प्रदेश सभाको

कार्यप्रणाली र सहभागिता

२०७६ माघ

DEMOCRACY
RESOURCE CENTER

प्रदेश सभाको
कार्यप्रणाली र सहभागिता

अध्ययन प्रतिवेदन

२०७६ माघ

DEMOCRACY
RESOURCE CENTER

प्रदेश सभाको कार्यप्रणाली र सहभागिता

अध्ययन प्रतिवेदन

पहिलो संस्करण २०७६ (सन् २०२०)

प्रकाशक
डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल (डीआरसीएन)
कुमारीपाटी, ललितपुर
फोन : ०१-५५३७५५२
इमेल : info@democracyresource.org
www.democracyresource.org

सर्वाधिकार © डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल

डीआरसीएन आवधिक प्रतिवेदन - ८

काठमाडौँ नेपालमा मुद्रित

विषय सूची

आभार

१. परिचय १
२. अध्ययन विधि २
३. कानूनी प्रावधान र अभ्यास ३
४. प्रदेश सभाको बनोट र सञ्चालन ६
    ४.१ प्रदेश सभाको बनोट ६
    ४.२ भौतिक पूर्वाधार एवं कर्मचारी व्यवस्थापन ६
५. प्रदेश सभामा सहभागिता १०
    ५.१ शून्य समयमा सहभागिता १२
    ५.२ विशेष समयमा सहभागिता १३
    ५.३ विधेयक माथिको छलफलमा सहभागिता १५
    ५.४ प्रदेश सभामा सहभागिताका आयाम १७
६. प्रदेश सभामा कानून निर्माणको प्रक्रिया २०
७. विषयगत समिति २२
    ७.१ समितिको बनोट र सक्रियता २२
    ७.२ समितिको काम २४
    ७.३ समितिको प्रभावकारिता २६
८. सदनप्रति सरकारको जवाफदेहिता २७
९. निष्कर्ष ३०
१०. सुझाव ३२

अनुसूची १: विषयगत समितिका सभापतिहरू ३३

आभार

यो अध्ययनको सिलसिलामा सातै प्रदेशमा अन्तर्वार्ता गरिएका व्यक्तिहरूप्रति डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल (डीआरसीएन) धन्यवाद ज्ञापन गर्दछ । प्रदेश सभाका सदस्य, सचिवालयका कर्मचारी, राजनीतिक दलका प्रतिनिधि, पत्रकार र नागरिक समाजका प्रतिनिधिको सहयोगबिना यो प्रतिवेदनको प्रकाशन सम्भव थिएन । प्रतिवेदनको मस्यौदा पढेर महत्त्वपूर्ण सुझाव दिने अधिवक्ता अपूर्व खतिवडा, प्राध्यापक कृष्ण खनाल र प्रतिनिधि सभा सदस्य डा. विन्दा पाण्डेप्रति डीआरसीएन कृतज्ञ छ । स्थलगत अध्ययनमा सहयोग गर्ने राजु अधिकारी, तथ्यांक प्रशोधन गरी चित्रमा प्रस्तुत गर्ने सुप्रिया मानन्धर र प्रतिवेदनको लेआउट तथा डिजाइन गरिदिने किशोर प्रधानप्रति डीआरसीएन आभार प्रकट गर्दछ ।

यो अध्ययनको नेतृत्व अनुभव अजीतले गरेका हुन् । अनुसन्धाताहरू अंकलाल चलाउने, डा. ईश्वरी भट्टराई, जोन कार्की, पुनम लिम्बू, सपना सञ्जीवनी र सोभित सुबेदीको स्थलगत सूचना र विश्लेषणका आधारमा यो प्रतिवेदनको लेखन चिरन मानन्धर, नयन पोखरेल र शेखर पराजुलीले गरेका हुन् । आलोक पोखरेलले कानूनी तथा संवैधानिक प्रावधानको विश्लेषण गरेका थिए भने ऋतुल पौडेल र स्मृति राईले प्रदेश सभामा सहभागितासम्बन्धी तथ्यांकको समायोजन र प्रारम्भिक विश्लेषण गरेका थिए । दिपक तामाङ, पासाङ शेर्पा, भेनिसा उदास र ममता आचार्यले यो अध्ययनभरि प्रशासनिक र व्यवस्थापकीय सहयोग गरेका थिए ।

ब्रिटिश राजदूतावासले यो अध्ययनलाई आर्थिक तथा प्राविधिक सहयोग प्रदान गरेको हो । यो प्रतिवेदनका सबै निचोड र विश्लेषण डीआरसीएनको अध्ययनमा आधारित छन् र तिनले राजदूतावासको धारणा प्रतिबिम्बित नगर्न पनि सक्छन् ।

डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल

ललितपुर

१

परिचय

केन्द्रीकृत एकात्मक राज्य प्रणालीले नेपालको सांस्कृतिक, भाषिक, लैंगिक एवं भौगोलिक विविधता र विषमतालाई सम्बोधन गर्न सकेन । विभिन्न समयमा विकेन्द्रीकरणको माध्यमबाट जनतालाई शासन प्रक्रियामा सम्मिलित गराउने र सेवा सुविधालाई तल्लो निकायसम्म पुऱ्याउने प्रयास भए । तर केन्द्रीकृत शासन प्रणालीको जगमा उभिएर गरिएका ती प्रयास सफल हुन सकेनन् । अर्कोतर्फ राज्यका विभिन्न निकायमा एउटा निश्चित जाति, समुदाय र वर्गको एकछत्र प्रभाव रह्यो । राज्य संयन्त्रबाट बहिष्करणमा परेका समुदायको असन्तुष्टिको जगमा तत्कालीन नेपाल कम्युनिस्ट पार्टी माओवादी (नेकपा माओवादी) ले सशस्त्र संघर्ष गऱ्यो । त्यतिबेलै विद्रोही नेकपा माओवादीले जातीय एवं भौगोलिक स्वायत्त प्रदेशहरूको अभ्यास गरेको थियो । तर नेकपा माओवादी शान्ति प्रक्रियामा आएपछि जारी गरिएको अन्तरिम संविधानमा भने संघीय व्यवस्थाले ठाउँ पाएन । त्यसको विरोधस्वरूप संघीयताको माग गर्दै मधेशमा आन्दोलन भयो । मधेश आन्दोलनको मागलाई सम्बोधन गर्न संघीय शासन प्रणालीमार्फत राज्यको पुनर्संरचना गर्ने प्रावधान संशोधनमार्फत अन्तरिम संविधानमा समेटियो । संविधान सभामार्फत जारी भएको नेपालको संविधानले संघ, प्रदेश र स्थानीय गरी तीन तहको सरकारमार्फत नागरिक सत्ताको अभ्यास हुने संघीय प्रणालीको व्यवस्था गऱ्यो ।

यस संघीय प्रणालीअनुसार नेपालमा सात प्रदेश रहने व्यवस्था छ । प्रत्येक प्रदेशमा एक सदनात्मक प्रदेश व्यवस्थापिका हुने प्रावधान छ जसलाई प्रदेश सभा भनिन्छ । पहिलोपटक २०७४ मंसिर १० र मंसिर २१ गरी दुई चरणमा प्रदेश सभा सदस्यको निर्वाचन सातै प्रदेशमा सम्पन्न भयो । प्रदेश सभाका मुख्यतः तीन जिम्मेवारी छन् । पहिलो, यसले प्रदेश सरकार गठन गर्छ । दोस्रो, यसले प्रदेश सरकारको निगरानी गर्छ । र तेस्रो, संविधानको अनुसूची ६, ७ र ९ बमोजिमको अधिकार क्षेत्रअन्तर्गत कानून निर्माण गर्छ ।

प्रदेश व्यवस्थापिकाले कानून निर्माण तथा सरकारको निगरानी गर्ने भूमिका कसरी र कत्तिको प्रभावकारी ढंगले गरिरहेको छ भन्ने तथ्यले संघीयता कार्यान्वयनको दिशा पहिल्याउन मद्दत गर्छ । प्रदेश सभा नौलो अभ्यास भएकाले यसका सुरुआती गतिविधि र उपलब्धि भविष्यका लागि समेत मार्गनिर्देशक हुन सक्छन् । त्यसमाथि, नागरिक अभिमतबाट निर्वाचित जनप्रतिनिधिले सदनमा गर्ने कामकारबाही सार्वजनिक चासो र बहसका विषय पनि हुन् । प्रदेश सभाका कार्यप्रणाली र यसका गतिविधिलाई बहसमा ल्याउने अभिप्रायले यो अध्ययन गरिएको हो । प्रदेश सभाले हासिल गरेका उपलब्धि र सामना गरेका चुनौतीको लेखाजोखा समेटेको यस प्रतिवेदनले संघीयता कार्यान्वयनका लागि महत्त्वपूर्ण पाठ सिक्न सहयोग गर्ने अपेक्षा गरिएको छ ।

२

अध्ययन विधि

यो प्रतिवेदन प्रदेश सभाको पूर्ण बैठकमा प्रदेश सभा सदस्यको सहभागिता र विषयगत समितिको कामकारबाहीमा केन्द्रित छ ।[१] पूर्ण बैठकमा सदस्यहरू कति पटक छलफलमा सहभागी भए भन्ने आधार प्रदेश सभाले तयार गर्ने दैनिक सूचनापत्रलाई बनाइएको थियो ।[२] वाग्मती प्रदेश, प्रदेश ५, कर्णाली प्रदेश र सुदूरपश्चिम प्रदेशमा अध्ययनका लागि आवश्यक सूचना र तथ्यांक उपलब्ध भयो ।[३] प्रदेश १ र २ मा अपूर्ण तथ्यांक उपलब्ध भएको थियो । यस अध्ययन अवधिमा प्रदेश २ बाहेक अन्य छओटा प्रदेशमा तेस्रो अधिवेशन समाप्त भइसकेको थियो । त्यसैले अभिलेख प्राप्त गर्न सहज होस् भनेर अध्ययनको लागि तेस्रो अधिवेशनलाई छानिएको थियो । तर प्रदेश १ मा तेस्रो अधिवेशनको अभिलेख नपाइएकाले चौथो अधिवेशनलाई यस अध्ययनमा समेटियो । उक्त अधिवेशनमा ५४ ओटा बैठक बसे पनि ३४ ओटा बैठकको मात्र सूचनापत्र प्रदेश सभा सचिवालयबाट प्राप्त भएकाले छलफलमा सहभागिताको आधार तिनै ३४ बैठकलाई मात्र बनाइएको छ । प्रदेश २ मा पनि कुल ५० बैठकमध्ये दुई बैठकका अभिलेख उपलब्ध भएनन् । गण्डकी प्रदेशले कुनै पनि अधिवेशनको अभिलेख नै राखेको थिएन । त्यसैले गण्डकी प्रदेशको सहभागिता यस अध्ययनमा समावेश गर्न सकिएन ।[४] यद्यपि त्यहाँका सदस्यसँग अन्तर्वार्ताबाट प्राप्त सहभागितासम्बन्धी भोगाइ तथा अनुभव भने यस प्रतिवेदनले समेटेको छ ।

प्रदेश सभामा सदस्यहरूले शून्य समय, विशेष समय र विधेयक माथिको छलफलमा बोलेको विवरणलाई यस अध्ययनका क्रममा फरकफरक तालिकामा प्रस्तुत गरी प्रदेशअनुसार तुलना गरिएको छ । केही सूचनापत्रमा छलफललाई विशेष समय हो कि शून्य समय हो भन्ने स्पष्टरूपमा खुलाइएको थिएन ।[५]

यो प्रतिवेदनमा प्रदेश सभाका सदस्यको छलफलको सहभागितालाई निर्वाचन प्रणाली, लैंगिक र राजनीतिक दलका आधारमा वर्गीकरण गरी तुलना गरिएको छ । शून्य समय, विशेष समय र विधेयक माथिको छलफलमा प्रदेश सभाका सभामुख र उपसभामुख र मन्त्रिपरिषद्का सदस्यलाई कुल संख्यामा सामेल गरिएको छैन । यसका साथै प्रदेश सभाका छलफलका आयामको विश्लेषणका लागि विभिन्न सरोकारवालासँग अन्तर्वार्ता पनि गरिएको थियो जसमा प्रदेश सभाका सभामुख, उपसभामुख, प्रदेश सरकारका मन्त्री, विभिन्न समितिका सभापति, संसदीय दलका प्रमुख सचेतक, सचेतक, प्रदेश सभाका सदस्य, प्रदेश सभा सचिवालयका कर्मचारी, राजनीतिक दलका प्रतिनिधि र संसदीय मामिला बीटमा क्रियाशील पत्रकारहरू थिए ।[६] अन्तर्वार्ताका लागि प्रदेश सभाका सदस्य छनोटमा राजनीतिक दल, निर्वाचन प्रणाली (प्रत्यक्ष र समानुपातिक), लिंग, जातीय समूहको विविधतामा विशेष ध्यान दिइएको थियो । प्रदेश सभाका विषयगत केही समितिहरूले तयार पारेका वार्षिक प्रतिवेदनलाई पनि यो अध्ययनमा उपयोग गरिएको थियो ।

---

[१] यस प्रतिवेदनमा सहभागिता भन्नाले सदनमा उपस्थितिलाई होइन, सदस्यले छलफलमा बोलेर भाग लिएकोलाई जनाइएको छ ।

[२] सूचनापत्र भन्नाले बैठकको कारबाहीसम्बन्धी सूचना, बैठकको कारबाहीको संक्षिप्त विवरण, समितिसम्बन्धी सूचना, सभामुखले आवश्यक ठहऱ्याएका अन्य विषयहरू भनेर विभिन्न प्रदेशका प्रदेश सभा नियमावलीमा उल्लेख गरिएको छ । प्रत्येक बैठक सञ्चालन हुनुअगाडि अघिल्लो बैठकको सूचनापत्र वा संक्षिप्त विवरण प्रदेश सभा सदस्यलाई वितरण गर्नुपर्ने प्रावधान पनि ती नियमावलीमा छ । प्रदेश २ मा सूचनापत्र उपलब्ध हुन नसकेका १५ ओटा बैठकको विवरण सभामुखले सभा सञ्चालनका क्रममा वाचन गर्ने रिडिङ पेपरबाट प्राप्त गरिएको थियो । बैठक २ र ४३ को कुनै पनि अभिलेख उपलब्ध भएन ।

[३] डीआरसीएनका अनुसन्धातालाई सुदूरपश्चिम प्रदेशले सूचनापत्र दिन निकै आनाकानी गरेको थियो ।

[४] प्रदेश सभाले सार्वजनिक पहुँचमा हुनुपर्ने सबै अधिवेशनहरूको दैनिक कार्यसूची र सूचनापत्र व्यवस्थितरूपमा राखेका थिएनन् । तर संघीय संसद्को प्रतिनिधि सभाको सूचनापत्रलगायत विभिन्न दस्तावेज भने सार्वजनिक पहुँचमा छ । संघीय संसद्को विवरण http://hr.parliament.gov.np/np मा उपलब्ध छ । उदाहरणको लागि प्रतिनिधि सभाको चौथो अधिवेशनका ६३, ६४ र ६५ औँ बैठकको सूचनापत्र http://hr.parliament.gov.np/np/notices/1569746350 मा पाउन सकिन्छ । पछिल्लो समयमा वाग्मती प्रदेश सभाले पनि सूचनापत्रलाई आफ्नो वेबसाइटमा राख्ने अभ्यास सुरु गरेको छ । सोको विवरण https://pradeshsabha.p3.gov.np/wp-content/uploads/2019/10/81.pdf; मा उपलब्ध छ ।

[५] छलफलका विषय र प्रकृतिअनुसार वर्गीकरण गर्दा शून्य समयका केही छलफल विशेषमा र विशेष समयका केही छलफल शून्य समयमा परेका हुन सक्छन् ।

[६] विषयवस्तुको संवेदनशीलता र गोपनीयतालाई ध्यान दिँदै विशेष सन्दर्भमा व्यक्तिको नाम उल्लेख गरिएको छैन ।

३

कानूनी प्रावधान र अभ्यास

प्रदेश सभा सञ्चालनसम्बन्धी व्यवस्था

हरेक प्रदेश सभाले गठनसँगै २०७४ मा नै प्रदेश सभा नियमावली पारित गरिसकेका थिए । प्रदेश सभा नियमावलीमा संसदीय प्रक्रियाहरूबारे खुलाइएको हुन्छ ।[७] संघले तयार पारेको नमुनाका आधारमा यी नियमावली बनाइएकाले मूलभूतरूपमा समान भए पनि तिनका केही प्रावधान भने प्रदेशअनुसार फरकफरक थिए। नेपालको संविधानको धारा १९३ ले प्रदेश सभाको कार्यप्रणालीलाई व्यवस्थित गर्न आफ्नो नियमावलीअन्तर्गत रही विषयगत समिति वा विशेष समिति गठन गर्ने अधिकार दिएको छ र प्रदेश सभाका सदस्यहरू यी समितिका सदस्य वा सभापतिसमेत हुन सक्छन् । सदस्यहरूको पूर्ण बैठकमा सहभागिता प्रदेश सभा नियमावलीले निर्देश गरेअनुसार हुन्छ भने समितिको कार्यक्षेत्र र बैठक प्रक्रिया सम्बन्धित समितिको कार्यविधिबमोजिम हुन्छ ।

नेपालको संविधानको धारा १९५ ले प्रदेश सभाको कामकारबाही सञ्चालन तथा व्यवस्थापन गर्न सचिवालय रहने व्यवस्था गरेको छ। सचिवालय सञ्चालनका लागि प्रदेश सभा सचिवालयसम्बन्धी छुट्टै ऐन पनि जारी गरिएको थियो । उक्त ऐनमा प्रदेश सभा सचिवालयले मुख्यरूपमा प्रदेश सभा तथा प्रदेश सभाका समितिलाई विधायिकी कार्यमा सहयोग गर्ने जिम्मेवारी दिएको छ। त्यसबाहेक सचिवालयले प्रदेश सभाको कामकारबाहीलाई नियमित, प्रभावकारी र व्यवस्थित बनाउन प्रशासनिक, आर्थिक र भौतिक व्यवस्थापन गर्ने भनी तोकेको छ । प्रदेश सभा र प्रदेश सभाका समितिका सदस्यलाई तोकिएबमोजिम सेवा सुविधा उपलब्ध गराउने, प्रदेश सभाको सूचना प्रणालीलाई प्रभावकारी बनाउने र प्रदेश सभा परिसरमा सुरक्षा व्यवस्था गर्ने अधिकार पनि सचिवालयलाई नै छ ।

प्रदेश सभा नितान्त नौलो अभ्यास भएकाले विगतका अनुभव, परम्परा तथा नजीर केही छैनन् । प्रदेश सभाहरू आफ्नो छलफलका विधि प्रक्रिया निर्धारण गर्न स्वतन्त्र र सार्वभौम छन् । यद्यपि शून्य समय र विशेष समयजस्ता छलफलका परम्परागत संसदीय प्रक्रियालाई प्रदेश सभाहरूले अंगीकार गरेका थिए ।

प्रश्नोत्तरमार्फत सहभागिता

सातै प्रदेश सभाको नियमावलीमा सदस्यलाई प्रदेश सरकारको उत्तरदायित्वभित्र सार्वजनिक महत्त्वको कुनै विषयमा प्रश्न सोधी छलफलमा सहभागी हुने अधिकार छ । यसरी गरिएको प्रश्नको मौखिक वा लिखित उत्तर सम्बन्धित मन्त्रीले निश्चित समय सीमाभित्रै सदनमा आई प्रश्नकर्ता सदस्यले माग गरेअनुसार दिनुपर्छ ।

प्रश्नोत्तर सत्र कुनै पनि प्रदेशमा सञ्चालनमा आएको थिएन । कर्मचारी र माइकको अभावमा यो सत्र सुरु गर्न नसकिएको प्रदेश सभा सचिवालयका कर्मचारीको दाबी थियो । तर गण्डकी प्रदेशमा भने सदस्यहरूले प्रश्न नटिपाएकोले प्रयोग गर्न खोजे पनि यो सत्र सुरु नभएको सभामुखले बताए ।

शून्य समयमा छलफल

संसदीय अभ्यासमा सभामुखले सदस्यलाई समसामयिक विषयमा सरकारको ध्यानाकर्षण गराउन दिने समयलाई शून्य समय भनिन्छ । सभा बसेको दिन शून्य समय राख्ने वा नराख्ने भन्ने स्वविवेकीय अधिकार सभामुखलाई छ । कति समय दिने भन्नेबारे नियमावलीमा उल्लेख गरिएको हुन्छ । शून्य समयमा बोल्नको लागि सभामुखले बिनाभेदभाव हरेक सदस्यलाई समान समय दिन्छन् ।

प्रदेश १ र कर्णाली प्रदेशमा शून्य समयको बढी अभ्यास गरिएको थियो । साधारणतया शून्य समयको लागि १ मिनेट छुट्ट्याउने प्रचलन छ । यद्यपि प्रदेश १ मा शून्य समयमा बोल्ने प्रत्येक सदस्यलाई ३ मिनेटको समय निर्धारण गरिएको थियो भने सुदूरपश्चिम प्रदेश सभामा ३ देखि ५ मिनेटसम्म बोल्न पाइने प्रदेश सभा सदस्यहरूले

---

[७] आचार्य, रामकुमार। २०६४। *नेपालमा विधायन तर्जुमा : सम्बन्धित कानूनहरू, प्रक्रिया र विधायन तर्जुमामा दिग्दर्शनको आवश्यकता, कानून तर्जुमासम्बन्धी अवधारणात्मक पक्षहरू*। काठमाडौँ : नेपाल कानून आयोग।

डीआरसीएनलाई बताए। प्रदेश १ मा १ मिनेटमा सदस्यहरूले आफ्नो भनाइ राख्न नसक्ने भएकोले शून्य समय ३ मिनेटको राखिएको थियो। त्यस्तै, कर्णाली प्रदेश सभामा शून्य समयको लागि निश्चित समय तोकिएको थियो । प्रदेश ५ मा शून्य समयको प्रयोग केही समयलाई गरियो तर माइकको अभावमा रोष्ट्रममा नै गएर बोल्नुपर्ने भएकोले शून्य समयको प्रयोग कम गरिएको थियो। त्यस्तै, प्रदेश २ मा पनि शून्य समयको अभ्यास केही समयको लागि गरियो। तर केही सदस्यहरूबाहेक धेरैले बोल्न मन नगरेकोले शून्य समय प्रभावकारी भएन।

विशेष समयमा छलफल

शून्य समय समाप्त भएपश्चात सामान्यतया सभामुखले विशेष समय आह्वान गर्दछन् । संसदीय अभ्यासमा राजनीतिक दलको सदस्य संख्याको आधारमा त्यस राजनीतिक दललाई बोल्न दिइने समयलाई विशेष समय भनिन्छ। सभामुखले राजनीतिक दललाई निश्चित समय उपलब्ध गराएपछि राजनीतिक दलले आफ्ना कुन सदस्यलाई कति समय उपलब्ध गराउने भन्ने मूलत: प्रमुख सचेतक वा सचेतकले निर्णय गरेअनुसार हुन्छ । साते प्रदेशले पारित गरेका प्रदेश सभा नियमावलीमा सभामुखले सभाको कार्यबोझलाई विचार गरी विशेष समय दिन सक्नेछन् भन्ने व्यवस्था थियो।

विशेष समयमा बोल्ने सदस्यले आफ्नो दलको प्रमुख सचेतकमार्फत सभामुखसमक्ष बोल्न नाम पठाउने प्रचलन थियो । प्रदेश १ मा शून्य समय नै सदस्यलाई आफ्नो कुरा राख्न पर्याप्त भएकोले विशेष समयको अभ्यास कम गरिएको थियो । प्रदेश २ र गण्डकी प्रदेश सभामा प्रतिनिधित्व संख्याको आधारमा प्रत्येक बैठकमा सबै दललाई निश्चित समय दिने र प्रमुख सचेतकमार्फत सभामुखलाई बोल्ने सदस्यहरूको नाम टिपाउने प्रचलन छ । प्रदेश २ मा विशेष समय करिब १ घण्टा ३० मिनेट राखिएको थियो। दलीय आधारमा त्यहाँ नेपाल कम्युनिस्ट पार्टी (नेकपा) ले २७ मिनेट, समाजवादी पार्टी नेपालले २४ मिनेट, राष्ट्रिय जनता पार्टी नेपाल (राजपा) ले २० मिनेट र नेपाली कांग्रेसले १५ मिनेट पाउँथे । गण्डकी प्रदेश सभामा नेकपालाई ३९ मिनेट, नेपाली कांग्रेसलाई १५ मिनेट र नयाँ शक्ति तथा राष्ट्रिय जनमोर्चालाई १२ मिनेट समय विभाजन गरिएको सो प्रदेशका सभामुखले बताए।[८] प्रदेश ५ र कर्णाली प्रदेशका सभामा एउटा बैठकमा विशेष समयलाई कति छुट्ट्याउने भनी निर्धारण गरिएको थिएन । प्रदेश ५ मा एउटा सदस्यले करिब पाँच मिनेट समय पाउँथे । बोल्न चाहने सदस्यले दलको सचेतकमार्फत नभई सीधै सचिवालयमा नाम टिपाउने गरिएको थियो । विशेष समयमा के विषयमा बोल्ने हो त्यो पहिल्यै खुलाउनुपर्ने प्रावधान पनि त्यहाँ थियो । कर्णाली प्रदेश सभामा सदस्य संख्या कम भएकाले छलफलको लागि समय पर्याप्त थियो । त्यसैले विशेष समयमा ५ देखि १० मिनेट एउटा सदस्यलाई बोल्न दिइएको थियो। सुदूरपश्चिम प्रदेशमा एक सदस्यले विशेष समयमा ५ देखि १० मिनेट बोल्ने अवसर पाएका थिए।

विधेयकमाथि छलफल

प्रदेश सभाको एउटा मुख्य जिम्मेवारी भनेको कानून निर्माण गर्नु हो। कुनै पनि विधेयक प्रदेश सभामा सरकारका मन्त्री वा प्रदेश सभाका कुनै पनि सदस्यले पेस गरेपछि प्रदेश सभा नियमावलीमा उल्लेख भएको व्यवस्थापन कार्यविधिअनुसार पारित हुन्छ । सरकारले पेस गर्ने विधेयकलाई सरकारी र अन्य सदस्यले पेश गर्ने विधेयकलाई गैरसरकारी विधेयक भनिन्छ। प्रदेश सभा सदस्यलाई विधेयक दर्ता गरी वा विधेयकमा संशोधन प्रस्ताव दर्ता गरी सहभागी हुन यथेष्ट समय उपलब्ध हुन्छ। गैरसरकारी विधेयक दर्ता गर्ने अधिकार प्रदेश सभा सदस्यलाई भए पनि सो प्रक्रियाबारे उनीहरू कम जानकार थिए। अहिलेसम्म कुनै पनि प्रदेश सभामा एउटा पनि गैरसरकारी विधेयक दर्ता भएको छैन।

विधेयक सदनमा पेश भएपछि सर्वप्रथम विधेयकउपर सैद्धान्तिक छलफल हुन्छ, त्यसपछि सदनको मूल बैठक वा समितिमा विधेयकको दफावार वा विषयवस्तुउपर छलफल हुन्छ र अन्त्यमा विधेयक पारित गर्ने वा नगर्ने भनी मूल बैठकमा छलफल हुन्छ।[९] विधेयक पेस भएपछि सभामुखले तोकेको दिन प्रदेश सभा सदस्यहरू विधेयकको सैद्धान्तिक पक्षबारे छलफलमा सहभागी हुन्छन् । त्यसपछि पूर्ण सदनमा विधेयकउपर दफावार छलफल हुँदा वा विधेयकउपर सम्बन्धित समितिमा छलफल हुँदा उनीहरू सहभागी हुन्छन्। सम्बन्धित समितिबाट पूर्ण सदनमा पेस हुन आएको विधेयकको छलफलमा सदस्यहरू पुनः सहभागी हुन सक्छन् । यो समग्र प्रक्रियामा उनीहरूलाई विधेयकमा संशोधन प्रस्तावमार्फत पनि सहभागी हुने अधिकार हुन्छ । विधेयकमाथि सघनरूपमा छलफल भने विषयगत समितिमा गरिन्छ।

[८] नयाँ शक्ति पार्टी र संघीय समाजवादी फोरम एकीकरण भएर समाजवादी पार्टी नेपाल बनेको छ।

[९] यी तीन प्रकियालाई संसदीय अभ्यासमा फर्स्ट रिडिङ, सेकेण्ड रिडिङ र थर्ड रिडिङ पनि भन्ने गरिन्छ।

विभिन्न प्रस्तावमार्फत छलफल

सदस्यहरूलाई प्रदेश सभा नियमावलीले आवश्यक विषयमा प्रश्न र प्रस्ताव गर्ने अधिकार दिएको छ जसअन्तर्गत संकल्प प्रस्ताव, जरुरी सार्वजनिक महत्त्वका प्रस्ताव, ध्यानाकर्षण प्रस्ताव, संशोधन प्रस्ताव, स्थगन प्रस्ताव आदि पर्छन् । सदस्यले कुनै पनि प्रस्ताव सदनमा पेस गर्नका लागि त्यसलाई सर्वप्रथम प्रदेश सभा सचिवालयमा दर्ता गर्नुपर्छ । त्यसपछि सचिवालयमार्फत सो प्रस्ताव सभामुखसम्म पुग्दछ र सभामुखले समय दिएपछि मात्र सदनमा पेस हुन्छ ।

जरुरी सार्वजनिक महत्त्वका प्रस्ताव वा ध्यानाकर्षण प्रस्ताव विभिन्न प्रदेश सभामा छिटपुट अभ्यास भएको पाइयो । उदाहरणको लागि प्रदेश १ मा नेपाली कांग्रेसका सदस्यले २०७६ को बाढी पहिरोको विषयमा जरुरी सार्वजनिक महत्त्वको प्रस्ताव सभामा पेस गरेपछि छलफल गरिएको थियो । प्रदेश २ मा पनि बारा र पर्सा जिल्लामा आएको आँधीहुरीको प्रकोपसम्बन्धी विषयमा जरुरी सार्वजनिक महत्त्वको प्रस्तावमाथि छलफल गरिएको थियो ।

नागरिकले प्रदेश सभामा प्रस्ताव गर्नसक्ने व्यवस्था

प्रदेश १ बाहेक अरू प्रदेशमा जनसरोकारको विषयमा सम्बन्धित प्रदेश भित्रका नागरिकले नै आफ्नो प्रदेश सभामा प्रस्ताव दर्ता गराउन सक्ने व्यवस्था छ । प्रदेश सभा नियमावलीमा व्यवस्था भएअनुसार सम्बन्धित प्रदेशको मन्त्रिपरिषद्, सरकारी वा गैरसरकारी निकायको निर्णयले सम्बन्धित प्रदेशभित्र बसोबास गर्ने नागरिकलाई मर्का परेमा यो प्रावधानको उपयोग गर्न सकिन्छ । यसका लागि विषय खुलाइ कम्तीमा एक सय व्यक्तिको हस्ताक्षरसहित दिएको आवेदनपत्रलाई प्रदेश सभाका तीन सदस्यले प्रमाणित गरी प्रस्तावको रूपमा पेस गर्नु पर्छ ।[१०] यो लोकतान्त्रिक प्रणाली भए पनि यसको प्रचारप्रसार त्यति धेरै हुन सकेको भने थिएन र नागरिकहरू यसबारे बेखबर भएको पाइयो । यो व्यवस्थाको कुनै पनि प्रदेशमा प्रयोग भएको थिएन । प्रदेश सभा सचिवालयका एक सचिवले यो प्रावधानको प्रचारप्रसार आवश्यक रहेको स्वीकारे ।

[१०] गण्डकी प्रदेश सभाको संशोधित नियमावलीअनुसार सो प्रस्तावका लागि सात सय व्यक्ति हुनुपर्दछ ।

४

प्रदेश सभाको बनोट र सञ्चालन

४.१ प्रदेश सभाको बनोट

प्रतिनिधि सभामा पहिलो हुने निर्वाचित हुने एक निर्वाचन क्षेत्रबाट प्रदेश सभामा दुईजना प्रत्यक्ष निर्वाचित हुने संवैधानिक प्रावधान छ। विभिन्न प्रदेश सभामा सदस्यको संख्या फरक छ। तर तालिका १ मा देखाइएजस्तै सबै प्रदेश सभाका ६० प्रतिशत सदस्य पहिलो हुने निर्वाचित हुने प्रणालीबमोजिम आएका हुन् भने ४० प्रतिशत सदस्य समानुपातिक तर्फका हुन्। समानुपातिकतर्फ जनसंख्याको आधारमा दलित, आदिवासी जनजाति, खस आर्य, मधेशी, थारू, मुस्लिम, पिछडिएको क्षेत्र, अल्पसंख्यक समुदायबाट प्रतिनिधित्व गरेर सभामा आएका छन्। यसैगरी प्रदेश सभामा प्रतिनिधित्व गर्ने प्रत्येक राजनीतिक दलबाट निर्वाचित कुल सदस्य संख्याको कम्तीमा लगभग एक तिहाइ सदस्य महिला छन्। महिलाको प्रतिनिधित्व सबैभन्दा धेरै प्रदेश ५ मा (३८ प्रतिशत) छ भने सबैभन्दा कम कर्णाली प्रदेशमा (३२.५ प्रतिशत) छ (हेर्नुहोस्, तालिका १)।

४.२ भौतिक पूर्वाधार एवं कर्मचारी व्यवस्थापन

प्रदेश सभाको संरचना नितान्त नयाँ भएकोले सुरुमा भौतिक पूर्वाधार र कर्मचारी व्यवस्थापनमा चुनौती आउनु स्वाभाविकै थियो। तर कार्यसञ्चालन गरेको दुई वर्ष बितिसक्दा पनि प्रदेश सभामा भौतिक पूर्वाधार र कर्मचारी अभावको समस्या ज्यूँका त्यूँ छन्।

सचिवालयको सचिव नियुक्त भएपछि सदन सञ्चालन सहज भए पनि भौतिक पूर्वाधार र कर्मचारी अभावको असरल्ल समस्याहरूबीच प्रदेश सभाका गतिविधिहरू प्रभावित भएका छन्। प्रदेश सभा सञ्चालनको लागि प्रदेश सभा सचिवालय, सदन बस्ने हल, विषयगत समितिको कार्यकक्ष, संसदीय दलको कार्यालय र पुस्तकालय अत्यावश्यक भौतिक पूर्वाधार हुन्। त्यसका साथै संसदीय प्रक्रिया बुझेका कर्मचारी त आवश्यक पर्छ नै, बैठकलाई सहजरूपमा सञ्चालन गर्न माइक सञ्चालक, रेकर्डिङ अपरेटर, इलेक्ट्रिसियनजस्ता विशेष प्राविधिक सीपयुक्त जनशक्ति पनि आवश्यक पर्छ।

साबिकका जिल्ला र क्षेत्रीय कार्यालयका भवनमा प्रदेश सभा स्थापना गरिएको थियो। फरक प्रयोजनको लागि बनाइएका भवनमा प्रदेश सभा सञ्चालन गरिएकाले कठिनाइ भएको बताइयो। कर्णाली प्रदेशमा प्रदेश सभा साबिकको क्षेत्रीय शिक्षा तालिम केन्द्र सुर्खेतको भवनमा सञ्चालन भइरहेको थियो। सुदूरपश्चिम प्रदेश र प्रदेश १ को प्रदेश सभा जिल्ला समन्वय समितिको भवनमा राखिएका थिए। प्रदेश ५ को राजधानी बुटवलमा भने सरकारी भवनको अभावमा उद्योग वाणिज्य संघको भवनमा प्रदेश सभा र सचिवालय स्थापना गरिएको थियो। त्यहाँ विषयगत समितिका कार्यालय मानव सेवा आश्रमको भवनमा र संसदीय दलको कार्यालय पेट्रोलियम डिलर्स एसोसिएसनको भवनमा र पुस्तकालय जेसिज भवनमा थिए।

कर्णाली प्रदेशबाहेक अन्य प्रदेश सभामा उपयुक्त हल थिएनन्। प्रदेश २ को प्रदेश सभा साबिकको क्षेत्रीय शिक्षा तालिम केन्द्रमा थियो। त्यहाँ अन्य भौतिक पूर्वाधार राम्रै भए पनि सदन सञ्चालनको लागि बैठक कक्ष भने उपयुक्त थिएन। हलमा प्रदेश सभा सदस्य बस्ने ठाउँ र दर्शकदीर्घा एवं सञ्चारकर्मी बस्ने ठाउँलाई रिबन बाँधेर छुट्ट्याइएको थियो। सभाहलको प्राविधिक कक्षमा दुईजनाभन्दा बढी प्राविधिक कर्मचारी बस्न मिल्दैनथ्यो। प्रदेश १, वाग्मती प्रदेश र प्रदेश ५ को सभा हलमा पहिलो लहरबाहेक अन्य लहरमा बस्ने सदस्यको अगाडि न टेबुल थियो, न त माइक नै। त्यसैले ती प्रदेश सभामा कुनै पनि छलफलमा भाग लिँदा सदस्यहरू रोष्ट्रममै गएर बोल्नुपर्ने बाध्यता थियो। सदनमा कुनै कुराको समर्थन गर्दा सदस्यले आफ्नो अगाडिको टेबुल ढ्यापढ्याप गर्ने परम्परा रहे पनि ती प्रदेशमा भने ताली बजाउनुपर्थ्यो। सदस्यहरूको अगाडि राखिने टेबुलकै अभावमा ढ्यापढ्याप विधिबाट सभामुखसँग समय लिएर बोल्ने अभ्यास हुन सकेको थिएन।[११]

[११] सदस्यहरूले अत्यन्त जरुरी विषयमा आफ्नो अगाडिको टेबल ठटाएर सभामुखको ध्यानाकर्षण गराउने तरिकालाई ढ्यापढ्याप विधि भनिन्छ।

तालिका १: प्रदेश सभाको बनोट*

प्रदेश	कुल सदस्य संख्या	लैंगिक आधारमा		निर्वाचन प्रणालीका आधारमा	
		महिला	पुरुष	प्रत्यक्ष	समानुपातिक
१	९३	३२ (३४.४%)	६१ (६५.६%)	५६ (६०.२%)	३७ (३९.८%)
२	१०७	३७ (३४.६%)	७० (६५.४%)	६४ (५९.८%)	४३ (४०.२%)
वाग्मती	११०	३७ (३३.६%)	७३ (६६.४%)	६६ (६०%)	४४ (४०%)
गण्डकी	६०	२० (३३.३%)	४० (६६.७%)	३६ (६०%)	२४ (४०%)
५	८७	३३ (३७.९%)	५४ (६२.१%)	५२ (५९.८%)	३५ (४०.२%)
कर्णाली	४०	१३ (३२.५%)	२७ (६७.५%)	२४ (६०%)	१६ (४०%)
सुदूरपश्चिम	५३	१८ (३४%)	३५ (६६%)	३२ (६०.४%)	२१ (३९.६%)

** यो तालिकाको विवरण २०७६ मंसिर १४ को उपनिर्वाचन पछिको हो।*

प्रदेश ५ ले शून्य समयको अभ्यास सुरुआत गरेको भए पनि सदस्य बस्ने स्थानमा माइक नहुनाले प्रभावकारी हुन नसकेपछि स्थगित गरियो। हलमा राखिएका असजिला कुर्सीका कारण लामो समय सदनमा बस्दा ढाड दुख्ने गुनासो प्रदेश सभाका सदस्यहरूको थियो। समितिको बैठक कक्ष पनि असजिला र अपर्याप्त थिए। वाग्मती प्रदेशमा प्रदेश सभा हल निकै साँघुरो थियो भने विषयगत समितिहरूले एउटै बैठक कक्षलाई आलोपालो प्रयोग गरेका थिए। सुदूरपश्चिम प्रदेशमा पनि अत्यन्त साँघुरा कोठाहरूमा प्रदेश सभा अन्तर्गतका समितिको बैठक बस्ने गरेको पाइयो।

सदनमा प्रत्येक सदस्यको लागि छुट्टाछुट्टै पिजनहोलको व्यवस्था गरिएको हुन्छ। सदस्यहरूको कागजात, विधेयकसमेत पिजनहोलमा लगेर राखिदिने प्रचलन संसदीय अभ्यासमा पाइन्छ। तर प्रदेश १ र सुदूरपश्चिम प्रदेश सभा भवनमा ठाउँको अभावले पिजनहोलको व्यवस्था थिएन। सुदूरपश्चिम प्रदेश सभा सञ्चालन नियमावलीमा भने सदस्यलाई उपलब्ध गराउनुपर्ने कागजपत्र एवं सूचना प्रत्येक सदस्यको पिजनहोलमा लगेर राख्नुपर्ने व्यवस्था छ।

आधुनिक प्रविधियुक्त सभा हल सहितको सचिवालय भवन तथा अन्य पूर्वाधार निर्माण गर्नुपर्ने निष्कर्षमा सातै प्रदेश सभाका सभामुख र उपसभामुख पुगेका थिए।[१२] तर प्रदेश सरकारले भने सभामुख र उपसभामुखहरूको बैठकको निष्कर्ष विपरीत प्राथमिकता निर्धारण गरेको वाग्मती प्रदेशका विवेकशील नेपाली दलका प्रदेश सभा सदस्यको तर्क थियो। उनले भने, "प्रदेश सरकारहरूको प्राथमिकता प्रदेश सभालाई व्यवस्थित बनाउनेमा छैन। प्रदेश सभा सचिवालयको व्यवस्थापनलगायत भौतिक पूर्वाधार विकासमा लगानी गर्नुको सट्टा संघीय संसद्को आलोचित अभ्यासको रूपमा रहेको संसदीय विकास कोष जस्तै प्रदेश सभाका सदस्यलाई विभिन्न नाममा पैसा बाँड्ने काममा प्रदेश सरकार तल्लीन छ।"

सभामुखको सिफारिसमा प्रदेश प्रमुखले प्रदेश सभाको सचिव नियुक्त गर्ने व्यवस्था नेपालको संविधानले गरेको छ। प्रदेश २ र सुदूरपश्चिम प्रदेश सभामा सचिवको जिम्मेवारी कर्मचारी संयन्त्र भित्रकै व्यक्तिले सम्हालेका छन्। तर प्रदेश १, वाग्मती प्रदेश, प्रदेश ५ र कर्णाली प्रदेशमा प्रदेश सभा सचिव कर्मचारी संयन्त्रभन्दा बाहिरबाट नियुक्त गरिएको थियो। गण्डकी प्रदेशमा प्रदेश सभा सचिवालयसम्बन्धी विधेयक पास नभएकोले सचिवको नियुक्ति

[१२] नेपालको संविधान कार्यान्वयन र प्रदेश सभाको कामकारबाही सहज, सुव्यवस्थित तथा प्रभावकारी गराउन सातै प्रदेशका सभामुख र उपसभामुखबीच २०७५ मंसिर २९ मा चितवनको सौराहामा सम्पन्न अन्तर प्रदेश सभा अनुभव आदानप्रदान तथा अन्तर्क्रिया कार्यक्रमको निष्कर्ष।

हुन सकेको थिएन । गण्डकी प्रदेशका सभामुखका अनुसार संघीय सरकारले पठाएको नमुना कानूनमा प्रदेश सभाको सचिव विशिष्ट श्रेणीको रहने व्यवस्था थियो । सो व्यवस्थाअनुसार उपसभामुखको मर्यादाक्रमभन्दा सचिवको मर्यादाक्रम माथि हुने भएकोले उक्त विधेयक अगाडि बढाइएन । गण्डकी प्रदेश सभामा कायममुकायम सचिवले सचिवालय सञ्चालन गरिरहेका थिए । मर्यादाक्रमसम्बन्धी विवाद संघीय सरकारले टुंग्याइसकेकाले प्रदेश सभा सदस्यहरूले सचिवालयसम्बन्धी विधेयक चाँडो पास होस् भन्ने धारणा राखेका थिए ।

प्रदेश सभाको गतिविधिमा असर पार्ने अर्को प्रमुख पक्ष कर्मचारीसम्बन्धी थियो । संघीय सरकारले सुरुमा प्रदेश सभाको लागि निर्धारण गरेको कर्मचारी दरबन्दी तेहरिज अपुग मात्र होइन अव्यावहारिक पनि थियो भनी प्रदेश सभाका एक सचिवले बताए । प्रदेश सभामा सदस्यको संख्या जति भए पनि कर्मचारीको दरबन्दी ३६ जना मात्र निर्धारण गरिएको थियो । दरबन्दीअनुसार कार्यालय सहयोगी र सवारी चालकको संख्या छजना र एकजना प्रहरी निरीक्षकसहित सातजना मर्यादापालकको दरबन्दी थियो । त्यसबाहेक सदन सञ्चालनको मुख्य काम गर्ने कर्मचारीको संख्या २२ जना थियो ।

कर्णाली प्रदेशमा समितिको काम र सभाको सचिवालयमा हुने काम नियमित नहुने भएकोले प्राथमिकताका आधारमा भएकै जनशक्तिबाट दोहोरो कार्यसम्पादन गरिएको थियो । प्रदेश ५ को प्रदेश सभामा ३६ जनाको दरबन्दीमा २२ जना मात्र कर्मचारी थिए । सहसचिव, उपसचिव, अधिकृत र कम्प्युटर अपरेटरको दरबन्दीमा एकएक जना अपुग थिए । त्यहाँ लेखा अधिकृतले समेत समितिको सचिवको जिम्मेवारी सम्हालेका थिए ।

सुदूरपश्चिम प्रदेश र वाग्मती प्रदेशमा संघीय सरकारबाट कायम गरिएको ३६ जनाभन्दा पनि कम दरबन्दीमा प्रदेश सभा सञ्चालन गर्नुपर्ने बाध्यता थियो । त्यहाँको प्रदेश सभामा क्रमशः २६ र ३० जनाको मात्र दरबन्दी थियो । यो दरबन्दीबाट काम गर्न असहज भएकोले नयाँ संगठन संरचना बनाउनुपर्ने आशय वाग्मती प्रदेश सभा सचिवालयले प्रकाशन गरेको प्रदेश सभा दर्पणमा यसरी उल्लेख गरिएको थियो:

> प्रदेश सभा सचिवालय सञ्चालनको लागि सवारी चालक र कार्यालय सहयोगीदेखि सचिवसम्म ३० जनाको मात्र दरबन्दी भएको र यो जनशक्तिले अहिलेसम्म कार्यव्यवस्था परामर्श समिति, प्रशासन, लेखा, विधेयक, दर्ता चलानी, स्टोरको कार्य गर्न त सकिएको छ तर सम्पूर्ण विवरण, पाँचओटा समिति सचिवालय, प्रश्न, योजना र तालिमको काम गर्न संसदीय दलका कार्यालयहरू, सभामुख, उपसभामुख र प्रदेश सभा सचिवको लागि निजी सचिव दिन सकिएको छैन । यसले गर्दा सचिवालयको संगठन स्वरूप, कार्यप्रक्रिया, जनशक्ति विकास र अध्ययन अनुसन्धान तथा तालिममा व्यापक सुधार र परिमार्जन गर्नुपर्ने देखिएको छ । प्रदेश सभाको कामकारबाहीहरूलाई परिणाममुखी र अझ प्रभावकारी बनाउन विद्यमान संगठन संरचनामा पुनरावलोकन गरी उपयुक्त संगठनात्मक संरचनाको आवश्यकता महसुस गरिएको छ ।[१३]

अन्य प्रदेश सभाको अवस्था पनि यसभन्दा फरक थिएन । त्यसैले केही प्रदेश सभाले नयाँ संगठन तथा व्यवस्थापन सर्वेक्षण (ओएण्डएम सर्भे) गरेका थिए तर प्रदेश सभा सचिवालयमा त्यस अनुसारको कर्मचारी पदपूर्ति हुन सकेको थिएन ।[१४] त्यसमाथि, दक्ष कर्मचारी नहुँदा प्रदेश सभाको कार्यसञ्चालनमा अझ चुनौती थपिएको थियो ।

विधेयकमाथि सदनमा छलफल भएपछि सदस्यहरूको सुझाव र संशोधन पनि समेटिनु पर्छ । यो प्रक्रियामा एउटै विधेयक पटकपटक हेर्नुपर्छ । तर त्यसरी विधेयकलाई अन्तिम रूप दिने दक्ष कर्मचारी प्रदेश सभामा थिएनन् । त्यहाँ संसद् सेवाबाहेक अन्य समूहबाट आएका कर्मचारीको संख्या धेरै थियो र तिनमा संसदीय कामकारबाहीसम्बन्धी दक्षताको अभाव थियो । भौतिक स्रोतसाधन, दक्ष कर्मचारी एवं प्राविधिकको कमीले सदन व्यवस्थितरूपमा सञ्चालन हुन नसकेको उदाहरण दिँदै गण्डकी प्रदेशकी एक सदस्यले भनिन्, "माइक गतिलो छैन, बोलेको बुझिँदैन, बेलाबेलामा काटिन्छ । सभामुख बोलिराख्नु भएको हुन्छ, कर्मचारी माइक अन गर्न बिर्सन्छन् । कुनै बेला बैठक सुरु भएपछि बल्ल राष्ट्रिय गान बजाइन्छ ।"

---

[१३] प्रदेश सभा सचिवालय, प्रदेश ३ । २०७६ । *प्रदेश सभा दर्पण*, *असार*, २०७६ (दोस्रो अंक) । पृ.२ । हेटौंडा: प्रदेश सभा सचिवालय प्रदेश ३ ।

[१४] ओएण्डएम सर्भेअनुसार प्रदेश ५ को प्रदेश सभामा ७६ जना कर्मचारी आवश्यक थिए । सुदूरपश्चिम प्रदेश सभा सचिवालयले एक सयभन्दा बढी कर्मचारी आवश्यक भएको भनी प्रदेश सरकारलाई पत्र पठायो । त्यो संख्या बढी हुन्छ भनेपछि ४६ दरबन्दी माग गरियो । त्यो पनि पास भएन । संघीय सरकारले पठाएको ३६ जनाको दरबन्दीबाट घटाएर २६ जना दरबन्दी कायम गरियो । तर यो अध्ययन अवधिमा १५ कर्मचारी मात्र उपलब्ध थिए । प्रदेश १ मा पनि संघीय संसद्बाट आएको सचिवको नेतृत्वमा प्रदेश सभाको ओएण्डएम सर्भे गरियो जसअनुसार तत्काल ९१ जनाको दरबन्दी आवश्यक पर्थ्यो । तर ८९ दरबन्दी मात्र स्वीकृत भयो र तीमध्ये पनि ६४ दरबन्दी मात्रै पदपूर्ति भएको थियो ।

पहिलो पल्ट प्रदेश सभा सञ्चालनको लागि संघीय संसद्बाट एक सहसचिव १५ दिनलाई र एक उपसचिव, एक शाखा अधिकृत, एक प्राविधिकलाई एक महिना खटाइएको थियो। उनीहरूको मुख्यतः दुई जिम्मेवारी थिए, पहिलो प्रदेश सभाको अधिवेशन सञ्चालन गर्ने र दोस्रो अन्य सेवाका कर्मचारीलाई संसदीय कामकारबाही सिकाउने। संघीय संसद्बाट आएका कर्मचारीले अन्य कर्मचारीलाई संसदीय गतिविधि र कामकारबाहीको ज्ञान त दिए तर कर्मचारीको तारन्तार सरुवा हुँदा संसदीय अभ्यासमा पोख्त कर्मचारीको अभाव प्रदेश सभामा सधैँ खट्किियो। बारम्बार कर्मचारी सरुवा भएकोले विधेयक माथिको छलफल प्रभावित भएको थियो। कर्मचारी सरुवाले काममा असर पारेको अनुभव सुनाउँदै गण्डकी प्रदेश सभाका एक सदस्यले भने, "विषयगत समितिमा एक सचिवको व्यवस्था गरिएको छ। तर समितिको एउटा बैठक सकिएर अर्को बैठक बसुञ्जेल ती सचिवको सरुवा भइसकेको हुन्छ। नयाँ आउनेलाई पहिले के-के काम भएको थियो भन्ने केही जानकारी नै हुँदैन। गण्डकी प्रदेश सभामा छोटो समयमा प्रदेश मामिला समितिमा पाँच सचिव फेरिइसके।" दक्ष एवं पर्याप्त कर्मचारीको अभावमा प्रदेश सभा सञ्चालनमा कठिनाइ हुनका साथै संसदीय कामकारबाही प्रभावकारी हुन सकेको थिएन। साथै प्रदेश सभाको महत्त्वपूर्ण अभिलेखहरू अद्यावधिक गर्न पनि ढिलाइ भइरहेको थियो।

५

प्रदेश सभामा सहभागिता

यो खण्डमा सातमध्ये पाँच प्रदेश सभाको तेस्रो अधिवेशन र प्रदेश १ को चौथो अधिवेशनका बैठकलाई आधार मानेर प्रदेशअनुसार सहभागिताको तुलनात्मक चर्चा गरिएको छ । सुरुमा प्रत्येक प्रदेशको बैठक संख्या र समयावधि प्रस्तुत गरिएको छ । त्यसपछि शून्य समय, विशेष समय र विधेयक माथिको छलफलमा सहभागी सदस्यको संख्यात्मक विवरण छ । अन्त्यमा सभामा हुने यी तीन प्रकारका छलफलमा भएको सहभागितालाई निर्वाचन प्रणाली, लिंग र राजनीतिक दलको आधारमा तुलना गरिएको छ । सहभागिताको तुलना गर्दा मन्त्रिपरिषद्का सदस्य, र प्रदेश सभाका सभामुख र उपसभामुखलाई कुल संख्यामा सामेल गरिएको छैन ।[१५]

उपभोक्ता समितिमार्फत विकास निर्माण लगायतका कामकाज गराइयो । तर गत आर्थिक वर्षमा नै रकम भुक्तानी हुन नसकेपछि ५० औँ बैठकबाट तेस्रो अधिवेशन अवरुद्ध भएको थियो । वाग्मती प्रदेशमा तेस्रो अधिवेशनमा नौ बैठक मात्र भएको तालिका २ ले देखाउँछ । यहाँ दोस्रो अधिवेशन (बजेट) लामो समयसम्म चल्यो । एउटा बजेट अधिवेशनबाट अर्को बजेट अधिवेशन सीधै सञ्चालन गर्न कानूनीरूपमा नमिल्ने भएकोले छोटो समयको लागि भए पनि तेस्रो (हिउँदे) अधिवेशन सञ्चालन गरिएको थियो ।

तालिका २ : प्रदेशअनुसार कुल बैठक संख्या, खर्चेको कुल समय र समयावधि

क्र.स.	प्रदेश	कुल बैठक संख्या	बैठकमा खर्चेको समय	अधिवेशनको समयावधि
१.	१	५४*	६३ घण्टा १६ मिनेट	२०७६ जेठ १३ देखि २०७६ असोज ८
२.	२	५०	**	-
३.	वाग्मती	९	१८ घण्टा २५ मिनेट	२०७५ चैत १७ देखि २०७६ वैशाख ५
४.	गण्डकी	१६	१५ घण्टा ५५ मिनेट	२०७५ पुस २३ देखि २०७६ वैशाख ८
५.	५	३३	३२ घण्टा ४८ मिनेट	२०७५ मंसिर २६ देखि २०७६ वैशाख २२
६.	कर्णाली	१३	१७ घण्टा ३२ मिनेट	२०७५ फागुन १५ देखि २०७५ चैत २७
७.	सुदूरपश्चिम	२८	२४ घण्टा १५ मिनेट	२०७५ माघ ४ देखि २०७६ वैशाख १२

** यो अध्ययनमा सामेल गरिएको प्रदेश १ को चौथो अधिवेशनमा भएका कुल ५४ बैठकमध्ये ३४ बैठकका मात्र सूचनापत्र उपलब्ध भएका थिए ।*

*** प्रदेश २ मा बैठकहरूमा खर्चेको समयको विवरण उपलब्ध भएन । यो अध्ययनको समयमा प्रदेश २ को तेस्रो अधिवेशन सकिएको थिएन ।*

प्रदेश २ मा तेस्रो अधिवेशन सकिएको थिएन । गत आर्थिक वर्ष २०७५/७६ मा प्रदेश सरकारका निकायहरूको प्रत्यक्ष संलग्नतामा अधिवेशनको अवधि वाग्मती प्रदेश र कर्णाली प्रदेशमा लगभग एक महिना थियो । अन्य प्रदेशमा यो अवधि तीनदेखि पाँच महिनाको थियो ।

[१५] यो अध्ययन अवधिमा सभामुख, उपसभामुख र मन्त्रिपरिषद्का सदस्यको संख्या प्रदेश १ मा सात, प्रदेश २ मा १५, वाग्मती प्रदेशमा नौ, प्रदेश ५ मा नौ, कर्णाली प्रदेशमा आठ र सुदूरपश्चिम प्रदेशमा १० थियो ।

तालिका ३ : प्रदेशअनुसार विभिन्न छलफलका बैठक संख्या

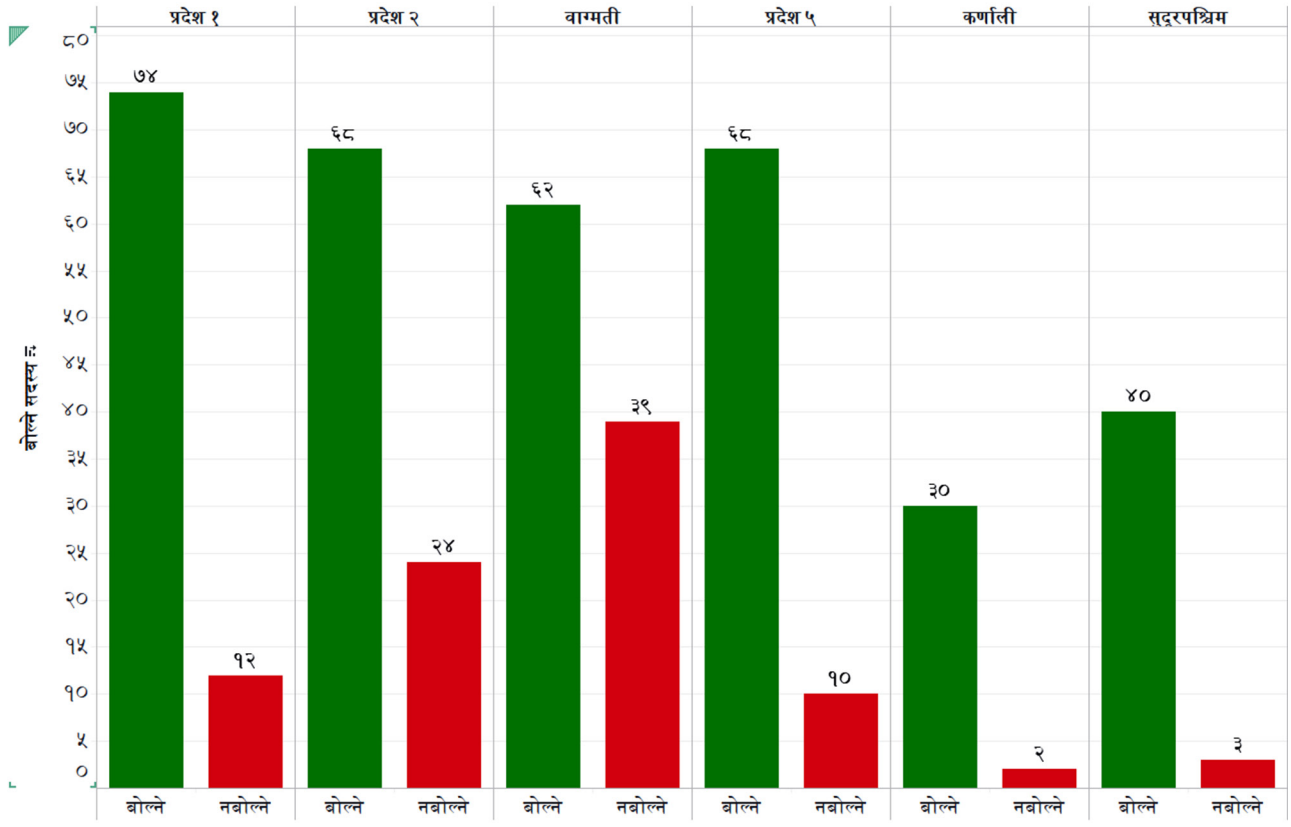
क्र.सं.	प्रदेश	शून्य समयको बैठक संख्या	विशेष समयको बैठक संख्या	विधेयकमाथि छलफलको बैठक संख्या
१	प्रदेश १	२४	५	२६
२	प्रदेश २	२	२१	२३
३	वाग्मती	२	५	८
४	गण्डकी*			
५	प्रदेश ५	६	२६	१७
६	कर्णाली	९	३	११
७	सुदूरपश्चिम	४	९	१३

** गण्डकी प्रदेश सभाका कुनै पनि सूचनापत्र उपलब्ध भएनन् ।*

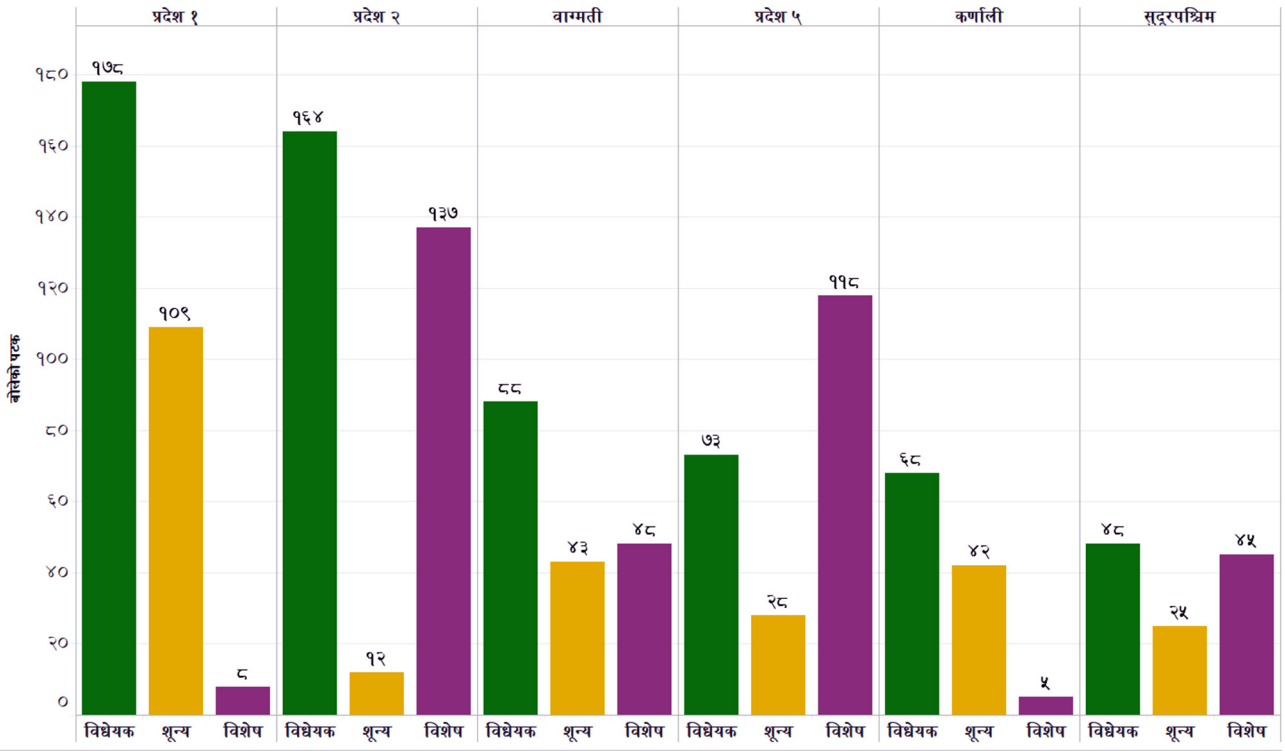
संसदीय प्रणालीका प्रचलित अभ्यासमा प्रदेश सभाहरू अभ्यस्त नभइसकेकाले प्रदेशबीच शून्य समय र विशेष समयको प्रयोगमा एकरूपता देखिँदैन । उदाहरणका लागि, प्रदेश १ मा शून्य समयको प्रयोग बढी थियो भने प्रदेश २ र वाग्मती प्रदेशमा यसको प्रयोग खासै भएको थिएन । प्रदेश २ र प्रदेश ५ मा विशेष समयको अभ्यास बढी भएको तालिका ३ ले देखाउँछ । एउटै बैठकमा पनि शून्य समय, विशेष समय र विधेयकमाथि छलफल हुन सक्ने भएकाले ती सबैको जोड र कुल बैठक संख्या फरक हुन सक्छ ।

शून्य समय, विशेष समय र विधेयक माथिको कुनै न कुनै छलफलमा भाग लिने सदस्यको संख्या सबै प्रदेशमा ६० प्रतिशतभन्दा धेरै थियो । बोल्ने सदस्यको संख्या सबैभन्दा धेरै कर्णाली प्रदेशमा थियो भने सबैभन्दा कम वाग्मती प्रदेशमा थियो । वाग्मती प्रदेशमा सहभागिता कम हुनुको कारणमा धेरै सदस्य (१०१) र तेस्रो अधिवेशनमा कम बैठक (नौ ओटा) थियो भने कर्णाली प्रदेशमा अन्य प्रदेशको तुलनामा कम सदस्य (३२) भएकाले तिनको सहभागिता धेरै देखियो (हेर्नुहोस्, चित्र १) ।

प्रदेश ५ बाहेक अन्य प्रदेशमा शून्य समय र विशेष समयको तुलनामा विधेयक माथिको छलफलमा सहभागिताको संख्या बढी थियो । यसो हुनुमा विधेयकमाथि छलफल भएको बैठकको संख्या धेरै थियो भने केही बैठकमा एकभन्दा बढी विधेयकमाथि छलफल भएको थियो (हेर्नुहोस्, चित्र २) ।



चित्र १ : प्रदेशअनुसार विभिन्न छलफलमा कम्तीमा एकपटक बोल्ने र बोल्दै नबोल्ने सदस्य संख्या

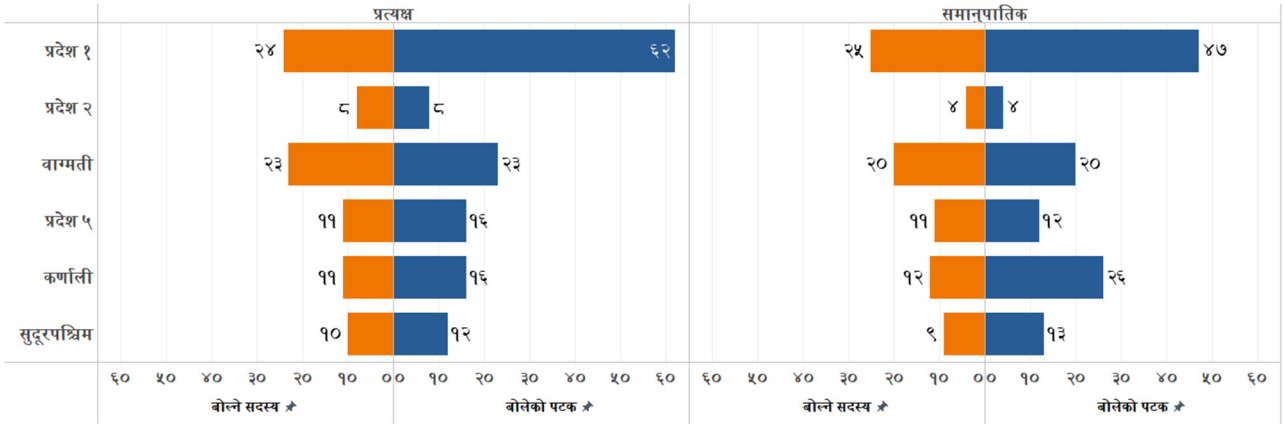


चित्र २ : प्रदेशअनुसार शून्य समय, विशेष समय र विधेयक माथिको छलफलमा सदस्यहरूले बोलेको पटक

५.१ शून्य समयमा सहभागिता

निर्वाचन प्रणालीका आधारमा शून्य समयमा सहभागिता

प्रदेश १ मा समानुपातिकको तुलनामा प्रत्यक्ष तर्फका सदस्यको सहभागिताको दर धेरै देखिन्छ जहाँ प्रत्यक्षतर्फका २४ सदस्यले ६२ पटक बोलेका थिए भने समानुपातिक तर्फका २५ सदस्यले ४७ पटक मात्रै बोलेका थिए। यसैगरी प्रदेश ५ मा प्रत्यक्ष तर्फका ११ जनाले कुल १६ पटक बोल्दा समानुपातिक तर्फका ११ सदस्यले १२ पटक बोलेका थिए । कर्णाली प्रदेश र सुदूरपश्चिम प्रदेशमा भने प्रत्यक्ष तर्फका भन्दा समानुपातिक तर्फका सदस्यको सहभागिताको दर बढी थियो । कर्णाली प्रदेशमा प्रत्यक्ष तर्फका ११ सदस्यले जम्मा १६ पटक मात्र बोलेका थिए भने समानुपातिक तर्फका १२ सदस्यले २६



चित्र ३ : निर्वाचन प्रणालीका आधारमा शून्य समयमा सहभागिता

पटक बोलेका थिए। सुदूरपश्चिम प्रदेशमा प्रत्यक्ष तर्फका १० सदस्यले जम्मा १२ पटक बोलेको आँकडा पाइयो भने समानुपातिक तर्फका नौ सदस्यले जम्मा १३ पटक बोलेको पाइयो । वाग्मती प्रदेशमा समानुपातिक र प्रत्यक्ष तर्फका सदस्यको सहभागिताको दर समान थियो जहाँ प्रत्यक्ष तर्फका २३ र समानुपातिक तर्फका २० सदस्य सबैले एकएक पटक बोलेका थिए (हेर्नुहोस्, चित्र ३)।

लैंगिक आधारमा शून्य समयमा सहभागिता

निर्वाचन प्रणाली र लैंगिक आधारको सहभागितामा प्रदेशप्रदेशबीच सामान्यतया एकरूपता देखिन्छ। उदाहरणका लागि प्रदेश १ मा २६ पुरुष सदस्यले ७१ पटक बोल्दा २३ महिला सदस्यले ३८ पटक मात्रै बोलेका थिए। यसैगरी प्रदेश ५ मा पनि ११ जना पुरुष सदस्यले १६ पटक बोल्दा ११ जना महिला सदस्यले १२ पटक मात्र बोलेका थिए । प्रत्यक्षतर्फ र समानुपातिक तर्फका सदस्यको सहभागिता समान रहेको वाग्मती प्रदेशमा महिला र पुरुष सदस्यको सहभागिता पनि समान नै देखिन्छ। त्यहाँ २५ पुरुष र १८ महिला सदस्य हरेकले एकएक पटक बोलेका थिए। यसैगरी प्रत्यक्ष तर्फभन्दा समानुपातिक तर्फका सदस्यको सहभागिताको दर केही बढी रहेका कर्णाली प्रदेश र सुदूरपश्चिम प्रदेशमा भने पुरुष सदस्यको तुलनामा महिला सदस्यको सहभागिताको दर केही बढी रहेको थियो (हेर्नुहोस्, चित्र ४)।

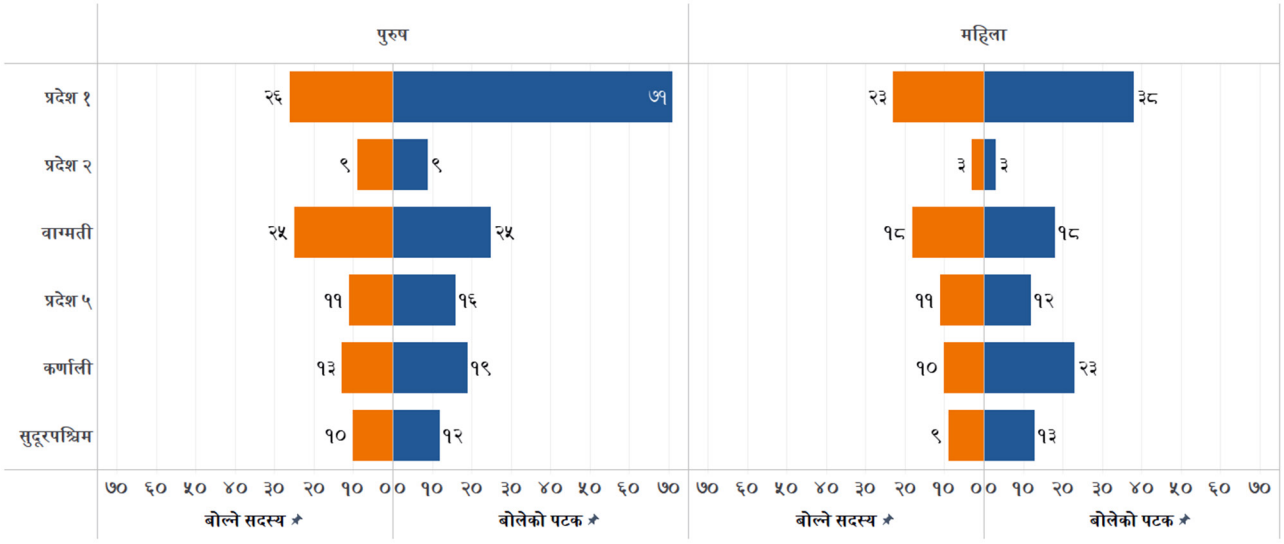
राजनीतिक दलको आधारमा शून्य समयमा सहभागिता

शून्य समयको छलफलमा प्रदेश १ र प्रदेश ५ मा सत्तापक्ष नेकपाभन्दा प्रमुख प्रतिपक्ष नेपाली कांग्रेसका सदस्यहरूको सहभागिताको दर बढी थियो। प्रदेश १ मा नेपाली कांग्रेसका एक सदस्यले सरदर तीन पटकको दरले बोलेको पाइयो। त्यहाँ नेपाली कांग्रेसका १३ सदस्यले ३९ पटक बोल्दा नेकपाका ३१ सदस्यले जम्मा ५९ पटक बोलेका थिए। यसैगरी प्रदेश ५ मा नेपाली कांग्रेसका चार सदस्यले छ पटक बोलेका थिए भने नेकपाबाट १६ सदस्यले जम्मा २० पटक बोलेका थिए। वाग्मती प्रदेश र सुदूरपश्चिम प्रदेशमा सत्तापक्ष नेकपा र प्रमुख प्रतिपक्ष नेपाली कांग्रेसका सदस्यहरूको सहभागिताको दर लगभग समान थियो (हेर्नुहोस्, चित्र ५)।

५.२ विशेष समयमा सहभागिता

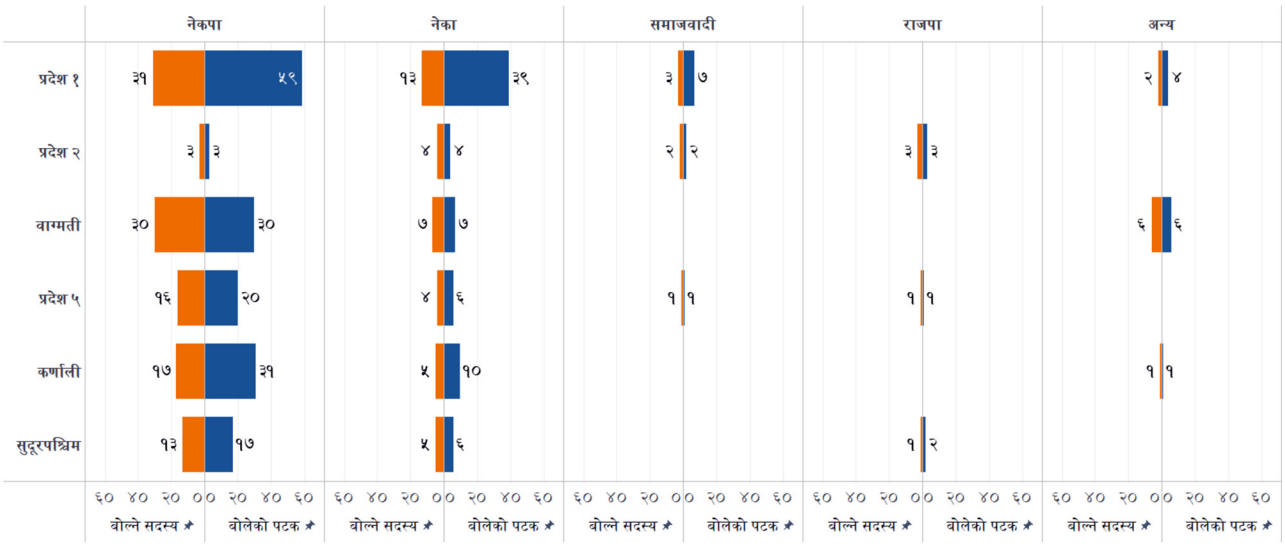
निर्वाचन प्रणालीको आधारमा विशेष समयमा सहभागिता

प्रदेश १ र कर्णाली प्रदेशमा क्रमशः पाँच र तीन पटक मात्र विशेष समयको अभ्यास गरिएको थियो । यी दुई प्रदेशबाहेक अन्य

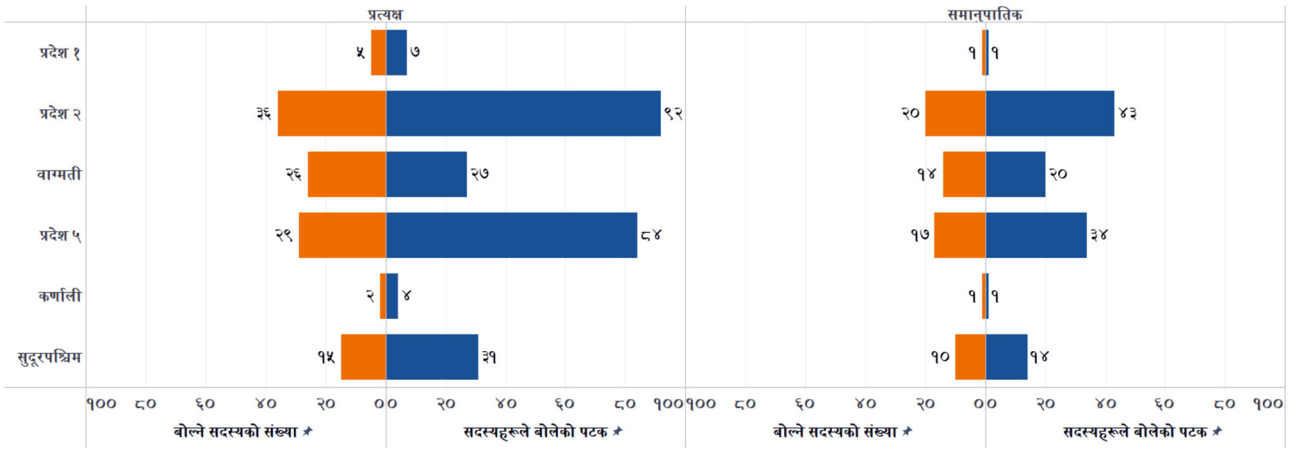


चित्र ४ : लैंगिक आधारमा शून्य समयमा सहभागिता

प्रदेशमा भने विशेष समयको अभ्यास तुलनात्मकरूपमा धेरै भएको थियो । प्रदेश २ मा ३६ जना प्रत्यक्ष निर्वाचित सदस्यले विशेष समयका छलफलमा ९२ पटक बोलेका थिए । त्यहाँ २० जना समानुपातिकतर्फका सदस्यले ४३ पटक मात्र भाग लिएका थिए । सुदूरपश्चिम प्रदेशमा १५ प्रत्यक्ष निर्वाचित हरेक एकजनाले सरदर दुई पटक बोलेका थिए। त्यहाँ १० जना समानुपातिक सदस्यले कुल १४ पटक बोलेका थिए । वाग्मती प्रदेशमा भने १४ जना समानुपातिक सदस्यले जम्मा २० पटक बोल्दा २६ प्रत्यक्ष निर्वाचित सदस्य हरेकले एकएक पटक बोलेका थिए । यसरी वाग्मती प्रदेशबाहेक अन्य सबै प्रदेशमा विशेष समय माथिको छलफलमा समानुपातिक सदस्यको तुलनामा प्रत्यक्ष निर्वाचित सदस्यको सहभागिताको दर बढी थियो (हेर्नुहोस्, चित्र ६) ।



चित्र ५ : राजनीतिक दलको आधारमा शून्य समयमा सहभागिता



चित्र ६ : निर्वाचन प्रणालीका आधारमा विशेष समयमा सहभागिता

प्रदेश ५ मा बाहेक अन्य प्रदेशमा यी छलफलमा कुन सदस्यले कति समय बोल्ने भनी संसदीय दलले निर्धारण गर्छ ।[१६] यी छलफलमा संसदीय दलका नेता, प्रमुख सचेतक वा सचेतकजस्ता नेतृत्व तहका सदस्यले बढी बोल्ने अवसर पाउने र यी सदस्यहरू प्रायः प्रत्यक्ष तर्फबाट निर्वाचित भएका हुनाले प्रत्यक्षतर्फका सदस्यको सहभागिताको दर बढी भएको हुन सक्छ ।

लैंगिक आधारमा विशेष समयमा सहभागिता

शून्य समयमा जस्तै विशेष समयका छलफलमा पनि निर्वाचन प्रणाली र लैंगिक आधारको सहभागिताको दरमा प्रदेशबीच सामान्यतया एकरूपता देखिन्छ । प्रदेश २ मा ३८ जना पुरुष सदस्यले ९३ पटक बोल्दा २० जना महिला सदस्यले ४४ पटक मात्र बोलेका थिए । प्रदेश ५ मा ३३ जना पुरुष सदस्यले जम्मा ९१ पटक बोलेका थिए । त्यहाँ १३ जना महिला सदस्य हरेकले सरदर दुई पटक बोलेका थिए । यसैगरी सुदूरपश्चिम प्रदेशमा १७ जना पुरुष सदस्य हरेकले पनि दुई पटकको दरले बोलेका थिए भने आठजना महिला सदस्यले ११ पटकमात्र बोलेका थिए । वाग्मती प्रदेशमा भने १३ जना महिला सदस्यले कुल मिलाएर १९ पटक बोले । त्यहाँ २८ जना पुरुष सदस्यले हरेकले एक पटकको दरले बोलेका थिए । यसरी लैंगिक आधारमा पनि वाग्मती प्रदेशबाहेक अन्य सबै प्रदेशमा विशेष समयमा पुरुष सदस्यको सहमागिताको दर बढी थियो (हेर्नुहोस्, चित्र ७) ।

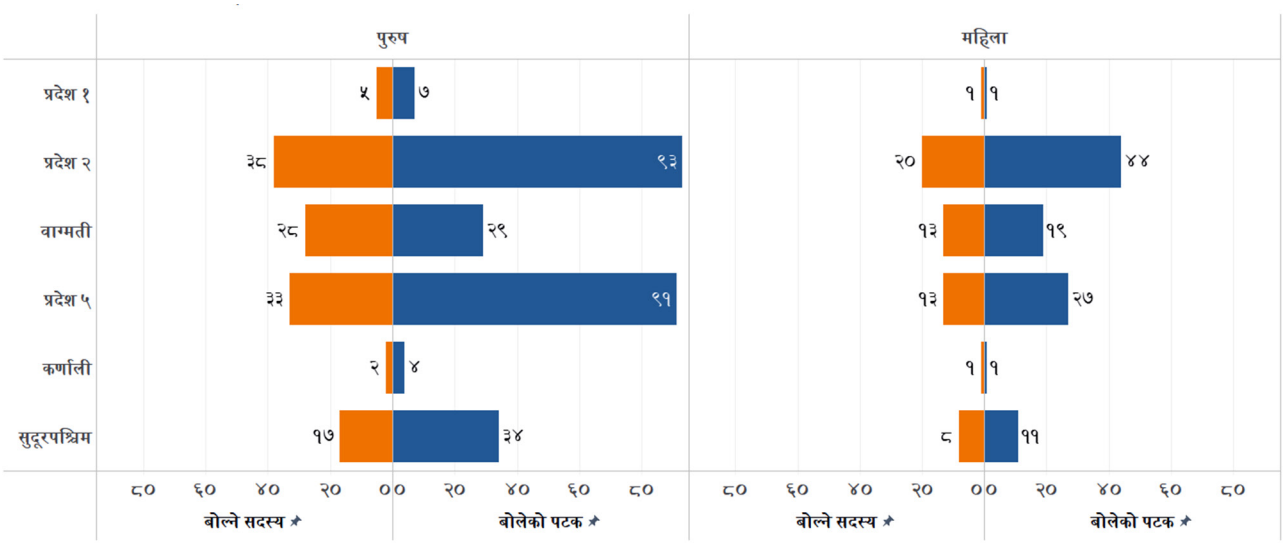
राजनीतिक दलको आधारमा विशेष समयमा सहभागिता

विशेष समयको बढी अभ्यास गरिएका प्रदेशमध्ये प्रदेश २ का चार मुख्य दलमध्ये नेपाली कांग्रेसका सदस्यको सहभागिताको दर सबैभन्दा बढी थियो भने सत्ताधारी एक दल समाजवादी पार्टीको सहभागिताको दर सबैभन्दा कम थियो । नेपाली कांग्रेसका १३ सदस्यले ३७ पटक बोलेका थिए भने समाजवादी पार्टीका १२ सदस्यले २३ पटक बोलेका थिए । अर्को सत्ताधारी दल राजपाका ११ सदस्यले ३१ पटक बोल्दा सबैभन्दा ठूलो दल नेकपाका २० सदस्यले ४४ पटक बोलेका थिए । वाग्मती प्रदेश, प्रदेश ५ र सुदूरपश्चिम प्रदेशमा भने सत्तापक्ष नेकपा र प्रमुख प्रतिपक्ष नेपाली कांग्रेसका सदस्यको सहभागिताको दर लगभग समान थियो (हेर्नुहोस्, चित्र ८) ।

५.३ विधेयक माथिको छलफलमा सहभागिता

निर्वाचन प्रणालीका आधारमा विधेयक माथिको छलफलमा सहभागिता

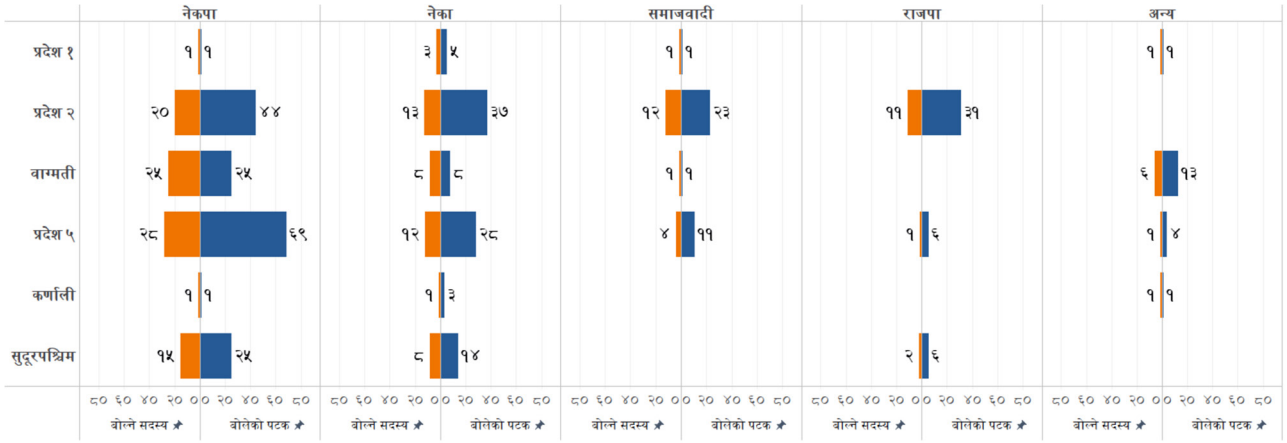
विधेयक माथिको छलफलमा वाग्मती प्रदेशबाहेक अन्य सबै प्रदेशमा प्रत्यक्ष निर्वाचित र समानुपातिकतर्फका सदस्यको सहभागिताको दर लगभग समान थियो । उदाहरणका लागि, प्रदेश २ मा ३३



चित्र ७ : लैंगिक आधारमा विशेष समयमा सहभागिता

प्रत्यक्षतर्फका सदस्यले १०७ पटक बोले भने समानुपातिक तर्फका १९ सदस्यले ५७ पटक मात्र बोले । प्रदेश ५ मा प्रत्यक्षतर्फका २८ सदस्यले ४९ पटक बोल्दा समानुपातिक तर्फका १४ सदस्यले २४

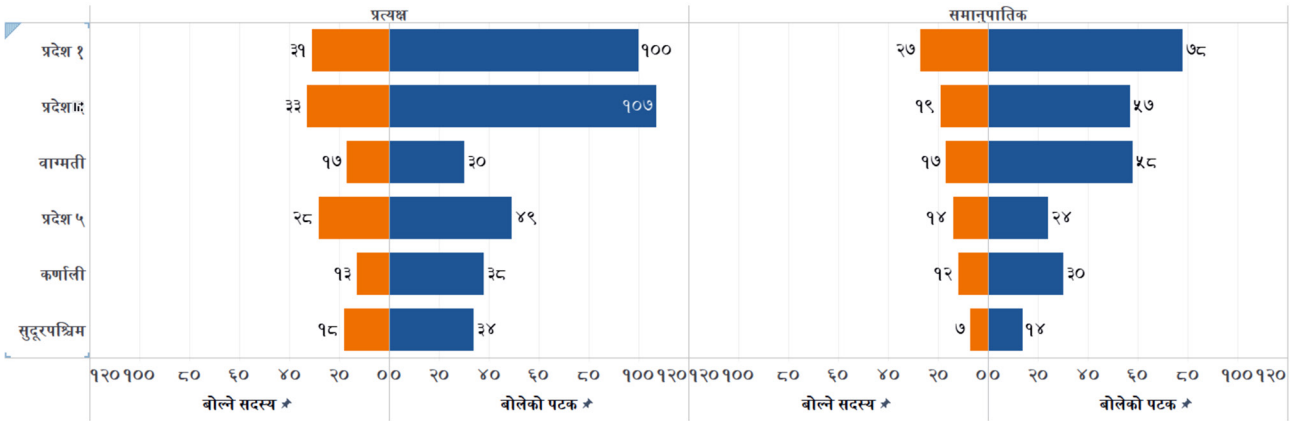
[१६] प्रदेश ५ मा विशेष समयको छलफलमा कुन सदस्यले बोल्ने भनेर संसदीय दलले निर्धारण गर्दैन ।



चित्र ८ : राजनीतिक दलका आधारमा विशेष समयमा सहभागिता

पटक बोले। सुदूरपश्चिम प्रदेशमा प्रत्यक्ष तर्फका १८ सदस्यले ३४ पटक बोल्दा समानुपातिक तर्फका सात सदस्यले १४ पटक बोले। तर वाग्मती प्रदेशमा भने विधेयक माथिको छलफलमा समानुपातिक तर्फका सदस्यको सहभागिताको दर प्रत्यक्षको अनुपातमा निकै बढी थियो जहाँ प्रत्यक्ष तर्फका १७ सदस्यले ३० पटक बोल्दा समानुपातिक तर्फका १७ सदस्यले नै ५८ पटक बोलेका थिए (हेर्नुहोस्, चित्र ९)।

१ मा ३६ पुरुष सदस्यले ११७ पटक बोल्दा २२ महिला सदस्यले ६१ पटक मात्र बोलेका थिए। कर्णाली प्रदेशमा पनि पुरुष सदस्यको सहभागिताको दर महिला सदस्यको भन्दा केही बढी थियो जहाँ १६ जना पुरुष सदस्यले ४५ पटक बोल्दा नौ महिला सदस्यले २३ पटक बोलेका थिए। प्रदेश ५ र सुदूरपश्चिम प्रदेशमा महिला र पुरुष सदस्यको सहभागिताको दरमा खासै भिन्नता थिएन। प्रदेश ५ मा २८ जना पुरुष सदस्यले ४९ पटक बोले भने १४ जना महिला सदस्यले

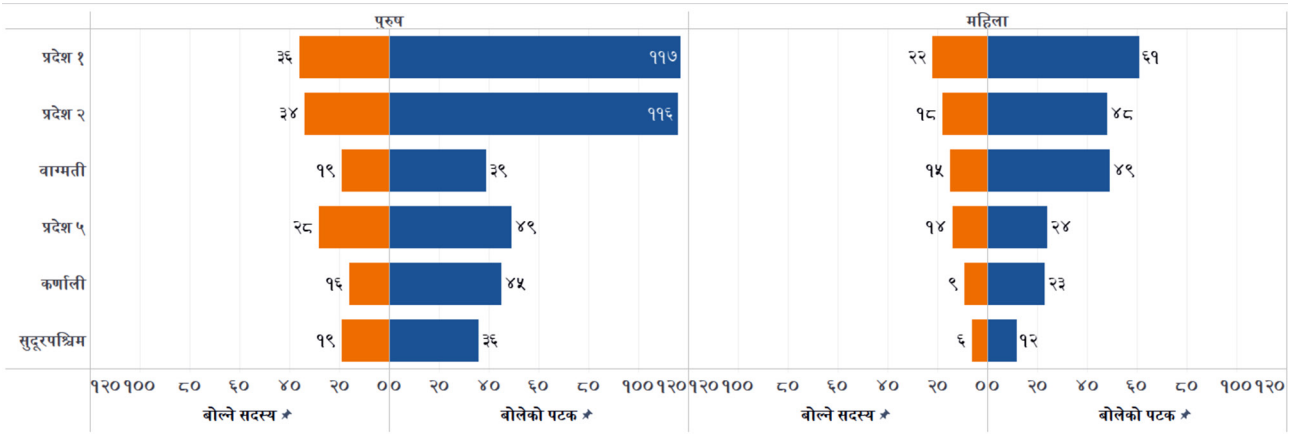


चित्र ९ : निर्वाचन प्रणालीको आधारमा विधेयक माथिको छलफलमा सहभागिता

लैंगिक आधारमा विधेयक माथिको छलफलमा सहभागिता

विधेयक माथिको छलफलमा प्रदेश १ र २ मा महिला सदस्यको भन्दा पुरुष सदस्यको सहभागिताको दर केही बढी थियो। जस्तै प्रदेश

२४ पटक बोले। यसैगरी सुदूरपश्चिम प्रदेशमा १९ जना पुरुष सदस्यले ३६ पटक बोल्दा छजना महिला सदस्यले १२ पटक बोलेका थिए। तर वाग्मती प्रदेशमा भने महिला सदस्यको सहभागिताको दर पुरुष सदस्यको भन्दा बढी थियो, जहाँ १५ महिला सदस्यले ४९ पटक बोल्दा १९ पुरुष सदस्यले ३९ पटक मात्र बोलेका थिए (हेर्नुहोस्, चित्र १०)।



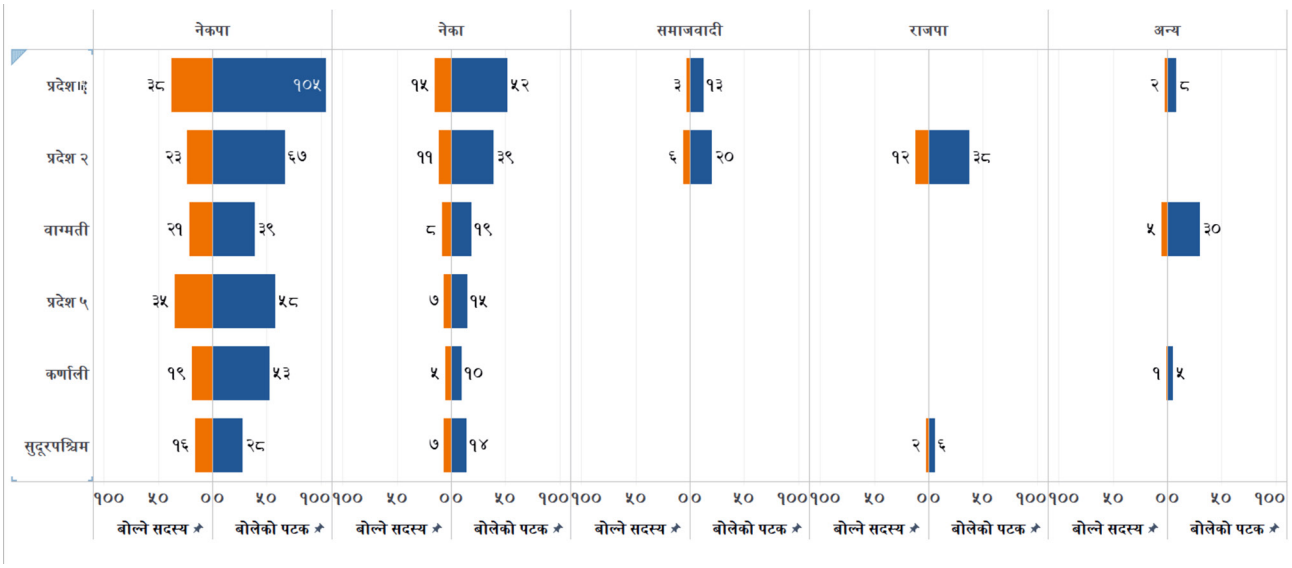
चित्र १०: लैंगिक आधारमा विधेयक माथिको छलफलमा सहभागिता

राजनीतिक दलको आधारमा विधेयक माथिको छलफलमा सहभागिता

विधेयक माथिको छलफलमा प्रदेश १, वाग्मती प्रदेश, प्रदेश ५ र सुदूरपश्चिम प्रदेशमा प्रमुख प्रतिपक्ष नेपाली कांग्रेसका सदस्यको सहभागिताको दर बढी थियो । कर्णाली प्रदेशमा भने सत्तापक्ष नेकपाका सदस्यको सहभागिताको दर बढी थियो जहाँ नेकपाका १९ सदस्यले ५३ पटक बोल्दा नेपाली कांग्रेसका पाँच सदस्यले १० पटक बोलेका थिए। प्रदेश २ मा भने चार मुख्य दलका सहभागिताको दर लगभग समान थियो (हेर्नुहोस्, चित्र ११)।

५.४ प्रदेश सभामा सहभागिताका आयाम

प्रदेश सभामा सदस्यहरूको सहभागिता एकनासको थिएन । सदस्यहरूले सदनको छलफलमा भाग नलिनुका पछाडि फरकफरक कारणहरू थिए । प्रदेश सभा सदस्यहरूको अनुभव, अभ्यास, अध्ययन, अभिरुचि र आत्मविश्वासले तिनको सहभागिताको दर र गुणस्तर निर्धारण गर्ने सभा सदस्य एवं सचिवालयका कर्मचारीले डीआरसीएनलाई बताए । संसदीय अभ्यासमा पहिलो पटक भाग लिएका केही सदस्यलाई प्रक्रिया नबुझ्दा प्रदेश सभामा बोल्न कठिन भएको थियो। गण्डकी प्रदेशकी एक महिला सदस्यको अनुभव यस्तो



चित्र ११ : राजनीतिक दलका आधारमा विधेयक माथिको छलफलमा सहभागिता

थियो, "मलाई सार्वजनिकरूपमा बोल्न कुनै समस्या छैन । विभिन्न पत्रपत्रिका तथा रेडियोमा काम गरेको अनुभव भए पनि संसद्मा मेरो पहिलो अनुभव हो । त्यसैले सुरुसुरुमा संसदीय प्रक्रिया नबुझ्दा बोल्न डर लागेको थियो ।" प्रदेश सभा सदस्यहरूलाई विषयमा प्रवेश गरेर बोल्नै कठिन हुन्थ्यो । प्रदेश सभा सदस्यले बोल्दाबोल्दै विषयान्तर गर्थे । प्रदेश १ का एक सदस्यले भने, "विशेषतः विधेयकमाथि छलफल गर्दा केही सदस्यले सैद्धान्तिक छलफलमा उठाउनुपर्ने विषयवस्तु दफावार छलफलमा ल्याउँथे भने दफावार छलफलमा भनिनुपर्ने कुरा सैद्धान्तिक छलफलमा गर्थे ।" यस्तै अनुभव अन्य प्रदेशका सदस्यहरूले पनि व्यक्त गरे । केही सदस्यहरू प्रारम्भिक चरणमा निकै सक्रिय भए । तर उनीहरूले सदनमा बोल्ने क्रममा सामान्य गल्ती गरेपछि उनीहरूलाई बोल्ने कुरामा सम्बन्धित दलले नै निरुत्साहित गरेको उदाहरण पनि पाइयो । गण्डकी प्रदेश सभाका एक सदस्यका अनुसार त्यहाँ सत्तापक्षीय एक सदस्यले बजेटमा एक सय रुपैयाँ घटाउन माग गरिन् जुन खासमा बजेटको विरोधस्वरूप प्रतिपक्षी सदस्यले गर्ने हो । त्यस्तै नेपाली कांग्रेसकी अर्की एक सदस्यलाई पनि सदनमा अर्थहीन कुरा बोलेको भनेर बोल्न निरुत्साहित गरियो । त्यसपछि पहिला निकै सक्रिय यी दुई सदस्यले सभामा कम बोल्न थालेको बताइयो ।

प्रदेश सभामा पहिले संसदीय अभ्यासको अनुभव नभएका धेरै सदस्यहरू निर्वाचित भएका थिए । त्यस्ता सदस्यहरूलाई प्रदेश सभा एवं राजनीतिक दल कसैले पनि संसदीय प्रक्रियाबारे पर्याप्त तालिम दिन सकेका थिएनन् । प्रदेश २ की एक सदस्यले भनिन्, "हाम्रो दलले हामीलाई संसदीय प्रक्रिया सिकाउने प्रयास गरेकै छैन । हामीलाई बोल्ने तरिका, विषयवस्तु, संसदीय प्रणालीबारे केही सिकाउँदा राम्रो हुने थियो । बैठक बस्नुअघि संसदीय दलको बैठक बस्ने, विषयवस्तुबारे तयारी गर्ने पनि त गर्न सकिन्थ्यो । तर त्यसतर्फ पनि ध्यान दिइएको छैन ।" यद्यपि राजनीतिक दलले कम बोल्ने आफ्ना सदस्यलाई बोल्न प्राथमिकता दिएको दाबी पनि गरेका थिए । तालिमहरूको अवसर कम भए पनि गर्दै जाने सिक्दै जाने विधिअनुरूप प्रदेश सभा सदस्यहरूले प्रगति भने गरेको पाइयो । सदनमा बोल्दा प्रारम्भमा निकै कठिनाइ भए पनि दुई वर्षको अभ्यासले संसदीय प्रक्रिया बुझेका र बोल्ने कुरामा सुधार गरेका अनुभव सदस्यहरूले सुनाए ।

प्रदेश सभाका सदस्यलाई बोल्न निरुत्साहित गर्ने अर्को पक्ष भाषा थियो । सभामा कुनै पनि भाषा बोल्न प्रदेश सभा नियमावलीले बन्देज लगाएको छैन । यद्यपि बहुसंख्यक सदस्यले नेपाली भाषा नै सदनमा प्रयोग गरेका थिए । प्रदेश सभामा नेपालीबाहेक अन्य मातृभाषा प्रयोग गर्ने सदस्य पनि उल्लेख्य संख्यामा थिए । उदाहरणको लागि प्रदेश ५ र सुदूरपश्चिम प्रदेशमा क्रमशः अवधी भाषा र थारू भाषा बोल्ने सदस्यहरू पनि थिए । विशेषतः नेपाली भाषाबाहेक अन्य मातृभाषा भएको पुरुष सदस्यलाई भन्दा महिला सदस्यलाई नेपाली भाषामा बोल्न दकस लाग्ने गरेको पाइयो । प्रदेश २ मा भने नेकपाले आफ्ना प्रदेश सभा सदस्यलाई सकेसम्म नेपाली भाषामा नै सदनमा बोल्न प्रेरित गरेको एक सदस्यले बताए । यसले गर्दा नेपाली भाषामा दखल नभएका नेकपाका एक सदस्यले अहिलेसम्म पनि सदनमा बोलेका थिएनन् ।

केस स्टडी १: प्रदेश सभामा भाषागत कठिनाइ

कर्णाली प्रदेश सभामा मुगुबाट समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीअन्तर्गत निर्वाचित भएकी झोवा विकले पहिलो अधिवेशनमा एकपल्ट पनि सदनको छलफलमा भाग लिइनन् । छलफलमा भाग नलिनुको मुख्य कारण उनलाई प्रस्टसँग नेपाली भाषा बोल्न आउँदैनथ्यो । उनको मातृभाषा लामा खाम हो । प्रदेश सभामा अन्य सदस्यहरूले उनलाई बोल्न प्रेरणा दिए । त्यसपछि उनले सदनको छलफलमा भाग लिन थालिन् । अहिले उनी सदनमा सक्रियतापूर्वक भाग लिने गरेकी छन् । चौथो अधिवेशनसम्म करिब १२ चोटि बोलेको बताउँदै उनले भनिन्, "हाम्रो सदनमा धेरैले नेपाली भाषा बोल्छन् र नेपाली भाषा नै बुझ्छन् । मैले आफ्नो भाषामा बोलें भने सदनमा धेरैले मेरो कुरा बुझ्दैनन् । मैले आफ्नो क्षेत्रको समस्या धेरैलाई बुझाउनलाई पनि नेपाली भाषामा गाह्रोसाह्रो गरेर सदनमा बोल्ने गरेकी छु ।" प्रदेश ५ को प्रदेश सभामा एक मधेशी सदस्यको मातृभाषा अवधी हो । सदनमा धेरै बोल्न मन लागे पनि भाषाको कारण उनी दुई पटक मात्र बोलेकी थिइन् । उनले भनिन् "नेपाली भाषामा सदनमा बोल्दा मलाई डर लाग्छ ।" प्रदेश ५ मै कहिल्यै सदनमा नबोलेकी एक सदस्यले अरूले बोल्न डराउनु पर्दैन भनेर हौसला दिएपछि अवधी भाषामा एक पटक सदनमा बोलेकी थिइन् ।

प्रदेश २ का महिला सदस्यहरूले भने महत्त्वपूर्ण छलफलमा संसदीय दलको नेता वा प्रमुख सचेतकले बोल्न नदिएको गुनासो गरे । मिडियामा बढी कभरेज हुने विषय आएमा दलको नेता वा प्रमुख सचेतक नै बोल्न तम्सने उनीहरूको आरोप थियो र यस्तो आरोप अन्य प्रदेशमा पनि सुनियो ।

प्रायः सबै प्रदेशमा समानुपातिकतर्फबाट निर्वाचित सदस्यभन्दा प्रत्यक्ष निर्वाचित सदस्य छलफलमा बढी सक्रिय भएको देखियो (हेर्नुहोस्, चित्र ३, ६, ९) । संघीय सदस्यलाई 'संसद् विकास कोष' को रकम खर्च गर्न दिएजस्तै विभिन्न नाममा प्रदेश सभाका सदस्यलाई पनि पूर्वाधार विकासको लागि रकम दिने गरिएको छ । उक्त कोष खर्च गर्ने

प्रक्रियामा प्रत्यक्ष निर्वाचित सदस्यको मुख्य भूमिका रहन्छ । त्यस कोषको माध्यमबाट प्रत्यक्ष निर्वाचित सदस्य नागरिकसँग बढी नजिक भएको दाबी प्रत्यक्ष र समानुपातिक सदस्यहरूले गरेका थिए । आफ्ना सरोकारका विषयबारे समानुपातिकभन्दा प्रत्यक्ष निर्वाचित सदस्यलाई नागरिकले बढी जानकारी दिने भएकोले पनि प्रत्यक्ष निर्वाचित सदस्यले सदनमा तुलनात्मकरूपले बढी बोल्ने गरेको बताइयो ।

सत्तापक्षीय सदस्यहरूले कतिपय विषयमा आफूले चाहेको कुरा सदनमा खुलेर राख्न सकेका थिएनन् । विशेषतः प्रदेश सभामा नेकपाका सदस्यहरूले दलीय नियन्त्रणका कारण स्वतन्त्र भएर छलफलमा भाग लिन नसकेको बताए । प्रदेश सभा सदस्यलाई आफ्ना निर्वाचन क्षेत्रको विषयमा बोल्न जिल्ला र प्रदेशस्तरीय दलका समितिले उत्प्रेरित गरेको पाइएन । प्रदेश सभाका छलफलप्रति राजनीतिक दलका जिल्ला र प्रदेश तहका समितिले खासै चासो नदिए पनि प्रदेशको स्थायी नाम र राजधानी तोक्नेजस्ता महत्त्वपूर्ण मुद्दामा प्रदेश र केन्द्र कै उच्च तहका नेतृत्वको प्रभाव उल्लेख्य थियो । प्रदेश ३ को नाम र राजधानी तोक्ने प्रक्रियामा नेकपा र नेपाली कांग्रेसले गरेको हस्तक्षेप यसको ज्वलन्त उदाहरण हो ।[१७] स्वविवेकले बोल्ने र सरकारको विरोध गर्ने नेकपा सदस्यलाई सदनमा 'चर्को बोलेर प्रतिपक्षीलाई सहयोग नगर्न' सचेत गराइएको उदाहरण भेटियो । उनीहरूलाई सदनमा भन्दा संसदीय दलको बैठकमा असन्तुष्टि पोख्न भनिएको थियो । नेकपाका एक प्रदेश सभा सदस्यले भने, "घोषित वा अघोषितरूपमा दलको ह्वीप लाग्छ नै । हामीले सदनमा सरकारप्रति आलोचनात्मक विचार राख्ने भनेको फलामको चिउरा चपाए सरह हो ।" प्रदेश सभामा आफूले भन्न नसकेको कुरा प्रतिपक्षी दलका सदस्यलाई उठाइदिन सत्तापक्ष सदस्यले आग्रह गरेको सबै प्रदेशमा सुन्न पाइयो । साना दलका सदस्यहरूले भने दलीय नियन्त्रणबिना आफूले सदनको छलफलमा भाग लिन पाएको बताए ।

सदस्यहरूले उठाएको समस्या सरकारले सम्बोधन गर्न तुरुन्त तत्पर हुँदैन भन्ने गुनासो व्यापक सुनियो । विधेयकमा संशोधनका लागि आफूले उठाएको मुद्दाको सम्बोधन नभएपछि पनि प्रदेश सभा सदस्यहरूले बोल्न बेवास्ता गरेको पाइयो । सदनमा बोलेर केही हुँदैन भनेर बोल्न जाँगर नगर्नेमा महिलाभन्दा पुरुष सदस्य बढी भएको एक महिला सदस्यको दाबी थियो । अर्कोतर्फ प्रदेश २ बाहेक सबै प्रदेश सभामा नेकपाको बहुमत वा दुईतिहाइ सदस्य छन् । नेकपाका सबै सदस्यले बोल्दा त्यही विषय दोहोरिन्छ । आफूले बोल्नुपर्ने कुरा अरूले बोलिहाल्छन् भनेर पनि नबोल्ने गरेको नेकपाका केही सदस्यहरूले बताए ।

ऐन निर्माण नै सदनको मुख्य जिम्मेवारी हो । तर शून्य र विशेष समयको तुलनामा विधेयकमाथि थोरै सदस्यहरू बोल्न उत्सुक हुने र प्रोत्साहनपछि मात्र भाग लिने गरेको प्रदेशका प्रमुख सचेतक र सचेतकले बताए । प्रदेश सभा सचिवालयका कर्मचारी र विभिन्न राजनीतिक दलका प्रमुख सचेतकको भनाइमा प्रदेश सभामा निश्चित सदस्यहरूले मात्र विधेयक माथिको छलफलमा धेरै भाग लिन्थे । विधेयक माथिको छलफलमा भाग लिन मेहनत गर्नैपर्थ्यो । मिहीनरूपमा विधेयक अध्ययन गर्नु पर्थ्यो । प्रदेश सभा सदस्यहरूले विधेयक अध्ययन गर्ने पर्याप्त समय आफूसँग नभएको बताएका थिए । प्रदेश सदस्यले विधेयक अध्ययनमा समय नपाउनुको विविध कारणहरू यस्ता थिए; निर्वाचन क्षेत्रमा विकास निर्माण र जनताको काममा व्यस्त हुनुपर्ने, सदन चलेको बेलामा प्रदेश राजधानी नजिकका जिल्लाका सदस्यहरू दैनिकरूपमा गृह जिल्ला र राजधानी आउजाउ गर्दा समय नपाउने र महिला सदस्यहरूले घरगृहस्थीमा पनि व्यस्त हुनुपर्ने । तर केही सदस्यहरूले भने प्रदेश सदस्यको मुख्य काम नै ऐन कानून बनाउने भएकाले आफ्नो जिम्मेवारी बोध गरी विधेयकमा सक्रिय सहभागी हुनुपर्ने र विभिन्न बहाना बनाएर मुख्य जिम्मेवारीबाट पन्छिन नहुने बताएका थिए ।

विधेयकमा बोल्ने नबोल्ने कुरा सदस्यको रुचिमा पनि भर पर्ने सदस्यहरूले बताए । प्रदेश १ का एक सदस्यका अनुसार सिंचाईबारे विधेयक आयो भने तराई मधेशका सदस्यहरू बढी सहभागी हुने र पहाडी वा हिमाली जिल्लाका सदस्यको चासो कम हुने गर्छ भने पर्यटनको विधेयक आएमा ठ्याक्कै त्यसको उल्टो हुन्छ । यो उदाहरणसँग मेल खाने अनुभव गण्डकी प्रदेशका एक सदस्यको थियो । उनको कथन थियो, "विधेयकमा सहभागी हुने कुरा मेरो रुचिमा भर पर्छ । कृषि विषयको विधेयक आयो भने म केही जान्दिनँ । मलाई रुचि पनि हुँदैन । म मजदूरको विधेयक आउँदा बढी सक्रिय हुन्छु ।" प्रदेश सभामा एकजना मात्र प्रतिनिधि भएका दलका सदस्यले भने महत्त्वपूर्ण विधेयकबाहेक अन्य विधेयकमा ज्ञानको अभावमा संशोधन दर्ता गर्न र छलफलमा भाग लिन नसकेको बताएका थिए । त्यसबाहेक आफूले हालेका संशोधनलाई महत्त्व नदिइने र पास पनि नहुने उनीहरूको गुनासो थियो ।

प्रदेश सभामा सदस्यको सहभागिताको स्तरमा एकरूपता नभए पनि सदस्यहरूले संसदीय प्रक्रिया बुझ्दै गएका थिए र बोल्ने अभ्यास पनि बढ्दै गएको थियो । यसले सदस्यहरूमा आत्मविश्वास निकै बढाएको थियो । त्यसैले पहिलो अधिवेशनको तुलनामा पछिल्लो समयमा सदस्यहरूको सहभागिताको दर र गुणस्तर दुवैमा वृद्धि भएको थियो ।

[१७] अनलाइन खबर । २०७६ । विष पिउँ कि पार्टी छोडौँ । https://www.onlinekhabar.com/2020/01/827023; मा उपलब्ध, २०७६ माघ १० मा हेरिएको ।

६

प्रदेश सभामा कानून निर्माणको प्रक्रिया

प्रदेश सभाले आफ्नो विधायिकी भूमिकाको प्रयोग गर्दै कानून निर्माण गरिराखेका थिए । पहिलो वर्षलाई कानून निर्माण वर्ष मान्दै प्रदेश सभाहरूले विभिन्न निकायका कार्यसञ्चालनसम्बन्धी कानूनहरू बनाए । यद्यपि प्रदेशले कस्ता कानून निर्माण गर्नेभन्ने अन्योल भने व्याप्त थियो । प्रारम्भिक चरणमा प्रदेश सरकारले विधेयकका मस्यौदा संघीय सरकारले पठाएको नमूना कानूनको आधारमा बनायो । पछिल्लो चरणमा कर्मचारीको अभावका बाबजुद पनि प्रदेशको आवश्यकताअनुसार आफैले विधेयकको मस्यौदा बनाउन प्रदेशका मन्त्रालयले केही प्रयास थालेका थिए ।

सरकारले प्रदेशको आवश्यकताअनुसार कानून निर्माणको स्पष्ट प्राथमिकता निर्धारण गर्न सकेका थिएनन् । प्रदेशको भावना र आवश्यकता अनुसारको विधेयकको मस्यौदा निर्माण गर्न नसकेको एक सभामुखले स्वीकार गरे । उदाहरणको लागि वाग्मती प्रदेश सरकारले ल्याएको *विभूषण सिफारिस तथा सम्मान र पदक सम्बन्धमा कानूनी व्यवस्था गर्न बनेको ऐन २०७६* र गण्डकी प्रदेश सरकारले ल्याएको *बर, पिपल, समि र चौतारो संरक्षण तथा व्यवस्था गर्न बनेको ऐन २०७५* आवश्यक नभएको बताइयो । गण्डकी प्रदेशकै एक सत्तापक्षीय सदस्यले भने, "बर, पिपल र चौतारो संरक्षण तथा व्यवस्थापन गर्न बनेको विधेयक आवश्यक थिएन । यसका मुख्य प्रावधानलाई वन ऐनको कुनै एक दफाभित्र सम्बोधन गर्दा हुने थियो ।" प्रदेश २ ले *प्रदेश प्रहरी सेवा सम्बन्धी व्यवस्था गर्न बनेको ऐन २०७५* पारित गरे पनि कार्यान्वयन गर्न सकेको थिएन । कार्यान्वयन नहुने अवस्थामा प्रदेश प्रहरी ऐन निर्माण गरेर प्रदेश सरकारले संघीय सरकारसँग अनावश्यक तनाव र आशंका मात्र बढाएको दलिल विपक्षी दलका सदस्यहरूले गरे । प्रदेश १ का दलित सदस्यहरूले प्रदेश सरकारलाई दलित सशक्तीकरणसम्बन्धी विधेयक ल्याउन अनुरोध गरेका थिए । तर दलित सशक्तीकरणसम्बन्धी विधेयक प्रदेश सभामा सरकारले पेश गरेको थिएन ।

संघीय कानूनको अभावमा प्रदेश सरकारले आवश्यक विधेयक पेस गर्न सकेको थिएन भने बिजनेसको अभावमा सदन पनि नियमितरूपमा चल्न सकेको थिएन । प्रदेश सरकारले सदनमा पर्याप्त विधेयक ल्याउन नसक्ने अर्को कारण विधेयक मस्यौदा गर्ने दक्ष कर्मचारीको अभाव एवं कर्मचारीको निरन्तर सरुवा पनि थियो । संघीय ऐनसँग बाझिने प्रदेश ऐन खारेज हुने भएकोले प्रदेश सरकारको लागि अत्यावश्यक विधेयक पनि सदनमा पेस भएको थिएन । संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका साझा अधिकारसम्बन्धी विधेयक निर्माणमा प्रदेश सरकार हिच्किचाए । त्यसको परिणामस्वरूप सदनको विधायिकी भूमिका प्रभावकारी हुन नसकेको सबै प्रदेशमा स्वीकार गरियो ।

प्रदेश सभाको आरम्भमा विषयगत समिति नहुँदा विधेयक माथिको सैद्धान्तिक एवं दफावार छलफल पूर्ण सदनमै हुन्थ्यो । तर समितिको गठन भएपछि विधेयक माथिको दफावार छलफल प्राय: समितिमा हुने गरेको पाइयो । विधेयकमाथि विज्ञहरूसँग छलफल गरेर सुझाव लिने गरिएको थियो । प्रदेशको आवश्यकतालाई विधेयकमा समेट्न खोज्दा संविधान र संघीय कानूनसँग बाझिन्छ भनेर विधेयक माथिको संशोधन हाल्न कर्मचारीले रोक्न खोजेको सदस्यहरूको गुनासो थियो । उदाहरणको लागि लोकसेवा आयोगका सदस्यहरूको नियुक्तिसम्बन्धी प्रावधानलाई समावेशी बनाउन खोज्दा संविधान र संघीय ऐन विपरीत हुने भनेर संशोधन गर्न नदिएको प्रदेश सभाका केही सदस्यले बताए । सत्तापक्षीय सदस्यहरूले भने चित्त नबुझेको विधेयकको दफामा विरोध गरेर बोले पनि दलीय अंकुशको कारण संशोधन हाल्न नसकेको बताएका थिए ।

प्रदेश सभाबाट अधिकांश विधेयकहरू सर्वसम्मतिमै पास भएका थिए । धेरै विवाद गर्दा नागरिकमा संघीयताप्रति नै गलत सन्देश जान्छ भनेर सकेसम्म विधेयकहरू सर्वसम्मतिले नै पास गर्न प्रमुख प्रतिपक्षी दलहरूले पनि सघाएको पाइयो । प्रारम्भिक समयमा प्रदेशको कार्यसञ्चालनसम्बन्धी विधेयक सदनबाट पास गरिएकोले पनि तिनमा दलहरूबीच मत बाझिएन । पछिल्लो चरणमा विभिन्न प्रदेश सभामा केही विधेयकमाथि भने प्रतिपक्षी दलले कडा विरोध जनाएको पाइयो । प्रदेश १ मा *मनमोहन प्राविधिक विश्वविद्यालयको सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको विधेयक,* २०७६ पास गर्ने बेलामा

प्रतिपक्षी दलले पहिलो चोटि रोष्ट्रम घेराउ गऱ्यो । त्यही बीचमा सो विधेयक पास गरियो । यो कानूनमार्फत मनमोहन प्राविधिक विश्वविद्यालयलाई प्रदेश सरकारले नेकपाका कार्यकर्ताको भर्ती केन्द्र बनाउन लागेको भनेर प्रतिपक्षले चर्को विरोध गरेका थिए । प्रदेश २ मा पनि मदरसा शिक्षा बोर्ड गठनसम्बन्धी र करारमा कर्मचारी भर्ना गर्नेसम्बन्धी विधेयकमा विपक्षी दलले विरोध गरेका थिए । *प्रदेश नम्बर दुईको सार्वजनिक प्रशासनका लागि करारमा कर्मचारी भर्ना सम्बन्धी व्यवस्था गर्न बनेको विधेयक, २०७५* मा रहेको मुख्य न्यायाधिवक्ता कर्मचारी भर्ना सिफारिस समितिको अध्यक्ष हुने प्रावधानको प्रमुख प्रतिपक्ष नेकपाले चर्को विरोध गरेको थियो । उक्त विधेयकका केही दफामा मुख्य न्यायाधिवक्ता कार्यालयको रुचिलाई सम्बोधन गर्ने उद्देश्यले सरकारले विधेयक पेस गरेकोले विवाद सिर्जना भएको थियो । यसैगरी *मदरसा शिक्षा बोर्ड गठन सम्बन्धी विधेयक, २०७५* दलहरूको विरोधको कारण अगाडि बढ्न सकेको थिएन । प्रदेश प्रहरी र लोकसेवा आयोग गठनसम्बन्धी विधेयकहरूमा सदनमा निकै बहस भयो । सत्ता पक्ष र प्रतिपक्षको संख्या पनि खासै फरक नभएकोले सकेसम्म सर्वसम्मतिमै विधेयक पास गरिने प्रदेश २ का सदस्यहरूले बताए । यी विभिन्न कारणले प्रदेश २ मा अन्य प्रदेशको तुलनामा कम ऐन बनेको थियो ।

विवादित विधेयकमा अन्तिम निर्णय प्रदेशका मुख्य नेतृत्वले अपारदर्शी तरिकाले लिने गरेका थिए । यसले गर्दा सबै प्रदेशमा नेतृत्वप्रति असन्तुष्टि व्याप्त रहेको पाइयो । प्रदेश १ मा *बृहत विराट क्षेत्र विकास सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको विधेयक, २०७५* सरकारले सदनमा प्रस्तुत गऱ्यो । विकास गर्नेभन्दा पनि राजधानी घोषणा गर्ने उद्देश्यले ल्याएको भनेर प्रमुख प्रतिपक्षी दल नेपाली कांग्रेसले आफ्नो सदस्यलाई सदनमा यो विधेयकविरुद्ध बोल्न लगायो । तर अन्तिममा नेपाली कांग्रेसको मुख्य नेतृत्वले सम्झौता गरेपछि अन्य सदस्यलाई पनि विधेयक पारित गर्न दबाब दिइएको नेपाली कांग्रेसकै एक सदस्यले बताए ।

७

विषयगत समिति

संसदीय पद्धतिमा सदनको कामलाई छिटो र छरितो बनाउने उद्देश्यले विभिन्नखाले विषयगत समिति निर्माण गरिन्छ । संविधानमा प्रदेश सभाले समिति गठन गर्न सक्ने उल्लेख छ र सबै प्रदेशले प्रदेश सभा नियमावली बनाई विषयगत समिति गठन गरेका थिए । त्यसबाहेक प्रदेश सभाले आवश्यकताअनुसार विशेष समिति पनि गठन गरेका थिए । यस्ता विशेष समिति खास मुद्दामा छलफलमार्फत निर्णय गर्न गठन गरिने अस्थायी प्रकृतिका थिए । यस अध्ययनमा भने विषयगत समितिबारे मात्रै लेखाजोखा गरिएको छ ।

संसद्को पूर्ण बैठकमा धेरै सदस्य हुनुका साथै संसदीय तामझाम र औपचारिकता धेरै हुन्छ । त्यहाँ विधेयकका प्रावधानहरूलाई बुँदागत हिसाबले मसिनो गरी केलाउन सहज हुँदैन । अर्कातिर सरकारका काममाथि निगरानी गर्नलाई पनि सिंगो सभाले सबैतिर ध्यान दिनुभन्दा समूहहरू बनाई निश्चित मन्त्रालयको जिम्मा दिँदा नै प्रभावकारी हुन्छ । यसर्थ संसदीय कार्यप्रणालीलाई चुस्त बनाउन विभिन्न विषयगत समितिमार्फत सदनको काम अघि बढाइन्छ । संसद्कै जस्तै काम गर्ने र संसद्कै सदस्य रहने हुँदा यी विषयगत समितिलाई 'मिनी पार्लियामेन्ट' पनि भन्ने गरिन्छ ।

७.१ समितिको बनोट र सक्रियता

समितिको संख्या, नाम र कार्यक्षेत्र प्रदेशहरूमा एकनासका थिएनन् । कतै मन्त्रालय अनुसारका समिति थिए भने कतै चार मन्त्रालय एकै समितिले हेर्ने गरी बनाइएका थिए । सार्वजनिक लेखा समिति सबै प्रदेशमा थिए । बाँकी अन्य समिति सबै प्रदेशमा उही नाममा नभए पनि मिल्दोजुल्दो नाम र जिम्मेवारीमा क्रियाशील भएको पाइन्थ्यो । प्रदेश १ र २ मा सात, ५ मा छओटा र वाग्मती प्रदेशमा पाँचओटा समिति थिए । गण्डकी प्रदेश, कर्णाली प्रदेश र सुदूरपश्चिम प्रदेशमा चारओटा मात्रै समिति थिए । गण्डकी प्रदेशमा अर्थ तथा विकास समितिले चार मन्त्रालयमाथि निगरानी गर्नुपरेको थियो । त्यहाँका सत्तापक्षीय एक सदस्यले भने, "मन्त्रालयपिच्छे एक समिति बनाउनुपर्ने रहेछ । अनि अलि बढी निगरानी बढ्थ्यो ।"

गण्डकी प्रदेशमा विधायन समितिले मात्रै विधेयकमाथि छलफल गरेको थियो । तर अन्यत्र यस्तो अभ्यास थिएन । त्यहाँ विभिन्न समितिले आफूसम्बन्धित मन्त्रालयले प्रस्ताव गरेका विधेयकमाथि छलफल गरेका थिए । कर्णाली प्रदेशमा विधायन तथा प्रदेश मामिला समिति थियो । तर त्यसले सदनमा आएका सबै विधेयक हेर्दैनथ्यो । त्यहाँ अन्य विषयगत समितिले आफ्नो क्षेत्राधिकारको मन्त्रालयबाट आएका विधेयकमा छलफल गरी पारित गर्ने गरिएको थियो । गण्डकी प्रदेशमा विधायन समितिलाई धेरै काम र अन्य समितिलाई कम काम भएकाले यसमा पुनर्विचार गर्ने कुरा उठेको थियो । वाग्मती प्रदेशका सभामुखले विधेयक सम्बन्धित समितिमा जाने भएकाले विधायन समिति गठन नगरिएको बताए । प्रदेश ५ मा केही समय अभ्यास गरेपछि यस्तो समिति भंग गरियो । प्रदेश ५ को प्रदेश सभा सचिवालयका सचिवले भने, "पहिला हामीकहाँ चार समिति मात्रै थिए । पछि नियमावलीमा संशोधन गरी छओटा समिति बनाइयो । पहिला विधायन समिति थियो र सबै विधेयक त्यतै जान्थे । तर मन्त्रालयअनुसार समिति बनाउने भनी समिति थपियो । विधायन समिति हट्यो ।" प्रदेश १ मा पनि पहिले सबै विधेयक न्याय प्रशासन तथा विधायन समितिमा पठाइन्थ्यो । तर अन्य समितिले काम नपाएपछि आन्तरिक मामिला तथा कानून मन्त्रालयबाट आएका विधेयक मात्रै न्याय प्रशासन तथा विधायन समितिमा र बाँकी मन्त्रालयका विधेयक सम्बन्धित समितिमा छलफल गर्न थालियो ।

प्रदेशका विषयगत समितिहरूमा सदस्यहरूको संख्या लगभग बराबर थियो । तर प्रदेश सभाहरूमा सदस्य र समितिको संख्या फरकफरक भएकाले विषयगत समितिको सदस्य संख्या पनि एकनास थिएन । जस्तै वाग्मती प्रदेशको सार्वजनिक लेखा समितिमा २१ जना थिए भने कर्णाली प्रदेशको सोही समितिमा जम्मा सातजना सदस्य थिए । संख्याको यो अन्तरले निश्चय नै विधेयकमाथि छलफल र सरकारप्रति निगरानीका काममा प्रत्यक्ष असर पारेको थियो ।

समावेशिता

संवैधानिक प्रावधानका कारण प्रदेश सभा समावेशीपूर्ण बनेको थियो। त्यसैका सदस्यहरू नै संसदीय समितिका सदस्य हुने भएकाले सामाजिक विविधता विषयगत समितिमा पनि केही हदसम्म झल्किन्थ्यो । समितिको सभापति जिम्मेवार पद हो ।[१८] त्यसैले समावेशिताका विभिन्न दृष्टिकोणबाट यसलाई यहाँ लेखाजोखा गरिएको छ । लैंगिक समावेशिताका हिसाबले हेर्दा समितिको सभापतिमा गण्डकी प्रदेश र प्रदेश २ मा महिला उपस्थिति शून्य देखियो। देशभरका कुल ३७ समितिमध्ये प्रदेश ५ र कर्णाली प्रदेशका एकएक समितिमा दलित महिला सभापति थिए।[१९] दलित पुरुषको संख्या शून्य थियो। सभापतिमा १० जना जनजाति थिए जसमध्ये दुई महिला थिए। मधेशी सभापतिको संख्या छ थियो। त्यसबाहेक दुई मुस्लिम पनि थिए तर दुवैमा महिला थिएनन्। १४ जना खस आर्य सभापतिमध्ये चारजना महिला थिए (हेर्नुहोस्, अनुसूची १)।

प्रदेश २ का सात समितिमा एउटै पनि महिला सभापति नभएकोमा त्यहाँका महिला सदस्यहरू असन्तुष्ट थिए । तीमध्ये राजपाकी एक सदस्यले भनिन्, "संविधानले ३३ प्रतिशत महिला भनी तोकिदिएकाले धेरै महिलाले अवसर पाए। नत्र पुरुषले नै कब्जा गर्ने थिए। अहिले हामी प्रदेश सभामा ३७ जना महिला छौं। तर क्याबिनेट मन्त्रीमा, विषयगत समितिको सभापतिमा, दलको नेता, या मुख्य सचेतकजस्ता पदमा महिलाबारे बाध्यकारी प्रावधान नभएकाले एकजना पनि छैनन्। बाध्यात्मक प्रावधान चाहिने रहेछ, नत्र पुरुष अनुदार नै हुँदा रहेछन्।"

प्रदेश २ मा नेकपाका महिला सदस्यहरूले प्रमुख सचेतक र एक समितिको सभापति माग गरेका थिए । तर त्यसको सुनुवाइ भएन। प्रदेशहरूमा महिलाको कमजोर समावेशिताका लागि दलको अन्तर्यमा निहित पितृसत्तात्मक सोच जिम्मेवार भएको आरोप अन्य प्रदेशमा पनि सुनियो। पुरुष नेतृत्व वर्गको ध्यान महिलालाई अघि बढाउनेतर्फ भन्दा प्रतिस्पर्धी पुरुषलाई व्यवस्थापनतिर लागेकाले पनि यस्तो भएको थियो।[२०] प्रदेश सभाका सभापतिलगायत महत्त्वपूर्ण पदका लागि व्यक्ति चयनमा दल भित्रको गुटगत सन्तुलन मिलाउने कुराले पनि प्रभाव पारेको थियो।

संसदीय पद्धतिमा सामान्यतया प्रमुख प्रतिपक्ष दललाई सार्वजनिक लेखा समितिको सभापति पद दिइने प्रचलन छ। सोहीअनुरूप प्रदेश २ बाहेक सबैमा प्रमुख प्रतिपक्षी दल हुनाले नेपाली कांग्रेसले उक्त पद पायो। सत्तासीन दल नेकपालाई सरकार गठनमा सघाएकाले प्रदेश ५ मा समाजवादी पार्टी र गण्डकी प्रदेशमा राष्ट्रिय जनमोर्चाले एकएक समितिका सभापति पद पाए। प्रदेश २ का समितिहरू राजनीतिक दलका हिसाबले उच्च समावेशी थिए।[२१] यहाँ नेकपा, राजपा र समाजवादी पार्टीले दुईदुई समिति र नेपाली कांग्रेसले एक समितिका सभापति पाए। सबै प्रदेशमा गरी कुल ३७ समितिका सभापतिमध्ये नेकपाका २४, नेपाली कांग्रेसका सात, समाजवादी पार्टीका तीन, राजपाका दुई र राष्ट्रिय जनमोर्चाका एक थिए।

सक्रियता

सदस्यहरूले समितिको बैठकलाई कम प्राथमिकता दिएका यथेष्ट दृष्टान्त भेटिए । सदन चल्दा संसदीय समिति पनि सक्रिय हुने र सदन नचल्दा यो पनि कम सक्रिय भएको पाइयो । एक त प्रदेश सभा सदस्यहरू सदन चल्दामात्र प्रदेश राजधानीमा बस्ने र अन्य बेला आफ्नै गृह जिल्ला फर्किने गरेका थिए। राजधानी पायक पर्ने केही सदस्यहरूले सदन चल्दा पनि गृह जिल्लाबाटै ओहोरदोहोर गरेको बताए । त्यस्तोमा सदनको बैठकमा प्राथमिकतापूर्वक जाने भए पनि समितिको बैठकलाई कम महत्त्व दिने भएकाले उपस्थिति थौरै हुने गरेको पाइयो। प्रदेश २ मा एक महिला सदस्यले महिला, बालबालिका तथा सामाजिक विकास समितिमा पुरुष सदस्यको उपस्थिति कम भएको उल्लेख गर्दै महिला बालबालिकाको विषयलाई कम प्राथमिकता दिएकाले यस्तो भएको आशंका गरिन्। प्रदेश ५ का एक सदस्यका अनुसार समितिको छलफललाई कम महत्त्व दिइन्थ्यो। उनले भने, "कतिपय अवस्थामा बैठक गर्नुहोस्, म पछि आएर उपस्थितिमा सही गरिदिन्छु भनेर सदस्यले भन्छन् अनि औपचारिकता पूरा गर्न त्यसै गरिन्छ ।" यस्तो भनाइ अन्य प्रदेशमा पनि सुनियो।

समितिका सदस्यको गणपुरक संख्या नपुगेर बैठक स्थगित गर्नुपरेका उदाहरण पनि थौरै थिएनन्। गण्डकी प्रदेशमा मन्त्रीहरू पनि समितिमा मताधिकार सहितको सदस्य हुने प्रावधान रहेको र उनीहरू कमै उपस्थित हुने भएकाले बैठक प्रभावित भएको अर्थ तथा विकास समितिका सभापतिले बताए। खासगरी बैठकमा मत विभाजन भई बहुमतको निर्णय गर्नुपरे यस्तोमा मन्त्रीको उपस्थिति खट्किने उनको

---

[१८] नेपालको संसदीय अभ्यासमा विषयगत समिति प्रमुखलाई सभापति भन्ने गरिएको छ। तर कर्णाली प्रदेशमा सभापति शब्दलाई लैंगिक विभेदकारी मान्दै त्यसको सट्टामा अध्यक्ष प्रयोग गरिएको थियो।

[१९] कर्णाली प्रदेशको विषयगत समितिमा ज्येष्ठताका आधारमा सभापतिहरू सक्रिय थिए। यद्यपि यो अस्थायी प्रबन्ध हो भनियो।

[२०] खड्का, संगिता। २०७६। किनारामा महिला नेतृत्व। https://ekantipur.com/opinion/2018/03/19/152142646319022108.html; मा उपलब्ध, २०७६ माघ १० मा हेरिएको।

[२१] सार्वजनिक लेखा समिति नेकपाको भागमा परे पनि सभापति चयन हुन सकेको थिएन।

आशय थियो। १५ सदस्यीय उनको समितिमा चारजना मन्त्री थिए। समितिप्रति जवाफदेही हुनुपर्ने मन्त्री नै यसको मताधिकारसहितको सदस्य हुँदा स्वार्थ बाझिने सम्भावना रहेको थियो।

कर्णाली प्रदेशमा अझै विषयगत समितिका सभापति चयन भएका थिएनन्। ज्येष्ठ सदस्यले नै अध्यक्षता गरी समितिको बैठक सञ्चालन गरेका थिए। उनीहरूले नै सभापतिको हैसियतमा सपथ ग्रहण र सेवा सुविधाको उपयोग गरेका थिए। त्यहाँ नेकपामा पूर्व माओवादी र पूर्व एमालेको भागबण्डामा भएको सकसले सभापतिको चयन हुन नसकेको बताइयो। प्रदेश २ को सार्वजनिक लेखा समिति सभापतिविहीन भएर अझै (२०७६ पुस) सम्म पनि निस्क्रिय नै थियो (हेर्नुहोस्, केस स्टडी २)।

सबै समिति उत्तिकै सक्रिय पनि थिएनन्। कुनै धेरै सक्रिय थिए भने कुनै निकै कम। प्रदेश १ मा उद्योग पर्यटन समितिकी एक सदस्यले आफ्नो समिति निस्क्रिय जस्तै भएको, सभापति चयन भएपछि तीन पटकमात्रै बैठक बसेको र उल्लेखनीय काम केही नगरेको बताइन्। उनले बरु सार्वजनिक लेखा समिति सक्रिय भई अनुगमनका काम बेलाबेलामा गरिरहेको बताइन्। समितिले वार्षिक प्रतिवेदन प्रदेश सभासमक्ष पेस गर्नुपर्ने भए पनि कतिपय समितिले प्रतिवेदन तयार पारेका थिएनन्।

७.२ समितिको काम

मूलतः कानून निर्माण र सरकारको कामको निगरानी गर्नु नै यी समितिको मुख्य काम हो। यहाँ यी भूमिका निर्वाह गर्न समिति के कति सफल रहे भन्ने लेखाजोखा गरिएको छ।

केस स्टडी २ : सभापति चयन नहुँदा निस्क्रिय सार्वजनिक लेखा समिति

प्रदेश २ मा संसदीय समितिको भागबण्डामा नेकपाले दुई समिति पायो। पूर्व एमाले र पूर्व माओवादी केन्द्रका पदआकांक्षी सदस्यहरू अनेक थिए। नेकपाका एक प्रदेश सभा सदस्यका अनुसार धनुषाको ढल्केबरमा दलका प्रदेश कमिटी अध्यक्ष प्रभु साह, इन्चार्ज विश्वनाथ साह र सचिव सुमन प्याकुरेल समेतको उपस्थितिमा संसदीय दलको बैठकले दुवै समितिको सभापति पूर्व माओवादीलाई र प्रमुख सचेतक एवं सचेतक पूर्व एमालेलाई दिने निर्णय भएको थियो। भरत साह र रामचन्द्र मण्डलले क्रमशः सार्वजनिक लेखा समिति र प्राकृतिक स्रोत तथा वातावरण समितिको सभापतिको जिम्मा दलबाट पाए। तर सार्वजनिक लेखा समितिको सभापतिका लागि उमेदवारी मनोनयन गर्ने बेलामा उनका साथै पूर्व एमाले शत्रुघन महतोको पनि उमेदवारी पऱ्यो। उनको मनोनयनमा समाजवादी पार्टीका पारस साहले प्रस्ताव गरी नेपाली कांग्रेसका सदस्य नरेश यादवले समर्थन गरेका थिए।* नेकपाका सदस्यहरूका अनुसार नेपाली कांग्रेस र समाजवादी पार्टीको उक्साहटमा लागी यस्तो वागी उमेदवारी हालेका थिए। नेकपाका अर्का एक सदस्यका अनुसार सत्ता पक्षले लेखा समिति सक्रिय नहोस् भनेर शत्रुघन महतोलाई उक्साएको थियो।

भरत साहको उमेदवारीमा लगनप्रसाद चौधरी प्रस्तावक र रामकुमार यादव समर्थक थिए। तर भोलिपल्टै रामकुमार यादवले आफूले समर्थन र हस्ताक्षर नगरेको र किर्ते गरी उमेदवारी पेस गरिएको भनी सार्वजनिक लेखा समितिका सचिवलाई जानकारी गराएका थिए। शत्रुघन महतो सभापति बन्ने सम्भावना देखिएपछि नेकपाले काठमाडौँमा सम्पर्क गरी समाजवादी पार्टीका अध्यक्ष उपेन्द्र यादवमार्फत महतोको प्रस्तावकलाई प्रस्ताव फिर्ता लिन लगाइयो। त्यसपछि सभापतिको निर्वाचन हुन सकेको थिएन।

शत्रुघन महतोलाई संसदीय दलले १५ दिनका लागि निलम्बन गरेको र सभामुखलाई पनि निलम्बन गर्न अनुरोध गरेको थियो। तर सभामुखले संसदीय दलले निलम्बन गर्दैमा प्रदेश सभाले निलम्बन गर्न नमिल्ने र उमेदवारी दिने प्रत्येक सदस्यको अधिकार भएकाले कारबाहीको कुरै नउठ्ने अभिव्यक्ति दिएका थिए।** नेकपाभित्रको आन्तरिक राजनीतिका कारण सो समिति (२०७६ पुससम्म) निस्क्रिय थियो। लेखा समितिको अभावमा प्रदेश सरकारका विभिन्न निकायले गत वर्षमा उपभोक्ता समितिमार्फत गरेको कामको भुक्तानीसम्बन्धी छानबिन गर्न सभामुखको अध्यक्षतामा विषेश समिति गठन गर्नु परेको थियो। राजपाकी एक सदस्यले भनिन्, "यदि सार्वजनिक लेखा समिति हुँदो हो त यसैले यस्ता काम गरिहाल्थ्यो।"

** सिंह, सन्तोष। २०७५। लेखा समितिमा नेकपाकै बागी। https://ekantipur.com/pradesh-2/2019/02/16/155028877902451323.html; मा उपलब्ध, २०७६ माघ १० मा हेरिएको।*

*** अनुरागी, अजय। २०७६। नेकपा सांसद निलम्बित, नेकपामा विवाद। https://nepaleaks.com/archives/6311; मा उपलब्ध, २०७६ माघ १० मा हेरिएको।*

कानून निर्माण

प्रदेश सभामा विधेयक पेस गरिएपछि सैद्धान्तिक छलफल गरिन्छ र त्यसपछि प्रायःजसो विधेयक समितिमा छलफलका लागि पठाइन्छ । सदनमा भन्दा कम औपचारिक र थोरै सदस्य भएकाले सापेक्षतः समितिमा छलफल सहज र प्रभावकारी भएको डीआरसीएनलाई बताइयो । गण्डकी प्रदेशका विधायन समितिका सत्तापक्षका एक सदस्यले कतिपय विधेयक विधायन समितिमा छलफल नगरी पास हुने र प्रदेश सभामा आएपछि हंगामा गरिएको देख्दा कहिलेकाहीँ त सदनमा नाटक गरेको हो कि जस्तो पनि लाग्ने टिप्पणी गरेका थिए। राजनीतिक आग्रह र पूर्वाग्रहले गर्दा अडान लिने र विरोध गर्ने काम प्रदेश सभामा देखावटी उद्देश्यले गरिन्छ भने समितिमा बिनापूर्वाग्रह छलफल हुन्छ भन्ने उनको आशय थियो । अर्कातिर सत्तापक्षीय सदस्यलाई सरकारले प्रस्तुत गरेको विधेयकविरुद्ध सदनमा बोल्न असहज हुने भए पनि समितिमा भने चित्त नबुझेका कुरा सजिलै राख्न सकिने बताइएको थियो । तसर्थ विधेयक माथिको दफावार छलफलमा दलीय आग्रहबिना नै खुल्लारूपमा सदस्यले भाग लिने हुनाले समितिले सापेक्षतः सकारात्मक भूमिका खेल्न सकेको पाइयो ।

विधेयकमाथि दफावार छलफलमा यी समितिको भूमिका अत्यधिक हुन्छ । प्रारम्भिक चरणमा विधेयक हतारमा पास गरिएका थिए भने केही विधेयक त समितिमा समेत नपठाइ फास्ट ट्र्याकबाट पनि पास गरिएका थिए। तर पछिल्लो समयमा विधेयक पास गर्न हतार नगरिएको पाइयो । कुनैकुनै समितिले अचेल त विधेयकमा एकदुई पटक आन्तरिकरूपमा दफावार छलफल गरिसकेपछि सरोकारवालाहरूसँग छलफल र अन्तर्क्रिया समेत गर्न थालेको पाइयो ।

प्रदेश सभाले ऐन बनाउँछ र सोही ऐनका आधारमा सरकार र मन्त्रालयले नियमावली, कार्यविधि, निर्देशिका बनाउँछन् जसलाई प्रत्यायोजित कानून भनिन्छ । त्यस्ता अधीनस्थ कानून ऐनको मर्मविपरीत नबनून् भन्नेमा पनि समिति सचेत हुनुपर्छ र निगरानी गर्नुपर्छ । संघको राष्ट्रिय सभामा प्रत्यायोजित व्यवस्थापन तथा सरकारी आश्वासन समिति नै छ जसले सरकारले दिएका आश्वासनलाई पनि ध्यान दिई त्यसको प्रगति र कार्यान्वयनबारे चासो राख्छ । प्रदेशमा भने यसतर्फ पर्याप्त ध्यान दिएको पाइएन । प्रदेश सभाले बनाएको ऐनका आधारमा मन्त्रालयले प्रत्यायोजित कानून बनाउन सक्नेमा प्रदेश सभाको ऐन नभएको अवस्थामा या ऐनको मर्मविपरीत यस्ता प्रत्यायोजित कानून बनाई कार्यान्वयन गरिएको उदाहरणसमेत पाइयो ।[२२] प्रत्यायोजित कानूनमा बेवास्ता भएको र प्रदेश सभाले बनाएको ऐनको मर्मविपरीत नियमावली, कार्यविधि, निर्देशिका बनेको आशंकामा प्रदेश १ ले अध्ययन गर्न थालेको प्रदेश १ को प्राकृतिक स्रोत तथा पूर्वाधार विकास समितिका सभापतिले बताए । गण्डकी प्रदेशमा विधायन समितिले प्रदेश सभाले बनाएका कानूनको कार्यान्वयन अध्ययन गर्न खोजे पनि सरकारबाट बजेट नपाएर केही गर्न नसकेको उक्त समितिका एक सदस्यले बताए ।

निगरानी

विषयगत समितिहरूले विभिन्न विषयमा अनुगमन र छानबिन गरी प्रतिवेदन तयार पारेका, सरकारलाई निर्देशन र सुझाव दिएका अनेकौँ उदाहरण भेटिए । प्रतिपक्षी दलका सदस्यको नेतृत्व भएकोले र विषय नै आर्थिक मामिलासँग जोडिएकाले पनि सार्वजनिक लेखा समिति यस्तो अध्ययनमा बढी सक्रिय देखिएको र चर्चामा आएको पाइयो । गण्डकी प्रदेशको सार्वजनिक लेखा समितिले मन्त्रीहरूले इन्धन सीमाभन्दा बढी उपभोग गरेकोबारे अध्ययन गरी त्यसो नगर्न निर्देशन दिएको उक्त समितिका सभापतिले बताए। प्रदेश ५ मा प्रदेश सभा सचिवालयले खरिद गरेका गाडीलाई प्रचलित मूल्यभन्दा बढी रकम तिरिएको सार्वजनिक लेखा समितिको छानबिनले पुष्टि गरेको थियो र यसलाई अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले समेत छानबिन थालेको थियो ।[२३] कर्णाली प्रदेशमा रारा महोत्सवको उद्घाटन कार्यक्रममा खर्चमा अनियमितता भएकोबारे पनि त्यहाँको सार्वजनिक लेखा समितिले उपसमितिमार्फत अध्ययन गरी प्रतिवेदन निकाल्नुका साथै कारबाहीका लागि निर्देशन दिएको थियो ।[२४]

प्रदेश ५ मा सार्वजनिक लेखा समितिले सामाजिक विकास मन्त्रालयले खरिद गरेको ल्याव उपकरण, एक्सरे मेसिन, अल्ट्रासाउण्ड मेसिन आदिको खरिदमा अनियमितता भएको गुनासो आएपछि छानबिन गरेको थियो । त्यसैगरी कृषि, सहकारी तथा भूमिसुधार मन्त्रालयले वितरण गरेको कृषि अनुदानको अनियमितताको पनि यस समितिले अध्ययन गरेको थियो ।[२५] तर कृषि, सहकारी तथा भूमिसुधार मन्त्रालयको काम कृषि तथा सहकारी समितिले हेर्ने भएकाले यो अनियमितता आरोपको छानबिन आफूहरूले गर्ने भन्दै पुनः यो समितिले पनि छानबिन गरेको थियो । स्वास्थ्यसम्बन्धी उपकरणबारे

[22] महतारा, नवराज । २०७६ । विधायिका छल्दै जथाभावी निर्देशिका र मापदण्ड । https://karnalipatra.com/4841/12/2019; मा उपलब्ध, २०७६ माघ ५ मा हेरिएको ।

[२३] अनलाइन खबर । २०७६ । प्रदेश ५ गाडी खरिद प्रकरण अख्तियारको अनुसन्धानमा । https://www.onlinekhabar.com/2019/03/752669; मा उपलब्ध, २०७६ माघ ५ मा हेरिएको ।

[२४] सार्वजनिक लेखा समितिको प्रतिवेदन २०७५/७६, कर्णाली प्रदेश ।

[२५] सार्वजनिक लेखा समितिको प्रतिवेदन २०७५/७६, प्रदेश ५ ।

लेखा समितिले अध्ययन थालेको केही समयपछि सामाजिक विकास समितिले पनि सोही विषयमा छानबिन गरेको थियो। कसको क्षेत्राधिकार के भन्ने अन्योलका कारण यसरी दोहोरो छानबिन हुने गरेको बताइयो। समितिहरू छानबिन र अनुगमनमा अलि बढी नै अग्रसर भए पनि प्रतिवेदन निकाल्न कञ्जुस्याई गर्छन् भन्ने आरोप लगाएको समेत पाइयो।[२६]

अन्तर्क्रिया र अवलोकन

विषयगत समितिहरूले अन्तर्क्रियात्मक र सचेतनामूलक कार्यक्रम पनि गरेका थिए। वाग्मती प्रदेशको प्रदेश मामिला समितिले नेपाल कानून समाजसँगको सहकार्यमा २०७५ वैशाख ६ र ७ मा संसदीय अभ्यास र कानून निर्माण प्रक्रिया सम्बन्धमा अन्तर्क्रिया कार्यक्रम सञ्चालन गरेको थियो जसमा उक्त समितिका सदस्यहरूका साथै प्रदेश सभाका अन्य सदस्य समेतको सहभागिता थियो।[२७] कर्णाली प्रदेशमा प्रदेश सभाको सामाजिक विकास समितिले सुर्खेत, जुम्ला र रुकुम पश्चिममा सहकारी विधेयकमाथि सरोकारवालाहरूसँग अन्तर्क्रिया गरी राय संकलन गरेको थियो। गण्डकीको अर्थ तथा विकास समितिले हाल बन्द रहेको गोरखकाली रबर उद्योगको अवलोकन भ्रमण गरी यसलाई कसरी प्रयोगमा ल्याउन सकिन्छ भन्ने सुझाव सरकारलाई दिएको थियो।

विभिन्न विषयगत समितिले आफ्ना सदस्यलाई अर्को प्रदेशमा के कस्तो काम हुँदैछ, त्यहाँका समितिले केके काम गरेका छन् भन्ने उद्देश्यले विभिन्न प्रदेशको अवलोकन भ्रमण गराएको पाइयो। अन्य प्रदेशमा समितिले कसरी काम गरिरहेका छन्, कस्ताकस्ता विधेयक पास भए, के समस्या आए भन्नेबारे ज्ञान आदानप्रदान गर्नुका साथै भौतिक संरचनाको प्रत्यक्ष अवलोकनले प्रदेश सभा सदस्य लाभान्वित भएको बताइयो।

७.३ समितिको प्रभावकारिता

सीमित स्रोत साधन र अभ्यासमार्फत जे जति उपलब्धि यी समितिले हासिल गर्न सकेका थिए, तिनलाई कम आँकलन गर्न मिल्दैन। तथापि समितिको काम सोचेजति प्रभावकारी हुन नसकेकोमा धेरैजसो उत्तरदाताको मतैक्य थियो। प्रदेश १ मा प्रदेश सभाका प्रतिपक्षी एक सदस्यले भने, "धेरैलाई समितिको अधिकार क्षेत्र थाहा छैन। विषयगत ज्ञानको अभाव छ। म कुन जिम्मेवारीले आएको हो भन्ने थाहा छैन। सभापति नै मन्त्री र मुख्यमन्त्रीसँग बढी बफादार छन्। समितिको बैठकमा कोरम पुग्दैन। टाढाका प्रदेश सभा सदस्यले म समितिको बैठकमा आउन भ्याउँदिनँ भन्छन्।" समितिका सभापतिसँग मन्त्रीलाई बोलाउने आँट नै छैन र ती विभागीय मन्त्रीका रबर स्टाम्पजस्ता छन् भन्ने आरोपसमेत लगाए उनले।

प्रदेश सभाका सबै सदस्यहरू कुनै न कुनै समितिमा छन्। उनीहरूलाई पहिलो, दोस्रो र तेस्रो प्राथमिकताको समिति रोज्न लगाई सोही आधारमा समिति बनाइएता पनि लिंग, जात, दल, भूगोल आदि पनि मिलाउन खोजिएको थियो। तसर्थ सदस्यको विज्ञता र रुचिअनुरूप समिति नबनेकाले कम प्रभावकारी बनेको बताइयो। गण्डकीका सत्तापक्ष एक सदस्यका अनुसार विषयगत समितिमा विज्ञ नभएकाले ती कम प्रभावकारी भए। तथापि नीति निर्माण र सरकारको निगरानी गरी सभाको गरिमालाई उच्च राख्नका लागि समिति सामुन्ने केही चुनौती थिए। यी समितिको प्रभावकारिता बढाउन ती चुनौती पार लाउनैपर्ने देखियो। प्रदेश सभाले सरकार बनाएको भए पनि चल्तापुर्जा नेता सरकारमा हुने र सामान्यतया दलीय सोपानमा उनीहरूभन्दा कनिष्ठ व्यक्ति समितिका सभापति र सदस्य हुने भएकाले मन्त्रीको ओझेलमा समिति परेको बताइयो। समितिले बोलाउँदा मन्त्रीहरू नआउने, मागेको कागजात समयमा नदिने र आलटाल गर्ने कारण पनि मूलतः यसैलाई मानिएको थियो।

ऐनको मर्मअनुरूप नै प्रत्यायोजित कानून बनेको सुनिश्चित गर्ने कामसमेत यिनै समितिको भए पनि त्यसतर्फ खासै ध्यान जान सकेको पाइएन। कागजात र अन्य दस्तावेज, श्रव्यदृश्य सामग्रीको उपयोग र संग्रह गर्ने प्रक्रियामा समितिहरू ज्यादै कमजोर थिए। कार्यकक्षकै समस्यामा गुज्रिरहेका यी समितिले नयाँ प्रविधिको उपयोग राम्ररी गर्न सकेका थिएनन्। सरकारलाई वित्तीयरूपमा जिम्मेवार बनाउन सार्वजनिक लेखा समितिको अहम भूमिका हुन्छ। यस समितिले कुनै पनि विषयमा प्रदेश सरकारलाई निर्देशन दिन सक्छ। तर यसले दिएका निर्देशनको कार्यान्वयन पनि नहुने आरोप केही सदस्यले लगाए। संघमा भने सार्वजनिक लेखा समितिले संघ सरकारलाई दिएको निर्देशनलाई कार्यान्वयन गर्न महालेखा परीक्षकको कार्यालय छ, तर प्रदेशको संरचनालाई भने महालेखा परीक्षकको कार्यालयले चिन्दैन भनेर प्रदेश ३ का एक उपसचिवले बताए।

---

[२६] केसी, तेजेन्द्र। २०७६। अनुगमनमा संसदीय समितिको तछाडमछाड, प्रतिवेदन बुझाउन आनाकानी। https://ratopati.com/story/104233/2019/10/25/province-5-anugaman; मा उपलब्ध, २०७६ माघ ११ मा हेरिएको।

[२७] प्रदेश मामिला समितिको प्रतिवेदन २०७६, प्रदेश ३।

८

सदनप्रति सरकारको जवाफदेहिता

प्रदेश सभाले सरकारका कामकाजको निगरानी गर्छ । प्रदेश सरकारको नीति तथा कार्यक्रम प्रदेश सभामा प्रस्तुत हुन्छ । यी नीति तथा कार्यक्रमको कार्यान्वयन प्रक्रिया र खर्चको निगरानी पनि प्रदेश सभाले नै गर्छ ।

प्रदेश सभा सदस्यहरूले उठाएका प्रश्न र जिज्ञासाको सम्बन्धित मन्त्रीले जवाफ दिने संसदीय प्रक्रियाकै एउटा पाटो हो । सबै प्रदेश सभा नियमावलीअनुसार मन्त्रीले सदनमा उठेका प्रश्नको जवाफ सात दिनभित्र दिनुपर्छ । तर मन्त्रीहरूले सजिलो विषयका उत्तर दिने नत्र आलटाल गर्ने आरोप प्रतिपक्षका सदस्यहरूले लगाए । जवाफ दिने प्रक्रिया पनि टालटुले भएको र एक साताभित्र दिनुपर्ने जवाफ त्यसो नगरी सदनको अन्त्यतिर एकमुष्ठ दिने गरिएको पनि बताइयो । अर्कातिर शून्य समय या विशेष समयमा उठेका वा सभाबाट सरकारलाई जवाफ दिन ध्यानाकर्षण गराएका विषयमा सम्बन्धित मन्त्री नआई अर्कै मन्त्रालयका मन्त्रीले एकमुष्ट जवाफ दिने गरेको सत्तापक्षकै सदस्यले पनि बताएका थिए । एक सभामुखले समेत सरकार प्रदेश सभाप्रति उदासिन रहेको टिप्पणी गरे । उनले भने, "सरकार अलि प्रदेश सभाप्रति उत्तरदायी नभएको र पर्याप्त समय नदिएको कुरा सत्य हो । सरकारका मन्त्रीहरू शिलान्यास र उद्घाटनमा बढी व्यस्त हुन्छन् ।"

तालिका ४ मा प्रस्तुत तथ्यांक प्रदेश २, वाग्मती प्रदेश, प्रदेश ५, कर्णाली प्रदेश र सुदूरपश्चिम प्रदेशको तेस्रो अधिवेशन र प्रदेश १ को चौथो अधिवेशनको सूचनापत्रमा आधारित हो, जसअनुसार प्रदेश सभामा उठेका सवालहरूको जवाफ सबैभन्दा धेरै चोटि प्रदेश ५ सरकारले ११ पटक दिएको थियो भने कर्णाली प्रदेशमा सरकारले सदनमा एक पटक पनि जवाफ दिएको सूचना थिएन । प्रदेश ५ मा सभामुखले सात दिनभित्रै जवाफ दिनलाई पटकपटक अवगत गराएको पाइयो र मन्त्रिपरिषद्का सदस्यले जवाफ पनि समयमै दिएको पाइयो भने सुदूरपश्चिम प्रदेशमा झण्डै साढे दुई महिनापछि १७ औँ बैठकमा मात्रै त्यसअघि उठेका प्रश्नको जवाफ दिएको उदाहरण भेटियो ।

तालिका ४ को तथ्यांक केवल एउटा अधिवेशनको सूचनापत्रमा आधारित भए पनि प्रदेश सभाका सदस्यले सबै अधिवेशनका आधारमा आफ्ना धारणा अभिव्यक्त गरेका थिए । प्रदेश ५ की एक सदस्यका अनुसार समितिले प्रश्न र स्पष्टीकरणको माग गर्दा मन्त्रालयले हल्का रूपले हेर्ने, प्रदेश सभामा सात दिनभित्र उपस्थित भएर जवाफ दिनुपर्ने व्यवस्था भए पनि पालना नगर्ने र आफ्नो अनुकूल पर्दामात्र जवाफ दिने र समितिको बैठकमा पनि आफू उपस्थित नभएर

तालिका ४ : शून्य र विशेष समयमा उठेका प्रश्नको मन्त्रिपरिषद्का सदस्यले दिएको जवाफ संख्या

क्र.सं.	जवाफ दिने मन्त्री	प्रदेश १	प्रदेश २	वाग्मती प्रदेश	प्रदेश ५	कर्णाली प्रदेश	सुदूरपश्चिम प्रदेश
१.	मुख्यमन्त्री	०	२	१	१	०	०
२.	आन्तरिक ममिला तथा कानून मन्त्री	४	३	०	३	०	०
३.	भूमि व्यवस्था, कृषि तथा सहकारी मन्त्री	०	१	१	०	०	१
४.	सामाजिक विकास मन्त्री	२	०	०	२	०	१
५.	आर्थिक मामिला तथा योजना मन्त्री	१	१	१	०	०	०
६.	उद्योग, पर्यटन, वन तथा वातावरण मन्त्री	०	०	०	३	०	०
७.	भौतिक पूर्वाधार विकास मन्त्री	०	०	०	२	०	१
	जवाफ दिएको कुल संख्या	**७**	**७**	**३**	**११**	**०**	**३**

सचिवहरूलाई पठाउने गरिएको थियो । गण्डकी प्रदेशमा मन्त्रीलाई बोलाउँदा कर्मचारी पठाएको आरोप थियो । तर त्यहाँका आन्तरिक मामिला तथा कानून मन्त्रीले भने, "समितिले बेलाबेलामा बोलाउँदा मन्त्री र सचिवहरू गएका छन् । कहिलेकाहीँ समयाभावले नगएका हुन सक्छन् । कतिपय अवस्थामा त कर्मचारी नै पठाउनुपर्ने हुन्छ, त्यस्तोमा मन्त्रीले भन्दा कर्मचारीले नै राम्ररी ब्रिफ गर्न सक्छन् ।"

कागजात मगाउँदा सजिलै नपाइने र बारम्बार ताकेता गर्नुपर्ने विषयगत समितिका सदस्यहरूले आरोप लगाए । एउटै कागजात पाउनका लागि समितिले तीन पटकसम्म पत्राचार गर्नुपरेको उदाहरण पाइयो । सुदूरपश्चिम प्रदेशको सार्वजनिक लेखा समितिको सभापतिका अनुसार समितिको कामका लागि आवश्यक कागजात सजिलै नपाइएको र एकै कागजातका लागि तीन पटकसम्म पत्र काट्नु परेको थियो । जवाफ र प्रतिवेदन माग्दा अलि ढिलो हुने गरेको गण्डकीका प्रदेश मामिला समितिका सभापतिको पनि अनुभव थियो । समितिको निर्देशन र सुझावलाई पालना गर्न कञ्जुस्याँइ गरेको संकेत सोही प्रदेशका अर्थ तथा विकास समितिका सभापतिले गरे ।

कर्णाली प्रदेशमा समितिको बैठकमा जवाफका लागि सरकारको प्रतिनिधि बोलाउँदा आएर जवाफ दिने भए पनि समितिले दिएका निर्देशनलाई पालना गर्न सरकार तदारुक नभएको बताइयो । त्यहाँ सार्वजनिक लेखा समितिले आर्थिक वर्ष २०७५/७६ को बजेटको ठूलो हिस्सा नियमविपरीत रकमान्तर गरेको विषयमा अध्ययन गऱ्यो । समितिका अध्यक्षका अनुसार अध्ययन गर्दा सरकारले तोकिएको मापदण्डभन्दा बढी रकमान्तर गरेको पाइयो । सार्वभौम प्रदेश सभाले पारित गरेको बजेटमा ऐनले तोकेको बाहेक कार्यकारी अधिकार प्रयोग गरेर घटाउने बढाउने अधिकार मन्त्रालयसँग हुँदैन । त्यसैगरी कर्णाली रारा पर्यटन वर्ष २०७५ को अनियमितताबारे समितिले अध्ययन गरेर छानबिन गरी कारबाही गर्न सरकारलाई प्रतिवेदन सहितको सिफारिस गरे पनि त्यसबारे सरकारले कुनै धारणा सार्वजनिक गरेको थिएन । समितिको प्रतिवेदन पाइसकेपछि सरकारले अनियमितता छानबिन गर्न कि राज्यको वैधानिक निकायमा पठाउन पर्दथ्यो कि आफैले अधिकार सम्पन्न समिति बनाएर कारबाही अगाडि बढाउन सक्थ्यो । समितिले सरकारलाई दिएका निर्देशनहरूको पालनाको अवस्था शीर्षकमा कर्णाली प्रदेशको सार्वजनिक लेखा समितिले प्रतिवेदनमा यस्तो उल्लेख गरेको छः

> ... सभा र समितिहरू प्रतिको जवाफदेहिता र उत्तरदायित्वप्रति सरकार गम्भीर नभएको महसुस भएको छ । समितिले मागेका विवरणहरूको पूर्ण र समयभित्र जवाफ पठाएको देखिँदैन । यस समितिले कर्णाली रारा पर्यटन समुद्घाटन कार्यक्रमका विषयमा दिएको निर्देशन सरकारबाट गम्भीरतापूर्वक नलिएको अवस्थाले पनि यो विषयलाई पुष्टि गर्दछ । विभिन्न समयमा यस समितिबाट दिएका निर्देशनहरूको पूर्णरूपमा पालना भएको नपाइएकोले यथाशीघ्र निर्णयहरूको पूर्ण पालनाको लागि अनुरोध गरिन्छ र समितिमार्फत दिइएका निर्देशनहरूप्रति गम्भीर बन्न सभामार्फत सरकारलाई निर्देशन हुन आवश्यक देखिन्छ ।[२८]

प्रदेश ५ का प्रदेश सभा सचिवालयका एक कर्मचारीका अनुसार विभिन्न समितिले मन्त्रालयहरूलाई दिएका निर्देशन कुनैको पालना भयो भने कुनैको भएन । पालना नभएका निर्देशनको ताकेता पनि विषयगत समितिले गर्दै गरेको उनले बताए । प्रदेश १ को प्राकृतिक स्रोत तथा पूर्वाधार विकास समितिका सभापतिले आफ्नो समितिले झापा, मोरङ, सुनसरी र उदयपुरमा सिटी सफारीको चाप बढेपछि नयाँ दर्ता बन्द गराउन सरकारलाई निर्देशन दिएको र सरकारले त्यसलाई पालना गरेको बताए । गण्डकी प्रदेशका अर्थ तथा विकास समितिका सभापतिका अनुसार मन्त्रालयलाई दिइएका कतिपय निर्देशन पालना भएको थियो तर केहीमा भने थिएन । उनले भने, "हामीले ढिक्के बजेट नराख्न सुझाव दिएका हौँ, तर त्यसो हुन सकेको छैन । अन्य दबाब पनि होला । हाम्रो यो सुझावलाई विशेष चासोका साथ हेरेको पाइएन । कृषिको अनुदानमा भने हाम्रो सुझावपछि नीति कार्यक्रम नै सच्याइयो ।"

प्रदेश ५ को प्रदेश मामिला तथा कानून समितिले प्रकाशन गरेको प्रतिवेदन (आर्थिक वर्ष २०७५/७६) अनुसार समितिले सरकारलाई दिएका जम्मा आठ निर्णय निर्देशनमध्ये दुईओटा कार्यान्वयन नभएको र बाँकी सबै कार्यान्वयन भएको थियो ।[२९] गण्डकी प्रदेशको अर्थ तथा विकास समितिको प्रतिवेदनअनुसार हालसम्मका ११ निर्णय निर्देशनमध्ये तीन कार्यान्वयन नभएको, पाँच आंशिकरूपमा कार्यान्वयन भएको र तीन पूर्ण कार्यान्वयन भएको थियो ।[३०] त्यसबाहेक

---

[२८] सार्वजनिक लेखा समितिको प्रतिवेदन २०७५/७६, कर्णाली प्रदेश ।

[२९] प्रदेश मामिला तथा कानून समिति वार्षिक प्रतिवेदन । २०७५/७६ । प्रदेश ५, पृ. १४ ।

[३०] अर्थ तथा विकास समिति वार्षिक प्रतिवेदन । २०७५/७६ । गण्डकी प्रदेश, पृ. १३ ।

मन्त्रीले प्रदेश सभामा जवाफ दिने क्रममा विभिन्न आश्वासन र प्रतिबद्धता जाहेर गरेका थिए । तिनलाई टिपेर सोहीअनुसार नभए पुनः ताकेता गर्ने काम पनि यिनै समितिको थियो । तर यसमा कम ध्यान पुगेको पाइयो । मन्त्रीले प्रदेश सभा र विषयगत समितिमा जे प्रतिबद्धता र आश्वासन दिए, ती पनि दस्तावेजका रूपमा रहनुपर्ने थियो । त्यसबारे मन्त्रालयमा आएर मन्त्रीले जानकारी दिनुपर्ने थियो । तर यी दुवै अभ्यास नगरिनाले प्राय:जसो यस्ता प्रतिबद्धता र आश्वासन अर्थहीन बनेका थिए ।[३१]

[३१] महतारा, नवराज । २०७६ । विधायिका छल्दै जथाभावी निर्देशिका र मापदण्ड । https://karnalipatra.com/2019/12/4841; मा उपलब्ध, २०७६ माघ ४ मा हेरिएको ।

९

निष्कर्ष

शून्यबाट सुरु गरेका प्रदेश सभाहरूले दुई वर्षमा उल्लेख्य उपलब्धि हासिल गरेका थिए । कर्मचारीको अभाव र बारम्बारको सरुवा, कमजोर भौतिक पूर्वाधार, सूचना प्रविधिमा सीमित पहुँच, अनुभवको कमीजस्ता समस्याले सबै प्रदेश सभाको गतिविधिमा असर परेको थियो । अर्कातिर चाहेको कानून बनाउन संघीय कानून बाधक बन्यो । तर यस्ता अनेकौँ कमजोरीका बाबजुद पनि प्रदेश सभाले कानून निर्माणमा सक्रियता देखाए । त्यसबाहेक समितिमार्फत सरकारमाथि निगरानी गर्दै उसलाई जवाफदेही बनाउन पनि प्रदेश सभाहरू केही हदसम्म सफल नै थिए ।

संसदीय पद्धतिमा संसद्लाई सरकारको जननी मानिन्छ र सरकारको गठन गर्ने अन्तिम अधिकार संसद्मै निहित हुन्छ । त्यसैले सरकार संसदप्रति जवाफदेही हुन्छ । तर सरकारमा दलका उच्च हैसियतका नेता हुने र विकास निर्माणका योजना उनीहरूबाटै आस गर्नुपर्ने भएकाले सत्तापक्षीय सदस्यहरू नेताको रापतापमा कमजोर देखिए । प्रदेश २ बाहेक सबै प्रदेशमा नेकपाकै पूर्ण बहुमत र नेकपाकै सरकार छ । स्थायी सरकार दिने भएकाले यस्तो हुनु राम्रो हो । तर सँगसँगै यसले सरकार र प्रदेश सभाबीच जवाफदेहिता भने कमजोर बनाइदियो । मन्त्रीहरू सदनमा कम उपस्थित हुने, समितिले बोलाउँदा नआउने या बिनातयारी आउने, कागजात माग्दा सजिलै नपठाउने र धेरै ताकेता गर्नुपर्ने गुनासो रहेको थियो । प्रभावकारी निगरानी तब सम्भव हुन्छ जब सरकार सदनलाई पर्याप्त जानकारी र सूचना उपलब्ध गराउँछ र आफ्ना क्रियाकलापलाई पारदर्शी बनाउँछ । प्रदेश सरकारबाट भएका अनियमितता उजागर गर्नमा संसदीय समिति केही हदसम्म सफल भए पनि कारबाहीको निर्देशन दिनेबाहेक अरू केही गर्न नसक्ने हुनाले ती निरीह देखिए ।

संविधानले समावेशी सिद्धान्त अंगीकार गरी विभिन्न पदमा समावेशिता सुनिश्चित गरेको छ । प्रदेश सभाका विषयगत समितिमा सभापतिको पदमा भने समावेशिताको झलक राम्ररी आउन सकेको थिएन । प्रदेश सभामा सदस्यहरू उत्तिकै जानकार र अनुभवी थिएनन् । कम अनुभवी र राजनीतिमा कम दखल भएका वर्ग र समुदायको पनि प्रतिनिधित्व समावेशी प्रावधानमार्फत यी प्रदेश सभामा भएको थियो । तीमध्ये केही सापेक्षतः कम सहभागी हुनु अस्वाभाविक होइन । बोल्न नखोज्नेलाई अनौपचारिक हिसाबले बोल्न प्रोत्साहन भने गरेको पाइयो । तर कथंकदाचित् बोल्दा त्रुटि या कमजोरी भएमा त्यस्ता सदस्यलाई दलका अनुभवी र नेतृत्वमा भएका सदस्यहरूले त्रुटि सच्याउन प्रोत्साहन गरेको पाइएन । दलहरूले प्रदेश सभा सदस्यलाई औपचारिक प्रशिक्षण गरेको पनि सुनिएन । रुचि भएका विधेयकको छलफलमा मात्र सदस्यहरू सक्रिय सहभागी भएको पाइयो । रुचि नितान्त व्यक्तिगत विषय भए पनि सदस्यहरूलाई विषयगत ब्रिफिङ गर्न सके केही अनुभव भएपछि आफ्नो रुचि विकास गर्न सक्छन् । संसदीय दलको बैठक पनि बारम्बार बसी समग्र प्रदेश सभा र संसदीय समितिका गतिविधिको समीक्षा गर्दै आउने दिनको लागि तयारी गर्न सक्ने हो भने अनुभवविहीन र अहिले कम सहभागी भएका सदस्यले पनि संसदमा प्रभावकारी भूमिका निर्वाह गर्न सक्ने थिए । तर त्यसो हुन सकेको थिएन ।

दलले सदस्यहरूलाई सर्वथा नियन्त्रणमा राख्न खोजेको पाइयो । संसदीय परम्परामा खासखास विषयमा संसदीय दलको निर्णय कार्यान्वयन गराउन ह्विप लगाउने गरिन्छ । तर सदासर्वदा घोषित र अघोषित ह्विपमार्फत सदस्यहरूलाई विचार स्वतन्त्र प्रवाह गर्न निषेध गरेको अनुभव सत्तापक्षीय सदस्यले नै व्यक्त गरे । प्रदेश सभाका सत्तापक्षीय सदस्यहरूले विधेयकमा चित्त नबुझे पनि स्वीकृतिमा हुन्छ भन्नु या आफूलाई चित्त नबुझेका कुरा प्रतिपक्षका सदस्यलाई भन्न लगाउनु दुवै विडम्बनाका द्योतक हुन् । झन् प्रदेशको राजधानी र नाम टुंगो लाउने सार्वभौम अधिकार प्रदेश सभालाई मात्रै भए पनि यसबाहिर राजनीतिक दलको बैठक (संसदीय दलको बैठक होइन) मा त्यसबारे निर्णय गरिनु अलोकतान्त्रिक पद्धति थियो ।

मिहीन छलफल गर्न विधेयकको अध्ययन गर्नु र नजानेको विषयमा जानकारको मद्दत लिनुको अर्को विकल्प छँदैछैन । यसतर्फ सदस्यहरूको ध्यान जान आवश्यक छ । नीति नियम निर्माण गर्ने, सरकारका कामको निगरानी गर्ने र सुशासन कायम गर्ने जिम्मेवारी

विकासका योजना बाँड्नेभन्दा महत्त्वपूर्ण हो । मतदातालाई यसबारे बुझाउने प्रयास बरु सदस्यहरू र अन्य सबै सरोकारवालाले गर्नुपर्छ । प्रदेश सभा सदस्यको मुख्य काम नै कानून बनाउने हो । तर कानून बनाउने काम अझै पनि धेरै सदस्यको प्राथमिकतामा परेको छैन । विकास निर्माणले बरु उनीहरूको ध्यान खिचेको थियो । प्रदेश सरकारले संघीय संसद्को सिको गर्दै प्रदेश सभा सदस्यलाई पूर्वाधार विकासको नाममा रकम विनियोजन गरे । 'निर्वाचन क्षेत्र विकास कोष' को कार्यान्वयनमा बढी लगाव राख्दा प्रदेश सभा सदस्यले कानून निर्माणलाई प्राथमिकतामा राखेनन् । अर्कोतर्फ कार्यपालिका र व्यवस्थापिकाको अन्तर्घुलनको यस्तो दुर्घटनाले सरकार र सदनको आयाम बदलिदिएको थियो । झन् यसले समानुपातिक र प्रत्यक्ष निर्वाचनबाट आएका प्रदेश सभा सदस्यहरूबीच विभेदको रेखा कोरिदिएको थियो ।

प्रदेश सभाहरूले कानून बनाइरहेका त बनाए, तर तिनको कार्यान्वयन भए नभएकोमा ती जानकार थिएनन् । स्थानीय तहका लागि बनाएको कानून के कसरी कार्यान्वयन गरियो या गरिएन भन्नेमा प्रदेश सभाले पर्याप्त चासो दिएको पाइएन । अर्कातिर ऐनको मर्मअनुरूप नै प्रत्यायोजित कानून बनेको सुनिश्चित गर्ने काम पनि प्रदेश सभाको भए पनि त्यसतर्फ खासै ध्यान जान सकिरहेको पाइएन ।

अन्त्यमा गर्दै सिक्दै जाने प्रक्रियामा प्रदेश सभा छन् र तिनले आफ्नो अस्तित्व स्थापित गरिसकेका छन् । विभिन्न चुनौतीका बाबजुद तिनले हासिल गरेका उपलब्धि निःसन्देह उल्लेखनीय नै छन् । यी उपलब्धिलाई सँगाल्दै अनि कमजोरी सपार्दै नयाँ गोरेटो कोर्नु यी प्रदेश सभाहरूको अबको लक्ष्य हुनुपर्छ । संघीय व्यवस्थाको प्रादुर्भावपछि नै प्रदेश सभाको गठन भएको हो । यसको उपलब्धिसँग संघीयताको भविष्य पनि जोडिएको छ । त्यसैले प्रदेश स्तरमा कानूनको निर्माण गर्नुका साथै सरकारलाई जिम्मेवार बनाएर सुशासन कायम गरी संघीय व्यवस्थालाई बलियो बनाउनेतर्फ नै प्रदेश सभाको ध्यान जानु जरुरी छ ।

१०

सुझाव

प्रदेश सभाको समुचित व्यवस्थापनका लागि

१. प्रदेश सभामा आवश्यक पत्रकार र दर्शकदीर्घा सहितको सभा हल, समिति र संसदीय दलका लागि कार्यकक्ष, पुस्तकालयलगायत आवश्यक भौतिक पूर्वाधार र स्रोतसाधनको व्यवस्था गर्नुपर्छ ।

२. सूचना प्रविधिको प्रयोग गरी छलफलका निर्णय, समितिका प्रतिवेदन, दैनिक कार्यसूची र सूचनापत्रजस्ता महत्त्वपूर्ण दस्तावेजको अभिलेखीकरणलाई चुस्त बनाइनुपर्छ । सार्वजनिक महत्त्वका यस्ता सूचनाहरूमा आम नागरिकको सहज पहुँच सुनिश्चित गरिनुपर्छ ।

३. संसदीय अभ्यासमा दक्ष कर्मचारी पर्याप्त संख्यामा उपलब्ध गराई उनीहरूलाई आवधिक तालिम तथा प्रशिक्षणको व्यवस्था गरिनुपर्छ । संसदीय अभ्यासमा अभ्यस्त नभएका कर्मचारीलाई आवश्यक अभिमुखीकरण तथा नियमित तालिम दिन जरुरी छ ।

प्रदेश सभाको कामलाई नियमित बनाउनका लागि

४. प्रदेश सभालाई साझा क्षेत्रका विषयमा कानून बनाउन आवश्यक संघीय कानूनहरू अविलम्ब बनाउनुपर्छ ।

५. प्रदेश सभाको नियमित र प्रभावकारी सञ्चालनका लागि प्रदेश सरकारले समयमै विधेयक मस्यौदा तयारी गरी पर्याप्त बिजनेस प्रदान गर्नुपर्छ ।

६. विषयगत समितिका गतिविधिलाई प्रभावकारी र नियमित बनाउन बाँकी रहेका सभापतिको चयन अविलम्ब हुनुपर्छ ।

प्रदेश सभा सदस्यहरूको प्रभावकारी सहभागिताका लागि

७. प्रदेश सभामा बृहत् एवं अर्थपूर्ण सहभागिता सुनिश्चित गर्न राजनीतिक दलहरूले आफ्ना सबै सदस्यहरूलाई कानून निर्माण प्रक्रिया र विषयगत छलफलजस्ता संसदीय अभ्यासका विषयमा नियमित प्रशिक्षण दिनुपर्छ । विशेषगरी राजनीतिक एवं संसदीय अभ्यासमा अनुभव नभएका सदस्यहरूलाई विशेष अभिमुखीकरण जरुरी छ ।

८. सभामुख, समितिका सभापति, संसदीय दलका नेता र प्रमुख सचेतक लगायतका महत्त्वपूर्ण पदहरूमा समानुपातिक समावेशिता कमजोर देखिएको सन्दर्भमा आगामी यस्ता नियुक्तिमा जातीय, लैंगिक एवं क्षेत्रीय विविधता सुनिश्चित गरिनुपर्छ ।

९. महत्त्वपूर्ण निर्णय र छलफलमा राजनीतिक दलहरूले आफ्ना सदस्यहरूको स्वविवेकीय अधिकार उपयोग गर्ने वातावरण निर्माण गरिदिनुपर्छ ।

१०. सहभागितालाई प्रभावकारी बनाउन सदस्यहरूले सहजरूपमा आफ्नो मातृभाषा प्रयोग गर्न सक्ने वातावरण बनाउनुपर्छ ।

प्रदेश सभा सदस्यहरूको जवाफदेहिताका लागि

११. सदस्यहरूले विकास निर्माणका कामबाहेक विधेयक निर्माण र कार्यकारीको निगरानी गर्ने भूमिकालाई बढी प्राथमिकता दिनुपर्छ ।

१२. सभाको पूर्ण बैठक र समितिका बैठकमा कोरम पुग्ने गरी सदस्यहरूको नियमित सहभागिता हुनु अपरिहार्य छ ।

सदनप्रति सरकार जवाफदेही हुनका लागि

१३. प्रदेश सरकारहरूले प्रदेश सभाले गरेका निर्णय र निर्देशनको उचित कार्यान्वयन गर्नुपर्छ ।

१४. प्रदेश सरकारहरूले सदनमा उठेका प्रश्नको जवाफ निर्धारित समयमै दिनुका साथै समितिले माग गरेका सूचना एवं कागजात नियमित उपलब्ध गराई सदनप्रतिको जवाफदेहिता सुनिश्चित गराउनुपर्छ ।

अनुसूची १

विषयगत समितिका सभापतिहरू

क्र. स.	प्रदेश	समिति	सभापति	जाति	लिंग	दल
१.	१	सार्वजनिक लेखा	शिवनारायण गन्गाई	जनजाति	पुरुष	नेका
२.		न्याय, प्रशासन तथा विधायन	इन्द्रमणि पराजुली	खस आर्य	पुरुष	नेकपा
३.		सुशासन तथा योजना	अर्जुन राई	जनजाति	पुरुष	नेकपा
४.		अर्थ	मोहनकुमार खड्का	खस आर्य	पुरुष	नेकपा
५.		सामाजिक विकास	सरिता थापा	खस आर्य	महिला	नेकपा
६.		उद्योग, पर्यटन तथा वातावरण	सीता थेवे	जनजाति	महिला	नेकपा
७.		प्राकृतिक स्रोत तथा पूर्वाधार विकास	सर्वध्वज साँवा लिम्बु	जनजाति	पुरुष	नेकपा
८.	२	सार्वजनिक लेखा	-	-	-	-
९.		विकास	शेखअबुल कलाम आजाद	मुस्लिम	पुरुष	समाजवादी पार्टी
१०.		महिला, बालबालिका तथा सामाजिक न्याय	जयनुल राईन	मुस्लिम	पुरुष	राजपा
११.		प्राकृतिक स्रोत तथा वातावरण	रामचन्द्र मण्डल	मधेशी	पुरुष	नेकपा
१२.		कृषि तथा भूमि व्यवस्थापन	वीरेन्द्र प्रसाद सिंह	मधेशी	पुरुष	नेपाली कांग्रेस
१३.		प्रदेश मामिला	अशोककुमार यादव	मधेशी	पुरुष	समाजवादी पार्टी
१४.		अर्थ तथा योजना	मनिष कुमार सुमन	मधेशी	पुरुष	राजपा
१५.	वाग्मती	सार्वजनिक लेखा	न्हुछे नारायण श्रेष्ठ	जनजाति	पुरुष	नेपाली कांग्रेस
१६.		उद्योग, पर्यटन तथा वातावरण	रमा आले मगर	जनजाति	महिला	नेकपा
१७.		प्रदेश मामिला	माधवप्रसाद पौडेल	खस आर्य	पुरुष	नेकपा
१८.		शिक्षा, स्वास्थ्य तथा कृषि	घनश्याम दाहाल	खस आर्य	पुरुष	नेकपा
१९.		अर्थ तथा विकास	सरेश नेपाल	खस आर्य	पुरुष	नेकपा
२०.	गण्डकी	सार्वजनिक लेखा	कुमार खड्का	खस आर्य	पुरुष	नेपाली कांग्रेस
२१.		अर्थ तथा विकास	दिपक कोइराला	खस आर्य	पुरुष	नेकपा
२२.		प्रदेश मामिला	कृष्णबहादुर थापा	जनजाति	पुरुष	राजमो
२३.		विधायन समिति	मोहन रेग्मी	खस आर्य	पुरुष	नेकपा
२४.	५	सार्वजनिक लेखा समिति	डिल्लीबहादुर चौधरी	जनजाति	पुरुष	नेपाली कांग्रेस
२५.		प्रदेश मामिला तथा कानून	दामाकुमारी शर्मा	खस आर्य	महिला	नेकपा
२६.		सामाजिक विकास	दृगनारायण पाण्डेय	मधेशी	पुरुष	नेकपा
२७.		अर्थ, उद्योग तथा पर्यटन	दधिराम न्यौपाने	खस आर्य	पुरुष	नेकपा
२८.		भौतिक पूर्वाधार तथा विकास	आशा स्वर्णकार	दलित	महिला	नेकपा
२९.		कृषि, वन तथा वातावरण	विजयबहादुर यादव	मधेशी	पुरुष	समाजवादी पार्टी

क्र. स.	प्रदेश	समिति	सभापति	जाति	लिंग	दल
३०.	कर्णाली	सार्वजनिक लेखा	दिनबन्धु श्रेष्ठ	जनजाति	पुरुष	नेपाली कांग्रेस
३१.		विधायन तथा प्रदेश मामिला	पदमबहादुर रोकाय	खस आर्य	पुरुष	नेकपा
३२.		अर्थ तथा प्राकृतिक स्रोत	अम्मरबहादुर थापा	खस आर्य	पुरुष	नेकपा
३३.		सामाजिक विकास	राजु नेपाली	दलित	महिला	नेकपा
३४.	सुदूरपश्चिम	सार्वजनिक लेखा	कुमारी नन्दा बम	खस आर्य	महिला	नेपाली कांग्रेस
३५.		अर्थ, विकास तथा प्राकृतिक स्रोत	हर्कबहादुर कुँवर	खस आर्य	पुरुष	नेकपा
३६.		विधायन तथा प्रदेश मामिला	नेपालु चौधरी	जनजाति	पुरुष	नेकपा
३७.		सामाजिक विकास	कुन्ती जोशी	खस आर्य	महिला	नेकपा

प्रदेश सभाले कानून बनाउने र सरकारको निगरानी गर्ने भूमिका कति प्रभावकारी रूपमा गरिरहेका छन् भन्ने तथ्यले संघीयता कार्यान्वयनको दिशा पहिल्याउन मद्दत गर्छ । प्रदेश सभाका सुरुआती गतिविधि र उपलब्धि भविष्यका लागि समेत मार्गनिर्देशक हुन सक्छन् । त्यसमाथि नागरिक अभिमतबाट निर्वाचित जनप्रतिनिधिले गर्ने कामकारबाही सार्वजनिक चासो र बहसका विषय हुन् । त्यसैले यो अध्ययनमा प्रदेश सभाका छलफलमा सदस्यको सहभागिताका विविध पक्षलाई केलाइएको छ । यो प्रतिवेदनले प्रदेश सभाका गतिविधि तथा कामकारबाहीलाई मूलधारको बहसमा ल्याउन सहयोग गर्नेछ ।

DEMOCRACY
RESOURCE CENTER

डेमोक्रेसी रिसोर्स सेन्टर नेपाल
कुमारीपाटी, ललितपुर
फोन : ०१-५५३७५५२
www.democracyresource.org