संसद सेवा अवधारणा र उपयुक्तता

सुदर्शन खड्का[*]

पृष्ठभूमि

प्रतिनिधिमूलक लोकतन्त्रमा संसद जननिर्वाचित सर्वोच्च निकाय हो । यस किसिमको लोकतान्त्रिक व्यवस्थामा व्यवस्थापिका, कार्यपालिका र न्यायपालिकाबीच शक्ति सन्तुलन र नियन्त्रणको साथसाथै कार्यपालिका संसदप्रति उत्तरदायी र जवाफदेही हुने संवैधानिक व्यवस्था गरिएको हुन्छ । संसदबाट नै सरकार गठन र विघटन हुनेदेखि सरकारले गर्ने सबै आम्दानी र खर्चको स्वीकृति गर्ने कार्य, सरकारलाई आवश्यक कानून निर्माण गर्ने कार्य, संवैधानिक परिवर्तनको स्वीकृति दिने कार्य, सन्धि सम्झौताहरूको अनुमोदन गर्ने कार्य संसदमार्फत् नै हुन्छ । संसदले आफ्ना विधायिकी कार्य र सरकारको निगरानी गर्ने लगायतका तमाम कार्यहरू संसदको बैठक र संसदीय समितिहरूमार्फत् सम्पादन गर्दछ ।

नेपालको संविधानको धारा ८३ बमोजिम संघीय व्यवस्थापिकाको रूपमा प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभा गरी दुई सदन सहितको एक संघीय संसद रहेको छ । त्यसैगरी धारा ७६ (१०) मा प्रधानमन्त्री र मन्त्री सामूहिक रूपमा संघीय संसदप्रति उत्तरदायी हुनेछन् र मन्त्री आफ्नो मन्त्रालयको कामका लागि व्यक्तिगत रूपमा प्रधानमन्त्री र संघीय संसदप्रति उत्तरदायी हुने व्यवस्था रहेको छ । यी संवैधानिक व्यवस्थाका साथसाथै संसदका कार्यहरू नियमित सञ्चालन गर्न संविधानको धारा १०७ मा संघीय संसद सचिवालयको व्यवस्था गरिएको छ । संघीय संसदको कामकारवाही सञ्चालन तथा व्यवस्थापन गर्न एक सचिवालय रहनेछ । त्यस्तो सचिवालयको स्थापना र तत्सम्बन्धी अन्य व्यवस्था संघीय कानूनबमोजिम हुनेछ भनी संविधानको उक्त धारामा उल्लेख गरिएको छ ।

संसदले मुख्यतया कानून बनाउने, सरकारलाई आम्दानी र खर्चको स्वीकृति दिने र सरकारका कामकारवाहीलाई निगरानी गर्ने कार्य गर्दछ । यी कार्यहरू सम्पादन गर्ने क्रममा संसदको बैठकमा

---

[*] सचिव, संघीय संसद सचिवालय

विभिन्न प्रस्तावहरूउपर छलफल गर्ने, मन्त्री र प्रधानमन्त्रीलाई विभिन्न जनसरोकारका प्रश्नहरू सोध्ने र जवाफ माग्ने, बजेटमाथिको प्रत्येक मन्त्रालयको आम्दानी, खर्च र प्राथमिकताहरूमाथि छलफल गर्ने, आवश्यकताअनुसार संशोधन गर्ने, सार्वजनिक खर्चको निगरानी गर्ने र सरकारलाई उत्तरदायी बनाउने कार्य गर्दछ । यी सबै कार्य तब सम्भव हुन्छ जब संसद प्रभावकारी हुन्छ । संसदको प्रभावकारिताका लागि कर्मचारी, बजेट र कामकारवाहीमा संसदको आफ्नै नियन्त्रण अपरिहार्य हुन्छ ।

संसद र समितिहरूमार्फत् सरकारको कामकारवाहीको निगरानी गरी सरकारलाई संसदमार्फत् जनताप्रति जवाफदेही तुल्याउने कार्य गर्न संसदले संविधानमार्फत् अधिकार प्राप्त गरेको हुन्छ । यो अधिकार र काम कर्तव्यलाई संसदका सम्बन्धित सभाका नियमावलीहरूमार्फत् अझ व्यवस्थित गरिएको हुन्छ । संसदका सभाहरूले आफ्ना नियमावलीहरू आफैं बनाउन पाउने गरी संवैधानिक अधिकार प्राप्त गरेका हुन्छन् । यी नियमावलीहरूमार्फत् नै संसदले आफ्नो संवैधानिक जिम्मेवारी बहन गरिरहेको हुन्छ । तसर्थ, सभाका ती नियमावलीहरू सरकारले बनाउने अन्य नियमावलीहरूभन्दा अलग र विशिष्ट हैसियत राख्ने कानूनी दस्तावेज हुन् ।

छुटै सचिवालयको आवश्यकता

भारतीय लोक सभाका पूर्वमहासचिव पी.डी.टी आचार्यका अनुसार सचिवालय भनेको विधायिकाको आँखा, कान र पाखुरा हो । यदि सचिवालय कार्यकारीको नियन्त्रणमा छ भने व्यवस्थापिकाले कार्यपालिकाको कामको छानविन गर्ने सबैभन्दा आधारभूत दायित्व पूरा गर्न असफल हुन्छ । The secretariat is the eyes, ears and arms of the legislature. If the secretariat is under the control of the executive, the legislature will most surely fail to perform its most fundamental duty of scrutinising the functioning of the executive.[1]

संविधानको धारा ९७ बमोजिमको समितिको गठन र कामकारवाही, धारा १०१ बमोजिमको महाअभियोग अर्थात् शक्ति सन्तुलन र नियन्त्रणको व्यवस्था, धारा १०३ बमोजिमको विशेषाधिकार, धारा १०४ बमोजिमको कार्य सञ्चालनको स्वायत्तता, भाग-९ को संघीय व्यवस्थापन कार्यविधि, भाग-१० को संघीय आर्थिक कार्य प्रणाली बमोजिमका कार्यहरू संसदबाट सम्पादन गर्न स्वतन्त्र र सक्षम सचिवालयको आवश्यकता पर्दछ । यी धाराहरूमा नै संसदको मुख्य संवैधानिक दायित्वहरू रहेका छन् । कानून पारित गर्ने, बजेटको स्वीकृति दिने, सरकारका कामकारवाहीको निगरानी गर्ने, जनताका आवाजहरू निर्धक्क भई अभिव्यक्त गर्न पाउने लगायतका व्यवस्थाहरू तब कार्यान्वयनमा आउँछन् जब संसदको आफ्नो अलग सचिवालय हुन्छ र संसद सदस्यहरूले त्यसमार्फत् सेवा प्राप्त गर्दछन् ।

[1] The Creeping Threat to the Autonomy of Parliament, article by PDT Acharya, ex speaker of Lok Sabha

सरकारको कामकारवाहीमाथि निगरानी गर्ने कार्य संसदको मुख्य कार्यमध्ये एक हो । निगरानीको कार्य प्रभावकारी रूपले सम्पादन गर्नका लागि संसदीय क्षमता वा सामर्थ्य हुनु पर्दछ । संसदीय क्षमतालाई मुख्यतया तीन आधारमा हेरिन्छ । यसका लागि बजेटमाथिको स्वायत्तता (Financial independence from the government), व्यावसायिक, निष्पक्ष र सक्षम सचिवालयका कर्मचारी साथै कार्यगत स्वतन्त्रता वा संवैधानिक अधिकार (Functional autonomy or constitutional mandate) मुख्य तीन तत्त्व अपरिहार्य हुन्छ । व्यवस्थापिकाले कार्यपालिकाको जवाफदेहीता सुनिश्चित गर्न प्रणाली स्थापना हुनु पर्दछ । सबैभन्दा महत्त्वपूर्ण प्रणाली व्यवस्थापिकाको लागि स्वतन्त्र सचिवालय हो । अतः संसदको आफ्नो कामकारवाही स्वतन्त्र रूपले सम्पादन गर्न व्यावसायिक र तटस्थ कर्मचारी रहेको अलग सचिवालयको आवश्यकता पर्दछ ।

संसद र सदस्यका लागि स्वतन्त्र व्यावसायिक कर्मचारी महत्त्वपूर्ण स्रोत हुन्छ । यी कर्मचारीहरूद्वारा नै संसदीय निगरानीको महत्त्वपूर्ण कार्यहरूमा मद्दत पुग्दछ । उनीहरूले सूचनाको विश्लेषण गर्ने र सुधारका लागि सुझावहरू सुझाउनमा मद्दत गर्दछन् । उनीहरू संसदका कर्मचारीका रूपमा आफ्नो विज्ञता र सीपअनुसार छनौट भएका र उनीहरूलाई पर्याप्त तलब सुविधा दिइएको हुनु पर्दछ । They should be employees of parliament, selected for their expertise and skills and paid adequately.[2] संसद सचिवालयसम्बन्धी छुट्टै कानूनी व्यवस्थाले संसदका कर्मचारीहरूका लागि तटस्थ, कुनै पार्टीप्रति नलाग्ने प्रशासन र संसदको राजनीतिक दबाबबाट कर्मचारीहरूलाई संरक्षण प्रदान गर्दछ A specific statute for parliamentary staff helps to ensure the netural, non-partisan character of the administration, and protect staff from political pressures within parliament.[3]

त्यसै भएको हुँदा विश्वका धेरै मुलुकहरूमा संसद सचिवालयसम्बन्धी छुट्टै कानूनी व्यवस्था रहेको पाइन्छ । अन्तरव्यवस्थापिका संघबाट सन् २०१७ मा १८१ मुलुकको संसदमा गरिएको सर्वेक्षणमा संसदको कर्मचारी भर्ना प्रक्रियामा संसदको नियन्त्रण १५० मुलुकमा रहेको र ३१ मुलुकमा नरहेको पाइएको छ । भारत, क्यानडा, अष्ट्रेलिया, बेलायत, केन्या, न्यूजिल्याण्डजस्ता मुलुकहरूमा छुट्टै सचिवालयको स्थापना कानूनद्वारा नै भएको छ । कुनै बोर्ड वा समितिको मातहत सचिवालय रहेको पाइन्छ जसको नेतृत्व सभामुखको अध्यक्षतामा हुन्छ ।

संसदका महासचिवहरूको सङ्गठनले सन् २०१३ मा संसदका कर्मचारीहरूको भर्ना र वृत्तिको व्यवस्थापन सम्बन्धी सिद्धान्त स्वीकृत गरेको थियो जसमा भनिएको छ, सरकार र संसदको

[2] Global Parliamentary Report 2017, IPU, UNDP
[3] Ibid

फरक भूमिका हुन्छ, संसदमा प्रतिनिधित्व गरिएका कतिपय भावनाहरू सरकारलाई दिइएको हुँदैन, सरकारी कर्मचारी हुँदा त्यहाँ स्वार्थको टकराव हुन सक्दछ । त्यसैले संसदको आफ्ना कर्मचारीहरूको भर्ना र वृत्ति विकासमा आफ्नो नियन्त्रण हुनु पर्दछ र यसमा सरकारको प्रभाव रहनु हुँदैन । संसद र कार्यकारिणीको बीचमा कर्मचारीहरूको प्रतिनियुक्ति व्यवस्थाको व्यवस्थित प्रणाली, जुन वृत्ति व्यवस्थापन उद्देश्यका लागि मूल्यवान हुन सक्छ भनिएको पाइन्छ । A parliament should have control of its recruitment and promotion processes, and the executive in particular should have no influence over the outcome of these processes. A managed system of staff secondments between parliament and the executive may, however, be valuable, for career management purposes. [4]

सरकारका कर्मचारी उनीहरूले आफ्नो भविष्य कार्यपालिकातर्फ नै देख्ने हुनाले उनीहरूले संसदमा आउने र जाने गर्दछन् । यसको विपरीत संसदका छुट्टै कर्मचारीहरू भएमा संसद र संसदीय समितिहरूको निगरानी कार्यमा प्रमाणहरू जुटाउने, विश्लेषण गर्ने, सुझावहरू उपलब्ध गराउने प्रतिवेदन तयार गर्नेसम्बन्धी ज्ञान र सीपको प्रयोग हुन्छ । उनीहरूमा सदस्यले उठाएका विषयहरूलाई कसरी प्रक्रियागत रूपमा लागू गर्ने भन्ने ज्ञान र अनुभव हुन्छ । त्यसैगरी कार्यरत रहँदाकै अवस्थामा आफूले बाह्य मुलुकको भ्रमणबाट प्राप्त संसदीय अभ्यासको ज्ञान उपयोग गर्ने अवसर हुन्छ ।

प्रविधिको विकासका साथै सरकारी क्रियाकलापहरूको वृद्धिसँगै संसदमा कुशल र आवश्यक सङ्ख्यामा कर्मचारीहरूको आवश्यकता हुन्छ । जिम्मेवारीको प्रकृतिका आधारमा अधिकृत र कर्मचारीहरू उच्चस्तरको र शीघ्रताका साथसाथै मितव्ययी, प्रभावकारी विशेषज्ञ र विविध अनुभवले खारिएको हुनुपर्दछ । दुवै सभाका सदस्यहरूलाई सेवा प्रवाह गर्ने अधिकृत र कर्मचारीहरू क्षमतावान, उच्च नैतिक चरित्र भएको, आवश्यक योग्यता र तालिम भएको हुनु पर्दछ । संसदका कर्मचारीहरूले आफ्नो गहन जिम्मेवारी पूरा गर्ने क्रममा आफ्नो सक्षमता, युक्ति र अनुभव प्रयोग गर्नु पर्दछ । संसदका कर्मचारीहरूको अन्तिम उद्देश्य भनेको संसदका सदस्यहरूलाई विधायकको हैसियतले प्रभावकारी रूपले कार्य सम्पादन गर्न सक्दो सहयोग पुऱ्याउनु नै हो । संसदका कर्मचारीहरूको पहिलो र प्रमुख कर्तव्य भनेको सभाको सबै कामहरूलाई उद्देश्यमुखी, सही र निष्पक्ष सेवा पुऱ्याउनु हो । सभामुखलाई उपलब्ध गराइएको तथ्यगत सूचनाहरू हरेक दृष्टिकोणले सही, सम्बन्धित नियम र परम्परा वा पूर्वउदाहरण उपलब्ध गराउन सकेमा मात्र सही निर्णय लिन सक्ने हुन्छ । त्यसैगरी संसद सदस्यलाई पनि कर्मचारीहरूले अनावश्यक कुरा गर्नेभन्दा पनि उहाँहरूले खोजेका विषयहरूमा मात्र तथ्यगत सूचनाहरू उपलब्ध गराउनु पर्दछ ।

[4] Ibid

संसदले आफूले बनाएका नीतिहरूको कार्यन्वयन आफैं गर्दैन र यसले प्रशासन पनि गर्दैन तथापि जनप्रतिनिधिमूलक संस्था भएको नाताले यो सार्वभौम सम्पन्न जनताको आशा र भरोसाको केन्द्र हो । त्यसैले संसदले जनताको हितका लागि संविधानअनुसार कार्य गरेको छ छैन भनी सदैव सरकारको निगरानी गर्ने गर्दछ । संसद सदस्यहरूले आफ्नो अधिकार र जिम्मेवारी निर्भिक र निष्पक्ष भई सम्पादन गर्नका लागि स्वतन्त्रता आवश्यक हुन्छ । त्यसले गर्दा सरकारको कमी कमजोरीमाथि आलोचना गर्ने र सरकारका नीति कार्यक्रमहरूको निगरानी गर्ने कार्य सम्पादन हुन सक्दछ । संसद र सांसदले यी कार्यहरू तबमात्र प्रभावकारी रूपले सम्पादन गर्न सक्दछन् जब संसदको आफ्नै सचिवालय हुन्छ जुन कार्यकारीको मातहत नभई स्वतन्त्र र संसदको आफ्नै हुन्छ । संसदीय प्रजातन्त्रमा जनताको हितमा काम गर्नका लागि यस किसिमको स्वतन्त्र सचिवालय आवश्यक हुन्छ ।

संसदमा सदस्यले सरकारको नीतिमाथि छलफल र प्रश्न गर्दछन् । सचिवालयका प्रमुख अधिकारीबाट सचिवालयको सल्लाहमा प्रश्न तथा छलफलका लागि अनुमति दिने वा नदिने निर्णय हुन्छ । संसदका त्यस्ता प्रमुख अधिकारीहरू सरकारको प्रभावबाट प्रभावित भए भने प्रजातन्त्र खतरामा पर्न जान्छ । त्यसैले कार्यपालिकाको प्रभावबाट अलग संसद सेवाको आवश्यकता महशुस गरिएको हो । अलग र स्वतन्त्र सचिवालयको स्थापना हुनुको अन्तरनिहित उद्देश्य भनेको कार्यपालिकाको संसदप्रतिको उत्तरदायित्व र प्रशासनिक जवाफदेहितालाई प्रभावकारी तवरले अभ्यास गर्नु नै हो । संविधानमा प्रधानमन्त्री र मन्त्रीहरू व्यक्तिगत र सामूहिक रूपले संसदप्रति उत्तरदायी हुने व्यवस्था छ । त्यसैले मुलुकको संविधानमा नै सचिवालयसम्बन्धी व्यवस्था गरिएको हुन्छ । संविधानको धारा १०७ मा सचिवालयसम्बन्धी व्यवस्था गरिएको छ । अन्य निकायका सचिवालयको व्यवस्था नहुनु तर संसद सचिवालयको स्थापनासम्बन्धी व्यवस्था हुनु संवैधानिक तवरले यसको स्वायत्ततालाई स्वीकार गरिएको हो । संविधानको धारा १०७ मा संघीय संसदको कामकारवाही सञ्चालन तथा व्यवस्थापन गर्न एक सचिवालयको स्थापना गर्ने कुरा र धारा १०६ मा संघीय संसदको महासचिव र सभाका सचिवहरूको नियुक्ति र सेवाका शर्तहरूसम्बन्धी व्यवस्था रहेको छ ।

नेपालको संविधान, २०४७ को धारा ६६ मा संसदको कामकारवाही सञ्चालन गर्न आवश्यक सचिवालयको स्थापना र सोसम्बन्धी अन्य कुरा कानूनले निर्धारण गरेबमोजिम हुनेछ भन्ने व्यवस्था रहेको थियो । यस किसिमको संवैधानिक प्रावधान भए तापनि संसद सचिवालयको स्थापना भएको थिएन । कर्मचारीसम्बन्धी सेवा शर्तहरू निजामती सेवाभित्र कै नेपाल संसद सेवाका रूपमा रहेको थियो । कर्मचारीहरू सरकारको मातहतमा नै थिए । नियुक्ति अवकास, विदा विभागीय सजाय जस्ता सबै विषयहरू सरकारको अधिनमा रहेको थियो । यसबाट संसदको कार्य सञ्चालनमा असहजता महसुस भए पश्चात् तत्कालीन नेतृत्वले अन्तर्राष्ट्रिय प्रचलन समेतका आधारमा अलगै नेपाल संसद

सेवासम्बन्धी ऐनका लागि पहल गरेको थियो । संसद सेवाको उपयुक्तताको आधारहरू भनेको व्यावसायिक संसदीय सेवाका लागि, प्रभावकारी संसदीय कामकारवाहीका लागि, सरकारको कामकारवाहीमाथि निगरानीका लागि, आर्थिक स्वायत्तताका लागि, संवैधानिक दायित्व निर्वाहका लागि, सरकारलाई उत्तरदायी तुल्याउनका लागि, तटस्थ र आदर्श सेवाका लागि आदि हुन् ।

संसद सचिवालयसम्बन्धी ऐन

संसद सचिवालयको स्थापना तथा संसद सेवाको गठन र सञ्चालन सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न संसद सचिवालयसम्बन्धी ऐन, २०५८ मङ्सिर २८ मा लालमोहर लागि ऐनको रूपमा आएको थियो । यसको प्रस्तावनामा संसदको कामकारवाही सुचारु रूपले सञ्चालन गर्नको लागि संसद सचिवालयको स्थापना गर्न तथा संसद सेवाको गठन र सञ्चालन गर्ने सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न वाञ्छनीय भएकोले भन्ने उल्लेख गरिएको छ । संसद सचिवालय सम्बन्धी ऐन संसदको स्वायत्तताको प्रयास स्वरूप जारी भएको छुट्टै ऐनद्वारा सञ्चालित निजामती कर्मचारीहरू रहने स्वायत्त निकाय हो । यस निकायमा सचिवालय सञ्चालन तथा व्यवस्थापन समिति अधिकार सम्पन्न र महत्त्वपूर्ण निकायका रूपमा रहेको छ । कर्मचारी र बजेटमाथिको स्वायत्तताको प्रयास स्वरूप जारी भएको सो ऐनको २०६४ सालमा प्रथम संशोधन भएको थियो । त्यसैगरी संसद सचिवालय सम्बन्धी ऐन, २०५८ लाई प्रतिस्थापन गरी जारी भएको संघीय संसद सचिवालय सम्बन्धी ऐन, २०६४ (संशोधनसहित) हाल कार्यान्वयनमा रहेको छ ।

यो ऐनले स्वायत्त र स्वशासित निकायको रूपमा सचिवालयको स्थापना गरी सचिवालयको काम, कर्तव्य र अधिकारको उल्लेख गरेको छ । सचिवालयको काम, कर्तव्य र अधिकारमा संसद, संसदीय समिति, संसदका पदाधिकारी र सदस्यलाई आवश्यक सेवा सुविधा उपलब्ध गराउने, संसदको कामकारवाही सञ्चालन गर्न प्रशासनिक, आर्थिक र भौतिक व्यवस्थापनसम्बन्धी कार्य गर्ने, संसदीय सूचना प्रणालीलाई प्रभावकारी बनाउने तथा संसद परिसरमा सुरक्षा व्यवस्था मिलाउने, संसदीय दलका कार्यालयलाई आवश्यक सेवा सुविधा उपलब्ध गराउने रहेको छ ।

सचिवालयको सञ्चालन तथा व्यवस्थापनका लागि सभामुखको सभापतित्वमा एक सचिवालय सञ्चालन तथा व्यवस्थापन समितिको व्यवस्था गरेको छ । समितिलाई संसद र सचिवालयलाई सुचारु रूपले सञ्चालन तथा व्यवस्थापन गर्ने सम्बन्धमा आवश्यक नीति निर्धारण गर्ने तथा रेखदेख, नियन्त्रण र सुपरीवेक्षण गर्ने काम तोकिएको छ । समितिको काम, कर्तव्य र अधिकारमा सचिवालयको सञ्चालन तथा व्यवस्थापनसम्बन्धी कार्य गर्ने, संसद तथा सचिवालयको वार्षिक बजेट निर्धारण गर्ने, संसद सेवामा रहने कर्मचारीको दरबन्दी निर्धारण गर्ने, सचिवालयका कर्मचारीहरूको वृत्तिविकास एवं सुविधा

निर्धारणसम्बन्धी कार्य गर्ने, संसदको भौतिक निर्माण र सुधारसम्बन्धी नीति तय गर्ने, संसदका समितिहरूबीच समन्वय र सामन्जस्यता कायम गर्ने, गराउने, सदस्यको दक्षता तथा क्षमता अभिवृद्धि गर्न आवश्यक पर्ने कार्य गर्ने, नेपाल सरकारसँग समन्वय गरी संसद तथा संसदीय समितिको वार्षिक कार्यतालिका तयार गर्ने तथा संसद सचिवालयको अल्पकालीन तथा दीर्घकालीन योजना बनाई कार्यान्वयन गर्ने गराउने रहेको छ ।

यस ऐनले सचिवालय सञ्चालनका सम्बन्धमा व्यवस्थापन समितिको काम, कर्तव्य र अधिकार, सभामुखको काम कर्तव्य र अधिकार, अध्यक्षको काम, कर्तव्य र अधिकार, महासचिवको काम, कर्तव्य र अधिकार, सचिवको काम, कर्तव्य र अधिकारको व्यवस्था गरेको छ भने संसदको बजेटसम्बन्धी स्वायत्तताको समेत प्रत्याभूति गरेको छ । सचिवालय सञ्चालन तथा व्यवस्थापन समितिले संसद र सचिवालयको लागि अर्थमन्त्रीसँग परामर्श र समन्वय गरी वार्षिक बजेट निर्धारण गर्ने र सो निर्धारण गरेको बजेट सरकारले विनियोजन विधेयकमा समावेश गर्ने गरी संसदले आफ्नो बजेट निर्धारणमा स्वायत्तता पाएको छ ।

सभामुखको काम कर्तव्यमा संसदको आन्तरिक तथा वैदेशिक प्रतिनिधि मण्डलसम्बन्धी कार्य, संसदका पदाधिकारी, सदस्य र महासचिवको आन्तरिक तथा वैदेशिक भ्रमण र भ्रमण खर्च स्वीकृत गर्ने, मित्र राष्ट्रका व्यवस्थापिका, अन्तर्राष्ट्रिय तथा क्षेत्रीय व्यवस्थापिकीय संघ र मैत्री समूहबीच सम्पर्क र सम्बन्ध कायम गर्ने, समितिको निर्णय कार्यान्वयनका सम्बन्धमा नेपाल सरकार तथा अन्य सम्बन्धित निकायलाई आवश्यकताअनुसार निर्देशन दिने रहेको छ ।

त्यसैगरी नियुक्ति र अन्य कर्मचारी प्रशासनसम्बन्धी विषयहरू केन्द्रीय निजामती सेवा ऐनको व्यवस्था सरह नै कायम रहेका छन् भने कार्यरत कर्मचारीलाई व्यवस्थापन समितिको निर्णयका आधारमा सेवा सुविधा प्रदान गर्न सकिने व्यवस्था गरिएको छ । कर्मचारीको दरबन्दी निर्धारण, नियुक्तिदेखि विभागीय सजायसम्ममा सचिवालय सञ्चालन तथा व्यवस्थापन समितिलाई अधिकार दिइएको छ । जसबाट संसद सचिवालयमा कार्यरत कर्मचारी सरकारको मातहत नभई संसद मातहत रहेका छन् ।

त्यसैगरी संसद विकास कोषको स्थापना गरेको छ । कोषमा नेपाल सरकार वा विदेशी सरकार, कूटनीतिक नियोग र अन्तर्राष्ट्रिय संघ संस्थाहरूबाट प्राप्त अनुदान र ऋण सहयोग रकम रहने छ । कोषको उपयोग संसदको भौतिक निर्माण सुधारका लागि, सूचना प्रविधिको विकासका लागि, पुस्तकालयको स्तरवृद्धि, पदाधिकारी, सदस्य तथा कर्मचारीको क्षमता अभिवृद्धिसम्बन्धी कार्यको लागि प्रयोग गरिने उल्लेख छ ।

संसद सचिवालय स्थापना र संसद सेवा सम्बन्धमा अलग ऐनको व्यवस्था भए तापनि संसद आफैंले कर्मचारीहरू भर्ना गर्ने गर्दैन । संसद सेवाका कर्मचारीहरूको नियुक्ति लोक सेवा आयोगबाट हुन्छ । बढुवा तथा अन्य सेवासम्बन्धी सबै शर्तहरू निजामती सेवाभित्रका अन्य सेवा, समूह सरह नै रहेको छ । कतिपय प्रावधानहरूमा भने सामान्य फरक रहेको छ । संसद सचिवालय स्वायत्त निकाय भए तापनि ऐनअनुसार संसद सेवामा खुल्ला तथा आन्तरिक प्रतियोगिताद्वारा पूर्ति हुने संसद सेवाको पदमा लोक सेवा आयोगको सिफारिसमा मात्र नियुक्ति गरिन्छ । त्यसैगरी सेवाको राजपत्राङ्कित पदमा सचिवालय सञ्चालन तथा व्यवस्थापन समितिको निर्णयअनुसार महासचिवले र राजपत्र अनङ्कित पदमा महासचिवले नियुक्ति दिने व्यवस्था गरिएको छ । त्यसैगरी बढुवाका सम्बन्धमा समेत राजपत्राङ्कित विशिष्ट श्रेणी साथै अन्य राजपत्राङ्कित पदको हकमा लोक सेवा आयोगको अध्यक्ष वा निजले तोकेको सो आयोगको सदस्यको अध्यक्षतामा रहेको बढुवा समितिको सिफारिसमा व्यवस्थापन समितिले बढुवा निर्णय गर्ने व्यवस्था रहेको छ । नियुक्ति र बढुवाका लागि आवश्यक न्यूनतम शैक्षिक योग्यता र बढुवाका आधारहरू निजामती सेवाका पदहरू सरह नै तोकिएको छ । बढुवाको उजुरी व्यवस्थापन समिति समक्ष गर्ने व्यवस्था रहेको छ । राजपत्राङ्कित प्रथम श्रेणी र सोभन्दा माथिका अधिकारीलाई दिइने विशेष सजाय अर्थात् भविष्यमा संसद र अन्य सरकारी सेवाको निमित्त अयोग्य नठहरिने गरी सेवाबाट हटाउने वा अयोग्य ठहरिने गरी बर्खास्त गर्ने सजाय व्यवस्थापन समितिलाई दिइएको छ । कर्मचारीलाई निलम्बन गर्ने अधिकार पनि व्यवस्थापन समितिलाई रहेको छ ।

स्वायत्तता, कानून र यथार्थ

कर्मचारी भर्ना र सेवा सुविधा

संसदको कामकारवाही स्वतन्त्र र प्रभावकारी ढङ्गले सम्पादन गर्न संवैधानिक व्यवस्थाको रूपमा रहेको अलग र स्वायत्त सचिवालयको अवधारणामा कानून र यथार्थतामा भिन्नता पाइन्छ । कर्मचारीको भर्ना संसद आफैले गर्दैन । भारत लगायतका मुलुकहरूमा कर्मचारीको भर्ना संसद आफैले स्वतन्त्र र निष्पक्ष रूपले गर्ने गरेको पाइन्छ । कर्मचारीहरूको बढुवा लगायतका अन्य सेवा शर्तका विषयहरूमा पनि संसदको पूर्ण स्वायत्तता रहेको देखिँदैन भने कर्मचारीलाई दिने तलव भत्ता र सुविधा लगायतका विषयमा सरकारमाथि नै निर्भर रहेको अवस्था छ ।

संसदको कार्यगत आधारमा सेवा निर्धारणको प्रयास मात्रै गरिएको छ । सामान्य प्रशासन समूह, लेखा समूह, शिक्षा तथा मुद्रण समूह, सूचना प्रविधि समूह, प्राविधिक समूह मर्यादापालन समूह, अतिरिक्त समूह लगायतका केही समूहहरू रहेका छन् । यी समूहहरूको समूहगत विशिष्टीकरण चाहिँ

हुन सकेको छैन । अन्य मुलुकहरूमा जस्तो संसदलाई वास्तविक अर्थमा प्रभावकारी सेवा प्रदान गर्न कार्यगत आधारमा सेवाको विशिष्टीकरण चाहिँ हुन सकेको छैन । थोरै कर्मचारीमा थोरै समूहहरू रहेका र ती समूहहरू बीचमा पनि विशिष्टीकृत सेवा नभई सामान्यीकरण गरिनुका साथै समूहहरूका बीच वृत्ति विकासमा समानता कायम हुन सकेको पाइँदैन । सूचना प्रविधि सेवा, पुस्तकालय सेवा र अनुसन्धान सेवा साथै समितिहरूमा विशेषज्ञ सेवा प्रभावकारी रूपले उपलब्ध हुन सकेको छैन ।

बजेट

संसद सचिवालयसम्बन्धी ऐनमा सचिवालय सञ्चालन तथा व्यवस्थापन समितिले अर्थ मन्त्रीसँग परामर्श र समन्वय गरी संसद र सचिवालयका लागि आवश्यक वार्षिक बजेट निर्धारण गर्ने र सो निर्धारित बजेटलाई सरकारले विनियोजन विधेयकमा समावेश गर्ने व्यवस्था रहे तापनि व्यवहारमा सो व्यवस्था कार्यान्वयन हुन सकेको पाइँदैन । सुरुका वर्षहरूमा यो प्रावधान कार्यान्वयनको प्रयास भएको थियो । संसद र सदस्यहरूका लागि साथै संसदको विधायिकी र निगरानीसम्बन्धी कार्यका लागि आवश्यक बजेट उपलब्ध हुन सकेको छैन । संसदका पदाधिकारीहरूको स्वदेश तथा विदेश भ्रमण, आवश्यक भौतिक निर्माण सुधार, सवारी साधन, कर्मचारीको पारिश्रमिक सुविधा लगायतका सबै आर्थिक विषयहरूमा सरकारमाथिको निर्भरता झन् बढ्दो छ ।

संसद सदस्य र संसदका अधिकृतहरूको पारिश्रमिक र भत्ता र सुविधा लगायतका विषयहरूमा भारतको संसदमा स्वायत्तता कायम गरिएको छ । यी खर्चहरू सञ्चित कोषबाट व्यहोरिन्छ तर बजेटमा समावेश खर्चहरूउपर विनियोजन विधेयकमाथि छलफल हुँदा दुवै सभाको खर्चमा कुनै कटौतीको प्रस्ताव र बजेटमाथिको कुनै छलफल हुँदैन । सचिवालयको बजेट अनुमानका लागि सचिवालयबाट तयार गरिएको अनुमानलाई सभामुखको अध्यक्षतामा अर्थ मन्त्रीको उपस्थितिमा बस्ने बैठकमा संघीय संसदको महासचिवले पेश गरी छलफल गर्दै व्यवस्था रहेको छ । बजेट छलफल पश्चात् केन्द्रीय बजेटमा समावेश गर्न अर्थ मन्त्रालयमा पठाइन्छ । यसरी पठाइएको बजेट अनुमानलाई अर्थ मन्त्रालयको कुनै विभागले वा कुनै संसदीय समितिलेसमेत जाँच गर्नु आवश्यक रहँदैन । यसको अर्थ संसदले आफूले आफ्नो आवश्यकताअनुसार निर्माण गरेको बजेट अर्थ मन्त्रालयले उपलब्ध गराउँदछ । यसलाई संसदको आर्थिक स्वायत्तताका रूपमा लिइन्छ । तर हाम्रो मुलुकमा यस किसिमको स्वायत्तता व्यवहारमा लागू हुन सकेको छैन ।

कार्यगत स्वायत्तता

संसदको आफ्नो कार्य स्वायत्तता संविधानमा नै व्यवस्थित हुन्छ । संसदको प्रत्येक सदनले आफ्नो कार्यसञ्चालन गर्न, बैठकको सुव्यवस्था राख्न र समितिहरूको गठन, कामकारवाही र कुनै सदन

वा समितिको कार्यविधि नियमित गर्न नियमावली बनाउन पाउने संवैधानिक अधिकार प्राप्त छ । त्यसरी नियमावली नबनेसम्म संघीय संसदले आफ्नो कार्यविधि आफैं नियमित गर्नेछ । त्यसैगरी संसदको संयुक्त बैठक र संयुक्त समितिको गठन र कामकारवाही संसदको दुवै सदनको संयुक्त बैठकले स्वीकृत गरेको नियमावली वा कार्यविधिबमोजिम हुनेछ भनी संविधानको धारा १०४ मा व्यवस्था गरिएको छ । संविधानको भाग-९ मा उल्लेखित व्यवस्थापन कार्यविधि, भाग-१० मा उल्लेखित आर्थिक कार्यप्रणाली लगायतका प्रावधान अनुरूपको कामकारवाहीमा संसदले स्वायत्तता पाएको छ । तथापि, संसदको अधिवेशन आह्वान, अन्त्य साथै संसदका विजनेशहरूमाथि कार्यपालिकाको नियन्त्रण रहेको पाइन्छ । संसदबाट पारित गर्नु पर्ने विधेयकहरू समयमा प्राप्त नहुने, हतारहतार गरी विधेयक पारित गर्नका लागि सरकारले संसदमा पहल गर्ने, सरकारका मन्त्रीहरूले समय उपलब्ध नगराउँदा प्रश्नोत्तर जस्तो संसदको सरकारलाई उत्तरदायी तुल्याउने माध्यम कार्यान्वयनमा नआउने, शून्य समय, विशेष समय, सङ्कल्प प्रस्ताव लगायतमा सदस्यहरूले उठाएका सवालहरूको जवाफ सरकारबाट नआउने, संसदको राय परामर्शविना नै हठात अधिवेशनको अन्त्य हुनेजस्ता क्रियाकलापले संसदको कार्यगत स्वायत्ततामाथि प्रश्न उठेको अवस्था छ ।

संसद सेवाः आदर्श सेवा

संसद सेवालाई आदर्श सेवाका रूपमा लिइन्छ । सार्वभौम जनताका प्रतिनिधिहरू रहेको निकायमा कार्यरत कर्मचारीमा आदर्श गुणहरू हुनुपर्ने हुन्छ । अहिलेको प्रविधिको विकासका साथै सरकारी क्रियाकलापहरूको वृद्धिसँगै संसदमा कुशल र आवश्यक सङ्ख्यामा कर्मचारीहरूको आवश्यकता हुन्छ । जिम्मेवारीको प्रकृतिका आधारमा अधिकृत र कर्मचारीहरू उच्चस्तरको र शीघ्रताका साथ साथै मितव्ययी, प्रभावकारी विशेषज्ञ र विविध अनुभवले खारिएको हुनुपर्दछ । दुवै सभाका सदस्यहरूलाई सेवा प्रवाह गर्ने अधिकृतलगायत कर्मचारीहरू उच्च क्षमताको, उच्च नैतिक चरित्र भएको, आवश्यक योग्यता र तालिम भएको हुनु पर्दछ । संसदका कर्मचारीहरूले आफ्नो गहन जिम्मेवारी पूरा गर्ने क्रममा आफ्नो सक्षमता, युक्ति र अनुभव प्रयोग गर्नु पर्दछ ।

संसदका कर्मचारीहरूले संसद सदस्यको राजनीतिक विचारधारासँग मतलब गर्नु हुँदैन । हरेक सदस्य चाहे जुनसुकै दलको होस्, जति योग्य होस्, उमेर, वैवाहिक स्थिति, पारिवारिक स्थिति जे जस्तो होस् तापनि जनताको प्रतिनिधि संसद सदस्य हुन् । उसले श्रद्धा र नम्रताको व्यवहार अपेक्षा गरेको हुन्छ । सदनको कर्मचारीका नाताले सबैसँग समान व्यवहार गर्नु पर्दछ । सदैव यो सम्झनु पर्दछ कि उसले सबै संसद सदस्यहरूलाई समान र निष्पक्ष सहयोग गर्नु पर्दछ । संसदीय कर्तव्य निर्वाहका क्रममा सबैलाई प्रभावकारी सेवा प्रदान गर्नु पर्दछ । संसदीय अधिकारी उसको आफ्नो

कर्तव्य निर्वाहका क्रममा विज्ञ सरह हुनु पर्दछ । उसमा सम्बन्धित नियम र अभ्यासहरूको परिपूर्ण ज्ञान हुनु पर्दछ । सदनमा तत्काल आउने समस्याहरूको समाधानका लागि सक्षम हुनु पर्दछ । सबै विधि र प्रक्रिया मसिनो रूपमा बुझेको र जानकार हुनु पर्दछ ।

संसदका कर्मचारीहरूमा मूल्य मान्यता हुनु पर्दछ । केही व्यावसायिकता (Professionalism), इमान्दारिता (Honesty), समानता (Equality), जिम्मेवारीता (Responsibility), निष्पक्षता (Impartiality), दक्षता (Efficiency) र आपसी सम्मान (Mutual respect) । संसदका कर्मचारीहरूले संसद र जनताका प्रतिनिधिहरूलाई आदर गर्नु पर्दछ । राजनीतिक रूपले दलहरूप्रति संलग्न नभई सदस्यहरूलाई सेवा दिनु पर्दछ । संसद सदस्य र अरुसँग कार्य गर्दा समर्पण, आदर, आत्म नियन्त्रण, धैर्यता नम्रता र सहनशीलता प्रदर्शन गर्नु पर्दछ । यथार्थ, निष्पक्ष र शुद्ध तथ्यहरू मात्र पदाधिकारीसमक्ष पेश गर्ने बानी हुनु पर्दछ । भोलिका लागि कुनै काम बाँकी नराख्ने र तुरुन्तै काम गर्ने, निर्णयमा विलम्बता नगर्ने हुनु पर्दछ । अरुको कुरा सुन्ने, समझदार किसिमले काम गर्ने र हसमुख कर्मचारी हुनु पर्दछ । सबैसँग मिल्न सक्ने तटस्थ र कामप्रति प्रतिबद्ध हुनु पर्दछ । सैद्धान्तिक रूपले सहीमात्र नभई व्यवहारिक रूपले समाधान गर्न सक्ने क्षमताको हुनु पर्दछ ।

जनतालाई सेवा प्रवाह गर्ने कार्यकारी सेवाभन्दा फरक प्रकृतिको सेवाको अवधारणा यसको तटस्थता, विशेषज्ञता, विशिष्टीकरण र व्यवसायिक सेवा नै हो । संसदको संवैधानिक कर्तव्य निर्वाहका लागि आवश्यक सचिवालय र यसमा कार्यरत कर्मचारीहरूको मनोबल उच्च भएमा मात्र स्वायत्तताको औचित्य सार्थक हुन्छ । यसका लागि संसदीय पदाधिकारी र सरकारबाट संविधान र ऐनमा भएका प्रावधानहरूको विवेक सम्मत कार्यान्वयनको खाँचो छ ।

सन्दर्भ सामग्री

नेपालको संविधान (२०७२)

प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५

राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५

विभिन्न अनलाइन स्रोतहरु

अंग्रेजी

Global Parliamentary Report, 2017 IPU, UNDP

Our Parliament, Subash C Kashyap

Tools for Parliamentary Oversight, IPU 2007