विधेयक पुनरावलोकनसम्बन्धी मार्गदर्शन

संसद् सहयोग परियोजना
संयुक्त राष्ट्रसङ्घीय विकास कार्यक्रम (यूएनडीपी) नेपाल

विधेयक पुनरावलोकनसम्बन्धी मार्गदर्शन

संसद् सहयोग परियोजना
संयुक्त राष्ट्रसङ्घीय विकास कार्यक्रम (यूएनडीपी) नेपाल

कृतिः
विधेयक पुनरावलोकनसम्बन्धी मार्गदर्शन
(A GUIDELINE FOR BILL REVIEW)

प्रकाशकः
संसद् सहयोग परियोजना
संयुक्त राष्ट्रसङ्घीय विकास कार्यक्रम
तारा हाउस
सानेपा, ललितपुर, नेपाल ।
पो.ब. नं. १०७
काठमाण्डौं, नेपाल ।
फोन नं.: ००९७७–१–५०१३०५६
फ्याक्स नं.: ००९७७–१–५०१३०५५

पहिलो प्रकाशनः
विं. सं. २०७७/सन् २०२०

सर्वाधिकार ©:
प्रकाशकमा

प्रकाशकीय

संसद् सहयोग परियोजना/संयुक्त राष्ट्रसङ्घीय विकास कार्यक्रम (यूएनडीपी) ले सङ्घीय संसद् तथा प्रदेश सभाका माननीय सदस्यहरु र सम्बन्धित सचिवालयका कर्मचारीहरुका लागि विविध प्रकारका क्षमता अभिवृद्धि कार्यक्रम, कानून निर्माण प्रक्रियामा विधेयकहरुको पुनरावलोकन तथा परामर्श कार्यक्रम, संसदीय निगरानीसम्बन्धी कार्यक्रम, अध्ययन तथा अनुसन्धान, प्रतिवेदन लेखन, स्रोत केन्द्रको स्थापना, भिडियो कन्फ्रेन्सिङ्ग सुविधा, युट्युब सुविधा, भौतिक पूर्वाधार विकास र ज्ञानबर्द्धक सामाग्रीहरुको उत्पादन तथा प्रकाशनका क्षेत्रमा सङ्घीय संसद् तथा प्रदेश सभाहरुसंग सहकार्य गर्दै आएको छ ।

कानून निर्माण संसद्को प्रमुख कार्य हो । यसका लागि सभाले आफ्नो नियमावली अनुसार नियमित र व्यवस्थित (विधि व्यवस्थापन) प्रक्रिया अपनाउँछ । जसमा, मूलतः सभामा विधेयक उपरको सैद्धान्तिक छलफल, संशोधनको सूचना दर्ता, सभा वा समितिमा दफावार छलफल, समितिमा विज्ञद्वारा पुनरावलोकन र सरोकारवाला तथा नागरिकहरुसंगको परामर्श छलफल, प्रतिवेदन तयार तथा सभामा प्रस्तुत, सभाद्वारा (सङ्घमा दुवै सभाद्वारा) पारित, राष्ट्रपति वा प्रदेश प्रमुखद्वारा प्रमाणिकरण र राजपत्रमा प्रकाशन आदि प्रक्रियाहरु पर्दछन् । यी यावत् प्रक्रियाहरुको बीच, यो मार्गदर्शनमा, मूलतः विज्ञद्वारा, समितिका सदस्यहरुद्वारा वा समिति आफैंले कुनै पनि विधेयकको पुनरावलोकन गर्दा ध्यान दिनुपर्ने विषयहरु समेटिएका छन् ।

गुणात्मक तथा प्रभावकारी कानून निर्माणका लागि उचित विधि, प्रक्रिया र मापदण्डका आधारमा गरिने पुनरावलोकनको उच्च महत्व रहन्छ । यस मार्गदर्शनले विधेयक पुनरावलोकनका लागि विभिन्न पाँचवटा क्षेत्रगत आधारमा प्रश्नावली र चरणहरु प्रस्तुत गरेको छ । त्यसैले, यो मार्गदर्शन, आगामी दिनमा गुणात्मक तथा प्रभावकारी कानून निर्माणका लागि सहयोगी हुनेछ र विशेषगरी कानून पुनरावलोकनको क्षेत्रमा क्रियाशील विज्ञ, संघसंस्था, सङ्घीय संसद् तथा प्रदेश सभाका सदस्यहरु र विषयगत समितिहरुका लागि उपयोगी हुनेछ भन्ने आशा गर्दछु ।

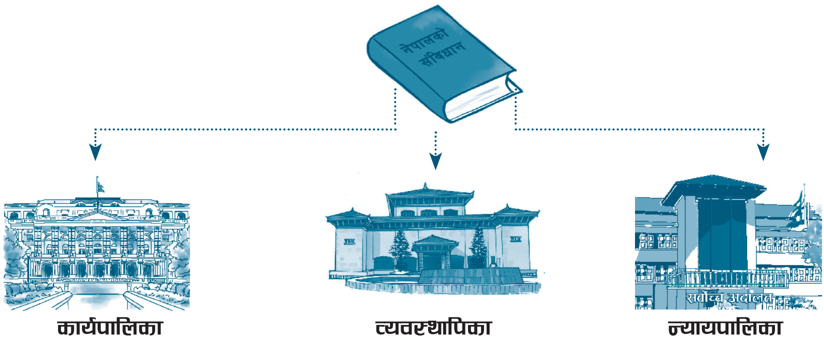
अन्तमा, यस पुस्तिका लेखन तथा प्रकाशन कार्यमा लाग्नुहुने परियोजनाका टिमलिडरहरू लगायत सहकर्मी सबैलाई हार्दिक धन्यावाद दिन चाहन्छु ।

डा. राजबहादुर श्रेष्ठ
राष्ट्रिय परियोजना व्यवस्थापक
संसद् सहयोग परियोजना
संयुक्त राष्ट्रसङ्घीय विकास कार्यक्रम

विषय सूची

१.	परिचय	१
२.	उद्देश्य	६
३.	कार्य क्षेत्र	७
४.	पुनरावलोकनका लागि विधेयक छनौटका मापदण्ड	९
५.	विधेयक पुनरावलोकनसम्बन्धी प्रश्नावली	१०
	५.१ विधेयकको विषयवस्तुसँग सम्बन्धित	१०
	५.२ अन्तर्राष्ट्रिय कानून तथा दायित्वसंग सम्बन्धित	११
	५.३ संवैधानिक व्यवस्थासंग सम्बन्धित	१३
	५.४ प्रत्यायोजन विधायनसंग सम्बन्धित	१४
	५.५ कानून मस्यौदाको सिद्धान्त तथा ढाँचासंग सम्बन्धित	१६
६.	विधेयक पुनरावलोकनका चरणहरु	२०
	अनुसूची : विधेयक पुनरावलोकन फारम	२१

१ परिचय



नेपालको संविधानले राज्यको संरचना, शक्ति र स्रोतलाई सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहमा विभाजन गरेको छ । जसअनुसार, राज्यका तीनै तहमा कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायपालिका रहेका छन् । संविधानवाद तथा शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्तबमोजिम विधायिकाले कानून निर्माण गर्ने, कार्यकारीले कानून कार्यान्वयन गर्ने र न्यायपालिकाले कानूनको प्रचलन/व्याख्या गर्ने गर्दछन् । संविधानले सङ्घमा प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभा सहितका दुई सदनात्मक व्यवस्थापिकाको व्यवस्था गरेको छ, जसलाई सङ्घीय संसद् भनिन्छ । प्रदेश तथा स्थानीय तहमा भने एक सदनात्मक व्यवस्थापिकाको व्यवस्था छ, जसलाई क्रमशः प्रदेश सभा र गाउँ, नगर तथा जिल्ला सभा भनिन्छ । संविधानबमोजिम कूल ३३४ सदस्य रहेको सङ्घीय संसद्मा राष्ट्रिय सभामा ५९ र प्रतिनिधि सभामा एकल सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्रबाट एकजना सदस्य रहने गरी पहिलो हुने निर्वाचित हुने प्रणालीबमोजिम निर्वाचित १६५ र समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीबाट निर्वाचित ११० गरी २७५ सदस्य रहने

व्यवस्था छ । प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभा सदस्यको कार्यकाल क्रमशः ५ र ६ वर्षको हुने व्यवस्था छ । त्यसैगरी सातवटा प्रदेशमा पहिलो हुने निर्वाचित हुने र समानुपातिक गरी कूल ५५० सदस्यहरु रहने व्यवस्था छ ।[1] सङ्घीय संसद् र प्रदेश सभाहरुमा कम्तिमा ३३ प्रतिशत र स्थानीयतहमा ४० प्रतिशत महिला सदस्य अनिवार्य तथा दलित, आदिवासी जनजाति, खस आर्य, मधेशी, थारू, मुस्लिम, पिछडिएको क्षेत्र, अपाङ्गता भएका व्यक्ति र अल्पसङ्ख्यक समुदायबाट समावेशीकरणको व्यवस्था छ । संविधानबमोजिम ७५३ स्थानीय तह रहेका छन् । र, यी तीनै तहका सभाहरूले कानून निर्माण गर्ने गर्दछन् ।

संसद्/सभाको कार्य

संसद्/सभाले सामान्यतः कानून निर्माण, निर्वाचन, बजेट विनियोजन, न्यायिक र निगरानी सम्बन्धी कार्यहरु गर्दछ । जनप्रतिनिधिमूलक सार्वभौम संस्थाको रूपमा सङ्घीय संसद्, प्रदेश सभा र स्थानीय सभाहरूले संविधानको अधिनमा रही आवश्यक सङ्घीय, प्रदेश र स्थानीय कानूनको तर्जुमा गर्दछन् भने सङ्घीय र प्रदेश सभाहरूले सङ्घ तथा प्रदेश सरकारको गठन/विगठनदेखि सरकारका काम कारवाहीहरूको निगरानी गरी आवश्यक निर्देशन, नियन्त्रण र समन्वयात्मक कार्य समेत गर्ने गर्दछन् । सरकारद्वारा प्रस्तुत राजस्व र व्ययको अनुमानमाथि छलफल गरी पारित गर्नुका साथै सङ्घीय संसद्ले महाभियोग र संसदीय सुनुवाईमार्फत न्यायिक कार्य पनि गर्दछ भने स्थानीय तहले कार्यकारी, व्यवस्थापिकीय र न्यायिक तीनै प्रकृतिको कार्य गर्दछ ।

संसदीय समितिको कार्य

सङ्घीय संसद्मा प्रतिनिधि सभामा दशवटा र राष्ट्रिय सभामा चारवटा विषयगत समिति र दुईवटा संयुक्त समितिहरु रहेका छन्[2] भने सातवटा प्रदेश

---

१. प्रदेश नं. १ मा ९३, प्रदेश नं. २ मा १०७, बाग्मती प्रदेशमा ११०, गण्डकी प्रदेशमा ६०, प्रदेश नं. ५ मा ८७, कर्णाली प्रदेशमा ४० र सुदूरपश्चिम प्रदेशमा ५३ जना सदस्य रहेका छन् ।

२. संघीय संसद्को प्रतिनिधि सभामा क्रमशः (१) अर्थ समिति, (२) अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध समिति, (३) उद्योग तथा वाणिज्य र श्रम तथा उपभोक्ता हित समिति, (४) कृषि, सहकारी तथा प्राकृतिक स्रोत समिति, (५) महिला तथा सामाजिक समिति, (६) राज्य व्यवस्था तथा सुशासन समिति, (७) विकास तथा प्रविधि समिति, (८) शिक्षा तथा स्वास्थ्य समिति, (९) सार्वजनिक लेखा समिति, र (१०) कानून, न्याय तथा मानव अधिकार समिति रहेका छन् भने राष्ट्रिय सभामा क्रमशः (१) दिगो विकास तथा सुशासन समिति, (२) विधायन व्यवस्थापन समिति, (३) प्रत्यायोजित व्यवस्थापन तथा सरकारी आश्वासन समिति, र (४) राष्ट्रिय सरोकार तथा समन्वय समिति रहेका छन् ।

सभाहरूमा जम्मा ३७ वटा विषयगत समितिहरु रहेका छन् ।[3] नियमावलीहरूमा संशोधन गरी विषयगत समितिको सङ्ख्यामा थपघट गर्ने अधिकार सम्बन्धित संसद्/सभाहरूलाई भएकाले यस्ता समितिहरूको सङ्ख्या घटबढ हुन सक्ने देखिन्छ । तर यस्तो अभ्यास नेपालमा विरलै हुने गरेको पाइन्छ । त्यसैगरी स्थानीय तहमा पनि समितिहरु रहने व्यवस्था छ । सङ्घीय संसद् र प्रदेश सभाहरूमा समितिलाई "सानो संसद् (Mini-Parliament)" पनि भनिन्छ । यसको अर्थ, प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रूपमा संसद्ले गर्ने कार्यहरु समितिले गर्दछ भन्ने हो । यथार्थमा, समितिहरूले आफूलाई तोकिएका विषगत कार्यक्षेत्रका साथै मूलतः कानून निर्माण, कानूनको कार्यान्वयन मापन र संसदीय निगरानीका कार्यहरु गर्दछन् ।

सांसद/सदस्यको कार्य

सामान्यतः संसद्/सभाले गर्ने कार्य नै सामुहिक रूपमा सांसद/सदस्यहरूले गर्ने कार्य हो । अर्थात्, संसद्ले गर्ने कार्य नै सांसद/सदस्यको कार्य हो । सामूहिक बाहेक व्यक्तिगत रूपमा पनि सांसद/सदस्यहरूको भूमिका रहन्छ । त्यसका लागि आफ्ना मतदाता तथा निर्वाचन क्षेत्र (भौगोगिक/अभौगोलिक वा सामुदायिक) का नागरिकहरूको आकाङ्क्षाको उचित र प्रभावकारी प्रतिनिधित्व गर्नुपर्ने हुन्छ । र, कतिपय सन्दर्भमा विकास प्रतिनिधि (Development Agent/Actor) वा कार्यकारीको जस्तो भूमिका समेत निभाउनुपर्ने हुन्छ । तथापि सङ्घीय संसद् र प्रदेश सभाहरु तथा सम्बद्ध सांसद/सदस्यहरूको पहिलो तथा सबैभन्दा महत्वपूर्ण कार्य भनेको कानून निर्माण नै हो ।

---

३. प्रदेश नं. १ को प्रदेश सभामा (१) न्याय, प्रशासन तथा विधायन समिति, (२) सुशासन तथा योजना समिति, (३) अर्थ समिति, (४) सार्वजनिक लेखा समिति, (५) सामाजिक विकास समिति, (६) उद्योग, पर्यटन तथा वातावरण समिति, र (७) प्राकृतिक स्रोत तथा पूर्वाधार विकास समिति; प्रदेश नं. २ को प्रदेश सभामा (१) सार्वजनिक लेखा समिति, (२) प्रदेश मामिला समिति, (३) अर्थ तथा योजना समिति, (४) विकास समिति, (५) महिला, बालबालिका तथा सामाजिक न्याय समिति, (६) प्राकृतिक स्रोत तथा वातावरण समिति, र (७) कृषि तथा भूमि व्यवस्थापन समिति; बागमती प्रदेश सभामा (१) प्रदेश मामिला समिति, (२) अर्थ तथा विकास समिति, (३) सार्वजनिक लेखा समिति, (४) शिक्षा, स्वास्थ्य तथा कृषि समिति, र (५) उद्योग, पर्यटन तथा वातावरण समिति; गण्डकी प्रदेश सभामा (१) विधायन समिति, (२) सार्वजनिक लेखा समिति, (३) प्रदेश मामिला समिति, र (४) अर्थ तथा विकास समिति; प्रदेश नं. ५ को प्रदेश सभामा (१) अर्थ, उद्योग तथा पर्यटन समिति, (२) प्रदेश मामिला तथा कानून समिति, (३) सामाजिक विकास समिति, (४) सार्वजनिक लेखा समिति, (५) भौतिक पूर्वाधार तथा विकास समिति, र (६) कृषि, वन तथा वातावरण समिति; कर्णाली प्रदेश सभामा (१) विधायन तथा प्रदेश मामिला समिति, (२) सार्वजनिक लेखा समिति, (३) अर्थ तथा प्राकृतिक स्रोत समिति, र (४) सामाजिक विकास समिति; र सुदूरपश्चिम प्रदेश सभामा (१) विधायन तथा प्रदेश मामिला समिति, (२) सार्वजनिक लेखा समिति, (३) अर्थ, विकास तथा प्राकृतिक स्रोत समिति, र (४) सामाजिक विकास समिति रहेका छन् ।

कानूनको अर्थ

सामान्यतः कानून भन्नाले व्यवस्थापिका (सङ्घीय, प्रादेशिक र स्थानीय) बाट पारित ऐन; राष्ट्रपति वा प्रदेश प्रमुखबाट जारी भएको अध्यादेश; सङ्घीय वा प्रदेश सरकारबाट जारी भएको आदेश; सरकार, संवैधानिक निकाय, वा अन्य अधिकार प्राप्त निकाय वा सङ्गठित संस्थाहरूबाट जारी गरिएका नियम, विनियम, निर्देशिका, कार्यविधि, मार्गदर्शन, दिग्दर्शन, मापदण्ड, कार्यढाँचा, गठन आदेश, परिपत्र र निर्णयहरू तथा अदालतबाट निर्मित न्यायिक नजिर तथा कानूनी परम्परा र अभ्यासहरूलाई बुझिन्छ ।

कानूनको आवश्यकता

वर्तमान सन्दर्भमा संविधान कार्यान्वयन गर्न, सरकारका नीति तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्न, कानूनको शासन कायम गर्न, नागरिकको अधिकार संरक्षण गर्न, अदालतको आदेश कार्यान्वयन गर्न, राजश्व (कर, गैर कर, दस्तुर वा शुल्क) सङ्कलन तथा वितरण गर्न, निर्णय प्रक्रियालाई संस्थागत गर्न, अन्तर्राष्ट्रिय दायित्व परिपालना गर्न, कुनै घटना/कार्य/अवस्थालाई सम्बोधन गर्न, विकास निर्माण गर्न, नागरिकका आकाङ्क्षा तथा आवश्यकताहरूको सम्बोधन गर्न र सरकारी आश्वासनको कार्यान्वयन लगायतका कार्य गर्न कानूनको आवश्यकता पर्दछ ।

कानून निर्माण गर्ने निकाय

कानून निर्माण सामान्यतः भन्नाले विधायिकी प्रक्रियाद्वारा नयाँ कानूनको तर्जुमा र प्रचलित कानूनको एकीकरण तथा संशोधन गर्ने कार्यलाई बुझिन्छ । सिद्धान्ततः सङ्घीय संसद्, प्रदेश सभा र स्थानीय सभाहरू नै नेपालको कानून निर्माण गर्ने निकायहरू हुन् । तथापि यी बाहेक अन्य निकाय, अङ्ग तथा अधिकारीहरूबाट पनि कानून निर्माण हुन्छन् भन्ने तथ्यलाई भुल्नु हुँदैन । यर्थाथमा, राज्यका प्रत्येक अङ्गले धेरै/थोरै तथा प्रत्यक्ष/अप्रत्यक्ष रूपमा कानून निर्माण गर्ने गर्दछन् । तर विधायिका बाहेकका राज्यका अङ्ग, निकाय वा सङ्गठित संस्थाहरूद्वारा निर्मित कानूनहरू भनेका, विधायिकाद्वारा प्रत्यायोजन गरिएका अधिकार अन्तरगतका प्रत्यायोजित विधायन (Delegated Legislation) को सिद्धान्त, सीमा र अख्तियारीभित्र रहेर जारी गरिने कानूनहरू हुन् । त्यसैले त्यस्ता कानूनहरू विधायिकाले बनाएका मूल वा मातृ-कानूनहरू (Parent-Laws) नभएर केवल अधिनस्थ कानूनहरू (Subordinate-Laws) हुन् । जो मातृ-कानूनसंग बाझिएको हदसम्म खारेज हुन्छन् । यसका साथै सर्वोच्च अदालतद्वारा प्रतिपादित न्यायिक नजिर तथा सिद्धान्त पनि कानून सरह लागू हुने भएकाले यसलाई पनि कानून निर्माण गर्ने निकायको रूपमा मान्न सकिन्छ ।

विधेयक र यसका प्रकार

विधेयक सामान्यतः सरकारद्वारा कानून बनाउनका लागि संसद्/सभा समक्ष प्रस्तुत गरिने लिखित प्रस्ताव हो । तर कहिले काँही यो सांसद/सदस्यद्वारा निजी रूपमा पनि प्रस्तुत हुन सक्छ । त्यसैले प्रस्तुतिका आधारमा विधेयक सरकारी र गैरसरकारी/निजी (अर्थ र सुरक्षासम्बन्धी विधेयक बाहेक) गरी दुई प्रकारका हुन्छन् भने विषयवस्तुका आधारमा संविधान संशोधन, अर्थ/आर्थिक, सुरक्षासम्बन्धी र साधारण गरी चार प्रकारका विधेयक हुन्छन् । त्यसैगरी स्वरूपका आधारमा मूल र आश्रित, नयाँ र संशोधन, संहिताकरण/एकीकरण, प्रतिस्थापन र म्यादी ऐन निरन्तर लागू गर्ने विधेयकहरु हुन्छन् । तथापि विधायिकाद्वारा पारित नहुँदासम्म यी सबै विधेयकहरु कानून निर्माणका पूर्वावस्था वा प्रस्ताव मात्र हुन्, ऐन होइनन् ।

कानून निर्माणका चुनौती

देश, काल र परिवेशजन्य आवश्यकतानुसार कानूनको निर्माण गर्नुपर्ने हुन्छ । र, आवश्यकता, अधिकार तथा अख्तियारी अनुसार विधायिका सहित राज्यका विभिन्न अङ्ग, निकाय, संरचना तथा सङ्गठित संस्थाहरूले कानूनको निर्माण गर्दै आएका पनि छन् । नेपालको सङ्घीय तहमा मात्रै लगभग चारसयका हाराहारिमा ऐन तथा हजारौंको सङ्ख्यामा अधिनस्थ कानूनहरु बनेका छन् । प्रदेश र स्थानीय तहले निर्माण गरेका कानूनहरूलाई समेत जोड्दा मूल ऐन वा मातृ कानूनहरु (प्रदेश तथा स्थानीय अधिनस्थ कानूनहरु बाहेक) नै हजारौंको सङ्ख्यामा पुग्छन् । यसर्थमा, नेपाललाई कानूनको सङ्ख्याका दृष्टिबाट धनी मुलुक मान्न सकिन्छ । तथापि कानून सधैं अभाव भइरहने विषय हो र समय सन्दर्भअनुसार नयाँ/नयाँ कानूनहरूको आवश्यकता परिरहन्छ/परिरहेको छ । प्रचलित कानूनहरूको एकीकरण तथा संशोधनको आवश्यकता परिरहन्छ/परिरहेको छ । त्यसैले कानून निरन्तर बन्ने र संशोधन भइरहने विषय हो । तथापि कानून निर्माण कार्य त्यति सरल र सहज भने हुँदैन/छैन । चुनौती रहित हुँदैन/छैन ।

कानूनको सङ्ख्या मात्रै बढाएर एक्काईसौं शताब्दीको नेपाल र नेपाली नागरिकको समस्या, आकाङ्क्षा तथा आवश्यकताहरूको सम्बोधन गर्न सकिँदैन । त्यसैले आजको दिनमा बन्ने कानूनहरु भाषागत रूपमा सरल तथा बोधगम्य त हुनैपर्छ, सैद्धान्तिक रूपमा स्पष्ट तथा व्यवहारिक रूपमा युक्तिसङ्गत, तर्कसङ्गत र न्यायसम्मत पनि हुनुपर्ने हुन्छ । अमूक कानून जारी गर्नुको उपादेयता (Rational) के हो भन्ने बलियो आधार प्रस्तुत गर्नुपर्ने हुन्छ । राष्ट्रिय कानूनको तादाम्यता (Compatibility) अन्तर्राष्ट्रिय कानूनको दायरा, दायित्व र प्रतिबद्धताहरूसंग हुनुपर्ने हुन्छ । यसका साथै राष्ट्रिय कानून प्रणालीलाई विश्वपरिवेश अनुरूप आधुनिकीकरण गर्दै पनि जानुपर्ने हुन्छ । सबै भन्दा

महत्वपूर्ण विषय त, बनेका कानूनहरु सरल, सहज, उचित र प्रभावकारी कार्यान्वयन हुनुपर्ने र त्यसले राष्ट्रको भौतिक विकास तथा नागरिकको जीवनमा परिवर्तन ल्याउनुपर्ने हुन्छ । त्यसैले कानून सङ्ख्यात्मक भन्दा गुणात्मक र तत्कालीन भन्दा दीर्घकालीन महत्वको बनाउनुपर्ने हुन्छ । त्यसैले आजको कानून निर्माणको चुनौती भनेकै गुणात्मक र दीर्घकालीन महत्वको कानून निर्माण हो । त्यसैले ऐन निर्माणमा विधायकको निकै गम्भिरता पूर्वक र मिहिनेतका साथै व्यक्तिगत र सामूहिक क्रियाशीलता आवश्यक पर्दछ । यिनै चुनौतीहरूको सन्दर्भमा विधेयक पुनरावलोकनका लागि विज्ञ तथा सबै तहका व्यवस्थापिकाका विषयगत समितिहरूको कार्यसहजताका निम्ति यो मार्गदर्शन तयार गरिएको हो ।

२ उद्देश्य

यसको मार्गदर्शनको मूल उद्देश्य, सङ्घीय संसद् (प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभा) तथा प्रदेश सभाहरूले कानून निर्माण गर्ने क्रममा अवलम्बन गर्ने विधेयकउपरको सैद्धान्तिक/सामान्य छलफल, संशोधनको सूचना पेश, दफावार छलफल (सदन वा समितिमा), विज्ञद्वारा पुनरावलोकन तथा परामर्श, सरोकारवाला तथा आम नागरिकहरूसंगको परामर्श छलफल, समितिको प्रतिवेदन, प्रतिवेदन उपरको छलफल र पारित गर्दासम्मको प्रत्येक चरणमा गुणात्मक, प्रभावकारी, दीर्घकालीन महत्वको, परिवर्तित समयको माग तथा नागरिकको आवश्यकताको सम्बोधन गर्ने र सहज रूपमा कार्यान्वयन गर्न सकिने कानून निर्माणका लागि सहजीकरण गर्नु रहेको छ । थप उद्देश्यहरु तपशीलबमोजिम रहेका छन् :–

१. प्रस्तुत विधेयक (नयाँ/मूल, एकीकृत/एकीकरण, संहिताकरण वा संशोधन) लाई अन्तर्राष्ट्रिय कानून तथा नेपाल पक्ष भएका द्विपक्षीय वा बहुपक्षीय महासन्धि, सन्धि, सम्झौता, सहमती, संयुक्त राष्ट्रसङ्घीय वडापत्रजन्य निकायहरु (Charter-based bodies)[४] र सन्धिजनित निकायहरु (Treaty-based bodies)[५] का सुझावहरु र नेपालको प्रतिबद्धतासंग तादाम्य (Compatible) बनाउन सहजीकरण गर्ने ।

४. Human Rights Council (HRC), Universal Periodic Review (UPR), Special Procedures of the Human Rights Council (SPHRC) and Human Rights Council Complain Procedures.

५. There are ten human rights treaty bodies that monitor implementation of the core international human rights treaties such as: Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), Human Rights Committee (CCPR), Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), Committee against Torture (CAT), Committee on the Rights of the Child (CRC), Committee on Migrant Workers (CMW), Subcommittee on Prevention of Torture (SPT), Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) and Committee on Enforced Disappearances (CED).

२. प्रस्तुत विधेयकलाई नेपालको संविधानले अङ्गिकार गरेको सिद्धान्त (सङ्घीयता, गणतन्त्र, संसदीय लोकतन्त्र, समानुपातिक समावेशीकरण र धर्मनिरपेक्षता), मूल्यमान्यता, मर्म र भावना तथा सङ्घीय कानून अनुकूल बनाउन सहजीकरण गर्ने ।

३. प्रस्तुत विधेयकलाई कानून मस्यौदा (Legislature Drafting) को सिद्धान्त (कानूनी शासन, प्राकृतिक न्याय, न्यायिक पुनरावलोकन र न्यायिक नियन्त्रण), सीमा, मूल्यमान्यता, संरचना तथा अनुक्रम अनुकूल बनाउन सहजीकरण गर्ने ।

४. प्रस्तुत विधेयकलाई प्रत्यायोजित विधायन (Delegated Legislation) को सिद्धान्त, सीमा, अख्तियारी, मूल्यमान्यता, मर्म र भावना अनुकूल बनाउन सहजीकरण गर्ने ।

५. प्रस्तुत विधेयकलाई संविधान प्रदत्त समानुपातिक समावेशी सिद्धान्त तथा सकारात्मक उपायको नीति, लैङ्गिक समता र अविभेदको सिद्धान्त अनुकूल बनाउन सहजीकरण गर्ने ।

६. प्रस्तुत विधेयकलाई तर्कसङ्गत, युक्तिसङ्गत, न्यायसम्मत, निश्चित अवधारणा तथा सद्विवेकमा आधारित, प्रभावकारी, समयानुकूल, बोधगम्य, चलायमान, सरल र कार्यान्वयका लागि सहज बनाउन सहजीकरण गर्ने ।

७. प्रस्तुत विधेयकलाई सर्वोच्च अदालतका न्यायिक निर्णयबाट प्रतिपादित न्यायिक सिद्धान्त तथा नजिरहरु अनुकूल बनाउन सहजीकरण गर्ने ।

८. प्रस्तुत विधेयकलाई भ्रष्टाचार नियन्त्रण, सुशासन, दिगो विकास, वातावरण, मानव अधिकार र लैङ्गिक समता तथा अविभेद मैत्री बनाउन सहजीकरण गर्ने ।

३ कार्य क्षेत्र

विधेयकको पुनरावलोकनको लागि गर्नुपर्ने कार्यहरु तपशीलबमोजिम रहेका छन् :

१. पुनरावलोकन गरिने विधेयकसँग सम्बन्धित अन्तर्राष्ट्रिय कानून तथा नेपाल पक्ष भएका द्विपक्षीय वा बहुपक्षीय महासन्धि, सन्धि, सम्झौता, सहमती, संयुक्त राष्ट्रसङ्घीय वडापत्रजन्य निकायहरु र सन्धिजनित निकायहरुका सुझावहरु र नेपालका प्रतिबद्धताहरुको तुलनात्मक अध्ययन गर्ने ।

२. नेपालको संविधानले अङ्गिकार गरेका सिद्धान्त तथा आधारभूत प्रस्थापना (सङ्घीयता, गणतन्त्र, लोकतन्त्र, समानुपातिक समावेशीकरण, धर्मनिरपेक्षता), मौलिक हक र अन्य सम्बन्धित व्यवस्थाहरूको अध्ययन गर्ने ।

३. कानून मस्यौदाको सिद्धान्त (कानूनी शासन, प्राकृतिक न्याय, न्यायिक पुनरावलोकन र न्यायिक नियन्त्रण), विधि, संरचना तथा अनुक्रम सम्बन्धी व्यवस्था तथा अभ्यासहरूको अध्ययन गर्ने ।

४. प्रत्यायोजित विधायनको सिद्धान्त, सीमा, मूल्यमान्यता, अख्तियारी, अभ्यास तथा परम्पराको अध्ययन गर्ने ।

५. समानुपातिक समावेशीकरण र सकारात्मक उपाय वा आरक्षको नीति, सिद्धान्त, अवधारणा र अभ्यासहरूको अध्ययन गर्ने ।

६. लैङ्गिक समता, समानता र अविभेदसम्बन्धी अवधारणा, मूल्यमान्यता र अभ्यासहरूको अध्ययन गर्ने ।

७. जात, जाति, वर्ण, जन्म, वंश र पेशाका आधारमा गरिने विभेद तथा छुवाछूत विरुद्ध अविभेद सम्बन्धी अवधारणा, व्यवस्था र अभ्यासहरूको अध्ययन गर्ने ।

८. नागरिकता र पहिचानको अवधारणा, अधिकार र प्रक्रिया सम्बन्धी अभ्यास वारे अध्ययन गर्ने ।

९. महिला, दलित, आदिवासी, आदिवासी जनजाति, मधेशी, थारु, मुस्लिम, पिछडावर्ग, विपन्न खसआर्य, अल्पसङ्ख्यक र सीमान्तकृत समूह/समुदाय, बालबालिका, जेष्ठ नागरिक, अपाङ्गता भएका व्यक्ति, युवा, लैङ्गिक तथा यौनिक अल्पसङ्ख्यक, गर्भावस्थाका व्यक्ति, अशक्त वा असहाय व्यक्ति, पिछडिएको क्षेत्र, किसान र श्रमिक सम्बन्धी विद्यमान व्यवस्था, सवाल तथा माग र उनीहरूसँग राज्यले विभिन्न समयमा गरेका सहमती, सम्झौता र प्रतिबद्धताहरूको अध्ययन गर्ने ।

१०. वर्गीय, जातीय, क्षेत्रीय, भाषिक, धार्मिक, लैङ्गिक तथा जातीय समानता, समता, अविभेद, समृद्धि र सामाजिक न्यायको सिद्धान्त, मूल्यमान्यता र अभ्यासहरूका वारेमा अध्ययन गर्ने ।

११. पुनरावलोकन गरिने विधेयकसंग सम्बन्धित विषयमा सर्वोच्च अदालतका न्यायिक निर्णयबाट प्रतिपादित सिद्धान्त तथा नजिरहरूको अध्ययन गर्ने ।

१२. पुनरावलोकन गरिने विधेयकको मूल विषयवस्तुसँग सम्बन्धित सन्दर्भ सामाग्रीहरूको अध्ययन गर्ने ।

१३. भ्रष्टाचार नियन्त्रण, सुशासनको प्रत्याभूति, सामाजिक न्याय, समुचित वितरण, दिगो विकास, वातावरण संरक्षण र मानव अधिकारसम्बन्धी विषयको अध्ययन गर्ने ।

१४. उपरोक्त अध्ययनहरूको आधारमा प्रस्तुत विधेयकको पुनरावलोकन गर्ने र अनुसूचीमा दिइएको ढाँचामा संशोधनका लागि सुझावहरु तयार गर्ने ।

४ पुनरावलोकनका लागि विधेयक छनौटका मापदण्ड

सामान्यतः सदनमा प्रस्तुत सम्पूर्ण विधेयकहरूको पुनरावोलकन (Review) गर्न आवश्यक र उचित हुन्छ । तर विविध सीमाका कारण यसो गर्न सधैं सहज र सम्भव हुँदैन । त्यसैले निश्चित मापदण्डका आधारमा निश्चित विधेयकहरु नमूना (Sample) को रूपमा छनौट गरी पुनरावलोकन गर्दा सम्भव हुनुका साथै त्यसको सामान्यीकरण (Generalization) गर्न समेत सहज हुन्छ । त्यसका लागि तपशीलबमोजिमका छनौटका आधारहरु तय गरिएका छन्ः–

१. सङ्घीयता, गणतन्त्र, लोकतन्त्र, धर्मनिरपेक्षता र समानुपातिक समावेशीता (सकारात्मक उपाय/विभेद/आरक्षण नीति) को सिद्धान्त तथा मूल्यमान्यताको संरक्षण, सम्बर्द्धन, प्रबर्द्धन र कार्यान्वयन गर्ने सम्बन्धी विधेयकहरु ।

२. नागरिकता र पहिचानको अधिकारको संरक्षण, सम्बर्द्धन, प्रबर्द्धन र कार्यान्वयन गर्ने सम्बन्धी विधेयकहरु ।

३. दलित, आदिवासी, आदिवासी जनजाति, मधेशी, थारु, मुस्लिम, पिछडावर्ग, विपन्न खसआर्य, अल्पसङ्ख्यक तथा सीमान्तकृत समूह/समुदायको हक अधिकारको संरक्षण, सम्बर्द्धन, प्रबर्द्धन र कार्यान्वयन गर्ने सम्बन्धी विधेयकहरु ।

४. महिला, बालबालिका, जेष्ठ नागरिक, अपाङ्गता भएका व्यक्ति, युवा, लैङ्गिक तथा यौनिक अल्पसङ्ख्यक, गर्भावस्थाका व्यक्ति, अशक्त वा असहाय व्यक्ति, पिछडिएको क्षेत्र, किसान र श्रमिकको हक अधिकारको संरक्षण, सम्बर्द्धन, प्रबर्द्धन र कार्यान्वयन गर्ने सम्बन्धी विधेयकहरु ।

५. वर्गीय, जातीय, क्षेत्रीय, भाषिक, धार्मिक, लैङ्गिक र सबै प्रकारका जातीय विभेद तथा छुवाछूतको अन्त्य गरी समानता, समता, अविभेद, समृद्धि र सामाजिक न्यायको संरक्षण, सम्बर्द्धन, प्रबर्द्धन र कार्यान्वयन गर्ने सम्बन्धी विधेयकहरु ।

६. नागरिक स्वतन्त्रता, मानव अधिकार, बालिग मताधिकार, आवधिक निर्वाचन, प्रेस स्वतन्त्रता तथा स्वतन्त्र, निष्पक्ष र सक्षम न्यायपालिका र कानूनी राज्यको अवधारणाको संरक्षण, सम्बर्द्धन, प्रबर्द्धन र कार्यान्वयन गर्ने सम्बन्धी विधेयकहरु ।

७. मौलिक अधिकार (शिक्षा, स्वास्थ्य, सुरक्षा, खानेपानी, सञ्चार, सूचना, न्यायमा पहुँच, अपराध र यातना पीडितको हक, शोषण विरूद्धको हक, धार्मिक स्वतन्त्रता, वातावरण, भाषा, श्रम र रोजगारी, खाद्य सुरक्षा, आवास, सामाजिक न्याय, सामाजिक सुरक्षा र उपभोक्ता) को संरक्षण, सम्बर्द्धन, प्रबर्द्धन र कार्यान्वयन गर्ने सम्बन्धी विधेयकहरु ।

८. अन्तर्राष्ट्रिय कानून तथा नेपाल पक्ष भएका द्विपक्षीय वा बहुपक्षीय महासन्धि, सन्धि, सम्झौता, सहमती, संयुक्त राष्ट्रसङ्घीय बडापत्र जनित र सन्धिजनित निकायका सुझावहरु, अन्य अन्तर्राष्ट्रिय सङ्घ/सङ्गठनद्वारा[६] सिर्जित दायित्व तथा नेपालले गरेका प्रतिबद्धताहरूसंग तादाम्यता (Compatibility) र घरेलुकरण (Domestication) गर्ने सम्बन्धी विधेयकहरु ।

९. भ्रष्टाचार नियन्त्रण, सुशासन, दिगो तथा समावेशी विकास, समुचित वितरण, आय आर्जन तथा रोजगारी सिर्जना र वातावरण संरक्षण सम्बन्धी विधेयकहरू ।

५ विधेयक पुनरावलोकनसम्बन्धी प्रश्नावली

५.१ विधेयकको मूल विषयवस्तुसँग सम्बन्धित

कुनै पनि विधेयक एउटा निश्चित उद्देश्य, समयको माग, राष्ट्र तथा नागरिकहरूको आवश्यकता परिपूर्ति, र निश्चित विषयवस्तुको सम्बोधनका लागि ल्याइने गरिन्छ । त्यसैले कुनै विधेयक जुन उद्देश्य प्राप्ति वा विषयवस्तुको सम्बोधनका लागि ल्याइएको हो, त्यो सँग सम्बन्धित सबै आयामहरु समेटिएको हुनुपर्छ । जसले गर्दा विधेयक ल्याउनुको खास उद्देश्य पूरा होस् । त्यसैले प्रस्तुत विधेयकलाई विषयवस्तुका दृष्टिबाट सम्वृद्ध बनाउँन तपशील बमोजिमका प्रश्नहरूको कसीमा जाँच्नुपर्ने हुन्छ :–

६. Transparency International (TI), International Civil Aviation Organization (ICAO) etc.

१. जुन उद्देश्य प्राप्ति, माग तथा आवश्यकताको परिपूर्ति, वा विषयवस्तुको सम्बोधनका लागि विधेयक ल्याइएको हो, त्यस विषयका दृष्टिबाट प्रस्तुत विधेयक पूर्ण छ कि छैन ?

२. जुन विषयवस्तुको सम्बोधनका लागि विधेयक ल्याइएको हो, त्यससँग सम्बन्धित अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास र अनुभव कस्तो रहेको छ ? त्यस्ता अभ्यास तथा अनुभवहरु नेपालको सन्दर्भमा उपयोगी छन्, वा छैनन् ? छन् भने कुन कुन छन् ?

३. प्रस्तुत विधेयकमा समेटिएका विषयहरु सो को उद्देश्य परिपूर्ति गर्न पर्याप्त छन् वा छैनन् ? छैनन् भने कुन कुन दफा, उपदफा, खण्ड, उपखण्ड, परिभाषा, स्पष्टीकरण र प्रतिबन्धात्मक वाक्यांशहरु पर्याप्त छैनन् ?

४. प्रस्तुत विधेयकको उद्देश्य प्राप्तिका लागि कुन कुन दफा, उपदफा, खण्ड, उपखण्ड, परिभाषा, स्पष्टीकरण र प्रतिबन्धात्मक वाक्यांशहरुमा संशोधनको आवश्यकता छ ?

५. प्रस्तुत विधेयक जनमैत्री, जनस्वास्थ्य मैत्री, मानव अधिकार तथा वातावरण मैत्री, समावेशी तथा दिगो विकास मैत्री र भ्रष्टाचार नियन्त्रणमुखी छ वा छैन ?

६. संशोधनका लागि वैकल्पिक व्यवस्थाहरु के के हुन सक्छन् ? र, वैकल्पिक व्यवस्थाका कारण तथा औचित्यहरु के के हुन सक्छन् ? अनुसूचीमा प्रस्तावित ढाँचाअनुरूप प्रस्तुत गर्नुपर्ने हुन्छ ।

५.२ अन्तर्राष्ट्रिय कानून तथा दायित्वसंग सम्बन्धित

आजको युगमा संयुक्त राष्ट्रसङ्घीय बडापत्र, घोषणाहरु, महासन्धिहरु, बडापत्रजनित र सन्धिजनित निकायका सुझावहरु र ती निकायहरुमा नेपालले गरेका प्रतिबद्धताहरु नेपाली कानूनका महत्वपूर्ण वाह्य स्रोतहरु हुन् । यी बाहेक नेपाल सदस्य रहेका क्षेत्रीय तथा अन्तर्राष्ट्रिय सङ्घ/सङ्गठनहरुका बडापत्र र नेपाल पक्ष रहेका द्विपक्षीय तथा बहुपक्षीय सन्धि, सम्झौता, सहमती र प्रतिबद्धताहरुको परिपालना पनि राज्यको दायित्वभित्र पर्छ र ती पनि नेपाली कानूनका वाह्य स्रोतहरु हुन् । नेपालको संविधानको धारा २७९ मा "नेपाल राज्य वा नेपाल सरकार पक्ष हुने सन्धि वा सम्झौताको अनुमोदन, सम्मिलन, स्वीकृति वा समर्थन सङ्घीय कानून बमोजिम हुने" व्यवस्था छ भने नेपाल सन्धि ऐन, २०४७ को दफा ९ को उपदफा (१) मा "नेपाल सरकार पक्ष भएको कुनै सन्धिको कुरा प्रचलित कानूनसँग बाझिएमा सो सन्धिको प्रयोजनको लागि बाझिएको हदसम्म प्रचलित कानून अमान्य हुने र तत्सम्बन्धमा सन्धिको व्यवस्था नेपाल कानून सरह लागू हुने" व्यवस्था र उपदफा (२) मा "...नेपाल सरकार पक्ष

भएको कुनै सन्धिबाट नेपाल वा नेपाल सरकारउपर कुनै थप दायित्व वा भार पर्न जाने र त्यसको कार्यान्वयनको लागि कानूनी व्यवस्था गर्नुपर्ने रहेछ भने त्यस्तो सन्धि कार्यान्वयनको लागि नेपाल सरकारले यथासम्भव चाँडो कानून बनाउने कारवाही चलाउनु पर्दछ" भन्ने व्यवस्था छ । यी संवैधानिक तथा कानूनी व्यवस्थाहरूले हाम्रो कानूनका वाह्य स्रोत तथा दायित्वका दायारा स्पष्ट पार्दछन् । त्यसैले विधेयकउपरको सैद्धान्तिक/सामान्य छलफल, संशोधनको सूचना पेश, दफावार छलफल, विज्ञको पुनरावलोकन तथा परामर्श, सार्वजनिक तथा सरोकारवालाहरूसंगको परामर्श, विधेयकउपर समितिको प्रतिवेदन र सो प्रतिवेदनउपरको छलफल र पारित गर्दा समेत अन्तर्राष्ट्रिय कानूनको सिद्धान्त, मूल्यमान्यता र राज्यका प्रतिबद्धता तथा दायित्वहरूको सम्बोधन हुनुपर्ने हुन्छ । त्यसका लागि प्रस्तुत विधेयकलाई तपशील बमोजिमका प्रश्नहरूको दृष्टि (Lens) बाट हेर्नुपर्छः–

१. प्रस्तुत विधेयकमा गरिएका व्यवस्थाहरु नेपाल पक्ष भएका अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धि र अन्तर्राष्ट्रिय मानवीय कानूनहरूसंग तादाम्य (Compatible) छन् कि छैनन् ?

२. प्रस्तुत विधेयकमा गरिएका व्यवस्थाहरु संयुक्त राष्ट्रसङ्घीय वडापत्रजनित निकायहरु र सन्धिजनित निकायहरूका सुझावहरु, क्षेत्रीय तथा अन्तर्राष्ट्रिय सङ्घ/सङ्गठनहरूका बडापत्र र नेपालको प्रतिवद्धताहरूको सम्बोधन गर्नेगरी आएका छन् कि छैनन् ?

३. प्रस्तुत विधेयकमा गरिएका व्यवस्थाहरु नेपाल पक्ष रहेका द्विपक्षीय वा बहुपक्षीय सन्धि वा सम्झौता[७] र सहमती सापेक्ष छन् कि छैनन् ।

४. प्रस्तुत विधेयकमा गरिएका व्यवस्थाहरु नेपाल सदस्य रहेका संयुक्त राष्ट्रसङ्घीय वा अन्य सङ्घसङ्गठनहरूले अवलम्बन गरेका सिद्धान्त, मूल्यमान्यता र दायित्व सापेक्ष रहेका छन् कि छैनन् ।

५. प्रस्तुत विधेयक नेपालको संविधानको धारा २७९ र नेपाल सन्धि ऐन, २०४७ को मर्म र भावना अनुकूल छ वा छैन ?

५.३ संवैधानिक व्यवस्थासंग सम्बन्धित

नेपालको संविधानको धारा १ को उपधारा (१) मा "यो संविधान नेपालको मूल कानून हो । यस संविधानसंग बाझिने कानून बाझिएको हदसम्म अमान्य

७. South Asian Association of Regional Cooperation (SAARC), Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation (BIMSTEC), Belt and Road Initiative (BRI), Non-Aligned Movement (NAM), South-South Cooperation (SSC) etc.

हुनेछ" भन्ने र उपधारा (२) मा "यस संविधानको पालना गर्नु सबैको कर्तव्य हुनेछ" भन्ने स्पष्ट व्यवस्था छ । यसको अर्थ, कानून निर्माण (नयाँ/मूल, एकीकृत/एकीकरण, संहिताकरण वा संशोधन) गर्दाका प्रत्येक चरणहरूमा उपरोक्त 'मूल कानून', 'बाझिएको हदसम्म अमान्य हुने' र 'संविधानको पालना गर्नु सबैको कर्तव्य हुने' जस्ता व्यवस्थाहरूलाई अनिवार्य रूपमा ख्याल गर्नुपर्ने हुन्छ । यसरी प्रस्तुत विधेयकको पुनरावलोकन गर्दा ख्याल गर्नुपर्ने विषयहरु तपशीलबमोजिम रहेका छन् :–

१. नेपालको स्वतन्त्रता, सार्वभौमिकता, भौगोलिक अखण्डता, राष्ट्रिय एकता, स्वाधीनता र स्वाभिमानलाई सङ्कुचन गर्ने गरी कानून बनाउन नसकिने ।

२. सङ्घीयता, गणतन्त्र, प्रतिस्पर्धात्मक बहुदलीय लोकतान्त्रिक शासन प्रणाली, समानुपातिक समावेशीकरण र धर्मनिरपेक्षताको सिद्धान्त, मर्म, भावना र मूल्यमान्यतालाई सङ्कुचन गर्ने गरी कानून बनाउन नसकिने ।

३. नागरिक स्वतन्त्रता, मौलिक अधिकार, मानव अधिकार, बालिग मताधिकार, आवधिक निर्वाचन, पूर्ण प्रेस स्वतन्त्रता र स्वतन्त्र, निष्पक्ष र सक्षम न्यायपालिका र कानूनी राज्यको अवधारणालाई सङ्कुचन गर्ने गरी कानून बनाउन नसकिने ।

४. सामाजिक वा सांस्कृतिक दृष्टिले पिछडिएका महिला, दलित, आदिवासी, आदिवासी जनजाति, मधेशी, थारु, मुस्लिम, उत्पीडित वर्ग, पिछडा वर्ग, अल्पसङ्ख्यक, सीमान्तीकृत, किसान, श्रमिक, युवा, बालबालिका, ज्येष्ठ नागरिक, लैङ्गिक तथा यौनिक अल्पसङ्ख्यक, अपाङ्गता भएका व्यक्ति, गर्भावस्थाका व्यक्ति, अशक्त वा असहाय, पिछडिएको क्षेत्र र आर्थिक रूपले विपन्न खस आर्य लगायत नागरिकको संरक्षण, सशक्तीकरण वा विकासका लागि कानूनबमोजिम विशेष व्यवस्था गर्न सक्ने सकारात्मक उपाय/विभेदको व्यवस्था तथा समानुपातिक समावेशीताको सिद्धान्त, मर्म, भावना र मूल्यमान्यतालाई सङ्कुचन गर्ने गरी कानून बनाउन नसकिने ।

५. उत्पत्ति, जात, जाति, जन्म, वंश, पेशा वा व्यवसाय वा शारीरिक अवस्थाको आधारमा, कुनै पनि निजी वा सार्वजनिक स्थान वा कार्यस्थलमा, कुनै प्रकारको छुवाछूत वा भेदभाव गर्ने, वा उच्च वा निच दर्शाउने वा त्यस्तो भेदभावलाई न्यायोचित ठान्ने, छुवाछूत वा जातीय उच्चता वा घृणामा आधारित विचारको प्रचार-प्रसार गर्ने, वा जातीय भेदभावलाई कुनै किसिमले प्रोत्साहन गर्ने कार्यलाई दुरूत्साहन गर्ने सम्बन्धी कानून बनाउन नसकिने ।

६. मृत्युदण्ड हुने गरी कानून बनाउन नसकिने ।

७. नेपाली जनताको सार्वभौम अधिकार, स्वायत्तता र स्वशासनको अधिकारलाई सङ्कुचन गर्ने गरी कानून बनाउन नसकिने ।

८. कुनै पनि नागरिकलाई नागरिकता प्राप्त गर्ने हकबाट बञ्चित गर्ने गरी कानून बनाउन नसकिने ।

९. राजनीतिक दललाई प्रतिबन्ध लगाउने गरी कानून बनाउन नसकिने ।

१०. कानूनको शासनको सिद्धान्त, प्राकृतिक न्यायको सिद्धान्त, न्यायिक पुनरावलोकनको सिद्धान्त तथा प्रशासकीय कार्यको न्यायिक नियन्त्रणको मान्यतालाई सङ्कुचन गर्ने गरी कानून बनाउन नसकिने ।

११. सर्वोच्च अदालतका न्यायिक निर्णयबाट प्रतिपादित सिद्धान्त तथा नजिरहरूको बर्खिलाप कानून बनाउन नसकिने ।

१२. कानून तर्कपूर्ण, युक्तिसङ्गत, न्यायसम्मत, निश्चित अवधारणा तथा सद्विवेकमा आधारित, सरल र बोधगम्य हुनुपर्ने ।

१३. फौजदारी अपराधमा पश्चातदर्शी प्रभाव पर्ने गरी कानून बनाउन नसकिने ।

१४. संविधान प्रदत्त मौलिक हकबाट बञ्चित हुने गरी कुनै पनि प्रदेश वा स्थानीय तहले आफ्ना क्षेत्रमा लागू हुने गरी कानून बनाउन नसकिने ।

५.४ प्रत्यायोजित विधायनसंग सम्बन्धित

कतिपय सन्दर्भमा संविधान तथा अधिकतम रूपमा ऐनद्वारा प्रत्यायोजन गरिएको अधिकारका आधारमा सरकार, मन्त्रालय, विभाग, स्वायत्त तथा सङ्गठित संस्थाहरूले प्रत्यायोजित विधायनका रूपमा नियम/नियमावली, विनियम/विनियमावली, निर्देशिका, कार्यविधि, दिग्दर्शन, मार्गदर्शन, मापदण्ड, कार्यढाँचा, आदेश, परिपत्र, निर्णय र सूचनाहरूको तर्जुमा, जारी र कार्यान्वयन गर्ने गर्दछन् । त्यसैले विधेयकउपरको सैद्धान्तिक/सामान्य छलफल, संशोधनको सूचना पेश, दफावार छलफल (सदन तथा समितिमा), विज्ञद्वारा पुनरावलोकन, सार्वजनिक तथा सरोकारवालाहरूसंगको परामर्श छलफल, प्रतिवेदनको तयारी, समितिको प्रतिवेदनउपरको छलफल र पारित गर्दा समेत प्रत्यायोजित विधायनको सिद्धान्त, मर्म, मूल्यमान्यता, अख्तियारी र सीमाभित्र छ कि छैन भनेर ख्याल गर्नुपर्ने हुन्छ । यसरी ख्याल गर्नुपर्ने विषयहरु तपशीलबमोजिम रहेका छन् :–

१. विधेयकमा रहेको प्रत्यायोजित व्यवस्थापनसम्बन्धी विषयहरु प्रत्यायोजित विधायनको सिद्धान्त, मर्म, मूल्यमान्यता, अख्तियारी, सीमा र संविधानको भावना अनुरूप छन् कि छैनन् ?

२. विधेयकले प्रदान गरेको प्रत्यायोजित विधायन तर्जुमा र कार्यान्वयन गर्ने सम्बन्धी अधिकार उपयुक्त/अनुपयुक्त, आवश्यक/अनावश्यक, पर्याप्त/अपर्याप्त के छ ?

३. विधेयकले प्रत्यायोजित गरेको अधिकारहरूमा कुनै कर लगाउने, वा उठाउने, वा करको दर घटाउने, वा खारेज गर्ने, वा मूलतवी राख्ने जस्ता नमिल्ने विषयहरु पो परेका छन् कि ?
४. विधेयकले प्रत्यायोजित गरेका अधिकारहरूमा अदालतको क्षेत्राधिकारमा प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रूपले हस्तक्षेप गर्ने, वा अदालत, वा न्यायिक, वा अर्धन्यायिक निकायको गठन तथा अधिकार क्षेत्रसँग सम्बन्धित नपर्नुपर्ने विषयहरु पो परेका छन् कि ?
५. विधेयकले प्रत्यायोजन गरेका अधिकारहरु सर्वोच्च अदालतद्वारा प्रतिपादित न्यायिक सिद्धान्त वा नजिरहरु प्रतिकूल हुनेगरी प्रत्यायोजन गरिएका पो छन् कि ?
६. विधेयकले प्रत्यायोजित गरेका अधिकारहरूमा प्राकृतिक न्यायको सिद्धान्त विपरीत हुने, वा पूर्वप्रभावी/पश्चातदर्शी प्रभाव पर्ने खालका विषयहरु पो परेका छन् कि ?
७. विधेयकले प्रत्यायोजित गरेका अधिकारहरूमा सञ्चित कोष वा अन्य सरकारी कोषबाट खर्च व्यहोर्नुपर्ने खालका अधिकारहरु पो परेका छन् कि ?
८. विधेयकले प्रत्यायोजित गरेका अधिकारहरूमा कुनै कसूर सम्बन्धी परिभाषा, दण्ड/जरिवाना, वा सजायँसम्बन्धी सारवान कानून (Substantive Law) का विषयहरु पो परेका छन् कि ?
९. विधेयकले प्रत्यायोजित गरेका अधिकारहरूमा लैङ्गिक र उत्पीडित तथा सीमान्तकृत समूह/समुदायहरूको समानुपातिक समावेशीता, सकारात्मक उपाय/आरक्षण, समानता, समता तथा अविभेदका अधिकारहरूलाई निषेध गर्ने, नियन्त्रण गर्ने, सीमित गर्ने र प्रक्रियालाई ढिलाई गर्ने वा बङ्ग्याउने सम्बन्धी विषयहरु पो परेका छन् कि ?
१०. विधेयकले प्रत्यायोजित गरेका अधिकारहरूले मातृ ऐन (Parent Act) मै उल्लेख हुनुपर्ने सारवान (Substantive) विषयहरूलाई नै पो प्रत्यायोजन गरेका छन् कि ?
११. विधेयकले प्रत्यायोजित गरेका अधिकारहरूमा के कति नियम/नियमावली, विनियम/विनियमावली, निर्देशिका, कार्यविधि, दिग्दर्शन, मार्गदर्शन, मापदण्ड, कार्यढाँचा, आदेश, परिपत्र, निर्णय र सूचना जारी गर्नुपर्ने हो, सो को नाम, सङ्ख्या र अधिकारक्षेत्र समेत स्पष्ट हुनेगरी तोकिएका छन् कि छैनन् (जो स्पष्टसँग तोक्नुपर्ने हुन्छ) ?
१२. विधेयकले एक पटक प्रत्यायोजन गरेको अधिकार पुनः प्रत्यायोजन हुने गरी अख्तियारी दिएको पो छ कि ?

५.५ कानून मस्यौदाको सिद्धान्त तथा ढाँचासंग सम्बन्धित

विधेयकको पुनरालोकन गर्ने विज्ञ तथा सम्बन्धित विषयगत समितिका सदस्यहरूले कानून मस्यौदाको सिद्धान्त, संरचना, ढाँचा, विषयवस्तु र अनुक्रमका दृष्टिबाट उचित छ वा छैन भनेर निर्क्योल गर्नुपर्ने हुन्छ । त्यसका लागि तपशील बमोजिमका विषयहरूमा ख्याल गर्नुपर्दछ :–

१. **शीर्षक** : विधेयकको शीर्षकले यसको क्षेत्रलाई स्पष्ट पारेको हुनुपर्छ । त्यस्तो छ कि छैन ?

२. **प्रस्तावना** : विधेयकको प्रस्तावना छोटो हुनुपर्छ र, यसले विधेयकको नाम बमोजिमको मनसाय, उद्देश्य र प्रयोजन स्पष्ट पारेको हुनुपर्छ । त्यस्तो छ कि छैन ?

३. **भाग वा परिच्छेद** : विधायनका विभिन्न भाग वा परिच्छेद अन्तरगतका विषयहरूमा एकरूपता हुनुपर्छ । त्यस्तो छ कि छैन ?

४. **दफा/उपदफा तथा खण्ड/उपखण्ड** : प्रत्येक दफा र उपदफा तथा खण्ड र उपखण्ड छोटो र स्पष्ट हुनुपर्छ । त्यस्तो छ कि छैन ?

५. **प्रारम्भ** : नाम र प्रस्तावनाले परिकल्पना गरेको ऐनको 'प्रारम्भ' अर्थात् 'कार्यान्वयन कहिलेदेखि हुने' भन्ने विषय अत्यन्तै महत्वपूर्ण हुन्छ । प्रारम्भका सन्दर्भमा सामान्यतः निम्नबमोजिमका व्यवस्थाहरु मध्येबाट कुनै एक राख्ने गरिन्छ :–

(क) तुरून्त प्रारम्भ हुने,

(ख) कुनै तोकिएको दिनदेखि प्रारम्भ हुने,

(ग) राजपत्रमा सूचना प्रकाशन गरी तोकेको दिनदेखि प्रारम्भ हुने,

(घ) ऐनमा नै उल्लेख गरेको मितिदेखि प्रारम्भ हुने,

(ङ) प्रारम्भ नै उल्लेख नगरिएको हुनसक्ने,

(च) पश्चातदर्शी प्रभाव हुने गरी प्रारम्भ तोकिएको हुनसक्ने ।

प्रस्तुत विधेयकमा उपरोक्त मध्ये जुन प्रारम्भ तोकिएको भए तापनि सम्बन्धित कानूनको सन्दर्भमा, त्यो तर्कसङ्गत, युक्तिसङ्गत, विधिसम्मत, न्यायसम्मत, निश्चित अवधारणा तथा सद्विवेकमा आधारित, व्यवहारिक र सहज कार्यान्वयन योग्य छ कि छैन भन्ने विषयमा ख्याल गर्नुपर्ने हुन्छ । विशेषगरी ऐनको मूल उद्देश्य प्राप्त गर्न कतिपय पूर्वाधार तयार गर्नुपर्ने र त्यसका लागि समय लाग्ने भएमा त्यस ऐनको 'तुरून्त प्रारम्भ हुन' गाऱ्हो हुन्छ भने कतिपय ऐन कार्यान्वयन गर्न ढिला गर्न नहुने प्रकृतिका हुन्छन् । राजपत्रमा सूचना जारी गरी 'प्रारम्भ हुने' भनिएको

अवस्थामा त्यस्तो ऐन कहिल्यै लागू नहुने खतरा रहन्छ । त्यसैगरी कर लगाउने र फौजदारी कसूर तथा सजाय हुने ऐनमा पश्चातदर्शी प्रभाव हुनेगरी प्रारम्भ राख्न मिल्दैन । त्यसैले प्रारम्भको कुरा ऐनको उद्देश्य, ऐनले समेटेको विषयवस्तु र समय सापेक्ष हुनुपर्छ । त्यस्तो छ कि छैन भनेर ख्याल गर्नुपर्ने हुन्छ ।

६. **ऐन लागू हुने क्षेत्र** : ऐन लागू हुने क्षेत्र नेपालभित्र मात्र हो कि ? वा नेपाल बाहिर पनि लागू गर्नुपर्ने हो भन्ने विषयको स्पष्ट व्यवस्था ऐनमै हुनुपर्छ । ऐनको आन्तरिक वा बहिर्क्षेत्रीय अधिकारक्षेत्र (Intra or Extra-territorial jurisdiction) के हुने भन्ने कुरा पनि ऐनले समेटेको विषयवस्तु र समय सापेक्ष हुन्छ, र हुनुपर्छ । त्यस्तो छ कि छैन भनेर ख्याल गर्नुपर्ने हुन्छ ।

७. **परिभाषा** : विधायनमा परिभाषित शब्दहरु स्वभाविक अर्थ भन्दा सीमित गर्न, सङ्कुचन गर्न, निश्चित गर्न, विस्तार गर्न, शङ्का निवारण गर्न, लामो वाक्यांशलाई छोटो बनाउन र संक्षिप्त रूपलाई स्पष्ट गर्नको लागि राख्ने गरिन्छ । यस्ता परिभाषित शब्दहरूले यो मर्मलाई समेटेका छन् कि छैनन् भनेर ख्याल गर्नुपर्ने हुन्छ । विधेयकभित्र पटक-पटक उल्लेख गरिने नाम, पद वा अन्य त्यस्तै कतिपय शब्दलाई परिभाषा खण्डमा स्पष्ट परिचय गराउनु पर्दछ । यस्तो छ कि छैन?

८. **प्रतिबन्धात्मक वाक्यांश** : कुनै पनि दफा/उपदफा, वा खण्ड/उपखण्डको सामान्य व्यवस्थालाई बाहेक गर्नुपर्दा, वा प्रस्तावित व्यवस्थालाई सङ्कुचन, सीमित वा विस्तार गर्नुपर्दा, वा शङ्का निवारण गर्नुपर्दा प्रतिबन्धात्मक वाक्यांश प्रयोग गर्ने गरिन्छ । प्रतिबन्धात्मक वाक्यांश प्रस्तावित व्यवस्था भन्दा बलियो हुन्छ । अर्थात्, यसले विधेयकको प्रस्तावित व्यवस्थालाई उल्ट्याइदिन, वा सीमित वा संङ्कुचन गरिदिन, वा विस्तार गरिदिन सक्छ । तर यसले संविधान वा ऐनले अङ्गिकार गरेको सिद्धान्त, मर्म, भावना, क्षेत्र र मूल उद्देश्यलाई नै उल्ट्याउन, वा सीमित वा सङ्कुचन गर्न, वा विस्तार गर्न सक्दैन/मिल्दैन । त्यस्तो पो गरेको छ कि भनेर ख्याल गर्नुपर्ने हुन्छ ।

९. **स्पष्टीकरण** : प्रस्तावित व्यवस्थाको कुनै शब्द वा वाक्यांशलाई स्पष्ट पार्न ऐनमा स्पष्टीकरण (Explanation) को व्यवस्था गरिन्छ । स्पष्टीकरणमा प्रयुक्त शब्दावली सो भाग/परिच्छेद, धारा/दफा, उपधारा/उपदफा वा खण्ड/उपखण्डमा मात्र प्रयोग भएको हुनुपर्दछ । स्पष्टीकरणको उद्देश्य सामान्यतः शब्दावलीको अस्पष्टता हटाउनु र प्रावधानलाई स्पष्ट वा सार्थक बनाउनु हो । त्यसैले स्पष्टीकरण संविधान वा ऐनले अङ्गिकार

गरेको सिद्धान्त, मर्म, भावना, क्षेत्र र मूल उद्देश्यलाई नै उल्ट्याउने, वा सीमित/सङ्कुचन गर्ने, वा विस्तार गर्ने खालको भने हुनुहुँदैन । कतै त्यस्तो पो गरेको छ कि भनेर ख्याल गर्नुपर्ने हुन्छ ।

१०. **हिज्जेको प्रयोग :** कानूनमा प्रयोग हुने हिज्जे (कमा, वा, र, आदि) को महत्व अनेत्रभन्दा बढी हुन्छ । कानूनमा यी चिन्ह, शब्द वा अक्षरको प्रयोग कहाँ गर्ने भन्नेबाट आउने अर्थमा आकाश जमिनको फरक पर्दछ । त्यसैले कानून निर्माणको चरणमा विभिन्न व्यक्ति तथा समूहहरूको स्वार्थ बाझिने (Conflict of interest) अवस्था र हिज्जे प्रयोगको 'खेल (Rule of Game)' समेत हुनसक्छ । त्यसैले हिज्जे कहाँ प्रयोग गर्दा ऐनको मूल उद्देश्य प्राप्त हुनसक्छ भन्ने विषयमा ख्याल गर्नुपर्ने हुन्छ ।

११. **वाच्यको प्रयोग :** विधेयकमा प्रयुक्त भाषामा कर्तृवाच्यको प्रयोग हुनुपर्ने हुन्छ । कर्मवाच्यको प्रयोगले कानूनको व्याख्या र कार्यान्वयनमा जटिलता सिर्जना हुन सक्छ । यसमा ख्याल गर्नुपर्ने हुन्छ ।

१२. **शब्दको प्रयोग :** कुनै एक विधेयक वा ऐनमा एकै अर्थ दिने एउटा मात्र शब्दको प्रयोग गर्नुपर्दछ, अर्थात्, एकै अर्थ दिने एकभन्दा बढी पर्यावाची शब्द प्रयोग गर्नु हुँदैन । धेरै पर्यायवाची शब्दको प्रयोगले कानूनको व्याख्या तथा कार्यान्वयनमा जटिलता सिर्जना गर्दछ । यसका साथै मसौदामा प्रयुक्त शब्दहरु लैङ्गिक समता मैत्री, अपाङ्गता मैत्री, विभिन्न जात, जाति, समुदाय, धर्म/सम्प्रदाय, भाषा र क्षेत्र मैत्री हुनुपर्छ । यस्तो छ कि छैन भनेर ख्याल गर्नुपर्ने हुन्छ ।

१३. **कानून कार्यान्वयनको मापनसम्बन्धी व्यवस्था :** पछिल्लो समयमा प्रत्येक कानूनको आवधिक रूपमा कार्यान्वयन मापन (Post- Legislative Scrutiny) कार्य गर्नुपर्ने र त्यस्तो व्यवस्था सम्बन्धित ऐनमै राख्नुपर्ने अवधारणा र अभ्यासको विकास भइरहेको छ । यो ऐनको गुणात्मकता, आवश्यकता, प्रभावकारिता र महत्व जाँच्ने विधि पनि हो । र, कानून बनाउँने नाउँमा कानूनको सङ्ख्या मात्रै बढाउने प्रवृत्तिको नियन्त्रण गर्ने उपाय पनि हो । नेपालको संविधानमा नै यस्तो व्यवस्थाको थालनी[८] भएकाले अब बन्ने कानूनहरूमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूले पनि यो व्यवस्था राख्दा उचित हुने देखिन्छ ।

---

८. नेपालको संविधानको धारा २६५ मा "यस भाग बमोजिम गठन भएका आयोगहरूको सङ्घीय संसद्ले यो संविधान प्रारम्भ भएको मितिले दश बर्षपछि पुनरावलोकन गर्नेछ" भन्ने व्यवस्था गरेको छ भने धारा २८१ मा "नेपाल सरकारले प्रत्येक दश वर्षमा हुने राष्ट्रिय जनगणनासँगै महिला तथा दलित समुदायको विशेष अधिकारको व्यवस्थाको कार्यान्वयन र त्यसको प्रभाव सम्बन्धमा मानव विकास सूचकाङ्कको आधारमा समीक्षा तथा पुनरावलोकन गर्नेछ" भन्ने व्यवस्था छ ।

१४. बचन : विधायनमा सन्दर्भले माग गरेको अवस्थामा बाहेक एक वचनको प्रयोग उपयुक्त हुन्छ । बहुबचनको प्रयोगले कानूनको व्याख्या र कार्यान्वयनमा जटिलता सिर्जना हुन सक्छ ।

१५. व्याख्यात्मक टिप्पणी : विधायनको व्याख्यात्मक टिप्पणी (Explanatory notes) व्यापक, सटिक र स्पष्ट हुनुपर्छ । यो सम्बन्धित विधेयकको नाम र प्रस्तावनाको उद्देश्यबमोजिम प्रत्येक दफा/उपदफा, खण्ड/उपखण्ड, प्रतिबन्धात्मक वाक्यांश र स्पष्टीकरणहरूले समेटेको विषयको आवश्यकता, महत्व र प्रभावका वारेमा हुनुपर्छ । यसले भविष्यमा कानूनको व्याख्या र कार्यान्वयनमा सहजता प्रदान गर्दछ ।

१६. प्रत्यायोजित व्यवस्थापन : विधायनको प्रत्यायोजित व्यवस्थापन (Management of Delegated Legislation) सम्बन्धी व्यवस्था सीमित र स्पष्ट हुनुपर्छ । यसको उद्देश्य कानूनको सहज तथा प्रभावकारी कार्यान्वयन हुनुपर्दछ । विधायिकाको अधिकार अनावश्यक रूपमा कार्यकारीलाई प्रत्यायोजन गरिएको हुनुहुँदैन । कतै त्यस्तो पो गरेको छ कि भनेर ख्याल गर्नुपर्दछ ।

१७. शासन : प्रत्येक विधायनमा सो को क्षेत्र र उद्देश्य प्राप्ति तथा कार्यान्वयनका लागि शासन (Governance) सम्बन्धी व्यवस्था गरिएको हुन्छ र हुनुपर्छ । यसमा तपशील बमोजिमका विषयहरु अन्तर्राष्ट्रिय कानून, नेपालको संविधान र नेपालले अवलम्बन गरेको कानूनी प्रणालीसंग तादाम्य हुने गरी आएका छन् कि छैनन् भनेर ख्याल गर्नुपर्ने हुन्छ :–

(क) मुद्दा हेर्ने अधिकारी,

(ख) मुद्दाको सुनुवाई सम्बन्धी कार्यविधि,

(ग) पुनरावेदन सुन्ने निकाय तथा अधिकारी,

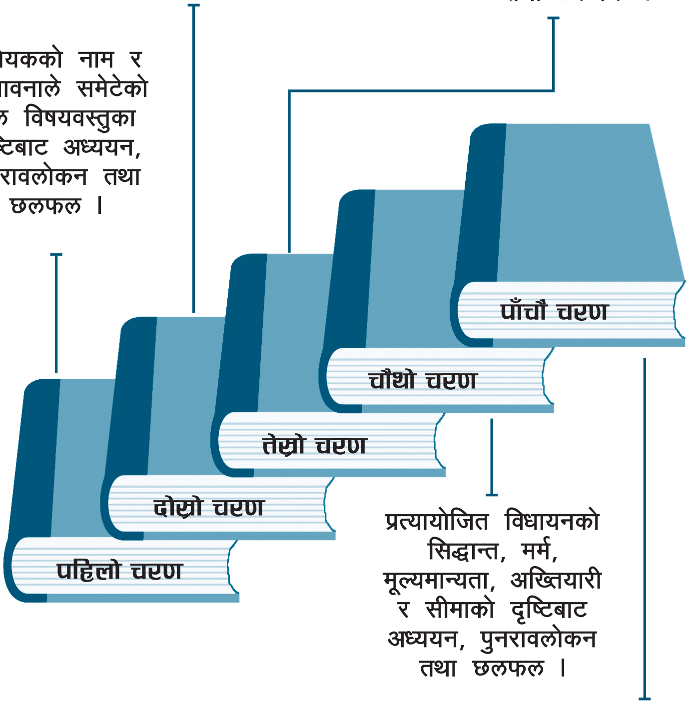
(घ) मुद्दा सर्ने व्यवस्था भए त्यसको विवरण,

(ङ) प्रत्यायोजित विधायनको संरचना र ढाँचा (नियम/विनियम बनाउने अधिकार, निर्देशिका, कार्यविधि, आदेश वा सूचना जारी गर्ने अधिकार आदि) सीमित र स्पष्ट हुनुपर्ने,

(च) खारेजी र बचाऊ ।

६ विधेयक पुनरावलोकनका चरणहरू

उपरोक्त व्यवस्थाहरूबाट कुनै पनि विधेयकको पर्याप्त तथा पूर्ण पुनरावलोकनको लागि कम्तिमा पाँच पटकसम्म अध्ययन, पुनरावलोकन तथा छलफल गर्न आवश्यक हुन्छ, जुन यस प्रकार रहेका छन् :–



अनुसूची | विधेयक पुनरावलोकन फाराम

विधेयकको नाम :..

क्र. सं.	प्रस्तावना/ दफा	उपदफा	खण्ड	उपखण्ड	विद्यमान व्यवस्था	संशोधनको व्यहोरा	कारण

संसद् सहयोग परियोजना
संयुक्त राष्ट्रसंघीय विकास कार्यक्रम (यूएनडीपी) नेपाल
तारा हाउस
सानेपा, ललितपुर, नेपाल ।
पो.ब. नं. १०७
काठमाण्डौं, नेपाल ।
फोन नं.००९७७–१५०१३०५६
फ्याक्स नं.००९७७–१५०१३०५५
Website: www.np.undp.org/psp