लोक सेवा आयोग

संघीय संसद सेवा, राजपत्राङ्कित प्रथम श्रेणी,
सहसचिव वा सो सरह (अप्राविधिक) पदको खुला प्रतियोगितात्मक लिखित परीक्षा

मिति: २०८२/९/११

समय: ३ घण्टा | पूर्णाङ्क: १००

पत्र: तृतीय

विषय: संसद र संसदीय प्रणाली (Parliament and Parliamentary System)

तलका प्रश्नहरूको उत्तर बेग्लाबेग्लै उत्तरपुस्तिकामा लेख्नुपर्नेछ।

१. नेपालको संविधानको धारा २९२ मा संसदीय सुनुवाइ सम्बन्धी व्यवस्था गरिएको छ। उल्लिखित संवैधानिक व्यवस्था अनुसार संविधान बमोजिम संवैधानिक परिषद्को सिफारिसमा नियुक्त हुने प्रधान न्यायाधीश, सर्वोच्च अदालतका न्यायाधीश, न्याय परिषद्का सदस्य, संवैधानिक निकायका प्रमुख वा पदाधिकारी र राजदूतको पदमा नियुक्त हुनु अघि संघीय कानून बमोजिम संसदीय सुनुवाइ समितिबाट सुनुवाइ गरिने प्रावधान छ। यो व्यवस्थाले सार्वजनिक पदाधिकारीको नियुक्तिमा लोकतान्त्रिक उत्तरदायित्व र पारदर्शिताको बोध हुनुका साथै सरकारका अङ्गहरूबीच सन्तुलन कायम गर्न भूमिका खेलेको हुन्छ। राज्यको माथिल्लो पदमा नियुक्तिका लागि सिफारिस भएका व्यक्तिहरूको योग्यता, क्षमता, इमानदारीता, चरित्र, कार्ययोजना तथा पद सम्बन्धी उपयुक्तताको परीक्षण गर्ने विधिको रूपमा संसदीय सुनुवाइलाई लिइन्छ। नियुक्तिका लागि सिफारिस भएको व्यक्तिको सुनुवाइ गर्ने क्रममा संसदीय सुनुवाइ समितिले त्यस्तो व्यक्तिउपर प्रश्न उत्तर गर्ने, निजले पेश गरेको कार्ययोजना तथा आवश्यक कागजात अध्ययन गर्ने र नियुक्तिको उपयुक्तताको निर्णय गर्ने गर्दछ।

संसदीय सुनुवाइको सकारात्मक र नकारात्मक दुबै पक्षमा विचारहरू सुनिने गरिएको छ। संसदीय सुनुवाइले योग्य र सक्षम व्यक्तिलाई मात्र सार्वजनिक पदमा प्रवेश गराउन मद्दत गरेको, खुला सुनुवाइका कारण नियुक्ति प्रक्रियामा पारदर्शिता अभिवृद्धि गर्न जनतामा विश्वास बढेको, पदाधिकारी नियुक्तिमा कार्यपालिकाको पूर्ण वर्चस्व हटेर संसदको भूमिका सुनिश्चित भएको, प्रस्तावित व्यक्तिको सार्वजनिक जीवनका विषयहरू उजागर गर्न सहयोग पुगेको, नियुक्तिमा राजनीतिक भागबण्डा घटाउन र पेशागत मापदण्डलाई प्राथमिकता दिन प्रेरित गरेको छ। यसै कुरालाई मध्यनजर गरी समितिले कतिपय व्यक्तिको सिफारिस अस्वीकृत गरेको उदाहरण पनि छ। तर केही सुनुवाइहरू औपचारिकतामा सीमित भएको, प्रमाण-मूल्याङ्कन पर्याप्त नभएको र सुनुवाइ कहिलेकाहिँ राजनीतिक सहमतिको औजार बनेको भनि आलोचना हुने गरेको छ। यसका साथै, राजनीतिक दलहरूको प्रभावका कारण समितिका निर्णयहरू पक्षपातपूर्ण हुने गरेको, समितिको अनुसन्धान क्षमता र स्रोत साधनको सीमितताका कारण प्रभावकारी मूल्याङ्कनमा कमजोरी रहेको, कहिलेकाहिँ सुनुवाइ ढिलो हुँदा लामो समयसम्म पद रिक्त रहने र संस्थागत काम प्रभावित हुने गरेको, सुनुवाइ प्रक्रियामा गहिरो विश्लेषण नभई अत्यन्त औपचारिक मात्र हुने गरेको, प्रश्नहरू सतही, व्यक्तिको मानमर्दन गर्ने र सार्वजनिक चर्चामा आउने प्रकृतिका हुने गरेको कारण सिफारिस भएका व्यक्तिको प्रतिष्ठामै नकारात्मक असर पर्ने गरेको भन्ने पनि सुन्नमा आएको छ।

माथि उल्लिखित पृष्ठभूमिमा नेपालको संविधानले परिकल्पना गरेको संसदीय सुनुवाइको व्यवस्थाले पारदर्शी लोकतन्त्रको विकासको लागि खेलेको भूमिकाको विश्लेषण गर्नुहोस्। विद्यमान संसदीय सुनुवाइ प्रक्रिया र कार्यशैलीको समीक्षा गर्दै त्यस्ता पदमा योग्य, इमानदार र क्षमतावान् व्यक्तिको नियुक्तिलाई सुनिश्चित गर्न के-कस्तो नीतिगत, कानूनी, संरचनागत र प्रक्रियागत सुधार गर्नुपर्ला? विवेचना गर्नुहोस्। २५

२. विधायिकाको प्रमुख कार्य कानून निर्माण गर्नु हो। विधायिकाले सबै कानून निर्माण गर्न सम्भव नहुने भएकाले कानून निर्माण गर्दा अधिकार प्रत्यायोजन गरी मूल ऐनको परिधिभित्र रही सो ऐनको कार्यान्वयनका लागि आवश्यक पर्ने अन्य कानूनहरू निर्माण गर्ने अधिकार कार्यकारिणी लगायत अन्य सम्बन्धित निकायहरूलाई प्रदान गरिएको हुन्छ। जसलाई प्रत्यायोजित विधायन (Delegated legislation) भनिन्छ, यस अन्तर्गत नियमावली, विनियमावली, कार्यविधि, निर्देशिका, मापदण्ड लगायत पर्दछन्। यस्ता कानूनहरू निर्माण गर्दा मूल ऐन (Parent Act) ले प्रदान गरेको अधिकार र भावना (Spirit) विपरित भएमा संसदीय परीक्षण वा न्यायिक पुनरावलोकन मार्फत् अमान्य हुन सक्दछ।

प्रत्यायोजित विधायन अन्तर्गत निर्माण भएका कानूनहरूको सम्बन्धमा संसदीय निगरानी गर्ने गरिन्छ। नेपालमा प्रतिनिधिसभा अन्तर्गत आफ्नो कार्यक्षेत्रको परिधिभित्र रही सभाका सबै विषयगत समितिलाई र राष्ट्रिय सभा अन्तर्गत सार्वजनिक नीति तथा

अधिकार अन्तर्गत बनाइएका सम्बन्धित ऐन, नियम प्रचलित कानून बमोजिम बनेको छ या छैन भन्ने विषयमा समितिले मूल्याङ्कन गरी सम्बन्धित निकायलाई आवश्यक निर्देशन दिन सक्ने व्यवस्था गरिएको छ । त्यस्तै प्रत्यायोजित विधायन अन्तर्गत बनेका कानूनलाई प्राथमिकता दिई सम्बन्धित समितिले नियम १७९ मा उल्लिखित विषयका आधारमा परीक्षण गर्नुपर्ने र त्यसरी परीक्षण गर्दा संसदबाट प्रत्यायोजित गरेको अधिकारको सीमाभन्दा फरक रूपमा बनेको देखिएमा समितिले फरक रूपमा बनेका प्रावधानहरू कार्यान्वयन नगर्न नगराउन तत्काल निर्देशन दिन सक्ने व्यवस्थासमेत नियमावलीमा गरिएको छ । राष्ट्रिय सभा अन्तर्गत सार्वजनिक नीति तथा प्रत्यायोजित विधायन समितिले प्रतिनिधि सभाका समितिले जस्तै प्रत्यायोजित विधायन सम्बन्धमा मूल्याङ्कन गरी सम्बन्धित निकायलाई आवश्यक निर्देशन दिन सक्ने व्यवस्था गरिएको छ ।

प्रत्यायोजित विधायन अन्तर्गत बनेका कानूनहरूको परीक्षण, मूल्याङ्कनका सम्बन्धमा स्पष्ट कानूनी एवं संरचनागत व्यवस्था भएतापनि प्रतिनिधि सभाका विषयगत समितिहरूले नियमावलीमा उल्लेख भए बमोजिम प्राथमिकताका साथ कार्य गर्नु पर्नेमा खासै परीक्षण गर्ने गरेको पाइँदैन । राष्ट्रिय सभाको सम्बन्धित समितिले पनि वार्षिक रूपमा केही सीमित नियमहरूको परीक्षण गरी सभामा प्रतिवेदन प्रस्तुत गरेतापनि त्यो पर्याप्त देखिँदैन । सार्वजनिक नीति तथा प्रत्यायोजित विधायन समितिको पाँचौं प्रतिवेदनमा प्रत्यायोजित विधायनको अधिकार प्रयोग गर्दा अधिकारक्षेत्रको बेवास्ता गर्ने गरेको, कतिपय सारवान प्रकृतिका विषयहरूलाई समेत प्रत्यायोजित अधिकारको रूपमा प्रयोग गर्ने गरेको, त्यस्ता कानून तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गरेर पनि संसदलाई जानकारी दिने नगरेको, प्रत्यायोजित अधिकारको पुनः प्रत्यायोजन गर्ने गरेको जस्ता विषयहरू उल्लेख भएबाट प्रत्यायोजित विधायन व्यवस्थित हुन नसकेको स्पष्ट हुन्छ । साथै संसदले ऐन निर्माण गर्दा कतिसम्म अधिकार प्रत्यायोजन गर्ने भन्ने सम्बन्धमा एकरूपता भएकोसमेत पाइँदैन । यस सम्बन्धमा संघीय संसदका दुबै सभाका समितिहरूबीच आवश्यक समन्वय भएको पनि पाइँदैन । यसरी समग्रमा प्रत्यायोजित विधायन सम्बन्धमा संसदीय नियन्त्रण एवं निगरानी प्रभावकारी र व्यवस्थित हुन सकेको देखिँदैन ।

उपर्युक्त पृष्ठभूमिको आलोकमा प्रत्यायोजित विधायनको मूलभूत सिद्धान्त, मान्यता र नेपालको संवैधानिक एवं कानूनी व्यवस्थासमेतका आधारमा विद्यमान वस्तुस्थितिको विश्लेषण गर्नुहोस् । साथै प्रत्यायोजित विधायनमा देखिएका समस्याहरू केलाउँदै यसको निर्माण कार्यलाई प्रभावकारी बनाउन अवलम्बन गर्न सकिने उपायहरू तथा त्यसमा संघीय संसद, संसदीय समितिहरू र सरकार (Executive) ले खेल्नु पर्ने भूमिकाका विषयहरूमा समेत आफ्नो सुझाव प्रस्तुत गर्नुहोस् । २५

३. संसद जनताको प्रतिनिधित्व, कानून निर्माण र सरकारलाई जवाफदेही बनाउने लोकतान्त्रिक शासनको आधारस्तम्भ हो । आधुनिक संसदका मुख्यतयाः तीनवटा कार्यभार रहेका छन् । जसमा पहिलो; निर्वाचनमार्फत जनप्रतिनिधिहरूलाई पठाउने नागरिकहरूको प्रतिनिधित्व, दोस्रो; नयाँ कानून निर्माण गर्ने र विद्यमान कानूनी प्रावधानमा संशोधन वा खारेज तथा सुनुवाइ गर्ने र तेस्रो; छानबिनमार्फत सरकारको गतिविधि माथि निगरानी गर्ने राज्यको विधायिकी निकाय हो । नेपालको संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक व्यवस्थामा संसद राष्ट्रको नीति निर्माण गर्ने, कार्यपालिका उपर नियन्त्रण एवं उत्तरदायित्व सुनिश्चित गर्ने सर्वोच्च अङ्ग हो । यस सन्दर्भमा संसदीय निरीक्षण (Parliamentary Oversight) लोकतान्त्रिक शासन प्रणालीको मेरूदण्ड हो । जसले सरकारको काम, नीति, निर्णय र खर्चमा पारदर्शिता तथा जवाफदेहिताको सुनिश्चितता गर्नु हो । संसदीय निरीक्षणको कार्यक्षेत्रभित्र सरकारी आश्वासन र संसदीय अनुगमन, संसदीय समितिहरूको निर्देशन र प्रतिवेदनको कार्यान्वयन र तिनिहरूको प्रभावकारिता मूल्याङ्कन अत्यन्त महत्वपूर्ण पक्ष हुन् । नेपालमा प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभाका स्थायी, विषयगत तथा विशेष समितिहरूले सरकारी नीतिहरू, बजेट कार्यान्वयन, सार्वजनिक लेखा, मानव अधिकार, सुशासन र भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा विषयगत रहेर निरन्तर समीक्षा र अनुगमन गरी आवश्यक परे कारबाहीको लागि सिफारिससमेत गर्ने गरेको पाइन्छ । यद्यपि यी समितिहरूका निर्णयहरू कार्यान्वयनमा ढिलाई, राजनीतिक प्रभाव, कार्यपालिका र संसद सम्बन्धमा असन्तुलन र प्रशासनिक कमजोरी जस्ता कारणले अपेक्षित परिणाम हासिल गर्न नसकेको अवस्था पनि विद्यमान छन् । यसले संसदीय समितिहरूप्रति जनसाधारणको भरोसामा कमी आएको समेत महसुस गरिएको छ । संसदीय समितिहरूको निर्देशन र प्रतिवेदन कार्यान्वयनको अवस्थाले लोकतान्त्रिक शासन पद्धतिको संस्थागत विकासको गुणस्तर निर्धारण गर्छ । अन्तर्राष्ट्रिय सन्दर्भमा हेर्दा ब्रिटेन, भारत, क्यानडा जस्ता संसदीय परम्परा भएका देशहरूले संसदीय निरीक्षणलाई शासनको मुख्य नियन्त्रण संयन्त्रका रूपमा मजबुत बनाएका छन् । तिनका समितिहरू स्वायत्त, प्राविधिक दक्ष र राजनीतिकरूपमा उत्तरदायी छन् । नेपालको सन्दर्भमा भने संस्थागत कमजोरी, सीमित विशेषज्ञता र कार्यान्वयन संस्कृतिको अभावले संसदीय निरीक्षणको प्रभावकारितामा चुनौती थपेको छ । तर लोकतान्त्रिक अभ्यास सुदृढ गर्दै जाने प्रक्रियामा यस्ता संरचनात्मक कमजोरी सुधार्ने अवसर पनि रहेका छन् । जस्तो डिजिटल अनुगमन प्रणालीको प्रयोग, प्रतिवेदन

कार्यान्वयनमा कानूनी दायित्व थप्ने व्यवस्था र संसदीय अनुसन्धान युनिटको सुदृढीकरणले संसदीय प्रणालीलाई अझ प्रभावकारी बनाउन सकिन्छ।

प्रस्तुत सन्दर्भमा आलोचनात्मक विश्लेषण, संश्लेषण र मूल्याङ्कन गर्न सक्ने क्षमता प्रदर्शन गर्ने गरी देहायका प्रश्नहरूको विवेचनात्मक उत्तर लेख्नुहोस् : १२+१३=२५

(क) नेपालको संसदीय निगरानीका सन्दर्भमा संसदीय समितिले दिएको निर्देशन र सरकारले गरेको कार्यान्वयन पक्षको प्रभावकारिताका विषयमा अन्तर्राष्ट्रिय अभ्याससमेतको तुलनात्मक विश्लेषण गर्नुहोस्।

(ख) संसदीय निगरानी प्रणाली (Parliamentary Oversight System) मा देखिएका चुनौतीहरूको सामना गर्दै यसलाई अधिक प्रभावकारी बनाउन आवश्यक नीतिगत, संस्थागत र व्यवहारिक उपायहरू के-के हुन सक्छन् ? सुझाव प्रस्तुत गर्नुहोस्।

४. नेपालको संसदीय इतिहासमा संसदको निर्वाचन भएको ६ दशकभन्दा बढी भएको छ। यो अवधिमा आइपुग्न निकै धेरै उतारचढाव र घुम्तीहरू पार गरेर अहिलेको अवस्थामा आइपुगेको हो। नेपालको राजनीतिक विकासक्रमसँगै संसदीय स्वरूप र अभ्यासमा फेरबदल हुँदै आएको छ। व्यवस्थापिका भित्र एक सदनात्मक र दुई सदनात्मक संसदीय व्यवस्थाको अभ्यास भएका थिए। पचासको दशकदेखि नेपालमा माओवादी सशस्त्र संघर्ष, राजाको अप्रत्यक्ष शासन, जनआन्दोलन, संकटकाल हुँदै राष्ट्रिय राजनीतिमा नयाँ मोड आएको हो। नेपालमा आजसम्मका क्रान्ति र आन्दोलनका उपलब्धिहरूलाई संस्थागत गर्न संविधानसभामार्फत संघात्मकता, लोकतान्त्रिक गणतन्त्र, समावेशीपन र धर्म निरपेक्षता लगायतका ऐतिहासिक उपलब्धिहरू सहित वि.सं. २०७२ सालमा नेपालको संविधान जारी भयो। यो ऐतिहासिक उपलब्धिभित्र योगमाया न्यौपानेले महिला हकका लागि वि.सं. १९९८ सालमा ६८ जना अनुयायीहरूको साथमा अरूण नदीमा हामफालेर सामूहिक आत्महत्या गरेको इतिहास पनि जोडिन आउँछ। नेपालको संविधानको भाग ३ मा मौलिक हक र कर्तव्य अन्तर्गत धारा १८ को समानताको हक, धारा ३८ को महिलाको हक, धारा ४२ को सामाजिक न्यायको हक र धारा ४३ को सामाजिक सुरक्षाको हकले महिलाको लैङ्गिक समानताको हकलाई संवैधानिकता दिएको पाइन्छ। वि.सं. २०७२ सालमा जारी भएको नेपालको संविधानले लैङ्गिक तथा समानुपातिक समावेशी सिद्धान्तलाई संविधानमा नै व्यवस्था गरी संविधानको भाग ८ मा संघीय व्यवस्थापिका र भाग १४ मा प्रदेश व्यवस्थापिकाको गठन अन्तर्गत धारा ८३ र ८४ तथा धारा १७५ र १७६ ले संघीय व्यवस्थापिका र प्रदेश सभाको गठन गर्दा संघीय प्रतिनिधिसभा तथा प्रदेश सभा संसदमा प्रतिनिधित्व गर्ने प्रत्येक राजनीतिक दलबाट निर्वाचित कूल सदस्य संख्याको कम्तीमा एक तिहाइ महिला सदस्य हुने गरी निर्वाचित गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको पाइन्छ। सो व्यवस्था अनुसार संघीय संसदमा प्रतिनिधित्व गर्ने दलका तर्फबाट निर्वाचित सदस्यको कम्तीमा एक तिहाइ महिला हुनुपर्ने र यस्तो संख्या पहिलो हुने निर्वाचित हुने निर्वाचन प्रणालीबाट पूरा हुन नसकेमा समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीबाट पुरा गर्नुपर्ने व्यवस्था गरिएको छ। बढिमत वा बहुमत अथवा अन्य निर्वाचन प्रणाली बमोजिम प्राप्त कुनै पनि अमिल्दो अनुपातको विजयी उम्मेदवारको संख्यालाई समानुपातिक प्रतिनिधित्व निर्वाचन प्रणालीबाट क्षतिपूर्ति प्रदान गर्ने व्यवस्था रहेको पाइन्छ। धारा ८६ अन्तर्गत राष्ट्रिय सभामा रहने ५९ सदस्य मध्ये प्रत्येक प्रदेशबाट कम्तीमा ३ जना र नेपाल सरकारको सिफारिसमा राष्ट्रपतिबाट मनोनीत कम्तीमा एक जना महिला सदस्य हुनु पर्ने बाध्यकारी व्यवस्थाले महिलालाई राज्यको नीति निर्माण तहसम्म पुग्न सहज भएको छ। यसरी नै धारा ९१ र ९२ मा प्रतिनिधिसभाको सभामुख र उपसभामुख तथा राष्ट्रिय सभाको अध्यक्ष र उपाध्यक्ष मध्ये एक-एक जना महिला हुनुपर्ने व्यवस्था छ। यसरी नेपालको संविधानले संघीय व्यवस्थापिका र प्रदेश व्यवस्थापिकामा महिलाहरूको प्रतिनिधित्व गर्न अनिवार्य र बाध्यकारी संवैधानिक व्यवस्था गरेको देखिन्छ। यसरी हेर्दा संविधान तथा कानूनले महिलाको सहभागितालाई राज्यको नीतिगत तहदेखि कार्यान्वयन तहसम्म समावेशीको सिद्धान्तका आधारमा अंगिकार गरेको पाइन्छ।

माथि उल्लिखित तथ्यगत अवस्थाको अध्ययन गरी निम्न विषयहरूमा केन्द्रित रही उत्तर दिनुहोस् : १५+१०=२५

(क) संविधानले परिकल्पना गरेझैं संघीय संसद र प्रदेश सभाहरूमा महिलाको उपस्थितिमा संख्यात्मक वृद्धि देखिएतापनि कानून निर्माण र संसदीय निगरानीमा महिला सांसदको भूमिकामा देखिएका कमी कमजोरी पहिचान गरी संसदीय भूमिकामा महिला सांसदको गुणात्मक भूमिका बढाउन के-कस्ता उपायहरू अवलम्बन गर्नुपर्ला ? तार्किक सुझावहरू प्रस्तुत गर्नुहोस्।

(ख) अन्तराष्ट्रिय व्यवस्थापिका संघ (International Parliamentary Union) जस्ता संसद र सांसदहरूसँग सम्बन्धित अन्तराष्ट्रिय संघ संस्थाका सम्मेलनहरूमा महिला सांसदको उपस्थिति र भूमिकालाई प्रभावकारी बनाउन के-कस्ता उपायहरू अवलम्बन गर्न आवश्यक ठान्नुहुन्छ ? उल्लेख गर्नुहोस् ?