संसदीय निगरानी र सरकारको उत्तरदायित्व

डा. भरतराज गौतम [*]

सारांश

सरकारको जन्म संसदबाट भएपनि नभएपनि सरकार संसदप्रति उत्तरदायी हुन्छ र हुनुपर्छ । संसद र संसदीय समितिमा उठेका विषय एवं प्रश्नहरूको जवाफ सरकारको तर्फबाट प्रधानमन्त्री एवं सम्बन्धित मन्त्री र सरकारी पदाधिकारीले दिनुपर्छ । सरकारलाई संसद एवं समितिप्रति उत्तरदायी एवं जवाफदेही बनाउने माध्यम संसदीय निगरानी हो । सरकार एवं मन्त्रालयको नीतिगत विषयमा, विकास कार्यक्रम, योजना एवं आयोजना र कामकारवाहीका विषयमा, आर्थिक विषय, सार्वजनिक खर्च एवं बेरूजु र वित्तीय पक्षको निगरानी संसदले गर्न सक्दछ । संसदीय समिति एवं उपसमितिले सरकारको कामकारवाहीसँग सम्बन्धित कुनै विषय, घटना एवं कार्यक्रम, योजना एवं परियोजनाको स्थलगत अध्ययन एवं अवलोकन गर्न पनि सक्दछन् । जुनसुकै प्रकारको निगरानी अर्थात् अनुगमन एवं मूल्याङ्कन गर्दा संसद र संसदीय समितिले सम्बन्धित विषयको गहिरो अध्ययन, अनुसन्धान, अवलोकन, सुपरीवेक्षण, छलफल एवं अन्तरक्रिया र विश्लेषण एवं मूल्याङ्कन गरेर औपचारिक अर्थात् लिखित रूपमा सरकार र सम्बन्धित निकायलाई राय, सुझाब एवं आवश्यकता अनुसार निर्देशन दिनु पर्दछ। संसद र संसदीय समितिले दिएको राय, सुझाव एवं निर्देशन कार्यान्वयन गर्ने दायित्व सम्बन्धित मन्त्री एवं सरकारको हो । संसद एवं समितिले दिएको निर्देशन एवं प्रतिवेदन कार्यान्वयन भए नभएको सम्बन्धमा थप अनुगमन एवं मूल्याङ्कन गर्ने अधिकार पनि संसद र संसदीय समितिलाई हुन्छ । निगरानीको माध्यमबाट सरकार र सरकारी निकायलाई संसद मार्फत जनताप्रति उत्तरदायी बनाउने दायित्व संसद एवं संसदीय समितिको हो । संसदीय निगरानी पनि संसदको कानून निर्माण जत्तिकै महत्वपूर्ण कार्य हो ।

विषय प्रवेश

[*] सचिव, संघीय संसद सचिवालय

संसदीय निगरानी सरकार संसदप्रति उत्तरदायी हुने सर्वव्यापी मान्यतामा आधारित रहको छ र यो विषय राज्य शक्तिको पृथकीकरण र सन्तुलनसँग पनि सम्बन्धित हुन्छ । शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्त अनुसार कार्यपालिकाले सरकार सञ्चालन गर्दछ । व्यवस्थापिका अर्थात् संसदले कानून बनाउने र कार्यपालिका अर्थात् सरकारको कामकारवाहीको निगरानी एवं नियन्त्रण गर्दछ । न्यायपालिका अर्थात् अदालतले सरकारको कामकारवाही र संसदले बनाएको कानूनको संवैधानिक वैधता हेर्दछ । सरकारको गठन संसदबाट भएपनि नभएपनि सरकार संसदप्रति उत्तरदायी हुनुपर्दछ । संसदीय शासन प्रणाली अपनाएका मुलुकहरू जस्तो बेलायत, भारत र नेपालमा सरकारको जन्म नै संसदबाट हुन्छ र सरकार सदासर्वदा संसदप्रति उत्तरदायी एवं जवाफदेही हुनुपर्छ । अध्यक्षात्मक अर्थात् राष्ट्रपतीय शासन प्रणाली अपनाएका मुलुक जस्तो अमेरिका र मेक्सीको जहाँ राष्ट्रपतिको प्रत्यक्ष निर्वाचन हुन्छ र सरकारका मन्त्रीहरू संसदका सदस्यहरूबाट नियुक्त गरिँदैन, त्यहाँ पनि सरकार संसदप्रति उत्तरदायी हुनुपर्दछ । अमेरिकी कंग्रेस अर्थात् संसद र संसदीय समितिमा उठेका विषयको जवाफ सम्बन्धित मन्त्री एवं सरकारी पदाधिकारीहरूले दिनुपर्दछ । त्यसैले सरकारको जन्म संसदबाट हुने भएपनि नभएपनि सरकार संसदप्रति उत्तरदायी हुनुपर्दछ भनिएको हो ।

संसदीय निगरानी संसदको बैठक र संसदीय समितिबाट गरिन्छ । संसदको अधिवेशन एवं बैठक सधैं नहुने, संसदको सदस्य संख्या पनि धेरै हुने, कुनै विषयमा गहन रूपमा छलफल गर्न समय अभाव पनि हुने, सदन ज्यादा औपचारिक प्रस्ताव, विषयवस्तु र कानून छलफल एवं पारित गर्ने जस्तो कार्यमा व्यस्त रहने भएकोले संसदीय निगरानीको कार्य सदनबाट भन्दा ज्यादा संसदीय समितिबाट हुने गरेको छ । संसदीय समिति सरकारको मन्त्रालय एवं कार्यक्षेत्रको विषयवस्तु अनुसार गठन हुने र कुनै विषयको अध्ययन अनुगमन सभाबाट भन्दा समितिको माध्यमबाट गहन एवं प्रभावकारी रूपमा गर्न सकिने भएकोले संसदीय निगरानीको कार्य ज्यादा संसदीय समितिबाट हुने गरेको छ । प्रजातान्त्रिक शासन व्यवस्थामा सरकारको कामकारवाहीको निगरानी पनि संसदको कानून निर्माण जत्तिकै महत्वपूर्ण संसदीय कार्य एवं जिम्मेवारी हो ।

संसदीय निगरानीको अर्थ र महत्व

"निगरानी" शब्द अंग्रेजी शब्द "Oversight" को नेपाली रूपान्तरण हो । यसको अर्थ "कुनै कामकारवाहीको माथिल्लो तहबाट अनुगमन, सुपरीवेक्षण एवं मूल्याङ्कन गर्ने" भन्ने हुन्छ । निगरानी अन्तर्गत कुनै विषय एवं कार्यको अध्ययन, अनुसन्धान, पुनरावलोकन, अवलोकन, सोधपुछ, छलफल, सवाल-जवाफ, छानबिन एवं जाँच-परीक्षण गरिन्छ । निगरानीको माध्यमबाट सो कार्य वा विषय कानूनी एवं आर्थिक दृष्टिकोणबाट यथोचित एवं मितव्ययीरूपमा भएको छ, छैन भनी निष्कर्षमा पुगिन्छ । निगरानी गर्ने संस्थाले भए गरेका कार्यको सुधारको लागि सम्बन्धित निकायलाई आवश्यक निर्देशन एवं सुझाव दिन सक्दछ । सम्बन्धित निकायमा निगरानी गर्ने संस्थाबाट प्राप्त निर्देशन एवं सुझाव कार्यान्वयन गर्ने उत्तरदायित्व रहेको हुन्छ । संसद र संसदीय समितिले सरकारको कामकारवाहीको निगरानी गर्दछन् । अर्थात्, संसद र संसदीय समितिले गर्ने सरकार, मन्त्रालय एवं

सरकारी निकायको कामकारवाहीको अध्ययन, अनुसन्धान, अनुगमन, सुपरीवेक्षण, जाँच-परीक्षण एवं मूल्याङ्कनलाई संसदीय निगरानी भनिन्छ । सरकारको कामकारवाहीको संसद र संसदीय समितिले गर्ने निगरानी सी.सी. क्यामराको निगरानी जस्तो हो । सी.सी. क्यामरा जडान गरिएको ठाउँको हरेक गतिविधि र घटनाको स्टोरेज भएको हुन्छ र त्यसलाई विश्लेषण गरी सत्य तथ्य पत्ता लगाउन सकिन्छ । त्यसरी नै संसद एवं संसदीय समितिले मन्त्रालय र सरकारी निकायको नीति, कार्यक्रम एवं कामकारवाहीको यथार्थ विवरण जानकारीमा लिने, अध्ययन एवं छलफल र विश्लेषण गर्नुपर्ने हुन्छ ।

संसद र संसदीय समितिले सरकार, मन्त्रालय र सरकारी निकायले संसदबाट पारित भएको बजेट कार्यान्वयन एवं खर्च गर्दा कुनै किसिमको अनियमितता भएको छ, छैन ? सार्वजनिक खर्च गर्दा पालना गर्नुपर्ने आर्थिक ऐन, नियम एवं कार्यविधिको पालना भएको नभएको, खर्च गर्दा मितव्ययी ढंगले भएको नभएको, कुनै काम गर्दा अपनाउन पर्ने प्रक्रिया पूरा गरिएको छ, छैन ? सार्वजनिक काम गर्दा अधिकार प्राप्त अधिकारीबाट अधिकारको प्रयोग वा दुरूपयोग के भएकोछ ? कुनै काम गर्दा स्वेच्छाचारी ढंगले पो भएको छ कि ? मन्त्रालय र सरकारी कार्यालयबाट लक्षित उद्धेश्य र समयसीमा बमोजिम कार्य सम्पादन भएका छन्, छैनन् ? संसद र संसदीय समितिले सरकारको कार्यक्षेत्रभित्रको कुनै पनि विषय एवं गतिविधिको सम्बन्धमा छलफल एवं सुनुवाइको माध्यमबाट निगरानी गर्न सक्दछ (टुल्स फर लेजिस्लेटिभ ओभरसाइट, २००४) । कुनै देशको संसद कति प्रभावकारी छ भन्ने विषय त्यस देशको संसदले कानून निर्माणको साथसाथै संसदीय निगरानीको कार्य के कसरी गरिरहेको छ भन्ने विषयबाट मापन गर्न सकिन्छ । संसद र सांसदहरूले सरकार एवं मन्त्रालय र सो अन्तर्गतका निकायको कामकारवाही सम्बन्धमा गहिरो जानकारी राख्नु पर्दछ । तब मात्र संसदीय निगरानीको कार्य प्रभावकारी रूपमा गर्न सकिन्छ ।

संसदमा सरकारले वार्षिक नीति तथा कार्यक्रम प्रस्तुत गर्दछ । सो उपर छलफल हुन्छ र संसदले पारित गर्नु पर्दछ । संसदबाट पारित भएको नीति तथा कार्यक्रमका आधारमा सरकारले संसदमा प्रत्येक वर्ष बजेट प्रस्तुत गर्दछ । बजेट माथि पनि संसदमा छलफल हुन्छ र संसदबाट सो बजेट पारित हुनुपर्दछ । संसदबाट सरकारको नीति तथा कार्यक्रम र बजेट पारित हुन नसकेमा सरकारको निरन्तरतामा प्रश्न उठ्छ र सरकार विरूद्ध अविश्वासको प्रस्ताव आउन सक्छ । संसदबाट पारित भएको नीति तथा कार्यक्रम र बजेट अनुसार सरकारका मन्त्रालय एवं सरकारी निकायले काम गरिरहेका छन् या छैनन् भन्ने विषयमा संसद र संसदीय समितिले निगरानी गरिरहेका हुन्छन् र गर्नुपर्दछ । संसदीय निगरानीका सन्दर्भमा संसदीय समितिमा सदस्यहरूले उठाएका विषय, प्रश्न एवं जिज्ञासाको जवाफ सकारको मन्त्री एवं सम्बन्धित पदाधिकारीले दिनुपर्दछ । सरकारी निकायबाट कुनै गल्ती कमजोरी भएको भए संसदीय निगरानीको माध्यमबाट सच्याउन सकिन्छ । अतः संसदीय निगरानीबाट शासन व्यवस्थामा सुशासन कायम हुन जान्छ र राष्ट्र विकास एवं सम्वृद्धितर्फ अगाडि बढ्छ । संसदीय निगरानीको महत्व यही र यस्तै हुन्छ ।

संसदप्रति सरकारको उत्तरदायित्वको अर्थ र महत्व

उत्तरदायित्व (Accountability) को सामान्य अर्थ आफ्ना कामकारवाहीको सम्बन्धमा जिम्मेवारी वहन गर्नु र सो कार्यको लागि कसैप्रति जवाफदेही बन्नु हो । त्यस्तो जवाफदेहिता कुनै विषय, निर्णय, कार्यक्रम एवं कार्यसम्पादन, वित्तीय पक्ष एवं सार्वजनिक खर्च, प्रशासनिक विषय, नियुक्ति, सन्धि/सम्झौता र विकास निर्माण आदि विषयमा हुनसक्छ । आफ्नो कामको लागि उत्तरदायी हुनपर्ने संस्था वा व्यक्तिले आफूले गरेको कुनै कार्य एवं खर्चका सम्बन्धमा जसप्रति उत्तरदायी हुने हो सो संस्था वा व्यक्तिलाई आवश्यकता अनुसार विषयगत रूपमा स्पष्टीकरण एवं पुष्ट्याइ दिने गरी जिम्मेवारी स्वीकार गरेको हुन्छ (फलोइड. द मनीः द प्याक एण्ड एकाउण्टाविलिटी, २०१०) । संसदप्रति सरकार सदा सर्वदा उत्तरदायी एवं जवाफदेही हुनुपर्दछ । संसदप्रति सरकारको उत्तरदायित्वको सैद्धान्तिक आधार शक्ति पृथकीकारण र सन्तुलनसँग सम्बन्धित छ । सरकारको गठन एवं विघटन संसदबाट हुने शासन व्यवस्था भएपनि नभएपनि सरकार संसदप्रति उत्तरदायी हुनुपर्दछ । नेपालमा पनि सोही सर्वमान्य सैद्धान्तिक आधारमा सरकार संसदप्रति उत्तरदायी हुने संवैधानिक व्यवस्था छ । "प्रधानमन्त्री र मन्त्री सामूहिक रूपमा संघीय संसदप्रति उत्तरदायी हुनेछन् र मन्त्री आफ्नो मन्त्रालयको कामको लागि व्यक्तिगत रूपमा प्रधानमन्त्री र संघीय संसदप्रति उत्तरदायी हुनेछन्" भन्ने व्यवस्था गरिएको छ (नेपालको संविधानको धारा ७६ उपधारा (१०)) । यसको अर्थ संसद र संसदीय समितिमा उठेका र उठाइएका प्रश्नको जवाफ सम्बन्धित मन्त्री र प्रधानमन्त्रीले दिनुपर्दछ भन्ने हो । संसदमा उठेका कुनै पनि विषयको जवाफ प्रधानमन्त्री एवं मन्त्रीले नै दिनुपर्ने हुन्छ । संसदीय समितिमा सरकार र मन्त्रालय एवं निकायसँग सम्बन्धित विषयको जवाफ सरकारको तर्फबाट मन्त्री, सम्बन्धित पदाधिकारी एवं व्यक्तिले समेत दिनुपर्दछ ।

संसदप्रति सरकारको उत्तरदायित्वको महत्व देशको समग्र शासन प्रशासन सञ्चालन र आर्थिक अनुशासन कायम गर्ने विषयसँग पनि सम्बन्धित रहेको छ । संसदप्रति उत्तरदायी हुनुपर्ने भएकोले सरकारले वार्षिक नीति तथा कार्यक्रम र बजेट संसदमा प्रस्तुत गर्दछ । दैनिक कार्यसञ्चालन र सो विषय सम्बन्धी कुनै पनि निर्णय सरकारले गर्नसक्छ । तर यदि सो विषय एवं निर्णयका सम्बन्धमा संसद एवं समितिमा प्रश्न उठेमा त्यसको जवाफ सरकारको सम्बन्धित मन्त्रीले दिनुपर्दछ । कुनै सार्वजनिक पदमा सरकारले नियुक्त गर्नु अगाडि संसदीय समितिमा सुनुवाइ हुनपर्ने भएमा सो सम्बन्धमा पनि सरकार समितिको निर्णयमा भर पर्नुपर्दछ । यदि सरकार संसदप्रति उत्तरदायी नहुने हो भने सरकारका कामकारवाही एवं निर्णय स्वेच्छाचारी हुन सक्दछन् । सरकारले राष्ट्रिय बजेट मनोमानी ढंगले खर्च गर्न सक्दछ । त्यसैले सरकारको कामकारवाहीको औचित्यका सम्बन्धमा संसद एवं समितिमा प्रश्न उठेमा सो विषयको पुष्ट्याइ सम्बन्धित मन्त्री एवं पदाधिकारीले दिनुपर्ने हुन्छ । सरकारको संसद प्रतिको उत्तरदायित्वलाई सरकारको संसद मार्फत जनताप्रतिको उत्तरदायित्वको रूपमा समेत बुझ्नु पर्दछ । सरकारको जनताप्रति प्रत्यक्ष उत्तरदायित्वको विषयको परीक्षण आवधिक निर्वाचनमा मात्र हुने हुन्छ । अन्य समयमा सरकारको जनता प्रतिको उत्तरदायित्वको प्रयोग जननिर्वाचित संस्था भएकोले संसद र संसदीय समिति मार्फत हुन्छ । संसद र संसदीय समितिले जुनसुकै समयमा पनि सरकार संसदप्रति उत्तरदायी हुनपर्ने विषयलाई स्थापित गराउन सक्दछन् ।

संसदको बैठकबाट गरिने निगरानी र सरकारको उत्तरदायित्व

संसदको बैठक अर्थात् सदनमा सदस्यहरूले सार्वजनिक महत्व एवं जनचासोका विषय, सरकारको जवाफदेहिता क्षेत्रभित्रका विषय, समसामयिक विषय, प्राकृतिक प्रकोप, तत्काल घटेको घटना, अन्तर्राष्ट्रिय घटनाक्रम र यसमा सरकारले बनाउन पर्ने दृष्टिकोण एवं निर्वाह गनुपर्ने भूमिकाको सम्बन्धमा प्रश्न गर्न एवं सरकारको धारणा माग गर्न सक्दछन् । सदस्यहरूले निर्वाचन क्षेत्र एवं मुलुकभर विकास निर्माणसँग र त्यसमा सरकार एवं सम्बन्धित निकायले ध्यान दिनुपर्ने विषयमा सदनको शून्य समय एवं विशेष समयमा कुरा उठाउन सक्दछन् । तत्काल घटेको घटनाका सम्बन्धमा सरकारको ध्यानाकर्षण गर्न सदनमा सभामुखबाट समय लिई जनसुकै समयमा पनि सदस्यहरूले बोल्न र सरकारको धारणा माग गर्न सक्दछन् । ध्यानाकर्षण प्रस्ताव दर्ता गरी छलफल गरेको विषय, जरूरी सार्वजनिक महत्वको प्रस्ताव र संकल्प प्रस्ताव दर्ता गरी गरिने छलफल लगायतको माध्यमबाट समेत संसदले सरकार र सम्बन्धित निकायको कामकारवाहीको निगरानी गर्न सक्दछ । सदनमा हुने संसदीय प्रश्नोत्तरको माध्यमबाट पनि संसदीय निगरानी कायम गर्न सकिन्छ । सरकार प्रमुख अर्थात् प्रधानमन्त्रीसँग प्रत्यक्ष प्रश्न गर्ने र प्रधानमन्त्रीले पनि सो प्रश्नको उत्तर तत्काल दिने संसदीय अभ्यास, संसदबाट गरिने संसदीय निगरानीको निकै प्रभावकारी माध्यम मानिन्छ । विषयवस्तु र प्रस्तावको किसिमका आधारमा सम्बन्धित मन्त्रीले संसदमा जवाफ दिनुपर्ने हुन्छ । संसदका सदस्यहरूले कुनै विषयवस्तु सदनमा उठाउँदा सो विषय र कामकारवाहीको सुधारका लागि सकारात्मक प्रभाव पर्दछ । त्यसैले संसदको बैठकबाट पनि सरकार, मन्त्रालय र सम्बन्धित निकायको कामकारवाहीमा प्रभावकारी रूपमा संसदीय निगरानी स्थापित गर्न सकिन्छ ।

संसदको बैठकमा उठेका प्रश्न एवं विषयवस्तुको जवाफ प्रधानमन्त्री वा सरकारको मन्त्रीले नै दिनुपर्ने हुन्छ । संसदमा प्रधानमन्त्री वा मन्त्री बाहेकको सरकारको सचिव वा अन्य पदाधिकारीले जवाफ दिन सक्दैन र त्यस्तो अभ्यास पनि छैन । त्यसैले सदनबाट पनि प्रभावकारी रूपमा संसदीय निगरानी गर्न र सरकारलाई संसदप्रति उत्तरदायी बनाउन सकिन्छ भनिएको हो । नेपालको सन्दर्भमा प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभाको नियमावलीमा दुवै सदनको शून्य समय र विशेष समयमा उठेका विषयको जवाफ सम्बन्धित मन्त्रीले ५ दिनभित्र दिनुपर्ने व्यवस्था रहेको छ । संसदका सदस्यहरूले नियमावलीको व्यवस्थाको भरपुर उपयोग गरेर सदनबाट गर्न सकिने निगरानी र सो विषयमा मन्त्रीले जवाफ दिनपर्ने व्यवस्थालाई प्रभावकारी बनाउन सक्दछन् । प्रधानमन्त्री एवं सरकारका मन्त्रीहरूले संसदमा उठेका विषय वा संसदमा उठाइएका विषय बाहेक कुनै सार्वजनिक महत्वको विषयमा समय समयमा संसदलाई जानकारी गराउन वक्तव्य दिने पनि संसदीय प्रचलन रहको छ । प्रधानमन्त्री एवं मन्त्रीले संसदमा सार्वजनिक महत्वका विषयमा दिएको वक्तव्य वा जानकारीका सम्बन्धमा सदस्यहरूले थप प्रश्न सोधन सक्दछन् र त्यस्तो प्रश्नको जवाफ सम्बन्धित मन्त्रीले दिनुपर्दछ (नियम २१९, प्रतिनिधि सभा, नियम १९२, राष्ट्रिय सभा) । अतः सदस्यहरूले सम्बन्धित सभाको नियमावलीमा गरिएको

व्यवस्था उपयोग गरेर पनि संसदबाट सरकार उपर गरिने निगरानी र त्यसमा सम्बन्धित मन्त्रीको जवाफ एवं थप स्पष्टीकरण माग गर्न सक्दछन् ।

संसदीय समितिबाट गरिने निगरानी र सरकारको उत्तरदायित्व

१. संसदका बैठक ज्यादा औपचारिक कार्यका लागि हुने भएकोले गहन एवं समय लिएर अध्ययन एवं छलफल गरी निष्कर्षमा पुग्नपर्ने विषयको छलफल समितिमा गर्ने संसदीय अभ्यास रहेको छ । संसदीय समितिहरू सरकारको मन्त्रालय एवं विभाग अनुसार कार्यक्षेत्र विभाजन गरी वा विषयवस्तुका आधारमा गठन गर्ने प्रचलन रहेको छ । अथवा मन्त्रालयगत एवं विषयवस्तु दुवै किसिमको मिश्रित कार्यक्षेत्र हुने गरी पनि संसदीय समिति गठन गर्ने प्रचलन रहेको छ । अमेरिकी संसदमा ज्यादा विषयवस्तु अनुसार संसदीय समिति गठन गरिन्छ । Datta, A. & Jones, N. (2011). Linkages between researchers and legislators in developing countries, retrieved November 20, 2019 from https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/2989.pdf

मा सरकारको मन्त्रालय अनुसार संसदीय समिति गठन हुने गरेको पाइन्छ । नेपालको सम्बन्धमा सरकारको मन्त्रालय र विषयवस्तु दुवै किसिमको क्षेत्राधिकार हुने गरी संसदीय समिति गठन गर्ने अभ्यास रहेको छ । दुई सदनात्मक व्यवस्थापिका भएकोले तल्लो सदन, प्रतिनिधि सभामा ज्यादा सरकारका मन्त्रालय र केही विषयगत विषय र माथिल्लो सदन, राष्ट्रिय सभामा विषयगत कार्यक्षेत्र भएका संसदीय समिति गठन गरिएको छ । दुवै सदनका संयुक्त समिति निश्चित विषयवस्तुमा आधारित रहेका छन् । प्रतिनिधि सभा नियमावलीको नियम १७२ (२) मा प्रधानमन्त्री सबै समितिको पदेन सदस्य रहने र सरकारका मन्त्रीहरू कार्यक्षेत्र अनुसारका संसदीय समितिको पदेन सदस्य हुने व्यवस्था छ । तर राष्ट्रिय सभा नियमवलीमा त्यस्तो व्यवस्था गरिएको छैन । प्रधानमन्त्री र मन्त्रीहरू दुवै सदनका समितिको पदेन सदस्य भएपनि नभएपनि संसदीय समितिले छलफलका लागि आमन्त्रण गरेको आफ्नो कार्यक्षेत्रसँग सम्बन्धित विषयमा उपस्थित भई छलफलमा उठेका विषयमा जवाफ दिनपर्ने उत्तरदायित्व प्रधानमन्त्री एवं सम्बन्धित मन्त्रीमा रहन्छ । संसदीय समितिले मन्त्री बाहेक छलफलको विषयसँग सम्बन्धित मन्त्रालयको सचिव, सम्बन्धित पदाधिकारी वा व्यक्तिलाई पनि आमन्त्रण गरी छलफल गर्न सक्दछ । संसदीय समितिमा उपस्थित भई सम्बन्धित विषयमा समितिलाई जानकारी दिनुपर्ने दायित्व सम्बन्धित सचिव, पदाधिकारी वा व्यक्तिको हुन्छ ।

संसदमा गठन भएका स्थायी समितिका अतिरिक्त कुनै थप विषयमा अध्ययन गर्न विशेष वा अस्थायी किसिमको समिति गठन गरेर पनि निगरानीको कार्य गर्न सकिन्छ । राष्ट्रिय विपत्ति वा प्रकोपको सम्बन्धमा संसदको बैठकबाट संसदमा प्रतिनिधित्व गर्ने सम्पूर्ण राजनीतिक दलको प्रतिनिधित्व हुने गरेर विशेष समिति गठन गरी सो घटना वा विषयका सम्बन्धमा सरकार, सरकारी निकाय एवं सम्बद्ध सबै पक्षहरूबाट भइरहेका उद्धार एवं राहत र पुनर्स्थापना एवं पुनर्निर्माणको कार्यको निगरानी अर्थात् अनुगमन एवं मूल्याङ्कन गर्ने संसदीय अध्यास समेत रहेको छ । २०७२ बैशाख १२ को विनासकारी महाभूकम्पपश्चात् तत्कालीन संविधान सभा/व्यवस्थापिका–संसदको

बैठकबाट उद्धार तथा राहत कार्यलाई प्रभावकारी बनाउने सम्बन्धमा संकल्प प्रस्ताव पारित गरिएको थियो । संकल्प प्रस्तावमा उल्लेख भए अनुसार सरकार र सरकारी निकायबाट कामकारवाही भए नभएको सम्बन्धमा निगरानी गर्न सभामुखको अध्यक्षतामा उच्चस्तरीय संसदीय अनुगमन विशेष समिति गठन गरिएको थियो । दोस्रो संविधान सभाको निर्वाचन २०७० मा धाँधली भएको भन्ने सम्बन्धमा संसदको बैठकबाट दलीय प्रतिनिधित्वको आधारमा संसदीय विशेष समिति गठन गरी निर्वाचन स्वच्छ एवं निष्पक्ष बनाउने सम्बन्धमा सरकार र सम्बद्ध पक्षहरूले सुधार एवं ध्यान दिनुपर्ने विषयका सम्बन्धमा अध्ययन गरी सुझाव सहितको प्रतिवेदन तत्कालीन व्यवस्थापिका-संसदमा प्रस्तुत गरिएको थियो ।

संसदीय निगरानीको प्रकार

संसद र संसदीय समितिहरूले गर्ने गरेको र गर्नुपर्ने निगरानीका विषयवस्तुहरूको अध्ययन विश्लेषण गर्दा सरकारको नीतिगत निगरानी, कामकारवाही, योजना, परियोजना एवं विकास कार्यक्रमहरूको निगरानी, सरकारको वित्तीय एवं खर्च प्रणालीको निगरानी र कुनै घटना एवं विषयको स्थलगत अध्ययन एवं अनुगमन गरी प्रमुख रूपमा ४ प्रकारले सरकारको कामकारवाहीको निगरानी गर्ने गरिएको पाइन्छ ।

क. नीतिगत निगरानी

सरकारले संसदमा प्रत्येक वर्ष राष्ट्रपतिको सम्बोधन मार्फत नीति तथा कार्यक्रम प्रस्तुत गरेको हुन्छ । वार्षिक नीति तथा कार्यक्रममा सबै मन्त्रालयहरूले सो वर्षमा के-कस्तो नीति अवलम्बन गर्दैछन् भन्ने विषय समावेश गरिएको छ, हुन्छ । जस्तो पर्यटन नीति, वैदेशिक नीति, रोजगारी सम्बन्धी नीति, आर्थिक एवं वित्तीय नीति, गरिवी निवारण नीति, कृषि नीति, वन एवं वन पैदावार सम्बन्धी नीति, औद्योगिकीकरण नीति, वाणिज्य नीति, राष्ट्रिय एवं सार्वजनिक सुरक्षा नीति, हवाइ नीति आदि । सरकारको वार्षिक नीति तथा कार्यक्रमका सम्बन्धमा संसदको दुवै सदनमा छलफल हुन्छ । छलफलको क्रममा पनि सदस्यहरूले आफ्नो राय, सुझाव एवं टिप्पणी प्रस्तुत गरेका हुन्छन् । सरकारले संसदमा के-कस्ता नीतिहरू तत्कालीन, मध्यकालीन र दीर्घकालीन हुन् भन्ने विषय समेत प्रस्तुत गरेको हुन्छ । मध्यकालीन एवं दीर्घकालीन नीतिका सम्बन्धमा एक आर्थिक वर्षमा के गर्ने र प्रत्येक वर्ष के-कस्तो नीति अवलम्बन गर्ने भन्ने विषय समावेश गरिएको हुन्छ । समग्रमा राज्य अर्थात् राज्यको तर्फबाट सरकारले लिएका नीतिको सम्बन्धमा संसदमा छलफल हुन्छ । संसदीय समितिको कार्यक्षेत्र अनुसारको संसदीय समितिले सम्बन्धित मन्त्रालयको नीतिका सम्बन्धमा सम्बन्धित मन्त्री एवं मन्त्रालयसँग समितिमा थप छलफल गर्न सक्दछ । उदाहरणका लागि वन तथा वातावरण मन्त्रालयले संसदमा प्रस्तुत भएको वन तथा वातावरण नीति अनुसार कार्य गरिरहेको छ, छैन भन्ने विषयमा सम्बन्धित संसदीय समितिले अनुगमन एवं मूल्याङ्कन गर्न सक्दछ । नीतिकै विषयमा पनि राय सुझाव र प्रतिक्रिया दिन सक्दछ । संसदीय समितिले गर्ने नीतिगत निगरानीबाट सार्वजनिक नीतिमा देखिएका

समस्या र नीति अनुसार सरकारको सम्बन्धित मन्त्रालयले गर्ने कामकारवाहीमा सुधार गर्न सकिन्छ । वैदेशिक नीतिका सम्बन्धमा अन्तर्राष्ट्रिय कूटनीतिक क्षेत्रमा आएको परिवर्तनबाट आफ्नो देशले के-कस्तो नीतिगत परिवर्तन गर्ने भन्ने विषयमा सम्बन्धित संसदीय समितिले सुझाव एवं आवश्यकता अनुसार कुनै नीति एवं वैदेशिक सम्बन्ध सुधार गर्न निर्देशन समेत दिन सक्दछ ।

ख. कार्यक्रम, योजना एवं परियोजना र कामकारवाहीको निगरानी

संसदीय समितिहरूले आ–आफ्नो कार्यक्षेत्र अन्तर्गतका मन्त्रालय, विभाग र निकायहरूबाट सञ्चालित विकास कार्यक्रम, राष्ट्रिय प्राथमिकता एवं अन्य योजना, परियोजना र सरकारी निकायको कामकारवाहीको सम्बन्धमा निगरानी गर्न सक्दछन् र गर्नुपर्छ । आवधिक, मध्यकालीन र दिर्घकालीन योजना निर्माणका सम्बन्धमा राष्ट्रिय योजना आयोगसँग छलफल गर्ने र राय सुझाव दिन सकिन्छ। विकास कार्यक्रम, योजना एवं परियोजनाका सम्बन्धमा सम्बन्धित मन्त्री एवं सचिवबाट जानकारी लिने, परियोजना प्रमुखसँग छलफल गर्ने, कूल लागत एवं समयसीमा र निर्माणको अवस्था र लक्षित समयसीमाभित्र कार्य सम्पन्न हुने नहुने सम्बन्धमा अध्ययन, अनुगमन एवं सुपरीवेक्षण संसदीय समितिले गर्न सक्दछ । कार्यक्रम, योजना, परियोजनाको गुणस्तरको सम्बन्धमा प्राविधिकहरूको सहयोग लिएर परीक्षण पनि गर्न सकिन्छ । संघीय संसदका विषयगत समितिहरूले मेलम्ची खानेपानी आयोजना, निजगढ अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थल, गौतम बुद्ध क्षेत्रीय विमानस्थल, पोखरा अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थल निर्माण परियोजनाको अनुगमन एवं सुपरीवेक्षण गरिरहेका छन् । त्यस्तै जलविद्युत् आयोजना, कृषि विकास कार्यक्रम, उत्तरी सिमामा रहेका तातोपानी, रसुवागढी, कोरला, किमाथान्का, हिल्सा लगायतका नाकाको पूर्वाधारको अवस्था र नेपालको तर्फबाट निर्माण गर्नुपर्ने पूर्वाधार विकासका सम्बन्धमा सरकारलाई सुझाव एवं निर्देशन दिने गरेका छन् । संसदीय समितिहरूले विकास कार्यक्रम, योजना एवं परियोजनाका अतिरिक्त सरकारी निकायका कामकारवाहीको सम्बन्धमा पनि निगरानी गर्ने र सुधारका लागि सुझाव एवं निर्देशन दिन सक्दछन् । अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थल र अध्यागमन कार्यालयको कामकारवाही अनुगमन एवं मूल्याङ्कन गरी विदेशी पर्यटक एवं आगन्तुकहरूको आगमन एवं प्रस्थान र भिसा प्रक्रियालाई सहज एवं सरल बनाउने सम्बन्धमा पनि संसदीय समितिले अध्ययन विश्लेषण गरी रायसुझाव दिन सक्दछन् । राष्ट्रियस्तरका सडक निर्माण एवं सुधार, शहरी सडक एवं ट्राफिक व्यवस्थापन सम्बन्धमा, ग्रामीण सडक निर्माण र गुणस्तर सम्बन्धमा पनि संसदीय समितिबाट अध्ययन अनुगमन गर्न सकिन्छ र गर्नुपर्दछ ।

ग. आर्थिक एवं वित्तीय र सार्वजनिक खर्च एवं बेरूजुको निगरानी

संसदीय समितिले सरकारको आर्थिक एवं वित्तीय पक्ष र मन्त्रालय एवं सरकारी निकायको खर्च एवं बेरूजुको अवस्थाका सम्बन्धमा पनि निगरानी गरिरहनु पर्दछ । देशको आर्थिक अवस्था र सरकारको वित्त व्यवस्थापन सम्बन्धमा पनि संसद र सम्बन्धित समिति जहिले पनि जानकारीमा रहनु पर्दछ । आर्थिक एवं वित्तीय विषय कुनै पनि देशको सरकार र संसदका लागि ज्यादै महत्वपूर्ण विषय मानिन्छ र सो विषयको निगरानी गर्न संसदमा अर्थ समिति र सार्वजनिक लेखा समितिको छुट्टाछुट्टै समिति रहेका हुन्छन् । अर्थ समितिले सरकारको आर्थिक अवस्था, आर्थिक योजना एवं बजेट व्यवस्थापन र वित्तीय एवं मौद्रिक पक्षको निगरानी गर्दछ । मूलतः संसदको अर्थ समितिले देशको समग्र अर्थतन्त्रसँग सम्बन्धित सरकारको बजेट खर्च हुनु अगाडिको विषयमा अर्थात् आर्थिक एवं मौद्रिक पक्षको नीतिगत एवं ऐन कानूनसँग सम्बन्धित विषयमा अग्रिमरूपमा निगरानी (Ex-Ante

Oversight) गर्दछ । संसदको सार्वजनिक लेखा समितिले मुख्यरूपमा सरकार अर्थात् सबै मन्त्रालय र सार्वजनिक निकायले गरेको सरकारी खर्च एवं खर्च प्रणाली, बेरूजु र आर्थिक अनुशासन कायम भए नभएको विषयमा निगरानी (Ex-Post Oversight) गरेको हुन्छ । सार्वजनिक लेखा समितिले बेरूजु देखिएको विषय समितिमा छलफल गरी असुल उपर गर्नपर्ने वा नियमित गर्न सकिने नसकिने विषयमा समेत निर्णय दिने गर्दछ । त्यस्तै मन्त्रालय एवं सरकारी निकायको बजेट एवं खर्च प्रणालीका सम्बन्धमा महालेखा परीक्षकबाट लेखा परीक्षण गरी प्राप्त प्रतिवेदनमा उल्लेखित बेरूजुका सम्बन्धमा छलफल गर्ने कार्यक्षेत्र भएको सार्वजनिक लेखा समितिले सरकारी खर्चको निगरानी गर्न ज्यादा सक्रियता देखाउन पर्ने हुन्छ । अतः संसदको अर्थ समिति र सार्वजनिक लेखा समितिले देशको अर्थतन्त्र एवं वित्तीय अवस्था चुस्त राख्न र सरकारको खर्च प्रणालीमा आर्थिक अनुशासन कायम गर्ने सम्बन्धमा सम्बन्धित सरकारी र सार्वजनिक निकायलाई यथोचित राय, सुझाव र निर्देशन दिन सक्दछ र दिनुपर्दछ ।

घ. स्थलगत निगरानी

संसदीय समितिहरूले सरकार र सरकारी निकायबाट भए गरेका कामकारवाहीसँग सम्बन्धित विषय, घटना एवं गतिविधिका सम्बन्धमा स्थलगत अध्ययन भ्रमण गरी संसदीय निगरानी कायम राख्न सक्दछन् । संसदीय समितिको कार्यक्षेत्र अन्तर्गतको कुनै विषयमा सम्बन्धित ठाउँको भ्रमण गरी त्यहाँका सरकारी पदाधिकारी, सरोकारवाला, स्थानीय जनता र जनप्रतिनिधिसँग छलफल गरी निर्णयमा पुग्नुपर्ने अवस्थामा सम्बन्धित क्षेत्रको स्थलगत अवलोकन गर्नु पनि पर्दछ । संसदीय समितिले गर्ने स्थलगत निगरानीबाट सम्बद्ध पदाधिकारीको सो कार्यप्रतिको सक्रियता बढाउँछ । सरकारको तर्फबाट विकास निर्माण एवं कामकारवाही सञ्चालन गर्दा स्थानीय जनता एवं सरोकारवालाको आवाज नसुनिएको भए संसदीय समिति मार्फत उनीहरूको भनाइ एवं चासो संसद एवं सरकारको माथिल्लो तहमा पुग्न सक्छ । स्थलगत अध्ययनबाट समिति एवं उपसमितिका सदस्यहरूले पनि सरोकारवाला एवं सम्बद्ध पदाधिकारी एवं व्यक्तिसँग प्रत्यक्ष रूपमा अन्तरक्रिया एवं छलफल गर्ने अवस्था रहन्छ । स्थलगत वस्तुस्थितिमा सदस्यहरू साक्षात्कार हुने र समस्या पहिचान गरी समाधान खोज्ने अवसर प्राप्त हुन्छ । संसदीय समितिको स्थलगत अनुगमनबाट सो ठाउँमा रहेर काम गर्ने पदाधिकारी, व्यक्ति एवं विकासका अभियान्ताहरूको मनोवल पनि उच्च हुन जान्छ । संसद र संसदीय समितिले सम्बन्धित विषयलाई हेरिरहेको छ भन्ने जानकारी जनतालाई हुन्छ । कुनै विषय वा कार्यक्रमका सम्बन्धमा सबै स्थानीयवासी र सरोकारवालालाई संघीय संसद एवं समितिमा आमन्त्रण गर्न नसकिने अवस्थामा समिति अन्तर्गत उपसमिति बनाएर स्थलगत निगरानी गर्न सहज पनि हुन्छ । जस्तो हावा हुरी एवं बाढी/पहिरो लगायतको प्राकृतिक प्रकोपग्रस्त क्षेत्रका जनताको अवस्था बुझ्न एवं राहत उद्धारको कार्यको अनुगमन एवं मूल्याङ्कन गर्न संसदीय समितिले स्थलगत भ्रमण गर्न सक्छन् ।

संसदीय समितिले राष्ट्रिय प्राथमिकता प्राप्त विकास योजना एवं आयोजनाको सोही ठाउँमा गएर भ्रमण गरी प्रगति एवं उपलब्धिको यथार्थता अध्ययन गर्न सक्दछन् । चुरे पहाडमा भएको अतिक्रमण,

नदी र नदीजन्य पदार्थ ढुंगा, बालुवा एवं गिटीको उत्खननबाट सो ठाउँको वातावरणमा परेको प्रभावको स्थलगत अध्ययन गर्न सकिन्छ । तर संसदीय समितिको स्थलगत अध्ययनको औचित्य पुष्टि हुनुपर्दछ । स्थलगत भ्रमण गर्नैपर्ने अवस्थामा मात्र संसदीय समितिले भ्रमण गर्ने हो । स्थलगत भ्रमणमा जानु अगाडि सो विषय समितिमा छलफल गर्ने र सो ठाउँ वा विषयको अवलोकन गर्ने निर्णय गर्नुपर्दछ । संसदीय समितिले स्थलगत भ्रमणकै क्रममा कुनै निर्देशन एवं सुझाव दिने भन्दा स्थलगत अध्ययनबाट धेरै जानकारी लिने एवं वस्तुस्थितिको प्रत्यक्ष अवलोकन गर्ने हो । अध्ययन भ्रमणबाट फर्केर सो विषयमा उपसमिति वा समितिमा सरकारको सम्बन्धित मन्त्री, सचिव एवं सम्बद्ध पदाधिकारी समेत आमन्त्रण गरी छलफल गर्ने र स्थलगत अध्ययन गरिएको विषयमा लिखित राय, सुझाव एवं निर्देशन दिने गर्नु उचित हुन्छ । संसदीय निगरानीको सिलसिलामा संसदीय समितिको स्थलगत अध्ययन भ्रमण प्रशासनिक अनुगमन जस्तो नहोस् भन्नेतर्फ सदस्यहरूले हेक्का राखै पर्दछ । प्रशासनिक अनुगमनमा तत्काल प्रतिक्रिया एवं निर्देशन दिने किसिमको हुनसक्छ । तर संसदीय निगरानी अर्थात् अनुगमन ज्यादा अध्ययन, छलफल, विश्लेषण एवं मूल्याङ्कनका आधारमा औपचारिक एवं लिखित निर्देशन दिने किसिमको हुनुपर्छ ।

निष्कर्ष

संसदप्रति सरकार उत्तरदायी हुनुपर्ने सैद्धान्तिक एवं संवैधानिक आधारमा संसद र समितिमा सदस्यहरूले उठाएको प्रश्न एवं विषयको जवाफ सरकारको प्रधानमन्त्री एवं सम्बन्धित मन्त्रीले दिनुपर्दछ । नेपालको संविधानले पनि संसदप्रति सरकार उत्तरदायी हुनपर्ने विषयलाई सुनिश्चित गरिदिएको छ । त्यसैले सरकारको कार्यक्षेत्र भित्रको विषयमा छलफलका लागि संसद र संसदीय समितिले आमन्त्रण गरेमा प्रधानमन्त्री एवं मन्त्री उपस्थित भई जवाफ दिनुपर्दछ । संसद र समितिमा जवाफ दिनुपर्ने सैद्धान्तिक र संवैधानिक आधार भएपनि सरकारलाई संसद मार्फत जनताप्रति जवाफदेही बनाउने दायित्व र कार्य सदस्यहरूको हो । सैद्धान्तिक र संवैधानिक आधार हुँदैमा सरकारका मन्त्रीहरू संसद र समितिमा स्वतः उपस्थिति भएर जवाफ दिने अभ्यास कमै देखिन्छ । त्यसैले सदस्यहरूले संसद र समितिमा सक्रिय भएर विषयवस्तुमा छलफल गर्ने, मन्त्री एवं सम्बन्धित पदाधिकारीलाई सम्बन्धित विषयमा प्रश्न गर्ने एवं जवाफ माग गर्ने गर्नुपर्दछ । संसद र संसदीय समितिले आमन्त्रण गर्दा सरकारको मन्त्री एवं सम्बन्धित पदाधिकारी उपस्थित भएर छलफलको विषयमा उठेका प्रश्न एवं जिज्ञासाको जवाफ दिनुपर्दछ । संसदीय निगरानीको सन्दर्भमा संसद र समितिले सरकार एवं मन्त्रालयको नीतिगत विषय, कार्यक्रम एवं विकास योजना, परियोजना, कामकारवाही, वित्तीय एवं आर्थिक विषय र सार्वजनिक खर्चको जाँच-परीक्षण र कुनै विषय वा घटनाको सम्बन्धमा स्थलगत अवलोकन गरी संसदीय निगरानी कायम गर्न सक्दछन् । संसदीय निगरानीको माध्यमबाट सरकारलाई संसद मार्फत जनताप्रति उत्तरदायी बनाउने प्रशस्त अवसर हुन्छ । सरकारलाई संसद एवं जनताप्रति उत्तरदायी बनाउने कार्यको प्रभावकारिता संसद सदस्यहरूले

सरकारबाट भए गरेका कार्यहरू एवं सोसँग सम्बन्धित विषयको जानकारी र छलफलमा भर पर्दछ । संसदीय निगरानी स्थापित गर्दा संसद र संसदीय समितिले सरकारलाई अप्ठ्यारो पारेको भन्ने अर्थमा बुझ्न हुँदैन । संसदका सदस्यहरूले पनि संसदीय निगरानीको विषयलाई राजनीतिक उद्धेश्य प्राप्त गर्ने औजारको रूपमा प्रयोग गर्न हुंदैन । निगरानी अर्थात् संसदीय अनुगमन एवं मूल्याङ्कनलाई सरकारको कामकारवाही एवं सेवा प्रवाह प्रभावकारी बनाउने, विकास निर्माण, सार्वजनिक खर्च प्रणाली र समग्र शासन व्यवस्था सञ्चालन गर्दा सरकार र सरकारी निकायबाट भएका र हुनसक्ने गल्ती कमजोरी सुधार गरी सुशासनयुक्त शासन सञ्चालनका लागि सकारात्मक प्रभाव पार्न सक्ने बलियो संसदीय माध्यमको रूपमा ग्रहण गर्नुपर्दछ ।

सन्दर्भ सामग्री

१. नेपालको संविधान (२०७२) ।

२. संघीय संसद, प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५ ।

३. संघीय संसद, राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ ।

४. संघीय संसद, संयुक्त बैठक र संयुक्त समिति (कार्यसञ्चालन) नियमावली, २०७५ ।

५. Pelizzo, Riccardo and Stapenhurst Rick (2004), Tools for Legislative Oversight : An Emperical Investigation, World Bank Policy Research Working Paper 3388.

Draman, Rashid (2010), Following the Money : PACs and Accountability, Working Paper, African Center for Parliamentary Affairs, Accra Ghana.