लोक सेवा आयोग

नेपाल संघीय संसद सेवा, राजपत्राङ्कित प्रथम श्रेणी,

सहसचिव वा सो सरह (अप्राविधिक) पदको आन्तरिक प्रतियोगितात्मक लिखित परीक्षा

मिति: २०८१/९/४

समयः ३ घण्टा पूर्णाङ्कः १००

पत्रः तृतीय

बिषयः संसद र संसदीय प्रणाली

(Parliament and Parliamentary System)

<u>तलका प्रश्नहरूको उत्तर बेग्लाबेग्लै उत्तरपुस्तिकामा लेख्नुपर्नेछ</u> ।

१. बि.सं. २०७२ मा संविधान सभाबाट जारी भएको नेपालको संविधान विश्वमै समावेशी संविधानको एक बलियो उदाहरणको रूपमा रहेको छ । समावेशीतालाई सुनिश्चित गर्न संघीय संसदको तल्लो सदन र प्रदेश सभाको निर्वाचनमा प्रत्यक्ष रूपमा निर्वाचित हुने र समानुपातिक निर्वाचनसहितको मिश्रित निर्वाचन प्रणाली अपनाइएको छ ।

संसदीय प्रणाली अपनाइएको देशमा संसदमा बहुमत भएको दलले सरकार गठन गर्ने गर्दछ । कुनै एक दलको बहुमत नभएमा दुई वा सो भन्दा बढी दल मिलेर सरकार बनाउनुपर्ने अवस्था रहन्छ । संघीय संसदको तल्लो सदन प्रतिनिधि सभाबाट संघीय सरकारको गठन हुन्छ । प्रतिनिधि सभाको गठनको लागि मिश्रित निर्वाचन प्रणाली अवलम्बन गरिएको छ । कुल २७५ सदस्य रहेको प्रतिनिधि सभामा प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणालीबाट १६५ अर्थात् ६० प्रतिशत र समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीबाट ११० अर्थात् ४० प्रतिशत सदस्यहरू निर्वाचित हुने संवैधानिक प्रावधान रहेको छ । प्रत्यक्ष रूपमा निर्वाचित सदस्यहरू बालिग मताधिकारको आधारमा मतदाताले प्रत्यक्ष रूपमा मतदान गरेका उम्मेदवारहरूमध्ये सबैभन्दा धेरै मत प्राप्त गर्ने उम्मेदवार निर्वाचित हुने (First Past the Post Electoral System) प्रणाली हो ।

समानुपातिक निर्वाचन प्रणाली (Proportional Electoral System) बाट निर्वाचित हुने ११० सदस्यहरू जनता/मतदाताबाट उम्मेदवारलाई प्रत्यक्ष मतदान गर्ने प्रणाली होइन । समानुपातिक निर्वाचन प्रणाली राजनीतिक दलको चुनाब चिन्हमा जनताले मत दिने र देशभरिबाट सम्बन्धित राजनीतिक दललाई प्राप्त भएको मतको आधारमा समावेशीताको सिद्धान्त बमोजिम राजनीतिक दलले प्राथमिकता निर्धारण गरेको उम्मेदवारहरूको सूचीबाट सदस्यहरू निर्वाचित हुने प्रणाली हो । दलहरूले समानुपातिक सूची तयार गर्दा महिला, दलित, खस आर्य, मधेशी, थारू, मुस्लिम, पिछडिएको भौगोलिक क्षेत्रबाट प्रतिनिधित्व हुने गरी सूची तयार गर्नुपर्ने कानूनी व्यवस्था रहेको छ । राजनीतिक दलले पेश गरेको समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीको उम्मेदवारहरूको सूचीबाट निर्वाचन आयोगले निर्धारण गरेको न्यूनतम मत र सो भन्दा बढी मत प्राप्त गर्ने दलको सूचीबाट सदस्यहरू निर्वाचित गर्दछ । नेपालको वर्तमान संविधान जारी भए पश्चात्का निर्वाचनलाई अध्ययन गर्दा समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीका कारण प्रतिनिधि सभामा धेरै राजनीतिक दलको प्रतिनिधित्व भएको देखिन्छ । प्रतिनिधि सभामा समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीको कारणले कुनै राजनीतिक दलको बहुमत प्राप्त नहुने र धेरै दलहरू मिलेर सरकार बनाउनुपर्ने भएकोले देशमा सरकारको स्थायित्व हुन सकेन भन्ने भनाइ रहेको छ । प्रतिनिधि सभाको ५ वर्षको कार्यकालमा पटकपटक सरकार फेरबदल भइरहने एवं राजनीतिक अस्थिरताको प्रमुख कारण समानुपातिक निर्वाचन प्रणाली हो भन्ने टिप्पणी हुने गरेको पनि देखिन्छ । त्यसैगरी राजनीतिक दलहरूले समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीबाट निर्वाचित हुने सदस्यहरूको लागि उम्मेदवारहरूको सूची तयार गर्दा पनि नेपालको संविधानले अपनाएको समावेशीताको मर्म अनुसार नगरिएको भन्ने भनाइ रहेको छ । राजनीतिक दलका नेताहरूका नजिकका व्यक्ति एवं आफन्तहरू निर्वाचित हुने गरी सूची तयार गर्ने गरेको आरोप समेत लाग्ने गरेको छ ।

संघीय संरचनाको दोश्रो तहको रूपमा रहेका ७ प्रदेश सभाको निर्वाचनको लागि पनि मिश्रित निर्वाचन प्रणाली नै अपनाइएको छ । प्रदेश सभामा सम्बन्धित सभाको कुल सदस्य संख्याको ४० प्रतिशत सदस्यहरू समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीबाट निर्वाचित हुने संवैधानिक प्रावधान रहेको छ । अतः प्रदेश सभाहरूमा पनि समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीकै कारण कुनै राजनीतिक दलको स्पष्ट बहुमत नहुने र प्रदेश सरकारहरू फेरबदल भई राजनीतिक स्थिरता नभएको भन्ने बुझाइ रहेको छ ।

त्यसैले, सरकार गठन गर्ने जिम्मेवारी भएको संघीय संसदको तल्लो सदन प्रतिनिधिसभा र ७ प्रदेश सभाको निर्वाचन प्रणालीबाट समानुपातिक निर्वाचन प्रणाली हटाउनुपर्ने तर्कहरू पनि यदाकदा सुन्नमा आउने गरेको छ। तर, यस बिषयमा राजनीतिक दलहरूको मत फरक फरक रहेको देखिन्छ। केही राजनीतिक दलहरू संघीय संसदको प्रतिनिधि सभा र प्रदेश सभाको निर्वाचनका लागि प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणाली मात्र हुनुपर्छ भन्ने धारणा राख्दछन्। अर्कोतर्फ केही राजनीतिक दलहरू संविधानको प्रमुख बिषयहरूमा समावेशीता एक हो र संविधानले अवलम्बन गरेको समावेशीता समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीबाट मात्र सम्भव हुने भएकोले समानुपातिक प्रणालीलाई संशोधन गर्न नहुने तर्क गर्दछन्। नागरिक समाजमा पनि निर्वाचन प्रणालीका सम्बन्धमा फरक फरक मतहरू रहेको देखिन्छ। अल्पसंख्यक वर्ग एवं समुदायहरूले भने राजनीतिक अस्थिरताको कारण वर्तमान निर्वाचन प्रणाली नभएर दलीय स्वार्थ भएको धारणा राख्दै यदि समानुपातिक निर्वाचन प्रणाली हटाइएमा अल्पसंख्यक वर्ग एवं समुदायको भावना विपरीत हुने र उनीहरूको प्रतिनिधित्व नहुने तर्क गर्दछन्।

विश्वका अन्य देशहरूको निर्वाचन प्रणाली हेर्ने हो भने अधिकांश देशको संसदको तल्लो सदनमा प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणाली अपनाएको पाइन्छ। केही देशहरू विशेष गरी Scandinavian राष्ट्रहरूमा पूर्ण समानुपातिक निर्वाचन प्रणाली रहेको देखिन्छ। संसदको लागि के कस्तो निर्वाचन प्रणाली अपनाउने भन्ने बिषय सम्बन्धित देशको राजनीतिक एवं संवैधानिक बिषय हो।

अत: नेपालको संविधानले अवलम्बन गरेको वर्तमान निर्वाचन प्रणाली एवं समावेशिताको सिद्धान्त, सरकार निर्माण र फेरबदल सम्बन्धमा भइरहेका टिप्पणी र धारणाहरूको विश्लेषण गर्दै संघीय संसदको तल्लो सदन प्रतिनिधि सभा र प्रदेश सभाको लागि हालकायम रहेको मिश्रित निर्वाचन प्रणाली वा पूर्ण समानुपातिक निर्वाचन प्रणाली वा पूर्णरूपमा प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणाली मध्ये कुन निर्वाचन प्रणाली उपयुक्त होला र किन? अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यासहरूको सफल उदाहरणको विश्लेषण समेत गर्दै तार्किक सुझाब प्रस्तुत गर्नुहोस्। २५

२. प्रजातान्त्रिक शासन प्रणाली व्यवस्थित गर्न र नागरिकको अधिकारको संरक्षण गर्न Montesquieu ले राज्यका तीन अङ्गहरू कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायपालिकाको शक्ति र अधिकार बाँडफाँटको सिद्धान्त अघि सारे। पछि नियन्त्रण र सन्तुलनको सिद्धान्त विकास भई कुनै पनि अङ्ग निरङ्कुश नहोस् भनी कानून बनाउने अधिकार विधायिकामा, कार्यान्वयन सरकारमा र कानूनको व्याख्या न्यायपालिकामा निसृत गरिएको हुन्छ। विधायिकाको अधिवेशन निरन्तर नबस्ने हुँदा तत्कालको माग सम्बोधन गर्न आवश्यकताको सिद्धान्तका आधारमा सरकारलाई अध्यादेश जारी गर्ने अधिकार दिइएको हुन्छ।

नेपालको संविधानको धारा ११४ ले पनि अधिवेशन चालू नरहेको अवस्थामा तत्काल केही गर्न आवश्यक परेमा मन्त्रिपरिषद्को सिफारिसमा राष्ट्रपतिले अध्यादेश जारी गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ। बि.सं. २००८ देखि बजेट भाषण शुरू भएको नेपालमा हालसम्म ११ पटक बजेट अध्यादेशमार्फत् नै आएको देखिन्छ। संसदबाट मात्र करका दर लगाउने र उठाउने जस्तो गम्भीर बिषय समेत पटकपटक अध्यादेशबाट आउने गरेको छ। केही अध्यादेश चारचार पटकसम्म जारी भएका छन्। राजनीतिक परिस्थिति र आवश्यकताको उपज एवं राजनीतिक नाफा घाटाका आधारमा एउटै अध्यादेश पटकपटक जारी हुने गरेको छ। अध्यादेशको भरमा शासन गर्न खोज्ने प्रवृत्ति त्यति स्वीकार्य हुँदैन। संसदीय जननी मानिने बेलायत, लोकतान्त्रिक मुलुक फ्रान्स, राष्ट्रपतीय शासन प्रणाली भएको अमेरिकामा समेत वर्तमान समयमा अध्यादेश जारी गर्ने अभ्यास बिरलै देखिन्छ।

सरकारले अध्यादेशबाट ल्याएको बजेटमा ढुङ्गा, गिटी, बालुवा उत्खनन् गरी व्यापार घाटा कम गर्ने प्रस्तावित नीति बिरुद्ध सर्वोच्च अदालतले अध्यादेशबाट दूरगामी असर पर्ने निर्णय गर्न नहुने र त्यस्तो अभ्यासले विधायिकाको अधिकारमा हस्तक्षेप हुने भन्दै अन्तरिम आदेश जारी गरेको स्थिति छ। लोकतान्त्रिक राज्यमा अध्यादेशलाई उत्तरदायित्वको श्रृंखलासहित स्वीकार गरिएको हुन्छ। एकातिर यसको सही प्रयोगले राजनीतिक प्रणालीले जीवन्तता पाउन सक्छ भने अर्कोतिर दुरूपयोगले यो प्रणालीमा नै प्रश्न उठाउन सक्छ। जारी भएका अध्यादेशले समग्र समाज र राष्ट्रलाई पारेको प्रभावका बिषयमा मूल्याङ्कन गरिनु आवश्यक देखिन्छ।

उल्लिखित तथ्यहरूको विश्लेषण गर्दै नेपालको लोकतान्त्रिक अभ्यासमा अध्यादेश जारी गर्ने कार्यमा भएका सकारात्मक र नकारात्मक प्रभावहरूको चर्चा गर्दै यसमा तत्कालीन र दीर्घकालीन रूपमा के कस्ता सुधार गर्न सकिन्छ? मौलिक शैली र ढाँचामा विश्लेषणात्मक सुझाब प्रस्तुत गर्नुहोस्। १०+१५=२५

जनताको समुचित प्रतिनिधित्व गर्नु, गुणस्तरीय कानून निर्माण गर्नु र सरकारका कामहरूको वस्तुनिष्ठ निगरानी गर्नु आजको संसदका प्रमुख कार्यहरू हुन् । संसदका यस्ता कार्यहरूमा बहुपक्षीय, क्षेत्रीय र द्विपक्षीय अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध, समन्वय र सहयोगको आदानप्रदानले महत्वपूर्ण भूमिका खेल्दछ । नेपाल सन् १९६७ देखि विश्वका करिब १८० देशका संसद सदस्यको रूपमा रहेको अन्तर-व्यवस्थापिका संघ (Inter-Parliamentary Union) को सदस्यको रूपमा रहँदै आएको छ । उक्त संघको वर्षेनी दुईपटक हुने सम्मेलनमा प्रतिनिधि सभाका सभामुख वा राष्ट्रिय सभाका अध्यक्षको नेतृत्वमा संसद सदस्यहरू रहने नेपाली संसदीय प्रतिनिधि मण्डलले सहभागिता जनाउँदै आएको छ । यसको अलावा नेपाल एशियाली संसदीय संगठन (Asian Parliamentary Association) र दक्षिण एशियाली राष्ट्रहरूको संसदीय सभामुख र सदस्यहरूको संगठन (The Association of SAARC Speakers and Parliamentarians) जस्ता क्षेत्रीय संसदीय संगठनहरूका सम्मेलनमा पनि नेपालले भाग लिँदै आएको देखिन्छ । अन्तर-व्यावस्थापिका संघका सम्मेलनहरूमा लैङ्गिक समावेशीता, महिला र युवा सांसदहरुको सशक्तिकरण, मानव अधिकार, लोकतन्त्र, शान्ति सुरक्षा, जलवायु परिवर्तन र दिगो विकास जस्ता अन्तर्राष्ट्रिय क्षेत्रमा देखिएका जल्दाबल्दा बिषयहरूलाई प्राथमिकतामा राखेर छलफल हुने गर्दछ । अन्तर-व्यवस्थापिका संघ तथा अन्य क्षेत्रीय संसदीय संगठनका सम्मेलन र द्विपक्षीय संसदीय भ्रमणका समयमा नेपालले यस्ता महत्वपूर्ण बिषयमा नेपालको संसदको धारणा राख्दै आएको छ । तथापि नेपालको संसदीय अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध र समन्वयको प्रभावकारीतामा त्यति धेरै अभिबृद्धि भएको देखिँदैन । संसदीय कार्यहरूका लागि प्राप्त गर्नुपर्ने अन्तर्राष्ट्रिय संसदीय सहयोग र अनुभवको आदानप्रदान बढ्न सकेको देखिँदैन । त्यस्ता अन्तर्राष्ट्रिय मञ्चहरूमा नेपालले आफ्नो आवश्यकता, प्राथमिकता र अडानलाई प्रभावकारी ढंगबाट प्रस्तुत गर्न सकेको पनि देखिँदैन । त्यस्ता सम्मेलनमा भाग लिन जाने प्रतिनिधि मण्डलको छनौट गर्दा अन्तर्राष्ट्रिय संसदीय कार्यक्रममा योगदान गर्न सक्ने सदस्यहरूको छनौट नभएको भनी आलोचना गरिएको पनि देखिन्छ । अन्तर्राष्ट्रिय संसदीय सभा, सम्मेलन एवं बैठकमा प्रस्तुत गरिने बिषयवस्तुका सम्बन्धमा तथ्याङ्क संकलन लगायतका बिषयमा पनि पर्याप्त गृहकार्य एवं तयारी गर्न नसकेको कारणले गर्दा त्यस्ता संसदीय सम्मेलनहरूमा हुने नेपालको संसदको सहभागिता प्रभावकारी नभएको भन्ने टिप्पणी पनि सुन्नमा आउने गरेको छ । संघीय संसद सचिवालयले यस सम्बन्धी कार्य गर्न अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध तथा समन्वय महाशाखा र शाखाको संरचनागत व्यवस्था पनि गरेको छ ।

माथि उल्लिखित विश्वव्यापी संसदीय संघ, संगठन तथा क्षेत्रीय संगठनहरूका अलावा विभिन्न मित्र राष्ट्रहरूको संसदसँग द्विपक्षीय संसदीय मैत्री समूह (Parliamentary Friendship Group) निर्माण गरेर सहयोगको आदानप्रदान गर्ने प्रयास पनि भएको छ । तथापि, अन्तर्राष्ट्रिय संसदीय सम्बन्ध र समन्वयको विकास गरी अन्तर्राष्ट्रिय अनुभव र सहयोगमार्फत् गुणस्तरीय कानून निर्माण र निगरानी गर्ने कार्य नतिजामूलक बनाउन सक्ने अवसरको उपयोग गर्न सकिएको छैन ।

यस परिप्रेक्ष्यमा केन्द्रित रही निम्न प्रश्नहरूको उत्तर दिनुहोस् । १५+१०=२५

क) अन्तर-व्यवस्थापिका संघ (Inter-Parliamentary Union) लगायत क्षेत्रीय संसदीय संघ, संस्थाहरुसँगको सम्बन्ध एवं समन्वयको विद्यमान अवस्थाको विश्लेषण गर्दै नेपालको अन्तर्राष्ट्रिय संसदीय सम्बन्ध र समन्वयको प्रभावकारीतामा देखिएका समस्याहरू पहिचान गरी समाधानका उपायहरू प्रस्तुत गर्नुहोस् ।

ख) संसदको अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध र समन्वय महाशाखाको क्षमता अभिबृद्धि गरी यसबाट नेपालको संसदीय प्रतिनिधि मण्डलको अन्तर्राष्ट्रिय सहभागितालाई नतिजामुखी बनाउन गरिएका प्रयासहरूको विवेचना गर्दै संघीय संसद सचिवालयले गर्नुपर्ने सुधारका लागि सुझाब प्रस्तुत गर्नुहोस् ।

४. नेपालको संविधानले नेपाललाई संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक देशको रुपमा स्थापित गरेको छ । संघीयताको सिद्धान्त बमोजिम शासकीय स्वरुपलाई संघ, प्रदेश र स्थानीय गरी तीन तहमा विभाजन गरिएको छ । सरकारको निर्माण तथा विघटन गर्ने, नियुक्ति, नियन्त्रण र निर्देशन गर्ने, जनचाहना बमोजिम नीति तथा कानून निर्माण गर्ने जस्ता महत्त्वपूर्ण काम संघीय संसदले गर्दछ । मुलुकको शासन व्यवस्था संचालनको जिम्मेवारी कार्यपालिकामा रहेको हुन्छ । कार्यपालिका आफ्नो काम कर्तव्य पालनाका लागि संसदप्रति जिम्मेवार भए तापनि व्यवहारमा प्रधानमन्त्रीको निर्देशनमा रहने हुँदा संसदीय शासन प्रणालीलाई मन्त्रिमण्डलीय (प्रधानमन्त्रीय) व्यवस्थाको संज्ञा दिने गरिन्छ ।

मुलुकका लागि उपयुक्त नीति, नियम, कानून निर्माण तथा संशोधनको काम संघीय संसदले गर्दछ। उक्त कार्यमा सहयोग पुऱ्याउन संघीय संसदका दुवै सदनका सदस्यहरु सम्मिलित हुने १६ वटा बिषयगत समितिहरूको निर्माण हुने व्यवस्था रहेको छ। संसदमा प्रस्तुत विधेयकहरूमाथि दफाबार छलफल गरी प्रतिवेदन सहित संसदको पूर्ण बैठकमा प्रस्तुत गर्ने जिम्मेवारी पनि संसदीय समितिहरूको हो। यसको अलावा सरकारका काम-कारबाहीको अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गरी आवश्यक राय, सुझाब र निर्देशन दिने कार्य पनि समितिले गर्नु पर्दछ। सार्वजनिक महत्त्वका पदमा नियुक्ति गर्नुपूर्व प्रस्तावित व्यक्तिको उपयुक्तताका बिषयमा संसदीय सुनुवाई गर्ने दायित्व संसदीय सुनुवाई समितिको हो। यसका लागि समितिले प्रस्तावित व्यक्तिका बारेमा सार्वजनिक सूचना दिई उजुरी वा गुनासो संकलन समेत गर्दछ। प्रस्तावित व्यक्तिलाई समितिमा आमन्त्रण गरी कार्ययोजना पेश गर्न लगाई छलफल गर्ने गरिन्छ। उल्लिखित कुराहरुको आधारमा समितिले प्रास्तावित व्यक्तिको नाम अनुमोदन वा अस्वीकृत गर्ने गर्दछ। यि समितिहरूले संसदको कार्यबोझ कम गर्ने र अन्य महत्त्वपूर्ण बिषयका लागि समय उपलब्ध गराउन सहयोगीको भूमिका निर्वाह गर्ने हुँदा यिनलाई सुक्ष्म संसद (Mini-Parliament) र संसदको कार्यशाला (Workshop) पनि भनिन्छ। संसदीय समितिहरूले सरकारको कामकारवाही तथा जिम्मेवारीको निरीक्षण, परीक्षण एवं मूल्याङ्कन गरी सरकारलाई संसदप्रति जवाफदेही बनाउने, मानव अधिकार संरक्षण, विधिको शासन स्थापना र कल्याणकारी राज्य निर्माणार्थ कानून तथा न्यायिक क्षेत्रमा सकारात्मक सुधारको पहल गर्दछन्।

समितिहरुले आफ्नो जिम्मेवारीलाई प्रभावकारी बनाउने सम्बन्धमा मुलुकका जल्दाबल्दा आमसरोकारका बिषयमा प्रधानमन्त्री, मन्त्रीहरु, सवैधानिक अंगका प्रमुखहरूलाई आमन्त्रित गरी सोधपुछ गर्ने, छलफल गर्ने, आवश्यक निर्देशन, सल्लाह तथा सुझाब दिने गर्दछन्। महालेखा परीक्षकले औँलाएका बेरुजु कम गर्ने, भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने, मानब बेचबिखन नियन्त्रण गर्ने, प्राकृतिक विपद् व्यवस्थापनमा प्रभावकारीता कायम गर्ने, मानव अधिकार संरक्षण गर्ने जस्ता अति महत्त्वपूर्ण सवालहरुमा समितिहरुले सरकारलाई राय सुझाब र निर्देशन दिने गर्दछन्।

उल्लिखित पृष्ठभूमि समेतका आधारमा देहाय बमोजिमका प्रश्नहरुको उत्तर दिनुहोस्। ६+११+८=२५

क) संसदीय समितिहरूले सरकारलाई दिने राय, सुझाब एवं निर्देशनहरूको पालनाको विद्यमान अवस्थाको समीक्षा गर्नुहोस्।

ख) संसदीय समितिहरूलाई सशक्त एवं सबल निगरानीको औजारको रुपमा विकसित गर्न उक्त समितिहरूको प्रभावकारीताको विश्लेषण सहित समस्या र चुनौतिहरुको पहिचान गर्नुहोस्।

ग) ति समस्या समाधान र चुनौतिहरुको सामना गर्ने सुझाब सहितको कार्यान्वयन गर्ने कार्ययोजना प्रस्तुत गर्नुहोस्।

<<<समाप्त>>>