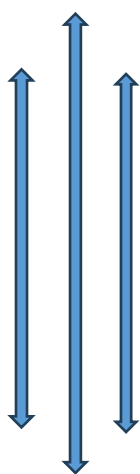


नेपाल कानून आयोगमा पेश गरेको  
नयाँ ऐनको मस्यौदा तयार गर्ने विधि: एक  
अध्ययन विषयक अवधारणापत्र



प्रस्तुतकर्ता

पाराश्वर ढुङ्गाना, सचिव

नेपाल कानून आयोग

२० असोज, २०८१

## विषय सूची

परिच्छेद-एक परिचय .....	१
१.१ पृष्ठभूमी .....	१
१.२ विषयवस्तुको पुनरावलोकन.....	१
१.३ अवधारणापत्र निर्माणको उद्देश्य.....	१
१.४ अवधारणापत्र पत्रको औचित्य.....	२
१.५ अध्ययन विधि.....	३
१.६ अध्ययनको सीमा .....	३
१.७ अवधारणापत्रको संरचना वा ढाँचा.....	४
परिच्छेद-दुई कानून निर्माणको सैद्धान्तिक पक्ष .....	५
२.१ परिचय.....	५
२.२ व्यवस्थापन प्रकृयाका आधारभूत सिद्धान्तहरू .....	६
परिच्छेद-तीन कानून निर्माण प्रकृया.....	८
३.१. विधायिका (संसद) बाहिरको चरण.....	९
३.१.१. विधायन व्यवस्थापन सम्बन्धी विचार.....	९
३.१.२ सैद्धान्तिक स्वीकृति.....	१०
३.१.३ मस्यौदा लेखन (Drafting a bill) .....	११
३.१.४ तर्जुमा सहमति.....	१४
३.१.५ मस्यौदा स्वीकृति.....	१५
३.१.६ संसदमा विधेयक दर्ता.....	१६
३.२ संसदभित्रको प्रकृया.....	१६
३.२.१ प्रथम वाचन र विधेयक प्रस्तुती (First Reading on Bill).....	१६
३.२.२ द्वितीय वाचन र विधेयक उपर गहन छलफल (Second Reading on Bill).....	१७
३.२.३ तृतीय वाचन र विधेयक पारित प्रकृया (Third Reading on Bill) .....	१८
३.२.४ विधेयक प्रमाणीकरण .....	१८
परिच्छेद-चार नयाँ ऐनको मस्यौदा तयार गर्ने विधि.....	१९
४.१ अध्ययनपत्र तयार गर्ने.....	१९
४.२ सैद्धान्तिक स्वीकृति वा सिद्धान्त स्वीकृत गर्ने.....	२१

४.३ मुख्य विषयहरूको टिपोट तयार गर्ने .....	२१
४.४ ऐनको मस्यौदाका मुख्य भागहरू.....	२२
४.५ नयाँ ऐनको मस्यौदा लेख्ने तरिका.....	२२
परिच्छेद-पाँच समस्या र समस्याको समाधानका लागि सुझाव तथा निस्कर्ष.....	६५
५.१ मस्यौदा लेखनको क्रममा देखिएका कमजोरी पक्ष.....	६५
५.१.१ संगति र एकरूपताको अभाव .....	६५
५.१.२. विषयवस्तुलाई सहि रूपमा प्रस्तुत नगरिनु.....	६५
५.२ मस्यौदा लेखनमा सुधारका पक्षहरू.....	६५
५.२.१ नियमावली संशोधनमा प्रस्तावनाको प्रयोग हटाउने .....	६६
५.२.२ ऐन प्रारम्भ हुने दिन.....	६६
५.२.३ दोहोरोपना हटाउने.....	६६
५.२.४ अधिलेखन प्रावधान (Overriding Clause) को नियन्त्रित प्रयोग गर्ने.....	६९
५.२.५ विषयवस्तु तथा प्रस्तुतिका असंगति (Inconsistency) हटाउने.....	६९
५.२.६ मस्यौदामा प्रयोग हुने भाषा, वैयाकरणिय नियम तथा ढाँचामा एकरूपता र विधि सम्मत बनाउने .....	७०
५.२.७ प्रत्यायोजित विधायन (Delegated Legislation) को नियन्त्रण .....	७०
५.२.८ व्याख्यात्मक टिप्पणी (Explanatory Notes) अनिवार्य गर्ने.....	७०
५.३ निस्कर्ष .....	७१
सन्दर्भ ग्रन्थ सूची.....	७२

## परिच्छेद-१ परिचय

### १.१ पृष्ठभूमी

नेपाल कानून आयोग ऐन, २०६३ ले नेपाल कानून आयोगलाई अध्ययन अनुसन्धान गर्ने जिम्मेवारी प्रदान गरेको छ। सो जिम्मेवारी निर्वाह गर्नेक्रममा आयोगका कर्मचारी वा विज्ञवाट विभिन्न विषयमा अध्ययन र अनुसन्धान गर्न लगाई अवधारणापत्र (Concept Paper) तयार गर्ने अभ्यास रहिआएको छ। विगतका आर्थिक वर्षहरू जस्तै यस आर्थिक वर्षमा पनि त्यस्तो अवधारणापत्र तयार गर्ने कार्यक्रम रहेको हुँदा सोही बमोजिम नयाँ ऐनको मस्यौदा तयार गर्ने विधि सम्बन्धमा अध्ययन र अनुसन्धान गरी यो अवधारणापत्र तयार गरेको छ।

### १.२ विषयवस्तुको पुनरावलोकन

कानून तर्जुमा र मस्यौदाको सन्दर्भमा विभिन्न देशमा विभिन्न मेनुअलहरू, गाइडलाईनहरू तथा बनेको पाइन्छ। नेपालमा पनि कानून निर्माण प्रकृया, कानून तर्जुमा आदि नामले कानून तर्जुमाको सम्बन्धमा केही लेखहरू प्रकाशन भएको पाइन्छ। नेपाल कानून आयोगले कानून आयोग पत्रिका र कानून तर्जुमा दिग्दर्शन प्रकाशन गरेको छ। नेपालमा कानूनको मस्यौदाको सन्दर्भमा प्रकाशित लेख, रचना र कानून तर्जुमा दिग्दर्शनले कानून तर्जुमाको प्रकृया र तरिका सन्दर्भमा धेरै विषयवस्तु उल्लेख गरेको भए तापनि ऐनको मस्यौदा कसरी लेख्ने ? सोको विस्तृत तरिका उल्लेख गरेको देखिदैन। यसबाट ऐनको मस्यौदा लेख्दा धेरै त्रुटीहरू, कमजोरीहरू र समस्याहरू सृजना भएको छ। यस अवधारणापत्रमा ऐनको मस्यौदा कसरी लेख्ने भन्ने विषयमा लेखाइलाई बढी जोड दिएर विषयवस्तुहरू समावेश गरिएको छ।

### १.३ अवधारणापत्र निर्माणको उद्देश्य

नेपालको कानून निर्माणका लागि मस्यौदा गर्दा धेरै त्रुटीहरू हुने गरेका छन्। कहिले काँही व्यवस्थापिकाबाट ऐन पारित गर्दा समेत मस्यौदामा रहेका त्यस्ता त्रुटीहरू सुधार हुन नसकी ऐनको प्रमाणीकरण समेत हुने गरेको पाइन्छ। त्यस्तै व्यवस्थापिकाबाट ऐन पारित गर्दाका अवस्थामा मस्यौदामा थपघट हुँदा समेत त्रुटी हुनेगरेको देखिन्छ। मस्यौदाकारहरूले पनि मस्यौदाका सिद्धान्त बमोजिम मस्यौदा गर्न नसक्दा बुझ्न र पढ्न सरल कानून बन्न सकेको देखिदैन। पछिल्लो समयमा बनेका ऐनहरूमा धेरै त्रुटीहरू फेला परेका छन्। साथै केही ऐन पढ्न, बुझ्न र संझ्न कठिन हुने गरी मस्यौदा गरिएको र त्यस्तो त्रुटीपूर्ण मस्यौदा ऐन निर्माण प्रकृया पूरा हुँदा समेत सुधार हुन

नसकी प्रमाणीकरण भई ऐन बनेको अवस्था समेत रहेको छ। उदाहरणका रूपमा बिमा ऐन, २०७९, वेपत्ता पारिएका व्यक्तिको छानबिन, सत्य निरूपण तथा मेलमिलाप आयोग(तेस्रो संशोधन) ऐन, २०८१ लगायतका ऐन हेर्न सकिन्छ।

त्यसैगरी ऐनको मस्यौदा गर्दा संगति कायम गर्न नसक्ने, एउटै ऐनमा उही सन्दर्भका लागि भिन्नभिन्न शब्द र वाक्य संरचना प्रयोग गर्ने, भाषा र व्याकरणका नियमहरूको अनुशरण नै नगरी मस्यौदा गर्ने, ढाँचामा एकरूपता नहुने लगायतका धेरै समस्याहरू रहेको देखिन्छ। ती समस्याहरूको समाधान गर्ने मस्यौदाकारहरूमा मस्यौदा कला वा मस्यौदा सीपको विकास गर्नुपर्ने हुन्छ। त्यसका लागि सरल र सहजता होस् भन्ने उद्देश्यले यो अवधारणापत्र तयार गरेको छु। यसको उद्देश्यलाई देहायबमोजिम बुँदागत रूपमा प्रस्तुत गरेको छु :-

- ऐन निर्माणको सैद्धान्तिक पक्षको अध्ययन र विश्लेषण गर्नु,
- नेपालमा ऐन निर्माणको प्रकृयाको अध्ययन र विश्लेषण गर्नु,
- ऐनको मस्यौदा प्रकृयाको कमजोरी, समस्या, चुनौतिहरूको पहिचान गर्नु
- ऐनको मस्यौदा तयार गर्ने सन्दर्भमा मस्यौदाकारलाई उपयुक्त सहयोगी मार्ग निर्देशन तयार गर्नु।

#### १.४ अवधारणापत्र पत्रको औचित्य

कानूनको मस्यौदा गर्नु सहज कार्य होइन। यसका लागि देशको कानून प्रणाली र नीतिको गहिरो अध्ययन आवश्यक हुन्छ। सर्वोच्च न्यायालयको विधिशास्त्रीय धारणा र नजीरहरूको ज्ञान जरूरी हुन्छ। यस अघि बनेका कानूनहरूको जानकारी चाहिन्छ। मस्यौदाकला वा सीपका साथै भाषाको ज्ञान र लेखनसीप पनि आवश्यक हुन्छ। मस्यौदा सरल, बोधगम्य र नीति अनुरूपको नभएमा कानूनको कार्यान्वयनमा असहजता र द्विविधा हुने मात्र होइन, कानूनका धेरै विषयहरू अदालतमा प्रवेश गर्नुपर्ने हुन्छ। अदालतले द्विविधायुक्त र अनिश्चित कानूनको व्याख्या गर्दा विधायिकी मनसाय बमोजिमको व्याख्या नहुनसक्ने संभावना पनि रहन्छ। नेपालमा पछिल्लो समय मस्यौदा गर्दा नै धेरै त्रुटीहरू हुने गरेको हुँदा कानूनहरूमा धेरै त्रुटीहरू हुनेगरेको पाइन्छ। मस्यौदा त्रुटीपूर्ण भएमा कानून पनि त्रुटीपूर्ण बन्ने सम्भावना धेरै हुन्छ। त्यस्तो त्रुटीपूर्ण मस्यौदा कानून बन्दासम्म सुधार हुन नसकी त्रुटीयुक्त कानून बन्न पुग्छ। उदाहरणको रूपमा वेपत्ता पारिएका व्यक्तिको छानबिन, सत्य निरूपण तथा मेलमिलाप ऐन, २०७९ मा हालै (वि.सं.२०८१मा) भएको तेस्रो संशोधनले सो ऐनको दफा २ को परिभाषाको खण्ड ( ) मा व्यक्ति वेपत्ता पार्ने कार्य भन्नाले .....वेपत्ता पारिएको व्यक्तिलाई संझनुपर्छ भनी व्यक्तिलाई वेपत्ता पार्ने कार्यको रूपमा राखेको छ। बिमा ऐन, २०७९ मा बिमा

प्राधिकरणको सञ्चालक समितिको काम, कर्तव्य नै नतोकिएको, संस्थापना शब्दलाई कतै स्थापना र कतै संस्थापना प्रयोग गरेको, अर्थ नैनआउनेगरी धेरै वाक्य संरचना गरिएको, धेरै दफाहरू रूजु नै नगरेको (दफा ५३ को उपदफा (३) को खण्ड (क) र दफा १७०, दफा७०, दफा ११९ को (च), दफा १७२ को उपदफा(२) लगायत), ऐनमा अन्यत्र इजाजत पत्र रद्द गर्न सक्ने व्यवस्था गरेकोमा मूल दफा खारेज गर्ने रहेको आदि धेरै त्रुटी नै त्रुटीहरू भएको देखिन्छ। त्यसैगरी तथ्याङ्क ऐन, २०७९, प्रत्यायन ऐन, २०७९ लगायतका ऐनहरूमा त्रुटीहरू रहेको पाइन्छ। त्रुटीहरू सुधार हुनुको साटो बढ्दै गएको देखिन्छ। यसो हुनुमा मस्यौदा सीप र ज्ञानको कमी भएका व्यक्तिहरूले मस्यौदा गर्नु, कानून मस्यौदा हतारमा गर्नु, मस्यौदा गर्दा धेरै थरी मानिसहरू संलग्न हुनु जसबाट लापरवाही कसको हो भन्ने पहिचान नहुनु र लापरवाही गर्नेलाई जिम्मेवार बनाउन नसकिनु आदि कारणहरू रहेका छन्। यस्ता कमजोरी हटाउन मस्यौदाका बारेमा परिचय गराई मस्यौदा कार्यमा सहयोग पुगोस् भन्ने उद्देश्यले यो अध्ययन तयार गरिएको हो।

यस अवधारणापत्रको अध्ययनले ऐनको मस्यौदाकारहरूलाई मस्यौदा कसरी गर्ने? मस्यौदालाई पठनयोग्य कसरी बनाउने, के कस्ता विषयमा केस्तो ऐन बनाउने, ऐनको ढाँचा कस्तो हुने, ऐनमा रहने विषयवस्तु के कसरी राख्ने, मस्यौदाको भाषा शुद्ध र सरल कसरी बनाउने, मस्यौदाको शब्द, वाक्य, उपखण्ड, खण्ड, उपदफा, दफा र परिच्छेद आदि कस्तो हुनु पर्छ? र कसरी लेख्ने भन्ने सैद्धान्तिक र व्यवहारिक ज्ञान प्राप्त हुनेछ।

## १.५ अध्ययन विधि

यस अवधारणापत्र तयार गर्दा द्वितीयक तथ्याङ्कहरू र अध्ययन सामग्री सङ्कलन गरी त्यसको पुनरावलोकन गर्दै विश्लेषणात्मक विधि (Analytical Method) अवलम्बन गरेको छु। प्रचलित कानून, विगतमा भएका अध्ययन, विभिन्न देशका ऐन मस्यौदाका तरिका र त्यसका लागि बनेको निर्देशिका, नेपाल कानून आयोग र कानून तथा न्याय मन्त्रालयले तयार गरेका दिग्दर्शन तथा विद्युतीय माध्यममा प्रकाशित प्रतिवेदनलाई यो अध्ययनका प्रमुख स्रोतको रूपमा आधार लिएको छु।

## १.६ अध्ययनको सीमा

कानून निर्माण सम्बन्धी विषयको अध्ययन बृहद् विषय भएको हुनाले यस अध्ययनलाई केही सीमाभित्र रही सम्पन्न गरेको छु। यस अध्ययनलाई ठोस र विशेष बनाउन कानून तर्जुमाका केही सैद्धान्तिक पक्ष, केही व्यावहारिक पक्ष समेटि नेपालको सन्दर्भमा बढी केन्द्रीत गरिएको छ। त्यसैगरी एकजनाको अध्ययन मात्र भएको हुँदा नेपालको कानून निर्माण प्रकृयाको अध्ययन र विश्लेषण गरी कमजोरी, समस्या, चुनौति र समाधान

समेत पहिचान गरी ऐनको मस्यौदा गर्दा अवलम्बन गर्नेपने र ध्यान दिनुपने विषयहरूमा बढी केन्द्रीत रही ऐनको मस्यौदा तयार गर्ने सन्दर्भमा मस्यौदाकारलाई उपयुक्त सहयोगी मार्ग निर्देशन तयार हुने गरी यस अध्ययनलाई सो सीमाभित्र सीमित गरिएको छ। अध्ययनको लागि अन्य सीमाका कारण संशोधन ऐनको मस्यौदा तयार गर्ने विधि यसमा समेटिएको छैन।

#### १.७ अवधारणापत्रको संरचना वा ढाँचा

अध्ययन सहजताको लागि यस अवधारणापत्रलाई छ परिच्छेदमा विभक्त गरेको छु। परिच्छेद-१मा परिचयात्मक, परिच्छेद-२ मा कानून निर्माणको सैद्धान्तिक पक्ष, परिच्छेद-३ मा कानून तर्जुमा प्रकृया, परिच्छेद-४ मा कानून निर्माण प्रकृयाको विश्लेषणात्मक समिक्षा, परिच्छेद-५मा चुनौति र अवसरहरू, परिच्छेद-६मा सुधारका क्षेत्रहरू, सुझाव र निस्कर्ष समावेश गरेको छु।

## परिच्छेद-दुई

### कानून निर्माणको सैद्धान्तिक पक्ष

#### २.१ परिचय

राज्यको नीतिलाई कानूनमा रूपान्तरण गर्ने विधि वा प्रकृतिलाई व्यवस्थापन कार्यविधि भनीन्छ। नीतिको कानूनमा रूपान्तरण प्रकृत्या (Translating Policy into Law) नै व्यवस्थापन कार्यविधि हो। यो प्रजातान्त्रिक समाजको आवश्यकता र आकांक्षालाई प्रकट रूपमा अभिव्यक्त गर्ने सरल, प्रभावकारी र विधिसम्मत माध्यम हो। J.A.G.Griffith र Michael Ryle ले कुनै विधेयकलाई कानूनका रूपमा रूपान्तरित गर्नका लागि अभ्यास गरिने प्रकृत्या नै व्यवस्थापन विधि हो भनेका छन्।<sup>१</sup> त्यसै गरी प्रसिद्ध अमेरिकी विधिशास्त्री Alen L. Clem ले व्यवस्थापन विधिमा विधेयक पेश गर्ने (Introducing), सूचिकरण गर्ने (Scheduling), छलफल गर्ने (Debating), संशोधन गर्ने (Amending) र स्वीकृत गर्ने (Approving) पाँचवटा चरण हुने उल्लेख गरेका छन्।<sup>२</sup> उनका अनुसार व्यवस्थापन विधिमा विधेयकहरू बारे विचार गर्ने क्रम निर्धारण गर्ने, कुनै विधेयक कानून बन्न पार गर्नुपर्ने तह परिभाषित तथा नियमन गर्ने र विधेयक बारे छलफल, संशोधन तथा समर्थन गर्ने नियम निर्धारण गर्ने तीनवटा पक्ष हुन्छन्। त्यसैगरी प्रसिद्ध विधिशास्त्री एवं मस्यौदा विज्ञ C.G. Thornton ले भने कानून निर्माण गर्दा बोध गर्ने (Understanding), विश्लेषण गर्ने (Analyzing), ढाँचा निर्धारण गर्ने (Design), रचना र विकास गर्ने (Composition and Development) र विस्तृत जाँच तथा परीक्षण गर्ने (Screening and Testing) जस्ता पाँचवटा चरण पार गर्नु पर्ने उल्लेख गर्दछन्।<sup>३</sup>

राज्यको नीतिलाई कानूनको रूपमा रूपान्तरण गर्न व्यवस्थापन सम्बन्धी विचार गर्ने, व्यवस्थापन सम्बन्धी प्रस्ताव तयारी र निर्माण गर्ने, विधेयक तर्जुमा गर्ने र संसदसमक्ष पेश गर्ने तथा विधायिकामा प्रथम वाचन, द्वितीय वाचन र तृतीय वाचनको प्रकृत्या अवलम्बन गरी संसदभित्रको प्रकृत्या पूरा गरी विधेयकको स्वीकृति र राष्ट्रप्रमुखबाट प्रमाणीकरणको प्रकृत्या पूरा गरेर ऐन तर्जुमा चक्र पूरा हुन्छ।

यसरी व्यवस्थापन विधिलाई राज्यका नीतिहरूलाई व्यवहारमा कार्यान्वयन गर्नका लागि कानूनको रूपमा रूपान्तरण गर्ने विधि वा प्रकृत्याका रूपमा बुझ्न सकिन्छ। यसमा

<sup>१</sup> Griffith, J.A.G. and Ryle, Wheeler, M.A.J., MICHAEL PARLIAMENT: FUNCTIONS, PRACTICE, AND PROCEDURES: Sweet & Maxwell, London 1989, pp 27.

<sup>२</sup> L.Clem, Alen, POLITICAL ALMANAC: A PRESENTATION AND ANALYSIS OF ELECTION STATISTICS, 1889-1960. 1962 and 1970. (2<sup>nd</sup> edn.), pp., 123.

<sup>३</sup> Thorton, C.G., LEGISLATIVE DRAFTING, Bloomsbury Professional; 4<sup>th</sup> edn. (December 1, 1996), pp 134



आवश्यकता अनुसार विभिन्न चरणहरू हुन्छन्। संसारभरीका कानून प्रणालीले कुनै न कुनै रूपमा कानून निर्माणमा व्यवस्थापनका उल्लिखित विधि र सिद्धान्तहरू केहि न केहि रूपमा अंगिकार गरेकै हुन्छन्। नेपालमा पनि विधेयकको तर्जुमा गर्दा बोध गर्ने, विश्लेषण गर्ने र ढाँचा निर्धारण गर्ने, रचना र विकास गर्ने र विस्तृत जाँच तथा परीक्षण गरी तर्जुमा गर्ने गरिन्छ। व्यवस्थापन कार्यविधिलाई मूलतः दुई भागमा बाँडेर अध्ययन गर्न सहज हुन्छ। पहिलो संसदमा विधेयक प्रस्तुत हुनु अघिको प्रकृया अर्थात् संसद बाहिरको प्रकृया र दोस्रो संसदमा विधेयक पेश भएपछिको प्रकृया अर्थात् संसदभित्रको प्रकृया। पहिलो प्रकृया सूक्ष्म, धेरै अनौपचारिक र धेरै कम जानकारीमा आउने खालको हुन्छ। सामान्य जनतालाई यस प्रकृयाको बारेमा खासै जानकारी हुँदैन र गोप्य पनि हुन्छ। दोस्रो प्रकृया बढि औपचारिक हुन्छ र संविधानमा नै उल्लेख गरिएको हुन्छ। संविधानमै उल्लेख गरिने र व्यवस्थापिका संसदको कार्यविधि नियमावली समेतले यसलाई बढि स्पष्ट पार्ने हुनाले यस प्रकृयाका बारेमा सर्वसाधारणले सजिलै जानकारी राख्न सक्छन्।

## २.२ व्यवस्थापन प्रकृयाका आधारभूत सिद्धान्तहरू

विधि निर्माणमा व्यवस्थापन प्रकृयाको महत्वपूर्ण स्थान रहनेमा दुईमत छैन। व्यवस्थापन प्रकृया निर्धारण गर्दा स्थापित सिद्धान्तमा आधारित भएर गरिएको हुनुपर्छ। प्रसिद्ध विधिशास्त्री Jeremy Bentham ले विधि सम्पूर्ण निर्माण प्रकृया देहायका आधारभूत सिद्धान्तहरूमा आधारित हुनु पर्ने उल्लेख गरेका छन्:-<sup>४</sup>

- (क) विधेयकको पूर्ण प्रकाशनको सिद्धान्त: विधि निर्माण प्रकृत्यामा विधेयकको पूर्ण प्रकाशन हुने व्यवस्थाको आत्मसात गरिएको हुनु पर्छ।
- (ख) समानताको सिद्धान्त: विधायिका वा संसदमा कानून बनाउँदाका अवस्थामा सबै सदस्यको समानस्तर, समान मताधिकार र समान अवसरको सिद्धान्तलाई आत्मसात गरिएको हुनु पर्छ।
- (ग) सभानायकको तटस्थताको सिद्धान्त: कानून निर्माण गर्दा व्यवस्थापिका, संसदको अध्यक्षता गर्ने व्यक्ति वा सभानायक तटस्थ रही कार्य गर्ने सिद्धान्तलाई अवलम्बन गरेको हुनु पर्छ।
- (घ) बहुमतको शासनको सिद्धान्त: विधायिकाको सामान्य बहुमतबाट स्वीकृत वा पारित कुरा सम्पूर्ण विधायिकाबाट पारित भएको मानी बहुमतको निर्णय मान्य हुने सिद्धान्तको अवलम्बन गरिएको हुनु पर्छ।

<sup>४</sup> James, M.H., *Bentham and Legal Theory*, Russell and Russell, NewYork, 1973, pp.22.

- (ड) विधायिकी कार्यहरूको चरणको तार्किक क्रमको सिद्धान्त: व्यवस्थापिका वा विधायिकामा कानून निर्माणको व्यवस्थापन विधि र सो का चरणहरू आवश्यकता अनुसार निर्धारण गरिएका हुन् र सबै चरणहरू तार्किक रूपमा उपयुक्त छन्। तसर्थ कुनै एक चरणमा अर्को चरणका कार्यहरू हुन र गर्न सकिँदैन भन्ने सिद्धान्तलाई मान्यता दिईएको हुनु पर्छ।
- (च) अल्पमतको रक्षार्थ वाक स्वतन्त्रताको सिद्धान्त: व्यवस्थापिका वा संसदमा पूर्ण वाक स्वतन्त्रता हुन्छ र कुनै पनि दल वा सदस्यले बहुमतका नाममा अल्पमत दल वा सो दलको सदस्यको वाक स्वतन्त्रता खोस्न सक्दैन। सबै दल वा सदस्यको वाक स्वतन्त्रता रहनु पर्छ।

उपरोक्त सिद्धान्तहरूको पालना गरी संसदभित्रको कानून निर्माण प्रकृया व्यवस्थित गर्नु पर्ने हुन्छ।

## परिच्छेद-तीन कानून निर्माण प्रकृया

विधायन तर्जुमा प्रकृत्यालाई समग्रमा व्यवस्थापन कार्यविधि पनि भन्न सकिन्छ। यस कार्यविधि अन्तर्गत विधायनको आवश्यकता पहिचानदेखि कानून बन्ने र कार्यान्वयन गर्नेसम्मको प्रकृत्याहरू समेटिन्छ। खासगरी विधायन व्यवस्थापन कार्यविधिमा संसदभित्रको प्रकृत्या र संसद बाहिरको प्रकृत्याको रूपमा छुट्याएर हेरेमा यसको अध्ययन सहज हुन्छ। नेपालको संविधान (यस पछि यस लेखमा “संविधान” भनिएको) को भाग-९ मा सङ्घीय व्यवस्थापन कार्यविधि र भाग-१५ मा प्रदेश व्यवस्थापन कार्यविधिको व्यवस्था गरिएको छ। यो व्यवस्थापन कार्यविधि अन्तर्गत संसदमा विधेयक पेश भए पश्चातको प्रकृत्यालाई मात्र समेटिएको छ। संविधानले कुनै विधेयक संसदमा दर्ता हुनु अघिको मस्यौदा कार्यविधि व्यवस्थाको गरेको छैन।

कानून तर्जुमा प्रक्रियालाई व्यवस्थित गर्ने सम्बन्धमा अन्य मुलुकमा व्यवस्था भएको जस्तो नेपालमा छुट्टै ऐनको व्यवस्था छैन। नेपाल सरकार (कार्य सम्पादन) नियमावली, २०६४(यसपछि “कार्य सम्पादन नियमावली” भनीएको) र नेपाल सरकार (कार्य विभाजन) नियमावली, २०७४ (यसपछि “कार्य विभाजन नियमावली” भनीएको) बमोजिम सम्बन्धित विषयगत मन्त्रालयले आफ्नो क्षेत्राधिकारको विषयमा सैद्धान्तिक सहमतिलिने प्रकृत्याबाट विधायनको सुरुवात गर्ने अभ्यास रहेको छ।

सङ्घीय संरचना अन्तर्गत तीन तहबाट कानून निर्माण हुने हुनाले विधायन मस्यौदाका सन्दर्भमा अपनाउनु पर्ने न्यूनतम मापदण्ड निर्धारण गर्न विधायन तर्जुमा प्रक्रिया र शैलीलाई नियमन गर्न र कानून प्रक्रियालाई नियमन गर्न सम्भव भएमा नेपाल सरकारले एक विधायन तर्जुमा नीतिपत्र निर्माण गर्न आवश्यक छ। त्यसरी नै विधायन निर्माण प्रक्रिया र प्रत्यायोजित विधायनको नियमन र व्यवस्थापन गर्न एक छुट्टै ऐनको आवश्यकता पनि महसुस गरिएको छ। छुट्टै नीतिपत्र र ऐनको अभावमा समय समयमा कानून तथा न्याय मन्त्रालयबाट परिपत्र जारी गरी नेपाल सरकारबाट तयार गरिने विधेयकको मस्यौदाको काम सम्बन्धित मन्त्रालयबाट प्रारम्भ गर्ने अभ्यास रहिआएको छ।

यसरी नै प्रदेश सरकारको सम्बन्धमा संविधानको धारा १७४ बमोजिम बनेका प्रदेश सरकार (कार्य विभाजन) नियमावली र प्रदेश सरकार (कार्य सम्पादन) नियमावली बमोजिम प्रदेश तहको विधायन तर्जुमा प्रक्रिया सञ्चालन हुँदै आएको छ। हाल सबै प्रदेश सरकारले प्रदेश सरकार (कार्य विभाजन) नियमावली र प्रदेश सरकार (कार्य सम्पादन) नियमावली बनाई सकेको देखिन्छ। स्थानीय तहको सन्दर्भमा संविधान बमोजिम कानून निर्माण गर्ने प्रक्रिया प्रदेश कानून बमोजिम<sup>५</sup> हुने प्रावधान छ। त्यसरी नै स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ बमोजिम

<sup>५</sup>. नेपालको संविधानको धारा २२६ को उपधारा (२)

नगरपालिका वा गाउँपालिकाले आफ्नो अधिकार क्षेत्रको विषयमा आवश्यकता अनुसार बनाउन सक्ने त्यस्तो कानून पारित गर्ने, प्रमाणिकरण गर्ने<sup>६</sup> र स्थानीय राजपत्रमा प्रकाशन गर्ने<sup>७</sup> लगायतका व्यवस्था रहेको छ। यसका अतिरिक्त संविधान, केही सार्वजनिक लिखत प्रमाणीकरण ऐन, २०६३ तथा सोको नियमावली, प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७९, राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ तथा सङ्घीय संसदको संयुक्त बैठक र संयुक्त समिति (कार्य सञ्चालन) नियमावली, २०७५ बाट व्यवस्थित हुँदै आएको छ।

### ३.१. विधायिका (संसद) बाहिरको चरण

सरकारी विधेयकको हकमा मात्र विधायिका बाहिरको चरणको कार्यविधि अवलम्बन गरिन्छ। गैरसरकारी वा निजी विधेयकको हकमा संसारका विभिन्न देशहरूमा कार्यविधि व्यवस्थापन गरिएको भए तापनि नेपालमा त्यस्तो कुनै कार्यविधि व्यवस्थित छैन। संसदका सदस्यले आफ्नै निजी पहलमा विधेयक मस्यौदा गरी संसदमा प्रस्तुत गर्नु पर्ने हुन्छ। सरकारद्वारा संसदमा पेश हुने विधेयक तर्जुमा गर्दा संसद बाहिरको चरणको प्रकृया पनि महत्वपूर्ण नै मानिन्छ। संसद बाहिरको प्रकृत्यालाई देहाय बमोजिम उल्लेख गरिएको छ:-

#### ३.१.१. विधायन व्यवस्थापन सम्बन्धी विचार

नेपाल सरकार (कार्यसम्पादन) नियमावली, २०६४ र नेपाल सरकार (कार्यविभाजन) नियमावली, २०७४ बमोजिम आ-आफ्नो कार्यक्षेत्र भित्रको विषयमा विषयगत मन्त्रालयहरूले नै मस्यौदा गर्ने अभ्यास रहेको छ। सम्बन्धित मन्त्रालयले आफ्नो कार्यक्षेत्रभित्रको विषयमा कानून निर्माण गर्नुपर्ने आवश्यकता महसुस गरेपछि सरोकारवालाहरूसँग अन्तरक्रिया, छलफल, गोष्ठी तथा बैठक गरी सम्बन्धित मन्त्रालय, सरकारी तथा गैरसरकारी निकाय र व्यक्तिहरू, विशेषज्ञ समेतको राय सुझाव प्राप्त गरी त्यस्तो ऐन बनाउँदा र कार्यान्वयन गर्दा आवश्यक पर्ने खर्च, जनशक्ति तथा उक्त ऐन लागू गर्ने निकाय आदिका सम्बन्धमा स्पष्ट धारणा र कानून बनाउने वा नबनाउने भन्ने सम्बन्धमा स्पष्ट विचार निर्माण गरी नयाँ कानून बनाउने वा भइरहेको कानूनमा संशोधन गरेर उक्त विषय सम्बोधन गर्ने भन्ने विषयमा स्पष्ट हुनु पर्ने हुन्छ। नयाँ कानून बनाउनु पर्ने सैद्धान्तिक आधार र कारण रहेको अवस्था यकीन भएमा मात्र नयाँ विधायनको लागि प्रकृत्या अगाडी बढाउनु पर्छ। यस्तो सैद्धान्तिक आधार र कारणको पहिचान

६. स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा १०२।

७. कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालयको आ. बा. २०७६२०७७ को वार्षिक प्रतिवेदनको अनुसूची-९।

गरी विधायन तर्जुमा गर्नु पर्ने कुरामा निश्चित हुनु नै विधायन व्यवस्थापन सम्बन्धी विचार हो।

### ३.१.२ सैद्धान्तिक स्वीकृति

सैद्धान्तिक स्वीकृतिका लागि विधेयकको स्पष्ट खाका (Skeleton) सहितको अवधारणापत्र (Concept Paper) तयार गर्नुपर्ने हुन्छ। सैद्धान्तिक सहमतिका लागि अवधारणापत्र तयार गर्न नेपाल सरकार, मन्त्रिपरिषदले १२ वुँदे ढाँचा तोकेको छ।<sup>७</sup> सोही ढाँचामा अवधारणापत्र तयार गरी सैद्धान्तिक सहमतिका लागि मन्त्रिपरिषद्मा पेश गर्ने अभ्यास रहेको छ।

अवधारणापत्र तयार गर्दा कानून बनाउन लागिएको विषयमा के कस्ता समस्याहरू रहेका छन् ? ति समस्याहरूलाई विद्यमान कानूनमै सुधार वा संशोधन गरेर समाधान गर्न किन सकिँदैन ? नयाँ कानूनको आवश्यकता किन परेको हो ? नयाँ कानून निर्माण भएपछि विद्यमान समस्याहरूको समाधान के कसरी हुन सक्छ ? आदि विषयहरूलाई संक्षिप्त रूपमा उल्लेख गरी अदालतका नजीर वा आदेश, अन्तर्राष्ट्रिय दायित्व जस्ता विषयहरू समावेश गरी ऐनमा रहने मुख्य विषयवस्तुहरू समेत उल्लेख गर्नु पर्छ। सैद्धान्तिक स्वीकृतिका लागि मन्त्रिपरिषद्मा प्रस्ताव पेश गर्नु अघि सम्बन्धित मन्त्रालयले कानून तथा न्याय मन्त्रालयको सहमति लिनुपर्ने हुन्छ। कानून तथा न्याय मन्त्रालयको सहमति लिँदा सो मन्त्रालयले तोकेको ढाँचामा संलग्न गरी लिनुपर्छ। सो मन्त्रालयले सहमति दिँदा समेत देहायका विषयमा विचार गर्नु पर्ने हुन्छ:-

- (क) प्रस्तावित विधेयकको अवधारणापत्र (Concept Paper) को मस्यौदामा समावेश गरिएका विषयवस्तु संविधान, अदालतको फैसला र न्यायका मान्य सिद्धान्त अनुकूल छ, छैन ?
- (ख) भैरहेको कानूनबाट वा त्यसमा संशोधन गरेर उद्देश्य पूर्ति हुन्छ, हुँदैन ?
- (ग) नयाँ कानून बन्न आवश्यक छ, छैन ?
- (घ) नेपाल सरकारकाको कार्य विभाजन नियमावली अनुसार प्रस्तुत विषयमा अन्य मन्त्रालयको कार्यक्षेत्रभित्र पर्ने विषयमा सम्बन्धित मन्त्रालयहरूको सहमति लिएको छ, छैन ?

उपरोक्त विषयहरू विश्लेषण गरी कानून तथा न्याय मन्त्रालयले कुनै कुरामा ध्यानाकर्षण गराई वा नगराई सहमति प्रदान गर्न सक्छ। त्यसरी कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालयबाट सहमति प्राप्त भएपछि सो मन्त्रालयले कुनै ध्यानाकर्षण गराएको भए सो पूरा गरी र ध्यानाकर्षण नगराइकनै सहमति दिएको भए सोही व्यहोरा संलग्न गरी नेपाल सरकार, मन्त्रपरिषद्मा सैद्धान्तिक स्वीकृतिका लागि प्रस्ताव पेश गर्नु पर्छ। त्यसरी पेश भएकोमा मन्त्रपरिषद्ले आवश्यक विचार गरी विधेयकको सिद्धान्त स्वीकृत गर्छ। भईरहेको कानूनमा संशोधनका लागि भने विधेयकको मस्यौदा स्वीकृतिको चरणमा नै सिद्धान्त समेत स्वीकृत गर्ने अभ्यास रहेको छ।

### ३.१.३ मस्यौदा लेखन (Drafting a bill)

मन्त्रपरिषद्बाट नयाँ कानून बनाउने सैद्धान्तिक स्वीकृति प्राप्त भएपछि सम्बन्धित मन्त्रालय आफैले वा कानून मन्त्रालय वा नेपाल कानून आयोग मार्फत सो बमोजिम कानूनको मस्यौदा तयार गर्नु पर्ने हुन्छ। कति अवधिभित्र मस्यौदा तयार गर्ने भन्ने सम्बन्धमा कहिँ कतै कुनै अवधि तोकिएको छैन। यो विषय कानून निर्माणको प्राथमिकतामा भर पर्छ। नेपाल कानून आयोग ऐन, २०६३ ले नेपाल कानून आयोगलाई नयाँ कानून बनाउने कानूनमा संशोधन गर्ने सम्बन्धमा वा कानून तथा न्याय सम्बन्धी समसामयिक विषयमा अध्ययन अनुसन्धान गर्ने गराउने प्रचलित कानूनमा एकीकरण वा पुनरावलोकन गर्ने तथा सो सम्बन्धमा नेपाल सरकारलाई आवश्यक सुझाव दिने जिम्मेवारी प्रदान गरेको<sup>८</sup> र सो आयोग स्थापनाको मूल ध्येय नै उपयुक्त कानून तर्जुमाका लागि मस्यौदा तयार गर्ने रहेको हुँदा नेपाल कानून आयोगले कानूनको मस्यौदा गर्ने कार्य गर्दछ। नेपाल कानून आयोगमा पठाई आयोगबाट मस्यौदा गराउने अभ्यास न्यून छ। त्यसैगरी कुनै कुनै विधेयकको मस्यौदा कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालयले पनि गर्ने गरेको पाइन्छ। तर कार्यविभाजन नियमावली र कार्यसम्पादन नियमावलीले क्षेत्राधिकार तोके बमोजिम सम्बन्धित मन्त्रालयले नै धेरै विधेयकको मस्यौदा गर्ने अभ्यास रहेको छ।

विधेयकको मस्यौदा गर्ने कार्य एक जटिल, प्राविधिक कार्य मात्र नभई कानून र कानून प्रणालीको विशिष्ट ज्ञानको आवश्यकता पर्ने कार्य समेत हो।

<sup>८</sup>. नेपालको संविधानको धारा १३८ को उपधारा (२) मा कानून तथा न्याय मन्त्रालय उल्लेख छ।

<sup>९</sup>. नेपाल कानून आयोग ऐन, २०६३ को दफा १०।

त्यसैले मस्यौदा गर्दा देहायका विषयको ज्ञान मस्यौदाकारमा हुन जरूरी हुन्छः-

**(अ) व्यवस्थापन प्रकृयाका आधारभूत सिद्धान्तहरूको ज्ञान**

विधेयकको प्रारम्भिक मस्यौदा गददिखि नै माथि बुँदा नं.२ मा उल्लिखित व्यवस्थापन प्रकृयाका आधारभूत सिद्धान्तहरूको हेक्का राख्न जरूरी हुन्छ।

**(आ) कानून निर्माण वा तर्जुमाका सीमाको ज्ञान**

कानून निर्माण वा तर्जुमा गर्दा केही खास सीमाहरूको पालना गर्नुपर्ने हुन्छ। यस्ता सीमाहरूलाई देहाय बमोजिम उल्लेख गर्न सकिन्छः-

**(१) संवैधानिक सीमाहरू**

विधायन मस्यौदा गर्दा प्रचलित संविधानका व्यवस्थाहरू प्रतिकूल वा विपरीत हुने गरी निर्माण गर्नु हुँदैन। संविधानद्वारा निर्देशित संवैधानिक सीमाभित्र रहेरमात्र कानून निर्माण वा तर्जुमा गर्नु पर्छ। त्यस्ता संवैधानिक सीमाहरूमा संविधानसँग बाझिने गरी कानून निर्माण गर्न नहुने, मौलिक हकलाई नियन्त्रण गर्ने गरी वा खुम्च्याउने गरी कानून निर्माण गर्न नहुने, संविधानले मौलिक हकलाई संकुचन गर्ने गरी कानून बनाउन सकिने अपवादात्मक व्यवस्था गरेकोमा सो संकुचनको सीमा नाघ्न नहुने, संविधानले रोकेका वा निषेध गरेका विषय खुला गर्ने गरी कानून निर्माण गर्न नहुने आदि रहेका छन्। संवैधानिक सीमाको विपरीत प्रावधान मस्यौदामा राखियो र सो बमोजिम कानून बन्यो भने शक्तिवाह्यको सिद्धान्त (Doctrine of Ultra Vires) बमोजिम सो कानून अदालतबाट अमान्य र बदर घोषित हुन सक्छ।

**(२) कानून र न्यायका मान्य सिद्धान्तका सीमाहरू**

कानूनको मस्यौदा गर्दा कानून तथा न्यायका सामान्य सिद्धान्तहरूको उल्लंघन नहुने गरी ती सिद्धान्तको पालना गरी गर्नु पर्दछ। कानून तर्जुमा गर्दा कानूनी राज्यको सिद्धान्त, न्यायिक पुनरावलोकनको सिद्धान्त, स्वच्छ सुनुवाईको सिद्धान्त, प्राकृतिक न्यायको सिद्धान्त, गल्ती गर्ने

पक्षले नै लाभ प्राप्त नगरोस् भन्ने सिद्धान्त, कसूर र सजायको भूतप्रभावी असर (Retrospective Effect) हुन नहुने सिद्धान्त, मनसाय र कार्य दुवैबाट मात्र कसूर प्रमाणित हुनु पर्ने सिद्धान्त, कानूनी अस्तित्व भएकालाई मात्र स्वीकार गर्नु पर्ने सिद्धान्त लगायतका कानून र न्यायका मान्य सिद्धान्तभित्र रहेर गर्नु पर्दछ। ती सिद्धान्तहरूको विपरीत बनेको कानून अदालतबाट बदर हुने संभावना रहने हुँदा विधेयकको मस्यौदा गर्दाको अवस्थादेखि नै हेक्का राख्नु पर्ने हुन्छ।

**(३) अन्तर्राष्ट्रिय कानून र सन्धि महासन्धिकी सीमाहरू**

कानून निर्माणमा अन्तर्राष्ट्रिय मानवीय कानून, मानव अधिकार कानून, अविभेद सम्बन्धी कानून, अन्तर्राष्ट्रिय ब्यपार सम्बन्धी कानून जस्ता अन्तर्राष्ट्रिय कानून र आफ्नो देश पक्ष भएका सन्धी एवं महासन्धि तथा प्रतिबद्धताको विपरीत हुने गरी मस्यौदा लेखन तथा कानून निर्माण गर्न हुँदैन।

**(४) प्रत्यायोजित विधायनका सीमाहरू**

प्रत्यायोजित व्यवस्थापन अन्तर्गत कानून तर्जुमा गर्दा व्यवस्थापिकाले प्रत्यायोजित व्यवस्थापनको आधारभूत सिद्धान्त बमोजिम हुने गरीमात्र अधिकार प्रत्यायोजन सम्बन्धी व्यवस्था गर्नु पर्ने हुन्छ। त्यसैगरी विधेयकमा प्रत्यायोजित व्यवस्थापन सम्बन्धी प्रावधान राख्दा उक्त आधारभूत सिद्धान्तको हेक्का राखी मस्यौदा गर्नुपर्छ।

**(५) आत्म नियन्त्रित सीमाहरू**

कानून निर्माण गर्दा उल्लेखित संवैधानिक तथा कानून र न्यायका मान्य सिद्धान्तका सीमाका अतिरिक्त अन्य केहि आत्म नियन्त्रित सीमाहरूको पनि पालना गरी गर्नु पर्छ। कानून तर्कपूर्ण हुनुपर्ने, युक्तिसंगत हुनुपर्ने, न्यायसंगत हुनुपर्ने र सद्बिबेकमा आधारित हुनुपर्ने आदि जस्ता आत्म नियन्त्रित सीमाहरू भित्र रही कानून निर्माण हुनु पर्ने हुन्छ। त्यस्ता सीमाहरूको ख्याल नगरी कानून बनाईएमा पछि अदालतबाट ब्याख्याद्वारा बदर हुने संभावना रहन्छ।



#### (६) कानून तथा कानून प्रणालीको ज्ञान

मस्यौदाकारले आफ्नो देशको संविधान, नीतिहरू, प्रचलित कानूनहरू, अदालतका नजीर र कानून प्रणालीको पूर्ण जानकारी वा ज्ञान राख्नु पर्ने हुन्छ। किनकि कानूनमा एकरूपता (Uniformity), बोधगम्यता (Unambiguity), कानूनीता (Legality) र वैधता (Legitimacy) हुन जरूरी हुन्छ। तर्जुमा गरेको कानून संविधान, नीतिहरू, प्रचलित कानूनहरू र कानून प्रणालीको विपरीत भएमा सोकुराहरू हुँदैन र कानून औचित्यहीन बन्न पुग्छ।

उपरोक्तानुसार मस्यौदा गर्ने निकायले प्रारम्भिक मस्यौदा लेखनको कार्य समाप्त भएपछि सम्बन्धित सरोकारवाला मन्त्रालय निकाय तथा संघसंस्थाहरू सँग परामर्श (Consultation) गरी सुझाव संकलन गरी आवश्यकता अनुसार मस्यौदामा समावेश गरी मस्यौदालाई पूर्णता दिनु पर्छ।

#### ३.१.४ तर्जुमा सहमति

विधेयकको मस्यौदा तयार भएपछि मन्त्रिपरिषद्बाट प्राप्त सैद्धान्तिक स्वीकृति समेत संलग्न गरी सम्बन्धित मन्त्रालयले तर्जुमा सहमतिका लागि मस्यौदा कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालयमा पठाउनु पर्ने हुन्छ। कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालयले मस्यौदा उपर तर्जुमा सहमति प्रदान गर्दा संवैधानिक व्यवस्था, प्रचलित कानून, सर्वोच्च अदालतबाट प्रतिपादित कानूनी सिद्धान्त वा नजीर, नेपाल सरकारका नीतिहरू, नेपाल राजपत्रमा प्रकाशित सूचनाहरू, कानून तर्जुमाका सीमाहरू अनुरूप मस्यौदा भए नभएको, देशको विद्यमान ऐतिहासिक, राजनैतिक, धार्मिक, साँस्कृतिक, सामाजिक अवस्था, मूल्य, मान्यता, परम्पराहरू, छिमेकी वा मित्र राष्ट्रको सम्बन्धित कानूनी व्यवस्था जस्ता र अन्तर्राष्ट्रिय दायित्व पूरा हुने प्रावधान एवं कानून निर्माणको उद्देश्य पूरा हुने प्रावधानहरू रहे नरहेको जाँच गरी सो बमोजिमका सैद्धान्तिक पक्ष तथा पक्षहरूमा विचार गर्नु पर्ने हुन्छ। साथै नेपाल कानूनमा प्रयोग हुने ढाँचा र सो ढाँचामा रहने लामो शिर्षक, प्रस्तावना, विधि निर्माण सूत्र, संक्षिप्त

नाम, विस्तार र प्रारम्भ, परिभाषा, सारवान उपबन्ध, प्रशासकीय उपबन्ध, प्रत्यायोजित व्यवस्थापन सम्बन्धी उपबन्ध, विविध उपबन्ध र अनुसूची जस्ता ढाँचागत प्रावधानहरू मिले नमिलेको समेत विचार गरी नमिलेको मिलाई सहमति प्रदान गर्नु पर्ने हुन्छ।

### ३.१.५ मस्यौदा स्वीकृति

कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालयले विधेयकको मस्यौदामा सहमति दिए पश्चात् सम्बन्धित मन्त्रालयले मन्त्रिस्तरीय निर्णय गरी स्वीकृतिको लागि नेपाल सरकार, मन्त्रिपरिषद्मा प्रस्ताव साथ पेश गर्नु पर्छ। संशोधन विधेयकको हकमा तीन महले समावेश गरिएको हुनु पर्छ। त्यसरी पेश भएको विधेयकको मस्यौदामा मन्त्रिपरिषद्ले स्वीकृति नदिन वा यथावत् रूपमा स्वीकृति दिन वा कुनै हेरफेर गरी स्वीकृति दिन सक्छ।

मन्त्रिपरिषद्ले सामान्यतः सबै विधेयक मन्त्रिपरिषद्को विधेयक समितिमा पठाउने गर्छ। उक्त समितिको संयोजक कानूनी मन्त्री र गृह मन्त्री, अर्थ मन्त्री, खानेपानी मन्त्री, परराष्ट्र मन्त्री, शिक्षा विज्ञान तथा प्रविधि मन्त्री, महिला बालबालिका तथा ज्येष्ठ नागरिक मन्त्री र युवा तथा खेलकुद मन्त्री पदेन सदस्य रहने व्यवस्था छ।

प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालयको सचिव (कानून) समितिको सचिव रही महान्यायाधिवक्ताको कार्यालयको नायव महान्यायाधिवक्ता, नेपाल कानून आयोगको सचिव र कानून मन्त्रालयको सचिव सो समितिको आमन्त्रित सदस्यको रूपमा राख्ने प्रचलन छ। विधेयक समितिमा छलफल पछि सोही रूपमा वा आवश्यक परिमार्जन सहित पुनः मन्त्रिपरिषद्मा नै पेश गरिन्छ। त्यसरी पेश भएपछि मन्त्रिपरिषद्ले स्वीकृति नदिन वा यथावत् रूपमा वा कुनै हेरफेर गरी स्वीकृति दिन सक्छ। कुनै कुनै अत्यन्तै छिटोगरी पारित गर्नु पर्ने विधेयकमा भने विधेयकको मस्यौदा विधेयक समितिमा नपठाई मन्त्रिपरिषद्ले सोझै स्वीकृति दिन सक्छ।

### ३.१.६ संसदमा विधेयक दर्ता

प्रस्तावित विधेयकमा मन्त्रि परिषद्ले कुनै हेरफेर गर्ने गरी स्वीकृति दिएकोमा सो बमोजिम मिलाई र यथावत् रूपमा स्वीकृति दिएकोमा यथावत् रूपमा सम्बन्धित मन्त्रालयले उक्त विधेयक कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय मार्फत सङ्घीय संसद्को सम्बन्धित सदनको सचिवालयमा दर्ता गर्न पठाउनु पर्छ। त्यसरी संसदमा विधेयक पेश गर्दा प्रत्यायोजित विधायन सम्बन्धी टिप्पणी, विधेयकको उद्देश्य र कारण तथा आर्थिक व्ययभार सम्बन्धी विषयको विवरण समेत विधेयकसाथ संलग्न गर्नु पर्ने हुन्छ।

## ३.२ संसदभित्रको प्रकृया

### ३.२.१ प्रथम वाचन र विधेयक प्रस्तुती (First Reading on Bill)

सङ्घीय संसद सचिवालयमा विधेयक दर्ता भएपछि सरकारी विधेयक भए दुई दिन र गैर सरकारी विधेयक भए चार दिनभित्र सबै सदस्यलाई विधेयकको प्रति उपलब्ध गराउनु पर्छ। विधेयक प्रस्तुत गर्न चाहने सदस्यले गैरसरकारी विधेयक भए विधेयक प्रस्तुत गर्नुभन्दा कम्तिमा सात दिन अगावै र सरकारी विधेयक भए विधेयक प्रस्तुत गर्नुभन्दा पाँच दिन अगावै सोको सूचना महासचिव वा सम्बन्धित सदनको सचिवलाई दिनु पर्छ। विधेयक प्रस्तुतकर्ता सदस्यले सदनमा विधेयक प्रस्तुत गर्ने अनुमति माग्ने प्रस्ताव पेश गर्न सक्ने र उक्त प्रस्तावको कुनै सदस्यले विरोध गरेमा सभामुख वा अध्यक्षले प्रस्तावको विरोधकर्ता सदस्य र प्रस्तावक सदस्यलाई संक्षिप्त वक्तव्य दिन समय दिन्छन्। सो प्रश्न माथि थप छलफल हुन नदिई सभामुखले विधेयक सभाको निर्णयार्थ प्रस्तुत गर्छन्। सभाले विधेयक पेश गर्ने स्वीकृत दिएमा सभामुख वा अध्यक्षले विधेयक प्रस्तोता सदस्यलाई विधेयक पेश गर्न अनुमति दिन्छन्। त्यसरी सभामुख वा अध्यक्षबाट विधेयक प्रस्तुत गर्ने अनुमति प्राप्त भए पश्चात विधेयक प्रस्तोता सदस्यले तत्काल सदन समक्ष विधेयक प्रस्तुत गर्नु पर्छ। विधेयक सदनमा प्रस्तुत भए पश्चात् विधेयक प्रस्तुतकर्ताले देहायका प्रस्ताव प्रस्तुत गर्न सक्छन्:-

- (क) विधेयक माथि विचार गरियोस् वा
- (ख) विधेयकलाई जनताको प्रतिक्रिया प्राप्त गर्नको निमित्त प्रचार गरियोस्।

विधेयक माथि विचार गरियोस् भन्ने प्रस्ताव पारित भएमा विधेयक उपर सदनमा सैद्धान्तिक सामान्य छलफल हुन्छ। विधेयक जनताको प्रतिक्रिया प्राप्त गर्नको निमित्त प्रचार गरियोस् भन्ने प्रस्ताव पारित भएमा त्यस्तो विधेयक नेपाल राजपत्रमा प्रकाशन गर्न पठाउनु पर्छ। जनताको प्रतिक्रिया प्राप्त भएपछि पुनः सदनमा विचार गरियोस् भन्ने प्रस्ताव पेश गर्नु पर्ने हुन्छ र सामान्य सैद्धान्तिक छलफल प्रारम्भ हुन्छ। तर कम मात्र विधेयक नेपाल राजपत्रमा प्रकाशन गरिएको पाइन्छ। यो प्रथम वाचनको प्रकृया सकिएपछि विधेयक उपर संशोधन राख्न चाहने सदस्यका लागि बहत्तर घण्टाको समयावधि तोकिएको हुन्छ। सदनमा सामान्य सैद्धान्तिक छलफलसम्मको प्रकृयालाई विधेयकको प्रथम वाचन (First Reading on Bill) भनीन्छ।

### ३.२.२ द्वितीय वाचन र विधेयक उपर गहन छलफल (Second Reading on Bill)

विधेयक माथिको सामान्य र सैद्धान्तिक छलफल समाप्त भए पश्चात् विधेयक प्रस्तुतकर्ताले देहायका प्रस्ताव राख्न सक्छन्:-

(क) विधेयक माथिको दफावार छलफल सदनमा गरियोस् वा

(ख) दफावार छलफलका लागि विधेयक सम्बन्धित समितिमा पठाईयोस्।

विधेयक माथिको दफावार छलफल सदनमा गरियोस् भन्ने प्रस्ताव पारित भएमा विधेयकको दफावार छलफल सदनमा नै गरिन्छ र विधेयकको दफावार छलफलका लागि विधेयक सम्बन्धित समितिमा पठाईयोस् भन्ने प्रस्ताव पारित भएमा विधेयकको दफावार छलफलका लागि विधेयक सम्बन्धित समितिमा पठाईन्छ। त्यसरी समितिमा पठाउँदा प्रतिनिधि सभामा सम्बन्धित समितिमा पठाइन्छ भने राष्ट्रिय सभामा विधायन व्यवस्थापन समितिमा मात्र पठाउने व्यवस्था छ। समितिमा वा सदनमा छलफल गर्दा संशोधन परेको भए सो संशोधन सहित विधेयकको नाम, प्रस्तावना, दफाहरू र अनुसूचीहरू उपर छुट्टा छुट्टा छुट्टै छलफल गरी आवश्यक निर्णय गरिन्छ, तर दफाहरूलाई भने अलग अलग वा समूहीकृत रूपमा नर्णय गर्न सकिन्छ। निर्णय गरी सकेपछि समितिमा छलफल भएकोमा समितिले सदनमा सो निर्णय सहितको प्रतिवेदन पेश गर्नु पर्ने हुन्छ। त्यसरी समितिमा दफावार छलफल गर्ने र प्रतिवेदन तयार गर्ने तथा सदनमा दफावार छलफल गर्ने प्रकृयालाई विधेयकको द्वितीय वाचन (Second Reading on Bill) भनीन्छ।

### ३.२.३ तृतीय वाचन र विधेयक पारित प्रकृया (Third Reading on Bill)

विधेयक उपर सङ्घीय संसदको सदनमा दफावार छलफल भएकोमा सो समाप्त भएपछि र सम्बन्धित समितिमा दफावार छलफल भएकोमा समितिको प्रतिवेदन माथिको छलफल समाप्त भै संशोधनलाई सङ्घीय संसदको निर्णयार्थ क्रमशः पेश गरिसकेपछि विधेयक प्रस्तुतकर्ताले विधेयक पारित गरियोस् भन्ने प्रस्ताव प्रस्तुत गर्दछन्। सङ्घीय संसदको सम्बन्धित सदनको सामान्य बहुमतबाट पारित भएमा विधेयक पारित भएको मानिन्छ।

### ३.२.४ विधेयक प्रमाणीकरण

एक सदनबाट पारित विधेयक अर्को सदनमा पठाइन्छ र अर्को सदनबाट समेत पारित भएमा उत्पत्तिको सदनको सभामुख वा अध्यक्षले प्रमाणित गरी राष्ट्रपति समक्ष पठाइन्छ। राष्ट्रपतिबाट प्रमाणीकरण भए पश्चात ऐन बन्दछ। प्रतिनिधि सभामा उत्पत्ति भएको अर्थ विधेयक बाहेक अन्य विधेयक उपर राष्ट्रिय सभामा संशोधन परी संशोधन सहित वा साविककै रूपमा सो सदनले पारित गरी सन्देश सहित पठाएको विधेयकमा राष्ट्रिय सभाको संशोधन उपर प्रतिनिधि सभा सहमत हुन नसकेमा साविककै स्वरूपमा प्रमाणीकरणका लागि सभामुखले राष्ट्रपति समक्ष पठाउने ब्यवस्था छ भने राष्ट्रिय सभामा उत्पत्ति भएको कुनै विधेयक उपर प्रतिनिधि सभामा संशोधन परी संशोधन सहित पारित गरी सन्देश सहित पठाएको विधेयकमा राष्ट्रिय सभाको संशोधन उपर राष्ट्रिय सभा सहमत भएमा मात्र प्रमाणीकरणका लागि अध्यक्षले राष्ट्रपति समक्ष पठाउने तर सहमत हुन नसकेमा संसदको संयुक्त सदनमा प्रस्तुत गरिन्छ। अर्थ विधेयकको हकमा भने राष्ट्रिय सभाले संशोधन राख्न सक्दैन। सुझाव मात्र दिन सक्छ। राष्ट्रपतिबाट प्रमाणीकरण भएपछि विधेयक ऐन बन्छ र प्रारम्भ हुन्छ।

## परिच्छेद-चार नयाँ ऐनको मस्यौदा तयार गर्ने विधि

### ४.१ अध्ययनपत्र तयार गर्ने

बेलायत लगायतका धेरै देशहरूमा ऐनको मस्यौदा गर्नु अघि मस्यौदाकारलाई मार्ग निर्देशन (Instruction to the drafter) दिने अभ्यास छ। नेपालमा ऐनको मस्यौदा गर्नुअघि नेपाल सरकार, मन्त्रपरिषद्बाट सैद्धान्तिक स्वीकृति लिने गरिन्छ। सो स्वीकृति लिँदा मन्त्रपरिषद्ले तोकेको (बाह्र बुँदे अवधारणापत्रको) ढाँचामा मन्त्रपरिषद्मा प्रस्ताव पेश गर्नुपर्छ। तर यस बाह्रबुँदे अवधारणापत्रले विस्तृत अध्ययन नसमेटेको हुँदा पहिला गहन र विस्तृत अध्ययनपत्र तयार गर्ने र त्यस अध्ययनपत्रको आधारमा बाह्रबुँदे अवधारणापत्र तयार गरी मन्त्रपरिषद्मा पेशगर्नु उपयुक्त हुन्छ। अध्ययनपत्रमा मुख्यतः देहायका विषयमा अध्ययन गर्नु उपयुक्त हुन्छः-

(क) समस्या पहिचान र समाधानको विकल्पहरू तयार गर्ने: -काल्पनिक समस्या र अपवादको समस्याका लागि कानून बनाउनु हुँदैन। अतः समस्याको अध्ययन गर्दा यसको गहिराइमा पुगेर समस्याको कारणहरू, समस्याले पारेको प्रभाव र असर पत्ता लगाई सहि समाधान के हुनसक्छ? विकल्पहरू तयार गर्नुपर्छ। विकल्पहरू कानूनी व्यवस्था सम्बन्धी हुनुपर्छ। उत्तम विकल्पको कानूनी प्रावधान राख्न सुझाव दिनुपर्छ। त्यसरी विकल्प तयार गरी देहायका विषयहरू समेत अध्ययनपत्रमा खुलाउनु पर्छः-

सिर्जना भएको समस्या र त्यसको मूल कारण स्पष्ट रूपमा पहिचान गर्ने, पहिचान भएका वास्तविक समस्या समाधानकालागि विद्यमान नीति र तिनको कार्यान्वयनको अवस्थाको विश्लेषण, समस्यासँग सम्बद्ध विषयमा नीति नभएको हो वा नीति हुँदा पनि त्यस्तो नीतिले समस्याको समाधान गर्न नसकेको हो ?, नयाँ नीति निर्माण गर्नुपर्ने वा विद्यमान नीतिमा पुनरावलोकन गर्नु पर्ने भए समस्यासँग सम्बद्धता देखिने गरी प्रस्तावित नीति, समस्यासँग सम्बद्ध विषयमा विद्यमान कुनै कानूनी व्यवस्था नभएको वा अपर्याप्त हुँदा संबोधन हुन नसकेका विषय, सम्बद्ध विषयसँग सम्बन्धित अन्य मुलुकका प्रचलन र अनुभव सम्बन्धी विवरण, सम्बद्ध विषयसँग सम्बन्धित नेपाल पक्ष भएका अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि, महासन्धिले सिर्जना गरेका दायित्व, प्रस्तावित कानूनले नियमन गर्न खोजेको विषयको क्रमवद्ध सूची र त्यसको कार्यान्वयन प्रक्रिया, प्रस्तावित कानूनले कसुर घोषित गर्न खोजेको विषय, कसुर गरे वापत हुन सक्ने दण्ड सजायको व्यवस्था, कसुरको अनुसन्धान तहकिकात र अभियोजन सम्बन्धी व्यवस्था,

मुद्दा सुनुवाई गर्ने अधिकार सामान्य अदालत वा न्यायाधिकरण वा अर्धन्यायिक निकाय वा अधिकारीलाई कसलाई दिने, सामान्य अदालतबाहेक अन्य निकायलाई सुनुवाईको अधिकार दिने व्यवस्था गर्नेभए त्यसको आधार र कारण आदि।

- (ख) **नीतिको गहन अध्ययन गर्ने:-** अवधारणापत्रमा समस्यासँग सम्बन्धित नीतिको गहिरो अध्ययन गर्नुपर्छ। अस्पष्ट रहेका नीतिगत विषयलाई स्पष्ट बनाउनु पर्छ। क्षेत्रगत नीतिहरू एक आपसमा बाझिएको अवस्था भए स्पष्ट त्यसमा कुन नीति बढी आवश्यक र प्रभावकारी हो स्पष्ट गर्नुपर्छ। साथै कुन नीतिलाई कार्यान्वयन गर्न कानून बनाउनुपर्ने हो र कुन नीति सोझै कार्यान्वयन गर्नसकिने हो ? स्पष्ट गरी कानून बनाउनु पर्ने नीति र त्यसको कार्यान्वयनका लागि गर्नुपर्ने कानूनी व्यवस्था विस्तृत रूपमा उल्लेख गर्नुपर्छ।
- (ग) **भइरहेको कानूनको अध्ययन गर्ने:** उत्पन्न समस्या समाधान सम्बन्धमा के कस्तो कानूनी व्यवस्थाहरू विद्यमान छन् ? भइरहेको कानूनबाट वा त्यसमा संशोधन गरेर सो समस्या समाधान हुन्छ, हुँदैन? नयाँ कानून बनाउन आवश्यक छ, छैन ? नयाँ कानून बनाउनुपर्ने आधार र कारण अध्ययनपत्रमा स्पष्ट उल्लेख गर्नुपर्छ।
- (घ) **अन्तर्राष्ट्रिय दायित्वको अध्ययन गर्ने:** -नेपाल पक्ष भएका द्विपक्षीय, बहुपक्षीय, अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि र महासन्धिको अध्ययन गरी नेपालको अन्तर्राष्ट्रिय दायित्व पहिचान गर्नुपर्छ। त्यस्ता सन्धि र महासन्धिका निःशर्त पालना गर्नुपर्ने व्यवस्था र आरक्षणको व्यवस्था पहिचान गरी कानून बनाउनु पर्ने वा नपर्ने विषयहरू स्पष्ट गर्नुपर्छ। महासन्धिका मूलभूत प्रावधान, त्यसको मर्म र भावना अनुकूलको के कस्तो कानूनी प्रबन्ध गर्नुपर्ने हो ? स्पष्ट हुनुपर्छ। त्यसैगरी नेपाल पक्ष भएका अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धिहरूमा व्यवस्था भएका समिति र संयुक्त राष्ट्र सङ्घका निकाय समक्ष नेपालले पेश गरेका प्रतिवेदन उपर सम्बन्धित निकायले दिएको निर्देशन (Instruction), सामान्य सुझाव (General recommendation) वा गरेको टिप्पणी (Comment) को कार्यान्वयनका लागि कानून बनाउनुपर्ने वा नपर्ने यकिन गरी बनाउनुपर्ने भए के कस्तो कानून बनाउनुपर्ने हो? उल्लेख गर्नुपर्छ।
- (ङ) **फैसला वा निर्देशनात्मक आदेशको अध्ययन गर्ने:-**कानून बनाउन आदेश भएका सर्वोच्च अदालतको फैसला वा निर्देशनात्मक आदेशको गहन अध्ययन गरी के कुन विषयमा के कस्तो कानून बनाउनुपर्ने हो? अध्ययनपत्रमा सो उल्लेख गर्नुपर्छ।
- (च) **कानून कार्यान्वयनबाट पर्ने प्रभाव र प्राप्त हुनसक्ने उपलब्धि अध्ययन गर्ने:-** नयाँ बन्ने कानूनको कार्यान्वयन गर्दा आम मानिस वा सरोकारवालाहरूमा के कस्तो प्रभाव पर्छ ? सो कानूनको कार्यान्वयनबाट के कस्ता उपलब्धि हासिल गर्न सकिन्छ ? तथ्य सहितको आङ्कलन गरी अध्ययनपत्रमा स्पष्ट पार्नुपर्छ। अन्य देशका त्यस्तै कानूनहरू

भए नभएको र भएको भए त्यसको कार्यान्वयनबाट कस्तो प्रभाव परेको थियो सो समेत विश्लेषण गर्न सकिन्छ।

- (छ) स्रोतको आङ्कलन गर्ने: कानून कार्यान्वयनका लागि आवश्यक पर्ने मानव, भौतिक र वित्तीय स्रोतको आङ्कलन गरी अध्ययनपत्रमा उल्लेख गर्नुपर्छ।
- (ज) ऐनमा रहने मुख्य मुख्य विषयहरूको खाका तयार गर्ने: ऐनमा के कस्ता सारवान र के कस्ता कार्यविधिगत विषयहरू रहने त्यसको मोटामोटी खाका तयार गर्नुपर्छ। साथै प्रत्यायोजित विधायन बनाउन आवश्यक पर्ने वा नपर्ने, आवश्यक पर्ने भए के कस्तो प्रत्यायोजित विधायन (नियमावली, नियमहरू, निर्देशिका, कार्यविधि, मापदण्ड, विनियमावली) बनाउनु पर्ने हो? र किन? आधार कारण सहित उल्लेख गर्नुपर्छ।
- (झ) अध्ययनपत्रले दिने सुझावका विषयवस्तु संविधान, अदालतको फैसला र न्यायका मान्य सिद्धान्त अनुकूल हुनेगरी लेख्नुपर्छ।

## ४.२ सैद्धान्तिक स्वीकृति वा सिद्धान्त स्वीकृत गर्ने

अध्ययनपत्र तयार भएपछि सैद्धान्तिक स्वीकृतिको लागि त्यसको आधारमा मन्त्रिपरिषद्ले तोकेको बाह्रबुँदे ढाँचामा अवधारणापत्र तयार गर्नुपर्छ। सो अवधारणा सम्बन्धित मन्त्रालयले प्रस्तावको रूपमा मन्त्रिपरिषद्मा पेश गर्नुपर्छ। मन्त्रिपरिषद्ले आवश्यकता अनुसार सिद्धान्त स्वीकृत दिएपछि मस्यौदा लेखनेकार्य तर्फ प्रकृत्या अघि बढाउनु पर्नेहुन्छ। अवधारणापत्रको ढाँचा अनुसूचीमा दिइएको छ। प्रदेश मन्त्रिपरिषद् र स्थानीय कार्यापालिकाले अवधारणापत्रको उल्लिखित ढाँचामा आवश्यक हेरफेर गरी ढाँचा निर्धारण गर्न सक्छन्।

प्रदेशको हकमा उल्लिखित विधि अवलम्बन गरी प्रदेश मन्त्रिपरिषद्बाट सिद्धान्त स्वीकृत गराउनु पर्छ। स्थानीय तहको हकमा समेत स्थानीय कार्यापालिकाबाट स्वीकृत गराउनु पर्छ।

## ४.३ मुख्य विषयहरूको टिपोट तयार गर्ने

मस्यौदा लेखन बस्नु अघि ऐनमा राख्नुपर्ने मुख्य विषयहरू यकिन गर्ने, परिच्छेद बनाउनु पर्ने नपर्ने? पर्ने भए परिच्छेद र त्यसमा राखिने मुख्य मुख्य विषयहरू यकिन गर्ने, प्रस्तावनामा राख्ने विषयहरू पहिचान गर्ने, ऐनको क्षेत्राधिकार र प्रारम्भ मिति तथा विस्तार परिभाषा गर्नु पर्ने शब्दहरूको पहिचान गर्ने, ऐनको मुख्य मुख्य प्रावधानहरू र तिनीहरू राख्ने स्थान पहिचान गर्ने, संस्था वा संरचना खडा गर्नु पर्ने भएमा त्यसको गठन, काम, कर्तव्य र अधिकारको पहिचान गर्ने, जवाफदेहिता र प्रतिवेदन व्यवस्था कस्तो हुने?, ऐन कार्यान्वयन संयन्त्र के हुने? नियमन सम्बन्धी ऐन भए मौलिक हकले के सीमा तोकेको छ?, प्रशासनिक दस्तुर, शुल्क, कर, जरिवाना सम्बन्धी व्यवस्था कसूर र दण्ड सजाय, कसूरको अनुसन्धान, मुद्दाको दायरी र पुनरावेदन



सम्बन्धी व्यवस्था, अन्य ऐन र सोही ऐनका कुन कुन व्यवस्थामा अधिलेखन प्रावधान (अरू सबै व्यवस्थालाई काट्ने अपवाद सम्बन्धी व्यवस्था), अधिकार प्रत्यायोजन, प्रत्यायोजित विधायन र त्यसको नियन्त्रण व्यवस्था, खारेजी बचाउ र त्यसको प्रभाव लगायतका विषयहरूको छोटो र स्पष्ट टिपोट गरी ऐनको खाका तयार गर्ने र विषय सूची बनाउने कार्य गर्नुपर्छ। विषय सूचीको 'विषयवस्तु' पछि संशोधन गर्दै जाने र 'पृष्ठ' ऐनको मस्यौदा अन्तिम भएपछि मात्र राख्नुपर्छ।

#### ४.४ ऐनको मस्यौदाका मुख्य भागहरू

- (क) उद्देश्य र कारण,
- (ख) आर्थिक टिप्पणी,
- (ग) प्रत्यायोजित विधायन सम्बन्धी टिप्पणी,
- (घ) विषय सूची,
- (ङ) लामो नाम,
- (च) प्रस्तावना,
- (छ) विधि निर्माण सूत्र,
- (ज) संक्षिप्त नाम, प्रारम्भ र विस्तार,
- (झ) परिभाषा,
- (ञ) ऐनको मुख्य क्षेत्र सम्बन्धी प्रावधान,
- (ट) सामान्य प्रावधान र सारवान प्रावधान,
- (ठ) प्रशासनिक वा संरचनागत व्यवस्था,
- (ड) संरचनाको स्वरूप वा संस्था गठन विधि, काम, कर्तव्य र अधिकार तथा बैठकको कार्यविधि,
- (ढ) नियमन, अनुगमन तथा मूल्याङ्कन सम्बन्धी व्यवस्था,
- (ण) प्रशासनिक दस्तुर, शुल्क, कर, जरिवाना सम्बन्धी व्यवस्था,
- (त) कसूर र दण्ड सजाय, कसूरको अनुसन्धान, मुद्दाको दायरी र पुनरावेदन सम्बन्धी व्यवस्था,
- (थ) विविध परिच्छेदमा राख्ने विषयवस्तु,
- (द) अधिकार प्रत्यायोजन, प्रत्यायोजित विधायन र त्यसको नियन्त्रण व्यवस्था,
- (ध) अधिलेखन प्रावधान,
- (न) रूपान्तर, खारेजी र बचाउ,
- (न) अनुसूची, तालिका र सूत्र,
- (प) दफा उपदफा, खण्ड, उपखण्ड, र परिच्छेद,
- (फ) व्याख्या, स्पष्टीकरण, उदाहरण, सूत्र वाक्य, प्रतिबन्धात्मक वाक्यांश,
- (ब) व्याख्यात्मक टिप्पणी।

#### ४.५ नयाँ ऐनको मस्यौदा लेख्ने तरिका

नयाँ ऐनको मस्यौदा गर्दा सुरूमा बाहिरी पृष्ठ बनाइन्छ। गाता पृष्ठको सुरूमा नेपाल सरकारको लोगो राखी त्यसको तल विधेयक नम्बर रहन्छ। यसलाई "सम्बन्धित..... सालको विधेयक नं...."

भनेर राखिन्छ। विधेयक ऐन बनेपछि बनेको सालको आधारमा ऐन नम्बर उल्लेख गरिन्छ। त्यसभन्दा तल बीचमा विधेयक (मस्यौदा ऐन) को लामो नाम राखिन्छ। अन्तिममा विधेयक पेश गर्ने सङ्घीय संसद वा प्रदेश सभा वा पालिकाको सभाको नाम लेखिन्छ। बाहिरी पृष्ठको लगत्तै अर्को पृष्ठमा "उद्देश्य र कारण" शीर्षक लेखी त्यसको तल विधेयक ल्याउनुको उद्देश्य र कारण, त्यसपछिको पृष्ठमा आर्थिक टिप्पणी र आर्थिक टिप्पणीको पछिल्लो पृष्ठमा प्रत्यायोजित विधायन सम्बन्धी टिप्पणी लेखिन्छ। प्रत्यायोजित विधायन सम्बन्धी टिप्पणी लेखेको पृष्ठको पछिल्लो पृष्ठदेखि विषय सूची लेखिन्छ। विषय सूची पछि ऐनको भागहरू (Body part of the Act) लेखिन्छ। विधेयक ऐन बनेपछि ऐनको सुरुमा विधायिकाले पारित गरेको सालको आधारमा ऐन नम्बर लेख्नुपर्छ।

### (क) उद्देश्य र कारण लेख्ने तरिका

यो विधेयक (ऐनको मस्यौदाको) सुरुमा लेख्ने गरिन्छ। समस्या के छ र कुन कुन समाधानका मुख्य प्रावधान ऐनमा राखिएको छ ? सो समस्याको समाधानबाट हुने उपलब्धि के हुने ? खासमा ऐनको उद्देश्य के हुने ? यी प्रश्नहरूको जवाफ आउनेगरी विधेयकको अगाडिको गाता पेजपछि सुरुको पृष्ठमा राख्नुपर्छ। यी विषयहरू सुरुमा गरिएको अध्ययनपत्रको निस्कर्षको आधारमा लेख्नुपर्छ। त्यसमा उद्देश्य र कारण शीर्षक दिएर त्यसको मुनि उल्लिखित कुराहरू लेख्नुपर्छ।

### (ख) आर्थिक टिप्पणी लेख्ने तरिका

उद्देश्य र कारण लेखिएको पृष्ठको लगत्तै पछिको पृष्ठमा आर्थिक टिप्पणी शीर्षक दिएर आर्थिक टिप्पणी सम्बन्धी विषयहरू लेख्नुपर्ने हुन्छ। अध्ययनपत्रबाट बनाउन लागिएको ऐनको कार्यान्वयन गर्नका लागि लाग्ने व्यय वा खर्च अनुमान गरिएको हुन्छ। त्यस्तो आर्थिक व्यय र संभव भएसम्म ऐनको कार्यान्वयनबाट प्राप्त हुने आर्थिक उपलब्धी समेत खुलाएर आर्थिक टिप्पणी लेख्नुपर्छ। भइरहेकै संरचना, जनशक्ति र आर्थिक व्यवस्थाबाट ऐनको कार्यान्वयन हुनसक्ने र थप आर्थिक व्ययभार नपर्ने देखिएमा सोही व्यहोरा उल्लेख गर्नुपर्छ। आर्थिक टिप्पणीको उदाहरण: -

### (ग) ऐनको लामो नामको सैद्धान्तिक पक्ष

ऐनको सुरुमा शीरमा राखिने नामलाई ऐनको लामो नाम भनेर चिनिन्छ। ऐनको लामो नामले ऐन के का लागि बनेको हो भन्ने प्रथमदृष्टि (One eye view) मा देखाउँछ। ऐनको विषयलाई संक्षिप्त झल्काउने गरी लामो नाम राख्नुपर्छ। लामो नाम लेख्दा के को सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न ऐन बनेको हो? सो लेख्ने अभ्यास छ। ऐनको लामो नाममा ऐन पारित भएको सम्बन्ध लेखिँदैन। यसले ऐनका मुख्य प्रावधानहरूको व्याख्यामा कुनै सहयोग

गर्देन वा ऐनका व्यवस्थाहरू व्याख्या गर्ने क्रममा यसलाई आधार लिँदै। यसको एकमात्र उद्देश्य पाठकलाई "ऐन कुन विषयमा वा के का लागि बनेको रहेछ?" भन्ने जानकारी दिनु हो।

#### (घ) लामो नाम लेख्ने तरिका

ऐनको विषयवस्तु (Main Content of the law) लाई समेटेर चारपाँच शब्दमा नबढ्नेगरी "..... सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको ऐन" भन्ने वाक्यांश राख्नु पर्छ। जस्तै:-

*"खानेपानी तथा सरसफाइ सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको ऐन"  
(खानेपानी तथा सरसफाइ ऐन, २०७९ को लामो नाम)*

*पशु स्वास्थ्य तथा पशु सेवा व्यवसायी परिषद् सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको ऐन  
(पशु स्वास्थ्य तथा पशु सेवा व्यवसायी परिषद् ऐन, २०७९को लामो नाम)*

आवश्यकता अनुसार यसको क्षेत्र स्पष्ट गर्दा त्यस भन्दा बढी शब्द लेखेर अलि लामो बनाउन सकिन्छ। तर एक लाइनभन्दा बढी लामो लेख्नुहुँदैन। लामो नाम राख्दा संस्थालाई केन्द्रित नगरी विषयवस्तुलाई केन्द्रित गर्नु उपयुक्त मानिन्छ। जस्तो न्याय सेवा आयोग ऐन, सत्य निरूपण तथा मेलमिलाप आयोग ऐन, लोक सेवा आयोग ऐनलाई क्रमशः न्याय सेवा व्यवस्थापन ऐन, सत्य निरूपण तथा मेलमिलाप ऐन र कर्मचारी भर्ना छनौट ऐन भन्दा लामो नाम र छोटो नाम दुवैले उपयुक्त अर्थ दिन्छ। लामो नाम लेख्दा ऐनमा रहेको विषयवस्तुभन्दा बाहिर जान नदिने तर्फ ध्यान दिनुपर्छ।

ऐन प्रमाणीकरण नहुँदा सम्मको ऐनको मस्यौदाको लामो नाममा विधेयक शब्द नै प्रयोग गरिन्छ। ".....सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको विधेयक" लेख्नुपर्छ। ऐन पारित भएपछि सो विधेयक शब्दलाई प्रतिस्थापन गरी ".....सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको ऐन" भनी लेख्नुपर्छ। संक्षिप्त नाममा भने ऐनको मस्यौदा गर्दा देखि प्रमाणीकरण भए पछि समेत ऐन शब्द नै लेख्नुपर्छ। ऐनको नाम लेख्दा कुनै विषयवस्तुलाई थप स्पष्ट पार्न कोष्टमा स्पष्ट पार्ने गरिन्छ। उदाहरण:-

*कार्यस्थलमा हुने यौनजन्य दुर्व्यवहार ऐन (निवारण), २०७१*

*बोक्सीको आरोप (कसूर र सजाय) ऐन, २०७२*

लामो नाम लेख्दा ऐनको ऐनको क्षेत्र पहिचान (scoping) गर्ने अर्थात् के के मुख्य विषय लाई ऐनमा समेट्न खोजिएको छ ? यकिन गर्नुपर्छ। मुख्य विषय भनेको (Central Idea or Theme of the Act) हो। एउटा मुख्य विषयमा एउटा मात्र ऐन बनाउने गरिन्छ। तर नेपालमा एउटै ऐनमा मुख्य विषय बढीमा दुई तीन वटासम्म राख्ने अभ्यास छ। धेरै विषयमा एउटै ऐन बनाउनु राम्रो मानिँदैन। त्यसरी ऐन बनाएमा त्यो सामान्य कानून मात्र

हुन्छ। जस्तो- संहिताहरू। नेपालमा सङ्घीय ऐन खासगरी देहायका विषयमा बन्ने गरेका छन्:-

- अदालतको गठन, स्थापना, क्षेत्राधिकार र न्याय प्रशासन सञ्चालन सम्बन्धी,
- संघीयता कार्यान्वयनको लागि तीन तहबाट बन्ने कानून सम्बन्धी,
- निर्वाचन प्रणाली र प्रक्रिया सम्बन्धी,
- शान्ति, सुरक्षा तथा सुव्यवस्था सम्बन्धी,
- राजस्व सम्बन्धी,
- बैङ्क तथा वित्तीय संस्थाको स्थापना, सञ्चालन र नियमन सम्बन्धी,
- उद्योग, व्यापार, व्यवसाय तथा सेवाको सञ्चालन र नियमन सम्बन्धी,
- शिक्षा, स्वास्थ्य तथा अन्य सामाजिक सेवा सञ्चालन तथा नियमन सम्बन्धी,
- भूमि व्यवस्थापन र नियमन सम्बन्धी,
- देवानी दायित्व सम्बन्धी,
- फौजदारी कसूर र सजाय सम्बन्धी,
- संवैधानिक निकायको काम, कर्तव्य तथा अधिकारको व्यवस्था गर्ने सम्बन्धी,
- विभिन्न पदाधिकारीको पारिश्रमिक तथा सेवाका शर्त र अन्य सुविधा सम्बन्धी,
- विभिन्न प्रकारका सार्वजनिक निकाय, पेशा तथा व्यावसायिक सङ्गठनको गठन, सञ्चालन र नियमन सम्बन्धी,
- विभिन्न समुदाय तथा समूहको हित र कल्याणको व्यवस्था गर्ने सम्बन्धी,
- सरकारी तथा सार्वजनिक सेवाको गठन, सेवाका शर्त तथा सुविधा सम्बन्धी,
- नेपाल पक्ष भएको बहुपक्षीय अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धिको दायित्व निर्वाह सम्बन्धी।

नियमावली लगायतका अन्य प्रत्यायोजित विधायनको लामो नाम र संक्षिप्त नाम एउटै हुन्छ।

#### (ड) प्रस्तावनाको सैद्धान्तिक पक्ष

प्रस्तावना सम्पूर्ण ऐनको झलक दिने ऐना हो। यो ऐनको परिचायक हो। यसले ऐनको उद्देश्य र ऐनमा निहित सिद्धान्त वा दर्शनलाई झल्काउँछ। मानव शरीरमा टाउको र दिमागजस्तै प्रस्तावना समुचा ऐनको शीर र त्यसभित्र रहने दिमाग हो। प्रस्तावनाले ऐन कुन उद्देश्यले बनेको हो भन्ने देखाउँछ। अमेरिकामा ऐनको प्रस्तावना लेखदा *प्रस्तावनाले नै ऐनका अन्य विषयवस्तुलाई मार्गनिर्देशित गर्छ* भन्ने रोबर्ट्स रूल (Robert's Rules) प्रयोग गरिन्छ। यस रूललाई अन्य देशहरूले पनि अनुसरण गरेका छन्।

अर्को शब्दमा प्रस्तावनाले ऐनको सामान्य उद्देश्य (General object or purpose of the law) र कानून ल्याउनुको कारण झल्काउँछ। नागरिकसँग ऐनको उद्देश्य सञ्चार गर्छ।

प्रस्तावनाले नतिजा सङ्केत गर्छ। प्रस्तावना ऐनका कार्यान्वयन हुने मुख्य विषयहरूको आदेश हो। यसले ऐनको आसय र प्रयोजन अभिव्यक्त गर्छ। ऐनको व्याख्याको लागि यो विधायिकी मनसाय व्यक्त गर्ने माध्यम हो। ऐनका व्यवस्थाहरूलाई थप स्पष्ट गर्न वा केही विस्तृत बनाउने गरी सकारात्मक व्याख्या गर्न अदालतले प्रस्तावनाको सहयोग लिनसक्छ। प्रस्तावना उद्देश्यमूलक र सिद्धान्तमूलक हुनुपर्छ।

### (१) प्रस्तावना कस्तो हुनु हुँदैन ?

प्रस्तावना ऐन कार्यान्वयनका लागि लेखिएको ऐनको उद्देश्यको झलक हो, ऐनको शोभा बढाउन लेखिएको साहित्य होइन। त्यसैले-

- ऐनको कार्यान्वयन गर्न असंभव हुने विषय प्रस्तावनामा लेखनुहुँदैन। ऐनको क्षेत्र र ऐनभित्र (content मा) नपरेको विषय प्रस्तावनामा राख्नु हुँदैन। त्यसैले ऐनभित्र नराखिने विषयहरूमा बहकिएर साहित्यिक ढङ्गले प्रस्तावना लेख्नु हुँदैन। ऐनभित्र व्यवस्था गरिएका विषय मात्र प्रस्तावनामा लेख्नुपर्छ।
- प्रस्तावना साहित्यजस्तो र महत्वाकांक्षी हुनुहुँदैन। लामो नाम वा प्रस्तावनाले ऐनको व्यवस्थालाई नियन्त्रण, निषेध वा परिवर्तन गर्न र अधिकार दिन वा कटौति गर्नेगरी लेख्नुहुँदैन।
- प्रस्तावना भावनामा बहकिएर लेख्नुहुँदैन। भावनामा बहकिएर लेखिएको प्रस्तावना एकातिर र ऐनका व्यवस्था अर्कैतिर जाने संभावना रहन्छ।
- प्रस्तावना लेख्दा अनावश्यक रूपमा धेरै विशेषण युक्त र अस्पष्ट (Vague) शब्दहरू राख्नुहुँदैन। प्रस्तावना धेरै लामो लेख्ने प्रयास गर्नुहुँदैन।

### (२) प्रस्तावना कस्तो हुनु पर्छ ?

प्रस्तावना लेख्दा ऐनको कार्यान्वयन पश्चात प्राप्त हुने उपलब्धि र प्रभावलाई आङ्कलन गर्नुपर्छ। त्यो एक प्रकारको परिकल्पना (Hypothesis) हो, जुन ऐनमा राखिने विषयवस्तुले प्रमाणित गर्दै जानुपर्छ। ऐनभित्र राखिएको विषयवस्तुले पुष्टि नगर्ने भएमा त्यो विषय प्रस्तावनाबाट हटाउनु पर्छ। अन्तर्राष्ट्रिय दायित्वको विषय कार्यान्वयन गर्न ऐन बनाउनु पर्ने भएको अवस्थामा महासन्धी, सन्धी वा सम्झौता कार्यान्वयन गर्न उल्लेख गरे पुग्छ।

ऐनभित्र रहेका व्यवसायिक प्रयोगमा आउने मुख्य क्षेत्र का विषय ल्याएर प्रस्तावना लेख्नुपर्छ। सुरुमा प्रस्तावना लेखेमा प्रस्तावना अनुसार विषयवस्तु राख्दै जानुपर्छ। विषयवस्तु प्रस्तावना बाहिर जान सक्छ। किनकी हामीले scoping गरेका हुँदैनौं। त्यसैले विषयवस्तु राख्दै जाँदा प्रस्तावना परिमार्जन गर्दै जानुपर्ने हुन सक्छ।

- प्रस्तावना छोटो हुनु पर्छ, सकभर मिश्र र संयुक्त वाक्य प्रयोग नगर्ने तर संयुक्त वाक्य प्रयोग गर्नु पर्ने हुनसक्छ त्यसरी संयुक्त प्रयोग गर्दा सरल रूपमा ठोस भाषामा लेखनुपर्छ। एउटा ऐन सबै विषयको समाधान होइन, जुन विषयको समाधान गर्न ऐन बन्दैछ, त्यो विषयभन्दा बाहिर गएर प्रस्तावना लेख्नु हुँदैन।
- प्रस्तावना ऐनको शीर हो, शरीरको लुगा लगाएपछि मात्र शीरको लुगा (टोपी) लगाउनुपर्छ। प्रस्तावना ऐनको पूरै मस्यौदा गरी सकेपछि अन्तिममा लेख्ने हो तर ऐनको खाका हो तर ऐनको खाका (Skeleton) बनाउनु पर्ने भएकोले ऐनको मस्यौदाको साथै प्रस्तावना लेख्नुपर्ने हुन्छ। सुरुमा लेखेको प्रस्तावना रफ हुन्छ। ऐनको मस्यौदा तयार गर्दै प्रस्तावना परिमार्जन गर्दै जाने भइसकेपछि यसलाई अन्तिम रूप दिनुपर्छ।
- प्रस्तावना लेख्नु अघि ऐनको दायरा तथा उद्देश्यलाई स्पष्टसँग बुझ्नुपर्छ। प्रस्तावना लेख्दा ऐनको मुख्य भागमा रहेका व्यवस्थाहरू (उद्देश्य र सिद्धान्त) लाई सम्बोधन गर्ने भाषा शैलीको छनौट र प्रयोग गर्नुपर्छ। अमूर्त अर्थ शब्द, पदबन्ध र शब्दावलीको प्रयोग गर्नुहुँदैन। ऐनले सम्बोधन गर्ने विषय, क्षेत्र र उद्देश्यलाई विशेष ध्यान दिई त्यसलाई प्राप्तगर्ने माध्यम वा तरिका संक्षिप्तमा उल्लेख गर्नुपर्छ। स्पष्ट र सरल वाक्य तथा अर्थपूर्ण भाषाको प्रयोग गर्नुपर्छ।
- ऐनभित्र राखिएको विषय कार्यान्वयन गर्ने व्यवस्थालाई समेट्ने गरी कार्यात्मक प्रस्तावनामा लेख्नुपर्छ।
- कुनै सन्धि वा महासन्धिको कार्यान्वयन वा अन्तर्राष्ट्रिय दायित्व पूरा गर्नका लागि मात्र ऐन बनाउनु परेमा प्रस्तावना लेख्दा त्यस्तो सन्धि वा महासन्धिको कार्यान्वयन गर्नुपर्ने व्यवस्था वा त्यस्तो अन्तर्राष्ट्रिय दायित्व कार्यान्वयन गर्न वाञ्छनीय भएकोले भन्ने वाक्यांश मात्र लेख्नुपर्छ।
- भइरहेको ऐनलाई खारेज गरी नयाँ ऐन बनाएको अवस्थामा "..... सम्बन्धी प्रचलित कानूनलाई समयानुकूल संशोधन गर्न वाञ्छनीय भएकोले," भन्ने वाक्यांश लेख्ने गरिन्छ। भइरहेको ऐनलाई खारेज गरी अन्य ऐनहरूमा रहेको व्यवस्था समेतलाई समेटी नयाँ ऐन बनाएको अवस्थामा "..... सम्बन्धी प्रचलित कानूनलाई समयानुकूल संशोधन र एकीकरण गर्न वाञ्छनीय भएकोले," भन्ने वाक्यांश लेख्ने गरिन्छ। नेपालमा धेरै ऐनहरूमा प्रस्तावना उपयुक्त ढङ्गले लेखिएको पाँइदैन। केही उदाहरण हेरौं-

कला, विज्ञान, चिकित्साशास्त्र, कृषि, वन, पर्यटन, आयुर्वेद, कानून, व्यवस्थापन, शिक्षा, प्राच्य दर्शन, प्राविधिक, व्यावसायिक तथा अन्य विषयमा अध्ययन, अध्यापन र अनुसन्धानद्वारा गुणात्मक र स्तरयुक्त उच्च शिक्षाको अवसर सबै क्षेत्रका जनतालाई सुलभ रूपमा उपलब्ध गराई राष्ट्रिय विकासमा दक्ष जनशक्तिको आपूर्ति गर्न र बहु विश्वविद्यालयको अवधारणा अनुरूप प्रतिस्पर्धाको आधारमा उच्च

शिक्षाको गुणस्तरमा अभिवृद्धि गर्दै देशको शैक्षिक तथा प्राज्ञिक वातावरणलाई अझ बढी स्वच्छ, मर्यादित र उपलब्धिमूलक बनाउन नेपाल सरकारको लगानीमा राजर्षिजनक विश्वविद्यालयको स्थापना र सञ्चालन गर्ने सम्बन्धमा आवश्यक व्यवस्था गर्न वाञ्छनीय भएकोले,

(राजर्षिजनक विश्वविद्यालय ऐन,

२०७४)

यो प्रस्तावना भावनामा बहकिएर लेखिएको देखिन्छ। यसलाई यसरी लेखे बढी उद्देश्यमूलक र कार्यमूलक हुन्छ: -

कला, विज्ञान, चिकित्साशास्त्र, कृषि, वन, पर्यटन, आयुर्वेद, कानून, व्यवस्थापन, शिक्षा, प्राच्य दर्शन, प्राविधिक, व्यावसायिक तथा अन्य विषयको अध्ययन, अध्यापन र अनुसन्धान कार्य सञ्चालन गरी दक्ष जनशक्तिको आपूर्ति गर्न राजर्षिजनक विश्वविद्यालयको स्थापना र सञ्चालन सम्बन्धमा आवश्यक व्यवस्था गर्न वाञ्छनीय भएकोले,

अर्को उदाहरण-

समरूपता परीक्षण गर्ने संस्थाको प्रत्यायन गर्न, नेपाल प्रत्यायन केन्द्र स्थापना गर्न तथा प्रत्यायन सम्बन्धमा आवश्यक व्यवस्था गर्न वाञ्छनीय भएकोले, (प्रत्यायन ऐन, २०७९)

यो प्रस्तावना सरल भए पनि यहाँ "आवश्यक व्यवस्था" भन्ने शब्द अस्पष्ट (Vague) छ। यो शब्दको सट्टा ऐनभित्र के आवश्यक व्यवस्था छन् त्यसलाई छोटकरीमा लेख्दा बढी उद्देश्यमूलक हुन्छ।

नेपालमा प्रस्तावनालाई अनावश्यक रूपमा बोझिलो हुनेगरी साहित्यिक रूपमा लेख्ने, ऐनमा रहेका व्यवस्थाहरूलाई प्रतिनिधित्व गर्ने व्यवस्था राख्नुको सट्टा अमूर्त र अस्पष्ट बनाई राख्ने, असान्दर्भिक पक्षहरूलाई राख्ने, ऐनको कार्यान्वयनबाट सम्बोधन नहुने अमूर्त विषयलाई राखी प्रस्तावनालाई अनावश्यक बोझिलो र साहित्यिक रूपको लेख्नेगरेको पाइन्छ। नेपाल ललितकला प्रज्ञाप्रतिष्ठान ऐन, २०६४ को प्रस्तावना हेरौं-

बहुजातीय, बहुभाषिक र बहुसांस्कृतिक मुलुक नेपालको ललितकलाको संरक्षण, सम्बर्द्धन, प्रवर्द्धन एवम् सर्वाङ्गीण विकास गर्न र ललितकला सम्बन्धी विषयमा अध्ययन अनुसन्धान गर्न गराउन तथा यस क्षेत्रका विद्वान तथा प्रतिभाहरूको सम्मान र कदर गर्ने सम्बन्धमा आवश्यक व्यवस्था गर्नका लागि ललितकला प्रज्ञा प्रतिष्ठानको स्थापना र सञ्चालन गर्ने सम्बन्धमा कानूनी गर्न वाञ्छनीय भएकोले,

माथिको प्रस्तावनामा यस क्षेत्रका विद्वान तथा प्रतिभाहरूको सम्मान र कदर गर्ने सम्बन्धमा आवश्यक व्यवस्था गर्ने व्यवस्था ऐनमा भए तापनि यो विषय यस ऐनको मुख्य उद्देश्य होइन। त्यस्तै ललितकला सम्बन्धी ऐनको प्रस्तावनामा " बहुजातीय, बहुभाषिक र बहुसांस्कृतिक मुलुक नेपाल " भनी अनावश्यक विशेषण जोडी साहित्यिक रूपमा लेख्दा प्रस्तावना बोझिलो बनेको छ। यस प्रस्तावनालाई यसरी लेख्दा बढी उद्देश्यमूलक र कार्यमूलक हुन्छ:-

ललितकलाको संरक्षण, सम्बर्द्धन र प्रवर्द्धन गरी यसको सर्वाङ्गीण विकासका लागि ललितकला सम्बन्धी विषयमा अध्ययन अनुसन्धान गर्न, गराउन ललितकला प्रज्ञा प्रतिष्ठानको स्थापना र सञ्चालन गर्ने सम्बन्धमा कानूनी गर्न वाञ्छनीय भएकोले,

औद्योगिक व्यवसाय ऐन, २०७६ को प्रस्तावना हेरौं-

मुलुकको औद्योगिक वातावरणलाई लगानीमैत्री तथा प्रतिस्पर्धी बनाई औद्योगिक वस्तु वा सेवाको उत्पादन र रोजगारीका अवसरमा अभिवृद्धि गर्न मुलुकमा उपलब्ध स्रोत साधनको अधिकतम परिचालन गरी क्रमशः आयात प्रतिस्थापन र निर्यात प्रवर्द्धनमा जोड दिई उद्योग क्षेत्रको सहज, अनुमानयोग्य र प्रभावकारी व्यवस्थापन गरी गतिशील एवं सबल अर्थतन्त्र निर्माण गर्न औद्योगिक व्यवसाय सम्बन्धी प्रचलित कानूनलाई संशोधन र एकीकरण गर्न वाञ्छनीय भएकोले,

यो ऐनको मुख्य कार्य गतिशील एवं सबल अर्थतन्त्र निर्माण गर्ने होइन, यदि यो राख्ने हो भने गतिशील एवं सबल अर्थतन्त्र निर्माण गर्नका लागि अरू कुनै पनि ऐन चाँहिदैन। यो प्रस्तावना भावनामा बगेर साहित्य लेखेको जस्तो देखिन्छ। यसको ऐनको कार्यात्मक व्यवस्थाहरू त उद्योगहरूको दर्ता, नियमन र सहूलियत छुट दिने मात्र छ। तसर्थ यसलाई यसरी लेखेको भए बढी कार्यमूलक र उद्देश्यमूलक हुनेछ:-

मुलुकको औद्योगिक वातावरणलाई लगानीमैत्री तथा प्रतिस्पर्धी बनाउनका लागि उद्योगहरूको दर्ता, नियमन र छुट एवं सहूलियत सम्बन्धी व्यवस्था गर्न औद्योगिक व्यवसाय सम्बन्धी प्रचलित कानूनलाई संशोधन र एकीकरण गर्न वाञ्छनीय भएकोले,

अब काठमाण्डौ महानगरपालिकाले बनाएको ऐनको प्रस्तावना हेरौं-

काठमाडौं महानगरपालिका क्षेत्रभित्र सामाजिक, आर्थिक र पूर्वाधार संरचना तथा सेवा क्षेत्रमा स्वदेशी वा विदेशी निजी क्षेत्रको लगानी र सार्वजनिक तथा सामाजिक उत्तरदायित्वको माध्यमबाट समेत नवीन प्रविधि, गुणस्तरीय सेवा, व्यवस्थापकीय कुशलता एवम् लगानीमैत्री वातावरण निर्माण गर्दै काठमाडौं महानगरपालिकाको आर्थिक विकास र समृद्धिमा योगदान पुऱ्याउन, सार्वजनिक निजी साझेदारीमा निर्माण



हुने परियोजनाहरूलाई व्यवस्थित गर्न तथा लगानीसम्बन्धी कानूनी व्यवस्थालाई स्पष्ट गर्न वाञ्छनीय भएकोले स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा १०२ बमोजिम काठमाडौं महानगरपालिका नगरसभाले यो ऐन बनाएको छ।

यो प्रस्तावना जटिल, अबोधगम्य, भाषिक रूपमा अशुद्ध र अस्पष्ट छ। यसलाई यसरी लेख्दा उपयुक्त हुन्छ:-

काठमाडौं महानगरपालिका क्षेत्रभित्र सार्वजनिक निजी साझेदारीमा निर्माण र सञ्चालन हुने परियोजनाहरू निर्माण र सञ्चालनमा नवीन प्रविधिको प्रयोगगरी व्यवस्थापकीय कुशलता विकास गर्दै गुणस्तरीय सेवा प्रवाह एवम् लगानीमैत्री वातावरण निर्माण गर्दै त्यस्ता परियोजनाहरूलाई व्यवस्थित रूपमा निर्माण र सञ्चालन गर्ने सम्बन्धमा कानूनी व्यवस्था गर्न वाञ्छनीय भएकोले,

नेपालको संविधानको धारा २२१ र स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा १०२ बमोजिम काठमाडौं महानगरपालिकाको नगरसभाले यो ऐन बनाएको छ।

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को प्रस्तावना यस्तो छ: -

नेपालको संविधान बमोजिम स्थानीय तहको अधिकार सम्बन्धी व्यवस्था कार्यान्वयन गर्न तथा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह बिचको सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयलाई प्रवर्द्धन गर्दै जनसहभागिता, उत्तरदायित्व, पारदर्शिता सुनिश्चित गरी सुलभ र गुणस्तरीय सेवा प्रवाह गर्न,

लोकतन्त्रका लाभहरूको समानुपातिक समावेशी र न्यायोचित वितरण गरी कानूनी राज्य र दिगो विकासको अवधारणा अनुरूप समाजवाद उन्मुख सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन प्रणालीलाई स्थानीय तहदेखि नै सुदृढीकरण गर्न, र

स्थानीय नेतृत्वको विकास गर्दै स्थानीय शासन पद्धतिलाई सुदृढ गरी स्थानीय तहमा विधायिकी, कार्यकारिणी र न्यायिक अभ्यासलाई संस्थागत गर्न स्थानीय सरकारको सञ्चालन गर्ने सम्बन्धमा आवश्यक व्यवस्था गर्न वाञ्छनीय भएकोले,

➤ धेरै ऐनहरूमा भएका विषयहरू राखी एउटै ऐन बनाएमा प्रस्तावनाको अन्तीममा ..... कानूनलाई संशोधन र एकीकरण गर्न वाञ्छनीय भएकोले, भन्ने वाक्यांश राख्ने गरिन्छ। उदाहरण:-

निकासी वा पैठारी गर्दा नेपाल सरकारलाई बुझाउनु पर्ने महसुल सम्बन्धी प्रचलित कानूनलाई संशोधन र एकीकरण गर्ने वाञ्छनीय भएकोले, (भन्सार महसुल ऐन, २०८१)

➤ भइरहेको ऐनको सट्टा नयाँ ऐन ल्याउनु परेमा प्रस्तावनाको अन्त्यमा .....  
कानूनलाई समयानुकूल बनाउन वाञ्छनीय भएकोले, भन्ने वाक्यांश राख्ने गरिन्छ। उदाहरण:-

लेखापरीक्षण सम्बन्धी कानूनलाई समयानुकूल बनाउन वाञ्छनीय भएकोले,  
(लेखापरीक्षण ऐन, २०७५)

सार्वजनिक निजी साझेदारीमा निर्माण र सञ्चालन हुने परियोजनाहरूलाई व्यवस्थित रूपमा निर्माण र सञ्चालन भएमा प्रस्तावनामा उल्लिखित अन्य सबै उद्देश्य पूरा हुने हुँदा त्यो साहित्य लेखिरहन आवश्यक हुँदैन।

प्रस्तावनाले समस्याका विषयमा व्यापक विवेचना गरेको भएपनि ऐनको दफामा रहेको व्यवस्था नाघ्ने गरी अदालतले व्याख्या गर्न मिल्दैन वा सक्दैन भन्ने सिद्धान्त रहेको छ। (Monipur Zamindari Co v. State of Bihar, AIR 1962 SC 660.) । प्रस्तावना लेखदा ऐनको दफामा रहेको व्यवस्था ननाघ्ने गरी होसियारी पूर्वक लेखनुपर्छ। औद्योगिक व्यवसाय ऐन, २०७६ को उल्लिखित परिभाषाले ऐनको दफामा रहेको व्यवस्था नाघेको जस्तो देखिन्छ।

प्रत्यायोजित विधायनमा प्रस्तावना लेखनुहुँदैन। प्रत्यायोजित विधायन बनाउन अधिकार प्रत्यायोजन गर्ने मूल वा मातृ ऐनको प्रस्तावना नै प्रत्यायोजित विधायनको प्रस्तावना हो। त्यसको छुट्टै आफ्नै प्रस्तावना हुँदैन। प्रत्यायोजित विधायनमा प्रस्तावना राखदा त्यस प्रत्यायोजित विधायनका लागि मूल वा मातृ ऐनको प्रस्तावनाको औचित्य सकिन्छ। नेपालमा नियमावली, र विनियमावलीमा प्रस्तावना नराखे पनि निर्देशिका, कार्यविधि, मापदण्डमा प्रस्तावना लेख्ने गरेको पाइन्छ जुन उपयुक्त होइन। त्यसैले यो अभ्यासमा सुधार गर्नुपर्छ।

#### (च) विधि निर्माण सूत्र (Enacting or Enabling Clause) को सैद्धान्तिक पक्ष

लोकतन्त्र र कानूनी राज्यमा कानून बनाउने सार्वभौम अधिकार अप्रत्यक्ष रूपमा जनतामा निहित हुन्छ। जनचाहना विरुद्ध कानून बनाउन सकिँदैन। जनताको इच्छालाई उनीहरूले चुनेका प्रतिनिधिहरूको संस्था विधायिकाले कानूनमार्फत अभिव्यक्त गर्छ। जनताको कानून बनाउने अधिकार अप्रत्यक्ष रूपमा विधायिकाले प्रयोग गर्छ। जनताले स्वीकार गरेको सर्वोच्च कानून संविधानबाट विधायिकालाई कानून बनाउने अधिकार प्राप्त हुन्छ। विधायिकाले प्रत्यायोजन गरेमा राज्यका अन्य निकायलाई अन्य कानून (प्रत्यायोजित विधायन) बनाउने अधिकार प्राप्त हुन्छ। यसरी विधायिकी कानून वा प्रत्यायोजित विधायन बनाउने अधिकार कहाँबाट प्राप्त भएको हो

र कसले बनाएको हो? भन्ने उल्लेख गर्ने व्यवस्था विधि निर्माण सूत्र हो। यसले कानूनलाई वैधानिकता प्रदान गर्छ।

प्रत्यायोजित विधायन बनाउने अधिकार विधायिकी ऐनले मात्र प्रत्यायोजन गर्नसक्छ। प्रत्यायोजित विधायनले कुनै कानून बनाउने अधिकार प्रत्यायोजन गर्न मिल्दैन। अर्थात् नियमावलीले निर्देशिका, कार्यविधि, मापदण्ड र विनियमावली बनाउने अधिकार दिने, निर्देशिकाले कार्यविधि, मापदण्ड र विनियमावली बनाउने अधिकार दिने गरी अधिकार प्रत्यायोजन गर्न पाउँदैन। विधायिकी मान्यता विपरीत हुन्छ। त्यसरी प्रत्यायोजन गरी बनाएको प्रत्यायोजित विधायन कानून हुँदैन। किनकी कानून बनाउने अधिकार जसलाई दिइएको छ उसैले मात्र बनाउन सक्छ भन्ने स्थापित सर्वमान्य सिद्धान्त रहेको छ।

बेलायतमा *BE IT ENACTED by the Queen's most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal, and Commons, in this present Parliament assembled, and by the authority of the same, as follows:—* लेखी विधि निर्माणको अधिकार प्राप्तिको स्रोत खुलाउने चलन छ। दक्षिण अफ्रिकामा संविधानको धारा उल्लेख गरिन्छ। दक्षिण अफ्रिकामा संविधानको फलानो धाराले दिएको अधिकार बमोजिम ऐन बनाएको भन्ने उल्लेख गरिन्छ।

### (छ) विधि निर्माण सूत्र लेख्ने तरिका

विधि निर्माण सूत्र प्रस्तावनाको लगत्तै तल पूर्ण वाक्यमा लेख्नुपर्छ। यसका केही उदाहरणहरू हेरौं-

फोहरमैला व्यवस्थापन ऐन, २०६८ को विधि निर्माण सूत्र-

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को धारा ८३ बमोजिमको व्यवस्थापिका-संसदको हैसियतमा संविधान सभाले यो ऐन बनाएको छ। (फोहरमैला व्यवस्थापन ऐन, २०६८)

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४को विधि निर्माण सूत्र-

नेपालको संविधानको धारा २९६ को उपधारा (१) बमोजिमको व्यवस्थापिका-संसदले यो ऐन बनाएको छ।

संविधान सभाले नै व्यवस्थापिका संसदको कार्य गर्ने भएको हुँदा माथिको अधिल्लो विधि निर्माण सूत्रमा "व्यवस्थापिका संसदको हैसियतमा" भन्ने शब्द लेखिएको छ भने पछिल्लोमा संविधान सभा व्यवस्थापिकामा रूपान्तर भइसकेपछिको व्यवस्थापिका-संसदले सो ऐन बनाएको भनी लेखिएको हो।

बालबालिका सम्बन्धी ऐन, २०७५को विधि निर्माण सूत्र-

सङ्घीय संसदले यो ऐन बनाएको छ।

नेपालको संविधान बमोजिम सङ्घीय संसद बनिस्केपछि नयाँ ऐनको विधि निर्माण सूत्र लेख्दा पछिल्ला वर्षहरूमा सङ्घीय ऐनमा "सङ्घीय संसदले यो ऐन बनाएको छ।" मात्र लेख्ने अभ्यास चलेको छ। संविधानको धारा उल्लेख गरेको देखिँदैन। तर कानून निर्माणका सिद्धान्त, संविधानबाद र संवैधानिक सर्वोच्चतालाई झल्काउन र थप वैधानिकता दिन संविधानको धारा उल्लेख गरी सङ्घीय संसदले यो ऐन बनाएको छ भन्ने लेख्नु उचित हुन्छ। तीन तहका विधायिका भएको हुँदा यसरी लेखेमा प्रत्येक विधायिकाको अधिकार समेत स्पष्ट हुन्छ। भारतमा "भारतीय स्वतन्त्रताको .....औं वर्षमा भारतीय संसदले यो ऐन बनाएको छ" भनी स्वतन्त्रताको वर्ष समेत लेख्ने अभ्यास रहेको छ।

प्रदेशले बनाउने ऐनमा विधि निर्माण सूत्र लेख्दा "नेपालको संविधानको धारा १९७ बमोजिम .....प्रदेशको प्रदेश सभाले यो ऐन बनाएको छ।" भन्ने लेख्नुपर्छ। तर ".....प्रदेशको प्रदेश सभाले यो ऐन बनाएको छ।" भन्ने वाक्य लेख्ने अभ्यास छ। माथि नै भनिसकिएको छ कि कहाँबाट अधिकार आएको हो? र कसले बनाएको हो? दुवै विषय विधि निर्माण सूत्रमा उल्लेख गर्न आवश्यक हुँदा संविधानको धारा उल्लेख गर्नु यसको सिद्धान्त र भावना बमोजिम हुन्छ।

नेपालको संविधानको धारा २२१ ले स्थानीय तहको व्यवस्थापिकीय अधिकारको व्यवस्था गरे पनि सो संविधानले विधेयक पेश गरी ऐन बनाउने व्यवस्था गरेको छैन। स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा १०२ को उपदफा (१) ले ऐन बनाउने अधिकार प्रत्यायोजन गरेको छ। अतः स्थानीय तहले बनाउने ऐनमा प्रस्तावना लेख्दा " नेपालको संविधानको धारा २२१ र स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा १०२ को उपदफा (१) बमोजिम .....गाउँ वा नगर सभाले यो ऐन बनाएको छ।" भन्ने वाक्य लेख्नुपर्छ।

विधि निर्माण सूत्र लेख्दा धेरैजसो स्थानीय तहहरूले "यो ऐन जारी गरेको छ" भन्ने भाषा लेखेको पाइन्छ। यस्तो लेख्नु हुँदैन। जारी गर्ने भनेको प्रकाशित गर्ने वा औपचारिकता दिने कार्य मात्र हो। यसले बनाउने कार्य नसमेट्ने हुँदा "बनाएको छ" भन्ने शब्द नै प्रयोग गर्नुपर्छ।

(ज) नियमावली, निर्देशिका, कार्यविधि, मापदण्ड र विनियमावलीको विधि निर्माण सूत्र लेख्ने तरिका

नियमावली, निर्देशिका, कार्यविधि, मापदण्ड र विनियमावलीको विधि निर्माण सूत्र लेख्दा सो बनाउन अधिकार दिने ऐनको दफा उल्लेख गर्नुपर्छ। "फलानो ऐनको दफा

यतिले दिएको अधिकार प्रयोग गरी" भन्ने शब्दावली लेख्नुपर्छ। बनाउन अधिकार दिने ऐनको दफा उल्लेख नगरेको कुनै पनि प्रत्यायोजित विधायन कानून मानिदैन। प्रस्तावना र विधि निर्माण सूत्र एउटै अनुच्छेदमा गोलमटोल भाषामा लेख्नु हुँदैन। सङ्घीय तहमा बनाएका निर्देशिका, कार्यविधि र मापदण्ड तथा धेरै स्थानीय तहहरूले प्रस्तावना र विधि निर्माण सूत्र एउटै अनुच्छेदमा गोलमटोल भाषामा लेख्नेगरेको पाइन्छ। यी दुवै छुट्टा छुट्टै अनुच्छेदमा लेख्नुपर्छ। जस्तै:-

तथ्याङ्क ऐन, २०७९ को दफा ३५ ले दिएको अधिकार प्रयोग गरी नेपाल सरकारले देहायका नियमहरू बनाएको छ। (तथ्याङ्क नियमावली, २०८०)

*अर्थ मन्त्रालय सम्बद्ध सार्वजनिक निकायका पदाधिकारी तथा सदस्यहरू नियुक्ति वा मनोनयन गर्ने वा तोक्ने सम्बन्धी व्यवस्थालाई वस्तुनिष्ठ, निस्पक्ष र पारदर्शी बनाउन नेपाल सरकारले देहायको मापदण्ड बनाएको छ।*

(अर्थ मन्त्रालय सम्बद्ध सार्वजनिक निकायका पदाधिकारी तथा सदस्यहरू नियुक्ति वा मनोनयन गर्ने वा तोक्ने सम्बन्धी मापदण्ड, २०७३) यो मापदण्डको विधि निर्माण सूत्र वैधानिक देखिदैन।

यसलाई कानूनी वैधताका लागि यसरी लेख्नुपर्छ:-

*"अर्थ मन्त्रालय सम्बद्ध सार्वजनिक निकायका पदाधिकारी तथा सदस्यहरू नियुक्ति वा मनोनयन गर्ने वा तोक्ने सम्बन्धी व्यवस्थालाई वस्तुनिष्ठ, निस्पक्ष र पारदर्शी बनाउन बाञ्छनीय भएकोले,  
.....ऐनको दफा ... ले दिएको अधिकार प्रयोग गरी नेपाल सरकारले यो मापदण्ड बनाएको छ।"*

**(झ) संक्षिप्त नाम, विस्तार र प्रारम्भको सैद्धान्तिक पक्ष**

**(१) संक्षिप्त नामको सैद्धान्तिक पक्ष**

ऐनलाई उद्धृत गर्न, उच्चारण गर्न, सम्झन सजिलो बनाउन र प्रयोगमा सहजताका लागि ऐनको लामो नामलाई केही छोट्याएर संक्षिप्त नाम लेख्ने गरिन्छ। ऐनको संक्षिप्त नाम औपचारिक नाम हो जुन औपचारिक रूपमा उद्धृत र उल्लेख गरिन्छ। ऐनको नाम उल्लेख गर्नुपर्दा जहिलेसुकै संक्षिप्त नाम उद्धृत र उल्लेख गरिन्छ। ऐनको इतिहासमा पहिले संक्षिप्त नाम लेख्ने अभ्यास थिएन। बेलायतमा The Bill of Rights Act 1689 मा संक्षिप्त नाम प्रयोग गरिएकोमा सन् The Short Titles Act 1896 आएपछि विधिवत रूपमा संक्षिप्त नाम प्रयोगमा आएको थियो। यसपछि लामो नाम

प्रस्तावनामा समेट्ने, संक्षिप्त नाम दफा १ मा लेख्ने र संक्षिप्त नाम नै औपचारिक नामको रूपमा प्रयोग गर्ने अभ्यास विकास भएको हो। नेपालमा वि. स. २००७ पछि भारतीय मस्यौदा विज्ञहरू ल्याएर मस्यौदा गर्न लगाएको हुँदा सोहि अभ्यास चलिआएको छ। हाल यो अभ्यास संसारका प्रायः सबै देशहरूमा रहेको छ।

## (२) संक्षिप्त नाम लेख्ने तरिका

विधि निर्माण सूत्र लेखिसकेपछि त्यसको लगत्तै तल दफा १ मा "संक्षिप्त नाम, विस्तार र प्रारम्भ" शीर्षक दिई त्यसको उपदफा (१) मा संक्षिप्त नामको बारेमा "यस ऐनको नाम ".....ऐन,...." रहेको छ।" भन्ने वाक्य लेखिन्छ। संक्षिप्त नाम लेख्दा लामो नाममा रहेका "...का सम्बन्धमा व्यवस्था गर्ने बनेको" भन्ने शब्दहरू झिकेर "ऐन" शब्दको पछाडि कमा (,) दिएर ऐन बनेको साल थपी त्यो नामलाई इन्भर्टेड कमा (".....") भित्र लेखिन्छ। उदाहरण:-

१. संक्षिप्त नाम र प्रारम्भ : (१) यस ऐनको नाम "अनुगमन तथा मूल्याङ्कन ऐन, २०८०" रहेको छ।

यसको लामो नाम "अनुगमन तथा मूल्याङ्कनका सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको ऐन" भन्ने छ। यस लामो नाममा रहेका "का सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको" भन्ने शब्दहरू झिकेर " अनुगमन तथा मूल्याङ्कन ऐन" शब्दहरूको पछाडि कमा राखी बनेको साल "२०८०" थपेर संक्षिप्त नाम "अनुगमन तथा मूल्याङ्कन ऐन, २०८०" बनाइएको छ।

प्रत्यायोजित विधायन (नियमावली, निर्देशिका, कार्यविधि, मापदण्ड र विनियमावली) को संक्षिप्त नाम लेख्दा मूल ऐनको संक्षिप्त नामलाई नै जोडेर लेख्नुपर्छ। जस्तो - अनुगमन तथा मूल्याङ्कन ऐन, २०८० को प्रत्यायोजित अधिकार अन्तर्गत नियमावली बनाउँदा "अनुगमन तथा मूल्याङ्कन नियमावली, २०८०", निर्देशिका बनाउँदा "अनुगमन तथा मूल्याङ्कन निर्देशिका, २०८०", कार्यविधि बनाउँदा "अनुगमन तथा मूल्याङ्कन कार्यविधि, २०८०", र मापदण्ड बनाउनु परेमा "अनुगमन तथा मूल्याङ्कन मापदण्ड, २०८०" नाम राख्नुपर्छ। ऐनको नामभन्दा बाहिर जानु हुँदैन। यो प्रत्यायोजित विधायन नियन्त्रणको सिद्धान्त हो।

## (३) विस्तारको सैद्धान्तिक पक्ष

विस्तार भनेको ऐन लागू हुने भौगोलिक क्षेत्र कति हो भन्ने यकिन गर्ने विषय हो। राज्यले आफ्ना नागरिकको समान विकास र संरक्षणका लागि कानून बनाउँदा भौगोलिक क्षेत्र, परिवेश र परिस्थितिलाई ध्यान दिएर राज्यभरका सबै नागरिकलाई

एउटै वा पृथक पृथक व्यवहार (सकारात्मक विभेद) लाई कार्यान्वयन गर्न कानून बनाउनसक्छ भन्ने समानताका लागि समता (Equity for Equality) को सर्वमान्य सिद्धान्त रहेको छ। कानून बनाउँदा सोही बमोजिम बनाएको कानून सम्पूर्ण राज्यभर वा कुनै क्षेत्रमा मात्र लागू हुने? ऐनमा स्पष्ट खुलाउनु पर्नेहुन्छ। यसलाई ऐनको विस्तार भनेर चिनिन्छ।

#### (४) विस्तार लेख्ने तरिका

भारतमा दफा १ को उपदफा (२) मा "It extends to the whole of India." भन्ने र केही वा कुनै भूभागमा मात्र लागू हुने गरी बनाएको भए फलानो स्थान बाहेक राज्यभर लागू हुने वा फलानो स्थानमा मात्र लागू हुने भन्ने लेखिएको पाइन्छ। "(2) It shall extend to the whole of India except the State of Jammu and Kashmir." (The Muslim Women (Protection of rights on marriage) Act, 2019) बङ्गलादेश पाकिस्तान लगायतका हाम्रा छिमेकी देशहरूमा यसरी नै लेख्ने गरिन्छ।

नेपालको संविधानको धारा २३१ बमोजिम सङ्घीय संसदले नेपालभर वा नेपालको कुनै क्षेत्रमा मात्र लागू हुने गरी ऐन बनाउन सक्छ। त्यसैगरी प्रदेश सभाले आफ्नो प्रदेशभर वा त्यसको कुनै क्षेत्रमा मात्र लागू हुने गरी ऐन बनाउन सक्छ। स्थानीय तहले भने त्यसरी आफ्नो पालिकाको कुनै क्षेत्रमा मात्र लागू हुने गरी ऐन बनाउनसक्ने व्यवस्था सो संविधानमा छैन। अतः स्थानीय तहले ऐन बनाउँदा "यो ऐन .....पालिकाभर लागू हुनेछ।" लेख्नुपर्छ।

उल्लिखित संवैधानिक व्यवस्था बमोजिम सङ्घ र प्रदेशले ऐन लागू हुने भौगोलिक क्षेत्र तोक्नुपर्ने हुन्छ। वि.सं. २०४७ साल अघिका केही ऐनहरूमा "यो ऐन नेपाल अधिराज्यभर लागू हुनेछ" भन्ने प्रावधान राख्ने अभ्यास रहेको थियो। त्यसपछि ऐन लागू हुने "भौगोलिक क्षेत्र नतोकिएकोमा नेपाल राज्यभर लागू हुन्छ" भन्ने अनुमानको भाष्य विकास गरी ऐनहरू बनाएको देखिन्छ। अनुमानको भरमा ऐन बनाउन मिल्दैन। ऐनमा स्पष्ट नलेखिएको स्वतः जान्ने कुरा "स्वतः बुझिने विषय हो" भन्ने भाष्यले नेपालका त्यसपछि बनेका कुनै ऐनका पनि सबै व्यवस्था स्पष्ट छैनन्।

अतः उल्लिखित त्रुटीपूर्ण अभ्यासमा सुधार गरी सङ्घ र प्रदेशले ऐन लागू हुने भौगोलिक क्षेत्र तोक्ने व्यवस्था ऐनमा राख्नुपर्छ। अर्थात् नेपाल राज्यभर लागू हुने ऐन समेतमा सो कुरा दफा (१) मा विस्तारको उपदफा (२) राखी लेख्नुपर्छ। नलेखे स्वतः नेपालभर लागू हुन्छ भन्ने स्पष्ट हुँदैन, अनुमान मात्र हुन्छ।

ऐनको दफा १ को उपदफा (१) पछि उपदफा (२) मा यो विस्तारको व्यवस्था लेखनुपर्छ। यो ऐन ..... नेपाल राज्यभर (अथवा कुनै क्षेत्रमा मात्र लागू हुने हो भने सो क्षेत्र उल्लेख गरी)। विस्तारको व्यवस्था राखनुपर्छ। उदाहरण:-

१. संक्षिप्त नाम, विस्तार र प्रारम्भ : (१) यस ऐनको नाम "..... ऐन, २०८०" रहेको छ।  
(२) यो ऐन नेपाल राज्यभर लागू हुनेछ।

#### प्रदेशको हकमा

- (२) यो ऐन .....प्रदेशभर लागू हुनेछ।  
(कुनै भागमा मात्र लागू हुने भएमा "नेपालभर" भन्ने शब्दको ठाउँमा "....प्रदेश वा .....प्रदेशको .... पालिका वा .....स्थानमा (दुई वा दुईभन्दा बढी पालिकाका स्थान भएमा)"भन्ने शब्दहरू राखनुपर्छ।)

प्रत्यायोजित विधायनमा भने विस्तारको व्यवस्था राखनुपर्दैन। तर ऐनले प्रत्यायोजन गर्दा विस्तारको अधिकार प्रत्यायोजन गरेकोमा भने राखनुपर्ने हुन्छ। ऐनमा विस्तारको अधिकार प्रत्यायोजनको व्यवस्था अपवाद बाहेक अन्यथा राख्न उपयुक्त हुँदैन।

#### (५) ऐनको देश बाहिर विस्तार (बहिर्देशीय प्रयोग) सम्बन्धी व्यवस्था

##### ➤ सैद्धान्तिक पक्ष

बहिर्देशीय प्रयोग भनेको देशबाहिर अन्य देशमा समेत ऐन लागू हुने क्षेत्राधिकार हो। यो ऐनको अधिकतम विस्तार हो। यसले ऐन लागू हुने क्षेत्रलाई देश बाहिर समेत विस्तार गर्छ।

राज्यको सार्वभौमिकताको सिद्धान्तले सामान्यतया राज्यले आफ्नो देशको सिमाना भन्दा बाहिर समेत लागू हुने गरी कानून बनाउन सक्दैन। तर केही अन्तर्राष्ट्रिय वा सीमापार हुने अपराध (जस्तो लागू औषध कारोबार, मानव तस्करी, भ्रष्टाचार, सङ्गठित अपराधा आदि) रोकथामका लागि अर्को देशमा रहेबसेका आफ्नो नागरिकका हकमा समेत लागू हुने गरी बाह्य क्षेत्राधिकार सहित ऐन बनाउन सक्छ। यसरी देश बाहिर हुने कसूरमा अभियुक्तको पक्राउ, अनुसन्धान र प्रमाण सङ्कलन सम्बन्धी कार्य पारस्परिक कानूनी सहायता सम्बन्धी कानूनी व्यवस्था र सम्बन्धित देशहरूका बिच भएको पारस्परिक कानूनी सहायता सम्बन्धी सन्धि वा पारस्परिकताको आधारमा समेत सम्पन्न हुन्छ।

##### ➤ बहिर्देशीय प्रयोग सम्बन्धी व्यवस्था लेख्ने तरिका



ऐन अन्तर्गतका सबै कसूरको हकमा ऐनको बहिर्क्षेत्रीय प्रयोग हुने भएमा दफा २ को उपदफा (२) मा नै देहाय बमोजिम लेखनुपर्छ:-

"(२) यो ऐन नेपाल राज्यभर लागू हुनेछ र नेपाल बाहिर बसी नेपाली नागरिक विरुद्ध यस ऐन विपरीत कसूर गर्ने जुनसुकै व्यक्तिको हकमा समेत लागू हुनेछ।"

ऐन अन्तर्गतका केही कसूरको हकमा मात्र ऐनको बहिर्क्षेत्रीय प्रयोग हुने भएमा दफा ३ मा ऐनको बहिर्क्षेत्रीय प्रयोग भन्ने छुट्टै दफा शीर्षक बनाएर राखिन्छ। जस्तै:-

"३. ऐनको बहिर्क्षेत्रीय प्रयोग: कसैले नेपाल बाहिर देहायको कुनै कसूर गरेमा निजलाई नेपालभित्र नै त्यस्तो कसूर गरे सरह यस ऐन बमोजिम सजाय हुनेछ:-

(क).....

(ख).....

(ग)..... ।"

#### (६) ऐनको प्रारम्भको सैद्धान्तिक पक्ष

ऐन कुन मितिमा लागू हुने वा कहिले देखि लागू हुने भन्ने व्यवस्था ऐनको "प्रारम्भ" हो। सामान्य सिद्धान्त के छ भने ऐन प्रमाणीकरण भए लगत्तै प्रारम्भ हुन्छ, जसलाई "तुरुन्त प्रारम्भ हुनेछ" वाक्यमा लेख्नेगर्निन्छ। बनेको कानून सार्वजनिक नभएसम्म लागू हुनसक्दैन भन्ने कानूनी राज्यको सिद्धान्तको मान्यता बमोजिम ऐन प्रमाणीकरण भए लगत्तै प्रकाशन गर्नुपर्छ।

ऐन कार्यान्वयनका लागि संरचनाहरू निर्माण गर्नुपर्ने, त्यसको प्रत्यायोजित विधायन बनाउन समय लाग्ने, अन्य कुनै कार्य गर्नुपर्ने वा ऐनको व्यवस्था जनसाधारणलाई परिचित गराउनुपर्ने भई समय लाग्ने भएमा त्यसका लागि प्रमाणीकरण भएको केही समय पछाडि ऐनको प्रारम्भ हुने मिति वा दिन राख्न सकिन्छ।

#### (७) ऐनको प्रारम्भ लेख्ने तरिका

सङ्घीय र प्रदेश ऐनको हकमा प्रस्तावित विधेयकको दफा १ को उपदफा (२) को ऐनको विस्तारको व्यवस्था पछि उपदफा (३) मा प्रारम्भ सम्बन्धी व्यवस्था लेख्नुपर्छ। स्थानीय तहको हकमा विस्तारको व्यवस्था राख्नु नपर्ने हुँदा दफा १ को उपदफा (२) मा प्रारम्भ सम्बन्धी व्यवस्था राख्नुपर्छ।

ऐनका सबै व्यवस्था जनसाधारणलाई पूर्ण परिचित नगराई ऐन लागू गर्न नसकिने प्रकृतिका ऐनको प्रारम्भ हुने दिन प्रमाणीकरण भएको मितिले एकवर्ष राख्न सकिन्छ।

सङ्गठन संरचना वा भौतिक संरचना बनाएपछि मात्र कार्यान्वयन गर्नसकिने प्रकृतिका ऐनको प्रारम्भ हुने दिन प्रमाणीकरण भएको मितिले छ महिना राख्न सकिन्छ। नियमावली बनाएपछि मात्र कार्यान्वयन गर्नसकिने प्रकृतिका ऐनको प्रारम्भ हुने दिन प्रमाणीकरण भएको मितिले तीन महिना राख्नसकिन्छ।

कुनै ऐन फरक फरक भौगोलिक क्षेत्रमा फरक फरक मितिमा लागू गर्नुपर्ने भएमा सो फरक फरक मिति उल्लेख गर्नुपर्छ वा कार्यपालिकाले राजपत्रमा सूचना प्रकाशन गरी तोकेको मितिबाट प्रारम्भ हुने व्यवस्था ऐनमा गर्नुपर्छ।

ऐनमा ऐन प्रारम्भ हुने मिति नलेखिएकोमा राष्ट्रपतिले प्रमाणीकरण गरेको मितिबाट प्रारम्भ हुन्छ। तर राजपत्रमा प्रकाशन नहुञ्जेल भएको कसूरमा सो ऐन बमोजिम सजाय हुँदैन। (नेपाल कानून व्याख्या सम्बन्धी ऐन, २०१० को दफा ३ को खण्ड (च))।

तुरून्त लागू हुने लेखेमा प्रमाणीकरण भएपछि तुरून्तै राजपत्रमा प्रकाशन गर्नुपर्छ। अर्को दिन वा केही दिन पछि प्रकाशन गर्नु कानूनी राज्यको सिद्धान्तको उल्लङ्घन भएको मानिन्छ। नेपालको संविधानको प्रस्तावनाको छैठौँ अनुच्छेदमा उल्लेख भएबमोजिम कानूनी राज्यको अवधारणालाई नेपालले आत्मसात गरेको छ। ऐनलाई राजपत्रको अतिरिक्ताङ्क गरी पछि प्रकाशन गर्ने त्रुटीपूर्ण अभ्यास हो। यसो गर्नु हुँदैन, गर्ने अभ्यास रोक्नु पर्छ। राजपत्रमा तुरून्त प्रकाशन गर्न नसकिने भई समय लाग्ने भएमा "यो ऐन प्रमाणीकरण भएको आठौँ दिनमा प्रारम्भ हुनेछ।" भन्ने व्यवस्था ऐनमा राख्नुपर्छ र सो अवधिभित्र ऐन राजपत्रमा प्रकाशन गरिसक्नु पर्छ। उदाहरण:-

१. संक्षिप्त नाम, विस्तार र प्रारम्भ : (१) यस ऐनको नाम "..... ऐन, २०८०" रहेको छ।

(२) यो ऐन नेपाल राज्यभर लागू हुनेछ।

(३) यो ऐन तुरून्त प्रारम्भ हुनेछ। वा

"(३) यो ऐन प्रमाणीकरण भएको मितिले आठौँ दिनदेखि प्रारम्भ हुनेछ।" वा "(३) यो ऐन प्रमाणीकरण भएको मितिले एकतिसौँ दिनदेखि प्रारम्भ हुनेछ।" वा "(३) यो प्रमाणीकरण भएको मितिले एकानब्बेऔँ दिनदेखि प्रारम्भ हुनेछ।" वा "(३) यो ऐन मिति..... साल... महिनाको... गतेदेखि (एकवर्ष पछि लागू हुने लेख्नुपरेमा) प्रारम्भ हुनेछ।"

ऐन फरक फरक मितिमा लागू गर्नुपर्ने भएमा

"(३) यो ऐनको दफा..... मिति..... देखि, दफा .....मिति..... देखि र बाँकी दफा .....मिति... देखि प्रारम्भ हुनेछन्।"

ऐन फरक फरक भौगोलिक क्षेत्रमा फरक फरक मितिमा लागू गर्नुपर्ने भएमा

"(३) यो ऐनको दफा..... मिति.....देखि.....फलानो क्षेत्रमा, दफा .....मिति..... देखि फलानो क्षेत्रमा र बाँकी दफा .....मिति... देखि फलानो क्षेत्रमा प्रारम्भ हुनेछन्।" वा

"(३) यो ऐन नेपाल सरकार/ प्रदेश सरकारले नेपाल राजपत्र/ प्रदेश राजपत्रमा सूचना प्रकाशित गरी तोकेको मितिदेखि प्रारम्भ हुनेछ।"

अन्य केही उदाहरण हेरौं -

(२) यो ऐन नेपालभर लागू हुनेछ र नेपाल बाहिर रहीबसी नेपाल वा नेपाली नागरिक विरुद्ध सङ्गठित अपराध गर्ने व्यक्तिको हकमा समेत लागू हुनेछ। (सङ्गठित अपराध (निवारण) ऐन, २०७०)

(२) यो ऐन नेपालभर लागू हुनेछ र सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतङ्ककारी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानी गर्न नेपाल भित्र वा बाहिर जहाँसुकै रहेबसेको व्यक्ति समेतलाई लागू हुनेछ। (सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण ऐन, २०६४)

(२) यो ऐन नेपालभर लागू हुनेछ र नेपाल बाहिर जहाँसुकै बसेको भएपनि बासिन्दा व्यक्तिलाई समेत लागू हुनेछ। (आयकर ऐन, २०५८)

२. ऐनको बहिर्क्षेत्रीय प्रयोग : (१) यो ऐन वा यस ऐन अन्तर्गत बनेको नियम वा आदेशको विरुद्ध हुनेगरी बाट वा नेपालभित्र कुनै लागू औषध निकासी वा पैठारी गरी विदेशमा बसी व्यापार गर्ने नेपाली नागरिक वा विदेशीलाई समेत यो ऐन लागू हुनेछ।

(२) उपदफा (१) बमोजिम काम कारबाही गर्ने व्यक्तिलाई निजले सो काम कारबाही नेपालभित्र गरेको सरह मानी यस ऐन बमोजिम कारबाही र सजाय गरिनेछ।

(लागू औषध (नियन्त्रण) ऐन, २०३३)

२. संहिताको बहिर्क्षेत्रीय प्रयोग : (१) कसैले नेपाल बाहिर देहायको कुनै कसुर गरेमा निजलाई नेपालभित्र नै कसुर गरे सरह यस संहिता बमोजिम सजाय हुनेछ:-

(क) दफा ५४ बाहेक भाग- २ को परिच्छेद-१ अन्तर्गतको कसुर,

(ख) नेपालबाट कुनै व्यक्तिलाई अपहरण गरी भाग-२ अन्तर्गत गरेको कसुर,

(ग) दफाहरू २६७, २७६ र २७९ अन्तर्गतको कसुर

(घ) नेपालभित्र चलनचल्तीमा ल्याउने वा पैठारी गर्ने उद्देश्यले गरेको भाग २ परिच्छेद २२ र २३ अन्तर्गतको कसुर।

(मुलुकी अपराध (संहिता), २०७४)

(अ) ऐनको परिभाषा खण्ड

सैद्धान्तिक पक्ष

ऐनको परिभाषा खण्डमा रहने व्यवस्थाहरू अत्यन्तै शक्तिशाली व्यवस्था हुन्। यिनीहरूले ऐनमा रहेको विषयवस्तुलाई नियन्त्रण गर्छन्। तर शब्दहरूको प्रयोग फरक अर्थमा गर्नुपर्ने भयो भने परिभाषा गर्नुपर्छ। देहायका कारणले शब्दको परिभाषा गर्नुपर्ने हुन्छ:-

- (१) कुनै अनिश्चितता, अस्पष्टता वा द्विविधा समाधान गर्न शब्दको अर्थ स्पष्ट गर्न,
- (२) नयाँ, असामान्य वा प्राविधिक शब्दहरूको अर्थको व्याख्या गर्न,
- (३) लामो नाम वा शब्दावलीहरू (Phrase) लाई छोटो बनाउन र दोहोरिन नदिन,
- (४) कुनै शब्दको सामान्य अर्थलाई असिमित, विस्तार वा सङ्कुचन गर्न।

(१) अनिश्चितता, अस्पष्टता वा द्विविधा समाधान गर्न शब्दको अर्थ स्पष्ट गर्न-

कुनै शब्दहरू अनिश्चित, अस्पष्ट वा द्विविधाजनक अर्थ दिने खालका हुन्छन्। ऐनमा व्यक्तगर्न खोजिएको कुराको अर्थ नदिई फरक अर्थ दिने, कुनै सटीक वा साधारण अर्थ नहुने र सामान्य अर्थमा धेरै अर्थ दिने शब्दहरूलाई परिभाषा गर्नुपर्ने हुन्छ। जस्तै:-

"अदालत" भन्ने शब्दले सामान्य अर्थमा अदालतको तहमा रहेका जुनसुकै अदालत मध्ये कुनै पनि अदालतलाई बुझाउँछ। ऐनमा प्रयोग भएको अदालत शब्दले कुनै एउटा अदालतलाई भन्न खोजेको भए "अदालत" भन्नाले..... अदालतलाई संझनुपर्छ। "भनी सो एउटा अदालत तोकेर परिभाषा गर्नुपर्छ।

त्यसैगरी "बगाल" वा "बथान" भन्ने शब्द प्रयोग गरिन्छ भने यसले कति संख्याको समूहलाई बथान मान्ने भन्ने अनिश्चितता र द्विविधा उत्पन्न हुन्छ। अतः "बगाल" वा "बथान" भन्नाले दशवटा हात्तिहरूको समूहलाई जनाउँछ। भनी यसको परिभाषा गरी अनिश्चितता र द्विविधा हटाउन सकिन्छ।

ऐनमा "कर्मचारी" भन्ने शब्द प्रयोग भएको छ भने त्यसले करारका र अवकास प्राप्त कर्मचारीलाई जनाउने वा नजनाउने द्विविधा उत्पन्न हुने भएकोले यस "कर्मचारी" शब्दको परिभाषा आवश्यक हुन्छ। करारका कर्मचारीलाई पनि स्थायी सरह सुविधा दिने हो भने " "कर्मचारी" भन्नाले .....मा कार्यरत स्थायी कर्मचारी संझनु पर्छ र सो शब्दले करारमा नियुक्त कर्मचारी समेतलाई जनाउँछ" भनी

परिभाषा गर्नुपर्छ। करारका कर्मचारीलाई फरक व्यवस्था गर्नुपर्ने भएमा छुट्टै शब्द "करारका कर्मचारी" भन्ने प्रयोग गर्ने र "कर्मचारी" भन्नाले .....मा कार्यरत स्थायी कर्मचारी संझनु पर्छ।" भन्ने परिभाषा राख्नुपर्छ।

नेपालको संविधानको धारा २२१ मा स्थानीय तहको व्यवस्थापिकीय अधिकार गाउँ सभा र नगर सभामा निहित रहने उल्लेख छ। सो संविधानको धारा ३०६ को उपधारा (१) को खण्ड (ढ) मा "स्थानीय तह" भन्नाले यस संविधान बमोजिम स्थापना हुने गाउँपालिका, नगरपालिका र जिल्ला सभालाई सम्झनुपर्छ।" भन्ने परिभाषा गरिएको छ। सो परिभाषा अनुसार धारा २२१ मा व्यवस्था गरिएको स्थानीय तहको व्यवस्थापिकीय अधिकार अन्तर्गत जिल्ला सभाको पनि व्यवस्थापिकीय अधिकार हुन्छ भनी बुझ्नुपर्ने हुन्छ। धारा २२१ को उपधारा (१) बमोजिम जिल्ला सभाको व्यवस्थापिकीय अधिकार गाउँ सभा र नगर सभामा निहित हुने भयो। एउटा निकायको अधिकार अर्को निकायमा निहित रहेको भन्न मिल्दैन। यो परिभाषाले संविधानमा अन्यत्र पनि असर गरेको छ। यसरी परिभाषा गर्दा अत्यन्त ध्यान दिनुपर्छ।

परिभाषा गर्दा परिभाषामा कुनै पनि सारवान विषयहरू राख्नु हुँदैन। परिभाषामा नियमनका विषयहरू पनि राख्नु हुँदैन। शब्दको अर्थलाई धेरै बढ्ग्याउने कोशिस पनि गर्नु हुँदैन। सकेसम्म प्रचलित अर्थ दिनेगरी परिभाषा दिनुपर्छ।

## (२) नयाँ, असामान्य वा प्राविधिक शब्दहरूको अर्थको व्याख्या गर्न,

भाषाको प्रयोगमा नआएका वा कम प्रयोगमा आउने शब्दहरू, दुई वा धेरै अर्थ दिने शब्दहरू र प्राविधिक शब्दहरू ऐनमा प्रयोग गरिएको भएमा वा नेपाली भाषामा नभएको र अन्य भाषाबाट नेपालीकरण गरी नयाँ शब्द निर्माण गरिएमा त्यस्ता शब्दको परिभाषा गर्नुपर्छ। जस्तै:- औषधी ऐनमा अङ्ग्रेजी भाषाको पोष्ट मार्केटिङ्ग (Post marketing) भन्ने शब्दलाई "पश्च बजारीकरण" शब्द निर्माण गरी ऐनमा प्रयोग गर्न सकिन्छ। त्यसैगरी डाक्टरले औषधी लेखिदिने पुर्जा (Prescription) लाई नेपालीकरण गर्दा "निर्देशपत्र" भन्न सकिन्छ। यसरी "पश्च बजारीकरण" र "निर्देशपत्र" नयाँ शब्द निर्माण गरी ऐनमा प्रयोग गरेमा यिनीहरूको परिभाषा गर्नुपर्छ। उदाहरण:-

"कम्प्युटर डाटाबेस" भन्नाले कम्प्युटर वा कम्प्युटर नेटवर्कको प्रणालीमा प्रयोग गर्ने उद्देश्यले अङ्क, अक्षर, छवि, ध्वनि वा श्रव्यदृश्यमा औपचारिक तवरले तयार गरिएको सङ्ख्यात्मक विवरण, तथ्याङ्क, सूचना, नक्सा वा अवधारणा सम्झनु पर्छ। (तथ्याङ्क ऐन, २०७९ दफा २ को खण्ड (ख))

नयाँ शब्द निर्माण गरी प्रयोग भई ऐन बनेमा नेपाली भाषाको शब्द कोष लेखने आधिकारिक निकाय नेपाल प्रज्ञा प्रतिष्ठानलाई नेपाली शब्दकोषमा त्यस्ता शब्दहरू प्रविष्टी गरिदिन समन्वय गर्नुपर्छ र सो प्रतिष्ठानले पनि नेपाली भाषामा त्यस्तो शब्द थपिएको सार्वजनिक जानकारी गराउनु पर्छ। अन्यथा कानून एकातर्फ भाषा अर्कोतर्फ हुनजान्छ। अहिलेको नेपाल प्रज्ञा प्रतिष्ठानको शब्दकोषमा "पुनरावलोकन", "समानिकरण" जस्ता शब्दहरू छैनन् तर संविधान, ऐन र कानूनी क्षेत्रमा प्रयोगमा आइसकेको हुँदा शब्दकोषमा अशुद्ध (पुनरावलोकन नभई पुनरवलोकन वा पुनरवलोकन शुद्ध हुन्छ) भए पनि प्रविष्टि गर्नुपर्छ। किनकी भाषाको पनि आधिकारिकता दिने माध्यम कानून पनि हो।

### (३) लामो नाम वा शब्दावलीहरू (Phrase) लाई छोटो बनाउन र दोहोरिन नदिन,

ऐनमा कुनै अर्को ऐन वा संस्था वा पदको नाम प्रयोग भएको, त्यस्तो नाम लामो रहेको र एकभन्दा बढी पटक प्रयोग गरिएको भएमा त्यसलाई छोटो नाम दिएर परिभाषा गर्नुपर्छ। जस्तै:-

"कार्यालयभ "न्नाले दफा २३ बमोजिमको राष्ट्रिय तथ्याङ्क कार्यालय सम्झनुपर्छ।  
(तथ्याङ्क ऐन, २०७९ दफा २ को खण्ड (ग))

### (४) कुनै शब्दको सामान्य अर्थलाई ऐनमा असीमित (Delimit), विस्तार वा सङ्कुचन गर्न

ऐनमा प्रयोग भएको कुनै शब्दले सामान्य अर्थ दिन्छ तर ऐनमा त्यसको अर्थलाई असीमित गर्नुपर्ने भयो भने परिभाषा आवश्यक हुन्छ। जस्तै:-

"भाडा वा इनामभ "न्नाले विमानको प्रयोगको लागि कुनै पनि व्यक्तिले प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रूपमा चार्ज गरेको, माग गरेको, प्राप्त वा सङ्कलन गरेको कुनै भुक्तानी, उपदान वा लाभ सम्झनु पर्छ। यो परिभाषामा "भाडा वा इनाम" शब्दको अर्थ व्यापक वा असीमित गरिएको छ।

ऐनमा प्रयोग भएको कुनै शब्दले सामान्य अर्थ दिन्छ तर ऐनमा त्यसको अर्थलाई विस्तार गर्नुपर्ने भयो भने पनि परिभाषा आवश्यक हुन्छ। जस्तै:-

"वन्यजन्तु" भन्नाले घरपालुवा बाहेक जुनसुकै जातको स्तनधारी जन्तु (म्यामलस(, पंछी (एभ्स), घस्रिनेजन्तु(रेप्टायल्स) , माछा (पीसीज), भ्यागुता जाति) एम्फिवियन्स ( र कीराफट्याङ्ग्रा )इन्सेक्ट्स लाई (सम्झनुपर्छ र सो शब्दले फुल पार्ने जन्तुको फुल समेतलाई जनाउँछ। (राष्ट्रिय निकुञ्ज तथा वन्यजन्तु संरक्षण ऐन, २०२९ को

दफा २ को खण्ड (च) । यहाँ वन्यजन्तु शब्दको प्रयोगमा रहेको अर्थ भन्दा विस्तृत रूपमा अर्थ समेटिएको छ ।

"वोट विरूवा" भन्नाले जीवित वा वंश प्रसारणमा प्रयोग हुने वनस्पतिको डाँठ, हाँगा, गाँठ, कलमी बोक्रा जरा पात फलफूल बिउ र जर्मप्लाज्म लागायत सम्झनुपर्छ । (जीवनाशक विषादी व्यवस्थापन ऐन, २०७६ को दफा २ को खण्ड (ज)) यहाँ वोट विरूवाको अर्थ विस्तार गरी जर्मप्लाज्म समेतलाई समेटिएको छ । सामान्यतया जन्तु भन्नाले जनावर र पशुलाई बुझाउने भए तापनि यस परिभाषामा फुल पार्ने जन्तुको फुल र किरा फट्याङ्गालाई समेत समेटी अर्थलाई विस्तार गरिएको छ ।

ऐनमा प्रयोग भएको कुनै शब्दले सामान्य अर्थ दिन्छ तर ऐनमा त्यसको अर्थलाई सङ्कुचन गर्नुपर्ने भयो भने पनि परिभाषा आवश्यक हुन्छ । जस्तै:-

"उपभोक्ता" भन्नाले खानेपानी तथा सरसफाइ सेवा उपयोग गर्ने व्यक्ति, संस्था वा निकाय सम्झनुपर्छ । (खानेपानी तथा सरसफाइ ऐन, २०७९ को दफा २ को खण्ड (ड)) ।

यहाँ उपभोक्ताको परिभाषालाई सो ऐनको प्रयोजनको लागि सङ्कुचन गरी खानेपानी तथा सरसफाइ सेवा उपयोग गर्ने व्यक्ति, संस्था वा निकायमा सिमित गरिएको छ ।

#### (ठ) परिभाषा गर्दा ध्यान दिनुपर्ने कुराहरू

१. ऐनको मस्यौदाका अन्य सबै भागहरू लेखिसकेपछि मात्र परिभाषा खण्ड लेख्नुपर्छ ।
२. ऐनमा परिभाषा गर्नुपर्ने शब्दहरू के कति प्रयोग भएका छन् र कुन सन्दर्भमा प्रयोग भएका छन्? त्यसको पहिचान गर्नुपर्छ ।
३. परिभाषा गर्नुपर्ने शब्दको अर्थ अन्य प्रचलित कानून (ऐन, नियमावली, निर्देशिका, कार्यविधि र मापदण्ड) मा कसरी गरिएको छ? त्यससँग विपरीत(Contrary) हुन नहुने तर्फ सजग हुनुपर्छ ।
४. ऐनमा परिभाषा गरिएका शब्दहरू सो ऐन अन्तर्गत बन्ने प्रत्यायोजित विधायन (नियमावली, निर्देशिका, कार्यविधि, मापदण्डमा र विनियमावली) मा परिभाषा गरिरहनु पर्दैन । त्यहाँ दोहो-याउनु हुँदैन । संविधानले नै परिभाषा गरेका शब्दहरू भने ऐनमा पनि परिभाषा गर्नुपर्छ तर संविधानमा गरिएको परिभाषासँग हु-बहु हुनुपर्छ ।
५. परिभाषा गर्दा आधिकारिक शब्दकोष, अन्य प्रचलित कानूनको परिभाषा समेत हेर्नुपर्छ । शब्दको आम प्रयोगमा हुने अर्थको विपरीत अर्थ हुनेगरी परिभाषा गर्नुहुँदैन ।

६. परिभाषामा दफालाई उद्धृत गर्दा दफा मात्रै उद्धृत गर्नुहुँदैन। सो शब्दको दफामा भएको संक्षिप्त अर्थ समेत उद्धृत गर्दा सरल र पठनीय हुन्छ। ("कानून" पढ्नेलाई जटिल बनाउनु हुँदैन।) जस्तै: -"कार्यालयभ "न्नाले दफा २३ बमोजिमको राष्ट्रिय तथ्याङ्क कार्यालय सम्झनु पर्छ। यहाँ "कार्यालयभ "न्नाले दफा २३ बमोजिमको कार्यालय सम्झनु पर्छ। भनी लेख्नु उपयुक्त हुँदैन।
७. लामो नाम वा शब्दावलीलाई छोट्याउँदा सो छोट्याइएको शब्दको पनि अर्थ आउनेगरी छोट्याउनु पर्छ।(जस्तै:- वातावरण ऐन, २०७६ को दफा २ को खण्ड (ग) मा "कोष" भन्नाले दफा ३१ बमोजिमको वातावरण संरक्षण कोष सम्झनुपर्छ। भन्ने परिभाषा गरिएको छ। यहाँ "कोष" शब्दले मात्र कुनै अर्थ दिएन। यसरी छोट्याउनु हुँदैन। कम्तीमा यसलाई "वातावरण कोष" भन्ने शब्द राख्नु पर्छ ताकी शब्दबाट नै वातावरण क्षेत्रको कोष रहेछ भन्ने जानकारी होस्।
८. अङ्ग्रेजी भाषामा रहेका शब्दहरूको नेपाली रूपान्तर रहेनछ भने त्यस्तो शब्दलाई नेपालीकरण गर्दा भावानुवाद गर्नुपर्छ। गुगलबाट अनुवाद गर्नुहुँदैन।
९. परिभाषा गर्दा प्रयोग हुने गरेको "सम्झनुपर्छ" भन्ने शब्दले "सम्झनुपर्ने" जनाउँछ। "सम्झनु" भनेको पहिले वितेका घटना आदिको सम्झना गर्नु, स्मरण गर्नु हो (प्रज्ञा नेपाली बृहत् शब्दकोष) त्यसैले त्यस शब्दको सट्टा "बुझ्नुपर्छ" भन्ने शब्द प्रयोग गर्नुपर्ने देखिन्छ।

### (ड) परिभाषा लेख्ने तरिका

शब्दहरूको सामान्य अर्थ नै हुने गरी ऐनमा प्रयोग गरिन्छ भने त्यस्ता शब्दहरूको परिभाषा गरिरहनु पर्दैन। परिभाषा गरिएका शब्दको अन्य ऐनमा कस्तो परिभाषा छ ? एकरूपता कायम हुनेगरी परिभाषा लेख्नुपर्छ। नेपाल कानून व्याख्या सम्बन्धी ऐन, २०१० ले परिभाषा गरेका शब्दहरूको ऐनमा छुट्टै परिभाषा गर्नुपर्दैन।

देवानी संहिता सामान्य कानून हो। विशेष कानूनमा लेखिएका विषयमा विशेष कानूनबमोजिम हुने र विशेष कानूनमा नलेखिएका विषयमा मात्र सामान्य कानूनबमोजिम हुन्छ। कानून व्याख्या सम्बन्धी ऐन, २०१० कानूनको व्याख्या र कानूनी शब्दहरूको परिभाषा गर्ने विशेष ऐन हो। सो ऐनमा लेखिएका र परिभाषा गरिएका विषयमा सोही ऐनबमोजिम हुने भएकोले सो ऐनले परिभाषा गरेका शब्दहरू पुनः संहिताजस्तो सामान्य कानूनमा गर्नु आवश्यक हुँदैन। यो संहितामा राखिएको लिखतको परिभाषा यहाँ नराखी कानून व्याख्या सम्बन्धी ऐनको लिखत शब्दको परिभाषामा राख्नु उपयुक्त हुन्छ।

ऐनमा वहिर्क्षेत्रीय प्रयोगको छुट्टै दफा २ लेखिएमा परिभाषालाई दफा ३ मा र सो नलेखिएमा दफा २ मा राखिन्छ। ऐनमा परिभाषा गरिएको शब्दको ऐनभित्र फरक



सन्दर्भमा प्रयोग भएको अवस्थामा अर्को अर्थ हुनसक्छ। त्यसैले विषय वा प्रसङ्गले अर्को अर्थ नलागेमा यस ऐनमा, भन्ने सूत्रवाक्य लेखी त्यसभन्दा तल खण्ड खण्डमा नेपाली वर्णमालाका अक्षरहरूको वर्णानुक्रम अनुसार परिभाषा गर्नुपर्ने शब्दहरूलाई उद्धरण चिन्ह (Double inverted Coma) भित्र राखी अर्थ लेख्नुपर्छ।

परिभाषा गर्दा परिभाषामा अर्थ सिमित वा विस्तार गर्नुपर्ने भएमा " ....भन्नाले .....संझनुपर्छ।" भन्ने वाक्यमा टुङ्ग्याउनु पर्छ। शब्दको अर्थमा थप विषयवस्तु समावेश गर्नुपर्ने भएमा मुख्य अर्थ सोही वाक्यभित्र र समावेश वा थप गरिएको अर्थ "र सो शब्दले .....समेतलाई जनाउँछ।" भन्ने वाक्यमा लेख्नुपर्छ।

सुरूमा परिभाषा खण्ड लेख्नुहुँदैन। ऐनको शरीर भाग (Body part) मस्यौदा गर्दै जाँदा जुनस्थान र सन्दर्भमा परिभाषा गर्नुपर्ने शब्द आउँछ, त्यसै वखत परिभाषा खण्डमा सो शब्द राखी परिभाषा गर्दैजानु पर्छ। शब्द छोट्याउनका लागि परिभाषा गर्दा छोट्याइएको शब्दले अर्को सामान्य अर्थ दिने गरी छोट्याउनु हुँदैन। जस्तै:-

(च) (जोखिमयुक्त क्षेत्र भन्नाले "कार्यस्थल वा कार्य प्रकृतिका कारण मानव स्वास्थ्यमा नकारात्मक प्रभाव पार्ने कुनै पनि रसायानिक, जैविक, जलवायु परिवर्तनजन्य, मनोसामाजिक, शारिरिक, भौतिक वा भौगोलिक अवस्था रहेको कार्य क्षेत्रलाई सम्झनुपर्छ र सो शब्दले स्वास्थ्य उपचारका बेला स्वास्थ्यकर्मीहरूलाई हुने संभाव्य जोखिम समेतलाई जनाउँनेछ। (जनस्वास्थ्य सेवा ऐन, २०७५को दफा २ को खण्ड (च))

यस परिभाषामा शब्दको अर्थमा थप विषयवस्तु समावेश गर्नुपर्ने भएकोले "सो शब्दले स्वास्थ्य उपचारका बेला स्वास्थ्यकर्मीहरूलाई हुने संभाव्य जोखिम समेतलाई जनाउँनेछ।" भन्ने वाक्यांश राखिएको छ। तर "जोखिमयुक्त क्षेत्र" भनेर स्वास्थ्य जोखिमयुक्त क्षेत्रलाई भन्न खोजिएकोमा "जोखिमयुक्त क्षेत्र" राखिएको छ। जोखिमयुक्त क्षेत्र शब्दले सामान्य अर्थमा स्वास्थ्यमा मात्र नभई सबै प्रकारको जोखिमयुक्त क्षेत्र जनाउने हुनाले यसलाई "स्वास्थ्य जोखिमयुक्त क्षेत्र" भनी छोट्याउँदा उपयुक्त हुन्छ। त्यसैगरी परिभाषाको अन्त्यमा प्रयोग भएको "जनाउँनेछ।" भन्ने शब्द नराखी "जनाउँछ।" भन्ने शब्द राखिन्छ। त्यसैले यो परिभाषा मस्यौदाको नियमले त्रुटिपूर्ण छ। यसलाई यसरी लेख्दा मस्यौदाको नियमले सही हुन्छ:-

(च) ( स्वास्थ्य जोखिमयुक्त क्षेत्र भन्नाले "कार्यस्थल वा कार्य प्रकृतिका कारण मानव स्वास्थ्यमा नकारात्मक प्रभाव पार्ने कुनै पनि रसायानिक, जैविक, जलवायु परिवर्तनजन्य, मनोसामाजिक, शारिरिक, भौतिक वा भौगोलिक अवस्था रहेको कार्य

क्षेत्रलाई सम्झनुपर्छ र सो शब्दले स्वास्थ्य उपचारका वेला स्वास्थ्यकर्मीहरूलाई हुने संभाव्य जोखिम समेतलाई जनाउँछ।

तथ्याङ्क ऐन, २०७९ को परिभाषा हेरौं:-

२. परिभाषा : विषय वा प्रसङ्गले अर्को अर्थ नलागेमा यस ऐनमा,-

(क) "आयोग" भन्नाले राष्ट्रिय योजना आयोग सम्झनु पर्छ।

(ख) "कम्प्युटर डाटावेस" भन्नाले.....

यस परिभाषा खण्डमा "राष्ट्रिय योजना आयोग" लाई छोटो बनाउनका लागि परिभाषा गर्दा "आयोग" भन्नाले भन्ने मात्र राख्नु हुँदैन। "योजना आयोग" भन्नाले भन्ने शब्दहरू राख्नुपर्छ। परिभाषा गरिएको शब्दको आफैमा अर्थ नआउने गरी राख्नु उपयुक्त हुँदैन।

कानून व्याख्या सम्बन्धी ऐन, २०१० को एउटा परिभाषा हेरौं:-

व्यक्ति-यो शब्दले संयुक्त भएको वा नभएको कुनै कम्पनी, संघ वा जनसमूह समेत जनाउँछ। यसरी लेख्नु हुँदैन। यो वि.स. २०१० मा बनेको कानून व्याख्या ऐनमा गरिएको परिभाषा हो। यसलाई "व्यक्ति" भन्नाले प्राकृतिक र कृत्तम दुवै व्यक्तिलाई संझनुपर्छ र सो शब्दले संयुक्त भएको वा नभएको कुनै कम्पनी, संघ वा जनसमूहलाई समेत जनाउँछ। भनी लेख्नुपर्ने हुन्छ।

कुनै एक दफा वा उपदफाको लागि मात्र त्यस्तो शब्दको अर्थ परिभाषित गर्नुपर्ने भएमा सोही दफा वा उपदफामा नै परिभाषा गरिन्छ, तर त्यहाँ परिभाषा नलेखी "स्पष्टीकरण" भनेर लेख्नुपर्छ।

(ढ) ऐनको मुख्य विषय लेख्ने तरिका

नागरिक कानून प्रणाली (Civil law System) मा संहिताको अभ्यास रहेको छ र ऐनमा धेरै विषयहरू समेटेर संहिता स्वरूपको ऐन बनाइन्छ। तर सामान्य कानून प्रणाली (Common Law System) मा कुनै एउटा विषयको एउटा ऐन हुन्छ। नेपालले सामान्य कानून प्रणाली अवलम्बन गरे तापनि कानूनी इतिहासको सुरुमा अवलम्बन गरेको नागरिक कानून प्रणालीकोलाई पनि केही हदसम्म छोड्नसकेको देखिँदैन। त्यसैको फलस्वरूप मुलकी ऐन र हालका मुलकी देवानी संहिता, २०७४ लगायतका संहिताहरू बनेका हुन्।

संहिता बाहेक ऐन बनाउँदा कुनै एउटा विषयको एउटा ऐन बनाउनुपर्छ। एकभन्दा बढी विषयको एउटै ऐन बनाउनु उपयुक्त र पठनीय मानिँदैन। जस्तै वन सम्बन्धी

विषयमा वन ऐन, २०७६, वातावरण सम्बन्धी विषयमा वातावरण संरक्षण ऐन, २०७६, तथ्याङ्क सम्बन्धी विषयमा तथ्याङ्क ऐन, २०७९ आदि।

ऐनको परिभाषा खण्डको लगत्तै तल दफा ३ (वहिक्षेत्रीय प्रयोगको छुट्टै दफा लेखेको भए दफा ४) मा ऐनको मुख्य विषय वा उद्देश्यलाई कार्यात्मक भाषामा लेख्नुपर्छ। ऐनमा राखिने सबै व्यवस्थाहरू त्यसैको वरपर घुमेको हुन्छ। अर्थात् सो मुख्य विषय कार्यान्वयनका लागि ऐनमा अन्य विषयहरू लेखिएका हुन्छन्।

त्यसका लागि सर्वप्रथम ऐनको मुख्य उद्देश्य पत्ता लगाउनु पर्छ। जस्तोसार्वजनिक - खरिद ऐन, २०६३ को मुख्य उद्देश्य सार्वजनिक खरिद गर्दा प्रतिस्पर्धा गराई गुणस्तरीय मालसामान वा सेवा खरिद गर्नुपर्छ भन्ने हो। यसलाई सो ऐनको दफा ३ मा यसरी लेखिएको छ:-

३. यस ऐन बमोजिम खरिद गर्नु पर्ने: (१) सार्वजनिक निकायले खरिद गर्दा यस ऐन बमोजिमको कार्यविधि पूरा गरी खरिद गर्नु पर्नेछ ।

(१क) प्रचलित कानून बमोजिम दर्ता भएको संस्थाले सरकारी कोष प्रयोग गरी खरिद गर्दा सो हदसम्म यस ऐन बमोजिमको कार्यविधि पूरा गरी खरिद गर्नु पर्नेछ ।

(२) उपदफा (१) र (१क) को प्रतिकूल हुने गरी गरिएको खरिद बदर तथा अमान्य हुनेछ।

तर यसमा मुख्य उद्देश्य अस्पष्ट लेखिएको छ। मस्यौदाका आधारभूत मान्यता, सिद्धान्त र नियमबमोजिम यसलाई यसरी लेख्नुपर्छ:-

३. यस ऐन बमोजिम खरिद गर्नु पर्ने: (१) सार्वजनिक निकायले खरिद गर्दा यस ऐन बमोजिम प्रतिस्पर्धा गराई गुणस्तरीय मालसामान र सेवाको खरिद गर्नुपर्छ। ("पर्नेछ" जस्तो भविष्यत् कालको भाषा लेख्नुहुँदैन)

(१क) प्रचलित नेपाल कानून बमोजिम दर्ता भएको संस्थाले सरकारी कोष प्रयोग गरी खरिद गर्दा सो हदसम्म उपदफा (१) बमोजिम खरिद गर्नुपर्छ।

(२) उपदफा (१) र (१क) को प्रतिकूल हुनेगरी गरिएको खरिद अमान्य र बदर हुन्छ।

अनुगमन तथा मूल्याङ्कन ऐन, २०७६ को अर्को उदाहरण हेरौं-

३. अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्नुपर्ने : सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका योजनाको नियमित र आवधिक रूपमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्नु वा गराउनु पर्नेछ।

यस ऐनको मुख्य उद्देश्य योजनाको नियमित र आवधिक रूपमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्नु वा गराउनु हो। तर माथिको दफा ३ मा मुख्य उद्देश्य सहि रूपमा लेखिएको भए तापनि कसले गर्ने हो कर्ता नै पहिचान भएको छैन। अन्य प्रचलित नेपाल कानूनमा जो जसले अनुगमन र मूल्याङ्कन गर्ने व्यवस्था छ सोही कर्ताले नै अनुगमन गर्नुपर्ने भनी अनुमानको भरमा अर्थ गर्नुपर्ने देखिन्छ। कानूनमा यस्तो भाषा लेख्नु हुँदैन। माथिको सो ऐनको दफा ३ लाई यसरी लेख्दा उपयुक्त र स्पष्ट हुन्छ:-

३. अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्नुपर्ने : प्रचलित नेपाल कानूनबमोजिम सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका योजनाको अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्न जिम्मेवारी प्राप्त व्यक्ति वा निकायले त्यस्ता योजनाहरूको यस ऐनबमोजिम नियमित र आवधिक रूपमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्नु वा गराउनु पर्छ।

तर यस्तो भाषा लेखी छुट्टै ऐन बनाउनु भन्दा सम्बन्धित ऐनमा नै व्यवस्था गर्दा कार्यान्वयन गर्न सजिलो हुन्छ। अनुगमन तथा मूल्याङ्कनका आधार, मापदण्ड, विधि र प्रकृया व्यवस्थित गर्न यो ऐन ल्याइएको हुँदा या त त्यस्ता विधि प्रकृया सम्बन्धित ऐनमा नै राखी यो ऐन नै चाहिँदैन थियो। या त माथि दफा ३ मा कुन कुन निकाय र व्यक्तिको जिम्मेवारी हो स्पष्ट उल्लेख हुनुपर्थ्यो। ऐनको मस्यौदा गर्दा यस्तो अस्पष्ट भाषा लेख्नुहुँदैन।

#### (ण) सामान्य प्रावधानहरू लेख्ने तरिका

ऐनमा सामान्य प्रावधानहरू भनेका मुख्य प्रावधान बाहेकका अन्य सारवान प्रावधानहरू हुन्। ऐनको प्रकृति र उद्देश्य अनुसार मुख्यतया देहायका विषयहरू सामान्य प्रावधान अन्तर्गत पर्छन् :-

- (१) संस्था वा संरचना बनाउने सम्बन्धी विषय,
- (२) नियमनकारी निकाय र त्यसको काम, कर्तव्य र अधिकार तथा सञ्चालन विधि,
- (३) कर, शुल्क आदि लगाउने र उठाउने विषय,
- (४) कोषको स्थापना र सञ्चालन सम्बन्धी विषय,
- (५) कसूर र सजाय सम्बन्धी विषय।

#### (१) संस्था वा संरचना बनाउने सम्बन्धी विषय

ऐन कार्यान्वयनका लागि भइरहेकै जनशक्तिबाट हुनसक्ने वा नयाँ सङ्गठन संरचना बनाउनुपर्ने भन्ने कुरा अध्ययनपत्रबाट स्पष्ट हुनुपर्छ। सङ्गठन संरचना बनाउँदा धेरै पदसोपान (पर र दर्जाको धेरै तह) भएको बनाउनुभन्दा कम पदसोपान भएको छरितो सङ्गठन संरचना गर्नुपर्छ। स्थापना गर्न खोजिएको निकाय सरकारकै निकाय हुने वा स्वायत्त सङ्गठित संस्था के हुने हो ?

सोबमोजिम सङ्गठन संरचना बनाउनु पर्छ। सङ्गठन संरचना बनाउँदा सरकारको स्रोतले भ्याउने नभ्याउने ? ख्याल गर्नुपर्छ। स्रोतले नभ्याउने गरी संरचना प्रस्ताव गर्नुहुँदैन।

स्वायत्त संस्था बनाउँदा देहायका तीन स्वायत्तता मध्ये सबै वा कति स्वायत्तता दिने हो स्पष्ट हुनुपर्छ:-

**प्रशासनिक स्वायत्तता-** कर्मचारी आफै भर्ना गर्न पाउने वा सरकारले उपलब्ध? कुनै पनि सङ्गठित संस्थाको स्थायी कर्मचारी भर्ना गर्दा नेपालको संविधानको धारा २४३ बमोजिम लोक सेवा आयोगले लिखित परीक्षा लिने विषयलाई ध्यान दिनु पर्छ।

**वित्तीय स्वायत्तता-** आर्थिक स्रोत सरकारले नै व्यहोर्ने वा संस्थाले आफै आर्जन गर्ने ? वा केही सरकारले व्यहोर्ने र केही संस्था आफैले आर्जन गर्ने ? सो खुलाउने तर विदेशी व्यक्ति वा संस्थाबाट रकम लिनसक्ने व्यवस्था गरेमा त्यसरी रकम लिनु अघि नेपाल सरकारको अर्थ मन्त्रालयबाट सहमति लिनु पर्ने व्यवस्था राख्नुपर्छ। ।

**कार्यात्मक स्वायत्तता-** संस्थाले निर्णय गर्दा र त्यसको कार्यान्वयन गर्दा कुनै प्रकारको प्रभाव र दबाव पर्न नहुने व्यवस्था आदि।

उल्लिखित विषयहरूमा मस्यौदामा व्यवस्था गर्दा संविधान, अन्य प्रचलित कानून र अभ्यास विपरीत जानुहुँदैन। तर गलत र त्रुटिपूर्ण अभ्यासलाई छोड्नुपर्छ। वित्तीय स्रोत सरकारले नै व्यहोर्नेगरी संस्था स्थापना गर्दा संस्थाको कार्यात्मक स्वायत्ततामा असर नपर्नेगरी नियन्त्रणका व्यवस्था गर्नुपर्छ।

सङ्घ, प्रदेश वा स्थानीय तहले एउटै काम गर्ने एउटै प्रकृतिको संरचना वा संस्था दोहोरिने गरी खडा गर्नु सङ्घीयताको मर्म र सिद्धान्त विपरीत हुन्छ। सोही काम गर्ने भइरहेको संरचना वा संस्था सरकारको सम्बन्धित तहबाट विघटन वा खारेज नभएसम्म अर्को तहबाट सोही प्रकृतिको संस्था खडा गर्नु हुँदैन। यस विपरीत खडा गरिएमा राज्यको स्रोतको उपयुक्त र मितव्ययी परिचालन नहुने मात्र नभई समन्वय नगरिएको कारणले यस्तो कार्य संवैधानिक व्यवस्था विपरीत समेत हुनसक्छ। नेपालको संविधानको धारा २३२ ले तीन तहका बीच समन्वयात्मक सम्बन्ध रहने व्यवस्था गरेको छ।

संस्था वा संरचना सम्बन्धी सामान्य प्रावधान लेख्ने तरिका

नयाँ सङ्गठन संरचना बनाउनु पर्ने वा संस्था स्थापना गर्नुपर्ने भएमा ऐनको मुख्य विषयको लगत्तै संस्थाको स्थापना र त्यसको सङ्गठन संरचना सम्बन्धी विषय लेख्नुपर्छ। त्यसपछि क्रमैले अन्य सामान्य प्रावधानहरू (माथि (२) देखि (५) सम्मका अन्य विषयहरू) लेख्दै जानुपर्छ। ऐनको मुख्य विषय नै संस्था स्थापना र सञ्चालन रहेछ भने संस्थाको स्थापना र त्यसको सङ्गठन संरचना सम्बन्धी विषय परिभाषा पछि लगत्तै लेख्नुपर्छ। भईरहेको संस्थालाई पुनः नयाँ ऐनद्वारा व्यवस्थित गर्नुपरेमा समेत नयाँ संस्था स्थापना गरेजस्तै व्यहोरा लेखी ऐनको विविध प्रावधान अन्तर्गत पहिलेको संस्थालाई वैधानिकता दिने प्रावधान लेख्नुपर्छ।

सामान्यतयः सङ्गठित स्वशासित संस्था स्थापनाको प्रावधान लेख्दा देहायको ढाँचामा लेख्ने गरिन्छः-

३. प्राधिकरणको स्थापना : (१) बीमा व्यवसायको नियमनकारी निकायको रूपमा नेपाल बीमा प्राधिकरणको स्थापना गरिएको छ।

(२) प्राधिकरणको केन्द्रीय कार्यालय काठमाडौँ उपत्यकामा रहनेछ र प्राधिकरणले आवश्यकता अनुसार नेपालभित्र वा बाहिर जुनसुकै ठाउँमा आफ्नो कार्यालय खोल्न सक्नेछ।

४. प्राधिकरण स्वशासित र सङ्गठित संस्था हुने : (१) प्राधिकरण अविच्छिन्न उत्तराधिकारवाला एक स्वशासित सङ्गठित संस्था हुनेछ र कानूनी व्यक्तित्व प्राप्त गर्नेछ।

(२) प्राधिकरणले कानूनी व्यक्तिको हैसियतले प्रचलित कानून बमोजिम अधिकारको प्रयोग, कर्तव्यको पालना र दायित्व निर्वाह गर्नेछ।

परिभाषा खण्डमा संस्थाको परिभाषा गरिएको भए पनि संस्था स्थापनाको दफामा संस्थाको पूरा नाम लेख्नुपर्छ। यस परिभाषामा दफा ३ को उपदफा (२) मा प्रयोग भएको "कार्यालय" शब्द अस्पष्ट छ।

कार्यालयको सम्बन्धमा "केन्द्रीय कार्यालय" शब्द प्रयोग गरेपछि "आफ्नो शाखा वा अन्य कार्यालय" भन्ने शब्द लेख्दा स्पष्ट हुन्छ। कानूनमा अस्पष्ट भाषा र शब्दको कुनै स्थान हुँदैन।

त्यसैगरी दफा ४ को दफा शीर्षकमा "प्राधिकरण स्वशासित र सङ्गठित संस्था हुने" लेखिएकोमा सो दफाको उपदफा (१) मा "स्वशासित सङ्गठित संस्था हुनेछ" भनिएको छ, बीचमा "र" अक्षर छैन। यहाँ दफा शीर्षक र उपदफामा लेखिएको कुरा असङ्गत देखिन्छ। दफा शीर्षकमा प्रयोग भएको र उपदफामा प्रयोग भएको "स्वशासित सङ्गठित" भन्ने शब्दहरू बीचमा "र" अक्षर रहने नरहने विषयमा यो व्यवस्थाले

द्विविधा उत्पन्न गरेको छ। यो लेखाईले यी दुई शब्दहरू बीच "र" संयोजक रहने वा नरहने के हो? स्वशासित र सङ्गठित दुई विषय हो वा एउटै विषय हो सन्देह उत्पन्न गरेको छ। सङ्गति कायम गर्न सम्पूर्ण ऐनभरी एउटै रूपमा लेखनुपर्छ। सो ऐनको सो व्यवस्था लेखाई त्रुटिपूर्ण भयो। मस्यौदा गर्दा यसरी गलति गर्नु हुँदैन।

संस्था वा संरचनाको व्यवस्था लेखेपछि त्यसको काम, कर्तव्य र अधिकार स्पष्ट रूपमा लेखनुपर्छ। काम, कर्तव्य र अधिकारको दफामा साङ्केतिक रूपमा लेखिएका काम, कर्तव्य र अधिकारलाई त्यसपछिका सञ्चालन व्यवस्था (Operating Clause) मा थप स्पष्ट र विस्तृत रूपमा लेखनुपर्छ। त्यसैगरी वाक्यहरू लेख्दा शब्दहरू दोहोर्न्याउनु हुँदैन। जस्तै:-

५. प्राधिकरणको काम, कर्तव्य र अधिकार: यस ऐनमा अन्यत्र उल्लिखित काम, कर्तव्य र अधिकारका अतिरिक्त प्राधिकरणको काम, कर्तव्य र अधिकार देहाय बमोजिम हुनेछ: -
- (क) बीमा सम्बन्धमा नेपाल सरकारको सल्लाहकारको रूपमा कार्य गर्ने,

यस दफाको सूत्र वाक्यमा काम, कर्तव्य र अधिकार शब्द अनावश्यक दोहोर्न्याइएको देखिन्छ। यसरी लेख्दा ऐनको प्रावधानको पाठ अनावश्यक भद्दा र लामो भएको छ। यसलाई यसरी छोटो रूपमा दुई तरिकाले लेख्न सकिन्छ:-

५. प्राधिकरणको काम, कर्तव्य र अधिकार :यो ऐन तथा यस ऐन अन्तर्गत बनेका नियम र निर्देशिकाको अधीनमा रही प्राधिकरणको काम, कर्तव्य र अधिकार देहायबमोजिम हुनेछ:-
- (क) बीमा सम्बन्धमा नेपाल सरकारको सल्लाहकारको रूपमा कार्य गर्ने,

वा

५. प्राधिकरणको काम, कर्तव्य र अधिकार: यस ऐनमा अन्यत्र उल्लेख भएको अतिरिक्त प्राधिकरणको काम, कर्तव्य र अधिकार देहायबमोजिम हुनेछ:-
- (क) बीमा सम्बन्धमा नेपाल सरकारको सल्लाहकारको रूपमा कार्य गर्ने,

माथिको अधिल्लो तरिका सहि हुन्छ। तर नियम र निर्देशिका जस्ता प्रत्यायोजित विधायन बनाउने अधिकार प्रत्यायोजन नगरिएको ऐनमा माथिको दोस्रो तरिकाले लेखनुपर्छ।

प्रायः अधिकांश ऐनहरूमा यसरी अनावश्यक शब्दहरू दोहोर्न्याएर लेखिएको देखिन्छ। यसले मस्यौदा र मस्यौदाकारको स्तर न्यून रहेको देखाउँछ।

काम, कर्तव्य र अधिकारलाई लेख्दा पाँचभन्दा बढी खण्डमा लेख्नु असल मस्यौदा मानिदैन। काम, कर्तव्य र अधिकार धेरै छुट्ट्याएर कलष्टर गरेर लेख्नु पर्छ। नेपाल कानून आयोगबाट म समेतको संलग्नतामा तयार गरिएको राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र )अधिकार र कार्य सञ्चालनऐन (, २०८० को विधेयकको मस्यौदामा उपयुक्त ढङ्गले यसरी लेखिएको छः-

२८. सतर्कता केन्द्रको काम, कर्तव्य र अधिकार: (१) यो ऐन तथा यस ऐन अन्तर्गत बनेका नियम र निर्देशिकाको अधीनमा रही सतर्कता केन्द्रको काम, कर्तव्य र अधिकार देहायबमोजिम हुनेछः-

(क) अनुगमन र निगरानी सम्बन्धी

(अ) सार्वजनिक निकायको कार्य नियमित र प्रचलित नेपाल कानूनबमोजिम भए वा नभएको तथा सेवाग्राहीलाई सहज रूपमा सेवा उपलब्ध गराए वा नगराएको अनुगमन गर्ने,

.....  
(ख) सूचना सङ्कलन, उजुरी र सोको छानबिन सम्बन्धी

(अ) सार्वजनिक निकायबाट हुनुपर्ने कार्य नियमित रूपमा सम्पादन भए वा नभएको सूचना सङ्कलन गर्ने,

त्यसपछि संस्थाको सञ्चालक समितिको गठन तथा काम, कर्तव्य र अधिकार लेख्नुपर्छ। नेपालमा आयोग, संस्थान, कम्पनी, बैङ्क, प्राधिकरण, निगम, प्रतिष्ठान, बोर्ड, केन्द्र, समिति, विकास समिति र परिषद् आदि नामले सङ्गठित संस्थाहरूको स्थापना भएको पाइन्छ। कुनै सङ्गठित संस्था ऐनद्वारा नै स्थापित गरिका छन्। विकास समितिहरू विकास समिति गठन आदेशद्वारा स्थापना गरिएका छन् भने निगम, प्राधिकरण, समिति, आयोग जस्ता केही संस्था सरकारी संस्थान वा संस्थाका रूपमा स्थापना भएका छन्। फरक फरक संरचना वा ढाँचा रहेको देखिन्छ। सङ्गठित संस्थाको विभिन्न किसिमको सञ्चालक समिति रहेको पाइन्छ।

निगम, प्राधिकरण, समिति, आयोगजस्ता केही सरकारी स्वामित्वका सङ्गठित संस्थाको सञ्चालक समितिमा सरकारी सञ्चालकहरूको वाहुल्यता रहन्छ भने प्रतिष्ठान आदिमा सञ्चालक समितिको रूपमा सभा, परिषद् जस्ता सर्वोच्च अङ्ग राखिएको हुन्छ। विकास समितिमा नेपाल सरकारबाट नियुक्त वा मनोनीत अध्यक्ष सहित केही क्षेत्रका विज्ञ सदस्यहरू राखी कार्यकारी निर्देशक वा संस्थाको प्रशासकीय प्रमुख सदस्य-सचिवमा रहने व्यवस्था गर्नुपर्छ। नागरिक लगानी कोषमा कोषको कार्यकारी निर्देशकलाई सदस्य-सचिवको रूपमा नराखिएको हुँदा त्यहाँ सञ्चालक समितिको बैठक सञ्चालन लगायतका विषयमा असहज भएको छ। तसर्थ संस्थाको सञ्चालक समितिमा कार्यकारी निर्देशक वा संस्थाको प्रशासकीय प्रमुख सदस्य-सचिवनमा रहने व्यवस्था गर्न भुल्नु हुँदैन। केही उदाहरणहरू हेरौं:-



नेपाल विद्युत प्राधिकरणको सञ्चालक समिति:-

९. सञ्चालकहरू : (१) सञ्चालक समितिमा आठजना सञ्चालक रहनेछन्। ती सञ्चालकहरू साधारण सभाद्वारा निर्वाचित हुनेछन् र निर्वाचित सञ्चालकहरूले आफूमध्येबाट छानेको एकजना व्यक्ति सञ्चालक समितिको अध्यक्ष हुनेछ।

नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानको सञ्चालक समिति:-

७. प्रशिक्षण परिषद्को गठन : (१) प्रतिष्ठानको सर्वोच्च निकायको रूपमा देहाय बमोजिमका सदस्यहरू भएको प्रशिक्षण परिषद्को गठन हुनेछ।

(क) संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्री -अध्यक्ष

.....  
(ज) प्रतिष्ठानको कार्यकारी निर्देशक सचिव -सदस्य-

सञ्चालक समिति गठन व्यवस्था लेखदा ध्यान दिनुपर्ने कुराहरू:-

सञ्चालक समिति गठन विधि लेखदा देहायका विषयहरू अनिवार्य रूपमा लेखनुपर्छ:-

१. सञ्चालक समितिमा मनोनित वा नियुक्ती हुने सदस्यहरूको योग्यता र पदावधि,
२. नियुक्त वा मनोनयन गर्दा समावेशी सिद्धान्त अवलम्बन गर्नुपर्ने विषय,
३. सञ्चालकहरूले पाउने सेवा र सुविधा,
४. पदीय जिम्मेवारी पूरा नगरेमा नियुक्त वा मनोनयन गर्नेले हटाउन सक्ने व्यवस्था र हटाउँदा सफाइको मनासिव मौका दिनुपर्ने व्यवस्था,
५. बैठक सञ्चालन कार्यविधि र गणपूरक संख्या, बहुमतका आधारमा निर्णय हुने कुरा,
६. निर्णय प्रमाणित गर्ने अधिकारी।

(२) नियमनकारी निकाय र त्यसको काम, कर्तव्य र अधिकार तथा सञ्चालन विधि

नियमनकारी निकाय भनेको कुनै निकाय वा संस्थाका काम कारवाही वा अन्य कुनै विषयमा सुपरीवेक्षण गर्ने, अनुगमन गर्ने, निगरानी राख्ने, कानून विपरीतका कृयाकलाप रोक्ने र त्यस्ता कृयाकलापका सम्बन्धनमा अनुसन्धान गर्ने र मुद्दा चलाउने लगायतका नियमनकारी कार्यका लागि स्थापना भएको निकाय हो। मुख्य विषय नियमन भएको ऐन बनाउँदा मुख्य विषय अर्थात् परिभाषा खण्ड पछाडी नियमनका लागि निकाय तोक्ने वा

स्थापना गर्ने विषय खुलाउनु पर्छ। नियमन गर्ने निकाय स्थापन गर्दा वा तोक्दा देहायका विषयमा ध्यान दिनुपर्छ:-

- नियमन गर्नुपर्ने क्षेत्र कति हो? सो बमोजिम नियमनकारी निकायको आकार र क्षमता विकास गर्ने प्रावधानहरू राख्ने।
- नियमनकारी निकायलाई कसुरको अनुसन्धान गर्ने र मुद्दा चलाउने अधिकार दिनुपर्ने भए सोबमोजिमको संरचना संरचना र पद तथा दरबन्दी रहने कुरा ऐनमा राख्ने।
- नियमन गर्न खोजिएको विषयमा नियमनकारी निकायलाई नियमनको कति अधिकार दिने? स्पष्ट भएर सोबमोजिम काम, कर्तव्य र अधिकारको सम्बन्धमा व्यवस्था लेख्ने।
- नियमनकारी निकायका काम, कर्तव्य र अधिकारको सम्बन्धमा व्यवस्था गर्दा अन्य निकायको काम, कर्तव्य र अधिकार दोहोरो पर्छ पढेन? दोहोरो नपर्ने व्यवस्था लेख्ने।
- नियमनकारी निकायको सञ्चालन विधि छोटकरी रूपमा ऐनमा लेख्ने।
- नियमनकारी निकायको नियमनको अधिकार प्रयोग गर्ने सक्ने गरी व्यवस्थाहरू राख्ने।
- नियमनकारी निकायले नियमन गर्दा गर्न सक्ने दण्ड, जरिवाना, लिनसक्ने शुल्क, दस्तुर आदिका बारेमा प्रत्यायोजित विधायनमा राख्नेगरी अधिकार प्रत्यायोजनको व्यवस्था नगर्ने, त्यस्ता व्यवस्थाहरू ऐनमा नै राख्ने।

(३) कसुर कायम गर्ने र दण्ड सजाय गर्ने सम्बन्धी व्यवस्था लेख्ने तरिका

कुनै कार्यलाई कसुरको व्यवस्था गर्दा देहायबमोजिम गर्नुपर्छ:-

- नेपालको संविधानको धारा २० मा तत्काल प्रचलित कानूनले सजाय नहुने कुनै काम गरे बापत कुनै व्यक्ति सजायभागी हुने छैन र कुनै पनि व्यक्तिलाई कसुर गर्दाको अवस्थामा कानूनमा तोकिएभन्दा बढी सजाय दिइने छैन। भन्ने व्यवस्था छ। यसबाट कसुर गर्दाको अवस्थामा कायम रहेको कानूनले तोकिएभन्दा बढी सजाय गर्ने गरी ऐन बनाउनु हुँदैन। ऐन लागु हुनुभन्दा अघिको समयमा भएको कुनै कार्यलाई समेत कसुर मानी सजाय गर्ने व्यवस्था गर्न हुँदैन।
- नेपाल पक्ष भएका अन्तर्राष्ट्रिय सन्धिले कसुर नमानेको विषयमा कसुरको व्यवस्था गर्नु हुँदैन। त्यस्ता सन्धिले कसुर मानेको विषयमा कसुरको व्यवस्था गर्नु पर्ने हुन्छ।
- कसुरको व्यवस्था गर्दा अन्य ऐनमा यस्तै प्रकारको कार्यलाई कसुर माने वा नमानेको सम्बन्धमा पनि विचार गरी कसुर मानेको भए सामाज्यस्यता कायम हुने गरी कसुर कायम गर्नुपर्ने हुन्छ।

### कुनै कसुरमा सजायको व्यवस्था गर्दा कायम गर्दा देहायबमोजिम गर्नुपर्छ:-

- कसुरको गम्भीरता तथा त्यस्तै प्रकृतिको कसुरलाई अन्य प्रचलित कानूनले निर्धारण गरेको दण्ड सजायको मात्रा समेतलाई विचार गर्ने,
- कुनै कार्यलाई पहिला कसुर कायम गर्ने अनिमात्र त्यसको उल्लङ्घनमा हुने दण्ड सजायको व्यवस्था गर्ने,
- ऐनमा कसुर कायम गरी सजाय तोकिएबमोजिम हुने भन्ने व्यवस्था नराख्ने, कसुर कायम गरिसकेपछि सजायको व्यवस्था पनि ऐनमा नै लेख्ने,
- अर्धन्यायिक निकाय वा अधिकारीबाट शुरू कारवाइ र किनारा हुने मुद्दामा कैद सजायको प्रावधान नराख्ने,
- सजायमा स्वविवेकीय अधिकारको व्यवस्था राख्दा कसुरको मात्रा र गाम्भीर्यता अनुसार सजाय निर्धारण गर्नुपर्ने व्यवस्था राख्ने,
- कुनै अवस्थामा सजाय छुट पाउने भए सो अवस्था स्पष्ट रूपमा लेख्ने,
- कसुरको मात्रा निर्धारणमा समयसापेक्ष परिवर्तन आउन सक्नेतर्फ ध्यान दिनुपर्ने,
- एकै कसुरको लागि एकपटकभन्दा बढी मुद्दा चलाउने र सजाय गर्ने व्यवस्था राख्न नहुने।

#### (४) मुद्दाको अनुसन्धान, दायरी, मुद्दा हेर्ने क्षेत्राधिकार र पुनरावेदन सम्बन्धी व्यवस्था लेख्ने तरिका

कसुरको अनुसन्धान गरी मुद्दा दायर गर्ने अधिकारीको व्यवस्था नगरेमा अनुसन्धान कसले गर्ने भन्ने अन्यायलता सृजना हुन्छ। ऐनमा अनुसन्धान अधिकारी नलेखिएमा जुनसुकै अधिकृतले अनुसन्धान गर्दा हकदैयाको अभावमा मुद्दा दायर हुन नसक्ने हुँदा मुद्दा खारेज हुन सक्छ। अतः ऐनको मस्यौदामा कसुरको व्यवस्था गरिएको छ भने कसुरको अनुसन्धान गर्ने र मुद्दा दायर गर्ने अधिकारी स्पष्ट रूपमा ऐनको मस्यौदामा लेख्नुपर्छ। वन, भूमि, मालपोल जस्ता कार्यालयमा दर्ता गरिने र त्यस्ता कार्यालयबाट चलाइने मुद्दामा सोही कार्यालयको अधिकृतबाट अनुसन्धान र दायरी गर्ने व्यवस्था राख्नु उपयुक्त हुन्छ। प्रदेश र स्थानीय तहबाट बनाइने ऐनमा प्रशासनिक जरिवानाको व्यवस्थासम्म राख्न सकिन्छ। कसुर र सजायको व्यवस्था राखिएमा जटिलता उत्पन्न हुनसक्छ। किनकी कसुरको अनुसन्धान गर्ने र मुद्दा चलाउने नचलाउने निर्णय गर्ने निकाय (सरकारी वकील) सङ्घीय सरकारको क्षेत्राधिकारमा रहेको छ।

ऐनको मस्यौदामा कसुर र सजायको व्यवस्था राखिएमा मुद्दा हेर्ने अदालत स्पष्ट लेख्नुपर्छ। मुद्दा हेर्ने अदालत लेख्दा एक वर्षभन्दा बढी कैद सजायको व्यवस्था भएकोमा सम्बन्धित जिल्ला अदालत लेख्नुपर्छ। त्यस्तो सजाय हुनसक्ने कसुरमा मुद्दा

हेर्ने निकाय अर्धन्यायिक निकाय लेखिएमा नेपालको संविधानको धारा ३०० को उपधारा (७)को प्रतिकूल हुन्छ।

सिद्धान्ततः कैदको सजाय हुने कसुर सम्बन्धी मुद्दा हेर्ने अधिकार अदालतलाई नै रहन्छ। तर केही अपवादको रूपमा प्राविधिक विशेष क्षेत्रका एक वर्षभन्दा कम सजाय हुने कसुरमा मुद्दा हेर्ने अधिकार अर्धन्यायिक निकायलाई दिन सकिन्छ। अर्धन्यायिक निकायलाई मुद्दा हेर्ने क्षेत्राधिकार प्रदान गर्दा त्यस निकायको प्रमुखको पदमा रहेको अधिकारीले हेर्ने गरी दिनुपर्छ। निमित्तभई काम गर्नेले मुद्दा हेर्न सक्नेगरी अधिकार दिनु त्रुटीपूर्ण हुन्छ।

प्रशासनिक निकायहरूलाई प्रशासनिक जरिबाना गर्ने अधिकार मात्र दिनु पर्छ। अर्धन्यायिक निकाय भनेको जिल्ला प्रशासन, मालपोत, भूमि सुधार, बन सम्बन्धी विषय हेर्ने जिल्ला स्थित निकायहरू हुन्। त्यसैगरी गाउँपालिका वा नगरपालिकामा रहेका न्यायिक समितिहरू अर्धन्यायिक निकाय हुन् होइनन् भन्नेमा विवाद भए पनि यिनीहरूलाई मुद्दा हेर्न दिइएको क्षेत्राधिकारका आधारमा अर्धन्यायिक निकाय नै हुन् भन्न सकिन्छ।

यी बाहेकका यातायात, भन्सार, कर आदि कार्यालयका अधिकारीले गर्ने जरिबाना प्रशासनिक जरिबानाको रूपमा लिइन्छ।

पुनरावेदन गर्न पाउने व्यवस्था गर्दा यति दिनभित्र .....अदालत वा निकायमा पुनरावेदन गर्न सकिनेछ भन्ने भाषा लेखनुपर्छ। सामान्यतया एकतह माथिको अड्डालाई पुनरावेदन दिन सकिने निकायको रूपमा राख्नुपर्छ। तर नेपालको संविधानले अर्धन्यायिक निकायले गरेको फैसला उपर जिल्ला अदालतमा पुनरावेदन लाग्ने व्यवस्था गरेको छ। मस्यौदाकारले यस व्यवस्थालाई ख्याल गर्नुपर्छ।

सिद्धान्ततः प्रदेश र स्थानीय तहले कानून बनाउँदा अदालतहरूमा मुद्दा लाग्ने व्यवस्था गर्न सक्छन्। प्रदेश र स्थानीय कानून पनि कानून नै हो। तर नेपालको संविधानको अनुसूची-५को क्रमसंख्या ३० मा फौजदारी कानून निर्माण सङ्घीय सरकारको अधिकार अन्तर्गत राखिएको छ। सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तर सम्बन्ध) ऐन, २०७७ को दफा ७ को उपदफा (१) को खण्ड (ग) बमोजिम प्रदेश र स्थानीय तहले फौजदारी कसुर कायम गर्ने र दण्ड सजाय तोक्ने कानूनी व्यवस्था गर्न मिल्दैन। त्यसैले प्रदेश र स्थानीय कानूनमा फौजदारी कसुरको सम्बन्धमा अदालतको क्षेत्राधिकार कायम गर्ने गरी व्यवस्था गर्नुहुँदैन। फौजदारी कसुर बाहेक अन्य कसुर कायम गरी सो विषयमा र पुनरावेदन सुन्ने क्षेत्राधिकारसम्म व्यवस्था गर्न मिल्छ।

ऐन बाहेक अरू कानून (नियम, निर्देशिका, कार्यविधि, मापदण्ड) द्वारा अदालतको क्षेत्राधिकार सृजना गर्न सकिँदैन।

#### (५) कोष खडा गर्ने र त्यसको परिचालन सम्बन्धी व्यवस्था लेख्ने तरिका

नेपाल सरकारको निकाय भए त्यसको सञ्चालनार्थ छुट्टै कोष खडा गर्नुहुँदैन। विश्वविद्यालय, कम्पनी, बैङ्क, समिति, छुट्टै कानून बमोजिम स्थापित आयोग, संस्थान, प्राधिकरण, निगम, प्रतिष्ठान, बोर्ड, केन्द्र, परिषद र यस्तै प्रकृतिका अन्य सङ्गठित संस्थाको सञ्चालन वा कुनै विशेष कार्यका लागि कोष खडा गर्न सकिन्छ। त्यस्तो संस्थाको वा कुनै विशेष प्रयोजनका लागि कोष खडा गर्दा देहायबमोजिम गर्नुपर्छ:-

१. (संस्थाको नाम)...को कोष भन्ने दफा शीर्षक दिई त्यसको उपदफा (१) मा..... को एउटा .....कोष रहने छ। लेख्नु पर्छ। यसरी लेख्दा कोष मात्र लेखेर पुग्दैन, कुन प्रयोजनका लागि कोष खडा गर्ने हो? सोको आधारमा कोषको उपयुक्त नामाकरण समेत गर्नुपर्छ।
२. कुन कुन स्रोतबाट कोषमा जम्मा गर्न सकिने हो सो विषयमा स्पष्ट उल्लेख गर्नुपर्छ। दण्ड जरिवानाबाट असुल हुने रकम सङ्घीय सरकारको सञ्चित कोषमा जम्मा गरिन्छ। संस्थाको कोषमा जम्मा गर्ने व्यवस्था लेख्नु हुँदैन।
३. विदेशी सङ्घ संस्था वा व्यक्तिबाट प्राप्त हुने रकम प्राप्त गर्नुअघि (प्रदेश र स्थानीय तह र तीनले स्थापना गरेका संस्थाले समेत) नेपाल सरकारको अर्थ मन्त्रालयको सहमति लिनुपर्ने व्यवस्था राख्नुपर्छ।
४. कोषको रकम कुन बैङ्कमा खाता खोली जम्मा गरिने हो? कोषको रकम कुन कुन कार्यमा खर्च गर्न सकिने हो? सो कुरा स्पष्ट लेख्नुपर्छ।
५. कोषको खाता सञ्चालन गर्ने पदाधिकारी हरूको (खासगरी कार्यालय प्रमुख र लेखा प्रमुख) संयुक्त दस्तखतबाट खाता सञ्चालन गर्नुपर्ने व्यवस्था राख्नुपर्छ। एक जनाको मात्र दस्तखतबाट खाता सञ्चालन गर्ने व्यवस्था लेख्नु हुँदैन। दुई जनाभन्दा बढीको दस्तखतबाट खाता सञ्चालन गर्ने व्यवस्था राख्न सकिन्छ।
६. कोषबाट भएको खर्चको लेखा कुन प्रणाली अवलम्बन गरेर राख्नुपर्ने? खर्चको लेखापरीक्षण कोबाट गराउने? स्पष्ट उल्लेख गर्नुपर्छ। पचास प्रतिशत भन्दा बढी शेयर वा जायजैथामा नेपाल सरकार वा प्रदेश सरकारको स्वामित्व भएको सङ्गठित संस्थाको हकमा महालेखा परीक्षकसँग परामर्श गरी लेखापरीक्षण गर्ने व्यवस्था राख्नुपर्छ (नेपालको संविधानको धारा २४१ को उपधारा(२))।

७. नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार वा स्थानीय तहबाट अनुदान वा सहयोग जम्मा भएको कोषको लेखा परीक्षण गर्दा समेत महालेखा परीक्षकको परामर्श लिई लेखा परीक्षण गर्नुपर्ने व्यवस्था लेख्दा उपयुक्त हुन्छ।

**कोष सम्बन्धी व्यवस्थाको उदाहरण:-**

२८. प्रतिष्ठानको कोष: (१) प्रतिष्ठानको एउटा छुट्टै कोष हुनेछ ।

(२) उपदफा (१) बमोजिमको कोषमा देहायका रकमहरू रहनेछन्:-

(क) नेपाल सरकारबाट प्राप्त रकम,

(ख) शैक्षिक शुल्क तथा सेवा शुल्कबाट प्राप्त रकम,

(ग) स्वदेशी वा विदेशी व्यक्ति, सङ्घ, संस्था वा विदेशी सरकारबाट अनुदान वा ऋण स्वरूप प्राप्त रकम,

(घ) अन्य स्रोतबाट प्राप्त रकम ।

(३) उपदफा (२) को खण्ड (ग) बमोजिम प्रतिष्ठानले विदेशी व्यक्ति, सङ्घ, संस्था वा सरकारबाट कुनै रकम प्राप्त गर्नु अघि नेपाल सरकारको स्वीकृति लिनु पर्नेछ।

(४) प्रतिष्ठानको कोषको रकम कुनै वाणिज्य बैङ्कमा खाता खोली जम्मा गरिनेछ ।

(५) प्रतिष्ठानको सबै खर्चहरू उपदफा (१) बमोजिमको कोषबाट व्यहोरिनेछ।

(६) प्रतिष्ठानको कोष र खाताको सञ्चालन तोकिए बमोजिम हुनेछ।

२९. लेखा र लेखापरीक्षण: (१) प्रतिष्ठानको आय-व्ययको लेखा प्रचलित कानून बमोजिम राखिनेछ ।

(२) प्रतिष्ठानको लेखापरीक्षण महालेखा परीक्षकबाट हुनेछ।

(कर्णाली स्वास्थ्य विज्ञान प्रतिष्ठान ऐन, २०६८)

यो ऐनमा राखिएको कोष र खाताको सञ्चालन तोकिए बमोजिम हुनेछ। भन्ने व्यवस्था प्रत्योजन गर्नु उपयुक्त होइन। कोष र खाता सञ्चालनको विषय सारवान विषय हो जुन ऐनमा नै राख्नुपर्छ।

(त) **विविध प्रावधानहरू लेख्ने तरिका**

कुनै परिच्छेदमा सान्दर्भिक नहुने व्यवस्थाहरू परिच्छेद भएको ऐनमा अन्तिमको विविध परिच्छेदमा र परिच्छेद नभएको ऐनमा अन्तिमतिर राख्ने र त्यसपछि क्रमैले देहाय बमोजिमका व्यवस्था राख्नुपर्ने हुन्छ:-

(१) **अधिकार प्रत्यायोजन सम्बन्धी व्यवस्था**

कुनै समिति, बोर्ड, निकाय वा पदमा रहने व्यक्तिलाई ऐनमा दिइएका अधिकारहरू मध्ये आवश्यकता अनुसार समिति वा बोर्डको सदस्य, निकायको पदाधिकारी वा सदस्य वा कर्मचारीलाई केही अधिकार प्रत्यायोजन गर्नसक्ने व्यवस्था ऐनको मस्यौदामा राख्न सकिन्छ। त्यसरी अधिकार प्रत्यायोजनको व्यवस्था गर्दा

अधिकार प्रत्यायोजन गर्ने समिति वा बोर्ड वा पदाधिकारीको मातहतको पदाधिकारीलाई मात्र अधिकार प्रत्यायोजन गर्न सकिने व्यवस्था राख्नुपर्छ। माथिल्लो वा समान स्तरलाई अधिकार प्रत्यायोजन हुन नसक्ने हुँदा त्यस्तो व्यवस्था राख्नु हुँदैन। उदाहरण:-

२१. अधिकार प्रत्यायोजन: आयोगले संविधान तथा यस ऐन बमोजिम आफूलाई प्राप्त अधिकारमध्ये आवश्यकता अनुसार कुनै अधिकार तोकिएको शर्तको अधीनमा रही प्रयोग र पालना गर्ने गरी अध्यक्ष, सदस्य, आयोगको सचिव वा नेपाल सरकार, प्रदेश वा स्थानीय तहको कुनै अधिकृत कर्मचारीलाई प्रत्यायोजन गर्न सक्नेछ । (राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४)

४६. अधिकार प्रत्यायोजन: (१) कार्यकारी समितिले यो ऐन तथा यस ऐन अन्तर्गत बनेको नियम बमोजिम आफूलाई प्राप्त अधिकारमध्ये आवश्यकता अनुसार केही अधिकार प्राधिकरण तथा कार्यकारी प्रमुखलाई प्रत्यायोजन गर्न सक्नेछ।

(२) प्रदेश विपद् व्यवस्थापन कार्यकारी समिति, जिल्ला विपद् व्यवस्थापन समिति तथा स्थानीय विपद् व्यवस्थापन समितिले यो ऐन तथा यस ऐन अन्तर्गत बनेको नियम बमोजिम आफूलाई प्राप्त अधिकारमध्ये आवश्यकता अनुसार केही अधिकार सम्बन्धित समितिको अध्यक्ष तथा अन्य अधिकृत कर्मचारीलाई प्रत्यायोजन गर्न सक्नेछ। (विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापन ऐन, २०७४)

## (२) प्रत्यायोजित विधायन सम्बन्धी व्यवस्था लेख्ने तरिका

नियमावली, विनियमावली, निर्देशिका, मापदण्ड आदि कुन कुन प्रत्यायोजित विधायनहरू कुन कुन निकायले बनाउन अधिकार दिने भन्ने व्यवस्था प्रत्यायोजित विधायन सम्बन्धी व्यवस्था हो। ऐनमा सम्बन्धित व्यवस्था रहेकै स्थानमा "तोकिएबमोजिम हुनेछ" भन्ने भाषा प्रयोग गरेर पनि प्रत्यायोजन गर्न सकिन्छ। कुन कुन कुराहरू ऐनमा नै राख्ने र कुन कुन कुराहरू सो ऐन कार्यान्वयनका लागि नियमावली, विनियमावली, निर्देशिका, मापदण्ड आदि प्रत्यायोजित विधायनमा राख्ने? भन्ने विषयमा यकीन गरेपछि मात्र प्रत्यायोजित विधायन सम्बन्धी व्यवस्था लेख्नुपर्छ। सारवान विषयहरू प्रत्यायोजित विधायनमा राख्ने गरी ऐनमा व्यवस्था लेख्नुहुँदैन। प्रत्यायोजित विधायन लेख्ने उदाहरण—

३७. नियम बनाउन सक्ने: यस ऐनको कार्यान्वयन गर्न नेपाल सरकारले आवश्यक नियम बनाउन सक्नेछ।

३८. निर्देशिका, कार्यविधि तथा मापदण्ड बनाउन सक्ने: (१) केन्द्रको काम कारवाहीलाई सहज बनाउन केन्द्रले आवश्यकता अनुसार निर्देशिका, कार्यविधि तथा मापदण्ड बनाउन सक्नेछ। (प्रत्यायन ऐन, २०७९)

उपरोक्त प्रत्यायोजन व्यवस्थामा नियम बनाउने अधिकार नलेखी नियमावली बनाउने अधिकार भन्ने उल्लेख गर्नुपर्थ्यो। अर्को उदाहरण हेरौं—

४७क. प्रदेश सरकारले नियम बनाउन सक्ने: (१) प्रदेश सरकारले यस ऐन बमोजिम विपद् व्यवस्थापनलाई व्यवस्थित तथा प्रभावकारी बनाउन आवश्यक नियम बनाउन सक्नेछ।

(२) उपदफा (१) ले दिएको अधिकारको सर्वसामान्यतामा कुनै प्रतिकूल प्रभाव नपर्ने गरी प्रदेश सरकारले देहायका विषयमा नियम बनाउन सक्नेछः—

(क) प्रदेश विपद् व्यवस्थापन कार्यकारी समितिको गठन तथा काम, कर्तव्य र अधिकार सम्बन्धी,

(ख) प्रदेश विपद् व्यवस्थापन कोषमा रहने रकम, त्यसको सञ्चालन तथा व्यवस्थापन सम्बन्धी,

(ग) यस ऐन बमोजिम नियमावलीबाट व्यवस्था गर्न सकिने अन्य कुनै विषयमा।

(३) यस ऐन बमोजिम प्रदेश सरकारले बनाएको नियमहरू प्रदेश राजपत्रमा प्रकाशन भए पछि मात्र लागू हुनेछन्।

(विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापन ऐन, २०७४)

(३) प्रत्यायोजित विधायनको व्यवस्था लेख्दा ध्यान दिनुपर्ने विषयहरू-

- ✓ ऐनको मस्यौदामा "तोकिए बमोजिम हुनेछ" भन्ने उल्लेख भएको रहेछ भने प्रत्यायोजित विधायनको अधिकार सम्बन्धी व्यवस्था लेख्न छुटाउनु हुँदैन।
- ✓ नियमावली (नियम बनाउने भन्दा अशुद्ध हुन्छ) बनाउने अधिकार मन्त्रपरिषद्, संवैधानिक निकाय र अदालतलाई मात्र दिनुपर्छ। किनकि नियमावली पहिलो र ऐन कार्यान्वयनको मुख्य प्रत्यायोजित विधायन हो। तर नेपालमा विश्वविद्यालय जस्ता स्वायत्त संस्थालाई समेत नियमावली बनाउने अधिकार दिइएको छ। यस्तो त्रुटी सच्याएर यस्ता संस्थाहरूलाई विनियम बनाउने अधिकार दिनुपर्छ, नियममावली बनाउने होइन।
- ✓ प्रत्यायोजित विधायन बनाउने क्षेत्र तोक्न सकिने अवस्थामा "देहायका विषयमा नियमावली, निर्देशिका, कार्यविधि, मापदण्ड बनाउन सक्नेछ।" भन्ने सूत्रवाक्य लेखी देहायमा विषयहरू तोकिदिनु पर्छ। माथि दिइएको विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापन ऐन, २०७४को उदाहरण जस्तै गरी।
- ✓ नियमावली र अन्य प्रत्यायोजित विधायन बनाउने अधिकार छुट्टा छुट्टै दफामा लेख्नुपर्छ।
- ✓ ऐनको मस्यौदामा तोकिए बमोजिम हुनेछ भनी लेख्नु नै नपरेको अवस्थामा नियमावली बनाउने अधिकार प्रत्यायोजन नगर्दा पनि हुन्छ। किनकि नियमावली बनाउनु नै नपर्ने ऐन पनि हुनसक्छ।



- ✓ प्रत्यायोजित विधायनको विधायिकी नियन्त्रणको लागि प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७९ को नियम १३८ र राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ को नियम २१७च. मा देहायको व्यवस्था गरिएको छः-

संसदबाट अधिकार प्रत्यायोजित भई बनाइएको कानून सम्बन्धित निकायले स्वीकृत गरी राजपत्रमा प्रकाशित गर्नुपर्ने, त्यसरी प्रकाशन भएको सात दिनभित्र प्रतिनिधि सभाको सम्बन्धित समिति वा सचिवालयलाई उपलब्ध गराउनु पर्ने, त्यसरी उपलब्ध भएका प्रत्यायोजित विधायन अन्तर्गत बनेका कानूनलाई प्राथमिकता दिई संसदको सम्बन्धित समितिले परीक्षण गर्दा संसदबाट प्रत्यायोजित गरेको अधिकारको सीमाभन्दा फरक रूपमा बनेको देखिएमा समितिले फरक रूपमा बनेका प्रावधानहरू कार्यान्वयन नगर्न, नगराउन तत्काल निर्देशन दिन सक्ने र त्यसरी दिएको निर्देशन दिएको एक महिनाभित्र कार्यान्वयन गर्नुपर्ने।

- ✓ उल्लिखित व्यवस्था बमोजिम गर्ने गरेको नपाइएको भन्ने राष्ट्रिय सभाको विधायन व्यवस्थापन समितिको २०७६ र २०७७ सालको वार्षिक प्रतिवेदनमा उल्लेख भएको छ। ऐनमा नै यो व्यवस्था उल्लेख गर्नुपर्ने हुन्छ। ऐनमा प्रत्यायोजित विधायन सम्बन्धी व्यवस्था देहायबमोजिमको ढाँचामा लेख्दा उपयुक्त हुन्छः-

**३५. नियमावली वा नियमहरू बनाउने अधिकार :** यस ऐनको उद्देश्य कार्यान्वयन गर्न नेपाल सरकारले आवश्यक नियमावली वा नियमहरू बनाउन सक्नेछ।

**३६. निर्देशिका वा कार्यविधि बनाउने अधिकार:** (१) .....ले यो ऐन तथा यस ऐन अन्तर्गत बनेको नियमको अधीनमा रही आवश्यक निर्देशिका, कार्यविधि वा मापदण्ड बनाउन सक्नेछ।

(२) उपदफा (१) बमोजिम बनाएको निर्देशिका, कार्यविधि वा मापदण्ड नेपाल राजपत्रमा प्रकाशन गर्नुपर्नेछ।

**३७. सङ्घीय संसदमा पेस गर्नुपर्ने:** (१) दफा ३५ र ३६ बमोजिम बनाएका नियम, निर्देशिका र कार्यविधिलाई नेपाल सरकारले सङ्घीय संसदको दुवै सदनको बैठकमा पेस गर्नुपर्नेछ।

बमोजिम पेस भएका नियम (१) उपदफा (२), निर्देशिका तथा कार्यविधिको कुनै व्यवस्था यो ऐनको व्यवस्थासँग असङ्गत देखिएमा त्यस्तो व्यवस्थालाई सङ्घीय संसदले संशोधन गर्न निर्देशन गर्न सक्नेछ।

(३) उपदफा (२) बमोजिम प्राप्त भएको निर्देशनबमोजिम गर्नु गराउनु सम्बन्धित मन्त्रालयको कर्तव्य हुनेछ।

- ✓ त्यसैगरी सम्पर्क (व्यक्ति, संस्था वा मन्त्रालय), अन्य निकायसँगको सम्बन्ध, खारेजी र बचाउ तथा रूपान्तर सम्बन्धी व्यवस्था आवश्यकता अनुसार राख्नुपर्छ। त्यसपछि अनुसूची राख्नुपर्छ।

(थ) व्याख्यात्मक टिप्पणीको सैद्धान्तिक पक्ष र लेखने तरिका

शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्त अनुसार कानून निर्माण गर्ने जिम्मेवारी विधायिकाको भए पनि कानूनको आवश्यकता महशुस कार्यपालिकालाई बढि हुने, विधायिका राजनीतिक विषयहरू (सरकार गठन, विघटन लगायत) तथा विकासात्मक र दैनिक जनजिवीकाका विषयहरूमा समेत केन्द्रीत हुनु पर्ने भई समयाभाव हुने, मस्यौदाकारहरू कार्यपालिकासँग सहज उपलब्ध हुने, धेरै विधेयकहरू सरकारी विधेयकका रूपमा नै प्रस्तुत हुने अभ्यास रहेको, सरकारले विधेयक मस्यौदा गरी संसदमा पेश गरेमा सहज हुने, संसदसदस्यहरूसँग मस्यौदा ज्ञान हुन नसक्ने लगायतका कारणले अधिकांश कानूनहरूको मस्यौदा सरकार (कार्यपालिका) ले नै तयार गर्ने अभ्यास संसारभर रहेको पाइन्छ।

नेपालको संविधानको धारा ११० को उपधारा (२) बमोजिम अर्थ विधेयक, नेपाली सेना, नेपाल प्रहरी वा सशस्त्र प्रहरी बल, नेपाल लगायत सुरक्षा निकायसँग सम्बन्धित विधेयक सरकारी विधेयकको रूपमा मात्र प्रस्तुत गर्न सकिन्छ। अर्थात यी विधेयकहरू नेपाल सरकार (कार्यपालिका) ले मात्र प्रस्तुत गर्न सक्छ। त्यसैले त्यस्ता विधेयकको मस्यौदा कार्यपालिका अन्तरगतका मन्त्रालयहरूले गर्ने गर्दछन्। विधेयक मस्यौदा गर्ने जिम्मेवारी नेपाल कानून आयोगलाई रहेको भए तापनि धेरै विधेयकहरू मन्त्रालयले नै गर्ने, कतिपय विधेयकहरू मस्यौदा गर्दा परामर्श दाताबाट गराउने लगायतको अभ्यास समेत रही आएको पाइन्छ।

विधेयकको मस्यौदागर्दा विधेयकमा राखिएका विषयवस्तुको मनसाय के थियो भन्ने विषय मस्यौदाकारलाई नै बढी जानकारी हुन्छ। विधेयक कानून बनी कार्यान्वयनको सिलसिलामा सो कानूनका जटिल, प्राविधिक र असामान्य विषयवस्तुको अर्थ विभिन्न निकायहरूले फरक फरक ढंगले गर्न सक्ने हुन्छ। यसका लागि मस्यादाकार (अन्तिम मस्यौदाकार विधायक) को वास्तविक मनसाय पत्ता लगाई कानूनको सहि अर्थमा कार्यान्वयन गर्न विधेयकमा त्यस्तो व्यवस्था किन र के का लागि गरिएको हो? त्यसको वास्तविक अर्थ के हो? इत्यादि प्रश्नहरूको उचीत जवाफको लागि हरेक विधेयकमा मस्यौदाको प्रारम्भिक चरणदेखि नै व्याख्यात्मक टिप्पणी तयार गरी यसलाई विधेयकको अङ्गकै रूपमा रहने व्यवस्था गर्न जरूरी हुन्छ। कानूनको आफूखुसी फरक फरक रूपमा व्याख्या गरी कार्यान्वयन हुनसक्ने अवस्थाको अन्त्य गर्न व्याख्यात्मक टिप्पणी आवश्यक हुन्छ।

व्याख्यात्मक टिप्पणीले कुनै विशेष विधेयकमा के प्रावधानहरूको अर्थ राख्छ र कानूनको रूपमा पारित भएमा विधेयकले के हासिल गर्न खोजेको छ भनी व्याख्या गर्न खोज्छ। कानून किन बनाइएको थियो, यो के हासिल गर्न डिजाइन गरिएको थियो र

यसको वास्तविक अर्थ के हो भनेर बुझ्नको लागि व्याख्यात्मक टिप्पणी महत्वपूर्ण उपकरण हुन सक्छ।

व्याख्यात्मक टिप्पणी भनेको विधेयकको उद्देश्यलाई व्याख्या गर्ने कागजातहरू हुन्। बेलायतमा सबै सरकारी विधेयकहरू र सदस्यहरूबाट पेश हुने केही निजी विधेयकमा व्याख्यात्मक टिप्पण अनिवार्य छ। भारतमा पनि अधिकांश विधेयकहरूमा व्याख्यात्मक टिप्पणी राखिएको हुन्छ।

नेपालमा कानून निर्माण गर्दा अपवादात्मक रूपमा बाहेक व्याख्यात्मक टिप्पणीको अभ्यास रहेको छैन। नेपाल कानून आयोगबाट मस्यौदा भएका देवानी तथा फौजदारी संहिता र सो सम्बन्धी ऐनहरूको व्याख्यात्मक टिप्पणी तयार गरिएको थियो। सो बाहेक अन्य मस्यौदामा व्याख्यात्मक टिप्पणी तयार गर्ने गरेको देखिँदैन। सोही कारणले पनि कानूनको फरक फरक व्याख्या हुने गरेको र फरक फरक तरिकाले कार्यान्वयन हुने गरेको देखिन्छ।

## परिच्छेद-पाँच

### समस्या र समस्याको समाधानका लागि सुझाव तथा निष्कर्ष

#### ५.१ मस्यौदा लेखनको क्रममा देखिएका कमजोरी पक्ष

##### ५.१.१ संगति र एकरूपताको अभाव

कानूनको मस्यौदामा प्रयोग हुने शब्द, वाक्य र विराम चिन्हहरूको प्रयोगमा एकरूपता देखिदैन। एउटै ऐनमा उही सन्दर्भ र विषयका लागि भिन्न शब्दहरू प्रयोग गरिएको, भिन्न विराम चिन्हहरूको प्रयोग गरिएको, व्याकरणका नियमहरूको पालना नै नगरिएको पाइन्छ। यस्तो त्रुटि हुनुमा तर्जुमाकारहरूमा ज्ञानको कमी (Deficit of knowledge), लापरवाही (Negligence), हतारमा मस्यौदा गर्ने प्रचलन, मस्यौदालाई जथाभावी रूपमा परिमार्जन गर्ने अभ्यास लगायतका कारण रहेको पाइन्छ।

##### ५.१.२. विषयवस्तुलाई सहि रूपमा प्रस्तुत नगरिनु

नेपाल सरकारको नीतिलाई कानूनमा रूपान्तर गर्दा नीतिको पूर्णज्ञान नभएको व्यक्ति तर्जुमाका भएमा नीतिले गर्नुको कार्य कानूनमा सहिरूपमा रूपान्तर हुनसक्दैन। तर पछाडि बनेका ऐनहरूमा समेत धेरै असङ्गति र कार्यान्वयनका जटिलताहरू रहेको देखिन्छ। उदाहरणको रूपमा बिमा ऐन, २०७९ मा बिमा प्राधिकरणको सञ्चालक समितिको व्यवस्था गरिएको तर काम, कर्तव्य र अधिकारको व्यवस्था गरिएको छैन।

#### ५.२ मस्यौदा लेखनमा सुधारका पक्षहरू

नेपालको मौजुदा विधायन तर्जुमा शैली, ढाँचा र स्वरूप मूलतः परम्परागत कमन ल प्रणालीको एंग्लो-भारतीय शैली र ढाँचामा आधारित देखिन्छ। हाम्रो विधायन व्यवस्थापन शैली र प्रकृया अत्यन्त जटिल हुनुका साथै अस्पष्ट र शब्दजाल (Jargons) ले भरिएको छ र बोधगम्य (Unambiguous) पनि छैन। संघ, प्रदेश र स्थानीय तीनै तहले कानून बनाउने भएकोले विधायन तर्जुमा शैली, यसको संरचना तथा यसमा प्रयुक्त भाषाको सरलीकरण हुन जरूरी छ। नेपालको विधायन तर्जुमा शैली र यसको संरचनालाई मुलुकको विशिष्टता अनुरूप सरल र व्यावहारिक बनाउन पुनरावलोकन गरी मौलिक पहिचान जोगाउन आवश्यक भइसकेको छ। नेपाली विधायन तर्जुमाको संरचना, ढाँचा र शैलीमा गर्नुपर्ने सुधारलाई देहाय बमोजिम उल्लेख गर्न सकिन्छ:-

### ५.२.१ नियमावली संशोधनमा प्रस्तावनाको प्रयोग हटाउने

नियमावली बनाउँदा प्रस्तावना विना नै नियम निर्माणसूत्र (Enacting Formulae) र ऐनको अधिकार प्रयोग गरी नियमावली बनाउने तर सोही नियमावली संशोधन गर्दा प्रस्तावना राख्ने प्रचलन रहेको छ। संशोधन गर्ने नियमावलीमा प्रस्तावना राख्ने अभ्यास हटाउनु पर्ने देखिन्छ।

### ५.२.२ ऐन प्रारम्भ हुने दिन

नेपाल कानून व्याख्या सम्बन्धी ऐन, २०१० को दफा ३ को खण्ड (च) बमोजिम ऐनमा लागू हुने मिति उल्लेख नभएकोमा संविधान जारी भए (सम्वत् २०७२ साल आश्विन ३ गते) पछि बनेको ऐन राष्ट्रपतिबाट प्रमाणिकरण भएको मितिदेखि प्रारम्भ हुने व्यवस्था रहेको छ। तर ऐनहरूमा “यो ऐन तुरुन्त प्रारम्भ हुनेछ वा आठौँ दिनदेखि प्रारम्भ हुनेछ वा एकतिसौँ दिनदेखि प्रारम्भ वा एकानब्बेऔँ दिनदेखि प्रारम्भ हुनेछ।” भन्ने व्यवस्था गरेको देखिन्छ। यो विषय बाझिएको मात्र होइन, ऐन लागू हुने एउटा मानक दिन नहुँदा कार्यान्वयनमा समेत समस्या देखिन्छ। हुनत ऐनको कार्यान्वयनको तयारीका लागि समय आवश्यक भएमा नेपाल सरकारले नेपाल राजपत्रमा सूचना प्रकाशन गरी तोकेको मितिबाट प्रारम्भ हुनेछ भन्ने व्यवस्था पनि कुनै कुनै ऐनमा गरेको पाइन्छ। प्रमाणीकरण भएको केहि दिन पछाडी नेपाल राजपत्रमा अतिरिक्ताङ्क गरी ऐन प्रकाशन गर्ने परिपाटीले समेत कानूनको अनभिज्ञता क्षम्य नहुने (Ignorance of Law is no Excuse) र कानूनको उचीत प्रकाशन विना कानूनी शासन कार्यान्वयन नहुने (Doctrine of Publicity of law) सिद्धान्तको अवमूल्यन मात्र नभई कानूनको पश्चातदर्शी असर (Retrospective Effect) समेत हुन गएको देखिन्छ। अतः ऐन प्रारम्भ हुने मानक दिन (Standard Day) को एकरूपता (Uniformity) र स्थीर (Consistency) अभ्यास कायम गर्न नेपाल कानून व्याख्या सम्बन्धी ऐन, २०१० मा सुधारको आवश्यकता छ।

### ५.२.३ दोहोरोपना हटाउने

(क) कानूनी व्यक्ति सम्बन्धी दोहोरोपना: मुलुकी देवानी संहिता, २०७४ ले कानूनी व्यक्तिको परिभाषा, यसका आवश्यक तत्व र यसले गर्न सक्ने काम, निर्वाह गर्न सक्ने दायित्व र प्रयोग गर्ने अधिकारको

व्यवस्था (भाग २ परिच्छेद २) गरेको हुँदा छुट्टै ऐनमा पुनः कानूनी व्यक्ति सम्बन्धी व्यवस्था आवश्यक छैन। यो दोहोरोपन हटाउनु पर्ने देखिन्छ।

(ख) अदालतको क्षेत्राधिकारको दोहोरोपना: मुलुकी फौजदारीका कार्यविधि संहिता, २०७४,<sup>१०</sup> मुलुकी देवानी कार्यविधि संहिता, २०७४<sup>११</sup> ले प्रचलित कानूनमा अन्यथा व्यवस्था गरिएकोमा बाहेक सम्बन्धित जिल्लाभित्र भएका फौजदारी कसुर र देवानी विषयको विवादमा मुद्दाको कारबाई, सुनुवाई र किनारा गर्ने क्षेत्राधिकार सम्बन्धित जिल्ला अदालतलाई हुने व्यवस्था गरिएकोमा न्याय प्रशासन ऐन, २०७३ मा<sup>१२</sup>समेत त्यस्तै व्यवस्था छ। त्यसरी नै आफ्नो प्रादेशिक क्षेत्राधिकार भित्रका जिल्ला अदालतले गरेको शुरू कारबाइ र किनारा गरेको मुद्दाको पुनरावेदन सुनी निर्णय गर्ने क्षेत्राधिकार सम्बन्धित उच्च अदालतलाई हुने व्यवस्था छ।<sup>१३</sup> यसरी दोहोरो उल्लेख गरिरहन कुनै औचित्यता नहुँदा जिल्ला अदालत बाहेकको अन्य अदालत, न्यायिक वा अर्धन्यायिक निकायको क्षेत्राधिकार हुने अवस्थामा बाहेक अन्य कानूनमा यस्तो दोहोरोपना हटाउनु पर्ने देखिन्छ।

(ग) गोपनीयताको हकको सम्बन्धमा मुलुकी देवानी संहिता, २०७४ मुलुकी अपराध संहिता, २०७४ वैयक्तिक गोपनीयता सम्बन्धी ऐन, २०७५ र बालबालिका सम्बन्धी ऐन, २०७५ लगायतका ऐनहरूमा रहेको दोहोरोपना हटाउनु पर्ने देखिन्छ।

(घ) जन्मदर्ताको सम्बन्धमा मुलुकी देवानी संहिता, २०७४ तथा राष्ट्रिय परिचयपत्र तथा पञ्जिकरण ऐन, २०७६ र बालबालिका सम्बन्धी ऐन, २०७५ मा दोहोरोमात्र नभई फरक फरक व्यवस्था रहेको हुँदा विशेष ऐनमा स्पष्ट व्यवस्था गरी अन्य ऐनको दोहोरोपना हटाउनु पर्ने देखिन्छ। मुलुकी देवानी संहिता, २०७४ को दफा १२७ मा र बालबालिका सम्बन्धि ऐन २०७५, दफा ५ मा रहेको दोहोरोपना हटाउनु पर्छ।

<sup>१०</sup>. मुलुकी फौजदारीका कार्यविधि संहिता, २०७४ को दफा ४५, ४६ र ४८।

<sup>११</sup>. मुलुकी देवानी कार्यविधि संहिता, २०७४ को दफा १८, १९, २३ र २५।

<sup>१२</sup>. न्याय प्रशासन ऐन, २०७३ को दफा ७ को उपदफा (१)।

<sup>१३</sup>. ऐ. दफा ८ को उपदफा (३)।

- (ड) जग्गा प्राप्ति वा अधिग्रहण र क्षतिपूर्तिका सम्बन्धमा व्यवस्था गर्ने ऐनहरूमा अचल सम्पत्ति अधिग्रहण ऐन २०१३, क्षति पूर्ति ऐन, २०१९ र जग्गा प्राप्ति ऐन २०३४, मा व्यवस्था गरेको देखिन्छ। जग्गा प्राप्तिको सम्बन्धमा यी ऐनहरूमा रहेको दोहोरोपना हटाउनु पर्ने देखिन्छ।
- (च) काममा लगाउने सम्बन्धी व्यवस्था, कार्यसमय र ज्याला, कार्यवातावरण लगायतका विषयमा मुलुकी देवानी संहिता, २०७४, श्रम ऐन, २०७४, र बाल श्रम (निषेध र नियमित) गर्न ऐन २०७४ मा गरिएका व्यवस्था दोहोरोपना रहनुका साथै फरक फरक रहेकोले दोहोरोपना हटाई एकै व्यवस्था गर्न जरूरी देखिन्छ।
- (छ) अङ्गदानका सम्बन्धमा मुलुकी देवानी संहिता, २०७४ को दफा ३८ र मानव शरीरको अंग प्रत्यारोपण (नियमित तथा निषेध) ऐन २०५५, को दफा १४क. मा रहेको दोहोरो व्यवस्था हटाउनु पर्ने देखिन्छ।
- (ज) जातीय छुवाछुतका सम्बन्धमा मुलुकी देवानी संहिता, २०७४ को दफा १८ र जातीय तथा अन्य सामाजिक छुवाछुत र भेदभाव (कसुर र सजाय) ऐन, २०६८ को दफा ३ मा दोहोरो व्यवस्था छ, विशेष ऐनमा मात्र राखे पुग्छ।
- (झ) त्रुटीपूर्ण उत्पादनका सम्बन्धमा मुलुकी देवानी संहिता, २०७४ को दफा ६८५ र उपभोक्ता संरक्षण ऐन, २०७५ को दफा ७ मा रहेको दोहोरो व्यवस्था हटाउन विशेष ऐनमा मात्र राख्नु पर्ने देखिन्छ।
- (ञ) बच्चाको बाबु आमासँगको सम्बन्ध स्थापित गर्ने अवधिका सम्बन्धमा मुलुकी देवानी संहिता, २०७४ को दफा १०६ र प्रमाण ऐन, २०३१ को दफा ६ मा रहेको दोहोरोपना हटाउनु पर्ने देखिन्छ।
- (ट) गर्भपतनको अधिकार त्यस सम्बन्धी कसूर तथा सजाय, अनुसन्धान तथा कारवाहीको जानकारी पाउने विषय, आत्मरक्षा, अपराधिक लाभ लिएमा हुने सजाय, खाद्य पदार्थमा मिसावट, अवधिभन्दा बढि थुनामा राख्न नहुने, दाइजो सम्बन्धी कसूर, गर्भपतन सम्बन्धी

कसूर र सजाय, विद्युतीय माध्यमबाट गोपनीयता भंग गरेको कसूर र सजाय, हुलाक टिकटको पुनः प्रयोग सम्बन्धी कसूर र सजाय, नाप्ने वा तौलने साधन नक्कली बनाउन र प्रयोग गर्न नहुने सम्बन्धी कसूर र सजाय, बालबालिकालाई हुने सजाय, जातीय तथा अन्य छुवाछुत र भेदभाव सम्बन्धी कसूरमा सजाय, खोटा मुद्रा वा सिक्का बनाउन वा प्रयोग सम्बन्धी कसूर र सजाय लगायतका विषयमा मुलुकी अपराध संहिता, २०७४ र त्यस्ता कसूरहरू सम्बन्धी विशेष ऐनमा रहेको दोहोरो व्यवस्था अन्त्य गर्न जरूरी छ। मुलुकी अपराध संहिता, २०७४ ले आपराधिक षडयन्त्र, उद्योग, दुरुत्साहन र मतियारका सम्बन्धमा गरेका व्यवस्था अन्य कुनै ऐनले परिभाषा गरेका कसूरका सम्बन्धमा स्वतः लागू हुने हुँदा विशेष ऐनमा दोहोरोपना हटाउनु पर्ने हुन्छ।

(ठ) माथि (क) देखि (ट) सम्म उल्लेख भएकोभन्दा अझ धेरै कानूनहरूमा दोहोरो विषयहरू रहेका छन्। त्यसको पहिचान गरी दोहोरोपना हटाउनु पर्ने देखिन्छ।

#### ५.२.४ अधिलेखन प्रावधान (Overriding Clause) को नियन्त्रित प्रयोग गर्ने

कुनै एक ऐनले अरू सबै ऐनका कुनै व्यवस्थालाई काट्ने वा निस्तेज पार्ने गरी त्यस्तो ऐनमा गरिएको व्यवस्थालाई अधिलेखन प्रावधान भनीन्छ। प्रतिवन्धात्मक वाक्यांशबाट नै सम्बोधन हुने विषयमा अधिलेखन प्रावधान प्रयोग गर्ने, निश्चित नियमनकारी व्यवस्था भएको ऐनमा अधिलेखन प्रावधानको व्यवस्था गरी त्यस्तो ऐनको सम्पूर्ण व्यवस्था निस्तेज गर्ने, कुनै एक ऐनमा रहेको खास खास प्रावधानलाई कुनै अध्ययन र प्रभाव मूल्याङ्कन विना अर्को ऐनले त्यस्तो प्रावधानलाई निस्तेज गर्ने अभ्यास नेपालको कानून निर्माण प्रकृत्यामा रहेको देखिन्छ। उदाहरणको रूपमा विद्युत ऐन, २०४९ को दफा ३५ तथा राष्ट्रिय चिकित्सा शिक्षा ऐन, २०७५ को दफा १३ लाई लिन सकिन्छ। अधिलेखन प्रावधानको अनियन्त्रित प्रयोगले कानूनको शासन प्रभावित हुनुका साथै कानूनको अस्थिरता उत्पन्न समेत हुनजान्छ। यसको प्रयोग अपवादात्मक अवस्थामा बाहेक नियन्त्रण गर्न आवश्यक देखिन्छ।

#### ५.२.५ विषयवस्तु तथा प्रस्तुतिका असंगति (Inconsistency) हटाउने

एउटै प्रकृतिका ऐनमा एउटै विषयलाई फरक-फरक ढंगबाट प्रस्तुत गर्ने असंगत (Inconsistence) अभ्यास रहेको पाइन्छ। उदाहरणका लागि विभिन्न



सरकारी विश्वविद्यालयहरूको लेखापरीक्षणमा फरक फरक व्यवस्था रहेको छ। यस्तो असंगत (Inconsistence) अभ्यास रोक्न जरूरी छ।

#### ५.२.६ मस्यौदामा प्रयोग हुने भाषा, वैयाकरणीय नियम तथा ढाँचामा एकरूपता र विधि सम्मत बनाउने

विधायनमा प्रयोग हुने भाषा, वाक्य संरचनाको कारणले विधायनको अस्पष्टता, अनिश्चयता, शब्द चयनमा रहेको असंगति (Inconsistency) र द्विविधा र सिर्जना हुने हुनाले यसको अभ्यासमा विधिसम्मत रूपमा एकरूपता हुन आवश्यक देखिन्छ।

#### ५.२.७ प्रत्यायोजित विधायन (Delegated Legislation) को नियन्त्रण

यस विषयमा माथि नै उल्लेख भई सकेको छ। प्रत्यायोजित विधायनको नियन्त्रित प्रयोग हुन जरूरी छ। प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७९ को नियम १०३ ले कुनै विधेयकमा कानून बनाउने अधिकार प्रत्यायोजन गर्ने प्रावधान रहेको भए त्यसको कारण, प्रत्यायोजित अधिकार अन्तर्गत बनाईने कानूनको प्रकृति र सीमा तथा त्यसबाट पर्न सक्ने प्रभाव सम्बन्धी विस्तृत टिप्पणी संलग्न गर्नु पर्ने व्यवस्था गरेको छ। राष्ट्रिय सभा नियमावलीले प्रत्यायोजित व्यवस्थापन तथा सरकारी आश्वासन समितिले यसको नियन्त्रण सम्बन्धी व्यवस्था गरेको छ।

#### ५.२.८ व्याख्यात्मक टिप्पणी (Explanatory Notes) अनिवार्य गर्ने

सन् १९९८ मा बेलायतको हाउस अफ कमन्सको सेलेक्ट कमिटी (Select Committee) ले विगतमा विधेयक साथ पेश गर्ने गरिएको व्याख्यात्मक टिपोटको सट्टामा व्याख्यात्मक टिप्पणी पेश गर्नुपर्ने सिफारिस गरेपछि त्यसलाई दुवै सदनले पारित गरेपछि बेलायतबाट यसको सुरुवात भएको र पछि संसारका धेरै देशहरूले अनुकरण गर्दै आएको पाइन्छ। कानूनका जटिल, प्राविधिक र असामान्य विषयवस्तुको अर्थ विभिन्न निकायहरूले फरक फरक ढंगले गर्न सक्ने कानूनको मनसाय पत्ता लगाई कानूनको सहि अर्थमा कार्यान्वयन गर्न व्याख्यात्मक टिप्पणी आवश्यक हुन्छ। कुनै विशेष विधेयकमा के प्रावधानहरूको अर्थ राख्छ र कानूनको रूपमा पारित भएमा विधेयकले के हासिल गर्न खोजेको हो भन्ने पत्ता लगाउन व्याख्यात्मक टिप्पणीबाट सहज हुने हुन्छ। प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७९ को नियम १०० को उपनियम (१) ले विधेयक प्रस्तुत गर्न चाहने सदस्यले विधेयकको साथमा उद्देश्य र कारण, सैद्धान्तिक अवधारणा, व्याख्यात्मक

टिप्पणी तथा नियम १०३ को व्यवस्था बमोजिमको प्रत्यायोजित व्यवस्थापन सम्बन्धी टिप्पणी समेत संलग्न गरी सोको सूचना महासचिव वा निजको अनुपस्थितिमा सचिवलाई दिनु पर्ने व्यवस्था गरेको छ। त्यसैगरी राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ को नियम ९४ को उपनियम (१) बमोजिम संसदको कुनै पनि सदनमा विधेयक पेशगर्दा विधेयकको दफाबार व्याख्यात्मक टिप्पणी पेश गर्नुपर्ने भए तापनि अभ्यासमा व्याख्यात्मक टिप्पणी नभएर व्याख्यात्मक टिपोट(Explanatory Memo) मात्र पेश गर्ने अभ्यास छ। समग्रमा नेपालमा यसको प्रचलन रहेको छैन। सबै विधेयकमा व्याख्यात्मक टिप्पणी अनिवार्य गर्ने र विधेयकमा भएको संशोधन र सन्दर्भ सामग्रीको रूपमा प्रकाशन गर्ने तथा संसदको वेवसाइटमा समेत राख्न आवश्यक छ।

### ५.३ निष्कर्ष

नेपालमा कानून मस्यौदा गर्दा धेरै त्रुटीहरू हुने गरेका छन्। मस्यौदाको ज्ञान नै नभएका व्यक्तिहरू मस्यौदाको विज्ञ कहलाइनु, मस्यौदा हतार हतारमा गर्ने प्रवृत्ति हावी हुनु, विभिन्न तहमा विभिन्न व्यक्तिहरूले मस्यौदा सच्याउँदै जानु, व्याख्यात्मक टिप्पणी तयार गरी मस्यौदा गर्ने अभ्यास नहुनु, मस्यौदाका लागि मार्गदर्शन नहुनु, विश्वविद्यालय र क्याम्पसहरूमा यस विषयमा अध्ययन नहुनु, मस्यौदाका लागि नेपाली पुस्तकहरू पर्याप्त उपलब्ध नहुनु, बजारमा भएका मस्यौदा लेखन सम्बन्धी पुस्तकहरूले नेपालमा यस्तो अभ्यास छ उस्तो अभ्यास छ भन्दै केही त्रुटीहरू मात्र केलाउनु र स्पष्ट रूपमा मार्गदर्शन दिन नसक्नु जस्ता कारणले मस्यौदा लेखनमा दिनानुदिन जथाभावीपन बढ्दै गएको हुँदा मस्यौदा लेखनमा सुधार आवश्यक छ। यसको सुधारका लागि यस अवधारणापत्रमा दिइएका सुझावहरू कार्यान्वयन गर्नु जरूरी छ।

## सन्दर्भ ग्रन्थ सूची

१. नेपालको संविधान, कानून किताव व्यवस्था समिति, बबरमहल, काठमाण्डौ।
२. नेपाल कानून ब्याख्या सम्बन्धी ऐन, २०१०, कानून किताव व्यवस्था समिति, बबरमहल, काठमाण्डौ।
३. केही सार्वजनिक लिखत प्रमाणीकरण (कार्यविधि) ऐन, २०६३, कानून किताव व्यवस्था समिति, बबरमहल, काठमाण्डौ।
४. मुलुकी देवानी संहिता, २०७४, मुलुकी देवानी कार्यविधि संहिता, २०७४, मुलुकी अपराध संहिता, २०७४, मुलुकी फौजदारी कार्यविधि संहिता, २०७४ र फौजदारी कसूर सजाय निर्धारण तथा कार्यान्वयन ऐन, २०७४, कानून किताव व्यवस्था समिति, बबरमहल, काठमाण्डौ।
५. प्रचलित नेपाल कानून अन्तर्गत विभिन्न ऐनहरू।
६. नेपाल सकारकार (कार्य विभाजन) नियमावली, २०७४, WWW.rajpatra.gov.np
७. नेपाल सकारकार (कार्य सम्पादन) नियमावली, २०६४, WWW.rajpatra.gov.np
८. प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७९ सङ्घीय संसद सचिवालय, काठमाण्डौ।
९. राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५।
१०. कानून तर्जुमा दिग्दर्शन, नेपाल कानून आयोग (२०६६)।  
नेपाल कानून पत्रिका, ऐन कानून खण्ड, सर्वोच्च अदालत, २०७०।
११. कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालयको आ.ब. २०७६/०७७ को वार्षिक प्रतिवेदन।
१२. खनाल, विशाल र भण्डारी, रामप्रसाद, केहि सनद, सवाल र रूक्काहरू, जनक भण्डारी, २०४९।
१३. खनाल, रेवतिरमण, नेपालको कानूनी इतिहासको रूपरेखा, सरस्वति खनाल, २०५४।
१४. वस्ती, प्रकाश, हाम्रो कानूनी इतिहासका केहि झाँकीहरू, पैरवी प्रकाशन, २०६३।
१५. ढुङ्गाना, पाराश्वर, मूल विधायन र प्रत्यायोजित विधायन बीचको सन्तुलन विन्दू पराग (पाँचौँ संस्करण), नेपाल राष्ट्रिय कर्मचारी संगठन, बबरमहल काठमाण्डौ, २०७८।
16. Freeman, M.D.A., Lloyds INTRODUCTION TO JURISPRUDENCE, Sweet & Maxwell Ltd. London, (8<sup>th</sup> edition.).
17. Friedman, W., LAW IN A CHANGING SOCIETY, Sweet & Maxwell Ltd. London, (2<sup>nd</sup> edition.).
18. Griffith, J.A.G. and Ryle, Wheeler, MAJ., MICHAEL PARLIAMENT: FUNCTIONS, PRACTICE, AND PROCEDURES: Sweet & Maxwell, , London 1989.
19. Harthill, THE CONCEPT OF LAW, Reprinted, English Language Book Society, Oxford University Press, 1986.
20. James, M.H., BENTHAM AND LEGAL THEORY, Russell and Russell, New York, 1973.
21. L.Clem, Alen, POLITICAL ALMANAC: A PRESENTATION AND ANALYSIS OF ELECTION STATISTICS, 1889-1960. 1962 and 1970. (2<sup>nd</sup> edition).

22. NIEMIVUO, Matti, LEGISLATIVE DRAFTING PROCESS. MAIN ISSUES AND SOME EXAMPLES,
23. Myneni, Dr S.R., JURISPRUDENCER, 2nd edn.,Asia Law House,2007.
24. PRINCIPLES OF LEGISLATIVE DRAFTING, Office of Legislative Drafting, district of Colombia.  
Thorton,C.G., LEGISLATIVE DRAFTING,Bloomsbury Professional; 4th edition (December 1, 1996).
24. [www.lawcommission.gov.np](http://www.lawcommission.gov.np)
25. [www.opmcm.gov.np](http://www.opmcm.gov.np)