकमा लागू हुँदैन।

अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास

संसदमा गैरसरकारी कार्यको अभ्यास धेरै अगाडिदेखि हुँदै आएको देखिन्छ। गैरसरकारी कार्यका लागि साताको कुनै निश्चित दिन तोक्ने अभ्यास समेत रहेको पाइन्छ। संसदीय व्यवस्था भएका मुलुकमा पनि यसको प्रयोग र अभ्यासमा फरक पाइन्छ। गैरसरकारी विधेयक एक प्रमुख गैरसरकारी कार्यमध्ये पर्दछ। पाकिस्तान, इजरायलजस्ता देशहरूमा गैरसरकारी विधेयक दर्ता हुने प्रचलन बढी देखिन्छ भने बेलायत, भारतजस्ता संसदीय व्यवस्थाका लागि आदर्श मानिने मुलुकहरूमा यो अभ्यास संख्यात्मक रूपमा घट्दै गएको पाइन्छ। समग्रमा वेष्टमिनिस्टर मोडलको संसदीय प्रणाली अवलम्बन गरिएका मुलुकहरूमा संख्यात्मक रूपमा घट्दै गएको पाइन्छ।

सन् १९५२ मा राज्य सभा र लोक सभाको स्थापना भएसँगै भारतमा गैरसरकारी विधेयकको अभ्यास सुरूवात भएको पाइन्छ। सदस्यले पेश गर्न चाहेको गैरसरकारी विधेयक पेश गर्न उपयुक्त छ वा छैन भनेर जाँच्नका लागि भारतको लोकसभामा गैरसरकारी विधेयक र संकल्प सम्बन्धी छुट्टै समिति रहेको छ (Lok Sabha Secretariat, 2014, Rule 293 & 294, Rules of Procedure and Conduct of Business in Lok Sabha)। उक्त समितिले पेश भएको मस्यौदा जाँच गरी सदनमा प्रस्तुत हुनु पूर्व ती विधेयकहरूको प्रकृति, आवश्यकता र महत्त्वको आधारमा वर्गीकरण गरी प्राथमिकता निर्धारण गर्न सहजीकरण गर्दछ। भारतमा ७० वर्षको इतिहासमा १४ वटा गैरसरकारी विधेयकले मात्र कानूनी रूप लिन सफल भए पनि बाँकी विधेयकहरूले सरकारको ध्यानाकर्षण गर्न र जागरण फैलाउन सफल भएका छन् (Kumar & Mallik, 2012)। भारतमा सन् १९७० यता कुनै गैरसरकारी विधेयकले विधायिकी प्रक्रिया पूरा गरी कानून बन्न सकेका छैनन्।

Bowler, 2010 का अनुसार बेलायतको House of Commons मा गैरसरकारी विधेयक प्रस्तुत गर्ने तीन वटा प्रक्रिया रहेका छन्ः

- Ballot: यस प्रक्रिया अन्तर्गत गैरसरकारी विधेयक पेश गर्न चाहने सदस्यहरू मध्येबाट २० वटा चिठ्ठा तानेर पेश गर्ने प्राथमिकता निर्धारण गरिन्छ। यस अन्तर्गतका विधेयकहरूलाई छलफल बहस गर्ने केही समय उपलब्ध हुँदा ऐन बन्ने सम्भावना तुलनात्मक रूपले बढी हुने गर्दछ।

- Ten Minute Rule: यस अन्तर्गत विधेयक पेश गर्न चाहने संसद सदस्यले आफ्नो विषयमा वा प्रचलित कानूनको बारेमा बढीमा दश मिनेटको समयमा आफ्नो धारणा व्यक्त गर्दछन्। आफ्नो विषयलाई प्रस्तुत गरी अन्य सांसदको समर्थन हुन्छ वा हुँदैन भन्ने बुझ्न उपयुक्त मौका पाउने गर्दछन्।
- Presentation: यस अन्तर्गत सांसदले पूर्व सूचनामार्फत आफ्नो आशय व्यक्त गरेको आधारमा विधेयकको शीर्षक सहित पेश गर्ने गर्दछन्। यस अन्तर्गतका गैरसरकारी विधेयकले कानूनी रूप लिने सम्भावना न्यून रहन्छ।

House of Lords मा प्रायः Ballot प्रक्रियाबाट गैरसरकारी विधेयक पेश गर्न सकिने व्यवस्था छ। चिठ्ठा प्रक्रियामा सामेल हुन चाहने सदस्यले विधेयकको छोटो र लामो शीर्षक सहित विधेयक पेश गर्नुपर्ने हुन्छ। यस अन्तर्गत सदनको एउटा अधिवेशनमा २५ वटा विधेयक छनौट गर्ने प्रचलन छ। पहिलो वाचनका लागि Ballot आधारमा प्राथमिकता निर्धारण गरिन्छ। बैठक बसेको महिनाको शुक्रबारको दिनलाई गैरसरकारी विधेयकउपर छलफल गर्न समय छुट्याउने गरिन्छ।

House of Commons को तथ्याङ्क अनुसार सन् १९८३/८४ देखि सन् २०२२/२३ सम्ममा बेलायतमा ४०० वटा गैरसरकारी विधेयक पारित भई ऐन बनेका छन्। उक्त संख्यामध्ये २६५ वटा (६६.२५ प्रतिशत) Ballot, १६ वटा (४ प्रतिशत) Ten Minute Rule, ५८ वटा (१४.५ प्रतिशत) Presentation र ६१ वटा (१५.२५ प्रतिशत) Lords प्रकारका विधेयकहरू रहेका देखिन्छन्। सन् २०२२/२३ मा मात्रै २४ वटा ऐन गैरसरकारी विधेयकमार्फत बनेका छन्। पार्टीगत हिसाबले हेर्दा ऐन बनेका मध्ये ६४.२५ प्रतिशत गैरसरकारी विधेयक कन्जरभेटिव पार्टी र २३.७५ प्रतिशत गैरसरकारी विधेयक लेबर पार्टी आबद्ध सांसदहरूले दर्ता गराएका देखिन्छन् (Commons Library, 2024)।

जापानको संसद (Diet) मा मन्त्रिपरिषद् (Cabinet Bills), सदनका सदस्य (Private Bills) वा समितिहरू (Committee Bills) बाट विधेयक पेश गर्न सकिने प्रावधान छ। त्यहाँ कुनै पनि सदस्यले विधेयक पेश गर्नुअघि ३ वटा न्यूनतम मापदण्ड (Threshold) पूरा गर्नुपर्दछ। पहिलो, २० जना प्रतिनिधि वा १० जना Councilors को समर्थन (तर बजेट

सम्बन्धी असर पर्ने विधेयकमा Representatives भए क्रमशः ५० जना प्रतिनिधि वा २० जना Councilors को समर्थन) आवश्यक हुन्छ। दोस्रो, गैरसरकारी विधेयक पारित गर्न चाहेको सांसद आवद्ध पार्टीले विधेयक सचिवालयमा दर्ता हुनुपूर्व स्वीकृति दिनुपर्छ। यो House of Representatives मा मात्र लागू हुन्छ। तेस्रो, दुवै सदनमा प्रस्तुत हुने गैरसरकारी र समितिका विधेयकहरू सदनमा पेश हुनु पूर्व सम्बन्धित सदनका Legislative Bureau बाट अनिवार्य रूपमा जाँच (Scrutinized) गराएको हुनुपर्दछ।

बेलायती अभ्यासभन्दा फरक जापानमा Legislative Bureau को सहयोग अनिवार्य गरिएको पाइन्छ (Diet Law, Article 131)। सन् १९४७ देखि २०१६ सम्मको सदनको तथ्याङ्कले गैरसरकारी र समिति विधेयक गरी १४११ (३६.२ प्रतिशत) Representatives Bills, २२९ (१४ प्रतिशत) Councilors Bills सदनले पारित गरेको देखिन्छ। जापानको Legislative Bureau अमेरिकी Congress को विधेयक मस्यौदा गर्ने तरिकासँग प्रभावित भएको देखिन्छ। Legislative Bureau स्थापना गर्ने उद्देश्यमै सदनलाई पर्याप्त विधायन सेवा (Adequate Legislative Machinery) उपलब्ध गराउने देखिन्छ। मन्त्रिपरिषद्को विधेयक समिति (Legislative Bureau of Cabinet) ले मात्र विधायिकी कार्य गर्ने गरिरहेको हुँदा विधायिकी कार्य गर्न स्वतन्त्र र सुदृढ विधेयक शाखा स्थापना गर्ने उद्देश्यले नयाँ सदनको कानून निर्माण गरेको देखिन्छ।

न्युजिल्याण्डमा विधेयकहरूलाई चार प्रकारले वर्गीकरण गरेको पाइन्छः Government Bill, Private Bill, Member Bill र Local Bill। मन्त्री बाहेक अन्य संसदका सदस्यले पेश गर्ने विधेयकलाई Member Bill भनिन्छ। सन् १९४५ देखि १९८५ सम्म जम्मा ३ वटा गैरसरकारी विधेयक पारित भई ऐनका रूपमा लागू भएका छन्। पछि गैरसरकारी विधेयकको सम्बन्धमा भएका प्रावधानहरूमा केही फेरबदल भयो। सन् १९९० देखि २००८ सम्मको समयमा ३४ वटा गैरसरकारी विधेयकहरू कानून बनेका छन्। त्यहाँ पनि केही महत्त्वपूर्ण विषयका गैरसरकारी विधेयकहरू पारित भएको इतिहास छ।

पाकिस्तानको संसदीय अभ्यासमा पनि गैरसरकारी विधेयकहरूले उल्लेख्य स्थान बनाएको देखिन्छ। पाकिस्तानमा सिनेट अन्तर्गत रहेको Legislative Drafting Unit (LDU) ले

गैरसरकारी विधेयक मस्यौदामा सहयोग गर्ने गर्दछ। LDU ले २०२३/२४ मा १२१ गैरसरकारी विधेयक मस्यौदा गरेको वार्षिक प्रतिवेदनमा उल्लेख छ। सिनेट प्रतिवेदन अनुसार सन् २०२३/२४ मा ९९ गैरसरकारी विधेयक प्रस्तुत भएकोमा २९ पारित भएका थिए। जसमध्ये तीनवटा कानून बन्न सफल भएका छन् (Senate Report, 2024)। पाकिस्तानमा संसदीय मामिलामा सहयोग गर्न Pakistan Institute for Parliamentary Services (PIPS) स्थापना भएको छ, जसले संघीय र प्रान्तीय संसदहरूलाई विधायिकी सेवा प्रदान गर्दछन्।

इजरायलमा सरकारी, समिति र गैरसरकारी विधेयकहरू प्रचलनमा छन्। सरकारी र समिति विधेयकहरू ३ वटा चरण पश्चात् पारित हुन्छन् भने गैरसरकारी विधेयकहरूलाई थप एक सुरुवाती चरण (Preliminary Reading) पार गर्नुपर्दछ। नोभेम्बर २०२२ मा सुरू भएपछि जुलाई २०२४ सम्मको Knesset को कार्यकालमा ५२३६ विधेयक पेस भएकामा ३२१ सरकारी र ४९०४ गैरसरकारी विधेयक रहेका छन् तर १९० सरकारी विधेयक पास हुँदा ७५ गैरसरकारी विधेयक पास भएका छन्। यसरी हेर्दा पेस भएका कुल संख्याको ९४ प्रतिशत गैरसरकारी विधेयक भए पनि पास हुने मध्ये २८ प्रतिशत मात्र रहेको देखिन्छ। धेरै संख्यामा गैरसरकारी विधेयक पेस भैरहँदा तिनको गुणस्तरीयतामा प्रश्न उठेको देखिन्छ (Shapira et. al. 2024)।

नेपालका संविधान र अन्य कानूनमा गैरसरकारी विधेयक सम्बन्धी व्यवस्था

नेपाल सरकार वैधानिक कानून, २००४ मा गैरसरकारी विधेयकलाई सैद्धान्तिक रूपमा स्वीकार गर्दै दुवै सभाका सदस्यहरूले सभाको बैठकमा कानूनको मस्यौदा, प्रश्न वा प्रस्ताव पेश गर्न पाउने संवैधानिक व्यवस्था गरिएको पाइन्छ (धारा ३४)। नेपाल अन्तरिम शासन विधान, २००७ मा सभाका सदस्यले अध्यक्षको अनुमतिमा सभाको विचारार्थ विधेयक पेश गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको पाइन्छ (धारा ५६)। उक्त विधानमा गैरसरकारी विधेयक भन्ने शब्दको पनि प्रयोग गरिएको पाइन्छ। तत्कालीन संविधानको सोही व्यवस्था बमोजिम २०११ साल मंसिरमा भएको सल्लाहकार सभाको दोस्रो बैठकमा सभासद् तारादेवी शर्माले २०११ आश्विन २८ मा गैरसरकारी विधेयकका रूपमा नेपाल विवाह

बिल, २०११ दर्ता गर्नुभएको देखिन्छ। यद्यपि उक्त विधेयक सभामा प्रस्तुत गरियो वा गरिएन वा पारित भयो वा भएन भन्ने यकिन अभिलेख फेला पार्न सकिदैन। तत्कालीन नेपाल सल्लाहकार सभा सञ्चालन तथा कार्यविधिका नियमहरू जारी गरी सभा सञ्चालनलाई प्रभावकारी बनाइएको थियो। उक्त नियमको नियम ५० बमोजिम सभाध्यक्षले २०११ मंसिर ७ गते अध्यक्षले अन्यथा आदेश दिएकोमा बाहेक प्रत्येक बुधवार ११:३० बजे गैरसरकारी बिलहरू पेश हुने भनी निर्धारण गरेको देखिन्छ (शर्मा, २०१६)।

नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५ को धारा ४० मा गैरसरकारी विधेयक सम्बन्धी स्पष्ट व्यवस्था रहेको पाइँदैन। यद्यपि प्रतिनिधि सभामा मात्र प्रस्तुत हुने गरी व्यवस्था गरिएको आर्थिक विधेयकलाई सरकारी विधेयकका रूपमा परिभाषित गरिएबाट गैरसरकारी विधेयकको अस्तित्वलाई स्वीकार गरिएको देखिन्छ। त्यस्तै प्रतिनिधिसभा र महासभा नियमावलीमा विधेयक प्रस्तुतिको अनुमति चाहने सदस्यले सचिवलाई लिखित सूचना दिनुपर्ने भन्ने व्यवस्थाले गैरसरकारी विधेयकलाई सैद्धान्तिक रूपमा स्वीकार गरेको देखिन्छ। प्रतिनिधिसभा नियमावलीको परिभाषा खण्डमा प्रस्तुतकर्ता सदस्य भन्नाले सरकारी विधेयकको सम्बन्धमा कुनै मन्त्री र गैरसरकारी विधेयकको सम्बन्धमा विधेयक प्रस्तुत गर्ने कुनै सदस्य भनी परिभाषित गरेको देखिन्छ। महासभा नियमावलीमा प्रस्तुतकर्तालाई महासभासद् भनी परिभाषित गरिएको छ (प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०१६ र महासभा नियमावली, २०१६)।

नेपालको संविधान, २०१९ को धारा ५५ मा सुरक्षासँग सम्बन्धित विधेयक सरकारी विधेयकका रूपमा मात्र प्रस्तुत हुने र श्री ५ को अनुमति पाएमा अर्थसँग सम्बन्धित विधेयक गैरसरकारी विधेयकका रूपमा समेत प्रस्तुत गर्न पाउने गरी व्यवस्था गरिएको थियो। राष्ट्रिय पञ्चायत नियमावलीमा गैरसरकारी विधेयकका लागि दिन समेत तोकिएको पाइन्छ। नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७, धारा ६८ मा अर्थ विधेयक, शाही नेपाली सेना वा सशस्त्र प्रहरी सम्बन्धी विधेयक सरकारी विधेयकका रूपमा मात्र प्रस्तुत गरिने र त्यसबाहेकका विषयमा गैरसरकारी विधेयक पेश हुन सक्ने व्यवस्था गरेको पाइन्छ। यसलाई तत्कालीन प्रतिनिधि सभा नियमावली र राष्ट्रिय सभा नियमावलीले थप स्पष्ट पार्दै संविधान र नियमावलीको अधिनमा रही कुनै पनि सदस्यले विधेयक प्रस्तुत गर्न सक्ने

व्यवस्था गरिएको पाइन्छ। हरेक दोस्रो शुक्रवार गैरसरकारी विधेयकका लागि प्राथमिकताक्रम छुट्याएको पाइन्छ (नियम २२, प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०४८ र नियम २२, राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०४८)। यस संविधान लागू भएको अवधिमा तीन वटा गैरसरकारी विधेयक कानून बनेको अवस्था छ।

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ मा व्यवस्थापिका संसदको कुनै पनि सदस्यले सदनमा विधेयक प्रस्तुत गर्न सक्ने व्यवस्था गरी गैरसरकारी विधेयक सम्बन्धी व्यवस्थालाई संवैधानिक रूपमा सुनिश्चित गरेको पाइन्छ। उक्त संविधानमा पनि अर्थ विधेयक, नेपाली सेना, सशस्त्र प्रहरी, नेपाल प्रहरी लगायत सुरक्षा निकायसँग सम्बन्धित विधेयक भने सरकारी विधेयकका रूपमा मात्र प्रस्तुत गरिने व्यवस्था गरेको पाइन्छ (नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३, धारा ८४)। संविधान र नियमावलीको अधीनमा रही कुनै पनि सदस्यले विधेयक प्रस्तुत गर्न सक्ने भन्ने व्यवस्थासहित गैरसरकारी विधेयक प्रस्तुत हुने व्यवस्था नियमावलीमा रहेको छ (संविधानसभा (व्यवस्थापिका—संसदको कार्य सञ्चालन) नियमावली, २०६५)।

वर्तमान नेपालको संविधानमा अर्थ सुरक्षा र प्रतिरक्षासँग सम्बन्धित विधेयक सरकारी विधेयकका रूपमा मात्र प्रस्तुत हुने (नेपालको संविधान, धारा ११०) र त्यस बाहेकका विषयमा गैरसरकारी विधेयक दर्ता हुन सक्ने गरी व्यवस्था गरिएको छ। प्रतिनिधि सभा नियमावली र राष्ट्रिय सभा नियमावलीले विधेयक प्रस्तुतकर्ता सदस्यको परिभाषामा मन्त्री वा गैरसरकारी विधेयकको हकमा विधेयक प्रस्तुतकर्ता सदस्य भनी उल्लेख गरेको छ। त्यस्तै प्रतिनिधि सभामा शुक्रवारको दिन प्रश्नोत्तरपछिको समय र राष्ट्रिय सभामा सोमवारको दिन प्रश्नोत्तरपछिको समय गैरसरकारी कार्यसूचीले प्राथमिकता पाउने र कुनै कारणले उक्त बार बैठक बस्न नसकेमा लगत्तैका बैठकमा उक्त कार्यसूचीले प्राथमिकता पाउने दुवै सभाका नियमावलीहरूमा उल्लेख छ। त्यस्तै नियमावलीहरूमा विधेयक दर्ता भइसकेपश्चात सरकारी विधेयक सरह नै वितरण गरी व्यवस्थापन प्रक्रियामा समावेश हुने उल्लेख छ। गैरसरकारी सदस्यले आफूले पेश गरेको गैरसरकारी विधेयक, प्रस्ताव तथा अन्य संसदीय कारवाही र बैठकको कार्यसँग सम्बन्धित विषयमा उत्तरदायी बनाउन गैरसरकारी सदस्यलाई समेत प्रश्न गर्न सकिने प्रबन्ध समेत गरेको छ (प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७९ र राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५)।

नेपालमा गैरसरकारी विधेयक अभ्यास

नेपालमा संवैधानिक शासन व्यवस्था सुरू भएयता हरेकजसो संविधानले गैरसरकारी विधेयक सम्बन्धी व्यवस्थालाई आत्मसात गरी तत्सम्बन्धी व्यवस्था गरेको पाइन्छ। यद्यपि यसको अभ्यास भने त्यती उत्साहवर्द्धक नरहेको संसदीय अभिलेखहरूबाट पाइएको छ। नेपालको संसदीय इतिहासमा नेपाल अन्तरिम शासन विधान, २००७ बहाल रहेका बखत विधानको धारा ३३ बमोजिम गठित सल्लाहकार सभाको दोस्रो सभामा पहिलो गैरसरकारी विधेयकका रूपमा सभासद् तारादेवी शर्माले नेपाल विवाह विल, २०११ दर्ता गराउनु भएको देखिन्छ। यद्यपि उक्त विधेयक सभामा प्रस्तुत भएर पारित भयो भएन भन्ने यकिन अभिलेख उपलब्ध छैन। महिलालाई उपभोगको वस्तु ठान्ने तत्कालीन बन्द समाजमा एउटा परिवर्तनको चेतनासहित "प्रचलित वैवाहिक व्यवस्थाका दोषहरू हटाई युग सुहाउँदो एक नयाँ न्यायोचित वैवाहिक व्यवस्था र तत्सम्बन्धी नारी अधिकारको व्यवस्थापनको निम्ति" भन्ने उल्लेख गरी विधेयक पेश गरिनु आफैंमा उल्लेखनीय छ। बहुविवाह, बालविवाह, अनमेल विवाह जस्ता कार्यलाई आपराधीकरण गरिएको उक्त विधेयक सोही रूपमा पारित भएको भए हालको कानूनी व्यवस्थामा समेत कसुर कायम गरिएका ती कार्यमा आशातित नियन्त्रण भएको हुनसक्ने आँकलन गर्न सकिन्छ। विधेयकमा विवाह गर्ने उमेर पुरूषका लागि २१ वर्ष र महिलाका लागि १८ वर्ष कायम गर्नुका साथै महिलाले ४५ वर्ष नाघेपछि र पुरूषले ५० वर्ष पुगेपछि विवाह गर्न नहुने व्यवस्था समेत प्रस्ताव गरिएको थियो। त्यस्तै विधुर वा विधवाले विवाह गर्न सक्ने उमेरको माथिल्लो सीमा समेत विधेयकले प्रस्ताव गरेको थियो। दाइजो निषेध गर्ने र फजुल खर्च रोक्ने जस्ता तत्कालीन समाजको तुलनामा निकै प्रगतिशील व्यवस्थाहरू विधेयकमा रहेको पाइन्छ।

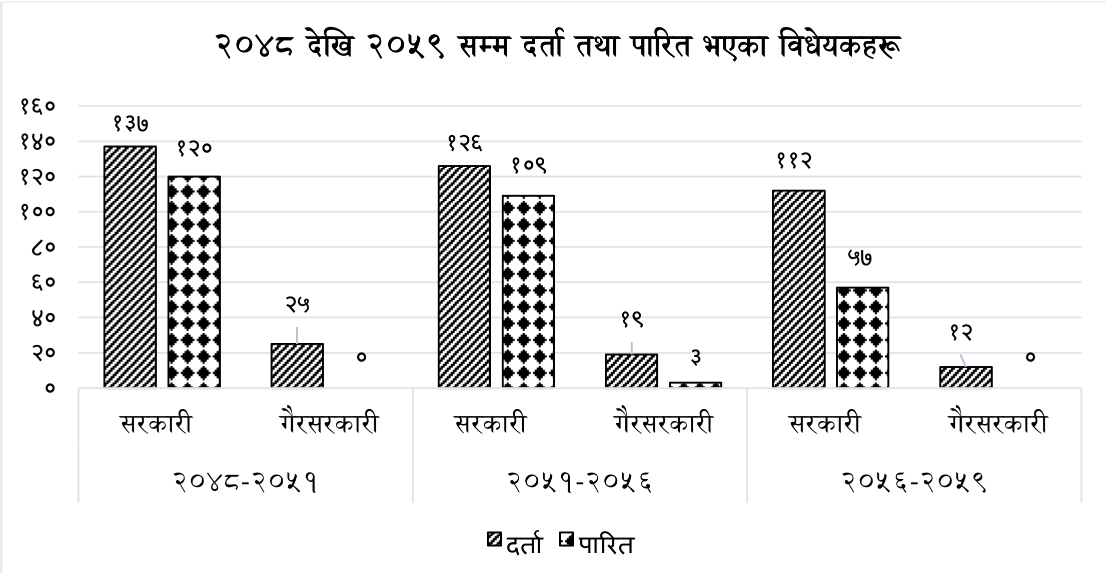
संवत् २०१५ सालमा आमनिर्वाचन सम्पन्न भई पहिलो जननिर्वाचित संसद् २०१६ सालमा स्थापित भएपश्चात छोटो समय मात्र संसद क्रियाशील रह्यो। यस अवधिमा गैरसरकारी विधेयक दर्ता भएको अभिलेख पाइँदैन। नेपालको संविधान, २०१९ बहाल रहेको पञ्चायती व्यवस्थामा राष्ट्रिय पञ्चायतका सदस्यहरूले गैरसरकारी विधेयक दर्ता गर्न सक्ने भएता पनि

उक्त व्यवस्थामा उक्त अभ्यास हुन सहज थिएन र अभ्यास भएको अभिलेख पाउन सकिँदैन।

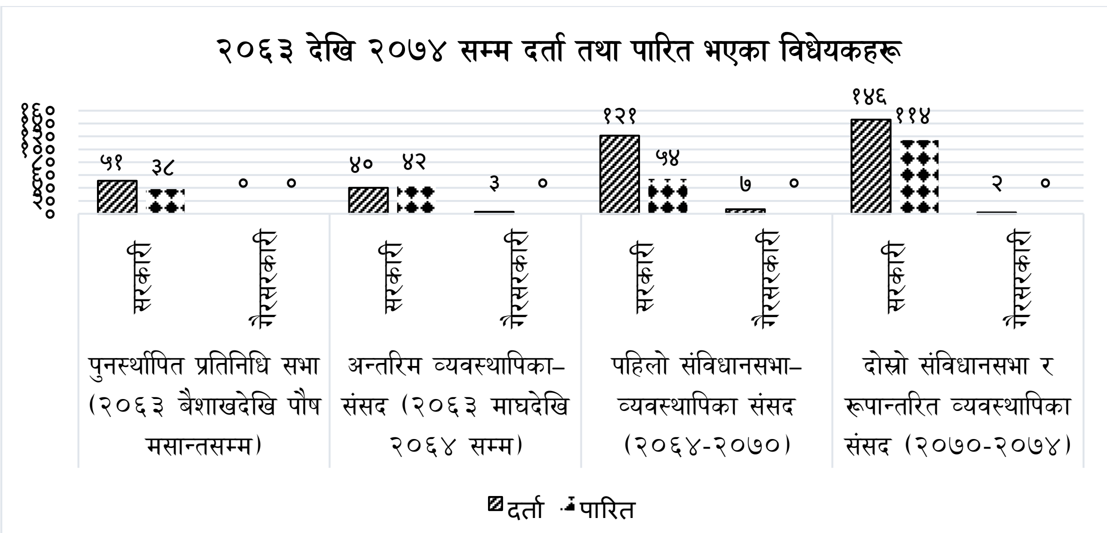
२०४६ सालमा पुनर्स्थापित प्रजातन्त्रकालमा दुई सदनात्मक व्यवस्थापिकाको प्रबन्ध गरियो। राष्ट्रिय सभा निरन्तर रूपमा र पूर्ण कार्यकाल व्यतित नगरेता पनि प्रतिनिधि सभा तीन कार्यकाल चलेको यस अवधिमा भने गैरसरकारी विधेयकका केही अभ्यासहरू भए, यसै अवधिमा तीनवटा गैरसरकारी विधेयकहरू दुवै सभाबाट पारित भई लालमोहर लागेर कानून पनि बने। मानव अधिकार आयोग ऐन, २०५३, नेपाल स्वास्थ्य व्यवसायी परिषद् ऐन, २०५३ र कानूनी सहायता सम्बन्धी ऐन, २०५४ गैरसरकारी विधेयकको स्वरूपमा राष्ट्रिय सभामा उत्पत्ति भई कानून बनेका हुन्। पुनर्स्थापित प्रतिनिधि सभाको ९ महिनाको अवधिमा सभाका दुईवटा अधिवेशन चलेकामा कुनै गैरसरकारी विधेयक दर्ता भएनन्।

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ जारी भएसँगै २०६३ माघ १ गते अन्तरिम व्यवस्थापिका संसदको गठन गरियो। सोही संविधान बमोजिम दुईवटा संविधान सभाको निर्वाचनको अवधिसमेतका ९ वर्षमा संविधान संशोधनसँग सम्बन्धित ६ वटा र समावेशीकरण, शिक्षा र स्वास्थ्यसँग सम्बन्धित ४ वटा गैरसरकारी विधेयकहरू दर्ता भएता पनि संसदीय प्रक्रियामा प्रवेश गरी निर्णय भएको भने देखिँदैन। वर्तमान नेपालको संविधान लागू भएपछि रूपान्तरित व्यवस्थापिका-संसदको कार्यकालमा २ वटा गैरसरकारी विधेयकहरू दर्ता भएको देखिन्छ भने २०७४ को निर्वाचन भई संघीय संसद स्थापना भएपश्चात् २०८१ माघसम्ममा १० वटा गैरसरकारी विधेयक दर्ता भएका छन्, जसमध्ये हाल ३ वटा (राष्ट्रिय मर्यादा सम्बन्धी विधेयक, २०७९, मानव शरीर जलन नियन्त्रण तथा सजाय विधेयक, २०८१ र जाति, रंग, क्षेत्र, भेषभूषा, राष्ट्रियता वा उत्पत्तिमा आधारित भेदभाव (कसूर र सजाय) विधेयक, २०८१) विचाराधीन अवस्थामा छन्। प्रतिनिधि सभाको पहिलो कार्यकाल समाप्तिसँगै ५ वटा निष्क्रिय भए र राष्ट्रिय सभामा दर्ता भएको एउटा विधेयक प्रस्तोताबाट फिर्ता भयो। प्रतिनिधि सभाको दोस्रो कार्यकालमा दर्ता भएको औषधी तथा स्वास्थ्य सामग्री (नियमन तथा नियन्त्रण) विधेयक, २०८० विधेयक प्रस्तोता मन्त्री भएपछि निष्क्रिय बन्न पुगेको छ।

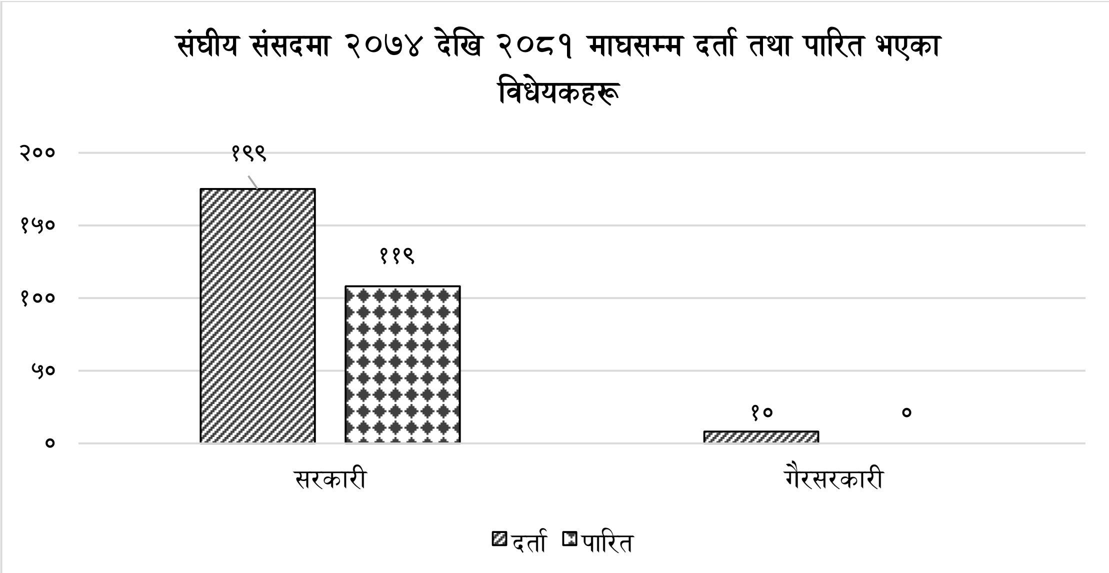
नेपालका सरकारी तथा गैरसरकारी विधेयकहरूको संख्यात्मक विवरणलाई देहायबमोजिमका चार्टमा प्रस्तुत गरिएको छ।



चित्र नं. १



चित्र नं. २



चित्र नं. ३

नेपालमा गैरसरकारी विधेयकको प्रवृत्ति विश्लेषण

नेपालमा सरकारी विधेयक तर्जुमा सम्बन्धमा कार्यविधि निश्चित भए तापनि गैरसरकारी विधेयकको तयारी सम्बन्धमा कुनै कार्यविधि रहेको पाइँदैन। गैरसरकारी विधेयक प्रस्तुत गर्न चाहने सदस्यले संघीय संसद सचिवालयमा सिधै विधेयक दर्ता गर्न सक्दछन्। गैरसरकारी विधेयक संसदमा दर्ता भएपछि सदनमा प्रस्तुत हुनु अगावै सो विधेयक सम्बन्धमा सरकारको धारणा बुझ्ने प्रचलन रहेको देखिन्छ। प्राप्त गैरसरकारी विधेयक उपर सरकारको धारणा प्रस्तुत गर्ने प्रयोजनका लागि संसद सचिवालयले संसदीय व्यवस्थासँग सम्बन्धित मन्त्री र विधेयकको विषयसँग सम्बन्धित मन्त्रीलाई गैरसरकारी विधेयकको प्रतिसहित जानकारी गराउने प्रचलन रहेको छ। यसले विधेयक सम्बन्धमा सरकारी धारणा निर्माण गर्न मद्दत गर्दछ। साथै सरकारले सोही विषयमा विधेयक ल्याउन चाहेमा गैरसरकारी सदस्यसँग छलफल गरी परिमार्जनसहित वा सोही रूपमा सरकारका

तर्फबाट विधेयक ल्याउन समेत सक्दछ। यद्यपि यस प्रक्रियाले गैरसरकारी विधेयकलाई व्यवस्थापन प्रक्रियामा अगाडि बढाउन सहयोग पुऱ्याएको अवस्था भने छैन।

अन्य देशमा जस्तै नेपालमा पनि गैरसरकारी विधेयक पारित भई कानून बनेका दृष्टान्त एकदमै कम छन्। यद्यपि गैरसरकारी विधेयक दर्ता भई त्यसले सामाजिक वहसको उठान गरेपश्चात् सरकारले बाध्य भएर विधेयक दर्ता गरेका दृष्टान्त भने छन्। संसद विघटन गरिएको राजाको प्रत्यक्ष शासन बाहेक पछिल्लो तीन दशकमा राजनीतिक अडान प्रस्तुत गर्ने उद्देश्यले प्रस्तुत गरिएका संविधान संशोधन विधेयक बाहेकका गैरसरकारी विधेयकहरू झट्ट हेर्दा निष्फल देखिएता पनि ती विधेयकहरूले विधि निर्माणमा योगदान नगरेको भन्न मिल्दैन। हरेकजसो गैरसरकारी विधेयकले उठाएका विषयवस्तु समेटेर सरकारले तत्कालै वा केही समयको अन्तरालमा विधेयक प्रस्तुत गरेको र कानून निर्माण गरेको अवस्था छ। प्रजातान्त्रिक शासन व्यवस्थामा अल्पमतको निर्णय हुन नसकेता पनि जनमत निर्माणमा महत्त्वपूर्ण भूमिका खेले जस्तै गैरसरकारी विधेयक पनि तत्काल पारित हुन नसकेता पनि सरकारलाई सजग बनाई सोही विषयमा विधेयक ल्याउन दवाव दिन भने सफल देखिएका छन्।

दर्ता भएका कतिपय गैरसरकारी विधेयकहरू सार्वजनिक बहसको विषय बनेर संसदलाई अप्रत्यक्ष रूपमा प्रभाव पार्दछन्। कतिपय त्यस्ता गैरसरकारी विधेयकहरू उपर सरकारको समेत ध्यान जाने गर्दछ। सरकारले त्यस्ता विधेयक आवश्यक ठानेमा सत्तापक्षीय दलको समर्थनमा पारित भई ऐन बनेका पनि छन्। त्यसैगरी कुनै सदस्यले दर्ता गरेको गैरसरकारी विधेयक सरकारले नै ल्याउन आवश्यक ठानेमा विधायकले आफूले दर्ता गरेको गैरसरकारी विधेयक फिर्ता गरी सरकार स्वयम्ले त्यस सम्बन्धमा सरकारी विधेयक संसदमा दर्ता गर्ने गरेको दृष्टान्त समेत पाउन सकिन्छ। उदाहरणका लागि कर्णाली स्वास्थ्य विज्ञान प्रतिष्ठान विधेयक, २०६७ लाई लिन सकिन्छ । तत्कालीन व्यवस्थापिका संसद समेतका रूपमा रहेको संविधान सभाका सदस्य नरेश भण्डारीले गैरसरकारी विधेयकका रूपमा संसदमा दर्ता गरेकोमा मन्त्रिपरिषद्बाट सोही नामको सरकारी विधेयक संसदमा पेश गर्ने निर्णय

भएपछि निज भण्डारीले आफूले दर्ता गरेको गैरसरकारी विधेयक फिर्ता लिएको पाइन्छ। तत्पश्चात सरकारले कर्णाली स्वास्थ्य विज्ञान प्रतिष्ठान विधेयक सरकारी विधेयकका रूपमा संसद सचिवालयमा दर्ता गराएको र पारित भई ऐन बनेको थियो । कतिपय अवस्थामा त सरकारले विषयवस्तुको गाम्भीर्यतालाई मनन गरी गैरसरकारी विधेयक दर्ता भएलगत्तै तत्कालै अध्यादेशमार्फत सोही व्यवस्थालाई सक्रिय बनाई पछि प्रतिस्थापनका लागि विधेयक ल्याएका उदाहरणहरू समेत छन्। यद्यपि उक्त अभ्यास समान विषयको विधेयक सूचीमा नरहने भन्ने नियमावलीको प्रबन्ध अनुकूल भने देखिँदैन।

त्यसो त गैरसरकारी विधेयकले उठाएको मुद्दालाई सरकारले स्वामित्व लिने परम्परा पछिल्लो गणतान्त्रिक कालमा मात्र होइन, धेरै अगाडिदेखि नै रहेको पाइन्छ। २०४८ सालमा तत्कालीन प्रतिपक्षी दल नेकपा एमालेका सांसद मुकुन्द न्यौपानेले श्रम ऐन तर्जुमाका लागि श्रमसम्बन्धी विधेयक गैरसरकारी तवरबाट ल्याउनुभएको देखिन्छ। तर उक्त विधेयकको सरकारको पक्षबाट विरोध भएपछि प्रतिपक्षी दलले सभामा अवरोध गरेका कारण प्रस्तुत हुन नपाएकोमा लगत्तै उक्त गैरसरकारी विधेयकमा भएका धेरै प्रावधान समेटेर सोही वर्ष सरकारले श्रम विधेयक ल्याई श्रम ऐन, २०४८ जारी गरेको थियो। न्यौपानेले औद्योगिक सम्बन्ध, ट्रेड युनियन र श्रम गरी तीनवटा अन्तरसम्बन्धित विषयका विधेयकहरू एकैपटक गैरसरकारी विधेयकका रूपमा दर्ता गराउनुभएको थियो। यस्ता थुप्रै दृष्टान्तले गैरसरकारी विधेयक तत्काल पास हुन नसके तापनि विधेयकले सम्बोधन गर्न खोजेको मुद्दा स्थापित गर्न भने सफल देखिन्छन्।

सामान्यतया सरकारले आफ्नो कार्यलाई सहज बनाउनका लागि विधेयक प्रस्तुत गर्दछ। सरकारले प्रस्तुत गर्ने विधेयकमा सरकारकै 'विजनेस' जोडिएको हुन्छ। तर जनताका खास मुद्दामा गैरसरकारी विधेयक केन्द्रित देखिन्छन्। भारत लगायतका देशको अन्तर्राष्ट्रिय अनुभवमा यो प्रसङ्ग निकै उल्लेखनीय छ। नेपालमा पनि केही कार्य भएका छन्। राज्यका विरुद्ध नागरिकले प्राप्त गर्ने मौलिक हक सरहका हक प्रचलनका लागि गैरसरकारी विधेयककै मार्गबाट अगाडि बढेर कानून बनेका दृष्टान्त पनि छन्। गैरसरकारी विधेयक प्रस्तुत गर्न चाहने सदस्यलाई सरकार, संसद सचिवालय र स्वयम् आफ्नै दल समेतले पनि

प्रोत्साहन नगरी निरुत्साहित गर्ने गरेको कतिपय पूर्वसांसदहरूको अनुभव र गुनासो समेत छ।

विश्वव्यापी सरोकारका कतिपय विषयहरू जुन कुराबाट सरकार पन्छिरहन खोज्दछ, त्यस्ता विषय पनि गैरसरकारी विधेयकका सम्भावित कार्यक्षेत्र अर्थात् उठान गर्नुपर्ने विषय रहन्छन्। हरेकजसो देशमा मानव अधिकार संस्थाहरूको स्थापनाबाट सरकार प्रायः विमुख रहन्छ। नेपालमा पनि सरकारी उदासिनताका बीच गैरसरकारी विधेयकको माध्यमबाट राष्ट्रिय मानव अधिकार संस्थाका रूपमा राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोगको स्थापना भएको विषयले गैरसरकारी सदस्यहरूको उदाहरणीय भूमिका स्थापित गरेको छ। गैरसरकारी विधेयकका रूपमा अगाडि बढेको मानव अधिकार आयोग विधेयक, २०५३ सालमा दुवै सभाबाट पारित भई ऐन बन्यो।पछि २०६८ सालमा राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोगका रूपमा नयाँ ऐनले उक्त ऐन विस्थापित गऱ्यो भने अन्तरिम संविधान, २०६३ र वर्तमान नेपालको संविधानले राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोगलाई संवैधानिक निकायमा रूपमा व्यवस्थित समेत गरेको छ। त्यस्तै सोही कालखण्डमा अर्का राष्ट्रिय सभाका सदस्य शंकरप्रसाद उप्रेतीले नेपाल स्वास्थ्य व्यावसायी परिषद् विधेयक ल्याउनुभएकोमा दुवै सभाबाट पारित भई कानून बनेको थियो। नेपालमा रहेका स्वास्थ्यकर्मीहरूको लाइसेन्सिङ्ग र सूचीकरण हाल सोही ऐनले दिएको अधिकार प्रयोग गरी भइरहेको छ।

कतिपय गैरसरकारी सदस्यहरूले भने राजनीतिक विचार वा मुद्दा स्थापित गर्न वा सार्वजनिक सञ्चारमाध्यममा प्रचार गर्ने उद्देश्यले पनि यस्ता विधेयक दर्ता गर्ने गरेको अनुभव पनि नभएका होइनन्। खासगरी संविधान संशोधन विधेयकहरूमा यसप्रकारको अभिप्राय सिद्ध गर्न खोजिएको नेपालमा केही अनुभवहरूबाट अनुमान गर्न सकिन्छ। संघीय संसदको दुई तिहाई बहुमत आवश्यक पर्ने संविधान संशोधन जस्तो विषयमा गैरसरकारी सदस्यले विधेयक दर्ता गर्नुले गैरसरकारी विधेयकको अभ्यासमा चासो बढ्नुका साथै विधेयकको दर्तामा समेत बढोत्तरी भने ल्याएको छ। गैरसरकारी विधेयक प्रस्तुतकर्ता सदस्यलाई संसद सचिवालयले पनि उल्लेख्य रूपमा प्रोत्साहन गर्न सकेको देखिँदैन। दर्ता

भएका विधेयकको वितरण प्रति तयार गर्ने सम्बन्धमा सचिवालयका निर्णयहरू फरक-फरक देखिन्छन्। २०४८ सालदेखि २०५० सालसम्म दर्ता भएका गैरसरकारी विधेयकहरूमा प्रस्तुतकर्ताले नै प्रतिलिपि छपाई गरी बाँड्न पुग्ने गरी ल्याएका बखत मात्र व्यवस्थापन प्रक्रियामा लैजाने गरी निर्णय भएको पाइन्छ भने २०५० पछिका विधेयकहरूमा सचिवालयकै तर्फबाट छपाइ गर्ने गरी निर्णय भएका देखिन्छन्। समग्रमा नेपालको गैरसरकारी विधेयकको अभ्यासको विवेचना गर्दा विधेयक दर्ता हुनेसम्मको अवस्थालाई सकारात्मक नै रहेको मान्न सकिन्छ। विधायिकी प्रक्रियामा प्रवेश गराउने सन्दर्भमा भने सिङ्गो संसद र संसद सचिवालयको भूमिका धेरै सहयोगात्मक रहेको पाउन सकिँदैन, निरूत्साहन नै नगरे तापनि प्रोत्साहन गर्न सकेको अवस्था देखिँदैन।

नेपालमा गैरसरकारी विधेयकको अभ्यासलाई सिंहावलोकन गर्दा देखिएको अर्को महत्त्वपूर्ण पक्ष विधेयक प्रस्तुत गर्न चाहेको विषयवस्तुबारे संसदका सदस्यहरू जानकार हुनु पनि हो। संसदबाट पारित भई कानून बनेका तीन वटा विधेयक मात्र हेर्ने हो भने कानूनी सहायता सम्बन्धी विधेयक कानूनका प्राध्यापक समेत रहेका कानूनविज्ञ सुवासचन्द्र नेम्वाङ्गबाट प्रस्तुत भएको देखिन्छ भने स्वास्थ्य व्यवसायी परिषद् विधेयक प्रस्तुत गर्ने शङ्करप्रसाद उप्रेती पेशाले चिकित्सक हुनुहुन्थ्यो। त्यस्तै मानव अधिकार विधेयक प्रस्तुत गर्ने महेश आचार्य वैदेशिक अध्ययन सम्पन्न गरेर भर्खर फर्कनुभएपश्चात् २०४८ को मन्त्रिपरिषद्मा अर्थराज्यमन्त्री बन्नुभएको थियो। त्यसका अतिरिक्त गैरसरकारी विधेयक प्रस्तुत गर्ने संसद सदस्यहरू विषयगत हिसावले या त उठाइएको विषयवस्तुलाई प्रतिनिधित्व गर्ने सम्प्रदायबाट प्रतिनिधित्व गर्ने हुनुहुन्छ या त्यस्तो विषयवस्तुमा जानकार। पछिल्लो दृष्टान्त हेर्दा राष्ट्रिय सभामा सामाजिक सुरक्षा (पहिलो संशोधन) विधेयक प्रस्तुत गर्नुहुने माननीय प्रकाश पन्थ गण्डकी प्रदेशबाट अपाङ्गता भएका व्यक्ति वा अल्पसंख्यक समुदायतर्फको निर्धारित क्लष्टरबाट निर्वाचित हुनुभएको थियो अर्थात् उहाँ सामाजिक सुरक्षा प्राप्त गर्ने लाभग्राही समेत हुनुहुन्छ।

यससँग जोडिने अर्को मूल विषय उक्त गैरसरकारी विधेयक विधायिकी प्रक्रियामा प्रवेश गराउने भन्दा पनि पारित भई कानून बन्ने अवस्था छ, छैन भन्ने मूल प्रश्न सिर्जना हुन्छ।

संसदमा बहुमत नभएसम्म गैरसरकारी विधेयक पारित हुन सक्दैन। त्यसैले स्वयम् प्रस्तुतकर्ता सदस्य पनि गैरसरकारी विधेयक सचिवालयमा दर्ता गरिसकेपछि व्यवस्थापन प्रक्रियामा अगाडि बढाउन अनिच्छुक रहने अवस्था समेत रहेको पाइन्छ। यसको एउटा दृष्टान्त के पनि रहेको देखिन्छ भने नेपालको इतिहासमा हालसम्म पारित भई कानून बनेका तीन वटै गैरसरकारी विधेयकहरू प्रस्तुतकर्ता संसद सदस्यसम्बद्ध दल सरकारमा रहेकै अवस्थामा मात्र पारित भई कानून बनेको देखिन्छ। यसले पनि गैरसरकारी विधेयकउपरको सरकारी छायाँलाई प्रतिविम्बन गर्दछ।

गैरसरकारी विधेयक पारित गर्दा मात्र नभई कार्यान्वयनमा समेत समस्या देखिने गर्दछन्। गैरसरकारी विधेयकका रूपमा संसदमा प्रवेश पाई पारित भएका कानून कार्यान्वयनमा सरकारी उदासिनता रहने समस्या पनि व्यहोरिएकै विषय हो। राष्ट्रिय मानव अधिकार ऐन, २०५३ पारित भइसकेपछि उक्त ऐनको दफा ३ मा राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोगको स्थापना गर्नुपर्ने व्यवस्था थियो। नेपाल पेरिस सम्झौतामा पक्षराष्ट्र बनेपछिको परिस्थितिमा मानवअधिकार संस्था स्थापना गर्दा संस्थागत स्वायत्तताका न्यूनतम शर्तहरूको पालना गरी स्थापित हुनु पर्ने हुँदा सरकारले ऐन पारित भएको दुई वर्ष व्यतित भैसक्दा पनि मानव अधिकार आयोगको स्थापना नगरेपछि जनहित संरक्षण मञ्चका तर्फबाट परेको रिटमा सर्वोच्च अदालतले दुई वर्ष अगाडि नै मानव अधिकार जस्तो महत्त्वपूर्ण ऐन लागू भइसकेको र सो ऐनलाई विना कारण अनन्तकालसम्म निष्क्रिय गराई राख्नु उपयुक्त नहुने र त्यस्तो कार्य विधायिकी मनशाय विपरित हुने भन्दै ऐन कार्यान्वयन गर्नु र मानव अधिकार आयोगको स्थापना गर्नु भनी आयोगका पदाधिकारी सिफारिस समितिका अध्यक्ष समेत रहेका तत्कालीन प्रधानमन्त्रीका नाममा परमादेश जारी गरेको दृष्टान्त समेत रहेको छ (नेपाल कानून पत्रिका, २०५६ अङ्क ६, निर्णय नं. ६७४५)।यसले गैरसरकारी विधेयक प्रस्तुत र पारित गर्न मात्र होइन कार्यान्वयन गर्न समेत कठिन छ भन्ने सन्दर्भलाई समेत उजागर गरेको छ।

तत्काल पारित हुन नसकेता पनि गैरसरकारी विधेयक संसदमा प्रस्तुत भएपश्चात त्यसले सार्वजनिक सम्पत्तिको स्वरूप ग्रहण गर्दछ। उक्त विषयमा सार्वजनिक वहस सिर्जना गर्दछ। सरकारको ध्यानाकर्षण गर्दछ र सरकारलाई सोही विषयमा विधेयक ल्याउन दवाव सिर्जना गर्दछ। श्रम एवं औद्योगिक प्रशासनसँग जोडिएका विधेयकहरू, गर्भ संरक्षण सम्बन्धी विधेयक, कर्णाली स्वास्थ्य विज्ञान प्रतिष्ठान विधेयक हुँदै पछिल्लो सामाजिक सुरक्षा विधेयकसम्म आइपुग्दा गैरसरकारी विधेयक पारित हुन नसकेता पनि त्यसले सिर्जना गरेको दवावको परिणाम सरकारले सोही विषयमा विधेयक ल्याई हाल ती विषयमा कानून बनेर क्रियाशील रहेका छन्।

निष्कर्ष

गैरसरकारी विधेयक वास्तविक कानून निर्मात्री निकायका वास्तविक अधिकारीले कानूनको मस्यौदा गर्ने कार्य हो। विधेयक सरकारी वा गैरसरकारी दुवै रूपमा प्रस्तुत हुन सक्ने भए तापनि गैरसरकारी विधेयकमा सांसदहरूले जनइच्छा अर्थात् जनमतलाई कानूनमा रूपान्तरण गर्नका लागि विधेयक तर्जुमा गर्दछन्। उनीहरू वास्तविक विधायिका हुने र सरकार सञ्चालन भन्दा पनि सर्वसाधारणको सेवाका लागि सरकारलाई उत्तरदायी र जवाफदेही बनाउने उद्देश्य निहित रहने हुँदा जनताका मुद्दाको प्रतिबिम्बन गैरसरकारी विधेयकमा हुन्छ भन्ने विश्वास गरिन्छ। कार्यकारी अर्थात् सरकारसँग बहुमतको शक्ति वा राज्यको कार्यकारी शक्ति हुने हुँदा आफ्नो केही मात्रामा शक्तिको दम्भ हुने तथा आफ्नो कार्यसम्पादनमा सहजताका लागि कानून निर्माण गर्ने अभिप्राय राख्ने हुँदा सरकारले आफ्नो कार्यसम्पादनमा सुविधा ल्याउनका लागि विधेयक तर्जुमा गर्दछन्। तर मन्त्रीबाहेकका सांसदहरूले सरकारले ध्यान दिन नसकेको वा विधेयक प्रस्तुत गर्न नचाहेको विषयमा समेत विधेयक प्रस्तुत गर्ने अवस्था रहन्छ।

संसदीय अभ्यास भएका धेरै मुलुकमा गैरसरकारी विधेयकको अभ्यास रहेको पाउन सकिन्छ तथापि व्यवस्थापिकाले नै सरकार निर्माण गर्ने र सरकारसँग बहुमत हुने हुँदा गैरसरकारी विधेयक सहज रूपमा पारित हुने अवस्था भने पाइँदैन। नेपालको सन्दर्भमा हेर्दा संसदीय प्रणाली अवलम्बन गर्नुपूर्व २०११ सालमै सल्लाहकार सभामा गैरसरकारी विधेयकको अस्तित्वलाई स्वीकार गरिएको थियो भन्ने इतिहास देखिन्छ। २०१५ सालको संविधान बमोजिम संसदीय व्यवस्था प्रारम्भ भएपछि यसलाई निरन्तर स्वीकार गरिँदै आएको पनि छ। यद्यपि गैरसरकारी विधेयकले विधायिकी चरण पार गरेर कानून बनेका दृष्टान्त निकै

कम छन्। हालसम्म तीनवटा मात्र गैरसरकारी विधेयकले विधायिकी प्रक्रिया पूरा गरी कानून बनेका छन् भने एउटा गैरसरकारी विधेयक राष्ट्रिय सभाबाट पारित भई प्रतिनिधि सभामा विचाराधिन रहेको छ।नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ जारी भएयता हालसम्म ७८ वटा गैरसरकारी विधेयक दर्ता भएतापनि पनि सभाको कारबाहीमा अगाडि बढेका निकै कम छन्। कति विरोधको सूचना पारित भएका कारण अगाडि बढ्न सकेनन् भने कति सभाको कारबाहीमा अगाडि बढ्दै बढेनन्।

यद्यपि पछिल्लो समय गैरसरकारी विधेयक प्रस्तुत गर्न चाहने सांसदहरूको संख्यामा बढोत्तरी हुनुका साथै विषय केन्द्रीत मूल विधेयक नै गैरसरकारी विधेयकका रूपमा प्रस्तुत हुनु सकारात्मक छ। प्रतिनिधि सभाको यसै कार्यकालमा औषधि तथा स्वास्थ्य सामग्री नियमन तथा नियन्त्रणसँग सम्बन्धित विधेयक, अघिल्लो कार्यकालमा गाँजा खेती नियमनसँग सम्बन्धित विधेयक दर्ता हुनु यसका उदाहरण हुन्। पछिल्लो समय गाँजा खेती नियमन सम्बन्धमा नेपाल कानून आयोगबाट अध्ययन भई सरकारी विधेयकको तयारी हुनु गैरसरकारी विधेयककै योगदान हो भन्दा सायदै अत्युक्ति नहोला। यद्यपि जुन कुनै दलको सरकार रहेता पनि सरकारबाट भने गैरसरकारी विधेयकप्रतिको दृष्टिकोणमा सुधार ल्याउन सकेको देखिदैन। संघीय संसद सचिवालयले गैरसरकारी विधेयक तर्जुमामा प्राविधिक सहायता र सरकार तथा संसदले गैरसरकारी विधेयकलाई सकारात्मक पृष्ठपोषणसहित अगाडि बढाउन सके कानून निर्माणमा अतुलनीय योगदान पुग्न सक्ने देखिन्छ।

सन्दर्भ सामग्री

शर्मा, ढुण्डीराज, (२०१६), पार्लियामेन्ट र सल्लाहकार सभा, नेपाल एकेडेमी, साहित्य विभाग, काठमाडौं।

नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५।

नेपाल अन्तरिम शासन विधान, २००७।

नेपाल कानून पत्रिका, २०५६।

नेपाल सरकार वैधानिक कानून, २००४।

खनाल, नुमराज र ज्ञवाली, प्रकाश, २०८२

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३।

नेपालको संविधान, २०१९।

नेपालको संविधान।

नेपालमा गैरसरकारी विधेयक अभ्यास, अध्ययन प्रतिवेदन, २०७९, संघीय संघीय संसद सचिवालय, काठमाडौं।

न्याय प्रशासनका आयामहरू, सेपान मासिक, २०७५।

प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०१६ र महासभा नियमावली, २०१६।

प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०४८ र राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०४८।

प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७९ र राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५।

खनाल, श्रीराम. (२०७५). नेपालमा कानून निर्माण प्रक्रिया, न्याय प्रशासनका आयामहरू, सेपान मासिक, २०७५, पृष्ठ ७७।

संविधानसभा (व्यवस्थापिका—संसदको कार्य सञ्चालन) नियमावली, २०६५।

संसदमा विधि निर्माण (अभ्यास र अवस्था), संघीय संसद सचिवालय, सिंदहरवार, काठमाडौं, २०७८।

Bowler, S. (2010). Private Members' Bills in the UK Parliament: Is There an 'Electoral Connection'?, The Journal of Legislative Studies, Vol. 16, No. 4, pp.477–78 ISSN 1357-2334 print/1743-9337 online, DOI: 10.1080/13572334.2010.519457 # 2010 Taylor & Francis.

Dawson, W.F. Procedure in the Canadian House of Commons (Toronto: University of Toronto Press. 1962).

Friedberg, C. (2020). Private Member's Bill: A Review and Recommendations. The Israel Democracy Institute (Published on March 16, 2020).

Kumar, R. & Malik, D. (2012). 60 years of Parliament. PRS Legislative Research. New Delhi.

Rules of Procedure and Conduct of Business in Lok Sabha, 15th ed. Lok Sabha Secretariat, New Delhi, 2014.

Senate of Pakistan, Parliamentary Year Report, 2021-22.

Senate of Pakistan, Parliamentary Year Report, 2024.

Shapira, A., Friedman, A. & Friedberg, C. (2024). Overview of the Knesset in Numbers—review of the 2024 Summer Session of the 25th Knesset: A Partial Return to Normal.

Sullivan, J. V. (2007). How our laws are made. U.S. House of Representatives (110th Congress of the session), Washington.

The Legislative Process: Introduction and Referral of Bills, Library of Congress, https://www.congress.gov/legislative-process/introduction-and-referral-of-bills

The Legislative Process: Introduction and Referral of Bills, Library of Congress.