

सर्वोच्च अदालत, विशेष इजलास  
सम्माननीय प्रधान न्यायाधीश श्री खिलराज रेग्मी  
माननीय न्यायाधीश श्री दामोदर प्रसाद शर्मा  
माननीय न्यायाधीश श्री रामकुमार प्रसाद शाह  
माननीय न्यायाधीश श्री कल्याण श्रेष्ठ  
माननीय न्यायाधीश श्री ताहिर अली अन्सारी

आदेश  
विशेष रिट नं. ०६६-WS- ००५६

विषय :- नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को आठौं संशोधन खारेज गरी पाऊँ ।

काठमाडौं जिल्ला, काठमाडौं महानगरपालिका वडा नं.३२ बस्ने अधिवक्ता बालकृष्ण नेउपाने .....	१	निवेदक
ऐ.ऐ. वडा नं. ३४ वानेश्वर बस्ने भरतमणी जङ्गम .....	१	
<u>विरुद्ध</u>		
राष्ट्रपतिको कार्यालय, महाराजगञ्ज, काठमाडौं .....	१	विपक्षी
प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय, सिंहदरबार, काठमाडौं .....	१	
संविधान सभा, संविधानसभाको सचिवालय, सिंहदरबार, काठमाडौं.....	१	
सभामुख, संविधानसभा सचिवालय, सिंहदरबार, काठमाडौं .....	१	
नेपाल सरकार, कानून तथा न्याय मन्त्रालय, सिंहदरबार, काठमाडौं .....	१	

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ मा संविधान सभाबाट मिति २०६७/२/१४ मा गरिएको आठौं संशोधन अन्तरिम संविधानको व्यवस्था विपरित भएकोले संविधानको धारा १०७ को उपधारा (१) र (२) बमोजिम खारेज गरी पाऊँ भन्ने समेत माग दावी लिई यस अदालतमा दायर हुन आएको प्रस्तुत रिट निवेदनको संक्षिप्त तथ्य एवम् आदेश यस प्रकार छः-

## तथ्य खण्ड

मिति २०६७।२।१४ को नेपाल राजपत्रमा प्रकाशित भएको नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को (आठौं संशोधन) को प्रस्तावनामा नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को धारा ८३ को उपधारा (१) बमोजिम संविधानसभाले यो संशोधन जारी गरेको छ भनिएको छ । धारा ८३ (१) संविधान संशोधन गर्ने धारा होइन । संविधान संशोधन गर्ने अधिकार दिने धारा १४८ हो । उक्त धारा १४८(१) मा संविधानको कुनै धारालाई संशोधन वा खारेज गर्ने विधेयक व्यवस्थापिका संसदमा प्रस्तुत गर्न सकिने र उपधारा (२) मा उपधारा (१) बमोजिम पेश भएको विधेयक व्यवस्थापिका संसदमा तत्काल कायम रहेको सम्पूर्ण सदस्य संख्याको दुई तिहाई सदस्यको बहुमतबाट स्वीकृत भएमा विधेयक पारित भएको मानिने संवैधानिक व्यवस्था छ । विपक्षी निकायलाई संविधानको धारा १४८ ले मात्र संविधान संशोधन गर्ने अधिकार दिन्छ । धारा ८३ भनेको संविधानसभाले व्यवस्थापिका संसदको पनि काम गर्न पाउने दोहोरो भूमिका प्रयोग गर्ने अधिकार दिने धारा मात्र हो । यो धारा संविधान संशोधन गर्न पाउने धारा होइन ।

संविधानसभा र व्यवस्थापिका संसदको हैसियत अलग अलग छ । संविधानसभाको बैठक बसेको बेला नयाँ संविधानको निर्माणको छलफल मात्र हुन्छ भने व्यवस्थापिका संसदको हैसियतले बसेको बैठकमा संविधान संशोधन गर्ने, विधेयक पारित गर्ने र संविधानको भाग ८ बमोजिमको काम हुने गर्दछ । संविधानसभाको बैठकले संविधानको भाग ७ बमोजिमको काम गर्ने हुँदा भाग ८ को काम गर्न पाउँदैन । संविधानसभाको काम गर्नका लागि संविधानसभा नियमावली, २०६५ छुट्टै छ भने व्यवस्थापिका संसदको लागि संविधान सभा (व्यवस्थापिका संसदको कार्य सञ्चालन) नियमावली, २०६५ छुट्टै छ । संविधानको दोश्रो संशोधनमा धारा ८३ उल्लेख नगरी व्यवस्थापिका संसदले जारी गरेको संशोधन भनिएको छ । संविधानको धारा १४८ (१) मा व्यवस्थापिका संसदमा मात्र संविधान संशोधन विधेयक पेश गर्न पाउनेमा व्यवस्थापिका संसदले संविधानको आठौं संशोधन नै गरेको छैन । संविधानसभा (व्यवस्थापिका संसदको कार्य सञ्चालन) नियमावली, २०६५ को नियम ८४ मा संविधानको धारा १४८ बमोजिम संविधान संशोधन गर्ने विधेयक सम्बन्धी कार्यविधि उल्लेख छ । संविधानसभा नियमावली, २०६५ मा संविधान संशोधन गर्ने प्रावधान नै छैन ।

मिति २०६७२११४ गते राति ११.४५ मा शुरु भई २०६७२११५ गते बिहान १.३० बजेसम्म व्यवस्थापिका संसदको बैठक नै बसेको छैन । उक्त समयमा संविधानसभाको बैठक मात्र बसेकोमा संविधानसभाबाट गरिएको उक्त संशोधन अधिकारक्षेत्रविहिन भई बदरभागी छ ।

नेपालको अन्तरिम संविधानको धारा ६४ ले संविधानसभाको कार्यकाल संविधानसभाको पहिलो बैठक बसेको मितिले २ वर्ष हुने व्यवस्था छ । संविधानसभाको पहिलो बैठक २०६५।२।१५ मा बसेको हुँदा २०६७२११४ गते राति १२ बजे संविधानसभाको कार्यकाल समाप्त भएको छ । मिति २०६७२११४ गते राति १२ बजे भन्दा १५ मिनेट अगाडि संविधानसभाको बैठक बसेको र संविधान संशोधन विधेयक माथि २०६७२११५ गते बिहान १.३० बजे मात्र मतदान भएको कुरा सार्वजनिक रुपमा प्रत्यक्ष प्रसारण भएको थियो । संविधानको सर्वोच्चता र कानूनको शासनको मान्यता राख्ने विपक्षी निकायले २०६७२११४ गते राति १२ बजे पछि संविधानसभाको हैसियत समाप्त भएपछि नागरिकको हैसियत भएको भूतपूर्व संविधानसभाको सदस्यले गरेको संविधान संशोधनलाई मान्यता दिन मिल्दैन ।

मिति २०६७२११५ गते बिहान १.३० बजे पारित भएको संशोधन विधेयकलाई राजपत्रमा प्रकाशित गर्दा र राष्ट्रपतिले प्रमाणीकरण गर्दा २०६७२११४ मा पास भई प्रमाणित भयो भन्नु जालसाजीपूर्ण काम हो । सरकार, संविधानसभा र राष्ट्रपतिले २०६७२११५ गते बिहान १.३० बजे पास भएको कुरालाई २०६७२११४ गते पास भएको भन्नु सम्पूर्ण नेपाली जनतालाई ढाँट्नु सरह हो ।

नेपाली जनतासँग संविधानसभाका सदस्यले मत माग्दा नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ लागू भई धारा ६४ बमोजिम २ वर्षभित्र संविधान निर्माण गर्नु भनी मत मागेको र जनताले पनि २ वर्षको लागि संविधान निर्माण गर्न आफ्नो वारेस नियुक्ति गरेकोमा आफ्नो कार्यकाल आफैँले थप गर्ने कार्य आवधिक निर्वाचनको सिद्धान्तको विपरीत छ । २ वर्षको कार्यकाललाई ३ वर्ष थप गर्न दिने हो भने विपक्षी निकायहरु ५० वर्षसम्म म्याद थप गर्दै जाने हुन्छन् । संसारका कुनै पनि देशमा आफ्नो कार्यकाल आफैँले थप गर्ने परिपाटी छैन । तोकिएको समयमा संविधान निर्माण हुन नसकेपछि नयाँ निर्वाचन गर्नु नै प्रजातन्त्रको राम्रो उदाहरण हो ।

संविधान संशोधनको विधेयक पेश गर्न नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को धारा ८५ (१) अनुसार ५ दिन अगाडि सूचना दिनुपर्ने, उपधारा (२) ले विधेयक पेश हुने दिन भन्दा २ दिन अगावै प्रत्येक सदस्यलाई विधेयकको प्रति दिनुपर्नेमा त्यस्तो कुनैपनि कार्यविधि पूरा गरिएको छैन । संविधानसभा (व्यवस्थापिका संसदको कार्य सञ्चालन) नियमावली, २०६५ को नियम १५७ ले विपक्षी सभामुखलाई व्यवस्थापिका संसद समक्ष विचाराधीन कुनै कार्यको सम्बन्धमा लागू नहुने गरी नियमावलीको व्यवस्था निलम्बन गर्ने अधिकार दिएको छ । संविधान संशोधन विधेयक विचाराधीन विधेयक हो । यस्तो विचाराधीन कुरालाई नियमावली निलम्बन गरी पारित गर्न मिल्दैन । त्यसमा पनि संविधानको धारा ८५ लाई निलम्बन गर्ने अधिकार छैन ।

अतः माथि उल्लिखित तथ्य तथा कानूनका आधारमा विपक्षी निकायको कार्य नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को धारा ८३, ८४, ८५ तथा संविधानको भाग ७ र ८ एवम् संविधानको धारा ६४ र १४८ को उल्लंघन भै गम्भीर सार्वजनिक हक र सरोकारको संवैधानिक तथा कानूनी प्रश्न उठेको र संविधानको धारा १, ३२, १०७ को उपधारा (१) र (२) बमोजिम उत्प्रेषण वा अन्य जो चाहिने आज्ञा, आदेश वा पुर्जि जारी गरी २०६७/२१९४ मा नेपाल राजपत्रमा प्रकाशित गरेको नेपालको अन्तरिम संविधानको आठौं संशोधन २०६७ प्रारम्भ देखि नै बदर गरी अन्य जो चाहिने उपयुक्त आज्ञा, आदेश वा पुर्जि जारी गरी पाउँ ।

साथै यो मुद्दाको अन्तिम किनारा नभएसम्मका लागि संविधानसभाका सदस्यलाई संविधानसभा सदस्यका हैसियतले पाउने कुनै तलब भत्ता र सुविधा नखानु नखुवाउनु भन्ने सर्वोच्च अदालत नियमावली, २०४९ को नियम ४१ बमोजिम विपक्षी निकायका नाममा अन्तरिम आदेश जारी गरी पाउँ भन्ने समेत व्यहोराको निवेदन पत्र ।

यसमा के कसो भएको हो ? निवेदकको माग बमोजिमको आदेश किन जारी हुनु नपर्ने हो ? यो आदेश प्राप्त भएका मितिले बाटाका म्याद बाहेक १५ दिनभित्र महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय मार्फत सम्माननीय राष्ट्रपति बाहेक, राष्ट्रपति कार्यालय समेतका अन्य विपक्षीहरुबाट लिखित जवाफ माग गरी लिखित जवाफ परेपछि वा अवधि नाघेपछि नियमानुसार पेश गर्नु । साथै प्रस्तुत मुद्दामा अन्तरिम आदेश समेतको माग भएको देखिँदा सो सम्बन्धमा छलफल गर्न मिति २०६७/३३१ गतेको पेशी तोकी सो को सूचना महान्यायाधिवक्ताको कार्यालयलाई दिनु ।

यस मुद्दाको विषय र गाम्भीर्यतालाई विचार गरी हेर्दा अग्राधिकार प्रदान गरिएको छ भन्ने समेत व्यहोराको यस अदालत एक न्यायाधीशको इजलासबाट मिति २०६७।३।२२ मा भएको आदेश ।

निवेदकहरूले सम्बत २०६७ साल जेठ १४ गते संविधानसभाको मात्र बैठक बसेको तर व्यवस्थापिका संसदको बैठक बस्दै नबसेको भन्ने पूर्ण रूपमा असत्य, भुटा र कपोलकल्पित जिकीर लिनु भएको छ । संविधानसभाको १०१ औं बैठक मिति २०६६।१।२।२५ गते बसेको र त्यसपछि संविधानसभाको कुनै बैठक नबसेको व्यहोरा निवेदन गर्दछु । यस लिखित जवाफसाथ संलग्न २०६७ जेठ १४ गतेको व्यवस्थापिका संसदको बैठकको कार्यसूची र बैठकको काम कारवाहीको संक्षिप्त विवरणबाट नै उक्त कुरा स्पष्ट हुनेछ ।

साथै नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ बमोजिम संविधानसभा कायम रहेको अवधिभर सो सभाले व्यवस्थापिका संसदको काम समेत गर्नेछ भन्ने व्यवस्था भए बमोजिम मिति २०६५।२।१५ गते संविधानसभाको पहिलो बैठक बसे पश्चात संविधानको धारा ८३(१) बमोजिम व्यवस्थापिका संसदको हैसियतबाट संविधानसभाले नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ मा चौथो, पाँचौं, छैठौं, सातौं र आठौं गरी पाँच पटक संशोधन गरिसकेको छ भने यस बीचमा करीब २६ वटा भन्दा बढी ऐनहरू पारित भएका छन् । संविधानसभाको पहिलो बैठक बसे पश्चात हालसम्म पारित भएका ती सबै संविधानका संशोधनहरू र ऐनहरूको विधि निर्माण सूत्रमा “नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को धारा ८३ को उपधारा (१) बमोजिम संविधानसभाले यो ऐन बनाएको छ/यो संशोधन जारी गरेको छ” भन्ने एकरूपतापूर्ण व्यहोरा उल्लेख भएको छ । यदि निवेदकको जिकिर बमोजिम यसलाई अनधिकृत र असंवैधानिक मान्ने हो भने उल्लिखित सबै संविधानका संशोधनहरू र ऐनहरू बदर गर्नुपर्ने अवस्था हुन्छ । यसबाट विद्यमान नेपालको संवैधानिक र कानून प्रणाली नै खलबलिन पुगी न्यायिक अराजकताको स्थिति उत्पन्न हुने निश्चित छ, जुन कुराको कल्पना पनि गर्न सकिँदैन । नेपाली जनता र राष्ट्रको सार्वजनिक हित हुने रचनात्मक उद्देश्यले दायर नभएको रिट निवेदनको उद्देश्य नै विनाशक प्रकृतिको रहेको स्पष्ट हुन्छ ।

निवेदकहरूले चुनौती दिनु भएको व्यहोरा प्रस्तावना नभई त्यसलाई मस्यौदाको भाषामा विधि निर्माण सूत्र भनिन्छ । विक्रम सम्बत् २०४७ सालको संविधान लागू रहेको अवधिमा बनेका

ऐनको विधि निर्माण सूत्रमा “श्री ५ महाराजाधिराजको शासनकालको... औं वर्षमा संसदले यो ऐन बनाएको छ” भन्ने रहेको थियो भने व्यवस्थापिका संसदको अस्तित्व रहुन्जेल व्यवस्थापिका संसदबाट निर्माण भएका ऐन र संविधानका संशोधनहरूमा “व्यवस्थापिका संसदले यो ऐन बनाएको छ” भन्ने व्यहोरा रहेको पाइन्छ । अहिले नेपालमा विधि निर्माण गर्ने अलगगै अंगको अस्तित्व नभई संविधान निर्माण गर्न गठन भएको संविधानसभालाई नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को धारा ८३(१) ले संविधानसभा कायम रहेको अवधिभर सो सभाले व्यवस्थापिका संसदको काम समेत गर्नेछ भनी नियमित व्यवस्थापिकीय जिम्मेवारी समेत सुम्पिएको यथार्थताबाट निवेदकहरू पनि अनभिज्ञ हुनु हुन्छ ।

संविधानसभाले कुनै कार्य गर्दा यसको मौलिक हैसियत र नाम परिवर्तन हुने होइन । संविधानले संविधानसभाबाट नियमित व्यवस्थापिकीय कार्य गर्दा व्यवस्थापिका संसदको नाममा नै उक्त कार्य गर्नुपर्ने वा अलग अलग कार्यविधि निर्माण गर्नुपर्ने अनिवार्यता गरेको छैन । संविधान निर्माण कार्य र कानून निर्माण कार्य बीचको भिन्नता स्पष्ट गर्न, संविधान सभाको कार्य सञ्चालन व्यवस्थित रूपमा गर्न सकियोस् भनी संविधानसभाले अलग अलग नियमावली निर्माण गरेको अवस्था हो । यो संविधान सभाको आन्तरिक कार्यविधिको विषय पनि हो । निवेदकले उल्लेख गर्नु भएको संविधानसभा (व्यवस्थापिका संसदको कार्य सञ्चालन) नियमावली, २०६५ पनि संविधान सभाले नै निर्माण गरेको हो भने यसको नामको अगाडि पनि संविधान सभा उल्लेख भएको छ । यसबाट संविधान सभा कायम रहेको अवधिभर नेपालमा विधि निर्माण गर्ने संवैधानिक प्राधिकारयुक्त अंग संविधान सभा भएकोमा कुनै विवाद हुन सक्दैन । यसै आधारमा संविधान सभाको पहिलो बैठक बसे पश्चात हालसम्म पारित भएका सबै संविधानको संशोधनहरू र ऐनहरूको विधि निर्माण सूत्रमा “नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को धारा ८३ को उपधारा (१) बमोजिम संविधानसभाले यो ऐन बनाएको छ/यो संशोधन जारी गरेको छ ।” भन्ने व्यहोरा उल्लेख भएको हो । विधि निर्माण सूत्र तय गर्ने एकलौटी अधिकार विधि निर्मात्री अंग कै हो । समकक्षी अंगको एकलौटी अधिकारका यस्ता विषयमा निर्णय गर्न सम्मानित अदालतलाई न्यायिक रूपमा पत्ता लगाउन सक्ने मापदण्डको अभाव रहने भएको हुनाले यो न्याययोग्य विषय हुन पनि सक्दैन ।

नेपालको अन्तरिम संविधान (आठौं संशोधन) विधेयक, २०६७ नेपाल सरकार मन्त्रिपरिषद्को तर्फबाट माननीय कानून तथा न्याय मन्त्रीले संविधानको धारा ८५(१) बमोजिम मिति २०६७/२/३ गते व्यवस्थापिका संसद सचिवालयमा दर्ता गर्नु भएको, उक्त विधेयक संविधानको धारा ८५(२) बमोजिम मिति २०६७/२/७ गते प्रत्येक माननीय सदस्यलाई वितरण गरिएको र मिति २०६७/२/९ मा उक्त विधेयक माथि माननीय देवप्रसाद गुरुङ्ग समेत र माननीय सरिता गिरीको गरी दुई वटा विरोधको सूचना दर्ता भएको यथार्थ स्थितिबाट मिति २०६७/२/१४ मा पारित संविधान संशोधन विधेयकको हकमा संविधानको धारा ८५ को कुनै प्रक्रिया अवलम्बन नगरिएको भन्ने निवेदन व्यहोरा पूर्णतया भुट्टा हो भन्ने स्पष्ट हुन्छ । यसमा कुनै संवैधानिक त्रुटी विद्यमान रहेको छैन । मिति २०६७/२/१४ गते बसेको व्यवस्थापिका संसदको पहिलो बैठकमा संविधानसभा (व्यवस्थापिका संसदको कार्य सञ्चालन) नियमावली, २०६५ को नियम ६१ को उपनियम (२) बमोजिम सर्वप्रथम विरोधको सूचनाहरूलाई निर्णयार्थ राखिएको र त्यसपछि मात्र कानून तथा न्याय मन्त्रीले नेपालको अन्तरिम संविधान (आठौं संशोधन) विधेयक, २०६७ लाई बैठक समक्ष प्रस्तुत गर्नु भएको हो । विधेयक माथि विचार गरियोस् भन्ने प्रस्ताव प्रस्तुत गर्ने र माननीय सदस्यहरूलाई विधेयक माथि कुनै संशोधन भए राख्न दिने समयभाव भएकोले नियमावलीको नियम १५७ ले दिएको अधिकार बमोजिम नियम ६२ र ६७ लाई बैठकको निर्णयद्वारा निलम्बन गरिएको हो । यी सबै व्यवस्थापिका संसदको आन्तरिक कार्यविधि सम्बन्धी विषय भई व्यवस्थापिका संसदको विशेषाधिकार अन्तर्गत पर्ने भएकोले न्याययोग्य विषय हुनै नसक्ने व्यहोरा सम्मानित अदालत समक्ष विनम्रतापूर्वक निवेदन गर्न चाहन्छु ।

व्यवस्थापिका संसदको बैठक मिति २०६७/२/१४ गते बिहान ८ बजेका लागि निर्धारण भएकोमा विविध राजनीतिक कारणबाट बैठक प्रारम्भ हुन ढिलाई भई सोही दिन राती ११.४५ बजे प्रारम्भ भएको यथार्थता हो । कानून व्याख्या सम्बन्धी ऐन, २०१० को ऐनहरू लागू हुने बारे सम्बन्धी दफा ३ को खण्ड (ड) मा सम्बत् २०६५ साल साउन ८ गते देखि बनेको हकमा नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को धारा ८३ को उपदफा (१) बमोजिम संविधान सभाबाट पारित भई राष्ट्रपतिले प्रमाणीकरण गरेको दिनदेखि भन्ने व्यवस्था रहेको देखिन्छ । तर समयको सम्बन्धमा कुनै कानूनमा स्पष्ट व्यवस्था रहेको पाइदैन । हाम्रो संसदीय इतिहासमा बैठक

लम्बिएर कुनै बिषयमा निर्णय गर्न ढिलाई भएपनि भएको निर्णय बैठक प्रारम्भ भएको दिन नै भएको मानिने अभ्यास रहेको छ । मिति २०६७।२।१४ को राति ११.४५ बजे प्रारम्भ भएको व्यवस्थापिका संसदको बैठक निरन्तर सञ्चालन भई सोही दिन बसेको दोश्रो बैठकबाट नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ मा आठौं संशोधन गर्ने विधेयकलाई दुई तिहाई बहुमतले पारित गरेकोले यसमा कुनै संवैधानिक र कानूनी त्रुटी विद्यमान नहुँदा माग बमोजिमको कुनै आदेश जारी हुन सक्ने अवस्था छैन । निवेदन खारेज गरी पाऊँ भन्ने समेत व्यहोराको संविधानसभा सचिवालय र ऐजनाका अध्यक्ष सुवासचन्द्र नेम्वाङ्गका तर्फबाट पेश हुन आएको एकै व्यहोरा मिलानको छुट्टाछुट्टै लिखित जवाफ ।

व्यवस्थापिका संसदबाट पारित विधेयक प्रमाणीकरण गर्ने सम्बन्धमा संविधानको धारा ८७ ले “सदनबाट पारित विधेयक राष्ट्रपतिद्वारा प्रमाणीकरण भएपछि ऐन बन्नेछ” भनी स्पष्ट व्यवस्था गरे अनुरूप व्यवस्थापिका संसदका सम्माननीय अध्यक्षज्यू द्वारा मिति २०६७।२।१४ को पत्रद्वारा नेपालको अन्तरिम संविधान आठौं संशोधन विधेयक प्रमाणीकरण गर्नको लागि लिखित अनुरोध भई आएकोले सोही धाराद्वारा प्रदत्त अधिकारको अधिनमा रही सम्माननीय राष्ट्रपतिज्यूबाट मिति २०६७।२।१४ मा सो विधेयक प्रमाणीकरण भएको व्यहोरा अनुरोध गर्दछु भन्ने समेत व्यहोराको राष्ट्रपतिको कार्यालयको तर्फबाट पेश हुन आएको लिखित जवाफ ।

प्रस्तुत निवेदन संविधान संशोधनको बिषयसंग सम्बन्धित देखिएको र यसमा संविधानको धारा ६४ एवं धारा १४८ समेतको व्याख्यात्मक प्रश्न निहित रहेको पाइन्छ । त्यस्तो प्रश्नको निरुपण संविधानको धारा १०७ को उपधारा (१) र (२) अन्तर्गतबाट हुन सक्ने हो, होइन भन्ने समेतका सन्दर्भमा रिट निवेदनको अन्तिम सुनुवाईका बखत मात्र निरुपण गर्न सकिने हुँदा हाल निवेदन माग बमोजिम अन्तरिम आदेश जारी गरी रहनु परेन । यस्तै बिषय समावेश भएको सम्बत् २०६७ सालको रिट नं.१०९४ को निवेदन समेत साथै राखी नियम बमोजिम पेश गर्नु भन्ने समेत व्यहोराको यस अदालतको मिति २०६७।४।१३ को आदेश ।

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ संविधानसभाबाट नयाँ संविधान निर्माण गर्ने उद्देश्यले जारी भएको र सो संविधान जारी नभएसम्मको लागि राज्य व्यवस्था सञ्चालन गर्नका लागि गरिएको अन्तरिम व्यवस्था हो । साथै संविधानसभा नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को एक



आधारभूत संरचना (Basic structure) भित्रको विषय भएकोले संविधानसभा बिना नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को कल्पनासम्म पनि गर्न सकिँदैन । संविधानको धारा ६४ मा संविधानसभाको कार्यकाल संविधान सभाको पहिलो बैठक बसेको मितिले दुई वर्षको हुनेछ भन्ने व्यवस्था रहेको भए तापनि संविधानको धारा ८२ अनुसार संविधान सभाले पारित गरेको संविधान प्रारम्भ भएको दिन देखि मात्र संविधान सभाको काम समाप्त हुने व्यवस्था रहेको पाइन्छ । यस अतिरिक्त संविधानको धारा १४८ (१) मा संविधानको कुनै धारालाई संशोधन वा खारेज गर्ने विधेयक व्यवस्थापिका संसदमा प्रस्तुत गर्न सकिने व्यवस्था भए अनुसार धारा ६४ को सो व्यवस्थालाई असंशोधनीय (Non-amendable) मान्न पनि सकिँदैन । संविधानको धारा ६४ लाई स्वतन्त्र रूपमा हेर्न, अर्थ गर्न र व्याख्या गर्न मिल्दैन । धारा ६४ को व्यवस्थालाई संविधानको प्रस्तावना र आधारभूत संरचनाका साथै धारा ८२ र १४८ सँग साथै राखी व्याख्या गरिनु पर्दछ । तसर्थ नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को प्रस्तावनाको मर्म र भावना, धारा ८२ र १४८ समेतलाई मध्यनजर गरी संविधानसभा मार्फत आफ्नो लागि आफैं संविधान निर्माण गर्ने नागरिकको हकको सम्मान र संरक्षण गर्नका लागि संविधानको धारा ६४ को व्यवस्थामा संशोधन गर्न नेपाल सरकारका तर्फबाट संविधानको आठौं संशोधन प्रस्ताव व्यवस्थापिका संसदमा दर्ता भई व्यवस्थापिका संसदको दुई तिहाई बहुमतबाट पारित भई लागू समेत भइसकेकोले निवेदकको माग बमोजिमको आदेश जारी हुनुपर्ने होइन । औचित्यहीन रिट निवेदन खारेज गरी पाउँ भन्ने समेत व्यहोराको नेपाल सरकार, प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालयका तर्फबाट पेश हुन आएको लिखित जवाफ ।

संविधानको धारा ८३ को उपधारा (१) मा संविधानसभा कायम रहेको अवधिभर सो सभाले व्यवस्थापिका संसदको हैसियतको काम समेत गर्नेछ भन्ने संवैधानिक प्रावधान रहेकोले निवेदकको भनाई तर्कसंगत देखिँदैन । नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ मा संशोधन गर्ने संवैधानिक अभ्यास अनुरूप नै भएको संविधानको पाँचौं, छैठौं र सातौं संशोधनका सम्बन्धमा विपक्षीहरूबाट कुनै प्रश्न नउठाइएको हुँदा नेपालको अन्तरिम संविधान, (आठौं संशोधन) विधेयक, २०६७ को संवैधानिकता सम्बन्धमा उठाइएको प्रश्न कानूनसम्मत छैन भन्ने समेत व्यहोराको कानून तथा न्याय मन्त्रालयका तर्फबाट पेश हुन आएको लिखित जवाफ ।

निवेदकले नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ मा आठौं संशोधन गर्दा उक्त संविधानको धारा १४८ बमोजिम व्यवस्थापिका संसदले निर्णय गर्नु पर्नेमा संविधान सभाले धारा ८४ बमोजिमको प्रक्रिया अपनाई निर्णय गरेकोले गैरसंवैधानिक भएको भनी बदर गरी पाउन निवेदन दिनु भएको देखिन्छ । उक्त प्रश्न संविधानको व्याख्यासँग सम्बन्धित रहेको भनी मिति २०६७।४।१३ को विशेष इजलासको आदेशमा पनि उल्लेख भैरहेको देखिएकोमा यस्तै प्रश्न उपस्थित भएको निवेदक विजयराज शाक्य विपक्षी सम्माननीय राष्ट्रपति समेत भएको ०६६-WS-००५० को उत्प्रेषण मुद्दामा यस अदालतको विशेष इजलासबाट निर्णय हुँदा प्रस्तुत मुद्दा पनि साथै पेश हुन नसकेकोबाट यस मुद्दाको रोहमा विचार हुन नसकी बाँकी रहन गएको देखिएको छ । प्रस्तुत मुद्दामा विद्यमान संवैधानिक एवं कानूनी प्रश्नहरूमा पूर्ण रूपले अन्तिम व्याख्या गर्न अब उपरोक्त उल्लेखित मुद्दाको निर्णय गर्दा गठन भएको तीन जना न्यायाधीशहरू सम्मिलित भएको विशेष इजलास सरहकै संख्याको न्यायाधीशहरूको इजलासबाट उचित नहुने हुँदा सो भन्दा बढी अर्थात् तीन जना भन्दा बढी न्यायाधीशहरू संलग्न भएको विशेष इजलास गठन गर्न मनासिव देखिएको छ । सर्वोच्च अदालत नियमावली, २०४९ को नियम ४ को उपनियम (१) ले तीन वा सो भन्दा बढी न्यायाधीशहरू भएको इजलास गठन गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको देखिएको र मुद्दाको जटिलता हेरी प्रधानन्यायाधीशले तोकी दिएको मुद्दा विशेष इजलासबाट हेरिने गरी उपरोक्त नियम ४ को उपनियम (१) को खण्ड (ख) मा व्यवस्था भै नियम ४ को उपनियम (१) को खण्ड (ग) अन्तर्गतको मुद्दा समेत विशेष इजलासबाट हेरिने व्यवस्था भएको देखिएकोले प्रस्तुत मुद्दामा विद्यमान संवैधानिक प्रश्नहरूको निर्णयका लागि सर्वोच्च अदालत नियमावली, २०४९ को नियम ४ को उपनियम (१) बमोजिम तीन भन्दा बढी न्यायाधीश भएको विशेष इजलास गठन गर्न सम्माननीय प्रधानन्यायाधीश समक्ष पेश गर्नु ।

प्रस्तुत मुद्दा सुनुवाईको लागि समयमा पेश हुन नसकी बिलम्ब भैरहेको देखिएको र विवादित संशोधनबाट थप भएको संविधानसभाको कार्यकाल पनि अन्तिम अवस्थामा पुगेको देखिएको हुँदा अब अबिलम्ब सुनुवाईको लागि आगामी २०६८।२।८ गतै नै नियम बमोजिम पेश गर्नु भन्ने समेत व्यहोराको यस अदालतको मिति २०६८।२।५ को आदेश ।

## आदेश खण्ड

नियम बमोजिम यस इजलास समक्ष पेश हुन आएको प्रस्तुत रिट निवेदनमा मिति २०६८।२।८ र ९ गतेका दिनहरुमा सुनुवाई हुँदा पक्ष विपक्षको तर्फबाट उपस्थित हुनु भएका विद्वान कानून व्यवसायीहरुले आ-आफ्नो पक्षको समर्थनमा प्रस्तुत गर्नु भएको बहस बूँदाको सार संक्षेप देहाय बमोजिम रहेको छ :-

## निवेदकका तर्फबाट

### **बरिष्ठ अधिवक्ता श्री देवेन्द्रलाल नेपाली**

संविधान सभा र व्यवस्थापिका संसद एकै निकाय होइनन् । संविधान सभाले संविधान निर्माणको कार्य गर्ने हो भने व्यवस्थापिका संसदले व्यवस्थापिकीय कार्य गर्ने हैसियत राख्दछ । नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को धारा १४८ र ८३ लाई परस्पर तुलना गर्दा पनि यो भिन्नता प्रष्ट हुन्छ । धारा १४८ बमोजिम संविधान संशोधनको प्रस्ताव व्यवस्थापिका संसद समक्ष मात्र पेश हुन सक्दछ । संविधान उल्लंघन गरेको परम्परा नजीर हुन सक्दैन । विपक्षीहरुको गैरकानूनी कार्यलाई सच्याउन यस अदालतमा प्रवेश गर्नु विनाशक कार्य होइन । संशोधनमा संविधानको धारा ८५ को प्रक्रिया पुरा गरिएको छैन । विचाराधीन विधेयकका सम्बन्धमा व्यवस्थापिका संसदको नियम १५७ बमोजिम प्रक्रिया निलम्बन गर्न मिल्दैन । लगातार बैठक बसेकै छैन । जेठ १५ गते मात्र प्रस्ताव पारित भएको छ । १५ गते पारित भएको संशोधनलाई १४ गते प्रमाणीकरण गरेको भन्नु गलत छ । विपक्षीहरुलाई जे गरेपनि हुन्छ भन्ने परेको छ । संकटकाल लगाईएको अवस्थामा मात्र छ महिना म्याद थप्न सकिने व्यवस्था भएकोमा संकटकाल नै नलगाई एक वर्ष थप्ने गरी भएको संशोधन असंवैधानिक छ । विशेष इजलासमा न्यूनतम तीन जना माननीय न्यायाधीश रहन सक्ने भन्ने सर्वोच्च अदालत नियमावलीको व्यवस्था हुँदा सो भन्दा बढी सदस्य भएको इजलास गठन भएको कुरामा आपत्ति गर्नु पर्ने अवस्था छैन । धारा ६४ आधारभूत संरचना हो भन्ने प्रधानमन्त्रीको लिखित जवाफमा नै स्वीकार गरिएकोले त्यसमा

संशोधन हुन सकदैन । संविधानको धारा ७७ को विशेषाधिकार संवैधानिक वा कानूनी प्रश्नको निरूपणको क्रममा उठाउन मिल्दैन । आवश्यकताको सिद्धान्तलाई Principle of compulsion ले नियन्त्रित गर्दछ । आवश्यकताको सिद्धान्त अप्राकृतिक वा गैरकानूनी हुनु हुँदैन । जेठ १४ गते व्यवस्थापिका संसदको बैठक बोलाइएको थियो भन्ने प्रमाण आउन सकेको छैन । नागरिकको मौलिक हकको संरक्षणको लागि पनि अदालतले विपक्षीलाई निरंकुश हुन बाट रोक्नु पर्ने अवस्था छ । त्यसैले निवेदन माग बमोजिमको आदेश जारी हुनु पर्दछ ।

### अधिवक्ता डा.श्री चन्द्रकान्त ज्ञवाली

यसअघिको विशेष इजलासले धारा ६४ लाई directory भनेको छ । त्यसैगरी उक्त धारालाई संविधानको लक्ष्य हो भनिएको छ । संविधान नबनाएसम्म संविधान सभा विघटन हुनै नसक्ने तर्क गरिएको छ । फैसलामा अभिव्यक्त भएका ती विषयहरु गलत छन् । तर स्वेच्छाचारी रुपमा निरन्तर संविधानसभाको म्याद थप्दै गएमा न्यायिक पुनरावलोकन हुन सक्ने तर्क पनि उक्त फैसलाले औल्याएको र संविधान सभाले तोकिएको समयसीमामा संविधान बनाउने अपेक्षा समेत उक्त फैसलामा अभिव्यक्त भएको कुरा उचित छ । धारा ६४ निर्देशनात्मक नभएर बाध्यात्मक हो । मूल संविधानमा नै त्यो व्यवस्था थियो । त्यसैलाई मानेर विपक्षीहरुले संविधानसभाको निर्वाचनमा भाग लिएका हुन् । धारा ६४ मा उल्लेख भएको सो व्यवस्था संविधान सभाको लागि cut of date नै हो । संकटकाल लागेको अवस्थामा मात्र सो छ महिना अवधि थप गर्न मिल्छ । संकटकाल नै लागेको छैन भने एक वर्ष थप्न कसरी मिल्छ ? संविधान संशोधनका सम्बन्धमा व्यक्त र अव्यक्त गरी दुईवटा सीमाहरु रहेका छन् । व्यक्त सीमा छैनन् भन्दैमा संशोधनका सम्बन्धमा विधायिकालाई असीमित अधिकार हुँदैन । असीमित अधिकार जनतालाई मात्र हुन्छ । cut of date भित्र हुने गरी संशोधन गर्न सकिएला तर नाघ्ने गरी संशोधन गर्ने अधिकार हुँदैन । संविधान सभा दुई वर्षको लागि सार्वभौम हो, त्यसपछि होइन । दुई वर्षभित्र कार्यसम्पन्न हुन नसकेको औचित्य दिन सक्नु पर्छ । त्यसैले धारा ६४ र ८२ लाई एकै साथ राखेर समन्वयात्मक ढंगबाट व्याख्या गर्नु पर्छ । दुई वर्षभित्र काम गर्न नसकेपछि पुनः

जनतामा गई सहमति लिन सक्नु पर्दछ । आफ्नो आयु बढाउँदा जनताको सहमति नलिएकोले संशोधन वैध छैन । तसर्थ रिट जारी हुनु पर्दछ ।

### **बरिष्ठ अधिवक्ता श्री पवनकुमार ओझा**

संविधानको व्याख्या गर्दा कुनै प्रयोजन विशेषलाई हेरेर व्याख्या गर्न मिल्दैन । जुन धाराको अर्थ जे हुन्छ त्यही तरिकाले व्याख्या गर्नु पर्छ । निर्देशित धारालाई निर्देशित र बाध्यात्मक धारालाई बाध्यात्मक नै भनी व्याख्या गरिनु पर्दछ । न्यायिक मूल्य मान्यता र परम्परालाई छाडेर अघिल्लो विशेष इजलासले धारा ६४ लाई निर्देशनात्मक भनेको त्रुटिपूर्ण छ । त्यसलाई यस इजलासले सच्याउनु पर्दछ । संविधान सभालाई जनताले जति अधिकार दिएको हो त्यति हदसम्म मात्र प्रयोग गर्न सक्दछ । दिएको भन्दा बढी अधिकार प्रयोग गर्न मिल्दैन । धारा ६३ ले संविधान सभाको कार्य संविधान बनाउने कुरामा मात्र सीमित गरेको छ । त्यसैले संविधान सभाले क्षेत्राधिकार बाहिर गई संविधानको संशोधन गर्न सक्दैन । मिति २०६७/२१९४ को राजपत्रको सूचनाले नै संविधान सभाले संशोधन गरेको भनेको छ । जुन कुरा संसदले मात्र गर्न सक्दछ । धारा ८३ ले संशोधन गर्ने अधिकार दिँदैन । परिणाम के आयो भनेर हेर्ने हो । सूचनाले संविधान सभाले गरेको भनेपछि त्यसैलाई मान्नु पर्दछ । संविधान सभालाई अनन्त कालसम्म लम्ब्याउने हो भने प्रस्तावनामा वालिग मताधिकार राख्नुको प्रयोजन समाप्त हुन्छ ।

### **अधिवक्ता श्री रामजी विष्ट**

संविधान सभा सर्वेसर्वा होइन । संविधान सभा नहुँदैमा देशमा संकट पनि आउँदैन । अन्तरिम संविधान र यस अन्तर्गतको अन्य संरचनाबाट मुलुक चलन सक्छ । तोकिएको समयभित्र काम गर्न नसक्ने संविधान सभाको म्याद पटक पटक थप्ने भन्दा ताजा निर्वाचन गरेर जनादेश प्राप्त गर्नु संविधानसम्मत हुन्छ । राजनैतिक औचित्यलाई हेरेर गैरकानूनी कार्यलाई मान्यता दिन मिल्दैन । तोकिएको समयसीमा भित्र संविधान निर्माणको काम पनि नगर्ने अनि तलब र भत्ता लिई रहन कसरी मिल्छ ? शुरुकै काम कारवाही गैरकानूनी छ भने त्यसपछिको कार्यले वैधानिकता पाउन सक्दैन । विपक्षीहरूले संविधानको मर्म र भावना विपरीत आफ्नो कार्यकाल आफैले थप गरेको हुँदा माग बमोजिमको आदेश जारी हुनु पर्दछ ।

## निवेदक अधिवक्ता श्री बालकृष्ण नेउपाने

सभामुखको लिखित जवाफमा मिति २०६६।१२।२५ गतेदेखि संविधान सभाको बैठक नै बसेको छैन भन्ने छ । मिति २०६७।२।१४ को राजपत्रले संविधान सभाले आठौं संशोधन गरेको भन्छ । संविधान सभाको बैठक नै बसेको छैन भने कसरी संशोधन गर्‍यो ? संविधान सभा सम्बन्धी व्यवस्था संविधानको भाग ७ मा रहेको छ । व्यवस्थापिका सम्बन्धी व्यवस्था भाग ६ मा गरिएको छ । संविधान सभा र व्यवस्थापिका संसदको कार्यसञ्चालन नियमावली पनि अलग अलग रहेका छन् । संविधान सभाको नियमावलीमा विधेयक पेश गर्ने व्यवस्था नै छैन । व्यवस्थापिका संसद नियमावलीको नियम ८४ मा मात्र यस प्रकारको व्यवस्था छ । व्यवस्थापिका संसदमा विधेयक पेश गर्ने, पारीत गर्ने आदि विधि र प्रक्रियाका सम्बन्धमा संविधानको भाग ८ मा व्यवस्था गरिएको छ । संविधानको धारा १४८ बमोजिम मात्र संविधानको संशोधन हुन सक्दछ । धारा ८३ ले संविधान संशोधन गर्ने अधिकार दिएको छैन । धारा १४८ बमोजिमको प्रस्ताव पनि व्यवस्थापिका संसद समक्ष पेश हुने व्यवस्था छ । सजिलो र सरल बाटो छँदाछँदै किन गलत र घुमाउरो बाटो प्रयोग गरिएको हो भन्ने बारेमा लिखित जवाफ प्रष्ट छैन । सभासदहरु धारा ६४ को व्यवस्था हेरेरै संविधान सभामा गएका हुन् । दुई वर्षभित्र संविधान बनाउँछु भन्ने वाचा गरी गएको तर नबनाएकोबाट जिम्मेवारी बोध गरेको मान्न सकिदैन । संविधानका अन्य धारा संशोधन हुन सक्ने भए तापनि निर्वाचित निकाय संविधान सभाले आफ्नो म्याद आफैँ बढाउने गरी संशोधन गर्न पाइदैन । एक वर्ष म्याद थप गर्न पाइन्छ भन्ने अर्थ गर्ने हो भने १० वर्ष, ५० वर्ष वा सन्तान दरसन्तानका पाला सम्म किन नपाउने भन्ने प्रश्न उठ्न सक्दछ । त्यसैले रिट निवेदन जारी हुनु पर्दछ ।

## अधिवक्ता श्री विजयराज शाक्य

नयाँ संविधान नबनाएसम्म संविधान सभा विघटन गर्न मिल्दैन भन्ने हो भने धारा ६४ मा कार्यकाल तोक्नुको कुनै प्रयोजन हुने देखिँदैन । संविधान निर्माण गर्ने सम्बन्धमा धारा ६४ को समय सीमालाई गम्भीरतापूर्वक लिइनु पर्दछ । संविधान संशोधनका केही अव्यक्त सीमा छन् भनी सम्मानित अदालतबाट यसअघि नै बोली सकिएको अवस्था छ । धारा ६४ पनि संविधानको

आधारभूत संरचनामध्येको एक हुँदा यसमा संशोधन गर्न मिल्दैन । स्वेच्छाचारी ढंगबाट कार्यकाल बढाउने गरी भएको संशोधन अमान्य घोषित गरिनु पर्दछ ।

### **वरिष्ठ अधिवक्ता श्री सुशीलकुमार पन्त**

धारा ६४ मा उल्लेख भएको दुई वर्षको म्याद जनताबाट अनुमोदन भएकोले त्यसलाई परिवर्तन गर्न मिल्दैन । आवधिक रुपमा गर्नुपर्ने कुराका सम्बन्धमा जनतामा नै जानु पर्ने हुन्छ । त्यसलाई संशोधनको माध्यमबाट बढाउन सकिँदैन । संविधानको कार्यान्वयनमा आई परेको समस्या हल गर्न संशोधन गर्ने हो । संविधानका आधारभूत संरचना भत्काउन संशोधन गर्ने होइन । संविधान अन्तर्गतका सबै निकायहरूले आफ्नो हैसियत अनुरूपको कार्य गर्नु पर्दछ । एउटा हैसियतबाट अर्को निकायको कार्य गर्न मिल्दैन । राष्ट्रपतिको लिखित जवाफ तथ्यसँग मेल खाँदैन । २०६७ साल जेठ पन्ध्र गते संशोधन प्रस्ताव पारित भएको नेपाली जनताले प्रत्यक्ष हेरेका छन् । पारित हुनु अगावै १४ गते उक्त संशोधन विधेयक प्रमाणिकरण गरेको भन्नु ढाँट्ने कार्य मात्र हो । सार्वजनिक जिम्मेवारीमा बसेका पदाधिकारीले जनतालाई भुक्त्याउन मिल्दैन । रिट जारी हुनु पर्दछ ।

### **वरिष्ठ अधिवक्ता श्री लक्ष्मीबहादुर निराला**

संविधानको आठौँ संशोधन असंवैधानिक भनी निवेदन परेको छ । सो संशोधन संविधान सभाले गरेको भनी राजपत्रमा प्रकाशित सूचनाले भनेको छ । संविधान सभालाई अन्तरिम संविधान संशोधन गर्ने अधिकार नै दिइएको छैन । जतिवेला जुन हैसियतले जुन कार्य गरेको छ सोही कुरा लेखिनु पर्दछ । व्यवस्थापिका संसदले गर्न पाउने काम संविधान सभाले गर्न पाउँदैन । संविधान सभा र व्यवस्थापिका संसदको अलग अलग हैसियत भएकोले त्यो कार्यात्मक रुपमा नै देखिनु पर्दछ । व्यवस्थापिका संसदको बैठक नै आव्हान भएको छैन भने सो हैसियतले कसरी काम गर्न सक्छ ? संविधानको धारा ६४ ले अगावै विघटन गर्ने तथा संकटकाल लागेको अवस्थामा बढीमा छ महिनासम्म म्याद आफैँ बढाउन सक्ने गरी संविधान सभालाई नै अधिकार दिएकोले त्यसलाई संशोधनको दायरा बाहिर राखेको छ । समयको गणना सम्बन्धमा राष्ट्रिय कानूनमा प्रष्ट व्यवस्था छैन भने अन्तर्राष्ट्रिय प्रचलन र मान्यतालाई ध्यान दिनु पर्दछ । राति १२

बजेबाट शुरु हुने २४ घण्टाको अवधिलाई एक दिन मान्ने प्रचलन संसारभरि रहेको छ । २०६७ जेठ १५ गतेको विहान १.३० बजे संविधान सभाले गरेको उक्त संशोधन संविधान विपरित छ । सार्वभौम जनताले दिएको म्यान्डेट विपरित आफ्नो कार्यकाल आफैं बढाउन मिल्दैन । जनभावनाको विपरित संविधान संशोधन गरिन्छ भने त्यो आधारभूत संरचना अनुकूल हुँदैन ।

### **अधिवक्ता श्री त्रिलोचन गौतम**

नेपालमा लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्था रहेको छ । लोकतन्त्रमा जनादेश बमोजिम मात्र शासनको बागडोर सञ्चालन गर्न पाइन्छ । जनादेश विपरित कार्य गरिन्छ भने त्यो निरंकुशतन्त्र हुन्छ । जनआन्दोलनको भावना अन्तरिम संविधानको प्रस्तावनामा उल्लेख गरिएको छ । संविधानसभाको म्याद जति पनि थप्ने संविधान निर्माताको मनशाय भए बालिग मताधिकार र आवधिक निर्वाचन जस्ता विषय प्रस्तावनामा राख्नु पर्ने अवस्था हुने थिएन । संक्रमणकाल वा संवैधानिक रिक्तताको आडमा नेपाली जनतालाई निरंकुशताको छाँयामा राख्न मिल्दैन । धारा ६४ निर्देशात्मक नभई आधारभूत संरचना हो । राज्यका नीति र निर्देशक सिद्धान्त जस्ता निर्देशात्मक प्रकृतिका व्यवस्थाहरुलाई पनि कार्यान्वयन गर्नु पर्छ भनी अदालतले औँल्याउँदै आएको अवस्थामा धारा ६४ लाई निर्देशात्मक भन्न मिल्दैन । रिट जारी हुनु पर्दछ ।

### **अधिवक्ता श्री नारायणकृष्ण जोशी**

अन्तरिम संविधानको धारा ६४ को प्रतिबन्धात्मक वाक्यांशलाई विशेष रूपमा हेरिनु पर्दछ । संकटकाल लागेको अवस्थामा समेत छ महिनाभन्दा बढी म्याद थप्न पाइदैन भने सामान्य अवस्थामा अनियन्त्रित रूपमा एक वर्ष आफ्नो कार्यकाल आफैले थप गर्न कसरी मिल्छ ? त्यसैले रिट जारी हुनु पर्दछ ।

## **प्रत्यर्थीहरुको तर्फबाट**

### **नायब महान्यायाधिवक्ता श्री प्रेमराज कार्की**

सर्वोच्च अदालत नियमावली, २०४९ को नियम ४(२) बमोजिम मात्र प्रस्तुत मुद्दा यस विशेष इजलासमा आउन सक्नेमा ४(१) अन्तर्गत आएको मिलेको छैन । निवेदकको मौलिक हक हनन् भयो भन्ने दावी छैन । हक प्रचलनको लागि आएको पनि होइन । संविधानको पहिलो



संशोधन देखि तेस्रो संशोधनसम्म व्यवस्थापिका संसदबाट भएकोमा चौथोदेखि संविधानसभाबाट भएको भन्ने उल्लेख भएको छ । यो विधि निर्माणको सूत्र सम्म हो । कुनै गम्भीर त्रुटि होइन । यसअघिको विशेष इजलासले प्रस्तुत निवेदनमा उठाइएका सबै प्रश्नहरूको निरूपण गरी सकेको छ । संविधान सभाले नै संविधान बनाउने, ऐन बनाउने र संशोधन गर्ने हो । संशोधन गर्ने कार्यमा व्यवस्थापिकाको हैसियत सम्म रहने हो । रिट निवेदन खारेज हुनु पर्दछ ।

### **उप न्यायाधिवक्ता श्री धर्मराज पौडेल**

दुई थान रिट निवेदन दायर भएकोमा रिट नं.१०७६ को प्रयोजन समाप्त भैसकेको छ । अब प्रस्तुत रिट नं.००५६ को विषयवस्तु मात्र बाँकी रहेको छ । विधि निर्माण सूत्रमा power of enactment को बारेमा उल्लेख हुने हो । हाल यो अधिकार संविधानतः संविधान सभामा रहेकोले सो कुरा उल्लेख हुनुमा कुनै त्रुटि छैन । कानून व्याख्या सम्बन्धी ऐनको दफा ३ को खण्ड (ड) ले संविधान सभाको पहिलो बैठक बसेपछि यो अधिकार संविधान सभालाई हुने भनेको छ । कानून व्याख्या सम्बन्धी ऐन संविधानको व्याख्यामा पनि लागू हुन्छ । संविधान संशोधनका व्यक्त र अव्यक्त सीमा हुन्छन् । संविधानमा नै उल्लेख भएका व्यक्त सीमा हुन् । अदालतको निर्णय द्वारा स्थापित भएका अव्यक्त सीमा हुन् । संविधानको धारा ६४ आधारभूत संरचना हो र यसमा धारा १४८ बमोजिम संशोधन हुन नसक्ने भनी व्यक्त वा अव्यक्त कुनै पनि सीमा राखिएको छैन । त्यस्तो भएको भए धारा १४८ मा धारा ६४ लाई बाहेक गरिएको हुनु पर्दथ्यो । संशोधन प्रक्रियामा कुनै त्रुटि छैन । नियम १५७ ले विचाराधीन कार्यमा लागू नहुने गरी नियमका व्यवस्था निलम्बन गर्ने अधिकार दिएको हुँदा यसमा विवाद गरी रहनु पर्ने अवस्था छैन । समय गणना सम्बन्धमा कानूनले प्रष्ट व्यवस्था नगरेको हुँदा कठोर व्याख्या गर्न मिल्दैन । संशोधन प्रस्ताव दुई तिहाई भन्दा बढी सदस्यको बहुमतबाट पारित भएको हुँदा रिट निवेदन खारेज गरिनु पर्दछ ।

### **सह न्यायाधिवक्ता श्री किरण पौडेल**

अन्तरिम संविधान जारी भए पछि विधायिकी कार्य गर्ने दुई निकाय देखिएका छन् । संविधान सभाको निर्वाचन अघि यो अधिकार व्यवस्थापिका संसदले प्रयोग गरेको थियो । संविधान सभाको निर्वाचन पछि व्यवस्थापिकाको गठन सम्बन्धी धारा ४५, ४६, ४७, ४८ र ४९

खारेज गरी व्यवस्थापिकीय अधिकार पनि संविधानसभालाई नै दिइएकोले त्यसपछि संविधान सभाको नामबाट ऐन संशोधन र जारी हुन थालेको हो । धारा ८३ ले संविधान सभाले नै व्यवस्थापिका संसदको कार्य गर्ने भनेको छ । निकाय एउटै छ, काम दुइवटा मात्र हो । हाल व्यवस्थापिका संसदको पृथक अस्तित्व नै छैन । धारा १४८ ले संविधान संशोधनको प्रक्रियाका सम्बन्धमा व्यवस्था गरेको छ । तर अधिकार धारा ८३ ले दिएको हुँदा सो अधिकार अन्तर्गत संशोधन जारी गरिएको भन्नुमा कुनै त्रुटि छैन । निवेदन खारेज हुनु पर्दछ ।

### **सह न्यायाधिवक्ता श्री ठोकप्रसाद सिवाकोटी**

संविधानको धारा ८२ बमोजिम नयाँ संविधान पारित भएपछि मात्र संविधान सभाको कार्यकाल समाप्त हुने देखिन्छ । तोकिएको दुई वर्षको अवधिमा संविधान निर्माणको कार्य सम्पन्न हुन नसेकपछि आठौँ संशोधनबाट म्याद थप गरिएको हो । यसलाई आवश्यकताको सिद्धान्तले वैधता दिन्छ । अनन्तकालसम्म थप गरिएको पनि होइन । विधिसम्मत रूपमा प्रस्ताव पेश भई पारित भएको छ । संसदको प्रक्रिया नियमित वा अनियमित भएको भन्ने बारेमा अदालतमा प्रश्न उठाउन नपाउने भन्ने संविधानको धारा ५६ र ७७ को संवैधानिक व्यवस्था छ । निवेदनमा उठाइएका कतिपय प्रश्नहरू संवैधानिक वा कानूनी भन्दा पनि राजनैतिक प्रकृतिका हुँदा अदालतबाट निरूपण हुन सक्दैन । संविधानमा संशोधन हुँदा वैधता समाप्त हुने र संशोधन नहुँदा कायम रहने भन्ने हुँदैन । एक पटक पनि संशोधन नभएको २०४७ सालको संविधान पनि समाप्त भएको दृष्टान्त छ । संविधान जनताले बनाउने हुँदा जनइच्छा रहेसम्म यो कायम रहन्छ । यसको अन्तिम निर्णयकर्ता जनता नै हुन् । आठौँ संशोधन कार्यान्वयन भैसकेकोले हाल आएर अन्यथा गर्न मिल्दैन । कुनै पनि कार्य शुरु भएको मितिलाई नै कार्य सम्पन्न भएको मिति मानिन्छ । बैठक समयमा नै बसेको छ र निरन्तर चलीरहेको अवस्था छ भने प्रस्ताव कुन समयमा पारित भयो भन्ने कुरा गौण हुन जान्छ । रिट निवेदन खारेज हुनु पर्दछ ।

### **नायब महान्यायाधिवक्ता श्री राजनारायण पाठक**

मिति २०६८।२।१५ को आदेशमा बृहत विशेष इजलासमा पठाउनु पर्ने आधार उल्लेख हुन सकेको छैन । कुन कानूनी वा संवैधानिक जटिलताको प्रश्न खडा भयो भन्ने प्रष्ट छैन । यसअघिको विशेष इजलासबाट भएको निर्णय अन्तिम छ । अन्तरिम संविधान बमोजिम अन्तिम

भएको उक्त निर्णय नजीर हुने हुँदा सबैलाई मान्न कर लाग्छ । उक्त निर्णयमा अभिव्यक्त रायसँग असहमत भै राय सहित आएको भए एउटा अवस्था हुन्थ्यो । प्रस्तुत निवेदनबाट रिट जारी भए पनि उक्त निर्णय कायम रही रहने अवस्था पर्छ । सरकार वा संविधान सभाले कुन निर्णयलाई मान्ने भन्ने अन्यौलता रहन सक्दछ । संशोधन गर्न पाउने होइन भन्ने र कार्यविधिगत त्रुटि गरी संशोधन गरिएको छ भन्ने दुई परस्पर विरोधी दावी एकै साथ लिइएको छ । यसबाट निवेदक स्वयं स्पष्ट हुन नसकेको देखिन्छ । मिति २०६७/२/१४ मा भएको संशोधन बदर माग गरिएको छ । उक्त संशोधन भएको ११ महिना २५ दिन पुरा भैसकेकाले बदर गर्नुको औचित्य छैन । अब केवल पाँच दिन मात्र बाँकी छ । अहिले आएर उक्त संशोधन बदर गर्ने हो भने व्यवस्थापिका संसद र संविधान सभाले वर्षदिन भरी गरेका काम कारवाहीको वैधता के हुने भन्ने प्रश्न उठन सक्दछ । संविधान सभाको आवधिक चुनाव गराउने व्यवस्था संविधानमा छैन । प्रस्तावनामा नयाँ संविधान नबनेसम्म संविधान सभा रहने भनिएको छ । त्यसैले नयाँ संविधान नबनेसम्म यसै संविधान सभाले निरन्तरता पाउने अवस्था छ । छिट्टै संविधान बनाउन सकेको भए दुई वर्ष अगावै विघटन हुन सक्थ्यो भने ढिला हुँदा म्याद थप्न नपाउने भन्ने हुँदैन । कानूनी रिक्तता र त्यसले पार्ने असरका सम्बन्धमा समेत ध्यान पुऱ्याउनु पर्ने हुँदा रिट निवेदन खारेज हुनु पर्दछ ।

पक्ष विपक्षका तर्फबाट विद्वान कानून व्यवसायीहरूले गर्नु भएको उपरोक्त तर्कपूर्ण बहस सुनी, रिट निवेदन र लिखित जवाफ तथा सम्बद्ध संवैधानिक र कानूनी व्यवस्थाहरू समेतको समग्र अध्ययन गरी हेर्दा प्रस्तुत रिट निवेदनबाट मूलतः देहायका प्रश्नहरूमा केन्द्रित रही निर्णय निरूपण हुनु पर्ने देखिन आएको छ :-

१. नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को धारा ६४ मा संविधान सभाको कार्यकाल बढाउने गरी संशोधन हुन सक्छ, सक्दैन ?
२. संविधान सभाको म्याद एक वर्ष बढाउने गरी नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को धारा ६४ मा आठौँ संशोधन द्वारा भएको संशोधन अन्तरिम संविधानले निर्धारण गरेको प्रक्रिया बमोजिम भएको छ, छैन ? र
३. निवेदकको माग बमोजिम आदेश जारी हुनु पर्ने हो, होइन ?

यस इजलासबाट निर्णय निरूपण हुनु पर्ने भनी निर्दिष्ट गरिएका उपरोक्त निर्णायक प्रश्नहरूको औचित्यमा प्रवेश गर्नुअघि प्रत्यर्थी नेपाल सरकारको तर्फबाट बहस गर्नु हुने विद्वान नायव महान्यायाधिवक्ताहरूले प्रस्तुत रिट निवेदनमा सुनुवाई गर्ने यस इजलासको क्षेत्राधिकारका सम्बन्धमा प्रश्न उठाउनु भएकोले सर्वप्रथम त्यस सम्बन्धमा स्पष्ट हुनु पर्ने देखिन आएको छ । यस अदालतको विशेष इजलासबाट मिति २०६८।२।५ मा भएको आदेश बमोजिम प्रस्तुत रिट निवेदन यस इजलासमा पेश हुन आएको तर उक्त आदेशमा यस्तै प्रकृतिको विवादको विषयवस्तु समावेश भएको निवेदक विजयराज शाक्य विरुद्ध सम्माननीय राष्ट्रपति समेत भएको रिट नं.०६६-WS-००५० को उत्प्रेषण मुद्दामा अभिव्यक्त रायसंग असहमति जनाइएको वा आफ्नो कुनै छुट्टै राय व्यक्त नगरिएको र कानूनी तथा संवैधानिक जटिलताको अवस्था चित्रण नभएकोले प्रस्तुत रिट निवेदनलाई बढी सदस्य भएको विशेष इजलासमा पठाउने गरी भएको आदेश नै नियमसम्मत छैन भन्ने जिकिर प्रस्तुत गर्नु भएको छ ।

विद्वान नायव महान्यायाधिवक्ताहरूको सो जिकिरको सम्बन्धमा प्रष्ट हुनको लागि सर्वोच्च अदालत नियमावली, २०४९ को व्यवस्थाहरू दृष्टिगत गर्नु पर्ने हुन आउँछ । उक्त नियमावलीको परिच्छेद-२ मा इजलासहरूको गठन सम्बन्धी व्यवस्था भएको पाइन्छ । सो परिच्छेद अन्तर्गत गरिएका व्यवस्थाहरू मध्ये नियम ४ मा विशेष इजलासबाट हेरिने मुद्दाहरूको बारेमा उल्लेख भएको देखिन्छ । नियम ४ को उपनियम (१) ले “देहायमा लेखिएका मुद्दाहरू तीन वा सो भन्दा बढी न्यायाधीशहरू भएको इजलासबाट हेरिनेछ” भन्दै देहाय खण्ड (ग) मा “संविधानको धारा १०७ को उपधारा (१) अन्तर्गतको मुद्दा”लाई पनि विशेष इजलासबाट हेरिने मुद्दाको रूपमा समावेश गरेको देखिन आउँछ ।

प्रस्तुत रिट निवेदनमा संविधानको आठौं संशोधन विधेयकलाई मूल संविधानको व्यवस्था विपरित भएकोले संविधानको धारा १०७ को उपधारा (१) बमोजिम खारेज गरी पाऊँ भन्ने समेत दावी लिइएको हुँदा प्रस्तुत रिट निवेदनको सुनुवाई सर्वोच्च अदालत नियमावली, २०४९ नियम ४ को उपनियम (१) को खण्ड (ग) अन्तर्गतको विशेष इजलासबाट हुनु पर्ने भन्ने कुरामा कुनै सन्देह रहेन । जहाँसम्म विशेष इजलासमा रहने माननीय न्यायाधीशहरूको संख्याको विषय छ,

नियम ४ को उपनियम (१) ले विशेष इजलासमा रहने माननीय न्यायाधीशहरुको न्यूनतम् संख्या तीन भन्दा कम हुन नहुने कुरासम्म ईंगित गरेको भए तापनि तीन जना भन्दा बढी माननीय न्यायाधीशहरु रहने गरी विशेष इजलास गठन गर्न रोक लगाएको अवस्था देखिँदैन । यस्तो स्थितिमा नियमावलीले निर्दिष्ट गरेको न्यूनतम संख्यामा नघट्ने गरी अधिकतम कति माननीय न्यायाधीशहरु रहेको विशेष इजलास तोक्ने भन्ने कुरा नियम ९ बमोजिम प्रधान न्यायाधीशको स्वविवेकमा निर्भर रहने देखिन्छ । कुनै मुद्दाको विषयवस्तु र त्यसको गाम्भीर्यताको आधारमा न्यूनतम तीन सदस्यदेखि सर्वोच्च अदालतमा उपलब्ध भएसम्मका सम्पूर्ण माननीय न्यायाधीशहरु समावेश भएको इजलास गठन हुने गरेका विगतका दृष्टान्त र न्यायिक अभ्यास रहेकोले यस सम्बन्धमा कुनै द्विविधा हुनु पर्ने अवस्था देखिँदैन ।

यस अदालत विशेष इजलासको उक्त मिति २०६८।२।५ को आदेशमा पनि तीन जनाभन्दा बढी माननीय न्यायाधीशहरु समावेश भएको विशेष इजलास गठन हुन सक्ने नियम ४(१) को सो व्यवस्था उल्लेख गर्दै प्रस्तुत रिट निवेदनमा उठाइएको जस्तै समान प्रकृतिको संवैधानिक र कानूनी विवादको विषयवस्तु समावेश भएको निवेदक विजयराज शाक्य विरुद्ध सम्माननीय राष्ट्रपति समेत विपक्षी भएको रिट नं.०६६-WS-००५० को उत्प्रेषणको मुद्दामा यस अदालतको तीन जना माननीय न्यायाधीश भएको विशेष इजलासबाट निर्णय भैसकेकोले सो भन्दा बढी सदस्य रहेको विशेष इजलासबाट सुनुवाई हुनु उचित हुने भन्ने उल्लेख भएको देखिन्छ । रिट नं.०६६-WS-००५० को साथमा सोही इजलास समक्ष एकै दिन लगाउको रूपमा पेश भएको प्रस्तुत रिट निवेदनमा निवेदकका तर्फबाट पेशी स्थगित गराएको कारण निर्णय हुन नसकी एउटै विषयवस्तु समावेश रहेको भै सँगै पेश भएका निवेदनहरु मध्ये एकको किनारा भई प्रस्तुत रिट निवेदन भने विचाराधीन नै रहन गएको पाइयो । त्यस पछि पनि निवेदकका तर्फबाट पटक पटक पेशी स्थगित गराएको कारण प्रस्तुत रिट निवेदनमा सुनुवाई हुन ढिला भएको अवस्था देखिन्छ । एकै प्रकृतिको संवैधानिक र कानूनी प्रश्न समावेश भई एकै साथ निर्णय हुनु पर्ने भनी लगाउको रूपमा पेश भएको प्रस्तुत निवेदन हटाउन माग गरेपछि सम्बन्धित इजलासबाट लगाउमा रहेका सबै निवेदन स्थगित गर्ने वा स्थगितको निवेदन अस्वीकार गरी सबै निवेदनमा एकै साथ सुनुवाई हुनु न्यायिक प्रक्रियाको दृष्टिकोणबाट सुविधाजनक र उचित हुनेमा लगाउ

फुटाई निर्णय गरेकै कारण एउटै विषयमा यस अदालतले पटक पटक निर्णय निरूपण गर्नु पर्ने अवस्था आएको र तीन जना माननीय न्यायाधीशको इजलासबाट एकपटक निर्णय निरूपण भैसकेको अवस्थामा सोही विषयवस्तु समावेश भएको निवेदनमा सो भन्दा बढी सदस्य रहेको विशेष इजलासबाट सुनुवाई गरिनु निर्णय एकरूपताको दृष्टिकोण समेतबाट उपयुक्त हुने हुँदा मिति २०६८।२।५ को आदेशलाई अन्यथा भन्न मिल्ने देखिएन । त्यसमा पनि नियम ४ को उपनियम (१) को अधीनमा रही नियम ९ बमोजिम प्रधान न्यायाधीशबाट पाँच जना माननीय न्यायाधीशहरू रहेको इजलास गठन भएको कुरामा नियमावलीको व्यवस्थाको कुनै त्रुटि देखिन नआएकोले विद्वान नायब महान्यायाधिवक्ताहरूको उक्त बहस जिकिरसँग सहमत हुन सकिएन ।

माथि उल्लेख भए बमोजिम यस इजलासको गठनमा कुनै कानूनी त्रुटि विद्यमान रहेको नदेखिएको र प्रस्तुत विषयमा सुनुवाई गर्नको लागि यस इजलासको सक्षम क्षेत्राधिकार रहेको भन्ने सम्बन्धमा स्पष्ट भैसकेपछि अब निर्णय दिनु पर्ने हुन आएको उपरोक्त पहिलो प्रश्नको विषयवस्तुभित्र प्रवेश गर्नु पर्ने हुन आएको छ ।

सो सम्बन्धमा विचार गर्दा निवेदकहरूले विपक्षी संविधान सभाका सदस्यहरूले जनतासँग दुई वर्षभित्र संविधान बनाउने भनी मत मागेका र जनताले पनि सोही अवधिको लागि निजहरूलाई आफ्नो प्रतिनिधि नियुक्त गरेकोमा आफ्नो कार्यकाल आफैँ बढाउने कार्य आवधिक निर्वाचनको सिद्धान्त समेतको विपरित छ । यस्तो गर्न छुट दिँदै जाने हो भने विपक्षीहरूले अनन्तकालसम्म संविधान सभाको म्याद बढाउन सक्छन् । तोकिएको समयमा संविधान बनाउन नसकेपछि संविधान सभाको नयाँ निर्वाचन गर्नुको विकल्प छैन भन्ने समेत निवेदन जिकिर रहेको पाइन्छ । प्रत्यर्थी संविधान सभा सचिवालय र अध्यक्षको लिखित जवाफमा आफ्नो कार्यकाल आफैँले बढाउने गरी धारा ६४ मा संशोधन गर्न मिल्दैन भन्ने उक्त निवेदन जिकिरको कुनै खण्डनयुक्त आधार उल्लेख गर्न नसकी केवल संशोधनको प्रक्रियामा कुनै कार्यविधिगत त्रुटि नभएको भन्नेसम्मको व्यहोरा परेको देखिन्छ । प्रत्यर्थी प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रपरिषद्को कार्यालयको लिखित जवाफमा संविधानको धारा १४८(१) बमोजिम संविधानको जुनसुकै धारालाई संशोधन वा खारेज गर्ने विधेयक व्यवस्थापिका संसदमा पेश गर्न सकिने व्यवस्था हुँदा धारा ६४

को व्यवस्थालाई असंशोधनीय मान्न नमिल्ने र संविधानको प्रस्तावनाको मर्म, भावना, धारा ८२ र १४८ समेतलाई ध्यान दिई जनताको आफ्नो संविधान आफैं बनाउन पाउने हकको सम्मानका लागि नेपाल सरकारको तर्फबाट अन्तरिम संविधानको आठौं संशोधन प्रस्ताव दर्ता गरिएको हो भन्ने समेत व्यहोरा उल्लेख गरिएको देखिन्छ । प्रत्यर्था तर्फका विद्वान न्यायाधिवक्ताहरुले संविधान संशोधनको विषय संवैधानिक र कानूनी विषयका साथै राजनैतिक औचित्यताको विषय पनि भएकोले अदालतबाट निरूपण हुन सक्दैन भन्ने समेत आशयको बहस प्रस्तुत गर्नु भएको छ ।

उल्लिखित निवेदन जिकिर, लिखित जवाफ र बहसमा उठाइएका विषयहरु समेतको परिप्रेक्ष्यमा प्रथमतः संविधान संशोधन सम्बन्धी सैद्धान्तिक अवधारणाको बारेमा केही स्पष्ट हुनु वाञ्छनीय देखिन आएको छ । सिद्धान्ततः प्रजातन्त्रमा संविधानको निर्माण जनताबाट हुन्छ । जनता स्वयंद्वारा आफ्नो लागि आफैले संविधानको निर्माण गर्ने भएकोले संविधान निर्माण प्रक्रियामा सार्वभौम अधिकारको प्रयोग भएको मानिन्छ । यसरी सार्वभौम अधिकार अन्तर्गत जनताबाट बनाइने संविधानमा संवैधानिक वा कानूनी विषयवस्तुका साथै राजनैतिक औचित्यताका विषयवस्तुहरु अन्तरनिहित रहने हुँदा संविधान निर्माणको सम्बन्धमा कानूनी वा वैधानिक रुपमा कुनै प्रश्न उठाउने अधिकार कोही कसैलाई हुँदैन । परन्तु संविधानको संशोधन सोही संविधानले सिर्जना गरेको निकाय अर्थात व्यवस्थापिकाबाट हुने हुँदा निरपेक्ष ढंगबाट संशोधन हुन सक्दैन । संविधानको मर्म र भावना प्रतिकूल मूल संविधानको मौलिक स्वरूप र संरचना नै क्षतविक्षत हुने गरी संशोधन गर्ने अधिकार संविधान अन्तर्गतकै निकाय व्यवस्थापिकालाई पनि हुँदैन । त्यसैले संविधान संशोधनको सम्बन्धमा संविधान निर्देशित केही सीमाहरु रहेका हुन्छन् । सामान्यतः संविधानको संशोधनले हासिल गर्न खोजेको राजनैतिक उद्देश्य वा प्रयोजनका सम्बन्धमा न्यायिक पुनरावलोकन हुन नसक्ने मान्यता रहेको भए तापनि त्यसमा निहित रहेका कानूनी वा संवैधानिक वैधताका प्रश्नहरु न्यायिक पुनरावलोकनको दायरा भन्दा बाहिर पर्न सक्दैनन् ।

संविधान राजनैतिक र कानूनी विषयहरू सम्मिश्रण भएको साभ्का दस्तावेज हुँदा यसमा अन्तर्निहित संवैधानिक वा कानूनी पक्षमा प्रश्न उठाई अदालत समक्ष ल्याइएको विवादमा राजनैतिक प्रश्नहरू पनि सन्निहित रहेको र संवैधानिक वा कानूनी वैधताका प्रश्नको निरुपणको प्रभाव राजनीतिक संविधानवादमा (Political Constitutionalism) पर्न सक्छ भन्ने कुराको आडमा संविधानको अन्तिम ब्याख्या गर्ने अधिकार भएको यस अदालत संविधान प्रदत्त उक्त संवैधानिक दायित्वबाट पछि हटन सक्दैन र मिल्दैन पनि । यस अदालतले निवेदक अधिवक्ता रविराज भण्डारी विरुद्ध सम्माननीय प्रधानमन्त्री मनमोहन अधिकारी समेत भएको संवत् २०५२ सालको रिट नं.३१०५ समेतको रिट निवेदनमा उपरोक्त मान्यतालाई स्थापित गरी सकेको पनि छ । उक्त निवेदनमा यस अदालतको ११ जना माननीय न्यायाधीशहरू रहेको विशेष इजलासबाट सिद्धान्त प्रतिपादन गर्दै भनिएको छ :- “संविधान एउटा राजनैतिक लिखतको साथै कानूनी लिखत पनि भएकोले संविधान अन्तर्गतका विवादहरूमा राजनैतिक प्रश्नहरू साथै संवैधानिक वा कानूनी वैधताका प्रश्नहरू पनि उठ्न सक्दछन् । तर विवादको विषय कार्यपालिका वा व्यवस्थापिकाको संविधान प्रदत्त अधिकारसँग सम्बन्धित भएको कारणले मात्र तत्सम्बन्धी सबै प्रश्नहरू राजनैतिक प्रश्न हुँदैनन् । विवादमा उपस्थित संवैधानिक वा कानूनी प्रश्नसँग राजनैतिक प्रश्न पनि गाँसिएको अथवा संवैधानिक विवादलाई राजनैतिक रंगमा रंगाइएको कारणले संवैधानिक वा कानूनी वैधताको प्रश्न राजनैतिक प्रश्नमा रूपान्तरित हुने पनि होइन । त्यसैले कुनै पनि संवैधानिक विवादमा राजनैतिक प्रश्नहरूका अतिरिक्त संवैधानिक वा कानूनी प्रश्नहरू पनि मुछिएका छन् र विवादको निरुपणको लागि ती संवैधानिक वा कानूनी प्रश्नहरूको निरुपण हुनु आवश्यक देखिन्छ भने राजनैतिक प्रश्न सम्बन्धी अवधारणालाई अधिसारेर यस अदालतले संवैधानिक र कानूनी प्रश्नको निर्णय गर्ने आफ्नो अभिभारालाई पन्छाउन पनि मिल्दैन । त्यस अवस्थामा यस अदालतले राजनैतिक प्रश्नहरूलाई अलग पन्छाएर संवैधानिक र कानूनी प्रश्नहरूको निर्णय गर्नु नै संविधानको व्यवस्था र भावना अनुरूप हुन्छ ।”(ने.का.प.स्वर्ण शुभजन्मोत्सव विशेषाङ्क, २०५२, पृष्ठ,२) ।



प्रस्तुत निवेदनमा पनि संविधान सभाको निर्वाचन हुनु अगावै अन्तरिम संविधानको धारा ६४ मा संविधान सभाको कार्यकाल दुई वर्ष हुने भनी किटान गरिएको र संकटकालीन स्थितिको घोषणा भएको अवस्थामा समेत छ महिना भन्दा बढी कार्यकाल बढाउन नमिल्ने बाध्यात्मक व्यवस्था सोही धाराको प्रतिबन्धात्मक वाक्यांशमा भएकोमा संविधानको उक्त प्रावधान विपरित विपक्षीहरूले एक वर्ष कार्यकाल थप्ने गरी गरेको संशोधनको कार्य संविधान विपरित भएको भन्ने समेतका संवैधानिक वैधताका प्रश्नहरू निवेदक तर्फबाट उठाइएको देखिन्छ । साथै अन्तरिम संविधानको आठौं संशोधन गर्दा संविधान निर्देशित प्रक्रिया पुरा नगरिएको वा उल्लंघन गरिएको भन्ने समेत निवेदन जिकिर रहेको देखिन्छ । संविधान सभाले उक्त दुई वर्षको अवधिभित्र के कति काम गरेको छ वा छैन, के कति कारणले गर्दा संविधान सभाबाट संविधानले निर्दिष्ट गरिएको उक्त समयावधिभित्र संविधान निर्माणको कार्य हुन नसकेको हो आदि जस्ता प्रश्नहरू निश्चित रूपमा संवैधानिक वा कानूनी भन्दा पनि राजनैतिक तवरबाट सम्बोधन गरिनु पर्ने विषयहरू हुन सक्दछन् । संविधान सभाले यस कुराको जवाफ यस अदालतलाई भन्दा पनि सार्वभौम जनतालाई नै दिनु पर्ने हुन्छ । तर संविधान अन्तर्गतका कुनै पनि निकायले संविधान बमोजिम नै आफ्ना काम कारवाहीहरू सञ्चालन गर्नु संवैधानिक र वैधानिक अपेक्षाभित्रै पर्ने हुँदा संविधान संशोधनका सम्बन्धमा अन्तरिम संविधानको दायरा नाघिएको हो, होइन र उक्त संशोधनमा कुनै प्रक्रियागत त्रुटि भएको छ, छैन भन्ने जस्ता संवैधानिक र कानूनी वैधताका प्रश्नहरूको निरूपण यस अदालतबाट हुन नसक्ने कुनै वस्तुगत र विवेकसम्मत कारण देखिँदैन ।

यति हुँदाहुँदै पनि संविधान संशोधनको विषयमा न्यायिक पुनरावलोकनको क्षेत्राधिकार प्रयोग गर्दा अदालत ज्यादै नै सम्वेदनशील र संयमित हुने गर्दछ । संविधान संशोधनको विषयमा अदालतबाट हस्तक्षेप गर्दा व्यवस्थापिकीय अंगको अधिकारक्षेत्र अतिक्रमित नहोस, संविधान अन्तर्गतका दुई अंगहरू बीच अनावश्यक द्वन्द्वको स्थिति र थप संवैधानिक जटिलता नआवस् भन्ने कुरामा अदालत सदैव चनाखो रहने गर्दछ ।

वस्तुतः संविधान संशोधनका सम्बन्धमा दुई महत्वपूर्ण अवधारणा रहेका छन् । यसमध्ये पहिलो अवधारणा संविधान जनताको सार्वभौम अधिकार अन्तर्गत बन्ने हुँदा संविधानद्वारा सिर्जित

निकाय अर्थात् संसदलाई संशोधनको अनियन्त्रित अधिकार हुँदैन, सीमित विषयहरूमा मात्र संशोधनको अधिकार हुन्छ भन्ने रहेको छ । विधायिकालाई संविधान संशोधनको अनियन्त्रित अधिकार दिँदा संविधानको मूल मर्म र भावना तथा मौलिक स्वरूप नै समाप्त हुनसक्ने सम्भावना रहने हुँदा यस्तो अवस्थामा संशोधन गर्नु भन्दा नयाँ संविधान लेख्नु नै उपयुक्त हुन्छ भन्ने मान्यता रहेको छ । कठोर संविधानको वर्गीकरणमा पर्ने यस प्रकृतिको संविधानका कुन कुन व्यवस्था संशोधनीय हुन् र कुन कुन प्रावधान असंशोधनीय हुन् भन्ने कुरा संविधानमा नै स्पष्ट रूपमा उल्लेख गरिने हुँदा संशोधनका सम्बन्धमा खासै विवाद उठ्ने अवस्था पर्दैन । यसरी प्रष्ट रूपमा संविधानमा नै उल्लेख गरिएका संशोधनका सीमाहरूलाई घोषित वा व्यक्त सीमा (expressed limitation) को रूपमा बुझ्ने गरिएको पाइन्छ । नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ लाई यस अवधारणा अन्तर्गत निर्माण भएको संविधानको दृष्टान्तको रूपमा लिन सकिन्छ । सो संविधानको धारा ११६ ले प्रस्तावनाको मर्म र भावना विपरित हुने गरी उक्त संविधान संशोधन हुनै नसक्ने गरी संविधान संशोधनको घोषित सीमाहरू निर्धारण गरेको थियो ।

यस अवधारणाको ठीक विपरित अर्थात् संविधान संशोधनका सम्बन्धमा कुनै पूर्व शर्त वा बन्देज नराखिएका संविधानहरू पनि प्रचलनमा रहेको दृष्टान्त पाउन सकिन्छ । अपितु संविधानमा घोषित रूपमा कुनै कुरालाई आधारभूत संरचना भनी उल्लेख गरिएको छैन भन्दैमा त्यस्तो संविधानको कुनै विशेषता नै हुँदैन भन्न पनि मिल्दैन । मूलतः कुनै पनि संविधानमा रहेका केही महत्वपूर्ण व्यवस्थाहरूलाई संविधानबाट भिकिदिँदा कुनै अमुक संविधान जारी हुँदाको मूल उद्देश्य, स्वरूप र चरित्र नै कायम रहन सक्दैन भने त्यस्तो विषयलाई आधारभूत विशेषता मान्नु पर्दछ भन्ने मान्यता रहेको पाइन्छ । फरक यतिमात्र हो, पहिलो प्रकारको संविधानमा यस्ता विशेषताहरू घोषित रूपमा नै उल्लेख गरिएका हुन्छन् तर दोस्रो वर्गीकरणमा पर्ने संविधानभित्र निहित रहेका आधारभूत मूल्य मान्यता के हुन सक्दछन् भन्ने कुरा पत्ता लगाउनु पर्दछ । संविधानको अन्तिम व्याख्याताको हैसियतले सो अभिभारा न्यायपालिकामा रहेको हुन्छ ।

भारतीय गणतन्त्रको संविधानमा पनि संविधान संशोधनको सम्बन्धमा कुनै पूर्व शर्त वा सीमा निर्धारण गरिएको थिएन । तर भारतीय सर्वोच्च अदालतले केशवानन्द भारती विरुद्ध केरला

राज्य समेत विपक्षी भएको (AIR,1973, SC 1461) संविधानको संशोधन मूल संविधान विपरित भएको भन्ने मुद्दामा भारतीय संविधानमा परोक्ष रूपमा (Impliedly) नै भए तापनि गणतन्त्र, प्रजातन्त्र, विधिको शासन, स्वतन्त्र न्यायपालिका लगायतका आधारभूत संरचनाहरू निहित रहेको र संविधान निर्माताले संविधान निर्माण गर्दा नै सुविचारित रूपमा राखेका त्यस्ता आधारभूत संरचनाको प्रतिकूल हुने गरी संविधान संशोधनको असीमित अधिकार संविधानले नै सिर्जना गरेको भारतीय संसदलाई नहुने भन्ने समेत व्याख्या गरेको देखिन्छ ।

मुख्यतः संविधानको आधारभूत संरचना संविधान निर्माताको मौलिक इच्छाको रूपमा लिइने हुनाले त्यसमा परिवर्तन गर्ने अधिकार अरुलाई हुँदैन । संविधान संशोधन गर्ने अधिकार सामान्य व्यवस्थापकीय अधिकार भन्दा विशिष्ट भएपनि सो अधिकार संविधान निर्माण गर्ने अधिकार (constituent power) सरह मान्न मिल्दैन । त्यो त संविधान निर्माणको अधिकार अन्तर्गत सीमित रूपमा प्रत्यायोजित अधिकार मात्रै हो । प्रत्यायोजित अधिकार प्रयोग गर्दा संविधान संशोधनको नाममा संविधानको मौलिक स्वरूप नै परिवर्तन गर्ने अर्थात् आधारभूत मूल्य मान्यतामा नै परिवर्तन ल्याउने गरी अधिकार सुम्पेको मान्न मिल्दैन । यो सीमालाई संविधान संशोधनको क्रममा विशेषरूपमा विचार गर्नुपर्ने हुन्छ ।

उपरोक्त सैद्धान्तिक अवधारणाहरूको पृष्ठभूमिमा प्रस्तुत निवेदनमा उठाइएको नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को आठौँ संशोधनका सम्बन्धमा विचार गर्नु पर्ने हुन आएको छ । नेपालको अन्तरिम संविधान संक्रमणकालको व्यवस्थापन गरी संविधान सभा मार्फत नयाँ संविधान निर्माण गर्ने मुख्य उद्देश्यका साथ जारी गरिएको संविधान हो भन्ने कुरा यसको प्रस्तावनामा अभिव्यक्त भएको समग्र व्यवस्थाको मर्म र भावनाबाट प्रष्ट देखिन्छ । अन्य कुराका अतिरिक्त अन्तरिम संविधानले **संक्रमणकालको व्यवस्थापन गरी संविधान सभा मार्फत नयाँ संविधान निर्माणको** मुख्य उद्देश्य राखेको छ । अन्तरिम संविधानबाट संक्रमणकालको व्यवस्थापन गर्ने र संविधान सभा मार्फत नयाँ संविधान बनाउने उपरोक्त आधारभूत विषयलाई हटाइ दिने हो भने यसको मौलिक चरित्र समाप्त प्रायः हुन्छ । यी दुई विषय बाहेक पनि अन्तरिम संविधानमा राज्य सञ्चालनका सम्बन्धमा अन्य प्रवन्ध गरिएको छ, अनेक निकाय र

पदाधिकारीहरूको व्यवस्था रहेको छ तर उपरोक्त दुई आधारभूत उद्देश्यलाई पन्छाएर अन्तरिम संविधानको सार्थकता खोजी गर्न मिल्दैन ।

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को प्रस्तावनामा अन्य विषयका अतिरिक्त नेपाली जनताले आफ्नो लागि संविधान सभा मार्फत आफैँ संविधान बनाउने र त्यसरी नयाँ संविधान नबनेसम्मको अन्तरिम कालको मुलुकको शासन व्यवस्था सञ्चालनको लागि उक्त संविधान जारी गरिएको भन्ने उल्लेख भएको देखिन आउँछ । अन्तरिम संविधानको प्रस्तावनामा उल्लेख भएको उपरोक्त मूल भावना र उद्देश्य हासिल गर्नको निमित्त उक्त संविधानको भाग ७ अन्तर्गत संविधान सभाको गठन र कार्यविधिका सम्बन्धमा विस्तृत संवैधानिक व्यवस्थाहरू गरिएको अवस्था छ । संविधानको धारा ६३ को उपधारा (१) मा “नेपाली जनता आफैँले नयाँ संविधानको निर्माण गर्न यस संविधानको अधीनमा रही एक संविधान सभाको गठन हुनेछ” भन्ने व्यवस्था गरिएको पाइन्छ भने उपधारा (२) मा “यो संविधान प्रारम्भ भएपछि संविधान सभाको निर्वाचन नेपाल सरकारले तोकेको मितिमा हुनेछ” भन्ने व्यवस्था गरिएको देखिन्छ । संविधान सभाको निर्वाचन, निर्वाचन प्रणाली र निर्वाचन क्षेत्र, मतदान गर्न पाउने अवस्था आदि विषयमा क्रमशः उपधारा (३) देखि (८) सम्म विस्तृत व्यवस्था गरिएको पाइन्छ । तदनुरूप मिति २०६४।१२।२८ मा संविधान सभाको निर्वाचन समेत सम्पन्न भई संविधान सभाको गठन भएको र मिति २०६५।२।१५ मा यसको पहिलो बैठक बसेको भन्ने कुरामा कुनै विवाद छैन ।

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को धारा ६४ मा संविधान सभाको कार्यकालका सम्बन्धमा व्यवस्था भएको देखिन्छ । प्रस्तुत रिट निवेदन मूलतः धारा ६४ मा निर्धारण गरिएको संविधान सभाको कार्यकालकै विषयलाई लिएर परेको देखिँदा उक्त ६४ को व्यवस्थालाई दृष्टिगत गर्नु पर्ने हुन आएको छ । संविधानको धारा ६४ को व्यवस्था निम्न बमोजिम रहेको देखिन्छ :-

“६४ .संविधान सभाको कार्यकाल: संविधान सभाले प्रस्ताव पारित गरी अगावै विघटन गरेकोमा बाहेक संविधान सभाको कार्यकाल संविधान सभाको पहिलो बैठक बसेको मितिले दुई वर्षको हुनेछ ।

तर मुलुकमा संकटकालीन स्थितिको घोषणा भएको कारणले संविधान निर्माण गर्ने काम पुरा हुन नसकेमा संविधान सभाले प्रस्ताव पारित गरी संविधान सभाको कार्यकाल थप छ महिनासम्म बढाउन सक्नेछ ।”

संविधान सभाको गठन हुनुभन्दा पूर्व नै जारी भएको वर्तमान नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को उपरोक्त धारा ६४ ले संविधान सभाको कार्यकाल पहिलो बैठक बसेको मितिले दुई वर्ष हुने भनी किटान गरी तोकेको पाइन्छ । संविधान सभाको कार्यकालका सम्बन्धमा संविधानको धारा ६४ को पहिलो वाक्यांशमा उल्लेख भएको उक्त “दुई वर्षको” अवधि सामान्य अवस्थाको लागि हो । सामान्यतः संविधान सभाले उक्त अवधिभित्रै संविधानको निर्माण गरी सक्नु पर्ने भन्ने संविधानको वैध अपेक्षा पनि हो, जो स्वयंमा प्रष्ट र बोधगम्य छ । संविधान सभाबाट नयाँ संविधान बनाउने कुराको उद्घोष अन्तरिम संविधानको प्रस्तावनादेखि नै गरिएको र निर्वाचन हुनु पूर्व कार्यकाल निश्चित गरिएबाट सो व्यवस्था जनताबाट समेत अनुमोदित भएको मान्नु पर्दछ । साधारण अवस्थामा दुई वर्षभित्र नयाँ संविधान बनाउने भनी जनता समक्ष गई तद्नुरूप जनताबाट अनुमोदित भै निर्वाचन समेतबाट गठन भएको संविधान सभाले बाध्यात्मक रूपमा सो निश्चित गरिएको आफ्नो दुई वर्षको कार्यकाल भित्रै संविधान निर्माणको कार्य पूरा गर्नु पर्ने गरी अन्तरिम संविधानले स्पष्ट व्यवस्था गरेको देखिन्छ ।

परन्तु संविधानको धारा ६४ को प्रतिबन्धात्मक वाक्यांशले अपवादको रूपमा मुलुकमा संकटकालीन स्थितिको घोषणा भएको कारणले संविधान निर्माण गर्ने काम पूरा हुन नसकेमा संविधान सभाले प्रस्ताव पारित गरी संविधान सभाको कार्यकाल थप ६ महिनासम्म बढाउन सक्नेछ, भन्ने पनि व्यवस्था गरेको पाइन्छ । प्रतिबन्धात्मक वाक्यांशमा रहेको उक्त पूरक व्यवस्था असामान्य अवस्थाको सम्बोधनका लागि हो । संविधान निर्माणको लागि समयावधि किटान गरिएको धारा ६४ को उक्त मूल अवधि अर्थात् दुई वर्षको कार्यकाल मुलुकमा संकटकालीन स्थितिको घोषणाको असामान्य अवस्थाका कारण अपर्याप्त भएमा संविधान सभाले नै प्रस्ताव पारित गरी थप छ महिना कार्यकाल बढाउन सक्ने गरी उक्त प्रतिबन्धात्मक वाक्यांशले निर्देशित गरेको देखिन्छ ।

सामान्यतया तर्कसंगत ढङ्गबाट गर्न सकिने कुराहरु गर्नका लागि नै सबै सामान्य अवस्थाहरु सिर्जना भएका हुन्छन् । यसै अवधारणाबाट प्रेरित भएर कुनै व्यक्ति वा संस्थाका व्यवहार वा क्रियाकलापहरु व्यवस्थित, संचालित र क्रियाशील हुने गर्दछन् । राज्यका अंगहरु संविधानद्वारा सिर्जित निकाय भएको र संविधानले नै यस्ता अंगहरुको अधिकार, कर्तव्य र दायित्व निर्धारण गर्ने गरेको हुँदा सामान्य अवस्थामा आफ्नो जिम्मेवारी पूरा गर्नु सबैको दायित्व हुन्छ । तर सामान्य भन्दा पर अप्रत्याशित वा असामान्य वा असहज कुराहरु उत्पन्न भएमा स्वभावतः त्यसको असर असामान्य, असहज तथा अस्वाभाविक हुन्छ । सामान्य र सहज क्रियाकलाप भैरहेको अवस्थामा असाधारण वा असामान्य अवस्था उत्पन्न भएमा त्यसको असर पनि बिल्कुल नयाँ किसिमको हुन्छ र त्यो सहज पनि हुँदैन । जहाँ सामान्य अवस्था रहन्छ, त्यो सहज र स्वैच्छिक हुन्छ भने जहाँ असामान्य अवस्था रहन्छ, त्यो असाधारण हुनुको साथै अनिवार्य पनि हुन्छ ।

कतिपय यस्ता अवस्थाहरु हुन्छन् जहाँ जिम्मेवारी लिने व्यक्ति वा संस्थाले आफ्नो क्षमता वा काबु बाहिरको परिस्थितिका कारणले आफूले लिएको जिम्मेवारी पूरा गर्न सक्दैन । यस्तो आफ्नो क्षमता भन्दा बाहिरको परिस्थितिबाट सिर्जना भएको अवरोधका कारण आफूले जिम्मेवारी लिएको काम पूरा गर्न नसकेको परिस्थितिलाई आफ्नो सामर्थ्य भन्दा बाहिरको घटना ठानिन्छ र यस्तो परिस्थितिबाट उत्पन्न असमर्थतालाई क्षम्य मानिन्छ । यस्तो क्षम्य हुने अवधारणालाई नै आवश्यकताको सिद्धान्त (Doctrine of Necessity) ले प्रतिनिधित्व गर्दछ । अनिवार्यताको सिद्धान्त अनुरूप पाउनु पर्ने क्षम्यतालाई कानूनले मान्यता दिन्छ र अदालत समक्ष अनिवार्यताको कुरा असल प्रतिरक्षाको बुँदाको रूपमा वैध ढङ्गबाट उठाउन सकिन्छ ।

अनिवार्यता त्यस्तो कुरा हो जुन कुरालाई न त उपेक्षा गर्न सकिन्छ, न त्यसलाई रोक्न नै सकिन्छ । अनिवार्यताले जसरी कुनै निर्णय गर्नलाई बाध्य पार्दछ, त्यसरी नै सो बाध्यतालाई ठीक छ भनेर प्रतिरक्षा समेत गर्दछ (Necessity defends and justify what it compels) । अनिवार्यता तत्कालीन अवस्थाविशेष र स्थानविशेषको कानून हुन्छ (Necessity is the law of the time and the place) । अनिवार्यताले पहिले जुन कुरा कानूनी हुँदैनथ्यो सो कुरालाई कानूनसम्मत बनाई दिन्छ । त्यसैले अनिवार्यतालाई कानूनले बाँध्न सकिदैन । किनकी जुन कुरा अनिवार्य नभएको भए कानूनी ठहर्दैनथ्यो सोही कुरालाई अनिवार्यताले कानूनी बनाई दिन्छ । अनिवार्यताको स्थितिको

उत्पत्तिले स्वभावत अन्य सामान्य कानूनी व्यवस्थाहरु निष्क्रिय हुन्छन् र कानूनलाई अनिवार्यताले उछिन्छ ।

सामान्य अवस्थामा राज्यका हरेक अंगको काम कारवाही संविधानको अक्षर र भावना अनुकूल गरिनु पर्दछ र सो अनुरूप नगरिएमा त्यस्तो काम कारवाहीलाई वैधानिकता दिन मिल्दैन । तर राष्ट्रको जीवनमा पनि असाधारण र असहज परिस्थिति आउन सक्ने सम्भावना हुन्छ । यस्तो असहज परिस्थितिबाट राष्ट्रलाई जोगाउन तत्कालीन परिस्थितिमा निश्चित काम कारवाहीहरु संचालन गर्नुपर्ने हुन्छ । यस्तो स्थितिमा सरकारबाट भएका काम कारवाहीहरु संविधानले सामान्य अवस्थाका लागि निर्धारण गरेका प्रावधान अनुकूल नदेखिए पनि आवश्यकताको सिद्धान्त (Doctrine of Necessity) अनुसार औचित्यपूर्ण हुन सक्छ ।

असामान्य अवस्थामा जहाँ कुनै विकल्प नै छैन भने त्यस्तो अवस्थामा संविधानको कुनै प्रष्ट प्रावधानको उल्लंघन गरेको अवस्थामा बाहेक संविधानद्वारा अवलम्बित आधारभूत संरचना वा मूलभूत अवधारणा प्रतिकूल न्यूनतम रूपमा राज्य व्यवस्था संचालनको सिलसिलामा राज्यबाट सम्पादन गरिने कार्यहरुलाई अपरिहार्य आवश्यकता (Inevitable necessity) को आधारमा सम्पन्न गरिएको मान्नु न्यायिक उपयुक्तताको दृष्टिले समेत उपयुक्त हुन्छ भनी यस अदालतबाट (निवेदक अधिवक्ता विनोद कार्की समेत विरुद्ध अर्थ मन्त्रालय समेत विपक्षी भएको संवत् २०६१ सालको रिट नं.५९ को उत्प्रेषण मुद्दामा मिति २०६२।२।२७ मा निर्णय भै (ने.का.प.२०६२ नि.नं.७४९२, पृष्ठ १४०) सिद्धान्त समेत प्रतिपादित भएको देखिन्छ ।

तर आवश्यकताको सिद्धान्त लागू हुन उत्पन्न भएको अनिवार्यता कानूनले सम्मान गर्ने खालको हुनु आवश्यक हुन्छ । अनिवार्यताको कुरा उठाउने पक्षले त्यस्तो घटना वा परिस्थितिबाट बच्नको लागि गर्न सकिने सबै उपाय गरेको भन्ने देखिनु पर्छ । जुन अनिवार्यताको कारणले काम हुन नसकेको हो सो कुराको औचित्य सावित हुनु पर्छ ।

वस्तुतः संविधान सभाको कार्यकाल अगावै प्रस्ताव पारित गरी विघटन गरेमा बाहेक सामान्य अवस्थामा संविधान सभाको पहिलो बैठक बसेको मितिले दुई वर्षको हुने भन्ने नै धारा ६४ को सिधा, सरल र प्रष्ट अर्थ अभिव्यक्त भैरहेको देखिन्छ । यो दुई वर्षको कार्यकाल भनेको सामान्य अवस्थाको लागि हो । देशमा संकटकालको स्थिति आई परेमा संविधान सभाले नै प्रस्ताव पारित गरी थप ६ महिना कार्यकाल बढाउन सक्ने भनी धारा ६४ को प्रतिबन्धात्मक

खण्डले गरेको व्यवस्था असामान्य अवस्थाको लागि हो । यसरी संविधान निर्माणको कार्य तोकिएको दुई वर्षे कार्यावधि अगावै सम्पन्न हुन सकेमा दुई वर्षसम्म पर्खन नपरी सो अगावै विघटन हुन सक्ने तथा असामान्य परिस्थितिले गर्दा दुई वर्षमा सो कार्य गर्न नसकिएमा आफैले प्रस्ताव पारित गरी ६ महिनासम्म कार्यकाल थप्न सकिने धारा ६४ को व्यवस्था स्वयंमा पूर्ण रहेको हुँदा सामान्य अवस्थामा उक्त धाराको सीमा बाहिर गै संशोधन हुन सक्ने देखिँदैन । त्यसैले धारा ६४ मा उल्लेख भएको उपरोक्त व्यवस्थाका सम्बन्धमा कुनै द्विविधा वा असामञ्जस्यमा पर्नु पर्ने कुनै कारण देखिँदैन । संविधान वा कानूनमा उल्लेख भएका शब्द वा वाक्यांश स्वयंमा स्पष्ट छन् र तिनले प्रष्ट र स्वाभाविक अर्थ दिइरहेका छन् भने बलपूर्वक व्याख्या गरी अन्य उद्देश्य खोजी गर्नुको कुनै गुञ्जाइस हुँदैन । यस्तो अवस्थामा शाब्दिक व्याख्या नै पर्याप्त हुने हुँदा व्याख्याका अन्य नियमको सहारा लिनु पर्दैन ।

उल्लिखित संवैधानिक प्रावधानको परिप्रेक्ष्यमा विचार गर्दा धारा ६४ मा रहेको संविधान सभाको कार्यकाल सम्बन्धी व्यवस्था बाध्यात्मक (Mandatory) भएकोले, रि.नं.०६६-WS-००५०, निवेदक विजयराज शाक्य विरुद्ध संविधान सभा सचिवालय समेत भएको उत्प्रेषणको रिट निवेदनमा यस अदालतको तीन सदस्यीय विशेष इजलासबाट भनिए जस्तो सो व्यवस्था निर्देशात्मक (Directory) वा तोकिएको अवधिमा काम गर्ने लक्ष्य मात्र हो तथा संविधान सभाबाट पारित भएको नयाँ संविधान लागू नभएसम्म संविधान सभा विघटन हुन नसक्ने भनी अभिव्यक्त भएको रायसँग सहमत हुनसक्ने कुनै विवेकसम्मत कारण नदेखिएकोले सो रलिङ्ग कायम रहन सक्दैन ।

जहाँसम्म संविधानको धारा ६४ को व्यवस्थालाई मात्र एकांकी रूपमा हेरी अर्थ गर्दा संविधान सभाले नै संविधान निर्माण गर्नु पर्ने भन्ने अन्तरिम संविधानको प्रस्तावनामा अभिव्यक्त भएको भावना, संविधान सभाले पारित गरेको संविधान प्रारम्भ भएको दिनदेखि संविधान सभाको कार्यकाल समाप्त हुनेछ भन्ने धारा ८२ को प्रावधान र संविधानको जुनसुकै धारा संशोधन हुन सक्ने भनी धारा १४८ मा गरिएको व्यवस्था निष्प्रयोजित हुने हुँदा धारा ६४ को व्यवस्थालाई उपरोक्त व्यवस्थाहरूको सादृश्यतामा समग्र रूपमा व्याख्या गरिनु पर्दछ भन्ने विपक्षीहरूको लिखित जवाफ र विद्वान न्यायाधिवक्ताहरूको बहस जिकिर छ, यसबाट संविधानले तोकेको संविधान



सभाको कार्यकाल पूरा हुँदा पनि नयाँ संविधान निर्माण हुन सकेन भने त्यसमा संशोधन गरी संविधान सभाको कार्यकाल बढाउन सकिन्छ वा सकिन्न भन्ने प्रश्न उपस्थित हुन आएको छ । सो सम्बन्धमा प्रष्ट हुन संविधानको धारा ८२ र १४८ को प्रावधानहरु पनि हेर्नु पर्ने हुन आएको छ । धारा ८२ र १४८ मा क्रमशः देहाय बमोजिम उल्लेख भएको देखिन्छः-

**“८२.संविधान सभाको विघटनः** संविधान सभाले पारित गरेको संविधान प्रारम्भ भएको दिनदेखि संविधान सभाको काम समाप्त हुनेछ ।

तर संविधान सभाले पारित गरेको संविधान बमोजिमको व्यवस्थापिका संसदको निर्वाचन नभएसम्मका लागि व्यवस्थापिका संसदको काम कारबाही सो सभाले पारित गरेको संविधानमा उल्लेख भए बमोजिम हुनेछ ।

**१४८.संविधान संशोधनः** (१) संविधानको कुनै धारालाई संशोधन वा खारेज गर्ने विधेयक व्यवस्थापिका-संसदमा प्रस्तुत गर्न सकिनेछ ।

(२) उपधारा (१) बमोजिम पेश भएको विधेयक व्यवस्थापिका-संसदमा तत्काल कायम रहेका सम्पूर्ण सदस्य संख्याको कम्तीमा दुई तिहाई सदस्यहरुको बहुमतबाट स्वीकृत भएमा विधेयक पारित भएको मानिनेछ ।”

अन्तरिम संविधानको धारा ८२ को मूल शिर्षक **संविधान सभाको विघटन** भन्ने उल्लेख भएको देखिएबाट माथि उद्धृत गरिएको धारा ६४ को कार्यकाल सम्बन्धी व्यवस्थासँग यसको सादृश्यता रहेको हो कि भन्ने जस्तो देखिन आउँछ । तर धारा ८२ को अन्तर्वस्तु हेर्दा संविधान सभाको विघटनका सम्बन्धमा कुनै कुरा उल्लेख भएको नदेखिई केवल संविधान सभाबाट पारित भएको नयाँ संविधान प्रारम्भ भएको दिनदेखि संविधान सभाको काम समाप्त हुने भन्नेसम्म व्यहोरा परेको देखिन्छ । **काम समाप्त** हुने भन्ने र **विघटन** हुने भन्ने दुई फरक फरक कुरा र अवस्था हुन् । वस्तुतः धारा ८२ ले संविधान सभाको विघटनको व्यवस्था नै गरेको देखिँदैन । संविधान सभाको न्यूनतम र अधिकतम कार्यकाल किटान गरी अगावै विघटन हुन सक्ने आधार र अवस्था समेत धारा ६४ मा उल्लेख भैसकेकोले धारा ८२ मा संविधान सभाको विघटन सम्बन्धी व्यवस्था पुनरोक्ति गर्न आवश्यक नभई मूल शिर्षक संविधान सभाको विघटन राख्दा राख्दै पनि अन्तर्वस्तुमा सो कुरा नपरेको बुझ्न सकिन्छ । संविधान सभाले धारा ६४ मा

उल्लिखित दुई वर्षको समयावधि अगावै संविधान लेखन कार्य पूरा गरी नयाँ संविधान जारी गरेको तर प्रस्ताव पारित गरी विघटन भने नगरेको अवस्थामा धारा ६४ को समयसीमासम्म संविधान सभाको अस्तित्व कायम रहिरहने हुन्छ । यसरी नयाँ संविधान जारी भएपछि संविधान निर्माणको काम बाँकी नरहने हुँदा त्यस्तो स्थितिमा संविधान सभाको काम समाप्त हुने भन्ने धारा ८२ को व्यवस्थाको आशय देखिन्छ । त्यसैले यस धाराले संविधान सभाले कहिलेसम्म काम गर्न पाउने हो भन्ने कुराको मात्र उल्लेखन र व्यवस्था गरेको पाइन्छ । संविधानको धारा ६४ मा **संविधान सभाले प्रस्ताव पारित गरी अगावै विघटन भएमा बाहेक...** भन्दै प्रष्टसँग न्यूनतम र अधिकतम समयावधि सहित संविधान सभाको कार्यकाल किटान भएको देखिएबाट धारा ६४ को कार्यकालको सीमा वा दायरासम्म मात्र धारा ८२ को व्यवस्था विस्तारित हुन सक्ने देखिन्छ, त्यो भन्दा बाहिर होइन । धारा ६४ को व्यवस्थालाई धारा ८२ ले सीमित वा विस्तारित गरेको सम्झन वा अर्थ गर्न मिल्दैन । धारा ८२ धारा ६४ भन्दा पछिबाट संविधानमा समावेश भएको हुँदा यदि उक्त धाराले धारा ६४ मा गरिएको संविधान सभाको कार्यकाल सम्बन्धी व्यवस्थालाई अन्यथा गर्न खोजेको भए सो कुरा धारा ८२ मा स्पष्टसँग उल्लेख हुनु स्वाभाविक र वाञ्छनीय हुन सक्दथ्यो ।

त्यसै गरी धारा १४८ को उपधारा (१) ले अन्तरिम संविधानको कुनै पनि धारालाई संशोधन वा खारेज गर्ने प्रस्ताव व्यवस्थापिका संसदमा प्रस्तुत गर्न सकिने व्यवस्था गरेको देखियो । उपधारा (२) ले त्यस्तो प्रस्ताव व्यवस्थापिका संसदमा तत्काल कायम रहेका सम्पूर्ण सदस्य संख्याको दुई तिहाई बहुमतले पारित हुनु पर्ने भन्ने व्यवस्था गरेको बाहेक संविधान संशोधनका सम्बन्धमा उक्त धाराले कुनै पूर्व शर्त वा बन्देज राखेको पाइएन । उपधारा (१) को व्यवस्था सारवान र उपधारा (२) को व्यवस्था कार्यविधिगत प्रकृतिको देखिएको हुँदा सारभूत रूपमा संविधान संशोधनका सम्बन्धमा अन्तरिम संविधानले कुनै घोषित सीमा निर्धारण गरेको पाइएन । यसरी अन्तरिम संविधानले उक्त संविधानको संशोधनका सम्बन्धमा कुनै घोषित सीमा निर्धारण नगरेको अवस्थामा केही मौलिक व्यवस्था बाहेक धारा १४८ बमोजिम अन्तरिम संविधान संशोधन हुन सक्ने नै हुन्छ ।

अन्तरिम संविधानको धारा ६४ को सम्बन्धमा माथि गरिएको विश्लेषणबाट संविधान सभाको कार्यकाल सामान्य अवस्थामा पहिलो बैठक बसेको मितिले दुई वर्ष र संकटकालीन स्थितिको घोषणा भएको असामान्य अवस्थामा थप छ महिना हो भन्ने प्रष्ट भैसकेको छ । संविधान सभाको गठन हुनु पूर्व नै किटानी रूपमा तोकिएको सो व्यवस्था संविधान सभाको निर्वाचन मार्फत जनमतबाट अनुमोदित भएको अवस्था देखिन्छ । संविधान जारी हुँदाका बखत व्यवस्था भएको र जनताको अनुमोदन प्राप्त भएको धारा ६४ को प्रतिबन्धात्मक वाक्यांशले एउटा महत्वपूर्ण कुराको दिशा निर्देश गरेको पाइन्छ, त्यो हो ६ महिनासम्म संविधान सभाको कार्यकाल बढाउन सकिने, अनन्तकाल सम्म होइन ।

सामान्यतः जनताबाट अनुमोदन भएको संविधान सभाको कार्यकाल सम्बन्धी धारा ६४ को यस्तो बाध्यात्मक व्यवस्थाको सीमा नाघ्ने गरी धारा ८२ र १४८ को आडमा संशोधन गरी कार्यकाल जति पनि थप्न मिल्छ भन्ने व्याख्या गर्ने हो भने जननिर्वाचित निकायको जनताप्रति रहनु पर्ने उत्तरदायित्व निर्धारण गर्ने प्रतिस्पर्धात्मक लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्था, बालिग मताधिकार र आवधिक निर्वाचन लगायतका लोकतान्त्रिक मूल्य मान्यताप्रति अन्तरिम संविधानको प्रस्तावनाले व्यक्त गरेको प्रतिबद्धता मापन गर्ने आधार के हुन सक्दछ भन्ने प्रश्न उठनु अस्वाभाविक हुँदैन । यस्तो स्थितिको विद्यमानताले जननिर्वाचित निकायको जनतासँगको निकटता वा जवाफदेहितामा प्रश्न उठनुका साथै जनताले लोकतन्त्र, विधिको शासन र आफ्ना हक अधिकारको संरक्षण र सम्बर्द्धनका निमित्त संविधान सभा मार्फत नयाँ संविधान प्राप्त गर्ने अभिप्रायका साथ जारी गरेको अन्तरिम संविधानको मुख्य उद्देश्य टाढिँदै जाने संभावना रहन्छ । यस्तो कार्य संक्रमणकालको व्यवस्थापन गरी संविधान सभा मार्फत नयाँ संविधान जारी गर्ने अन्तरिम संविधानको प्रस्तावनाको भावना र मर्म अनुकूल हुँदैन । संविधान निर्माण गर्ने कार्य अनिश्चित हुँदै गएमा संक्रमणको पनि व्यवस्थापन हुन सक्दैन र यस्तो स्थितिको निरन्तरता भनेको व्यापक अनिर्णय र अनिश्चितताको स्थिति हो । जुन अन्तरिम संविधानले परिकल्पना गरेकै होइन ।

अपितु संविधान निर्माणको कार्य एउटा कठिन कार्य हो । विभिन्न विचारधारा र सिद्धान्त बोकेका राजनीतिक दलहरु बीचबाट साझा दस्तावेज बन्न अवश्य पनि सजिलो छैन । संविधान

निर्माणको काम सँगै शान्ति प्रक्रियालाई निष्कर्षमा पुऱ्याउनु पर्ने अभिभारा पनि चुनौतीपूर्ण भएको हुन सक्दछ । यस अवस्थामा संविधान निर्माणको कार्यमा केन्द्रित भई अधिकतम् प्रयास गर्दागर्दै पनि सो पूरा गर्न समय अपर्याप्त भयो र संविधान सभाको कार्यकाल बढाउन संविधानको धारा ६४ मा संशोधन गर्न आवश्यकताको सिद्धान्त (Doctrine of Necessity) अनुरूप अपरिहार्य आवश्यकता र अवस्था पर्न गयो भने धारा ६४ को प्रतिबन्धात्मक वाक्यांशले निर्दिष्ट गरेको समय सीमालाई मध्यनजर राखी मात्र संविधान संशोधन गर्नु वाञ्छनीय र उपयुक्त हुन्छ । किनभने मुलुक संकटमा परेको बेलामा समेत सो कारण देखाई संविधान सभाको कार्यकाल केवल ६ महिनासम्म बढाउन सकिने समयसीमा संविधानले तोकेको छ भने सामान्य अवस्थामा अन्य कारण देखाई संविधान निर्माण गर्ने काम पूरा हुन सकेन भन्दै ६ महिनाभन्दा बढी अवधिसम्मको लागि संविधान सभाको कार्यकाल बढाउन मिल्ने हुँदैन ।

संकटकाल घोषणा भएको अवधिमा संविधान सभा आफैँले छ महिनासम्मको कार्यकाल बढाउन सक्ने गरी निकास खोलेको अवस्थामा सो बाहेक अन्य कारणले संविधान सभाको कार्यकाल सम्बन्धी व्यवस्था नै संशोधन गरी कार्यकाल बढाउनु पर्ने स्थिति स्वीकार गर्दा संविधान सभाको कार्यकाल बढाउने एक भन्दा बढी उपाय सिर्जित हुन सक्ने स्थिति देखिन्छ । अति आवश्यक कारण परेको खण्डमा पनि धारा ६४ को व्यवस्थामा अन्तर्निहित सिद्धान्तको उपेक्षा गर्न सम्भव देखिँदैन । किनभने संविधान निर्माताले जस्तोसुकै प्रकृतिको संकटकाल भए पनि सो कारणले संविधान सभाको कार्यकाल बढाउने अवधि ६ महिना किटान गरेको देखिँदा सो भन्दा बढी हुन सक्ने देखिँदैन । संकटकालको नाममा अनुचित रूपले आफ्नो कार्यकाल बढाउन नसकियोस् भन्ने हिसाबले कार्यकाल निश्चित एवं सीमित पार्ने अभिप्रायले उक्त व्यवस्था गरेको देखिन आउँछ । संविधान निर्माताले देशको नयाँ संविधान निर्माण गर्ने कार्य अविलम्ब सम्पन्न गराउनका लागि राखेको प्राथमिकताको कारणबाट यस्तो प्रावधान समावेश गरिएको हुनु पर्दछ । धारा ६४ मा अन्तर्निहित सिद्धान्तको उपेक्षा गरी जतिसुकै अवधिको लागि पनि संविधान संशोधन द्वारा कार्यकाल बढाउन सकिन्छ भन्ने व्याख्या गरिएमा संविधान निर्माताको मौलिक आकांक्षा र अभिव्यक्तिमा तुषारापात हुन जान्छ । संविधान बमोजिम चल्ने शासन व्यवस्थामा व्यवस्थापिका लगायतले संविधान निर्माण हुँदाका बखतका मौलिक इच्छा र संरचनालाई विस्थापित नहुने गरी

कार्यान्वयन गर्नु जरुरी हुन्छ । यस्तो कुराको अनुशरण स्वयं संविधान संशोधनको प्रक्रियामा बस्दाको व्यवस्थापिका संसदले पनि गर्नु पर्ने हुन्छ । अन्यथा संकटकाल घोषणाको माध्यमबाट वा संविधान संशोधनको माध्यमबाट एक वा अर्को उपाय गरी संविधान सभाले आफ्नो कार्यकाललाई अनिश्चित कालसम्म लम्ब्याउने गुञ्जाइस सिर्जना गर्न दिएको परिणाम निस्कन जान्छ । अन्तरिम संविधानमा अन्तरनिहित जतिसक्दो चाँडो जनताले आफ्नो संविधान आफैं बनाउने भावनाको कार्यान्वयनको लागि धारा ६४ को आधारभूत सिद्धान्तप्रति अविचलित आस्था राखी राख्न जरुरी देखिन आउँछ । फेरी यसको प्रयोग गर्दै कार्यकाललाई अनावश्यक रूपमा लम्ब्याउँदै जाने वा अनन्तता दिने प्रयत्न गरियो भने त्यो अन्तरिम संविधानको मर्म र सार्वभौम जनताको मतदानबाट व्यक्त इच्छा तथा निर्देश विपरीत हुन जान्छ ।

अन्तरिम संविधानका निर्माताले राखेको अपेक्षाको सन्दर्भमा संविधान संशोधन गरी आवश्यकताको सिद्धान्तको आधारमा संविधान संशोधन गरेको भनेको अवस्थामा पनि त्यस्तो स्थिति सिर्जना भएको हो वा होइन भन्ने प्रश्न उठ्न सक्छ । यथार्थमा यो विषय सदैव न्यायिक पुनरावलोकन (Judicial Review) को विषय हुन्छ । त्यसैले संविधान सभाले आफ्नो संविधान निर्माणको मूल कार्य गर्नमा विशेष सक्रियता देखाई अन्तरिम संविधानको उद्देश्य, मर्म र भावना तथा जन अपेक्षा पूरा गर्दै नयाँ संविधान निर्माणको कार्य पूरा गर्नु पर्ने हुन्छ ।

अब, संविधान सभाको एक वर्ष म्याद थप्ने गरी अन्तरिम संविधानको धारा ६४ मा गरिएको आठौँ संशोधन संविधानले निर्धारण गरेको प्रकृत्या बमोजिम भएको छ, छैन भन्ने निर्णय दिनु पर्ने हुन आएको दोस्रो प्रश्नका सम्बन्धमा विचार गर्दा, निवेदकले मूलतः संविधान सभा र व्यवस्थापिका संसद एउटै भए पनि काम गर्ने हैसियत फरक फरक छ, संविधान सभाको बैठकले संविधानको भाग ७ बमोजिम संविधान निर्माणको काम मात्र गर्न सक्दछ, भने व्यवस्थापिका संसदले भाग ८ बमोजिम व्यवस्थापिकीय कार्य गर्न सक्दछ, संविधानको धारा १४८ मा संविधान संशोधनको प्रस्ताव व्यवस्थापिका संसदमा मात्र पेश हुने व्यवस्था छ, संविधान सभा (व्यवस्थापिका संसदको कार्यसञ्चालन) नियमावली, २०६५ को नियम ८४ मा संविधान संशोधन प्रक्रियाको बारेमा उल्लेख छ तर संविधान सभा नियमावली, २०६५ मा यस्तो व्यवस्था छैन, राजपत्रमा प्रकाशित सूचना अनुसार संविधान सभाबाट जारी गरिएको भनिएको आठौँ संशोधन

संविधान सभाले गरेको हुँदा क्षेत्राधिकारविहिन छ, संशोधनको प्रक्रियामा संविधानको धारा ८५ को उपधारा (१) र (२) को प्रक्रिया पूरा गरिएको छैन र संविधान सभा (व्यवस्थापिका संसदको कार्य सञ्चालन) नियमावली, २०६५ को नियम १५७ बमोजिम विचाराधीन विषयमा नियमावलीको व्यवस्था निलम्बन गर्न नमिल्नेमा निलम्बन गरिएको तथा समयावधि समाप्त भएपछि मिति २०६७।२।१५ गते विहान १.३० बजे संशोधन प्रस्ताव पारित गरेको प्रक्रियामा कार्यविधिगत त्रुटि विद्यमान रहेको छ भन्ने समेत निवेदकले जिकिर लिएको देखिन्छ ।

विपक्षीहरूको लिखित जवाफमा संविधानको धारा ८३ ले संविधान सभालाई नै व्यवस्थापिका संसदको हैसियतमा काम गर्ने अधिकार दिएको हुँदा संविधान सभाको पहिलो बैठक बसेको मितिदेखि सोही निकायको नामबाट ऐनहरू जारी गर्ने र संविधान संशोधन गर्ने कार्य हुँदै आएको छ, सो कुरा विधि निर्माण सूत्रको एउटा प्रक्रिया मात्र हो, अन्तरिम संविधानको आठौँ संशोधन व्यवस्थापिका संसदबाटै भएको हो, मिति २०६६।१।२५ देखि संविधान सभाको बैठक नै बसेको छैन, मिति २०६७।२।३ मा सो संशोधन प्रस्ताव दर्ता भई २०६७।२।७ मा सदस्यहरूलाई सूचना दिइएको र मिति २०६७।२।९ मा विरोधको सूचना समेत प्राप्त भएको हुँदा संविधानको धारा ८५ को उपधारा (१) र (२) को प्रक्रिया नपुगेको अवस्था छैन, संविधान सभा (व्यवस्थापिका संसदको कार्य सञ्चालन) नियमावली, २०६५ को नियम १५७ मा व्यवस्थापिका संसद समक्ष विचाराधीन कुनै कार्यका सम्बन्धमा नियमावलीको कुनै व्यवस्था लागू नहुने गरी निलम्बन गर्न सकिने व्यवस्था भए अनुरूप नियम ६२ र ६७ निलम्बन गरिएको हो, राती १२ बज्नु अगावै बैठक शुरु भई निरन्तर चालु रहेकोले कुन समयमा प्रस्ताव पारित भयो भन्ने कुराको कुनै महत्व हुँदैन भन्ने समेत उल्लेख गरेको पाइन्छ ।

अन्तरिम संविधानको भाग ६ अन्तर्गत व्यवस्थापिका संसदको सम्बन्धमा उल्लेख भएको पाइन्छ भने भाग ७ संविधान सभाको बारेमा व्यवस्था भएको छ । भाग ७ उल्लेख भएको विषयवस्तुहरूबाट संविधान सभाको प्रमुख कार्य संविधान बनाउने नै हो भन्ने देखिन्छ । संविधान सभाको गठन, निर्वाचन प्रणाली, पद रिक्तता, बैठक, संविधानको प्रस्ताव पेश गर्ने, पारित गर्ने आदि विषयहरूमा यस परिच्छेद अन्तर्गत उल्लेख भएकोले अन्तरिम संविधान संशोधन गर्ने,

ऐनहरुको निर्माण गर्ने लगायतको व्यवस्थापिकीय कार्यहरु संविधान सभाको क्षेत्राधिकार अन्तर्गत समावेश गरिएको देखिँदैन । यसका अतिरिक्त संविधानको धारा ७८ बमोजिम संविधान सभाले आफ्नो कार्यविधि नियमित गर्न संविधान सभा नियमावली, २०६५ बनाएको र उक्त नियमावलीमा समेत व्यवस्थापिका अंगले गर्ने व्यवस्थापिकीय कार्यहरुका सम्बन्धमा उल्लेख भएको नदेखिँदा संविधान सभा नियमित व्यवस्थापिकीय कार्य गर्ने अंग होइन भन्ने तथ्य प्रष्ट हुन्छ ।

अर्को तर्फ नेपालको अन्तरिम संविधान जारी हुँदाको अवस्थामा भाग ६ को धारा ४५ मा व्यवस्थापिका संसदको गठन सम्बन्धी छुट्टै व्यवस्था रहेकोमा अन्तरिम संविधानमा मिति २०६५।३।२९ मा गरिएको पाँचौं संशोधनले धारा ४५ लगायत धारा ४६, ४७, ४८, ४९ र ५० समेतका व्यवस्थाहरु खारेज गरेको देखिन्छ । उक्त संशोधन पश्चात् अन्तरिम संविधानमा व्यवस्थापिका संसदको गठन सम्बन्धी व्यवस्था बाँकी रहेको देखिन आउँदैन । पाँचौं संशोधनबाट खारेज भएको संविधानको धारा ४५ को उपधारा (४) मा “व्यवस्थापिका संसदको कार्यकाल संविधान सभाको पहिलो बैठक बसेपछि समाप्त हुनेछ” भन्ने व्यवस्था भई धारा ५९ मा “यस संविधान बमोजिम व्यवस्थापिका संसदको कार्यकाल समाप्त भएपछि यस संविधान बमोजिमको व्यवस्थापिका संसदको अधिकार संविधान सभाले प्रयोग गर्नेछ” भन्ने उल्लेख भएको पाइन्छ । यस व्यवस्थाबाट संविधान सभाको निर्वाचन भई संविधान सभाको पहिलो बैठक नबसेसम्मको लागि संविधान जारी हुँदाको धारा ४५ बमोजिमको व्यवस्थापिका संसद कायम रहने परिकल्पना अन्तरिम संविधानले गरेको देखिन आउँछ । त्यसै गरी धारा ८३ ले संविधान सभा कायम रहेको अवधिभर सो सभाले व्यवस्थापिका संसदको काम समेत गर्ने गरी संविधान सभालाई नै दोहोरो हैसियतमा काम गर्ने जिम्मेवारी दिएको पाइन्छ । संविधान सभाले व्यवस्थापिकाको हैसियतमा काम गर्दा भाग ८ का व्यवस्थाहरु आवश्यक हेरफेर सहित संविधान सभालाई लागू हुनेछन् भन्ने धारा ८३ को उपधारा (४) मा उल्लेख भएको व्यवस्थाबाट संविधान सभाले व्यवस्थापिका संसदको हैसियतमा काम गर्दा भाग ८ अन्तर्गतको व्यवस्थापन कार्यविधि अवलम्बन गर्नुपर्ने देखिन्छ । सो प्रयोजनको लागि संविधान सभाले धारा ७८ ले दिएको अधिकार प्रयोग गरी धारा

८३ बमोजिम व्यवस्थापिका संसदको हैसियतले कार्य सञ्चालन गर्न संविधान सभा (व्यवस्थापिका संसदको कार्य सञ्चालन) नियमावली, २०६५ को निर्माण गरेको र यही नियमावलीको व्यवस्था बमोजिम व्यवस्थापिकीय कार्यहरु गर्दै आइरहेको भन्ने देखिन्छ । संविधान संशोधन सम्बन्धी विधेयकको कार्यविधि यसै नियमावलीको नियम ८४ मा रहेको देखिएबाट व्यवस्थापिका संसदको हैसियतमा मात्र संविधान संशोधन हुन सक्ने कुरा स्पष्ट देखिएको छ ।

संविधान जारी हुँदा संविधान सभाको गठन नभएको तर व्यवस्थापिका संसदको अस्तित्व रहेकोले यी दुई निकायहरुलाई अन्तरिम संविधानले भाग ६ र ७ अन्तर्गत पृथक अस्तित्व र हैसियतमा राखेको देखिए तापनि संविधान सभाको पहिलो बैठक पश्चात धारा ४५ बमोजिमको व्यवस्थापिका संसदको अस्तित्व स्वतः समाप्त भएकोले हाल व्यवस्थापिका संसद र संविधान सभाको अलग अलग अस्तित्व देखिन आउँदैन । व्यवस्थापिका संसदको गठन सम्बन्धी संविधानको धारा ४५ लगायतका प्रावधान पाँचौँ संशोधनले खारेज गरेको देखिए तापनि भाग ६ अन्तर्गत अधिवेशनको आवाहन र अन्त, बैठकको सञ्चालन र काम कारवाही सम्बन्धी व्यवस्थाहरु अद्यापिसम्म यथावत रहेका देखिन्छन् । भाग ८ को व्यवस्थापन विधि र भाग ९ को आर्थिक कार्य प्रणाली, बजेट पारित गर्ने आदि कार्य पनि व्यवस्थापिका संसदकै क्षेत्राधिकार अन्तर्गत रही रहेको अवस्था अद्यापिसम्म विद्यमान छ । सरकारको गठन, सरकारले विश्वासको मत लिन सक्ने र अविश्वासको प्रस्ताव पारित गर्न सक्ने र विपक्षी दलको नेता लगायतका प्रावधानहरु अन्तरिम संविधानमा रहेका छन् । त्यसैगरी संविधान सभा (व्यवस्थापिका संसदको कार्य सञ्चालन) नियमावली, २०६५ ले व्यवस्थापिका संसदको कार्य सञ्चालनका सम्बन्धमा विभिन्न विषयगत समिति समेतको गठन हुने व्यवस्थाका साथ थप आधार र अवस्थाहरु निर्धारण गरेको अवस्था देखिन आएबाट व्यवस्थापिका संसदलाई पूर्णतः संसदीय स्वरूप प्रदान गरिएको देखिन्छ ।

मिति २०६५।२।१५ मा संविधान सभाको पहिलो बैठक बसेपछि अन्तरिम संविधान जारी हुँदाका बखत गठन भएको व्यवस्थापिका संसदको कार्यकाल धारा ४५ को उपधारा (४) बमोजिम समाप्त भएकोमा विवाद देखिएन । उक्त मिति भन्दा अगाडि गरिएका अन्तरिम



संविधानको पहिलो, दोस्रो र तेस्रो संशोधनमा व्यवस्थापिका संसदले उक्त संशोधनहरू जारी गरेको भन्ने व्यहोरा राजपत्रमा प्रकाशित सूचना र विधि निर्माण सूत्रमा उल्लेख भएको पनि देखिन्छ । संविधान सभाको पहिलो बैठक बसेपछि धारा ४५(४) बमोजिमको व्यवस्थापिका संसदको कार्यकाल समाप्त भएकोले धारा ५९ र धारा ८३ बमोजिम संविधान सभाले नै व्यवस्थापिका संसदको हैसियतमा व्यवस्थापिकीय काम गर्नु पर्ने हुन्छ । तदनुरूप मिति २०६५।२।१६ को नेपाल राजपत्रमा प्रकाशित भएको नेपालको अन्तरिम संविधान (चौथो संशोधन), २०६५ को सूचना तथा विधि निर्माण सूत्रमा “नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को धारा ८३ बमोजिमको व्यवस्थापिका संसदको हैसियतमा संविधान सभाले” उक्त संशोधन जारी गरेको भन्ने उल्लेख भएको देखिन आएबाट संविधान सभाले व्यवस्थापिका संसदको हैसियतमा गरेको कार्यका सम्बन्धमा प्रष्टता हुन आई कुनै अस्पष्टता रहेको देखिँदैन । त्यसै गरी मिति २०६५।३।२९ को नेपाल राजपत्रमा प्रकाशित नेपालको अन्तरिम संविधान (पाँचौ संशोधन), २०६५ सम्बन्धी सूचनाको व्यहोरामा पनि माथि चौथो संशोधन हुँदा उल्लेख भएको वाक्यांश नै उल्लेख भएको देखिन आउँछ । तर सो संशोधनको विधि निर्माण सूत्रमा “व्यवस्थापिका संसदको हैसियतमा गरेको” भन्ने व्यहोरा हटाई नेपालको अन्तरिम संविधानको धारा ८३(१) बमोजिम संविधान सभाले सो संशोधन जारी गरेको भन्ने व्यहोरा मात्र उल्लेख गरिएको र त्यस पछिका संशोधनहरूमा समेत सोही व्यहोरालाई निरन्तरता दिइएको देखियो । संविधान सभाले व्यवस्थापिका संसदको हैसियतमा पहिलो पटक अन्तरिम संविधानको चौथो संशोधन गर्दा उक्त हैसियत समेत प्रष्ट उल्लेख गरी सूचना जारी गरेकोमा त्यस पछि पनि सोही व्यहोराले निरन्तरता पाउनु व्यवस्थापिकाको कामकारवाहीमा एकरूपता रहनु पर्ने दृष्टिकोणबाट समेत उचित हुनेमा विवादित आठौं संशोधनको सूचनामा संविधानको धारा ८३(१) को उल्लेखन गरी संविधान सभाबाट संशोधन जारी भएको भन्ने उल्लेख भएबाट द्विविधा उत्पन्न भएको पाइयो ।

यस प्रकार अन्तरिम संविधान अन्तर्गत हाल व्यवस्थापिका संसदको छुट्टै अवस्थिति नभई संविधानको धारा ८३(१) ले संविधान सभालाई नै व्यवस्थापिका संसदको समेत हैसियतमा काम गर्ने अधिकार दिएको भन्ने कुरामा विवाद छैन । विवादित आठौं संशोधनको सूचना र विधि

निर्माण सूत्रमा उक्त धारा ८३(१) को उल्लेख भएको देखिए पनि संविधान सभाबाट उक्त संशोधन जारी गरिएको भन्ने व्यहोरा परेको कारणले गर्दा केही अन्यौलता उत्पन्न हुन जानु अस्वाभाविक होइन । अन्तरिम संविधानको धारा ८३(१) ले संविधान सभालाई नै व्यवस्थापिका संसदको काम समेत गर्ने गरी अख्तियारी प्रदान गरेको देखिए पनि संविधान सभा र व्यवस्थापिका संसदको काम, कर्तव्य र क्षेत्राधिकार संविधानतः अलग अलग तोकिएको, कार्य सञ्चालन विधि र प्रक्रिया समेत भिन्न भिन्न रहेको तथा वैधानिकता र हैसियत समेत फरक फरक हुनुका साथै व्यवस्थापिका संसदको कार्यकाल समाप्त भैसकेपछि संविधान सभाले नै सो हैसियतमा गरेको अन्तरिम संविधानको चौथो संशोधनमा उक्त हैसियत प्रष्ट देखाइएकोमा त्यस पछिका संशोधनहरूमा सो कुरा अस्पष्ट हुन गएको देखिन्छ ।

नेपालको अन्तरिम संविधानको धारा १४८ मा संविधान संशोधन सम्बन्धी प्रस्ताव व्यवस्थापिका संसद समक्ष मात्र पेश हुन सक्ने व्यवस्था भएको देखिन्छ । अन्तरिम संविधानको पाँचौं संशोधन पश्चात संविधानमा व्यवस्थापिका संसदको गठन सम्बन्धी छुट्टै व्यवस्था नरही संविधानको धारा ८३(१) बमोजिम संविधान सभाले नै व्यवस्थापिका संसदको समेत काम गर्नु पर्ने अवस्था छ । त्यसरी संविधान सभाले व्यवस्थापिका संसदको समेत अधिकार प्रयोग गर्ने गरी गरिएको धारा ८३(१) को उल्लेखनसम्म गरी संविधान सभाले अन्तरिम संविधानको आठौं संशोधन जारी गरेको भनी राजपत्रमा सूचना प्रकाशित भएको देखियो । संविधान सभाले नै धारा ८३(१) बमोजिम व्यवस्थापिका संसदको हैसियतबाट काम गर्ने देखिए पनि व्यवस्थापिका संसदको हैसियतबाट काम गर्दाको अवस्थामा सो हैसियत पनि देखिनु पर्ने हुन्छ । संविधानको धारा १४८ मा संविधान सभाबाट संविधानको संशोधन हुन सक्ने व्यवस्था नरहेको अवस्थामा मिति २०६७/२/१४ को नेपाल राजपत्रमा प्रकाशित नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को आठौं संशोधन संविधानको धारा ८३(१) बमोजिम संविधान सभाबाट जारी भएको भन्ने उल्लेख हुनुवाट आम जनमानसमा अन्यौलता उत्पन्न भएको र सो समेतलाई आधार बनाई प्रस्तुत रिट निवेदन परेको अवस्था देखिएको छ । तसर्थ अब उप्रान्त संविधान सभाले गरेको विधायिकी कार्य र संविधान निर्माणको कार्य बीचको अन्तर स्पष्ट बुझिने व्यहोरा पारित विधेयकमा उल्लेख गरी सार्वजनिक जानकारीमा ल्याउने तर्फ विपक्षीको ध्यानाकर्षण हुनु जरुरी छ ।

नेपाल राजपत्रमा प्रकाशित सूचनाबाट उपरोक्त स्थितिको विद्यमानता देखिएको भए तापनि प्रत्यर्थी संविधान सभा सचिवालयको लिखित जवाफ साथ पेश भएको व्यवस्थापिका संसदका महासचिव मनोहर प्रसाद भट्टराईबाट प्रमाणित गरिएका अन्तरिम संविधानको आठौं संशोधन सम्बन्धी काम कारवाहीको संक्षिप्त विवरणबाट अन्तरिम संविधानको आठौं संशोधन विधेयक मिति २०६७।२।३ मा व्यवस्थापिका संसद समक्ष दर्ता भएको, सो संशोधन प्रस्तावको सूचना मिति २०६७।२।७ मा सदस्यहरुलाई दिइएको र मिति २०६७।२।९ मा माननीय देवप्रसाद गुरुङ्ग र सरिता गिरीले सो प्रस्ताव उपर विरोधको सूचना समेत व्यवस्थापिका संसद समक्ष नै प्रस्तुत गरेको देखिएको र संविधान संशोधनको प्रस्ताव समेत संविधान सभाले व्यवस्थापिका संसदकै हैसियतमा पारित गरेको भन्ने देखिएकोले संविधान सभाले संविधान सभाकै हैसियतमा उक्त संशोधन पारित गरेको भन्ने अवस्था देखिएन । केवल राजपत्रमा प्रकाशित सूचनामा उल्लेख भएको व्यहोराले गर्दा यस प्रकारको अन्यौलतासम्म उत्पन्न भएको देखियो । मिति २०६७।२।३ मा संशोधन प्रस्ताव दर्ता भै मिति २०६७।२।७ मा प्रत्येक सदस्यहरुलाई सो को प्रति उपलब्ध गराइएको भन्ने हुँदा संविधानको धारा ८५ को उपधारा (१) र (२) को प्रक्रिया नपुगेको भन्ने अवस्था पनि देखिएको छैन । त्यस्तै संविधान सभा (व्यवस्थापिका संसदको कार्य सञ्चालन) नियमावली, २०६५ को नियम १५७ मा व्यवस्थापिका संसद समक्ष विचाराधीन कुनै कार्यका सम्बन्धमा नियमावलीको कुनै व्यवस्था लागू नहुने गरी सदनको अनुमति लिई सभामुखले निलम्बन गर्न सक्ने व्यवस्था भए अनुरूप नै सो नियमावलीको नियम ६२ र ६७ को प्रावधान निलम्बन गरी अन्तरिम संविधानको आठौं संशोधन विधेयक पारित गरिएको भन्ने देखिएकोले उक्त संशोधन प्रक्रियामा संविधान तथा नियममा उल्लेख भएको कुनै कार्यविधिको उल्लंघन भएको अवस्था समेत देखिन आएन ।

यसका साथै मिति २०६७।२।१४ गते राती ११.४५ बजे संविधान संशोधनको प्रयोजनको लागि बसेको व्यवस्थापिका संसदको बैठक निरन्तर चालू रही संशोधन प्रस्ताव दुई तिहाई बहुमतबाट पारित भएको अवस्था देखिएकोले १२ बजे पछि प्रस्ताव पारित भएको भन्ने प्राविधिक कुराले मात्र उक्त काम कारवाही बारे वैधताको प्रश्न उठाई त्यसलाई अन्यथा भन्न मिल्ने देखिएन । परन्तु कुनै पनि कार्य गर्दा समयसीमा र त्यसको औचित्यता तर्फ विशेष ध्यान

पुन्याउनु वाञ्छनीय हुन्छ । संसदीय व्यवस्थामा संसद समक्ष पेश हुने हरेक विधेयकहरूमा यसका सदस्यहरूले गम्भीर छलफल र बहस गरी त्यसका सकारात्मक र नकारात्मक पक्षहरूका बारेमा निष्कर्षमा पुग्नको लागि पर्याप्त समयको आवश्यकता पर्दछ, पनि । व्यवस्थापिका संसदको कार्य सञ्चालन र प्रक्रियाहरू व्यवस्थापनको लागि संविधान सभा (व्यवस्थापिका संसदको कार्य सञ्चालन) नियमावली, २०६५ तर्जुमा भएको पनि देखिन्छ । व्यवस्थापिका संसद स्वयंले निर्माण गरेको उपरोक्त नियमावली कार्यान्वयनको विषयमा अन्य निकायमा प्रश्न उठाउन नमिल्ने संवैधानिक व्यवस्था रहेको भएता पनि व्यवस्थापिका संसदको काम कारवाही उक्त नियमावलीको मर्म र भावना अनुरूप सहज र स्वाभाविक रूपमा भएको देखिनु पर्दछ । संविधान संशोधन जस्तो महत्वपूर्ण विधेयक पारित भएको समयसीमाकै सम्बन्धमा अनावश्यक संशय, द्विविधा र टिकाटिप्पणी जन्मने गरी सो विषयले अदालतमा प्रवेश पाउने अवस्था आउनुलाई गम्भीरतापूर्वक लिइनु पर्दछ । कार्यकाल समाप्त हुने अन्तिम घडीमा आएर समयसीमा एवम् समयावधिको ख्याल नराखी हतार हतार संविधान संशोधन जस्तो दीर्घकालीन प्रभाव दिने जनसरोकारको महत्वपूर्ण विधेयक पारित गर्नु पर्ने बाध्यतालाई नजीर बनाउँदै जाँदा त्यसबाट जनमानसमा समेत सकारात्मक सन्देश प्रवाह नहुने अवस्था रहन जान्छ । त्यसैले यस खालका अवस्थाहरू आउन नदिने तर्फ विचार पुन्याउन विपक्षीहरूको ध्यानाकर्षण गराइएको छ ।

अब निवेदन माग बमोजिमको आदेश जारी हुने हो, होइन भन्ने निर्णय दिनु पर्ने हुन आएको अन्तिम प्रश्नका सम्बन्धमा विचार गर्दा प्रस्तुत रिट निवेदन नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ मा भएको आठौं संशोधनलाई लिएर सो बदर गर्न माग गरी परेको देखिन्छ । वस्तुतः हाल उक्त आठौं संशोधन बमोजिम संविधान सभाको कार्य अघि बढी संशोधनबाट थप गरिएको एक वर्षको अवधि समेत समाप्त हुने स्थिति भई आज ११ महिना २८ दिन व्यतीत भैसकेको र तीन दिन मात्र बाँकी रहेको देखिन्छ । आठौं संशोधनबाट थप गरिएको अवधि सकिई सकेकोले नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को धारा ६४ मा संशोधन गरी संविधान सभाको कार्यकाल दुई वर्षबाट बढाएर तीन वर्ष गरेको कार्य संविधान विपरित भयो भन्ने निवेदकहरूको जिकीरको प्रयोजन नै समाप्त भैसकेको छ । यस्तो परिवर्तित अवस्थामा संविधान सभाले हालसम्म गरेको काम कारवाही प्रभावित हुने र सार्थक परिणाम नदिने समेत अवस्था हुँदा उक्त आठौं संशोधनको

औचित्यता बारे यस इजलासले अरु विचार गर्ने अवस्था रहेन । अतः प्रस्तुत रिट निवेदन खारेज हुने ठहर्छ । विपक्षीहरूको जानकारीको लागि आदेशको एक प्रति महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय मार्फत पठाई दायरीको लगत कट्टा गरी फायल नियमानुसार गरी बुभाई दिनु ।

प्रधान न्यायाधीश

उक्त रायमा हामी सहमत छौं ।

न्यायाधीश

न्यायाधीश

न्यायाधीश

न्यायाधीश

ईति सम्वत् २०६८ साल जेठ ११ गते रोज ४ शुभम्-----।

इजलाश अधिकृत:- नारायणप्रसाद सुवेदी

कम्प्युटर:- शम्भुप्रसाद शाह