परिच्छेद एक

शोधपत्रको सामान्य परिचय

१.१ परिचय

सामान्यतया संविधान भनेको देशको मूल कानुन हो । संविधान भनेको सरकारको सङ्गठन र कार्य सम्पादन हुने नियमहरूको सङ्ग्रहको दस्तावेज हो । संविधानको विकासक्रमलाई हेर्दा यसको सुरुवात बेलायत भएको पाइन्छ । त्यसैले यसलाई संविधानको जननीको रूपमा समेत उल्लेख गरिन्छ । तर बेलायतको संविधान लिखित नभइ अलिखित वा अर्धलिखित संविधानको रूपमा रहेको पाइन्छ । त्यसैले यसलाई अभिसमय भन्ने गरिन्छ । बेलायतको संविधानको निर्माण त्यहाँको इतिहासले गरेको हो । यस संविधानको निर्माणमा संयोग तथा स्वभाविक विकाशको योगदान रहेको छ । प्रध्यापक अंग (Ang) ले भने जस्तै बेलायतमा सरकारको अङ्गहरूमा शक्तिको बाँडफाँड र प्रयोगको नियम सम्बन्धी कानुन तथा नियमका सामान्य समूह रहेका छन् (शिवाकोटी, २०६७ :४७६) ।

शासनको कार्य तथा सरकारका दुइओटा अङ्ग व्यवस्थापिका र कार्यपालिका बिचको पारस्परिक सम्बन्धको आधारमा संसदीय सरकार र अध्यक्षात्मक सरकार भनि वर्गिकरण गरिएको छ । संसदीय व्यवस्थामा व्यवस्थापिका र कार्यपालिका विचमा घनिष्ठ सम्बन्ध हुन्छ । यिनीहरू एक अर्कामा निर्भर रहेका हुन्छन् संसदीय व्यवस्थामा कार्यपालिकामाथि व्यवस्थापिकाको पूर्ण नियन्त्रण हुने हुनाले व्यवस्थापिकाको तल्लोसदनमा आफ्नो तहमत रहँदासम्म मात्र कार्यपालिका रहन्छ । राज्यका अन्य अङ्गहरूको तुलनामा व्यवस्थापिका अर्थात् संसद प्रधान प्रणालीलाई संसदीय प्रणाली भनिन्छ (दाहाल, २०७४ : ६७) । संसदीय सरकारमा मन्त्रिमण्डलको प्रधानता रहन्छ । मन्त्रिमण्डलले व्यवस्थापिकाको तल्लो सदनलाई विघटन पनि गर्न सक्छ । संसदीय व्यवस्थामा सरकार प्रमुखका रूपमा प्रधानमन्त्रि रहन्छ भने राज्यप्रमुख नाममात्रको रहेको हुन्छ ।

नेपालमा भिमसेन थापाको पालादेखि नै प्रधानमन्त्री पद रहँदै आएको पाइन्छ । भिमसेन थापालाई नेपालको इतिहासमा शक्तिशाली प्रधानमन्त्रीको रूपमा समेत उल्लेख गरिएको छ

भिमसेन थापाको पतनपछि राजदरबारभित्र गुट उपगुट र भारदारहरू बिचको कलहले अस्थिरता उत्पन्न गर्यो । कोतपर्व भण्डारखालपर्व र अलौपर्वपछि नेपाल राजनीतिमा राणाकालको उद्य भयो । प्रधानमन्त्री पद आफ्नो जीवनकालमा आफूमा सीमित गर्ने र आफ्नो शेषपछि यो पद आफ्ना भाइहरूमा जाने, त्यसपछि छोरा र भतिजा आदिमा बंशाणुगत रूपमा जाने प्रणालीको विकास भयो । यस्तो शासन प्रणाली १०४ वर्षसम्म कायम रहेको थियो (काफ्ले, २०५८:१२) ।

वि.सं. २००४ मा (प्रधानमन्त्री पद्म शमशेरको पालामा नेपालमा पहिलो पटक नेपाल सरकारको वैधानिक कानुन २००४ को निमार्ण भयो । यो संविधान २००५ वैशाख १ गते लागु गर्ने भनिएको थियो । तर मोहन शमशेरले पद्म शमशेरलाई सत्ताबाट हटाई आफु प्रधानमन्त्री बनी वैधानिक कानुन २००४ लाई हटाई दिए । पद्म शमशेर सोझा प्रकृतिका थिए । यहीं कारणले गर्दा पद्म शमशेर सत्ताबाट हट्नु पर्‍यो तसर्थ यो विधान लागु हुन सकेन (यादव २०४०:३४२) ।

वि.सं. २००७ मा राणाशासनको अन्त्यसँगै नेपालमा प्रजातन्त्रको ढोका खुल्यो वि.सं. २००७ मा तत्कालिन राजा श्री ५ त्रिभुवनद्वारा अन्तरिम संविधान जारी गरियो (सिंह २०४६ :४५) । त्यसपछि वि.सं. २०११ मा त्रिभुवनको मृत्युपछि श्री ५ महेन्द्रबाट नेपाली राजनीतिलाई नयाँ बाटो प्रदान गरियो । संविधानसभाको स्थानमा वि.सं. २०१५ मा प्रथम बहुदलीय आमनिर्वाचन भयो (गौतम, २०७४:४१०) । आम निर्वाचनमा १०९ सिटमध्ये ७४ सिट प्राप्त गरेकाले नेपाली काङ्ग्रेसले दुइ तिहाइ बहुमत प्रप्त गरी वि.पि कोइरालाको नेतृत्वमा १८ महिनासम्म जननिर्वाचित सरकार सञ्चालन भयो (काफ्ले, २०५८:३२) ।

वि.सं.२०१७ मा राजा महेन्द्रले प्रजातान्त्रिक प्रणालीको अन्त्य गर्दै पञ्चायत व्यवस्थाको सुत्रपात गरे (सिंह, २०४६:४०) । वि.सं. २०१९ मा पञ्चायती संविधान जारी भयो । यस समयमा श्री ५ लाई संविधानको स्रोतको रूपमा स्वीकार गरिएको थियो । कुनै खास राजनीतिक वाद, विचारधारा, दर्शन या सिद्धान्तलाई महत्व नदिइ राष्ट्रिय हित र राष्ट्रियतालाई प्राथामिकता दिने कार्य यस समयमा भएको थियो । विद्यार्थी, युवक, महिला र बालक, व्यवसायी वर्ग, किसान र मजदुर गरी ६ वर्गीय सङ्गठनको गठन यसै समयमा भएको थियो । वि.सं. २०२१ मा आर्थिक कान्तिको रूपमा भूमि सुधार ल्याइएको थियो । वि.सं. २०२३ मा पञ्चायतलाई दलविहिन बनाइयो । वि.सं. २०२४ मा गाउँफर्क राष्ट्रिय

अभियान ल्याइएको थियो र वि.सं. २०२८ मा जाँचबुझ केन्द्रको स्थापना भएको थियो । त्यसै वर्ष झापाली कम्युनिष्टहरूले आन्दोलन छेडे । वि.सं. २०३२ मा गाउँफर्कलाई संवैधानिक अङ्ग बनाइयो । वि.सं. २०३३ मा लामो समयबाट काराबारबाट मुक्त भइ भारतमा रहेका वि.पि.कोइराला राष्ट्रिय मेलमिलापको नीति लिएर नेपाल प्रवेश भए । वि.सं. २०३५ मा भिम बहादुर श्रेष्ठ, कप्तान यज्ञ बहादुर थापालाइ फाँसि दिनुले जनआक्रोस बढ्यो । यसैगरी पाकिस्तानमा भुट्टोलाई दिएको फाँसीको विरुद्धमा नेपाली विद्यार्थीहरूले आन्दोलन सुरु गरे पछि यसले ठूलो राजनीतिक रूप लियो । जसले गर्दा वि.सं. २०३६ मा जनमत संङग्रहको घोषणा भयो र वि.सं. २०३७ बैशाख २० गते भएको जनमत संङग्रहमा पञ्चायत पछि २४ लाख मत प्राप्त गरी बहुदलको मतभन्दा ४ लाख बढी मतले विजय भएको घोषणा गरियो (सिंह, २०४६:४५) ।

वि.सं. २०३७ मा संविधानमा तेस्रो संसोधन भयो । यो संविधान अन्तर्गत केहि राजनीतिक दलले पञ्चायतका उपयोग नीति लिए भने केहिले यसलाई स्वीकार गरेनन् । वि.सं. २०३९ मा विकेन्द्रिकरण ऐन जारी भयो । वि.सं. २०४२ मा नेपाली काङ्ग्रेसले सत्याग्रह आन्दोलन सुरु गऱ्यो यो अवस्था राज्यको विभिन्न भागमा घटेको बमकाण्डलले गर्दा आन्दोलन स्थगित भयो । वि.सं. २०४६ माघ ५, ६ र ७ गते राष्ट्रिय सम्मेलन गरी सात बुँदाको राजनीतिक प्रस्ताव पारित गऱ्यो । यो सम्मेलनमा भारतका नेताहरू आएर पञ्चायत र राजदरवारलाई विरोध गरी भाषण गरेका यो सम्मेलनले वि.सं. २०४६ को फागुन ७ गतेदेखि आन्दोलन गर्ने निर्णय गऱ्यो । यस अघी नेपाल कम्प्युनिष्ट पार्टी (माले) को वि.सं २०४६ भाद्रमा सम्पन्न राष्ट्रिय सम्मेलनले निर्दलिय पञ्चायती व्यवस्थाको अन्त्य गर्न बामपन्थीहरूको बीचमा संयुक्त बाममोर्चाको गठन गरी आन्दोलन गर्नुपर्ने र नेपाली काँग्रेस तथा अन्य बहुदलवादी तथा पञ्चायती व्यवस्था विरोधी शक्तिका बीचमा संयुक्त जनआन्दोलनको वातावरण बनाई जनआन्दोलन गर्ने निर्णय गरेको थियो । सो अनुसार वि.सं. २०४६ माघ २ गते नेपाल कम्प्युनिष्ट पार्टी (मार्क्सवादी) की नेता साहना प्रधानको अध्यक्षतामा बाममोर्चाको गठन गरिएको थियो । सो बाममोर्चा र नेपाली काँग्रेसको सहमतिमा वि.सं. २०४६ फागुन गतेदेखि प्रजातन्त्रको पुर्नवहालीका लागि संयुक्त जनआन्दोलन गर्ने निर्णय गरिएको थियो । उक्त जन आन्दोलनको नेतृत्व नेपाली काँग्रेसका नेता गणेशमानको नेतृत्वमा गर्नेगरी बाममोर्चा र नेपाली काँग्रेसको बीचमा संयुक्त जनआन्दोलन समितिको निर्माण गरिएको

थियो । यसरी वि.सं. २०४६ मा संयुक्त जनआन्दोलन सुरु गरिएको थियो । तत्कालिन राजा श्री ५ विरेन्द्रबाट २०४६ चैत्र २६ गते विभिन्न नेताहरूसँगको भेटघाट र छलफलपछि पञ्चायती व्यवस्थाको अन्त्य र दलहरूमाथी प्रतिबन्ध हटाइयो ।

आन्दोलनपछि कृष्णप्रसाद भट्टराइको नेतृत्वमा संयुक्त अन्तरिम सरकार गठन भयो । त्यसैगरी नेपाल भारत व्यापार र पारवहन सन्धिले नयाँ रूप लियो । भट्टराई सरकारको समयमा नै २३ कार्तिक २०४७ नेपाल अधिराज्यको संविधान जारी भयो । वि.सं. २०४८ मा पहिलो आमनिर्वाचन सम्पन्न भइ नेपाली काङ्ग्रेसको बहुमतीय सरकार गठन भयो । वि.सं. २०५१ मा प्रथम कम्युनिष्ट सरकारको गठन भयो भने वि.सं. २०५२ बाट माओवादी सशस्त्र विद्रोहको सुरुवात भयो २०५८ मा दरवारको हत्याकाण्ड भयो जसमा सम्पूर्ण राज परिवारको हत्या भयो ।

वि.सं. २०६१ माघ १९ गते नयाँ राजा श्री ५ ज्ञानेन्द्रबाट दलिय सरकार अपदस्त गरी शासन सत्ता आफ्नै हातमा लिए फलस्वरूप दोस्रो जनआन्दोलनको विजारोपण भयो । वि.सं. २०६२ मार्ग ७ गते संसदका सात राजनीतिक दल (नेपाली काँग्रेस, नेकपा एमाले, नेपाली काँग्रेस 'प्रजातान्त्रिक', नेपाल मजदुर किसान पार्टी, नेकपा 'माले', संयुक्त जनमोर्चा नेपाल, र नेपाल कम्युनिष्ट पार्टी 'माओवादी') का बिचमा १२ बुँदे समझदारी भयो । सो समझदारीको आधारमा वि.सं. २०६२/०६३ को लोकतानित्रक जनआन्दोलन वि.सं. २०६२ चैत्र ४ गतेबाट सुरु गरियो । उक्त लोकतान्त्रिक जनआन्दोलन १९ दिनसम्म चलि २०६३ वैशाख ११ गते बहुदलीय व्यवस्थाको स्थापना गरियो । साथसाथै लोकतान्त्रिक जनआन्दोलनको जनादेशका आधारमा संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रको स्थापना भयो । दोस्रो जन आन्दोलन वि.सं. २०६२/०६३ मा काँग्रेस, एमाले लगायत माओवादी समेतको सक्रियतामा रहेको थियो प्रतिनिधीसभाको पुनर्स्थापना भयो । वि.सं. २०६३ जेठमा संयुक्त सरकार गठन भयो । सोही सरकारको कार्यकालमा नेपालको अन्तरिम संविधान २०६३ जारी भयो । संविधान सभाको पहिलो निर्वाचन २०६४ चैत्र २८ गते मिश्रित निर्वाचन प्रणालीका आधारमा सम्पन्न भयो निर्वाचनमा २५ ओटा दलको प्रतिनिधित्व भएको थियो ।

निर्वाचनमा नेकपा माओवादी २४० सिट हासिल गरी पहिलो स्थान, नेपाली काङ्ग्रेस ११४ सिट हासिल गरी दोस्रो स्थान, नेकपा एमाले ११० सिट हासिल गरी स्थान हासिल गरे माओवादी अध्यक्ष प्रचण्ड गणतन्त्र नेपालको प्रथम प्रधानमन्त्री र रामबरण यादव प्रथम

राष्ट्रपति भए । बाबुराम भट्टराई प्रधानमन्त्री भएको समयमा ४ वर्षपछि संविधान नबनिकन संविधान सभा विघटन गरियो । बहालवाला प्रधानन्यायधिश खिलराज रेग्मीलाई मन्त्री परिषद् अध्यक्ष बनाएर दोस्रो संविधान सभाको चुनाव वि.सं. २०७० मा सम्पन्न गरियो । सो चुनावमा नेपाली काङ्ग्रेस ठूलो पार्टीको रूपमा उदय भयो र सो दलको सभापति सुशील कोइराला प्रधानमन्त्री भए । यसैगरी वि.सं. २०७२ असोज ३ गते नेपालको संविधान जारी भयो ।

१.२ समस्या कथन

नेपालको इतिहासलाई फर्केर हेर्दा प्रधानमन्त्रीको पदको इतिहास भीमसेन थापाको पालाबाट सुरुवात भएता पनि यस पश्चात् राजदरवारभित्र गुट, उपगुट, सृजना भै भारदार तथा राजदरवारभित्र आपसी कलह, शक्ति र सेना हत्याउने उद्देश्यले गर्दा नेपालमा अस्थिरता सिर्जना भई वि.स. १९०३ मा राणा शासनको स्थापना भइ १०४ वर्षसम्म राणा शासन कायम रह्यो । वि.सं २००४ मा संविधानको निमार्ण भएता पनि लागू हुन सकेन । वि.सं. २००७ को क्रान्ति पश्चात् नेपालको अन्तरिम संविधान २००७ पछि राणा र नेपाली काङ्ग्रेसको सामूहिक मन्त्रिमण्डल गठन भयो । तर यो त्यति लामो समयसम्म टिक्न सकेन । वि.सं. २०१५ को आम निर्वाचनपछि नेपाली काङ्ग्रेसले दुई तिहाई बहुमत प्राप्त गरेकाले वि.पि कोइरालाको नेतृत्वमा सरकार निर्माण गरिएको थियो ।

नेपालको संविधान २०७२ सम्म आइपुग्दा प्रधानमन्त्रीको स्थायित्व प्राप्त हुन सकेको अवस्था छैन । आधुनिक समयमा प्रधानमन्त्रीको जिम्मेवार बढ्दै गइरहेको पाइन्छ । प्रधानमन्त्रीको स्थायित्व कसरी हुने? नेपालले लामो समयदेखि राजनीतिक सङ्क्रमणको सामन गरिरहेको छ । संसदीय शासन प्रणालीको अवलम्बन गरिरहेको इतिहास लामो भएपनि प्रधानमन्त्रीलाई शासनको सर्वेसर्वा मानिने पद्धतिले स्थायित्व लिन सकेन । लामो समयसम्मको राजनीतिक अस्थिरता र सरकारमा भइरहने फेर बदलले प्रधानमन्त्रीको स्थान नै प्रभावहिन जस्तो देखियो । संविधान सभाद्वारा निर्मित वि.सं. २०७२ को संविधानले राजनीतिक स्थायित्व सहित संसदीय शासन प्रणाली अवलम्बन गरेको छ । नेपालको संविधानमा प्रधानमन्त्रीको कार्यकारिणी अधिकार सम्बन्धी मूल समस्यामा नै केन्द्रित रही यो शोध कार्य गरिएको छ । साथै यस अध्ययनमा निम्न विशिष्ट सवालहरू रहेका छन् :

- के संसदीय शासन प्रणालीमा मुख्य कार्यकारी भूमिका निर्वाह गर्न प्रधानमन्त्रीको सम्बन्धमा वर्तमान संविधानले के व्यवस्था गरेको छ ?
- संविधानले व्यवस्था गरेको प्रधानमन्त्रीको भूमिकामा देखा परेका चुनौतीहरू के के हुन् ?
- के संवैधानिक मर्म अनुरूप प्रधानमन्त्रीको भूमिका कस्तो हुन सक्छ ?
- प्रधानमन्त्रीको भूमिकालाई प्रभावकारी बनाउन के गर्नुपर्ला? जस्ता सवालहरू स्वभाविक रूपमा देखा पर्दछन् । यिनै सवालहरूको बास्तविकता निकास खोज्ने प्रयास स्वरूप यो शोधपत्र तयार गरिएको छ ।

१.३ शोधपत्रको उद्देश्य

संसदीय शासन प्रणालीमा प्रधानमन्त्री शक्तिको मूल केन्द्रको रूपमा रहेको पाइन्छ । यसै क्रममा नेपालको संविधानले प्रधानमन्त्री सम्बन्धी व्यवस्थाको विश्लेषण गर्नु यस शोधको मुख्य उद्देश्य हो । यसका विशिष्ट उद्देश्यहरू निम्नानुसार रहेका छन् ।

१. नेपालको वर्तमान संविधानमा प्रधानमन्त्री सम्बन्धी संवैधानिक व्यवस्थाको उल्लेख गर्नु ।

२. प्रधानमन्त्रीय पद्धतिमा देखा परेका चुनौतीहरूको विश्लेषण गर्नु ।

३. प्रधानमन्त्रीको भूमिकालाई प्रभावकारी बनाउने उपायहरूको खोजी गर्नु ।

१.४ अनुसन्धान विधि

नेपालको संविधानमा प्रधानमन्त्रीको सम्बन्धी व्यवस्था शोध शीर्षक' रहेको प्रस्तुत शोधपत्र मुलतः दार्शनिक रुपले गुणात्म्क रहेको छ । गुणात्मक अध्ययनले बहुसत्यलाई स्वीकार गर्दछ । नेपालको संवैधानिक इतिहासमा प्रधानमन्त्री सम्बन्धी व्यवस्थालाई सामान्य चर्चा गरी नेपालको संविधाना प्रधानमन्त्री सम्बन्धी व्यवस्था अध्ययन विश्लेषण गरिएको छ साथै परिमाणात्मक अध्ययनले एक सत्यलाई स्वीकार गर्दछ । यो अध्ययनमा देहाय बमोजिमका विधिको प्रयोग गरिएको छ ।

१.४.१ अध्ययन क्षेत्रको छनौटको औचित्य

संसदीय शासन व्यवस्थामा प्रमुख कार्यकारिणीको रूपमा प्रधानमन्त्री रहने भएकाले प्रधानमन्त्रीय शासन प्रणाली भनेर संसदीय शासन प्रणालीलाई चिनिने हुनाले संसदीय शासन प्रणाली र प्रधानमन्त्रीलाई पर्यायवाचिको रूपमा रहेको पाइन्छ । त्यसैले यो चासो र रुचिको विषयको रूपमा रहेको हो ।

१.४.२ अध्ययनको ढाँचा

मुलतः यस अध्ययनमा नेपालको वैधानिक कानुन २००४ देखि नेपालको संविधान २०७२ सम्ममा सात ओटा संविधानहरूमा विवरण रहेकाले मुख्य रूपमा विवरणात्मक रहेको छ । साथै यो अध्ययनमा तुलनात्मक विधि तथा विश्लेषणात्मक ढाँचामा तयार गरिएको छ ।

१.४.३ अध्ययन विधि

मुलतः अध्ययनमा द्वितीय स्रोतका तथ्याङ्कहरू प्रयोग गरिएकाले पुस्तकालय विधिको प्रयोग गरिएको छ । यसका लागि पुस्तकालय अध्ययन, विषय सम्बद्ध लेख, पुस्तक, लगायत प्रकाशित अप्रकाशित कृति तथा दस्तावेजहरू पुस्तकालय विधिको प्रयोगद्वारा नै सङ्कलन गरिएको छ ।

१.४.४ अध्ययनको स्रोत र प्रकृति

अध्ययनको क्रममा आवश्यक तथ्याङ्कहरू द्वितीय स्रोतबाट सङ्कलन गरिएका छन् । यस अर्थमा तथ्याङ्क सङ्कलनको क्रममा मुख्य स्रोतको रूपमा वि.सं. वैधानिक कानुन २००४ देखि नेपालको संविधान २०७२ सम्मका संविधानहरू रहेका छन् । यस शोध अध्ययनको प्रकृति गुणात्मक रहेको छ ।

१.४.५ तथ्याङ्कको प्रस्तुती र विश्लेषण

अध्ययनको क्रममा द्वितीय स्रोतहरूबाट प्राप्त सुचनाहरूलाई व्यवस्थित रूपमा प्रसङ्ग अनुसार प्रस्तुती र विश्लेषण गरिएको छ । विषयवस्तुको विवरण र विश्लेषणको क्रममा विभिन्न शीर्षक एवम् उप-शीर्षकमा विभाजन गरी प्रस्तुत गरी शोध पत्र तयार गरिएको छ । यिनै तथ्याङ्कका आधारमा अध्ययन, विश्लेषण गरी निष्कर्ष निकालिएको छ ।

१.५ अध्ययनको सीमा

प्रस्तुत शोधपत्रको क्षेत्र र सीमा निम्नानुसार रहेको छ ।

(क) नेपालमा प्रधानमन्त्री पदको संक्षिप्त चर्चा गर्दै नेपालका विभिन्न संविधानहरू नेपाल सरकारको वैधानिक कानुन २००४ देखि नेपालको अन्तिरिम संविधान २०६३ सम्मको प्रधानमन्त्रीको संवैधानिक स्थिति बारेमा संक्षेपमा चर्चा गरिएको छ ।

(ख) नेपालको संविधानको अध्ययन गरी प्रधानमन्त्रीको संवैधानिक स्थिति, अधिकार र शक्तिको बारेमा विश्लेषण गरिएको छ ।

१.६ पूर्व साहित्य अध्ययन

शोधपत्रको मुल स्रोतका रूपमा नेपाल सरकार वैधानिक कानुन २००४, नेपालको अन्तरिम शासन विधान २००७, नेपाल अधिराज्यको संविधान २०१५, नेपालको संविधान २०१९, नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७, नेपालको अन्तरिम संविधान २०६३ र नेपालको संविधानलाई लिइएको छ । विभिन्न संवैधानिक व्याख्याको क्रममा सरकारको उल्लेखमा प्रधानमन्त्रीको नियुक्ति, पदमुक्ति एवम् अधिकार र कर्तव्य आदिको संवैधानिक स्थितिको सम्बन्धमा विभिन्न स्वरूपमा व्याख्या गरिएको पाइन्छ ।

नेपालका विभिन्न संविधान र संवैधानिक कानुन तिनका विभिन्न व्यवस्थाहरूका सम्बन्धमा विभिन्न पुस्तकहरू उपलब्ध छन् । टोप बहादुर सिंह (२०४८) ले नेपालको संवैधानिक कानुनको व्याख्या र विश्लेषण गर्ने क्रममा वि.सं. २०४७ को नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७ को विविध पक्षहरूको विश्लेषण गरेका छन् । उक्त विश्लेषणमा संसदीय शासन व्यवस्थाको आलोचना प्रधानमन्त्रीको स्थान सम्बन्धी छोटो प्रयास गरेको पाइन्छ । यसै गरी प्रधानमन्त्रीको संबैधानिक स्थानको बारेमा राजनीतिशास्त्र विभाग पृथ्वीनारायण क्याम्पसबाट पनि शोधअध्ययन भएका छन् । त्यस्तैगरी अधिकारी (२०५६) ले नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७ मा प्रधानमन्त्रीको स्थितिको विषयमा तयार पार्नु भएको शोधपत्र यस अध्ययनको लागि केही उपयोगी मानिएता पनि उक्त शोध अध्ययन अघिल्लो संविधानलाई आधार मानेर गरिएको हुँदा केवल सहयोगी सामाग्रीको रूपमा मात्र लिइएको छ ।

कपुर (१९९३ इ.सं.) ले सेलेक्ट कन्स्टीट्युशनमा अमेरीका बेलायत लगायत संसारका ९ वटा देशहरूको संविधान र सरकारका बारेमा विस्तृत चर्चा गरेका छन् । यसै सन्दर्भमा नेपालको परिप्रेक्षसँग मिल्दो बेलायती संविधान सरकार र खास गरी मन्त्रीमण्डलीय पद्वतिमा प्रधानमन्त्रीको भुमिकाको समेत चर्चा गरेका पाइन्छ । तर लामो राजनीतिक उतार चढाव सहितको परिप्रेक्षलाई भने उचित रूपमा संवोधन गर्ने कुरा भएन । तैपनि संसदीय प्रणालीमा प्रधानमन्त्रीको भुमिकालाई व्यवस्था गर्ने सन्दर्भमा यस कृतिबाट मदत मिल्ने तथ्यलाई भने नकार्न सकिदैन ।

गौतम (२०७४) ले प्रारम्भिक अवस्थामा भएका राजनीतिक घटनाक्रमको व्यापक विश्लेषणत्मक ढंगबाट प्रस्तुत गरेका छन् । वि.सं. १७७९-२०१७ सम्मको राजनीतिक घटनाक्रम समेटिएको उत्तर पुस्तकमा तत्कालीन समयमा प्रधानमन्त्रीको भूमिका र त्यसमा देखा परेको चुनौतिको साङ्गिक झलक पाइन्छ । यसले पछिल्लो राजनैतिक परिवेशलाई विश्लेषण गर्न सहयोग पुऱ्याएको छ । यसै गरी शिवाकोटी (२०६७) मा उल्लेख बेलायति मन्त्रिमण्डल तथा मन्त्रिपरिषदको बारेमा व्यापक विश्लेषण गरेका छन् । यसरी नै काफ्ले (२०५८/०५९) ले सामान्यतया नेपालको राजनीतिक इतिहासको झल्को दिएका छन् । तसर्थ शिवाकोटीकोमा नेपालको सन्दर्भमा नभएको र काफ्लेकोमा सामन्यतया इतिहास रहेकोले यी दुवै पुस्तक सहायक सहयोगीको रूपमा लिइएको छ । पोखरेल, (२०४३) मा नेपालको सरकार र राजनीतिकको बारेमा उल्लेख भएको पाइन्छ । तसर्थ यो पुस्तक शोधपत्र लेखकार्यमा विश्लेषण गर्नको निमित्त उपयोगी भएको कुरालाई नकार्न सकिदैन ।

प्रस्तुत शोधपत्रको मुल स्रोतका रूपमा वि.सं. २००४ देखी हालसम्म अस्त्विमा आएका ६ वटा रहेका छन् । नेपालको संविधान २०१९ बाहेक सबै संविधानहरूमा प्रधानमन्त्रीको पदलाई उच्च स्तरमा राखिएको पाइन्छ । माथी उल्लेखित संविधान तथा लेखकका पुस्तकबाट विभिन्न संसदीय प्रजातन्त्र रहेको देशमा रहेको प्रधानमन्त्रीको तथा नेपालका प्रधानमन्त्रीको ज्ञान प्राप्त हुन्छ तर यहाँको शासन व्यवस्था सकरात्मक परिवर्तनका लागि प्रभावकारी हुन भने सकेको पाइदैन ।

उपरोक्त ग्रन्थहरूका अलावा पत्रपत्रिका, टेलिभिजन, इन्टरनेट लगायतमा विभिन्न चर्चा परिचर्चा गरिएता पनि प्रधानमन्त्रीको दिर्घकालीन वा स्थिरताका सम्बन्ध लगायत अन्य घटनाका सम्बन्धमा प्रकाश पार्ने प्रयत्न गरी पनि समग्रमा प्रधानमन्त्रीको संवैधानिक

स्थितिका बारेमा वास्तविकता प्राप्त हुन सकेको छैन । नेपालमा प्रधानमन्त्रीको स्थिति र भूमिकाका बारेमा वि.सं. २०४७ भन्दा अगाडिका संविधानका आधारमा खोज अध्ययन भएता पनि वि.सं. २०७२ को संविधानका आधारमा प्रधानमन्त्रीको स्थिति विषयमा कही कतै कुनै शोध अध्ययन गरिएको छैन तसर्थ मैले उक्त विषयमा शोध अध्ययन पूर्ण गर्ने उद्देश्यले यो अध्ययन गरेको छु ।

१.७ अध्ययनको महत्व

संसदीय शासन व्यवस्थामा कार्यकारिणीको रूपमा प्रधानमन्त्री रहने र नेपालमा संसदीय शासन प्रणाली भएता पनि निरन्तर अस्थिरता भएको कारण यसको खोज अनुसन्धानबाट यस विषयमा जिज्ञासा राख्ने व्यक्ति, विद्यार्थी लगायत सबैलाई सहयोगीको रूपमा प्राप्त गर्न सकिनेछ । नेपालको संविधानमा प्रधानमन्त्री पदको संवैधानिक स्थिति, अधिकार एवम् शक्ति बारेमा जानकारी प्राप्त हुनेछ । नेपालका संविधानहरूमा त्यसको अवस्था एवम् विकास क्रमबारे जानकारी प्राप्त हुनेछ ।

१.८ शोध कार्यको सङ्गठन

प्रस्तुत शोधपत्रलाई मुख्य पाँच परिच्छेदमा विभाजन गरी आवश्यकता अुनसार विभिन्न शीर्षक उपशीर्षक दिंदै विश्लेषण गर्ने प्रयास गरिएको छ । जस अनुसार परिच्छेद एकमा शोधपत्रको प्रस्ताव उल्लेख छ । यस अन्तर्गत शोत्रपत्रको पृष्ठभूमि, समस्या, उद्देश्यहरू, अध्ययन विधि, शोधको सीमा, पूर्वसाहित्य अध्ययन शोधको महत्व र शोधको सङ्गठन जस्ता उपशीर्षकहरू रहेका छन् । परिच्छेद दुईमा सैद्धान्तिक अवधारणा र मन्त्रिमण्डल, मन्त्रिपरिषदको ऐतिहासिक विकास वा उत्पत्ति र विकास, मन्त्रिपरिषद र मन्त्रिमण्डल बीच भिन्नता लगायत विषयहरू रहेका छन् । परिच्छेद तीनमा नेपालको संवैधानिक विकास क्रममा प्रधानमन्त्रीय पद्धति, परिचय, मन्त्रिपरिषद्को अधिकार, कर्तव्य, चुनौति २००४ देखि अन्तिरिम संविधान २०६३ सम्मको उल्लेख गरिएको छ । परिच्छेद चारमा नेपालको संविधान र कार्यकारिणी अधिकारको प्रयोग परिचय प्रधानमन्त्रीको नियुक्ति कार्यहरू लगायत उल्लेख गरिएको छ । अन्तिम एवम् पाचौ परिच्छेदमा शोध अध्ययनको उपसंहार, चुनौति, उपलब्धी र निष्कर्ष प्रस्तुत गरिएको छ ।

परिच्छेद दुई

सैद्धान्तिक अवधारणा तथा मन्त्रिमण्डल

२.१ परिचय

शासन प्रणालीका आधारमा संसारमा खासगरी संसदीय शासन प्रणाली र अध्यक्षतात्मक शासन प्रणाली रहेको पाइन्छ । शक्ति पृथकिकरणको सिद्धान्तले राज्यका विभिन्न अङ्गमा शक्तिको वितरण गरी यसै शक्तिको आधारमा शासन गरिन्छ। यही राज्यबाट गरिने शक्तिको प्रयोगबाट नै शासकीय स्वरूप निर्धारण हुन्छ कुन अंगमा कसरी र कति शक्ति प्राप्त छ, यसको एक अर्कासँग कस्तो किसिमको सम्बन्ध छ र यसको सञ्चालन विधि र प्रक्रिया के कस्ता छन् भन्ने आधारमा नै विभिन्न खालका सरकारका स्वरूपहरू निर्धारण हुन्छन् । यही शक्तिको पृथकीकरण र राज्यका अङ्गबाट शक्तिको प्रयोग गरिने शासनबाट नै यसको शासकीय स्वरूप, सरकारको चरित्र, सरकारको वर्गीकरण हुन्छ । कुनैपनि सरकार संसदात्मक वा अध्यक्षतात्मक हुन विधायिका तथा कार्यपालिका बिचको सम्बन्ध माथि निर्भर रहन्छ । अर्थात् शासकीय स्वरूप कार्यपालिका, विधायिक तथा कार्यपालिका बीचको सम्बन्धमाथि निर्भर रहन्छ । यदि शासकीय स्वरूप कार्यपालिका, विधायिका वा संसदप्रति उत्तरदायी हुन्छ भने त्यसलाई नै संसदीय शासन पद्धति भनिन्छ। संसदीय शासन पद्धतिको प्रारम्भ बेलायतबाट भएको हो (शिबाकोटी, २०६७ : ३५४)।

अध्यक्षतात्मक शासन प्रणाली शक्ति पृथकिकरणको सिद्धान्तमा आधारित शासन व्यवथा हो। सरकारकारका तीन अङ्ग न्यायपालिका, कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका पूर्णतः अलग भएमा सो प्रणाली अध्यक्षतात्मक प्रणाली हुन्छ । यसमा संसदीय व्यवस्थामा जस्तो व्यवस्थापिका र कार्यपालिका एकै ठाउँमा नरही अलग-अलग रहन जान्छ । कार्यपालिका व्यवस्थापिका भन्दा छुट्टै भएर आफ्नो शक्ति उपयोग गर्दछ। अमेरिकाको शासनपद्धति यसको सबैभन्दा राम्रो उदाहरण हो । अध्यक्षतात्मक व्यवस्थामा राष्ट्रपतिलाई व्यवस्थापिकाबाट अलग भएर आफ्नो मन्त्रीमण्डल, सल्लाहकार मण्डलको व्यवस्था गर्ने, व्यवस्थापना प्रस्ताव पठाउने, बजेट बनाउने काममा बढी स्वतन्त्रता रहन जान्छ। अध्यक्षात्मक प्रणालीको प्रमुख

आधार शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्त भएकाले व्यवस्थापिका र कार्यपालिका बीचमा कुनै सम्बन्ध रहँदैन । यी छुट्टै अंगको रूपमा कार्य गर्न स्वतन्त्र रहन्छन् । यस्तो व्यवस्थामा कार्यपालिका वा राष्ट्रपति र उसको सहयोगी व्यवस्थापिकाको सदस्य रहँदैनन् । उनीहरू संसदको कार्यवाहीमा सामेल पनि हुँदैनन् र व्यवस्थापिकाप्रति व्यक्तिगत र सामुहिक रूपमा उत्तरदायी समेत हुँदैनन् । राष्ट्रपति र मन्त्रीमण्डलको कार्यकाल व्यवस्थापिकाको कृपामा नभएर संविधानद्वारा नै तोकिएको हुन्छ । राष्ट्रपतिले आफ्नो मन्त्रिपरिषद् आफैले नियुक्त गर्ने र हटाउने क्षमता राख्दछन् । मन्त्रिपरिषद् राष्ट्रपतिप्रति उत्तरदायी हुने गर्दछन् (शिवाकोटी, २०६७ : ३२५) ।

संसारमा विभिन्न विभिन्न किसिमका शासन प्रणालीहरू सञ्चालन भएको देखिन्छ । ती शासन प्रणालीमा कार्यकारिणी अधिकारको प्रयोग सम्बन्धी विभिन्न प्रकारका सिद्धान्तहरू रहेका पाइन्छ । यस अध्ययनमा निम्न अनुसार नेतृत्व सिद्धान्तहरूको सामान्य चर्चा गरिएको छ :

1. Great Man Theories

According to this point view, great leaders are simply born with the necessary internal characteristics such as charisma, confidence, intelligence, and social skills that make them natural-born leaders.

2. 'Trait Theories'

Similar in some ways to Great Man theories, trait theories assume that people inherit certain qualities and traits that make them better suited to leadership. Trait theories often identify a particular personality or behavioral characteristics shared by leader for example, traits like extroversion, self-confidence, and courage are all traits that could potentially be linked to great leaders.

3. Contingency Theories

Contingency theories of leadership focus on particular variables related to the environment that might determine which particular style of

leadership is best suited for the situation. According to this theory, no leadership style is best in all situations.

4. Situational Theories

Situational theories propose that leaders choose the best course of action based upon situational variables. Different styles of leadership may be more appropriate for certain types of decision-making. For example, in a situation where the leader is the most knowledgeable and experienced member of a group, an authoritarian style might be most appropriate.

5. Behavioral Theories

Behavioral theories leadership are based upon the belief that great leaders are made, not born. Consider it the flip-side of the Great Man theories. Rooted in behaviorism, this leadership theory focuses on the actions of leaders, not on mental qualities or internal stages.

6. Participative Theories

Participative leadership theories suggest that the ideal leadership style is one that takes the input of others into account. These leaders encourage participation and contributions from group members and help group members feel more relevant and committee to the decision-making process.

7. Management Theories

Management theories, also known as transactional theories, focus of the role of supervision, organization and group performance. These theories base leadership on a system of rewards and punishments. Managerial theories are often used in business: when employees are successful, they are rewarded; when they fail, they are reprimanded or punished learn more about theories of transactional leadership.

8. Relationship Theories

Relationship theories, also known as transformational theories, focus upon the connections formed between leaders and followers. Transformational leaders motivate and inspire people by helping group members see the importance and higher good of the task. (htpp://www.leadership theory)

वर्तमान मन्त्रिमण्डल वेलायतको Cabinet ऐतिहासिक विकासको प्रतिफल हो त्यसैले प्रधानमन्त्री होस् वा मन्त्रिमण्डल बेलायतलाई अछुता राखि परिभाषित तथा विश्लेषण गर्न सकिदैन । साधारणतया संसदीय शासन व्यवस्थामा प्रधानमन्त्रीले नै मन्त्रिमण्डलको निर्माण गर्दछन् । त्यसैले सरकार प्रमुखको रूपमा प्रधानमन्त्री हुन्छन् भने सम्पूर्ण कार्यकारिणी अधिकार प्रधानमन्त्रीद्वारा निर्मित मन्त्रीमण्डलमा रहेको हुन्छ । राजा वा राष्ट्रपति नाम मात्रका हुन्छन् ।

२.२ विश्वमा मन्त्रिमण्डलको उत्पत्ति र विकास

संसदीय शासन प्रणाली भएको मुलुकमा प्रधानमन्त्री अत्यन्त सम्मानित शक्तिसम्पन्न तथा शक्तिशाली पदको रूपमा रहेको हुन्छ । संसदीय शासन प्रणालीमा प्रधानमन्त्री नै सरकार प्रमुख हुन्छ । राष्ट्राध्यक्षको रूपमा राजा वा राष्ट्रपति रहेका हुन्छन् । एउटा कार्यकारी उच्च राजनीतिक पदका रूपमा प्रधानमन्त्रीको प्रचलन सन् १६२४ मा फ्रान्समा विराजमान गराइए पछिको सार्वजनिक ओहोदाको रूपमा विकास भएको हो (पौडेल, २०५४:२६२) । तर यस पदलाई विश्वमा लोकप्रिय बनाउने र संसदीय शासन प्रणालीको मियो बनाउने श्रेय बेलायतलाई जान्छ । बेलायतमा पहिले पहिले राजाले नै अध्यक्षता गर्ने र सबै मन्त्री समान स्तर मान्दथे तर राजा जर्ज प्रथम अंग्रेजी भाषा राम्ररी नबुझ्ने हुँदा उनले सन् १७२१ देखि मन्त्रीमण्डलको सदस्य मध्ये एक जनालाई अध्यक्षता गर्न दिए उनी हुन Sir Robert Walpole । सन् १७२१ देखि १७४२ सम्म Walpole त्यस पदमा बसे । Walpole ले मन्त्रिमण्डलको काम कारवाहीको जानकारी गराउँथे । उनका दौतरीहरू मध्ये उनी जेठा भएकाले उनलाई प्रधानमन्त्री भन्न सुरु गरियो । यससँगै उनको कार्यकालले मात्रै नभइ उनी पछिका सबै पदले प्रधानमन्त्री पदको निरन्तरता पायो (पोखरेल २०५६ : १३७) ।

मन्त्रिमण्डलको उत्पत्ति तथा विकासको इतिहासलाई हेर्दा यसको विकास क्रमको बारेमा जानकारी लिन बेलायतको मन्त्रिमण्डलको विकासक्रमलाई हेर्नु नितान्त आवश्यक छ । बेलायतमा मन्त्रिमण्डलको विकासलाई हेर्दा तेस्रो युगको ठूलो महत्व रहेको देखिन्छ । बेलायतमा मन्त्रिमण्डलको विकास संस्थाको रूपमा नभएर राज्यपद्धतिको रूपमा भएको र यस युगलाई इतिहासको महत्वपूर्ण विशेषताको रूपमा लिइन्छ । मन्त्रिमण्डलको प्रादुभार्व एक अत्यन्त प्राचिन प्रथामा निर्भर छ । आजभन्दा हजारौं वर्ष पूर्व राजाका आफ्ना सल्लाहकारी परिषद (Council) हुने गर्दथ्यो । वंशको शासनकालको समयदेखि लिएर पछिसम्म यस्तो कुनै न कुनै रूपमा रहेको पाइन्थ्यो । १५ औं शताब्दीको प्रारम्भमा यस्तो परिषद Parliament को अधिनमा गराई ट्युडर राजाहरूले यस Council लाई सर्वशक्तिमान बनाएर यसबाट आफ्नो शक्ति निरङ्कुश रूपमा प्रस्तुत गर्ने माध्यम वनाए भने स्टुअर्ट राजाहरूको समयमा यसको आकार आवश्यकता भन्दा बढी हुन पुग्यो । जसको कारणवस शासन प्रबन्धको दृष्टिबोट यो बेकारको हुन गयो । त्यसैले सम्राटहरूले राज्यको मामिलामा सल्लाह लिनको लागि तिनीहरू मध्येबाट केहि सदस्यहरूको नियुक्ति गर्न थाले । मन्त्रिमण्डलको यो प्रयोग Bacan को लेखमा पाइन्छ । तर यसको विकासको निश्चित निर्देशन (Clarendon) को सन् १६४० को वार्षिक प्रतिवेदनमा पाइन्छ ।

बेलायतको मन्त्रिमण्डलको विकास सधै अविश्वासको परिणाम स्वरूपमा आएको पाइन्छ । सन् १९६० को पुनस्थापना पश्चात् मात्र यो प्रष्ट हुन गएको हो । कुशाग्र बुद्धि भएका Charls II शाहि परिषदको लामा लामा विवादबाट वाक्क भएका थिए । उनको उद्देश्य धेरै कम बोली भन्ने थियो । तर परिषद् कार्यभार सम्हाल्नको लागि आवश्यक भन्दा बढि नै भएको थियो । तसर्थ Clarendon को सल्लाह अनुसार परिषद्लाई चार भागमा विभाजित गरिदिए । यी चार विभागको (कमिटिको) अतिरिक्त अर्को पनि थियो । जुन हालको मन्त्रिमण्डलको विजको रूपमा पाउन सकिन्छ । शाही परिषद Privy council को प्रादुभार्वले मन्त्रिमण्डलको विकाशमा अत्यधिक सहयोग दियो ।

सन् १६६० मा आएर जर्मनीको हनोहर भन्ने ठाउँमा जन्मेका चार्ल्स द्वितीय बेलायतको राजा बने जो अङ्ग्रेजी भाषा रीतिरिवाज, रहनसहन, व्यवहार, संस्कृति र राजनीतिमा पूर्ण अनविज्ञ थिए । अङ्ग्रेजी भाषा बोल्न एवम् बुझ्न समेत नजानेका जर्ज प्रथम बेलायतको गद्धिको लागि योग्य थिएनन् नै तर पनि यिनले बेलायतमा संवैधानिक शासन प्रारम्भ गरेर

(Cabinet System) को विकास गरेकाले यिनको नाम प्रसिद्ध छ भन्न सकिन्छ । हनोहर वंशको उदयले गर्दा नै England मा Cabined System को विकाश प्रधानमन्त्री पदको सिर्जना र संसदको शक्तिको वृद्धि भयो फलस्वरूप दैवी अधिकारको सिद्धान्त समाप्त भयो । बेलायतको मन्त्रिमण्डलको विकास कुनै कानुनबाट भएको होइन यो परम्पराको आधारमा कायम भएर विस्तार विस्तार शक्तिशाली भएको हो (यादव, २०४८ : ९३) ।

Chaels II को शासन कालमा गठन गरिएको CABLE मन्त्रिमण्डल राजकीय सल्लाहकारको रूपमा रहेपनि यसलाई बेलायतको पहिलो मन्त्रिमण्डल भनिन्छ । सन् १६८८ को गौरवमय क्रान्ती पश्चात् England मा संसद ज्यादै शक्तिशाली भएको थियो (अधिकारी, २०५८: १२) । सवैधानिक शासन कायम गराउनको लागि विलियम तृतियाले आफ्नो इच्छा अनुसार संसदको दुबै दलको प्रतिनिधित्व हुने गरी संयूक्त मन्त्रिमण्डल गठन गरेका थिए । तर सो मन्त्रिमण्डलले सुचारुरूपले कार्य गर्न सकेन, तसर्थ सवैधानिक विकाश र देशको प्रगतिको लागि सहि ढंगले राज्यले नीति संचालन गर्न तथा मन्त्रिमण्डलमा सौहार्द्रता कायम गर्न विलियम तृतीयले हीग दलबाट मात्र मन्त्रिमण्डल गठन गरे । यसपछि संसदमा बहुमत रहेको दलबाट मात्र मन्त्रिमण्डल गठन गर्ने परम्परा बस्यो । जो विलियम तृतीय एवम् ऐनको शासनकालका र त्यसपछिका मन्त्रिमण्डलको गठन प्रकृयाबाट प्रष्ट हुन्छ ।

हनोवर वंशको उदयभन्दा पहिला मन्त्रिपरिषदको वैठकको अध्यक्षता राजा वा रानीबाट नै हुन्थ्यो । हनोवर वंशका प्रथम राजा चार्ल्स द्वितीयले पनि सुरुसुरुमा त्यहि अनुरूप बैठकको अध्यक्षता गरे तर उनी अङ्ग्रेजी भाषा बुझ्न नसक्ने हुँदा मन्त्रिपरिषदको वैठकको बहसमा भाग लिन सक्दैनथे । ब्रिटिश शासन प्रणालीको ज्ञान नरहेकाले त्यो जान्ने इच्छा पनि नरहेको हुँदा मन्त्रिपरिषदको वैठकमा जानु यिनको लागि ठूलो समस्या थियो तसर्थ यिनले मन्त्रिमण्डलको वैठकको अध्यक्षता गर्न छाडे । त्यस्तै जर्ज तृतीयले पनि अध्यक्षता गरेनन् । जर्ज तृतीयलाई अध्यक्षता गर्ने इच्छा भएता पनि यो परम्परा बनिसकेकाले उनले पनि वैठकमा भाग लिएनन् । यसरी अध्यक्षता गर्ने इच्छा भएता पनि यो परम्परा नै बनिसकेकोले उनले पनि वैठकमा भाग लिएनन् । यसरी मन्त्रिहरू राजाको हस्तक्षेपबाट स्वतन्त्र भए र वैठकमा स्वच्छन्दतापूर्वक कुनै पनि विषयमा छलफल गर्न पाउने भए ।

२.३ मन्त्रिपरिषद् र मन्त्रिमण्डलबीच भिन्नता

मन्त्रिपरिषद् र मन्त्रिमण्डल यी दुवै शब्द एकै जस्तो देखिए तापनि दुवैमा अन्तर छ । बेलायतको शासकीय व्यवस्थामा मन्त्रिपरिषद् र मन्त्रिमण्डल दुवै शब्दको प्रयोगमा गलत र भ्रम पर्ने गरेको पाइन्छ । बनावट र कार्य दुवैमा अन्तर छ । यी दुइ शब्दले दुइ अलग अलग संस्थालाई सङ्केत गर्दछन् । मन्त्रिपरिषद अन्तर्गत संसदका सदस्य हुने र संसदप्रति उत्तरदायी हुने सबै अधिकारी पर्दछन् । यी पदाधिकारीहरू संसदको विश्वास रहुन्जेल सरकारमा रहन सक्छन् । देशको शासनसँग सम्बन्ध राख्ने सबै मन्त्रिहरू मन्त्रिपरिषद् अन्तर्गत रहन्छन् । मन्त्रिपरिषदले राजनीतिक उत्तरदायित्व ग्रहण गर्दछन् । उनीहरू जनताको प्रतिनिधि पनि हुन्छन् । यस मन्त्रिपरिषद्मा शासकीय विभागका अध्यक्ष, शासकीय विभागका प्रधान नभएका राज्यका अन्य उच्च पदाधिकारी, मन्त्रिलाई सबै विभागमा सहयोग गर्ने संसदीय उपसचिव, हाउस अफ कमन्समा सरकारी दल सञ्चालनमा कामगर्ने चार सदस्य र राजनीतिक वनावटका आधारमा नियुक्तिहुने सरकारी महत्वको कर्मचारी The treasurer, the comptoller आदि मन्त्रिपरिषद्का सदस्य मानिन्छन् (शिवाकोटी, २०६७ : ४९७) ।

मन्त्रिमण्डल मन्त्रिपरिषद् भन्दा सानो समूह हो र मन्त्रिमण्डलमा यी कुराहरू हुँदैनन् । प्रधानमन्त्रीद्वारा निर्धारित व्यक्तिहरूबाट निर्माण हुन्छ । मन्त्रिपरिषद्का सदस्यका रूपमा मन्त्रिमण्डलका सदस्य अनिवार्यता हुछन् । मन्त्रिमण्डलको सदस्य संख्या निश्चित हुँदैन प्रधानमन्त्रीले आफ्नो इच्छा अनुसार मन्त्रिपरिषदले सदस्यलाई राख्दछन् मन्त्रिपरिषद्का महत्वपूर्ण मन्त्रिहरूको सानो समिति मन्त्रिमण्डल हो ।

मन्त्रिपरिषद्को शब्दको प्रयोग कार्यपालिकाका लागि गरिन्छ । कार्यको दृष्टिकोणबाट पनि मन्त्रिपरिषद् र मन्त्रिमण्डलमा अन्तर हुन्छ । मन्त्रिपरिषद्को बैठक बस्दैन र नीति निर्माण गर्दछन् एक एकाइका रूपमा कार्य गर्दछ र सामूहिक उत्तरदायित्व निर्वाह र्दछ । शासन सञ्चालन र शासनको नेतृत्व गर्दछ । बेलायतमा मन्त्रिमण्डलका सदस्यहरू प्रधानमन्त्रीको इच्छा अनुसार १२ देखि २२ सम्म हुने गरेको पाइन्छ (वैद्य, २०४९ : १०६) ।

मन्त्रिमण्डलका प्रकार

मन्त्रिमण्डल विभिन्न समय र परिस्थितिअनुसार अलग किसिमका हुन सक्छन् । एकै दलबाट बन्ने वा अनेक दलबाट बन्ने मन्त्रिमण्डल, संकट वा युद्धकालका मन्त्रिमण्डल पनि हुन सक्छन् । यस्ता मन्त्रिमण्डल निम्न अनुसार प्रयोग भएको पाइन्छ ।

क. एकमन्सा मन्त्रिमण्डल

एउटै पार्टीबाट बनेको मन्त्रिमण्डल नै एकमन्सा मन्त्रिमण्डल हो । अरु दल वा अरु सिद्वान्त रहेको व्यक्तिहरू मन्त्रिमण्डलमा रहदैनन् ।

ख. संयुक्त मन्त्रिमण्डल

संसदमा कुनै पनि दलले बहुमत प्राप्त गर्न नसकेको अवस्थामा विभिन्न दलहरू मिलेर मन्त्रिमण्डल बनाउने प्रक्रिया नै संयुक्त मन्त्रिमण्डल हो ।

ग. युद्व मन्त्रिमण्डल

युद्व वा सङ्कटको अवस्थामा सरकारले तत्काल निर्णय लिनुपर्ने आवश्यकता हुने भएकाले यस्तो अवस्थामा निर्माण गरिने मन्त्रिमण्डललाई युद्व मन्त्रिमण्डल भनिन्छ ।

घ. आन्तरिक मन्त्रिमण्डल

मन्त्रिमण्डलमा पनि बढी सङ्ख्यामा मन्त्रीहरू सहने र प्रधानमन्त्रीले सबैसँग सरसल्लाह गरी निर्णय लिन कठिन हुने हुँदा प्रधानमन्त्रीका विश्वासपात्र केहि व्यक्तिसँग छलफल गरी गम्भीर विषयमा निर्णय गरिन्छ । यस्तो मन्त्रिमण्डलभित्रको पनि सानो मन्त्रिमण्डललाई आन्तरिक मन्त्रिमण्डल भनिन्छ ।

ङ. छायाँ मन्त्रिमण्डल

बेलायतमा मन्त्रिमण्डलको साथै छायाँ मन्त्रिमण्डलको समेत विकास भएको पाइन्छ । जसरी सत्तारुढ दल सङ्गठित रहन्छ त्यसैगरी प्रतिपक्ष दल पनि सङ्गठित रहन्छ ।

२.४ संसदीय शासन प्रणाली र प्रधानमन्त्री

राज्यका अन्य अङ्गहरूको तुलनामा व्यवस्थापिका अर्थात् संसद प्रधान रहने प्रणालीलाई संसदीय प्रणाली भनिन्छ । संसदीय शासन प्रणालीमा कार्यपालिका प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रूपमा व्यवस्थापिकाको समर्थन माथि निर्भर रहन्छ र यस्तो समर्थन वा विरोध विश्वास एवम् अविश्वासको प्रस्ताव मार्फत् व्यक्त हुन्छ । यस प्रकारका शासन पद्धतिमा सामान्य तया राष्ट्रप्रमुख र सरकार प्रमुख अलग अलग व्यक्ति हुन्छन् । यद्यपी कतै कतै एउटै व्यक्तिलाई पनि दुवै जिम्मेवारी दिइएको पाइन्छ । जस्तै दक्षिण अफ्रिकामा संसदमा चुनिएको व्यक्ति राष्ट्रप्रमुख हुन्छ र उसैले सरकार प्रमुखका रूपमा पनि कार्य गर्दछ (दाहाल, २०७३ : १४) ।

मुलुकको सम्पूर्ण कार्यकारिणी अधिकार खास गरी सरकार प्रमुख अर्थात् प्रधानमन्त्रीमा निहित रहेको हुन्छ र राष्ट्रप्रमुख नाममात्रको अर्थात् प्रतिकात्मक स्वरूपका मात्र हुन्छ । हाल संसदीय शासन प्रणाली अवलम्बन गर्ने विभिन्न मुलुकहरू मध्ये कुनै राष्ट्रप्रमुखका रूपमा राजा संवैधानिक वा सेरेमोनियल रहेका छन् भने कतिपय मुलुकहरूमा राष्ट्रपति रहने व्यवस्था गरिएको पाइन्छ । West Minister Model बेलायतको ऐतिहासिक विकासक्रमको उपज हो (उप्रेती र अन्य २०५४ : ६८) ।

संसदमा बहुमत प्राप्त संसदीय दलको नेताको नेतृत्वमा गठन हुने सरकार संसदीय दलको नेताको नेतृत्वमा गठन हुने सरकार संसदीय सरकार हो । यसरी संसदीय दलको नेताको नेतृत्व र उसैको सिफारिसमा गठन हुने सरकार नै संसदीय सरकार हो । नेपालमा संसदको सर्वोच्चता रहेको हुँदा नेपालको शासन व्यवस्था संसदीय शासन व्यवस्था हो । नेपालको संविधान २०७२ को धारा ७६ मा “राष्ट्रपतिले प्रतिनिधि सभामा बहुमत प्राप्त संसदीय दलको नेतालाई प्रधानमन्त्री नियुक्ति गर्नेछ र निजको अध्यक्षतामा मन्त्रिपरिषदको गठन हुनेछ” भनि उल्लेख गरिएको छ । देशको सर्वोच्च शासन संसदप्रति उत्तरदायी मन्त्रिमण्डलको हातमा रहन्छ । यसरी संसदीय व्यवस्थामा कार्यपालिका र व्यवस्थापिका बीच अन्तर समेत रहँदैन र दुबै बिच सामञ्जस्य रहने गर्दछ (शिवाकोटी, २०६७ : ५०७) । नेपालका राष्ट्रपति नाम मात्रका राष्ट्र प्रमुख हुन् (धारा ६१) । संसदका सदस्यहरू मन्त्री भएर शासनका सम्पूर्ण कार्यहरू गर्ने हुँदा संसद सदस्य नै कार्यपालिकाका अधिकारको

उपयोग गर्ने बास्तविक पात्रहरू हुन् भन्ने देखिन्छ । वर्तमान संविधानको धारा ७४ मा “नेपालको शासकीय स्वरूप बहुदलमा आधारित बहुदलीय प्रतिस्पर्धात्मक संघीय लोकतानित्रक गणतन्त्रात्मक संसदीय शासन प्रणाली हुनेछ” भनि उल्लेख गरिएको छ । यसैगरी नेपालको कार्यकारिणी अधिकार मन्त्रिपरिषद्मा निहित रहने व्यवस्था भएको पाइन्छ । मन्त्रिमण्डलले संसदको आदेश अनुसार नै काम गर्नुपर्दछ । नेपालको संविधान धारा ७६ को उपधारा (१०) मा “प्रधानमन्त्री र मन्त्री सामुहिक रूपमा संघीय संसदप्रति उत्तरदायी हुनेछन् र मन्त्रीहरू आफ्नो मन्त्रालयको कामको लागि व्यक्तिगत रूपमा प्रधानमन्त्री र संघीय संसद्प्रति उत्तरदायी हुनेछन् ।” भनि उल्लेख गरिएको छ । तसर्थ नेपालमा मनित्रमण्डलले संसदको आदेश अनुसार नै काम गर्ने गर्दछन् । प्रतिनिधि सभाको विश्वास गुमायमा कि त प्रतिपक्ष दलले सरकार बनाउाछ वा नयाँ प्रतिनिधि सभाको निर्वाचनका लागि विघटन गरिन्छ । यसबाट नेपालको सम्पूर्ण शक्तिको उपयोग संसदबाट हुने हुँदा नेपालमा संसदीय सर्वोच्च रहेको छ र यसैले पनि नेपालको व्यवस्थालाई संसदीय शासनपद्धति भनिएको हो । मन्त्रिमण्डल संसदका सदस्यहरूबाट लिइन्छ र उनीहरू प्रतिनिधि सभामा विश्वासको मत प्राप्त गरिन्जेलमात्र सत्तामा रहन्छन् । प्रतिनिधि सभाले मन्त्रिमण्डललाई अविश्वासबाट हटाउन सक्ने र मन्त्रिमण्डलले संसदलाई विघटन गर्न सक्ने हुँदा संसद् र मन्त्रिमण्डलबीचको सम्बन्ध रहेको छ ।

संसदीय व्यवस्थामा कार्यपालिका र व्यवस्थापिका संयुक्त रूपमा जनताप्रति उत्तरदायी रहन्छन् । नेपालमा पनि कार्यपालिका र व्यवस्थापिका जनताप्रति उत्तरदायी नै रहेको पाइन्छ । जनताका प्रतिनिधिहरू नै संसदका सदस्यहरू रहेका छन् । संसदलाई कानुन बनाउने, संसाधेन गर्ने र रद्ध गर्ने सम्पूर्ण अधिकार छ । यसैगरी आवधिक निर्वाचन पनि संसदीय प्रणालीको अर्को व्यवस्था हो वर्तमान संविधानमा आवधिक निर्वाचनको लागि निर्वाचन आयोगको व्यवस्था धारा २५४ मा गरिएको छ (नेपालको संविधान) । जस अन्तर्गत “नेपालमा एक निर्वाचन आयोग रहनेछ जसमा प्रमुख आयुक्त र अन्य चार जना आयुक्त रहनेछन् । प्रमुख निवाृचन आयुक्तले निर्वाचन आयोगको अध्यक्ष भइ काम गर्नेछ” भनि उल्लेख गरिएको छ । यसैगरी धारा २४६ मा निर्वाचन आयोगको काम कर्तव्य र अधिकारालई समेत व्याख्या गरिएको छ ।

संसदीय शासन व्यवस्थामा संसदमा बहुमत प्राप्त गर्ने दलले सरकारको सञ्चालन गर्ने कार्य गर्दछ र अल्पमतमा रहेकाले सरकारले गल्ती गरेको खण्डमा संसदमा विरोध प्रस्तुत गर्ने गर्दछन् । नेपालको शासन पद्धति नेपालको वर्तमान संविधान अनुरूप यही ढङ्गबाट सञ्चालन भइरहेको छ । यही संसदीय व्यवस्थाको शासन प्रणालीलाई बेष्टमिनिष्टर मोडेलेका शासन प्रणाली भनिन्छ । यही प्रणाली नै उयुक्त प्रणाली हो ।

संसदीय शासन प्रणालीका गुणहरू निम्न रहेका छन् ।

- कार्यपालिका र व्यवस्थापिका बीच घनिष्ट सम्बन्ध हुन्छ ।
- संसदीय व्यवस्था शिक्षाप्रद राजनीतिक व्यवस्था हो ।
- आवश्यक परिस्थितिका लागि सरकार रोज्न सकिन्छ ।
- छानिएका व्यक्ति सरकार/सत्तामा पुग्ने वातावरण हुन्छ ।

नेपाल एक संसदीय शासन प्रणाली भएको मुलुक हो । संविधानमा व्यवस्था भए अनुसार प्रधानमन्त्रीले सरकार प्रमुखको रूपमा रहेर कार्य गर्दछन् उनीहरूले नै मन्त्रिमण्डलको गठन गर्दछन् भन्ने कुरा नेपालको संविधानको धारा ७६ मा उल्लेख गरिएको छ । संसदीय व्यवस्थाको जननी बेलायतबाट प्रधानमन्त्रीय पद्धतिको विस्तार भएको हो । बेलायतमा राजा नाम मात्रका हुन्छन् । भनिन्छ बेलायतको संसदले स्त्रीलाई पुरुष र पुरुषलाई स्त्री बनाउन बाहेक सबै काम गर्न सक्छ । तसर्थ बेलायतको राजसंस्था पनि संसदको हातमा रहेको पाइन्छ । वर्तमान नेपालको संविधानले यही संसदीय व्यवस्थालाई जोड दिइएको छ । राज्य सञ्चालनमा हुने सम्पूर्ण कार्यहरू आज मन्त्रिमण्डलले नै गर्ने गर्दछन् । तसर्थ राष्ट्रपति केवल मुर्तिको रूपमा खडा गरे जस्तो भएको पाइन्छ । नेपालको संविधानको धारा ७५ मा कार्यकारिणी अधिकार मन्त्रिपरिषदमा रहेको कुरा उल्लेख भएबाट यो प्रष्ट हुन जान्छ । यही शासन पद्धति नै राज्य सञ्चालनका लागि उपयुक्त पद्धति हो ।

नेपालमा विगतदेखि हुने विदेशी हस्तक्षेप तथा भ्रष्ट प्रशासन जस्तो अवस्थालाई पार गरी अगाडि बढ्नु प्रधानमन्त्रीको दायित्व पनि थियो र चुनौति पनि । यस्ता प्रवृतिको नियन्त्रणबाट प्रधानमन्त्री आफू जोगिनु तथा देशमा भएका गलत प्रवृतिलाई हटाई संविधान पूर्ण कार्यन्वयनमा ल्याएको खण्डमा नेपालमा संविधानको सफलता प्राप्त हुन्थ्यो भन्न सकिन्छ ।

परिच्छेद तीन

प्रधानमन्त्रीय पद्धति र नेपालको संवैधानिक विकासक्रम

३.१ संवैधानिक विकासक्रममा मन्त्रिपरिषद्

संसदीय शासन प्रणालीमा राष्ट्रध्याक्ष नाम मात्रको प्रमुख हुने गर्दछन् । देशको सम्पूर्ण प्रशासकीय शक्ति एवम् अधिकारहरू मन्त्रिपरिषदलाई सुम्पिएको हुन्छ । मन्त्रिपरिषद नै बास्तविक कार्यपालिका हुन्छन् । संसदीय व्यवस्थाको जननी मानिएको बेलायतमा कार्यपालिकाको रूपमा राजा वा रानी र मन्त्रिपरिषद्लाई संयुक्त रूपमा लिइन्छ (शिवाकोटी, २०६७ : ४८८) ।

नेपालको प्रधानमन्त्रीको पद भिमसेन थापाको पालादेखि रहँदै आएको कुरा इतिहासमा उल्लेख गरिएको पाइन्छ । राणा शासन कालमा वि.सं. १९१० मा नेपालमा मुलुकी ऐनको व्यवस्था जंगबहादुरको पालमा भएर शासनमा सहजता आएपनि यो संविधान भने थिएन । वि.सं. २००४ मा पहिलो संविधान पद्म शमशेरको योगदानमा बन्यो जसमा कार्यपालिका सम्बन्धी अधिकार मन्त्रिपरिषद्मा निहित रहने व्यवस्था थियो तर यो संविधान लागू नै हुन सकेन (गुप्ता, १९९३ : १६) । मोहन शमशेरले पद्म शमशेरलाई सत्ताबाट हटाइ आफू प्रधानमन्त्री बनि वैधानिक कानुन रद्दिको टोकरीमा फालिदिए । वैधानिक कानुन २००४ वि.सं. २००५ वैशाख १ गते लागु गर्ने भनिएको थियो । यसपछि वि.सं. २००७ मा अर्को संविधान बन्यो ।

नेपालको अन्तरिम शासन विधान २००७ चैत्र २९ गते देखि लागु हुने गरी निर्माण भयो । यो विधान बमोजिम कार्यकारिणी अधिकार मन्त्रिपरिषद्मा निहित रहेको थियो । राजाको कार्यकारिणी सम्पादनमा आवश्यक सहयोग र परामर्श दिनका लागि मन्त्रिपरिषद्को व्यवस्था गरिएको थियो । यी सबै श्री ५ बाट नियुक्ति हुन्थे (नेपालको अन्तरिम शासन विधान २००७) ।

नेपाल अधिराज्यको संविधान २०१५ को धारा १० मा श्री ५ स्वयम् वा मन्त्रि वा कुनै व्यक्तिको माध्यमबाट कार्यपालिकीय शक्ति प्रयोग गर्ने उल्लेख भएको पाइन्छ । प्रतिनिधि सभाका बहुमत प्राप्त नेतालाई प्रधानमन्त्रीमा नियुक्ति गर्ने प्रधानमन्त्रीको नेतृत्वमा अरु मन्त्रीहरूको गठन गर्ने । प्रधानमन्त्री लगायत सबै मन्त्रीहरू व्यक्तिगत, सामुहिक दुवै किसिमले प्रतिनिधि सभाप्रति उत्तरदायी हुनुपर्ने व्यवस्था गरेको पाइन्छ ।

नेपालको संविधान २०१९ मा देशको कार्यकारिणी अधिकार श्री ५ मा अन्तरनिहित थियो । श्री ५ ले आफुमा अन्तरनिहित कार्यकारिणी अधिकारको विरोध स्वयम आफैले मन्त्रीपरिषद् मार्फत वा आफ्नो मातहतका कर्मचारीमार्फत प्रयोग गर्न सक्ने व्यवस्था थियो (धारा २७) ।

नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७ को धारा ३५ मा शासन व्यवस्थाको निर्देशन नियन्त्रण र सञ्चालन गर्ने अभिभारा मन्त्रीपरिषद्मा निहित हुने व्यवस्था रहेको पाइन्छ । प्रतिनिधि सभामा बहुमत प्राप्त दलको नेता प्रधानमन्त्रीमा नियुक्ति, प्रधानमन्त्रीको सिफारीसमा संसद सदस्यबाट अन्य मन्त्रिहरूको नियूक्ति, कुनै दलले बहुमत प्राप्त गर्न नसकेमा श्री ५ बाट दुइ वा दुइभन्दा बढी दलको समर्थन प्राप्त गर्न सक्ने विश्वासिलो सदस्यलाई वा सो अवस्था नभएमा प्रतिनिधि सभामा बढी सदस्य संख्या भएको संसदीय दलको नेतालाई प्रधानमन्त्रीमा नियुक्ति गर्ने व्यवस्था रहेको पाइन्छ ।

नेपालको अन्तरिम शासन विधान २०६३ को भाग ५ मा कार्यपालिकाको व्यवस्था गरिएको छ । नेपालको कायकारिणी अधिकार संविधान र अन्य कानुन बमोजिम मन्त्रिपरिषद्मा निहित हुने व्यवस्था छ । संविधान र कानुनको अधिनमा रहि नेपालको शासन व्यवस्थाको सामान्य निर्देशन यिन्त्रण र सञ्चालन गर्ने अभिभारा मन्त्रिपरिषद् माथि हुने व्यवस्था छ । राजनैतिक सहमतिको आधारमा प्रधानमन्त्री र निजको अध्यक्षतामा मन्त्रिपरिषदको गठन हुने तर राजनैतिक सहमति हुन नसकेमा व्यवस्थापिका संसदको तत्काल कायम रहेको सम्पूर्ण सदस्य संख्याको बहुमतको आधारमा प्रधानमन्त्री निर्वाचित हुने व्स्था छ ।

नेपालको संविधान को भाग ७ को धारा ७५ मा कार्यकारिणी अधिकार संविधान र कानुन बमोजिम मन्त्रिपरिषदमा निहित हुनेछ भनि उल्लेख गरिएको छ । राष्ट्रपतिले प्रतिनिधिसभामा बहुमत प्राप्त संसदीय दलको नेतालाई प्रधानमन्त्री नियूक्ति गर्नेछ र निजको अध्यक्षतामा मन्त्रिपरिषदको गठन गर्ने कुरा उल्लेख गरिएको छ । प्रतिनिधि सभामा कुनै पनि

दलको स्पष्ट बहुमत प्राप्त गर्न नसकेको खण्डमा प्रतिनिधि सभामा प्रतिनिधित्व गर्ने दुई दल वा सो भन्दा बढी दलहरूको समर्थनमा बहुमत प्राप्त गर्न सक्ने प्रतिनिधि सभाको सदस्यलाई राष्ट्रपतिले प्रधानमन्त्रीमा नियूक्ति गर्ने कुरा उल्लेख गरिएको छ ।

गणतन्त्र नेपालको पहिलो प्रधानमन्त्रीको रूपमा पुष्पकमल दाहाल 'प्रचण्ड' संसदीय दलको नेताको रूपमा रहेका थिए । हाल संसदीय दलको नेताका रूपमा के.पी.ओली रहेर राज्यको कार्यभार संहाली रहेका छन् ।

नेपालको बैधानिक कानुन २००४ मा कार्यपालिका सम्बन्धी अधिकार मन्त्रिपरिषदमा निहित रहने व्यवस्था थियो । श्री ३ लाई सल्लाह र सुझाव दिनको लागि निर्माण हुने मन्त्रिपरिषदमा २ जना विधान परिषद्बाट र ३ जना श्री ३ बाट मनोनित हुने र यिनीहरू श्री ३ प्रति नै उत्तरदायी हुने व्यवस्था गरिएको पाइन्छ ।

३.२.२ मन्त्रिमण्डलको अधिकार र कर्तव्य

नेपाल सरकारको वैधानिक कानुनमा मन्त्रिमण्डलमा ५ जना नघटाइ श्री ३ बाट बखत बखतमा तोकिए बमोजिम सदस्यरु रहने सो सदस्य मध्ये कमसेकम २ जना व्यवस्थापक सम्मेलनका निर्वाचित सदस्यहरूबाट रहने व्यवस्था भाग ३ को धारा ७ मा उल्लेख गरिएको पाइन्छ भने मन्त्रिमण्डलको बैठकमा श्री ३ वा मौसुफको अनुपस्थितिमा मुख्तियारबाट सभापतिको आसन ग्रहण गर्ने कुरा धारा ८ मा उल्लेख गरिएको पाइन्छ ।

मन्त्रिमण्डलका सबै सदस्यहरू श्री ३ बाट यस विषयमा बनाइसकेको नियममा रहि श्री ३ प्रति उत्तरदायी रहने कुरा उल्लेख गरिएको पाइन्छ । श्री ३ बाट कामको बाँडफाँड र त्यससम्बन्धी स्थानको क्रम समेत मुकर्रर गरिने कुरा उल्लेख गरिएको छ । श्री ३ बाट नियुक्त भएपछि मन्त्रिमण्डलका सदस्यहरूले तोकिएको धर्म, भाकि ४ वर्षसम्म काम चलाउने कुरा भाग ३ को धारा ९ मा उल्लेख गरिएको पाइन्छ । समयभन्दा अगाडि मन्त्रिमण्डलका सदस्यहरूमध्ये कसैले आफ्नो कामको अभिभारको राजिनामा लेखी श्री ३ उपर चढायो भने श्री ३ को तजविजमा विश्वासपत्र ठहरीयन भने वा उनीहरूले कुनै किसिमको वेकाइदा गरेको स्वीकार गरे वा सो गरेको मन्त्रिमण्डलको गोप्य भोटले ठहरायो भने मात्र कामबाट झिकिने कुरा उल्लेख गरिएको छ । तसर्थ सो विषयप्रति इमान्दार बन्नुपर्नेछ ।

मन्त्रिमण्डलबाट मुलुकको सबै काममा रेखदेख पुऱ्याउनु तर व्यवस्थापक सभाको हद बाहिरका विषयमा विशेष ध्यान पुऱ्याउने साथै सबै शासन विभागको नीति कायम गरी यसलाई दरकार हुने आम्दानी खर्चको फाँट निरिक्षण गरी सरकारका तर्फबाट व्यवस्थापक सभामा रहने कानुनका मस्यौदाहरूको छलफल र हरेकको शासन विभागमा सहयोग र संगठन कायम गरिनेछ भन्ने कुरा उल्लेख गरिएको पाइन्छ । यसैगरी हरेक विभागका मन्त्रीहरूले यो ऐनको हदभित्र र मन्त्रिमण्डलले कायम गरेको नीति भित्र रही आफ्नो विभागको शासन चलाउन आफ्नै तजविजले काम गर्नेछन् । र आफ्ना विभागहरूमा चाहिने आम्दानी खर्चको फाँटबारी कायम गरी मन्त्रिमण्डलमा पेश गर्नेछन् । सो काम गरेकोमा मन्त्रीमण्डलप्रति जवाफदेहि हुनुपर्नेछ र श्री ३ बाट चाहेको सबै कागजात पेश गर्नुपर्नेछ । कानुनी विषयमा समय समयमा सरकारलाई आवश्यक परेको राय सल्लाह पेश गर्नलाई एउटा प्रधान कानुन सल्लाहकार श्री ३ महाराजबाट नियुक्त हुनेछ ।

३.२.३ नेपालको वैधानिक कानुन २००४ मा प्रधानमन्त्रीको अधिकार

राणा शासनको अन्त्यतिर अर्थात् २००४ माग १३ गतेका दिन श्री पद्म शमशेर राणाले देशको शासन लिखित कानुनबमोजिम गर्ने मनसाय राखी "नेपाल सरकार वैधानिक कानुन २००४" नामक लिखित संविधान जारी गरे तर यो संविधान बनाउने अधिकार राणा प्रधानमन्त्रीले कहाँबाट पाए भन्ने प्रश्नको उत्तर सन्तुष्टिपूर्ण छैन । संविधान बनाउने सार्वभौम अधिकार राजामा मात्र सीमित छ तर यो अधिकार राणा प्रधानमन्त्रीलाई राजाले संवैधानिक अधिकार पूरा गरेर दिएको हैन, साथै जनताले संविधान बनाउने जिम्मेवारी राणा प्रधानमन्त्रीलाई दिएको पनि हैन । बरु रक्तपातपूर्ण घटनाको सृजना गरेर हत्याएको "पंजापत्र" को आधारमा राणा प्रधानमन्त्रीले संविधान बनाएको हो भन्न सकिन्छ । तसर्थ यस पहिलो संविधानको स्रोत नै वैधानिक थिएन । जे होस् यस कानुनले "पहिलो लिखित संविधानको हैसियत प्राप्त गरेको छ । पद्म शमशेरले आफ्ना पूर्वजहरूले गरेको कठोर शासनमा आफूलाई चित्त नबुझेको हुनाले आफ्नो शासनहरूलाई आफ्नो पूर्वजहरूको दाँजोमा उदार बनाउने कोशिस गरेका थिए । यो पहिलो संविधान यिनै कोशिसको प्रतिफल मान्न सकिन्छ । वास्तवमा भन्ने हो भने यो संविधान राणाहरूको शासनलाई अझ लामो समयसम्म टिकाइ राख्ने उद्देश्यका लागि जारी गरिएको थियो ।

कुल ६ भाग ६८ धारा १ अनुसुची रहेको यस संविधानमा प्रधानमन्त्रीका शक्ति तथा अधिकार निम्न रहेका छन् ।

(क) कार्यकारिणी शक्ति र अधिकार

देशको सम्पूर्ण कार्यकारिणी अधिकार श्री ३ मा रहेकाले शासन सम्बन्धी सबै काम मौसुफ वा आफ्ना अधिनका कर्मचारीद्वारा हुनेछ" भन्ने व्यवस्था भएबाट प्रधानमन्त्री कार्यकारिणीको सर्वेसर्वा रहने श्री ३ महाराजलाई शासन अधिकार सञ्चालन गर्न सहयोग र परामर्श लिन एक मन्त्रिमण्डल रहने र उक्त मन्त्रिमण्डलको निर्माण, पुनर्निर्माण तथा बर्खास्ती जस्ता सम्पूर्ण अधिकार श्री ३ राणा प्रधानमन्त्रीमा निहित रहेको पाइन्छ । विधानमा व्यवस्था गरिएको छ- "मुलुकको शासन अधिकार सञ्चालन हुने कार्यमा श्री ३ मन्त्रिमण्डल मुकरर हुनेछ । यस्तो मन्त्रिमण्डलमा ५ जना नघटाई प्रधानमन्त्रीले बखत बखतमा तोके बमोजिमका सदस्यहरू रहनेछन् । यस्तो नियुक्ति गर्दा कमसेकम २ जना व्यवस्थापक सम्मेलनका निर्वाचित सदस्यहरूबाट मुकरित हुनेछन्" ।

(ख) व्यवस्थापकीय शक्ति र अधिकार

वैधानिक कानुन २००४ ले ७० सदस्यहरू रहने राष्ट्रसभा र ३० सदस्यहरू रहने भारदारी सभा (Upper House and Chamber) गरेको दुई सदनात्मक व्यवस्थापिकाको व्यवस्था गरेको थियो । यस विधानले श्री ३ महाराज राष्ट्रसभा र भारदारी सभाबाट नेपालको व्यवस्थापिका बन्ने छ भनि उल्लेख गरेको छ । विधानले तल्लो सदन राष्ट्रसभाका ७० जना सदस्य मध्ये ४२ जना सदस्य निर्वाचित र २८ जना सदस्य श्री ३ बाट मनोनित गर्ने व्यवस्था गरेको पाइन्छ ।

(ग) न्याय सम्बन्धी शक्ति र अधिकार

नेपालको वैधानिक कानुन २००४ ले नेपालमा एक प्रधान न्यायलय रहने र त्यहाँ एक प्रधानन्यायधिस र अरु १२ जना न्यायधिसहरूमा नबढाइ श्री ३ महाराजबाट भर्ना गरिने भन्ने व्यवस्था गरेको पाइन्छ । प्रधानन्यायधिसको सिफारिसमा २ वर्षको निमित्त श्री ३ महाराजबाट थप न्यायधिसहरू भर्ना गरिने भन्ने व्यवस्था गरेको पाइन्छ । साथै पद

अनुसारको आचरण नगर्ने त्यस्ता न्यायधिसहरूलाई कसुरको मात्राको आधारमा न्यायधिकारी समितिको सिफारिसमा बर्खास्त गर्ने अधिकार पनि प्रधानमन्त्रीलाई नै भएको देखिन्छ ।

(घ) विविध अधिकार

नेपालको वैधानिक कानुन २००४ ले सरकारका अङ्गहरू तथा तिनीहरूको कार्य विभाजन गर्ने खोजिएको भएता पनि "वास्तविक रूपमा देशको एकमात्र शासक प्रधानमन्त्री भएको हुनाले उनको अधिकार र शक्ति असीमित र अप्रतिबन्धित कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायपालिका सम्बन्धी सबै अधिकार प्रधानमन्त्रीको हातमा सीमित रहेकाले उनको स्वीकृति विना देशमा कुनै कार्य पनि हुन सक्दैनथ्यो ।

३.२.४ नेपालको वैधानिक कानुन २००४ मा प्रधानमन्त्रीको स्थान

कुल ६ भाग ६८ धारा १ अनुसूचि समावेश गरिएको नेपालको वैधानिक कानुन २००४ ले व्यक्तिगत इच्छाद्वारा चल्ने राणाकालिन शासनलाई एउटा संवैधानिक बन्धनमा बाध्न खोजेको थियो । यसबाट सीमित मात्रामा भएपनि आम जनताले शासनमा स्वीकृत प्रदान गरेको थियो । २००४ को संवैधानिक कानुनमा सीमित रूपमा भए पनि जनता र जनप्रतिनिधिले शासनमा भाग लिन पाउने व्यवस्था प्रथम पटक गरिएको थियो । जनताका छोरा वा राणाकुलबाहेकका अन्य व्यक्तिले मन्त्री हुन पाउनु र देशको शासन व्यवस्थामा सरीक भई राष्ट्रिय आम्दानीको सदुपयोग गर्न गराउन मन्तव्य व्यक्त गर्न पाउनु तथा देशको वार्षिक बजेट (आम्दानी-खर्च) जनसमक्ष ल्याउने व्यवस्था गर्नु आदि यस वैधानिक कानुनको ठूलो विशेषता हो । यस अघि राणाहरूको आय-व्ययको हिसाव तथा वार्षिक बजेट जनसमक्ष प्रस्तुत गर्ने पनि धृष्टता कहिल्यै गरेनन् । देशको राष्ट्रिय आम्दानीलाई श्री ३ र अन्य राणा परिवारका सदस्यहरूले आफ्नो विचार अनुसार खर्च गरे वा बहाली दाखिला भयो, जनसमक्ष कहिल्यै ल्याइएन । वि.सं. २००४ को वैधानिक कानुनले १०० वर्ष जतिको परिपाटी वा चलनलाई प्रथम पटक तोड्ने प्रयास गरेको थियो । यद्यपी मन्त्रिपरिषद् पूर्णरूपले श्री ३ को मुखापेक्षी थियो तथा त्यस स्तरसम्म साधारण जनता पुग्न सक्नु नेपालीको विगत इतिहासलाई हेर्दा एउटा असाधारण घटना समान नै मान्नुपर्छ (काफ्ले, २०५८/०५९ : १७) ।

वि.सं. २००४ को वैधानिक कानुनद्वारा व्यवस्था गरिने व्यवस्थापिकाले अन्य प्रजातान्त्रिक देशका व्यवस्थापिकाले गर्ने कार्यहरू प्रायः यसले पनि गर्दथ्यो । नियम कानुन निर्माणका लागि विधेयक पारित गर्नु, आयव्ययको लेखाजोखा गर्नु, बजेट पारित गर्नु, मन्त्रीहरूसँग प्रश्न सोध्नु आदि यसका प्रमुख कार्यहरू थिए । दुवै सदनले पारित गरेको विधेयकमा श्री ३ को स्वीकृत प्राप्त भइ लालमोहर लागेपछि कानुन बन्दथ्यो (काफ्ले, २०५८/०५९ : १९) ।

३.२.५ नेपालको वैधानिक कानुन २००४ मा प्रधानमन्त्रीका चुनौतिहरू

वैधानिक कानुन २००४ मा प्रधानमन्त्रीका चुनौतीहरू निम्न लिखित पाइयो ।

- राणा शासन कालमा सम्पूर्ण शक्ति राणाहरूको हातमा निहित थियो भने श्री ५ को भूमिका नाम मात्रको थियो । त्यसैले व्यवस्थापिका, कार्यपालिका र न्यायपालिकाका अधिकार सबै राणाहरूको थियो ।
- जनताको हक हितलाई वेवास्ता, श्री ३ र उनको परिवारको हितमा मात्र ध्यान केन्द्रित गरिएको थियो ।
- राणा परिवारमा कलह र अर्न्तद्वन्द रहेको थियो भने सम्पूर्ण राणा परिवार क, ख, ग वर्गमा विभाजित थियो । भ्रष्ट प्रशासन, प्रशासनमा अत्याधिक केन्द्रिकरण रजनताको मौलिक अधिकारको तिरस्कार प्रधानमन्त्रीका चुनौतिका रूपमा रहेका थिए ।

निष्कर्षमा यो कुरा प्रष्ट हुन्छ कि नेपालको वैधानिक कानुन २००४ भन्दा अगाडी नेपालमा कुनै संविधान थिएन । धर्मशास्त्र नै राज्य सञ्चालनको आधार थियो । धार्मिक कानुन आफू अनुकुल व्याख्या गर्ने कारण तथा वास्तविक कानुन नहुनुले शासक वर्गमा सत्ताको लागि सङ्घर्ष थियो । जङ्गबहादुरको पालामा मुलुकी ऐन आएता पनि संविधान नभएको कुरा प्रष्ट हुन्छ । तसर्थ यस्तो शासन पद्धतिलाई अन्त्य गर्ने उद्देश्यले राणाकालीन शासक पद्मशमशेरले नेपालको वैधानिक कानुन २००४ निर्माण गरे तर लागु हुन सकेन । यदि यो संविधान लागु गरिएको भए नेपालको राजनीतिक विकाशमा केही योगदान पुग्ने आँकलन गर्न सकिन्छ । तर संविधान संशोधन सम्बन्धी कुनै प्रावधान नहुनुले राणाहरूको अधिनायकवादलाई बढाउने थियो भन्न सकिन्छ ।

३.३ अन्तरिम शासन विधान २००७ मा प्रधानमन्त्री

३.३.१ अन्तरिम शासन विधान २००७ मा मन्त्रिपरिषद् सम्बन्धी व्यवस्था

यो विधान बमोजिम नेपालको कार्यकारिणी अधिकार मन्त्रिपरिषद् रहेको थियो । श्री ५ को कार्यकारी सम्पादनमा आवश्यक सहयोग र परामर्श दिनको लागि मन्त्रिपरिषद्को व्यवस्था गरिएको थियो र यि सबै श्री ५ बाट नियुक्त हुन्थे । र सम्पूर्ण कार्यका लागि श्री ५ माथि जवाफदेही हुन्थे । देशको सामान्य प्रशासन सञ्चालन गर्ने प्रशासन माथि नियन्त्रण र आवश्यक निर्देशन दिने कार्य मन्त्रिपरिषद्मा रहेको थियो ।

३.३.२ नेपालको अन्तरिम शासन विधान २००७ मा प्रधानमन्त्रीका अधिकार

राणा शासनको अन्त्य पश्चात श्री ५ त्रिभुवनबाट "नेपाल अन्तरिम शासन विधान २००७" नामक नेपालको दोस्रो लिखित संविधान जारी गरियो । तर यो संविधान शाह राजाहरूको इतिहासमा पहिलो संविधान हो । किनकी वर्तमान नेपालका प्रवर्तक श्री ५ पृथ्वीनारायण शाह तथा उनका उत्तराधिकारीले देशको शासन गर्ने लिखित संविधानको आवश्यकता महसुस गरेका थिएनन् । राणा शासकको तर्फबाट मीर सुब्बा श्री हरिहर श्रेण्ठले श्री ५ त्रिभुवनलाइ लालरोटी बुझाइ विधीपूर्वक राणा शासकले संप्रभुको अधिकार मौसुफमा वि.सं. २००७ फागुन ७ गतेका दिन सुम्पेका थिए । राणा शासनका अन्तिम प्रधानमन्त्री मोहन शमशेरले वि.सं. २००७ पौष २५ गतेका दिन संविधान बनाउने कुरा घोषणा गरेका थिए । जुन उल्लेख छ श्री ५ त्रिभुवनबाट पनि उक्त घोषणालाई दिल्लीबाट मिति २००७ पौष २५ गते गरिएको घोषणाले राणा प्रधानमन्त्रीको संविधान सुधारको धारणालाई स्वागत गरिएको थियो । श्री ५ त्रिभुवनबाट वि.सं. २००७ का दिन देशको शासन नेपाली जनताले निवार्चित गरेको वैधानिक सभाले तर्जुमा गर्ने "गणतन्त्रात्मक संविधान वमोजिम गर्ने इच्छा व्यक्त गरिएको थियो" । तर वि.सं. २००७ चैत्र १७ गते नेपालको दोस्रो संविधान जारी गरिदा भने मौसुफले गणतन्त्रात्मक संविधानको सट्टा "प्रजातन्त्रात्मक संविधान" भन्ने शब्द प्रयोग गरेका थिए । यस परिप्रेच्क्ष्यलाई हेर्दा नेपालमा प्रजातन्त्रात्मक संविधान लागू गर्ने हो वा गणतन्त्रात्मक संविधान लागू गर्ने भन्ने कुरामा श्री ५ त्रिभुवन आफै स्पष्ट भएको पाइदैन (उप्रेती र अन्य, २०५४ : ४५) । वास्तवमा "गणतन्त्रात्मक संविधान" लागू गर्ने श्री ५ त्रिभुवनको मनसाय नभएको भन्ने कुरा जारी गरिदा उक्त संविधानको प्रस्तावनामा "...हाम्रा

प्रजाको शासन उनीहरूले आफैले रोजेको विधान परिषदले बनाएको प्रजातन्त्रात्मक विधान अनुसार हुनुपर्छ भन्ने इच्छा र दृढ सङ्कल्प प्रकट गरिबक्सेको ..." उल्लेख गरिएबाट स्पष्ट हुन आउँछ ।

नेपालको अन्तरिम शासन विधान २००७ को भाग ३ को धारा २६ मा प्रधानमन्त्री कर्तव्य सम्बन्धमा उल्लेख गरिएको छ जस अनुसार नेपाल शासन सम्बन्धी विषयहरूमा, मन्त्रिमण्डलले गरेका निर्णयहरू सबै श्री ५ महाराजधिराज छेउ जाहेर गर्ने, नेपालका शासनसम्बन्धी विषयहरूमा श्री ५ बाट गरिएका हालखवर मौसुफमा पेश गर्ने, एक मन्त्रिले निर्णय गरिसकेको तर मन्त्रिमण्डलमा विचार गराउन चाहेमा सो मन्त्रिमण्डलमा पेश गने प्रावधान थियो । नेपालको अन्तिरिम शासन विधान २००७ मा प्रधानमन्त्रीका शक्ति र अधिकार निम्न रहेका छन् ।

क. कार्यकारिणी शक्ति र अधिकार

यस संविधानले नेपाल अधिराज्यको कार्यकारीणी अधिकार श्री ५ मा निहित हुने व्यवस्था गऱ्यो तर प्रधानमन्त्रीको कार्यकारिणी अधिकारलाई संविधानले स्पष्ट रूपमा भने उल्लेख गरेको पाइदैन तर संविधानमा अधिकारको प्रयोग संविधान अनुसार मौसुफ वा स्वयम् वा मन्त्रिहरूद्वारा वा मौसुफको मातहतमा कर्मचारीहरूद्वारा गरिने तथा यो संविधानमा श्री ५ बाट मौसुफको स्वविवेकले गरिने वा निर्धारित व्यक्तिको सिफारीस गरिने भनि किटान भएकोमा बाहेकका अरु काम मौसुफबाट प्रधानमन्त्री मार्फत् पेश हुने, मन्त्रिमण्डलको सिफारीस वा कुनै प्रश्नको सम्वन्धमा तद् सम्बन्धी कारबाही गर्न प्रधानमन्त्रीबाट अख्तियार पाएको मन्त्रीको सिफरीसमा गरिनेछ भन्ने सवैधानिक प्रावधानबाट प्रधानमन्त्रीको कार्यकारिणी अधिकारलाई अस्वीकार गरेको देखिदैन ।

ख. व्यवस्थापिकीय शक्ति र अधिकार

श्री ५ बाट मन्त्रिमण्डलले प्रतिनिधीसभाको विघटनका लागि चढाएको सिफारीस मौसुफको विचारमा विघटन गर्न पाउने अधिकारको दुरूपयोग गरेको लागेमा मौसुफको स्वविवेकमा त्यस्तो सिफारीस अस्वीकृत गर्न सकिने छ । अन्यथा श्री ५ बाट प्रधानमन्त्रीको सिफारीस मुताविक त्यस्तो संसद विघटन गर्न पर्ने देखिन्छ । संविधानको धारा २३ मा उल्लेख भए अनुसार श्री ५ महाराजधिराजको शासन सम्बन्धी गर्नुपर्ने कार्य सम्पादनमा सहायता र

सल्लाह दिन एक मन्त्रिमण्डल रहनेछ, जसमा प्रधानमन्त्री मुख्य हुनेछ (नेपालको अन्तरिम शासन विधान २००७) ।

३.३.३ नेपालको अन्तरिम शासन विधान २००७ मा प्रधानमन्त्रीको स्थान

अन्तरिम शासन विधान वि.सं. २००७ का कार्यपालिका शक्ति श्री ५ मा निहित थियो तथा श्री ५ ले मन्त्रिपरिषद् वा अन्य अधिकारीका माध्यमबाट कार्यपालिका प्रयोग गर्न सकिने व्यवस्था थियो (धारा २२) । श्री ५ लाई कार्य सम्पादनमा सल्लाह र सहायता दिन प्रधानमन्त्रीको नेतृत्वमा मन्त्रिमण्डल रहने व्यवस्था थियो (धारा २४) । प्रधानमन्त्रीको मनोनयन पनि श्री ५ बाट हुन्थ्यो र मन्त्रीहरू व्यक्तिगत र सामूहिक रूपले श्री ५ प्रति उत्तरदायी हुन्थे (धारा २५) । मन्त्रिहरूको पदावधि र खारेजी श्री ५ को इच्छा अनुसार हुन्थ्यो । व्यवहारमा मन्त्रिमण्डलले कार्यपालिकाको सम्पूर्ण अधिकार प्रयोग गर्दथ्यो । श्री ५ त्रिभुवनको प्रजातान्त्रिक व्यवस्थामाथि पूर्ण आस्था भएकाले मन्त्रीमण्डललाई स्वतन्त्ररूपले काम गर्न दिइन्थ्यो । कुनैपनि प्रजातान्त्रिक देशका मन्त्रिमण्डलले प्रयोग गरेका अधिकार नेपालको मन्त्रिमण्डलले पनि प्रयोग गर्दथ्यो । यद्यपी अन्तरिम शासन विधानअनुसार जनताद्वारा निर्वाचित प्रतिनिधिसभा वा संसदको व्यवस्था नभए तापनि राजाद्वारा मनोनित सदस्यहरू भएको एक सल्लाहकार सभाको व्यवस्था थियो । जसले कानुन निर्माणमा प्रमुख रूपमा भाग लिन्थ्यो तथा मन्त्रीहरू यस सभामा पदेन सदस्य हुन्थे । क्रान्तिद्वारा हटाइएको १०४ वर्षको राणाशासनपछि नेपालको प्रशासनिक व्यवस्थालाई पुन सङ्गठित गर्ने र देशको प्रजातान्त्रिक व्यवस्थातर्फ लम्काउने जुन अभिभारा र गहन दायित्व नेपाल अन्तरिम शासन विधान तथा तत्कालिन कार्यपालिका वा मन्त्रिमण्डलमाथि आइपरेको थियो त्यो भलिभाँति सञ्चालन भयो र दायित्व निर्वाह राम्ररी गरियो ।

३.३.४ अन्तरिम शासन विधान २००७ का प्रधानमन्त्रीका चुनौति

दिल्ली सम्झौतापछि नेपालमा मन्त्रिमण्डल गठन भएको भए पनि नवगठित सरकार समक्ष अनेकौं समस्या उपस्थित भयो । नेपालका अनेकौं नेताले यस सम्झौताका विरोध गरेका थिए । के.आइ.सिंहलाई यो सम्झौता मान्य नभएकाले उनले गोरखपुर सम्मेलनमा पनि नजाने सल्लाह दिएका थिए । तर उनको कुराप्रति कुनै ध्यान नदिएर युद्ध बन्द गर्ने आज्ञा प्रसारित गरियो । के.आइ सिंहलाई नेपाली काङ्ग्रेसको अध्यक्षको आज्ञा मान्य भएन । उनले

क्रान्ति जारी नै राखे । त्रिभुवनले सन् १९५१ फेब्रवरी १८ (२००७ फागुन ७) को दिन मन्त्रिमण्डल गठन गरेको भोलिपल्ट के.आइ सिंहले विशाल फौजका साथ भैरहवा माथि आक्रमण गरे जसमा सरकार र सिंहको गरी दुबै पक्षको विशाल क्षति भयो । नेपाल सरकार समक्ष गम्भीर समस्या उत्पन्न भारतीय सरकारसित सैनिक सहयोग माग्दा भारतको त्यस क्षेत्रका कमाण्डर २० फ्रेबुवरी राति विशाल फौज लिडर भैरहवा प्रवेश गरे यसरी भारतीय सैनिकको सहयोगले २० फ्रेबुवरीकै दिन के.आई.सिंह आफ्ना १५७ समर्थक र प्रशस्त हातहतियारका साथ कैद गरिए । यता सेना भित्र यो विद्रोह दवाइयो । १० मार्चको दिन के.आइ.सिंहसँगै कैद गरिएका व्यक्ति छाडिए । नेपाल सरकारको यस्तो नीतिको विभिन्न क्षेत्रबाट घोर विरोध भयो । के.आई.सिंह वि.सं. २००८ आषाढ २७ मा भैरहवा जेलबाट आफ्ना केही साथी सहित भाग्न सफल भए ।

कैदबाट भागेका के.आई.सिंहले सैन्य सङ्गठन गरी फेरी विद्रोह सुरु गरे । यस्तो विद्रोहलाई दमन गरी उनलाइ कैद गर्न नेपालकै माग अनुसार भारतीय र नेपाली फौज नेपालको पश्चिमी भेगमा कार्य गर्न थाल्यो । दिल्ली रेडियोबाट के.आई.सिंहको विद्रोह वारे अनेकौ विज्ञप्ति प्रशारित गरियो । यसको साथै नेपाल सरकारले के.आई.सिंहलाई डाँका घोषित गरि उनको पक्राउ गर्नेलाई इनाम राखेको छ भने खाद्य कृषिमन्त्री सूर्यप्रसाद उपाध्यलाई सन् १९५१ जुलाइ २४ मा मारे के.आइ.सिहको विरुद्धमा भारत नेपालको संयसक्त पुलिस कारवाही भइरहेकोले उनले आत्मसमर्पण नगरेमा ज्यान जान सक्ने सम्भावना समेत व्यक्त गरेका थिए । नेपाल सरकारले उनलाई डाँकु घोषित गर्नुपर्ने विभिन्न कारणहरू देखाइएको थियो । २००७ का प्रधानमन्त्रीका चुनौतिहरूलाई निम्न बुँदामा उल्लेख गरिएको छ ।

- नेपालको आन्तरिक मामलामा भारतको हस्तक्षेप
- भारतको सहयोगमा सरकार टिक्नु
- साधारण कुराको लागि दिल्ली जानुपर्ने भएकाले नेपालको स्वतन्त्रतामा खतरा
- राजनैतिक दललाई मन्त्रिमण्डल प्रति अविश्वास
- राणा र काँङ्ग्रेस विच खुल्लम खुल्ला विरोध
- सरकारको संरक्षक भारत ।

नेपालको अन्तरिम सरकार भारतका प्रधानमन्त्री पण्डित जवाहरलाल नेहरूको Brain Child थियो (यादब, २०४० : ३८६) ।

अन्त्यमा यस संविधानको प्रस्तावनामा उल्लेख भए अनुसार यो संविधान, संविधान सभाको चुनाव भएर अर्को स्थायी संविधान नबने बेलासम्मको लागि अस्थायी एवं अन्तरिम संविधानका रूपमा मात्र रहेको थियो तर संविधान निर्माणमा भारतको प्रत्यक्ष प्रभाव रहेको हुनाले संविधानमा भारतको इच्छा रहेको पाइन्छ । यसैगरी नेपाल सरकार भारतीय संरक्षक प्रदान हुनुले पनि सरकार तथा संविधान नेपाली जनता अनुकुल थिएन ।

३.४ नेपाल अधिराज्यको संविधान २०१५ मा प्रधानमन्त्री

३.४.१ नेपाल अधिराज्यको संविधान २०१५ मा मन्त्रिमण्डलको व्यवस्था

संविधानको धारा १० मा श्री ५ स्वयम् वा मन्त्री वा कुनै व्यक्तिको माध्यमबाट कार्यपालिकीय शक्तिको प्रयोग गर्ने उल्लेख भएको पाइन्छ । प्रतिनिधि सभाका बहुमत प्राप्त नेतालाई प्रधानमन्त्रीमा नियुक्ति गर्ने र प्रधानमन्त्रीको नेतृत्वमा अरु मन्त्रीहरूको गठन गर्ने, प्रधानमन्त्री लगायत अरु सबै मन्त्रीहरू व्यक्तिगत सामुहिक दुवै किसिमले प्रतिनिधिसभाप्रति उत्तरदायी हुनुपर्ने व्यवस्था गरेको पाइन्छ । अन्यथा प्रतिनिधिसभाले अविश्वासको प्रस्ताव पारित गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको पाइन्छ ।

३.४.२ नेपाल अधिराज्यको संविधान २०१५ मा मन्त्रिमण्डलका कार्य

नेपाल अधिराज्यको संविधानमा धारा १२ देखि १७ सम्म मन्त्रिमण्डल सम्बन्धी कुराहरूको वर्णन गरिएको पाइन्छ । धारा १५ मा मन्त्रिमण्डलका कार्यहरूको वर्णन गरिएको पाइन्छ जस अनुसार दैनिक प्रशासन सञ्चालन गर्ने, अन्य देशसँग सुमधुर सम्बन्ध कायम गर्ने, वार्षिक बजेट संसदबाट पारित गराउने, नियम कानुन निर्माणमा संसदमा विधेयक प्रस्तुत गरी पारित गराउने, नियम कानुन अनुसार शासन सञ्चालन गर्ने, गराउनेलगायत मन्त्रीमण्डलका प्रमुख कार्यहरू थिए (धारा २२)

३.४.३ नेपाल अधिराज्यको संविधान २०१५ मा प्रधानमन्त्रीको शक्ति र अधिकार

नेपाल अधिराज्यको संविधानको धारा ११ मा प्रधानमन्त्रीको नेतृत्वमा एउटा मन्त्रिमण्डलको गठन हुने व्यवस्था थियो । मन्त्रीहरू बढीमा १४ जना हुन सक्थे । धारा १२ को उपधारा २ मा मन्त्रीहरू सामूहिक रूपले प्रतिनिधि सभाप्रति उत्तरदायी हुने व्यवस्था रहेको पाइन्छ । धारा १३ मा प्रतिनिधिसभामा बहुमत प्राप्त दलको नेतालाई श्री ५ ले प्रधानमन्त्री नियुक्ति गर्ने र प्रधानमन्त्रीको सल्लाहमा अन्य मन्त्रीहरू संसद सदस्यहरूबाट श्री ५ बाट नियुक्त गरिन्थे । प्रधानमन्त्री शक्ति र अधिकार निम्न रहेका छन् ।

कार्यकारिणी शक्ति र अधिकार

कार्यकारिणी शक्ति अधिकार संविधानमा अधिकारको प्रयोग संविधान अनुसार मौसुफ वा स्वयं वा मन्त्रीहरूद्वारा वा मौसुफको मातहतमा कर्मचारीहरूद्वारा गरिने तथा यो संविधानमा श्री ५ बाट मौसुफको स्वविवेकले गरिबक्सने वा निर्धारित व्यक्तिको सिफारिसमा गरिबक्सने भनि किटान भएकोमा बाहेकका अरु काम मौसुफबाट प्रधानमन्त्री मार्फत् पेश हुने, मन्त्रिमण्डलको सिफारिस वा कुनै प्रश्नको सम्बन्धमा तत् सम्बन्धी कारवाही गर्नप्रधानमन्त्रीबाट अख्तियार पाएको मन्त्रीको सिफारिसमा गरिनेछ भनि उल्लेख गरिएको छ ।

संविधानले प्रधानमन्त्रीको कर्तव्यमा श्री ५ मा कार्यबलि सम्बन्धी कागज र मन्त्रिमण्डलको निर्णय विचारार्थ प्रस्ताव वा मन्त्रिमण्डलमा पेश नभइ निर्णय भएको कुने महत्वपूर्ण कार्यकारिणी कामको विवरण पेश गर्ने, श्री ५ बाट मौसुफको स्वविवेकले चाहि बक्सेको सरकारी कामको सञ्चालन सम्बन्धी सूचना मौसुफमा पेश गर्ने आदि तोकिएको छ । जसले गर्दा प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डल र राजा बीचको समन्वयको भूमिका निर्वाह गर्ने देखिन्छ । यसरी यस संविधानले श्री ५ बाट कुनै व्यक्तिको वा मौसुफको स्वविवेकमा काम गर्ने भनि स्पष्ट लेखिएका देखि बाहेकका सबै कार्य प्रधानमन्त्री र मन्त्रिमण्डलको सिफारिसले हुने भनिएता पनि एक त त्यस्तो प्रावधान संविधानमा ज्यादै न्यून रूपमा व्यवस्था भएको देखिन्छ भने अर्कोतर्फ संविधानले श्री ५ को राजकीय अधिकार अन्तर्गत यस संविधानमा वा तत्काल प्रचलित कानुनमा व्यवस्था गरिएदेखि बाहेकका सम्पूर्ण अधिकारहरू मौसुफमै

निहित रहनेछ भन्ने व्यवस्थाले गर्दा कार्यकारिणी अधिकारलाई प्रधान्मन्त्रीबाट टाढा पुऱ्याइने प्रयास गरिएको छ ।

व्यवस्थापकीय शक्ति र अधिकार

श्री ५ बाट मन्त्रिमण्डलले प्रतिनिधिसभाको विघटनको लागि चढाएको सिफारिस मौसुफको विचारमा विघटन गर्न पाउने अधिकारको दुरूपयोग गरेको लागेमा मौसुफको स्वविवेकमा त्यस्तो सिफारिस अस्विकृत गर्न सकिनेछ अन्यथा श्री ५ बाट प्रधानमन्त्रीको सिफारिस मुताविक त्यस्तो संसद विघटन गर्नुपर्ने देखिन्छ । यसबाट के देखिन्छ भने यदि प्रधानमन्त्रीले संसदमा आफ्नो इच्छा मुताविक चलेको छैन र आफ्नो अनुकुल परिस्थिति नरहेमा आफूलाई आफ्नो नीति तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्नमा बाधा अड्चन गरेको खण्डमा अधिकारको दुरूपयोग नहुने गरी संसद विघटन गर्न सक्ने अधिकार राखेको पाइन्छ ।

संविधानमा श्री ५ को स्वविवेकका अन्य निकाय वा व्यक्तिको सिफारिस बाहेकका श्री ५ बाट गरिने भन्ने सबै कार्य मन्त्रिपरिषद्को सिफारिसमा हुनेछ भन्ने संवैधानिक प्रावधानलाई हेर्दा संसदको आह्वान तथा अन्त अध्यादेश जारी गर्ने आदि कुरामा सो श्री ५ को स्वविवेकबाट हुने भन्ने प्रावधान नभएकोले प्रधानमन्त्री र मन्त्री परिषद्को सल्लाह तथा सिफारिसबाट हुनुर्ने देखिन आउँदछ । संविधानले श्री ५को कुनैपनि संसदमा भाषण गर्न पाउँछ । भन्ने आदि अधिकारहरूले गर्दा प्रधानमन्त्रीको सम्बन्धमा संविधानले व्यवस्थापिकीय अधिकारलाई अप्रत्यक्ष रूपमा स्थापित गरेको पाइन्छ ।

न्यायिक अधिकार

नेपाल अधिराज्यको संविधानको भाग ६ को धारा ५७ र ५८ मा न्यायपालिकाको व्यवस्था गरिएको छ । नेपालमा एउटा सर्वोच्च अदालत हुने जसमा एक प्रधानन्यायधिस र अन्य न्यायधिस रहनेछन् । प्रधानन्यायधिसको नियुक्ति प्रधानमन्त्री र सर्वोच्च अदालतका अन्य न्यायधिसहरूसँग परामर्श गरी श्री ५ ले गरिनेछ भन्ने व्यवस्था धारा ५७ को उपधारा १मा उल्लेख गरिएको छ ।

३.४.४ नेपाल अधिराज्यको संविधान २०१५ मा प्रधानमन्त्रीको स्थान

नेपाल अधिराज्यको संविधानले राजतन्त्र र प्रजातन्त्रमा समन्वय राख्ने प्रयास गरेको देखिन्छ । सम्पूर्ण शक्तिको स्रोत श्री ५ मा निहित थियो तर उक्त शक्तिलाई मन्त्रिमण्डलले प्रयोग गर्ने व्यवस्था संविधानमा उल्लेखित थियो । संवैधानिक रूपले प्रधानमन्त्री र अन्य मन्त्रीहरूको नियुक्ति श्री ५ बाट हुने संवैधानिक व्यवस्था गरिएको थियो । तर श्री ५ ले प्रधानमन्त्री नियुक्ति गर्दा प्रतिनिधि सभाको बहुमत प्राप्त दलको नेतालाई नियुक्ति गर्नुपर्ने तथा मन्त्रीहरूको नियुक्ति पनि प्रधानमन्त्रीकै सल्लाह अनुसार गर्नुपर्ने थियो । मन्त्रीहरू व्यक्तिगत र सामूहिक रूपबाट प्रतिनिधि सभाप्रति उत्तरदायी थिए । संविधानको प्रयोग मन्त्रिमण्डलको माध्यमबाट वा मन्त्रिमण्डलको सल्लाह अनुसार गरिन्थ्यो (काफ्ले, २०५८/०५९ : ५५)

मन्त्रीमण्डलले साधारणतया अन्य प्राजातान्त्रिक देशको मन्त्रिमण्डलले गर्ने कार्यहरू नै गर्दथ्यो । प्रधानमन्त्रीमाथी प्रतिनिधि सभाको विश्वास छैन भन्ने लागेमा राष्ट्रिय परिषद्लाई परामर्श गरी श्री ५ ले अस्थायी रूपले मन्त्रिमण्डललाई स्थगित गर्न सक्छ र स्वविवेकमा राष्ट्रिय परिषदको सल्लाह अनुसार कार्य गर्न सकिने संवैधानिक प्रावधान रहेको पाइन्छ (धारा १७) यस्तो अवस्थामा श्री ५ ले राष्ट्रिय परिषद्को कुनै सदस्यलाई प्रधानमन्त्रीले गर्ने कार्य सुम्पिने प्रावधान रहेको छ । चाहे उक्त व्यक्ति, संसदको सदस्य होस् वा नहोस् (धारा १७ को उपधारा १) तर यस्तो अवधि दोस्रो आम निर्वाचनपछि बसेको संसद वा १२ महिना भित्र समाप्त हुने संवैधानिक प्रावधान रहेको पाइन्छ (धारा १७) ।

नेपाल अधिराज्यको संविधान २०१५ मा व्यवस्था गरेको मन्त्रिमण्डल पूर्णतया संसदीय व्यवस्था अनुरूपको थियो प्रतिनिधि सभामा बहुमत प्राप्त दलका नेता प्रधानमन्त्री हुनु र सामुहिक रूपले प्रतिनिधि सभाप्रति उत्तरदायी हुनु तथा प्रतिनिधि सभाको अविश्वासले मन्त्रीमण्डलको खारेजी हुनु आदि लक्षणहरू पूर्ण रूपले संसदीय व्यवस्था अनुरूपका देखिन्छन् । यस रूपमा विचार गर्दा नेपाल अधिराज्यको संविधानले संसदीय व्यवस्थालाई अगालेको देखिन्छ । अर्कापट्टि श्री ५ मा सम्पूर्ण कार्यपालिका शक्ति निहित भएकाले राजतन्त्र र संसदीय व्यवस्थामा समन्वय कायम गर्न खोजेको देखिन्छ ।

३.४.५ नेपाल अधिराज्यको संविधान २०१५ मा प्रधानमन्त्रीका चुनौतिहरू

नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५ ले राजतन्त्र र प्रजातन्त्रमा समन्वय कायम राखी शासन सञ्चालन गर्ने, गराउने उद्देश्य राखेको थियो । यसप्रकारको समन्वय कायम राख्ने दायित्व सम्बन्धित पक्षमाथि नै थियो । संविधान अनुरूप कार्यगरेमा मात्र संविधानको मर्यादा रहन्छ अन्यथा संविधान कागजी खोस्टो बाहेक केहि रहन्न । सक्रिय राजतन्त्र र उग्रप्रजातन्त्रबिच समन्वय आउन सक्दैन र सकेन पनि । १०४ वर्षसम्म बढीका रूपमा रहेको राजतन्त्रलाई सक्रिय भूमिका खेल्ने संस्थाका रूपमा विकसित गरियो र अन्य सम्पूर्ण प्रजातान्त्रिक निकाय र संस्थाहरू राजतन्त्रको चारैतिर घुम्थे तथा राजतन्त्रको आशिर्वाद र निगाहमा नै फल्ने फूल्ने मौका पाउँथे । वि.सं. २००७ को क्रान्तिको मुल उद्देश्य "संवैधानिक राजतन्त्र अन्तर्गत प्रजातन्त्र स्थापना गर्ने" कुरा वि.सं. २००७ पछिका घटनाहरूले कोरा नारा र कागजी रूपमा परिणत गरिसकेका थिए ।

अनि वि.सं. २०१५ मा आएर राजतन्त्र र प्रजातन्त्रमा समन्वय ल्याउने उद्देश्य पूरा हुन निश्चय नै गाऱ्हो थियो । अर्कापट्टि वि.सं. २०१५ को निर्वाचनमा जनताको पूर्ण बहुमत प्राप्त गरी छानिएका जननेताहरूमा उग्र प्रजातान्त्रिक भावना विद्यमान भयो र जनादेशप्रति पूर्ण निषठावान पूर्ण प्रजातान्त्रिक शासन व्यवस्था स्थापना र सञ्चालन गर्ने जिउँदो लालसा जनप्रतिनिधिहरूमा थियो । यस्तो अवस्थामा नेपाल अधिराज्यको संविधानले जुन समन्वयको मसिनो धागोले सम्बन्धित पक्षलाई बाँध्ने प्रयास गरेको थियो । त्यो कसरी सफलीभूत हुन सक्थ्यो ? त्यो तब मात्र सम्भव थियो जब राजतन्त्रले प्रजातान्त्रिक भावना र आर्दशमाथि अगाध विश्वास राख्दथ्यो र प्रजातन्त्रवादीहरूले पनि राजतन्त्रमाथि आस्था देखाउँथे (काफ्ले, २०५८/५९ : ६५) ।

चेतनशील तथा शिक्षित जनमतको कमी

प्रजातन्त्र भनेको कोरा नारा होइन यो त जिवनपद्धति, संस्कार, तथा दैनिक क्रियाकलापमा लक्षित हुने कुरा हो । प्रजातन्त्र यसमा पनि खास गरी संसदीय प्रजातन्त्रलाई फलाउने, फुलाउने र स्थापित गर्ने काम चेतनशील जनताले नै गर्न सक्छन् । नेपालमा शिक्षित जनताको कमी थियो । पढेलेखेको भएमात्र प्रजातन्त्र फल्ने फूल्ने होइन ती राजनीतिक चेतना पनि हुनुपर्छ । जनता जनार्दनले प्रजातन्त्रका मूल्य वा गुणहरू बुझेको हुनुपर्छ र

सोही अनुरूप आचरण गर्नुपर्छ । वि.सं. २०१५ को आम निर्वाचनमा आफ्नो मत दिएर निर्वाचित भएको सरकारले के कस्तो काम गरिरहको भन्ने कुरा पनि जनता जनार्दनले हेर्नुपर्दथ्यो र निर्वाचित सरकार तथा संसदलाई वि.सं. २०१७ पौष १ गते विघटित गर्दा जनताको आक्रोश पोख्नु पर्दथ्यो भन्ने कुरो भने संसदीय व्यवस्था नै समाप्त हुँदा देशभरि नै संघर्ष वा क्रान्तिको रूपमा प्रकट हुनुपर्दथ्यो तर फाटफूट विरोधहरूबाहेक केही भएन । यसबाट प्रमाणित हुन्छ कि जनताले प्रजातन्त्र वा संसदीय प्रजातन्त्र बुझ्केकै थिएनन् । जनतामा राजनैतिक चेतना थिएन । प्रजातन्त्रको प्राण नै जनता र जनचेतना हो । नेपाली जनता त थिए तर जनचेतना थिएन । प्रबुद्ध र जुझारु नेपाली जनताको अभावमा संसदीय व्यवस्थाले श्वास फेर्न छाड्यो । नेपालको यस्तो स्थिति नेपालको इतिहासमा लुकेको छ । १०४ वर्षको राणाशासनमा नेपालीहरूलाई शासनको दास बनाइयो र नेपाली आत्मा बेचिए । नेपालीहरू आज्ञाकारी नोकर बनाइए । बहुसंख्यक नेपाली कृषक भएकाले उनीहरूलाई शासन परिवर्तनको कुनैअर्थ थिएन बरु उल्टै जिमदार पटुवारीको माध्यमबाट पनि हो मा हो मिलाउने पारिए । अनि वि.सं. २००७ मा क्रान्ति आयो । यो क्रान्तिले साधारण नेपालीको पुरानो विचारमा कुनै परिवर्तन ल्याउन सकेन । व्यवस्था, विचारधारा र सरकारको निर्माणमा बहुसङ्ख्यक नेपालीको कुनै योगदान थिएन । यस प्रकारको वि.सं. २००७ देखि २०१५ सम्मको इतिहास बहुसङ्ख्यक नेपालीको योगदान रहित इतिहास बन्न पुग्यो । वि.सं. २०१५ को आमनिर्वाचनमा साधारण नेपालीले अवश्य भाग लिए तर विचारधारामा भने कुनै खास परिवर्तन आउन सकेन । अतः वि.सं. २०१७ मा संसदीय व्यवस्था समाप्त हुँदा बहुसङ्ख्यक नेपालीले कुनै खास प्रतिक्रिया देखाएनन् ।

विरोधिहरूको अप्रजातान्त्रिक क्रियाकलाप

संसदीय प्रजातन्त्रमा विरोधी दलहरूको भूमिका धेरै महत्वपूर्ण हुन्छ । सरकारले अप्रजातान्त्रिक र असंवैधानिक कार्य गरेमा जनमत तयार गरी सरकारलाई सहि बाटोमा ल्याउने जिम्मेवारी विरोधि दलहरूको हुन्छ । जनतालाई सचेत राख्नमा विरोधि, दलहरूको ठूलो भूमिका निभाउनुपर्छ । तर नेपालमा विरोधि दलहरूको भूमिका जिम्मेवारीपूर्ण थियो भन्न सकिन्न वि.सं. २००७ को क्रान्तिपछि नेपालमा सानातिना असङ्ख्य दलहरू देखापर्दै जान थाले । प्रत्येक दलको एक मात्र उद्देश्य मन्त्रिमण्डलमा प्रवेश पाउनु थियो । मन्त्रिमण्डलमा प्रवेश प्राप्त गर्न नपाएका दलहरूले सरकारको विरोध गर्नु र सरकारलाई

विघटित पार्नु मात्र उद्देश्य राख्न थाले । यस प्रकारले विरोधका लागि विरोध गर्ने परम्पराको विकाश हुँदै जान थाल्यो । आमनिर्वाचनभन्दा पहिले प्रत्येक दलले कम्तिमा एक पटकसम्म मन्त्रिमण्डल बनाउने वा प्रवेश प्राप्त गर्न सकिन्छ कि भन्ने उद्देश्यले सरकारको विरोधमा नै आफ्नो उद्देश्य पूरा हुने सपना देख्न थाले तर १५ को आमनिर्वाचनले नेपाली काङ्ग्रेसलाई अध्याधिक मतले जितायो । अब पाँच वर्षसम्म कुर्सी प्राप्त गर्न नसक्ने कुरा अन्य विरोधी दलहरूले थाहा पाए । प्रतिनिधि सभामा विरोधि दलमा गोर्खा परिषद थियो यस दलको विगत क्रियाकलापहरू अप्रजातान्त्रिक थिए र राणा शासनको पुनरावृत्त गराउने यसको अप्रत्यक्ष उद्देश्य थियो । उता यस्तो विरोधि दलबाट प्रजातन्त्र अनुरूपको क्रियाकलापको आशा राख्न सकिदैनथ्यो । प्रतिनिधि सभामा पनि कुनै स्थान नपाएका दल वा ग्रुपहरू असङ्ख्य थिए । निर्वाचनभन्दा पहिले कुर्सीको स्वाद चाखिसकेका थिए । तर जनसमर्थन नभएका दलहरू पुनः कुर्सी प्राप्त गर्न सकिन्छ कि भन्ने उद्देश्यले निर्वाचित सरकारको विरोध उचित र अनुचित दुवै प्रकारले गर्न थाले । प्रजातन्त्र भनेको अनुशासन हिनता र हिंसाको राजनीति निश्चित रूपले होइन सबैको आचरण र क्रियाकलाप प्रजातान्त्रिक हुनुपर्दछ । प्रतिनिधिसभामा एक स्थान पनि प्राप्त गर्न नसकेका दलहरूले निर्वाचित सरकारलाई समाप्त पार्न सकेमा पुनः कुर्सी प्राप्त गर्न सकिन्छ कि भन्ने उद्देश्यले हिंसाको राजनीति प्रारम्भ गरे ... (काफ्ले, २०५८/५९ : ६५) ।

धारा ५५ को व्यवस्थालाई हेर्दा राजाले संकटकालिन अधिकार वस्तुतः नेपालको सम्पूर्ण वा कुनै भागको सुरक्षा वा बाहिरी आक्रमण वा आन्तरिक उपद्रवले संतप्त भएको अवस्थामा मात्र प्रयोग गर्न पाउने प्रष्ट देखिन्छ तर व्यवहारमा हेर्दा यस किसिमको गम्भीर संकट उत्पन्न भएको कुरा राजाको पुस १ को साही घोषणामा उल्लेख भएको पाइदैन । यद्यपी गोर्खा काण्डलाई लिएर केही अशान्ति र तनाव उत्पन्न भए पनि स्थिति पछि सामान्य भैसकेको थियो । नेपालको कुनैपनि भागको सुरक्षा बाहिरी आक्रमण वा आन्तरिक उपद्रवले सन्तप्त नभएको अवस्थामा गरिएको राजाको घोषणा स्वयंमा धारा ५५ को मुल उद्देश्य र भावना विपरित थियो । अन्ततः राजालाई संविधानले प्रदान गरेको असिमित अधिकार अन्तर्गत पनि त्यस किसिम वा आधारबाट संसद वा मन्त्रिमण्डलको विघटन गर्न अनुमति दिएको थिएन । त्यसैले यथार्थमा भन्न सकिन्छ । धारा ५५ ले पनि संसदको विघटन गर्ने अधिकार राजालाई प्रदान गरेको थिएन । केवल संकटकालमा संसदमा निहित वा संसदद्वारा

प्रयोग हुने अधिकार राजाबाट ग्रहण हुन सक्ने प्रावधान राखिएको थियो । मन्त्रिमण्डल प्रतिनिधि सभाको विश्वास रहित भएको अवस्थामा वा संविधान प्रतिकुल काम गरेको अवस्थामा मात्र राजाबाट विघटन हुन सक्थ्यो त्यसैले राजा महेन्द्रले जुन आधारमा संसद र मन्त्रिमण्डलको विघटन गरेका थिए । त्यो संविधान सम्बद् थिएन । त्यो असंवैधानिक कार्य थियो । अधिकारको दुरूपयोग थियो ।

३.५ नेपाल अधिराज्यको संविधान २०१९ मा प्रधानमन्त्री

३.५.१ नेपालको संविधान २०१९

वि.सं. २०१९ वैशाख २६ गतेका दिन ऋषिकेश शाहको अध्यक्षतामा शम्भुप्रसाद ज्ञवाली, प्रकाशबहादुर खत्री, अगुंरबाबा जोशी, डम्बरनारायण यादव सदस्य र कुलशेखर शर्मा सदस्य सचिव भएको संविधान निर्माण समितिले तयार पारेको मस्यौदामा मन्त्रिमण्डलका सदस्यहरूको समेत राय सल्लाह लिइ यो संविधान वि.सं. २०१९ पौष १ गते श्री ५ महेन्द्रबाट घोषणा भयो । लोक सम्मतिमा आधारित शासन व्यवस्था, विकेन्द्रीकरण, निर्दलीय पञ्चायती व्यवस्था यसका लक्ष्यहरू थिए । यसमा नागरिकहरूको मौलिक हक र कर्तव्य, पञ्चायत प्रणालीहरू नीति निर्देशक सिद्धान्त, राजसभा, मन्त्रिपरिषद् लोकसेवा कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र स्वतन्त्र न्यायपालिकाको व्यवस्था थियो । यसमा वि.सं. २०२३ माघ १४ गते पहिलो संशोधन, २०३२ मंसिर २६ गते दोस्रो संशोधन र २०३७ पौष १ गते तेस्रो संशोधन भएको थियो । यसमा २० भाग, ९७ धारा र ६ अनुसूचि रहेका थिए ।

३.५.२ प्रधानमन्त्रीको चयन तथा निर्वाचन

नेपालको संविधान २०१९ अनुसार श्री ५ बाट राष्ट्रिय पञ्चायतका सदस्यहरूबाट मन्त्रीहरू नियुक्त गरिबक्सनेछ तर श्री ५ बाट उपर्युक्त सम्झिएमा राष्ट्रिय पञ्चायतका सदस्य नभएका अन्य व्यक्तिलाई पनि बढीमा ६ महिनासम्मको लागि मन्त्री पदमा नियुक्ति गर्न सकिनेछ भन्ने र श्री ५ बाट कुनै मन्त्रीपरिषद्को अध्यक्ष र उपाध्यक्ष नियूक्ति गर्न सकिनेछ भन्ने संवैधानिक व्यवस्था भएकोमा संविधानको तेस्रो संसोधन २०३७ ले राट्रिय पञ्चायतको सम्पूर्ण सदस्य सङ्ख्याको कम्तिमा २५ प्रतिशत सदस्यहरूले प्रस्ताव गरेको कुनै सदस्य प्रधानमन्त्रीको प्रत्यासी हुन पाउने र त्यस्तो प्रत्यासी संसदले राष्ट्रिय पञ्चायतको सदस्य

सङ्ख्याको ६० प्रतिशत बहुमत प्रस्तुत गरेमा श्री ५ ले प्रधानमन्त्रीको पदमा नियुक्ति गरिवक्सन सक्ने प्रावधान राखेको पाइन्छ । राष्ट्रिय पञ्चायतमा प्रत्येक जिल्लाबाट जनसङ्ख्याको आधारमा प्रत्येक जिल्लाबाट कम्तिमा एक र बढीमा २ जना बालिक मताधिकारको मतदान प्रक्रियाबाट निर्वाचित सांसद ११२ जना र २८ जना अर्थात् २५ प्रतिशत श्री ५ महाराजधिराजबाट नियुक्त सांसद गरी कूल १४० को राष्ट्रिय पञ्चायत हुने व्यवस्था थियो । तसर्थ तेस्रो संशोधिनले अलिकति भए पनि प्रधानमन्त्री जननिर्वाचित भएर आउनुपर्ने भएकाले जनताहरूबाट सोझै प्रतिनिधित्व हुने किसिमको शासन सञ्चालन गर्न खोजेको देखिन्छ । प्रधानमन्त्री आफ्नो कार्यभारबाट मुक्त हुने अवस्थाहरूमा लिखित राजिनामा श्री ५ बाट स्वीकृत भएमा, राष्ट्रिय पञ्चायतको सदस्य नरहेमा, आफ्नो पदको जिम्मेवारी इमान्दारीपूर्वक नगरेको भनि निज उपर राष्ट्रिय पञ्चायतका सम्पूर्ण सदस्य सङ्ख्याको ६० प्रतिशत बहुमतले पारित गरेको प्रस्ताव श्री ५ बाट स्वीकृत गरेमा वा श्री ५ बाट हटाइएमा भन्ने रहेको छ । यसरी प्रधानमन्त्री राष्ट्रिय पञ्चायत संसद श्री ५ प्रति उत्तरदायी रहनुपर्ने देखिन्छ । प्रधानमन्त्रीका शक्ति र अधिकारहरू निम्न रहेका छन् ।

कार्यकारी शक्ति र अधिकार

वि.सं. २०१९ को नेपालको संविधानलाई मुलरूपमा हेर्दा मन्त्रिपरिषद गठन श्री ५ बाट हुने र मन्त्रिमण्डलको बैठकको अध्यक्षता श्री ५ को अनुपस्थितिमा मात्र मन्त्रिपरिषद्को अध्यक्ष तथा उपाध्यक्षले गर्ने भन्ने संवैधानिक प्रावधानले गर्दा प्रधानमन्त्री वैकल्पिक अध्यक्षको भागिदार रहेको पाइन्छ । मन्त्रिमण्डलमा उसको स्थान अरु सरह नै रहेको देखिन्छ । तर संविधानको तेस्रो संशोधन २०३७ ले प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा श्री ५ बाट मन्त्रिमण्डलको गठन गर्ने र श्री ५ बाट प्रधानमन्त्रीको सिफारिसमा राष्ट्रिय पञ्चायतका सदस्यहरू मध्येबाट आवश्यकता अनुसार उपप्रधानमन्त्री र अन्य मन्त्रीहरू नियुक्ति गरिबक्सनेछ भन्ने प्रावधान रहेबाट मन्त्रीमण्डलको गठन गर्ने अधिकार प्रधानमन्त्रीलाई प्राप्त हुन आएको देखाउँछ भने अन्य मन्त्रीहरू प्रधानमन्त्रीप्रति उत्तरदायीरहनुपर्ने दखिन्छ ।

नेपालको कार्यकारिणी शक्ति तथा अधिकार श्री ५ बाट यो संविधान वा तत्काल प्रचलित अन्य कानुन बमोजिम स्वयं वा मन्त्रीहरूद्वारा मौसुफको मातहतमा अन्य कर्मचारीहरूद्वारा प्रयोग गरिबक्सनेछ । मौसुफमा सल्लाह सहायता टक्र्याउन एक मन्त्रिपरिषद् रहनेछ । श्री ५ को सामान्य निर्देशनमा प्रशासनको निर्देशन र नियन्त्रण गर्नु मन्त्रिपरिषदको कर्तव्य हुनेछ

भन्ने व्यवस्था संविधानले के देखिन्छ भने प्रधानमन्त्री र अरुको मन्त्रीपरिषदलाई कार्यकारिणी अधिकार सुम्पनन खोजेको पाइन्छ तर त्यस्तो अधिकारको प्रयोग श्री ५ को मार्गदर्शन अनुरूप हुनुपर्ने देखिन्छ ।

व्यवस्थापकीय शक्ति र अधिकार

संविधानले व्यवस्थापिका सम्बन्धी सम्पूर्ण अधिकार श्री ५ मा निहित छन् र सो अधिकार मौसुफबाट राष्ट्रिय पञ्चायत मार्फत् प्रयोग गरिबक्सनेछ भने बाट व्यवस्थापकीय अधिकार सबै श्री ५ मा निहित रहने देखिन्छ तर संविधानले प्रधानमन्त्री राष्ट्रिय पञ्चायतको बहुमत प्राप्त सदस्यहरूको नेता भएको हुँदा राष्ट्रिय पञ्चायतले कुनैपनि विधान पारित गर्दा साथै विधेयक पेश गर्दा प्रधानमन्त्रीको प्रभावबाट टाढा रहला भन्न सकिदैन साथै आर्थिक विधेयक संसदमा पेश गर्दा तथा संसोधन गर्दा त्यस्तो विधेयक श्री ५ को मन्त्री, राज्यमन्त्री वा सहायक मन्त्रीले प्रस्तुत गर्नुपर्ने र अरुले पेश गर्नुपरेमा श्री ५ को अनुमति प्राप्त गर्नुपर्नेछ र त्यस्ता अनुमति श्री ५ का मन्त्री, राज्यमन्त्री वा सहायक मन्त्रीद्वारा प्राप्त हुनेछ भन्ने संवैधानिक प्रावधानले गर्दा अर्थ विधेयक पास गर्ने नगर्ने सबै अधिकार प्रधानमन्त्रीको हातमा रहन गएको पाइन्छ ।

राष्ट्रिय पञ्चायतमा विभिन्न विषयमा सहयोग गर्न एक निर्देशक समिति रहनेमा त्यस्तो समितिमा प्रधानमन्त्री, अर्थमन्त्री, गृहमन्त्री पञ्चायत मन्त्री र कानुन तथा न्याय मन्त्री पदेन सदस्य हुने हुँदा निर्देशक समितिमा पनि प्रधानमन्त्रीको बाहुल्यता नरही रहन सकेन साथै राष्ट्रिय पञ्चायतको कुनै समितिमा आ-आफ्नो विषयसँग सम्बन्धित मन्त्रीहरूले त्यहाँको काम कारवाहीमा भाग लिन पाउनेछन् । त्यस्ता समितिको अध्यक्ष उपाध्यक्षमा प्रधानमन्त्री वा निज नभएको अवस्थामा श्री ५ बाट तोकिएको मन्त्री समितिको सभापति तथा उपसभापति हुने हुँदा त्यहाँको कारवाहिलाई मूर्त रूप दिन प्रधानमन्त्री नै सक्षम देखिन्छन् । तसर्थ नेपालको संविधानले व्यवस्थापकीय अधिकार प्रधानमन्त्रीलाई नचाहँदै पनि प्रदत्त गर्न पुगेको छ ।

न्यायपालिका सम्बन्धी शक्ति र अधिकार

न्यायपालिकीय शक्ति तथा अधिकारमा प्रधानमन्त्रीलाई केही पनि स्थान प्रदान गरिएको छैन तर श्री ५ बाट न्यायपालिकाका न्यायधिसहरूको नियुक्ति गर्दा अध्यादेश जारी गर्दा

महालेखापरीक्षक, लोकसेवा आयोगका अध्यक्ष, निर्वाचन आयोगको अध्यक्षको नियुक्ति गर्दा राजासभासँग परामर्श लिने संवैधानिक प्रावधान रहेको र यस्तो राजसभामा प्रधानमन्त्री, उप-प्रधानमन्त्री र मन्त्रीहरू समेत पदेन सदस्य रहने हुँदा उक्त कार्यमा प्रधानमन्त्रीको ठूलो भूमिका त हैन तर सहभागितासम्म गराउन खोजेको हो कि जस्तो देखिन्छ ।

बहुदलीय व्यवस्था तथा संवैधानिक राजतन्त्रात्मक व्यवस्थाको अन्त्य गरी एक दलीय व्यवस्थाको सुरुवाद गरेको लगभग २ वर्षपछि नेपालको चौथो शाह राजाको तेस्रो तथा श्री ५ महेन्द्रले जारी गरिबक्सेको दोस्रो संविधानका रूपमा आएको यो संविधानले नेपालमा पञ्चायती प्रजातन्त्रको नाममा एक दलीय राजनैतिक व्यवस्थाको स्थापना गरेको थियो । यो संविान जारी गरिंदा पनि श्री ५ महेन्द्रले प्रथा र परम्परा अनुसार संविधानको स्रोत मौसुफ आफै भएको ठहर गरिबक्सेको थियो । सवैधानिक इतिहासको यो चौथो संविधान राजालाई शक्तिको केन्द्र र राजाको सक्रिय नेतृत्वबाट नै देश विकास हुन सक्छ भन्ने विश्वास लिइ जारी गरिएको थियो । निर्दलीय व्यवस्था लागू गरिएको भएतापनि यस व्यवस्थाले राजनैतिक स्थिरता कायम गर्न सकेन । यस संविधानमा भएका तिनवटा संसोधनहरू मध्ये पहिलो र दोस्रो संसोधनले संविधानलाई अझ बढी निरङ्कुश बनाएको थियो । भने तेस्रो संसोधनले पहिले गरिएका निरङ्कुशताका केही व्यवस्थालाई हटाइएको थियो । वास्तवमा तेस्रो संसोधन पञ्चायती व्यवस्थामा सुधार गर्ने भनेर गरिएको भएता पनि यथार्थमा एक दलीय व्यवस्थालाई नै मजबुद पार्ने काम भएको थियो । भन्ने कुरा उक्त संशोधन अनुसार पञ्चायत नीति तथा जाँचबुझ समिति” नामक इकाइको स्थापना गरिएबाट प्रष्ट हुन आउँछ । यो संविधानमा भएको पहिलो र दोस्रो संसोधनले पञ्चायती व्यवस्थालाई “दलविहिन व्यवस्थाको घोषणा गरेर राष्ट्रिय पञ्चायतको उम्मेदवार हुन वर्गीय सङ्गठनको सदस्य अनिवार्य हुनुपर्ने व्यवस्था गरी राष्ट्रिय पञ्चायतको दायरालाई साँघुरो पारेर, गाउँफर्क राष्ट्रिय अभियान नामक संस्थालाई संवैधानिक अङ्ग बनाइ पञ्चायती व्यवस्थालाई पूर्ण रूपमा निरङ्कुश गरिएको थियो भने तेस्रो संशोधनले उक्त संविधानलाई केही हदमा फराकिलो पार्ने कोशिस गरेको थियो । जस्तै वालिग मताधिकारको व्यवस्था र मन्त्रिपरिषद राष्ट्रिय पञ्चायतप्रति जवाफदेहि हुने तर तेस्रो संशोधनले पञ्चायत नीति तथा जाँचबुझ समितिलाई संवैधानिक अंग बनाएर निर्दलियको नाममा एक दलीय व्यवस्थाको स्वभावलाई कायमै राखेकाले फराकिलो पार्न गरिएको प्रयास अर्थविहिन भएको थियो ।

परिणामस्वरूप नेपालमा राजनीतक स्थिरता कायम गर्न गरिएको ३० वर्षको परिश्रम खेर गयो र कालान्तरमा "निर्दलीय पञ्चायती व्यवस्था"को अन्त २०४६ मा हुन गइ प्रजातन्त्रको प्रादुर्भाव हुन पुग्यो । अन्ततः जनआन्दोलन वि.सं. २०४६ को मर्म र जनचाहना अनुसार बहुदलीय संसदीय प्रणाली अनुरूपको नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७ जारी हुनपुऱ्यो ।

३.५.३ नेपालको संविधान २०१९ मा प्रधानमन्त्रीको स्थान

जन निर्वाचित सरकारलाई भङ्ग गरेपश्चात् श्री ५ बाट विशेष व्यवस्था ऐन २०१७ जारी गरी प्रत्यक्ष शासन सञ्चालन गर्नुको साथै २०१७ पौष २२ गते पंचायती व्यवस्थाको घोषणा भयो । विशेष व्यवस्था ऐनद्वारा करिब २ वर्षसम्म देशको शासन व्यवस्था सञ्चालनका लागि नयाँ संविधानको आवश्यकता पर्ने भएकोले २०१९ बैशाख २६ गतेभित्र ऋषिकेश शाहको अध्यक्षतामा २०१९ जेष्ठ १९ गते भित्र संविधानको मस्यौदा तयार गरी पेश गर्न संसदीय संविधान मस्यौदा आयोग गठन गरियो । उक्त आयोगले विभिन्न देशका संविधानहरूलाई हेरी संविधान निर्माणार्थ एक मस्यौदा तयार गऱ्यो उक्त मस्यौदालाई केन्द्रविन्दु बनाई एक संविधान निमार्ण गरियो । श्री ५ बाट उक्त संविधान आयोगको सिफारीसमा मन्त्रिपरिषदको सल्लाहमा जारी गरीबक्स्यो । यो संविधानमा ९७ धारा र ६ अनुसुचि थिए ।

जनजीवनमा आधारित राष्ट्रिय प्रतिभा र परम्परा सुहाउँदो तलैदेखि उठी सम्पूर्ण जनताको क्रियाशिल सहयोग पाउने र विकेन्द्रिकरणको सिद्धान्तलाई अगाल्ने उद्देश्य लिई पंचायती शासन प्रणालीलाई समाहित गरेको नेपालको संविधान २०१९ को प्रथम संशोधन २०३३ ले दलविहिन पञ्चायती प्रणालीलाई स्वीकारेको थियो । दोस्रो संशोधन २०३२ ले गाउँफर्क राष्ट्रिय अभियान र अख्तियार दुरूपयोग निवारण आयोगलाई संवैधानिक अंगको रूपमा स्वीकार गर्दै सर्वोच्च अदालतको असाधारण अधिकार क्षेत्रको संकुचन, राष्ट्रिय पञ्चायत गठन विधिमा परिवर्तन जस्ता चरित्रको अवलम्बन गरेको तेस्रो संसोधन २०३७ ले प्रत्यक्ष बालिक मताधिकारको गुणलाई समावेश गरी यो संविधानले ३० वर्षको अवधि पार गरेको पाइन्छ (उप्रेती र अन्य, २०५४:४५) । निर्दलीय चरित्र, एक सदनात्मक व्यवस्थापिका सभा पञ्चायतको माधमद्वारा शक्ति विकेन्द्रिकरण, अधिकार सम्पूर्ण श्रोत श्री ५ मा निहित यस संविधानले प्रधानमन्त्री र मन्त्रिमण्डलको अधिकारलाई सीमित गरेको पाइन्छ ।

३.५.४ नेपालको संविधान २०१९ मा प्रधानमन्त्रीका चुनौतिहरू

नेपालको पञ्चायती व्यवस्थाको सुरुवाद र सञ्चालन शक्तिको भरमा भएको थियो । वि.सं. २०१५ मा स्थापना भएको जननिर्वाचित सरकारलाई आफ्नो काम देखाउने अवसर नै नदिइ राजा महेन्द्रबाट वि.सं. २०१७ पौष १ गते सेनाका भरमा बहुदलीय व्यवस्था देशको हावापानी, जनजीवन र माटो सुहाउँदो छैन भनि निर्वाचित संसद र सरकारको विघटन गरी शासन सत्ता आफ्ना हातमा लिइ देशको माटो सुहाउँदो व्यवस्था भनि पञ्चायती व्यवस्था नेपाली जनतामाथि थोपारिएको थियो । राजा महेन्द्रको देहावसान (२०२८) पछि पनि २०४६ सम्म यो व्यवस्था चलिरहयो । समय अनुकूल संविधान संसोधन र विभिन्न समयमा पञ्चभेलाहरूको आयोजना गरी नयाँ नयाँ विशेषताहरूको उपमा भिराइ व्यवस्थाको सैद्धान्तिक श्रृङ्गार गराएर अघि सार्न खोजेको भए तापनि राजाको नेतृत्वमा सञ्चालित यो व्यवस्था सिद्धान्त विहिन नै थियो । जसको कारण ढिलो चाँडो घरायसी हुनु नै थियो ।

पञ्चायती संविधान असन्तुलित थियो । यसले एकातिर प्रजातान्त्रिक संविधानमा विद्यमान केही विशेषताहरू समावेश गरेको थियो जनतालाई मौलिक अधिकार र कर्तव्य दिन खोजेको थियो भने अर्कातिर कार्यपालिका, व्यवस्थापीका र न्यायपालिका सम्बन्धी सम्पूर्ण शक्तिको आधार राजालाई बनाइ सार्वभौमसत्ता राजामै निहित गरेको थियो ... (काफ्ले, २०५८/५९: ७०,७१) ।

राष्ट्रिय पञ्चायतमा विभिन्न विषयमा सहयोग गर्न एक निर्देशक समिति रहनेमा त्यस्तो समितिमा प्रधानमन्त्री, अथमन्त्री, गृहमन्त्री, पञ्चायत मन्त्री र कानुन तथा न्याय मन्त्री पदेन सदस्य हुने हुँदा निर्देशक समितिमा पनि प्रधानमन्त्रीको बाहुल्यता नरही रहन सकेन साथै राष्ट्रिय पञ्चायतको कुनै समितिमा आफ्नो विषयसँग सम्बन्धित मन्त्रिहरूले त्यहाँको काम कारवाहीमा भाग लिन पाउनेछन् । त्यस्तो समितिको अध्यक्ष, उपाध्यक्षमा प्रधानमन्त्री वा निज नभएको अवस्थामा श्री ५ बाट तोकिएको मन्त्री समितिको सभापति तथा उपसभापति हुने हादा त्यहाँको कारवाहीलाई मुर्त रूप दिन प्रधानमन्त्री नै सक्षम देखिन्छन् । तसर्थ नेपालको संविधानले व्यवस्थापकीय अधिकार प्रधानमन्त्रीलाई नचाहदा नचाहँदै पनि प्रदत्त गर्न पुगेको देखिन्छ । तर राजाले गरेका गलत निर्णयहरूलाई सही मार्गमा ल्याउनु तत्कालिन अवस्थामा भने प्रधानमन्त्रीको चुनौतिको रूपमा रहेको पाइन्छ ।

३.६ नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ प्रधानमन्त्रीको स्थान

३.६.१ नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७

प्रजतान्त्रिक जब आन्दोलनको फलस्वरूप निर्दलिय पञ्चायती व्यवस्था वि.सं. २०४६ चैत्र २६ गते धराशायी भयो र वि.सं. २०४७ वैशाख ६ गते नेपाली काँग्रेसका कार्यवाहक सभापति श्री कृष्णप्रसाद भट्टराइको अध्यक्षतामा ११ सदस्यीय अन्तरिम मन्त्रिपरिषदको गठन भयो । यसै मन्त्रिपरिषदको कार्यकालमा नेपालको पाँचौ संविधानको रूपमा वि.सं. २०४७ कार्तिक २३ गते शुक्रबारका दिन "नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७" लागू भएको थियो (गोरखापत्र, २४ कार्तिक २०४७) । संवैधानिक राजतन्त्र, बहुदलीय प्रजातन्त्र, संसदीय शासन प्रणाली, जनतामा निहित सार्वभौमसत्ता, स्वतन्त्र र निष्पक्ष न्यायपालिकालाई अपरिवर्तनीय रूपमा स्थापना गरेको यो संविधानले नागरिकहरूको मौलिक हक र स्वतन्त्रताको संरक्षणमा जोड दिएको थियो । यस संविधानमा २३भाग, १३३ धारा र ३ अनुसूचि थिए । यसमा नागरिकको मौलिक हक, राज्यका निर्देशक सिद्धान्त तथा नीतिहरू, श्री ५ राजपरिषद कार्यपालिका, व्यवस्थापिका, न्यायपालिका, अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोग, महालेखा परीक्षक, लोकसेवा आयोग, निर्वाचन आयोग, महान्यायधिवक्ता आदिको व्यवस्था गरिएको थियो ।

३.६.२ नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७ मा मन्त्रिपरिषद्को गठन सम्बन्धी व्यवस्था

नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७ को धारा ३६ मा मन्त्रिपरिषदको गठनसम्बन्धी कुरा उक्त संविधानकै धारा ४२ मा मन्त्रिपरिषद्सम्बन्धी विशेष व्यवस्थाको बारेमा उल्लेख भएको पाइन्छ । संविधानको धारा ३६ मा व्यवस्था भए अनुसार प्रतिनिधिसभाको निर्वाचनमा बहुमत प्राप्त गर्ने राजनीतिक दलको ससदीय दलको नेतालाई राजाबाट प्रधानमन्त्रीका रूपमा नियुक्त गरिने र निजकै सिफारिसमा अन्य मन्त्रीहरू, राज्यमन्त्रीहरू र सहायक मन्त्रीहरूको नियुक्ति पनि राजाबाटै नै गरिबक्सने व्यवस्था रहेको पाइन्छ । यसरी प्रधानमन्त्रीको नियुक्ति राजाबाट हुने कुरा उल्लेख भए तापनि यसमा राजाको तजबिजी अधिकार प्रयोग गर्ने र इच्छा अनुसार गर्न पाउने अवस्था भने संविधानले प्रदान गरेको पाइदैन । त्यसैले

प्रतिनिधिसभाको संसदीय दलको नेतालाई प्रधानमन्त्रीका रूपमा नियुक्ति गर्नु राजाको कर्तव्यको रूपमा रहेको पाइन्थ्यो ।

वि.सं. २०४७ को संविधानमा भएको व्यवस्था अनुसार अन्य मन्त्री, राज्यमन्त्री र सहायकमन्त्रीका लागि सिफारिस गर्ने र कार्यविभाजन गर्ने कार्य प्रधानमन्त्रीले गर्दथे । संविधानको धारा ४२ मा उल्लेख भएको मन्त्रीपरिषद्को विशेष व्यवस्थाअनुसार प्रतिनिधि सभामा कुनै दलले स्पष्ट बहुमत प्राप्त गर्न नसकेको अवस्थामा राजाबाट दुइ वा दुइ भन्दा बढी दलको समर्थनबाट प्रतिनिधि सभाका सदस्यको बहुमतको विश्वास प्राप्त गर्न सक्ने सदस्यलाई प्रधानमन्त्रीका रूपमा नियुक्त गरिने यसरी दुई भन्दा बढी दलको विश्वास प्राप्त गर्न नसक्ने अवस्थामा भएका प्रतिनिधि सभामा सबैभन्दा बढी सदस्यहरूभएको राजनीतिक दलको संसदीय दलको नेतालाई प्रधानमन्त्रीको पदमा नियुक्ति गरिने व्यवस्था रहेको पाइन्छ । यसरी नियुक्त भएको प्रधानमन्त्रीले तिस दिनभित्र प्रतिनिधिसभाबाट विश्वासको मत प्राप्त गर्न नसकेमा राजाबाट प्रतिनिधि सभालाई भङ्ग गरी ६ महिनाभित्र अर्को निर्वाचन गराउन आदेश जारी गरिने कुरा वि.सं. २०४७ को संविधानमा उल्लेख भएको पाइन्छ (नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७) ।

३.६.३ नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७ मा मन्त्रिपरिषद्का अधिकार तथा कार्य

नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७ को धारा ३५ (३) मा “यो संविधान र अन्य कानुनको अधिनमा रही नेपाल अधिराज्यको शासन व्यवस्थाको सामान्य निर्देशन, नियन्त्रण र सञ्चालन गर्ने अभिभारा मन्त्रिपरिषद् उपर हुनेछ ।” भनि स्पष्ट रूपमा उल्लेख भएको हुँदा यसको मुख्य कार्य देशको सार्वजनिक प्रशासन सञ्चालन गर्नु रहेको पाइन्छ । मन्त्रिपरिषद्का कार्य निम्नानुसार रहेको पाउन सकिन्छ ।

- नीति निर्धारण गर्नु,
- कार्यविभाजन गर सम्पादन,
- वार्षिक बजेट निर्माण,
- संसदमा प्रतिनिधित्व,

- राजालाई आवश्यक सल्लाह प्रदान,
- शान्ति सुरक्षा,
- बैदेशिक सम्बन्ध सञ्चालन (नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७) ।

मन्त्रिमण्डलका कार्यहरू

(क) संविधान र कानुनको परिधिभित्र रही आन्तरिक तथा बाह्य मुलुकसँग सम्बन्धित नीति निर्धारण गर्नु,

(ख) राज्यको दैनिक शासन सञ्चालन गर्नु,

(ग) मुलुकको विकास कार्यलाई सुचारुरूपले सञ्चालन गर्ने व्यवस्था मिलाउनु,

(घ) राष्ट्रिय विकास योजनाहरूको तर्जुमा तथा कार्यान्वयन गर्नु गराउनु,

(ङ) मुलुकको आय व्ययको हिसाब तयार गर्न लगाउनु, आवश्यक ठाउँमा प्रस्तुत गरी छलफ एवम् तदनुकुल कार्य गर्न लगाउनु,

(च) आवश्यक विधेयक तयार गरी कार्यान्वयनको स्तरमा ल्याउन लगाउनु,

(छ) बैदेशिक सम्बन्धको स्तर कायम गर्ने कार्य गर्नु र

(ज) देशभित्र शान्ति सुरक्षा र अमनचयन कायम गर्नु गराउनु, (नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७) ।

उपयुक्त विवेचनाबाट मन्त्रिमण्डलको कार्य अत्यन्त व्यापक र जनउत्तरदायी रहेको छ । यी कार्यमा श्री ५ बाट सघाउ पुऱ्याउने अख्तियारी रहेको छ

३.६.४ नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७ मा प्रधानमन्त्रीको अधिकार तथा कार्यहरू

नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७ अनुसार प्रधानमन्त्रीको पद महत्वपूर्ण रहेको थियो । प्रधानमन्त्रीका मुख्य अधिकारलाई निम्न लिखित बुँदागत रूपमा उल्लेख गर्न सकिन्छ ।

मन्त्रिमण्डलको गठन, कार्य विभाजन र पदमुक्त गर्ने:

प्रधानमन्त्रीको पहिलो कार्य मन्त्रिमण्डलको गठन गर्नु हो । बहुमत प्राप्त संसदीय दलको नेताको हैसियतले प्रधानमन्त्रीमा नियुक्त भएपछि उप-प्रधानमन्त्री, मन्त्री, राज्यमन्त्री,

सहायकमन्त्री आदि आवश्यक सङ्ख्यामा नियुक्तिको लागि मन्त्रिमण्डलका सदस्यहरूको नाम सिफारिस गर्ने गर्दछ र राजाबाट सोही सिफारिसको आधारमा नियूक्ति हुन्छ । प्रधानमन्त्री मन्त्रीहरूको कार्यविभाजन गर्ने तथा आवश्यक परे मन्त्रिमण्डलको पुनर्गठन गर्नुका साथै उनमा आफ्ना मन्त्रीहरूको कुनै पनि समयमा राजिनामा माग्ने वा श्री ५ बाट पदमुक्त गराउन सक्ने अधिकार प्राप्त छ ।यसप्रकार प्रधानमन्त्री मन्त्रीमण्डलको निर्माता र संहारक दुवै हुन् ।

मन्त्रिमण्डलको बैठक सञ्चालन गर्नेः

मन्त्रिपरिषद्को बैठक प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा सञ्चालन हुन्छ । उनले बैठकका प्रस्तावहरू निर्णय गर्दछन् र सदस्यहरू राखेका प्रस्तावहरूलाई स्वीकार र वा अस्वीकार गर्न सक्छन् । उनको इच्छा विपरीत सामान्यतः कुनै पनि निर्णय हुनसक्दैन ।

प्रतिनिधिसभाको नेताको रूपमा काम गर्नुः

प्रधानमन्त्री संसदमा बहुमत प्राप्त दलको साथै संसदको पनि नेता हुन्छ । उसले संसदका मन्त्रिमण्डलको प्रतिनिधित्व गर्दछ । सरकारका नीति तथा कार्यक्रमका सम्बन्धमा अख्तियारपूर्ण जवाफ दिने र वक्तव्य दिने गर्दछन् । उसको परामर्शमा संसदको बैठक बोलाइन्छ ।

नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७ ले प्रस्तावनामा नै वालिग मताधिकार संसदीय शासन प्रणाली, सवैधानिक राजतन्त्र तथा बहुदलीय प्रजातन्त्रलाई स्थापित गरी यसलाई संविधानको असंसोधनिय पक्ष मानेको छ । संविधान निर्माणदेखि लागुसम्म राजाको नै हात रहेको पाइन्छ । एकातिर संवैधानिक राजतन्त्र असंसोधनीय हुनु र अर्कोतिर जनताद्धारा निर्वाचित प्रतिनिधिबाट नै संविधान निर्माण गरी लागु गर्न नसक्नुले राजा संविधान भन्दा माथि नै पुगेका थिए । जनताद्धारा निर्वाचित प्रतिनिधिद्वारा नै संविधान निर्माण तथा लागु गर्न नसक्नु २०४७ को संविधानको दुर्भाग्य मान्नुपर्दछ । सिद्धान्तमा प्रधानमन्त्रीलाई दिएको अधिकार व्यवहारमा राजाले प्रयोग गर्नुले संविधान औचित्य विहिन हुन पुगेको देखिन्छ । त्यसैले आफुले पाएको अधिकारको व्यवहारमा उपयोग गर्न नसक्नु प्रधानमन्त्रीको लागि चुनौती नै थियो ।

३.६.५ नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७ मा प्रधानमन्त्रीको स्थान

राज्य सञ्चालनका ३ अङ्गहरू: कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायपालिका हुन्छन् । जनप्रतिनिधिबाट बनेको व्यवस्थापिकाका निर्णयहरू जनइच्छा मानिन्छ । यस्ता निर्णयहरूको कार्यान्वयन गर्ने काम कार्यपालिकाको हुन्छ । यस नेपाल अधिराज्यको संविधानको कार्यकारिणी अधिकार श्री ५ र मन्त्रिपरिषदमा निहित गरेको ६ (भाग ७) ।

मन्त्रिपरिषद्को सल्लाह र सम्मतिबाट श्री ५ ले गरिने व्यवस्था छ तर श्री ५ बाट मात्र वा मौसुफको स्वविवेकमा वा अन्य कुनै निकाय वा पदाधिकारीहरूको सिफारीसमा गरिने भनि किटान गरिएको विषयमा भने मन्त्रिपरिषदको सरसल्लाह वा सम्मति लिनुपर्ने छैन ।

प्रजातन्त्रमा जनताद्वारा चुनिएका जनप्रतिनिधिबाट देशको शासन व्यवस्थाको सञ्चालन गर्ने गरिन्छ । अन्य प्रजातान्त्रिक मुलुक झैं नेपाल अधिराज्यको संविधानले पनी यो मान्यतालाई पूर्ण रूपमा स्वीकार गरी बहुमत प्राप्त संसदीय दलको नेतालाई श्री ५ बाट प्रधानमन्त्री नियुक्त गरिने र निजकै अध्यक्षतामा मनित्रपरिषदको गठन गरिने व्यवस्था छ । श्री ५ बाट प्रधानमन्त्रीको सिफारिसमा संसदका सदस्यहरूमध्येबाट आवश्यकता अनुसार उप-प्रधानमन्त्री र अन्य मन्त्रीहरू पनि नियुक्त गरिने संवैधानिक व्यवस्था रहेको पाइन्छ (धारा ३६) । प्रधानमन्त्री र अन्य मन्त्रीहरू प्रतिनिधि सभाप्रति सामूहिक रूपमा उत्तरदायी हुनुपर्ने छ । त्यस्ते मन्त्रीहरू आफ्नो मन्त्रालयका कामका लागि व्यक्तिगत रूपमा प्रधानमन्त्री र प्रतिनिधि सभाप्रति उत्तरदायी हुने व्यवस्था छ (नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७) । यो पनि प्रजातन्त्रकै मुल्य अनुरूप चयन गरिएको छ

वि.सं. २०४७ वैशाख ६ गते नेपालमा जनआन्दोलनद्वारा पुनस्थापित प्रजातन्त्रलाई संस्थागत गराउने कार्यको शुभारम्भको लागि आन्दोलनकारी र राजाका विश्वास प्राप्त व्यक्तिहरू मिति अन्तरिम ११ सदस्यीय सरकार गठन भयो । यस अन्तरिम मन्त्रिपरिषदको नेतृत्व नेपाली काँङ्ग्रेसका कार्यबाहक अध्यक्ष कृष्णप्रसाद भट्टराइले गरेका थिए । उक्त ११ सदस्यीय मन्त्रिमण्डलमा नेपाली काँग्रेसका ४ जना, संयुक्त बाममोर्चाका ३ जना, श्री ५ बाट २ जना र स्वतन्त्र २ जना प्रतिनिधिहरू थिए । भने यस मन्त्रिपरिषद्को प्रमुख कार्य तीन महिनाभित्र संविधान तयार गर्नेर १ वर्षभित्र आम निर्वाचन गराउने रहेको थियो । तत्कालिन संविधान

अनुसार राष्ट्रिय पञ्चायतमा रहेको विधायिकी अधिकार समेत यस मन्त्रीमण्डलले उपभोग गर्न पाउने व्यवस्था थियो ।

३.७ नेपालको अन्तरिम संविधान २०६३ मा प्रधानमन्त्री

३.७.१ नेपालको अन्तिरिम संविधान २०६३

जनआन्दोलन २को सफलताको फलस्वरूप नेपालको इतिहासमा पहिलो पटक जनताका तर्फबाट नेपालको अन्तरिम संविधान २०६३ माघ १ गते जारी भइ सोही दिनदेखि लागूभएको हो । नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७ पछि छैटौं संविधानका रूपमा नेपालको अन्तरिम संविधान २०६३ जारी भएको थियो । २५ भाग, १६७ धारा भएको यस संविधानमा ४ अनुसूचिहरू रहेका थिए । नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७ अनुसार गठन भएको प्रतिनिधि सभाले पुरानो संविधान खारेज भएको, पुरानो संविधान अनुसार गठनभएको प्रतिनिधिसभामा विघटन भएको आफैले घोषणा गरी यो नयाँ संविधान जारी गरेको हो । व्यवस्थापिका संसदले वि.सं. २०६३ माघ १ गते अनुमोदन गरी जारी गरेको यो संविधान १२ पटकसम्म संशोधन भइ वि.सं. २०७२ असोज ३गते नेपालको संविधान जारी भएपछि सोही दिन यो संविधान खारेज भएको थियो ।

३.७.२ प्रधानमन्त्रीको चयन

नेपालको अन्तरिम संविधान २०६३ मा व्यवस्था भए अनुसार राजनीकि सहमतिको आधारमा प्रधानमन्त्रीको चयन हुन्छ र निजको अध्यक्षतामा मन्त्रिपरिषदको गठन हुन्छ । प्रधानमन्त्रीको चयनमा यदी राजनीतिक दलहरू बीच सहमति कायम हुन नसकेमा व्यवस्थापिका संसदको रूपमा समेत रहेको संविधान सभाको तत्काल कायम रहेको सम्पूर्ण सदस्य संख्याको बहुमतको आधारमा व्यवस्थापिका संसदको सदस्यहरूमध्येबाट प्रधानमन्त्री निर्वाचित हुने कुराको व्यवस्था अन्तरिम संविधानमा गरिएको छ । यसरी राजनीतिक सहमति वा बहुमतको आधारमा निर्वाचित प्रधानमन्त्रीले राष्ट्रपति समक्ष आफ्नो पद र गोपनियताको सपथ लिनुपर्नेछ । प्रधानमन्त्री व्यवस्थापिका संसदका रूपमा रहेको संविधानसभाप्रति उत्तरदायी हुनेछ र व्यवस्थापिका संसदको रूपमा रहेको संविधान सभामा सम्पूर्ण सदस्य सङ्ख्याको बहुमतले अविश्वासको प्रस्ताव पारित गरेमा निज प्रधानमन्त्री पदबाट मुक्त हुनेछ ।

प्रधानमन्त्रीका मुख्य कार्यहरू

मन्त्रीपरषद्को गठन

संविधानको धारा ३८ मा राजनीतिक सहमतिको आधारमा प्रधानमन्त्री र सहमति कायम हुन नसकेमा व्यवस्थापिका संसदमा बहुमतको आधारमा प्रधानमन्त्री निर्वाचित हुने र निजको अध्यक्षतामा मन्त्रिपरिषदको गठन हुने कुरा उल्लेख छ । आवश्यकता अनुसार उप-प्रधानमन्त्री, मन्त्री, राज्यमन्त्री र सहायक मन्त्रीको नियूक्ति प्रधानमन्त्रीले नै गर्नेछन् ।

मन्त्रिपरिषद् माथि नियन्त्रण

नेपालमा मन्त्रिपरिषद्का सदस्यहरूमाथि प्रधानमन्त्रीको नियन्त्रण रहने कुरा उल्लेख गरिएको छ । संविधानको धारा ३८ को उपधारा ६ मा मन्त्रीहरू आफ्ना मन्त्रालयको कामका लागि व्यक्तिगत रूपमा प्रधानमन्त्रीप्रति उत्तरदायी हुने कुरा उल्लेख छ ।

नियूक्ति सम्बन्धी

संविधानमा भएको व्यवस्था अनुसार महान्यायधिवक्ता, प्रधानसेनापति, राजदुत, विशेष कामका लागि प्रतिनिधिजस्ता पदहरूमा मन्त्रिपरिषद्को सिफारिसमा राष्ट्रपतिद्वारा नियुक्त गरिन्छ र प्रधानमन्त्री मनित्रपरिषद्को अध्यक्ष हुने हुनाले उसको निर्णयक स्थिति रहन्छ । त्यस्तै संवैधानिक अङ्गका पदाधिकारीहरूको नियुक्ति संवैधानिक परिषद्को अध्यक्ष प्रधानमन्त्री हुने हुनाले उसको प्रमुख हात रहन्छ ।

मन्त्रिपरिषद्को अन्त्य

प्रधानमन्त्रीमा मन्त्रिपरिषदको गठनको अधिकार मात्र हैन यसले मन्त्रिपरिषद्को अन्त्य पनि गर्न सक्छ । प्रधानमन्त्रीले राजिनामा दिएमा वा मन्त्रिपरिषद्बाट अलग भएमा सिङ्गो मन्त्रिपरिषद् नै भङ्ग हुन्छ ।

शान्ति सुरक्षा

देशमा शान्ति सुरक्षा गर्ने काम सरकारको भएपनि त्यसको नेतृत्व प्रधानमन्त्रीले गर्ने हुँदा उसको महत्वपूर्ण भूमिका रहन्छ । विविध कारणले देशमा सङ्कटको अवस्था विद्यमान छ भने मनित्रपरिषद्को सिफारिसमा सङ्कटकालिन अवस्थाको घोषणा राष्ट्रपतिले गर्दछ ।

त्यस्तै नेपाली सेनाको परिचालन, सञ्चालन र प्रयोगको लागि मन्त्रिपरिषद्लाई सिफारिस गर्न गठित राष्ट्रिय सुरक्षा परिषदमा प्रधानमन्त्री अध्यक्ष हुन्छन् ।

राष्ट्रिय नीति निर्माण

देशमा आन्तरिक र बाह्य नीतिको निर्धारण प्रधानमन्त्रीले गर्ने हुँदा राष्ट्रको नीति निर्माता हो । समय समयमा मन्त्रिपरिषदको बैठक बसी देशको विभिन्न नीतिको विषयमा निर्णय लिइन्छ र प्रधानमन्त्री मन्त्रिपरिषद्को नेता भएकाले यस क्षेत्रमा उसको महत्वपूर्ण भूमिका रहन्छ ।

व्यवस्थापिका सम्बन्धी

वर्तमान संविधानमा उल्लेख भए अनुसार व्यवस्थापिका संसदको अधिवेशन आरम्भ र अन्य प्रधानमन्त्रीको सिफारिसमा राष्ट्रपतिले गर्दछ । त्यस्तै प्रधानमन्त्री व्यवस्थापिका संसदको रूपमा रहेको संविधानसभाको बहुमतको विशवास प्राप्त नेता भएकाले उसको व्यवस्थापिका संसदलाई आफ्ना अनुकुल सञ्चालन गर्न सक्दछ । कुनै पनि सरकारी विधेयक प्रधानमन्त्रीको निरिक्षण र निर्देशनमा तयार हुन्छ भने आर्थिक विधेयक लगायत अन्य विधेयकहरू पारित गराउँदा सदनमा प्रधानमन्त्रीको बहुमत हुने हुनाले उसको इच्छा अनुसार स्वीकृत र अस्वीकृत हुन्छ ।

३.७.३ अन्तरिम संविधान २०६३ मा मन्त्रिपरिषद्को गठन कार्यहरू

(क) मन्त्रिपरिषदको गठन

नेपालको अन्तरिम संविधानमा उल्लेख भए अनुसार राजनीतिक सहमतिका आधारमा प्रधानमन्त्री र निजको अध्यक्षतामा मन्त्रिपरिषद्को गठन हुनेछ । यदि सहमति कायम हुन सकेनभने व्यवस्थापिका संसदको हैसियत रहेको संविधान सभाको तत्काल कायम रहेको सम्पूर्ण सदस्य संख्याको बहुमतका आधारमा प्रधानमन्त्री निर्वाचित हुनेछ । प्रधानमन्त्रीले आवश्यकता अनुसार सम्बन्धित दलको सिफारिसमा व्यवस्थापिका संसदको रूपमा रहेको संविधानसभाको सदश्यहरूमा मध्येबाट उप-प्रधानमन्त्री, मन्त्री, राज्यमन्त्री र सहायक मन्त्री, नियुक्त गर्नेछ । तर प्रधानमन्त्रीले राजनीतिक सहमतिको आधारमा व्यवस्थापिका संसदको सदस्य नभएको कुनै व्यक्तिलाई उप-प्रधानमन्त्री, मन्त्री, राज्यमन्त्री वा सहायक मन्त्री नियुक्त गर्न सक्ने कुरा संविधानमा उल्लेख छ ।

प्रधानमन्त्री र अन्य मन्त्रीहरू व्यवस्थापिका संसदका रूपमा संविधान सभाप्रति सामूहिक रूपमा र मन्त्रीहरू आफ्ना मन्त्रालयका कामका लागि व्यक्तिगत रूपमा प्रधानमन्त्री र व्यवस्थापिका संसदको रूपमा रहेको संविधान सभापति उत्तरदायी हुनेछन् । संविधानमा उल्लेख भए अनुसार राष्ट्रपति समक्ष राजिनामा दिएमा व्यवस्थापिका संसदको रूपमा रहेको संविधानसभाको सदस्य नभएमा निजको मृत्यु भएमा र व्यवस्थापिका-संसदको बहुमतले अविश्वास प्रस्ताव पारित गरेमा प्रधानमन्त्री आफ्नो पदबाट मुक्त हुन्छ भने प्रधानमन्त्री समक्ष राजिनामा दिएमा, मृत्यु भएमा, प्रधानमन्त्री आफ्नो पदबाट मुक्त भएमा र सम्बन्धित दलको सिफारिसमा वा सम्बनिधत दलसँगको सल्लाहमा प्रधानमन्त्रीले पदमुक्त गरेमा उप-प्रधानमन्त्री, मन्त्री, राज्यमन्त्री र सहायक मन्त्री आफ्नो पदबाट मुक्त हुनेछ (नेपालको अन्तरिम शासन विधान, २०६३) ।

यस संविधानमा राजनीतिक सहमतिलाई जोड दिएको पाइन्छ । राजनीतिक सहमतिका आधारमा सरकार सञ्चालन गर्नु सकरात्मक कुरा हो तर दलीय स्वार्थका कारण यो नीति पूर्ण भने हुन सकेन ।

(ख) मन्त्रिपरिषदका कार्यहरू

मन्त्रिपरिषदका मुख्य कार्यहरू निम्न छन्:

देशको सार्वजनकि प्रशासन सञ्चालनः

संविधानको धारा ३७ को उपधारा (१) मा नेपालको कार्यकारिणी अधिकार यो संविधान र अन्य कानुन बमोजिम मन्त्रिपरिषद्मा निहित हुनेछ” भन्ने र उपधारा (२) मा “यो संविधान र अन्य कानुनको अधिनमा रही नेपालको शासन व्यवस्थाको सामान्य निर्देशन, नियन्त्रण र सञ्चालन गर्ने अभिारा मन्त्रिपरिषद् उपर हुनेछ” भन्ने उल्लेख भएकाले यसको मुख्य कार्य देशको प्रशासन सञ्चालन गर्नु हो ।

कानुन निर्माण गर्ने कार्य:

कानुन बनाउने कार्य व्यवस्थापिकाको रूपमा रहेको संविधानसभाको भएपनि सरकारी विधेयकहरूको मस्यौदा तयार गरी प्रस्तुत गर्ने कार्य सम्बन्धित मन्त्रिले गर्दछ ।

शान्ति सुरक्षा सम्बन्धी:

मन्त्रिपरिषद्को अर्को कार्य देशमा शान्ति व्यवस्था कायम राख्नु हो । नागरिकहरूलाई सुरक्षा प्रदान यसको दायित्व भएकाले त्यसका लागि प्रहरी, प्रशासन र सेनाको व्यवस्था गरिएको छ ।

बजेट निर्माण:

बजेट भनेको सरकारको आर्थिक नीति रकार्यक्रम हो । यसको आधारमा सरकारले आय-व्यय निर्धारण गरेको हुन्छ । यो सरकारको आर्थिक, नीति र कार्यक्रम भएकाले मन्त्रिपरिषद्ले निर्धारण गर्दछ र अर्थमन्त्रिले यसलाई प्रस्तुत गर्दछ ।

नीति निर्धारण:

मन्त्रिपरिषदले देशको शिक्षा नीति, उद्योग नीति जस्ता घरेलु र बैदेशिक नीतिहरू निर्धारण गरी व्यवस्थापिकामा अनुमोदन गराउनुपर्ने भएमा अनुमोदन गराएर लागू गर्दछ ।

नियूक्ति सम्बन्धी:

संविधानमा उल्लेख भएअनुसार मन्त्रिपरिषदले नेपालीराजदुत कुनै खास प्रयोजनका लागि विशेष प्रतिनिधि, महान्यायधिवक्त र नेपाली सेनाको प्रधानसेनापतिको नियुक्तिको लागि राष्ट्रपतिलाई सिफारिस गरी पठाउँछ ।

व्यवस्थापिका संसदमा प्रतिनिधत्व गर्नु:

यसले व्यवस्थापिका संसदको रूपमा रहेको संविधान सभामा प्रतिनिधत्व गर्दछ । नेपाल सरकारको तर्फबाट सार्वजनिक महत्वको विषयमा जानकारी दिने, सदनमा उठेका जिज्ञासाको जानकारी दिने जस्ता कार्यहरू मन्त्रीबाट हुने गर्दछ ।

सन्धी सम्झौता सम्बन्धीः

संविधानमा उल्लेख भए अनुसार शान्ति र मैत्री, सुरक्षा र सामरिक सम्बन्ध, नेपाल राज्यको सिमाना र प्राकृतिक स्रोत तथा त्यसको उपयोगको बाँडफाँड सम्बन्धी विषयमा व्यवस्थापिका संसदको दुईतिहाइ बहुमतबाट र अन्य सामान्य सन्धिहरू देशको नाममा मन्त्रिपरिषद्ले गर्ने गर्दछ ।

बैदेशिक सम्बन्ध सम्बन्धीः

मन्त्रीपरिषद्ले वैदेशीक सम्बन्ध सञ्चालन गर्दछ । अन्य मुलुकसँग कुटनीतिक सम्बन्ध निर्धारण, दुतावास खोल्ने र बन्द गर्ने अन्तराष्ट्रिय सङ्गठनहरूको सदस्यता लिने, अन्तराष्ट्रिय सम्मेलनहरूमा देशको प्रतिनिधित्व गर्ने जस्ता कार्यहरू गर्दछ ।

३.७.४ नेपालको अन्तरिम संविधानमा २०६३ मा प्रधानमन्त्रीको भूमिका र स्थान

नेपालको अन्तरिम संविधानले राष्ट्रपतिलाई नाम मात्रको र कार्यकारिणी अधिकारसहितको प्रधानमन्त्रीको व्यवस्था गरेको हुँदा प्रधानमन्त्रीको महत्वपूर्ण स्थान र भूमिका रहेको छ । राष्ट्रपतिद्वारा गरिने कार्यहरूपनि राष्ट्रपतिको स्वविवेकले नभएर कतिपय मन्त्रिपरिषद्को र प्रधानमन्त्रीको सिफारीसमा हुने गर्दछ । नेपालमा नाम मात्रको कार्यपालिका प्रमुखको रूपमा राष्ट्रपति रहन्छन् भने वास्तविक कार्यपालिका प्रमुखको रूपमा प्रधानमन्त्री रहन्छन् । राष्ट्रपति राज्य प्रमुख हुन् र प्रधानमन्त्री सरकार प्रमुख हुन् । राष्ट्रपतिले केवल राज्य गर्दछन् भने प्रधानमन्त्रीले शासन गर्दछन् (नेपालको अन्तरिम संविधान २०६३) ।

संविधानमा नेपालको कार्यकारिणी अधिकार मन्त्रिपरिषदमा रहेको कुरा उल्लेख छ भने यो संविधान र अन्य कानुनको अधिनमा रहि नेपालको शासन व्यवस्थाको सामान्य निर्देशन नियन्त्रण र सञ्चालन गर्ने अभिभारा मन्त्रिपरिषदमा रहने संवैधानिक नीति रहेको छ । (धारा ३७) ।

मन्त्रिपरिषदको नेतृत्व प्रधानमन्त्रीले गर्ने हुदाँ स्वभावैले उसको भूमिका महत्वपूर्ण रहन्छ । यस अन्तरिम संविधानमा प्रधानमन्त्री त्यस्तो मियो भएका छन् जसको वरीपरी सम्पूर्ण प्रशासन घुम्छ ।

नेपालमा राष्ट्रपतिद्धारा गरिने संवैधानीक अङ्गहरूको पदाधिकारीहरूको नियूक्ति सिफारीस गर्न गठित संवैधानिक परिषद्को अध्यक्ष प्रधानमन्त्री हुन्छ । महान्यायधिवक्ताको नियूक्ति राष्ट्रपतिले प्रधानमन्त्रीको सिफारीसमा गर्दछन् भने नेपाली सेनाको प्रधानसेनापति, नेपाली राजदुत, कुनै खास प्रयोजनका लागि विशेष प्रतिनिधीजस्ताको नियूक्ति मन्त्रिपरिषदको सिफारीसमा राष्ट्रपतिद्वारा हुन्छ । यसमा मन्त्रिमण्डलको नेतृत्व प्रधानमन्त्रीले गर्ने हुँदा उसको विशेष हात रहन्छ ।

यस संविधानमा उल्लेख भएअनुसार मन्त्रिपरिषदको अध्यक्षता प्रधानमन्त्रीले गर्दछन् । आवश्यकता अनुसार उपप्रधानमन्त्री, मन्त्री, राज्य मन्त्री र सहायक मन्त्रीको नियूक्ति प्रधानमन्त्रीबाट हुन्छ । प्रधानमन्त्री मन्त्रिपरिषदबाट अलग भए सम्पूर्ण मन्त्रिपरिषदनै भङ्ग हुन्छ । प्रधानमन्त्रीले मन्त्रीपरिषदको अध्यक्षता गर्नुका साथै त्यसलाई नियन्त्रण गर्ने, निर्देशन दिने र मन्त्रालयहरूबिच समन्वय गर्ने काम गर्दथे । प्रधानमन्त्री व्यवस्थापिका संसदको रूपमा रहेको संविधान सभाको बहुमतको विश्वास प्राप्त नेता भएकाले यसले कुनै विधेयक पारित गराउन वा असफल गराउन सक्छ । त्यस्तै व्यवस्थापिका संसदको रूपमा संविधान सभाको वैठकको आहवान र अन्य प्रधानमन्त्रीको सिफारीसमा नै राष्ट्रपतिद्वारा बोलाउने व्यवस्था संविधानले गरेको छ ।

प्रधानमन्त्री मन्त्रिपरिषदको अध्यक्ष र सरकार प्रमुख भएको हुँदा वैदेशीक सम्बन्धको सञ्चालनमा उनको महत्वपूर्ण हात रहन्छ । प्रधानमन्त्री देशको प्रवक्ता हो जसलाई संसदमा सरकारको तर्फबाट बोल्ने अधिकार रहेको छ । मन्त्रिपरिषदले शान्ति, सुरक्षा, राजनीतिक, आर्थिक आदि विषयमा निर्णय लिन्छ । त्यस्तै मन्त्रिपरिषदको निर्णय अनुसार राष्ट्रपतिद्धारा गरिने नियूक्तिहरू र कार्यहरूमा पनि निर्णय गर्दा प्रधानमन्त्रीकै अध्यक्षतामा र उनले लिएको नेतृत्वको कारण प्रधानमन्त्रीको महत्वपूर्ण भूमिका रहन्छ (नेपालको अन्तरिम संविधान २०६३) ।

वि.सं. २०६२/०६३ को जनआन्दोलनको परिणाम नेपालमा लोकतान्त्रिक गणतन्त्रको स्थापना भई निरंकुश राजतन्त्रको समाप्त हुन पुग्यो । केही समयको लागि कामचलाउ संविधानको रूपमा रहेको संविधान अन्ततः १० वर्षसम्म काम गऱ्यो । यस संविधानमा नाममात्रको राष्ट्रप्रमुख राष्ट्रपति र सरकार प्रमुखको रूपमा प्रधानमन्त्री रहन पुगे । तर नेपालमा राजनैतिक दलहरू धेरै र बहुमत कसैको आउन सकेन । तर यस्तो अवस्थालाई व्यवस्थित तथा दीर्घायू बनाउनु संविधानको भने अभाव रह्यो जसको कारण सरकार टिक्न

सकेनन् । दलीय स्वार्थ तथा कुर्सीको मोहले गर्दा सरकार अस्थायी हुन पुगे अस्थायी सरकारको अवस्थालाई नियन्त्रण गरी दीर्घायू बनाउन संविधानमा नै वैकल्पिक कानुनको व्यवस्था भएको भए सायद सरकार ढल्ने र बनाउने पद्धतिमा नियन्त्रण भई देश र जनताको आवश्यकताको केही मात्रामा भए पनि राहत सायद पुग्ने थियो होला । अस्थिर राजनीतिक गतिविधिलाई सरकार टिकाएर देश र जनताको हितको काम गर्नु प्रधानमन्त्रीको लागि चुनौति थियो ।

परिच्छेद चार

नेपालको संविधान र कार्यकारी अधिकारको प्रयोग

४.१ परिचय

नेपालको इतिहासमा पहिलोपटक संविधानसभाले संविधान बनाइ कार्यान्वयनमा आएको छ । वि.सं. २०७२ असोज ३ गते तत्कालिन राष्ट्रपति रामबरण यादवले घोषणा गरी लागु भएको नेपालको संविधानमा ३५ भाग, ३०८ धारा र ९ अनुसुचिहरू रहेका छन् । वि.सं. २००७ देखि नै संविधानसभा मार्फत् संविधान निर्माण हुनुपर्ने जनताको यो भाग यो संविधान जारी भएसँगै पूरा भएको छ । यसका लागि वि.सं. २०६४ चैत्र २८ मा पहिलोपटक संविधानसभाको निर्वाचन भएको थियो । यस सभाले संविधान नबनाई विघटन भएकाले पुनः वि.सं. २०७० मंसिर ४ गते संविधान सभाको निर्वाचन भइ गठन भएको संविधान सभाले यो संविधान बनाएको हो (गोरखापत्र, ४ असोज २०७२) ।

४.२ प्रधानमन्त्रीको नियुक्ति

संसदीय सरकारमा मन्त्रिमण्डलको प्रधानता रहन्छ । मन्त्रिमण्डलको व्यवस्थापिकाको तल्लो सदनलाई विघटन पनि गर्न सक्छ । यस्तो सरकारमा सरकार प्रमुखका रूपमा प्रधानमन्त्री रहन्छ र बास्तविक अधिकार प्रधानमन्त्रीले नै उपभोग गर्दछ । राज्यप्रमुख नाममात्रको रहेको हुन्छ । संविधानद्वारा उसलाई प्राप्त विशेष अधिकार बाहेक उसले गर्ने सबै कुराहरू मन्त्रिपरिषद्को राय, सल्लाह र सहमति अनुसार गर्नुपर्दछ ।

नेपालको सन्दर्भमा प्रधामन्त्रीको नियुक्ति गर्दा राष्ट्रपतिले प्रतिनिधी सभामा बहुमत प्राप्त संसदीय दलको नेतालाई नियुक्ति गर्ने व्यवस्था रहेको छ । प्रतिनिधी सभामा कुनै पनि दलको स्पष्ट बहुमत नरहेको अवस्थामा प्रतिनिधिसभामा प्रतिनिधित्व गर्ने दुइ वा दुइ भन्दा बढी दलहरूको समर्थनमा बहुमत प्राप्त गर्न सक्ने प्रतिनिधसभाको सदस्यलाई राष्ट्रपतिले प्रधानमन्त्रीमा नियुक्ति गर्ने व्यवस्था रहेको छ । यसैगरी प्रतिनिधि सभाको निर्वाचनमा अन्तिम परिणाम घोषणा भएको मितिले तीस दिनभित्र दुई वा दुई भन्दा बढी दलहरूको

समर्थनमा बहुमत प्राप्त प्रतिनिधि सभाको सदस्य नभएमा वा त्यसरी नियुक्ति प्रधानमन्त्रीले तिस दिन भित्र प्रतिनिधि सभाबाट विश्वासको मत प्राप्त गर्न नसकेमा राष्ट्रपतिले सबैभन्दा बढी सदस्यहरू भएको दलको संसदीय दलको नेतालाई प्रधानमन्त्रीमा नियुक्ति गर्ने व्यवस्था छ । प्रतिनिधि सभामा सबैभन्दा बढी सदस्यहरू भएको दलको संसदीय दलको नेता नियुक्त प्रधानमन्त्रीले तिस दिनभित्र प्रतिनिधिसभाबाट विश्वासको मत प्राप्त गर्न नसकेमा (दुई वा दुई भन्दा बढी दलहरूको समर्थना बहुमत प्राप्त गर्न सक्ने प्रतिनिधि सभाको) उक्त सदस्यले प्रतिनिधिसभामा विश्वासको मत प्राप्त गर्न सक्ने आधार प्रस्तुत गरेमा राष्ट्रपतिले त्यस्तो सदस्यलाई प्रधानमन्त्रीमा नियुक्ति गर्ने व्यवस्था रहेको छ ।

यस संविधान बमोजिम भएको प्रतिनिधिसभाको निर्वाचनको अन्तिम परिणाम घोषणा भएको वा प्रधानमन्त्रीले पद रिक्त भएको मितिले पैतिस दिनभित्र नियुक्ति सम्बन्धी प्रक्रिया सम्पन्न गर्नुपर्ने प्रावधान रहेको छ (धारा ७६) ।

वर्तमान संविानमाविगतका अस्थिर सरकार तथा यस्ता कमीकमजोरीलाई हटाउने गरिएको छ । धारा १०० मा उल्लेख गरिएको अविस्वासको प्रस्ताव सम्बन्धी नीति उपयोगी हुन सक्ने आँकलन गर्न सकिन्छ ।

४.३ प्रधानमन्त्रीका कार्यहरू

नेपालका संविधान २०७२ मा प्रधानमन्त्रीका कार्यहरू निम्न प्रकार छन्:-

मन्त्रिमण्डलको गठन

राष्ट्रपतिद्वारा प्रधानमन्त्री नियुक्त भएपछि निजको अध्यक्षतामा नै मन्त्रिमण्डलको गठन हुने व्यवस्था संविधानमा उल्लेख गरिएको छ । धारा ७६ को उपधारा ९ मा उल्लेख भए अनुसार राष्ट्रपतिले प्रधानमन्त्रीको सिफारिसमा संघीय संसदको सदस्यहरूमध्येबाट समावेशी सिद्धान्त बमोजिम प्रधानमन्त्री सहित बढिमा २५ जना मन्त्री रहेको मन्त्रिपरिषद् गठन हुने व्यवस्था छ । संविधानको धारणा ७६ को उपधारा ९ मा गरिएको स्पष्टिकरण अनुसार यस भागको प्रयोजनका लागि “मन्त्री” भन्नाले उपधानमन्त्री, मन्त्री, राज्यमन्त्री र सहायक मन्त्रीलाई जनाइएको छ । यसैगरी उपधारा १० मा प्रधानमन्त्री र मन्त्री सामूहिक रूपमा संघीय

संसदप्रति उत्तरदायी हुने व्यवस्था छ भने मन्त्री आफ्नो कामको लागि व्यक्तिगत रूपमा प्रधानमन्त्री संघीय संसदप्रति उत्तरदायी हुने व्यवस्था रहेको छ ।

विभाग वितरण

मन्त्रीहरूको नाम निर्धारण, कार्यविभाजन गरी विभाग वितरण गर्ने कार्य नेपालका प्रधानमन्त्रीले गर्दछन् ।

मन्त्रिमण्डलको संहार

प्रधामन्त्री स्वयं आफ्नो मन्त्रिमण्डलको संहार गर्न सक्छन् । मन्त्रीसँग कुनै विवाद/नीतिगत विवाद हुने बित्तिकै विवादास्पद मन्त्रीलाई हटाउन सक्छन् । मन्त्रिपरिषद् भङ्ग र पुर्नगठन गर्ने, आफ्ना मन्त्रीहरूले राजीनामा माग गर्ने, नयाँ मन्त्रीको थपघट गर्ने जस्ता महत्वपूर्ण कार्यहरू प्रधानमन्त्रीले गर्ने गर्दछन् (भाग ७) ।

संसदको नेताको रूपमा

संसदीय दलको नेताको रूपमा रहेको प्रधानमन्त्रीले मन्दिपरिषद्को अध्यक्षता गर्ने कुरा संविधानको धारा ७६ को उपधारा १ मा उल्लेख गरिएको पाइन्छ ।

राष्ट्रपति र सरकारको बिचको पुलको रूपमा

प्रधानमन्त्रीले मन्त्रीपरिषदका निर्णयहरू आफू मार्फत् राष्ट्रपतिलाई जानकारी दिने कार्य गर्दछन् । यसैगरी संघीय संसदमा पेश गरिने विधेयक राष्ट्रपतिलाई जानकारी दिने कार्य गर्दछन् । तथा राष्ट्रपतिले माग गरेका आवश्यक विवरण प्रधानमन्त्रीले नै राष्ट्रपतिलाई उपलब्ध गराउँछन् । यसका साथै नेपालको समसामयिक परिस्थिति र वैदेशिक सम्बन्धसँग सम्बन्धी विषयहरू प्रधानमन्त्री मार्फत् नै राष्ट्रपतिले जानकारी प्राप्त गर्ने प्रावधान रहेको छ (धारा ८१) ।

नेपाल सरकारको कार्य सञ्चालन

सरकार प्रमुखको हैसियतले नेपाल सरकारको कार्य सञ्चालन गर्ने कार्य प्रधानमन्त्रीको प्रमुख जिम्मेवारी हो (धारा ८२) ।

राष्ट्रिय सुरक्षा परिषद्को अध्यक्षको रूपमा

राष्ट्रिय सुरक्षा परिषद्को अध्यक्षको रूपमा रहेर प्रधानमन्त्रीले कार्य गर्ने गर्दछन् । जस अन्तर्गत मन्त्रिपरिषद्को निर्णय बमोजिम राष्ट्रपतिबाट सेना परिचालन गर्ने प्रावधान रहेको पाइन्छ । यसैगरी धारा २६७ को उपधारा (५) मा मन्त्रिपरिषद्कै सिफारीसमा राष्ट्रपतिले प्रधानसेनापतिको नियुक्ति र पदमुक्ति गर्ने गर्दछन् । मन्त्रिपरिषदको अध्यक्षको हैसियत प्रधानमन्त्रीको नै महत्वपूर्ण भूमिका हुने गर्दछ ।

न्यायिक अधिकार

धारा १९२ मा उल्लेख भए अनुसार संवैधानिक परिषदको सिफारीसमा प्रधान न्यायधिसको र न्यायपरिषद्को सिफारीसमा सर्वोच्च अदालतका अन्य न्यायधिसको नियुक्ति राष्ट्रपतिबाट हुने प्रावधानले संवैधानिक परिषदको अध्यक्ष प्रधामन्त्री हुने भएकाले प्रधानन्यायधिस तथा अन्य न्यायधिसको नियुक्ति तथा पदमुक्ति जस्ता कार्यमा प्रधानमन्त्रीको नै महत्वपूर्ण जिम्मेवारी रहन्छ ।

संवैधानिक परिषद्को अध्यक्षको रूपमा

संवैधानिक परिषद्को अध्यक्षको रूपमा रहेर प्रधानमन्त्रीले कार्य गर्ने व्यवस्था वर्तमान संविधानको धारा २८४ मा उल्लेख गरिएको छ । राज्यका तिन वटै अंग व्यवस्थापिका, कार्यपालिका र न्यायपालिकामा प्रधानमन्त्रीको महत्वपूर्ण भूमिका रहेको पाईन्छ । व्यवास्थापिका संस्दको अधिवेशन आह्वान र अन्त्य गर्ने कार्य कार्यपालिकामा संसदीय दलको अध्यक्षको रुपमा गर्ने कार्य तथा न्यायपालिकामा न्याय परिषदको हैसियतले प्रधान न्यायधिशको नियुक्ति तथा अन्य न्यायधीशको नियुक्तिमा हात रहेको हुनाले राज्यका तीन वटै अंगमा प्रधानमन्त्रिको स्थान बलियो रहेको पाइन्छ ।

४.४ मन्त्रिपरिषदको गठन

मन्त्रिपरिषदको गठन सम्वन्धमा संविधानको धारा ७६ मा उल्लेख गरिएको छ । जस अनुसार राष्ट्रपतिले प्रतिनिधी सभामा बहुमत प्राप्त संसदिय दलको नेतालाई प्रधानमन्त्रीमा नियूति गर्ने र निजको अध्यक्षतामा नै मन्त्रिपरिषदको गठन हुने कुरा बताइएको छ ।

मन्त्रिपरिषदका कार्य तथा अधिकार

कार्यकारिणी अधिकार

नेपालको संविधानमा कार्यकारिणी अधिकार मन्त्रिपरिषदमा निहित रहेको पाइन्छ। यसै गरी नेपालको शासन व्यवस्थाको सामान्य निर्देशन । नियन्त्रण र सञ्चालन गर्ने अभिभारा मन्त्रिपरिषद्मा हुनेछ भनि उल्लेख गरिएको छ। नेपालको संघिय कार्यकारिणी सम्वन्धी सम्पूर्ण काम नेपाल सरकारको नामबाट गरिने व्यवस्था छ (धारा ७५)।

नीतिनिर्धारण

मन्त्रिपरिषदको दोस्रो कार्य नीति निर्धारण गर्नु हो । घरेलु नीति, वैदेशीक नीति, वितिय नीति, प्रशासनिक नीति आदि मन्त्रिपरिषदले नै तय गर्दछ। यसरी नीति तय गर्दा आवश्यक परेमा स्वीकृत र अनुमोदनका लागि संसदमा पेश गर्दछ र जुन दलको सरकार छ सोहि दलको बहुमत संसदमा हुने हुँदा संसदलाइ अनुमोदन र स्वीकृति पनि सजिलैसँग हुने गरेका पाइन्छ।

कानुन निर्माण कार्य

कानुन निर्माण कार्य प्रतिनिधी सभा तथा राष्ट्रिय सभा दुवै सदनको भएपनि सरकारी विधेयकहरूको मस्यौदा तयार गरी संसदमा प्रस्तुत गर्ने कार्य सम्बन्धीत मन्त्रीले गर्ने गर्दछ।

नियूक्ति सम्बन्धी कार्य

नेपालको संविधान २०७२ मा व्यवस्था भएवमोजिम नेपाली राजदुत , कुनै खास कामका लागि विशेष प्रतिनिधी, प्रधान सेनापति जस्ता पदहरूमा नियूक्ति मन्त्रिपरिषदको सिफारीसमा नै हुने गर्दछ (धारा २८२)।

वार्षिक बजेट निर्माण

अर्थमन्त्रीद्वारा संसदमा पेश गरिने वार्षिक बजेट भनेको सरकारको आर्थिक नीतिको घोषणापत्र हो । यसैले मन्त्रिपरिषदको आर्थिक नीतिको घोषणापत्र भएकाले वजेटको तयारी मन्त्रिपरिषदले गर्दछ । यहि वजेटको आधारमा विभिन्न नयाँ करद्वारा निर्धारण गर्ने गर्दछ।

बजेटमा सरकार वार्षिक आय–व्ययको अनुमान निर्धारण गरिन्छ र संसद सामू अनुमोदनका लागि पेश गरिन्छ ।

शन्ति सुरक्षा सम्वन्धी

मन्त्री परिषदको अर्को मुख्य र महत्वपूर्ण कार्य देशमा शान्ति र सुन्यवस्था कायम गर्नु हो । नागरीकलाइ सुरक्षा प्रदान गर्ने दायित्व मन्त्रिपरिषदको भएकाले यस प्रयोजनका लागि प्रहरी, प्रशासन, सेना जस्ता कुराको व्यवस्था गरिएको छ ।

वैदेशिक सम्बन्ध सम्बन्धी

मन्त्रिपरिषदले अरु मुलुकसँग वैदेशीक सम्वन्ध सञ्चालन गर्दछ । विदेशी मुलुकसँग कुटनीतिक सम्बन्ध निर्धारण, दुतावास खोल्ने र बन्द गर्ने, अन्तराष्ट्रिय सङ्गठनको सदश्यता ग्रहण गर्ने र समाप्त गर्ने, अन्तराष्ट्रिय सभा सम्मेलनहरूमा देशको प्रतिनिधीत्व गर्ने जस्ता कार्यहरू यसले गर्दछ ।

सन्धि सम्झौता सम्वन्धी

शान्ति र मैत्री, सुरक्षा एवम् सामाजिक सम्वन्ध, नेपाल राज्यको सीमाना र प्राकृतिक स्रोत तथा त्यसको उपयोगको बाँडफाँड सम्वन्धी विषयमा प्रतिनिधीसभाको वैठकमा उपस्थित सदस्यहरूको साधारण बहुमतबाट हुन सक्ने प्रावधान छ (धारा २७९) ।

४.५ प्रधानमन्त्री पदमुक्त हुने अवस्था

निम्न लिखित अवस्थामा प्रधानमन्त्रीको पद रिक्त हुनेछ

- निजले राष्ट्रपतिसमक्ष लिखित राजीनामा दिएमा
- प्रतिनिधीसभामा अविश्वासको प्रस्ताव पारित भइ बहुमत आफ्नो पक्षमा नरहेमा
- निज प्रतिनिधी सभाको सदस्य नरहेमा
- निजको मृत्यु भएमा ।

मन्त्रीहरूको पदमुक्त हुने अवस्था

निम्नलिखित अवस्थामा मन्त्रीको पद रित्त हुनेछ

- निजले प्रधानमन्त्री समक्ष लिखित राजीनामा दिएमा
- प्रधानमन्त्रीले निजलाई पदमुक्त गरेमा
- प्रधानमन्त्रीको पद रिक्त भएमा
- निजको मृत्यु भएमा ।

४.६ नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७ र नेपालको संविधान २०७२ बीच तुलना

वि.सं. २०४६ नेपाली इतिहासमा ऐतिहासिक रूपमा जनआन्दोलन भइ कृष्णप्रसाद भट्टराईको समयमा नै २३ कार्तिक २०४७ मा नेपाल अधिराज्यको संविधान जारी भयो । नेपाल अधिराज्यको संविान २०४७ ले संवैधानिक राजतन्त्र र संसदीय शासन प्रणालीलाई अङ्गीकार गरेको हुँदा राज्यको सम्पूर्ण कार्यकारिणी अधिकारको प्रयोग प्रधानमन्त्री र निजको मन्त्रिमण्डलबाट गरिन्छ । संविधानले "नेपाल अधिराज्यको कार्यकारिणी अधिकार यो संविधान र कानुन बमोजिम श्री ५ र मन्त्रिपरिषद्मा निहित हुनेछ" भनि व्यवस्था गरेको छ (भाग ७, धारा ३५) ।

यसैगरी २०५२ बाट सुरु भएको माओवादी सशस्त्र विद्रोह दोस्रो जनआन्दोलन २०६२।६३ मा पुगेर टुङ्गियो । यसरी तत्कालिन माओवादी सहि सात राजनीतिक दलद्वारा भएको जनआन्दोलनको परिणाम नेपालमा राजतन्त्रको अन्त्य भइ गणतन्त्रको स्थापना भयो । नेपालको अन्तरिम शासन विधान २०६३ निर्माण भयो र त्यसको करिब १० वर्षपछि नेपालको संविधान २०७२ निर्माण भइ लागू भयो । नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७ र नेपालको संविधानमा केही समानता तथा भिन्नताहरू रहेको पाइन्छ । जुन निम्न छन् ।

भिन्नता

कार्यकारिणी अधिकार

नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७ मा कार्यकारिणी अधिकार श्री ५ र मन्त्रिपरिषदलाई प्रदान गरेको छ भने नेपालको संविधान २०७२ को धारा ७५ मा उल्लेख भए अनुसार "नेपालको कार्यकारिणी अधिकार यो संविधान र कानुन बमोजि मन्त्रिपरिषद्मा निहित हुनेछ भनि उल्लेख गरिएको छ ।

मन्त्रिपरिषद्को गठन

नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७ ले मन्त्रिपरिषद्को गठन सम्बन्धमा श्री ५ बाट प्रतिनिधिसभामा बहुमत प्राप्त संसदीय दलको नेतालाई प्रधानमन्त्री नियुक्ति गरिने व्यवस्था रहेको छ भने २०७२ को संविधानमा राष्ट्रपतिले प्रधानमन्त्रीको सिफारीसमा संघीय संसदका सदस्यहरूमध्ये समावेशी सिद्धान्त बमोजिम प्रधानमन्त्री सहित बढीमा पच्चीस जना मन्त्री रहेको मन्त्रिपरिषद् गठन गर्नेसंवैधानिक व्यवस्था छ (धारा ७६) ।

महान्यायधिवक्ताको नियुक्ति सम्बन्धी अधिकार

नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७ मा महान्याधिवक्ताको नियुक्ति श्री ५ बाट प्रधानमन्त्रीको सिफारिसमा गरिने र निज श्री ५ को इच्छा अनुरूपको अवधिसम्म आफ्नो पदमा रहने व्यवस्था रहेको पाइन्छ । भने नेपालको संविधान २०७२ मा उल्लेख भए अनुसार राष्ट्रपतिले प्रधानमन्त्रीको सिफारिसमा महान्याधिवक्तको नियूक्ति गर्ने छ र प्रधानमन्त्रीले चाहेको अवधिसम्म महान्याधिवक्ता आफ्नो पदमा बहाल रहनेछ भनि धारा १५७ मा उल्लेख गरिएको छ ।

अधिवेशन आह्वान र अन्त्य गर्ने अधिकार

नेपाल अधिराज्यको संविधानको धारा २ अनुसार श्री ५ बाट मात्र वा मौसुफको स्वविवेकमा वा अन्य कुनै संवैधानिक निकाय वा पदाधिकारीको सिफारिसमा गर्ने भनि किटानीसाथ उल्लेख भएकोमा बाहेक श्री ५ बाट गर्ने सबै कार्य मन्त्रिपरिषदको सिफारिसमा हुने सो

सिफारिस प्रधानमन्त्री मार्फत् जाहेर हुने भन्ने प्रावधानले गर्दा संसदको आह्वान र अन्त्य गर्ने कार्य प्रधानमन्त्रीको सिफारिसमा हुने भन्ने देखिन्छ ।

यसैगरी नेपालको विधान २०७४ को धारा ९३ मा उल्लेख भए अनुसार राष्ट्रपतिले प्रतिनिधि सभाका लागि भएको निर्वाचनको अन्तिम परिणाम घोषणा भएको मितिले तीस दिन भित्र संघीय संसदको आह्ववान गर्ने कुरा उल्लेख गरिएको छ र उपधारा २ मा राष्ट्रपतिले संघीय संसदको दुवै वा कुनै सदनको अधिवेशन अन्त्य गर्ने कुरा उल्लेख भएको छ ।

सेना सम्बन्धी अधिकार

नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७ अनुसार श्री ५ बाट प्रधामन्त्रीको सिफारिसमा शाहि नेपाली सेनाको प्रधानसेनापतिको नियुक्ति गरिने व्यवस्था रहेको पाइन्छ । राष्ट्रिय सुरक्षा परिषद्को अध्यक्षतामा प्रधामन्त्री रहेको पाइन्छ । नेपालको संविधानमा राष्ट्रपति नेपाली सेनाको परमाधिपति रहने व्यवस्था छ । यसैगरी राष्ट्रपतिले मन्त्रिपरिषद्को रिफारीसमा प्रधानसेनापतिको नियुक्ति र पदमुक्ति गर्ने व्यवस्था रहेको छ । यसरी नै राष्ट्रमा कुनै कारणवस गम्भीर सङ्कट उतपन्न भएको बेला राष्ट्रिय सुरक्षा परिषदको सिफारिसमा नेपाल सरकार मन्त्रिपरिषदको निर्णय बमोजिम राष्ट्रपतिबाट नेपाली सेना परिचालनको घोषणा हुने व्यवस्था छ (धारा २६७) ।

न्यायिक अधिकार

२०४७ को संविधानमा श्री ५ बाट संवैधानिक परिषदको सिफारिसमा नेपालका प्रधानन्यायधिस र न्यायपरिषदको सिफारिसमा सर्वोच्च अदालतका अन्य न्यायधिसको सिफारिसमा सर्वोच्च अदालतका अन्य न्यायधिसको नियूक्ति गरिने व्यवस्था थियो भने नेपालको संविधानमा संवैधानिक परिषद्को सिफारिसमा प्रधान न्यायधिस र न्याय परिषद्को सिफारिसमा सर्वोच्च अदालतका अन्य न्यायधिसको नियुक्ति राष्ट्रपतिबाट हुने व्यवस्था धारा १२९ मा उल्लेख गरिएको छ ।

नेपाल अधिराज्यको संविधान र वर्तमान संविधान बीच समानता

वि.सं. २०४७ को संविधान राजतन्त्रात्मक संविधान भएको हुनाले राजा रहेका थिए भने नेपालको संविधान २०७४ गणतन्त्रात्मक संविधानको रूपमा रहेको छ तर नेपाल अधिराज्यको संविधानमा राज्यप्रमुखको रूपमा राजाले गरेका कार्य नेपालको संविधानमा राज्यप्रमुखको रूपमा राष्ट्रपतिको व्यवस्था रहेको हुनाले सो कार्य राष्ट्रपतिद्वारा हुने गर्दछ । दुवै संविधानमा सरकार प्रमुखको भूमिका प्रधानमन्त्रीले नै निभाएको पाइन्छ ।

नेपाल अधिराज्यको संविधान र नेपालको संविधान दुवैमा प्रधानमन्त्री सरकार प्रमुखको रूपमा रहेका छन् । दुवै संविधानमा कार्यकारिणी अधिकारको प्रयोग प्रधानमन्त्री र निजको मन्त्रिमण्डलमा रहेको पाइन्छ ।

मन्त्रिपरिषदको गठन सम्बन्धमा बहुमत प्राप्त संसदीय दलको नेता प्रधानमन्त्रीको रूपमा रहेको पाइन्छ । नेपाल अधिराज्यको संविधानको भाग ७ को धारा ३६ (१) अनुसार पनि श्री ५ बाट प्रधानमन्त्रीको नियुक्तिमा स्वेच्छिक अधिकार रहँदैन भनि उल्लेख गरिएको छ । तसर्थ संसदमा बहुमत प्राप्त संसदीय दलको नेतालाई प्रधानमन्त्रीमा नियुक्ति गर्नुपर्ने बाध्यता रहेको छ भने सोही कुरा नेपालको संविधान २०७२ मा पनि पाउन सकिन्छ । नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७ को धारा ४२ (१) अनुसार यदि संसदमा बहुमत प्राप्त दल नभएको खण्डमा दुइ वा दुइ भन्दा बढी दलको विश्वास लिन सक्ने कुनैपनि प्रतिनिधिसभाको सदस्य प्रधानमन्त्री बन्न सक्ने व्यवस्था रहेको छ भने नेपालको संविधान २०७२ मा पनि सोही अनुरूपमा प्रधानमन्त्री बन्ने व्यवस्था रहेको पाइन्छ (धारा ७६) ।

संवैधानिक परिषद्को अध्यक्ष प्रधानमन्त्री हुने व्यवस्था दुवै संविधानमा रहेको पाइन्छ । वि.सं. २०४७ को संविधानमा संवैधानिक परिषदको सिफारिसबाट नै प्रधानन्यायधिस र न्यायपरिषदको सिफारिसमा सर्वोच्च अदालतका अन्य न्यायधिसहरूको नियुक्ति गर्ने व्यवस्था रहेको छ (धारा ८७) भने नेपालको संविधान २०७२ मा सोहि कुरा उल्लेख गरिएको छ (धारा १२९) । विभिन्न संवैधानिक निकायमा पदाधिकारीहरूमा नियूक्तिका लागि सिफारिस गर्न एक संवैधानिक परिषद्को व्यवस्था छ (धारा २८४) । यस सम्बन्धमा प्रधानमन्त्रीले अध्यक्षको हैसियतले भूमिका खेल्ने तथा आफ्नो शक्तिको प्रयोग गर्दछन् ।

नेपालको संविधानमा सरकार प्रमुखको रूपमा प्रधानमन्त्री र राष्ट्रपति राष्ट्र प्रमुखको रूपमा रहेको पाइन्छ । नेपालमा विगतका सरकारहरू अस्थायी हुने तथा सरकार ढलिरहने अवस्थालाई नियन्त्रण गर्न वर्तमान संविधानको धारा १०० मा सरकार बनेको २ वर्षसम्म अविश्वासको प्रस्ताव ल्याउन नपाइने व्यवस्था छ । जसले पहिलेको तुलनामा सरकारलाई बलियो बनाएको छ । यसैगरी अविश्वासको प्रस्ताव ल्याउन प्रतिनिधि सभामा उपस्थित सदस्यहरू मध्ये १ चौथाई सदस्यहरूले अविश्वासको प्रस्ताव ल्याउन सक्ने र अविश्वासको प्रस्ताव असफल भएमा १ वर्षसम्म ल्याउन नसक्ने प्रावधानले गर्दा हालका प्रधानमन्त्री शक्तिशाली हुन पुगेका छन् । तर धेरै दल प्रतिस्पर्धामा कुनै दलले बहुमत प्राप्त गर्न सक्ने सम्भावना कमै हुने भएकाले यस्तो अवस्थामा सरकार ५ वर्षसम्म सञ्चालन गर्न सक्छ भनेर भन्न सकिने अवस्था भने छैन । तसर्थ पूर्ण कार्यकाल सरकार सञ्चालन गर्नु तथा गरेका प्रतिवद्धताहरू पूरा गर्नु र देश र संविधानलाई बाहिरी हस्तक्षेपबाट मुक्त राख्नु प्रधानमन्त्रीको चुनौतिको रूपमा पाउन सकिन्छ । जनताको भावनाको कदर गरी सविधान कार्यान्वयन पूर्ण प्रतिबद्ध रहेमा सरकार अवश्य नै सफल हुन्छ र प्रधानमन्त्रीय पद्धतिले पूर्णता पाउँछ भन्न सकिन्छ ।

निम्न लिखित बुँदाहरूमा प्रस्तुत गर्दा:

- दुवै संविधानमा सरकार प्रमुखको रूपमा प्रधानमन्त्री
- दुवै संविधानमा बहुमत प्राप्त संसदीय दलका नेता
- दुवै संविधानमा कार्यकारिणी अधिकारको प्रयोग प्रधानमन्त्री र निजको मन्त्रिमण्डलमा
- दुवै संविानमा संवैधानिक परिषद्को अध्यक्षको रूपमा प्रधानमन्त्री ।

परिच्छेद पाँच

उपसंहार, निष्कर्ष एवम् सुझाव

५.१ उपसंहार

नेपालको इतिहासलाई पल्टाएर हेर्दा प्रधानमन्त्री पदको उदयपूर्व पनि काजी, चौतारिया, मुख्तियार आदि नाममा प्रधानमन्त्रीको शक्ति र अधिकारको प्रयोग हुँदै आएको पाइन्छ । प्रथम प्रधानमन्त्री भीमसेन थापा र यसपछि माथवर सिंह थापा र अन्य प्रधानमन्त्रीहरू जंगवहादुर राणा, देव शमशेर राणा, जुद्ध शमेशेर राणा, पद्म शमशेर राणा लगायतका राणा कालिन प्रधानमन्त्रीहरूले शक्तिशाली प्रधानमन्त्रीको रूपमा भूमिका निर्वाह गरेका थिए ।

राणाकालीन प्रधानमन्त्री पद्म शमशेरको पालामा नेपालको इतिहासमै पहिलो पटक नेपालको वैधानिक कानून २००४ निर्माण भयो । यस संविधानमा मन्त्रिपरिषदको अधिकारको सम्बन्धमा समेत व्यवस्था गरिएको थियो । वि.सं. १९१० मा जङ्गवहादुरको पालामा मुलुकी ऐन निर्माण गरिएको थियो तर यो संविधान थिएन तर यसले शासन सञ्चालनमा सहजता भने ल्याएको थियो । वैधानिक कानुन २००४ निर्माण भएता पनि लागू भने हुन सकेन । वि.स. २००४ को संविधान वास्तवमा नेपालको इतिहासमा लागू नै नभएता पनि यसले प्रधानमन्त्रीको कार्य अधिकार र भूमिकालाई सर्वप्रथम संविधानमा स्थापित गरेको थियो । विशेषत यो संविधानले राणा प्रधानमन्त्रीको अधिकारलाई सिमित गर्नेतर्फ होइन की, ति शक्ति र अधिकारलाई संविधानमा नै व्याख्या गरी संवैधानिक रूपमा स्थापित गरी संवैधानिकता प्रदान गरेको थियो ।

वि.स २००७ को क्रान्तिले नेपालको राजनैतिक इतिहासमा नै महत्वपूर्ण भूमिका खेलेको पाइन्छ । १०४ वर्षदेखि चल्दै आएको निरङ्कुश जहाँनिया समाप्ति र प्रजातन्त्रको स्थापना पश्चात दोस्रो संविधानको रूपमा नेपालको अन्तरिम शासन विधान २००७ आयो । यस संविधानले कार्यकारिणी अधिकार श्री ५ र मन्त्रिपरिषदलाई प्रदान गरी कार्यकारिणी अधिकारको हिस्सेदार श्री ५ र मन्त्रिपरिषदलाई संयूक्त रूपमा बनाएको थियो । वास्तवमा तत्कालीन अन्तरिम संविधान राणा प्रधानमन्त्रीको अधिकारलाई कटौती गर्न आएको संविधान

भएकाले सम्पूर्ण अधिकार श्री ५ लाई सुम्पने यस संविधानको मुख्य लक्ष्य थियो । सो लक्ष्य मुताविक संविधानले राजालाई सम्पूर्ण केन्द्र विन्दु बनाउन खोजेको पाइन्छ । यो संविधानमा प्रधानमन्त्री र मन्त्रिपरिषदलाई पर्याप्त निर्वाचन प्रक्रियाद्वारा गठन नहुने भएकोले प्रधानमन्त्री र अन्य मन्त्रीहरू सामूहिक रूपले श्री ५ प्रति उत्तरदायी रहनुपर्ने व्यवस्था थियो ।

प्रजातन्त्रको घोषणा भएको ठिक ८ वर्षपछि नेपालको राजनैतिक इतिहासमा पहिलोपल्ट संसदीय शासन पद्धति अपनाएको नेपाल अधिराज्यको संविधान २०१५ अस्तित्वमा आयो । यस संविधानमा व्यवहारमा प्रधानमन्त्रीलाई राज्य सञ्चालनको सम्पूर्ण अधिकार प्रदान गर्न खोजेको देखिए तापनि स्वयं संविधानमा नै त्रुटी तथा तत्कालिन श्री ५ महेन्द्रबाट धारा ५५ को दुरूपयोग गर्दा जननिर्वाचित प्रधानमन्त्री पनि अधिकार विहिन हुन पुगेको देखिन्छ । यस बाट के प्रष्ट हुन्छ भने संविधान स्वयं शक्ति होइन संविधानको भावना एवम् मर्मलाई बुझि आ–आफ्नो कर्तब्य पालना गरेको खण्डमा मात्र सहि अर्थमा संविधान रहन्छ । अन्यथा संविधान एक कागजको खोस्टो सिवाय केही रहँदैन । यो संविधान पनि दिर्घायु भने हुन सकेन । वि.सं २०१७ पौष १ गतेको राजा महेन्द्रको शाही घोषणाले अन्त हुन पुग्यो संसदीय शासन पद्धतिको अन्तको घोषणा गर्दै पञ्चायती व्यवस्थाको थालनी तत्कालिन राजा महेन्द्रबाट भयो । वि.सं २०१९ मा चौथो संविधानको रूपमा नेपालको संविधान २०१९ प्रदान गरियो । राजा महेन्द्रले दलीय व्यवस्थामाथी प्रतिवन्ध लगाएकाले यस संविधानमा श्री ५ को सर्वोच्चता र सक्रिय भूमिकाले गर्दा प्रधानमन्त्री कहिल्यै पनि सरकार प्रमुखको रूपमा देखिन सकेनन् मात्र देशको प्रशासन चलाउने प्रशासकीय प्रमुखको रूपमा रहे । वि.सं २०१७ को सङ्कटकालिन स्थितिको घोषणा पश्चात् ल्याइएको पञ्चायत प्रणाली अन्तर्गत संविधानवादको अवधारणामा आधारित सरकारको कहिल्यै गुञ्जायज रहेन । नेपालको संविधान २०१९ को तेस्रो संसोधनले वालिक मताधिकारको आधारमा निर्वाचित भई संसदको रूपमा राष्ट्रिय पञ्चायतमा प्रतिनिधित्व गर्ने परम्पराको थालनी भए तापनि प्रधानमन्त्रीको सम्बन्धमा कुनै महत्वपूर्ण भूमिका तथा अधिकार थपिन सकेन । प्रधानमन्त्री पद, मात्र राजाको शासन कार्यमा सहायका रूपमा सीमित रहन पुग्यो ।

विभिन्न राजनैतिक एवम् संवैधानिक सङ्कट तथा संघर्षले भरिएको पञ्चायतकालीन तिन दशक लामो उतार चढावपूर्ण शासनकालको अन्त वि.सं. २०४६ को ऐतिहासिक जनआन्दोलनको प्रजातन्त्रको पुनस्थापना भयो । तत्पश्चात जनआन्दोलनको उद्देश्य र

त्यसको मर्म अनुरूप नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७ आयो । संविधानको प्रस्तावनमा नै वालिक मताधिकार, संसदीय शासन प्रणाली, संवैधानिक राजतन्त्र एवम् बहुदलीय प्रजातन्त्रको व्यवस्था गरिएको थियो । संविधान निर्माण यिनै चार सिद्धान्तहरूलाई असंशोधनीय पक्षको रूपमा मानिएको थियो । तर बहुदलीय व्यवस्था पुनर्वहालिपछि नेपाली प्रशासन अत्याधिक रूपमा राजनीतिकरण भयो । प्रशासनिक दक्षता कम हुँदै गयो । सङ्घ, सङ्गठनहरू जस्ता राजनीतिक कित्तामा विभाजित नेपाली प्रशासकहरूले जनताको विश्वास गुमाए । राजनितिक विकाशको आधार सरकारले स्थायित्व कायम गर्नु पनि हो यसका अलवा व्यवस्थित शान्ति र परिवर्तनलाई प्रोत्साहन दिनु पनि हो । तर राजनीतिक स्थायित्व रहेन अविश्वासको प्रस्ताव एक प्रधानमन्त्रीप्रति आफ्नै पार्टीको पनि अनास्था र प्रधानमन्त्री परिवर्तनको खेल लगायतका घटनाले राजनीतिक विकासमा प्रभाव पार्‍यो । बहुदलीय लोकतान्त्रिक अभ्यासका शिलशिलामा अनेक राजनीतिक उथलपथल र परिवर्तन भए यसै शिलशिलामा तत्कालीन प्रधानमन्त्री शेरवहादुर देउवाको सरकारलाई असक्षम घोषणा गरी राजा ज्ञानेन्द्रबाट स्वयम आफ्नो हातमा शासनको वागडोर लिएपछि नेपाली राजनीतिले केहि समयका लागि नयाँ मोड लियो ।

नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७ मा सरकार प्रमुखको रूपमा प्रधानमन्त्री र राष्ट्र प्रमुखको रूपमा राजा रहेता पनि संविधानमा नै संवैधानिक राजतन्त्र असंशोधनीय भएको हुनाले राजा ज्ञानेन्द्रले यसबाट ठुलो फाइदा मात्र उठायनन् संविधानलाई नै मिचेर सम्पूर्ण शासन शक्ति आफ्नो हातमा लिए । वि.सं २०५२ देखी सशस्त्र विद्रोह गरेको माओवादीले शसस्त्र युद्धलाई थाति राखेर राजाको विरुद्धको आन्दोलनमा होमियो । तत्कालिन सात राजनितीक दल र माओवादी मिलेर राजाको विरुद्धमा आन्दोलनमा होमिए । आन्दोलनलाई सम्पूर्ण नेपाली जनताको साथ रहेकाले दोस्रो जनआन्दोलनका रूपमा २०६२/२०६३ मा आन्दोलन पूर्ण भइ नेपालमा राजतन्त्रको अन्त्य भएर गणतन्त्रको स्थापना भएको हो । वि.स. २०४७ सम्मका नेपालका प्रधानमन्त्रीहरूको संवैधानिक स्थिती र व्यवहारीक भूमिकालाई हेर्दा मुलतः निम्न कमी कमजोरीहरू देखिन्छन् ।

- प्रधानमन्त्रीको संसद विघटन सम्वन्धी अधिकारमा कटौति
- राष्ट्रिय समस्या समाधानार्थ र संवैधानिक मूल्य मान्यताको जगेर्नाका लागि राष्ट्रिय एवम् सर्वदलीय सहमतिका लागि विपक्षीलाई साथ लिइ अगाडि बढ्न नसक्नु,
- प्रधानमन्त्रीले स्वच्छ छवी कायम गरी अन्य संसदीय शासनका प्रधानमन्त्री झै राजनीतिक सफल भूमिका निर्वाह गर्न नसक्नु,
- प्रधानमन्त्री राष्ट्रको नभै स्वयम् आफ्नै दलको सर्वसम्मत नेता बन्न नसक्नु ।

लोकतान्त्रिक जनआन्दोलनको परिणाम स्वरूप राजा ज्ञानेन्द्रबाट नेपाली संसदको तल्लो सदन प्रतिनिधी सभाको पुनर्वहाली गरियो । सात दलको नेतृत्वमा बन्ने मिलिजुली या संयुक्त सरकारको नेतृत्व तत्कालिन नेपाली काङ्ग्रेसका सभापति गिरिजा प्रसाद कोइरालालाई सुम्पियो । प्रतिनिधी सभाले पुनर्बहाली भए यता देश र जनताका नाममा अनेक घोषणाहरू गऱ्यो । जसमध्ये प्रतिनिधी सभा घोषणा २०६३ महत्वपूर्ण रहेको छ । नेपालको अन्तरिम शासन विधान घोषणा भए सँगै शक्तिशाली प्रधानमन्त्रीको व्यवस्था संविधानमा रह्यो तर (बहुदलीय पद्धति) बहुदलका कारण पूर्ण बहुमतको सरकार भने रहन सकेन अन्तरिम संविधान घोषणा भएको १० वर्षमा नेपालको संविधान जारी भयो । यो संविधान जारी भएसंगै जनताका प्रतिनिधीले बनाएको संविधान संविधानसभाबाट घोषणा गर्ने नेपालीको चाहना पूर्ण हुन सक्यो । यस संविधानमा व्यवस्था भए अनुरूप संसदीय शासन प्रणलीमा प्रधानमन्त्री सरकार प्रमुख र राष्ट्रपति राष्ट्रप्रमुखको रूपमा रहेको छ । प्रतिनिधीसभामा बहुमत प्राप्त संसदीय दलको नेता प्रधानमन्त्री हुन पाउने व्यवस्था भएको हुनाले संसदमा प्रधानमन्त्रीको महत्वपूर्ण भूमिका रहन्छ । वि.सं. २०४७ को संविधानमा राजा राष्ट्रप्रमुखको रूपमा रहेता पनि सवैधानिक राजतन्त्र असंशोधनीय भएको हुनाले संविधानलाई मिचेर राज्य सञ्चालन गर्न सक्दथे तर राजतन्त्रको समाप्तिपछि कुनै पनि राष्ट्रप्रमुखले गल्ती गरेमा महाअभियोगबाट पदच्युत हुन्छन् । तसर्थ पनि नेपालको संविधान मा प्रधानमन्त्री पद अत्यन्त शक्तिशाली पदको रूपमा रहेको छ ।

उपरोक्त अध्ययन विवेचनाका आधारमा नेपालको वर्तमान संविधानमा प्रधानमन्त्रीको स्थितिलाई संक्षेपमा निम्न बुँदाहरूमा प्रस्तुत गर्न सकिन्छ ।

- नेपालका प्रधानमन्त्री सरकार एवम् शासनका प्रमुख हुन् जसले देशको सम्पूर्ण प्रशासनको सञ्चालन समन्वय, नियन्त्रण र रेखदेख गर्ने अधिकार एवम् दायित्व संविधानमा राख्दछन् यसका लागि निजले आवश्यकता अनुसार मन्त्रीहरूको नियूक्ति, विभागीय बाँडफाँड आदि तोकी मन्त्री परिषद गठन गर्दछन् ।
- नेपालको वर्तमान संविधानले राष्ट्रपतिलाइ नाम मात्रको र प्रधानमन्त्रीलाई वास्तविक कार्यकारिणीको रूपमा व्यवस्था गरेको छ ।
- नेपालको वर्तमान संविधानले संवैधानिक सर्वोच्चता र संसदीय प्रणालीको सिद्धान्तको आधारमा प्रधानमन्त्री पदको व्यवस्था गरेको छ ।
- संसदीय शासन प्रणाली भएका देशहरू जस्तै बेलायत, भारत, जापन आदि देशका प्रधानमन्त्रीको दाँजोमा नेपालका प्रधानमन्त्रीको संवैधानिक व्याख्या गरिएको छ ।
- संवैधानिक व्यवस्था अनुरूप नियुक्त प्रधानमन्त्री सम्पूर्ण संवैधानिक अधिकार र शक्तिको प्रयोगकर्ता र हकवालाका रूपमा उक्त प्रधानमन्त्री रहन्छ ।

प्रधानमन्त्री सरकार प्रमुख हुने र संसदमा त्यस्तो प्रधानमन्त्रीको प्रायः बहुमत रहने हुँदा प्रधानमन्त्रीले शासनका लागि आवश्यक ऐन कानुन पारित गराउन सक्दछ साथै संसदको आव्हान स्थगनमा उनको प्रभाव रहने र संसद भगं गर्ने अधिकार समेत प्रधानमन्त्रीमा भएबाट प्रधानमन्त्रीको संसद सम्बन्धी अधिकारलाई पनि महत्वपूर्ण नै मान्नुपर्छ ।

संवैधानीक निकायका पदाधिकारीहरूको नियूक्तिको सिफरीस गर्ने संवैधानिक परिषदको अध्यक्षको रूपमा स्वयं प्रधानमन्त्री रहने व्यवस्था भएबाट सो नियूक्तिको सिफारीसमा पनि प्रधानमन्त्रीको महत्वपूर्ण भूमिका रहन्छ ।

न्यायपालिकाका प्रमुख न्यायधिसहरूको नियूक्तिको सिफारीस गर्दा संवैधानीक परिषदका अध्यक्षको रूपमा स्वयम् प्रधानमन्त्री रहने व्यवस्था भएबाट प्रधानमन्त्रीको महत्वपूर्ण भूमिका हुने तथ्यलाई स्वीकारनै पर्दछ ।

५.२ चुनौतिहरू

नेपालको संवैधानिक इतिहासदेखि आजसम्म नेपालले संविधान तथा सरकारहरूमा विदेशी हस्तक्षेप खेप्दै आइरहेको पाइन्छ । नेपालमा राणा शासनको अन्त्यमा भएका विभिन्न

राजनीति घटनाहरूमा आन्दोलनको सुरुवात तथा समाधान भारतको माध्यमबाट भएका कुरा इतिहासमा भेटिन्छ । यसैगरी के.आई.सिं र सरकार बीचको लडाइमा सन् १९५१ मा नेपालले भारतसँग सैनिक सहयोग माग गर्दा भारतले नेपाललाई सैनिक सहयोग गरेको थियो । यसको साथै नेपालको आन्तरिक मामिलामा भारतको हस्तक्षेप भएको पाइन्छ । यसै समय भारतकै सहयोगमा सरकार टिकेको कुरा उल्लेख गरिएको छ । यिनै कारण विदेशी हस्तक्षेपबाट नेपाललाई मुक्त राख्नु प्रधानमन्त्रीको सबैभन्दा ठूलो चुनौतीको रूपमा रहेको पाइन्छ । किनकी हालका दिनहरूमा पनि विदेशी हस्तक्षेप कुनै न कुनै माध्यमबाट भइरहेको छ ।

वर्तमान संविधान लागु भएपछि भारतद्वारा गरिएको अघोषित नाकाबन्दीले यो कुरा प्रष्ट हुन्छ कि भारतले नेपालकोसंविधान आफु अनुकूल बनाउन चाहन्थ्यो । अर्को कुरा नेपाल एक भूपरिवेष्टित मुलुक हो । नेपालले पारवहन सुविधा पाउन दुई छिमेकी मुलुकलाई रिझाउनु पर्ने भएकाले यहीं विषयलाई आधार मानी नेपालमाथि हस्तक्षेपको प्रयत्न भैरहेको पाइन्छ । यी समस्या समाधान गर्नु प्रधानमन्त्रीको चुनौतिको रूपमा रहेको छ ।

संविधानको कार्यान्वयन गर्नु र गराउनु

नेपालको वैधानिक कानुन २००४ निर्माण भएदेखि वर्तमान संविधान २०७२ सम्म आइपुग्दा शासक वर्गले नै संविधानको उल्लङ्घन गर्दै आइरहेको पाइन्छ । तसर्थ आफैले निर्माण गरी लागू गरेको संविधानको पूर्ण रूपमा कार्यन्वयनमा ल्याउनु एक चुनौतीपूर्ण रहेको छ ।

विदेशी हस्तक्षेपबाट संविधान तथा राष्ट्रलाई जोगाउन

नेपालको शासन सञ्चालनमा विदेशी राष्ट्रहरूको खास गरी भारतको नेपालमाथि हस्तक्षेप विगतबाट हुँदै आइरहेको पाइन्छ । सत्ता प्राप्तिको लागि विगददेखि राजा तथा विभिन्न शासक वर्ग भारत धाउनु तथा जवाहरलाल नेहरू बाट लिएर आजसम्म भारतीय नेताहरूको प्रभाव नेपालमा रहनु उदाहरणको रूपमा रहेको पाइन्छ । यस्तै अर्को उदाहरणको लागि नेपालको संविधान जारी हुँदा भारतीय तर्फबाट अघोषित नाकाबन्दी गर्नु नेपालमाथि हस्तक्षेपकै सङ्केत हो । तसर्थ यस प्रवृत्तिबाट मुक्तिको बाटो खोज्नु प्रधानमन्त्रीको चुनौतीको रूपमा रहेको छ ।

प्रतिबद्धता पूरा गर्नु

संविधानको आयु प्रधानमन्त्रीको प्रतिबद्धतासँग अपत्यक्ष रूपमा जोडिएको हुन्छ । संविधान राज्य सञ्चालनको नीति हो जसमा सबै बाधिएका हुन्छन् । शासक वर्गको प्रतिवद्धता जनताको आशा हो । जब शासकले आफ्नो प्रतिवद्धता पूरा गर्न सक्दैन तब जनताले बिद्रोह गर्दछन् । बिद्रोहले कानुनी बाटो रोज्दैन त्यसबेला संविधान अर्थविहीन हुन जान्छ । त्यसैले प्रतिबद्धता पूरा गर्नु प्रधानमन्त्रीको चुनौती हो । किनकी आजसम्म प्रतिबद्धता पूरा हन सकेको पाइदैन । वि.सं. २००४ को संविधान देखि वि.सं. २०४७ सम्म संविधान परिवर्तन हुने विविध कारणहरू मध्ये एउटा कारण प्रधानमन्त्रीले गरेका प्रतिबद्धता सत्तामा पुगेर बिर्सनु नै हो ।

५.३ उपलब्धी

वि.स. २०४७ को संविधानमा राष्ट्रप्रमुखको रूपमा राजा रहेता पनि नाममात्रको राष्ट्रप्रमुख भन्न सकिने अवस्था थिएन किनकि राजालाई निष्काशन गर्न सक्ने शक्ति कसैलाइ थिएन सीमित पदाधिकारी नियुक्ति गर्ने अधिकार मात्र राजालाई थियो । तसर्थ उनले संविधान भन्दा माथीसम्म पुग्न सफल भए । जसको कारण व्यवहारमा प्रधानमन्त्री कमजोर नै थिए । वर्तमान नेपालको संविधान गणतन्त्रात्मक संविधान हो । महाअभियोगद्धारा राष्ट्रप्रमुखलाइ पनि पदच्यूत गराउन सकिने भएकाले संविधान मिच्ने सम्भावना रहदैन तसर्थ सिद्धान्तमा मात्र सीमित पहिलेको प्रधानमन्त्रीको शक्ति वर्तमान संविधानसँगै व्यवहारमा पनि उनी शक्तिशाली भएका छन् । संसदमा बहुमत प्राप्त संसदीय दलको नेता प्रधानमन्त्री भएको हुनाले पनि संसदमा प्रधानमन्त्रीको नै प्रधानता रहन्छ ।

५.३ निष्कर्ष

नेपाल सरकार वैधानिक कानुन २००४ देखी नेपालको संविधान २०४७ सम्मका संविधानहरूको अध्ययन गर्दा के निष्कर्षमा पुग्न सकिन्छ भने प्रधानमन्त्रीको शक्तिलाई कटौती गर्दा राज्य निरङ्कुशतर्फ धकेलिने प्रधानमन्त्रीको शक्ति बढाउँदा दलीय स्वार्थका कारण अस्थिर सरकार आउने । नेपालमा गणतन्त्र आउनु भन्दा अगाडि राजतन्त्रात्मक व्यवस्था हुनुले संविधान निर्माण भएर पनि सिद्धान्तमा मात्र सीमित रहन पुगि शक्तिको

दुरूपयोग भइरहेको पाइयो किनकी संविधानमा सवैधानिक राजतन्त्र असंसोधनीय थियो । जसको कारण राजाले संविधानलाई वेवास्ता गरी शासन आफ्नो हातमा लिए अर्थात् सिद्धान्तमा प्रधानमन्त्री शक्तिशाली जस्तो देखिएता पनि व्यवहारमा राजा नै शक्तिशाली रहे ।

अर्कोतर्फ जव बहुदलीय व्यवस्था संविधानमा उल्लेख गरीयो राजनीतिक दलहरू गुट–उपगुटमा विभाजित भए आफ्नो स्वार्थ पूर्ति गर्नतर्फ लाग्दा अस्थिर राजनीतिले प्रश्रय पायो, नेपालमा गणतन्त्रको घोषणाले अब राजतन्त्रको कुनै गुन्जायस नभएकाले नेपालको कार्यकारिणी अधिकार प्रयोगकर्ताको रुपमा प्रधानमन्त्री रहने व्यवस्था गरेको देखिन्छ । यस अध्ययनमा नेतृत्व सिद्धान्तको आधारमा निष्कर्ष निकालि विश्लेषण गरिएको छ ।

यस शोधकार्यको पहिलो उद्देश्य नेपालको वर्तमान संविधानमा प्रधानमन्त्री सम्बन्धी संवैधानिक व्यवस्थाको उल्लेख गर्नु रहेको छ । वर्तमान संविानले व्यवस्था गरे अनुरूप प्रधानमन्त्रीको संवैधानिक स्थिति तथा हैसियत अध्ययन गर्दा के निष्कर्षमा पुग्न सकिन्छ भने प्रधानमन्त्री सरकार प्रमुखको रूपमा रहेको पाइन्छ । नेपालको संविधानले संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको स्थापना गरेको छ । संविधान अनुसार नेपालको कार्यकारिणी अधिकार गणतन्त्र नेपालको प्रधानमन्त्रीमा रहने व्यवस्था गरेको छ । नेपालको संविधानले प्रधानमन्त्रीलाई यस अघिका संवैधानिक रुपमा रहेका प्रधानमन्त्री भन्दा शक्तिशाली प्रधानमन्त्रीको रुपमा स्थापना गर्न खोजेको देखिन्छ । संविधानको धारा १०० (४) मा गणतन्त्र नपालको प्रधानमन्त्रीमा नियुक्त भएकोले दुइ वर्षसम्म निर्विवाद रुपमा कार्यकारिणी अधिारको प्रयोग गरी कार्य सञ्चालन गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ । साथै प्रधानमन्त्री माथि राखिएको अविश्वासको प्रस्ताव असफल भएको एक वर्षसम्म पनि अर्को अविश्वासको प्रस्ताव राख्न नपाइने व्यवस्था नेपालको संविधानले गरेको छ । यसले के देखाउदछ भने यस अघिका संविधान भन्दा यो संविधानले प्रधानमन्त्रीलाई अधिकार सम्पन्न बनाएको छ । साथै नेपालको अस्थिर राजनीतिलाई राजनीतिक स्थायित्व दिन सक्ने संभावनाको बाटो समेत खुला गरेको छ । यसरी संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको सम्पूर्ण काम नेपाल सरकारको नाममा हुनेछ भनि उल्लेख गरिएको छ । त्यसैले कार्यकारिणी सम्बन्धी शक्ति प्रधानमन्त्रीले प्रयोग गरेको पाइन्छ । वर्तमान संविधानमा उल्लेख भए अनुसार व्यवस्थापिका संसदको अधिवेशनको आरम्भ र अन्त्य प्रधानमन्त्रीको सिफारिसमा राष्ट्रपतिले गर्ने हुनाले व्यवस्थापिकामा प्रधानमन्त्रीको स्थान बलियो रहेको पाइन्छ । जसले गर्दा व्यवस्थापिका माथि

कार्यपालिकाको प्रभाव रहको कुरालाई नकार्न सकिदैन । न्याय परिषदको अध्यक्ष प्रधानमन्त्री हुने हुनाले प्रधानन्यायधिसको नियुक्तिमा प्रधानमन्त्रीको भूमिका रहेको पाइन्छ । यसकारण न्यायपालिकामा राजनीतिक प्रभाव पर्ने र राजनीतिमा न्यायपालिका मुछिने डर हुन्छ भने अर्कोतिर शक्ति सन्तुलनलाई निरन्तरता दिन आवश्यक छ भनि विश्लेषण गर्न सकिन्छ ।

वर्तमान संविधानमा विगतमा भएका अस्थिर सरकारको अवस्थालाई तोड्ने प्रयास गरिएको छ । जस अनुरूप नेपालको संविधानको धारा १०० मा उल्लेख भए अनुसार "प्रतिनिधि सभामा तत्काल कायम रहेका सम्पूर्ण सदस्यहरू मध्ये एक चौथाइ सदस्यले प्रधानमन्त्री माथि सदनको विश्वास छैन, भनि लिखित रूपमा अविश्वासको प्रस्ताव पेश गर्न सक्ने छन् । तर प्रधानमन्त्री नियुक्त भएको पहिलो दुइ वर्षसम्म र एक पटक राखेको अविश्वासको प्रस्ताव असफल भएको एक वर्षभित्र अविश्वासको प्रस्ताव पेश गर्न सकिने छैन" भन्ने संबैधानिक व्यवस्थालगरिएको छ । जुन कुरा यस भन्दा अगाडिका संविधानमा व्यवस्था गरिएको थिएन । यसैले बहुदलीय व्यवस्थामा राजनीतिक स्थिरताका लागि ठूलो मद्दत पुग्ने देखिन्छ तर हालसम्मका संविधान तथा सरकारहरूमा प्रत्यक्ष होस् वा अप्रत्यक्ष रूपबाट बाह्य प्रभाव नेपालको आन्तरिक मामलामा भएको देखिन्छ । नेपालका समस्याहरू नेपाली जनता र नेपालका राजनीतिक दलहरूबाट नै हल भएका दृष्टान्त नेपालको संविधानको घोषणबाट नै देखिन्छ । यस्ता प्रवृतिहरूलाइ नेपालका शासकहरूले जवसम्म तोड्न सक्दैनन् तवसम्म नेपालमा सरकार अस्थिर नै हुने देखिन्छ । अर्कोतर्फ राष्ट्रपतीय पद नाम मात्रको र प्रधानमन्त्रीय पद वास्तविक भएको हुनाले नेपालको संविधानमा प्रधानमन्त्री नै शक्तिशाली रहेका छन् ।

यस अध्ययनको दोस्रो उद्देश्य प्रधानमन्त्रीय पद्धतिमा देखा परेका चुनौतीहरूको विश्लेषण गर्नु रहेको छ । प्रधानमन्त्रीय प्रणालीका चुनौतिहरूमा राजनीतिक व्यवस्थालाई आर्थिक मुद्दामा केन्द्रीत गर्नु, क्षेत्रिय सन्तुलन मिलाउनु, कर्मचारीतन्त्रलाई सही ढंगले व्यवस्थापन गर्नु, सुशासन कायम गर्नु, वित्तिय संघीयतालाई प्रभावकारी हिसावले कार्यन्वयन गर्नु जस्ता महत्वपूर्ण कुराहरू चुनौतिका रुपमा रहेका देखिन्छ ।

यस अध्ययनको तेस्रो उद्देश्य प्रधानमन्त्रीको भूमिकालाई प्रभावकारी बनाउने उपायहरूको खोजी गर्नु रहेको छ । प्रधानमन्त्रीको भूमिकालाई प्रभावकारी बनाउन संविधानको परिधिभित्र

रहेर व्यक्तिगत तथा दलगत स्वार्थलाई त्यागी राष्ट्र स्वार्थमा प्रतिवद्ध हुनु पर्दछ। कुटनीतिक पहलका आधारमा बैदेशिक सम्बन्ध समधुर बनाउने । सार्वभौमिकता, अखण्डता र स्वतन्त्रतामा आच नपुग्ने गरी देश र जनताको सर्वोपरि हितमा प्रभावकारी कार्यहरू गर्न सकेमा अझ प्रभावकारी हुन सक्दछ । त्यसैले प्रधानमन्त्री जनसरोकारका विषयवस्तुमा केन्द्रीत हुने । सरकारको वितरणात्मक क्षमतालाई प्रभावकारी बनाउने, अन्तराष्ट्रिय सम्बन्धमा राष्ट्रिय स्वार्थलाई केन्द्रमा राख्दै परिपक्व नीति अबलम्बन्न गर्न सक्नु पर्दछ । वित्तिय संघीयतालाई प्रभावकारी बनाउन आवश्यक राज्यका सम्पूर्ण संरचना तयार गरी प्रभावकारी ढंगले सञ्चालन गराउनु पर्दछ।

सन्दर्भ सामाग्री

अन्तरिम शासन विधान (२००७), पार्लियामेन्ट व्यवस्थापन समिति र सल्लाहकार सभा दुण्डिराज शर्मा, काठमाडौ, नेपाल एकेडेमी साहित्य विभाग ।

अधिकारी, रमेशकान्त (२०५८), *नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७ मा प्रधानमन्त्रीको स्थिति : विश्लेषणात्मक अध्ययन,* (अप्रकाशित शोधपत्र), पोखरा, राजनीतिशास्त्र विभाग, पृथ्वीनारायण क्याम्पस ।

उप्रेती, भरतराज ; श्रेष्ठ, कल्याण ; थापा, कनक विक्रम (२०५४), *नेपालको संवैधानिक कानुन,* काठमाडौ : कानुन अनुसनधान विकास फोरम ।

कपुर, अनुप चन्द (१९९३ इ.स), *सेलेक्ट कन्स्सीट्यूशन,* (तेह्रौ संस्करण) न्यू दिल्ली : एस चन्द एण्ड कम्पनी लिमिटेड ।

काफ्ले, मायाप्रसाद (२०५८/५९), *नेपालको सरकार र प्रशासन,* विराटनगर/काठमाडौं : काफ्ले प्रकाशन

के.सी. सुरेन्द्र (२०६३), *नेपालको राज्य पुर्नसंरचना र संविधान सभा* काठमाडौ : पैरवी प्रकाशन ।

गुप्ता, अनिरुद्र (१९९३), *पोलिटिक्स इन नेपाल (१९५०–१९६०),* दिल्ली : कलिङ्गा पब्लिकेशन प्रा.लि. ।

गोरखापत्र दैनिक (२०४७ कार्तिक २४), काठमाडौ : गोरखापत्र संस्थान ।

गोरखापत्र दैनिक (२०७२ असोज ४), काठमाडौ : गोरखापत्र संस्थान ।

गौतम, राजेश (२०७४), *नेपालको राजनैतिक इतिहास,* काठमाडौं : भूँडिपुराण प्रकाशन ।

ज्ञवाली, चन्द्रकान्त (२०६३), *संविधान, संविधानबाद, संविधान सभा र राज्यको पुर्नसंरचना ।*

तामाङ, परशुराम (२०६५), *हाम्रो नेपाल संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र,* काठमाडौः मूल्याङ्कन गृह प्रा.लि. ।

दाहाल, काशिराज (२०४८), *सवैधानिक कानुन,* काठमाडौं : पैरवी प्रकाशन ।

दाहाल, गिरधारी (२०७४), *आधुनिक राजनीतिक विश्लेषण,* काठमाडौं : शुभकामना प्रकाशन प्रा.लि. ।

दाहाल, रामकुमार (२०५०), *संवैधानिक कानुन र नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७,* काठमाडौं : रत्नपुस्तक भण्डार भोटाहिटी ।

देवकोटा, गृष्म बहादुर (२०४०), *नेपालको राजनितिक दर्पण (तेस्रो भाग),* काठमाडौं :

नेपाल अधिराज्यको संविधान २०१५ र काठमाडौं : नेपाल राजपत्र श्री ५ को सरकारको छापाखाना २०१५ ।

नेपालको वैधानिक कानुन (२००४), कानुन किताब व्यवस्था समिति ।

नेपालको संविधान (२०१९) काठमाडौं : कानुन किताब व्यवस्था समिति ।

नेपाल अधिराज्यको संविधान (२०४७), श्री को सरकार कानुन न्याय तथा संसदीय व्यवस्था मन्त्रालय कानुन किताब व्यवस्था समिति ।

नेपालको अन्तरिम संविधान (२०६३), नेपाल सरकार कानुन न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय, कानुन किताब व्यवस्था समिति ।

नेपालको संविधान (२०७२), नेपाल सरकार कानुन न्याय तथा संसदीय व्यवस्था मन्त्रालय, कानुन किताब व्यवस्था समिति ।

पोखरेल, कृष्ण (२०४३), *नेपाल सरकार र राजनीति,* विराटनगर : जानुका पुस्तक भण्डार ।

पोखरेल, कृष्ण (२०५६), *नेपाल सरकार केन्द्रिय र स्थानीय,* काठमाडौं : एम.के. पब्लिशर्स ।

पौडेल, माधव (२०५४), *नेपालको संवैधानिक कानुन,* काठमाडौ : कानुन अनुसन्धान विभाग

प्रसाइ, दीर्घराज (२०४३), *नेपालमा राजनीतिक व्यवस्थाको विश्लेषण,* काठमाडौ : सानुबाबा प्रसाइ ।

बैद्य, रत्नकमल (२०४९), *विश्वका प्रमुख संविधान,* काठमाडौ : रत्न पुस्तक भण्डार ।

यादव, पिताम्बर (२०४०), *नेपालको राजनैतिक इतिहास,* वाराणसी : दिपक प्रेस ।

यादव, पिताम्बरलाल (२०४८), *वेलायतको संवैधानिक इतिहास,* राजविराज : साझा पुस्तक भण्डार ।

रेग्मी, जगदीशचन्द्र (२०३५), *प्राचिन नेपालको राजनैतिक इतिहास,* काठमाडौं : राजकीय प्रज्ञा प्रतिष्ठान ।

शिवाकोटी, गोपाल (२०६७), *तुलनात्मक शासन र राजनीति,* काठमाडौ : पैरवी प्रकाशन ।

शिवाकोटी, गोपाल (२०७२), *नेपालको संविधान,* काठमाडौ : पैरवी प्रकाशन ।

शर्मा बालचन्द्र (२०३३), *नेपालको ऐतिहासिक रूपरेखा,* बाणरसी : कृष्णकुमारी

सिंह, टोपबहादुर (२०४१), *नेपालको संविधान र संवैधानिक कानुन,* काठमाडौ : कानुनी पुस्तक प्रकाशन समिति ।

सिंह, टोपबहादुर (२०४६), *नेपालको संविधान र सैवैधानिक कानुन,* काठमाडौं : रत्न पुस्तक भण्डार ।

सिंह, टोपबहादुर (२०६६), *नेपालको संवैधानिक इतिहास र सैवैधानिक अभिलेखहरू,* पहिलो संस्करण, काठमाडौं : पैरवी प्रकाशन ।

Refereces

A Review of Leadership Theories, Principles and Styles and Their Relevance to Educational Management Article. Retrieved on 29th August, 2018 https://www.researchgate.net/publication/283081945_.

A.G. NOORANI (1970). *India's constitution and politics, Bombay:* JAICO Publishing House.

Chauhan, R.S. (1971). *The political development in Nepal,* New Delhi : Associated Publishing House.

https://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/25691/04chapter4.pdf?sequence=5.

Khanal, Yadunath (1996). *Nepal after Democratic Restroration,* Kathmandu : Ratna Pustak Bhandar.

Leadership,theory.http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN030550.pdf

Samuel, P, Hunting (1996). *The clash of civilization and the remarking of world order.* New Delhi: Viking.

Shaha Rishikesh (1990). *Modern Nepal,* New Delhi: Monohar.

Shaha, Rishikesh (1978). *Nepali Politics,* Delhi: Oxford Univercity Press.

The Constitution of Nepal (2072). *The government of Nepal, Ministry of law, Justice, Constituent,* Assembly and Parliamenty Affairs: Law Book Management Committee.