सर्वोच्च अदालत, संयुक्त इजलास

माननीय न्यायाधीश श्री दीपकराज जोशी

माननीय न्यायाधीश श्री हरिकृष्ण कार्की

<u>आदेश</u>

०७३-WO-०४१५

विषय : <u>परमादेश समेत</u>

ताक्षीदिप भण्डारीको छोरा ताप्लेजुङ्ग जिल्ला खेवाङ्ग गा.वि.स.वडा नं.८ पेदाङ्ग बस्ने अधिवक्ता डा.सुरेन्द्र राज भण्डारी...१ **निवेदक**

<u>विरूद्ध</u>

श्री निर्वाचन आयोग, निर्वाचन आयोगको कार्यालय कान्तिपथ, काठमाडौं ....१ **विपक्षी**

श्री नेपाल सरकार, प्रधानमन्त्री तथा मन्त्री परिषद्को कार्यालय सिंहदरवार,काठमाडौं...१

नेपालको संविधानको धारा ४६ एवं १३३(२) अन्तर्गत दायर हुन आएको प्रस्तुत रिट निवेदनको संक्षिप्त तथ्य एवं ठहर यसप्रकार छ :-

१) <u>निवेदन व्यहोरा:</u>

म रिट निवेदक एक नेपाली नागरिक एवं मतदाता हुनुका साथै कानून व्यवसायी पनि हुँ। नेपालको संविधान एवं कानूनको पालना गर्नु प्रत्येक नेपाली नागरिक सरह म रिट निवेदकको पनि कर्तव्य हो। त्यसरी नै संविधानद्वारा प्रदत्त मौलिक एवं संवैधानिक हकको उपभोग गर्नु र संविधानले आत्मसात गरेको संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्था अन्तर्गत सम्मानपूर्वक बाँच्न पाउने र निर्वाचनको माध्यमबाट शासन व्यवस्थामा सहभागी भई आफ्ना निर्वाचित प्रतिनिधिहरू मार्फत शासित हुन पाउने मेरो र म जस्तै सम्पूर्ण नेपाली नागरिकको हक हो। नेपालको संविधानको धारा १(१),१(२),४,५, १६(१), १७(१), ५१(ख), ५६, ५७, ८४(५), ८७(१)(ख), १७६(५), १७८(१)र २१६(५) लगायतका मेरा

अधिकारहरू विपक्षीहरूले धारा २४६ र २४७ को प्रयोग वा कार्यान्वयन नगरेका कारणले एकातिर कुण्ठित हुन पुगेका छन् भने अर्कोतिर धारा २४६(१) मा प्रयुक्त "निर्वाचनको संचालन, रेखदेख, निर्देशन र नियन्त्रण" भन्ने शब्दहरूले निर्वाचनको तिथी मिति तोक्ने र निर्वाचनसँग सम्वन्धित आवश्यक पर्ने काम गरी स्वस्थ र स्वच्छ प्रतिस्पर्धाका आधारमा निर्वाचन सम्पन्न गर्ने अधिकार विपक्षी निर्वाचन आयोगको भएकाले यस्तो अधिकार निर्वाचन आयोगले संविधानतः के कसरी एवं के कति प्रभावकारी रुपमा प्रयोग गर्नु पर्ने हो भन्ने जस्तो संवैधानिक व्याख्याको सवाल पनि सन्निहित भएकाले यो रिट निवेदन लिएर उपस्थित भएको छु।

निर्वाचन लोकतन्त्रको आधारसिला हो। स्वस्थ, स्वच्छ र प्रतिस्पर्धामा आधारित आवधिक निर्वाचन हुन नसक्दा लोकतन्त्र अपाङ्ग र दिशाविहिन बन्न पुग्दछ। मुलुकमा स्थानीय तहमा निर्वाचन नभएको झण्डै दुई दशक हुन लागेको छ। नेपालको संविधानको धारा २९६(१) ले व्यवस्थापिका संसदको कार्यकाल २०७४ साल माघ ७ गतेसम्म मात्रै कायम रहने किटानी व्यवस्था गरेको छ। २०७२।६।३ गतेबाट नेपालको संविधान प्रारम्भ भए सँगसँगै नेपाल संघीय मुलुक बन्न पुगेको छ। संविधानले प्रस्तावना, धारा ४ र धारा ५६ लगायतका विभिन्न भाग र धाराहरूमा व्यवस्था गरेको संघीय संरचना धारा २४६ र २४७ बमोजिम निर्वाचन सम्पन्न भएमा मात्रै संस्थापित हुन सक्दछ। तर यस दिशामा विपक्षीहरूबाट कुनै ठोस काम आजसम्म पनि हुन नसक्दा म रिट निवेदक लगायत सम्पूर्ण नेपाली नागरिकहरूको निर्वाचन, लोकतन्त्र र संघीयता सम्वन्धि अधिकार कुण्ठित बन्न पुगेको हुनाले यस रिट निवेदनले उठाएका विषय सार्वजनिक सरोकारका भएकाले धारा २४६ र २४७ को खास गरिकन धारा २४६ मा प्रयुक्त "निर्वाचनको संचालन, रेखदेख, निर्देशन र नियन्त्रण" भन्ने शब्द र अवधारणाको व्याख्या गरि पाउँ।

निर्वाचन जस्तो संविधान र लोकतन्त्रको आधारभूत विषयलाई संवैधानिक लोकतन्त्रको आधारभूत सवाल बनाई कानूनको शासनको दायरामा नल्याउने हो भने संवैधानिक सर्वोच्चताको ठाउँ राजनैतिक सहमतिले लिने देखिन्छ। तसर्थ संवैधानिक सर्वोच्चताको रक्षा र कार्यान्वयनका लागि पनि निर्वाचनको मिति तोक्ने र सो समयमा निर्वाचन गराउने दायित्व निर्वाचन आयोगले पुरा गर्नुपर्ने आवश्यकता टड्कारो भएको छ। अन्यथा संविधानलाई राजनैतिक खेलको वन्दी वनाउने अवस्थाले नेपाल शासित बन्नु पर्नेछ। संवैधानिक सर्वोच्चता लोप हुनेछ।

लगभग १४० वटा दल भएको हाम्रो जस्तो मुलुकमा निर्वाचनको मिति राजनैतिक सहमतीका आधारमा कहिल्यै पनि तय हुन सक्दैन। २/३ वटा दलहरू आफ्नो वाहुवल (Hegemony) देखाएर निर्णय गरे पनि अरु दलहरूले सो कुरा मान्दैनन्। त्यसैले निर्वाचनको मिति तोक्ने र निर्वाचन सम्पन्न गर्ने कार्य राजनैतिक दल र कार्यपालिकी दायराबाट बाहिर होस् भनेर नै धारा २४६ को व्यबस्था गरिएको हो। यस्तै व्यवस्था भएका अरु मुलुकमा पनि निर्वाचनको मिति निर्वाचन आयोगले नै तय गर्ने अभ्यास र संवैधानिक व्यवस्था छ। यस परिप्रेक्षमा आवधिक निर्वाचनलाई नियमित र समयोचित बनाउन धारा २४६ को अवधारणा, अख्तियारी र दायित्व के हो र सो मुताविक विपक्षीहरूले के कसरी काम गर्नु पर्दछ भन्ने व्याख्या हुनु पर्दछ। यसरी मात्रै संविधानको रक्षा र संवैधानिक सर्वोच्चताको जगेर्ना हुन सक्दछ। धारा २४६ को अर्थ र मर्म बमोजिम निर्वाचनमा भाग लिनु प्रत्येक नेपाली नागरिक एवं दलहरूको कर्तव्य हो। यो कर्तव्य त्यस बेला मात्रै सार्थकता पाउँछ जब धारा २४६ को अख्तियारी राजनैतिकरुपमा स्वाधीन हुन सक्दछ र संवैधानिक प्रकृयाको पालना गर्नु नै राजनीतिक दल, सरकार नागरिकको कर्तव्य हो भन्ने कुरा औपचारिक रुपमा वोध गराउन सकिन्छ। संविधानको व्याख्याताको हैसियतले लोकतन्त्रको रक्षा गर्नु न्यायालय समेतको कर्तव्य नै हो। निर्वाचन स्वयं संवैधानिक अधिकार एवं प्रकृया भएकोले राजनैतिक सहमतिभन्दा माथि उठ्न सक्नु पर्दछ।

धारा २४६ अन्तर्गत निर्वाचनको मिति तोक्ने, मतदाताको नामावली तयार गर्ने र निर्वाचन स्वस्थ, स्वच्छ, एवं प्रतिस्पर्धात्मक आधारमा सम्पन्न गर्ने अधिकार निर्वाचन आयोगको हो। तर आज निर्वाचन आयोगले आफ्नो यो अधिकार प्रयोग नगरेको र नेपाल सरकारले धारा २४७ बमोजिम आफ्नो दायित्व पुरा नगरेका कारणले निर्वाचन हुन नसकेको अवस्था एकातिर छ भने अर्कोतिर निर्वाचनको मिति तोक्ने निर्वाचन आयोगको अधिकारलाई राजनैतिक दलहरूको स्वेच्छाको विषय बनाउन खोजी नेपाली नागरिकहरूको लोकतन्त्रको आकांक्षालाई निस्तेज पार्ने काम विपक्षीहरूले गरिरहनु भएको छ। यसर्थ नेपालको संविधानको धारा २४६ र २४७ को प्रभावकारी कार्यान्वयनका लागि धारा १३३(२) अन्तर्गत विपक्षीहरूका नाममा निम्न बमोजिम परमादेश लगायत चाहिने उपयुक्त आदेश जारी गरी पाउँ।

(क) विपक्षी नं.१ अर्थात निर्वाचन आयोगका नाममा केन्द्रीय, प्रादेशिक एवं स्थानीय तहहरूको निर्वाचनको मिति तोक्ने र सोको सिफारिस राष्ट्रपतिसमक्ष गरी घोषणा गर्ने र

नियमित रुपमा तोकिएको मितिमा तीनै तहको निर्वाचन स्वस्थ र प्रतिस्पर्धाका आधारमा गराउनु भनी आदेश जारी गरी पाउँ।

(ख) त्यसरी नै विपक्षी नं.(१) वा निर्वाचन आयोगका नाममा मिति २०७४।१०।७ पूर्व नै केन्द्रीय विधायिका (व्यवस्थापिका संसद) को निर्वाचन सम्पन्न गर्ने मिति तयार र घोषणा गरी निर्वाचन सम्पन्न गर्न आवश्यक कार्य गर्नु भनी आदेश जारी गरि पाउँ।

(ग) साथै प्रदेश सभा र स्थानीय तहको निर्वाचन संविधानले निर्दिष्ट गरेको प्रक्रिया पुरा गरी तत्काले मिति तय एवं घोषणा गरी निर्वाचन स्वस्थ, स्वच्छ र प्रतिस्पर्धात्मक किसिमले सम्पन्न गर्नु भनी आदेश जारी गरी पाउँ।

(घ) धारा २४६ को प्रयोग गर्न आवश्यक सहयोग गर्ने वा सोका लागि पुरा गर्नुपर्ने संवैधानिक प्रक्रिया तत्काले पूरा गरी धारा २४७ बमोजिमको दायित्व पूरा गर्न र धारा २४६ ले निर्वाचन आयोगलाई दिएको अधिकारमा दखल नपुऱ्याउन विपक्षी नं.२ अर्थात नेपाल सरकारलाई आदेश जारी गरी पाउँ।

(ङ) धारा २४६(१) मा प्रयुक्त "निर्वाचनको संचालन, रेखदेख निर्देशन र नियन्त्रण" भन्ने अवधारणाले निर्वाचन आयोगको के कस्तो अधिकार र दायित्वलाई बुझाउँछ भन्ने बारेमा व्याख्या गरी पाउँ।

यो रिट निवेदनमा उठाइएका विषय संविधानको रक्षा, प्रभावकारी कार्यान्वयन र लोकतन्त्रलाई संस्थापित गर्न ज्यादै महत्वपूर्ण भएकाले सर्वोच्च अदालत नियमावली २०४९ को नियम ३८ बमोजिम प्राथमिकता दिई न्यायिक निरुपण गरि पाउँ भन्ने रिट निवेदन।

२) <u>यस अदालतबाट भएको कारण देखाउ आदेशः</u>

यसमा के कसो भएको हो? निवेदकको मागबमोजिमको आदेश किन जारी हुनु नपर्ने हो? निवेदन मागबमोजिमको आदेश जारी हुनु नपर्ने कारण भए यो आदेश प्राप्त भएका मितिले बाटाका म्यादबाहेक १५ दिनभित्र महान्यायाधिवक्ताको कार्यालयमार्फत लिखित जवाफ पेश गर्नु भनी रिट निवेदनको एकप्रति नक्कल साथै राखी विपक्षीहरूलाई सूचना पठाई लिखित जवाफ परे वा अवधि नाघेपछि नियमानुसार पेश गर्नू।

साथै संविधानको प्रभावकारी कार्यान्वयन, निर्वाचन आयोगको अधिकारको प्रश्न र नागरिकहरूले आफ्नो प्रतिनिधीद्वारा शासित हुन पाउने अधिकारको लागि आवधिक निर्वाचन जस्ता प्रश्न समावेश भएको गम्भिर विषयवस्तु र तत्काले निरूपण गर्नुपर्ने विषय देखिँदा

लिखितजवाफ प्राप्त भएको मितिले ७ दिनभित्र चढाउने व्यवस्था मिलाउनु भन्ने मिति २०७३।८।७ को यस अदालतको आदेश।

३) विपक्षी मध्येको निर्वाचन आयोगको लिखित जवाफः

नेपालको संविधानको धारा २४६ को निर्वाचन आयोगको काम, कर्तव्य र अधिकारमा राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति, संघीय संसदका सदस्य, प्रदेश सभाका सदस्य तथा स्थानीय तहका सदस्यको निर्वाचनको सञ्चालन, रेखदेख, निर्देशन र नियन्त्रण गर्नेछ भन्ने व्यवस्था भएको भए पनि उपयुक्त धारा २४६ को प्रावधानले निर्वाचन मिति घोषणा समेत गर्नु पर्ने भन्ने संवैधानिक व्यवस्था नगरेको अवस्था विद्यमान हुँदा हुँदै सो धाराको ख्यालै नगरी बिना आधार र कारण यस आयोगलाई विपक्षी बनाई रिट निवेदन दायर गरेको छ।

नेपालको संविधानको धारा २४६ मा निर्वाचन आयोगले संविधान र संघीय कानूनको अधिनमा रही राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति, संघीय संसदका सदस्य, प्रदेश सभाका सदस्य, स्थानीय तहका सदस्यको निर्वाचनको सञ्चालन, रेखदेख, निर्देशन र नियन्त्रण गर्ने तथा निर्वाचनको प्रयोजनका लागि मतदाताको नामावली तयार गर्ने कार्यका साथै राष्ट्रिय महत्वका विषयमा जनमत संग्रह गराउने व्यवस्था छ। संविधानको धारा २४७ मा उल्लेख भएको नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकारले निर्वाचन आयोगलाई आवश्यक सहयोग गर्नुपर्ने विषय तत् तत् निकायको भएको, सरकारले निर्वाचनको लागि आवश्यक पूर्वाधार र वातावरण तयार गरी दिएको अवस्थामा तदनुरूप हुने, कुनै पनि निर्वाचन सम्पन्न गर्न आयोग सक्षम रहेको हुँदा विपक्षीको आधारहीन रिट रहेको खारेज गरी पाऊँ।

आवधिक निर्वाचनलाई नियमित र समयोचित बनाउन धारा २४६ को अवधारणा, अख्तियारी र दायित्व के हो र सो मुताविक आयोगले कसरी काम गर्नु पर्दछ भन्ने व्याख्या हुन पर्ने जिकिरका सम्बन्धमा संविधानको व्याख्या गर्ने अधिकार सम्मानित अदालतमै निहित रहेको हुँदा सो सम्बन्धमा केही बोली रहनु परेन भन्ने विपक्षी निर्वाचन आयोगको मिति २०७३।८।२३ मा यस अदालतमा रहेको लिखित जवाफ।

४) विपक्षी मध्येका प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालयको लिखित जवाफः

नेपालको संविधानको पालना र कार्यान्वयन गरी संविधानबमोजिम सम्पन्न गर्नुपर्ने तीनै तहको निर्वाचन गराउनको लागि आवश्यक पर्ने कानूनी पूर्वाधारहरूको तयार गर्न नेपाल सरकारले निर्वाचन आयोग सम्बन्धी विधेयक, राजनीतिक दल सम्बन्धी विधेयक, मतदाता नामावली सम्बन्धी विधेयक निर्वाचन कसूर सजाय निर्धारण सम्बन्धी विधेयक र स्थानीय तह

निर्वाचन विधेयक व्यवस्थापिका संसदमा दर्ता गरिसकेको छ। निर्वाचन मार्फत आफ्ना प्रतिनिधिहरू छनौट गरी राज्य सञ्चालन प्रक्रियामा संलग्न हुने नेपाली नागरिकको अधिकारलाई प्रचलन गर्न सरकार प्रयत्नशील रहिरहेको छ। साथै संविधानको धारा २४६ को उपधारा (१) बमोजिम संविधान र संघीय कानूनको अधीनमा रही राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति, संघीय संसदका सदस्य, प्रदेश सभाका सदस्य, स्थानीय तहका सदस्यको निर्वाचनको सञ्चालन, रेखरेख, निर्देशन र नियन्त्रण गर्ने अधिकार पाएको निर्वाचन आयोगलाई आवश्यक स्रोत साधन र निर्वाचनको लागि आवश्यक सहयोग उपलब्ध गराइरहेको पनि छ। नेपालको संविधानको धारा २९६ को उपधारा (१) मा उल्लिखित व्यवस्थापिका संसदको कार्यकाल संवत् २०७४ साल माघ ७ गतेसम्म रहेको प्रति नेपाल सरकार सचेत रहेको र सोही बमोजिम कार्य गरिरहेको अवस्थामा निर्वाचन गराउने सरकारको योजना र प्रयासप्रति अविश्वास प्रकट गरी हचुवाको आधारमा दायर गरिएको रिट निवेदन खारेज भागी छ भन्ने प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालयको लिखित जवाफ।

यसमा प्रस्तुत निवेदन यसै अदालतमा विचाराधीन रहेको ०७३-WO-०२०७ को रिट निवेदनसित सम्बन्धित रहेकोले सो निवेदन यसै साथ राखी यस अदालतबाट निर्णय भैसकेको ०७२-WO-०८५३ को मिसिल समेत साथै राखी कानून बमोजिम गरी पेश गर्नु भन्ने यस अदालतको आदेश।

लगाउको ०७०-WO-०२०७ को रिटमा निवेदन जिकिरबमोजिम तीनै तहको निर्वाचन सम्पन्न गर्न केस्ता कानूनी र प्रकृयगत कुराहरू भएका छन् भन्ने सन्दर्भमा यस अदालतको मिति २०७३।११।१९ को आदेशमा २०७४।१०।७ भित्र तीन वटै तहको निर्वाचन सम्पन्न गर्ने संवैधानिक सीमालाई केन्द्रविन्दुमा राखेर निर्वाचनका लागि आवश्यक पर्ने कानूनहरूको निर्माण कुन चरणमा पुगेका छन्। निर्वाचन क्षेत्र निर्धारण आयोगको सम्वन्धमा के कस्ता शर्तहरू भएका छन्? र माघ ७ गतेभित्र संघीय प्रतिनिधि सभा र प्रदेश सभाको निर्वाचन सम्पन्न गर्ने सम्वन्धी कार्य योजनाको कुन अवस्थामा रहेको छ? सो सम्वन्धमा हालसम्म भएका काम कारवाहीहरूको सिलसिलेबार प्रगती विवरण १० दिनभित्र पठाउनु भनी भएको आदेशबमोजिम प्रधान मन्त्री तथा मन्त्रिपरिषदको कार्यालयबाट च.नं. ६०९२ मिति २०७३।१२।०१ को पत्रद्वारा निम्न लिखित प्रगतीको अवस्था देखिन्छ।

क) निर्वाचन आयोगको काम, कर्तव्य र अधिकार सम्वन्धी कानूनलाई संशोधन र एकिकरण गर्न बनेको विधेयक, स्थानीय तह निर्वाचन कार्यविधि सम्वन्धी विधेयक व्यवस्थापिका संसदबाट पारित भएका भनीएको।

ख) प्रदेस सभा सदस्य निर्वाचन सम्वन्धी विधेयक र प्रतिनिधि सभा सदस्य निर्वाचन सम्वन्धी विधेयक मस्यौदा उपर कारवाहीको लागि कानून न्याय तथा संसदीय मन्त्रालयमा पठाइएको,

ग) निर्वाचन क्षेत्र निर्धारण आयोग सम्वन्धी विधेयक मन्त्रीपरिषदबाट स्वीकृत भई व्यवस्थापिका संसदमा पेश भई सकेको छ।

घ) राष्ट्रीय सभा सदस्य निर्वाचन सम्वन्धी विधेयक र राष्ट्रपति वा उपराष्ट्रपतिको निर्वाचन सम्वन्धी विधेयकमा सैद्धान्तिक सहमति प्राप्त भई मस्यौदा तर्जुमाको चरणमा रहेका।

नियमबमोजिम दैनिक तथा साप्ताहिक मुद्दा पेशी सूचीमा चढी निर्णयार्थ पेश हुन आएको प्रस्तुत निवेदन पत्र, लिखित जवाफ सहितका मिसिल संलग्न कागजात अध्ययन गरियो। उपस्थित विद्वान अधिवक्ताहरू तथा नायव महान्यायाधिवक्ताले मिति २०७४।५ १५ गतेका दिन देहाय बमोजिम वहस जिकिर प्रस्तुत गर्नु भयो।

निवेदकका तर्फबाट विद्वान अधिवक्ता डा.श्री सुरेन्द्र भण्डारीको वहस तथा वहसनोटः

लोकतन्त्रलाई जीवन्त बनाउने साधन नै आवधिक निर्वाचन हो। नेपालको संविधानको धारा २४६ बमोजिम संघीय सभा, प्रदेश सभा र स्थानीय निकायको निर्वाचनको संचालन, रेखदेख, निर्देशन र नियन्त्रण निर्वाचन आयोगले गर्नेछ भन्ने व्यवस्था रहेको छ। यसरी निर्वाचन आयोगको गठन स्वच्छ र निष्पक्ष रुपमा निर्वाचन सम्पन्न गर्ने प्रयोजनका लागि उक्त आयोगको गठन भएको पाइन्छ। यसरी निर्वाचन सम्पन्न गर्ने संवैधानिक दायित्व निर्वाचन आयोगको नै भएकोंले सरकारले निर्वाचन मिति घोषणा गर्ने हो कि आयोगले? स्वतन्त्र संवैधानिक निकायको रुपमा रहेको निर्वाचन आयोगलाई यो मितिमा निर्वाचन राख्नु भनी कार्यपालिकाले भन्नु संवैधानिक सर्वोच्चताको विरुद्धमा छ। तसर्थ यस इजलासबाट धारा २४६(१) को व्यापक व्याख्या हुनु जरुरी छ। आवधिक निर्वाचनमा भाग लिन पाउनु वालिग मताधिकार र नागरिकको अधिकार हो, त्यसमा कहिले कसरी निर्वाचन गर्ने भन्ने सम्वन्धमा सरकार वा दलहरूको स्वेच्छाको विषय हुन सक्तैन। संघीय, प्रान्तीय र स्थानीय तीनै तहको निर्वाचन २०७४ साल माघ ७ गतेभित्र नै सम्पन्न गर्ने संवैधानिक व्यवस्था अनुरुप उक्त

तोकिएकै मितिमा तीनै तहको निर्वाचन गर्न परमादेश जारी गरी पाउँ भनी आफ्नो वहस र सोही बमोजिमको बहसनोट समेत प्रस्तुत गर्नु भयो।

निवेदकका तर्फबाट विद्वान अधिवक्ता श्री ओमप्रकाश अर्यालः

लोकतन्त्रको जीवन नै आवधिक निर्वाचन हो। लोकतन्त्रको संस्थागत विकासको लागि संविधानको प्रस्तावनामा नै जनताको प्रतिस्पर्धात्मक बहुदलीय लोकतान्त्रातिक शासन प्रणाली, वालिग मताधिकार, आवधिक निर्वाचन, लगायतका लोकतान्त्रिक मूल्य र मान्यतामा आधारित समाजको निर्माण गर्ने प्रयोजनका लागि संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको निर्वाचन मिति २०७४ साल माघ ७ गते सम्ममा सम्पन्न गर्ने व्यवस्था रहेता पनि सो सम्वन्धमा संसद वा सरकारले केही नसोची सत्ता लम्व्याउने मात्र प्रयत्न भएको छ। नेपाल पक्ष रहेको मानव अधिकारसम्वन्धी विश्वव्यापी घोषणा पत्र (UDHR) १९४८ तथा नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारसम्वन्धी अन्तराष्ट्रिय अनुवन्ध (ICCPR), १९६६ मा उल्लेख भएबमोजिम स्वतन्त्र स्वच्छ निर्वाचन आयोगद्वारा आवधिक निर्वाचन हुनु र त्यसमा भाग लिन पाउनु नागरिकको मानव अधिकार नै भएको हुँदा सोही बमोजिम व्याख्या गरी पाउँ भनी गर्नु भएको वहस प्रस्तुत गर्नुभयो।

विपक्षी नेपाल सरकारको तर्फबाट विद्वान नायव महान्यायाधिवक्ता श्री किरण पौडेलः

संविधानको धारा २४६ मा निर्वाचन आयोगलाई निर्वाचन मिति तोक्नु भन्ने व्यवस्था रहेको, मिति २०७३।१०।२० मा निर्वाचन आयोग ऐन पारित भई लागू भएको छ। संविधान कार्यान्वयन गर्ने क्रममा स्थानीय तहको निर्वाचन दोस्रो चरण सम्पन्न भई तेस्रो चरणमा हुने तयारीमा रहेको तथा मन्त्रिपरिषदको मिति २०७४।०५।०५ को निर्णयबाट प्रदेश सभा र संघीय सभाको निर्वाचन मिति २०७४।८।१० र २०७४।८।२१ मा दुई चरणमा हुने गरी सार्वजनिक सूचना निकालिएको, निर्वाचन क्षेत्र निर्धारण आयोग गठन भई कार्य गर्न थालेको एवं निर्वाचन सम्वन्धी कानून व्यवस्थापिका संसदबाट पारित भएका र कतिपय हुने क्रममा रहेकाले औचित्यहिन प्रस्तुत रिट निवेदन खारेज हुनु पर्दछ भनी आफ्नो वहस प्रस्तुत गर्नु भयो।

रिट निवेदन, लिखित जवाफ तथा विद्वान अधिवक्ता तथा विद्वान नायव महान्यायाधिवक्ताले गर्नुभएको बहस जिकिर समेतलाई मध्येनजर राखी निम्न प्रश्नमा केन्द्रित रही निर्णय दिनु पर्ने देखिन आयो।

१) २०७४ साल माघ ७ गते सम्ममा स्थानीय, संघीय र प्रदेश सभाको निर्वाचन हुन्छ वा हुँदैन?

२) नेपालको संविधानबमोजिम निर्वाचन मिति तोक्ने अख्तियार निर्वाचन आयोगको हो वा नेपाल सरकारको?

३) निवेदकको माग बमोजिम परमादेश लागायतका अन्य आदेश जारी हुनु पर्ने हो वा होइन?

मिति २०७४।५।१५ मा पेशीका दिन पक्ष विपक्षतर्फबाट उपस्थित रहनु भएका विद्वान कानून व्यवसायीहरूको बहस सुनी आज मिति २०७४।५।१९ का लागि निर्णय सुनाउने तारेख तोकिएको प्रस्तुत रिट निवेदमा रिट निवेदन, लिखित जवाफ तथा सम्वद्ध संवैधानिक तथा कानूनी व्यवस्थाहरू समेतको समग्र अध्ययन गरी हेर्दा निवेदकको मागबमोजिम आदेश जारी हुनु पर्ने हो वा होइन भन्ने सम्वन्धमा निर्णय दिनु पर्ने देखिन आयो।

सर्वप्रथम २०७४ साल माघ ७ गते सम्ममा स्थानीय,संघीय र प्रदेश सभाको निर्वाचन हुनु पर्ने हो वा हैन भन्ने पहिलो प्रश्नतर्फ विचार गर्दा, उक्त समयावधी संविधानले नै किटान गरिएको व्यवस्था भएको हुँदा सो समयावधिभित्र निर्वाचन हुनु पर्दछ भन्ने कुरामा विवाद रहेन। संविधानमा भएको व्यवस्था अनुसार निर्वाचन हुनु पर्छ भन्ने कुरामा सबै विपक्षीहरू प्रतिबद्ध छन् र यस सम्बन्धी धेरै प्रकृया अगाडी बढेको छ भन्ने कुरा विपक्षीहरूको लिखित जवाफ समेतबाट प्रष्ट हुन्छ।

आवधिक निर्वाचन लोकतन्त्रको आधारभूत शर्त र चरित्र हो।, निर्वाचन विनाको लोकतन्त्र पानी बिनाको माछा जस्तै हो। अर्थात आवधिक निर्वाचन विना लोकतन्त्रको परिकल्पना समेत गर्न सकिंदैन। निर्वाचन नागरिक अधिकार तथा मौलिक मानव अधिकारको विषय पनि हो। नेपालको संविधानको प्रस्तावनामा "*जनताको प्रतिस्पर्धात्मक बहुदलीय लोकतान्त्रिक शासन प्रणाली, नागरिक स्वतन्त्रता, मौलिक अधिकार, मानव अधिकार, वालिग मताधिकार, आवधिक निर्वाचन, पूर्ण प्रेस स्वतन्त्रता तथा स्वतन्त्र, निष्पक्ष र सक्षम न्यायपालिका र कानूनी राज्यको अवधारणा लगायतका लोकतान्त्रिक मूल्य र मान्यतामा आधारित समाजप्रति प्रतिवद्ध रही समृद्ध राष्ट्र निर्माण*" गर्ने भन्ने कुरा उल्लेख भएको पाइन्छ। लोकतन्त्र भनेको कानूनी शासन र संविधानवादको आधारशिला हो। जसलाई जनताद्वारा छानिएका प्रतिनिधिले शासन गर्ने प्रणालीको रुपमा पनि लिइन्छ। आवधिक निर्वाचनको माध्यमद्वारा जनतालाई शासनमा संहभागिता गराई उनीहरूको सर्वोत्तम हित हुने कार्य गर्दै जनताप्रति उत्तरदायी हुने शासन व्यवस्था नै लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्था हो। त्यसैले लोकतान्त्रिक व्यवस्थाको लागि आवधिक निर्वाचन निर्विकल्प शर्तको रुपमा रहेको

हुन्छ। आवधिक निर्वाचनको माध्यमद्वारा निर्वाचित प्रतिनिधिहरूबाट नागरिकले शान्ति, विकास, आर्थिक समृद्धि र जीवनोस्तरमा सुधार जस्ता जायज अपेक्षाहरू राखेका हुन्छन्। जसलाई निर्वाचित जनप्रतिनिधिहरू मार्फत संवोधन हुन्छ भन्ने सम्वन्धमा पूर्ण आश्वस्त बन्नु उनीहरूको वैध अपेक्षा -Legitimate Expectation- नै हो। उनीहरूको त्यो वैध अपेक्षालाई पूरा गर्न तथा नागरिक अधिकारको सुनिश्चितताका लागि आवधिक निर्वाचनमा भाग लिन पाउने गरी संविधानले प्रत्याभूत गरेको आवधिक निर्वाचनको मिति तोक्नु तथा स्वतन्त्र र निष्पक्ष तवरले निर्वाचन सम्पन्न गराउनु राज्यको नागरिकप्रतिको कर्तव्य र दायित्व नै हो।

नेपालको संविधानले राज्यको संरचना '*संघ, प्रदेश र स्थानीय गरी तीन तहको हुने*'[1] भन्ने संवैधानिक व्यवस्था रहेको छ। त्यसैगरी व्यवस्थापिका संसद सम्वन्धमा "*यो संविधान प्रारम्भ हुँदाका बखत कायम रहेको संविधान सभा यो संविधान प्रारम्भ भएपछि व्यवस्थापिका-संसदमा स्वतः रुपान्तरित हुनेछ र त्यस्तो व्यवस्थापिका संसदको कार्यकाल संवत् २०७४ साल माघ ७ गतेसम्म कायम रहनेछ।*

तर त्यस्तो कार्यकाल पूरा हुनु अगावै यस संविधान बमोजिमको प्रतिनिधि सभाको निर्वाचन हुने भएमा त्यस्तो निर्वाचनका लागि उम्मेदवारको मनोनयन पत्र दाखिला गर्ने अघिल्लो दिनसम्म व्यवस्थापिका संसद कायम रहनेछ"[2] भन्ने संवैधानिक व्यवस्था रहेको छ। संविधानको धारा २४६ अनुसार निर्वाचनको संभावना, रेखदेख, नियन्त्रण र निर्देशन गर्ने अधिकार निर्वाचन आयोगलाई प्रदान गरेको पाइन्छ। यसरी संविधानमा व्यवस्था भएबमोजिम २०७४ माघ ७ गते भित्रमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको निर्वाचन सम्पन्न गरी जनताको तीनै तहको जनप्रतिनिधि छान्न पाउने संवैधानिक अधिकारको प्रत्याभूत गर्नको लागि नयाँ संविधानको धारा २४६ मा रहेको निर्वाचनको संचालन, रेखेदख, नियन्त्रण र निर्देशन दिने अधिकार अन्तर्गत निर्वाचनको मिति घोषणा गर्ने अधिकार पनि निर्वाचन आयोगलाई हुन्छ भन्ने संविधानको व्याख्या हुनुपर्दछ भनी निवेदकले सार्वजनिक चासो र चिन्ता व्यक्त गरी ल्याउनु भएको रिट निवेदनको सन्दर्भमा निवेदकलाई यो इजलास धन्यवाद ज्ञापन गर्दछ।

प्रकरण (क) मा उल्लेखित विधेयकहरू व्यवस्थापिका संसदबाट पारित भई लागू भैरहेको पाइएको छ। स्थानीय तह निर्वाचन कार्यविधि ऐन, २०७४ अनुसार स्थानीय तहका निर्वाचन प्रथम चरणको निर्वाचन २०७४ साल वैशाख ३१ गते, द्वितीय चरणको निर्वाचन २०७४ साल असार १४ गते सम्पन्न भई प्रदेश नं. १, ३, ४,५, ६ र ७ मा स्थानीय तहका जन प्रतिनिधिहरू निर्वाचित भईसकेका छन् भने २ नं. क्षेत्रका लागि आश्विन २ गते तेस्रो चरणको निर्वाचन सम्पन्न गर्ने गरी घोषित भईसकेको छ। त्यसै गरी प्रतिनिधि सभा र प्रदेश सभाको लागि २०७४ साल मार्ग १० र २१ गतेका लागि मिति घोषणा भई सकेको तथा सार्वजनिक

[1] नेपालको संविधान, भाग ५, धारा ५६(१)

[2] नेपालको संविधान, भाग ५, धारा १९६(१)

रुपमा प्रकाशनमा आएको छ। निर्वाचन आयोगबाट २०७४ मार्ग १० गते पहिलो चरणमा हिमाली एवं उच्च पहाडी जिल्ला गरी ३२ जिल्ला र दोस्रो चरणमा पहाडी तथा तराईका गरी ४५ जिल्लामा निर्वाचन संचालन गर्ने गरी गरेको निर्णय पनि सार्वजनिक जानकारीमा आएका छन्। निर्वाचनको मिति २०७४ माघ ७ गते सम्ममा सम्पन्न हुने गरी निर्वाचनको मिति घोषणा गर्नका लागि आदेश जारी गरी पाउँ भन्ने रिट निवेदकले उठाएको प्रमुख प्रश्न सम्वोधन भईसकेको पाइयो।

अव आवधिक निर्वाचन सम्वन्धी सम्पूर्ण कार्य निर्वाचन आयोगले गर्छ वा नेपाल सरकारले भन्ने दोस्रो प्रश्नतर्फ विचार गर्दा, नेपालको संविधानको धारा २४६ ले निर्वाचन आयोगको काम कर्तव्य र अधिकारको शिर्षकमा उपधारा (१) मा " *निर्वाचन आयोगले यस संविधान र संघीय कानूनको अधिनमा रही राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति, संघीय संसदका सदस्य, प्रदेश सभाका सदस्य, स्थानीय तहका सदस्यको निर्वाचनको संचालन, रेखदेख, निर्देशन र नियन्त्रण गर्नेछ। निर्वाचनको प्रयोजनका लागि मतदाता नामावली तयार गर्ने कार्य निर्वाचन आयोगले गर्नेछ*" भन्ने संवैधानिक व्यवस्था गरेको छ। लोकतन्त्र कानूनी शासनको एउटा महत्वपूर्ण पक्ष हो। लोकतन्त्र जीवन्त बनाउने एउटा बलियो आधार नै आवधिक निर्वाचनलाई लिइन्छ। जसको माध्यमद्वारा शासन व्यवस्थामा जनताको भावना प्रतिविम्वित हुन्छ। त्यसैले प्रायः संसार भर नै जनप्रनिधि छनौट गर्ने एउटा छुट्टै स्वतन्त्र, सक्षम र स्वच्छ निकायको रुपमा निर्वाचन आयोगको गठन गरी त्यसबाट निर्वाचन सम्वन्धी सम्पूर्ण कार्य प्रकृया पूरा गर्ने प्रणाली विकसित हुँदै आएको पाइन्छ। निर्वाचन आयोगको प्रमुख कार्य राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति, संघीय संसद, प्रदेश सभा र स्थानीय तहका सदस्यहरूको निर्वाचन सम्पन्न गरी संविधानको धारा २ बमोजिम जनतामा निहित सार्वभौमसत्ता र राजकीय सत्ताको प्रत्यक्ष रुपमा प्रयोगको प्रत्याभूति देखाउनु नै हो। यी सबै निर्वाचित पदहरूको पदावली र कार्यकाल संविधानले नैं पाँच वर्ष तोकेको छ। प्रत्येक पाँच वर्षमा निर्वाचन हुनै पर्ने वाक्यात्मक संवैधानिक व्यवस्था रहेको छ। तोकिएको समयावधीमा नै निर्वाचन मिति घोषणा भई समयमा निर्वाचन हुने सुनिश्चितता प्रदान गर्नका लागि कतिपय मुलुकहरूले अवलम्बन गरे जसरी कानूनमा नै निर्वाचन हुने मिति उल्लेख गर्नु उपयुक्त हुन्छ वा निर्वाचन आयोगलाई यो अधिकार प्रदान गरी कार्यपालिकी नियन्त्रण भन्दा बाहिर राख्नु उपयुक्त हुन्छ सो अनुसार संविधानको व्याख्या हुनुपर्छ भन्नी निवेदकले उठाएको प्रश्न संवैधानिक कानूनको व्याख्याको सन्दर्भमा अत्यन्तै मननीय देखिएको छ। नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ को धारा १०४(१) मा "*यो संविधार र अन्य*

कानूनको अधिनमा रही संसद तथा गाउँ , नगर र जिल्लाका स्थानीय निकायहरूको निर्वाचनको सञ्चालन, रेखदेख, निर्देशन र नियन्त्रण निर्वाचन आयोगबाट हुन्छ। सो प्रयोजनको लागि, मतदाताहरूको नामावली तयार गर्ने कार्य निर्वाचन आयोगले गर्नेछ" भन्ने संवैधानिक व्यवस्था रहेकोमा प्रतिनिधी सभा सदस्य निर्बाचन ऐन, २०४७ को दफा २४(१) मा *"यो ऐन प्रारम्भ भएपछि गठन हुने पहिलो प्रतिनिधि सभाको लागि र त्यसपछि संविधान बमोजिम कुनै प्रतिनिधि सभाको कार्यकाल समाप्त भएपछि प्रतिनिधि सभाको सम्पूर्ण सदस्यहरूको स्थानपूर्ति गर्नको लागि आयोगले आम निर्वाचन गर्ने घोषणा गर्नेछ"* भन्ने प्रावधान राखी आवधिक निर्वाचनको मिति घोषणा गर्ने कार्य निर्वाचन आयोगलाई भएको देखिन्छ। यसरी समान संवैधानिक व्यवस्था रहेको स्थितिमा निर्मित ऐनले आवधिक निर्वाचनको मिति तोक्ने अधिकार निर्वाचन आयोगलाई प्रदान गरेको विषय पनि त्यत्तिकै हदको संवैधानकि प्रावधानको व्याख्यामा सान्दर्भिक देखिन्छ।

आवधिक निर्वाचन सञ्चालन गर्ने सन्दर्भमा निर्वाचनको मिति तोक्नेदेखि अन्य निर्वाचन सम्बन्धी कार्य सम्पन्न गर्न आवश्यक कानून बनाउने अधिकार व्यवस्थापिका संसदको हो। व्यवस्थापिका संसदको विधायिकी अधिकारलाई यस्तो वा उस्तो कानून बनाउ भनी अदालतले भन्न नमिल्ने तर निर्वाचन सम्बन्धमा निर्वाचन मिति घोषणा गर्नेदेखि सम्पूर्ण निर्वाचन सम्पन्न गर्ने संविधानमा भएको व्यवस्था अनुकुल हुने गरी व्यबस्थापिका संसदले कानून बनाउने सम्वन्धमा निर्देशित गर्नु शक्ति पृथ्थकीकरणको सिद्धान्त अनुकुल नहुने कुरामा अदालत सजग छ। ऐन नियम, संशोधन वा परिमार्जन गर्दा व्यवस्थापिका संसदले विगतको अभ्यास तथा अन्य मुलुकको अभ्यास समेतलाई ध्यान दिई कानून निर्माण गर्ने विषय भएको हुँदा सो पश्चात् संविधानको अक्षर,भावना र मर्म विपरित कानून निर्माण भएको भन्ने विषय अदालतमा प्रवेश गरेमा सो समयमा साधिकार इजलासबाट व्याख्या हुने नै छ।

हाल निर्वाचन आयोगको काम, कर्तव्य र अधिकारलाई संशोधन र एकिकरण गर्न बनेको निर्वाचन आयोग ऐन, २०७३ को दफा ३ लाई हेर्दा, *"संघीय कानूनमा अन्यथा व्यवस्था भएकोमा बाहेक नेपाल सरकारले निर्वाचन गराउन मिति तोक्न सक्नेछ।"* भन्ने कानूनी व्यवस्था रहेको छ। त्यसैगरी उक्त दफाको प्रतिवन्धात्मक वाक्यांशमा *"तर त्यस्तो निर्वाचनको मिति तोक्नु भन्दा अघि नेपाल सरकारले आयोगको परामर्श लिनु पर्नेछ"* भन्ने कानूनी व्यवस्था रहेको छ। यसरी ऐनमा भएको व्यवस्थाले निर्वाचन कहिले गर्ने भन्ने सन्दर्भमा सरकारलाई यकिन गर्ने अधिकार दिई आयोगलाई निर्वाचन घोषणा गर्ने सन्दर्भमा परामर्शदाताको रुपमा

मात्र भूमिका प्रदान गरेको देखिन्छ। उक्त ऐन संविधानसँग बाँझिएको भन्ने रिट निवेदनको विषयवस्तु नरहेको हुँदा सो सम्बन्धमा केही उल्लेख गरिरहनुपर्ने देखिएन।

तसर्थ माथि उल्लेखित तथ्य, व्यवस्था एवं विवेचना समेतको आधारमा संविधानमा उल्लेख भएबमोजिम २०७४ साल माघ ७ गते भित्रै स्थानीय, प्रदेश सभा र संघीय सभा गरी तीनै तहको निर्वाचन सम्पन्न गर्ने सन्दर्भमा स्थानीय तहको निर्वाचन अन्तिम चरणमा रहेको तथा प्रदेश सभा र प्रतिनिधि सभाको निर्वाचन मिति तोकिसकेको देखिंदा तिनै तहको निर्वाचन माघ ७ गते भित्र गरिपाउँ भन्ने निवेदकको माग सम्बोधन भइसकेको देखिएको हुँदा सो सम्बन्धमा कुनै आदेश जारी गर्नुपर्ने अवस्था विद्यमान देखिएन। साथै निर्वाचन आयोग ऐन, २०७३ निर्माण भई लागू भएको र सो ऐन, बदरको माग नरहेको अवस्थामा कुनै आदेश जारी गर्नुपर्ने अवस्था नदेखिएको हुँदा रिट निवेदन खारेज हुने ठहर्छ। प्रस्तुत मुद्दाको दायरीको लगत कट्टा गरी मिसिल नियमानुसार अभिलेख शाखामा बुझाइ दिनू।

न्यायाधीश

उक्त रायमा म सहमत छु।

न्यायाधीश

इजलास अधिकृत :- शकुन्तला कार्की

कम्प्यूटर अपरेटर :- मन्दिरा रानाभाट

इति सम्वत् २०७४ साल भाद्र १९ गते रोज २ शुभम् ....।