सर्वोच्च अदालत, संवैधानिक इजलास

सम्माननीय प्रधान न्यायाधीश श्री विश्वम्भरप्रसाद श्रेष्ठ

माननीय न्यायाधीश श्री प्रकाशमान सिंह राउत

माननीय न्यायाधीश श्री सपना प्रधान मल्ल

माननीय न्यायाधीश श्री प्रकाश कुमार ढुंगाना

माननीय न्यायाधीश श्री कुमार रेग्मी

आदेश

०८१-WC-०००३

विषयः उत्प्रेषण परमादेशसमेत।

काठमाडौं जिल्ला, काठमाडौं महानगरपालिका वडा नं. १० बस्ने अधिवक्ता दिपक अधिकारी ....१ काठमाडौं जिल्ला, काठमाडौं महानगरपालिका वडा नं. १० बस्ने अधिवक्ता खगेन्द्र प्रसाद चापागाई ....१ काठमाडौं जिल्ला, काठमाडौं महानगरपालिका वडा नं. १० बस्ने अधिवक्ता शैलेन्द्र कुमार गुप्ता १	निवेदक

विरूद्ध

राष्ट्रपतिको कार्यालय, शितलनिवास, काठमाडौं ....१ संघीय संसद सचिवालय, सिंहदरबार, काठमाडौं ....१ नेपाली कांग्रेस संसदीय दलको नेता शेरबहादुर देउवा तथा नेपाली कांग्रेस संसदीय दलको कार्यालय, सिंहदरबार, काठमाडौं ....१ नेपाल कम्युनिष्ट पार्टी एमाले संसदीय दलको नेता के.पी. शर्मा ओली भनिने खड्गप्रसाद ओली तथा नेपाल कम्युनिष्ट पार्टी एमालेको संसदीय दलको कार्यालय, सिंहदरबार, काठमाडौं ....१ प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषदको कार्यालय, सिंहदरबार, काठमाडौं १	विपक्षी

०८१-WC-०००४

काठमाडौं जिल्ला, नागार्जुन नगरपालिका वडा नं. २ ठुलोभऱ्याङ्ग बस्ने निवेदक

अधिवक्ता कीर्तिनाथ शर्मा पौडेल १
काठमाडौं जिल्ला, नागार्जुन नगरपालिका वडा नं. ६ बस्ने अधिवक्ता उद्धव दाहाल १
काठमाडौं जिल्ला, महादेवस्थान गा.वि.स. वडा नं. ३ परिवर्तित चन्द्रागिरी नगरपालिका वडा नं. ४ बस्ने अधिवक्ता सुरज उदास १
काठमाडौं जिल्ला, काठमाडौं महानगरपालिका वडा नं. ९ बत्तिसपुतली गौशाला बस्ने अधिवक्ता निकिता ढुङ्गाना १

विरूद्ध

राष्ट्रपतिको कार्यालय, शितलनिवास, महाराजगञ्ज, काठमाडौं १
प्रधानमन्त्री खड्गप्रसाद शर्मा ओली तथा प्रधानमन्त्रीको कार्यालय, सिंहदरबार, काठमाडौं ....१ विपक्षी
प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषदको कार्यालय, सिंहदरबार, काठमाडौं १

०८१-WC-०००५

चितवन जिल्ला, रत्ननगर नगरपालिका वडा नं. १० भई हाल काठमाडौं जिल्ला, काठमाडौं महानगरपालिका वडा नं. १० बस्ने अधिवक्ता विजय हमाल ....१ निवेदक

विरूद्ध

राष्ट्रपतिको कार्यालय, शितलनिवास, महाराजगञ्ज, काठमाडौं १
सम्माननीय प्रधानमन्त्री के.पी. शर्मा ओली प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषदको कार्यालय, सिंहदरबार, काठमाडौं ....१ विपक्षी
नेपाल कम्युनिष्ट पार्टी (एमाले) संसदीय दलको कार्यालय, सिंहदरबार, काठमाडौं..१
नेपाली कांग्रेस, संसदीय दलको कार्यालय सिंहदरबार, काठमाडौं १

नेपालको संविधानको धारा १३३(१),(२),(३) बमोजिम यस अदालतको क्षेत्राधिकार अन्तर्गत संवैधानिक दायरीमा दर्ता भएका प्रस्तुत रिट निवेदनहरुको संक्षिप्त तथ्य एवं आदेश यस प्रकार रहेको छः-

संक्षिप्त तथ्य

१. सम्माननिय प्रधानमन्त्री पुष्पकमल दाहाल नेपालको संविधानको धारा ७६(२) अन्तर्गतको प्रधानमन्त्री नियुक्त हुनुभएकोमा पछिल्लो पटक उहाँले मिति २०८१।३।२८ मा संसद समक्ष विश्वासको मत प्राप्त गर्नका लागि राख्नु भएको प्रस्ताव प्रतिनिधि सभाका बहुमत सदस्यबाट अस्विकृत भएकोमा सोहि मितिमा संसद सचिवालयबाट सम्माननिय राष्ट्रपतिज्यु समक्ष प्रधानमन्त्रीको पद रिक्त भएको जानकारी दिइए पश्चात नेपालको संविधानको धारा ७६ का विभिन्न उपधाराहरुमा स्पष्ट रुपमा उल्लेख भएको प्रावधानहरुलाई नजरअन्दाज

गरी राष्ट्रपति कार्यालयबाट मिति २०८१।३।२८ को पत्रानुसार धारा ७६(२) बमोजिम सरकार गठनका लागि आव्हान गरिएको र पत्रका आधारमा नयाँ सरकार गठनको लागि दुई ठुला राजनितिक दल नेपाली कांग्रेस र ने.क.पा. एमाले संसदीय दलका नेताहरुको हस्ताक्षर भएको ने.क.पा. एमाले संसदीय दलको अध्यक्ष के.पी. शर्मा ओलीलाई प्रधानमन्त्री बनाई पाउन दावी गरी मिति २०८१।३।२८ मा लेखिएको पत्रसमेत सञ्चार माध्यमहरुबाट सार्वजनिक भएको अवस्था हो।

२. नेपालको संविधानको धारा ७६(२) बमोजिम मिति २०७९ पुस १० गते प्रधानमन्त्रीमा नियुक्त पुष्पकमल दाहाल 'प्रचण्ड' ले मिति २०८१ असार २८ मा प्रतिनिधि सभाबाट विश्वासको मत नपाएपछि प्रधानमन्त्रीको पद स्वतः रिक्त भएको हो। नेपालको संविधान अनुसार यस्तो अवस्थामा राष्ट्रपतिले संविधानको धारा ७६(३) बमोजिम संसदमा सबैभन्दा बढी सदस्य भएको दलको नेतालाई प्रधानमन्त्रीमा नियुक्त गर्नुपर्छ भन्ने स्पष्ट प्रावधान छ। तर राष्ट्रपतिबाट मिति २०८१।३।२८ मा जारी विज्ञप्तीमार्फत पुनः धारा ७६(२) अन्तर्गत नै नयाँ सरकार गठनको लागि आव्हान गरियो। सो आव्हानका आधारमा ने.क.पा. एमाले र नेपाली कांग्रेसका नेताहरूको संयुक्त समर्थनमा ने.क.पा. एमालेका नेता के.पी. शर्मा ओलीलाई प्रधानमन्त्रीमा नियुक्त गरिएको छ। नेपालको संविधानको धारा ७६(२) अन्तर्गत बनेको सरकार विश्वासको मत नपाएपछि त्यो व्यवस्था स्वतः समाप्त हुन्छ। त्यसपछि संविधानले अनिवार्य रूपमा धारा ७६(३) अन्तर्गतको प्रक्रियामा जानुपर्ने व्यवस्था गरेको छ। तर राष्ट्रपतिबाट पुनः ७६(२) अन्तर्गत आव्हान गरिनु संविधानको मर्म, भावना र स्पष्ट व्यवस्था विपरित छ। राष्ट्रपतिले विवेक प्रयोग गरेर होइन, बाध्यात्मक संवैधानिक प्रावधान अनुसार काम गर्नुपर्छ। प्रधानमन्त्रीको नियुक्तिमा राष्ट्रपतिको निर्णय स्वेच्छाचारी, दल विशेषलाई फाइदा पुग्ने गरी गरिएको, र विधिशास्त्रीय दृष्टिले 'Ultra Vires' अर्थात अधिकार क्षेत्र बाहिरको कार्य हो। यसरी गलत तरिकाले सरकार गठन गर्नाले संसदीय प्रणाली, लोकतान्त्रिक अभ्यास र जनताको विश्वासमा आँच पुग्छ भने राष्ट्रको समृद्धि र राजनीतिक स्थायित्वमा प्रतिकूल असर पर्छ। राष्ट्रपति कार्यालयबाट मिति २०८१।३।२८ मा गरिएको सरकार गठनको आव्हान, मिति २०८१।३।३० मा के.पी. शर्मा ओलीलाई गरिएको नियुक्ति र मिति २०८१।३।३१ मा भएको सपथ सबै असंवैधानिक घोषित गरी उत्प्रेषणको आदेशले बदर गरी पाउँ। संविधानको धारा ७६(३) अनुसार संसदमा सबैभन्दा बढी सदस्य भएको दलको नेतालाई प्रधानमन्त्रीमा नियुक्त गर्ने राष्ट्रपतिका नाममा परमादेश जारी गरी पाउँ। हालै नियुक्त प्रधानमन्त्री केपी शर्मा ओलीबाट दीर्घकालीन प्रभाव पार्ने कुनै पनि निर्णय नगर्नु भनी सर्वोच्च अदालत नियमावली, २०७५ को नियम ४९ अनुसार अन्तरिम आदेश जारी गरी

पाउँ। साथै अग्राधिकार प्रदान गरी न्याय निरुपण गरी पाउँ भन्ने एकै व्यहोराका रिट निवेदनपत्रहरु।

यस अदालतको आदेश

३. नियमबमोजिम पेशी सूचीमा चढी यस इजलास समक्ष पेश भएको प्रस्तुत रिट निवेदनका सन्दर्भमा उपस्थित निवेदकहरु स्वयम् विद्वान् अधिवक्ता श्री दिपक अधिकारी, श्री खगेन्द्र प्रसाद चापागाई, श्री शैलेन्द्र कुमार गुप्ता र श्री किर्तिनाथ शर्मा पौडेल साथै रिट निवेदककै तर्फबाट उपस्थित विद्वान् वरिष्ठ अधिवक्ताद्वय श्री मुक्तिनारायण प्रधान, श्री विश्वप्रकाश भण्डारी, विद्वान् अधिवक्ताहरु श्री किवाङ्ग हाङ्ग राई, श्री डालबहादुर विश्वकर्मा, श्री दिवसप्रसाद खड्की, श्री चक्रमान विश्वकर्मा, श्री सन्तोष राउत, श्री सम्मर बहादुर बस्नेत, श्री विष्णु प्रसाद रेग्मी, श्री शर्मिली लामा, श्री यज्ञमणि न्यौपाने, श्री उत्तम कुमार अधिकारी र श्री रामहरी पराजुलीले वर्तमान सरकारले संवैधानिक वैधता प्राप्त गर्न नसकेको हुँदा नेपालको संविधानको धारा ७६(२) बमोजिम नै राष्ट्रपतिबाट सरकार गठनको लागि आव्हान गरेको र सोही अनुसार सरकार गठन लगायत भए गरेका निर्णय, कार्य, पत्राचारसमेत कार्यान्वयन नगर्नु नगराउनु भनी प्रत्यर्थीहरूको नाममा अन्तरिम आदेश सहित कारण देखाउ आदेश जारी होस् भनी गर्नु भएको बहस सुनियो।

४. अब यसमा निवेदन माग बमोजिम आदेश हुन विपक्षीहरूका नाउँमा कारण देखाउ लगायत आदेश जारी हुनुपर्ने हो वा होइन? भन्ने सम्बन्धमा निर्णय गर्नुपर्ने देखियो।

५. निर्णयतर्फ विचार गर्दा, पुष्पकमल दाहाल (प्रचण्ड) नेपालको संविधानको धारा ७६(२) अन्तर्गतको प्रधानमन्त्री नियुक्त भएकोमा मिति २०८१।०३।२८ मा संसदमा विश्वासको मत प्राप्त गर्नका लागि राखेको प्रस्ताव तत्काल संसदमा रहेको बहुमत सदस्यबाट अस्वीकृत भएकोमा मिति २०८१।०३।२८ गते नेपालको संविधानको धारा ७६(२) बमोजिम नयाँ सरकार गठनका लागि आव्हान गरिएको भन्ने कुरा रिट निवेदनमा उठाएको देखिन्छ। राष्ट्रपति कार्यालयबाट नयाँ सरकार गठनको लागि आव्हान गरेको सूचनाका आधारमा दुई ठुला राजनीतिक दल नेपाली कांग्रेस र ने.क.पा. एमाले मिलि सयुक्त रुपमा ने.क.पा. एमाले संसदीय दलको नेता के.पी. शर्मा ओलीलाई प्रधानमन्त्री बनाई पाउन दावी गरी प्रधानमन्त्रीमा नियुक्ति गरेको संविधानसम्मत नभएको साथै राजनीतिक दलहरूबाट जारी भएको संयुक्त हस्ताक्षरित पत्रसमेतको कार्यहरू नेपालको संविधान प्रतिकुल रहेको र उक्त प्रकिया अन्तर्गतका सबै सूचना तथा सो सूचनाका आधारमा भए गरेका निर्णय, कार्य, पत्राचारसमेत निवेदनको अन्तिम टुङ्गो नलागेसम्म कार्यान्वयन नगरी यथास्थितिमा राखी पाउँ भन्ने निवेदन जिकिर रहेको देखिन्छ।

६. रिट निवेदकहरुले जिकिर लिएको नेपालको संविधानको धारा ७६ मा रहेको मन्त्रिपरिषदको गठन सम्बन्धमा भएका संवैधानिक प्रावधान देहाए बमोजिम रहेको छः-

(१) राष्ट्रपतिले प्रतिनिधि सभामा बहुमत प्राप्त संसदीय दलको नेतालाई प्रधानमन्त्री नियुक्त गर्नेछ र निजको अध्यक्षतामा मन्त्रिपरिषदको गठन हुनेछ।

(२) उपधारा (१) बमोजिम प्रतिनिधि सभामा कुनै पनि दलको स्पष्ट बहुमत नरहेको अवस्थामा प्रतिनिधि सभामा प्रतिनिधित्व गर्ने दुई वा दुई भन्दा बढी दलहरूको समर्थनमा बहुमत प्राप्त गर्न सक्ने प्रतिनिधि सभाको सदस्यलाई राष्ट्रपतिले प्रधानमन्त्री नियुक्त गर्नेछ।

(३) प्रतिनिधि सभाको निर्वाचनको अन्तिम परिणाम घोषणा भएको मितिले तीस दिनभित्र उपधारा (२) बमोजिम प्रधानमन्त्री नियुक्ति हुन सक्ने अवस्था नभएमा वा त्यसरी नियुक्त प्रधानमन्त्रीले उपधारा (४) बमोजिम विश्वासको मत प्राप्त गर्न नसकेमा राष्ट्रपतिले प्रतिनिधि सभामा सबैभन्दा बढी सदस्यहरू भएको दलको संसदीय दलको नेतालाई प्रधानमन्त्री नियुक्त गर्नेछ।

(४) उपधारा (२) वा (३) बमोजिम नियुक्त प्रधानमन्त्रीले त्यसरी नियुक्त भएको मितिले तीस दिनभित्र प्रतिनिधि सभाबाट विश्वासको मत प्राप्त गर्नु पर्नेछ।

(५) उपधारा (३) बमोजिम नियुक्त प्रधानमन्त्रीले उपधारा (४) बमोजिम विश्वासको मत प्राप्त गर्न नसकेमा उपधारा (२) बमोजिमको कुनै सदस्यले प्रतिनिधि सभामा विश्वासको मत प्राप्त गर्न सक्ने आधार प्रस्तुत गरेमा राष्ट्रपतिले त्यस्तो सदस्यलाई प्रधानमन्त्री नियुक्त गर्नेछ।

(६) उपधारा (५) बमोजिम नियुक्त प्रधानमन्त्रीले उपधारा (४) बमोजिम विश्वासको मत प्राप्त गर्नु पर्नेछ।

(७) उपधारा (५) बमोजिम नियुक्त प्रधानमन्त्रीले विश्वासको मत प्राप्त गर्न नसकेमा वा प्रधानमन्त्री नियुक्त हुन नसकेमा प्रधानमन्त्रीको सिफारिसमा राष्ट्रपतिले प्रतिनिधि सभा विघटन गरी छ महिनाभित्र अर्को प्रतिनिधि सभाको निर्वाचन सम्पन्न हुने गरी निर्वाचनको मिति तोक्नेछ।

७. यसरी मन्त्रिपरिषदको गठन सम्बन्धमा नेपालको संविधानको धारा ७६ को उपधारा (१) अनुसार प्रतिनिधि सभामा कुनै पनि दलको स्पष्ट बहुमत नरहेको हुँदा धारा ७६ को उपधारा (२) बमोजिम प्रतिनिधि सभामा प्रतिनिधित्व गर्ने दुई वा दुई भन्दा बढी दलहरूको समर्थनमा बहुमत प्राप्त गरी ने.क.पा. माओवादी केन्द्रको संसदीय दलको नेता पुष्पकमल दाहाल (प्रचण्ड) प्रधानमन्त्री नियुक्त भएकोमा मिति २०८१।०३।२८ मा प्रतिनिधि सभामा विश्वासको मत लिदा बहुमत सदस्यद्वारा अस्वीकृत भएको हो। सोही अवस्थामा नेपालको संविधानको धारा ७६(३) बमोजिम प्रतिनिधि सभामा सबैभन्दा बढी सदस्यहरू भएको दलको संसदीय दलको नेतालाई प्रधानमन्त्री नियुक्त गर्नेछ भन्ने व्यवस्था रहेको छ। सो बमोजिम सबै भन्दा बढी संसदमा सदस्यहरू भएको दलको

संसदीय दलको नेतालाई प्रधानमन्त्री नियुक्त नगरी पुनः धारा ७६(२) बमोजिम प्रतिनिधि सभामा प्रतिनिधित्व गर्ने दुई वा दुई भन्दा बढी दलहरूको समर्थनमा ने.क.पा. एमालेको संसदीय दलको नेता के.पी. शर्मा ओलीलाई नै प्रधानमन्त्रीमा नियुक्ति गरेको संविधानसम्मत नभएको भन्ने मूल रिट निवेदनको जिकिर रहेको पाइयो।

८. प्रस्तुत निवेदनमा निवेदकले सम्माननीय राष्ट्रपतिबाट मन्त्रिपरिषदको गठन गर्दा नेपालको संविधानको धारा ७६ को प्रयोग यथोचित ढंगले नगरेको, राष्ट्रपतिबाट मन्त्रिपरिषदको गठन गर्दा क्रमशः एकपछि अर्को उपधाराको प्रयोग नभएको भनी संवैधानिक सन्निहित प्रश्न उठाएको देखिन्छ भने अहिले नेपालको संविधानको धारा ७६(२) बमोजिम गठन भएको मन्त्रिपरिषदलाई संविधानसम्मत भन्न नसकिने जिकिर रिट निवेदनमा रहेको पाइन्छ। रिट निवेदकहरुले उठाएको नेपालको संविधानको धारा ७६(२) ले *"उपधारा (१) बमोजिम प्रतिनिधि सभामा कुनै पनि दलको स्पष्ट बहुमत नरहेको अवस्थामा प्रतिनिधि सभामा प्रतिनिधित्व गर्ने दुई वा दुई भन्दा बढी दलहरूको समर्थनमा बहुमत प्राप्त गर्न सक्ने प्रतिनिधि सभाको सदस्यलाई राष्ट्रपतिले प्रधानमन्त्री नियुक्त गर्नेछ"* भन्ने संवैधानिक प्रावधान गरेको छ भने उपधारा (३) मा *"प्रतिनिधि सभाको निर्वाचनको अन्तिम परिणाम घोषणा भएको मितिले तीस दिनभित्र उपधारा (२) बमोजिम प्रधानमन्त्री नियुक्ति हुन सक्ने अवस्था नभएमा वा त्यसरी नियुक्त प्रधानमन्त्रीले उपधारा (४) बमोजिम विश्वासको मत प्राप्त गर्न नसकेमा राष्ट्रपतिले प्रतिनिधि सभामा सबैभन्दा बढी सदस्यहरू भएको दलको संसदीय दलको नेतालाई प्रधानमन्त्री नियुक्त गर्नेछ"* भन्ने व्यवस्था गरेको पाइन्छ।

९. उपर्युक्त पृष्ठभूमीमा यसै अदालतको संवैधानिक इजलासबाट सन्तोष भण्डारी समेत विरुद्ध राष्ट्रपति कार्यालय, शितल निवास काठमाण्डौ समेत भएका रिट निवेदनहरुमा *"क्रमबद्ध रूपमा नेपालको संविधानको धारा ७६ को उपधारा (२), (३) र (५) का विकल्पहरू हेर्दै जाँदा दुई वा सोभन्दा बढी दलहरूबिच एकीकरण भई धारा ७६ को उपधारा (१) को प्रयोजनार्थ संसदीय दलभित्र बहुमत प्राप्त भएको देखिने दल सिर्जना भएमा वा पछिल्लो चरणमा दुई वा सोभन्दा बढी दलहरूबाट सरकार गठन हुन सक्ने नयाँ समीकरण सिर्जना भएमा पनि त्यस्तो सरकार बनाउने विकल्प प्रतिनिधि सभाभित्रैबाट खोज्नुपर्ने धारा ७६ को समष्टिगत उद्देश्य र मनसाय रहेको देखिने"* भनी व्याख्या भएको पाइन्छ। यसैगरी सोही निवेदनमा *"जनताले चुनावमार्फत संसद दिन्छ, संसद्ले नै सरकार दिन्छ भन्ने मान्यतामा संसदीय व्यवस्था चलेको हुन्छ। संविधान निर्माताले आफ्नै देशका विगतका संवैधानिक अभ्यासहरूसमेतलाई मध्यनजर राखी संसद्ले सरकार दिन सक्ने अवस्था र विकल्प कायम रहेसम्म प्रतिनिधि सभामा बहुमत कायम रहेको संसदीय दलको नेतालाई नेपालको संविधानले*

धारा ७६ को उपधारा (७) मा उल्लिखित प्रावधानहरूको अभ्यास गर्नुपर्ने अवस्थाको परिकल्पना गरेको नदेखिनें[1] भनी प्रष्ट रुपमा संगतियुक्त व्याख्या भैसकेको छ।

१०. त्यसैगरी यस अदालतको पूर्ण इजलासबाट कोशी सरकारका मुख्यमन्त्री केदार कार्की विरुद्ध प्रदेश प्रमुखको कार्यालय, कोशी प्रदेशसमेत भएको उत्प्रेषणयुक्त रिट निवेदनमा *"संसदीय शासन प्रणालीमा सरकार गठन गर्ने जनप्रतिनिधिमूलक सभामा आफ्नो बहुमत कायम रहेको छैन र बहुमत सिद्ध गर्ने संविधानले तोकेको समय सिमा समाप्त हुनु अगावै बहालवाला सरकार प्रमुखले राजिनामा दिन्छ वा सभाको बैठकमा विश्वासको मतको प्रस्ताव राखी आफूले गरेका वा गर्न खोजेका कार्यक्रमहरुका बारेमा आफ्नो मन्तव्य राखी प्रस्तावको विपक्षमा मतदान भएमा संविधान बमोजिम नै पदमुक्त हुने वा सो सँगै वा मतदान हुनु अगावै पदबाट राजिनामा दिई बहुमत प्राप्त गर्नसक्ने अर्को सभाको सदस्यको नेतृत्वमा नयाँ सरकार गठनका लागि स्वस्थ ढंगले मार्ग प्रशस्त गर्ने गर्दछ[2]"* भनी विवेचना भएको पाइन्छ। साथै *"वैकल्पिक सरकार गठनको विषय निरूपण गर्ने तथा सरकार गठनका लागि प्रतिनिधि सभाका कुनै सदस्यउपर बहुमत सदस्यको विश्वास छ वा छैन भनी अन्तिम निर्णय गर्ने अधिकारप्राप्त संवैधानिक निकाय भनेको संघीय संसदको प्रतिनिधि सभा नै हो। अन्य निकाय वा पदाधिकारीले अनुमान गरेर वा कुनै अमूक तथ्यको आत्मनिष्ट तवरबाट मूल्याङ्कन गरेर वैकल्पिक सरकार गठन हुने अवस्था कायम छ वा छैन भनी निर्णय दिनु संविधानको भावनाअनुकूल हुने नदेखिने[3]"* भनी यसै अदालतको संवैधानिक इजलासबाट संवैधानिक व्याख्या भएको न्यायिक दृष्टिकोण छ।

११. यस मुद्दामा रिट निवेदकहरुले उठाएको विवादको निरुपण गर्ने सम्बन्धमा नेपालले अपनाएको शासन व्यवस्थाको बारेमा केही संक्षिप्त चर्चा गर्न सान्दर्भिक हुने देखियो। नेपालको संविधानको धारा ७४ मा **"नेपालको शासकीय स्वरुप बहुलवादमा आधारित बहुदलिय प्रतिस्पर्धात्मक संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक संसदीय शासन प्रणाली हुनेछ"** भन्ने व्यवस्था गरेको देखिन्छ। यसबाट मूल रुपमा नेपालको शासन प्रणाली बहुलवादमा आधारित संसदीय शासन प्रणाली रहेको प्रष्ट देखिंदा त्यसको राजनीतिक दर्शनको आधारमा सरकार गठन हुनुपर्ने र सोही बमोजिम संवैधानिक संरचना तय भएको पाइन्छ। यो व्यवस्था केवल सैद्धान्तिक घोषणामा सीमित नरही केन्द्र सरकारको हकमा व्यवहारमा यसको सुनिश्चित कार्यान्वयनका लागि संविधानले धारा ७६ मा विस्तृत व्यवस्थाहरू गरेको छ। जसले नेपालको संसदीय शासन प्रणालीलाई संस्थागत गर्न चरणबद्ध प्रक्रिया मार्फत संघीय सरकार निर्माणको आधार तय गरेको छ। धारा ७४ को मर्मले यस्तो शासन प्रणालीको कल्पना गर्दछ जहाँ कार्यपालिका संसदको विश्वासमा

---

[1] ०७७-wc-००२८ समेत १३ थान (नेपाल कानून पत्रिका संवैधानिक इजलास खण्ड, भाग-३, २०७९ अंक-१, नि.न. ००२६)

[2] ०८०-wf-००५६(केदार कार्की विरुद्ध प्रदेश प्रमुखको कार्यालय ,कोशी प्रदेशसमेत पृष्ठ ६५)

[3] ०७७-wc-००७१(नेपाल कानून पत्रिका संवैधानिक इजलास खण्ड, भाग-३, २०७९ अंक-१, नि.न. ००२८)

आधारित रहन्छ, जनताबाट निर्वाचित प्रतिनिधिहरूको बहुमतका आधारमा सरकार गठन हुन्छ। यो प्रणालीमा सत्ता प्राप्तिको स्रोत प्रत्यक्ष जनादेश हो भने त्यसको प्रयोग संसदमा बहुमत सिद्ध गर्ने क्षमतासँग जोडिएको हुन्छ। संविधानको धारा ७६ ले यिनै सिद्धान्तलाई व्यवहारमा उतार्ने उद्देश्यले प्रधानमन्त्रीको नियुक्ति, विश्वासको मत प्राप्त गर्ने तरिका र सरकार गठनको विभिन्न वैकल्पिक उपायहरूलाई प्रष्ट रूपमा व्यवस्थित गरेको छ। जसमा उपधारा (१) ले स्पष्ट बहुमत प्राप्त दलको नेता प्रधानमन्त्री बन्ने व्यवस्था गर्छ, उपधारा (२) मा कुनै दलसँग स्पष्ट बहुमत नभएको अवस्थामा दुई वा बढी दलको समर्थनमा बहुमतको सुनिश्चितता गरी सरकार गठनको सम्भावना राखिएको छ, उपधारा (३) ले उपधारा (२) बमोजिम सरकार गठनका प्रयास असफल भएमा प्रतिनिधि सभाको सबैभन्दा बढी सदस्यहरु भएको दलको संसदीय नेतालाई प्रधानमन्त्रीको रूपमा नियुक्त गर्न सकिने व्यवस्था गर्छ र उपधारा (५) ले सबै प्रयास विफल भएमा कुनै प्रतिधिसभा सदस्यले प्रतिधिसभामा विश्वासको मत प्राप्त गर्न सक्ने आधार प्रस्तुत गरेमा राष्ट्रपतिले त्यस्तो सदस्यलाई प्रधानमन्त्री नियुक्त गर्न सक्दछ भन्ने व्यवस्था रहेको पाइन्छ। धारा ७६(२)(३)(५) बमोजिम नियुक्त हुने प्रधानमन्त्रीले संविधानले तोके बमोजिम विश्वासको मत प्राप्त गर्नुपर्ने हुन्छ। यसरी धारा ७४ ले राज्यको शासन प्रणालीको नीति तथा शासनको मूल आधार निर्धारण गरेको छ भने धारा ७६ ले सो आधारमा कार्यान्वयन हुने ठोस विधि प्रस्ताव गर्दछ। विशेषतः बहुदलीय प्रतिस्पर्धात्मक संसदीय शासन प्रणालीको मूल आधार भनेको जनमतको कदर र संसदमा बहुमत सिद्ध गर्न सक्ने दल वा गठबन्धन वा नेताले सरकार सञ्चालन गर्न पाउने अधिकार हो। धारा ७६ ले जब धारा ७४ को सिद्धान्तलाई व्यवहारमा लागू गर्दछ, नयाँ चुनावपछिको पूर्ण बहुमत प्राप्त गर्ने राजनीतिक दल बाहेक क्रमशः गठबन्धनको माध्यमबाट बहुमत सिद्ध होस् वा सबैभन्दा ठूलो दल होस् वा प्रतिनिधि सभाको सदस्य होस्, संसदमा विश्वासको मत सिद्ध गर्न सकेमा उसले सरकार गठन गर्न पाउने संवैधानिक अधिकार सुनिश्चित गर्दछ।

१२. यसको अर्थ धारा ७४ ले दिएको लोकतान्त्रिक प्रतिस्पर्धात्मक मूल्यमा आधारित संवैधानिक मर्म अन्तर्गत, धारा ७६ ले धारा ७४ को परिकल्पनाको व्यवहारिक कार्यान्वयन सुनिश्चित गर्न सरकार गठन र प्रधानमन्त्री नियुक्तिको चरणबद्ध प्रक्रिया निर्धारण गरेको छ। यस सन्दर्भमा जब धारा ७६(२) अन्तर्गत दुई वा बढी दलको समर्थनमा सरकार गठन भएको हुन्छ र सो सरकार सञ्चालनमा रहेको अवस्थामा कुनै एक प्रमुख दलले समर्थन फिर्ता लिएमा सरकारले संसदमा आफ्नो बहुमत कायम रहेको देखाउन पुनः विश्वासको मतबाट सिद्ध गर्नु पर्दछ। जब धारा ७६(२) अन्तर्गत सरकार गठन हुन्छ, त्यो सरकार गठबन्धनमा आधारित हुने हुँदा दलहरूको समर्थन सापेक्षिक रहन सक्दछ र कुनै पनि समयमा कोही दलले समर्थन फिर्ता लिँदा सरकार अल्पमतमा

पर्न सक्छ। यस्तो अवस्थामा संसदको विश्वास गुमाएपछि त्यस सरकारको संवैधानिक वैधता समाप्त हुन्छ र नयाँ सरकार गठनको प्रक्रिया सुरु हुन्छ। संसदीय शासन प्रणालीको आत्मा भनेको संसदमा बहुमत भएको दल वा गठबन्धनले सरकार सञ्चालन गर्ने हो, जहाँ कार्यपालिका संसद्प्रति उत्तरदायी रहन्छ। यदि एकपटक गठबन्धनको सरकार गठन भएको छ र पछि कुनै प्रमुख राजनीतिक दलले सरकारलाई दिएको समर्थन फिर्ता लिन्छ र सरकारले संसदमा पुनः विश्वासको मत प्राप्त गर्न सक्दैन भने नयाँ गठबन्धन वा नयाँ बहुमत निर्माणको सम्भावना भएमा त्यसलाई संविधानले अस्विकार गरेको अवस्था रहेको देखिदैन। यस्तो अवस्थामा, धारा ७६(२) अन्तर्गत पुनः सरकार गठनको प्रयास गर्नु संवैधानिक रूपमा न्यायोचित मात्र होइन, संसदीय शासन प्रणालीको स्थायित्व सुनिश्चित गर्ने जिम्मेवार अभ्यास पनि हो। यस्तोमा जहिले पनि जुनसुकै राजनीतिक दलहरुले बहुमत प्रमाणित गर्न सक्छ, उसैले सरकार सञ्चालन गर्ने वैधानिक अधिकार राख्दछ। यो व्यवस्थाले शक्ति सन्तुलन कायम गर्न, सत्ताको दुरुपयोग रोक्न, र कार्यपालिका संसदसमक्ष उत्तरदायी रहनुपर्ने संवैधानिक मूल्यमान्यता अक्षुण्ण राख्न मद्दत गर्दछ। त्यसैले धारा ७४ को बहुलवाद र प्रतिस्पर्धात्मक संसदीय शासन प्रणालीको मर्म, धारा ७६ को बहुमत सिद्ध गर्ने प्रक्रियासँग जोडिएको र बहुमतको सरकारले स्थायित्व, वैधानिकता र जवाफदेहिता सुनिश्चित गर्ने हुँदा सो बमोजिम पुनः बहुमतको सरकार सुनिश्चित भई सोही बमोजिम गठन भएको सरकारलाई धारा ७६(२) को मर्म र भावना विपरितको भन्न मिल्ने देखिएन।

१३. यदि रिट निवेदकहरुले दावी लिए जस्तो धारा ७६(२) एकपटक मात्र प्रयोग गर्न सकिने अवस्था रहेमा, प्रत्येक समर्थन फिर्ता पछि यसले राजनीतिक स्थायित्व, जवाफदेहिता र जनमतको कदरलाई कमजोर बनाउँछ। तसर्थ, बहुदलीय प्रतिस्पर्धात्मक संसदीय शासन प्रणालीमा बहुमत प्राप्त गर्न सक्ने जो कोही दल वा गठबन्धन ले सरकार गठन गर्न सक्ने संवैधानिक व्यवस्थालाई धारा ७६ ले अन्यथा गरेको अर्थ गर्न मिल्दैन। संवैधानिक सिद्धान्तको मान्यताको आधारमा हेर्दा पनि संविधानको कुनै पनि धारा अपरिवर्तनीय र निष्क्रिय हुने अवस्था तब मात्र हुन्छ जब त्यसको प्रयोग संविधान स्वयंले बन्द गरेको हुनु पर्दछ। तर धारा ७६(२) मा यस्तो कुनै पनि वाक्य वा सर्त राखिएको पाइदैन, जसले यस धाराको एकपटक प्रयोगपछि पुनः प्रयोगमा रोक लगाउँछ। बरु बहुदलीय प्रतिस्पर्धात्मक संसदीय शासन प्रणालीको मूल मर्म नै जुनसुकै समय जो कोही दल वा गठबन्धनले संसदमा बहुमत सिद्ध गर्न सक्छ भने उसले सरकार सञ्चालन गर्न पाउने सुनिश्चितता दिनु हो। यसकारण, धारा ७६(२) को पुनः प्रयोग संविधान अनुकूल मात्र नभई, राजनीतिक स्थायित्व, कार्यपालिका संसदप्रति उत्तरदायी बनाउने प्रक्रिया र लोकतान्त्रिक अभ्यासको आवश्यक शर्त हो। यसले दलहरूलाई बहुमत प्राप्त गर्न

प्रोत्साहन दिन्छ, राष्ट्रपति र संसदलाई संवैधानिक प्रक्रिया पालना गर्न बाध्य पार्दछ र अदालतलाई संविधानको मूल मर्म अनुसार संविधानको व्याख्या गर्न अवसर दिन्छ। त्यसैले, धारा ७६(२) को बहुमतको सरकारको विश्वास गुमेपछि फेरि धारा ७६(२) अनुसार बहुमतको सरकार गठन गर्न दिने राष्ट्रपतिको आदेश केवल संविधानसम्मत मात्र नभई त्यो संविधानको धारा ७४ मा कल्पना गरिएको लोकतान्त्रिक प्रतिस्पर्धात्मक संसदीय शासन प्रणालीको व्यवहारिक विस्तार मानिनु पर्दछ।

१४. यसरी, माथी उल्लिखित विवेचना, यस अदालतबाट प्रतिपादित भएका नजीरहरु तथा संसदीय शासन व्यवस्थामा बहुमतको सरकार बन्ने सम्भावना रहेसम्म बहुमतको सरकार गठनको प्रकृयालाई अवलम्बन गर्नको लागि एकपटक प्रयोग गरी सकेका संविधानको धारा ७६(२) पुनः प्रयोग गर्न मिल्ने देखिंदा रिट निवेदन तथा रिट निवेदकका तर्फबाट उपस्थित विद्वान् कानून व्यवसायीहरुले नेपालको संविधानको धारा ७६(२) अनुसार गठबन्धनको सरकार निर्माण भई विश्वासको मत प्राप्त गरी सरकार सञ्चालन रहेको अवस्थामा गठबन्धन भित्रको कुनै एक प्रमुख दलले समर्थन फिर्ता लिएकोमा उक्त सरकारले संविधान बमोजिम प्रतिनिधि सभामा पुनः विश्वासको मत लिदा बहुमत सिद्ध गर्न नसकी प्रधानमन्त्रीको पद स्वतः रिक्त भएको अवस्थामा राष्ट्रपतिले संविधानको धारा ७६(३) बमोजिम संसदमा सबैभन्दा बढी सदस्य भएको दलको संसदीय दलको नेतालाई नेपालको प्रधानमन्त्री नियुक्त गर्नु पर्दछ भन्ने तर्क तथा जिकिर संविधानसम्मत रहेको मान्न नसकिने हुँदा सोसँग सहमत हुन सक्ने अवस्था देखिएन। नेपालको संविधान, प्रचलित कानून तथा नेपालको आफ्नै विकसित मौलिक संसदीय शासन प्रणाली तथा संसदीय शासन प्रणालीको परम्परा अनुसार स्थापित मूल्य मान्यतालाई संस्थागत गर्न र मुलुकमा स्थापित लोकतन्त्रका लाभहरु संविधानसम्मत ढंगले वितरण गर्न स्थायित्व र परिपक्व राजनीतिक परम्परा समेत विकास हुँदै जानु पर्दछ। जसका लागि नेपालको संविधानको धारा ७६ अनुसार मन्त्रिपरिषद गठनमा समेत प्रतिनिधि सभाले एकपटक धारा ७६ को उपधारा (२) बमोजिम मन्त्रिपरिषद गठन भए पश्चात पुनः सोही धारा तथा उपधारा बमोजिम मन्त्रिपरिषद गठन गर्न नमिल्ने भनि व्याख्या गर्न मिल्ने देखिएन।

१५. तसर्थ, निवेदकको मागदावी अनुसार रिट जारी हुने स्थिति प्रथम दृष्टिमा नै देखिन आएन। अतः प्रस्तुत रिट निवेदनमा प्रत्यर्थीहरुबाट लिखित जवाफ माग गरिरहनु पर्ने अवस्थाको विद्यमानता नदेखिदा प्रस्तुत रिट निवेदन खारेज हुने ठहर्छ। अरु तपसिल बमोजिम गर्नू।

तपसिल

(१) रिट निवेदन खारेज हुने ठहरेकाले सर्वोच्च अदालत (संवैधानिक इजलास सञ्चालन) नियमावली, २०७२ को नियम १५ को उपनियम (३) बमोजिम निवेदकहरुले

निवेदन दर्ता गर्दा यस अदालतमा राखेको धरौटी रु.५,०००।- (पाँच हजार रुपैयाँ) सदर स्याहा गर्नु भनी यस अदालतको आर्थिक प्रशासन शाखालाई जानकारी दिनू।

(२) प्रस्तुत आदेशको प्रतिलिपिसहित जानकारीका लागि महान्यायाधिवक्ताको कार्यालयलाई लेखी पठाई दिनू।

(३) आदेशको नक्कल माग गर्ने सरोकारवालालाई कानूनको रित पुऱ्याई नक्कल दिनू।

(४) प्रस्तुत आदेश यस अदालतको विद्युतीय प्रणालीमा प्रविष्ट गरी निवेदन दायरीको लगत कट्टा गरी मिसिल नियमानुसार अभिलेख शाखामा बुझाई दिनू।

(कुमार रेग्मी)
न्यायाधीश

उक्त आदेशमा सहमत छौं।

(प्रकाश कुमार ढुंगाना)	(सपना प्रधान मल्ल)	(प्रकाशमान सिंह राउत)	(विश्वम्भरप्रसाद श्रेष्ठ)
न्यायाधीश	न्यायाधीश	न्यायाधीश	प्रधान न्यायाधीश

इजलास अधिकृत(उपसचिव):- बसन्तराज पाध्याय/शाखा अधिकृत:- विकेश मर्हजन
कम्प्युटर अपरेटर : हर्क माया राई
इति संवत् २०८१ साल साउन ३० गते रोज ४ शुभम् ....।