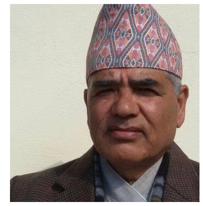
प्रदेशको कानून निर्माण र बजेट पारितसम्बन्धी प्रक्रिया



रामशरण घिमिरे *

सारांश

संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारका सूचीहरू संविधानको अनुसूची-५ देखि ९ सम्ममा उल्लेख भएका छन् । अनुसूची-५ मा संघको, अनुसूची-६ मा प्रदेशको, अनुसूची-७ मा संघ र प्रदेशको, अनुसूची-८ मा स्थानीय तहको र अनुसूची-९ मा संघ, प्रदेश र स्थानीय अधिकारको रहेका छन् । आफ्नो अधिकारभित्र रहेर संघ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूले कानून बनाउन सक्दछन् । प्रदेश तहमा कानून बनाउने निकाय भनेको प्रदेश सभा हो । प्रदेश सभाको कानून बनाउने कार्यलाई व्यवस्थापन कार्य भनिन्छ । व्यवस्थापन कार्यभित्र विधेयक दर्ता गर्ने, प्रदेश सभा सदस्यहरूलाई वितरण गर्ने, विरोधको सूचना दिने र सो सूचनामाथि निर्णय गर्ने, विरोधको प्रस्ताव स्वीकृत नभएमा विधेयक पेश गर्न अनुमति माग्ने, विधेयक पेश गर्ने, विधेयकमाथि विचार गरियोस् भन्ने प्रस्ताव पेश गर्ने र त्यसमाथि सैद्धान्तिक छलफल गर्ने, विधेयकमाथि संशोधन पेश गर्न अवसर प्रदान गर्ने, स्वीकृत संशोधनहरू प्रदेश सभा सदस्यहरूलाई वितरण गर्ने, स्वीकृत संशोधनको आधारमा विधेयकमाथि दफावार छलफल गर्ने, विधेयकका प्रस्तावनादेखि सबै दफा, उपदफा, अनुसूची, संशोधनलाई विधेयकको अङ्ग बनाउने, विधेयक पारित गर्ने, विधेयक परित भएपछि सभाले गरेको संशोधनसमेत मिलाएर प्रमाणीकरण प्रति तयार गरी सभामुखबाट प्रमाणित गराउने र त्यसपछि प्रमाणीकरणको लागि प्रदेश प्रमुख समक्ष पेश गर्ने गरिन्छ । प्रदेश प्रमुखबाट प्रमाणीकरण भएपछि त्यो विधेयक ऐन बन्छ । यही प्रक्रिया नै प्रदेश सभाको कानून निर्माण प्रक्रिया हो । यस लेखमा वागमती प्रदेश सभा नियमावलीलाई मुख्य आधार मानेर प्रदेशको कानून निर्माण र बजेट पारित गर्ने प्रक्रियाको चर्चा गरिएको छ ।

विषय प्रवेश

संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको मूल संरचना संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको हुने व्यवस्था नेपालको संविधानले गरेको छ । तीनै तहमा व्यवस्थापिका, कार्यपालिका र

* पूर्व सचिव, प्रदेश सभा-बागमती प्रदेश/पूर्व सहसचिव, संघीय संसद सचिवालय

न्यायपालिका रहने व्यवस्था छ । नेपालको संवैधानिक व्यवस्थाबमोजिम प्रदेशको व्यवस्थापिकालाई प्रदेश सभा भनिन्छ, जुन एक सदनात्मक व्यवस्थापिकाको रूपमा रहेको छ । संघीय व्यवस्थाअनुसार तीनै तहलाई राज्य शक्तिको बाँडफाँट पनि गरिएको छ । संघको अधिकार अनुसूची-५ मा, प्रदेशको एकल अधिकार अनुसूची-६ मा, संघ र प्रदेशको साझा अधिकारको सूची अनुसूची-७ मा दिइएको छ । त्यस्तो अधिकारको प्रयोग नेपालको संविधान, संघीय कानून, प्रदेश सभाले बनाएको कानूनबमोजिम हुने व्यवस्था छ ।

कानून बनाउँदा तीनै तहका विधायिकाहरूले संविधानसँग नबाझिने गरी कानून बनाउनु पर्छ । त्यसका अतिरिक्त प्रदेश सभाले कानून बनाउँदा संघीय कानूनसँग नबाझिने गरी बनाउनु पर्छ । बाझिने गरी कानून बनाएको छ भने बाझिएको हदसम्म अमान्य हुन्छ ।

प्रदेश सभामा सम्बन्धित प्रदेशबाट प्रतिनिधि सभामा पहिलो हुने निर्वाचित हुने निर्वाचन प्रणालीबमोजिम निर्वाचित हुने सदस्य सङ्ख्याको दोब्बर सङ्ख्यामा हुन आउने सदस्य र प्रत्यक्ष निर्वाचित हुने सङ्ख्यालाई साठी प्रतिशत मानी बाँकी चालीस प्रतिशतमा समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीबाट निर्वाचित हुने सदस्यहरू रहन्छन् । समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीबाट हुने निर्वाचनमा राजनीतिक दलले उम्मेदवारी दिँदा जनसङ्ख्याको आधारमा महिला, दलित, आदिवासी जनजाति, खस आर्य, मधेशी, थारू, मुस्लिम, पिछडिएको क्षेत्र, अल्पसङ्ख्यकसमेतबाट बन्द सूचीका आधारमा प्रतिनिधित्व हुने गरी दिनु पर्दछ ।

प्रदेश सभाको कार्य सञ्चालनको लागि सभाले आफूमध्येबाट सभामुख र उपसभामुखको निर्वाचन गर्दछन् । सभाको बैठकको अध्यक्षता सभामुखले गर्ने र सभामुखको अनुपस्थितिमा उपसभामुखले गर्ने व्यवस्था छ । संविधानबमोजिम अगावै विघटन भएकोमा बाहेक प्रदेश सभाको कार्यकाल पाँच वर्ष हुन्छ ।

बैठकमा पेश हुने कुनै पनि विषयमाथि छलफल गर्न समयावधि निर्धारण गर्ने अधिकार सभामुखलाई दिइएको छ । कुनै पनि प्रस्ताव वा विधेयक पारितको निर्णय उपस्थित सदस्यहरूको बहुमतबाट हुन्छ । सामान्यतया सभामुखलाई मत दिने अधिकार हुँदैन तर मत बराबर भएमा अध्यक्षता गर्ने व्यक्तिले निर्णायक मत दिन पाउछन् । सभामा पेश भएका प्रस्तावमाथि छलफल समाप्त भएपछि प्रस्तावको पक्षमा हुने सदस्यलाई "हुन्छ" र प्रस्तावको विपक्षमा हुने सदस्यलाई "हुन्न" भन्ने शब्द सुनिने गरी उच्चारण गर्न दिई सभामुखले निर्णयार्थ पेश गर्नु पर्दछ । यसरी प्रस्तावलाई निर्णयार्थ पेश गरेपछि सभामुखले हुन्छ वा हुन्न भन्ने सदस्यमध्ये ध्वनि मतको आधारमा जुन पक्षको बहुमत ठहर्याउँछन् सो कुराको घोषणा गर्दछन् । सभामुखले चाहेमा प्रदेश सभा सदस्यको लिखित हस्ताक्षरको अभिलेखसहित मत विभाजन गरेर कुनै पनि प्रस्तावउपर निर्णय गर्न सक्दछन् ।

प्रदेश सभा र यसका समितिको निर्णय र कामकारवाहीको अभिलेख सभाका सचिवले व्यवस्थित र सुरक्षित रूपले राख्नु पर्छ । सभा र समितिको निर्णयको सक्कल सभामुखको आदेशविना सभा वा सभा भवनबाहिर लैजानु हुँदैन । सभाको बैठकले गरेको निर्णय सभामुखले प्रमाणित गर्नुपर्छ र निर्णयको कार्यान्वयन सचिवले गर्नुपर्छ ।

कानून निर्माण प्रक्रिया

संविधानबमोजिम प्रदेशको अधिकार क्षेत्रको विषयमा कुनै पनि प्रदेश मन्त्री वा प्रदेश सभा सदस्यले विधेयक पेश गर्न चाहेमा विधेयक तयार गरी सभाको बैठक बस्नुभन्दा कम्तीमा सात दिन अगावै सभाका सचिवलाई सूचना दिनु पर्दछ तर प्रदेश मन्त्रीले पेश गर्ने सरकारी विधेयकको हकमा पाँच दिन पहिले सूचना दिए पुग्छ । विधेयक पेश गर्न चाहने प्रदेश मन्त्री वा प्रदेश सभा सदस्यले विधेयकको साथमा उद्देश्य र कारणसहितको विवरण, विधेयक ऐन बनेपछि आर्थिक व्ययभार हुने रहेछ भने त्यसको विस्तृत विवरणसहितको आर्थिक टिप्पणी, कुनै विधेयकमा नियम, कार्यविधि, निर्देशिका बनाउने वा अधिकार प्रत्यायोजन गर्ने प्रावधान छ भने त्यसको कारण, प्रत्यायोजित अधिकार अन्तर्गत बनाइने नियम, कार्यविधि वा निर्देशिकाको प्रकृति र सीमा तथा त्यसबाट पर्न सक्ने प्रभावसम्बन्धी टिप्पणीसमेत संलग्न हुनु पर्दछ । अर्थ विधेयक र शान्ति सुरक्षासँग सम्बन्धित विधेयक सरकारी विधेयकको रूपमा मात्र प्रस्तुत गर्न पाइन्छ ।

अर्थ विधेयक भन्नाले प्रदेशमा कर लागाउने, उठाउने, खारेज गर्ने, छुट दिने, परिवर्तन गर्ने वा कर प्रणालीलाई व्यवस्थित गर्नेलगायतका विषय पर्दछन् । तर कुनै अनुमतिपत्र दस्तुर, निवेदन दस्तुर, नवीकरण दस्तुरजस्ता दस्तुर, शुल्क वा महसूल लगाउने वा कुनै जरिवाना वा कैद हुने व्यवस्था भएको कारणले मात्र कुनै विधेयक अर्थ विधेयक मानिँदैन । कुनै विधेयक अर्थ विधेयक हो होइन भन्ने प्रश्न उठेमा त्यसको निदान सभामुखले गर्छन् र यसमा सभामुखले गरेको निर्णय अन्तिम मानिन्छ ।

विधेयक तर्जुमा गर्दा विचार पुऱ्याउनु पर्ने पक्ष

विधेयक तर्जुमा गर्दा संविधानबमोजिम आफ्नो अधिकारको विषयमा पर्छ, पर्दैन, संविधान, संघीय कानून सम्बन्धी व्यवस्था, कानून, स्वच्छ, न्यायपूर्ण तथा तर्कसङ्गत छ, छैन, निर्माण गर्नलागिएको कानूनको कार्यान्वयन व्यवहारिक रूपमा हुन सक्ने, नसक्ने, कानून कार्यान्वयनको लागि आवश्यक पर्ने आर्थिक स्रोत तथा संस्थागत संरचनाको स्थिति, सर्वोच्च अदालतबाट प्रतिपादित सिद्धान्त वा आदेश भए नभएको, नेपाल सरकार, संघीय संसदले त्यस्तै विषयमा कानून निर्माण गरेको भए त्यससम्बन्धी व्यवस्था, नेपालले अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा जनाएको प्रतिबद्धतालगायतका विषयहरूमा ध्यान दिनु पर्छ ।

विधेयक छलफलका क्रमबद्ध चरण

पेश गर्नेः विधेयक पेश गर्नुभन्दा कम्तीमा पनि दुई दिन अगावै विधेयकका प्रति सबै प्रदेश सभा सदस्यहरूलाई उपलब्ध गराउनु पर्छ । विधेयक प्रस्तुत गर्न अनुमति माग्ने प्रस्तावको कसैले विरोध गरेमा विरोधकर्ता र प्रस्तावक प्रदेश सभा सदस्यलाई सभामुखले क्रमशः संक्षिप्त वक्तव्य दिन लगाउनु पर्छ र त्यसपछि सो प्रश्नमाथि छलफल हुन नदिई बैठकको निर्णयार्थ प्रस्तुत गर्नु पर्छ । सभाको अनुमति प्राप्त भएमा प्रस्तुतकर्ता सदस्यले विधेयकलाई तत्काल सभासमक्ष प्रस्तुत गर्नु पर्छ ।

सामान्य छलफलः विधेयक पेश गरेपछिको सभाको अर्को कुनै बैठकमा विधेयक प्रस्तुतकर्ता प्रदेश मन्त्री वा प्रदेश सभा सदस्यले विधेयकमाथि विचार गरियोस् भन्ने प्रस्ताव पेश गर्न सक्छन् । प्रस्ताव पेश गरेपछि विधेयकमाथि सामान्य छलफल अर्थात् विधेयकको सैद्धान्तिक पक्षमा मात्र छलफल हुन्छ । सामान्य छलफल समाप्त भएपछि विधेयकमाथि संशोधन पेश गर्न चाहने सदस्यहरूका लागि संशोधन प्रस्ताव पेश गर्न ७२ घण्टाको समय दिनु पर्छ ।

संशोधन पेश गर्दा विचार गर्नु पर्ने कुराः संशोधन विधेयकको विषयसँग सम्बद्ध हुनु पर्छ, विधेयकमा निहित सिद्धान्तको विपरीत हुन हुँदैन, अस्पष्ट वा निरर्थक हुन हुँदैन, जुन दफामा संशोधन गर्न खोजिएको हो सोही दफाको विषयसँग सम्बद्ध हुनु पर्छ, सभाद्वारा पूर्वस्वीकृत सिद्धान्त वा निर्णयको विपरीत हुन हुँदैन र विधेयकको कुन दफाको कुन व्यवस्था वा शब्दावलीको सट्टामा के कस्तो व्यवस्था वा शब्दावली राख्न खोजिएको हो भन्ने कुरा स्पष्ट खुलाएको हुनु पर्छ ।

संशोधन स्वीकृतपछिको प्रक्रियाः कुनै संशोधनलाई स्वीकृत गर्ने, अस्वीकृत गर्ने वा सम्बन्धित प्रदेश सभा सदस्यलाई बोलाई त्यसमा सुधार गर्ने वा एकै आशयका एकभन्दा बढी संशोधनहरूलाई एकीकृत गरी स्वीकृत गर्ने अधिकार सभामुखलाई हुन्छ । सभामुखबाट स्वीकृत संशोधनको क्रम मिलाई संशोधनको सूचीमा राखी सबै प्रदेश सभा सदस्यहरूलाई उपलब्ध गराउने काम चाहिँ सचिवले गर्नुपर्छ ।

संशोधन पेश गर्ने म्याद सकिएपछि बसेको बैठकमा विधेयक प्रस्तुतकर्ता प्रदेश मन्त्री वा प्रदेश सभा सदस्यले विधेयकमाथिको दफावार छलफल सभामा गरियोस् वा दफावार छलफलको लागि सम्बन्धित समितिमा पठाइयोस् भन्नेमध्ये कुनै एक प्रस्ताव पेश गर्दछन् । दफावार छलफल सभामा गरियोस् भन्ने प्रस्ताव पेश गरेमा सभामा संशोधन प्रस्तावसहित दफावार छलफल हुन्छ । छलफलबाट यथावत रहेको वा संशोधन स्वीकार गरिएको प्रत्येक दफाका सम्बन्धमा क्रमानुसार सभामुखले "यो दफा विधेयकको अङ्ग बनोस्" भन्ने प्रस्ताव निर्णयार्थ पेश गर्नु पर्छ ।

दफावार छलफलको लागि समितिमा पठाइएकोमा समितिले विधेयकमाथि दफावार छलफल गर्दा संशोधनकर्ता प्रदेश सभा सदस्यहरूलाई आमन्त्रण गरी संशोधन पेश गर्नु पर्नाको आधार र कारणसमेत खुलाई संशोधनको विषयमा स्पष्ट पार्न मौका दिनु पर्दछ । संशोधनकर्ताले संशोधनको विषयमा आफ्नो धारणा राखिसकेपछि समितिमा छलफल गरिन्छ र त्यस्तो संशोधन स्वीकार गर्ने वा नगर्ने सम्बन्धमा विधेयक प्रस्तुतकर्ताको समेत राय लिई आवश्यक निर्णय गरिन्छ । दफावार छलफल सकिएपछि समितिले गरेको निर्णयको प्रतिवेदन सहितको विधेयक समितिका सभापतिले वा निजको अनुपस्थितिमा सभामुखले तोकेको समितिको सदस्यले सभामा पेश गर्दछन् । त्यसपछि प्रतिवेदन संसदका सदस्यहरूलाई वितरण गरिन्छ र समितिको प्रतिवेदन वितरण भएको २४ घण्टापछिको कुनै समयमा विधेयक प्रस्तुतकर्ता प्रदेश मन्त्री वा प्रदेश सभा सदस्यले प्रतिवेदनसहितको विधेयकमाथि छलफल गरियोस्, वा कुनै खास दफा वा दफाहरूका सम्बन्धमा पुनः विचारार्थ निर्देशनसहित सम्बन्धित समितिमा विधेयक फिर्ता पठाइयोस् भन्ने प्रस्ताव प्रस्तुत गर्न सक्छन् । विधेयकलाई समितिमा फिर्ता पठाउने निर्णय भएमा पुनः विचारार्थ फिर्ता आएको विधेयकमाथि सम्बन्धित समितिले यथाशीघ्र विचार गरी सोहीबमोजिमको प्रतिवेदनसहितको विधेयक बैठकमा प्रस्तुत गर्नु पर्दछ ।

समितिले पेश गरेको प्रतिवेदन प्रदेश सभा सदस्यहरूलाई वितरण गरेपछि सभामुखले तोकेको दिन र समयमा विधेयक प्रस्तुतकर्ताले समितिको प्रतिवेदनसहितको विधेयकमाथि छलफल गरियोस् भन्ने प्रस्ताव पेश गर्न सक्छन् । प्रस्ताव स्वीकृत भएपछि सम्बन्धित समितिको प्रतिवेदन र सोसम्बन्धी विधेयकका दफाहरू तथा आनुषङ्गिक अन्य दफाहरूमा मात्र छलफल गरिन्छ । विधेयकमाथिको दफावार छलफल सम्पन्न भएपछि विधेयक प्रस्तुतकर्ता सदस्यले विधेयक पारित गरियोस् भन्ने प्रस्ताव प्रस्तुत गर्छन् ।

राजस्व र व्ययको अनुमान (बजेट) सम्बन्धी कार्यविधि

प्रदेशको अर्थ मन्त्रीले प्रत्येक आर्थिक वर्षको सम्बन्धमा प्रदेश सभासमक्ष राजस्वको अनुमान, प्रदेश सञ्चित कोषमाथि व्ययभार हुने आवश्यक रकमहरू र प्रदेश विनियोजन ऐनबमोजिम व्यय हुने आवश्यक रकमहरूसमेत खुलाई राजस्व र व्ययको वार्षिक अनुमान प्रस्तुत गर्छन् । वार्षिक अनुमान पेश गर्दा अघिल्लो आर्थिक वर्षमा प्रत्येक मन्त्रालयलाई छुट्याइएको खर्चको रकम र खर्चअनुसारको लक्ष्य हासिल भए नभएको विवरण पनि पेश गर्नु पर्छ । विनियोजन ऐनबमोजिम व्यय हुने रकम शीर्षकगत उल्लेख गरी विनियोजन विधेयकमा राखिन्छ ।

विनियोजन विधेयक प्रस्तुत गर्नुपूर्व बैठकमा बजेट तयारीका लागि विनियोजन विधेयकका सिद्धान्त र प्राथमिकता सम्बन्धमा (कर प्रस्ताव बाहेक) छलफल गरियोस् भनी प्रदेश अर्थ मन्त्रीले प्रस्ताव राख्नु पर्छ । विधेयकका सिद्धान्त र प्राथमिकतासम्बन्धी छलफलको कार्यविधि कार्य व्यवस्था परामर्श समितिको परामर्शमा सभामुखले निर्धारण गरेबमोजिम हुन्छ । यो छलफल विनियोजन विधेयक प्रस्तुत हुनुभन्दा कम्तीमा पनि १५ दिनपूर्व नै समाप्त भइसक्नु पर्छ । छलफलको क्रममा प्रदेश सभा सदस्यहरूबाट प्राप्त सुझावको विवरण प्रदेश सभा सचिवालयले तत्कालै आर्थिक मामिला तथा योजना मन्त्रालयमा पठाउँछ । यही छलफलको आधारमा प्रदेश अर्थ मन्त्रीले विनियोजन विधेयक प्रस्तुत गर्नु पर्छ ।

छलफलको लागि दिन र समयावधि तोक्ने

राजस्व र व्ययको अनुमान (बजेट) पेश र विनियोजन तथा आर्थिक विधेयक विचार गरियोस् भन्ने प्रस्ताव स्वीकृत भएपछि उल्लिखित विषयहरूमा मुख्यमन्त्री वा निजको अनुपस्थितिमा निजले तोकेको अन्य कुनै प्रदेश मन्त्रीसँग परामर्श गरी विधेयकका विभिन्न शीर्षकहरूमाथि छलफल र निर्णय गर्नको निमित्त सभामुखबाट दिन तथा समयावधि तोकिन्छ । आर्थिक कार्य प्रणालीसँग सम्बन्धित विनियोजन विधेयक, आर्थिक विधेयक, पूरक अनुमान, पेश्की खर्च, उधारो खर्चसम्बन्धी विधेयकहरू प्रदेश सभामा पेश भएपछि मात्र सदस्यहरूलाई वितरण गरिन्छ र विधेयकमाथिको सबै छलफल सभामा नै गरिन्छ, समितिमा जाँदैन ।

राजस्व र व्ययको वार्षिक अनुमान प्रस्तुत भएपछि बसेको बैठकमा प्रदेश अर्थ मन्त्रीले राजस्व र व्ययको वार्षिक अनुमानको एक प्रति सभामा टेबुल गर्नुको साथै आर्थिक विधेयक पनि पेश गर्नु पर्छ र टेबुल गरिएको दिन सोउपर छलफल गरिँदैन । छलफलको प्रारम्भ प्रदेश अर्थ मन्त्रीको वक्तव्यबाट हुन्छ र छलफलमा उठेका प्रश्नहरूको उत्तर चाहिँ प्रदेश अर्थ मन्त्रीले छलफलको अन्त्यमा दिनुपर्छ ।

खर्च कटौतीको प्रस्ताव

राजस्व र व्ययको वार्षिक अनुमानमाथि सामान्य छलफल सकिएर विनियोजन विधेयमाथि छलफल गर्नुभन्दा अघिको समयमा प्रदेश सभाका कुनै पनि सदस्यले विनियोजन शीर्षकको खर्च रकम घटाउन खर्च कटौतीको प्रस्ताव पेश गर्न सक्छन् । यो प्रस्ताव खासगरी विपक्षी दलका संसदहरूले पेश गर्दछन् । खर्च कटौतीको प्रस्तावको सूचना दिँदा एक मन्त्रालयमा एक दल वा स्वतन्त्र सदस्यको तर्फबाट एकमात्र सूचना दिन पाइन्छ । प्रस्ताव पेश गर्दा (क) शीर्षकको खर्च रकमलाई

घटाई एक रूपैयाँ गरियोस्, (ख) शीर्षकको खर्च रकममा उल्लिखित खर्च रकम घटाइयोस्, वा (ग) शीर्षकको खर्च रकममा एक सय रूपैयाँ घटाइयोस् भन्ने कुरामात्र पेश गर्नु पर्छ ।

"शीर्षकको खर्च रकमलाई घटाई एक रूपैयाँ गरियोस्" भनेको निहित नीतिको असहमति प्रकट प्रस्ताव हो । त्यस्तो प्रस्तावको सूचना दिने सदस्यले छलफल गर्न चाहेको नीतिको व्यहोरा स्पष्ट र यथार्थ रूपमा सूचनामा खुलाउनु पर्छ । प्रस्तावमा उल्लिखित खास बुँदा वा बुँदाहरूमा सीमित रही छलफल गरिन्छ र त्यसमा सदस्यहरूले वैकल्पिक नीतिको सुझाव दिन सक्छन् ।

"शीर्षकको खर्च रकममा उल्लिखित खर्च रकम घटाइयोस्" भन्ने प्रस्तावलाई मितव्ययिता अवलम्बन गर्न प्रस्तुत गरिएको मानिन्छ । त्यस्तो प्रस्तावद्वारा शीर्षकमा उल्लिखित खर्च रकम एकमुष्ट घटाउने वा शीर्षकको कुनै उपशीर्षकलाई खारेज गर्ने वा त्यस्तो उपशीर्षकको खर्च रकम घटाउने कुरा प्रस्तावमा उल्लेख हुनु पर्छ । त्यस्तो प्रस्तावको सूचनामा छलफल गर्न खोजेको विषय संक्षिप्त र यथार्थ रूपमा खुलाएको हुनु पर्छ । प्रस्तावमा छलफल गर्दा मितव्ययिता कसरी गर्न सकिन्छ भन्ने विषयमा मात्र छलफल गरिन्छ ।

"शीर्षकको खर्च रकममा एक सय रूपैयाँ घटाइयोस्" भन्ने प्रस्तावको मतलव प्रदेश सरकारको जवाफदेही क्षेत्रभित्रको कुरामा प्रस्तावक सदस्यलाई चित्त नबुझेको कुरा प्रकट गर्न प्रस्तुत गरिएको साङ्केतिक विषय मानिन्छ र त्यस्तो प्रस्तावको सूचनामा चित्त नबुझेको खास कुरामा मात्र छलफल गरिन्छ ।

खर्च कटौतीको प्रस्तावसम्बन्धी शर्त

खर्च कटौतीको प्रस्ताव पेश गर्दा कुनै एक शीर्षकसँग मात्र सम्बन्धित हुनु पर्ने, खर्चको रकमलाई वृद्धि गर्न वा खर्च रकमको स्थानान्तर गर्न खोजेको हुन नहुने, कुनै एक विशेष विषय यथार्थ रूपमा खुलाएको हुनुपर्ने, कुनै कानून संशोधन वा खारेज गर्नको निमित्त सुझाव गरिएको हुन नहुने, प्रदेश सरकारको सरोकारको क्षेत्रभित्रको विषय हुनु पर्ने, सञ्चित कोषमाथि व्ययभार भएको रकमसँग सम्बन्धित हुन नहुने, र कुनै बैठकमा छलफल गर्नको निमित्त समय निर्धारित भइसकेको विषयमाथि त्यस्तो निर्धारित समय अगावै छलफल गर्ने कुरा उठाएको हुन नहुने गरी गर्नु पर्छ ।

खर्च कटौतीको प्रस्ताव स्वीकारयोग्य छ वा छैन भन्ने कुराको निर्णय गर्ने अधिकार सभामुखलाई छ । प्रस्ताव प्रदेश सभा नियमावलीको प्रतिकूल देखिएमा सभामुखले सो प्रस्तावलाई कारण खोली अस्वीकार गर्न सक्छन् । कुनै शीर्षकमा खर्च रकम घटाउने प्रस्ताव पेश भएको छ भने त्यस्तो प्रस्तावमा संशोधन पेश गर्न पाइँदैन ।

विनियोजन विधेयकमा निर्दिष्ट गरी राखिएको प्रत्येक शीर्षकमाथि छुट्टाछुट्टै वा समूहीकृत रूपमा छलफल गरिन्छ । खर्च कटौतीको प्रस्ताव पेश गर्ने सदस्यले विनियोजन विधेयकमाथिको छलफलमा भाग लिँदा खर्च कटौतीको प्रस्तावको सम्बन्धमा समेत आफ्नो धारणा राख्नु पर्छ । छलफलको क्रममा कुनै शीर्षकमाथि उठेको प्रश्नको जवाफ सम्बन्धित मन्त्रीले छलफलको अन्त्यमा दिनु पर्छ ।

खर्च कटौतीको प्रस्तावमाथिको निर्णय

कुनै शीर्षकलाई निर्णयार्थ प्रस्तुत गर्नुअघि सो शीर्षकको सम्बन्धमा दलीय संरचनाको आधारमा प्रस्तुत गरिएका खर्च कटौतीका प्रस्तावहरूमध्ये एकै प्रकृतिको प्रस्ताव एकभन्दा बढी भएमा कुनै एकमा मात्र छलफल गरी निर्णय गरिन्छ । एउटै शीर्षकको खर्च रकमसँग सम्बन्धित छुट्टाछुट्टै प्रस्तावहरू प्रस्तुत गरिएमा चाहिँ वार्षिक अनुमानमा व्यवस्था गरिएको सम्बन्धित शीर्षकहरूको क्रमअनुसार छलफल हुन्छ ।

तोकिएको दिन तथा समयावधिको अन्त्यमा छलफल गर्न बाँकी शीर्षकहरूलाई छलफलविना नै सभामुखले निर्णयार्थ बैठकमा प्रस्तुत गर्न सक्छन् । खर्च कटौतीका प्रस्तावहरूको सम्बन्धमा निर्णय भएपछि अर्थात् खर्च कटौतीका प्रस्तावहरू अस्वीकृत भएपछि प्रदेश अर्थ मन्त्रीले विनियोजन विधेयक पारित गरियोस् भन्ने प्रस्ताव प्रस्तुत गर्दछन् । त्यस्तो प्रस्ताव स्वीकृत भएमा विनियोजन विधेयक पारित भएको मानिनेछ ।

आर्थिक विधेयक

आर्थिक विधेयकमाथि छलफल गर्दा कुनै पनि सदस्यले प्रदेश सरकारको जवाफदेही क्षेत्रभित्रको प्रशासनिक कार्य, स्थानीय समस्या वा प्रदेश सरकारको आर्थिक नीतिसँग सम्बन्धित विषयहरूमाथि मात्र छलफल गर्न सक्छन् । आर्थिक विधेयकका सम्बन्धमा प्रदेश सभा नियमावलीमा उल्लेख भएदेखि बाहेक अन्य कार्यविधि सभामुखले उपयुक्त ठहर्‍याएबमोजिम हुन्छ ।

अध्यादेशसम्बन्धी व्यवस्था

प्रदेश सभाको अधिवेशन नभएको अवस्थामा तत्काल केही गर्न आवश्यक भएमा प्रदेश मन्त्रिपरिषद्को सिफारिसमा प्रदेश प्रमुखले अध्यादेश जारी गर्न सक्छन् । यस्तो अध्यादेशले ऐन सरहको मान्यता पाउँछ । जारी भएपछि बसेको सभाको बैठकमा सम्बन्धित मन्त्रीले अध्यादेश पेश गर्नु पर्छ । अध्यादेश पेश गर्दा अध्यादेश जारी गर्नु परेको परिस्थिति र कारणसमेतको विवरण संलग्न गर्नु पर्दछ । कुनै सदस्यले अध्यादेश अस्वीकार गर्न चाहेमा अस्वीकृत गर्नु पर्नाको कारणसमेत खोली अध्यादेश पेश भएको दुई दिनभित्र प्रस्तावको सूचना सचिवलाई दिनु पर्छ । यस्तो सूचना एकभन्दा

बढी प्राप्त भएमा आपसी सहमति वा गोलाप्रथाद्वारा कुनै एक प्रस्तावको सूचना मात्र छानिन्छ । अध्यादेश अस्वीकार गर्ने कुनै सूचना प्राप्त नभएमा प्रस्तावकले अध्यादेश स्वीकृत गरियोस् भनी प्रस्ताव पेश गर्नु पर्छ र त्यसरी प्रस्ताव पेश गर्दा प्रस्तावको व्यहोरासहितको वक्तव्य दिन सकिन्छ । सभामुखको अनुमति लिई प्रस्तावक प्रदेश सभा सदस्यले आफ्नो प्रस्ताव पेश गर्न अन्य कुनै प्रदेश सभा सदस्यलाई अधिकृत गर्न सक्छन् । प्रस्तावक वा अधिकृत गरिएको सदस्यले प्रस्ताव पेश नगरेमा प्रस्ताव फिर्ता लिएको मानिन्छ ।

अध्यादेश अस्वीकृत गर्नेसम्बन्धी प्रस्तावमा छलफल गर्न सभामुखले कार्य व्यवस्था परामर्श समितिको परामर्शमा समय निर्धारण गर्नु पर्छ र निर्धारित समयमा भएको छलफलको अन्त्यमा सम्बन्धित मन्त्रीले छलफलमा उठेका प्रश्नको जवाफ दिनु पर्छ । प्रदेश मन्त्रीले जवाफ दिएपछि सभामुखले उक्त प्रस्तावलाई बैठकको निर्णयार्थ प्रस्तुत गर्नु पर्छ ।

विधेयक पारित गर्ने विधि

विधेयकमाथि भएको दफावार छलफल सभामा भए सभाले गरेका संशोधनलाई र समितिमा दफावार छलफल भएको भए समितिको प्रतिवेदन स्वीकृत भएपछि विधेयकमाथिको संशोधन वा समितिको प्रतवेदन विधेयकको अङ्ग बनाउन सभाको स्वीकृति माग्ने, सभाले स्वीकृति दिएमा सभामुखबाट विधेयकमाथिको संशोधन वा समितिको प्रतिवेदन, त्यसपछि विधेयकको दफा २ देखि अन्यसम्मका दफा उपदफा, अनुसूची, अन्त्यमा विधेयकको प्रस्तावना र दफा १ विधेयकको अङ्ग बनाउन सभाको स्वीकृति मागिन्छ र सभाले स्वीकृत गरेमा सभामुखबाट विधेयकको अङ्ग बनेको घोषणा हुन्छ । विधेयकमाथि भएको संशोधनसमेतको प्रस्तावनादेखि दफा, उपदफा, अनुसूची सबै विधेयकको अङ्ग बनिसकेपछि सभामुखको अनुमतिले विधेयक प्रस्तुतकर्ताले विधेयक पारित गरियोस् भन्ने प्रस्ताव राख्दछन् । उक्त प्रस्तावलाई सभामुखले निर्णयार्थ पेश गर्दा सभाबाट स्वीकृत भएमा विधेयक पारित भएको मानिन्छ ।

विधेयक पारित भएपछिको प्रक्रिया

(१) प्रदेश सभाले गरेको संशोधनसमेत समावेश गरी प्रमाणीकरणको लागि विधेयक तयार गर्ने ।

(२) विधेयकको प्रस्तावनादेखि अन्तिमसम्म विधेयक राम्ररी पढ्ने र शुद्धाशुद्धि मिलाउने, परिच्छेदक्रम, दफाक्रम, उपदफाक्रम, खण्डक्रम, उपखण्डक्रम मिलेको छ, छैन, परीक्षण गर्ने र नमिलेको भए मिलाउने ।

(३) त्यसपछि एकप्रति तयार गरी आन्तरिक मामिला तथा कानून मन्त्रालयका कानूनी सल्लाहकारसमक्ष परीक्षण गर्न पठाउने । मन्त्रालयबाट प्राप्त भएपछि परीक्षण गर्दा, रुजु गर्दा, शुद्धाशुद्धिसमेतको अध्ययनको आधारमा दफाहरूको सङ्ख्याक्रम मिलाउन, आवश्यक आनुषङ्गिक सुधार गर्न र अनायास हुन गएका त्रुटि सच्याउन पर्ने भए सभामुख समक्ष पेश गर्ने र त्यसमा सभामुखको आदेश/निर्णयअनुसार गर्ने ।

(४) सभामुखबाट सुधारिएका उक्त सामान्य त्रुटिसमेत सच्याई विधेयकको पाँच प्रति तयार गर्ने र विधेयकका प्रतिहरूको सबै पानामा सभामुखको दस्तखत गराउने । विधेयकको अन्तिम पृष्ठमा सभामुखले विधेयक प्रदेश सभाले कुन मितिमा पारित गरेको हो भन्ने व्यहोरा खुलाई प्रमाणित गर्नुपर्छ । साथै, अर्थ विधेयकको हकमा अर्थ विधेयक हो भनेर पनि प्रमाणित गर्नु पर्छ । त्यसपछि प्रमाणीकरणको लागि प्रदेश प्रमुखसमक्ष पेश गर्नुपर्छ ।

विधेयक प्रमाणीकरण

अर्थ विधेयक भए प्रदेश प्रमुखले १५ दिनभित्र प्रमाणीकरण गरी त्यसको सूचना यथासम्भव चाँडो प्रदेश सभालाई दिनुका साथै प्रमाणीकरण भएको विधेयकको एकप्रति प्रदेश सभा सचिवालयमा पठाउनु पर्छ । अर्थ विधेयकवाहेकका अन्य विधेयक भए विधेयकमाथि पुनर्विचार गर्नुपर्ने लागेमा विधेयक पेश भएको मितिले पन्ध्र दिनभित्र सन्देशसहित प्रदेश सभामा फिर्ता पठाउन सकिन्छ । प्रदेश प्रमुखले कुनै विधेयक सन्देशसहित फिर्ता पठाएकोमा त्यस्तो विधेयकमाथि प्रदेश सभाले पुनर्विचार गरी विधेयकलाई प्रस्तुत रूपमा वा संशोधनसहित पारित गरी पुनः पेश गरेमा त्यसरी पेश भएको विधेयक १५ दिनभित्र प्रदेश प्रमुखले प्रमाणीकरण गर्नु पर्छ । विधेयक प्रमाणीकरण गर्दा मिति र विधेयकको पृष्ठ सङ्ख्या पनि खुलाउनु पर्छ । प्रदेश प्रमुखबाट प्रमाणीकरण भएपछि विधेयक ऐन बन्छ ।

विधेयक प्रमाणीकरणपछिको प्रक्रिया

प्रदेश प्रमुखबाट विधेयक प्रमाणीकरण भई त्यसको सूचना प्राप्त भएपछि सभामुखले सो सूचना सभामा पढेर सुनाउनु पर्छ । अधिवेशन चालू नभएको अवस्थामा त्यस्तो सूचना प्राप्त भएमा प्रदेश सभाको सूचना पत्रमा प्रकाशन गरी त्यसको प्रचार प्रसारसमेत गर्नु पर्छ ।

संविधान संशोधनसम्बन्धी विधेयकको कार्यविधि

प्रदेशको सीमाना परिवर्तन वा संविधानको अनुसूची-६ मा उल्लिखित विषयसँग सम्बन्धित संविधान संशोधन गर्ने विधेयक संघीय संसदको कुनै सदनमा प्रस्तुत भएमा पेश भएको तीस दिनभित्र सम्बन्धित सदनको सभामुख/अध्यक्षले सहमतिको लागि प्रदेश सभामा पठाउनु पर्छ । यस्तो विधेयक

प्राप्त भएमा प्रदेश सभाको अधिवेशन चालु रहेको भए सभामुखले सभामा पढेर सुनाउनु पर्छ र अधिवेशन चालु नरहेको भए सभामुखले अधिवेशन आह्वान गर्ने व्यवस्थाका लागि प्रदेश प्रमुख र मुख्यमन्त्रीसमक्ष लेखी पठाउनु पर्छ ।

संविधान संशोधन विधेयकको सूचना सभामा प्रस्तुत भएपछि सचिवले सोको जानकारी मन्त्रिपरिषद्लाई दिनु पर्छ । दिइएको सूचनाको आधारमा मुख्यमन्त्रीले तीस दिनभित्र विधेयक सभामा पेश गर्नु पर्छ । यस्तो विधेयकमाथि दफावार छलफल गरी बैठकमा प्रतिवेदन प्रस्तुत गर्ने प्रयोजनका लागि सभामुखले बैठकको अनुमति लिई विशेष समिति गठन गर्न सक्दछन् ।

संविधान संशोधन गर्ने विधेयक पारित गरियोस् भन्ने प्रस्ताव सभामा तत्काल कायम रहेका सम्पूर्ण सदस्य सङ्ख्याको बहुमतबाट स्वीकृत भएमा विधेयक पारित भएको मानिन्छ । यस्तो प्रस्तावमाथि सभाको निर्णय सदस्यको दस्तखतसहितको मत विभाजनद्वारा निश्चित गरिन्छ । संविधान संशोधन विधेयकउपर सभाबाट भएको निर्णयको जानकारी सभामुखले संघीय संसदमा पठाउनु पर्दछ ।

समस्याहरू

(१) विधेयकको मस्यौदा एक कानूनी एवं प्राविधिक कार्य हो यसमा दक्ष जनशक्तिको आवश्यकता पर्दछ । प्रदेशहरूमा विधेयकको दक्ष मस्यौदाकारको अभावै देखिएको छ ।

(२) कानून भनेको संविधान र ऐन मात्र नभई सभाद्वारा प्रत्यायोजित अधिकारअनुसार प्रदेश सरकार, मन्त्रालय, निकाय वा कार्यालयले बनाएका नियम, विनियम, निर्देशिका, कार्यविधि, आदेश, सूचना पनि पर्दछन् । प्रदेश सभाले ऐन बनाउछ र नियम, विनियम, निर्देशिका, कार्यविधि बनाउने र आदेश तथा सूचनाहरू जारी गर्ने अधिकार प्रत्यायोजन गरेको पाइन्छ । यसमा एकातिर ऐनले दिएको अधिकारअनुसार प्रदेश सरकार, मन्त्रालय वा निकायहरूले नियम विनियम लामो अवधिसम्म पनि बनाएको पाइँदैन भने अर्कोतिर प्रदेशका मन्त्रालयहरूले ऐन नबनेको र प्रदेश सभाले अधिकार पनि नदिएका विषयमा पनि कार्यविधि, निर्देशिकाहरू बनाएर कार्यान्वयन गरेको पनि पाइन्छ ।

(३) प्रत्यायोजित अधिकारअनुसार प्रदेश सरकार वा निकायहरूले बनाएका नियम, विनियम, निर्देशिका, कार्यविधि, मापदण्ड, सूचना, आदेश ऐनको मनसायअनुरूप बनेका छन् छैनन् ? ऐनको कार्यान्वयनको स्थिति कस्तो छ ? त्यसको जाँचबुझ र अध्ययन गरी सभामा प्रतिवेदन पेश गर्ने र जाँचबुझ र अध्ययन गर्दा आवश्यक देखेमा निर्देशन दिन कार्यमा प्रदेश सभाका समितिहरू त्यति प्रभावकारी देखिएका छैनन् ।

(४) अधिकांश ऐनमा यो ऐन कार्यान्वयनको लागि प्रदेश सरकारले आवश्यक नियम बनाउन सक्ने छ मात्र भनिएका पाइन्छन् तर कुन-कुन विषयमा के, कस्ता नियमहरू बनाउने हो सो कुरा अधिकांश विधेयकमा खुलेको पाइँदैन ।

(५) कतिपय कानूनहरू संघीय संसदले नबनाई प्रदेशले बनाउन नमिल्ने तर संघीय संसदले कानून बनाउन ढिला गर्दा प्रदेशको प्रशासकीय कामकारवाही नै अप्ठेरो परिरहेको देखिन्छ । जस्तोः संघीय निजामती सेवा ऐन ।

निष्कर्ष

राज्यको पुनर्संरचनाअनुसार संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको सरकारमध्ये तीनै तहमा व्यवस्थापिका, कार्यपालिका र न्यायपालिका रहेका छन् । संघको व्यवस्थापिकालाई संघीय संसद, प्रदेशकोलाई प्रदेश सभा भनिन्छ भने स्थानीय तहमा गाउँ सभा र नगर सभा रहेका छन् । संविधानको अनुसूची-५ मा संघको, अनुसूची-६ मा प्रदेशको र अनुसूची-८ मा स्थानीय तहको अधिकारका सूची छन् भने अनुसूची-७ मा संघ र प्रदेशको र अनुसूची-९ मा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारको साझा सूची रहेका छन् । जसरी संघ आफ्नो अधिकारको सूचीमा रहेका विषयहरूमा कानून बनाउन पाउँछ, त्यसैगरी प्रदेशले पनि आफ्नो अधिकारको सूचीमा रहेका विषयमा कानून बनाउन सक्छ । कुरा यति मात्र हो प्रदेशले कानून बनाउँदा संघको कानूनसँग बाझिने गरी बनाउनु हुँदैन ।

सन्दर्भ सामग्री

नेपालको संविधान (२०७२)

प्रदेश सभा नियमावलीहरू

प्रदेश सभा दर्पण, (बागमती प्रदेश)

प्रदेश सभाहरूका अन्य प्रकाशनहरू