नेपालमा राष्ट्रियसभाको संरचनात्मक अवधारणा र औचित्य

अर्जुनध्वज अर्याल*

लेखसार

दोस्रो सदन, जेष्ठहरूको सदन, माथिल्लो सदन, राष्ट्रियसभा, सिनेट आदि नामले चिनिने यो सदन १९३ ओटा देशहरूमध्ये ७९ ओटा देशमा छ । विशेषतः सङ्घीयता भएका देशहरूले भौगोलिक प्रतिनिधत्व, जातीय प्रतिनिधित्व आदिलाई सन्तुलित गर्नलाई र पहिलो सदनले हतार र जनप्रिय बन्ने नाममा गर्नसक्ने गल्तीहरूलाई सच्याउन यो सदनको व्यवस्था गरेको पाइन्छ । अमेरिकी सिनेटमा महाअभियोग पारित गर्ने, युद्धको घोषणा गर्ने, सन्धि-सम्झौता अनुमोदन गर्ने जस्ता अधिकार रहेका छन् । अर्जेन्टिना, अस्ट्रेलिया, ब्राजिल र स्विसका माथिल्लो सदनसँग सबै कानुनहरूमा निरपेक्ष भिटो छ । जर्मनीको माथिल्लो सदनले ल्यान्डरलाई असर गर्ने मामिलामा निरपेक्ष भिटो र अन्य मामिलामा निलम्बन भिटो प्रयोग गर्दछ । अस्ट्रिया, मलेसिया र स्पेनका माथिल्ला सदनमा निलम्बित भिटो रहेको छ । इथोपियन हाउसलाई सामान्य कानुनमा कुनै भूमिका खेल्दैन तर संविधानले राज्यलाई वित्तीय विनियोजनका आधारमा बजेट अस्वीकार गर्ने, राज्यहरूबिचको विवाद समाधान र संविधानको अन्तिम व्याख्याताको भूमिका दिएको छ । बेल्जियमको सिनेटलाई सङ्घीय प्रणालीलाई असर गर्नसक्ने कुनै पनि विषयमा भिटो प्रयोगको अधिकार रहेको छ । भारतको माथिल्लो सदनबाटै इन्दिरा गान्धी र मनमोहन सिंह जस्ता हस्तीहरू प्रधानमन्त्री बनेको इतिहास छ । गुणात्मक विधिको प्रयोग भएको यो लेख द्वितीय स्रोतमा आधारित छ । मूलतः विवरणात्मक, व्याख्यात्मक र विश्लेषणात्मक विधिमार्फत अध्ययन गरिएको छ । केन्द्रीकृत शासन संरचनामा चलिरहेको नेपाल सङ्घात्मक संरचनामा रूपान्तरण भइसक्दा अन्य सङ्घात्मक मुलुकहरूले माथिल्लो सदनलाई जुन हैसियत प्रदान गरेका छन्, नेपालको माथिल्लो सदनले सोही हैसियत पाएको छ कि उही पुरानो केन्द्रीकृत मानसिकतामा नै राखिएको छ भनी खोज्ने काम यस लेखमा गरिएको छ । महाअभियोग जस्तो संवेदनशील विषयमा प्रतिनिधिसभासरह अधिकार नदिँदा प्रधान न्यायाधीशमाथि उठेको महाअभियोगको मुद्दा अन्योलमा परेको छ । गम्भीर र संवेदनशील विषयमा माथिल्लो सदनलाई निरीह बनाएर कस्तो व्यवस्थापिकाको कल्पना गरिएको होला ? नेपाल जस्ता मुलुकका माथिल्ला सदन केवल आफ्ना कार्यकर्ता पाल्ने भर्तीकेन्द्र बनेका छन् भन्ने गम्भीर आरोप लागेको पाइन्छ ।

---

* उपप्राध्यापक, राजनीतिशास्त्र केन्द्रीय विभाग, त्रि.वि., कीर्तिपुर ।

कम्तीमा तल्लो सदन नभएको अवस्थामा उसले गर्ने सम्पूर्ण काम माथिल्लो सदनले गर्ने छ भनेर व्यवस्था गरे मात्रै पनि यसको भूमिका र गरिमा बढ्ने र यसको औचित्य स्थापित हुने निचोड यस लेखमा निकालिएको छ ।

शब्दकुञ्जी

माथिल्लो सदन, सङ्घीयता, भिटो, संविधान, व्यवस्थापिका ।

[Structural concept and justification of National Assembly in Nepal

Arjun Dhoj Aryal

Abstract

This House, known as the Second House, the House of Elders, the Upper House, the National Assembly, the Senate, etc., has a presence in 79 out of 193 countries. Significantly, countries with special federalism have arranged this House to balance geographic representation, ethnic representation, etc.., and to correct the flaws that the First House may make in the name of being hurried and popular. The United States Senate has the full authority to impeach, declare war, and ratify treaties. The upper chambers of Argentina, Australia, Brazil, and Switzerland have an absolute right to veto all laws. The Upper House of Germany exercises an absolute right of veto on questions concerning the Länder and the suspension of the right of veto on other questions. Similarly, Austria, Malaysia, and Spain also have suspended vetoes in their Senate. The Ethiopian House, on the other hand, does not have any role in ordinary law, however, is given the role of rejecting budgets based on financial allocations to states, resolving disputes between states, and being the final interpreter of the constitution. The Belgian Senate has veto power over any matter likely to affect the federal system. There are figures like Indira Gandhi and Manmohan Singh who became prime ministers from the upper house in India's history of parliament. Basically, in this article, descriptive, explanatory, and analytical studies have been done and it uses a qualitative strategy based on secondary sources. Nepal, which is running in a centralized governance structure, has been transformed into a federal structure. In this article, an attempt has been made to find out whether the upper house of Nepal has got the same status as the upper house of other federal countries like the USA, Germany, Switzerland, and so on, or whatever is kept in the old centralized mindset. The issue of impeachment raised against the Chief Justice has become confusing due to the fact that the Upper House does not give the same authority to a sensitive matter like impeachment. What kind of legislature has been envisioned

by making the upper house innocent in serious and sensitive matters? There is a serious allegation that the upper house of countries like Nepal has only become a recruitment center to groom its own party members. In some circumstances, the upper house's position and dignity would be elevated and a case would be made for it if it were decided that it would carry out all of its duties in the absence of a lower house.

Keywords

Upper House, Federalism, Veto, Constitution, Legislature.]

विषयपरिचय

संयुक्त राष्ट्रसङ्घमा आबद्ध भएका १९३ र २ ओटा पर्यवेक्षक राष्ट्रहरूले एक वा द्विसदनात्मक संसद्लाई प्रयोगमा ल्याएको पाइन्छ जसमा ७९ ओटाले द्विसदनात्मक व्यवस्थापिकालाई अपनाएका छन् । संसद् शब्दको उत्पत्ति फ्रेन्च भाषाको 'पार्लेर' बाट भएको मानिन्छ र अर्थ हुन्छ कुराकानी गर्ने पसल (जोशी, २०५७, पृ. ७१) । सर्वप्रथम पार्लियामेन्ट शब्दको प्रयोग ११ औँ शताब्दीमा 'चान्सन डि रोल्यान्ड' भन्ने प्रलेखमा भएको थियो । त्यही युगमा रुन्नी मेडको सभालाई संसद् भनिएको थियो । यसै सभामा सम्राट जानले कुलीन वर्गलाई आज्ञापत्र दिएका थिए । १३ औँ शताब्दीको उत्तरार्द्धमा संसद् शब्दको विशेष प्रयोग भएको थियो (जोशी, २०५७, पृ. ७१) । नर्मन कालमा एउटा महापरिषद् थियो जसलाई 'ग्रेट काउन्सिल' भनिन्थ्यो जसबाट संसद्को जननी भनिने बेलायतमा संसद्को विकास भएको भनिन्छ । एङ्ग्लो सेक्सन कालमा राजामाथि नियन्त्रण गर्न निर्माण गरिएको बुद्धिमानीहरूको परिषद् 'बिटान' लाई राष्ट्रिय सभा भन्न थालियो । सन् १२६५ मा बोलाएको संसद्लाई पहिलो संसद् मानिन्छ । यस संसद्मा सामन्त, पादरी, काउन्टीका प्रतिनिधि तथा २१ नगरका २/२ जना प्रतिनिधिलाई सहभागी गराइएको थियो । त्यसैले सन् १८६५ लाई संसद्को जन्म वर्ष र साइमन डि मान्टफोर्डलाई संसद्को जनक मानिन्छ (शिवाकोटी, २०७२, पृ. ४७४) । यसपछि संसद् बेलायतको शासन प्रणालीको स्थायी र अनिवार्य अङ्ग बन्न पुग्यो । यसैबाट प्रतिनिधित्वको सिद्धान्त दुई सदनात्मक पद्धतिको विकास भएको मानिन्छ ।

सम्राट एडवर्ड प्रथमलाई युद्धका लागि पैसा आवश्यक थियो र त्यसका लागि कर उठाउन सबैको सहयोग र समर्थन आवश्यक हुने भएकाले सन् १२९५ मा संसद्को बैठक बोलाएका थिए । यस संसद्मा अर्लस, विशिष्ट भारदार, प्रधान पादरी, पादरी, महन्त र प्रत्येक काउन्टीबाट २/२ जनाका दरले सरदारका साथै प्रत्येक नगरबाट २ जनाका दरले नागरिक सहभागी थिए । यस संसद्लाई नमुना संसद् भनिन्छ । एडवर्ड प्रथमको शासनकाल सन् १२७२-१३०७ का बिचमा भएका विभिन्न बैठकहरूले संसद्लाई व्यवस्थित रूपले स्थापित बनाउन महत्त्वपूर्ण भूमिका खेलेको मानिन्छ । जनताका पीरमर्का र गुनासोहरूका उचित रूपले सम्बोधन नभएसम्म राजालाई कर लगाउन संसद्ले स्वीकृति दिन आनाकानी गरेकै कारणले क्रमशः संसद्को भूमिका र शक्ति बढ्दै गयो ।

संसद्मा जनप्रतिनिधिहरूले ल्याउने बिन्तीपत्रहरू सामन्तकै विपक्षमा हुने भएका कारणले सामन्तहरूले आफ्नो अपमान भएको महसुस गर्नथाले एकातिर भने अर्कातिर पादरीहरू धार्मिक मामलामा आफूलाई स्वतन्त्र भएको अनुभूति गर्न थाले । यी कारणहरूले गर्दा तीन ओटा वर्ग एउटै सभामा बस्न सम्भव नहुने देखियो र फलस्वरूपः संसद् तीन भागमा बाँडिन पुग्यो जसलाई सदन

भन्न थालियो। यसरी बाँडिएको संसद्को एउटा भागमा पादरीहरू थिए जसलाई कन्भोकेसन भनियो। अर्को भागमा सामन्तहरू थिए त्यसलाई हाउस अफ लर्ड भनियो र बाँकी रहेको भागलाई हाउस अफ कमन्स भन्न थालियो। यस परिघटनाबाट तीन ओटा सदन भएको संसद्को विकास हुने सम्भावना प्रबल थियो तर पादरीहरूले आफ्ना प्रतिनिधिहरू बिस्तारै हाउस अफ लर्डमा पठाउन थाले र २ ओटा सदनसहितको संसद्को जन्म भयो।

अध्ययनको विधि

गुणात्मक विधिको प्रयोग गरी यो अनुसन्धानात्मक लेखलाई मूलतः विवरणात्मक, व्याख्यात्मक र विश्लेषणात्मक ढाँचामा अनुबन्धित गरिएको छ साथै यसमा प्रयोग भएका तथ्याङ्कहरू द्वितीय स्रोतहरूबाट लिएको छ। यस लेखमा पुस्तकालयीय अध्ययन प्रक्रियाका माध्यमबाट शीर्षकसँग सम्बन्धित जर्नल, पुस्तक, पत्रपत्रिका, इन्टरनेटको प्रयोग गरिएको छ। यस अध्ययनमा विशेष गरी जर्ज एन्डर्सन (२००८) को *फेडरालिज्म : एन इन्ट्रोडक्सन,* गोपाल शिवाकोटी (२०७२) को *तुलनात्मक शासन र राजनीति,* कृष्ण पोखरेल (२०७५) को *प्रमुख संसदीय र गैरसंसदीय राजनीतिक प्रणाली,* सुरेन्द्रप्रसाद जोशी (२०५७) को *विश्वका प्रमुख संविधानहरू,* चन्द्रकान्त ज्ञवाली (२०७२) को *नेपालमा सङ्घीय शासन,* टोपबहादुर सिंह (२०६६) को *नेपालको संवैधानिक इतिहास र संवैधानिक अभिलेखहरू*को उपयोग गरिएको छ।

सैद्धान्तिक आधार

माथिल्लो सदन, राष्ट्रिय सभा, नेसनल एसम्ब्ली, दोस्रो सदन, जेष्ठ क्लब, पाकाहरूको सदन आदि नामले पुकारिने यो सदन विश्वका ७९ ओटा मुलुकले प्रयोगमा ल्याइराखेका छन्। नेपालमा राष्ट्रिय सभाले चिनिने यो सभालाई विभिन्न मुलुकले आआफ्नो परिवेशअनुसार विभिन्न शब्दावली प्रयोग गरेको पाइन्छ; जस्तै : लेजिस्लेटिभ काउन्सिल (अस्ट्रेलिया), फेडरल काउन्सिल (जर्मनी, अस्ट्रिया), फेडेरेसन काउन्सिल (रुस), काउन्सिल अफ स्टेट (स्विटजरल्यान्ड, सुडान), लर्डसभा (संयुक्त अधिराज्य), राज्यसभा (भारत), फर्स्ट च्याम्बर (निदरल्यान्ड) आदि।

दोस्रो सदनको वकालत गर्दै विस्टर्न चर्चिलले भनेका थिए– मैले अहिलेसम्म थाहा पाएको यस्तो स्वतन्त्र मुलुक छैन जसले लोकतान्त्रिक संस्थाको उपयोग एकल च्याम्बरबाट मात्रै गरेको होस्। अमेरिका, स्विस, डच, बेल्जियम, फ्रान्स जस्ता देशहरूको संविधानमा दोस्रो च्याम्बरको व्यवस्था गरिएको छ। हाम्रो अधिराज्यको क्वीसल्यान्डबाहेक अरू सबै राज्यले दुई च्याम्बरको संरचना प्रयोग गरिरहेका छन्। मलाई देखाऊ, एक महान् सार्वभौमसत्ता सम्पन्न शक्तिशाली, सफल, स्वतन्त्र, लोकतान्त्रिक संविधान जसले एकल च्याम्बर भएको सरकारको सिद्धान्त अपनाएको छ। चर्चिलको माथिको भनाइ प्रस्ट छ कि प्रजातान्त्रिक मुलुक र व्यवस्थाले द्विसदनात्मक व्यवस्था अपनाउनै पर्दछ। एक सदनात्मक व्यवस्था अपनाउने मुलुक र शासन व्यवस्था निरङ्कुश, एकदलीय वा तानाशाही र कम्युनिस्ट मात्र हुन्। रुसलाई अपवाद मान्ने हो भने प्रायःजसो कम्युनिस्ट देशहरूमा यो अवस्था देखिए पनि विश्वका ६० प्रतिशत मुलुक एक सदनात्मक व्यवस्थापिकाद्वारा चलेका छन्। के ती सबै अप्रजातान्त्रिक मुलुक हुन् त ? गम्भीर प्रश्न उठ्दछ। कस्ता देशहरूलाई द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका उपयुक्त हुन्छ भन्ने कुनै त्यस्तो सोलोडोलो सिद्धान्त छैन र राजनीतिशास्त्रीहरूमा पनि एकमत पाइँदैन तथापि सङ्घीय संरचना र ठूलो भूभाग भएका देशहरूले द्विसदनात्मक व्यवस्थापिकालाई अँगालेको पाइन्छ। तर विशाल भूभाग भएको चिनमा के द्विसदनात्मक व्यवस्था छ त भन्ने प्रश्न उब्जिन सक्छ र अपवाद जहाँ पनि हुन्छ भन्ने तथ्यलाई

स्वीकार गर्नुपर्ने हुन्छ । एकात्मक शासन व्यवस्था चलिरहेको अवस्थामा नेपाल जस्तो सानो देशले द्विसदनात्मक व्यवस्थापिकालाई नै अँगालेको थियो र अहिले पनि छ तथापि सामान्यतया द्विसदनात्मक व्यवस्था सङ्घात्मक, ठुला र अध्यक्षात्मक देशहरूका लागि र एकसदनात्मक व्यवस्था एकात्मक, साना र संसदीय व्यवस्था भएका देशहरूका लागि उपयुक्त हुन्छ भन्ने मान्यता रहेको पाइन्छ ।

कुनै पनि संस्था स्थापनाका पछाडि केही न केही कारण र त्यसका फाइदा धेरैथोरै रहेका हुन्छन् नै । त्यसलाई थप सशक्त र मजबुत बनाउन नेतृत्वको भूमिका अहं मानिन्छ । कस्तूरीले आफ्नो नाभीमा भएको बिनाबाट आएको सुगन्ध कहाँबाट आएको हो भनेर खोज्न भौतारिए जस्तै हाम्रा सभासद्हरू संविधानले प्रदान गरेका भूमिकाहरू निर्वाह नगर्ने तर अधिकार पाइएन र थप भूमिका चाहियो भनेर रोइलो गर्दै भौतारिए जस्तै पनि देखिन्छ । दोस्रो सदन हुनुका पनि केही कारणहरू छन् जसलाई निम्नानुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ : प्रतिनिधित्वका विभिन्न सिद्धान्तहरू लागु गर्न सक्षम बनाउन, कानुनको समीक्षा र पुनरावलोकन गर्न, विधायिकी प्रक्रियालाई थप प्रजातान्त्रिक बनाई नियन्त्रण र सन्तुलन कायम गर्न, ऐतिहासिक निरन्तरता/विरासत कायम गर्न । (Bicamerilasim-primer pdf, 2014, p. 3)

सामान्यतया माथिल्लो सदनका सदस्यहरू प्रत्यक्ष निर्वाचित भएको पाइँदैन । यसको अपवादमा अमेरिका, ब्राजिल र अस्ट्रिया रहेका छन् । माथिल्लो सदनका सदस्यहरू राज्य प्रमुख वा सरकार प्रमुखले नियुक्त गर्ने गरेको देखिन्छ । यस प्रक्रियाद्वारा नियुक्त गर्दा देशमा भएका विभिन्न क्षेत्रका विज्ञहरूलाई समावेश गरेर माथिल्लो सदनको ओज बढ्दछ भन्ने भनाइ र बुझाइ रहेको पाइन्छ र हो पनि । केही अपवादलाई छाड्ने हो भने यो सत्य पनि रहेको छ । नेपालका पछिल्ला केही सिफारिसहरू यस प्रकारको मान्यताको विरुद्धमा देखिन्छन् । वडा सदस्य र अध्यक्षमा हारेका मानिसलाई राष्ट्रिय सभामा गुट व्यवस्थापनको बहानामा लैजाँदा सभाको गरिमामा नै आँच आएको छ । स्वतन्त्र र सही निर्णय गर्नसक्ने क्षमतावान् दिग्गज व्यक्ति रहन्छन् भन्ने मान्यताका कारणले यस सभामा ह्विप लगाउनु हुँदैन भन्ने गरिन्छ । तल्लो सदनका सदस्यहरू अपरिपक्व हुन्छन् र सस्तो लोकप्रियता र लोक रिज्याइका लागि गलत निर्णय लिनसक्ने भएकाले माथिल्लो सभाले त्यसलाई सच्याउने काम गर्दछ । पर्याप्त ध्यान दिन नसकेका कारण र विज्ञताको अभावले पनि त्रुटि हुन सक्छ र देशलाई दुर्घटनामा पुऱ्याउन सक्छ । यस्तो अवस्थामा माथिल्लो सदनले प्रभावकारी भूमिका खेल्न सक्छ । लास्की भन्दछन्– A second chamber is no more likely than the first to be correct in its judgments on the electoral will. द्विसदनात्मक व्यवस्थापिकाका फाइदाहरूलाई हेर्दा निम्नानुसार लिन सकिन्छ– उप-राष्ट्रिय सरकारहरूको प्रतिनिधित्व गर्न, विशेषज्ञका रूपमा छानबिन र समीक्षाको कार्य गर्न, तल्लो सदनको शक्तिलाई थप लोकतान्त्रिक बनाउन सहयोग गर्न, विभिन्न सामाजिक-आर्थिक हित वा जातीय सांस्कृतिक अल्पसङ्ख्यकको उचित प्रतिनिधित्व गर्न । (Bicamerilasim-primer pdf, 2014, p. 3)

माथिल्लो सदनको महत्त्वलाई जोड दिँदै भारतको संविधान निर्माताका रूपमा चिनिने बौद्धिक व्यक्तित्व अम्बेडकरले भनेका छन् :

> माथिल्लो सदनले राज्यहरूको प्रतिनिधित्व गर्दछ र उनीहरूको प्रस्ताव राज्यहरूले दिएको अधिकार समान हुन्छ । फ्रेमरहरूले राज्यसभालाई एल्डरहरूको सदनका रूपमा परिकल्पना गरे जसले शिक्षा र अनुभवलाई प्रतिनिधित्व गर्दछ र जहाँ अनुभवी मानिसहरूले सम्मानजनक बहस गर्दछन् । तर व्यवहारमा राज्यसभाले त्यसो गर्दैन । आशा गरौँ, संविधानले परिकल्पना गरेको दोस्रो च्याम्बरले संविधानको मर्मअनुसार काम गर्न सकोस् । (Bicamerilasim-primer pdf, 2014, p. 3)

हुन पनि अधिकांश देशहरूका माथिल्ला सभा भनेका केवल गफ गर्ने अखडा मात्र बनेका छन् । यसको निर्णय सरकार र तल्लो सदनलाई बाध्यकारी हुने व्यवस्था कमै मुलुकमा रहेको पाइन्छ । भारतका राज्यसभाका प्रथम सभापति डा. एस. राधाकृष्णले राज्यसभाको आवश्यकतालाई जोड दिँदै भनेका छन् :

> यहाँ एक सामान्य धारणा छ कि यो सदनले सरकार बनाउन वा हटाउन सक्दैन, त्यसैले यो अनावश्यक निकाय हो । विधायिका भनेको संसद् मात्र होइन, यो एक विचारणीय निकाय हो जसले परिमार्जनका थुप्रै फलदायी कामहरू गर्न सक्छ । यसलाई उपयोगी र सार्थक बनाउन हाम्रा चिन्तन र व्यवहारहरूले महत्त्वपूर्ण भूमिका खेल्दछन् । त्यसकारण हाम्रो संविधानको अभिन्न अङ्ग बनेको दोस्रो च्याम्बरलाई कामयाबी बनाउनका लागि हाम्रो एक अग्निपरीक्षा बनेको छ । हामी पहिलो पटक संसदीय प्रणालीमा सहभागी भएका छौँ । यसको औचित्य प्रमाणित गर्नका लागि पनि हतारमा कानुन बन्न नदिन आवश्यक छ । (Bicamerilasim-primer pdf, 2014, p. 3)

केही तथ्यहरूलाई हेर्ने हो भने उनको भनाइ सत्य पनि देखिन्छ । तल्लो सदनले हतारमा वा जनप्रिय बन्नका लागि पास गरेका कैयन विधेयक दोस्रो सदनले परिमार्जन गरेर सहयोग गरेको पाइन्छ ।

द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका पद्धतिलाई अँगालेर र त्यसको रसस्वादन गरेपछि केही मुलुकहरू र तिनका प्रान्त तथा राज्य सरकार एकसदनात्मक संरचनामा फर्किएको पाइन्छ । कोसिया, डेनमार्क, इस्टोनिया, हंगेरी, इरान, मौरिसेनिया, न्युजिल्यान्ड, स्विडेन, टर्की, भेनेजुएला, ब्राजिलका प्रान्तहरू, क्यानडाका केही प्रान्तहरू, भारतका केही राज्य सरकारहरू द्विसदनात्मक व्यवस्थाबाट पछि हटेर एक सदनात्मक व्यवस्थामा फर्किएका छन् । यसरी फर्किनुका साझा कारणहरू तल्लो सदनले जे काम गर्छ त्यसैको दोहोरोपना माथिल्लो सदन हो भन्ने देखिन्छ । भारतको संविधानसभाबाट संविधान बनाउँदै गर्दा श्रीकृष्ण स्वामी भारतीले भनेका थिए– दोस्रो च्याम्बर प्रगतिशील विधायनको अवरोधकभन्दा बढी केही होइन । एकल सदनमा फर्किएका मुलुकहरूले स्वामीको भनाइलाई आत्मसात् गरेको हो कि अनावश्यक रूपमा समय र स्रोत-साधनको बर्बादी हो भन्ने आरोपसहित माथिल्लो सदन खारेज गरेको पाइन्छ । अमेरिकाका ५० ओटा राज्यहरूमध्ये एउटा राज्य नेर्वास्करले सन् १९३५ मा माथिल्लो सदन खारेज गरी एउटा मात्र सदनलाई निरन्तरता दिएको छ । आयरल्यान्ड सरकारले माथिल्लो सदनलाई हटाउनका लागि जनमतसङ्ग्रह नै गरेको थियो ।

व्यवस्थापिकाभित्र द्विसदनको अभ्यास रहेका ६ ओटा मुलुकहरूको समीक्षा

विश्वका विभिन्न मुलुकहरूमा द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका भएकामा माथिल्लो सदनका अधिकार र कामलाई विश्लेषणात्मक आधारमा हेर्ने प्रयत्न गरिएको छ । जर्मनीको माल्थिलो सदनले ल्यान्डरलाई असर गर्ने मामिलामा निरपेक्ष भिटो र अन्य मामिलामा निलम्बन भिटो प्रयोग गर्दछ । अस्ट्रिया, मलेसिया र स्पेनका माथिल्लो सदनमा निलम्बित भिटो रहेको छ । इथोपियन हाउसलाई संविधानले सामान्य कानुनमा कुनै भूमिका खेल्दैन तर राज्यलाई वित्तीय विनियोजनका आधारमा बजेट अस्वीकार गर्ने, राज्यहरूबिचको विवाद समाधान र संविधानको अन्तिम व्याख्याताको भूमिका दिएको छ । बेल्जियमको सिनेटलाई सङ्घीय प्रणालीलाई असर गर्नसक्ने कुनैपनि विषयमा भिटो प्रयोगको अधिकार रहेको छ । द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका भएका सबै मुलुकहरूको अध्ययन गर्न सम्भव नहुने भएकाले प्रतिनिधिका रूपमा ६ ओटा मुलुकहरूका माथिल्ला सदनलाई प्राप्त अधिकारका विषयमा समीक्षात्मक अध्ययन गरिएको छ ।

स्विटजरल्यान्ड

स्विटजरल्यान्डको माथिल्लो सदनलाई पहिलो राष्ट्रिय परिषद् भनिन्छ। बेलायतको व्यवस्थापिकालाई छोडेर विश्वका अन्य माथिल्लो सदनभन्दा स्विटजरल्यान्डको शक्तिशाली सदन मानिन्छ। अमेरिका, नेपाल, भारतलगायतका देशहरूको कार्यापालिका र न्यायपालिकाले कुनै न कुनै रूपमा माथिल्लो सभालाई नियन्त्रण गर्दछन् तर स्विटजरल्यान्डमा त्यस्तो कुनै नियन्त्रण छैन। त्यहाँको सदनलाई नियन्त्रण गर्न सक्दछन् त केवल जनताले। स्विटजरल्यान्डमा प्रत्यक्ष प्रजातन्त्रको व्यवस्था भएकाले पनि जनताको नियन्त्रण अलि सशक्त छ। त्यसैले सी.एफ. स्ट्रोङले भनेजस्तै स्विटजरल्यान्डको व्यवस्थापिका पनि त्यहाँको कार्यपालिका जस्तै विशिष्ट प्रकारको छ (शिवाकोटी, २०७२, पृ. ६७०)। सङ्घीय सभाका दुवै सदनले पारित गरेपछि मात्रै बजेट कार्यान्वयनमा आउँदछ। जुन व्यवस्था अन्य मुलुकको भन्दा विशिष्ट रहेको छ। संविधानको धारा १५७ अनुसार बस्ने संयुक्त सदनको बहुमतले निर्णय गर्ने प्रक्रियामा त्यहाँको तल्लो सदनका सदस्यको सङ्ख्या बढी भएका कारणले तल्लो सदन हाबी हुन्छ। संयुक्त बैठकले सङ्घीय व्यवस्थापिका, सङ्घीय कार्यपालिका, कार्यपालिका अध्यक्ष तथा सङ्घीय न्यायालयका न्यायाधीशको नियुक्ति गर्न विभिन्न पदको निर्वाचन गर्ने काम गर्दछ। त्यसैगरी शीर्षस्थ सङ्घीय अधिकारहरूबिचको विवादको निर्णय र क्षमायाचनाको निवेदन पत्रमाथि विचार गर्ने काम गर्दछ। यसरी हेर्दा स्विटजरल्यान्डको माथिल्लो सदन शक्तिशाली र भूमिकासम्पन्न रहेको देखिन्छ।

संयुक्त अधिराज्य बेलायत

सन् १९११ र १९४९ का ऐनहरू आउनुभन्दा अघि बेलायतको लर्डसभा हाउस अफ कमन्सभन्दा शक्तिशाली थियो। बेलायतको संसद्ले बनाएको कानुनलाई रोक्ने अधिकार त्यहाँ कुनै पनि निकायलाई थिएन। यो अधिकार संसारका अरू मुलुकहरूमा बिरलै पाइन्छ। त्यसैले डी लोमेले भनेका थिए– अङ्ग्रेजी विधानसभाको यो आधारभूत सिद्धान्त छ कि संसद्ले स्त्रीलाई पुरूष र पुरूषलाई स्त्री मात्र बनाउन सक्दैन बाँकी सबथोक गर्न सक्दछ (जोशी, २०५७, पृ. ७४)। यहाँको लर्डसभाले सर्वोच्च अदालतको काम पनि गर्दथ्यो तर सो अधिकार सन् २००८ देखि छुट्टै सर्वोच्च अदालत गठन गरेर उसैलाई दिइएको छ। संसद्को गणपूरक सङ्ख्या र सदस्य सङ्ख्यालाई लिएर चर्को आलोचना हुने गरेको पाइन्छ। सायद यसैलाई मध्यनजर गर्दै सन् १९९८ मा प्रधानमन्त्री टोनी ब्लेयरले सदस्यहरूको सङ्ख्या घटाउन प्रयास गरे र यो सङ्ख्या अहिले ७५० मा सीमित भएको छ। साधारण विधेयकलाई १ वर्ष र वित्तीय विधेयकलाई १ महिना रोकिराख्न सक्ने अधिकार पाएको यस सदनमा जम्मा विधेयकको १० प्रतिशत मात्र पेस हुने गर्दछन्। गाडीको पाँचौं चक्काको उपमा पाएको यो सभाले गैर आर्थिक विधेयकको छानबिन र सुधार गर्न सक्दछ तर त्यो बाध्यकारी हुँदैन तल्लो सदनलाई। संसद्को जननी मानिने मुलुकको माथिल्लो सदन भए पनि शक्ति र अधिकारको हिसाबले यो अरू देशको माथिल्लो सदनभन्दा निकै कमजोर मानिन्छ। तथापि बेलायतको संसद्ले बनाएका कानुनलाई कुनै पनि निकायले बदर गर्न नसक्ने भएकाले यहाँको संसद् संसारकै शक्तिशाली मानिन्छ।

संयुक्त राज्य अमेरिका

अमेरिकी सिनेट प्रत्यक्ष निर्वाचित र सबैभन्दा शक्ति सम्पन्न दोस्रो सदन हो। सिनेटमा तल्लो सदनका सबै अधिकारका अतिरिक्त युद्धको घोषणा गर्ने, सन्धिहरू गर्ने र केही उच्च नियुक्तिहरूको

अनुमोदन गर्न सक्ने एकल अधिकारसमेत रहेका छन्। यसको शक्तिलाई लिएर लर्ड ब्राइस भन्दछन्– सिनेट भनेको शासनमा गुरूत्वाकर्षणको केन्द्रबिन्दु हो। यो एकातिर प्रतिनिधि सभाको प्रजातान्त्रिक अस्थिरतालाई नियन्त्रण र सुधार गर्ने सत्ता हो भने अर्कातिर राष्ट्रपतिको राजतन्त्रात्मक महत्त्वाकाङ्क्षामाथि नियन्त्रण हो (पोखरेल, २०७५, पृ. ३३२)। धन विधेयक तल्लो सदनमा पेस हुनेबाहेक अरू शक्तिमा अमेरिकाका दुवै सदन बराबर शक्तिसम्पन्न मानिन्छन्। सिनेटले राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति र अन्य राजनीतिक र निजामति पदाधिकारीमाथि देशद्रोह, भ्रष्टाचार, खराब आचरण र अन्य अपराधका लागि तल्लो सदनको २/३ ले लगाएको महाअभियोग र आरोपको सुइवाइ र २/३ ले दोषी करार गर्ने अधिकार राख्दछ। देशसञ्चारका अनुसार नेपालमा २०५२ सालदेखि अहिलेसम्म ५ ओटा सर्वोच्च अदालतका प्रधानन्यायाधीश र न्यायाधीशसँग सम्बन्धित र एउटा अख्तियार प्रमुखसँग सम्बन्धित महाअभियोग संसद्मा दर्ता भएकामा एउटा पनि टुङ्गोमा पुग्न सकेका छैनन्। हाम्रो नेपालमा जस्तो सनकका भरमा महाअभियोग लगाउने र फिर्ता लिने प्रचलन अमेरिकामा छैन। २५० वर्षको इतिहासमा जम्मा १५ ओटा महाअभियोगको मुद्दा लागेकामा ३ ओटा राष्ट्रपतिसँग सम्बन्धित थिए जुन पास हुन सकेका थिएनन् भने ३ ओटा मात्र पास भएका छन्। तल्लो सभाले पास गरेको धन विधेयकलाई संशोधन मात्र होइन पूरै नयाँ बनाउन सक्ने अधिकार छ सिनेटलाई। सिनेटले एकपटक धन विधेयकमा महत्त्वपूर्ण बुँदाहरू परिवर्तन गरिदियो भने अर्को पटक धन विधेयकमा ८ सय ४७ ओटा संशोधन गरेको थियो। यसैले भन्न सकिन्छ कि अमेरिकी सिनेटको पूर्ण नियन्त्रणमा छ धन विधेयक। (शिवाकोटी, २०७२, पृ. ५७०)

सामान्यतया माथिल्लो सदनका सदस्यहरूले कति समय बोल्ने भनेर समय निर्धारण गरिएको हुन्छ अरू मुलुकमा तर यहाँको सिनेटमा त्यो व्यवस्था छैन। सिनेटर जेम्स स्टोर्म थर्मन्डले सन सन् १९५७ को नागरिक अधिकार विधेयकको सम्बन्धमा २४ घण्टा १८ मिनेट बोलेका थिए। सन् १९०३ मा सिनेटर टिलम्यानले सिनेटमा घोषणा गरे कि जबसम्म मेरो प्रस्ताव स्वीकृत हुँदैन तबसम्म म आफ्नो भाषण समाप्त गर्दिन। यति मात्र होइन उनले ब्यारोनको कविता 'चाइल्ड ह्यारोल्ड' पढ्न सुरु गरेपछि सिनेटरहरू बाध्य भएर उनको प्रस्ताव स्वीकार गरिएको थियो। (जोशी, २०५७, पृ.१६७)

सन्धि अनुमोदनको सम्बन्धमा पनि सिनेट शक्तिशाली रहेको छ। पहिलो विश्वयुद्धपछि भर्साइलको सन्धि गर्दा राष्ट्रपति उड्रो विल्सनले सिनेटको परराष्ट्र मामिलासम्बन्धी समितिसँग सम्पर्कमा नरहँदा सो सन्धिलाई सिनेटले रद्द गरिदिएकाले राष्ट्रसङ्घको स्थापनामा विल्सन र अमेरिकाको ठूलो योगदान हुँदाहुँदै पनि सदस्य हुनबाट बञ्चित भएको थियो। यस घटनाबाट पाठ सिकेर राष्ट्रपति रुजवेल्टले संयुक्त राष्ट्र सङ्घको बडापत्रसम्बन्धी स्यान्फ्रान्सिस्को सम्मेलनमा परराष्ट्र मामिला समितिबाट २ जना सदस्य सहभागी गराएका थिए। दुवै सदनको सहमतिबेगर कुनै पनि विधेयक कानुन बन्न सक्दैन। केही गरी सदनहरूबिच असहमतिको अवस्था सिर्जना भएमा दुवै सदनका ३/३ जना प्रतिनिधिको समितिले टुङ्गो लगाउँछ। स्विटजरल्यान्ड र भारतमा जस्तो संयुक्त सदनको बैठक बस्ने र बहुमतको नाममा तल्लो सदनको दबदबा भने हुँदैन। अमेरिकाको संविधान संशोधनमा संसद्को मात्रै हात छैन। मौलिक हकका सयौँ संशोधन राज्यले अनुमोदन नगरिदिँदा त्यसै खेर गएका छन्। अमेरिकाको २२९ वर्षको इतिहासमा भएका संविधान संशोधनका हजारौँ प्रयत्नका बाबजुद केबल ३० पटक कङ्ग्रेसले औपचारिक प्रस्ताव राखेकामा २९ पटक मात्र संविधान संशोधन भएको छ (ज्ञवाली, २०७५, पृ. २१७)। यस दृष्टिकोणबाट हेर्ने हो भने संसद् कमजोर देखिन्छ। वास्तविकतामा अमेरिकी संसद् र त्यसमा पनि सिनेट शक्ति र भूमिकाका हिसाबले अत्यन्तै शक्तिशाली छ। उसको शक्ति अन्य मुलुकका माथिल्लो सदनसँग तुलना गर्न नमिल्ने नै छ।

फ्रान्स

अर्धराष्ट्रपतीय वा अर्धसंसदीय शासन पद्धति अपनाएको फ्रान्सको दोस्रो सदनलाई अमेरिकामा जस्तै सिनेट भन्ने गरिन्छ। अमेरिकी सिनेटजत्तिकै शक्तिशाली नभए पनि अन्य मुलुकको भन्दा फ्रान्सको सिनेट शक्तिशाली नै मानिन्छ। जेठा मानिसहरूको यो सदनमा विभिन्न समुदाय र फ्रान्सबाहिरका फ्रान्सेलीहरूको प्रतिनिधित्व रहेको छ। ९ वर्ष पदावधि भएका सिनेटरहरूले निर्वाचनका क्रममा प्रथम मतदानमा परेको मतको पूर्ण बहुमत र कुल मतदाताहरूको मतको एक चौथाइ सङ्ख्या बराबरको मत कम्तीमा पनि प्राप्त गरेको हुनुपर्छ। यदि कसैले पनि त्यति मत प्राप्त गर्न सकेन भने दोस्रो चरणको मतदानमा सापेक्ष बहुमत प्राप्त गर्नु आवश्यक हुन्छ। राष्ट्रपतिको पद कुनै कारणले रिक्त हुन आएमा वा राष्ट्रपतिले कार्यभार सम्हाल्न अक्षम भएमा सिनेटका सभापतिले राष्ट्रपतिको स्थानग्रहण गर्ने व्यवस्था छ। यो प्रावधानले फ्रान्सको सिनेटको महत्त्व र शक्तिलाई थप उजागर गरेको छ।

सिनेटले राष्ट्रिय सभासँग मिलेर राष्ट्रपतिका विरूद्धमा देशद्रोहको आरोपमा महाअभियोग लगाउन सक्दछ साथै महाअभियोगको सुनुवाइका क्रममा उच्च अदालतमा राष्ट्रिय सभाका सदस्यहरू बराबरको सङ्ख्याको सदस्यहरूसित सहभागी भएर कारबाहीमा भाग लिन सक्छन्। युद्ध घोषणासमेत गर्नसक्ने अधिकार भएको सिनेटले संविधान संशोधन र साधारण विधेयकसरहकै अधिकार रहेको छ। अर्थ विधेयकबाहेकका विधेयकहरू सिनेटमा पेस गर्नसक्ने अधिकार छ भने अर्थ विधेयकलाई १५ दिनसम्म रोक्न सक्दछ। यदि अर्थ विधेयक दुवै सदनबाट ७० दिनभित्रमा पास भएन भने सरकारले अध्यादेशमार्फत बजेट लागु गर्न सक्दछ। यो व्यवस्थाले फ्रान्समा संसद्को शक्तिलाई कमजोर बनाइदिएको छ जुन अन्य मुलुकमा बिरलै पाइन्छ। सिनेटको अध्यक्षले राष्ट्रिय सभाका अध्यक्षसँग मिलेर संवैधानिक परिषद्का ३ सदस्य र उच्च न्यायालयका आधा सदस्यहरूको निर्वाचन गर्ने अधिकार छ।

जर्मनी

बुन्डेसराट भनिने जर्मनीको माथिल्लो सदनमा जनसङ्ख्याको आधारमा ३ देखि ६ जनाको दरले प्रतिनिधिहरू पठाउने व्यवस्था छ। अरू देशमा जस्तो चुनिने व्यवस्था छैन। अर्जेन्टिना, अस्ट्रेलिया, ब्राजिल र स्विसका माथिल्लो सदनसँग सबै कानुनहरूमा निरपेक्ष भिटो छ तर जर्मनीमा माथिल्लो सदनले ल्यान्डरलाई असर गर्ने मामिलामा निरपेक्ष भिटो र अन्य मामिलामा निलम्बन भिटो प्रयोग गर्दछ (एन्डरसन, सन् २००८, पृ. ४९)। संविधान संशोधन विधेयक, सङ्घीय राज्यहरूको वित्तलाई असर गर्ने विधेयक, सङ्घीय राज्यहरूको सङ्गठनात्मक र प्रशासनिक स्वायत्ततामाथि प्रश्न उठाउने विधेकहरू, युरोपेली सङ्घमा सार्वभौमसत्ता हस्तान्तरण गर्ने विधेयकहरूमा बुन्डेसराटमा निरपेक्ष भिटो रहेको छ भने अन्य कानुनहरूमा बुन्डेसराटले निलम्बन भिटो प्रयोग गरी मध्यस्थता समितिलाई बोलाउन अनुरोध गर्नसक्ने व्यवस्था रहेको छ। सङ्घीयता भएका देशहरूमा भएका माथिल्ला सदनहरूमा राज्यको हकका विषयमा यति सशक्त भूमिका सायदै छ होला। सङ्घीय सरकारले बुन्डेसराटमा विधेयक पेस गर्न सक्छ। बुन्डेसराट वा बुन्डेस्ट्याग आफैँले पनि विधेयक पेस गर्न सक्ने छ। बुन्डेसराटका विधेयकहरू सङ्घीय सरकारद्वारा ६ हप्ताभित्रमा बुन्डेस्ट्यागमा पेस गर्ने व्यवस्था संविधानमा गरिएको छ।

बुन्डेसराटको भूमिका युरोपेली सङ्घको मामिलामा बढेको देखिन्छ। युरोपेली सङ्घका अधिकारहरूमा जानकारी लिने, सङ्घीय राज्यहरूको हितलाई असर गर्ने युरोपेली युनियनका मस्यौदाहरूमा राय पेस गर्ने अधिकार र युरोपेली मन्त्रिपरिषद्मा प्रतिनिधिहरू पठाउने अधिकारका

साथै कार्लस्रुहेको संवैधानिक अदालतका आधा न्यायाधीशहरू चुन्ने अधिकार बुन्डेसराटलाई छ । डा. डानियल हेलिम्यानले जर्मनीको कानुन बनाउने प्रक्रियाका बारेमा सन् २००५ देखि २००९ सम्म गरेको अनुसन्धानअनुसार सरकारको भूमिका पचास प्रतिशतभन्दा बढी देखिन्छ । सरकार, बुन्डेस्ट्याग र बुन्डेसराटले सो समयमा पेस गरेका विधेयकहरूको प्रतिशत क्रमशः ५० (५३९), २७.२ (२६४), १७.२ (१६२) रहेको छ । विधयेक बनाउन पाउने अधिकार हुँदाहुँदै पनि जर्मनीको माथिल्लो सदन त्यति जागरुक नभएको हो कि भन्ने प्रश्न उठाउने ठाउँ प्रशस्त देखिन्छ ।

भारत

कुल २४५ सदस्य रहने भारतको माथिल्लो सदन राज्यसभामा साहित्य, विज्ञान, कला र समाज सेवाका क्षेत्रमा ख्यातिप्राप्त व्यक्तित्वहरूबाट राष्ट्रपतिले १२ जना मनोनित गर्ने व्यवस्था छ । राज्यका प्रतिनिधिहरू राज्य विधानसभाका निर्वाचित सदस्यहरूद्वारा समानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणालीद्वारा एकल सङ्क्रमणीय मत पद्धतिका आधारमा ६ वर्षका लागि निर्वाचित हुन्छन् । अर्थ विधेयकबाहेकका विधेयक यस सभामा पेस हुन सक्दछन् र दुवै सदनको सहमतिमा मात्र विधेयक कानुन बन्दछन् । यदि कुनै गतिरोध आएमा दुवै सदनको संयुक्त बैठक राष्ट्रपतिले बोलाउँछन् र बहुमतका आधारमा निर्णय हुन्छ । सामान्यतया तल्लो सदनका सदस्य बढि हुने भएकाले माथिल्लो सदनलाई बहुमतका आधारमा पेल्ने प्रवृत्ति देखिन्छ । यस्ता बैठक सन् १९६१ मा दाइजो निषेध विधेयक र सन् १९७८ मा बैङ्किङ सर्भिस कमिसन (रिपिल) विषयमा बसेको थियो (पोखरेल, २०७५, पृ. १३२) । धन विधेयकलाई यस सभाले १४ दिनसम्म रोकेर राख्न सक्दछ । भारतको इतिहासमा सन् १९८० मा पहिलोपल्ट राज्यसभाले राष्ट्रपतिको भाषणमा संशोधन प्रस्ताव स्वीकृत गरायो । यो एउटा असाधारण अवसर थियो । (पोखरेल, २०७५, पृ. १३३)

राज्यसभाले राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपतिको निर्वाचन गर्नुका साथै महाअभियोग पनि लगाउन सक्दछ र दुवै सदनबाट अनुमोदन भएमा उनीहरूले पद गुमाउँदछन् । यसका अतिरिक्त सर्वोच्च अदालत, उच्च अदालतका न्यायाधीश र विभिन्न संवैधानिक निकायका प्रमुख र सदस्यहरूलाई महाअभियोग लगाई दुवै सदनले पास गरी पदमुक्त गर्न सक्दछन् । भारतमा प्रधानमन्त्री हुन कुन सदनको सदस्य हुनुपर्ने भन्ने व्यवस्था नभएका कारणले सन् १९६६ मा इन्दिरा गान्धी र सन् २००४ देखि २०१४ सम्म मनमोहन सिंह प्रधानमन्त्री बन्न पाएका थिए । स्मरण रहोस्, मनमोहन कहिल्यै पनि लोकसभाका सदस्य भएनन् । कुनै पनि सदनको सदस्य नभएको व्यक्ति प्रधानमन्त्री वा मन्त्री नियुक्त भएमा नियुक्त भएको मितिले ६ महिनाभित्रमा कुनै पनि सदनको सदस्य बन्न नसकेमा स्वतः पदमुक्त हुन्छ । यसरी हेर्ने हो भने भारतको राज्यसभा शक्तिशाली दोस्रो सदनका रूपमा लिन सकिन्छ । सन १९४९ पछि १०१ भन्दा बढी पटक संशोधन भएको भारतको संविधान संशोधन प्रक्रियामा संसद् र राष्ट्रपतिको भूमिका महत्त्वपूर्ण छ । संशोधन विधेयक जुनसुकै सदनमा पेस गरिए पनि प्रत्येक सदनको दुईतिहाई बहुमतले पारित गर्नुपर्ने हुन्छ । उक्त सदनमा राष्ट्रपतिको उपस्थिति र अनुमोदन गरेपछि संविधान संशोधन भएको मानिन्छ । (ज्ञवाली, २०७५, पृ. २१७)

माथिल्लो सदन रहेका मुलुकहरूको तुलनात्मक समीक्षा

अमेरिका, ब्राजिल, र अस्ट्रियालगायतका केही देशहरूलाई छोडेर बाँकी देशहरूका माथिल्लो सदनका प्रतिनिधिहरूको चयन अप्रत्यक्ष चुनावबाट हुन्छ । संसद्को जननी मानिने बेलायतको माथिल्लो सदनको अधिकार कटौतीमा सन् १९११ र १९४९ का ऐन जिम्मेवार देखिन्छन् । सन् २००८ देखि सर्वोच्च अदालतको गठनपछि झनै अधिकार कटौती भएको छ । संसद् शक्तिशाली भए

पनि माथिल्लो सदन क्रमशः कमजोर बन्दै छ। स्विटजरल्यान्डका दुवै सदनले पारित गरेपछि मात्रै बजेट कार्यान्वयन हुने भएकाले माथिल्लो सदन शक्तिशाली मानिन्छ। यहाँको माथिल्लो सदनको शक्ति कसैले घटाउन सक्छ भने केवल जनताले मात्रै सक्ने भएकाले पनि यो शक्तिशाली र महत्त्वपूर्ण मानिन्छ। तुलनात्मक रूपले अमेरिकी माथिल्लो सदन सबैभन्दा शक्तिशाली मानिन्छ र हो पनि। अर्थ विधेयक प्रतिनिधि सभामा पेस गरिए तापनि सिनेटमा यसको संशोधन हुन सक्छ। एकपटक अर्थ विधयेकमा ८४७ ओटा संशोधन गरेको थियो सिनेटले। सिनेटलाई विश्वासमा नलिँदा राष्ट्र सङ्घको सदस्य बन्न नसकेको इतिहास छ अमेरिकाको। राष्ट्रपतिले गरेका नियुक्तिहरूको अनुमोदन सिनेटले गर्नुपर्ने र महाअभियोगको छिनोफानो गर्ने भएकाले वास्तवमा शक्तिशाली माथिल्लो सदन नै रहेको छ। संसद् सदस्य नभएको मानिस पनि भारतको प्रधानमन्त्री बन्न सक्छ तर ६ महिनामा सदस्य बन्नुपर्छ जसका लागि माथिल्लो सदन उपयुक्त स्थान मानिन्छ। इन्दिरा गान्धी र मनमोहन सिंह यसरी नै प्रधानमन्त्री बनेका थिए। यस हिसाबले हेर्दा भारतको माथिल्लो सदन शक्तिशाली देखिन्छ। कसैगरी राष्ट्रपतिको पद रिक्त हुँदा फ्रान्सको माथिल्लो सदनको सभापतिले सो पदग्रहण गर्ने भएकाले यहाँको माथिल्लो सदन शक्तिशाली मानिन्छ। अर्जेन्टिना, अस्ट्रेलिया, ब्राजिल, स्पेन, मलेसिया र स्विसका माथिल्ला सदनमा निरपेक्ष भिटो रहेको छ भने जर्मनीको माथिल्लो सदनमा ल्यान्डरलाई असर गर्ने विधेयकमा मात्र निरपेक्ष भिटो रहेको छ। बेल्जियमको सिनेटलाई सङ्घीय प्रणालीलाई असर गर्नसक्ने कुनै पनि विषयमा भिटो प्रयोगको अधिकार रहेको छ। इथोपियन हाउसले सामान्य कानुनमा कुनै भूमिका खेल्दैन तर यहाँको संविधानले राज्यलाई वित्तीय विनियोजनका आधारमा बजेट अस्वीकार गर्ने, राज्यहरूबिचको विवाद समाधान र संविधानको अन्तिम व्याख्याताको भूमिका दिएको छ।

नेपालको राष्ट्रिय सभाको औचित्य विश्लेषण

सत्तरी वर्षको संवैधानिक इतिहासमा बनेका ७ ओटा संविधानमध्ये २००७, २०१९ र २०६३ मा बनेका संविधानबाहेकमा दोस्रो सदनको व्यवस्था भएको देखिन्छ। विश्वजगत्मा भइरहेको परिवर्तनको झोक्काले आफ्नो जहाँनिय शासनलाई नहल्लाओस् भन्नका लागि श्री ३ महाराज पदमशम्शेरले भारतीय संविधानविद्हरू श्रीप्रकाश गुप्ता, डा. रामउग्र सिंह र रघुनाथ सिंहको वैधानिक सल्लाहकार मण्डलको सहयोगमा नेपालको वैधानिक कानुन, २००४ निर्माण गराए तर कार्यान्वयन हुन भने सकेन। यस विधानको धारा २२ (क) मा केन्द्रीय सभा भनेर श्री ३ महाराज, राष्ट्रसभा र भारदारी सभाबाट नेपालको व्यवस्थापक सभा बन्ने छ भनेर उल्लेख गरिएको छ। यसरी दोस्रो सदनका रूपमा रहेको भारदारी सभामा सकभर सबै संस्था, पेसा, रोजगार र विशेष योग्यताद्वारा मुलुकको गौरव बढाएका व्यक्तिहरूको ख्याल गरी श्री ३ महाराजबाट घटीमा २० र बढीमा ३० जना सदस्य नियुक्त गरिबक्सने छ भन्ने उल्लेख गरिएको छ (सिंह, २०६६, पृ.१२८)। अन्तर्राष्ट्रिय जगत्का सामु आफ्नो लाज छोप्न बनाइएको यो वैधानिक कानुन मोहनशमशेर जस्ता कठमुल्लावादीहरूका कारणले कार्यान्वयनमा नआई मृत्युवरण गर्न पुग्यो। यदि विधान कार्यान्वयनमा आएको भए राणाहरूको आयु थप केही वर्ष लम्बिन सक्थ्यो होला पनि।

२००७ सालमा बनेको संविधान अन्तरिम व्यवस्थापनका लागि थियो त्यसकारण यसले २००४ को व्यवस्थालाई नै पुनर्लेखन गऱ्यो वा नयाँ खालको कुनै पनि व्यवस्था उल्लेख भएन। २००७ सालको परिवर्तनको बाहक मानिएको काङ्ग्रेसमा भएको दम्भ, सत्ताच्युत हुनुपरेको पीडाबाट प्रताडित राणा र १०४ वर्षपछि आफ्नो हातमा आएको राजकीय सत्तालाई आफ्नै मुट्ठीमा राख्न उद्वेलित दरबारका कारण जनताको सो चाहना पूरा हुन सकेन। अर्थात् संविधान सभाको चुनाव हुन

सकेन र २०१५ सालमा एकैचोटि महानिर्वाचन हुन पुग्यो । २०१५ फाल्गुण १ गते राजा महेन्द्रद्वारा जारी गरिएको नेपाल अधिराज्यको संविधान २०१५ को धारा १८ मा श्री ५ र महासभा तथा प्रतिनिधि सभा नामक दुई सदनसहितको संसद्को व्यवस्था गरिएको थियो । भारदारी सभाबाट महासभामा स्तरउन्नति भएको यस सभा ६ वर्षका लागि राजाद्वारा मनोनित १८ जना र प्रतिनिधिसभाले चुनेका १८ गरी ३६ जना सदस्यको व्यवस्था थियो । यस सभामा अर्थ विधेयकबाहेकका विधेयक प्रस्तुत गर्न सकिने व्यवस्था भए पनि स्वीकृतिका लागि श्री ५ समक्ष पेस गर्नुपर्थ्यो । संविधान संशोधन विधेयक पनि दुवै सदनबाट पास हुनुपर्थ्यो । करिब डेढ वर्ष मात्र अस्तित्वमा रहेको संसद्को दुवै सदनको अधिकार र शक्तिका विषयमा खासै लेखाजोखा गर्नुपर्ने जस्तो देखिँदैन ।

तत्कालीन राजा महेन्द्रबाट २०१७ पौष १ गते भर्खर टाउको उठाउने प्रयत्न गरिरहेको प्रजातन्त्रको गला रेट्ने काम भयो । त्यसपश्चात शुद्ध नेपाली माटो र हावापानी सुहाउँदो भनिएको पञ्चायती व्यवस्थालाई सफल बनाउन जारी गरिएको नेपालको संविधान २०१९ मा एक सदनात्मक व्यवस्थापिकाका रूपमा ‘राष्ट्रिय पञ्चायत’ थियो ।

३० वर्षको लामो पञ्चायती निरङ्कुशताको पञ्जाबाट मुक्त भई बनेको नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ मा द्विसदनात्मक संसद्को व्यवस्था गरिएको थियो । ६ वर्ष पदावधि कायम गरी राष्ट्रिय सभाले सम्बोधित यस सभामा राष्ट्रिय जीवनमा ख्यातिप्राप्त व्यक्तिहरूबाट श्री ५ ले मनोनित गर्ने १० जनासहित ६० जना सदस्य रहने व्यवस्था थियो । बाँकी ५० जना प्रतिनिधिसभाका सदस्य र स्थानीय निकायका प्रमुख र उपप्रमुखद्वारा निर्वाचित हुने गर्दथे ।

अर्थ विधेयकबाहेकका विधेयक पेस हुनसक्ने यस सभाले अर्थ विधेयकलाई १५ दिनसम्म रोक्न सक्दथ्यो । संयुक्त बैठकको व्यवस्था धारा ६९ (९) ले गरे पनि विधेयक पारित कसरी गर्ने भन्ने विषयमा प्रस्टता व्यवस्था थिएन । कुनै विधेयक प्रतिनिधि सभामा प्रस्तुत भई विचाराधीन रहेको वा सो सदनले पारित गरी राष्ट्रिय सभामा पठाएको तर सो सदनमा विचाराधीन रहेको अवस्थामा प्रतिनिधि सभा विघटन भएमा वा कार्यकाल समाप्त भएमा त्यस्तो विधेयक निष्क्रिय भएको मानिने छ भनेर उल्लेख गरिनुले राष्ट्रिय सभाको भूमिकालाई सङ्कुचित गरेको मान्न सकिन्छ । यसको सट्टा नयाँ प्रतिनिधि सभाले अस्वीकार गर्न पनि सक्ने छ भन्ने राखिनु पर्थ्यो । संसद् नबसेको अवस्थामा जारी अध्यादेश भने दुवै सदनबाट पारित हुनुपर्ने व्यवस्था धारा ७२ मा रहेको थियो । समग्रमा भन्नुपर्दा राष्ट्रिय सभा केवल थापनाका लागि गठन भएको हो कि भन्ने अनुभूति हुने अवस्था थियो ।

२०५२ सालदेखि सुरु भएको माओवादी सशस्त्र युद्ध/जनयुद्ध, देशमा भइरहेका राजनीतिक उतारचढाव, २०५८ जेष्ठ १९ को दरबार हत्याकाण्ड र यसैबाट जन्मिएको राजा ज्ञानेन्द्रको चरम महत्त्वकाङ्क्षाले २०५९ असोज १८ र २०६१ माघ १९ का घटनाहरू घट्न पुगे । यसले २०४७ को संविधानलाई धुजाधुजा मात्र बनाएन, २०६२/२०६३ को जनउभार सिर्जना गरी २४० वर्षदेखिको राजतन्त्रको समुल नष्ट नै गरिदियो । यस समयको सङ्क्रमणकाल व्यवस्थापनका लागि निर्मित अन्तरिम संविधानले तत्कालका लागि एक सदनात्मक व्यवस्थापिकाको व्यवस्था गऱ्यो ।

नेपालको संविधानको धारा ८६ अनुसार राष्ट्रिय सभा एक स्थायी सदन हुने उल्लेख छ । प्रत्येक प्रदेशबाट ८ जनाका दरले ५६ र नेपाल सरकारको सिफारिसमा राष्ट्रपतिबाट मनोनित ३ जना गरी ५९ सदस्य हुने व्यवस्था छ । २०४७ सालमा बनाएको संविधानमा प्रतिनिधि सभा अस्तित्वमा नरहेको बेला उसले गर्ने सबै काम राष्ट्रिय सभाले गर्ने छ भन्ने प्रावधान नभएकाले २०५९ पछिका घटनाहरूबाट पाठ सिकेर २०७२ को संविधान बनाउँदै गर्दा राजनीतिक दलहरूले सोहीअनुसारको प्रावधान संविधानमा राख्छन् कि भनेको त्यो हुन सकेन । त्यसको पुष्टि तत्कालीन ओली सरकारले दुईदुई पटकसम्म प्रतिनिधि सभा विघटन गरी अध्यादेशबाट देश चलाउँदा राष्ट्रिय

सभा एउटा कुनामा बसी टुलुटुलु हेर्न बाध्य हुनुबाट हुन्छ । राष्ट्रिय सभा छ तर संसदीय सुनुवाइ नहुनेदेखि बजेट निर्माण र अन्य विधेयक अध्यादेशका बाढीबाट अगाडि बढे । राष्ट्रिय सभालाई सक्रिय हुने भूमिका संविधानले दिएको भए ती जनप्रतिनिधि केवल भत्ता खाएर त बस्ने थिएनन् होला नि ? राष्ट्रिय सभालाई स्थायी र जीवित सभा भनिन्छ (कान्तिपुर, २३ फाल्गुण, २०७८) । के माथिका घटनाले यो वाक्यलाई स्थापित गर्दछ ? राष्ट्रिय सभा परिचय पुस्तिकामा माथिल्लो सदनको आवश्यकता र महत्त्वका बारेमा लेखिएको छ– स्थायी सदन, सबैको प्रतिनिधित्व, विधि निर्माणको दोस्रो हेराइ, राष्ट्रिय स्वार्थको अभिभावकत्व, कार्यपालिकाको शक्तिसँग सन्तुलन तथा नियन्त्रण, विज्ञहरूको सभा, समसामयिक विषय उठाउने थलो (२०७५, पृ. २) । के माथिका तथ्यले यहाँ उल्लिखित कुरालाई पुष्टि गर्दछन् त ? अधिकार केवल कागजमा मात्रै सीमित देखिन्छ ।

राष्ट्रपति र उपराष्ट्रपतिलाई निर्वाचित गर्ने र उनीहरू विरूद्ध महाअभियोग दुवै सदनको २/३ ले पारित गरी पदमुक्त गराउने भूमिका छ राष्ट्रिय सभाको तर न्यायाधीशका हकमा त्यही पनि छैन । संविधान संशोधन गर्ने, सङ्कटकाल लगाउने, जनमतसङ्ग्रह गर्ने, सन्धि-सम्झौता आदिको अनुमोदनका काममा राष्ट्रिय सभा सहभागी हुन्छ । प्रधानन्यायाधीश, सर्वोच्च अदालतका न्यायाधीश, न्यायपरिषद्का सदस्य, राजदुतलगायत संवैधानिक निकायका पदाधिकारीहरूको संसदीय सुनुवाइमा राष्ट्रिय सभाको भूमिका छ । अर्थ विधेयकबाहेक सबै विधेयक राष्ट्रिय सभामा पेस हुन सक्दछन् र अर्थ विधेयकलाई रायसुझावसहित १५ दिनभित्रमा प्रतिनिधि सभामा फिर्ता पठाउनुपर्ने व्यवस्था गरिएको छ ।

चार वर्षे अवधिमा राष्ट्रिय सभामा ४७ विधेयक दर्ता भए, ९६ विधेयक पारित भए । पारित विधेयकमा राष्ट्रिय सभामा दर्ता भएका २९ र प्रतिनिधि सभाबाट सन्देशसहित प्राप्त भएका ६७ ओटा छन् । राष्ट्रिय सभामा दर्ता भई पारित भएकामध्ये १६ विधेयक प्रमाणीकरण भई ऐन बनिसकेका छन्, १२ ओटा प्रतिनिधि सभाबाट फिर्ता हुन बाँकी छ (कान्तिपुर, २३ फागुन, २०७८) । यहाँ हेर्दा विधेयक पेस गर्ने र बनाउने सबालमा माथिल्लो सदन र तल्लो सदनमा खासै फरक छैन । विश्वका प्रायः मुलुकहरूमा माथिल्लो सदनमा अर्थ विधेयक पेस गर्ने चलन भएको पाइँदैन । सम्भवतः तल्लो सदन जनताबाट प्रत्यक्ष निर्वाचित हुने भएकाले जनताको प्रत्यक्ष सहभागिता भएको अनुभूति गरिएको होला ? नेपालको परिप्रेक्ष्यमा प्रतिनिधि सभा नभएको अवस्थामा उसले गर्ने सम्पूर्ण काम राष्ट्रिय सभाले गर्ने व्यवस्था भएमा देशलाई एउटा पद्धति स्थापनामा सहयोग हुने थियो कि ? विगतका वर्षमा ओली सरकारले २/२ पटक प्रतिनिधि सभा विघटन गरेपछि बसेका राष्ट्रिय सभाका बैठकहरूले खासै प्रतिफल दिन सकेन । यस्तो अवस्थामा राष्ट्रिय सभा केवल सेतो हात्ती मात्रै हुने देखिन्छ । सबै राष्ट्रको विधि र पद्धति कपीपेस्ट गरिनुपर्दछ भन्दा पनि हाम्रो आवश्यकताअनुसार माथिल्लो सदनलाई शक्तिसम्पन्न बनाउनुपर्दछ । विज्ञता चाहिने ठाउँमा वडा सदस्य वा वडा अध्यक्षमा हारेका मानिसलाई राष्ट्रिय सभामा लैजाने पद्धतिले यसको गरिमा घटाउने काम गरेको छ । राष्ट्रिय सभाको संरचना नै पनि गलत ढङ्गले तयार भएको देखिन्छ । राजनीतिक दलहरूले यसलाई बिगार्न खोजे । राष्ट्रिय सभाको औचित्य, आवश्यकता र महत्त्वलाई नै तोडमोड गर्ने प्रयास भयो । उदाहरणका लागि राष्ट्रिय सभा सदस्य हुनका लागि हुनुपर्‍यो क्लस्टर होइन । क्लस्टरले त केही गर्दैन नि । क्लस्टर बनायौँ र यसबाट हामीले राष्ट्रिय सभालाई विकृत बनायौँ । २०४७ सालको संविधानमा राजाद्वारा मनोनित हुने १० जना राष्ट्रिय जीवनका विभिन्न क्षेत्रमा विशिष्ट योगदान पुऱ्याएका ख्यातिप्राप्त व्यक्तिहरूमध्येबाट हुनुपर्ने प्रावधान राखिनु र जनताका प्रतिनिधिहरूले बनाएको भनिएको संविधानमा केही नलेखिनुले पनि कतै माथिल्लो सदनको गरिमा जानीजानी घटाउन खोजिएको त होइन भन्ने प्रश्न उठेको छ । समावेशी बनाउने नाममा पहुँच र पैसाका

आधारमा यहाँ पुग्ने आधारलाई बढवा दिइयो भने यसको उपस्थितिमाथि थप प्रश्नचिन्ह उठ्ने नै छ ।

निष्कर्ष

विश्वमा माथिल्लो सदनलाई दिइएको अधिकारमा एकरूपता छैन । कहीँ सङ्घहरूमा तिनीहरूसँग तल्लो सदनका सबै शक्ति र विशेष अतिरिक्त शक्तिहरू छन् । उदाहरणका लागि सन्धिहरू सम्बन्धमा, युद्धको घोषणा गर्ने र उच्च नियुक्तिहरूलाई अनुमोदन गर्ने विषय लिन सकिन्छ । अर्कोतर्फ केही माथिल्ला सदनहरू संशोधन कक्षहरूभन्दा अलि बढी शक्ति लिएर बसेका देखिन्छन् । केही कानुनहरू परिमार्जन गर्ने वा ढिलाइ गर्ने सीमित शक्तिहरूसँग र सम्भवतः तल्लो सदनद्वारा ओभर राइडको अधीनमा रहे । इथोपियन हाउसले सामान्य कानुनमा कुनै भूमिका खेल्दैन तर राज्यलाई वित्तीय विनियोजनका आधारमा बजेट अस्वीकार गर्ने, राज्यहरूबिचको विवाद समाधान र संविधानको अन्तिम व्याख्याताको भूमिका दिएको छ संविधानले । बेल्जियमको सिनेटलाई सङ्घीय प्रणालीलाई असर गर्नसक्ने कुनै पनि विषयमा भिटो प्रयोगको अधिकार रहेको छ । अमेरिकी सिनेट र जर्मनी बुन्डेसराट अरू देशका माथिल्ला सदनभन्दा शक्तिशाली रहेका छन् र केही हदसम्म फ्रान्स पनि । नेपालका विभिन्न कालखण्डका संविधानले त्यस्तो कुनै विशेष भूमिका दिएको देखिँदैन दोस्रो सदनलाई ।

सङ्कट कालको अनुमोदन दुवै सदनमा तत्काल कायम रहेका सम्पूर्ण सदस्य सङ्ख्याको कम्तीमा दुईतिहाई बहुमतले अनुमोदन गर्नुपर्ने व्यवस्था भएकाले माथिल्लो सदनको ओज देखिन्छ । संविधान संशोधनमा पनि राष्ट्रिय सभाको भूमिका रहेको छ । विशेष भिटो नदिए पनि तल्लो सदन अस्तित्वमा नरहेका बेला तल्लो सभाले गर्ने सम्पूर्ण काम माथिल्लो सभाले गर्नेछ भन्ने प्रावधान हुने हो भने ओली सरकारले संसद् विघटन गर्दा अध्यायदेशको बाढी बगाएर स्वेच्छाचारी तवरले देश सञ्चालन गर्ने दुस्साहस अर्को दाइ वा बा सरकारले गर्ने थिएनन् र देश विधिपद्धतिबाट सञ्चालित हुने थियो ।

संसद्को स्वीकृतिबिना राजस्व सङ्कलन गर्न र खर्च नपाइने मान्यता छ । हाम्रो संविधानको आशय पनि यही हो । तर बजेट पेस गर्नुभन्दा करिब एक हप्ताअघि कायम रहेको प्रतिनिधिसभा विघटन गरी अध्यादेशबाट बजेट ल्याइएको थियो र कथित जीवित राष्ट्रिय सभाले खोपीको प्वालबाट मात्रै चियाएर बस्यो । प्रतिनिधि सभा नरहेको अवस्थामा के गर्ने भन्ने कुरा संविधानमा नलेखिए पनि असल अभ्यास सुरु गर्न सकिन्थ्यो तर शासक चाहँदैनन् । संसद् छ तर खोपिको प्वालबाट सरकारले गरेका गैर कानुनी र गैर संसदीय कार्य टुलुटुलु हेरेर गहभरि आँसु चुहाउनुपर्ने थिएन । भन्दा राष्ट्रिय सभालाई स्थायी र जीवित सभा भन्ने तर व्यवहारमा हातखुट्टा बाँधेर बक्सिङको रिङमा बक्सिङ खेल्न पठाएको अवस्थामा छ नेपालको राष्ट्रिय सभा । दलीय ह्वीप नलाग्ने व्यवस्था बनाउन सक्यो भने मात्रै पनि माथिल्लो सभाको आवश्यक्ता र औचित्य पुष्टि हुनसक्छ । क्लस्टर राखे पनि कम्तीमा २०४७ सालको योग्यताले निरन्तरता पाए राम्रो हुने थियो ।

सन्दर्भ सामग्रीसूची

जोशी, सुरेन्द्रप्रसाद (२०५७). *विश्वका प्रमुख संविधानहरू.* काठमाडौं : सुरेन्द्रप्रसाद जोशी 'रेग्मी' ।

तिमल्सिना, ताराप्रसाद र श्रेष्ठ, मनिषकुमार (२०७२). *नेपालको संविधान.* काठमाडौं : स्वदेश प्रकाशन प्रा.लि. ।

पोखरेल, कृष्ण (२०७५). *प्रमुख संसदीय र गैर संसदीय राजनीतिक प्रणाली.* काठमाडौं : एम.के.पब्लिसर्स एन्ड डिस्ट्रिब्युटर्स ।

शिवाकोटी, गोपाल (२०७२). *तुलनात्मक शासन र राजनीति.* काठमाडौं : पैरवी प्रकाशन ।
सिंह, टोपबहादुर (२०६६). *नेपालको संवैधानिक इतिहास र संवैधानिक अभिलेखहरू.* काठमाडौं : पैरवी प्रकाशन ।
ज्ञवाली, चन्द्रकान्त (२०७५). *नेपालमा सङ्घीय शासन.* काठमाडौं : पैरवी प्रकाशन ।
कान्तिपुर दैनिक (फाल्गुन २३, २०७८) ।
देशसञ्चार (भदौ १९, २०७९). महाअभियोगको ब्रह्मास्त्र : नेपालमा सत्ता दाउपेचको अस्त्र, https://deshsanchar.com/2022/09/04/701663/, Retrived 2022/09/10.
राष्ट्रियसभा परिचय पुस्तिका (२०७२), https://na.parliament.gov.np/uploads/ attachments/ 8ekfpek53dranjrr.pdf, 2022/10/10.
Anderson, G. (2008). *Federalism : An Introduction*. Canada : Oxford University Press.
bicamerilasim-primer. pdf
Germany's Constitution of 1949 with Amendments through 2012
https://www.constituteproject.org/constitution/German_Federal_Republic_ 2012.pdf
https://www.baden-wuerttemberg.de/en/government/baden-wuerttemberg-in-the-federation/bundesrat/ 4/25/2022.
The Law-Making Process in Germany https://www.kas.de/documents/ 264850/264899/7_file_storage_file_16150_2.pdf/1f4125fa-1691-a1d9-e25a-08b409a8970e? 4/25/2022.