

# समाहिका

## २०७८



*'Your Right, Your Role:  
Say No to Corruption!'*\*

\*UNODC

अख्तयार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग

टङ्गल, काठमाडौं, नेपाल



माननीय प्रमुख आयुक्त प्रेमकुमार राई आयोगको एकतिसौ वार्षिक प्रतिवेदन सम्माननीय राष्ट्रपतिज्यू समक्ष पेस गर्नुहुँदै ।



सम्माननीय राष्ट्रपतिज्यूसमक्ष आयोगको एकतिसौ वार्षिक प्रतिवेदन पेस गरे पश्चात् सामूहिक तस्बिर लिँदै आयोगका माननीय पदाधिकारीहरू ।



# स्मारिका

२०७८

# *Souvenir*

2022



अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग  
टङ्गाल, काठमाडौं

**Commission for the Investigation  
of Abuse of Authority (CIAA)**  
Tangal, Kathmandu

## सम्पादन समूह

सचिव श्री तोयम राया	: अध्यक्ष
सहसचिव श्री राजेन्द्रकुमार के.सी.	: सदस्य
उपसचिव श्री दीपकप्रसाद खतिवडा	: सदस्य
उपसचिव श्री भुवन पाण्डे	: सदस्य
उपसचिव श्री रामकृष्ण लामिछाने	: सदस्य सचिव

## स्मारिका प्रकाशन उपसमिति

सहसचिव श्री राजेन्द्र कुमार के.सी.	: संयोजक
उपसचिव श्री वेदप्रसाद भण्डारी	: सदस्य
लेखा अधिकृत श्री निमलाल भुसाल	: सदस्य
कम्प्युटर अधिकृत श्री सुधिरा आचार्य	: सदस्य
शाखा अधिकृत श्री प्रदीप भट्टराई	: सदस्य-सचिव

## आमन्त्रित

तथ्यांक अधिकृत श्री प्रेमकुमार घिमिरे	: सदस्य
क.अ. श्री रामकुमार घिमिरे	: सदस्य
क.अ. श्री जानुका थेबे	: सदस्य

प्रकाशक : अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग  
टङ्गाल, काठमाडौं

प्रकाशन मिति : माघ, २०७८

पृष्ठ संख्या : ३२४

प्रकाशित संख्या : ७५०

मुद्रण : सोपान प्रेस प्रा.लि.  
डिल्लीबजार, फोन: ९७७-१-४४४२२०६

आवरण तथा लेआउट : सोपान कम्प्युटर डेस्क

वेबसाइट : [www.ciaa.gov.np](http://www.ciaa.gov.np)

इमेल : [ujuri@ciaa.gov.np](mailto:ujuri@ciaa.gov.np)

फेसबुक : /NepalCIAA

ट्वीटर : @ciaa\_nepal

भाइवर : ९८६३३३१९१

(यस स्मारिकामा प्रकाशित लेखरचनाहरूमा अभिव्यक्त विचार तथा धारणाहरू सम्बन्धित लेखकका निजी विचारहरू हुन् ।)





राष्ट्रपति

राष्ट्रपति भवन  
महाराजगञ्ज, काठमाडौं, नेपाल ।

२०७८/१०/२०

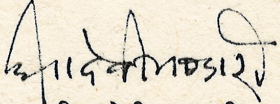
### शुभकामना

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको एकतिसौं स्थापना दिवसको अवसर पारेर 'स्मारिका, २०७८' प्रकाशन हुन लागेकोमा मलाई खुसी लागेको छ । नेपालको संविधान बमोजिम तोकिएका काम, कर्तव्य र अधिकार वहन गर्ने कार्यमा आयोगले खेल्दै आएको भूमिका प्रशंसनीय छ । सबै प्रकारका भ्रष्टाचारजन्य कार्यहरूको नियन्त्रण गरी सुशासन प्रवर्द्धन गर्ने कार्यमा यस स्मारिकाभित्र संग्रहित लेख रचनाहरूले बौद्धिक एवं व्यावहारिक विचार विमर्श र सचेतना प्रवर्द्धन गर्न सघाउ पुऱ्याउनेछन् भन्ने विश्वास लिएको छु ।

मुलुकको आर्थिक सामाजिक विकास तथा नागरिकका हक अधिकारको पूर्ण प्रत्याभूतिका लागि भ्रष्टाचाररूपी महारोगको निवारण गर्नु आवश्यक छ । समयक्रमसँगै फेरिने भ्रष्टाचारजन्य अपराधका स्वरूप र कारणहरूको पहिचान गरी सबै पक्षको सहयोग र समन्वयबाट यसलाई नियन्त्रण गर्न सकिन्छ । यसका लागि नीति, कानून र कार्यसम्पादन प्रणालीमा सुधार ल्याउन आवश्यक छ । साथै, सुशासनको क्षेत्रका विज्ञ एवं बौद्धिक वर्गसँगको विमर्श, अध्ययन र अनुसन्धानबाट प्राप्त हुने सुझाव र सल्लाहको पनि भ्रष्टाचारविरुद्धका कदमलाई प्रभावकारी बनाउन उल्लेख्य भूमिका रहन्छ । यस स्मारिकाले सुशासनबारे जारी बौद्धिक बहसलाई थप ऊर्जा प्रदान गर्नेछ भन्ने अपेक्षा लिएको छु ।

कोभिड-१९ महामारीका कारण उत्पन्न विषम परिस्थितिका बीच मुलुकको आर्थिक-सामाजिक जीवन तथा व्यापार व्यवसायको पुनरुत्थान गर्नुपर्ने दायित्व हामीसामु रहेको छ । यसका साथै सार्वजनिक सेवालाई निरन्तर प्रवाहित राख्न र नतिजामुखी तुल्याउन अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले बहुआयामिक रणनीतिहरूको कार्यान्वयन गर्न आवश्यक छ । आयोगले निरोधात्मक, प्रवर्द्धनात्मक तथा अभियोजनजस्ता कार्यको माध्यमबाट भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा आफ्नो भूमिका सक्षमताका साथ निर्वाह गर्दै जाने मैले विश्वास लिएको छु ।

अन्त्यमा, देशको द्रुत विकास र समुन्नतिको यात्रामा गम्भीर अवरोधकको रूपमा देखिएको भ्रष्टाचार नियन्त्रण गरी सुशासनका आवाजलाई थप मुखरित गर्न यस स्मारिकामा समाविष्ट लेख रचनाहरूबाट सबैलाई ज्ञान र प्रेरणा मिल्ने अपेक्षासहित एकतिसौं स्थापना दिवसको अवसरमा आयोगको उत्तरोत्तर प्रगतिको शुभकामना व्यक्त गर्न चाहन्छु ।

  
विद्यादेवी भण्डारी  
राष्ट्रपति







काठमाडौं, नेपाल

प्रधानमन्त्री

## शुभकामना

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको एकतिसौ वर्ष पुरा गरेको अवसरमा आयोगबाट सुशासनसम्बन्धी लेख रचना समेटिएको स्मारिका, २०७८ प्रकाशन हुन लागेकोमा खुसी लागेको छ । भ्रष्टाचार नेपालको आर्थिक सामाजिक विकासको बाधक रहँदै आएको छ । राज्यका सबै क्षेत्रको ऐक्यबद्धता, समन्वयात्मक र सहकार्यात्मक प्रयासहरूले मात्र भ्रष्टाचारलाई नियन्त्रणमा लिन सकिन्छ । तसर्थ, भ्रष्टाचार मुक्त र सुशासनयुक्त समाजको विकासका लागि सञ्चालन गर्नुपर्ने प्रवर्द्धनात्मक कार्य अन्तर्गतको यस स्मारिकाभित्र समाविष्ट लेखरचनाहरूले नागरिक सचेतना फैलाउन र बौद्धिक जगतलाई विचार विमर्श गर्न महत्वपूर्ण सघाउ पुऱ्याउने विश्वास लिएको छु ।

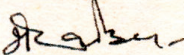
नेपाल सरकार मुलुकको शासन तथा प्रशासन लगायत सेवा प्रवाहका सबै क्षेत्रमा सदाचारिता तथा जवाफदेहितासहितको सुशासन कायम गरी जनताका अपेक्षा र आवश्यकतालाई सम्बोधन गर्ने लक्ष्य प्राप्त गर्न दृढ अटोटका साथ अघि बढिरहेको छ । समाजको विकास र हित अभिवृद्धि गर्ने कार्यलाई सफल बनाउन भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न अपरिहार्य रहेको हुँदा संवैधानिक निकायका रूपमा रहेको आयोगबाट स्वतन्त्र, सक्षम र निष्पक्ष तवरले भ्रष्टाचारविरुद्ध कार्यसञ्चालन गर्दै सुदृढ र प्रभावकारी भूमिकाको निरन्तरता हुनेछ भन्ने अपेक्षा गरेको छु ।

हाल कोभिड-१९ महामारीका विभिन्न चरण र उत्परिवर्तनका कारण सिर्जित चुनौतीपूर्ण र असहज परिस्थितिका बीच देशको आर्थिक सामाजिक जनजीवन र व्यापार व्यवसायको पुनरुत्थान गरी सुसञ्चालन गर्नु सरकारको पहिलो प्राथमिकता रहेको छ । महामारीबाट प्रभावित उद्योग, व्यापार, व्यवसाय, उत्पादन र वितरण प्रणालीका साथै आर्थिक सामाजिक गतिविधिहरू प्रभावित भएका छन् । यस्तो अवस्थाको सुधार गरी विकास निर्माणदेखि सेवा प्रवाहका सबै कार्यहरूमा कुशलता कायम गर्न नेतृत्व बर्ग एवं सेवा प्रदायक निकायमा कार्यरत सबैले उच्च आदर्श, आचरण र अनुशासनसहित आफ्नो जिम्मेवारीप्रति प्रतिबद्ध रहनु आवश्यक रहेको छ । यस वर्षका लागि संयुक्त राष्ट्रसंघले तय गरेको मूल सन्देश 'Your Right. Your Role. Say No to Corruption' लाई सबै तह र क्षेत्रबाट आत्मसात गर्न सकिएमा सुशासनतर्फको यात्रा तय गर्न सहज हुनेछ ।

अन्त्यमा, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले वार्षिक रूपमा स्मारिका प्रकाशन गरी भ्रष्टाचारविरुद्ध र सुशासनका लागि प्रवर्द्धनात्मक कार्यतर्फको यो प्रयास प्रशंसनीय रहेको छ । आयोगबाट भविष्यमा समेत यस प्रकारका कार्यहरूले निरन्तरता पाऊन् भन्ने शुभेच्छा व्यक्त गर्दै प्रस्तुत स्मारिका सबैका लागि पठनीय, मननीय र संग्रहणीय हुन सकोस् भन्ने शुभकामना व्यक्त गर्दछु ।

जय नेपाल ।

२० माघ, २०७८

  
शेरबहादुर देउवा







# अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग

टङ्गाल, काठमाडौं



पत्र संख्या :-

चलानी नं. :-



## मन्तव्य

संवैधानिक जिम्मेवारी बमोजिम सार्वजनिक क्षेत्रमा हुने भ्रष्टाचार न्यूनीकरणका लागि क्रियाशील निकाय अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग स्थापना भएको ३१ वर्ष पूरा भएको छ। आयोगबाट स्थापना दिवसका अवसरमा विगत वर्षमा जस्तै यस वर्ष पनि भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन प्रबर्द्धनसम्बन्धी लेख रचनाहरू समावेश गरी स्मारिका २०७८ प्रकाशन गरिएको छ। आयोगको संस्थागत रणनीतिक योजना (आ.व.२०७६/७७—२०८०/८१) बमोजिम आयोगले भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन प्रबर्द्धनका लागि निरोधात्मक, उपचारात्मक, प्रबर्द्धनात्मक र संस्थागत क्षमता विकासका रणनीतिहरू अवलम्बन गरेको छ। आयोगको प्रबर्द्धनात्मक रणनीति अन्तर्गतको प्रस्तुत स्मारिका सम्बन्धित पाठकहरूका लागि उपयोगी हुने विश्वास लिएको छु।

भ्रष्टाचारको प्रवृत्ति परिवर्तनशील छ। भ्रष्टाचारजन्य गतिविधिहरू अधिकार र स्रोत साधनको दुरुपयोगसँग जोडिएका हुन्छन्। देशमा पछिल्लो समय वित्तीय क्षेत्रमा सूचना प्रविधिको प्रयोग व्यापक हुँदै गएसँगै सार्वजनिक खरिद, सरकारी भुक्तानी तथा राजस्व संकलन लगायतका दैनिक वित्तीय कारोबारहरू र सेवा प्रवाहका कार्यहरू विद्युतीय माध्यमबाट सञ्चालन हुँदा भ्रष्टाचारका जोखिम घटाउन सघाउ पुग्ने देखिन्छ। यसबाट भ्रष्टाचारसम्बन्धी कसुरको अनुसन्धानलाई समेत थप सहज, सरल र तथ्यपरक बनाउन मद्दत पुग्दछ। भ्रष्टाचार नियन्त्रण तथा सुशासन प्रबर्द्धनका लागि यो सुखद पक्ष हो। यसको व्यापकता तथा प्रभावकारिता वृद्धि गर्न सम्बद्ध निकायहरूको भूमिका महत्वपूर्ण रहनेछ। यद्यपि, सूचना प्रविधिको विकाससँगै भ्रष्टाचार र आर्थिक अपराधको स्वरूपमा पनि परिवर्तन हुँदै आएको छ। क्रिप्टोकरेन्सी जस्ता वित्तीय प्रविधिका नवीनतम् औजारहरू भ्रष्टाचार तथा सम्पत्ति शुद्धीकरण जस्ता गैरकानुनी कार्यमा दुरुपयोग हुने सम्भावना बढेको विज्ञहरूले उल्लेख गरेका छन्। बदलिँदो चुनौतीहरूको सामना गर्न सक्षम, नयाँ प्रविधिसँग अभ्यस्त



# अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग

टङ्गाल, काठमाडौं



पत्र संख्या :-

चलानी नं. :-

जनशक्ति विकास गर्न साथै नयाँ वित्तीय औजारहरूको नियमन गर्ने नीतिगत तथा कानुनी व्यवस्था गर्न आवश्यक देखिँदै गएको छ।

भ्रष्टाचारले संस्था तथा संयन्त्रलाई कमजोर बनाउने, आर्थिक असमानतालाई थप फराकिलो बनाउने, युवा पुस्तामा नेतृत्व र सरकारी संयन्त्रप्रति वितृष्णा जागृत गराउने गर्छ। विकासोन्मुख राष्ट्रमा यसको असर अझ घातक हुने गरेको अध्ययनहरूले देखाएका छन्। यसको रोकथामका लागि संविधान एवं विद्यमान कानुनले तोकेका काम, कर्तव्य र अधिकारको परिधिभित्र रही आयोगले जुनसुकै आकार प्रकारका भ्रष्टाचारजन्य गतिविधिको अनुसन्धान र अभियोजन गर्दै आएको छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि नागरिक समाज, आम सञ्चार, नियमनकारी निकाय सबैको भूमिका महत्वपूर्ण छ। सम्बद्ध सबैको साझा प्रयास बिना यसको रोकथाम चुनौतीपूर्ण हुने हुनाले भ्रष्टाचारीलाई सामाजिक रूपमा बहिस्कार गर्दै सबै नेपाली नागरिकले आ-आफ्नो ठाउँबाट यस सामाजिक रोगलाई निर्मूल गर्न रचनात्मक भूमिका निर्वाह गर्नुहुनेछ भन्ने अपेक्षा गरेको छ।

अन्त्यमा, भ्रष्टाचार नियन्त्रण तथा सुशासन प्रवर्द्धनसम्बन्धी सिर्जनात्मक तथा अनुसन्धानमूलक लेख रचना उपलब्ध गराउनुहुने लेखक वर्गका साथै यस स्मारिका २०७८ लाई मूर्तरूप दिन भूमिका खेल्नुहुने सम्पादन मण्डल तथा प्रकाशन उपसमिति सदस्यहरूसहित सबैलाई धन्यवाद दिन चाहन्छु।

(प्रेम कुमार राई)

प्रमुख आयुक्त

२० माघ २०७८



## सम्पादकीय

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको एकतिसौं स्थापना दिवस, २०७८ को उपलक्ष्यमा विगत वर्षहरूमा जस्तै स्मारिका (SOUVENIR) प्रकाशनलाई निरन्तरता दिइएको छ। भ्रष्टाचारका क्षेत्रमा चासो र चिन्तन राख्ने तथा अध्ययन-अनुसन्धान गर्ने विद्वानहरूका सिर्जना, लेख, रचनाहरूका साथै विचारहरू समेटिएको यो स्मारिकाले यस क्षेत्रमा ज्ञान प्रवाह गर्नुका अतिरिक्त भ्रष्टाचार नियन्त्रण तथा सुशासन प्रवर्द्धनमा चासो राख्ने सबैलाई उपयोगी हुने विश्वास लिइएको छ।

संविधानले संकल्प गरेको मुलुक र समाजको सर्वाङ्गीण विकास एवं सर्वोपरी हित प्राप्तिका लागि भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन कायम हुन आवश्यक रहेको छ। यसका लागि आयोगले भ्रष्टाचार नियन्त्रण सम्बन्धमा प्राप्त संवैधानिक दायित्व निर्वाह गर्दै निरोधात्मक, प्रवर्द्धनात्मक, उपचारात्मक एवं संस्थागत क्षमता विकासका रणनीतिक क्रियाकलापहरू सञ्चालन गरिरहेको छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि आयोगले अवलम्बन गरेका रणनीतिहरूबाट भ्रष्टाचारमुक्त र सदाचारयुक्त समाजको स्थापना गर्ने लक्ष्य हासिल गर्न योगदान पुग्ने विश्वास लिइएको छ। स्मारिका प्रकाशन भ्रष्टाचारविरुद्धको आयोगको प्रवर्द्धनात्मक क्रियाकलापमध्येको एउटा प्रयासको रूपमा रहेको छ।

सदाचार, निस्पक्षता तथा निर्भीकतालाई मूल मन्त्र मान्दै प्रमाणमा आधारित अनुसन्धान पद्धतिलाई अवलम्बन गरी भ्रष्टाचारमा संलग्न जो कोहीलाई कानुनको दायरामा ल्याउने आयोगका प्रयासमा सबैको प्रतिबद्धता आवश्यक पर्दछ। आयोगको एक्लो प्रयास मात्र पर्याप्त नहुने यस्ता कार्यहरू सम्बद्ध सबै क्षेत्र, तह र निकायको सहकार्य र समन्वयमा मात्र सफल हुन सक्दछन्। साथै, हाम्रा सोच, शैली र मनोवृत्तिमा सकारात्मक परिवर्तन ल्याई कार्यव्यवहारमा पारदर्शिता, उत्तरदायित्व, नैतिकता र इमानदारिता कायम गर्नु उत्तिकै अपरिहार्य रहन्छ।

प्रस्तुत स्मारिका प्रकाशनका लागि आयोगको अनुरोधलाई स्वीकार गरी सार्वजनिक प्रशासन तथा सुशासन प्रवर्द्धनसम्बन्धी लेख, रचना, विचार तथा सुझावहरू प्रदान गरी सहयोग गर्ने विद्वान लेखक, पदाधिकारी, कर्मचारी तथा सम्बद्ध सबैमा आयोग हार्दिक कृतज्ञता प्रकट गर्दछ। समाज, संयन्त्र र सार्वजनिक कामकारवाहीमा हुनसक्ने भ्रष्टाचार नियन्त्रण गरी सदाचार प्रवर्द्धन गर्न आयोगबाट चालिने सबै प्रकारका प्रयासहरूमा आमजनता तथा सरोकारवर्गको सहयोग, समर्थन र प्रतिबद्धता निरन्तर कायम रहनेछ भन्ने अपेक्षा आयोगले गरेको छ।

अन्त्यमा, यस स्मारिका तयारी तथा प्रकाशनका कार्यहरूमा महत्वपूर्ण सहयोग र साथ दिनुहुने सबैप्रति हार्दिक आभार व्यक्त गर्दै रचनात्मक सल्लाह, सुझाव एवं पृष्ठपोषणको अपेक्षा गरिएको छ।

धन्यवाद ।



## विषय-सूची

क्र.स.	शीर्षक	लेखक	पेज नं.
१	अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगसँग विशेष अदालतको अन्तरसम्बन्ध र अपेक्षित मामिलाहरू	अशोककुमार क्षेत्री	१
२	भ्रष्टाचारका राजनीतिक आयाम	उद्धव सिग्देल	८
३	नेपालको सन्दर्भमा भ्रष्टारजन्य कसुर	कर्ण बहादुर बुढा क्षेत्री	१८
४	सुशासनको कसीमा: अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग	केशवप्रसाद गौतम	२२
५	वित्तीय क्षेत्रको भ्रष्टाचार र नियन्त्रणका सवालहरू	कृष्णजीवी घिमिरे	२८
६	नेपालको विकास ग्राजुएसन र भ्रष्टाचारको सम्बन्ध	कृष्णबहादुर दाहाल	३७
७	भ्रष्टाचार नियन्त्रणका उपायहरू	कृष्णहरि बास्कोटा	४४
८	नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण, जनअपेक्षा र न्यायिक दृष्टिकोण	किशोर सिलवाल	४९
९	“स्टिड अपरेसन”: नयाँ सोच र प्रक्रियाको आवश्यकता	डा. गणेश रेग्मी	५६
१०	भ्रष्टाचारबारे विश्वव्यापी ३१ तथ्य तथ्याङ्क	गोकर्णप्रसाद उपाध्याय	६३
११	सहकारी सुशासन : सिद्धान्त र सवालहरू	गोपीनाथ मैनाली	७०
१२	भ्रष्टाचार सम्बन्धमा केही विचार	डा. गोविन्द नेपाल	८२
१३	सार्वजनिक ओहोदाधारीका आचरणसम्बन्धी मापदण्ड : केही प्रतिनिधिमूलक व्यवस्था	घनश्याम ओभा	८६
१४	भ्रष्टाचारले आर्थिक सामाजिक विकासमा पार्ने दुष्प्रभाव	डा. चन्द्रमणि अधिकारी	१०३
१५	भ्रष्टाचारमा नेपाली परिवेशको प्रभाव	टेकबहादुर तामाङ	११२
१६	सूचनाको हक : सदाचारिता र भ्रष्टाचार नियन्त्रणको अस्त्र	डा. दामोदर रेग्मी	११६
१७	अनुचित कार्य अनुसन्धानमा आयोगको सुभाव र अबको कार्यदिशा	नारायणप्रसाद रिसाल	१२३
१८	भ्रष्टाचार न्यूनीकरणको सुल्टो बाटो	नेत्र सुवेदी “प्रयास”	१३३
१९	स्थानीय तहमा बढ्दो भ्रष्टाचार र सुशासन प्रवर्द्धनको सवाल	भुवन पाण्डे	१४३
२०	विशेष अदालतले गरेका फैसला तथा फैसलाको प्रवृत्तिअनुसार अनुसन्धान र अभियोजनमा देखिएका कमीकमजोरीहरू	महदत्त पौडेल	१५०



क्र.स.	शीर्षक	लेखक	पेज नं.
२१	गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन (भ्रष्टाचार) कसुरको विधिशास्त्रीय मान्यता	मोहनकुमार थापा	१५६
२२	प्रभावकारी सार्वजनिक खरिद प्रणाली सुशासनको बलियो आधार	डा. राजेन्द्रप्रसाद अधिकारी	१६४
२३	भ्रष्टाचारको अनुसन्धानमा अभियुक्तको बयान : ध्यान दिनुपर्ने कुराहरू	रामकुमार थापा	१७०
२४	नेपालमा बौद्धिक भ्रष्टाचारको प्रवृत्ति र निवृत्ति	रामबन्धु सुवेदी	१९०
२५	भ्रष्टाचारको अनुसन्धानमा विचारणीय केही कुराहरू	रामबहादुर तामाङ	१९८
२६	सुशासनका लागि राजनीतिक र प्रशासनिक नेतृत्वमा सुधार	सागर पण्डित	२०३
२७	राजस्व कानून र नीतिगत भ्रष्टाचार	सुकदेव भट्टराई खत्री	२१०
२८	आर्थिक समृद्धिको बाधक, भ्रष्टाचार	डा. सुमित्रा अमात्य	२१६
२९	भ्रष्टाचार नियन्त्रणको संस्थागत रणनीति : कार्यान्वयनमा साभ्ना जिम्मेवारी	शिवराम न्यौपाने	२२१
३०	भ्रष्टाचारसम्बन्धी मुद्दाको अनुसन्धानमा विशिष्टीकरणको आवश्यकता	श्यामकुमार भट्टराई	२३३
३१	सार्वजनिक खरिदमा देखिएका अनियमितता र समाधानका सुभावहरू	श्याम प्रसाद भण्डारी	२४०
३२	भ्रष्टाचार नियन्त्रणका बहुआयामिक पक्षहरू	श्यामप्रसाद मैनाली	२५०
३३	प्राविधिक परीक्षण: सुशासन तथा दिगो विकासको महत्त्वपूर्ण औजार	ज्ञानराज सुवेदी	२५८
३४	संघीय सरकारको बजेट निर्माण प्रक्रिया	डा. खिमलाल देवकोटा	२६३
३५	International Collaboration against Corruption: Review of the 9th Session of UNCAC and status of Nepal	Bed Prasad Bhandari	२६७
३६	Corruption: the Main Obstacle in the Justice Delivery Systems	Dr. Bhimarjun Acharya	२७५
३७	Competing Measures for Corruption Control: It is Civil Movement, if not Good Governance	Dr. Dinesh Pant	२८०
३८	Hello Sarkar: Citizen Platform to ensure Accountability	Kedar Khadka	२८९
३९	Service Delivery in Nepal's Federal Republic	Dr. Suman Kumar Regmi	२९४
४०	A Perspective to Anti-corruption Mechanism and Efforts in Nepal	Thakur Prasad Bastakoti	३०३

# अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगसँग विशेष अदालतको अन्तरसम्बन्ध र अपेक्षित मामिलाहरू



अशोककुमार देवी<sup>१</sup>

## १. सन्दर्भ सुरुआत

मान्छे सामाजिक र चेतनशील प्राणी हो। आफ्ना आवश्यकता पूरा गर्न समाजमा बस्ने भएकाले मान्छे सामाजिक भएको हो। आफ्नो हित र नोक्सानी खुट्याउने बुद्धि भएकाले चेतनशील मानिएको हो। मान्छे आफैँले सर्वश्रेष्ठ प्राणी भनेर किन स्वघोषणा गर्‍यो, यसमा यावत् तर्क हुन सक्दछन् तर अकाद्य सत्य के हो भने, मान्छेले गल्ती गर्छ, सिक्छ र परिष्कृत हुन्छ।

परिष्कृत समाजमा सर्वश्रेष्ठ मान्छेले आफूभन्दा पनि माथि कानुन मानेको हुन्छ। यसबाट नै उसले शान्ति, सुरक्षा र विकास खोजेको हुन्छ। जहाँ कानुनको मर्यादा हुन्छ, त्यहाँ विधिको शासन हुन्छ र जहाँ कानुनको मर्यादा टुट्छ, त्यहाँ सदाचारी कमजोर पर्छ, भ्रष्टाचार बढ्छ र दण्डहीनता मौलाउँछ। दुःखका साथ भन्नैपर्ने हुन्छ, मुलुकको प्रमुख समस्या नै भ्रष्टाचार देखा परेको छ<sup>२</sup>।

हाम्रो जस्तो विकासशील मुलुकमा भ्रष्टाचार कोरोनाभन्दा पनि थप भयानक छ। कोरोनाले हुँदाखाँदाको जीवन खोस्छ तर भ्रष्टाचारले समूल जीवनको पूर्वाधार नै तहसनहस पार्छ। वास्तवमा मुलुकको हित चाहने जोकसैले कोरोना संक्रमितलाई होइन, भ्रष्टाचारको सामाजिक बहिष्कार गर्नु वाञ्छनीय देखिन्छ। यसर्थ, भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने सन्दर्भमा सबै सरोकारवालाको सक्रिय भूमिका जरुरी पर्छ। विशेष अदालत (अदालत) र अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग (आयोग) जस्ता निकायहरूको थप सहकार्य, समन्वय र सशक्तीकरण आजको आवश्यकता भएको छ।

## २. पृष्ठभूमि

मुलुकमा भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को जगमा सँगसँगै जन्मेका अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग र विशेष अदालत मुलुकको सुशासनमा आसलाग्दा दुई सरकारी निकाय हुन्। भ्रष्टाचारजन्य कसुरको अनुसन्धान र अभियोजन गर्ने आयोग र त्यस्ता मुद्दाको किनारा लगाउने विशेष अदालतको सन्दर्भमा कलम चलाउँदै गर्दा यसको पृष्ठभूमिमा जानैपर्दछ।

१ रजिस्ट्रार, विशेष अदालत, काठमाडौं

२ विशेष अदालतको औचित्य र यथार्थ, अन्नपूर्ण दैनिक, २०७७ कात्तिक २१



जनसहभागितामा आधारित शासन व्यवस्था कायम गरेपछि मुलुकको सर्वाङ्गीण विकासको बाधक देखा परेको भ्रष्टाचारलाई निवारण गरी सुशासनको प्रत्याभूत गर्ने उद्देश्यले सर्वसाधारणको सुख, शान्ति र आर्थिक हितका निमित्त समाजमा आर्थिक सुशासन, नैतिकता र सदाचार कायम राख्न भ्रष्टाचार निवारणका सम्बन्धमा कानुनी व्यवस्था गर्न भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९<sup>३</sup> अस्तित्वमा आएको हो। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले यस्ता मुद्दाको अनुसन्धान र अभियोजनको दुवै कार्य सम्पादन गर्दै आएको छ।

खास किसिमका मुद्दाहरूको कारबाही र किनारा छिटो, छरितो तथा प्रभावकारी ढंगले गराउन विशेष अदालतको गठन, अधिकार र कार्यविधिका सम्बन्धमा समयानुकूल कानुनी व्यवस्था गर्न, विशेष अदालत ऐन, २०५९<sup>४</sup> बमोजिम विशेष अदालतको स्थापना भएको हो। यद्यपि विशेष अदालतको नेपाली इतिहास चार भज्याङ्क विशेष अदालत ऐन, २०१२ बाट सुरुआत भएको पाइन्छ।

भ्रष्टाचारका मुद्दामा अनुसन्धान र अभियोजनको संवैधानिक जिम्मेवारी आयोगलाई र मुद्दाको किनारा गर्ने जिम्मेवारी विशेष अदालतलाई प्राप्त भएकाले यी दुई निकायबीच अन्तरसम्बन्ध रहेको छ। अन्तरसम्बन्धको आधार आपसी समन्वय, सहकार्य र सहअस्तित्व नै हुन्छ। सूचना र प्रविधिले उन्नत आजको युगमा पनि सदाचारविपरीतका क्रियाहरू हाम्रो जस्तो खुला समाजमा लुकेर रहनु वा यत्रतत्र विद्यमान रहिरहनु विडम्बनाकै कुरा हो। यसलाई निरुत्साहित गरी भ्रष्टाचारविरुद्ध शून्य सहनशीलता कायम गर्नु हामी सरोकारवाला सबैको साभ्ना चासो, सरोकार र उद्देश्य हुनुपर्दछ। यहीँ प्रयत्न र विन्दुबाट मुलुकमा सुशासन स्थापना गर्न सम्भव हुन्छ।

### ३. अपेक्षित मामिलाहरू

प्रस्तुत लेखको आशय मुद्दा दर्ता गर्दाको अवस्थामा अदालतले के खोजेको हुन्छ ? यसरी खोज्नुपर्ने आधार, कारण र सीमाहरू के छन् भन्ने विषयतर्फ नै केन्द्रित रहेको छ। यसका अतिरिक्त, विषय वा प्रसंगले न्याय निरूपणको अनुसन्धान, अभियोजन एवम् निर्णयकर्तामा समेत व्यावसायिकता अपेक्षा राखेको छ। यसप्रकार, व्यावसायिक अन्तरसम्बन्धबाट हाम्रा कामकारबाहीहरू थप सफल हुनेछन्, हाम्रो विश्वसनीयतामा अभिवृद्धि हुनेछ र प्रकारान्तरले मुलुकको आर्थिक सुशासनमा योगदान पुग्नेछ। अदालतले मुद्दाको कामकारबाहीमा अनुसन्धान, अभियोजन र बहस पैरवी गर्ने निकायहरूबाट राख्ने अपेक्षाका मामिलाहरू यसप्रकार प्रस्तुत गरिएको छ।

#### क) आयोग आफैँमा प्रथम अदालत

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग मुलुकको एउटा संवैधानिक अंग हो। यसका काम, कर्तव्य र अधिकार संविधान मार्फत नै निर्दिष्ट छ। भ्रष्टाचारका मुद्दामा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग आफैँमा पहिलो अदालत हो। स्मरण रहोस्, इतिहासमा आयोगभित्रै इजलास थियो। अख्तियारको

३ भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ (प्रस्तावना)

४ विशेष अदालत ऐन, २०५९ (प्रस्तावना)

मूलढोकाबाट नै आरोपितले न्यायको अनुभूति गर्नु वाञ्छनीय हुन्छ । आरोपितलाई यथेष्ट सुनुवाइको अवसर दिनु, निर्दोष रहेको भए सम्मानपूर्वक काममा फर्काउनु प्रथम अदालतको मुख्य भूमिका हो । आरोपितले कसुर गरेकै रहेछ भने सोको सप्रमाण अनुभूत गराउने, प्रतिवादीलाई प्रायश्चित्त गराउने र कानुनी प्रक्रियाको जानकारी गराई कानुनभन्दा कोही माथि हुँदैन भन्ने सन्देश दिने दायित्व पनि प्रथम अदालतमै रहेको हुन्छ । यसप्रकार, कानुनी मर्यादाप्रति पैरवी हुन्छ, सुशासनमा टेवा पुग्छ र आयोगप्रति विश्वसनीयता पैदा गर्छ ।

## ख) सफलता र विश्वसनीयताको खोजी

आयोगको सफलता दरमा कमी हुनुको कारणलाई संवेदनशील ढंगले लिनैपर्दछ । आयोगले दर्ता गरेको मुद्दाको सफलता दर जति वृद्धि हुन्छ, त्यति नै यसको विश्वसनीयता पनि अभिवृद्धि हुने भएकाले आफ्नो सफलता र विश्वसनीयताको खोजी गर्नु आयोगको मौलिक कर्तव्य नै हुन्छ । सफलताका आधारलाई निरन्तरता दिन र असफलताको कारणको खोजी गर्नु अपरिहार्य हुन्छ । उपान्तका अनुसन्धानमा निरन्तरता एवम् सुधारका सवालहरू पहिचान गरी व्यावसायिकता मार्फत संस्थागत गरिमा अभिवृद्धि गर्नेजस्ता स्वाभाविक विषयमा आयोगले निरन्तर अनुसन्धान र विकास गरिरहेकै हुनुपर्दछ ।

तर, आफ्नै मुद्दामा दशकौंअगाडि सर्वोच्च अदालतबाट प्रतिपादन भएका सिद्धान्तहरूसमेतमा अपेक्षित सतर्कता, सुधार र संशोधन गर्नुपर्नेमा उस्तै प्रकृतिका मुद्दाहरू यथास्थितिमै दायर भइरहँदा आयोग तथा अदालतसमेतको विश्वसनीयतामा क्षय हुने खतरा पैदा हुन्छ । प्रकारान्तरले मुद्दाका पक्षले अदालतबाट सफाई पाइहाले तापनि उक्त अवधिमा पक्षले भोग्नुपर्ने सम्भावित पीडा, भय र ग्लानिप्रति कहँकतै, हामी सबै संवेदनशील हुनु नै उपयुक्त हुन्छ । यस विषयतर्फ आयोगको अनुसन्धान र विकासको भूमिकाबारे ध्यानाकर्षण गर्नु वाञ्छनीय भएको छ ।

अदालतको मार्गदर्शनलाई आत्मसात् गर्न सकेमा वा प्रतिवादित सिद्धान्तमा समर्पित हुन सक्दा एकातिर विधिको शासनमा आयोगको योगदान पुग्छ र अर्कोतिर सफल नहुने मुद्दा दायर गर्ने वा गोश्वरा दाबी लिने पुरातन अभ्यासमा पुनरावलोकन हुन सक्छ । परिणामस्वरूप आयोगले दायर गरेका हरेक मुद्दामा शतप्रतिशत सफलता प्राप्त हुन सम्भव छ । प्रमाणमा आधारित सशक्त र व्यावसायिक अनुसन्धान अदालतले खोजिरहेको हुन्छ । हामी सबैको साभा चासो, सरोकार र अपेक्षा आयोगको पूर्ण सफलता र उच्च विश्वसनीयता नै हो ।

## ग) म्याद थप

पक्राउ परेको अभियुक्तलाई हिरासतमा राखी अनुसन्धान गर्नुपर्ने सन्दर्भमा अनुसन्धान अधिकृतले निम्न विषयहरूमा ध्यान दिनु अपेक्षित हुन्छ । उजुरी व्यहोरा, कारण खुलेको पक्राउ पुर्जी, थुनुवा पुर्जी, आरोपित व्यक्तिको उपस्थिति, अनुसन्धानमा थुनामा राख्नुपर्ने कारण, स्वास्थ्य परीक्षण प्रतिवेदन, बयान भैसकेको भए बयानसहितको मिसिल र सम्बन्धित कानुनी व्यवस्थासमेत हेरिन्छ । म्याद थप भैसकेको अवधिको कार्यप्रगतिसमेत उल्लेख गर्नु अनुसन्धान अधिकृतको दायित्व रहन्छ । यसका

अतिरिक्त विद्यमान महामारीको जोखिम न्यून गर्न थुनामा रहेको व्यक्ति र सम्बन्धित अनुसन्धान अधिकारी तथा कर्मचारीसमेतको (कोरोना परीक्षण प्रतिवेदन/खोप को कार्ड)<sup>५</sup> साथै राख्नु अपेक्षित छ ।

#### घ) अभियुक्तको स्पष्ट पहिचान

आरोपपत्रमा प्रतिवादी बनाइएका प्रतिवादीको स्पष्ट पहिचान<sup>६</sup> हुने गरी नाम, थर (उपनाम भए सोसमेत), पेसा, व्यवसाय, ठेगाना (हाल बसोबाससमेत), नागरिकता प्रमाणपत्र नं., जारी भएको जिल्ला, नागरिकता वा राहदानी वा परिचय खुल्ने अन्य कागजातको प्रतिलिपि, फोटो, हुलिया, फोन नम्बर, मोबाइल नम्बर, इमेल, तीनपुस्तेलगायत प्रतिवादी विवाहित भए पति वा पत्नीको नाम थरसमेतको विवरण खुलाउनुपर्छ र नसके सोको कारण उल्लेख गर्नुपर्ने मुद्दा दर्ता गर्न ल्याउने अनुसन्धान अधिकृतको कानुनी दायित्व हो ।

#### ङ) सरकारी साक्षी/प्रतिवेदक/प्रतिनिधित्व

मुद्दाको कामकारबाहीलाई चुस्त बनाउने र अनावश्यक भीडभाड कम गर्ने उद्देश्यले अपवादबाहेक एउटै व्यहोरा जनाउन धेरै प्रतिवेदक राखिरहनु अनिवार्य पर्दैन । सरकारी साक्षीको रूपमा पेस गर्नेपर्ने साक्षीहरूमा सीमित गरी खास विशेषज्ञता वा पृथकता हुनेबाहेक प्रतिवेदकको संख्या घटाउनेतर्फ सोच्नु उपयुक्त हुन्छ । खासगरी घूस रिसवतजस्ता मुद्दामा निवेदक, एक जना प्रतिवेदक र स्थानीय प्रतिनिधिलाई मात्र सरकारी साक्षीको रूपमा प्रस्तुत गर्दा सरकारी स्रोत र अदालतको समयको सदुपयोग हुन सक्नेतर्फ अनुसन्धान अधिकृत सचेत रहनु उपयुक्त हुन्छ ।

विशेष अदालतमा तीन जना माननीय न्यायाधीशको इजलासमा दिनहुँजसो विषयविज्ञ विद्वान् वरिष्ठ अधिवक्ताहरूसँग बहस पैरवी गर्न नेपाल सरकारको तर्फबाट पनि कम्तीमा सोसरहको प्रतिनिधित्व सुनिश्चित गर्नु उपयुक्त देखिन्छ । भ्रष्टाचारजस्तो गम्भीर र विशेष मुद्दामा प्रतिवादीको बयानदेखि साक्षीको बकपत्र तथा बहस पैरवीसम्मको नित्य कामकारबाहीमा आयोगको उचाइ, अपनत्व र लगाव जरुरी देखिन्छ । सम्भव भएसम्म अनुसन्धानमा संलग्न अधिकृत वा सम्बन्धित दफा लगाउने सरकारी वकिलको प्रतिनिधित्व गराउन सकेमा मुद्दाको छिटो र छरितो किनारा लगाउन योगदान पुग्ने देखिन्छ । आयोगमा आफ्नै स्थायी कर्मचारी पनि यथेष्ट नहुने र सरुवा प्रणालीसमेतले पार्ने प्रभाव र सीमाका बावजुद मुद्दाको अभियोजनसम्ममा मात्र सीमित नरही मुद्दाको हरेक प्रक्रियामा आयोगको सजीव प्रतिनिधित्व सुनिश्चित गर्नेतर्फ नीतिगत रूपमा छलफल गर्ने बेला भएको छ भन्दा अतिशयोक्ति नहुनुपर्ने हो ।

#### च) फरार प्रतिवादी

निश्चय नै अनुसन्धान न्यायको पहिलो ढोका हो । अनुसन्धान/अभियोजन गर्ने निकाय/अधिकारी

<sup>५</sup> कोरोना महामारी न्यूनीकरण गर्ने विशेष अदालतको कार्ययोजना, २०७७

<sup>६</sup> मुलुकी कार्यविधि संहिता, २०७४ दफा ३२



राजहंस हुन सक्नुपर्दछ । यही विन्दुबाटै नागरिकले न्यायको अनुभूति गर्न सक्नु भन्ने कार्यसंस्कृतिको विकास गर्नेपर्दछ । मुलुकको सुशासन स्थापनामा अहम् भूमिकामा रहेको, संविधानतः शक्तिशाली अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले प्रतिवादीहरूलाई अनुसन्धानको क्रममा अदालतलाई भएसरहको अधिकार आवश्यकताअनुसार प्रयोग गर्न सक्नाले<sup>७</sup> साधारण तारेख, जमानत वा धरौटीमा राखी कार्य सम्पादन गर्न सक्दछ । तर, पछिल्लो समयमा यसप्रकार तारेखमा रहेका प्रतिवादी तारेख गुजारी फरारमा रहेकाले मुद्दा हेर्ने निकायबाटै म्याद जारी गरी पाउँ भन्ने प्रचलन देखिएको छ । भ्रष्टाचारविरुद्ध शून्य सहनशीलतालाई यसले गिज्याएको आभास दिन्छ । मुद्दा चलाउनैपर्ने अभियुक्तले आयोगको तारेख गुजार्नेसम्मको स्थिति शोभनीय हुँदैन । यसलाई यथोचित सुधार गर्नु वाञ्छनीय हुन्छ ।

## छ) आरोपपत्र

आरोपपत्रको लिखतमा पुर्‍याउनुपर्ने रीत पुर्‍याएको, नपुर्‍याएको हेर्ने कानुनी दायित्व मुद्दा दर्ता गर्ने अधिकारीमा रहेको छ । हरेक अदालतले मुद्दा दर्ता गर्दा पुर्‍याउनुपर्ने कागजातहरूको विवरण सेवाप्रवाह वडापत्र तथा आफ्नो वेवसाइटसमेतमा सार्वजनिक गरेको हुन्छ । आरोपित व्यक्तिको कसुरलाई खम्बीर गर्न प्रमाणको संकलन, सोको वस्तुनिष्ठ विश्लेषण र तार्किक निष्कर्षमा पुगी मुद्दा दर्ता गर्न ल्याउने अनुसन्धान अधिकृतमा अतिरिक्त ऊर्जा, अतिरिक्त साहस र कानुनी प्रक्रिया (ज्ञान) को सीप हासिल गरेकै हुनुपर्छ । यसका अतिरिक्त मुलुकी फौजदारी कार्यविधि संहिता, २०७४ को दफा ३२ को विवरण कम्तीमा एक पटक यकीन गर्नु नै उपयुक्त हुन्छ ।

फौजदारी मुद्दाको अनुसन्धान, अभियोजन, दायरी, कारबाही, सुनुवाइ र किनारा तथा सोसँग सम्बन्धित अन्य कार्यविधि र त्यस्ता मुद्दामा भएको फैसला कार्यान्वयनसँग प्रत्यक्ष सम्बन्धित भएकाले अदालतबाट मुद्दा दर्ता गर्दा अदालतको क्षेत्राधिकार, मुद्दा गर्नेको हकदैया, कानुनी हदम्याद र निर्दिष्ट ढाँचाका अतिरिक्त देहायको विवरण चेकलिस्टका रूपमा हेरिने भएकाले बुँदागत रूपमा राख्नु वाञ्छनीय देखिन्छ ।

- अभियुक्तको पूरा नाम, थर, ठेगाना, हुलिया, उमेर, पेसा वा व्यवसाय (थप स्पष्ट गर्नुपर्ने)
- अभियुक्तको बाबु, आमा वा पति, पत्नीको नाम, (निरन्तर भैरहेको)
- अभियुक्त बसोबास गरेको गाउँपालिका वा नगरपालिका, वडा नं., गाउँ, टोल, भएसम्म ब्लक (साविक र हाल बासोबास गरेको कुरा भए सोसमेत स्पष्ट गर्नुपर्ने)
- अभियुक्तको वास्तविक पहिचान हुने विवरण, निजको फोटो, नागरिकता वा राहदानी, सवारी चालक इजाजतपत्र वा निजको वास्तविक परिचय खुल्ने अन्य कागजातको प्रतिलिपि (सुरु भएको छ)
- अभियुक्तको भएसम्मको दुवै हातको चोरी औंलाहरूको छाप (सुरु भएको छ)
- अरूको घरमा डेरा गरी बसेको भए घरधनीको नाम, थर र ठेगानासहितको विवरण (थप काम गर्नुपर्ने)

<sup>७</sup> हेर्नुहोस् भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ दफा ३०(३)

- कसुरसँग सम्बन्धित सूचनाको व्यहोरा (निरन्तर भैरहेको)
- कसुरसम्बन्धी विवरण, (निरन्तर भैरहेको)
- अभियुक्तले कसुर गरेको कुरा प्रमाणित गर्ने दसी, प्रमाणको विवरण (निरन्तर भैरहेको)
- अभियुक्तउपर लगाइएको अभियोग र त्यसको आधार र कारणहरू (निरन्तर भैरहेको))
- कुनै अभियुक्त फरार रहेको भए निजको सम्पत्ति तथा अन्य विवरण र निजले कुनै सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्ति भए सोको विवरण (यसमा सुरु र सुधार गर्नुपर्ने देखिन्छ)
- अभियोग लगाइएको कसुरबाट अभियुक्तको नैतिक पतन हुने भए सोको मागदाबी (मागनुपर्ने),
- प्रयोग हुनुपर्ने कानुन र त्यसको कारण (निरन्तर भैरहेको)
- अभियुक्तलाई हुनुपर्ने सजायको मागवादी र त्यसको कारण (निरन्तर भैरहेको)
- कसुरबाट क्षति पुगेको व्यक्तिलाई क्षतिपूर्ति भराइदिनुपर्ने भए त्यस्तो क्षतिपूर्तिको रकम (मागनुपर्ने),
- कसुरको प्रकृतिसँग सम्बन्धित अन्य आवश्यक कुनै कुरा भए त्यसको विवरण ।

स्मरण रहोस्, आयोग संविधानतः अनुसन्धान र अभियोजकको दोहोरो भूमिकामा रहेको छ । अनुसन्धानको कार्यसम्पन्न गरी मुद्दा दर्ता गर्ने निर्णय भएपछि आयोग स्वतः अभियोजकको भूमिकामा रूपान्तर हुन पुग्दछ । यस भूमिकाबाट फौजदारी कार्यविधि संहिता, २०७४ को दफा ४०(१) बमोजिम अभियोगपत्रको प्रतिलिपि सम्बन्धित अभियुक्तलाई दिने कानुनी प्रावधान लागू गर्नु वाञ्छनीय देखिन्छ ।

## ज) अदालतको आदेश कार्यान्वयन

नेपालको संविधानले नै अदालतको आदेश सबैले मान्नुपर्ने<sup>८</sup> दायित्व स्पष्ट किटान गरेको छ । मुद्दाको हरेक चरणका कामकारबाहीमा अदालत तथा इजलासबाट प्रदान गरिएका पृष्ठपोषणहरूलाई अनुसन्धान अधिकृत, कानुन व्यवसायी तथा सरोकारवालाले निकै संवेदनशील ढल्ले लिनु, सहयोग गर्नु र कार्यान्वयनमा लैजानु अपेक्षित हुन्छ । कानुन र समयको पालना गरेर नै अदालतलाई सहयोग पुग्ने हुन्छ । सुधार, अनुसन्धान र विकासमा आदेश, फैसला र नजिरको महत्त्वपूर्ण योगदान रहन सक्छ ।

स्मरण रहोस्, विशेष अदालत, विशेष सरकारी वकिल कार्यालय, विशेष अदालत बार एकाइसमेतका सरोकारवालासँग मुद्दाको अनुसन्धान र अभियोजन गर्ने निकायले निरन्तर अन्तर्क्रिया, गोष्ठी वा सेमिनारजस्ता छलफलको आयोजना गर्नु वाञ्छनीय हुन्छ र विशेष अदालतबाट भएका आदेशको कार्यान्वयन गर्नसमेत बुझाइमा आपसमा एकरूपता पैदा हुन सक्छ ।

<sup>८</sup> नेपालको संविधान, धारा १२६(२)

## ४. उपसंहार

न्याय निरूपणको काम अनुसन्धान, अभियोजन र न्याय सम्पादनको समग्रता हो। फौजदारी न्यायको मेरुदण्ड अनुसन्धान नै हो। यसमा कानून, प्रमाण र प्रक्रियाको महत्त्वपूर्ण भूमिका रहन्छ। आरोपमा सन्दिग्ध व्यक्तिले गरेको कसुर प्रमाणित गर्न दशी वा प्रमाणको संकलन गर्ने, सोको वस्तुनिष्ठ मूल्याङ्कन र विश्लेषण गरी निष्कर्षमा पुग्ने न्यायिक जिम्मेवारी अनुसन्धान गर्ने निकाय तथा अनुसन्धान अधिकृतमा रहेको हुन्छ।

दक्ष, इमानदार, निष्पक्ष, निर्भीक र निडर अनुसन्धान गर्ने निकाय वा अधिकृतले मात्र कसुर प्रमाणित गर्ने भार, कसुरदारको संलग्नता र सोको मात्रासमेतका आधारमा न्यायोचित सजायको मात्रासमेत तय गरी यकिन मागदाबी गर्न सक्दछ। आरोपपत्रमा कानूनले मागेको विवरणले फैसला कार्यान्वयनतर्फसमेत सघाउ पुग्दछ। सशक्त अनुसन्धानले मात्र न्यायमा पूर्वानुमान सृजना गर्दछ र कमसल अनुसन्धानले समग्र न्यायको मूल्य, मान्यता र पद्धतिप्रति नै सवाल पैदा गरिदिन सक्छ।

न्यायिक सुशासन कायम गर्न, अनुसन्धान तथा न्याय सम्पादन गर्ने निकायहरूलाई नै समयानुकूल प्रविधिमैत्री, स्रोत सम्पन्न र वैज्ञानिक बनाउन जरुरी छ। यसप्रकार, भ्रष्टाचार निवारण गर्न स्थापित संस्थाहरूले आपसमा हातेमालो गरी मुलुक निर्माणमा आ-आफ्नो योगदान दिन सम्भव छ। हामी सबैको साभा चासो, सरोकार, सहयोगबाट विश्वसनीय कार्यसंस्कृतिको वातावरण सृजना र कार्यान्वयन गर्नुपर्नेछ। आशा गरौं, हाम्रा तहगत जिम्मेवारी निर्वहन, सहकार्य र समन्वयबाट हाम्रा संयन्त्रहरू थप व्यावसायिक र विश्वसनीय हुनेछन्। यसप्रकार, भ्रष्टाचारका मुद्दामा सफलताको दरमा अभिवृद्धि हुनेछ र मुलुकमा विधिको शासन स्थापना गर्नमा सहयोग पुग्नेछ।

अस्तु!

“

घुस लिन र दिने  
दुवै राष्ट्रका शत्रु हुन्।

- पृथ्वीनारायण शाह

”



# भ्रष्टाचारका राजनीतिक आयाम



उदय सिग्देल<sup>१</sup>

## विषय प्रवेश

नेपालमा भ्रष्टाचार सोचेभन्दा नियन्त्रणबाहिर गएको छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणबाहिर जानुमा उच्चपदस्थ अधिकारीले मन्त्रालयवाट गर्न सकिने निर्णयलाई समेत मन्त्रपरिषद् पुर्‍याई निर्णय गराउने कार्यले नीतिगत भ्रष्टाचारलाई प्रसय दिएको छ, जुन कानुनविपरीत हो। यस प्रकारले हुने नीतिगत निर्णयलाई अख्तियारको दुरुपयोगको रूपमा अनुसन्धान गरी कारबाहीको दायरामा ल्यउने संवैधानिक र कानुनी व्यवस्था पर्याप्त नभएकाले यो प्रवृत्ति बढ्दै गएको हो भन्न सकिन्छ। नीतिगत निर्णयको सम्पूर्ण जिम्मेवारी राजनीतिक नेतृत्वको भएकाले देशमा राजनीतिक भ्रष्टाचार व्याप्त रहेको यस तथ्यबाट बुझ्न सकिन्छ।

राजनीतिक नेतृत्व, सरकारी कर्मचारी, व्यावसायिक व्यापारी र भूमाफियाको मिलेमतोमा सरकारी तथा सार्वजनिक जग्गाको अतिक्रमण सामान्य भइसकेको छ (संग्रौला, विसं २०७८)। यस सम्बन्धमा देखिने गरी पर्याप्त उदाहरणहरू हाम्रो आँखाअगाडि छन्। राजनीतिक नेतृत्वको निर्णयवाट हुने भ्रष्टाचारले सुशासन त 'धेरै परको विषय' भएको छ। जसले गर्दा नागरिकमा निराशा बढेर गणतान्त्रिक व्यवस्थाप्रति नै वितृष्णा पैदा हुँदै गइरहेको छ।

नेपालजस्ता विकासोन्मुख मुलुकहरू र कतिपय विकसित मुलुकमा समेत भ्रष्टाचार हुने गरेका तथ्यहरू सालिन्दा सार्वजनिक भएका छन्। हुन त भ्रष्टाचार मानिसको अस्तित्वसँगै हुने गरेको तर्क राख्ने पनि गरिन्छ। कौटिल्यका लेखनमा पनि 'सार्वजनिक प्रशासनमा हुने भ्रष्टाचारलाई कसरी न्यूनीकरण गर्न सकिन्छ' भन्नेबारेमा उल्लेख गरेको पाइन्छ। त्यसैगरी संयुक्त राज्य अमेरिकाको वाटर गेट काण्ड अधिसम्म त्यहाँ भ्रष्टाचार शब्द प्रयोगमा ल्याउने गरेको पाइँदैन थियो। तर उक्त भ्रष्टाचार काण्डपछि राष्ट्रपतिविरुद्ध महाअभियोगको चर्चा पनि चल्यो। भारतमा समेत बोफोर्स, 2G, 3G, Common Wealth Games लगायतका चर्चित काण्डहरू बाहिरिएका थिए। दक्षिण कोरियाका राष्ट्रपति विरुद्ध महाअभियोग पारित भई कारावासको सजाय भोगिरहेको अवस्था पनि छ। विश्व परिवेशमा यसरी राजनीतिक तहबाट हुने भ्रष्टाचारलाई नियन्त्रण एवं कारबाहीको दायरा ल्यउन सकिने यस्ताखाले अभ्यास पनि प्रयाप्त मात्रामा भेटिन्छन्।

<sup>१</sup> सह-प्राध्यापक, त्रिवि, कीर्तिपुर

भ्रष्टाचार एक जटिल र बहुआयमिक विषय हो। यसका बहुरूपी कारण र प्रभावहरू हुन्छन्। भ्रष्टाचार व्यक्ति, समूहगत र प्रभुत्वशाली वर्गले व्यक्तिगत हित ध्यानमा राखेर सार्वजनिक सम्पत्तिको दोहन गर्ने अनैतिक र गैरकानुनी कार्य हो, यो दुष्कर्म पनि हो। राजनीतिक दृष्टिले भ्रष्टाचार संरचनागत समस्या हो जसले लोकतन्त्रका आधार स्तम्भहरूलाई समाप्त पार्छ भने आर्थिक रूपले देशको अर्थतन्त्र धराशायी हुन्छ। त्यसैगरी सामाजिक-सांस्कृतिक दृष्टिले सामाजिक सद्भाव खल्बलाउने र व्यक्ति नैतिक पतनतर्फ जाने गर्दछ। समग्रतामा राष्ट्र नै असफलतातर्फ जाने खतरा बढेर जान्छ।

आज विश्वमा वार्षिक १ ट्रिलियन अमेरिकी डलर घूस/रिसवतको रूपमा लिने र दिने गरिएको छ भने २ ट्रिलियन अमेरिकी डलर अन्तर्राष्ट्रिय अपराधमा प्रयोग भएको अनुमान गरिएको छ (UNODC, 2018)। यसैगरी वार्षिक ७.६ ट्रिलियन अमेरिकी डलरबराबरको रकम कर छली वा भ्रष्टाचार गरी अन्यत्र बैङ्कमा राख्ने गरिएको अनुमान छ। नेपालको राजनीति पनि माथि उल्लिखित तथ्यहरूबाट अलग रहन सक्दैन। यसर्थ यस आलेखले राजनीतिक भ्रष्टाचार, यसका सैद्धान्तिक आधार तथा यससम्बन्धी केही तथ्यपरक विश्लेषण गरिएको छ।

## राजनीतिक भ्रष्टाचारको सैद्धान्तिक पक्ष

राजनीतिक शासनका दृष्टिले भ्रष्टाचार समाज र स्वतन्त्र आर्थिक गतिविधिमा खतरनाक प्रभाव पार्ने तत्त्वको रूपमा मानिएको छ (Rendtorff, 2009)। राजनीतिक भ्रष्टाचार त्यो यथार्थ हो जहाँ अधिक शक्तिले भ्रष्टाचारलाई बढावा दिएको पाइन्छ। यसो हुनुमा केही व्यक्तिहरू वा मानिसका समूहले जब अधिक शक्ति प्राप्त गर्दछन्, यिनीहरूले राज्यलाई भ्रष्टाचारको एकाइको रूपमा रूपान्तरण गर्दछन्। जसले गर्दा आदर्श र न्यायोचित समाज निर्माणका प्रक्रिया पूर्णरूपले ध्वस्त हुने गर्दछ। यसर्थ राज्यका हरेक क्षेत्रमा हुने विकृति र विसंगतिको प्रमुख कारक नै राजनीतिक भ्रष्टाचार हो।

यदि राजनीतिक शक्तिमा नैतिकताको बोध भएन भने अन्ततोगोत्वा त्यो भ्रष्टाचारमा गएर टुङ्गिने हो। भ्रष्टाचारलाई न्यूनीकरण गर्न राजनीतिक अधिकारीहरूमा इमानदारिता, दृढ इच्छाशक्ति र विश्वसनीयता आवश्यकता पर्दछ। राजनीतिकर्मीहरूमा जससँग अधिक शक्ति हुन्छ, उनीहरूसँग सत्चरित्रता (Integrity) भएन भने त्यो राजनीतिक शक्ति विकृत शक्तिमा रूपान्तरित हुने खतरा बढेर जान्छ। यदि कसैसँग निर्णय गर्नका निमित्त बलियो शक्ति छ भने भ्रष्टाचारको खतरा पनि त्यति नै बढी हुन्छ (Etchegoryen, 1995)। सम्पूर्णता, एकता र व्यक्तिको उच्च नैतिक चरित्र नै इमानदारिताका आधार हुन्।

कुनै पनि सत्चरित्रवान् राजनीतिज्ञ सर्वप्रथमतः एक व्यक्ति पनि हो। जो उच्च नैतिक बन्धनमा हुन्छ र कुनै प्रकारको उपहार र अन्य व्यक्तिगत लाभका लागि सहयोग लिँदैन। त्यसैगरी सत्चरित्रवान् राजनीतिज्ञले मात्र 'राजनैतिक नैतिकता' तथा राम्रो र नराम्रो छुट्याएर क्रियाकलाप गर्न सक्दछ। यसर्थ सत्चरित्रताले (Integrity) नै सार्वजनिक संस्थाहरूको अधिकार र नियमनलाई संरक्षण गर्न सक्दछ (Dworkin, 1996)।

राजनीतिमा सत्चरित्रता (Integrity) र न्याय (Justice) का बीचमा अन्योन्याश्रित सम्बन्ध हुन्छ भने यो नै भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने आधार हो। प्रसिद्ध चिन्तक John Rawls (1971) को न्यायको सिद्धान्तलाई आधार मान्दा पनि 'व्यक्तिले वास्तविक अवस्थालाई ढाकछोप गरेर केही निश्चित अज्ञानतावश छनोट

गरेका नीति-नियमहरूका आधारमा भविष्यको समाजको खाका निर्माण गर्ने प्रचलनले नै न्यायलाई बन्धक बनाइराखेको हुन्छ' भन्ने उल्लेख गरिएको छ। यस्तो अवस्थामा भ्रष्टाचारविरुद्धका अभियानमा त्यस प्रकारको समाजले कुनै पनि कार्य गर्न सक्दैन। व्यक्तिहरू वास्तविक न्यायको लडाइँमा भन्दा पनि आधारभूत राजनीतिक अधिकारले प्रत्याभूत गरेका मान्यताबाट निर्देशित भई व्यक्तिगत लाभका निम्ति कार्य गर्दा समाजमा 'न्यायोचित वितरण प्रणाली' अवरुद्ध हुनाले भ्रष्टाचारलाई बढावा दिइरहेको अवस्था आउने गर्दछ। राजनीतिक व्यक्ति, व्यक्तिगत लाभ-हानिमा केन्द्रित हुँदा भ्रष्टाचार नियन्त्रणबाहिर जाने मात्र नभई भ्रष्टाचारमुक्त समाजको परिकल्पना यथार्थभन्दा धेरै टाढा जाने हुन्छ।

भ्रष्टाचार न्यायोचित समाजका लागि खतरा त हो नै साथै लोकतन्त्रका निम्ति पनि घातक हो। राजनीतिक भ्रष्टाचार, राजनीतिकर्मी र सार्वजनिक पद धारण गरेका अधिकारीहरूले लिने घूस, कमिसन र रिसवतले समाजको लोकतान्त्रिक एकतालाई चुनौती थपिरहेको हुन्छ। यसप्रकारको भ्रष्टाचारले योग्यता, क्षमता, पारदर्शिता वा विश्वव्यापी रूपमा स्वीकार्य मान्यताको आधारमा व्यक्तिले प्राप्त गर्ने सुविधालाई न्यूनीकरण गरी राजनीतिक प्रणालीलाई भ्रष्ट बनाउने र अयोग्य र शक्तिमा पहुँच भएकाले मात्रै लाभ पाउने अवस्थाको निर्माण हुने गर्दछ। यस्तो अवस्थाले सार्वजनिक पद्धतिलाई भ्रष्टाचारमा रूपान्तरण गर्ने प्रक्रियामा पनि अगाडि बढाउँछ।

यसै सन्दर्भमा Montesquieu र Dworkin ले लोकतान्त्रिक समुदायको न्यायोचित र पारदर्शिताको रक्षार्थ शक्ति सन्तुलन र शक्ति बाँडफाँटको सिद्धान्तमा जोड दिएको पाइन्छ। Montesquieu का अनुसार, जहाँ जनगणतन्त्रले विवेक छाडेर व्यक्तिगत लाभतिर लाग्छ, त्यहाँको सरकारमा भ्रष्टाचारको खतरा बढेर जान्छ (Montesquieu, 1748)। यसप्रकारको अवस्था भनेको राजधर्मको अन्त्य र भ्रष्टाचारको व्यापकता हो, जहाँ सुशासन मृतप्रायः हुने गर्दछ।

लोकतान्त्रिक गणतन्त्र भने न्यायोचित सिद्धान्तका आधारमा स्थापित भएको हुन्छ। यसै सन्दर्भमा Dworkin ले लोकतान्त्रिक गणतन्त्रमा लोकतान्त्रिक प्रणाली र सार्वजनिक पद धारण गरेका अधिकारीहरूका बीचको शक्ति सन्तुलन कायम गरिएको कुरामा जोड दिएको पाइन्छ। जसले गर्दा लोकतान्त्रिक प्रणालीको कुनै एक अंगको अधिक शक्ति (Absolute Power) नहुने र भ्रष्टाचारलाई पन्छाउन सकिनेबारेमा आफ्नो तर्क राख्दछन्। अर्थात् Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely भन्ने भनाइलाई निस्तेज पार्न सकिन्छ भन्ने विषयलाई जोड दिएको पाइन्छ।

यसर्थ शक्तिको बाँडफाँट र सन्तुलन कायम भएन भने गणतान्त्रिक समाजमा भ्रष्टाचार बढेर जाने खतरा हुन्छ। यसका साथै निष्पक्ष र न्यायोचित मान्यतामा आधारित शक्ति सन्तुलन र निगरानी नभएको अवस्थामा लोकतान्त्रिक संस्थाहरूमा पनि भ्रष्टाचार बढेर जान्छ। यसर्थ लोकतान्त्रिक समाज निर्माण गर्न लोकतान्त्रिक संस्थाहरूको न्यायोचित क्रियाशीलताले नै महत्त्वपूर्ण भूमिका खेलेको हुन्छ। लोकतान्त्रिक समाजको सशक्त जनदवाबले नै भ्रष्टाचारविरुद्धका कानूनहरू निर्माण गर्न अहम् भूमिका खेलेको पाइन्छ।

लोकतान्त्रिक राज्यमा भ्रष्टाचारविरुद्धको अभियानमा संस्थागत संरचना र कानुनी पर्याप्तता रहे पनि निजी तथा सार्वजनिक पद्धतिमा भ्रष्टाचारको जोखिम बढेरै गएको पाइन्छ। भ्रष्टाचारको जोखिम बढनुमा

राजनीतिक दलको दलीय सञ्जाल र राज्यका हरेक अंगमा राजनीतीकरण हुनु नै मुख्य कारण मानिन्छ। नेपालका सन्दर्भमा पनि ठूला भ्रष्टाचारका पछाडि राजनीतिक आड रहेको आरोप लाग्ने गरेको पाइन्छ। भ्रष्टाचारमा राजनीतिक संरक्षण महत्त्वपूर्ण चुनौतीको रूपमा देखिएको छ (अदुअआ, २०१६)।

## भ्रष्टाचारका स्वरूपहरू

भ्रष्टाचारका विविध स्वरूपहरू भएता पनि रिसवत (Bribery), सार्वजनिक सम्पत्तिको हिनामिना (Embezzlement), ठगी (Fraud), जबरजस्ती हडप्टु (Extortion), कृपावाद (Favouritism), र नातावाद (Nepotism), राजनीतिक सञ्जाल (Political Networking) आदि महत्त्वपूर्ण रूपमा उल्लेख गरिएको पाइन्छ। यिनीहरूका अतिरिक्त नीतिगत भ्रष्टाचार, जसलाई राजनीतिक भ्रष्टाचार वा विशिष्ट भ्रष्टाचार पनि भनिन्छ, तेस्रो विश्वका लागि गम्भीर समस्याको रूपमा देखा परिरहेको छ।

**रिसवत (Bribery):** दोहोरो लाभ हुने सम्बन्धका आधारमा भुक्तानी गर्ने कार्यलाई रिसवत लिने वा दिने भन्ने गरिन्छ। यसअन्तर्गत कुनै कार्य गरेबापत निश्चित रकम, सम्भौतावमोजिमको निश्चित हिस्सा वा अन्य तोकिएको रकम वा जिन्सी गैरकानुनी रूपमा प्राप्त गर्ने कार्य पर्दछन्। रिसवतलाई अंग्रेजी शब्दहरूमा Kichbacks, Gratitude, Baksheesh, Sweeteners, Pay-off, Speed and Greese Money पनि भन्ने गरिन्छ (Amundsen, 2000)। जुन तल्लो तह वा सर्वसाधारणबाट असुल गर्ने गरिन्छ। यसप्रकारको कार्य प्रायः जसो कर्मचारीतन्त्रमा व्याप्त हुने गर्दछ। यसका अतिरिक्त “Greasing palms” अन्तर्गत वित्तीय एवं व्यावसायिक संस्थाहरूको क्रय स्वार्थ सिद्ध गर्न राजनीतिक अनुकूलन निर्माण गरी कर व्ययभार न्यूनीकरण र वातावरणीय नियमनअन्तर्गत नपर्ने गरी कार्य गर्ने गरिन्छ। संरक्षित बजारलाई किन्नु, एकाधिकार कायम गर्नु, आयात-निर्यातका अनुमतिपत्र प्राप्त गर्नु पनि “Greasing palms” अन्तर्गत नै पर्दछन्। अनौपचारिक कर तिर्ने वा घूस खुवाएर कर नतिर्ने वा न्यून कर तिर्ने प्रवृत्ति नै रिसवतअन्तर्गत पर्ने गर्दछ। यसप्रकारको भ्रष्टाचारजन्य कार्य प्रत्यक्ष वा बिचौलिया मार्फत हुने गर्दछ।

**हिनामिना (Embezzlement):** सार्वजनिक ओहोदा धारण गरेको व्यक्तिले सार्वजनिक सम्पत्ति तथा स्रोत हडपी सार्वजनिक कोषको हिनामिना गर्ने कार्य यसअन्तर्गत पर्दछ। यसप्रकारको भ्रष्टाचारमा राज्यका अधिकारीले, कानून-नियमलाई संकुचन गरी व्यक्तिगत लाभमा केन्द्रित हुन्छन् जहाँ नागरिक पक्षको प्रत्यक्ष संलग्नता हुँदैन। यसप्रकारको भ्रष्टाचारलाई नियन्त्रण गर्न राजनीतिक इच्छाशक्ति, नियम कानूनको कडाइका साथ पालना र नागरिकको निरन्तर दबाव आवश्यक पर्दछ। सार्वजनिक सम्पत्तिको हिनामिना भ्रष्टाचारको खतरनाक स्वरूप हो। कुनै पनि कर्मचारी वा राजनीतिक अख्तियार प्राप्त व्यक्तिले छोटो समयमा ठूलो धनराशि कसरी आर्जन गर्‍यो भनेर प्रश्न गर्दा यसको सहज उत्तर छ। कुनै पनि शक्ति आर्जन गरेको व्यक्तिले राज्यको स्रोतको दोहन गरी निजी कारोबार वृद्धि गर्नतर्फ लगाउनु नै हो। यसमा विशेषगरी राजनीतिक दलका नेतृत्व, जसले राज्य शक्ति आर्जन गरेका हुन्छन्, उनीहरूले आ-आफ्ना वा आफू संलग्न निजी संघ/संस्था तथा कम्पनीहरूको कारोबारलाई व्यापक रूपमा अगाडि बढाउने गर्दछन्। नेपालमा यसप्रकारको भ्रष्टाचारले उच्चस्तरको आकार ग्रहण गरेको ठानिन्छ।



**जालसाजी (Fraud):** भ्रष्टाचारअन्तर्गतको यो एक गम्भीर अपराध हो । जालभेल, ठगनु, धुत्नु, छक्काउनु र बेइमानी गरेर व्यक्तिगत लाभमा तल्लीन रहनु नै जालसाजी मानिन्छ । सरकारका मन्त्रीहरू, कर्मचारीहरू र बुद्धिजीवीहरू यस्ता गतिविधिहरूमा संलग्न हुन्छन् तर आँखा चिम्लने गर्दछन् । यसलाई घृणित राजनीतिको रूपमा पनि बुझिने गरिन्छ । यस्ता घृणित कार्यअन्तर्गत तिर्न नसक्नेलाई कर्जा प्रवाह गर्ने, प्रतिस्पर्धाबिना ठेक्का दिने, निम्न गुणस्तर भएका उत्पादन कम्पनीलाई इजाजतपत्र दिने, नियमसम्मत नहुँदा नहुँदै पनि बिल भुक्तानी गर्ने, अयोग्य र कम सीप तथा क्षमता भएका व्यक्तिलाई कार्य र पदका लागि छनोट गर्ने तथा क्षमता भएका तर राजनीतिक स्वार्थानुरूप गलत क्रियाकलापमा नलाग्ने कर्मचारीहरू अन्यत्रै सरुवा गर्ने आदि पर्दछन् । नेपालमा घृणित राजनीतिले पात्रको छनोट, मनोनयन र बहुवामा कम क्षमता भएका र विवादित छवि भइकाहरूले अवसर दिँदा भ्रष्टाचार अनियन्त्रित हुँदै गएको मान्न सकिन्छ ।

**अपहरण (Extortion):** डर, धम्की, हिंसालगायत जबरजस्ती व्यक्ति वा समूहलाई बन्धक बनाएर आर्थिक तथा अन्य स्रोतको असुली गर्नुलाई (Extortion) मानिन्छ । असुरक्षाको वातावरण सिर्जना गरी व्यक्ति, निजी व्यवसायी र सार्वजनिक ओहोदा धारणा गरेकाहरूलाई दुरुत्साहन गरी बन्धन बनाउने र स्वार्थ सिद्ध गर्ने गरेको पाइन्छ । बन्धन बनाएबापत तोकिएको रकम दिन नसेकमा थप दुरुत्साहन र ज्यान मार्नेसमेतको खतरा हुन्छ । राजनीतिक द्वन्द्व र अस्थिर राजनीति भएका विकासोन्मुख राष्ट्रहरूमा यसप्रकारका घटनाहरू व्याप्त हुने गर्दछन् । नेपालमा पनि द्वन्द्वको समय र संक्रमणकालीन अवस्थामा यस्ता घटनाहरूमा वृद्धि भएको पाइन्छ ।

**पक्षपात-कृपावाद (Favouritism):** शक्तिको दुरुपयोग गरी राज्यको स्रोत र साधनलाई अति पूर्वाग्रही ढंगले वितरण एवं निजीकरण गर्ने संयन्त्रको रूपमा कृपावादलाई बुझ्ने गरिन्छ । शक्तिको दुरुपयोग गर्नेले राज्यको स्रोतसाधन राज्य कोषमा कहिले र कसरी जम्मा भयो भन्नेबारेमा कुनै सरोकार राख्दैनन् । कृपावादअन्तर्गत परिवार, नाता-सम्बन्ध, साथीभाइ, गोतियार, जाति, जातीय समूह, लिङ्ग, वर्ण, उत्पत्तिको थलो, आफ्नै दलका कार्यकर्ता, आफन्त आदिलाई प्राथमिकतामा राखेर सहूलियत तथा सुविधा दिने प्रवृत्ति रहन्छ । राजनीतिक तहमा हेर्ने हो भने निर्णय प्रक्रियामा पहुँच भएका राजनीतिकर्मी र कर्मचारीको मिलेमतोमा केही व्यक्तिहरूलाई लाभ पुग्ने गरी राज्यको स्रोत र साधनको वितरण गरिन्छ । यसप्रकारको कार्य प्रायः निरंकुश शासन व्यवस्था र अर्ध-लोकतान्त्रिक मुलुकहरूमा व्यापक मात्रामा भएको पाइन्छ । नेपालमा पनि केही राजनीतिक नियुक्तिहरूमा यसै प्रकारको कृपावाद व्याप्त रहेको पाइन्छ जसले भ्रष्टाचारलाई संस्थागत स्वरूप प्रदान गरेको छ ।

**नातावाद (Nepotism):** नातावाद कृपावादको विशिष्टीकृत स्वरूप हो जहाँ अख्तियारवाला (Ruler) ले आफ्ना नजिकका नातासम्बन्धलाई लाभ हुने गरी आफ्नो अख्तियारको दुरुपयोग गरेको पाइन्छ । जस्तै अख्तियारवालाका श्रीमती, छोराछोरी, भाइबहिनी, भतिजाभतिजी, ज्वाइँ, भाज्जाभाज्जी आदिलाई प्राथमिकतामा राखेर भ्रष्टाचारजन्य कार्य गर्ने गरिन्छ । अधिकांश राजनीतिक नेतृत्वले आफ्नो राजनीतिक आधिपत्य कायम राख्न आफ्ना नजिकका नाता सम्बन्धलाई राजनीतिक, आर्थिक, सार्वजनिकलगायत संस्थान, समिति एवं सुरक्षा निकायमा नियुक्त गरी राज्यसत्तालाई आफ्नो पकडमा राख्ने कार्य गरिरहेका हुन्छन् । यसरी राज्यसत्ताको संयन्त्रलाई आफ्नो निमन्त्रणमा लिएर निरन्तर रूपमा शक्तिमा रहिरहने र व्यक्तिगत लाभमा उन्मुख भएको पाइन्छ ।

**राजनीतिक सञ्जाल (Political Network):** केन्द्रदेखि गाउँ तहसम्म राजनीतिक कार्यकर्ताहरू नागरिकको सामाजिक, आर्थिक रूपान्तरणमा लग्नुपर्नेमा अधिकांश नेता-कार्यकर्ता संगठित राजनीतिक शक्ति मार्फत राज्यको स्रोत र साधनको दोहनमा क्रियाशील हुने गर्दछन्। हरेक तहमा राजनीतिक संरक्षणका कारण भ्रष्टाचार उत्कर्षमा पुगेको अनुमान गरिन्छ। तेस्रो विश्वमा हरेक ठूला भ्रष्टाचारमा राजनीतिक नेतृत्वको संलग्नतालाई प्रमुख कारक तत्व मानिन्छ। ठूला भ्रष्टाचार काण्डमा राजनीति जोडिएको तथ्य बाहिर छताछुल्ल रूपमा आउँदा पनि भ्रष्टाचारमा संलग्नलाई राजनीतिक संरक्षण अर्थात् अधिक शक्ति भएका कारणले कारबाहीको दायरामा ल्याउन सकेको पाइँदैन।

## भ्रष्टाचारका प्रकार

ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलले विशिष्ट (Grand), सामान्य (Petty) र विशिष्ट राजनीतिक (Grand Political) गरी भ्रष्टाचारलाई मुख्य रूपमा तीन प्रकारमा वर्गीकरण गरेको छ। हरेक भ्रष्टाचारमा राजनीतिक संलग्नतालाई भने अस्वीकार गर्न सकेको पाइँदैन। उच्चपदस्थ सरकारी नेतृत्वले नीतिगत तोडमोड गरी वा राज्यको केन्द्रीय कार्यसम्पादनलाई विकृत बनाई राज्य स्रोतसाधनको राजनीतिक नेतृत्वलाई लाभ हुने गरी गरिने कार्यलाई राजनीतिक भ्रष्टाचार मानिएको छ। नीतिगत भ्रष्टाचार ठूला-भ्रष्टाचारका कारक बन्दै आएका छन्। सामान्य (Petty) भ्रष्टाचारले भने दैनिक कार्य सम्पादन गर्ने क्रममा मध्यम तथा निम्न तहका सार्वजनिक पदस्थ अधिकारीले आफ्नो अख्तियारको दुरुपयोग गरी सर्वसाधारणबाट असुली गर्ने कार्यलाई जनाउँदछ। यस भ्रष्टाचारअन्तर्गत सर्वसाधारणले सेवा सुविधा प्राप्त गर्न अधिकारीसँग पहुँच पुऱ्याउन घूस/रिसवत बुझाउनुपर्ने हुन्छ। यो विशेषगरी प्रहरी कार्यालय, कर कार्यालय, अदालत, भूमिसुधार, नापी, जिल्ला प्रशासन कार्यालय, यातायात व्यवस्था कार्यालय आदिमा हुने गर्दछ। राजनीतिक भ्रष्टाचारले नीति, संस्थागत संयन्त्र र निर्णय प्रक्रियामा नकारात्मक प्रभाव पारी आफ्नो वर्चस्व कायम राख्ने गरी अख्तियारको दुरुपयोग गर्नु नै हो भनिन्छ। मूल्यका आधारमा भ्रष्टाचारलाई राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक र वातावरणीय गरी चार प्रकारमा वर्गीकरण गर्न सकिन्छ। राजनीतिक भ्रष्टाचारलाई लोकतन्त्र र कानुनी शासनको मुख्य बाधकको रूपमा लिने गरेको पाइन्छ। लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्थामा व्यक्तिगत लाभका निमित्त सार्वजनिक कार्यालय र संस्थाको प्रयोग गरियो भने तिनीहरूले आफ्नो वैधानिकता गुमाउँदै जाने र निकम्मा हुने स्थिति रहन्छ। यसर्थ भ्रष्टाचारजन्य वातावरणमा राजनीतिक नेतृत्व उत्तरदायी हुनु निकै नै चुनौतीपूर्ण हुन्छ। आर्थिक रूपमा हुने भ्रष्टाचारले राष्ट्रिय सम्पत्तिको तहसनहस हुने गर्दछ। सामाजिक सद्भावको क्षयीकरण हुने गर्दछ। यसका साथै राजनीतिक प्रणाली, लोकतान्त्रिक संस्था र राजनीतिक नेतृत्वप्रति जनविश्वास घटेर जान्छ जसले गर्दा राज्य असफलताको खतरा बढेर जान्छ। यसैगरी वातावरण संरक्षणका बाध्यकारी नियमहरू पालना नगरी वातावरणलाई प्रतिकूल प्रभाव पार्ने कार्य भ्रष्टाचारले नै गर्दछ। यसका अतिरिक्त विकासका नाममा जैविक विविधताको विनाश पनि भ्रष्टाचारको कारणले हुने गर्दछन् भन्ने कुरामा विश्वास गरेको पाइन्छ।

## नेपालमा राजनीतिक भ्रष्टाचार

नेपालमा राजनीतिक भ्रष्टाचार अनियन्त्रित भइसकेको कुरा सर्वस्वीकार्य नै छ। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको सन् २०१६ को अध्ययन प्रतिवेदन ३१ औँ वार्षिक प्रतिवेदन र पछिल्लो महालेखा

परीक्षकको प्रतिवेदन तथ्यले पनि यो विषय पुष्टि गर्दछ। नीतिगत तहबाट अर्थात् राजनीतिक नेतृत्वको निर्णय प्रक्रियाबाट ३० प्रतिशतभन्दा बढी भ्रष्टाचार हुने गरेको तथ्य सार्वजनिक भएका छन् (अदुअआ, २०१६)। यसबाट नेपालमा राजीतिक भ्रष्टाचार कुन तहको छ भन्ने सहज अनुमान गर्न सकिन्छ।

महालेखा परीक्षकको ५८ औं प्रतिवेदनले संघीय सरकारी कार्यालय, प्रदेश कार्यालय, स्थानीय तह र अन्य समिति तथा संस्थानतर्फको लेखापरीक्षणले औल्याएको बेरुजुले नेपालको सुशासनको अवस्था कस्तो छ र भ्रष्टाचार केन्द्रदेखि स्थानीय तहसम्म कुन स्थितिमा छ भन्ने कुरालाई इंगित गर्दछ। बर्सेनि बेरुजु बढ्नुले आर्थिक पारदर्शिता र जवाफदेहितालाई कुन हदसम्मको चुनौती दिइएको पाइन्छ। यदि राजनीतिक नेतृत्व जिम्मेवार र जवाफदेही हुने हो भने यसमा नियन्त्रण पनि हुन सक्छ।

ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलको सन् २०२१ को प्रतिवेदनअनुसार नेपाल ३३ अंकसहित ११७ स्थानमा रहेको छ। अर्थात् नेपाल अति भ्रष्टाचार हुने देश सूचीअन्तर्गत नै पर्दछ। विगत दस वर्षको स्थितिलाई हेर्दा सन् २०१२ मा १३९ औं स्थान रहेको थियो।

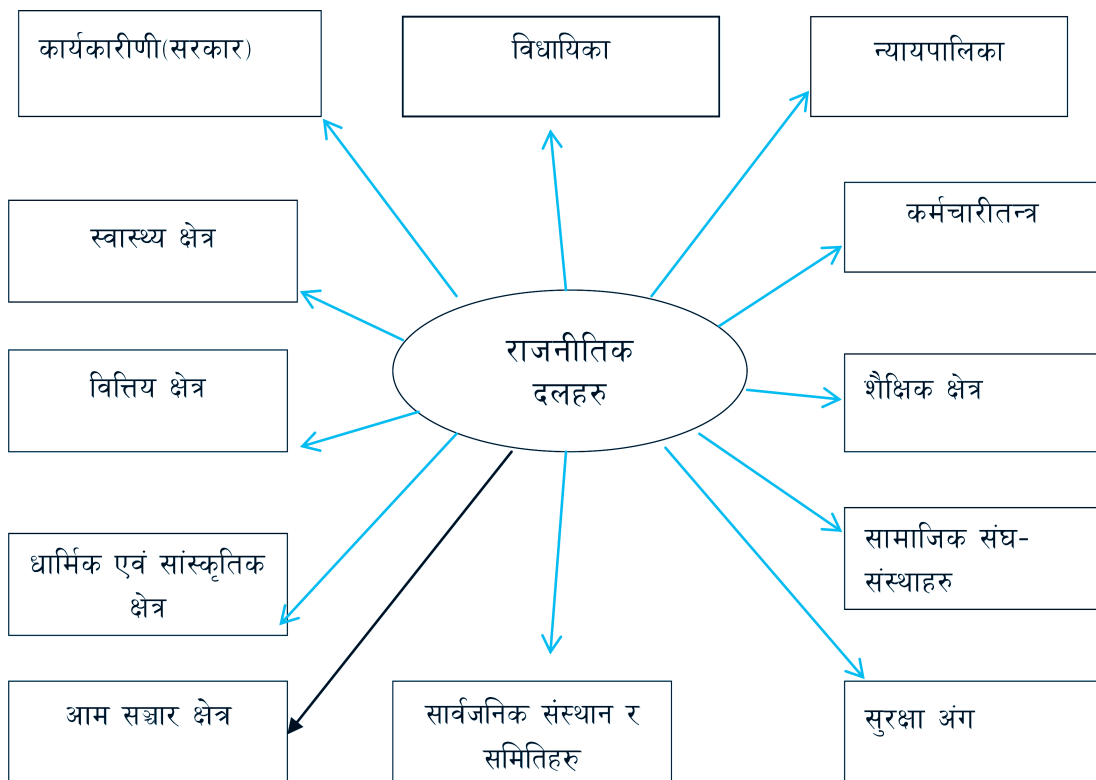
नेपालले Corruption Perception Index (CPI) मा अहिलेसम्म ३५ अंकभन्दा माथि उक्लिन सकेको छैन। यसको अर्थ लोकतान्त्रिक नेपालमा भ्रष्टाचार निकै व्यापक छ भन्ने पुष्टि गर्दछ। यसो हुनुमा राजनीतिक अस्थिरता, महँगो निर्वाचन, गुटगत दलीय चरित्र, लोकतान्त्रिक संस्थाहरूमा राजनीतीकरण, शक्ति सन्तुलनको अभाव आदि पर्दछन्। यसका अतिरिक्त पछिल्ला दिनहरूमा दलहरूमा अधिक शक्ति केन्द्रित हुँदा भ्रष्टाचार व्यापक भएको भनेर मान्न सकिने अवस्था छ।

## दलीय सञ्जाल र भ्रष्टाचार

नेपालको लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक व्यवस्थामा दलीय सर्वोच्चता स्पष्ट रूपमा देख्न सकिन्छ। दलीय सञ्जाल यति बृहत् भएको छ कि दललाई नेतृत्व गर्नेसँग सीमाहीन (Absolute) शक्ति हुने गर्दछ। दल सरकारमा हुँदा वा नहुँदा शक्तिका दृष्टिले कुनै फरक पर्दैन, विशेषगरी ठूला दलहरूमा। नेपालको संविधानको महाअभियोगसम्बन्धी व्यवस्थाले समेत दलीय शक्तिका अगाडि अन्य लोकतान्त्रिक संस्थाका प्रमुख, पदाधिकारी, न्यायपरिषद्का सदस्य, संवैधानिक निकायका प्रमुख आदि निष्प्रभावीजस्तै देखिन्छन्। दलका वा राजनीतिक नेतृत्वले अख्तियार दुरुपयोग गरी छानबिनको दायरामा ल्याउनुपूर्व नै छानबिन वा अनुसन्धान गर्ने निकायका प्रमुखलाई हटाउने अभ्यास र इतिहास नेपालमा रहेको हुँदा यसरी लोकतान्त्रिक व्यवस्थामा शक्ति सन्तुलनको सिद्धान्तलाई परिपालना गरेको अवस्था देखिँदैन। यसर्थ संविधानले नै दलीय अर्थात् राजनीतिक सर्वोच्चतालाई प्राथमिकता राख्दा दल र दलका नेतृत्व मार्फत हुने अख्तियारको दुरुपयोगलाई कानूनको दायरामा ल्याउन सक्ने देखिँदैन।

दलीय सञ्जाल यति व्यापक छ कि हरेक घरपरिवार दलीय आबद्धतामा छन्। गाउँदेखि केन्द्रसम्मका हरेक तहमा संगठित रूपमा दलीय प्रभाव पाइन्छ। दलीय सञ्जालको प्रभाव हरेक क्षेत्रमा उत्तिकै छ। स्वतन्त्र नागरिकको सम्भावना न्यून हुँदै गएको छ। यस अवस्था दलहरूले जे चाहन्छन्, त्यही हुन्छ। नागरिक चाहना गौण बन्दै गएको छ। दलीय सञ्जाल र प्रभावलाई निम्नानुसारको चित्रबाट स्पष्ट रूपमा बुझ्न सकिन्छ।

चित्र नं. १ दलीय सञ्जाल



नेपालका सन्दर्भमा राजनीतिक दलको सञ्जाल र त्यसले आर्जन गरेको शक्ति भ्रष्टाचारमा प्रयोग भएको पाइन्छ। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका प्रतिवेदनहरूले पनि भ्रष्टाचार बढ्नुमा राजनीतिक संरक्षणलाई मुख्य कारण भएको देखाउँछन्। दलीय सञ्जाल हरेक क्षेत्रमा व्याप्त रहेको र लोकतान्त्रिक संस्थाहरू दलीय सञ्जाल एवं राजनीतिले थलिँदै गएको विषयलाई पछिल्लो राजनीतिक घटनाक्रमले समेत देखाउँछ।

दलीय राजनीतिले राज्यका सम्पूर्ण अंगहरूलाई आफ्नो प्रभावमा लिएको देखिन्छ। यसले राज्यका विभिन्न क्षेत्रहरूलाई प्रभाव पार्न विभिन्न खालका पेसागत तथा वैचारिक संघ संस्थाहरूलाई प्रयोग गर्दै आइरहेको छ। कार्यकारी र विधायिकामा दलीय वर्चस्व स्वाभाविक हो। तर न्यायालय र संवैधानिक निकाय, स्वतन्त्र पत्रकारिता, विद्यालय तथा उच्च शिक्षा र स्वास्थ्य क्षेत्रजस्ता संवेदनशील अंगहरूमा कानुन व्यवसायी, निजामती कर्मचारी युनियन, चिकित्सक संघ, शिक्षक संघ, प्राध्यापक संघ, पत्रकार महासंघलगायतका संरचनाहरूबाट दलीय प्रभाव पारी भ्रष्टाचारलाई संस्थागत गर्ने कार्य विगत केही दशकदेखि हुँदै आइरहेको यथार्थ छँदै छ। विभिन्न निकायहरूमा मेरिटोक्रेसीभन्दा दलीय निकटता एवं विवादित छवि भएकालाई नियुक्ति गर्दा स्वार्थ सिद्ध हुने भएकाले यसतर्फ सबै दलहरू उद्यत नै छन्।



दूला राजनीतिक भ्रष्टाचारका विषयहरू पहिला त सार्वजनिक हुँदैनन्। सार्वजनिक भइहाले भने पनि त्यसका पक्ष र विपक्षमा बहस हुने गर्दछ। पक्ष र विपक्षको बहसले भ्रष्टाचारको मुद्दा नै छायामा पर्ने गर्दछ। कतिपय अवस्थामा त दलीय भागबन्डाका आधारमा दूला दूला भ्रष्टाचार हुने गरेको आरोप पनि लाग्दै आएको छ। विगत ३० वर्षका दूला भ्रष्टाचारका काण्डमा के सत्ता पक्ष के विपक्ष भन्ने स्थिति पनि नआएका होइनन्। यसर्थ सहमति र सहकार्यका नाममा गरिने भागबन्डाको राजनीतिले भ्रष्टाचारलाई व्यापक बनाउन महत्त्वपूर्ण भूमिका खेलेको कुरा सर्वविदितै छ।

प्रश्न उदछ किन राजनीतिक भ्रष्टाचार? यसको सहज उत्तर छ महँगो निर्वाचन प्रणाली। तर यतिले मात्रै राजनीतिक भ्रष्टाचार भएको होइन। दलीय सञ्जाल विस्तार, दलभिन्न गुट-उपगुट निर्माण गर्ने र दलीय सत्ता कब्जा गर्न पनि आर्थिक स्रोत र बाहुबलको आवश्यकता पर्ने भएकाले पनि दल र शीर्ष नेतृत्वले आर्थिक संग्रह जरुरी ठान्दछन्। विचार समाप्त भइसकेका दलहरूले आर्थिक स्रोत र बाहुबलका आधारमा पार्टी सत्ता र राज्यसत्ता प्राप्त गर्ने भएकाले एक चुनावदेखि अर्को चुनावसम्म मात्र योजना भएका र तिनका नेतृत्वले आ-आफ्नो बृहत् सञ्जाल मार्फत भ्रष्टाचारलाई नै प्रसय दिने गरेको विगतको इतिहासले पुष्टि गरिसकेको छ।

## निष्कर्ष

राजनीतिक भ्रष्टाचारजस्तो गम्भीर विषयमा कुनै पनि सारभूत निष्कर्ष निकाल्नु चुनौतीपूर्ण विषय हो। यो आलेख तयार पार्ने क्रममा नेपालमा राष्ट्रिय स्तरको भ्रष्टाचारको तह र के कति अपचलन भएको भन्ने तथ्यसहितको अध्ययनको आवश्यकता बोध गर्दछ। तथापि प्राप्त तथ्यहरू र सिद्धान्तका आधारमा विश्लेषण गर्दा नेपालको राजनीतिक भ्रष्टाचार निकै चुनौतीपूर्ण देखिन्छ। नीतिगत भ्रष्टाचार (जुन राजनीतिक नै हो) ले नै नेपाल विश्वका अति भ्रष्टाचार हुने मुलुकको सूचीमा पर्न गएको हो भन्न सकिन्छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न भए/गरेका प्रयासहरू पर्याप्त छैनन् र अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगजस्तो भ्रष्टाचारको अनुसन्धान र अदालतमा मुद्दा दायर गर्ने संवैधानिक आयोगलाई नीतिगत भ्रष्टाचारलाई छानबिन गर्ने अधिकार ऐनमा व्यवस्था नहुनु पनि राजनीतिक भ्रष्टाचारलाई बढावा दिनु नै हो। यसर्थ राजनीतिक भ्रष्टाचारलाई न्यूनीकरण गर्न नागरिक सचेतना र दबावभन्दा हाललाई अन्य कुनै विकल्प देखिँदैन। अन्यथा राजनीतिक भ्रष्टाचारले लोकतान्त्रिक व्यवस्थाको भविष्यमाथि नै प्रश्न उठाउनेछ।

अन्त्यमा, दलीय बृहत् सञ्जालले दलमा अधिक शक्ति केन्द्रीकृत हुँदा बेलगाम भ्रष्टाचार हुँदो रहेछ। 'संघ शक्ति कलौ युगे' अर्थात् बृहत संगठित सञ्जाल भएकाहरूको समूहमा कलियुगमा अधिक बल हुन्छ। प्रश्न संघ बलको सदुपयोग गर्ने कि दुरुपयोग गर्ने भन्ने नै हो।

## सन्दर्भ सामग्रीहरू

१. संग्रौला, डिला (२०७८ विसं) नेपालीका सपना अधुरै। डिला संग्रौलाको सचिवालय, विराटनगर, नेपाल
२. अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग (२०७८ विसं)। एकतीसौं वार्षिक प्रतिवेदन सारांश, आर्थिक वर्ष, २०७७/७८। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, टंगाल, काठमाडौं

३. अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग (२०७६ विसं)। स्थानीय तहमा हुने भ्रष्टाचारसम्बन्धी अध्ययन। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, टंगाल, काठमाडौं
४. अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग (२०७५ विसं)। नेपालमा भ्रष्टाचार र सुशासनको अवस्थासम्बन्धी अध्ययन, २०७५। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, टंगाल, काठमाडौं
५. नेपाल कानून आयोग (२०७२ विसं)। नेपालको संविधान, २०७२। नेपाल राजपत्रमा प्रकाशन मिति २०७२/०६/०३।
६. Rajan, R.C. (2020). A Social Theory of Corruption: Notes from the Indian Subcontinent. Harvard University Press.
७. Shah, R.K. (2018). Corruption in Nepal: An Analytical Study. Tribhuvan University Journal, 32-1\_, Tribhuvan University, Kirtipur, pp.273–292.
८. TI -Transparency International (2021). Corruption Perception Index. Retrieved from <https://www.transparency.org/en/>
९. Amundsen, I., Sissener, T. & Soreide, T. (2000). Research on Corruption: A Policy Oriented Survey. Oslo/Bergen: Chr. Michelsen Institute -CMI\_ & Norwegian Institute of International Affairs.
१०. Amundsen, I. (2000), Corruption: Definition and concepts. Oslo/BergenM Chr. Michelsen Institute.
११. Etchegoyen, A. (1995). Le Corrupteur et Le Corrompu. Paris: Julliard.
१२. Montesquieu, C. (1748). L'Esprit des lois. 2 vols. Genève: Bariot et fils.
१३. Rawls, J. (1971). A Theory of Justice. Oxford: Oxford University Press.
१४. UNODC (2018). UNODC Annual Report, 2018. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Vienna International Centre. Retrieved from <https://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/annual-report.html> in December, 15, 2021.
१५. Rendtorff, J.D. (2009). Responsibility, Ethics and Legitimacy of Corporations. Copenhagen: Copenhagen Business School press.
१६. Dworkin, R. (1986). Law's Empire. Cambridge MA: Harvard University Press.

# नेपालको सन्दर्भमा भ्रष्टाचारजन्य कसुर



कर्ण बहादुर बुढा क्षेत्री<sup>१</sup>

## १. भूमिका

घूस लिन्या र दिन्या दुवै राष्ट्रका शत्रु हुन् भन्ने पृथ्वीनारायण शाहको दिव्य उपदेशबाट नेपालमा भ्रष्टाचारजन्य कसुरको बीजारोपण भएको पाइन्छ। तथापि सोभन्दा अगाडिको मल्लकाल, लिच्छविकाल र किरातकालसमेतको न्याय प्रणालीमा आर्थिक दण्ड प्रणाली देख्न सकिन्छ। वर्तमान समयमा भ्रष्टाचारजन्य कसुरले विश्वव्यापी रूप लिइसकेको छ। नेपालले भ्रष्टाचारविरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धिलाई अनुमोदन गरिसकेको छ। भ्रष्टाचार एक संगीन अपराध हो। यसको कुनै जात, रङ्ग, वर्ग, धर्म, संस्कार हुँदैन। भ्रष्टाचारको कुनै पक्ष विपक्षहरू हुँदैन। नक्कली बिल भौचर पेस गरेर, निर्णयमा तलमाथि गरेर, घूस लिने दिने कार्य गरेर, नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्र पेस गरेर, सार्वजनिक सम्पत्तिको हानिनोक्सानी गरेर, राजस्व हिनामिना गरेर, गैरकानुनी लाभहानि गरेर, गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन गरेर भ्रष्टाचारजन्य कसुर हुने गर्दछन्। भ्रष्टाचारजन्य अपराधको नियन्त्रण व्यक्तिको कठोर अनुशासन र अठोटले मात्र सम्भव हुन्छ।

## २. विश्व परिवेशमा भ्रष्टाचारजन्य कसुर

भ्रष्टाचारजन्य कसुर वर्तमान समयको विश्वव्यापी चुनौतीका रूपमा रहेको तथ्य भ्रष्टाचारविरुद्ध कार्यरत ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलजस्ता अन्तर्राष्ट्रिय संस्थाहरूको भ्रष्टाचारसम्बन्धी प्रतिवेदनहरूबाट देख्न सकिन्छ। भ्रष्टाचारविरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धिले आफ्ना पक्ष राष्ट्रहरूलाई कानूनमा परिमार्जन गरी सार्वजनिक, निजी, सहकारी, सामुदायिक तथा गैरसरकारी क्षेत्रमा हुने भ्रष्टाचारजन्य कार्य र आर्थिक अनियमिततालाई समेत कानूनको दायरामा ल्याउन भनेको छ। Corruption को प्रकृति र प्रवृत्ति देश, समाज, संस्कृति र नागरिकहरूको चेतनास्तरसँगै भिन्न रहन्छ। विकसित देशहरूको भन्दा अल्पविकसित देशहरूको भ्रष्टाचारजन्य कसुरको गहनता र विस्तार पृथक् रहेको पाइन्छ। तथापि भ्रष्टाचार विश्वव्यापी रूपमा शासकीय चुनौती हो। यसले शासनको वैधानिकतालाई कमजोर बनाउँछ। विश्वमा कम भ्रष्टाचार हुने भनिएका डेनमार्क, सिंगापुर, न्युजिल्यान्ड, स्वीजरल्यान्ड आदि देशका सोच र कार्यशैली बढी भ्रष्टाचार हुने देशहरूको भन्दा पृथक् रहेको पाइन्छ। प्रसिद्ध विद्वान Thomas wills भन्नुहुन्छ, विश्वमा भ्रष्टाचारजन्य कसुर अक्सर सामाजिक परिवर्तनको प्रभावको रूपमा देखिन्छ, जुन देश परम्परागत सामाजिक संरचनाबाट

१ उपन्यायाधिवक्ता, अ.दु.अ. आयोग

परिवर्तनतर्फ अगाडि बढ्छ र आधुनिकतासँगै धन सम्पत्ति र जीवनशैलीमा आफूलाई फरक किसिमले प्रस्तुत गर्न चाहन्छ, भ्रष्टाचार एक समस्याको रूपमा देखिन्छ। तसर्थ विश्वमा बिकसित देशहरू भन्दा विकासशील देशहरूमा भ्रष्टाचारजन्य कसुर बढी हुने गरेको पाइन्छ।

### ३. नेपालको सन्दर्भमा भ्रष्टाचारजन्य कसुर

नेपालले भ्रष्टाचारविरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धि, २००३ लाई सन् २००५ मा अनुमोदन गरिसकेको छ। महासन्धिबमोजिम निजी तथा गैरसरकारी क्षेत्रमा हुने भ्रष्टाचारजन्य कसुर नेपाल कानूनमा हालसम्म पर्न आएको पाइँदैन। नेपालको संविधान, २०७२ ले संवैधानिक निकायका पदाधिकारी, सेना, अदालतका न्यायाधीशहरूलाई भ्रष्टाचारजन्य कसुरमा कारबाहीको छुट्टै व्यवस्था गरेको छ।<sup>२</sup> अनुचित कार्यसम्बन्धी कसुरलाई वर्तमान संविधानले अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको कार्यक्षेत्रबाट हटाएको छ। कुनै सार्वजनिक पदधारण गरेको व्यक्तिले भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेमा आयोगले कानूनबमोजिम अनुसन्धान गर्न गराउन, अधिकार प्राप्त अदालतमा मुद्दा दायर गर्न गराउन, अन्य निकायको अधिकारक्षेत्रअन्तर्गत पर्ने प्रकृतिको देखिएमा कारबाहीका लागि लेखी पठाउन सक्ने वर्तमान संविधानमा व्यवस्था रहेको छ। सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिबाहेक अन्य व्यक्तिलाई राष्ट्रसेवक र सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले गरेको भ्रष्टाचारजन्य कसुरमा संलग्न भई सो अपराध गरेमा निजउपर समेत मुद्दा चलाउन सकिन्छ।<sup>३</sup> भ्रष्टाचार निवारण ऐनले रिसवत लिने दिने, बिनामूल्यमा वस्तु वा सेवा लिने, दान, दातव्य, उपहार वा चन्दा लिने, कमिसन लिने, राजस्व चुहावट गर्ने, गैरकानुनी लाभ हानि पुऱ्याउने बदनियतले काम गर्ने, गलत लिखत तयार गर्ने, गलत अनुवाद गर्ने, सरकारी कागजात सच्याउने, सरकारी वा सार्वजनिक संस्थानको कागजात नोक्सान गर्ने, प्रश्नपत्रको गोपनीयता भंग गर्ने वा परीक्षाको परिणाम फेरबदल गर्ने, गैरकानुनी व्यवसाय गर्ने, नपाएको ओहोदा पाएको भन्ने, भुट्टा विवरण दिने, सार्वजनिक सम्पतिको हानि नोक्सानी गर्ने, गैरकानुनी रूपमा सम्पति आर्जन गर्ने, भ्रष्टाचारको उद्योग गर्ने, भ्रष्टाचारमा मतिथार हुने लगायतका कार्यलाई भ्रष्टाचारजन्य कसुरका रूपमा समेटेको पाइन्छ।<sup>४</sup>

### ४. नेपालको वर्तमान कानुनी व्यवस्था

नेपालको संविधान, २०७२ को धारा २३८ र २३९ ले भ्रष्टाचारजन्य कसुरमा अनुसन्धान गर्ने र मुद्दा दायर गर्ने समेतको प्रयोजनका लागि अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको व्यवस्था गरेको छ। संविधानको धारा २३९ को उपधारा ६ बमोजिम बनेका अन्य कानूनहरूमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८, भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियमावली, २०५९ रहेका छन्। वर्तमान कानुनी व्यवस्था बमोजिम भ्रष्टाचारजन्य कसुरमा मुद्दा दायर गर्न सकिने सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिको सम्बन्धमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ को दफा २ को खण्ड (घ) मा परिभाषा गरिएको छ। जसअनुसार सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्ति भन्नाले संविधान,

२ नेपालको संविधान, २०७२ को धारा २३९ को उपधारा (१) र (२)

३ नेपालको संविधान, २०७२ को धारा २३९ को उपधारा (३)

४ भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को परिच्छेद ३

अन्य प्रचलित कानून वा सम्बन्धित निकाय वा अधिकारीको निर्णय वा आदेशबमोजिम कुनै सार्वजनिक अख्तियारी प्रयोग गर्न पाउने वा कुनै कर्तव्यपालन गर्नुपर्ने वा दायित्व निर्वाह गर्नुपर्ने पदमा बहाल रहेको व्यक्ति सम्भन्धित। सो शब्दले सार्वजनिक संस्थाको कुनै पदमा बहाल रहेको पदाधिकारी वा कर्मचारीसमेतलाई जनाउँदछ। वर्तमान संविधानमा नरहेको तर कानूनमा यथावत् रहेको अनुचित कार्यसम्बन्धी व्यवस्था अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ को दफा ३, परिच्छेद-३ को दफा ८ देखि १२ (ग) सम्म गरिएको पाइन्छ। भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा २ (घ) ले राष्ट्रसेवकको परिभाषा दिएको छ। जसले भ्रष्टाचारजन्य कसुरमा मुद्दा चलाउन सकिने राष्ट्रसेवक व्यक्तिको पहिचान गरेको छ। सोही ऐनको परिच्छेद-२ को दफा ३ देखि २४ सम्म भ्रष्टाचारजन्य कसुर र सजायसम्बन्धी व्यवस्था गरेको छ। भ्रष्टाचारजन्य कसुरमा कारबाही प्रक्रियाका लागि अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियमावली, २०५९ को व्यवस्था गरिएको छ। जसमा गरिएको नियम ३० को व्यवस्थालाई सर्वोच्च अदालतको फैसलाबाट खारेज गरिएको छ।<sup>५</sup>

## ५. कानुनी व्यवस्थाका कमीकमजोरीहरू र समस्याहरू

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको क्षेत्राधिकारभित्र पर्दै आएको अनुचित कार्यसम्बन्धी कसुरलाई वर्तमान नेपालको संविधानबाट भिकिएको छ। अनुचित कार्य क्षेत्राधिकारविहीन हुने भनी सर्वोच्च अदालतबाट समेत फैसलाको रोहमा बोलिसकिएको छ।<sup>६</sup> भ्रष्टाचारविरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धिलाई सन् २००५ मा अनुमोदन गरिसके तापनि त्यसका प्रावधानहरूलाई नेपाल कानूनमा व्यवस्था गरिएको छैन। वर्तमान समयमा निजी क्षेत्रको भ्रष्टाचार मौलाएको छ। त्यसलाई भ्रष्टाचार निवारण ऐनले भ्रष्टाचारजन्य कसुरका रूपमा समेट्न सकेको छैन। नीतिगत भ्रष्टाचार अर्को समस्याको रूपमा रहँदै आएको छ। वर्तमान कानूनले परिवर्तित सन्दर्भमा भ्रष्टाचारजन्य कसुरको परिभाषा, दायरा र सजायलाई सही सम्बोधन गर्न सकेको पाइँदैन। भ्रष्टाचारको कारणलाई सम्बोधन गर्न सकेको छैन। भ्रष्टाचार नियन्त्रणको मेरुदण्डको रूपमा रहेको अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियमावली, २०५९ को नियम ३० लाई सर्वोच्च अदालतको फैसलाले खारेज गरिदिएको छ। जसबाट आयोगको प्रभावकारितामा ह्रास आउन गएको छ। भ्रष्टाचारजन्य कसुर नियन्त्रणमा लागू रहेका वर्तमान अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ र भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ मा थुनामा राख्ने, भुट्टा उजुरी गर्ने, अनुसन्धान अधिकारी नियुक्त गर्ने, अवकाशप्राप्त व्यक्तिउपर मुद्दा चलाउन सकिने, स्वतः निलम्बनलगायतका कानुनी व्यवस्थाहरू दोहोरिन गएका छन्, जसबाट कानूनको प्रयोगमा overlapping देखिएको छ।

## ६. सुधारका पक्षहरू र समाधानका उपायहरू

भ्रष्टाचारजन्य कसुरसँग सम्बन्धित विद्यमान कानुनी व्यवस्थाहरूलाई समयसापेक्ष बनाउनु आजको आवश्यकता भइसकेको छ। महासन्धिले औँल्याएको निजी क्षेत्रको भ्रष्टाचारलाई पनि कानूनमा समेटिनुपर्ने खाँचो देखिसकेको छ। भ्रष्टाचारजन्य कसुरको सुरुवात विन्दु अनुचित कार्यलाई अख्तियार

५ विष्णुप्रसाद घिमिरे वि. संघीय संसद्समेत उत्प्रेषणसमेत रिट २०७८।१।८, संवैधानिक इजलास

६ कमलबहादुर खड्का वि. अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, ने.का.प. २०७७, नि.न. १०४२५



दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको दायरामा ल्याउनु जरुरी देखिन्छ। भ्रष्टाचारजन्य कसुरको प्रश्न उठाउँदा नीतिगत निर्णयको पनि प्रश्नसँगै उठ्ने गर्दछ। यसबाट पनि ठूला तहबाट ठूलै भ्रष्टाचार हुने गरेको तथ्य बाहिरि रहेको देखिन्छ। तर अख्तियारलाई यसतर्फ हेर्ने क्षेत्राधिकार देखिँदैन। नीतिगत निर्णय भनेको के हो ? यसको दायरा र सीमा कति हो ? भन्ने कुराको कानूनद्वारा स्पष्ट व्यवस्था हुनुपर्छ। भ्रष्टाचारजन्य कसुर कारबाहीका सन्दर्भमा हाम्रा काम र व्यवहारमा खुला र पारदर्शी प्रक्रिया, व्यावसायिक उत्तरदायित्व, समयसापेक्ष दण्ड सजाय, नयाँ प्रविधिको प्रयोग हुनुपर्दछ। खारेज भएको नियम ३० को व्यवस्था ऐनमा नै राखिनुपर्दछ। भ्रष्टाचारसम्बन्धी वर्तमान कानुनी व्यवस्थामा मुद्दा तामेलीमा राख्ने व्यवस्था भएको तर मुद्दा नचलाउने भन्ने व्यवस्था नभएकाले मुद्दा नचलाउने भन्ने व्यवस्था भ्रष्टाचारसम्बन्धी ऐनमा थप्नुपर्ने देखिन्छ। भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा १९ को उपदफा (२) मा उल्लेख भएको प्रतिवेदन शब्दसँगै सिफारिस तथा निवेदन शब्दसमेत थप हुनुपर्दछ। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ को दफा १३ को उपदफा (२) मा भएको भ्रष्टाचारजन्य कसुरको उजुरीउपर ५ वर्षपछि कारबाही नगरिने भन्ने व्यवस्थाले राजनीतिक र राज्यशक्तिले यसै व्यवस्थाको दुरुपयोग गरी चरम भ्रष्टाचार गर्ने सम्भावना हुन सक्ने हुँदा कानूनमै देखिएका वा देखिन सक्ने भ्रष्टाचारका छिद्र बन्द गर्नुपर्दछ। राष्ट्रसेवकले अनुमति लिई निजी काम गर्दासमेत गरेको भ्रष्टाचारजन्य कसुरलाई पनि कानूनको दायरामा ल्याउनुपर्दछ।

## ७. निष्कर्ष

वर्तमान भ्रष्टाचारजन्य कसुरबाट विश्व संकटमा परेको छ। नेपालको सबैभन्दा जटिल समस्या भ्रष्टाचारजन्य कसुरबाट भएको छ। यसको पेचिलो समस्या भनेको नै अनैतिक कार्य र भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापको वृद्धि हो। यसलाई घटाउन अनुचित कार्यमा अख्तियारको क्षेत्राधिकार यथावत् राखी भ्रष्टाचारजन्य कसुरलाई राष्ट्रसेवकमा मात्र सीमित नबनाई राष्ट्रसेवकबाहेकमा समेत विस्तार गरी आयोगको क्षेत्राधिकार वृद्धि गर्नुपर्दछ। यो समस्याको निराकरणबिना देशको सुशासन कायम गरी समृद्धिको लक्ष्य हासिल हुन सक्दैन। यसका लागि उपयुक्त नीति, कानून र संरचनाको व्यवस्था गरेर भ्रष्टाचारजन्य कसुरलाई न्यूनीकरण गर्नु अत्यावश्यक देखिन्छ। यसतर्फ सम्बन्धित सरोकारवालाहरूले ध्यान दिनु आवश्यक छ।

“ चरित्रको जुन मूल्य छ, त्यो बराबर  
अरु कुनै वस्तुको मूल्य छैन ।

- प्रेमचन्द

”

# सुशासनको कसीमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग



केशवप्रसाद गौतम<sup>१</sup>

उत्कृष्ट शासन सञ्चालनको अपरिहार्य आयाम 'सुशासन' शब्द आफैँमा परिभाषित मानिन्छ। सुशासन भन्ने शब्द सु+शासनको संयोजनबाट निर्माण भएको हो। 'सु' को अर्थ-राम्रो, उत्तम, व्यवस्थित, उम्दा भन्ने अर्थ लाग्दछ। शासन (Governance) भन्ने शब्द ल्याटिन भाषाबाट बनेको र जस्को अर्थ सरकारको सञ्चालन गर्ने सीमित अर्थ दिए पनि समयक्रममा जनताको इच्छामा आधारित राज्यका नीति, नियम, काम, कारबाही सञ्चालन गर्ने उपयुक्त विधि र प्रक्रियालाई जनाउँदछ। उत्तरदायित्व वहन गर्ने र शक्ति प्रयोग गर्ने तौरतरिकाको सन्दर्भमा निर्णय निर्माणका प्रक्रिया एवं ती निर्णयहरूलाई व्यवहारमा कसरी गरिन्छन् वा गरिँदैनन् भन्ने विषयलाई नै शासन भन्ने बुझिन्छ। सामान्यतया सुशासन (Good Governance) असल शासन, उम्दा शासन, उत्तरदायीपूर्ण शासन भन्ने बुझिन्छ। सुशासन साधन र साध्य दुवै हो। यसैको माध्यमबाट विधि र प्रक्रियाको निर्माण त्यसमा जनताको सहभागिता सुनिश्चित गर्दै वस्तु र सेवाको गुणस्तरीयता प्रदान गर्ने पद्धतिमुखी राज्यको कार्य प्रणालीलाई सुशासन भनिन्छ। यद्यपि यसमा जनताको सानोभन्दा सानो विषयदेखि अत्यन्त बृहत् विषयसम्मका विविध क्रियाकलाहरू पर्दछन्। सुशासन कार्यान्वयनका जिम्मेवार निकाय यही नै हो भनी भन्न सकिँदैन किनकि सुशासन राज्यको प्रतेक अवयवसँग सामीप्य राख्दछन्।

## सुशासनका आयामहरू<sup>२</sup>

- राजनीतिक आयाम: अत्यधिक जनसहभागिता, निष्पक्ष निर्वाचन र बहुलतावाद
- व्यवस्थापकीय आयाम : छरितो तर सक्षम सरकार
- नैतिक आयाम : पारदर्शिता र स्वच्छ प्रशासन

यी आयामहरूलाई जोडेर अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धानको संवैधानिक तथा कानुनी काम, कर्तव्य र अधिकारलाई आयोगको दायित्वको रूपमा निम्नबमोजिम प्रस्तुत गर्न सकिन्छ।

## आयोगको संवैधानिक दायित्व

<sup>१</sup> उपन्यायाधिवक्ता, अ.दु.अ. आयोग

<sup>२</sup> कृष्णहरि वास्कोटा, सुशासनका लागि भ्रष्टाचार नियन्त्रणको अपरिहार्यता, अ.दु.अ.आ. स्मारिका (२०७७)

- नेपालको संविधानको भाग २१ धारा २३८ मा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको व्यवस्था गरिएको छ। संविधान तथा कानूनमा छुट्टै व्यवस्था भएको पदाधिकारीबाहेक कुनै संवैधानिक पद धारण गरेको व्यक्तिले भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा अनुसन्धान गर्ने गराउने। महाभियोग प्रस्ताव पारित भई पदमुक्त हुने व्यक्ति, न्यायपरिषद्बाट पदमुक्त हुने न्यायाधीश तथा सैनिक ऐनबमोजिम कारबाही हुने व्यक्तिका हकमा पदमुक्त भइसकेपछि भ्रष्टाचार गरी अख्तियार दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा अनुसन्धान गर्ने गराउने।
- अनुसन्धानबाट सार्वजनिक पदधारणा गरेको व्यक्तिले भ्रष्टाचार मानिने कुनै काम गरेको देखिएमा आयोगले त्यस्तो व्यक्ति र सो अपराधमा संलग्न अन्य व्यक्तिउपर अधिकार प्राप्त अदालतमा मुद्दा दायर गर्ने गराउने।
- अनुसन्धानबाट सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिको कामकारबाही अन्य अधिकारी वा निकायको अधिकारक्षेत्रअन्तर्गत पर्ने प्रकृतिको देखिएमा आयोगले आवश्यक कारबाहीका लागि सम्बन्धित अधिकारी वा निकायसमक्ष लेखी पठाउने।
- आयोगले अनुसन्धान गर्ने मुद्दा चलाउने काम, कर्तव्य र अधिकारमध्ये कुनै काम, कर्तव्य र अधिकार प्रमुख आयुक्त, नेपाल सरकारको अधिकृत कर्मचारीलाई तोकिएको सर्तको अधीनमा रही प्रयोग तथा पालना गर्ने गरी प्रत्ययोजन गर्न सक्ने।
- आयोगका अन्य काम, कर्तव्य र अधिकार तथा कार्यविधि संघीय कानूनबमोजिम हुने।

## आयोगको कानुनी दायित्व

नेपालको संविधानमा व्यवस्था गरिएबमोजिम अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ मा आयोगको काम, कर्तव्य र अधिकारको निम्नबमोजिम उल्लेख छ।

### (क) आयोगको अधिकारक्षेत्र

संवैधानिक र कानूनले छुट्टै व्यवस्था भएको अवस्थामा बाहेक सार्वजनिक पद धारण गरेको कुनै व्यक्तिले अख्तियारको दुरुपयोग गरेमा आयोगले अनुसन्धान र तहकिकात गर्ने, मुद्दा चलाउने तथा तत्सम्बन्धी अन्य कारबाही गर्ने।

### (ख) सार्वजनिक संस्थामा भएको अनुचित कार्यको सम्बन्धमा

कुनै सार्वजनिक संस्थामा भएको अनुचित कामको सम्बन्धमा आयोगले आफूसमक्ष प्रतिवेदन पेस गर्नुपर्ने गरी आयोगमा परेको उजुरीमा कारबाही गर्नका लागि अवस्थाअनुसार सम्बन्धित संस्था वा सोसित सम्बन्धित माथिल्लो निकायमा पठाउन सकिनेछ। त्यस सम्बन्धमा भएको कारबाही र निर्णयको जानकारी त्यस्तो निकायले आयोगलाई र उजुरीवालालाई दिनुपर्ने तर आवश्यक देखिएमा आयोगले त्यस्तो उजुरीको सम्बन्धमा पुनः छानबिन गराउन वा आफैले कारबाही गर्न सक्ने व्यवस्था गरिएको छ।

### (ग) तजबिजी अधिकारको प्रयोग सम्बन्धमा

कुनै कामकारबाहीको सम्बन्धमा कुनै अधिकृतले आफ्नो तजबिजी अधिकारको प्रयोग गरी गरेको कामकारबाही वा निर्णयलाई लिएर आयोगले यस ऐनअन्तर्गत कुनै कारबाही चलाउन पाइने छैन तर त्यस्तो अधिकारको प्रयोग गर्दा बदनियतसाथ वा स्वेच्छाचारी किसिमबाट प्रयोग गरिएको देखिएमा त्यस सम्बन्धमा कारबाही चलाउने यस दफामा लेखिएको कुनै कुराले बाधा पुऱ्याउने छैन भन्ने व्यवस्था रहेको पाइन्छ ।

### (घ) भ्रष्टाचारसम्बन्धी उजुरी

भ्रष्टाचार सम्बन्धमा कसैको उजुरी वा कुनै स्रोतबाट आयोगलाई प्राप्त भएको जानकारीको आधारमा यस ऐनबमोजिम अनुसन्धान र तहकिकात गर्न वा अन्य कारबाही चलाउन सक्ने र सो कार्य भएको पाँच वर्षभित्र आयोगले कारबाही नचलाएमा सो अवधिपछि कुनै कारबाही नचलाइने गरी कानूनमा व्यवस्था गरिएको छ । तर सरकारी वा सार्वजनिक सम्पत्ति वा नेपाल सरकारको स्वामित्व भएको सार्वजनिक संस्थाको सम्पत्ति हिनामिना गरी भ्रष्टाचार गरेमा कुनै हदम्याद नलाग्ने व्यवस्था गरिएको छ ।

### (ङ) प्रारम्भिक छानबिन

भ्रष्टाचारको अपराध गरेको छ भन्ने विश्वास गर्नुपर्ने मनासिब कारण भएमा आयोगले प्रारम्भिक छानबिन गोप्य रूपमा गर्नेछ ।

### (च) सम्बन्धित व्यक्तिबाट स्पष्टीकरण माग गर्ने

प्रारम्भिक छानबिन गर्दा उजुरी वा प्राप्त जानकारी तथ्यपूर्ण देखिएमा त्यस्तो अपराध गर्ने व्यक्तिलाई र अन्य सम्बन्धित व्यक्तिलाई स्पष्टीकरण माग गर्न सक्ने गरी व्यवस्था गरिएको छ ।

### (छ) अभियुक्तलाई थुनामा राख्ने

भ्रष्टाचारका कुनै आरोप लागेको व्यक्तिले कुनै प्रमाण लोप गर्न सक्ने वा प्रतिकूल प्रभाव पार्न सक्ने पर्याप्त कारण भएमा आयोगले अदालतको अनुमति लिई एक पटकमा एक महिनामा नबढ्ने गरी बढीमा ६ महिनासम्म थुनामा राख्न सक्ने व्यवस्था गरिएको छ । यसरी थुनामा रहेको अवधिभर र मुद्दा चलेकोमा सो मुद्दाको किनारा नभएसम्मको अवधिभर सार्वजनिक पदधारणा गरेको व्यक्ति आफ्नो पदबाट स्वतः निलम्बन हुने व्यवस्था गरिएको छ ।

### आयोगलाई थप सुदृढ गर्ने सन्दर्भमा अबको बाटो

आयोग गतिशील र निर्भीक संस्था रहेको तथ्य कतिपय अवस्थामा चुनौतीहरू पार गर्दै यसले सम्पादन गरेको कार्यबाट समेत बुझ्न सकिन्छ । आयोगले भ्रष्टाचारविरुद्ध चेतनामुलक अभियान चलाउँदै प्रवर्द्धनात्मक कार्यको साथै निरोधात्मक कार्य गर्दै आएको छ । आयोगलाई थप सुदृढ गर्ने सन्दर्भमा संवैधानिक, कानुनी एवं व्यावहारिक रूपमा चाल्नुपर्ने कदमहरू :

## १. अनुचित कार्यको सन्दर्भ

आयोगको संवैधानिक दायित्वलाई हेर्दा सुशासन कायम राख्न आवश्यक पर्ने अनुचित कार्य नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को भाग ११, को धारा १२० उपधारा (१) मा कुनै सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले अनुचित कार्य वा भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले कानुनबमोजिम अनुसन्धान गर्न गराउन सक्नेछ<sup>३</sup> भन्ने व्यवस्था गरिएकोमा हालको संविधानले अनुचित कार्यलाई अख्तियारको क्षेत्राधिकारबाट हटाइएको पाइन्छ। सिद्धान्ततः तथा भ्रष्टाचारको विषयसँग जोडिएका सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले जानी जानी वा लापरबाहीसाथ आफ्नो अधिकारक्षेत्रमा कुनै काम गर्न इन्कार गरेको वा अधिकार नभएको काम गरेको, निर्णय वा आदेश गर्दा अपनाउनुपर्ने कार्यविधिको पालन नगर्ने, प्राप्त अधिकार अर्कै उद्देश्य वा कार्य प्रयोग गर्ने, तजबिजी अधिकारको प्रयोग, अन्य कार्यालय अधिकारी वा कर्मचारीको कार्यमा बाधा उत्पन्न गरी दबाव दिई अनधिकृत कार्य गराएको, उत्तरदायित्व पन्छाएको, पदीय कर्तव्य पालन नगरेको, पदिय उन्मुक्ति, सुविधाको दुरुपयोगजस्ता सुशासनसँग जोडिएका महत्त्वपूर्ण आयोगको क्षेत्राधिकारबाट हटाइएको पाइन्छ। यसै सन्दर्भमा सर्वोच्च अदालतबाट कलमबहादुर खड्काविरुद्ध अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग टंगालसमेतलाई<sup>४</sup> विपक्षी बनाई दायर भएको रिटमा ‘..... नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ ले व्यवस्था गरेको अनुचित कार्यमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले निर्देशन दिन सक्ने अधिकारलाई नेपालको संविधानले निरन्तरता नदिएको अवस्थामा साविकको संविधानको प्रावधानको आधारमा आयोगले राष्ट्रसेवकलाई अनुचित कार्यको कसुरमा कारबाही गर्नु भनी निर्देशन दिएमा त्यो क्षेत्राधिकारविहीन हुन जाने भनी प्रकरण नं. ७ मा बोलिबाट ऐनको प्रावधानको पनि औचित्य समाप्त भएको छ।

संविधानको नयाँ व्यवस्थाबमोजिम अनुचित कार्यको विषयलाई भ्रष्टाचारको परिभाषामै पारी संविधान र कानुनमा संशोधनद्वारा आयोगको क्षेत्राधिकारभित्र ल्याउनुपर्छ। सार्वजनिक पदमा बहाल रहेको व्यक्तिले जानी-जानी वा लापरबाहीपूर्वक अनुचित कार्य गर्दछ भने त्यो विभागिय कारबाहीको विषय मात्र मान्नु हुँदैन। आयोगको क्षेत्राधिकारभित्र अनुचित कार्यलाई नपार्नु भनेको आयोगलाई देखाउन मात्र स्थापना गरिएको संवैधानिक अंग मात्र हो भन्ने मान्नुपर्ने हुन्छ। सदाचार कायम गरी राज्यको साधनको सर्वोत्तम परिचालन गरी जनतालाई सुशासनको प्रत्याभूति गराउन अनुचित कार्यलाई आयोगको क्षेत्राधिकारभित्र पार्नु आवश्यक छ।

## २. Sting Operation को सन्दर्भमा

विष्णुप्रसाद घिमिरेविरुद्ध संघीय संसदसमेत<sup>५</sup> भएको उत्प्रेषणको रिटमा ‘संविधान तथा ऐनमा नसमेटिएको कुरालाई’ कसुरको रूपमा परिभाषित गरेर नियमले व्यवस्थित गर्नु कानुन निर्माणको विधायिक पद्धतिअनुकूल वा प्रत्यायोजित विधायनको अवधारणाअनुसार हुँदैन। प्रत्यायोजन

३ नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३

४ ने.का.प. २०७७ अक्त १, निर्णय नं. १०४२५ (संयुक्त इजलास)

५ उत्प्रेषणसमेत ०७४-WC(००२० आदेश मिति २०७८ (संवैधानिक इजलास)



विधानको मान्यताअनुसार बन्ने कानुनले मात्र ऐनलाई विस्तृत वा संकुचित पार्न सक्दैन। संविधान वा भ्रातृ ऐनमा रहेको प्रावधानको प्रतिकूल हुनेगरी नियम निर्माण गरियो भने त्यो कपटपूर्ण विधायन (Colourful legislation) बन्न पुग्दछ। यस प्रकार प्रत्यायोजित विधायनसमबन्धी मान्यताका दृष्टीले हेर्दा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान नियमावली, २०५९ को नियम ३० मा रहेको प्रावधानलाई उचित ठान्न नसकिने भनी फैसलामा भनिएको पाइन्छ। भ्रष्टाचारको कसुरको प्रमाणित गर्ने Digital प्रविधिहरूको प्रयोगलाई आफैँ व्यवस्थित गरी प्रमाण संकलन र त्यसको जाँच गर्ने आधिकारिक निकायको स्थापना गरी अनुसन्धानको क्रममा यथेष्ट पुष्टि गर्ने प्रमाणसहित अभियोजन पद्धतिमा थप प्रभावकारिता ल्याउनुपर्ने देखिन्छ।

Sting Operation को आयोगको नियमावलीमा भएको व्यवस्थालाई अमान्य र बदर गरिएको र अर्कोतर्फ अनुचित कार्यलाई आयोगको क्षेत्राधिकारबाट हटाइएको छ। यसरी आयोगले संवैधानिक तथा कानुनी जिम्मेवारी आफ्ना निकायमार्फत सम्पादन गरिरहेको अवस्थामा आयोगलाई संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्थाबमोजिम प्राप्त जिम्मेवारीबाट क्रमशः विमुख गर्दै जाने कामले आयोग कमजोर बन्न जान्छ। राज्यको स्रोतसाधन समुचित परिचालन गरी जनताको आकांक्षालाई समयसापेक्ष अनुरूपको दिगो विकास कायम गर्न अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलाई कानुनी तथा स्रोतसाधनसमेतबाट सबल बनाउनु आवश्यक छ। जसका लागि सरकारको यथेष्ट सहयोगका साथै राजनैतिक प्रतिबद्धता पनि आवश्यक छ।

### ३. नीतिगत निर्णय सन्दर्भमा

कस्तो निर्णय नीतिगत हुने त्यस सन्दर्भमा स्पष्टता हुन जरुरी छ। मन्त्रपरिषद् वा त्यसको कुनै समितिबाट भएको निर्णयलाई नीतिगत र कारबाही गर्न नपाउने व्यवस्था रहेकाले कतिपय विषय मन्त्रपरिषद्मा लिएर निर्णय गर्ने प्रचलन छ। यसको नियन्त्रणका लागि नीतिगत निर्णयहरूको स्पष्ट परिभाषा र व्याख्या तथा नीतिगत र प्रशासनिक निर्णयको स्पष्ट सीमा निर्धारण गरी कार्यविधि तर्जुमा गरी सोको कार्यान्वयन गर्नुपर्ने आवश्यकता रहेको छ।

### ४. निजी क्षेत्रको भ्रष्टाचारसम्बन्धी कामको सन्दर्भमा

राज्यको नीतिअन्तर्गत सरकारी क्षेत्रको काममा क्रमशः संकुचन र निजी क्षेत्रको काममा बढोत्तरी हुँदै आएको सन्दर्भमा निजी क्षेत्रबाट हुने भ्रष्टाचारजन्य कार्यलाई आयोगले छानबिनको दायरामा नल्याउने हो भने भ्रष्टाचार अनियमितता भन्नु बढ्दै जानेछ। राज्यको स्रोत र साधनलाई समुचित रूपमा परिचालन गरी सुशासनको माध्यमबाट देशमा दिगो विकासको लक्ष्य हासिल गर्न भ्रष्टाचारविरुद्धको अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धि (UNCAC) को प्रावधानअनुरूप निजी क्षेत्रमा भ्रष्टाचारजन्य कार्यको अनुसन्धान तथा अभियोजनको कार्यमा कानुनी व्यवस्था गरी आयोगको क्षेत्राधिकार<sup>६</sup> भित्र ल्याउनुपर्दछ।

६ तारानाथ अधिकारी, अख्तियार दुरुपयोग आयोगको सुदृढीकरणका आयामहरू, स्मारिका (२०७७)

## ५. अन्य सन्दर्भमा

- आयोगले आफ्ना कार्यालयअन्तर्गत गर्दै आएको अनुसन्धानको कामलाई समेट्न नसकेको भौगोलिक विकटतालाई समेट्ने गरी कार्यालयको विस्तार गर्ने ।
- अनुसन्धान गर्ने क्षमतामा अभिवृद्धि गर्ने : अनुसन्धान र अभियोजन गर्दा विविध निकायका जनशक्तिको परिचालन गरे पनि नेतृत्वदायी अनुसन्धानमा दखल भएका र विशेषज्ञता हासिल गरेका निकायका विशेषज्ञताबाट नै गर्ने परिपाटीलाई जोड दिने ।
- जनशक्तिको परिचालन लागि : Motivational Factors लाई व्यवहारमै कार्यन्वयन गर्ने:- जस्तो भौतिक तथा मौद्रिक उत्प्रेरणामा जोड दिने ।
- चुनौतीपूर्ण कार्य गर्ने जनशक्तिलाई ढुक्क रहने अवस्थामा सुधार ल्याउने जस्तो : सवारी साधनको उपयुक्त प्रबन्ध ।

## अन्त्यमा

समाजमा सदाचार कायम राखी सुशासनको माध्यमबाट देश समृद्धितर्फ अगाडि बढाउन संवैधानिक निकायको रूपमा अख्तियार दुरुपयोग आयोगले गर्दै आएको काम सराहनीय रहँदै आएको छ । राजनैतिक प्रतिबद्धता र राज्यको प्राथमिकतामा भ्रष्टाचार नियन्त्रण गरी समाजमा नैतिक मूल्यमा आधारित राज्यको प्रशासन सञ्चालन गर्न लाग्ने हो र आयोगलाई संवैधानिक रूपमा सबल र सक्षम बनाउने हो भने अवश्य पनि अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग सुशासनको कसीमा अब्बल रहनेछ ।

## सन्दर्भ सामग्रीहरू

१. नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३
२. नेपालको संविधान, २०७२
३. अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८
४. अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियमावली, २०५९
५. अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका वार्षिक प्रतिवेदनहरू
६. अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, टंगाल, स्मारिका, २०७७
७. पत्र पात्रका विभिन्न लेखहरू
८. सम्बन्धित वेबसाइटहरू

# वित्तीय क्षेत्रको भ्रष्टाचार र नियन्त्रणका सवालहरू



कृष्णजीवी घिमिरे<sup>१</sup>

## १. विषय प्रवेश

भ्रष्टाचार असल आचरणविपरीतको कार्य हो। कानूनविपरीतको कार्य हो। सदाचारविरुद्धको कार्य हो। आर्थिक अनुशासन कायम नगरिने कार्य हो। आफूलाई लाभ र संस्था वा सरकारलाई हानि हुने गरी गरिने कार्य हो। विद्वान् Robert Klitgaard ले भ्रष्टाचारलाई सूत्रबाट  $C=M+D-A$ : corruption equals monopoly plus discretion minus accountability भनी सुन्दर ढंगले उल्लेख गर्नुभएको छ। उल्लिखित सूत्रबाट भ्रष्टाचार जवाफदेहिताविपरीतको कार्य हो र जवाफदेहिता वहन नहुँदा सुशासन कायम हुन सक्दैन। आर्थिक अपराध खासगरी भ्रष्टाचारलाई Cool Minded Crime को रूपमा हेरिन्छ। यस प्रकृतिका अपराध नियन्त्रणका लागि अपराधीहरूले समाजका हरक्षेत्रमा खतरा महसुस गरून् भनी यस्ता अपराधीहरूलाई उच्च खतराको सिद्धान्त (High Risk Approach) बाट हेर्ने विधिशास्त्रको विकास भएको छ। यसको मुख्य उद्देश्य त्यस्ता गैरकानुनी कार्यले उन्मुक्ति पाउन नहुने सिद्धान्तमा आधारित छ।

आधुनिक विश्व परिप्रेक्ष्यमा विश्वव्यापीकरण, उदारीकरण, निजी क्षेत्रको संगठित स्वरूप र बढ्दो दबावकारी भूमिका, विश्व व्यापार संगठन, खुला बजार र बजार अर्थव्यवस्था, आर्थिक गतिविधिका दृष्टिले समग्र विश्व नै एक गाउँमा परिणत भएबाट यसमा आर्थिक गतिविधिहरू सञ्चालन गर्ने वित्तीय क्षेत्रको पारदर्शिता, उत्तरदायित्व, जिम्मेवारी र समग्र भूमिका बढ्दै गएको छ। वित्तीय क्षेत्रमा बैंकिङ क्षेत्रको दृष्टो र व्यापक उपस्थितिलाई बढ्दो भ्रष्टाचार, संस्थागत सुशासनको अभाव र कार्यविधिगत जटिलताका कारण Mini Bank को रूपमा रहेका Micro banking प्रणाली, Under coverage finance अथवा Underground banking and finance (गैरबैंकिङ वा गैरवित्तीय प्रणालीका अपारदर्शी क्रियाकलाप) हरूले सङ्कुचित बनाउँदै लगेका छन्। यसबाट सार्वजनिक वित्तीय क्षेत्र भ्रष्टाचारको समस्यामा पर्न गएको छ भने निजी वित्तीय क्षेत्र तथा गैरवित्तीय क्षेत्रको गलत र अपारदर्शी उपस्थितिले मुलुकमा भ्रष्टाचार र कुशासन ज्यादै बढ्न गएको भन्ने कुराहरू सार्वजनिक भइरहेका छन्।

विश्वव्यापी रूपमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि विभिन्न प्रयास जारी छन्। तथापि न्यूनीकरण चुनौतीको रूपमा रहेको छ। नेपालको सन्दर्भमा भ्रष्टाचार चिन्ताजनक अवस्थामा रहेको पाइन्छ। सदाचार तथा

<sup>१</sup> नायब महान्यायाधिवक्ता, महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय

नैतिकताको स्तर बर्षेनि विश्व मापदण्डमा ओरालो लाग्दै गएको नतिजाले पुष्टि गर्दछ। ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलको प्रतिवेदनअनुसार सन् २००४ मा ९० औं स्थानमा रहेको नेपाल सन् २०१९ सम्ममा ३४ अंकका साथ ११३ औं स्थानमा पुगेको छ। नेपालमा भ्रष्टाचारको प्रमुख कारणमा अन्य क्षेत्रजस्तै वित्तीय क्षेत्रको नकारात्मक योगदान बढ्दै गएको तथ्याङ्कहरूले देखाउँछन्। जसको संयोजन गैरवित्तीय क्षेत्रसँगको सम्बन्धमा पुगेर वित्तीय क्षेत्रको सुशासन कायम गर्नमा समस्या देखिएको छ। यस लेखमा वित्तीय क्षेत्रको भ्रष्टाचार, कारण, समस्या तथा चुनौतीहरूबारे संक्षिप्त रूपमा चर्चा गर्ने प्रयास गरिएको छ।

## २. जनताको नासो र निक्षेप सुरक्षाको प्रश्न

आर्थिक अपराध र भ्रष्टाचारजन्य कसुरका कारण संक्रमित अवस्थामा रहेको क्षेत्र बैंक तथा वित्तीय क्षेत्र देखिएको छ। सामान्य नागरिकसमेतको मेहनत र पसिनाको आर्जनको रूपमा संकलित रकम र सरकारी तथा गैरसरकारी निकायसमेतको शेयर र सम्पत्तिसमेत यस्ता बैंक तथा वित्तीय संस्थामा निक्षेप (Deposit) को रूपमा रहेको हुन्छ। यसैमा राज्यको वित्तीय प्रणालीको विश्वास, साख, भविष्य अन्तरनिहित रहेको छ। यसैमा देशको आर्थिक विकास र लगानीका आधारहरू तय गरिएका हुन्छन्। सुरक्षित भविष्य र सुनौलो सोचाइ पूरा गर्नका लागि सर्वसाधारणले नासोको रूपमा राखेको र तिनैले तिरेको करबाट लगानी गरेको बैंक वा वित्तीय संस्थामा गरिएको लगानी वा राखिएको रकमउपर लापरबाही र बदनियतपूर्ण किसिमबाट कर्जा लगानीका नाउँमा रकम हिनामिना गर्ने कार्य भएकोमा राज्यको वित्तीय प्रणालीप्रतिको विश्वास नै कायम गुम्ने अवस्था बन्दै गएको भनी वित्तीय विश्लेषकहरूले चिन्ता व्यक्त गरेको पाइन्छ। यसरी Trustee को कार्य गर्ने संस्थाहरू सही ढंगबाट परिचालन नभई दिएका कारण ग्राहकहरूको लगानी असुरक्षित हुने क्रम बढ्दो छ। त्यसैले खातावाला र बैंक तथा वित्तीय संस्थालाई सम्भावित जोखिमबाट बच्न र बचाउनका लागि यी संस्थाहरूले कर्जा लगानी गर्दा अत्यन्तै उपयुक्त र सम्भाव्यता अध्ययन गरेर औचित्यपूर्ण ढंगबाट लगानी गर्नुपर्दछ।

तर बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूका केही पदाधिकारी तथा कर्मचारीहरूले ऋणीसँग अनियमित तवरबाट मिलेमतो गरी बैंकको कर्जा रकम नतिर्ने नतिराउने र असुलउपर नगर्ने नगराउने मनसायले लगानी गर्ने, प्रत्येक कर्जा लगानी गर्दा निश्चित प्रतिशत रकम ऋणीबाट कमिसन लिने, धितोले खाम्नेभन्दा बढी कर्जा प्रवाह गर्ने, सम्भाव्यता हेर्दै नहेरी लगानी गर्ने, उद्योग तथा परियोजना नै नभएको ठाउँमा पनि परियोजना कर्जा भनी लगानी गर्ने, घरभाडा, विज्ञ वा सेवाकार, सेवा आपूर्तिलगायत कुरामा आफ्ना मानिसको फाइदाका लागि निर्णय गराई संस्थाको हितविपरीत कार्य गर्ने, गलत लिखत तयार गर्नेलगायतका विसंगतिपूर्ण तरिकाबाट बैंक रकम लगानी गरी हिनामिना गर्ने गरेको देखिएको छ।

## ३. विद्यमान स्थिति

नेपाल सरकारको पूर्ण वा आंशिक स्वामित्व भएका र अन्य वित्तीय क्षेत्रको भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा फरक फरक संयन्त्र रहेका छन्। सार्वजनिक क्षेत्रका बैंक तथा वित्तीय संस्थामा वा त्यस्ता निकायमा कार्यरत कर्मचारीहरूले गरेको भ्रष्टाचारमा अनुसन्धान र अभियोजन गर्ने कार्य अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग (यसपछि आयोग भनिएको) ले गर्दछ भने राष्ट्र बैंक ऐन, २०५८ तथा बैंक तथा वित्तीय संस्थासम्बन्धी ऐन, २०६३ बमोजिम नेपाल राष्ट्र बैंकको अनुगमन तथा नियमनकारी भूमिका रहेको छ।

बैंक तथा वित्तीय संस्थाका हकमा नेपाल राष्ट्र बैंकको सुपरिवेक्षण तथा अनुगमनले व्यावसायिक कार्यमा धेरै हदसम्मको नियमन वा नियन्त्रणकारी भूमिका निर्वाह गर्दछ भने त्यहाँको कसुर तथा भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा बैंकिङ कसुर र सरकारी स्वामित्वमा रहेका संस्थाको हकमा भ्रष्टाचारसम्बन्धी कानूनले समेत कारबाही गर्न सक्ने अवस्था रहेको छ। निजी क्षेत्रको वित्तीय बजारमा दृष्टोपस्थिति रहेको छ र यो अवस्था तीव्र गतिमा बढ्दै गैरहेको छ।

वित्तीय क्षेत्रको ठूलो हिस्सा आ-आफ्नै ढंगका संयन्त्रमा सञ्चालित छन्। जसको कारण कतिपय ठूला ठूला लगानी रहेका निजी क्षेत्रका बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरू पनि अनियमितताको दलदलमा भासिएका छन्। कतिपय अवस्थामा नेपाल राष्ट्र बैंकले हस्तक्षेप गरी व्यवस्थापन गरिरहेको देखिन्छ भने कतिपयका सञ्चालकहरूले रकम कुम्ल्याएर भागी सर्वसाधारणलाई धोका दिएका छन्। कतिपयले रकम फिर्ता गर्न नसक्ने भई सर्वसाधारणको बचत रकम जोखिममा परेको देखिन्छ। वित्तीय क्षेत्रको सुशासनको अभावकै कारण गैरबैंकिङ क्षेत्र र Under Coverage बैंकिङ कारोबार फस्टाउन पनि पुगेको देखिन्छ। जसले गर्दा सम्पत्ति शुद्धीकरणजस्ता अपराधहरू बढ्दै गैरहेको छ।

#### ४. वित्तीय क्षेत्रका मुद्दाको अनुसन्धान र अभियोजन

सार्वजनिक वित्तीय क्षेत्र (नेपाल सरकारको पूर्ण वा आंशिक स्वामित्व भएका) को भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि अनुसन्धान तथा अभियोजन गर्न आयोगमा वित्तीय क्षेत्र हेर्ने महाशाखा रहेको र यसले अनुसन्धान तथा अभियोजन गर्दै आइरहेको छ।

आयोगबाट आव २०७०/७१ देखि आव २०७७/७८ सम्म दायर भएका मुद्दाहरूको विवरण निम्नानुसार रहेको आयोगबाट प्रकाशित वार्षिक प्रतिवेदनबाट देखिन्छ :

सि.नं.	आर्थिक वर्ष	कुल दायर भएका मुद्दा संख्या	राजस्वसँग सम्बन्धित दायर मुद्दा	बिगो मागदाबी	प्राप्त उजुरी मध्य राजस्वसँग सम्बन्धित प्रतिशत
१.	२०७०/७१	१६८	२	२,५३,३९,२६७	
२.	२०७१/७२	३०३	४	७,४८,३६,५९९	
३.	२०७२/७३	१४४	२	८१,२०,२७१।५०	
४.	२०७३/७४	१५४	४	१०,६३,४०,४१,५९।२०	
५.	२०७४/७५	१९४	५	११,०१,५३,१८८।७६	
६.	२०७५/७६	३५१	१०	१५,५६,४६,२३८।०१	२.३३
७.	२०७६/७७	४४१	१२	८,८४,९४,५१३।०८	२.१७
८.	२०७७/७८	११४	३	१,०८,२०,५६,३१३।७६	२.०९

आयोगले आव २०७०/७१ देखि आव २०७७/७८ सम्म दायर गरेको मुद्दाहरू हेर्दा, राजस्व एवं वित्तीय क्षेत्रको मुद्दा संख्या कम देखिन्छन तथापि बिगो रकम अधिक रहेको देखिँदा अन्य मुद्दाको तुलनामा आर्थिक



पक्ष दूलो रहेको पाइन्छ । राजस्व एवं वित्तीय क्षेत्रको भ्रष्टाचारको अनुसन्धान अन्य क्षेत्रको भन्दा जटिल, संवेदनशील हुने भएकाले यस्ता प्रकृतिको अनुसन्धान सफलताका लागि विशेष ध्यान पुऱ्याउनुपर्ने हुन्छ ।

## ५. अनियमितता तथा भ्रष्टाचारका नकारात्मक परिदृश्य

आयोगले तथा नेपाल प्रहरीले अनुसन्धान गरी अभियोजन भए-गरेका मुद्दा, बैंक वित्तीय संस्थाको ऋण असुलीसम्बन्धी ऐनअन्तर्गत चलेका मुद्दाहरू अध्ययन गर्दा बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूमा निम्न कार्य गरी बदनियतपूर्ण ढंगले कर्जा लगानी गरी अनियमितता तथा भ्रष्टाचार हुने गरेको पाइन्छ :

- एकै व्यक्ति वा समूहले बैंक खोल्ने, कर्जा दिने लिने ।
- अत्यधिक कर्जा रकम प्रवाह गर्ने तर धितो सुरक्षण (Collateral) नलिने वा ज्यादै थोरै मात्रै लिने ।
- न्यून मूल्य भएको जग्गाजमिनको अधिक मूल्यांकन गरी कर्जा लगानी गर्ने ।
- हुँदै नभएको अर्थात् कृत्रिम परियोजना र कृत्रिम उद्योग व्यवसायका नाउँमा रकम लगानी गर्ने ।
- सम्भौताका सर्त बन्देजहरूको उल्लंघन गर्दै ऐन, नियम, विनियम, परिपत्र तथा निर्देशिकाविपरीत लगानी गर्ने ।
- निक्षेप रकम नासोको रूपमा व्यावसायिक प्रयोजनभन्दा पनि आफ्नो व्यक्तिगत लाभमा प्रयोग हुने,
- विदेशबाट सामान नल्याईकनै LC को भुक्तानी दिने ।
- कर्जाको स्वीकृत सीमा (Limit) ऋण स्वपुँजी अनुपात (Debt Equity Ratio), एकल समूह सीमा (Single Borrower Limit), कोष तथा गैरकोष ऋण सीमा (Funded & Non-Funded Loan Limit), पुँजीकोषको प्रतिशत, पर्याप्त मात्राको हाइपोथिकेसन (Hypothication) स्टक आदिको उल्लंघन गरेर कर्जा लगानी गर्ने ।
- नेपाल राष्ट्र बैंक र स्वयं सम्बन्धित बैंक तथा वित्तीय संस्थाले दिएका निर्देशनहरूको विपरीत गई कर्जा रकम असुरक्षित हुने गरी लगानी गर्ने ।
- नक्कली लालपुर्जा, नापनक्सा र कागजात तयार गरी त्यसैको भरमा कर्जा लगानी गर्ने र संस्थालाई हानि नोक्सानी पुऱ्याउने ।
- दूलोदूलो धनराशि कर्जा लगानी भएकोमा ब्याज मिन्हा दिँदा बैंक कर्मचारी र ऋणी मिली ब्याज मिन्हा दिई मिन्हा गरेको ब्याज ऋणी र बैंक कर्मचारीले एकआपसमा बाँडी खाने ।
- उद्योग, व्यवसाय, कम्पनी वा परियोजनाको स्थलगत निरीक्षण नगरीकनै बदनियतपूर्वक कर्जा प्रवाह गर्ने ।
- नक्कली निरीक्षण प्रतिवेदन तयार गरी कर्जा प्रवाह गर्ने वा थप कर्जा दिने र संस्थालाई हानि नोक्सानी पुऱ्याउने ।
- ऋणीसँग मिलेमतो गरी ऋणीबाट रकम खाई निरीक्षणमा जाने कर्मचारी स्वयंले ऋणीको हित हुनेगरी प्रतिवेदन पेस गर्ने ।

- कर्जा समितिको बैठकनै नबसाई कर्जा प्रवाह गर्ने ।
- पर्याप्त अचल सम्पत्ति धितो सुरक्षण नै नलिईकन गाडी खरिदमा (Hire Purchase) कर्जा लगानी गर्ने ।
- कमसल मूल्यको जग्गा जमिन धितो लिई कागजातमा महँगो मूल्यको जमिन देखाई कर्जा लिनेदिने ।
- एउटा नाउँ र प्रयोजनमा कर्जा प्रवाह गरी अर्कै प्रयोजनमा खर्च गर्ने ।
- कृत्रिम हस्ताक्षर गरेर सर्वसाधारण खातावालाको खाताबाट रुपैयाँ भिक्ने ।
- सार्वजनिक निकायको खाताबाट अनियमित रूपमा ती निकायका कर्मचारीसँग मिलेमतो गरी भिक्दिने ।
- गलत कार्यबाट प्राप्त कालो धनलाई सेतो बनाउने क्रियाकलाप ।
- सेयरको खरिद-बिक्रीमा अनियमितता गर्ने ।
- उल्लिखित कार्य गरी संस्थालाई हानि नोक्सानी पुऱ्याउनेलगायतका कार्य ।

माथि उल्लिखित विषयका अलावा अनेकौं गलत तरिका र माध्यम अपनाई बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूले कर्जा लगानी र प्रवाह गर्नाले २०७८ असोज मसान्तसम्ममा बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूको निष्क्रिय कर्जा (Non-performing asset) क श्रेणीको १.२३ प्रतिशत ख श्रेणीको १.४६ प्रतिशत ग श्रेणीको ७.८४ प्रतिशत र औसतमा १.३७ प्रतिशत हुन पुगेको छ , यो वित्तीय क्षेत्रका लागि ज्यादै ठूलो चुनौती हो । त्यसैगरी बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूबाट जनताको रकम कर्जाको रूपमा लिने र उपभोग गर्ने ऋणीहरूले बैंकबाट लिएका कर्जाहरू सही काममा प्रयोग नगर्ने, सम्भौताको पालना नगर्ने, शर्तबन्देज बमोजिम समयमा कर्जाको साँवा ब्याज नतिर्ने, कर्जा आफ्नो निजी भवन, जग्गा जमिन, कार खरिद आदिमा लगाउने र ऐश आरामका साथ जीवन व्यतीत गर्ने प्रवृत्ति पनि कतिपय ऋणीहरूबाट हुने गरेको देखिन्छ । यसै कारणले गर्दा बैंकहरू (खासगरी सरकारी स्वामित्वमा रहेका राष्ट्रिय वाणिज्य बैंक र नेपाल बैंक लिमिटेड) अबौं रुपैयाँको नोक्सानी परेका छन् ।

## ६. न्यायिक कारबाही र नियन्त्रण

वित्तीय क्षेत्रको भ्रष्टाचार नियन्त्रणका सन्दर्भमा आयोगबाट अनुसन्धान गरी विशेष अदालतमा मुद्दा दायर गर्ने व्यवस्था रहेको छ । विगतमा सरकारी क्षेत्रका बैंकहरूमा भएका भ्रष्टाचार सम्बन्धमा ठूलाठूला भ्रष्टाचारका मुद्दाहरू दायर भएका थिए । जुन सर्वोच्च अदालतबाट समेत फैसला भैसकेको अवस्था छ । सोमध्ये केही फैसलाहरूलाई यहाँ समावेश गरिएको छ ।

### कृषि विकास बैंक उपशाखा मुस्ताङ वि. दयानिधि पंकज<sup>२</sup>

प्रतिवादीहरू बैंकका कर्मचारी भएका हुँदा ऋण प्रवाह सम्बन्धमा उक्त बैंकको ऐन नियमअनुसार कानुनी कार्यविधि पुऱ्याएर मात्र ऋण प्रवाह गर्नुपर्नेमा कानुनको रीत नै नपुऱ्याई काल्पनिक मानिस र काल्पनिक धितो खडा गरी कर्जा प्रवाह गर्ने प्रतिवादीहरूको कार्यमा Malafide Intention देखिने ।

<sup>२</sup> ने.का.प. २०६३, अंक ५, नि.नं. ७७०७

### चक्रबहादुर कार्कीविरुद्ध नेपाल सरकार<sup>३</sup>

प्रचलित कानून तथा बैंकले तयार गरेको निर्देशिकाबमोजिम धितोस्वरूप पेस गरेको जग्गा सम्बन्धित व्यक्तिको नाउँमा दर्ता छ, छैन ? जुन उद्योगको नाममा ऋण माग गरेको हो सो उद्योग दर्ता छ, छैन ? बुझी जग्गा दर्ता र उद्योग दर्ता भएको देखिए धितो दिएको जग्गा रोक्का गर्न सम्बन्धित मालपोत कार्यालयमा पठाई मालपोत कार्यालयबाट रोक्का गराई जग्गाको स्थलगत मूल्याङ्कनसमेत गरी जग्गाको प्रकृतिसमेत हेरी जाँची जग्गाधनी प्रमाणपुर्जा, चारकिल्ला प्रमाणित, नक्सालगायतका ऋण माग गर्दा भर्नुपर्ने फाराम, पुन्याउनुपर्ने प्रक्रिया पूरा गरेपछि लगानी गरेको ऋण असुल हुने भएपछि मात्र ऋण लगानी गर्नुपर्ने ।

### प्रदीप केसीविरुद्ध नेपाल सरकार<sup>४</sup>

आफूहरूलाई अधिकार नै नभएको, खातामा रकम नै नभएको, स्वीकृत कर्जा सीमासमेत नभएकोमा पनि पटकैपिच्छे रकम भुक्तानी दिने दिलाउने कार्य कानूनसम्मतको कार्य हो भन्न नमिल्ने । पैसा नभएको खाताबाट ओभरड्रन कर्जाको नाममा पटक-पटक चेक भुक्तानी गरिएको देखिएको कार्यलाई असल नियतले गरेको कार्य हो भन्न नसकिने ।

### श्रीकृष्ण श्रेष्ठविरुद्ध नेपाल सरकार<sup>५</sup>

शाखा प्रबन्धकजस्तो जिम्मेवार ओहोदामा बसेको पदाधिकारीले ऋण प्रवाह गर्दा अनिवार्य रूपमा धितो लिई सुरक्षित रूपमा लगानी गर्नुपर्ने पदीय कर्तव्यविपरीत बिनाधितो एउटै पार्टीलाई पहिलेदेखिको ऋण असुल हुन बाँकी रहेकै अवस्थामा पटक-पटक एलसी खोल्दै थप ऋण प्रवाह गर्नुबाट निजले असल नियतसाथ सो विवादित प्रतीतपत्रहरू खोलेको नदेखिई ऋणी प्रतिवादीसँग मिलेमतो गरी बैंकलाई हानि नोक्सानी पुऱ्याउनेसमेतको बदनियत राखी सो कार्य गरेको मान्नुपर्ने ।

## ७. नियमन र नियन्त्रण संयन्त्र एक समीक्षा

वर्तमान विश्वमा उदारीकरण, निजी अर्थ व्यवस्था, खुला अर्थतन्त्र, विश्व व्यापार संगठनको बढ्दो प्रभावसँगै नेपालमा पनि अर्थव्यवस्थालाई अत्यधिक उदार बनाइएको छ र वित्तीय क्षेत्र सरकारी संरक्षण वा संलग्नताभन्दा स्वतन्त्र र स्वचालित संयन्त्र मार्फत अगाडि बढिरहेको छ । सामान्यत संस्थालाई हानि नोक्सानी नहुने गरी वा recovery भए गरेका कामकारबाहीमा सम्बन्धित बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूलाई बिनाहस्तक्षेप काम कारबाहीको स्वतन्त्रता दिनु आवश्यक मानिन्छ । तर बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूको बजारमा उपस्थिति सकारात्मक रहे पनि यस्ता बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूमा हुने अनियमितता र भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने आन्तरिक संयन्त्र बलियो नहुँदा संस्थाको रकम हानि नोक्सानी भइरहेको छ । यस्ता संस्थाहरूमा संस्थागत सुशासनको अभाव पनि देखिएको छ जसले गर्दा जथाभावी रूपमा भएका कामकारबाहीबाट लगानीकर्ता तथा सेवाग्राही निक्षेपकर्ताहरूको निक्षेप सुरक्षित भैरहेको देखिँदैन ।

३ ने.का.प. २०६८, अंक ९, नि.तं. ८६८३

४ ने.का.प. २०६८, अंक ९, नि.तं. ८६८८

५ ने.का.प. २०६९, अंक २, नि.तं. ८७६७

वित्तीय क्षेत्रको भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा विद्यमान भ्रष्टाचार नियन्त्रणसम्बन्धी कानून पर्याप्त छैन र सोबाहेक क्रियाशील नेपाल राष्ट्र बैंक ऐन, बैंक तथा वित्तीय संस्थासम्बन्धी ऐन, बैंकिङ कसुर तथा सजाय ऐन, सार्वजनिक खरिद ऐन तथा नियमावली, विदेशी विनीमय ऐन, धितोपत्रसम्बन्धी ऐन र राजस्वसम्बन्धी कैयन कानूनहरू परोक्ष रूपमा रहेका छन्। सार्वजनिक क्षेत्र वा सार्वजनिक जवाफदेहीको पदमा रहेको व्यक्ति संलग्न मुद्दाहरू हेर्ने कानुनी तथा नियन्त्रण संयन्त्रले कुल हिस्साको केही भाग मात्र ओगट्ने र अन्य निजी क्षेत्रको हकमा उल्लिखित कानूनअन्तर्गत रही नेपाल राष्ट्र बैंकको नियमन तथा सुपरिवेक्षण मात्र रहने तर निजी वित्तीय क्षेत्रको भ्रष्टाचार तथा अनियमितता हेर्ने प्रभावकारी कानून तथा संयन्त्रको अभाव देखिन्छ।

सरकारको स्वामित्व रहेका संस्थाहरूमा हुने भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा आयोगले अनुसन्धान र अभियोजन गर्ने र विशेष अदालतबाट न्याय निरोपण हुने भए तापनि भइरहेको अनुसन्धान, अभियोजन र न्याय निरोपणबाट प्राप्त सफलताले सदैव केही आशा मात्र जगाउने कार्य गरिरहेको छ भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा दृष्टो सफलता प्राप्त भएको सन्देश दिन सकिरहेको छैन। सार्वजनिक क्षेत्रमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणको कानुनी संयन्त्र दृष्टो छ तर व्यवस्थापनको अत्यन्त टूलो कमजोरीका कारण भ्रष्टाचार मौलाइरहेको छ भने निजी क्षेत्रका बैंक तथा वित्तीय संस्थाको व्यवस्थापन तुलनात्मक रूपमा राम्रो भए पनि आन्तरिक संस्थागत सुशासन संयन्त्र कमजोर रहेको, बाह्य क्षेत्रबाट नियन्त्रण गर्ने कानुनी व्यवस्था नै नहुनु, कानूनत नेपाल राष्ट्र बैंकको सुपरिवेक्षण तथा नियन्त्रणको दायरा निकै साँघुरो तथा सीमित हुनु र राष्ट्र बैंकबाट भएको सुपरिवेक्षण तथा नियन्त्रणको कार्य पनि सक्रिय र प्रभावकारी नरहुनु र राष्ट्र बैंकबाट दिएको निर्देशन पालना नगर्ने कार्यबाट वित्तीय क्षेत्रमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण कार्य कमजोर देखिएको छ र संस्थाको रकम डुब्ने खतरा बढिरहेको छ।

## द. समस्या र चुनौतीहरू

वित्तीय क्षेत्रको भ्रष्टाचार बढ्दै जानुमा विभिन्न समस्या र चुनौतीहरू रहेका छन् ती हुन् :

- सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन कमजोर हुनु र राजनैतिक हस्तक्षेप रहनु।
- दण्डात्मक प्रावधानको पनि सही र प्रभावकारी ढंगबाट परिचालन गर्न नसक्नु।
- संस्थाहरूको कामकारबाहीमा ज्यादै अनदेखा गरिनु।
- नेपाल राष्ट्र बैंकले इजाजतपत्र दिने तर नियमन गर्न नसक्ने समस्या बल्भिरहनु।
- गैरवित्तीय संस्था, सहकारी संस्थाहरूले टूलो हिस्सा ओगट्नु तर यी निकायहरूको हकमा बैंकिङ कसुर र सजाय ऐन प्रभावकारी हुने अवस्था नरहनु।
- गैरवित्तीय क्षेत्रले वित्तीय कारोबारको टूलो हिस्सा ओगट्नु र यिनीहरूमध्ये धेरै राज्यको नियमन दायरामै नआउनु।
- गैरवित्तीय क्षेत्र र अभि व्यक्तिगत तवरबाट गरिने हुन्डी, ढुकुटीजस्ता कैयन गैरकानुनी क्रियाकलापले बजारको टूलो वित्तीय कारोबार गैरकानुनी र कालोधन्दातर्फ मोडिनु।

- वित्तीय क्षेत्रमा हुने भ्रष्टाचारको ज्यादै कम क्षेत्र मात्रै आयोगको दायरामा पर्नु ।
- सरकारका निकायहरू आफैमा पारदर्शी नहुनाले अधिकांश कारोबार बैंकिङ क्षेत्र मार्फत अभै हुन नसक्नु ।
- वित्तीय क्षेत्रको अनियमितता र भ्रष्टाचार रोकी हानि नोक्सानी हुन नदिनका लागि बैंकिङ कसुर तथा सजाय ऐन, मुलुकी अपराधसंहिता, सहकारी ऐन, सम्पत्ती शुद्धीकरण ऐन, राजस्वसम्बन्धी कानूनहरूको प्रभावकारी कार्यान्वयन नहुनु ।
- भ्रष्टाचारविरुद्ध शून्य सहनशीलताको विकास गर्न अभै नसकिनु ।
- प्राविधिक विषय भएका कारण मुद्दाको अनुसन्धान, अभियोजन, प्रतिरक्षा र पुर्पक्षमा आवश्यक दक्षता अभिवृद्धि कम हुनु ।

## ९. निष्कर्ष

भ्रष्टाचारको दृष्टिले आर्थिक प्रयोजन नै मुख्यतः रहने परिप्रेक्ष्यमा बैंक तथा वित्तीय क्षेत्र आफ्नै आन्तरिक कार्य व्यवस्थापनका सन्दर्भमा र बाह्य क्षेत्रमा हुने भ्रष्टाचारको रकमहरू राख्ने वा प्रयोग गर्ने माध्यमको रूपमा पनि प्रयोग भैरहेका छन् । आजका समग्र बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरू बढ्दो वित्तीय अपराध तथा संस्थागत सुशासनको अभावबाट साख गुमाउने समस्याहरूबाट एकातर्फ गुञ्जिरहेका छन् भने अर्कोतर्फ वित्तीय क्षेत्रको कारोबारहरू गैरवित्तीय क्षेत्रबाट हुने क्रम बढ्दै जानाले वित्तीय क्षेत्रमाथि समस्या र चुनौतीहरू थपिँदै र भेल्टै जानुपर्ने अवस्था छ । यसैगरी स्वतन्त्र बजार अर्थव्यवस्थाका कारण प्राप्त स्वतन्त्रता र स्वायत्तताका कारण राज्यबाट हुने हस्तक्षेपबाट प्रायमुक्त भए पनि कानूनको दहो लगाम तथा कानून कार्यान्वयन गर्ने निकायहरूको प्रभावकारी सुपरिवेक्षण, नियमन तथा नियन्त्रणको अभावमा पारदर्शिता, उत्तरदायित्व र सेवाग्राहीप्रतिको सद्व्यवहार सदाचारको सट्टा भ्रष्टाचार र अनियमितताको कारण लगानी असुरक्षित वा प्रत्यक्ष हानि नोक्सानीको मारमा जकडिन पुगेका विश्लेषणले देखाएको छ । तसर्थ सेवाग्राहीहरू र बैंक तथा वित्तीय संस्थाको हित संरक्षणार्थ यी तमाम प्रकृतिका विकृति र विसंगतिलाई रोकथाम र नियन्त्रण गर्न सम्बद्ध ऐन, कानून, नीति, नियम, परिपत्र, निर्देशिका, सम्झौता र शर्तबन्देजहरूको पूर्ण पालनाका साथ कर्जा लगानी, असुली गर्ने, प्रत्यक्ष हानि नोक्सानीबाट बचाउने तथा कदाचित गलत कार्य भैहाले पनि कर्जा सुरक्षित गर्ने पद्धति समयमै बसाल्न र बाह्य क्षेत्रबाट नियन्त्रण वा मुद्दा चलाएर असुल गर्नेभन्दा संस्थाभित्रबाटै कडा वित्तीय अनुशासनको पालना गराउने आवश्यकता टड्कारो देखिन्छ । भ्रष्टाचार नियन्त्रणसम्बन्धी कानून तथा अख्तियारको अधिकारक्षेत्र पनि कानून संशोधन गरेर यस दिशामा फराकिलो बनाउन आवश्यक देखिन्छ । साथै बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूको अनियमितताको सन्दर्भमा नेपाल राष्ट्र बैंकबाट नियमित ढंगको अनुगमन, सुपरिवेक्षण, नियमन तथा नियन्त्रण प्रणालीलाई नै आधिकारिक कारबाही तथा फौजदारी दायित्वका लागि सूचक संयन्त्रका रूपमा प्रभावकारी बनाई बैंक तथा वित्तीय संस्थाभित्र बाध्यकारी रूपमा अपनाउन लगाउने हो भने आगामी दिनमा यस क्षेत्रमा पनि सुधारका सम्भावनाहरू देख्न सकिन्छ ।



## सन्दर्भ सामग्री

- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको वार्षिक प्रतिवेदन २०७६/७७
- आयोगको संस्थागत रणनीतिक योजना (२०७६।७७-२०८०।८१)
- संस्थागत रणनीतिक योजना (२०७६।७७-२०८०।८१) को कार्यान्वयनको अवस्था
- नेपाल राष्ट्र बैंकका वार्षिक तथा समसामयिक प्रतिवेदनहरू, प्रकाशनहरू।
- ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलका वार्षिक प्रतिवेदन २००४-२०१९
- [www.unescap.org](http://www.unescap.org)
- [www.un.org](http://www.un.org)

“

म सबै जान्दछु भन्ने जसलाई  
घमण्ड छ, त्यसले वास्तवमा केही  
पनि जानेको हुँदैन।

- पृथ्वीनारायण शाह ”

# नेपालको विकास ग्राजुएसन र भ्रष्टाचारको सम्बन्ध



कृष्णबाहादुर दाहाल<sup>१</sup>

## नेपाल

दुई भीमकाय मुलुक चीन र भारतको बीचमा नेपाल रहेको छ। विश्व मानचित्रमा क्षेत्रफलको हिसाबले मभौला मुलुकको रूपमा छ। यसको क्षेत्रफल १,४७,१८१sq.km. बाट थप ३३५sq.km. बढेको छ। ३ तिर खुला सिमाना र उत्तरतर्फ हिमालले प्राकृतिक सिमानाको काम गरेको छ। विश्वका ४९ भूपरिवेष्टित मुलुकमध्ये नेपाल पनि एक हो। विश्व भूगोलको ११.४% र ६.७% जनसंख्या यिनै ४९ मुलुकले ओगटेकोमा नेपालको जनसंख्या २०६८ को जनगणनाअनुसार २,६४,९४,५०४ रहेकोमा हाल करिब ३ करोड पुगेको छ। सन् १९५० पूर्व बेलायतलगायत ४ मुलुकसँग दौत्य सम्बन्ध गरेकोमा हाल १७१ देशसँग दौत्य सम्बन्ध कायम गरेको छ। UN र सोअन्तर्गतका १५ विशिष्टीकृत संस्थाहरूलगायत क्षेत्रीय संगठनहरू SAARC, SAFTA सँग आबद्ध रहेको छ। अन्तर्राष्ट्रिय सञ्चालसँग सम्पर्क सम्बन्ध गर्नका लागि पञ्चशील, असंलग्नता, स्वायत्तता, स्वाधीनता, सार्वभौमिकता र राष्ट्रियताजस्ता विषयवस्तुलाई मूल आधार बनाएको छ। राष्ट्रको विकासका लागि विसं २०१३ बाट हालसम्म १५ औं योजना सञ्चालित छ। पछिल्ला योजनाहरूले केवल गरिबी निवारण गरी राष्ट्रलाई समृद्धि र जनतालाई सुखी बनाउने दीर्घकालीन सोच राखेका छन्। ६३ दशकमा ७ वटा संविधान बनाई सातौं संविधान कार्यान्वयनमा रहेको र मुलुकलाई ३ तहको संघीय संरचना ७६१ सरकारबाट प्रशासित रहेको छ। सबै सरकारले आफ्नो योजनामा गरिबी निवारणलाई प्राथमिकता दिएका छन्। मौजुदा संविधानको उद्देश्यमा दिगो शान्ति सुशासन विकास र समृद्धि रहेकोमा सोहीबमोजिम संविधान र संघीयता क्रियाशील रहेको पाइएको छ।

## विकास

उन्नति प्रगति समृद्धिलाई विकास भनिन्छ। प्रत्येक आयामको परिमाणात्मक र गुणात्मक बढोत्तरी हो, सकारात्मक बढोत्तरी हो- विकास/संकुचित रूपमा भौतिक पूर्वाधारलाई विकास भनेर बुझिन्छ भने बृहद् रूपमा सर्वाङ्गीण आयामको बढोत्तरीलाई बुझिन्छ। विकास सरकारको सारभूत क्रियाकलाप हो, जिम्मेवारी हो, नागरिकको अधिकार हो, यसमा सबैको सार्थक सृजनशील भूमिका हुन्छ। यसले व्यवस्थापन र प्रशासनलाई बुझाउँछ/व्यवस्थापनले योजनाबद्ध Policy, Plan, program र project

१ शाखा अधिकृत, अ.दु.अ. आयोग

को समग्र व्यवस्था गर्दछ र प्रशासनले सोका क्रियाकलाप चलाउँदछ। यो निरन्तर र गतिशील हुन्छ, समयसापेक्ष हुन्छ, पर्यावरणबाट प्रभावित हुन्छ। मुलुकको मूल्यांकित सूचक हो, समृद्धिको सूचक हो विकास बहुआयामिक हुन्छ।

## विकासका आयाम

- आर्थिक, सामाजिक, राजनैतिक, संस्थागत, पूर्वाधार, नीतिगत, कानुनी, व्यवस्थापकीय आदि,
- ग्रामीण विकास, सहरी विकास, क्षेत्रीय विकास, आदि
- गुणात्मक विकास, सुशासन, सहभागिता, प्रभावकारिता, अनुकूलता, न्यायपूर्ण, समानता, समता, विकेन्द्रीकृत आदि

## नेपालको विकासको नीति

- सरकारका घोषणापत्र तथा प्रतिबद्धतालाई नीतिको रूपमा चिनिन्छ। यसले प्रचलित मूल कानूनको भावनालाई आत्मासात गरेको हुन्छ। नेपालको मूल कानून मौजुदा संविधान हो। संविधानको धारा ५१ (च) ले नेपालको विकास गर्दा अपनाउने नीतिलाई मार्गदर्शन गरेको छ।
- १. **संविधान:-** सहभागिता, विकेन्द्रीकरण, सूचना तथा तथ्यांक, जनसंख्या तथा नागरिकको परिचयपत्र व्यवस्थापन, पूर्वाधार विकास गर्दा दिगोपना, शासकीय साभेदारको सहभागिता, लगानीमैत्री वातावरण, न्यायोचित वितरण र सरकारी, निजी तथा सहकारीजस्ता तीनखम्बे अर्थनीति अवलम्बनलाई विकासका नीतिका मार्गदर्शक मानिएको छ।
- २. **योजना:-** आठौं योजनाबाट पन्ध्रौं योजनासम्मले दिगो विकासलाई जोड दिएको छ। सन् २००१-२०१५ सम्म Millennium Development Goal (MDG) र २०१६-२०३० लाई सोही लक्ष्य पूरा गर्नका लागि (Sustainable Development Goal (SDG)) ले दिगो विकास नीतिलाई अगाडि सारेको, यसले १७ वटा लक्ष्य लिएकोमा नेपालको पन्ध्रौं योजनाले हुबहु रूपमा प्रस्तुत SDG का १७ लक्ष्यलाई आफ्नो योजनामा समाहित गरी कार्यान्वयित रहेको छ। १७ वटा लक्ष्यहरूमा गरिबी भोकमरी रोजगारी शिक्षा ऊर्जा तथा शान्तिमध्ये १४ औं नम्बरको Ocean Life बाहेक बाँकी १६ वटा नेपालका लागि व्यावहारिक रहेका छन्। सबै लक्ष्य हासिल गर्न इन्धनको काम अर्थले गरेको हुन्छ। अर्थको उन्नति प्रगति समृद्धिका लागि आर्थिक विकास हुन जरुरी छ।

## आर्थिक विकास

आर्थिक आयाममा हुने सकारात्मक परिवर्तन आर्थिक विकास हो। यो सर्वाङ्गीण विकास हो, साधान हो, साध्य होइन, आर्थिक क्रियाकलापको सुधार हो। राज्यसँगै सुरु भएको भए पनि आधुनिक आर्थिक विकास बजेट प्रणालीसँगै विकसित भएको हो, उदारीकरण, निजीकरण, विश्वव्यापीकरणजस्ता लहरसँगै विकास भएको हो। आर्थिक वृद्धि हुँदैमा आर्थिक विकास हुन्न तर आर्थिक विकासको आधार भने आर्थिक वृद्धि नै हो। आर्थिक विकासका सूचकमा आर्थिक, कृषि, पर्यटन, वाणिज्य, कूटनीति, नीतिगत, कानुनी, सांगठनिक व्यवस्था, भौतिक पूर्वाधार, पर्यावरणीय अनुकूलता, मानव संसाधन, स्रोतसाधन, आर्थिक सुशासन र समृद्धिजस्ता समग्र विषयहरू पर्दछन्।

## नेपालको आर्थिक विकासको लक्ष्य

### १. संविधान

- संविधानको उद्देश्य : दिगोशान्ति, सुशासन विकास र समृद्धि हासिल गर्ने,
- संविधानको आर्थिक उद्देश्य: समाजवादउन्मुख स्वतन्त्र र समुन्नत समृद्ध राष्ट्रिय अर्थतन्त्र निर्माण गर्ने ।

### २. योजना

- २०७९ B.S. भित्र नेपाललाई Graduation गरी विकासोन्मुख राष्ट्रको रूपमा स्थापित गर्ने,
- पन्ध्रौं योजना (आव २०८०/८१) को अन्त्यमा समृद्ध नेपाल सुखी नेपालीको सोचमुताविक निरपेक्ष गरिबी १६.७% बाट ११% मा र बहुआयामिक गरिबी २८.६ बाट १३% मा झार्ने,
- विसं २०८७ मा निरपेक्ष गरिबी ११% बाट ५% मा र बहुआर्थिक गरिबी १३% बाट निकै तल भारी मध्यम आय भएको विकसित राष्ट्रको रूपमा Graduation गर्ने,
- विसं २१०० सम्ममा समृद्ध नेपाल र सुखी नेपालीको लक्ष्य पूरा गरी समृद्ध राष्ट्रको विकासको स्तरमा पुऱ्याउने । त्यसबेला आजको 1085 US \$ प्रतिव्यक्ति आय बढेर 12100 US \$ हुने प्रक्षेपण गरिएको छ । २३ वर्ष बाँकी रहेको छ ।

## नेपालमा विकासको अवस्था

विकासलाई प्राथमिकता दिइएको छ, विकासको स्तर प्रगतिउन्मुख छ, विकास भएको छ । पहिलेको तुलनामा सकारात्मक परिवर्तन भएका छन् । सबै आयाममा विकास भएको छ । विश्वव्यापीकरणमा साभेदारी बढेको छ । रोजगारी, GDP, स्वास्थ्य सफाइ, समानता, सन्तुलन बढेको छ । तर अपेक्षाकृत रूपमा गति लिन सकेका छैनौं, संसारको तुलना गर्दा ७० वर्षपहिले चरम गरिबीमा रहेका नेपालजस्तै दक्षिण कोरिया, थाइल्यान्ड, मलेसिया, भुटानले चरम विकास गरे, हामी Least Developed Country (LDC) कै स्तरमा छौं । ११.४% पूर्ण बेरोजगारी छ । कुल GDP मा २५.१% विप्रेषणको हिस्सा रहेको छ । प्रत्येक वर्ष श्रम बजारमा ५ लाख थपिएकोमा १ लाख पनि आन्तरिक खपत छैन । दैनिक करिब १००० युवायुवती रोजगारीका लागि बिदेसिएका छन् । भन्डै ४८ लाख युवायुवती वैदेशिक रोजगारीमा छन् । यद्यपि नेपालकै अवस्था हेर्ने हो भने सन् १९९१ मा मानव विकास सूचक ०.३८ रहेकोमा सोमा वृद्धि भै आज ०.५७९ पुगेको छ । पूर्णाङ्क १ उत्कृष्ट हो भने हामी विश्व आर्थिक सुधारको तुलनामा मध्यम स्तरमा छौं, सुध्रँदो अवस्था छ । यो अवस्थाको प्रतिवेदन संयुक्त राष्ट्र संघअन्तर्गतको UNDP ले प्रत्येक वर्ष सार्वजनिक गर्ने गरेको छ । UNDP ले प्रत्येक वर्ष सार्वजनिक गर्ने मानव विकास सूचकांकका आधारमा राष्ट्रको विकासको स्तर भल्कन्छ । नेपालको विकासको ग्रेडिड पनि यसकै आधारमा हुन्छ ।

## नेपालको ग्राजुएसन

नेपालले समृद्ध नेपाल र सुखी नेपालीको सोच अघि सारेको छ । सोअन्तर्गत मुलुकलाई विसं २०७९, इसं २०२२ मा विकासोन्मुख विसं २०८७ इसं २०३० मा विकसित र विसं २१०० इसं २०४३ मा समृद्ध राष्ट्रको

स्तरमा पुन्याउने लक्ष्य रहेको छ। आजको २ वर्षपछि, ८ वर्षपछि र १३ वर्षपछि मुलुकलाई अतिकम विकसितबाट विकासोन्मुख, विकसित र समृद्ध मुलुकमा ग्राजुएसन गर्न Per capita Income, Human Indicator र Economic Voluntarily मा सुभार हुनुपर्नेछ। सुधारको ग्रेडिड UN ECOSOC ले गर्ने गरेको छ।

UN Economic and social council को आफ्नो Community of Development Policy (CDP) ले प्रतिवेदन ECOSOC मा पेस गर्दछ। निम्न ३ वटा सूचक बनाई मुलुकको ग्रेडिड गरी प्रत्येक ३/३ वर्षमा प्रतिवेदन गर्दछ।

### इसं २०१८ मा तोकिएका ३ सूचक

- Per capita Income (GNI) प्रतिव्यक्ति राष्ट्रिय आम्दानी US \$ 1025 वा सोभन्दा कम आय भएमा GNI अन्तर्गत दर्ता गर्दछ। US\$ 1230 भन्दा कम भएमा Least Developed Country (LDC) मा पर्ने उल्लेख छ।
- Human Asset Indicator (HAI) अन्तर्गत स्वस्थ्य, शिक्षाको नाजुक अवस्था कुल १०० पूर्णांकमा ६० वा Less भएमा Human Asset Least हुन्छ।
- Economic Voluntarily (EV) अन्तर्गत जनसंख्या जीवन निर्वाह, दुर्गमपना, विकटता जटिलता, प्रकोप पेसा आर्थिक र व्यवसायसमेत ध्यान दिइन्छ र कुल १०० मा घटी वा बढी भएमा Least Develop मा पर्दछ।

सन् २०२१ मा पुनः ग्रेडिड गर्दा सूचक परिवर्तन हुन सक्छन्।

### नेपालको ग्राजुएसन हुन सक्ने अवस्था

माथिका ३ सूचकमध्ये २ सूचक Positive भए पनि ग्राजुएसन हुन सक्छ। ३ वटा नै सूचक सकारात्मक भए भनै राम्रो। तर GNI US\$ 1230 को दोब्बर 2460 US\$ भएमा बाँकी २ सूचक नकारात्मक भए पनि ग्राजुएसन हुन सक्छ।

### हाम्रो अवस्था

GNI-1197 US\$,

HAI- 68,

EV-28 5

त्यसैले हामी २ सूचकमा माथि एउटामा नपुगेको अवस्था छ। इसं २०२२ मा Graduation हुनुपर्ने लक्ष्य हो। US\$ 1230 नपुगे पनि प्राविधिक हिसाबले Graduation हुन सक्छौं।

### LDC का अधिकार(Graduation नभै बसेमा)

- अन्तर्राष्ट्रिय विकास सहायता पाउने अधिकार,



- विवेकरहितको विकास सहायता पाउने अधिकार,
- अति सौविध्यताको अधिकार,
- विशेष प्राथमिकताको अधिकार,
- सार्वभौमिक समता/समानताको अधिकार,
- विश्व साभेदारी र सहभागिताको अधिकार,

## यी अधिकार प्राप्तिका आधार

विकसित राष्ट्रहरूले आफ्नो कुल आयको ०.४% रकम अल्पविकसित राष्ट्रलाई सहयोग गर्ने गरी साविकमा प्रतिबद्धता जाहेर गरेकाले यस सहयोग रकमलाई ०.४ Program भनिन्थ्यो। अहिले आएर यो सहयोग रकम वृद्धि भई ०.७% पुगेको छ। यसअन्तर्गत सुरुमा नेपालले US\$ 22000 पाएकोमा हाल बढोत्तरी हुँदै पाइरहेका छौं। तथापि यो सहयोगको अधिकारका ठोस आधार भने छैनन्। मन मिलुन्जेलसम्मका मात्रै निम्न आधार रहेका छन् :

- नैतिकताको आधार,
- पारस्परिक सम्भदारीको आधार,
- UN का निर्णय/ निर्देशनको आधार,
- पारस्परिक समानता र स्वाधीनता आधार,
- अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि, सम्भौता तथा सम्भदारी आधार मात्र हुन्,

सन् १९९४ देखि २०१७ सम्ममा जम्मा ५ मुलुक मात्र Developing मा स्तरोन्नति भएका छन्। माल्दिभ्स-२०११, बोत्सवाना-१९९४ इक्वेटोरियल-२०१७, समूहमा २०१४, किपभर्डे-२००७। यसरी २३ वर्षमा जम्मा ५ मुलुक मात्र उक्लिन सकेछन्। हामी UN अवधारणादेखि जहाँको त्यहीं छौं। सन् २०२२ मा थप Indicator नआएमा मात्र स्तरोन्नति हुन सक्छौं। छ वर्षको तयारी समय पाएका छौं। UN महासभाले स्तरोन्नतिका लागि अनुमोदन गरेको छ। यसका लागि आय वृद्धि, रोजगार वृद्धि, निर्यात वृद्धि, सुशासन प्रवर्द्धन, साशकीय साभेदार बढाउने, पूर्वाधार विकास र समग्र रूपमा लगानी मैतृ वातावरण बनाउनुपर्ने देखिन्छ। यसको बाधकको रूपमा रहेको भ्रष्टाचार न्यूनीकरण आवश्यक देखिन्छ।

## भ्रष्टाचार

सदाचारविपरितको कार्यलाई भ्रष्टाचार भनिन्छ। यो समाजसापेक्ष हुन्छ। समाजका मूल्य मान्यताविपरितका आर्थिक क्रियाकलाप भ्रष्टाचारमा समेटिएका हुन्छन्। मनमा कलुषित भाव राख्दैमा भ्रष्टाचारमा हुँदैन, बदनियत पूर्वक लिने खाने कार्य गरे, प्रचलित कानुनविपरितको कार्य गरेपछि मात्र भ्रष्टाचार हुन्छ।

World Bank का अनुसार व्यक्तिगत फाइदाका लागि सार्वजनिक पदको दुरुपयोग गर्नु भ्रष्टाचार हो। UN का अनुसार Giving bribe private to public gain भनी उल्लेख गर्दै सूत्रात्मक रूपमा Corruption (monopoly + discretion- accountability)/ethics भनी उल्लेख गरेको छ।

महादेव पन्तका अनुसार धर्म, नीति, आचरण, संस्कृति र परम्पराले मना गरेको आचरण गर्नुलाई भ्रष्टाचार भनिन्छ। Transparency International का अनुसार Abuse of entrusted power for private gain भनी उल्लेख गरेको पाइन्छ। समग्रमा सबै परिभाषालाई संश्लेषण गरिहेर्दा सार्वजनिक व्यक्तिले सार्वजनिक सम्पत्तिको हिनामिना गरेको, आफ्नो Ethics विपरीत रकम आर्जन गरेको र प्रचलित मूल्य मान्यता प्रतिकूलको आचरण दर्शन गर्नुलाई भ्रष्टाचार भनेर बुझियो। भ्रष्टाचार मुख्य गरी चार रूपमा देखा पर्दछ घूसखोरी, सरकारी सम्पत्ति हिनामिना, दुराशयपूर्ण निर्णय तथा नातागोतामुखी प्रवृत्ति केन्द्रित हुन्छ। यो Policy Corruption र Pity Corruption का रूपमा रहेको छ।

### भ्रष्टाचारका कारण

- भ्रष्टाचार गरी कमाएको सम्पत्तिमा समाजले विरोध नजनाई मूकदर्शक भै बस्नु।
- नागरिक समाजले निगरानी नगर्नु।
- कानून जोडेर/प्रक्रिया मिलाएर भ्रष्टाचार हुनाले पहिचानमा कठिन हुनु।
- विद्यालय स्तरमा नैतिक शिक्षा हराउनु र राष्ट्रसेवकमा नैतिक ह्रास आउनु।
- निजी क्षेत्र मौलाउदै जाँदा भ्रष्टाचार हेर्ने निकायका अधिकार संकुचन हुँदै जानु।
- जिम्मेवारी नलिई काम पन्छाउने प्रवृत्ति मौलाउनु।
- बढी भ्रष्टाचार हुने बढाराष्ट्रसेवकउपर संविधानबाटै उजुरी हेर्न नमिल्ने भनी बन्धन लगाउनु।

नेपालमा भ्रष्टाचार न्यूनीकरणका लागि मौजुदा नेपालको संविधान, २०७२ को धारा २३८-२३९ मा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको व्यवस्था गरिएको छ। आयोगको Fundamental Law को रूपमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ छ भने Procedural Law को रूपमा भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ र यसका नियमावली रहेका छन्। आयोगले विषयगत निकायका कानूनहरूलाई समेत टेकेर भ्रष्टाचारको छानबिन गरिआएको छ। यसको अलावा CIAA का लागि विभिन्न समयमा जारी भएका नीति निर्देशन आचार संहितासमेत मार्गदर्शनका रूपमा रहेका छन्।

### नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणका आवश्यकता

नेपालको संविधान, २०७२ को धारा ५१(ख)४ बमोजिम सार्वजनिक प्रशासनलाई स्वच्छ निष्पक्ष पारदर्शी भ्रष्टाचारमुक्त सहभागितामूलक जनमुखी शासनको निश्चय गरी सुशासनको प्रत्याभूति गराउने भन्ने नीतिगत प्रावधानबमोजिम निजामती सेवाको गठन भै क्रियाशील छ। धारा ५६ बमोजिम राज्यको शासकीय स्वरूपलाई संघ, प्रदेश र स्थानीय गरी यति सानो मुलुकमा एकैपटक ७६१ सरकारहरू क्रियाशील रहेका छन्। सबै सरकारले औद्योगिक व्यवस्थापन, विकास व्यवस्थापन, जनसेवा प्रवाह र विविधता व्यवस्थापन गर्नु कर्तव्य रहेको छ। भरखर आएको लोकतान्त्रिक सरकारप्रति सबै जनताको केही आशा र सम्भावना साँचेका छन्। सबैको इच्छा चाहना, सम्बोधन गर्नु प्रत्येक सरकारको कर्तव्य रहेको छ। जबसम्म चुस्त पारदर्शी भरपर्दो निष्पक्ष प्रशासनको थालनी गर्दैनौं, तबसम्म सेवा प्रवाह प्रभावकारी हुँदैन।

अहिले सेवा प्रवाहका तह तप्कामा भ्रष्टाचारले गाँजेकाले प्रभावकारी सेवा प्रवाहमा अवरुद्ध भएको छ। सरकारहरू उल्हनमा परेका छन्। अगाडि बढ्न भ्रष्टाचार न्यूनीकरण आजको आवश्यकता रहेको छ। यी आवश्यकताहरूलाई निम्न तथ्यहरूले अभि उजागर गर्नेछन्।

UN महासभाले Sep 2015 मा कसैलाई पर्छ/नपारिने भन्दै Sustainable Development Goal 2016–2030 पारित गरेथ्यो। यस प्रस्तावमा नेपालले पनि हस्ताक्षर गरेको छ। UN को प्रस्तुत Agenda मा १७ वटा लक्ष्य गरिबी निवारणदेखि अन्तर्राष्ट्रिय साभेदारी गर्नेसम्मका रहेका छन्। १७ वटा लक्ष्य प्राप्तिका लागि १६९ परिणात्मक लक्ष्य र अनुगमनका लागि नेपालले थप गरेको समेत सूचकहरू ४७९ रहेका छन्। यी लक्ष्यहरू प्राप्तिको अन्तिम वर्षमा नेपाल राष्ट्र समुन्नत एवं समृद्ध हुनेछ। समुन्नतिको बाटो हिँड्नु सजिलो छैन, नहिँडी पनि भएको छैन। यसमा अवरोध पुऱ्याउने भ्रष्टाचार हो। न्यूनीकरण गर्नुपर्दछ।

### ग्राजुएसन र भ्रष्टाचारको सम्बन्धमा

Transparency International ले हालै प्रकाशन गरेको प्रतिवेदनअनुसार १८० देशको सर्वेक्षणमा नेपाल कुल १०० अंकमा ३३ अंक पाई ११७ औं भ्रष्टाचारी सूचीमा दर्ज भएको छ। गत साल ११३ नम्बरमा रहेकोमा यस वर्ष ४ अंकले बढी सुशासन खुम्चियो, भ्रष्टाचार बढ्यो। यो क्रम ७६१ सरकारका गतिविधिमा बढ्दै गएमा हालको मानव विकास सूचकांक ०.५७० पनि घट्नेछ, प्रतिव्यक्ति आय US\$ 1197 बाट पनि घट्ला र EV पनि २८ बाट बढेर नकारात्मक सूचकांक बढ्दै जानाले मुलुकको ग्राजुएसन नम्बर नपुग्न सक्दछ र विसं २०७९ मा विकासोन्मुख, २०८७ मा विकसित र २१०० मा समृद्ध मुलुकमा राष्ट्रलाई रूपान्तरित गर्न असहज हुनेछ। CIAA को रिपोर्ट २०७६/७७ हेर्दा पनि ३० वर्षकै उच्च दरमा ४४१ मुद्दा दायर गरेको त्यसमा पनि देखादेखी घूस/रिसवतको मुद्दा संख्या २०५ रहेको थियो। चालु आव हेर्दा सम्मानित सर्वोच्च अदालतको मिति २०७८/०८/०१ को फैसलाले आयोग आफैले पैसा दिन लगाएर गर्ने स्टिड अप्रेसन संविधान र ऐनसँग बाभिएको भन्दै आयोगको नियमावलीको नियम ३० नै खारेज गरेपछि स्टिड अप्रेसन स्वाट्टै घट्न गएको अवस्था छ। त्यसैगरी विश्वव्यापी महामारीको कारण ५४ दिन Lockdown, त्यसपछिको आलोपालो System, अनि आयोगका १०० जना भन्दा बढी कर्मचारी कोरोनाबाट संक्रमित भै थलिएका र आरोपपत्र संख्या हवात्तै बढाउन सघाउने नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्र हुन्थ्यो, त्यसलाई Verified गर्न वर्षभर भारतीय शैक्षिक बोर्ड/परिषद्मा कोरोनाको कारण जान नसक्दा नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्रका सम्बन्धमा समेत अभियोग पत्र नहुँदा पनि आव ०७७/७८ मा ११४ आरोपपत्र विशेष अदालतमा दायर भएको अवस्था छ। सार्वजनिक प्रशासनको गुणात्मक विकास गर्न पर्ने देखिएको छ। समग्रमा भ्रष्टाचारको स्तर बढ्दै जाँदा ग्राजुएसन सूचकांक खस्किँदै जाने र भ्रष्टाचार न्यूनीकरण हुँदै जाँदा ग्राजुएसन सूचकांक उक्सिँदै जाने व्युत्क्रमानुपातिक सम्बन्ध रहेको देखिन्छ।

# भ्रष्टाचार नियन्त्रणका उपायहरू



कृष्णहरि बास्कोटा<sup>१</sup>

भ्रष्टाचारले विश्वव्यापी रूपमा जरा गाडेको छ। यो विश्वकै महारोग हो। यसले विश्वव्यापीस्तरमै सुशासन र सदाचारलाई निस्तेज गरेको छ। विश्वव्यापीस्तरमै शासकीय सुधारका अनेकौं प्रयास भैरहेका छन्। आज जनतामा प्रवाह गरिने सेवालालाई कसरी चुस्त र दुरुस्त तुल्याउन सकिन्छ भनी प्रयास भैरहेको छ। नैतिक शिक्षामा जोड दिइएको छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि संवैधानिक निकायहरू खडा गरिएका छन्। तथापि, भ्रष्टाचाररूपी विषालु सर्पले फडा उठाइरहेकाले यस आलेखमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणका केही उपायहरू सुभाउने प्रयास गरेको छु।

## सुशासनको पहल

असल शासनलाई सुशासन भनिन्छ। यसैगरी, कानुनी शासन नै सुशासनको आधार हो। अर्थात्, राम्रो, असल र व्यवस्थित शासनलाई सुशासन भनिन्छ। अर्को किसिमले भन्दा नागरिकको प्रशासनिक अधिकारको समुचित प्रयोग नै सुशासन हो। धार्मिक रूपमा रामराज्यलाई सुशासनको पर्यायका रूपमा बुझिन्छ। यथार्थमा सेवाग्राही जनताको सन्तुष्टि मापनमा आधारित शासन प्रणाली नै सुशासन हो। जनअपेक्षाअनुसार सञ्चालित हुने शासन नै सुशासन हो। गुनासोरहित शासन प्रणाली नै सुशासन हो। यिनै सुशासनका मान्यताहरूलाई घनीभूत रूपमा लागू गराउन सकिएमा मुलुकमा भ्रष्टाचारको स्थानमा सुशासन कायम हुने थियो।

सुशासनका तीनवटा आयाम छन्। तिनमा पहिलो राजनैतिक आयाम हो। सुशासनलाई राजनीतिक परिवेशमा नियाल्दा अत्यधिक जनसहभागिता, निष्पक्ष निर्वाचन र बहुलवाद नै प्रमुख तत्त्वका रूपमा देखा पर्दछन्। दोस्रोमा व्यवस्थापकीय आयाम पर्दछ। सुशासनको व्यवस्थापकीय आयामभित्र छरितो तर सक्षम सरकारको भावना मुखरित भएको हुन्छ। तेस्रोमा नैतिक आयाम पर्छ। सुशासनको नैतिक आयामभित्र पारदर्शिता र स्वच्छ प्रशासनको भावना लुकेको हुन्छ। यी तीन पक्षको सहकार्यबाट भ्रष्टाचारको दोहोरो काढ्न सकिने हुन्छ। यसका लागि सुशासन ऐनका प्रमुख प्रावधानहरूको अक्षरशः कार्यान्वयन गर्नुपर्छ।

सुशासन ऐन, २०६४ अनुसार कुनै पनि काम गर्दा निश्चित कार्यविधि अवलम्बन गर्नुपर्छ। निश्चित समयमा निर्णय गर्नुपर्छ। निर्णयको पारदर्शिता कायम गर्नुपर्छ। निर्णयको आधार र कारण खुलाउनु पर्छ। स्वार्थ बाझिएको विषयमा निर्णय गर्नु हुँदैन। सार्वजनिक पदमा रहेकाले जिम्मेवारी पन्छाउन

१ पूर्व प्रमुख सूचना आयुक्त एवं नेपाल सरकारका पूर्वसचिव

मिल्दैन। सार्वजनिक पदमा रहेकाले पदीय आचरण पालना गर्नुपर्छ। सबैले पदीय उत्तरदायित्व निर्वाह गर्नुपर्छ। क्षतिपूर्तिसहितको नागरिक बडापत्र जारी गर्नुपर्छ। सेवा प्रवाहमा घुम्ती सेवा सञ्चालन गर्नुपर्छ। सार्वजनिक सुनुवाइ गर्नुपर्छ। गुनासो व्यवस्थापन गर्नुपर्छ। निर्माणस्थलमा होर्डिङ बोर्ड टाँस गर्नुपर्छ। यी र अन्य सुशासन ऐनका महत्त्वपूर्ण प्रावधानहरूको प्रभावकारी कार्यान्वयनबाट भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न सकिन्छ।

## पारदर्शिताको पहल

अँध्यारोमै भ्रष्टाचारको जालो फैलिने हुँदा पारदर्शिताको पहल गर्नुपर्छ। यस्का लागि सूचनाको हकसम्बन्धी ऐनको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्नुपर्छ। जसअनुसार सार्वजनिक निकायका काम-कारबाही लोकतान्त्रिक पद्धतिअनुरूप सञ्चालित हुनुपर्छ। ती निकायका काम-कारबाही खुला र पारदर्शी हुनुपर्छ। ती नागरिकप्रति जवाफदेही र जिम्मेवार हुनुपर्छ। तिनले आफूसँग रहेको सार्वजनिक महत्त्वको सूचनामा नागरिकलाई सहज पहुँच दिनुपर्छ। यस अतिरिक्त, ती निकायहरूले आम नागरिकको सूचनाको हकको सम्मान गर्नुपर्छ। दिन मिल्ने र नमिल्ने सूचना छुट्याएर राख्नुपर्छ। जनताले बोल्ने र बुझ्ने राष्ट्रिय भाषामा सूचना तयार गर्नुका साथै आम सञ्चार माध्यमको उपयोग गर्नुपर्छ। आफ्ना कर्मचारीलाई सूचना प्रवाहको सीप सिकाउन तालिम दिनुपर्छ। गोपनीयतालाई कम गर्दै अधिकतम खुलासाको सिद्धान्त अपनाउनुपर्छ। सूचना अधिकारी तोक्नुका साथै ३३ महिनामा स्वतः प्रकाशन गर्नुपर्छ। यसरी सूचनाको हक मार्फत पारदर्शिता अपनाई भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न सकिन्छ।

## कार्ययोजनाको प्रभावकारी कार्यान्वयन

संयुक्त राष्ट्रसंघले भ्रष्टाचारविरुद्धको महासन्धी जारी गरेको छ। यो महासन्धि १४ डिसेम्बर सन् २००५ देखि लागू भएको हो। साथै, प्रत्येक वर्षको ९ डिसेम्बरका दिन भ्रष्टाचारविरुद्धको अन्तर्राष्ट्रिय दिवस पनि मनाइन्छ। नेपालले संयुक्त राष्ट्रसंघको सक्रिय सदस्य राष्ट्रको नाताले भ्रष्टाचारविरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धिलाई २३ फेब्रुअरी सन् २०११ मा अनुमोदन गरी सो महासन्धिको पक्ष राष्ट्र बनेको छ। साथै, यस महासन्धिको कार्यान्वयनका लागि कार्ययोजनासमेत तयार गरेको छ। यसको हुबहु कार्यान्वयन भएमा धेरै हदमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण हुनेछ।

मूलतः यस कार्ययोजनाको उद्देश्य नेपाललाई भ्रष्टाचारमुक्त मुलुक तुल्याउन यस क्षेत्रमा शून्य सहनशीलताको नीति अवलम्बन गर्नु नै हो। यस कार्ययोजनामा कानुनी शासन, इमानदारिता, पारदर्शिता र जवाफदेहिता सुनिश्चित गर्ने प्रतिबद्धता व्यक्त गरिएको छ। जस्मा, कार्यसम्पादनका मापदण्डको निर्माण, आचारसंहिता, लेखा प्रणालीमा सुदृढीकरण गर्ने र राष्ट्रसेवकका तलब र सुविधा पुनरावलोकन गर्ने कुरा मुखरित भएको छ। साथै, भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि गठित निकायहरूबीच असल समन्वय कायम गर्ने, सूचना संकलनको भरपर्दो संयन्त्र निर्माण गर्ने र दण्डहीनताको अन्त्य गर्ने भनिएको छ।

## भ्रष्टाचार निवारणको क्षेत्र फराकिलो पार्ने

वर्तमान भ्रष्टाचार निवारण ऐनले विशेषगरी सरकारी पदमा रहेकाहरूलाई मात्रै कारबाहीको दायरामा ल्याएको पाइन्छ। यसैगरी, भ्रष्टाचारको परिभाषाले समेटेका क्षेत्र पनि सीमित छन्। जसअनुसार रिसवत

लिने दिने काम, बिनामूल्य वा कम मूल्यमा वस्तु वा सेवा लिने दिने काम, दान दातव्य, उपहार वा चन्दा लिने दिने काम, कमिसन लिने दिने काम, राजस्व चुहावट गर्ने गराउने काम र गैरकानुनी लाभ वा हानि पुऱ्याउने बदनियतले गरिने कामलाई भ्रष्टाचारजन्य काम भनिएको छ । यसैगरी, गलत लिखत तयार गर्ने काम, गलत अनुवाद गर्ने काम, सरकारी कागजात सच्याउने काम, सरकारी वा सार्वजनिक संस्थानको कागजात नोक्सान गर्ने काम, प्रश्नपत्रको गोपनीयता भंग गर्ने वा परीक्षाको परिणाम फेरबदल गर्ने काम, गैरकानुनी व्यवसाय गर्ने काम, नपाएको ओहोदा पाए भन्ने काम, भुठा विवरण दिने काम, सार्वजनिक सम्पत्तिको हानि नोक्सानी गर्ने काम, गैरकानुनी दबाव दिने काम, गलत प्रतिवेदन दिने काम, गैरकानुनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गर्ने काम तथा भ्रष्टाचारको उद्योग गर्ने वा भ्रष्टाचारमा मतियार हुने कामलाई भ्रष्टाचारजन्य काम भनिएको छ ।

यस अतिरिक्त निजी क्षेत्र र गैरसरकारी क्षेत्रलगायतबाट हुने तमाम भ्रष्टाचारजन्य गतिविधिलाई कानुनले आफ्नो दायराभित्र ल्याउन सकेको छैन । यसबाट सरकारी पदाधिकारीबाहेकले निर्धक्कसँग मनमौजी तरिकाले काम गरिरहेका छन् । यसरी, समाजका सबै पक्षलाई भ्रष्टाचारको दायरामा ल्याउन सक्दा मात्रै पनि मौजुदा भ्रष्टाचारमा निकै कमी आउने महसुस गर्न सकिन्छ ।

### भ्रष्टाचारका सम्भावित क्षेत्रहरूको निगरानी

हाल भ्रष्टाचार नियन्त्रका लागि सबै क्षेत्र र पक्षलाई समान शंकाको दायरामा राखी काम गरिरहेको अवस्था छ । भन्सार प्रशासनले जोखिमको क्षेत्र पहिचान गरी मालवस्तुको भौतिक परीक्षण गर्दा सीमित वस्तुमा मात्रै आफ्नो ध्यान केन्द्रित गरेको छ । यसैगरी कर प्रशासनले पनि उच्च जोखिमको क्षेत्रमा मात्रै फूल अडिट गर्ने गरेको छ । यसैगरी, भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा संलग्न निकायहरूले पनि आफ्नो प्राथमिकता उच्च जोखिमको क्षेत्रमा केन्द्रित गर्ने हो भने यसलाई नियन्त्रण गर्न निकै सहज हुनेछ ।

जसअनुसार, विविध खर्च, भैपरी खर्च, अतिथि सत्कार खर्च, आर्थिक सहायताको वितरणलगायतमा उच्च अनियमितता हुने गरेको छ । भन्सारमा न्यून बिजकीकरण हुने, दस्तुरी लिने दिने, आन्तरिक राजस्वतर्फ कर छली गर्ने, करको दायरामा नआउने, खुला सिमानामा तस्करी हुने, व्यापारीले बिलबिजक जारी नगर्नेलगायतका कार्यमा निगरानी बढाउनुपर्छ । साथै, उद्योगी र व्यापारीले विभिन्न छुट सुविधाको दुरुपयोग गर्ने गरेका छन् । सुरक्षा निकायमा राशन ठेक्कालगायतमा भ्रष्टाचार हुने गरेको छ । शिक्षातर्फ खेताला शिक्षक राख्ने, शिक्षकले राजनीतिक कार्यकर्ताको भूमिका निर्वाह गर्नेजस्ता काम भै आएका छन् । स्वास्थ्य सेवातर्फ निःशुल्क औषधि वितरणमा दुरुपयोग हुने गरेको छ भने केही मानिस सार्वजनिक वन फाँडानीमा संलग्न छन् ।

यसैगरी, सार्वजनिक पूर्वाधार निर्माणमा व्यापक अनियमितता छ । आम सर्वसाधारणहरू वैदेशिक रोजगारीका नाममा ठगिएका छन् । सेवा प्रवाहमा बिचौलियाले राज जमाएका छन् । कृषितर्फको सरकारी अनुदानमा केही टाठाबाठाले लामो हात गरिरहेका छन् । संघीय सरकारसँगै प्रदेश सरकार र स्थानीय तहहरू पनि भ्रष्टाचारको दौडमा प्रतिस्पर्धा गर्दै छन् । यसर्थ, यी उच्च जोखिमका क्षेत्रमा उच्च सतर्कता अपनाउँदा सीमित स्रोत र साधनबाट पनि अनुभूति हुने गरी भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न सकिनेछ ।



यसरी, संघीय मन्त्रालयहरूको अलावा प्रदेश सरकारमा पनि विकृति बढ्दै छ। त्यहाँ मन्त्रालयको संख्या बढाउने, जथाभावी मोटर खरिद गर्ने, पालिकाबाट जथाभावी अनुदान दिनेलगायतका विषयहरू गम्भीर छन्। साथै, स्थानीय तहमा बेरुजु वृद्धि हुँदै गएको, जनशक्ति कम र काम बढी भएको, विकासको काममा साधन र स्रोतको दोहोरो परेको जस्ता विषयलाई सच्याउनुको विकल्प छैन।

## बढ्दो चुनौती

नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानले तयार गरेको एक अध्ययन प्रतिवेदनमा विश्वव्यापी सुशासन सूचकाङ्कले सन् १९९६ देखि २०१८ सम्मको अवधिमा सुशासनका सबै सूचकांकमा नेपाललाई खस्कँदै गएको देखाएको छ। यसबाट सृजित चुनौती भनेको वैधता प्राप्ति, कार्यप्रभावकारिताको अभाव, सृजनशीलताको कमी र जनअपेक्षाको व्यवस्थापन गर्न नसकिएको अवस्था नै हो।

यसै पंक्तिकार प्रशासन सुधार अनुगमन समितिको संयोजक हुँदा मालपोत, नापी, वैदेशिक रोजगार, यातायात व्यवस्था, खानेपानी, दूरसञ्चार, विद्युत्, पालिकालगायतका आम जनतालाई दिने प्रत्यक्ष सेवा प्रवाह गर्ने कार्यालयहरूलाई सिफ्टमा सञ्चालन गर्न सिफारिस गरिएको थियो। सोअनुसार सरकारी कार्यालयहरू बिहान-बेलुकी पनि सञ्चालनमा आए। तर, आम सेवाग्राही जनता दस-पाँचकै अवधिमा सेवा लिन र विकृति विसंगतिमा संलग्न हुन खोजेको अनुभूतिभै यो प्रयास सफल हुन सकेन।

करप्सन परसेप्सन इन्डिकेटर, डुइङ बिजनेस इन्डिकेटर, आरटीआई रेटिङ, गभर्नेन्स इन्डिकेटर, कम्पेटिभिनेसजस्ता विश्वव्यापी सूचकांक र वरीयतामा नेपालको वरीयता खस्कँदै जानुले अतिरिक्त चिन्ता र चुनौती बढाएको छ।

हामी खुला सरकार साभेदारी (ओजीपी) को सदस्यता ग्रहण गर्न हिचकिचाइरहेका छौं। राष्ट्रिय सूचना आयोगले खुला सरकारी तथ्यांक (ओजीडी) का लागि प्रस्तावित गरेको राष्ट्रिय कार्ययोजना अघि बढ्न सकिरहेको छैन। विभिन्न सार्वजनिक पदमा राम्रा मान्छेको सट्टा हाम्रा मान्छे नियुक्ति भैरहेका छन्। राइट म्यान इन राइट प्लेसका लागि लिडरसिप एसिसमेन्ट सेन्टर खडा गर्न हिचकिचाइरहेका छौं।

नागरिक बडापत्र, सार्वजनिक सुनुवाइ, सोसल अडिट, अनलाइन सेवालगायतको वृद्धि र फेसलेस ब्युरोक्रेसीको अन्त्यजस्ता कार्यक्रम लागू गराउन राज्य प्रणाली प्रतिबद्ध देखिएको छैन। यी र यस्ता संशयले मुलुकमा भ्रष्टाचारको चुनौती भविष्यमा अझै पेचिलो हुने सहजै अनुमान गर्न सकिन्छ।

## आगामी गोरेटो

जसरी पनि भ्रष्टाचारलाई निस्तेज गर्नु हामी सबैको कर्तव्य हो। यसर्थ, यसविरुद्ध अभियानकै रूपमा मुकाविला गर्नुको विकल्प छैन। यसर्थ, भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि निदानात्मक, उपचारात्मक र प्रवर्द्धनात्मक गरी तीनवटै उपायहरूलाई एकैसाथ कार्यान्वयनमा ल्याउनुपर्छ। यस्को निदानात्मक उपायका लागि यस विषयलाई स्कूल र कलेजको पाठ्यक्रममा समेट्नुपर्छ। नैतिक शिक्षामा जोड दिनुपर्छ। कर्मचारीलाई जीवनयापन गर्न पुग्ने गरी तलब र सुविधाको प्रबन्ध गर्नुपर्छ। राजनैतिक नेतृत्वले सदाचारको नमुना प्रस्तुत गर्नुपर्छ। घरपरिवार र समाजले भ्रष्टाचारजन्य गतिविधिको विरोधमा र सदाचारको पक्षमा वकालत गर्नुपर्छ।

भ्रष्टाचार नियन्त्रणको उपचारात्मक उपायअन्तर्गत कठोर सजायको प्रबन्ध गर्नुपर्छ। भ्रष्टाचारीलाई समाजले सामाजिक बहिष्कार गर्नुपर्छ। साना ठूला सबै भ्रष्टाचारमा समान ढंगले तत्काल र कडा सजाय गर्नुपर्छ। यसमा छानबिन गर्न र निर्णय गर्न गठन भएका निकायहरू निर्मम रूपमा प्रस्तुत हुनुपर्छ। यसमा ठूलो माछा वा सानो माछा भन्नु हुँदैन।

भ्रष्टाचार नियन्त्रणको एउटा राम्रो उपाय प्रवर्द्धनात्मक अर्थात् सदाचारीको उचित सम्मानको प्रयास गर्नु पनि हो। इमानदारिता र सदाचारिताको सम्मान र पुरस्कारले सबैलाई भ्रष्टाचारविरुद्ध लाग्न प्रोत्साहन गर्छ। हाल मुलुकमा भ्रष्टाचार नगर्नेलाई खासै वास्ता नगर्ने, उस्तै परे उनीहरूलाई लाछी भन्ने, आफन्तले पनि आफ्ना नातेदार डरछेरुवा ठान्ने जस्ता सामाजिक मनोभावनामा परिवर्तन ल्याउनुपर्छ।

उपभोक्ता अदालतको गठनले पनि आम जनतालाई राहत दिन सक्छ। यसमा निजी क्षेत्रबाट आम जनताले दैनिक सास्ती भोग्नुपरेको र महँगीको मारमा पर्न बाध्य हुनुपरेका विषयहरू उजागर हुनेछन्। मिलीजुली मूल्य तोक्ने, कालोबजारी गर्ने, मिसावट गर्ने, सिन्डिकेट गर्नेजस्ता भ्रष्टाचारजन्य गतिविधिमा पनि लगाम लगाउन समयमै अग्रसर हुनुपर्छ।

नागरिकको सूचनाको हकको प्रभावकारी कार्यान्वयनबाट पनि भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न सकिन्छ। कैंयौं सूचनाहरू उजागर भएरै भ्रष्टाचारमा लगाम लागेको छ। यथार्थमा, सूचनाको हक लोकतन्त्रको अनुभूति दिलाउन र भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न नै जारी भएको हो।

नेपालमा सूचनाको हकअनुसार नागरिकले आफूले माग गरेको सूचना नपाएमा राष्ट्रिय सूचना आयोगमा पुनरावेदन गर्न सकिन्छ। यस आयोगको आदेशपछि द्विविधामा परेको अधिकारीले पनि सूचना दिन्छन्। माथिल्लो पदाधिकारीबाट सूचना नदिनु भन्ने दबाव दिएको अबस्थामा पनि आयोगको आदेशपछि सूचना पाइन्छ। कारण, आयोगको आदेश अटेरी गरेमा दण्डित हुनुपर्छ। तर, सुशासन ऐनबमोजिम काम नभएमा पुनरावेदन गर्ने सुशासन आयोग छैन। यसर्थ, सुशासन ऐनको हुबहु कार्यान्वयन गरी भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न तत्कालै सुशासन आयोग गठन गर्नुपर्छ।

सार्वजनिक पदमा रहेका जिम्मेवार पदाधिकारीले नागरिकता नदिएमा, जग्गा पास नगरी दिएमा, वैदेशिक रोजगारीको इजाजत नदिएमा, जग्गाको कित्ताकाट नगरिदिएमा, सवारी चालक अनुमतिपत्र नदिएमा ती पदाधिकारीलाई सुशासन आयोगको कठघरामा उभ्याउनुपर्छ। यसबाट घूसका लागि बागेनिड गर्ने, तर्साउने वा धम्ब्याउनेजस्ता कार्य बन्द हुनेछन्।

हाल नेपालमा संघीय शासन प्रणाली लागू भएको छ। यसर्थ, प्रदेशस्तर र स्थानीय तहमा रहेका भ्रष्टाचारलाई नियन्त्रण गर्न अम्बुड्सम्यानहरू खडा गर्नुपर्छ। यसैगरी, भ्रष्टाचारको वाहकका रूपमा सरकारी कार्यालय र सबैतिर बिचौलियाहरू सलबलाएका छन्। यिनीहरूलाई पूर्णतः निस्तेज गर्नुपर्छ। यसका लागि सबै निकायमा स्मार्ट हेल्पडेक्स खडा गर्नुपर्छ। सरकारी निकायका सबै बिलबिजकको सार्वजनिकीकरणले पनि भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा ठूलो सघाउ पुग्नेछ। यसरी भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा सबैले आआफ्नो क्षेत्रबाट मन, वचन र कर्मले सघाउनुपर्छ। यही नै आम नेपालीको संकल्प हुनुपर्छ।

# नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण, जनअपेक्षा र न्यायिक दृष्टिकोण



किशोर सिलवाल<sup>१</sup>

भ्रष्टाचार शब्द नेपाली जनजिब्रोमा अत्यधिक प्रयोग हुने थोरै शब्दहरूमध्ये पर्ने गर्दछ। सार्वजनिक सेवा प्रवाह, खरिद, विकास निर्माण तथा समग्रमा सुशासन प्रवर्द्धनमा गम्भीर चुनौतीका रूपमा रहेका कारणले नेपालको अहिलेको सबैभन्दा ठूलो समस्या भ्रष्टाचार नै हो भनेर यत्रतत्र सर्वत्र चर्चा हुने नगरेको होइन। यस्तो कुनै कार्यक्रम, भाषण, छलफल र बहस भेटिँदैन जहाँ भ्रष्टाचार र यसको नियन्त्रण अप्रभावकारी रहेको भन्ने नागरिकको भनाइ नहोस्। भ्रष्टाचार सामाजिक रोग हो र अहिलेको सन्दर्भमा कोभिड-१९ जस्तै प्रत्येक समाज एवं राष्ट्र यसबाट आक्रान्त छन्। कुनै राष्ट्रले नियन्त्रण प्रक्रियालाई अब्बल बनाएका छन् र त्यस्ता राष्ट्रमा भ्रष्टाचार न्यून छ भने अधिकांश राष्ट्रमा नियन्त्रण प्रभावकारी तवरले हुन नसक्दा आम जनताको अपेक्षा भ्रष्टाचार नियन्त्रण होस् भन्ने रहे पनि अपेक्षाअनुसार नियन्त्रण हुन नसकेको अवस्था देखिन्छ।

केकस्ता कामकारबाहीहरूलाई भ्रष्टाचार भनिने हो भनी हेर्ने हो भने सामान्यतया भ्रष्ट र आचार दुई शब्दको जोडबाट भ्रष्टाचार शब्द बनेको हुँदा सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले व्यक्तिगत लाभका लागि सेवाग्राहीप्रति दुराचार गर्नु वा बेइमानी गर्नु भ्रष्टाचार हो भनिन्छ। ब्ल्याक्स ल डिक्सनरीअनुसार सार्वजनिक जिम्मेवारी धारण गरेको अधिकारी वा सरकारी संयन्त्रमा बस्ने कर्मचारीहरूले आफ्नो पदअनुसारको जिम्मेवारी वहन नगरी बदनियतपूर्वक आफू वा अरू कसैलाई लाभ पुऱ्याउनु नै भ्रष्टाचार हो।

भ्रष्टाचारलाई त्यसले समाजमा पारेको असरअनुसार राष्ट्रपिच्छे फरक फरक ढंगले परिभाषित गर्ने गरेको पाइन्छ। सामान्यतया सरकारी संयन्त्रमा बस्ने व्यक्तिहरूले रकमको लेनदेन गरेको विषयलाई भ्रष्टाचार भनी बुझ्ने गरिए पनि यो फौजदारी अपराध भएको कारणले मानिसका केकस्ता कामकारबाही भ्रष्टाचारजन्य हुने भनी कानून नै बनाई परिभाषित गरेको पाइन्छ। नेपालको सन्दर्भमा भन्नुपर्दा भ्रष्टाचारजन्य कामकारबाही निर्मूल गर्नका लागि भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ तर्जुमा गरिएको र सो ऐनको परिच्छेद २ मा केकस्तो कामकारबाही भ्रष्टाचारजन्य कसुर हुने हो भनी उल्लेख गरेको पाइन्छ। उक्त दफाको व्यवस्थाअनुसार रिसवत लिनेदिने, बिनामूल्य वा कम मूल्यमा वस्तु वा सेवा लिनेदिने, दान दातव्य वा चन्दा उपहार लिने, कमिसन लिने, राजस्व चुहावट गर्ने, गैरकानुनी लाभ वा हानि पुऱ्याउने, बदनियतले काम गर्ने, गलत लिखत तयार गर्ने, गलत अनुवाद गर्ने, सरकारी कागजात सच्याउने, सरकारी वा सार्वजनिक संस्थानको कागजात नोक्सान गर्ने, प्रश्नपत्रको गोपनीयता भंग गर्ने वा परीक्षाको परिणाम फेरबदल गर्ने, गैरकानुनी व्यापार

१ माननीय आयुक्त, अ.दु.अ. आयोग

व्यवसाय गर्ने, नपाएको ओहदा पाएँ भन्ने, भुट्टा विवरण दिने, सार्वजनिक सम्पत्तिको हानि नोक्सानी गर्ने गराउने, गैरकानुनी दबाब दिने, गलत प्रतिवेदन पेस गर्ने, गैरकानुनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गर्ने, कसुर गर्न उद्योग गर्ने तथा कसुर गर्न मतियार बन्नेसम्मलाई अपराध भनी त्यस्ता अपराध गर्नेलाई सजायको व्यवस्था गरिएको छ। यसरी हाम्रो देशको कानुनी व्यवस्थालाई समष्टिगत रूपमा हेर्ने हो भने भ्रष्टाचारजन्य कार्यभित्र सार्वजनिक पद, अधिकार तथा हैसियतको दुरुपयोग एवं कर्तव्यपालनमा लापरबाही र व्यक्तिगत फाइदाका लागि सार्वजनिक सम्पत्तिको प्रयोगजस्ता मूलभूत कार्य पर्दछन् भन्न सकिन्छ।

देशमा कायम भ्रष्टाचारलाई न्यूनीकरण गर्न कानुनी तवरमा कस्ता कार्यलाई भ्रष्टाचारजन्य कसुर भनी परिभाषित गर्नु मात्र पर्याप्त हुँदैन। त्यस्ता भ्रष्टाचारजन्य कार्य गर्ने व्यक्तिलाई कानुनी व्यवस्थाअनुरूप न्यायिक प्रक्रियाबमोजिम अनुसन्धान गरी दोषी देखिएका व्यक्तिहरूलाई कानुनले निर्धारण गरेबमोजिम नै सजाय गर्नुपर्ने हुन्छ। यस प्रयोजनार्थ नेपालको संविधान, २०७२ को धारा १३८ ले संवैधानिक निकायको रूपमा नेपालमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको स्थापना गरिएको हो। आयोगलाई प्रभावकारी तवरमा निर्धारित जिम्मेवारी वहन गर्न लगाउन विविध संवैधानिक संरक्षण प्रदान गर्नुको अलावा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियामावली, २०५९, भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ जस्ता कानुनको व्यवस्था गरी ती ऐन नियमको दायराभित्र रही सार्वजनिक क्षेत्रमा हुने गरेको भ्रष्टाचारजन्य कार्यउपर उचित एवं कानुनसम्मत तवरले अनुसन्धान गरी प्रमाणको उपलब्धता भएमा अभियोजन गरी विशेष अदालतमा मुद्दा दायर गर्नेसम्म आयोगको प्रमुख जिम्मेवारी हो।

## जनअपेक्षा

भ्रष्टाचार एउटा जटिल सामाजिक, राजनीतिक र आर्थिक समस्या हो। भ्रष्टाचारले लोकतन्त्रका मूल्य, मान्यता, नैतिकता, न्याय, कानुनको शासन तथा विश्वकै अर्थतन्त्रलाई धराशायी बनाउँछ। यसले कुनै समाज, देश मात्र नभएर सम्पूर्ण विश्वलाई नै आक्रान्त बनाएको कारणले भ्रष्टाचारको कुनै राजनीतिक र भौगोलिक सीमा हुँदैन भनिन्छ। अतएव राष्ट्रिय तवरमा तर्जुमा भएका कानुनहरूद्वारा मात्र यसको पर्याप्त तवरले नियन्त्रण हुन सक्दैन भन्ने मान्यता लिई विश्वस्तरमै यसको प्रभावकारी नियन्त्रणका लागि अन्तर्राष्ट्रिय साभ्ना प्रयासस्वरूप संयुक्त राष्ट्रसंघको महासभाले भ्रष्टाचारविरुद्धको महासन्धि जारी गरी कार्यान्वयन गरी आएको छ। विश्व परिवेशमा भ्रष्टाचारको कार्यान्वयनको अवस्थाको सम्बन्धमा निगरानी गर्ने अन्तर्राष्ट्रिय संस्था ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलले वर्षेपिच्छे विभिन्न सूचकहरूलाई आधार मानी विश्वका अधिकांश देशहरूमा भ्रष्टाचारको अवस्थाको बारेमा सर्वेक्षण प्रतिवेदन प्रकाशित गर्दछ। यस्तो सर्वेक्षण प्रतिवेदनले सम्बन्धित राष्ट्रलाई भ्रष्टाचारको न्यूनीकरण अवस्थाबारे जान्ने, बुझ्ने र त्यसमा कुनै कमी-कमजोरी देखिए सुध्ने मौका प्रदान गर्दछ। भर्खरै मात्र उक्त संस्थाले सन् २०२१ को आफ्नो सर्वेक्षण प्रतिवेदन प्रकाशनमा ल्याएको छ। प्रकाशित प्रतिवेदनअनुसार नेपालले ३३ अंक प्राप्त गरी अघिल्लो वर्षभै १८० देशमा भएको सर्वेक्षणमा ११७औँ स्थानमा रहेको देखाएको छ। प्रतिवेदन प्रकाशनपछि विभिन्न पत्रपत्रिकामा व्यक्त प्रतिक्रियाहरूलाई हेर्ने हो भने नेपालले प्राप्त गरेको यो अंकभार र स्थान मानौं अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको विफलताको मात्र कारणले आएको भनेजस्तो देखिन्छ। तर यो प्रतिक्रिया यथार्थपरक नभए पनि यस्तो प्रतिक्रिया यो राष्ट्रमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले प्रभावकारी तवरमा काम गरी भ्रष्टाचारजन्य कार्यहरूलाई नियन्त्रण गर्न सक्नुपर्दछ भन्ने जनअपेक्षासँग

गाँसिएको छ । यस्तो अपेक्षालाई सम्मान गरेर आयोगले आफ्नो जिम्मेवारी वहन गर्न गराउन संवेदनशील हुनु आयोगलगायत सबै सरोकारवालाहरूको प्रमुख कर्तव्य हो । तर नेपालले प्राप्त गरेको यो असामान्य तल्लो स्थान अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग एउटा निकाय मात्रले प्रभावकारी भूमिका खेल्न नसकेको कारणले नभई ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलले कायम गरेको १० वटा निम्नलिखित सूचकाङ्कलाई मूल्यांकन गर्दा नेपालले पाएको स्थान हो :

- सरकारको उत्तरदायित्वको अवस्था,
- सरकारी कर्मचारीको जवाफदेहिताको स्थिति,
- सार्वजनिक क्षेत्रमा विद्यमान भ्रष्टाचारको ग्यापिङ गर्ने,
- भ्रष्टाचारको मात्रा कुन हदमा छ भनी हेर्ने,
- भ्रष्टाचारविरोधी कारबाही कुन हदमा भैरहेको र उपलब्धि के छ भनी विश्लेषण गर्ने,
- सरकारी कारबाहीको प्रवृत्ति र नियन्त्रणकारी क्षमताको मूल्यांकन गर्ने,
- प्रशासनिक भ्रष्टाचारको स्थितिमाथि अवलोकन गर्ने,
- सार्वजनिक पदको दुरुपयोग स्थिति आकलन गर्ने,
- सेवा प्रवाहमा अनियमितताको स्थिति जाँच्ने,
- अदालतको निर्णयमा पर्ने गरेको प्रभावबारे समीक्षा गर्ने,

उपरोक्त दसवटा सूचकांकहरूको आधारमा मापन गर्दा नेपालले १०० पूर्णांकमा ३३ अंक हासिल गरी विश्व वरीयतामा ११७औँ स्थानमा उभिएको देखिन्छ । यस्तो अंकभारको तुलना गर्दा सामान्यतया ४० अंकभन्दा बढी अंक आउनुलाई सामान्य मानिन्छ । योभन्दा बढी घटी अंक पाउनुको अर्थ त्यस्तो अंक प्राप्त गर्ने देशमा बढी नै भ्रष्टाचार कायम छ भन्ने इंगित गर्दछ । यस अर्थमा अन्य सरोकारवालाहरूको अलावा भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्नुमा संवैधानिक आवरण बोकेर खडा भएको आयोगले अझै बढी सतर्कता, संवेदनशीलता एवं जिम्मेवारीसाथ आफ्नो संवैधानिक दायित्व वहन गर्नुपर्नेमा विवाद गर्नुपर्ने देखिँदैन ।

उपरोक्त अन्तर्राष्ट्रिय परिवेशको परिप्रेक्ष्यमा भ्रष्टाचारको नियन्त्रण गर्नुपर्ने आवश्यकता त छँदै छ, त्यसको अलावा देशभित्रै पनि किसानले समयमा मल-बीउ नपाउनु, आफ्ना बालबालिका जन्मेपछि पाउनुपर्ने जन्मदर्ता प्रमाणपत्र पाउन अतिरिक्त रकम जुगाड गर्नुपर्ने, बालबालिकाले आधा शैक्षिक सत्र बितिसकदासमेत पाठ्यपुस्तक नपाउनु, नागरिकता, राहदानी, जग्गाधनी प्रमाणपुर्जालगायतका कागजात प्राप्त गर्न अतिरिक्त शुल्क बुझाउनुपर्ने तथा बिजुलीको मिटर जोड्नसमेत विशेष रकमको व्यवस्थापन गर्नुपर्नेजस्ता विकृतिजन्य कार्यबाट आम नागरिकले मुक्ति पाउने अपेक्षा गर्नुलाई राज्यसंयन्त्रले अन्यथा नमान्ने त्यस्ता अपेक्षालाई यथाशीघ्र परिपूर्ण गर्न अग्रसर हुनुपर्ने हुन्छ । अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, राजस्व अनुसन्धान विभाग तथा सम्पत्ति शुद्धीकरण विभागजस्ता निकाय यसै प्रयोजनका लागि स्थापित निकायहरू हुन् ।

## आयोगको कामकारबाही र न्यायिक दृष्टिकोण

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, आफूसमक्ष परेको उजुरीउपर आवश्यक अनुसन्धान तहकिकात गरी संकलित प्रमाणको आधारमा अभियोगपत्र तयार गरी विशेष अदालतसमक्ष मुद्दा दायर गर्ने संवैधानिक निकाय हो। यो निकायले निष्पादन गर्ने जिम्मेवारी अदालतसमक्ष मुद्दा दायर गरेपछि पहिलो चरणमा समाप्त हुन्छ। उक्त मुद्दा कानुनी तवरमा प्रतिनिधित्व गरी बहस पैरवी गर्ने जिम्मेवारी सहन्यायाधिवक्ताले नेतृत्व गरेको विशेष सरकारी वकिल कार्यालयमार्फत गर्ने गरिन्छ। आफ्नो अभियोग मागदाबीबमोजिम दाबी नपुग्ने गरी वा आशिक दाबी मात्र पुग्ने गरी विशेष अदालतबाट फैसला भएमा विशेष अदालतको फैसलाउपर सर्वोच्च अदालतसमक्ष पुनरावेदन गर्नुपर्ने देखेमा आयोगले आवश्यक निर्णय गरी सर्वोच्च अदालतसमक्ष पुनरावेदन दर्ता गर्ने जिम्मेवारीसमेत आयोगबाट गरिन्छ। यस जिम्मेवारीका अलावा आयोगलाई विपक्षी बनाई परेको रिट निवेदनमा लिखित जवाफ पेस गर्नेसमेत आयोगको तर्फबाट गर्ने गरिन्छ।

प्रस्तुत आलेखमा सम्मानित सर्वोच्च अदालतबाट मिति २०७८ वैशाख ८ गते अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियमावली, २०५९ को नियम ३० बमोजिम गरी आएको कामकारबाही नेपालको संविधानको धारा १३३(१) बमोजिम फैसला भएकै दिनबाट लागू हुने गरी अमान्य र बदर हुने गरी भएको फैसलामा सम्मानित सर्वोच्च अदालतको व्याख्याको मकसद र उक्त प्रावधान संविधानविपरीत भई अमान्य घोषित भएको अवस्थामा सर्वसाधारण व्यक्तिले सेवाग्राहीको हैसियतमा कानूनबमोजिम सेवा प्राप्त गर्न खोज्दा अनधिकृत तवरमा घूस/रिसवत मागेको व्यहोरा आयोगको जानकारीमा आएमा आयोगले केकसरी अगाडि बढ्न सक्छ भन्ने सन्दर्भमा छलफल गर्ने उद्देश्य रहेको छ।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियमावली, २०५९ आयोगले अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ ले दिएको अख्तियारी प्रयोग गरी लागू गरेको हो। उक्त नियमावलीको नियम ३० मा 'सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले घूस/रिसवत माग गरेको भनी पर्न आएको उजुरी निवेदनको अनुसन्धानको क्रममा आफ्ना कर्मचारी वा उजुरवाला वा अन्य कुनै व्यक्तिमार्फत सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिलाई घूस/रिसवतबापत रकम उपलब्ध गराउन सक्ने र त्यसरी रिसवत उपलब्ध गराउने व्यक्तिलाई कारबाही र सजाय नगरिने' व्यवस्था गरिएको थियो। यो कानून व्यवस्था २०५९ भदौ ३१ गतेदेखि २०७८ वैशाख ७ गतेसम्म कार्यान्वयनमा रह्यो। यस अवधीमा आयोगले उल्लिखित कानुनी व्यवस्थाबमोजिम रकम उपलब्ध गराएर सयौं मुद्दा अदालतमा दायर भई आयोगको मागदाबीबमोजिम कसुरदारलाई सजाय भएको पाइन्छ।

तर सम्मानित सर्वोच्च अदालतमा अधिवक्ता विष्णु घिमिरे वि. अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगसमेत प्रत्यर्थी भई दायर भएको आयोग स्वयंले घूस/रिसवत दिने प्रयोजनार्थ रकम उपलब्ध गराउने गरी नियमावलीमा भएको व्यवस्था संविधानसम्मत नभएको भन्ने रिट निवेदनमा सम्मानित सर्वोच्च अदालतको संवैधानिक इजलासबाट सर्वसम्मतिले उक्त प्रावधान नेपालको संविधानविपरीत भएकाले फैसला गरेको मिति अर्थात् २०७८/१/८ देखि अमान्य भई बदर हुने निर्णय गरेको पाइन्छ। यस्तो निर्णय एवं व्यवस्थालाई नेपालको संविधानको धारा १२८(४) बमोजिम सबैले पालना गर्नुपर्ने हुँदा अख्तियार



दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियमावलीबमोजिम रङ्गेहात कारबाही (Sting Operatoin) को प्रयोजनार्थ रकम उपलब्ध गराउन अब कानूनतः नमिल्नेतर्फ विवाद गरिरहन परेन ।

उक्त फैसला गर्दा सम्मानित सर्वोच्च अदालतको संवैधानिक इजलासले दुई महत्त्वपूर्ण धारणालाई उजागर गरेको पाइन्छ । दुवै धरणा उत्तिकै महत्त्वपूर्ण रहेकाले उक्त फैसलाको मर्मअनुसार सबै सरोकारवाला पक्षले संवेदनशील भै कार्यान्वयन गर्नुपर्ने हुन्छ । पहिलो धारणा हेर्दा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियमावलीको नियम ३० अब खारेज भयो र अर्को महत्त्वपूर्ण पक्ष सो नियमावलीको नियम ३० रंगेहात कारबाही (Sting Operation) को क्रममा प्रमाण संकलन गर्ने विभिन्न माध्यम वा तरिकामध्ये एउटा उपायसम्म हो । यस्तो प्रकृतिको मुद्दामा नियम ३० बमोजिमबाहेक अन्य तवरबाट संकलन गरिएका प्रमाण पनि रहेका हुन्छन् र नियम ३० अमान्य र बदर हुँदैन अदालतमा विचाराधीन मुद्दा स्वतः खारेज हुँदैन भन्ने महत्त्वपूर्ण व्याख्या गरिएको छ । नियम ३० बाहेक मुद्दामा संकलित अन्य प्रमाण पनि रहेका हुन्छन् र नियम ३० अमान्य र बदर हुँदैन मुद्दामा संकलित अन्य प्रमाणको मूल्याङ्कनको आधारमा आरोप दाबी ठहर हुने वा नहुने कुराको न्यायिक निरूपण गर्नुपर्ने नै हुन्छ भनी विशेषतः यस्ता प्रकृतिको मुद्दाको सुरु सुनुवाइ गर्ने विशेष अदालतलगायत आयोगलाई निर्देशित गरेको देखिन्छ । यस अर्थमा सम्मानित सर्वोच्च अदालतबाट रंगेहात प्रक्रिया (Sting Operatoin) लाई अमान्य घोषित गरेको होइन । आयोगले नै रकम दिएर रंगेहात पक्राउ गरी प्रमाण संकलन गर्ने पद्धतिलाई मात्र अमान्य घोषित गरेको हो । उक्त फैसलाले उजागर गरेको यो यथार्थलाई आयोग, विशेष सरकारी वकिल कार्यालय र विशेष अदालत एवं सम्मानित सर्वोच्च अदालतका अन्य इजलासले समेत संवेदनशील भएर जति चाँडो मनन गन्यो त्यति नै चाँडो न्यायिक कामकारबाहीमा स्वच्छता (Purity) आउँछ । अन्यथा सम्मानित सर्वोच्च अदालतको संवैधानिक इजलासको व्याख्याको संवैधानिक मर्मअनुकूल काम भए, गरेको मानिने छैन ।

अब सम्मानित सर्वोच्च अदालतको संवैधानिक इजलासबाट भएको फैसलाको मर्मलाई के कसरी अवलम्बन गरिएको छ भनी विश्लेषणात्मक आधारमा हेर्नुपर्दा मुद्दा नं. ०७४-CR-१२४१ को पुनरावेदक दीपककुमार कार्कीविरुद्ध अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग प्रत्यर्थी भएको घूस/रिसवत मुद्दामा सम्मानित सर्वोच्च अदालतको संयुक्त इजलासबाट फैसला गरिँदा रु. २० हजार घूस माग गरेको र सो घूस/रिसवत कालीमाटीस्थित United Finance Ltd अगाडि निवेदकबाट प्रतिवादीले बुभेको देखिन्छ । उक्त रकम कानूनअनुरूप प्रमाण संकलन भएको नमानी सो प्रमाणलाई अस्वीकार गरी आयोगले उपलब्ध गराएको हदमा पूर्वफैसलाको मर्मअनुकूल व्याख्या भएकोमा विवाद देखिँदैन तर कार्यालयदेखि फरक ठाउँमा अर्कै स्थानमा गई राष्ट्रसेवकले निवेदकसँग रकम लेनदेन गर्ने कार्यलाई कसुरको महत्त्वपूर्ण प्रमाणको रूपमा अस्वीकार गरी प्रतिवादीलाई सफाई दिने कार्यलाई कुन अर्थमा ग्रहण गर्ने ? राष्ट्रसेवक प्रतिवादी, निवेदकले जहाँ बोलाए पनि त्यहीं गएर रकम लिने कार्यलाई राष्ट्रसेवकको आचरणअनुकूलको कार्य मान्न मिल्ला र ? कसुर ठहर गर्ने यो नै परिस्थितिजन्य प्रमाण भएन र ?

त्यसैगरी वादी नेपाल सरकारविरुद्ध प्रहरी निरीक्षक केशवबहादुर बस्नेत भएको मुद्दा नं ०७५-CR-०३३२ प्रस्तुत मुद्दामा विशेष अदालतबाट फैसला गर्दा निम्नलिखित आधार ग्रहण गरी फैसला गरको पाइयो:-

- निवेदक र प्रतिवादीबीच भएको फोन संवाद स्क्रिप्ट राइटिङ व्यहोरा हेर्दा रकम लिई आऊ भनेको हो वा के हो स्पष्ट नभएको ।

- प्रतिवादीले अदालतबाट बयान गर्दा कसुरमा इन्कार रही बयान गरेको र निवेदकले प्रतिकूल बकपत्र गरेको देखिएको ।

मूलतः प्रस्तुत मुद्दामा मिसिल साथ पेस भएको फोन संवादको स्क्रिप्ट राइटिङ व्यहोरा निम्नबमोजिम रहेको देखिन्छः-

फोन सम्पर्क हुँदा 'एउटै बिलमा दिनभर बोक्छौ भन्ने गुनासो हो, बोक्न त बोकिराछौ क्यार, यसो एकलै खान्छौ कि बाँडेर खान्छौ भन्ने हो, लिएर आऊ न लिएर आऊ, कति ल्याउँछौ? काम गर्ने मान्छे हौ क्यारे तिमीहरूको आफ्नो विवेक प्रयोग गर न, बाँडेर खाने त हो नि, एकलै खान हुन्न क्यारे, तिमीहरू पुरानो मान्छे हौ, आफैँ विचार गर, मैले केही भन्दैनँ, साँभ ६ बजेतिर आउँछौ ? ल आफैँ विवेक प्रयोग गर, तिमी पुरानो मान्छेलाई सिकाउन पर्दैन' भन्ने व्यहोरा उल्लेख भएको देखिन्छ । यो व्यहोरा हेर्दा विशेष अदालतले आरोपितलाई सफाई दिँदा अवलम्बन गरेको स्क्रिप्ट राइटिङमा अस्पष्ट रहेको भन्ने आधार कानूनसम्मत मान्न मिल्छ र ?

**वादी नेपाल सरकारविरुद्ध हरिकुमार पोखरेलसमेत भएको घूस रिसवत मुद्दा नं. ०७६-CR-००४९ (विशेष अदालत)**

सडक डिभिजन पोखराको सरकारी निवासस्थित लेखा अधिकृतको भान्सा कोठामा रहेको दुई थान भोलाबाट ७ लाख र २ लाख बरामत भएको बराबरी मुचुल्का यो रकम निर्माण व्यवसायीसमेत रहेका प्रतिवादीले सोही दिन ल्याई उक्त स्थानमा अख्तियार टोली तत्काल आएको कारणले छाडी गएका र उक्त रकम रंगेहात प्रयोजनार्थ अख्तियारबाट लिएको रकम नभई निर्माण व्यवसायीको आफ्नै रहेको । प्रस्तुत मुद्दामा विशेष अदालतले आरोपित कसुरबाट प्रतिवादीहरूलाई सफाई दिने गरी फैसला गर्दा निम्न आधार अवलम्बन गरेको देखिन्छः-

- प्रतिवेदनबाट बरामत भएको देखिएको रकम प्रतिवादिहरूले घूस/रिसवत स्वरूप लिनु-दिनु गरेको वा गर्न लागेको भन्नेसम्मको कुनै तथ्यांक आधार नखुलेको ।
- प्रतिवादीहरूले एकआपसमा घूस रकम लिनु-दिनु गर्न लागेको वा गरेको भन्ने कुनै सूचना, आधार, वार्तालाप प्रस्तुत मुद्दामा नखुलेको ।

प्रस्तुत रकम प्रतिवादी बस्दै आएको सरकारी निवासबाट बरामत हुनु, सडक डिभिजन पोखरा र निर्माण व्यवसायीबीच सडक स्तरोन्नतिसमेतको दुईवटा ठेक्का भई प्रथम किस्ताबापत भुक्तानीसमेत लिएको देखिएको र मिति ०७६/०४/२२ अर्थात रकम बरामत हुनु एक दिनपहिले सडक डिभिजन पोखराबाट सात दिनभित्र काम सुरु नभए कारबाही गरिने भनी ठेकेदार कम्पनीलाई पत्राचार गरिएको परिवेशसमेतका पृष्ठभूमिमा सोही ठेकेदारको रकमसहितको भोला प्रतिवादीको सरकारी निवासबाट बरामद हुनु संयोग मात्र होला र ? यो परिवेशमा रकम लेनदेन गर्न लागेको सूचना जानकारी आएन भएन भन्ने तर्क कुन हदसम्म कानूनसम्मत मान्ने ? प्रतिवादीहरूलाई सफाई दिने कार्य सम्मानित सर्वोच्च अदालतको रंगेहातसम्बन्धी मिति २०७६/०१/०८ को व्याख्याको मर्मविपरीत हो भनी भन्न नसकिने हो र ?

भ्रष्टाचार नियन्त्रणको कार्य अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले पाएको अधिकार क्षेत्रअन्तर्गत आफूकहाँ परेको उजुरी छानबिन तहकिकात गरेर अदालतमा अभियोजन दायर गर्दैमा समाप्त हुँदैन ।

समाजमा व्याप्त यो महारोगलाई सरोकारवाला सबैले उत्तिकै संवेदनशील भई आफूले गर्ने जिम्मेवारी वहन गरेमा मात्र समाप्त पार्न सकिन्छ । सम्मानित सर्वोच्च अदालतको रंगेहात कारबाहीसम्बन्धी फैसलाको मर्मलाई संवैधानिक जिम्मेवारी वहन गर्ने निकाय भएको कारणले सर्वोच्च अदालतको उक्त फैसला मितिपछि आयोगले अक्षरशः ग्रहण गरी अवलम्बन गर्दै आएको छ । उक्त मितिपछि रंगेहात कारबाही (Sting Operation) को सन्दर्भमा महोत्तरी जिल्लाको मटिहानी न.पा. वडा नं. ५ का बासिन्दाका छोरीहरूको जन्मदर्ता बनाउन वडाअध्यक्ष र वडासचिवले रु. १० हजार घूस/रिसवत माग गरेको र मजदुरी गर्ने आमाले छोरीहरूको जन्मदर्ता लिने प्रयोजनार्थ आयोगलाई जानकारी गराएर रु. १० हजार अरूबाट सापटी लिई प्रतिवादीहरूलाई बुझाएको भन्ने उजुरीउपर छानबिन गर्दा निवेदक मजदुरी गर्ने महिलाले आफूले त्यत्रो रकम जुटाउन नसक्ने भनी आयोगसँग हारगुहार नगरेको होइन । तर सम्मानित सर्वोच्च अदालतको फैसलापश्चात् रिसवत प्रयोजनार्थ उक्त रकम दिन आयोगले असमर्थता देखाउनु र मजदुरी गर्ने महिलाले सापटी खोज्दै रिसवत दिनुपर्ने अवस्था सरोकारवाला जोकोहीलाई प्रिय हुँदैन । रु. १० हजार त बिगो रहेछ । यो त सानो माछा (small Fish) हो भन्ने औसत मुद्दामा दिने गरिएको तर्क यी निवेदिकाको हकमा लागू हुन सक्दैन । यी निवेदक मजदुरी गर्ने महिलाका लागि उक्त रकम थोरै हो भनी मान्न सकिने होइन । यस अर्थमा कुनै मुद्दा ठूलो माछा र कुनै मुद्दा सानो माछा भनी आयोगले वर्गीकरण गरी हेर्न सक्ने वा छाड्न सकिने हुँदैन । प्रश्न सेवाग्राहीलाई सेवा दिनुपर्ने जिम्मेवारी भएका निकायमा कार्यरत राष्ट्रसेवकले केकति घूस/रिसवत माग गरियो त्यो नै परस्थितिजन्य प्रमाण हो । घूस/रिसवतसहित रेस्टुरेन्ट होटलमा वा कार्यालयभन्दा बाहिर राष्ट्रसेवक पुगेको फेला पर्दछ वा घूस/रिसवत मागेको श्रव्य-दृष्य रेकर्ड भएको छ भने घूस/रिसवत दिए लिएको प्रमाणित हुन रकमकलम आवश्यक पर्दछ भनी निर्णयकर्ताले खोजी गर्दै हिँड्नु न्यायको मर्मविपरीतको जिम्मेवारी वहन गराइ हो भनी अर्थ गर्नु अतिशयोक्ति नहोला ।

अब अन्त्यमा भन्नुपर्दा, नागरिक चासोको हरेक विषयमा आयोगले भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने प्रयोजनस्वरूप निगरानी गरोस् भन्ने जनचाहनालाई आयोग हरहालतमा सम्मान गर्दै कार्यक्षेत्रमा जुटिरहने र नागरिकका समस्या र चासोप्रति संवेदनशील भइरहने एवं आफूसमक्ष आएका हरेक उजुरीलाई ठूलो माछा र सानो माछाभन्दा पनि नागरिकको चासोको विषय मानी बिनाभेदभाव अनुसन्धान र तहकिकात गरी कानूनबमोजिमको अधिकार तथा जिम्मेवारी वहन गर्न आयोग प्रतिबद्ध छ । जनताको न्यायको पक्षमा संवैधानिक जिम्मेवारी वहन गर्दा यो पक्ष वा त्यो पक्षले नियुक्ति सिफारिस गरेको वा नियुक्ति गरेको भन्नेजस्ता केही स्वार्थ समूहहरूले बोल्दै लेख्दै वा कानून बर्खिलाप भयो भनी आरोप लगाउँदै हिँडिरहेको विषयबाट आयोग कुनै हालतमा विचलित हुने छैन ।

# स्टिड अपरेसन : नयाँ सोच र प्रक्रियाको आवश्यकता



डा. गणेश रेग्मी<sup>१</sup>

सम्मानित सर्वोच्च अदालतको हालैको फैसलाले 'स्टिड अपरेसन' लाई गैरकानुनी मान्यो। यसैको आधारमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग (यसपश्चात् अदुअआ भनिने) ले अनुसन्धान गरी चलाएका करिब चार सयवटा मुद्दामा अभियुक्तले सफाइ पाउने अवस्था आयो। संवैधानिक बेन्चको यो निर्णयको अन्य विकल्प छैन तथापि यसमा सन्तुष्ट हुन सकिएन। फैसलाको 'क्रिटिकल एनालिसिस' गर्न जरुरी रहेको देखियो। अध्ययनको प्रयोजनार्थ अदालतका फैसलाको समीक्षा, विश्लेषण र मूल्यांकन गर्न सकिन्छ। हरिहर विरही, थिरप्रसाद पोखरेल, कान्तिपुरसमेतका तीनवटा मुद्दाका विगतका नजिर र हालैको सम्मानित सर्वोच्च अदालतकै शाखा अधिकृत नेत्रबन्धु पौड्यालको निवदेनविरुद्ध डा. गोविन्द केसी र कान्तिपुर पत्रिका परिवारसमेतको मुद्दामा पूर्ण इजलासबाट भएको (२०७६।१०।२३ मा) नयाँ 'अवहेलना विधिशास्त्र' (Contempt Jurisprudence) को सिमामा रही यो विश्लेषण गर्ने जमको गरेको छ।

यस लेखको सारांश (Executive Summary) यसप्रकार छ।

'स्टिड अपरेसन' गैरकानुनी हुन सक्तैन। यो पूर्वपरीक्षित (Already Tested) कानुनी प्रक्रिया हो। यो संसारका धेरै स्थानमा प्रचलित छ। ती सबै स्थानमा मान्यताप्राप्त छ। यो विषय नेपालको सन्दर्भमा सम्मानित सर्वोच्च अदालतमा पुगेपछि दुईवटा गल्ती भयो। एकातर्फ सरकारी वकिलले यसलाई पर्याप्त रूपमा बचाउ गर्न सकेनन्। त्यसमा अध्ययन पुगेन। अर्कोतर्फ, 'डिफेन्स' वकिलहरूले विभिन्न तर्क, कुतर्कहरू सँगै बढाइ-चढाइ गरी अदालतलाई समेत गुमराहमा पार्न सफल भए। यो कार्य एक व्यक्तिको पीआईएल (PIL) बाट सुरु गरिएको देखिए पनि यथार्थमा ठूलो समूह (गिरोह ! ) को सामूहिक प्रयास हुनुपर्छ। जे हुनु भयो, अबको समाधान (Way Out) भनेको भनेको अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबाट 'स्टिड अपरेसन' निरन्तर जारी गरी रहनु, सम्मानित सर्वोच्च अदालतको फैसलाको पालना गर्नका लागि केही नयाँ प्रक्रिया अवलम्बन गर्नु, यो विषयलाई सरकार र अख्तियार दुवैले प्राथमिकतामा पारी उचित सम्बोधन गर्नु आजको आवश्यकता हो।

## 'स्टिड अपरेसन' विरुद्धको मुद्दा र फैसला

'स्टिड अपरेसन' गैरकानुनी हो र यसमा पक्राउ परेकालाई निर्दोष मानियोस भनेर अधिवक्ता विष्णुप्रसाद

<sup>१</sup> पूर्व एसएसपी तथा अधिवक्ता

घिमिरेले मुद्दा दायर गरे । नेपालमा निकै चर्चामा रहेको सो मुदामा प्रधानन्यायाधीश श्री चोलेन्द्रशमशेर जबर्रा, माननीय न्यायाधिशहरू श्री दीपककुमार कार्की, मीरा खड्का, हरिकृष्ण कार्की र ईश्वरप्रसाद खतिवडाको संवैधानिक बेन्चबाट अन्तिम निर्णय भयो । फैसलाका मुख्य मुख्य अंश यसप्रकार छन् ।

- विविध सामाजिक सन्दर्भहरूलाई दृष्टिगत गर्दा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबाट आफ्नो अख्तियारीको दुरुपयोग हुने कुनै सम्भावना नै छैन भनी हुक्क हुन सकिने स्थिति देखिँदैन ।
- नियोजित रूपमा भ्यालबाट पैसा छिराउने र ढोकाबाट पसेर दसीको रूपमा रकम बरामद भएको देखाउने गरिएका दृष्टान्तहरू पनि प्रस्तुत विवादमा गरिएको सुनुवाइ/छलफलको सन्दर्भमा निवेदकतर्फका विद्वान् अधिवक्ताहरूले उल्लेख गर्नुभएको पाइयो ।
- संवैधानिक निकाय आफैँले घूस दिएर माभीले माछा मार्न जाल बिछ्याए जसरी कसैलाई पक्राउ गर्नु सभ्य समाजअनुकूल सुहाउने कुरा होइन ।
- राज्यका निकायले आफ्ना नागरिकलाई फसाउने प्रपञ्चपूर्ण योजना बनाएर कार्यान्वयन गर्नु शोभनीय कुरा हुँदैन । प्रमाणसम्बन्धी कानुनी अवधारणाअनुसार अनुसन्धानकर्ताले प्रमाणको संकलन गर्ने हो, प्रमाणको सृजना गर्ने होइन ।
- विवादित नियम ३० को प्रावधानले प्रमाणको 'संकलन' नभएर प्रमाणको 'सृजना' गर्ने कुराका लागि अख्तियारी दिएको देखिन्छ । यो प्रावधानको दुरुपयोग हुन सक्ने सम्भावना छैन भनी मान्न सकिने अवस्था देखिँदैन ।
- यो प्रावधान कुनै निर्दोष व्यक्तिउपर पूर्वाग्रह राखेर फसाउने वा दुःख, हैरानी दिने माध्यम बन्ने खतरा पनि रहेको छ ।
- कुन कार्य अपराध हो, कुन होइन भनी निर्धारण गर्ने कानुन बनाउने अधिकार विधायिकामा रहेको देखिन्छ ।
- स्वयम् विधायिकाले कानुन बनाउँदासमेत संविधानका प्रावधानअनुकूल हुने गरी बनाउनुपर्ने हुन्छ । संविधान तथा ऐनमा नसमेटिएको कुरालाई कसुरको रूपमा परिभाषित गरेर नियमले व्यवस्थित गर्नु कानुन निर्माणको विधायिकी पद्धतिअनुकूल वा प्रत्यायोजित विधायनको अवधारणाअनुसार हुँदैन । प्रत्यायोजित विधायनको मान्यताअनुसार बन्ने कानुन (नियमावली) ले मातृ-ऐनलाई विस्तृत वा संकुचित पार्न सक्तैन ।
- नियमावली आफैँमा स्वतन्त्र र स्वावलम्बी हुन सक्दैन । ऐनअन्तर्गत बनाइने नियममा कुनै पनि कुरा ऐनको क्षमता र परिधिभन्दा बढी हुन सक्दैन । व्यवस्थापिकाद्वारा निर्धारण नै नगरिएको उद्देश्यलाई नियमद्वारा ग्रहण गर्न र लागू गर्न मिल्दैन ।
- प्रत्यायोजित अधिकार प्रयोग गरी निर्माण गरिने नियम विनियम वा उपनियमले मुलुकको मूल कानुनको रूपमा रहेको संविधान तथा आफूलाई जन्म दिने ऐनले तोकिएको सीमारेखालाई नाघ्न सक्तैन ।
- राज्य कोषको रकम भ्रष्टाचार प्रयोजनका लागि उपलब्ध गराउन प्रचलित कुनै ऐनले अनुमति प्रदान

गरेको देखिँदैन । ऐनद्वारा अख्तियारी प्रदान नगरिएको अवस्थामा नियममा प्रावधान समावेश गरेर रिसवत प्रयोजनका लागि राज्य कोषको रकम प्रदान गर्नु मनासिब हुँदैन ।

- रिसवतको रूपमा दिइएको र बरामद गरिएको रकम पुनः आयोगले नै फिर्ता लिने गरेको पाइन्छ । पहिले रकम दिने, रिसवत लिन दुरुत्साहन दिने, रकम दिलाउने, त्यसपछि मानिस पक्राउ गर्ने, मुद्दा चलाउने र सजाय दिलाउने, बरामद गरेको रकम आफैँसँग राख्ने र पुनः पुनः अर्को व्यक्तिलाई त्यसैगरी समालने कार्य प्रणालीबाट मातृ-ऐनमा रहेको रिसवतको रकम जफत हुने प्रावधानलाई संकुचित पारेको वा नियमले अपवादको अवस्था सृजना गरेको देखिन आउँदछ ।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियमावली, २०५९ को नियम ३० मा रहेको प्रावधान नेपालको संविधानको धारा २०(९) मा रहेको स्वच्छ सुनुवाइसम्बन्धी हक तथा भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा ३ मा रहेको व्यवस्थासमेतको भावना र मर्मअनुकूल देखिएन, सो प्रावधान फौजदारी न्यायका मान्यसिद्धान्त, कानूनको उचित प्रक्रिया तथा प्रमाण संकलनसम्बन्धी न्यायिक मान्यताका दृष्टिले समेत मनासिब र तार्किक देखिएन, उल्लिखित प्रावधान प्रत्यायोजित विधायनसम्बन्धी अवधारणा र यस अदालतबाट भएका व्याख्या तथा प्रतिपादित सिद्धान्तअनुकूल रहेको समेत पाइएन ।

## फैललाको 'क्रिटिकल एनालिसिस'

भ्रष्टाचारविरुद्धको मुद्दा राज्य विरुद्धको अपराध हो । फौजदारी कार्यविधि संहिता, २०७४ को अनुसूची ३ अन्तर्गतका यस्ता मुद्दा अदुआआ आफैँले अनुसन्धान, अभियोजन र दायर गर्दछ । अदुआआका आफ्नै ऐन र नियम छन् । ती कानूनमा उल्लेख भएका कुराहरू सोहीबमोजिम र नभएका अन्य कुराहरू मुलुकी अपराध संहिताअनुसार हुने हो । ३९ पेज लामो यस फैसलामा बेलायत, अमेरिका, अस्ट्रेलिया, भारतलगायतका विभिन्न सम्बद्ध कानुनी र सिद्धान्तको व्याख्या गरिएको छ । तर हाम्रै फौजदारी अपराध संहिताको सम्बद्ध प्रावधानको भने सामान्य उल्लेख पनि भएको देखिँदैन ।

मुलुकी अपराध संहिता ऐन, २०७४ को दफा ८९ बमोजिम भुट्टा प्रमाण बनाएमा ५ वर्षसम्म कैद र ५० हजारसम्म जरिवाना, ९९ बमोजिम भुट्टा प्रमाण वा प्रमाणपत्र प्रयोग गरेमा ३ वर्षसम्म कैद वा ३० हजारसम्म जरिवाना, ९९ बमोजिम बदनियतपूर्वक अनुसन्धान र अभियोजन गरेमा ६ महिनासम्म कैद र ५ हजारसम्म जरिवाना, बदनियतपूर्वक थुनछेक गरेमा तीन वर्षसम्म कैद र ३० हजारसम्म जरिवाना हुने प्रावधान छ ।

अनाहकमा फौजदारी कसुरमा पक्राउ, अभियोजन र दण्डित भैरहेको, व्यवहारमा प्रतिशोधको अस्त्र र फसाउने संयन्त्रको रूपमा दुरुपयोग भैरहेको, नियोजित रूपमा भ्यालबाट पैसा छिराउने र ढोकाबाट पसेर दसीको रूपमा रकम बरामद गरेको आदि जस्ता कुरा उल्लेख भएको फैसलामा यदि अदुआआका कर्मचारीले कसैलाई फसाउने, धराप र फन्दामा गरिएको छ भने हालसम्म त्यस सम्बन्धमा भुट्टो अनुसन्धान अभियोजन गरिएको, भुट्टा प्रमाण बनाएको कुरामा किन कसैको उजुरी परेको छैन ? हालसम्म अदालतबाट किन हस्तक्षेप भएन ? यो कुरा विचारणीय होइन र ?



भ्रष्टाचार अनुसन्धन प्रयोजनका लागि रिसवत रकम उपलब्ध गराउन प्रचलित कुनै ऐनले अनुमति प्रदान गरेको देखिँदैन। ऐनद्वारा अख्तियारी प्रदान नगरिएको अवस्थामा नियममा प्रावधान समावेश गरेर रिसवत प्रयोजनका लागि राज्य कोषको रकम प्रदान गर्नु मनासिब हुँदैन। केवल नियमावलीबाट यस्तो सारभूत विषयलाई अवलम्बन गर्न नमिल्ने अदालतको ठहर अत्यन्त मनासिब हो।

तर, राष्ट्रसेवकले घूस लिने कार्यलाई नियमावलीको नियम ३० को आधारबाट मात्र नभई भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा ३ अनुसार पनि कसुर कायम गरिएको छ। फैसलाको बुँदा नं. ३ मा उल्लेख भएभैं भ्रष्टाचार राज्य व्यवस्थालाई नै जर्जर बनाउने गम्भीर अपराधिक कार्य भएकाले यसको निवारणका लागि राज्यले हरसम्भव वैध (उचित) उपायहरूको प्रयोग गर्नु नै पर्ने हुन्छ। यसैले अपराधसम्बन्धी संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धि, २००० अनुसार भ्रष्टाचारलाई पनि संगठित अपराधको कोटामा राखेको अनुमान गर्न सकिन्छ। संगठित अपराध निवारण ऐन, २०७० को दफा १३ तथा लागूऔषध नियन्त्रण ऐन, २०३३ को दफा ३ मा नियन्त्रित अनुसन्धान प्रविधि (कन्ट्रोल डेलिभरी), गुप्त कारबाही अनुसन्धान (अन्डर कभर अपरेसन) र अन्य उपयुक्त अनुसन्धान पद्धति अवलम्बन गर्न सकिने व्यवस्थामा केवल नियमावलीबाट मात्र आएको भन्ने अदालतको व्याख्या छ। यो अपूर्ण भएको हो होइन?

बहस पैरवीका क्रममा डिफेन्स वकिलहरूबाट 'स्टिङ अपरेसन' लाई 'क्रिमिनल इन्ट्रापमेन्ट' हो भन्ने दावी लिएको देखिन्छ। त्यो तर्क गलत हो। यी दुई फरक कुरा हुन। 'स्टिङ अपरेसन' लिगल हो र 'इन्ट्रापमेन्ट' इलिगल हुन्छ। सँका लागे तुरुन्तै गुगल गरौं। When the police suspect someone of a crime but do not have enough evidence to charge them, they may resort to sting operations, which commonly get confused with entrapment. Entrapment is illegal, while sting operations are legal भन्ने व्याख्या इन्टरनेटमा सहजै पाएन्छ। अपराध शास्त्रको यो सिद्धान्त अन्तर्राष्ट्रिय हो।

अमेरिका मै 'स्टिङ अपरेसन' मान्य छ। अमेरिकाको एफबीआई र भारतको सीबीआई यो कार्य गरिरहेका छन। बहसको क्रममा बेलायत, अमेरिका, क्यानडा र अस्ट्रेलिया र भारतका उत्कृष्ट न्यायिक दृष्टिकोणको आधार लिँदै पश्चिमा देशको तुलनामा भारतीय फैसलामा 'इन्ट्रापमेन्ट' मा 'नैतिक प्रश्न पैदा हुने' भन्ने वाक्यांश रहेको देखिन्छ अर्थात् 'इन्ट्रापमेन्ट' लाई भारतले कानुनी त्रुटिभन्दा पनि नैतिक त्रुटि हो भनेर केही लचकताका साथ लिएको उल्लेख छ। नेपालमा 'स्टिङ अपरेसन' गरिन्छ, 'इन्ट्रापमेन्ट' गरिँदैन। यहाँ निर समस्या रह्यो।

फैसलाको २२ औं बुँदाको चौथो हरफमा अनुसन्धानको सन्दर्भमा 'विषयवस्तु र हाम्रा व्यावहारिक परिस्थितिहरू पनि विचारणीय बन्दछन्' भन्ने उल्लेख भएभैं अख्तियारको विगतदेखिको अभ्यासलाई पूर्णविराम नलगाई त्यसमा सुधार खोजिएको भए कस्तो हुन्थ्यो होला ? सम्बद्ध देश र हाम्रो देशको हैसियत, कानून कार्यान्वयन अधिकारीहरूको क्षमता र स्रोत र साधनमा हामी समान आर्थिक र सामाजिक हैसियत छैनौं।

यो मुद्दाको हैसियत कस्तो ? वरिष्ठ अधिवक्ताहरू शम्भु थापा, चण्डेश्वर श्रेष्ठ, डा. रजितभक्त प्रधानाङ्ग, प्रकाशबहादुर केसी, रविनारायण खनाल, डा. चन्द्रकान्त ज्ञवाली, रमणकुमार श्रेष्ठ, खगेन्द्रप्रसाद अधिकारी, अधिवक्ताहरू टीकाराम भट्टराई, शरदप्रसाद कोइराला, डा. भीमार्जुन आचार्य, सुनील पोखरेल,

ललितबहादुर बस्नेत, गोविन्दप्रसाद शर्मा बन्दी, माधव कोइराला, गजबहादुर ऐर र टीकाबहादुर कुँवरज्यू यसका वकिल हुनुहुन्थ्यो । वरिष्ठ अधिवक्ता प्रा.डा. श्री रजितभक्त प्रधानाङ्ग, शम्भु थापा, चण्डेश्वर श्रेष्ठ, रमणकुमार श्रेष्ठ, अधिवक्ताहरू श्री गोविन्दप्रसाद शर्मा (बन्दी), शरदप्रसाद कोइराला, डा. भीमार्जुन आचार्य र विष्णुमाया भुसालले बहस-नोट पेस गर्नुभएको पनि देखिन्छ ।

एक सहकर्मी कानुन व्यवसायीले हालेको 'पीआइएल' ले यत्रो ठूलो महत्त्व पायो ! यी अग्रज कानुन व्यवसायी मित्रहरूले निःशुल्क सेवा गरेको भए अर्कै कुरा, अन्यथा महँगो न्यायका लागि लगानी गर्ने त्यत्रो स्रोत कहाँबाट आयो ? अरूको लगानी पत्थो कि परेन, कसको लगानी पत्थो ? के यो सोचनीय छैन ?

अदुअआले कतिपय अनुसन्धान आफूले नगरेको, संसदीय समितिले निर्देशन दिएपछि मात्र गरेको, ठूला कार्यमा अनुसन्धान नै नभएको, २, ४ हजारका लागि स्टिड गरिएको जस्ता तर्क बलियो रूपमा उठे । माझीले माछा समात्न जाल हानेजस्तो राष्ट्रसेवकलाई समात्न मिल्दैन भनियो ।

वास्तवमा अदुअआले कामै जाल हान्ने हो । लोभी-पापी कर्मचारीरूपी माछा समात्न । ल मानौं, अदुअआको बल्ल्छीमा पर्न भएन नि । राष्ट्रसेवकका दान लिन नहुने, चन्दा लिन नहुने, कसैको उपहार लिन नहुने, व्यवसाय गर्न नहुने, अनुशासन र कानुनको पालना गर्ने भन्ने कुरा देखावटी मात्र हुन् ? कर्मचारीका सम्बन्धित नियम र आचरणमा सधैं यी कुराहरू रहेका छन् । यसरी कानुन ननाध्ने र यस्ता कुरा नगर्ने हो भने कसरी 'स्टिड अपरेसन' मा परिन्छ ? सानो-ठूलो जेजस्तो भए पनि आखिर भ्रष्टाचार नै होइन र ?

स्टिड अपरेसनमा परेका तत्कालीन बौद्धका डीएसपी श्याम राईलाई सहमतिमा घूस लिएको नदेखिएको ठहर गरी विशेष अदालतबाट सफाइ मिल्यो । काभ्रेका सहायक वन अधिकृत प्रह्लादप्रसाद धिताललाई सम्मानित सर्वोच्च अदालतबाट सफाइ दिइयो । यसको मतलब यो निर्णय हुनुपूर्व पनि स्टिड अपरेसनमा परेका निर्दोषहरू ससम्मान छुटेकै थिए ।

आजकल, कतिपय मुद्दामा जाहेरवालाको प्रलोभन र प्रभावमा परी मुद्दा चलिसकेपछि साक्षीहरू अदालतमा बकपत्र गर्दा 'होस्टाइल' हुने चलन पनि वढेको छ । यो निर्णयपछि करिब ४ सय मुद्दामा 'ब्याङ्केट एमनेस्टी' हुने भयो भनिन्छ । एकछिन मानौं, कुनै राष्ट्रसेवकले घूस माग्दै छ भनेर अख्तियारलाई पूर्वसूचना आयो । के अदुअआ यसमा चुप लागेर वस्ने ? वा, राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रलाई सूचना दिई मैले केही गर्न हुँदैन भनेर हात बाँधेर वस्न मिल्ला र ?

विगतमा पहिले प्रहरी आफैँले सीधै डिटेल लिनै गर्थ्यो । अपराध अनुसन्धानमा फोन कल डिटेलको ठूलो महत्त्व हुन्छ । मुद्दा पत्थो, प्रहरीले सीधै फोन कल डिटेल लिन नपाउने, त्यसका लागि स्पष्ट व्यवस्थासहितको ऐन बनाउनुपर्ने, ऐन नबन्ने बेलासम्म मुद्दा हेर्ने न्यायाधीशको आदेश भएपछि भने लिन पाउने भन्ने फौसला भयो । अन्ततः सर्वोच्च अदालत आफैँले कार्यविधि बनाएर निकास दिलाइयो । अहिलेसम्म उक्त ऐन बनेको छैन, तर सम्मानित सर्वोच्च अदालत आफैँले बनाइदिएको कार्यविधिबाट फोन कल डिटेल प्राप्त भैरहेको छ ।

यो व्यावहारिक समाधान पनि हो । यस मुद्दामा पनि 'ब्याङ्केट एमनेस्टी' दिनुभन्दा कुनै कार्यविधि वा अन्य कुनै बाध्यात्मक निर्देशनात्मक आदेश भए कस्तो हुन्थ्यो होला ? उदाहरणका लागि, जोसुकैले

पनि 'स्टिड अपरेसन' गर्ने नभई 'प्रमुख आयुक्त' को आदेशबाट मात्र हुने, 'स्टिड अपरेसन' हुनुपूर्व र पश्चात्सम्मको अनिवार्य भिजुअल रेकर्डिङ हुनुपर्ने वा स्टिड अपरेसनको सम्पूर्ण भिजुअल ट्रान्समिसन हुनुपर्ने र सो भिजुअल आयोगका पदाधिकारीहरूले संयुक्त रूपमा हेरेर प्रमाणित गर्ने आदि। फैंसलामा उल्लेख भएजस्तो 'योग्यता नपुगेका व्यक्तिलाई आयोगको प्रमुख आयुक्तको पदमा नियुक्त गरिएको, आयोगका पदाधिकारी वा कर्मचारीको रूपमा रहेका व्यक्तिउपर नै भ्रष्टाचारको अभियोगमा मुद्दा चलेको तथा आयोगका पदाधिकारी तथा कर्मचारीहरूको नियुक्ति, खटनपटनका सन्दर्भहरूले पनि यदाकदा संशय पैदा गराउने गरेको पाइन्छ' भन्ने हो भने त नेपालको कुन क्षेत्रमा त्यस्तो नहोला ?

## अबको बाटो र 'प्रमुख आयुक्त' लाई दिनुपर्ने थप जिम्मेवारी

भ्रष्टाचार छताछुल्ल र देश आक्रान्त छ। अहिलेको 'स्टिड अपरेसन' सम्बन्धी निर्णय आएपछि हिजो टेबुलमुनि हुने भ्रष्टाचार अब टेबुलमाथि नहोस् भन्नेमा सबै सतर्क हुनैपर्छ। संवैधानिक इजलासको फैंसला ससम्मान शिरोधार्य गर्दै सरकार र अदुअआबाट केही निश्चित काम गर्न उचित हुन्छ। यो फैंसलापछि यो जिम्मेवारी थपिएको छ।

प्रत्यायोजित विधायनले संविधान तथा आफूलाई जन्म दिने ऐनको सीमारेखालाई नाघ्न सक्तैन भन्ने आधार लिँदै अख्तियार दुरुपयोग नियामावली, नियम ३० बदर गरिएकाले सो व्यवस्थालाई परिमार्जनसहित तत्काल ऐनमा समावेश गर्नुपर्ने भयो। प्रशासकीय कानुनको हिसाबले यो तर्क सही हो। अब एक हिसाबले सिड र नग्रा भिकिएको जस्तो भएको अवस्थाको अदुअआलाई तड्ग्राउन 'स्टिड अपरेसन' गर्न सक्ने गरी ऐन बनाउनु सरकारको दायित्व हो।

'स्टिड अपरेसन' गर्न प्राप्त सुराकमा प्रमुख आयुक्तको तोक आदेशले मात्र स्टिड अपरेसन गर्न उचित हुन्छ। यसैगरी, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका 'स्टिड अपरेसन' लाई 'अपरेसन गरेका फिल्डका सैनिकको प्रतक्ष्य कारबाही कमान्डरले कार्यालयमा बसेर कम्प्युटरमा हेर्ने' अमेरिकन सेनाको प्रविधिजस्ता विद्युतीय सुविधा र उपकरण अख्तियारलाई तत्काल उपलब्ध गराउनु पनि जरुरी छ।

यसलाई आवश्यक परे 'भिजुअल रेकर्ड' को रूपमा अदालतमा पनि देखाउन सकियोस्। भोली यसैमा पनि मुद्दा पर्न सक्ला, डराउन पर्दैन। ऐन बनाउने काम विधायिकाको हो भनी अदालत कन्भिन्स गर्न सक्ने प्रशस्त नजिर र आधारहरू छन्।

अदुअआ नियमावली, २०५९ को नियम ३० खारेज भएको र राज्यकोषको रकम रिसवतको रूपमा अख्तियारले नै उपलब्ध गराउन बन्देज लगाएको अवस्थामा पनि 'स्टिड अपरेसन' चालु हुन सक्छन्। यो आदेशले अख्तियारका अरू अधिकार र जिम्मेवारीलाई असर परेको छैन। कुनै राष्ट्रसेवकले सेवाग्राहीसँग घूस माग गरेको र सेवाग्राही आफैँले आफ्नै रकम राष्ट्रसेवकलाई दिएको वा दिने सुराक प्राप्त भएको अवस्थामा अख्तियार हात बाँधी बस्नुपर्ने अवस्था छैन।

कुनै राष्ट्रसेवक र सेवाग्राही दुवै मिलेर राज्यलाई ठग्न भन्ने जानकारी प्राप्त भएमा तत्काल अदुअआलाई 'स्टिड अपरेसन' गर्न रोकिएको छैन। उदाहरणका लागि भन्सारमा पार्टी र कर्मचारी मिलेर थोरै मूल्यांकन

गर्दै छन् भने तत्काल 'स्टिड अपरेसन' गरी समाप्त सकिन्छ। स्मरण रहोस्, गर्न नहुने कामचाहिँ अख्तियार आफैँ रिसवत रकम दिनु भएन र राज्यकोषको रकम रिसवतमा पर्नु भएन। तर 'स्टिड अपरेसन' भने गर्न पूर्णतः रोकिएको देखिन्न।

## उपसंहार

नेपालको अदुअआजस्तो भारतमा 'सीबीआई' ले भ्रष्टाचारविरुद्ध अनुसन्धान र अभियोजन गर्दछ। यसले अदालतको अनुमति लिएर अदालत र न्यायाधीशले गरेको भ्रष्टाचारको पनि अनुसन्धान गर्छ। सीबीआईको आफ्नै अदालत नै छ। भारतको 'सीबीआई' को आफ्नै विशेष अदालत रहेको र सोही अदालतले सीबीआईले गरेको मुद्दामा आओ निर्णय गर्दछ। भारतमा भ्रष्टाचारविरुद्ध अनुसन्धान गर्ने संस्थाकै अदालतसमेत भएको परिप्रेक्ष्यमा हाम्रोमा 'स्टिड अपरेसन' मात्र पनि चलाउने नपाउने गरी सीमा कोर्नु उचित हुँदैन। यस अवस्थामा अदुअआको 'स्टिड अपरेसन' लगायत भ्रष्टाचारविरोधी समग्र कार्यसञ्चालनमा अदुअआलाई थप विश्वास गर्दै सम्मानित अदालत पनि केही लचिलो हुन जरुरी छ।

यो फ़ैसलाले नेपालको सम्मानित सर्वोच्च अदालत र कानूनको शासनप्रति अभिमान बढाउँदै अदुअआको अधिकार कटौती गरेको नभई अभिपरिष्कृत बनाउन सहयोग पुऱ्याएको बुझ्नुपर्छ। अदुअआलाई माथि उल्लिखित स्टिड अपरेसन गर्ने कानुनी आधार दिन अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐनमा नै तत्काल संशोधन गरी आवश्यक व्यवस्था मिलाउने जरुरी छ।

अब अदुअआलाई नियमावलीको अख्तियारीले होइन, ऐनको अख्तियारीले 'स्टिड अपरेसन' गर्न सक्ने बनाउनुपर्छ। स्पष्टरूपमा 'स्टिड अपरेसन' गर्ने सक्ने कानुनी व्यवस्थासहितको ऐन आजको आवश्यकता हो। साथै, उक्त ऐन नबन्ने वेलासम्मका लागि आफैँले रिसवत रकम नदिने र रिसवतमा राज्यकोषको रकम नपर्ने र नपार्ने गरी अदुअआले 'स्टिड अपरेसन' गरिरहनुपर्दछ। अन्यथा टेबुलमुनि भैरहेको भ्रष्टाचार टेबुलमाथि नै अवश्य हुनेछ। त्यो भन् ठूलो दुर्भाग्य हुनेछ।

“

धन, विद्या र ऐश्वर्यले तृप्त भएर  
नम्रतापूर्वक व्यवहार गर्ने व्यक्ति  
महान् हो।

- वेदव्यास

”

# भ्रष्टाचारबारे विश्वव्यापी ३१ तथ्य तथ्याङ्क



गोकर्णप्रसाद उपाध्याय<sup>१</sup>

नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणको क्षेत्रमा अनवरत कार्यरत सम्माननीय अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको ३१औं वर्षगाँठको अवसरमा भ्रष्टाचारको परिचय, विश्वव्यापी अवस्था, कारण, परिणाम, उदाहरण, प्रयास आदिलाई समेटेर ३१ ओटा महत्त्वपूर्ण तथा रोचक तथ्य तथ्याङ्कहरूलाई यस लेखमा समेट्ने प्रयास गरिएको छ।

१. अहिलेको २१औं शताब्दीमा भ्रष्टाचारप्रतिको चासो र अनुसन्धान बढेको र बाहिर आएको मात्र हो तर भ्रष्टाचार बिलकुलै नयाँ विषय होइन। दुई हजार वर्षअघि कौटिल्यले आफ्नो पुस्तक 'अर्थशास्त्र' मा भ्रष्टाचारबारे उल्लेख गरेका थिए। सात शताब्दीअघि नै दाँतेले नर्क (Hell) को सबैभन्दा गहिराइमा घूसखोरी रहेको उल्लेख गरेका थिए। सेक्सपियरले आफ्ना नाटकहरूमा भ्रष्टाचारलाई महत्त्वपूर्ण ठाउँ दिएको देखिन्छ।
२. अर्थ र परिभाषा : ब्ल्याक्स ल डिक्सनरी अनुसार 'कुनै जिम्मेवार पदाधिकारी र सरकारी संयन्त्रमा बस्ने कर्मचारीले आफ्नो पदको गलत प्रयोग गरी आफू वा अरूका लागि गरिने लाभ' भ्रष्टाचार हो। विश्व बैंकले 'व्यक्तिगत फाइदाका लागि सार्वजनिक पदको दुरुपयोग (The abuse of public office for private gains) भ्रष्टाचार हो' भनी परिभाषित गरेको छ।
३. नेपालजस्ता कम विकसित वा विकासोन्मुख मुलुकमा भ्रष्टाचारसँग जुध्न सुधारकर्ताहरूले निकै मेहनत गर्नुपर्छ। राज्यले अथाह लगानी गर्नुपर्छ। किनकि, घूस जीवनशैली बनिसकेको छ। सेवाग्राहीमा Corruption Sensitization को अभाव छ। कर्मचारीमा उच्च महत्वाकांक्षा छ। भ्रष्टाचार प्रवर्द्धन गर्न प्रविधिले सघाएको छ। आधारभूत सार्वजनिक सेवाहरूको अवस्था जर्जर हुन्छ। सेवाग्राही हरतरहले पीडित हुन्छन्। यहाँसम्म कि आधारभूत स्वास्थ्य सेवा, शिक्षा, सार्वजनिक यातायातजस्ता सेवा पाउन जनताले हैरानी खेप्नुपर्छ। कारण हो- सुशासन नै धरापमा पर्ने गरी त्यस्ता मुलुकमा विद्यमान जरैसम्म फैलिएको भ्रष्टाचार प्रवृत्ति।
४. नेपालमा भ्रष्टाचारसम्बन्धी उजुरीमा बढोत्तरी हुनुदेखि अमेरिकाको ह्वाइट हाउसले भ्रष्टाचारसँग जुध्न United States Strategy on Countering Corruption नामक प्रतिवेदन बनाउनु भ्रष्टाचार

विश्वमै डरलाग्दो रूपमा मौलाइरहेको छ भन्ने कुराका अकादय प्रमाण हुन् । सन् २०११ मा दक्षिण अफ्रिकामा कुल गार्हस्थ्य उत्पादनको २० प्रतिशत हिस्सा दुरुपयोग भएर भ्रष्टाचारमा भएको तथ्याङ्कले देखाएका थिए । आज यस्तै भयावह स्थिति नेपालको सार्वजनिक सेवा प्रवाह र विकास निर्माणमा बेहोनुपरेका गुनासो सुनिन्छ । भ्रष्टाचारले कमजोर सार्वजनिक सेवा प्रवाहलाई प्रवर्द्धन गर्छ (करप्सन युल्स पुअर सर्भिस डेलिभरी) भन्ने विश्वव्यापी रूपमै साबित भइसकेको यथार्थ हो ।

५. अमेरिकास्थित ह्वाइट हाउसको युनाइटेड स्टेट्स स्ट्राटेजी अन काउन्टरिड करप्सन २०२१ अनुसार भ्रष्टाचार ५ किसिमका हुन्छन् । पहिलो, ग्रान्ड करप्सन (प्रभुत्व वर्गले ठूलो सार्वजनिक कोषको दुरुपयोग गर्नु वा व्यक्तिगत वा राजनीतिक स्वार्थका लागि शक्तिको दुरुपयोग गर्नु) । दोस्रो, एडमिनिस्ट्रेटिभ करप्सन अर्थात् प्रशासनिक भ्रष्टाचार (प्राप्त प्रशासनिक अधिकारलाई व्यक्तिगत लाभमा प्रयोग गर्नु) । तेस्रो, क्लेप्टोकरेन्सी (सरकारलाई त्यस्ता पदाधिकारीले नियन्त्रण गर्नु जसले राष्ट्रको ढुकुटी आफूअनुकूल बनाउन राजनीतिको प्रयोग गर्छन्) । चौथो, स्टेट क्याप्चर (निजी संस्था वा निकायहरूले आफ्नो फाइदाका लागि राज्यको नीति निर्माण र निर्णय प्रक्रियालाई प्रभावित पार्नु) । पाँचौं, स्ट्राटेजिक करप्सन अर्थात् रणनीतिक भ्रष्टाचार (सरकारले नै गलत अभ्यासहरूलाई अघि बढाउनु) ।
६. पी. माउरो, १९९६ का अनुसार विकासशील देशहरूमा भ्रष्टाचार बढी हुन्छ, यसकारण हैन कि त्यहाँका जनता अन्य देशका जनताभन्दा फरक हुन्छन्, यसकारण हो कि त्यहाँको वातावरण र अवस्था अन्यत्रको भन्दा फरक हुन्छ । त्यहाँ क) आयका लागि उनीहरूको उत्प्रेरणा उच्च हुन्छ किनकि त्यहाँ गरिबी हुन्छ, तलब वा ज्याला न्यून हुन्छ र बिरामी, दुर्घटना, बेरोजगारी, बिमा सुरक्षाजस्ता सबै प्रकारका जोखिमहरू उच्च हुन्छन् । ख) भ्रष्टाचारमा संलग्न हुने अवसर बढी हुन्छन्, बढीभन्दा बढी नियमन गर्न खोज्दा बढीभन्दा बढी भ्रष्टाचार हुने सम्भावना हुन्छ । ग) कमजोर विधायिकी र न्याय प्रणाली । घ) कानून र नैतिकताका सिद्धान्तहरू कमजोर तवरले विकास भएका हुनु । ङ) जनसंख्याको तुलनामा प्राकृतिक स्रोत साधनको न्यूनता हुनु । च) राजनीतिक अस्थिरता र कमजोर राजनीतिक चाहना ।
७. **भ्रष्टाचारका कारण** : यूएनओडीसीका अनुसार भ्रष्टाचारका निम्न विश्वव्यापी कारणहरू छन् :
  - क) **भूगोलको आकार (Country Size)** : भूगोल जति ठूलो, कम जनघनत्व भएको र विकट हुन्छ, अनुगमन तथा निरीक्षण गर्न त्यति बढी मुस्किल हुन्छ र त्यस्ता ठाउँहरूमा भ्रष्टाचार बढ्छ ।
  - ख) **देशको उमेर (Country Age)** : भर्खर स्वतन्त्र भएका । भर्खरै लोकतन्त्रको प्राप्ति गरेका देशहरूमा भ्रष्टाचार बढी भएको पाइन्छ ।
  - ग) **राजनीतिक अस्थिरता (Political Instability)** : राजनीतिक स्थिरताले न्यून भ्रष्टाचारलाई प्रवर्द्धन गर्छ भने अस्थिरताले बढावा दिन्छ ।
  - घ) **ज्याला (Wages)** : न्यून पारिश्रमिक वा ज्यालादरले भ्रष्टाचार बढाउन मद्दत गर्छ ।



- ड) कानूनको शासनको कमी (Lack of Rule of Law) : कानुनी पद्धति भ्रष्टाचार गर्ने वा भ्रष्टाचारमा संलग्न हुने कर्मचारी वा पदाधिकारीलाई कडाकारबाही गर्न अयोग्य भएमा भ्रष्टाचारलाई मलजल हुन्छ।
- च) शासनको असफलता (Failure of Governance) : कमजोर असफल शासनले सार्वजनिक क्षेत्रको व्यवस्थापनमा, उत्तरदायित्व प्रवर्द्धनमा, सरकार र नागरिकबीचको अन्तरक्रियालाई समेत कमजोर पार्दछ र भ्रष्टाचार बढ्न सक्ने अत्यधिक सम्भावना रहन्छ।
- छ) कर्मचारीतन्त्रको प्रकृति (Nature of Bureaucracy) : कर्मचारीको अधिकार र नियमन शैलीले उनीहरूलाई एक खालको एकाधिकार शक्ति दिन्छ, साथै कर्मचारीतन्त्रको गुणस्तर (Quality) समेत भ्रष्टाचारको एउटा कारणको रूपमा रहन्छ।
- ज) सामाजिक सम्पत्ति (Social Capital) : सामाजिक सम्बन्ध, मूल्यहरू र सामाजिक बुझाइ राम्रो हुने ठाउँहरू सामाजिक सम्पत्ति राम्रो भएका ठाउँहरू हुन्, जहाँ अन्यत्रको तुलनामा भ्रष्टाचार कम हुन्छ।
- झ) स्वार्थको द्वन्द्व (Conflict of Interests) : सार्वजनिक कर्मचारीको निजी स्वार्थ र सार्वजनिक दायित्वबीचको द्वन्द्व नै स्वार्थको द्वन्द्व हो। सेवानिवृत्त कर्मचारीले कुनै निजी संस्थामा काम गर्छ र आफ्नो पुरानो सम्बन्धबाट निजी संस्थालाई लाभ दिन सक्छ।
- द. लिमा घोषणापत्र : सन् १९९७ मा ९३ मुलुकका प्रतिनिधि सहभागी भएको भ्रष्टाचारविरुद्ध आठौँ अन्तर्राष्ट्रिय सम्मेलनमा जारी 'भ्रष्टाचारविरुद्धको लिमा घोषणापत्र' मा भनिएको छ: 'सर्वसाधारणलाई सम्भव भएसम्म अधिकाधिक सूचना प्रवाह गरी सबै सरकार पारदर्शी एवम् उत्तरदायी ढङ्गले सञ्चालित हुनुपर्छ। सार्वजनिक लेखाउपर छानबिन गर्न पाउने सर्वसाधारणको अधिकारलाई सरकारले सुनिश्चित गर्नुपर्छ। महत्त्वपूर्ण विषयमा निर्णय गर्नेले सबैका लागि सहभागिता खुला गरी राष्ट्रिय एवम् स्थानीय तहमा नागरिक समाजको भूमिकालाई महत्त्वपूर्ण बनाउनुपर्छ।'
९. विश्वमा भ्रष्टाचारविरुद्ध लड्न साभा विश्वव्यापी बन्धनकारी उपकरणको रूपमा सर्वप्रथम United Nations Convention Against Corruption (भ्रष्टाचारविरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धि) लाई ३१ अक्टोबर, २००३ मा स्वीकारिएको हो। जुन १४ डिसेम्बर, २००५ देखि कार्यान्वयनमा छ। आजसम्म यसका १८९ पक्ष राष्ट्र छन् भने १४० राष्ट्रले हस्ताक्षर गरिसकेका छन्।
१०. भ्रष्टाचारविरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धि (UNCAC) मा नेपालले १० डिसेम्बर, २००३ मा हस्ताक्षर र २९ मार्च, २०११ मा अनुमोदन गरेको हो। महासन्धिअनुसार नेपालले पारस्परिक कानुनी सहायता, सूचनाको हक, सार्वजनिक खरिद तथा सुशासनसम्बन्धी कानून तर्जुमा गरी लागू गरिसकेको छ।
११. भ्रष्टाचार बढ्दा सेवा प्रवाहमा पर्ने असर : सेवाग्राहीले बिनाप्रमाण अनावश्यक रकम तिर्नुपर्छ। यस्तो रकम धनीका लागि सामान्य हुन सक्ला तर गरिबका लागि आयको ठूलो हिस्सा हुन्छ। यद्यपि धनीले तिर्नुपर्छ भन्न खोजिएको होइन। भ्रष्टाचार प्रवृत्तिमा बढोत्तरीसँगै कर्मचारीको सेवाग्राहीप्रतिको

व्यवहार खराब हुँदै जान्छ, आफूलाई जनताको सेवकभन्दा मालिक ठान्ने, सर्वशक्तिमान भन्ने प्रवृत्ति बढ्छ। नतिजा हुन्छ, सेवाग्राहीप्रति खराब र दुष्ट व्यवहार। भ्रष्टाचार प्रवृत्तिका कारण हुने खानेले सेवामा छरितो, छिटो गर्न घूस खुवाउने र गरिबले सेवासम्मको सहज पहुँचकै लागि घूस खुवाउनुपर्ने बाध्यता सिर्जना हुन्छ। अनि जब समयमा स्मार्ट लाइसेन्स आउँदैन, जब बजारमा पाइला पाइलामा उपभोक्ता ठगिन्छन्, जब बिजुली भ्याप भ्याप जान्छ।

१२. कोभिड-१९ र भ्रष्टाचार : सन् २०१९ को अन्त्यतिर चीनबाट फैलिन सुरु भएको कोभिड-१९ स्वास्थ्य र आर्थिक संकट मात्र थिएन, भ्रष्टाचार संकट (Corruption Crisis) समेत थियो। जसले महामारी मात्र फैलाएन, भ्रष्टाचारको महामारीसमेत फस्टाउन उत्तिकै सहयोग गर्‍यो। संघमा स्वास्थ्य सामग्री, खोप खरिददेखि स्थानीय तहले राहत वितरणको नाममा, क्वारेन्टिन निर्माणको बहानामा, किट अथवा अक्सिजन प्लान्ट खरिदको निहुँमा भ्रष्टाचारलाई बढावा दिएको देखियो।

१३. कोभिड-१९ महामारीमा भ्रष्टाचार मौलाउँदा शासनमा निम्न समस्याहरू देखिए :

- नागरिकप्रति उचित जवाफदेहिता भएन,
- मूल्यवृद्धि अत्यधिक भयो,
- सहज सेवा र परामर्श भएन,
- राहत वितरणमा मनपरी भयो,
- पारदर्शिता र जवाफदेहिताको कमी भयो,
- जनसहभागिता बढाउन खोजिएन,
- उपभोक्ता ठगिए (मास्क, स्यानिटाइजर थर्मल गन, अक्सिमिटरको मूल्य आकासियो)।

१४. नेपालको अवस्था : नेपालको अवस्था पनि उस्तै छ। आव २०७७/७८ मा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगमा विभिन्न माध्यमबाट भ्रष्टाचारसम्बन्धी १४,४२५ उजुरी प्राप्त भए। जसमध्ये ४९ प्रतिशत प्रदेश र स्थानीय तहसँग सम्बन्धित देखिए। मन्त्रालयगत रूपमा हेर्दा सबैभन्दा बढी ३२.७२ प्रतिशत संघीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालयसँग सम्बन्धित रहे। प्रदेशगत रूपमा प्रदेश नं. २ मा २४.५६ प्रतिशत उजुरी परेको देखियो।

१५. नेपालको हकमा घूस र लेनदेनबापत बर्सेनि सेवाग्राहीले कति रकम तिर्नुपर्छ ? यकिन तथ्यांक दिन नसकिए पनि जंगबहादुर राणाको पालामा ४६ करोडभन्दा बढी अपचलन भएको उल्लेख हुनु, २००७ सालपछि १५ करोडभन्दा बढी रकम हिनामिना भएको भनेर प्रधानमन्त्री डा. के.आई. सिंहले अपहरित राष्ट्रिय धन असुल गर्ने प्रतिबद्धता जाहेर गर्नुदेखि पछिल्लो ललिता निवास प्रकरणले भ्रष्टाचारको मूल्य अथाह हुन सक्ने प्रमाण दिन्छ। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका लागि परामर्शदाता नेसनल इन्स्टिच्युट फर डेभलपमेन्ट एन्ड रिसर्च प्रालिले सातै प्रदेशलाई समेट्ने गरी गरेको स्थानीय तहमा हुने भ्रष्टाचारसम्बन्धी अध्ययन, २०७६ अनुसार कुल उत्तरदातामध्ये करिब १५ प्रतिशत उत्तरदाता स्वयमले स्थानीय सरकारमा भ्रष्टाचार भइरहेको देखेका मात्र नभई भोगेको समेत पाइयो। ती भोग्नेहरूमध्ये सबैभन्दा बढी ३१.६ प्रतिशत कर्णाली प्रदेशका थिए।

१६. भ्रष्टाचार अवधारणा सूचकांकमा सन् २०१२ देखि २०२१ सम्म नेपालले न्यूनतम २७ अङ्क र अधिकतम ३४ अङ्क प्राप्त गरेको छ। हामी विश्वमा पुछारतिरै छौं। यसले हाम्रा भ्रष्टाचार नियन्त्रणका प्रयासहरू अपेक्षित दिशामा उन्मुख हुन नसकेको पुष्टि हुन्छ।
१७. नेपालमा कानून बनाउने व्यवस्थापिका, नीति तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्ने कार्यपालिका र न्यायसम्पादन गर्ने न्यायपालिका सबै भ्रष्टाचारको चंगुलमा भएका उदाहरण पटक पटक बाहिरिन्छन्। यसका थरीथरी कारण बाहिर आए पनि गहिराइमा पुगेर अध्ययन, अनुसन्धान भएकै छैन। औसतमा जीडीपीको १ दशमलव ५ प्रतिशत अनुसन्धानमा खर्च गर्नुपर्ने विश्वव्यापी मान्यता छ तर हामीकहाँ यो शून्य दशमलव ३ प्रतिशत मात्रै छ। यसमा ध्यान दिनुपर्छ। विमानस्थल, भन्सार, मालपोत, नापी, यातायातजस्ता प्रत्यक्ष र बाध्यकारी सेवा प्रवाह गर्ने निकायका दर्जनौं पदाधिकारी पटक-पटक रगेहात समातिनुको वैज्ञानिक कारण र समाधान पहिचान वैज्ञानिक ढंगले गरिनुपर्छ।
१८. सेवा प्रवाहमा भ्रष्टाचार बढी हुने सम्भाव्य क्षेत्रहरू : आवरण र स्वरूप नभए पनि नेपालको सार्वजनिक सेवा प्रवाहको क्षेत्रमा भ्रष्टाचार बढी हुने सम्भाव्य क्षेत्र/स्थानहरूमा पुँजीगत र अन्य बजेट बढी हुने सार्वजनिक निकायहरू (जस्तै : शिक्षा), प्रत्यक्ष राजस्व उठाउने/बुझ्ने ठाउँ वा नगद बुझ्ने काउन्टरहरू, जनसम्पर्क बढी भई काम गर्नुपर्ने ठाउँहरू (जस्तै : मालपोत, वडा कार्यालयहरू), बोलीचालीको भाषामा विकासे अड्डा भनिने विकास निर्माणका काम गर्ने निकायहरू र बिचौलियाको बिगबिगी भएका कार्यालयहरू (जस्तै : वैदेशिक रोजगार कार्यालय, यातायात कार्यालय) पर्दछन्।
१९. केही देशका उदाहरण : जायरमा सन् १९६५ देखि सन् १९९७ सम्म सत्तामा रहने राष्ट्रपति मोबुतु सेसे सेकोले राज्यकोषबाट ५ देखि १० बिलियन अमेरिकी डलरभन्दा बढी भ्रष्टाचार गरेको अनुमान छ। जुन रकम उक्त देशको बाह्य ऋणभन्दा बढी हुन आउँथ्यो। ७० प्रतिशतभन्दा बढी जनसंख्या गरिबीको रेखामुनि रहेको नाइजेरियाका सन् १९९३ देखि १९९८ सम्म सत्तामा रहेका तत्कालीन तानाशाह सानी अबाचा र उनका निकटस्थहरूले २ बिलियन अमेरिकी डलरभन्दा बढी रकम लुटेको र त्यसलाई अन्य देशमा पठाएर आफ्नो खातामा राखेको समेत भेटियो।
२०. ग्लोबल करप्सन ब्यारोमिटर २०१३ अनुसार विश्वभर २७ प्रतिशत जवाफदाता (रेस्पन्डेन्ट) ले सार्वजनिक सेवा प्रवाहकर्तासँग सेवा लिँदा भ्रष्टाचार भएको (खेप्नुपरेको) बताएका थिए जसले सीमान्तकृत, जोखिममा रहेका र गरिब वर्गलाई थप समस्या पर्न जान्छ।
२१. विश्व बैंकका अनुसार सक्षम सरकार भएको मुलुकलाई भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न ४१ वर्षको समय दिनुपर्छ। त्यसैले सरकारले प्रस्तुत गर्ने नीति, कार्यक्रम र लक्ष्यमा इमानदारिता चाहिन्छ। गरिबहरूले भ्रष्टाचारका कारण आफ्नो आयको ठूलो हिस्सा चुकाउँछन्। केही वर्षअघिको तथ्याङ्कअनुसार पाराग्वेमा सेवा पाउन गरिब वर्गले आफ्नो आयको १२.६ प्रतिशत र उच्च आय हुने वर्गले ६.४ प्रतिशत आय घूसको रूपमा खर्च गर्छन्। सो अनुपात सियरा लियोनमा क्रमशः १३ प्रतिशत र ३.८ प्रतिशत रहेको थियो।
२२. वर्ल्ड इकोनोमिक फोरमका अनुसार २०१८ मा विश्वको कुल गार्हस्थ्य उत्पादनको ५ प्रतिशत अर्थात् २.६ ट्रिलियन अमेरिकी डलर (करिब ३,१०० खर्ब रुपैयाँ) भ्रष्टाचार भएको थियो। विश्व बैंक भन्छ 'विश्वमा भ्रष्टाचारको अवस्था भयावह छ। हरेक वर्ष कम्तीमा १ ट्रिलियन अमेरिकी डलर (करिब

१,२०० खर्ब रुपैयाँ) घूसबापत सेवाग्राही वा ग्राहकले तिर्नुपर्छ। डेनियल कफम्यान, १९९७ का अनुसार अश्रष्ट देशको तुलनामा भ्रष्टाचार बढी भएका देशमा लगानी २० प्रतिशत महँगो हुन जान्छ। भ्रष्टाचारलाई परास्त गरेर अघि बढेका देशहरूले राष्ट्रिय आयमा ४ सय गुणासम्म वृद्धि गरेको पाइन्छ।'

२३. सन् २००४ मा गणतन्त्र जर्जियाले भ्रष्टाचारमा लिप्त ३० हजार प्रहरी कर्मचारीलाई एकै पटक बर्खास्त गर्‍यो जसमा ट्राफिक प्रहरी त लगभग सबैजसो बर्खास्त भए। त्यसपछि पारदर्शिता प्रवर्द्धनका लागि सिसाको प्रहरी कार्यालयहरू खडा गरियो जसका कारण जर्जियामा अपराधमा व्यापक गिरावट आयो भने प्रहरीप्रति आम नागरिकको विश्वाससमेत बढ्न गयो।
२४. हारा-किरी : जापानमा लोकलाजलाई निकै महत्त्वका साथ हेरिन्छ। आत्म सम्मानमा ठेस पुगेमा वा ग्लानि भएमा आत्महत्या गर्नुलाई पनि सामान्य रूपमा लिइन्छ। जसलाई हारा-किरी भनिन्छ। सामुराइहरूले आत्महत्याको यो अनौठो तरिका अझ बढी अपनाएका थिए। सोही शैली अहिले जापानमा भ्रष्टाचारसँग जोडिन पुगेको छ। भ्रष्टाचारको आरोप या अभियोग लागेपछि सामाजिक रूपमा बहिष्कृत र अपमानित भइने, पारिवारिक इज्जत प्रतिष्ठा गुम्ने आत्मग्लानिले बाँच्नुभन्दा आत्महत्या गर्नु उचित ठान्ने गरिन्छ। नेपालमा पनि भ्रष्टाचारको आरोप लागेका व्यक्तिहरूले आत्महत्या गर्ने क्रम बढ्दो छ।
२५. चीनमा सरकारले बहालवाला कर्मचारी र तिनका परिवारका सदस्यलाई कारागार भ्रमणमा लैजाने प्रावधान छ। जहाँ तिनलाई भ्रष्टाचारको अभियोगमा सजाय पाइरहेका पूर्वकर्मचारीसँग भेटघाट (Meet and Greet) गराइन्छ र भ्रष्टाचार गर्दा के सजायसम्म हुन सक्छ भन्ने अनुभूति गराइन्छ।
२६. युगान्डाले विश्व बैंकको सहयोगमा सुरुआत गरेको Know Your Budget नामक पोर्टलले सार्वजनिक कोषसम्बन्धी सूचनाको पहुँच दिएको छ जुन एउटा अदृश्य खबरदारीको माध्यम (Whistleblowing Tool) को रूपमा देखिएको छ। यसले सरकारको पारदर्शितासमेत प्रवर्द्धन गरेर भ्रष्टाचार घटाउन महत्त्वपूर्ण भूमिका खेलेको छ।
२७. सेवामा समान पहुँच पाउनु नागरिकको अधिकार हो तर क्लाइन्टेलिजम, प्याट्रोनेज, ब्राइबेरीजस्ता कुराहरूले त्यो अधिकारको प्राप्तिबाट वञ्चित गर्दछन्।
२८. भ्रष्टाचारविरुद्ध सचेतना अभियान (Awareness Campaign) बढाउनुपर्छ जुन सबैभन्दा न्यून खर्चमा सबैभन्दा प्रभावकारी उपाय हुन सक्छ। यसले नागरिकलाई सशक्तीकरण गर्दै अझ बढी पारदर्शिता, उत्तरदायित्व र सामाजिक समावेशिता बढाउन मद्दत गर्छ।
२९. भ्रष्टाचारविरुद्धको अन्तर्राष्ट्रिय दिवस हरेक वर्ष डिसेम्बर ९ मा मनाइन्छ। यस अवसरमा भ्रष्टाचार न्यूनीकरणमा राज्य, सरकारी कर्मचारी, मिडिया, निजी क्षेत्र, नागरिक समाज, बुद्धिजीवी वर्ग, युवा र आम नागरिक सबैको योगदान खोजिन्छ। सन् २०२१ को भ्रष्टाचारविरुद्धको अन्तर्राष्ट्रिय दिवसको नारा Your Right, Your Role: Say No To Corruption रहेको छ।
३०. भ्रष्टाचारको न्यूनीकरणका लागि मुहान सफा गरेर मात्र हुँदैन। मुहान सफा हुँदा खोला सफा हुने भए वागद्वारमा सफा वाग्मती अलि तल पुगेपछि फोहोर हुन थाल्छ। पशुपतिनाथ नजिक पुग्दा

गन्हाइसक्छ । समस्या मुहानमा मात्र होइन जहाँ पनि हुन सक्ने भएकाले टाउकाले पुच्छर देखाउने अनि पुच्छरले टाउको देखाउने प्रवृत्तिको अन्त्य गर्दै जहाँ समस्या छ त्यहीं उपचार गर्ने हो ।

३१. **निष्कर्ष :** नेपालको संविधानमा सार्वजनिक प्रशासनका ७ सिद्धान्तलाई नीति खण्डमा समावेश गर्दै स्वच्छ, सक्षम, निष्पक्ष, पारदर्शी, भ्रष्टाचारमुक्त, जनउत्तरदायी र सहभागितामूलक सेवा प्रवाहको परिकल्पना गरिएको छ । तर लाखौं नेपाली आधारभूत सेवा पाउन या त निकै हैरानी र सास्ती खेपिरहेका छन् या ठूलो रकम र समय खर्चिरहेका छन् । नभए पनि भनसुन र चाकडीमा अभ्यस्त हुनुपरेको गुनासो छ । सहजै सेवा पाइहाले अचम्मित हुनुपर्ने अवस्था सिर्जना भएको छ । यो सबैको प्रमुख कारण सर्वत्र व्याप्त भ्रष्टाचार हो । यसको ओखती नागरिक खबरदारीमा बढोत्तरी । राजनीतिज्ञ र प्रशासकका उच्च तहको इमानदारिता । प्रविधिको अधिकतम प्रयोगमार्फत पारदर्शिता प्रवर्द्धन । कानुनलाई प्राथमिकतामा राखौं । यिनै हुन् । जो जहाँ छौं त्यहींबाट लागौं, देश भ्रष्टाचार सूचकांकको पुछारतिरबाट माथि उक्लिनैछ ।

### सन्दर्भ सामग्रीहरू

- <https://www.transparency.org/en/citizens-report-covid-19-corruption>
- [https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020\\_Report\\_EN\\_0802-WEB-1\\_2021-02-08-103053.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_Report_EN_0802-WEB-1_2021-02-08-103053.pdf)
- <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/12/United-States-Strategy-on-Countering-Corruption.pdf>
- <https://www.unodc.org/e4j/en/anti-corruption/module-4/key-issues/causes-of-public-sector-corruption.html>
- <https://www.karobardaily.com÷news/7994>
- [https://www.unodc.org/pdf/facts\\_E.pdf](https://www.unodc.org/pdf/facts_E.pdf)
- <https://www.kickassfacts.com÷corruption-facts/>
- <https://www.transparency.org/en/news/25-corruption-scandals>
- <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf>
- [https://web.worldbank.org/archive/website00818/WEB/PDF/FP\\_SUMME.PDF](https://web.worldbank.org/archive/website00818/WEB/PDF/FP_SUMME.PDF)
- [https://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/UN\\_Guide.pdf](https://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/UN_Guide.pdf)
- <http://ciaa.gov.np/uploads/publicationsAndReports/wbZQvp.pdf>
- <https://documents1.worldbank.org/curated/en/175291468765621959/pdf/multi-page.pdf>
- <http://commcourses.com/iic/wp-content/uploads/2011/12/FF-Chapter10Updated.pdf>
- <http://ciaa.gov.np/uploads/publicationsAndReports/I4X3xF.pdf>
- <https://www.un.org/press/en/2018/sc13493.doc.htm>
- <https://www.prasashan.com/2019/02/11/104555/>

# सहकारी सुशासन : सिद्धान्त र सवालहरू



गोपीनाथ मैनाली<sup>१</sup>

## विषय प्रवेश

संस्था वा व्यवसायलाई आदर्श पद्धतिअनुरूप सञ्चालन गर्नु सुशासन हो । सिद्धान्त र मूल्यको अवलम्बन नै आदर्श पद्धतिका आधार हुन् । स्थापित उद्देश्य हासिल गर्न सिद्धान्त, विधि, प्रक्रिया र पद्धतिको अवलम्बन गरिन्छ, मापदण्ड स्थापना गरिन्छ । शक्ति, साधन र स्रोतको अभ्यास उचित तवरले गरेर नै संस्थाले सुशासन हासिल गर्दछ । बृहद् परिप्रेक्ष्यमा भन्दा वैधता र आवाज, दिशाबोध, कार्यउपलब्धि, उत्तरदायित्व र स्वच्छता सुशासनका सिद्धान्त हुन् । नेपालमा सुशासन (प्रत्याभूति र व्यवस्था गर्न बनेको) ऐन, २०६४ ले पारदर्शिता, वस्तुनिष्ठता, जवाफदेहिता तथा इमानदारिता, आर्थिक अनुशासन, भ्रष्टाचारमुक्त, चुस्त र जनमुखी प्रशासन, समन्याय र समावेशीकरणजस्ता कुराहरूलाई सुशासनको आधारमा लिएको छ । सुशासन ऐनको बृहत्तर खाकाभित्र अन्य निकाय तथा व्यवसायका सुशासन पद्धतिहरू निर्दिष्ट हुन्छन् र विषयगत कानुनले यही खाकालाई आफ्ना विषयक्षेत्रमा कार्यान्वयन गरी संस्थाभित्र असल संस्कार र पद्धति विकास गर्दछन् ।

## सहकारीमा सुशासन

संयुक्त स्वामित्व र प्रजातान्त्रिक नियन्त्रणमा रहने उद्यमको माध्यमबाट समान आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक आवश्यकता एवम् आकांक्षा पूरा गर्न स्वेच्छाले एकताबद्ध व्यक्तिहरूबाट स्थापित संगठन सहकारी हो । वैयक्तिक उद्यमशीलता र कम्पनीका बजारवादी सिद्धान्तबाट सहकारी व्यवसाय पृथक् भै सामूहिक हित र समान आवश्यकता पूरा गर्न केन्द्रित हुन्छ । मिहिनेत र परिश्रम, सहकार्य र समपर्ण सहकारीका गुण हुन् । यी गुणका आधारमा नै सहकारी समूहभावना परिचालन गर्न क्रियाशील हुन्छ । सिद्धान्त र मूल्य मान्यतालाई अवलम्बन गर्न सकिएमा सहकारिता एउटा आदर्श अभियान र जीवन पद्धति नै बन्न सक्छ ।

सहकारी समाजको अब्बल अभियान हो, जो आदर्श, स्वयम् अनुशासित र स्वयम् जवाफदेही रहन्छ । सहकारीका आदर्श र अनुशासन कायम गर्न यो आफैँमा सुशासित र स्वयम् शासित रहन्छ, जसलाई

१ पूर्वसचिव, नेपाल सरकार



सहकारी सुशासन भन्ने गरिन्छ। सहकारी सुशासन तीन आयामको जोड हो। पहिलो असल प्रणाली, दोस्रो असल सम्बन्ध र तेस्रो असल कार्य। असल प्रणाली स्थापना यस्तो परिपाटी जसले स्रोत, साधन र शक्तिको आदर्श अभ्यासमार्फत संस्थाको उद्देश्य हासिल गर्न सघाएको हुन्छ। असल सम्बन्ध सञ्चालक, सदस्य र व्यवस्थापनबीच असल व्यवहार हो भने असल कार्य सहकारीको लक्ष्य र चाहना प्राप्त गर्न असल सोच, असल बुझाइ र असल कार्य गर्ने तत्परता हो। सहकारी सुशासनका केही सूचकहरू पनि छन्, जसले असल प्रणाली, असल सम्बन्ध र असल कार्यका मापन गर्दछ। सदस्यहरूको व्यवहार स्वच्छ र उचित छ ?, सहकारी सञ्चालन गर्ने व्यवस्थापन समूह सक्षम र कार्यकुशल छ ? सहकारीका कामप्रतिको जवाफदेहिता स्तर पर्याप्त छ ?, सहकारी सञ्चालनका प्रक्रिया विधिसम्मत छन् ? सबै कारोबार पारदर्शी छन् ? र व्यवस्थापनले सदस्य मूल्य (मेम्बर्स भ्यालु) सिर्जना गरिरहेको छ ? जस्ता सूचकबाट नै सहकारी सुशासनको मापन गर्न सकिन्छ।

### सहकारी सुशासनका आन्तरिक संयन्त्र

सहकारीभित्र सुशासन कायम गर्न सदस्य, सञ्चालक समिति, लेखा सुपरिवेक्षण समिति र व्यवस्थापनले आआफ्नो भूमिका निर्वाह गर्नुपर्दछ। सञ्चालक समिति व्यवस्थापनप्रति सुपरिवेक्षण र निगरानी, नीति कार्यक्रम निर्माण, जोखिम तथा अवसरको आकलन र वैकल्पिक योजना, कार्यक्रम समीक्षा, सदस्यलाई सहकारी शिक्षा दिने, सदस्य तथा पदाधिकारी आचारसंहिता कार्यान्वयन, सदस्यहरूको रचनात्मक सहभागिता सुनिश्चित गर्ने, सामाजिक उत्तरदायित्वको काम, असल अभ्यास विनियम, सम्बन्धपरक कार्य (सञ्चालक, व्यवस्थापन, सरकार, नियामक), संस्था सञ्चालनमा पारदर्शिता प्रवर्द्धन, सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण कानुन कार्यान्वयन र प्रशासकीय कार्यमार्फत सुशासनको महत्त्वपूर्ण भूमिका खेल्ने पात्र हो। त्यस्तै व्यवस्थापन समूहले साधारणसभा एवम् सञ्चालक समितिको निर्देशन र निगरानीमा रही संस्थाको रणनीति निर्माण एवं कार्यान्वयन, बोर्ड बैठकको एजेन्डा तय एवम् सञ्चालन, बोर्डका निर्णयका कार्यान्वयन, लेखा सुपरिवेक्षण समितिको निर्णय कार्यान्वयन, संस्थाको रणनीतिक योजना कार्यान्वयन, संस्थाको बजेट कार्यक्रम तर्जुमा, स्वीकृतिका लागि प्रस्तुत र कार्यान्वयन, आन्तरिक नियन्त्रण, जोखिमहरूको पहिचान, आचारसंहिता, सम्पत्ति शुद्धीकरण र पारदर्शिता प्रवर्द्धनको काम, व्यवस्थापन र बोर्डबीचको सम्बन्ध सूत्रलगायत अन्य प्रशासनिक कार्यमार्फत सुशासनलाई संस्थागत गराउने कार्यमा रहनुपर्दछ।

लेखा सुपरिवेक्षण समिति अर्को महत्त्वपूर्ण पात्र हो जसले आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली व्यवस्थित पार्ने, प्रत्येक चौमासिकमा आलेप गर्ने गराउने, आधारभूत लेखा सिद्धान्त मानको प्रयोग, वित्तीय कारोबारको मूल्यांकन, समितिको कामको सुपरिवेक्षण र सल्लाह, लेखा प्रतिवेदन सभामा प्रस्तुति, सुभाव कार्यान्वयनको मूल्यांकन र हिनामिना र अनियमितता भएमा विशेष सभा बोलाउन सिफारिसजस्ता धेरै महत्त्वपूर्ण काममार्फत सहकारीभित्र सुशासनलाई आन्तरिकीकरण गराउन मद्दत गर्दछ। त्यस्तै सहकारीका सदस्यले दैनिक कार्य सञ्चालनमा चासो राखेर, विभिन्न क्रियाकलापमा सक्रिय सहभागिता जनाएर र सूचना तथा प्रतिवेदन लिएर आफ्नो संस्थालाई सुशासित बनाउने भूमिका खेल्न सक्छन्। साधारणसभामा औपचारिकतावश उपस्थित भएर सेयर लाभांश खोज्ने सदस्य सहकारी सुशासनमा योगदान गर्न सक्दैनन्।

## सहकारी सुशासनमा संघहरूको भूमिका

सहकारी संघहरू संस्थाभिन्न पद्धति र सुशासन बसाल्न सहजकर्ताको भूमिकामा रहन सक्छन्। शिक्षा, स्वशासन, सहयोग, समभकारी र सुशासनजस्ता पक्षमा केन्द्रित रही संघहरूले आफ्ना कार्यक्षेत्रमा सहकारी प्रवर्द्धन एवम् व्यावसायिकता विकासका लागि कार्य गर्दछन्। अनुगमन, सहजीकरण, क्षमता विकास, अध्ययन-अनुसन्धानमार्फत सहकारी भावना, मर्म, मूल्य र मान्यता संस्थागत गर्नु गराउनु यस्ता संघहरूको कार्य हो। साथै समय समयमा मन्त्रालय, रजिस्ट्रार र रजिस्ट्रारको अधिकार प्रयोग गर्ने नियामक पदाधिकारीको निर्देशनअनुरूप संघहरूले सहकारी संस्थालाई सुशासनमा निर्दिष्ट गर्न सक्छन्। संघहरूले सहकारीहरूको असल अभ्यास र अनुभव आदानप्रदान एवम् प्रशिक्षण गरी संस्थाहरूलाई व्यावसायिक तथा सुशासित बनाउने भूमिका निर्वाह गर्न सक्छन्।

सहकारी संस्थाहरू सहकारीका मर्मअनुसार चलून् र सदस्यकेन्द्रित भावनाबाट सदस्यहरूको आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक समृद्धि हासिल होस् भनेर नै प्रारम्भिक संस्थाका साभा निकायका रूपमा विषयगत, भौगोलिक र केन्द्रीय संघ तथा राष्ट्रिय महासंघको गठन र कार्यको व्यवस्था सहकारी ऐन, २०७४ ले गरेको हो। शिक्षा, स्वशासन, सहयोग, समभकारी र सुशासनजस्ता पक्षमा केन्द्रित रही संघहरूले आफ्ना कार्यक्षेत्रमा सहकारी प्रवर्द्धन एवम् व्यावसायिकता विकासका लागि कार्य गर्दछन्। अनुगमन, सहजीकरण, क्षमता विकास, अध्ययन-अनुसन्धानमार्फत सहकारी भावना, मर्म, मूल्य र मान्यता संस्थागत गर्नु गराउनु यस्ता संघहरूको कार्य हो भन्ने स्पष्ट उल्लेख सहकारी ऐन, २०७४ को परिच्छेद ३ मा गरिएको छ। साथै ऐनको दफा २५ (ज) ले मन्त्रालय, रजिस्ट्रार र रजिस्ट्रारको अधिकार प्रयोग गर्ने नियामक पदाधिकारीको निर्देशन संघहरूले पालन गर्नुपर्ने उल्लेख गरेको छ। यी कानुनी तथा सैद्धान्तिक व्यवस्थाहरू सहकारीको विकास, विस्तार, विविधीकरण, विशिष्टीकरण र संस्थागत सुशासन प्रवर्द्धनमा लक्षित छन्। सहकारी सामुदायिक संस्था भएकाले समुदाय (सदस्य) को हित प्रवर्द्धनमा स्वयम् परिलक्षित होस् र स्वयम् नियमित, स्वयम् अनुगमित होस् भन्ने विधिको चाहना रहेको स्पष्ट छ। विधिले सहकारीलाई समाजको आदर्श संस्था, आदर्श अभियान र स्वयम् उत्तरदायी क्रियाकलापका रूपमा कल्पना गरेको छ। अन्तर्राष्ट्रिय सहकारी महासंघले पनि म्यानचेस्टर घोषणा (१९९५) मार्फत स्वावलम्बन, स्वउत्तरदायित्व, लोकतन्त्र, समानता, समन्याय र ऐक्यबद्धतालाई सहकारी पहिचानका मूल आधार भनेको छ। यस घोषणाले पनि सहकारीलाई सामाजिक जीवनको आदर्श उदाहरणका रूपमा स्थापित गर्न, अभि भनौं सहकारीलाई जीवन पद्धति बनाउन आकांक्षा राखेको छ।

के सहकारीका उल्लिखित सिद्धान्त र मूल्य व्यवहारमा देखिए ? ऐन र अभियानको आकांक्षा अनुवाद भयो ? यो नै हाम्रा सन्दर्भमा मात्र होइन, समस्त सहकारी अभियानका लागि यक्षप्रश्न हुनु, जसको आधारमा सहकारीको सफलता मापन गरिन्छ।

नेपालमा सहकारी संस्थाहरू विस्तारित छन्। पञ्चायती शासन व्यवस्थामा साभाहरू सीमित थिए, साभा भनिए पनि साभा (सहकारी) भावनाअनुसार क्रियाशील थिएनन्। राजनीतिक दर्शनका भरिया थिए। पहिलो जनआन्दोलनपछि उदार प्रजातान्त्रिक वातावरणले सहकारी ऐन, सहकारी बोर्डलगायत नीति संरचना स्थापना गरेपश्चात् सहकारी विस्तार हुने अवसर पाए। सहकारी ऐन, २०४८ ले सहकारी

संस्था विस्तारमा निकै बल पुऱ्यायो । दोस्रो जनआन्दोलनपछि निर्माण भै कार्यान्वयनमा आएको नेपालको संविधान र सहकारी ऐन, २०७४ ले सहकारीलाई विस्तृत महत्त्व र कार्यभूमिका दिएको छ र सहकारीहरू नेपाली जीवनको अक्षुण्ण भाग बन्ने हैसियतमा छन् । गत आर्थिक वर्षको आँकडाअनुसार २९८८६ प्रारम्भिक सहकारी संस्था छन् भने संस्थाहरूको सेयर, निक्षेप र ऋण क्रमशः रु ७३,३०२ र २७४ अर्ब पुगेको छ । कार्यप्रकृतिका आधारमा बचत ऋण (३९.३४), कृषि (३१.६४), बहुउद्देश्यीय, (१२.६७), दुग्ध (४.८), विद्युत् (१.३४) बाँकी ६ प्रतिशत कफी, जडीबुटी, मौरी, सञ्चार, स्वास्थ्य, उखु, जुनार आदिमा संलग्न छन् । विकसित मुलुकका आधारमा हेर्दा जनसंख्या र सहकारी संख्याको आयतन नेपालमा साँघुरो छ भने नेपालकै बैंक तथा वित्तीय संस्थाका प्रतिशाखाले करिब ४००० हजारलाई सेवा पुऱ्याइरहेका छन् भने औसत करिब ७०० मा एक सहकारी संस्था कार्यरत छ । आर्थिक वर्ष २०६९।७० सम्म संस्था विस्तारको वार्षिक वृद्धि दर १० प्रतिशत रहेकोमा त्यसपछिका आर्थिक वर्षहरूमा ३ प्रतिशतको हाराहारीमा रहेको छ । कति संख्या हाम्रा लागि उपयुक्त हो भन्ने कुरा स्पष्ट भन्न नसकिए तापनि सहकारी संस्थाहरूले विस्तारको चरण लगभग पार गर्न लागेको हो भन्न सकिन्छ, र अब गुणस्तर र परिपक्वताको चरण अपेक्षित छ । संघीयता कार्यान्वयनपछि सहकारी संस्थाहरू कार्यक्षेत्रका आधारमा स्थानीय तह एवम् प्रदेश सरकारमा हस्तान्तरण गरिएका छन् । संघीय सहकारी ऐनको मार्ग दर्शनअनुरूप स्थानीय तह तथा प्रदेश सरकारले सहकारी कानून निर्माण गरिसकेका छैनन् । त्यसैले सहकारी दर्ता, विगठन, नियमनका र प्रवर्द्धनका कामहरू हुन सकेका छैनन् । परिणामतः संस्था दर्तामा उल्लेख्य वृद्धि भएको छैन । साथै संघीय ऐनले सहकारी एकीकरणको व्यवस्था पनि गरेकाले विषय, कार्यक्षेत्र, भूगोल र भावना मिल्ने संस्थाहरू एकीकरण पनि हुँदै छन् । यसबीच नियमनको संक्रमण पनि देखिएकाले संस्थाहरूको सुशासनको पक्ष कमजोर देखिन थालेको छ । किनकि सुशासन पक्षलाई बल पुऱ्याउने सुपरिवेक्षण, अनुगमन, प्रतिवेदन, तथ्यांक प्रणाली व्यवस्थापन र कमजोरीप्रतिको निगरानीका पक्षहरू व्यवस्थित भैसकेका छैनन् । काठमाडौं (३८३२), काभ्रेपलाञ्चोक (१४९५), ललितपुर (११५३), मोरङ (१०९१), धनुषा (९०९), भापा (८९१), सर्लाही (८५७), महोत्तरी (७९७), रूपन्देही (७७९) जस्ता सहरी क्षेत्रमा सहकारीको संख्यात्मक र कार्यगत विस्तार देखिएको छ । सहकारी संस्थाहरूबीच सहकार्य र समन्वय विस्तार हुन नसकी अस्वस्थ प्रतिस्पर्धा पनि देखिन थालेको छ भने कार्यक्षेत्रगत र सदस्यगत दोहोरो/तेहोरोपन देखिन थालेको छ । नियमनको संक्रमणका कारण संस्थाहरूको आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली र सुशासनका अन्य पक्षमा सुपरिवेक्षण हुन सकेको छैन । सदस्यहरूमा आफ्नै संस्थाको क्रियाकलापप्रति कम चासो, लोकतान्त्रिक व्यवस्थापन र सदस्य केन्द्रीयताको औपचारिकता देखिन थालेको छ । परिणामतः व्यवसाय, लगानी, बचतमा जोखिम पक्ष जोखिमयुक्त बन्दै जाने सम्भावना बढाएको छ । कानूनका प्रावधानविपरीत समयमा साधारणसभा नगर्ने, साधारणसभालाई औपचारिकतामा लिने, सञ्चालकहरू नै व्यवस्थापन जिम्मेवारीमा रहने, सदस्यको दोहोरोपना, स्वार्थको द्वन्द्व रहने स्थिति पनि छ । कतिपय संस्थाहरू पारदर्शी छैनन्, कतिपय संस्थाहरू समस्याग्रस्त बन्न थालेका छन् । यस अवस्थामा संघहरूको भूमिका अरु महत्त्वपूर्ण देखिएको छ । जिल्लाहरूमा रहेका जिल्लास्तरीय संघ र विषयगत जिल्ला संघ, २० विषयगत केन्द्रीय संघको क्रियाशीलताले यो अभावलाई पूरा गर्न सक्छ । सहकारी संस्था/संघहरूको छाता संगठनका रूपमा रहेको राष्ट्रिय सहकारी महासंघले सहकारी संस्थाहरूको सुशासन प्रवर्द्धनमा नेतृत्वदायी भूमिका खेल्न सक्छ ।

संघहरूले आफूमा आबद्ध संस्थाहरूको कार्यप्रणालीको सबलीकरण, व्यावसायिकता विकास र सुशासनका लागि अभिभावक, उत्प्रेरक, क्षमता विकासकर्ता, सुपरिवेक्षक, अनुगमनकर्ता, सहजकर्ता र समस्या समाधानकर्ताको भूमिका खेल्नुपर्दछ। यी कार्य गर्दा सहकारीका आधारमूल्य र आदर्श एवम् सहकारी ऐनले निर्दिष्ट गरेका कार्यलाई आधार मान्नुपर्दछ। यी कार्य गर्ने सन्दर्भमा संघहरू स्वयम् उदाहरण बन्न सकेनन् भने आफूमा आबद्ध संस्थाहरूप्रति निर्वाह गर्नुपर्ने भूमिका प्रभावकारी हुन सक्दैन। संघहरूले अन्य संघ तथा नियामक निकाय र स्वयम् संस्थासँगको सहकार्यमा यी कार्य गर्न सक्छन्। व्यावसायिक मापदण्ड, कार्यसञ्चालन मापदण्ड, आन्तरिक कार्यविधि, लगानी, सेवा, जवाफदेहिता मापदण्डजस्ता आधारमा संघले आबद्ध संस्थाहरूलाई सबल, सुशासित र स्वयम् शासित बनाउनुपर्दछ। संघहरूले सहकारी संस्थाका विनियमहरूमा एकरूपता ल्याउन सक्छन्, एकीकरणलाई सहजीकरण गर्न सक्छन्, व्यावसायिक योजना र बजार विविधीकरणमा सघाउन सक्छन्, कोपोमिसजस्ता सूचना व्यवस्थापन प्रणालीका सहजकर्ता बन्न सक्छन्, अध्ययन र अनुसन्धानमार्फत नयाँ नीति र कार्यक्रमको पैरवी गर्न सक्छन् र संस्थाभित्र रहेका मानवीय कमजोरी र संस्थागत अपचलनलाई निगरानी गर्न सक्छन्। सरकार र संस्थाहरूबीचको सम्बन्ध सेतु बन्न सक्छन्। तर यी कार्य गर्दा संघहरू भार होइन, अभिभावक बन्नु पर्दछ।

कतिपय संघहरूले व्यावसायिक कार्यमापदण्ड व्यवस्थित रूपमा अपनाई संस्थाहरूको विश्लेषण एवम् मूल्यांकन पनि गरिरहेका छन्। उदाहरणका लागि भ्वापा जिल्ला सहकारी संघले आफूमा आबद्ध संस्थाहरूको मूल्यांकनका लागि 'पर्स भ्वापा' (कुप मापदण्ड) कार्यान्वयनमा ल्याएको छ। जसअन्तर्गत १०० अंकमा (क) सदस्यलाई न्याय र सुरक्षणमा २०, (ख) संस्थाको स्वास्थ्यमा २०, (ग) वैधानिकता र जवाफदेहितामा २०, (घ) नीति र योजनामा २० र (ङ) व्यवस्थापनमा २० अंकभार कायम गरिएको छ। नेफस्कूनले जोखिम विश्लेषण सूचकहरू प्रयोगमा ल्याएको छ, साना किसान केन्द्रीय संघले बजार अभिमुखीकरण र डेमोस्ट्रेसन कार्य अघि बढाएको छ। काठमाडौं जिल्ला संघले एकीकरणको अभिमुखीकरण कार्यक्रम सञ्चालन गर्दै छ। यी केही सांकेतिक उदाहरण मात्र हुन्। अन्य संघहरूले पनि यस्ता कार्य गरिरहेका हुन सक्छन्। यीबाहेक अन्य इनोभेटिभ अभ्यास ल्याउन सकिन्छ ताकि सहकारी संस्थाहरू जोखिमबाट टाढा रहून्, सदस्य केन्द्रीयता कायम रहन सकोस्, साभा बन्धन वास्तविकतामा नै देखियोस्, संस्थाहरू निरन्तर क्रियाशील बन्न सक्नु, संस्थाहरू स्वउत्तरदायी, स्वनियमित र स्वयम् सुशासित बनिरहन सक्नु। अन्ततः सहकारीका यी आदर्श मूल्यहरूको ग्रहण समाजका अन्य संस्थामा समेत विस्तार भै स्वावलम्बन र सहकारी संस्कृति नेपाली समाजमा विकास हुन सकोस्। सहकारी नेपाली जीवन पद्धति बन्न सकोस्।

## सहकारी सुशासनमा ऐन तथा नियमावली

लामो पर्खाइपछि तर्जुमा भै कार्यान्वयनमा आएको नयाँ सहकारी ऐन २०७४ ले सहकारी सुशासनका लागि विस्तृत व्यवस्थाहरू गरेको छ। ऐनले सहकारीका आधारभूत मूल्य र मान्य सिद्धान्तलाई सहकारी सञ्चालनको मर्मको रूपमा उल्लेख गरेको छ। सहकारी संस्थाहरू, नियामक निकाय र विषयगत संघ एवम् महासंघहरू सहकारीका यिनै सिद्धान्त र मूल्यका सेरोफेरोमा रहेर सहकारीको संस्थागत विकासका लागि क्रियाशील हुनुपर्छ भन्ने मान्यता ऐनले राखेको छ। कार्यक्षेत्रमा आधारित भै सदस्यकेन्द्रित आर्थिक,

सामाजिक तथा सांस्कृतिक समृद्धि हासिल गर्नु सहकारीको उद्देश्य हुने कुरा उल्लेख छ । संस्था सञ्चालनमा बाधा नपरोस् भन्ने उद्देश्यले ऐनले विभिन्न पक्षको विस्तृत परिभाषा गरेको छ । सहकारी संस्थाहरूले सुशासन र आन्तरिक नियन्त्रणका लागि आन्तरिक कार्यविधि र मापदण्ड र नीतिहरू बनाउनुपर्ने कुरा पनि स्पष्ट पारिएको छ ।

एकै व्यक्ति सञ्चालक र कर्मचारी रहेमा स्वार्थको द्वन्द्व र नियन्त्रण र सन्तुलनको स्थिति बिग्रन सक्छ भन्नेमा पनि ऐन स्पष्ट छ । साथै कुनै व्यक्ति एकै प्रकृतिको एकभन्दा बढी सहकारीको सदस्य तथा सञ्चालक बन्न नपाइने, एक उद्देश्यमा स्थापित संस्थाले स्थापनाका समयमा जुन कार्यलाई मुख्य कारोबार भनेको थियो, त्यसैलाई मुख्य कारोबार बनाउनुपर्ने, जथाभावी रकम लगानी गर्न नपाइने, लगातार तीन साधारणसभामा बिनासूचना अनुपस्थित भए सदस्यता नरहने, सञ्चालन पद्धति सदस्य केन्द्रित र लोकतान्त्रिक हुनुपर्ने र सदस्यबीच आपसी साभा बन्धन (कमन बन्ड) कायम हुनुपर्ने र संस्थाको सेवा उपयोग गर्नेलाई मात्र सदस्य बनाउनुपर्नेजस्ता पक्षमा ऐनले विशेष व्यवस्था गरेको छ । आन्तरिक सुशासन, आर्थिक स्थायित्व, जोखिम व्यवस्थापन, आन्तरिक नियन्त्रणका लागि नियामक निकायका निर्देशन पालना गर्नुपर्ने, सदस्य सहभागिताका विस्तारित मञ्च विकसित गर्नुपर्ने र मन्त्रालयबाट स्थापित कोपोमिस प्रणालीमा आबद्ध हुनुपर्ने दायित्व पनि सहकारी संस्थाहरूमा रहेको छ ।

ठूलो कार्यक्षेत्रमा विस्तारित सहकारी संस्थाहरूमा लोकतान्त्रिक पद्धति कायम हुन असजिलो पर्दछ, साथै एकै कार्यक्षेत्रमा एकै प्रकृतिका धेरै प्रारम्भिक सहकारी संस्थाहरू भएमा सेवा तथा उत्पादनको विशिष्टीकरण र व्यावसायिकतामा आँच आउन सक्छ । यसर्थ नयाँ सहकारी ऐनले संस्थाको एकीकरण, खण्डीकरण र विशिष्टीकरणको प्रावधान पनि राखेको छ । सहकारी आफैँमा समावेशी संस्था भएकाले महिला सदस्य कम्तीमा पनि ३३ प्रतिशत हुनैपर्ने व्यवस्था गरिएको छ । अभिलेख र सूचना प्रणालीको व्यवस्थापन, लाभांश वितरणको सीमा, ऋण लगानी तथा बचत परिचालन, विभिन्न कोषहरूको व्यवस्था, सम्पत्ति शुद्धीकरणसम्बन्धी निर्देशनको पालना, कर्जा सूचना केन्द्रको व्यवस्था निरीक्षण, अनुगमन र प्रतिवेदनको व्यवस्था र कसुर, दण्ड सजायको व्यवस्था पनि ऐनले सुशासनका सन्दर्भमा राखेका प्रावधान हुन् । संस्थाहरूको सुशासनमा विषयगत संघ र राष्ट्रिय सहकारी महासंघले सक्रियता देखाउनुपर्ने विषयलाई पनि पहिलोपटक स्पष्ट उल्लेख गरिएको छ । तर कानुनी प्रावधानले मात्र सहकारी सुशासन कायम हुन सक्दैन, ती प्रावधानको अनुसरणमा नै सुशासन देखिने हो ।

सहकारी नियामावली, २०७५ ले सहकारी ऐन, २०७४ का प्रावधानका कार्यान्वयनका कार्यविधिगत आधार तथा संरचना सञ्चालनका प्रक्रियाहरू विस्तृत बनाई सहकारी संस्थाभित्र असल संस्कृति विकासमा योगदान पुऱ्याउने व्यवस्थाहरू गरेको छ । सहकारीलाई व्यवस्थित, व्यावसायिक र विशिष्टीकृत बनाई संस्थात्मक संस्कृतिको विकास गर्ने उद्देश्यले विशिष्टीकृत सहकारी संघको गठन विधिहरू व्यवस्था गरिएको छ । त्यस्तै बचत तथा ऋण सहकारी संस्थाको दर्ताको मापदण्ड निर्धारण गरिएको छ । सहकारी संस्थाहरूको कार्यक्षेत्रसमेत निर्धारण गरिएको छ । यी प्रावधानहरूले संस्थाको संख्यात्मक विस्तार तथा बेधितिलाई व्यवस्थित र गुणस्तरीय बन्ने आधार दिएको छ । संस्थालाई नियामक संस्थाबाट गरिने व्यवहार र कारोबारको विश्लेषणका लागि यसले आधार दिएको छ । त्यस्तै आफ्नो व्यावसायिक आवश्यकताका

आधारमा दर्ता हुँदाका बखतको विषय परिवर्तन गर्नसक्ने गरी आधार सर्तहरू राखिएको छ ताकि एक विषयमा दर्ता गरिएका संस्थाहरू त्यही विषय क्षेत्रमा मात्र मुख्य कारोबार गर्न प्रोत्साहित हुन सकून् ।

सहकारी सुशासनका सन्दर्भमा अहिले बढी उठेको एउटा प्रश्न संस्थाहरूको आर्थिक कारोबारमा लिने-दिनेबीचको ब्याजको अन्तर, ब्याज दरमा रहेको असमानता र यससँग जोडिएको बेधितिहरूसँग सम्बन्धित छन् । यस विषयलाई व्यवस्थित गर्न सहकारी नियामावलीले सन्दर्भ ब्याज दर तोक्ने आधार र प्रक्रियालाई स्पष्ट पारेको छ । रजिस्ट्रारको अध्यक्षतामा रहने निर्धारण समितिले यी चार आधारमा सन्दर्भ ब्याज दर निर्धारण गर्दछ :

- बचत तथा ऋण कारोबार गर्ने केन्द्रीय विषयगत संघमा आबद्ध संस्था र संघहरूको औसत ब्याज दर
- सहकारी बैंकको औसत ब्याज दर,
- बैंक तथा वित्तीय संस्थासम्बन्धी कानूनबमोजिम 'क' वर्गमा इजाजत प्राप्त बैंकहरूको औसत ब्याज दर,
- ब्याज दरका सम्बन्धमा नेपाल सरकारका मन्त्रालय र नेपाल राष्ट्र बैंकले गरेका अध्ययन प्रतिवेदनहरू,
- राष्ट्रिय सहकारी महासंघ, विषयगत संघहरूबाट प्राप्त सुभाव,
- सन्दर्भ ब्याज दर निर्धारण समितिले उपयुक्त देखेका अन्य आधार ।

उल्लिखित आधारहरूबाट सन्दर्भ ब्याज दर निर्धारण गर्दा यी तीन सिद्धान्त अवलम्बन गर्नुपर्ने व्यवस्था छ :

- (क) बचतमा भारत औसत ब्याज दरभन्दा सामान्यतया बढी,
- (ख) ऋणमा भारत औसत ब्याज दरभन्दा सामान्यतया कम,
- (ग) बचत र ऋणको ब्याज दरको अन्तर ६ प्रतिशतभन्दा घटी ।

## वित्तीय सहकारीका समस्या

सहकारीहरू निरन्तर विस्तार भैरहेका छन्, जसमा करिब ४० प्रतिशत वित्तीय कारोबार गरिरहेका छन् भने बेगल उद्देश्यमा स्थापना भएका सहकारीले पनि बचत ऋणको कारोबारलाई प्राथमिकतामा राखी मुख्य कारोबार बनाएका छन् । सहकारीको वित्तीय कारोबार बढ्दा सदस्य सेवा विस्तार भैरहेको छ जुन राम्रो हो । संविधान, कानून तथा योजनाहरूले पनि सहकारीलाई उच्च महत्त्व दिएकाले पनि संस्था विस्तार हुँसकेको छ । यो प्रवृत्तिले वित्तीय शिक्षा र वित्तीय समावेशीतालाई सहयोग पुऱ्याएको छ, वित्तीय पहुँच निकै विस्तार गरेको छ । परिणामतः अर्थतन्त्र र मुलुकको वित्तीय संरचनामा वित्तीय सहकारीले राम्रो उपस्थिति देखाएको छ ।

तर सहकारी विस्तारमा खुसी हुने अवस्था छैन । धेरैजसो सहकारीहरू सहकारीका सिद्धान्त र प्रबन्धपत्रमा भएका व्यवस्थाविपरीत कारोबार गरिरहेका छन् । सदस्यकेन्द्रित व्यवसाय भए पनि स्वयम् सदस्य नै आफ्नो संस्थाबाट शोषित/पीडित छन् । आन्तरिक सुशासन र जोखिम व्यवस्थापनको अभावले धेरै वित्तीय सहकारीहरू समस्याग्रस्त बनेका छन् । केहीअघि नेपाल सरकारले पूर्वन्यायाधिश गौरीबहादुर कार्कीको संयोजकत्वमा सहकारी समस्याका क्षेत्रमा अध्ययन गर्न गठन गरेको कार्यदलले १३१ सहकारी समस्याग्रस्त



भैसकेको प्रतिवेदन साविक सहकारी तथा गरिबी निवारण मन्त्रालयमा प्रस्तुत गरेको थियो । ओरिएन्टल, सिभिलजस्ता अबौं कारोबार गर्ने सहकारीहरू समस्याग्रस्त बनेका छन् । सङ्घीय संरचनाअनुरूप सहकारी स्थानीय तथा प्रदेश तहका हस्तान्तरण गरेपछि वित्तीय सहकारीको नियमन तथा प्रशासनको क्षमता, बुझाइ र सूचना व्यवस्थापनको स्तर निकै कमजोर देखिएको छ । परिणामतः दिन प्रतिदिन वित्तीय जोखिम बढ्दै गएको छ । बिस्तारै सहकारी व्यवसाय के हो र केचाहिँ होइन भन्ने स्थिति पनि देखिने सम्भावना छ । हाल देखिएका प्रमुख समस्या तथा सवालहरू यसप्रकार छन् :

- सहकारीहरू स्वनियमनका सामाजिक अभियान हुन् तर यिनीहरू स्वनियमित छैनन् । यस अवस्थामा नियामक निकायको प्रभावकारी अनुगमन आवश्यक हुन्छ तर अहिले अनुगमन दायित्व तथा क्षमतामा पनि प्रश्न देखिएको छ ।
- संविधानले तहगत सरकारलाई सहकारी व्यवस्थापनको कार्यक्षेत्र तोकेको छ तर यो स्पष्ट छैन । साभा कानुन तर्जुमा गरेर कार्यक्षेत्रमा रहेको द्विविधाहरूलाई स्पष्ट पारिएको छैन ।
- वित्तीय सहकारीहरू निरन्तर सुपरिवेक्षणमा रहँदा मात्र त्यहाँभित्रका मानवीय तथा अन्य कमजोरी र जोखिम सुधार गर्न सकिन्छ । तर सुपरिवेक्षण कसले र कसरी गर्ने भन्ने अस्पष्टता संरचनाहरूमा छ ।
- सहकारी व्यवस्थापनको सबैभन्दा ठूलो आधार सूचना व्यवस्थापन हो । सूचना व्यवस्थापन नभएकाले भनिएको समयमा चाहिएको (Real time accurate) जानकारी कसरी पाउने भन्ने प्रश्न नियामक निकाय र नीति निर्मातामा छ । साविक सहकारी तथा गरिबी निवारण मन्त्रालयले स्थापना गरेको कोपोमिस सफ्टवेयर तहगत सरकारले स्वामित्वमा लिन र सञ्चालनमा ल्याउन सकेका छैनन् ।
- साकोसहरूको निर्धारित ढाँचामा अनिवार्य मासिक प्रतिवेदन लिने र सोको आधारमा अनुगमन तथा जोखिम विश्लेषण गर्ने काम भएको छैन ।
- वित्तीय सहकारीको सुशासनको संयन्त्रमा रहेका सञ्चालक समितिको प्रभावकारिता एकदमै न्यून छ । साथै स्वार्थ बाधिने कार्यमा पनि सञ्चालकहरू संलग्न भएका छन् ।
- आन्तरिक नियन्त्रण र सन्तुलनको महत्त्वपूर्ण संयन्त्र लेखा सुपरिवेक्षण समितिले भूमिका नै देखाएका छैनन् । अधिकांश संस्थामा समितिको उपस्थिति औपचारिक (ornamental) छ ।
- संस्थाहरूमा सदस्य केन्द्रीयता कायम भएन, सेयरको फाइदाको सोचको हावी छ, कार्यसूचीमाथि नियन्त्रणको चाख पनि भएन, क्षमतामा पनि प्रश्न छ ।
- सञ्चालक समितिका सदस्य र व्यवस्थापकजस्ता पदाधिकारीहरूमा सदाचारिता र मूल्य निष्ठाको प्रश्न पनि गम्भीर रूपमा देखिँदै आएको छ । सहर बजारका ठूला साकोसमा यो समस्या गहन छ ।
- विषयगत सङ्घले पनि संस्थाको हैसियतमा कारोबार गरेका छन् । कानुनले जिल्ला बचत संघ तथा नेफ्स्कूनजस्ता संघलाई कारोबार गर्न दिएको छ । यस अवस्थामा संस्थाहरूको व्यवस्थापन सहजीकरण, स्तरीकरण र प्रतिस्पर्धाबीच सन्तुलन कायम गर्ने समस्या आउने सम्भवता नरहला भन्न सकिन्न ।
- सदस्य मूल्य र वित्तीय सुरक्षाको स्थिति कमजोर छ ।

- समुदायको संस्था भएर समुदायको व्यवसाय गर्न सकेन, सहकारी भावनामा ह्रास आइरहेको छ। सिद्धान्तमा नरहने संस्थाहरू संक्रमणको फाइदा पनि लिइरहेका छन्।
- दोहोरो सदस्य बन्न नपाउने, सञ्चालकहरू कार्यकारी सदस्य बन्न नपाउने कानूनमा भएका प्रावधानहरू कार्यान्वयनमा आइसकेका छैनन्। कानूनमा भएका प्रावधान कानून संशोधन नभएसम्म उच्च संकल्पमा अनुपालन गर्नु सहकारीको आदर्श नै हो।

यी कारणले सहकारीहरू समुदायको जीवनशैली बन्ने अवसर गुमाउँदै गएका छन्, जसले सहकारी अभियान र संवैधानिक अपेक्षाअनुरूप छैनन्।

## बढ्दो वित्तीय जोखिमका कारण

अहिले सहकारीको स्थिति विश्लेषण गर्दा साकोसहरूमा जोखिम बढ्दै छ, जसका पछि कर्जा तथा लगानीको विविधीकरण नहुनु, यथार्थ वित्तीय अवस्था देखाउन सक्ने वित्तीय प्रतिवेदन प्रणाली नहुनु, अनुगमन तथा नियमन नहुनु र आन्तरिक सुशासनको अभावजस्ता कारणहरू देखिएका छन्।

कारोबारमा सदस्यको हैसियत नहेरी कारोबार भएको छ, ऋणको सदुपयोग भएको छैन भने कर्जा सेवा विविधीकरण पनि भएको छैन, जसले कर्जा जोखिम बढाएको छ। तरलता जोखिम पनि बढेको छ साना हल्लाले पनि तरलता स्थिति खस्किन सक्छ, कोभिडको समस्याले पनि तरलता जोखिम बढाएको छ। सहर बजारका ठूला सहकारीहरूले नियमविपरीत घर जग्गा, घडेरीमा लगानी गरेको छन्। एक संस्थाले अरू संस्थामा पनि लगानी गर्ने गरेकाले एक संस्था तरलता जोखिममा पर्दा धेरै संस्थाहरू साथै जोखिममा पर्ने सम्भावना बढ्दै गएको छ।

व्यवस्थापन लागत उच्च छ, कमजोर सञ्चालन क्षमता, जसरी पनि सञ्चालन हुन्छ भन्ने सतही सोचका कारण सञ्चालन जोखिम बढ्दै गएको छ। विभिन्न प्रकारको फिन्टेकको अभ्यासमा कमीको चाहना राख्ने मिलेनिएल्स पुस्ता बढ्दै जाँदा र त्यसअनुकूल संस्था अनुकूलनमा जान नसक्दा प्राविधिक जोखिम पनि बढेको छ।

व्यावसायिक व्यवस्थापन नहुनु, कर्मचारी सुरक्षा अभावले रहन नचाहने र सीप नभएका व्यक्तिहरूलाई जागिर खुवाउने थलोको रूपमा संस्थाहरू विकास बनेका कारणले जनशक्तिको जोखिम पनि बढेको छ। त्यस्तै सञ्चालक नै कार्यकारी व्यवस्थापक भएका संस्थामा उच्च सेवा सुविधा लिने प्रवृत्तिले पनि जोखिम बढाएको छ।

जोखिम व्यवस्थापनमा नेपाल बचत तथा ऋण केन्द्रीय सहकारी संघ (नेफ्स्कून) ले PEARLS को उपयोग गरेको छ। साथै केही अघिबाट जोखिममा आधारित साकोस सुपरिवेक्षण (Credit Uning Risk Based Supervision) पनि जारी गरिएको छ। सहकारीहरू सबै प्रकारका जोखिम न्यूनीकरण गर्न सक्नु भन्ने उद्देश्यले एकीकृत नियमन निर्देशिका, २०७८ पनि जारी गरिएको छ। आफूना सदस्यहरूको गुणस्तर र व्यावसायिकताको मूल्याङ्कन गरी प्रवेशन, एक्सेसजस्ता स्तरीकरण कार्यक्रम पनि सञ्चालन गर्दै आएको छ। तर सबै साकोसहरू नेफ्स्कूनका सदस्य बनेका छैनन् भने यसको क्षमता पनि सबै सहकारीको जोखिम व्यवस्थापनमा गर्न सक्ने स्तरको छैन।

## अनुगमनमा देखिएका केही विकृति

पहिलो त सहकारी विभाग र अन्य नियामक निकायहरू अलमलको स्थितिमा छन्, व्यावसायिकता र संस्थात्मक सम्भनामा पनि कमजोर भएका कारणले संस्थाहरूको अनुगमन हुन सकेको छैन। दोस्रो, नियामकहरूबीच अनुगमन समन्वय पनि हुन सकेको छैन। सहकारी ऐन, २०७४ जारी भएपछि सुरुका दिनदेखि नै संस्थाहरूमा प्रभावकारी अनुगमन र सहजीकरण हुनुपर्थ्यो। पछिल्ला दिनमा अनुगमन नै नभएको कारणले संस्थाहरूको यथार्थ स्थितिको जानकारी नै नियामकमा छैन। केही वर्षअघि सहकारी विभागबाट गरिएको अनुगमनमा बचत तथा ऋण कारोबार गर्ने संस्थाहरूमा देखिएका केही विकृति/विसङ्गतिहरू साङ्केतिक रूपमा यहाँ उल्लेख गरिन्छ :

- उच्च ब्याज दरमा लगानी गर्ने प्रवृत्ति
- ऋणीबाट ब्याज, स्याज लिँदै तिर्ने नसक्ने अवस्थामा पुऱ्याइएको
- थोरै व्यक्तिले धेरै सेयर र धेरै व्यक्तिलाई रु. १०० लिई कारोबार गर्ने गरेको
- मापदण्डविपरीत सञ्चालकले एकै पटक धेरै ऋण लिने गरेको
- मुद्दती खाता खोल्न लगाई अत्यधिक बचत जम्मा गर्ने गरेको
- छिटो आय हुने क्षेत्रमा लगानी नगरी निजी स्वार्थ भएको कम्पनीमा लगानी गर्ने गरेको
- सहकारी संस्थाले समान स्तरको अर्को संस्थामा सेयर, ऋण कारोबार गरेको
- बैंक तथा वित्तीय संस्थाको सेयरमा लगानी गरेको
- कमजोर वा उच्च धितोमा कारोबार गर्ने गरेको
- टूला सहकारीको दीर्घकालमा तरलता समस्या रहने देखिएको
- बढी व्यवस्थापन शुल्क लिने गरेको, धितो मूल्याङ्कनमा समस्या
- बचतकर्ताहरूबाट बचत सङ्कलन गर्ने मध्यस्थ व्यक्ति उपयोग गरी सहकारी सिद्धान्तबाट विचलित गरिएको
- कारोबार गर्ने प्रयोजनका लागि तत्काल सदस्य बनाएर कारोबार गरिएको
- कार्यकारी व्यवस्थापकले ठूलो पारिश्रमिक लिने गरेको।

सहकारी संस्थाहरूको दिगोपना, वित्तीय स्वस्थता र व्यावसायिकता कायम गरी सुशासन प्रवर्द्धन गर्न ऐनले व्यवस्था गरेको विभिन्न कोषहरूको सञ्चालन विधि र आधारहरू पनि नियमावलीले स्पष्ट पारेको छ। यी कोषहरूमा संरक्षित पुँजी फिर्ता कोष, सहकारी प्रवर्द्धन कोष, सहकारी बचत तथा कर्जा सुरक्षण कोष, स्थिरीकरण कोष, र अन्य कोषहरू रहेका छन्। यी कोषहरू विशिष्टीकृत सहकारी संघका ढाँचामा सहकारी सिद्धान्तानुरूप सञ्चालनमा आउनेछन्। त्यसैगरी विशिष्टीकृत सहकारी संघको ढाँचामा नै कर्जा सूचना केन्द्रको स्थापना र सञ्चालन हुने व्यवस्था छ। सहकारी शिक्षा र पाठ्यक्रमसम्बन्धी नीति र सहकारीसम्बन्धी शैक्षिक क्रियाकलापको प्रमाणीकरण लागि मन्त्रालयका सचिवको संयोजकत्वमा प्रमाणीकरण समितिको व्यवस्था छ।

सहकारी संस्थालाई सहकारीका मूल्य र सिद्धान्तअनुरूप सञ्चालन गराउन, मानकहरूको अवलम्बन गराउन र विधि प्रक्रियाबाट सञ्चालन गराउन निरीक्षण तथा अनुगमनको महत्त्वपूर्ण भूमिका रहन्छ। अनुगमन प्रभावकारी नहुँदा वित्तीय जोखिम बढ्न गई संस्था नै धराशायी पर्ने र सहकारी मूल्यको स्खलन हुने सम्भावना पनि रहन्छ। संविधानअनुसार सहकारी नियमनको विषय तीनै तहको सरकारमा रहेकाले पनि निरीक्षण तथा अनुगमनमा विधिगत एकरूपता आवश्यक छ। यसै कुरालाई सम्बोधन गर्न नियमावलीले निरीक्षण र अनुगमनको कार्यक्षेत्र र विधिलाई देहायअनुसार व्यवस्था गरेको छ :

- सहकारी बैंकका अतिरिक्त रु. ५० करोडभन्दा बढी बचत तथा ऋण कारोबार गर्ने संस्थाको निरीक्षण र हरहिसाब जाँच नेपाल राष्ट्र बैंकले गर्न, गराउन सक्ने,
- स्थानीय तह नियमन क्षेत्राधिकारभित्रका रु. ५ करोडभन्दा बढी बचत दायित्व भएका संस्थाको स्थानीय तह र प्रदेश सरकारको नियामक निकायको तर्फबाट निरीक्षण गरिने,
- स्थानीय तह वा प्रदेश सरकारको क्षेत्राधिकारभित्रका रु. २५ करोडभन्दा बढी बचत दायित्व भएका संस्थाको स्थानीय तह, प्रदेश सरकारको नियामक निकाय र विभागका तर्फबाट निरीक्षण अनुगमन गरिने,
- रु. ५० करोडभन्दा बढी बचत दायित्व भएका सहकारी संस्थाको स्थानीय तह, प्रदेश सरकारको सहकारी नियामक निकाय, विभाग र नेपाल राष्ट्र बैंकबाट निरीक्षण अनुगमन गरिने,
- रु. ५ करोडभन्दा बढी वित्तीय कारोबार गर्ने सहकारी संस्थाले नियम प्रारम्भ भएको एक वर्षभित्र मन्त्रालयले स्वीकृत गरेको एकीकृत व्यवस्थापन सूचना प्रणालीमा आबद्ध भैसक्नुपर्ने।

साथै सहकारी संस्थाहरूले सुरक्षण, वित्तीय संरचना, सम्पत्तिको स्तर, तरलता, लगानीको क्षेत्रलगायतका विषयमा विभागले तोकेको मानकहरू पनि कार्यान्वयन गर्नुपर्ने हुन्छ। सोको पालन गरे नगरेको अनुगमन विभागले गर्नुपर्दछ। विभागले यसरी अनुगमन गरिएका विषयलगायत सहकारीको सम्पूर्ण पक्षहरूको विवेचनासहितको प्रतिवेदन वार्षिक रूपमा मन्त्रालयमा पेस गर्नुपर्दछ। प्रतिवेदनका आधारमा मन्त्रालयले सहकारी सुशासनका लागि लिनुपर्ने कदम र सहकारी प्रवर्द्धन एवम् प्रोत्साहनका क्षेत्र पहिचान गर्न सक्दछ।

## सहकारी सञ्जाल र सहकारी सुशासन

मन्त्रालय, विभाग, राष्ट्रिय सहकारी महासंघ, विषयगत केन्द्रीय संघहरूलगायत सहकारी क्षेत्रमा सरोकार राख्ने व्यक्ति/निकायको संलग्नतामा राष्ट्रिय सहकारी सञ्जालको गठन भएको छ। यो एक प्रकारको अनौपचारिक अन्तरक्रिया मञ्च (लुज फोरम) हो। यसले आवधिक रूपमा सहकारी क्षेत्रमा देखिएको राम्रा कुराहरू, कमी कमजोरीहरू एवम् असल अभ्यासहरूको विनिमय गर्दछ। सहकारी सरोकारवाला, नियामक निकाय र नीति तहका पदाधिकारीको यस प्रकारको सञ्जालले सहकारीलाई मूल्य मान्यता र सिद्धान्तको कार्यान्वयन गराउन, Right Tracking गर्न, सुभाव लिनदिन सघाइरहेको छ।

## उपसंहार

नेपालको आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक विकासमा सहकारी संस्थाहरूले उल्लेख्य योगदान गर्दै आएका छन्। सुशासनको स्थिति जति दरिलो बनाउन सक्थ्यो, सहकारीको समाज र राष्ट्रिय विकासमा योगदान त्यत्तिकै बढ्दै जाने स्पष्ट छ। तर कतिपय सहकारीहरूमा अझै पनि सुशासनको पक्ष सुधार गर्नुपर्ने अवस्थामा देखिएको छ। कतिपय सहकारीहरू सहकारीका मान्य मूल्य र सिद्धान्तका आधारमा चलन सकेका छैनन्। सहकारी सहकारीबीचको सहकार्यभन्दा प्रतिस्पर्धा पनि देखिएको छ। संस्थाको कारोबारमा पारदर्शिताको पक्ष पनि कमजोर देखिएको छ। कमजोर धितो लिने, सदस्यको धितोलाई आग्रही रूपमा लिलाममा लैजाने, गैरसदस्यमा गई कारोबार गर्ने, एकै व्यक्ति फरकफरक नामबाट सदस्य बन्ने, बचत तथा लगानीमा कानुनी मापदण्डको पालन नगर्ने, संकलित बचत तथा सेयरको रकमबाट विपरीत बैंक तथा वित्तीय संस्थाको सेयर खरिद गर्ने र ठूलो बचत लगानी गर्दा अपनाउनुपर्ने पर्स अनुगमन पद्धति अवलम्बन नगर्नेजस्ता कुराहरू पनि कतिपय सहकारी संस्थामा देखिएको छ। स्वनियमनमा रहनुपर्ने संस्थाहरू स्वनियमनमा रहन नसक्दा सुशासनको कायम हुन नसक्ने प्रस्ट छ। साथै सदस्यहरू संस्थाभित्रको क्रियाकलापमा निष्क्रिय रहने र आफू सदस्य भएको संस्थाको सेवा उपयोगमा ध्यान नदिने प्रवृत्तिले पनि सहकारी सुशासनमा केही बाधा पुगेको छ। मुलुक संघीय शासन प्रणालीमा गएको र सहकारी तीनै तहको सरकारको कार्यक्षेत्रमा पर्न गएको सन्दर्भमा सूचना व्यवस्थापन र नियमन प्रणालीमा आउनसक्ने संक्रमणमा स्वयम् सहकारी चनाखो भै स्वयम् नियमन र स्वयम् अनुशासनमा रहेर सुशासन स्थापनामा सक्रिय हुनुपर्दछ।

## सन्दर्भ

१. सहकारीसम्बन्धी ऐनलाई संशोधन र एकीकरण गर्न बनेको ऐन, २०७४
२. सहकारी नियमावली, २०७५
३. लेखकद्वारा यसअघि विभिन्न सहकारी भेलामा प्रस्तुत कार्यपत्रहरू।

# भ्रष्टाचार सम्बन्धमा केही विचार



डा. गोविन्द नेपाल<sup>१</sup>

समाज, व्यवस्था र मुलुक सिध्याउन भ्रष्टाचारको डढेलो नै पर्याप्त छ। संस्थाहरूप्रति जनविश्वास नरहने, सेवाप्रदायकहरू शंकाको घेरामा रहने, आम मानिस गरिब हुने र केही सीमित भ्रष्टहरूको रजगज हुने, तुच्छ व्यक्तिगत स्वार्थका निम्ति राष्ट्रिय स्वार्थको सौदा गर्ने, पैसाकै बलमा जुनसुकै अपराध गरे पनि उन्मुक्ति पाउने, राजकीय पदहरू किनबेच हुने, राजनीति मूल्यहीन हुने, सरकार, संसद् र अदालतमाथिको विश्वास गुम्ने, समाज मर्यादाहीन हुने र आम मानिसहरू निसासिनेजस्ता अवस्था भ्रष्टाचार मौलाउँदै गयो भने नआउला भन्न सकिन्न। त्यसैले सम्भावित अकल्पनीय स्थितिबाट बच्न चाहने हो भने भ्रष्टाचार निवारणका निम्ति सबै सरोकारवालाहरू समयमै सक्रिय हुन आवश्यक छ।

नेपालमा भ्रष्टाचारविरुद्धको राजनैतिक प्रतिबद्धता र तदनुरूपको कानुनी तथा सांगठनिक संरचना निर्माण भए तापनि भ्रष्टाचार निवारणमा खासै प्रगति हुन सकेन भन्ने आम नेपालीहरूको गुनासो रहिआएको छ। यो गुनासोमा केही वास्तविकता छ भने केही मनोवैज्ञानिक प्रभाव मिसिएको छ। सत्य तथ्यभन्दा मनोवैज्ञानिक प्रभाव यति जबर्जस्त छ कि कुनै सार्वजनिक सेवा प्रवाह गर्ने ठाउँका सेवा प्रदायकले सहज ढंगबाट सेवा प्रदान गर्छ, बिनाकुनै लाभ सेवा दिन्छ, बिचौलिया मार्फत पैसा असुल्दैन भन्ने कुरामा आम सेवाग्राहीले विश्वासै गर्दैनन्। जसको फलस्वरूप ऊ कुनै पनि कार्यालयमा पहिला 'आफ्नो मान्छे' खोज्छ, ऊ भेटेन भने काम गर्ने दलाल खोज्छ। यसरी सेवाग्राहीले सबै सेवा प्रदायकलाई भ्रष्ट मान्ने जुन भ्रमपूर्ण मनोविज्ञान छ यो पनि भ्रष्टाचार निवारणका निम्ति एउटा चुनौती भएको छ। वास्तवमा कम्तीमा पनि ९० प्रतिशत सेवा प्रदायकहरू भ्रष्ट हुँदैनन्। भ्रष्ट नहुनाका धेरै कारणहरू हुन सक्छन्- सदाचारी मनोवृत्ति, पापको डर, बदनाम भइने डर वा आँट नहुनु। यो नबुभ्दा धेरैबाट अनावश्यक रूपमा दलाल पोस्ने काम भइरहेको देखिन्छ। त्यति मात्र हैन हाम्रो भ्रमका कारण मुलुक चाहिनेभन्दा बढी बदनाम भइरहेको छ।

नेपालमा संस्थागत नियुक्ति भैसकेपछि पनि नियुक्तिकर्ताबाट हुन सक्ने हस्तक्षेपले प्रजातन्त्रका मूल्य र मान्यताहरू मात्रै धराशायी बनाउँदैन, सरकार, संसद् र अदालतबीचको नियन्त्रण र सन्तुलनलाई समेत कमजोर बनाउँछ। आखिर सबै संवैधानिक नियुक्तिको पहिलो सिफारिस सरकारले नै गर्छ र संसदलाई पनि बहुमत प्राप्त सरकारले चाह्यो भने प्रभावित गर्न सक्छ। यो हामीले देख्दै आएका छौं। सरकारबाट आउन सक्ने दबाव कसरी थग्ने र भ्रष्टाचारको आरोपीविरुद्ध अदालतमा आफूले हालेको मुद्दाको प्रतिरक्षा

१ पूर्व सदस्य, राष्ट्रिय योजना आयोग



कसरी गर्ने भन्ने अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका दिनानुदिनका चुनौती हुन सक्छन् । हाल सालै सार्वजनिक रूपमा छताछुल्ल भएको अदालतको बेथितिले आयोग अभै चिन्तित बनेको हुन सक्छ ।

हामीले पछाडि फर्केर हेर्ने हो भने के पाउँछौं भने हामीले धेरै संस्थाहरू कमजोर बनायौं । आज हेरेक संस्थाहरू निर्णय लिन आलटाल गरिरहेका छन् । यसको पछाडिको मूलकारण के हो भने त्यो निर्णयको प्रतिरक्षा गर्ने बेलामा आफू एक्लो हुन्छु भन्ने डर नै हो । सही निर्णयलाई पनि दलगत चस्माले हेर्ने, राजनैतिक/उच्च प्रशासनिक तहबाट गलत निर्णय गर्न वा सही निर्णय उल्ट्याउन प्रत्यक्ष वा परोक्ष ढंगबाट दबाव दिने, माथिबाट त्यसको प्रतिरक्षा नगर्ने, सारा भ्रमेला एक्लै बेहोर्नुपर्ने कारणले सार्वजनिक सेवा प्रदान गर्ने कुरामा विलम्ब भैराखेको छ । संस्थाहरू अत्यन्त कमजोर देखिएका छन् । यसले संगठनात्मक संरचना हेर्दा माथिदेखि तलसम्म कार्यगत सम्बन्ध देखिने तर व्यवहारमा हरेक युनिटहरू अनाथजस्ता संरक्षणविहीन हुने । राष्ट्रका निम्ति यो कदापि राम्रो होइन ।

कुनै पनि सार्वजनिक संस्थामा नियुक्ति हुनका लागि हुने तँछाड मछाड, र नियुक्ति गर्नको निम्ति गरिने चलखेल दुवै संस्थाका निम्ति अशुभ संकेतहरू हुन् । नियुक्ति गर्नेले आफ्नो संवैधानिक/कानुनी दायित्व पूरा गरेको मात्रै हो, व्यक्तिगत गुण लगाएको होइन भन्ने नबुझेसम्म दबावको अन्त्य हुने देखिन्न । नियुक्त हुनेले पनि उसको संस्थागत निर्णय उसको कर्तव्य र जिम्मेवारीको विषय हो उसको व्यक्तिगत इच्छा अनिच्छाको वा लाभ हानिको विषय होइन भन्ने कुरा नबुझेसम्म गलत निर्णयको जोखिम टर्दैन । राज्य सञ्चालन सहज छैन, यसमा ज्ञान, अनुभव, निष्ठा, अनुशासन, त्याग, साहस सबै चाहिन्छ ।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगजस्ता संस्थामा प्रवेश गर्ने निर्णय गर्नु चानचुने कुरा हैन । हरेक आयुक्तबाट संस्थाले जुन अविचलित निष्ठाको माग गर्छ, संस्थागत निर्णय गर्दा जुन कुशलता र विवेकको अपेक्षा गर्छ, निर्णयोत्तर हुन सक्ने धम्की, रिसईवी र अन्य सम्भावित आक्रमणको नैतिक साहसका साथ सामना गर्ने जुन आँट माग गर्दछ र आफ्नै आफन्त र साथीभाइलाई पनि कसुरबमोजिम कानुनको कठघरामा उभ्याउने जुन साहस र कठोरताको माग गर्दछ, त्यो गर्न सक्षम र तयार मानिसले यो आयोगमा राम्रो कार्य सम्पादन गर्न सक्छ । नियुक्ति गर्ने मान्छेले पनि यस्तै मान्छे खोज्नुपर्छ, नियुक्ति खाने मान्छेले पनि यो बुझे मात्रै यस्ता पद रोज्नुपर्छ । शपथग्रहणमा खाइने शपथ हरेक बिहान शपथ खाने र हरेक दिन सुत्ने बेलामा के मैले शपथ अनुसारनै आज कार्य सम्पादन गर्ने त भनेर आत्ममूल्यांकन गर्ने बानी बसाल्नुपर्छ । यसो गरियो भने मात्र सार्वजनिक संस्थाहरूको गिरेको साख पुनः प्राप्त हुन सक्छ ।

यस्तो राजनैतिक, प्रशासनिक र सामाजिक परिवेशमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग काम गर्दछ । भ्रष्टाचार निवारणमा नेतृत्व यसको भए पनि, यो काम यसैले मात्रै गर्न सक्दैन । सबै क्षेत्र समुदाय, प्रहरी, प्रशासन, राजनैतिक नेतृत्वको मात्रै हैन अदालतको पनि सहयोग आवश्यक रहन्छ । भ्रष्टाचार निवारणमा पहिलो र प्रभावकारी औजार हो राजनैतिक प्रतिबद्धता । जुन जुन मुलुकमा चामत्कारिक ढंगबाट सुशासन स्थापित हुन सकेको छ, त्यहाँ राजनैतिक नेतृत्वको भूमिका विशिष्टतम रहेको छ । तर ओठे प्रतिबद्धताको कुनै अर्थ छैन । दोस्रो महत्त्वपूर्ण सहयोगी हो अदालत । अदालतले कसैको निम्तिकाम गर्ने होइन, निष्पक्षतासाथ न्याय दिने हो । न्याय दिने मात्रै हैन न्यायको अनुभूति पनि दिने हो । तेस्रो, आम सञ्चारमाध्यमको भूमिका पनि वास्तविकतालाई सतहमा ल्याउन र सम्बन्धित निकायलाई समयमै

निर्णय लिन बाध्य बनाउन धेरै महत्त्वपूर्ण हुने गर्छ। तर पत्रकारिता स्वतन्त्र र उद्देश्यमूलक हुनुपर्छ। चौथो, नागरिक समाज, जसले व्यक्तिगत वा प्रभुको फाइदाका निम्ति हैन समाज सुधारका निम्ति आवाज उठाउँदै आउँछन्। पाँचौं र अति महत्त्वपूर्ण हो नागरिकहरू जसको सही र सचेत व्यवहारले दिगो रूपमा भ्रष्टाचार निवारण हुन सक्छ। नागरिकहरूले आफू भ्रष्टाचार नगर्ने, गर्न सहयोग नगर्ने र गर्नेहरूको बारेमा सूचना दिने र आवश्यक परे सामाजिक बहिष्कारसम्म गर्ने गर्न सक्छन्। हामीकहाँ एक-दुई सरोकारवालाको बाहेक सबैजसोको भूमिका त्यति सन्तोषजनक हुन सकेको छैन।

भ्रष्टाचार निवारणको निम्ति मूल्यमा आधारित राजनीति अपरिहार्य छ। राजनीति न सुध्रिएसम्म राम्रो संवैधानिक परिषद् बन्दैन, राम्रो संसदीय सुनुवाइ समिति बन्दैन र भ्रष्टाचार निवारण/निगरानीका निम्ति सदाचारी, सक्षम र साहसी मानिसको छनोट हुँदैन। राजनीति सङ्गो कसरी बनाउने आजको अहं प्रश्न यही छ। दलीय राजनीति व्यक्ति/व्यक्तिमा पुगेको छ। हरेक परिवार दलदलमा विभक्त छ। दलहरूमा आन्तरिक प्रजातन्त्र कमजोर छ। आफ्नो कुरा राख्ने ठाउँ छैन। छलफल कम हुन्छ, भए पनि आग्रहपूर्ण हुन्छ र हरेक गुट असुरक्षित महसुस गर्छ र एउटै आवाज, एउटै तर्क बोल्छ। कहिले को सत्य बोल्ला कहिले को ? तथ्यको आग्रहपूर्ण विश्लेषण, सत्यको तोडमरोड कुनै नयाँ कुरा रहेन। दलीय व्यवस्था आफ्नै नेतृत्वमा ल्यायो, तर अर्को दलको सरकारले ल्याएको कार्यक्रम र बजेट देख्नै सक्दैन, अर्को सरकारले नियुक्त गरेको मान्छेसँग मिलेर काम गर्ने सक्दैन। कार्याविधि नसकिँदै निकाल्छ, मानमर्दन गर्छ। नेताहरूलाई बहुदलीयता स्वीकार गर्न कति गाह्रो ? यस्तो अवस्थामा यो राजनीति सुधार्न सक्ने तागत मैले शिक्षित युवा समुदायमा मात्र देखेको छु। सत्यतथ्यको आधारमा गलत राजनैतिक निर्णयको मेचीदेखि महाकालीसम्म भण्डाफोर गर्ने, सरकार र प्रतिपक्षको कामकारबाहीहरूको निगरानी गर्ने, राजनैतिक फाइदाका लागि नीतिगत भ्रष्टाचार गर्न व्यवसायीहरू राजनीतिमा पस्ने, र नीतिगत भ्रष्टाचार गर्दै राजनीतिकर्मीहरू व्यवसाय सुरु गर्ने अस्वस्थ प्रवृत्तिको पर्दाफास गर्ने, र देश लुट्ने हिसाबले बन्ने अपवित्र गठबन्धनलाई नांगेभार बनाउने काम खुकुलो रूपमा संगठित युवाहरूले मात्रै गर्न सक्छन्। तर युवाहरूको आन्दोलन शालीन र तथ्यमा आधारित हुनुपर्छ, व्यवस्था बदल्नेभन्दा पनि अवस्था बदल्ने हुनुपर्छ, शासक बदल्नेभन्दा पनि शासनशैली बदल्ने हुनुपर्छ। यो कोर्स करेक्सन, र शुद्धीकरणको आन्दोलन हुनुपर्छ।

मुलुकमा भ्रष्टाचार निवारणका लागि गर्ने पर्ने केही पहलहरू छन्। भ्रष्टाचार निवारणको वातावरण तयार नभै यो निराकरण हुन सक्दैन। वातावरण कसरी बन्ला त ? मलाई लाग्छ विद्यालय शिक्षाको पाठ्यक्रममा नैतिक शिक्षा अनिवार्य गरिनुपर्दछ। जसमा सदाचारको पनि एउटा पाठ पढाइनुपर्छ। पैसै सबै थोक हो र जसरी पनि पैसै कामाउनुपर्छ भन्ने उपभोगवादी संकीर्ण मानसिकतामा कलिलै उमेरबाट परिवर्तन आवश्यक छ। हरेक सार्वजनिक सेवामा कार्यारम्भ गर्नुपूर्व अन्य कुराको अतिरिक्त नवप्रवेशी कर्मचारीका लागि सदाचारको प्रभावकारी अभिमुखीकरण गरिनुपर्छ। सेवा प्रवेश गर्दा कोही राष्ट्र सेवक बन्दैन, उसमा त्यो संस्कार र संस्कृतिको विकास आवश्यक हुन्छ। अझ भ्रष्टाचार निवारणको क्षेत्रमा काम गर्न आउने नयाँ कर्मचारीहरूका लागि समाजमा कसरी भ्रष्टाचार भैरहेको छ, कोरोना भाइरसका भैं भ्रष्टाचारका कस्ता कस्ता नयाँ भेरिएन्टहरू आउँदै छन्, यसको पहिचान र कारबाहीका वर्तमान कानून, नीति, प्रविधि र अन्य औजारहरू के छन् र यसमा काम गर्ने कर्मचारीले पालन गर्नुपर्ने आचारसंहिता के हो

भन्नेजस्ता विषयमा विस्तारपूर्व अभिमुखीकरण गर्नु नितान्त आवश्यक छ। अर्को कुरा, नियन्त्रित रूपमा चलन दिइएको हुन्डी प्रथा पूर्ण बन्द गरिनुपर्छ। नगदरहित भुक्तानी प्रणाली व्यापक बनाइनुपर्छ। सूचना प्रणाली स्थापित हुनुपर्छ र सही सूचनादाता पुरस्कृत हुने र गलत सूचनादाता दण्डित हुने प्रणाली स्थापित हुनुपर्छ।

भ्रष्टाचार निवारण अभियानमा निर्दोष कुनै दण्डित नहोस् भन्ने सिद्धान्तको अनुपालना गर्न यससम्बन्धी अभ्यासहरू परिष्कृत हुनु आवश्यक छ। हाम्रो समाज आफ्नो आयव्ययको लेखा राख्ने समाज होइन, कतिपय कारोबारमा वास्तविक कारोबार रकम र लेखिएको कारोबार रकममा धेरै भिन्नता छ जसको कारण साधारण मानिसहरूलाई आफ्नो आय देखाउन कठिन छ। त्यसैगरी कतिपयले कानुन नबुझे वा हार्न नसकेर अर्काको सम्पत्ति आफ्नो नाममा राखेका हुन्छन् जसको आयस्रोत उनीहरूसँग हुँदैन, कतिपय सोभो कर्मचारी हाकिम वा मन्त्रीको मौखिक आदेशमा काम गर्छन्। फाइदा मौखिक आदेश दिनेले लिन्छ, मुद्दा त्यो सोभो कर्मचारीले खेप्छ, बदनाम त्यो कर्मचारी हुन्छ। यस्ता कतिपय व्यावहारिक समस्याहरू छन् जसको बारेमा आयोगले राम्रो अध्ययन गरेर मात्रै परिपक्व निर्णय लिँदा मान्छे अन्यायमा पर्दैन। टाठोबाटो बदमासले सबै कागज मिलाउँछ, फस्टैन, फसे पनि उम्कन्छ, फस्छ सीधा मान्छे। यहाँनिर आयोगलाई साह्रै गाह्रो छ। क्रमशः नेपाली समाज, नगदरहित भुक्तानी प्रणालीतिर जाँदै छ जसले खर्च र आम्दानी पारदर्शी बनाउँदै छ। नेपाली समाज करको सञ्जालभित्र पस्दै छ, जसले आयको लेखांकन हुनेछ। त्यसपछि नयाँ समस्या आउला तर आयोगले अहिलेको समस्याबाट केही राहत पाउनेछ।

अन्तमा माथिको विश्लेषणबाट के निष्कर्षमा पुग्न सकिन्छ भने भ्रष्टाचार जति भएको छ, त्योभन्दा बढी प्रचार गरिएको छ। तर पनि भ्रष्टाचार कम छैन। भ्रष्टाचार निवारणमा इमानदार राजनैतिक प्रतिबद्धता आवश्यक छ। भ्रष्टाचार निवारणसँग सम्बन्धित निकायलाई सक्षम, कुशल, विवेकशील र साहसिलो नेतृत्व संवैधानिक परिषद्ले दिनुपर्दछ। सरकारले उसलाई साँच्चै नै स्वतन्त्र रूपमा काम गर्न दिनुपर्छ, स्रोतसाधन सम्पन्न बनाउनुपर्छ। नियतवश भएको भ्रष्टाचार हो कि फसाइएको हो भन्ने कुराको राम्रो अनुसन्धान हुनुपर्छ। अदालतका फैसलाहरू कम्तीमा आयोगका निम्ति अनुमानयोग्य हुनुपर्छ। संस्थाहरूप्रति विश्वास गर्नुपर्छ। काम गर्ने अधिकारीहरूप्रति विश्वास गर्नुपर्छ। सकारात्मक दिशामा मुलुक अगाडि बढाउन राजनीति सङ्गलिनुपर्छ। राजनीतिको शुद्धीकरण युवाहरूको निरन्तरको निगरानी र खबरदारीबाट मात्र सम्भव छ। हामी सबै सचेत बनौं, सहकार्य गरौं।

# सार्वजनिक ओहोदाधारीका आचरणसम्बन्धी मापदण्ड : केही प्रतिनिधिमूलक व्यवस्था



गणेश्याम ओझा<sup>१</sup>

## १. विषय प्रवेश

आचरणले व्यक्तिमा हुने नैतिक दृष्टिले हेरिने बानीव्यहोरा, व्यवहार, चालचलन<sup>२</sup> लाई जनाउँछ। आचरण भ्रष्ट वा असल दुवै हुन सक्छ। असल आचरणको अपेक्षा सबै समाज, संगठनमा गरिएजस्तै सार्वजनिक सेवामा पनि गरिन्छ। सार्वजनिक ओहोदाधारीको सक्षमतासँग राज्यको सफलता र असफलता गाँसिएको हुन्छ। सार्वजनिक सेवाको सफलता त्यहाँ संलग्न पदधारणकर्ताहरूको आचरणमा निर्भर गर्दछ। सार्वजनिक सेवाको कार्यशैली, व्यवहार लोकतन्त्रअनुकूल भएन भने राज्य व्यवस्थाप्रति जनविश्वास घट्दै जाने खतरा बढ्दै जान्छ। स्थायी सरकारको रूपमा रहने सार्वजनिक पदधारकले आफ्नो व्यावसायिक आचरणप्रति समर्पित रही इमानदारिता, पवित्रता, उत्तरदायित्वमा अभिवृद्धि गर्दै जानुपर्दछ। यस सम्बन्धमा संयुक्त राष्ट्र संघको महासभाले Public officials का लागि resolution 58/4 of 31st october 2003 मा code of conduct पास गर्दै "Each state party shall promote, integrity, honesty and responsibility among its public officials in accordance with the fundamental principles of its legal system" भन्यो। यसले संयुक्त राष्ट्र संघका सबै सदस्य राष्ट्रका लागि मार्गदर्शनको काम गर्‍यो। यहाँ सार्वजनिक सेवाको पद धारण गर्ने Public officials का लागि आवश्यक एक महत्त्वपूर्ण गहना मानिएको र अपेक्षा गरिएको आचरणसम्बन्धी अवधारणा, अभिप्राय र नेपाल तथा विश्वका केही प्रतिनिधिमूलक राज्यका प्रावधानका विषयमा छलफल गरिएको छ।

## २. अवधारणा

आचरण भनेको चरित्र हो। यसलाई नैतिक दृष्टिले हेरिन्छ यो भ्रष्ट वा असल हुन सक्छ। महाभारतमा 'चरित्र मूलम् जगतः प्रतिष्ठा' जगत् सञ्चालनको मूल आधार चरित्र हो भनि उल्लेख गरिएको पाइन्छ। आचरण सामाजिक मूल्य, मान्यताहरूको मापक हो। सामाजिक मूल्य, मान्यताविपरीतको व्यवहार स्वभावलाई नै भ्रष्ट आचरण मानिन्छ। यसैगरी अंग्रेजी शब्द ethics Greek "ethos" बाट आएको हो। यसको अर्थ Character हुन्छ र यसको विकास fundamental character of humanity को आधारमा भएको

१ सह-न्यायाधिवक्ता, अ.दु.अ. आयोग

२ नेपाली बृहत् शब्दकोश, नेपाल प्रज्ञा प्रतिष्ठान

भनिएको छ । चरित्र समय र समाजसापेक्ष हुन्छ । जुन सम्बद्ध व्यक्तिको परिपालनाका लागि निर्धारित गरिएको हुन्छ । नैतिकता र आचरण एकआपसका परिपूरक मानिन्छन् यी विपर्याय होइनन् । नैतिकताका नियम वा नैतिक आचरणमा सामाजिक मूल्यमान्यताहरू अन्तरनिहित हुन्छन् । नैतिक आचरणहरूमा मूल्य मान्यताबाट निसृत गरिएका सिद्धान्तहरूको अभिव्यक्ति हुन्छ । यस्ता मूल्यमान्यताहरू समय र समाजसापेक्ष हुन्छन् । नैतिकताका नियमहरू कानुनभन्दा पनि पुराना नियमहरू हुन् । यसमा आदर्श सन्निहित हुन्छ । आदर्श समाज निर्माणको परिकल्पनामा नै नैतिकता र आचरणका मूल्यमान्यताको विकास समाजमा भएको हो । समाजको उत्पत्ति र विकाससँगसँगै आपसी व्यवहारका विविध क्षेत्र र विषयहरूमा नैतिकतासम्बन्धी मूल्यमान्यताको अनुसरण गरिँदै आएको पाइन्छ । नैतिक मूल्यमान्यताको विकासका पछाडि धार्मिक र सांस्कृतिक मूल्यमान्यताहरूको महत्त्वपूर्ण भूमिका रहेको देखिन्छ । नैतिकता र आचरणसम्बन्धी आधुनिक मापदण्डहरू यसकै आधारशिलामा टेकिएर विकसित भएका हुन् भन्न सकिन्छ ।

शनैशनै भएको समाजको विकासले आचरणसम्बन्धी नैतिक मूल्यमान्यता, सिद्धान्त तथा मापदण्डहरूलाई निश्चित पेसा वा व्यवसायको आबद्धताको सन्दर्भमा हेरिन थालियो । आचरण पेसा वा व्यवसायीको मौलिक पहिचान हुन थाल्यो । आचरणका नियमहरू नैतिकताका सिद्धान्तहरूको जगमा खडा भए । पेसा र व्यवसायको प्रकृति, लक्ष्य उद्देश्यअनुरूप सो क्षेत्रमा संलग्न व्यवसाय र व्यवसायीको आचरणका नियमहरू निर्धारण गरिन थाले अर्थात् संगठन वा पेसा र व्यवसायको सापेक्षतामा नैतिकतासम्बन्धी मूल्यमान्यता र आचरणका नियमहरू फरक फरक रूपमा विकास हुँदै आए । यद्यपि आचरणका ती मापदण्डहरू समानता, सदाचारिता, नैतिकता पारदर्शिता, विश्वसनीयता, गोपनीयता, व्यावसायिकता, कानुनको परिपालना, उत्तरदायित्वका सिद्धान्तहरूमा नै आधारित रहेका देखिन्छन् । सार्वजनिक सेवाको आचरणका नियमहरूको कुरा गर्ने हो भने त्यसमा आचरण र नैतिकता दुवै कुराको सम्मिश्रण देख्न सकिन्छ । विभिन्न देशहरूको अभ्यासलाई हेर्ने हो भने धेरैजसो देशमा नैतिकता र आचरणका नियमहरूलाई एउटै दस्तावेज वा नियम अन्तर्गत व्यवस्थित गरिएको पाइन्छ । नैतिक मूल्यमान्यता र आचरणका नियमहरूको विकास हुनुको पछाडि संगठनको उद्देश्यअनुरूप संगठनमा क्रियाशील व्यक्तिहरूको व्यावहारलाई निर्देशित गर्ने र संगठन वा पेसा व्यवसायीप्रतिको आम अपेक्षा पूरा गर्ने संगठनप्रतिको आस्था र विश्वास अभिवृद्धि गर्ने नै हो । नैतिक मूल्यमान्यता र आचरणका नियमहरू समाज र राजनैतिक प्रणालीसापेक्ष विकास भएका हुन्छन् । यसका लागि उर्वर भूमि मानिएको प्रजातान्त्रिक अभ्यास र मानव अधिकारको सम्मान गर्ने प्रणाली भएको सार्वजनिक सेवामा अनैतिक मूल्यमान्यता र भ्रष्ट आचरण भएका Officials को अपेक्षा गरिएको हुँदैन ।

### ३. अभिप्राय

सामाजिक चेतनाको विकासले संगठनको स्थापना नै विशेषज्ञता र व्यावसायिकताका आधारमा हुन थालेको पाइन्छ । सम्बन्धित विषयमा विज्ञता नभएका र व्यावसायिक आचरण नभएका व्यक्ति संगठनमा प्रवेश गरेमा संगठनको उद्देश्य र यसले प्रवाह गर्ने सेवामा नकारात्मक प्रभाव पर्न सक्ने मान्यता स्थापित भइसकेको छ । संगठनको मूल्यमान्यता जगेर्ना गरी लक्ष्य प्राप्त गर्ने उद्देश्यले आचरणका नियमहरूको व्यवस्था गरी संगठनले सीमा निर्धारण गर्ने गरेको पाइन्छ । सार्वजनिक सेवाको पदधारणकर्ताका लागि नैतिकताका नियमहरूको व्यवस्था गर्नुको उद्देश्य यी नियमहरूमाफत उनीहरूलाई निश्चित ढंग वा

तरिकाबाट व्यवहार वा कार्य गर्न अभिप्रेरित वा निर्देशित गर्नु हो। A code of conduct functions as an internal document, regulating activities and, particularly, the decision making process. At the same time, a code is designed to serve the public and to meet their expectations towards the organization or profession.<sup>३</sup> संगठनमा क्रियाशील व्यक्तिहरूको व्यवहारलाई निर्देशित गर्ने र संगठन वा पेसा व्यवसायीप्रतिको आम अपेक्षा पूरा गर्दै संगठनप्रतिको आस्था र विश्वास अभिवृद्धि गर्नु नै आचरणका नियम निर्धारणको मूल ध्येय रहेको पाइन्छ।

संगठनलाई लक्ष्योन्मुख बनाउने आधारको रूपमा आचरणका नियमलाई लिन सकिन्छ। यसको उद्देश्यका सम्बन्धमा नेपालको निजामती सेवाका कर्मचारीको आचरणसम्बन्धी नियमावलीको प्रस्तावनामा उल्लेख गरेको पाइँदैन, विश्वका अन्य मुलुकका व्यवस्थामा भने उल्लेख भएको देखिन्छ। “to increase the citizen’s confidence in the State and its authorities”<sup>४</sup> “determines the ethical rules of conduct of civil servants and aims to retain the public trust in his/her moral values and professionalism, as well as to raise the prestige of the civil service”<sup>५</sup> The Code of the Czech Republic has 3 aims: to gain and maintain the public trust, to promote the desired standards of behaviour among public servants and to inform the public about the standards “that citizens have a right to demand from public administration employees.”<sup>६</sup>

समाज, समय र परिस्थिति सापेक्ष हुने भएकाले ऐन कानूनमा सबै आचरणका नियमलाई विस्तृत रूपमा समेट्न कठिन हुन्छ। Laws and rules can never be fully descriptive of what an ethical person should do. They can simply establish minimal standards of conduct. Possible variations in behaviour are infinite, and are impossible to describe and proscribe by statute.... reflecting requirements of personal morality, legal regulations and professional values. ... may serve as guide of behaviour... necessary, but not sufficient, to guarantee ethical behaviour among representatives of an organization or profession.<sup>७</sup> India मा Civil Servant हरूको Code of Conduct का बारेमा उल्लेख गर्दै "A code of conduct is a set of rules regulations that outline the standards, responsibilities, proper practices for,an individual, party or organisation. The code of conduct for civil servants specifies the clear principles as to what the Government expects from its employees"<sup>८</sup> भनिएको पाइन्छ। अर्थात् आचरणका नियम कानुनी दस्तावेजका रूपमा व्यवस्थित गर्नुलाई राज्यले स्थापित मान्यताका आधारमा सार्वजनिक सेवा सञ्चालन भएमा राज्यको लक्ष्य उद्देश्य प्राप्तमा सहजता हुन्छ भनी स्वीकार गर्नु हो। यद्यपि यो मान्यता व्यावहारिक र विश्वसनीय मान्न नसकिने भन्ने Nordic countries को उदाहरणबाट पनि स्पष्ट गर्न सकिन्छ। लिखित कानुनी व्यवस्था हुँदैन भ्रष्ट र दुर्जन व्यक्ति स्वतः सज्जनमा परिणत हुँदैन। Scandinavian countries मा सार्वजनिक

३ Jolanta Palidauskaitė, Ph.D.Codes of Conduct for Public Servants in Eastern and Central European Countries:Comparative Perspective Introduction page-

४ Civil Service Code of Ethics (Poland). <http://www.osi.hu/lgi/publications/dp/html/08.html>(2020/7/23)

५ Civil Servant’s Code of Conduct (Bulgaria).

६ Code of Ethics of Public Servants (Czech Republic)<http://www.oecd.org/puma/ethics/events.htm> (2020.07.23)

७ Ibid Jolanta Palidauskaitė (n 3)p-6

८ [https://www.rajras.in/index.php/code-of-conduct-for-civil-servants/\(2020/7/23\)](https://www.rajras.in/index.php/code-of-conduct-for-civil-servants/(2020/7/23))



सेवाका लागि लिखित आचरणका नियम लागू गरेर Corruption control गरिएको वा यस्तै राज्यको लक्ष्य प्राप्तमा सहयोग भएको भन्ने देखिँदैन। स्वतःस्फूर्त रूपमा नैतिक आचरणका नियम पालना भएको पाइन्छ। तापनि Code of conduct लिखित रूपमा भएमा यसले सार्वजनिक सेवाका कर्मचारीलाई अनैतिक र भ्रष्ट क्रियाकलाप नगर्न प्रेरित गर्ने तथा मार्गदर्शन गर्ने हुँदा यसको लिखित उपस्थितिले संगठनलाई सहयोग नै पुग्दछ भन्ने अभिप्रायले यसको व्यवस्था गरिएको पाइन्छ।

#### ४. केही मुलुकका प्रतिनिधिमूलक व्यवस्था

सार्वजनिक सेवाको स्वरूप, आयतन, आचरण र अधिकार राज्यपिच्छे फरक किसिमको पाइन्छ। यसप्रतिको दृष्टिकोण पनि फरक फरक छ। प्रशासनलाई परापूर्वकालदेखि नै सरकारले राज्यका नीति, नियम, कानून र कार्यक्रम तर्जुमा गर्न सहयोग गर्ने र सो कार्यान्वयन गर्नका लागि प्रयोग गरी आएको पाइन्छ। प्रारम्भिक विकासका चरणमा सेना, प्रहरी राजनीतिक कार्यकारी एवं प्रशासनलाई एकै हिसाबले बुझिने गरिन्थ्यो। सार्वजनिक सेवाको पदधारकहरूले सम्पादन गर्ने कार्य र भूमिकाका सन्दर्भमा विशेषज्ञताको विकाससँगै भिन्न रूपमा व्यावसायिकताले मान्यता पाउँदै गयो। व्यावसायिकताको मान्यताले त्यहाँ संलग्न हुने सार्वजनिक सेवाको पदधारकका विशेष गुण र आचरण हुनुपर्ने भन्ने सोचको विकास हुँदै गएको शनैःशनै राज्यले सार्वजनिक सेवाको पदधारकका व्यावसायिक आचरणका नियम व्यवस्थापन गरेको देखिन्छ। सार्वजनिक सेवाका सन्दर्भमा आचरणको कुरा गर्दा सार्वजनिक सेवाको पदधारकले पालना गर्नुपर्ने गरी तय गरिएका व्यक्तिगत वा पेसागत मर्यादा, अनुशासन वा मूल्यमान्यता सम्बद्ध नियमहरूको संग्रहका रूपमा यसलाई व्यवस्थित गरिएको देखिन्छ। आचरणसम्बन्धी नियमहरू सार्वजनिक सेवाको पदधारकको निश्चित प्रकृतिको व्यवहार रोक्ने प्रयोजनका लागि जारी भएका देखिन्छन्। सार्वजनिक सेवामा नैतिक मूल्यमान्यता र आचरणका सम्बन्धमा पाँचौं शताब्दीमा Athenian Code मा सार्वजनिक सेवाको पदधारकका शपथमा सहरको काममा बेइमानी नगर्ने, कानूनको पालना गर्ने, नागरिक दायित्वको पालना गर्ने र हामीलाई सुम्पिएको अवस्थाभन्दा राम्रो अवस्थामा सहरको हस्तान्तरण गर्ने व्यहोरा उल्लेख हुन्थ्यो भनिन्छ।

यहाँ विश्वका केही प्रतिनिधिमूलक राज्यले सार्वजनिक सेवाको पदधारकले गर्न नहुने आचरण भनी सम्बोधन गरेका केही मुख्य विषय जानकारीका लागि उल्लेख गरिएको छ।

#### क. संयुक्त अधिराज्य (England)

बेलायतमा सार्वजनिक सेवाको विकासक्रम हेर्दा सुरुका दिनहरूमा लर्ड, सांसद आदिबाट सिफारिस गरिएका व्यक्तिहरूले नियुक्ति पाउने गर्दथे। आचरणभन्दा पनि लर्ड र सांसदको विश्वास महत्त्वपूर्ण थियो। नैतिक मूल्यमान्यताका सम्बन्धमा बेलायतमा सन् १९९४ मा Committee on Standards in Public Life गठन भयो। त्यसले दिएको प्रतिवेदन आचरणका नियमका सन्दर्भमा महत्त्वपूर्ण मानिन्छ। जसमा, Seven Principles of Public Life समावेश छन्। When Lord Nolan published the First Report of the Committee on Standards in Public Life in 1995 he not only set out the Seven Principles of Public Life but also three 'common threads' for ensuring that those Principles

were properly understood and followed - Codes of Conduct, Independent Scrutiny, and Guidance and Education. Lord Nolan was clear that an essential part of the necessary guidance and education on ethical standards was induction training.<sup>९</sup> बेलायतमा सार्वजनिक सेवामा आचरणसम्बन्धी स्पष्ट कानुनी व्यवस्था १९९४ पछि मात्र भएको देखिन्छ। बेलायतले सम्पूर्ण public sector को मूल सिद्धान्त Nolan Principles का रूपमा स्वीकार गरी आचरणका नियमको रूपमा लागू गरेको देखिन्छ। Lord Nolan ले Chair गरेको समितिबाट जारी भएको हुँदा यसलाई Nolan Principles भनिन्छ। ती 7 Principles<sup>१०</sup> निम्नबमोजिम उल्लेख गरिएको छ।

1. **Selflessness:** Holders of public office should take decision solely in term of the public interest. They should not do so in order to gain financial or other material benefits for themselves or family, or their friends.
2. **Integrity:** Holders of office should not place themselves under any financial and other obligation to outside individuals and organizations that might influence them in the performance of their official duties.
3. **Objectivity:** In carrying out public business, including making public appointments, awarding contracts, or recommending individuals, for rewards and benefits, holders of public office should make choices on merit.
4. **Accountability:** Holders of public office are accountable for their decisions and actions to the public and must submit themselves to whatever scrutiny is appropriate to their office.
5. **Openness:** Holders of office should be as open as possible about all the decisions and actions that they take. They should give reasons for their decisions and restrict information only when the wider public interest clearly demands.
6. **Honesty:** Holders of public office have a duty to declare any private interests relating to their public duties and to take steps to resolve any conflicts arising in a way that protects the public interest.
7. **Leadership:** Holders of public office should promote and support these principles by leadership and example.

यी principle पालना भए नभएको विषयमा CSPL ले monitor गर्दछ। बेलायतमा यो एक Advisory body हो। The Committee on Standards in Public Life (CSPL) is an independent advisory non-departmental public body that advises the Prime Minister on ethical standards across the whole of public life in the UK. It monitors and reports on issues relating to the standards of conduct of all public office holders. The Nolan principles and the rules that flow from them are a matter of personal responsibility. For MPs, failure to adhere to their letter or spirit can have career defining consequences, leading to a loss of reputation and in some cases, loss of job...<sup>११</sup>

<sup>९</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/ethics-in-practice-promoting-ethical-standards-in-public-life> (2020/7/23)

<sup>१०</sup> <https://cspl.blog.gov.uk/the-nolan-principles-are-a-matter-of-personal-responsibility-for-mps/> 2020/7/23

<sup>११</sup> Ibid

## ख. संयुक्त राज्य अमेरिका

सार्वजनिक सेवामा नियुक्तिको विषय निर्वाचित राष्ट्रपतिको विशेषाधिकारकै रूपमा लामो समयसम्म स्थापित भएर रहेको अमेरिकामा सन् १८८१ मा राष्ट्रपति गारफिल्डको हत्या भएपश्चात् निष्पक्ष र योग्यताको आधारमा नियुक्ति गर्नुपर्ने आवश्यकता महसुस भई २ वर्षपश्चात् (Pedelton Civil Service Reform Act) पारित भई लुट प्रणालीको स्थान योग्यता प्रणालीले लिएपछि मात्र कर्मचारीका लागि आचरण अवश्यक भएको महसुस भयो। सोभन्दा अगाडिसम्म संरक्षक कार्यकारी व्यवस्था (Patronage System) अर्थात् राष्ट्रपतिको विश्वास नै आचरण भए पनि आचरणका नियम समेटिएको बेग्लै कानून निर्माण हुन धेरै समय लागेको देखिन्छ। For the first 200 years of the U.S. government, each agency maintained its own code of ethical conduct. But in 1989, the President's Commission on Federal Ethics Law Reform recommended that individual agency standards of conduct be replaced with a single regulation applicable to all employees of the executive branch. In response, President George H.W. Bush signed Executive Order 12674 on April 12, 1989.<sup>१२</sup> अर्थात् अमेरिकाको civil service मा specific रूपमा सार्वजनिक सेवाका कर्मचारीले गर्न नहुने आचरण नियमको एकीकृत व्यवस्था १९८९ पछि मात्र भएको देखिन्छ। यद्यपि १९७९ मा The Ethics in Government Act of 1978 आएको देखिन्छ। सो पछि general Code of Ethics for Government Service, Signed by President Jimmy Carter on July 3, 1980<sup>१३</sup> निम्न प्रावधानसहित जारी भएको थियो।

- Put loyalty to the highest moral principles and to country above loyalty to persons, party, or Government department.
- Uphold the Constitution, laws, and regulations of the United States and of all governments therein and never be a party to their evasion.
- Give a full day's labor for a full day's pay; giving earnest effort and best thought to the performance of duties.
- Seek to find and employ more efficient and economical ways of getting tasks accomplished.
- Never discriminate unfairly by the dispensing of special favors or privileges to anyone, whether for remuneration or not; and never accept, for himself or herself or for family members, favors or benefits under circumstances which might be construed by reasonable persons as influencing the performance of governmental duties.
- Make no private promises of any kind binding upon the duties of the office, since a Government employee has no private word which can be binding on public duty.
- Engage in no business with the Government, either directly or indirectly, which is inconsistent with the conscientious performance of governmental duties.

<sup>१२</sup> <https://www.thoughtco.com/code-of-ethics-for-us-government-service-4052443>

<sup>१३</sup> Ibid

- Never use any information gained confidentially in the performance of governmental duties as a means of making private profit.
- Expose corruption wherever discovered.
- Uphold these principles, ever conscious that public office is a public trust.

१९८९ मा the President's Commission on Federal Ethics Law ले सुधारका लागि सुभाष दियो र President George H.W. Bush ले April 12, 1989 मा १४ बुँदे Executive Order 12674 जारी गरे जसले सोभन्दा अगाडिका Individual standard of conduct खारेज गर्‍यो र सबै सार्वजनिक सेवाका लागि single regulation applicable हुने व्यवस्था गर्‍यो । हाल अमेरिकामा निम्न उल्लिखित १४ बुँदे code of conduct<sup>१४</sup> प्रचलनमा रहेको छ ।

1. Public service is a public trust, requiring employees to place loyalty to the Constitution, the laws and ethical principles above private gain.
2. Employees shall not hold financial interests that conflict with the conscientious performance of duty.
3. Employees shall not engage in financial transactions using nonpublic Government information or allow the improper use of such information to further any private interest.
4. An employee shall not, except as permitted ... solicit or accept any gift or other items of monetary value from any person or entity seeking official action from, doing business with, or conducting activities regulated by the employee's agency, or whose interests may be substantially affected by the performance or nonperformance of the employee's duties.
5. Employees shall put forth honest effort in the performance of their duties.
6. Employees shall not knowingly make unauthorized commitments or promises of any kind purporting to bind the Government.
7. Employees shall not use public office for private gain.
8. Employees shall act impartially and not give preferential treatment to any private organization or individual.
9. Employees shall protect and conserve Federal property and shall not use it for other than authorized activities.
10. Employees shall not engage in outside employment or activities, including seeking or negotiating for employment, that conflict with official Government duties and responsibilities.
11. Employees shall disclose waste, fraud, abuse, and corruption to appropriate authorities.
12. Employees shall satisfy in good faith their obligations as citizens, including all just financial obligations, especially those-such as Federal, State, or local taxes-that are imposed by law.

---

१४ Ibid

13. Employees shall adhere to all laws and regulations that provide equal opportunity for all Americans regardless of race, color, religion, sex, national origin, age, or handicap.
14. Employees shall endeavor to avoid any actions creating the appearance that they are violating the law or the ethical standards set forth in this part. Whether particular circumstances create an appearance that the law or these standards have been violated shall be determined from the perspective of a reasonable person with knowledge of the relevant facts.

## ग. क्यानडा (Canada)

Canada लाई public sector मा काम गर्ने प्रत्येक सार्वजनिक ओहोदाधारीका लागि व्यवस्थित code of conduct भएको मुलुकको रूपमा लिन सकिन्छ। त्यहाँ ESDC (Employment and social Development Canada) ले ESDC code of conduct for canadian Public servant जारी गरेको छ। यो अप्रिल, २, २०१२ मा लागू भएको हो। यसमा values and expected behavior<sup>१५</sup> का रूपमा ५ वटा values र ती values का सन्दर्भमा Expected behavior हरू उल्लेख गरिएका छन्।

### value 1. Respect for Democracy

Expected behavior- Public servants shall uphold the Canadian parliamentary democracy and its institutions by:

- Respecting the rule of law and carrying out their duties in accordance with legislation, policies and directives in a non-partisan and impartial manner;
- Loyal carrying out the lawful decisions of their leaders and supporting ministers in their accountability to Parliament and Canadians;
- Providing decision makers with all the information, analysis and advice they need, always striving to be open, candid and impartial.

### Value 2. Respect for People

Expected behavior - Public servants shall respect human dignity and the value of every person by:

- Treating every person with respect and fairness;
- Valuing diversity and the benefit of combining the unique qualities and strengths inherent in a diverse workforce;
- Helping to create and maintain safe and healthy workplaces that are free from harassment and discrimination;
- Working together in a spirit of openness, honesty and transparency that encourages engagement, collaboration and respectful communication.

---

<sup>१५</sup> <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/corporate/code-conduct.html> 2020/7/23

### **Value 3. Integrity**

Expected behavior - Public servants shall serve the public interest by:

- Acting at all times with integrity and in a manner that will bear the closest public scrutiny, an obligation that may not be fully satisfied by simply acting within the law;
- Never using their official roles to inappropriately obtain an advantage for themselves or to advantage or disadvantage others;
- Taking all possible steps to prevent and resolve any real, apparent or potential conflicts of interest between their official responsibilities and their private affairs in favour of the public interest;
- Acting in such a way as to maintain their employer's trust.

### **Value 4. Stewardship**

Expected behavior - Public servants shall use resources responsibly by:

- Effectively and efficiently using the public money, property and resources managed by them;
- Considering the present and long-term effects that their actions have on people and the environment;
- Acquiring, preserving and sharing knowledge and information as appropriate

### **Value 5 . Excellence**

Expected behavior - Public servants shall demonstrate professional excellence by:

- Providing fair, timely, efficient and effective services that respect Canada's official languages;
- Continually improving the quality of policies, programs and services they provide;
- Fostering a work environment that promotes teamwork, learning and innovation.

Code of conduct को उल्लंघन गर्न नहुने उल्लंघन गरेमा सजाय गरिने व्यवस्था छ । A breach of the Codes or any of the related laws, policies or procedures, may lead to administrative or disciplinary measures being taken, up to and including termination of employment.<sup>१६</sup> code ले गाम्भीर्यताका आधारमा निम्न किसिमका सजाय गर्ने उल्लेख गरेको छ ।

- Written reprimand;
- Suspension or financial penalty;
- Demotion;
- Termination of employment.

---

<sup>१६</sup> Ibid



अनुशासनका यी नियम सजायका लागि नभई सुधार्न व्यवस्थित गरिएको र यसको उद्देश्य कर्मचारीलाई आचरणका मूल्य र मान्यता अवलम्बन गरेमा मात्र संगठनको लक्ष्य र उद्देश्य प्राप्त हुन्छ भन्ने अनुभूति गराउनु हो भनी उल्लेख गरिएको पाइन्छ ।

#### घ. बुल्गेरिया (Bulgaria)

बुल्गेरियामा The Bulgarian Civil Servant's Code of Conduct जारी भएको देखिन्छ । यसको प्रस्तावनामा, legality, loyalty, integrity, impartiality, political neutrality, responsibility and accountability लाई मूल principle का रूपमा स्वीकार गरी loyalty to government, honesty, competence, and respect to the law, disinterestedness, effectiveness and efficiency. लाई समान्य सिद्धान्तका रूपमा स्वीकार गरेको देखिन्छ केही prohibitions हरू "not to deceive or knowingly mislead the authorities, not to disclose data or facts in certain situations, not to misuse official position or information, not to receive benefits of any kind, not to be involved in financial dependence or other commitments."<sup>१७</sup> उल्लेख भएको पाइन्छ । यसैगरी The Bulgarian Civil Servant's Code of Conduct mentions only one sanction for breaching the rules laid down in the document- resignation from the civil service.<sup>१८</sup> भनी आचरणको उल्लंघन गर्नु सेवाबाट अवकाश पाउनु हो भन्ने देखिन्छ ।

#### ङ. पोल्यान्ड (Poland)

पोल्यान्डमा The Polish Code of Ethics जारी भएको देखिन्छ । यसले निम्न principles हरू Serving the public, reliability, competence, loyalty to government, impartiality, political neutrality, rule of law, effectiveness, accountability, cooperation, disinterestedness, transparency लाई stress दिएको देखिन्छ । The Polish Code consists of 5 articles addressing different public service principles which are more elaborated. serving the public officials should respect the rights of citizens, dignity of others and law, "contribute to increase the citizens' confidence in the State and its authorities"<sup>१९</sup> अर्थात् राजनीतिक रूपमा तटस्थ जनताप्रति उत्तरदायी र जनताबाट सम्मान पाउनयोग्य कर्मचारीतन्त्रको विकास गर्ने लक्ष्य Polish Code of conduct ले लिएको देखिन्छ ।

#### च. चेक गणतन्त्र (Czech Republic)

चेक गणतन्त्रमा Code of Ethics of Public Servants (Czech Republic) जारी भएको देखिन्छ । यसले ३ वटा basic principles: service to the public, correct behaviour towards other employees र objectivity लाई अंगालेको देखिन्छ भने Principle of political neutrality लाई बेग्लै उल्लेख गरी निजामती कर्मचारीले काम गर्दा priority to serving the public not to the loyalty towards the government<sup>२०</sup> भनी राजनीतिक रूपमा निजामती कर्मचारी तटस्थ हुनपर्ने आचरणको व्यवस्था गरेको देखिन्छ ।

<sup>१७</sup> Jolanta Palidauskaitė, Ph.D. Codes of Conduct for Public Servants in Eastern and Central European Countries: Comparative Perspective Introduction, p-6

<sup>१८</sup> Ibid

<sup>१९</sup> Civil Service Code of Ethics (Poland). <http://www.osi.hu/lgi/publications/dp/html/08.html> 2020/7/23

<sup>२०</sup> Code of Ethics of Public Servants (Czech Republic) <http://www.oecd.org/puma/ethics/events.htm> (2020/7/23)

## छ. गणतन्त्र भारत (Republic of India)

छिमेकी मुलुक भारतको सन्दर्भमा हेर्ने हो भने बेलायतको civil service को उत्तराधिकार प्राप्त गरेको यस सेवामा All India Services Act, 2051 अन्तर्गत The all India Seavices (conduct) rules 1954 मा जारी भएको थियो जसलाई The all India Seavices (conduct) rules 1968 ले खारेज गर्‍यो भने केन्द्रीय सेवाका लागि Central services (conduct) rules 1964 मा जारी भएको देखिन्छ

हाल Central civil services (conduct) rules 1964 र The All India services(conduct) rules 1968 गरी दुई किसिमका code of conduct सार्वजनिक कर्मचारीका हकमा जारी रहेको देखिन्छ। The All India services Act, 1951 को section 3(1) अन्तर्गत जारी भएको The All India services (conduct) rules 1968<sup>२१</sup> को नियम ३ देखि २० सम्म उल्लिखित ऐनअन्तर्गतका र यस नियमअन्तर्गतका NGO का कर्मचारीहरूलाई समेत लागू हुने गरी आचरणका नियम उल्लेख भएको देखिन्छ। जसमा समय पालनादेखि निम्न किसिमका आचरणहरू मुख्य देखिन्छन्।

- high ethical standards, integrity and honesty,
- political neutrality,
- promoting of the principles of merit, fairness and impartiality in the discharge of duties,
- accountability and transparency,
- responsiveness to the public, particularly to the weaker section,
- courtesy and good behavior with the public
- devotion to duty,
- discharge of his duties act in a courteous manner
- maintain integrity in public service,
- take a decisions to use public resources efficiently, effectively and economically,
- not misuse his position as civil servant,
- act with fairness and impartiality,
- maintain discipline in the discharge of his duties,
- No member of the Service shall be takes part in politics, any political movement or activity.
- No member of the Service shall criticise the Government.
- not be under the influence of any intoxicating drink or drug during the course of his duty,

यसैगरी भारतमा केन्द्रीयस्तरमा The All India services Act अन्तर्गतबाहेकका निजामती कर्मचारीका हकमा Central civil services (conduct) rules 1964<sup>२२</sup> रहेको देखिन्छ यस नियमावलीको नियम ३

२१ [https://dopt.gov.in/sites/default/files/Revised\\_AIS\\_Rule\\_Vol\\_I\\_Rule\\_10.pdf](https://dopt.gov.in/sites/default/files/Revised_AIS_Rule_Vol_I_Rule_10.pdf)

२२ [https://dopt.gov.in/ccs-conduct-rules-1964\(2020/7/23\)](https://dopt.gov.in/ccs-conduct-rules-1964(2020/7/23))

देखि २२-A सम्म केन्द्रीय निजामती कर्मचारीले सेवा प्रवाह गर्दा पालन गर्नुपर्ने २५वटा आचरणका नियम उल्लेख भएको देखिन्छ। मुख्यतः ती निम्नानुसार छन्।

- maintain absolute Integrity means honesty, efficiency, and good behaviour of the civil servant.
- Devotion to the duty.
- Prohibition of sexual harassment of women colleagues.
- conduct unbecoming of a government service means not violate law of the land,
- performs his official dealings promptly and actions in a courteous manner,
- Employment of near relatives of gov servant in a company or firms where he is dealing in his official capacity.
- Involvement in strike, Picketing and gherao,
- Criminal conviction,
- Involvement of civil servant in infidelity, fraud, trustworthiness will amount to misconduct in duty on his part,
- Habitual late attendance,
- absence without leave,
- non-performance of contract and
- disorderly behavior during office hour.

उपर्युक्त आचरणका नियममध्ये कुनै एक मात्र नियम उल्लंघन गरे पनि त्यस्ता निजामती कर्मचारीउपर Inquiry हुन सक्ने कानुनी व्यवस्था गरेको पाइन्छ।

## ५. नेपालमा सार्वजनिक ओहोदाधारीको आचरणका मापदण्ड

नेपालमा 'कर्मचारीले मान पदवी पाएपछि घमण्ड अभिमान गर्नु हुँदैन।..... कर्मचारीले नुनको सोभो चिताई काम गर्नुपर्छ। पापदेखि टाढा रही कर्मचारी भर्ना गर्दा व्यावसायिकतालाई ध्यान दिएर भर्ना गर्नुपर्ने'<sup>२३</sup> उल्लेख गरेको देखिन्छ। जंगीतर्फ शुरा, चतुर, पक्षपात नगर्ने, विवेक र समयअनुसार काम गर्ने,<sup>२४</sup> काजी खजान्चीतर्फ पक्षपात नगर्ने, चलाख, रिसइवी नराख्ने, खुशामत नगर्ने लायक हुन्छ, खुशामत चाहने, हुस्सु स्वभावको र पक्षपात गर्नेलाई भर्ना गर्न नहुने<sup>२५</sup> अदालततर्फ पक्षपात नगर्ने, चतुर समय बुझ्ने, पैसामा लालच नगर्ने र पापको डर मान्ने व्यक्ति उत्तम हुने<sup>२६</sup> उल्लेख छ। यसैगरी अड्डा बसेदेखि बन्द नभएसम्म अड्डामा आफूले गर्नुपर्ने अड्डासम्बन्धी काम कुराबाहेक अरु कुनै काम कुरा वा ठट्टा मस्करी गर्न र

२३ १८७९ सालको उजीर सिं थापाको जंगीआच तथा निजामती स्थिति बन्देजको, पहिलो बन्देजको सवाल १

२४ Ibid सवाल १३

२५ Ibid सवाल १४

२६ Ibid सवाल १५

गर्न दिनसमेत हुँदैँन।<sup>२७</sup> मुद्दामा र अड्डाबाट गर्नुपर्ने अरू काम कुराको छलफल गर्दा इमान धर्म सम्भो आफ्ना चित्तले देखेको मनासिब माफिकको कुरा बोल्न हुन्छ। सो बोल्दा पालो पालोसित बोल्नुपर्छ। अधिबाट बोल्नेले बोली नसकी कुरा काटी उछिना उछिन गर्नु हुँदैँन<sup>२८</sup> भनी कर्मचारीको आचरणको बारेमा उल्लेख भएको देखिन्छ। नेपाल निजामती सेवा ऐन, २०१३ सालमा आएपछि औपचरिक रूपमा उक्त ऐन र सोअन्तर्गतको नियमावलीमा निजामती कर्मचारीको आचरणका विषयमा स्पष्ट व्यवस्था भयो। हाल नेपालको सार्वजनिक सेवामा व्यावसायिकताका क्षेत्रपिच्छे बेगलाबेगलै आचरणका नियमको व्यवस्था गरिएको पाइन्छ। यसका स्रोत पनि निजामती सेवा ऐन, २०४९, सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४, फरक फरक छन्। हाल निजामती सेवाका कर्मचारीहरूको आचरणसम्बन्धी नियमावली, २०६५, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका पदाधिकारी एवं कर्मचारीहरूको आचारसंहिता २०७६, सरकारी वकिल तथा सरकारी वकिल कार्यालयमा कार्यरत कर्मचारीहरूको आचारसंहिता, २०७५, अदालतमा कार्यरत कर्मचारीहरूको आचारसंहिता, २०७५, न्यायाधीश आचारसंहिता आदिका पेसाअनुसारका आचारसंहिताहरू जारी भएका देखिन्छन्। निजामती सेवा ऐनको परिच्छेद ७ दफा ४१ देखि ५५ सम्म निजामती कर्मचारीका आचरणसम्बन्धी व्यवस्था गरिएको छ। साबिकमा सीमित विषय वा पक्षहरूलाई समावेश गरिएको भए पनि संशोधनहरूमाफत आचरणसम्बन्धी विषयहरू थप हुँदै गएको देखिन्छ। निजामती सेवाका कर्मचारीहरूको आचरणसम्बन्धी नियमावली, २०६५ कर्मचारीका पदीय पेसागत तथा व्यक्तिगत आचरणसम्बन्धी थप विषय समेटेर आचारसंहितासम्बन्धी छुट्टै नियमावली सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४ बमोजिम जारी भएको छ। उल्लिखितसमेतका ऐन र नियमावलीहरूमा निर्धारण गरेका सार्वजनिक पदधारकबाट अपेक्षा गरिएका विषय उल्लेख छन्। राज्यले यी अपेक्षितबाहेकका आचरणकर्ता सार्वजनिक सेवाका कर्मचारीलाई भ्रष्ट आचरण गरेको तर्फ विभागीय तथा अन्य कारबाही गर्ने गर्दछ। यहाँ सबै क्षेत्रविशेषका उल्लेख गर्न सम्भव नदेखिँदा नेपालका निजामती कर्मचारीबाट राज्यले अपेक्षा गरेका मुख्य व्यवस्था उल्लेख गरिएको छ।

### निजामती सेवा ऐन, २०४९<sup>२९</sup>

- समय पालन र नियमित हाजिर।
- अनुशासन र आज्ञापालन।
- राजनैतिक वा अवाञ्छनीय प्रभाव पार्न नहुने।
- राजनीति वा निर्वाचनमा भाग लिन नहुने।
- सरकारको आलोचना गर्न नहुने।
- दान, दातव्य, उपहार चन्दा लिनु नहुने।

२७ २०२० सालको मुलुकी ऐन अदालती बन्दोबस्तको ३ नं.

२८ Ibid, अदालती बन्दोबस्तको ४ नं.

२९ निजामती सेवा ऐन, २०४९, नेपाल कानून किताब कम्पनी

- कम्पनी व्यावसाय सञ्चालन गर्न नहुने ।
- अन्यत्रको सेवा स्वीकार गर्न नहुने ।
- यातना दिन नहुने ।
- पदीय मर्यादा कायम गर्नुपर्ने ।
- उचित र समान व्यवहार गर्नुपर्ने ।
- कार्यालयका सामान र सुविधाको दुरुपयोग गर्न नहुने ।
- कामकारबाहीमा निष्पक्षता कायम गर्नुपर्ने ।
- निजी स्वार्थ रहेको कुराको जानकारी गराउनुपर्ने ।
- पारदर्शिता कायम गर्नुपर्ने ।
- सेवा प्रवाह प्रभावकारी रूपमा गर्नुपर्ने ।
- कानूनको पालना गर्नुपर्ने ।
- पेसाको सम्मान गर्नुपर्ने ।
- व्यावसायिक मापदण्डको पालना गर्नुपर्ने ।
- सरकारी कामकाजसम्बन्धी समाचार प्रकाश गर्न नहुने ।
- स्थायी आवासीय अनुमति लिन वा त्यस्तो अनुमति प्राप्त गर्न आवेदन दिन नहुने ।
- प्रदर्शन, हडताल थुनछेक र घेराउमा भाग लिन नहुने ।
- अरू व्यक्ति वा समूहको तर्फबाट प्रतिनिधित्व गर्न हुँदैन ।
- आफ्नो सम्पत्तिको विवरण दिनुपर्ने ।
- सेवाग्राहीप्रति मर्यादित व्यवहार गर्नुपर्ने ।
- आफ्नो सेवा र पदअनुकूलको आचरण पालन गर्नुपर्ने ।
- पदअनुसार आइपर्ने जिम्मेवारीलाई मर्यादापूर्वक वहन गरी निष्पक्ष, स्वच्छ तथा छिटोछरितो रूपमा कार्यसम्पादन गर्नुपर्ने ।

यसैगरी निजामती सेवाका कर्मचारीहरूको आचरणसम्बन्धी नियमावली, २०६५ मा कर्मचारीको पदीय, पेसागत तथा व्यक्तिगत आचरणलाई ३० वटा नियममा तीनवटा बेगलाबेगलै परिच्छेदमा छुट्टयाई व्यवस्थित नियमका रूपमा जारी भएको छ । निजामती सेवा ऐन, २०४९ र स्वास्थ्य सेवा ऐन, २०५३ बमोजिमका सेवामा कार्यरत कर्मचारीले यी आचरणका नियम पालन गर्नुपर्ने उल्लेख गरिएको छ । सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४ बमोजिम जारी भएको यस<sup>३०</sup> नियमावलीमा मुख्यतः निम्न आचरणका नियम उल्लेख गरिएको छ ।

३० निजामती सेवाका कर्मचारीहरूको आचरणसम्बन्धी नियमावली, २०६५, नेपाल कानून किताब कम्पनी ।

## क. पदीय आचरणसम्बन्धी व्यवस्था

- पदीय मर्यादा कायम राख्नुपर्ने
- उचित र समान व्यवहार गर्नुपर्ने
- कार्यालय समयमा कार्यालयसँग सम्बन्धित काम मात्र गर्नुपर्ने
- कार्यालयका सामान तथा सुविधाको दुरुपयोग गर्न नहुने
- सूचना दिन वा सूचनाको दुरुपयोग गर्न नहुने
- कामकारबाहीमा निष्पक्षता कायम गर्ने
- व्यापार व्यवसाय गर्न नहुने
- स्वार्थ रहेको विषयमा जानकारी गराउने
- परिचयपत्र, पोसाक लगाउनुपर्ने
- राजनीतिक तटस्थता कायम गर्ने
- पारदर्शिता कायम गर्ने
- सेवा प्रवाह
- गुनासो व्यवस्थापन

## ख. पेसागत आचरणसम्बन्धी व्यवस्था

- आफ्नो कामसँग सम्बन्धित कानूनको जानकारी र पालना
- पेसाको सम्मान गर्दै पेसालाई प्रतिष्ठापूर्ण र मर्यादित बनाउनुपर्ने
- आफ्नो क्षमता विकास गर्न प्रयत्न गर्ने
- गुणस्तरीय रूपमा कार्यसम्पादन गर्ने
- व्यावसायिक मापदण्डको पालना
- निर्देशनको पालना गर्नुपर्ने
- आर्थिक अनुशासन र सदाचारिता

## ग. व्यक्तिगत आचरणसम्बन्धी व्यवस्था

- आफूभन्दा माथिका कर्मचारीप्रति उचित आदरभाव र आफूभन्दा मुनिका कर्मचारीप्रति उचित व्यवहार गर्नुपर्ने
- जुवा, तास खेल्ने, जाँडरक्सी सेवन गर्ने वा यस्तै समाजिक निन्दनीय कार्य गर्न नहुने
- नेपाल सरकार र सेवाप्रति जनविश्वास अभिवृद्धि गर्न प्रयत्नशील रहनुपर्ने



- सार्वजनिक सम्पत्ति हानिनोक्सानी हुन लागेका वा गैरकानुनी वा आपराधिक कार्य हुन लागेको जानकारी भए सम्बन्धित अधिकारीलाई जानकारी गराउनुपर्ने ।

नियमावलीमा अवकाशपछि पनि निजामती कर्मचारीले पालन गर्नुपर्ने आचरणको व्यवस्था गरेको छ । यसैगरी कार्य प्रकृतिअनुसार पृथक् कार्य प्रकृति भएका मन्त्रालय वा सचिवालय र निकायले कार्य प्रकृतिअनुसार कर्मचारीको थप पदीय आचारसंहिता तयार गरी लागू गर्न सक्ने व्यवस्था गरेकाले व्यावसायिक प्रकृतिका निकायहरू सरकारी वकिल अदालतका कर्मचारी, न्यायाधीश, इन्जिनियर, डाक्टर, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका कर्मचारी, प्रहरी, सैनिक आदिको आचारसंहिता पेसाअनुसारका जारी भएका देखिन्छन् ।

## घ. आचरण भ्रष्ट हुँदाको परिणाम

उल्लिखित आचरणसम्बन्धी ऐन र नियमावलीमा व्यवस्था गरिएका आचरणका नियमको पालना नगरिएको अवस्थालाई आचरणको उल्लंघनको रूपमा लिइन्छ । आचरणको उल्लंघन विभागीय सजायको आधार बन्दछ । निजामती सेवा ऐन, २०४९ ले सजाय तथा पुनरावेदनसम्बन्धी व्यवस्थाअन्तर्गत आचरण र त्यसको उल्लंघनको प्रकृतिका आधारमा सजायको व्यवस्था गरिएको छ ।

कुनै निजामती कर्मचारीले समय पालन नगरेमा, सरकारी कामसम्बन्धी कुरामा आफूभन्दा माथिको कर्मचारीले दिएको आज्ञा पालन नगरेमा वा कार्यालयसम्बन्धी काममा लापरबाही वा ढिलासुस्ती गरेमा सम्बन्धित सुपरिवेक्षकले चेतावनी दिन सक्ने र सोको अभिलेख सम्बन्धित कर्मचारीको व्यक्तिगत विवरण फाइलमा राख्नुपर्नेछ भन्ने व्यवस्था भएको बाहेक निजामती सेवा ऐनले दुई प्रकारको सजायको व्यवस्था गरेको देखिन्छ । सामान्य सजाय र विशेष सजाय । सामान्य सजायअन्तर्गत नसिहत दिने, बढीमा दुई तलब वृद्धि रोक्का गर्ने तथा दुई वर्षदेखि पाँच वर्षसम्म बढुवा रोक्का गर्ने वा दुईदेखि पाँच तलब वृद्धिसम्म रोक्का गर्ने व्यवस्था छ भने विशेष सजायअन्तर्गत भविष्यमा सरकारी सेवाको निमित्त अयोग्य नठहरिने गरी सेवाबाट हटाउने र भविष्यमा सरकारी सेवाका निमित्त अयोग्य ठहरिने गरी सेवाबाट बर्खास्त गर्ने व्यवस्था देखिन्छ । आचरणको बराबर उल्लंघनको अवस्थामा सामान्यतः भविष्यमा सरकारी सेवाको निमित्त अयोग्य नठहरिने गरी सेवाबाट हटाउने सजाय हुने गरेको देखिन्छ । नैतिक पतन हुने अपराध गरी आचरण उल्लंघन गरे भविष्यमा सरकारी सेवाका लागि अयोग्य ठहरिने गरी सेवाबाट बर्खास्त गर्ने गरेको देखिन्छ । आर्थिक अनुशासन पालन नगरी रकम लेनदेन गर्नेसम्मको आचरण उल्लंघन गरेमा भ्रष्टाचारतर्फ कारबाही हुनेसमेत देखिन्छ ।

## ६. निष्कर्ष

सार्वजनिक पदमा कस्ता स्वभाव र आचरणका व्यक्तिको सहभागिता होस् भन्ने अपेक्षा राज्यले गरेको हुन्छ, सोही अपेक्षाका आधारमा निर्धारण गरेको मापदण्डहरू नै आचरण हुन् । राज्यले आफ्नो लक्ष्य तब मात्र हासिल गर्न सक्छ जब ऊसँग उसले अपेक्षा गरेअनुसारका आचरणका धनी व्यक्तिहरू सार्वजनिक सेवामा हुन्छन् । यसलाई Canada ले Expected behavior भनी स्पष्ट रूपमा Public Officer बाट अपेक्षा गरेको आचरण भनी मापदण्ड बनाएको देखिन्छ भने अन्य मुलुकले आफ्ना देशका सार्वजनिक

ओहोदाधारीले पालन गर्नुपर्ने आचरणका नियम जारी गरी अपेक्षित शब्द प्रयोग नगरी अपेक्षित मापदण्ड स्पष्ट गरेको देखिन्छ। सामान्यतः यी नियमहरू नैतिकतासम्बन्धी अवधारणबाट आएका हुनाले समय र समाजसापेक्ष हुने हुँदा आचरणका यी मापदण्डहरू सबै देशमा समान नभए पनि विश्वका प्रतिनिधिमूलक उल्लिखित मुलुकका सार्वजनिक ओहोदाधारीले पालन गर्नुपर्ने आचरणका मापदण्डहरूलाई विश्लेषण गर्दा Loyal to the constitutional government, Accountable and devotion to the duty, Respect and obey the law of the land, Politically neutral .Transperent,impartial, honest, efficient and good behaviour with the public. Maintain discipline, Not use public office for private gain or Anti corrupt behavior जस्ता आचरणका मापदण्ड सामान्यतः सबै राज्यमा समान देखिन्छ।

“

महापुरुषको क्रोध तत्काल शान्त  
हुन्छ तर कपटीको क्रोध  
जीवनपर्यन्त रहिरन्छ ।

- देवीभागवत

”

# भ्रष्टाचारले आर्थिक सामाजिक विकासमा पार्ने दुष्प्रभाव



डा. चन्द्रमणि अधिकारी<sup>१</sup>

## १. पृष्ठभूमि

भ्रष्टाचार भ्रष्ट आचरणबाट जन्मिएको शब्द हो। वैचारिक हिसाबले हेर्दा यो आचारव्यवहारसँग सम्बन्धित हुन्छ। व्यवहार विचारसँग सम्बन्धित हुन्छ। भ्रष्ट आचार हुनु भनेको कुनियत र अनुचित कार्यको व्यवहार प्रदर्शन गर्नु हो। आफूले फाइदा लिई समुदाय, समाज तथा राष्ट्रलाई हानि पुऱ्याउनु र समाज तथा राज्यले दिएको अधिकारको गलत प्रयोग गर्नु नै आचरणमा भ्रष्ट हुनु हो। यसको अर्थ जब बाटो बिराइन्छ, त्यहाँ भ्रष्टताको गन्ध आउँछ, त्यसले दुर्घटना निम्त्याउँछ, जसले व्यक्तिगत र पारिवारिक स्तरदेखि राष्ट्रिय र अन्तर्राष्ट्रियस्तरसम्म पनि नोक्सान गर्छ। भ्रष्टाचारलाई राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय प्राज्ञिक दस्तावेज तथा कानूनले आफ्नै शब्दमा परिभाषित गरेका हुन्छन् तर मर्म र अर्थ भने यही नै हो। आधुनिक युगमा कानूनले भ्रष्टाचारको परिभाषा र व्याख्या गरेको हुन्छ र त्यसैको आधारमा भ्रष्टाचार भएको हो होइन भनेर प्रशासकीय निर्णयहरूमाथि समेत न्यायिक निरूपण तथा पुनरावलोकन हुने व्यवस्था गरिएको हुन्छ। आर्थिक अनुशासन, नैतिकता र सदाचार कायम राख्नका लागि भ्रष्टाचार निवारण गरेर सर्वसाधारणको सुख, शान्ति र आर्थिक हित गर्ने मुल उद्देश्यका साथ तर्जुमा गरिएको भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ ले राष्ट्रसेवक तथा अन्यले आफूले कानूनअनुसार गर्नुपर्ने काम, दायित्व र कर्तव्य हुँदाहुँदै पनि रिसवत लिने वा दिने, वस्तु वा सेवा लिने, दान दातव्य चन्दा, उपहार आदि लिने, कमिसन लिने, राजस्व चुहावट गर्ने, गैरकानुनी लाभ वा हानि पुऱ्याउने, गलत लिखत तयार गर्ने, गैरकानुनी व्यापार व्यवसाय गर्नेसमेतका २० वटा कार्यलाई भ्रष्टाचार भनेको छ। अक्सफोर्ड शब्दकोशले सार्वजनिक पदमा बसेको व्यक्तिले घूसको प्रयोग गर्नुलाई भ्रष्टाचारको परिभाषामा समेट्दै व्यक्तिगत लाभ लिने मनसायले घूस लिने र सार्वजनिक कोषको दुरुपयोग गर्नुलाई भ्रष्टाचारको परिधिमा राखेको छ। त्यस्तैगरी एक जना अर्थशास्त्री (इआन सिनियर) ले भ्रष्टाचार भनेको त्यस्तो कार्य हो जसमा वस्तु वा सेवा तेस्रो पक्षलाई गोप्य तरिकाले दिइन्छ जसबाट अधिकार प्राप्त भ्रष्ट व्यक्ति वा तेस्रो पक्ष वा दुवै पक्षले लाभ लिन्छन् भनेका छन्।

विस्तारित र बुझिने भाषामा भन्दा घूस लिनु-दिनु, सार्वजनिक कोषको दुरुपयोग र अपचलन गर्नु, सार्वजनिक काममा गैरकानुनी ढंगले प्रभाव पार्नु, सार्वजनिक काममा बाधा पुऱ्याउने वा आफूले फाइदा लिन कसैको अपहरण गर्नु, सार्वजनिक सेवामा गलत र स्वार्थपरक ढंगले नियुक्ति गर्नु, सीमित क्षेत्र

१ अर्थविद् तथा पूर्वसदस्य, राष्ट्रिय योजना आयोग

तथा स्वार्थ समूहमा केन्द्रित हुने गरी स्रोतको वितरण गर्नु वा काम गर्नु, कसैमाथि कृपा राखेर व्यक्ति वा व्यक्ति समूहका लागि काम गर्नु, सार्वजनिक कार्यक्रम वा परियोजनामा जाने साधन व्यक्तिको स्वार्थ पूरा हुने वा व्यक्तिले लाभ उठाउने गरी प्रवाह गर्नु तथा सार्वजनिक निर्णयलाई प्रभावित गर्नुसमेतका विषय भ्रष्टाचारको घेरमा आउँछन्। यी सबै कार्य प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रूपमा आर्थिक लाभ लिने विषयसँग जोडिएका हुन्छन् र यी कार्यले समग्र अर्थतन्त्रको लागत बढाउने तथा स्रोत सीमित व्यक्तिमा केन्द्रित गर्न सहयोग पुऱ्याउँछन्।

यसरी हेर्दा भ्रष्टाचारको कार्य सार्वजनिक स्रोतसाधनको अपचलन, अनधिकृत कब्जा, हिनामिना, नोक्सान र दुरुपयोगको विषयसँग जोडिएको हुन्छ। यस कार्यले सार्वजनिक स्रोत कुनै न कुनै रूपमा राज्यको नियन्त्रण तथा स्वामित्वबाट व्यक्ति वा स्वार्थ समूहको स्वामित्व वा नियन्त्रणमा पुगेको हुन्छ, अथवा नागरिकको सम्पत्ति भ्रष्टाचार गर्ने व्यक्तिको स्वामित्व र कब्जामा पुग्छ जसले राज्यको लगानी, उत्पादन, रोजगारी, मूल्य, राजस्व, सार्वजनिक सेवा, सामाजिक सेवा, सुरक्षासमेतका विषयमा प्रभाव पार्दछ। फलस्वरूप लगानी बढ्दैन, वृद्धिमा मन्दी आउँछ, रोजगारीका अवसर खुम्चन्छन्, राजस्व परिचालन लक्ष्यभन्दा तल जान्छ, मूल्यमा अत्यधिक बढोत्तरी हुन्छ। राजनीतिमा पैसाको बोलावालाले संसदसमेत प्रभावित हुन्छ। त्यसको प्रभाव कार्यपालिकामा प्रत्यक्ष रूपले र न्यायपालिकामा अलि अप्रत्यक्ष रूपले पर्दछ। अनि लोकतन्त्र क्रमशः कमजोर हुँदै जान्छ। अराजकता बढेर जान्छ फलस्वरूप राष्ट्र नै धरापमा पर्दछ।

## २. भ्रष्टाचारको प्रकृति, चरित्र, कारण र प्रकार

(क) **भ्रष्टाचारको प्रकृति** : यसले बिगार्ने काम मात्र गर्ने हुनाले देश र समाजका लागि भ्रष्टाचार विष हो। यद्यपि कहिलेकाहीं भ्रष्टाचारका सकारात्मक पक्षको पनि चर्चा गरेको पाइन्छ। वास्तविक रूपमा त्यो सत्य होइन। कहिलेकाहीं क्षणिक रूपमा त्यस्तो कार्य सकारात्मकजस्तो देखिए पनि कालान्तरमा त्यसले हानि नै गर्छ। उदाहरणका लागि पारिश्रमिक अत्यन्तै कम अथवा जीवन गुजारा गर्न नै कठिन भएको अवस्थामा सार्वजनिक सेवाको क्षेत्रमा काम गर्ने कुनै कर्मचारीले धनीमानी व्यक्तिलाई अतिरिक्त लाभ लिएर सेवा प्रवाह गरेमा अर्थशास्त्रीय दृष्टिले सामाजिक न्याय भएको जस्तो देखिए पनि कालान्तरमा त्यस्तो भ्रष्टाचारले विस्तारित रूप लिन्छ, किनभने त्यो कानूनभन्दा बाहिरको आर्थिक लेनदेन हो र अनि त्यो व्यक्तिले क्रमशः धनीमानीबाट मात्र होइन आम सर्वसाधारणबाट पनि रकम असुल्न थाल्छ। यसै सन्दर्भमा महालेखापरीक्षक तथा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगसमेतका प्रतिवेदनले स्थानीय तहमा वित्तीय अनुशासन कमजोर रहेको, अनियमितता बढेको तथा कानूनले स्वीकृति नदिएका क्षेत्र र कार्यमा पनि बजेट खर्च भएको कुरा देखाउन थालेपछि कतिपय व्यक्ति भ्रष्टाचार त भयो तर केन्द्रीय तहको भ्रष्टाचारले भन्दा स्थानीय तहको यस्तो कार्यले साधनको वितरणमा विकेन्द्रीकरण भएको भन्नेजस्ता कुरा गरेको पनि मैले सुनेको हुँ। तर त्यो एक प्रकारको व्यंग्य मात्र हो।

(ख) भ्रष्टाचारका कारण : भ्रष्टाचारका कारण के हुन भनेर खोज्यो भने मूलतः (क) राज्यले अवलम्बन गरेको लोकतन्त्रको किसिम र स्तर तथा राजनीतिक प्रणाली (ख) सरकारको आकार, संरचना, भूमिका एवं कार्यक्षेत्रमा स्पष्टताको स्तर, (ग) राज्य सञ्चालनसँग सम्बन्धित संगठन तथा संस्थाहरू, तिनको गुणस्तर र कामकारबाहीमा पारदर्शिता, (घ) आर्थिक स्वतन्त्रता र राज्यका कामकारबाहीमा खुलापनको स्तर, (ङ) जनताको आयस्तर, सार्वजनिक सेवामा काम गर्नेहरूले पाउने सेवा सुविधा, (च) प्रचलित निर्वाचन प्रणाली, (छ) मन्त्रिमण्डलको संरचना र गठन पद्धति, (ज) न्यायपालिकाको कार्यक्षमता तथा कार्यशैली, (झ) धन र धनीहरूप्रतिको मनोविज्ञान र व्यवहार (ञ) समाजले अंगीकार गरेका संस्कृति, परम्परा र तडकभडक, (ट) जनताको चेतना तथा शैक्षिकस्तरसमेतका एघारवटा कारणहरू देख्न सकिन्छ।

यसको अर्थ हो, जुन देशमा भद्दा खालको लोकतन्त्र छ र जटिल राजनीतिक प्रणाली छ, सरकारको आकार भद्दा छ, विभिन्न तहका सरकारबीच भूमिका स्पष्ट छैन, राज्य सञ्चालनमा पारदर्शिता छैन, राज्यका संगठनहरूमा आफ्नो कार्यसम्बन्धी व्यावसायिक र पेसागत कार्यकुशलता छैन, आर्थिक स्वतन्त्रता कमजोर र साँघुरो छ, जहाँ विकृत राजनीति तथा स्वार्थपरक कर्मचारीतन्त्र हावी छ, जनताको प्रतिव्यक्ति आय र कर्मचारीको वेतनसमेतका सुविधा जीवनस्तर लागतभन्दा न्यून छ, जनचेतना र शिक्षाको स्तर कमजोर छ, जहाँ मन्त्रिमण्डलको गठन मापदण्डबिना गरिन्छ र संसद् सदस्य मात्र मन्त्री बन्न पाउँछ, तथा जहाँको न्यायप्रणाली प्रदूषित भएको छ, ती ती देशमा भ्रष्टाचार बढेको र आर्थिक वृद्धि कमजोर भएको पाइन्छ। यस सम्बन्धमा भ्रष्टाचार र राजस्वबीचको अन्तर्सम्बन्धको कुरा गर्दा भ्रष्टाचारमा एक विन्दुले वृद्धि हुँदा राजस्व कुल गार्हस्थ्य उत्पादन अनुपातमा १.५ प्रतिशतले र कर तथा कुल गार्हस्थ्य उत्पादन अनुपातमा २.७ प्रतिशतले कमी आउने कुरा सबसहारन क्षेत्रको एक अध्ययनले देखाएको छ (तान्जी २०००)<sup>२</sup>। त्यसमा करको प्रकृतिअनुसार भ्रष्टाचार र व्यक्तिगत आयकरबीच घनीभूत रूपमा प्रतिकूल सम्बन्ध हुने कुरा प्रकाशमा आएको छ। जहाँ भ्रष्टाचारमा एक प्रतिशतले वृद्धि हुँदा व्यक्तिगत आयकर तथा कुल गार्हस्थ्यबीचको अनुपात ०.६३ प्रतिशतले कमी आउँछ (अधिकारी २०७१)। राजस्व क्षेत्रको भ्रष्टाचारले राजस्व वा कर तथा कुल गार्हस्थ्य उत्पादनबीचको अनुपातलाई घटाउने वा बढ्न नदिने होइन कि लगानी, उत्पादन, रोजगारी तथा आय र व्यापारलाई पनि प्रभावित गर्छ (घुरो १९९८)। गलत, अनौपचारिक र भूमिगत अर्थतन्त्रको आकार बढाउँदै लैजान्छ।

(ग) भ्रष्टाचारका प्रकार : प्रकृति र प्रकार हेर्दा भ्रष्टाचारलाई मुख्य गरी नीतिगत तथा कार्यगत भ्रष्टाचार गरी दुई श्रेणीमा विभाजन गर्न सकिन्छ। यी दुईमध्ये कार्यगत भ्रष्टाचारभन्दा पनि नीतिगत (राजस्व, सरकारी स्रोत र सम्पत्तिको प्रयोग, लगानी, खरिद आदि विषयका नीति) भ्रष्टाचार बढी खतरनाक हुन्छ, जसले राजनीतिलाई प्रत्यक्ष र अप्रत्यक्ष रूपमा बढी प्रभाव पर्छ, राजनीतिलाई अपराधीकरण गर्नमा पनि बढी भूमिका रहन्छ। सरकारी सम्पत्तिको हस्तान्तरण, प्रयोग तथा भोगाधिकार, प्राकृतिक स्रोतको दोहन, राजस्वमा छुट तथा सहूलियत, उद्योग, वाणिज्य, मुद्रा निष्कासन तथा टकमारी, सूचना प्रविधि तथा शिक्षाका लागि दिइने अनुमति आदिमा नीतिगत भ्रष्टाचार बढी हुने गर्दछ। कार्यगत

<sup>२</sup> U4 Anti Corruption Resource Center, WWW.transparency.org/U4.no(Jan 2010)

भ्रष्टाचार विभागीय तथा कार्यालय तहमा हुन्छन् । यस किसिमका भ्रष्टाचारले सरकारका खर्चलाई र आमदानीलाई प्रभावित गर्दछन् । एकातिर लाग्नेभन्दा बढी खर्च गराउँछन्, गरेको खर्चको ठूलो हिस्सा घूसको रूपमा व्यक्तिगत खल्तीमा पुग्दछ, राज्यको कामको गुणस्तर घटाइदिन्छ । सेवाको प्रकृति हेरी कतिपय अवस्थामा सरकारी कर्मचारीले अधिकारको दुरुपयोग गरी सेवाग्राहीबाट अतिरिक्त दस्तुर लिन्छन् । यस्ता कुरा सम्पत्तिको अभिलेख, पञ्जीकरण तथा स्वामित्व हस्तान्तरण, नापनापी गर्नुपर्ने कार्यालयहरूमा हुने गर्दछ । नेपालको सम्बन्धमा मालपोत, नापी तथा भूमिसुधार कार्यालयमा बढी भ्रष्टाचार भएको देखिन्छ । सार्वजनिक वित्ततर्फ भने खर्च र आमदानीमा विभिन्न किसिमले भ्रष्टाचार हुने देखिन्छ । खर्चतर्फ बजेटमा विनियोजित रकम रु. १०० मध्ये, यथार्थमा कति मूल्य सिर्जनामा प्रयोग हुन्छ ? करमा यथार्थमा लाग्ने करमध्ये कति निजी खल्तीमा र कति सरकारी कोषमा जान्छ ? उदाहरणका लागि मानौं रु. १००। सार्वजनिक क्षेत्रमा गरिएको खर्च वा लगानीबाट वास्तविक मूल्यको सिर्जना मोटामोटी रूपमा ३० देखि ४० प्रतिशत मात्र हुने गरेको पाइन्छ र बाँकी साधन वैधानिक तथा अवैधानिक रूपले अन्यत्र जान्छ, भनिन्छ । बजेट खर्च गर्दा विभिन्न तह, पद, पक्ष तथा व्यक्तिमा जाने प्रतिशत नै कितान भै अदृश्य रूपले यो विषय संस्थागत भैसकेको कुरा सुनिन्छ । अर्थात् राज्यले गरेको रु. १००। को खर्चबाट जनताले खास पाउने अंक रु. ४० भन्दा तल नै हुन्छ भन्ने हो ।

(घ) राजस्व परिचालनमा पनि खोट देखिएका छन् । आमदानीतर्फ भने राज्यकोषमा जानुपर्ने रकम व्यक्तिगत ढुकुटीमा जान्छ । रु. १ लाख कर असुल हुनुपर्ने भए रु. २०।३० हजार राज्य कोषमा जान्छ । बाँकी रु. ७०।८० हजार तिर्नुपर्ने व्यक्ति र तिराउने कर्मचारीबीच बाँडफाँट हुन्छ । यसरी राज्यकोषमा कमी हुन जान्छ । यहाँ पनि संस्थागत रूपले भागबन्डा हुने कुरा सुनिन्छ । अध्ययन गर्दा विकासोन्मुख देशमा कुल सम्भाव्य स्रोतको ५० प्रतिशत राजस्व मात्र परिचालन गर्न सरकार सक्षम छन् भन्ने प्रतिवेदन आएका छन्<sup>३</sup> । यसरी राजस्वको सम्भाव्य ठूलो अंश चुहावट भएर गएको छ । आय र सम्पत्तिको ठूलो मात्रा राज्यको नियन्त्रणबाहिर पुगेको छ ।

भ्रष्टाचारलाई त्यसमा हुने लेनदेन र लेनदेनमा संलग्न हुने व्यक्ति तथा समूहको स्तर हेरेर साना, मझौला तथा ठूला भ्रष्टाचारमा गणना गर्ने चलन छ । प्रारम्भमा साना साना भ्रष्टाचार हुने गर्छ र त्यसले क्रमशः आफ्नो रूप फैलाउँदै लैजान्छ । नेपालमा घिउ, कोसेली, चुरोट र चियापान, सुका र मोहोरबाट सुरु भएको बदनियतपूर्ण लेनदेनले करोड र अर्ब रुपैयाँको रूप लिइसकेको छ ।

यी सबै प्रकृतिका भ्रष्टाचारले एकातिर दण्डहीनता मौलाउँदै जान्छ, सरकारी कोषको दुरुपयोग बढ्दछ, राजनीतिमा अपराधीकरण बढ्छ, अर्थतन्त्रको लागत बढेर जान्छ । मुद्रास्फीति बढ्नाले आम जनताको जीवनस्तर खस्केर जान्छ । यी सबैका नतिजास्वरूप सरकारप्रति जनविश्वास घट्छ र सरकार अलोकप्रिय बन्दै जान्छ, जसले अस्थिरता निम्त्याउँछ ।

<sup>३</sup> U4 Anti Corruption Resource Center, WWW.transparency.org/U4.no(Jan 2010)



### ३. भ्रष्टाचार बढी केन्द्रीकृत क्षेत्र

धेरथोर भ्रष्टाचार सार्वजनिक सेवाका सबै क्षेत्रमा हुने गरे पनि घनीभूत रूपमा भ्रष्टाचार त्यहीं हुन्छ जहाँ नियम कानूनमा अस्पष्टता छ, नियमन कम छ, बजेटको अंक बढी छ, आम सर्वसाधारणको सुरक्षा र सम्पत्तिको कुरा जोडिन्छ र प्राकृतिक स्रोतको दोहन बढी हुन्छ। नेपालको सन्दर्भमा हेर्दा भूमि प्रशासन, सार्वजनिक खरिद, प्रहरी, राजस्व, निर्माण, वन, ऊर्जा, जल, नदीनालासँग जोडिएका स्रोत, सरकारी जग्गा, वन, दूर सञ्चार, स्वास्थ्य शिक्षाका निकायहरू सम्बन्धमा उजुरीका अनुपात बढी रहेको कुरा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका वार्षिक प्रतिवेदनहरू हेर्दा देख्न सकिन्छ। यद्यपि अन्य नागरिक प्रशासनका क्षेत्रहरू पनि अछुता छैनन्, स्थानीय तहमा पनि अनियमितता र भ्रष्टाचार भएका प्रतिवेदनहरू सार्वजनिक भएका छन्। उदाहरणका लागि आर्थिक वर्ष २०६२/६३ मा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगमा ४३२४ उजुरी परेको र सो वर्ष रु. ६०५९ लाख बिगो दाबीसहित ११४ वटा मुद्दा विशेष अदालतमा दायर भएको देखिन्छ। दायर भएका मुद्दामध्ये नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्रका ६९ घटाउँदा बाँकी ४५मध्ये ३१ (६९ प्रतिशत) मुद्दा राजस्व हिनामिना, बैंक कर्जा हिनामिना, गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन, निर्माण कार्य, तथा सम्पत्ति किनबेच र फुकुवा आदिसँग सम्बन्धित छन्। बिगो दाबी गरिएको रकम सो आर्थिक वर्षको यथार्थ खर्चको ०.५५ प्रतिशत र त्यस वर्ष संकलित राजस्वको ०.८४ प्रतिशत हुन्छ।

यसको १५ वर्षपछि पुग्दा आर्थिक वर्ष २०७६/७७ मा आयोगमा १६५९४ उजुरी (प्रदेश तथा स्थानीय तहअन्तर्गतका निकायसम्बन्धी ९२१० समेत) मा परेको र सो वर्ष रु. २५३६७ लाख बिगो दाबीसहित ४४१ वटा मुद्दा अदालतमा दायर भएको देखिन्छ। दायर भएका मुद्दामध्ये नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्रका ८५ घटाउँदा बाँकी ३५६ मध्ये २०५ (५८ प्रतिशत) सोभै घूस रिसवत लिएको सम्बन्धित छन्, बाँकी ४२ प्रतिशत राजस्व चुहावट, बैंक कर्जा हिनामिना, गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन, सार्वजनिक सम्पत्तिको हिनामिना, गैरकानुनी लाभहानि पुऱ्याएको तथा सम्पत्ति किनबेच र फुकुवा आदिसँग सम्बन्धित छन्। बिगो दाबी गरिएको रकम सो आर्थिक वर्षको यथार्थ खर्चको ०.२७ प्रतिशत र त्यस वर्ष संकलित राजस्वको ०.३१ प्रतिशत हुन्छ। यो चित्र अख्तियारको दायरामा पुगेको र त्यसलाई पैसा वा मुद्रामा गणना गरेको अंकको मात्र हो। दायरामा नआएका, आएर पनि मूल्यमा मापन गर्न नसकिएका घटनासमेतको प्रभाव अर्थतन्त्र, मूल्यवृद्धि, आम जनताको जीवन तथा दैनिकी र विकासमा कति परेको होला भन्ने कुराको अध्ययनको आवश्यकता छ। अन्तर्राष्ट्रिय अध्ययनहरू हेर्दा यसको प्रभाव देखिएको अंकभन्दा आठदेखि दस गुणा बढी हुने देखिन्छ। भ्रष्टाचार र राजस्वबीचको अन्तर्सम्बन्ध हेर्दा एक विन्दुले भ्रष्टाचारमा वृद्धि हुँदा राजस्वको कुल गार्हस्थ्य उत्पादनसँगको अनुपातमा १.५ देखि २.७ प्रतिशतसम्मले कमी आउने कुरा एक अध्ययनले देखाएको छ (तान्जी २०००)<sup>४</sup>।

### ४. कहाँसम्म व्यापक भएको छ भ्रष्टाचार ?

भ्रष्टाचारको डिग्री तलमाथि भए पनि यसले आफ्नो पन्जा विश्वका सबै देशमा फैलाएको छ। बढी पारदर्शी भनिने फिनल्यान्ड, नर्वे, स्वीडेन तथा जापान पनि भ्रष्टाचाररहित हुन सकेका छैनन्। यद्यपि ती देशहरूमा भ्रष्टाचारको दर तुलनात्मक रूपले न्यून छ। जहाँसम्म नेपालमा भ्रष्टाचारको अवस्था छ, सुशासनको विषय राष्ट्रिय प्राथमिकतामै परे पनि त्यसमा खासै कमी आएको छैन। विगत १५ वर्षको प्रतिवेदन

<sup>४</sup> U4 Anti Corruption Resource Center, WWW.transparency.org/U4.no(Jan 2010)

केलाउँदा सन् २००६ को ट्रान्सपेरेन्सी इन्टरनेसनलको सर्वेक्षणले फिनल्यान्ड, डेनमार्क, र न्युजिल्यान्डलाई अत्यन्तै न्यून भ्रष्टाचार हुने स्थानमा र सोमालिया तथा म्यानमार अत्यन्तै बढी भ्रष्टाचार हुने देशमा राखेको थियो । त्यस वर्ष सातवटा देशले मात्र कुल अंक १० मध्ये ९ र सोभन्दा बढी अंक प्राप्त गरेको देखिन्छ । त्यस वर्ष नेपालले १० मध्ये २.५ अंक मात्र प्राप्त गरी १३१औं स्थानमा रहेको थियो ।

सन् २०१० मा आइपुग्दा डेनमार्क, फिनल्यान्ड, स्वीडेन क्रमशः प्रथम, द्वितीय र तृतीय स्थानमा रहे, तीनवटाले मात्र ९ भन्दा बढी अंक प्राप्त गरे । सोमालिया सबभन्दा तल १७८औं स्थानमा पन्यो । नेपाल २.२ अंक मात्र प्राप्त गरी १४६औं स्थानमा रह्यो ।

सन् २०१४ को सूचकअनुसार डेनमार्क एक नम्बरमा उक्लियो । दोस्रो, तेस्रो र चौथोमा क्रमशः न्युजिल्यान्ड, फिनल्यान्ड र स्वीडेन रहे । संयुक्त अधिराज्य १४ स्थानमा ओर्लियो । चीनले गत वर्षको ४० अंकभन्दा कम ३६ अंक प्राप्त गर्‍यो । दक्षिण एसियामा भारत ३८ अंक प्राप्त गरी ९४ बाट ८५ औं स्थान पुग्यो । भुटान ३० औं, बंगलादेश १४५ औं, नेपाल २९ अंक प्राप्त गरी (२ अंक गुमाई) १२६ औं, पाकिस्तान १२६ औं, श्रीलंका ८० औं स्थानमा रहे । यीमध्ये भुटानले तुलनात्मक रूपले राम्रो उपलब्धि हासिल गर्‍यो ।

सन् २०२० मा आइपुग्दा डेनमार्क र न्युजिल्यान्डले २०१९ को तुलनामा एक एक अंक उकालो लागेर ८८ अंक पाएका छन्, फिनल्यान्ड तल आर्लेर ८५ मा अडेको छ । सिंगापुर ८५ मा स्थिर छ । १७९ वटा देशमध्ये ९ वटा देशले ८० वा सोभन्दा माथि, २१ वटा देशले ७० र सोभन्दा माथि, ३५ देशले ६० वा सोभन्दा र ५९ वटा देशले ५० वा सोभन्दा माथिको अंक ल्याउन सफल भएका छन् । बाँकी १२० देशले ५० प्रतिशतभन्दा कम अंक प्राप्त गरेका छन् । त्यसमध्ये पनि ४९ वटा (२७ प्रतिशत) देश ३० भन्दा कम अंक ल्याएर रेड जोनमा परेका छन् । यसपालि पनि भेनेजुयला, यमन, सोमालिया र साउथ सुडान पुछारमा परेका छ । सन् २०१२ देखि २०२० को ९ वर्षमा अस्ट्रेलिया र क्यानाडामा भ्रष्टाचार बढेको देखिन्छ, यिनको अंक ८५ बाट ७७ मा झरेको छ । जापान, फ्रान्स, इजरायल, हङकङ, थाइल्यान्ड र जर्मनी स्थिरभैँ देखिन्छन् । संयुक्त अधिराज्य ७४ बाट ८२ मा उक्लिएर ७७ मा अडेको छ, चीनले ४२ अंक पाए पनि अघिल्ला वर्षमा ३६ देखि ४० मा सीमित रह्यो । २०२० मा भरतको वरीयता ८६ र प्राप्तांक ४० रहे पनि एक दशकसम्म यो अंक ३६ देखि ४१ को बीचमा रहेको छ । पाकिस्तानले पछिल्लो वर्ष प्रगति गरी सन् २०११ मा २८ रहेको अंकलाई ३८ मा उचालेको छ । यस अवधिमा ७३ बाट ७६ सम्म पुगेको संयुक्त राज्य अमेरिका ६७ मा झरेको छ, अर्थात् त्यहाँ भ्रष्टाचार बढेको छ । यस अवधिमा कहिले रेड जोनमा र कहिले अरेन्ज जोनमा रहेको नेपालले २७ अंकबाट २०१९ मा पुग्दा ३४ अंक ल्याउन सके पनि महामारीको वर्ष २०२० मा भने ३३ मा झरेको छ । सन् २००६ मा १० मध्ये २.५ अंक (१०० मा २५) अंक प्राप्त गरी १३१औं स्थानमा रहेको नेपालले १४ वर्षको अवधिमा ११७ को वरीयतामा पुगी प्राप्तांक ३३ मा पुर्‍याई रेड जोनबाट अरेन्ज जोनमा पुग्न सफल भए पनि अर्भै रेडजोनको नजिकै रहेकाले नेपाल अर्भै पनि भ्रष्टाचारको दृष्टिले नेपाल चुनौतीपूर्ण अवस्थामा रहेको देखिन्छ । यसको अर्थ भ्रष्टाचारको डिग्रीको अंकलाई अपेक्षित रूपमा तल फार्न सकिएको छैन, नकारात्मक स्कोरलाई घटाउन सकेको छैन ।

**विश्वका चर्चित घटना :** भ्रष्टाचारका चर्चित घटना केलाउने हो भने अबौं डलरको लेनदेन भएको देखिन्छ । अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोषका अनुसार एक वर्षमा विश्वमा २० खर्ब डलर बराबरको भ्रष्टाचार हुन्छ । बर्लिनमा मुख्य कार्यालय रहेका एक संस्थाका अनुसार भारतमा सार्वजनिक सेवा प्राप्त गर्नका लागि

हरेक १० दस जनामध्ये ७ जनाले घूस खुवाउनुपर्छ । इन्डोनोसियाका जनताले आफ्नो वार्षिक आमदानीको करिब १ प्रतिशत सरकारीसेवा लिनका लागि घूस दिन्छन्, यो अंक व्यावसायिक संस्थाका लागि करिब ५ प्रतिशत पर्छ । संयुक्त राज्य अमेरिका तथा जापानसमेत भ्रष्टाचारबाट मुक्त छैनन् । सन् १९७३ राष्ट्रपति निक्सनको पालामा भएको वायर ट्यापिङ काण्डले अमेरिकाको मुखमा कलो पोतिदियो ।

विश्वमा भएका ठूला भ्रष्टाचारका काण्डमध्ये भारतमा भएका हेलिकप्टर खरिदसँग जोडिएको चपर डिल नामले जानिएको, चपर गेट काण्ड (भारु ३६०० करोडको), दलाल व्यवसायसँग जोडिएको हर्षद मेहता काण्ड (भारु १०००० करोडको), सत्यम कम्प्युटर काण्ड (भारु १४००० करोडको), फाइटर प्लेन खरिदसँग जोडिएको राफल डिल नामक काण्ड (भारु ५८००० करोडको), कमन वेल्थ गेमसँग जोडिएको काण्ड (भारु ७०००० करोडको), टु जी स्पेक्ट्रम (टेलिफोन फ्रिक्वेन्सी) इजाजतसँग जोडिएको काण्ड (भारु १,७६००० करोडको), कोइला उत्खनन इजाजतसँग जोडिएको कोलगेट काण्ड (भारु १,८६००० करोडको) प्रमुख र चर्चित काण्ड हुन् । सन् २००६ देखि २०१६ सम्मको १० वर्षमा भएका यी ७ वटा काण्डमा दाबी भएको रकम मात्र हेर्ने हो भने पनि भारु ५१ खर्ब ७६ अर्ब हुन्छ, अर्थात् यथार्थ खर्चको हिसाबले नेपालका तीन तहका सरकारको भन्डै ७ वर्षको बजेट खर्च बराबर हुन्छ । यसबाट पनि अनुमान लगाउन सकिन्छ कि भ्रष्टाचार कति खतरनाक र व्यापक छ । सन् २०१६ मा बाहिर आएको मलेसियाका तत्कालीन प्रधानमन्त्री नजिब रजाक (सन् २००९ देखि २०१८ सम्म) संलग्न 1MDB नामले चिनिएको सर्वसाधारणलाई बन्द बिक्रीबाट सार्वजनिक कोष खडा गर्नेसम्बन्धी काण्डमा १२ अर्ब डलर बराबरको घोटाला भएको भ्रष्टाचारलाई रकमको दृष्टिले विश्वको सबभन्दा ठूलो काण्डको रूपमा लिइन्छ । चीनमा त्यहाँका कम्युनिस्ट पार्टीका उच्च पदीय नेता तथा पूर्व सार्वजनिक सुरक्षामन्त्री झाउ यंगकंग (Zhou Yongkang) सँग जोडिएको अधिकारको दुरुपयोग तथा राज्यसँग सम्बन्धित गोप्य सूचना चुहावट गरेको र दुई करोड अमेरिकी डलरभन्दा बढी घूस लिएको भन्ने विषयसँग जोडिएको चीनको इतिहासमा ठूलो ठानिएको काण्डले<sup>५</sup> पनि भ्रष्टाचारको व्यापकता देखाउँछ, यस अभियोगमा झाउलाई २०१५ मा आजीवन कारावास सजाय दिइएको छ भने उनी र नातेदारहरूको समेत नाममा रहेको १४ अर्ब अमेरिकी डलर बराबरको सम्पत्ति जफत गरिएको छ<sup>६</sup> ।

नेपालमा पनि सर्पको छाला काण्ड, वन काण्ड, प्रतीतपत्र घोटाला, कर फर्छ्योट आयोगको प्रयोग गरी भएको राजस्व हिनामिनासम्बन्धी विषय, ललिता निवास काण्ड र विभिन्न ठाउँका सार्वजनिक सम्पत्ति तथा सम्पदा अनधिकृत र व्यक्तिगत लाभ पुऱ्याउने दृष्टिले अमूक व्यक्ति समूह तथा परिवारलाई प्रयोग गर्न दिएर सार्वजनिक सम्पत्तिको दुरुपयोग तथा हिनामिना भए गरेका घटानहरू कतिमा अदालतबाट पुष्टि भएको छ, कतिपय केसहरू अदालतमा विचाराधीन छन् र कति छानबिनको क्रममा छन् । यस्ता घटनाले एकातिर स्रोतको दुरुपयोग भएको छ भने अर्कातिर सुशासन कमजोर भएकाले सरकारप्रति जनताको मनोविज्ञान नकारात्मक हुँदै गएको छ । यसको प्रभाव अप्रत्यक्ष रूपले मूल्य, लगानी, उत्पादन तथा राजस्व र रोजगारीमा समेत परेको छ तर त्यसको डिग्री कति हो भन्ने कुरा अध्ययन हुन बाँकी छ ।

<sup>५</sup> <https://www.bbc.com/news/world-asia-china>

<sup>६</sup> <https://www.bbc.com/news/world-asia-china>

माथिको समीक्षाले विश्वमा कहीं पनि शून्य भ्रष्टाचार छैन, प्रचार जतिसुकै गरे पनि यसमा भएको प्रगति उत्साहजनक छैन, विश्वका ठूला अर्थतन्त्र पनि भ्रष्टाचारको रोगबाट ग्रसित छन्, चीन र भारतजस्ता आर्थिक दृष्टिले उदीयमान देशहरूले पनि भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि गर्नुपर्ने धेरै छ। जुन देशमा भ्रष्टाचार बढी छ, ती देशहरू कम आय हुने, कम आर्थिक वृद्धि हुने, बढी अस्थिरता हुने र गरिबीको अनुपात बढी हुने देशको श्रेणीमा परेका छन्। यसले पनि भ्रष्टाचारले आर्थिक उन्नतिमा अवरोध पुऱ्याउँछ भन्ने कुरा पुष्टि हुन्छ। यस्ता भ्रष्टाचार रोक्न स्वतन्त्र संवैधानिक निकाय तथा प्रमुख अनुसन्धान संस्था वा ब्युरोहरूले प्रभावकारी काम गर्न सक्छन् भन्ने कुरा पनि माथिका भ्रष्टाचार काण्ड पत्ता लगाउन र अनुसन्धान गर्न कसले कति काम गर्न सके भन्ने कुराले पुष्टि गर्दछ। भारतका काण्डमा सीबीआई र त्यहाँको संवैधानिक अंग नियन्त्रक तथा महालेखा परीक्षकको भूमिकासमेत अहं देखिन्छ। चीनमा कम्युनिस्ट पार्टी स्वयंले आफ्नै नेताविरुद्ध भ्रष्टाचारसम्बन्धी विषयमा अनुसन्धान गरी अभियोग लगाउन सहयोग गरेको छ।

## ५. भ्रष्टाचार अन्त्य कसरी गर्दै जाने ?

भ्रष्टाचार अन्त्य गर्दै जान निम्न कदमहरू यथाशीघ्र चाल्नुपर्ने देखिन्छ :

- (क) सर्वप्रथम राजनीतिक प्रणालीलाई छरितो र चुस्त बनाउने, निर्वाचन प्रणालीमा सुधार गर्ने, मन्त्रिमण्डललाई सानो बनाउने, सांसदभन्दा बाहिरबाट मापदण्डको आधारमा उपयुक्त व्यक्तिलाई मन्त्री बनाउने र संसद तथा सांसदहरूले उनीहरूको कामकारबाहीमा कडा निगरानी राख्नेसमेतका कार्यद्वारा मुहानमा शुद्धीकरण कार्यको थालनी गर्ने।
- (ख) राजनीतिक प्रणालीमा परिमार्जन गरी व्यक्ति स्वयं र देशका लागि चाहिने शिक्षा, नागरिकको स्वास्थ्य, नागरिकको बुढ्यौलीको अवस्था, ल्याकत र इच्छा हुँदाहुँदै पनि बेरोजगारी रहेको अवस्थाका तथा आमाबाबु नभएका र भएर पनि पालनपोषण गर्न क्षमता नभएका अवस्थाका बालबालिकाको रक्षासमेतका ५ वटा क्षेत्र राज्यको जिम्मावारीमा रहने गरी समाजवादी मोडेलको राज्य व्यवस्था लागू गर्ने प्रबन्ध मिलाउने।
- (ख) राजनीतिक दलहरूले आफ्नै दलको नेता वा कार्यकर्ता पनि भ्रष्टाचारमा मुछिएमा वा प्रश्न उठेका विषयमा छानबिन तथा अनुसन्धानमा सहयोग पुऱ्याउने।
- (ग) न्याय प्रणालीभित्र रहेको बिचौलियाको भूमिका तथा दुष्कृतिलाई प्रणालीगत र आचरणगत सुधार गरी शून्यमा भार्ने,
- (घ) संवैधानिक अंगहरूको संस्थागत तथा प्राविधिक क्षमता सुदृढ गर्ने तथा पदाधिकारीहरूको नियुक्तिलाई पारदर्शी, मर्यादित र योग्यतामा आधारित बनाउने।
- (ङ) सार्वजनिक सेवामा काम गर्नेहरूले पाउने सेवा सुविधालाई जीवनस्तर तथा कार्य जिम्मेवारसँग जोडेर त्यसअनुरूप सुविधा दिने व्यवस्था गर्ने।
- (च) राजस्वको सम्बन्धमा सम्भाव्य राजस्व वा यथार्थमा भुक्तानी हुनुपर्ने राजस्व कति हो ? त्यसमध्ये कति प्रतिशत राज्यकोषमा गैरहेको छ वा असुल भैरहेको छ र बाँकीमध्ये कति घूसको रूपमा र कति सम्बन्धित व्यक्तिले नै राखिरहेको छ भन्ने कुराको अध्ययन, अनुसन्धान र खोजी गर्ने।

- (छ) भ्रष्टाचारीमाथि हुने सबै राजनैतिक संरक्षणलाई समाप्त गर्ने र सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा लागू गरिएका नियम, कानून, नियमावली तथा प्रक्रियाहरूलाई सरल र सर्वसाधारणले बुझ्ने बनाउने ।
- (ज) दायरामा नआएका वा आएर पनि मूल्यमा मापन गर्न नसकिएका भ्रष्टाचारका घटनासमेतको प्रभाव अर्थतन्त्र, मूल्य वृद्धि, आम जनताको जीवन तथा दैनिकी र विकासमा कति परेको होला भन्ने कुराको अध्ययन गर्ने ।
- (झ) सरकारी बजेटबाट उत्पादन भएका वस्तु तथा निर्माण भएका संरचना निजी क्षेत्रमा बिक्री गरियो भने लागतको कति प्रतिशतमा बिक्री हुन्छ भन्ने विषयको अध्ययन गरी लागत प्रभावकारिता पत्ता लगाई आवश्यक सुधार गर्ने ।
- (ञ) भएका कानूनको अक्षरशः पालना गरी भ्रष्टाचारीलाई कारबाही गर्ने कुरालाई प्रभावकारी तथा जनमैत्री बनाउने ।

## ६. निष्कर्ष

महामारीले विश्व अर्थतन्त्र र सामाजिक जीवनलाई नै जरजर बनाएको छ, उच्च मूल्य वृद्धि, अत्यधिक ऋणको भार, श्रम, उत्पादन तथा लगानीबीचको सम्बन्ध करिब विच्छेदको अवस्थामा पुऱ्याएको छ । कम आय हुने देशका २० प्रतिशत मानिसले मात्र कोरोनाविरुद्धको खोप लगाउन पाएका छन् तर अर्कातिर अर्बपतिहरूको संख्या कोभिड कालमा नै ६६० ले बढेर २७५५ पुगेको छ, तीमध्ये माथिल्ला १० जना मात्रको खुद सम्पत्ति भन्डै १२ खर्ब डलर पुगेको छ । यसरी सम्पत्ति र स्रोत सीमित व्यक्तिहरूको हातमा थुप्रिने क्रम बढेको छ । धनीहरूले वार्षिक ४०० अर्ब डलरभन्दा बढीको कर छल्लन् । यस्तो अवस्थामा भ्रष्टाचार हुने सम्भावनाहरू बढेर जान्छन् । महामारीका समयमा जनतालाई राहत पुऱ्याउने नाममा हचुवामा, नियम कानून मिचेर व्यक्तिगत स्वार्थ सिद्धि गर्ने व्यवहारहरू देखिन सक्छन् । तसर्थ माथि उल्लिखित चित्रलाई मनन गरी भ्रष्टाचार रोक्नका लागि सबै पक्षले पहलकदमी गर्नुपर्ने देखिन्छ । अन्यथा हामी थप आर्थिक वृद्धि, थप रोजागारी सिर्जना र थप लागनी वृद्धि गर्न असमर्थ हुनेछौं, हाम्रो दिगो विकास हासिल गरेर सुख र समृद्धि प्राप्त गर्ने आकांक्षा सपनामै सीमित रहनेछ ।

## ७. सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान,
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान अयोग ऐन, २०४८,
- भ्रष्टाचार निवारण ऐन २०५९,
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान अयोगका वार्षिक प्रतिवेदनहरू,
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान अयोगबाट प्रकाशित स्मारिका तथा अध्ययन प्रतिवेदनहरू,
- महालेखा परीक्षकका वार्षिक प्रतिवेदनहरू
- ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलका वार्षिक प्रतिवेदनहरू,
- अन्य सम्बन्धित वेबसाईटहरू

# भ्रष्टाचारमा नेपाली परिवेशको प्रभाव



टेकबहादुर तामाङ<sup>१</sup>

भ्रष्टाचार कुनै पनि समाजमा अस्वीकार्य कार्य हो तर पनि संसारका अधिकांश देशमा धेरै वा थोरै मात्रामा भ्रष्टाचार भई नै रहेको देखिन्छ। भ्रष्टाचार गर्नेले आफूले भ्रष्टाचार गरे भनेर कहिल्यै भन्दैन र भ्रष्टाचारमा लिप्त जिम्मेवार व्यक्तिले पनि भ्रष्टाचार गर्नु हुँदैन भनेर पाठ पढाउन कहिल्यै छोड्दैन। हाल हाम्रो समाजमा जिम्मेवार व्यक्तिहरूबाट हुने कथनी (भनाइ) र करनी (गराई) एउटै नभएपछि सर्वसाधारणमा विश्वासको संकट उत्पन्न हुनु स्वाभाविक नै हो। समाजमा विद्यमान हुने कुनै पनि क्रियाकलापउपर सामाजिक परिवेशको प्रभाव नपर्ने अवस्था नै रहँदैन। ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलको सन् २०२० को सर्वेक्षणमा करप्सन परसेप्सन इन्डेक्स (सीपीआई) मा नेपाल ३३ अङ्कसहित भ्रष्टाचार नहुने देशहरूमा ११७ औं स्थानमा रहेको अवस्थाले र नागरिक तहबाट सेवा प्रवाहमा गरिने अनुभूतिको प्रतिक्रियाले पनि नेपालमा भ्रष्टाचार मौलाएको छ भन्ने प्रस्ट छ। देशमा यस्तो अवस्था आउनुमा कारक तत्वहरू स्वाभाविक रूपमा अनेकौं छन्। नेपाली परिवेशको प्रभाव के, कस्तो छ त भ्रष्टाचारको व्यापकताको पृष्ठभूमिमा स्वाभाविक भन्ने चर्चा गरिएमा त्यस्ता कारक तत्वहरूको प्रभाव सम्बन्धमा अध्ययन, अनुसन्धान भएमा फलदायी हुनेछ भन्ने प्रस्तुत लेखको उद्देश्य हो। हुन त नेपाली समाजमा राज्यमा सदाचार कसरी कायम गर्ने भन्ने सन्दर्भमा विदुर नीति, चाणक्य नीतिसमेतको प्रभाव नपरेको होइन तर पनि विभिन्न कालखण्डदेखि अद्यापि पैसालाई धेरै महत्त्व दिने उखान (उक्ति) हरूसमेत चलिआएका छन्। 'छन् गोडी सबै मेरी, छैनन् गोडी सबै टेढी', 'धन देखेपछि महादेवको पनि तीन नेत्र', 'जसले मह काट्छ, उसले हात चाट्छ', 'आफ्नो हात जगन्नाथ', जस्ता उक्तिहरू चलिआएका छन् भने 'सरकारको काम कहिले जाला घाम', 'लुटको धन फुपूको श्राद्ध', 'राजाको धन जान्छ, भण्डारेको पेट पोल्छ', 'लड्का जित्ने हनुमान, पगरी पाउने ढेंडु', 'हिँड्ने गोरुले नै पिटाइ खान्छ', भन्नेजस्ता उक्तिले सरकारी कामप्रतिको मानसिकता र मिहिनेतको सही मूल्याङ्कन हुँदैन भन्ने देखिन्छ। सुमेरु घुम्ने प्रतिस्पर्धामा मिहिनेतपूर्वक काम सम्पन्न गर्ने कुमारले वरदान नपाई माता पिताको चाकडीमा परिक्रमा गर्ने गणेशले वरदानबाट पुरस्कृत हुनुबाटै चाकडीको सूत्रपात भएको पाइन्छ। यस्ता अनेकौं उक्तिहरू छन् जुन नेपाली समाजमा वर्षौंदेखि व्याप्त छन्। यस्ता उक्तिहरूले उक्त समाजमा बस्ने व्यक्तिहरूमा निश्चय नै एक किसिमको मनोविज्ञान सृजना गर्दछन्। सामाजिक मूल्य मान्यताले नै समाजको संरचना तयार गर्ने र त्यही सामाजिक संरचनाको प्रतिविम्ब मानिसको आचरण र व्यवहारमा झल्किने गर्दछ। किनकि परिवार मानिसको पहिलो पाठशाला भनेजस्तै समाजरूपी पाठशालाबाट मानिसले

१ प्रहरी वरिष्ठ उपरीक्षक, अ.दु.अ. आयोग



धेरै कुरा सिक्दछ। सभ्यताको विकास समाजबाट नै हुन्छ। मानिसको प्रवृत्ति ऊ हुर्केको समाजसँग धेरै हदसम्म निर्भर गर्दछ। हिरण्य कश्यपुको छोरा प्रह्लाद वा ऋषि पुलस्त्यको नाति रावण हुनुजस्ता अपवाद भने समाजमा नहुने होइनन्।

कुनै पनि समाजको परिवेशको चर्चा गर्दा यसका विभिन्न आयामहरू केलाउनुपर्ने हुन्छ। धार्मिक, ऐतिहासिक, आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक, राजनैतिक, प्रशासनिक, न्यायिक पक्षजस्ता आयामहरूले सामाजिक परिवेशको निर्माण गर्दछन्। यी समग्र परिवेशले मानिसको आचरण तथा व्यवहारमा प्रभाव पार्दछन्। सबैले खाएपछि खाने राजा महिन्द्र मल्ल भनिन्छ तर पनि नेपालका ऐतिहासिक कालखण्डहरूलाई हेर्ने हो भने न्याय प्रवाह, स्रोत साधन र सेवाहरूको प्रवाह निश्चित शक्तिशाली व्यक्तिहरूमा नै सीमित रहेको पाइन्छ। सेवा प्रवाहका लागि सम्बन्धित संस्थाहरू बलियो हुनेभन्दा पनि एउटा निश्चित संस्था वा व्यक्ति नै बलियो रहेको अवस्था विगतमा पाइन्छ। “Power corrupts; absolute power corrupts absolutely.” भनेजस्तै सर्वसाधारणले पहुँच र अवसर पाउन कठिन थियो भने कतिपय व्यक्ति वा संस्था संविधानभन्दा माथि नै थिए। त्यो ऐतिहासिक अवस्थाको अवशेषको असर आज पनि नभएको होइन। पहुँचमा गरिने सीमितताले गर्दा बिचौलियाहरूले भ्रष्टाचारलाई मलजल गर्न पाएका छन्। आत्मिक शान्तिका लागि सांसारिक भोग त्याग गरेर तपस्या गर्ने ऋषिमुनिहरूले धर्मको जग खडा गरेको भए तापनि त्यही धर्ममा खडा भएका धार्मिक संघ, संस्थाहरूमा पनि भ्रष्टाचारको गन्ध पाउन थालिएको छ। मानिसको आस्थासँग जोडिएको पक्षसमेत स्खलित भयो भने परिणाम सोचनीय हुन सक्छ। भ्रष्टाचारको सोभो सम्बन्ध आर्थिक पक्षसँग जोडिएको हुन्छ। भ्रष्टाचार धेरैजसो अविकसित र विकासोन्मुख देशहरूमा बढी भएको पाइन्छ। नेपाल पनि यसै स्थितिबाट गुज्रिरहेको छ। आर्थिक गतिविधि कम छन्, अनौपचारिक अर्थतन्त्र हावी छ, प्रतिव्यक्ति आय धेरै कम छ, रोजगारीको अवसर कम छ, वैदेशिक रोजगारीमा निर्भर छ, उपभोक्तावादी संस्कृति हावी भएको छ, धेरैलाई जीवन गुजारा गर्न कठिन छ, सामाजिक सुरक्षाको राम्रो व्यवस्था छैन। त्यसैले पनि भ्रष्टाचार नियन्त्रण कठिन भएको छ। राजनैतिक परिवेश भ्रष्टाचारका लागि प्रमुख रूपमा जिम्मेवार रहन्छ। मूल सङ्गो भए मात्र खोला सङ्गो हुन्छ भनेजस्तै राजनैतिक नेतृत्वमा दृढता नभई भ्रष्टाचारविरुद्धको अभियानले ठोस उपलब्धि हासिल गर्न सक्दैन। नेपालमा विभिन्न शासन प्रणालीहरू परिवर्तन हुँदै विश्वका उत्कृष्ट राजनीतिक प्रणालीसम्मको यात्रा तय गरे पनि केवल पात्रमा परिवर्तन हुनु प्रवृत्तिमा खासै परिवर्तन भएको पाइँदैन। यसका लागि राजनीतिक पार्टीका नेताहरू मात्र एकतर्फी जिम्मेवार भन्न मिल्दैन होला। आफूलाई के फाइदा हुन्छ भनेर वा बढी खर्च गर्न सक्ने उम्मेदवारलाई भोट दिइने प्रवृत्ति रहेसम्म सदाचारी नेतृत्वहरूको प्रतिनिधित्व कम हुन जान्छ। लगानी र प्रतिफलको दुश्चक्रमा राजनीति फस्न गयो भने सदाचार कुन क्षेत्रमा कायम होला विषय मननीय छ। सेवाको भावबाट होमिने राजनीतिक क्षेत्र नै दूषित भएमा सेवा प्रवाहमा जिम्मेवार राज्यका सबै संस्थाहरू नराम्ररी प्रभावित हुन जान्छन्। नीतिगत निर्णयहरू लिने मन्त्रपरिषद्, कानून निर्माण गर्ने व्यवस्थापिका संसद्, न्याय सम्पादन गर्ने न्यायालयदेखि लिएर सार्वजनिक सरोकारका सबैजसो संस्थाहरूमा कि त राजनीतिक रूपमा निर्वाचित वा राजनैतिक संयन्त्रबाट छनोट भएर नै गठन भएका हुन्छन्। यस्ता संस्थाहरूको निष्पक्षता, तटस्थता र सेवाभावमा राजनैतिक परिवेशको प्रत्यक्ष प्रभाव पर्दछ। प्रत्येक समाजमा एक किसिमको मूल्य मान्यताहरू स्थापित भएका हुन्छन्। एउटा सामाजिक परिवेशमा ग्राह्य भएका कुराहरू अर्को सामाजिक

परिवेशमा ग्राह्य नहुन सक्छ । नेपाली समाजमा सम्पत्ति जसले आर्जन गरेको छ, उसलाई विशेष महत्त्व दिइने गरेको पाइन्छ । आर्थिक सामर्थ्यबाट सामाजिक प्रतिष्ठा निर्धारण हुने गरेको पाइन्छ । सम्पत्तिको स्रोतको वैधतातर्फ कसैले ख्याल गर्दैन । सदाचारी पथमा लागेकाहरूले यदि पैसा कमाएको रहेनछ भने ह्याउ नभएको र जसरी पनि पैसा कमाउनेलाई आँट भएको व्यक्तिको रूपमा चित्रण समाजले नै गर्दछ । सम्पत्ति आर्जनका लागि भ्रष्टाचारको मार्ग अपनाउने दुस्साहसलाई जबसम्म साहसको रूपमा चित्रण गर्ने सामाजिक मान्यता रहन्छ तबसम्म समाजमा सदाचारले प्रश्रय पाउँदैन । हाम्रो देश संस्कृतिको धनी देश हो । हाम्रो समाज विविध संस्कृतिले भरिएको छ । स्वावालम्बी र आत्मनिर्भर समाज रहेको बेलादेखि चलिआएका यस्ता धार्मिक, सांस्कृतिक पर्वहरू मनाउन आज धेरै खर्चिलो हुन थालेका छन् । त्यसमा पनि एकअर्काको देखासिकी गर्ने प्रवृत्तिले चाडपर्व निकै नै खर्चिलो हुने गरेका छन् । तीजलगायतका चाडबाड मनाउने प्रवृत्तिमा आएको परिवर्तनले समाजलाई खर्चको भार निकै थपेको देखिन्छ । हाम्रो प्रशासनिक परिवेशको चर्चा गर्दा यसको ऐतिहासिक पृष्ठभूमि पनि हेर्नुपर्ने हुन्छ । जनताले पाउने सेवालालाई प्रवाह गर्ने प्रशासनिक संरचनाहरू राणाकालसम्म यति विस्तार पनि भएका थिएनन् र जो जति संरचनाहरू थिए तिनमा वंश परम्पराकै बोलवाला र जो चाकडीमा सिपालु हुन्थे उनीहरूले नै मौका पाउने गर्दथे । विसं २००८ साल असार १ गते लोकसेवाको स्थापना भएपश्चात् मात्र सार्वजनिक प्रशासनमा कर्मचारीहरूको नियुक्ति, बहुवालगायतलाई व्यवस्थित गर्न थालिएको पाइन्छ । ऐतिहासिक कालखण्डमा रहेका चाकडी, चाप्लुसी, नजराना, हुकुमी शैलीको अवशेष सरुवा, मानपदवी, तालिमलगायतका अवाञ्छित गतिविधिहरू वृत्ति विकासका अवसरहरूमा अहिले पनि पाइन्छन् । सरुवा, बहुवा (कतिपय संगठनमा) लगायतका अवसर प्राप्तिका लागि अस्वस्थ प्रतिस्पर्धा हुने गरेको पाइन्छ भने यस्ता अस्वस्थ प्रतिस्पर्धाले भ्रष्टाचारलाई प्रश्रय दिएको हुन्छ । अस्वस्थ प्रतिस्पर्धाले संस्थाको विद्यमान प्रणालीलाई कमजोर पारेको अवस्था छ । जबसम्म प्रणाली सबल हुँदैन, भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न कठिन हुन्छ । न्यायिक परिवेश पनि नियुक्तिमा राजनैतिक भागबन्डाबाट नै सुरु भएको छ । न्याय-सम्पादनमा बिचौलियाहरूको बिगबिगी रहेको कुरा विभिन्न प्रतिवेदनसमेतले औल्याएको विषय बन्न थालेका छन् । शैक्षिक परिवेशतर्फ हेर्ने हो भने पनि शिक्षा, स्वास्थ्यजस्ता कुराहरू व्यापारमा रूपान्तरण भएका छन् । महँगीबाट पिल्सिने कार्यको सुरुआत शिक्षाबाट नै सुरु भएको हुन्छ । चाकडी, चाप्लुसी, कोसेली, नातावाद, कृपावाद, राजनैतिक आस्थाका आधारमा हुने विभेद कर्मचारीतन्त्रमा अद्यापि केही अवशेष पाइन्छन् । राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संघ संस्थासमेतमा सुशासनको सर्वथा अभाव छ । कुरा जति चर्को गरे पनि यस्ता संस्थाहरूको क्रियाकलाप आर्थिक रूपले पूर्ण पारदर्शी छैनन् । अनुगमन र कारबाहीको अभाव नै पाइन्छ । अनौपचारिक अर्थ व्यवस्था फस्टाएकाले पनि भ्रष्टाचारबाट आर्जित सम्पत्तिको व्यवस्थापनलाई सजिलो बनाएको छ । सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्तिले कमाएको सम्पत्ति छानबिनको दायरामा नभएका व्यक्ति कहाँ सजिलै लुकाउन सक्षम हुन्छन् । यसरी हेर्दा नेपाली परिवेश भ्रष्टाचारका लागि जोखिमयुक्त देखिन्छ । भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि संरचनाहरू नभएका पनि होइनन्, ती संस्थाहरूले प्रयास नगरेका पनि होइनन् । अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, विशेष अदालत, संसद् (संसदीय समिति), महालेखा परीक्षकको कार्यालय, न्याय परिषद्, सैनिक अदालत, राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र, राजस्व अनुसन्धान विभागजस्ता संस्थाहरू भ्रष्टाचार नियन्त्रण र अनुसन्धानका लागि कार्य गरिरहेका छन् । अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८,

विशेष अदालत ऐन, २०५९, भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९, सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४, सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३, सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण ऐन, २०६४, सैनिक ऐन, २०६३, राजस्व चुहावट (अनुसन्धान तथा नियन्त्रण) ऐन, २०५२ जस्ता आवश्यक पर्ने कानुनी व्यवस्थासमेत भएकै छन्। दृढतापूर्वक र प्रभावकारी कार्यान्वयनको मात्र खाँचो हो। कार्यान्वयन प्रभावकारी हुनलाई कारबाही मात्र पनि यथेष्ट होइन, कानुनलाई पालना गर्ने जमात पनि खडा हुनुपर्दछ। भ्रष्टाचारको मानसिक प्रवृत्तिमै कमी नआएसम्म भ्रष्टाचारको परिमाण घट्न सक्दैन। बहुसंख्यक मान्छे भ्रष्टाचारी भए, भ्रष्टाचारविरुद्धको कारबाहीमा लगाउनुपर्ने प्रयास कति आवश्यक पर्ला, अनुमान गर्न सकिन्छ। सोचेजस्तो सबै ठाउँमा भ्रष्टाचार नभएको पनि हुन सक्छ। नभएको ठाउँमा अनुसन्धान गर्नका लागि सम्बन्धित संस्थाको प्रयास बढी खर्च भयो भने वास्तविक भ्रष्टाचार भएको स्थानमा यथेष्ट प्रयास हुनबाट ध्यान मोडिन सक्छ। नेपाली समाजमा हाल नकारात्मकताको स्तर पनि बढ्दै गइरहेको पाइएको छ। उजुरीहरू सत्यता र तथ्यमा आधारित भयो भने संस्थाको प्रयास व्यर्थमा खर्च हुने थिएन।

भ्रष्टाचार हुनमा हाम्रो आफ्नो राष्ट्रिय परिवेशको असर त नपर्ने कुरै भएन। यसका अलावा भ्रष्टाचारमा अन्तर्राष्ट्रिय परिवेश पनि विचारणीय छ। कतिपय दातृ राष्ट्रहरूको लगानी उनीहरूकै हितलाई प्रवर्द्धन हुने गरी तयार गरिएका हुन्छन्। आफ्ना उत्पादनहरू खपत गराउने नीति विकसित देशहरूको रहने नै भयो। ट्रेडमार्क, प्रतिलिपि अधिकारका विषय, शिक्षा नीति, सांस्कृतिक प्रभाव, व्यापार नीति सबैको प्रतिस्पर्धामा अविकसित देशहरू पीडित नै रहनुपर्ने अवस्था रहन्छ। लाखौं खर्च गरेर उत्पादित सबल, सक्षम र अब्बल युवा जनशक्ति विकसित राष्ट्रले आकर्षित गरेर जनशक्तिको दोहन गरिरहेको अवस्था छ। अन्तर्राष्ट्रिय परिवेश जे जस्तो भए पनि हामीले हाम्रो राष्ट्रिय परिवेशलाई बदलेर भ्रष्टाचार निर्मूल गरी सुशासन कायम गरिनु अपरिहार्य छ। यसका लागि जिम्मेवार निकायले निर्भीक भई निष्पक्ष रूपमा भ्रष्टाचारविरुद्ध उपचारात्मक, प्रवर्द्धनात्मक, निरोधात्मक उपायहरू अवलम्बनका अतिरिक्त संस्थागत क्षमतासमेतको विकास गरी सुशासन कायम राख्नु अपरिहार्य छ। हाम्रो परिवेशलाई हामी सबैले भ्रष्टाचारका लागि प्रतिकूल र सदाचारका लागि अनुकूल बनाउन अति आवश्यक छ। सदाचारीलाई सम्मान गर्ने संस्कृतिको विकास हुन जरुरी छ। भ्रष्टाचारीलाई चमत्कारीका रूपमा सम्मान गर्ने संस्कार बदलिनु आवश्यक छ। मानसिकतामा आउने परिवर्तनले मात्रै दिगो रूपमा समाज भ्रष्टाचारको दलदलबाट सदाचारतर्फ उन्मुख हुन्छ। समाजमा समस्त परिवेश बदलियो भने मानिसको मनोभाव र व्यवहार पनि बदलिँदै जानेछ। परिवेश बदल्ने जिम्मेवारी हामी सबैको हो।

# सूचनाको हक : सदाचारिता र भ्रष्टाचार नियन्त्रणको अस्त्र



डा. दामोदर रेग्मी<sup>१</sup>

## जनउत्तरदायी शासकीय प्रणाली निर्माणमा सूचनाको हक

स्वीडेनमा सन् १७६६ मा सरकारी कामकाजलाई सार्वजनिक जानकारीमा ल्याउने प्रणालीको सुरुवात भएको थियो। स्वीडेनका सांसदहरूको सक्रियतामा सन् १७६६ मा स्वीडेनले यस्तो कानून बनाएको थियो। यस ऐनले जनताले आफूले तिरेको करबाट कसरी खर्च भैरहेको छ भन्ने जानकारी पाउन सक्ने तथा नागरिक र पत्रकारले सरल रूपबाट सूचना पाउन सक्ने व्यवस्था गरेको थियो। स्वीडेनको यो असल उदाहरणलाई अनुसरण गर्दै संयुक्त राज्य अमेरिकाले सन् १९६६ मा, नर्वेले १९७० मा, फ्रान्स र नेदरल्यान्डले सन् १९७८ मा, अस्ट्रेलिया, न्युजिल्यान्ड र क्यानडाले सन् १९८२ मा, डेनमार्कले सन् १९८५ मा, ग्रीसले सन् १९८६ मा, अस्ट्रियाले सन् १९८७ मा इटालीले सन् १९९० मा सूचनामा स्वतन्त्रतासम्बन्धी कानून बनाए। संयुक्त राष्ट्रसंघले सन् १९४६ मा आयोजना गरेको सूचना प्रवाहसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय सम्मेलनले सूचनाको स्वतन्त्रतालाई आधारभूत अधिकार भन्ने सिद्धान्त प्रतिपादन गरेको थियो। नागरिक तथा राजनैतिक अधिकारसम्बन्धी अभिसन्धि १९६६ ले संयुक्त राष्ट्रसंघबाट पारित मानव अधिकारको विश्वव्यापी घोषणापत्रकै अवधारणालाई मान्यता दिएको छ। सन् २००० मा युरोपेली युनियनले सूचनामा आधारभूत अधिकारको चार्टर बनायो जसमा अभिव्यक्तिको स्वतन्त्रता सूचनाजन्य सामग्रीहरूमा पहुँचको अधिकारलाई समावेश गरिएको थियो। स्वीडेनबाट सुरु भएको यो यात्रा अहिले संसारका सयभन्दा बढी मुलुकमा फैलिइसकेको छ र अधिकांश राष्ट्रहरूमा सूचनाको हकसम्बन्धी कानून प्रयोगमा आएको छ।

लोकतन्त्रमा जनता नै राज्यको शासन व्यवस्थाको सर्वेसर्वा निर्णायक शक्ति हुन्छन्। जनताले तिरको कर, राज्यको स्रोत साधनबाट भएको आर्जन र जनताको नाममा आएको सहयोगबाट तलब र सुविधा पाउने जनप्रतिनिधि, कर्मचारी तथा सार्वजनिक निकायहरू सबै जनताप्रति जवाफदेही हुनुपर्छ। त्यसैले सार्वजनिक निकायका निर्णय, कामकारबाही, बजेट आदिको सूचना जनताले पाउनुपर्छ। सूचना जनताको मौलिक अधिकार हो। यो नै सच्चा लोकतन्त्रको मूल आदर्श पनि हो। सार्वजनिक निकायका पदाधिकारीहरूले जनताको सूचनाको जिम्मा लिने र व्यवस्थित गर्ने र मागेको बेलामा उपलब्ध गराउनुपर्छ। यो लोकतन्त्रको विशिष्ट आधार र संस्कार पनि हो। शासन प्रणालीमा प्रजातान्त्रिकीकरण वर्तमान समयको अपरिहार्य र आवश्यकीय पक्ष हो। प्रजातन्त्रको दिगोपना र यसको वास्तविक उपयोगका लागि पारदर्शी सूचना प्रवाहको

१ सचिव, नेपाल सरकार

संयन्त्रसहितको सुसूचित नागरिकको उपस्थिति न्यूनतम आवश्यकताभिन्न पर्दछ। सुसूचित नागरिकको उपस्थितिले सरकारी काम कारबाहीमा प्रभावकारिता ल्याउने, भ्रष्टाचार न्यूनीकरण हुने, जनउत्तरदायी सरकारको स्थापनाको मार्गप्रशस्त भै सुशासनको अवधारणाले मूर्तरूप पाउने गर्दछ। सूचनामा नागरिकको सहज पहुँचले आपूर्ति पक्ष (सरकार) जनउत्तरदायी बन्न र प्रजातान्त्रिक विधिको परिपालनामा सहयोग पुग्ने मात्र होइन कि सर्वसाधारण जनताको तहमा समेत सबलीकरण हुन गई समग्र शासन प्रणालीमा जनताको सहभागिता र अपनत्व निर्माणमा समेत सहयोग पुग्न जान्छ। यसर्थ सूचनामा नागरिकको सहज पहुँचका लागि सूचनाको कानुनको स्वतन्त्रताको प्रत्याभूति जनउत्तरदायी शासकीय प्रणालीका लागि आवश्यकीय सर्तको रूपमा स्वीकार्ने गरिन्छ। यसैको आधारमा सरकार कति पारदर्शी र जनउत्तरदायी छ भन्ने मापनसमेत गर्न सकिन्छ।

## सूचनाको हकद्वारा सुशासन

सूचनाको हकको प्रत्याभूतिले निम्न आधारमा सुशासनको प्रवर्द्धनमा सहयोग पुऱ्याउँछ :

- सूचनाको उपलब्धता र प्रयोगमा हुने खुलापन तथा पारदर्शिताले सरकार र जनताको बीचको असल संवादलाई विकसित गर्न
- प्रजातान्त्रिक शासन प्रणालीको अभिवृद्धिमा अत्यधिक सहभागिताको प्रवर्द्धन, जन सबलीकरण र निर्णय प्रक्रियामा सहभागिता अभिवृद्धि गर्न
- जनउत्तरदायी शासकीय संयन्त्रको विकासमा सहयोग जुटाउन
- भ्रष्टाचार न्यूनीकरणमा सहयोग गर्न
- सरकारप्रति जनविश्वासमा अभिवृद्धि गर्न
- कानुनी शासनको परिपालनामा सहजता ल्याउन
- सरकारको कामको प्रभावकारितामा अभिवृद्धि गर्न
- सरकारी सेवा प्रवाहको पहुँचको प्रभावकारितामा अभिवृद्धि गर्न
- शासकीय प्रणालीलाई वढी प्रजातान्त्रिक बनाउन

## सूचनाको हक कार्यान्वयनका ६ तहहरू

सूचनाको हक कार्यान्वयनका लागि निम्न ६ तहमा सैद्धान्तिक अवधारणा प्रयोगमा आएका छन् :

- पहुँचको सिद्धान्त (सूचनाको पहुँच र प्राप्तिको प्रक्रिया सरल र सहज हुनुपर्ने)
- न्यूनतम लागतको सिद्धान्त (सूचना प्राप्तिको लागत न्यूनतम हुनुपर्ने)
- अनिवार्यताको सिद्धान्त (सार्वजनिक महत्त्वको सूचना अनिवार्य रूपमा प्रकाशन गर्नुपर्ने)
- अपवादको सिद्धान्त (प्रकाशित नगरिने सूचना अपवादको रूपमा मात्र हुनुपर्ने र यसको व्यवस्था कानुनमा उल्लेख गरिएको हुनुपर्ने)

- सूचनादाताको संरक्षणको सिद्धान्त (सूचनादाताको संरक्षण हुनुपर्ने)
- स्वतन्त्र न्यायिक उपचारको सिद्धान्त (सूचनाको हकको प्रचलन गराउन स्वतन्त्र न्यायिक उपचारको व्यवस्था हुनुपर्ने)
- सशक्तीकरणको सिद्धान्त (सूचना प्रवाह नगर्ने संस्कृतिविरुद्ध नागरिक समाज र सञ्चार जगत्को सशक्तीकरण गर्ने)

## नेपालमा सूचनाको हक

- नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ ले नेपाली नागरिकलाई सूचनाको हक मौलिक हकको रूपमा व्यवस्था गरेको थियो ।
- सूचनाको हकसम्बन्धी ऐन र नियमावली, २०६४ कार्यान्वयनमा आएको छ ।
- राष्ट्रिय सूचना आयोगको स्थापना ।
- नेपालको अन्तरिम संविधानको धारा २७ मा प्रत्येक नागरिकलाई आफ्नो वा सार्वजनिक सरोकारवालाको कुनै पनि विषयको सूचना माग्ने वा पाउने हक हुनेछ तर कानूनद्वारा गोप्य राख्नुपर्ने सूचनाको जानकारी दिन कसैलाई कर लगाएको मानिने छैन भन्ने व्यवस्था छ भने धारा २८ मा व्यक्तिगत सूचना कानूनद्वारा तोकिएको अवस्थामा बाहेक अनतिक्रम्य हुने प्रावधान रहेको छ ।
- नेपालको संविधान, २०७२ मा पनि सूचनाको हकलाई प्रत्येक नागरिकलाई आफ्नो वा सार्वजनिक सरोकारको कुनै पनि विषयको सूचना माग्ने र पाउने हक हुनेछ ।
- कानूनद्वारा गोप्य राख्नुपर्ने सूचनाको जानकारी दिन कसैलाई पनि कर लगाएको नमानिने व्यवस्था भएको छ ।
- २०६३ सालको जनआन्दोलनको सफलताको फलस्वरूप पुनःस्थापित व्यवस्थापिका-संसदले २०६४ साल साउन २ गते सूचनाको हकसम्बन्धी ऐन, २०६४ पारित ।
- सूचनाको हकसम्बन्धी ऐन, २०६४ को दफा ३ ले प्रत्येक नेपाली नागरिकलाई सूचनाको हक र सार्वजनिक निकायमा रहेको सूचनामा पहुँचको अधिकार दिएको छ ।
- सूचनाको हक र सार्वजनिक कामकारबाहीहरूमा पारदर्शितासम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय अनुबन्धहरूमा प्रतिबद्धता ।
- पत्रकार र नागरिक समाजको आन्दोलन अन्तर्राष्ट्रिय अनुबन्धहरू नेपालका राष्ट्रिय कानूनहरूले नेपालद्वारा अनुमोदन वा हस्ताक्षर गरिएका अन्तर्राष्ट्रिय अनुबन्धहरूलाई संविधान तथा कानूनसरह मान्यता दिने व्यवस्था गरेको कारणले पनि सूचनाको हकलाई नेपालले पालन गर्नुपर्ने अवस्था सिर्जना गरेको छ ।
- नेपालले नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय अनुबन्ध १९६६ लाई सन् १९९१ को मे १४ मा अनुमोदन गरिसकेको छ ।



- नेपालको सन्धि ऐन, २०४७ को दफा ९ ले नेपाल पक्ष भएका अन्तर्राष्ट्रिय सन्धिहरू नेपालका कानूनसरह लागू हुन्छन् र त्यस्ता सन्धिहरूको प्रावधान प्रचलित नेपाली कानूनसँग बाभिएमा बाभिएको हदसम्म सन्धिकै प्रावधान मान्य हुन्छ। यसैले नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय अनुबन्धमा निहित अभिव्यक्ति स्वतन्त्रता तथा सूचनाको हकसम्बन्धी प्रावधान नेपालका लागि राष्ट्रिय कानूनकै एक भाग पनि हो।

## पारदर्शिता अभिवृद्धिका लागि सार्वजनिक निकायको दायित्व

- सूचनामा पहुँचलाई सरल र सहज बनाउने
- सूचनाको उपलब्धतालाई सहज र सरल बनाउने
- सूचना वर्गीकरण र अद्यावधिक गरी समयसमयमा सार्वजनिक, प्रकाशन तथा प्रसारण गर्ने गराउने,
- वेबसाइटलाई सूचनामूलक बनाउने र सामयिक रूपमा अद्यावधिक गर्ने
- आफ्ना कामकारबाही र प्रक्रियाहरूलाई खुला र पारदर्शी बनाउने
- सूचनाको पहुँच र उपलब्धतालाई सहज र सरल बनाउन कर्मचारीका लागि उपयुक्त तालिम र प्रशिक्षणको व्यवस्था गर्ने
- सूचना सार्वजनिक, प्रकाशन वा प्रसारण गर्दा विभिन्न राष्ट्रिय भाषा वा आम सञ्चारका माध्यमबाट गर्ने व्यवस्था मिलाउने
- मागिएका सूचना उपलब्ध गराउन लागि सूचना अधिकारीको व्यवस्था गर्ने

## नेपालमा सूचनाको हकसम्बन्धी व्यवस्थाको सबल पक्ष

- संवैधानिक व्यवस्था
- उदीयमान अवधारणा र प्रवृत्तिको आधारमा सूचनाको हकसम्बन्धी ऐन र नियमावलीको व्यवस्था
- संस्थागत संरचनामा स्वतन्त्र निकायको रूपमा अधिकार सम्पन्न राष्ट्रिय सूचना आयोगको व्यवस्था
- प्रजातान्त्रिक शासन प्रणालीको अवलम्बनले कार्यान्वयनमा सहजता
- बढ्दो नागरिक सचेतना र नागरिक समाजको चासोको विषय
- सबै निकायमा सूचना अधिकारी तोक्नुपर्ने अनिवार्यता

## नेपालमा सूचनाको हकसम्बन्धी व्यवस्थाको कमजोर पक्ष

- कानुनी व्यवस्थाको बारेमा उपयुक्त प्रचार प्रसार हुन नसक्नु
- संस्थागत व्यवस्था भए पनि मानवीय र संरचनागत क्षमता अभिवृद्धि भै नसक्नु
- नागरिक सचेतना बढेको र नागरिक समाजको चासोको विषय हुँदाहुँदै पनि सीमित वर्गले मात्र यस्तो हकको प्रयोग गर्ने गरेको

## पारदर्शिताका सीमाहरू

सूचनाको हकसम्बन्धी ऐनको कार्यान्वयन प्रभावकारी रूपमा भयो भने यसले राज्यका सम्पूर्ण अंग र सार्वजनिक निकायहरूलाई जनताप्रति उत्तरदायी, पारदर्शी, संवेदनशील र सक्रिय बनाउन सक्छ; गोपनीयताको संस्कारमा हुर्केको प्रशासनिक संयन्त्रमा परिवर्तन ल्याउन सक्छ र जनउत्तरदायी, पारदर्शी लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्थालाई बलियो बनाउन सक्छ। यसको सफल कार्यान्वयनले शासक र नेतृत्ववर्गलाई जनउत्तरदायी बन्न बाध्य बनाउँछ। वास्तवमा सूचनाको हकबिना जनताका अरू अधिकारहरू अधुरा हुन्छन्। सुसूचित नागरिकको उपस्थितिले सरकारी कामकारबाहीमा प्रभावकारिता ल्याउने, भ्रष्टाचार न्यूनीकरण हुने, जनउत्तरदायी सरकारको स्थापनाको मार्गप्रशस्त भै सुशासनको अवधारणाले मूर्तरूप पाउने गर्दछ। प्रजातान्त्रिक वातावरणमा सूचनाको हकको सही र सफल प्रयोग हुन सक्दछ। देशले संघीय संरचनाको अभ्यास गरिरहेको सन्दर्भमा संघीय प्रजातन्त्रलाई पारदर्शी र जनउत्तरदायी बनाउँदै जानुपर्ने आवश्यकता छ। सूचनामा नागरिकको सहज पहुँचले सरकार जनउत्तरदायी बन्न र प्रजातान्त्रिक विधिको परिपालनामा सहयोग पुग्ने मात्र होइन कि सर्वसाधारण जनताको तहमा समेत सबलीकरण हुन गई समग्र शासन प्रणालीमा जनताको सहभागिता र अपनत्व निर्माणमा समेत सहयोग पुग्न जान्छ। प्रजातन्त्रको दिगोपना र यसको वास्तविक उपयोगका लागि पारदर्शी सूचना प्रवाहको संयन्त्रसहितको सुसूचित नागरिकको उपस्थिति न्यूनतम आवश्यकताभित्र पर्दछ। यस सन्दर्भमा विश्व परिवेशमा सूचनाको हक सम्बन्धमा विकसित नवीनतम प्रयासको सन्दर्भमा आम जनमानसले सूचनाको हकको निर्बाध उपभोग गरी लोकतन्त्रको विकासमा टेवा दिन सक्ने र यो हकको उपभोगद्वारा विकास प्रक्रियालाई जनमुखी बनाई लोकतन्त्रलाई जनताको लोकतन्त्रमा रूपान्तरण गर्ने तथा जनउत्तरदायी शासकीय प्रणालीको मूल आधार बनाउनेतर्फ हाम्रा प्रयासहरू परिलक्षित हुनु आवश्यक देखिन्छ।

पारदर्शिताबिनाको प्रजातन्त्र कल्पनाबाहिरको विषय हो। पारदर्शिताका दुई मुख्य आधारभूत तत्त्वहरू हुन्छन् पहिलो सूचनाको उपलब्धतामा पूर्वसक्रियता र दोस्रो सूचनाको प्राप्तमा जनताको अधिकार। यी दुवै पक्ष राज्य संयन्त्रको अधिकार क्षेत्रभित्र पर्ने विषयहरू हुन् र सरकारले कानूनको निर्माणद्वारा पारदर्शीयुक्त प्रजातन्त्रिक शासन प्रणाली निर्माण गर्नु प्राथमिक आवश्यकताभित्र पर्दछ। पारदर्शिता सुशासनको महत्त्वपूर्ण अवयव हो। सूचनामा पहुँचको अवसरले पारदर्शिता अभिवृद्धि गर्दछ र यसले अन्ततः सुशासनको एउटा बलियो आधारस्तम्भ तयार गर्नमा सहयोग पुऱ्याउँदछ। त्यस्तै गरी बन्द संस्कृतिको परम्परागत सीमारेखाभित्रै रमन चाहने प्रवृत्तिबाट माथि उठ्न नचाहने यथास्थितिवादी चरित्र, कमजोर सरकारी संस्थागत संरचना, कमजोर अभिलेख व्यवस्थापन प्रणाली, राजनैतिक र प्रशासनिक प्रतिबद्धताको अभाव, आवश्यकताहरूको प्राथमिकीकरणमा आवश्यक साधनस्रोतको अभाव, आवश्यक कानूनहरूको निर्माण, सोअनुरूपको संस्थागत संयन्त्रको विकास र कानून परिपालनामा समस्या, कमजोर क्षमतायुक्त सरोकारवालाहरू र जनचेतनाको अभावजस्ता प्रक्रियाजन्य, परिस्थितिजन्य र संस्कृतिजन्य पक्षहरू पनि पारदर्शिताका अवरोधात्मक सीमितताभित्र पर्दछन्। कानुनी व्यवस्थाको बारेमा उपयुक्त प्रचार प्रसार हुन नसक्नुको कारणले लाभग्राही समूह लाभान्वित हुन नसक्नु, नागरिक समाज र सार्वजनिक चासोको विषय हुँदाहुँदै पनि सीमित वर्गले मात्र यस्तो हकको प्रयोग गर्ने समस्याहरू आउने गर्दछन्। यस्ता सीमितता वा समस्याहरू अल्पकालीन हुने र समाधानजन्य प्रकृतिका हुनुपर्दछ।

## लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्था : सक्षम प्रशासकको सकारात्मक भूमिका

निष्पक्षता, तटस्थता, सदाचारिता, पारदर्शिता सार्वजनिक प्रशासनका मूलभूत न्यूनतम विशेषताहरू हुन्। यी विशेषताहरूको सक्षम उपस्थितिले नै सक्षम प्रशासनको कल्पना गर्न सकिन्छ र यी विशेषताहरूको न्यून उपस्थिति वा क्षयीकरणले प्रशासन मात्र होइन समग्र शासकीय संयन्त्र नै व्यापक आलोचनाको पात्र बन्न पुग्दछ, जसले प्रशासन शासकीय संरचना र सरकारप्रति जनताको अपनत्वबोध समाप्त हुन जाने खतरा बढ्दछ। राज्य संयन्त्रप्रति जनताको अपनत्वबोध कायम गर्न जति सरकारी कर्मचारीहरूको सकारात्मक भूमिका त्यति नै मात्रामा सरकारप्रति जनमानसमा विश्वसनीयता वृद्धि भै जन अपनत्वयुक्त दिगो सरकार बन्न सक्दछ।

लोकतन्त्रमा जनता नै राज्यको शासन व्यवस्थाको सर्वेसर्वा निर्णायक हुन्छन्। जनताले तिरको कर, राज्यको स्रोतसाधनबाट भएको आर्जन र जनताको नाममा आएको सहयोगबाट तलब र सुविधा पाउने जनप्रतिनिधि, कर्मचारी तथा सार्वजनिक निकायहरू सबै जनताप्रति जवाफदेही हुनुपर्छ। यो नै सच्चा लोकतन्त्रको मूल आदर्श पनि हो।

शासन प्रणालीमा प्रजातान्त्रिकीकरण वर्तमान समयको अपरिहार्य पक्ष हो। प्रजातन्त्रको दिगोपना र यसको वास्तविक उपयोगका लागि पारदर्शी सरकारी संयन्त्र र सुसूचित नागरिकको उपस्थिति न्यूनतम आवश्यकताभिन्न पर्दछ। सुसूचित नागरिकको उपस्थितिले सरकारी कामकारबाहीमा प्रभावकारिता ल्याउने, भ्रष्टाचार न्यूनीकरण हुने, जनउत्तरदायी सरकारको स्थापनाको मार्गप्रशस्त भै सुशासनको अवधारणाले मूर्तरूप पाउने गर्दछ। पारदर्शिताको अभिवृद्धिले सरकार जनउत्तरदायी बन्न र प्रजातान्त्रिक विधिको परिपालनामा सहयोग पुग्ने मात्र होइन कि सर्वसाधारण जनताको तहमा समेत सबलीकरण हुन गई समग्र शासन प्रणालीमा जनताको सहभागिता र अपनत्व निर्माणमा समेत सहयोग पुग्न जान्छ।

विश्वव्यापीकरण, शिक्षा, सूचना र प्रविधिको तीव्र विकासले जनआकांक्षाको तह पनि उच्च रूपमा बढेको छ यस सन्दर्भमा सार्वजनिक प्रशासनको कार्यक्षमता, प्रभावकारिता र सबल उपस्थिति सार्वजनिक मामिलाको व्यवस्थापनमा अनिवार्य सर्त हो। यी भिन्न परिवेशमा आफूलाई अनुकूलित गराउँदै जान र संघीय शासन प्रणालीलाई सुदृढ, मजबुत, जनमैत्री बनाउनका लागि सिर्जनशील, व्यावसायिक र सदाचारयुक्त सार्वजनिक प्रशासन सामयिक आवश्यकता हो। संघीय शासन प्रणालीले विविधताको सुव्यवस्थापन गरी परिणाम दिन सक्नुपर्दछ। विविधताको सुव्यवस्थापनका लागि सुशासनका विभिन्न अवयवहरूको साथसाथै सिर्जनशीलता, व्यावसायिकता र सदाचारयुक्तताजस्ता विशेषताहरूले युक्त सार्वजनिक प्रशासन संघीय शासन प्रणालीको सामयिक आवश्यकता हो।

## सदाचारिताको प्रवर्द्धन : सुशासनको प्रत्याभूति

सार्वजनिक निकायका कर्मचारीहरू आचरण र सदाचारयुक्त हुनुपर्दछ भन्ने विषय प्रजातान्त्रिक शासन प्रणालीको मूलभूत मान्यता हो। प्रजातान्त्रिक शासन प्रणालीमा शासकीय सहकर्ताहरू धेरै हुने र यिनीहरू जनसरोकार वा राष्ट्रिय सरोकारका क्षेत्रमा कार्यरत रहने हुनाले सार्वजनिक सरोकार/सार्वजनिक मामिलामा संलग्न रहने सबै संगठित निकायका पदाधिकारी/सदस्यहरू सदाचारयुक्त हुनुपर्दछ। सार्वजनिक

प्रशासकहरूहरूको कार्यशैली सेवाभाव, निष्पक्षता, स्वच्छता, स्वार्थरहितता, इमानदारिता, सदाचारिता, कार्यकुशलता, जिम्मेवारीता, पारदर्शिता, उत्तरदायित्व, समानता र समता, आदरभाव न्यायिकता आदिबाट अभिप्रेरित हुनुपर्ने विषयहरू अपेक्षित आचरणको दायराभित्र पर्नेछन्। सदाचारिताको प्रवर्द्धनबाट मात्र सुशासनको प्रत्याभूति हुन सक्दछ। देश संघीय शासन प्रणालीमा गैसकेको सन्दर्भमा एकात्मक राज्य प्रणालीको अवस्थाको तुलनामा अब हामीसँग शासकीय सहकर्ताको पनि बढोत्तरी भएको छ। हिजो जनताले केन्द्रबाट आचरणको अपेक्षा गर्दथे अब आफ्नै आँगनअगाडि रहेको सरकार र पदाधिकारीहरूबाट सदाचारको अपेक्षा गर्दछन्। अब असल सार्वजनिक चरित्र प्रदर्शन गर्नुपर्ने व्यक्तिहरूप्रति थप जनदबावको सिर्जना भएको छ। हामीले अँगालेको शासन प्रणालीको कारणले सार्वजनिक पदाधिकारीहरू सदाचारयुक्त बन्नुपर्ने सकारात्मक बाध्यताको सिर्जना गराएको छ। सूचनाको हकको प्रयोग र सरकारी सूचनाहरूको उपलब्धतामा व्यापक पारदर्शिता ल्याउने प्रवृत्तिले सार्वजनिक प्रशासन प्रभावकारी बन्न जान्छ र यसले भ्रष्टाचारमा न्यूनीकरण गर्नमा समेत सहयोग गर्दछ। सूचनाको हकको सही प्रयोग सार्वजनिक निकायहरूमा सदाचारिताको प्रवर्द्धन भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा भरपर्दो अस्त्र बन्न सक्दछ।

## सन्दर्भ सामग्री

- राष्ट्रिय सूचना आयोगको वार्षिक प्रतिवेदनहरू, विभिन्न वर्ष
- सूचनाको हक कार्यान्वयनको परीक्षण प्रतिवेदन, २०७५, राष्ट्रिय सूचना आयोग
- रेग्मी, दामोदर (२०७५), संघीय शासन प्रणाली, सुशासन र विकास, काठमाडौं : ऐश्वर्य प्रकाशन
- रेग्मी, दामोदर (२०७५), नेपालमा संघीयताका अवसर र चुनौतीहरू, काठमाडौं : ऐश्वर्य प्रकाशन
- रेग्मी, दामोदर (२०७७), प्रशासनमा व्यावसायिकता र सदाचारिता, काठमाडौं : ज्ञानज्योति बुक्स एन्ड पब्लिकेसन
- रेग्मी, दामोदर (२०७७), शासकीय प्रबन्ध प्रशासन र व्यवस्थापन, काठमाडौं : अक्षरांक प्रकाशन
- रेग्मी, दामोदर (२०७७), शासन प्रणाली र सार्वजनिक मामिलाको व्यवस्थापन, काठमाडौं : अक्षरांक प्रकाशन
- Public access to information and secrecy, Produced by the Ministry of Justice 2020
- Good Governance Practices For the Protection of Human Rights, United Nations , New-York and Geneva, 2007
- Right to Information Act: a key to good governance, International Journal of Humanities and Social Science Invention ISSN (Online): 2319 – 7722, ISSN (Print): 2319 – 7714 www.ijhssi.org Volume 2 Issue 2 □ March. 2013 □ PP.11-22
- Using the Right to Information as an Anti-Corruption Tool Published by Transparency International Edited by Nurhan Kocaoglu and Andrea Figari (TI-S), Helen Darbishire (Executive Director of Access Info), www.transparency.org

# अनुचित कार्य अनुसन्धानमा आयोगको सुभाष र अबको कार्यदिशा



नारायणप्रसाद रिसाल<sup>१</sup>

## १. विषय प्रवेश

नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ तथा नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ मा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको काम, कर्तव्य र अधिकारमा सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले अनुचित कार्य वा भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा अनुसन्धान तथा तहकिकात गर्न सक्ने व्यवस्था रहेकोमा नेपालको संविधान (२०७२) ले अनुचित कार्यसम्बन्धी क्षेत्राधिकार हटाई भ्रष्टाचारसम्बन्धी क्षेत्र मात्र राखेको छ। आयोगले साविकबमोजिम अनुचित कार्य सम्बन्धमा कारबाही गर्ने कानुनी अधिकारको प्रयोग सम्बन्धमा सम्मानित सर्वोच्च अदालतको कमलबहादुर खड्काविरुद्ध अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग (ने.का.कि. भाग : ६२ साल : २०७७ महिना : बैशाख अंक : १, २०७४।१०।०९) को फैसलामा नेपालको संविधानबमोजिम अनुचित कारबाही सम्बन्धमा निर्देशन दिन क्षेत्राधिकारविहीन हुन जाने फैसला गरेको पाइन्छ। नेपालको संविधानको व्यवस्था तथा सम्मानित सर्वोच्च अदालतको आदेशसमेतका आधारमा आयोगले अनुचित कारबाहीसम्बन्धी अनुसन्धान र कारबाहीका कार्य रोकेपश्चात् अनुचित कार्य गर्ने सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिलाई केकसरी र कसले कारबाही गर्ने भन्ने अन्योल र बहस जारी छ। अनुचित कार्य तथा भ्रष्टाचार एकअर्कामा अन्तरसम्बन्धित हुने, अनुचित कार्यबाटै भ्रष्टाचारको सुरुआत हुने, अनुचित कार्यको अनुसन्धान गर्दै जाँदा भ्रष्टाचार भएको देखिन सक्ने र भ्रष्टाचारको अनुसन्धान गर्दै जाँदा अनुचित कार्य भएको भेटिन सक्ने यथार्थले गर्दा सार्वजनिक पदाधिकारीहरूले अनुचित कार्य गरेको सम्बन्धमा छानबिन, अनुसन्धान र कारबाही गर्नेसम्बन्धी विद्यमान अन्योललाई हटाई छिटो निकास दिनु आवश्यक छ।

## २. अनुचित कार्य र भ्रष्टाचारको अर्थ

### अनुचित कार्य

सार्वजनिक पदमा रही कार्य गर्ने व्यक्तिले कानूनले निर्धारण गरेको विधि, पद्धति र प्रक्रियामा रही कार्य गर्नुपर्दछ। कार्य गर्दा अपनाउनुपर्ने आधारभूत मापदण्ड कानूनले निर्धारण गरेको हुन्छ। कतिपय

<sup>१</sup> सहसचिव, नेपाल सरकार

कार्यहरूको सम्बन्धमा कानुनले स्पष्ट नपारेको वा अधिकार प्रयोग गर्ने अधिकारीको विवेक प्रयोग गर्नु पर्ने गरी स्वविवेकीय अधिकार (Discretionary Power) समेत प्रदान गरेको हुन्छ। यस्ता कानुनी तथा स्वविवेकीय अधिकार प्रयोग आम नागरिकको हित, कानुनी मनसाय र परिस्थितिसमेतको विश्लेषण गरी विवेकसम्मत रूपमा गर्नुपर्ने हुन्छ। यसरी कानुन र विवेकको सही प्रयोग नभई व्यक्तिलाई फाइदा र समुदाय वा सरकारलाई बेफाइदा पुग्ने गरी कार्य गर्नु वा कानुनले स्पष्ट रूपमा अपनाउनु भनी तोकेको प्रक्रिया नअपनाउनु वा गलत व्याख्या गरी प्रयोग गर्नु, पदीय जिम्मेवारी पूरा नगर्नुजस्ता कार्यलाई अनुचित कार्यको रूपमा बुझ्ने गरिन्छ। कानुनी रूपमा हेर्ने हो भने अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ अनुसार सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले जानीजानी वा लापरबाहीसाथ गरेको निम्न कार्यलाई अनुचित कार्यको रूपमा परिभाषित गरेको पाइन्छ :

- आफ्नो अधिकारभित्रको कुनै काम गर्न इन्कार गरेको वा आफ्नो अधिकार नभएको कुनै काम गरेको
- कुनै निर्णय वा आदेश गर्दा बाध्यात्मक रूपले अपनाउनुपर्ने कार्यविधिको पालना नगरेको
- आफूलाई प्राप्त अधिकार सम्बन्धित कानुन, निर्णय वा आदेशविपरीत अर्कै उद्देश्य वा कार्यमा प्रयोग गरेको
- आफ्नो तजबिजी अधिकार बदनियत साथ वा स्वेच्छाचारी रूपमा प्रयोग गरेको
- अन्य कार्यालय, अधिकारी वा कर्मचारीको कार्यमा अनाधिकार बाधा उत्पन्न गरेको वा त्यस्तो कार्यालय, अधिकारी वा कर्मचारीलाई दबाव दिई कुनै अनधिकृत कार्य गराएको
- आफूले गर्नुपर्ने कुनै काम नगरी अन्य कार्यालय वा अन्य अधिकारी कहाँ पठाई आफ्नो उत्तरदायित्व पन्छाएको
- आफ्नो पदको प्रकृतिअनुसार पालना गर्नुपर्ने कुनै पदीय कर्तव्यपालन नगरेको
- आफ्नो मातहतमा रहेको कर्मचारी वा आफ्नो प्रभावमा रहेको व्यक्तिलाई अनुचित दबाव दिई वा प्रलोभनमा पारी आफ्नो अनुकूलको काम गराएको
- आफूलाई पदीय हैसियतले प्राप्त उन्मुक्ति, सुविधा र सहूलियतको दुरुपयोग गरेको

## भ्रष्टाचार

भ्रष्टाचारले सार्वजनिक अधिकार वा स्रोत व्यक्तिगत हितका लागि प्रयोग गर्ने वा सार्वजनिक सम्पत्तिको नोक्सानी पुऱ्याउने कार्यलाई जनाउँछ। विभिन्न अन्तर्राष्ट्रिय निकाय तथा विद्वानहरूले गरेको परिभाषाहरूको विश्लेषण गर्दा भ्रष्टाचारको परिभाषा मूलतः दुई पक्षमा केन्द्रित रहेको पाइन्छ। सार्वजनिक नीतिलाई केन्द्रमा राखेर गरिएका परिभाषाहरूले सार्वजनिक पद वा शक्तिको व्यक्तिगत प्रयोगलाई भ्रष्टाचारको रूपमा लिने गरेको पाइन्छ भने अपराधशास्त्रलाई केन्द्रमा राखेर गरिएका परिभाषाले भ्रष्टाचारजन्य कार्यहरूको सूचीलाई बढी ध्यान दिएको पाइन्छ। विश्व बैंक, एसियाली विकास बैंक, ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेशनलगायतका अन्तर्राष्ट्रिय संस्थाहरूले दिएका भ्रष्टाचारको परिभाषाले सार्वजनिक शक्तिको निजी हितमा प्रयोग गर्ने कार्यलाई भ्रष्टाचार मानेको छ। भ्रष्टाचारविरुद्धको अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धि



(UNCAC, 2003) ले भ्रष्टाचारको शाब्दिक परिभाषाभन्दा पनि भ्रष्टाचारजन्य कार्यहरूको सूची उल्लेख गरेको पाइन्छ। विभिन्न मुलुकका राष्ट्रिय कानूनहरूले समेत भ्रष्टाचारको परिभाषाभन्दा भ्रष्टाचारजन्य कार्यहरू निर्धारणलाई बढी महत्त्व दिएको देखिन्छ। नेपालमा भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा ३ देखि २४ सम्म विभिन्न भ्रष्टाचारजन्य कार्यहरूको व्याख्या गरेको छ। जसअनुसार घूस वा रिसवत लिनु-दिनु, बिनामूल्य वा कम मूल्यमा वस्तु वा सेवा लिने, दान दातव्य उपहार वा चन्दा लिने, कमिसन लिने, राजस्व चुवाहट गर्ने, गैरकानुनी लाभ वा हानि पुऱ्याउने बदनियतले काम गर्ने, गलत लिखत तयार गर्ने, गलत अनुवाद गर्ने, सरकारी कागजात सच्याउने, सरकारी वा सार्वजनिक संस्थाको कागजात नोक्सान गर्ने, प्रश्नपत्रको गोपनीयता भंग गर्ने वा परीक्षाको परिणाम फेरबदल गर्ने, गैरकानुनी व्यापार व्यवसाय गर्ने, नपाएको ओहोदा पाएँ भन्ने, भुट्टा विवरण दिने, सार्वजनिक सम्पत्तिको हानि नोक्सानी गर्ने, गैरकानुनी दबाब दिने, गलत प्रतिवेदन दिने, गैरकानुनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गर्ने, उद्योग गर्ने र भ्रष्टाचारको मतियार हुनु भ्रष्टाचारजन्य कार्य हुन्।

### ३. अनुचित कार्य र भ्रष्टाचारको सम्बन्ध

अनुचित कार्य र भ्रष्टाचारको अर्थ तथा परिभाषा एवं नेपाल कानूनले भ्रष्टाचार र अनुचित कार्यलाई गरेको परिभाषालाई हेर्ने हो भने भ्रष्टाचार र अनुचित कार्य एकअर्कामा अन्तरसम्बन्धित रहेको देखिन्छ। आफ्नो पदीय जिम्मेवारी पूरा नगर्नु, कानुनी प्रक्रियाको पालना नगर्नु, अधिकारको स्वेच्छाचारी प्रयोग गर्नु, जिम्मेवारी पन्छाउनु, गैरकानुनी दबाब दिनुजस्ता कार्यहरू अनुचित कार्यको परिभाषामा परेको देखिन्छ, जसले प्रत्यक्ष-परोक्ष रूपमा सार्वजनिक स्रोत, सम्पत्ति वा अधिकारको दुरुपयोगको अवस्था निम्त्याउँदछ। त्यसैगरी भ्रष्टाचारको परिभाषाभित्र रहेको गैरकानुनी लाभ वा हानि पुऱ्याउने बदनियतले कार्य गर्नु, गैरकानुनी दबाब दिनु, नपाएको ओहोदा पाएँ भन्नुजस्ता कार्यहरू अनुचित कार्यको परिभाषाभित्र खप्टिएर रहेको देखिन्छ। भ्रष्टाचार र आर्थिक अनियमितताका कार्यहरू अनुचित कार्यको परिणामस्वरूप नै हुने गर्दछन्। कतिपय भ्रष्टाचारको अनुसन्धान गर्दा तथ्य र प्रमाणबाट भ्रष्टाचार स्थापित हुन नसक्ने अवस्थामा अनुचित कार्यका थुप्रै प्रमाणहरू भेटिन सक्दछन्। त्यसैगरी अनुचित कार्यको उजुरीको छानबिन तथा अनुसन्धान गर्दै जाँदा भ्रष्टाचारका घटनाहरू देखिन सक्दछन्। साविकमा भ्रष्टाचार तथा अनुचित कार्यको छानबिन अनुसन्धान गर्दै आएको अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले नेपालको संविधान जारी भएपश्चात् अनुचित कार्यको अधिकारक्षेत्र कटौती भएपछि दिएका प्रतिवेदनहरूमा अनुचित कार्य र भ्रष्टाचार एकअर्कामा अन्तर्सम्बन्धित रहेको विषयलाई उजागर गर्दै आएको पाइन्छ। भ्रष्टाचारविरुद्धको अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धिले भ्रष्टाचारजन्य कसुरको रूपमा सम्बन्धित पक्ष राष्ट्रहरूले कानूनबाट परिभाषित गर्नुपर्ने भनी सिफारिस गरिएका कतिपय विषयहरू हाम्रो राष्ट्रिय कानूनले अनुचित कार्यको रूपमा परिभाषित गरेको देखिन्छ। भ्रष्टाचार सम्बन्धमा विश्वव्यापी रूपमै स्वीकार्य परिभाषा 'व्यक्तिगत फाइदाका लागि सार्वजनिक पदको दुरुपयोग' (Abuse of Public Post for Private Gain) ले अनुचित कार्य गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको विषयहरूलाई समेत भ्रष्टाचारको परिभाषाभित्र समेटेको देखिन्छ। उल्लिखित रूपमा हेर्दा भ्रष्टाचार र अनुचित कार्य एकअर्कामा सम्बन्धित रहेको देखाउँदछ।

## ४. अनुचित कार्यमा आयोगले गरेको कारबाहीको सिंहवालोकन

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ बमोजिम सार्वजनिक संस्थामा भएको अनुचित कार्यको सम्बन्धमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले अनुचित कार्यको गम्भीरता र अवस्थाअनुसार सम्बन्धित सार्वजनिक संस्था वा माथिल्लो निकायमा पठाउन सक्ने र कारबाही एवं निर्णयको जानकारी त्यस्तो निकायले आयोग र उजुरवालालाई दिनुपर्ने व्यवस्था गरेको थियो। आयोगले आवश्यक देखेमा त्यस्तो उजुरी सम्बन्धमा पुनः छानबिन गराउन वा आफैले कारबाही गर्नसमेत सक्ने व्यवस्था रहेको थियो। अनुचित कार्यको सम्बन्धमा छानबिन अनुसन्धान गरी सम्बन्धित व्यक्तिबाट स्पष्टीकरण लिने र स्पष्टीकरण सन्तोषजनक नदेखिएमा सम्बन्धित व्यक्तिलाई आयोगले सचेत गराउने वा विभागीय सजायका लागि अख्तियारवालालाई लेखी पठाउने व्यवस्था रहेको थियो। त्यसैगरी अनुचित कार्यबाट नेपाल सरकार वा सार्वजनिक संस्थालाई हानि-नोक्सानी पुऱ्याएकोमा त्यस्तो हानि-नोक्सानी त्यस्तो व्यक्तिबाट भरिभराउ गर्न लगाउने, अनुचित कार्यबाट भएको दुष्परिणाम सच्याउन लगाउनेजस्ता अधिकारसमेत आयोगलाई प्रदान गरेको देखिन्छ। उल्लिखित संवैधानिक जिम्मेवारी एवं कानुनी अधिकारबमोजिम आर्थिक वर्ष २०६४।६५ देखि आव २०७३।७४ सम्म आयोगले अनुचित कार्यमा अनुसन्धान गरी विभागीय कारबाहीको लागि लेखी पठाएको र सचेत गराएको विवरण तालिका III मा देखाइएको छ :

क्र.सं.	आर्थिक वर्ष	विभागीय कारबाहीका लागि लेखी पठाएको विवरण		आयोगबाट सचेत गराइएको विवरण	
		निर्णय/विषय	व्यक्ति	निर्णय/विषय	व्यक्ति
१	२०६४।६५	२८	४९	१९	४२
२	२०६५।६६	२९	५०	२२	५१
३	२०६६।६७	१३	२३	११	१६
४	२०६७।६८	५	१४	४	११
५	२०६८।६९	१४	३०	६	११
६	२०६९।७०	८०	१५१	४०	८६
७	२०७०।७१	८५	३१४	७	१५
८	२०७१।७२	७३	NA	१०	NA
९	२०७२।७३	५२	१०९	४	२१
१०	२०७३।७४	२९	७१	२	NA
	जम्मा	४०८	८११	१२५	२५३

उल्लिखित तथ्यांकले आर्थिक वर्ष २०६४।६५ देखि २०७३।७४ बीचको १० वर्षमा आयोगले ४०८ वटा विषयहरूमा ८११ जनाभन्दा बढी व्यक्तिहरूलाई विभागीय कारबाहीको लेखी पठाएको र १२५ वटा विषयहरूमा २५३ जनाभन्दा बढी व्यक्तिहरूलाई सचेत गराएको देखिन्छ। यस्तो कारबाहीको संख्या आर्थिक वर्ष २०६९।७० र २०७०।७१ मा सर्वाधिक देखिन्छ। आयोगले विगत वर्षहरूमा गरेको अनुचित कार्यका सम्बन्धमा गरेको कारबाहीको उल्लिखित तथ्यांकले सार्वजनिक निकायहरूमा हुने गरेका

अनुचित कार्यहरूको छानबिन, अनुसन्धान र कारबाहीलाई कानुनको दायरामा ल्याई नियन्त्रण गर्नुपर्ने आवश्यकतालाई प्रस्ट्याउँदछ।

## ५. अनुचित कार्य अनुसन्धान सम्बन्धमा आयोगका सुभावहरूको विश्लेषण

नेपालको संविधानमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको क्षेत्राधिकारबाट अनुचित कारबाहीको अधिकार भिकिएसँगै अनुचित कार्य भएको सम्बन्धमा कहाँ, कसले र कसरी छानबिन, अनुसन्धान र कारबाही गर्ने भन्ने अन्याय देखिएको छ। आयोगले अनुचित कार्यको सम्बन्धमा आर्थिक वर्ष २०७३।७४ सम्म कारबाही गरेको आयोगको वार्षिक प्रतिवेदनमा उल्लेख भएको विवरणले देखाउँछ। संवैधानिक व्यवस्थासँगै अनुचित कार्यको क्षेत्राधिकार कटौती भएपश्चात् आयोगले आफ्ना वार्षिक प्रतिवेदनहरू माफत अनुचित कार्यको छानबिन, अनुसन्धान र कारबाही सम्बन्धमा विभिन्न सुभावहरू नेपाल सरकारलाई प्रदान गर्दै आएको भए तापनि यस सम्बन्धमा संवैधानिक तथा कानुनी स्पष्टता भने हुन सकेको पाइँदैन। आयोगको छब्बीसौं वार्षिक प्रतिवेदन (२०७२।७३) मा आयोगको क्षेत्राधिकार संकुचनले भ्रष्टाचारजन्य गतिविधिको नियन्त्रणमा चुनौती खडा गरेको उल्लेख थियो। 'वर्तमान संविधानमा आयोगको क्षेत्राधिकार संकुचन गरिएको र अनुचित कार्यसम्बन्धी उजुरीको अनुसन्धान गर्ने अर्को निकाय समेत नभएको अवस्थामा भ्रष्टाचारविरुद्धको अभियानमा गतिरोध आउन सक्ने सम्भावना रहेको छ। सरकारी निकायहरूको जिम्मेवारी र जवाफदेहिताको स्तर खस्केको र सरकारको नियमनकारी भूमिका कमजोर भएको हुँदा संगठित अराजकता बढ्दै गएका कारण नियामक निकायहरूमाथि अनावश्यक दबाव सिर्जना भई भ्रष्टाचारजन्य गतिविधिको नियन्त्रणमा ठूलो चुनौती खडा भएको छ।' (अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको प्रतिवेदन, २०७२।७३) त्यसैगरी आयोगको २७औं वार्षिक प्रतिवेदनमा समेत अनुचित कार्यको क्षेत्राधिकार कटौतीले भ्रष्टाचारविरुद्धको शून्य सहनशीलताको रणनीतिमा गतिरोध उत्पन्न हुने उल्लेख भएको पाइन्छ। 'साविक संविधानले आयोगको अधिकारबाट अनुचित कार्यलाई कटौती गरेको तर अनुसन्धान गर्दै जाँदा भ्रष्टाचार भएको देखिने र भ्रष्टाचारका विषयमा अनुसन्धान गर्दा अनुचित कार्य भएको प्रमाण भेटिन सक्ने परिपूरक सम्भावना रहेको अवस्थामा अनुचित कार्यसम्बन्धी उजुरीको अनुसन्धान गर्ने निकाय नतोकिँदा भ्रष्टाचारविरुद्ध शून्य सहनशीलताको रणनीतिक अभियानमा गतिरोध उत्पन्न हुन सक्ने' (अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको प्रतिवेदन, २०७३।७४) त्यसै गरी आयोगको २८औं प्रतिवेदनले समेत अनुचित कार्य आयोगको क्षेत्राधिकारभित्र रहने गरी व्यवस्था गर्न पहलकदमी लिनुपर्ने विषय उल्लेख भएको पाइन्छ। 'भ्रष्टाचारको कसुरको सम्बन्धमा आयोगलाई अनुसन्धान गरी सम्बन्धित निकायमा अभियोजन गर्ने क्षेत्राधिकार वर्तमान संविधानले दिएको छ। नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ र नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ मा अनुचित कार्यसम्बन्धी उजुरी आयोगबाट हेरिने व्यवस्था रहेकोमा वर्तमान संविधानमा अनुचित कार्यसम्बन्धी उजुरीको अनुसन्धान गर्ने कार्य आयोगको क्षेत्राधिकारभित्र नपर्को कारणले सुशासन प्रवर्द्धनमा नकारात्मक असर देखिन थालेको छ। वास्तवमा भ्रष्टाचारको प्रारम्भ नै अनुचित कार्य भएकाले अनुचित कार्य र भ्रष्टाचार एकअर्कामा अन्योन्याश्रित छन्। भ्रष्टाचारको विषयमा अनुसन्धान गर्दै जाँदा अनुचित कार्य देखिन सक्ने र अनुचित कार्यको सम्बन्धमा अनुसन्धान गर्दै जाँदा भ्रष्टाचार देखिन सक्ने स्थितिमा यी दुवै विषयलाई पृथक् रूपमा हेर्न मिल्दैन।

यसै कुरालाई मनन गरी व्यवस्थापिका-संसदको सुशासन तथा अनुगमन समितिबाट अनुचित कार्य भिकिएकोको अवस्थाको कारणले आयोगको कार्यक्षेत्र संकुचित भएको हुँदा भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलाप हेर्ने फरक फरक निकायको स्थापनाले सुशासनको प्रभावकारी नतिजा नआउने हुनाले उक्त विषय (अनुचित कार्य) हेर्नका लागि अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलाई तोक्नका लागि आवश्यक पहल गर्न नेपाल सरकारको ध्यानाकर्षण गराउने भनी प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालयमा पत्राचारसमेत भएको थियो । अतः यी माथिका तथ्य र कारणबाट अनुचित कार्यसम्बन्धी अनुसन्धान तथा तहकिकात गर्ने कार्य आयोगको क्षेत्राधिकारभित्र रहने गरी व्यवस्था हुन प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालयले आवश्यक पहलकदमी गर्ने' (अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको प्रतिवेदन, २०७४।७५)

यसरी अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले अनुचित कार्यको अनुसन्धान, छानबिन र कारबाहीको क्षेत्राधिकार कटौती हुँदा समग्र सुशासन स्थापना र भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा नै चिनौती सिर्जना भएको विषय आफ्नो वार्षिक प्रतिवेदनहरूबाट राख्दै आएको देखिन्छ । यसका साथै आयोगले अनुचित कार्यको कारबाहीलाई के कसरी र कुन निकायबाट सम्पादन गर्ने भन्ने सम्बन्धमा विभिन्न सुभावहरूसमेत प्रदान गर्दै आएको छ । विभिन्न वार्षिक प्रतिवेदनमार्फत प्रदान गरिएका सुभावहरूलाई तल तालिकामा प्रस्तुत गरिएको छ ।

### तालिका III

#### अनुचित कार्य सम्बन्धमा आयोगका सुभावहरू

क्र.सं.	आयोगको प्रतिवेदन र आर्थिक वर्ष	आयोगका सुभावहरू
१	अठ्ठाईसौं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७४।७५	भ्रष्टाचारविरुद्धको अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धिको धारा १८ मा पदीय प्रभावको दुरुपयोग र धारा १९ मा कर्तव्यको दुरुपयोगलाई कसुरको रूपमा स्थापित गरी आवश्यक कानुनी वा अन्य उपाय अवलम्बन गर्ने भन्ने व्यवस्था रहेको छ । नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ र नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ मा अनुचित कार्यसम्बन्धी उजुरी आयोगबाट हेरिने व्यवस्था रहेकोमा आयोगले हेरिँदै आएको अनुचित कार्यको छानबिनको प्रावधान वर्तमान संविधानबाट हटाइएको र अर्को अधिकार प्राप्त निकायलाई सो कार्यको जिम्मेवारी नतोकिएको हुँदा सुशासन प्रवर्द्धनमा समेत यसको नकारात्मक असर देखिन थालेको छ । अनुचित कार्य र भ्रष्टाचार एकअर्कामा अन्योन्याश्रित रूपमा सम्बन्धित रहेको तथा भ्रष्टाचारको विषयमा अनुसन्धान गर्दै जाँदा अनुचित कार्य देखिन सक्ने र अनुचित कार्यको सम्बन्धमा अनुसन्धान गर्दै जाँदा भ्रष्टाचार देखिन सक्ने स्थितिमा यी दुवै विषयलाई पृथक् रूपमा हेर्न मिल्दैन । अनुचित कार्यलाई आयोगको क्षेत्राधिकारभित्र राख्न संविधानको संशोधनसमेत गरी आवश्यक कानुनी व्यवस्था गर्ने ।

क्र.सं.	आयोगको प्रतिवेदन र आर्थिक वर्ष	आयोगका सुझावहरू
२	उनन्तीसौं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७५।७६	आयोगले अनुचित कार्यसम्बन्धी अनुसन्धान र तहकिकात तथा तत्सम्बन्धी अन्य कारबाही गर्नसक्ने व्यवस्था तत्कालीन संविधानबमोजिम अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ मा रहेकोमा वर्तमान संविधानमा आयोगलाई प्रदत्त उक्त जिम्मेवारी हटाइएको छ। अनुचित कार्य र भ्रष्टाचार एकअर्कोमा अन्योन्याश्रित रूपमा सम्बन्धित रहेको तथा भ्रष्टाचारको विषयमा अनुसन्धान गर्दै जाँदा अनुचित कार्य देखिन सक्ने र अनुचित कार्यको सम्बन्धमा अनुसन्धान गर्दै जाँदा भ्रष्टाचार देखिन सक्ने स्थितिमा यी दुवै विषयलाई पृथक् रूपमा हेर्न मिल्दैन। अनुचित कार्यलाई आयोगको क्षेत्राधिकारभित्र राख्न आवश्यक कानुनी व्यवस्था गर्न पहलकदमी लिने।
३	तीसौं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७६।७७	भ्रष्टाचार र अनुचित कार्य एकअर्कोमा अन्योन्याश्रित रूपमा सम्बन्धित, पृथक् रूपमा हेर्न नमिल्ने तथा एउटाको अनुसन्धान गर्दै जाँदा अर्को देखिन सक्ने विषय भएको र हाल अनुचित कार्यको अनुसन्धान गर्ने निकाय नभए तापनि त्यस्ता प्रकृतिका उजुरीहरू आयोगमा आउने गरेकाले कतिपय गम्भीर प्रकृतिका अनुचित कार्यलाई समेत भ्रष्टाचारको परिभाषामा समेट्न कानुन संशोधन गर्ने।
४	एकतीसौं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७७।७८	भ्रष्टाचार र अनुचित कार्य एकअर्कोमा अन्योन्याश्रित रूपमा सम्बन्धित, पृथक् रूपमा हेर्न नमिल्ने र एउटाको अनुसन्धान गर्दै जाँदा अर्को पहिचान हुन सक्ने विषय भएको हुँदा गम्भीर प्रकृतिका अनुचित कार्यलाई परिभाषित गरी भ्रष्टाचारको दायरामा समेट्न कानुनमा अविलम्ब संशोधन गर्ने। अनुचित कार्यको प्रभावकारी छानबिन र कारबाही गर्ने जिम्मेवार निकाय र पदाधिकारी तोक्ने गरी स्पष्ट कानुन, कार्यविधि र संयन्त्रको व्यवस्था गर्ने।

यसरी नेपालको संविधान जारी भएपश्चात् आयोगले प्रत्येक वर्ष आफ्नो वार्षिक प्रतिवेदनमाफर्त अनुचित कार्यको छानबिन, अनुसन्धान र कारबाहीको सम्बन्धमा नेपाल सरकारलाई विभिन्न सुझावहरू दिँदै आएको भए तापनि यस सन्दर्भमा नेपाल सरकारबाट उचित सम्बोधन भएको देखिँदैन। सुरुका वर्षहरूमा अनुचित कार्यको क्षेत्राधिकार संविधान/कानुन संशोधन गरेर आयोगको क्षेत्राधिकारमा ल्याउन सुझावहरू दिँदै आएको आयोगले पछिल्ला वर्षहरूमा गम्भीर प्रकृतिका अनुचित कार्यलाई भ्रष्टाचारको कसुरको रूपमा परिभाषित गर्नुपर्ने र अन्य अनुचित कार्यहरूको सम्बन्धमा जिम्मेवार निकाय र पदाधिकारी तोक्ने व्यवस्था गर्नुपर्ने कुरालाई जोड दिएको आयोगका वार्षिक प्रतिवेदनहरूबाट देख्न सकिन्छ।

## ६. अनुचित कार्यको अनुसन्धानको लागि छुट्टै निकायको औचित्य

कतिपय सन्दर्भमा अनुचित कार्यको अनुसन्धानको लागि छुट्टै जिम्मेवार निकायको आवश्यकता किन भन्ने प्रश्न पनि उठ्ने गरेको पाइन्छ। सम्बन्धित ऐन/नियमले नै अनुचित कार्यको सम्बन्धमा कारबाहीको व्यवस्था गरेको हुने, अनुचित कार्य सम्बन्धमा छुट्टै निकायबाट छानबिन अनुसन्धान भए तापनि कारबाही (विभागीय कारबाही/सचेत) को लागि सम्बन्धित अख्तियारवाला व्यक्ति वा निकायलाई नै लेखी पठाउने व्यवस्था र अभ्यास हुनु तथा अनुचित कार्यबाट मर्का पर्ने पक्षले सजिलै कानुनी उपचारका लागि न्यायिक/अर्धन्यायिक निकायमा जान पाउने भएकाले यस्तो प्रश्न उठ्नु स्वाभाविक पनि हो। यति हुँदा हुँदै पनि निम्न कारणहरूले गर्दा अनुचित कार्य सम्बन्धमा छानबिन तथा अनुसन्धानका लागि अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग वा अन्य छुट्टै स्वायत्त निकायलाई प्रदान गर्नु आवश्यक देखिन्छ :

- क) **जोडिएका स्वार्थ तथा जिम्मेवारी** : कुनै पनि कार्यमा संगठनका तल्लो तहदेखि माथिल्लो तहसम्मका पदाधिकारी तथा कर्मचारीहरूको जिम्मेवारी, भूमिका र संलग्नता रहने गर्दछ। अनुचित कार्यमा कुनै व्यक्तिविशेषको नियतको साथसाथै संलग्न सबैका जोडिएका स्वार्थ र जिम्मेवारीसमेत रहन सक्दछन्। जसको कारणले कुनै अमुक व्यक्तिले गरेको अनुचित कार्यको जिम्मेवारी निजको सुपरिवेक्षकदेखि उच्च व्यवस्थापनसम्म रहने गर्दछ। जसले गर्दा उच्च व्यवस्थापनले अनुचित कार्यमा अनुसन्धान र कारबाहीमा उदासीनता देखाउन सक्दछन्। अझ गलत सामूहिक स्वार्थ अनुसार कारबाही गरिएका अनुचित कार्यहरूको अनुसन्धानको कुनै गुञ्जायस नै रहँदैन। त्यसैले अनुचित कार्य अनुसन्धानको जिम्मेवारी छुट्टै स्वायत्त निकायलाई नै प्रदान गरिनु उपयुक्त हुन्छ।
- ख) **दैनिक कार्यमा आउने अवरোধ** : कुनै निकायमा भएको अनुचित कार्यका सम्बन्धमा कारबाही गर्दा उक्त निकायका दैनिक कामकारबाही प्रभावित हुने जोखिम रहन्छन्। यसले संगठनबाट प्रवाह हुने वस्तु तथा सेवासमेत तत्कालीन रूपमा अवरुद्ध हुन सक्दछन्, जसको कारण व्यवस्थापनले अनुचित कार्यमा कारबाहीभन्दा आँखा चिम्लने प्रवृत्ति देखिन सक्दछ।
- ग) **संगठनको साखमा कमी हुने जोखिम** : कुनै निकायमा भएका अनुचित कार्यको कारबाहीले त्यहाँ भएका अनियमितता र बेथिति जनसमक्ष ल्याउँदछ। जसको कारण संगठनको साख वा ख्यातिमा समेत ह्रास आउँदछ। अनुचित कार्यको कारबाही सम्बन्धित निकायमै रहँदा संगठनात्मक साख बचाउनकै लागि पनि यस्ता कार्यहरू गुपचुपमै राख्ने जोखिम रहन्छ।
- घ) **कार्यसंस्कृति/प्रचलन/परम्परा** : कतिपय निकायहरूमा विगत लामो समयदेखि अनुचित कार्यहरू भइरहेका हुन सक्दछन्। जसलाई संगठनले अनौपचारिक रूपमा स्वीकार गरिसकेको वा त्यसले कार्य संस्कृतिकै रूप लिई सकेको हुनाले सम्बन्धित निकायले त्यस्ता प्रचलन, परम्परा र अभ्यासलाई रोक्न सक्दैन। जसमा सुधारका लागि बाह्य हस्तक्षेपको आवश्यकता पर्दछ।
- ङ) **स्वतन्त्रता, निष्पक्षता र तटस्थता** : सम्बन्धित निकायबाटै अनुचित कार्यको छानबिन, अनुसन्धान हुँदा जोडिएका स्वार्थ, अनौपचारिक सम्बन्ध, सामूहिक दबाब र प्रभाव, राजनैतिक संरक्षण र दैनिक कार्यमा आउने विचलनको कारणले अनुसन्धान र छानबिन स्वतन्त्र, निष्पक्ष र तटस्थ हुन सक्दैन। वस्तुगत तथ्य,



आधार र प्रमाणमा नरही पक्षपातपूर्ण तवरले भएको छानबिन, अनुसन्धान र कारबाहीले थप विचलन ल्याउने जोखिम रहन्छ।

- च) अनुसन्धान, छानबिनमा व्यावसायिकता र प्रभावकारिता : अनुचित कार्यको छानबिन अनुसन्धान छुट्टै विशिष्टीकृत निकायबाट गर्दा छानबिन अनुसन्धानमा व्यावसायिकता र प्रभावकारिता कायम हुन्छ। सम्बन्धित नियामक वा अख्तियारवालालाई यस्तो कार्य जिम्मा लगाउँदा यस्तो कार्य छरिएर रहेका धेरै निकायहरूमा जाने भई व्यावसायिकता र प्रभावकारितामा ह्रास आउने जोखिम रहन्छ।

### ७. अनुचित कार्यको छानबिन र अनुसन्धानमा अबको विकल्प

अनुचित कार्यको कारबाहीका सम्बन्धमा भएका संवैधानिक एवं कानुनी व्यवस्थाहरू, विगतमा आयोगले अनुचित कार्यका सम्बन्धमा गरेका कारबाहीको विश्लेषण, आयोगले दिएका सुभावहरू, अनुचित कार्यमा कारबाही गर्ने अधिकार सम्बन्धित अख्तियारवालालाई नै प्रदान गर्दा आउन सक्ने जोखिमहरूसमेतको विश्लेषण गर्दा अनुचित कार्यको छानबिन अनुसन्धान र कारबाही गर्न निम्न विकल्पहरूमा रही समाधान खोज्न उपयुक्त देखिन्छ :

- क) संविधान संशोधन गरी अनुचित कार्यको क्षेत्राधिकार अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलाई प्रदान गर्ने। यस विकल्पमा जाँदा साविकबमोजिम नै आयोगले अनुचित कारबाहीको सम्बन्धमा छानबिन, अनुसन्धान र कारबाही गर्ने सक्ने हुन्छ। तर तत्कालै संविधान संशोधन गरेर यो अधिकार आयोगमा ल्याउन राजनैतिक सहमतिसहित संविधान संशोधनको जटिल प्रक्रियामा जानुपर्ने देखिन्छ।
- ख) अनुचित कार्यको अनुसन्धानको जिम्मेवारी राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र वा अन्य त्यस्तै प्रकारको कुनै निकायलाई प्रदान गर्ने। यस विकल्पमा जान भ्रष्टाचार निवारण ऐन वा अन्य विषयगत ऐनमा अनुचित कार्यको परिभाषा, कारबाहीको प्रक्रियासमेत तोकी यस्तो जिम्मेवारी त्यस्ता निकायलाई प्रदान गर्नुपर्ने हुन्छ।
- ग) सम्बन्धित क्षेत्रका नियमनकारी, अनुसन्धानकारी र सुपरिवेक्षकीय निकायलाई प्रदान गर्ने। यस विकल्पमा कुनै सार्वजनिक निकायको नियमन गर्ने वा त्यस क्षेत्रका विषयमा अनुसन्धान गर्ने वा त्यस्ता निकायहरूको सुपरिवेक्षण गर्ने निकायलाई नै अनुचित कार्यमा अनुसन्धान र कारबाही गर्न जिम्मेवार बनाउनुपर्ने हुन्छ। यसका लागि सम्बन्धित विषय क्षेत्रगत ऐनमा नै यससम्बन्धी विषयहरू समेट्नुपर्ने देखिन्छ।
- घ) सम्बन्धित अख्तियारवालालाई नै जिम्मेवार बनाउने। यस विकल्पमा अनुचित कार्यमा संलग्न व्यक्तिलाई कारबाही गर्ने अधिकार सम्बन्धित अख्तियारवालालाई नै प्रदान गर्न जिम्मेवारी तोक्नुपर्ने देखिन्छ। अख्तियारवाला त्यसै पनि आफूअन्तर्गतका निकाय वा पदाधिकारीलाई कानुनबमोजिम कार्य गर्न गराउन जिम्मेवार रहने हुँदा अनुचित कार्य भनेर परिभाषित गरैरै जानुपर्ने आवश्यकतासमेत पर्दैन। तर कारबाही नै नहुने जोखिम भने उच्च रहन्छ।
- ङ) अनुचित कार्यलाई भ्रष्टाचारको कसुरको परिभाषाभित्र समेटेी कारबाहीको दायरामा ल्याउने। अनुचित कार्यसमेत अख्तियारको दुरुपयोग नै भएको हुनाले भ्रष्टाचार निवारण ऐनलाई संशोधन गरी भ्रष्टाचारजन्य कसुरमा अनुचित कार्यहरूलाई समेत समाविष्ट गर्न उपयुक्त हुने देखिन्छ। भ्रष्टाचारको कसुरमा अनुचित

कार्यहरूसमेत परिभाषित हुनेबित्तिकै त्यस्ता कार्यहरू सीधै अयोगको क्षेत्राधिकारभित्र पर्ने भएकाले क्षेत्राधिकारको समस्यासमेत समाधान हुने हुन्छ। यस्ता भ्रष्टाचारजन्य कसुर गर्नेलाई विभागीय कारबाही वा सचेत गराउन सक्नेजस्ता सजायहरूसमेत व्यवस्था गर्न उपयुक्त हुने देखिन्छ।

#### द. निष्कर्ष

सार्वजनिक क्षेत्रमा हुने भ्रष्टाचार र अनुचित कार्यले मुलुकमा विकास, समृद्धि र सुशासनमा गतिरोध सिर्जना गर्दछन्। साविक संविधानहरूमा अनुचित कार्य तथा भ्रष्टाचारको अनुसन्धान र तहकिकात गर्ने जिम्मेवारी अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगमा रहेकोमा वर्तमान संविधानले अनुचित कार्यको क्षेत्राधिकार कटौती गरेसँगै अनुचित कार्य अनुसन्धान तहकिकातमा अन्योल सिर्जना भएको छ। अनुचित कार्यको अनुसन्धान र कारबाही सम्बन्धमा आयोगले विभिन्न सुझावहरू प्रदान गर्दै आएको भए तापनि यसमा सम्बन्धित पक्षहरूबाट कानुनी स्पष्टता दिन प्रयत्न भएको पाइँदैन। भ्रष्टाचार र अनुचित कार्य एकअर्कामा अन्तरसम्बन्धित विषय भएको हुनाले गम्भीर प्रकृतिका अनुचित कार्यहरूलाई भ्रष्टाचारजन्य कसुरको परिभाषामा समेटी अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलाई अनुसन्धान तथा तहकिकातमा जिम्मेवार बनाउने र सामान्य प्रकृतिका अनुचित कार्यहरूमा छानबिन र कारबाहीका लागि सम्बन्धित विषयक्षेत्रगत कानूनमा व्यवस्था गरी सम्बन्धित अख्तियारवाला, नियामक तथा अनुसन्धानकारी निकायलाई जिम्मेवार बनाउनु नै उपयुक्त हुने देखिन्छ।

“ घुस दिएर एक जना सहीसच्चा मान्छेको  
भौट खरिद गर्नका लागि सारा संसारको  
सम्पत्ति पनि अपर्याप्त हुन्छ।

- सन्त ग्रेगरी

”

# भ्रष्टाचार न्यूनीकरणको सुल्टो बाटो



नेत्र सुवेदी "प्रयास"<sup>१</sup>

## सारांश

भ्रष्टाचार बढी हुनु बेथिति र कुशासनको स्पष्ट संकेत हो। भ्रष्टाचार प्रवृत्तिसँग जोडिएको र कानूनविपरीतको कार्य हो। सामान्यतः ठूला भ्रष्टाचारमा साँठगाँठ हुनेगरेको र शक्ति केन्द्रबाट समेत संरक्षण हुनेगरेको समेत पाइनु दुःखको कुरा हो। कुनै सार्वजनिक निकायभित्र कार्यसञ्चालनको कार्यविधि स्पष्ट नहुनु, आचरणको पालना कमजोर हुनु र सूचना प्रविधिको प्रयोग मानवीय त्रुटिहरू न्यून गर्ने हदसम्म नपुग्नु पनि भ्रष्टाचारका लागि सहयोगी हुने गर्दछ। व्यक्तिगत र सामाजिक दायरामा नैतिकताको प्रवर्द्धन तथा कार्यालयगत रूपमा स्वनियन्त्रणको व्यवस्थाका साथै भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा सरिक संस्थाहरूको क्षमता अभिवृद्धि नै भ्रष्टाचार नियन्त्रणको सुल्टो बाटो हो। भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि सर्वपक्षीय सजगता र सहकार्य आवश्यक छ।

## भ्रष्टाचार के हो, के होइन ?

आधुनिक राज्यका पञ्चमहाविषअन्तर्गत गरिबी, स्वतन्त्रताको अभाव, अवसरको अभाव, अन्याय र कुशासन रहेका हुन्छन्। कुशासन भनेको भ्रष्टाचार व्याप्त रहेको शासन हो। यस्तो शासनमा शक्ति हावी हुन्छ न कि विधि। सार्वजनिक स्रोत साधनको दुरुपयोग यसको केन्द्रीय विशेषता रहन्छ। देशको संविधान, कानूनबाटै निस्सृत भई प्राप्त हुने र अनुमानयोग्य रहने सुविधा प्रयोग गर्नु भने भ्रष्टाचार होइन।

## भ्रष्टाचारसम्बन्धी काण्डका केही उदाहरण

- जनमत वा भोटको किनबेच : पैसावालले टिकट पाउने र पैसाकै आडमा चुनाव जित्ने क्रम बढेको छ।
- जागिरको किनबेच : जस्तो कि नक्कली परीक्षार्थी राखी जाँच दिनु, पैसा कुम्ल्याएर वैकल्पिक उम्मेदवारलाई अवसर दिनु आदि।
- सरकारी जग्गालाई निजी बनाउनु, गुठीअन्तर्गत सञ्चालनमा रहेका पोखरी मासेर व्यक्तिका नाममा प्रमाण तयार गर्नु।

१ सह-सचिव, नेपाल सरकार

- नक्कली प्रमाणपत्रको प्रयोग गरी जागिर खानु वा बहुवा हुनु ।
- सुडान घोटाला काण्ड (नेपाल प्रहरी) : कागजमा नयाँ सामान तर काम नलाग्ने सामान खरिद भएको पुष्टि भएपछि तीन जना प्रहरी प्रमुखसहित अन्य संलग्न जेल परेको घटना ।
- वास्तविकभन्दा फरक प्राविधिक प्रतिवेदन बनाउनु ।
- काम नै नगरी नक्कली बिल बनाएर भुक्तानी लिनु ।
- अकृत सम्पत्ति आर्जन गर्ने, अपराधिक गतिविधिमा गरेको लगानीबाट हुने आमदानी आदि ।

यी त केही उदाहरण मात्र हुन्, हाम्रै देशमा भ्रष्टाचारजन्य गतिविधिका थुप्रै घटनाहरू विगतदेखि हुँदै आएका छन् । त्यसो त धनी गरिब, साना ठूला, लोकतान्त्रिक अलोकतान्त्रिक जस्तोसुकै देशमा भ्रष्टाचार भएको हामी सुन्दछौं । एउटा कुरा केचाहिँ सत्य हो भने जहाँ साँच्चिकै लोकतन्त्रको अभ्यास भएको छ र जवाफदेही रहने विषयलाई विधि विधान र व्यवहारको कसीमा हेरिन्छ, त्यो स्थान वा देशमा भने भ्रष्टाचार शून्यको नजिक हुन्छ । स्कान्डिनेभियन देशहरू, सिंगापुर, न्युजिल्यान्डजस्ता देशमा भ्रष्टाचार शून्यको नजिक छ । भ्रष्टाचारजन्य जोखिम कहाँ छ ? किन हुन्छ ? भन्ने सम्बन्धमा भारतका पूर्वराष्ट्रपति एपीजे अब्दुल कलामको भनाइ मर्मस्पर्सी छ : “If you salute your duty you need to salute anybody if you pollute your duty you have to salute everybody” . हामीहरू आफ्नो कर्तव्य तथा जिम्मेवारीप्रति के कति जिम्मेवार र इमानदार छौं त्यसमा नै कामको प्रभावकारिता र हामी संलग्न निकायको छवि भर पर्दछ । व्यवस्थापकीय दृष्टिकोणले हामीहरू जुनसुकै क्षेत्रको अगुवालाई हामी नेता भन्दछौं । नेता बन्नु भनेको त्यति सरल र सबैलाई मिलने अवसर पनि होइन । विद्वान् प्लेटोले भन्नुभएको छ कि नेता बन्नु आफ्ना निजी आकांक्षाहरूको तिलाञ्जली दिनु हो । तर हाम्रो सन्दर्भमा भने वास्तविकता के छ हामीले समीक्षा गर्न सक्दछौं ।

जेर्मी पोप (१९९६) को भनाइ छ- “The wise reformer knows that corruption can never be entirely eliminated” भ्रष्टाचार निर्मूल हुन्छ भन्नेमा बुद्धिमान सुधारकलाई थाहा हुन्छ । तर अपराधको प्रकोपलाई नियन्त्रण गर्न भने सकिन्छ र यसका लागि निगरानी र नियन्त्रणको कार्यलाई गति दिन जरुरी र सम्भव दुवै छ ।

विभिन्न विद्वान् तथा संस्थाहरूले भ्रष्टाचारको परिभाषा आ-आफ्नै किसिमले दिएका छन् । ती परिभाषाहरूको साझा मर्मलाई केलाउँदा निम्न कार्यहरूलाई भ्रष्टाचारको रूपमा लिने गरेको देखिन्छ :

- सार्वजनिक पद धारण गर्ने अधिकारी वा अख्तियारवाला व्यक्तिको निर्णय गर्ने प्रक्रियामा प्रभाव पार्नु
- आफ्नो कर्तव्यपालनामा सार्वजनिक पदाधिकारीद्वारा बेइमानी गर्नु अथवा विश्वासघात गर्नु
- भित्री साँठगाँठ राख्नु वा निहित स्वार्थको द्वन्द्व रहनु
- निर्वाचनका क्रममा धाँधली गर्ने, सार्वजनिक निकायबाट हुने सेवा प्रवाहको क्रममा घूस लेनदेन गर्ने, धम्कीपूर्ण व्यवहार गर्ने, जालसाजीपूर्ण व्यवहार गर्नु
- माथि उल्लिखित कार्यहरूमा मतियारको रूपमा संलग्न हुनु

जसरी एक पक्षबाट मात्र भ्रष्टाचार सम्भव हुँदैन, त्यसैगरी भ्रष्टाचार नियन्त्रणको पुनीत कार्यमा पनि कुनै व्यक्तिविशेष वा संस्थाविशेष मात्र सक्रिय भएर हुँदैन। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका पूर्वप्रमुख आयुक्त सूर्यनाथ उपाध्यायका अनुसार भ्रष्टाचार नियन्त्रणको जिम्मेवारी एउटा आयोगलाई मात्र दिएर हुँदैन। यो विषय सबैको विषय हुनुपर्‍यो। सबैले आ-आफ्नो स्थानमा रहेर काम गर्नुपर्‍यो। भ्रष्टाचार नियन्त्रण यस्तो विषय हो, राष्ट्रिय लक्ष्य हो जसमा सबैका लागि केही न केही उत्तरदायित्व हुन्छ र हुनुपर्दछ। सबै नागरिकमा हुनुपर्ने राष्ट्रप्रतिको अगाध आस्था जति महत्त्वपूर्ण हुन्छ, त्यसरी नै सार्वजनिक पदाधिकारीहरूमा राष्ट्रिय हितलाई मध्यनजर राखी सदाचारयुक्त कर्म गर्ने इच्छाशक्ति हुनुपर्दछ अनि मात्र भ्रष्टाचार टाढा हुन्छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणको सुल्टो र सरल बाटो नै यही हो।

## सान्दर्भिक साहित्यहरूको संक्षिप्त पुनरावलोकन

डा. लीलानाथ सुवेदीले राजनीतिमा रहनेहरू सुध्रँदा मात्र समग्रमा देशभित्र सुधार हुन सक्ने नभए नातावाद, कृपावाद, ठगी र धूर्त्याइँ, भनसुन र चाकडी, घूसखोरी र कमिसनका खेलहरू, भ्रष्टाचार र कुशासनजस्ता गतिविधिले प्रोत्साहन पाउने विचार राख्नुभएको छ। साथै सुविधाका लागि सत्ता अनि सत्ताका लागि शक्तिको परस्पर प्रयोग बढेर जान्छ। राजनीतिमा रहेको मूल्य स्वलन रोक्नुपर्ने र खासगरी आचार शुद्धि र विचार शुद्धि, आचरण शुद्धि र चरित्र शुद्धि तथा आहार शुद्धि व्यवहार शुद्धिको क्रमिक आबद्धता कायम गर्नुपर्दछ। उनै सुवेदीले मानवीय इच्छाशक्तिका विभिन्न इच्छाशक्तिहरूको सूची उल्लेख गर्दै सबभन्दा ठूलो शक्तिका रूपमा राजनैतिक इच्छाशक्ति हुनुपर्ने अर्थात्एका छन्। उनकै अर्को पुस्तक संविधान र कर्मण्यतामा सुवेदीले राजनीतिमा कर्मण्यता र अकर्मण्यता, राजनीतिमा सदाचार र भ्रष्टाचार, राजनीतिमा सुशासन र कुशासनजस्ता विषयलाई उठाउँदै सदाचारको महत्त्वलाई पुनर्पुष्टि गर्नुभएको छ। त्यस्तै Manandhar (2005) ले आफ्नो पुस्तक Corruption and Anti-Corruption मा भ्रष्टाचारको अर्थ, किसिम, कारण र असरहरू, भ्रष्टाचारबारेका भ्रमहरूका वारेमा चर्चा गरेका छन्। राजनैतिक क्षेत्रमा रहेको भ्रष्टाचारी प्रवृत्तिलाई नामेट पार्नु भनेको ठूला माछा समात्नुजस्तै हो भन्ने उनको भनाइ छ। विश्वस्तरमा भ्रष्टाचारविरुद्ध चलेका लहरहरू, भ्रष्टाचारको मापनका लागि प्रयोगमा रहेका सूचक तथा फर्मुलाहरूको पनि उनले जानकारी गराएका छन् भने भ्रष्टाचारको अनुभूति सम्बन्धमा र जिल्ला तहमा रहेका भ्रष्टाचारको बारेमा समेत उनले चर्चा गरेका छन्। यति मात्र हैन कि विकास, लोकतन्त्र, गरिबी, राजनीति, वैदेशिक सहायता र लैंगिकतासँग भ्रष्टाचारको कनेक्सन सम्बन्धमा उनको विश्लेषण रोचक लाग्दछ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि रहने र रहेका सरोकारवालाहरूको प्रभावकारी भूमिकाका लागि गर्नुपर्ने कामहरू तथा समग्रमा शासकीय क्षमता वृद्धिका लागि चाल्नुपर्ने पाइलाका सम्बन्धमा पनि उनले आफ्नो पुस्तकका सटीक रूपमा प्रस्तुत गरेका छन्। वि.सं. २०६४ मा भ्रष्टाचारविरुद्ध अनुसन्धान तथा सञ्चार केन्द्र (रिमेक) नेपालद्वारा प्रकाशित स्थानीय स्तरमा पत्रकारको खोज : विकेन्द्रित भ्रष्टाचार नामक पुस्तक वास्तवमा संस्थाले लेखनवृत्ति उपलब्ध गराई तयार भएको खोजमूलक प्रतिवेदनजस्तै छ। विभिन्न जिल्लामा र विभिन्न विषय क्षेत्रसँग सम्बन्धित कार्यक्रममा भएका भ्रष्टाचार र हिनामिनासँग सम्बन्धित सवालहरू समेटिएका छन् जस्तो कि स्वास्थ्य सेवामा रहेका बेथिति, कृषि योजनामा देखिएका विकृति, विद्यालय सुधारका नाममा देखाइएका बनावटी तथ्यांक केही उदाहरण हुन्। उक्त प्रतिवेदनले केन्द्रदेखि जिल्लाका

निकायहरूबाट भएका कार्यक्रम कार्यान्वयनमा आचरणको खाँचो रहेको र निगरानी बढाउनुपर्ने कुरा औँल्याएको छ । नेपालकै विभिन्न सरकारी निकाय तथा संस्थाहरूले आवधिक रूपमा प्रकाशित गर्ने जर्नल तथा पत्रिकाहरूले पनि भ्रष्टाचार नियन्त्रणको विषयलाई स्थान दिएर प्रकाशित गर्ने गरेको हामी पाउँछौं । जस्तो कि प्रशासन पत्रिकाको १३४ औँ अंकले समेटेका ११ वटा नेपाली भाषाका आलेखमध्ये ४ वटा आलेखले भ्रष्टाचार नियन्त्रण वा सदाचार प्रवर्द्धनका विविध पक्षलाई समेटेका छन् । भ्रष्टाचारका प्रवृत्ति र नियन्त्रणका उपायहरू, सुशासनका लागि सत्यनिष्ठाको दर्शनशास्त्रीय आधार, निजामती कर्मचारीको आचरण र न्यायिक दृष्टिकोण, सदाचार प्रवर्द्धन : भ्रष्टाचार नियन्त्रणको आधार ती आलेखका शीर्षकहरू हुन् । निजामती कर्मचारीहरूको आधिकारिक ट्रेड युनियनको प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद् कार्यालयको विभागीय कार्यसमितिले प्रकाशित गरेको शासन र प्रशासन नामक पुस्तकमा राज्य सञ्चालन र भ्रष्टाचार निवारण एक पाटो शीर्षकको आलेख समाविष्ट गरेको छ । त्यस्तै PAAN Journal को २०७७ फागुन र २०७८ पुसमा प्रकाशित अंकको पहिलो आलेख नै पानका अध्यक्ष कृष्णहरि बास्कोटाद्वारा लिखित भ्रष्टाचार निवारणका विविध पक्ष तथा मार्गाचित्रलाई समेटिएका आलेख समावेश छन् । यसरी पत्रिका, जर्नल, पुस्तक तथा प्रतिवेदनले भ्रष्टाचार नियन्त्रणलाई स्थान दिनु सराहनीय हो । सम्बन्धित पक्ष तथा पदाधिकारीलाई भकभकाउने काममा यी साहित्यहरूको भूमिका रहन्छ नै । मात्र खाँचोचाहिँ अध्ययन गर्ने र मनन गर्ने प्रवृत्तिको हो ।

## नेपालमा भ्रष्टाचारविरुद्धको कानूनको उद्विकास

नेपाल एकीकरणकर्ता पृथ्वीनारायण शाहको दिव्य उपदेश 'निया निसाफ विगान्या भन्याका घुस दिन्या र घुस खान्या हुन्, यिन दुईको धन जिवक गरिलियाको पाप छैन' बाट न्यायप्रणालीको स्वच्छतामा उनको अटल विश्वास रहेको अन्दाज लगाउन सकिन्छ । विसं १७९८ मा रणबहादुर शाहले राजत्याग गर्दाको विस्तृत आलेखमा '...घुस खान्या अन्याय गर्न्या विचारीलाई ..... जात विशेष हेरी काटन्यालाई काटनु, धारनालाई धारनु, मुडन्यालाई मुडनु, आँखा भिकन्यालाई आँखा भिकनु देश निकाला गर्न्यालाई देश निकाल्नु.' भन्ने व्यहोरा रहेको हुँदा घूस लिनुलाई गम्भीर अपराध मानिएको देखिन्छ । विसं १९१० का जारी भएको मुलुकी ऐन जसलाई पहिलो व्यवस्थित लिखित कानूनका रूपमा लिइन्छ ले भ्रष्टाचारविरुद्ध विभिन्न कानुनी प्रावधानहरू समावेश गर्नुका साथै सरकारी पदाधिकारीहरूद्वारा लिइने रिसवत र विशेषतः सार्वजनिक राजस्वसँग सम्बन्धित काममा सरिक हुने कर्मचारीविरुद्ध विभिन्न नियमहरू स्थापित गरिएको पाइन्छ । मुलुकी ऐनको पछिल्लो संशोधनहरूमा भ्रष्टाचारविरुद्ध थप संयन्त्रहरू थप पनि गरिएको थियो । नेपालमा भ्रष्टाचारविरुद्ध कारबाही गर्न छुट्टै ऐन लागू गर्ने क्रममा विसं २००९ मा पहिलो पटक भ्रष्टाचार निवारण ऐन जारी भयो । विसं २०१३ मा आएर उक्त ऐनलाई खारेज गरी राष्ट्रसेवकहरूको भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१३ जारी भयो जसअन्तर्गत विसं २०१५ मा आएर नियमावली समेत लागू भयो । भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ धेरै लामो समयसम्म रह्यो । नेपालको संविधान, २०१९ को दोस्रो संशोधनबाट अख्तियार दुरुपयोग निवारण आयोगको व्यवस्था भई विसं २०३४ मंसिर १ बाट कामकारबाही प्रारम्भ भएको पाइन्छ । भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ भने केही संशोधनसहित हालसम्म क्रियाशील रहेको छ । नेपालसमेत सदस्य रहेको भ्रष्टाचारविरुद्धको राष्ट्रसंघीय महासन्धिअनुकूल राष्ट्रिय प्रणालीलाई ढाल्ने



क्रममा केही कामहरू भएका छन्। सार्वजनिक पदाधिकारीहरूको स्वार्थको द्वन्द्व सम्बन्धमा, Whistle Blower Protection सम्बन्धमा, सार्वजनिक खरिद सम्बन्धमा, मुद्रा निर्मलीकरण सम्बन्धमा, साक्षी र विशेषज्ञको संरक्षण सम्बन्धमा र भ्रष्टाचारीको सुपुर्दगी सम्बन्धमा कानूनहरू केही बनिसकेका छन् भने केही अरू बन्ने क्रममा रहेका छन्।

## विश्व परिवेश

विश्वका प्राय सबै मुलुकहरूमा बढ्दै गएको भ्रष्टाचारजन्य अपराधलाई नियन्त्रण गर्न यसको विरुद्ध अनुसन्धान, अभियोजन, निरोध, सचेतना र अनुगमनको कार्यमा उच्च विशेषज्ञता प्राप्त सशक्त निकायहरूको स्थापना गरिएको पाइन्छ भने भ्रष्टाचारको नियन्त्रणका लागि एकल तथा सहायक उद्देश्यसहित ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनल, संयुक्त राष्ट्र संघ, विश्व बैंक, एसियाली विकास बैंक, आर्थिक सहयोग तथा विकास संगठनलगायतका संगठनहरू सरिक भएको हामी पाउँछौं।

देशमा व्याप्त भ्रष्टाचारसम्बन्धी जनगुनासोलाई दृष्टिगत गरी भ्रष्टाचारलाई नियन्त्रण गर्न आवश्यक कानुनी, संगठनात्मक, प्रक्रियागत सुधार गर्न र सुभाव दिन राष्ट्रिय सभाका तत्कालीन सांसद महादेव यादवको संयोजकत्वमा गठित भ्रष्टाचार नियन्त्रण सुभाव समितिले भ्रष्टाचारका कारण र असरहरूको विवेचना गर्दै सुधारको उपायहरू समेटिएका १११ बुँदे सुभाव पेस गरेको थियो। सो प्रतिवेदनका कतिपय पेचिला र उपयोगी सुभावहरू कानूनमा समेट्न र कार्यान्वयन हुन बाँकी रहेका कारण अझै पनि सन्दर्भ सामग्रीका रूपमा लिन सकिन्छ। त्यस्तै विश्व बैंकले गरेको Country Procurement Assessment Report, 2002 पनि भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि कानुनी व्यवस्था गर्नुपर्ने भनेर सुभावमा समेटेको हामी पाउँछौं।

सार्वजनिक खरिद कानूनमै यसका म्यान्डेटहरू उल्लेख गरेर स्थापना भएको सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालयअन्तर्गत मात्र हैन कि सचिवस्तरीय शक्तिशाली निकायको रूपमा रहेको छ जुन हाम्रा छिमेकी देशहरूको संरचनाभन्दा बलियो मानिन्छ। यस निकायको सोचसम्बन्धी दस्तावेजले यसलाई सार्वजनिक खरिद सम्बन्धमा नियामक र प्रवर्द्धकको भूमिका खेल्नुपर्ने भन्ने उल्लेख छ।

## संवैधानिक, कानुनी, रणनीतिगत र कार्यविधिगत व्यवस्था

नेपालको संविधानको भाग ४ राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति तथा दायित्व धारा ५० राज्यका नीतिहरू (ख) राजनीतिक तथा शासन व्यवस्थासम्बन्धी नीति (४) सार्वजनिक प्रशासनलाई स्वच्छ, सक्षम, निष्पक्ष, पारदर्शी, भ्रष्टाचारमुक्त, जनउत्तरदायी र सहभागितामूलक बनाउँदै राज्यबाट प्राप्त हुने सेवा सुविधामा जनताको समान र सहज पहुँच सुनिश्चित गरी सुशासनको प्रत्याभूति गर्ने भन्ने उल्लेख छ। यसरी संविधानमै भ्रष्टाचारमुक्त शब्द प्रयोग भए तापनि यसलाई प्रशासनसँग मात्र जोड्नु भने अपुरो प्रतीत हुन्छ।

संविधानको भाग २१ मा संवैधानिक आयोगका रूपमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको व्यवस्था रहेको छ। यस भागमा आयोगको गठन, नियुक्तिका लागि योग्यता के कस्तो रहने, पद रिक्त हुने अवस्था तथा धारा २३९ मा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको काम, कर्तव्य र अधिकार

सम्बन्धमा समेटिएको छ। संविधान र कानूनले छुट्टै व्यवस्था गरेको बाहेक कुनै सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले कानूनबमोजिम अनुसन्धान गर्न वा गराउन सक्ने, धारा १०१ बमोजिम महाभियोग प्रस्ताव पारित भई पदमुक्त हुने व्यक्ति, न्यायपरिषद्बाट पदमुक्त हुने न्यायाधीश र सैनिक ऐनबमोजिम कारबाही हुने व्यक्तिका हकमा निज पदमुक्त भइसकेपछि संघीय कानूनबमोजिम अनुसन्धान गर्न वा गराउन सकिने, आयोगले गरेको अनुसन्धानबाट सार्वजनिक पद धारण गरेको कुनै व्यक्तिले कानूनबमोजिम भ्रष्टाचार मानिने कुनै काम गरेको देखिएमा आयोगले त्यस्तो व्यक्ति र सो अपराधमा संलग्न अन्य व्यक्तिउपर कानूनबमोजिम अधिकार प्राप्त अदालतमा मुद्दा दायर गर्न वा गराउन सक्ने, अनुसन्धानकै क्रममा अन्य अधिकारी वा निकायको अधिकारक्षेत्रअन्तर्गत पर्ने प्रकृतिको देखिएमा आयोगले आवश्यक कारबाहीका लागि सम्बन्धित अधिकारी वा निकायसमक्ष लेखी पठाउन सक्ने, आयोगले अनुसन्धान गर्ने वा मुद्दा चलाउने आफ्ना काम, कर्तव्य र अधिकारमध्ये कुनै काम, कर्तव्य र अधिकार प्रमुख आयुक्त, कुनै आयुक्त वा नेपाल सरकारको अधिकृत कर्मचारीलाई तोकिएको सर्तको अधीनमा रही प्रयोग तथा पालन गर्ने गरी प्रत्यायोजन गर्न सक्ने तथा आयोगको अन्य काम, कर्तव्य र अधिकार तथा कार्यविधि संघीय कानूनबमोजिम हुने उल्लेख छ। संविधानमा रहेका व्यवस्थाहरूलाई क्रियाशील बनाउने भनेको शासकीय संरचनाहरू र पदाधिकारीहरूले भएको हुँदा लोकतान्त्रिक प्रक्रियाका समग्र पक्षले संविधान कार्यान्वयनको यात्रा तय गर्ने देखिन्छ। भनाइ र गराइबीचको खाडल पुर्नुपनि उत्तिकै आवश्यक छ। त्यस्तै यसअधिका संविधानमा रहेको अनुचित कार्यसम्बन्धी छानबिन गर्ने क्षेत्राधिकारबाट आयोगलाई हटाइएको छ। सम्बन्धित निकायभित्रै वा सरकारभित्रै त्यस्ता अनुचित कार्यलाई निस्तेज पार्ने वैकल्पिक प्रबन्धबिना नै साविकमा छानबिन अनुसन्धान हुँदै आएको विषय हटाउनु भने युक्तिसंगत देखिँदैन।

भ्रष्टाचार नियन्त्रण सम्बन्धमा पन्ध्रौं योजना (२०७६-२०८१) ले समेटेको सोच र रणनीतिहरूको अध्ययन गर्दा पाँच वर्ष अवधिका लागि तय भएका प्रतिबद्धताहरू राम्रा छन्। नेपाली समाजमा व्याप्त आर्थिक अपराधविरुद्धको जनमतलाई बलियो बनाउन नसकिनु, निजी क्षेत्रलाई अनुसन्धानको दायरामा पूर्ण रूपमा ल्याउन नसकिनु, सूचना प्रविधिको प्रयोगलाई व्यापक बनाउन नसक्नुलाई समस्याका रूपमा लिइन्छ भने भ्रष्टाचारजन्य अपराधिक कार्यलाई नियन्त्रण गरी सुशासनको प्रत्याभूति दिनु र समाजमा नैतिक मूल्य मान्यताको विकास गरी भ्रष्टाचारलाई सामाजिक अपराधको रूपमा स्थापित गर्नुलाई योजनाको दस्तावेजले चुनौतीको रूपमा स्वीकार गरेको छ। त्यस्तै समयसँगै बढिरहेको सशक्त चेतनाको विकास, अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धि एवम् देशमा विकसित राजनैतिक प्रणालीअनुरूप कानून परिमार्जन भई भ्रष्टाचारजन्य कार्य एवम् आर्थिक अनियमितताहरू अनुसन्धानको दायरामा आउने तथा अनुसन्धान निकाय थप सुदृढ र व्यापक सांगठनिक सञ्जालका कारण पनि भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने वातावरण अनुकूल बन्दै जाने विषयलाई अवसरका रूपमा लिइएको छ। योजनाको समग्र सोचका रूपमा सदाचारयुक्त समाज निर्माणलाई लिन आफैँमा फराकिलो चिन्तन हो।

भ्रष्टाचारजन्य कार्य नियन्त्रण गरी मर्यादित एवम् स्वच्छ समाज निर्माण गर्ने भनिएको छ भने उद्देश्यमा भ्रष्टाचारजन्य कार्य नियन्त्रण गरी सुशासनको अनुभूति दिलाउनु रहेको छ। यी लक्ष्य र उद्देश्य प्राप्तिका लागि रणनीतिका रूपमा नीति कानूनमा परिमार्जन, सदाचारयुक्त समाज निर्माण, चेतनामूलक, निरोधात्मक एवम् दण्डात्मक कामकारबाहीलाई प्रभावकारी बनाउने, सार्वजनिक सेवालार्इ जवाफदेही एवम् पारदर्शी बनाउने,

सबै क्षेत्रमा हुन सक्ने आर्थिक अनियमितताको नियन्त्रण गर्ने । यी रणनीतिहरूलाई कार्य रूपमा लैजानका लागि कार्यनीतिहरू पनि अघि सारिएको छ । अपेक्षित उपलब्धिका रूपमा योजनाको कार्यान्वयनपछि नेपालको Corruption Perception Index value ३४ बाट ४१ पुग्ने अनुमान गरिएको छ ।

भ्रष्टाचारविरुद्ध संस्थागत भूमिकाको समीक्षा गर्नुपर्दा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले निर्वाह गर्दै आएको भूमिकालाई र अनुसन्धान तथा छानबिनको गहिराईई केलाउनुपर्ने हुन्छ । राजनैतिक क्षेत्रमा रहेका बेथितिहरू र कथित ठूलाहरू अनुसन्धानको घेराबाट बाहिर पर्नु कदापि राम्रो होइन । कानूनको पालना र आचरणको शुद्धीकरणतर्फ राज्यका निकायहरू केकति अग्रसर छन् भन्ने निगरानीका लागि सरकारअन्तर्गत रहेका राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र, राजस्व अनुसन्धान विभाग, सम्पत्ति शुद्धीकरण नियन्त्रण विभागलगायतका निकायको जागरुकता आवश्यक छ । कोही निर्दोष नपरून् तर दोषीहरू उम्केर नराम्रो सन्देश नदिऊन् भन्ने ख्याल गर्नेपर्दछ । त्यस्तै व्यवस्थापिका र यसका समितिहरूको भूमिका पनि कम आँक्नु हुँदैन । सरकारलाई नैतिक बनाउन र कानूनबमोजिम क्रियाशील बनाउन संसदीय समितिहरू र संसद्को पूर्ण बैठक पनि उपयुक्त थलो हो । संसद् एवम् संसदीय समितिहरूको भूमिकाका सम्बन्धमा भारतका पूर्वराष्ट्रपति एपीजे अब्दुल कलामले आफ्नो पुस्तक Turning Points: A Journey Through Challenges मा मुलुकको व्यवस्थापिका अथवा संसद् निष्क्रिय वा मौन रहेको कारण पनि भ्रष्टाचारविरुद्ध पटकपटक भोक हडताल गर्नुपरेको उल्लेख गर्नुभएको छ । संसदीय समिति र सिंगो संसद्ले भ्रष्टाचार नियन्त्रणको मिसन सम्बन्धमा कुनै भ्रममा नरही भ्रष्टाचारको कारण र सार्वजनिक जीवनमा भ्रष्टाचारले ल्याएका र ल्याउन सक्ने असर कम गर्ने सम्बन्धमा दुवै सदनमा सबै उपस्थित भएर बहस/संवाद चलाउनुपर्दछ । सांसदहरूका लागि जारी भएका आचारसंहिताको कडाइका साथ पालना हुनुपर्दछ नभए निर्वाचित गरेर पठाउने सर्वसाधारण नागरिकमा राज्यप्रति रहेको भरोसा टुट्न सक्छ । यसरी गहन छलफल गरी तयार हुने कार्ययोजना र निर्देशन तथा त्यसको कार्यान्वयनको फलो अपले समयबद्ध रूपमा समाधान निकाल्न सहयोगी हुने देखिन्छ । गैरकानुनी रूपमा आर्जन गरी विदेशी बैंकमा रकम जम्मा गर्ने प्रवृत्ति हटाउन उच्चस्तरीय चासो र समाधान आवश्यक छ, जसका लागि संसद् र संसदीय समितिको सक्रियताको विकल्प छैन ।

मुलुकमा वित्तीय सुशासन कायम गर्नका लागि सरकार मातहत रहेको महालेखा नियन्त्रक कार्यालय र संवैधानिक निकायका रूपमा रहेको महालेखा परीक्षकको कार्यालयको भूमिका उल्लेख्यरूपमा रहेको हुन्छ । यी निकायको कामकारबाहीमा आएको नवीनता र सूचना प्रविधिको प्रयोगले वित्तीय अपचलन र अनियमितताहरू घटेका छन् । पछिल्ला वर्षहरूमा संस्थागत रूप लिँदै गरेको स्थानीय तहमा बेरुजु बढेको देखिए पनि वित्तीय जोखिमको लेखाजोखा गरी वित्तीय कामकारबाहीमा प्रक्रियागत, नतिजाजन्य र अनुशासनसँग जोडिएका जोखिम कम गर्न क्षमता विकाससमेत गरी अगाडि बढ्नु आवश्यक देखिन्छ ।

अनुसन्धान निकायले निकालेका निष्कर्षहरू र विभिन्न अध्ययन प्रतिवेदनहरूले अहिले पनि सार्वजनिक निकायमा भ्रष्टाचार र अनियमितता व्याप्त रहेको देखाएका छन् । नेपालको स्थान विश्वमा गरिबी र कुशासन रहेको अति कम विकसित देशकै रूपमा रहेको छ । लेखक कृष्णप्रसाद सिग्दयालले आफ्नो पुस्तक 'साना कुरा' मा मूल समस्याका रूपमा राजनीति, प्रशासन र अपराधका बीच राम्रो साँठगाँठ हुनुलाई आँल्याएका छन् । अर्कोतिर संघीय संरचनामा प्रवेश गरेको केही वर्षभित्र नेपालले विनाशकारी भूकम्प, नाकावन्दी, कोभिड-१९ को महामारीसँग पनि भिड्नुपरेको । विगतमा देशभित्रकै द्वन्द्वका कारण बिथोलिएको विकासले गति नलिँदै अन्य समस्याहरू पर्नु शासकीय क्षमता कमजोर भएको मुलुकका लागि ठूलो चुनौती हो । यस्तो वातावरणमा भ्रष्टाचारका जोखिम कम गर्दै मुलुकलाई मर्यादित स्थानमा पुऱ्याउन सबैले सहकार्य गर्न आवश्यक छ ।

## भ्रष्टाचारसम्बन्धी समस्याको फेहरिस्त

१. कार्यविधि, नतिजा र वित्तीय अनुशासनसम्बन्धी जोखिम
२. उपभोक्ता समितिबाट भएका कामकारबाहीमा रहेका कानुनविपरीतका कार्यशैली
३. खरिद व्यवस्थापन, करार व्यवस्थापनका क्रममा कानुनको गैरपालना वा अप्रासंगिक प्रयोग
४. कार्यकारी प्रमुख र मन्त्रालयका निर्णयकर्तामा निर्माण व्यवसायी, आपूर्तिकर्ताको कानुन बदल्न दबाव
५. सूचना प्रविधिसम्बन्धी प्रणालीको प्रयोगको कमजोर अवस्था
६. जग्गासँग जोडिएका घोटाला, काण्ड तथा अनियमितता
७. महामारी नियन्त्रणसँग जोडिएका खरिद
८. प्रत्यक्ष सेवा प्रवाह गर्ने कार्यालयमा घूस लेनदेन
९. नीतिगत भ्रष्टाचार
१०. प्राकृतिक स्रोतको उत्खनन र प्रयोगमा मनपरी
११. निर्माण कार्य सम्बन्धमा रहेका संहिता स्टान्डर्डको पालना नहुनु
१२. अनियमितता भ्रष्टाचार हिनामिना नियन्त्रणसम्बन्धी कार्यमा संलग्न निकायबीच समन्वय कमजोर
१३. अभिलेख प्रणालीले कम प्राथमिकता र महत्त्व पाउनु

## भ्रष्टाचारजन्य जोखिम कसरी कम गर्ने ?

आध्यात्मिकताको प्रवर्द्धन जरुरी छ जसले धन जम्मा गर्नेतर्फ भन्दा पनि आनन्दपूर्वक जिउने कला सिकाउँदछ। जति धन थुपाउँ जान्छ त्यति अहंकार बढ्दै जान्छ भने ध्यानले आत्मबोध गराउँदछ। हाम्रो मौलिक संस्कृति र पूर्वीय सभ्यताको मार्गदर्शनले पनि सदाचारी बन्न प्रेरित गरेको छ। आध्यत्मवादको सही अभ्यासबाट व्यक्ति रूपान्तरित हुन्छ। उसले गर्ने काममा शुद्धता आउँछ र भ्रष्टाचार हराएर जान्छ। यसबाहेक पनि सुधारका प्रमुख क्षेत्रहरूका रूपमा लोकतान्त्रिक संरचनाहरूमा सुधार, अनुसन्धानात्मक संस्थाहरूमा सुधार, सार्वजनिक निजी र नागरिक समाजका संस्थाहरूबीचको सहकार्यबाट स्रोतको सदुपयोग, निगरानी गर्ने र मेहनतको सम्मान गर्ने मार्गमा नागरिकको भूमिका आवश्यक पर्दछ नै। यसबाहेक पनि प्रभावकारी भ्रष्टाचार नियन्त्रणका उपायहरूमा कुनै न कुनै रूपमा देहायका विषयहरू सम्बोधन हुनुपर्दछ :

१. पूर्वीय सभ्यता, सनातन हिन्दु धर्मका मान्यताहरू तथा अनुशीलन पालनालाई प्रवर्द्धन गर्ने।
२. गठजोड रहेको क्षेत्रमा हुन सक्ने भ्रष्टाचारलाई मूल रूपमा प्रहार गर्ने।
३. विकास निर्माण तथा सेवा प्रवाहमा संलग्न प्राथमिक संस्था वा संगठनहरूले नै भ्रष्टाचार नियन्त्रणको उपायहरू अवलम्बन गरी सकेसम्म भ्रष्टाचार हुँदै नहुने अवस्थाको सिर्जना गर्ने।
४. अभिलेख व्यवस्थापनलाई विशेष जोड दिने र यस कार्यमा सूचना प्रविधिको प्रयोग बढाउने।
५. विपद् र महामारीमा खरिदसम्बन्धी विषयलाई विशेषज्ञता र असल अभ्याससँग आबद्ध गर्ने।
६. प्राकृतिक स्रोतको उत्खननसम्बन्धी कानुन तर्जुमा गर्ने।

७. नीतिगत भ्रष्टाचार हुन नदिन आचारसंहिता, निर्णयका आधारहरू तय गर्ने ।
८. प्रत्यक्ष सेवा प्रवाह हुने स्थानमा सुशासनका औजारहरू प्रयोगमा ल्याउने ।
९. निर्माण व्यवसायी आपूर्तिकर्ताको व्यावसायिकता वृद्धि गर्दै सही बाटोमा लगाउने ।
१०. जग्गा प्रयोगसम्बन्धी कानुन/भूउपयोगसम्बन्धी योजना कार्यान्वयनमा ल्याउने ।
११. भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा संलग्न निकायहरूबीच सहकार्य समन्वय र अन्तरआबद्धता कायम गर्ने ।
१२. विषय क्षेत्रबीच एकले अर्कोलाई असल अभ्यासमा पुनर्बल र सहजीकरण कायम गर्ने ।
१३. सदाचार नीति र आचारसंहिताको प्रयोगलाई प्रभावकारी बनाउने ।
१४. स्थानीय तह र प्रदेश तहमा वित्तीय सुशासन जोखिम कम गर्न संघीय तहबाट सहजीकरणसहितको पहल हुनुपर्ने ।



चित्र १ : भ्रष्टाचार नियन्त्रणका अन्तरसम्बन्धित पक्षहरू

सारमा भन्नुपर्दा सर्वपक्षीय रूपमा भ्रष्टाचारउपर समयमै प्रहार गर्नु आवश्यक छ । भ्रष्टाचार हुनै नदिने र काम बिग्निसकेपछि सजाय पाउनेको संख्या बढाउनुभन्दा के गरेमा काम बिग्रँदैन, अनियमितता हुँदैन भन्नेतर्फ हाम्रा आनिबानी, कार्यविधि र कार्यशैली निर्देशित हुनुपर्दछ । भ्रष्टाचार नियन्त्रणको सुल्टो बाटो नै यही हो ।

## निष्कर्ष

भनिएको छ कि भ्रष्टाचारको सघनता लोकतन्त्र, सुशासन र सदाचारका लागि सबभन्दा ठूलो शत्रु हो । जबसम्म दलीय कामकारबाही 'यो मेरो हितमा, यी मेरा मान्छे' मा अल्भिन्छ तबसम्म असल व्यक्ति र सबालले मौका पाउँदैन, सम्मान पाउँदैन । निर्वाचन प्रक्रियामा रहने विकृति नियन्त्रणबाट भ्रष्टाचार

नियन्त्रणको सही सुरुवात हुन्छ र हुनुपर्दछ। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको संस्थागत रणनीतिक योजनाको हुबहु कार्यान्वयन जति आवश्यक छ, त्यति नै आयोगले आफ्नो प्रतिवेदनमार्फत औँल्याएका सुभावहरूको पालना र कार्यान्वयन पनि हुनुपर्दछ। अभिलेख व्यवस्थापनलाई प्राप्त महत्त्व र दिइने स्थानमा सुधार आवश्यक छ। नेतृत्व चयनका बखत आचारणलाई समेत प्रमुख मूल्यांकनको विषय बनाइनुपर्दछ। सार्वजनिक हितका लागि खडा भएका सबै कार्यालय, निकाय, संस्था र सम्बद्ध पदाधिकारीहरूले आ-आफ्नो कार्यक्षेत्रलाई भ्रष्टाचाररहित बनाउने अभियान चलाउनु आवश्यक छ ताकि भ्रष्टाचारीहरूको खोजी र सम्पत्तिको खानतलासी एवम् पत्रिकाहरूमा भ्रष्टाचारसम्बन्धी फेहरिस्त प्रकाशित गरिरहनुपर्ने अवस्थाको अन्त्य होस्। भ्रष्टाचार न्यूनीकरणको अभियानमा राजनैतिक क्षेत्रको प्रतिबद्धतासँगै सार्वजनिक सरोकारसँग सम्बन्धित सबैमा नैतिकवान र इमानदार बन्ने आँट भने आवश्यक छ।

## सन्दर्भ सूची

- APJ Abdul Kalam, 2012, Turning Points M A Journey Through Challenges
- Dr. Narayan Manandhar, 2005, Corruption and Anti-Corruption, Transparency International Nepal
- PAAN Journal, A Journal of Public Affairs Management, Volume 26/27, Falgun 2077
- PAAN Journal, A Journal of Public Affairs Management, Volume 28, Poush 2078
- कृष्णप्रसाद सिग्दयाल, २०६७, साना कुरा
- डा. लीलानाथ सुवेदी, २०६३, भ्रष्टाचारविरुद्ध सदाचार : कुशासनविरुद्ध सुशासन
- डा. लीलानाथ सुवेदी, २०६८, राजनैतिक विकृति विज्ञान : प्रारम्भिक अनुशीलन
- डा. लीलानाथ सुवेदी, २०७१, संविधान र कर्मण्यता
- नेत्र सुवेदी प्रयास, २०७४, सार्वजनिक प्रशासनमा नैतिकता, जवाफदेहिता र व्यावसायिकता
- नेपालको संविधान, कानून किताब व्यवस्था समिति
- पन्ध्रौँ योजना, राष्ट्रिय योजना आयोग
- प्रशासन, २०७८ असोज, संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय
- शासन र प्रशासन, २०७८ भदौ, निजामती कर्मचारीहरूको आधिकारिक ट्रेड युनियन, प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय विभागीय कार्यसमिति
- सुनीलकुमार कर्ण, नेपालमा भ्रष्टाचार निवारणसम्बन्धी कानुनी व्यवस्था : सिद्धान्त र व्यवहार, एलएलबी तृतीय वर्षको शोधपत्र



# स्थानीय तहमा बढ्दो भ्रष्टाचार र सुशासन प्रवर्द्धनको सवाल



भुवन पाण्डे<sup>१</sup>

## कार्यकारी सारांश

मुलुकले संघीय प्रणालीको अवलम्बन गरेसँगै नागरिकको नजिकको सरकारको रूपमा स्थानीय तह क्रियाशील रहेको छ। स्थानीय तह मार्फत नै नागरिकका दैनिक सरोकारका विषयहरू सम्पादन हुँदै आएका छन्। विशेषगरी स्थानीय तहहरू सार्वजनिक सेवा प्रवाह, स्थानीयस्तरका विकास आयोजना तथा परियोजना निर्माण, सञ्चालन र स्थानीयस्तरका नीति निर्माण एवं नेपालको संविधानबमोजिम प्रदान गरिएका अधिकार सूचीअनुरूपका कार्यहरूमा संलग्न भए तापनि अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको ३१औँ वार्षिक प्रतिवेदन एवं विभिन्न तथ्यहरूले स्थानीय तहमा कैयौँ भ्रष्टाचारका विषयहरू उजागर गरेको पाइन्छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रण मार्फत सदाचार र सुशासनका लागि पर्याप्त संवैधानिक, कानुनी, संस्थागत एवं कार्यविधिगत प्रयासहरू हुँदाहुँदै पनि भ्रष्टाचारले हाम्रो आर्थिक, सामाजिक जीवनमा गम्भीर प्रभाव पारिरहेको छ। यस परिवेशमा लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्थाको मुख्य गुण भ्रष्टाचारमुक्त समाज स्थापना गर्ने राज्यको उद्देश्य हासिल गर्ने विषय चुनौतीपूर्ण रहेको देखिन्छ। स्थानीय तहमा बढ्दो भ्रष्टाचारको विषय, यसमा रहेका प्रमुख क्षेत्र एवं स्थानीय तहमा सुशासन कायम गर्न आवश्यक पर्ने सुझावका विषयमा केन्द्रित रहेर यो लेख तयार गरिएको छ।

## परिचय

नेपालको संविधान, २०७२ ले संघीय शासन प्रणालीलाई आत्मसात गरी संघीय एकाइहरूको आ-आफ्नो अधिकार सूचीसहितको कार्य जिम्मेवारी स्पष्ट विभाजन गरेको छ। सोबमोजिम स्थानीय तहहरू अनुसूची -८ मा उल्लिखित विषयमा निहित रहने र त्यस्तो अधिकारको प्रयोग संविधान र गाउँसभा वा नगरसभाले बनाएको कानूनबमोजिम हुनेछ भन्ने स्पष्ट व्यवस्था नेपालको संविधानले गरेको छ। यसैगरी स्थानीय तहले संविधानको धारा ५९ अनुसार आफ्नो अधिकारभित्रको आर्थिक अधिकारसम्बन्धी विषयमा कानून बनाउने, वार्षिक बजेट बनाउने, निर्णय गर्ने, नीति तथा योजना तयार गर्ने र त्यसको कार्यान्वयन गर्ने प्रावधानअनुरूप स्थानीय तहले आफ्नो बजेट तथा योजनाको व्यवस्थापन गर्दै आएका छन्। यसैगरी नेपालको संविधानले नेपाल सरकारले संकलन गरेको राजस्व संघ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई न्यायोचित वितरण गर्ने व्यवस्था मिलाउने विषयसमेत उल्लेख रहेको छ।

१ उपसचिव, अ.दु.अ. आयोग

प्रचलित कानून र पदीय दायित्वविपरीत व्यक्तिगत स्वार्थसिद्ध गर्न गरिने आर्थिक एवं गैरआर्थिक क्रियाकलापको समष्टि नै भ्रष्टाचार हो। सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले कानूनबमोजिम गर्नुपर्ने काम नगर्ने र नगर्नुपर्ने काम गरी अधिकारको दुरुपयोग गर्नुलाई भ्रष्टाचारको रूपमा लिइन्छ।

*According to the World Bank (1997), corruption is the use of public office for private gain. In this sense, abusing power or authority for personal benefit is corruption.*

*According to Myint (2000), countries in the Asia-Pacific area are similarly concerned about the issue and they agree that corruption is a serious impediment to their economic, political, and social progress, and thus see it as a problem that requires immediate response at the highest level.*

नेपालको संविधानले भ्रष्टाचार मुक्त सार्वजनिक प्रशासनको परिकल्पना गर्दै सदाचारयुक्त समाज निर्माणमा जोड दिएको छ। यद्यपि Transparency International को प्रतिवेदनका आधारमा नेपाल ११७ औं स्थानमा रहेको तथा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको ३१ औं वार्षिक प्रतिवेदनमा सबैभन्दा बढी स्थानीय तहका उजुरी हुनु र महालेखापरीक्षकको कार्यालयको प्रतिवेदनमा समेत बजेटको करिब ५ प्रतिशत बेरुजु कायम हुनुजस्ता तथ्यले स्थानीय तहमा वित्तीय सुशासनको अवस्था कमजोर रहेको यथार्थलाई चित्रण गर्दछ।

### स्थानीय तहका काम, कर्तव्य र अधिकार

गाउँपालिका तथा नगरपालिकाको एकल अधिकार संविधानको अनुसूची - ८ मा उल्लेख गरिएको छ। सोबमोजिम नगर प्रहरी, सहकारी संस्था, एफएम सञ्चालन, स्थानीय कर, सेवा शुल्क तथा दस्तुर, स्थानीय सेवाको व्यवस्थापन, स्थानीय तथ्यांक र अभिलेख संकलन, स्थानीयस्तरका विकास आयोजना तथा परियोजना, आभारभूत र माध्यमिक शिक्षा, आधारभूत स्वास्थ्य र सरसफाइ, स्थानीय बजार व्यवस्थापन, वातावरण संरक्षण र जैविक विविधता, स्थानीय सडक, ग्रामीण सडक एवं कृषि सडक र सिँचाइ, स्थानीय अभिलेख व्यवस्थापन, घरजग्गा धनीपुर्जा वितरण, कृषि तथा पशुपालन, कृषि उत्पादन व्यवस्थापन, पशु, स्वास्थ्य, सहकारी, ज्येष्ठ नागरिक, अपांगता भएका व्यक्ति र अशक्तहरूको व्यवस्थापन, बेरोजगारको तथ्यांक संकलन, कृषि प्रसारको व्यवस्थापन, सञ्चालन र नियन्त्रण, खानेपानी, साना जलविद्युत् आयोजना, वैकल्पिक ऊर्जा, विपद व्यवस्थापन, जलाधार, वन्यजन्तु, खानी तथा खनिज पदार्थको संरक्षण, भाषा, संस्कृति र ललितकलाको संरक्षण र विकासलगायतका कार्यहरू स्थानीय तहको प्रमुख अधिकार सूचीको रूपमा रहेका छन्। साथै सो कार्यका लागि आव २०७७/०७८ को वित्तीय हस्तान्तरण सारांशलाई आधार लिँदा समानीकरण अनुदानतर्फ ९०,०५,५० लाख, ससर्त अनुदानतर्फ १,६१,०८,९९ लाख, विशेष अनुदानतर्फ ६,८३,२२ लाख र समपूरक अनुदानतर्फ ४,७८,०५ लाख गरी कुल २,६२,७५,७६ लाख रकम स्थानीय तहमा गएको देखिन्छ।

## स्थानीय तहका उजुरी

आव २०७७/०७८ को वार्षिक प्रतिवेदनका आधारमा आयोगमा परेका जम्मा उजुरी २२,६२५ मध्ये स्थानीय तहका मात्र उजुरी ९,६४९ रहेका छन्। जुन सबै उजुरीको ४७.७२ प्रतिशत हुन्छ। जसमध्ये सबैभन्दा बढी उजुरी प्रदेश नम्बर २ मा २, ७९५ र सबैभन्दा कम उजुरी गण्डकी प्रदेशमा ७४१ रहेका छन्। जसबाट स्थानीय तहमा उजुरीको प्रवृत्ति बढ्दो छ भन्ने प्रस्ट देखिन्छ।

## स्थानीय तहमा भ्रष्टाचारका मुख्य क्षेत्रहरू

स्थानीय तहले कार्यसम्पादन गर्दै आएको ४ वर्ष व्यतीत भइसकेको छ। स्थानीय स्तरका अनियमितता र भ्रष्टाचारका विषयहरू सार्वजनिक सञ्चार माध्यममा चर्चाको विषय बनेका छन्। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको ३१औँ प्रतिवेदनले स्थानीय तहमा भ्रष्टाचारजन्य उजुरीको आकार निरन्तर बढिरहेको देखाएको छ। महालेखा परीक्षकको कार्यालयको ५७ औँ वार्षिक प्रतिवेदनले स्थानीय तहमा खर्चको औसत बेरुजुको अनुपात करिब ५.१५ प्रतिशत पुगेको औँल्याएको छ। यसले स्थानीय तहमा वित्तीय अनुशासन, विनियोजनको कुशलता, वित्तीय स्रोतको नतिजामूलक उपयोगजस्ता वित्तीय सुशासनका पक्षहरू कमजोर रहेको विषयलाई इंगित गर्दछ। स्थानीय तहमा भ्रष्टाचार हुने प्रमुख क्षेत्रहरूलाई देहायबमोजिम प्रस्तुत गरिएको छ।

### १. राजनीतिक/नीतिगत क्षेत्र

स्थानीय तहमा भ्रष्टाचारका क्षेत्रहरू धेरै रहेका छन्। जसमध्ये राजनीतिक/नीतिगत क्षेत्र एक हो। जुन क्षेत्रमा देहायका विषयहरू पर्दछन्।

- भ्रष्टाचार जन्य क्रियाकलापमा राजनीतिक संरक्षण र संलग्नता,
- कानूनहरू तर्जुमा नगर्ने र कानून तर्जुमा गर्दा समेत दूषित मनसायका साथ तर्जुमा गर्ने र धेरैजस्तो स्थानीय तहहरूमा निर्णयलाई नै कानून मान्ने प्रवृत्ति बढ्नु,
- राजनीतिलाई सेवाको भावनाभन्दा पनि पेसा वा व्यवसायको रूपमा लिइनु,
- खर्चिलो र भड्किलो निर्वाचन प्रणाली,
- नीति निर्माणमा Elite capture हुनु र स्वार्थ प्रेरित नीति निर्माण हुनु,
- नीति बनाउँदा नीति निर्माता नै प्रभाव, दबावमा परि नीति तथा निर्णय गरिनु,
- नीति निर्माता आफैँ गलत नीति एवं निर्णय गर्न उत्साहित हुनु,

### २. सार्वजनिक खरिदको क्षेत्र

यो क्षेत्र स्थानीय तहमा हुने भ्रष्टाचारको मुख्य क्षेत्रको रूपमा रहेको छ। जसअन्तर्गत देहायबमोजिमका विषयहरू पर्दछन्।

- अनावश्यक परामर्श कार्यहरूमा रकम विनियोजन गरी खरिद गर्ने परिपाटी,

- सार्वजनिक खरिद ऐन तथा नियमावलीविपरीत उपभोक्ता समिति मार्फत सार्वजनिक निर्माण एवं खरिद कार्य गरिनु,
- टुक्राएर खरिद गरिने प्रवृत्ति बढ्दो,
- E-bidding लगायत अन्य खरिद मापदण्डको पालना नगरिनु,
- ठेक्कापट्टामा मिलेमतो गर्ने र सार्वजनिक कार्यालयलाई हानि नोक्सानी पुऱ्याउने,
- उपभोक्ता समिति निर्माण गर्दा नै आफूअनुकूलका मान्छेलाई राख्ने गरिएको ।

### ३. राजस्व एवं सेवा शुल्क क्षेत्र

यो क्षेत्रअन्तर्गत देहायबमोजिमका विषयहरू पर्दछन् ।

- अत्यधिक सेवा, शुल्क एवं अस्वाभाविक करका दरहरू निर्धारण गरिनु,
- राजस्व हिनामिना गरी व्यक्तिगत लाभ लिने प्रवृत्ति हावी हुनु,
- समयमै राजस्व सम्बन्धित खाताहरूमा जम्मा नगर्ने प्रवृत्ति बढ्दो,
- मिलेमतो र भागबन्डा संस्कृति,
- आफन्तलाई सेवा प्रवाह गर्दा सेवा शुल्क नलिने वा कम लिने,

### ४. सामाजिक क्षेत्र

यो क्षेत्रअन्तर्गत देहायबमोजिमका विषयहरू पर्दछन् ।

- गलत लगत कायम गरी सामाजिक सुरक्षा भत्ताबापतको रकम निकास्या दिने,
- दोहोरो सामाजिक सुरक्षा भत्ता लिने,
- शिक्षा र स्वास्थ्य क्षेत्रको बजेटमा हुने अपचलन,
- कानुनविपरीत विभिन्न संस्था एवं व्यक्तिहरूलाई आर्थिक सहायता एवं अनुदान प्रदान गर्ने गरिएको,

### ५. योजना तर्जुमा र कार्यान्वयन

- योजना तर्जुमा तथा छनोटमा नै मिलेमतो गरी कमिसनका आधारमा योजना छनोट गरिनु,
- काम नगरी भुक्तानी दिने प्रवृत्ति,
- उपभोक्ता समितिमा आफन्त व्यक्तिहरू राख्ने, पूर्वाधार निर्माण नगरी भुक्तानी लिने तथा गुणस्तरीय कार्य नगर्ने, निर्धारित समयमा तोकिएको कार्य सम्पन्न नगर्ने,
- जनप्रतिनिधिहरू तथा कर्मचारीहरू आफैँ डोजरलगायतका निर्माण सामग्रीहरूको खरिद तथा निर्माण कार्यमा संलग्न हुने,
- समयमै प्रतिवेदन नपठाउने प्रवृत्ति हावी हुनु,

## ६. प्रशासनिक क्षेत्र

- सूचना प्रविधिको उपयोगको क्षेत्रमा उदासीनता हुनु,
- जिम्मेवारी र उत्तरदायित्व पन्छाउने प्रवृत्ति हावी हुनु,
- नातावाद, कृपावाद प्रवृत्ति कायमै रहनु,
- आफन्त र राजनीतिक कार्यकर्ताहरूलाई करारमा भर्ना गर्ने,
- कमजोर आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली हुनु,

## स्थानीय तहमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण गरी सुशासन प्रवर्द्धन गर्न अवलम्बन गर्नुपर्ने उपायहरू

आर्थिक वर्ष २०७७/७८ मा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले ढुंगा, गिटी, बालुवा, उत्खनन, प्रशोधन, प्रवर्द्धन, बिक्री वितरण, अनावश्यक दोहन नियन्त्रणको विषयमा तथा समान प्रकृतिको काममा एकरूपता ल्याउने गरी नर्म्स तयार गर्न तथा खरिद नियमावलीबमोजिम नर्म्स स्वीकृत गराई सोहीबमोजिम दररेट विश्लेषण गरी निर्माण कार्य गराउन नेपाल सरकार मार्फत संघीय एकाइहरूलाई सुभाव दिएको छ। यसका साथै विभिन्न निकायले वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तयार गर्दा, नीतिगत लक्ष्य निर्धारण गर्नुपरेमा, सो समेत गरी बहुवर्षीय ठेक्का लगाउने र आयोजना सञ्चालनको पूर्वतयारी नगरी आयोजनामा गैरबजेटरी भार पार्ने प्रवृत्ति निरुत्साहित गर्नुपर्ने सुभाव नेपाल सरकारलाई दिएको छ। निर्माणाधीन ठेक्का योजनाहरू तोकिएकै म्यादभित्र सम्पन्न गर्न गराउन भइरहेको कार्यको प्राविधिक अनुगमन, सघन र प्रभावकारी बनाउन ठेक्का व्यवस्थापनका विषयमा सजगता अपनाउन तथा सम्भौताबमोजिम ठेक्का व्यवस्थापनमा जोड दिन, ठेक्का लगाउनुपूर्व गर्नुपर्ने पूर्वतयारीका कार्यहरू भएपश्चात् मात्र ठेक्का प्रक्रिया अगाडि बढाउने सुभाव नेपाल सरकारलाई प्रदान गरेको छ। यसका अतिरिक्त स्थानीय तहमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण गरी सुशासन प्रवर्द्धन गर्न देहायबमोजिमका उपायहरू अवलम्बन गर्नु अत्यावश्यक देखिन्छ।

- सार्वजनिक खर्च सञ्चालन मापदण्ड बनाई सोको प्रभावकारी कार्यान्वयनमा जोड दिने,
- सुशासन प्रवर्द्धन गर्न सम्पादन गरिएका क्रियाकलापहरूको सार्वजनिकीकरण गर्ने,
- स्थानीय नागरिकहरूको प्रत्यक्ष संलग्नता हुने गरी विकास निर्माण र सेवा प्रवाहका कार्यहरू सञ्चालन गर्ने,
- स्थानीय तहबाट भए गरेका कार्यहरूको सम्बन्धमा स्थानीय नागरिकहरूलाई सूचनाको सहज पहुँचको सुनिश्चितता प्रदान गर्ने,
- स्थानीय तहबाट प्रदान गर्ने सेवाहरूको बजारीकरण गरी निजी क्षेत्रलागयतका अन्य क्षेत्रहरूसँगको साभेदारी र सहकार्यलाई प्रवर्द्धन गर्ने,
- स्थानीय तहमा हुने गरेको Nepotism, Favoritism अन्त्य गर्दै अवसरहरूको समानुपातिक वितरण गर्ने,
- नियमनकारी निकायहरू रचनात्मक बनाउने,

- सेवा प्रवाहमा सूचना प्रविधिको उपयोग गरी Faceless Governance सञ्चालन गर्ने,
- आर्थिक कारोबार लाई पूर्ण रूपमा Digitalization प्रणालीमा लैजाने,
- सार्वजनिक सेवाको सम्बन्धमा नागरिकहरूलाई सुसूचित बनाई नागरिकहरूलाई आफ्नो कर्तव्य पालनाप्रति प्रतिबद्ध बनाउने,
- नागरिक समाजलाई क्रियाशील बनाउँदै स्वतन्त्र नागरिक निगरानी समूहहरू परिचालन गर्ने,
- आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली तर्जुमा गरी सोको प्रभावकारी कार्यान्वयनमा जोड दिने,
- उत्तरदायित्वका औजारहरू जस्तै:- सामाजिक परीक्षण, सार्वजनिक सुनुवाइ, गुनासो सुन्ने व्यवस्था, स्थानीय भाषामा डिजिटल नागरिक बडापत्र, Citizen Score Card, प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्ने,
- नैतिक शिक्षा, नागरिक शिक्षामा जोड दिने,
- असल राजनीतिक संस्कारको विकास गरिनुपर्ने,
- खर्चिलो एवं महँगो निर्वाचन प्रणालीलाई निरुत्साहित गरी प्रविधिमैत्री बनाउने,
- बजारको महँगो र प्रदान गरिने सेवा सुविधाबीच तादात्म्यता मिलाई कर्मचारीलाई उत्प्रेरित गरिनुपर्ने,
- रोल मोडल कार्य संस्कृति अवलम्बन गरिनुपर्ने,
- भ्रष्टाचार न्यूनीकरणका विषयहरूमा Research and Development मा जोड दिइनुपर्ने,
- सामुदायिक शिक्षा कार्यक्रम लागू गर्ने,
- सञ्चार माध्यम मार्फत प्रवर्द्धनात्मक कार्य (सुशासन सवाल) जस्ता कार्यक्रम सञ्चालन गर्ने,
- विद्यालय स्तरीय पाठ्यक्रममा सुशासन प्रवर्द्धनसम्बन्धी विषय समावेश गर्ने,
- कानुनविपरीत हुने गरी कर छुट तथा मिन्हा दिने प्रवृत्ति बन्द गर्ने,

यद्यपि Oversight Agency हरूको रचनात्मक एवं सिर्जनात्मक प्रयास, नागरिकमा बढ्दै गएको चेतनास्तर, समाजमा बढ्दै गएको भ्रष्टाचारप्रतिको विरोधको भावना, सूचना प्रविधि एवं सामाजिक सञ्जालहरूको बढ्दो प्रयोग, मिडियाको खोजमूलक अनुसन्धान तथा समाजमा सदाचारिता र नैतिकताका बहसहरू बढ्दै जानुले स्थानीय तहमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा थप सहयोग भने पुगेको देखिन्छ ।

## निष्कर्ष

स्थानीय तहमा नीतिगत तथा संस्थागतरूपमा दिनानुदिन भ्रष्टाचार भएका घटनाहरू बढ्दै जानुले वित्तीय अनुशासन कमजोर भएको छ । स्थानीय तहमा जनसहभागिता, उत्तरदायित्व, पारदर्शिता सुनिश्चित गरी सुलभ र गुणस्तरीय सेवाप्रवाह गर्न तथा लोकतन्त्रका लाभहरूको समानुपातिक, समावेशी र न्यायोचित वितरण गरी कानुनी राज्य र दिगो विकासका लागि स्थानीय तहलाई भ्रष्टाचाररहित बनाउनु अपरिहार्य देखिन्छ । यसका लागि स्थानीय तहले अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको पाँचवर्षे रणनीतिले अवलम्बन गरेको प्रवर्द्धनात्मक, निरोधात्मक, दण्डात्मक र संस्थागत क्षमता सुदृढीकरण गर्ने रणनीतिको



अतिरिक्त माथि उल्लिखित सुभावहरूको कार्यान्वयन गर्न सकेमा सुशासित स्थानीय तह निर्माण हुन गई सेवा प्रवाहमा जनसन्तुष्टिसमेत हासिल हुने निश्चित छ ।

### सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान, २०७२, कानून किताब व्यवस्था समिति
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८
- भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको ३१ औं प्रतिवेदन, २०७८
- आयोगको संस्थागत रणनीतिक योजना आव २०७६/७७-२०८०/८१
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका विभिन्न सूचना, परिपत्र एवं प्रेस विज्ञप्तिहरू
- Helping Countries Combat Corruption, the Role of the World Bank, Chap.-2, Pg.8. Sep. 1997
- Myint, U., (2000), Corruption: Causes, Consequences and Cures, Asia-Pacific Development Journal, Vol. 7, No. 2, December 2000, pg. 35

“

ठग जति चलाख भयो त्यति नै हानि  
गर्छ र सज्जन जति-जति चलाख भयो  
उसले त्यति नै हित गर्छ ।

- प्लेटो

”

# विशेष अदालतले गरेका फैसला तथा फैसलाको प्रवृत्तिअनुसार अनुसन्धान र अभियोजनमा देखिएका कमीकमजोरीहरू



महदत पौडेल<sup>१</sup>

## विषय प्रवेश

नेपालको संविधानको धारा २३९ को उपधारा (१) मा कुनै सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले कानूनबमोजिम अनुसन्धान गर्न वा गराउन सक्नेछ, (२) धारा १०१ बमोजिम महाभियोग प्रस्ताव पारित भई पदमुक्त हुने व्यक्ति, न्याय परिषद्बाट पदमुक्त हुने न्यायाधीश र सैनिक ऐनबमोजिम कारबाही हुने व्यक्तिका हकमा निज पदमुक्त भइसकेपछि संघीय कानूनबमोजिम अनुसन्धान गर्न वा गराउन सकिनेछ, (३) उपधारा (१) वा (२) बमोजिम भएको अनुसन्धानबाट सार्वजनिक पद धारण गरेको कुनै व्यक्तिले कानूनबमोजिम भ्रष्टाचार मानिने कुनै काम गरेको देखिएमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले त्यस्तो व्यक्ति र सो अपराधमा संलग्न अन्य व्यक्तिउपर कानूनबमोजिम अधिकार प्राप्त अदालतमा मुद्दा दायर गर्न वा गराउन सक्ने कानुनी व्यवस्था रहेको छ भने अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ को दफा ३५ मा 'सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्ति वा प्रचलित कानूनबमोजिमको राष्ट्रसेवक वा अन्य व्यक्तिले यस ऐन वा प्रचलित कानूनबमोजिम भ्रष्टाचार मानिने कसुर गरेको देखिन आएमा आयोगले त्यस्तो व्यक्तिउपर यस ऐन वा प्रचलित कानूनबमोजिम मुद्दा दायर, पुनरावेदन वा पुनरावलोकन र सोसम्बन्धी अन्य कारबाही गर्नुपर्दा आयोगको नामवाट आयोग आफैँले वा आयोगले अख्तियारी दिएको अधिकारीले गर्नेछ' भन्ने व्यवस्था रहेको छ। त्यस्तै अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियमावली, २०५९ को नियम २६ मा आरोप (पत्र तयार गरी सम्बन्धित अदालतमा मुद्दा दायर गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको र ऐनको नियम २९ मा मुद्दाको पुनरावेदन र पुनरावलोकनसम्बन्धी कार्यविधिको व्यवस्था उल्लेख छ। न्याय प्रशासन ऐन, २०७३ को दफा ११ मा मुद्दा पुनरावलोकन गर्न सकिने अवस्था र पुनरावलोकन नहुने अवस्थाको बारेमा उल्लेख छ। उल्लिखित संवैधानिक र कानुनी व्यवस्थाको अधीनमा रही आयोगले भ्रष्टाचारसम्बन्धी मुद्दाको अनुसन्धान तहकिकात गरी विशेष अदालतमा मुद्दा दायर गर्ने र विशेष अदालतबाट आयोगको विपक्षमा फैसला भएका मुद्दाहरूउपर सर्वोच्च अदालतमा पुनरावेदन गर्ने र सर्वोच्च अदालतले गरेका फैसलाउपर न्याय प्रशासन ऐन, २०७३ को अधीनमा रही पुनरावलोकनको निवेदन गर्ने र नगर्ने कानुनी अधिकार र जिम्मेवारी अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलाई रहको छ।

१ शाखा अधिकृत, अ.दु.अ. आयोग

## अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले विशेष अदालतमा दायर गरेका मुद्दा र उक्त मुद्दाहरूउपर अदालतको फैसलाको अवस्था

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले विशेष अदालतमा दायर गरेका मुद्दा, विशेष अदालतले ती मुद्दाहरूउपर गरेका फैसलाहरू र उक्त फैसलाहरूउपर सर्वोच्च अदालतमा दायर गरेका पुनरावेदन पत्र तथा सर्वोच्च अदालतले गरेका फैसला र आदेशउपर गरिएका पुनरावलोकनका मुद्दाहरूको विगत पाँच वर्षको तथ्याङ्क हेर्ने हो भने आव २०७३/०७४ देखि आव २०७७/०७८ को असार महिनासम्ममा विशेष अदालतमा जम्मा १२५५ वटा मुद्दा दायर भएको देखिन्छ जसमध्ये सबैभन्दा धेरै आव २०७६/०७७ मा ४४० वटा मुद्दा दायर भएको देखिन्छ। त्यस्तै सो पाँच वर्षको अवधिमा विशेष अदालतबाट जम्मा ८४८ वटा मुद्दाहरू फैसला भएकोमा आयोगको पक्षमा ६६३ वटा मुद्दा अर्थात् ७८.१८% मुद्दामा आयोग सफल भएको देखिन्छ भने १८५ मुद्दामा आयोग असफल (२१.८२%) भएको छ। यसबाट के देखिन्छ भने या त अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको अनुसन्धान र अभियोजनका २१% मुद्दामा कमजोरी छ वा विशेष अदालतले गरेका फैसलाहरूमध्ये २१% फैसलाहरू त्रुटिपूर्ण रहेका छन् र यदि ती फैसलाहरू त्रुटिपूर्ण हुन् भने सर्वोच्च अदालतबाट ती फैसलाहरू उल्टिन्छन्। त्यस्तै सर्वोच्च अदालततर्फको तथ्याङ्क हेर्ने हो भने अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको तर्फबाट आव २०७३/२०७४ देखि आव २०७७/०७८ सम्मको अवधिमा सर्वोच्च अदालतमा जम्मा २८१ वटा मुद्दाका पुनरावेदन पत्र दर्ता गराइएकोमा आव २०७७/०७८ को असार मसान्तसम्ममा जम्मा ९३ वटा मुद्दा फैसला भएको रेकर्ड देखिन्छ जसमा १० वटा मुद्दा (१०.७५२९%) मात्रै सफल भएको र बाँकी ८३ वटा मुद्दा (८९.२५२९%) मुद्दा असफल भएको देखिन्छ। उपलब्ध तथ्याङ्कअनुसार पछिल्लो पाँच आर्थिक वर्षमा सर्वोच्च अदालतमा जम्मा ४ वटा मुद्दाउपर पुनरावलोकनको निवेदन दर्ता भएको देखिन्छ। मिति २०७३ को साउन महिनादेखि २०७८ असार महिनासम्ममा विशेष अदालतमा दायर भएका आरोपपत्र, विशेष अदालतबाट प्राप्त फैसलाहरू, सर्वोच्च अदालतमा निवेदन गरेका पुनरावेदनका निवेदन, सर्वोच्च अदालतबाट प्राप्त फैसलाहरू र सर्वोच्च अदालतमा निवेदन गरेका पुनरावलोकनका मुद्दाहरूको तथ्यांकलाई तल एउटै तालिकामा प्रस्तुत गरिएको छ।

### तालिका नं. १

मिति २०७३ साउनदेखि २०७८ असार महिनासम्मको आयोगको मुद्दा दायर, पुनरावेदन र फैसलाको विवरण											
आव	विशेष अदालतमा दायर गरेका मुद्दा संख्या	विशेष अदालतबाट प्राप्त फैसला संख्या				सर्वोच्च अदालतमा दायर पुनरावेदन निवेदन	सर्वोच्च अदालतबाट फैसला भई प्राप्त मुद्दा संख्या				सर्वोच्च अदालतमा पुनरावलोकनका लागि निवेदन गरेको संख्या
		जम्मा	सफल	असफल	सफल%		जम्मा	सफल	असफल	सफल%	
२०७३/०७४	१५४	१६०	११७	४३	७३.१३	५२	रेकर्ड नभएका				०
२०७४/०७५	१९४	१७४	११८	५६	६७.८२	६८	रेकर्ड नभएका				२
२०७५/०७६	३५४	२०४	१८०	२४	८८.२४	८३	रेकर्ड नभएका				०
२०७६/०७७	४४०	१९७	१६७	३०	८४.७७	२०	३८	६	३२	१५.७९	२
२०७७/०७८	११३	११३	८१	३२	७१.६८	५८	५५	४	५१	५.००	०
<b>जम्मा</b>	<b>१२५५</b>	<b>८४८</b>	<b>६६३</b>	<b>१८५</b>	<b>७८.१८</b>	<b>२८१</b>	<b>९३</b>	<b>१०</b>	<b>८३</b>	<b>१०.७५</b>	<b>४</b>

माथिको तथ्याङ्कलाई हेर्दा पछिल्लो पाँच आर्थिक वर्षमा विशेष अदालतबाट यस आयोगले ७८.१८% मुद्दामा सफलता प्राप्त गरेको देखिन्छ। विशेष अदालतले आयोगको मागदावी पुग्ने गरी फैसला गर्दा नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्र पेश गरी लाभ लिएको प्रकृतिको मुद्दामा बढी सफलता पाएको देखिन्छ। नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्रको मुद्दामा लिखित प्रमाण बलियो हुने, अनुसन्धान कार्य पनि थोरै परिश्रम र समयमा गर्न सकिने प्रतिवादीसँग भएको प्रमाणपत्र आधिकारिक शैक्षिक संस्थाबाट जारी भएको हो, होइन र उक्त प्रमाणपत्र पेश गरी प्रतिवादीले लाभ लिएको हो, होइन भन्ने कुराको प्रमाण मात्रै पेश गर्दा पनि प्रतिवादीको विरुद्धमा प्रमाण पुग्ने भएको हुनाले नक्कली शैक्षिक प्रमाण पत्रसँग सम्बन्धित मुद्दामा आयोगले बढि मात्रामा सफलता पाएको देखिन्छ। त्यस्तै आयोगले घुस रकम सहित रंगेहात पक्राउ गरी आरोप पत्र दायर गरेका अधिकांश मुद्दाहरूमा आयोगले सफलता प्राप्त गरेको देखिन्छ। उक्त मुद्दाको फैसला गर्दा, प्रतिवादीको साथबाट रकम बरामद भएको, प्रतिवादीले निवेदकसँग घुस मागेको कुरा अन्य स्वतन्त्र प्रमाण (जस्तै अडियो, भिडियो सीडी) बाट पुष्टि भएको कुरालाई आधार बनाएको देखिन्छ। यस्ता प्रकृतिका मुद्दामा पनि सावित्री बयान दिएको तथ्यलाई मात्र नहेरी भौतिक सबुद प्रमाण स्पष्ट सँग देखिएका र उजुरवालाले अदालतमा समेत उपस्थित भई निवेदन र उजुरीलाई पुष्टि हुने गरी बकपत्र गरेको समेतका आधारमा पनि विशेष अदालतले आयोगको मागदावी पुग्ने गरी फैसला गरेको देखिन्छ। यद्यपि सम्मानित सर्वोच्च अदालत संवैधानिक इजलाशबाट (रिट नं.०७४(WC(००२०) अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियमावली २०५९ को नियम ३० को सन्दर्भमा मिति २०७८।१।८ मा भएको आदेशलाई आधार लिएर सो मिति पश्चात फैसला गर्दा आयोगले उपलब्ध गराएको रकम रंगेहात पक्राउ भएको केही मुद्दामा विशेष अदालतबाट प्रतिवादीले सफाइ पाउने गरी फैसला भएको देखिएको छ।

विशेष अदालतबाट आयोगको मागदावी नपुग्ने गरी गरेका फैसलाका निर्णयाधारहरू निम्न रहेका छन्:

क) नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्र पेश गरी लाभ लिएको अधिकांश मुद्दामा विशेष अदालतले आरोपदावी बमोजिम मुद्दा ठहर गरेता पनि केही मुद्दामा सफाइ दिएको छ। जस्तै आयोगको प्रतिवेदनले वादी नेपाल सरकार प्रतिवादी मोतिवर रहमान भएको नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्र मुद्दामा आयोगले अनुसन्धान गर्दा प्रतिवादीले पेश गरेको प्रमाणपत्र नक्कली नै भएको भनी विशेष अदालतमा मुद्दा दायर गरेकोमा विशेष अदालतबाट सम्बन्धित विश्वविद्यालयमा जाँच गर्न पठाउँदा उक्त विवादित प्रमाणपत्र true भनी लेखी आएको कारणले गर्दा प्रतिवादीले सफाइ पाएको अवस्था छ। यद्यपि उक्त मुद्दामा सम्बन्धित विश्वविद्यालयले किन दुईथरी रिपोर्ट दियो भन्ने कुरा एकातिर देखिन्छ भने आयोगले के कसरी रिपोर्ट प्राप्त गर्दछ र उक्त प्रक्रिया कति पारदर्शी तथा विश्वासनीय छ भनेर आम जनता र अदालतलाई आयोगले विश्वस्त गराउनुपर्ने चुनौती आयोग सामु देखिन्छ, अन्यथा अब दायर हुने यस किसिमका मुद्दाको अनुसन्धानमा कति सत्यता छ भनेर प्रश्न उठ्ने देखिन्छ छ विशेष अदालतबाट उक्त फैसला प्राप्त भएपश्चात आयोगबाट सर्वोच्च अदालतमा पुनरावेदनको निवेदन नगर्ने गरि निर्णय भएको छ।

ख) फौजदारी मुद्दामा कुन व्यक्तिले के कसुर गरेको हो र उसलाई के सजाय हुने हो भनेर अभियोजनकर्ताले स्पष्ट रूपमा दावी लिन सक्नुपर्दछ। गोश्वारा रूपमा दावी लिनु हुँदैन भन्ने आधारमा पनि आयोगले

विशेष अदालतबाट असफलता भोग्नुपरेको अवस्था छ। उक्त आधारलाई हेर्दा खासगरी राजस्व हिनामिना गरेको, सार्वजनिक/सरकारी जग्गा व्यक्तिको नाममा दर्ता गरेको, सार्वजनिक सम्पत्ति हानि नोक्सानी गरेको जस्ता मुद्दामा आयोगबाट हरेक व्यक्तिले गरेको कसुरको अनुसन्धान गरी कुन व्यक्तिले कति हानि नोक्सानी गरेको हो, कुन कुन व्यक्तिबाट कति कति रकम बिगो भराउनुपर्ने हो, भन्ने विषयमा स्पष्ट भई कसुरको गाम्भीर्यको आधारमा मागदाबी लिई आरोपपत्र दायर गर्नुपर्नेमा सबै प्रतिवादीहरूउपर एउटै दफाबमोजिमको कसुर गरेको, एउटै दफाबमोजिम सजाय हुनुपर्ने तथा सबै बिगो हरेक व्यक्तिबाट भराउनुपर्नेजस्ता गोश्वारा किसिमका आरोपपत्र दायर भएको कारणले आयोगको मुद्दा असफल भएको देखिन्छ।

- ग) आरोपपत्रमा दाबी लिएको रकम बेरुजु खातामा आरोपपत्र दायर हुनुपूर्व नै जम्मा गरिदिएको भन्ने आधारमा समेत विशेष अदालतबाट प्रतिवादीले सफाइ पाएको अवस्था छ। यस सन्दर्भमा सम्मानित सर्वोच्च अदालतबाट बेरुजु रकम र भ्रष्टाचार भनेको फरक-फरक कुराहरू हुन् भन्ने फैसला गरी नजिर स्थापित भइसकेको छ।
- घ) उजुरकर्ता/निवेदकलगायतका वादी पक्षका साक्षी अदालतमा उपस्थित भई बकपत्र नगरेको र बकपत्र गर्दा पनि प्रतिवादीको जिकिरलाई समर्थन हुने गरी (प्रतिकूल बकपत्र) गरेको कारणबाट समेत आयोगको विपक्षमा फैसला भएको अवस्था छ। उजुरकर्ता/निवेदकले आयोगसमक्ष उजुरी दर्ता गरी आयोगबाट अनुसन्धान भई अदालतमा मुद्दा दायर हुँदा मात्रै निज निवेदक र मौकामा कागज गर्ने अन्य साक्षीको जिम्मेवारी पूरा हुँदैन। अदालतले खोजेका बखत निजहरू स्वयं अदालतमै उपस्थित भई बकपत्र गरिदिनुपर्दछ। त्यति मात्रै होइन, उनीहरूले आफूले पहिले दिएको निवेदन र मौकामा गरेको कागजकै व्यहोरालाई समर्थन हुने गरी बकपत्र गरेको हुनुपर्दछ। खासगरी घूस रिसवतका मुद्दामा निवेदक र वादीका साक्षीहरूको अत्यन्त धेरै महत्त्वपूर्ण भूमिका हुन्छ, निजहरूले प्रतिकूल बकपत्र गरिदिएको कारणले पनि मुद्दामा आयोग असफल भएको देखिन्छ।
- ङ) आरोपपत्र दायर गर्दा आरोपपत्रको साक्षी खण्डमा राख्नु पर्ने साक्षी नराखेको र नराख्दा पनि मुद्दामा तात्त्विक असर नपर्ने साक्षी राखेको कारणले समेत विशेष अदालतका फैसला आयोगको विपक्षमा हुने गरेका छन्। फौजदारी मुद्दामा साक्षीको महत्त्वपूर्ण भूमिका हुन्छ। त्यस्ता साक्षी अदालतमा उपस्थित भएर र बकपत्र गरेर मात्रै हुँदैन उक्त मुद्दामा ती साक्षीको भूमिका के छ ? उक्त मुद्दाको तथ्य ती साक्षीले बुझेका छन् कि छैनन् ? जस्ता कुरामा अत्यन्तै ध्यान दिएर मात्रै साक्षी राख्नुपर्ने हुन्छ। आयोगले दायर गरेको मुद्दामा साक्षीको संख्या अत्यन्तै बढी हुने गरेको तर बकपत्र गर्दा साक्षीहरूबाट उजुरी/निवेदनमा उल्लेख भएका कुराहरू व्यक्त नभई उल्टै मलाई यो मुद्दाको बारेमा केही पनि थाहा छैन, मलाई त यहाँ सही गर भनेको कारणले मात्रै सही गरेको हुँ भन्नेजस्ता कुरा व्यक्त गर्नुले प्रतिवादीको पक्षमा फैसला हुने गरेका छन्।
- च) असम्बन्धित व्यक्तिउपर मागदाबी लिने र सम्बन्धित व्यक्तिउपर मुद्दा नचलाउने निर्णय गरेको कारणले पनि आयोगका मुद्दा असफल हुने गरेका छन्। विशेष अदालतबाट प्राप्त फैसला र सो

फैसलासँग सम्बन्धित मिसिलको अध्ययन गर्दा, कुनै मुद्दाका एउटा व्यक्तिलाई पक्राउ गरिएको छ वा एउटा व्यक्तिउपर उजुरी परेको छ, तर त्यसको अनुसन्धान गर्दै जाँदा भ्रष्टाचारको कार्यमा अर्को व्यक्तिको मुख्य भूमिका देखिएको छ, तर आयोगले निर्णय गर्ने बखत मुख्य भूमिका भएको व्यक्तिको हकमा मुद्दा नचलाउने निर्णय गर्ने र सामान्य भूमिका भएको व्यक्तिउपर मुद्दा चलाउने कार्य भएको देखिन्छ, जसले गर्दा आयोगको विपक्षमा फैसला भएको छ ।

- छ) प्रतिवादीको साथबाट रकम बरामद भए तापनि सो रकम घूस रिसवतबापतको रकम नै हो भनी यकिनसाथ भन्न सक्ने प्रमाण अनुसन्धानको क्रममा नै देखिँदैन । यदि कुनै व्यक्तिले घूस रकम माग गन्यो भनेर बरामद गरिन्छ भने उक्त रकम कसले दियो ? के कामका लागि दियो ? त्यो रकम घूस नै हो कि होइन ? भन्ने प्रमाण संकलन नगरी मुद्दा चलाउँदा आयोगको विपक्षमा फैसला भएको देखिन्छ ।
- ज) घूस/रिसवत लिएको मुद्दामा आयोगले अनुसन्धानको क्रममा कुनै अडियो भिडियोको सीडी बनाएको हुन्छ । तर उक्त अडियोमा भएको संवाद निवेदक र प्रतिवादीकै हो भन्नेतर्फ परीक्षण गराइएको हुँदैन भने भिडियोमा भएको दृश्यमा निवेदक को हो ? प्रतिवादी को हो ? भनेर अनुहार देखिएको हुँदैन । रकम दुईवटा हातमा लेनदेन गरेको वा प्रतिवादीको साथबाट बरामद भएको मात्रै देखिन्छ, यसले गर्दा प्रतिवादीले अदालतमा बयान गर्दा उक्त व्यक्ति म होइन वा यो Voice मेरो होइन भनेर जिकिर लिने र उसको जिकिरलाई खण्डन गर्ने अन्य स्वतन्त्र प्रमाण आयोगको तर्फबाट पेस नहुँदा प्रतिवादीको पक्षमा फैसला भएको अवस्था छ ।
- झ) अर्कोतर्फ खण्ड (ज) बमोजिमका अडियो र भिडियो भएको सीडी विशेष अदालतमा पेस गरिन्छ । अदालतमा उक्त सीडी खुल्दैन, नखुलेपछि विशेष अदालतले यहाको सीडी नखुलेकाले आयोगमा भएको सीडी उपलब्ध गराइदिनू भनी माग गरी आयोगलाई पत्र पठाउँछ, तर आयोगमा नै उक्त सीडी भेटिँदैन अथवा भेटिए पनि आयोगमा भएको सीडीसमेत खुल्दैन । आरोप-पत्रसाथ पेस गरेको सीडी नखुलेको र दाबी गरेको कसुरलाई समर्थन गर्ने स्वतन्त्र प्रमाणको अभाव भएपछि प्रतिवादीले शंकाको सुविधा पाउने फौजदारी सिद्धान्तबमोजिम निजले आरोपदाबीबाट सफाइ पाउँछ । यसरी अनुसन्धानको क्रममा संकलित सबुद प्रमाणको उचित तरिकाले प्रयोग र संरक्षण गर्न नसक्दा आयोग असफल भएको देखिन्छ ।
- ञ) घूस/रिसवत लिई भ्रष्टाचार गरेको मुद्दाको बरामदी मुचुल्का तयार गर्ने क्रममा प्रतिवादीलाई रोहवरमा राख्नुपर्ने महलमा नराखिएको, जुन चीज र वस्तुबाट रकम बरामद भएको छ, त्यस्तो वस्तु र चीज बरामद नगरिएको, कार्यविधि कानुनले राख्नुपर्ने भनी तोकेका व्यक्तिलाई रोहवरमा नराखिएको समेतका कारणबाट पनि आयोगले असफलता भोग्नुपरेको देखिन्छ ।



## निष्कर्ष

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग एक स्वतन्त्र संवैधानिक आयोग हो । नेपालको संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्थाअनुसार भ्रष्टाचारको कसुरमा अनुसन्धान तथा तहकिकात गरी संकलित सबुद प्रमाणको आधारमा अधिकार प्राप्त अदालतमा अभियोगपत्र दायर गरी नागरिकलाई सुशासनको प्रत्याभूति दिलाउनु आयोगको संवैधानिक दायित्व रहेको छ । आयोगले गर्ने हरेक कामकारबाहीलाई राजनीतिक दल, नागरिक समाज, पत्रकार, राष्ट्रिय अन्तर्राष्ट्रिय संघसंस्था, अन्तर्राष्ट्रिय समाजलगायत आमजनताले सूक्ष्म रूपमा निगरानी गरेका हुन्छन् । आयोगले गर्ने निर्णयको आधारमा अपराधीले सजाय पाई, राज्यमा विधिको शासन कायम हुने अपेक्षा आमजनताले राखेका हुन्छन् । आयोगले सत्यतथ्य र पारदर्शी रूपमा गर्ने निर्णयले अपराधी सजायको कठघरामा आई सिंगो मुलुकले आयोगको प्रशंसा गर्दछ भने यथेष्ट अनुसन्धान र प्रमाणबिना गरिने निर्णयले एउटा निर्दोष व्यक्तिले आत्महत्या गर्नेसम्मको अवस्था देखिएको तीतो यथार्थ हामीसँग छ । राज्यले आयोगका लागि हरेक वर्ष ठूलो लगानी गरेको हुन्छ र उक्त लगानी मूलतः सुशासन र सामाजिक न्यायका लागि नै गरेको हुन्छ । विश्वव्यापी रूपमा दिनानुदिन भएको प्रविधिको विकासलाई पनि अनुसन्धानमा प्रयोग गर्न सकिने अवस्था छ, आयोगमा सबै सेवा समूहका दक्ष कर्मचारीको दरबन्दी रही कामकाज गर्दै आएको अवस्था छ । यति हुँदाहुँदै पनि आयोगले गरेको कामको अन्तिम नतिजा (मुद्दाको सन्दर्भमा) सन्तोषजनक देखिएको छैन । यद्यपि आयोगले गरेको कामको नतिजा लामो समयपछि मात्रै देखिने र तर आमजनताले छोटो समयमै आयोगको प्रभाव देखियोस् भन्ने चाहना राख्ने गरेकाले पनि यस्तो देखिएको हुन सक्छ । अर्कोतिर आयोग सफल हुनका लागि यसको एकल प्रयासले मात्रै सम्भव हुँदैन, सबै सरोकारवाला पक्षको सहयोग अपरिहार्य हुन्छ भन्ने कुरा पनि बिर्सनु हुँदैन । जे होस् आयोगले अब विगतका अनुभवहरूलाई ध्यानमा राख्दै, परम्परागत ढंगले गरेका कारबाहीमा सुधार ल्याई उपलब्ध जनशक्ति र प्रविधिको अधिकतम उपयोग गरी, भ्रष्टाचारमा शून्य सहनशीलताको नीति अपनाई, वस्तुनिष्ठ ढंगले अनुसन्धान र अभियोजन गरी आयोगको कामकारबाहीमा निष्पक्षता र प्रभावकारिता कायम गरी मुद्दामा आयोगको सफलताको दर बढाउनुपर्ने देखिन्छ ।

## सन्दर्भ सामग्रीहरू

- नेपालको संविधान
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियमावली, २०५९
- न्याय प्रशासन ऐन, २०७३
- सर्वोच्च अदालत र विशेष अदालतबाट विभिन्न मितिमा भएका फैसलाहरू

# गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन (भ्रष्टाचार) कसुरको विधिशास्त्रीय मान्यता



मोहनकुमार शाहा<sup>१</sup>

## विषय प्रवेश

सामान्यतया भ्रष्टाचारजन्य कार्यबाट आर्जित सम्पत्ति नै गैरकानुनी सम्पत्ति हो। सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्तिले पद वा शक्तिको आवरणमा कानुनविपरीत सम्पत्ति आर्जन गर्ने कार्यलाई गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन भनिन्छ। गैरकानुनी आर्जनका परिणामस्वरूप सार्वजनिक पदमा बस्ने केही व्यक्तिहरू रातारात सम्पत्ति आर्जन गरी उच्च र विलासी जीवनयापन गर्न पुग्दछन्। उच्चपदीय हैसियत अर्थात् प्रतिष्ठाको आडमा वा पेसागत आधारमा गरिने अपराध अपराधशास्त्रमा श्वेतग्रीवी अपराधको रूपमा परिचित भएको देखिन्छ। यस्ता अपराधहरू उच्चपदस्थ कर्मचारी तथा राजनीतिक पदाधिकारीहरूबाट पदीय अधिकारको दुरुपयोगको उपजको रूपमा हुने भएकाले यस्ता अपराधलाई नैतिकताको प्रतिकूल गम्भीर अपराधको रूपमा समेत लिइन्छ। भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को सन्दर्भमा सार्वजनिक पदधारण गरेका राष्ट्रसेवकले आफ्नो वैध स्रोतबाट आर्जन गर्न सक्नेभन्दा बढी आर्जन गरेको सम्पत्तिलाई नै गैरकानुनी सम्पत्ति मानिन्छ।

भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा २ (क) मा भ्रष्टाचारको परिभाषा गरिएको छ। जसअनुसार भ्रष्टाचार भन्नाले परिच्छेद-२ अन्तर्गत सजाय हुने कसुर सम्भन्नुपर्दछ भनेको छ। परिच्छेद-२ मा घूस रिसवत लिने दिने, बिना मूल्य वा कम मूल्यमा वस्तु वा सेवा लिने, दान दातव्य वा उपहार चन्दा लिने, कमिसन लिने, राजस्व चुहावट गर्ने, गैरकानुनी लाभ वा हानि पुऱ्याउने बदनियतले कार्य गर्ने, गलत लिखत तयार गर्ने, गलत अनुवाद गर्ने, सरकारी कागज सच्याउने, सरकारी वा सार्वजनिक संस्थाको कागजात नोक्सान गर्ने, प्रश्नपत्रको गोपनीयता भंग गर्ने वा परीक्षाको परिणाम फेरवदल गर्ने, गैरकानुनी व्यापार व्यवसाय गर्ने, नपाएको ओहोदा पाएँ भन्ने, भुट्टा विवरण दिने, सार्वजनिक सम्पत्तिको हानि नोक्सानी गर्ने, गैरकानुनी दबाव दिने, गलत प्रतिवेदन दिने र गैरकानुनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गर्ने विषयहरूलाई भ्रष्टाचारको कसुरको रूपमा परिभाषित गरी सजायको व्यवस्था गरेको छ। यसरी भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ जारी भएपश्चात् पहिलो पटक गैरकानुनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गरी भ्रष्टाचार गर्ने कसुरलाई भ्रष्टाचारको एउटा स्वरूप मानी स्वतन्त्र कसुरको रूपमा परिभाषित गरेको छ।

१ प्र.ना.उ., अ.दु.अ. आयोग

यसरी गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जनलाई भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ मा एउटा स्वतन्त्र अपराधको रूपमा राखिनुलाई भ्रष्टाचारविरुद्धको लडाइँको एउटा महत्त्वपूर्ण कदमको रूपमा हेरिनुपर्ने हुन्छ। सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिहरूका हरेक लगानी र खर्चका आयको स्रोत पुष्टि हुनुपर्दछ। गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन कसुरको बहुआयामिक विशेषता हुन्छन्। ती विशेषताहरूलाई उजागर गरी अनुसन्धान गर्नुपर्दछ। गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन गरी भ्रष्टाचार गरेको मुद्दाहरूको अनुसन्धानलाई अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले प्राथमिकतामा राखी अनुसन्धान तथा अभियोजन गरिरहेको छ।

## गैरकानुनी रूपमा सम्पत्ति आर्जनसम्बन्धी कानुनी व्यवस्था

भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा २० मा गैरकानुनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गरेको मानिने व्यवस्था गर्दै दफा २०(१) मा 'प्रचलित कानूनबमोजिम सार्वजनिक पद धारण गरेको मानिने राष्ट्रसेवकले प्रचलित कानूनबमोजिम पेस गरेको सम्पत्ति विवरण अमिल्दो वा अस्वाभाविक देखिन आएमा वा निजले मनासिब कारणबिना अमिल्दो र अस्वाभाविक उच्च जीवनस्तर यापन गरेमा वा आफ्नो हैसियतभन्दा बढी कसैलाई दान दातव्य उपहार, सापटी, चन्दा वा बकस दिएको प्रमाणित भएमा त्यस्तो सम्पत्ति के कस्तो स्रोतबाट आर्जन गरेको हो भन्ने कुराको निजले प्रमाणित गर्नुपर्नेछ र नगरेमा त्यस्तो सम्पत्ति गैरकानुनी रूपमा आर्जन गरेको मानिनेछ भन्ने व्यवस्था गरेको छ भने दफा २० को उपदफा (२) ले कुनै राष्ट्रसेवकले उपदफा (१) बमोजिम गैरकानुनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गरेको प्रमाणित भएमा त्यसरी आर्जन गरेको सम्पत्तिको बिगोअनुसार दुई वर्षसम्म कैद र बिगोबमोजिम जरिवाना गरी त्यसरी आर्जन गरेको गैरकानुनी सम्पत्तिसमेत जफत गरिनेछ' भन्ने व्यवस्था गरेको छ। उल्लिखित कानुनी व्यवस्थाअनुसार गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जनको आपराधिक कार्यका लागि देहायका तत्त्वहरू हुनुपर्ने व्यवस्था गरेको छ।

- प्रचलित कानूनबमोजिम सार्वजनिक पद धारण गरेको राष्ट्रसेवकले पेस गरेको सम्पत्ति विवरण अमिल्दो वा अस्वाभाविक देखिन आएमा,
- निजले मनासिब कारणबिना अमिल्दो तथा अस्वाभाविक उच्च जीवनस्तर यापन गरेमा र
- आफ्नो हैसियतभन्दा बढी कसैलाई दान, दातव्य, उपहार, सापटी, चन्दा वा बकस दिएमा रूपमा सम्पत्ति आर्जन गरेको प्रमाणित गर्नका लागि सार्वजनिक पद धारण गरेका राष्ट्रसेवकको वैध आर्जन स्रोत खुलेको सम्पत्तिको तुलनामा निजको सम्पत्ति अमिल्दो र अस्वाभाविक देखिएमा वा निजले अमिल्दो र अस्वाभाविक उच्च जीवनस्तर यापन गरेको कुरा प्रमाणित गर्नुपर्ने हुन्छ।

भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा २० मा भएको उल्लिखित कानुनी व्यवस्थालाई हेर्दा गैरकानुनी सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले पेस गरेको सम्पत्ति विवरणको विश्लेषणबाट गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जनको अनुसन्धान गर्नुपर्ने देखिन्छ। हरेक सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले पेस गरेको सम्पत्ति विवरणको नियमित रूपमा विश्लेषण गर्नुपर्ने उक्त दफाको मनसाय देखिन्छ। भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा २० ले सम्पत्ति विवरणको विश्लेषण मार्फत गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जनलाई निरुत्साहित गर्ने मनसाय राखेकाले सम्पत्ति विवरण नियमित रूपमा विश्लेषण गरी गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जनलाई केही हदसम्म नियन्त्रणसमेत गर्न सकिन्छ।

नेपाल सरकारविरुद्ध देवेन्द्र डंगोलसमेत (नेपाल कानून पत्रिका, २०७५, अंक १, निर्णय नं. १९३२) भएको गैरकानुनी आर्जन गरी भ्रष्टाचार गरेको मुद्दामा फैसला गर्दै सम्मानित सर्वोच्च अदालतले महत्त्वपूर्ण व्याख्या गर्दै भनेको छ, 'गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जनको मुद्दामा अभियोजन पक्षले अभियुक्त (क) सार्वजनिक पद धारण गरेको मानिने राष्ट्रसेवक हो र (ख) निजसँग निजको वैध आयस्रोतसँग अमिल्दो वा अस्वाभाविक सम्पत्ति छ भन्ने मुद्दा हेर्ने निकायलाई देखाउनुपर्छ' भनी भनेको छ। उल्लिखित फैसलाले समेत दफा २० को व्यवस्थालाई थप प्रस्ट पारेको छ।

### भ्रष्टाचारविरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धि, २००३ मा भएको व्यवस्था

भ्रष्टाचारविरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धि, २००३ ले भ्रष्टाचारको अपराधीकरण, रोकथाम नियन्त्रण, न्याय निरूपण, भ्रष्टाचार गरी विदेशमा लुकाएको सम्पत्ति फिर्ता र यस विषयमा अन्तर्राष्ट्रिय सहयोगसहितको नियन्त्रणात्मक र निरोधात्मक उपायहरूका सम्बन्धमा समेत व्यवस्था गरेको छ। उक्त महासन्धिको प्रस्तावनामा 'गैरकानुनी रूपमा आर्जन गरिएको व्यक्तिगत सम्पत्तिले खासगरी प्रजातान्त्रिक संस्थाहरू, राष्ट्रिय अर्थव्यवस्था एवं कानूनको शासनलाई क्षति पुऱ्याउने कुरामा विश्वस्त हुँदै, गैरकानुनी रूपमा आर्जित सम्पत्तिलाई अन्तर्राष्ट्रिय रूपमा एकबाट अर्को देशमा सार्ने कुरालाई अभि प्रभावकारी तरिकाबाट रोकथाम गर्ने, पत्ता लगाउने र दुरुत्साहित गर्ने र सम्पत्ति फिर्ता गराउने कार्यमा अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग अभिवृद्धि भ्रष्टाचारविरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धि गर्नेबारे अटोट गर्दै' भन्ने उल्लेख गरेको छ। उक्त महासन्धिको धारा २० ले गैरकानुनी सम्पन्नता परिभाषित गर्दै 'प्रत्येक राज्य पक्षले, आफ्नो मुलुकको संविधान र कानुनी पद्धतिका आधारभूत सिद्धान्तहरूको अधीनमा रही मनसायपूर्वक हासिल गरिएको गैरकानुनी सम्पन्नता अर्थात् कुनै सार्वजनिक अधिकारीले आफ्नो वैध आमदानीको तुलनामा आफूसँग रहेको सम्पत्तिको सारभूत वृद्धिलाई तर्कसंगत तरिकाबाट पुष्टि गर्न नसकेको अवस्थालाई आवश्यकताअनुसार विधायिकी र अन्य उपायहरू अवलम्बन गरी फौजदारी कसुर स्थापित गर्ने कुरा लागू गर्न विचार गर्नेछ' भन्ने उल्लेख गरेको छ। महासन्धिको यस व्यवस्थाले गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जनलाई कसुर मानी अन्तर्राष्ट्रिय रूपमा नै यसको नियन्त्रण गरिनुपर्ने कुराको जोडदार उठान गरेको छ। सार्वजनिक सेवामा संलग्न राष्ट्रसेवकसँग उसको घोषित आयसँग अस्वाभाविक रूपमा अमिल्दो सम्पत्ति रहेको देखिएमा त्यसलाई भ्रष्टाचारको कसुर मानी सजाय गर्ने र त्यस्तो सम्पत्ति जफत गर्ने व्यवस्था गर्नुपर्नेमा जोड दिएको छ। भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा २० ले यो अवधारणालाई केही हदसम्म आत्मसात गरेको छ।

### सर्वोच्च अदालतको न्यायिक मान्यता (दृष्टिकोण)

गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन गरी भ्रष्टाचार गरेको दर्जनौं मुद्दामा सम्मानित सर्वोच्च अदालतले गरेको न्यायिक अभ्यासबाट स्थापित भएका मान्यताहरूलाई संक्षेपमा देहायबमोजिम उल्लेख गरिएको छ। जसलाई अनुसन्धानको क्रममा अवलम्बन गरी अनुसन्धानमा एकरूपता कायम गर्न सकिन्छ।

**बकसपत्र :-** दातासँगको नाता सम्बन्ध एवं रिभाएको विषय आफैमा अस्पष्ट र द्विविधाजनक रहेको स्थितिमा लिखतमा बकसपत्र उल्लेख भएकै भरमा त्यसलाई रकम खर्च नगरी प्राप्त भएको सम्पत्ति मानी

भ्रष्टाचार मुद्दाको परिधिबाट बाहेक गर्न मिल्ने नदेखिने, बकसपत्रलाई गैरकानुनी आर्जनलाई लुकाउने माध्यमको रूपमा मान्यता दिन न्यायोचिन नहुने, बकसपत्रको पनि स्रोत खोज्नुपर्ने ।

**जग्गाको मूल्य निर्धारण:-** अन्यथा प्रमाणित भएमा बाहेक जग्गाको खरिद बिक्री गर्दा आधिकारिक निकायमा रीतपूर्वक रजिस्ट्रेसन दस्तुरसमेत बुझाई पारित गरी खरिद बिक्री गरेको लिखतमा उल्लिखित मूल्य वा तत्काल प्रचलित दरभाउलाई नै सम्पत्तिको परल मूल्य कायम गर्ने ।

**घर निर्माण खर्च:-** घर निर्माण भएको सालको नेपाल सरकारले निर्धारण गरेको दररेटको आधारमा कायम हुने अंकलाई मान्नुपर्ने, प्रतिवादीबाट गरिएको घरको निर्माण लागत मूल्याङ्कनलाई अन्यथा भन्न नमिल्ने ।

**कृषि आय:-** गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जनमा कृषि आयको निर्धारण सरकारी निकायको मापदण्डबमोजिम खुलाइदिएको, मोही रहेको जग्गामा मोहीले कुत बुझाएको र कृषि आयको स्रोत देखिन्छ भने न्यायोचित अनुमानका आधारमा कायम गर्ने ।

**विदेशबाट प्राप्त भएको रकम :-** विदेशबाट प्राप्त रकम के कुन मितिमा, के कुन माध्यमबाट आएको, जम्मा भएको, सटही भएको हो र सो रकमको स्रोत के हो सो सबै कुराको कारोबार प्रमाणित हुने आधारसहित पुष्टि गर्नुपर्ने, रकम वित्तीय प्रणालीबाट आएको देखिनुपर्ने ।

**उच्च जीवनशैली :-** अमूर्त रूपमा कसैलाई उच्च जीवनशैली बिताएको भनी आरोप लगाउनु मात्र पर्याप्त हुँदैन । यस्तो आरोप प्रमाणित हुनका लागि निश्चित वस्तुगत आधारहरूको उपस्थिति पनि अपरिहार्य हुन्छ । गैरकानुनी आर्जन वा भ्रष्टाचारको सन्दर्भमा उच्च जीवनयापन गरेको भन्ने प्रश्न उठ्छ भने निःसन्देह रूपमा त्यसको प्रत्यक्ष सम्बन्ध अन्य कुरामा भन्दा मौद्रिक वा आर्थिक गतिविधि वा क्रियाकलापसँग जोडिएको भौतिक विषयसँग रहेको मान्नुपर्ने । सम्पत्तिको वैध स्रोत देखाउन नसकेमा त्यस्तो सम्पत्ति सार्वजनिक पदको दुरुपयोग गरी गैरकानुनी रूपमा कमाएको मानिने ।

**अस्वाभाविक र अमिल्दो:-** सम्पत्तिको बिगो र आयको फरक रकम सम्पत्तिको बिगोको १० प्रतिशतभन्दा कमको सम्पत्तिसम्म बढी देखिनुलाई अमिल्दो र अस्वाभाविक मान्न नमिल्ने ।

**बैंक ब्याज:-** बैंक खातामा रहेको रकमबाट प्राप्त भएको ब्याजलाई आयमा दाबी गर्नलाई खातामा राखिएको मूलधन वैध थियो भन्ने तथ्य पुष्टि गर्न सक्नुपर्ने । खातामा जम्मा गरेको निक्षेपको स्रोत भने पुष्टि गर्नु नपर्ने केवल खाताबाट प्राप्त ब्याज मात्रै आयस्रोतको रूपमा गणना हुनुपर्ने भन्ने तर्क कानूनसम्मत हुन नसक्ने ।

**साथमा नरहेको सम्पत्ति:-** जाँच अवधिमा बैंकबाट निकालेको र हाल अस्तित्वमा नरहेको भए पनि सो रकमको स्रोत प्रतिवादीले स्वयंले पुष्टि गर्नुपर्ने ।

**स्रोत पुष्टि नभएको सम्पत्ति गैरकानुनी हुने:-** स्रोत पुष्टि नभएको सम्पत्ति तथा सोबाट बढे बढाएको सम्पत्ति समेत स्वतः गैरकानुनी भई जफतसम्म हुने । जाँच अवधिमा खरिद गरिएका जग्गा बिक्रीबाट प्राप्त रकमलाई आयको रूपमा जिकिर लिइन्छ र मान्यता पनि दिइन्छ भने त्यस्तो जग्गा खरिदको स्रोत पनि पुष्टि गर्नुपर्ने ।

**घरसारमा लिएको कर्जा:-** घरसारमा लिएको ऋण भाखा भित्र तिर्नु बुझाउनुपर्ने र आर्जन वा सम्पत्तिबाटै कर्जा तिरिने हुँदा ऋण लिएको रकम सधैंका लागि आयस्रोत भइरहन्छ भन्न सकिँदैन ।

**घर बहाल आय:-** घर भाडा प्राप्त गरेको भन्नेले घर भाडामा दिएको सम्भौता र कर तिरेको प्रमाण पेस गर्नुपर्ने ।

**घडेरी जग्गाको कृषि आय:-** घडेरी प्रयोजनका लागि खरिद भएका जग्गाहरूमा कृषि आय प्राप्त गरेको भन्ने विश्वास गर्न नसकिने ।

**अंशबन्डा भए पनि स्रोत पुष्टि गर्नुपर्ने:-** पतिपत्नी र छोराछोरीहरूबीच अंशबन्डाको लिखत पारित गरी छुट्टीभिन्न भएको देखिए पनि भ्रष्टाचार मुद्दाको प्रयोजनका लागि त्यस्तो बन्डापत्रमा लेखिएका सम्पत्तिहरूको स्रोत पुष्टि गर्ने दायित्वबाट उन्मुक्ति नहुने । खाताबाट रकम भिकिनु लुकाएको अनुमानको आधार बन्न नसक्ने ।

**प्रमाणको भार:-** गैरकानुनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गरी भ्रष्टाचार गरेको भन्ने मुद्दामा यो यस वैधानिक स्रोतबाट आयआर्जन गरेको हो भनी पुष्टि गर्ने दायित्व प्रतिवादीउपर हुने ।

**प्रमाणको प्रचुरताको आधारमा निर्णय हुने:-** गैरकानुनी सम्पत्तिको आर्जनको मुद्दामा घटनाविशेषमा आधारित भ्रष्टाचार मुद्दामा जस्तो अभियोग शंकारहित तवरबाट प्रमाणित हुन आवश्यक हुँदैन । यस्ता मुद्दाहरूमा प्रमाणको प्रचुरता कता छ, सो हेरी अदालत निर्णय निष्कर्षमा पुग्छ । यो नै अस्वाभाविक सम्पत्ति आर्जनको मुद्दाको महत्त्वपूर्ण आयाम हुने । घटनाविशेषमा आधारित भ्रष्टाचार मुद्दामा प्रमाणको प्रचुरताका आधारमा अदालत निर्णयमा पुग्ने । अभियोग शंकारहित तवरबाट प्रमाणित हुन आवश्यक नपर्ने । तर अभियोग लगाउने पक्षले अभियोग लगाइसकेपछि आफ्नो दायित्वबाट पूरै पन्छिन मिल्छ भनी अर्थ गर्न नमिल्ने ।

**बाहिर काम गर्नुपूर्व अनुमति लिनुपर्ने:-** सरकारी सेवामा रहेको राष्ट्रसेवकको सम्पूर्ण समय सरकारको हुन्छ । कार्यालय समय बाहिर गर्दा पनि काम गर्न अख्तियारवालाबाट अनुमति लिएको हुनुपर्छ । त्यसरी कार्य गर्न अनुमति लिई रकम आर्जन गरेकोमा पनि प्राप्त रकमको कर तिरेको आदि प्रमाणहरू पेस गरेको हुनुपर्छ । प्रमाण पेस नगरेको अवस्थामा त्यसलाई मान्यता दिन नमिल्ने ।

**परिवारका सदस्यबाहेकको नाममा समेत सम्पत्ति लुकाउन सक्ने:-** कुनै राष्ट्रसेवकले आफ्नो परिवारका सदस्यबाहेक अन्य नातेदार वा व्यक्तिका नाममा समेत गैरकानुनी आर्जनको सम्पत्ति लुकाएको छ भन्ने अनुसन्धानबाट देखिन्छ भने छानबिन गर्न र दाबी लिन सकिन्छ ।

त्यसैगरी गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जनको मुद्दामा राष्ट्रसेवकको हैसियतमा बिताएको अवधि, त्यसबीचमा निजको चल-अचल सम्पत्तिमा भएको वृद्धि, निजले गरेको खर्चमा लिखतबाट देखिएको स्थितिमा लिखतलाई आधार गरी र लिखत नभएकोमा अनुमानसमेत गरी कुल सम्पत्ति, सोमध्ये पैतृक रूपबाट प्राप्त, वैध स्रोतबाट आर्जन भएको पुष्टि भएको र वैध स्रोतबाट पुष्टि हुन नसकेको के कति छ प्रमाणहरूको प्रचुरता (Preponderance of evidence) हेरी निर्णय निष्कर्षमा पुगिने भन्ने न्यायिक मान्यता स्थापित भएको छ ।



सर्वोच्च अदालतले गैरकानुनी सम्पत्तिका मुद्दाहरूमा फैसला गर्दा गैरकानुनी सम्पत्ति अस्वाभाविक जीवनशैलीले भरपर्दो वैधानिक स्रोतबिना आधारभूत आवश्यकताभन्दा बाहिर गई सम्पत्तिको सञ्चय, कारोबार र व्यवहार गर्नु, धान्न सक्ने वैधानिक आयस्रोत नभई विश्वास गर्न नसकिने गरी सन्तानको शिक्षादीक्षामा पर्याप्त र उल्लेख्य खर्च गर्नु, महँगा विलासी सामानहरूको भरपूर प्रयोग गरी विसालीपूर्ण जीवनयापन गर्नु, अस्वाभाविक रूपमा दान दातव्य वा खर्च गर्नुजस्ता कुरालाई इंगित गर्न खोजेको छ ।

## अनुसन्धानमा देखिएका समस्या र समाधानका उपायहरू

गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन विशिष्टीकृत प्रकृतिको भ्रष्टाचारको स्वरूप हो । गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जनको अनुसन्धानमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको सक्रियताको कारण घरजग्गामा लगानी वा खर्च गर्दा लिखतमा न्यूनतम मूल्य राखी कम खर्च देखाउने र उक्त सम्पत्ति बिक्री गर्दा बढी आय देखाउने प्रवृत्ति रहेको, बैंकमा नगद जम्मा नगरी नियमन कम हुने सहकारी संस्थामा जम्मा गरी लुकाउने गरेको, घरजग्गाको विद्युतीय अभिलेखमा अभिलेखीकरण हुन नसकेको, गैरकानुनी सम्पत्तिलाई वैध बनाउन परिवारका सदस्यको नाममा उद्योग, व्यवसाय खोली आय दाबी गर्ने गरेको, गैरकानुनी रूपमा आर्जन गरेको रकम हुन्डीबाट विदेश पठाई परिवारका सदस्य र नातेदारहरूको नामबाट अस्वाभाविक रूपमा वैदेशिक विप्रेषण प्राप्त गरेको देखाउने प्रवृत्ति रहेको, विदेशमा सम्पत्ति लगानी गर्ने गरेको, विदेशी बैंकमा रकम जम्मा गर्ने गरेको, परिवारका सदस्यहरू, ससुराली र अन्य नजिकका नातेदारहरूको नाममा सम्पत्ति नराखी अन्य व्यक्तिहरूको नाममा समेत राख्ने गरेको जस्ता कारणहरूले गर्दा अनुसन्धानमा कठिनाई उत्पन्न हुने गरेको छ भने यस्ता समस्याको समाधान गर्नका लागि अनुसन्धानमा इन्टेलिजेन्ससमेतको प्रयोग गरी विभिन्न कोण र क्षेत्रबाट समेत विस्तृत अनुसन्धान गरी कानुनी दायरामा ल्याउनुपर्ने चुनौती छ । अन्य व्यक्तिको नाममा लुकाएको सम्पत्तिको हकमा सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभागसँगको सहकार्यमा समेत गैरकानुनी आर्जनको अनुसन्धान गर्नुपर्ने आवश्यकता छ । हरेक लगानी र खर्चलाई विद्युतीय कारोबारको माध्यमबाट पारदर्शी र औपचारिक सञ्जालभिन्न ल्याउन नसकिनु, सार्वजनिक पद धारण गर्ने व्यक्तिको सम्पत्ति विवरणको विश्लेषण र अध्ययन गर्ने स्वचालित पद्धतिको विकास गरी सम्पत्तिको निरन्तर अनुगमन गर्ने प्रणाली विकास हुन नसक्नु, हरेक लगानी र खर्च गणना गर्न नसकिनु, समयानुकूल घरजग्गाको न्यूनतम मूल्य कायम नहुँदा न्यूनतम मूल्य र खरिद बिक्री मूल्यबीच ठूलो अन्तर हुनु, व्यक्तिको सबै कारोबारको अभिलेख रहने व्यवस्था नहुनु, अचल सम्पत्तिको व्यवस्थित अभिलेखको अभाव, भ्रष्टाचार गरी विदेश पठाइएको सम्पत्ति फिर्ता ल्याउन कठिनाई हुनु, ऐनले निजी क्षेत्रको भ्रष्टाचारलाई समेट्न नसक्नुजस्ता समस्याहरूलाई समाधान गर्नका लागि देहायबमोजिमका उपायहरू अपनाउनुपर्दछ ।

- गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन मुद्दामा प्रचलित कानूनको मर्म र भावना, महासन्धिले निर्देशित गरेको व्यवस्था, सर्वोच्च अदालतले गरेका फैसलाहरूबाट प्रतिपादित भएका सिद्धान्त र अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले निर्धारण गरेको मापदण्ड र अभ्यास समेतलाई अवलम्बन गरी बहुआयामिक रूपमा अनुसन्धान गर्नुपर्दछ ।

- अनुसन्धानका नवीनतम प्रविधि एवं पद्धति, एकअर्काको अनुभव आदानप्रदानका साथै अनुसन्धानमा सहयोग पुग्ने अन्य विषयहरू समेट्ने गरी आयोग, अदालत र अन्य भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने निकायबीच प्रभावकारी सहकार्य र समन्वय हुनु जरुरी रहेको छ ।
- महासन्धिले निर्देशित गरेअनुसार निजी क्षेत्रको गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जनसम्बन्धी मुद्दाको अनुसन्धानसमेत अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले गर्ने गरी कार्यक्षेत्र विस्तार गरिनुपर्दछ ।
- सम्पत्ति लुकाउने प्रवृत्तिलाई निरुत्साहित गर्न हरेक राष्ट्रसेवकको कहाँबाट कति आर्जन गऱ्यो र कहाँ के कति खर्च गऱ्यो भन्ने विवरण विद्युतीय अभिलेखीकरण हुने पद्धतिको विकास गर्नुपर्ने ।
- घरजग्गाको अभिलेखलाई विद्युतीय अभिलेखमा राख्नुपर्ने, दर्ताका माध्यमबाट लगानीका सबै क्षेत्रहरू कानुनको दायराभित्र ल्याई अनौपचारिक अर्थतन्त्रको आकार न्यूनीकरण गर्नुपर्ने ।
- सम्पत्ति विवरण भर्न सफ्टवेयरको प्रयोग गरी भ्रष्टाचार हुन सक्ने सम्भावित क्षेत्र, पद र जिम्मेवारीअनुसार सम्पत्तिको विश्लेषण गरी निगरानी गर्ने व्यवस्था गर्ने ।
- गैरकानुनी सम्पत्ति अनुसन्धान कार्य आफैँमा जटिल विषय भएको हुँदा यस कार्यमा संलग्न हुने मानव संसाधनको क्षमता अभिवृद्धी गर्नुपर्ने ।
- गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जनसम्बन्धी अन्य मुलुकमा भएका अभ्यास, सर्वोच्च अदालतबाट भएका विधिशास्त्रीय दृष्टिकोणसमेतलाई आधार मानी एउटै मापदण्ड र कार्यविधिको अवलम्बन गरी सम्पत्तिको मूल्यांकन गर्नुपर्ने ।
- आयोग र अदालतबाट गरिने सम्पत्ति मूल्यांकनका आधारहरू र मापदण्डमा एकरूपता कायम गरिनुपर्ने ।
- जतिसुकै बिगो भए तापनि एउटै कैद हुने कानुनी व्यवस्था भएकाले बिगोबमोजिम कैद हुने गरी कानुनी व्यवस्थामा संशोधन गर्नुपर्ने ।

## निष्कर्ष

भ्रष्टाचारका विभिन्न स्वरूपहरूमध्ये गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जनलाई फौजदारी विधिशास्त्रको एउटा नवीनतम स्वरूपको रूपमा स्वीकार गरिएको छ । गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जनसम्बन्धी भ्रष्टाचारजन्य कार्य कुनै खास वारदात वा घटनामा आधारित नभई सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले पदमा बहाल रहेको समग्र वा कुनै खास अवधिमा आर्जन गरेको सम्पत्तिको समग्र आय र व्ययको अनुपातमा वैधानिक स्रोतबाट पुष्टि हुन नसक्ने गरी अस्वाभाविक रूपमा गरिएको आर्जन मानिन्छ । सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्तिको सम्पत्तिको आय र व्ययको गणना गर्ने कार्य आफैँमा चुनौतीपूर्ण र बहुआयामिक विषय हुन् । अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले सर्वोच्च अदालतबाट स्थापित मान्यता, अभ्यास, अन्य मुलुकका अभ्यास र महासन्धि र कानुनमा भएको व्यवस्थाबमोजिम एकरूपता कायम हुने गरी आय व्ययको मूल्यांकन गर्ने गरेको छ । यसबाट धेरै हदसम्म गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जनका मुद्दामा अनुसन्धान र अभियोजनमा रहेका समस्यालाई सम्बोधन गर्न मद्दत पुगेको अवस्था छ । गैरकानुनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गरेको मुद्दामा लगाइएको आरोप तथ्यपूर्ण वास्तविक आधार र प्रमाणबाट पुष्टि हुनुपर्ने हुँदा अनुसन्धान

अधिकृतले स्थापित मान्यता र अभ्याससमेतको आधारमा अनुसन्धान गरिएमा मात्र गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जनसम्बन्धी भ्रष्टाचार निवारण ऐनको मनसाय पूरा हुन सक्दछ । गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जनले सुशासन स्थापना गर्ने राज्यको लक्ष्यमा नकारात्मक असर पार्ने भएको हुँदा यसको छानबिन र अनुसन्धानलाई प्रभावकारी र आधुनिक वैज्ञानिक बनाउदै लैजानुपर्ने आवश्यकता देखिन्छ ।

### सन्दर्भ सामग्रीहरू

- भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ र नियमावली, २०५९
- भ्रष्टाचार निवारणसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धि, २००३
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबाट प्रकाशित स्मारिकाहरू
- भ्रष्टाचार निवारण कानूनसम्बन्धी कार्यपत्रको संगालो, महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय ।
- भ्रष्टाचारसँग सम्बन्धित महत्त्वपूर्ण नजिरहरूको सारसंक्षेप, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग
- नेपाल कानून पत्रिका
- प्रमाण कानून स्रोत सामग्री, महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय ।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका वार्षिक प्रतिवेदनहरू

“

जसको चरित्र निन्दनीय छ, जो मूर्ख  
छ, गुणमा पनि दौष देखाउने, नरात्री  
वचन बोल्ने र क्रोधी पनि छ, उसलाई  
चाँडै नै अनर्थ संकट आईपर्छ ।

- विदुरनीति

”

# प्रभावकारी सार्वजनिक खरिद प्रणाली सुशासनको बलियो आधार



डा. राजेन्द्रप्रसाद अधिकारी<sup>१</sup>

सामान्य भाषामा सार्वजनिक खरिद भन्नाले कुनै पनि सरकारी वा सार्वजनिक निकायले कुनै पनि प्रकारको मालसामान (वस्तु) किन्ने, निर्माण कार्य (मर्मत सम्भारसमेत) गर्ने वा गराउने, परामर्श सेवा वा अन्य प्रकारका सेवा लिने कार्य नै सार्वजनिक खरिद गर्नु हो। अर्थात् नियमित तलबभत्ताका लागि बाहेक अन्य प्रयोजनका लागि सरकारी रकम खर्च गर्दा ध्यान पुऱ्याउनुपर्ने विषय नै सार्वजनिक खरिदको क्षेत्र हो। यसर्थ देशको वार्षिक बजेटको महत्त्वपूर्ण हिस्सा सार्वजनिक खरिदको माध्यमबाट खर्च हुने गर्दछ। जनताले तिरेको करबाट बन्ने राज्यकोषको ठूलो हिस्सा (भन्डै दुईतिहाइ) सार्वजनिक खरिदमा खर्च हुने भएकाले सार्वजनिक खरिदलाई एक महत्त्वपूर्ण तथा संवेदनशील विषयको रूपमा हेरिएको हुन्छ।<sup>२</sup> आर्थिक सहयोग तथा विकास संस्था (OECD) को अनुसार सार्वजनिक खरिदमा करबाट उठेको रकमको वाहुल्य हुने भएकाले, उच्चस्तरीय सेवा प्रदान गर्ने र सार्वजनिक हितको सुरक्षा गर्ने सुनिश्चितताका लागि सार्वजनिक खरिद कार्यलाई सरकारले कुशलतापूर्वक र उँचो आचारणका साथ सञ्चालन गरोस् भन्ने चाहना राखिएको हुन्छ।<sup>३</sup> अतः सार्वजनिक खरिद प्रणाली विश्वसनीय, व्यवस्थित एवम् प्रभावकारी हुन सकेमा मात्र सरकारी संयन्त्रमाथिको विश्वसनीयता कायम रहन्छ र राज्य कोषको रकम खर्च गर्ने महत्त्वपूर्ण संयन्त्रमाथि रहने जनताको विश्वसनीयताले नै देशको सुशासनको अवस्थाको चित्रण गर्दछ।

सुशासनको कुरा गर्दा निष्पक्षता (Fairness), पारदर्शिता (Transparency), जवाफदेहिता (Accountability) र इमानदारिता (Honesty) का बारेमा सोच्नुपर्ने हुन्छ। यिनै तत्त्वहरूको विद्यमानताले नै सरकारप्रतिको विश्वसनीयता अभिवृद्धि हुने हो। सार्वजनिक खरिदको परिप्रेक्ष्यमा भने मूल्यको प्रतिफलको (Value for money) बारेमा समेत विचार गर्नुपर्ने हुन्छ। त्यसैले विसं २०६३ सालमा सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी कार्यविधि, प्रक्रिया र निर्णयलाई अझ बढी खुला, पारदर्शी, वस्तुनिष्ठ र विश्वसनीय बनाउनका लागि सार्वजनिक खरिद ऐन जारी गरिएको हो। ऐन जारी हुँदा सार्वजनिक खरिद प्रक्रियामा प्रतिस्पर्धा, स्वच्छता, इमानदारिता, जवाफदेहिता र विश्वसनीयता प्रवर्द्धन गरी मितव्ययी तथा विवेकपूर्ण ढङ्गबाट सार्वजनिक खर्चको अधिकतम प्रतिफल हासिल गर्ने परिकल्पना गरिएको उक्त

१ कार्यसमिति सदस्य, नेपाल मध्यस्तता परिषद, ललितपुर

२ सम्पादकीय, सार्वजनिक खरिद पत्रिका, असार २०७७

३ <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/>

ऐनको प्रस्तवनाबाट महसुस गर्न सकिन्छ। उल्लिखित पृष्ठभूमिमा यस लेखमा सार्वजनिक खरिद ऐन २०६३ (ऐन) र सार्वजनिक खरिद नियमावली २०६४ (नियमावली) को कार्यान्वयनसँग जोडिएका प्रमुख सवालहरूमाथि केही चर्चा गरिएको छ।

ऐनको दफा ३ ले सार्वजनिक निकायले खरिद गर्दा यस ऐनबमोजिमको कार्यविधि पूरा गरी खरिद गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ भने दफा ६ ले खरिदको गुरु योजना र वार्षिक खरिद योजना तयार गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ। तर ऐन जारी भएको १५ वर्ष भैसक्दा पनि सही खरिद योजना बनाउने र स्वीकृत खरिद योजनाअनुसार मात्र खरिद गर्ने परिपाटी अझै पूर्ण रूपमा स्थापित गर्न सकिएको छैन। खरिद कार्यको अनुगमन गर्न र सोको प्रभावकारिताको अवस्था बुझ्नका लागि समेत एकीकृत एवम् अद्यावधिक गरिएको खरिद योजनाले महत्त्वपूर्ण भूमिका खेल्ने हुँदा यसतर्फ ध्यान जानु आवश्यक देखिन्छ। सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले (अनुगमन कार्यालय) पनि बजेट तर्जुमा क्रमको खरिद योजना र सार्वजनिक खरिद सञ्चालन गर्दाको खरिद गुरुयोजनामा समानता ल्याई सोबमोजिम बजेट सुनिश्चित हुने आधार सृजना गरी बहुवर्षीय खरिद कार्य सञ्चालन गर्ने व्यवस्था गर्नु उपयुक्त हुने र सम्भौता भएका खरिद कार्यका लागि स्वीकृत खरिद योजना/गुरुयोजनाबमोजिम बजेट विनियोजन गरेर मात्र नयाँ कार्यक्रमका लागि बजेट विनियोजन गर्ने कार्यलाई व्यवस्थित गर्नुपर्ने<sup>४</sup> भन्दै खरिद योजना र बजेट तर्जुमा एवम् विनियोजनबीचको सम्बन्धको बारेमा औल्याएको पाइन्छ।

महालेखापरीक्षकको ५८औं वार्षिक प्रतिवेदनले औल्याएको<sup>५</sup> सम्भाव्यता अध्ययन, विस्तृत सर्वेक्षण, ड्रइङ डिजाइन भइसकेका र आयोजना बैङ्कमा समाविष्ट आयोजना मात्र वार्षिक बजेटमा समावेश गर्ने व्यवस्था कडाइका साथ लागू गर्नुपर्ने र प्रदेश सरकार र स्थानीय तहमा समेत सो स्तरको आयोजना बैङ्क तयार गर्ने र सोमा परेका योजना मात्र बजेटमा समावेश गर्ने व्यवस्थाका लागि समेत खरिद योजना नै भरपर्दो र आधारभूत माध्यम हुने भएकाले यसको बाध्यकारी, उचित एवम् प्रभावकारी प्रयोग गर्न गराउन जरुरी देखिन्छ। साथै स्वीकृत वार्षिक खरिद योजनालाई आयोजनाहरूका लागि गरिने बजेट वितरण (Disbursement) र चौमासिक प्रगति प्रतिवेदनसँग जोड्ने (Link गर्ने) तर्फ पनि सोच्नुपर्ने हुन्छ। यसो गर्न सकेमा विनियोजित बजेट योजनाबद्ध हिसाबले प्रतिफल दिनेतर्फ उन्मुख हुने र समयभित्र खर्च हुने स्थिति बन्दछ।

खरिद कानूनको सफल कार्यान्वयनलाई प्रभाव पार्ने अर्को महत्त्वपूर्ण पक्ष हो ठेक्काको आकार (Size) अर्थात् ठेक्काको संख्या (Contract packaging)। ठेक्का निकाल्ने निकायले खरिद कानूनको मर्म र खरिदको प्रकृति अनुसारका प्राविधिक पक्षहरूमाथि विचार गरी इमानदारीका साथ ठेक्काको आकार र संख्या तय गर्नुपर्ने हुन्छ। ठेक्काको आकारले नै खरिद विधिको पनि निर्धारण गर्दछ। अतः ठेक्काको आकारको विषयलाई वस्तुगत ढंगले भन्दा पनि विषयगत-कामको प्राविधिक पक्ष (Technical aspect), आवश्यकता (Necessity) र औचित्य (Justification) को आधारमा तय गर्नुपर्ने हुन्छ। त्यसैले ठेक्काको आकार (ठेक्काको संख्या) निर्णय गर्ने कुरामा खरिदको जिम्मेवारी प्राप्त व्यक्ति वा कर्मचारीको विषयगत

<sup>४</sup> सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयको वार्षिक प्रतिवेदन २०७८, पेज ५३ र ५६

<sup>५</sup> महालेखापरीक्षकको ५८ औं वार्षिक प्रतिवेदन, पेज ६

दक्षता (Competency) र नैतिक मनोबलले (Morale) बढी भूमिका खेल्छ। त्यसैले खरिद कार्यमा संलग्न हुने कर्मचारीहरूको सक्षमता र निर्णय-क्षमता अभिवृद्धि हुने वातावरण सृजना गर्नेतर्फ राज्यको सोच केन्द्रित हुन जरुरी छ।

हालका दिनहरूमा कतिपय ठूला र महत्त्वपूर्ण भनिएका टेन्डरहरू ठेक्काको आकार र संख्याको विषयलाई लिएर विवादित बनेका छन् र तिनीहरूको आवश्यकता र औचित्यमाथि नै प्रश्न पनि उठ्ने गरेका छन्। उदाहरणका लागि काकडभिट्टा-इनरुवा खण्डको रेल मार्गको ट्र्याक बेड निर्माणका लागि २०७७ असारमा निकालिएको करिब रु. ३२ अर्बको टेन्डर भदौमा रद्द गरिएपछि उक्त निर्माण कार्यको आवश्यकता र औचित्यमाथि नै प्रश्न उठेको छ। यस प्रकारका खरिद प्रक्रियाले राज्यको समग्र जवाफदेहितामाथि नै प्रश्न उठ्ने गर्दछ। राज्य यस्ता कुराहरूमा विशेष सचेत रहनुपर्ने हुन्छ।

बोलपत्रसम्बन्धी कागजात तयार गर्ने क्रममा निर्धारण गर्नुपर्ने खरिद सम्भौताको अवधि र मूल्य समायोजनको विषय पनि अर्को महत्त्वपूर्ण पक्ष हो। सामान्यतया टेन्डर-सूचना प्रकाशित गर्दा ठेक्कासँग सम्बन्धित काम सम्पन्न गर्न बाँकी रहेको समयलाई आधार मानि खरिद सम्भौताको अवधि निर्धारण गर्ने र मूल्य समायोजन नदिनका लागि १२ महिनाभन्दा कम अवधि राखी टेन्डर सूचना निकाल्ने प्रवृत्ति रहेको पाइन्छ। निर्माण कार्य, मालसामान वा सेवा के प्रयोजनका लागि चाहिएको हो, कहिले चाहिने हो र सोका लागि भ्याउने गरी सम्भौताको अवधि (Delivery/construction period) निर्धारण गर्न जरुरी हुन्छ। यस आधारमा खरिद योजना बनाउने हो भने ठेक्का सम्पन्न हुनुपर्ने दिनबाट पछिल्लिको गणना (Backward calculation) गर्दै खरिद प्रक्रिया कहिले सुरु गर्नुपर्ने हो भन्ने कुराको निक्काल गर्नुपर्ने हुन्छ। खरिद योजना बनाउने यो नै वैज्ञानिक र प्रभावकारी पद्धति पनि हो। यसो हुन सकेमा मात्र आवश्यकता र क्षमताअनुसारको योजना बन्ने, सचेत एवम् जिम्मेवार ढंगले बजेट विनियोजन हुने र प्रभावकारी ढंगबाट बजेट खर्च गर्नेतर्फ जिम्मेवार अधिकारीको ध्यान जाने अवस्था सृजना हुन्छ। अनि मात्र, महालेखापरीक्षकको प्रतिवेदनले औँल्याएअनुसार आयोजना कार्यान्वयनपूर्व गरिसक्नुपर्ने जग्गा प्राप्ति, वातावरणीय अध्ययन, अन्तरनिकाय समन्वय र स्वीकृतिलगायतका कार्यहरू सम्पन्न भएपछि खरिद कारबाही सुरु गर्नुपर्ने तथा आयोजनाहरूका लागि आवश्यक जग्गा प्राप्ति, मूल्याङ्कन र क्षतिपूर्ति वितरणको कार्यलाई सरलीकृत, पारदर्शी, वैज्ञानिक र व्यवस्थित गर्नुपर्ने आवश्यकतामाथि ध्यान जानुपर्ने<sup>६</sup> अवस्था पनि स्वतः सृजना हुन्छ।

खरिद सम्भौताको अवधिलाई सम्बन्धित कामको आवश्यकता र प्राविधिक औचित्यको आधारमा निर्धारण गर्न थालेपछि, कामको प्रकृति र काम सम्पन्न गर्नका लागि अपनाउनुपर्ने विधिअनुसार लागत अनुमान तयार गर्नुपर्ने हुन्छ। अर्थात् समय-लागत (Time-cost) सम्बन्धको आधारमा लागत अनुमानको अङ्क पनि फरक पर्न सक्ने हुन्छ। त्यस्तो अवस्थामा मात्र सम्बन्धित प्राविधिकहरूले आफ्नो ज्ञान र क्षमताको उपयोग गर्नुपर्ने अवस्था सृजना हुनेछ र आफूले गरेको कामप्रति जवाफदेही पनि हुनुपर्ने हुन्छ। यहाँनै, 'खरिद चक्रको सम्पूर्ण चरणबारे एकीकृत रणनीति तर्जुमा नगरी अधिकांश सार्वजनिक निकायले खरिद प्रक्रिया सुरु गर्ने र खरिद कार्यमा कुनै विवाद वा समस्या सृजना भएमा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयलाई

६ महालेखापरीक्षकको ५८ औं वार्षिक प्रतिवेदन २०७८, पेज ६८०



संलग्न गराउन खोज्ने प्रवृत्ति पनि देखिएको'<sup>७</sup> भनी अनुगमन कार्यालयले उल्लेख गरेको विषयलाई महत्त्वका साथ र गम्भीरतापूर्वक मनन गर्नुपर्ने हुन्छ।

खरिद कानुनको कार्यान्वयनमा हाल हामीकहाँ न्यून-कबोल अड्ड (Low bid) र अग्रिम-पेस्कीको विषय पनि अत्यधिक चर्चामा रहेका छन्। यसतर्फ विचार गर्दा प्रतिस्पर्धी बोलपत्रको माध्यमबाट खरिद गर्दा 'न्यूनतम मूल्यांकित सारभूत रूपमा प्रभावग्राही बोलपत्र मात्र स्वीकृतिका लागि छनोट गर्नुपर्ने' कानुनी व्यवस्था हो तर यसलाई 'न्यून-कबोल अड्ड' भएको बोलपत्र छनोट गर्नुपर्ने कानुनी व्यवस्था रहेको भनी यस व्यवस्थाको गलत व्याख्या गर्ने परम्पराको सुरुवात खरिद ऐन लागू भएदेखि नै भएको हो। ऐनमा भएको व्यवस्थाको गलत व्याख्याले खरिद कार्यमा संलग्न कर्मचारी वा पदाधिकारीको निर्णय-क्षमतालाई कमजोर पाउँ लागेको हो र त्यसको परिणामस्वरूप ठेक्का ओगटनका लागि न्यून-कबोल गर्ने प्रवृत्ति र ठेक्का पाउनका लागि न्यून-कबोल गर्नुपर्ने बाध्यताको अवस्थाले जरो गाडेको हो। न्यून-कबोललाई दुरुत्साहन गर्नका लागि खरिद कानुनमा संशोधन गरी गरिएका पछिल्ला प्रयासहरू पनि प्रभावकारी हुन सकेका छैनन्। यस विषयमाथि इमानदारीपूर्वक गम्भीर छलफल गर्न जरुरी छ अन्यथा सुशासनको अवस्था सृजना गर्नमा कठीनाइ नै रहनेछ। यहाँनै अनुगमन कार्यालयको वार्षिक प्रतिवेदन २०७८ ले औँल्याएको निम्न कुरामाथि विशेष ध्यान दिन जरुरी देखिन्छ<sup>८</sup> :

‘निजी क्षेत्र स्वस्थ प्रतिस्पर्धामा संलग्न हुने र Bid Collusion, Bid Rotation, Bid Suppression जस्ता विकृतिलाई व्यक्तिगत र संस्थागत रूपमा निरुत्साहित गर्दै सार्वजनिक खरिदलाई स्वच्छ पार्ने अभियानमा हातेमालो गरेर जानुपर्ने आवश्यकता छ।’

यसैगरी चर्चामा रहेको अर्को महत्त्वपूर्ण विषय हो अग्रिम-पेस्की रकम। अग्रिम-पेस्कीलाई नेपाली निर्माण क्षेत्रले सही तवरबाट बुझ्न र व्याख्या गर्न सकेन। सोही आयोजनाका लागि भनेर छुट्याइएको रकम सरकारी खातामा निस्क्रिय राखिरहनुको साटो सम्बन्धित आयोजनाकै काममा खर्च होस् र व्यवसायीलाई पनि कामको सुरुकै चरणमा रकम जुटाउन अन्यत्र धाउन नपरोस् भन्ने उद्देश्यले अग्रिम पेस्की रकमको व्यवस्था गरिने हो र यो रकम निर्ब्याजी रूपमा उपलब्ध गराइने प्रचलन हो। अग्रिम पेस्की अनिवार्य रूपमा दिनैपर्ने होइन, कामको प्रकृति हेरेर सार्वजनिक निकायले बढीमा २० प्रतिशतसम्म दिन सक्ने मात्र हो। यसर्थ कामको प्रकृति र कार्यतालिकाअनुसार प्राविधिक रूपमा लेखाजोखा गरी आवश्यकताअनुसार, तर २० प्रतिशतमा नबढ्ने गरी पेस्की दिन सकिने व्यवस्था बोलपत्रसम्बन्धी कागजातमा राख्नुपर्ने हो।

निर्माण कार्यलाई सहजीकरण गर्नका लागि प्रदान गरिने अग्रिम पेस्कीको सिद्धान्तलाई नै गलत ढंगले बुझ्न थालियो र सोहीअनुसार प्रचारमा ल्याइयो र यसलाई प्रशासनिक-आर्थिक विषय बनाइयो। फलस्वरूप २०७३ सालमा खरिद ऐन संशोधन हुँदा साविक ऐनको दफा ५२ को उपदफा (२)(ज) मा भएको पेस्की भन्ने शब्द हटाइयो र दफा ५२(क) थपियो। यस दफाअन्तर्गत उपदफाहरू मार्फत गरिएका व्यवस्थाले अग्रिम पेस्कीसम्बन्धी व्यवस्थालाई कार्यान्वयन र अनुगमन गर्न गाह्रो हुने गरी जटिल पार्ने काम भयो भने यसै दफाको उपदफा (२) मा पेस्की दिँदा पहिलो पटकमा स्वीकृत पेस्की रकमको आधामा नबढ्ने गरी र बाँकी रकम कार्य प्रगतिका आधारमा दिन सकिनेछ भन्ने व्यवस्था राखियो। निर्माण व्यवसायीले काम

<sup>७</sup> सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयको वार्षिक प्रतिवेदन २०७८, पेज ४८

<sup>८</sup> सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयको वार्षिक प्रतिवेदन २०७८, पेज ५३

थालेर कार्य प्रगति हुन थालेपछि त रनिङ बिल पेस गर्न लगाएर सीधै भुक्तानी दिए भैहाल्छ । सार्वजनिक निकायले अग्रिम पेस्की दिन आवश्यक नदेखेमा करारका विशेष सर्तहरूको सम्बन्धित दफामा 'आकर्षित नहुने' (Not applicable) भनेर लेखे मात्र पुग्ने विषयलाई बढी चर्चामा ल्याइयो । फलतः सार्वजनिक खरिद प्रक्रियाको विश्वसनीयतामाथि र त्यसमा संलग्नहरूको सत्यनिष्ठा (Integrity) माथिसमेत प्रश्न उठ्ने स्थिति बन्न पुगेको छ । थप बुझ्नुपर्ने कुरा के हो भने अग्रिम पेस्की रकम निर्माण व्यवसायीले काम गरेबापत पाउने रकमबाट कट्टा हुँदै जाने रकम हो र त्यसका लागि व्यवसायीले बैंक जमानतसमेत पेस गरेको हुन्छ । अतः अग्रिम पेस्की रकमलाई दुरुपयोग हुनबाट नियन्त्रण गर्नका लागि आयोजना वा निकाय प्रमुखद्वारा गरिने करार प्रशासन प्रभावकारी हुन पनि जरुरी छ । अन्यथा सरल ढंगबाट नीतिगत स्पष्टताको आधारमा गरिनुपर्ने सार्वजनिक खरिदको अभ्यास बढी जटिल हुँदै जाने देखिन्छ ।

सार्वजनिक खरिदसँग जोडिएर विवादित बनेको अर्को विषय हो उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायबाट निर्माणकार्य गराउने व्यवस्था । खरिद ऐन २०६३ जारी हुँदा, उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायबाट निर्माणकार्य गराउँदा वा सोसम्बन्धी सेवा प्राप्त गर्दा मितव्ययिता, गुणस्तरीयता वा दिगोपना अभिवृद्धि हुने भएमा वा परियोजनाको मुख्य उद्देश्य नै रोजगारीको सिर्जना गर्ने र लाभग्राही समुदायलाई सहभागी गराउने भएमा उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायलाई त्यस्तो कार्य गराउन सकिने व्यवस्था गरिएको र त्यसरी काम गराउन सकिने रकमको सीमा रु. ३५ लाख तोकिएको थियो (नियम ९७) । त्यतिखेर स्पष्ट रूपमा उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायबाट सञ्चालित हुने निर्माणकार्यमा लोडर, एस्काभेटर, रोलर, ग्रेडर, बिटुमिन डिस्ट्रिब्युटर, विटुमिन ब्वाइलरजस्ता हेवी मेसिनहरू प्रयोग गर्न सकिने छैन (नियम ९७(९)) र उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायले पाएको काम आफैँले सम्पन्न गर्नुपर्नेछ र कुनै निर्माण व्यवसायी वा सव-कन्ट्राक्टरबाट काम गराउन नपाइने (नियम ९७(१०)) व्यवस्था गरिएको थियो । त्यतिखेरको समय र हाम्रो ग्रामीण सामाजिक-आर्थिक परिवेशको आधारमा उक्त व्यवस्था गरिएको देखिन्छ र त्यस व्यवस्थालाई व्यावहारिक नै मान्नुपर्ने हुन्छ । तर अहिलेको परिस्थिति बेग्लै भएको छ, विकास-भ्रष्टाचारको (Development-corruption) एक प्रभावशाली संस्थाको रूपमा लगभग विगत एक दशकदेखि उपभोक्ता समितिले आफ्नो उपस्थितिलाई बलियो बनाएको छ । तर पनि कतिपय वास्तविक उपभोक्ता समितिले दुःखकष्टसाथ गरेका राम्रा कार्यहरू चर्चामा आउन सकेका छैनन् । सम्पदा-पुनर्निर्माणका काममा केही उपभोक्ता समितिले उदाहरणीय कार्य गरेको अवस्थालाई पनि हामीले सकारात्मक रूपमा लिनुपर्ने हुन्छ । यसबाट बुझ्नुपर्ने कुरा के हो भने विगतका प्रयोगहरूबाट पाठ सिक्दै, देशको सामाजिक-आर्थिक र राजनैतिक रूपान्तरणको अवस्थाहरूमाथि समेत विस्तृत रूपमा छलफल गरी उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायलाई विकास निर्माणको कार्यमा सहभागी गराउने विषयमा निर्णयमा पुग्नुपर्ने हुन्छ ।

सार्वजनिक खरिद ऐन संशोधनको विषय र नियमावलीमा भइरहेका पटक संशोधनहरूले पनि सार्वजनिक खरिद ऐन कार्यान्वयनको पक्षलाई कमजोर पारेको छ । आवश्यकता र औचित्यमाथि केन्द्रित रहेर सरोकारवालाहरूसँग व्यापक छलफल नगरी गरिने संशोधनहरूले प्रतिफल दिन सक्दैन भन्ने कुरा विगतमा नियमावलीमा भएका संशोधनहरूले प्रस्ट पारिसकेको हुँदा यसप्रति गम्भीर हुन जरुरी छ । ऐन कार्यान्वयनमा आएको डेढ दशक भइसकेको छ । यस्तो अवस्थामा हालसम्मको अभ्यासले देखाएको ऐन कार्यान्वयनको सबल र कमजोर पक्षहरूको अध्ययन गर्नसमेत जरुरी देखिन्छ । अध्ययनबाट प्राप्त

सिफारिसको आधारमा, सरोकारवालाहरूसँग अन्तरक्रिया गरेर मात्र ऐन वा नियमावलीमा संशोधन गर्नु पनि सार्वजनिक खरिद कानूनको नतिजामुखी कार्यान्वयनका लागि अपरिहार्य देखिन्छ।

तर माथि चर्चा गरिएका केही प्रसंगहरूले नेपालको सार्वजनिक खरिद कानूनको कार्यान्वयनको स्थितिलाई कसरी बुझ्ने र कुन आधारमा मूल्याङ्कन गर्ने, अन्योलको स्थिति सृजना गरेको छ। सरकारी रकमको महत्त्वपूर्ण अंश सार्वजनिक खरिदको माध्यमबाट खर्च हुने भएकाले सार्वजनिक खरिद प्रणाली विश्वसनीय, सक्षम एवम् प्रभावकारी हुन जरुरी छ। यसका लागि सरकारी कोषको रकम अपचलन (दुरुपयोग) हुने स्थितिलाई नियन्त्रण गरी सुशासनको प्रत्याभूति दिनका लागि सरकार प्रयत्नशील रहनु पर्दछ। प्रत्येक खरिद कार्य मूल्यको प्रतिफल दिन सक्षम पनि हुनुपर्दछ। खरिद ऐनले (क) साना तथा मझौला व्यवसायीहरूको अवस्थामा व्यावसायिक सुधार ल्याई उनीहरूको कार्य पद्धतिलाई संस्थागत बनाउने, (ख) ठूला व्यवसायीहरूलाई बढी सक्षम, जिम्मेवार एवम् प्रतिस्पर्धी बनाई उनीहरूसँग रहेको पुँजी, अनुभव र उपकरणको अधिकतम उपयोग गर्ने वातावरण सृजना गर्ने, र (ग) सार्वजनिक खरिदको माध्यमबाट व्यापक रोजगारीका अवसरहरू सृजना गर्ने आधार तय गर्नुपर्ने हुन्छ।

अतः सार्वजनिक खरिदलाई सरकारले देश विकासको एक रणनीतिक हतियारको रूपमा उपयोग गर्ने सोच बनाउँदै स्पष्ट दृष्टिकोणसहित ठोस कदम चाल्नु आवश्यक छ भने प्रदेश र स्थानीय तहको खरिदका लागि समेत आवश्यक आधार तयार हुने गरी खरिद ऐन जारी गर्नका लागि समयमै प्रभावकारी ढंगबाट काम शुरु गर्नुपर्ने देखिन्छ।

## सन्दर्भ सामग्री

- <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/>
- Rajendra P. Adhikari, "Public Procurement Issues and Challenges in Nepal", Journal of Engineering Economics and Management (ISSN: 2382–5065), Vol. 2-3, January 2015, pp 3-27
- महालेखापरीक्षकको ५८औं वार्षिक प्रतिवेदन २०७८
- राजेन्द्रप्रसाद अधिकारी, 'उपभोक्ता समिति समानान्तर विकासे अड्डा नबनोस्', <https://www.onlinekhabar.com/2021/09/1016137>
- राजेन्द्रप्रसाद अधिकारी, 'जारी गर्नुपर्ने नयाँ खरिद ऐन, तर किन पटक पटक उठ्ने गर्छ नियमावली संशोधनको कुरा?', <https://nirmansanchar.com/news/8007>
- राजेन्द्रप्रसाद अधिकारी, 'सार्वजनिक खरिद ऐन संशोधनअघि ध्यान दिनुपर्ने कुराहरू', <https://nirmansanchar.com/news/7252>
- राजेन्द्रप्रसाद अधिकारी, सुशासन र प्रभावकारिताको कसीमा सार्वजनिक खरिद र निर्माण आयोजना व्यवस्थापन, माघ २०७७
- सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयको वार्षिक प्रतिवेदन २०७८
- सार्वजनिक खरिद ऐन २०६३
- सार्वजनिक खरिद नियमावली २०६४
- सार्वजनिक खरिद पत्रिका, असार २०७७

# भ्रष्टाचारको अनुसन्धानमा अभियुक्तको बयान : ध्यान दिनुपर्ने कुराहरू



रामकुमार शाहा<sup>१</sup>

## १. पृष्ठभूमि/परिचय

विश्वव्यापि रूपमा रहेको भ्रष्टाचार नेपालमा भने महामारीको रूपमा फैलिएको छ। यसको नियन्त्रण नै आजको प्रमुख चुनौतीको रूपमा रहेको छ। भ्रष्टाचारमा सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्ति, नीति निर्माता, राष्ट्रसेवक, लाभको पद धारण गर्ने व्यक्ति वा सोसँग जोडिएका कार्यान्वयनकर्ता, अन्य सर्वसाधारण, विभिन्न उद्योग, व्यापार, व्यवसायमा संलग्न नागरिकसमेत संलग्न रहन्छन्। निजहरूबाट हुने भ्रष्टाचारको कसुरमा अनुसन्धानको क्रममा अनुसन्धान अधिकृतबाट शंकित व्यक्ति (अभियुक्त) को भनाइ के छ भनी लिखित जवाफ प्राप्त गर्ने अभिप्रायले सोधनी गर्नु नै बयान हो। मूलतः भ्रष्टाचारसम्बन्धी छानबिन तथा अनुसन्धानका क्रममा गरिने अनिवार्य अनुसन्धानात्मक कार्य नै बयान हो। बयानबाट नै कसुर भएको हो/होइन, शंकित व्यक्तिलाई निजउपर लगाइएको आरोपसँग सम्बन्धित वारदात घट्टनुको कारण, अवस्था, घटना/परिघटना, त्यस कसुरमा कोको संलग्न छन्, संलग्न व्यक्तिले के कति जिम्मेवारी लिनुपर्ने हो, कति रकमको भ्रष्टाचार भएको हो र सोको स्पष्ट आधार केके छन् ? लगायत अपराधसँग सम्बन्धित सबै तत्वहरूका बारेमा निजको भनाइ लिपिबद्ध गर्ने कार्य गरिन्छ।

घूस/रिसवत दिने र लिनेले फाइदा उठाउने फौजदारी प्रकृतिको यो अपराधमा व्यक्ति पीडित नभई राज्य, पद्धति, न्याय, कानूनको शासन, सुशासनजस्ता राज्य संयन्त्र नै पीडित (Victim) हुने हुन्छ। यस्तो अपराधमा चोरी, ज्यानसम्बन्धी, जबरजस्ती करणीजस्ता पीडितको आवाज मुखरित हुने प्रवृत्तिको नरहने हुँदा बयानबाट मात्र आपराधिक सञ्जाल (Criminal Nexus) पत्ता लगाउनु नै अनुसन्धानको प्रमुख ध्येय हुने गर्दछ। प्रकाशमा नआएका अथवा लुकी बसेका महत्वपूर्ण पक्षहरूलाई पत्ता लगाउनु र प्रकाशित भएका प्रमाणहरूको सम्बन्धमा Verify (सनाखत) गर्ने कार्य बयानमा गरिन्छ। फौजदारी कसुरको रूपमा रहेको भ्रष्टाचारको मुद्दाको तहकिकातलाई अनुसन्धानको निचोडमा पुऱ्याउने कार्य बयानबाट गरिन्छ। आफ्नो कथन पुष्टि गर्ने लिखित/मौखिक जस्तोसुकै प्रमाण भए पनि त्यसलाई जुटाएर न्यायकर्तासमक्ष पुऱ्याई आफ्नो दाबी पुष्टि गर्ने दायित्व वहन नगर्ने हो भने वादीले मुद्दा दायर गर्नु व्यर्थ हुन जान्छ। त्यसैले बयान दाबी पुष्टि गर्ने बलियो आधार पनि हो।

<sup>१</sup> सह-न्यायाधिवक्ता, अ.दु.अ. आयोग

फौजदारी मुद्दामा शंकित व्यक्तिले अपराध गरेको हो भनी प्रमाणित गर्ने कार्य विशेष रूपमा वादीमा नै सन्निहित रहेको पाइन्छ। हाम्रो प्रमाण ऐन, २०३१ को दफा २५ मा 'फौजदारी मुद्दामा अभियुक्तको कसुर प्रमाणित गर्ने भार वादीको हुनेछ' भन्ने उल्लेख भएको र नेपालको संविधानको धारा २०(७) मा कुनै कसुरको अभियोग लागेको व्यक्तिलाई आफ्नोविरुद्ध साक्षी हुन बाध्य पारिने छैन भनिएबाट पनि आफूविरुद्ध कुनै कुरा बोल्न नलाग्ने मौलिक हक प्रतिवादीलाई उपलब्ध हुने हुँदा प्रतिवादीले कसुर गर्ने भनिराख्नु नपर्ने र वादीले पूर्ण रूपमा प्रमाणको भार वहन गर्नुपर्ने कानून रहेकाले पनि बयान कार्य थप जटिल एवं महत्त्वपूर्ण रहेको हुन्छ।

भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा २(क) मा भ्रष्टाचारको परिभाषा गरी परिच्छेद २ अन्तर्गत सजाय हुने कसुर अर्थात् दफा ३ देखि दफा २३ सम्ममा उल्लिखित सजाय हुने कसुरलाई भ्रष्टाचार भनिएको छ। जसमा रिसवत लिने दिने, बिनामूल्य वा कम मूल्यमा वस्तु वा सेवा लिने, दान दातव्य, उपहार वा चन्दा लिने, कमिसन लिने, राजस्व चुहावट गर्ने, गैरकानुनी लाभ वा हानि पुऱ्याउने बदनियतले काम गर्ने, गलत लिखत तयार गर्ने, गलत अनुवाद गर्ने, सरकारी कागजात सच्याउने, सरकारी वा सार्वजनिक संस्थाको कागजात नोक्सान गर्ने, प्रश्नपत्रको गोपनीयता भंग गर्ने वा परीक्षाको परिणाममा फेरबदल गर्ने, गैरकानुनी व्यापार व्यवसाय गर्ने, नपाएको ओहोदा पाएँ भन्ने, भुट्टा विवरण दिने, सार्वजनिक सम्पत्तिको हानि नोक्सानी गर्ने, गैरकानुनी दबाव दिने, गलत प्रतिवेदन दिने, गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन गर्ने, भ्रष्टाचारजन्य कार्यको उद्योग गर्ने तथा मतियारसमेतलाई सजाय हुनेलाग्यतका कार्यलाई भ्रष्टाचारजन्य कसुर भनी सजायको व्यवस्था गरेको कारण यी सम्पूर्ण मुद्दाहरूको अनुसन्धानमा शंकित व्यक्तिको बयान अपरिहार्य छ। आरोप पुष्टि वा खण्डन गर्न, अपराध र अपराधकर्ताको पहिचान गर्न, अनुसन्धान कार्यमा सुगमता ल्याउन, प्रमाणको भारका लागि, अपराधको कारण पत्ता लगाउन, घटना र अपराधकर्ताको सम्बन्ध स्थापित गर्न, अन्य अपराधकर्ताको जानकारी लिन, अपराध अनुसन्धानको पहुँच अन्य सहभागितासम्म पुग्न बयान लिइन्छ।

भ्रष्टाचारजन्य कसुर संगठित अपराध भएकाले यसको जकडिएको सञ्जाल फोरेर अनुसन्धान गर्ने कार्य असाध्यै जटिल हुन्छ। यसको अनुसन्धान गर्ने कर्मचारीहरूलाई धेरै प्रलोभन वा भनेअनुसार काम नगरे जीउ-धनसमेतको जोखिम रहने खतरासमेत हुन सक्दछ। तसर्थ यसका अनुसन्धानकर्ताहरू हमेसा चनाखो एवं सजग रहने र undercover को रूपमा रहनुपर्ने हुन्छ। यस परिप्रेक्ष्यमा आरोपितसँग अनुसन्धान अधिकृत प्रत्यक्ष उपस्थित भएर आफ्नो परिचयसहित लिइने बयानलाई चुनौतीपूर्ण कार्यको रूपमा समेत बुझ्नुपर्दछ।

## २. बयानसँग सम्बन्धित संवैधानिक एवं कानुनी व्यवस्थाहरू

बयान सम्बद्ध संवैधानिक तथा कानुनी आधारहरू देहायबमोजिम रहेका छन्:-

क) नेपालको संविधानमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको व्यवस्था र अनुसन्धानसम्बन्धी प्रावधान

मिति २०७२।०६।०३ मा जारी नेपालको संविधानको भाग २१ मा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको व्यवस्था गरिएको छ। नेपालको संविधानको धारा २३९ को उपधारा (१) तथा (३)

ले सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्ति (संविधान तथा अन्य कानूनले छुट्टै व्यवस्था गरेका पदाधिकारीबाहेक) ले भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेमा अनुसन्धान तथा अभियोजन गर्न सक्ने अधिकार अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलाई रहेको छ। संविधानको धारा २३९(५) मा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले अनुसन्धान गर्ने वा मुद्दा चलाउने आफ्नो काम, कर्तव्य र अधिकारमध्ये कुनै काम, कर्तव्य र अधिकार प्रमुख आयुक्त, कुनै आयुक्त वा नेपाल सरकारको अधिकृत कर्मचारीलाई तोकिएको सर्तको अधीनमा रही प्रयोग तथा पालना गरी प्रत्यायोजन गर्न सक्नेछ भन्ने उल्लेख भएबाट भ्रष्टाचारको कसुरमा अनुसन्धान तहकिकात गर्न अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले नेपाल सरकारको कर्मचारीबाहेक अरूलाई अधिकार प्रत्यायोजन गर्न सक्दैन भन्ने देखिन्छ।

त्यसैगरी धारा २३९ को उपधारा (६) मा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको अन्य काम, कर्तव्य र अधिकार तथा कार्यविधि संघीय कानूनबमोजिम हुनेछ भन्ने उल्लेख भएबाट संघीय कानूनका रूपमा जारी भएका अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८, भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९, प्रमाण ऐन, २०३१, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियमावली, २०५९, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग कार्यविधि, २०७८, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको अभियोजन मार्गदर्शन, २०७८ एवं संघीय कानूनकै रूपमा रहेको र विशेष ऐनमा नरहेकै व्यवस्थाको हकमा लागू हुन सक्ने कानुनी हैसियतका रूपमा रहेको मुलुकी फौजदारी (कार्यविधि) संहिता ऐन, २०७४ जस्ता कानून तथा अन्य निर्देशिकालगायतका प्रबन्धहरूमा आधारित भई अनुसन्धानको कार्यमा अनिवार्य रूपमा गरिनुपर्ने बयान कार्य सम्पन्न गरिन्छ।

#### ख) अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ मा बयानसम्बन्धी व्यवस्था

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ को दफा (१५) ले भ्रष्टाचारसम्बन्धी प्रारम्भिक छानबिन गर्दा उजुरी प्रतिवेदन वा आयोगलाई प्राप्त जानकारी तथ्यपूर्ण देखिएमा आयोगले आरोपको संक्षिप्त विवरण उल्लेख गरी त्यस्तो अपराध गर्ने व्यक्ति र सो अपराधमा मुछिएका अन्य व्यक्तिहरूसँग स्पष्टीकरण माग्न सक्ने कुरा उल्लेख छ। यो व्यवस्थाले प्रारम्भिक छानबिनका क्रममा बयान लिने नभई शकित व्यक्तिसँग स्पष्टीकरणसम्म माग्न सक्ने व्यवस्था देखिन्छ। प्रस्तावित अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ लाई संशोधन गर्न बनेको विधेयकमा भने यो स्पष्टीकरण भन्ने शब्द हटाई सोको सट्टा शकित व्यक्तिसँग र कसुरमा संलग्न अन्य व्यक्तिहरूबाट आवश्यक सूचना वा जानकारी लिन सकिनेछ भनी संशोधन गर्न खोजिएको पाइन्छ।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ को दफा १६(२) बमोजिम अभियुक्तलाई थुनामा राख्न अदालतसँग अनुमति माग्दा थुनामा परेको व्यक्तिको बयान कागज भैसकेको भए बयान कागजको व्यहोरा स्पष्ट रूपमा उल्लेख गर्नुपर्ने भन्ने कानुनी प्रावधान रहेको छ। यो दफाको मक्सद भनेको शकितको बयान कार्य भए नभएको भन्नेबारे अदालतलाई समेत जानकारी गराउनुपर्ने भन्ने अर्थमा बुझनुपर्ने हुन्छ।



अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ को दफा १९(१)(ख) मा अनुसन्धान र तहकिकातसम्बन्धी आयोगको अधिकारअन्तर्गत अख्तियार दुरुपयोगको आरोप लागेको व्यक्ति वा सम्बद्ध तथ्यहरूको जानकारी भएको भन्ने आयोगले सम्भेको व्यक्तिलाई आयोगमा उपस्थित गराई निजलाई सोधपुछ गर्ने र निजको बयान लिने वा आवश्यकताअनुसार निजको नाउँमा बन्द सवाल जारी गर्न सक्ने व्यवस्था गरिएको छ। उक्त व्यवस्थाअनुसार सोधपुछ, बयान, बन्द सवाल तीनवटा छुट्टाछुट्टै अनुसन्धानका क्रममा गरिने प्रमाण संकलनका कार्यहरू रहेको देखिन्छ।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ को दफा १९(२) ले आयोगले स्पष्टीकरण वा बयान लिइसकेपछि खोजेका बखत हाजिर हुने कागज गराई छाड्न वा तारिखमा राख्न सक्नेछ भनिएको छ। सोही ऐनको दफा १९(१५) ले र भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा (५५) ले अनुसन्धानको काम, कारबाहीमा सहयोग गर्ने अभियुक्तलाई आयोगले आफ्नो साक्षीको रूपमा प्रस्तुत गरी निजलाई सजायको मागदाबीमा पूर्ण वा आंशिक छुट दिन सक्नेछ भनी गरिएको व्यवस्थाको परिपालनाका लागि पनि पहिला बयान गरिनु अत्यावश्यक देखिन्छ। किनकि बयानमा नै निजले सहयोग पुऱ्याएको अवस्था देखिनुपर्दछ।

#### ग) भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ मा बयानसम्बन्धी व्यवस्था

उक्त ऐनको दफा २७, २८ र ३० मा बयानसम्बन्धी प्रावधानहरू रहेका छन्। दफा २७ ले भ्रष्टाचारको प्रारम्भिक छानबिन गर्दा अनुसन्धान अधिकारीलाई प्राप्त उजुरी वा जानकारी तथ्यमा आधारित भएको भन्ने लागेमा तत्सम्बन्धी विवरण उल्लेख गरी आवश्यकताअनुसार सम्बन्धित निकाय वा व्यक्तिसँग प्रतिक्रिया वा स्पष्टीकरण माग गर्न सकिने भनी, त्यसैगरी दफा २८(१)(ख) मा अनुसन्धान अधिकारीले भ्रष्टाचारको आरोप लागेको राष्ट्रसेवक, अन्य कुनै व्यक्ति वा सम्बद्ध तथ्यको जानकारी भएको भन्ने अनुसन्धान अधिकारीले सम्भेको व्यक्तिलाई उपस्थित गराई सोधपुछ गर्ने वा निजको बयान लिने कुरा उल्लेख छ भने दफा २८(१)(ग) मा बयान लिइसकेपछि त्यस्तो व्यक्तिलाई आवश्यकताअनुसार खोजेका बखत हाजिर हुने कागज गराई छाड्ने वा तारेखमा राख्ने वा धरौटी वा जमानत माग्ने वा धरौटी वा जमानत नदिइमा थुनामा राख्नेसम्मको अधिकारसहितको कानुनी व्यवस्था गरेको छ।

#### घ) अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियमावली, २०५९ मा बयानसम्बन्धी व्यवस्था

उक्त नियमावलीको नियम १४, १५ र १७ मा बयानसम्बन्धी प्रावधानहरू रहेका छन्। नियम १४ अनुसार आयोगले भ्रष्टाचारको छानबिनको सिलसिलामा स्पष्टीकरण माग गर्दा, सोधपुछ वा बयानका लागि बोलाउँदा नियमावलीको अनुसूची ३ को ढाँचामा सूचना दिनुपर्ने उल्लेख छ भनी, त्यसैगरी नियम १५ मा व्यक्तिलाई बयान गराउने काम एकै दिनमा समाप्त हुन नसकेमा बयान नसकिएसम्मको अवधिका लागि अनुसन्धान अधिकृतले तारिख वा थुनामा राखी बयान लिन सक्ने व्यवस्था रहेको छ। त्यसैगरी दफा १७ मा भने आयोगले अभियुक्त वा जानकार व्यक्तिलाई भिकार्दै ततिम्बा बयान वा थप जानकारी लिन सक्ने भन्ने उल्लेख छ।

**ड) अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग कार्यविधि, २०७८ मा बयानसम्बन्धी व्यवस्था**

उक्त कार्यविधिको दफा २३(२) को (छ) मा विस्तृत अनुसन्धान गर्दा शंकित व्यक्ति वा अन्य व्यक्तिको बयान गराउनुपर्ने छ वा छैन यकिन गर्ने र ऐ. (६) मा शंकित व्यक्तिको मानवअधिकार र स्वच्छ सुनुवाइसमेतलाई ध्यान दिनुपर्ने व्यवस्था रहेको छ। त्यस्तै ऐ. उपदफा (३)(ट) मा शंकित व्यक्तिलाई बयान गराउनुपर्ने भए भिकलाई अनुसूची ७ बमोजिमको ढाँचामा निजको व्यक्तिगत विवरण भराई बयान गराउने साथै पछि ततिम्बा बयान गर्नुपर्ने भएमा सोसमेत गराउनुपर्ने र ऐ.(ठ) मा बयान गराइसकेपछि तारिख, धरौट, जमानत वा थुनामा राख्नुपर्ने भए सोसम्बन्धी कार्य गर्नुपर्ने भन्ने रहेको छ। अनुसूची ७(क) तर्फ हेर्दा शंकित व्यक्तिको फोटोसहितको व्यक्तिगत विवरण उल्लेख गरिने प्रावधानहरू छन् भने अनुसूची ७(ख) मा बयान गर्दा खुलाउनुपर्ने विवरणहरूलाई बुँदागत रूपमा नमुनाको रूपमा उल्लेख गरिएको छ। कार्यविधिको दफा २४ बमोजिमको पूर्णता परीक्षण समितिले पनि पूर्णता परीक्षण गर्दा ध्यान दिनुपर्ने कुरा भनी दफा २४(६)(ग) मा शंकित व्यक्तिको बयान गराउने कार्य पूरा भए नभएकोलाई समेत समेटेको पाइन्छ। कार्यविधिको दफा १९(क) ले आयोगबाट अख्तियारको दुरुपयोग गरी भ्रष्टाचार गरेको सम्बन्धमा अनुसन्धान गर्ने गरी अधिकार प्रत्यायोजन भएमा सोबमोजिम यसै कार्यविधिसमेतको आधारमा कार्य सम्पन्न गर्ने भनिएअनुसार आयोगबाट हाल ३३ वटा पहाडी तथा हिमाली जिल्लाका प्रमुख जिल्ला अधिकारीलाई मिति २०७५/०८/२४ मा प्रकाशित सूचनाअनुसार अनुसन्धानसम्बन्धी अधिकार प्रत्यायोजन भएकोमा निजहरूले समेत आरोपित व्यक्तिसँग सोधपुछ गर्नुपर्ने भएमा आयोग वा आयोगको कार्यालय प्रमुखसँग समन्वय गरी गर्नुपर्ने गरी व्यवस्था गरिएको छ।

**च) मुलुकी फौजदारी कार्यविधि (संहिता) ऐन, २०७४ मा बयानसम्बन्धी व्यवस्था**

भ्रष्टाचारबाहेकका अन्य फौजदारी कसुरहरूको बयान सम्बन्धमा व्यवस्था भएको यस कार्यविधिसमेत सोही ऐनको दफा ३(१) अनुसार कुनै खास कसुरको अनुसन्धान वा अन्य कुनै कारबाहीसमेतका सम्बन्धमा छुट्टै ऐनद्वारा विशेष व्यवस्था भएको रहेछ भने त्यस्तो विषयमा सोही ऐनमा व्यवस्था भएबमोजिम हुनेछ र त्यस्तो विषयमा यस ऐनको व्यवस्थाले असर पार्ने छैन भन्दै ऐ. दफा ३(द्) मा विशेष कानुनी व्यवस्था नभएको कार्यविधिको विषयमा यस ऐनमा लेखिएबमोजिम हुनेछ भनिएबाट यो कार्यविधि पनि भ्रष्टाचारको छानबिनको क्रममा बयानका लागि अनुनयात्मक हुन्छ। उक्त ऐनको दफा १६ मा बयान लिने र सोधपुछ गर्ने कानुनी व्यवस्थाको बारेमा उल्लेख छ। संहिताको अनुसूची १ वा अनुसूची २ अन्तर्गतका कसुरको सम्बन्धमा अनुसन्धान अधिकारीले सरकारी वकिलसमक्ष अभियुक्तको बयान लिने व्यवस्था छ। बालबालिका वा शारीरिक रूपमा असमर्थ भएको व्यक्तिसँग सोधपुछ गर्नुपरेमा निज रहे-बसेकै ठाउँमा नै गई सोधपुछ गर्न सकिने, बालबालिका वा शारीरिक रूपमा असमर्थ व्यक्तिबाट कुनै कागज गराउनुपर्ने भएमा निजको संरक्षक वा उपलब्ध अन्य व्यक्तिको रोहवरमा गराउनुपर्ने, बयान वा सोधपुछ गर्नुपर्ने कुनै व्यक्ति शारीरिक अस्वस्थताको कारणले अनुसन्धान अधिकारीसमक्ष उपस्थित हुन नसक्ने भएमा वा त्यस्तो व्यक्तिको सुरक्षाको कारणले निजलाई त्यस्तो अधिकारीसमक्ष उपस्थित गराउन उपयुक्त नदेखिएमा अनुसन्धान

अधिकारीले श्रव्य-दृश्य संवाद (Video Conference) को माध्यमबाट त्यस्तो व्यक्तिसँग बयान लिन वा सोधपुछ गर्ने सक्ने व्यवस्था छ। ऐ. ऐनको दफा १६ मा सोधेको प्रश्नको जानेसम्मको जवाफ दिई सम्बन्धित व्यक्तिले अनुसन्धानमा सहयोग गर्नुपर्ने तर आफूउपर कुनै कसुरको अभियोग लाग्न सक्ने किसिमको जवाफ दिन कुनै व्यक्तिलाई कर नलाग्ने भन्ने उल्लेख छ।

सोही कार्यविधि (संहिता) ऐनले अदालतमा अभियोगपत्र दर्ता भएपश्चात् अदालतले अभियुक्तलाई बयान गराउँदा निजउपर लगाइएको अभियोग, तत्सम्बन्धी तथ्यसहितको विवरण र अभियोजन प्रमाणित गर्न उजुरवालाले पेस गरेको प्रमाण, अभियोग प्रमाणित भएमा हुन सक्ने सजायसमेत स्पष्ट रूपमा सुनाउनुपर्ने र अभियुक्तले अभियोगसाथ पेस भएका सबुद प्रमाण, लिखत हेर्न वा लिन चाहेको खण्डमा हेर्न वा त्यस्तो प्रतिलिपि लिन चाहेमा लिने मौका दिइसकेपछि सो अभियोगउपर निजको के भनाइ छ सो सोधी प्रतिवादीको बयान गराउनुपर्ने व्यवस्था ऐनको दफा १२१ र दफा १२२ मा उल्लेख गरिएको छ।

सोही संहिताको दफा १२३(२) मा अभियुक्तले अदालतमा बयान गर्दा अनुसन्धान अधिकारीसमक्ष गरेको बयानभन्दा फरक जिकिर लिएमा निजले पेस गरेको प्रमाण वा जिकिरका विषयमा पुनः अनुसन्धान गर्न सक्ने भन्दै वादी पक्षले पुनः अनुसन्धान गरी वा गराई अदालतमा थप सबुद प्रमाण पेस गर्न माग गर्दा अदालतले त्यस्तो थप सबुद प्रमाण पेस गर्न अनुमति दिएमा तत्सम्बन्धमा अनुसन्धान गर्नुपर्ने देखिन्छ।

## छ) निर्देशिकाहरू

निर्देशिकाहरूले बयान कार्यलाई कसरी सम्पादन गर्ने भनी थप प्रस्ट पारेका हुन्छन्। अनुसन्धान गर्ने देहायका निकायहरूबाट जारी निर्देशिकाहरूले बयान गर्नेबारे उल्लेख गरेका प्रावधानहरू भ्रष्टाचारसम्बन्धी छानबिनका लागि समेत मननयोग्य हुने हुँदा जानकारीका लागि निम्नानुसार प्रस्तुत गरिएको छः-

अ) प्रहरी प्रधान कार्यालयबाट २०७१ सालमा जारी अपराध अनुसन्धान निर्देशिकाको परिच्छेद ११.३ मा शंकितको बयानसम्बन्धी कार्यविधि उल्लेख गरिएको छ। जसमा शंकित व्यक्तिका अधिकारको संरक्षण गर्दै बयान गर्नुपर्ने कुराहरूका साथसाथै शंकितको मानवअधिकार संरक्षणका लागि अपनाउनुपर्ने प्रक्रियाका बारेमा वर्णन गरिएको छ। त्यसैगरी शंकितको बयानसम्बन्धी कार्यविधिमा अभियुक्तलाई शारीरिक वा मानसिक यातना दिई वा डर, धाक, धम्की वा प्रलोभन देखाई वा अन्य कुनै किसिमले प्रलोभनमा पारी जबरजस्ती बयान गराउन हुँदैन, सोधपुछ गर्दा वा बयान लिँदा करकाप गर्न हुँदैन, बयान दिने वा नदिने अधिकार अभियुक्तको हुँदा निजलाई बाध्य गराई बयान गराउन हुँदैन, निजले आफ्नो खर्चमा कानुन व्यवसायी राख्न नसक्ने भएमा निःशुल्क कानुनी सहायताका लागि अनुरोध गर्न सक्ने जानकारी गराउनुपर्ने, बयान गराउँदा प्रश्न राखी अभियुक्तले आफैँ जवाफ लेख्न चाहेमा निजलाई जवाफ लेख्न दिइनेजस्ता व्यवस्थाहरू गरिएको छ।

आ) महान्यायाधिवक्ताको कार्यालयको अभियोजन नीति तथा मार्गदर्शन, २०७७ को दफा ३.१.४ मा अभियुक्तको बयान गराउँदा सरकारी वकिलले ध्यान दिनुपर्ने कुराहरूमा अभियुक्तको बयान सुरु गर्नुभन्दा पहिले मिसिल कागज अध्ययन गरी अनुसन्धान अधिकृतसँग छलफल गरी बयान लिने विषय र प्रश्नहरूको सूची तयार गर्ने, बयान लिनुभन्दा पहिले अभियुक्तलाई आफ्नो परिचय दिई निजसँग बयान लिनुपर्ने कारणका बारेमा जानकारी गराउनेलागायतका कुरा छन् भने दफा ३.१.४.५ मा बयान लिने प्रक्रियाको उल्लेख गर्दै बयान लिँदा सवाल-जवाफको ढाँचामा लिनुपर्दछ र यसो गर्दा कुरा फोरी विषय छुट्याई छोटकरी सवाल गर्ने र सोधिएको सवाल र सोको जवाफ लेखबद्ध गर्न लगाउनुपर्नेलागायतका कुराका साथै दृष्टिविहीनको बयान गर्दा संरक्षक वा हकवाला राखेर, बोल्न नसक्नेको हकमा लेख्न जान्ने रहेछ भने लेख्न लगाएर वा इसाराद्वारा, नेपाली भाषा नबुझेको हकमा दोभासे प्रयोग गरेर, ज्येष्ठ नागरिकको हकमा सहज वातावरण बनाएर, बयान गर्न इन्कार गरेको अवस्थामा सोही कुरा बयान गर्न खडा गरिएको कागजमा जनाएर, बयान गर्नुपर्नेजस्ता कुराहरू उल्लेख गरी दिशानिर्देश गरिएको छ।

त्यसैगरी दफा ३.१.४.६ मा अभियुक्तको बयान गर्दा नखुलाई नहुने कुराहरूमा शंकितको नाम, थर, वतन, निजलाई सम्पर्क गर्न सकिने धेरै आधारहरू, हुलिया, उमेर, उमेर खुल्ने प्रमाण, शंकितको शब्दमा कसुरको पृष्ठभूमि, कसुरको घटनाक्रम, निजको संलग्नता एवं भूमिका र कसुरको उद्देश्य, कसुरमा संलग्न समूह, गिरोह, संलग्न अन्य व्यक्ति र निजहरूको विस्तृत परिचय, अन्य व्यक्तिसँग निजको चिनजान, रिसईवी, सम्बन्ध, भैभगडा, अन्य व्यक्तिको कसुरमा भूमिका आदि उल्लेख गर्नुपर्ने र दफा ३.१.४.७ मा बयान सम्पन्न भएपश्चात् अनुसन्धान अधिकारी एवं बयान गर्ने अभियुक्तको सहीछाप गराई बयानकर्ताले आफूले समेत सहीछाप गरेर बयान प्रमाणित गरिदिने भन्नेसमेत उल्लेख छ।

इ) अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबाट २०६० मा जारी 'छानबिन तथा अनुसन्धान तहकिकात दिग्दर्शन' को परिच्छेद-८ को घटनाक्रमबाट देखिने तथा बुझ्न सकिने कुराहरूसमेतको आधारमा बयान लिनुपर्ने कुरा उल्लेख छ।

ई) अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबाट २०६० मा जारी 'अनुसन्धान अभियोजन एवं बहस पैरवी व्यवस्थापन मार्गदर्शन' मा बयान बारे खासै विस्तृत वर्णन गरिएको छैन। प्रकरण (क)(३) मा मुद्दा तयारी महाशाखाले अनुसन्धान अधिकृतबाट पेस भएको मिसिलमा थप प्रमाण बुझ्नुपर्ने देखिए सोसमेत बुझी अनुसन्धान प्रतिवेदन तयार गर्न लगाउन सक्ने भन्ने हुँदा बयानबारे केही कमीकमजोरी सच्याउन सक्नेसम्म भाव पाइन्छ।

उ) अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको अभियोजन नीति, २०७४ को दफा ५:५ अभियोजन गर्दा आत्मसात गर्नुपर्ने फौजदारी न्यायका सिद्धान्तहरू भनी प्रत्येक व्यक्तिलाई स्वतन्त्र, निष्पक्ष र सक्षम अदालत वा न्यायिक निकायबाट हुने स्वच्छ सुनुवाइको हक हुनेछ भनी र दफा ५:६ मा आफ्नोविरुद्ध साक्षी हुन बाध्य पारिने छैन भनी र दफा ७:८ मा अभियोजन नीतिका आधारभूत पक्षको रूपमा कसुर स्थापित हुने कुरा अनुसन्धानको साबितीमा आधारित हुने भए उसको मानसिक, बौद्धिक अवस्था

कस्तो छ ? साक्षी कत्तिको भरपर्दा छन् ? विपक्षीले कुनै साक्षीको सत्यतामा चुनौती दिन सक्ने अवस्था छ/छैन ? विपक्षबाट हुने जिरहका क्रममा साक्षीको विश्वसनीयतामा कमी आउने अवस्था छ/छैन ? साक्षीको भनाइको ग्राह्यतामा प्रतिकूल असर पर्ने खालको मानसिक कमजोरी छ/कि ? प्रत्यक्षदर्शी साक्षीहरूको भनाइमा एकरूपताको अभाव छ/छैन ? के अभियोग सिद्ध गर्न आवश्यक पर्ने सबै साक्षीलाई उपस्थित गराउन सकिन्छ ? बालबालिका साक्षी भएमा निजलाई सोधिएका प्रश्न बुझ्ने र त्यसको युक्तियुक्त जवाफ दिन सक्ने स्थितिमा छन्/छैनन् ? जस्ता कुरालाई समेत विचार गर्नुपर्छ ।

ऊ) अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको अभियोजन मार्गदर्शन, २०७८ को दफा १.७० मा अनुसन्धानको क्रममा सहयोग गर्ने अभियुक्तलाई अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ को दफा १९ को उपदफा (१५) र भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा ५५ बमोजिम साक्षीको रूपमा प्रस्तुत गरी सजायको मागदाबीमा पूर्ण वा आंशिक छुट दिन सकिने । तर त्यसरी छुट पाएको व्यक्तिले सहयोग प्रतिकूल हुने गरी अदालतमा बयान/बकपत्र दिएमा निजउपर पुनः अभियोजन गर्ने ।

### ३. बयान, सोधपुछ र बन्द सवालबीचको भिन्नता

बयान वादी/प्रतिवादीले अड्डा अदालतमा दिने वा गर्ने बर्णन हो भनी टोपबहादुर सिंहद्वारा लिखित कानुनी शब्दकोशमा उल्लेख गरिएको छ भने अड्डा अदालतमा वादी/प्रतिवादी वा अभियुक्तले मुद्दा वा अपराधसम्बन्धी गरी दिने कागज, पेट बोलीबाट बुझिएको वा कारणीसरहका व्यक्तिले गरी दिने कागज भनी शंकरकुमार श्रेष्ठद्वारा लिखित नेपाली कानुनी शब्दकोशमा उल्लेख गरेको पाइन्छ । यसरी कुनै वारदात वा आपराधिक कार्यमा संलग्न रहेको आशंकामा वा कुनै शक्ति व्यक्तिलाई वारदात घट्टनुको कारण, अवस्था, अपराधका तत्त्वहरू साथै वारदातमा निजको संलग्नताबारेमा निजको भनाइ लेखबद्ध गर्ने कार्य नै बयान हो ।

सोधपुछ भन्नाले वारदातको तथ्य स्थापित गर्न गरिएको सोधखोज हो । वारदातका विषयमा जानकारी राख्ने व्यक्तिसँग बुझिएको लिखित वा मौखिक विवरणको रूपमा यसलाई बुझ्नुपर्दछ । अभियुक्तसँग बयान लिनभन्दा अगाडि सोधपुछको कार्य गरिन्छ । साक्षी, विशेषज्ञ वा उजुरकर्तासँग गरिने सोधपुछ र घटनासँग सम्बन्धित जानकार व्यक्तिसँग गरिएको कागज पनि सोधपुछ हो । भ्रष्टाचारको प्रारम्भिक छानबिनका प्रक्रियामा सोधपुछ गरिन्छ ।

बन्द सवालबारे अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ को दफा १९(१)(ख) मा वर्णन गरिएको छ । उक्त व्यवस्था हेर्दा आयोगमा बोलाई सोधपुछ र बयान लिन नसकिएका व्यक्तिहरूका हकमा बन्द सवाल गरिन्छ । यसर्थ शक्ति व्यक्ति वा बुझ्नुपर्ने व्यक्ति कुनै कारणले अनुसन्धान अधिकृत भएको स्थानमा उपस्थित हुन नसक्ने अवस्था भएमा र निजलाई नबुझी नहुने अवस्था देखिएमा बन्द सवाल जारी गरिन्छ । यो कार्य गर्दा अनुसन्धान अधिकृतले सोध्न पर्ने प्रश्नहरू तयार गरी खामबन्दी गरी शक्तिकोमा पठाइन्छ र निजबाट प्राप्त उत्तरहरूलाई बयानको रूपमा मिसिल संलग्न गरिन्छ ।

## ४. बयानसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास

बयानको अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यासलाई हेर्दा संयुक्त राज्य अमेरिकाको सर्वोच्च न्यायालयले सन् १९६६ मा (Miranda Vs. Arizona 386 US 436 (1966)) व्यक्तिको वैयक्तिक स्वतन्त्रताको व्याख्या गर्दै कुनै पनि व्यक्तिलाई राज्यले आफ्नो नियन्त्रणमा लिँदा निम्न चार स्वतन्त्रतामा आघात नपुग्ने गरी कार्य गर्नुपर्ने गरी फैसला गरेको पाइन्छ। जसलाई Miranda Warning को रूपमा चिन्ने गरिन्छ।

- क) तपाईंलाई चुप लाग्ने अधिकार छ, (You have right to remain silent)
- ख) तपाईंले व्यक्त गरेका कुराहरू तपाईंको विरुद्ध अदालतमा पेस हुनेछन्, (Anything you can say be used against you in the court of law)
- ग) तपाईंलाई कानुन व्यवसायी राख्ने अधिकार छ, (You have a right to have on attorney)
- घ) तपाईंले कुनै कानुन व्यवसायी राख्न सक्नुहुन्न भने बयान लिनुभन्दा पहिले नै राज्यले तपाईंका लागि कानुन व्यवसायी राखिदिन सक्दछ। (If you can not afford an attorney one will be appointed for your prior to any question)

## ५. शक्तिले बयान दिन इन्कार गरेमा के गर्ने ?

बयान लिन उपस्थित गराइएको व्यक्तिले बयान नदिई चुप लागेर बस्न पाउने अधिकार छ। बयान लिन अधिकारीहरूले पनि निजलाई निजको इच्छाविरुद्ध बयान दिन कर लगाउन नसकिने भएको हुँदा अभियुक्तले बयान दिन इन्कार गरेमा सोही कुरा बयान गर्न तयार गरिएको कागजमा जनाई अनुसन्धान गर्न ल्याउने कर्मचारीको सही गराई अनुसन्धान अधिकृतले पनि सोही व्यहोरामा सहीछाप गरी मिसिल सामेल गर्नुपर्दछ। यसै सन्दर्भमा कानुनद्वारा आफ्नोविरुद्ध साक्षी हुन वा बयान दिन बाध्य पार्न नमिल्ने गरी संरक्षण वा सुविधा प्रदान गरेको अवस्थामा आफ्नोविरुद्ध प्रमाण लाग्ने गरी सहज रूपमा तथ्यका बारेमा मौन रहने नैसर्गिक वैयक्तिक स्वतन्त्रताभित्र पर्दछ। तसर्थ सो लाई आरोप पुष्ट्याईको कडी मान्न नमिल्ने भनी सर्वोच्च अदालतबाट नन्दादेवी जोशीविरुद्ध नेपाल सरकार (ने.का.प. २०६९, नि.नं.८७६०) भएको मुद्दामा व्याख्या भएको छ।

## ६. अभियुक्तका हकहरू

बयान गर्दा अनुसन्धान अधिकृतले बयानकर्ताको निमित्त के कस्ता हकहरू अन्तर्राष्ट्रिय तथा राष्ट्रिय कानुनहरूमा रहेका छन् भन्ने कुरा ख्याल गर्नुपर्दछ। नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिज्ञापत्र, १९६६ (International Covenant on Civil and Political Rights, 1966), नेपालको संविधानको धारा २० को न्यायसम्बन्धी हक, यातना तथा क्षतिपूर्ति ऐन, २०५३, कानुनी सहायता ऐन, २०५४ जस्ता कानुनी व्यवस्थाबाट बयानकर्ता अभियुक्तका निम्न हकहरू अनुसन्धानकर्ताले मनन गर्ने र बयानकर्तालाई समेत जानकारी गराई बयान लिनुपर्दछ।

- कानुन र अदालतको अगाडि समानताको अधिकार,



- भेदभावपूर्ण व्यवहारबाट स्वतन्त्र हुन पाउने अधिकार,
- स्वतन्त्र एवं सक्षम अदालतमा सुनुवाइको अधिकार,
- निर्दोषिताको अनुमानको अधिकार,
- आफ्नोविरुद्ध साक्षी हुनुनपर्ने र चुप लागेर बस्न पाउने अधिकार,
- दबाव, डर, धाक, धम्की, यातना र निर्मम, अमानवीय वा अपमानजनक व्यवहारविरुद्धको अधिकार,
- अनुवादक पाउने अधिकार,
- आफ्नोविरुद्धका कारबाहीको सूचना पाउने अधिकार,
- आफ्नो बचाउको तयारीका लागि पर्याप्त समय र सुविधा प्राप्त गर्ने अधिकार,
- स्वच्छ सार्वजनिक सुनुवाइ र सुनुवाइमा सहभागिता पाउने अधिकार,
- अनुचित विलम्बबिना मुद्दाको सुनुवाइको अधिकार र पुर्पक्षका लागि थुनामा रहेको व्यक्तिको उचित समयभित्र सुनुवाइ हुनुपर्ने वा थुनामुक्त हुन पाउने अधिकार,
- आफ्नोविरुद्ध साक्षीको परीक्षण गर्न पाउने अधिकार,
- आफू वा आफूले रोजेको कानुन व्यवसायीद्वारा बचाउ गर्न पाउने अधिकार,
- निःशुल्क कानुनी सहायता लिन पाउने अधिकार,
- कानुन व्यवसायीसँग परामर्श लिन पाउने अधिकार,
- बयान दिँदा आफ्नो कानुन व्यवसायी उपस्थित गराउन पाउने अधिकार,
- एकै कसुरमा एकपटक भन्दा बढी मुद्दा चलाउन नपाउने अधिकार,
- प्राकृतिक न्यायको सिद्धान्तको अधिकार,

## ७. बयान गराउँदा ध्यान दिनुपर्ने कुराहरू

मुलुकी फौजदारी कार्यविधि (संहिता) ऐन, २०७४ को दफा (३) मा कुनै खास कसुरको अनुसन्धानका सम्बन्धमा छुट्टै ऐनद्वारा विशेष व्यवस्था भएको रहेछ भने त्यस्तो विषयमा सोही ऐनमा व्यवस्था भएबमोजिम हुनेछ र विशेष कानुनी व्यवस्था नभएको कार्यविधिको विषयमा यस ऐनमा लेखिएबमोजिम हुनेछ भन्ने कानुनी व्यवस्था गरेबाट भ्रष्टाचारको अनुसन्धानको सम्बन्धमा तत्सम्बन्धी विशेष ऐनहरूले गरेका व्यवस्थाहरूबारे माथि वर्णन गरिसकिएको र तहाँ नभएका व्यवस्थाहरूका हकमा मुलुकी फौजदारी कार्यविधि (संहिता) ऐन, २०७४ लागू हुने हुँदा उक्त ऐनमा बयानका सम्बन्धमा थप व्यवस्थाहरूसमेत बयानका लागि अपनाउन सकिन्छ। प्रमाण ऐन, २०३१, मुलुकी अपराध (संहिता) ऐन, २०७४ लगायतका कानुनी व्यवस्थाहरूको आधारमा बयान गर्दा अनुसन्धानकर्ताले मूलतः निम्न कुराहरूमा ध्यान दिनु उपयुक्त देखिन्छ।

- बयान लिनेले बयान लिनुभन्दा पहिले सोधपुछको योजना बनाउनुपर्दछ । योजनामा निजमाथि लागेको अभियोग, प्रमाणित गर्नुपर्ने तथ्यहरू, प्रतिवादीले गर्न सक्ने बहाना, पत्ता लागिसकेका तथ्यहरू तथा पत्ता लगाउनुपर्ने तथ्यहरूको बारेमा उल्लेख गर्नुपर्दछ ।
- बयान लिन सक्षम अधिकारी अर्थात् आयोगले तोकेको अनुसन्धान अधिकृत हुनुपर्ने,
- बयान लिइने व्यक्ति सम्बन्धित व्यक्ति हो/होइन पहिचान गर्ने,
- बयान गर्नका लागि ल्याइएको व्यक्ति बयान गर्नका लागि सक्षम छ/छैन, निजको स्वास्थ्य परीक्षण गरिएको छ/छैन बुझ्ने,
- निजलाई थुनामा राख्नुपर्ने आधार र कारणसहितको थुनुवा पुर्जी दिइएको छ/छैन बुझ्ने,
- निजलाई म्यादभित्र बयान कार्यका लागि उपस्थित गराइएको छ/छैन वा सक्षम अदालतबाट म्याद थप लिइएको छ/छैन बुझ्ने,
- निजलाई बयान गराई अभियोग दायर गर्न हदम्याद छ/छैन बुझ्ने,
- बयान गर्न लिइएको व्यक्तिले गरेको कार्य कानूनतः अपराधको परिभाषाभित्र पर्छ/पर्दैन बुझ्ने,
- बयान गर्न ल्याइएको व्यक्तिलाई थुनामा मानवोचित व्यवहार गरिएको छ/छैन बुझ्ने,
- कानून व्यवसायी वा परिवारजनलाई भेटघाट गर्न दिइएको छ/छैन वा निजले भेटघाटको इच्छा व्यक्त गरेको छ/छैन बुझ्ने,
- बयानका लागि चाहिने स्थान, वातावरण, भौतिक वस्तुको उपलब्धता छ/छैन मिलाउने,
- शारीरिक रूपमा असमर्थ व्यक्तिको हकमा निजको रोहवरमा बस्ने संरक्षक वा अन्य व्यक्ति छ/छैन बुझ्ने,
- विदेशी वा भाषा नजान्ने व्यक्ति हो भने दोभाषेको व्यवस्था छ/छैन मिलाउने,
- फरक क्षमता भएको (असमर्थका) लागि निजले इच्छाएको व्यक्ति वा इसारा बुझ्ने वा मतलब सम्झाउन सक्ने व्यक्ति उपस्थित छ/छैन मिलाउने,
- स्वयं आफैले लेख्न पढ्न सक्ने हो/होइन बुझ्ने,
- निजउपर लागेको अभियोग र संकलित सबुत प्रमाणको सम्पूर्ण व्यहोरा मतलब बुझ्ने गरी बयान गर्न आउने व्यक्तिलाई सम्झाउनुपर्ने,
- बयान गराउँदा कुनै पनि प्रकारको डर, धाक वा अनुचित प्रभावमा पार्न नहुने खुला र स्वतन्त्र वातावरणमा बयान गराउनुपर्ने,
- बयान गर्न आउने व्यक्तिले कानून व्यवसायीको पारामर्श सेवा लिन चाहन्छ/चाहँदैन बुझ्ने,
- बयान गर्न आउने व्यक्तिलाई चुप लाग्न सक्ने अधिकार छ र यदि बयान गर्छ भने त्यो बयान उसको विरुद्ध पनि प्रमाण लाग्न सक्छ भन्ने जानकारी गराउने,

- भरसक बयान दिने व्यक्तिलाई व्यहोरा आफैं लेख्न लगाउने,
- एउटै अभियुक्तउपर विभिन्न मुद्दाहरू छन् भने सबै मुद्दाहरूमा अलगअलग बयान गराउने,
- सोधपुछ र बयानमा कुरा फोरी छोटकरीमा सवाल सोध्ने र जवाफ लेख्न लगाउने,
- सवाल आफैंले लेखी लेख्न जान्नेलाई निजको बयानको व्यहोरा मात्र लेख्न लगाउने,
- एउटै सवाल पटक पटक नगर्ने,
- सोधपुछ वा बयान लिइने व्यक्तिलाई कुनै शारीरिक वा मानसिक यातना दिन वा निजसँग निर्मम, अमानवीय वा अपमानजनक व्यवहार नगर्ने,
- बयान गर्नेसँग अनावश्यक ठट्टा मस्करी गर्ने वा हतोत्साही गराउने किसिमले सवाल नगर्ने,
- शिष्ट, सभ्य र सम्मानजनक व्यवहार एवं भाषाको प्रयोग गर्ने,
- अभियुक्तको, बाबुबाजेको नाम, थर, उमेर, पेसा, शैक्षिक योग्यता, धर्म, आय-आर्जन, जग्गा जमिन, पारिवारिक संख्या र अवस्था, व्यवसाय, हुलिया, उपनाम, नागरिकता नं., पासपोर्ट नं. स्पष्ट स्थायी एवं अस्थायी ठेगाना, ठेगानामा गाउँ, नगर, टोल, गल्ली, मार्ग, टेलिफोन, मोबाइल, फ्याक्स र इमेलसमेत खुलाउने,
- महिलाको बयान लिँदा विवाहित महिला भए निजको पतिको नामसमेत उल्लेख गर्ने (विवाहित पुरुष भए पत्नीको नाम),
- बयान दिन शारीरिक वा मानसिक रूपमा सक्षम छ/छैन खुलाउने,
- संगठित संस्था संलग्न रहेको कसुरमा संस्थाको मुख्य भई काम गर्ने सञ्चालक वा सदस्य, प्रशासक वा प्रमुख कार्यकारी अधिकृत यकिन गर्ने,
- बयान गर्ने व्यक्ति इन्कार छ भने परिस्थितिजन्य प्रमाणहरूका बारेमा खुलाउने,
- बयान सकिएपछि सम्पूर्ण बयान व्यहोरा पढी वाची सुनाई लेखिएको व्यहोरा के कसो हो बयानकर्ताको बयानउपरको टिप्पणी के छ, सो खुलाउने,
- अन्त्यमा मिति लेखी बन्द र काटिएको ठाउँमा बयान गर्नेको सही गराई बयान प्रमाणित गर्नुपर्ने,
- बयान फुलस्केप साइजको नेपाली कागजमा लेखी बायाँ एवं शिर, पुच्छरमा छाड्ने।

## द. बयान र पोलिग्राफ

बयानकर्ताले भुठो बयान दिएको छ भन्ने कुरा अनुसन्धान अधिकृतलाई लागेमा अनुसन्धान अधिकृतले बयानको सत्यता परीक्षण (Polygraph test) परीक्षण गर्न सक्दछ। पोलिग्राफ परीक्षण पद्धतिबाट परीक्षण गरी निस्केको निष्कर्ष (Findings) लाई अनुसन्धान, तहकिकातको क्रममा संकलित प्रमाणबाट समर्थित गरेको अवस्थामा त्यस्तो पोलिग्राफ परीक्षण पद्धतिबाट परीक्षण गरी निस्केको निष्कर्ष एवं रायलाई प्रमाणको रूपमा ग्राह्य गर्न सकिने भनी सर्वोच्च अदालतबाट भाग्यनारायण बैठाविरुद्ध राकेश चौधरीको जाहेरीले नेपाल सरकार (ने.का.प. २०७५, नि.नं.९९८०) भएको मुद्दामा ब्याख्या भएको छ।

## ९. ततिम्बा बयान

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियमावली, २०५९ को नियम १७ मा ततिम्बा बयानबारे व्यवस्था गरिएको छ। पहिलो बयान भैसकेपछि थप प्रमाण फेला परेमा वा पहिलो बयान गर्दा छुट भएको विषयमा पुनः लिइने बयानलाई ततिम्बा बयान भनिन्छ। ततिम्बा बयानबाट नै केही कुरा छुटेमा पुनः बयान गराई स्पष्ट पार्न सकिन्छ भन्ने हो। तर ततिम्बा बयान गराउँदा बयानको शिर व्यहोरामै यसअघि बयान भैसकेको तर थप कुरा बुझ्न आवश्यक परेको भन्ने व्यहोरा उल्लेख गर्नुपर्दछ। ततिम्बा बयान गराउँदा पहिले बयानमा वा जानकारीमा उल्लेख गरिएका कुराहरूको अपुग कुराहरू खुलाउने वा स्पष्ट हुन नसकेका कुराहरू प्रस्ट पार्ने प्रयोजनका लागि बयान गराउनुपर्दछ। पहिला बयान गरिसकेको कुरालाई खण्डन गर्ने वा तथ्यमा फरक पार्ने उद्देश्यले बयान गराउन हुँदैन। अदालतले समेत बयान गराउँदा अभियुक्तसँग छुट कुराको ततिम्बा बयान लिन सक्नेछ भनी मुलुकी फौजदारी कार्यविधि (संहिता) ऐन, २०७४ दफा १२२(७) मा उल्लेख गरिएको छ। ततिम्बा बयानमा न्यायिक दृष्टिकोणतर्फ हेर्दा ततिम्बा बयानबाट साबित भएकोमा तर्कसंगत कारण हुनुपर्ने। उक्त साबिती बयान शंकास्पद देखिएमा प्रमाण ग्राह्य नहुने (ने.का.प. २०३६, नि.नं.१२५५), कानुनी आधार बिना ततिम्बा बयान गराउन नहुने। अदालतबाट म्याद थप भै आएपछि पुनः बयान गराएकोमा सोको कुनै आधार नदेखिने (ने.का.प. २०४२, नि.नं. २२७२), लामो अवधिसम्म आफ्नो हिरासतमा राखी गरेको ततिम्बा बयान अरू सबुदबाट समर्थन हुनुबेगर सोही कागजको भरमा अपराध ठहर गर्नु कानुनले नमिल्ने (ने.का.प. २०४६, नि.नं.३७८२), न्यायिक दृष्टिकोण देखिए तापनि ततिम्बा बयान गराउन नमिल्ने गरी कुनै ऐन नियमले बन्देज लगाएको देखिँदैन। अदालती बन्दोबस्तको १३३ नं. मा सोध्नुपरेको मनासिब माफिकको कुरा जहिलेसुकै सोधी कागज गराउन सक्ने गरी व्यवस्था भएको पाइन्छ भने सो कानुनी व्यवस्थाबाट सोध्नुपरेको कुरा खुलाई ततिम्बा बयान गराउन मिल्ने देखिन्छ। (ने.का.प. २०४८, नि.नं. ४२६९)

## १०. बयान कागजको ढाँचा र प्रक्रिया

बयान गर्दा नेपाली कागजमा गर्नुपर्दछ। नेपाली कागजलाई औँलाले कोरेर हेर्दा चिप्लोपट्टिको भागमा बयान लेखन कार्य गर्नुपर्दछ। मुलुकी देवानी कार्यविधि नियमावली, २०७५ को नियम ६ अनुसार अदालतमा पेस हुने लिखत ए फोर साइजको कागजमा चौडाइ ८.३ इन्च र लम्बाइ ११.७ इन्च साइजको कागजमा प्रत्येक पृष्ठमा शिर र पुछारमा एक इन्च, बायाँतर्फ डेढ इन्च र दायाँतर्फ आधा इन्च तथा पहिलो पृष्ठको हकमा शिरतर्फ तीन इन्च ठाउँ छोडेको हुनुपर्नेछ।

बयान गर्दा शिर व्यहोरामा बयान गर्ने अनुसन्धान अधिकृत र बयान दिने अभियुक्तको परिचयसहितको नाम उल्लेख गरिन्छ। सुरुमा औपचारिक प्रश्नहरू, कानुन व्यवसायीसँगको परामर्शबारेका कुरा, बयानसम्बन्धी मूल प्रश्नहरू, मूल प्रश्नहरू, मूल प्रश्नको जवाफमा उठेका थप प्रश्नहरूबारे र बयानको समाप्तिसम्बन्धी सवाल जवाफ गरिन्छ। अन्त्यमा बयान गरिएको मिति इति संवत्मा लेखी बयान कार्य सम्पन्न गरिन्छ।

## ११. बयान र नजिर (न्यायिक दृष्टिकोण)

संविधानको धारा १२६(२) मा मुद्दा मामिलाको रोहमा अदालतले दिएको आदेश वा निर्णय सबैले पालना गर्नुपर्ने व्यवस्था छ । बयानकर्ताले सर्वोच्च अदालतबाट प्रतिपादित नजिरलाई पनि मनन गरेर बयान कार्य गर्नुपर्दछ । नजिरबाट पनि अनुसन्धान प्रक्रिया प्रभावित हुन्छ किनकि नजिरमार्फत भ्रष्टाचारप्रतिको अदालतको दृष्टिकोण प्रकट हुन्छ । नजिरले औँल्याएको एवं Legal Norms ले तोकेबमोजिमको प्रक्रियामा बयान कार्य गर्नुपर्ने हुन्छ । अनुसन्धानका क्रममा र अदालतमा गरी २ स्थानमा गरिने भ्रष्टाचारसम्बन्धी बयान र बयान गर्दा सह-अभियुक्तले गरेको पोललाई हेर्ने हाम्रो सर्वोच्च अदालतको दृष्टिकोण के छ ? भनी निम्नानुसारको अध्ययनबाट बुझ्न सकिन्छ ।

### अ) अभियुक्तको अनुसन्धानको साबिती वा इन्कारी बयानलाई हेर्ने न्यायिक दृष्टिकोण

१. बमबहादुर बस्नेतसमेत विरुद्ध गंगाबहादुर कार्कीको जाहेरीले नेपाल सरकार (ने.का.प. २०७०, नि.नं. १०२२ मुद्दा : कर्तव्य ज्यान)

प्रमाण ऐन, २०३१ को दफा ९(२) ले भय, त्रास, प्रलोभनसमेतका अवस्था देखिएमा अभियुक्तले अदालतबाहेक अन्यत्र व्यक्त गरेको कुरा प्रमाण नलाग्ने हुन्छ । अभियुक्तले अधिकार प्राप्त अधिकारीसमक्ष कुनै कुरा व्यक्त गर्दाको अवस्थाको सचेतना, यातना, धम्की र प्रलोभन दिएको थिएन भन्ने प्रत्याभूति प्रमाणित गर्नुपर्दछ तर यी अवस्थाको जिकिर र आधार भने मिसिलबाट देखिनुपर्ने हुन्छ । अन्य स्वतन्त्र प्रमाणले पुष्टि गरेको अबस्था र अधिकार प्राप्त अधिकारीसमक्षको आफ्नो कथन इच्छाविरुद्धको हो भनी लिएको जिकिरलाई विश्वास गर्न सकिने आधार नदेखाइएको अवस्थामा सो कथन प्रमाण शून्य हुन्छ भन्न नसकिने ।

२. करियन भन्ने राजदेव हजारामुसाधसमेत विरुद्ध देवेन्द्रप्रसाद केसरीको जाहेरीले नेपाल सरकार (ने.का.प. २०७८, नि.नं. ७४२१, मुद्दा : जीउ मास्ने बेच्ने र डाँका)

अधिकार प्राप्त अधिकारीसमक्ष भएको बयान अन्य स्वतन्त्र प्रमाणबाट समर्थित भइरहेको र बलपूर्वक बयान गराएको भन्नेसमेत पुष्टि हुन नसकेको अवस्थामा प्रमाणयोग्य हुने ।

३. सुदर्शन थापाविरुद्ध नेपाल सरकार (ने.का.प. २०६४, नि.नं. ७८२५)

सामान्य अनुसन्धानको क्रममा व्यक्त गरिएको भनाइ अदालतसमक्ष व्यक्त गरिएको नहुँदा आफूभन्दा अन्यत्र व्यक्त गरिएको भनाइलाई अदालतले विश्वास गर्न निश्चित आधार र कारण चाहिन्छ । अर्थात् त्यो वास्तविक र विश्वसनीय हो/होइन वा अभियुक्तले त्यो कुरा साँच्चिकै व्यक्त गरेको हो भन्ने कुरामा अदालत यकिन हुन चाहन्छ । अन्यत्र व्यक्त गरिएको कुरा परोक्ष कुरा भएकाले त्यसमा अनुसन्धान गर्नेले आफ्नो पक्ष बलियो बनाउन अनुचित दबाव वा अन्य उपाय गर्न सक्ने सम्भावनासमेत हुन सक्दछ भने अनुसन्धानकर्ता स्वयं मुद्दाको पक्ष हुने हुँदा आफ्नो पक्ष बलियो बनाउन वा आफ्नो कुरा ठीक हो भन्ने पार्न आफूले निर्वाह गर्नुपर्ने कानुनी कर्तव्य छाडेर अभियुक्तलाई अनुचित दबाव/प्रभाव वा डर, त्राससमेत सिर्जना गर्ने सम्भावना

हुन सक्ने कारण अदालतले अनुसन्धान गर्ने अधिकारीले गराएको बयान पक्ष वा अभियुक्तको स्वैच्छिक अभिव्यक्ति हो/होइन? भन्ने कुराको यकिन गर्न आवश्यक हुने ।

४. गोविन्दराज जोशीविरुद्ध अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, (ने.का.प. २०६१, नि.नं. ७३८४)

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ को परिच्छेद-४ को चरण मूलतः प्रारम्भिक छानबिन हो । जो आयोग स्वयंबाट हुनुपर्छ । त्यसैगरी परिच्छेद-५ अन्तर्गतको अनुसन्धान तथा तहकिकात दोस्रो चरणको कार्य हो । ऐनको कुनै पनि प्रावधानले प्रथम चरणको प्रारम्भिक अनुसन्धान पूरा नगरी दोस्रो चरणको अनुसन्धान र तहकिकात हुन सक्छ भन्ने गुन्जायस नरहने । अनुसन्धान अधिकृतले आवश्यकताअनुसार कानुनबमोजिम तारेख वा थुनामा राखी बयान लिन सक्ने व्यवस्था नियमले गरेको र नियम १५ बमोजिम थुनामा राख्न थुनुवा पुर्जीको ढाँचा अनुसूचीमा तोकिएको नपाइँदा निवेदकलाई दिएको थुनुवा पुर्जीलाई ढाँचागत र प्रक्रियागत हिसाबले बेरीतको मान्न नमिल्ने ।

५. गौरीमाया घिमिरेविरुद्ध विशेष अदालत काठमाडौंसमेत (ने.का.प. २०७३, नि.नं. १५८२)

निवेदिकाको बयानबाट निजको बसाइँसराइको ठेगाना प्रस्ट खुलाएको र निज कार्यरत कार्यालयसमेतको वतन खुलाएकोमा उक्त स्थानमा म्याद तामेल नगरी साविकको ठेगानामा म्याद तामेल गरी विशेष अदालत, काठमाडौँबाट फैसला भएको देखियो । वास्तविक ठेगानामा म्याद तामेल नगरी अन्यत्र तामेल गरेको म्यादबाट प्रतिवादीलाई सुनुवाइको उचित मौका प्रदान गरेको भन्न मिल्दैन ।

यथोचित विधि र प्रक्रियाअन्तर्गत पर्याप्त सुनुवाइको मौका प्रदान गर्नु र आफ्नो कुरा भन्न पाउने सरल अवसरबाट विमुख गर्न नहुने । आफूविरुद्ध लागेको आरोपमाथि प्रतिरक्षा गर्ने अवसर प्राप्त गर्न पाउन जुनसुकै व्यक्तिको कानुनी र कार्यविधिगत अधिकार पनि हो ।

आ) अभियुक्तले अदालतमा गरेको साबिती वा इन्कारी बयानलाई हेर्ने न्यायिक दृष्टिकोण

१. ठूली दिदी भन्ने फूलमती श्रेष्ठ (महर्जन) विरुद्ध रोसना लामासमेतको जाहेरीले नेपाल सरकार (ने.का.प. २०६६, नि.नं. ९२०८, मुद्दा : जीउ मास्ने बेच्ने)

फौजदारी अपराधमा सजायको माग गरी अभियोग लगाई अदालतसमक्ष पेस गरेको अभियुक्तले अपराध स्वीकार गर्छ भने अन्य प्रमाण बुझ्न नपर्ने । महिला र नाबालकको रक्षाका लागि भारतमा भएको अनुसन्धानका सिलसिलाको बयानलाई नेपाली अदालतले प्रमाणमा लिन सक्ने व्यवस्था गर्न आवश्यक देखिने । नेपाल सरकार र नेपालको न्यायपालिका दुवै नेपाल कानुन र अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धि एवं अन्य घोषणापत्रहरूलाई लागू गर्न कटिबद्ध हुनुपर्ने ।



२. श्याम भन्ने रूपबहादुर क्षेत्रीसमेत विरुद्ध रञ्जना देवकोटासमेतको जाहेरीले नेपाल सरकार (ने.का.प. २०६८, नि.नं. ८७३२ मुद्दा : जीउ मास्ने बेच्ने)

मुद्दा हेर्ने न्यायाधीशसमक्ष भएको प्रमाणित बयानलाई दबाव र प्रभावमा भए गरेका मान्ने हो भने न्याय प्रणाली नै निष्फल हुने अवस्था रहन्छ। मुद्दाको न्याय निरोपण गर्ने न्यायाधीशसमक्ष भएको त्यस्तो प्रमाणित बयान नै स्वतन्त्रपूर्वक नभएको भन्ने अविश्वसनीय कथनलाई स्वीकार गर्न नसकिने।

३. श्री ५ को सरकारविरुद्ध वैजु गिरीसमेत (ने.का.प. २०५५, नि.नं. ६५१० मुद्दा : कर्तव्य ज्यान)

फौजदारी मुद्दामा प्रतिवादी उपरको कसुर शंकारहित तवरले प्रमाणित गर्ने भार वादीमा रहने हुँदा प्रतिवादीले अदालतमा कसुर इन्कार गरेको कुराको प्रमाण पुऱ्याउन नसकेको भन्ने पुनरावेदन अदालतसमेतले लगाएको बुँदा मिल्दो देखिएन। कुनै व्यक्तिउपरको दोषिता प्रमाणबाट स्थापित हुनुपर्दछ। त्यसैले शंकाको सुविधा अभियुक्तले पाउँछ। फौजदारी मुद्दामा कसुर प्रमाणित गर्ने भार वादी पक्षमा रहन्छ।

४. भगवती नेपालीविरुद्ध नेपाल सरकार (स.अ. बुलेटिन वर्ष १८ जेठ २०६६)

आफ्नो प्रमाणपत्र सक्कली भएकाले सजायबाट रिहाइ पाऊँ भने पनि सो कुराको प्रमाण पुऱ्याउन सकेको नदेखिएकाले केवल अदालतमा गरेको इन्कारीलाई नै मान्यता दिई निजको प्रमाणपत्र सक्कली भन्न सक्ने अवस्था नरहने।

५. हेमराज पि.के. विरुद्ध श्री ५ को सरकार (ने.का.प. २०४९, अंक ६, नि.नं. ४५३९, मुद्दा: लागूऔषध हेरोइन बिक्री वितरण)

अदालतसमक्ष बिनाआधार प्रतिवादीहरूले प्रहरीको बयानलाई स्वेच्छाविरुद्धको भन्दैमा अदालतले उक्त भनाइलाई मात्र आधार मानी प्रमाणको रूपमा इन्कार गर्ने हो भने अनुसन्धानको क्रममा प्रतिवादीहरूको बयान कागज गराउने कानुनी व्यवस्थाको कुनै औचित्य नरहने।

६. नेपाल सरकारविरुद्ध विक्राउ भन्ने रामस्वरूप मुखिया विनसमेत (ने.का.प. २०७३, नि.नं.९६७५ मुद्दा : कर्तव्य ज्यान र अपहरण)

प्रहरी आफैँले वा जबरजस्ती गरी लेखाएको बयानमा घटनाको वस्तुस्थितिसँग मेल खाने किसिमले घटनाको सिलसिलेवार चित्रण पनि हुन सक्दैन र त्यस्तो बयान अन्य मौकामा कागज गर्ने व्यक्तिहरूको भनाइसँग हुबहु नमिल्न सक्छ। यसरी घटनाको वस्तुस्थिति तथा परिवेशसँग र मौकामा कागज गर्नेहरूको भनाइसँग मेल खाने गरी आफ्नो स्वेच्छाले गरेको मौकाको बयानलाई अन्यथा पुष्टि नभएसम्म अदालतमा इन्कार गरेकै आधारमा असत्य भन्न नमिल्ने।

७. नेपाल सरकारविरुद्ध कुमार दर्जीसमेत (ने.का.प. २०७२, नि.नं.९५७१ मुद्दा : गौवध)

अधिकार प्राप्त अधिकारीसमक्ष स्वतन्त्र रूपमा स्वेच्छाले कसुर स्वीकार गरी बयान दिएपछि अदालतसमक्ष बयान गर्दा इन्कार रहेको आधारमा मात्र कसुरदार होइनन् भन्न नमिल्ला।

द. चार्ल्स गुरुमुख शोभराजविरुद्ध नेपाल सरकार (ने.का.प. २०६७, नि.नं. ८२७८, मुद्दा : कर्तव्य ज्यान)

कुनै अभियोग लागेका अभियुक्तले कसुरसम्बन्धी कुरामा साबिती भएको वा इन्कार गरेको निजको कथनले मात्र निजको पक्ष वा विपक्षमा स्वतः प्रमाणको स्थान ग्रहण गर्दैन बरु सो साबिती वा इन्कारी बयानलाई कुनै आधारभूत तथ्यपरक एवं निश्चयात्मक प्रमाणबाट समर्थित गराउन पर्ने ।

कुनै प्रमाणबिनाको इन्कारी बयान अर्थहीन र प्रयोजनहीन हुन्छ र यस्तोमा संकलित अप्रत्यक्ष प्रमाणलाई पनि निजका विरुद्ध अदालतले प्रमाणमा ग्रहण गर्नुपर्ने ।

### इ) बयानमा सहअभियुक्तको पोलबारे न्यायिक दृष्टिकोण

१. अभियोग लागी आएका सह-अभियुक्तहरू स्वयं आफूले गरेको कसुरसमेतलाई स्विकारी पोल गरेको स्थितिमा निजहरूको पोललाई आधार लिन मिल्ने । (ने.का.प. २०४८, नि.नं. ४२६९)
२. सह-अभियुक्तको पोल आफैँमा सारभूत प्रमाण होइन, यो त केवल न्याय निकर्षो ल गर्न वा कुनै प्रमाणित तथ्यलाई पुनः पुष्टि गर्ने वा अझ बल प्रदान गर्ने एउटा थप आधार मात्र हुने । (ने.का.प. २०६३, नि.नं. ७७४९)
३. आरोपित कसुर गरेको तथ्यमा साबित भई एकअर्कालाई पोलसमेत गरी अनुसन्धान अधिकारी र मुद्दा हेर्ने अधिकारीसमक्ष बयान गरेको र उक्त बयान व्यहोरा सर्जिमिनका मानिस तथा बरामदी मुचुल्काका मानिसहरूको बकपत्रसमेतबाट समर्थित भएको अवस्थामा साबिती बयानलाई प्रमाणमा लिन मिल्ने । (ने.का.प. २०६९, नि.नं. ८९११)
४. सह-अभियुक्तको पोललाई प्रमाणको रूपमा लिन मिल्ने नमिल्ने सम्बन्धमा प्रमाण ऐन, २०३१ को दफा ३८ को साक्षी हुन सक्ने व्यक्तिमा मतियारलगायत जुनसुकै व्यक्ति साक्षी हुन सक्ने भनी उल्लेख गरिएको हुँदा सह-अभियुक्तको पोललाई प्रमाणको रूपमा ग्रहण गर्न मिल्ने देखिने । (ने.का.प. २०७२, नि.नं. ९३५२)
५. अनुसन्धान अधिकारीसमक्ष र अदालतमा भएको बयानमा कसुरमा आफ्नो संलग्नता रहेको भनी साबित रही अन्य प्रतिवादीहरूलाई पनि पोल गरेको अवस्था छ र त्यसलाई अन्य भौतिक एवं स्वतन्त्र प्रमाणबाट समेत समर्थित भैरहेको अवस्था छ भने त्यस्तो पोललाई प्रमाणमा लिन हुने । (ने.का.प. २०७६, नि.नं. १०१८४)

### ई) बयानसँग सम्बन्धित अन्य महत्त्वपूर्ण नजिरहरू:-

१. सरकारवादी फौजदारी मुद्दामा मुद्दा हेर्ने सम्बन्धित अड्डाको आदेशबिना अभियोगपत्र वा प्रतिवादीको बयानमा उल्लेख नभएका साक्षी वा प्रमाणहरू जुनसुकै अवस्थामा ग्राह्य हुने वा त्यसरी पेस भएका प्रमाणहरूले प्रमाणिक महत्त्व राख्न नसक्ने । (ने.का.प. २०६५, नि.नं. ८०१४)

२. साबिती बयान दिएकै अवस्थामा सजायबाट छुट पाउनुपर्छ भन्न मिल्दैन । (वि.सं. २०७३ नि.नं. ९७२८)

३. कसुरमा साबिती हुने र इन्कार हुने विषयमा सजाय गर्दा साबित हुनेलाई र सहयोग गर्नेलाई विचार गर्नुपर्छ । एउटै तराजुमा राख्नु हुँदैन । (वि.सं. २०७४, नि.नं. ९९२२)

उपर्युक्त विभिन्न कानुनी व्यवस्था तथा न्यायिक दृष्टिकोणलाई विश्लेषण गरी हेर्दा अभै पनि भ्रष्टाचारको छानबिनमा बयानको सम्बन्धमा स्पष्ट तौरतरिकाहरू यकिन गर्न सकिएको अवस्था छैन । अनुसन्धान अधिकृतले बयान कार्यलाई अत्यन्त महत्त्वपूर्ण कार्यको रूपमा लिई संवेदनशील भई कार्य सम्पन्न गर्नुपर्ने देखिन्छ । बयानमा देखिएका मूलभूत समस्या र समाधानका उपायहरू निम्नानुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ ।

४. रामबहादुर थापाविरुद्ध नेपाल सरकार (ने.का.प. २०७४, नि.नं. ९७७० मुद्दा : घूस रिसवत लिई भ्रष्टाचार गरेको)

प्रमाण ऐन, २०३१ को दफा ३ मा 'अदालतले मुद्दामा ठहर गर्नुपर्ने कुरा र त्यस्तो कुरासँग सम्बद्ध कुराको मात्र प्रमाण बुझ्न हुन्छ' भन्ने व्यवस्था रहेको छ । प्रमाण ऐन, २०३१ को दफा ९ मा 'पक्षले अदालतबाहेक अन्यत्र व्यक्त गरेको कुनै कुरा निजका विरुद्ध प्रमाणमा लिन हुन्छ' भन्ने व्यवस्था रहेको छ । विद्युतीय माध्यमबाट संकलन गरिएका कुराहरूलाई व्यवस्थित र नियमन गर्ने सम्बन्धमा कानुनले थप प्रस्ट मार्गनिर्देशन गर्नु आवश्यक छ । तर यसको तात्पर्य सीडीलगायत विद्युतीय माध्यमबाट संकलित प्रमाणलाई मुद्दामा प्रमाणको रूपमा ग्रहण गर्न मिल्दैन भन्ने अवश्य होइन ।

५. आफ्नो बयान स्वहस्ताक्षरबाट लेखिँदैंमा त्यस्ता लेखक प्रतिवादीहरूले आफ्नो लेखात्मक बयानमा स्वेच्छाले आफ्नो राजीखुसीपूर्वक नै लेखे होलान् भन्न सकिने स्थिति नभई निजहरूउपर शारीरिक तथा मानसिक एवं त्यस्तै अन्य प्रकारले डर, धाक, धम्की एवं अनुचित दबाव पार्न सक्दैन भनी अनुमान गर्न सकिने अवस्था नहुने । (ने.का.प. २०६४, नि.नं. ७८४८)

६. अभियोग लागेको व्यक्तिले सो अभियोगबाट उन्मुक्ति पाउन वा सजायमा कमी वा छुट पाउने जिकिर लिएमा सो कुराको प्रमाण पुऱ्याउने भार पनि निजउपर नै हुन्छ । घूसको रकम प्रतिवादीको खल्तीबाट बरामद भएको अवस्थामा त्यस्तो रिसवत लिने राष्ट्रसेवकले घूस, रिसवत लिएको होइन भनी जिकिरसम्म लिएको तर त्यसलाई कुनै वस्तुनिष्ठ प्रमाण पेस गरी प्रमाणित गर्न नसकेकाले कानुनबमोजिम सजायको भागी हुने । (ने.का.प. २०६७, नि.नं. ८३४०)

७. मौकामा र अदालतमा उपस्थित भई एउटा व्यहोराको बयान दिने, सो बयान व्यहोरालाई कानुनी प्रक्रियाबाटै अन्यथा हो भने पुष्टि नगरी सामान्य निवेदन प्रेषित गरेर आफ्नो पूर्वबयान व्यहोरालाई अन्यथा भनी उल्लेख गर्दैमा त्यस्तो पछिल्लो अभिव्यक्तिले प्रमाणिक महत्त्व ग्रहण गर्न नसकिने । (ने.का.प. २०६९, नि.नं. ८८७४)

## १२. समस्या

संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्थाका विपरीत अनुसन्धान अधिकारीले बयान गरेको छ भने त्यस्तो अनुसन्धान त्रुटिपूर्ण हुन जान्छ र प्रतिवादीले उन्मुक्ति पाउन सक्छ। कानुनी र संवैधानिक प्रक्रियाको पालना गरिएको बयानले नै प्रमाणको स्थान ग्रहण गर्दछ। तर कतिपय अवस्थामा कागजातमा दस्तखत गर्ने तर नाम, पहिचान नलेख्ने, पुराना विवरणहरू नराख्ने र भएका विवरण पनि भुत्रा, नष्ट भएका, मेटिएका भई यकिन गर्न नसकी कसुर गर्ने व्यक्तिको पहिचानमै समस्या आउने गरेका उदाहरणहरू विद्यमान छन् भने बयान र सोधपुछको ढाँचामा समेत एकरूपता नदेखिएको। यसैगरी प्रारम्भिक छानबिनका क्रममा स्पष्टीकरण लिने गरिएको पनि पाइँदैन। विस्तृत अनुसन्धान र प्रारम्भिक छानबिनको क्रममा बयान कागज, सोधपुछ कागज, ततिम्बा बयान र बन्द सवाल कोकससँग केकसरी गर्ने भन्ने अभ्यासमा समेत अस्पष्टता देखिन्छ। यसका साथै बयानको क्रममा उसले रोजेको कानुन व्यवसायीसँग सल्लाह लिने र दिने सम्बन्धमा व्यावहारिक कठिनाइ र जटिलता रहेको पाइन्छ। एकातिर अनुसन्धान अधिकृतसमक्ष भएको प्रतिवादीको बयान अदालतले प्रमाणमा नलिनु र अर्कोतिर अनुसन्धान बयानमुखी हुनु ठूलो चुनौतीको विषय रहेको छ।

## १३. समाधान

अनुसन्धानमा दक्ष कर्मचारी र प्रक्रियामा एकरूपता ल्याउने नियम (Uniform Legal Procedure) को व्यवस्था गर्ने, आयोगको आवश्यकताअनुसार कम्तीमा पनि अनुसन्धान अधिकृतहरू आयोगमा स्थायी रूपमा रहने गरी आकर्षणसहित नियुक्त गर्नेजस्ता कार्यहरूबाट बयान तथा प्रमाण संकलन कार्य प्रभावकारी तुल्याउन सकिन्छ। त्यस्तै अनुसन्धान अधिकृतहरूलाई अनुसन्धानकर्ता तोक्नुपूर्व आवश्यक विशिष्टीकृत तालिम प्रदान गर्ने, बयानका विषयमा छरिएर रहेका कानुनी तथा कार्यविधिगत प्रावधानहरूलाई आधुनिक प्रविधिको प्रयोग आदि समेतलाई समेटी एकीकृत अनुसन्धानसम्बन्धी दिग्दर्शन/कार्यविधि/चेकलिस्ट तयार गरी अनुसन्धान अधिकृतहरूलाई उपलब्ध गराई अनुसन्धान तहकिकातको कार्यलाई तथ्यपरक र प्रभावकारी बनाउनुपर्ने हुन्छ। साथै नेपाल सरकारका हरेक निकायले गर्ने कारबाहीसम्बन्धी कागजातहरूलाई सुरक्षित र व्यवस्थित गर्नुका अलावा सम्बन्धित कार्य गर्ने व्यक्तिको सही पहिचान कागजमा देखिने व्यवस्थाका सम्बन्धमा समेत सरकारी निकायहरू जिम्मेवार देखिन आवश्यक छ। अनुसन्धानकर्तामा जिम्मेवारी र उत्तरदायित्व बोध गराई दण्ड तथा पुरस्कारको व्यवस्था हुनुपर्ने।

## १४. निष्कर्ष

यसरी भ्रष्टाचारको छानबिनको क्रममा बयानसँग सम्बन्धित संविधान, ऐन, नियम, निर्देशिका, नजिर (न्यायिक दृष्टिकोण) का आधारमा बयान गर्दा अनुसन्धान अधिकृतले शक्तिका हक अधिकारप्रति सजग र सचेत रही निजको वैयक्तिक स्वतन्त्रताको हक, स्वच्छ सुनुवाइको हक, कानुन व्यवसायीसँग राय सल्लाह लिने र निजद्वारा स्वच्छ पुर्पक्ष गर्न पाउने हक, दोभासे राख्न पाउने हक, सूचनाको हक, आफ्नाविरुद्ध हुन लागेको कारबाहीको जानकारी पाउने हक, आफ्नोविरुद्ध साक्षी हुन नलाग्ने वा चुप लाग्न पाउने हक, सुनुवाइको हक, निःशुल्क कानुनी सहायताको हक तथा मानवअधिकारप्रति पूर्ण संवेदनशील भई बयान

कार्यलाई निरन्तरता दिनुपर्ने देखिन्छ। जबरजस्ती बयान लिने, भनेको कुरा नलेख्ने, अभियुक्तले भनेको भन्दा अर्कै व्यहोराको बयान लेखी सहीछाप गराउने, बयानमा शंकास्पद तरिकाले पछि थपी सहीछाप गराउनेजस्ता कार्य गर्नु, गराउनु हुँदैन। कसुरदार अभियुक्तलाई सजाय दिन सक्नु र निर्दोष अभियुक्तलाई उन्मुक्ति दिन सक्नु नै बयानको मक्सद हो।

## सन्दर्भ सामग्री

- १) नेपालको संविधान
- २) अनुसन्धान अभियोजन एवं बहस पैरवी व्यवस्थापन मार्गदर्शन, २०७२
- ३) भ्रष्टाचार नियन्त्रणका सम्बन्धमा भएका संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्था, २०७८- प्रकाशक अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, टंगाल
- ४) न्याय प्रशासनका विविध पक्षहरू भाग-१, संकलन, सम्पादन तथा लेखन-सूर्यप्रसाद कोइरालासमेत
- ५) मुलुकी फौजदारी कार्यविधि (संहिता) ऐन, २०७४
- ६) प्रमाणसम्बन्धी नजिरहरूको सार संक्षेप, प्रकाशक महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय, २०७७
- ७) मुलुकी अपराध (संहिता) ऐन, २०७४, मुलुकी फौजदारी कार्यविधि (संहिता) ऐन, २०७४ र फौजदारी कसुर (सजाय निर्धारण तथा कार्यान्वयन) ऐन, २०७४ ले गरेका नयाँ व्यवस्था र सरकारी वकिलको भूमिका-स्रोत सामग्री प्रकाशक महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय, २०७४
- ८) महान्यायाधिवक्ताको कार्यालयको अभियोजन नीति तथा मार्गदर्शन, २०७७ प्रकाशक महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय
- ९) नजिर संग्रह (भ्रष्टाचारसम्बन्धी कसुरमा आधारित) प्रकाशक अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, टंगाल
- १०) भ्रष्टाचारसँग सम्बन्धित महत्त्वपूर्ण नजिरहरूको सारसंक्षेप- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, टंगाल
- ११) अभियोजन नीति, २०७४ अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, टंगाल, प्रकाशन-२०७४/१२/०८
- १२) स्मारिका २०६३, प्रकाशक- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, टंगाल
- १३) छानबिन तथा अनुसन्धान तहकिकात दिग्दर्शन, प्रकाशक- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, टंगाल
- १४) दिनेशप्रसाद घिमिरे, सह-न्यायाधिवक्ता-बयान, सोधपुछ र पूर्णता परीक्षणसम्बन्धी कार्यपत्र

# नेपालमा बौद्धिक भ्रष्टाचारको प्रवृत्ति र निवृत्ति



रामबन्धु सुवेदी<sup>१</sup>

## सन्दर्भ

निरन्तर रूपमा विभिन्न स्वरूपमा विस्तार भइरहेको भ्रष्टाचार समकालीन नेपालको प्रमुख शासकीय समस्या हो भन्ने तथ्यमा सबै पक्षहरू सहमत नै छन्। यसका नयाँ भेरिएन्टहरू र यसमा नवप्रवर्तनहरू अभै आक्रामक र संक्रामक रूपमा विस्तार भइरहेका छन्। मूलतः सार्वजनिक आर्थिक स्रोत र अख्तियारीको वैयक्तिक प्रयोगसँग प्रत्यक्ष रूपमा जोडिएको भ्रष्टाचारको परम्परागत मान्यता डिजिटल प्रविधिमयसमेत हुँदै गएको पाइन्छ। भ्रष्टाचार सफेद कोटधारीहरूबाट हुने सचेतनापूर्ण अपराध भएकाले यसको सिर्जना, संरक्षण र व्यवस्थापनमा उच्च स्तरको बौद्धिक क्षमता नै प्रयोग भएको पाइन्छ। भ्रष्टाचारलाई वित्तीय पक्षसँग बढी नै जोडेर हेरिने वर्तमान कानुनी सोचसमेतको पुनर्बोध गरी यसका नयाँ आयाम र प्रवृत्तिहरूलाई समेत विहंगम दृष्टिगोचर गर्नुपर्ने वर्तमान समयको मागका सम्बन्धमा गम्भीर विमर्श हुनु जरुरी छ। पछिल्लो समयमा वैश्विक रूपमा बौद्धिक भ्रष्टाचारका सम्बन्धमा गहन चासो दिन थालिएको अवस्थामा नेपाल पनि यसको गम्भीरतामा प्रवेश गरेको अवस्था छ। बौद्धिकताको आवरणमा सिर्जना र संरक्षण गरिने भ्रष्टाचार, बौद्धिकतालाई दुरुपयोग गरेर हुने भ्रष्टाचारहरू तथा गलत तथ्यहरूलाई संरक्षण गर्ने बौद्धिक दलिलहरूसमेत बौद्धिक भ्रष्टाचारको बृहद् अध्ययनभित्र पर्दछन्। नीतिगत भ्रष्टाचारहरूको मूलसमेत बौद्धिक भ्रष्टाचार हो जसले कानुनका छिद्रहरू खोजी गरी सोबाट यस्ता निर्णयहरू गर्न गराउन बौद्धिकताको दुरुपयोग गर्ने गर्दछ। बौद्धिक जमातले प्रस्तुत गर्ने दुराशयपूर्ण एवं दुराग्रहपूर्ण विचारहरू, समाजको भ्रष्टीकरण गर्ने तथा राजनीति प्रशासन र निजी क्षेत्रबीचको नेक्ससको सिर्जना गर्ने जस्ता संगठित कार्यहरू सबै बौद्धिक भ्रष्टाचारका स्वरूपहरू हुन्। समाज र शासनको अप्रत्यक्ष रूपमा शीघ्र क्षयीकरणको भित्री कारकका रूपमा रहेको यसप्रकारको भ्रष्टाचारले नेपाली समाजको समृद्धिको गतिलाई ठूलो अवरोध सिर्जना गरिरहेकोले यसको सही समयमा सही ढंगबाट निवृत्ति हुनु जरुरी छ।

## नेपालमा बौद्धिक भ्रष्टाचारको प्रवृत्ति

बौद्धिक भ्रष्टाचारको प्रकृति यसका अन्य भेरिएन्टभन्दा अलग र विशेष हुन्छ र यसका मुख्य पात्रहरू बौद्धिक व्यक्तित्वहरू नै हुन्। बौद्धिकताको माध्यमबाट, बौद्धिकताको आवरणमा र बौद्धिक प्रक्रियाबाट

१ सह-सचिव, नेपाल सरकार



सार्वजनिक शक्ति र स्रोतको वैयक्तीकरण गर्ने प्रवृत्ति नै बौद्धिक भ्रष्टाचार हो। यो विद्यालयमा र विश्वविद्यालयजस्ता प्राज्ञिक संस्थाहरूदेखि सार्वजनिक संस्था र निर्णयहरूमा समेत हुने गरेको हुन्छ। यो विविध स्वरूपमा सिर्जना र संस्थागत हुँदै गइरहेको छ। सर्वसाधारणहरू र कानुनलाई समेत थाहा नदिईकनै बौद्धिक क्षमताको गलत प्रयोगबाट यस्ता भ्रष्टाचारहरूको उत्पादन र पुनरोत्पादन हुने गर्दछ।

## १. शासनमा यान्त्रिक सोच र मूल्यविहीनता

शासन सञ्चालनमा निर्माण हुने कानुन, विधि र पात्रहरूका प्राथमिकताहरू प्रक्रियागत तथ्यहरूमा मात्र केन्द्रित रहँदा कानुनले सिर्जना गर्ने अन्तिम नतिजा सधैं कमजोर हुने गरेको देखिएको छ। संविधान र कानुनका विषयहरू जनमुखी र आदर्शवान देखिए तापनि तिनले सिर्जना गर्ने अन्तिम मूल्य सधैं कमजोर हुने गर्छ। एउटा सरकारी भवन निर्माणको मूल उद्देश्य नै प्रभावकारी सेवा प्रवाह हो। तर हाम्रा कानुन र अभ्यासहरूले भवन निर्माण र त्यसको खरिद प्रक्रियामा मात्र केन्द्रित रही कार्य गर्दछन्। आर्थिक वर्षको प्रथम चौमासिकमा सम्पन्न गर्नुपर्ने काम अन्तिम चौमासिकमा सम्पन्न हुँदा पनि यदि प्रचलित ऐन कानुनहरूअनुरूप प्रक्रिया मिलेको भएमा भ्रष्टाचार भएको मानिँदैन तर त्यस खरिदले सिर्जना गर्ने मूल उद्देश्य पूरा हुँदैन। उदाहरणका लागि विद्यार्थीका लागि खरिद गर्नुपर्ने शैक्षिक उपकरणहरू समयमै सही गुणस्तरको खरिद भएको हुनुपर्छ।

नेपालको विकास प्रशासन पूर्णतया यान्त्रिक सोचबाट ग्रसित छ। वार्षिक कार्यक्रम र बजेट निर्माण तथा योजनाको ठेक्का सम्भौता भएपछि कार्य सकिएको ठान्ने प्रवृत्ति, निर्माण कार्यहरूका लागत अनुमान र अवैज्ञानिक ड्रइङ डिजाइनहरू निर्माण यसका उदाहरणहरू हुन्। प्रविधिका क्षेत्रहरूमा दशकौं अधिका पुराना ज्ञानका आधारमा वर्तमान युगका समस्याहरूको सम्बोधन गर्ने खोज्ने प्रवृत्तिको सघनता देखिन्छ। पुँजीगत खर्चको विषय सधैं उही रहनु, विकासका समस्यामा गुणात्मक सुधार नआउनु तथा रुग्ण आयोजनाहरूमा वृद्धिको दर नरोकिनु पनि विकास प्रशासनले यान्त्रिकतालाई दह्रोसँग समातेको प्रमाण हो। त्यसैगरी विकास प्रशासनको उपलब्धिलाई पुँजीगत खर्चमा मात्र सीमित राखी बहस गर्नुसमेत अर्को जडता हो।

नेपालको कृषि क्षेत्र भनै यान्त्रिकताको भासमा फसेको देखिन्छ। विश्वमा प्रतिबन्धित विषादी र रसायनकेन्द्रित कृषिको कोर्स करेक्सन भएर अर्गानिक र दिगो कृषिको गतिमा विश्व अगाडि बढिरहँदा नेपालका कृषिका विज्ञ र नीति निर्माताहरू तथा विश्वविद्यालयहरूले सोही पुरानो धड्धडीको ज्ञानलाई पुनरुत्पादन गरिरहनु वास्तवमा बौद्धिक भ्रष्टाचार नै हो।

नीति निर्माताहरूबाट हुने बौद्धिक भ्रष्टाचार अझै संकटपूर्ण छ। पदीय अख्तियारीलाई सबै प्रकारका विज्ञताको स्रोतका रूपमा लिने प्रवृत्ति, कानुन र नीति निर्माणमा विज्ञता, व्यावसायिकता र अख्तियारीको विवेकपूर्ण सन्तुलनको अवस्था नहुँदा, शासनमा हुने एकतर्फी सञ्चार तथा विकासको नतिजा अंकमा खोज्ने अभ्यासहरू, औपचारिक कार्यक्रम, आसन ग्रहण, सम्मान, भाषण र मर्यादाक्रममा रुमल्लिएको तथा भाषणका क्रिया प्रतिक्रियामै रमाएको शासनको वर्तमान परिदृश्यसमेत बौद्धिक भ्रष्टाचारको संस्कृतिकै एक अंगका रूपमा संस्थागत हुँदै गएको छ।

## २. भीडतन्त्र, निहिलिज्म वा विचारशून्यतावाद

भौतिक र शारीरिक रूपमा मानिसको बाक्लो उपस्थिति, परस्पर उत्तेजनाको विनिमय र सञ्चार, असङ्गठित अराजक चरित्र, व्यक्तिगत जवाफदेहिताको अभाव भएको मानिसहरूको समूह भीडतन्त्र हो। भीडतन्त्रले घृणा, उत्तेजना र व्यक्तिगत लाभको आशालाई साभा मूल्यका रूपमा विकास गरी विचारको विनाश गरिदिन्छ तर त्यस्तो भीडलाई कुनै वाचाल व्यक्ति, शक्तिकेन्द्र वा सस्थाले आक्रोशको पुनरुत्पादन गराई विभिन्न माध्यमबाट आफ्नो निहित स्वार्थअनुकूल प्रयोग गरेको हुन्छ।

नेपाली समाज, शासकीय पात्रहरू र युवा पुस्ता भीडतन्त्रमा विश्वास गर्दै गइरहेको प्रवृत्ति देखा परिरहेको छ। विचारको जडता वा यान्त्रिकता, विश्लेषणात्मक चेतनाको कमी, सामाजिक सञ्जालमा उपलब्ध सूचना र कुनै व्यक्तिको अप्रामाणिक विचारलाई अकाट्य ज्ञानको स्रोत ठानी तत्काल प्रतिक्रिया व्यक्त गर्ने सङ्कुचित सङ्ज्ञानात्मक दायराका कारण ज्ञान निर्माणको वैज्ञानिक पद्धति नै सङ्कुचित हुँदै विचारको विनाशको प्रक्रियातर्फ अगाडि बढीरहेको देखिन्छ। यो अवस्था विचारशून्यतावाद अर्थात् निहिलिज्मको अवस्था हो। युवाहरूमा मानवीय मूल्यहरू, लोकतान्त्रिक आदर्शहरू, नैतिकता, वैज्ञानिक चेतना, विश्लेषणात्मक क्षमता, सहिष्णुता, करुणा र निष्ठाजस्ता गुणहरूको औपचारिक रूपमा आत्मीकरण गराउने सामाजिकीकरणका मुख्य संस्थाहरू, परिवार, समाज, शिक्षा, शासन र धार्मिक क्षेत्रहरू सबै नै आफैँमा विचारशून्यतावादको दौडमा सामेल देखिएका छन्। ज्ञानको औपचारिक रूपमा निर्माण र हस्तान्तरणका संस्था र पद्धतिहरू रूग्ण भएर व्यक्तिवाद र भीडतन्त्रको उदय भएको वर्तमान परिवेश देखिएको छ। यद्यपि शासन सञ्चालनमा प्रत्यक्ष सहभागी व्यक्तिहरू स्वयम् नै भीडतन्त्रको सक्रिय सदस्यमा रूपान्तरण हुँदै गएको देखिनुचाहिँ सम्भावित भयानक भविष्यको सङ्केत हो।

नेपालको शासनका पात्रहरूमा संस्था र पद्धति निर्माण नगरी व्यक्तिका तजबिजी विचार र अधिकारको प्रधानतालाई स्थापित गर्न खोज्ने प्रवृत्ति देखा पर्दछ। कुनै पदासीन वा अख्तियारीप्राप्त व्यक्ति स्वतः महाज्ञानी, सर्वविद्यासम्पन्न, अन्तर्यामी र अनतिक्रम्य हुन्छ र उसबाट विकास र सुशासनको अन्नत र अखण्ड चमत्कार हुन्छ भन्ने भाष्य नागरिक तहसम्म जबर्जस्त विस्तारित भएको छ। यो भाग्यवाद, विचारशून्यता र नियतिवादको स्पष्ट स्वरूप हो।

नेपालमा नागरिकहरू र शासकीय सम्रचना तथा संस्थाहरूबीचको सम्बन्धको दरार निरन्तर बढ्दै गइरहेको देखिन्छ। जब नागरिकहरूले शासनमा सहभागिता र अपनत्वको महसुस गर्दैनन् तब लोकतन्त्रको औचित्य र वैधानिकतामाथि प्रश्नचिह्न उत्पन्न हुन्छ। नेपाली समाजको वर्तमान प्रवृत्ति हेर्दा एकातर्फ समाजको तल्लो पाँधमा रहेका नागरिकहरू क्षमताको अभावका कारण शासनपद्धतिमा पहुँचबाहिर छन् र उनीहरू खाडी देशहरूमा ज्यान हत्केलामा राखेर रेमिटेन्स भित्र्याई राज्यलाई असफल हुनबाट जोगाइरहेछन् भने मध्यम र उपल्लो वर्गकाहरू जन्मिँदै विदेशको सपना देख्ने र खाडीबाट प्राप्त विदेशी मुद्रा विदेश लिएर जाँदै छन्। नेपालमा रहेर शासन पद्धतिमा सहभागी हुनेहरूले भने माथिका दुवै वर्गलाई सम्बोधन गर्ने पद्धति निर्माण नगरी आफ्नै स्वार्थमा लीन छन्। तीनै वर्गका नागरिकहरूमा शासन व्यवस्थाप्रति विश्वास अपनत्व र प्रतिद्धता देखिँदैन। यो परिदृश्य नै नेपालको वर्तमान शासकीय पद्धतिमा अन्तरनिहित विचारशून्यताको नमुना हो। यो वास्तवमा बौद्धिक भ्रष्टाचारको नयाँ भेरिएन्ट नै हो जसले प्रायोजित ज्ञानको सिर्जना गरी समाज र शासनको भ्रष्टीकरणको मार्गप्रशस्त गरिरहेको छ।

### ३. बौद्धिक चोरी अर्थात् प्लेगारिज्म

विश्वविद्यालयहरू सभ्यताको निर्माता र परिचायक हुन्। समाज र शासनलाई दिशानिर्देश गर्न सक्ने सक्षमता र नैतिकतासहितका स्वायत्त विश्वविद्यालयहरू हरेक देशको समृद्धिका कारकहरू हुन्। प्रश्न गर्न सक्ने, अनुसन्धान गर्ने, ज्ञान निर्माण गर्ने र त्यसको परीक्षण गर्न सक्ने आलोचनात्मक चेत भएका जनशक्ति नै समृद्धिका संवाहकहरू हुन्। हाम्रा विश्वविद्यालयहरूमा अधिकांश समय ज्ञानको व्यापार हुने गरेको तथ्यहरू हामीसामु छन्। अरूको बौद्धिक सिर्जनालाई घोषित जानकारी वा अनुमतिबिना उपयोग गर्नु प्लेगारिज्म हो। विश्वविद्यालयका अनुसन्धानहरूमा प्लेगारिज्म हुने गरेका उदाहरणहरू, स्नातकोत्तर तहका थिसिसहरू तयार गरिदिने विज्ञापनहरू, स्नातक तथा स्नातकोत्तर तहका परीक्षा केन्द्रका शौचालयहरूमा हुने छरपस्ट चिटहरू, विश्वविद्यालयका खण्डहर भवन र पुस्तकालयहरू, राजनीतिक आन्दोलनमा योगदानको लाभांशको रूपमा प्राध्यापक पदका नियुक्तिका उपहारहरू र हालैका नयाँ संस्करणहरू तथा जेठो विश्वविद्यालयको सेवा आयोगको परीक्षामा भएका निकृष्ट अभ्यासहरूसमेतलाई विश्लेषण गर्दा समाजलाई बौद्धिक आवरणमा भ्रष्ट बनाउने कार्य भइरहेको छ। विश्वविद्यालयका यस्ता सिकाइहरू नै समग्र शासन व्यवस्थामा त्यहाँका ग्राजुएटहरूमार्फत संस्थागत भइरहेका छन्। नेपालको समग्र शैक्षिक क्षेत्र नै विगत लामो समयदेखि मेरिटको मजाकविरुद्ध संघर्षरत छ।

### ४. बौद्धिकहरूको राजनैतिक पछौटेपन

राजनैतिक दलहरूका घोषित भ्रातृ संगठनका रूपमा नेपाली राष्ट्रियता विगत ३ दशकदेखि संकीर्ण र खण्डीकृत भइरहेको छ। व्यापारिक निजी क्षेत्रदेखि विद्यार्थी, कर्मचारी, शिक्षक प्राध्यापक सबै राजनीतिक कित्ताकाटका अशियारका रूपमा रहेका छन्। यस्ता संगठनहरू राजनीतिक दलका आधारभूत एकाइका रूपमा प्रतिबद्ध भई सक्रिय रहेका छन्। मातृ दलको सत्तारोहणसँगै पेशागत आवरणमा रही राज्य शक्ति, स्रोतको दोहन गर्नु तिनको मुख्य ध्येय देखिएको छ। यस्ता बौद्धिकहरूले आफूअनुकूल हुने गरी विचारको वाचाल रूपमा उत्पादन र प्रसारण गराई व्यक्तिहरूको अवचेतन मनमा कन्डिसनिङ गराएका हुन्छन्। राजनीतिक स्रोत र मूल्यलाई भ्रष्टीकरण गरी समग्र समाज र शासनलाई भ्रष्टाचारको अनन्त भासमा लैजान यी प्रयोजित बौद्धिकहरूको भूमिका अग्रभागमा देखिएको छ। यी पछौटे बौद्धिकहरू प्रायोजित लेखहरू र अनुसन्धानहरूलाई हवाला दिँदै स्वार्थअनुकूलको विचार सम्प्रेषण गर्ने गर्दछन् र विविध सार्वजनिक निकायहरूका नियुक्ति र अन्य स्रोतहरू राजनीतिक संरक्षणका आधारमा प्राप्त गर्ने गर्दछन्। यान्त्रिक शासन र समाजले बौद्धिकताको कसीका रूपमा अभै पनि व्यक्तिका प्रमाणपत्रहरूलाई मान्यता दिने भएका कारण पनि नैतिकता र निष्ठाजस्ता पक्षहरू कमजोर रहेको अवस्थामा सोही स्पेसमा बौद्धिक भ्रष्टाचार भुसको आगोभै सल्किरहेको छ। राज्यप्रवर्द्धित मौन संस्कृतिले पनि बौद्धिकहरूको चेतनामाथि थप बिको लगाइदिएको अवस्था छ।

## ५. कन्सल्टेन्सी डिपेन्डेन्सी ट्रयाप

नेपालमा पछिल्लो समयमा सार्वजनिक निकायहरूले ससाना कामहरूलगायत अधिकांश प्रतिवेदन, अध्ययन, योजना, तालिमलगायतका कार्यहरू परामर्शदाताबाट गराउँदै आएका छन्। अधिकांश परामर्शदाता संस्थाहरूको योग्यता र क्षमता निकै कमजोर देखिएको छ। यसरी समाजमा बौद्धिक भनिनेहरू, विश्वविद्यालयका प्राध्यापकहरू र स्वयं कर्मचारीतन्त्रभित्रकै व्यक्तिहरू छद्म नाममा काम गर्ने र कोठे तथा कपी पेस्ट गरिएका प्रतिवेदनहरू उत्पादन गर्ने कार्यमा संलग्न हुने विकृति भागिएको छ। एकातर्फ हाम्रा खरिद ऐन तथा आर्थिक ऐन नियमले कानुनी प्रक्रिया र प्रतिवेदन छ भने अनियमितता भएका मान्दैनन् तर खर्च भएको कामको गुणस्तरीयताको मूल्य परीक्षण हुने गरेको देखिन्छ। यो पनि बौद्धिक भ्रष्टाचारको स्पष्ट नमुना हो। राज्यको अबै रकम यसरी परामर्शका नाममा खर्च भइरहँदा कर्मचारीहरूको भूमिकाको पुनर्मूल्याङ्कन गर्ने अवस्था सिर्जना भएको छ। योजना र कार्यक्रमहरूको छनोटदेखि नै हुने यसप्रकारका संगठित आर्थिक अपराधहरू पनि बौद्धिकताको गलत प्रयोग गरी गरिएका बौद्धिक भ्रष्टाचारहरू नै हुन्। सरकारी संरचना जुन कामका लागि स्थापना गरिएको हो उसको सोही कार्यको निरन्तर कार्यअनुभव प्राप्त गरेमा मात्र संस्थागत दक्षता र कुशलता अभिवृद्धि भई संस्था निर्माण हुन्छ। तर यसरी सानो कामका लागि पनि परामर्शदातामाथि भर पर्ने प्रवृत्तिले शासकीय क्षमतालाई निष्काम बनाउने दिशामा लगेको छ।

## बौद्धिक भ्रष्टाचारबाट निवृत्ति

बौद्धिक भ्रष्टाचार वास्तवमा समाजको अग्रगमनको यात्रालाई खोक्रो बनाउने माध्यमका रूपमा रहेको छ। भट्ट हेर्दा यसलाई सामान्य रूपमा लिइने र यसविरुद्ध कानुनी आधारहरूसमेत नरहेको वर्तमान अवस्थामा समग्र शासन प्रक्रियालाई नै गतिहीन र दोहनकारी बनाउने मुख्य कार्य नै बौद्धिक भ्रष्टाचारको हो। आज समृद्धिका केन्द्रका रूपमा हुनुपर्ने सामुदायिक विद्यालयहरू र विश्वविद्यालयहरू ज्ञान विचार र कर्मले खण्डहर बन्दै गइरहेका छन्। हरेक स्थानमा मेरिटको स्थान राजनीतिक तजबिजीको धारले लिन थालेको र त्यसलाई समाजले सहजै स्वीकार गर्ने प्रवृत्तिसमेत देखिन्छ। यसको शीघ्र निवृत्ति जरुरी छ।

## १. शासकीय संस्कृतिको रूपान्तरण

हाम्रो शासकीय संस्कृतिका मूल्य र मान्यताहरू वेबरियन मूल्य र राणाकालीन शासकीय विरासतबाट निःसृत देखिन्छन्। राजनीति, समाजिक र प्रविधिको विकाससँगै पुरातन मूल्य ढाँचामा रूपान्तरण नगरिएको कारण शासन प्रणाली नागरिक अपेक्षाअनुकूल हुन सकेको देखिँदैन। पारदर्शिताको संस्कारलाई समेत संस्थागत गर्न नसकिनुमा सोही पुरातन विरासत जिम्मेवार रहेको छ। गतिशीलतालाई आत्मसात गर्ने तथा आलोचनात्मक चेतनालाई सामाजिक विकासको आधारका रूपमा संस्थागत चरित्रका रूपमा विकास गर्नुपर्ने हुन्छ। बौद्धिक भ्रष्टाचारको उर्बरभूमि भनेको कमजोर शासकीय नतीजा भएकाले यसको संस्थागत प्रतिरोधको आवश्यकता रहन्छ। सार्वजनिक निर्णयहरू हुँदा प्रक्रियागत तथ्य र त्यसले दिने मूल्यबीचको विवेकपूर्ण सन्तुलन कायम गरिनु जरुरी हुन्छ। संवैधानिक मर्म र मार्गदर्शनहरूलाई कार्यान्वयनका लागि सार्वजनिक सेवाका राष्ट्रिय मूल्यहरू नैतिकताका राष्ट्रिय र संस्थागत पूर्वाधारहरूको निर्माण गरी तिनको विवेकशील निर्ममताको आधारमा कार्यान्वयन गरिनुपर्छ। यस्ता पूर्वाधारहरू संस्थागत हुँदा त्यसले प्रणालीगत रूपमा बौद्धिक भ्रष्टाचारको प्रवृत्तिलाई नियन्त्रण गर्दछ।

संघीय, समावेशी लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्था अनुकूलको शासकीय र सामाजिक संस्कृति र मानकहरूको पुनर्बोध हुनु जरुरी हुन्छ। अबको संस्कृतिले योग्यताप्रणालीको सम्मान र संरक्षण गर्ने, पूर्वीय दर्शनका मूल्य र आदर्शहरूको परिपालक, मानवीय र नागरिकको भावनाको सम्मान गर्ने, सेवामा मूल्य सिर्जना गर्ने दक्षतायुक्त हुनुपर्दछ। नीति तथा निर्णय निर्माणमा प्रक्रियागत तथ्यहरू र मूल्यहरूबीचको विवेकपूर्ण सन्तुलन कायम गर्न सक्ने दक्ष नीति शिल्पीको विकास नै शासकीय संस्कृतिको रूपान्तरणको प्रस्थानविन्दु हो।

सार्वजनिक निकाय र विश्वविद्यालयका मेधावी व्यक्तिहरू र प्राविधिक व्यक्तिहरूलाई कार्यविवरणमा तोकिएको बाहेकको कार्यसम्पादन गर्ने जिम्मेवारी दिई सोबापत तोकिएको दरमा अतिरिक्त भुक्तानी गर्न सकिन्छ। यसो गर्दा छद्म नामबाट कन्सल्टेन्सीहरू स्थापना गरी तिनै व्यक्तिले काम गर्ने बौद्धिक भ्रष्टाचारको कामसमेत कमजोर हुन्छ भने कर्मचारीको दक्षता र उत्प्रेरणासमेत उच्च हुन जान्छ। त्यसैगरी सार्वजनिक निकायहरूले गर्ने अनुसन्धान तथा डीपीआर, अनुसन्धान, वातावरणीय अध्ययन प्रतिवेदनलगायतका सबै कामहरू विश्वविद्यालयहरूसँगको साभेदारीमा गर्ने गरी कानुनी व्यवस्था गर्दा विश्वविद्यालयहरूको बौद्धिक भ्रष्टाचार न्यूनीकरण गर्न सकिन्छ भने विध्यार्थी, सिकाइ र बजारसँगको सम्बन्ध स्थापित भई गुणस्तरीय शिक्षाको सुनिश्चितता हुन जान्छ।

## २. ज्ञान निर्माण, परिमार्जन र हस्तान्तरणका औपचारिक संस्थाहरूको निर्माण

ज्ञान निर्माणका औपचारिक संस्थाहरूको निरन्तर क्षयीकरणका कारण प्राज्ञिक धारमाथि राजनीतिक धार हावी हुँदै जाँदा बौद्धिक गरिमाको बजारीकरण भएको छ। बौद्धिक जमातले विवेकपूर्ण निकास प्राप्त नगरेकोले पनि बैकल्पिक रूपमा बौद्धिक भ्रष्टाचारको मार्ग अवलम्बन गरेको प्रवृत्ति देखिँदा हाम्रा विध्यालयहरू र विश्वविध्यालयहरूको पुनर्जागरण अभियान सञ्चालन गर्नुपर्ने हुन्छ। प्राज्ञिक संस्थाहरूको नेतृत्वमा योग्यता प्रणालीको सम्मान नै यसको प्रस्थानविन्दु हुनु जरुरी हुन्छ। त्यसैगरी प्राज्ञिक संस्थाहरूको स्वायत्तताको सम्मान गरी योग्यहरूको मनोबल अभिवृद्धि गरिनु जरुरी हुन्छ। हरेक समाजमा पुस्तकालय, सामुदायिक सिकाइ केन्द्र र अध्ययन संस्कृतिको विकास गरी सीप, ज्ञान र चेतनाको पुनर्बोध गराउने गरी अभियान सञ्चालन गर्नु जरुरी हुन्छ। विश्वविद्यालयहरू र विद्यालयहरूले हरेक प्रकारका भ्रष्टाचारहरूका विरुद्ध पहरेदारहरू उत्पादन गर्ने गरी वर्तमान शैक्षणिक अन्तरक्रियाको पुनर्डिजाइन गर्नुपर्ने देखिन्छ। मेरिटको संस्कृतिलाई हरेक प्रकारका सार्वजनिक र निजी संस्थाहरूमा अभै सबलीकरण गरी असक्षमहरूको उपासनाको वर्तमान अभिसापको समूल अन्त्य अर्को सही मार्ग हो। बौद्धिकहरूको व्याख्या र मापदण्ड निर्माण तथा बौद्धिक क्षमताको सम्मानजनक प्रस्फुटनको अवस्था शासन प्रक्रियाले गर्न सक्दा पनि बौद्धिकताले गलत निकासको अपेक्षा गर्दैन।

## ३. सचेत नागरिक अनुगमन र नियन्त्रण

बौद्धिक भ्रष्टाचारहरू समाजको सबै क्षेत्रमा निकै गहिरो सँग भाङ्गिँदै गएको सन्दर्भमा यसका विरुद्ध सिंगो नागरिक समाज र सचेत युवाहरूको सार्थक हस्तक्षेप जरुरी हुन्छ। सुधार र भविष्यको चिन्ता युवाहरूलाई हुने हुँदा उनीहरूको पूर्ण निष्ठा जरुरी हुन्छ। यसका लागि निरन्तर बहस र छलफल गरी सम्बन्धित

पक्षहरूलाई निरन्तर दबावमा राखिरहुनुपर्ने हुन्छ। शासकीय संरचनाहरू र राजनीतिक दलहरूलाई यिनै नागरिकहरूले निरन्तर खबरदारी गर्दै ब्युँभाउनुपर्ने हुन्छ।

सबै प्रकारका बौद्धिक भ्रष्टाचारहरूको सम्भावित सूचीहरू तयार गरी सोको अनुगमन र नियमनका लागि राज्यका निकायहरूले सचेत नागरिकहरूसँग साभेदारी गर्न सक्छ। त्यसैगरी सदाचार नीति र आचारसंहिता निर्माणबाट पनि बौद्धिक भ्रष्टाचारको प्रवृत्तिलाई नियमनको दायरामा ल्याउन सकिन्छ। आचरण र अनुशासनसम्बन्धी वर्तमान ऐन कानूनहरूको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्दासमेत यसप्रकारका विचलनहरूलाई ट्रायकिङ गर्न सकिने हुन्छ।

#### ४. ओभरसाइटहरूको भूमिका विस्तार

परम्परागत रूपमा आर्थिक स्रोतको दुरुपयोग केन्द्रित भ्रष्टाचारको अवधारणालाई अब बृहद् रूपमा बनाइनु जरुरी भइसकेको छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रण, अनुसन्धान तथा अभियोजनसँग सम्बन्धित संवैधानिक अंगहरूदेखि शासकीय र वित्तीय अनुगमनसँग सम्बद्ध राज्यका सबै प्रकारका ओभरसाइट संस्थाहरूले अब आफ्नो कार्यक्षेत्रभित्रका विषयहरूमा समग्र प्रक्रिया नतिजा र मूल्यसमेतलाई सन्तुलनमा राख्ने गरी आफ्नो सक्रियतालाई सघन बनाउनु जरुरी देखिएको छ। हरेक सार्वजनिक व्यक्ति र संस्था स्वयंमा सुशासनका पहरेदारका रूपमा हुनुपर्छ र तिनले यसप्रकारका बौद्धिक भ्रष्टाचारहरूलाई प्रणालीगत रूपमा नियन्त्रण र सन्तुलनमा राख्ने क्षमता विस्तार गर्नुपर्ने हुन्छ। भ्रष्टाचारको परिभाषामा अब यस क्षेत्रलाई पनि समावेश गरी यसका विरुद्ध निरोधात्मक, प्रवर्द्धनात्मक कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्नु जरुरी देखिएको छ।

विश्वविद्यालयहरूमा हुने बौद्धिक चोरी तथा त्यहाँका बौद्धिकहरूले गर्ने गलत आचरणविरुद्ध सम्बन्धित ओभरसाइटहरूले प्रभावकारी नियमन गर्नु जरुरी छ। विश्वविद्यालयको गरिमामा आँच आउने कुनै पनि प्रकृतिका बौद्धिक विचलनहरू क्षम्य हुनै सक्दैनन्। त्यसैगरी बौद्धिक सिर्जनाहरूसँग सम्बन्धित सम्पत्तिहरूको संरक्षणका लागि आवश्यक कानूनहरू र शक्तिशाली नियामक र प्रवर्द्धनात्मक संस्था निर्माण गर्नुपर्ने देखिन्छ।

#### निष्कर्ष

विश्वका हरेक समृद्ध देशको इतिहास रूपान्तरणकारी र नैतिक नेतृत्व, स्पष्ट प्राथमिकता र योजना, दृढ इच्छाशक्ति र सामूहिक विश्वास र सिर्जनशीलतामा नै अन्तरनिहित रहेको पाइन्छ। समृद्धिको आधार नै श्रम, सिर्जना र प्रविधि नै हो भने पुँजीको निर्माण उपरोक्त तीन तत्त्वहरूको सही उपयोगबाट नै सम्भव हुन्छ। मुलुकको बौद्धिक जमात नै उपरोक्त तत्त्वहरूको संवाहक हो भने समृद्धिका संवाहकहरूको व्यावसायिकता र गरिमाको क्षयीकरणबाट समृद्धिको सपना पूरा हुनै सक्दैन भन्ने तत्त्वज्ञानको बोध राजनैतिक नेतृत्वमा हुनु वर्तमान समयको मुख्य माग हो। बौद्धिक भ्रष्टाचार उनीहरूको सही सम्बोधन नभएर अथवा गलत बौद्धिकहरूका निजी स्वार्थको कारण सिर्जना र विकसित हुने भएकाले यससम्बन्धी खुला रूपमा नीति बहसको आवश्यकता देखिइसकेको छ। यस दिशामा सबै सरोकारवालाहरूको ध्यान जानु जरुरी छ।



## सन्दर्भ सामग्रीहरू

- Corruption in the extractive value chain (2016), OECD Publication
- World Bank (2007), The Many Faces of Corruption - Tracking Vulnerabilities at the Sector Level, edited by J. E. Campos and S. Pradhan, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington, DC, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6848>.
- Standing A. and G. Hilson (2013), “Distributing mining wealth to communities in Ghana: Addressing problems of elite capture and political corruption”, U4 Issue No 5, U4 Anti-Corruption Resource Centre, May.
- उमेशप्रसाद मैनाली, २०७८, सार्वजनिक शासन ऐश्वर्य प्रकाशन प्रालि, नयाँ बानेश्वर काठमाडौं
- नेपालको संविधान, कानून किताब व्यवस्था समिति
- महालेखा परीक्षकका ५५ औं, ५६ औं, ५७ औं र ५८ औं प्रतिवेदनहरू
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका वार्षिक प्रतिवेदनहरू र कार्ययोजनाहरू
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको वार्षिक स्मारिकाका विभिन्न अङ्कहरू
- प्रशासन पत्रिका विभिन्न अंकहरू
- कामादका जर्नल, अंक ३४ ३५
- सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ तथा नियमावली, २०६४ संशोधनसहित
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली, २०७७ कानून किताब व्यवस्था समिति
- नीतिगत भ्रष्टाचार, शारदाप्रसाद त्रिताल, <https://www.setopati.com/opinion/204551>
- युवराज पाण्डे, सार्वजनिक नीति, २०६९, विद्यार्थी पुस्तक भण्डार, भोटाहिटी काठमाडौं नेपाल
- शारदाप्रसाद त्रिताल, सुशासन, प्रशासन, व्यवस्थापन र विकास
- इकान्तिपुर डटकमका विभिन्न अङ्कहरू
- नागरिकन्युज डटकमका विभिन्न अङ्कहरू

# भ्रष्टाचारको अनुसन्धानमा विचारणीय केही कुराहरू



रामबहादुर तामाङ<sup>१</sup>

## विषय प्रवेश

भ्रष्टाचार टाठाबाठा, शिक्षित र शक्तिशाली व्यक्ति वा समूहले गर्ने हुँदा भ्रष्टाचारविरुद्धको अनुसन्धान र कारबाही चुनौतीपूर्ण छ। साधारण दालभात र सामान्य पहिरन लगाउनका लागि भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापमा संलग्न हुने सायदै होला। नेपालीमा छर्लङ्ग भन्ने हो भने छाना, नाना र खानाको अभाव पूर्तिका लागि मात्र भ्रष्टाचार गरिँदैन। बरु सन्तान दरसन्तानलाई पुग्नेगरी कालो धन आर्जन गर्न अकुत सम्पत्ति आर्जन गर्नका लागि भ्रष्टाचार गर्ने गरेको नेपाली समाजको चरित्रले देखिएको छ। राजनीति, कानून, प्रशासनलाई प्रभावमा पारेर भ्रष्टाचारबाट कमाएको कालोधनलाई सेतो बनाउने अनेकन धन्दा गरिन्छ। यस प्रक्रियामा साथ दिने राजनीतिकर्मी, प्रशासनकर्मी, न्यायकर्मीलगायतका व्यक्ति वा समूह छोटो समयमै मालामाल भएको परिदृश्य नेपाली समाजका लागि नौलो होइन।

सार्वजनिक ओहोदामा बस्नेले जानी बुझीकन गलत मनसाय राखेर व्यक्ति र स्वार्थ समूहको लाभका लागि सार्वजनिक सम्पत्तिको दोहन गर्छन्। बदनियतपूर्वक यसरी गरिने क्रियाकलाप जघन्य आर्थिक अपराध भएकाले भ्रष्टाचारजन्य अपराधमा उच्चपदस्थ कर्मचारीदेखि राजनीतिक दलका शक्तिशाली नेतासम्म संलग्न हुने हुँदा भ्रष्टाचारको अनुसन्धान गर्दा दबाव, प्रभाव, लालचका साथै शारीरिक हमलासम्मका प्रयासहरू हुन सक्ने सम्भावना रहन्छ। अनुसन्धानमा कमीकमजोरी हुन गएमा अनुसन्धानमा संलग्न अधिकारीलाई अन्य धेरै खालको जोखिमसमेत उठाउनुपर्ने हुन्छ। यसकारण भ्रष्टाचारको अनुसन्धान गर्दा देहायको विषयमा स्पष्ट हुनुपर्दछ।

## शक्ति व्यक्ति दोषी नठर्दासम्म निर्दोष कि निर्दोष साबित नहुँदासम्म दोषी ?

आरोपित व्यक्ति निर्दोष प्रमाणित नहुँदासम्म दोषी मान्ने कि दोषी प्रमाणित नभएसम्म निर्दोष मान्ने ? अनुसन्धानमा संलग्न अधिकारीले सकारात्मक भएर अनुसन्धानलाई अगाडि बढाउनुपर्दछ। अनुसन्धान अधिकारीले आरोपित व्यक्तिलाई सुरुमै अपराधीसरह व्यवहार गर्नु हुँदैन। अनुसन्धान गर्दै जाँदा कोही कसैले कसुर गरेको वस्तुनिष्ठ प्रमाणले पुष्टि गर्छ भने कसैले पनि छुट पाउनु हुँदैन। यसरी कोही कसैलाई

<sup>१</sup> शाखा अधिकृत, अ.दु.अ. आयोग

दोषबाट उम्काउने गरी भेटिएका र देखिएका प्रमाणहरू लोप गर्ने, फितलो अनुसन्धान अघि बढाउने, प्रमाणको गलत व्याख्या विश्लेषण गर्नेजस्ता अनुसन्धान अधिकारीको न्यूनतम आचारसंहिता पालना गर्न नसक्नेले भ्रष्टाचारको अनुसन्धानमा संलग्न हुनु हुँदैन। आफ्ना र आफ्नो स्वार्थ समूहका दोषीलाई पनि निर्दोष र अरू निर्दोषलाई पनि दोषी देख्ने गलत न्यारेटिभले अनुसन्धान प्रणालीलाई कमजोर बनाउँछ। कुनै पनि प्रकारको शक्ति, दवाब र प्रभावले निर्दोषलाई दोषी करार गर्न खोज्ने वा दोषीलाई उम्काउन खोजिए अनुसन्धानको प्रणाली भत्कन्छ। यस्तो अवस्थामा भ्रष्टाचारको सफलतापूर्वक अनुसन्धान गर्न कठिन हुन्छ।

## अनुसन्धान अधिकृत नै पहिलो न्यायाधीश

अनुसन्धान अधिकृतले नै शक्तिको पहिलो सुनुवाइ गर्ने हो। आरोपीलाई शंका लागेको विषयमा सोधपुछ गर्ने, बयान लिने, आवश्यक सूचना, विवरण, कागजातलगायतका कुराहरू माग गर्ने, आरोपीलाई आफ्नो सफाइ दिने, प्रमाण पेस गर्न पर्याप्त समय र अवसर दिने, नम्रतापूर्वक बोलचाल गर्ने प्रक्रियामा अनुसन्धान अधिकृत सुरुदेखि नै संलग्न हुने हुँदा अनुसन्धान अधिकृतको रूखो व्यवहार हुनु हुँदैन। अनुसन्धानपश्चात् आफ्नो निचोडसहित राय/सुभाव दिनुपर्ने हुनाले अनुसन्धान अधिकृतलाई पहिलो न्यायाधीश पनि भन्न सकिन्छ। त्यसैले आफ्नो कर्तव्य पूरा गर्न प्राप्त कानुनी र वैधानिक अधिकारको प्रयोगमा सदा सचेत हुनुपर्दछ। कतिपयले अनावश्यक शक्ति र बल प्रयोग गर्ने गरेको, तुजुक देखाउने गरेको सुन्न पाइन्छ। कसुर पुष्टि भए तपाईंले हैन कानुनले सजाय गर्ने भएकाले तपाईं आफूलाई शक्तिको स्वरूपको भ्रम नपाल्नुहोस्। शक्तिलाई मानवीय व्यवहार गर्नुहोस्।

अनुसन्धानको काम सम्पादन गर्न तपाईंसँग राज्यको पर्याप्त स्रोतसाधन छ। वैज्ञानिक उपकरण, दक्ष जनशक्ति, प्रविधि, सुरक्षा, आर्थिक स्रोतलगायत सबै थोक भएकाले आफूलाई शक्तिशाली छु भन्ने भ्रम पर्न सक्छ र आरोपितलाई धम्क्याउने, तर्साउने, दुर्व्यवहार गर्नेलगायतका व्यक्तिगत सनक चलन सक्छ। कृपया यस्ता कुरामा सचेत रहनुहोस्। तपाईंका यस्ता हर्कतले तपाईंको मात्र नभै संस्थाको मर्यादामा आँच पुग्छ।

त्यसको अलावा तपाईंको सानो गल्ती, कमजोरी, लापरवाही वा गलत नियतको कारण आरोपितको व्यावसायिक र जीवन नै बर्बाद हुन सक्दछ। निर्दोषलाई सजाय करार गर्नुभयो भने त्यसको न्यायिक सुनुवाइ र अन्तिम फैसला हुँदा कसुर प्रमाणित नभए तपाईं एक अपराधीको रूपमा परिणत हुनुपर्दछ। त्यसको कानुनी सजाय नभए पनि तपाईं दैवी सजायको भागीदार हुनुपर्दछ। यसकारण अनुसन्धान गर्दा आत्मा साक्षी राखेर हरि नबिर्सनुहोस्।

भ्रष्टाचारको आरोपी भनेको सार्वजनिक पद धारण गरेका कार्यालय सहयोगीदेखि उच्च तहसम्म हुने भएकाले सबैलाई मर्यादापूर्वक व्यवहार जरुरी छ। आरोपीको व्यक्तिगत इज्जत, मर्यादा र प्राइभेसीको सम्मान गर्नुहोस् अनि आफ्नो संस्था र अनुसन्धानको गोपनीयताको रक्षा पनि गर्नुहोस्। जथाभावी सूचनाको दुरुपयोग नगर्नुहोस्। शक्तिको मानव अधिकारलाई कुण्ठित नगर्नुहोस्। तर यो कुरा पनि नबिर्सनुस् आरोपीले पद, पावर र पैसाको भरमा तपाईंलाई दबाव प्रभावमा पार्न सक्छ। प्रभावमा पर्दै नपर्नुहोस्

दबावदेखि त भन नडराउनुहोस् । तपाईंको सुरक्षा संस्था र राज्यले गर्छ । कतै राज्य र संस्था चुकिहालेमा पनि भ्रष्टाचारविरुद्धको सहिद बन्न तयार पनि हुनुहोस् । तपाईंको समर्पणको माटोले सम्मान गर्नेछ ।

## प्रमाण संकलन न कि सिर्जना

भ्रष्टाचारको मात्र हैन कुनै पनि अनुसन्धान गर्दा अपराधमा संलग्न हुनेको कसुर प्रमाणित गर्न अपराधसँग सम्बन्धित तथ्य प्रमाण संकलन गर्ने हो, सिर्जना गर्ने होइन । कुनै अनुसन्धानकर्ताले आग्रह र पूर्वाग्रहको आधारमा कसैलाई उन्मुक्ति दिनेगरी प्रमाण नष्ट गर्न खोज्ने एवं कसैलाई फसाउने गरी कृत्रिम प्रमाण सिर्जना गर्ने दुष्प्रयास गर्ने हुँदैन । यस्तो सोच राख्नु पनि पटककै हुँदैन । यदि त्यसो गरियो भने त्यो अनुसन्धान अनुसन्धान नभै अपराध हुन जान्छ । त्यस्तो कार्यमा संलग्न अनुसन्धान अधिकारी आफैँ अनुसन्धानमा तानिने निश्चित छ ।

## व्यक्तिप्रति नरम तर विषयप्रति कडा

अनुसन्धानको सिलसिलामा शंकित व्यक्तिप्रति नरम मानवीय व्यवहार प्रदर्शन गर्नुपर्दछ भने विषयप्रति कडा रूपमा प्रस्तुत हुनुपर्दछ । ताकि कुनै पनि अवस्थामा दोषीले उन्मुक्ति र निर्दोषले सजाय नपाओस् । व्यक्तिको व्यक्तिगत गोपनीयता, इज्जत, मर्यादा र स्वाभिमानको सम्मान सबैले गर्नेपर्दछ । फगत आरोप लाग्दाैमा कोही कसैलाई दोषी करार गर्न सकिँदैन । त्यसकारण व्यक्तिको मानव अधिकार हनन कतै नहुने गरी अनुसन्धानमा जुट्नुपर्दछ ।

तर यसो भन्दैमा आरोपीलाई तत्काल नियन्त्रणमा नलिए सबुद प्रमाण नष्ट गर्न सक्ने, प्रमाण लोप गराउन सक्ने र अनावश्यक प्रचारबाजी गरेर जनमानसमा शान्ति खलल पार्न पनि बेर नहुने अवस्थामा आरोपितलाई कानुनबमोजिम नियन्त्रणमा लिने, निगरानीमा राख्ने, बाहिर जान बन्देज गर्ने, पासपोर्ट रोक्का राख्नेलागतका कदमहरू चाल्न सकिन्छ । तर कोही कसैप्रति आग्रह र पूर्वाग्रह राखेर अनुसन्धान गर्नु हुँदैन । अनुसन्धानमा कुनै पनि व्यक्ति, प्रेस, वा अन्य माध्यमबाट प्राप्त हुने सूचनालाई आधार मान्न सकिन्छ तर तिनीहरूबाट निर्देशित कदापि हुनु हुँदैन ।

## शंकितको आम्दानी मात्र हैन खर्चको स्रोत पनि खोजौं

आधुनिक वस्तुवादी र उपभोगवादी संस्कारले गर्दा पैसा थुपार्ने मात्र नभै भोगविलास, मोजमस्ती र विलासिताका लागि पनि वैधानिक आयले नपुग्दा कतिपय भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापमा संलग्न भएर भए पनि खर्च गर्ने देखिएकोछ । यसकारण सार्वजनिक पदमा आसीन व्यक्तिको दैनिकी कसरी चलिरहेको छ अनुसन्धान अधिकारीले निगरानी बढाउनुपर्ने देखिएको छ । निश्चित अवधिमा शंकितले गरेको कुल खर्च उसको वैधानिक आयभन्दा बढी भएमा गैरकानुनी आर्जन हुन सक्छ । यसैगरी शंकितको कुल सम्पत्तिको पहिचान गरी उक्त सम्पत्तिमध्ये के कति वैधानिक आयले खाम्छ, नखामेको जति गैरकानुनी आर्जन हुन सक्ने प्रबल सम्भावना हुन्छ । यसरी सम्पत्ति र खर्चको आधारमा शंकितको सम्पत्तिको मूल्याङ्कन गर्न वैज्ञानिक पद्धतिको अभि खोजी र विकास गर्नुपर्ने देखिएको छ ।

## सूत्र वा फर्मुलाको सदुपयोग गरौं न कि दुरुपयोग

भ्रष्टाचार समाजको संगीन अपराध हो भन्ने कुरा विश्वका सबै नागरिकले छर्लङ्ग बुझिसकेका छन् । भ्रष्टाचारको कारण गरिब नागरिकले राज्यप्रदत्त नागरिक सेवा सहजै समयमै पाउन नसकेको कुरा घामजत्तिकै छर्लङ्गै छ । राज्यले पूर्वाधार निर्माणमा गरेको लगानी भ्रष्टाचारको कारण बालुवामा पानीसरह भएको कारण दुर्गम भेगका नागरिकले शारीरिक र मानसिक सास्ती कति भोगेका छन्, सबैलाई थाहा छ । यस्तो अवस्थामा भ्रष्टाचारको अनुसन्धान र अभियोजनको संवैधानिक दायित्व बोकेको अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगमा बसेर काम गर्न पाउनु आफैँमा गौरवको कुरा हो । तर आयोगमा बसेर अन्यत्र गएपछि वा आयोगमा कार्यरत भएकै अवस्थामा विगतमा आफैँ भ्रष्टाचारमा संलग्न भएका केही तीतो घटना अपवादकै रूपमा भए पनि देखिएकै हो । आयोगमा बसेर सिकेको भ्रष्टाचारविरुद्धका फर्मुला र सूत्रको दुरुपयोग कदापि नगरौं । आयोगमा बसेर भ्रष्टाचारको अनुसन्धान गर्ने तौरतरिका सिकेर अन्यत्र निकायमा गएपछि भ्रष्टाचारविरुद्धको असली दूत बन्ने प्रयास गरौं । त्यसो गर्न सकिँदैन भने पनि कम्तीमा आफैँ भ्रष्टाचार र अनियमिततामा संलग्न नहोऔं ।

## सूचनाको व्यापार नगरौं

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलाई आयोग बाहिर सहयोग र समर्थन गर्नेभन्दा विरोध र आलोचना गर्नेको संख्या बढी छ । जब जब आयोग सक्रिय हुँदै जान्छ तब तब यसको विरुद्धमा स्वार्थ समूहहरू सलबलाउन थाल्छन् । सानो पनि कमीकमजोरी पाएको खण्डमा तिललाई पहाड बनाउने, मिडियाबाजी गर्ने, नानाथरीका रिट गर्नेलगायतका कार्यहरू हुँदै आएको देख्न सकिन्छ । यसकारण आयोगमा कार्यरत कर्मचारीले आफ्नो अनुसन्धानको कार्य ज्यादै सजग भएर सम्पादन गर्नुपर्दछ । भ्रष्टाचारमा संलग्न हुनेहरूका लागि अख्तियार त्यसै पनि तारो हुने नै भयो । अख्तियारको बारेमा जानकारी नहुने ग्रासरूटका जनताहरू भ्रष्टाचार र सुशासनको बारेमा कुनै सूचना र जानकारीबारे चासो राख्दैनन् । आफ्नो दैनिकीसँग जुध्नमै व्यस्त छन् । निजी क्षेत्र भ्रष्टाचार नियन्त्रणको कुरा सुन्न त्यति चासो राख्दैन । भ्रष्टाचारको अनुसन्धान र अभियोजन गर्ने एक मात्र संवैधानिक निकाय अख्तियारको क्रियाशीलता धेरैलाई प्रिय लाग्दैन । तसर्थ आयोगमा कार्यरत कर्मचारीले आफ्नो व्यक्तिगत कमीकमजोरीको कारण आयोगलाई थप कमजोर र आलोच्य बनाउने काम गर्नु हुँदैन ।

## अनुसन्धान कला कि विज्ञान ?

अनुसन्धान गर्दा मानवसँग व्यवहार गर्नुपर्दछ न कि जनावर, रोबोट वा मेसिन । यसकारण यो कला हो । सबै अनुसन्धान मानवीय संवेदनाविहीन हुन सक्दैन । व्यक्तिको नियत देखिँदैन र परिस्थितिजन्य घटनाक्रमले मात्र कोही दोषी देखिए जबरजस्त कसुरदार ठहर्‍याउनु हुँदैन भन्ने अनुसन्धानको दर्शनको आधारमा अनुसन्धानलाई कला मान्न सकिन्छ । अनुसन्धान गर्नेको व्यक्तिगत सोच, विचार, क्षमता, नियत, कौशल र व्यवहारले अनुसन्धानको परिणाम फरक आउन सक्छ । यस मानेमा पनि अनुसन्धान कला हो । यसैगरी, अनुसन्धानमा वस्तुगत तथ्य र प्रमाणलाई बेवास्ता गर्न पनि सकिँदैन । ल्याब परीक्षण,

अडियोभिडिओ, साक्षी गवाह, नापजाँच आदिबाट प्राप्त हुने परिणामलाई अस्वीकार गर्न सकिँदैन । यस अर्थमा अनुसन्धान विज्ञान पनि हो । कसुर पुष्टि हुने पर्याप्त आधार, प्रमाण र कारण देख्दादेख्दै कसैलाई मानवीय संवेदनशीलताको आधारमा उन्मुक्ति दिन पनि सकिँदैन । यसकारण अनुसन्धान विज्ञान पनि हो । यसरी अनुसन्धान कला पनि हो, विज्ञान पनि हो तर त्योभन्दा पनि सहीचाहिँ के हो भने यो कला र विज्ञानको सुन्दर संयोजन हो । परिस्थितिजन्य वारावरणले कहिलेकाहीं कुनै एक पक्षको पल्ला भारी वा हल्का हुन सक्छ । तर सकेसम्म कला र विज्ञान दुवैको जायज तर्क र आधारबाट तथ्यको नजिक पुग्न सकिन्छ । यो वस्तुवादी र व्यवहारवादी अनुसन्धान पद्धति नै सही अनुसन्धान पद्धति हो ।

## अन्तमा

बर्सेनि ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलले प्रकाशित गर्ने भ्रष्टाचार न्यूनीकरण अनुभूति सूचकाङ्कमा हालसम्म नेपालको स्कोर १०० मा ३३ भन्दामाथि उकालो लाग्न सकेको नदेखिएकाले नेपाल भ्रष्टाचार व्याप्त हुने मुलुकको सूचीमा रहने बाध्य छ । यसले गर्दा मुलुकको अन्तर्राष्ट्रिय छवि राम्रो बन्न सकेको छैन । जसको कारण वैदेशिक लगानी र प्रविधि भित्रिन सहज छैन । त्यति मात्र नभै दूरदराजका गरिब जनतादेखि राजधानीका श्रमजीवीहरूको अवस्था निकै कहालीलाग्दो भएको प्रत्यक्ष देखिँदा मुलुकमा भ्रष्टाचारको कारण पूर्वाधार निर्माण र मानवीय हितका लागि लगानी गर्नुपर्ने आर्थिक स्रोतहरूको चुहावट भइरहेको स्वतः अनुमान गर्न सकिन्छ ।

यस्तो अवस्थामा भ्रष्टाचारविरुद्ध सरकार, निजी क्षेत्र, नागरिक समाज, गैरसरकारी संस्थाहरू सबैले हातेमालो गरेर अगाडि बढ्नु आफ्नो कर्तव्य मात्र नभै पुण्य प्राप्तिको मार्ग पनि हो भन्ने सोचेर अख्तियारमा कार्यरत कर्मचारीले भ्रष्टाचारको अनुसन्धानको जिम्मेवारी स्वतन्त्र, निडर, निर्भीक र निष्पक्ष भएर गरेमा सफल अनुसन्धानकर्ता हुनेमा कुनै शंका छैन । भ्रष्टाचारको नियन्त्रण/न्यूनीकरण मार्फत विसं २१०० सम्म उच्च आयस्तर भएको समृद्ध नेपाल सुखी नेपालीको राष्ट्रिय सोचलाई योगदान गर्ने अवसरको रूपमा पनि लिएर मन, वचन र कर्मले जुटौं । अख्तियार दिवस, २०७८ को सबैमा शुभकामना ।



# सुशासनका लागि राजनीतिक र प्रशासनिक नेतृत्वमा सुधार



सागर पण्डित<sup>१</sup>

मुलुकमा कोरोना कहरसँगै महँगी, बेथिति र विकृति अत्यधिक बढेको छ। मुलुकमा दिन प्रतिदिन कुशासनको ग्राफ बढ्दो छ। सुशासन कायम गर्ने विषयमा सरकारी पक्षहरू उदासीन छन्। राजनीतिक नेतृत्वमा देखिएको लोभलालच र स्वार्थका कारण मुलुक कुशासनको चपेटामा पर्दै आइरहेको छ।

मुलुकमा विकृति विसंगति यति धेरै बढेको छ कि आम जनताले सरकार भएको अनुभूति गर्नसमेत सकिरहेका छैनन्। आखिर सरकार कसका लागि भन्ने प्रश्न अहिले जबर्जस्त रूपमा उठ्न थालेको छ। सरकार र हाम्रा शासक सधैं आफू र आफू निकट समूहको मात्रै हित हेर्ने तर आम जनताको हित नहेर्ने एकाले नै विगतका विभिन्न शासन प्रणाली पतन भएका हुन्। जनता बिहानदेखि बेलुकीसम्म आवश्यक पर्ने दैनिक उपभोग्य वस्तुमा भएको लगातारको मूल्यवृद्धिबाट आजित छन्। तर, विडम्बना हाम्रा शासक नेतादेखि बजारसमेत बिचौलिया र माफियाको प्रभावमा रहन पुग्दा नागरिकले सुशासनको अनुभूति गर्न सकेका छैनन् भने सेवा प्रवाहसमेत कमजोर बन्दै गइरहेको छ। त्यसैले, जनताले सरकार र शासकबाट सेवा सुविधा र राहत पाउन सकिरहेका छैनन्। आफ्नो र आफ्ना आसेपासेको सेवा सुविधामा करोडौं/अर्बौं रुपैयाँ खर्चने शासक प्रशासक जनतालाई अत्यावश्यक पर्ने वस्तुको मूल्यवृद्धि रोक्न अनुदान दिने विषयमा कहिल्यै पनि अघि सार्दैनन्। सरकारका विभिन्न निकायमा हुने चुहावट रोक्ने विषयमा कहिल्यै सोच्दैनन्। अर्बौं रुपैयाँ फजुल खर्च भइरहेकोमा त्यसलाई रोक्ने जमर्को गर्दैनन्। अर्बौं रुपैयाँ कमिसनमा खेर गइरहेको छ त्यसलाई नियन्त्रण गर्ने प्रयास नै गर्दैनन्।

संघीय शासन प्रणालीको मूल मर्म नै जनताको घरदैलोमा प्रत्यक्ष, प्रभावकारी र सुलभ सेवा पुऱ्याउनु हो। तर, अहिले के त्यस्तो सेवा पुग्न सकेको छ त ? शासक प्रशासकले ठण्डा दिमागले समीक्षा गर्न जरुरी छ।

## शासकको निहित स्वार्थ

यसो त यसअघिका सबै शासन प्रणाली सञ्चालन गर्ने शासकले पनि आफूहरूको मुख्य उद्देश्य नै जनताको घरदैलोमा सेवा प्रवाह कायम गरी मुलुकको विकास र समृद्धि हासिल गर्नुमा नै केन्द्रित रहेको बताउने गरेका थिए। तर, सोहीअनुसार सरकारी सेवालालाई समान रूपमा जनताको घरदैलोमा पुऱ्याउन उनीहरू असक्षम साबित भए। जसका कारण राणा शासन, पञ्चायत शासन र राजाको प्रत्यक्ष शासनसमेत

१ सम्पादक, राजधानी राष्ट्रिय दैनिक

पतन हुन पुगेको यथार्थ हामीसामु छ । बहुदलीय लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्थाका कतिपय शासकसमेत भ्रष्टाचारमा चुर्लम्म डुब्न पुग्दा लोकतान्त्रिक शासन प्रणालीमा पनि गम्भीर समस्या देखिँदै आएका छन् । शासकको गैरजिम्मेवारीपनका कारण जनताले असल शासनको अनुभूति गर्न कहिल्यै पाएनन् ।

अहिले मुलुकमा संघीय लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्था स्थापना भएको ६ वर्ष पुगिसकेको छ । संघ, प्रदेश र स्थानीय गरी तीन तहका सरकारले आआफ्नो जिम्मेवारीअनुसार काम गरिरहेका छन् । तर, पनि आम जनताले सेवा प्रवाह प्रभावकारी हुन नसकेको महसुस गरिरहेका छन् । जसका कारण संघीय शासन प्रणालीमाथि नै गम्भीर प्रश्न सिर्जना हुन पुगेको छ ।

## सेवा जनताको वरिपरि घुम्नुपर्छ

जुनसुकै शासन प्रणाली किन नहोस् यदि सो शासन प्रणालीलाई सफल बनाउनु छ भने सेवा जनताको वरिपरि घुम्नुपर्छ न कि जनता सेवाको वरिपरि । छिटो, छरितो र कम लागतमा सेवा दिनुपर्छ । सार्वजनिक सेवा प्रवाह गर्नु राज्यको दायित्व हो र प्राप्त गर्नु नागरिकको अधिकार पनि हो । सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा लक्षित जनसंख्या कुन हो ? कस्तो सेवा प्रवाह गर्नु आवश्यक छ ? र सेवा प्रवाहको तरिका वा माध्यम के हो ? भन्ने विषयमा हाम्रा प्रधानमन्त्री, मन्त्री, मुख्य सचिव, सचिव तथा स्थानीय तहका जनप्रतिनिधिहरू संवेदनशील र सचेत बन्न सक्नुपर्छ ।

हामीकहाँ सेवा प्रवाह गर्ने मुख्य जिम्मेवारीमा रहेको प्रशासनिक संयन्त्र भारा टार्ने किसिमको छ । सेवा प्रवाह गर्ने संयन्त्रहरूले जनताको मनोभावनाअनुसार काम गर्न सकेका छैनन् । बजार अनुगमनलाई चुस्त दुरुस्त र नियमित बनाउन नसक्दा बजार सरकारको नियन्त्रणभन्दा बाहिर जान थालेको छ र बजार अराजक्राको मारमा सर्वसाधारण जनता नराम्ररी पििल्सिन बाध्य छन् ।

## कमजोर अनुगमन प्रणाली

सरकारका कामकारबाहीको प्रभावकारी अनुगमन कहिल्यै हुन सकेको छैन । केही अपवाद छाडेर कतिपय अनुगमन गर्ने निकाय आफैँ सेटिङमा रमाउने गर्दा पनि उनीहरूमाथि कुनै कारबाही हुँदैन । पुरस्कार र कारबाही गर्ने परिपाटी प्रभावकारी बन्न नसक्दा विकृतिको चाड थुप्रिदो छ ।

कतिपय शासक र प्रशासक 'काले काले मिलेर खाऊँ भाले' को खेलमा लिप्त छन् । कतिपय नीतिगत भ्रष्टाचारमा दुवैको मिलिमतो पनि हुने गरेको छ । उनीहरू दुवै मिलेर भ्रष्टाचार गर्ने भएकाले कैयौँ त्यस्ता घटना बाहिर आउन पाइरहेका छैनन् ।

राम्रो सोच भएका, सुशासनप्रेमी, इमानदार र कर्तव्यनिष्ठ राजनीतिक नेतृत्व र प्रशासनिक नेतृत्वले उपयुक्त वातावरण पाउन नसक्दा उनीहरू पलायन हुनुपर्ने वा निराश हुनुपर्ने अवस्था सिर्जना भइरहेको छ ।

अर्कोतर्फ सरकारी निकायबाट साधनस्रोतको कुशल प्रयोग हुन सकेको छैन । यसैगरी, सेवाग्राही मूल्यांकन व्यवस्थासमेत छैन । कर्मचारीमा सेवकभन्दा पनि शासक मानसिकता हाबी छ । यसैगरी निर्णय प्रक्रियामा निकै ढिलाइ गर्ने गरिन्छ भने कार्यान्वयन प्रक्रियासमेत अत्यधिक फितलो छ । सेवा प्रवाहलाई प्रभावकारी

बनाउनका लागि यसप्रकारका चुनौतीलाई समाधान गर्न सक्नुपर्छ। यसका लागि सरकारी संयन्त्रलाई चुस्त दुरुस्त बनाउन जरुरी छ। जनतालाई दिने सेवाको कार्यविधिलाई सहज बनाउन सक्नुपर्छ। यस्तै, फ्रन्टलाइन कार्यालयलाई स्रोत र अधिकार सम्पन्न बनाउनुपर्छ। अहिले स्थानीय तहबाटै धेरै काम हुने भएकाले स्थानीय सरकारले सुशासनलाई ध्यानमा राखी सोहीअनुसारका सेवा प्रवाह प्रदान गर्न सक्नुपर्छ। यसैगरी, केन्द्रीय र स्थानीय सरकारले आवश्यकानुसार इगभर्नेन्स, वेब सर्भिस, स्ट्रिट सर्भिसको व्यवस्थासमेत गर्नुपर्छ।

## विकास, समृद्धि र सुशासनमा छैन ध्यान

हामीकहाँ शासकीय व्यवस्थामा केही कमजोरी आयो भने त्यसको विकल्प खोज्ने क्रममा सबै राजनीतिक दल र तिनका नेताहरू एकजुट भएर संघर्ष गर्ने गर्छन्। हिजो पञ्चायती व्यवस्था फाल्न र त्यसपछि मुलुकमा संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्था स्थापना गर्नका लागि यहाँका प्रमुख राजनीतिक दल र नेताहरूले एकीकृत आन्दोलन गरेका थिए। तर विडम्बना शासन व्यवस्था बदल्न एकजुट हुने राजनीतिक शक्ति मुलुकको विकास, प्रगति र सुशासनका लागि कहिल्यै एकजुट हुन सकेनन्। त्यसैका कारण पनि मुलुकमा विकास र समृद्धिको विषय गफ र कुराकानीमा मात्रै सीमित हुन पुगेको छ।

संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रजस्तो विश्वमै निकै उन्नत मानिएको शासन प्रणालीले पनि जनताका आधारभूत आवश्यकता परिपूर्तिमा उल्लेख्य सुधार ल्याउन सकेको छैन। यो शासन व्यवस्थाको मर्मअनुसार राजनीतिक नेतृत्व हिँड्न नसकेर पनि त्यस्तो देखिएको हुन सक्छ। एकातिर अवस्था यस्तो छ भने अर्कोतर्फ हाम्रा राजनीतिक दल र तिनका कतिपय नेता कसरी हुन्छ आर्थिक उपार्जन गर्ने कार्यमा नै दत्तचित्त भएर लागिरहेका छन्। सुशासन, पारदर्शिता र जिम्मेवारीबोध उनीहरूमा देखिन सकेको छैन।

नेपालको फट्याइँ राजनीतिबाट आम जनता वाक्क दिक्क भइसकेका छन्। अधिकांश नेतामा नैतिकता र इमानदारिता शतप्रतिशत स्खलित भइसकेको छ। यो विडम्बना हो।

## यस कारण बढ्दो छ, भ्रष्टाचार

देश वर्षौँदेखि भ्रष्टाचारको दलदलमा फस्दै आइरहेको छ। शासन सञ्चालन गर्ने शासकमा सदाचार र नैतिकताको विकास हुन नसक्दा भ्रष्टाचारमा भन्नुपछि भन्नु रेकर्ड कायम हुँदै जान थालेको छ, नीतिगत भ्रष्टाचार मौलाउँदो छ। केन्द्रदेखि प्रदेश तथा स्थानीय सरकार आफैँ भ्रष्टाचारको अखडा बनिरहेका छन्। राजनीतिक नेतृत्व आफ्नो हितका लागि जे गर्न पनि उद्धत छ भने प्रशासनिक संयन्त्रले गलत कामलाई गलत भन्न सक्ने हिम्मत राख्दैनन्।

राजनीतिक नेतृत्व तथा शासक प्रशासकहरूलाई प्रश्न गर्ने नागरिक समाज र विभिन्न दबाब समूह आफैँ पनि प्रलोभनमा फस्न पुगेको छ। नेताहरूको भागबन्डामा नागरिक समाज, मिडियासमेत पर्न थालेका छन्। अर्थात् राजस्व छली गर्नेदेखि तस्करी गर्ने काममा समेत विभिन्न पक्षको मिलिभगत हुने गरेको छ। जुन निकै दुःखदायी हो।

सार्वजनिक पदमा कसरी नियुक्ति गर्ने ? नियुक्त अधिकारीबाट कसरी सार्वजनिक नीति कार्यान्वयन प्रभावकारी ढंगबाट गर्ने ? भन्ने कुरा कै सेरोफेरोमा कुशल प्रशासनका केही पूर्वसर्त पहिचान भएका छन् । पहिलो पूर्वसर्त भनेको योग्यताको आधारमा मात्र भर्नादेखि परिचालनसम्मका सबै गतिविधि गर्ने हो । योग्यता भनेको दक्षतापूर्वक काम गर्न सक्ने क्षमता हो । कामका लागि उत्तम र सक्षम व्यक्त छनोट गर्ने र काम गरेकै आधारमा राम्रो गर्नेलाई पुरस्कार र नरामो गर्नेलाई दण्ड गर्दै परिचालन गर्दा मात्र योग्यता प्रणाली कार्यान्वयन हुन्छ । योग्यताको सट्टा सम्बन्ध वा प्रभावलाई आधार बनाउँदा सार्वजनिक प्रशासन काम नलाग्ने हुन्छ । नीति कार्यान्वयन क्षमता हास हुन्छ । अहिले यस्तै भइरहेको छ । यसको दोष जति नेतालाई जान्छ, त्यति नै प्रशासकलाई पनि जान्छ ।

सार्वजनिक अधिकारी सार्वजनिक हित प्रवर्द्धनका लागि मात्र नियुक्त भएका हुन्छन् भ्रष्टाचार गर्न होइन । यस अर्थमा भ्रष्टाचार सार्वजनिक अधिकारीको समान्य होइन, विचलित व्यवहार हो । सदाचार प्रवर्द्धन गर्ने भनेको शक्तिको व्यापार गर्ने असंख्य अवसरबाट घेरिएको निर्वाचित वा नियुक्त सार्वजनिक अधिकारीलाई भ्रष्टाचार गर्नबाट रोक्ने हो ।

भ्रष्टाचार आज यति धेरै रूपमा फैलिएको छ कि यसले सामाजिक अवयवलाई समेत भ्रष्ट बनाइसकेको छ । भ्रष्टाचारले सार्वजनिक लगानीलाई विचलित र नाश गराउँछ, निजी क्षेत्रमा आर्थिक अदक्षता बढाउँछ, सामाजिक सद्भाव खल्बल्याउँछ, सरकारमाथिको विश्वास र भरोसा कमजोर पारिदिन्छ भने नागरिकमा निराशाको सञ्चार गराउँछ । भ्रष्टाचारले आर्थिक, सामाजिक, राजनीतिक वा वातावरण सबै क्षेत्रमा नकारात्मक असर पार्दछ । भ्रष्टाचारको व्यापकता भएको नेपालजस्ता कम विकसित मुलुकमा आर्थिक सामाजिक विकासमा भ्रष्टाचारले महत्त्वपूर्ण अवरोध पुऱ्याइरहेको छ । आर्थिक अवस्थासमेत चौपट बनाइरहेको छ ।

त्यसैगरी शासकीय अंगबीच नियन्त्रण र सन्तुलनको व्यवस्था, सार्वजनिक गतिविधि माथिको तेस्रो आँखाको बलियो निगरानी, स्वतन्त्र सञ्चारमाध्यम, नागरिक समाजको संरक्षण र प्रवर्द्धन, निर्वाचन खर्चमा नियन्त्रण, मतदाता शिक्षा, कम खचिलो निर्वाचन प्रणालीजस्ता उपायले पनि सदाचार कायम गर्न सघाउ पुग्छ । त्यसैले सदाचारलाई व्यवहारमा नै लागू गर्न अब ढिलाइ गर्नु हुँदैन । अधिकांश शासक प्रशासकहरूको मुख्य ध्यान नै अकुत सम्पत्ति आर्जन गर्नुमा नै बित्न थालेको छ । यसले गर्दा पनि सुशासनमा थप अवरोध सिर्जना भएको हो ।

अब मुलुकको शासन सत्ता सञ्चालन गर्न आउने सबै नेताहरू तथा राष्ट्रसेवकको एक-एक सम्पत्ति विवरण खोजी गर्न जरुरी छ । जनस्तरबाटै उनीहरूलाई नियमित रूपमा सम्पत्ति विवरण सार्वजनिक गराउन सशक्त दबाव दिँदै अभियान नै सञ्चालन गर्नुपर्छ । उनीहरूको सम्पत्ति पहिला कुन अवस्थामा थियो, अहिले कुन अवस्थामा छ ? बढेको वा घटेको के छ ? बढेको भए किन र कसरी बढ्यो भन्नेबारे अध्ययन र विश्लेषण हुन जरुरी छ । भ्रष्टाचार गरेर कमाइएका अकुत सम्पत्ति जफत गर्नुपर्छ ।

## अख्तियारको भूमिका महत्त्वपूर्ण

कोरोना संक्रमणले आक्रान्त जनता अहिले कालाबजारी र महँगीको चर्को मारमा छन्। व्यापारीहरूले अनावश्यक मूल्यवृद्धि गर्दासमेत त्यसलाई नियन्त्रण गर्ने निकायको रूपमा रहेका सरकारी संयन्त्र र त्यहाँ कार्यरत कर्मचारीहरू मौन बसिरहेका छन्। कर्मचारीको यस्तो प्रवृत्तिले गर्दा कालो बजारी गर्नेहरू र कर्मचारीबीच अपवित्र सम्बन्ध रहेको अनुमान लगाउन सकिन्छ। त्यस्ता खाले अनुमानलाई असत्य साबित गर्नेगरी सरकारी संयन्त्र परिचालित हुनुपर्छ।

त्यसैले, कालोबजारी, कार्टेलिङ र तस्करी रोक्न कर्मचारी संयन्त्र र प्रहरी संयन्त्र समन्वयात्मक रूपमा अगाडि बढेर त्यस्ता गलत कार्यलाई निस्तेज पार्न सक्नुपर्छ।

सुशासन कायम गर्ने महत्त्वपूर्ण भूमिकामा रहेका अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रजस्ता निकायले जनताको सेवामा प्रभावकारी रूपमा काम गर्न नसक्ने र आफ्नो जिम्मेवारीअनुसारको काम नगर्ने कर्मचारीहरूमाथि पनि विशेष निगरानी र अनुगमन गर्नुपर्छ। मन्त्रालय, विभाग तथा कार्यालय प्रमुखले मातहतका निकायलाई जनताको सेवामा समर्पित हुनेगरी खटाउन सकेको छ कि छैन भन्नेबारे समेत अख्तियारजस्ता निकायले नियमित रूपमा चासो र अनुगमन राख्नुपर्छ। अख्तियारले भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन प्रवर्द्धनको दिशामा निरोधात्मक, प्रवर्द्धनात्मक र दण्डात्मक रणनीतिअन्तर्गत काम गर्दै आइरहेको र यसले निरोधात्मक र प्रवर्द्धनात्मक कार्यअनुसार आम कर्मचारीलाई जिम्मेवार बनाउन सक्ने भएकाले अख्तियारले यसतर्फ पनि विशेष चासो दिन जरुरी छ। आयोगले आमनागरिकले प्रत्यक्ष रूपमा सुधारको अनुभूत गर्न सक्नेगरी सार्वजनिक सरोकारका विभिन्न क्षेत्रहरूमा आफ्नो उपस्थिति र सक्रियता विस्तार गर्न जरुरी छ। यसैगरी आयोगले गाँस, बास, कपास, स्वास्थ्य, शिक्षा, सुरक्षा र प्रविधिजस्ता जनताको आधारभूत सेवाको सुनिश्चितताका लागि आफ्नो प्रयास केन्द्रित गर्न ढिलाइ गर्नु हुँदैन। यसैगरी सम्बन्धित निकायका कर्मचारीलाई जिम्मेवार बनाउँदै अख्तियारले जलविद्युत् उत्पादन तथा वितरण, सार्वजनिक खरिद तथा निर्माण, वैदेशिक रोजगारी, पूर्वाधार विकास, प्राकृतिक स्रोतसाधन व्यवस्थापनलगायतका क्षेत्रमा सुधारका लागि सहजीकरणसम्बन्धी कार्यलाई पनि उच्च प्राथमिकतामा राख्नुपर्ने आवश्यकता बढेर गएको छ। प्रशासनिक पारदर्शिता, जवाफदेहिता र आर्थिक समृद्धिका लागि सम्बद्ध निकायसँग छलफल गरी सुधारका उपायसमेत पहिचान गरी ती निकायलाई जिम्मेवार र सुशासनमैत्री बनाउनुपर्छ।

## प्रशासनको बढ्दो जिम्मेवारी

राजनीति बदनाम भइरहेको अवस्था र त्यसले गर्दा मुलुकमा संकट आउन सक्ने भएकाले त्यस्तो अवस्था आउन नदिन स्थायी सरकारको रूपमा रहेको प्रशासन संयन्त्र अब उच्च मनोबल र इमानदारिताका साथ कार्यस्थलमा खटिनुपर्छ। राजनीतिक नेतृत्वको असक्षमताका कारण चौतर्फी निराशा फैलिरहेको यस्तो अवस्थामा स्थायी सरकारको रूपमा रहेको प्रशासनसंयन्त्रले मुलुकमा देखिएका जनताका समस्या समाधान गर्न विशेष पहल गर्नुपर्छ। राजनीतिक नेतृत्वले काम गर्न सकेन भन्दै प्रशासन संयन्त्र जुम्सो भएर किमार्थ बस्नु हुँदैन। चुनौतीलाई पार लगाउँदै जनताको पक्षमा प्रभावकारी काम गर्न सकेमा मात्रै प्रशासन संयन्त्रको साख उच्च हुन सक्छ।

मन्त्रीले गर्नुपर्ने महत्त्वपूर्ण नीतिगतबाहेक जनतालाई सेवा सुविधा दिने कार्य सचिव तथा अन्य कर्मचारीले गर्न सक्छन्। आफ्नो मन्त्रालय र मातहतका निकायले जनतालाई तत्काल दिनुपर्ने सेवा सुविधा के हो त्यसको पहिचान गरेर मन्त्रालयको प्रशासनिक नेतृत्वले सोहीअनुसारको कार्ययोजना बनाउनुपर्छ। कर्मचारी संयन्त्रलाई स्थायी सरकार त्यसै भनिएको होइन। यसले राजनीतिक नेतृत्व खराब हुँदा तथा उनीहरूको अभावमा पनि इमानदारितापूर्वक जनताको काममा खटिनुपर्छ भन्ने सिद्धान्तका आधारमा नै स्थायी सरकारको उपाधि पाएको हो। त्यसैले स्थायी सरकारको पहिचानलाई प्रशासन संयन्त्रले गुम्न दिनु हुँदैन।

अहिले जनता कोरोनाका कारण विभिन्न प्रकारका समस्याले पीडित भइरहेका छन्। यतिखेर सरकारको प्रमुख कर्तव्य नै कोरोना संक्रमणको जोखिमबाट आफ्ना नागरिकलाई पूर्णतया सुरक्षा प्रदान गर्नु हो। त्यसैले, प्रशासनिक नेतृत्वले कोरोना रोकथाम, नियन्त्रण र उपचारका लागि दीर्घकालीन योजना र कार्यक्रम बनाएर त्यसलाई सशक्त रूपमा कार्यान्वयन गराउन सक्नुपर्छ। यो कार्य स्वास्थ्य मन्त्रालयको मात्रै नभएर यसका लागि सरकारका सबै मन्त्रालय र निकाय समन्वयात्मक किसिमले परिचालित हुन जरुरी छ। यस्तो संकटकालीन अवस्थामा कर्मचारीले राजनीतिक प्रणालीले आत्मसात गरेका मूल्यमान्यता र असल राज्यले जनतालाई प्रदान गर्नुपर्ने सेवा सुविधा तथा लाभ जनतालाई प्रभावकारी रूपमा वितरण गर्नेगरी आफ्ना सम्पूर्ण संयन्त्र परिचालन गर्नुपर्छ। कोरोना नियन्त्रण गर्ने बहानामा स्वास्थ्य क्षेत्रमा भ्रष्टाचार भइरहेका तथ्यसमेत बाहिर आइरहेका छन्। यस्तो महामारीको समयमा पनि भ्रष्टाचार गर्नु महाअपराध हो। त्यसैले, महामारीलाई कसैले भ्रष्टाचार गर्ने अवसरको रूपमा लिएको छ भने त्यसप्रकारको भयानक भूल कसैले पनि गर्नु हुँदैन। यति हुँदाहुँदै पनि कुनै बदमासी भएमा बदमासी गर्नेलाई कडाभन्दा कडा कारबाही गरिनुपर्छ।

लोकतन्त्रका कर्मचारीले सेवा मात्रै होइन, जनतासमक्ष लोकतन्त्र नै वितरण गर्नुपर्छ भन्ने सिद्धान्त छ। यतिखेर यो सिद्धान्तको खोजी जनताले गरिरहेका छन्।

नेपालको कर्मचारीतन्त्र परम्परागत प्रकृतिको छ। यो अहिले पनि लुप मोडल (घुमाउरो उत्तरदायित्वको मोडल) बाटै सञ्चालित छ। जिम्मेवारी पन्छाउने प्रवृत्ति उत्तिकै छ। यसले गर्दा जनता कर्मचारीबाट निकै दुःख र सास्ती भोग्न बाध्य छन्। त्यसैले, घुमाउरो मोडलको उत्तरदायित्व अब काम पनि छैन।

अब प्रशासन संयन्त्र आफैँले जनताप्रति प्रत्यक्ष उत्तरदायित्व वहन गर्ने संयन्त्र निर्माण गर्नुपर्छ। प्रशासनयन्त्रले सीधै जनताप्रति उत्तरदायी हुने किसिमले कामकारबाही र सेवा प्रदान गर्नुपर्छ। लोकतन्त्रमा जनताप्रति उत्तरदायी नहुने र जनताको हितमा नचल्ने संस्था टिक्दैन भन्ने कुरा कर्मचारीतन्त्रले प्रस्ट रूपमा बुझ्नुपर्छ। अहिले त भन् राजनीतिक नेतृत्वले राम्ररी काम गर्न नसकिरहेको अवस्थामा स्थायी सरकारको रूपमा रहेको प्रशासन संयन्त्रले आफूलाई जनताको वास्तविक सारथिको रूपमा स्थापित गराउन सक्नुपर्छ।

कर्मचारीतन्त्र निष्पक्ष छैन, काममा ढिलासुस्ती गर्छ, भ्रष्टाचारमा अलि बढी लिप्त हुने गर्छ र सबैलाई समान रूपमा हेर्दैन भन्ने आम जनताको गुनासो रहँदै आएको छ। त्यस्ता गुनासा आउन नदिन सबै कर्मचारीले चुस्त र प्रभावकारी रूपमा सबैलाई समान दृष्टिले हेर्दै भ्रष्टाचारमा शून्य सहनशीलताको नीति अख्तियार

गरी अघि बढनुपछ । राजनीतिक नेतृत्वबाट जस्तासुकै दबाब आए पनि प्रशासन संयन्त्रले कानुन विधि र पद्धतिलाई अक्षरशः पालना गर्नुपछ । कानुनविपरीतका काम गर्न राजनीतिक नेतृत्वलाई रोक्नुपछ । आम जनतामा कर्मचारीहरू पनि नेता जस्तै खराब हुन् भन्ने भावनाको विकास हुन दिनु हुँदैन । कर्मचारी संयन्त्रले जनताको मन जित्नेगरी काम गरेर आफूलाई असल संयन्त्रको रूपमा स्थापित गर्न सक्नुपछ ।

कर्मचारीमा राष्ट्रप्रतिको समर्पण, राष्ट्रियताप्रतिको सम्मान र जनताप्रतिको सेवाभाव विकास हुन सकेको खण्डमा राजनीतिक नेतृत्वसमेत उनीहरूसँग डराउन पुग्छन् भने जनताको नजरमा कर्मचारीको साख पनि उच्चो हुन पुग्छ । अतः कर्मचारीहरू अब जनताको मन मनमा बस्न सक्नेगरी परिचालित हुनुको विकल्प छैन । उनीहरूले अब सुशासनलाई आफ्नो मूल मन्त्र बनाउन सक्नुपछ । राजनीतिक नेतृत्व पनि अब सच्चिनुको विकल्प छैन ।

“ माबिसलाई रात्री कुराको अस्तर पर्न  
निकै समय लाग्छ, जसरी घर बनाउन  
समस्या छ तर घर भत्काउन कुनै  
बेर लाग्दैन ।

- महात्मा गान्धी

”



# राजस्व कानून र नीतिगत भ्रष्टाचार



सुकदेव मट्टराई खत्री<sup>१</sup>

## राजस्व प्रशासन

आर्थिक स्रोतको अधिकतम परिचालन गरी आर्थिक समृद्धि हासिल गर्न र उपलब्ध साधनस्रोत तथा आर्थिक विकासको प्रतिफल न्यायोचित वितरण गर्ने वर्तमान संविधानको नीति रहे तापनि राजनीतिक नेतृत्व र प्रशासनिक विचलनले गर्दा सर्वसाधारणको अपेक्षाअनुकूल कामकारबाही हुन सकेन। अर्थ राजनीतिले पटक्कै प्राथमिकता पाउन नसकी सत्ताको हानथापमै राजनीति केन्द्रित भएको छ। फलस्वरूप राजस्व चुहावट नीतिगत भ्रष्टाचारको रूपमा मौलाएको छ।

आर्थिक ऐनमार्फत आयकर ऐन, २०५८ को दफा ११ ग वर्तमान सरकारले थप गरी ठूला पूर्वाधार विकास परियोजना तथा उद्योगमा गरी १० क्षेत्रमा २०८० चैतसम्म गरेको लगानीमा आयस्रोत नखोज्ने व्यवस्था गरेको छ। यस कार्यले करछली, भ्रष्टाचार, तस्करी, मानव बेचबिखन, हतियारको व्यापारलगायतका गैरकानुनी आर्जनलाई प्रोत्साहन गर्नेछ भनी जानिफकारहरूले बताइरहेका छन्। नेपाल जानीजानी यसको मारमा पर्नेछ। यसले अर्थतन्त्रलाई ढुलमुल तुल्याउन र अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा नेपाललाई नकारात्मक सूचीमा पार्नेछ। सन् २०१४ मा नेपाल नकारात्मक सूचीमा पर्नबाट जोगिएको हो। संसद्मा यसबारेमा विपक्ष दलले कुरासमेत उठाएको थियो।

यसैगरी सरकारले आर्थिक ऐन, २०७८ ले विभिन्न ९ किसिमका कर छुट र मिन्हा दिएको छ। जसमा प्रशासकीय पुनरावलोकन र पुनरावेदनमा रहेका मुद्दा फिर्ता लिने विशेष व्यवस्था, वक्यौता मिन्हासम्बन्धी व्यवस्था, कोभिड-१९ को संक्रमणबाट प्रभावित कारोबारमा कर छुट सहुलियत व्यवस्थालगायतमा छुट गरेको छ। जसमा विशेषतः निश्चित अवधिभित्र कर रकम दाखिला गरेमा निर्धारित कर रकमको थप दस्तुर, ब्याज र जरिवाना मिन्हा हुनेछ। साथै वक्यौता रकममा पनि भारी छुट गरेको छ। हाल महालेखाको पछिल्लो प्रतिवेदनअनुसार वक्यौता राजस्व २ खर्ब १५ अर्ब रहेको छ। यस अवधिमा प्रशासकीय पुनरावलोकनमा ८ सय ६८ निवेदन रहेका छन्। यसैगरी करको दायरामा आउन चाहनेलाई आर्थिक वर्ष २०७५/७६ देखि ३ वर्षको विभिन्न पेसाकर्मीले निर्धारित कर बुझाएमा अरू आयकर मिन्हा हुने गरिएको छ।

१ पूर्व कार्यवाहक महालेखा परीक्षक

राजस्व क्षेत्रमा संवैधानिक निकाय महालेखाको प्रतिवेदनले राजस्व चुहावट आगामी दिनमा गर्नुपर्ने सुधारलगायतका विषयमा बर्सेनि उजागर गर्ने गर्दछ। यसैक्रममा महालेखाको चौवन्नौं वार्षिक प्रतिवेदनले आन्तरिक र बाह्य चुनौतीको सामना गर्दै यसै पंक्तिकारको अथक प्रयासले करिब ३ सय ५० अर्बका पुँजीगत लाभकर, कर फछ्योट आयोगको रकम, भ्याट रकम फिर्ता, राजस्व छुटलगायतका नीतिगत राजस्व चुहावटका प्रकरणहरू उठान गर्दा सर्वोच्च अदालत, संसद, राजस्व प्रशासन, व्यवसायी, आम नागरिक, सञ्चारजगतको सहयोगमा प्रकरणहरू सुधारोन्मुख भैरहेको छ।

राजस्वका करिब ३ सयभन्दा बढी मुद्दाका फाइलहरू राजस्व न्यायाधिकरण एवं अदालतमा लामो समयदेखि विचाराधीन अवस्थामा छन्। अदालतको मुद्दाका प्रगति विवरण अध्ययन गर्ने हो भने पनि राजस्वतर्फ प्रगति अन्य मुद्दाका तुलनामा न्यून मात्रामा रहेको पाइन्छ। कतिपय अवस्थामा अदालतबाट अन्तरिम आदेशका भरमा व्यवसायीलाई कर तिर्न नपर्ने गरी उन्मुक्ति दिएको पाइन्छ। यसले राजस्व अनियमितता बढाउँदछ।

मुलुकमा बढी योगदान पुगेको मूल्य अभिवृद्धि करमा आर्थिक वर्ष २०७६।७७ सम्म २ लाख ८५ हजार करदाता करको दायरामा आएको देखिन्छ भने प्यान दर्ता गर्ने संख्या ३४ लाख १३ रहेका छन्। दर्ता भएका भ्याट करदातामा केही वर्षअधिसम्म ३० प्रतिशतले वार्षिक विवरण नै पेस गरेका थिएनन्। पेस गरेकामध्ये पनि ३५ प्रतिशतले कर नलाग्ने गरी शून्य विवरणमा पेस गरे।

यसैगरी करसम्बन्धी मूल कानूनमा करको मूलधन, ब्याज, थप दस्तुर एवं जरिवानासमेतका असुलीका प्रावधान हुँदाहुँदै राजस्व चुहावट नामकरण गरी सामान्य सजायको रूपमा रहेको फौजदारी अस्त्र चलाउने गरेको समेत पाइन्छ। यसैगरी अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले अबैको मुद्दा दायर गरेकोमा अदालतबाट लाखमा धरौटी लिएर छाड्ने गरेको पाइन्छ। साथै अदालतको अन्तरिम आदेशबाट राजस्व तिर्न नपर्ने गरिन्छ।

आयकर ऐन, २०५८ को कार्यान्वयन पक्ष फितलो हुँदा विभिन्न सुविधाका नाममा राजस्व चुहावट हुने गरेको छ। जसमा राजस्व छुटको आकार बढ्दै गएको, भ्याट क्रेडिट विवरण बुझाउने करदाताको संख्या र रकम बढेको तर सरकारले पाउने डेबिट घटेको, करमा नपाउने क्रेडिट दाबी बढेको, करदाताहरूले कारोबार गरी विवरण नबुझाई छाडेको, भुक्तानीमा कर कट्टी नगरेको, कर रकम घटाउन करको दर फरक पार्ने गरेको, करयोग्य कारोबारमा समेत भ्याट असुल नगरेको, अन्तरनिकायबीच सूचनाको अभावमा राजस्व चुहावट हुने गरेको, करदाताले नपाउने जर्ती दाबी गर्ने गरेको, उद्योगले नर्म्सअनुसार उत्पादन नदेखाई कर छिपाएको जस्ता कारणहरूले गर्दा प्रत्येक वर्ष ठूलो मात्रामा भ्रष्टाचारजन्य रूपका राजस्व चुहावट हुने गरेको छ।

## लाभकर प्रकरण

सर्वोच्च अदालतको फैसलालाई लिएर दुई पटक फरक फरक निर्णय गरेको भनि जनस्तरमा सार्वजनिक बहस भएकै हो। यसैक्रममा एनसेल कर विवाद संसद र संसदको कानून तथा मानवअधिकार समितिमा प्रवेश पाएको थियो। यसैगरी संघीय संसदमा पनि एनसेल कर निर्णयलाई संसदले छानबिन गर्न सक्ने भनी कुरा उठेको हो। संसदीय समितिमा भने अदालतले फरक फरक फैसला गरेर गलत नजिर बस्यो

भने के गर्ने, कर निर्धारण गर्ने निकाय अदालत हो कि होइन, जनस्तरबाट प्रतिक्रिया आएपछि समितिले चासो र सरोकार राख्नुपर्ने कुरा उठेको थियो। विभिन्न कानूनविद्हरूले पनि फैसला सार्वजनिक दस्तावेज भएकाले यसलाई जनताका प्रतिनिधिले छलफलको विषय बनाउन सकिनेबारेमा बताएका हुन्। संसदीय समितिले छलफल गरेर निष्कर्ष निकाल्दा अदालतलाई पनि रचनात्मक सहयोग हुने थियो। तर यी सबै कामकुरा हाल रोकिएको छ।

एनसेलको कर छली प्रकरण लामो समयदेखि विवादित बन्दै आएको हो। महालेखाको ५४ औं प्रतिवेदनमा आयकर कानूनले गरेको व्यवस्था उल्लेख गर्दै एनसेललाई कर लगाउने आधारसहित राष्ट्रपतिसमक्ष पेस भई संसदसमक्ष प्रतिवेदन पुग्यो। संसदबाट कुनै निकास नआएकाले यसै क्रममा एनसेल कर छली प्रकरणमा सार्वजनिक क्षेत्रका सरोकारवालाका तर्फबाट २०७४ माघ १४ गते सर्वोच्च अदालतमा नेपालको संविधानको धारा ४६ एवं १३३ (२) बमोजिम 'परमादेशलगायत जे जो चाहिने आदेश जारी गरी पाउन' मुद्दा दायर भएको थियो। सार्वजनिक सरोकारका तर्फबाट परेको मुद्दामा महालेखा परीक्षकको कार्यालयले उल्लेख गरेको बेरुजुसमेत एनसेलबाट तिराउनेबारेमा उल्लेख थियो भने अन्य ३ वटा मुद्दामा एनसेललाई कर तिराउने र उसले कमाएको नाफा विदेश लग्न पाउनुपर्छ भन्ने जिकिरसहित रिट दायर भएका थिए। सर्वोच्च अदालतको बृहत्तर पूर्ण इजलासले २०७५ माघ २३ गते सार्वजनिक सरोकारका तर्फबाट परेको मुद्दाअनुरूप नै कर लगाउने र अन्य सबै मुद्दा खारेज गर्ने फैसला गरेको थियो। प्रधानन्यायाधीशसहितका ५ सदस्यीय इजलासबाट ४१ पृष्ठ लामो फैसलामा एनसेलको सेयर कारोबारको प्रवृत्ति, पुँजीगत लाभकर तिर्नुपर्ने आधार र कर तिर्नुपर्ने कम्पनीको दायित्वबारे विस्तृत रूपमा प्रस्ट गरेको थियो।

साथै फैसलाको पृष्ठ संख्या २१ मा 'नेपाल सरकारले लगभग ६० अर्ब ७१ करोड बराबर लाभकर पाउनुपर्नेमा लगभग २१ अर्ब ५४ करोड बराबरको रकम बुझाएको, तर लगभग ३९ अर्ब रुपैयाँ बराबर लाभकरबापत पाउनुपर्ने राजस्व नेपाल सरकारले नपाई उक्त राजस्व रकमबाट मुलुक वञ्चित भएको अवस्था छ' भनिएको छ। यसैगरी पूर्ण पाठको अन्तमा 'पुँजीगत लाभकरबापत अग्रिम रूपमा रु. २१,५४,८०,५५,९००। र विलम्ब शुल्कबापत रु. २,०२,६२,३४,८५१। ठूला करदाता कार्यालयमा बुझाइसकेको देखिँदा बुझाइसकेको रकमसमेतलाई दृष्टिगत गरी कर निर्धारण र कर असुलउपर गर्ने सन्दर्भमा यो आदेश प्राप्त भएको मितिले ३ महिनाभित्र कानूनबमोजिम आवश्यक निर्णय गर्नु, गराउनु, साथै करको दायित्व निर्वाह नगरेसम्म कसैलाई पनि लाभांश वितरण र सेयर बिक्रीको अनुमति नदिनु नदिलाउनु भनी विपक्षीहरूका नाममा परमादेशको आदेश जारी हुने ठहर्छ,' भनिएको छ।

यहाँ स्पष्ट हुनुपर्ने कुरा के छ भने ठूला करदाता कार्यालयले २०७४ साल असार १३ गते टेलियासोनेराका नाममा निर्धारण भएको कर सर्वोच्च अदालतको पूर्णपाठले २०७५ साल चैत २६ गते एनसेलको नाममा कर रकम ट्रान्सफर गर्ने अभिप्राय हो, र यसै आदेशलाई मध्यनजर गर्दै ठूला करदाता कार्यालयले २०७६ वैशाख ३ गते ६२ अर्ब ६३ करोड कर निर्धारण गरेको थियो। तर एनसेल कम्पनी २०७६ वैशाख ९ गते आयकर ऐनबमोजिम सफाई पेस गर्ने मौकासमेत नदिई कर निर्धारण गरेको लगायतका कारण देखाउँदै सर्वोच्चमा रिटमा गएको हो। आयकर ऐन २०५८ को दफा १२० ख ले १०० प्रतिशत जरिवाना गर्नुपर्ने व्यवस्थाअनुसार ३६ अर्ब जरिवाना हुनुपर्ने थियो तर ठूला करदाता कार्यालयले कानूनको अर्को प्रावधान अपनाई त्यसलाई ५० प्रतिशत गरी १८ अर्ब मात्र लगाएको हो। यो रकम पनि सर्वोच्चको पछिल्लो निर्णयले हटाएको छ।

एनसेलको पछिल्लो निर्णयले सिंगो राजस्व प्रशासनमा असर पर्नेछ। किनकि उल्लिखित एनसेलको ८० प्रतिशत हिस्साबाहेक २० प्रतिशत सोनेभेरा कम्पनीको ११ अर्ब ५८ करोडको मुद्दा विचाराधीन अवस्थामा रहेको छ। त्यस्तै २०७६ असार ८ गते सुमार्गी कम्पनीको सर्वोच्च अदालतको संयुक्त इजलासले आयकर ऐनको दफा १२० बमोजिम जरिवाना १०० प्रतिशत नै समावेश गरी ४ अर्ब ३१ करोड निर्धारण रकम नै कर लगाउने गरी आदेश भैसकेको अवस्था छ। यसैगरी सिनर्जी नेपालको ३ अर्ब २९ करोडको पुँजीगत लाभकर रकम विवादमा रहेको छ।

सरसर्ती हेर्दा लाभकर करिब एक खर्बको हाराहारीमा उठ्ने अवस्था रहेकोमा ४७ अर्ब राजस्व दाखिला भएको, १८ अर्ब ३३ करोड अदालतको दोस्रो फैसलाले तिर्न रोकेको, १८ अर्ब ३३ करोड नै कर प्रशासनले जरिवाना कटौती गरेको अवस्था छ भने एनसेलको बाँकी २० प्रतिशत र अन्य मुद्दासमेत करिब १८ अर्ब लाभकर अदालतमा विचाराधीन अवस्थामा नै रहेको छ। यो र यस्तै प्रकृतिका अन्य लाभकर र करछलीका विषयमा सरकारका तर्फबाट राजस्व चुहावटमा नियन्त्रण गर्न सक्ने हो भने पनि राज्यले वार्षिक बजेटमा आन्तरिक स्रोत परिचालनमा मद्दत भई ऋण रकममा भारी मात्रामा कटौती गर्न सकिन्छ। यो राज्यका लागि विडम्बना नै मान्नुपर्दछ। महालेखाले सार्वजनिक गरेको राजस्व प्रकरणमा कर फछ्योट आयोग र भ्याट फिर्ता कानून नै खारेज भयो भने आयकर ऐन अदालतबाट लाभकरका सन्दर्भमा थप व्याख्या भयो। जबकि आयकर ऐन, २०५८ सालबाट कार्यान्वयनमा आएकोमा करिब ढेड दशकसम्म पुँजीगत लाभकरका बारेमा यसका जानिफकारहरू मौन रहे। महालेखाको चौवन्नौँ प्रतिवेदनलाई मूल आधार बनाएर यो पंक्तिकारको अगुवाइमा सर्वोच्च अदालतमा २०७४ माघ १४ मा मुद्दा दायर गरेपछि सोको फैसलाबाट मात्र निकास पाएको हो।

एनसेललाई सय प्रतिशत जरिवाना लगाउनुपर्नेमा पचास प्रतिशत लगाएकोमा त्यो पनि हटाएपछि अब जरिवाना करबाट मुक्ति पाएको कुरा संसद्मै उठिसकेको छ। अर्कोतर्फ सर्वोच्च अदालतको दोस्रो पटकको फैसलाले लाभकरको सन्दर्भमा २०७५ चैत २६ को पूर्णपाठमा उल्लिखित कर रकम कटौती गरेको अवस्था थियो। यसको असर अब अर्थ भ्याट कानून, भन्सार कानून र अन्तःशुल्क कानूनले गरेको शतप्रतिशत व्यवस्था ठूला घरानियाँ व्यवसायीको हकमा आगामी दिनमा कार्यान्वयनमा ल्याउन कर प्रशासनलाई पछिल्लो फैसलाले समस्या बनाउनेछ। लाभकरमा अदालतले उन्मुक्ति दिँदा आगामी दिनमा राज्यले अन्य पुँजीगत लाभकरसम्बन्धी मुद्दा र अन्य राजस्व कानूनका ठूला मुद्दा गरी खर्बौँ राजस्व गुमाउनुपर्ने अवस्था आउन सक्दछ। यसउपर समयमै संसदीय समितिले पुनर्विचार नगर्ने हो भने अन्ततोगत्वा राजस्व चुहावटमा दीर्घकालीन तवरमा असर गर्नेछ। सरकारले प्रक्षेपण गरेको राजस्व उठ्नेछैन। यो दीर्गरोग बन्नेछ। सरकारले चाहेर पनि राजस्व प्रशासनमा सुधार गर्न सक्दैन किनकि विगतका कतिपय उदाहारणले पुष्टि गरिसकेको छ।

## कर फछ्योट आयोग र भ्याट फिर्तामा अनियमितता

राजस्व चुहावट नियन्त्रणमा महालेखाको चौवन्नौँ वार्षिक प्रतिवेदनले उठान गरेको कर फछ्योट आयोग ऐन, २०३३ बमोजिम ११ पटक आयोग गठन गरी ठूला व्यवसायीले कर तिर्न नपर्ने गरी पटक पटक एक खर्बभन्दा बढी राजस्व मिन्हा दिएकोमा सोसम्बन्धी ऐनको खारेजी भयो। यो एक प्रकारको राजस्व चुहावटको नीतिगत भ्रष्टाचारजन्य काम थियो। यसैगरी आर्थिक ऐनले घ्यू-तेल, टेलिभिजन,

मोबाइलगायतमा उपभोक्ताबाट उठाएको भ्याट बर्सेनि करिब सात-आठ अर्ब व्यवसायीको पोल्टामा हालिदिने कानुनी व्यवस्थाको खारेजी, सरकारले विभिन्न क्षेत्रमा बर्सेनि ५० अर्बको हाराहारीमा दिने राजस्व छुटमा गरेको केही हदसम्मको नियन्त्रणबाट सालिन्दा ठूलो मात्रामा राज्यमा राजस्व चुहावट हुनबाट जोगिएको छ भने सालिन्दा सरकारको राजस्व बढ्न गएको छ। यी क्षेत्रका सुधार कार्य राजस्वमा नसोचेको उपलब्धि हो।

विगतमा कर निर्धारण भएपछि केही वर्ष कर नतिर्ने अनि आयोग कुरेर बस्ने परिपाटी रह्यो। आयोग गठनका नाममा अर्थ मन्त्रालय सम्बद्ध उच्च पदाधिकारीले एक किसिमले आयकर ऐन, २०३१ र कर फल्ट्र्योट आयोग ऐन २०३३ को आडमा राजस्व चुहावट गर्ने काम भइरहेको अवस्था थियो। आयकर ऐन, २०५८ जारी भएपछि स्वघोषणा कर प्रणाली लागू भएकाले विगतको कर कानुनभैँ कर प्रशासनले कर निर्धारण गर्ने होइन। यस आधारमा निर्धारण भैसकेपछि आयोग मार्फत कर मिन्हा गर्नु कानुनत अवैध कार्य थियो।

विश्वमा भ्याट प्रणाली लागू भएका १६५ मुलुकमै भ्याट राजस्व व्यवसायीको पोल्टामा दिने व्यवस्था छैन। नेपालमा भने भ्याट ऐन, २०५२ लागू गरेको केही वर्षपछि आर्थिक ऐनबाट भ्याट रकम व्यापारीलाई फिर्ता दिने व्यवस्था गरिएसँगै उपभोक्ताले अतिरिक्त भार र राज्य ढुकुटीले दोहन खेप्नुपरेको थियो। यस्तो व्यवस्थाले विगत १५ वर्षमा उपभोक्ताबाट उठाइएको ५४ अर्ब रुपैयाँ भ्याट राजस्व व्यापारीले फिर्ता पाए। वनस्पति घ्यू तथा तेल, चिनी, मैदा, कपडा र मोबाइल फोन सेटलगायत सामग्रीको बिक्रीमा उपभोक्ताबाट उठाइने १३ प्रतिशतको ४० देखि सय प्रतिशतसम्म रकम फिर्ता पाउने व्यवस्था सरकारले गरेको थियो। यसबारेमा सरकारले वित्तीय सुधार कार्यदल, २०५९ र राजस्व छुट प्रभाव मूल्यांकन कार्यदल, २०७० गठन गरी अध्ययन गर्न लगाएर सुझाव कार्यान्वयन नभइरहेको अवस्थामा भ्याट फिर्ता नीतिको चरम दुरुपयोग भएको बारेमा महालेखा परीक्षकको कार्यालयले कर फिर्तासम्बन्धी छुट्टै लेखापरीक्षण गरी विशेष अध्ययनसहितको प्रतिवेदन दिएको थियो। तत्कालीन अर्थमन्त्री, अर्थ मन्त्रालयका अधिकारी र सीमित स्वार्थ समूहका व्यापारीको मिलोमतोमा गल्तीपूर्ण काम सच्चाउन कसैले नआँटेको अवस्थामा महालेखाको चौवन्नौँ प्रतिवेदनलाई आधार बनाएर भ्याट फिर्तासम्बन्धी कानुनी व्यवस्था खारेज भएको हो।

पछिल्लो समय आव २०७६।७७ मा व्यवसायीलाई नै फिर्ता गर्नुपर्ने भ्याट क्रेडिट अंक ४२ अर्ब ४० करोड रुपैयाँ भएको आन्तरिक राजस्व विभागको तथ्यांकले देखाउँदछ जुन डेबिटको अनुपातमा भ्याट क्रेडिट करिब चार गुणा बढी भई जोखिमको मात्रा बढी भएको पुष्टि गर्दछ। केही वर्षदेखि ठूला राजस्व प्रकरण सार्वजनिक भएपछि राजस्व अनुसन्धान विभागले पनि ३ वर्षयता भूटो तथा नक्कली भ्याट बिल बनाएर राजस्व छली गर्ने कम्पनीहरू ठूलो संख्यामा छानबिनको दायरामा परेका छन्।

आर्थिक वर्ष २०७२।७३ मा सरकारले ४ खर्ब ७५ अर्ब १२ करोड राजस्व असुली गरेको थियो भने सोही अवधिमा महालेखाको चौवन्नौँ प्रतिवेदनले राजस्व चुहावट र अनियमितताबारेमा साढे तीन खर्ब उठान गरेको थियो। यो अनियमितताको अंक असुली राजस्वको करिब तीन चौथाइ हुन आउँदछ। जसमा पुँजीगत लाभकर बेरुजुको फैसलामा अदालतबाट छिनोफानोपछि पटक पटक गरेर ४७ अर्ब राजस्व दाखिला भएको रकमसमेत समावेश छ।

सामान्यतया कानूनको मान्यतामा २ तहको पुनरावलोकनमा फैसला एउटै भए त्यसविरुद्ध पुनरावेदन दर्ता गर्न मिल्दैन। विधिशास्त्रको मान्यतामा साधारण उपचार क्षेत्र रहेसम्म असाधारण अधिकार क्षेत्र आकर्षित हुँदैन। आयकर ऐन, २०५८ को दफा ११४, ११५ र ११६ ले कर निर्णयउपर चित्त नबुझ्ने व्यक्तिले पुनरावलोकनमा जानसक्ने व्यवस्था छ। कानुनी उपचारका सबै बाटा बन्द भएमा मात्र सर्वोच्च अदालतमा रिटमा जाने हो। तर सोविपरीत व्यवसायी सर्वोच्च अदालतमा सोभै रिटमा जाने र सोउपर सुनुवाइ भई उन्मुक्ति पाउँदछन्। आन्तरिक राजस्व विभाग र राजस्व न्यायाधिकरणबाट करछली प्रकरणमा सुरु कर निर्धारणलाई नै फैसला सदर भैसकेको र सर्वोच्च अदालतबाट टुंगाएर पुनरावलोकन हुन नसक्ने भनेकोमा पछि पुनरावलोकन गर्ने गरी सर्वोच्चबाटै आदेशसमेत भएका छ। राजस्वसम्बन्धी अदालतबाट भएका कामकारबाहीप्रति सार्वभौमसत्ता जनताको विश्वास जित्न जरुरी छ।

आर्थिक ऐनले घ्यू, तेल, टेलिभिजन, मोबाइलगायतमा उपभोक्ताबाट उठाएको भ्याट बर्सेनि ठूलो मात्रामा व्यवसायीको पोल्टामा राखिदिने कानुनी व्यवस्था खारेज हुँदा ठूलो मात्रामा राजस्व चुहावट एवं अपव्यय रोकिएको छ। साथै सरकारले विगतको शासन व्यवस्थामा लागू भएको कर फछ्योट आयोग ऐन, २०३३ बमोजिम आयोग गठन गरी राजनीतिक सामीप्यका आधारमा ठूला व्यवसायीलाई एक पटक निर्धारण भएको कर केही वर्षको अन्तरालमा तिर्न नपर्ने गरी मिन्हा दिने गरेकोमा सोसम्बन्धी ऐन पनि खारेजी भयो। उपयुक्त कारणहरूले गर्दा राजस्व क्षेत्रका अनियमितताजन्य कार्यमा सुधार भएको पुष्टि गर्दछ। यी क्षेत्रका राजस्व स्वतः बढ्न गएको छ। यो राजस्वसम्बन्धी नीतिगत कानूनको युगान्तकारी सुधार हो।

## अन्त्यमा

महालेखाले सार्वजनिक गरेको राजस्व प्रकरणले गर्दा पछिल्ला समयमा ठूलो मात्रामा करछलीका घटना सार्वजनिक हुन थालेका छन्। यो जघन्य भ्रष्टाचारका घटना हुन्। लाभकरको मुद्दाबाट अदालतले थप आयकरका केही थप व्याख्या गर्दा भविष्यमा लाभकर करको दायराभिन्न आएको छ भने कर फछ्योट आयोग ऐन, २०३३ को खारेजीपछि सुरुमा कर कार्यालयले निर्धारण गरेको कर नतिर्ने र पछि व्यवसायीहरू कर मिन्हाका लागि दौडधुप गर्ने प्रवृत्ति अन्त्य भई राजस्व क्षेत्रमा हुने नीतिगत भ्रष्टाचार एवं अनियमितता सदालाई अन्त्य भएको छ।

## सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान, २०७२
- आयकर ऐन, २०५८
- महालेखापरीक्षकको कार्यालयको चौवन्नौ वार्षिक प्रतिवेदन, २०७३
- नेपाल कानून पत्रिका भाग ६१, २०७६ वैशाख
- कान्तिपुर दैनिक पत्रिका
- नागरिक दैनिक पत्रिका
- दृष्टि साप्ताहिक



# आर्थिक समृद्धिको बाधक, भ्रष्टाचार



डा. सुमित्रा अमात्य<sup>१</sup>

## १. पृष्ठभूमि

नेपालको संविधानले सार्वजनिक प्रशासन व्यवस्था स्वच्छ, सक्षम, निष्पक्ष, पारदर्शी तथा भ्रष्टाचारमुक्त रहने परिकल्पना गरेको देखिन्छ। भ्रष्टाचारविरुद्धको संयुक्त राष्ट्र संघीय महासन्धिबमोजिम आवश्यक कानून परिमार्जन गर्दै, सार्वजनिक, निजी, सरकारी सामुदायिक तथा गैरसरकारी क्षेत्रमा हुने भ्रष्टाचारजन्य कार्यका कारणले देश गरिबी र सामाजिक अन्याय बढ्दै जाने गर्दछ। नीतिगत भ्रष्टाचारका कारण देशले अबौंको संख्यामा राजस्व गुमाइरहेको र देशको दिगो विकासमा प्रतिकूल असर परिरहेका हुन्छन्। एसिया महादेशमा नेपाल एक उच्च भ्रष्टाचार भएको देशमा गनिन पुगेको छ। फलस्वरूप नेपाल विकास निर्माण तथा आर्थिक सबलीकरणमा हाम्रा छिमेकी देशभन्दा निकै पछाडि परेको छ।

नेपाली समाजमा आर्थिक अपराधविरुद्धको जनमतलाई बलियो बनाउन नसक्नु तथा निजी क्षेत्रको आर्थिक अनियमिततालाई भ्रष्टाचार ऐनअन्तर्गत ल्याउन नसक्नु पनि भ्रष्टाचार न्यूनीकरण गर्न नसक्नुको प्रमुख कारणको रूपमा लिन सकिन्छ। त्यस्तै अध्ययन-अनुसन्धान प्रणालीलाई वैज्ञानिक तथा समयसापेक्ष परिमार्जन तथा प्रयोग नहुनुका कारण सबै तहका सरकारमा भ्रष्टाचार मौलाउने गरेको र राज्यको विकास निर्माणमा भएको लगानीले अपेक्षाकृत प्रतिफल दिन सकिरहेको देखिँदैन।

सदाचारयुक्त समाज निर्माणका लागि भ्रष्टाचारजन्य कार्य नियन्त्रण गरी मर्यादित एवं स्वच्छ सामाजिक जीवनशैलीलाई बढावा दिँदै, सुशासनको अनुभूति दिलाउनु नेपाल सरकारको दायित्व हो। विद्यमान नीति तथा कानूनलाई परिमार्जन गर्दै नीतिगत तहमा सुधार गर्दै नीति निर्माताहरूलाई पनि जवाफदेही र उत्तरदायी बनाउनु जरुरी देखिन्छ। भ्रष्टाचारविरुद्ध शून्य सहनशीलतासहित सदाचारी कर्मचारी निर्माणका लागि समाजमा नैतिक मूल्यमान्यताको विकास गरी भ्रष्टाचारलाई सामाजिक अपराधको रूपमा स्थापित गर्दै, सुशासनको प्रत्याभूति दिँदै भ्रष्टाचारजन्य कार्य पूर्ण रूपमा हतोत्साहन गर्न जरुरी देखिन्छ।

दक्षिण एसियामा सामाजिक, आर्थिक तथा राजनीतिक विकासका सूचक वा गतिविधिले लक्षित उद्देश्य हासिल गर्न नसक्नुको प्रमुख कारण भ्रष्टाचार रहेको पुष्टि गरेको छ। भ्रष्टाचारको स्वरूप, दायरा परिवर्तन भएको छ। हरेक वस्तु वा सेवा खरिद गर्दा निश्चित प्रतिशत छुट्याउनुपर्ने बाध्यता हामीले किन सृजना

<sup>१</sup> माननीय आयुक्त, अ.दु.अ. आयोग



गन्यौं र त्यस्तो कारोबारपश्चात् हुने कामको अनुगमन वा गुणस्तरीयता कस्तो रहला ? सबै नागरिकको मनमा प्रश्न उब्जिएको छ । हरेक प्रकृतिका काममा कमिसनकै कारण साना, मझौला तथा धेरै राष्ट्रिय गौरवका आयोजना निर्माणमा ढिलासुस्ती र कम गुणस्तरले नागरिक आक्रान्त बनेका छन् । आयोजना समयमै सम्पन्न गराउनुभन्दा ढिला गर्नुले आयोजनाको लागत बढ्न गएको छ ।

## २. भ्रष्टाचारको असर दिगो विकास तथा आर्थिक समृद्धिमा

अन्तर्राष्ट्रिय अध्ययनअनुसार पनि विकास निर्माणमा हुने भ्रष्टाचार अझ बढी, राष्ट्रका लागि घातक र दीर्घकालीन असर हुन्छ । यस अर्थमा पनि विकासे मन्त्रालयहरू, योजना आयोग र अर्थ मन्त्रालयले विकास योजना तथा सरकारी खर्च पनि बाँडफाँड गर्दा योजना निर्माण समयमै सम्पन्न हुने सुनिश्चतता, गुणस्तर तथा विकास निर्माण सदुपयोगलाई प्राथमिकतामा राख्नु जरुरी देखिन्छ । अन्यथा दिगो विकास र आर्थिक समृद्धि प्राप्तिमा ठूलो बाधकको रूपमा रही नै रहनेछ ।

नेपालले अन्य राष्ट्रसामु जनाएका प्रतिबद्धताअनुरूप दिगो विकासका लक्ष्य प्राप्ति र मानव विकास सूचकांकका आधारमा भ्रष्टाचारका कारण लक्षित उद्देश्य प्राप्त हुन सकेको छैन । नेपाली समाजले भ्रष्टाचार गर्ने मानिसलाई सामाजिक रूपमा बहिष्कार गर्नुपर्नेमा, आर्थिक हैसियत कमाएका मानिसलाई हेर्न दृष्टिकोण परिवर्तन नहुनु आफैँमा लज्जाको विषय बनेको छ । भ्रष्टाचार सामाजिक महारोग हो, जसको उपचार विधि त्यति सजिलो छैन । हरेक मानिस सत्ता, शक्ति र सम्पत्तिलाई केन्द्रमा राखेर लाभ उठाउन तत्पर देखिनुले समस्या बढाएको छ ।

नेपाल सरकारअन्तर्गत भ्रष्टाचारलाई दुरुत्साहित गर्न संवैधानिक अंगका रूपमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग सक्रिय रहेको छ । सीमित कार्यक्षेत्र र क्षेत्राधिकार (नेपाली सेना, अदालत, मन्त्रपरिषद्का नीतिगत निर्णय, निजी क्षेत्र तथा गैरसरकारी संस्था) लाई आयोगको क्षेत्राधिकारभित्र समेट्न नसकिनु, भ्रष्टाचारविरुद्ध आवश्यक कानून संशोधन, परिमार्जन र तर्जुमा प्रक्रियामा ढिलाइ हुनु, भ्रष्टाचारजन्य अनुचित कार्यसम्बन्धी छानबिन गर्ने संवैधानिक अधिकार नरहनाले आयोगको कार्यदायरा संकुचित हुनुले समयसापेक्ष रूपमा भ्रष्टाचार निवारण ऐन तथा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐनलाई आवश्यक परिमार्जन विषयमा सोच्नुपर्नेछ ।

## ३. भ्रष्टाचारमा शून्य सहनशीलता कसरी ?

भ्रष्टाचार सामाजिक रोगको रूपमा लिइएको भए पनि राज्यको कानून तथा व्यवस्थाले मात्र रोक्छ भन्नेमा विश्वास लिन सकिन्न । हाम्रो सामाजिक संरचना, भौतिकवादतर्फको मोह र जीवनका आयामले किन बढी आर्जन गर्न प्रेरित गरिरहेको छ । शक्ति केन्द्रमा सम्बन्ध भएका प्रभावशाली व्यक्तिले कानूनको पालना नगर्नुले सामाजिक चेत कता गइरहेको छ भन्ने विषयमा सोच्नुपर्नेछ । समाजमा हुने र नहुनेबीचको अन्तरले पैदा गरेको मनोविज्ञान र जीवनशैलीले भ्रष्टाचारलाई बढावा दिएको छ । भ्रष्टाचारको प्रभावकारी रूपमा नियन्त्रण गरी सुशासन कायम गर्दै सामाजिक तथा आर्थिक विकासलाई गतिशीलता दिन राज्यका सबै अंगहरू र खासगरी सरकार र मातहतका निकाय, राजनीतिक नेतृत्व, निजी क्षेत्र, समाजका भ्रष्टाचारविरुद्ध

सचेत नागरिकलगायत सबै सरोकारवालाहरूको सक्रिय एवं समन्वयात्मक सहकार्य अपरिहार्य हुन्छ ।

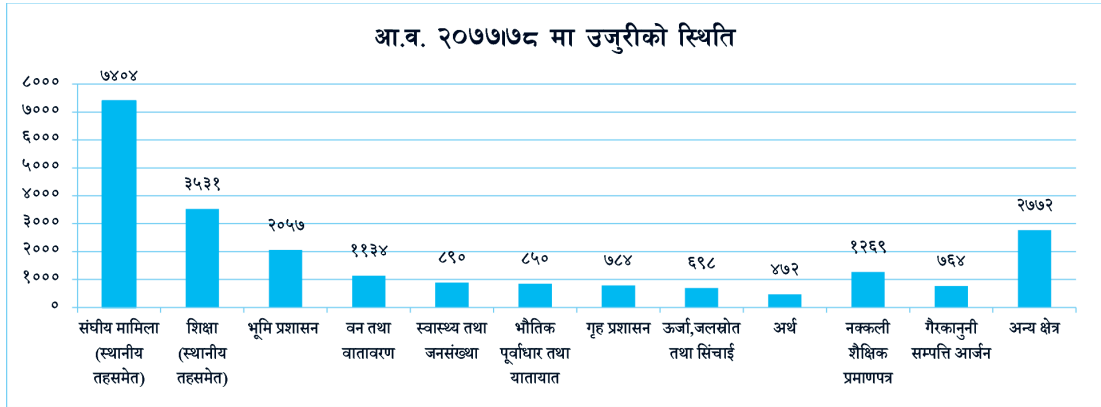
सार्वजनिक निर्माण, सार्वजनिक सेवामा लाग्ने खर्च समायावधि तथा प्रक्रिया निर्माण गर्दा स्पष्ट कार्याविधि अपनाई सार्वजनिक सेवालाई जवाफदेही एवं पारदर्शी बनाउनु जरुरी हुन्छ । त्यस्तै निजी, गैरसरकारी, सरकारी, बैकिङ क्षेत्रमा हुने आर्थिक अनियमितताको नियन्त्रण गर्दै चुस्त सेवा र गणस्तरयुक्त निर्माणका लागि अनुचित कार्यको अनुसन्धान तथा कारबाही अख्तियार दुरुपयोग ऐनमा व्यवस्था हुनुपर्ने देखिन्छ । भ्रष्टाचार गरी विदेशमा लगेर लुकाएका सम्पत्ति फिर्ता गर्न पारस्परिक कानुनी सहायता, सुपुर्दगी गर्नेजस्ता अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग प्रावधान प्रभावकारी बनाउनु आजको आवश्यकता हो ।

#### ४. भ्रष्टाचार न्यूनीकरणमा राजनीतिक नेतृत्व र कर्मचारीतन्त्र

कर्म गर्ने चारीको रूपमा कर्मचारी र राष्ट्रको सेवा गर्ने राष्ट्रसेवकको रूपमा रहेको कर्मचारीतन्त्रले आफ्नो कर्तव्य र दायित्व इमानदारिताका साथ निर्वाह गर्ने हो भने भ्रष्टाचार न्यूनीकरण ठूलो हदमा हुन सक्ने देखिन्छ । देशमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण हुँदा सरकार तथा सम्बन्ध क्षेत्रले गर्ने पूर्वाधार निर्माणको काम तथा विकासका आयाममा गुणस्तर कायम हुन जान्छ । सरकारी निकायमा प्राविधिगत वा परिस्थिति वा मनस्थितिजन्य ढिलासुस्तीले सबैलाई समस्या पारेको छ ।

संघीयताको अभ्याससँगै ७५३ स्थानीय सरकार, ७ प्रदेश र १ संघ सरकारको अवधारणाले राज्यले दिने सेवा प्रवाह नागरिकमैत्री हुनेमा विश्वास लिइएको थियो । तर संघीयतामा धेरै सरकार र व्यक्ति वा जनप्रतिनिधिको स्रोतमाथिको अधिकारले बेथिति बसेको छ । सरकारी, सामुदायिक वा निजी क्षेत्र आफ्नो सेवा प्रवाहमा राम्रोभन्दा हाम्रो मान्छे खोज्ने प्रचलनले अवस्थामा समस्या निम्त्याएको छ । करिब २ दशकपश्चात् जनताबाट निर्वाचित प्रतिनिधिले स्थानीय सरकार सञ्चालन गर्दै सेवा प्रवाह दिइरहेको अवस्थामा हाम्रो संरचना, विकासका आयाम तथा गतिविधि कसरी भइरहेका छन् भनेर हामी सूचित नै छौं । सामाजिक संरचना र आवश्यकता क्रमिक रूपमा भौतिकवादतर्फ अघि बढिरहेको अवस्थामा हरेक काममा मानिसले व्यक्तिगत स्वार्थ हेर्न बानीले समस्या बढाइरहेको छ ।

मुलुकको समग्र विकासका लागि राजनीतिक स्थायित्व, स्वस्थ राजनीतिक प्रतिस्पर्धात्मक प्रणाली तथा असल राजनीतिक संस्कारको आवश्यकता पर्दछ । भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि राजनीतिक नेतृत्वले नीतिगत तथा नियमन कार्यमा ध्यान दिई अनुगमनको कार्यलाई सशक्त र प्रभावकारी बनाउने वातावरण सृजना गर्न सक्नुपर्दछ । भ्रष्टाचारजन्य कार्यमा संलग्न व्यक्तिलाई राजनीतिक संरक्षण दिनेजस्ता विकृति हटाउनसमेत राजनीतिक नेतृत्व प्रतिबद्ध र सक्षम हुनुपर्दछ ।



स्रोत : अ.दु.अ. आयोगको वार्षिक प्रतिवेदन

## ५. भ्रष्टाचार न्यूनीकरणमा सरोकारवाला तथा नागरिक भूमिका

आम नागरिकले आधारभूत आवश्यकतापछिको शिक्षा, स्वास्थ्यलगायतका सेवा प्रवाह तथा नागरिकका मौलिक हक अधिकार प्राप्तमा नकारात्मक असर परेको छ। राज्यका हरेक तहमा भ्रष्टाचार व्यक्तिगत, संस्थागत र नीतिगत रूपमा भइरहेका दृष्टान्त सार्वजनिक भइरहेका छन्। नागरिकले प्रत्यक्ष सेवा लिने सरकारी कार्यालयको अवस्था र कामकारबाहीको स्थितिले हाम्रो समग्र व्यवस्थाको चित्रण गरेको छ। भ्रष्टाचारीहरूलाई सामाजिक रूपमै बहिष्कार गर्ने संस्कृति बढाउँदै लानु आवश्यक छ।

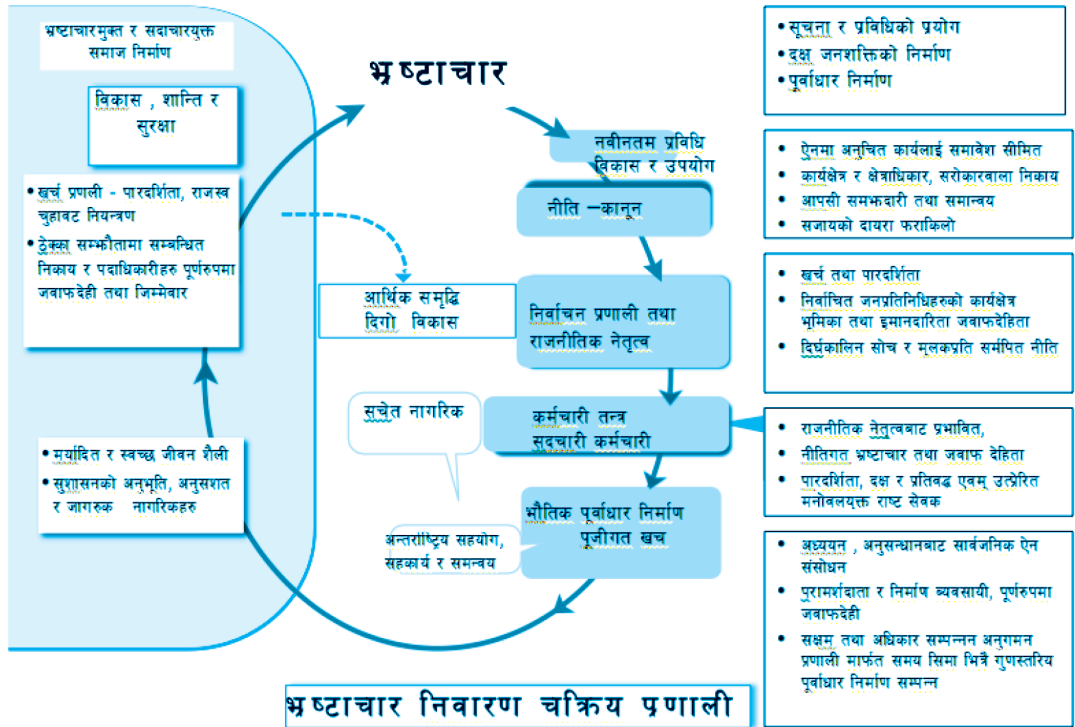
मानिसले भौतिकवाद र उपभोगवादलाई कम गर्दै अध्यात्मवादको बाटो पहिल्याउन आवश्यक रहेको छ। न्यायपालिकाले सदाचारिताको सम्मान र भ्रष्टाचारीलाई दण्डको नीति अख्तियार गरेमा भ्रष्टाचार न्यूनीकरण हुनेमा विश्वस्त हुन सकिन्छ। सबै क्षेत्रका मानिसले आफ्नो सकारात्मक व्यवहार र सदाचार पद्धतिको अवलम्बन गरेमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण सम्भव हुन्छ।

सबै नागरिकले घूस लिने र दिने कामलाई निरुत्साहित गर्ने र सामाजिक व्यवहार सुधार गर्ने हो भने भ्रष्टाचार क्रमशः घट्नेछ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणका विषयमा चौतर्फी बहस हुन थालेका छन्। संयुक्त राष्ट्र संघको महासभाले विश्वव्यापी रूपमै भ्रष्टाचारविरुद्ध लड्ने प्रतिबद्धता देखाएको छ। भ्रष्टाचारकै कारण कैयौं मुलुकका नागरिक औसतभन्दा पनि तलको जीवनयापन गर्दै भोकमरी गरिबीले पि्लिसिएका छन्।

भ्रष्टाचारविरोधी अभियान सञ्चालन गर्दै जनमत निर्माणमा सरकारका निकाय नागरिक समाज, सञ्चारमाध्यम र गैरसरकारी निकायले महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गरेका छन्। धेरै नागरिकको सूचना प्रविधि, मोबाइल र सामाजिक सञ्जालमा पहुँच वृद्धि हुनुले पनि भ्रष्टाचारको उजुरी निकायमा दिने संस्कारको विकास भएको छ।

अन्तमा एउटा आयोगमातहतका निकाय वा केही समूहका मानिसको सक्रियताले मात्र भ्रष्टाचार न्यूनीकरण हुन सक्दैन। यसका निम्ति सामूहिक संकल्प र प्रतिबद्धता आवश्यक हुन्छ।

मुलुकमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने तथा सुशासन कायम गर्ने प्राथमिक दायित्व राज्य व्यवस्थाको हो । भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि आवश्यक नीतिगत, संस्थागत, संरचनागत र कार्यगत व्यवस्था मिलाउने प्रमुख जिम्मेवारी सरकारको नै हो । साथै, भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा संलग्न सरकारी निकायहरू र गैरसरकारी तथा निजी क्षेत्रलगायतका सरोकारवाला पक्षबीच समन्वय गर्ने तथा सञ्चालित कार्यहरूको संयोजन गर्ने जिम्मेवारी पनि सरकारकै हो । भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन प्रवर्द्धनका लागि अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले दिएको सुझावहरूको प्रभावकारी कार्यान्वयनमा समेत सरकारको महत्त्वपूर्ण भूमिका रहन्छ ।



अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले अन्य क्षेत्रसगँ सहकार्य गर्दै भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न सक्रियता बढाएको छ । भ्रष्टाचारबाट मुक्त कार्यालय वा नेपाली समाज भनेर परिकल्पना गरेका छौं तर सोहीअनुरूप सेवाग्राहीले बिनाभ्रष्टाचार आफ्नो कार्यसम्पादन गर्न सक्ने वातावरण बनेको छैन । तसर्थ भ्रष्टाचारको मूलबाटै कम गर्न राजनीतिक, सामाजिक तथा मनोवैज्ञानिक चेत र परिवर्तन आउनु आवश्यक छ । यसतर्फ सरोकारवालाको ध्यान जानुपर्छ र सबै नागरिकले राज्यका निकायसगँ हातेमालो गर्नु आवश्यक छ ।

# भ्रष्टाचार नियन्त्रणको संस्थागत रणनीति : कार्यान्वयनमा साभा जिम्मेवारी



शिवराम न्यौपाने<sup>१</sup>

## १. पृष्ठभूमी

भ्रष्टाचार विश्वव्यापी साभा समस्या हो। विकसित मुलुकको तुलनामा विकासोन्मुख देशमा यो समस्या अझ जटिल र चुनौतीपूर्ण अवस्थामा रहेको छ। नेपालमा पनि यो समस्या संघीय सरकारदेखि स्थानीय सरकारको तहसम्म जटिल र चुनौतीपूर्ण अवस्थामा रहेको छ। जनतालाई सुशासनको अनुभूति गराउने कार्यमा सरकारको मुख्य बाधकका रूपमा रहेको भ्रष्टाचारको प्रवृत्ति पूर्ण रूपमा नियन्त्रण गर्न कठिन भए तापनि यसको न्यूनीकरण अत्यावश्यक भएको छ। नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणको प्रयास राजा पृथ्वीनारायण शाहको शासनकालदेखि निरन्तर रूपमा हुँदै आएको भए तापनि यस कार्यमा अपेक्षित रूपमा सफलता हासिल हुन नसकेको तथ्य सर्वस्वीकार्य छ। यो समस्या संघीय तहदेखि स्थानीय तहसम्मको सरकारी क्षेत्र एवं गैरसरकारी क्षेत्रमा समेत संस्थागत हुँदै फैलिएको छ। राजनीतिक नेतृत्व, सार्वजनिक निकाय, सामाजिक संघ संस्था, नागरिक समाज, सञ्चारकर्मीसमेतको भ्रष्टाचार नियन्त्रणतर्फको प्रतिबद्धता, अग्रसरता एवं सहकार्य प्रभावकारी हुन नसकेका कारण भ्रष्टाचार नियन्त्रणको मुलुकको लामो कानुनी, नीतिगत एवं संस्थागत प्रयास नतिजामुखी हुन सकेको छैन। समय, परिस्थिति एवं परिवेशमा आएको परिवर्तनले भ्रष्टाचार गर्ने गराउने प्रवृत्ति र स्वरूपमा पनि परिवर्तन भएको छ। भ्रष्टाचारविरुद्धको राज्यका गतिविधिलाई निष्प्रभावी गराउने उद्देश्यले समेत भ्रष्टाचारजन्य कार्यका शैली र स्वरूप फेरिएका छन्। राजनीतिक एवं प्रशासनिक साँठगाँठ साथै राज्यका अन्य संयन्त्रहरूसमेतको मिलेमतोका कारण भ्रष्टाचार क्रमशः संस्थागत हुँदै गएको हो। भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलगायतका निकायहरूले समयानुकूल कानून, नीति, रणनीति, योजना, कार्यक्रमहरू कार्यान्वयनमा ल्याएको भए तापनि यसमा जिम्मेवारी लिनुपर्ने सरकारी निकायहरू, नागरिक समाज, स्थानीय तहसम्मका सामाजिक संघसंस्थाहरूको सहकार्य हुन नसक्दा भ्रष्टाचारविरुद्धको अभियानलाई अपेक्षित रूपमा प्रभावकारी गराउन सकिएको छैन। सार्वजनिक निकायहरूमा हुने भ्रष्टाचार एवं अनियमितताको नियन्त्रणको कार्यमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग मुख्य जिम्मेवारीमा रहेको भए तापनि प्रत्यक्ष अप्रत्यक्ष रूपमा राज्यका सबै संयन्त्रहरूको भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा जिम्मेवारी रहेको छ।

१ सचिव, बागमती प्रदेश

नेपालको संविधानको धारा २३९ मा कुनै सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले कानूनबमोजिम अनुसन्धान गर्न वा गराउन सक्ने व्यवस्था भएको छ। संविधानको यस भावनाविपरीत अख्तियार दुरुपयोग भएका सम्बन्धमा आयोगले अनुसन्धान गर्दा संविधानमा छुट्टै व्यवस्था भएको पदाधिकारी र अन्य कानूनले छुट्टै विशेष व्यवस्था गरेको पदाधिकारीको हकमा छुट्टै कानूनबमोजिम हुने साथै धारा १०१ बमोजिम महाभियोग प्रस्ताव पारित भई पदमुक्त हुने व्यक्ति, न्याय परिषद्बाट पदमुक्त हुने न्यायाधीश र सैनिक ऐनबमोजिम कारबाही हुने व्यक्तिका हकमा निज पदमुक्त भइसकेपछि संघीय कानूनबमोजिम अनुसन्धान गर्न वा गराउन सकिने व्यवस्था भएको छ। यसरी हुने अनुसन्धानबाट सार्वजनिक पद धारण गरेको कुनै व्यक्तिले कानूनबमोजिम भ्रष्टाचार मानिने कुनै काम गरेको देखिएमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले त्यस्तो व्यक्ति र सो अपराधमा संलग्न अन्य व्यक्तिउपर कानूनबमोजिम अधिकार प्राप्त अदालतमा मुद्दा दायर गर्न वा गराउन सक्ने साथै अनुसन्धानबाट सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिको काम कारबाही अन्य अधिकारी वा निकायको अधिकारक्षेत्रअन्तर्गत पर्ने प्रकृतिको देखिएमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले आवश्यक कारबाहीका लागि सम्बन्धित अधिकारी वा निकायसमक्ष लेखी पठाउन सक्ने व्यवस्था भएको छ। यस्ता जिम्मेवारी निर्वाहका लागि आयोगले आवधिक रूपमा विभिन्न कानून, नीति, रणनीति, योजना कार्यान्वयनमा ल्याउने गरेको छ। यस सन्दर्भमा आयोगले मुलुकको परिवर्तित सन्दर्भ साथै भ्रष्टाचार गर्ने गराउने तरिका, स्वरूप एवं स्वभावमा आएको परिवर्तनसमेतलाई विश्लेषण गरी भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न व्यक्तिगत रूपमा सार्वजनिक पदाधिकारीमाथि गरिने कारबाहीका साथै संस्थागत कारबाहीका कार्यक्रम अगाडि बढाउन आवश्यक भएको अवस्थासमेतलाई आधार बनाई आयोगले संस्थागत रणनीतिक योजना (२०७६।७७(२०८०।८१) कार्यान्वयनमा ल्याएको छ। भ्रष्टाचारको परिवर्तित प्रवृत्तिसाथै राष्ट्रिय एवं अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिबद्धतासमेतका दृष्टिले भ्रष्टाचार नियन्त्रण गरी मुलुकमा कायम गर्नुपर्ने सुशासनको सुनिश्चितताका लागि आयोगको यो संस्थागत रणनीतिक योजनाको कार्यान्वयनमा साभा दायित्व भएको छ।

## २. भ्रष्टाचारको वर्तमान अवस्था

मुलुकमा भ्रष्टाचारको समस्या अझै पनि जटिल र चुनौतीपूर्ण रहेको छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि लामो समयदेखि निरन्तर प्रयास हुँदै आएको भए तापनि यस कार्यमा अपेक्षित सफलता हासिल हुन नसक्नुमा भ्रष्टाचारविरुद्धको ऐक्यबद्धता एवं सहकार्यको कमी हुनु मुख्य कारण रहेको छ। सरकारले भ्रष्टाचार नियन्त्रण गरी सुशासन कायम गराउने नीति लिएको भए तापनि राजनीतिक नेतृत्व, कर्मचारीतन्त्र एवं सामाजिक क्षेत्रको कमजोर भूमिकाका कारण संघीय तहदेखि स्थानीय तहसम्म भ्रष्टाचारजन्य कार्यहरू कायमै रहेका छन्। ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलको प्रतिवेदनमा भ्रष्टाचारका सम्बन्धमा सन् २०१८ मा नेपालको स्थान १२४ मा रहेको देखिएको थियो भने सन् २०१९ को भ्रष्टाचार अवधारणा सूचकांक (करप्सन पर्सेप्स इन्डेक्स, सीपीआई) को प्रतिवेदनमा १८३ वटा मुलुकहरूमध्ये नेपाल ११३ औं स्थानमा रहेको देखिएको छ। नेपालले १०० अंकमध्ये ३४ अंक पाएको थियो। सन् २०२० को भ्रष्टाचार अवधारणा सूचकांक (करप्सन पर्सेप्स इन्डेक्स, सीपीआई) को प्रतिवेदनमा १८० वटा मुलुकहरूमध्ये नेपाल ११७

औं स्थानमा रहेको देखिएको छ । नेपालले १०० अंकमध्ये ३३ अंक पाएको छ । ५० अंकभन्दा कम पाउने मुलुक भ्रष्ट मुलुकका रूपमा मूल्यांकन हुने गरेको छ । विगत सात वर्षयताको भ्रष्टाचारको मापनमा नेपालको अवस्था निम्नानुसार रहेको पाइएको छ :

वर्ष	स्थान	अंक
२०१४	१२६/१७५	२९
२०१५	१३० /१६८	२७
२०१६	१३१ /१७६	२९
२०१७	१२२ /१८०	३१
२०१८	१२४ /१८०	३१
२०१९	११३ /१८३	३४
२०२०	११७ /१८०	३३

ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलको यस प्रतिवेदनवाट भ्रष्टाचारका सम्बन्धमा नेपालको अवस्था कमजोर रहेको साथै दक्षिण एसियाली मुलुकहरूको तुलनामा पनि नेपाल कमजोर अवस्थामा नै रहेको स्पष्ट देखिन्छ । भ्रष्टाचार सार्वजनिक निकाय वा सार्वजनिक पदाधिकारीहरूसँग मात्र सीमित नभएर गैरसरकारी क्षेत्र, सामाजिक क्षेत्र, निजी क्षेत्रसमेतमा देशव्यापी रूपमा फैलिएकाले अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको एक्लो प्रयासले मात्र भ्रष्टाचार नियन्त्रण प्रभावकारी हुन नसक्ने तथ्य स्पष्ट भएको छ । वर्तमान सन्दर्भमा नेपालमा भ्रष्टाचारजन्य कार्य कायमै हुनुका कारणहरू निम्नानुसार रहेका छन् :

#### क) राजनीतिक क्षेत्रसँग सम्बन्धित कारणहरू

- भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा राजनीतिक नेतृत्वको चासो, प्रतिबद्धता एवं अग्रसरताको कमी हुनु
- भ्रष्टाचारका विरुद्धमा राजनीतिक अनुगमन, संसदीय समितिहरूको निगरानीको कमी हुनु
- राजनीतिक आस्था र पहुँचका आधारमा भ्रष्टाचारविरुद्धका अनुसन्धान, अध्ययन, कारबाही प्रभावित हुनु
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको अधिकार क्षेत्रमा संकुचन हुनु
- राजनीतिक आस्थाका आधारमा ठेक्का दिने लिने साथै राजनीतिक दबाव वा आस्थाका आधारमा कम गुणस्तरीय कामका लागि भुक्तानी गर्ने गराउने कार्य हुनु
- पहुँच, आस्था, राजनीतिक शक्तिबाट भ्रष्टाचारविरुद्धको निर्णयहरू प्रभावित हुनु
- राजनीतिक नेतृत्व, कर्मचारीतन्त्र साथै सरकारी स्रोतको उपयोग एवं परिचालन गर्ने सरोकारवाला संस्था, कम्पनी, समूहहरूबीच मिलिभगत शैलीमा भ्रष्टाचार गर्ने प्रवृत्ति विकास हुँदै जानु
- सार्वजनिक क्षेत्रमा हुने भ्रष्टाचारका विरुद्धमा जिम्मेवार राजनीतिक दलहरूबाट निगरानी गर्ने, विरोध गर्ने, सम्बन्धित निकायमा सूचना दिने कार्यलाई संस्थागत गर्न नसकिएको



## ख) प्रशासनिक क्षेत्रसँग सम्बन्धित कारणहरू

- भ्रष्टाचारविरुद्धको छानबिन, अनुसन्धान, सजायको निर्णयलगायतको प्रक्रियागत कार्यहरू कमजोर एवं ढिलोसुस्ती हुनु
- भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगप्रति अन्य जिम्मेवार निकायहरूको अत्यधिक निर्भरता हुनु
- भ्रष्टाचार एवं अनियमित कार्यविरुद्धको निगरानी, नियन्त्रण, सजायसमेतको जिम्मेवारी भएका अन्य जिम्मेवार सरकारी संयन्त्रणहरूको क्रियाशीलता एवं जफादेहीता कमजोर हुनु
- भ्रष्टाचारविरुद्धको शून्य सहनशीलताको नीतिलाई सरकारी, गैरसरकारी, सामाजिक एवं निजी क्षेत्रसमेतमा व्यापक एवं प्रभावकारी गराउन नसकिनु
- भ्रष्टाचार एवं अनियमित कामका विरुद्धमा सरकारी एवं गैरसरकारी निगरानी कमजोर हुनु
- भड्किलो जीवन पद्धति एवं सामाजिक फजुल खर्च नियन्त्रण गर्ने कार्यमा सरकारी एवं सामाजिक संस्थाहरू सक्रिय हुन नसक्नु
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको भ्रष्टाचारविरुद्धको कार्यप्रति राजनीतिक नेतृत्व, न्यायालय, गैरसरकारी एवं सामाजिक संघ संस्थाहरूको समन्वय, सहकार्य कमजोर हुनु
- विद्युतीय माध्यमबाट सार्वजनिक सेवा प्रवाह गर्ने गराउने कार्यले प्राथमिकता नपाउनु
- सार्वजनिक सेवा प्रवाह प्रक्रियामुखी, अपारदर्शी, भ्रष्टाचारढिलो र ढिलोसुस्ती हुनु
- भ्रष्टाचार गर्ने गराउनेहरूले बिचौलियाहरूलाई सहज र सुरक्षित माध्यमका रूपमा लिन प्रवृत्ति बढ्नु
- सरकारी बजेटको कार्यान्वयन प्रगति मुख्यतः खर्चलाई आधार बनाउने गरिएको कारण अस्वस्थ एवं गैरबजेटरी खर्चको प्रवृत्ति कायमै रहनु
- सरकारी निकायहरूबीचको समन्वय एवं सहकार्य कमजोर हुँदा भ्रष्टाचारविरुद्धको अध्ययन, अनुसन्धान मजबुत हुन नसक्नु
- अकुत सम्पतिको विरोध गर्ने साथै त्यसलाई आधार बनाई अनुसन्धान गर्ने कार्यलाई आत्मसात गर्न नसकिनु
- कर्मचारी ट्रेड युनियनले भ्रष्टाचार नियन्त्रणलाई आफ्नो प्राथमिकताको कार्यमा राख्न नसक्नु

## ग) सामाजिक क्षेत्रसँग सम्बन्धित कारणहरू

- स्थानीय तहसम्म भ्रष्टाचारको विरुद्धमा आवाज उठाउने साथै भ्रष्टाचारीलाई सामाजिक बहिष्कार गर्ने प्रवृत्ति विकास हुन नसक्नु
- सेवाकेन्द्रमा बिचौलियाहरूको उपस्थिति, अस्वाभाविक रूपमा बढ्नु साथै सेवाग्राहीले बिचौलियामार्फत कार्य गर्न रुचाउनु

- राजनीतिक नेतृत्व एवं कर्मचारीहरूमा जिम्मेवारी पन्छाउने एवं कामप्रति जवाफदेही नहुने प्रवृत्तिका विरुद्धमा समाजवाट विरोध नआउनु
- सदाचार, सुशासन, इमानदारितालगायतका नैतिक अनुशासन कायम गर्ने गराउने कार्यमा स्थानीय तहसम्मका राजनीतिक एवं अन्य जिम्मेवार संस्थाहरूको क्रियाशीलता कमजोर रहनु
- भ्रष्टाचारका विरुद्धमा सरकारी एवं गैरसरकारी संस्थाहरू, नागरिक समाज, सञ्चारकर्मी, समाजका जिम्मेवार विभिन्न संघ संस्थाहरूबीच सहकार्य हुन नसक्नु
- सञ्चारकर्मीहरूवाट भ्रष्टाचारका विरुद्धमा खोजमूलक सूचनाका साथै अन्य भ्रष्टाचारजन्य सूचनाहरू सम्बन्धित निकायमा पुऱ्याउने कार्यलाई उच्च प्राथमिकता दिन नसक्नु

### ३. भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि भएका प्रयासहरू

भ्रष्टाचारको समस्या जटिल एवं चुनौतीपूर्ण रहेको छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि राजा पृथ्वीनारायण शाहको शासनकालदेखि औपचारिक एवं अनौपचारिक रूपमा निरन्तर प्रयास हुँदै आएको छ। परिवर्तित सन्दर्भअनुकूलका कानून, संरचना, नीति, योजना, कार्यक्रमहरू कार्यान्वयनमा आएका छन्। निरन्तर प्रयासको बावजुद पनि यस कार्यमा अपेक्षित उपलब्धि हासिल हुन नसकेको यथार्थ हामीसामु कायमै रहेको छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलगायत राज्यका अन्य संयन्त्रका साथै कानून, नीति, योजना, कार्यक्रमका माध्यमहरूबाट समेत प्रयास हुँदै आएको छ। यस कार्यलाई संस्थागत गर्न विसं २०१३ सालमा विशेष प्रहरी विभागको स्थापना गरिएको थियो। नेपालको संविधान २०१९ को दोस्रो संशोधनअनुसार २०३४ सालमा अख्तियार दुरुपयोग निवारण आयोगको व्यवस्था भएको थियो। यस कार्यका लागि अन्य मौजुदा संस्थागत प्रयासहरूमा मूलतः राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र, विशेष अदालत, संसदीय विषयगत समितिहरू, महालेखा परीक्षकको कार्यालय, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका फोकल प्वाइन्टहरू, सम्पत्ति शुद्धीकरण नियन्त्रण विभाग, राजस्व न्यायाधिकरण, राजस्व अनुसन्धान विभाग, न्याय परिषद्जस्ता निकायहरूले प्रत्यक्षतः भूमिकामा रहेका छन्। यसका अतिरिक्त संघीय तहमा प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय, प्रदेश तहमा मुख्यमन्त्रीको कार्यालय, स्थानीय तहमा स्थानीय सरकार प्रमुखको कार्यालय भ्रष्टाचार नियन्त्रणको जिम्मेवारीमा रहनुका साथै यी निकायहरूबाट भूमिकासमेत निर्वाह हुँदै आएको छ।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलगायत राज्यका अन्य संस्थाहरूलाई समेत भ्रष्टाचार नियन्त्रणको जिम्मेवारीमा सहभागी गराउन नेपालको संविधानका अतिरिक्त विभिन्न कानून, नीति, योजना, रणनीति, कार्ययोजनाहरू कार्यान्वयनमा ल्याइएको छ। मूलतः विसं १९१० मा मुलुकी ऐन जारी भई अनियमित कार्यको नियन्त्रणको थालनी भएको, हाकिमका नाउँमा कराउने, अपिल सुन्ने व्यवस्था, लगत भिकाई हेर्ने व्यवस्था भएको थियो। साथै भ्रष्टाचार निवारण ऐन २००९, भ्रष्टाचार निवारण नियम २०१०, राष्ट्रसेवकहरूको भ्रष्टाचार निवारण ऐन २०१३, भ्रष्टाचार निवारण ऐन २०१७ कार्यान्वयनमा ल्याइएको थियो। नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ मा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको व्यवस्था गरिएको साथै अन्तरिम संविधान २०६३ एवं नेपालको संविधान २०७२ मा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान

आयोगलाई संवैधानिक निकायका रूपमा स्थापित गरिएको छ। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन २०४८, भ्रष्टाचार निवारण ऐन २०५९, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियमावली २०५९, विस्तृत अनुसन्धान कार्यविधि २०७४, स्थानीय प्रशासन ऐन २०२८, निजामती सेवा ऐन २०४९ तथा नियमावली २०५०, न्याय परिषद् ऐन २०४७, राजस्व चुहावट (अनुसन्धान तथा नियन्त्रण) ऐन २०५२, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको संस्थागत रणनीति (सन् २०२० ( २०२४) लगायतका कानुनी एवं नीतिगत दस्तावेजहरू कार्यान्वयनमा आएका छन्। साथै संयुक्त राष्ट्रसंघीय भ्रष्टाचारविरुद्धको महासन्धि, २००३ मा नेपालले तत्कालै हस्ताक्षर गरी सन् २०११ फेब्रुअरीमा अनुमोदन गरेको एवं संयुक्त राष्ट्रसंघीय भ्रष्टाचारविरुद्धको महासन्धिसम्बन्धी कार्ययोजना तयार भई कार्यान्वयनमा समेत रहेको छ।

मुलुकमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणको कार्यमा अग्रणी भूमिकामा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग रहेको छ। भ्रष्टाचारविरुद्धका अधिकांश उजुरीहरू आयोगमा पर्ने साथै आयोगबाट अदालतहरूमा पेस गर्ने मुद्दा एवं हुने गरेका सजायहरूसमेतका आधारमा भ्रष्टाचारविरुद्धका मुलुकका अधिकांश विषयहरू अख्तियारबाट हुने कारबाहीले नै प्रतिनिधित्व गर्ने हुँदा आयोगका कारबाहीले मुलुकको भ्रष्टाचारविरुद्धको समग्र स्थितिलाई संकेत गर्ने गरेको छ। संविधानले सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा अनुसन्धान र अभियोजन गर्न अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलाई जिम्मेवारी प्रदान गरेबमोजिम आयोगले भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन प्रवर्द्धन गर्न भ्रष्टाचारसम्बन्धी उजुरी र सूचना प्राप्त गर्ने, अनुसन्धान गर्ने र अभियोजन गर्नेलगायतका कार्यहरू निरन्तर रूपमा गर्दै आएको छ। मुलुकको भ्रष्टाचार नियन्त्रणको कार्यमा अग्रणी भूमिकामा रहेको आयोगप्रतिका जनतामा विश्वास र भरोसा कायम राखेको छ। आयोगबाट भएका भ्रष्टाचारविरुद्धका कामकारबाहीको अवस्था अध्ययन गर्दा आयोगमा उजुरी गर्ने एवं उजुरीका आधारमा कारबाही गर्ने गराउने अभियान सराहनीय रहेको देखिन्छ। आयोगको केन्द्रीय कार्यालय एवंअन्तर्गत कार्यालयहरूसमेतमा भ्रष्टाचारसँग सम्बन्धित उजुरी आर्थिक वर्ष २०७७/७८ मा २२,६२५ वटा उजुरीहरू विभिन्न माध्यमबाट प्राप्त भएको देखिन्छ। जसमध्ये ८,२०० उजुरीहरू आर्थिक वर्ष २०७६/७७ बाट जिम्मेवारी सरेर आएका र १४,४२५ उजुरीहरू २०७७/७८ मा थप भएको पाइएको छ। आव २०७७/७८ मा रहेका २२,६२५ वटा उजुरीहरूमध्ये १४,५३२ वटा उजुरीहरू फछ्योर्ट भएको पाइएको छ। आर्थिक वर्ष २०७७/७८ मा परेका उजुरीमध्ये १०,९४० उजुरी (७५.८४ प्रतिशत) फछ्योर्ट भएका छन्। प्रारम्भिक छानबिन भएका उजुरीमध्ये ५१० वटा उजुरीउपर विस्तृत अनुसन्धान गर्ने निर्णय भएको छ।

आर्थिक वर्ष २०७७/७८ मा परेका कुल उजुरीमध्ये प्रदेशगत रूपमा हेर्दा प्रदेश १ मा १२.५४ प्रतिशत, प्रदेश २ मा २४.५६ प्रतिशत, वाग्मती प्रदेशमा २२.५९ प्रतिशत, गण्डकी प्रदेशमा ७.१६ प्रतिशत, लुम्बिनी प्रदेशमा १३.७२ प्रतिशत, कर्णाली प्रदेशमा ७.९८ प्रतिशत र सुदूरपश्चिम प्रदेशमा ११.४५ प्रतिशत उजुरी परेको देखिन्छ। २०७७/७८ मा विशेष अदालतमा पेस भएका आरोपपत्रहरूमध्ये घूस रिसवतसम्बन्धी ७० वटा, सार्वजनिक सम्पत्ति हानि नोक्सानीसँग सम्बन्धित २० वटा, गैरकानुनी लाभहानिसँग सम्बन्धित १२ वटा, गैर कानुनी सम्पत्ति आर्जन, नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्र, राजस्व हिनामिना र विविध विषयसंग सम्बन्धित ३३ वटा रहेका छन्। साथै यी आरोपपत्रहरूबाट कुल ४४३ जनालाई प्रतिवादी बनाई रु.

१,८९,४७,३५,४३४।०७ बिगो मागदाबी गरिएको छ। यसले आयोगबाट भ्रष्टाचारविरुद्धमा दायर हुने मुद्दाको संख्या अघिल्लो वर्षको तुलनामा घटेको देखिएको छ। यसरी आयोगले पेस गर्ने आरोपपत्र घट्नुमा मूलतः आयोगको कार्यक्षेत्रमा नियन्त्रण हुनु एवं अदालतवाट आयोगले गर्दै आएको रंगेहात कारबाहीमा नियन्त्रण गर्ने निर्णय हुनु मुख्य कारण रहेको छ। आयोगमा परेका उजुरीहरूको विषयगत क्षेत्रका दृष्टिले अध्ययन गर्दा आर्थिक वर्ष २०७७।७८ मा विभिन्न मन्त्रालयगत तथा विषयगत उजुरीहरूको संख्यामा संघीय मामिलासँग ३२.७२ प्रतिशत, शिक्षा क्षेत्रसँग सम्बन्धित (स्थानीय तहसमेत) १५.६१ प्रतिशत, भूमि प्रशासनसँग सम्बन्धित ९.०९ प्रतिशत, वन तथा वातावरणसँग सम्बन्धित ५.०१ प्रतिशत, स्वास्थ्य तथा जनसंख्यासँग सम्बन्धित ३.९३ प्रतिशत, गृह प्रशासनसँग सम्बन्धित ३.४७ प्रतिशत, भौतिक पूर्वाधार तथा यातायातसँग सम्बन्धित ३.७६ प्रतिशत, ऊर्जा जलस्रोत तथा सिँचाइसँग सम्बन्धित ३.०९ प्रतिशत, अर्थसँग सम्बन्धित २.०९ प्रतिशत, नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्रसँग सम्बन्धित ५.६१ प्रतिशत, गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जनसँग सम्बन्धित ३.३८ प्रतिशत र अन्य निकाय तथा क्षेत्रसँग सम्बन्धित उजुरीहरू १२.२५ प्रतिशत रहेको पाइएको छ। यस तथ्यबाट स्थानीय तह जहाँ मुलुकको संघीय तहदेखि स्थानीय सरकारको समेत बजेटको ठूलो अंश विनियोजन हुने गरेको छ, उक्त क्षेत्रमा भ्रष्टाचार एवं अनियमितता बढी हुने गरेको स्पष्ट हुन्छ। यस अवस्थाले स्थानीय तहको स्रोत दुरुपयोग र भ्रष्टाचारविरुद्धको कार्यमा स्थानीय राजनीतिक नेतृत्व एवं अन्य निगरानीको जिम्मेवारीमा रहेका निकायहरूको ध्यान पुग्न नसकेको यकिन गर्न सकिन्छ। मुलुकको जटिल एवं चुनौतीपूर्ण कार्यका रूपमा रहेको भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको सक्रियता उल्लेखनीय भएको भए तापनि यस कार्यको जिम्मेवारीमा रहेका अन्य निकायहरू अपेक्षित रूपमा सक्रिय हुन नसक्दा आयोगको कार्यक्षेत्र विस्तार गर्नुपर्ने साथै आयोगलाई पर्याप्त अधिकार दिनुपर्ने महसुस भएको छ। मुलुकमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि समयानुकूल प्रशस्त संस्थागत, कानुनी एवं नीतिगत पूर्वाधारहरू तयार भएको भए तापनि यसबाट अपेक्षाकृत उपलब्धि हासिल हुन नसकेको तथ्य मौजुदा स्थितिबाट स्पष्ट हुन्छ। ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलको भ्रष्टाचारका सम्बन्धमा सन् २०२० को भ्रष्टाचार अवधारणा सूचकांक (करप्सन पर्सपेक्स, सीपीआई) को प्रतिवेदनमा १८० वटा मुलुकहरूमध्ये नेपाल ११७ औं स्थानमा रहेको देखिएको साथै नेपालले १०० अंकमध्ये ३३ अंक पाएको र ५० अंकभन्दा कम पाउने मुलुक भ्रष्ट मुलुकका रूपमा मूल्यांकन हुने गरेको सन्दर्भले मुलुकको भ्रष्टाचारविरुद्धको कार्य गतिशील हुन नसकेको सहज अनुमान गर्न सकिन्छ। यस सन्दर्भमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि मौजुदा नीतिगत एवं सरचनागत आधारहरूको उचित व्यवस्थापन गरी कार्यान्वयनलाई प्रभावकारी गराउन राजनीतिक नेतृत्व एवं प्रशासनिक संयन्त्र अझ बढी क्रियाशील र जिम्मेवार हुनुपर्ने खाँचो टड्कारो भएको छ।

#### ४. भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि संस्थागत रणनीतिक योजना (२०७६।७७/२०८०।८१) को कार्यान्वयनमा जिम्मेवारी

मुलुकमा व्यापक रूपमा फैलिएको भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि प्रभावकारी हुन सक्ने सामयिक नीति वा रणनीति खाँचो भैरहेको सन्दर्भमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले कार्यान्वयनमा ल्याएको नयाँ रणनीति आधारभूत मार्गदिशाका रूपमा रहेको छ। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले नेपाल

सरकारका सरोकारवाला सबै सरकारी एवं गैरसरकारी संस्थाहरूका लागि भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न उपयोगी हुन सक्ने गरी कार्यान्वयनमा ल्याएको आयोगको संस्थागत रणनीतिक योजना भ्रष्टाचारविरुद्धको सहकार्यका लागि महत्त्वपूर्ण साभा दस्तावेज हो । भ्रष्टाचार नियन्त्रण गरी मुलुकमा सुशासनका कायम गर्ने दायित्व मूलतः सरकार र सरकारअन्तर्गतका सम्पूर्ण कार्यकारिणी संयन्त्रको भएकाले यस संस्थागत रणनीतिक योजनाको कार्यान्वयनलाई प्रभावकारी गराउन अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले अग्रणीका साथै भ्रष्टाचारविरुद्धका कार्यमा सहकार्य गर्न सक्ने अन्य सबै सरकारी एवं गैरसरकारी संस्थाहरूले साभेदारको भूमिकामा कार्य गर्नुपर्ने भएको छ । यस रणनीतिक योजनाको उद्देश्य पूरा गर्न उपचारात्मक, निरोधात्मक, प्रवर्द्धनात्मक र संस्थागत क्षमता विकासमा आधारित भई चारवटा रणनीति एवं सो रणनीतिहरूअन्तर्गतका नीतिहरू तयार गरिएको छ ।

#### क) उपचारात्मक रणनीति

##### १. भ्रष्टाचारजन्य कार्यको पहिचान, अनुसन्धान र अभियोजन प्रभावकारी रूपमा गर्ने

- आधुनिक प्रविधिको उपयोगबाट अनुसन्धान र अभियोजन पद्धतिलाई वस्तुनिष्ठ र विश्वसनीय बनाउने ।
- भ्रष्टाचार निगरानी प्रणाली (Corruption Watch System) को विकास गरी अनुसन्धान एवं निगरानी गर्ने ।
- भ्रष्टाचारसँग सम्बन्धित सबै किसिमका सूचना व्यवस्थापन तथा इन्टेलिजेन्स संयन्त्र (Information Management and Intelligence Mechanism) सुदृढ गर्ने ।
- भ्रष्टाचारसम्बन्धी मामलाहरूको प्राथमिकीकरण गरी अनुसन्धान र अभियोजन गर्ने ।

#### ख) निरोधात्मक रणनीति

##### २. कानुनी र संगठनात्मक संरचनाको सुदृढीकरण एवं परिचालन गर्दै सम्बद्ध पक्षहरूलाई भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा जिम्मेवार बनाउने ।

- नीतिगत तथा संस्थागत भ्रष्टाचार न्यूनीकरण गर्न विभिन्न निकायहरूसँग समन्वय, साभेदारी तथा सहकार्य गर्ने ।
- सार्वजनिक निकायहरूलाई भ्रष्टाचारविरुद्ध उत्तरदायी बनाउँदै सशक्तीकरण गर्ने ।
- भ्रष्टाचार निवारणसम्बन्धी विषयमा नवीनतम खोज, अध्ययन, अनुसन्धान गर्ने ।
- भ्रष्टाचारविरुद्ध राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय समन्वय र सञ्जालीकरण गर्ने ।

#### ग) प्रवर्द्धनात्मक रणनीति

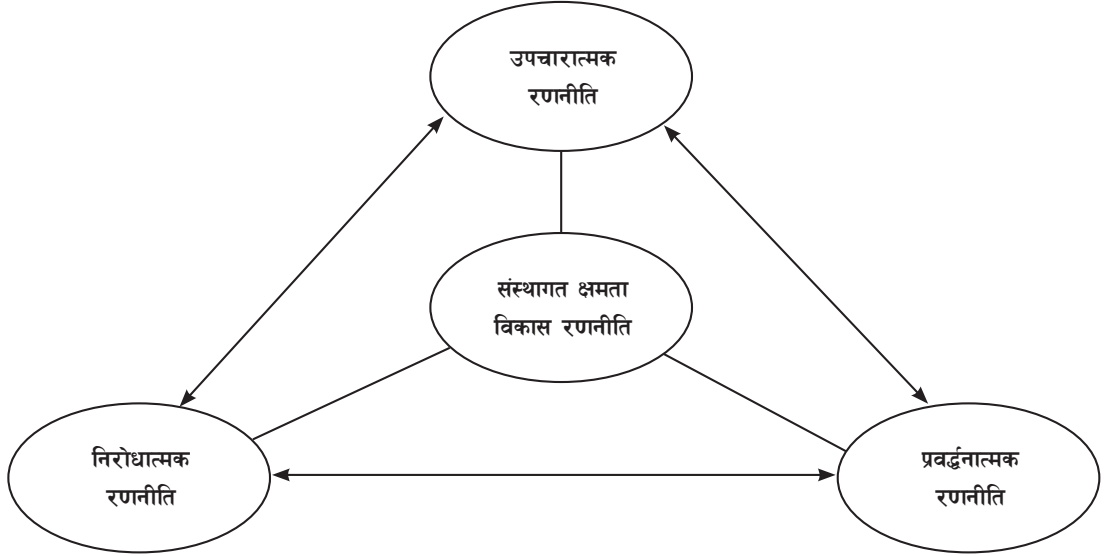
##### ३. सरोकारवाला पक्षहरूका बीचमा चेतना, समन्वय, सञ्जाल र ऐक्यबद्धता अभिवृद्धि गर्ने ।

- भ्रष्टाचारविरुद्ध जनचेतना अभिवृद्धि गर्ने
- भ्रष्टाचारविरुद्ध शासनका विभिन्न पक्षको सहभागिता र प्रतिबद्धता अभिवृद्धि गर्ने ।

## घ) संस्थागत क्षमता विकास रणनीति

### ४. संस्थागत सुशासनको सुदृढीकरण र क्षमता अभिवृद्धि गर्ने

- संगठनात्मक संरचना, विधि, पद्धति, स्रोतसाधन सहित संस्थागत क्षमता सुदृढ गर्ने।
- भ्रष्टाचारविरुद्धको कानुनी र संस्थागत दायरा फराकिलो बनाउने।



भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष भूमिकामा रहने निकायहरूले भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि प्रभावकारी हुन सक्ने यस रणनीतिक योजनाका प्रमुख तीन तरिका उपचारात्मक, निरोधात्मक र प्रवर्द्धनात्मक कार्यहरूका जिम्मेवारी प्रभावकारी ढंगले निर्वाह गर्ने गरी आफ्ना कार्यक्षेत्रमा आन्तरिकीकरण गर्नुपर्ने भएको छ। साथै यी कार्यहरूलाई सम्पादन गरी त्यसको अपेक्षित नतिजा प्राप्त गर्नका लागि अन्तर्सम्बन्धित रणनीतिको रूपमा आफ्नो संस्थाको कार्यस्वभाव एवं क्षमताअनुसार संस्थागत क्षमता विकासलाई समेत चौथो रणनीतिको रूपमा लिन सकिने हुन्छ। आयोगले कार्यान्वयनमा ल्याएका संस्थागत रणनीतिहरूलाई मूलतः निम्नानुसारका निकायहरूबाट साम्ना जिम्मेवारीका रूपमा स्वीकारी निम्नानुसारको कार्यान्वयनमा अग्रसर हुनु जरुरी भएको छ :

क) **संघीय, प्रदेश एवं स्थानीय तहका सरकार प्रमुखहरू** : संघीय, प्रदेश एवं स्थानीय तहका सरकार प्रमुखहरूले भ्रष्टाचार नियन्त्रणको कार्यलाई आफ्नो सरकारको मुख्य प्राथमिकताको कार्यका रूपमा नीति, योजना एवं आवधिक कार्यक्रममा आन्तरिकीकरण गर्ने र कार्यान्वयनमा अग्रसरता देखाउने। यसका लागि भ्रष्टाचार गर्ने व्यक्तिका विरुद्धमा कडा सजाय गर्ने कानुनी एवं संस्थागत व्यवस्था गर्नुपर्ने।

ख) **जिम्मेवार राजनीतिक दलहरू** : जिम्मेवार राजनीतिक दलहरूले भ्रष्टाचार नियन्त्रणका नीति, योजना बनाई दलभित्रवाटै आचरण, इमानदारिता, स्वच्छ एवं निष्पक्ष कार्यपद्धतिको थालनी गर्ने, भ्रष्टाचारमा संलग्न हुने दलका कुनै पनि व्यक्तिलाई कारबाहीको दायरामा ल्याउने संस्कार विकास

गर्नुपर्ने । साथै आफ्नो निर्वाचन क्षेत्रमा हुने भ्रष्टाचार, आर्थिक हिनामिनाको कार्यमा निगरानी गरी उजुरीको दायरामा ल्याउनुपर्ने ।

- ग) **विषयगत संसदीय समितिहरू** : विषयगत संसदीय समितिहरूले सरकारी एवं गैरसरकारी निकायहरूबाट हुने भ्रष्टाचार एवं अनियमित कार्यलाई स्वच्छ एवं छरितो रूपमा कारबाहीको दायरामा ल्याउने कार्यलाई उच्च प्राथमिकतामा राखी अनुगमन, अध्ययन अनुसन्धान एवं दबाव सृजनाको भूमिका निर्वाह गर्नुपर्ने ।
- घ) **अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग** : अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले कार्यान्वयनमा ल्याएको संस्थागत रणनीतिक योजनाको संघीय तहदेखि स्थानीय तहसम्मका सरकारी, गैरसरकारी, निजी संगठनहरूमा व्यापक रूपमा प्रचार प्रसार र आन्तरिकीकरण गर्ने गराउने । यसका लागि आयोगका तल्लो तहसम्मका कार्यालयहरूले यसलाई वार्षिक कार्यक्रमका रूपमा निरन्तरता दिने ।
- ङ) **सरकारी केन्द्रीय निकायहरूमा रहेका फोकल प्वाइन्ट्सहरू** : सरकारी केन्द्रीय निकायहरूमा रहेका फोकल प्वाइन्ट्सहरू मार्फत सम्बन्धित निकायहरूमा हुन सक्ने भ्रष्टाचार एवं अनियमितताको प्रारम्भिक अध्ययन अनुसन्धानको जिम्मेवारीमा सक्रिय गराउने साथै हरेक महिना प्रगति समीक्षा गर्ने गराउने ।
- च) **महालेखा परीक्षकको कार्यालय** : महालेखा परीक्षकको कार्यालयले आयोगको संस्थागत उपचारात्मक रणनीतिको भावना अंगीकार गरी सोअनुरूपको विधीलाई व्यवहारमा प्रभावकारी गराउन सार्वजनिक खर्च एवं भुक्तानीलगायतका सरकारी एवं गैरसरकारी क्षेत्रको आर्थिक अनियमिततालाई स्वच्छ, मर्यादित रूपमा बाहिर ल्याई कारबाहीको दायरामा ल्याउने भूमिका निर्वाह गर्नुपर्ने ।
- छ) **सर्वोच्च अदालत, विशेष अदालतलगायतका न्यायिक निकायहरू** : राष्ट्र र जनताप्रतिको वफादारितालाई अंगीकार गरी भ्रष्टाचारविरुद्धका मुद्दाहरूलाई उच्च प्राथमिकतामा राखी स्वच्छ, निष्पक्ष र इमानदारितापूर्वक छिटो छरितो विवादरहित ढंगले फैसला गर्ने गराउने कार्यलाई सर्वोच्च अदालत, विशेष अदालतलगायतका न्यायिक संस्थाहरूले भूमिका निर्वाह गर्नुपर्ने ।
- ज) **पत्रकार एवं सूचनाकर्मीहरू** : पत्रकार एवं सूचनाकर्मीहरूले आयोगले गरेको अपेक्षाअनुरूप आयोगको संस्थागत रणनीतिक योजनालाई निरन्तर आफ्नो साथमा राखी स्थानीय तहसम्मको भ्रष्टाचार एवं अनियमित कार्यका सूचना सकलन एवं प्रवाह गर्ने कार्यलाई उच्च महत्त्व दिई प्रचार प्रसार गर्नुपर्ने ।
- झ) **सरोकारवाला संस्थाहरू** : स्थानीय तहसम्मका सामाजिक संघ संस्थाहरू, गैरसरकारी संघ संस्थाहरूले आयोगको संस्थागत रणनीतिक योजनाका कार्य जिम्मेवारीहरूलाई आफ्नो कार्य जिम्मेवारीमा आन्तरिकीकरण गरी स्थानीय तहमा टड्कारो रूपमा देखिएका भ्रष्टाचार र अनियमितताको सूचना दिने, विरोधका आवाज बुलन्द गर्नुपर्ने ।



- ज) राजस्व अनुसन्धान विभाग : राजस्व अनुसन्धान विभागले आयोगको रणनीति योजनालाई अंगीकार गरी सोअनुरूप कर तथा गैरकर राजस्व चुहावट एवं आर्थिक अपराधको अनुसन्धान तथा नियन्त्रण गर्ने, विदेशी विनिमयको अवैध ओसारपसार तथा अपचलनको अनुसन्धान गरी मुद्दा दायर गर्ने, राजस्व प्रशासनको सुधार तथा नीतिगत पृष्ठपोषण गर्नुपर्ने ।
- ट) राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र : आयोगको रणनीतिक योजनालाई आधार बनाई राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रले भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि सूचना संकलन गर्ने, अनुगमन गर्ने, सुभाव दिने, कारबाहीका लागि लेखी पठाउने, सम्पत्ति विवरण तथा आयको अनुगमन गर्ने, प्राविधिक परीक्षण गर्ने गराउने कार्यलाई सक्रिय गराउनुपर्ने ।
- ठ) नागरिक समाज : नागरिक समाजले आयोगको रणनीतिक योजनालाई समाजमा सुशासन कायम गर्ने मुख्य मार्गदिशाका रूपमा अंगीकार गरी भ्रष्टाचारका विरुद्ध जनचेतनामूलक कार्यक्रम, गोष्ठी, अन्तर्क्रिया सञ्चालन गर्ने, जनस्तरमा सक्रियता अभिवृद्धि गरी भ्रष्टाचारविरुद्ध निगरानी र खबरदारी गर्नुपर्ने ।
- ड) पेसागत संघ संस्था : पेसागत संघ संस्थाहरूले आफ्ना कार्यहरूलाई पारदर्शी, व्यावसायिक, कानूनसम्मत गर्ने गराउने, जिम्मेवार पदमा रहँदा हुने भ्रष्टाचार एवं अनियमित कार्यको आत्मालोचना गरी नैतिकताका आधारमा जिम्मेवारीबाट मुक्त गर्ने गराउने संस्कार विकास गर्नुपर्ने ।

मुलुकमा संस्थागत हुँदै विस्तार भएको भ्रष्टाचारको समस्या नियन्त्रण गर्न अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले कार्यान्वयनमा ल्याएको संस्थागत रणनीतिक योजना समसामयिक हुनुका साथै मुलुकको समग्र भ्रष्टाचार नियन्त्रणको एकीकृत प्रयासका लागि महत्त्वपूर्ण आधार हुन सक्दछ । भ्रष्टाचारविरुद्धको कार्यका लागि समग्र मुलुकको महत्त्वपूर्ण साभा दस्तावेजका रूपमा रहेको यस रणनीतिक योजनाको कार्यान्वयनलाई स्थानीय तहसम्म प्रभावकारी गराउन सकिँदा भ्रष्टाचार अनुभूति सूचकांकमा नेपालको अंक क्रमशः वृद्धि गराउन सकिने मुख्य उपलब्धि हासिल हुन सक्ने हुन्छ । यसका अतिरिक्त मुलुकमा सदाचार नीति लागू गर्न सकिने, भ्रष्टाचार निवारण ऐनलगायत भ्रष्टाचारको नियन्त्रणका लागि विद्यमान कानूनमा सामयिक परिमार्जन गर्न सकिने, भ्रष्टाचारविरुद्धका निकायहरूबीच प्रभावकारी सञ्जालीकरण भई देशव्यापी रूपमा सहकार्यको वातावरण तयार गर्न सकिने हुन्छ । साथै प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको योजनामा भ्रष्टाचार न्यूनीकरणसम्बन्धी विषय समावेश गर्न सकिने, भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा अग्रणीमा रहेको आयोगको संस्थागत क्षमता सुदृढ र विस्तार गर्न सकिने, भ्रष्टाचारविरुद्धको अध्ययन, अनुसन्धान तथा अभियोजनको कार्य छिटोछरितो र स्तरीय गराउन सकिने, भ्रष्टाचारविरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धिको कार्ययोजनाको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्न सहयोग पुग्ने र यस्ता कार्यहरूबाट मुलुकको समग्र सुशासनको अभियानमा टेवा पुग्नेजस्ता उपलब्धि हासिल हुनेतर्फ विश्वास गर्न सकिन्छ ।

## ५. निष्कर्ष

मुलुकमा सुशासन कायम गरी समृद्ध नेपाल सुखी नेपालीको लक्ष्य हासिल गर्नका लागि भ्रष्टाचार नियन्त्रण हुनु अपरिहार्य छ । भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि तयार भएका कानुनी एवं नीतिगत व्यवस्थाका

अतिरिक्त संस्थागत व्यवस्थासमेतको प्रभावकारी कार्यान्वयन हुन नसक्दा अपेक्षित उपलब्धि हासिल हुन नसकेको यथार्थ हामीसामु कायमै छ। राजनीतिक नेतृत्व एवं प्रशासन संयन्त्रको भ्रष्टाचार नियन्त्रणप्रतिको संवेदनशीलता, जिम्मेवारी निर्वाह एवं अग्रसरता उल्लेखनीय हुन नसक्दा राज्यका जिम्मेवार संयन्त्रहरूलाई भ्रष्टाचार नियन्त्रणको कार्यमा ऐक्यबद्ध गर्न सकिएको छैन। राजनीतिक एवं प्रशासनिक नेतृत्वको मिलेमतो हुनुका साथै बिचौलिया मार्फत घूस लिनेदिने कार्य विस्तार हुँदै गएकाले भ्रष्टाचारविरुद्धका कसौं अपरेसनहरू सफल हुन सकेका छैनन्। साथै अदालत एवं सरकारका अस्वाभाविक निर्णयबाट आयोगको कार्यक्षेत्रमा संकुचन हुँदा भ्रष्टाचारीहरूको मनोबल उच्च हुने गरेको छ। यस जटिल परिस्थितिमा समेत अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले निर्वाह गरेको भूमिका अनुसरणयोग्य रहेको छ। भ्रष्टाचारविरुद्धको आयोगको सक्रियता एवं सफलताले गैरसरकारी एवं निजी क्षेत्रसम्मको आयोगको भूमिका विस्तार गर्नुपर्ने जनमानसको माग बढेको छ। यस सन्दर्भमा आयोगबाट भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि कार्यान्वयनमा ल्याइएको संस्थागत रणनीतिक योजनालाई भ्रष्टाचार नियन्त्रणको प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष भूमिकामा रहने सरकारी, गैरसरकारी, सामाजिक संघ संस्था, निजी क्षेत्रसमेतले साभा रणनीतिक योजनाका रूपमा अंगीकार गर्नुपर्ने आवश्यकता एकातर्फ रहेको छ भने अर्कातर्फ आफ्ना आवधिक नीति, कानून, योजना, कार्यक्रममा तादात्म्यता कायम गरी कार्यान्वयनको साभा जिम्मेवारी लिनुपर्ने जरुरी भएको छ। यस रणनीतिक योजनाको कार्यान्वयनको साभा जिम्मेवारीलाई प्रभावकारी गराउनका लागि संघीय तहदेखि स्थानीय तहसम्मको सम्पूर्ण कार्यकारिणी संयन्त्र, व्यवस्थापकीय संयन्त्र, सञ्चारकर्मी, सामाजिक संघसंस्था एवं नागरिक समाजको प्रतिबद्धता र कार्य अग्रसरता जरुरी भएको छ।

## सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान, कानून किताब व्यवस्था समिति, नेपाल सरकार
- भ्रष्टाचार निवारण ऐन २०५९, कानून किताब व्यवस्था समिति, नेपाल सरकार
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८, कानून किताब व्यवस्था समिति,
- सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन २०६४, कानून किताब व्यवस्था समिति, नेपाल सरकार
- पन्ध्रौं योजना, आधारपत्र (मस्यौदा), राष्ट्रिय योजना आयोग, नेपाल सरकार
- संस्थागत रणनीतिक योजना, (२०७६।७७(२०८०।८१), अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, नेपाल सरकार
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको एकतीसौं वार्षिक प्रतिवेदन, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, नेपाल सरकार
- ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनल, नेपालको विभिन्न प्रतिवेदन

# भ्रष्टाचारसम्बन्धी मुद्दाको अनुसन्धानमा विशिष्टीकरणको आवश्यकता



श्यामकुमार भट्टराई<sup>१</sup>

## विषय प्रवेश

भ्रष्टाचारसम्बन्धी मुद्दामा भएका सर्वोच्च अदालतका फैसलाहरू हेर्दा धेरैजसो मुद्दामा अनुसन्धानको प्राविधिक पक्ष औल्याएर प्रतिवादीहरूले सफाइ पाएको देखिन्छ। हाम्रो अभ्यास हेर्दा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग (यसपछि आयोग भनिनेछ) ले विषयगत आधारमा विभिन्न महाशाखाहरू मार्फत भ्रष्टाचार मुद्दाको अनुसन्धान गरिरहेको छ। अनुसन्धानमा संलग्न जनशक्तिको क्षमता विकासका लागि प्रशिक्षण प्रदान गर्दै आएको पनि छ। विदेशका प्रशिक्षण प्रदायक निकायसँग समन्वय गरी बाह्य परिवेशको जानकारी दिने प्रयास पनि निरन्तर गरिरहेको देखिन्छ। तथापि भ्रष्टाचार मुद्दाको अनुसन्धानलाई प्रशासकीय प्रकृतिको सामान्यजले गर्ने कामको रूपमा लिएको देखिन्छ। तर यो नितान्त व्यावसायिक र विशिष्टीकृत जनशक्तिबाट सम्पन्न गर्नुपर्ने काम हो। यो लेखमा अनुसन्धान कार्यका लागि आयोगले विशिष्टीकृत जनशक्ति विकास गर्नुपर्ने आवश्यकतासहित त्यस्तो जनशक्ति कसरी विकास गर्ने भन्ने मार्गचित्रसमेत प्रस्ताव गरिएको छ।

## समस्या कथन

भ्रष्टाचार मुद्दामा भएका फैसला र आदेशहरूको समीक्षा गर्दा अनुसन्धान कार्यमा पटक पटक टीकाटिप्पणी र प्रश्न गरिएको देखिन्छ। कति न्यूनतम प्रक्रिया पनि पूरा नगरेको भन्ने देखिन्छ। कतै अनुसन्धानमा स्वच्छताको प्रश्न छ। कतै आवश्यक प्रमाण संकलन गर्न नसकेको भन्ने छ। कतै कानुनी व्यवस्थाको सही दाबी नगरिएको भन्ने देखिन्छ। कतै अदालतबाट विगतमा गरिएका व्याख्याको पालना नभएको भन्ने छ। कतै एउटै विषयमा भिन्न भिन्न दाबी गरिएको पनि देखिन्छ। प्रश्न अवधारणागत स्पष्टतामा पनि छ। प्रक्रियाको पालनामा पनि छ। विषयगत जानकारीमा पनि छ। संस्थागत सम्भनामा पनि छ। सुशासनका सूचकहरू न्यूनतम विन्दुमा स्थिर रहेको अवस्थामा यस्ता प्रश्नहरूलाई संस्थागत तवरले सम्बोधन गर्नुपर्ने देखिन्छ।

## सरकारी वकिलमा विशिष्टीकरणको प्रयास र देखिएका नतिजा

सरकारी वकिलको व्यावसायिकता विकासमा केन्द्रित भएको महान्यायाधिवक्ताको कार्यालयको दोस्रो पञ्चवर्षीय रणनीतिक योजनाको कार्यान्वयनको क्रममा तीन वर्षअघि विशिष्टीकरणको प्रक्रिया प्रारम्भ गरियो। विभिन्न नौवटा विषय चयन गरी विस्तृत पाठ्यक्रम निर्माण गरियो। ती विषयहरू यसप्रकार रहेका थिए :

- |                                    |                                     |
|------------------------------------|-------------------------------------|
| क. संवैधानिक कानून                 | ख. राजस्व तथा कर कानून              |
| ग. सेवा कानून                      | घ. संगठित अपराध नियन्त्रण कानून     |
| ङ. विद्युतीय अपराध नियन्त्रण कानून | च. लैंगिक तथा बाल न्याय             |
| छ. भ्रष्टाचार नियन्त्रण कानून      | ज. सार्वजनिक सम्पत्ति संरक्षण कानून |
| झ. बैंकिङ कसुरसम्बन्धी             |                                     |

प्रशिक्षण प्रदायक निकायसँगको सहकार्यमा विगत तीन वर्षमा सबै विषयका कम्तीमा एउटा प्रशिक्षण सम्पन्न भए। कतिपय विषयमा एकभन्दा बढी प्रशिक्षण पनि प्रदान गरियो। विशिष्ट श्रेणीका सरकारी वकिलहरूले पनि सो प्रशिक्षणमा सहभागिता जनाए। एउटै विषयमा लामो समय छलफल हुने र अनुभवी स्रोत व्यक्तिहरूबाट प्रशिक्षण प्रदान गर्दा ज्ञान, सीप मात्र नभई विगतको अभ्यास र संस्थागत सम्भनालाई अध्यावधिक गर्नसमेत सहयोग पुग्यो। नेतृत्वको अपनत्वबोधका कारण सो प्रशिक्षण सञ्चालनमा कुनै प्रतिरोध भएन। कार्य सम्पादनको गुणस्तरमा केही देखिने सुधार पनि भए। तर प्रशिक्षण प्राप्त जनशक्तिलाई लक्षित क्षेत्रमा प्रयोग गर्ने चुनौती भने त्यहाँ पनि देखिएको थियो। सरकारी वकिलको विशिष्टीकरणको प्रक्रियामा प्रत्यक्ष रूपमा संलग्न भई हासिल गरेको अनुभवका आधारमा मैले यो लेख तयार पारेको हुँ। विशिष्टीकरणको अभ्यासमा जानु भनेको गुणात्मक सुधारमा जानु हो भन्ने आदर्शबाट यो लेख प्रेरित छ।

## भ्रष्टाचारसम्बन्धी मुद्दाको अनुसन्धान विशिष्टीकृत काम हो

फौजदारी मुद्दाको खासगरी श्वेतगिरी अपराधको रूपमा चिनिने भ्रष्टाचार मुद्दाको अनुसन्धान विशुद्ध प्रशासकीय प्रकृतिको काम होइन। यो नितान्त व्यावसायिक प्रकृतिको काम हो र यसका लागि व्यावसायिक जनशक्तिको आवश्यकता पर्दछ। त्यस्तो व्यावसायिक जनशक्ति अनुसन्धानका लागि जिम्मेवारी दिन सकिने निजको पृष्ठभूमि, निजको वैयक्तिक रुचि, पदीय जिम्मेवारी र अनुभवबाट मात्र विकास हुँदैनन्। यसका लागि संस्थागत तवरले नै रणनीति तयार गरिनुपर्दछ। लगानी गरिनुपर्दछ। उत्प्रेरित गरिनुपर्दछ। अनुसन्धान गर्ने विषयगत महाशाखाले संरचना विशिष्टीकृत हुन्छ तर यसकालाई कार्यात्मक बनाउनका लागि जनशक्तिको विशिष्टीकरणको आवश्यकता पर्दछ। कुनै निश्चित पद वा दर्जामा रहेकै कारणले अनुसन्धानको कार्यमा दक्षता हासिल हुँदैन।

## विशिष्टीकरणले के गर्छ ?

विशिष्टीकरणको माध्यमबाट अनुसन्धान गर्ने जनशक्तिको रोस्टर बनाउन सकिन्छ। अनुसन्धानको बारेमा अवधारणागत रूपमा स्पष्ट भएका जनशक्ति परिचालन गर्न सहज हुन्छ। विषयगत आधारमा हुने अनुसन्धानको प्रक्रियामा दक्ष जनशक्ति परिचालन गर्न सकिन्छ। यसले कार्यविधिगत त्रुटिलाई कम गर्न सहयोग पुऱ्याउँदछ। अनुसन्धानका क्रममा भएका राम्रा अभ्यास र कमजोर पक्षको बारेमा व्यावहारिक रूपमा मूल्यांकन गर्न अवसर उपलब्ध हुन्छ। संस्थागत सम्भना कायम राख्न र विगतको अभ्यासका बारेमा समीक्षा गर्न सक्ने आधार प्रदान गर्दछ। कार्य सम्पादनमा गुणस्तर वृद्धि गर्न सहयोग पुऱ्याउँदछ। सहज रूपमा के अनुमान गर्न सकिन्छ भने तीसवटा सत्रमा विज्ञ स्रोत व्यक्तिसँग छलफल गर्न पाएको अवस्थामा कम्तीमा तीसवटा नयाँ जानकारी प्रत्येक सहभागीसँग रहन्छ। यसले आफ्नो विषयमा केन्द्रित भई शोध कार्यमा संलग्न रहन उत्प्रेरित गर्दछ।

## विशिष्टीकरणका आधारहरू निर्माण गरिनुपर्दछ

भ्रष्टाचार मुद्दाको अनुसन्धानका लागि निश्चित मापदण्ड तयार गरी विशिष्टीकृत जनशक्ति विकास गर्नुपर्दछ। त्यस्तो मापदण्डमा विशिष्टीकरणको खाका समावेश गर्नुपर्दछ। यसका लागि देहायका विषयलाई मापदण्डमा समावेश गर्न सकिन्छ :

- क. स्नातक उपाधि प्राप्त गरी सार्वजनिक प्रशासनको कुनै पनि क्षेत्रमा कम्तीमा तीन वर्ष काम गरेको र अपराध अनुसन्धान एवम् अर्धन्यायिक प्रकृतिको काममा वा छानबिनको काममा कम्तीमा एक वर्षको अनुभव हासिल गरेको।
- ख. भ्रष्टाचारसम्बन्धी मुद्दाको अनुसन्धानका लागि निर्धारित पाठ्यक्रमबमोजिम कम्तीमा १५ कार्य दिन र कम्तीमा ३० सत्र भएको विशिष्टीकरणसम्बन्धी प्रशिक्षणमा सहभागी भै प्रथम श्रेणीमा सो प्रशिक्षण उत्तीर्ण भएको।
- ग. भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासनको प्रवर्द्धनका बारेमा कम्तीमा दुईवटा अनुसन्धानमूलक लेख प्रकाशन गरेको वा प्रकाशनयोग्य लेख आयोगसमक्ष प्रस्तुत गरेको।
- घ. भ्रष्टाचारसम्बन्धी मुद्दामा अनुसन्धानका लागि आवश्यक आधारभूत प्रशिक्षण प्राप्त गरेको।

उल्लिखित मापदण्डका आधारमा एक जना सहभागीले बढीमा दुईवटा विषयमा विशिष्टीकरणको प्रशिक्षण प्राप्त गर्न सक्ने वा विशिष्टीकृत हुन सक्ने गरी सीमा निर्धारण गरिनुपर्दछ। सहभागीको चयनका लागि आधारहरू निर्धारण गरेजस्तै प्रशिक्षकको चयनका लागि पनि आधार तयार गरिनुपर्दछ। यसका लागि आयोगका पदाधिकारीहरू, आयोगका सचिव र पूर्वसचिवहरू, आयोगको अनुसन्धानमा लामो अनुभव हासिल गरेका विज्ञ र अनुसन्धानकर्ताहरू र सम्बन्धित विषयमा ख्याति प्राप्त गरेका विशेषज्ञ वा विशेष जानकार व्यक्तिहरू विशिष्टीकरणको प्रशिक्षणमा स्रोत व्यक्ति हुन सक्छन्।

## विशिष्टीकरणका लागि छुट्टै प्रशिक्षण एकाइ निर्माण गर्नुपर्दछ

भ्रष्टाचारसम्बन्धी मुद्दाको अनुसन्धानका लागि जनशक्ति विकास एवम् अनुसन्धानका लागि अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगभित्र छुट्टै पूर्णकालीन रूपमा प्रशिक्षणमा काम गर्ने एकाइ निर्माण गरिनुपर्दछ । सो एकाइले वार्षिक तालिका निर्माण गरी आयोगमा कार्यरत रहेका र कार्यरत रहन सक्ने जनशक्तिका लागि १० कार्यदिनको आधारभूत प्रशिक्षण प्रदान गर्नुपर्दछ । आधारभूत प्रशिक्षणका लागि सूचना प्रविधिको प्रयोग गरी अनलाइन प्रशिक्षण दिने र मूल्यांकन गर्ने व्यवस्था गर्न सकिन्छ । आधारभूत प्रशिक्षण प्राप्त गरेका जनशक्तिको रोस्टर तयार गर्नुपर्दछ । विशिष्टीकृत जनशक्तिको विकासका लागि विधागत आधारमा पाठ्यक्रम निर्धारण गरी सोअनुसार स्रोत सामग्री तयार गर्नुपर्दछ । यस्तो प्रशिक्षणका लागि पनि अनलाइन परीक्षाको व्यवस्था गर्न सकिन्छ । आधारभूत प्रशिक्षण प्राप्त गरेका जनशक्तिलाई अनुसन्धानको सहयोगी जनशक्तिको रूपमा वा निश्चित बिगो वा सजाय हुने सानातिना विषयको अनुसन्धानमा परिचालन गर्नु उपयुक्त हुन्छ । विशिष्टीकरणसम्बन्धी प्रशिक्षण प्राप्त गरेका व्यक्तिलाई अनुसन्धानकर्ताको जिम्मेवारी दिन सकिन्छ ।

## विशिष्टीकरणका लागि मूल्यांकन प्रणाली

देहायका विषयमा देहायबमोजिमको अंक भार निर्धारण गरी मूल्यांकन गरिनुपर्दछ :

क. भ्रष्टाचारसम्बन्धी अनुसन्धानका लागि आधारभूत प्रशिक्षण	२० अंक
ख. विशिष्टीकरणसम्बन्धी प्रशिक्षण	६० अंक
ग. अनुसन्धानमूलक लेख प्रकाशन वा प्रस्तुति (कम्तीमा दुईवटा)	२० अंक

उल्लिखित तीनैवटा प्रक्रियामा सहभागिता जनाई सन्तोषजनक रूपमा कार्य सम्पन्न गरेका सहभागीहरूलाई आयोगले विशिष्टीकृत अनुसन्धानकर्ताको रूपमा सूचीकृत गर्नुपर्नेछ ।

## विशिष्टीकरणका विषयहरू

आयोगमा परेका उजुरीको आधारमा आयोगको कार्यबोभ र विषयको गम्भीरताका आधारमा विशिष्टीकरणको विषय चयन गरिनुपर्दछ । तत्कालका लागि देहायका विषयमा विशिष्टीकरणसम्बन्धी प्रशिक्षणका दिन सकिने गरी पाठ्यक्रम निर्माण गर्नु उपयुक्त हुन्छ :

क. घूस/रिसवतसम्बन्धी	ख. जग्गा प्रशासनसम्बन्धी
ग. सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी	घ. भौतिक निर्माणसम्बन्धी
ङ. नीतिगत निर्णयसम्बन्धी	च. शिक्षा प्रशासनसम्बन्धी
छ. राजस्व प्रशासनसम्बन्धी	ज. सार्वजनिक सेवा प्रवाहसम्बन्धी
झ. आर्थिक प्रशासनसम्बन्धी	ञ. सूचना प्रविधिसम्बन्धी

उल्लिखित विषयहरूमध्ये आयोगले प्राथमिकताका आधारमा प्रशिक्षणको प्राथमिकता निर्धारण गरिनुपर्दछ। एकै पटक सबै विषयको प्रशिक्षण सञ्चालन गर्न सम्भव हुँदैन। तर आयोगले आफ्नो रणनीतिक योजनामा पनि विशिष्टीकरणका लागि प्राथमिकतापूर्वक कार्यक्रमहरू समावेश गर्नुपर्दछ। आयोगको आवश्यकताका आधारमा विषयहरू थपघट हुन सक्छन्।

## प्रशिक्षण विधि र प्रशिक्षणको प्रारूप

विशिष्टीकरण सम्बन्धी प्रशिक्षणका लागि माथि उल्लेख भएबमोजिमको योग्यता पुगेको जनशक्तिलाई प्रशिक्षणमा सहभागी गराउनुपर्दछ। प्रशिक्षणमा सैद्धान्तिक पक्ष ४० प्रतिशत र व्यावहारिक पक्ष ६० प्रतिशत समावेश गरी दक्ष र अनुभवी जनशक्तिबाट प्रशिक्षण सञ्चालन गरिनुपर्दछ। प्रशिक्षणमा सम्बन्धित विषयका मुद्दामा विशेष अदालत र सर्वोच्च अदालतले गरेका फैसला र आदेशहरूको बारेमा विवेचना गर्ने र समीक्षासमेत गर्ने अभ्यास गर्न सकिन्छ। आयोगले जनशक्तिको क्षमता अध्यावधिक गरिराख्नका लागि आवधिक रूपमा सेमिनार सञ्चालन गर्नुपर्दछ। त्यस्तो सेमिनारमा विशिष्टीकृत अनुसन्धानकर्ताले आफ्नो विशिष्टीकृत विषयमा केन्द्रित भई कार्यपत्र प्रस्तुत गर्नुपर्ने व्यवस्था गर्नुपर्दछ। विशिष्टीकृत अनुसन्धान अधिकृतले कम्तीमा दुई वर्षमा एउटा कार्यपत्र प्रस्तुत गरेको वा अनुसन्धानमूलक लेख प्रकाशित गरेको हुनुपर्दछ। त्यस्तो कार्यपत्र तयारी र लेख प्रकाशनका लागि उत्प्रेरित गर्ने गरी आवश्यक पारिश्रमिक वा अनुसन्धानवृत्तिको व्यवस्था गर्नुपर्दछ।

आयोगको कार्यबोर्ड र जनशक्तिको उपलब्धता बीच सन्तुलन कायम हुने गरी प्रशिक्षणको प्राथमिकता तय गर्नु उपयुक्त हुन्छ। प्रशिक्षण प्राप्त गरेका जनशक्तिको रोस्टर बनाई सोही सूचीमा परको जनशक्तिहरूलाई आयोगको अनुसन्धानको काममा प्रयोग गर्न सक्ने गरी सम्बद्ध निकायसँग समन्वयको आवश्यकता पर्दछ। आयोगभन्दा बाहिर अन्य निकायमा कार्यरत जनशक्तिलाई पनि निजको योग्यता, अनुभव, रुचि, निष्ठासमेतलाई विचार गरी प्रशिक्षणमा सहभागी गराउन सकिन्छ। यो प्रशिक्षणमा हालसम्म आयोगले दायर गरेका मुद्दामा हासिल भएको सफलता असफलताको अवस्था र सोका कारणहरू उल्लेख गरी व्यावहारिक पक्षको समीक्षा गरिनुपर्दछ।

भ्रष्टाचारकासम्बन्धी अनुसन्धानमा प्रत्येक विषयका आफ्नै मौलिक विशेषता हुन्छन्। त्यसैले विषयगत आधारमा अनुसन्धानसम्बन्धी निर्देशिका (एसओपी) तयार पार्नुपर्दछ। त्यस्तो निर्देशिकामा अनुसन्धानका प्रत्येक चरणमा गर्नुपर्ने कार्यविधिगत पक्षलाई मसिनो गरी उल्लेख गर्नुपर्दछ।

## अनुसन्धानमूलक जर्नलको प्रकाशन

अनुसन्धानकर्ताको क्षमता विकासका साथै अनुभव एवम् जानकारी प्रवाहका लागि आयोगले कम्तीमा वर्षको एउटा अनुसन्धानमूलक जर्नल प्रकाशन गर्ने गरी कार्यक्रम राख्नु उपयुक्त हुन्छ। यस्तो जर्नलमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण तथा सुशासनको प्रवर्द्धनका लागि अनुसन्धानमूलक लेख प्रकाशन गर्नुपर्दछ। त्यस्ता लेख रचना कोरा सिद्धान्तकेन्द्रित नभई हाम्रो अनुसन्धान प्रक्रियालाई मार्गदर्शन गर्ने वा कानुनी एवम् संस्थागत सुधारलाई दिशानिर्देशन गर्ने खालको हुनु आवश्यक हुन्छ। त्यस्ता लेख रचनाका लागि अनुसन्धानवृत्तिको



व्यवस्था गरी अनुभवी र दक्ष जनशक्तिबाट निश्चित संरचना र उद्घरणका नियमहरूको पालना गरी लेख रचना (लघु अनुसन्धान) तयार गर्न लगाउनु उपयुक्त हुन्छ। यस्तो लेख रचनालाई विज्ञबाट समीक्षा (पियर रिभ्यू) गराएर प्राप्त पृष्ठपोषणका आधारमा मात्र प्रकाशन गर्नु उपयुक्त हुन्छ। यस्ता प्रकाशनको माध्यमबाट प्रशिक्षित जनशक्तिलाई आफूले प्रशिक्षण प्राप्त गरेको विषयमा थप अनुसन्धान गरी निखार ल्याउन अवसर प्राप्त हुन्छ। त्यसैगरी विशिष्टीकरणको प्रक्रियालाई अगाडि लैजानका लागि स्रोत सामग्रीसमेत तयार हुँदै जान्छ। जानकारीको आदान-प्रदानले थप जनशक्ति प्रशिक्षण गर्नसमेत सहयोग पुग्दछ।

## आयोगको निर्णयबाट विशिष्टीकृत अनुसन्धानकर्ता सूचीकृत गर्ने

आयोगबाट निर्धारण गरेको पाठ्यक्रमबमोजिमको विशिष्टीकरणसम्बन्धी प्रशिक्षण प्राप्त गरेको र निर्धारित विषयमा अनुसन्धानमूलक लेख प्रकाशन गरेको अनुसन्धानकर्तालाई आयोगले विषयगत आधारमा विशिष्टीकृत अनुसन्धानकर्ताको रूपमा सूचीकरण गरी प्रमाणपत्र उपलब्ध गराउनुपर्नेछ। त्यस्तो प्रमाणपत्र प्राप्त गरेका जनशक्तिलाई आयोगले अन्य निकायमा कार्यरत रहेको अवस्थामा पनि सो निकायसँग समन्वय गरी आयोगको अनुसन्धानको काममा परिचालन गर्न सक्ने गरी नियममा व्यवस्था गर्नु उपयुक्त हुन्छ। त्यसरी अतिरिक्त कार्यस्वरूप अनुसन्धानमा खटिने जनशक्तिलाई आयोगले निर्धारण गरेबमोजिमको इन्सेन्टिभ उपलब्ध गराउन सकिन्छ।

## विशिष्टीकृत अनुसन्धानकर्ताका लागि विशेष प्रोत्साहनको व्यवस्था

विशिष्टीकरणको प्रक्रियामा सहभागी हुन उत्प्रेरित गर्नका लागि विशिष्टीकृत अनुसन्धानकर्ताको रूपमा सूचीकृत भई अनुसन्धानसम्बन्धी काम गर्ने जनशक्तिका लागि मासिक रूपमा विशिष्टीकरण प्रोत्साहन भत्ता उपलब्ध गराउनुपर्दछ। मासिक पाँच हजारदेखि दस हजारसम्म पाउने गरी यस्तो भत्ता निर्धारण गरिनु उपयुक्त हुन्छ। त्यसैगरी विशिष्टीकरणको प्रक्रियामा सहभागिताका लागि आकर्षित गर्नका लागि सेवानिवृत्त भएका यस्ता जनशक्तिलाई आयोगले औचित्यका आधारमा अनुसन्धान विज्ञको रूपमा जिम्मेवारी दिने नीति लिन सक्छ। यसरी सेवा लिँदा जनशक्ति विकासका गरेको लगानीको सही उपयोग पनि हुन जान्छ भने आयोग संस्थागत स्मरण कायम राख्नसमेत सहज हुन्छ।

## तर विशिष्टीकरण सर्वऔषधि होइन

भ्रष्टाचारसम्बन्धी मुद्दाको अनुसन्धानका लागि विशिष्टीकरण सुधारको एउटा उपाय हो। तर यो सबै समस्याको समाधान गर्ने सर्वऔषधि होइन। यसले जनशक्ति विकासको प्रारूप तयार पर्दछ। तर मनाविज्ञानमा सुधार ल्याउन सक्दैन। यसले ज्ञान र सीपको पक्षमा सुधार ल्याउन सक्छ। तर अभिवृत्तिको पक्षमा सुधार ल्याउन यो प्रशिक्षण मात्र पर्याप्त हुँदैन। त्यसैले यो प्रशिक्षणलाई सुधारको माध्यमको रूपमा ग्रहण गर्नुपर्दछ। साध्यको रूपमा होइन।

## जोखिमको आकलन गर्नुपर्दछ

कुनै पनि नयाँ कुराको थालनी गर्न खोज्दा यसका विरुद्धमा प्रशस्त तर्क-वितर्क प्रस्तुत हुन्छन्। पदीय हैसियतका आधारमा जिम्मेवारी प्राप्त गरिरहेको अवस्थामा थप प्रशिक्षण प्राप्त गर्नुपर्ने किन भन्ने प्रश्न उठ्न सक्छ। यसको औचित्यमा नै प्रश्न उठ्न सक्छ। यसले सीमित व्यक्तिलाई मात्र जिम्मेवारीमा केन्द्रित गर्दछ भन्ने टिप्पणी आउन सक्छ। विशिष्टीकरणको प्रक्रिया सुन्दा जति सहज र उपयुक्त सुनिन्छ, त्यसलाई व्यावहारिक अभ्यासमा ल्याउनका लागि प्रशस्त जोखिम रहेका छन्। पहिलो जोखिम प्रशिक्षणमा सहभागिता नै हो। प्रशिक्षण प्राप्त गरेर सीमित कार्यक्षेत्रमा बस्नुपर्ने मनोविज्ञान विकास भएमा सहभागीहरू प्रशिक्षणप्रति अनिच्छुक हुन सक्छन्। अर्को जोखिम प्रशिक्षणलाई भन्भटको रूपमा लिन सक्ने हुन्छ। लामो अवधिको प्रशिक्षण लिनुपर्ने, एउटै विषयमा सीमित हुनुपर्ने भन्नेजस्ता धारणा विकास भएमा सहभागी पाउन मुस्किल हुन सक्छ। अर्कोतर्फ कुनै निश्चित विषयमा सहभागीको चाप हुने र कुनै विषयमा प्रशिक्षण लिनै नचाहने अवस्था पनि हुन सक्छ। प्रशिक्षण प्राप्त गरेर के हुन्छ ? भन्ने नकारात्मक धारणा प्रकट हुन सक्छ। यस्ता पक्षलाई प्रारम्भिक चरणमा आकलन गरी उत्प्रेरणाका उपायहरूको प्रयोग गर्नुपर्दछ। दक्ष र उत्प्रेरित जनशक्ति विकास गरेर मात्र कुनै पनि संस्थाको प्रभावकारिता प्रवर्द्धन गर्न सकिन्छ। अनुसन्धानको दक्षता कुनै पदको हैसियतका आधारमा प्राप्त हुन सक्दैन भन्ने सन्देश दिन यो सन्दर्भमा निकै नै आवश्यक हुन्छ।

## निष्कर्ष : विशिष्टीकरणको आवश्यकता सबै क्षेत्रमा छ

भ्रष्टाचार मुद्दाको अनुसन्धानमा मात्र होइन, अभियोजन र न्याय सम्पादनमा पनि विशिष्टीकरणको आवश्यकता छ। हामी संरचनालाई विशिष्टीकरण मानिरहेका छौं। संरचनासँगै जनशक्तिको विकास र कार्य विभाजन गरी विषयगत आधारमा काम गर्ने अभ्यासबाट मात्र विशिष्टीकरणले नतिजा दिन सक्छ। यही आवश्यकताबोध गरी महान्यायाधिवक्ताको कार्यालयले सरकारी वकिलहरूका लागि विशिष्टीकरणको अवधारणा अगाडि बढाएको छ। विभिन्न नौवटा विषयमा सरकारी वकिलहरूलाई विशिष्टीकरण गर्ने प्रक्रिया प्रारम्भ भएको छ। सो प्रक्रियामा भ्रष्टाचार निवारणसम्बन्धी विषयसमेत समावेश भएको छ। अब भ्रष्टाचार निवारणअन्तर्गत पनि विधागत आधारमा जनशक्ति विकास गर्नुपर्ने आवश्यकता देखिएको छ। त्यसैगरी भ्रष्टाचार मुद्दाको सुनुवाइ गर्ने विशेष अदालतका न्यायाधीशहरू पनि विषयगत रूपमा विशिष्टीकृत हुन आवश्यक छ। एउटा व्यक्ति सबै विषयको ज्ञाता हुन सक्दैन। यदि त्यस्तो अपेक्षा गरियो भने नतिजा सकारात्मक हुन सक्दैन। त्यसैले राष्ट्रिय न्यायिक प्रतिष्ठानजस्ता प्रशिक्षण प्रदायक निकायले न्यायिक जनशक्तिको विकासका लागि विशिष्टीकरणलाई अभियानको रूपमा सञ्चालन गर्नुपर्दछ। यसका कार्यमा माग पक्षको रूपमा रहने जनशक्तिलाई अनुसन्धानको कार्यमा आकर्षित गर्ने इन्सेन्टिभको व्यवस्था गर्नु अनिवार्य हुन्छ। अनुसन्धान, अभियोजन र न्याय सम्पादनको क्रममा यस्तो विशिष्टीकरणको अभ्यास विस्तार गर्नुपर्दछ। विशिष्टीकरणका लागि विशेष संरचना निर्माण गर्ने तर जनशक्ति सोअनुरूप विकास गर्न नसक्ने हाम्रो अभ्यासमा सारभूत सुधार गर्नुपर्ने आवश्यकता छ।

# सार्वजनिक खरिदमा देखिएका अनियमितता र समाधानका सुझावहरू



श्याम प्रसाद भण्डारी<sup>१</sup>

## सारांश

सार्वजनिक खरिदको क्षेत्र व्यापक, जटिल र प्राविधिक विषयसमेत भएकाले यसका मूलभूत मान्यता र सिद्धान्तहरू सदाचारिता, पारदर्शीता, मितव्ययिता र कार्यकुशलता, स्वच्छ प्रतिस्पर्धा, सरोकारवालाहरूको सहभागिता, जवाफदेहिता, क्षमता विकास, जनविश्वास आदी प्रवर्द्धन गर्न सकेको खण्डमा मात्रै सार्वजनिक खर्चको प्रभावकारीता बढ्न गई सार्वजनिक खर्चको मूल्य सार्थकता (Value for money) मा समेत वृद्धि गर्न सकिन्छ। सार्वजनिक कोषको उपयोग गरी खरिद गर्न पाउनु भनेको सार्वजनिक निकायका अधिकार प्राप्त अधिकारीका लागि सार्वजनिक हित एवं कल्याणका लागि आफ्नो कर्तव्य निर्वाह गर्न पाउने एक महत्वपूर्ण अवसर हो। तर सार्वजनिक खरिदका अधिकांस खरिदमा आर्थिक अनियमितता एवं भ्रष्टाचार हुने गरेको तथ्यहरू सार्वजनिक भईरहेको पाईन्छ।

ओइसीडी (OECD) राष्ट्रहरूमासमेत जीडीपीको १२ प्रतिशत रकम सार्वजनिक खरिदमा खर्च हुने र ती राष्ट्रहरूमा हुने कूल भ्रष्टाचार मध्ये ५७ प्रतिशत सार्वजनिक खरिदमै हुने तथ्य प्रकाशित भएको छ। नेपालमा पनि ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेशनलको प्रतिवेदन, २०२१ तथा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको एकतीसौं वार्षिक प्रतिवेदनले पनि सार्वजनिक खरिद तथा निर्माणमा भ्रष्टाचार बढीरहेको देखाइएको छ। यसो हुनुमा सार्वजनिक खरिदको विधि र प्रक्रियामा गरिने अपारदर्शी क्रियाकलाप तथा मिलोमतोहरू नै मुख्य कारकको रूपमा रहेका छन। प्रस्तुत लेखमा सार्वजनिक खरिदको परिभाषा, विधि, सिद्धान्त, सार्वजनिक खरिद र भ्रष्टाचार, सार्वजनिक खरिदमा देखिएका अनियमितताहरू र समाधानका सुझावहरूका विषयमा केन्द्रित रहेर संक्षेपमा प्रस्तुत गरिएको छ।

## १. पृष्ठभूमि

सार्वजनिक निकायका प्रमुखहरूले विकास निर्माणको कार्य गर्दा वा कार्यालय सञ्चालनका लागि आवश्यक मसलन्द सामान खरिद गर्दा वा कार्यालयमा प्राप्त पूँजिगत खर्च गर्दा वा आर्थिक प्रशासन सञ्चालन गर्दा सार्वजनिक खरिदका विधि र प्रक्रियाहरू अपनाई खरिद गर्नु पर्दछ। अर्थात सार्वजनिक

<sup>१</sup> सहसचिव, अ.दु.अ. आयोग

निकायमा गरिने सबै प्रकारका खरिदमा सार्वजनिक खरिदका विधि र प्रक्रियाहरु अपनाएर मात्र गर्नु पर्दछ। सार्वजनिक खरिद आफैमा प्राविधिक र जटिल विषय भएकोले सबै किसिमको खरिदमा यसको विधि र प्रक्रियाहरु जानेर वा नजानेर अपनाएको पाँईदैन। तर कतिपय अवस्थामा बदनीयत राखेर पनि यसका विधि र प्रक्रियाहरु नअपनाई खरिद गरेको पाईन्छ। सार्वजनिक रकम भन्ने वित्तिकै एक थरी सार्वजनिक निकायका पदाधिकारीहरु सार्वजनिक खरिदका कानूनी छिद्रमा पसेर त्यसबाट के कस्तो आर्थिक लाभ लिन सकिन्छ भनेर आर्थिक अनियमितता गर्ने र अतिरिक्त लाभ लिने प्रयास गर्दछन। यसैले पनि सार्वजनिक खरिदमा सार्वजनिक खर्चको मूल्य सार्थकता (Value for money) हासिल गर्ने विषय चुनौतीपूर्ण बन्दै गएको छ।

सार्वजनिक खरिदमा भएका अनियमितता र सो उपर अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगमा परेका उजुरीहरुको प्रारम्भिक छानविन तथा विस्तृत अनुसन्धानले सार्वजनिक खरिदमा खरिद सम्बन्धी कानूनको पालना नहुनु तथा अधिकार प्राप्त अधिकारीबाट अधिकारको दुरुपयोग भएको पाईएको छ। यसो हुनुमा सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ मा उल्लेखित कानूनी व्यवस्थाहरुको पालना नहुनु। गलत मनसाय राखेर कानून विपरितका शर्त तथा मूल्याङ्कनका आधारहरु राखेर बोलपत्रको मूल्याङ्कन गर्नु, प्रतिस्पर्धालाई सीमित बनाउने उद्देश्यले विभिन्न लक्षित शर्तहरु राखेर बोलपत्र आह्वान गर्नु, कृत्रिम रुपले सानो वा ठूलो एकाइमा प्याकेज बनाई खरिद गर्नु जस्ता विषयहरुले सार्वजनिक खरिदमा कानूनले अपेक्षा गरे अनुरूप पारदर्शिता, जवाफदेहिता, प्रतिस्पर्धा र मितव्ययिता कायम हुन सकिरहेको छैन।

सार्वजनिक खरिद ऐनको प्रस्तावनामा सार्वजनिक खरिद सम्बन्धी कार्यविधि, प्रक्रिया तथा निर्णयलाई अभ्र बढी खुला, पारदर्शी, बस्तुनिष्ठ र विश्वसनीय बनाउन कानूनी व्यवस्था गर्न वाञ्छनीय भएकोले यो ऐन बनाएको भन्ने उल्लेख छ। सार्वजनिक खरिद ऐनले सबै सरकारी, अर्ध सरकारी, संस्थान, समितिहरु लगायत स्वायत्त निकायहरु समेत समेटेकोले यो एउटा छाता ऐन (Umbrella Act) को रुपमा रहेको छ। तर उक्त ऐनको कार्यान्वयन तहमा पूर्ण पालना नहुँदा सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी विवाद र आर्थिक अनियमितताका संख्याहरु वृद्धि भइरहेको पाईएको छ। सार्वजनिक खरिद ऐन तथा नियमावलीको प्रभावकारी कार्यान्वयन माफत राज्यका सबै सार्वजनिक निकायमा मितव्ययिता, पारदर्शिता र जवाफदेहिता अभिवृद्धि गरी राज्यको स्रोत साधनको सही सदुपयोग गर्न सकिन्छ। प्रस्तुत लेखमा सार्वजनिक खरिदको परिभाषा, विधि, सिद्धान्त, सार्वजनिक खरिद र भ्रष्टाचार, सार्वजनिक खरिदमा देखिएका अनियमितताहरु र समाधानका सुभावहरु विषयमा केन्द्रित रहेर संक्षेपमा प्रस्तुत गरिएको छ।

## २. सार्वजनिक खरिद भनेको के हो ?

सामान्य रुपमा खरिद भन्नाले कुनै वस्तु वा सेवा वा निर्माण कार्य कुनै मूल्यमा किन्ने काम हो। यस्तो खरिदमा मालसामान, परामर्श सेवा वा अन्य सेवा प्राप्त गर्ने वा कुनै निर्माण कार्य गर्ने वा गराउने कार्य पर्दछन। यसैगरी सार्वजनिक खरिद भन्नाले सार्वजनिक निकायका अख्तियार प्राप्त अधिकारीले कानूनले तोकेका विधि तथा प्रक्रियाहरुको पालना गरी वस्तु वा सेवा वा निर्माण कार्य खरिद गर्नु हो। अर्थात

सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ मा उल्लेखित व्यवस्थाहरु र प्रचलित कानूनका प्रावधानहरुको पालना गरी खरिद गर्नुलाई बुझ्नु पर्दछ।

सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा २ को (क) मा खरिद भन्नाले सार्वजनिक निकायले यस ऐन बमोजिम कुनै मालसामान, परामर्श सेवा वा अन्य सेवा प्राप्त गर्ने वा कुनै निर्माण कार्य गर्ने वा गराउने कार्य सम्भन्धु पर्छ भनि परिभाषा गरेको छ। यसै गरी ऐनले सार्वजनिक निकाय, मालसामान, निर्माण कार्य, परामर्श सेवा, अन्य सेवा लगायत सार्वजनिक खरिद सम्बन्धी विविध शब्द तथा विषयहरुको समेत स्पष्ट परिभाषा गरेको छ।

सार्वजनिक खरिदका केहि विधि र प्रक्रियाहरुमा अन्तर्राष्ट्रियरूपमासमेत एकरुपता पाउन सकिन्छ। जस्तै: के कस्तो खरिदको आवश्यकता भएको हो सो को पहिचान, खरिद गर्न लागिएको वस्तुको प्राविधिक विवरण र सो को लागत अनुमान, खरिद विधिको छनौट, खरिद प्रस्तावको पारदर्शीरूपमा स्वच्छ प्रतिस्पर्धा हुने गरी खुला आह्वान, खरिद आपूर्तिकर्ताको अनुभव तथा क्षमता, आपूर्तिकर्ताको छनौटका मापदण्ड तथा आधारहरु, खरिद सम्झौता तथा भुक्तानी सम्बन्धी विषयहरुमा एकरुपता पाउन सकिन्छ। तलको चित्रमा सार्वजनिक खरिद गर्दा अवलम्बन गर्नुपर्ने न्यूनतम खरिद चक्र प्रस्तुत गरिएको छ।



श्रोत: <https://www.churchofengland.org/resources/churchcare/procurement>

यो खरिद चक्र सामान्यतया सार्वजनिक खरिद गर्ने सवै सार्वजनिक निकायले पालना गर्नु पर्ने चक्र हो । यो चक्रले सार्वजनिक खरिदमा पारदर्शिता, विश्वसनीयता तथा खरिदको वैद्यता सुनिश्चित गराउँछ ।

### ३. सार्वजनिक खरिदका सिद्धान्तहरू

अन्तराष्ट्रियस्तरमा भएका असल अभ्यासहरूले सार्वजनिक खरिदका केही सर्वमान्य सिद्धान्तहरू समेतको प्रतिपादन गरेको छ । पारदर्शिता, खुला प्रतिस्पर्धा, स्वच्छता, मूल्य सार्थकता, समान अवसर, इमान्दारिता, विना भेदभाव सूचनामा सहज पहुँच, उजुरी तथा पुनरावलोकनको व्यवस्था, जवाफदेहिता जस्ता महत्वपूर्ण सिद्धान्तहरू प्रतिपादन भएर कार्यान्वयन हुँदै आएका छन् । यीनै सिद्धान्तमा आधारित भएर सार्वजनिक खरिद सम्बन्धी ऐन नियम, निर्देशिका, बोलपत्र सम्बन्धी नमूना कागजातहरू बन्ने गर्दछन् । नेपालमा पनि हाल कार्यान्वयनमा रहेका सार्वजनिक खरिद ऐन तथा नियमावलीमा यी सिद्धान्तहरूको प्रयोग भएको पाइन्छ ।

OECD द्वारा प्रकाशित Preventing Corruption in Public Procurement मा सार्वजनिक खरिदमा हुनसक्ने भ्रष्टाचारलाई रोक्नका लागि केहि सिद्धान्तहरू सिफारिस गरेको छ । जसमा सदाचारिता, पारदर्शिता, सरोकारवालाको सहभागिता, पहुँचको सुनिश्चितता, विद्युतीय कारोवारमा जोड, नियामक तथा नियन्त्रणको व्यवस्था रहेका छन् । उल्लेखित सिद्धान्त सहित सार्वजनिक खरिदका सिद्धान्तहरूलाई देहाय बमोजिम प्रस्तुत गर्न सकिन्छ ।

- **Integrity (सदाचारिता) को सिद्धान्त:** सदाचारिताको सिद्धान्त सार्वजनिक खरिदमा हुने भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने एक महत्वपूर्ण सिद्धान्त हो । सदाचारिताको अभावमा सार्वजनिक खरिदका अन्य सिद्धान्तहरूको कार्यान्वयन अपुरो र अधुरो रहन जान्छ ।
- **Transparency (पारदर्शिता) को सिद्धान्त:** पारदर्शिताको सिद्धान्तले उत्तरदायित्व तथा जवाफदेहिता बढाउने मात्र नभइ यसले सूचनामा पहुँचको हक पनि सुनिश्चित गर्दछ । समग्र खरिद प्रकृत्यामा पारदर्शिता सुनिश्चित गर्न सकेको खण्डमा मात्र अन्य सिद्धान्तहरू जस्तै स्वच्छ प्रतिस्पर्धा, समान सहभागिता, सूचनामा समान पहुँच कायम गर्न सकिन्छ ।
- **Stakeholder participation (सरोकारवालाहरूको सहभागिता) को सिद्धान्त :** सार्वजनिक खरिदका प्रक्रियामा सम्बद्ध सरोकारवालाहरू (खरिद आपूर्तिकर्ता, नागरिक समाज, सञ्चार जगत तथा अन्य सरोकार राख्ने) जो कोहिले बिना भेदभाव आफ्नो सरोकारको विषयमा सहभागिता हुन पाउने व्यवस्था गर्नु पर्दछ ।
- **Accessibility (पहुँचता) को सिद्धान्त:** पहुँचताको सिद्धान्तले सार्वजनिक खरिद प्रकृत्यामा सम्बद्ध व्यवसायीहरूको पहुँचलाई पनि सुनिश्चित गर्ने खालको हुनु पर्दछ । जसले Value for money को सार्थकता प्राप्त गर्नुका साथै कार्यमा पनि शीघ्रता ल्याउनुका साथै खरिदको लागत र समय कम हुन गई गुणस्तरमा बढोत्तरी ल्याउन सहयोग पुऱ्याउनेछ ।
- **E-procurement (विद्युतीय खरिद) को सिद्धान्त:** सार्वजनिक खरिदमा विद्युतीय खरिदको सिद्धान्त भन्नाले खरिद प्रक्रियामा सूचना प्रविधिको प्रयोग मार्फत खरिद प्रक्रियाका सवै चरणहरूमा पारदर्शिता

कायम गराउनु, स्वच्छ प्रतिस्पर्धा सुनिश्चित गर्नु हो। यसले Paperless, Faceless तथा Contactless बनाई सार्वजनिक खरिदलाई थप विश्वसनीय बनाउन सहयोग पुऱ्याउँछ। साथै सार्वजनिक खरिदमा हुने अन्य अनियमितता समेतलाई नियन्त्रण गर्न सहयोग पुऱ्याउँछ।

- **Oversight and control** (नियमन तथा नियन्त्रण) को सिद्धान्त: यस सिद्धान्तले सार्वजनिक खरिदमा जवाफदेहिताको अभिवृद्धि गर्नुका साथै कानूनको परिपालनामा जोड दिन्छ। साथै समग्र खरिद प्रकृयामा हुने आर्थिक अनियमितताको नियन्त्रण राख्नुका साथै सम्बद्ध दोषि उपर अनुसन्धान गरी सजाय दिलाउने कार्य समेत गर्दछ।
- **Economy & Efficiency** (मितव्ययिता र कार्यकुशलता) को सिद्धान्त : सार्वजनिक खरिदमा प्रयोग गरिने खरिद विधि तथा अवलम्बन गरिन प्रक्रियाले सार्वजनिक खरिदमा मितव्ययिता र कार्यकुशलता कायम गर्न सक्नुपर्दछ।
- **Competition Promotion** (प्रतिस्पर्धा प्रवर्द्धन) को सिद्धान्त : सार्वजनिक खरिद प्रकृयामा योग्य आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी र परामर्शदाताहरुको स्वच्छ प्रतिस्पर्धा हुने वातावरणको व्यवस्था गर्नु पर्दछ।
- **Equity** (समानता) को सिद्धान्त : सार्वजनिक खरिदका आपूर्तिकर्ता वा सेवा प्रदायकले समान रूपमा प्रतिस्पर्धात्मक तरिकाले सहभागी हुन पाउने वातावरण बनाउनु पर्दछ।
- **Public Confidence** (जन विश्वास अभिवृद्धि) को सिद्धान्त: सार्वजनिक खरिद प्रकृयामा पारदर्शिता, स्वच्छता र इमान्दारीता छ भन्ने जन विश्वास जगाउन खरिद प्रक्रियामा नागरिक समाजको सहभागिता सुनिश्चित गर्नु पर्दछ। यसो गर्न सकेको खण्डमा सार्वजनिक निकाय प्रतिको जनविश्वास अभिवृद्धि गर्न सकिन्छ।
- **Capacity Building** (क्षमता अभिवृद्धि) को सिद्धान्त : यस सिद्धान्तले सार्वजनिक खरिदको क्षेत्रमा कार्य गर्ने सरोकारवालाहरुको, सार्वजनिक तथा निजिक्षेत्र र नागरिक समाजको समेत क्षमता वृद्धि गर्न सहयोग पुऱ्याउँछ।

#### ४. सार्वजनिक खरिदका विधिहरु

सार्वजनिक निकायका प्रमुखले सार्वजनिक खरिद गर्नु पर्दा सार्वजनिक खरिद ऐन नियममा तोकिएका विधिहरु अपनाई खरिद गर्नु पर्दछ। सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ८ मा देहायका विधि मध्ये कुनै विधि अपनाई खरिद गर्न सकिने व्यवस्था रहेको छ।

(क) मालसामान, निर्माण कार्य वा अन्य सेवा खरिद गर्नु पर्दा :

१. अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा खुल्ला बोलपत्र आह्वान गरी,
२. राष्ट्रियस्तरमा खुल्ला बोलपत्र आह्वान गरी,
३. सिलबन्दी दरभाउपत्र आह्वान गरी,
४. सोभै खरिद गरी,



५. उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायलाई सहभागी गराई,
६. अमानतबाट,
७. एकमुष्ट दर विधिबाट,
८. उत्पादक वा अधिकृत विक्रेताद्वारा निर्धारित दरमा (क्याटलग सपिङ्ग) खरिद गर्ने विधिबाट,
९. सीमित बोलपत्रदाताले भाग लिने (लिमिटेड टेण्डरिङ्ग) खरिद विधिबाट,
१०. नयाँ लिने पुरानो दिने (बाई ब्याक मेथड) खरिद विधिबाट,

(ख) परामर्श सेवा खरिद गर्नु पर्दा :

- (१) प्रतिस्पर्धात्मक प्रस्ताव माग गरी,
- (२) सोभै वार्ताबाट ।

## ५. सार्वजनिक खरिद र भ्रष्टाचार

सार्वजनिक खरिदका विधि, प्रक्रिया, मूलभूत मान्यता तथा सिद्धान्तहरूको पालना माफर्त नै यसमा हुने भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न सकिन्छ। तथापी सार्वजनिक खरिद भन्ने वित्तिकै अधिकांस खरिदमा आर्थिक अनियमिता एवं भ्रष्टाचार पनि जोडिएर आउँछ। सार्वजनिक निकायले सार्वजनिक कोषको प्रयोग गरेर खरिद गर्नुपर्ने भएकाले सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी कानूनका छिद्रहरू पत्ता लगाएर आर्थिक अनियमितता गर्ने प्रयासहरू हुने साथै सार्वजनिक खरिदमा न्यून गुणस्तरको खरिद गर्ने, प्रतिस्पर्धा सीमित गर्ने, हुदैन भएको कार्यलाई भए गरेको कागज बनाइ भुक्तानी लिने दिने, खरिद आपूर्तिकर्तासँग मिलोमतो गरी गैह्रकानूनी आर्थिक लाभ लिने सम्भावना बढी हुने भएकाले सार्वजनिक खरिदमा भ्रष्टाचारका मुद्दाहरू पनि बढीरहेको पाइन्छ। ओइसीडी (OECD) राष्ट्रहरूमासमेत जीडीपीको १२ प्रतिशत रकम सार्वजनिक खरिदमा खर्च हुने अनुमान रहेको छ। त्यसैगरी ती राष्ट्रहरूमा हुने कूल भ्रष्टाचार मध्ये ५७ प्रतिशत सार्वजनिक खरिदमै हुने तथ्य समेत ओइसीडीले प्रकाशित गरेको छ।

नेपालमा पनि सरकारी बार्षिक बजेटबाट हुने खर्च मध्ये दुई तिहाइ हाराहारी बजेट सार्वजनिक खरिदमा खर्च हुने गरेको तथा देशको कुल गार्हस्थ उत्पादनको दुई देखि तीन प्रतिशत सम्म सार्वजनिक खरिदले ओगटेको छ। जँहा जति धेरै रकम खर्च हुन्छ त्यँहा भ्रष्टाचार हुने सम्भावना पनि बढी हुन्छ। सार्वजनिक खरिदको क्षेत्र व्यापक भएको र यो एक प्राविधिक विषय पनि भएकाले यसमा भएको आर्थिक अनियमितता पत्ता लगाउन पनि गाह्रो पर्ने भएकाले सबै आर्थिक अनियमितताहरू पनि कानूनको दायरामा नआउन सक्छन। जोखिम मोल्न सक्ने प्राविधिक तथा अधिकार प्राप्त अधिकारीहरूबाट भ्रष्टाचारजन्य कसूरहरू जोखिम मोलेर भएको पाइन्छ। तर यस्ता विषय कुनै न कुनै रूपमा कुनै दिन बाहिर आउँछन र कानूनको दायरामा परि सजायको भागी भएका प्रसस्तै उदाहरणहरू पनि छन।

यसरी हेर्दा प्रायः सबैजसो राष्ट्रहरूमा सार्वजनिक खरिदमा अत्यन्तै ठूलो रकम खर्च हुने र उक्त खर्चमा भ्रष्टाचार समेत धेरै नै हुने गरेको पाइन्छ। नेपालमा पनि विभिन्न सरकारी निकायहरूले गर्ने सार्वजनिक

खरिदका कार्यहरुमा अत्यधिक मात्रामा आर्थिक अनियमितता तथा भ्रष्टाचार हुने गरेको पाइएको छ। ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेशनलले २०७८/१०/११ मा सार्वजनिक गरेको प्रतिवेदन, २०२१ मा नेपालको स्थिति गत वर्षहरुमा जस्तै कमजोर देखिएको छ। १८० देशमा गरिएको सर्वेक्षणमा नेपालले १०० पूर्णांकमा जम्मा ३३ अंक प्राप्त गरी ११७ औं स्थानमा रहेको छ। सर्वेक्षणबाट राज्यको सम्पत्ति दोहन गर्न नेता, कर्मचारी र व्यापारीको मिलोमतोमा नीति नै परिवर्तन, भन्सार तथा राजस्व छली, विदेशमा भएको कालो धन फिर्ता गर्न सरकारको अनिच्छा देखिनुका साथै स्रोतबिना गरिएका लगानीमाथि छानविन नहुनु, राजनीतिक दलका अपारदर्शी हिसाबकिताब, सार्वजनिक खरिदमा अनियमितता र घोटाला, कर असुलीमा आलटाल, घुस नदिई सरकारी सेवा पाउनै मुस्किल जस्ता प्रवृत्तिले जरा गाडेको उल्लेख छ। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको एकतीसौं वार्षिक प्रतिवेदन अनुसार पनि सार्वजनिक खरिद तथा निर्माणमा भ्रष्टाचारको मुद्दा तथा उजुरीको संख्या बढी रहेको पाइएकोछ। यसो हुनुमा सार्वजनिक खरिदको विधि र प्रक्रियामा गरिने अपारदर्शी क्रियाकलापहरु नै मुख्य कारकको रुपमा रहेका छन।

## ६. सार्वजनिक खरिदमा देखिएका अनियमितताहरु

सार्वजनिक खरिदमा देखिएका अनियमितताहरुमा सार्वजनिक खरिद ऐन तथा नियमावलीमा उल्लेखित व्यवस्थाहरु र प्रचलित कानूनका प्रावधानहरु तथा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयबाट निर्धारण गरिएका मापदण्डहरुको पालना नगरी खरिद कार्य गर्नु, सीमित प्रतिस्पर्धा हुने प्रबन्ध गर्नु, खरिद कार्यमा मिलोमतो गर्नु, पूर्व निर्धारित गुणस्तर परीक्षण नगरी वा न्यून गुणस्तरको खरिद भएपनि स्वीकार गर्नु, भुक्तानी गर्नु पूर्वका प्रक्रियाहरु पुरा नगरी भुक्तानी गर्नु आदी रहेका छन्। सार्वजनिक खरिदमा देखिएका केहि प्रमुख अनियमितताहरु निम्न रहेको पाइएको छ।

- बजेट र कार्यक्रम अनुसार दरभाउपत्र वा बोलपत्रबाट खरिद गर्नुपर्नेमा यस्तो खरिद कार्य नगरी तथा सार्वजनिक खरिद कानून विपरित हुने गरी सोभै बजारबाट खरिद गर्ने गराउने,
- गलत लागत इस्टिमेट बनाउने, लागत अनुमानभन्दा बढी कबोल गर्ने दरभाउपत्र वा बोलपत्र स्वीकृत गर्ने,
- असम्बन्धित कर्मचारीले दरभाउपत्र र बोलपत्र स्वीकृत गर्ने,
- खरिद अनुसार स्टोर दाखिला र जिन्सी मालसामानको अभिलेख दुरुस्त नराख्ने,
- भुटा खरिद दाखिला गरी गराई गलत जिन्सी दाखिला प्रतिवेदन तयार पार्ने,
- कानूनद्वारा निर्धारित शर्त र मापदण्ड विपरित निर्माण कार्य गराई वा निर्माण कार्य नै नगराई वा कम निर्माण गरी गराई भुक्तानी लिने दिने,
- नापजाँच फिल्डमा भए अनुसारको नगरी भुटा स्थलगत अनुगमन प्रतिवेदन र कार्यसम्पादन प्रतिवेदन पेश गरी गराई भुक्तानी लिने दिने,
- समयमै गर्नुपर्ने पूर्वतयारी (सूची अभिलेखीकरण, लागत इस्टिमेट, खरिद प्रक्रिया जस्ता कार्यहरु) नगरी आर्थिक वर्षको अन्त्यतिर सरकारी कोषको हिनामिना र दुरुपयोग गर्ने नियत राखी सोभै मालसामान खरिद गर्ने,

- योजना, कार्यक्रम वा परियोजनाको लागत र समय बढाई, नियतवस अस्वभाविक भेरियसन कार्य गरी गराई सार्वजनिक श्रोत साधनको दुरुपयोग गर्ने तथा सरकारी हानि नोक्सानी गराउने,
- सार्वजनिक खरिद प्रक्रियामा प्रतिस्पर्धा सीमित गर्ने वा लक्षित बोलपत्रदातालाई मात्र फाइदा पुग्ने गरी स्पेसिफिकेसन, योग्यता, विशेष कामको अनुभव एवं मूल्यांकनका आधारहरू तयार गर्ने, अस्वभाविक रूपमा स्लाइसिंग एवं प्याकेजिंग गर्ने, गलत खरिद विधि छनौट गर्ने, बोलपत्रको सूचना पारदर्शीरूपमा प्रवाह नगर्ने,
- सार्वजनिक खरिद ऐनमा भएको विशेष परिस्थितिमा खरिद गर्ने व्यवस्थाको अपव्याख्या एवं दुरुपयोग गरी महँगो मूल्यमा खरिद गरी सार्वजनिक हानि नोक्सानी गर्ने प्रवृत्ति कायमै रहनु,

### ७. अनियमितता समाधानका सुझावहरू

राज्यबाट गरिने कुल खर्चको साठी प्रतिशत भन्दा बढी सार्वजनिक खरिदले ओगट्ने गरेको तथ्यलाई हेर्दा सार्वजनिक खरिदको प्रभावकारी व्यवस्थापन गर्नु आवश्यक देखिन्छ। सार्वजनिक खरिदमा देखिएका उल्लेखित अनियमितताहरूको समाधान भनेको सार्वजनिक खरिद ऐन, नियमावली तथा प्रचलित कानूनका प्रक्रियाहरू अपनाई खरिद कार्य गर्नु हो। देहायका सुझावहरूको कार्यान्वयनमा ध्यान दिन सकेको खण्डमा सार्वजनिक खरिद सम्बन्धी उल्लेखित अनियमितताहरूको समाधानमा महत्वपूर्ण उपलब्धि हासिल गर्न सकिन्छ।

- सार्वजनिक खरिद ऐन तथा नियमावलीको पूर्ण परिपालना हुने व्यवस्था मिलाउने तथा सो को निरन्तर अनुगमन गर्ने व्यवस्थासमेत मिलाउने,
- बोलपत्र आह्वान गर्नुअघि आवश्यक पूर्व तयारी जस्तै: स्रोतको सुनिश्चितता, बहुवर्षीय वा वार्षिक खरिद योजनाको स्वकृति, निर्माणस्थलको सुनिश्चितता, वातावरणीय अध्ययन लगायतका कार्य सम्पन्न गर्नुपर्ने व्यवस्था मिलाउने,
- बजेट र कार्यक्रम अनुसार दरभाउपत्र वा बोलपत्र कुन विधिबाट खरिद गर्नुपर्ने हो यकिन गरी सार्वजनिक खरिद कानून विपरित नहुने गरी खरिद गर्ने गराउने,
- लागत अनुमानभन्दा बढी कबोल गर्ने दरभाउपत्र वा बोलपत्र स्वीकृत नगर्ने,
- अधिकार प्राप्त अधिकारीले मात्र दरभाउपत्र र बोलपत्र स्वीकृत गर्ने,
- खरिद सम्झौता अनुसार प्राप्त वस्तु तथा सेवाको गुणस्तर परीक्षण भए पछि स्टोर दाखिला तथा जिन्सी मालसामानको अभिलेख दुरुस्त राख्ने,
- आपूर्ति गरिएको खरिद कानूनद्वारा निर्धारित शर्त र मापदण्ड अनुरूपको भए नभएको साथै पूर्व स्वीकृत स्पेसिफिकेसन अनुसार भए नभएको यकिन गरेर मात्र भुक्तानी दिने,
- समयमै गर्नुपर्ने पूर्वतयारी (सूची अभिलेखीकरण, लागत इस्टिमेट, खरिद प्रक्रिया जस्ता कार्यहरू) आर्थिक वर्षको शुरुमा नै गर्ने, सोहि वर्ष भित्र खरिद सम्पन्न गर्ने गरी व्यवस्था मिलाउने,

- योजना, कार्यक्रम वा परियोजनालाई पूर्व निर्धारित लागत, समय, गुणस्तर र परिमाणमा सम्पन्न गर्ने व्यवस्था मिलाई सो को निरन्तर अनुगमन गर्ने व्यवस्था मिलाउने,
- सार्वजनिक खरिदको प्रस्ताव आह्वान गर्दा खुला, पारदर्शी र स्वच्छ प्रतिस्पर्धा हुने व्यवस्था मिलाउने,
- स्पेसिफिकेसन, योग्यता, विशेष कामको अनुभव एवं मूल्यांकनका आधारहरू तयार गर्दा पारदर्शी रूपमा प्रमाणित गर्न सक्ने गरी आधार र कारणसहित खुलाउने,
- अस्वभाविक रूपमा स्लाइसिंग एवं प्याकेजिंग नगर्ने,
- सहि खरिद विधि छनौट गर्ने,
- बोलपत्रको सूचना पारदर्शीरूपमा प्रवाह गर्ने,
- सार्वजनिक खरिद ऐन तथा नियममा भएको विशेष परिस्थितिमा खरिद गर्ने व्यवस्थालाई सोहि परिस्थितिमा मात्र प्रयोग गर्ने,

## द. अन्य सुभावहरू

सार्वजनिक खरिदका मूलभूत मान्यता र सिद्धान्तको प्रतिकूल नहुने गरी खरिद गर्ने, सार्वजनिक खरिदमा मितव्ययिता, प्रतिस्पर्धा, पारदर्शिता र जवाफदेहिता अभिवृद्धि हुने व्यवस्था मिलाउने साथै सार्वजनिक खर्चको मूल्य सार्थकता (Value for money) बढाउने तर्फ निरन्तर सुधार गर्ने ।

## ९. निष्कर्ष

सार्वजनिक खरिदको क्षेत्र व्यापक, जटिल र प्राविधिक विषयसमेत भएकाले यसको प्रभावकारी व्यवस्थापन गर्न सकिनेमा मात्र राज्यका सबै सार्वजनिक निकायमा मितव्ययिता, पारदर्शिता र जवाफदेहिता अभिवृद्धि हुन गई राज्यको स्रोत साधनको सही सदुपयोग हुन जान्छ । यसका साथै जनताले तिरेको करबाट हुने खर्चको प्रभावकारीता बढ्ने, सार्वजनिक खर्चको मूल्य सार्थकता (Value for money) वृद्धि हुने र राज्यप्रति जनविश्वाससमेत अभिवृद्धि गर्न सकिन्छ ।

सार्वजनिक खरिदमा देखिएका प्रमुख अनियमितताहरूमा सार्वजनिक खरिद ऐन तथा नियमावलीमा उल्लेखित व्यवस्थाहरू र प्रचलित कानूनका प्रावधानहरू तथा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयबाट निर्धारण गरिएका मापदण्डहरूको पालना नगरी खरिद कार्य गर्नु, सीमित प्रतिस्पर्धा हुने प्रबन्ध गर्नु, खरिद कार्यमा मिलोमतो गर्नु, पूर्व निर्धारित गुणस्तर परीक्षण नगरी वा न्यून गुणस्तरको खरिद भएपनि स्वीकार गर्नु, भुक्तानी गर्नु पूर्वका प्रक्रियाहरू पुरा नगरी भुक्तानी गर्नु आदी रहेका छन् ।

सार्वजनिक खरिद भन्ने वित्तिकै आर्थिक अनियमितता हुने तथा अनुचित आर्थिक लाभ लिने हो भन्ने धारणामा परिवर्तन ल्याउन उल्लेखित सुभावहरूको कार्यान्वयन तथा विद्युतीय खरिदको सफल प्रयोग मार्फत स्वच्छ सार्वजनिक खरिद भन्ने नविन धारणाको विकास गर्न सकिन्छ । साथै सार्वजनिक खरिद लाई अधिकार प्राप्त अधिकारीले सार्वजनिक कोषको अधिकतम उपयोग गरी सार्वजनिक हित एवं कल्याणका लागि आफ्नो कर्तव्य निर्वाहमा एक महत्वपूर्ण अवसरको रूपमा लिई कार्यान्वयन गर्ने र पूँजिगत खर्चको

कार्यान्वयनमा समेत सकारात्मक योगदान पुऱ्याउने अवसरको रूपमा प्रयोग गर्न सकेको खण्डमा मात्र सार्वजनिक खरिदमा देखिएका अनियमितताहरुको समाधान हुन गई सुशासनसमेत कायम गर्न सकिन्छ ।

## १०.सन्दर्भ सामग्री

- सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३, कानून किताबव्यवस्था समिति, बबरमहल, काठमाण्डौ ।
- सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४, कानून किताबव्यवस्था समिति, बबरमहल, काठमाण्डौ ।
- भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९, कानून किताबव्यवस्था समिति, बबरमहल, काठमाण्डौ ।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ र नियमावली, २०५९, कानून किताबव्यवस्था समिति, बबरमहल, काठमाण्डौ ।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, एकतिसौं वार्षिक प्रतिवेदन, आ.व. २०७७/२०७८
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको ५ वर्षे रणनीति, २०७६/७७—२०८०/८१
- सार्वजनिक खरिद पत्रिका, २०७७, सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय, ताहाचल, काठमाण्डौ
- सार्वजनिक खरिद पत्रिका, २०७४, सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय, ताहाचल, काठमाण्डौ
- विगतमा प्रकाशित आयोगका स्मारिकाहरु
- <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/>
- <https://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>
- <https://www.churchofengland.org/resources/churchcare/procurement>
- <http://www.lawcommission.gov.np>
- <https://www.transparency.org/en/countries/nepal>

# भ्रष्टाचार नियन्त्रणका बहुआयामिक पक्षहरू



श्यामप्रसाद मैनाली<sup>१</sup>

## प्रारम्भ

भ्रष्टाचारबाट विश्वका सबै देशहरू प्रभावित भएका छन्। भ्रष्टाचार र दण्डहीनता व्याप्त हुँदा नागरिकहरूका राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक एवं विकाससम्बन्धी सम्पूर्ण अधिकारहरू कुण्ठित हुन पुग्दछन्। जवाफदेहिता, पारदर्शिता, सहभागिता, सबैको उल्लंघन हुँदै जान्छ। मानव अधिकारका महत्त्वपूर्ण सिद्धान्तहरूको कार्यान्वयन कमजोर बन्दछ। यस्तो विकृतिजन्य अवस्थामा न्याय प्रशासन नराम्ररी प्रभावित हुन पुग्दछ, न्यायप्रति जनताको विश्वास हुँदैन। न्यायिक प्रणालीको क्षमतामा ह्रास आउन थाल्दछ। समाजमा स्रोतसाधनको संग्रह भ्रष्ट र संगठित अपराधीहरूमा सीमित हुँदै गर्दा साधारण नागरिकहरूलाई आधारभूत आवश्यकताको परिपूर्ति गर्न, स्वास्थ्य शिक्षाजस्ता सेवाहरू प्राप्त गर्न कठिनाइ हुन्छ। अपराधकर्मको अनुसन्धान गर्नेहरू, कानुन व्यवसायीहरू सबैले आफ्नो व्यावसायिक मूल्य र मान्यतामा समझदारी गर्दै अस्तव्यस्तता सृजना गर्दछन्। राज्य संयन्त्र बिस्तारै संगठित अपराधीहरू र भ्रष्टाचारीहरूको नियन्त्रणमा पुग्दछ। यस्तो अवस्था सृजना हुँदा सबैभन्दा पहिला र बढी मात्रामा समाजका कमजोर, असहाय, ज्येष्ठ नागरिक, महिला आदि प्रभावित बन्न पुग्दछन्। कानुनी व्यवस्था र यसको कार्यान्वयनका बीचको भिन्नता अत्यन्त धेरै हुन्छ। भ्रष्टाचारको प्रभाव सबै क्षेत्रमा पर्दछ। आर्थिक वृद्धिमा संकुचन आउँछ। कर्मचारीतन्त्रका जटिलताहरूमा वृद्धि हुन्छ। कानुनी प्रावधानहरू सेवाग्राहीमैत्री हुँदैनन्। सेवाप्रवाह अत्यन्त असहज र खर्चिलो बन्दछ। उत्पादन र कारोबारको मूल्य अस्वाभाविक प्रकारले बढ्छ। सेवाग्राहीहरूलाई मर्कामा पारी सेवा प्रदायकहरू फाइदा लिन पुग्दछन्। सबै प्रकारका अनिश्चितता र अस्थिरताको अवस्था सृजना हुन्छ। स्रोतसाधनहरूको अनुपयुक्त प्रकारले विनियोजन हुन थाल्दछ, लगानीको अवस्था कमजोर बन्छ। देशको राजनीति र सुशासनको अवस्था अत्यन्त दयनीय हुँदै जान्छ। संस्थागत विकासको अवस्थामा सुधार हुन सक्दैन। सामाजिक भलाइको क्षेत्र छायामा पर्दछ।

एक प्रतिवेदनका अनुसार विश्वभर रहेका भोको पेट लिएर रात कटाउनेहरूको संख्या ८७० मिलियन देखिएकोमा तिनीहरूलाई खुवाउन आवश्यक पर्ने रकमभन्दा ८० दोब्बर भ्रष्टहरूले संकलन गरेका छन्। विकासोन्मुख देशहरूले ८.४४ खर्ब डलर उनीहरूले प्राप्त गर्ने वैदेशिक सहयोग राशिको दस दोब्बर भ्रष्ट र संगठित अपराधीहरूको हातमा पुगेको छ। विश्वभरको कुल राजस्वको ६ प्रतिशत भ्रष्टाचारमा

१ पूर्व सचिव, नेपाल सरकार

खर्चिएको स्थिति छ। संयुक्त राज्य अमेरिकाले मात्र प्रतिवर्ष ४०० बिलियन डलर भ्रष्टाचारमा समाप्त गर्दै गएको अवस्था छ। गरिबी व्याप्त रहेको अफ्रिकामा भ्रष्टाचार अत्यन्त बढी छ। यसबाट गरिबी र भ्रष्टाचारको वृद्धि समान प्रकारले भएको देखिन्छ। भ्रष्टाचार बढ्दै जाँदा सुशासन कायम गर्न कठिन हुन्छ। यस अपराधबाट धनी र गरिबका बीचको खाडलमा वृद्धि हुँदै जान्छ। राष्ट्रको स्रोतसाधन सीमित व्यक्तिका केन्द्रित हुँदै उक्त कालो धन सहजै बजारमा प्रवाहित हुन सक्दैन। यसले गर्दा बचत र लगानीप्रति समग्र विकाश निर्माणको अवस्था नकारात्मक रूपमा प्रभावित हुन्छ। अन्त्यमा भ्रष्टाचारबाट आक्रान्त समाजले जनतालाई सार्वजनिक सेवाप्रवाह प्रभावकारी रूपमा गर्न सक्दैन र जनता नै प्रताडित बन्न पुग्दछन्।

बढी भ्रष्ट देशहरूमा मानव अधिकारको उल्लंघन ज्यादा भएको छ, उदाहरणका लागि ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलले बढी भ्रष्ट देखाएका देशहरू सोमालिया, दक्षिण सुडान, सिरिया आदि देशहरूमा मानव अधिकारको हनन अत्यन्त ज्यादा भइराखेको छ। नीति निर्माताहरू, कानून निर्माताहरू र नियन्त्रक निकायका पात्रहरू सबै भ्रष्टाचार बनाई मानव अधिकारको उल्लंघनमा अभ्यस्त रहेका छन्। २०१६ देखि प्रकासनमा आउन थालेको पानामा पेपरले पनि राजनीतिज्ञहरू कसरी जनताको अधिकार छिनेर भ्रष्टाचारमा लिप्त हुन्छन् ? सबै प्रकारका अपराधकर्मबाट यस्ता देशहरूमा उनीहरूले कसरी अपराध गरेबापत अभयदान प्राप्त गरेका हुन्छन् ? प्रस्ट पारेको छ।

## विश्वमा ठूला भ्रष्टाचारीमाथि भएका कारबाहीहरू

भ्रष्टहरूलाई दण्डित गरेर यस अपराधको नियन्त्रण गर्ने प्रयास धेरै देशहरूले गरिराखेका छन्। चीनमा भ्रष्टहरूलाई मृत्युदण्ड दिइन्छ। निकारागुवाका राष्ट्रपतिले २० वर्ष शासन गर्दा १०० मिलियन डलर भ्रष्टाचार गरी मुद्रा निर्मलीकरण, अचल सम्पत्ति खरिद गरी पानामा र संयुक्त राज्य अमेरिकामा रकम डिपोजिट गरेकोमा सो रकम निजमाथि कारबाही गरी फिर्ता भयो। युक्रेनका प्रधानमन्त्री पाभ्लो लोजारेन्कोले २०० मिलियन डलर भ्रष्टाचार गरी स्वीटजरल्यान्ड, पोल्यान्ड र स्यानटियागोमा खातामा रकम डिपोजिट गरी अचल सम्पत्ति खरिद गरेकोमा स्वीटजरल्यान्डमा गिरफ्तार भई दण्डित गरेर आर्जित रकम जफत भयो। पेरुका राष्ट्रपति अल्बर्टो फुजिमोरीले दस वर्ष शासन गर्दा ६०० मिलियन डलर भ्रष्टाचार गरेकोमा देशभित्र विद्रोहको अवस्था सृजना भएपछि जापान पलायन भई राजीनामा गरेकोमा उनलाई सुपुर्दगी गरी २६ वर्ष कारावासको दण्ड दिइयो। हाइटीका राष्ट्रपति जिन क्लाउदेले १५ वर्ष शासन गर्दा ८०० मिलियन भ्रष्टाचार गरी रकम स्वीस ब्यांकमा जम्मा गरे, पक्राउ परेर कारबाही हुँदै गर्दा उनको अकस्मात मृत्यु भयो। सेनाको समर्थनमा ३१ वर्ष शासन सञ्चालन गरेका इन्डोनेसियाका सुहार्तोले ३५ अर्ब डलर भ्रष्टाचार गरे, उनीमाथि छानबिन सुरु भयो, तर निर्णयपूर्व नै मृत्युवरण गर्न पुगे। फिलिपिन्सका राष्ट्रपति फरेडिनान्द मार्क्सले २१ वर्ष शासन गर्दा तीस अर्ब डलर भ्रष्टाचार गरी सिंगापुर, फिलिपिन्स र स्वीटजरल्यान्डको खातामा जम्मा गरेको रकम फिर्ता भयो।

हालै समाचारहरूमा सम्प्रेषित भएअनुसार सिंगापुरका पूर्व शिष्टाचार महापाल लिम चेम होईले विदेश भ्रमण गर्दा सत्तरी हजार डलर बराबरको रक्सीलगायतका पेय पदार्थहरूको उपहार विदेशी समकक्षीहरूलाई प्रदान गरेको जनाई भुक्तानी लिएछन्। तर सो बिलको भुक्तानीबाट भ्रष्टाचारभएको निष्कर्षमा पुगेपछि



यसै वर्ष उनलाई १५ महिना जेल सजाय भएछ। मलेसियाका पूर्वप्रधानमन्त्री नवीन रजाकले १० मिलियन डलर बराबरको रकम भ्रष्टाचारगरी मुद्दानिर्मलीकरण गरेका रहेछन्। २००९-२०१८ सम्म प्रधानमन्त्री रहेका रजाकलाई अख्तियारको दुरुपयोग र भ्रष्टाचार गरेको अभियोगमा क्रमशः १० र १२ वर्ष जेल सजाय तोकिएछ। नाइजेरियाका दुई पूर्वप्रधानमन्त्रीहरू भ्रष्टाचारकै अभियोगमा जेल सजाय भोगिराखेका छन्। फ्रान्सका पूर्वराष्ट्रपतिले निर्वाचनमा प्रतिस्पर्धा गर्दा भएको वास्तविक खर्चभन्दा कम खर्चको विवरण बुझाएकाले हाल कारागार चलान गरिएको छ। पाकिस्तान, बंगलादेशमा पनि राष्ट्र प्रमुख, सरकार प्रमुखहरूले भ्रष्टाचारको अपराधमा कठोर सजाय पाइराखेका छन्।

यी उदाहरणहरूले केही विषयहरूको उजागर गरेको छ। जो शक्तिशाली छ र लामो समय शासन गरेको छ उसैबाट भ्रष्टाचार बढी भएको छ। लोकतान्त्रिक देशहरूभन्दा तानाशाहीतन्त्र भएको अवस्थामा भ्रष्टाचार मौलाएको छ। गरिब देशहरूमा भ्रष्टाचार बढी हुन्छ। शासकहरूले जनताको सहयोगमा अन्तर्राष्ट्रिय सहयोगसमेत प्राप्त गर्दा सबै भ्रष्टाचारीहरूमाथि कारबाही भएको छ। भ्रष्टाचारबाट आर्जित सम्पत्ति सम्बन्धित देशमा फिर्ता भएको छ।

राजनीतिक भ्रष्टाचारको अर्को रूप निर्वाचनमा मतदाताहरू खरिद-बिक्रीबाट समेत हुनेगरेको छ। इटालीको आम निर्वाचनमा एक किलो पास्ता, इन्धनको कुपन र बेश्यागमनको सुविधा उपलब्ध गराई मतदाताहरू खरिद भएको पाइएको छ। व्यक्तिगत हैसियतमा हुने भ्रष्टाचारभन्दा मतदाता खरिदबाट हुने भ्रष्टाचारले अस्तव्यस्त बनाएको अनुभव जापानसँग छ। फिलिपिन्सको आम निर्वाचनमा ७ प्रतिशत र थाइल्यान्डमा ३० प्रतिशत मतदाता खरिद भएका छन्। यसका अतिरिक्त व्यापारी, उद्योगपति, विभिन्न क्षेत्रका माफियाहरूबाट सरकारी नीतिहरू र कानून आफूअनुकूल निर्माण गर्न लगाई राजनीतिज्ञहरूमा लगानी गर्ने प्रवृत्ति अत्यन्त ज्यादा बढ्दै गएको छ। यसबाट देशलाई जर्जर बनाउनेमा राजनीतिज्ञहरू नै अग्रपंक्तिमा देखिएका छन्।

## भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि भएका असल अभ्यासहरू

हालै पारगुवेमा एक विधायकले आफ्नो घरमा काम गर्ने एक केटी, सुन्दरी प्रतियोगिताकी प्रतिस्पर्धी र आफ्ना नजिकका नाता इष्टमित्र साथीहरूलाई संसद् सचिवालयमा सरकारी नोकरी प्रतिस्पर्धा नगराई प्रदान गरेछन्। यो समाचारले महत्त्व पाएछ, प्रतिपक्षी सिनेटरहरूले विधायकलाई यस प्रकारको सुविधा प्रदान नगर्न संसद्मा प्रस्ताव पेस गर्दा थोरै मतले प्रस्ताव अस्वीकार भएछ। नागरिकहरूले गलत प्रकारले नोकरी दिलाउने सिनेटर र संसद्मा सांसदहरूको यो सुविधाको दुरुपयोग भएको प्रस्ट हुँदा पनि प्रस्तावको विपक्षमा मतदान गर्ने अन्य सांसदहरूलाई पिज्जाहट, क्याफे, व्यापारिक केन्द्रहरू, ग्यास स्टेसन, आदिमा प्रस्तावको विपक्षमा मतदान गर्नेहरूसमेतको नामावली राखेर उनीहरूको परिवारसमेतलाई सेवा नदिने कार्यको प्रारम्भ गरिएछ। सबै स्थानहरूमा सडकमा समेत 'वी डु नट सर्भ करप्ट' भन्ने लेखिएछ। यो शान्तिपूर्ण कदमबाट त्यस देशमा व्यवहारमै भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न सम्भव भएको अवस्था छ। यसपश्चात् सांसदहरूले यसप्रकारको सुविधासमेत नपाउने गरी संसदले निर्णय गरेको छ।

प्रविधिको विकासका कारण शीघ्र सरल र सुगम तरिकाले अनलाइन माध्यमबाट प्रचारप्रसार गरी भ्रष्टहरूलाई भर्त्सनागर्ने कार्य गर्न सकिन्छ। स्मार्ट फोनको प्रयोगबाट भ्रष्टाचारजन्य कार्यको सूचना नियन्त्रक निकायहरूसम्म पुऱ्याउने र आम नागरिकहरूमा प्रवाह गर्ने कार्यको प्रारम्भ भइराखेको छ। सन् २०१२ मा नै विश्व बैंकले इन्टेग्रिटी एपको प्रयोगद्वारा यस बैंकबाट सञ्चालित आयोजनाहरूमा भइराखेको भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापहरूका बारेमा सूचना प्राप्त गर्न र त्यसको लिंकमार्फत अनुसन्धानपश्चात्प्राप्त भएका परिणामहरू सार्वजनिक गर्दै आएको छ।

सन् २०१२ देखि भारतमा स्वाती र रामानाथनले यस्ता क्रियाकलापहरू अभियानकै रूपमा उजागर गर्न अनलाइन प्लेटफर्मको प्रयोग गरिराखेका छन्। उनीहरूले सर्वसाधारण निरीह नागरिकहरूले हरेक दिन सार्वजनिक निकायहरूबाट सेवा प्राप्त गर्दा रकम तिर्नुपरेको यथार्थलाई संग्रह गर्दछन्। मैले घूस खुवाएँ (आई पेड ब्राइब) नाम दिइएको आन्लाइन प्लेटफर्मको प्रयोग गरेर भ्रष्टहरूलाई हदैसम्मको भर्त्सना गर्ने असल अभ्यासको प्रारम्भ गरिराखेका छन्। यसले सूचना संकलन मात्र गरेको नभई भ्रष्टाचार नियन्त्रणको दिशामा जनचेतनाको लहर सृजना गर्न मद्दत पुऱ्याइराखेको छ।

डिगिभेस्ट नामक वेब पोर्चल मोबाइल अप्लिकेसन प्रविधिको माध्यमबाट भ्रष्टाचारलाई निरुत्साहित गर्नेकार्य युरोपमा प्रयोगमा आइराखेको छ। यसले एक पद्धति नै विकास गरेको र सूचनाहरूको संग्रह र विश्लेषण गर्दै आमनागरिकसमक्ष सम्प्रेषण गर्दछ। सार्वजनिक खरिदलगायतका सन्दर्भमा गरिने भ्रष्टाचारका यथार्थ विवरणहरूको सार्वजनिकीकरण गर्दै आएको छ। यसले सार्वजनिक पदाधिकारीहरूमा जवाफदेहिताको विकास गर्न, सम्पूर्ण कार्यहरूलाई पारदर्शी बनाउन, सबै प्रकारका सूचनाहरूमा खुला पहुँच स्थापित गराउन, सरकारी नीति तथा कार्यक्रमहरूबाट सुशासनका दिशामा परेको प्रभावको अध्ययन, विश्लेषण गर्दै यसबाट प्राप्त नतिजाको सूचना सबै सम्बन्धित पक्षहरूमा पुऱ्याउने असल कार्यले निरन्तरता प्रदान गरेको छ।

ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलले भ्रष्टाचारजन्य कार्यलाई निस्तेज गर्ने उद्देश्यले याइभोकेसी एन्ड लिगल एडभाइस सेन्टरको स्थापना गरी भ्रष्टाचारविरुद्ध नागरिकहरूलाई सचेत गराई यस अपराधबाट राष्ट्र र समाजलाई पार्ने दुष्प्रभावयुक्त परिणामहरूका बारेमा पैरवी गर्न र यस्ता घटनाहरूका बारेमा सम्बन्धित निकायहरूलाई सूचना दिने काम गर्दै आएको छ। बोस्निया हर्जगोभिनामा प्रारम्भ गरिएको यो अभियान उत्तर म्याकडोनिया, रोमानिया हुँदै वर्तमान समयमा आइपुग्दा विश्वका साठी स्थानहरूमा विस्तार भइराखेको छ। यस प्रयासबाट भ्रष्टाचारजन्य कार्यहरूको प्रमाण संकलन गरी नियन्त्रक निकायलाई उपलब्ध गराई नियन्त्रण कार्यमा सहयोग पुऱ्याइआएको छ।

## डेनमार्कमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण

ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलले विभिन्न समयमा प्रकाशन गरेको प्रतिवेदनको आधारमा विश्वका करिब दुई सय राष्ट्रहरूमध्ये सबैभन्दा कम भ्रष्टाचार भएको देशको रूपमा डेनमार्कलाई लिइन्छ। कानुनको पालनामा यथार्थमा नै शून्य सहनशीलताको अवलम्बन डेनमार्कमा राम्ररी भएको छ। सरकारी क्रियाकलापहरूमा जनताको सहभागिता र क्रियाशीलता अत्यन्त ज्यादा छ। सार्वजनिक सूचनाहरू जनतासमक्ष निरन्तर रूपमा

पुन्याउने सबल संयन्त्रको विकास र सोको प्रभावकारी कार्यान्वयन भएको छ। सरकारी क्रियाकलापहरू सम्बन्धित जनतासमक्ष पारदर्शी बनाइएको छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणका विषयमा सबै राजनीतिक दलहरूका साथै व्यावसायिक समूहहरूको उच्चस्तरको सहमति र प्रतिबद्धता व्यवहारमा नै प्रदर्शन गरिएको छ। सञ्चार माध्यमलाई पूर्ण रूपमा स्वतन्त्रता प्रदान गरी सूचना प्राप्त गर्ने माध्यमका रूपमा स्थापित गरिएको छ। सूचनाको हकको प्रत्याभूति गरिएको छ। लैंगिक विभेदलगायतका सबै प्रकारका विभेदहरूलाई शून्य बनाइएको छ। सामाजिक सद्भाव र विश्वासको वातावरण एवम् नागरिकहरूलाई नै भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन कायम गर्ने दिशामा परिचालन गर्ने विषयले प्राथमिकता प्राप्त गरेको छ। आफूले निर्वाचित गरी पठाएका प्रतिनिधिहरूको क्रियाकलापहरूको सूक्ष्म अवलोकन गरी उनीहरूलाई मतदाताहरूको नियन्त्रणमा राख्ने, जनप्रतिनिधिहरूले सम्पादन गरेका कार्यहरू र लिएका निर्णयहरूको प्रत्यक्ष रूपमै पूर्ण जवाफदेहिता कायम गर्न प्रणालीलाई प्रभावकारी बनाइएको छ। सरकारी बजेटको आकार, त्यसका स्रोतहरू, बजेट विनियोजनको सूचना यथासमयमा जनतालाई सरल तरिकाले उपलब्ध गराई प्रस्ट पार्ने काम भइराखेको छ। बजेट र योजनाको हरेक चरणमा जनसहभागिताको सुनिश्चितता प्रकट गरिएको छ। सबै मन्त्रीहरूले गरेका स्वदेश र विदेशका भ्रमणहरू, त्यसको उपलब्धि र प्राप्त गरेका उपहारहरू प्रत्येक महिनामा सार्वजनिक गर्नुपर्ने व्यवस्था मिलाइएको छ।

न्यायपालिकाको सक्षमता, स्वतन्त्रता र निष्पक्षता सबैका लागि उदाहरणीय छ। निजामती कर्मचारीहरूलाई आचारसंहिता प्रदान गरी त्यसको कार्यान्वयनलाई प्रभावकारी बनाइएको छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि सूचनादाताहरूको प्रभावकारी परिचालनका साथै उनीहरूको संरक्षण गर्दै राजनीतिक दलहरूलाई पनि यस उद्देश्य प्राप्तिका लागि उपयोग गरिएको छ। यो प्रयोजनका लागि कानुनी व्यवस्था पर्याप्त मात्रामा गरिएको छ। स्वतन्त्र लेखापरीक्षण, प्रभावकारी अम्बुड्सम्यान, विशेषज्ञतायुक्त, स्वतन्त्र, इमानदार भ्रष्टाचार नियन्त्रण निकाय, सच्चरित्र, इमानदार र राजनीतिबाट बिलकुल पृथक् रहेको कर्मचारी संयन्त्र, प्रभावकारी स्थानीय सरकार, सच्चरित्रता र इमानदारिता प्रबर्द्धन गर्न सक्ने नागरिक समाज, स्वतन्त्र सञ्चार माध्यम, जिम्मेवार र इमानदार संस्थानहरू राष्ट्रियता र राष्ट्रिय एकतालाई बल पुऱ्याउने हिसाबले वैदेशिक नीतिको अवलम्बन, आपसी सौहार्दता र एकीकृत प्रकृतिको जनसङ्ख्या, स्वच्छ प्रकारको राजनीतिक प्रतिस्पर्धा गर्दै अघि बढेका दलहरू, अन्तर्राष्ट्रिय सुसम्बन्धको विस्तृतीकरणमा देशले अत्यन्त ज्यादा जोड दिँदै आएको छ।

डेनमार्कको प्रहरी सबैभन्दा कम भ्रष्टाचार गर्ने निकायका रूपमा स्थापित छ। भूमि प्रशासनतर्फ नागरिकको सम्पत्तिको संरक्षण गर्ने जिम्मेवारी सरकारले लिएको छ। जमिनको कारोबार गर्नेहरूले कुनै प्रकारको प्रक्रियागत जटिलताको सामना गर्नु पर्दैन। सार्वजनिक प्रयोजनका लागि जग्गा प्राप्ति गर्दा नागरिकलाई कुनै प्रकारको मर्का नपर्नेगरी शीघ्र क्षतिपूर्ति गरिन्छ। कर प्रशासनतर्फ कर असुलीमा अधिकारीहरूको विवेकको प्रयोगलाई अन्त्य गरिएको छ। व्यापार, उद्योग र व्यवसायको वर्गीकरण गरी मूल्याङ्कन गरिने भएकाले कर प्रशासन स्वच्छ, सरल, सहज र पारदर्शी बन्न पुगेको छ। करदाताहरूले सम्मानका साथ अत्यन्त छोटो समयमा सेवा प्राप्त गर्दछन्। भन्सारतर्फ आयात प्रक्रियालाई सरल बनाई कार्यसम्पादन गरिने तरिका र समयको सुनिश्चितता गराई प्रज्ञापनका दरहरूमा अधिकारीहरूको स्वविवेक प्रयोग गर्ने गुञ्जायसलाई शून्य बनाइएको छ। सार्वजनिक खरिद प्रक्रियातर्फ कानुनी प्रावधानहरू अत्यन्त सुस्पष्ट

बनाइएको छ। गलत कार्य गरी अनुचित लाभ लिन उद्यत रहने कर्मचारीहरूलाई अपराधको मात्रा हेरी निश्चित अवधिसम्म काम गर्न नपाउने नियम छ। सार्वजनिक इन्टरप्राइजेजहरूले समेत पूर्ण प्रतिस्पर्धाको सामना गर्नुपर्दछ। टेन्डर प्रक्रियासँग सम्बन्धित सूचना र प्रविधि अधिकृतहरू व्यक्तिगत फाइदाका लागि उद्यत रहेको पाइएकाले शीघ्र कारबाही गरिएको छ। जोकोही गलत काम गर्नेलाई शीघ्र कारबाही गरिन्छ। टेन्डर प्रक्रियालाई युरोपियन युनियनको मापदण्डको आधारमा प्रतिस्पर्धा गराइन्छ। रिसवत दिने र लिने दुवैलाई कडा कारबाही गर्ने प्रचलन लामो समयदेखि चलिआएको छ। तर भ्रष्टाचारमा संलग्न कर्मचारी सामान्य तहको रहेछ भने घूस दिने पक्षलाई मात्र कारबाही गरिन्छ। घूस लिने वा कामसँग सम्बन्धित व्यक्ति वा संस्थालाई सेवा प्रदान गर्दा थप सुविधा दिने कार्यलाई समान अपराधको कोटिमा राखी शीघ्र कारबाही गर्ने परिपाटी छ। नागरिक समाजलाई कानुनी अधिकारसमेत प्रदान गरी सुसज्जित बनाइएको छ। सार्वजनिक सुनुवाइलाई अत्यन्त प्रभावकारी बनाई यदि यस्तो सुनुवाइबाट कहिकतै गलत कार्य गरेको पहिचान भएमा सम्बन्धित पदाधिकारीको ध्यान आकर्षित गराई कारबाही गराइन्छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न स्थापित संस्थाहरूले नागरिक समाजसँग बृहत् रूपमा साभेदारी गर्दै भ्रष्टाचार नियन्त्रणलाई नागरिक समाजले अपनत्व ग्रहण गर्ने अवस्थाको सृजना गरिएको छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने विषय नियन्त्रक निकायहरूको मात्र नभई सर्वसाधारण जनता, नागरिक समाज, सरकारी निकायहरू, सेवा प्रदायकहरू सबैको सामूहिक जिम्मेवारीका रूपमा लिइएको छ। गलत काम गर्ने कर्मचारीहरूलाई विभागीय प्रमुखहरूले तत्काल कारबाही गर्ने मात्र नभई गलत काम गर्ने जनता पनि कानूनतः दण्डित हुन्छन्। नागरिक समाजलाई कानूनले नै जवाफदेही बनाउने गरेको छ।

## हडकडमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण

हडकडले १९६० र ७० को दशकसम्म अत्यन्त भ्रष्ट देशको रूपमा पहिचान बनाएको थियो। भ्रष्टाचारलाई दैनिकीको रूपमा स्वीकार गरी काम गराउने सरल माध्यमका रूपमा जनताले लिएका थिए। सबैभन्दा भ्रष्ट प्रहरी, त्यसपछि निजी क्षेत्र र अन्य सरकारी संयन्त्र क्रमशः पर्दथे। प्रहरीमा व्याप्त भ्रष्टाचारको विस्फोट १९७३ मा अत्यन्त ठूलो भ्रष्टाचारी प्रहरी चिफ सुपरिटेन्डेन्ट पिटर गदवीरले अकुत सम्पत्ति लिएर लन्डनमा पलायन भएकोमा जनस्तरबाट विरोध हुँदै कारबाहीका लागि ठूलो दबाब सृजना भयो। भ्रष्टाचारलाई नियन्त्रणमा लिने सोच समाजका अग्रज र गभर्नरले बनाई १९७४ मा नियन्त्रक निकाय आईसीएसीको गठन भयो र यसलाई गभर्नरप्रति प्रत्यक्ष जवाफदेही बनाइयो।

सबैभन्दा महत्त्वपूर्ण पक्ष भनेको जनताको सहयोग र क्रियाशीलता नै हो। भागेर लन्डनमा बसेको भ्रष्ट प्रहरीलाई जनताकै क्रियाशीलताबाट स्वदेश फर्काई कारबाही गरिएको थियो। सामुदायिक शिक्षाको व्यापकता र जनचेतना कार्यक्रमले यस्ता कुकृत्यहरूबाट पर्न जाने नकारात्मक प्रभावका बारेमा जनतालाई राम्ररी अवगत गराई उनीहरू स्वतःस्फूर्त तवरले यस्तो गलत कार्यका विरुद्ध लागिपर्ने परिस्थिति निर्माण भयो। भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापहरूको सूचना गोप्य तवरले प्राप्त हुँदै गयो। सबैलाई यस अपराधकर्मको दण्ड अत्यन्त कडाइका साथ हुन थाल्दा सबैमा यो अपराध गर्दा ठूलो जोखिमको सामना गर्नुपर्ने परिस्थिति बन्न पुग्यो। सन्तुलन र नियन्त्रण प्रणालीलाई भरपर्दो बनाउन आईसीएसीको विरुद्धको परामर्श समितिमा समाजका नैतिकस्तर उच्च भएका लब्धप्रतिष्ठित व्यक्तिहरूलाई संलग्न गराउने र कानून विभागले नियन्त्रक संस्थाका विरुद्धको पुनरावेदन सुन्ने, पूर्वाग्रही बनी प्राप्त अधिकारको दुरुपयोगभएको

पाइएमा उनीहरूउपर कडा कारबाही गरी दण्डित गर्ने प्रक्रियाले निरन्तरता पाउँदै गयो। भ्रष्टाचार बढी हुने हरेक निकायमा विज्ञहरू पठाई यसका स्रोत र छिद्रहरू पत्ता लगाई त्यसमा सुधार गर्ने उपायहरूको अवलम्बन हुन थाल्यो। सबैलाई आचारसंहिता प्रदान गरी पालना गर्नुपर्ने अनिवार्यताको अवस्था सृजना गरियो। नियन्त्रण प्रक्रियालाई अभियानकै रूपमा कार्यान्वयन गर्दा जनता र सरकारको खुलेर सहयोग प्राप्त गर्न कुनै अप्ठेरो भएन। पारदर्शिता र संस्थाले अवलम्ब नगरेको निष्पक्षता नै यसका लागि मुख्य कारण बन्न पुगेको देखिन्छ। यसबाट सर्वसाधारणहरू जसले भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापलाई दैनिकीका रूपमा ग्रहण गरेका थिए यसका विरुद्ध शून्य सहनशीलता देखाई जनधारणामा नै व्यापक परिवर्तन सम्भव भयो, आजको दिनमा त्यहाँको अवस्था अत्यन्त सुदृढ हुन पुगेको छ।

हडकडको भ्रष्टाचारको विकराल अवस्थाबाट आजको अवस्थामा आइपुगनुको पछाडि नियन्त्रक संस्था पूर्ण स्वतन्त्र हुनु, सरकारी स्तरबाट उच्चस्तरको सहयोग र सद्भाव प्राप्त हुनु, निजी क्षेत्रलाई कडा कारबाहीको दायरामा पार्नु, जनताले पूर्ण रूपमा सहयोग प्रदान गर्नु, सबै वर्ग, तप्का, क्षेत्रका जुनसुकै ओहोदामा रहेकाहरूलाई पनि दण्डित गर्ने साहस गर्नु नै नियन्त्रणका दिशामा सफलता हासिल गर्न निर्णायक तत्वका रूपमा देखिएका छन्।

## नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण

नेपाल भ्रष्टाचार अत्यन्त ज्यादा हुने देशमा पर्दछ। दक्षिण एसियामा सबैभन्दा भ्रष्ट मुलुकका हिसाबले तेस्रो स्थानमा रहेको प्रतिवेदन ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलले दिएको पाइन्छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणका दिशामा थुप्रै प्रकारका कानुनी र संरचनात्मक व्यवस्थाहरू गरिएका छन्। भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा देशले उल्लेखनीय प्रगति गर्नुको अलावा देशमा संस्थागत भ्रष्टाचार मौलाउँदै गएको छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने अधिकार प्रत्यक्षतः अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले पाएको भए तापनि यसमा भ्रष्टाचार रोक्ने दिशामा विभागीय प्रमुख, कार्यालय प्रमुख, सतर्कता केन्द्र, जिल्ला प्रशासन, सचिव आदि समेत जिम्मेवार हुन्छन्। तर अपवादबाहेक राजनीतिक तहदेखि कर्मचारीहरू सबै भ्रष्टाचारको मूलप्रवाहमा निश्चिन्तका साथ प्रवाहित भइराखेका छन्।

नेपालमा भ्रष्टाचार समाजकै संस्कार र सभ्यताको रूपमा विकास हुँदै गएको छ। नेपालमा हाम्रा राजनीति गर्नेहरूमा यो समस्या समाधान गर्नका लागि इच्छाशक्तिको कमी भएकाले यस्तो अवस्था सृजना हुन पुगेको हो, किनकि यहाँ नियन्त्रक निकायलाई कमजोर बनाइएको छ, ठूला पदाधिकारीहरूलाई यस अपराधबाट अभयदान प्रदान गरिएको छ। नेपालमा राजनीतिक तहमा भ्रष्टाचार वृद्धि हुनुमा हालसम्म अन्तर्राष्ट्रिय क्षेत्रमा जस्तो विशिष्ट पदाधिकारीहरूमाथि कारबाही नहुनु पनि हो। त्यसैले शासकहरूमा भ्रष्टाचारीहरूलाई कारबाही गर्ने र नियन्त्रण प्रयासमा इमानदारिताका साथ लाग्दा यस अपराधमा कमी आउने निश्चित छ। यसका अतिरिक्त व्यापारी, उद्योगपति, विभिन्न क्षेत्रका माफियाहरूबाट सरकारी नीतिहरू र कानून निर्माणमा पाउँ आएको प्रभावले पनि यो अपराध बढेको छ।

यस अवस्थामा भ्रष्टाचारको नियन्त्रणका लागि कानुनी समानताका आधारमा प्रगतिशील कारबाहीको व्यवस्था गर्दै देशका उच्चपदस्थ सार्वजनिक पदाधिकारीहरूमाथि कारबाही गर्ने कानुनी व्यवस्था शीघ्र गर्नु जरुरी छ। सार्वजनिक पदाधिकारीहरूको सम्पत्तिको कडाइका साथ छानबिन गर्दा भ्रष्टाचारबाट आर्जित स्रोतसाधनहरू प्राप्त हुनेछन्।

यस्तो विकराल अवस्थाको सृजना प्रायः राजनीतिले नै जिम्मेवारी र जवाफदेहिता वहन नगरेकाले सृजना भएको निष्कर्षमा पुगी भ्रष्टाचारविरुद्धको अभिसन्धि पारित गरी सन् २०३० सम्म भ्रष्टाचारमा दुरुपयोग भएको सम्पूर्ण स्रोतसाधन फिर्ता गरी उत्पादक कार्यमा लगाउनुपर्ने समझदारी सदस्य राष्ट्रहरूका बीच गराएकाले विश्व संस्था यस अपराधको रोकथाम गर्न लागिपरेको छ, यसमा नेपालले हस्ताक्षर गरेको छ। यसबाट यस संस्थाका सदस्य राष्ट्रहरू सबै भ्रष्टाचार नियन्त्रण अभियानमा लाग्नुपर्ने दायित्व सृजना भएको छ। यस अवसरको फाइदा उठाई नेपालले आफ्नो प्रतिबद्धताअनुसार यस अपराधको नियन्त्रणमा विश्व संस्थासमेतको सहयोग लिई अघि बढ्नुपर्ने स्थिति छ, यसका अतिरिक्त अन्तर्राष्ट्रिय र क्षेत्रीयस्तरमा अपराधको अनुसन्धान गर्ने र यस प्रकृतिका मामिलाहरूका बारेमा निर्णय दिई लागू गराउने अदालतसमेतको व्यवस्थागरी प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयनमा जुट्नुपर्दछ।

अब नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि इमानदारिताका साथ अघि बढ्ने हो भने डेनमार्कमा जस्तो प्रगतिशील कारबाहीको व्यवस्था गर्नुपर्दछ, निजी क्षेत्रलाई आयोगबाट अनुसन्धान गरी कारबाही गर्न अधिकार दिनुपर्दछ। आयोगका पदाधिकारीहरूको सिफारिस र नियुक्ति प्रक्रियामा डेनमार्कको तरिका अवलम्बन गर्नुपर्दछ। हडकडको जस्तै जनतालाई साथमा लिई अभियानकै रूपमा यो समस्या समाधानका लागि जुट्नुपर्दछ, सबैभन्दा प्रभावकारी उपायका रूपमा विशिष्ट पदाधिकारीहरू सबैलाई अनुसन्धान र छानबिन नियन्त्रक निकायले गर्न सक्ने गरी कानुनी अधिकार प्रदान गर्ने साहस गर्नु हो भने उक्त अधिकार आयोगले प्राप्त गरेकै दिनबाट नेपालमा उल्लेख्य रूपमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा आउनेछ।

नागरिक समाजलगायतका सामाजिक सङ्घ संस्थाहरू सबै भ्रष्टाचार नियन्त्रणको अभियानमा युद्धस्तरमा लाग्नु अत्यावश्यक देखिएको छ। सबै प्रक्रियाहरू पारदर्शी हुनुपर्दछ। भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने निकायहरू आफैँमा प्रजातान्त्रिक प्रक्रियाअनुसार कार्य गर्न अभ्यस्त हुनुपर्दछ। भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने अधिकारीहरू व्यावसायिक रूपले दक्ष, निष्पक्ष, सच्चरित्रवान र जनताबाट स्वीकार्य हुनुपर्दछ। अदुअ आयोगको तर्फबाट मुद्दा दायर हुँदा यसको बहसपैरवी नेपाल सरकारका न्यायाधिवक्ता मार्फत हुनेगरेको छ। यो प्रक्रियाको विकल्पमा गुणस्तरयुक्त कानुनी क्षेत्रका विज्ञहरूको व्यवस्था गर्न आयोगकै पूर्णकालीन कर्मचारीकै रूपमा कानूनका विज्ञहरू राखी आवश्यकताअनुसार निजी कानून व्यवसायीहरूको सेवा लिन सक्ने व्यवस्था गर्नु जरुरी छ। राजनीतिज्ञहरू र भ्रष्टाचार नियन्त्रण निकायहरूका पदाधिकारीहरूबाट भ्रष्टाचार भएका अन्य सोही प्रकृतिका अपराधीहरूले पाएको दण्डको भन्दा दोब्बर दण्ड एवम् सजाय गरिनुपर्दछ र एक पटक अदालतबाट भ्रष्टाचारको कसुरमा सजाय पाएको व्यक्तिले आजीवन राजनीतिमा भाग लिन नपाउने व्यवस्था अनिवार्य रूपमा गर्नुपर्दछ। राजनीतिक इच्छाशक्ति हुँदा भ्रष्टाचार नियन्त्रण सम्भव छ। यसका लागि जनदबाव सिर्जना हुनु अत्यावश्यक छ।

## सन्दर्भ ग्रन्थसूची

(यो लेख गुगल सर्च गरी प्राप्त सूचनाहरू, नेपालबाट प्रकाशित हुने अंग्रेजी र नेपाली भाषाका दैनिक, पाक्षिक, साप्ताहिक, अर्धवार्षिक र वार्षिक पत्रिकाहरूमा र अन्तर्राष्ट्रिय सेमिनारहरूका प्रस्तुतीकरण, अन्तर्राष्ट्रिय जर्नलहरूमा यस स्तम्भकारले पटक पटक प्रकाशित गरेका, प्रस्तुत गरेका सामग्रीहरूको साथै लेखकको व्यक्तिगत विचारमा आधारितभएर तयार पारिएको छ।)



# प्राविधिक परीक्षण: सुशासन तथा दिगो विकासको महत्वपूर्ण औजार



ज्ञानराज सुवेदी<sup>१</sup>

## पृष्ठभूमि (Background)

विकास निर्माण र आयोजनालाई दिगो, भरपर्दो र गुणस्तरीय बनाउन यसको निर्माण चरणमा गरिने गुणात्मक परीक्षणहरू वास्तवमा प्राविधिक परीक्षण हुन्। कुनै पनि आयोजनाको Quality, Quantity, Cost and Time Measurement बाट उक्त आयोजना कति उपर्युक्त भयो वा भएन भनी प्राविधिक परीक्षण गरिन्छ। गुणस्तरीयताको सुनिश्चितता गरी आयोजना दिगो बनाउने र दिगो आयोजनाको माध्यमबाट विकास निर्माणका क्षेत्रमा सुशासन कायम गर्ने ध्येय राखिएको हुन्छ।

प्राविधिक परीक्षकको संलग्नतामा गरिने प्राविधिक परीक्षण एक त्यस्तो परीक्षण हो जसले तथ्यहरू खोजी गर्ने, अध्ययन गर्ने, सङ्केत गर्ने र सुझाव गर्ने कार्य गर्दछ। प्राविधिक परीक्षणमा हरेक प्रणाली, उपकरण, प्रक्रिया, भण्डारण, सूचीतालिका, पाटपुर्जा, प्रशासन, व्यापारिक क्रियाकलाप तथा हरेक आगतहरूको (Inputs) प्राविधिकता (technicality) बिनापूर्वाग्रह (prejudice) अध्ययन गरिन्छ। यसलाई क्षेत्रका आधारमा हेर्ने हो भने प्रक्रिया (process), यान्त्रिक (mechanical), विद्युतीय (electrical), औजारिकरणको यन्त्रशास्त्र (instrumentation engineering), संयन्त्रको हिफाजत (plant safety), वातावरण संरक्षण, सामाजिक सम्बन्ध (social relation), सुरक्षा तथा व्यवस्थापन आदि कार्यहरू पर्दछन्।

नेपालमा भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा ६४ ले दिएको अधिकार प्रयोग गरी नेपाल सरकारले राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र (कार्य सञ्चालन) नियमावली, २०६५ को परिच्छेद ६ को नियम १३ देखि २६ सम्म प्राविधिक परीक्षणसम्बन्धी ब्यवस्था गरेको छ। यस नियमावलीबमोजिम केन्द्रले सरकारी कार्यालय वा सार्वजनिक संस्थाबाट निर्माण वा सञ्चालन गरिने आयोजनाहरूको आवश्यकताअनुसार प्राविधिक परीक्षण गर्ने कार्य सम्पादन गर्दै आएको छ।

नेपाल सरकार (मन्त्रपरिषद्) को मिति २०६०।४।२८ को निर्णयबाट राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रमा प्राविधिक परीक्षण महाशाखा स्थापना भई उक्त कार्यको जिम्मेवारी यस केन्द्रलाई प्राप्त भएको छ। आर्थिक वर्ष २०७६/७७ सम्ममा केन्द्रबाट राष्ट्रिय गौरवका सहित ८६३ वटा र समुदाय व्यवस्थित सिञ्चित कृषि क्षेत्र आयोजना अतिरिक्त सहयोगको ४ वटा गरी ८६७ वटा आयोजनाहरू (प्याकेजहरू) को प्राविधिक परीक्षण

<sup>१</sup> सहसचिव, नेपाल सरकार



कार्य सम्पन्न भएको छ । यस्तो परीक्षणलाई अभि वस्तुगत र व्यापक बनाउनुपर्ने सुभावहरू भने विभिन्न पक्षहरूबाट प्राप्त भएका छन् ।

**Defination:** "A systematic independent process for obtaining evidence and evaluating project objectively to determine the extent to which needs an expectations are fulfilled."

Include from ISO

➤ प्राविधिक परीक्षण कार्य आयोजनाको डिजाइन, प्रारम्भिक सम्भाव्यता अध्ययन, स्वीकृति, निर्माण र सञ्चालन तथा सम्भार हरेक चरणमा गुणात्मकता हेर्ने गरिन्छ । यसले खासगरी निर्माण सामग्रीको गुणस्तर जाँच ISO/NS तथा निर्माण कार्यविधि procedure को नियमनमा जोड दिँदै आयोजनाको समग्र गुणस्तरीयता दिगो, बलियो, भरपर्दो र टिकाउपनामा जोड दिन्छ । साथै आयोजनाको मितव्ययिता, प्रभावकारिता र उपयुक्तताको मापन गर्दै समग्रतामा आयोजना उत्पादनमूलक र दिगो प्रतिफलयुक्त बनाउँदै आयोजनाको उत्पादकत्व र प्रभावकारिता अभिवृद्धिमा सुनिश्चितता (assurance) खोजेको हुन्छ । यसबाट quality, quantity, cost and time measure हुन्छ । यो एक स्वतन्त्र प्रक्रिया हो जसले सर्वथा correction को माध्यमबाट समग्र गुणस्तरको अधिप्राय बोकेको हुन्छ ।

➤ प्राविधिक परीक्षणको महत्त्व

आयोजनाको गुणस्तर अभिवृद्धि तथा दिगो आयोजना व्यवस्थापन सार्वजनिक प्रशासनको मूल ध्येय हुन्छ । आयोजना प्रमुखको कुशल व्यवस्थापकीय क्षमताको प्रतीकस्वरूप गुणस्तरीय निर्माण प्राथमिकतामा परेको हुन्छ । यसका अतिरिक्त बहदो पुँजीगत बजेटका लागि गुणस्तरीय निर्माण व्यवस्थापन तथा यसमा दाताहरू ADB, WB, JICA जस्ता बहुपक्षीय तथा कतिपय दाता राष्ट्रको प्राविधिक परीक्षण सहयोगको सर्त हुने गरेको छ । समग्र गुणस्तरीय निर्माण सामग्री एवं उपकरणको प्रयोग तथा सर्वमान्य निर्माण कार्यविधिबाट निर्माण गुणस्तरीयताको सुनिश्चितता गर्न सकिन्छ ।

➤ प्राविधिक परीक्षण हेरिने विषयवस्तुहरू

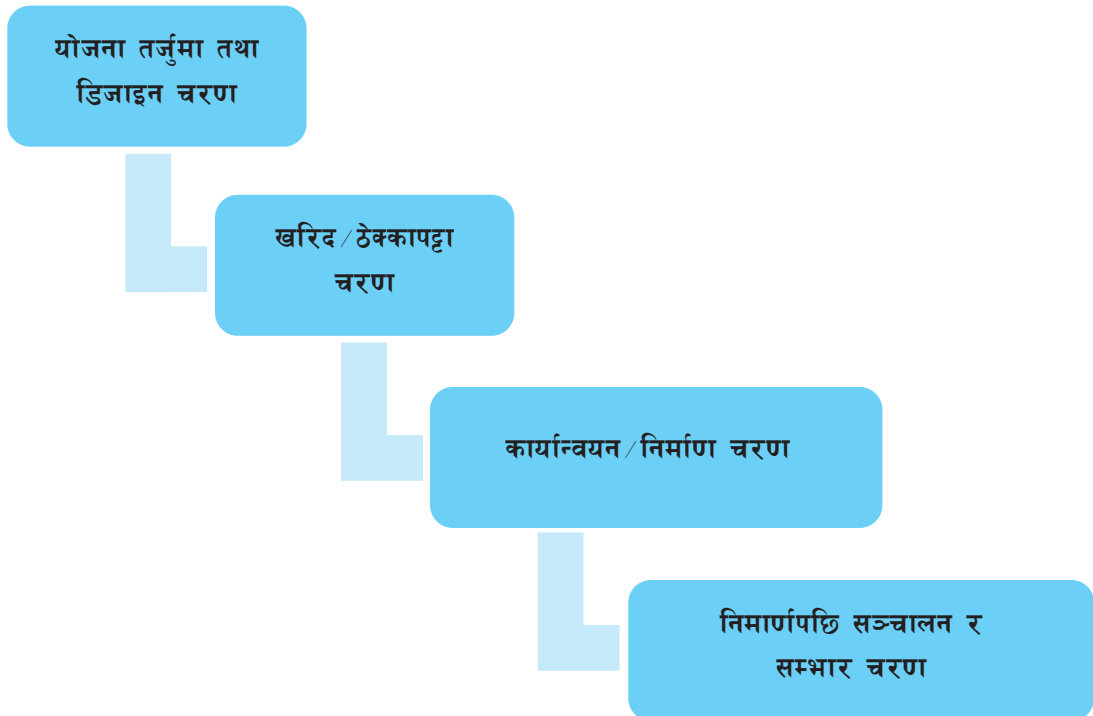
प्राविधिक परीक्षणले आयोजनाको सम्भाव्यता अध्ययनका चरणदेखि ड्रइङ डिजाइन, स्वीकृति, निर्माण र सञ्चालन हरेक चरणमा गुणस्तरीयताको दृष्टिले चेकजाँच गर्दछ । यसले अपेक्षित गुणस्तर, प्राप्ति, ग्याप र सुधारको मापन पत्ता लगाउँछ । यसका लागि quality assurance plan अनिवार्य सर्त मानिन्छ । checklist बनाएर गुणस्तर मापन गरिएको हुन्छ । निर्माण पूर्वचरणमा ड्रइङ, स्पेसिफिकेसन, बीओक्यू, लागत अनुमानको आधार, Bid-documents जस्ता कुरा हेरिन्छ । त्यस्तै निर्माण चरणमा लागत अनुमान स्वीकृति, ICB/NCB, खरिद प्रक्रिया, निर्माण उपकरण सामग्री र निर्माण विधि, समग्र गुणस्तर, समय, मात्रा, मूल्य आदि मापन गरिन्छ । समग्र निर्माण समयबद्ध भयो भएन भनी यकिन गर्न 's' curve analysis गरिन्छ । साथै कतिपय आयोजना indicator base मा समेत analysis गर्ने गरिन्छ । समग्रतामा प्राविधिक परीक्षण error पत्ता लगाई सुधारका सिफारिस गरिन्छ भने कतिपय अवस्थामा Technical Audit को finding को आधारमा Dismantle वा Reconstruction सम्म पनि पुग्नुपर्ने हुन्छ । कतिपय issues हरूको lab test गरी NS/ISO सम्बन्धमा quality assurance गर्नुपर्ने हुँदा अत्याधुनिक विद परीक्षण आवश्यक देखिन्छ ।

## उद्देश्य (Technical Audit)

प्राविधिक परीक्षण आयोजनाहरूको अनुगमन र गुणस्तर सुधार गरी आयोजनाको दिगोपना कायम गर्ने एक महत्त्वपूर्ण साधन हो। यसको मूल उद्देश्य सार्वजनिक विकास निर्माणका आयोजनाहरूको उचित गुणस्तर कायम गर्ने, आयोजनाको दिगोपना कायम गर्ने, आयोजनाको कार्यसम्पादनमा सुधार ल्याउने, त्रुटि भएकोमा सो त्रुटि तोकिएको समयभित्र तत्काल सच्याउन लगाउने, निर्दिष्ट लागत तथा समयमा तोकिएको गुणस्तर कायम गराउने रहेका छन्। पारदर्शी ढंगले आयोजना सम्पन्न गरी सर्वसाधारणले अपेक्षा गरेको प्रतिफल दीर्घकालसम्म प्राप्त गर्न, आयोजनामा भएका कमीकमजोरीहरू त्यस्तै प्रकारका अन्य आयोजनामा दोहोरिन नदिन पनि प्राविधिक परीक्षणको उद्देश्यभित्र नै रहन्छ।

## प्राविधिक परीक्षण गरिने आयोजनाका चरणहरू (Technical Audit in the stages of Projects)

केन्द्रबाट कुनै पनि आयोजनामा देहायका सबै वा कुनै पनि चरणको कार्य भइरहेकै अवस्थामा प्राविधिक परीक्षण गर्न सकिन्छ। प्राविधिक परीक्षण सार्वजनिक निर्माण कार्यको कामको प्रकृति र मात्रा (Nature and Volume) मा भर पर्दछ। यसलाई कुनै योजनाहरूको निश्चित खण्डहरूको परीक्षणमा समेत उपयोग गरिंदै आएको छ। यसरी गरिने प्राविधिक परीक्षणका चरणहरू निम्नानुसार रहेका छन् :



चित्र : प्राविधिक परीक्षण गरिने आयोजनाका चरणहरू

## क) योजना तर्जुमा तथा डिजाइन चरण (Planning and Design Stage)

आयोजनाको यस चरणमा गरिने प्राविधिक परीक्षणमा आयोजनाको प्रारूप तयारी तथा डिजाइनसम्बन्धी अध्ययन पर्दछ। मुख्यतया यो चरणमा डिजाइन पर्याप्तता, बजेटको सुनिश्चितता र गुणस्तरसँग सम्बन्धित विषय हेरिन्छ। कतिपय आयोजनाहरूको प्रगतिमा यही चरणमा भएका कमीकमजोरीहरूले असर गरेको देखिएका कारण प्राविधिक परीक्षण कार्यका लागि आयोजना छनोट गर्दा यस चरणमा रहेका योजना समेत छनोट गर्नुपर्ने देखिन्छ।

## ख) खरिद/ठेक्कापट्टा चरण (Procurement/Tendering Stage)

आयोजनाको यस चरणमा गरिने प्राविधिक परीक्षण सेवा, वस्तु तथा निर्माण खरिद तथा प्राप्तिसँग सम्बन्धित छ। यसमा मुख्यतया खरिद कार्यविधि, सार्वजनिक खरिद ऐन तथा नियमावलीको पालना, लागतको प्रभावकारिता, मुख्य रूपमा पारदर्शिता तथा दातृ संस्थासँग भएको सम्झौतासँग समन्वय भए/नभएको विषय हेरिन्छ। यस चरणमा रहेका आयोजनाहरूको न्यून सङ्ख्यामा मात्र प्राविधिक परीक्षण भएकाले परीक्षणको दायरा बढाएर यस चरणका आयोजनाहरू पनि अभै समावेश गर्नुपर्ने सुझावहरू आएका छन्।

## ग) कार्यान्वयन/निर्माण चरण (Implementation Stage)

आयोजनाको यस चरणमा गरिने प्राविधिक परीक्षणमा आयोजनाहरूमा निर्माण तथा कार्यान्वयनसँग सम्बन्धित मुख्यतया समय, गुणस्तर, लागत, कार्यतालिका, ठेकेदारसँगका कानुनी विवादसँग सम्बन्धित विषयहरू परीक्षण गरिन्छन्। केन्द्रबाट गरिने परीक्षणमा अधिकांश आयोजनाहरूको यस चरणका आयोजनाहरू समेटिएका देखिन्छन्।

## घ) निर्माणपछिको सञ्चालन र सम्भार चरण (Post-Implementation Stage)

आयोजनाको यस चरणमा गरिने प्राविधिक परीक्षणमा आयोजनाहरू निर्माण भइसकेपछि तिनीहरूको सामाजिक, आर्थिक र निर्धारित प्रभावहरू के कस्ता रहे, लक्षित उपलब्धिहरू प्राप्त भए/भएन ? के कति उपलब्धि हुनुपर्ने तय गरिएको थियो र अवस्था के छ भनी परीक्षण गर्नुपर्ने हुन्छ। केन्द्रबाट गरिएका आयोजनाहरूको परीक्षणमा निर्माण सम्पन्न संरचनाको दिगोपना, डिजाइनको उपयुक्तता तथा लागत प्रभावकारिता, सामाजिक-आर्थिक प्रभाव आदि विषयहरू समावेश रहन्छन्। यस चरणका आयोजनाहरू पनि अभै समावेश गर्नुपर्ने सुझावहरू आएका छन्।

पारदर्शिता, जवाफदेयता, जनउत्तरदायी, सदाचारयुक्त र आधुनिक प्रविधिमा आधारित विधिको शासन प्राप्त गर्ने पन्ध्रौं योजनाको लक्ष्यबमोजिम विकास निर्माणमा गुणस्तरीयता सुनिश्चित गर्न प्राविधिक परीक्षण गर्ने कार्यलाई महत्त्व दिइएको र यसको जिम्मेवारी राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रलाई दिइएअनुरूप यसले हरेक वर्ष प्राविधिक परीक्षण गर्दै आएको पनि छ। सार्वजनिक विकास निर्माणलाई भरपर्दो, गुणस्तरीय, दिगो र जनमुखी बनाउन प्राविधिक परीक्षणलाई हरेक आयोजनाको अनिवार्य अङ्ग र पूर्वसर्त बनाउनुपर्नेमा यसको दायरा फराकिलो पार्न सकिएको अवस्था भने देखिँदैन।

आयोजनाको गुणस्तरीयता कायम गर्न नसक्दा आयोजनाको दिगोपना कायम गर्न कठिनाइ हुने, छिटो भल्किने, अपेक्षित दरमा Output प्राप्त नहुने हुन सक्छ। त्यस्तो अवस्था आउन नदिन विकास निर्माणका काममा प्राविधिक परीक्षणमार्फत आयोजनाको समग्र गुणस्तर कायम गर्नु र समयमै आयोजनाको दिगो व्यवस्थापनमा ध्यान दिन जरुरी देखिन्छ।

## नेपालमा प्राविधिक परीक्षणको अवस्था

विसं २०५९ सालमा राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रको स्थापना भएदेखि नै नेपालमा प्राविधिक परीक्षणको अवधारणा सुरु भए पनि यसले प्राविधिक परीक्षणको सुरुवात आव २०६१/६२ देखि हरेक वर्ष गर्दै आएको छ। आव २०६१/६२ देखि हालसम्म जम्मा १००० वटा आयोजनाको प्राविधिक परीक्षण गरी त्रुटि औँल्याएको पाइन्छ। यसका लागि राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रले एकातर्फ हरेक वर्ष इन्जिनियरिङ क्षेत्रमा लामो अनुभव हासिल गरेका इन्जिनियरहरूलाई Technical Auditor को रूपमा तालिम दिई हालसम्म करिब ४०० जना Technical Auditors उत्पादन गरी Roster तयार गरेको छ भने अर्कोतर्फ प्राविधिक परीक्षण गर्न र गुणस्तर Verification गर्ने आफ्नै प्राविधिक गुणस्तर प्रयोगशाला (Lab) सञ्चालनको तयारीमा समेत रहेको छ। यसका साथै हरेक वर्ष भ्रष्टाचारविरुद्ध प्राविधिक परीक्षण तथा यसको महत्त्व विषयमा अन्तरनिकायका इन्जिनियरहरूको सहभागितामा प्राविधिक परीक्षणको उपादेयतासमेत भल्किने गरी समन्वयात्मक अनुशिक्षण कार्यक्रमसमेत सञ्चालन गरिँदै आएको पाइन्छ।

## अबको बाटो

प्राविधिक परीक्षण आयोजना व्यवस्थापन, गुणस्तरीयता, दिगो व्यवस्थापनको साथै सुशासनको समेत महत्त्वपूर्ण Tools समेत मान्न सकिन्छ। विकास निर्माण क्षेत्रमा व्याप्त कमीकमजोरी हटाई गुणस्तरीयता र दिगोपना कायम गराउन आयोजना निर्माणको अनिवार्य सर्तका रूपमा प्राविधिक परीक्षणलाई स्थापित गर्नु जति जरुरी देखिन्छ यसको कार्यान्वयनको जिम्मेवारी प्राप्त राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रको समग्र क्षेत्रमा सशक्तीकरण र सुदृढीकरण गर्नु पनि उत्तिकै अपरिहार्य हुन्छ। दिगो एवम् तीव्रतर विकासको माध्यमबाट नै समृद्ध नेपाल सुखी नेपालीको दीर्घकालीन लक्ष्य प्राप्तमा सहज हुने भएकाले प्राविधिक परीक्षणलाई आयोजना व्यवस्थापनको अभिन्न अंग र अनिवार्य सर्त बनाई समग्र विकास निर्माणको गुणस्तर सुनिश्चितता गर्नुपर्ने देखिन्छ।

## सन्दर्भ सामग्री

राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रका वार्षिक प्रतिवेदनहरू।

# संघीय सरकारको बजेट निर्माण प्रक्रिया



डा. खिमलाल देवकोटा<sup>१</sup>

संविधानअनुसार नेपाल सरकारका अर्थमन्त्रीले प्रत्येक वर्ष जेठ महिनाको १५ गते संघीय संसद्को दुवै सदनको संयुक्त बैठकमा राजस्वको अनुमान, संघीय सञ्चित कोषमाथि व्ययभार हुने आवश्यक रकमहरू र संघीय विनियोजन ऐनबमोजिम व्यय हुने आवश्यक रकमहरूलगायतका विषयहरू खुलाई राजस्व र व्ययको वार्षिक अनुमान पेस गर्नुपर्ने हुन्छ। अर्थमन्त्रीले संसद्मा बजेट पेस गर्नुभन्दा देहायबमोजिम विभिन्न चरणहरू पार गर्नुपर्नेहुन्छ। यहाँ उल्लिखित चरणहरू अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ र आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ र अन्य कार्यविधि तथा निर्देशिकामा रहेको व्यवस्थालाई आधार मानिएको छ। यो संक्षिप्त आलेख बजेट निर्माण चरणका बारेमा मात्र सीमित छ।

## १. स्रोतको अनुमान र खर्चको सीमा निर्धारण

राष्ट्रिय योजना आयोगले अर्थ मन्त्रालयसँगको समन्वयमा मध्यमकालीन खर्च संरचना तथा आगामी आर्थिक वर्षको बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा गर्ने प्रयोजनका लागि आगामी तीन वर्षमा उपलब्ध हुने स्रोत तथा गर्न सकिने खर्चको सीमाको पूर्वअनुमान चालु आर्थिक वर्षको माघ मसान्तभित्र गरिसक्नुपर्दछ। स्रोतको अनुमान र खर्चको सीमा निर्धारण प्रयोजनका लागि योजना आयोगको उपाध्यक्षको संयोजकत्वमा एक राष्ट्रिय स्रोत अनुमान समितिको व्यवस्था छ। यस स्रोत समितिमा नेपाल राष्ट्र बैंकका गभर्नर, अर्थ मन्त्रालयका सचिव, महालेखा नियन्त्रकलगायतका व्यक्तिहरू सदस्य हुने व्यवस्था छ। स्रोत अनुमान समितिले आवधिक योजनामा प्रक्षेपित लगानी तथा वित्तीय आवश्यकताको आधारमा आगामी तीन आर्थिक वर्षका लागि संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको कुल राष्ट्रिय स्रोत अनुमान गर्दछ। स्रोतको अनुमान भएपछि चालु वर्षको मध्यमकालीन खर्च संरचनासमेतलाई दृष्टिगत गरी खर्चको सीमा निर्धारण गर्नुपर्दछ।

## २. मध्यमकालीन खर्च संरचनाको औचित्य

आवधिक योजना र वार्षिक कार्यक्रमका बीचमा तादत्म्यता कायम गर्न नेपालमा १० औं आवधिक योजना (२०५९-६५) देखि मध्यमकालीन खर्च संरचना निर्माण गर्ने परम्पराको थालनी गरिएको हो। नेपालमा पहिलोपटक आव २०५९/६० देखि यस्तो खर्च संरचनाको सुरुवात भएको हो।

१ वित्तीय संघीयता विज्ञ।

कानुनी रूपमा वैधता भने अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ले दिएको छ। यसैगरी आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ ले पनि यसको औचित्य तथा आवश्यकतालाई भन् मजबुत पारेको छ।

मध्यमकालीन खर्च संरचना निर्माणको समग्र निर्देशनलगायतका लागि राष्ट्रिय योजना आयोगका उपाध्यक्षको अध्यक्षतामा एक निर्देशक समिति रहने व्यवस्था छ। यस समितिमा आयोगका सदस्य र सबै मन्त्रालयका सचिवहरू रहन्छन्। सरकारले संसद्मा आय र व्ययको अनुमान (बजेट) पेस गर्दा तीन आर्थिक वर्षमा हुने खर्चको प्रक्षेपणसहितको मध्यमकालीन खर्च संरचनासमेत पेस गर्नुपर्दछ। मध्यमकालीन खर्च संरचना तयार गर्दा प्रस्तावित योजनाको उद्देश्य, खर्चको पुष्ट्याई र खर्च बेहोर्ने स्रोत, योजनाबाट हुने प्रतिफल र उपलब्धिलगायतका विषयहरू खुलाउनुपर्ने हुन्छ।

### ३. बजेट सीमा, मार्गदर्शन, बजेट प्रस्ताव र विनियोजन

स्रोत तथा खर्चको सीमाको अधीनमा रही आगामी तीन वर्षको बजेट तर्जुमाका लागि बजेट सीमा, मध्यमकालीन खर्च संरचनाको खाकासमेत उल्लेख गरी बजेट तर्जुमासम्बन्धी मार्गदर्शन तथा ढाँचा चालु आर्थिक वर्षको माघ मसान्तभित्र सम्बन्धित मन्त्रालय, आयोग, सचिवालय वा निकायमा पठाउनुपर्दछ। मन्त्रालयगत बजेट सीमा र मार्गदर्शन अर्थ मन्त्रालयले मन्त्रालयगत बजेट सूचना प्रणाली (LMBIS) मा प्रविष्टि गरी सम्बन्धित मन्त्रालय र निकायमा पठाउनुपर्दछ।

मन्त्रालयले बजेट सीमा र मार्गदर्शनको अधिनमा रही निर्धारित ढाँचा (LMBIS लगायत) मा आफू र आफ्नो मातहतका कार्यलय वा निकायको आगामी वर्षको नीति तथा कार्यक्रमसहित बजेट प्रस्ताव तयार गरी बजेट सीमा र मार्गदर्शनमा तोकिएको समयभित्र योजना आयोग र अर्थ मन्त्रालयमा पठाउनुपर्दछ। आयोजना तथा कार्यक्रम प्रस्ताव गर्दा बढी प्रतिफल वा उपलब्धि प्राप्त हुने, तुलनात्मक लाभ बढी भएका र सामाजिक लाभ उच्च भएका आयोजना तथा कार्यक्रमलगायतको प्रस्ताव गर्नुपर्दछ। सम्बन्धित मन्त्रालय र निकायहरूले तयार गरी पठाएको बजेट अनुमान विशेषतः चालु खर्चतर्फको कार्यक्रम खर्च, पुँजीगत खर्च एवं वित्तीय व्यवस्थापनसहितको कार्यगत र निकायगत रूपमा नीतिगत छलफल राष्ट्रिय योजना आयोग र अर्थ मन्त्रालयमा गरिन्छ।

अर्थ मन्त्रालयले बजेट छलफल तथा प्रस्तावित बजेट तथा कार्यक्रमको मूल्यांकन र विश्लेषणको आधारमा आगामी वर्षका लागि बजेट प्रस्ताव गर्दछ। नेपाल सरकारले राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगसँग परामर्श गरी प्रदेश र स्थानीय तहलाई आगामी वर्ष प्राप्त हुने वित्तीय समानीकरण अनुदान र राजस्व बाँडफाँटको विवरण फागुन मसान्तसम्ममा पठाउनुपर्नेसमेत कानुनी व्यवस्था छ।

### ४. बजेटको सिद्धान्त र आयोजनाको वर्गीकरण

अर्थमन्त्रीले संसद्मा बजेट पेस गर्नुभन्दा १५ दिनअगाडि बजेट तथा कार्यक्रमका सिद्धान्त र आयोजना वा कार्यक्रमका प्राथमिकताको विवरण संघीय संसद्मा पेस गर्नुपर्दछ। अर्थ मन्त्रालयको पूर्वसहमतिबेगर कुनै पनि निकायले बहुवर्षीय दायित्व सिर्जना हुने गरी खर्चको प्रतिबद्धता जनाउन हुँदैन। संघ, प्रदेश

र स्थानीय तहमा नेपाल सरकारले गर्ने आयोजनाको वर्गीकरण योजना आयोगको सिफारिसमा नेपाल सरकारले गर्नेछ। यससम्बन्धी मापदण्डसमेत बनिसकेको अवस्था छ। यस मापदण्डमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले गर्ने विभिन्न आयोजनाहरूको क्षेत्राधिकारसमेत निर्धारण गरिएको छ। जस्तो सिँचाइमा तराई मधेसमा ५ हजार हेक्टरभन्दा माथि, पहाडी क्षेत्रमा १०० हेक्टरभन्दा माथि र हिमाल क्षेत्रमा ५० हेक्टर भन्दा माथिका आयोजना संघीय सरकारले सञ्चालन गर्ने। यसैगरी विद्युत्का सम्बन्धमा २० मेगावटभन्दा माथिका जलविद्युत् आयोजनाको निर्माण र व्यवस्थापन, २० मेगावटभन्दा माथिका सौर ऊर्जा प्रणाली र ३३ केभी वा सोभन्दा माथिका प्रसारण लाइनको निर्माण, सञ्चालन र व्यवस्थापन संघले गर्नेलगायतको वर्गीकरण मापदण्डमा गरिएको छ।

कार्यक्रम तथा आयोजनाहरूलाई प्राथमिकीकरण गर्ने क्रममा निश्चित आधारहरू तोकी त्यसकै आधारमा परियोजनाहरूलाई अंक प्रदान गर्ने कार्य आव २०५९/६० देखि नै सुरु गरिएको हो। यसमा आयोजनाहरूलाई ०, १, २, ३ भार दिइन्छ (० ले कमजोर, १ ले साधारण वा सन्तोषजनक, २ ले राम्रो र ३ ले अति राम्रो जनाउँछ)। साथै प्रथम प्राथमिकता (P1), दोस्रो प्राथमिकता (P2) र तेस्रो प्राथमिकता (P3) मा परेका आयोजनाहरूमा बजेट बाँडफाँट गर्ने अभ्यासको थालनी गरियो। यो विधि अहिले पनि यथावत् छ। बजेट विनियोजन गर्दा प्राथमिकता (P1) लाई उच्च महत्त्व दिने गरिएको छ।

## ५. व्यवस्थापिका-संसद्मा बजेट प्रस्तुत

मध्यमकालीन खर्च संरचना र वार्षिक विकास कार्यक्रम राष्ट्रिय योजना आयोगबाट स्वीकृत भएपछि आगामी आर्थिक वर्षको बजेट तथा वार्षिक विकास कार्यक्रम मन्त्रिपरिषद्बाट स्वीकृत गर्ने प्रचलन छ। राजस्वको प्रक्षेपण, बाह्य सहयोगबाट प्राप्त हुने अनुदान एवम् ऋण सहायता, आन्तरिक ऋणको प्रक्षेपणसहित बजेटको उद्देश्य नीति तथा प्राथमिकता, दीर्घकालीन सोच एवम् योजनाले निर्धारित गरेको आगामी वर्ष सञ्चालन गरिने कार्यक्रमलाई समावेश गरी आगामी आर्थिक वर्षको आय-व्यय विवरण बजेट बक्तव्य मार्फत जेठ १५ गते अर्थमन्त्रीबाट संघीय संसद्मा पेस हुन्छ। राष्ट्रिय योजना आयोगबाट तयार भएका मध्यमकालीन खर्च संरचना र वार्षिक विकास कार्यक्रमको दस्तावेज पनि व्यवस्थापिका-संसद्मा पेस गर्ने व्यवस्था छ।

## ६. बजेट निकासा, खर्च र प्रतिवेदन

बजेट स्वीकृत भएपछि, अर्थ मन्त्रालयबाट अख्तियारी प्राप्त नभए पनि सम्बन्धित निकायले खर्च गर्न सक्छ। तर स्वीकृत बजेट एकभन्दा बढी मन्त्रालय वा कार्यालयको भएमा सात दिनभित्र सम्बन्धित निकायले हासिल गर्नुपर्ने प्रतिफल तथा उपलब्धिसहित स्रोतगत बाँडफाँट गरी खर्च गर्ने अख्तियारी दिनुपर्दछ। एक मन्त्रालय वा निकायअन्तर्गत विनियोजित रकम अर्को मन्त्रालय वा निकाय मातहतको कार्यालय मार्फत खर्च गर्नुपर्ने भएमा विनियोजन भएको निकायको सचिवले सम्बन्धित निकाय मन्त्रालय वा निकायको सचिवलाई खर्च गर्ने अख्तियारी प्रदान गर्नुपर्दछ। सम्बन्धित कार्यालयको नाममा विनियोजन वा बाँडफाँट भएको रकम निकासा प्राप्त गरी खर्च गर्ने, लेखा राख्ने, प्रतिवेदन गर्ने, लेखापरीक्षण गराउने र बेरुजु फर्स्योर्ट गर्ने गराउने जिम्मेवारी सम्बन्धित कार्यालय प्रमुखको हुनेछ।



प्रत्येक कार्यालयले बजेट कार्यान्वयन गर्दा वार्षिक खरिद योजना, मासिक नगद प्रवाह विवरण, उपलब्धि मापन सूचक र कार्यान्वयनको समयतालिका समावेश गर्नुपर्दछ। यसैगरी बजेट तथा कार्यक्रमको कार्यान्वयनका लागि विभागीय प्रमुख वा जिम्मेवार व्यक्तिले सचिवसँग र कार्यालय प्रमुख वा जिम्मेवार व्यक्तिले विभागीय प्रमुखसँग प्रतिफल सूचकसहितको कार्यसम्पादन करार गर्नुपर्दछ।

कुनै कार्यक्रम वा आयोजनाका लागि विनियोजित बजेट आर्थिक वर्षको दोस्रो चौमासिकसम्म खर्च नभएको वा बाँकी अवधिमा खर्च हुन नसक्ने भएमा चैत १५ गतेसम्म अर्थ मन्त्रालयमा समर्पण (Surrender) गर्नुपर्दछ। सम्बन्धित मन्त्रालयका मन्त्री र सचिवले आफ्नो मन्त्रालयसँग सम्बन्धित आयोजना वा कार्यक्रम र बजेट कार्यान्वयनको अनुगमन तथा मूल्यांकन क्रमशः मासिक र त्रैमासिक रूपमा गर्नुपर्दछ।

अर्थ मन्त्रालयले बजेटको सम्पूर्ण पक्षको कार्यान्वयन पक्षको अर्धवार्षिक मूल्यांकन प्रतिवेदन हरेक वर्षको माघ मसान्तभित्र र वार्षिक मूल्यांकन प्रतिवेदन आर्थिक वर्ष समाप्त भएको चार महिनाभित्र सार्वजनिक गर्नुपर्दछ। नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहसमेतको आर्थिक विवरणका आधारमा एकीकृत आर्थिक विवरण तयार गरी प्रत्येक वर्षको पुस मसान्तभित्र सार्वजनिक गर्नुपर्ने व्यवस्था अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐनमा छ।

## ७. आन्तरिक नियन्त्रण तथा लेखा प्रणाली

संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका सबै सरकारी कार्यालयले आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली तयार गरी लागू गर्नुपर्दछ। आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीलाई व्यवस्थित गर्न हरेक निकायमा आन्तरिक नियन्त्रण समिति रहने व्यवस्था छ। समितिले आफ्नो निकायबाट सम्पादन गरिने कार्यहरू दक्षतापूर्वक एवं मितव्ययी रूपमा सम्पादन गरी नतिजाउन्मुख गराउने, वित्तीय जोखिम न्यूनीकरण गर्ने, वित्तीय विवरणलाई विश्वसनीय बनाउने तथा लेखापरीक्षणबाट कायम भएका बेरुजु फर्स्योट गरी गराई आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीलाई सुदृढ र प्रभावकारी बनाउँदछ।

नेपाल सरकारका प्रत्येक कार्यालयको कारोबारको नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता र प्रभावकारिताका आधारमा आन्तरिक लेखापरीक्षण महालेखा नियन्त्रक कार्यालय वा सो कार्यालयले तोकेको कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयबाट हुन्छ। प्रदेश तथा स्थानीय तहले पनि आन्तरिक लेखापरीक्षण गराउनुपर्दछ। प्रत्येक कार्यालयले सबै प्रकारका आयव्यय तथा कारोबारको तोकिएबमोजिमको लेखा र वित्तीय विवरण पेस गरी महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट अन्तिम लेखापरीक्षण गराउनुपर्दछ।

# International Collaboration against Corruption: Review of the 9th Session of UNCAC and status of Nepal



**Bed Prasad Bhandari<sup>1</sup>**

## Introduction of UNCAC and COSP

UNCAC is a branch of UNODC, while both are enacted with Corruption and Economic Crime Branch (CEB) in the Division for Treaty Affairs (DTA) of the United Nations. UNCAC is entitled for substantive and implementation responsibilities and functions relating to Corruption while CEB supports States in their efforts to ratify and effectively implement the Convention. UNODC provides Secretariat services to the bureau of COSP while UNODC is also mandated to ensure the efficient functioning of the Implementation Review Mechanism, the mandatory peer-review process for all States Parties to the Convention against Corruption aimed at assessing their compliance with the provisions of the Convention. It also provides tailored technical assistance activities to state parties to support Conventional mandates related to capacity building, legislative assistance, development of national policies, strategies, activities, etc. It has also established a network of regional anti-corruption and national advisers. UNCAC is a legally binding universal anti-corruption instrument that works as a platform for the mandatory provisions of UNODC and CEB for a comprehensive global partnership against corruption.

The United Nations Convention against Corruption mainly covers five areas, namely: (a) preventive measures, (b) criminalization and law enforcement, (c) international cooperation, (d) asset recovery, and (e) technical assistance and information exchange. It covers various diverse types of corruption, such as bribery, trading in influence, abuse of functions, and various acts of corruption in the private sector. A preventive measure is a chapter of the convention that deals with corruption control measures for both; public and private sector. Chapter of criminalization and law enforcement insists state parties in making laws, if not domestic laws are set, against corruption as a crime. Chapter for the international cooperation renders state parties for global initiative seeking each state party for establishing and working for partnership with mutual legal framework. Chapter on Asset recovery aims at returning assets illicitly acquired to the rightful owners and/or countries, while technical assistance and information exchange

---

<sup>1</sup> Under Secretary, CIAA

is a platform like chapter to the state parties to be united together at a place, share experiences and exchange best practices through a global UN network.

The UNCAC Convention comprises of 188 state parties (as of 11 Aug. 2021), and has 140 signatories. It has developed its implementation review mechanism (IRM), including fast-track UNCAC implementation since 2010, purposing mainly for the implementation of the convention by each state party as one's international obligation. Four groups namely; Implementation Review Group, Working Group on Prevention, Working Group on Asset Recovery and Expert Meeting on International Cooperation, have been functional for the conference of the state parties to the United Nations Convention against Corruption (COSP). These groups and expert teams including the COSP work under eight thematic areas, beginning from Prevention to Economic fraud and ID crime, while IRM reviews the status on each thematic area. The Guiding Principles of the IRM are:

- ◆ Transparent, efficient, non-intrusive, inclusive and impartial;
- ◆ Non-adversarial and non-punitive, without any form of ranking;
- ◆ Opportunities to share good practices and challenges;
- ◆ Technical, promoting constructive collaboration; and
- ◆ Complements existing international and regional review mechanisms.

### **Ninth Session of COSP and its Major Discussions**

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) has recently organized the Ninth Session of the Conference of the State Parties to the United Nations Convention against Corruption (UNCAC) in Sharm el-Seikh, Egypt, from 13 to 17 December, 2021, pursuant to Article 63 of UNCAC Convention aiming to improve cooperation of state parties to meet the objectives of the Convention, promote capacity and review its implementation status.

The Conference's main focus was to review and follow up the statues of key issues and commitments of the State Parties made in Abhu Dhabi Declaration and move further for more committed international cooperation, especially by governments to combat corruption and to meet sustainable development priorities in the globe. Fourteen resolutions were made in the 8th session of the conference of the state parties to UNCAC, held in Dubai in 2019 beginning from "strengthening of international cooperation on asset recovery.... (8/1) to promoting good practices in relation to the role of national parliaments and other legislative bodies in preventing and combating corruption in all its forms (8/14).

The ninth session, with its provisional agenda for the review of the implementation of UNCAC, Abhu Dhabi Declaration on Technical assistance, Prevention, Asset Recovery and International Cooperation, also aimed for the discussions and experience sharing of the deliberated achievements of the state parties during the period. The session at the end, concluded with the provisional agenda for its tenth session. (CAC/COSP/2021/1)

## IRM and Nepal

For an overview of the IRM, two tools; governmental experts and self-assessment checklist, are used. Each state party has to nominate 15 governmental experts for the purpose of the review process while UNODC has developed a user friendly computer based application, allowing state parties to provide relevant information regarding the implementation of the convention. Since Nepal is grouped under Asia-Pacific States, Lebanon and El Salvador are paired for the second review cycle for reviewing Nepal. Nepal successfully completed its second review on the implementation status of UNCAC that was organized in Nepal in January, 2022.

One of the major discussions as provisional agenda was "Performance of the Mechanism for the review of the implementation of the UNCAC. Organizing a country review during the first review cycle and the first to fifth years of the second review cycle was agreed to be extended until June 2024 to allow for the completion due to Covid-19 pandemic and other unexpected circumstances. The first cycle of the Review Mechanism had been started from 2010 while the second cycle was introduced from the sixth session of UNCAC conference held in Russia in 2015. The statistical overview in CAC/COSP/2021/2 shows the progress below in both; the first and the second cycles of the review mechanism:

Cycle for R/M	Focal Points nominated	Responded by state parties	Direct Dialogues held	Country visits for review	Joint Meetings held	Executive Summaries prepared	Country Report available in UNODC Website
1st	186	183	175	161	14	173	88
2nd	178	133	72	67	5	57	18

However, the statistical data shows that unprecedented situation in the world order and health concerns such as Covid-19 pandemic have delayed the completion of such review mechanisms. New approaches and methods in advancing country reviews have to be approached using communication and technical tools.

Pursuant to article 63 of the UNCAC Convention, the conference has to acquire the required measures in implementing the convention with supplemental review mechanism such as open-ended intergovernmental expert working group that would recommend the conference on actions to be carried out at national, regional and global level. This working group, in the light of the implementation of the convention against corruption from the state parties, held several sessions during the cycle and have recommended the General Assembly (from the 12th session of the working group) for the political declaration entitled "Our common commitment to effectively addressing challenges and implementing measures to prevent and combat corruption and strengthen international cooperation". (CAC/COSP/2021/3)

## COSP and Implementation of Different UNCAC Chapters: Lessons to be Learnt

Chapter II of the UNCAC convention incorporates "Preventive Measures" beginning from article 5. 'Preventive anti-corruption policies and practices' to article 14 'Measures to prevent money laundering'. State parties of the UNCAC have broadly taken three approaches; (a) development of comprehensive national anti-corruption strategy, (b) sector specific strategy and (c) specific preventive measures. Developing and implementing national code of conduct, asset disclosure system, awareness raising and educational activities in integrity related topics, establishing whistle blowing mechanisms for public officials, provision of regular trainings, development of tools to manage risks of corruption, establishing integrity and anti-corruption units in governmental bodies and publication of reports on regular basis. Nepal, in this regard, is doing well except developing national code of conduct. Financial Information Unit has been functional under Nepal Rastra Bank, whereas sector-wise code of conduct, trainings, reports and anti-corruption units are also practised. Some good practices appreciated by the working group and presented by the UNCAC Secretariat under the Thematic Report are presented under the table:

Country/ies	Areas under Chapter II and Practice	Lesson to learn
<b>Implementation of chapter II (Preventive measures) of the UNCAC Convention (CAC/COSP/2021/5)</b>		
<b>Malaysia</b>	<b>(Code of Conduct and Asset Declaration)</b> The Anti Corruption Commission of Malaysia has assessed corruption risks in public sector and have begun measures such as regular training and rotation of officials from office to office to mitigate the risks of corruption.	Public officials holding such positions must submit a declaration of assets on a regular basis and are subject to regular rotation. This should be applicable to both; elected and selected officials/appointees.
<b>Australia and Mexico</b>	<b>(Management of Public Finance)</b> Australia and Mexico have managed dedicated websites and budget portals to enhance transparency and clearly present and explain budgetary information that would allow people their access to information on the national budget.	Nepal can also practice such dedicated budgetary portal and website to clearly interact with civil society and people on setting priorities on annual budget before its adoption from the parliament.
<b>Fiji and Nigeria</b>	Fiji and Nigeria practice consultation from civil society through social media on the adoption of national budget	
<b>Armenia and Greece</b>	<b>(Public Reporting and Participation of Society)</b> In Armenia and Greece, Legislative drafts are published on e-platforms to facilitate comments and proposals by civil society and members of the public. In Greece, a report consolidating such comments and proposals in generated and attached to the legislation upon its submission to the parliament.	Nepal could also arrange public participation on policy making processes through legislative drafts. Such practice was also seen during drafting the present constitution. But publication of public concerns and publicizing was missing at the point.

Country/ies	Areas under Chapter II and Practice	Lesson to learn
<b>Implementation of Chapter V: Asset Recovery (CAC/COSP/2021/6)</b>		
<b>Nauru</b>	<b>(Prevention and detection of transfers of proceeds of crime: Financial Intelligence Unit)</b> Nauru has adopted the Beneficial Ownership Act and also established a dedicated authority to collect relevant information	Nepal has also systematically established FIU under Nepal Rastra Bank and has been working for AML CFT related matters but adopting its separate act for the beneficial owner and acting onto it would take quite a long time.
<b>Algeria and Burkina Faso</b>	<b>(Measures for direct recovery of property; mechanisms for recovery of property through international cooperation in confiscation)</b> Algeria and Burkina Faso have established explicit jurisdiction over civil actions brought by other State Parties to the Convention regarding compensation or the recognition of property rights over property acquired through acts of corruption.	CIAA's international co-operation been limited to receiving any such information by its foreign counterparts, as designated its privilege in the constitution. Either FIU or DMLI, on special jurisdiction, can take the responsibility coordinating with judiciary system, clearly stating the same in the domestic and relevant law.
<b>Ireland</b>	In Ireland, pending or intended civil litigation could be taken into account when deciding on a confiscation order and a foreign state, upon showing that the property was not the proceeds of crime, could apply for the transfer of their property.	If the asset, either money or any kind is seized by the Department of Revenue Investigation, Postal service, Nepal Police or else, a general public auction is lawfully held for such seizures and the amount, as revenue, is deposited in the national treasury while returning of such assets to the beneficial owner, domestically or internationally, is not practiced yet.
<b>Saudi Arabia</b>	In Saudi Arabia, victims or their representatives and heirs could initiate criminal proceedings to have their legitimate ownership recognized.	The second national AML/CFT policy and work plan (2076-2081) is functional. It aims at risk assessment, investigation, institutional capacity development, etc. It also urges on information collection and monitoring to identify the Beneficial Ownership along with some other polity improvements mitigating the gap of financial risk.
<b>Mauritius</b>	In Mauritius, a notice is published in at least two daily newspapers and other circulations made to find possible bona fide owner if the real owner of the property is unknown or not found.	
<b>Ghana</b>	(Recovery of assets through international cooperation in confiscation, arts. 54 and 55) Ghana allows its independent Anti-corruption Commission to initiate non-conviction-based forfeiture proceedings regarding assets illicitly acquired by public officials and it is clearly mentioned in Ghanaian Constitution.	When Nepal will be fully implementing the AML/CFT policy and work plan (2076-2081), it will also be developing its capacity for international cooperation mechanism as practiced from Ghana, Myanmar, and other state parties. Later, a strong, and lawful foundational organization such as FIU or similar office can be given such responsibility for international cooperation on Asset Recovery.
<b>Myanmar</b>	Myanmar has introduced an administrative procedure where Anti-corruption Authority could order confiscation without any involvement of judicial authorities in cases of illicitly enrichment.	



Country/ies	Areas under Chapter II and Practice	Lesson to learn
<b>Implementation at the regional level of chapters II (Preventive measures) and V (Asset recovery) of the UNCAC Convention (CAC/COSP/2021/7)</b>		
<b>Thailand</b>	In Thailand, the obligation to submit supporting evidence proving the actual existence of assets and liabilities, including evidence of the income tax of a natural person in previous tax years has been made mandatory as a good practice for international cooperation for asset recovery. Thailand has also done very well to outreach activities by their AML office and for conducting seminars for financial institutions and some designated non-financial businesses and professionals.	Nepal has adopted asset declarations and financial reporting systems for public officials, whereas cooperation for relevant data sharing between CIAA, FIU and DMLI would be an asset in future.
<b>Malaysia</b>	Malaysia has set up Standard Operating Procedures on Receipt, Analysis and Dissemination of Financial Intelligence with Foreign States. (Appreciated by the review experts in implementation of art.14. The report has been presented in CAC/COSP/2021/7 by the secretariat in the 9th session)	In case of Nepal, a fundamental cooperation mechanism between oversight agencies is strongly required on a legal basis, with review and report mechanics. This will, later on, bridge international cooperation among foreign states later on.

### **COSP Activities at the Ninth Session and Voice of Nepal:**

Speakers at the 9th session of UNCAC from the state parties also expressed their views, shared their experiences and announced their commitments for the global fight against corruption. Major points of discussion during the session are covered as Progress on the activities of the Open-ended Intergovernmental Working Group on the Prevention of Corruption, Challenges, good practices and lessons learned, and procedures allowing the confiscation of proceeds of corruption without a criminal conviction from States parties that have implemented such measures in accordance with the UNCAC convention to Progress on the activities of the open-ended intergovernmental expert meeting to enhance international cooperation under the United Nations Convention against Corruption. (CAC/COSP/2021/11..... CAC/COSP/2021/16)

Nepal expressed its concern about the challenges and dangers posed by corruption to the stability and security of the society fearing that it would hinder sustainable development and rule of law. Since corruption has become a major obstacle to poverty reduction and development, creating inequality and injustice while affecting society and economy, Nepal insisted for the international commitment, coordination and cooperation to control it. Nepal also expressed that she has been fighting against it through constitutional, legislative, judicial, institutional and administrative means. Since Anti-Money Laundering Research Strategy and Action Plan (2019-2024), has been implemented to control and prevent corruption from the country, focusing mainly



in the governmental resources management, the federal parliament has also been requested to pass bills that could help restrain corruption and conflict of interest in the private sector. Including CIAA, an independent constitutional body responsible for investigating and prosecuting cases of corruption, Office of the Auditor General, the Special Court, the National Vigilance Center, the Anti Money Laundering Investigation Department and Revenue Investigation Department have also been functional in the run against corruption. Local level, media and other CBOs have also been involved in controlling corruption and promoting good governance in Nepal. Chief Commissioner of the Commission for Investigation of Abuse of Authority, Hon'ble Prem Kumar Rai addressed and presented his views at the ninth session of UNCAC on behalf of Nepal.

Major presentations during the session included Baghdad International Conference on 'Asset Recovery: Modalities, Procedures, Difficulties and Available Means, Anti-corruption peer review mechanisms for synergy effect from OECD and European Group of States against Corruption (GRECO), International Treaty for the Verification of Asset Declarations, paper presented by the Regional Anti-Corruption Initiative (RAI), Crises and Corruption: Emergency Responses during COVID-19, Experiences and responses by state parties, and many more. Some countries such as Romania, Switzerland, Azerbaijan, Pakistan, Turkey, Armenia, Argentina, Benin, Cambodia, Ghana, Honduras, etc. have also presented different room papers in the session at the conference based on their experiences, challenges and practices on the fight against corruption and implementing the convention and its chapters.

### **Recommendations, Resolutions and Decisions of the Session:**

The Conference strongly wished to consider the activities carried out at the session to enhance international cooperation under the Convention against Corruption. The session also mandated the Expert Meetings to provide further guidance on issues for additional consideration, to mutual commitments in relation to the political declaration adopted by the General Assembly at its special session.

The General Assembly, in early June, 2021, had adopted a political declaration entitled “*Our common commitment to effectively addressing challenges and implementing measures to prevent and combat corruption and strengthen international cooperation*”. It urges States parties to preventing and countering corruption and illicit financial flows and recovering and returning confiscated assets, in accordance with the United Nations Convention against Corruption as well as to contribute to effective resource mobilization, poverty eradication, sustainable development and the enjoyment of all human rights. It was agreed that corruption was time and again transnational in nature for which, the need for strong international cooperation and assistance in the prevention, detection, investigation and prosecution of corruption offences, as well as in the recovery and return of confiscated assets in accordance with the Convention is required. Based on it, the ninth session of COSP reached to the following decision as its Resolution 9/1: Sharm el-Sheikh declaration on strengthening international cooperation

in the prevention of and fight against corruption during times of emergencies and crisis response and recovery

Similarly, the conference also agreed on the follow-up to the Abu Dhabi declaration on enhancing collaboration between the supreme audit institutions and anti-corruption bodies to more effectively prevent and fight corruption, and the use of information and communications technologies with strong international as well as law enforcement cooperation.

The Conference, as usual, deeply contributed on the development of guidelines, good practices and other tools to improve the implementation of different chapters of the Convention focusing on proper coordination among competent authorities involved and to encourage the state parties to contribute to the network also known as GlobE Network. Since adequate resources and attention to the capacity-building of state parties and authorities is required, the conference also insisted the state parties to work on to it. Common and contributory efforts internationally would only be able to ensure synergies to the convention against transnational organized crime including corruption, as agreed by the state parties in the end.

The conference at its resolution 9/7, enhancing the use of beneficial ownership information to facilitate the identification, recovery and return of proceeds of crime, agreed on the urgency of States parties to consider establishment/development of inter-agency or intergovernmental cooperation in identifying, tracing, freezing, seizing, confiscating and returning proceeds of crime, which will enable States parties to better detect, deter and prevent acts of corruption, in accordance with the fundamental principles of the convention and their domestic law. The conference also decided to carry on a work plan from the Working Group on Asset Recovery for 2022-2023 with the topic of 'good practices and challenges with respect to beneficial ownership and how it can foster and enhance the effective recovery and return of proceeds of crime'. The COSP, at the end, reached to the agreement (9/2) that its tenth session will be held in the United States in 2023.

### Resources:

- ◆ <https://www.unodc.org>
- ◆ [www.ciaa.gov.np](http://www.ciaa.gov.np)
- ◆ [www.dmlr.gov.np](http://www.dmlr.gov.np)
- ◆ [www.dri.gov.np](http://www.dri.gov.np)
- ◆ [www.nrb.org.np](http://www.nrb.org.np)

# Corruption: the Main Obstacle in the Justice Delivery Systems



Dr. Bhimarjun Acharya<sup>1</sup>

*'Let justice be done though the heavens fall'. - Sir James Mansfield*

## Introduction

The quest for justice has become an ideal that mankind has been aspiring for generations. The constitution of Nepal reflects this aspiration in the preamble and state policies that envision justice in all its forms: social, economic and political. Justice is thus a constitutional mandate. No state machinery can have an exemption for not abiding by the constitutional mandate. In addition, Nepal has been a party to almost all major international human rights instruments. It is the first country in the South Asian regions to accede to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT), and it is the only country in this region to accede to the Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, Aiming at Abolition of the Death Penalty. Being a state party to various international human rights instruments, it has made a full commitment to its international obligations for the protection, promotion, and fulfillment of human rights and justices recognized by such instruments. To fulfill the obligation created by domestic and international instruments, the role of constitutional bodies such as the judiciary and the commission for the investigation of abuse of authority (CIAA) is crucial. Unless we create a corruption-free society, we cannot meet the goal of justice as the constitutional mandate.

## The Judiciary

Currently, Nepal's judiciary operates within the framework of parliamentary democracy as stipulated by the Constitution of Nepal promulgated in 2015. All powers relating to justice are exercised by courts and other judicial institutions by the constitution, the laws and the recognized principles of justice. Judicial procedures are adversarial, largely based on common-law principles and lawyers play a key role in the process of judicial decision making.

<sup>1</sup> Constitutional expert

The constitution has stipulated a three-tier Court system namely: the Supreme Court, the High Court[1], and the District Court[2]. In addition to the three-tier integrated judiciary in the country, there are several tribunals and specific types of courts established by statutes. They are meant to hear special types of

[1] The High Court is a court of appellate jurisdiction. There are currently 7 High Court and 11 High Court Benches in the country. It has jurisdiction to hear appeals on decisions held by the district court. In addition, the appellate court has also writ and original jurisdictions.

[2] The District Court is a court of the first instance and there are District Courts in every seventy-seven districts of the country. Unlike in many other countries, the District Courts in Nepal are competent to hear both civil and criminal cases. The jurisdiction of a District Court is stated in general terms and except when otherwise provided for by specific laws. All cases within its territorial jurisdiction are to be tried by the District Courts as the court of the first instance.

Applications, claims and controversies. Administrative Court/Bench, Special Court, Public-debts Courts, Revenue Tribunals, Military Court, Labour Court have been established to serve this purpose.

All these special courts and tribunals are created and regulated under the terms of their enabling parliamentary statute. These statutes define the number, size and location of courts, as well as their territorial and subject-matter jurisdiction. Where there are complicated questions of law, or issues of fundamental rights and constitutional interpretation, cases decided by these courts or tribunals may be referred to the High Courts, or the Supreme Court, according to the terms of the enabling law.

The structure of Nepal's court system is one of the simplest in the region. It is constitutionally defined in substance, and statutorily elaborated in detail. The unified and unitary judiciary makes it easy to administer and to ensure necessary quality control. All judges (excluding the Chief Justice of the Supreme Court) are appointed based on the recommendation of the Judicial Council led by the Chief Justice who, in turn, is appointed and supervised by a high-profile constitutional body. A flourishing law profession, a legally qualified judicial bureaucracy and an independent judiciary complement one another. This does not mean that the present three-tier structure and the workings of the judiciary are not in need of reform. But, to effect change, it may not be necessary to start from a blank slate and create everything a new.

The judicial branch is led by the Supreme Court, the highest court in the judicial hierarchy of the land. In this capacity, the constitution confers upon the Supreme Court not only original and appellate jurisdiction, but also extraordinary constitutional jurisdiction. This includes the authority of the Supreme Court to hear petitions challenging the constitutionality of any law, and declare such law or any part of it void in order to ensure that justice is done. It can also, when convinced, respond to public-interest

litigation involving constitutional and legal issues.<sup>2</sup> As the guardian of the constitution, the Supreme Court has all the requisite powers and status that such responsibilities call for. All other courts in the country - that is High Courts and District Courts - are subordinate courts and are administered by the Supreme Court. The Supreme Court is a court of record. It may initiate proceedings and impose penalties in accordance with law for contempt of itself and of its subordinate courts or judicial institutions.

## People's Access

When a right is violated or damage is caused, access to justice becomes fundamental importance to the injured individual. In that point, Access to justice is not only a fundamental right but also a fundamental human right and an essential component of rule of law. The very essential condition for the achievement of people's access to fundamental rights is the compliance of rule of law and true implementation of the constitution. Since the fundamental rights are not merely show-off words in the constitution, but guaranteed and protected rights, they must be implemented so as to ensure that people have access to fundamental rights. If the rulers, at the time of implementing laws and constitution, respect to and abide by some values of the rule of law, such thing may create conducive situation on the part of people to truly realize fruits of fundamental rights. Today's major challenge is the gap between the books and actions of justice as well as its administration.

## Justice delivery system

More than half a century of the constitution<sup>3</sup> at work many issues are discussed relating to the working of the judiciary; from the difficult problems of appointments to the judiciary

2 Article 133 has provisioned for the jurisdictions of the supreme court : (1) Any Nepali citizen may file a petition in the Supreme Court to have any law or any part thereof declared void on the ground of inconsistency with this constitution because it imposes an unreasonable restriction on the enjoyment of the fundamental rights conferred by this constitution or on any other ground, and extra-ordinary power shall rest with the Supreme Court to declare that law as void either *ab initio* or from the date of its decision if it appears that the law in question is inconsistent with the constitution. (2) The Supreme Court shall, for the enforcement of the fundamental rights conferred by this constitution, for the enforcement of any other legal right for which no other remedy has been provided or for which even though the remedy provided appears to be inadequate or ineffective, or for the settlement of any constitutional or legal question involved in any dispute of public interest or concern, have the extraordinary power to issue necessary and appropriate orders to enforce such rights or settle the dispute. For these purposes, the Supreme Court may, with a view to imparting full justice and providing the appropriate remedy, issue appropriate orders and writs including the writs of *habeas corpus*, *mandamus*, *certiorari*, prohibition and *quo warranto*.

However, except on the ground of absence of jurisdiction, the Supreme Court shall not interfere, under this clause with the proceedings of the Legislature-Parliament concerning the violation of privileges and penalties imposed there to.

3 The Government of Nepal Act, declared on January 15, 1948 considered as the first Constitution of Nepal guaranteed for the first time, the fundamental rights, notably, the right to personal liberty; right to freedom of expression; right to freedom of publication; right to freedom to form association or organisation; right to freedom of religion; right to full- fledged equality in the eye of law; right to cheap and speedy justice; right to free and compulsory elementary education; right to vote; and right to property.

to the problems of court clogging and judicial delays. The constitution guarantees for the judiciary such as, institutional and functional/decisional independence, the security of the tenure and so forth. Follow up to the 1990 constitution, the constitution has advanced the mechanism called Judicial Council to make recommendations and give advice concerning the appointment of, transfer of, disciplinary action against and dismissal of judges and other matters of the District Courts and High Courts and the appointment of justices of the Supreme Court, and the mechanism called Constitutional Council to make recommendations for the appointment of the Chief Justice of the Supreme Court. Despite the constitutional guarantee of independent judiciary and guarantee of justice as constitutional mandate, the justice delivery systems face a number of constraints and challenges. The poor delivery of justice has brought about a sense of frustration amongst beneficiaries and litigants. The problem of delay in the disposal of cases has been a serious challenge.

The first national survey of public opinion on the performance of judiciary in Nepal (the first and as of now the last survey of its nature) (The National Survey-2002) conducted by a Non-governmental organisation-Nepal Law Society over 31 districts with the total of 5,448 sample size including general public (5,037), industrialists (151), and judges, lawyers, academics and official of the court (260) has revealed some of the crucial reasons of the poor justice delivery systems in Nepal.<sup>4</sup>

**Corruption:** In the survey, nearly one-third (30.5%) of the total respondents have said they had to offer money to court officials to expedite their work. With respect to judges, 10.1% said that they had an experience of bribing the judges, and 8.4% said they had bribed both court officials and judges.<sup>5</sup>

**Delay:** In response to the comment on time taken to reach decisions in the court, 73.7% of the respondents said that the time taken was long. The following reasons were given by respondents for delay in disposing cases: complex procedural law (59.6%), non-cooperation from the police and other offices (43.7%), lack of efficiency among the court personnel (26.3%), lack of efficiency among the lawyers (23.9%), backlog cases (28.2%), frequency of court orders (54.5%), and high frequency of disputes (26.8%). The principal reason for delay in enforcement of court orders, according to majority (55.3%) of the respondents, was the inefficient system of court management. For 29.9% the complex legal procedure was the second main reason.<sup>6</sup>

**Costs:** Close to half of the respondents (45%) believed that lawsuits were very expensive. The categories of expenses included court fees, lawyers' fees and other unseen expenses.<sup>7</sup>

---

4 The Judiciary in Nepal: A National Survey of Public Opinion (Nov 2002), Nepal Law Society, Kathmandu, the research conducted by Mukti Rijal, Bhimarjun Acharya, Govind Das Shrestha and Sudheer Shrestha.

5 Id. at 11.

6 Id. at 15

7 Id. at 16



**Impartiality:** A majority (52.2%) of the general public respondents believed that only a few judges were impartial.<sup>8</sup>

## Reforms in the justice system

It is said that laws and institutions should give voice to the poor. Justice should be accessible to all people disregard of their social, political and economic status. "Justice is the first virtue of social institutions...laws and institutions no matter how efficient and well-arranged must be reformed or abolished if they are unjust."<sup>9</sup> In our context, the administration of justice system suffers from tremendous obstacles and weaknesses. Such obstacles notably include- operational obstacles and structural ones. The operational obstacle relates to the efficiency and effectiveness of the administration of justice system. They include: legal/judicial services do not have a general approach but a specific one-to protect only certain rights; the quality of legal assistance has been traditionally related to the payment of lawyers' fees; public defence has been oriented to criminal cases and as a consequence is notoriously inefficient in dealing with other issues; the process cost is proportionally more expensive for small amount disputes.

The structural obstacles relate to the very nature of our judiciaries as they are currently organised. Such obstacles include: the location of the courts/tribunals. Courts are situated at specific downtown locations. The language used in the courts; the vulnerability of the weakest members of society; the general benches in the courts are also few to name as obstacles to justice delivery system.

The insertion of fundamental rights in the constitution is the result of the continuous struggle of the people of Nepal and the manifestation and recognition of the cravings of the people for liberty and freedom. The bill of rights establishes basic civil liberties and rights on the part of Nepali people that the government cannot violate. The bill of rights includes a wide range of protections with a common theme and purpose, i.e., to define the scope of individual freedom in Nepal and to make the political system more democratic. The comprehensive list of fundamental rights embodied in the 2015 Constitution may be the new record of this type in the world written Constitutions. Article 47 of the constitution states that the government shall make legal provisions for the implementation of fundamental rights within three years of the commencement of the constitution. The federal parliament has enacted almost all laws that are necessary for the enforcement of fundamental rights. The government has to now pay attention to formulating rules and regulations for implementation of fundamental rights and providing easy access of people to the enjoyment of fundamental rights. Likewise, some more initiatives, policies and instruments may be required to strengthen the CIAA in the days to come to prevent and control corruption in the country. Now is high time to think up to this direction. As discussed above, we cannot achieve the constitutional mandate of justice until we have corruption-free judiciary and corruption-free government organs.

---

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> John Rawls, A THEORY OF JUSTICE, Oxford University Press (1971), at 3.



# Competing Measures for Corruption Control: It is Civil Movement, if not Good Governance



Dr. Dinesh Pant<sup>1</sup>

## 1.1 Centrality of corruption control in Good governance

Having good governance in the present day Nepal is mere dream, if the present trend of corruptions and unethical practices continues and exists in almost all spheres of national life in multiple forms and ways. Governance simply means a system or process concerned with ensuring people's participation in policy-making, developing institutional capabilities to execute public policies and promoting and practicing "normative values" for orderliness in thinking and behaviors in national life. On the other hand, good governance refers to a condition where public institutions and officials demonstrate high degree of conformance to the values of accountability, transparency, fairness, honor to citizens' voices and active people participation in managing state affairs, including absence of vested interest in policy design and execution, rule-orientation and alike. What is underlying in good governance is the absence of corruption or high degree of conformance to ethical and moral values by both public officials and citizens in overall, which manifest in their willingness, feeling and behaviors in public life. There is consensus of the view that good governance also means predictability of policy design and its interpretation in execution.

It may also be recalled here that the World Bank annually measures good governance of its member countries in six dimensions (i.e., citizen's voice and accountability, political stability, government effectiveness, regulatory quality, ruler of law and control of corruption) by using its own well proven scale and tools and also publishes governance index periodically showing which country improved and declined in its governance quality. Nevertheless, different international agencies have labeled governance in different ways by measuring its different dimensions, and the governance is labeled even as good enough governance, fair governance and poor governance in between the two extremes of good and bad ones.

While good governance is a condition which (as a means) does not provide any space for corruption and unethical practices to take place, it (as an end) is also absence of

<sup>1</sup> Former Executive Director of the Nepal Administrative Staff College, and currently a Freelance development Facilitator

corruption and unethical practices by both public officials and citizens in public life. In view of its magnitude and adverse effect in all spheres of national life in Nepal, corruption control needs to be the central theme of all forms of efforts towards building governance systems and achieving good governance.

## **1.2 Similarity of measures for good Governance and corruption control**

Subscribing the view that corruption-less-ness is the major indicator of good governance while good governance is the major pre-condition for corruption control, the main measures for both governance and corruption-less-ness are more or less similar. While good governance requires public accountability and transparency of public institutions and officials in their functioning, corruption and unethical practices can hardly find space when public accountabilities and transparency are well practiced. Public accountability and transparency reinforces each other's presence and one can hardly exist in the absence of other. Likewise, with people's participation in public policy making and its execution and monitoring (which can take place even in the form of hearing of public voices), not only good governance is promoted, corrupt mentality and behaviors of public officials and their supporters and clients are also checked. Likewise, rule of law prohibits public officials using discretion in decision-making for fulfilling certain vested interest, while service-seeking citizens too can hardly expect discretionary public decision-making in their favors (e.g., fulfilling personalized needs). In both situations, possibility of corrupt behaviors is less. All these can exemplify how measures for good governance serve the purpose of corruption control.

In Nepal, good governance efforts are not lacking. Various institutional measures in the form of establishment of anti-corruption agencies, laws and policies are adopted. While the Commission for Investigation of Abuse of Authority (CIAA) and Office of Auditor General (OAG) exist as the constitutional bodies, the agencies like Anti-Money Laundry Department (AMLDD), Revenue Investigation Department (RID), National Vigilance Centre (NVC) and Criminal Investigation Bureau (CIB) are operating as wings of the Government. Likewise, dozens of public policies, laws and rules (including procedures and directives) prevail to create and maintain basic conditions of good governance, including the rules for ethical conducts (e.g. rules for code of conduct of public employees and professionals enforced under the Good Governance Act 2008). Moreover, Good Governance Act 2008 and Good Governance Rules 2009 exist to guide administrative set-ups and processes for securing good governance in the country. It is exemplary cases of Nepal that many laws dealing with regulating occupational services (e.g., civil service, auditing, police, judiciary services, etc.) and public functions like public procurement have incorporated some provisions for code of conducts to be followed by the concerned officials and parties, besides the provisions for code of conducts made separately by professional bodies (like Federation of Nepal Chambers of Commerce and industries, Nepal Bar Association (lawyers' association), engineers' association, association of chartered accountants, etc.) for their respective members.

It is the irony that despite all these institutional measures, Nepal's position continues to fall in recent years in almost all governance and corruption related indexes of international agencies like the World Bank, Transparency International, Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) and similar other agencies. For instance, corruption rank in Nepal (based on Corruption Perception Index of Transparency International) increased to 117 in 2021 from 113 in 2019, while governance index of the World Bank is also on declining trend. Nepal's situation in these areas is hardly better than Afghanistan and Bangladesh in South Asia. The corruption and unethical practices in public life have not spared any occupation and segment of the state and society, from temple to bank, hospital and university, besides the major pillars of the state affairs, whether it is executive or parliament or judiciary or private sector or civil societies. The on-going month-long protest over Chief Justice and judges of the Supreme Court by lawyers and civil societies has been one another shameful incident in Nepal's governance history.

### **1.3 Underlying issues on corruption control through good governance measures**

A number of issues exist in Nepal's search for good governance measures (like rule of law, value for citizen's voice, regulatory quality, government effectiveness, etc.) for controlling corruption and other related unethical and immoral acts. A few critical of these are briefly highlighted here:

One often sees a big gap between the way leaders at political, administrative and social levels speak publicly and the way they behave either in public or private life (let us not forget that senior public officials have only few space for private life). This often makes him / her confused about what is ethical or unethical. Rules and regulations are there only to be followed by few innocent, honest and weak sections of the Nepalese society; these are openly challenged by the political leaders, while they too were involved in designing them. Impunity of law breakers, when this involves the ones having access to power centers or influential leaders, is not exceptional. The actions against rule breakers at political level too are occasionally seen, mostly when there is the need for making someone a political sabotage. It is no wonder that the executive head of public institution, even if he happens to be honest and uncorrupt one, keeps his/her corrupt subordinates pleased to get things done by them as part of executive responsibilities. There are many cases in which few honest and competent executive heads were thrown by their corrupt subordinates, having access to power centers, simply in order to facilitate them to continue doing wrong things.

What is sadly happening in Nepal is that an ethical and honest person or official has to become odd and unpopular member or leader in the work team when is dominated by the corrupt and unethical members. It is very difficult to survive by playing the designated (formal) rule of game when it is implicitly made to play fouls. Likewise it is very difficult for the honest and ethical person to remain in the team by working honestly; what is more painful is to make people believing that they are uncorrupt and ethical

even if they succeed to work honestly. For example, many people have not yet forgot the incident in which an employee of land revenue office had committed suicide being unable to bear the blame or charge made by anti-corruption agency of taking a bribe of Rs 1000 from service seekers. At times, publicly declared corrupt political leaders are seen full of flowery garlands offered by their supporters when they manage to escape from the charges and come out of jail with support of influential ruling political parties or political leaders. The cases one can occasionally observe reinforce the longstanding folk saying that Nepal is Satile sarapeko desh, i.e., Nepal has been a country cursed by a widow readied to sacrifice life for heavenly departure along with her dead husband. It continues to support the common belief (misbelief?) that those who work truly for the benefit of the country and citizens are likely to be subjected to death (punishment) instead of reward by the state.

Public officials have increasingly been alleged that they are not only immoral, unethical and unaccountable towards citizens, but also discouraging others fellows not to comply with the normative values. This has been seen particularly among ruling elites, party leaders, ministers and senior administrative officials. The indifferent and reluctance in getting the National Ethics Policy about three years ago is a glaring example. Though various other institutional policies and laws have incorporated the provisions for ethical standards and norms at institutional level for their members, this particular policy, if approved and enforced effectively, could have served a very strong basis on which to monitor and grill the intentions and behaviors of public institutions, political parties, private sectors and non-government sectors. While there were tremendous pressures from various sectors not to do it for fear of being targeted for investigation, the then government and its senior top officials too could not show any gut to get it done. Perhaps, they should also have thought it as an unnecessary or uncalled constraint imposed in their own behaviors.

#### 1.4 The ironic and ugly trends

The issues highlighted above have also turned into and extended to be most ironic and ugly trends in the present day Nepal, especially after late fifties, at a time when the need for good governance has been rhetoric more loudly by political leaders, political parties, administration and civil societies, including international development partners. Such trends manifest in the form of the following situations:

- a) **Forming political syndicates:** The political leaders tend to have learned to form syndicates of political parties or like-minded factions of the political parties in order to grab the state power and enjoy it together for serving their vested interest on a rotational basis. There is hardly any opposition among the political parties on the formation or changes in public policies, laws and other deals and crucial political appointments unless these are considered affecting or likely to hurt their vested interest. Such interests include those of political leaders and parties and their influential activists, financiers/ supporters and nears and dears. The gradual absence of opposition on a principled basis in multi-party democracy of Nepal has

been a new phenomenon. As observed in the past, even if the political opposition exists, the related party immediately joins the nexus when its leaders' petty interest is served by the ruling parties and government. It is a typical type of syndicate of political parties, which often looks interested in seizing the state power for their own vested interest rather than the broader interest of people and the state, either through collaboration during periodic general elections or creation of alliance in forming the collation government.

- b) **Putting professional bureaucratic values on backseat:** The administrative officials, who are supposed to assist and support the political masters in getting rational decisions by using their professional experiences, knowledge and skills, are allegedly creating an image of “yes man” at best to serve their own petty interest, e.g., retaining in the present lucrative position or getting transferred or promoted to other similar positions. They hardly show any gut in order to advise against the wish of their political masters for fear of unpopularity among political masters. At worst, they are also seen collaborating with the corrupt and unethical groups for their own well-being. They could potentially check the corrupt and unethical intension and acts, had they maintain or stick to their professional values of rule orientation, rational subordination and impersonality in assisting in policy design and policy execution.
- c) **Virtually putting public positions in auction:** Any public position (post) is, by its literal definition, is full of duties responsibilities with some rights or authorities as means to fulfill them. In Nepal, what is being commonly observed that such positions, especially those related to spending public money, collecting revenue, issuing permits, regulating business of various forms or carrying social prestige, are rapidly becoming lucrative ones as if it is a license to use the power bestowed by people to the state, mostly through election in a democratic set-up, in their own ways. Such a license allows them even to commit corruption, favor the ones which are part of its nexus to promote mutual vested interest and sabotage the ones who are not supportive or members of opposition camps. Even in so-called undemocratic Panchayat system days, it was hardly heard that certain public positions were auctioned in the way it happening in recent years. Now not only party seats for running election are offered on a financial and non-financial exchange basis, senior public positions like secretary, department and projects managers are not easily accessible for professionally deserving candidates without making any form of compensation to the appointing person or its agents. This has been unfortunately extended to include even those official positions of constitutional bodies which exist to check and balance the wrong deeds of other public agencies and their officials. The persons appointed in such positions can be hardly expected to work for societal cause except maintaining royalty to their appoint authorities or earning to compensate any earlier payment for the appointment.

This is the main reason why the public decision-makers always take long time negotiating with partners in appointing the persons who are very much close to

them. When there is more demand for such position, the decision-makers do not hesitate even to virtually put these positions in auction so that they can choose the one who can offer maximum benefits in terms of financial payment or commitment of support in getting things done in their desired way. People tend to believe that any public positions are hardly bestowed to anyone without any form of exchange of royalty and favors between receiver and giver. This is believed to have prevailed in many cases, from offering ticket (candidacy) to someone in order to run in election by the political parties to public appointment to top lucrative public positions. Nevertheless, it should not mean that political parties and top decision-makers do not spare some positions for appointment on a merit basis; they occasionally do it in the case of some deserving persons, which in turn also help them in rationalizing or purifying their other irrational and impure decisions.

- d) **Rent-seeking public policies:** The policy design and policy decisions continue to become controversial at times as these implicitly or openly favor certain business houses, connected to political parties and their top leaders, by misusing the loopholes of laws and also involve making of new laws or amendments in the existing ones. Though the public decision-makers are often considered to be protectors of national interest and properties, it is not being a case in the present day Nepal, when public properties and resources are handed over to business houses on a lease basis for nominal price in the name of their utilization. Public are not unaware of how political leaders' nexus with business persons influences public policy formulation or its execution, including those involving large public procurement, awarding construction project, leasing of public properties. For instance, while business firms owned by Yeti and Omni groups have always been in the favorite list of UML party in offering lease of public properties at nominal prices even without competitive bidding, the Shailung Construction Company and the business run by Sumargi, which are commonly believed to have been connected with the top Maoist leader, often enjoy monopolistic benefits from government for not complying with legal norms and other contractual conditions by keeping public work uncompleted for indefinite period. Now the other business leaders associated with Chaudhary group and Batas Group have come into light as the ones favored by government of certain political parties in grabbing business opportunities and public properties. There is no lack of evidence to see how even unqualified business companies are given permission to open and run medical colleges and how public construction contract has been awarded to blacklisted and unqualified contractors even by amending laws and policies as and when necessary. The cost of such public decisions in terms of time overrun, cost overrun, poor quality of work, which put even lives of common people at risk, has to be often borne by general public. In this sense, protectors have been found turning into exploiters.
- e) **Misusing public properties:** Considering the reports of most national media, public properties have increasingly been grabbed by those having nexus with the influential political and administrative levels in the name of utilization of unused public properties and creation of new source of earning for the state. Such



properties are leased to private persons or business houses at very cheaper prices (royalties) for thirty to fifty years with signed agreement by keeping even weak points for government to claim back them after the expiry of royalty period, for which, as commonly suspected, separate commission is paid informally to the concerned decision making authorities or their political masters, subordinates and brokers. No one is loser in the deal except the state, which is blind, deaf and dumb. Examples are not scarce as this is what is suspected to have happened in leasing out lands for Gokarna Resort to Yeti group, leasing of India-Nepal guest house located around Pashupati Nath Temple in Kathmandu land with built-in cafeteria space in the Royal Palace Museum to Batas group, leasing of dozens of lands owned by trustees-managed places of historic and religious significance to business persons.

- f) **Federalization of irregularities and corruption:** In Nepal, federalization of the state means having 761 governments and 761 legislative bodies (combining those at federal, province and local levels) instead of one central government and one unitary parliament. This is, in a sense, empowering of the state and its citizens since the multiple governments and legislative bodies can create extended opportunities for undertaking development activities, regulating public affairs and serving citizens, but this has instead been effective in increasing size and dimensions of public institutions and corrupt and unethical behaviors of their officials in lawful ways, besides increasing the burden of tax paying and making people governed by more than one government simultaneously.

Both CIAA and OAG are reporting increasing number of irregularities and corruption in different tiers of the state; these are increasing at alarming rate and size at local government level. As CIAA reports, the number of complaints on federal affairs (referring to irregularities and corruption-prone activities mainly at local government levels) is on increase. In its order of public service sectors by number of complaints received, federal affairs (involving mainly local governments) stood second after education in FY 2017/18, while it stood 1st in both FY 2018/19 and FY 2019/20, before education, health, land reform and forest. The share of federal affairs in complaints lodged has increased from 18.02% in 2017/18 to 30.7% in 2019/20. The Auditor General's reports too show the increasing trend of financial irregularities at local governments, manifesting the risk of corruptions of various forms. This has gone up to Rs 40.8 billion in FY 2019/20 from Rs 16.51 billion in FY 2016/17, which marks the year of beginning of functioning of elected local governments in a federal mode. By percentage of total audited amount of accounts, the financial irregularities at local level in both FY 2018/19 and 2019/20 are higher (5%) than those of federal government and provincial governments which have 2.85% and 2.74% respectively in 2019/20.

All these three issues have spoilt any sincere efforts towards ensuring good governance and controlling corruption and unethical behaviors in the country. This has instead nurtured corrupt and unethical behaviors, especially those in power or having access to power groups, and make anti-corruption drive almost orphan and ineffective.



## 1.5 Light in the tunnel

As it has already been an well-established fact that corruption by public officials cannot take place if certain measures of good governance are in place such as strong legislations for promoting public accountability, public transparency, controlling impunity and maintaining compliance and ethical acts by public officials, national code of conducts, people's participation in designing policies and monitoring of its execution, rule of law, zero-tolerance of corrupt acts taken place at whatever levels, and strengthening of corruption-watch agencies. Adopting various measures of good governance is a long-lasting way of controlling corruption and unethical acts.

In view of the present national scenario of Nepal, good governance is likely to be limited to lip-service of the political leaders and top administrators and its measures, even if adopted, will only be for show-case purpose. It is very unlikely that the anti-corruption agencies too will be equipped and supported by the political officials in order to work against them and their near and dear. By implications, corruption cases are less likely to be investigated with prosecuted with legally deemed punishment, since top-level political leaders, administrative officials and watch dog agencies themselves are allegedly involved in corrupt and unethical acts directly or indirectly. As happened in the past too, the process of investigation and prosecution will be very slow and the investigation reports will be meant for storing only. Unfortunately, both the ruling and opposition political parties tend to be indifferent towards the issues of corruption and bad governance and common people's interest and wellbeing, because even the judicial bodies and other constitutional watchdogs are dominated by political appointees.

Anti-corruption drive, if still hoped to be effective, remains to be tried out effectively at the civil movement level. Civil society leaders, like Govind KC and similar others (who fought for cancellation of legislative bill for commercial use of trust land, tax recoupment from Ncell, etc.) have tremendous roles to play in fighting with corruption committed at higher political and administrative levels. The Civil movement, like the one led by Anna Hazare in India a few years back for right to information and law for anti-corruption agency, can be expected to bring out certain positive result. However, constitutional bodies like CIAA and OAG mandated to launch investigation into irregularities and corruptions in different segments of state machineries, have also significant roles to support such anti-corruption drive.

At this point of time, people are slowly losing confidence over such agencies for some reasons. CIAA in particular has been occasionally criticized for its inability to investigate and prosecute big cases in which involvement of senior political leaders is suspected and for limiting its role by dealing mainly with small cases. OAG too is blamed for not pursuing the execution of its report, which can argued in view of its constitutional role, and overlooking big cases on its own priori basis, particularly when these involve influential political and administrative officials. Hence, it is opportunity for them to collaborate with civil societies by sharing information and lending support to their campaign on a case basis.

The saddest aspect is that the brunt of corrupt practices committed at higher level is felt by very common people who have to depend on the public services because of accessibility and their relative low prices. Since public construction works related to road, bridge and water supply are not completed in time, they have to pay extra charges or are deprived of such public services from public offices, while those in power have not felt any inconvenience. Common people are to pay higher charges or are deprived of quality medical service, while those in power are easily travelling abroad just to treat their minor ailment by using the national treasury.

In all cases, citizens have never lost role of alerting higher level officials and their subordinates and instrumental business leaders and brokers against misusing state power for exploiting state resources with support of civil societies, watch-dog agencies, like CIAA, OAG and other executive anti-corruption agencies. It is only through generating and mobilizing support from civil societies and civil campaign, they can remain effective. It is never enough for civil societies and anti-corruption agencies to build people's awareness against corruption and unethical practices by launching various educational and awareness-building programs at larger scale. This nation is doomed to failure due to corruption and bad governance if citizens and civil societies too do not show courage to emerge and launch civil campaigns against them by complying with the basic norms and values they are expected to protect and promote.

### Selected Reference

- ◆ CIAA (2019a), Study on Corruption at Local Level, 2019 (in Nepali), Commission for the Investigation of Abuse of Authority, Kathmandu
- ◆ CIAA (2019b), Institutional Strategic Plan, FY 2018/19-2023-24 (in Nepali), Commission for Investigation of Abuse of Authority (CIAA), Kathmandu
- ◆ Kashif, Meharbash; TU, Le Anh; and Long, Nguyen Thanh (2019), Global Perspective Group Project Outcome: Political Corruption
- ◆ OAG (2021), The Auditor General's Fifty-Eighth Annual Report 2021 (Summary Report), Office of the Auditor General, Kathmandu
- ◆ Pant, Dinesh (2020b), "Practicality of federalism: How long before it is fully functional?", The Himalayan Times, 9 Nov 2020
- ◆ Pant, Dinesh (2020c), Where is the public administration?, The Kathmandu Post, 10 Nov 2020
- ◆ Pant, Dinesh (2021c), Fighting with Corruption in Federal Nepal, Souvenir 2021, CIAA, Kathmandu
- ◆ Transparency International (2021), Corruption Perception Index, 2021, Transparency International (TI), Berlin <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents>

# Hello Sarkar: Citizen Platform to ensure Accountability



**Kedar Khadka<sup>1</sup>**

Following the promulgation of the Constitution in 2015, Nepalese citizens are impatient with the old governance system, which has not met their expectations. The overwhelming majority of citizens perceive government employees as insensitive, unfriendly and view the overall administrative system as corrupt with no ‘work culture.’

The governance system in Nepal requires a paradigm shift, where citizens are at the ‘center’ and are ‘consulted’ at various stages of formulation and implementation of various policies to mitigate corruption and also to ensure quality public service. To achieve this objective, federal, provincial and local governments need an efficient public service delivery system that is innovative, accessible, capable, and forward looking.

The traditional role of public service has to shift from ‘regulator’ to ‘facilitator’ towards making governance more ‘citizen centric’ and ‘citizen friendly.’ Furthermore, in recent era, the strong presence of grievance handling mechanism has been a core competence of the government service providers to ensure accountability. To ensure the quality service, Nepal Government has issued number of laws, directives and guidelines to improve frontline public service delivery.

A survey on public service delivery revealed a gap between service delivery and access, which ultimately leads to corrupt practices in the name of quick service. Similarly, the respondent’s perception of service delivery from different offices was negative. The existing service delivery mechanisms were not meeting respondents’ demands in terms of its quality and effectiveness.

Most of the respondents answered an emphatic ‘No’ to the question of ‘whether services were delivered by the offices according to the needs of the respondents, or not’ was examined, indicating that service delivery had a low level of performance. And, most respondents were apathetic about the incomplete work. This apathy has become part of our bureaucratic culture.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Executive Director, GoGo Foundation

<sup>2</sup> A Survey on Public Service Delivery (2015), Transparency International Nepal (pp18).

Similarly, the Office of the Auditor General Nepal, 2078 report points out an acute lack of accountability on public expenditures during the COVID-19 crisis responses and regular expenditure of public funds by the local, provincial and federal ministries. Furthermore, the report highlights the lack of public audit, public hearings, social audit, complaint management and effective monitoring as critical shortcomings among ten other areas where service delivery is facing severe social accountability.<sup>3</sup>

The Council of Prime Minister launched ‘Hello Sarkar’ in early 2011 as a complementary accountability tool to strengthen the government to effectively handle grievances by measuring, monitoring, responding, and providing valuable and inclusive public services using digital technology tool.

## **Legal and institutional environments**

Grievance handling is part of the mechanism of government service providers. No government service provider can claim to be accountable, responsive, and user-friendly unless the all form of government establishes an efficient and effective grievance handling mechanism.

It is obvious that receiving feedback on public service can help provincial and local governments to improve service delivery, social accountability and overall governance. It also enables government machinery to offer quality services to citizens without hassle, eliminate the causes of grievance, reduce corruption and contribute to evidence driven policy reform. Thus, Federal Government including Gandaki, Sudurpaschim and Karnali Provinces have issued grievance handling policies to enable and equip citizens, government agencies and elected representatives, to overcome challenges involved in achieving public good. However, these policies need further revision to improve front-line service delivery in more effective manner.

## **Federal level grievance handling mechanism**

The Hello Sarkar a grievance handling mechanism, centrally located, the only authorized government online portal was established and launched on 3 November 2011 by Prime Minister Dr Baburam Bhattarai within the Prime Minister Office, Singhadurbar, Kathmandu, as a gateway grievance hearing mechanism. Its main objective was to receive, process and redress complaints from all over the country. A special dedicated Hello Sarkar unit has been established and equipped with 16 staff led by the Under Secretary and monitored by the Joint Secretary to listen to complaints 24/7. The ‘challenging’ part of initially launching Hello Sarkar was receiving ‘prank and hoax calls’, but there were no more such disturbances after installing ‘toll free’ lines.

The federal ministries, departments, state ministers, district administration offices, including the provincial government and local bodies, have access to its username and password. More than 3,500 government entities, known as a Nodal Office or person,

3 58<sup>th</sup> Annual Report of the Office of the Auditor General Nepal, 2078, pp7.

have access to the Hello Sarkar portal. The received complaints from ‘Hello Sarkar’ are directly forwarded to the respective local government agencies for further action.

The chief administrative officers are assigned to record people’s complaints and execute them timely. During the early phase of the Hello Sarkar, they received more than 60 thousand complaints annually, out of which around 80 per cent were resolved. However, in 2019, the number of complaints was reduced to 16,120, and the resolving percentage of complaints dropped down to 63 per cent. However, citizens registering complaints has gradually shifted from written form and telephone calls to social media, ie. Twitter, Facebook, etc. Hello Sarkar gives citizens the option to register complaints through various channels like Toll-free Viber, Facebook, Twitter and e-mail. So far, Hello Sarkar has more than 253 thousand twitter followers and 74 thousand Facebook followers. If Provincial Governments and local bodies wish to receive and customize their Hello Sarkar portal, they are allowed ‘administration login’ with minimum installation charges.

In 2019, Ministry of Federal Affairs and General Administration issued a circular to all 753 local units to expand the ‘grievance handling mechanism’ requesting them to provide necessary details to launch Hello Sarkar. For this purpose, the Federal Government’s National Information Technology Centre is readily available for technical backstopping on an on-call basis.

### Processing complaints

According to the Good Governance Act, all government entity needs to categorize public complaints as **high priority**-solved within 24 hours; **priority**- solved within three days and **general**- solved within a week to address the complaints effectively. However, this existing legal provision has not complied even after setting up Hello Sarkar. Similarly, a reasonable time frame that prevents grievances from dragging on unresolved has been provided to complainants. Thus, all provincial governments need to install a clear Hello Sarkar structure with the appropriate policy guidelines, apply systematic grievance redress processes and respond accordingly. They also need to ensure clarity on procedures, processes and timelines adopted and complied, with flexibility in decision-making processes taking into account unique character of grievances.

Service providers are part of the government and are generally signified as the government trusted machinery. Being a government member, the general belief is that they have sufficient knowledge about internal processes and that they are aware of service standards and the complaint redressal mechanism.

It is also presumed that all service seekers are literate and communicating with them in the official language is sufficient, but this is not the reality. Citizens need informed, empowered and facilitated approaches and palatable and adaptive communication to increase their trust. In other side, citizens are outside the government and are generally

referred to as external people. Being an outsider, the general belief is that they do not have sufficient knowledge of the service provider's internal process.

So, the duty of a service provider is to ensure that citizens are well aware of the service standards and the proper complaint redressal mechanism that is in place. It cannot be presumed that all provincial citizens are literate and understand the service provider's official language. The grievance redressal mechanism needs to be more participatory and inclusive ensuring they can be used by people of diverse languages.

Today, delivering public services to citizen with higher level of satisfaction is a significant challenge faced by all governments of Nepal. As a universal rule, elected governments have to be responsive to the claims and demands of their people for public services. An effective grievance handling mechanism can minimize the gaps mentioned above, change each other's perceptions, be empathetic, and build a shared understanding and reciprocal relationship for change.

The best example of democracy is where public can directly interact with their government. Thus, Hello Sarkar tool can be useful to increase accountability and reduce distance between citizens and their government. Understandably, grievances continue to rise because of the high-level of systemic tolerance for dilly-dallies, poor work quality, absence of proper monitoring and periodic appraisal of frontline service providers. Failure to timely redress the complaint, mainly poor and marginalized segment of people get frustrated with the overall government system.

The highest political and administrative level must initiate reforms to enact appropriate laws and policies to tactfully address public grievances, provide hassle-free services to citizens through systemic change, and minimize grievance in the government system. It is possible by reviewing laws, rules, and procedures to simplify the process, making administration more accountable, transparent, and citizen-friendly. It also needs a fundamental change in the grievance redress system once Hello Sarkar complaints and electronic response systems are fully functional. They need proper monitoring, application of technology, accurate reporting, the delegation of power, change typical workflow and change in the attitudes of public officials is vital. Thus, ICT should be employed in reengineering the all-governmental process to improve efficiency and effectiveness and ensure accountability.

The electronic platform creates the scope of convenience for service seekers. Reducing face-to-face interactions saves citizens from paying several visits to government offices, spending long hours in queues, and facing indifferent attitudes of service providers. ICT-based services system helps fade away the notion of hierarchy and red-tapes from the minds of service seekers by reducing time, hassle, and money. As a result, E-service delivery can significantly reduce harassment of frontline service providers.



## Ensure accountability

The traditional service delivery format of public administration depends on the hierarchy system. In a hierarchical service delivery system, service seekers have to go to dedicated government offices at a particular level and follow the set rules to get the intended services. But ICT-based service networks can change this and bring offices of the province, local council, ward and frontline service providers closer to the local stakeholders, providing a decentralized public service delivery network.

The free, convenient access and efficient digitized complaint lodging services with tracking options contribute critically to generating feelings of holding more accountability and transparency in the minds of provincial and local level general service users. Moreover, filing grievances, tracking any redress cases and receiving notifications through text messages about acknowledgement and delivery of services can also strengthen positive feelings towards the provincial government.

In recent years, self-service through the internet, public information centers, one-stop service, cell/smart phones, interactive voice response systems, hotlines, call centers are major electronic delivery channels to respond to public expectations.

As a result, the government of Nepal has also widely promoted self-service through the internet, as internet usability rates and skills are improving. The federal government intends to transform basic public services into digitized versions offering various services through a single public service portal and encourage provincial and local governments to use it, such as 'Nagarik App', known as citizen app.

This model requires a complete computerized back-end in all provincial and local government agencies. Setting up a one-stop counter at the federal, provincial and local government agencies for delivering services is another popular channel. Such platform provides citizens with the ease of getting all their needs addressed in one place, including complaint facilities. If the back office is automated, a considerable amount of benefits in terms of time, cost, and labor can be provided to citizens. This model claims to have greater ownership of the service provider as it assists in easy acceptance of the change.

Finally, the grievance handling mechanism of the government is a powerful instrument to measure their service efficiency and effectiveness. The best method to redress grievances is not to give any chance for citizens to file grievances by being more accountable and transparent.



# Service Delivery in Nepal's Federal Republic



Dr. Suman Kumar Regmi<sup>1</sup>

## I. Introduction

Many countries around the world have engaged in the process of coordination by transferring responsibilities from the federal/provincial to local level bodies of government. Such transfer of power is believed to bring coordination about not only political stability and contribute to democratic governance, but also improves public service delivery. After ascending to power, the republican government officially declared a Federal Democratic Republic (FDR) form of governance based on Constitution of 2072 B.S.

The constitution has decentralized fiscal, political and administrative powers to the provincial and local level governments to some extent to bring harmony, coordination and cooperation to promote local self-rule and better service delivery with the power of creating public resources in all 3-tiers of the FDR. The decentralization and coordination drive in Nepal have proceeded in three tiers - firstly from the federal to provincial and subsequently into local level bodies.

First of all, it is covered from the federal to the provincial level and subsequently into local level. It has been argued that while the first wave of decentralization (1991-2006) has been realized significant achievements, it did not bring better service delivery particularly at lower levels of administration.

Though the constitution allows for the creation of provincial state and local level body with their elected representatives; lack of capacity, resources and decision power have been limited them to deliver effective services. In addition, Chief District Officer (CDO) and provincial authorities should not have an unlimited controlling, checking and monitoring power over the activities of the provincial governments.

All of these have been encouraged the Federal Government to take an initiative to further decentralize powers and responsibilities to the local level as per constitution. This has to be carried out through the Local Level Decentralization Program (LLDP).

---

<sup>1</sup> Former Deputy Executive Director of Trade and Export Promotion Centre

Unlike the first wave of decentralization, which has a simultaneous countrywide coverage, the second wave (since from Republic (2063 BS) to till declaration of new Constitution) and a third wave of passing about full period of local level government formation, have made provision of limiting to the 7 Provincial States under Central Federal Government.

The main instrument of LLDP, however, has been made by forming the Village Municipality and Municipality including Metro city. This has provided the basis for a meaningful participation by the people in local development programs. Typically, this also has entailed primary education, primary health care, rural water supply, rural roads and agricultural extension services.

The constitution of Nepal has defined the duties and responsibilities of the federal, provincial and local level bodies and has also given them the autonomy of expenditure prioritization while planning basic services.

Consequently, the local level and federal level have been empowered to deliver services such as agricultural extension, education, health, water supply, rural roads etc. within their respective jurisdictions as mentioned in the constitution of Nepal.

There is now a broad consensus that decentralizing power and authority to federal below levels is the key for public service delivery improvement. However, the contribution of local decentralization and challenges faced in the process are not properly assessed. This article, therefore, has aimed to show how decentralization facilitates public-service delivery at lower local level bodies in the two new set up tiers (Province and Local Level) based on the education, health, water and road service delivery before and after local level decentralization.

What seemed the primacy of state planning-centralization, rationalization and nationalization until 1990 is now being labeled as government meddling ( Dr. Suman, 2068).

Decentralization has been regarded as a viable alternative to federal governance in that it enhances peoples' participation in the decision-making processes and facilitates service delivery at local levels.

Decentralization may enhance productive efficiency but has undermined allocated efficiency by making redistribution more difficult, especially in areas with regional inequality. Thus decentralization should be used with caution in situations where there are concerns with inequality, corruption and weak managerial capacity or weak democratic traditions.

Since 1991, a series of reform measures were introduced in Nepal to effectively establish a multifaceted decentralized system. With the adoption of a decentralized approach, it was expected that the system would create vibrant local governance systems that

has not made public leaders become more accountable to their provincial and federal constituencies even though it has aimed at enhancing self-reliance, democratic decision-making, citizen participation and better service delivery. Since the Fiscal Year (FY) 2073/74, numerous (More than three hundred in federal level) acts have been enacted to make Provincial and local level more powerful. In the FY2077/78 many policies have been formulated to implement these acts, rules and procedures.

One key area of focus and attention of the reform has been service delivery commitment, which is one of the major objectives of downward decentralization. In line with this, different public sector offices have also been re-established and restructured at local level with the objective of making local bodies which is the center of socio-economic development. It was also to provide a basis for meaningful participation of the people in local development programs. This was mainly designed to be implemented through the provision of primary education, primary health care, rural water supply, rural roads and agricultural extension. The focus given to these sectors and their delivery at local level is due to their main role in realizing national development objectives.

However, the challenge is still to sustain progress in strengthening delivery of basic health services, especially in rural areas. Access to clean water in rural areas has also increased with nominal progress. However, still large number of communities is without safe drinking water. These are reflections of the problem in public service delivery at local levels. Formally, the local level of bodies is legally an independent local level bodies' authority and has been given powers and functions maintained by the provincial state's documents. In practice, however, it does not exercise sufficient local autonomy on budgetary matters related to economic and social affairs and is tightly controlled by local level bodies within the province.

As a result, inadequacy of its administrative and personnel capacity to carry out socio-economic functions and a poor revenue base are the main reasons for the continued dependence of the local level on the provincial state government and specially on Federal Government. The extent of decision-making authority and fiscal and budgetary autonomy at the local level body are major criteria that are increasingly being used to measure the success of official decentralization policies in bringing about better service delivery.

Therefore, it is important to find out to what extent local level decentralization facilitates service delivery at the lower level of governance. This researcher also believes that the article will shed light and give an insight for policy makers as to how to make service delivery at lower level of governance can become effective and efficient through reform measure under consideration. Furthermore, the article will add values to the existing body of knowledge in the area in country.

There are 753 local levels bodies. There are numbers of Rural Municipalities and Municipalities in one Provincial State. However, this article tries to focus on education,

health, water and road services because of the constraints of time, cost and availability of information at this local level. The article used also lower level service delivery criteria: institutional structure, personnel, budget, and community participation to check the performance and see how decentralization facilitates service delivery at lower level. However, many factors can affect service delivery performance and it is very difficult to conclude that decentralization is the only one. Since the article depended mainly on secondary data, inconsistencies, unavailability of relevant and up-to-date information have, to some extent, affected its quality. Moreover, as the research has been descriptive study, based on literature review, it may not give the real picture of all tiers of governance.

Nepal has just officially entered into an era of new democratic federal republic through the assertion of the Constitution. Scheduled 4 of the Article 56(3) of the Constitution divided the country into seven provinces in which the powers and responsibilities of central government are shared with provinces and local authorities. With this arrangement, the government structure has to be changed practically from unitary to a federal one. These provinces are autonomous on the subjects as prescribed in the constitution itself. They also have elected bodies and power to legislate and make policy decisions regarding many activities (Rajendra, 2072).

## **II. FDR -Theoretical Principles and Practice**

The term decentralization has different meanings for different people. However, most authors on the subject agree that decentralization means transfer of authority and responsibility from higher to lower level bodies and government and their functionaries. Decentralization is a process of state reform composed by a set of public policies that transfer responsibilities, resources, or authority from higher to lower levels of government in the context of a specific type of state.

The transfer of legal and political authority from a central government and its affiliates to sub national units of government in the process of making decisions and managing public functions.

Generally speaking, there are four types of decentralization- namely political, administrative, fiscal, and market decentralization which are distinguishable by their different characteristics, policy implications and conditions for success.

Fiscal decentralization involves the reallocation of resources or transfer of resource decisions to local governments to allow them to undertake their function properly. The decision to allocate or transfer of resources usually depends on factors such as interregional equity, availability of central and local resources and local fiscal management capacity (Thakur & Newman, 2000, Falleti, 2005).

Therefore, service delivery arrangements or models vary between the continuums of purely private to purely public, with numerous hybrid cases in between involving

different agencies. These include: contracting out services to the private sector, NGOs and others, transferring responsibilities to lower tiers of government and transferring responsibilities to communities or to households or to the clients themselves. All these methods are either operating one after the other or side-by-side in the area of providing any given service (World Development Report).

The concept of delivery public services in Nepal is undergoing a massive transformation in recent years with call for good governance, accountability, and transparency in government functionaries( Ramesh, 2071).

According to Ahmad et al. (2005), one of the common problems associated with decentralization's impact on service delivery is lack of capacity at sub-national levels of government in exercising responsibility for public services. For instance, in Nepal, the lower tiers of government's bodies lacked the ability to manage public finances and maintain proper accounting procedures.

To overcome these challenges, optimal assignment of expenditure and tax responsibilities should be based on such criteria as economies of scale, spillover benefits, and cost of administering taxes, tax efficiency, and equity. In practice, however, fiscal decentralization often depends on political realities, expediencies and historical legacies (Ahmed et al., 2005).

In Nepal, the Local Governance Act 2074 has remained relatively unchanged for a period. It gives local bodies a very limited mandate and they have few staff and manage only approximately very few of the total public expenditures. But Local Administration Act 2028 has been operating because of its appropriateness for the county.

In their present form, local bodies are becoming increasingly less functioning for delivery of local services. In the institutional gap, sectors have gone ahead and established structures effectively decentralized service delivery and promote community involvement in the planning, implementation and monitoring of local level service delivery, just as a poverty alleviation fund has initiated processes of cross-sector planning. These moves may all feed into ultimate reforms, but currently lead to significant problems of cross-sector coordination and problems with linking recurrent and capital investments.

The potential impact of decentralized service delivery through local bodies in Nepal is not fully realized because sector funding modalities and sector control of staff remain so constant.

Nepal's federal republic system has delegated fiscal, political and administrative power to the lower level government through democratic governance, and improves service delivery. Unlike previous, heavily centralized regimes, the new set up has introduced decentralized federal system, and officially allowed different political parties to compete and participate at both central and provincial government levels.

The post-federal decentralization has created federal state structure, consisting of 7 provincial regional states and Village Municipality, Municipalities, and Metropolitan responsible for a broad range of the country's political, economic and social objectives. This was supported through fiscal measures such as the use of grant transfers and the posting of earlier central government civil service staff to the provincial states. However, initially decentralization did not involve local level in decision-making and local bodies of government enjoyed little political and administrative and fiscal autonomy.

While the post-federal decentralization has observed significant changes, it was not capable of bringing genuine self-rule particularly at lower level bodies. Though the constitution allows for the creation of provincial states with their elected representatives and provincial councils, the lack of power, resources and authorities has limited them to effectively engage in democratic self-rule. It is within this back-drop that the government launched decentralization in massive scale, designed to shift the decision-making process closer to the local level and to improve the responsiveness of service delivery. This has been assumed to be achieved through the local level and provincial states. The process entailed enabling legislation for local governments, fiscal reform, institutional restructuring, and capacity development.

For effective decentralization implementation before federal system, it was hoped that district government would be empowered to implement their administrative and development plans without undue interference from higher tiers of authority. Accordingly, this was supposed to create and bring situations closer to genuine local self-rule through grants, rearrangement of skilled and experienced personnel to serve in local bodies of government. sector offices. In this way, earlier district's real autonomy in activity and budgetary planning, had expanded freedom of operation in terms of raising and putting to use resources originating from own revenue resources, hiring required staff, etc. to some extent, could be exercised.

As per Constitution 2072 of Nepal, the major constitutional powers and duties of the Village Municipality, Municipality, Metropolitan, Provincial and Federal Governments have been mentioned.

The federal system of government in Nepal has three levels of administration; 1. Federal/Central, 2. Provincial/State, and 3. Local/Municipal/Metropolitan. The demarcation of power between the three levels of governments has been determined according to stipulations mentioned in the Constitution of Nepal.

The functional demarcation among the above are given below. The areas of Provincial State and Federal Government include:

- (a) approving the district social service, economic development, and administrative plans and programs;



- (b) levying and collection of land use taxes, agricultural income revenues, and other local taxes;
- (c) utilizing the District's sources of revenues, excluding such other revenues allocated and administered by the region;
- (d) preparing and approving the district budget;
- (e) construction and maintenance of lower grade rural roads;
- (f) administering primary schools and junior health institutions within the District; and
- (g) directing basic agricultural development activities and administering and protecting the natural resources of the district.

Along this line, it is not difficult to see that there is a room for improvement in order to maximize the benefits of decentralization. However, while decentralization has changed the political climate of the country, it has certainly led to questions regarding its various procedures, ramifications and impact.

Elected representatives and parties control all the provisional state governments in the Nepalese Provisional Government, either directly through its member parties or indirectly through affiliate parties.

The seven arranged provincial states have provincial capitals with their names. Each province comprises certain numbers of Village Municipality, Municipality and Metropolitan.

The economy of these provinces is highly dependent on agriculture and experiencing erratic rainfall. Agricultural production is below subsistence and the inhabitants are often exposed to structural food deficit where poverty is uncontrolled.

CDO Offices have assumed extensive powers and responsibilities in the service delivery fronts. They are responsible for running all socio-economic development programs in the area. In practice, however, it is subject to the control and supervision of the district and regional of government in matters ranging from budget preparation and approval to undertaking most of the socio-economic development projects in the districts under consideration.

The government structure in the country earlier had recognized five levels comprising federal/central, regional, district and local before Federal Structure but post federal structure has comprised 3 levels: federal, provincial government and local bodies. The lowest tier is the Village Municipality, Municipality and Metropolitan. The district is a multi-purpose local body of government unit in the current structure in the name of District Coordination Committee (DCC). It has been given elaborate powers and responsibilities. As an autonomous self-governing unit, it can prepare and approve its own budget, prepare and implement economic and social development projects, set



up and manage public services and exercise democratic decision making. While these listings indicate the devolution of power, the extent to which these are exercised in practice is not much clear.

The District Administration Office and the District Office of Comptroller General are the main institutions that play coordination roles. The district administration has overall responsibility for coordination and District Treasury Office and Office of Comptroller General have been existing to play an important role in coordination and integration of various office plans and matching these plans with the available budget. However, the respondents in both sectors confirmed that, these two sectors do not have the necessary human resource and budget to coordinate and support other development sectors. However, Office of Auditor General is the highest body in the central level to check the fund misuse.

In addition, local level bodies are not involved in development planning and the plan is usually prepared by the National Planning Commission demanding plans from lowest level also. Understanding the problem, earlier there was assignment of one VDC secretary and Chairman Ward and with Ward chairman in each ward of Municipalities. Now this structure has been converted into Village Municipality, Municipality and Metropolitan City.

### **III. Findings and Observations**

This article has shown that public service delivery has been less improved before federal set up decentralization. However, the demand for social and economic services has still to be increased after federal decentralization set up.

The fiscal and financial independence of local bodies and provincial along-with federal governments has become critical factor affecting their autonomy and effectiveness in public service delivery. However, the major constraint seen in federal structure has been inadequate funding for basic services provided to lower tiers of government. Both provincial and federal government has been heavily dependent on provincial and federal government set up and fund transfer. Such financial dependence has been serious implications for the autonomy and independence of provincial and federal governments.

It has been advised from local levels that District officials should also be authorized to report provincial and federal governments about routinely assigned functions to districts with adequate resources (skilled personnel, money, equipment and vehicles etc) to carry them out. According to them such kind of mandates without the needed resources has been created public mistrust about the ability of local government to deliver efficient services.

Now after federal set up, districts have not been made independent as local government entities. In reality intergovernmental relationships among the local bodies, provincial

and federal governments, and district administration and their lines of authority should be defined.

Citizen participation has been Significant in managing social institutions through labor and financial contribution. However, coordination at the local level bodies to enhance the participation of the community in public service delivery should not be weak due to lack of clearly institutionalized structures.

Grant allocation has been taken as financial transfer indicator. The main purpose of grant allocation is to make efficiency, qualitative, and productive the public service flow areas directly or indirectly related areas such as education, health, drinking water, cleanliness, road, electricity, irrigation, etc.

The place where there are many people, need more grant per capita. In case of large geographic areas, per capita Kilometer grants need more.

In most of the countries, the main source of income generally in local and provincial government is grant. The share of grants in total income in unitary form of government has been assumed as 53 percent and in federal form of government is 43 percent.

In federal government, the right of revenue collection is more decentralized but in unitary form of government the revenue collection is centralized with central government. In the context of Nepal, the share of granting is 80 percent in the total income in local government granted from federal government earlier. In such situation, the revenue collection is fully centralized source from Nepal's federal system even though there are three tiers of federal system in Nepal.

## References

- ♦ Ahmed et al. (2005) Decentralization and Service Delivery. World Bank Policy Research Working Paper 3603.
- ♦ CIAA (2074 B.S). *Smarika/Souvenir (From 2068 B.S to 2074 B.S)*. Kathmandu: CIAA
- ♦ Dr. Suman Kumar Regmi(2068 B.S). Good Governance in Nepal. *Smarika Souvenir 2068*. Kathmandu: CIAA.
- ♦ Rajendra Kishore Kishore Kshatri (2072 B.S). Infrastructure Development: Current Initiatives and Prospects. *Smarika Souvenir 2072*. Kathmandu.
- ♦ Ramesh Prasad Khanal(2071).An Observation on Delivery of Public Services in Nepal. *Smarika Souvenir 2071*. Kathmandu: CIAA.
- ♦ Thakur, R. & Newman, E. (2000) New Millennium, New Perspectives: The United Nations, Security, and Governance. United Nations University Press.
- ♦ UNDP (1997) Decentralized Governance Program: Strengthening for People-Centered -Development, Management Development and Governance Division, Bureau for Development Policy.
- ♦ Retrieved from: [http://en.wikipedia.org/wiki/Federalism\\_in\\_nepal#cite\\_ref\\_1](http://en.wikipedia.org/wiki/Federalism_in_nepal#cite_ref_1).

# A Perspective to Anti-corruption Mechanism and Efforts in Nepal



Thakur Prasad Bastakoti<sup>1</sup>

## 1. Background

Corruption is difficult to define. It is understood differently according to its context, provision and explanation. Usually, each sector of governance system is influenced by it. Receiving or donating undue economic or material benefits by misusing the authority is common characteristics of corruption acts. Such crime is deeply associated with organized crime features too in modern trend. Nepalese legal provisions seem to have connected the corruption terminology with the provisions of misuse of authority by a person having public position or authority.

Good governance is measured by accountability, responsibility and transparency. But it is often criticized that transparency and rule of law are limited only on paper if corruption control attempts are not meaningfully steered. Morality and impartial service delivery must not be limited only in moral speech, which finally may lead the society towards corruption. In such condition, sufficient proper institutional programs for anti-corruption campaign and other reliable activities to control corruption are required. So implementing effective programs is also a challenging issue in present context.

## 2. Meaning of corruption

It is said that "corruption can be reduced but not be eliminated". Each society scorns it as a crime and every legal system in the world seems to have criminalized the corruption related activities as a severe harmful act. In Thailand Corruption is known as "Jean muog"(Rastra bhachyan) and in China it is pronounced as "Tan wu" or hate seen in general. Japanese call it as "Oshek" or heinous work. According to the World Bank, corruption is defined as "the abuse of public office for private gain". According to Transparency International "corruption involves behavior on the part of officials in the public sector, whether politician or civil servants in which they improperly and unlawfully enrich themselves or their closed ones by the misuse of the public power entrusted to them". Ex-president of World Bank Mr. James Wolfensohn says "corruption is like a cancer". Thus corruption is widely accepted as an evil act in terms of social,

<sup>1</sup> Assistant District Attorney, District Government Attorney Office, Mustang

moral and legal perspectives.

The main objectives of corruption are:

- ◆ How to earn money faster
- ◆ How to do everything faster
- ◆ How to cause more delay
- ◆ How to increase influence
- ◆ How to channelize the network

Corruption flows both in private and public sphere. The impact of corruption is perilous. Some of such impacts are as follows:

- ◆ It destroys formal process of government system.
- ◆ It minimizes accountability of legislative body.
- ◆ It condemns rule of law in judiciary.
- ◆ It increases hateful environmental.
- ◆ It reduced fairness in public administrative body.
- ◆ It decreases capacity of governmental institution.
- ◆ It develops doubtful environmental in society.

Transparency International has surveyed "Global Corruption Barometer". Transparency International's 2020 mentioned these facts.<sup>2</sup>

- ◆ Nepal in in 117<sup>th</sup> position out of 180 nations.
- ◆ Cambodia, Afghanistan and North Korea are the most corrupted countries falling at the bottom of the rank.
- ◆ Less corruption is seen in New Zealand, Denmark, and Finland.
- ◆ Nepal has scored 33 out of 100 points.
- ◆ The Global Corruption Barometer indicates that 84 percent of people think that corruption in government is a big problem.
- ◆ 12 percent of public service users paid a bribe in the previous 12 months.

## 2.1 Patterns of Corruption

Corruption can occur in different scales. A small favor between a small numbers of people is known as petty corruption. Corruption that affects the government on a large scale is identified as grand corruption in corruption jurisprudence. Patterns of corruption are as further mentioned below:

- A. Petty Corruption:
- B. Grand Corruption;

---

<sup>2</sup> [transparency.org/en/countries/nepal](https://www.transparency.org/en/countries/nepal) (visited on 2021/02/28)

- ◆ Corruption within civil service management
- ◆ Corruption on project management
- ◆ Corruption on market management

C. Systematic corruption:

**A. Petty corruption:**

"Petty" corruption occurs at a smaller scale and occurs within established social frameworks and governing norms. Examples of such corruption include the exchange of small improper gifts or use of personal connections to obtain favors. This form of corruption is particularly common in developing countries and where public servants are significantly underpaid.

**B. Grand corruption:**

"Grand" corruption is defined as corruption occurring at the highest levels of government in a way that requires significant subversion of the political, legal and economic systems. Such corruption is commonly found in countries with authoritarian or dictatorial governments and in those without adequate policing of corruption by anti-corruption agencies.

**C. Systemic corruption:**

Systemic corruption (or endemic corruption) is corruption which happens primarily due to the weaknesses of an organization or process. It can be contrasted with individual officials or agents who act corruptly within the system.

Good governance is based on morality. Poor countries are often suffering from this type of corruption. Political and administrative authorities protect this type of corruption mutually. Public management influences and uses in this type of corruption. Market management corruption promotes completion and increases monopoly tendency.

### 3. Corruption Control in Nepal

#### 3.1 Control Mechanisms

Corruption is a social evil having pervasive nature. It is prevalent in various forms of and dimensions. It has been deeply rooted in the society as convention psychological need with greedy practice not only in public service, but also in business transaction and other kinds of dealing as well. The society has adversely been affected by it which hinders effective management in governance. Its control is the most urgent and imperative task to be accomplished in Nepal to establish a fair and transparent governance system.<sup>3</sup> In Nepal, these institutions have played the key roles in controlling the corruption.

---

3 CIAA- "An Introduction of CIAA", Booklet, page 3

- ◆ Commission for the Investigation of Abuse of Authority
- ◆ Supreme Court
- ◆ Special court
- ◆ Public Audit committee in the Parliament
- ◆ Office of the Auditor General
- ◆ Office of the Attorney General
- ◆ National vigilance Centre
- ◆ Office of General Audit Control
- ◆ Nepal Rastra Bank, (Financial Information Unit)
- ◆ Department Money Laundering Investigation
- ◆ Department of Revenue Investigation
- ◆ Judicial Council
- ◆ Chief District Officer
- ◆ Local Governments
- ◆ Press Media
- ◆ Civil society

### **3.1.1 Commission for the Investigation of Abuse of Authority:**

The commission for the investigation of Abuse of Authority (CIAA), Nepal is an apex constitutional body to curb corruption and its tentacles in the countries.

Articles 238 and 239 of Constitution of Nepal have empowered CIAA to investigate and probe cases against the persons holding the public positions and their associates who are indulged in the abuse of authority by way of corruption.<sup>4</sup> CIAA is the distinctive anti-corruption agency in the country that plays vital role of 'Ombudsman' investigator and prosecutor as well. It aims to crack down corruption issues at national level with system-based approach. It also focuses on detection and punishment of corruption acts on one hand and social cultural and institutional reform on the other.<sup>5</sup>

#### **A. Functions and Duties of CIAA**

Article 239 of the Constitution of Nepal has specified functions and duties of CIAA as mentioned below.<sup>6</sup>

1. CIAA may, in accordance with law, conduct, or cause to be conducted, investigations of any abuse of authority committed

4 Constitution of Nepal (2072), Article 238

5 Booklet published by CIAA, "An Introduction of CIAA", page. 3

6 constitution of Nepal, Article 239

through corruption by any person holding public office.<sup>7</sup>

**However, CIAA shall not have jurisdiction over the following officials:** Any official in relation to whom the constitution separately provides for such action and to any official in relation to whom other law provides for a separate special provision.

2. In the case of the person who can be removed from office by passing a motion of impeachment under Article 101, the Judges who can be removed by the Judicial Council and the persons who are liable to action under the Army Act, it may conduct, or cause to be conducted, investigations in accordance with the federal law after they have been removed from office.<sup>8</sup>
3. If CIAA finds, upon on conducted pursuant to clause (1) or (2), that a person holding any public office has committed an act which is defined by law as corruption, it may file, or caused to be filed, a case against that person and other person involved in that offense in the competent court in accordance with law.<sup>9</sup>
4. If, on investigation conducted pursuant to clause (1) or (2), any act or action done or taken by a person holding public office appears to be of such nature as to be filing under the jurisdiction of another official or body, the CIAA may write to the concerned official or body for necessary action.<sup>10</sup>

Commission for the investigation of Abuse of Authority Act was enacted in 1992 (2048 BS). Its Regulation, 2059 was also promulgated to lay down the procedural details for implementing the provision of the act.<sup>11</sup> The above Act and Regulations define in detail the scope, functions and procedures of investigation and prosecution against corruption cases. The Act and Regulations explicitly explain "improper conduct and 'corruption' with regard to improper conduct, departmental action shall be taken, while in the case of corruption the case is to be filed in the "Special Court". Another very important function entrusted by the act to the commission is the authority to suggest the government for improving or revisiting the existing policies, legal provisions and procedures which will help to curb corruption and contribute toward good governance.

---

7 Ibid, Article 239(1)

8 Id, Article 239(2)

9 Id, Article 239(3)

10 Id, Article 239(4)

11 for detail see the Commission for the investigation of Abuse of Authority Act, 2048 section.2 and Regulations, 2059



## B. Major Role of CIAA: Investigation and Prosecution

CIAA embodies the characters of an Ombudsman investigator and prosecutor. It carries out inquires and investigations into corruption and improper conduct committed by persons holding public office. It has authority to investigate all officials from the prime minister to low-ranked public servants. Based on the findings, the commission may fill a case against the persons alleged to have committed corruption, in the court of law.<sup>12</sup>

**I- Preventive Role:** Besides curative role, CIAA carries out preventive role by sharing and disseminating information, publishing posters, pamphlet, booklets, and newsletter and so on. CIAA also organizes interaction programs with the governmental as well as nongovernmental organization and civil society to discuss and find out ways and means of controlling corruption. There are a number of other activities which CIAA carries out to promote good governance in the country. Moreover, CIAA has collaborated with international stakeholders to accelerate anti- corruption activities by sharing experience and exchanging view in various national and international forums. According act CIAA inform departmental chief to take action against unreasonable work of civil servants.<sup>13</sup>

### 3.1.2 National Vigilance Centre (NVC):

National Vigilance centre is Under the Office of the Prime Minister and Council of Ministers. It is established by the provision of the Corruption Control Act, 2059. Main objectives of this Office are awareness raising and corruption prevention, which are mentioned:<sup>14</sup>

- ◆ To file complaint related to misconduct, delay and corruption in public authorities
- ◆ To recommend about the effective service in public sector
- ◆ Property supervision of public officials
- ◆ Technical auditing of development projects about the Quality, cost, time and quantity
- ◆ To operate the anti-corruption and preventive activities at local level
- ◆ To monitor dress code and regularities in public office

---

12 Annual Report of CIAA, F/y- 2076/2077 page. 4

13 CIAA Act, 2048 section 12

14 [www.nvc.gov.np](http://www.nvc.gov.np) (visited 2021-5-22)

### 3.1.3 Judiciary:

Article 126 (1) of The Constitution of Nepal states that the judicial power of Nepal shall be exercised by the courts and the judicial authorities pursuant to the Constitution and other laws and recognized principles of justice. Article 127 of the Constitution has incorporated the provision of Supreme Court, High court and District Court along with the provision for establishing judicial bodies in the Local level or other bodies as required may be formed to pursue alternative dispute settlement mechanism. Similarly, Article 137 of the Constitution establishes the Constitutional Bench in the Supreme Court to hear the disputes related to jurisdiction of Federal, State and Local level as well as the disputes on qualification of elected member of federal or state Parliament.<sup>15</sup>

Supreme Court, as the highest court of Nepal, is recognized as a court of record. At present, there are 7 High Courts along with nine permanent benches and two temporary benches of the High Court. 77 District Courts and other judicial institutions like Debt Recovery Tribunal, Revenue Tribunal, Administrative Court, Foreign Employment Tribunal and Special Court are also functional for the justice indulgence in Nepal. Local level judicial committee has also been working at the local level governments.

The administration of justice of the country has been regulated by the various statutes and regulations related to judiciary, such as the Constitution of Nepal, Administration of Justice Act, 2016, Supreme Court Act, 2016, Supreme Court Regulations, 2017, High Court Regulations, 2016 and District Court Regulations, 2016.

The Special court hears the corruption case filed by the CIAA. The appeal hearing is done in the Supreme Court over the decision of Special Court.

## 4. Challenges to control Corruption

The society seems to have been affected by corruption. One desires getting money by whatever means for the purpose of becoming rich. Therefore, this tendency plays pivotal role to corruption. Following facts resembles the ground of corruption:

- ◆ Corruption is developed of poor system rule of law.
- ◆ Social reputation gain by the property
- ◆ Poor condition of social security
- ◆ Less respect to labor than that of property.
- ◆ Lack of proper mechanism and procedure to control corruption.
- ◆ Expensive Social sector (health, education, transportation) services.

---

15 For more information See the Part 11 of Constitution of Nepal (2072) and Administration of Justice Act, 2016

- ◆ Luxurious life style.
- ◆ Lack of effective anti-corruption campaign and activities.

Proper implementation of statutory legal provision, ethical awareness, moral based education and schooling are major techniques in addressing corruption in any society. According to Dr. Gopal Sivakoti, controlling corruption may be visible in following condition as he mentions in "Kanun Patrika"<sup>16</sup>

- ◆ Political stand.
- ◆ Political activities and policies should be based on transparency.
- ◆ Moral base public administration.
- ◆ Equipped National institution.
- ◆ Legal provision is amendment with contemporary basis.
- ◆ Avoid utilitarianism.
- ◆ Social awareness.
- ◆ Moral education.
- ◆ Respect honesty and labor.

Nepalese Administration is characterized by different kinds of pathological traits such as: the pathology of persistence, conservatism, growth, status, self-service, buck-passing, delay, nepotism, favoritism and corruption. The existence of these bureau-pathologies has been recognized as major reasons that hamper public bureaucracy on its developmental role. The multi-sector organs like governmental and non-governmental organizations should play concurrent role for the control of corruption. Whole system of governance must impart awareness-building programs pertaining to corruption control.

In Nepal major amount of corruption is predicted to have occurred in private sector. Around 2/3 (67%) corruption is claimed to have ensued in private sector. To fight corruption, we must embrace transparency in all sectors. Transparency is all about knowing who, why, what, how and how much in very fact and circumstance of governance. It means shedding light on formal and informal rules, plans, processes and actions etc. in the governance system. Corruption can only be kept in check if representatives from government, business and civil society work together for the common good.

Here are some recommendations to promote good governance and control corruption on days to come:

- ◆ Moral based politics should be promoted.
- ◆ Zero tolerance to corruption should be implemented.
- ◆ Amendment in Prevention of Corruption Act, 2059 is essential to make it more effective. Corruption of all sectors should be sanctioned as crime.

---

<sup>16</sup> Dr. Gopal Sivakoti "KanunPatrika " vol,9. 2069, page. 11

- ◆ Keep CIAA far from any kind of interference.
- ◆ Private sector and NGOs/INGOs should be included within the jurisdiction of investigation and prosecution with proper institutional and legal provisions.
- ◆ Implementation of UNCAC is required to promote good governance.

## 5. Conclusion

If we preserve social harmony, co-existence and try to have the abolishment of conflict in the society, at first, we need to control corruption and achieve prosperity. Consolidation and benefits of democracy are strengthened when rule of law, transparency and social dignity are experienced in daily behavior of the state. Without effective corruption control campaigns, no society can become prosperous. Corruption has no physical boundary to damage social and economic bases of a country. Nepal is committed to achieving SDGs within 2030 and to turn into a medium level income holder country by 2025. In such a case, controlling corruption is such a significant strategy that helps to promote our democratic values and ethical commitments in good governance. Effectiveness of corruption control mechanism should be experienced in daily phenomenon. For the purpose of implementing UNCAC convention, corruption control of private sector and NGOs is also required. Inclusion of the jurisdiction of corruption control of these sectors will truly help to control the corruption in the country. Making all the mechanisms more effective, all stakeholders should respect the autonomy of constitutional bodies and also should empower the anti-corruption mechanism in upcoming days.

## Bibliography

1. Constitution of Nepal, (2072)
2. Corruption control Act, 2059.
3. Commission for the investigation of Abuse of Authority act 2048 and Regulation 2063.
4. Judicial Council Act, 2073
5. Administration of Justice Act, 2016
6. CIAA Annual Memorandum 2073.
7. Transparency International Report 2020
8. Annual Report of CIAA, 2076/2077.
9. NKP differential issue.
10. Kanun Patrika difference issue
11. web page [www.transparency.org](http://www.transparency.org)
12. web page [www.oag.gov.np](http://www.oag.gov.np)
13. web page [www.dri.gov.np](http://www.dri.gov.np)
14. web page [www.ciaa.gov.np](http://www.ciaa.gov.np)
15. web page [www.nvc.gov.np](http://www.nvc.gov.np)







आयोगको कार्यालय सुर्खेतको नवनिर्मित भवन उद्घाटन गर्दै माननीय प्रमुख आयुक्त प्रेमकुमार राई ।  
 इन्सेटमा: आयोगको कार्यालय सुर्खेतको नवनिर्मित भवन उद्घाटन पश्चात माननीय प्रमुख आयुक्त प्रेमकुमार राईसँग  
 आयोगका सचिव तोयम राया लगायत अन्य कर्मचारीहरु ।



आयोगको एकतिसौं वार्षिक प्रतिवेदन पेस गरे पश्चात आयोगका माननीय पदाधिकारीहरु, आयोगका सचिव र  
 कर्मचारीहरु राष्ट्रपति कार्यालय, महाराजगन्जमा ।



एउटाले होइन सबैले भनौं,  
भ्रष्टाचारमुक्त नेपाल बनाऊँ ।

म गर्दिनँ भ्रष्टाचार, म सहदिनँ भ्रष्टाचार,  
मेरो संकल्प सदाचार ।

सुशासन र समृद्धिमा हाम्रो ध्यान,  
भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा साभ्का अभियान ।

## अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग

टङ्गाल, काठमाडौं, नेपाल

फोन: ९७७-१-५२६११९, ५२६२१०२, ५२६२१५१ (एक्सचेन्ज)

टोल फ्री नं.: १६६० ०१ २२२३३

हट लाइन नं.: १०७

फ्याक्स: ९७७-१-५२६२१२८, ५२६२१०४

वेवसाइट: [www.ciaa.gov.np](http://www.ciaa.gov.np), इमेल: [akhtiyar@ntc.net.np](mailto:akhtiyar@ntc.net.np)