

नेपालमा कानून निर्माणका सारभूत र कार्यविधिगत पक्ष

श्यामकुमार भट्टराई*

लेखसार

प्रशासन सुधारको प्रस्थान बिन्दु मानिएको बुच कमिसनको प्रतिवेदनमा नेपालको सार्वजनिक प्रशासन सुधारको प्रमुख विषयको रूपमा कानून निर्माणलाई समेत समावेश गरिएको थियो। तर त्यसपछिका प्रशासन सुधारसम्बन्धी प्रतिवेदनहरूले कानून सुधारका बारेमा खासै उल्लेख गरेको पाइँदैन। अझै पनि कानून निर्माण प्रक्रियाका बारेमा गर्नुपर्ने सुधारका विषयहरू प्रशस्त छन्। कानून निर्माणलाई अझै पनि व्यवस्थित रूपमा सञ्चालन गर्न सकिएको छैन। कानून निर्माण प्रक्रियालाई व्यवस्थित गर्न गठन गरिएको नेपाल कानून आयोगले अपेक्षित विज्ञताका लागि योगदान गर्न सकेको छैन। वर्षेनी कानूनको संवैधानिकता परीक्षणको क्रममा सर्वोच्च अदालतबाट विधायिकी कानून र प्रत्यायोजित विधायनहरू अमान्य र बदर भैरहेका छन्। मुलुकको शासन प्रणालीमा प्रशस्त परिवर्तन भए पनि धेरै कानूनको आधुनिकीकरण र रूपान्तरण हुन बाँकी नै छ। कानून निर्माण प्रक्रियामा विज्ञहरूको सहयोग र योगदानको खोजी अपवादको रूपमा मात्र गरिएको छ। राजनीतिक प्रक्रियाबाटै कानून निर्माण एवम् परिमार्जनलाई सम्पन्न गर्ने प्रयासले नयाँ बनेका कानूनको कार्यान्वयनको विषयमा थुप्रै असहज अवस्था सिर्जना भएको देखिन्छ। कानून निर्माणमा कर्मचारीतन्त्रलाई उपेक्षा गर्ने र कार्यान्वयनमा असहजता भएपछि कर्मचारीतन्त्रलाई दोष दिने पुरानो मनोविज्ञान पुनरावृत्ति भैरहेको छ। यिनै सन्दर्भलाई दृष्टिगत गरी यो लेखमा नेपालको कानून निर्माणको अवस्थाको सारभूत र कार्यविधिगत पक्षसमेतको समालोचनात्मक टिप्पणी गर्ने प्रयास गरिएको छ।

शब्दकुञ्जी: विधायन, कानून तर्जुमा, व्यवस्थापन विधि, प्रत्यायोजित विधायन

१. विषय प्रवेश

संवैधानिक सर्वोच्चता र सङ्घीय शासन प्रणालीलाई मार्गदर्शन गर्नका लागि संविधानले कानूनको तहगत शृङ्खला निर्धारण गरिदिएको छ। संविधानको धारा १ ले संवैधानिक सर्वोच्चताको उद्घोष गरेको छ।

* सचिव, बेपत्ता पारिएका व्यक्ति छानबिन आयोग

इमेल: sk77bhattacharai@yahoo.com

धारा ५७ मा संविधान विपरीत नहुने गरी सङ्घीय, प्रदेश र स्थानीय तहका कानून निर्माण गरिनुपर्ने, संविधान र सङ्घीय कानून विपरीत नहुने गरी प्रदेश कानून निर्माण हुनु पर्ने र संविधान, सङ्घीय कानून र प्रदेश कानून विपरीत नहुने गरी स्थानीय तहको कानून बन्नुपर्ने व्यवस्था छ। धारा १३३ को उपधारा (१) मा कानून बाझिएको अवस्थामा सर्वोच्च अदालतको असाधारण अधिकारक्षेत्र आकर्षित हुने व्यवस्था छ। संविधानको धारा १३७ बमोजिमको संवैधानिक इजलासले बाझिएको कानूनसम्बन्धी विवादको कारबाही र किनारा गर्ने व्यवस्था गरिएको छ। यो व्यवस्थाले संवैधानिक व्याख्याका लागि विशिष्टीकृत रूपमा कार्य सम्पादन गर्ने नयाँ संरचना निर्माण गरिदिएको छ। संवैधानिक व्याख्यामा एकरूपता कायम गर्न, सङ्घीय शासन प्रणालीलाई व्यवस्थित गर्न र न्यायिक अभ्यासमा विशिष्टीकरण गर्न संवैधानिक इजलासको व्यवस्था गरिएको हो।

विधायिकी प्रक्रियाबाट कानून निर्माण गर्नुपर्ने व्यवस्थाको अपवादात्मक व्यवस्थाको रूपमा अध्यादेश जारी हुनसक्ने गरी संवैधानिक प्रबन्ध गरिएको छ। नेपालको संविधानको धारा ११४ र २०२ मा अध्यादेश जारी गर्नसक्ने अधिकार राष्ट्रपति र प्रदेश प्रमुखलाई दिएको छ। त्यस्तो अधिकारको प्रयोग सङ्घीय मन्त्रिपरिषद् र प्रदेश मन्त्रिपरिषद्को सिफारिसमा गरिन्छ। संसदको अधिवेशन नचलेको बखत तत्काल केही गर्न आवश्यक भएको अवस्थामा मात्र अध्यादेश जारी हुन सक्दछ। तर यो व्यवस्थाको अभ्यास संवैधानिक अपेक्षाअनुरूप हुन सकेको छैन। अध्यादेशलाई व्यवस्थापिकासँगको सम्बन्ध सन्तुलन कायम गर्ने माध्यम र राजनीतिक अभिष्ट पूरा गर्ने कार्यकारी स्वविवेकको रूपमा अभ्यास गरिएको छ। कतिपय अवस्थामा संविधानउपरकै जालसाजीको रूपमा पनि अध्यादेशको अभ्यास गरिएको छ। अध्यादेशको अभ्यासले कानून निर्माण गर्ने विधायिकी अधिकारलाई नराम्ररी खल्बल्याएको छ।

२. कानून निर्माणका सिद्धान्त

कुनै व्यक्तिको रहर तथा लहडले कानून बन्दैन। कानून आवश्यकता सम्बोधन गर्नका लागि निश्चित सिद्धान्तमा आधारित भएर तयार पारिन्छ। कानून निर्माण सारवान रूपमा पनि सबल (Substantive soundness) हुनुपर्छ। प्रक्रियागत रूपमा पनि सबल (Procedural soundness) र स्वच्छ हुनुपर्छ। प्राविधिक रूपमा पनि कानून मजबुत (Technical soundness) हुनुपर्छ। त्यसैले कानून हतारमा बनाउनु हुँदैन। लामो समयको छलफल र अन्तरक्रियाले कानूनलाई परिस्कार गर्न सहयोग पुग्दछ। यस सन्दर्भमा कानून कस्तो हुनुपर्दछ भन्ने लर्ड विंगहमबाट प्रस्तुत यी आठ उपनियम निकै नै सान्दर्भिक छन्:

२.१. लर्ड विंगहमका आठ उपनियम

१. कानून पहुँचयोग्य, प्रष्ट र अनुमानयोग्य हुनुपर्छ। (The law must be accessible, intelligible, clear and predictable.)

२. कानुनी अधिकार र दायित्वको प्रश्न कानुनको प्रयोगद्वारा टुङ्गो लगाउनुपर्दछ, स्वविवेकीय अधिकारको प्रयोगबाट होइन। (Questions of legal right and liability should ordinarily be resolved by the exercise of the law and not the exercise of discretion.)
३. कानुन सबैलाई समान रूपमा लागु हुनुपर्दछ। (Laws should apply equally to all.)
४. सार्वजनिक अधिकारीहरूले आफूलाई प्राप्त अधिकार असल नियतले तथा स्वच्छ रूपमा प्रयोग गर्नुपर्दछ। जुन प्रयोजनका लागि अधिकार दिइएको हो सोही प्रयोजनका लागि प्रयोग गरिनुपर्दछ। त्यस्तो अधिकार प्रयोग गर्दा सीमा नाघनुहुँदैन। (Ministers and public officials must exercise the powers conferred in good faith, fairly, for the purposes for which they were conferred – reasonably and without exceeding the limits of such powers.)
५. कानुनले आधारभूत मानव अधिकारको यथोचित संरक्षण गर्नुपर्दछ। (The law must afford adequate protection of fundamental Human Rights.)
६. विवादका पक्षहरूले टुङ्गो लगाउन नसकेको विवाद समाधान गर्ने उपाय राज्यले उपलब्ध गराउनु पर्दछ। (The state must provide a way of resolving disputes which the parties cannot themselves resolve)
७. राज्यले उपलब्ध गराएको न्याय सम्पादन प्रक्रिया स्वच्छ हुनुपर्दछ। (The adjudicative procedures provided by the state should be fair.)
८. कानुनको शासनले अन्तराष्ट्रिय र राष्ट्रिय कानुनबाट निर्धारण गरिएका दायित्वहरू राज्यले परिपालना गर्दछ भन्ने मान्दछ। (The rule of law requires compliance by the state with its obligations in international as well as national laws.)

कानुन निर्माण गर्दा उल्लिखित पक्षलाई पनि विचार गर्नुपर्दछ। तर हाम्रो कानुन प्रणालीमा कानुन निर्माण गर्दा माथि उल्लिखित पक्षलाई विचार पुऱ्याउन सकेको देखिँदैन। सर्वोच्च अदालतबाट अमान्य र बदर भएका कानुनहरूको अवस्था हेर्दा धेरैजसो कानुनहरू माथि उल्लिखित आधारको उल्लङ्घन गरी बनेका कारण अमान्य र बदर भएको देखिन्छ।

२.२. व्यवस्थापन विधि

राज्यले अवलम्बन गरेको नीतिलाई कानुनी रूपमा रूपान्तरित गर्ने प्रक्रियालाई व्यवस्थापन विधि भन्न सकिन्छ। अझै सरल भाषामा भन्ने हो भने यो व्यवस्थापिकाद्वारा कानुन निर्माण गर्दा अपनाइने विस्तृत प्रक्रिया नै व्यवस्थापन विधि हो। शक्ति पृथकीकरणको अवधारणाले कानुन निर्माणको जिम्मा व्यवस्थापिकालाई प्रदान गरेको छ। जनताका प्रतिनिधिहरूले जनताका नाममा जनताउपर शासन गर्ने अभिप्रायले कानुन तर्जुमा हुने गर्दछ। कानुन निर्माणको वैधानिकता जनताको सहभागिता र समर्थनसँग जोडिएको छ।

व्यवस्थापन विधि जनताका प्रतिनिधिहरूद्वारा कानुन निर्माण गर्ने प्रक्रिया हो। यो भिन्न भिन्न देशअनुसार भिन्न भिन्न रूपमा प्रयोगमा आउँदछ। तर यसका केही आफ्नै खालका प्रक्रियाहरू हुन्छन् जसलाई प्रायः

सबै पद्धतिमा अवलम्बन गरिएको हुन्छ। कानुन निर्माण प्रक्रियालाई पारदर्शी र अनुमानयोग्य बनाउन, स्वीकृत संसदीय वा व्यवस्थापकीय अभ्यासलाई अवलम्बन गर्न, पद्धतिगत रूपमा विधायिकी प्रक्रिया अपनाउन, बहुमतको स्वेच्छाचारिता नियन्त्रण गर्न र सम्भव भएसम्म त्रुटिरहित कानुन बनाउन तथा कानुन निर्माण प्रक्रियामा जनताका प्रतिनिधिहरूको अधिकाधिक संलग्नता कायम गर्न व्यवस्थापन विधिको अभ्यास गरिन्छ। त्यसैले भनिन्छ: Its heart is the rule of the majority with respect for the minority. विधि निर्माण कार्यविधिको मुख्य उद्देश्य कानुन निर्माणसम्बन्धी छलफललाई समयमा टुङ्ग्याउनु, छलफल खुला रूपमा गर्नु तथा छलफललाई विवेकसम्मत र व्यापक बनाउनु हो। यो कार्यविधिले मूलतः देहायका आधारहरू निर्धारण गर्दछ:

- (क) विधेयकहरूको विचार गर्ने क्रम निर्धारण गर्ने,
- (ख) कुनै विधेयक कानुन बन्नका लागि पार गर्नुपर्ने तह परिभाषित र नियमन गर्ने,
- (ग) विधेयकबारे छलफल, संशोधन र समर्थन गर्ने नियम निर्धारण गर्ने।

नेपालको संविधानको भाग ९ मा सङ्घीय संसदको व्यवस्थापन विधि, भाग १५ मा प्रदेश सभाको व्यवस्थापन विधि र स्थानीय तहको व्यवस्थापन विधि प्रदेश कानुनले निर्धारण गरेबमोजिम हुने व्यवस्था संविधानको धारा २२६ मा गरिएको छ। सङ्घीय संसद दुई सदनात्मक रहेको छ भने प्रदेशमा एक सदनात्मक प्रदेश सभा र स्थानीय तहमा गाउँ सभा वा नगर सभा रहेको छ। सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका व्यवस्थापिकाले संविधानको अनुसूची ५, ६, ७, ८ र ९ ले निर्धारण गरेको अधिकारक्षेत्रमा कानुन बनाउन सक्नेछन्। मूलतः संविधानले एकल अधिकारको सूची र साझा अधिकारको सूचीको व्यवस्था गरेको छ।

अर्थ र सुरक्षासम्बन्धी विधेयकहरू सरकारी विधेयकको रूपमा प्रस्तुत गरिने व्यवस्था छ। सङ्घीय संसदमा अर्थ विधेयक तल्लो सदनमा मात्र उत्पत्ति हुने र अरू विधेयकहरू जुनसुकै सदनमा उत्पत्ति हुनसक्ने व्यवस्था गरिएको छ। संविधानले निर्धारण गरेको व्यवस्थापन विधिका अतिरिक्त प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५, राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ तथा सङ्घीय संसदको संयुक्त बैठक र संयुक्त समिति (कार्यसञ्चालन) नियमावली, २०७५ ले पनि कानुन निर्माणका सन्दर्भमा संसदीय प्रक्रियालाई निर्देशित गरेका छन्।

२.३. सरकारी र गैरसरकारी विधेयक

विधेयक दुई प्रकारका हुन्छन्: सरकारी विधेयक र गैरसरकारी विधेयक। सरकारले प्रस्तुत गर्ने विधेयकहरू सरकारी विधेयक हुन् भने संसद सदस्य अर्थात् सांसदले पेस गर्ने विधेयक गैरसरकारी विधेयक हुन्। नेपालमा सरकारी विधेयकको बाहुल्यता रहेको पाइन्छ। संविधानले पनि केही महत्त्वपूर्ण विषयमा सरकारी विधेयक मात्र प्रस्तुत हुने बाध्यात्मक व्यवस्था समेत गरेको छ। संविधानको धारा ११० को उपधारा (२) मा अर्थ विधेयक, नेपाली सेना, नेपाल प्रहरी वा सशस्त्र प्रहरी बल, नेपाल लगायत सुरक्षा निकायसँग सम्बन्धित विधेयक सङ्घीय संसदमा सरकारी विधेयकको रूपमा मात्र प्रस्तुत गरिने व्यवस्था गरिएको छ।

त्यसैगरी धारा १९८ को उपधारा (२) मा अर्थ विधेयक र शान्ति सुरक्षासँग सम्बन्धित विधेयक प्रदेश सभामा सरकारी विधेयकको रूपमा मात्र प्रस्तुत गरिने व्यवस्था छ। सरकारी विधेयक औपचारिक रूपमा मन्त्रिपरिषद्ले निर्णय गरी व्यवस्थापिकामा प्रस्तुत गरिन्छ। वास्तवमा सरकारी विधेयकको अवधारणाले व्यवस्थापिकाको कानून निर्माण गर्ने, संशोधन गर्ने वा खारेज गर्ने शक्तिमा सीमा लगाएको मात्र सकिन्छ। त्यसैले सरकारी विधेयकलाई व्यवस्थापिका उपरको कार्यपालिकीय नियन्त्रण पनि भन्न सकिन्छ। गैरसरकारी विधेयकहरू अपवादको रूपमा मात्र रहेका छन्। न त माग पक्ष यो विषयमा अग्रसर छ न त आपूर्ति पक्ष नै। मानव अधिकार आयोग ऐन, २०५३, नेपाल स्वास्थ्य व्यवसायी परिषद ऐन, २०५३, कानुनी सहायतासम्बन्धी ऐन, २०५४ गैरसरकारी विधेयकको रूपमा पेस भई बनेका ऐनहरू हुन्।

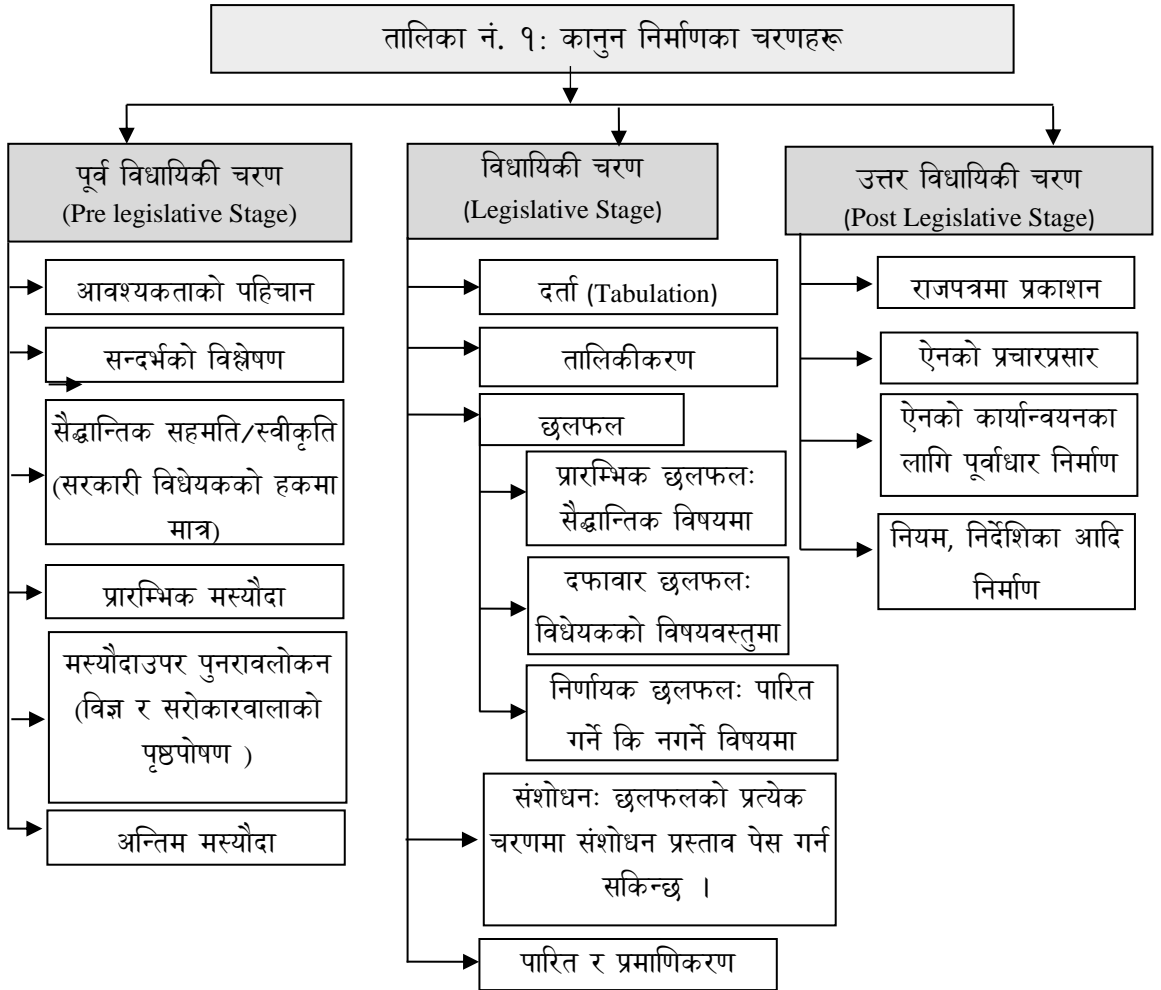
३. कानून निर्माणका प्रक्रिया

कुनै पनि कानून प्रणालीमा एउटा उपप्रणालीको रूपमा कानून निर्माण प्रक्रिया रहेको हुन्छ। यसभित्र कानून निर्माणको अधिकारक्षेत्र सबैभन्दा महत्त्वपूर्ण पक्षको रूपमा रहेको हुन्छ। यसका साथै कानून निर्माण गर्दा अवलम्बन गर्नुपर्ने प्रक्रियाको पनि ठुलो अर्थ रहन्छ। सो प्रक्रियाले स्वच्छता सुनिश्चित गर्दछ। कानूनको मस्यौदा प्रक्रियालाई पूर्वविधायिकी चरण भन्ने गरिन्छ। विधायिकी प्रक्रियालाई विधायिकी चरण भनिन्छ। विधायिकी चरण पूरा गरी कार्यान्वयनको प्रक्रियामा लैजाने चरणलाई उत्तरविधायिकी चरण भनिन्छ। ती चरणहरूलाई तालिका नं. १ बाट देखाउन सकिन्छ (हे. तालिका नं. १)।

सामान्यतया: सरकारी विधेयक ऐन बन्नका लागि देहायका चरणहरू पूरा गर्नुपर्ने हुन्छ:

३.१. आवश्यकताको पहिचान

कुनै पनि विधेयक किन तयार गर्नु परेको हो, यसको पृष्ठभूमिमा रहेका विषयहरूलाई आवश्यकताको पहिचानमा उल्लेख गर्नुपर्ने हुन्छ। कहिले संविधानले मार्गदर्शन गरेको विषय कार्यान्वयन गर्न विधेयक तयार गर्नुपर्ने हुन्छ। कहिले समाजको आवश्यकताले विधेयक तयार गर्नुपर्ने हुन्छ। कहिले अन्तर्राष्ट्रिय दायित्व वा प्रतिबद्धता पूरा गर्न विधेयक तयार गर्नुपरेको हुन्छ। कहिले अदालतको आदेश कार्यान्वयन गर्न विधेयक तयार गर्नुपरेको हुन्छ। कहिले सरकारका नीति र कार्यक्रमको कार्यान्वयनका लागि विधेयक तयार गर्नुपरेको अवस्था पर्दछ। के आवश्यकता र कुन उद्देश्य पूरा गर्न विधेयक तयार गरिएको हो सो विषय स्पष्ट पार्नु पर्दछ। सरकारी विधेयकमा आवश्यकताको पहिचान गर्ने जिम्मेवारी सम्बन्धित कार्यक्षेत्र हेर्ने विषयगत मन्त्रालयको हुन्छ। उदाहरणका लागि कर्मचारीसम्बन्धी विधेयकको आवश्यकता पहिचान सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले गर्नुपर्दछ भने स्वास्थ्यसम्बन्धी विधेयकको आवश्यकता पहिचान स्वास्थ्य तथा जनसङ्ख्या मन्त्रालयले गर्नुपर्दछ।



३.२.सैद्धान्तिक सहमति

सरकारी विधेयक तयार गर्नका लागि सम्बन्धित मन्त्रालयले तयार पारेको आवश्यकता पहिचान सहितको अवधारणापत्रमा कानून मन्त्रालयको सहमति र मन्त्रपरिषद्को सैद्धान्तिक स्वीकृति आवश्यक हुन्छ। गैरसरकारी विधेयकको हकमा त्यस्तो स्वीकृति आवश्यक पर्दैन।

३.३. प्रारम्भिक मस्यौदा

सरकारी विधेयकको हकमा सैद्धान्तिक स्वीकृति प्राप्त भएपछि सम्बन्धित मन्त्रालयले विधेयकको प्रारम्भिक मस्यौदा तयार गर्नुपर्दछ। त्यसरी मस्यौदा तयार गर्दा आवश्यकताको पहिचान गर्दा उल्लेख भएका विषय र उद्देश्यलाई सम्बोधन भए नभएकोतर्फ विचार गर्नुपर्ने हुन्छ। प्रारम्भिक मस्यौदाउपर सरोकारवाला निकायहरूसँग छलफल एवम् परामर्श समेत गर्न सकिन्छ। यो चरणमा आवश्यकताअनुसार कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालयको विज्ञ सेवा लिन सकिन्छ।

३.४. मस्यौदाको पुनरावलोकन

कानून मन्त्रालयबाट विधेयकको प्रारम्भिक मस्यौदाको पुनरावलोकन गरिन्छ। यस क्रममा कानून तर्जुमाको आधारभूत पक्षहरूमा विशेष ध्यान दिने गरिन्छ। मस्यौदा तयार भएपछि कतिपय अवस्थामा कुनै निकायको परामर्श समेत लिनुपर्ने भएमा सो समेत लिनु पर्दछ। उदाहरणका लागि निजामती सेवा ऐनको संशोधनका लागि लोक सेवा आयोगको परामर्श आवश्यक पर्दछ। न्याय प्रशासनसम्बन्धी कानूनका लागि सर्वोच्च अदालतको परामर्श आवश्यक पर्दछ।

३.५. मस्यौदाको प्रस्तुति

कानून मन्त्रालयबाट विधेयकको पुनरावलोकन भएपछि सो विधेयक सम्बन्धित मन्त्रालयबाट मन्त्रपरिषद्मा प्रस्तुत गरिन्छ। आवश्यकताअनुसार विधेयक समितिको परामर्श लिई वा नलिई सो विधेयकलाई सरकारी विधेयकको रूपमा प्रस्तुत गर्ने निर्णय भएपछि संसदीय मामिला हेर्ने मन्त्रालयमार्फत त्यस्तो विधेयक संसदमा दर्ता गरिन्छ।

३.६. व्यवस्थापन विधिअनुसार संसदीय कारबाही प्रक्रियाको अवलम्बन

सरकारी वा गैरसरकारी विधेयक संसदमा दर्ता भएपछि व्यवस्थापन विधिमा निर्धारित भएबमोजिम छलफल तथा निर्णयमा पुग्ने गरिन्छ। छलफल तीन चरणमा गरिन्छ। पहिलो चरणमा पूर्ण सदनमा सैद्धान्तिक विषयमा छलफल गरिन्छ। दोस्रो चरणमा समितिमा दफावार छलफल गरिन्छ। तेस्रो चरणमा पुनः पूर्ण सदनमा उक्त विधेयक पारित गर्ने विषयमा निर्णायक छलफल गरिन्छ। प्रत्येक चरणका संशोधनको प्रस्ताव पेस गर्न सकिन्छ। दुई सदनमा विधायिका भएको अवस्थामा एउटा सदनबाट पारित भएको विधेयक अर्को सदनमा पेस गरिन्छ।

३.७. विधेयक प्रमाणीकरण

संसदबाट पारित भएको विधेयकलाई उत्पत्ति भएको सदनको अध्यक्षता गर्ने व्यक्तिले प्रमाणित गरी चार प्रति प्रमाणीकरणका लागि राष्ट्रप्रमुखसमक्ष पेस गरिन्छ। त्यसरी प्रमाणीकरण भएको प्रति राष्ट्रपति कार्यालय, प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रपरिषद्को कार्यालय, संसद सचिवालय र कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालयमा अभिलेख रहने व्यवस्था छ। सो प्रमाणीकरण भएको विधेयकले ऐनको रूप लिन्छ र नेपाल राजपत्रमा प्रकाशन गरिन्छ। प्रदेश सभाले पारित गरेको कानून प्रदेशप्रमुखले प्रमाणीकरण गरी प्रदेश राजपत्रमा प्रकाशित हुन्छ। स्थानीय तहले पारित गरेको कानून स्थानीय राजपत्रमा प्रकाशित हुन्छ।

४. कानून तर्जुमाका प्राविधिक पक्षहरू

कानून तर्जुमा एक प्राविधिक विषय हो। कानून मस्यौदा गर्ने व्यक्तिसँग तीन ओटा गुणको नितान्त आवश्यकता पर्दछ। पहिलो विषयगत विज्ञता, दोस्रो प्रक्रियागत विज्ञता र तेस्रो लामो समय कानून तर्जुमाको

अभ्यास अर्थात् अनुभव। यी तिनै ओटा गुण एउटै व्यक्तिमा पाउन सहज हुँदैन। विधागत आधारमा विषय विशेषज्ञ हुनुपर्दछ। प्रक्रियागत विज्ञताले संरचना, भाषा, प्रस्तुति लगायतको सेवा दिन सक्दछ। प्रक्रियागत विज्ञताभित्र समकालीन कानुनको वस्तुगत जानकारी पनि आवश्यक पर्दछ। न्यायिक व्याख्याको जानकारी आवश्यक हुन्छ। यसका लागि कानुन निर्माणको अनुभव पनि आवश्यक हुन्छ। हाम्रो कानुन निर्माण प्रक्रियामा माथि उल्लिखित दोस्रो र तेस्रो गुणलाई उपेक्षा गरिन्छ। अझ भनौं तर्जुमाकारलाई शुद्धाशुद्धि हेर्ने वा भाषा मिलाउने व्यक्तिको रूपमा मात्रै हेरिन्छ। तर तर्जुमाकारले विषयगत विज्ञबाट प्रस्तुत भएको विषयवस्तुलाई कानुनको भाषा र संरचना एवम् समकालीन कानुनसँगको सङ्गति समेतका आधारमा पूर्णता दिन योगदान गर्दछन्। त्यसैले तर्जुमाकार कानुन निर्माणको केन्द्रमा रहनुपर्दछ तर तर्जुमाकार विना नै कानुनको मस्यौदा तयार गर्ने वा तयार भएको मस्यौदामा सारभूत हेरफेर गर्ने अभ्यासले माथि उदाहरणमा देखिएका समस्याहरू सिर्जना गरेको हो भन्ने बुझ्न आवश्यक छ। अर्कोतर्फ कानुन तर्जुमाको विषय कुनै निश्चित सेवा वा पदका आधारमा जानकारी पाइने विषय होइन। यसले साधना खोज्दछ। पूर्वाधिकारीहरूको लामो मार्गदर्शन (Mentoring) बाट मात्र तर्जुमाकारको सिप हासिल हुनसक्छ। जसरी सवारी साधन वा हवाईजहाज उडाउने सिद्धान्त जानकारी राखेर सवारी चालक वा विमान चालक हुन सकिँदैन त्यसका लागि लामो अवधिको व्यावहारिक अभ्यास आवश्यक हुन्छ। त्यसैगरी कानुन तर्जुमाकारको रूपमा भूमिका निर्वाह गर्नका लागि पनि लामो अवधिको व्यावहारिक अभ्यास र साधना आवश्यक हुन्छ। यसका लागि कानुन मन्त्रालयले निश्चित जनशक्तिलाई उत्तराधिकारी योजनासहित विकास गर्नु आवश्यक छ।

४.१ नेपाल कानुन आयोगको भूमिका

नेपाल कानुन आयोगको इतिहास लामो छ। कानुन निर्माणका लागि कार्यकारी निर्णयबाट कहिले कानुन आयोग त कहिले कानुन सुधार आयोगको स्थापना गरिएको थियो। पछि विधायिकी ऐनबाटै नेपाल कानुन आयोग गठन गरियो। तर कानुन निर्माणका लागि विशेषज्ञ सेवा उपलब्ध गराउनुपर्ने कानुन आयोग स्थापनाको उद्देश्यमा अपेक्षित रूपमा क्रियाशील हुन सकेको देखिँदैन। कानुन आयोग आफै पदीय प्रतिनिधित्वबाट सञ्चालन भएको देखिन्छ। यसका विषयगत विज्ञता हासिल भएका व्यक्ति पदाधिकारी भएको अवस्थामा कानुन आयोगको भूमिका सक्रिय हुने गरेको र अरु अवस्थामा आयोग निस्क्रिय रहने गरेको देखिएको छ। यो आयोग विषयगत आधारमा विज्ञ समूह (Think Tank) को रूपमा क्रियाशील हुन सकेको छैन। अझ भन्ने हो भनेक न्याय र कानुनका क्षेत्रको अनुसन्धानमूलक अध्ययन गर्ने स्रोत केन्द्रको रूपमा स्थापित हुन सकेको छैन। सो आयोगको संरचना पनि विशेषज्ञतालाई भन्दा पदीय प्रतिनिधित्वले भरिएको छ। विषयविज्ञहरूको व्यवस्थापन भएको पनि देखिएको छैन। न त आयोगले कानुनको निर्माण र परिमार्जनका लागि शोधमूलक कार्य प्रभावकारी रूपमा सम्पादन गर्न सकेको देखिन्छ। एकाध विज्ञ पात्र पदाधिकारी रहेको अवस्थामा संस्थागतभन्दा पनि व्यक्तिगत प्रभावले कानुन निर्माणको प्रक्रियाका सक्रियता देखिएको भए पनि संस्थागत प्रतिनिधित्वको अवस्था अझै ओझेलमा नै परेको छ। यसमा परिचालन गर्ने निकाय र परिचालित हुने निकायहरूका आफ्नै मूल्याङ्कन र टिप्पणी सुनिन्छ। यथार्थमा नेपाल कानुन आयोग ऐनले परिकल्पना गरेबमोजिम नेपाल कानुन आयोगको भूमिकामा प्रभावकारिता आउन भने बाँकी

नै छ। कानुन प्रणालीको स्रोत केन्द्रको रूपमा नेपाल कानुन आयोगलाई विकास गर्नु अपरिहार्य छ। कानुन आयोगका प्रतिवेदनहरूलाई सर्वोच्च अदालतको फैसलामा समेत उल्लेख गर्ने छिमेकी मुलुक भारतको अभ्यासबाट हामीले पनि सिक्न सक्दछौं। त्यसका लागि आयोगलाई स्रोत साधन र दक्षताले युक्त बनाउनुपर्ने देखिन्छ। कानुन आयोगको नाम मात्र यसको जिम्मेवारी प्रभावकारी रूपमा सम्पादन गर्न पर्याप्त हुँदैन।

४.२ सर्वोच्च अदालतले अमान्य र बदर गरेका कानुनको अवस्था

कानुनको संवैधानिकता परीक्षण गर्न न्यायपालिकालाई प्रदान गरिएको जिम्मेवारीलाई कानुनको न्यायिक पुनरावलोकन भनिन्छ। कानुनको न्यायिक पुनरावलोकन लिखित संविधान भएको मुलुकले अवलम्बन गर्ने संवैधानिक सिद्धान्त हो। यो संवैधानिक सर्वोच्चता कायम गर्ने महत्त्वपूर्ण उपाय पनि हो। नेपालको संविधानले व्यक्त रूपमा नै कानुनको संवैधानिकता परीक्षण गर्ने जिम्मेवारी सर्वोच्च अदालतलाई प्रदान गरेको छ। संवैधानिकता परीक्षणको क्रममा २०४७ सालको संविधान जारी भएदेखि हालसम्म (२०७८ असार मसान्तसम्म) सर्वोच्च अदालतले विभिन्न ८८ ओटा कानुनहरू अमान्य र बदर गरेको छ। त्यसरी बदर भएका कानुनहरूको सङ्ख्यात्मक विवरण यसप्रकार रहेको छ:

तालिका नं. २: सर्वोच्च अदालतबाट अमान्य र बदर भएका कानुनहरूको विवरण

आ.व.	बदर भएका ऐन र अध्यादेश	बदर भएका नियमावली	बदर भएका निर्देशिका, कार्यविधिहरू र अन्य	जम्मा
२०४७।०४८				
२०४८।०४९				
२०४९।०५०	२	१		३
२०५०।०५१	१	२		३
२०५१।०५२		१		१
२०५२।०५३			१	१
२०५३।०५४	१			१
२०५४।०५५			१	१
२०५५।०५६	१	१		२
२०५६।०५७		२		२
२०५७।०५८	१			१
२०५८।०५९	१		१	२
२०५९।०६०	१	२		३
२०६०।०६१				
२०६१।०६२	३		१	४
२०६२।०६३	२	५	१ (शाही आदेश)	८
२०६३।०६४	१	२		३

आ.व.	बदर भएका ऐन र अध्यादेश	बदर भएका नियमावली	बदर भएका निर्देशिका, कार्यविधिहरू र अन्य	जम्मा
२०६४।०६५	२	१	१	४
२०६५।०६६	७	२		९
२०६६।०६७	४	१३		१७
२०६७।०६८	२	३	१	६
२०६८।०६९		२		२
२०६९।०७०	१			१
२०७०।०७१	२		१	३
२०७१।०७२	१			१
२०७२।०७३				
२०७३।०७४				
२०७४।०७५		१		१
२०७५।०७६		१		१
२०७६।०७७	६	१		७
२०७७।०७८		१		१
जम्मा	३९	४१	८	८८

स्रोत: लेखकले गरेको सर्वेक्षण

माथिको तालिकाबाट विगत ३१ वर्षमा विभिन्न पाँच आर्थिक वर्षमा मात्र सर्वोच्च अदालतबाट कुनै कानून अमान्य र बदर भएको देखिँदैन। बाँकी २६ वर्षमा कुनै न कुनै कानून संविधान विपरीत भएको भनी अमान्य र बदर भएको देखिन्छ। यसका अलावा सर्वोच्च अदालतले दर्जनौँ कानूनहरूलाई संविधान र नेपाल पक्ष भएका सन्धि अनुकूल बनाउनका लागि समेत निर्देशनात्मक आदेश जारी गरेको छ। तर त्यसरी जारी भएका निर्देशनात्मक आदेशको कार्यान्वयनको अवस्था सन्तोषजनक देखिँदैन। कानून निर्माण गर्दा वा भैरहेको कानून पुनरावलोकन गर्दा सर्वोच्च अदालतबाट जारी भएका निर्देशनात्मक आदेशउपर विचार पुऱ्याएको देखिँदैन। सङ्घीय प्रणाली अवलम्बन भएपछि सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले बनाएका कानूनहरूको संवैधानिकता परीक्षण गर्ने जिम्मेवारी संवैधानिक इजलासलाई सुम्पिएको छ र सो इजलासमा प्रशस्त सङ्ख्यामा कानून बाझिएको भनी निवेदन दायर भई विचाराधीन रहेका छन्। विगत केही समयदेखि संवैधानिक इजलास नियमित रूपमा गठन हुन नसक्दा ती निवेदनहरू किनारा लाग्न सकेका छैनन्। अदालतमा विचाराधीन विवादहरू किनारा लाग्दा यो सङ्ख्या अझ धेरै हुनसक्ने सम्भावना देखिन्छ।

४.३ सर्वोच्च अदालतले कस्ता कानून अमान्य र बदर गरेको छ ?

कानूनको संवैधानिकता परीक्षणको क्रममा सर्वोच्च अदालतले अमान्य र बदर गरेका ८८ ओटा कानुनी व्यवस्थाहरू हेर्दा सबैभन्दा धेरै कानुनी व्यवस्था मौलिक हक विपरीत भएको वा मौलिक हकको प्रबन्धसँग

मेल नखाएको भनी बदर भएको देखिन्छ। त्यसमध्ये पनि बहुसङ्ख्यक कानुन समानताको हक विपरीत भएको भनी अदालतले अमान्य र बदर गरेको छ। त्यसैगरी नेपाल पक्ष भएका अन्तर्राष्ट्रिय सन्धिको व्यवस्थासँग मेल नखाएको भनी राष्ट्रिय कानुन बदर भएका छन्। पछिल्लो समयमा स्थानीय तहका पदाधिकारीहरूलाई संविधान विपरीत पारिश्रमिक दिने गरी प्रदेश कानुन बनेको भन्ने आधारमा विभिन्न प्रदेशका कानुनका केही व्यवस्थाहरू अमान्य र बदर भएका छन्। यसबाट के निष्कर्ष निकाल्न सकिन्छ भने हाम्रो कानुन निर्माण गर्दा संवैधानिकता परीक्षण गर्ने विषयमा ध्यान पुऱ्याउन सकिएको छैन। संवैधानिक सर्वोच्चता भएको मुलुकमा कुनै पनि सर्तमा संविधान विपरीतका कानुनहरू क्रियाशील हुनुहुँदैन। कानुन निर्माण र परिमार्जनको क्रममा पनि यो विषयलाई गम्भीरतापूर्वक लिनुपर्दछ। कानुनको न्यायिक पुनरावलोकनको क्रममा अदालतबाट जारी भएका आदेशहरूमा गरिएको विवेचना हेर्दा कानुन निर्माण गर्दा संवैधानिक व्यवस्थाप्रति पर्याप्त ध्यान पुऱ्याउन नसकिएको देखिन्छ। यसले कानुन निर्माणमा संवैधानिक परीक्षण गर्ने संरचना र प्रक्रियाको आवश्यकता बोध गर्न सकिन्छ। अर्कोतर्फ कानुनको न्यायिक पुनरावलोकनको क्रममा सर्वोच्च अदालतले दर्जनौं कानुनी व्यवस्थाको आधुनिकीकरण गर्न र संविधानसम्मत बनाउन निर्देशनात्मक आदेश जारी गरेको छ। मूलतः कानुनको आधुनिकीकरण गर्नुपर्ने जिम्मेवारी कार्यपालिका र विधायिकाको नै हो। तर न्यायालयले निर्देशनात्मक आदेश जारी गरिसक्दा पनि कतिपय कानुनहरू पुनरावलोकन हुन सकेको देखिँदैन। अदालतबाट जारी भएका आदेशहरूको कार्यान्वयनको अवस्था सन्तोषजनक पनि देखिँदैन। संविधानले अदालतबाट भएका व्याख्या र प्रतिपादन भएका सिद्धान्तको कार्यान्वयनको अनुगमन गर्ने जिम्मेवारी महान्यायाधिवक्तालाई दिएको भए पनि सो व्यवस्थाबमोजिम अनुगमन प्रभावकारी देखिएको छैन।

४.४ कानुन निर्माणका बारेमा सार्वजनिक रूपमा उठेका केही प्रश्नहरू र लागेका आरोपहरू

नेपालको कानुन निर्माणका सम्बन्धमा केही प्रश्नहरू उठेका छन् र केही आरोपहरू पनि लाग्ने गरेको छन्। तीमध्ये प्रतिनिधि प्रश्नहरू र आरोपहरू यसप्रकार छन्:

- (क) आफ्नो आवश्यकताभन्दा दाताको चाहना वा स्वार्थ समूहको दबावबाट कानुन निर्माणको प्राथमिकता निर्धारण गरिन्छ।
- (ख) कानुन निर्माण प्रक्रिया विधायकहरूको प्राथमिकताको विषय होइन। विधायकहरू कानुन निर्माणमा संलग्न हुनेभन्दा धेरै विकास निर्माण एवम् कार्यकारी प्रकृतिका वा प्रशासनिक प्रकृतिका काममा व्यस्त रहन्छन्।
- (ग) कानुन निर्माण गर्दा अल्पकालीन र निश्चित स्वार्थ समूहको आवश्यकतालाई केन्द्रविन्दुमा राखिन्छ। विषयगत विज्ञता र मस्यौदाको अनुभव भएका जनशक्तिहरू उपेक्षित छन्। किनकी उनीहरूले निर्देशित रूपमा स्वार्थ समूहको आवश्यकता पूर्ति गर्ने गरी कानुनको मस्यौदा तयार गरिदिँदैनन्। त्यसैले आज्ञाकारी मस्यौदाकारको खोजी गरिन्छ।

- (घ) मुलुकलाई गम्भीर र दीर्घकालीन प्रभाव पार्ने खालका कानुनको निर्माण गर्दा पनि जनसहभागितालाई बेवास्ता गरिन्छ।
- (ङ) कानुन निर्माणमा उत्तरदायित्वको प्रश्न आफैमा अनुत्तरित छ। कानुन निर्माणबाट पर्ने नकारात्मक प्रभाव वा जटिलताका विषयमा कसैले पनि जिम्मेवारी बहन गर्नु पर्दैन।
- (च) कानुनहरू अनुसन्धानमा आधारित वा तथ्य एवम् प्रमाणमा आधारित बनाइएका छैनन्। मस्यौदाको चरणमा संवैधानिकता परीक्षण गर्ने औपचारिक संरचना र प्रक्रिया दुवै निर्धारण हुन सकेको छैन। विधायिकी परीक्षण (लेजिसलेटिभ स्क्रुटिनी) को अभ्यास पनि देखिएको छैन।
- (छ) कानुनको पुनरावलोकनमा प्रयोग गरिनुपर्ने प्रभाव मूल्याङ्कनको विषय हाम्रो अभ्यासमा शून्य सरह छ। यसका लागि न संयन्त्र छ, न प्रक्रिया छ, न त इच्छाशक्ति नै त्यो दिशातर्फ निर्देशित छ।
- (ज) मौलिक विधायनको अख्तियारी बेगर नै प्रत्यायोजित विधायनका नाममा कानुन बनाउने अभ्यासले कानुन निर्माणको आधारभूत पक्षलाई नै बेवास्ता गरेको देखिन्छ। पटक पटक सर्वोच्च अदालतले अख्तियारीविहीन प्रत्यायोजित विधायनहरूलाई अमान्य र बदर गरेको भए पनि त्यसप्रकारका विधायन बन्ने अभ्यासले निरन्तरता पाइरहेको छ।
- (झ) प्रत्यायोजित विधायनको अभिलेखीकरण अध्यावधिक नहुँदा संविधान र मातृ कानुन विपरीत भए पनि सहज पहुँचको अभावका कारण त्यस्ता विधायन संवैधानिक परीक्षणबाट बाहिर परेका छन्।
- (ञ) अध्यादेशलाई कार्यकारी विशेषाधिकारको रूपमा प्रयोग गरिएको छ। संविधानले निर्धारण गरिदिएको पूर्वसर्तको विद्यमानता स्थापित नगरी प्रशस्त अध्यादेश जारी भएका छन्।
- (ट) प्रत्यायोजित विधायनका लागि सीमा निर्धारण गर्ने विषय अपवाद मात्रै छ। बरु सारभूत विषयलाई नै तोकिएवमोजिम भनी प्रत्यायोजित विधायनका लागि छोडिएको देखिन्छ।

५. विधि निर्माण प्रक्रियामा पारदर्शिता

कानुन निर्माणका लागि संविधानले निर्धारण गरेको व्यवस्थापन विधि र विधायिकाका नियमावलीहरू एवम् विधि निर्माणका सिद्धान्तहरूले पारदर्शिताको अपेक्षा राख्दछन्। यसका लागि श्वेतपत्र र हरितपत्र जारी गर्ने गरिन्छ। कानुन निर्माणमा सरोकारवालाको व्यापक सहभागिताको अपेक्षा राखिन्छ। तर हाम्रो कानुन तर्जुमा प्रक्रियामा गोपनीयताले प्रश्रय पाएको देखिन्छ। स्वार्थ समूहले पार्ने प्रभावका त्रासले कर्मचारीतन्त्र कुनै पनि विधेयक सार्वजनिक गर्न रुचाउँदैन। अब त कानुनको मस्यौदा प्रक्रियामा गोपनीयता संस्कृतिकै रूपमा विकास भएको छ। कानुन आयोगले विधेयक तयारीका बारेमा प्रायः जानकारी नै पाउँदैन। सरोकारवालाले थाहा नपाइकन नै विधेयक संसदमा प्रस्तुत गरिन्छ। विधायिकी प्रक्रिया छलनका लागि संसदका नियमावलीका नियमहरू नै निलम्बन गर्ने पनि गरिएको छ। पूर्ण सदन र समितिमा विषय केन्द्रित छलफलभन्दा राजनीतिक दलको दृष्टिकोण र स्वार्थ प्रभावी देखिने गरेको छ। कानुन निर्माण प्रक्रियाका यस्ता अवगुणहरू दोहोरिन नहुने तर्फ सबै पक्षबाट उच्च सतर्कता र प्रतिबद्धताको खाँचो देखिएको छ।

जेसुकै कारण देखाए पनि कानुन निर्माण प्रक्रियामा गोपनीयता कायम गर्ने विषय अपवाद मात्रै हो। नियम होइन।

५.१ कानुन निर्माणमा आचारसंहिता

कानुन निर्माण गर्ने विधायिका सार्वभौमसत्ताको अभ्यास गर्ने थलो पनि हो। यहाँ प्रतिनिधित्व गर्ने विधायकहरू मुख्यतः स्वअनुशासित हुनुपर्ने हो। कुनै पनि स्वार्थको द्वन्द्व भएको विषयमा सार्वजनिक प्रशासनको निर्णय प्रक्रियामा संलग्न हुनु नहुने मान्यता कानुन निर्माण प्रक्रियामा पनि आकर्षित हुनु स्वाभाविक हो। तर हाम्रो अभ्यासमा आफ्नै स्वार्थ जोडिएको विषयमा आफै कानुन निर्माणमा संलग्न हुने वा हुन पाउनुपर्ने भन्ने अमर्यादित अवस्था देखिएको छ।

५.२ सारभूत जनसहभागिता

विधायिकाको प्रमुख काम कानुन निर्माण हो। यो सार्वभौमसत्ताको उच्चतम अभ्यास गर्ने थलो पनि हो। जनताका इच्छा र आकाङ्क्षाहरूलाई सम्बोधन गर्नका लागि जनसरोकारका विषयमा कानुन निर्माण गर्दा जनताको सहभागिताको अपेक्षा राखिएको हुन्छ। त्यसैले कानुन निर्माणका लागि जनताबाट चयन भएका प्रतिनिधिहरूले कानुन तर्जुमा प्रक्रियामा जनताको बृहत् सहभागिता सुनिश्चित गर्नु पर्ने हो। कानुन निर्माणको वैधताका लागि पनि सहभागिता अपरिहार्य हुन्छ। हाम्रो कानुन निर्माण अभ्यासमा जनताको सहभागिताको विषय औपचारिकतामा मात्र सीमित छ। मस्यौदा तयारीको चरणमा पनि जनतासँगको परामर्शलाई बेवास्ता गरिन्छ। जबकी सार्वभौमसत्ताको उच्चतम अभ्यास गर्ने कानुन निर्माण प्रक्रियाका जनताको प्रभावकारी सहभागिता अपरिहार्य हुन्छ।

५.३. कार्य विस्तृतीकरणको प्रतिवेदनको उपेक्षा

संविधानले परिकल्पना गरेको सङ्घीय शासन व्यवस्था कार्यान्वयनको क्रममा तत्कालीन मुख्य सचिवको नेतृत्वमा विभिन्न विषयको कार्य विस्तृतीकरण प्रतिवेदन तयार भई नेपाल सरकारले स्वीकृत समेत गरेको थियो। तर कानुन निर्माणको क्रममा सो प्रतिवेदनलाई व्यवहारमा उतार्न सकिएको देखिँदैन। सो प्रतिवेदन कार्यान्वयनमा नआउनुका केही सारभूत कारणहरू छन्। तीमध्ये सो प्रतिवेदन कर्मचारीतन्त्रको अग्रसरतामा बनेको थियो। त्यसमा प्रदेश र स्थानीय तहको सहभागिता रहेको थिएन। उक्त प्रतिवेदनको अध्ययन गर्दा त्यहाँ केन्द्रीकृत मनोविज्ञानको गहन प्रभाव रहेको देखिन्छ। जे भए पनि सङ्घीयता कार्यान्वयनका लागि त्यो दस्तावेज एउटा महत्त्वपूर्ण आधार थियो। तथापि हालसम्मको अभ्यासका आधारमा सो प्रतिवेदनलाई पुनरावलोकन गर्नुपर्ने देखिएको छ।

६. नेपालमा कानुन निर्माणमा देखिएका समस्याहरू

नेपालको कानुन निर्माणमा देखिएका समस्याहरूलाई निम्नानुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ:

- (क) कानुन निर्माण प्रक्रिया अनुसन्धानमा आधारित हुन सकेन। राजनीतिक स्वार्थ वा नेतृत्वको लहड नै कानुनको आवश्यकता दर्शाउने आधार बन्यो।
- (ख) कानुन निर्माणमा सरोकारवालाको सहभागितालाई बेवास्ता गरियो। दीर्घकालीन प्रभाव पार्ने विषयहरू अध्यादेशबाट विना छलफल कानुन बनाइयो। समयमा अध्यादेश प्रतिस्थापन हुन नसक्दा कानुनी रिक्तता पनि रह्यो।
- (ग) संविधानले निर्धारण गरेको सङ्घीयताको सिन्त कानुन निर्माणमा प्रतिविम्बित भएन। अझै पनि धेरै कानुनहरू बन्न सकेका छैनन्। साझा सूचीका विषयमा सङ्घीय कानुन नबन्दा प्रदेश र स्थानीय तहको कानुन निर्माण प्रभावित भयो।
- (घ) प्रमाणमा आधारित वा तथ्यमा आधारित भएर कानुन तर्जुमा हुन सकेन। अनुसन्धान र प्रभाव मूल्याङ्कन गर्ने परिपाटी अझै आत्मसात् गर्न सकेको अवस्था छैन।
- (ङ) कानुन निर्माणमा लक्षित वर्गको आवश्यकताभन्दा स्वार्थ समूहको प्रभाव बढी पन्यो। त्यसैले कानुन तर्जुमा प्रक्रिया पारदर्शी हुन सकेन। गोपनीयता कायम गर्नुपर्ने विषय कानुन तर्जुमाको संस्कृति नै बन्यो।
- (च) कानुनको आधुनिकीकरण गर्न राजनीतिक सहमति र राजनीति इच्छाशक्ति भएन। अदालतले पटक पटक जारी गरेका निर्देशनात्मक आदेशहरूको पनि कार्यान्वयन हुन सकेन।
- (छ) कानुनको मस्यौदा प्रक्रियामा विज्ञहरूको सहभागितालाई उपेक्षा गरियो। पदीय प्रतिनिधित्वलाई प्राथमिकता प्रदान गरिरहेको अवस्था छ।
- (ज) कानुनले पार्ने प्रभावको आकलन नगरी नयाँ विषयहरू प्रवेश गराउँदा कार्यान्वयनमा असहजता उत्पन्न भयो। कतिपय कानुनहरू हचुवामा बने।
- (झ) कानुन तर्जुमामा कानुन आयोगको भूमिकालाई बेवास्ता गरियो। कानुन आयोग आफैले पनि आफूलाई दक्षतायुक्त निकायको रूपमा स्थापित गर्न सकेन। त्यहाँको संरचना पनि विषयगत विज्ञता कायम हुने खालको बनाइएको छैन। पदेन प्रतिनिधित्वबाट सो आयोगको प्रभावकारिता नदेखिनु स्वाभाविक नै हो।
- (ञ) बनेका कानुनको कार्यान्वयनका लागि सहजीकरण भएन। कानुन कार्यान्वयनको प्रभावकारिता मूल्याङ्कन गर्ने परिपाटी विकास हुन सकेन। नयाँ कानुनको बारेमा सूचना सम्प्रेषण गर्ने विषयलाई वास्ता गरिएन। राजपत्रमा प्रकाशन गरेपछि दायित्व पूरा भएको मान्ने मनोविज्ञान कायमै रह्यो।
- (ट) कानुन कार्यान्वयन गर्ने अधिकारीहरूलाई नयाँ कानुनी व्यवस्थाको बारेमा प्रशिक्षित गर्ने अभ्यास थालनी हुन सकेन।
- (ठ) सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबाट बनेका कानुनहरूको पहुँचयोग्य अभिलेख कायम हुन सकेन। समन्वयको अभाव पनि रह्यो।

७. कानून निर्माण प्रक्रियामा सुधार गर्न अपनाउनुपर्ने रणनीतिक दृष्टिकोण

विद्यमान कानून निर्माण प्रक्रियामा सुधार ल्याउनका लागि रणनीतिक दृष्टिकोण सहितको योजना आवश्यक छ। त्यस्तो योजनामा मूल रूपमा देहायका विषयहरू समावेश गरिनुपर्दछ:

- (क) सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको सहभागितामा कानून निर्माणको प्रक्रिया निर्धारण गरिनुपर्दछ। सङ्घ र प्रदेशका कानून आयोगहरूलाई विशेषज्ञताले युक्त बनाउनु पर्दछ। यसका लागि नेपाल कानून आयोग ऐनमा समेत सामयिक सुधारको आवश्यकता छ।
- (ख) कानूनको मस्यौदाको चरणमा कानूनको संवैधानिकताको परीक्षण गर्ने संरचना र कार्यविधि निर्माण गरिनुपर्दछ। विधायिकाभिन्न पनि संवैधानिकता परीक्षण गर्ने विज्ञ सहितको संयन्त्र निर्माण गरिनुपर्दछ।
- (ग) कानून निर्माणलाई प्रमाण वा तथ्यमा आधारित बनाउनका लागि अनुसन्धानमूलक अध्ययन अनिवार्य गरिनुपर्दछ। कानून आयोगलाई यो विषयमा जिम्मेवार बनाउनुपर्दछ।
- (घ) प्रत्येक कानून कार्यान्वयनको बारेमा प्रत्येक तीन वर्षमा प्रभाव मूल्याङ्कन गर्ने अभ्यास प्रारम्भ गरिनुपर्दछ। यस्तो अभ्यास प्रदेश र स्थानीय तहले पनि अवलम्बन गर्नुपर्दछ।
- (ङ) प्रत्येक वर्ष कानूनको संवैधानिकता परीक्षणको क्रममा अदालतबाट भएका व्याख्याको बारेमा सबै तहका विधायकहरूलाई अभिमुखीकरण गरिनुपर्दछ। कानूनलाई अमान्य र बदर घोषणा गरिएका आदेशहरू प्रकाशित गरिनुपर्दछ।
- (च) कानून निर्माण प्रक्रियाका बारेमा आधारभूत अभिमुखीकरण गरेर मात्र कानून निर्माण प्रक्रियामा सहभागी हुने व्यवस्था गरिनुपर्दछ। आवधिकरूपमा विधायकहरूलाई पुनर्ताजगीकरण गर्ने व्यवस्था गरिनुपर्दछ।
- (छ) सङ्घीय संसद र प्रदेश सभाका पदाधिकारीहरू (सङ्घीय संसद र प्रदेश सभाका सभामुख, उपसभामुख, राष्ट्रिय सभाका अध्यक्ष, उपाध्यक्ष, सङ्घीय संसद र प्रदेश सभाका विपक्षी दलका नेता, प्रमुख सचेतक र सचेतकहरू समेत) सहभागी हुने गरी प्रत्येक वर्ष कानून निर्माणको अवस्थासम्बन्धी राष्ट्रिय कार्यशालाको आयोजना गरी काम कारबाहीको समीक्षा गरिनुपर्दछ।
- (ज) प्रदेश सभाका पदाधिकारीहरू, जिल्ला समन्वय समितिका अध्यक्ष एवम् स्थानीय तहका प्रमुख/अध्यक्ष र उपप्रमुख/उपाध्यक्षको सहभागिताका कानून निर्माणसम्बन्धी प्रादेशिक कार्यशालाको आयोजना गरी कानून निर्माणको अवस्थाको बारेमा समीक्षा गरिनुपर्दछ।
- (झ) सबै तहका कानूनहरूको केन्द्रीय अभिलेख सङ्घीय कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय र प्रदेशको कानून मन्त्रालयले राख्नुपर्दछ। त्यस्तो अभिलेख विद्युतीय रूपमा अध्यावधिक गरी सबैको सहज पहुँच कायम हुनसक्ने गरी सार्वजनिक गरिएको हुनुपर्दछ।

- (ज) सङ्घीय र प्रदेश तहमा कानून निर्माणसम्बन्धी विज्ञ समूह (Think Tank) को व्यवस्था गरी नियमित रूपमा कानूनको परीक्षण गर्ने व्यवस्था गर्नुपर्दछ। त्यस्तो विज्ञ समूहले आवश्यकताअनुसार स्थानीय तहको कानून निर्माणमा समेत सहजीकरण गरिदिनुपर्दछ।
- (ट) अध्यादेश जारी गर्ने विषयलाई संविधानले अपवादजनक व्यवस्थाको रूपमा उल्लेख गरेको छ। संवैधानिक मर्मअनुरूप बाध्यात्मक अवस्थामा मात्र अध्यादेश जारी गरिनुपर्दछ। अध्यादेश जारी गर्दा राजनीतिक सहमति र संवैधानिक सीमाको ख्याल गरिनु पर्दछ। अध्यादेशलाई राजनीतिक अभीष्ट वा स्वार्थ पूरा गर्ने वा रणनीतिक औजारको रूपमा अभ्यास गर्ने वर्तमान परिपाटी संविधानमाथिको जालसाजी हो। यस्तो अभ्यासलाई कुनै पनि रूपमा प्रश्रय दिनु हुँदैन। अध्यादेशले दीर्घकालीन प्रभाव पार्ने खालका विषय अध्यादेशबाट जारी गरिनु हुँदैन। यो विषयमा राजनीतिक अनुशासनको आवश्यकता छ भने कर्मचारीतन्त्रले पनि व्यावसायिकता प्रदर्शन गर्नुपर्ने देखिन्छ।

८. निष्कर्ष

संविधानले मार्गदर्शन गरेको व्यवस्थापन विधि कानून निर्माणको मार्गदर्शन हो। यो मार्गदर्शनभित्र रहेर कानून निर्माणका स्वीकृत अभ्यास र मूल्यमान्यता आत्मसात् गर्दै व्यावहारिकरूपमा कार्यान्वयनयोग्य र दिगो कानून बनाउनुपर्ने हुन्छ। कानून तर्जुमा गर्ने कार्यमा राजनीतिज्ञका साथसाथै विज्ञताको समेत आवश्यकता पर्दछ। कानून निर्माण यस्तो सिप हो जो न त अध्ययन गरेर मात्र हासिल हुन सक्छ न त पदीय जिम्मेवारीबाट हासिल गर्नसकिन्छ। यसका लागि त विषयगत दक्षता, व्यावसायिक सिप एवम् कौशल र कानून प्रणालीको गहिरो ज्ञान आवश्यक पर्दछ। कानून निर्माण प्रक्रिया हेर्दा जति सहज देखिन्छ त्योभन्दा धेरै गुणा जटिल काम हो। नेपालमा कानून निर्माणको कार्यलाई सजिलो मानिन्छ। किनकी कानून निर्माणपछिको उत्तरदायित्व हालसम्म कसैले बहन गर्नु परेको छैन। जति सहज र हलुका रूपमा कानून निर्माणलाई लिइन्छ त्यसको सघनता, गहनता, गुरुत्व धेरै गुणा बढी छ। त्यसैले कानून निर्माणका लागि संरचनागत सबलीकरण गरौं; प्रक्रियागत सरलीकरण गरौं; व्यावसायिक सक्षमता प्रबलीकरण गरौं; संस्थागत स्मृतिलाई अभिलेखीकरण गरौं; संलग्न जनशक्तिको सशक्तिकरण गरौं; तहगत सम्बन्धलाई संवैधानिक मर्यादा अनुकूल व्यवहारमा आत्मसात् गरौं; सारभूत र कार्यविधिगत पक्ष दुवैमा सुधार गरौं; संरचना र कार्यसंस्कृति दुवैमा सुधार गरौं। संवैधानिक दायित्व पूरा गरौं; संवैधानिक सर्वोच्चताको मर्यादा गरौं।

सन्दर्भ सामग्री

उप्रेती, भरतराज (सं.) (२०५४), नेपालको संवैधानिक कानून, कानून अनुसन्धान तथा विकास फोरम ।

कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय (२०६९), सर्वोच्च अदालतलबाट अमान्य र बदर भएका कानूनहरूको अवस्था (अनुसन्धानमूलक अध्ययन), नेपाल सरकार ।

श्यामकुमार भट्टराई, २०७९

गौतम, भरतराज (२०७५), कानून निर्माणको संसदीय प्रक्रिया: प्रथम, द्वितीय र तृतीय वाचन, *सङ्घीय संसद सेवा स्मारिका*, सङ्घीय संसद सचिवालय ।

नेपाल कानून आयोग (२०६६), *कानून तर्जुमा दिग्दर्शन*, नेपाल कानून आयोग ।

नेपालको संविधान, २०७२, कानून किताव व्यवस्था समिति (२०७२) ।

प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय (२०७४), *नेपालको संविधानको अनुसूची ५, ६, ७, ८ र ९ मा उल्लिखित सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारको कार्य विस्तृतीकरणसम्बन्धी नेपाल सरकार, मन्त्रिपरिषद्बाट स्वीकृत प्रतिवेदन*, नेपाल सरकार ।

बज्राडे, मोहन (२०५४), *व्यवस्थापन कार्यविधि*, नेपालको संवैधानिक कानून, (दोस्रो संस्करण), कानून अनुसन्धान तथा विकास फोरम ।

भट्टराई, श्यामकुमार र कोइराला, उमेश (२०७०), *सर्वोच्च अदालतबाट जारी भएका निर्देशनात्मक आदेशहरूको कार्यान्वयनको अवस्था*, राष्ट्रिय न्यायिक प्रतिष्ठान, नेपाल ।

भट्टराई, श्यामकुमार (२०७५), *न्याय प्रशासनका आयामहरू* (दोस्रो संस्करण), सोपान मासिक ।

भट्टराई, श्यामकुमार (२०७६), *नेपालको संवैधानिक तथा प्रशासकीय कानून* (तेस्रो संस्करण), सोपान मासिक ।

Clem, A. (1988). *Congress, powers, process and politics*. Brooks/Cole.

Zander, M. (2004). *The law-making process* (Sixth Edition), Cambridge University Press.