स्मारिका

"सुधारौं सोच, संस्कार र व्यवहार : नियन्त्रण हुन्छ भ्रष्टाचार"

२०८०

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग

टङ्गाल, काठमाडौं, नेपाल

माननीय प्रमुख आयुक्त प्रेम कुमार राई आयोगको तेत्तिसौँ वार्षिक प्रतिवेदन सम्माननीय राष्ट्रपतिज्यू समक्ष पेस गर्नुहुँदै ।

आयोगको तेत्तिसौँ वार्षिक प्रतिवेदन पेस गरेपश्चात् सम्माननीय राष्ट्रपतिज्यूसँग सामूहिक तस्विर लिँदै आयोगका पदाधिकारीहरू

स्मारिका
२०८०

Souvenir
2024

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग
टङ्गाल, काठमाडौं

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

सम्पादन समूह

सचिव श्री रामेश्वर दंगाल	:	अध्यक्ष
सहसचिव श्री कोशहरि निरौला	:	सदस्य
सहसचिव श्री नरहरि घिमिरे	:	सदस्य
उपसचिव श्री मोहन अधिकारी	:	सदस्य
उपसचिव श्री दीपक खतिवडा	:	सदस्य
उपसचिव श्री देवीप्रसाद थपलिया	:	सदस्य–सचिव

स्मारिका प्रकाशन उपसमिति

सहसचिव श्री नरहरि घिमिरे	:	संयोजक
उपसचिव श्री वेदप्रसाद भण्डारी	:	सदस्य
लेखा अधिकृत श्री निमलाल भुसाल	:	सदस्य
शाखा अधिकृत श्री मुक्तिनाथ ढुङ्गाना	:	सदस्य
कम्प्युटर अधिकृत श्री पवन बस्नेत	:	सदस्य
तथ्याङ्क अधिकृत श्री प्रेमकुमार घिमिरे	:	सदस्य
शाखा अधिकृत श्री रविन्द्र राई	:	सदस्य–सचिव

स्मारिका प्रकाशन सहयोगी

शाखा अधिकृत श्री अच्युत अर्याल
ना.सु. श्री शिवहरी ढकाल
क.अ. श्री जानुका थेबे
सि.प्र.रि. श्री राजकुमार अधिकारी

प्रकाशक	:	**अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग** टङ्गाल, काठमाडौं
प्रकाशन मिति	:	माघ, २०८०
पृष्ठ संख्या	:	२८४
प्रकाशित संख्या	:	१००० प्रति
मुद्रण	:	**सोपान प्रेस प्रा.लि.** डिल्लीबजार, फोनः ९७७-१-४५४२२०६
आवरण तथा लेआउट	:	सन्तोष भट्ट
वेबसाइट	:	www.ciaa.gov.np
इमेल	:	info@ciaa.gov.np
फेसबुक	:	/NepalCIAA
ट्वीटर	:	@ciaa_nepal
भाइवर	:	९८६३३३३१९१

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

नेपाल
Nepal

राष्ट्रपति
The President

शुभकामना

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको ३३ औं स्थापना दिवसका उपलक्ष्यमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण, सुशासन र सदाचार प्रवर्द्धनसम्बन्धी विभिन्न लेख-रचनाहरू समावेश गरी स्मारिका-२०८० प्रकाशन गर्न लागेकोमा खुसी लागेको छ । यस स्मारिकामा सङ्ग्रहित लेख-रचनाहरू सुशासन र भ्रष्टाचार नियन्त्रणका क्षेत्रमा काम गर्ने र जानकारी लिन चाहने सबैका लागि उपयोगी हुनेछ भन्ने मैले विश्वास लिएको छु ।

समानुपातिक समावेशीकरण, सहभागिता र सामाजिक न्यायका माध्यमबाट लोककल्याणकारी राज्यव्यवस्थाको स्थापना गर्ने सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रको मूल उद्देश्य प्राप्तिका लागि भ्रष्टाचार नियन्त्रण अनिवार्य सर्त हो । भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापले मुलुक र जनताको सर्वाङ्गीण विकासमा परिचालन हुनुपर्ने सीमित स्रोतसाधनको दुरुपयोग तथा क्षयीकरण हुने हुँदा सबै तहका सरकारहरूमा स्वच्छता, पारदर्शिता, जवाफदेहिता र अनुशासन पद्धतिको संस्थागत सुदृढीकरण हुन जरुरी छ । यसका लागि जनप्रतिनिधि तथा राष्ट्रसेवकहरूमा नैतिक र सदाचारी संस्कारको विकास गर्दै सीमित स्रोतसाधनको नतिजामूलक परिचालन गर्ने प्रणाली विकास गर्न आवश्यक छ ।

संविधान र कानुनले भ्रष्टाचार नियन्त्रण गरी सुशासन कायम गर्ने कार्यमा योगदान पुऱ्याउने जिम्मेवारी तोकेको अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले पनि आफूलाई जनअपेक्षाअनुसार अझै गम्भीर र खरो रूपमा प्रस्तुत हुनुपर्ने आजको आवश्यकता हो भन्ने मलाई लागेको छ ।

पछिल्ला दिनमा भ्रष्टाचारको प्रवृत्ति परिवर्तन भइरहेकाले समाजमा नैतिकता, अनुशासन, स्वनियन्त्रण र सदाचारको प्रवर्द्धन गर्न थप प्रयत्नको खाँचो छ । यस सन्दर्भमा विभिन्न विद्वान्हरूबाट लेखिएका लेख-रचनाहरूले भ्रष्टाचारविरूद्ध विचार-विमर्श तथा सिकाइ संस्कृति विकास भई आयोगको भ्रष्टाचारविरुद्धको प्रवर्द्धनात्मक रणनीतिमा सहयोग पुग्ने देखिन्छ ।

अन्त्यमा, सामाजिक कुरीति र आर्थिक विकृतिका रूपमा देखिएको भ्रष्टाचारविरुद्ध सचेतना फैलाउन यस स्मारिकामा समावेश भएका लेख-रचनाहरूले योगदान दिनेछ भन्ने विश्वासका साथ प्रकाशनको सफलताको शुभकामना व्यक्त गर्दछु ।

जय नेपाल !
२०८० माघ १८ गते

रामचन्द्र पौडेल

प्रधानमन्त्री

काठमाडौं, नेपाल

शुभकामना

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको ३३ औं स्थापना दिवसको अवसरमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण, सुशासन र सदाचार प्रवर्द्धनसम्बन्धी विभिन्न विश्लेषणात्मक लेख रचनाहरू समावेश गरी **स्मारिका -२०८०** प्रकाशन गर्न लागेको जानकारी पाउँदा खुसी लागेको छ।

संविधानले परिकल्पना गरेको दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धिको आकांक्षा पूरा गर्न भ्रष्टाचार नियन्त्रण प्रस्थान विन्दुको रुपमा रहेको छ। विश्वव्यापी रुपमा भएको प्रविधिको द्रुततर विकाससँगै भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलाप र प्रवृत्तिको स्वरुप, तौरतरिका, सघनता र आयाममा समेत व्यापक परिवर्तन आएकोले भ्रष्टाचारविरुद्धको लडाई थप जटिल, बहुआयामिक र चुनौतीपूर्ण बन्दै गएको छ। कानूनको शासन, मानव अधिकारको प्रत्याभूति तथा समतामूलक र समावेशी शासनको बाधकका रुपमा रहेको भ्रष्टाचार र भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापहरुको संस्थागत विस्तार हुने क्रम बढ्दै गएकोले यसको नियन्त्रण गरी सुशासन कायम गर्ने गराउने संवैधानिक अभिभारा बोकेको आयोगले पनि आफ्नो अभियानमा नागरिक समाज, अधिकारकर्मीहरू, भ्रष्टाचार विरोधी अभियन्ताहरू, निजी क्षेत्र, गैर सरकारी क्षेत्र, सञ्चार जगत र सम्पूर्ण नागरिकहरूको साथ र सहयोग प्राप्त गरी अगाडि बढ्नुपर्ने अवस्था आएको छ।

भ्रष्टाचार नियन्त्रण नेपाल सरकारको समेत प्रमुख जिम्मेवारीको विषय रहेकोले सरकारले यसप्रति शून्य सहनशीलताको नीति अवलम्बन गर्दै आएको छ। नेपाल र नेपालीको हितलाई सर्वोपरी ठान्दै आम नागरिकले सहजै अनुभव गर्न सक्ने गरी सेवा प्रवाहमा गुणात्मक सुधार गरी सुशासनको प्रत्याभूत गराउन र भ्रष्टाचार नियन्त्रणको माध्यमद्वारा मुलुकमा कानूनी राज्य र सुशासन स्थापना गर्न वर्तमान सरकार कटिबद्ध रहेको छ। यस परिप्रेक्षमा भ्रष्टाचारमुक्त समाज निर्माणको लागि आयोगले खेल्दै आएको भूमिकाप्रति धन्यवाद व्यक्त गर्दछु। साथै, आयोगबाट भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन प्रवर्द्धनका लागि लिइने हरेक पहलकदमीमा नेपाल सरकारको निरन्तर सहयोग रहने प्रतिबद्धता व्यक्त गर्दछु।

अन्त्यमा, आयोगको ३३ औं स्थापना दिवसको अवसरमा प्रकाशित यस स्मारिकाबाट भ्रष्टाचार नियन्त्रण तथा सुशासनको विषयमा जानकारी लिन र सहयोग पुऱ्याउन चाहने समस्त नागरिक, संघसंस्था तथा सरकारका निकायहरू समेत लाभान्वित हुनेछन् भन्ने अपेक्षाका साथ स्मारिका प्रकाशनको सफलताको शुभकामना व्यक्त गर्दछु ।

पुष्पकमल दाहाल 'प्रचण्ड'

१७ माघ, २०८०
ने.स. ११४४, पोहेला गा, पञ्चमी

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग

टङ्गाल, काठमाडौं

पत्र संख्या :-
चलानी नं. :-

मन्तव्य

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको ३३ औं स्थापना दिवसको अवसरमा विगतका वर्षहरूमा जस्तै यस वर्ष पनि भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन प्रवर्द्धनसम्बन्धी लेख रचना समावेश गरी स्मारिका–२०८० प्रकाशन गरिएको छ। नेपालको संविधानले सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले अख्तियारको दुरुपयोग गरी भ्रष्टाचार गरेको विषय छानबिन र अनुसन्धान गर्ने जिम्मेवारी यस आयोगलाई सुम्पेको छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन कायम गर्न आयोगको आफ्नो चारखम्बे रणनीतिक योजनाको प्रवर्द्धनात्मक रणनीतिअन्तर्गत यस स्मारिकाको प्रकाशन गरिएको हो। यस स्मारिकाले नेपालमा सुशासन प्रवर्द्धन र भ्रष्टाचार नियन्त्रणको क्षेत्रमा भएका सैद्धान्तिक बहस र व्यावहारिक ज्ञानलाई थप संस्थागत गर्नेछ।

भ्रष्टाचार समृद्धि र विकासको ठूलो बाधक हो, जसलाई बेलैमा नियन्त्रण गर्नुपर्दछ। यसको प्रवृत्ति परिवर्तनशील र बहुआयामिक छ। पछिल्लो समय भ्रष्टाचारको परम्परागत प्रवृत्ति र स्वरूपमा परिवर्तन आएको छ, जुन नेपालजस्तो देशका लागि चुनौतीसमेत बनेको छ। त्यसैले भ्रष्टाचारविरुद्ध अबको हाम्रो बुझाइ, नियन्त्रणको प्रयास तथा निदानको तरिकामा समेत समयोचित परिवर्तन, परिमार्जन र पुनर्परिभाषा जरुरी देखिएको छ।

यस स्मारिका–२०८० मा प्रकाशित विभिन्न व्यक्तित्वका लेखरचनाहरूले भ्रष्टाचारविरुद्ध लड्ने र सुशासनलाई व्यावहारमा उतार्ने हाम्रो यात्रालाई सहयोग गर्ने र शैक्षिक तथा प्राज्ञिक क्षेत्रमा समेत यसको उपयोग हुने विश्वास मैले लिएको छु।

यस स्मारिकामा अन्तर्दृष्टिपूर्ण परिप्रेक्ष्य र कार्यान्वयनयोग्य समाधानका उपायहरूसहित विद्वान् लेखकका लेखरचनाहरू संगृहीत छन्। प्रस्तुत लेखरचनाहरूले भ्रष्टाचारविरुद्धको लडाइँमा उभिने र निष्ठा तथा पारदर्शितासहितको सुशासन कायम गर्ने सन्दर्भमा पाठकको ज्ञानको दायरालाई थप विस्तार गर्नेसमेत मैले विश्वास लिएको छु।

अटुट समर्पणका साथ छानबिन, अनुसन्धान र अभियोजनका कार्यहरू गर्ने, सार्वजनिक निकायमा हुन सक्ने भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलाप न्यूनीकरण गर्ने, समाजमा सुशासन प्रवर्द्धन गर्ने, आयोगका

प्रयासहरूको प्रचार–प्रसार गर्ने, आगामी दिनमा आयोगले लिनुपर्ने रणनीति तथा भ्रष्टाचारविरुद्धको लडाइँमा सामूहिक प्रतिबद्धता जुटाउने सन्दर्भमा सशक्त वातावरण निर्माण गर्न प्रस्तुत स्मारिका–२०८० ले सहयोग पुऱ्याउने नै छ।

भ्रष्टाचारविरुद्धको लडाइँ आयोग एक्लैले जित्न सक्दैन। यसका लागि सामूहिक प्रयासको आवश्यकता छ। हरेक नागरिक भ्रष्टाचारविरुद्धको युद्धको सिपाही, परिवर्तनको अभियन्ता र अभिकर्ता हो। नागरिकको रूपमा हामीले राजनीतिक र प्रशासनिक नेतृत्वबाट जवाफदेहिता माग गर्ने, आफ्नो भूमिका र कर्तव्य पूरा गर्ने, अनियमितता भएको देखेमा सप्रमाण आयोगलगायतका अन्य निकायहरूमा उजुरी गर्ने तथा सार्वजनिक जीवनका सबै पक्षहरूमा पारदर्शितालाई अँगाल्ने सन्दर्भमा आवश्यक कार्य गर्नुपर्दछ। यसै सन्दर्भमा प्रस्तुत स्मारिका–२०८० भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन प्रवर्द्धनको सामूहिक प्रयासलाई शक्तिको रूपमा बदल्न एउटा सशक्त औजारको रूपमा उपयोगी हुन सकोस् भन्ने समेत मैले कामना गरेको छु।

अन्त्यमा, यस स्मारिका–२०८० भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन प्रवर्द्धनको अन्तिम लक्ष्य प्राप्तिका लागि उपयोगी हुने विश्वासका साथ यसमा योगदान गर्ने लेखक विद्वान् वर्ग, यसको सम्पादन र प्रकाशनमा जुट्ने स्मारिका सम्पादकमण्डल र स्मारिका तयारी तथा प्रकाशन उपसमिति एवम् पाठकहरूसमेतमा धन्यवाद व्यक्त गर्न चाहन्छु।

(प्रेम कुमार राई)
प्रमुख आयुक्त

१६ माघ, २०८०

सम्पादकीय

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको ३३ औं स्थापना दिवसको शुभ–अवसरमा भ्रष्टाचारजन्य कार्यलाई निरुत्साहन र सदाचार संस्कृति प्रवर्द्धन गर्ने सन्दर्भमा चासो, चिन्तन र विज्ञता राख्ने, अध्ययन र अनुसन्धान गर्ने तथा खोज र अन्वेषण गर्ने विद्वान् लेखकका लेख, रचना र सिर्जनाहरू संलग्न गरी प्रस्तुत स्मारिका (SOUVENIR) प्रकाशन गरिएको छ।

सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले आफ्नो अधिकारको दुरुपयोग गरी भ्रष्टाचार गरेको सम्बन्धमा आवश्यक अनुसन्धान गरी त्यस्तो व्यक्तिलाई कानुनको दायरामा ल्याउनु आयोगको संवैधानिक जिम्मेवारी हो। यसका अतिरिक्त आयोगले भ्रष्टाचार नियन्त्रणका निरोधात्मक र प्रवर्द्धनात्मक रणनीतिसमेत अवलम्बन गरेको छ। भ्रष्टाचार निवारण र सुशासन प्रवर्द्धनमा संस्थागत स्मरण र विगतका ज्ञान, अनुभव तथा शैक्षिक प्राज्ञिक अध्ययन/अनुसन्धान विश्लेषणको समेत महत्त्वपूर्ण योगदान रहने हुँदा आयोगले हरेक वर्ष आफ्नो वार्षिकोत्सवको सन्दर्भमा स्मारिका प्रकाशन गर्दै आएको छ।

यो स्मारिका सुशासन, भ्रष्टाचार नियन्त्रण, सार्वजनिक जवाफदेहिता, सदाचार र नैतिकताजस्ता विषयमा जिज्ञासा राख्ने सबैका लागि र खासगरी सार्वजनिक प्रशासनमा सुशासनको क्षेत्रमा काम गर्ने व्यक्तिहरूका लागि विशेष उपयोगी हुनेछ। त्यसैगरी विद्यालय/विश्वविद्यालयमा पनि जनप्रशासन, सार्वजनिक प्रशासनलगायतका विषयमा अध्ययन/अध्यापन गर्ने सन्दर्भ सामग्रीको रूपमा यसको उपयोगिता रहने विश्वास आयोगले लिएको छ।

भ्रष्टाचार नियन्त्रणको प्रयासमा सबै व्यक्ति, तह, क्षेत्र र संस्थाबीचको सहकार्य र समन्वयले सार्वजनिक क्षेत्रको मानसिकता, शैली, व्यवहार, प्रणाली र अभ्यासमा सकारात्मक परिवर्तन ल्याउँछ। सार्वजनिक पदमा रहेका व्यक्तिहरूलाई प्रदान गरिएको जिम्मेवारी, अधिकार, शक्ति र साधनस्रोतको उच्चतम् सदुपयोगमार्फत उत्तरदायित्व र जवाफदेहिता प्रवर्द्धन गर्नका लागि यो स्मारिका महत्त्वपूर्ण हुने विश्वास लिइएको छ।

यस प्रकाशनका लागि आयोगले गरेको अनुरोधलाई स्वीकार गरी अनुसन्धान, अध्ययन र खोजको माध्यमबाट भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन प्रवर्द्धनको विषयमा मूल्यवान् जानकारी र ज्ञानसहितको आफ्नो लेखरचना उपलब्ध गराउनुहुने विद्वत्वर्गप्रति सम्पादक मण्डल हार्दिक आभार प्रकट गर्दछ।

अन्त्यमा, यस स्मारिकाको तयारी तथा प्रकाशनमा महत्त्वपूर्ण सहयोग र समन्वयका लागि सबैप्रति आभार व्यक्त गर्दै रचनात्मक सल्लाह, सुझाव र पृष्ठपोषणको अपेक्षासमेत गरिएको छ।

धन्यवाद।
२०८०, माघ

विषय-सूची

क्र.स.	शीर्षक	लेखक	पेज नं.
१	अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग : सानो दायरामा ठूलो अपेक्षा	अच्युतमणि नेउपाने	१
२	सुशासनका लागि राजनीतिक प्रतिबद्धता र चीनको सन्दर्भ	इश्वरी प्रसाद अर्याल	६
३	भ्रष्टाचार न्यूनीकरणको कोलाहलमा भ्रष्टाचारीप्रतिको हार्दिकता	किशोर कुमार सिलवाल	१४
४	सुशासनका लागि असल अभ्यासको थालनी	कृष्णहरि बास्कोटा	२२
५	भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा शासकीय शैली:नागरिक सरोकार	केदार खड्का	३०
६	२०४७ को संविधानको आविष्कार : अनुचित कार्य, दुष्परिणाम र भ्रष्टाचार	घनश्याम ओझा	३९
७	सम्पत्ति शुद्धीकरणको अपराध, अन्तर्राष्ट्रिय सक्रियता र नेपालको प्रयास	टेकनारायण कुँवर	४८
८	बैंक तथा वित्तीय क्षेत्रको सुशासनमा नेपाल कानुन	ठाकुरप्रसाद बस्ताकोटी	७२
९	भ्रष्टाचारजन्य कसुरमा दायर भएका मुद्दाहरूको प्रवृत्ति विश्लेषण	नरहरि घिमिरे रामदत्त भट्ट	८२
१०	भ्रष्टाचारसम्बन्धी कसुरको प्रकृति र अनुसन्धान गर्दा ध्यान दिनुपर्ने विषयहरू	पुण्यप्रसाद पाठक	९१
११	स्थानीय तहमा बढ्दै गएको भ्रष्टाचार : एक अध्ययन	भगवता पोखेल	१०३
१२	नेपालको सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापनमा विचलनका पछिल्ला प्रवृत्तिहरू	रामबन्धु सुवेदी	१११
१३	सदाचार प्रवर्द्धनका लागि सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्तिको नैतिक चरित्र : एक परिचर्चा	लोकराज पराजुली	१२२
१४	भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा डिजिटल औजारहरूको उपयोग : अभ्यास, अवसर र अवरोधहरू	विष्णु प्र.सापकोटा	१३४
१५	भ्रष्टाचारको नियन्त्रण गर्ने उपायहरू	शारदाप्रसाद त्रिताल	१४०

क्र.स.	शीर्षक	लेखक	पेज नं.
१६	गैरकानुनी सम्पत्ति अनुसन्धान : एक विश्लेषणात्मक अध्ययन	श्रवणकुमार तिमिल्सिना चूडाराज न्यौपाने विष्णुराज बेल्वासे	१५१
१७	भ्रष्टाचारजन्य जोखिम न्यूनीकरणमा महालेखा परीक्षकको भूमिका	श्रीकुमार राई	१६८
१८	गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जनसम्बन्धी कसुर र सर्वोच्च अदालतको दृष्टिकोण	सन्देश श्रेष्ठ	१८०
१९	सुशासनको कसीमा राजनीतिक नेतृत्व र प्रशासन	सागर पण्डित	१८७
२०	स्थानीय तहमा देखिएका बेथिति र समाधानका प्रयास	सुमन दाहाल	१९४
२१	Corruption-the Main Obstacle in the Justice Delivery Systems	Dr. Bhimarjun Acharya	२०१
२२	A Historical Analysis of Revenue Leakage and Tax Evasion in Nepal	Dipesh Kumar Ghimire, PhD	२०७
२३	Governance of Revenue Assignments in Nepal	Dr. Gopi K. Khanal	२२०
२४	Promotion of public awareness as a countermeasure against corruption in nepal with focus on role of commission of the investigation of abuse of authority (ciaa)	Neetij Rai	२३१
२५	Unveiling Nepal's Policy Decisions as Corruption: Judicial Perspective	Pooja Khatri	२४०
२६	Some Discussions on Governance and Construction Projects in Nepal	Rajendra P. Adhikari, Ph.D.	२५५
२७	Ethics, Corruption and Good Governance in Nepalese Context	Ramesh Kumar KC	२६१

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग : सानो दायरामा ठूलो अपेक्षा

अच्युतमणि नेउपाने[१]

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग (यसपछि आयोग भनी उल्लेख गरिएको) भ्रष्टाचार नियन्त्रण गरी सुशासन कायम गर्न स्थापित संवैधानिक निकाय हो । सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्तिले अख्तियारको दुरुपयोग गरी भ्रष्टाचार गरेको सम्बन्धमा छानबिन, अनुसन्धान, तहकिकात एवं अभियोजन गर्ने जिम्मेवारी आयोगलाई संवैधानिक रूपमा प्रत्याभूत भएको छ । नेपालको संविधान अनुसार कुनै सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले कानुनबमोजिम अनुसन्धान गर्न वा गराउन सक्नेछ तर संविधानमा छुट्टै व्यवस्था भएको पदाधिकारी र अन्य कानुनले छुट्टै व्यवस्था गरेको पदाधिकारीको हकमा आयोगले भ्रष्टाचारमा अनुसन्धान गर्न वा मुद्दा चलाउन सक्दैन । संवैधानिक व्यवस्था हेर्दा अरू व्यक्तिले भ्रष्टाचार गरेको भएमा आयोगले अनुसन्धान गर्न सक्दैन, बरु आयोगको अनुसन्धानको दायरामा आउन कुनै सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्ति हुनु अनिवार्य छ । अझ त्यसमा पनि संविधानमा छुट्टै व्यवस्था भएको पदाधिकारी र अन्य कानुनले छुट्टै व्यवस्था गरेको पदाधिकारीको हकमा समेत आयोगले कुनै कारबाही गर्न सक्दैन ।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ अनुसार सार्वजनिक पद धारण गरेको कुनै व्यक्तिले अख्तियार दुरुपयोग गरेमा आयोगले प्रचलित कानुनबमोजिम अनुसन्धान र तहकिकात गर्ने, मुद्दा चलाउने तथा तत्सम्बन्धी अन्य कारबाही गर्ने आयोगको क्षेत्राधिकार रहने व्यवस्था गरेको छ । महाअभियोग प्रस्ताव पारित भई पदमुक्त हुने व्यक्ति, न्यायपरिषद्बाट पदमुक्त हुने न्यायाधीश र सैनिक ऐनबमोजिम कारबाही हुने व्यक्तिको हकमा निज पदमुक्त भइसकेपछि मात्रै अनुसन्धान हुन सक्छ, त्यसअघि वा बहाल रहेको अवस्थामा निजहरूले भ्रष्टाचार गरेमा आयोगले कारबाही गर्न वा मुद्दा चलाउन सक्दैन । आयोगको क्षेत्राधिकारभित्र परेका सार्वजनिक पद धारण गरेको कुनै व्यक्तिले कानुनबमोजिम भ्रष्टाचार मानिने कुनै काम गरेको देखिएमा आयोगले त्यस्तो व्यक्ति र सो अपराधमा संलग्न अन्य व्यक्तिउपर कानुनबमोजिम अधिकार प्राप्त अदालतमा मुद्दा दायर गर्न वा गराउन सक्नेछ । तर अन्य व्यक्तिका लागि मुद्दा दायर गर्न भने सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्ति अनिवार्यसँगै सो मुद्दामा अभियुक्त भएको हुनुपर्ने व्यवस्था देखिन्छ । सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिको काम कारबाही अन्य अधिकारी वा निकायको अधिकारक्षेत्र अन्तर्गत पर्ने प्रकृतिको देखिएमा त्यो अवस्थामा पनि आयोगले सोको अनुसन्धान गर्न सक्ने अवस्था देखिँदैन ।

---

१ सह–न्यायाधिवक्ता, महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय, काठमाडौं ।

व्यवस्थापिका संसद् वा समितिको बैठकमा भएको काम कारबाही वा निर्णय वा त्यस्तो बैठकमा कुनै सदस्यले बोलेको वा गरेको कुनै काम कुराको सम्बन्धमा वा मन्त्रिपरिषद् वा त्यसको कुनै समितिले सामूहिक रूपमा गरेको कुनै नीतिगत निर्णय र अदालतको न्यायिक काम कारबाहीका सम्बन्धमा आयोगले अनुसन्धान तथा तहकिकात र तत्सम्बन्धी कुनै कारबाही गर्न पाउने छैन। त्यसैगरी, अख्तियार दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा राजनैतिक नियुक्ति हुने पदमा बहाल रहेको व्यक्ति वा संसद्को सदस्यउपर कसैको उजुरी परेमा त्यस्तो उजुरीको सम्बन्धमा आयोगले गोप्य तरिकाबाट छानबिन गर्नुपर्ने र त्यसरी छानबिन गर्दा उजुरीमा लेखिएका कुराहरू प्रमाणित हुने आधार देखिन आएमा त्यस्तो उजुरीको सम्बन्धमा कारबाही चलाई राजनैतिक नियुक्ति हुने पदमा बहाल रहेको व्यक्तिको हकमा प्रधानमन्त्रीलाई र संसद्को सदस्यको हकमा सम्बन्धित सभाका सभामुख वा अध्यक्षलाई छानबिनको विवरणसहित सूचना गर्नुपर्नेछ भन्दै राजनीतिक व्यक्ति र राजनीतिक नियुक्तिका व्यक्तिप्रति फरक व्यवस्था गरेको छ।

भ्रष्टाचारको सम्बन्धमा सो कार्य भएको पाँच वर्षभित्र आयोगले कारबाही नचलाएमा सो अवधिपछि त्यस सम्बन्धमा कुनै कारबाही चलाउन पाउने व्यवस्था छैन। तर सरकारी वा सार्वजनिक सम्पत्ति वा नेपाल सरकारको स्वामित्वमा भएको सार्वजनिक संस्थाको सम्पत्ति हिनामिना गरी भ्रष्टाचार गरेकोमा कुनै हदम्याद लाग्ने व्यवस्था छैन। सार्वजनिक पद धारण गरेको पदाधिकारीले पदमा बहाल रहँदा अख्तियार दुरुपयोग गरेको भएमा त्यस्तो पदबाट अवकाश प्राप्त गरेपछि पनि निजउपर कारबाही गर्न वा मुद्दा चलाउन सकिनेछ। आयोगबाट अनुसन्धान भई अभियोजन गरी कसुर ठहर हुने भएमा भ्रष्टाचारसम्बन्धी मुद्दामा २५ हजार रुपैयाँसम्मको बिगोमा तीन महिनासम्म कैद र सोभन्दामाथि भ्रष्टाचारको बिगोअनुसार १ करोड रुपैयाँभन्दा बढी जतिसुकै बिगो भएपनि ८ देखि १० वर्षसम्म कैद सजाय हुन सक्छ। संवैधानिक अंग वा निकायका पदाधिकारी, राष्ट्रपतिबाट मनोनयन वा नियुक्त हुने पदाधिकारी, नेपाल सरकारका विशिष्ट श्रेणी वा सोसरहका पदाधिकारी, सार्वजनिक संस्थाका प्रमुख वा सोसरहका पदाधिकारीले भ्रष्टाचारसम्बन्धी कसुर गरेमा निजलाई त्यस्तो कसुरमा हुने सजायमा थप ३ वर्षसम्म कैद हुने व्यवस्थासमेत रहेको छ।

भ्रष्टाचारजन्य कार्यमा आयोगको अरू दायरा हेर्दा सार्वजनिक संस्थामा भएको अनुचित कार्यको सम्बन्धमा आयोगले छानबिन तथा कारबाही गर्दै आएकोमा वर्तमान संविधान लागू भएदेखि आयोगको दायरा त्यसमा पनि खुम्च्याई अनुचित कार्यउपर कारबाही गर्न नसक्ने बनाइएको छ भने मन्त्रिपरिषद् वा अन्य निकायका निर्णयहरू नीतिगत निर्णयको नाममा आयोगले हेर्न नमिल्ने गरी साँघुरो बनाइएको छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रण हुन नसकिरहेको सन्दर्भमा राष्ट्रसेवक कर्मचारीले गरेका कसुरमा सजायको व्यवस्था गरेको भ्रष्टाचार निवारण ऐनमा कसुरको दायरा सानो र द्विविधाजनकसमेत देखिन्छ। निजी क्षेत्रको भ्रष्टाचार र नीतिगत भ्रष्टाचार अर्को समस्याको रूपमा देखिएको पाइन्छ। यसमा आयोगको क्षेत्राधिकार पनि रहेको छैन। परिवर्तित सन्दर्भमा वर्तमान कानुनले भ्रष्टाचारको परिभाषा, दायरा र सजायलाई सही सम्बोधन गर्न सकेको देखिँदैन। सबैभन्दा पहिलो त भ्रष्टाचारको मूल कारणलाई राज्य वा सरकारले सम्बोधन गर्न सकेको पाइँदैन। भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने उपायहरूको सम्बन्धमा लेखिन्छन्, बोलिन्छन्, विदेशमा गएर बुझिन्छन्, तर यहाँ कार्यान्वयनमा खरो उत्रन सकेको पाइँदैन।

भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ मा भ्रष्टाचार गर्ने 'व्यक्ति' लाई सजाय गर्ने व्यवस्था नगरी 'राष्ट्रसेवक' लाई सजाय

गर्ने प्रावधान राखिएको छ। राष्ट्रसेवकको परिभाषा विस्तृत गरे पनि अख्तियारले कारबाही गर्न सक्ने दायरा खुम्चाइएको छ। राजनीतिक व्यक्ति, उच्च ओहदाका पदाधिकारीप्रति फरक व्यवस्था गरेको छ। आयोगले भ्रष्टाचार गरेको कसुरमा अनुसन्धान गर्ने र मुद्दा चलाउने सबै व्यक्तिलाई होइन, सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिलाई र सबै सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिलाई पनि होइन, केहीलाई, जो अन्य निकाय वा अधिकारीको क्षेत्राधिकारभित्र पर्दैनन्। त्यसैगरी, कतिपय पदमा रहुन्जेल होइन, पदमुक्त भएपछि। त्यस्तै, कतिपय काम कारबाही तथा निर्णयउपर होइन र कतिपय आयोगले अनुसन्धान गर्दा जानकारी गराउनुपर्ने गरी र भ्रष्टाचारमा पाँच वर्षभित्र कारबाही गरिसक्नुपर्ने गरी जस्ता विविध किसिमको व्यवस्था भएका कानुनमा पुनर्विचार गर्नुपर्ने देखिन्छ। यसरी समग्र अवस्था हेर्दा देशको कानुन र व्यवस्था भ्रष्टाचारविरुद्ध कठोर देखिँदैन। भ्रष्टाचारविरुद्ध शून्य सहनशीलताको नीति अवलम्बन त गरिएको छ, तर भ्रष्टाचार नीति, विचारबाट मात्र होइन काम, व्यवहारबाट नियन्त्रण हुन्छ। यदि राजनीतिक इच्छाशक्ति हुन्छ भने भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न सम्भव हुन्छ। यो नेतृत्वको प्रतिबद्धता र प्रभावकारी कार्यान्वयनप्रति लक्षित हुन्छ। सरकारले आयोगलाई कानुन र व्यवहारमै स्पष्ट र फराकिलो अधिकारक्षेत्र दिन हिच्किचाउनु हुँदैन ।

आयोगमा पर्ने उजुरीहरूको संख्या, अनुसन्धान र अभियोजनबाट देखिएका तथ्य, आयोग तथा विभिन्न निकायहरूबाट गरिने भ्रष्टाचार सम्बन्धी सर्वेक्षणहरूका नतिजा, आम सञ्चार माध्यमहरूमा आइरहने भ्रष्टाचार एवं अनियमितताका समाचारहरू, ट्रान्स्परेन्सी इन्टरनेसनलजस्ता संस्थाले उल्लेख गरेका भ्रष्टाचारसम्बन्धी सूचकांकमा नेपालको स्थान आदिबाट भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा आयोगका चुनौतीहरूलाई उजागर गरेका छन्। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगमा परेका उजुरी, आयोगबाट भएको अनुसन्धान, अनुसन्धानपश्चात् विशेष अदालतमा दायर गरिएका मुद्दाहरू र आयोगबाट गरिएका अध्ययन, अनुसन्धान तथा विश्लेषणबाट सार्वजनिक क्षेत्रमा भ्रष्टाचारजन्य प्रवृत्ति दोहोरिइरहेको देखिएको छ। अर्कोतर्फ, भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्दै सुशासन कायम गर्ने सन्दर्भमा समय समयमा आयोगको तर्फबाट नेपाल सरकार र विभिन्न सार्वजनिक निकायहरूलाई दिइएका सुझावहरूको कार्यान्वयनसमेत प्रभावकारी हुन सकेको देखिँदैन। आयोगबाट दिएका सुझावहरू समयमै कार्यान्वयन गरे मात्र पनि भ्रष्टाचार नियन्त्रण गरी सुशासन संस्कृति अभिवृद्धि गर्न सकिने कुरा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको ३३ औं वार्षिक प्रतिवेदनमा उल्लेख छ। यी अवस्था किन दोहोरिइरहेका छन् ? किन भ्रष्टाचार नियन्त्रण हुन सकिरहेको छैन ? किन आयोग लगायत सरकारका सबै संयन्त्र सक्रिय र प्रभावकारी हुन सकिरहेका छैनन् ? कतै उल्लिखित व्यवस्थाहरूले यो अवस्था ल्याउन सहयोगी भूमिका खेलिरहेका त छैनन् ? विचार गर्नुपर्ने देखिन्छ।

देशमा अनियमितता र भ्रष्टाचार दिनहुँ जसो सुनिने, पढिने, भोगिने र महसुस हुने सामान्य कुरा भएको छ। औपचारिक वा अनौपचारिक हरेक कार्यक्रममा पारदर्शिता, उत्तरदायित्व, कानुनको शासन, सुशासनजस्ता कुरा सम्बोधन हुन्छन् नै, व्यवहारमा यिनको प्रयोग र पालना कमजोर देखिएको छ। वास्तविकता त्यस्तो होइन, तर सामान्य व्यक्तिको सोच वा बुझाइ भ्रष्टाचारको कुरा आयोगले मात्र हेर्ने हो भनेझैँ रहेको देखिन्छ। अन्य निकाय वा संस्थाका व्यक्तिलाई आयोगको तुलनामा ती निकाय वा संस्थाले भ्रष्टाचारजन्य कार्यमा अनुसन्धान तथा कारबाही नगरेर वा कम हुने गरेर वा सार्वजनिक नभएर नसुनिने वा कमै सुनिने गरिएको छ। जुनसुकै

ठाउँमा भ्रष्टाचार भए पनि सँगै आयोगको प्रसंग जोडिने गरेको सुनिन्छ। आयोगको दायरा भलै त्यहाँ नहोस्, काम नगरिदिएको, केही रकम घुस मागेकोदेखि उच्च पदाधिकारी, मन्त्री वा सरकारले अर्बौं भ्रष्टाचार गऱ्यो भन्ने सबै किसिमका उजुरी आयोगमा दर्ता हुन आउँछन्। यो जनताको वा पीडितको आयोगप्रतिको भरोसा हो। केही हदमा अन्य निकायप्रतिको निराशा पनि हो। सबै क्षेत्र, निकाय वा कार्यालय भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि जिम्मेवार छन् भन्ने सोच भए नै पनि व्यवहारमा जिम्मेवारीको कमी देखिन्छ। परेका उजुरीहरूमध्ये धेरै उजुरीमा भ्रष्टाचारउपर आयोगले अनुसन्धान नै गरेर मुद्दा चलाउने प्रकृतिका हुँदैनन्। कतिपय गम्भीर भ्रष्टाचारका उजुरीउपर आयोगले अनुसन्धान नै गर्न सक्दैन। क्षेत्राधिकारको अभावको कारणले वा कानुनले आयोगलाई अनुसन्धानको दायराबाट बाहिर राखेको पद, तह, हैसियत तथा क्षेत्रका भ्रष्टाचारमाथिका उजुरी, अनुसन्धान र कारबाहीको प्रभावकारिता छुट्टै बहसको विषय हुन सक्छ।

देशमा भ्रष्टाचार कुन रूपमा वा कति छ भन्ने कुरा राज्य वा सरकारले भ्रष्टाचारलाई नियन्त्रण कसरी गरेको छ ? रणनीति कस्तो छ ? र त्यहाँको सार्वजनिक सेवा कत्तिको प्रभावकारी छ भन्ने हेर्दा थाहा हुन्छ। भ्रष्टाचार जहिल्यै अभावमा, लोभमा वा शक्तिमा बाँच्छ। यी तीन अवस्थामा भ्रष्टाचार हुने सम्भावना बढी हुन्छ भने यसलाई निराकरण वा नियन्त्रण गर्ने उपायहरू अपनाउनुपर्छ। सार्वजनिक सेवाको वितरण र गुणस्तरमा अभाव वा समस्या छ भने सेवा प्रवाह गर्ने र सेवा पाउनेबीच भ्रष्टाचारको गुञ्जायस हुन्छ। भ्रष्टाचार हुने गरेको ठाउँमा सार्वजनिक सेवा, सुविधा, उत्पादन तथा वितरण प्रभावकारी र चुस्तदुरुस्त हुन सक्दैन। भ्रष्टाचारविरुद्ध लड्न र सदाचार संस्कृतिको विकास गर्न संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका राजनैतिक तथा प्रशासनिक नेतृत्वले पारदर्शिता, जवाफदेहिता र उच्च नैतिकता प्रदर्शन गर्न जरुरी हुन्छ। कानुन बनाउने व्यक्ति जोगिने अनि पालना गर्ने दण्डित हुने अवस्थालाई जसरी हुन्छ रोक्नैपर्छ। भ्रष्ट गतिविधिहरूलाई निरुत्साहित गरी नैतिक आचरणको प्रवर्द्धनमार्फत भ्रष्टाचारमुक्त समाज निर्माण गर्ने र सार्वजनिक अवस्थामा हुने भ्रष्टाचारलाई नियन्त्रण गरी सुशासनको प्रवर्द्धन गर्नु तथा सार्वजनिक क्षेत्रका निकाय, कर्मचारी र अधिकारीहरूको जिम्मेवारी, जवाफदेहिता र पारदर्शिता बढाएर सार्वजनिक सेवालाई सरलीकृत र सुधार गर्नु, सम्मानजनक तथा व्यावहारिक सेवा सुविधा उपलब्ध हुनु जरुरी छ।

भ्रष्टाचारविरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धि (United Nations Convention Against Corruption) ले सार्वजनिक र निजी दुवै क्षेत्रमा भ्रष्टाचार रोकथामलाई महत्त्व दिन्छ। महासन्धिमा हस्ताक्षर गर्ने देशहरूको आफ्नो सार्वजनिक सेवाहरू दक्ष, पारदर्शी हुनुपर्छ। महासन्धिको प्रभावकारी कार्यान्वयनका लागि कानुनको कार्यान्वयन र न्यायिक सहयोगलाई बलियो बनाउन, सार्वजनिक र निजी क्षेत्रहरूमा पारदर्शिता र जवाफदेहिता प्रवर्द्धन गर्न र राज्यहरूबीच आपसी सहयोग संयन्त्र स्थापना गर्न आवश्यक रहेको छ। भ्रष्टाचारविरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धिको नेपाल पक्ष राष्ट्र बनिसकेको सन्दर्भमा यसबाट सिर्जित दायित्व, चुनौती र जिम्मेवारी निर्वाह गर्न विद्यमान कानुन, नीति र संरचनामा समयानुकूल सुधार र परिमार्जन गर्नुपर्ने आवश्यकता रहेको छ। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ र भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ मा समेटिएको मर्म र भावना तथा भ्रष्टाचारको बदलिँदो स्वरूप र प्रवृत्तिलाई सम्बोधन गर्ने गरी उक्त कानुनमा संशोधनको आवश्यकता रहेको देखिन्छ।

भ्रष्टाचार नियन्त्रणको सवालमा आयोगप्रतिको जनताको अपेक्षा ठूलो छ, तर आयोगको दायराले ठूला भ्रष्टाचार र ठूलो क्षेत्र समेटेको देखिँदैन। राजनीतिक, सामाजिक र कानुनी संरचनामा गहिरोसँग भ्रष्टाचारको जरा गाडिएकाले यसको नियन्त्रणका लागि यी अन्तर्निहित कारकहरूलाई सम्बोधन गर्न अति आवश्यक छ। सम्बद्ध कानुन संशोधन गर्दै, निजी तथा गैरसरकारी क्षेत्रको भ्रष्टाचारलाई समेत कानुनको दायरामा ल्याई आयोगलगायत राज्यका सबै संयन्त्र एवं सरकारी निकायहरू, नागरिक समाज, निजी क्षेत्र र आम समुदायको भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि सक्रियता उत्तिकै आवश्यक छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन प्रवर्द्धन गर्ने कार्यमा संघीय सरकार, प्रदेश सरकार, स्थानीय तह, सार्वजनिक निकाय तथा अंगहरू, गैरसरकारी क्षेत्र, निजी क्षेत्र, सञ्चारकर्मी, नागरिक समाज, अन्तर्राष्ट्रिय समुदाय एवं आम नागरिकबाट साथ, सहयोग र सहकार्यको आवश्यकता रहेको सन्दर्भमा केवल एउटा निकायको जिम्मेवारी ठानी त्यो पनि सिमित दायराभित्र रहेर भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न सम्भव देखिँदैन।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान
- भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियमावली, २०५९
- तेत्तिसौं वार्षिक प्रतिवेदन, आ. व. २०७९/०८०, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, काठमाडौं।
- स्मारिका २०७९, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, काठमाडौं।
- अख्तियार इ–बुलेटिन, वर्ष १९, अंक २, मङ्सिर, २०८०

सुशासनका लागि राजनीतिक प्रतिबद्धता र चीनको सन्दर्भ

इश्वरी प्रसाद अर्याल[१]

विषय प्रवेश

सुशासन सैद्धान्तिकभन्दा व्यावहारिक शब्दावली हो। यो नीति कानुन र दस्तावेजमा उल्लेख गरेर प्राप्त हुनेभन्दा राज्य संयन्त्रले राष्ट्र, समाज र नागरिकप्रति काम गरेर देखाउने व्यवहार हो। राज्यको स्रोत साधनको परिचालन गर्दा व्यक्तिगत स्वार्थ र लाभ नजोडिने गरी गरिने क्रियाकलाप सुशासन हो। प्रत्यक्ष वा परोक्ष रूपमा सम्पूर्ण लाभग्राहीहरूको सहभागिता र समर्थनमा सार्वजनिक क्रियाकलाप सञ्चालन गर्नु यसको ध्येय हो। सीमित स्रोतसाधनबाट असीमित लाभ प्राप्त गर्नका लागि गरिने प्रक्रियागत पक्षहरूमा विधिसम्मत तवरले सार्वजनिक स्रोतको परिचालन गरी तोकिएको लागत र समयभित्र गुणस्तरीय प्रतिफल वितरण गर्न सुशासन अपरिहार्य छ। सुशासनले सधैं मानव अधिकारको संरक्षण, विधिको शासन, गुणस्तरीय जीवन तथा दिगो विकासको पक्ष पोषण गर्दछ। जवाफदेहिता, पारदर्शिता, अनुमानयोग्यता, सदाचारिता, सहभागितामा सामाजिक न्याय, समावेशिता, नैतिकता, अनुशासनजस्ता आधारभूत तत्त्वहरू समावेश भएको समग्र शासकीय प्रयासलाई सुशासन भनिन्छ। सुशासनको सवाल राजनीति र प्रशासन दुवै क्षेत्रका लागि उत्तिकै आवश्यक र महत्त्वपूर्ण रहेको हुन्छ।

विश्व बैंकले सुशासनलाई विकासका लागि देशको आर्थिक र सामाजिक स्रोतको व्यवस्थापनमा शक्तिको प्रयोग गर्ने तरिका भनेर परिभाषित गरेको छ। त्यसैगरी संयुक्त राष्ट्र संघले सुशासनलाई सहभागितामूलक, सहमति उन्मुख, जवाफदेही, पारदर्शी, प्रभावकारी, न्यायपूर्ण, समावेशी र विधिको शासनको पालना गर्ने शासन भनेर भनेको छ।

नेपालमा सुशासनको पाइला र दिग्भ्रम

नेपालमा राजनीतिक इच्छाशक्तिले आवश्यक समाधान खोज्ने आशाका बीच विभिन्न कालखण्डमा राजनीतिक आन्दोलन भए। ती सबै आन्दोलनको उद्देश्य लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्था कायम गर्नु थियो। २००७ साल, २०४६ साल, २०६२/६३ सालमा भएका उपलब्धिहरूलाई संस्थागत गर्न संस्थागत संरचना र मानवीय आचरणमा परिवर्तन ल्याई सुशासनयुक्त समाज निर्माण गर्ने लक्ष्य थियो। स्वस्थ समाज निर्माणका लागि राजनीतिक परिवर्तनको उपलब्धिलाई साधन मानी त्यसको आडमा सुशासन कायम गर्नुपर्ने दायित्व राजनीतिक नेतृत्व, प्रशासक, नागरिक समाज र स्वयं नागरिकहरूको थियो। तर यस्ता परिवर्तनका घटनाहरूलाई साधन होइन साध्यको रूपमा प्रचार गर्ने काम राजनीतिक नेतृत्वबाट भयो। देशले सुशासन र समृद्धिको लय समात्न नसक्नुको

---

१ सहसचिव, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, टङ्गाल

कारण यही थियो । गल्तीको सुरुआत यहीबाट भएको हो भन्नुमा अत्युक्ति नहोला । यसको ज्वलन्त उदाहरण पुरानो राजनीतिक प्रणालीको अन्त्य गर्न सके सबै समस्या समाधान हुन्छ भनी प्रचार गर्ने काम भयो। अधिकांश भाषणहरू यसैमा केन्द्रित भए । लामो समयसम्म शासित पुरानो शासन पद्धति अन्त्य भई शासन जनताको हातमा त आयो तर शासनमा अपेक्षित सुधार हुने मजबुत लक्षणहरू देखा परेनन्। मुलुकलाई संघीयतामा लगेमा कुशासनको सबै समस्या हल हुनेछ भन्नेजस्ता एजेन्डा सबैजसो दलहरूबाट तय गरियो । मुलुक संघीयतामा लैजाने गरी नेपालको अन्तरिम संविधान २०६३ ल्याइयो। अब संविधानसभाको निर्वाचन भई संविधानसभाबाट संविधान निर्माण भएमा नेपालले जनताको संविधान पाउनेछन् र स्वतः सुशासनयुक्त राज्य हुनेछ भनी जनतालाई दिग्भ्रमित पार्ने काम भयो। सुशासनयुक्त राष्ट्र कसरी स्थापित गर्न सकिन्छ भन्ने कुरामा राजनीतिज्ञहरू अन्योलमा थिए र छन्। नागरिकमा ज्यादै ठूलो आशा जगाउने काम गरियो। राज्यमा राजनीतिक परिवर्तन एवं संरचनात्मक परिवर्तन भैसकेपछि त्यसलाई स्थायित्व दिने र जनतालाई केन्द्रविन्दुमा राखेर मानवीय आचरणमा समेत परिवर्तन ल्याई सुशासनयुक्त शासन सञ्चालन गर्नुपर्ने थियो। सुशासनका आधारभूत तत्त्व तथा त्यसको मर्मलाई केन्द्रमा राखेर कार्यरूपमा जान भने देशको राजनीतिसँगसँगै प्रशासन संयन्त्र पनि चुकेको देखिन्छ।

लोकतन्त्रको आगमनसँगसँगै राज्यले सुशासनका लागि प्रयास नगरेको भने होइन । लिखित दस्तावेजहरूका आधारमा भन्ने हो भने सुशासनका लागि संविधानदेखि विभिन्न नीति, कानुन कार्यविधि र मापदण्डहरू धेरै निर्माण भएका छन् । नेपालको संविधान, सुशासन (व्यवस्थापन) सञ्चालन ऐन, सूचनाको हकसम्बन्धी ऐन, मानव अधिकार आयोग ऐन, आर्थिक ऐन नियम, सार्वजनिक खरिद ऐन र नियमहरू, अन्य विभिन्न थुप्रै कानुन कार्यविधि र मापदण्डहरू निर्माणमा धेरै लगानी भयो र सामग्रीहरू तयार भए, कार्यान्वयन उपकरणहरू पनि तयार पारिए। यी सबै सुशासनका लागि शाब्दिक प्रतिबद्धता जाहेर गर्ने दस्तावेज मात्र भए। बनेका कतिपय कानुनहरू तथा कार्यविधिहरू निष्क्रिय रहे भने कतिपय पालना नै गराउन सकिएन। व्यक्तिगत लाभका लागि कानुनका छिद्रहरू खोज्न थालियो।

नेपालको संविधानले सार्वजनिक प्रशासनिक व्यवस्था गर्दा राज्यले दिने सेवा सुविधामा जनताको सहज पहुँच सुनिश्चित गरी सुशासनको प्रत्याभूति गर्ने कानुनी र संरचनात्मक व्यवस्था गरेको छ। यसले राज्यमा नीति कानुन निर्माण गर्ने, सुरक्षाबल परिचालन गरी सार्वजनिक सुरक्षा कायम गर्ने, स्थानीय गतिविधिहरू सञ्चालन गर्ने, विकास पूर्वाधार निर्माण गर्ने, भाषा, कला, संस्कृति र अन्य सम्पदाको संरक्षण गर्ने, जनताका आवश्यकता र अपेक्षाहरूप्रति उत्तरदायी भई दैनिक सेवा सञ्चालन गर्ने उद्देश्य लिएको छ।

कुनै पनि सरकारको कार्यक्षमताको मापन सुशासनबाट हुन्छ । सबै प्रकारका सरकार सुशासन कायम गर्न लागिपरेको दाबी गर्दछन् । सुशासन, विधिको शासन, जनताप्रतिको जवाफदेहिता निर्णय र काम कारबाहीमा पारदर्शिता, मानव अधिकारप्रति पूर्ण सम्मान, अर्थपूर्ण सहभागितामा शासन, सूचनामा पहुँच, समावेशिता, सार्वजनिक क्षेत्रको प्रभावकारिता, सार्वजनिक सम्पत्ति र भौतिक संरचनाहरूको दिगो व्यवस्थापन, समन्वय, सशक्तीकरण अनुशासन र नैतिकतामा आधारित दैनिक प्रशासन, सार्वजनिक स्रोत र साधनको सचेततापूर्वक उपयोग, प्रतिफलको समानुपातिक वितरण होस् भन्ने प्रत्येक नागरिकको अपेक्षा र चाहनाका यी सबै कुराहरू बोलीमा होइन व्यवहारमा देखिनुपर्छ। प्रत्येक नागरिकले अनुभूति गरेको हुनुपर्छ।

आजभोलि विश्वमा जति पनि मुलुकले विकासमा तरक्की गरेका छन् । देशको अर्थतन्त्र सबलीकृत बनाएका छन्, त्यो सबै सुशासनले गर्दा नै सम्भव भएको हो। सुशासनका लागि सार्थक लोकसंरचनाहरूको निर्माण, चुस्त र प्रभावकारी सेवा, राज्यका निकायहरू तथा सेवाप्रदायकको क्षमता अभिवृद्धि र विधिको अक्षरस पालना, स्रोत र साधनको विवेकपूर्ण प्रयोग, स्वतन्त्र अनुगमन र निरीक्षण र भ्रष्टाचार नियन्त्रण हुन जरुरी छ।

लोकतन्त्रको नाममा भीडतन्त्र र सुशासन स्खलनको अवस्था

शासनमा सबभन्दा उम्दा प्रणाली लोकतन्त्र मानिन्छ। हरेक देशले आफूलाई लोकतन्त्रको हिमायती भनी दाबी गर्दछन्। सारभूत लोकतन्त्रका लागि सुशासन अपरिहार्य छ। सुशासनबिनाको लोकतन्त्र लोकतन्त्र नभई भीडतन्त्र हुन्छ। भीडमा जसको शक्ति उसको भक्ति भन्ने उक्ति चरितार्थ हुन्छ। भीडतन्त्रमा जनताका नाममा केही घराना र शक्ति समूहका लागि मात्र सुशासन कायम गरिएको हुन्छ। विधि र कानुनहरू उनीहरूका फाइदाका लागि बन्दछन् वा उनीहरूका लाभका लागि व्याख्या गरिन्छन्। जहाँ गुण्डागर्दी, दलाल, माफिया र तस्करका लागि उर्वर भूमि बन्छ। यी तत्त्वको बिगबिगी भएको मुलुकमा सुशासनको जतिसुकै डंका पिटे पनि औसत नागरिकहरूले त्यसको अनुभूति गर्न पाएका हुँदैनन्। सरकारले नागरिकको विश्वास गुमाउँछ। राज्य सही मार्गमा हिँडेको छ र सकारात्मक दिशामा छ भन्ने अनुभूति जनतामा हुन आवश्यक छ। यो सबै हुन एकातर्फ प्रशासनयन्त्रको क्षमता विकास र संस्थागत विकासका पूर्वाधार निर्माण हुनुपर्छ भने अर्कोतर्फ राजनीति र प्रशासनयन्त्र सधैं अनुशासित, नैतिक र चरित्रवान् हुनुपर्छ। नेतृत्वकर्ता सबैका लागि उदाहरणीय बनेर देखिनुपर्छ। नेतृत्वकर्ताले रवाफयुक्त जीवनशैली त्यागी सादा जीवन व्यतीत गरेर उदाहरण देखाउन सक्नुपर्छ।

सुशासनका लागि भएका प्रयास तथा चुनौतीहरू

राज्यको प्रमुख कार्य भनेको जनमुखी शासन सञ्चालन गर्नु हो । जनतालाई केन्द्रविन्दुमा राखेर उनीहरूको सन्तुष्टिका लागि सरकारले काम गरिरहेको हुन्छ। जनताबाट प्राप्त करको सही सदुपयोग भएको छ भन्ने अनुभूति हुने गरी खर्च गर्न र त्यसको दिगो व्यवस्थापन गर्न राज्यले विशेष ध्यान पुऱ्याउनुपर्छ। राज्यका सबै क्षेत्र वर्ग र क्षमताका नागरिकहरूलाई सरकारले उचित तवरले सम्बोधन गर्नुपर्ने हुन्छ। शिक्षा, स्वास्थ्य, रोजगार, भौतिक पूर्वाधार विकास, गरिबी निवारण, कल्याणकारी कार्य, आवश्यक उपभोग्य सामग्रीको आपूर्ति व्यवस्थापन लगायत नागरिकका लागि सञ्चालन गरिने दैनिक प्रशासनिक कार्य सरकारको नियमित कार्य हो । राज्यको अन्तिम उद्देश्य भनेको सुशासन कायम गर्नु भएकाले सरकारले गर्ने सबै क्रियाकलापहरू सुशासनकै लागि हुनुपर्ने हुन्छ । हाम्रो देशमा अपेक्षित रूपले सुशासनको अनुभूति हुन नपाए पनि सुशासन कायम गर्ने सवालमा कामै नभएको भने होइन। सरकारबाट भएका त्यस्ता प्रयासहरू जनताको अपेक्षा र चाहनाअनुरूप हुन नसक्नु नै हाम्रो प्रमुख समस्या हो। तथापि राज्यबाट धेरै कामहरू पनि भएका छन्। केही उदाहरणको रूपमा रूपमा उल्लेख गर्दा निम्नानुसार भन्न सकिन्छ।

- थुप्रै कानुन, कार्यविधि, मापदण्डहरूको निर्माण
- सहभागितामूलक योजना छनोट
- विभिन्न क्षेत्रमा अनुदानको व्यवस्था
- स्वास्थ्य बिमा कार्यक्रम

- माध्यमिक तहसम्म निःशुल्क शिक्षा
- विभिन्न रोजगार कार्यक्रमहरू
- हेलो सरकार र जनतासँग प्रधानमन्त्री कार्यक्रम
- निःशुल्क औषधि वितरण
- दुर्गम तथा ग्रामीण क्षेत्रमा सडक र बत्तिको पहुँच
- विभिन्न क्षेत्रमा नियमनकारी निकायहरूको व्यवस्था
- प्रत्येक स्थानीय तहमा १५ शैयाका अस्पताल
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग
- राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र
- गुनासो सुनुवाइ
- मानव अधिकार आयोग
- कार्यालयहरूमा सिटिजन चार्टर (नागरिक बडापत्र) को व्यवस्था
- पेसागत आचारसंहिताको व्यवस्था

उपर्युक्तानुसारका यस्ता थुप्रै काम र प्रयासहरू भएका र भैरहेका पनि छन् तर लक्षित विन्दुसम्म सरकारको लगानी पुग्न सकेको छैन। स्रोतसाधनको सदुपयोग ठीक ढंगबाट गर्न सकिएको छैन। यसमा अहिले सामना गर्नुपरिरहेको चुनौतीहरू निम्नानुसार रहेका छन् :

- जिम्मेवारी जवाफदेहिता र पारदर्शितामा कमी
- अनियन्त्रित भ्रष्टाचार
- सार्वजनिक निकाय तथा राजनीतिक नेतृत्वप्रतिको विश्वासको स्खलन
- शासकीय क्रियाकलापमा अधिक राजनीतीकरण
- शासित पद्धतिमा नवप्रवर्तनको कमी
- सार्वजनिक अधिकारीहरूमा पेसागत आचरण तथा अनुशासनको कमी

सुशासनको कमीले पारेका असर तथा त्यसको परिणाम

उल्लिखित सुशासनका लागि गरिएका प्रयासको बावजुद नेपालमा सारभूत रूपमा सुशासन कायम हुन सकेको देखिँदैन। सुशासनको प्रमुख काम कानुन निर्माण पनि हो। हालसम्म सङ्घीय निजामती सेवा ऐन आएन। मुलुकको प्रशासन व्यवस्थापन असाध्यै कमजोर भएर गएको छ। तीन तहको प्रशासन व्यवस्थापन अन्योलग्रस्त छ। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग र भ्रष्टाचार निवारणसम्बन्धी दुईवटा विधेयक २०७६ सालमा संसदमा पेस भएका थिए। ती विधेयकमा समयसापेक्ष व्यापक सुधार गरी पारित गर्न सरकारको छिटोभन्दा छिटो ध्यान जानुपर्ने देखिन्छ।

संघीय सरकारको सिको गरी स्थानीय तहले पनि अनावश्यक रूपमा विभिन्न आयोग, समिति गठन, सल्लाहकार नियुक्ति गरी जनताको टाउकोमा भार थपेका छन्। त्यसको उपादयेता केही देखिँदैन। जिम्मेवार अधिकारीहरूले विभिन्न क्षेत्रका अनुदान वितरणमा लाभ लिई व्यक्तिगत पहुँचवालाहरूलाई मात्र समेटेको देखिन्छ। अन्य लक्षित

वर्गसम्म पुग्न सकेको छैन। ग्रामीण क्षेत्रका बासिन्दा शिक्षा, स्वास्थ्य र रोजगारीका लागि सहर पस्नुपर्ने बाध्यता छ। अनिश्चित बसाइँसराइ रोक्ने कुनै योजना बन्न सकेनन्। युवा जनशक्तिले देशमा भविष्य देख्न नसक्दा दैनिक हजारौं रोजगारीका लागि बिदेसिनुपरेको छ। उपत्यका तथा तराई क्षेत्रका उब्जाउ भूमि कंक्रिटको जंगल बन्दै गएका छन्। ३० वर्ष अघिसम्म ९० प्रतिशत आवश्यक वस्तुमा आत्मनिर्भर पहाडी ग्रामीण क्षेत्र अहिले कि त रित्तो हुँदै गएका छन्, कि त शतप्रतिशत परनिर्भर भएका छन्। सरकारी सार्वजनिक विद्यालयमा पढ्ने विद्यार्थीको संख्या घट्दो छ। विद्यार्थी अभाव भएर कक्षाहरू मर्ज गरिँदै छन्, तापनि शिक्षातर्फको बजेट बर्सेनि बढ्दो छ। स्वास्थ्यकर्मीहरू सहर केन्द्रित छन्। स्वास्थ्य क्षेत्रको पढाइ ज्यादै महँगो र दुरूह बनाइएको छ। सामान्य व्यक्तिले चाहेर पनि पढ्न सक्दैनन्। तयार भएको जनशक्तिलाई स्वदेशमै रोक्न सकिएको छैन। निरन्तर पलायन भइरहेको छ। दुर्गम क्षेत्रका बिरामी औषधि र उपचार नपाएर मर्नुपरेको अवस्था छ। सहर केन्द्रित सुविधा सम्पन्न अस्पतालहरू औसत नागरिकको क्षमताभन्दा बाहिर छन्। सरकारको निःशुल्क औषधि वितरणबाट बिरामीहरूले लाभ लिन सकेको देखिँदैन।

दैनिक प्रशासनिक कार्यमा प्रशासन संयन्त्र प्रतिबद्ध देखिँदैन। प्रशासनमा अधिक राजनीतिक हस्तक्षेप भएको छ। गाउँ–गाउँमा सिंहदरबार भनिए पनि सेवा प्राप्त गर्न अझ कठिन भएको छ। स्थानीय तहमा हरेक विषयका सिफारिस प्राप्त गर्दा निकै हैरानी बेहोर्नुपरेको गुनासो आइरहेको छ। पहिला आउनेले पहिलो सेवा (First come first Service) को पालना गरिँदैन। सेवा पर्चा प्रणाली (Service Coupon System) लाई समेत दलाल वा लेखन्दासहरूले सेवाग्राहीहरूलाई मोलाहिजा गर्ने गतिलो माध्यम बनाएका छन्। पूर्वाधार निर्माणका काम समयमा सम्पन्न हुने संख्या ज्यादै कम छ। निर्माणको ठेक्का लिएका निर्माण व्यवसायीहरूले सिधै कानुनको उल्लंघन गर्दा कारबाही गर्नुको सट्टा म्याद थप गरेर पुरस्कृत गरेको दृष्टान्त छ। स्वार्थको द्वन्द्व जतासुकै देखिन्छ। सर्वेक्षण र वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कनबिनाका पहाडी क्षेत्रमा बस्ती–बस्तीमा पुऱ्याइएका सडकहरू मृत्यु मार्गका रूपमा परिणत भएका छन्। नागरिकता, राहदानी, घरजग्गा दर्ता, सवारीचालक अनुमतिपत्र लिन सधैं कठिन रहेको गुनासो आइरहेको पाइन्छ। घुस लेनदेन नियमित प्रक्रियाजस्तो भएको छ।

सुशासनको सवालमा चीन

नाटकीय परिवर्तनसँगै विगत दुई दशकदेखि चीन एक शक्ति राष्ट्रको रूपमा उदय भएको छ। विश्वको दोस्रो ठूलो अर्थतन्त्र र सैनिक शक्तिको रूपमा उभिन सफल भएको छ। यसले अन्तर्राष्ट्रिय प्रणाली र विश्वव्यापी शासन संस्थाहरूमा आफ्नो केन्द्रीय भूमिका प्राप्त गर्न खोज्दै आफूलाई बढ्दो शक्तिको रूपमा दाबी गरिरहेको छ। माओत्से तुङपछिको सबैभन्दा शक्तिशाली चिनियाँ नेता सी जिन पिङले बेइजिङको मूल्य र प्राथमिकतालाई प्रतिविम्बित गर्ने संस्था र मापदण्डलाई रूपान्तरण गर्न विश्व शासन प्रणालीको सुधारको नेतृत्व गर्न चीनलाई आह्वान गरेका छन्।

सन् २०१२ पछि चिनियाँ विशेषतायुक्त शासन सुधार र नवप्रवर्तन चीनको महान् रणनीतिक स्तम्भ बनेको छ। शासकीय सुधारमा रणनीतिक प्रतिबद्धताको अनुपम उदाहरणको रूपमा यसलाई लिन सकिन्छ। सुशासनका समर्थकहरू नयाँ वामपन्थीहरू, उदारवादीहरू, विभिन्न राजनीतिक सिद्धान्तका हस्तीहरू, सिङ्गापुर मोडेलका सुधारहरूदेखि लिएर चिनियाँ बुद्धिजीवीबीच सुशासनको बहसले निरन्तर गति लिइरहेको छ। यसले पार्टी–राज्यले

चेरी–पिक गर्न सक्ने शासन सुधारका केही महत्त्वपूर्ण सैद्धान्तिक प्रतिपादन र व्यावहारिक डिजाइन तय गरेको छ। चीनको वर्तमान नेतृत्वपछि व्यापक कानुनमा आधारित शासनको जग स्थापना भएको देखिन्छ। यसले प्रथमतः चीनले सञ्चालन गरेको पञ्चवर्षीय योजनाको अभ्यास निरन्तरतालाई छाडेको छैन। यस्ता चरणबद्ध योजनालाई मध्यदेखि दीर्घकालीन भिजनसँग जोडेर विकासको महान् खाका कोरेको देख्न सकिन्छ। दोस्रो चीनको राजनीतिक प्रणालीको आधारभूत दर्शन जनमुखी शासन हो।

चिनियाँ नेतृत्व जनताबाट छनोट भएको हो, प्रत्येक जनतासम्म यसको जरा पुगेको छ भन्ने सबै चिनियाँहरूमा विश्वास जगाइएको छ। हुन पनि नेतृत्वसहितको पार्टीपंक्ति जनताको सेवामा समर्पित छ। सी जिन पिङले भनेका छन्– "जनता हाम्रो देशरुपी वृक्षका जरा हुन् हाम्रो देश जनताद्वारा शासित छ।" चीनको जनमुखी सिद्धान्तप्रतिको अडिगताले पार्टीको मौलिक आकांक्षालाई मात्र कार्यमा ल्याउने होइन, चीनको सुशासनप्रतिको परम्परागत सोचलाई पनि अन्तर्निहित गरेको देखिन्छ। चीनको पुरानो भनाइअनुसार "देशको जग त्यहाँका जनता हुन्। जनतालाई राम्रो व्यवहार गरेपछि देशमा शान्ति हुन्छ।" त्यसैगरी अर्को भनाइ छ, "जनताको मन जित्नेले देश जित्छ र मन जित्न नसके देश हार्छ।" यिनै कुरालाई आत्मसात् गर्दै राजनीतिक प्रतिबद्धताका साथ अघि बढेको वर्तमान नेतृत्वलाई पार्टी एवं कर्मचारीको दोहोरो भूमिका निभाउने कर्मचारीतन्त्रले अवलम्बन नगर्ने कुरै भएन।

सन् २००३ देखि २०१६ सम्म चिनियाँ सरकारले जनताको सन्तुष्टिमा निरन्तर वृद्धि गरेको अनुसन्धानले देखाएको छ। त्यहाँको सरकारी तथ्याङ्कअनुसार सन् २०१६ मा केन्द्रीय सरकारप्रति चिनियाँ जनताको समग्र सन्तुष्टि ९३ प्रतिशत थियो। हालैका वर्षमा भएको प्रचुर आर्थिक वृद्धि र महामारीविरुद्धको संयुक्त लडाइँलाई हेर्दा चीनमा जनताको सन्तुष्टि अझ उच्च भएको अनुमान गर्न कठिन छैन। हजारौं वर्षदेखि चीनलाई सताइरहेको गरिबीको सामना गर्न सुशासनलाई केन्द्रविन्दु बनाएको चीनले गरिबीको रेखामुनि रहेको ९८.९९ मिलियन ग्रामीण बासिन्दाहरूलाई गरिबीबाट बाहिर निकालेको छ। निरपेक्ष गरिबी हटाउने कठिन कार्यसमेत सम्पन्न गरेको छ। कोभिड–१९ को महामारी र कमजोर विश्वव्यापी अर्थतन्त्र दुवैबाट खडा भएका चुनौतीहरूको सामना गर्दै समग्र बाधाहरूबीच सकारात्मक वृद्धि हासिल गर्ने प्रमुख अर्थतन्त्रमध्ये चीन एक राष्ट्र बन्न सफल भएको छ।

सबै क्षेत्रको चौतर्फी र सन्तुलित विकास सुशासनका लागि राजनीतिक प्रतिबद्धतालाई कार्यगत रूपमै परिणत गर्नुले सम्भव भएको हो। चीनमा राजनीतिक नेतृत्वले जनतामा अपार विश्वास जगाएको छ। विश्वास जित्ने महत्त्वपूर्ण आधार सुशासन नै रहेको देखिन्छ। निर्णयहरू पार्टीका केन्द्रीय कमिटी हुँदै ग्रासरुट स्तरसम्म दृढतापूर्वक कार्यान्वयन गरिन्छ। पार्टीको अनुशासन र भूमिकालाई कडा रूपले पालना, नेतृत्वमा जिम्मेवारी र जवाफदेहिता, भ्रष्टाचारविरुद्ध शून्य सहनशीलता र कठोर अडान, निरीक्षण र अनुशासनलाई शासनको सशक्त हतियारको रूपमा ग्रहण, अनुशासन र निरीक्षण प्रणालीमा नवप्रवर्तनिक सुधारजस्ता सुशासनका उपकरणहरू प्रतिबद्धताका साथ अवलम्बन गरिएको छ। यो सबै चीनको राष्ट्रपति सी जिन पिङको नेतृत्वमा चीनिया कम्युनिस्ट पार्टीसमेतको सहभागितामा पारित गरेको आठबुँदे निर्णयहरूमा आधारित छन्।

सुशासन कायम गर्न गरिएका निर्णयहरूलाई सम्बोधन गर्न सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिहरूबाट हुन सक्ने चार प्रकारका दुराचार (Four forms of Misconduct) लाई जरैदेखि हटाउने प्रतिबद्धता जाहेर गरिएको छ। आजको परिवेशमा नीति, कानुन, कार्याविधिको निर्ममता साथ पालना गर्दा गर्दै पनि सुषुप्त रूपमा कुशासन र

भ्रष्टाचार मौलाउन सक्ने रुटगत रूपमा बढी जिम्मेवार देखिएका चार दुराचारहरूलाई पहिचान गरी सुशासनलाई मजबुत गर्न सफल भएको छ। सार्वजनिक जिम्मेवारीमा रहेकाबाट सार्वजनिक स्रोतको न्यूनतम पनि दुरुपयोग हुनबाट रोकेको छ। व्यक्तिगत लाभ, स्वार्थ, सुख भोगलाई व्यावहारिक रूपमै नियन्त्रण गरेको छ, ती चार प्रकारका दुराचारहरू निम्नानुसार छन् :–

- अनावश्यक औपचारिकता (Pointless Formalism)
- अधिक नोकरशाहिता (Bureaucratism)
- सुखवाद/ऐश (Hedonism)
- फजुल खर्च (Extravagance)

राज्यका काममा तामझामयुक्त बैठक, गोष्ठीहरू, अनावश्यक सम्बोधन ठूला ठूला मञ्च, व्यक्तिपिच्छे आसन ग्रहण गर्ने, भोजनहरू आयोजना गर्ने, उपहार दिने, आवश्यकताभन्दा बढी अतिथिको निमन्त्रणाजस्ता विषयहरूलाई अर्थहीन औपचारिकता मानिएको छ। यसले मूल्यवान् समय, साधन र स्रोतको दुरुपयोगलाई प्रोत्साहन गर्ने तथा शक्तिको दुरुपयोगलाई मलजल गर्दछ। यस्तो : अर्थहीन औपचारिकताको अन्त्य सम्पूर्ण पार्टीपंक्ति र सबै राष्ट्रसवेकसम्मका लागि केन्द्रित छ।

अधिक प्रक्रियामुखी प्रशासनले नतिजालाई रोक्छ वा गतिहीन बनाउँछ। प्रक्रियामा रमाउने र त्यसैबाट अवैध लाभ खोज्ने प्रवृत्तिको अन्त्य गरी छोटो र छिटो निर्णय, सामूहिक निर्णय, परिमाण, गुणस्तर, लागत र समयको उच्चतम प्रतिफलबाट नतिजामुखी प्रशासन र विकास गरी अधिक नोकरशाही तन्त्रलाई कम गर्ने प्रण गरेको छ।

सार्वजनिक जिम्मेवारीमा रहेको व्यक्तिले ऐयासी जीवनशैली भौतिक आरामदायी वस्तु गाडी, बंगाला, फेसनयुक्त लवाइ–खबाइ गर्नु हुँदैन। यसले मानिसलाई भ्रष्ट र लोभी बनाउँछ। यो पूर्णतया रोक्नुपर्छ। सीमारहित हुनु हुँदैन भन्ने कुरा व्यवहारमै प्रतिविम्बित छ।

त्यसैगरी चाडबाड सामाजिक संस्कार एवं व्यक्तिगत र पारिवारिक रूपमा आवश्यक खर्च, तडकभडक गर्ने अरूमाथि आफ्नो स्तर देखाउने छुटले पैसा जम्मा गर्नेतर्फ ध्यान केन्द्रित हुन्छ। सार्वजनिक अधिकारीले सामान्य र अनुशासित जीवन जिउनुपर्छ भन्ने जबरजस्त आचारसंहिता तय भएको छ। त्यस्ता फजुल खर्चको नियमित रूपमा निगरानीसमेत राखिन्छ।

चीनले सुशासन कायम गर्ने विषयमा व्यक्तिगत अनुशासन र आत्म अनुशासनलाई सबैभन्दा बढी जोड दिएको देखिन्छ। त्यसैगरी व्यापक कानुनमा आधारित शासनले कानुनको मर्मलाई अक्षरशः पालना गर्दै सार्वजनिक सेवा प्रवाह र विकासको रफ्तारलाई उच्च विन्दुमा पुऱ्याएको छ। राजनीतिक नेताहरू प्रतिबद्ध छन्। जनताबीच आफैं उदाहरणीय बनेका छन्। भनाइ र गराइमा भेद देखिँदैन।

निष्कर्ष

चीनले विश्वलाई नै चकित तुल्याउने गरी विकासको फड्को सहजै मारेको होइन। सुशासनयुक्त पद्धतिको व्यावहारिक अवलम्बनबाट नै यो सम्भव भएको हो। चीन हाम्रो सीमा जोडिएको छिमेकी मुलुक मात्र होइन, मित्रराष्ट्र पनि हो, शुभचिन्तक हो र परेको बेलामा सहयोग उपलब्ध गराउँदै आएको छ। यस अर्थमा पनि हामीले चीनले अबलम्बन गरेको सुशासन प्रक्रियाबाट धेरै कुरा सिक्न र ग्रहण गर्न सक्छौं। शासकीय क्षेत्रमा चीनले

अवलम्बन गरेको पद्धति र विधिलाई हाम्रो देशले सिक्न र अनुसरण गर्न सके हामी पनि राम्रो गर्न सक्छौं। जुनसुकै राजनीतिक पद्धति अँगालेको मुलुक किन नहोस् सिक्नका लागि यो वा त्यो भन्न आवश्यक छैन। राम्रा कामहरू सबैका लागि राम्रै हुन्छन्। सुशासनका लागि चीनले कानुनको कठोरतापूर्वक पालना गरेको छ र सार्वजनिक अधिकारीहरूबाट शक्ति एवं अधिकारको दुरुपयोग रोक्न उल्लिखित दुराचारयुक्त आचरणविरुद्धको अभियान र भ्रष्टाचारमा शून्य सहनशीलतालाई सशक्त बनाएको छ। यसमा राजनीतिक प्रतिबद्धता छ। सुशासन कायम गर्ने सवालमा अवलम्बन गरिने व्यक्तिगत अनुशासन, आत्मअनुशासन, पेसागत आचरणको पालना र सामान्य जीवनशैली चीनका सार्वजनिक अधिकारीहरूमा प्रतिविम्बित भएको देखिन्छ। यसलाई व्यावहारिक प्रयोग गर्न सके मात्र पनि हामीले देशलाई माथि उठाउन समय लाग्दैन। राम्रा कामको नक्कल र अनुसरण गर्न ढिला गर्नु हुँदैन।

सन्दर्भ सामग्री

- China Academy of Discipline Inspection and Supervision (CADIS) Training Materials
- – 2023
- Harvard survey finds Chinese satisfaction with government rises
- https://global.chinadaily.com.cn/a/202007/17/WS5f10da6aa31083481725a085. html
- Review of Governance Status Nepal Government, NASC 2015
- नेपालको संविधान
- शारदाप्रसाद त्रिताल, नेपालमा नीतिगत भ्रष्टाचार रोक्ने १० उपाय https://nepalwatch . com/2022/07/17/67248

भ्रष्टाचार न्यूनीकरणको कोलाहलमा भ्रष्टाचारीप्रतिको हार्दिकता

किशोर कुमार सिलवाल[१]

पृष्ठभूमि

'भ्रष्टाचार समृद्धिको बाधक हो' भन्ने बोली हरेक शिक्षित, अशिक्षित, सचेत, अचेत, रोजगार, बेरोजगार एवं धनी गरिब सबै नेपालीले बोल्दै आएको सबैभन्दा धेरै चलनचल्तीको वाक्य बनेको छ। हिजोको दिनमा हरेक चोक बजारमा भेला हुने मानिसले चियाको चुस्की लिँदै यो भनाई व्यक्त गर्दथे भने अहिलेको आम सञ्चारमाध्यमको आधुनिक विकासले घर बजारका गल्ली, चोक, कुना–कन्तरामा एक्ला एक्लै फेसबुक, ट्विटरजस्ता सामाजिक सञ्जालको माध्यममा व्यक्त हुने सर्वसुलभ तवरमा गरिने गरेको अभिव्यक्ति पनि हो। यस परिप्रेक्ष्यमा हेर्दा भ्रष्टाचार नेपालका लागि विकासको शत्रु हो, यसलाई हाम्रो समाजबाट जरैसम्म नरहने गरी निमिट्यान्न नपारेसम्म यो देशमा हामी सबैले अपेक्षा गरेको समृद्धि आउँदैन भन्ने सोच यत्रतत्र व्यक्त भई आएको पाइन्छ। हरेक राजनीतिक दलका चुनावी घोषणापत्र होस् वा तिनका प्रभावशाली नेताका अभिव्यक्तिहरू भ्रष्टाचारविरोधी भावनाले ओतप्रोत हुन्छन्। हरेक राजनितिक दलका नेतादेखि आम नागरिकहरू नेपालको एकीकरण गर्ने राजा पृथ्वीनारायण शाहबाट तत्काल व्यक्त भएको "घुष दिन्या र घुष लिन्या राज्यका शत्रु हुन" भन्ने दिव्य उपदेश जहाँ जति बेला पनि मुक्तकण्ठले सुन्न र सुनाउन अभ्यस्त भएका छन्। यो दिव्य उपदेश राज्यका सबै जसो निकायमा कुनै न कुनै स्वरूपमा देख्ने देखाउने गरी राखिएका, लेखिएका छन्। मुलतः यो दिव्य उपदेशको बाह्य स्वरूपबाट आम जनतामात्र नभई राज्यका हरेक निकाय प्रभावित छ।

हाम्रो राष्ट्रिय सभा होस् वा प्रतिनिधि सभा यसका हरेक पदाधिकारी एवं माननीय सासंदहरू भ्रष्टाचार आधुनिक समाजका शत्रु हुन् र यसलाई समाजबाट हर हालतमा परास्त गर्नुपर्दछ भनी वाकपटुतासाथ आफ्नो भावना व्यक्त गर्न जहिले जतिबेला पनि अग्रसर रहेको देखिन्छ। मिनी संसद भनिने संसदीय समितिहरूमा छलफल सुरु हुनासाथ भ्रष्टाचारविरोधी भावनाहरूको बारेमा युद्धस्तरमा प्रस्तुती दिएको सुन्न पाइन्छ। हर–हमेसा आफूहरूलाई भ्रष्टाचारविरोधी रहेको सम्पुष्टि गर्ने कहिल्यै नहिच्किचाउने र आफूहरू भ्रष्टाचार नियन्त्रणप्रति सधैँ सम्वेदनशील रहेको व्यक्त गरेर नथाक्ने अभिव्यक्ति नै हामी सबै जिम्मेवार व्यक्तिहरूको अन्तिम सत्य वाक्य हो।

---

१ माननीय आयुक्त, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, टङ्गाल

भ्रष्टाचार नियन्त्रणका प्रमुख निकायहरु:

नेपालमा वि.स. २०७२ मा जारी भएको संविधानमा भ्रष्टाचारजन्य कसुरमा अनुसन्धान गर्ने र मुद्दा दायर गर्नेसमेतको प्रयोजनको लागि अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको व्यवस्था भएको देखिन्छ। यस अर्थमा आयोगको प्रमुख जिम्मेवारी संविधानको धारा २३९ मा नै प्रष्टसँग उल्लेख गरिएको पाइन्छ। यसका अन्य काम, कर्तव्य र अधिकार तथा कार्यविधि सङ्घीय कानुनबमोजिम हुने भनी सोही संविधानको धारा २३९ (६) मा व्यवस्था भएबमोजिम भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ एवम् अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ आयोगको प्रमुख कानुनी औजार हुन्। तर नेपालको संविधानले राज्यका सम्पूर्ण सार्वजनिक निकायका भ्रष्टाचारको सम्बन्धमा आवश्यक अनुसन्धान गर्ने र मुद्दा दायर गर्ने अधिकार अख्तियारलाई नदिई कतिपय निकायको सम्बन्धमा अलग्गै व्यवस्थासमेत गरेको छ। यस अर्थमा भ्रष्टाचारउपर छानबिन अनुसन्धान गरी आवश्यक देखिए मुद्दा दायर गर्ने जिम्मेवारी अन्य निकायहरूलाई निम्नबमोजिम तोकिएको देखिन्छः–

नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणसँग सम्बन्धित कार्य गर्ने अन्य निकायहरू

क्र.सं.	निकायको नाम	कार्यक्षेत्र
१.	राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र	भ्रष्टाचार नियन्त्रणसम्बन्धी प्रचार एवम् प्रवर्द्धन गर्ने
२.	न्याय परिषद्	न्यायालयमा न्यायाधीशबाट भएका भ्रष्टाचारको छानबिन र आवश्यक देखिएमा मुद्दा दायर गर्ने
३.	महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय	भ्रष्टाचारसम्बन्धी मुद्दाको वकालत गर्ने
४.	विशेष अदालत	भ्रष्टाचार मुद्दामा बहस पैरवी सुनी फैसला गर्ने
५.	महालेखा परीक्षकको कार्यालय	सार्वजनिक निकायले गरेको खर्चको लेखा परीक्षण गर्ने
६.	सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग	सम्पत्ति शुद्धीकरण, आतङ्कवादी गतिविधिमा वित्तीय लगानीसम्बन्धी विवादको अनुसन्धान, अभियोजन र मुद्दा दायर गर्ने
७.	संसदीय समितिहरू	भ्रष्टाचारसम्बन्धी निगरानी, अनुसन्धान गर्ने
८.	राजस्व अनुसन्धान विभाग	राजस्व चुहावट तथा छलीसम्बन्धी सवालमा छानबिन गरी मुद्दा दायर गर्ने

हामी कहाँ यति धेरै निकायहरू भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा सक्रिय छन् । भ्रष्टाचारविरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासभाले अक्टोबर ३१, २००३ मा प्रस्ताव नम्बर ५८–४ बाट प्रस्ताव पारित गरी भ्रष्टाचारविरुद्धको महासन्धि पारित भएको र नेपाल यसको पक्ष राष्ट्र हो । संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धि हस्ताक्षर भएको ९ डिसेम्बरलाई पवित्र दिन मानेर अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलगायतका सरकारी, गैरसरकारी निकायले भ्रष्टाचारविरुद्ध अन्तर्राष्ट्रिय दिवस मनाएर भ्रष्टाचार न्यूनीकरणको लागि स्वयम् राष्ट्रको कार्यकारी प्रमुखलगायत हामी सबैले प्रत्येक वर्ष देशभित्र मात्र नभई विश्वसामु प्रतिबद्धता जनाई आएका छौं ।

भ्रष्टाचार नियन्त्रणको सम्बन्धमा नेपालको कानुनी व्यवस्थाका बारेमा ऐतिहासिक तवरमा उल्लेख गर्ने हो भने वि.स. १९१० को मुलुकी ऐनमा "हाकिमको नाउँमा कराउन आउनेको महलको व्यवस्था, अपिल सुन्ने व्यवस्था र लगत झिकाइ हेर्ने व्यवस्था" गरी भ्रष्टाचारजन्य कार्यको नियन्त्रण गर्न निरंकुश भनेर कहलिएका जंगबहादुर स्वयम्ले थालनी गरेको देखिन्छ । त्यसपछि भ्रष्टाचार नियन्त्रणको लागि वि.स. २००९, २०१३, २०१७ सालमा कानुन बनाई लागू गरिएको र हाल भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ कार्यान्वयनमा रहेकोमा हामी सबै जानकार नै छौं । उक्त ऐनले के कस्ता काम कारबाही भ्रष्टाचारजन्य कसुरको दायराभित्र पर्दछन् भनी परिभाषित गरेको छ । अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले कार्यान्वयन गर्ने एकमात्र आधुनिक र परिस्कृत कानुन यही ऐन हो । यसै ऐनले अधिकार दिएको आधारमा आयोगले अनुसन्धान गरी मुद्दा दायर गर्नुपर्ने देखिएमा विशेष अदालतसमक्ष मुद्दा लिएर भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा आयोगले संविधानले जिम्मा लगाएको जिम्मेवारी वहन गर्ने हो । यसका अलावा आयोगको अधिकार क्षेत्र र कार्यविधिलाई व्यवस्थित गर्न अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ र नियमावली, २०५९ कार्यान्वयनमा छँदैछ ।

नतिजा सन्तोषजनक भएन

भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने सम्बन्धमा यति धेरै राज्यका निकायहरू क्रियाशील हुँदाहुँदै पनि ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलले नेपाललाई आफ्नो सूचीमा समावेश गर्न थालेको सन् २००४ यताको सूचकाङ्कमा नेपालको सुधार भई विश्वव्यापी भ्रष्टाचार सूचकाङ्कमा नेपालको स्थान २० वर्ष यताकै सुधार भएको खबर जानकारी हालसालै प्रकाशित[२] भएको पाइए तापनि भ्रष्टाचार अनुभूति सूचकाङ्क (सिपिआइ) २०२३ अनुसार अघिल्ला वर्षको तुलनामा नेपालले १०० मा ३५ अंक प्राप्त गरको देखिन्छ । यो नतिजा मात्र नभई देशभित्र आम नागरिकहरूले अनुभूति गरेको बेलाबेलामा प्रष्टिने खबर जानकारीहरूले भ्रष्टाचार बढेको, राजनितिज्ञहरू सबैभन्दा अविश्वसनीय रहेको, भ्रष्टाचारीहरूलाई समयमै कसुरअनुसार सजाय हुने नगरेको, सेवा प्रवाह गर्ने निकायहरूले आम मानिसलाई सेवा दिँदा प्रक्रियागत झन्झट देखाई सर्वसाधारणबाट नाजायज फाइदा लिने गरेको जस्ता अवस्था देखिएबाट आम मानिसले भ्रष्टाचार अलिकति पनि घटेको अनुभूति गर्न नपाएकोलाई गलत तथ्य हो भनी दाबी गर्ने हामीसँग मिथ्याङ्क बाहेक अरु यथार्थ तथ्याङ्क छैन । यतिका सरकारी निकाय, विश्वव्यापी प्रतिबद्धता, ऐन कानुनको उपस्थिति, भ्रष्टाचारप्रति आम मानिसको आक्रोश, सरकार प्रमुखहरू

---

२ नयाँ पत्रिका १७ माघ २०८०

लगायत समस्त संसद भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न दत्तचित्त रहेको हुटहुटि पूरा गर्न र प्रतिबद्धता व्यक्त गर्दागर्दै पनि भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा किन हामी सन्तोषजनक अवस्थामा पुग्न सकेका छैनौ ? अहिले आज भइरहेको यो चिन्तन गरेर कारण पहिल्याई त्यस्ता कारणहरूलाई उचित सम्बोधन गर्न नसक्ने हो र आम मानिसका सोचमा परिवर्तन ल्याउन नसक्ने हो भने परिणाम बिनाको ठेलीका ठेली प्रतिबद्धताहरूले हामी सबैको भित्री दाँत सखाप भइसक्दा पनि टिलिक्क परेको बाहिरी दाँतको टल्काई मात्र देखिनेछ।

कानुनको परिमार्जन समस्या

हाकिमको नाउँमा कराउनेको महल तथा अपिल सुन्ने व्यवस्था र लगत फिकाई हेर्ने व्यवस्था गरी वि.सं. १९१० सालको मुलुकी ऐनमा गरिएको विधिवत लिखित कानुनबाट सुरु भएको भ्रष्टाचार नियन्त्रणसम्बन्धी कानुन विद्यमान भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ तथा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ मा मात्र सिमित छ। यी दुवै ऐनमा समयानुकुल संशोधन गर्न २०७६ सालमा नै राष्ट्रिय सभामा संशोधन प्रस्ताव गरिए पनि संसदको उक्त सदनबाट २०७९ साल चैत्र २७ गते संशोधन प्रस्ताव पारित भई हाल ती दुवै ऐनको संसोधन प्रतिनिधि सभामा गहन छलफल प्रयोजनार्थ विचाराधीन छ। करिब ४ वर्षमा राष्ट्रिय सभाबाट पारित उक्त ऐनको संशोधनले प्रतिनिधि सभाबाट परिमार्जन भई कहिले पूर्णविराम लाग्ने हो हामी सबै यसको पर्खाइमा नै छौ। यी दुवै ऐन भ्रष्टाचार न्यूनीकरण गर्न अनुचित कार्य अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको क्षेत्राधिकारबाट फिक्ने गरी संविधान निर्माण गर्ने संविधान निर्माताहरूले २०७२ सालमा लागू गरेको संविधानभन्दा अघि नै बनेको कानुन हो।

२०७२ सालको नयाँ संविधानमार्फत भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा युगान्तकारी काम गर्ने प्रतिबद्धतास्वरूप बनेको संविधानको मर्म र भावना अनुकूल उक्त संविधान बनेको ८ वर्षसम्मको अवधि व्यतित हुँदा पनि राज्यले अनुमोदन गरेको "भ्रष्टाचारविरुद्धको राष्ट्रसंघीय महासन्धि" ले सिर्जना गरेको राज्यको दायित्व, जिम्मेवारी र राज्यको तर्फबाट उक्त महासन्धि अनुमोदन गर्ने बेलामा व्यक्त गरिएका प्रतिबद्धताहरूलाई हाम्रो राष्ट्रिय कानुनमा समावेश गरी संशोधित नयाँ कानुन बन्नु पर्दथ्यो। तर भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ आजको मितिसम्म संशोधनविहीन रहनु भ्रष्टाचार नियन्त्रणको सन्दर्भमा राज्यको तर्फबाट व्यक्त भएका घोषणा एवम् प्रतिबद्धताहरू आमजनतालाई फुक्याउने प्रयत्नमात्र हुन् भनी भन्नुमा अतिशयोक्ति नहोला। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले प्रभावकारी तबरमा कामकारबाही गर्न समयसापेक्ष प्रभावकारी कानुनको परिमार्जन गरी कानुनी दायरामा रहेर काम गर्न यसलाई प्रेरित गर्नुपर्दछ। यस अर्थमा आयोगको लागि सम्बन्धित कानुनहरू औजार (Instrument) हुन्। आफ्नो जिम्मेवारीअनुसार समय सुहाउँदो औजार राज्यका निकायहरूले पाएनन् भने जतिसुकै प्रभावकारी निकायहरू सिर्जना गरेपनि त्यस्ता निकायहरूले प्रभावकारी तवरले जिम्मेवारी वहन गर्न सक्दैनन्। जसरी आजभन्दा २०० वर्ष अगाडि गोर्खालीहरूको वीरता उनीहरूले बोक्ने खुकुरीबाट पहिचान हुन्थ्यो भनेर अहिले पनि खुकुरी चम्काएर नै तिनीहरूले राज्यका वीरगाथा गाउने बनाउ भनेर सेना, प्रहरीलाई खुकुरी मात्र दिने काम हामी गर्न सक्छौ र ? "नेपालमा कारोबार, सिंगापुरमा नियुक्ति र

अमेरिकामा पिआर"[३] लिएर भ्रष्टाचारजन्य कसुर गरेको उजुरीलाई आजभन्दा २१ वर्ष अगाडि बनेदेखि कुनै संशोधन नभएको भ्रष्टाचार नियन्त्रणसम्बन्धी कानुनहरूको आधारमा कुन हदसम्म प्रभावकारी तवरले भ्रष्टाचारीलाई कानुनी कारबाही हुनसक्ला ? कानुन विज्ञहरू सबैले बुझ्ने कुरा हो।

कार्यविधिगत कानुनको परिप्रेक्ष्यमा भ्रम र यथार्थता

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग भ्रष्टाचारमा कारबाही गर्ने, सजाय दिलाउने स्वतन्त्र संवैधानिक निकाय हो। यसले आफूसमक्ष परेको उजुरीहरूउपर अनुसन्धान तहकिकात गर्ने सम्बन्धमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ एवं अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियमावली, २०५९ मा उल्लेखित कार्यविधिगत प्रक्रियाहरूलाई अवलम्बन गर्नुपर्दछ। आयोगले आरोपीतहरूलाई कस्तो अवस्थामा हिरासतमा लिन सक्ने, के कति प्रक्रिया पुऱ्याएर म्याद थप्ने, पक्राउ पुर्जी जारी गर्दाका प्रक्रियाहरू के–कस्ता हुने भन्ने सम्बन्धमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ को दफा १६ को उपदफा १ देखि ५ सम्म व्यवस्था भएको देखिन्छ। त्यसको अलावा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियमावली, २०५९ मा भएको कार्यविधिगत व्यवस्थालाई समेत अवलम्बन गर्नुपर्ने हुन्छ। कतिपय अवस्थामा विशेष अदालतमा बहसको दौरानमा विद्वान कानुन व्यवसायीहरूले मुलुकी फौजदारी कार्यविधि संहिता, २०७४ को कानुनी प्रक्रियाहरू अख्तियारले पनि हुबहु अवलम्बन गर्नुपर्दछ भनी व्यक्त गर्ने गरेको र यस्ता बहस बुँदाहरू (arguments) सम्मानित विशेष अदालतमा समेत उठने उठाइने गरी आएको पाइयो। यस सम्बन्धमा सम्मानित सर्वोच्च अदालतबाट "भ्रष्टाचार निवारणसम्बन्धी विशेष कानुनमा भएको व्यवस्थाअनुसार प्रस्तुत विवाद सम्बन्धमा अनुसन्धान तहकिकात एवं म्याद थपसम्बन्धी कामकारबाही भएको देखिएकोले निवेदकलाई पक्राउ गर्नुपूर्व मुलुकी फौजदारी कार्यविधि (संहिता) ऐन, २०७४ बमोजिम मुद्दा हेर्ने अदालतको अनुमति नलिएको भन्ने आधारमा उक्त थुनालाई गैरकानुनी भन्न मिल्ने देखिदैन। भ्रष्टाचारसम्बन्धी मुद्दामा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले अनुसन्धान गर्ने क्रममा अभियुक्तलाई पक्राउ गर्नुपूर्व मुद्दा हेर्ने अधिकारीबाट स्वीकृति लिनुपर्ने कानुनी अनिवार्यता देखिदैन"[४] भनी स्पष्ट व्याख्या भएको पाइन्छ। सम्मानित सर्वोच्च अदालतबाट गरिएको यस्तो व्याख्याले भ्रष्टाचार विशेष प्रकृतिको कसुर हुँदा विशेष कानुनमा भएको प्रक्रियालाई नै अनिवार्य रूपमा अवलम्बन गर्नुपर्नेमा जोड दिएको पाइयो।

उक्त कुराको अलावा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले आफूलाई प्राप्त संवैधानिक जिम्मेवारी वहन गर्ने क्रममा बेलाबेलामा निजामती सेवा ऐन, २०४९ को दफा ५७ मा निजामती कर्मचारीको बचाउको सम्बन्धमा[५] भएको कानुनी प्रक्रियालाई समेत अवलम्बन गर्नुपर्ने भनी उठ्ने उठाइने गरेको प्रश्नलाई स्थापित कानुनी मान्यताको आधारमा विवेचना गरी आयोगका अनुसन्धानकर्ताहरू स्पष्ट हुन जरुरी देखिन्छ। यस

---

३ नयाँ पत्रिका ११ माघ २०८०

४ रोमान्स राणाविरुद्ध अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको मुद्दा नम्बर ०७५-WH-००४८ को फैसला मिति २०७५/६/२३

५ निजामती सेवा ऐन, २०४९ को दफा ५७ (१) व्यवस्था "निजामती कर्मचारीले आफ्नो ओहदाको पालन सम्झी गरेको कुनै सरकारी कामको सम्बन्धमा निजउपर उपदफा (२) बमोजिमको रित नपुऱ्याई मुद्दा चल्न सक्ने छैन"।

सम्बन्धमा पनि सम्मानित सर्वोच्च अदालतको पूर्ण इजलासबाट पुनरावेदक गोपीकृष्ण पराजुलीसमेत विरुद्ध नेपाल सरकारसमेत प्रत्यर्थी भएको ठगी मुद्दामा[६] निम्नलिखित तवरमा व्याख्या भएको पाइन्छ :–

"निजामती सेवा ऐन, २०४९ को दफा ५७ (२) मा अख्तियारवालाको अनुमानबिना फौजदारी मुद्दा चल्नै नसक्ने प्रबन्ध गरेको छ। निजामती कर्मचारीको बचाउको यो व्यवस्था पनि निरपेक्ष होइन। सरकारी कर्मचारीलाई यस्तो बचाउ आफ्नो ओहदाको कर्तव्यपालन सम्झी गरेको सरकारी कामका हकमा मात्र प्राप्त हुन्छ। ठगी र भ्रष्टाचारजस्ता अपराधिक कार्य सरकारी कर्मचारीको ओहदाको कर्तव्य पालनको विषय हुन सक्दैन। यस्ता अपराधिक कार्यविरुद्ध मुद्दा चलाउन अख्तियारवालालाई सूचना दिनु र स्वीकृति लिनुपर्ने कानुनी व्यवस्था रहेको मान्न सकिदैन। कर्मचारीको हक र हितको लागि संरचित बचाउको कानुनी प्रावधान पदीय कर्तव्य पालनालाई प्रभावकारी बनाउने उद्देश्यले गरिएको हो। पदको दुरुपयोग गरी ठगी र भ्रष्टाचारजस्ता कसुरजन्य कार्यमा संलग्न हुनको लागि त्यस्तो बचाउको प्रावधान सहयोगी बन्न सक्दैन"।

निजामती कर्मचारीलाई निजामती सेवा ऐन, २०४९ को दफा ५७ मा दिएको बचाउको व्यवस्था ठगी र भ्रष्टाचार मुद्दामा दिन नमिल्ने भन्ने उपरोक्त व्याख्यालाई संविधानको धारा १२८ को उपधारा (४) अनुसार[७] सबैले पालन गर्नुपर्ने भन्ने स्पष्ट व्याख्या रहेको देखिँदा सर्वोच्च अदालतबाट प्रतिपादित उपरोक्त कानुनी सिद्धान्तलाई नजरअन्दाज गर्न कोही कसैले नसक्ने हुँदा यसतर्फ सरोकारवाला सबैको ध्यानाकर्षण हुनुपर्ने देखिन्छ। अन्यथा विद्वान कानुन व्यवसायीहरूले पारेको दुविधाको खेलोफड्कोमा स्पष्ट रहेको कानुनी मान्यतामा भ्रम उत्पन्न भई भ्रष्टाचारको मुद्दा दर्ता गर्ने क्रमकै अस्पष्टता आई नचाहिँदो विवादले अनिश्चिततालाई निम्त्याउने हुन्छ।

कमाउ अड्डा खोज्ने र दिने प्रवृत्ति

भ्रष्टाचारको जरो कुनै न कुनै रूपमा कर्मचारीतन्त्रसँग जोडिएको हुन्छ। हरेक सरकार परिवर्तन हुँदा सबैभन्दा पहिला हलचल हुने केन्द्रविन्दु कर्मचारी नै हुन्। नयाँ सरकारका मन्त्रीलाई प्रभावित पार्दै कमाउ अड्डामा सरुवा मिलाउन दौडधुप चल्छ। पार्टी लाइनअनुसार कर्मचारी ट्रेड युनियनले यसमा मलजल गर्दछ। अमुक सरुवा हुने कर्मचारी सत्तारुढ दलको जन्मजात कार्यकर्ता भएको विवरण पेस गरिन्छ। यही विवरणको आधारमा खर्चपानीसमेतको प्रभावमा सजिलै र छिटो पैसा कमाउने निकायहरूमा आर्थिकलगायत अन्य प्रभावको आधारमा सजिलैसँग कर्मचारीहरू चाहेको ठाँउमा पुग्दछन्। यस अर्थमा कमाउ अड्डा खोज्ने र दिने कार्यले भ्रष्टाचारलाई मलजल पुऱ्याएकोमा विवाद गर्नुपर्ने कारण देखिँदैन। भ्रष्टाचार गर्न पाइने अड्डाहरूमा पदस्थापना, सरुवा वा बढुवा मिलाउनको लागि ठूलै रकमको चलखेल हुने गरेको र रकमसहित

---

६ नेकाप २०६९ अंक र निर्णय नं. ८८७३ पृ.६३५०

७ नेपालको संविधान धारा १२८ (४) मा "मुद्दा मामिलाका रोहमा सर्वोच्च अदालतले गरेको संविधान र कानुनको व्याख्या वा प्रतिपादन गरेको कानुनी सिद्धान्त सबैले पालन गर्नुपर्नेछ। सर्वोच्च अदालतले आफ्नो वा मातहतको अदालतको न्यायसम्पादनको कार्यमा कसैले अवरोध गरेमा वा आदेश वा फैसलाको अवज्ञा गरेमा कानुनबमोजिम अवहेलनामा कारबाही चलाई सजाय गर्न सक्नेछ"।

नेताको घरदैलोमा पुग्ने उच्च पदस्थ कर्मचारीको लाइन हुने गर्छ, भनिन्छ । यस प्रवृतिले प्रश्रय पाउँदा भ्रष्टाचारविरुद्धको कोकोहोलो मच्याउनेहरूको भ्रष्टाचारीप्रतिको हार्दिकता रहेको पुष्टि गर्दैन र ?

अख्तियारको निर्देशन र कर्मचारीको रवैया :

हरेक वर्ष अख्तियारले सरकारका सबै मन्त्रालयका सचिव, विभागीय महानिर्देशक, सार्वजनिक संस्थानका पदाधिकारीलगायतलाई आयोगमा नै बोलाएर सेवा प्रवाह प्रभावकारी बनाउन तथा कानुनअनुसार जिम्मेवारी वहन गरी सुशासन कायम गर्न विशेष निर्देशन दिने गर्दछ। निर्देशनहरू दिँदा भ्रष्टाचार न्यूनीकरण गर्न योगदान पुग्ने उद्देश्य परिपूर्तिको लागि दिइन्छ। मुलतः यस्तो निर्देशन दिँदा आयोगमा परेको कतिपय उजुरीउपर अनुसन्धान गरिँदा बजेटको सामान्य प्रक्रिया पनि अवलम्बन नगरी जथाभावी बजेट विनियोजन गरेको पाइने गरेकाले विद्यमान आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उतरदायित्व ऐन, २०७६ अन्तर्गत बजेट विनियोजन गर्नुपर्ने र सो ऐनको दफा १० (१) (ख) मा उल्लेख भएबमोजिम "नयाँ योजना तथा कार्यक्रमको लागि बजेट प्रस्तुत गर्दा पुँजीगत प्रकृतिको भए स्वीकृत सम्भाव्यता अध्ययन प्रतिवेदनको आधारमा आगामी वर्ष खर्च हुन सक्ने रकमको प्राविधिक र आर्थिक पुष्ट्याईसहित प्रस्ताव गर्नुपर्ने" जस्ता कानुनमा प्रष्ट उल्लेख भएका कार्यविधिगत तथा सैद्धान्तिक पक्षलाई कठोरताका साथ पालन गर अन्यथा भ्रष्टाचारको कसुर गरेको मानिनेछ भनी निर्देशन दिएको हो । यसरी परिपत्र गर्ने कार्यलाई नै अख्तियारले सरकारको हात बाँध्ने काम गर्‍यो, सरकार चलाउन खोज्यो, जनप्रतिनिधिको अधिकारमाथि धावा बोल्यो भनी मिथ्या आरोपहरू लगाई आएको पाइन्छ। तर यस्ता सुझाव निर्देशन दिनुको उद्देश्य भनेको आर्थिक सुशासन कायम गर्ने अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको संवैधानिक जिम्मेवारीअन्तर्गतको कार्य हो। यस्तो प्रयास गर्नुको अर्को उद्देश्य विकास योजनाहरू सञ्चालन गरिँदा आधा अधुरामात्र काम सम्पन्न भई बाँकी काम दशौँ वर्ष पूरा नभई असरल्ल नहोस् र जनताबाट उठेको करको सदुपयोग होस् तथा कामै भएन वा गुणस्तरीय काम भएन भनेर भ्रष्टाचार न्यूनीकरणको लागि कोलाहल नमच्याउन भन्ने नै हो।

सरकारको नीति तथा कार्यक्रममा समावेश नै नभएको, जुन निकायले उक्त बजेट माग गरी विधिवत खर्च गर्नुपर्ने हो, उक्त निकायले सो बजेट नै माग नगरेको, बजेट प्रविष्टिको नियमित चरणहरूमा पर्ने कुनै काम नगरी नगराई तथा सोसम्बन्धी आवश्यक कागजातसमेत संलग्न नराखी विनियोजन गरेको बजेट खर्च भई विनियोजन गरेको बजेटअनुसार खरिद गरिएको सफ्टवेयर पाँच वर्षपछि अनुसन्धान गर्दा समेत प्रयोगहीन अवस्थामा रहेकोसमेतका आधारमा अभियोजन भएको मुद्दामा देशका जिम्मेवार पदाधिकारीहरूले अख्तियारले आरोपी बनाएको अमुक मान्छे, असाध्यै जिम्मेवार, त्यो राष्ट्रसेवकलाई अख्तियारले फसायो, त्यसरी बजेट विनियोजन गर्ने कार्य अरु धेरैले गरेका छन्, यसलाई मात्र टार्गेट गरियो जस्ता भाष्य निर्माण गरी विधिवत अनुसन्धान गरी निस्किएको निष्कर्ष (findings) अनुसार अभियोजन भएको विचाराधीन मुद्दामा देशका मुर्धन्य व्यक्तिहरूले ठाँउ ठाँउमा तेर्स्याएका सवाल भ्रष्टाचारीप्रतिको हार्दिकता नभए अरु के भन्ने ? उजुरी परेर अनुसन्धानको थालनी भर्खर हुँदाकै अवस्थामा अनुसन्धानमा भाँजो हाल्न अनुसन्धानकर्ताहरूको

पहिचान गरी घरघरै बेला कुबेला फोन सम्वाद गर्ने समाजका मै ठूलो हुँ भन्ने महानुभावहरूको कुकृत्यलाई भ्रष्टाचारीप्रतिको हार्दिकता नभनेर के भन्नु ? त्यसरी प्रभाव पार्न खोज्ने, भाँजो हाल्ने र अमुक मान्छेउपर अनुसन्धान नै नहोस् भन्ने दुष्प्रयास गर्ने कार्य आफैँ अपराधजन्य कार्य हो। त्यस्ता महानुभावहरू उपर समेत उचित तवरले अनुसन्धान हुनुपर्ने हो, यस्ता कुरामा हामी सबैले जिम्मेवारी लिनुपर्ने हुन्छ तर हाम्रा सामाजिक संरचनाले यस्ता कुरा सजिलै पचाएका छन्। त्यसैले त हामी अविकसित एवम् भ्रष्टाचारले ओतप्रोत परिवेशमा हुर्किएका छौ र त्यस्तै हार्दिकता अर्को पुस्तालाई हस्तान्तरण गर्दैछौ।

अन्त्यमा, हाम्रो समाजमा भ्रष्टाचारीप्रतिको परम हार्दिकता दर्शाउने हजारौँ दृष्टान्तमध्ये एउटा दृष्टान्त एकजना सेवानिवृत न्यायाधीशले सामाजिक सञ्जाल फेसबुकमा पोष्ट गरेको निम्न विवरणबाट यो आलेखको बिट मार्दछु :

"अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले भ्रष्टाचारविरुद्ध अनुसन्धान गर्न पाउने हो, तर निर्वाचित प्रदेश नम्बर दुईको सरकार प्रमुखको शक्ति तथा गरिमामा आघात पुग्ने गरी छापामारी शैलीमा अनुसन्धान प्रक्रिया थाल्नु आपत्तिजनक र दुराशयपूर्ण हो भन्ने कुरामा दुईमत हुन्न। यस्तो अमर्यादित काम कारबाहीबाट नराम्रो नजिर बस्ने हुँदा आगामी समयमा समेत प्रदेश सरकारहरूमा हिनताबोध हुने भई विकेन्द्रीकरण, जनसहभागिता र जनकल्याणका कार्यहरूमा प्रतिकूल प्रभाव पर्ने हुन्छ"।

आयोगले प्रमाण संकलनको क्रममा गरेको काम कारबाहीलाई हाम्रा छापाहरूले अतिरन्जित तवरमा प्रस्तुति गरिसकेपछि त्यस्तो प्रस्तुतिउपरको सम्मानित अदालतका सेवानिवृत माननीय न्यायाधीशको फेसबुकमा व्यक्त गरिएको सारगर्भित प्रतिक्रिया हो यो। यस्तो प्रस्तुति जायज हो होइन ? उक्त Facebook wall मा नै विवेचना गरिएको छ। हाम्रो यस्तै यस्तै हार्दिकताले भ्रष्टाचारलाई मलजल पुऱ्याएको हो भन्नुमा अतिशयोक्ति हुँदैन नै।

सुशासनका लागि असल अभ्यासको थालनी

कृष्णहरि बास्कोटा[१]

हालको हाम्रो गन्तव्य भनेको मुलुकमा सुशासन कायम गर्ने र भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने नै हो। यसका अनेक उपाय भनिएका छन्, लेखिएका छन्, बुझिएका छन्। तर, मुलुक कुशासनको दुष्चक्रमा फसेको छ। भ्रष्टाचाररूपी महारोग र बेथितिबाट मुलुक गुज्रिरहेको छ। यसर्थ, हामीले मुलुकमा सुशासन कायम नभएसम्म र भ्रष्टाचार नियन्त्रण नभएसम्म लेख्न, बोल्न र सुन्न छोड्नु हुँदैन भन्ने मान्यताका आधारमा यो आलेख तयार गर्ने जमर्को गरेको छु।

सुशासनको अर्थ

असल शासनलाई सुशासन भनिन्छ। यथार्थमा, कानुनी शासन नै सुशासनको आधार हो। हामीले राम्रो, असल र व्यवस्थित शासनलाई सुशासन भनी आएका छौं। जसअनुसार, नागरिकको प्रशासनिक अधिकारको समुचित प्रयोग हुनु नै सुशासन हो। धार्मिक रूपमा रामराज्यलाई सुशासनको पर्यायका रूपमा बुझिन्छ। अर्को अर्थमा, सेवाग्राही जनताको सन्तुष्टि मापनमा आधारित शासन प्रणाली नै सुशासन हो। अर्थात् जनअपेक्षाअनुसार सञ्चालित हुने शासन नै सुशासन हो र गुनासोरहित शासन प्रणाली नै सुशासन हो। यस्तो सुशासन हासिल गर्न तीनै तहका सरकार लागिपरेका छन्। तर, अपेक्षा र अवस्थाबीच भने निकै खाडल देखिएको छ।

सुशासन ऐनका प्रावधान

सुशासन ऐन, २०६४ का प्रमुख प्रावधानहरूका अनुसार कुनै पनि काम गर्दा निश्चित कार्यविधि अवलम्बन गर्नुपर्छ। यसैगरी, निश्चित समयमा निर्णय गर्नुपर्ने, निर्णयको पारदर्शिता कायम गर्नुपर्ने, निर्णयको आधार र कारण खुलाउनुपर्ने र स्वार्थ बाझिएको विषयमा निर्णय गर्न नहुने व्यवस्था छ। यस अतिरिक्त, सुशासन ऐनमा सार्वजनिक पदमा रहेकाले जिम्मेवारी पन्छाउन नहुने, पदीय आचरण पालना गर्नुपर्ने, पदीय उत्तरदायित्व निर्वाह गर्नुपर्ने, क्षतिपूर्तिसहितको नागरिक बडापत्र राख्नुपर्ने, घुम्ती सेवा सञ्चालन गर्नुपर्ने, सार्वजनिक सुनुवाइ गर्नुपर्ने र गुनासो व्यवस्थापन गर्नुपर्ने लगायतको प्रबन्ध रहेको छ।

सुशासनका आयामहरू

सुशासनलाई तीनवटा आयामबाट नियाल्नुपर्छ। जसअनुसार, पहिलो, सुशासनलाई राजनीतिक परिवेशमा नियाल्दा अत्यधिक जनसहभागिता, निष्पक्ष निर्वाचन र बहुलतावाद नै प्रमुख तत्त्वका रूपमा देखा पर्दछन्। दोस्रो, सुशासनको व्यवस्थापकीय आयामभित्र छरितो तर सक्षम सरकारको भावना मुखरित भएको हुन्छ। तेस्रो, सुशासनको नैतिक आयामभित्र पारदर्शिता र स्वच्छ प्रशासनको भावना लुकेको हुन्छ।

१ पूर्व प्रमुख सूचना आयुक्त एवं नेपाल सरकारको पूर्वसचिव

विश्वव्यापी अभ्यासहरू

हरेक मुलुकले आ–आफ्नो मुलुकमा सुशासन कायम गर्न र सार्वजनिक सेवालाई प्रभावकारी तुल्याउन अनेकौं विधि अवलम्बन गरिआएका छन् । यसअन्तर्गत अजरबैजान सरकारले प्रायः सबै सेवाहरू मोबाइल एपमार्फत प्रदान गरी मोबाइलरूपी सरकार हरेक नागरिककै खल्तीमा रहेको भाव (Government in your pocket) प्रदान गरेको छ । यसैगरी, न्युजिल्यान्ड सरकारले अधिकांश कार्यमा काम गर्ने र सेवा प्रदान गर्ने पदाधिकारीसँग कार्यसम्पादन करार (Contact Management) गरिआएको छ। यसबाट सेवा प्रवाहलाई चुस्त र दुरुस्त तुल्याउन मद्दत पुगेको छ।

बेलायतमा जोन मेजर प्रधानमन्त्री हुँदा आरम्भ भएको नागरिक बडापत्र (Citizen Charter/Service Charter) विश्वव्यापी रूपमा फैलियो । यसबाट रौसिएर बेलायतकै प्रधानमन्त्री मार्गरेट थ्याचरले सुधारलाई निरन्तरता दिन अब नयाँ के गर्ने (Next Step) कार्यक्रम आरम्भ गर्नुभयो । हाल सो मुलुकमा एकपटक सेवा प्रदान गरिएको नागरिकको पहिचान गर्ने जस्तो कार्यक्रम (Service Coupon) लागू भएको अवस्था छ। जर्मनीमा स्वयं सेवाग्राहीले सेवा प्रदायक पदाधिकारीलाई पुरस्कृत गर्न मिल्ने प्रणाली (Peoples' Bonus) प्रचलनमा छ। अमेरिकालगायतका मुलुकमा सेवा प्रदायकबाट सेवा प्रवाहमा त्रुटि भएमा क्षमा माग्नुपर्ने प्रणाली (Forgiveness Card) प्रचलनमा छ।

सिंगापुरमा तत्कालीन राष्ट्रपति ली क्वान युले जिम्मेवार पदाधिकारीले काम गरे नगरेको परीक्षण गर्ने कन्ट्रोलरुम (Administrative Operation Chamber Room) को व्यवस्था गर्नुभएको थियो । यसैगरी, पहिलोपटक मलेसियामा महाथिर प्रधानमन्त्री हुँदा सो मुलुकलाई सुशासनमा कहाँ पुर्‍याउने भन्ने लक्ष्यसहितको समयसीमा भएको प्याकेज (Vision Twenty /Twenty) लागू गर्नुभएको थियो। भारतका वर्तमान प्रधानमन्त्री नरेन्द्र मोदी गुजरातको मुख्यमन्त्री रहँदा सेवा प्रवाहमा नगदको प्रयोग नगर्ने (Cashless Village) लाई केही हदमा भए पनि बढावा दिनुभएको थियो । हाल युरोपका केही मुलुकमा केही सेवाहरू हुलाकबाट पनि प्रवाह गर्न थालिएको छ। नेपालमा पनि केही सेवाहरू अनलाइनबाट प्रदान गरिन्छ। संयुक्त राष्ट्र संघमा वान्की मुन महासचिव हुँदा गरिएको सुधारलाई पनि धेरै मुलुकले अनुसरण गरेका छन्।

मूलतः सुशासन कायम गर्न व्यक्तिको भूमिकाले सकारात्मक प्रभाव पार्ने हुँदा उपयुक्त व्यक्तिलाई उपयुक्त पदमा राख्ने कोसिस गर्नुपर्छ । यसका लागि आधुनिक मुलुकहरूमा नेतृत्व पहिचान केन्द्र (Leadership Center) खडा भएका छन् । यसैगरी, प्रशासनको निरन्तर सुधारका लागि आम जनतासँग सुझाव माग गर्ने प्रणाली (Crowd Source) विकास भएको छ। यसलाई उत्प्रेरित गर्न असल सुझाव दिने नागरिकलाई पुरस्कृत (Innovation Bye) गरी सो सुझाव लागू गर्ने अनुकरणीय मुलुकहरूको पनि कमी छैन। यसरी विश्वव्यापी रूपमा शासकीय सुधार तथा सुशासन प्रवर्द्धनमा निरन्तर प्रयास भइरहेको छ।

रुपान्तरणका प्रयासहरू

शासकीय सुधारका सन्दर्भमा केही रूपान्तरणका पहल पनि भएका छन्। जसअनुसार हालका दिनमा प्रजातन्त्र (Democracy) शब्दको सट्टामा सहभागितामूलक प्रजातन्त्र (Participatory Democracy) ले स्थान लिएको छ। यसैगरी, श्वेतपत्र (White Paper) को सट्टा जनतासँग सल्लाह माग्ने र आफ्नो सोच प्रकट गर्ने (Blue,

Green Paper जारी गर्ने) चलन चलेको छ। यसका अतिरिक्त, अधिकार प्राप्तले निर्णय गरे कानुनी (Legal) मात्रै हुने, तर सहभागितामा निर्णय गरे वैधता (Legitimacy) हासिल हुने कुरा प्रमाणित भएको छ । प्रस्तुत सन्दर्भमा, अब शासन (Rule) गर्ने होइन, सहजीकरण (Facilite) गर्ने हो भन्ने अवधारणा फैलिएको छ।

वर्तमान दिनहरूमा शासन पद्धतिमा सुधार (Reform) होइन, सरकारको पुनर्निर्माण वा पुनर्आविष्कार (Reinventing Government) गर्नुपर्ने वकालत वृद्धि भएको छ । साथै, लोक कल्याणकारी प्रणाली (Welfare Approach) को स्थानमा पनि अधिकारयुक्त प्रणाली (Right Based Approach) आएको छ। यी सबै अवस्थामा अर्काका लागि पारदर्शी, सदाचारी र उत्तरदायी हुनुपरेको होइन, स्वयं असल ठहरिन यसो गर्नु जरुरी छ भनी सार्वजनिक पद र जिम्मेवारीमा रहेकाले बुझ्दै आएका छन्।

यथार्थमा, कुनै सम्पादित कामको गुणस्तर मापनका साविकका ४ आधार गुणस्तर, परिणाम, लागत र समय (Quality, Quantity, Cost & Time) को सट्टा एउटै आधार सेवाग्राहीको सन्तुष्टि (Customer Satisfaction) बन्न थालेको छ। सार्वजनिक सेवा प्रवाहको काम गर्दा निश्चित कार्यविधि वा मापदण्ड (SOP) कायम गर्ने, काम सम्पन्न भएपछि गुणस्तरको परीक्षण चिह्न (ISO) लिनुका साथै चरणबद्ध परीक्षण (TQM) हुन थालेको छ। यसका लागि निरन्तर अनुगमन गर्ने संयन्त्र (QC) खडा गर्न थालिएको छ। यसरी सरकारी निकायले काम गरेर मात्रै पुगको छैन, सो कामबाट प्रभावित हुनेले काम भएको अनुभूति गर्नुपरेको छ। यही सोचका साथ सुशासन र सुधारलाई अघि बढाउनुको विकल्प छैन।

सेवाग्राहीको सन्तुष्टि

सार्वजनिक प्रशासनमा सेवाग्राही अर्थात् उपभोक्ताको सन्तुष्टि (Customer's Statisfaction) मापनलाई उच्च प्राथमिकतामा राख्नुपर्छ। यसका मुख्य तीन आधार छन्। जसअनुसार कम मूल्य (Cost), कम समय (Time) र कम सम्पर्क विन्दु (Contact Point) मार्फत सेवा हासिल गर्दा सेवाग्राहीहरू खुसी हुने गरेको पाइएको छ। यस अतिरिक्त, उपभोक्ताको विचार बुझ्ने (Customer's Survey) प्रणाली पनि उपयुक्त ठहरिएको छ। साथै, सेवा प्रदान गर्दा उपकरणहरूको प्रयोग गर्ने (Use of Technology) प्रणालीले पनि सेवाग्राहीमा सन्तुष्टि पैदा गराएको छ। यसैगरी, सेवा प्रवाहको अवस्थाबारे स्वःअनुभव गरी सेवामा सुधार गर्ने (Turnout) र सेवाको व्यापक प्रचार–प्रसार अर्थात् बजारीकरण गर्ने (Service Marketing) प्रणाली अवलम्बन गर्दा राज्य प्रणालीको काम कारबाहीबाट जनताले खुसी व्यक्त गर्ने गरेको विभिन्न अध्ययन र अनुभवले प्रमाणित गरेको छ। यसर्थ, हाम्रो लक्ष्य यही दिशामा उन्मुख हुनुपर्छ।

सार्वजनिक उत्तरदायित्वको वहन

हाल सार्वजनिक सेवामा देखिएको टड्कारो विसंगति भनेको जवाफदेहिता र उत्तरदायित्वविहीनताको अवस्था हो। यो नैतिकताको स्खलनको परिणाम हो। जे होस्, सबै सार्वजनिक पदमा आसीन पदाधिकारीहरूले चार प्रकारका उत्तरदायित्वहरू निर्वाह गर्नुपर्छ। जसअनुसार, पहिलो, राजनैतिक उत्तरदायित्व (Political Accountability) हो । यसअन्तर्गत संविधान र प्रचलित कानुनका प्रावधानहरूलाई हुबहु पालना गर्नुपर्छ। दोस्रो, प्रशासनिक उत्तरदायित्व (Administrative Accountability) हो । यसअनुसार, सुशासन ऐनलगायतबाट निर्धारित विधि र प्रक्रियाको सबैले अनिवार्य रूपमा अनुसरण गर्नुपर्छ। तेस्रो, पेसागत उत्तरदायित्व (Professional

Accountability) हो जसअनुसार हरेक पदाधिकारीले आफूलाई तोकिएको काम निपुणताका साथ सम्पन्न गर्नुका साथै अन्य पदाधिकारीको काममा हस्तक्षेप गर्नु हुँदैन। चौथो, नैतिक उत्तरदायित्व (Ethical Accountability) हो। यो सबैले पालना गर्नुपर्छ। प्राकृतिक न्यायको सिद्धान्तलगायत स्थापित मान्यताअनुसार उच्च मनोबलका साथ उच्च परिणाम दिने गरी कार्य सम्पादन गर्नु सबैको नैतिक कर्तव्य हो।

सुशासनका पहल र असल अभ्यासको थालनी

प्रस्तुत परिवेशमा सुशासनका लागि विश्वव्यापी रूपमा विभिन्न पहलहरू भएका छन् । नेपालमा पनि मुस्कानसहितको सेवा, हेलो सरकारलगायत अनेकौं प्रयास भएका छन्। प्रस्तुत सन्दर्भमा शासकीय सुधार, सुशासन प्रवर्द्धन र असल अभ्यासको थालनीका लागि केही विषयमा सूत्रबद्ध बहस गर्ने प्रयास गर्नुपर्छ। जो निम्नानुसार छन् :

१. क्षतिपूर्तिसहितको बडापत्र

सबै प्रकारको सेवाप्रवाह गर्ने कार्यालयमा नागरिक बडापत्र जारी भएको पाइन्छ । यो सकारात्मक प्रतिबद्धता हो। अबको हाम्रो प्रयास भनेको यस्को हुबहु कार्यान्वयन गराउने हो। यसर्थ, नागरिक बडापत्रअनुसारको कार्यप्रवाह तालिका निर्माण गरी सार्वजनिक गर्नुपर्छ। यस्तो बडापत्रको सानो अंश प्रत्येक सेवाप्रवाह गर्ने पदाधिकारीको हकमा छुट्टै जारी गर्नुपर्छ। यसरी बडापत्रमा तोकिएको समयभित्र सेवा दिन वैकल्पिक कर्मचारीसमेतको व्यवस्था गर्नुपर्छ।

यसर्थ, अब उप्रान्त प्रत्येक सरकारी कार्यालयमा क्षतिपूर्तिसहितको नागरिक बडापत्रको व्यवस्था गर्नुपर्छ। यस्तो, क्षतिपूर्तिमा नगद नै दिन नसके पनि ढिलाइको गाम्भीर्यता हेरी माफी माग्ने, आगामी सेवा शीघ्र दिने गरी सर्भिस कुपन जारी गर्ने, यसरी क्षतिपूर्तिको दाबी गर्ने नागरिकलाई सजग नागरिकको सम्मान दिई निजको फोटो एक महिना कार्यालयको मूलद्वारमा राख्ने, ढिला सेवा दिएबापत सरकारी मोटरले सेवाग्राहीलाई घरसम्म पुऱ्याइदिनेजस्ता रचनात्मक क्षतिपूर्ति दिन सकिन्छ।

साथै, नागरिक बडापत्रहरू अडियो र भिजुयल दुवै हुनुपर्छ। आम नगारिकलाई निजहरूले अपेक्षा गरेको सेवाको विषयमा नागरिक बडापत्रको प्रावधानहरूको जानकारी गराएर मात्रै कार्यालयभित्र प्रवेश गराउने गरी हेल्पडेक्सका कर्मचारी सक्रिय एवं सेवाग्राहीमैत्री हुनुपर्छ। साथै,सरकारी अड्डाको परिसरमा वाईफाई फ्री गरेर नागरिक बडापत्र सेवाग्राही नागरिकको मोबाइलमा डाउनलोड गराई सोअनुसारको तोकिएको समयमभित्र सेवा हासिल गर्न उत्प्रेरित गर्नुपर्छ। अन्त्यमा, नागरिक बडापत्रबमोजिम सेवा हासिल भए नभएको अनिवार्य रूपमा सबै सेवाग्राहीबाट पृष्ठपोषण हासिल गर्ने अनिवार्य व्यवस्था लागू गर्नुपर्छ।

२. आन्तरिक कार्यदिग्दर्शन

२०१३ सालमा मुलुकमा तत्बखत लागू भएको कार्यप्रणालीलाई संकलन गरी एकप्रकारको आन्तरिक कार्यदिग्दर्शन जारी भएको थियो। पछिल्ला दिनमा यसलाई निरन्तरता दिन सकिएन। यथार्थमा, नागरिक बडापत्र र कार्यप्रवाह तालिकाको साथमा सबै सरकारी निकायले आन्तरिक कार्यदिग्दर्शन तयार गरी लागू गर्नुपर्छ। यसमा प्रत्येक कामका लागि प्रत्येक जिम्मेवार पदाधिकारीले के–के कागजातका आधारमा के गर्ने

भन्ने किटानीका साथ लेखिएको हुन्छ। यो एक प्रकारको अधिकार प्रत्यायोजन नै हो। यसलाई कार्यविवरणको रूपमा पनि बुझिन्छ। यसरी जुन सरकारी कार्यालयले कार्यविभाजनको स्पष्ट खाका लागू गर्न सक्छ, त्यस कार्यालयमा प्रभावकारी ढंगले काम भएको अध्ययनहरूले देखाएको छ। अधिकारको बाँडफाँटमै अलमल भएपछि सेवाप्रवाहमा पनि नैराश्यता देखिइनु स्वाभाविकै हो।

३.एकद्वार पद्धति

हामीले उद्योग विभागमा उद्योगी–व्यापारीको सुविधाका लागि एकद्वार प्रणाली कार्यालय स्थापना गरेका छौं। यथार्थमा सबै सरकारी निकायका सेवाहरू एकद्वार प्रणालीबाट प्रवाह गरिनुपर्छ। वर्तमान समयमा सेवाग्राही जनतालाई आफ्ना कागजात लिएर टेबुल टेबुल चहार्दै हिँड्‌ भन्न मिल्ने परिस्थिति छैन। यसका लागि डेक्स प्रणाली लागू गर्नुपर्छ। यो भनेको एकद्वार प्रणाली नै हो। यसका लागि हेल्पडेक्समा इन्टर्न खटाउन पनि सकिन्छ।

यसर्थ, हरेक सरकारी कार्यालयमा सुविधासम्पन्न आधुनिक हेल्पडेक्स खडा गर्नुपर्छ। यस डेक्समा सबै कुराको जानकारी भएका कर्मचारी र इन्टर्न रहेका हुन्छन्। उनीहरूले सेवाग्राहीले ल्याएका सबै कागजातको परीक्षण गरी समय जनाएर निवेदन दर्ता गर्नुका साथै टोकन पनि दिन्छन्। यसबाट बडापत्रमा तोकिएको अवधिमा सेवाप्रवाह गर्न सकिने हुन्छ। सो कार्यालयमा फस्ट कम फस्ट सर्भको नीति लागू हुन्छ। यस स्थानमा पर्खिने अवस्था, शौचालय र पिउनेपानीको प्रबन्ध गरिनुपर्छ। यसै कक्षमा सेवाग्राहीका गुनासो र सन्तुष्टि पनि संकलन गरिनेछ। यसले तत्‌निकायलाई अतिरिक्त सुधारका लागि उत्प्रेरित गर्नेछ।

४. घुम्ती वा घरदैलो सेवा

सुशासन ऐनले घुम्ती सेवाको व्यवस्था गरेको छ। यो भौतिक रूपमा उपस्थित भएर प्रदान गर्ने सेवा हो। आधुनिक समयमा आम जनतालाई अनलाइन सेवाप्रवाह गर्न सकिएमा हरेक सेवा घरदैलोमा पुग्ने स्वतःसिद्ध छ। साथै, सिफ्टमा कर्मचारी खटाएर बिहान–बेलुकी तथा सार्वजनिक बिदाको दिनमा सेवाप्रवाह गर्न सके पनि घुम्ती सेवासरहको सुविधा पुग्ने कुरा निर्विवाद छ।

विभिन्न मुलुकमा नागरिक अपेक्षित सेवाहरू चौबीसै घण्टा प्रवाह गर्ने प्रचलन छ। स्विडिस सरकारले सडक प्रशासनका नाममा कैयौं सेवाहरू चौबीसै घण्टा प्रवाह गरिरहेको छ। घरमा डोर खटिई आउने नेपाली व्यवस्थालाई सुधार गरी न्युजिल्यान्डको भन्सार प्रशासनले अवलम्बन गरेझैँ बिहानबेलुकी पनि सेवा आवश्यक पर्ने जनताले अतिरिक्त शुल्क तिरेर सेवा हासिल गर्ने प्रणाली लागू गर्नुपर्छ। यसरी सेवाग्राहीले तिरेको अतिरिक्त शुल्कबाट सेवाप्रवाह गर्ने कर्मचारीले ओभरटाइम भत्ता दिने विश्वव्यापी प्रचलन छ। जे होस्, हामीले जनताको पायक पर्ने स्थानबाट सुविधायुक्त समयमा सेवा प्रवाह गर्ने वैकल्पिक व्यवस्था गर्नुपर्छ।

५. गुनासो व्यवस्थापन

नेपालमा नागरिकले सेवा प्राप्तिमा खेप्नुपरेको प्रशासनिक सास्तीविरुद्ध तत्काल कानुनी उपचार दिने सुशासन आयोग वा प्रशासकीय अदालतको नितान्त अभाव खड्किएको छ। यसलाई आत्मसात् गरी कानुनमा सुधार गर्नुपर्छ। प्रस्तुत सन्दर्भमा गुनासो हासिल गर्न हेलो सरकारजस्ता पोर्टल सञ्चालन गर्ने, उजुरी र गुनासो बाकस राख्ने तथा सेवाग्राही सन्तुष्टि फाराम भराउनेजस्ता काम गर्न सकिन्छ। मूल कुरो, मर्का परेको सेवाग्राहीको गुनासो

तत्काल सुनेर उपचार गर्ने प्रणाली स्थापना गर्नुपर्छ। वर्तमान प्रणालीमा गुनासो सुन्ने अधिकारी नतोकिएको होइन, तर गुनासो व्यवस्थापनको कामलाई हात्तीको देखाउने दाँतजस्तो तुल्याइएको छ। यसप्रकारको सरकारी कार्यालयका कमीकमजोरीमा शीघ्र सुधार गर्नुपर्छ।

६. सार्वजनिक सुनुवाइ

प्रचलित कानुनमा ४/४ महिनामा सार्वजनिक सुनुवाइ गर्ने भनिए पनि यो नगरेबापत कुनै पनि पदाधिकारी दण्डित भएका छैनन् । तथापि, उत्तरदायित्व वहनको महत्त्वपूर्ण औजारको रूपमा सार्वजनिक सुनुवाइलाई प्रयोग गर्नुपर्दछ । यस कार्यक्रममा सम्बन्धित निकायले आफ्ना नीति, कार्यक्रम तथा सेवाप्रवाह सम्बन्धमा आम नागरिकको कुनै गुनासो भए सो सुन्नुपर्छ र सुधारमा अग्रसर हुनुपर्छ। सार्वजनिक सुनुवाइमा सहभागीमध्ये इच्छुक सहभागीहरूले आफ्ना धारणा राखेपछि त्यहाँ उठेका प्रश्न वा जिज्ञासाहरूका बारे सम्बन्धित जिम्मेवार पदाधिकारीहरूले पालैपालो चित्तबुझ्दो उत्तर दिनुपर्छ। यसबाट सार्वजनिक निकायमा कार्यरत पदाधिकारीहरूमा आफू जनताप्रति जवाफदेही रहेको अनूभूति हुनेछ।

७. सार्वजनिक परीक्षण

सरकारी निकाय, स्थानीय तह, गैरसरकारी संस्था तथा सामुदायिकस्तरबाट हुने विकासका विविध क्रियाकलाप तथा सेवाप्रवाहलाई छिटोछरितो, पारदर्शी र मितव्ययी बनाउन सेवाग्राहीको प्रत्यक्ष संलग्नता र सक्रिय सहभागिताको अवस्था नियमित रूपमा परीक्षण गरिनुपर्छ। परियोजनाका लागि कहाँबाट कति पैसा आयो ? कति खर्च भयो ? को को व्यक्तिहरू संलग्न भए ? कसरी खर्च गरियो ? कस्तो खरिद प्रक्रिया अपनाइयो ? खर्च पारदर्शी ढङ्गले गरियो कि गरिएन ? योजना सञ्चालन गर्दा के कस्ता कमी कमजोरी भए, भन्नेबारेमा लाभग्राही, जनता वा योजनासँग प्रत्यक्ष सरोकार राख्ने उपभोक्ता समूह र व्यक्तिहरूबाट पृष्ठपोषण लिइनुपर्छ । यसरी सार्वजनिक परीक्षण आयोजना स्थलमा योजना आरम्भ गर्दा र सम्पन्न गर्दा गरी कम्तीमा दुई पटक गर्नुपर्छ। यसबाट आम जनतामा ती कामप्रति अपनत्वभाव जागृत हुन्छ र दिगो विकासको अवधारणाले मूर्तरूप लिन सक्ने हुन्छ।

८.सामाजिक परीक्षण

सरकारी काम कारबाहीबाट महिला, बालबालिका, ज्येष्ठ नागरिक, दलित, जनजाति, अपाङ्गता भएका, असहाय, सीमान्तीकृत, बेरोजगार, बहिष्करणमा परेका, मुक्त कमैया, कम्हलरी, हरवा, चरवा, हलिया, भूमिहीन, सुकुम्बासीजस्ता लक्षित वर्गका लागि सञ्चालन गरेको नीति र कार्यक्रम लक्ष्यअनुसार सबैको पहुँचमा पुग्यो पुगेन ? वातावरणमैत्री तरिकाले सञ्चालन गरियो गरिएन ? लाभ र प्रतिफल लक्षित वर्गमा समुचित रूपमा वितरण भयो भएन ? सामाजिक न्याय कायम गर्न सकियो सकिएन ? जस्ता समाजसँग प्रत्यक्ष रूपले सम्बन्धित क्षेत्रहरूमा अपेक्षित नतिजा प्राप्त भयो वा भएन भनी प्रत्येक आर्थिक वर्षमा कम्तीमा एकपटक सामाजिक परीक्षण गराउनुपर्छ।

९. सूचनामा नागरिकको पहुँच

सरकारी निकायलाई उत्तरदायी र पारदर्शी तुल्याउने एउटा सशक्त माध्यम सूचनाको हक हो। यसअनुसार आम नागरिकले आफूलाई अनुभूत भएका विषयमा तत्काल सूचना माग्ने र पाउने सुनिश्चितता गर्नुपर्छ। यसबाट

भ्रष्टाचार, ढिलासुस्ती, पक्षपातपूर्ण व्यवहारलगायत धेरै कुरामा सुधार हुनेछ। साथै, सरकारी कार्यालयहरूले पनि आफूले सम्पादन गरेका काम कारबाहीलाई स्वतः प्रकाशनअन्तर्गत प्रकाशित गर्दा तिनको सेवाको बजारीकरण हुनेछ। मूलतः सूचनाको हकको प्रभावकारी कार्यान्वयनसँगै सरकारी निकायमा जिम्मेवारी र उत्तदायित्वको अनूभूतिपूर्ण ढंगले विकास हुने प्रायः पक्का छ।

१०.अनलाइन वा अटोमेसन प्रणाली

वर्तमान अवस्थामा सबै सेवाहरू हासिल गर्न आमजनता कार्यालयसम्म पुग्न जरुरी छैन। कैयौं सेवाहरू बर्सेनि प्रदान गर्नुको सट्टा एकैपटक १० वा २० वर्षलाई प्रदान गर्न सकिन्छ। राहदानीको म्याद २५ वर्ष कायम गर्न सकिन्छ। सवारी साधनको वार्षिक नवीकरण एकैपटक १० वर्ष गर्न पाउने प्रबन्ध गर्न सकिन्छ। यस अतिरिक्त, सरकारी अड्डाहरूले सम्भव भएसम्मका सेवाहरू विद्युतीय प्रणालीबाट प्रवाह गर्नुपर्छ। यसका निमित्त सेवा प्रवाहका लागि आधुनिक उपकरण जडान गर्नुपर्छ।

फस्ट कम फस्ट सर्भका लागि टोकन जारी गर्नेदेखि बैंकिङ सेवा, प्रमाणपत्रको मुद्रणलगायतका सेवा मोबाइल एपबाट प्रवाह गर्नुपर्छ। यसरी सरकारी अड्डाका सेवाप्रवाहलाई फुल अटोमेसनमा रूपान्तरित गर्नसके सेवाग्राहीमा सन्तुष्टिको स्तर वृद्धि हुनेछ। मूलभूत रूपमा सरकारले नियमन गरिआएका कामबाट किन नहट्ने भन्ने प्रश्नका आधारमा छरितो सरकारको अवधारणासहित सुधार आरम्भ गर्नुपर्छ।

११. कर्मचारीतन्त्रमा उत्साह जगाउने

आमजनतालाई सेवाप्रवाह गर्ने कर्मचारीले नै हो। यसर्थ, कर्मचारीतन्त्र उत्साही नभई कुनै पनि सुधारको एजेन्डाले सार्थकता पाउन सक्दैन। यसर्थ, उनीको सेवा, सुविधा, तलब, भत्तालगायतमा समयसापेक्ष परिमार्जन गर्नुपर्छ। केही गर्न नसकिए पनि कमसेकम फ्रन्टलाइन सेवामा खटिइने कर्मचारी उच्च मनोबल भएका हँसमुख हुनुपर्छ। उनीहरूले उच्च सदाचारमा रही नागरिकमैत्री भावनाबाट सेवाप्रवाह गर्नुपर्छ। यस्ता कर्मचारीलाई विशेष आकर्षक भत्ता प्रदान गर्नुपर्छ।

१२. बिचौलियामुक्त प्रशासन

हामीले बिचौलियामुक्त प्रशासनको वकालत गरेको धेरै भयो। तर, यो व्यवहारमा लागू हुन सकिरहेको छैन। एकातिर हामीले बिचौलियालाई भ्रष्टाचारको बाहक मानिरहेका छौं भने अर्कोतिर सरकारी कर्मचारीकै असहयोगी व्यवहारका कारण बिचौलियाहरूको उत्पत्ति भएको कुरा पनि घाम जत्तिक्कै छर्लङ्ग छ। यसर्थ, कागजमा बिचौलियामुक्त प्रशासन घोषणा गरेर पुग्दैन, सरकारी कर्मचारी सेवाग्राहीमैत्री भएपछि स्वतः सरकारी अड्डाहरू बिचौलियामुक्त हुनेछन्।

१३. स्थितिपत्र जारी गर्ने

हरेक निकाय सार्वजनिक सेवाप्रवाहका लागि वा सार्वजनिक हितका लागि स्थापना भएको हुन्छ। यसर्थ, सो निकायले बर्सेनि र हरेक पाँच वर्षमा साविकको अवस्था र हाल सुध्रिएको अवस्थाको तुलनात्मक तथ्य तथ्याङ्क

प्रस्तुत गर्ने स्थितिपत्र जारी गर्नुपर्छ। यस्तो व्यवस्थालाई कानुनद्वारा नै अनिवार्य गरिनुपर्छ। यसबाट कुनै पनि निकायमा मन्त्री, अध्यक्ष वा कार्यकारी प्रमुखलगायतका पदमा नियुक्ति हुनेले आफूले सम्पादन गरेको काम सार्वजनिक गर्न बाध्य भई जनताले राहतको महसुस गर्नेछन्।

१४. स्वार्थको व्यवस्थापन

हाम्रो मुलुकी प्रशासनको ठूलो कमजोरीमा स्वार्थको व्यवस्थापन रहेको छ। हामीले हरेक पेसाविद्का लागि आचारसंहिता नबनाएको होइन। तर, एकातिर ती कार्यान्वयनमा छैनन्। अर्कोतिर सो उल्लंघन भएमा कारबाही गर्ने नियामक निकाय तोकिएका छैनन्। यसर्थ, विकास निर्माणका काम पनि व्यक्तिगत लाभ–हानिबाट सञ्चालित छन्। सेवाप्रवाह पनि भनसुनबाट सञ्चालित छन्। नियुक्ति आफन्तका लागि गरिन्छ। सार्वजनिक खरिदमा ठूलो मिलेमतो छ। यसको अन्त्यका लागि स्वार्थ व्यवस्थापनसम्बन्धी कठोर कानुन निर्माण गरी कार्यान्वयनमा खरो उत्रिनुपर्छ।

१५. आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली

हरेक सार्वजनिक निकायमा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली दह्रो हुनुपर्छ। यसका लागि आन्तरिक लेखा प्रणाली र व्यवस्थापन परीक्षणलगायतको प्रभावकारी कार्यान्वयन हुनुपर्छ। यसबाट सामान्यतः गल्ती गर्ने छुट कसैलाई पनि छैन। यदि अञ्जानमा कुनै गल्ती भएमा सो तत्काल सुधार गरी भविष्यमा गल्ती नहुने कुराको सुनिश्चितता प्रदान गर्नुपर्छ।

निष्कर्ष

यसरी सुशासनका लागि विश्वमा प्रचलनमा आएका केही सुधारलाई हामी सुहाउँदो गरी अनुसरण गर्ने र हामीले विगतमा आरम्भ गरेका सुधारलाई समयसापेक्ष परिमार्जन गरी कार्यान्वयनमा खरो उत्रिनुको हामीसँग विकल्प छैन।

प्रस्तुत सन्दर्भमा अनुगमन प्रणालीमा पनि सुधारको खाँचो छ। दलीय राजनैतिक प्रभावबाट दैनिक प्रशासनलाई अलग्गै राख्ने प्रयास गर्नुपरेको छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणलाई अभियानको रूपमा अघि बढाउनुपर्छ।

अन्त्यमा, मुलुकी प्रशासनलाई उच्च मनोबलका साथ सदाचार र उच्च नैतिकताको पथमा डोऱ्याउनुपर्छ। यसमा राजनैतिक क्षेत्र, निजी र गैरसरकारी क्षेत्र तथा आम जनताबाट मन, वचन र कर्मले सहयोग गर्ने प्रतिबद्धता पनि मुखरित हुनुपर्छ। यस अवस्थामा प्रशासनयन्त्र सुध्रिनुको विकल्प छैन। यही समयको माग पनि हो।

भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा शासकीय शैली : नागरिक सरोकार

केदार खड्का[1]

विषयप्रवेश

नेपाली जनताले लोकतन्त्रको बहालीपछि भ्रष्टाचार नियन्त्रण हुन्छ र राजनीति र समग्र निजामती प्रशासनमा 'इमान्दारिता' आउँछ भन्ने विश्वास गरेका थिए। बहुदलीय व्यवस्था आएपछिका ३४ वर्षमा ८ वटा निर्वाचनबाट आएका २८औं प्रधानमन्त्री अहिले देश हाँक्दै छन्। विडम्बना नै भन्नुपर्छ कुनै पनि सरकारले पाँचवर्षे कार्यकाल पूरा गर्न पाएका छैनन् । आदर्शवान् भनिएका नेता र कार्यकर्तामा सदाचारिता हुन्छ भन्ने थियो । तर, केही अपवादबाहेक अधिकांश कार्यकर्ता उच्छृंखल देखिए, नेताले सुधार्लान् भन्ने लाग्थ्यो तर उनीहरूबाटै तिनका कमजोरी ढाकछोप गर्ने र आफ्ना अनुचरलाई कारबाही नगर्न आफ्नै दलको सरकारलाई चुनौती दिएका घटना नियमित रूपमा सञ्चारमाध्यममा आइरहेका छन्। नेपालको प्रशासनलाई कसरी भत्काउन सकिन्छ भन्ने सपना बोकेर आएकाहरू तत्कालीन व्यवस्था भत्काउन त सफल भए तर कस्तो बनाउने, कहिलेसम्म बनाइसक्ने भन्ने रचनात्मक चिन्तन गरेको भने पाइएन।

विगतमा कतै गुण्डागर्दी र भ्रष्टाचार भए बिहारी शैली भनिन्थ्यो तर अहिले भ्रष्टाचारको 'नेपाली शैली' नै भन्न थालिएको छ । भनिन्छ अवैध रूपमा धन कमाएकाहरू आफ्नो वैभवशाली 'जीवनशैली प्रदर्शन' गर्न अनि गरीब 'दुःख लुकाउन' चाहन्छन्। गरिबहरू राष्ट्रवाद घोकेर सुत्छन् अनि धनीहरू अर्न्तराष्ट्रवादको भद्दा नक्कल गर्छन्। त्यसैले हाम्रो मुलुकमा 'धनी र गरिब', 'भ्रष्ट र सदाचारी' अनि, 'राष्ट्रवादी र अर्न्तराष्ट्रवादी' बीचको विभेद खुट्याउन सकिएको छैन।

पृथ्वीनारायण शाहले घुस दिने र घुस लिने दुवैलाई राष्ट्रका शत्रु हुन् भनेका थिए। त्यसैगरी सरदार भीमबहादुर पाँडेले आफ्नो चर्चित पुस्तकमा 'रकमीले इमान्दारीसाथ छिटो काम गरेबापत दिएको डाली, पानसुपारी, कोट र सौगातलाई घुस ठहरिँदैन थियो'[2] भनेर ऊ बेलाको नेपालमा पनि 'घुस' को समस्या दर्साएका थिए। इतिहासमा पानसुपारीको रूप विकसित हुँदै घुसको शैलीमा आएको 'उत्परिवर्तन' सँगै आज 'भ्रष्टाचार' र 'घुस' मा परिणत भएको छ।

यताका केही वर्षदेखि भ्रष्टाचारका स्वरूपमा विविधता आएको छ। जसमा राजनीतिक तथा प्रशासनिक नियुक्ति, अमुक विषयका नीतिगत निर्णय, सरुवा, बढुवा, राजस्व संकलन र खर्च,सार्वजनिक जग्गा हडप्ने, अनुमतिपत्र,

---

१ कार्यकारी निर्देशक, गोगो फाउन्डेसन, kedargogo@gmail . com,फोन : ९८५१०७२२२५

२ त्यसबखतको नेपाल, चैत २७, २०६७, नेपाल साप्ताहिक

उपभोक्ता समिति गठन, ठेक्कापट्टा, नक्कली बिल भुक्तानीका रूपमा भ्रष्टाचार मौलाउँदै गएको छ।

त्यसैले मुलुकमा भ्रष्टाचारविरुद्ध सशक्त कारबाही गर्नका लागि संवैधानिक हैसियत दिएर अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान अयोगको स्थापना गरिएको छ। साथै विशेष अदालत, राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रलगायत १९ वटा विशिष्ट प्रकृतिका संस्थाहरू स्थापना पनि गरिएका छन्। तर मुलुकमा भ्रष्टाचार घट्ने 'सुदूर सम्भावना' पनि देखिएको छैन। साथै नेपालमा भ्रष्टाचार कसरी घट्छ भन्दा पनि यसैगरी कहिलेसम्म मुलुक चल्छ होला भन्ने चिन्ता र चासो बढेर गएको छ।

अनुचित कार्य : २०४७ सालको संविधान र अन्तरिम संविधानले अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलाई २ वटा विशेष संवैधानिक जिम्मेवारी दिइएको थियो। जसमा भ्रष्टाचार भएमा अनुसन्धान गर्ने र सार्वजनिक पदाधिकारीले गरेको गैरकानुनी कामका विरुद्ध अनुचित कार्यअन्तर्गत छानबिन गरी सचेत गराउने वा विभागीय कारबाहीको सिफारिससम्मका थिए। तर २०७२ सालमा आएको नयाँ संविधानमा आयोगको जिम्मेवारीबाट अनुचित कार्यसम्बन्धी विशिष्ट व्यवस्था सर्लक्कै हटाएर आयोगको संवैधानिक हैसियतमाथि सुनियोजित रूपमा आक्रमण गरियो। परिणामतः निजामती प्रशासन थप लथालिंग हुँदै गएको छ। प्रशासकहरू 'गर्न हुने काम नगर्ने' तर 'गर्न नहुने काममा भने अस्वाभाविक ऊर्जाशील' देखिन थालेका छन्।

हुन त हालै सरकारले राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रसम्बन्धी विधेयकमा अनुचित कार्यसम्बन्धी व्यवस्था गरेर छलफलमा ल्याएको छ। तर उक्त मस्यौदा विधेयकले संवैधानिक हैसियत भएको आयोगबाट समेत प्रभावकारी भूमिका निभाउन नसकिएको अवस्थामा प्रशासनिक केन्द्रको हैसियतमा रहेको सतर्कता केन्द्रले के गर्न सक्ला त भन्ने जिज्ञासा राख्नु अस्वाभाविक होइन।

एउटा तीतो यथार्थ, हालै संसदीय समितिमा नेपाली सेनाका प्रमुखले फास्ट ट्र्याक निर्माण ढिलो हुनुमा ४ वटा रूख काट्नका लागि स्वीकृति लिन ९ महिना लागेको गुनासो गरेका थिए। यसबाट नेपालको प्रशासन कति सुस्त, अव्यावहारिक र हेलचक्र्याइँ बढेर गएको छ भनेर बुझ्न धेरै दिमाग चलाइरहनु पर्दैन। अपराधका आरोपी मन्त्री, सांसदलगायत कथित ठूला मान्छे प्रहरी प्रतिवेदनमा फरार सूचीमा हुन्छन्। तर, कतिपय अवस्थामा त अरोपीहरू उच्च प्रहरी अधिकृतसँगै सार्वजनिक मञ्चमा कुम जोडेर बसेको नमीठो दृश्य देखिन्छ।

भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा शासकीय प्रयास

राष्ट्रिय प्रयास : अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका तत्कालीन प्रमुख आयुक्त सूर्यनाथ उपाध्यायले ठूला नेतालगायत मन्त्री र सचिवका विरुद्ध भ्रष्टाचार मुद्दा दायर गरेर जनताबाट वाहवाही कमाएका थिए। अहिले पनि उनीहरू सजाय भोग्दै छन्। पछिल्लोपटक आयोगले आफ्नै प्रमुख आयुक्त लगायत आयुक्तलाई समेत भ्रष्टाचारमा मुद्दा दायर गरेर राजनीतिक र प्रशासनिक वृत्तमा राम्रै सन्देश प्रवाह भएको छ।

तत्कालीन प्रधानमन्त्री शेरबहादुर देउवाको मन्त्रिमण्डलका वरिष्ठ मन्त्री चिरञ्जीवी वाग्लेले २०५९ सालमा एकैपटक भ्रष्टाचार निवारण ऐन, विशेष अदालत ऐन र अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन तत्कालीन संसद्मा टेबल गरेका थिए। तर अभागी नै भन्नुपर्छ ऐन पारित भएको केही समयपछि उनै वाग्ले भ्रष्टाचारको मुद्दामा जेल परेसँगै उनको राजनीतिसमेत समाप्त भएको थियो। त्यसैले भन्न सकिन्छ, नेपालमा भ्रष्टाचार

नियन्त्रणका लागि बलियो कानुनी तथा संस्थागत संरचना निर्माण गरिएको छ तर, बनेका कानुन कार्यान्वयनले संस्थागत रूप लिन सकेको छैन।

नेपालको प्रचलित कानुनले भ्रष्टाचारको कसुरलाई अत्यन्त गम्भीरताका साथ लिएको छ। भ्रष्टाचार गर्ने अभियुक्तलाई छुट्टै व्यवहार यसरी गरिन्छ :

भ्रष्टाचारविरुद्ध नेपालले गरेका कानुनी व्यवस्था	
कानुनको दफा	कानुनी प्रावधान
निजामती सेवा ऐन, दफा ६१(२)	भ्रष्टाचार ठहर भएमा भविष्यमा सरकारी सेवाका लागि अयोग्य ठह-याइएको छ।
भ्रष्टाचार निवारण ऐन, दफा ३३	भ्रष्टाचारको कसुरमा छानबिनका लागि हिरासतमा राख्नासाथ वा अदालतमा मुद्दा दर्ता हुनासाथ स्वतः पदबाट निलम्बित हुने कानुनी व्यवस्था छ।
भ्रष्टाचार निवारण ऐन, दफा ५९	सेवाबाट अवकाश भए व्यक्तिको मृत्यु भए पनि भ्रष्टाचारमा मुद्दा चल्ने कानुनी प्रावधान छ।
भ्रष्टाचार निवारण ऐन, दफा ५९	भ्रष्टाचार मुद्दा चलिसकेपछि मुद्दा फिर्ता लिन नहुने गरी प्रतिबन्ध लगाइएको छ।
भ्रष्टाचार निवारण ऐन, दफा २४	महत्त्वपूर्ण जिम्मेवारी वहन गरेका व्यक्तिले कसुर गरेमा थप सजाय हुने व्यवस्था छ।
मुलुकी फौजदारी कार्यवधि (संहिता) ऐन, २०७४, दफा ११६.२क)	भ्रष्टाचार र सम्पत्ति शुद्धीकरणजस्ता मुद्दा फिर्ता लिन पाइँदैन।
मुलुकी फौजदारी कार्यवधि (संहिता) ऐन, २०७४, दफा १४९.४क)	भ्रष्टाचारको कसुरदारलाई सजाय माफी दिने, मुल्तवी राख्ने, परिवर्तन गर्ने वा सजाय कम गर्न पाइन्न।
मुलुकी अपराध (संहिता) ऐन, २०७४ दफा८७.१)	आदेशको अवज्ञा गर्न नहुने (अधिकारप्राप्त अधिकारीले दिएको कानुनअनुसारको आदेश नमान्ने कर्मचारीलाई ६ महिना कैद वा ५ हजार जरिवाना वा दुवै सजाय हुन्छ।
मुलुकी अपराध (संहिता) ऐन, २०७४ दफा९४.१)	सूचना दिन अवरोध पुऱ्याउन नहुने कानुनी व्यवस्था छ : कुनै कसुर भएको वा हुन लागेको कसुरका बारे प्रहरी वा अधिकारप्राप्त अधिकारीसमक्ष खबर वा सूचना दिने व्यक्तिलाई छेकथुन गर्न पाइन्न।

भ्रष्टाचारविरुद्ध नेपालले गरेका कानुनी व्यवस्था	
कानुनको दफा	कानुनी प्रावधान
शपथग्रहण	सार्वजनिक पदमा बसेका व्यक्तिको शुद्ध आचरण हुनुपर्छ, कानुनसम्मत प्राप्त गर्ने आयबाहेकका कुनै पनि कुराहरू लिनखान वा उपयोग गर्न हुन्न भन्ने शपथ लिएर नै सार्वजनिक पदमा रहेका हुन्छन् ।

अन्तर्राष्ट्रिय प्रयास : भ्रष्टाचार अमुक मुलुकको राष्ट्रिय मुद्दा मात्र नभई अन्तर्राष्ट्रिय समस्या बनेपछि संयुक्त राष्ट्र संघले सन् २००३, डिसेम्बर २४ मा भ्रष्टाचारविरुद्ध महासन्धि नै पारित गरेर कार्यान्वयनमा ल्याएको छ । सो महासन्धि नेपालको संसद्बाट पनि अनुमोदन भइसकेको छ ।

आज सुशासन वैश्विक विषय बनेको छ । स्मरणीय छ, तत्कालीन सिंगापुरका राष्ट्रपति ली क्वान युले भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि प्रभावकारी सरकार चलाएर ३० वर्षमै आफ्नो देशलाई 'पहिलो विश्व' को श्रेणीमा पुऱ्याएका थिए । शीतयुद्धको समाप्तिपछि सन् २०१६ सम्म प्रभावकारी सरकारको सूचकमा सिंगापुरले शतप्रतिशत अंक पाएको थियो । त्यसैगरी, हङकङका तत्कालीन गभर्नर मुर्रे म्याक्लाहामले भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा सफलता हासिल गरेकाले अहिले हङकङ विश्वका लागि 'सिकाइको गन्तव्य' बन्दै आएको छ ।

दक्षिण कोरियाका तत्कालीन राष्ट्रपति पार्क चुन हेलाई प्रहरीले अनुसन्धान गरेपछि उनको राजनीति डामाडोल हुनुका साथै १५ वर्ष जेल परेका थिए । अन्य राष्ट्रपति ली मुङ वालगायत ३ जना राष्ट्रपतिसमेत भ्रष्टाचारको आरोपमा कारबाहीमा परेका थिए । तत्कालीन भारतका प्रधानमन्त्री नरसिंह रावलाई भ्रष्टाचार काण्डमा सीबीआईले पक्रेर छानबिन गरेको थियो । त्यसैगरी फ्रान्सका राष्ट्रपति सार्कोजीको पार्टी कार्यालयमा छापा मारेर वित्तीय प्रहरीले छानबिन गरेको थियो । पछिल्लो पटक अमेरिकाका तत्कालीन राष्ट्रपति डोनाल्ड ट्रम्पले सन् २०२० को राष्ट्रपतीय निर्वाचनका क्रममा षड्यन्त्र गरेको आरोपमा उनी पक्राउ परेका थिए ।

अन्तर्राष्ट्रिय अध्ययनको कसीमा नेपाल

भ्रष्टाचारलगायत सार्वजनिक सेवाको गुणस्तरका बारेमा गरिने राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय अध्ययन प्रतिवेदनहरूले नेपालमा सुशासन र भ्रष्टाचारविरुद्ध भएका प्रगतिको ग्राफ उकालो लागेको देखाउँदैन । सेवाग्राहीले शुल्क तिरेर वा निःशुल्क पाउने सेवामा सहजता आउन सकेको छैन । शासनशैली पारदर्शी छैन । सार्वजनिक अधिकारीहरूमा जिम्मेवारी बोध हुन सकेको छैन । परिणामस्वरूप मुलुकमा भ्रष्टाचार घट्न सकेको छैन । उदाहरणका लागि नेपालमा विधिको शासन खस्किँदै गएको कुरा वर्ल्ड जस्टिस प्रोजेक्टले सन् २०२२ मा प्रकाशित गरेको विधिको शासनसम्बन्धी प्रतिवेदनमा सन् २०१५ मा ४८ औं स्थानमा रहेको नेपाल २०२२ सम्ममा आइपुग्दा ६९ औं स्थानमा झरेको छ । यसरी अन्तर्राष्ट्रिय अध्ययनमा विधिको शासनका बारेमा निराशाजनक नतिजा आउनु चिन्ताको विषय हो ।

त्यसैगरी ट्रान्परेन्सी इन्टरनेसनलले वार्षिक रूपमा प्रकाशित गर्ने भ्रष्टाचारको सूचकांकमा सन् २००९ मा २९ अंकसहित १२२ औं स्थानमा रहेकोमा सन् २०२२सम्म आउँदा पनि १०० पूर्णांकमध्ये नेपालले ३४अंकभन्दा बढी ल्याउन सकेको छैन । यसरी १६ वर्षसम्म पनि २९ देखि ३४ अंकको वरिपरि अलमलिनु भनेको हामीले

भ्रष्टाचारविरुद्ध हस्तक्षेपकारी भूमिका खेल्नै सकेनौं भन्न हिच्किचाउन हुँदैन।

विदेशीसामु शिर झुकाउने घटना : अन्तर्राष्ट्रिय बेइज्जती

एक जना फ्रान्सका व्यवसायी नेपालमा लगानी गर्ने हेतुले पेरिसस्थित नेपाली राजदूतावासबाट भिसा लिएर २०६० सालतिर काठमाडौं आएका थिए। तर त्रिभुवन अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थलका कर्मचारीले निजको भिसालाई नक्कली भन्दै कारबाही गर्ने चेतावनी दिँदै ३०० डलर घुस मागेपछि मोलमोलाई गरेर १०० डलर तिरी नेपाल छिरेको भोलिपल्टै उनी स्वदेश फर्किएका थिए। उनले सो घुसकाण्डका बारेमा युरोपेली सदस्य राष्ट्रका प्रतिनिधिबीचमा तत्काल प्रचार गरेपछि मुलुकको 'बदनाम' भएको विषय पूर्वप्रशासकहरू अहिले पनि सम्झना गर्छन्।

चालु आर्थिक वर्षको सुरुमा नै नेपालले सम्पत्ति शुद्धीकरण र वित्तीय अपराध नियन्त्रणमा सुधार नगरेको भन्दै सम्पत्ति शुद्धीकरणमा निगरानी राख्ने अन्तर्राष्ट्रिय संस्था फाइनान्सियल एक्सन टास्क फोर्स (एफएटीएफ) अन्तर्गतको एसिया प्रशान्त क्षेत्र समूहले नेपाललाई नकारात्मक सूचीमा राख्न सक्ने बताएको थियो। गत २०२३ जुलाई ९ देखि १४ सम्म क्यानाडामा बसेको एफएटीएफको साधारणसभाले नेपाली प्रतिनिधिको विशेष अनुरोधमा केही समयका लागि सुधार गर्न समय दिएको छ, तर समस्या भने टरेको छैन। यदि समयमै एफएटीफको सुझाबलाई अटेर गरियो भने देश नै नकारात्मक सूचीमा पर्ने सम्भावना कायमै छ, जसबाट मुलुकले पाउने अन्तर्राष्ट्रिय ऋण रोकिनुका साथै अनुदान सहायता बन्द हुने जोखिम बढेर जानेछ।

कर्मचारीको आम प्रवृत्ति

नेपालको निजामती प्रशासनमा अयोग्यहरूको 'सामूहिक सर्भाइबल' को संस्कार बढ्दै गएकोमा विज्ञलगायत पूर्वप्रशासकहरू नै चिन्ता गर्न थालेका छन्। यस्तो अवस्थालाई कर्मचारीले सबै प्रकारका 'लज्जा' पराजित गरेको रूपमा लिन थालिएको छ। उदाहरणका लागि, लोकसेवा पास गरेर भर्खरै सेवा प्रवेश गरेका 'युवा अधिकृत' केही समयभित्रै करोडौं भ्रष्टाचार काण्डमा जेल गएका छन्। त्यसैले आस गरिएका युवा अधिकृतहरूसमेत आत्मकेन्द्रित र भ्रष्ट मनोवृत्तिबाट ग्रसित भएको बुझिन्छ। नवप्रवेशी युवा अधिकृतहरूमा सरकारी जागिर खानु भनेको नाम र दाम कमाउने अनि विदेश घुम्ने प्रवृत्ति छ भन्ने भाष्य निर्माण भएको छ।

अहिले निजामती कर्मचारीमा अनौठो प्रवृत्ति झाँगिँदै गएको छ। पूर्वसचिव खेमराज नेपाल आफ्नो लामो कार्य अनुभवको स्मरण पुस्तक– 'समाज, संस्कार र शासन' मा भन्छन्, "कर्मचारीमा 'चपाइदिए खाइदिन्छु', 'बोकिदिए गइदिन्छु' भन्ने संस्कार बढेर गएको" स्विकार्छन्। नागरिकले सेवा लिन जाँदा कर्मचारीबाट यस्तै आशयका वचन सुन्दै आएको धेरै भयो। सेदाप्रदायक कर्मचारीमा राम्रो सेवा दिएर स्याबासीको 'पब्लिक बोनस' बाट वृत्ति विकासमा अब्बल साबित हुनेभन्दा पनि हाकिमको फेरी लगाएर समय बिताउने प्रवृत्ति हावी हुँदै गएको छ। निजामती कर्मचारीहरू चाकरी, चुक्ली, कोसेली, उपहारलगायत आपसी लेनदेनबाट बढी नै प्रभावित भएकाले कुनै पनि विभागीयलगायत कार्यालय प्रमुखले मातहतका कर्मचारीबाट काम लिनै नसक्ने अवस्थामा पुगेको देखिन्छ।

यस्तो निम्छरो प्रवृत्ति तल्ला कर्मचारीमा मात्रै हैन उपल्लो तहका अधिकृतले पनि आदर्श नमुना पेस गर्न सकेका छैनन्। उदाहरणका लागि नेपाल सरकारको मुख्य सचिवमा बहाली रहँदै अन्तर्राष्ट्रिय संस्थाको कनिष्ठ जागिर खान

गएको धरै समय भएको छैन। त्यसैगरी मुख्यसचिव हुँदै आफ्नो अनुकूलको पद सिर्जना गरेर राजदूत हुन गएको र वरिष्ठ सल्लाहकार भएको उदाहरण पनि ताजै छन्। साथै आयोगले संसद्मा विचाराधीन भ्रष्टाचारसम्बन्धी ऐनमा यस्तो प्रवृत्तिको रोक्नका लागि कानुनमै व्यवस्था गर्नुपर्ने भन्दै सुझाव नै दिनुपरेको छ।

त्यसैगरी भ्रष्टाचार र अपराधकर्ममा लागेका अभियुक्तविरुद्ध मुद्दा लडिरहेका महान्यायाधिवक्ताको पदबाट निवृत्त भएको केही दिन नबित्दै तिनै आरोपित भ्रष्टाचारी र अपराधीको प्रतिरक्षात्मक मुद्दामा बहस गरिरहेको पाइन्छ। यस्तो अवस्थालाई न्यायिक अनुशासन मर्दै गएको, स्वार्थ बाझिँदै गएको र नैतिकताको खडेरी पर्दै गएको अवस्था भन्न सकिन्छ। विकृति त यहाँसम्म बढेको छ कि संवैधानिक अंगका पदाधिकारीबाट निवृत्त हुनेवित्तिकै विदेशी संस्थाको विशेषज्ञ भएका समेत देखिन्छ।

सबै तहका सरकारी कर्मचारीका केही न केही अधिकार पाएकै हुन्छन्। यसैको दम्भमा उनीहरू गल्ती गर्दा पनि सेवाग्राहीसँग हम्मेसी 'झुक्न' चाहँदैनन्। त्यसैले चलाख कर्मचारीहरू सेवाग्राहीसँग झुक्नुभन्दा नि हाकिम खुसी पारेर सेवाग्राही कँज्याउन सिपालु देखिन्छन्। उनीहरू हुने कामलाई पनि सुरुमै हुँदैन भन्दै मोलमोलाई गर्न खप्पिस हुन्छन्। स्वार्थ मिलेपछि भने आफूले नमिल्ने काम पनि अमुक सेवाग्राहीको हितमा गरिदिएको भन्दै साखुल्ले बनेर 'जस लिन' लाज मान्दैनन्।

सेवाग्राहीका कानुनसम्मत काम पनि कर्मचारीले 'हेरौंला, पेस गरौंला, हाकिमलाई सोधौंला' भन्नेजस्ता बनिबनाउ उत्तर दिँदै सेवाग्राहीलाई दुःख दिने संस्कारमा परिवर्तन आएको छैन। त्यसैले भनिन्छ, निजामती कर्मचारी नियमसम्मत 'काम ढिला' गर्न र 'अनियमित काम' गर्न भने जाँगरिला हुन्छन्। त्यसैले मान–प्रतिष्ठा गुमाएका स्थायी कर्मचारीहरू पैसाले खाम्ने जत्ति मात्रै काम गर्ने पटके विशेषज्ञभन्दा फरक हुँदैनन् भन्दा फरक नपर्ला।

साथै कर्मचारीले माथिबाट आएको निर्देशन कार्यान्वयन गरेको छैन भने 'प्रारम्भिक अध्ययन भैरहेको छ', 'लेखापढी भैरहेको छ', 'ताकेता गरिएको छ' जस्ता बनिबनाउ उत्तर दिएर नेतृत्वलाई अलम्याइरहेका हुन्छन्। यदि कुनै काम पन्छाउनु नै पर्‍यो भने 'कारबाही प्रक्रिया अगाडि बढाइएको छ', 'कार्यदल गठन गरिएको छ' जस्ता बठ्याइँ गरेर विषयलाई अल्मल्याउन खप्पिस हुन्छन्। त्यसैले भनिन्छ, गृहमा सरुवा भए 'लगेछन्', अर्थ, भौतिक र ऊर्जामा सरुवा भए 'टिपेछन्', अरू मन्त्रालयतिर सरुवा भए 'सारेछन्', आयोगतिर सरुवा भए 'फालेछन्' भन्ने भाष्य नै तयार भएको छ।

कर्मचारीमा राजनीतिक संरक्षण खोज्ने प्रवृत्ति

कर्मचारीलाई दलका अनुचर बनाउन खोज्दा आम कर्मचारीमा निष्पक्षता, स्थायित्व, तटस्थता र विश्वसनीयताजस्ता प्रशासनिक मूलमर्म अलमलमा परेको छ। वास्तवमा कर्मचारीले कानुन कार्यान्वयन मात्रै गर्दैनन्, उनीहरू लोकतान्त्रिक व्यवस्थाको मूल्य, मान्यता र राष्ट्रिय प्राथमिकता पनि 'आम नागरिकमा वितरण' गरिरहेका हुन्छन्। त्यसैले कर्मचारीतन्त्रलाई नीति निर्माता र जनताबिचको 'बफर जोन' का रूपमा लिने गरिन्छ। भनिन्छ, राजनीतिज्ञले 'राज गर्छन्', प्रशासकले 'शासन' चलाउँछन्। तर नेपालमा अहिलेसम्म यसको स्पष्ट रेखा कोर्न भने सकिएको छैन। किनभने नेपालको निजामती प्रशासन विद्यमान कानुनले दिएको जिम्मेवारी पूरा गर्नुभन्दा पनि राजनीतिक 'निर्देशन पर्खन' अभ्यस्त छ। सानातिना प्रशासनिक अड्चन देखाएर नागरिकले स्वस्फूर्त रूपमा

पाउनुपर्ने सेवा रोक्नुलाई आफ्नो सफलता मान्ने 'संस्कार हावी' छ।

अधिकांश मन्त्रीहरू 'निर्भीक र योग्य' सचिवभन्दा पनि कमजोर सचिवलाई मन्त्रालयमा ल्याएर आफूअनुकूल काम गराउन चाहन्छन्। मन्त्रीका लागि सक्षम कर्मचारीभन्दा पनि साँझ–बिहान शक्तिकेन्द्रमा घरदैलो गर्ने मात्रै सक्षम र इमानदार कहलिन्छन्। कतिपय सचिव त आफ्नामातहतका कर्मचारीको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनसमेत मन्त्रीलाई सोधेर अंक दिने गरेको गुनासो गर्छन्, कर्मचारी। साथै केही अपवादबाहेक अधिकांश मन्त्रीहरूमा थैली योग्यता भएका सचिव खोज्ने र हचुवामा सचिवलगायत कार्यालय प्रमुख सरुवा गर्ने परिपाटीमा सुधार आउन सकेको छैन।

असल कर्मचारी उपेक्षित

मुलुकमा कानुन बहाली गर्ने, अपराध रोक्ने, भ्रष्टलाई कारबाही गर्न जिम्मेवारी लिएका मन्त्री र उच्चपदस्थ अधिकारी नै जघन्य अपराधमा थुनिएका छन्। जनताको जीउधन सुरक्षा गर्ने अधिकारी भ्रष्टाचार, अनियमितता र हत्याको आरोपमा दोषी पाइएका छन्। पीडितलाई न्याय दिने न्यायमूर्तिहरू महिला हिंसा र अनियमिततामा दोषी करार गरिएका छन्। कर्मचारीमा पनि काम पन्छाउने, भ्रष्टाचार, अनियमिता र शासकीय दम्भका कारण जनताको नजरबाट गिर्दै गएका छन्।

संस्थाभित्र न्यून संख्यामा असल कर्मचारी पनि छन् तर कानुनी संरक्षणको अभावमा विकृतिविरुद्ध उजुरी गर्नु त परको कुरा छलफलको विषय पनि बनाउन सक्ने अवस्था छैन। संस्थामा असलभन्दा खराब प्रवृत्तिका कर्मचारी हावी भएकाले उनीहरू 'असंगठित', 'निम्छरो' र 'हाँसोका पात्र' बन्ने गरेको गुनासो बढ्दै गएको छ। भ्रष्ट कर्मचारी पैसाको बलमा माथिसम्म पहुँच राख्न सक्ने भएकाले आफूमाथि बदला साधिने डरका कारण त्यस्ता असल कर्मचारी विकृतिलाई 'सुँगेर' र बिग्रँदो परिस्थितिलाई 'रुँगेर' बस्नुपर्ने बाध्यता छ।

विधिसम्मत नहुने कामलाई रोक्ने कर्मचारी असक्षम, असहयोगी र काम नलाग्ने देखिन थालेका छन्। उदाहरणका लागि विगतमा ४ वर्षभित्र आधा दर्जन मन्त्रालयमा सरुवा गरिएका सचिवहरूको सरुवाको नांगो हर्कतलाई लिन सकिन्छ। यिनका विरुद्ध अभियोग केही हुँदैन थियो तर अस्वाभाविक सरुवामा पर्थे, यी त केही उदाहरण मात्रै हुन्। उनीहरूको कमजोरी भनेकै मन्त्रीका गैरकानुनी काम गर्न तयार नहुनु थियो।

अलमलिएको न्यायिक मन

नयाँ संविधान लागू भएसँगै अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलाई कमजोर बनाउन चौतर्फी आक्रमण हुँदै आएको छ। उदाहरणका लागि विधायिकाबाट आयोगले पाइरहेको जिम्मेवारी कटौती गर्नु, सर्वोच्च अदालतबाट दशी–प्रमाण जुटाउनका लागि प्रयोग गर्दै आएको स्टिङ अपरेसनसम्बन्धी औजार प्रयोग गर्नबाट समेत वञ्चित गरिनुलाई अर्थपूर्ण रूपमा मान्नुपर्दछ। त्यसैको पछिल्लो कडीको रूपमा आयोगबाट विशेष अदालतमा दायर गरिएका अधिकांश भ्रष्टाचारसम्बन्धी मुद्दाका अभियुक्तको पक्षमा फैसला आएको भन्दै सार्वजनिक रूपमै असन्तुष्टि जनाउनुपरेको कुरा यहाँ स्मरणीय नै छ। अन्ततः आयोगले विशेष अदालतको फैसलाप्रति असन्तुष्टि जनाउँदै १२४ वटा मुद्दामा सर्वोच्च अदालतमा पुनरावेदन नै गरेर आफ्नो असन्तुष्टिलाई जाहेर गरेको विषय मनन योग्य छ।

सूचनादाताको संरक्षण

सुशासनको अवस्थामा सुधार आएका मुलुकमा सेवाग्राहीका गुनासा तथा उजुरीलाई आँखा खोल्ने सूत्रका रूपमा लिइन्छ र प्राप्त गुनासाका आधारमा सुधार थालिन्छ। तर हामीकहाँ, नागरिकका उजुरीलाई प्रतिशोध साधेको, बकवास भन्दै रद्दीको टोकरीमा फालिन्छ।

सरकारी निकायभित्रको वातावरण भ्रष्टाचारमुक्त नबनेसम्म संस्थागत सुधार हुन सक्दैन। स्पष्ट कार्यविवरण, उपयुक्त अधिकार प्रत्यायोजन, निरन्तर अन्तरक्रिया, अनुगमन, कार्यप्रति हौसला, प्रोत्साहनले संस्थालाई भ्रष्टाचारमुक्त गर्न सहयोग पुऱ्याउँछ। त्यसैले सार्वजनिक संस्थाप्रति आम नागरिकको पहुँच र चासो हुने भएकाले संस्थामा कार्यरत कर्मचारीका दैनिन्दिन कार्यशैली, अनियमितता, भ्रष्टाचार र स्वार्थअनुकूलका अपराध घटिरहने सम्भावना हुन्छ।

वास्तवमा सरकारी निकायमा आम नागरिकको चासोका जानकारी, अधिकार र सेवासँग जोडिएका सूचना हुन्छन्। साथै सरकारी निकाय हाँक्ने कर्मचारीलाई राजस्व उठाउने र खर्च गर्ने अधिकार हुने भएकाले पनि आम नागरिकको चासो हुन्छ। साथै त्यस्ता कार्यालयमा कार्यरत कर्मचारी संस्थाभित्र घट्ने अधिकांश घटनाका 'चस्मादित् प्रमाण' राख्दछन्। सार्वजनिक कार्यालयमा कार्यरत सदाचारयुक्त कर्मचारीसँग कार्यालयमा भएका र हुन सक्ने भ्रष्टाचार र अनियमितताका सूचना पाएका हुन्छन्। तर, उनीहरू अधिकारप्राप्त अधिकारीसमक्ष उजुरी गर्न हिच्किचाउँछन्। उजुरी गर्दा उनीहरूमाथि प्रतिशोध साध्न सक्ने भएकाले पनि अपराधको 'मूकदर्शक' बन्न बाध्य पारिएका हुन्छन्।

वार्षिक रूपमा अयोगमा प्राप्त हुने भ्रष्टाचारविरुद्धका उजुरीको संख्या हेर्दा आम नागरिकहरू सचेत हुँदै गएको आकलन गर्न सकिन्छ। यसबाट उजुरी कर्ताको चेतनाको स्तर बढेको अनुमान लगाउन पनि सकिन्छ। भ्रष्टाचारमा संलग्न व्यक्तिहरूले नयाँ नयाँ तरिका अपनाउन सक्ने र आयोगको सक्रियता बढेपछि भ्रष्टहरूले आगामी दिनमा बैंक खातामा पैसा नराख्ने र सम्पत्ति पनि नदेखिने गरी राख्ने र विदेशतर्फ सम्पत्ति पलायन हुने सम्भावना बढेर गएकाले अनुसन्धान थप कठिन हुँदै जाने देखिन्छ। भ्रष्टाचारसम्बन्धी विश्वसनीय र तथ्य प्रमाणसहितका सूचना प्राप्त गर्न आयोगलाई निकै कठिन हुँदै जानेछ। उदाहरणका लागि, आयोगमा प्राप्त हुने २० औं हजार उजुरीमध्ये बढीमा २ प्रतिशत मात्रै आयोगले अनुसन्धान गरी विशेष अदालतमा मुद्दा दर्ता गर्ने गरेको पाइएको छ।

स्विडेनमा सार्वजनिक अधिकारी, अदालत वा अन्य कार्यालयमा के भैरहेको छ भनेर कुनै पनि पत्रकार, वा नागरिकले जान्न र हेर्न पाउँछन्। साथै कर्मचारीले आफ्नो कार्यालयको सूचना सोझै सञ्चारमाध्यमलाई दिन सक्दछ। त्यसरी सूचना दिएबापत सूचनादातालाई कुनै दण्ड–सजाय गर्न पाइँदैन। यस्तो कानुनी संरक्षण भएकाले कर्मचारीहरू खुलेर अनियमितताका कुरा सार्वजनिक गर्न हिम्मत गर्छन्। गोप्य सूचनासमेत कर्मचारीले दिन पाउने अधिकार राख्छन्। गोप्य सूचना प्रकाशित भएमा सूचना दिनेलाई हैन, सूचना प्रकाशित गर्नेलाई सजाय गर्ने व्यवस्था छ। [३]

यस आलेखका लेखककै पहलमा २०६२ सालमा तयार गरिएको सूचनादाताको संरक्षणसम्बन्धी प्रारम्भिक मस्यौदा विधेयकलाई नेपाल कानुन आयोगले कानुनको रूप दिने उद्देश्यले मस्यौदामाथि थप छलफल गराएर

३ केदार खडका (संम्पादन),असलशासन स्रोत संगालो, २०६३।

अन्तिम रूप दिएको विषयलाई सुखद नै मान्नुपर्दछ।

भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि अबको यात्रा

दार्शनिक कन्फुसियसले 'साना काम राम्ररी गरेर नै महान् काम गर्न सकिन्छ भने ठूला दुर्घटना साना कारणबाटै उत्पन्न हुन्छन्' भन्ने भनाइ मननयोग्य लाग्छ। उदाहरणका लागि, भ्रष्टाचार नियन्त्रण गरी सुशासन बहाली गर्न प्रहरीको अहम् भूमिका हुन्छ। प्रहरीले हप्तावारी र चाडबाड खर्च नउठाए, छोराछोरीको जन्मदिन मनाउन कोसेलीपात अपेक्षा नगरे, प्रतिबन्धित वस्तुको आयात निर्यातमा लाइन नखुलाइदिए, तस्करबाट हिस्सा नखोजे, नेता खुसी पार्न तिनका घरायसी काम गर्न प्रहरी नखटाइदिए, पर्यटनस्थलका होटल तथा रेस्टुराँमा आफन्त लगेर बिनापैसा नखाइदिए मात्रै पनि प्रहरीको साख उठाउन ठूलो मद्दत पुग्दछ भन्ने विषयलाई मनन गर्न ढिलो गर्नु हुँदैन।

अन्तमा नागरिक अपेक्षा

जनआन्दोलनसँगै व्यवस्था फेरियो, संविधान फेरियो तर कानुन र सार्वजनिक पदमा आसीन व्यक्तिको सोच र व्यवहारमा परिवर्तन आउन सकेको छैन। लोकतन्त्रपछि बनेका अधिकांश सरकार राजस्व बढाउनेभन्दा पनि राजस्व बाँड्ने उपायमा तल्लीन भएको पाइन्छ। सुधारका 'वैश्विक दौड' मा नेपालका शासकमा रूपान्तरण आउन सकेको छैन। बहुप्रतीक्षित निजामती सेवा ऐन लेखनमा कर्मचारीकै हालीमुहाली हुने भएकाले राजनीतिक नेतृत्वले पनि सुधारको आटँ देखाउन सकेका छैनन्। मार्क ट्वेन भन्छन्, 'सत्यले जुत्ता लगाई नसक्दै झूट संसार घुमेर फर्किसक्छ।' त्यसैगरी टोल्सटोयको विचारमा युद्धमा सबभन्दा पहिले सत्य घाइते हुन्छ। सत्ता यथास्थिति चाहन्छ भने समाज यथास्थितिमा रहन सक्दैन भन्ने यथार्थलाई हाम्रो नेतृत्वले कहिले बुझ्ने हो, त्यसैमा भर पर्दछ।

पछिल्लो समयमा बौद्धिक समुदायमा भ्रष्टाचारका विषयमा अस्वाभाविक रूपमा मौनता छाएको देखिन्छ। आलोचनात्मक चेत भएको समुदाय समाज निरपेक्ष बन्यो भने विकृतिको विकराल अवस्था आउन सक्छ। साथै राजनीतिक अनिष्टको पूर्वसंकेतको रूपमा पनि लिन सकिन्छ। भ्रष्टाचार र दण्डहीनताले प्रश्रय पाइरहेको समाजमा बौद्धिक समुदायले मौनता साध्नुलाई मौन विद्रोहको रूपमा पनि लिन सकिन्छ। अब यस्तै पाराले मुलुकको शासन चल्न सक्दैन। अहिलेका कर्मचारी नेता, व्यवसायी वा बिचौलिया के हो भन्ने भेद खुल्न छाडेको छ। पैसाको पछाडि बेलगाम दौड चलेको जस्तो लाग्छ। राजनीतिज्ञलाई भ्रष्टाचार गर्न कानुनको छिद्र सिकाउने भ्रष्ट प्रशासकहरू नै हुन् भन्दा फरक नपर्ला। असफल शासकका कारण सरकार अलोकप्रिय बन्दै जान्छ र अन्ततः शासन पद्धति नै गम्भीर संकटमा पर्दछ। जब शासकले जनताको विश्वास गुमाउँछन्, तब त्यस्तो शासकलाई बचाउन सकिन्न। तर, मुलुकमा समस्या, चुनौती र अवसरसँगै हुन्छन्। त्यसैले प्रशासनिक नेतृत्वले राजनीतिक असफलताको सती जाने वा रूपान्तरणको सारथि बन्ने भन्ने नै आजको अहम् प्रश्न बनेको छ।

हेक्का रहोस्, परिवर्तनको तीव्र चाहना राख्ने जनताले आँधीबेहरी ल्याउने ल्याकत राख्छन्। यस्तो आँधीबेहरीले पुरातन सत्तालाई बढार्ने योग्यता पनि उनीहरूमा हुन्छ। मुलुकमा जति अराजकता बढ्यो अवसरवादीलाई त्यति नै फाइदा हुन्छ, त्यसैले शासकहरूको समयमै चेत खुलोस्।

२०४७ को संविधानको आविष्कार : अनुचित कार्य, दुष्परिणाम र भ्रष्टाचार

घनश्याम ओझा[1]

विषय प्रवेश

भ्रष्टाचार सामाजिक रोग हो जसले विकासका सबै क्षेत्रलाई नराम्रोसँग प्रभाव पार्दछ। समाजको विकासमा गम्भीर बाधा उत्पन्न गर्ने भएकाले भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने उद्देश्यले राज्यले कानुन बनाएर यसलाई अपराध घोषणा गर्ने गरेको पाइन्छ। नेपालको सन्दर्भ हेर्ने हो भने पृथ्वीनारायण शाहको पालामा समेत भ्रष्टाचार थियो भन्ने कुरो उनले "घुस लिने र घुस दिने दुवै राज्यका महा शत्रु हुन यिनलाइ जीउज्यान सजाय गर्दा फरक पर्दैन" भनेकोबाट स्पष्ट हुन्छ। वर्तमान समयमा यो विश्वव्यापी समस्या बनेको छ। विश्वव्यापीकरणले यसलाई बहुराष्ट्रिय गतिविधिको रूपमा विस्तार गरिदिएको छ।

UNCAC का प्रस्तावनामा पनि भ्रष्टाचार स्थानीय समस्या मात्र नभई अन्तर्राष्ट्रिय समस्याको रूपमा रहेको यसले समाज र अर्थव्यवस्थाहरूलाई प्रभावित पार्ने उल्लेख भएबाट यसको रोकथाम तथा नियन्त्रणका लागि अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग आवश्यक पर्ने भन्ने उल्लेख भएबाट यो विश्वव्यापी भएको पुष्टि हुन्छ। नेपाल कानुनलाई हेर्दा वि.सं. १९१० को मुलुकी ऐनदेखि नै भ्रष्टाचारलाई कुनै न कुनै रूपमा कसुरको रूपमा लिएको पाइन्छ। यस क्रममा भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २००९, राष्ट्रसेवकको (भ्रष्टाचार निवारण) ऐन, २०१३, भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ हुँदै हालको भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ सम्म आइपुग्दा विभिन्न कार्यलाई भ्रष्टाचारजन्य कसुर मानिएको छ। भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को व्यवस्थाबमोजिम लामो अवधिसम्म विशेष प्रहरी विभागले भ्रष्टाचारसम्बन्धी कसुरको अनुसन्धान र तहकिकात गर्ने र सरकारले तोकेको अदालतमा मुद्दा दर्ता हुने व्यवस्था थियो। नेपालको संविधान, २०१९ को दोस्रो संशोधन, २०३२ ले अख्तियार दुरुपयोग निवारण आयोगको व्यवस्था गरी २०३४।८।१ मा अख्तियार दुरुपयोग निवारण आयोग स्थापना गर्‍यो। यस आयोगले अख्तियार दुरुपयोग सम्बन्धी मुद्दा हेरी कारबाही किनारा गर्ने गरे पनि भ्रष्टाचारको अनुसन्धानमा विशेष प्रहरी नै प्रभावकारी रूपमा कार्यरत थियो।

वि.सं. २०४७ सालमा नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ आएपछि भने अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको व्यवस्था गरी सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले अख्तियारको दुरुपयोग गरी अनुचित कार्य वा भ्रष्टाचार गरेमा अनुसन्धान तहककिकात गर्न संविधानमा छुट्टै व्यवस्था गरिएका पदाधिकारी र सैनिक ऐनबमोजिम कारबाही हुने पदाधिकारीबाहेक (भ्रष्टाचारको कसुर गरेका सार्वजनिक पद धारण गरेका र त्यसमा

१ सहन्यायाधिवक्ता श्री महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय रामशाह पथ

संलग्न अन्य व्यक्तिउपर कानुनबमोजिम तोकिएको अदालतमा मुद्दा दायर गर्न वा गराउन सक्ने र अनुचित कार्य मात्रका हकमा आयोगले सचेत गराउन वा विभागीय वा अन्य आवश्यक कारबाहीका लागि अख्तियारवालासमक्ष लेखी पठाउन सक्ने व्यवस्था गरेको देखिन्छ। नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को धारा १२० ले साविक बमोजिम नै अनुचित कार्यको कार्यक्षेत्रलाई निरन्तरता दिएको थियो भने हालको नेपालको संविधानले अनुचित कार्य र सोबाट उत्पन्न दुष्परिणामलाई सच्याउने विषयलाई स्पष्ट उल्लेख गरेको देखिँदैन। यद्यपि संविधानले “आयोगको अन्य काम, कर्तव्य र अधिकार तथा कार्यविधि संघीय कानुनबमोजिम हुनेछ” भन्ने उल्लेख गरेको छ। यस लेखमा २०४७ को संविधानले थप गरेको सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले गर्ने अनुचित कार्य र सोबाट उत्पन्न दुष्परिणामलाई सच्याउने सवैधानिक र कानुनी व्यवस्था र सोको औचित्यका विषयमा धारणा राख्ने प्रयास गरिएको छ।

सवैधानिक र कानुनी व्यवस्था

भ्रष्टाचार नियन्त्रण सबै समयका सरकारको प्राथमिकतामा रहेको विषय हो। सम्भवतः यो सदा रहिरहनेछ भन्दा अतिशयोक्ति नहोला। नेपाल कानुनलाई नियाल्दा जयस्थिति मल्लका समयको न्याय विकासिनीमा होस् वा पृथ्वीनारायण शाहका दिव्य उपदेशमा होस्, यसको उल्लेख पाइन्छ। वि.सं. १९१० को मुलुकी ऐन, भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २००९, राष्ट्रसेवकको (भ्रष्टाचार निवारण) ऐन, २०१३, भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ नेपालको संविधान २०१९ को दोस्रो संशोधान २०३२ अख्तियार दुरुपयोग निवारण आयोग ऐन,२०३४ सम्मका कानुनमा सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले गरेको भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि मात्र अनुसन्धान र तहकिकात गर्ने तथा तोकिएको अदालतमा मुद्दा दायर गर्ने व्यवस्था रहेको देखिन्छ। २०४७ सालमा आएको नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७ ले भने सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले भ्रष्टाचारका अलावा अख्तियारको दुरुपयोग गरी अनुचित कार्य गर्न सक्ने र जसको दुष्परिणाम समयमा नै नसच्याउने हो भने राज्य, समाजले दुरूह स्थितिको सामना गर्नुपर्ने हुन सक्छ भन्ने सोचलाई भविष्यद्रष्टाको रूपमा संवैधानिक व्यवस्था गरेको देखिन्छ। उक्त संविधानको भाग १२ धारा ९७ मा संवैधानिक निकायका रूपमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको गठन व्यवस्था गरी धारा ९८ मा यसको काम, कर्तव्य र अधिकारका बारेमा उल्लेख गरेको छ।

“९८. अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको काम, कर्तव्य र अधिकार : (१) कुनै सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले अनुचित कार्य वा भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले कानुनबमोजिम अनुसन्धान र तहकिकात गर्न वा गराउन सक्नेछ।

(२) उपधारा (१) बमोजिम भएको अनुसन्धान र तहकिकातबाट सार्वजनिक पद धारण गरेको कुनै व्यक्तिले अनुचित कार्य गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको देखिएमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले निजलाई सचेत गराउन वा विभागीय वा अन्य आवश्यक कारबाहीका लागि अख्तियारवालासमक्ष लेखी पठाउन सक्नेछ।”[२]

संविधानमा छुट्टै व्यवस्था गरिएका सार्वजनिक पदाधिकारी र सैनिक ऐनबमोजिम कारबाही हुने पदाधिकारीका हकमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले कारबाही नगर्ने प्रावधानसमेत गरेको छ।

२ नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ धारा ९८ नेपाल कानुन किताब व्यवस्था समिति।

संविधानको उल्लिखित प्रावधान कार्यान्वयन गर्ने उद्देश्यसाथ आएको अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन २०४८ को दफा ३ मा अनुचित कार्यको परिभाषा, दफा ८ देखि १२ सम्म कारबाही तथा दुष्परिणाम सच्चाउने विषय र दफा २८ मा अयोगले प्राप्त गरेको जानकारीका आधारमा कार्यालय, पदाधिकारी वा सार्वजनिक संस्थालाई सुझाव दिन सक्ने व्यवस्था गरेको छ।

“सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले जानी जानी वा लापरबाही साथ देहायको कुनै कार्य गरेमा अनुचित कार्य गरेको मनिनेछ”[३]

क आफ्नो अधिकारभित्रको कुनै काम गर्न इन्कार गरेको वा आफ्नो अधिकार नभएको कुनै काम गरेको,

ख कुनै निर्णय वा आदेश गर्दा बाध्यात्मक रूपले अपनाउनुपर्ने कार्यविधिको पालन नगरेको,

ग आफूलाई प्राप्त अधिकार सम्बन्धित कानुन, निर्णय वा आदेशविपरीत अर्कै उद्देश्य वा कार्यमा प्रयोग गरेको,

घ आफ्नो तजबिजी अधिकार बदनियत साथ वा स्वेच्छाचारी रूपमा प्रयोग गरेको,

ङ अन्य कार्यालय, अधिकारी वा कर्मचारीको कार्यमा अनाधिकार बाधा उत्पन्न गरेको वा त्यस्तो कार्यालय, अधिकारी वा कर्मचारीलाई दबाब दिई कुनै अनधिकृत कार्य गराएको,

च आफूले गर्नुपर्ने कुनै काम नगरी अन्य कार्यालय वा अन्य अधिकारीकहाँ पठाई आफ्नो उत्तरदायित्व पन्छाएको,

छ आफ्नो पदको प्रकृतिअनुसार पालन गर्नुपर्ने कुनै पदीय कर्तव्यपालन नगरेको,

ज आफ्नो मातहतमा रहेको कर्मचारी वा आफ्नो प्रभावमा रहेको व्यक्तिलाई अनुचित दबाब दिई वा प्रलोभनमा पारी आफ्नो अनुकूलको काम गराएको, वा आफूलाई पदीय हैसियतले प्राप्त उन्मुक्ति, सुविधा वा सहुलियतको दुरुपयोग गरेको।

उल्लिखित कार्य गर्ने पदाधिकारीउपर सरोकारवालाले उजुर गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको देखिन्छ।

“सार्वजनिक हित वा सरोकारको विषयमा प्रतिकूल असर पर्ने गरी कसैले अनुचित कार्य गरेकोमा जोसुकैले पनि र सोबाहेक अन्य विषयमा अनुचित कार्यबाट प्रतिकूल असर पर्ने व्यक्तिले आयोगसमक्ष उजुरी दिन सक्नेछ। तर, अनुचित कार्यबाट प्रतिकूल असर पर्ने व्यक्तिको मृत्यु भैसकेको वा त्यस्तो व्यक्ति शारीरिक वा मानसिक अशक्तताले गर्दा उजुरी दिन नसक्ने अवस्था भएमा निजको हकवाला वा संरक्षकले पनि त्यस सम्बन्धमा उजुरी दिन सक्नेछ।”

“कसैको उजुरी नपरे तापनि सार्वजनिक हित वा सरोकारको विषयमा प्रतिकूल असर पर्ने गरी कसैले अनुचित कार्य गरेको सम्बन्धमा आयोगलाई अन्य कुनै स्रोतबाट जानकारी प्राप्त भएमा आयोगले यस ऐनबमोजिम अनुसन्धान र तहकिकात तथा तत्सम्बन्धी अन्य कारबाही गर्न सक्नेछ। ”

---

३ अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ दफा ३ नेपाल कानुन किताब व्यवस्था समिति।

"उजुरी गर्दा सार्वजनिक हित वा सरोकारको विषयमा असर पर्ने गरी अनुचित कार्य भए गरेकोमा जहिलेसुकै पनि उजुरी गर्न सकिनेछ र सोबाहेकका अन्य विषयमा त्यस्तो कार्य भए गरेको थाहा पाएको मितिले पैंतीस दिनभित्र उजुरी गर्नुपर्नेछ।"

"उजुरवालाले उजुरी गर्दा उजुरीको समर्थनमा आफूसँग भएको वा आफूले प्राप्त गर्न सक्ने प्रमाण उजुरीसाथ पेस गर्नुपर्नेछ।"[४] भन्ने उल्लेख गरी ऐनले सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले कस्तो कस्तो कार्य गरेमा अनुचित कार्य हुन्छ र निजविरुद्ध कसरी आयोगमा उजुरी गर्नेसमेत निर्धारण गरेको छ।

आयोगले अनुचित कार्यको उजुरी परेमा र सो उजुरीबाट सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले अनुचित कार्य गरेको सम्झनुपर्ने मनासिब कारण भएमा सो विषयका प्रमाण मिसिल, लिखत झिकाउने, दाखिल गर्न लगाउने, सोधपुछ गर्नेलगायतका अनुसन्धानात्मक काम गर्न सक्ने देखिन्छ। आयोगले गरेको सो अनुसन्धानबाट सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले अनुचित कार्य गरेको विश्वास गर्ने मनासिब आधार देखेमा निजलाई स्पष्टीकरण सोध्ने र निजको जवाफ सन्तोषजनक नभएमा विभागीय कारबाहीका लागि अख्तियारवालासमक्ष लेखी पठाउन सक्ने व्यवस्था रहेको छ। यसैगरी सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले अनुचित कार्य गरी नेपाल सरकार वा सार्वजनिक संस्थालाई हानि–नोक्सानी पुऱ्याइएको पाइएमा त्यस्तो हानि–नोक्सानी सम्बन्धित व्यक्तिबाट भरिभराउ गर्न वा अन्य उपयुक्त कारबाही गर्न सम्बन्धित अधिकारी वा निकायसमक्ष लेखी पठाउन सक्ने अधिकार आयोगलाई रहेको पाइन्छ।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ को दफा १२ (ख) मा आयोगसमक्ष प्राप्त उजुरीउपरको अनुसन्धानबाट "सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले गरेको अनुचित कार्यबाट उत्पन्न दुष्परिणाम प्रचलित कानुनबमोजिम सच्याउनका लागि आयोगले सम्बन्धित अधिकारी वा निकायलाई लेखी पठाउन सक्ने" व्यवस्था रहेको छ यद्यपि सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले गरेको निर्णयउपर प्रचलित कानुनबमोजिम पुनरावेदन लाग्ने रहेछ भने आयोगले त्यस्तो निर्णय प्रभावित पार्न नहुने भनी" उल्लेख भएको छ।

यसैगरी "आयोगले आफ्नो काम कारबाहीको सिलसिलामा जानकारीमा आएको तथ्यहरूको आधारमा सम्बन्धित कार्यालय, पदाधिकारी वा सार्वजनिक संस्थालाई कुनै कानुन, निर्णय, आदेश वा कारबाही अव्यावहारिक, अवाञ्छनीय वा असंगत भएकाले त्यसमा संशोधन हुनुपर्दछ भन्ने आयोगलाई लागेमा कारणसहित संशोधन गर्न, कुनै विषयमा आयोगले नेपाल सरकार वा कुनै सार्वजनिक संस्थाबाट वा नेपाल सरकार वा सार्वजनिक संस्थाको कुनै कार्यालय वा पदाधिकारीबाट सतर्कता अपनाउनुपर्ने वा कुनै कदम उठाउनुपर्ने देखेमा के कस्ता सतर्कता अपनाउन वा कदम उठाउन, वा नेपाल सरकार वा कुनै सार्वजनिक संस्थाको कुनै परिपाटी वा कार्यप्रणाली त्रुटिपूर्ण छ भन्ने आयोगलाई लागेमा त्यसलाई सच्याउन र त्यसबाट उत्पन्न समस्याको निराकरण गर्न कारण र आधारसहितको सुझाव दिने"[५] भन्ने कानुनी व्यवस्था गरेको देखिन्छ।

२०४७ सालको संविधानको व्यवस्थालाई नेपालको अन्तरिम संविधान २०६३ को भाग ११ धारा ११९ १२० र १२१

---

४ अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ दफा ८ नेपाल कानुन किताब व्यवस्था समिति।

५ अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन २०४८ दफा २८ नेपाल कानुन किताब व्यवस्था समिति

उल्लेख गरेको तथा काम, कर्तव्य र अधिकारमा हुबहु व्यवस्था गरेकाले यहाँ पुनरावृत्ति गरिएको छैन। जसरी अदालतलाई प्राप्त असाधारण अधिकारमध्ये उत्प्रेषणद्वारा निर्णय बदर मात्र हुने सो बदरपछि कार्यान्वयन गर्ने प्रयोजनार्थ परमादेशको आदेश दिने अधिकार आवश्यक मानिन्छ। त्यसैगरी सार्वजनिक पदाधिकारीले अख्तियारको दुरुपयोग गरी गरेको अनुचित निर्णयले सार्वजनिक हित र सरोकारमा परेको प्रतिकूल प्रभावलाई तत्काल सम्बोधन नगरी हुँदैन भन्ने मान्यतालाई आत्मसात् गरेको पाइन्छ।

२०७२ सालमा आएको चालू नेपालको संविधानको भाग २१ धारा २३८ मा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगसम्बन्धी व्यवस्था गर्दै धारा २३९ मा यसको काम, कर्तव्य र अधिकारका बारेमा उल्लेख गरेको छ। उक्त धारामा "कुनै सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले कानुनबमोजिम अनुसन्धान गर्न वा गराउन सक्नेछ"[६] भनी २०४७ सालको संविधानले भ्रष्टाचार गर्ने सार्वजनिक पदाधिकारीउपर अदालतमा दायर हुने मुद्दा मात्र भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि पर्याप्त हुदैन भनी विकास गरेको सोचलाई २०६३ को अन्तरिम संविधानले आत्मसात् गरेको भए पनि यस संविधानमा स्पष्ट उल्लेख नगरी आयोगको अन्य काम, कर्तव्य र अधिकार सघीय ऐनमा व्यवस्था हुने भनी संसद्‌को तजबिजमा छाडेको देखिन्छ।

आयोगबाट दुष्परिणाम सच्याइएका केही प्रतिनिधिमूलक निर्णय

क. वि.सं. २००२/०७/२६ को खड्ग निसानाबमोजिम कौशीतोषाखानाले घर कम्पाउन्ड भोग गरिरहेको हाल कौशीतोषाखाना र कोष तथा लेखा नियन्त्रण कार्यालय काठमाडौं रहेको साविक नगर १ ङ हाल कामनपा–११ का किनं ३३६, ३३८, ३३९, ३४३, ३४६, ३४८, समेतका करिब ६ रोपनी जग्गा नारायणविक्रम शाहसमेतका नाममा दर्ता भएकोमा आयोगमा पर्न आएको उजुरीउपरको छानबिन अनुसन्धानबाट नेपाल सरकार कौशीतोषाखानाको नाममा हुनुपर्ने देखी अदुअआले मिति २०६७।०२।१२ मा दुष्परिणाम सच्याउन निर्णय गरी पठाएको र मालपोत कार्यालयको मिति २०६७।०३।१५ को निर्णयले कौशीतोषाखानाको नाममा ल्याएको देखिएबाट सरकारी कार्यालयले यथार्थ प्रमाण नबुझी आवश्यक तहकिकातसमेत नगरी व्यक्तिका नाममा दर्ता भएको टेकुजस्तो महत्त्वपूर्ण स्थानको जग्गा नेपाल सरकारको नाउँमा आएको देखिन्छ।

यसै विषयमा सर्वोच्च अदालतमा रिट नं ०६७–WO–००२९ दायर भएकोमा श्री सर्वोच्च अदालतले अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले अनुचित कार्यको दुष्परिणाम सच्याउने अधिकार सचिवलाई प्रत्यायोजन गरेको मिलेन। सोही आधारमा सचिवबाट गरिएको निर्णय बदर हुने भनी मालपोत कार्यालयबाट ६ महिनाभित्र निर्णय गर्नू भनी मिति २०७६/०९/१० मा रिट जारी भएको भए पनि अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको दुष्परिणाम सच्याउन सक्ने अधिकारलाई भने यस फैसलाले अन्यथा भनेको देखिँदैन।

ख. का.म.न.पा. सिनामंगल–९ को वाग्मती नदी उकासको किनं ६४७ को क्षेत्रफल ६–०–२–० जग्गा निवेदकको साविक किनं ९८ र ९९ को क्षेत्रफल क्रमशः २–२–०–० र ३–१३–२–० गरी जम्मा ५–०–२–० मा घुसाई किनं ११२ क्षेत्रफल ११–१–०–० कायम गरिएकोमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको मिति २०६५।०५।१८

६ नेपालको संविधान धारा २३९ उपधारा १ नेपाल कानुन किताब व्यवस्था समिति

को नदी उकासको जग्गा छुट्याई नेपाल सरकारको नाममा ल्याई दुष्परिणाम सच्याउन गरेको निर्णयको आधारमा मालपोत कार्यालय डिल्लीबजारले मिति २०६५/०६/०५ मा निर्णय गरी सरकारी जग्गा व्यक्तिले हाल साविकको नाममा आफ्नो जग्गाभन्दा डबलभन्दा बढी नर बढी भनी घुसाई खान लागेकोमा अ.दु.अ.आ. ले रोकेको पाइन्छ।

ग. अपुताली पाउने व्यक्तिले जसको अपुताली पाउने हो उसैको हत्या गरेमा त्यस्तो हकवालाले अपुताली नपाउने व्यवस्था मुलुकी ऐन अपुतालीको महलको १९ नं मा रहेको छ। का.म.न.पा. २५ क को कि.नं. २०७, ३१५ समेतका विभिन्न कित्ताका झन्डै १४ रोपनी जग्गा जग्गाधनी हीराकाजी शिखाकारको निधनपछि निजको एक मात्र हकवाला छोरी नानीशोभाको हत्या भएकाले निजको हक अपुताली खाने पुष्परत्न तुलाधरले मालपोत कार्यालय डिल्लीबजारको २०६४/०१/२१ को निर्णयबाट नामसारी गराएकोमा यी हकवालाले नै नानीशोभाको हत्या गरी अदालतबाट कसुरदार ठहर भएको देखिँदा मालपोत कार्यालयको उक्त नामसारी गर्ने निर्णय बदर गरी नानीशोभाको हकखाने हकवाला नभएकाले नेपाल सरकारको नाममा ल्याउन अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले मिति २०६४/११/०९ मा निर्णय गरी कानुनबमोजिम नभएको मालपोत कार्यालयको निर्णयलाई अनुचित कार्य गरेको ठहर गरी दुष्परिणाम सच्याई १४ रोपनी जग्गा हानिनोक्सानी हुनबाट बचाई नेपाल सरकारको नाममा ल्याउने कार्य गरेको पाइन्छ। उक्त दुष्परिणाम सच्याउने निर्णय विशेष अदालतवाट सदर भएउपर परेको ०६६ WO-०८५६ को पुनरावेदनमा सर्वोच्च अदालतले मिति २०८०/०२/२० मा अनुचित कार्यको दुष्परिणाम सच्याई जग्गाधनी प्रमाण पुर्जा स्रेस्ता रद्द गर्ने गरी गरेको निर्णय कानुनसम्मत नै रहेको भनी विशेष अदालतको फैसला सदर गरेको छ।

घ. जिल्ला भोजपुर साविक टक्सार गा.वि.स. वडा नं. ६ हाल भोजपुर न.पा.७ मा रहेको २०३९/०१/०७ मा सर्वेनापी हुदा फिल्डबुकमा कि.नं. १७४ क्षेत्रफल ५४-७-२-० विरहमा जंगल जनिएको यसैगरी कि.नं. १८० क्षेत्रफल १-५-३-२ जग्गाधनी लोकनाथ पाध्या घिमिरेको नाममा र कि.नं. १७८ क्षेत्रफल २-१४-१-० राजेन्द्र कोइराला र बाबुराम कोइरालाको संयुक्त नाममा फिल्डबुक कायम भएकोमा उक्त तीनवटै कित्ता जग्गा कालान्तरमा मालपोत कार्यालय र नापी कार्यालय भोजपुरका कर्मचारीहरूले आफ्नो अख्तियारको दुरुपयोग गरी फिल्डबुकमा जंगल जनिएको कि.नं. १७४ को क्षेत्रफल ५४-७-२-० मध्ये ३०-१०-२-२ जग्गा टायल चेक गरेको भनी कि.नं. १८० र १७८ मा घुसाई १८० को क्षेत्रफल १-५-३-२ लाई मिति २०४७/८/१० मा निर्णय गरी ११-५-३-१ कायम गरी तथा कि.नं. १७८ को साविक क्षेत्रफल २-१४-१-० लाई २३-६-३-२ कायम गरी घुसाई व्यक्तिको नाममा सरकारी जग्गा दर्ता गरेउपर अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगमा उजुरी परी छानबिन गर्दा उल्लिखित स्थिति देखिन आई २०७२/०६/०९ मा आयोगबाट २०३९/०१/१५ को सर्वे-नापी हुँदाको फिल्डबुकमा कायम भएको स्थितिमा लैजान पर्ने निर्णय गरी मालपोत कार्यालय र नापी कार्यालय भोजपुरका कर्मचारीबाट भएको अनुचित कार्यबाट उत्पन्न दुष्परिणाम अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ को १२ (ख) बमोजिम सच्याएको देखिन्छ।

यी उल्लिखित उदाहरण अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबाट सार्वजनिक अधिकारीले अनुचित कार्य गरेको कारण राज्य समाजलाई हुन लागेको हानि-नोक्सानीबाट बचाएका प्रतिनिधिमूलक उदाहरण मात्र हुन। आयोगबाट यस्ता दुष्परिणाम सच्याउने सयौको संख्यामा निर्णय भएको पाइन्छ।

अनुचित कार्यको दुष्परिणाम सच्याउने प्रवधान र औचित्य

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलाई सार्वजनिक वा राज्यको सम्पत्ति अनधिकृत व्यक्तिहरू मिली खान लागेकोमा वा सार्वजनिक हितमा प्रयोग हुने विषय निजी हक अधिकार सिर्जना गरी निजी प्रयोगमा ल्याउन लागेको देखिएमा त्यस्तो अनधिकृत व्यक्तिको हक सिर्जना गर्ने सार्वजनिक अधिकारीको निर्णयबाट भएको अनुचित कार्यको दुष्परिणाम सच्याउन सक्ने अधिकार अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ को दोस्रो संशोधन २०५९ ले व्यवस्था गरेको देखिन्छ। यो कानुनी व्यवस्था सार्वजनिक अधिकारीबाट हुन सक्ने विकृतिपूर्ण कार्यको शीघ्र उपचारका लागि संविधानको अनुमतिमा विधायिकी परिकल्पना हो।

भ्रष्टाचार नियन्त्रणसम्बन्धी सोचलाई नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ तर्जुमा गर्दा भ्रष्टाचार हुनुपूर्वको अवस्था आकलन गरी सार्वजनिक ओहोदाधारीबाट हुन सक्ने सार्वजनिक हितविपरीतको निर्णयलाई समयमै सच्याउन सकिएमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा वास्तविक सहयोग पुग्न सक्छ भन्ने अवधारणाको विकास भएको देखिन्छ। यसै अवधारणालाई मूर्तरूप दिन सार्वजनिक अधिकारीले अख्तियारको दुरुपयोग गरी अनुचित कार्य गरेमा सोको छानबिन अनुसन्धान गर्ने परिणाम सच्याउने वा सम्बन्धित अख्तियारवालासमक्ष कारबाहीका लागि लेखी पठाउन सक्ने अधिकारसहितको निकाय आवश्यक छ भन्ने महसुस गरी भ्रष्टाचारविरुद्ध छानबिन र मुद्दा दायर गर्नेसमेतको अधिकार भएको अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको संवैधानिक व्यवस्था हुन सुझाव दिई कार्यान्वयनमा आएको पाइन्छ।

नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ निर्माणका क्रममा सुझाव दिन गठित आयोगले भ्रष्टाचारको मुहान अनुचित कार्य हो। यसै अनुचित कार्यको दुष्परिणामबाट भ्रष्टाचारको जन्म हुन्छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न पहिले यसको मुहान सफा गर्नुपर्छ भन्ने पूर्वाभास गरेको र संवैधानिक व्यवस्था पनि गरेको पाइन्छ। तर अनुचित कार्यको दुष्परिणाम सच्याउने संवैधानिक व्यवस्थाको कार्यान्वयन गर्ने कानुनी व्यवस्था झन्डै ११ वर्षपछि अख्तियार दुरुपयोग आयोग ऐन, २०४८ को दोस्रो संशोधन २०५९ मा मात्र सम्भव भएको देखिन्छ। यसको कार्यान्वयनमा भएको ढिलाइले यस प्रावधानप्रति निश्चित वर्ग र समूहमा असन्तुष्टि थियो भन्ने पुष्टि गएको भान हुन्छ।

नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७ ले भ्रष्टाचार नियन्त्रणका पाटोमा दूरदृष्टि राखेकै हो। भ्रष्टाचार वा अनुचित कार्यको परिणाम सच्याउन मुद्दा किनारासँगै अदालतबाट हुन सक्ने नै विषय हो। अझ निश्चित समयअगावै जानकारीमा आए मालपोत कार्यालय वा यस्तै अन्य सरकारी निकायले समेत सच्याउन सक्ने नै देखिन्छ तर कार्य सहजतासँग भएका थिए त। अदालती प्रक्रिया प्रवेशमा भएको सहजताको स्थिति सार्वजनिक वा राज्यको सम्पत्ति वा हितको संरक्षण गर्नमा देखिएको उत्सुकता अदालती फैसला कार्यान्वयनको स्थिति सार्वजनिक अधिकारीले गरेको अनुचित कार्यका विरुद्ध उजुरी गर्न सक्ने सर्वसाधारणको पहुँचसमेतलाई विश्लेषण गरी २०४७ सालको संविधानले अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगमा यी अधिकार प्रक्षेपण गरेको हुनुपर्छ।

आयोगमा परेका उजुरी विश्लेषण गर्ने हो भने छोटो समयमा नै अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले विश्वास जित्न सफल भएको मान्न सकिन्छ। आयोगमा सामान्य प्रमाणसहितको वा प्रमाणरहितको उजुरी लिखित वा मौखिक रूपमा दिन सकिने यसका लागि कुनै ढाँचामा दिनुपर्छ भन्ने छैन। उजुरी सूचनाका रूपमा पनि दिन सकिने

गोप्यता राख्न वा नराख्न अनुरोध गर्न सकिन्छ। आयोगले आफैं सामान्य प्रारम्भिक छानबिन गर्दा यथार्थपरक देखिए आफैं अनुसन्धान तहकिकात तथा प्रमाण संकलन र विश्लेषण गरी निष्कर्ष निकाल्ने हुँदा उजुरी गर्न र परिणाम हासिल गर्न सहज भएको कारण आयोग विश्वासिलो र कम झन्झटिलो देखियो। सार्वजनिक अधिकारीबाट भएको अनुचित कार्यको कारण राज्य समाजले बेहोर्ने हानि–नोक्सानीको दुष्परिणाम सच्याउन राज्यका अन्य निकायमा सरोकार देखाई प्रवेश गर्न सहज नदेखिँदा जनताका आँखामा यो नै सहज निकाय बन्न पुग्यो। सर्वसाधारण जनता सामान्यभन्दा सामान्य समस्याको निराकरण अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगसँग छ भन्नेमा विश्वस्त भए। भारतले बाँध बाँधेर पानी निकास रोकेका कारण भएको डुबानको समस्या समाधानका लागि भारतका प्रधानमन्त्रीविरुद्धका उजुरीसमेत आयोगमा परेको देखियो।

आयोगप्रतिको विश्वास बढ्दो क्रममा भए पनि आयोगले सधैं कानुनसम्मत काम गऱ्यो भन्ने स्थिति रहेन। आयोगमा रहेका पदाधिकारीहरूका मानवीय कमजोरीका कारण यसले आलोचना खेप्न पऱ्यो। अदालतबाट आयोगका धेरै निर्णय बदर भए। आयोगबाट दुष्परिणाम सच्याउन गरिएका निर्णयमा स्वयं आयोगले दुवै पक्षको सुनुवाइ नगरी निर्णय गरेको कारण अदालतबाट बदर भए भने कतिपय आयोगका प्रत्यायोजन गर्न नमिल्ने अधिकारसमेत प्रत्यायोजन गरिएको र ती अधिकारिबाट भएका निर्णय तथा कानुनबमोजिम आयोगले दिएका निर्देशन पालन गर्नुपर्ने अधिकारीले प्राकृतिक न्यायको सिद्धान्त अनुसरण नगरेका कारण आयोगका निर्देशात्मक निर्णयसमेत प्रभावित भएको पाइन्छ भने कतिपय अवस्थामा स्वयं आयोगले सम्बन्धित निकाय वा पदाधिकारीलाई कानुनले निर्णय गर्ने अधिकार सुम्पिएको छ भन्ने कुराको ख्याल नै नगरी आयोगको छानबिन अनुसन्धानबाट यस्तो स्थिति देखिएकाले कानुनबमोजिम प्रमाणलगायत जे जो बुझ्नु, सुनुवाइ गर्नुपर्ने हो गरी आवश्यक निर्णय गर्नू भनी सम्बन्धित अख्तियारवालालाई लेखी पठाउन पर्नेमा आफैं निर्णय गरी आदेश दिएको देखिएका कारण आयोगको निर्णय बदर भएको पाइन्छ। उल्लिखित अवस्थामा बाहेक प्रमाणको अभावलाई मात्र अदालतले अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको निर्णय बदरको आधार बनाएको र यसै लेखमा उद्धरण गरिएको ०६६–WO –०८५६ को पुनरावेदनमा सर्वोच्च अदालतले मिति २०८०।०२।२० मा अनुचित कार्यको दुष्परिणाम सच्याउने गरी आयोगले गरेको निर्णयलाई कानुनसम्मत नै ठहऱ्याएकोबाट समेत सार्वजनिक अधिकारीबाट अख्तियार दुरुपयोग गरी अनुचित कार्य गरेको कारण सृजित दुष्परिणाम सच्याउन सक्ने प्रावधानको औचित्य स्पष्ट हुन्छ।

निष्कर्ष

आयोगमा सामान्य प्रमाणसहित वा प्रमाणरहित, लिखित वा मौखिक सूचनाका रूपमा समेत उजुरी गर्न सकिने र आयोगले प्रारम्भिक छानबिन गर्दा यथार्थपरक देखिए आफैं अनुसन्धान तहकिकात तथा प्रमाण संकलन र विश्लेषण गरी निष्कर्ष निकाल्ने हुँदा उजुरी गर्न र परिणाम हासिल गर्न सहज भएको र सार्वजनिक अधिकारीबाट भएको अनुचित कार्यको कारण राज्य समाजले बेहोर्ने हानि–नोक्सानीको दुष्परिणाम सच्याउन राज्यका अन्य निकायमा सरोकार देखाई प्रवेश गर्न सहज नदेखिँदा जनताका आँखामा आयोग सहज निकाय बन्न पुगेको देखिन्छ। अदालतले प्रमाणको अभावलाई मात्र अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको निर्णय बदरको आधार बनाएको, कानुनको प्रक्रिया पुऱ्याई अनुचित कार्यको दुष्परिणाम सच्याउने गरी आयोगले गरेको निर्णयलाई

कानुनसम्मत नै ठह्याएको देखिन्छ। अनुचित कार्यको दुष्परिणम सच्याउने गरी आयोगबाट भएको निर्णयले राज्यको के कति हानि–नोक्सानी हुन पाएन ? हालसम्मको अभ्यासले अदालतलगायतका राज्यका अन्य निकायले गरेका यस किसिमका निर्णय के कति छिटोछरितो कार्यान्वयन भएका छन् भन्नेतर्फ कुनै अध्ययन अनुसन्धान नै नगरी अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगमा केही सार्वजनिक पद प्राप्त व्यक्तिबाट भएका मानवीय गल्ती, कमीकमजोरीलाई आधार मानेर नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७ ले अध्ययन विश्लेषण गरी छिटोछरितो तवरले अनुचित कार्यको दुष्परिणाम सच्याउने सो विषयमा छानबिन गर्ने निकाय आवश्यक छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि यो पूर्वसर्त हो भनी पहिल्याएको व्यवस्थालाई बिनाअध्ययन हटाउनु युक्तिसंगत मान्न सकिँदैन। जसरी अदालतलाई प्राप्त असाधारण अधिकारमध्ये उत्प्रेषणद्वारा निर्णय बदर गरेर कार्यान्वयन प्रयोजनार्थ परमादेशको आदेश दिने अधिकार आवश्यक मानिन्छ । त्यसैगरी सार्वजनिक पदाधिकारीले अख्तियारको दुरुपयोग गरी गरेको अनुचित निर्णयले सार्वजनिक हित र सरोकारमा परेको प्रतिकूल प्रभावलाई तत्काल सम्बोधन नगरी हुँदैन भन्ने मान्यतालाई यस प्रावधानले आत्मसात् गरेको हुँदा भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि उल्लिखित कानुनी व्यवस्था अपरिहार्य देखिन्छ।

सम्पत्ति शुद्धीकरणको अपराध, अन्तर्राष्ट्रिय सक्रियता र नेपालको प्रयास

टेकनारायण कुँवर[1]

विषय प्रवेश

भनिन्छ मानिस स्वभावैले लोभी प्राणी हो र ऊ सधैं विलासी जीवनको प्रत्याशी हुन्छ। मानवीय आवश्यकता असीमित छन्। मानिसका ती महत्त्वाकांक्षा पूरा गर्न सम्पत्तिको आवश्यकता पर्दछ। जग्गा, जमिन, घर, गहना, सवारी साधनलगायतका भौतिक कुराहरू प्राप्त गर्ने आधार धन वा सम्पत्ति नै हो। नागरिकलाई सम्पत्ति आर्जन गर्ने अधिकार हुन्छ। यस अर्थमा यो एक मानव अधिकारको विषय पनि हो। त्यसैले प्रचलित कानुनको अधीनमा रही सम्पत्ति आर्जन गर्ने, भोग गर्ने, बेचबिखन गर्ने र सम्पत्तिको अन्य कारोबार गर्ने हक व्यक्तिलाई संविधानले सुनिश्चित गरेको हुन्छ। सम्पत्ति प्राप्तिको बाटो भने कानुनसम्मत हुनुपर्दछ। कानुनले निषेधित गरेको काम गरेर कमाएको कुनै पनि किसिमको सम्पत्ति अवैध हुन्छ। त्यसैले त्यसको स्वरूप र प्रकृतिमा रूपान्तरण गर्ने र सम्पत्तिको यथार्थ स्रोत लुकाई कानुनी तरिकाबाट आर्जन भएको देखाउने वा आर्जित धनको आवरण फेर्ने कार्यलाई मुद्रा निर्मलीकरण वा सम्पत्ति शुद्धीकरण (Money laundering) भनिन्छ। तसर्थ स्रोत नखुलेको आय वा सम्पत्तिको स्रोत खुलाउन सक्ने बनाउने कार्य वा प्रक्रिया नै सम्पत्ति शुद्धीकरण हो।

सरल भाषामा भन्दाखेरि कालो धनलाई सेतो पार्ने कार्य नै सम्पत्ति शुद्धीकरण हो। अझ स्पष्ट रूपमा भन्नुपर्दा स्रोत नखुलेको, अवैध तरिकाले आर्जन गरिएको, करको दायरामा नसमेटिएको र आपराधिक तरिकाले आर्जन गरिएको सम्पत्तिलाई वैधानिक बनाई त्यस्तो सम्पत्तिलाई कानुनको दायरामा ल्याउनका लागि कुनै पनि व्यक्ति, समूह वा संगठनले अपनाउने कृत्रिम तरिका, प्रक्रिया या विधि नै सम्पत्ति शुद्धीकरण हो। सम्पत्ति शुद्धीकरणको माध्यमले अवैध सम्पत्तिलाई क्रमशः स्थापित, एकीकृत र कारोबारयुक्त बनाइन्छ। यो अवैध तरिकाले आर्जित सम्पत्तिलाई वैधानिक बनाउने कलात्मक अपराधको खेल हो। तर यो गम्भीर प्रकृतिको आर्थिक अपराध हो भन्नेमा दुईमत छैन। सम्पत्ति शुद्धीकरण अन्य राजस्वसम्बन्धी अपराधजस्तै प्रत्यक्ष रूपमा पीडितविहीन अपराधको रूपमा रहेको हुन्छ। यसबाट प्रत्यक्षतः कुनै व्यक्ति वा संस्था पीडित नभई समग्र रूपमा राज्य वा सबै समुदाय नै पीडित हुन पुग्दछ।

ऐतिहासक पृष्ठभूमि

सम्पत्ति शुद्धीकरण अर्थात् मनी लाउन्डरिङ धेरै पुरानो समयको अभ्यास हो। २००० इसा पूर्वदेखि नै धनाढ्य चिनियाँ व्यापारीहरूले आफ्नो नाफा चीनबाहिर सार्ने गर्थे। त्यसबखत सरकारले व्यावसायिक व्यापारलाई

१ अध्यक्ष, विशेष अदालत

समर्थन गरेको थिएन। त्यसपछि उनीहरूले आफ्नो तस्करीको रकम अन्य उद्यमहरूमा पुनः लगानी गर्ने गरेका थिए र यो प्रविधि आज पनि प्रयोग गरिन्छ।

आधुनिक युगमा सम्पत्ति शुद्धीकरणको ऐतिहासिक पृष्ठभूमि हेर्दा सर्वप्रथम सन् १९७३ को वाटरगेट काण्डको रिपोर्टिङ गर्ने क्रममा संयुक्त राज्य अमेरिकाका पत्रकारले सम्पत्ति शुद्धीकरण शब्दको प्रयोग गरेको पाइन्छ। तत्पश्चात् सम्पत्ति शुद्धीकरणको प्रयोग सन् १९८२ तिर पश्चिमा मुलुकहरूमा लागूऔषध कारोबारबाट प्राप्त आम्दानीलाई अन्य स्रोतबाट आर्जन गरेको भनी देखाएको सन्दर्भबाट गरेको पाइन्छ। सन् १९८३ को संयुक्त राष्ट्र संघको प्रतिवेदनमा यो विषय समेटिएसँगै यसले थप चर्चा पाएको देखिन्छ।

व्यक्तिगत वा साङ्गठनिक रूपमा हुने आपराधिक कार्यहरूमा हुने प्रत्यक्ष वा परोक्ष रूपमा आर्थिक सहयोग गर्ने कार्यलाई नै आपराधिक कार्यमा वित्तीय लगानी भन्ने बुझिन्छ। आजभोलि सम्पत्ति शुद्धीकरणको प्रयोग संगठित अपराधका रूपमा वित्तीय कारोबारसम्बन्धी क्रियाकलापमा देखापरेको छ। यो विश्वव्यापी प्रकृतिको अपराध हो र यो आतंकवादसम्बन्धी अपराधको विषय पनि बनेको छ। आपराधिक कार्यमा वित्तीय लगानी हुने र अपराधीहरूले राज्यभित्र वा बाहिर बसेर संगठित रूपमा लागूऔषधको कारोबार गर्ने मानव बेचबिखन गर्ने अवैध हातहतियार खरिद–बिक्री गरिने र विभिन्न आतंककारी समूहसँग मिलेर मुलुकमा आतंक सिर्जना गरी राज्य प्रणालीलाई नै चुनौती दिने घटनाहरू विश्वमा बढ्न थालेको पाइन्छ। त्यसैले समाज तथा राज्यविरुद्धका त्यस्ता अवाञ्छित गतिविधि गैरकानुनी आर्जनको सम्पत्ति लगानी गरेर अराजकता फैलाउने समूह वा व्यक्तिलाई कानुनी दायरामा ल्याउनका लागि सभ्य राष्ट्रहरूले वित्तीय आतंकवादविरुद्ध प्रभावकारी कानुनी कदम चाल्नुपर्ने अन्तर्राष्ट्रिय सहमति गरेका छन्।

अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोषले सम्पत्ति शुद्धीकरण र वित्तीय आतंकवादविरुद्ध लड्न सेप्टेम्बर १, २००९ मा सबै सदस्य राष्ट्रहरूलाई आह्वान गरेको थियो। त्यसपछि यस अपराधका विरुद्धमा संयुक्त रूपमा प्रतिवाद गर्न अन्तर्राष्ट्रिय समुदाय सक्रिय भएको पाइन्छ। तत्पश्चात् सन् २००१, सेप्टेम्बर ११ को ट्वीन्स टावरमा भएको आतंकवादी हमलापश्चात् विश्वको ध्यान जोडतोडका साथ यतातिर जान थालेको देखिन्छ। यस्ता क्रियाकलापहरूले कुनै एउटा निश्चित वर्ग, क्षेत्र, समुदाय वा राष्ट्रमा मात्र सीमित नभई अन्तर्राष्ट्रिय कानुन, विश्व वित्तीय क्षेत्र र राष्ट्रिय एवं अन्तर्राष्ट्रिय सुरक्षा प्रणालीलाई समेत कमजोर बनाउँछ। प्रारम्भमा कर छली र लागूऔषधको कारोबारजस्ता कार्यबाट सुरु भएको यो अपराध क्रमशः आर्थिक अपराध र वैध विश्व अर्थतन्त्रका निम्ति एक चुनौती बन्दै हाल यो संगठित अपराधको महत्त्वपूर्ण पहलुको रूपमा विकसित हुन पुगेको छ।

Financial Action Task Force को सिफारिस नं. ३ मा “Countries should criminalize money laundering on the basis of the Vienna Convention and the Palermo Convention. Countries should apply the crime of money laundering to all serious offences, with a view to including the widest range of predicate offence” भन्ने उल्लेख छ। सम्पत्ति शुद्धीकरणसँग सम्बन्धित अपराधको बारेमा उल्लेख भएको यो सिफारिसले भियना र पालेर्मो महासन्धिका अधीनमा रही राष्ट्रहरूले सम्पत्ति शुद्धीकरणको कसुरलाई अपराधीकरण गर्नुपर्ने र सबै जघन्य अपराधहरूलाई पनि सम्पत्ति शुद्धीकरणको कसुरका दृष्टिकोणबाट हेर्नुपर्ने गरी दायित्व सिर्जना गरिदिएको छ।

संसारमा घटित हुने विभिन्न अपराधको पछाडि आर्थिक उपार्जन गर्ने प्रमुख उद्देश्य रहेको अनुसन्धानले देखाएको छ । यसरी अपराध र आर्थिक आर्जन एकअर्कामा अन्तरसम्बन्धित देखिएकाले त्यसलाई न्यूनीकरण गर्न अन्तर्राष्ट्रिय स्तरमा विभिन्न निकायहरूबीच समन्वय र सहकार्य हुँदै आएको छ। यसै क्रममा राष्ट्रहरूको नजरमा सम्पत्ति शुद्धीकरण वा मुद्रा निर्मलीकरण र आतंकवादमा वित्तीय लगानीलाई एकअर्काको पर्यायको रूपमा हेर्ने गरिएको छ।

वित्तीय कार्यवाहक कार्यदलले सम्पत्ति शुद्धीकरणलाई अपराधजस्तो नराम्रो गैरकानुनी स्रोतबाट प्राप्त आम्दानीलाई छिपाउन गरिने प्रक्रिया हो भनेर परिभाषित गरेको छ। यसर्थ गैरकानुनी वा आपराधिक धन्दाबाट प्राप्त आयलाई कानुनसम्मत सम्पत्तिमा रूपान्तरण गरी वैधानिकता प्रदान गर्ने क्रियाकलाप नै सम्पत्ति शुद्धीकरण हो। सम्पत्ति शुद्धीकरणमा त्यस्तो आयको उत्पत्ति वास्तविक स्रोत र प्राप्तिको स्थान लुकाएको र कृत्रिम तर कानुनी स्रोत सिर्जना गरेको अवस्था रहन्छ। उनीहरूले कालो धनलाई सेतो पारी सम्भावित कानुनी कारबाहीबाट बच्न यस्तो प्रयास गरेका हुन्छन्। सम्पत्ति आर्जन गर्ने धन्दामा अवैध तरिकाले सम्पत्ति आर्जन गरी सम्पत्ति शुद्धीकरण गर्ने तरिकामा व्यापकता आएको छ। सम्पत्ति शुद्धीकरण गर्ने तरिका देशको नीति, कानुन र व्यवस्थाअनुसार फरक फरक हुन्छ । अवैध धनलाई क्रमिक रूपमा वैध बनाउन कानुनबमोजिम संस्थापित गरिएका संस्थाहरूको प्रयोग गरिएको हुन्छ। वास्तविकतालाई ढाकछोप गर्न अवैध धनलाई विभिन्न आर्थिक क्रियाकलापमा लगानी गर्ने, घरजग्गा खरिद–बिक्री गर्ने, वित्तीय क्षेत्रमा लगानी गर्ने, बहुमूल्य वस्तुहरूको खरिद–बिक्री गर्ने आदि क्रियाकलाप गरी गैरकानुनी सम्पत्तिलाई कानुनी सम्पत्तिमा मिसाउने प्रचलन छ।

उच्चस्तरीय प्रविधिको विकास र विश्वव्यापीकरणको परिणामस्वरूप विश्व समुदायका हरेक सदस्य राज्यमा कुनै न कुनै रूपमा क्रियाशील मुद्रा निर्मलीकरणसम्बन्धी अपराधबाट वार्षिक विश्व कुल गार्हस्थ्य उत्पादनको २–५ प्रतिशत मुद्रा निर्मलीकरण हुन्छ भन्ने अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोषको अनुमान रहेको छ। यसरी गैरस्रोत सम्पत्तिको कारोबारले विश्व अर्थतन्त्रको महत्त्वपूर्ण हिस्सा ओगटेको तथ्याङ्कले देखाउँछ । मुद्रा निर्मलीकरणसम्बन्धी विश्लेषक John Walker का अनुसार विश्वमा वार्षिक २८५ ट्रिलियन अमेरिकी डलर मुद्रा निर्मलीकरण हुने गरेको छ। यसबाट मुद्रा निर्मलीकरणको भयावह स्थितिको सहजै अनुमान लगाउन कठिन छैन। त्यसैले सम्पत्ति शुद्धीकरण वा मुद्रा निर्मलीकरणसम्बन्धी क्रियालाई यसले विश्व अर्थतन्त्र र विश्व शान्तिमा पार्न सक्ने नकारात्मक असरलाई मध्यनजर राख्दै विश्व जगत्ले अपराधको रूपमा घोषित गरी हरेक राष्ट्रले मुद्रा निर्मलीकरणविरुद्धको अभियानमा संलग्न रहनु राष्ट्रहरूको अन्तर्राष्ट्रिय दायित्व हो र त्यसका लागि राज्यहरूले अपनाउनुपर्ने विभिन्न मापदण्डहरूको निर्धारण गरेको पाइन्छ।

सम्पत्ति शुद्धीकरणको अर्थ र परिभाषा

सम्पत्ति शुद्धीकरणको शाब्दिक अर्थ अवैध तरिकाले कमाएको सम्पत्तिलाई वैध सम्पत्तिसरह शुद्ध देखाउँदै राष्ट्रिय अर्थतन्त्रमा मिसाउनु हो । यसअन्तर्गत गैरकानुनी रूपमा आर्जित आय वा कालो धनलाई धोईपखाली गरेर शुद्ध बनाउने कार्य गरिन्छ। यसभित्र सम्पत्तिको गैरकानुनी स्रोत लुकाउने वा छल्ने कार्य, सम्पत्तिको सही प्रकृति, स्रोत, स्थान, निसर्ग, स्वामित्व वा सो सम्पत्तिउपरको अधिकार लुकाउने, छल्ने वा बदल्ने कार्य, कसुर गरी सम्पत्ति प्राप्त गर्ने, प्रयोग गर्ने वा धारण गर्नेलगायतका कार्यहरू पर्दछन्। यो कार्य आफैं अपराध नभई अन्य

सम्बद्ध अपराध (predicate offence) को सहउत्पादन (by product) को रूपमा रहने अपराध हो। Black's Law Dictionary मा अवैध आयलाई यसको मौलिक स्रोत लुकाउन कानुनी व्यक्ति वा लेखा प्रणालीको प्रयोग गर्दै वैध आम्दानीमा रूपान्तरण गर्ने क्रिया नै सम्पत्ति शुद्धीकरण हो भनी परिभाषा गरिएको छ।

UN Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988 Un Convention Against Transnational Organized Crime, 2000 ले लागूऔषधको व्यवसाय वा अन्तर्राष्ट्रिय संगठित अपराधजस्ता अपराधबाट प्राप्त गरेको सम्पत्तिलाई जानी जानी रूपान्तरण वा हस्तान्तरण गर्ने वा उल्लिखित अपराधमा संलग्न भएको कारणबाट प्राप्त हुने सम्पत्तिलाई त्यस्तो प्राप्त गरेको सम्पत्तिको गैरकानुनी स्रोतलाई लुकाउने वा छल्ने वा त्यस्तो आपराधिक कार्य सम्पन्न गर्नका लागि सहयोग गर्ने वा ती कार्यहरूको कानुनी परिमाणलाई छल्ने वा न्यूनीकरण गर्नका लागि प्राप्त सम्पत्तिलाई रूपान्तरण गर्ने कार्यलाई सम्पत्ति शुद्धीकरण मानिने अवधारणा आत्मसात् गरेको छ।

Financial Action Task Force (FATF) ले सम्पत्ति शुद्धीकरणलाई अपराधजस्तो नराम्रो स्रोतबाट प्राप्त आम्दानीलाई छिपाउन गरिने प्रक्रिया हो भनी परिभाषित गरेको छ। सम्पत्ति शुद्धीकरणको औपचारिक परिभाषा गर्ने क्रममा National Institute of Justice, USA ले एक वा बढी वैकल्पिक तरिकाबाट गैरकानुनी आर्जन र त्यसको वास्तविक स्वामित्वलाई लुकाई वैध आर्जनमा परिणत गर्ने प्रक्रिया नै सम्पत्ति शुद्धीकरण हो भनी परिभाषा गरेको छ। त्यसै गरी Frank Schmalleger ले अवैध आर्जनलाई वैध आयको रूपमा स्वरूप बदल्ने प्रक्रिया नै सम्पत्ति शुद्धीकरण हो भनी परिभाषा गरेको पाइन्छ। सम्पत्ति शुद्धीकरणको प्रक्रिया सुरु हुनुपूर्व नै कसैले कसुरबाट प्राप्त सम्पत्ति हो भन्ने जानी जानी वा विश्वास गर्नुपर्ने मनासिब आधार हुँदाहुँदै त्यस्तो सम्पत्तिको प्राप्ति (Acquisition), प्रयोग (Use) र धारण (Possession) गर्ने कार्य गरेमा पनि सम्पत्ति शुद्धीकरणको कसुर गरेको मानिन्छ।

सम्पत्ति शुद्धीकरण (मनी लाउन्डरिङ) निवारण ऐन, २०६४ को दफा ३(१) (ग) मा यस्तो कार्य पनि कसुर अन्तर्गत नै राखिएको छ। पालेर्मो कन्भेन्सनको Article – 6(1) b (i) मा The acquisition, possession or use of property, knowing, at the time of receipt, that such property is the proceeds of crime." भन्ने उल्लेख गरिएको छ। अतः कसुरबाट प्राप्त गैरकानुनी स्रोत (Illicit origin) भएको सम्पत्तिलाई बैंक तथा वित्तीय संस्थामा जम्मा गरी त्यस्तो सम्पत्तिको वास्तविक स्रोत लुकाउन, छिपाउनका लागि सम्पत्तिको स्वरूप बदल्ने, स्थानान्तरण गर्ने वा सो गर्न सहयोग, षड्यन्त्र आदि गर्ने कार्य वा प्रक्रिया सम्पत्ति शुद्धीकरण हो र यस्तो कार्य स्वतः सम्पत्ति शुद्धीकरणको कसुरअन्तर्गत पर्न आउँदछ।

यसरी अपराधजन्य कार्यबाट सम्पत्ति आर्जन गरी त्यस्तो सम्पत्तिको उत्पत्तिको वास्तविक स्रोत लुकाई, छिपाई, स्वरूप तथा स्वामित्व परिवर्तन वा स्थानान्तरण आदि कार्य गरी नयाँ कानुनी स्रोत सिर्जना गरी आपराधिक आय (criminal proceeds) लाई शुद्ध बनाउने प्रक्रिया नै सम्पत्ति शुद्धीकरण हो। त्यसकारण यो आफैंमा स्वतन्त्र प्रकृतिको अपराध नभई मूल कसुरको सह–उत्पादन मात्र हो भनी परिभाषा गरिएको हो।

सम्पत्ति शुद्धीकरणको अपराध बहुआयामिक एवं बहिर्देशीय प्रभावयुक्त र नयाँ प्रकृतिको आर्थिक अपराध हो भन्ने कुरामा दुईमत छैन। यसमा आपराधिक आय उत्पत्तिको वास्तविक स्रोत लुकाउने, प्रकृति बदल्ने

वा कारोबार छल्ने कार्य गरेपश्चात् मूल अपराध नै लुक्न गई त्यही अपराधको आडमा आर्जित सम्पत्तिलाई वैध बनाउने प्रयास गरिएको हुन्छ । यसै क्रममा UN Convention against Transnational Organized Crime, 2000 को धारा ६(१) अनुसार गैरकानुनी वा अपराधबाट कमाएको सम्पत्ति हो भनी जानी जानी उक्त गैरकानुनी स्रोत लुकाउने वा छुपाउने उद्देश्यले प्राप्त सम्पत्तिको स्रोत परिवर्तन गर्ने वा स्थानान्तरण गर्ने कार्य वा कानुनी कारबाहीलाई छल्ने उद्देश्यले अपराधमा संलग्न व्यक्तिलाई सहयोग गर्ने कामलाई सम्पत्ति शुद्धीकरणको कसुर हो भनी परिभाषा गरेको पाइन्छ।

यसरी अवैध सम्पत्तिलाई वैध सम्पत्ति बनाउने प्रयास र प्रक्रियालाई कानुनको दायरामा ल्याउनु नै सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारणको उद्देश्य हो जसले कुनै पनि अपराधजन्य कार्यबाट आर्जित धन सम्पत्ति पहिचान गर्ने, कारबाही गर्ने र त्यस्ता आर्जनलाई नियन्त्रण गर्ने लगायतका एकीकृत प्रणालीलाई बुझाउँदछ।

यसलाई मुद्रा निर्मलीकरण प्रक्रिया पनि भनिन्छ। मुद्रा निर्मलीकरणमा अवैध सम्पत्तिको गैरकानुनी उत्पत्तिलाई लुकाउने कार्य गरिएको हुन्छ। मुद्रा निर्मलीकरण त्यो प्रक्रिया हो, जसमा आपराधिक क्रियाकलापबाट सृजित सम्पत्तिलाई अपराधसँगको त्यसको सम्बन्धविच्छेद गर्ने उद्देश्य राखिन्छ। त्यसका लागि आर्जित सम्पत्तिको रूप, आकार परिवर्तन गरी लुकाउने वा गुमराहमा राख्ने काम गरिन्छ। अतः मुद्रा निर्मलीकरण त्यस्तो क्रिया वा उद्योग हो जसबाट गैरकानुनी रूपमा आर्जित सम्पत्तिको जानकारीलाई लुप्त बनाई वैध स्रोतबाट उत्पत्ति भएको भन्ने देखाइन्छ। मुद्रा निर्मलीकरणको प्रक्रियाबाट अवैध स्रोतको धनलाई वैध उद्देश्यको निम्ति अर्थतन्त्रमा प्रवेश गराइन्छ।

नेपालको वर्तमान कानुन प्रणालीले व्यक्तिको सम्पत्ति आर्जन गर्ने, भोगचलन गर्ने र सम्पत्तिसम्बन्धी अन्य कारोबार गर्न पाउने अधिकारलाई मौलिक हकको रूपमा संवैधानिक प्रत्याभूति दिएको छ। यसका साथै पैतृक, स्वआर्जन र अपुताली र उत्तराधिकारजस्ता सम्पत्ति आर्जनका माध्यमलाई पनि कानुनी संरक्षण प्रदान गरेको छ। यस परिप्रेक्ष्यमा सम्पत्ति शुद्धीकरणको कसुर के कसरी हुन्छ भन्नेबारेमा स्पष्ट हुनु जरुरी छ।

वस्तुतः सम्पत्तिको परिमाण अधिक हुनु नै सम्पत्ति शुद्धीकरणको कसुर होइन। कसुर हुनका लागि अपराधजन्य कार्यबाट प्राप्त सम्पत्तिलाई यसप्रकारको कसुरका आवश्यक तत्त्वअन्तर्गत विभिन्न चरणहरूको प्रयोग गरी बैंकिङ प्रणालीमा ल्याउने, त्यसलाई अन्यत्र लगानी गर्ने र त्यस्तो कार्यबाट लाभ लिनेलगायतका कार्यहरू गरेको देखिनुपर्दछ। कसुरबाट आर्जित सम्पत्तिको प्राप्ति, धारण, प्रयोग, लुकाउने र स्थानान्तरण गर्ने कार्यहरू यो कसुरभित्र पर्दछन् तर त्यस्तो सम्पत्तिको स्रोत आपराधिक नै थियो भनी कानुनले तोकेको अवस्थाको विद्यमानता अभियोजकले पुष्टि गर्नुपर्ने हुन्छ। नेपालको सन्दर्भमा देहायका कार्यहरू गरेमा सम्पत्ति शुद्धीकरण गरेको मानिने व्यवस्था रहेको छ :

१. सम्पत्तिको गैरकानुनी स्रोत लुकाउने वा छल्ने वा कसुरमा संलग्न व्यक्तिलाई कानुनी कारबाहीबाट बचाउन सहयोग गर्ने उद्देश्यले कसुरबाट प्राप्त सम्पत्ति हो भन्ने थाहा पाउँदापाउँदै वा विश्वास गर्नुपर्ने मनासिब आधार हुँदाहुँदै त्यस्तो त्यस्तो सम्पत्ति कुनै पनि प्रकारले रूपान्तरण वा हस्तान्तरण गर्ने।

२. कसुरबाट प्राप्त सम्पत्ति हो भन्ने थाहा पाउँदापाउँदै वा विश्वास गर्नुपर्ने मनासिब आधार हुँदाहुँदै त्यस्तो सम्पत्तिको सही प्रकृति, स्रोत, स्थान, निसर्ग, कारोबार स्वामित्व वा सो सम्पत्तिउपरको अधिकार लुकाउने, छल्ने

वा बदल्ने वा

३. कसुरबाट प्राप्त सम्पत्ति भन्ने जानीजानी वा विश्वास गर्नुपर्ने मनासिब आधार हुँदाहुँदै त्यस्तो सम्पत्ति प्राप्त गर्ने, प्रयोग गर्ने वा धारण गर्ने ।

मुद्रा निर्मलीकरण एक संगठित अपराधको रूपमा विकसित भएकाले अन्य संगठित अपराधमा जस्तै यसमा पनि निम्नलिखित चरित्रहरू समावेश रहेको पाइन्छ :

१. समूहगत रूपमा गरिने कार्य भएकाले एकभन्दा बढी व्यक्तिको संलग्नता रहने ।

२. मुद्रा निर्मलीकरण अविच्छिन्न र दीर्घकालीन रूपमा गरिने अपराध हो ।

३. यो अपराध राष्ट्रिय सीमाभन्दा पनि बाहिर गएर गरिएको हुन्छ ।

४. मुद्रा निर्मलीकरण वा सम्पत्ति शुद्धीकरण ठूलो परिमाणमा गरिने अपराध हो ।

५. यसले सृजना गर्ने धनको प्रयोग प्रायः गैरकानुनी प्रयोजनको निमित्त गरिन्छ ।

६. सामान्यतया अपराधीजस्तो नदेखिने उच्चस्तरीय व्यक्तिहरू पनि अपराधमा संलग्न हुन सक्ने भएकाले श्वेतग्रिवी अपराधका चरित्रहरू पनि यसमा समावेश भएको पाइन्छ ।

सम्बद्ध कसुर र सम्पत्ति शुद्धीकरणको सहसम्बन्ध

United Nations convention Against Transnational Organized Crime, 2000 को धारा ६ मा सम्पत्ति शुद्धीकरणको कसुरको व्याख्या गरिएको छ । सो महासन्धिको धारा ५ मा Criminalization of Participation in an Organized Criminal Group, Article- 8 मा Criminalization of Corruption /धारा २३ मा Criminalization of Obstruction of Justice को परिभाषा गरिएको छ । जसअनुसार स्थापित हुने कसुर तथा सबै गम्भीर अपराधहरू (Serious Crimes) समावेश गरी सकेसम्म सम्बद्ध कसुर (predicate offences) को सूचीलाई सबै सदस्य राष्ट्रले फराकिलो बनाउनुपर्ने दायित्व उल्लेख गरिएको छ । उक्त महासन्धिको धारा २ मा गरिएको परिभाषाअनुसार serious crime, proceeds of crime /predicate offence को परिभाषा निम्नानुसार गरिएको छ :

1) "Serious Crime" shall mean conduct constituting an offence punishable by a maximum deprivation of liberty of at least four years or a more serious penalty.

2) "Proceeds of Crime" shall mean any property derived from or obtained, directly or indirectly, through the commission of an offence.

3) "Predicate Offence" shall mean any offence as a result of which proceeds have been generated that may become the subject of an offence defined in Article 6 of this convention.

यसरी हेर्दा पक्ष राष्ट्रको राष्ट्रिय कानुनसँग नबाझिने गरी राष्ट्रको कानुनले गम्भीर अपराधको रूपमा परिभाषित गरेका कसुरहरू तथा Palermo Convention का धारा ५, ८ र २३ ले अपराधीकरण गरेका कसुरहरूमध्ये

बढीभन्दा बढी कसुरहरूलाई सम्बद्ध कसुर (predicate offences) मा समावेश गर्नुपर्ने दायित्व सबै पक्षराष्ट्रमाथि रहेको देखिन्छ।

Vienna Convention को धारा घ (1), (b) / (c) तथा Palermo Convention को धारा 6(1) का आधारमा FATF ले सम्पत्ति शुद्धीकरणको कार्य वा प्रक्रियालाई अपराधीकरण गर्न सुझाव दिएको पाइन्छ। सम्पत्ति शुद्धीकरणका लागि सम्बद्ध कसुरमा सबै जघन्य प्रकृतिका अपराधहरू समावेश गरिएको हुनुपर्दछ। FATF Methodology Recommendation नं ३ अन्तर्गत अझ स्पष्ट रूपमा सम्बद्ध कसुरको बारेमा उल्लेख गरिएको पाइन्छ। जसअनुसार कम्तीमा पनि निम्न कसुरहरूलाई सम्बद्ध कसुरभित्र समावेश गर्नुपर्नेछ भन्ने उल्लेख गरिएको पाइन्छ :

क) राष्ट्रको कानुनअन्तर्गत गम्भीर कसुरको वर्गभित्र पर्ने सबै कसुरहरू वा,

ख) एक वर्षको जेल सजायभन्दा बढी हुने गरी अधिकतम सजाय हुने कसुरहरू वा,

ग) न्यूनतम छ महिनाभन्दा बढीको जेल सजाय भइसकेका कसुरहरू।

FATF को उक्त सिफारिसले राष्ट्रको आन्तरिक कानुनको मौलिक सिद्धान्तसँग नबाझिए वा बेमेल नभएसम्म सम्पत्ति शुद्धीकरणको कसुर त्यस्ता व्यक्तिका लागि मात्र लागू गरिनुपर्छ जसले सम्बद्ध कसुर गरी कालो वा फोहोरी धन अर्थात् Proceeds of Crime आर्जन गरेको हुन्छ।

मुद्रा निर्मलीकरण र आतंकवादबीच अन्तरसम्बन्ध

वर्तमान विश्वमा आतंकवादी क्रियाकलापमा हुने वित्तीय लगानीलाई हेर्ने प्रसङ्ग धेरैपछि सुरु भएको हो। खासगरी व्यक्तिगत वा सांगठनिक रूपमा हुने आतंकवादी क्रियाकलापमा प्रत्यक्ष वा परोक्ष रूपमा सहयोग गर्ने कार्यलाई आतंकवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानी (Terrorist Financing) मानिन्छ। यसअन्तर्गत आतंककारी कार्य, आतंककारी व्यक्ति वा आतंककारी संगठनले पूर्ण वा आंशिक रूपमा प्रयोग गर्ने गरी प्रत्यक्ष वा परोक्ष रूपले प्रदान गरिएको सम्पत्ति वा कोष, हातहतियार निर्माण, ओसारपसार र प्रयोगमा गरिने लगानी, आतंककारी व्यक्ति र आतंककारी संगठनले मानवताविरुद्धमा सृजना गरिएका क्रूर, पाशविक र निन्दनीय कार्यलाई दुरुत्साहन गर्नका लागि आतंकवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानी गरिएको हुन्छ।

मुद्रा निर्मलीकरणमा अपनाइने विविध पद्धतिहरू आतंकवादमा गरिने वित्तीय लगानीमा पनि त्यसरी नै अपनाइने गरिन्छ। आतंकवादमा गरिने वित्तीय लगानीको स्रोत वैधानिक वा अवैधानिक दुवै हुन सक्दछ। तर मुद्रा निर्मलीकरणको आयस्रोत सधैं अवैध हुन्छ। आतंकवादीहरूले पनि वित्तीय स्रोतलाई लुकाउनुपर्ने भएकाले आतंकवादमा हुने वित्तीय लगानीको स्रोत लुकाउने गर्दछन्। त्यसो भएकाले उनीहरूको वित्तीय स्रोत पत्ता लगाउन कठिन हुन्छ। खासगरी संयुक्त राज्य अमेरिकामा सन् २००१ मा भएको आतंककारी हमलापछि मुद्रा निर्मलीकरण र आतंकवादमा वित्तीय लगानीलाई एकैसाथ हेर्ने गरिए पनि दुवैको मूलभूत उद्देश्य भने फरक फरक रहेको पाइन्छ।

मुद्रा निर्मलीकरणमा अर्थोपार्जनका लागि अवैध रूपमा आर्जित धनलाई विभिन्न औपचारिक अनौपचारिक पद्धतिमार्फत वैध बनाई औपचारिक अर्थतन्त्रमा प्रवेश गराइन्छ भने आतंकवादमा वित्तीय लगानीको मूल

उद्देश्य भनेको आतंकवाद र सोसम्बन्धी विचारलाई बढावा दिनु रहेको हुन्छ । त्यसैले आतंकवादलाई टेवा पुऱ्याउनका लागि वित्तीय लगानी गरिन्छ । आतंकवादमा गरिने वित्तीय लगानी वैधानिक स्रोतबाट प्राप्त भए पनि स्रोतलाई लुकाउनुपर्ने भएकाले र मुद्रा निर्मलीकरणद्वारा पनि आतंकवादमा वित्तीय लगानी हुने भएकाले यी दुवैलाई एक साथ उस्तै उस्तै रूपमा हेर्ने गरिएको हो ।

यसप्रकार गैरकानुनी रूपमा आर्जित सम्पत्तिलाई कानुनी आय बनाउने अर्थात् कालो धनलाई सेतो धन बनाउने प्रक्रियाको सबै प्रयास एवं क्रियाकलापलाई सम्पत्ति शुद्धीकरणको स्रोतको रूपमा लिनुपर्दछ। वित्तीय कार्यवाहक कार्यदलले सम्पत्ति शुद्धीकरणलाई कुनै पनि अपराधजन्य र नराम्रो एवम गैरकानुनी स्रोतबाट प्राप्त आम्दानीलाई छिपाउन गरिने प्रक्रिया हो भनेर परिभाषित गरेको छ। तसर्थ गैरकानुनी वा आपराधिक धन्दाबाट प्राप्त आयलाई कानुनसम्मत सम्पत्तिमा रूपान्तरण गरी वैधानिकता प्रदान गर्ने क्रियाकलाप नै मुद्रा निर्मलीकरण अर्थात् सम्पत्ति शुद्धीकरण हो । सम्पत्ति शुद्धीकरणमा त्यस्तो आयको उत्पत्ति वास्तविक स्रोत र प्राप्तिको स्थान लुकाएको र कृत्रिम तर कानुनी स्रोत सिर्जना गरेको अवस्था रहन्छ । यसका कार्यकर्ताहरूले कालो धनलाई सेतो पारी सम्भावित कानुनी कारबाहीबाट बच्न यस्तो प्रयास गरेका हुन्छन् । गैरस्रोतजन्य सम्पत्तिको कारोबारले विश्व अर्थतन्त्रको कुल जी.डी.पी.को २–५ प्रातिशत हिस्सा ओगटेको तथ्याङ्कले देखाउँछ।

सम्पत्ति शुद्धीकरणका सम्भाव्य स्रोतहरू विभिन्न हुन सक्ने भए तापनि देहायका स्रोतहरूबाट प्राप्त आर्जनको सम्पत्ति शुद्धीकरण हुने गरेको विश्वव्यापी अनुभव रहेको छ :

१. आतंककारी कार्य र आतंकवादमा भएको वित्तीय लगानी,

२. लागूऔषध कारोबार,

३. भ्रष्टाचार,

४. अवैध हातहतियारको कारोबार,

५. मानव तस्करी तथा अमूल्य वस्तु, जनावर र बोटबिरुवाको तस्करी,

६. सीमा तस्करी,

७. चिट्ठा ठगी,

८. माफिया सञ्चालन,

९. हुन्डी व्यापार,

१०. क्यासिनो,

११. अपहरण र फिरौती,

१२. चोरी र डकैती (पाइरेसी),

१३. राजस्व छली

१४. कुनै पनि गैरकानुनी कार्य वा कालो धन सेतो पार्ने जुनसुकै कार्य ।

यसरी आपराधिक संगठनहरूका सदस्यहरू, भ्रष्ट कर्मचारीहरू, लागूपदार्थका कारोबारीहरू, आतंककारीहरू,

गैरकानुनी व्यापारीहरू र अन्य असामाजिक क्रियाकलापमा लागेका व्यक्तिहरूका गतिविधिहरू सम्पत्ति शुद्धीकरणका प्रमुख स्रोतहरू हुन्।

सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा मुद्रा निर्मलीकरणका चरणहरू

यो अपराध अन्य फौजदारी अपराधहरूभन्दा फरक प्रकृतिको अपराध हुन्छ। यसमा पहिलो चरणको अपराधबाट आर्जित गैरकानुनी सम्पत्तिलाई वैधानिक रूप दिने काम गरिन्छ। तसर्त सम्पत्ति शुद्धीकरण वा मुद्रा निर्मलीकरण दोस्रो चरणको अपराध हो । यस्तो अपराधमा सम्पत्ति शुद्धीकरण हुनुपूर्व एक चरणमा पहिले नै मुख्य अपराध भइसकेको हुन्छ । त्यही भैसकेको अपराधबाट प्राप्त आयको स्रोत लुकाउने र स्वरूप बदल्ने काम सम्पत्ति शुद्धीकरणमा गरिने हुनाले दोस्रो चरणको अपराध मूल अपराधको सहउत्पादन मात्र हो । यस अर्थमा सम्पत्ति शुद्धीकरणका सम्भाव्य अन्तर्राष्ट्रिय आपराधिक स्रोतहरूमा आतंकवाद र त्यसमा भएको वित्तीय लगानी, भ्रष्टाचार, कर छली, लागूऔषध कारोबार, अवैध हतियारको कारोबार, प्रतिबन्धित वन्यजन्तु र तिनका अंगको व्यापार, मानव बेचबिखन, अपहरण र फिरौती, पेटेन्ट र प्रतिलिपि अधिकारको हनन, हुन्डी, क्यासिनो, बैंक ठगी, तस्करी, मानव व्यापारको सञ्चालन, कालो बजारलगायतका अपराधहरू पर्दछन्। मुद्रा निर्मलीकरणमा सरिक हुने संगठन वा व्यक्तिहरूले कुनै यस्तै किसिमको अमुक प्रक्रिया वा चरणहरूबाट यो अपराध गर्दछन् भन्न गाह्रो भए पनि यसमा संलग्न विभिन्न संगठन वा यससम्बन्धी अन्वेषकहरूका अनुसार यो अपराधमा मुख्य रूपमा निम्न चरणहरू पूरा गरिएको हुन्छ :

(१) रकम संकलन गर्ने (Collection) : सम्पत्ति शुद्धीकरण अपराधमा मूल विषयवस्तु नै गैरकानुनी सम्पत्तिको विषय भएकाले पहिलो चरणमा गैरकानुनी कार्यबाट धन आर्जन गरी संकलन गरिन्छ।

(२) स्थापना (Placement) : यस चरणमा निर्मलीकृत धनलाई आर्थिक प्रणालीमा प्रवेश गराइन्छ। जस्तै : गैरकानुनी आर्जनलाई कुनै बैंक वा वित्तीय संस्थामा जम्मा गरिन्छ । यसमा ठूलो रकमलाई खण्डीकरण गर्दै विभिन्न बैंक तथा वित्तीय संस्थामा राख्ने, झिक्ने, स्थानान्तरण गर्ने, मुद्रा परिवर्तन गर्ने, आफ्नो रकम अरू कसैको नाममा जम्मा गर्ने वा लगानी गर्ने आदि कार्य गरिन्छ। यसमा बैंकमा निक्षेपीकरण, वैध व्यवसायमा लगानी, नगद निर्यात, मूल्यवान् वस्तु वा सम्पत्तिको खरिदजस्ता प्रक्रिया अपनाइन्छ।

(३) तह मिलान (Layering) : मुद्रा निर्मलीकरणको दोस्रो चरणमा पटक पटकको जटिल आर्थिक रूपान्तरणद्वारा त्यस्तो धनको आपराधिक र गैरकानुनी स्रोतलाई ढाकछोप गरिन्छ । यस चरणमा गैरकानुनी आयलाई त्यसको स्रोतबाट अझै टाढा पुऱ्याउने कार्य गरिन्छ। यो चरणको मूल उद्देश्य लेखापरीक्षणलाई भ्रममा पारी अपराधबाट सृजित धनलाई त्यसबाट मुक्त गर्नु हो। सेयर, डिबेन्चरको खरिद–बिक्री गर्ने, कागजी कम्पनी खडा गर्ने, देशभित्रै वा बाहिर रहेका आफन्तका वा आफ्नै नामका बैंक खातामा रकम स्थानान्तरण गर्ने, अस्तित्वमै नभएका वस्तु तथा सेवामा भुक्तानी गरेको देखाउनेलगायतका क्रियाकलाप गरिन्छन्। यसमा विभिन्न कम्पनीको बैंक खातामार्फत फरेब बिलको भुक्तानी गरेको देखाइनु, निक्षेप सुरक्षाका लागि अर्को बैंकबाट कर्जा प्राप्त गरेको देखाउनु, अचल सम्पत्ति खरिद–बिक्री र मुनाफा भएको देखाउनुजस्ता प्रक्रिया अपनाइन्छ।

(४) एकीकृत गर्ने (Integration) : तहगत चरणपछि त्यस्तो धनलाई वैध धनसँग एकाकार गरी अन्य वैध धनसरह नै त्यो धनलाई पनि व्यवहार गरिन्छ। यसका लागि शुद्धीकरणकर्ताले वैध र अवैध सम्पत्तिलाई एकै

ठाउँमा मिसाउने, आम्दानीका कृत्रिम स्रोत देखाउने, घरजग्गा, व्यापार व्यवसाय, गहना, संस्थागत क्षेत्रमा लगानी गर्ने, बढी आय देखाएर सोहीअनुसार कर तिरेजस्तो पनि गर्ने, कृत्रिम नाफा देखाउने गर्दछन्। त्यस्तो अवैध धन पूर्ण रूपमा वैध बन्दछ। एकाकारपछि त्यस्तो निर्मलीकृत धन राष्ट्रिय अन्तर्राष्ट्रिय रूपमा लगानीयोग्य हुन पुग्दछ। यो चरणमा आर्जन स्वच्छ रूपमा प्राप्त भएको देखिने भएकाले त्यसको वास्तविक अवैध स्रोत पत्ता लगाउन अत्यन्त कठिन हुन पुग्दछ।

मुद्रा निर्मलीकरणले पार्ने नकारात्मक असरहरू

कतिपय अवस्थामा कुनै राष्ट्रलाई निर्मलीकरण गरिएको धनले तत्कालीन रूपमा राहत दिन सक्ने भए पनि आपराधिक धनले अपराधलाई नै बढावा दिने हो। जस्तो बिरुवा रोप्यो त्यस्तै फल फल्ने हुन्छ भनिएजस्तै दीर्घकालीन रूपमा यसले हरेक राष्ट्रलाई नोक्सान नै पुऱ्याउँछ। मूलतः यसले राष्ट्रिय अर्थतन्त्र र सोको विश्वसनीयतामा संकट पैदा गर्ने, आर्थिक पारदर्शिता धमिलिने, वित्तीय अस्थिरता जन्मिने, आर्थिक क्रियाकलापहरू अनुमानभन्दा बाहिर रहने र पुँजी पलायन बढ्ने अवस्था सिर्जना गरिदिन्छ। साथै वैदेशिक विनिमय दरमा उतारचढाव आउने, व्यापार घाटा बढ्ने, मुलुकको आर्थिक प्रणाली अन्य देशहरूको निगरानीमा पर्ने जोखिमसमेत रहन्छ। त्यसका अतिरिक्त इमानदार लगानीकर्ताहरूमा निराशा छाउने, अशुद्ध धनको प्रभावले राज्यमा नीतिगत र कानुनी अस्थिरता हावी हुने, आतंकवाद, भ्रष्टाचार, तस्करी, करछली, कालोबजारीजस्ता सहकर्मी अपराध बढ्ने, स्रोत नखुलेको अकुत सम्पत्तिले समाजमा विलासिता र तडकभडक बढ्ने, सांस्कृतिक प्रदूषण फैलिनेजस्ता नकारात्मक परिणाम पैदा गरी मुलुकको अर्थव्यवस्थामा नै गम्भीर क्षति पुऱ्याउँदछ। संक्षिप्तमा हेर्दा सम्भावित मुख्य नोक्सानीहरू निम्नबमोजिम रहेका छन् :

१) अर्थतन्त्रको स्थिरतालाई ध्वस्त पार्ने।

२) पारदर्शितामा कमी आउने।

३) अस्थिरताको सृजना हुने।

४) राजनैतिक, आर्थिक र सामाजिक क्षेत्रलाई प्रदूषित बनाउने।

५) अशुद्ध धनको प्रभावले राज्यमा छिटोछिटो राजनैतिक र नीतिगत परिवर्तनहरू हुने।

६) वास्तविक रूपमा हुने स्वदेशी तथा विदेशी लगानीलाई निरुत्साहित बनाउने।

७) पुँजी पलायन र व्यापार घाटामा वृद्धि हुने।

८) अवैध व्यापार व्यवसायमा वृद्धि हुने।

९) नियमन, अनुगमन र कानुनी कारबाहीलाई ध्वस्त बनाउने।

१०) वैदेशिक मुद्राको सटही दरमा अस्थिरता र दुरुपयोग हुने।

११) अवैध धनलाई शुद्ध बनाउन कानुनी संरचना र कम्पनीहरूको अत्यधिक प्रयोग हुने।

१२) कर छली, व्यापारमा आधारित मुद्रा निर्मलीकरण, भ्रष्टाचार र अन्य अपराधमा वृद्धि हुने।

१३)	आपराधिक क्रियाकलाप तथा आतंकवादलाई आर्थिक सहयोगमा अभिवृद्धि हुने।

१४)	समाज र राज्यका हरेक तह र तप्कामा विकृतिको सृजना हुने।

१५)	सामाजिक मूल्य र मान्यताको क्षयीकरण हुने।

१६)	आपराधिक तथा असामाजिक तत्त्वको शक्तिमा वृद्धि हुने।

१७)	यसले आर्थिक, वित्तीय, कानुनी र न्याय, सुरक्षा र सामाजिक व्यवस्थालाई धराशायी बनाउने आदि।

मुद्रा निर्मलीकरणविरुद्धमा भएका अन्तर्राष्ट्रिय प्रयासहरू

सम्पत्ति शुद्धीकरणसम्बन्धी कार्यलाई अपराधको रूपमा घोषणा गरी यसको नियन्त्रणका लागि संयुक्त राष्ट्र संघ, विभिन्न अन्तरसरकारी निकायहरू तथा क्षेत्रीय संगठनहरूले विभिन्न प्रयास गरेको पाइन्छ जुन निम्नबमोजिम छन् :

१. संयुक्त राष्ट्र संघ (United Nations)

मुद्रा निर्मलीकरणविरुद्धको अभियानमा सबै सदस्य राष्ट्रहरूको ध्यान आकर्षित गर्ने तथा यो विषयमा सबैको समान धारणा र मान्यताको विकास गराउँदै लैजाने उद्देश्यले संयुक्त राष्ट्र संघले विभिन्न महासन्धि, घोषणापत्र तथा प्रस्तावहरू पारित गरेको छ। जसले मुद्रा निर्मलीकरणलाई नियन्त्रण गर्ने कार्यमा महत्त्वपूर्ण योगदान पुऱ्याएको छ भनी निम्न आधारमा भन्न सकिन्छ :

क) UN Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substance, 1988:- यो महासन्धिको नेपाल पक्ष रहेको छ। यसले मुद्रा निर्मलीकरणलाई अपराधको रूपमा स्वीकार गर्दै लागूऔषधको उत्पादन, प्रशोधन, सञ्चय, ओसारपसार, खरिद–बिक्रीजस्ता कार्यबाट आर्जिक सम्पत्तिलाई कानुनी सम्पत्तिको रूपमा प्रयोग गर्ने वा सोको प्रयास गर्ने कार्यसमेतलाई सबै पक्ष मुलुकहरूले नियन्त्रण गर्नुपर्ने प्रावधानहरू राखेको छ।

ख) UN Convention Against Transnational Organized Crime, 2001:- एकभन्दा बढी मुलुकको भूभाग प्रयोग गरेर गरिने अन्तरदेशीय प्रकृतिको संगठित अपराधलाई नियन्त्रण गर्न सहयोग अभिवृद्धि गर्ने उद्देश्य यस महासन्धिको हो। महासन्धिको धारा ६ र ७ ले प्रत्येक पक्ष राष्ट्रले मुद्रा निर्मलीकरणलाई आफ्नो घरेलु कानुनद्वारा अपराध घोषित गरी त्यसलाई नियन्त्रण गर्न अपनाउनुपर्ने मुख्य मुख्य जिम्मेवारीहरू तोकिदिएको पाइन्छ। नेपालले केही आरक्षणसहित यो महासन्धिलाई पारित गरेको छ।

ग) UN Convention Against Transnational Organized Crime, 2001:- यस महासन्धिको उद्देश्य भ्रष्टाचारलाई अपराध घोषित गरी यसको नियन्त्रणमा आपसी सहयोग अभिवृद्धि गर्नु हो। यस महासन्धिले अवैध धनलाई निर्मलीकरण गर्ने कार्यलाई अपराधको रूपमा स्वीकार गरी त्यसको नियन्त्रणका लागि हरेक पक्ष राष्ट्रले घरेलु कानुनको निर्माण गर्नुपर्ने व्यवस्था धारा २३ मा गरेको पाइन्छ।

घ) UN Global Program Against Money Laundering:- यो सन् १९९७ मा संयुक्त राष्ट्र संघको UN Office of Drugs and Crime (UNODC) को सानो एकाइको रूपमा स्थापित निकाय हो। यस विश्व

कार्यक्रमको मूल उद्देश्य विभिन्न अनुसन्धान र प्राविधिक सहयोगद्वारा सदस्य राष्ट्रहरूलाई मुद्रा निर्मलीकरणविरुद्ध लड्न र नियन्त्रण गर्न सक्षम बनाउनु रहेको छ। यस कार्यक्रमले अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोष (IMF) को सहयोगमा कमन ल र सिभिल ल कानुन प्रणालीअन्तर्गतका राष्ट्रहरूलाई सहयोग पुग्ने गरी Antimoney Laundering सम्बन्धी कानुनहरूको विकास गरेको छ।

मुद्रा निर्मलीकरणविरुद्ध क्रियाशील अन्तरसरकारी र क्षेत्रीय संगठनहरू

(क) Financial Action Task force on money Laundering (FATF) : यो बैंक तथा वित्तीय संस्थामाथि आइपर्ने संकटलाई दृष्टिगत गरी सन् १९८९ मा अन्तरसरकारी संगठनको रूपमा G7 राष्ट्रहरू र युरोपियन राष्ट्रहरूको पहलमा स्थापित भएको हो। FATF को मूल उद्देश्य मुद्रा निर्मलीकरण र आतंकवादमा वित्तीय लगानीलाई नियन्त्रण गर्न आवश्यक विभिन्न नीतिहरू निर्माण गरी सिफारिस गर्नु हो। स्थापना भएको एक वर्षमा यो कार्यदलले ४० वटा मुद्रा निर्मलीकरणविरुद्धका विभिन्न सिफारिससहितको प्रतिवेदन जारी गरेको थियो। जसलाई Forty Recommendations भनेर चिनिन्छ। सम्पत्ति शुद्धीकरण नियन्त्रण गर्न विश्वव्यापी रूपमा हरेक देशले अपनाउनुपर्ने मापदण्डका रूपमा जारी भएको सो सिफारिसमा मुल रूपमा कानुन प्रणालीसँग सम्बन्धित विषय, वित्तीय तथा गैरवित्तीय संस्थाहरूले गर्नुपर्ने कार्यसँग सम्बन्धित विषय, संस्थागत संरचना सम्बन्धित विषय र अन्तर्राष्ट्रिय सहयोगसँग सम्बन्धित विषयहरू समावेश रहेका थिए। यसलाई १९९६ र २००३ मा पूर्ण रूपमा परिमार्जन गरिएको छ। प्रारम्भमा मुद्रा निर्मलीकरणविरुद्धको अभियानमा सीमित FATF ले सन् २००१ मा संयुक्त राज्य अमेरिकामा भएको आतंककारी हमलापछि आतंकवादमा हुने वित्तीय लगानी (Terrorism Financing) को नियन्त्रण गर्ने अभियानमा पनि संलग्न हुँदै आएको छ। सन् २००४ मा FATF ले आतंकवादमा वित्तीय लगानी नियन्त्रणका लागि थप विशेष ९ सुझावहरूसमेत सुझाएकाले हाल यसले दिएका सुझावहरूलाई ४०+९ recommendations भनिन्छ। उल्लिखित सुझावहरू बमोजिम हरेक राष्ट्रले निम्नलिखित पाँचवटा कार्यहरू अनिवार्य रूपमा गर्नुपर्ने हुन्छ :

१) सम्बन्धित अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धिहरू लागू गर्नु।

२) मुद्रा निर्मलीकरणलाई अपराध घोषित गरी अधिकारीहरूलाई त्यस्तो धन जफत गर्न सक्षम बनाउनु।

३) वित्तीय निकायले ग्राहकको परिचय अभिलेखीकरण गरी त्यस्ता ग्राहकबाट भएको शंकास्पद कारोबारको बारेमा अनिवार्य रूपमा नियमनकारी निकायलाई जानकारी गराउनुपर्ने।

४) शंकास्पद कारोबारको सूचना प्राप्त गर्ने र दिने प्रयोजनका लागि वित्तीय जानकारी एकाइ (Financial Intelligent Unit) को स्थापना गर्नुपर्ने।

५) मुद्रा निर्मलीकरण र आतंकवादमा वित्तीय लगानीको अनुसन्धान र अभियोजनमा अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग आदान–प्रदान गर्नुपर्ने।

FATF ले माथि उल्लिखित 40+9 Recommendation का अतिरिक्त सन् २००० देखि मुद्रा निर्मलीकरण र आतंकवादमा वित्तीय लगानीविरुद्धमा सहयोग नगर्ने असहयोगी राष्ट्रहरूको (Non–Cooperative Countries) को सूचीसमेत प्रकाशित गर्दै आएको छ। जसलाई सामान्यतः कालो सूची (FATF Black List) भनेर चिनिन्छ।

यस्तो कालो सूचीमा पर्ने राष्ट्रहरूलाई कुनै सजायको व्यवस्था अन्तर्राष्ट्रिय कानुनमा नगरिएको भए तापनि यस्तो सूचीमा पर्ने राष्ट्रहरूले अन्तर्राष्ट्रिय आर्थिक सहयोगबाट वञ्चित हुन सक्ने सम्भावना रहन्छ। त्यसो भएकाले यो सूचीमा पर्नु भनेको उसका लागि एउटा कठिन आर्थिक चुनौती हुन जान्छ। आजको विश्व समुदायमा हरेक राष्ट्रले यस्तो कालो सूचीमा नपर्न आवश्यक कदम चाल्ने तथा कालो सूचीमा परेकाहरूले त्यसबाट मुक्त हुन आवश्यक पहल गरी खराब सूचीबाट बाहिर निस्कन भरिसक्य प्रयास गरिआएको पाइन्छ।

(ख) Asia/Pacific Group on Money Laundering (APGML) : यो मुद्रा निर्मलीकरण र आतंकवादमा वित्तीय लगानीविरुद्ध क्रियाशील FATF जस्तै काम गर्ने क्षेत्रीय संगठन हो। सन् १९९७ मा थाइल्यान्डको बैंककमा यसको स्थापना गरिएको हो । अस्ट्रेलियाको सिड्नीमा सचिवालय रहेको APGML ले सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतंकवादमा वित्तीय लगानी नियन्त्रण गर्न निर्मित अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धि तथा FATF ले गरेका 40+9 सुझावहरूको कार्यान्वयनमा सदस्य राष्ट्रहरूलाई सहयोग पुऱ्याउँदै आएको छ। यसले सदस्य राष्ट्रहरूले मुद्रा निर्मलीकरण र आतंकवादमा वित्तीय लगानी नियन्त्रण गर्न बनेका अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्डहरूको पालना गरेका छन्, छैनन् सोको मूल्याङ्कन गर्ने, सो पालना गर्न सदस्य राष्ट्रहरूलाई सहयोग पुऱ्याउने, सो सम्बन्धमा अनुसन्धान र विश्लेषण गर्ने तथा अन्तर्राष्ट्रिय सञ्जालमा सहभागी भई मुद्रा निर्मलीकरण र आतंकवादमा वित्तीय लगानी नियन्त्रण गर्न विश्वव्यापी नीति निर्माणमा सहभागी हुनेजस्ता कार्यहरू गर्दछ।

(ग) The Basel Committee on Banking Supervision:- आज विश्वमा मुद्रा निर्मलीकरण तथा आतंकवादमा वित्तीय लगानीजस्ता संगठित अपराधहरू वित्तीय तथा बैंकिङ क्षेत्र र प्रविधिमार्फत हुन थालेको छ। यस अवस्थालाई सम्बोधन गर्न यो समितिले सन् १९८८ मा Statement on Prevention of Criminal use of the Banking system for the Purpose of Money Laundering जारी गरेको थियो । यसको मुख्य उद्देश्य बैंकलाई मुद्रा निर्मलीकरणबाट आर्जित धन लुकाउने थलोको रूपमा प्रयोग नगरियोस् भन्ने हो। यो समितिले १९८८ मा बैंकिङ प्रणालीलाई राष्ट्रिय र अन्तर्राष्ट्रिय रूपमा बचाउन "The Statement of Principles on Money Laundering 1988" नामक बैंकिङ व्यवस्थापनका आधारभूत नीति र कार्यविधिहरूको आधारभूत खाका प्रस्तुत गरेको थियो । यसमा मुख्यतः ४ सिद्धान्त रहेका छन् जसलाई हरेक बैंकले पालना गर्नुपर्दछ :

१) ग्राहकको जानकारी Know Your Customer अर्थात् KYC

२) उच्च नैतिकस्तर र कानुनको पालना।

३) कानुन कार्यान्वयन अधिकारीसँग आपसी सहयोग।

४) उल्लिखित सिद्धान्त पालना हुने नीति र कार्यविधिको निर्माण गर्नु।

सन् २००१ मा यो समितिले हरेक बैंकले आफ्ना ग्राहकहरूको पहिचान र जानकारी राम्रोसँग राख्नका लागि आवश्यक कार्यविधि Customer Due Diligence अर्थात् KYC (Know Your Customer) Policies हरू बनाएको छ। जसले मुद्रा निर्मलीकरण नियन्त्रणमा महत्त्वपूर्ण योगदान दिएको पाइन्छ।

(घ) मुद्रा निर्मलीकरण नियन्त्रणमा क्रियाशील अन्य क्षेत्रीय संगठन र संस्थाहरू :

- Council of Europe Anti-Money Laundering Group (Moneyval)
- Middle East and North Africa Financial Action Task Force (MENAFATF)
- West Africa Money Laundering Group (GIABA)
- South America Anti-Money Laundering Group (GAFISUD)
- Eastern & South African Anti-Money Laundering Group (ESAAMLG)
- Eurasian Group (EAG)
- Caribbean Financial Action Task Force (CFATF)

सम्पत्ति शुद्धीकरणको कार्यलाई नियन्त्रण

सम्पत्ति शुद्धीकरण एक आर्थिक अपराध भएकाले यसले कसैलाई हित नगर्ने हुँदा यसको नियन्त्रण आवश्यक छ, यसबाहेक निम्न कारणले सम्पत्ति शुद्धीकरण आवश्यक छ।

१) शंकास्पद कारोबार पहिचान गरी सम्भावित अभियुक्तलाई कानुनको दायरामा ल्याउन,

२) सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतंकवादी क्रियाकलापमा हुने लगानीलाई अपराधीकरण गर्न,

३) सम्पत्ति शुद्धीकरण र आतंकवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानीबाट आर्जित सम्पत्ति जफत गर्न,

४) यसका अपराधीलाई कानुनको दायरामा ल्याई दण्ड–सजाय गर्न,

५) सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारणमा राष्ट्रिय, क्षेत्रीय सहयोग आदान–प्रदान गर्न,

६) अर्थतन्त्रको स्वास्थ्य ढंगले विकास गर्न,

७) सम्पत्ति शुद्धीकरण गर्न नसक्ने वातावरण सिर्जना गर्न,

८) संगठित अपराधको विश्वव्यापी सञ्जाललाई निष्क्रिय तुल्याउन।

निवारण र नियन्त्रणका उपायहरू एवम भावी कार्यदिशा

विश्व अर्थतन्त्रलाई गाँजेको यसको प्रभावबाट नेपाल पनि वञ्चित छैन। त्यसैले यसको प्रभाव र असरबाट बच्नका निम्ति तल उल्लिखित निवारणात्मक, अन्तरक्रियात्मक तथा दण्डात्मक उपायहरू अपनाउन सकिन्छ।

१) पर्याप्त कानुनी व्यवस्था गर्नुपर्ने,

२) प्रभावकारी प्रक्रिया अवलम्बन गर्नुपर्ने

३) उपयुक्त संरचना निर्माण गर्नुपर्ने,

४) सही कार्य पद्धति अपनाउनु गर्नुपर्ने,

५) सम्बद्ध निकायहरूबीच समन्वय सुनिश्चित गर्नुपर्ने,

६) अन्तरनिकाय समन्वय स्थापित गर्नुपर्ने,

७) उपयुक्त सूचना प्रणालीको विकास गर्नुपर्ने,

८) दक्ष मानव संसाधनको विकास गर्नुपर्ने,

९) अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग तथा सहकार्यका लागि आवश्यक संयन्त्रको विकास गर्नुपर्ने,

१०) सबल, सक्षम सुपरिवेक्षक प्रणालीको व्यवस्था गर्नुपर्ने,

११) क्षेत्रीय र अन्तर्राष्ट्रिय सहयोगको आदानप्रदान गर्नुपर्ने,

१२) राष्ट्रिय, क्षेत्रीय तथा अन्तर्राष्ट्रिय संस्थाको सिफारिसको कार्यान्वयन गर्नुपर्ने,

१३) निवारण तथा नियन्त्रणका लागि सचेतना अभिवृद्धि गर्नुपर्ने ।

सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारणमा नेपालको प्रयास

सम्पत्ति शुद्धीकरण वा मुद्रा निर्मलीकरणका गतिविधिहरूले नेपाली अर्थतन्त्रमा भित्रभित्रै गम्भीर प्रभाव पारेको तथ्यलाई नकार्न मिल्दैन । नेपालले विश्वसमुदायसमक्ष गरेका प्रतिबद्धताहरू र विश्वअर्थतन्त्रमा यसले पार्न सक्ने नकारात्मक असरका कारण नेपाल यो लुकेको समस्याबाट टाढिन सक्ने अवस्था पनि छैन । अन्य मुलुकको जस्तै विश्वजगत्बाट मुद्रा निर्मलीकरणविरुद्ध आवश्यक कदम चाल्न परेको दबाबका बावजुद नेपालले पनि मुद्रा निर्मलीकरणविरुद्धको अभियानमा सशक्त रूपमा लाग्नु अनिवार्य हुन गएको छ ।

नेपालको अर्थतन्त्रमा अनौपचारिक क्षेत्रको व्यापकता हुनु, हुन्डी कारोबार, सुन तस्करी बढ्दो रूपमा रहेकाले कालो धनलाई शुद्धीकरण गर्ने वित्तीय अपराध बढिरहेको यथार्थलाई नकार्न सकिँदैन । अपराधजन्य कार्यबाट आर्जित सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतंकवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानी गर्ने कार्यलाई निवारण गर्न कानुनी व्यवस्था गर्न सम्पत्ति शुद्धीकरण (मनी लाउन्डरिङ) निवारण ऐन, २०६४ जारी भएको हो । यसअनुरूप वि.सं. २०६८ सालमा सम्पत्ति शुद्धीकरण विभागको स्थापना भएको हो । यो ऐनका परिपूरक ऐन र नियमहरू निम्नअनुसार छन् :

- पारस्परिक कानुनी सहायता ऐन, २०७०
- सपुर्दगी ऐन, २०७०
- पारस्परिक कानुनी सहायता नियमावली, २०७०
- कसुरजन्य सम्पत्ति तथा साधन (रोक्का, नियन्त्रण र जफत) ऐन, २०७०
- सम्पत्ति शुद्धीकरण (मनि लाउन्डरिङ) निवारण नियमावली, २०७३
- सम्पत्ति शुद्धीकरण (मनि लाउन्डरिङ) निवारण (सूचीकृत व्यक्ति, समूह वा संगठनको सम्पत्ति वा कोष रोक्का) नियमावली, २०७० ।

सम्पत्ति शुद्धीकरण सम्बन्धमा हालसम्म गरिएका चर्चा र कानुनी व्यवस्थासमेतबाट हाम्रोजस्तो सानो मुलुकका लागि यो आवश्यकता हो वा बाध्यता हो भने प्रश्नलाई विभिन्न दृष्टिकोणबाट छलफल भएको पाइन्छ। वस्तुस्थितिको विश्लेषण गर्दा नेपालका लागि सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण र आतंकवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानीसम्बन्धी सवालहरूको सम्बोधनमा सक्रियता लिइनु आजको विश्वव्यापी निर्भरताको युगमा अपरिहार्य

आवश्यकताका साथसाथै समयको बाध्यता पनि हो भन्ने निष्कर्षमा नै पुग्न सकिन्छ । यसका आधारहरू निम्नअनुसार प्रस्तुत गरिएको छ :

मुलुकको आवश्यकता

१) मुलुकमा पुँजी पलायनको सम्भावना र यसको संख्या बढ्नु,

२) यो विषय गम्भीर आर्थिक अपराधको रूपमा रहेको,

३) यसको प्रभावले हाम्रोजस्तो सानो अर्थतन्त्रमा ठूलो हलचल ल्याउन सक्ने,

४) दुई ठूला विशाल अर्थतन्त्रको बीचमा अवस्थित हाम्रो मुलुकको आवश्यकता,

५) हाम्रो मुलुक खुला सिमाना भएको कारणबाट अर्थतन्त्रमा पर्ने प्रभावको दायरा ।

समयको बाध्यता

१) संयुक्त राष्ट्र सङ्घ तथा ए.पी.जी.को सदस्य राष्ट्र भएकाले,

२) अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग प्राप्त गर्न आवश्यक रहेकाले,

३) विश्वव्यापी रूपमा सबैको साझा एजेन्डाको रूपमा रहेकाले,

४) अन्तर्राष्ट्रिय परिस्थितिका कारण सम्पत्ति शुद्धीकरण ऐन निर्माण गरिएकाले,

५) एसिया प्रशान्त समूहको १४औं प्रतिवेदनबाट नेपालमा सोसम्बन्धी रणनीतिक कमजोरी देखाउँदै रणनीति बनाउनतर्फ उन्मुख भएकाले ।

उल्लिखित सन्दर्भमा मुद्रा सम्पत्ति शुद्धीकरणको अपराध रोकथाम र मुद्रा निर्मलीकरण तथा आतंकवादमा गरिने वित्तीय लगानीविरुद्ध नेपालले गरेका केही प्रयासहरू निम्नअनुसार रहेका छन् :

कानुनी व्यवस्था

(क) शुद्धीकरण (मनी लाउन्डरिङ) निवारण ऐन, २०६४

अपराधजन्य कार्यबाट प्राप्त सम्पत्ति शुद्धीकरण गर्ने कार्यलाई निवारण गर्ने उद्देश्यले नेपालमा २०६४ सालमै सम्पत्ति शुद्धीकरण (मनी लाउन्डरिङ) निवारण ऐन, २०६४ जारी गरिएको हो। यो ऐनले जुनसुकै अवैध स्रोतबाट आर्जित आयलाई सम्पत्ति शुद्धीकरणको अपराध मानेको छ। यस ऐनको प्रस्तावनामै अपराधजन्य कार्यबाट प्राप्त सम्पत्ति शुद्धीकरण गर्ने कार्यलाई निवारण गर्ने भनिएकोबाट यसको कार्यक्षेत्र र लक्ष्य स्पष्ट हुन्छ। ऐनको दफा ४ मा यससम्बन्धी विस्तृत व्यवस्था गरिएको छ। यस दफामा के कस्ता अपराधजन्य कार्यबाट आर्जित धनलाई मुद्रा निर्मलीकरण गरेको मान्ने भन्ने व्यवस्था गरिएको छ। यस ऐनमा गरिएको परिभाषा अनुसार नेपाल सरकारले राजपत्रमा सूचना प्रकाशन गरी तोकेको अन्य कुनै कानुनअन्तर्गतका कसुर पनि मुद्रा निर्मलीकरण गरेको मानिने भएको छ । यस ऐनमा २०६८ सालमा पहिलो र २०७० सालमा दोस्रो संशोधनसमेत भएको हो । यस ऐनले सम्पत्ति शुद्धीकरणबाट प्राप्त आय गैरकानुनी हुने व्यवस्था गर्नुको साथै आतंकवादी क्रियाकलापमा हुने वित्तीय

लगानीलाई पनि अपराधीकरण गरेको छ। मूलतः अपराधजन्य कार्यबाट प्राप्त सम्पत्ति शुद्धीकरण गर्ने कामलाई रोक्ने एवं आतंकवादी क्रियाकलापमा हुने वित्तीय लगानीलाई अपराधीकरण गर्ने मूल लक्ष्य लिएर जारी भएको यो ऐनमा सम्पत्ति शुद्धीकरणको परिभाषासहित यो अपराध नियन्त्रणका लागि महत्त्वपूर्ण प्रावधानहरू रहेका छन्।

व्यक्ति मात्र नभएर संगठित संस्थालाई पनि सम्पत्ति शुद्धीकरणको कसुरमा सजाय हुन सक्ने कानुनी व्यवस्था यो ऐनले गरेको छ। साथै अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले हेर्न नपाउने क्षेत्रमा पनि सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभागले प्रवेश गर्न पाउने गरी सम्पत्ति यस विभागलाई व्यापक क्षेत्राधिकार प्रदान गरेको देखिन्छ। प्रचलित कानुनको अधीनमा जुनसुकै सरकारी पदाधिकारीहरू संगठित संस्थाका अधिकारी र निजी क्षेत्र सबै जीवनको कुनै न कुनै चरणमा सम्पत्ति शुद्धीकरणको कसुरसम्बन्धी विवादमा कानुनको दायरामा आउन सक्दछन्। महाअभियोग लाग्ने पदाधिकारीलाई समेत सम्पत्ति शुद्धीकरणको कसुरमा यो ऐनले समेटेको छ। यो ऐनको दायरामा नेपालमा बस्ने स्वदेशी, विदेशी र संगठित संस्था सबै पर्दछन्।

यस ऐनका केही महत्त्वपूर्ण विशेषताहरू रहेका छन्। जसअनुसार सम्पत्ति शुद्धीकरण अपराधमा बहिर्क्षेत्रीय अधिकारक्षेत्र रहेको छ। राजस्व छली, संगठित अपराध, आतंककारी क्रियाकलापमा लगानी, हातहतियार, खरखजाना, विदेशी विनिमय, ज्यान, चोरी, ठगी, किर्ते कागज, खोटा चलन, अपहरण तथा शरीर बन्धक, लागूऔषध, राष्ट्रिय निकुञ्ज तथा वन्यजन्तु, मानव बेचबिखन तथा ओसारपसार, सहकारी, वन, भ्रष्टाचार, बैंक तथा वित्तीय संस्था, बैंकिङ कसुर, प्राचीन स्मारक आदि विषयसँग सम्बन्धित कानुनअन्तर्गत कसुर गरी आर्जन गरेको, धारण गरेको, कारोबार गरेको तथा सोबाट बढे–बढाएको सम्पत्तिलाई शुद्धीकरणको दायराभित्र राखेको पाइन्छ। त्यसगरी आतंककारी क्रियाकलापमा लगानी गर्न बन्देज गरिएको छ। बैंक, वित्तीय वा गैरवित्तीय संस्थाले कारोबारको क्रममा आफ्नो ग्राहकको पहिचान स्पष्ट रूपमा गर्नुपर्ने व्यवस्था गरिएको छ। सरकारी निकाय, बैंक, वित्तीय र गैरवित्तीय संस्थाको दायित्व किटान गरिएको छ। यी व्यवस्थाहरूबाट यस्तो अपराधको रोकथाम नियन्त्रण र निवारण हुने विश्वास लिन सकिन्छ।

(ख) रणनीति तथा कार्ययोजना (२०७६-२०८१)

पहिलो कार्ययोजना (२०६८–२०७२) को अवधि सकिएपछि सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतंककारी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानी निवारणसम्बन्धी राष्ट्रिय रणनीति तथा कार्ययोजना २०७६–२०८१ र पूरक कार्ययोजना २०७७ समेत जारी भई कार्यान्वयनमा रहेको छ। यस्तो अवैध कार्यलाई रोक्ने विषयमा सदस्य राष्ट्रहरूले गरेका प्रगतिहरूको विषयमा विश्वमै आवधिक रूपमा मूल्याङ्कन हुने गरेको छ। त्यस्तो मूल्याङ्कनमा अति कमजोर देखिने मुलुकहरूलाई अन्य देशले नकारात्मक सूचीमा राख्ने र परिणामतः सम्बन्धित देशको वित्तीय क्षेत्र विश्व वित्तीय प्रणालीबाट अलग हुनेसम्मका अकल्पनीय अवस्था भोग्नुपर्ने हुन सक्छ। त्यस अवस्थामा कुनै पनि देशको वित्तीय प्रणालीका अतिरिक्त व्यापार, लगानी र विदेशी सहायताजस्ता विषयमा गम्भीर प्रकृतिका व्यवधान उत्पन्न हुन गई सबैजसो आर्थिक सूचकहरू नकारात्मक दिशातर्फ उन्मुख हुने र अन्ततोगत्वा राज्यको आर्थिक प्रणाली कठिन मोडमा पुग्न सक्ने भएकाले नेपाल सरकार अर्थ मन्त्रालयले सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा

आतंककारी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानी निवारण रणनीति र कार्ययोजना बनाएको छ। FATF का 40+9 सिफारिस, बैंकिङ, बिमा, धितोपत्रसम्बन्धी क्षेत्रगत अन्तर्राष्ट्रिय निकायले बनाएका मापदण्ड तथा Asia Pacific Group on Money Laundering ले नेपालको हकमा औंल्याएका कमजोरीलाई सम्बोधन गर्ने गरी रणनीति र कार्ययोजना बनाइएको हो। यो रणनीति र कार्ययोजनाको परिदृश्य सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतंककारी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानीमुक्त समाजको निर्माण गर्नु रहेको छ। त्यस्तै सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतंककारी क्रियाकलापमा हुने वित्तीय लगानी र सम्बद्ध कसुरको रोकथाम, नियमन, अनुगमन, अनुसन्धान तथा नियन्त्रण गर्न प्रभावकारी कानुनी, संरचनागत, प्रक्रियागत र कार्यान्वयनगत व्यवस्था गरी अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्डअनुरूप राज्यको कानुनी, वित्तीय तथा सुरक्षा प्रणालीलाई थप सक्षम बनाउनु यसको लक्ष्य रहेको छ। उल्लिखित परिदृश्य र लक्ष्य प्राप्तिको निमित्त विभिन्न उद्देश्यहरू रणनीति योजनाले लिएको पाइन्छ।

(ग) संस्थागत संरचनाः

सम्पत्ति शुद्धीकरणसम्बन्धी अपराधलाई नियन्त्रण गर्ने सन्दर्भमा नेपालमा विभिन्न नियमनकारी निकाय, अनुसन्धान गर्ने, मुद्दा हेर्ने तथा कार्यान्वयन गर्ने संस्थागत व्यवस्थाको थालनी गरिएको छ। परोक्ष रूपमा यो कार्यमा धेरै निकाय संलग्न रहने भएपनि प्रत्यक्ष रूपमा निम्नलिखित संस्थाहरू संलग्न भएको पाइन्छ :

(१) सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग

सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारणसम्बन्धी कसुरको अनुसन्धान तथा तहकिकात गर्ने कार्यका लागि ऐनको दफा ११ ले अलग्गै सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग गठन गर्ने व्यवस्था गरेअनुरूप विभागको स्थापना भएको छ। यस विभागले सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण ऐन, २०६४ र नियमावली, २०६६ लाई मूल कानुनी आधार मानी कार्यसम्पादन गर्दछ। यो विभागले वित्तीय सूचना एकाइ, नेपाल प्रहरी तथा अन्य सरकारी, अर्धसरकारी निकाय वा सर्वसाधारणबाट प्राप्त शंकास्पद कारोबारको सूचनाको आधारमा अपराधको अनुसन्धान तथा तहकिकात गरी सकेपछि सरकारी वकिलको रायको आधारमा विशेष अदालतमा मुद्दा दायर गर्दछ। तत्सम्बन्धी कार्य गर्दा खानतलासी लिने, सम्पत्ति रोक्का राख्ने अभियुक्त पक्राउ गर्नेसमेतका अधिकार विभागलाई रहेको छ। कानुनले व्यापक अधिकार प्रदान गरेको भए पनि अनुसन्धानसम्बन्धी अनुभव र सोसम्बन्धी साधनस्रोतको कमीको कारण यो विभागले प्रभावकारी रूपमा काम गर्न सकिरहेको पाइँदैन।

(२) वित्तीय जानकारी एकाइ तथा समन्वय समिति

सम्पत्ति शुद्धीकरणसम्बन्धी सूचना संकलन तथा विश्लेषण गर्नका लागि नेपाल राष्ट्र बैंकमा सो बैंकका प्रथम श्रेणीका अधिकृतको नेतृत्वमा एउटा वित्तीय जानकारी एकाइ (Financial Intelligent Unit) रहने कानुनी व्यवस्था ऐनको दफा ९ ले गरेको छ। वित्तीय जानकारी एकाइले विभिन्न निकायबाट कारोबारको नियमित विवरण प्राप्त गर्ने, प्राप्त विवरणको विश्लेषण गरी शंकास्पद कारोबार देखिएमा अनुसन्धानका लागि सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभागमा पठाउने, अन्य मुलुकका वित्तीय जानकारी एकाइसँग वित्तीय सूचना आदानप्रदान गर्ने तथा सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारणसँग सम्बन्धित निकायका कर्मचारीलाई आवश्यक तालिम प्रदान गर्नेजस्ता

कामहरू गर्दछ। सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण गर्ने सम्बन्धमा अन्तरनिकायबीच समन्वय गर्न र नेपाल सरकारलाई आवश्यक सुझाव दिनका लागि अर्थसचिवको संयोजकत्वमा समन्वय समितिको गठन हुने कानुनी व्यवस्था पनि ऐनको दफा ८ ले गरेको पाइन्छ।

(३) बैंक, वित्तीय संस्थाहरू

कुनै बैंक, वित्तीय संस्था वा गैरवित्तीय संस्थाले कुनै व्यक्तिसँग कुनै प्रकारको व्यावसायिक सम्बन्ध स्थापना गर्दा वा राष्ट्र बैंकले समय समयमा सूचना प्रकाशन गरी तोकेको रकमभन्दा बढी रकमको एकैपटक वा पटक पटक गरी कारोबार गर्दा त्यस्तो व्यक्तिको पहिचान (Know Your Customer) स्पष्ट रूपमा राख्नुपर्दछ। कसैले राष्ट्र बैंकले तोकेको रकमभन्दा बढी रकम एकमुस्ट वा पटक पटक कारोबार गरेमा त्यसको अभिलेख राख्ने र कारोबार शंकास्पद देखिएमा त्यसको विवरण वित्तीय जानकारी एकाइलाई दिनुपर्दछ। राष्ट्र बैंकले यस्तो कारोबारको सीमा एकपटकमा १० लाख रुपैयाँ तोकेको पाइन्छ। हालै नेपाल राष्ट्र बैंकको वित्तीय जानकारी एकाइले कम्पनी रजिस्ट्रारको कार्यालय, धितोपत्र बोर्ड एवं सहकारी विभागजस्ता गैरवित्तीय संस्थाहरूलाई पनि त्यस्ता संस्थाले नियमन गर्ने विभिन्न कम्पनीहरू तथा सहकारी संस्थाहरूमार्फत मुद्रा निर्मलीकरणको अपराध हुन नदिन अनुगमन गर्नुपर्ने गरी जिम्मेवारी तोकिदिएको पाइन्छ।

(४) विशेष अदालत

सम्पत्ति शुद्धीकरणसम्बन्धी मुद्दाहरूलाई छिटोछरितो किनारा लगाउने व्यवस्था गर्न नेपाल सरकारले ऐनको दफा २२(२) अनुरूप विशेष अदालत गठन गरी मुद्दा हेर्ने निकायका रूपमा तोकेको पाइन्छ। सम्पत्ति शुद्धीकरणसम्बन्धी अपराध नेपालको सन्दर्भमा नौलो र जटिल प्रकृतिको अपराध भएकाले यस विषयमा दायर भएका मुद्दा हेर्ने अधिकारी र कर्मचारीको दक्षता अभिवृद्धि तथा अदालतको भौतिक तथा मानव संसाधनको संस्थागत क्षमता वृद्धिमा समेत ठोस कार्ययोजना निर्माण गरी अघि बढ्नु आवश्यक छ।

वर्तमान चुनौती तथा समस्याहरू

नेपालमा सम्पत्ति शुद्धीकरणलाई कानुनी दायरामा ल्याइएको भए तापनि अझै पनि देखिने गरी ठोस उपलब्धिहरू हासिल हुन सकेका छैनन्। यो अपराध संगठित उच्च सम्पर्क एवं प्रभावकारी व्यक्तिहरूको संलग्नतामा गरिने हुँदा यसको नियन्त्रणमा चुनौती बढी छन्। अहिलेको स्थितिमा सम्पत्ति शुद्धीकरणसम्बन्धी कानुनको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्न र कसुरको रोकथाममा देखिएका केही प्रमुख समस्याहरू निम्नबमोजिम रहेका छन्ः–

(क) यस ऐनमा सम्पत्ति शुद्धीकरणको स्पष्ट परिभाषा नगरिएबाट अपराधको सीमाको बारेमा द्विविधा रहेको छ।

(ख) अझै पनि वित्तीय जानकारी एकाइ र सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभागबीच समन्वयको कमी रहेको छ।

(ग) नेपाली समाजमा प्रचलित अनौपचारिक आर्थिक प्रणाली जस्तै : ढुकुटी, हुन्डी आदिको प्रचलनलाई नियन्त्रणमा ल्याउन सकिएको छैन्।

(घ) व्यक्तिगत आर्थिक कारोबारलाई सरकारको जानकारीमा ल्याउनसक्ने खालको अभिलेखन र अनुगमन प्रणाली नहुनु पनि मुख्य समस्याको रूपमा देखिएको छ।

(ङ) उद्योगी–व्यवसायीहरूमा सकेसम्म करै नतिर्ने र कर छली गर्ने वा कर कम गराउन गैरकानुनी बाटो अख्तियार गर्ने चलाखी र संस्कार रहेको छ।

(च) बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरू आफ्ना ग्राहक बढाउने र निक्षेप बढाउने होडबाजीमा लाग्दा ग्राहक निगरानी संयन्त्र प्रभावकारी हुन नसकी कसुरले प्रश्रय पाएको छ।

(छ) सम्पत्ति शुद्धीकरणसम्बन्धी ऐनको दफा २९ मा कसुरमा सजाय गर्नका लागि ऐनको अनुसूचीमा उल्लिखित सम्बद्ध कसुरमा मुद्दा चलेको वा मुद्दा चलेकोमा कसुर नठहरेको कारणले मात्र सम्पत्ति शुद्धीकरणसम्बन्धी कसुरमा मुद्दा चलाउन र सजाय गर्न बाधा नपर्ने व्यवस्थाले गर्दा स्वच्छ रूपमा आय आर्जन गरेका व्यक्तिउपर पनि कानुनको दुरुपयोग हुन सक्ने जोखिम रहेको देखिन्छ।

(ज) सबै क्षेत्रमा ठूलो कारोबार गर्दा सम्पत्तिको स्पष्ट स्रोत खुलाउनुपर्ने बाध्यात्मक व्यवस्था नहुनु पनि एउटा मुख्य समस्या हो।

(झ) यस अपराधको गम्भीरता र व्यापकताको तुलनामा अनुसन्धान निकायको क्षमता सारभूत रूपमा नै कमजोर रहेको रहेको छ।

(ञ) सम्पत्ति शुद्धीकरण अपराधको जटिलता र व्यापकताको तुलनामा अनुसन्धानकर्ता तथा अभियोजनकर्ताहरूलाई तालिम, प्रशिक्षणको अभाव रहेको छ।

(ट) सम्पत्ति शुद्धीकरण विभागलाई साधन सम्पन्न, सशक्त, र प्रभावकारी बनाउन सकेको पाइँदैन।

(ठ) सम्पत्ति शुद्धीकरण कानुन कार्यान्वयनको जिम्मेवारी अपराधको अनुसन्धान र अभियोजन निकायबाहिरको क्षेत्रमा राखिनु नै मूलतः संगठित फौजदारी अपराधको अनुसन्धान अभियोजन रोकथाम नियन्त्रण र सजायसम्बन्धी सिद्धान्तविपरीत छ।

(ड) निजामती सेवाका सामान्य कर्मचारी मातहतमा राखिनु नै यस ऐनको कार्यान्वयनमा प्रभावकारिता नआउनुको मुख्य कारण हो।

(ढ) अन्तर्राष्ट्रिय जगत्मा यस्तो हास्यास्पद अनुसन्धान र अभियोजन संयन्त्र मान्य रहेको छैन। हाम्रो यही व्यवस्था कायम रहेसम्म सम्पत्ति शुद्धीकरणको अपराध अनुसन्धान र अभियोजनामा व्यावसायिकता आउन नसकी सम्पत्ति शुद्धीकरण नियन्त्रण कार्य कहिल्यै प्रभावकारी हुन सक्तैन।

(ण) सम्पत्ति शुद्धीकरण अपराधमा कसुरदारहरूलाई संरक्षण रहने गरेको आरोप लाग्ने गरेको छ।

(त) सम्पत्ति शुद्धीकरणसम्बन्धी रोकथामका लागि अन्तर्राष्ट्रिय, अन्तरदेशीय समन्वय र सहयोगात्मक पक्ष कमजोर रहेको पाइन्छ।

(थ) सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभागको कार्यक्षेत्रअन्तर्गत सार्वजनिक क्षेत्रतर्फ कार्यपालिका, व्यवस्थापिका

तथा न्यायपालिका तीनवटै अंग तथा अन्य सार्वजनिक संस्था, समिति, बोर्ड, आयोग, कोषजस्ता निकायमा कार्यरत तथा अवकाश प्राप्त कर्मचारी तथा पदाधिकारी वा निजी क्षेत्रतर्फ जुनसुकै पेसा, रोजगारी वा उद्योग–व्यवसाय गर्ने वा नगर्ने, स्वदेशी तथा विदेशी सबै व्यक्ति पर्ने भए तापनि अहिलेको संयन्त्रले यी सबै तहमा हात हालेर अनुसन्धान गर्ने क्षमता राख्दैन।

सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारणमा अपनाउनुपर्ने भावी कार्यदिशा

सम्पत्ति शुद्धीकरणको कार्यले विश्व अर्थतन्त्रमा बिस्तारै पारेको नकारात्मक असरहरू क्रमशः देखिन थालेका छन्। नेपाललाई पनि यसले आफ्नो पासोमा पारिसकेको छ। विभिन्न अनुसन्धानबाट नेपालको पुँजी ठूलो मात्रामा बिदेसिएको भन्ने पुष्टि भैसकेको छ। नेपालबाट वार्षिक अर्बौं रुपैयाँ हुन्डीमार्फत बाहिरिने गरेको अनुमान छ। त्यसैले सम्पत्ति शुद्धीकरणको दुष्चक्रबाट राष्ट्रलाई बचाउन निम्नलिखित विषयमा ध्यान जानु अत्यन्त जरुरी देखिन्छ।

- पर्याप्त कानुनी व्यवस्था, उपयुक्त सूचना प्रणाली, दक्ष मावन संसाधनको विकास, कार्यान्वयनका लागि उपयुक्त संस्थागत संरचना र कार्यगत सञ्जालको निर्माण गर्ने।
- सम्पत्ति शुद्धीकरण अपराध एक संगठित प्राकृतिक अपराध भएकाले यसको जालो वा सञ्जाल एकभन्दा बढी राष्ट्रमा रहने हुँदा राष्ट्रहरूबीच पारस्परिक कानुनी सहयोग र अभियुक्तको सपुर्दगी वा कारबाही हुनुपर्दछ।
- (२) FATF ले सम्पत्ति शुद्धीकरणमा गरेका ४० र आतंकवादमा वित्तीय लगानी सम्बन्धमा गरेका ९ समेत ४९ सुझावहरूको कडाइका साथ पालना गरिनुपर्दछ।
- एसिया प्रशान्त क्षेत्र समूहले गरेको मूल्याङ्कन, अध्ययन र अनुसन्धानको आधारमा दिएका सिफारिस कार्यान्वयन गर्ने एवं सो समूहबाट आवश्यक प्राविधिक सहयोग लिने।
- मुद्रा निर्मलीकरणविरुद्ध क्रियाशील राष्ट्रिय र अन्तर्राष्ट्रिय निकायबीच आपसी सहयोग र सम्बन्धको विकास गर्ने।
- सम्पत्ति शुद्धीकरणको असरबाट मुलुकलाई जोगाउन रोकथाम सम्बन्धी विस्तृत र प्रभावकारी उपायहरूको अवलम्बन गर्ने तथा सुपरिवेक्षण प्रणालीलाई सबल र सक्षम बनाउँदै सचेतना कार्यक्रमहरू पनि लागू गरिनुपर्दछ।
- खुला सिमाना रहेका र नेपालमा भारतीय मुद्राको सहज कारोबार हुने भएकाले नेपालमा गरिने सम्पत्ति शुद्धीकरणको अपराध लुकाउन सजिलो देखिन्छ। यो अपराध निवारणका लागि भारतसँगको सपुर्दगी सन्धि पनि निकै पुरानो भइसकेको अवस्था छ र यसमा समायानुकूल संशोधन र परिमार्जन हुनु जरुरी देखिन्छ।
- वित्तीय संस्थामा मुद्रा निर्मलीकरण निवारणसम्बन्धी कानुन अनुपालनाको संस्कृति विकास गर्ने।
- सम्पत्ति शुद्धीकरणको अपराध नियन्त्रणका लागि राष्ट्रिय सरकारी निकायहरू जस्तै : प्रहरी प्रशासन, अभियोक्ता र अदालती संयन्त्रका साथै कानुन कार्यान्वयन गर्ने निकायहरूको सक्षमता, स्वच्छता, सवलता र निष्पक्षता तथा प्रभावकारी हुनु जरुरी छ।

- अहिलेसम्म मुद्दा चलेको सम्पत्ति शुद्धीकरणसम्बन्धी विवादमा राजस्व अनुसन्धान विभाग, सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग र नेपाल राष्ट्र बैंकको वित्तीय जानकारी एकाइको सुराकीको आधारमा कारबाही सुरु भएको नभई अन्य स्रोतबाट प्राप्त सुराकीको आधारमा मात्र कारबाही प्रारम्भ भएको देखिएको छ। तसर्थ यी निकायको कार्यक्षमता सुदृढ बनाइनुपर्दछ।
- अनुसन्धान विभागले अभियोग लगाउने मात्र होइन, यसको आफ्नै तहकिकात क्षमता बलियो बनाइनुपर्दछ।
- विभागको आफ्नो क्षमता विकास नभएसम्म नेपाल प्रहरी वा राष्ट्रिय अनुसन्धान विभागबाट दक्ष जनशक्तिको सहयोग लिन सकिन्छ।
- त्यस्तै यो विभागलाई विद्युतीय माध्यमबाट हुने कारोबार, बैंकिङ र वित्तीय प्रणालीका विज्ञ एवं न्यायिक जनशक्ति पनि उपलब्ध गराइनुपर्दछ।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको क्षेत्राधिकारबाहिर पर्ने उच्चस्तरीय पदाधिकारीलाई पनि सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभागले अनुसन्धान गर्न सक्ने गरी विभागलाई सम्पत्ति शुद्धीकरण ऐनले विशाल क्षेत्राधिकार दिएको सन्दर्भमा हाल रा.प. प्रथम श्रेणीको अधिकृतबाट नेतृत्व गरिएको यो विभागको स्तर उन्नति गरी कम्तीमा विशिष्ट श्रेणीको पदाधिकारीबाट नेतृत्व गरिनु उपयुक्त देखिन्छ। क्रमशः यो विभागलाई आयोगसरहको स्वतन्त्र सक्षम निकायको रूपमा विकसित गरिनुपर्दछ।
- आपसी कानुनी सहायता र सुपुर्दगीसम्बन्धी कानुनी व्यवस्था गर्न बनेका अध्यादेश पारित भए पनि सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारणका लागि अत्यावश्यक संगठित अपराध नियन्त्रणसम्बन्धी कानुन नबनेको कारण नेपाल अझै पनि FATF को कालो सूचीमा पर्न सक्ने सम्भावनाबाट मुक्त हुन नसकेको सन्दर्भमा उक्त संगठित अपराध नियन्त्रणसम्बन्धी कानुन अविलम्ब निर्माण हुन आवश्यक छ। भैरहेका कानुनको अनुपालना कडाइका साथ हुनुपर्दछ।
- नेपालमा एकीकृत सम्पत्ति अभिलेखन प्रणाली अवलम्बन नगरिएको कारण कसको कहाँ कति सम्पत्ति छ र त्यसको स्रोत के हो भन्ने कसैलाई थाहा नहुँदा अवैध रूपमा प्राप्त सम्पत्तिको बारेमा जानकारी पाउन धेरै अप्ठ्यारो छ। तसर्थ एकपटक हरेक व्यक्तिलाई आफ्नो सम्पूर्ण सम्पत्ति घोषणा गर्न लगाई हरेक व्यक्तिको एकीकृत सम्पत्ति विवरण राख्ने र तत्पश्चात् प्राप्त हुने हरेक आय र सम्पत्तिको नियमित विवरण राज्यको आधिकारिक निकायमा सबै व्यक्तिले दिनुपर्ने प्रणाली विकास गरिनुपर्दछ।
- रु. एक लाख रुपैयाँभन्दा बढीको मौद्रिक कारोबार अनिवार्य रूपमा बैंकिङ प्रणालीमार्फत गरिएमा सोभन्दा बढी अवैध रूपमा बाहिरबाट गरिने कारोबार नियन्त्रण गर्न धेरै सजिलो हुनेछ। मौद्रिक कारोबार प्रस्ट देखिने खालका विभिन्न मापदण्ड बनाई लागू गरिनुपर्दछ।
- गैरवित्तीय संस्थाहरू जस्तो : सहकारी, विभिन्न कम्पनीहरू एवं सुन चाँदीको कारोबार गर्ने ठूला व्यापारीहरूमार्फत पनि मुद्रा निर्मलीकरण हुन सक्ने सम्भावना भएकाले यस्ता संस्था र व्यापारीहरूको अनुगमन गर्न आवश्यक प्रबन्ध मिलाइनुपर्दछ।

निचोड

वर्तमान विश्वमा निश्चित क्षेत्र, वर्ग वा देशमा मात्र सीमित नरही विश्वव्यापी रूपमै हुन सक्ने मुद्रा नर्मलीकरण वा सम्पत्ति शुद्धीकरणसम्बन्धी अपराधले राज्यको समग्र कानुनी, वित्तीय र सुरक्षा प्रणालीलाई नै कमजोर बनाउँछ। यसले हरेक मुलुकको वित्तीय प्रणालीको स्वरूप, अस्तित्व, साख, सन्तुलन तथा विकासमा नकारात्मक असर पुऱ्याई अन्ततः समग्र विश्व वित्तीय प्रणालीमा समेत गम्भीर असर पुऱ्याइरहेको छ। यसलाई निवारण गर्न राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय क्षेत्रबाट विभिन्न प्रयासहरू हुँदै आएका छन्।

नेपालको सन्दर्भमा सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण अभियानलाई राष्ट्रिय प्राथमिकतामा राखिनुपर्दछ। यसविरुद्धको सूचना संकलन, कानुन कार्यान्वयन गर्ने निकाय तथा सूचक संस्थाका नियमनकारी निकायहरूलाई अझ जागरुक बनाउनु आवश्यक छ। कानुनको पालना र कार्यान्वयन गर्ने संस्कृतिको विकासको अभावमा आपराधिक क्रियाकलापलाई कानुनको दायरामा ल्याउन सकिँदैन। मुलुकमा वित्तीय सुशासन र वित्तीय समावेशीकरणको पक्ष कमजोर छ। कमजोर राज्य संयन्त्रको निष्क्रियताको फाइदा अनौपचारिक क्षेत्रहरूले लिइरहेका हुन्छन्। त्यसकारण औपचारिक राष्ट्रिय अर्थतन्त्रको संरचनामा समेत संकुचन हुन पुग्दछ। मुलुकभित्र दिनानुदिन अनौपचारिक आर्थिक क्षेत्रको दर्बिलो उपस्थिति देखिँदै आएको छ। यो क्षेत्र सम्पत्ति शुद्धीकरणजस्ता संगठित आर्थिक आपराधिक गतिविधिमा संलग्न हुने जोखिम बढेको छ। यसलाई नियमन गर्ने विषय चुनौतीपूर्ण समस्याको रूपमा रहेको छ। अपराधजन्य कार्यबाट आर्जित रकम बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूमा शुद्धीकरण हुने गरेको छ। नक्कली मुद्राको कारोबार गरी हुने सम्पत्ति शुद्धीकरणलाई निवारण गर्ने विषय पनि त्यत्तिकै चुनौतीपूर्ण देखिएको छ। बैंकहरूले आफ्ना शंकास्पद ग्राहकहरूको Enhance Due Diligence (सघन ग्राहक पहिचान) निरन्तर रूपमा गर्ने र सोको प्रतिवेदन वित्तीय जानकारी एकाइलाई दिने कार्य नहुनु पनि मुख्य समस्याको रूपमा रहेको छ।

सम्पत्ति शुद्धीकरणलाई निवारण गर्न सरकारले पाँचवर्षे रणनीति तयार पारेको भए पनि सोअनुरूप काम गर्न नसकिरहेको भनी अन्तर्राष्ट्रिय जगत्बाट नेपाललाई यस विषयमा कालो सूचीमा राख्ने सम्भावना रहिरहेको स्थितिमा आवश्यक सम्पूर्ण कानुनी व्यवस्था, बलियो अनुसन्धान र अभियोजन पद्धतिको विकास, सक्षम न्यायिक निकाय र कार्यान्वयन संयन्त्रको विकास अहिलेको आवश्यकता हुन गएको छ।

अनुसन्धान अभियोजन र न्यायिक जनशक्तिको सम्पत्ति शुद्धीकरणमा भएका नवीन प्रविधि र शैली पत्ता लगाउने एवम् न्याय सम्पादन गर्ने दिशामा सक्षमता अभिवृद्धि गर्न अति आवश्यक छ। सोका लागि समुचित स्रोतसाधनको प्रबन्ध गरी माथि उल्लिखित सुझाव एवम् भावी कार्यदिशाको कार्यान्वयन हुन सकेको खण्डमा सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण र आपराधिक कार्यमा वित्तीय लगानी नियन्त्रण भई अनुशासित, स्वस्थ, प्रतिस्पर्धात्मक आर्थिक एवं वित्तीय क्षेत्रको निर्माणमा सहयोग पुग्नुको साथै मुलुकमा सुशासन कायम गर्नमा समेत महत्त्वपूर्ण योगदान पुग्नेछ।

सन्दर्भ सूची

- सम्पत्ति शुद्धीकरण (मनी लाउन्डरिङ) निवारण ऐन, २०६४
- सम्पत्ति शुद्धीकरण (मनी लाउन्डरिङ) निवारण वियमावली, २०७३
- संगठित अपराध निवारण ऐन, २०७०
- सपुर्दगी ऐन, २०७०
- कसुरजन्य सम्पत्ति तथा साधन (रोक्का, नियन्त्रण र जफत) ऐन, २०७० पारस्परिक कानुनी सहायता ऐन, २०७०
- सम्पत्ति शुद्धीकरण (मनी लाउन्डरिङ) निवारण (सूचीकृत व्यक्ति, समूह वा संगठनको सम्पत्ति वा कोष रोक्का) नियमावली, २०७०
- सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतकंवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानी निवारण रणनीति तथा कार्ययोजना (२०६८–२०७३)
- सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतकंवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानी निवारण रणनीति तथा कार्ययोजना (२०७६–२०८१) पूरक योजना २०७७ सहित
- The United Nations Convention against Transnational Organized Crime 2000
- The United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances 1988
- International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation 2012
- Methodology for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML / CFT Systems 2013
- The United Nations (UN) protocol to prevent, suppress and punish trafficking in human beings, especially women and children, supplementing the UN Convention against Transnational Organized Crime and its Protocols.

बैंक तथा वित्तीय क्षेत्रको सुशासनमा नेपाल कानुन

ठाकुरप्रसाद बस्ताकोटी[1]

सारसंक्षेप

वित्तक्षेत्रलाई जति आकर्षक र सुरक्षित बनाउन खोजिएको छ, त्यत्तिकै रुपमा अनेक जोखिमपूर्ण चुनौतीहरू समाधान गर्न वित्तीय सुशासन कायम गराइराख्नु आवश्यक हुन्छ । यस क्षेत्रका सम्भावित अराजकता, जोखिम र असफलता नियन्त्रण गर्ने, कठोर र प्रभावकारी नियमन एवं सुपरिवेक्षण कायम गर्ने र अपराधजन्य कार्य रोक्ने तथा त्यस्ता अवैध कार्य भएको देखिएमा कडा सजाय गर्नुपर्ने अवस्थाले वित्तीय क्षेत्रको सुशासनमा सहयोग पुग्छ । निक्षेपको सुरक्षा, वित्तीय क्षेत्रको स्थायित्व र आर्थिक क्षेत्रको कारोबारलाई अनुशासित बनाइराख्न बैंक तथा वित्तीय कारोबारलाई सुरक्षित र भरपर्दो बनाउनु आवश्यक हुन्छ । यसै उद्देश्यलाई पूरा गर्न बैंकिङ तथा वित्तीय क्षेत्रमा हुने कसुरलाई फौजदारी न्यायप्रणालीमा नयाँ स्वरूपको अपराधको विधाका रूपमा स्थापित गरिएको छ । नेपालमा बैंकिङ कसुर तथा सजाय ऐन, २०६४ ले यसका विविध आयामलाई सम्बोधन गर्न खोजेको छ । नेपालको वित्तीय क्षेत्रमा हुने आपराधिक क्रियाकलापहरूको नियन्त्रणमा यस ऐनले खेलेको भूमिका महत्त्वपूर्ण छ । परिवर्तित परिवेशमा यस ऐनका आयामलाई बदँलिदो परिवेशसँगै जोडेर हेर्नुपर्ने आवश्यकतालाई यस आलेखले जोड दिएको छ ।

मुख्य शब्दावली : नगद कारोबार, अनधिकृत पहुँच, कर्जा दुरुपयोग, वित्तीय सुरक्षा

१. पृष्ठभूमि

वित्तीय क्षेत्रको सुरक्षा आधुनिक वित्तीय सुशासनको अनिवार्य सर्त हो । बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूमार्फत हुने कारोबारलाई सुशासन र पारदर्शिताको अवयव मानिन थालेको छ । यस्ता संस्थामार्फत मुख्यतः नगदको कारोबार हुन्छ र वित्तीय कारोबारको पारदर्शिता तथा जवाफदेहिता र निक्षेपकर्ताको हित एवं समग्र वित्तीय प्रणालीको स्थायित्वजस्ता विषयलाई यो क्षेत्रले आफ्नो मूल उद्देश्य बनाएको हुन्छ । प्रत्यक्ष रूपमा नगद कारोबार गर्ने संघसंस्थाबाट धनराशि हात लगाउने प्रलोभन तथा जालसाजी गरी झुक्याई वा झूटो विवरण पेस गरी ठगी गर्ने प्रयास आपराधिक कार्य गर्ने व्यक्ति र समूहबाट हुने गर्छ । यस्ता अवैधानिक दुष्कार्य र वित्तीय क्षेत्रका जोखिम न्यूनीकरणका प्रयासहरू असफल हुन पुगेको अवस्थामा बैंक वा वित्तीय संस्थाहरू ठगिने र कहिलेकाहीं त्यस्ता संस्थाको अस्तित्वसमेत अन्त्य हुने सम्भावना रहन्छ । विश्वका विभिन्न देशहरूमा प्रत्येक वर्ष अर्बौं अर्ब रकमको जालसाजी वा घोटाला हुने गरेको पाइन्छ । नेपालमा पनि यस्तो जालसाजी वा ठगी सानो परिमाणमा भए तापनि बेलाबेलामा हुने गरेको छ । नेपाल विकास बैंक लिमिटेड यस्तै जालसाजी वा ठगीको सिकार भएको थियो । यस्ता आपराधिक कार्यबाट कसरी बच्ने भन्नेतर्फ वित्तीय निकायहरू निकै सजग रहेको देखिए तापनि

१ उपसचिव, न्याय परिषद् सचिवालय, रामशाहपथ, काठमाडौं । इमेल tpbastakoti@gmail . com

यस्ता आपराधिक घटनाको जोखिमबाट मुक्त हुने अवस्था भने छैन।

२. वित्तीय सुशासन र बैंकिङ कसुर

बैंकिङ कारोबारका क्षेत्रमा हुने आपराधिक कार्यले राज्यको आर्थिक क्षेत्रलाई ज्यादै नकारात्मक असर पार्ने भएको हुँदा यसलाई गम्भीरतापूर्वक ग्रहण गरेको देखिन्छ। विशेषतः निक्षेपकर्ताको निक्षेपको अपचलन एवं गैरकानुनी आर्थिक गतिविधिसँग यस्ता आर्थिक अपराधको प्रत्यक्ष सम्बन्ध हुन्छ। गैरकानुनी अभ्यासहरूबाट नाफा गर्ने उद्देश्यले अहिंसात्मक मार्ग अवलम्बन गरी सम्पत्ति आर्जन गरिने उद्देश्य यसमा रहेको पाइन्छ।

प्राचीन समयमा दार्शनिक कौटिल्य (चाणक्य) ले आफ्नो प्रसिद्ध अर्थशास्त्र नामक पुस्तकमा वस्तुको अधिक मूल्य वा कम मूल्य देखाउने, कोषको दुरुपयोग गर्नेजस्ता विभिन्न पक्षबारे उल्लेख गरेको[२] पाइन्छ। आधुनिक युगमा समेत आपराधिक मनसाय राखी यस्ता अपराधमा संलग्न हुने प्रवृत्ति विश्वभर देखिन्छ। अत्याधुनिक प्रविधिको प्रयोगलाई आपराधिक गतिविधिमा दुरुपयोग गर्नेहरूको संख्या दिनानुदिन बढ्दो छ। भारतीय करार ऐन, १८७२ र भारतीय अपराध संहिता, १८६० मा बैंकिङ क्षेत्रमा हुने विभिन्न कसुरहरूको सम्बन्धमा व्यवस्था गरिएको छ[३]। भारतीय विनिमय साधन ऐनले चेक अनादर मुद्दालाई सरकारवादी र दुनियाँवादीका रूपमा विभाजन गरेको छ। बैंकिङ कसुरलाई सम्बोधन गर्न Fundamental Bankruptcy का हकमा Banking Regulation Act, 1949 / Bank Fraud का हकमा Indian Penal Code ले व्यवस्था गरेको पाइन्छ भने चेक अनादरसम्बन्धी कसुरलाई The Negotiable Instrument Act, 1881 को दफा १३८ ले छुट्टै कसुरको रूपमा सम्बोधन गरेको[४] छ। नेपालमा बैंकिङ कसुर तथा सजाय ऐन, २०६४ ले बैंकिङ कसुरको स्पष्ट परिभाषा गरेको नपाइए तापनि यस ऐनले बैंकिङ कसुरसम्बन्धी कसुरको सूची उल्लेख गरेको छ। सो ऐनमा बैंकिङ कसुर भन्नाले ऐनको परिच्छेद–२ बमोजिमका कसुर सम्झनुपर्दछ[५] भनी दफा ३ देखि १४ ख सम्म त्यस्ता कसुरजन्य कार्य उल्लेख गरेको देखिन्छ। जसअन्तर्गत देहायका कसुरहरू उल्लेख गरिएको छ।

- अनधिकृत रूपमा खाता खोल्न वा रकम भुक्तानी माग गर्न नहुने।
- अनधिकृत रूपमा रकम निकाल्न वा भुक्तानी दिन नहुने।
- विद्युतीय माध्यमको दुरुपयोग वा अनधिकृत प्रयोग गरी भुक्तानी लिन वा दिन नहुने।
- अनधिकृत रूपमा कर्जा लिन वा दिन नहुने।
- कर्जाको दुरुपयोग गर्न नहुने।
- बैंकिङ स्रोत, साधन र सम्पत्तिको दुरुपयोग गर्न नहुने।
- ऋणीले रकम झिक्न र सम्पत्ति प्राप्त गर्न नपाउने।
- ऋणीको चालू परियोजनालाई नोक्सान हुने गरी ऋण वा सुविधा रोक्न नहुने।
- कागजात वा खाता बही सच्याई कीर्ते वा जालसाजी गरी हानि–नोक्सानी पुर्‍याउन नहुने।

---

२ (अनूदित अंश) Chakrabarty KC, Deputy Governer of the Reseve Bank of India, Fraud in the banking sector-causes, concerns and cures, National Conference on Financial Fraud organized by ASSOCHAM, New Delhi, 26 July, 2013(Available on https:// www.bis.org/review/r130730a.pdf)

३ Indian Penal Code, BR Sharma, P . 4 (अनु.)

४ Banking Offences in India, RK Chaudhary, New Delhi, P . 11(cg' .)

५ बैंकिङ कसुर तथा सजाय ऐन, २०६, दफा २ (ख)

- बैंक वा वित्तीय संस्था वा सहकारी संस्था वा संघलाई झुक्याई काम कारोबार गर्न नहुने।
- बढी, कम वा गलत मूल्याङ्कन तथा वित्तीय विवरण तयार गर्न नहुने।
- अनियमित आर्थिक तथा वित्तीय कारोबार गर्न गराउन नहुने।
- ढुकुटीको कारोबार गर्न नहुने।
- गैरकानुनी रूपमा बैंकिङ कारोबार गर्न नहुने।

बैंकिङ कसुरको प्रकृति हेर्दा बैंकका कर्मचारी, बोर्ड, व्यवस्थापन, सम्पत्ति मूल्याङ्कनकर्ता तथा बाह्य व्यक्ति, उपभोक्ता, Personal guarantor, लाभग्राही तथा ह्याकरहरूको Individual group of individual ले बैंकभित्रका आन्तरिक कर्मचारी र आन्तरिक तथा बाह्य व्यक्तिहरूको माध्यमबाट बैंकमा जम्मा भएको रकमको दुरुपयोग गर्न सक्दछन्। बैंकिङ कारोबारका सम्बन्धमा हुने काम कारबाहीमा जालसाजी, धोका एवं त्रुटिपूर्ण कार्यहरू हुन सक्ने र यसबाट स्वयं बैंक र बैंकका निक्षेपकर्ता ग्राहकलाई हानि–नोक्सानी तथा सो कार्य गर्ने कर्मचारीलाई लाभ पुगेको हुन्छ। यी र यस्तै खालका अपराधहरू जुन बैंक, मुद्रा तथा विनिमय साधन तथा बैंकको स्रोतसाधन र सम्पत्तिसँग सम्बन्धित देखिन्छन्, यस्ता अपराधहरूको Contributing Factor लाई हेर्दा greed, corporate ambition, cyber security issue, negligence or lack of proper consciousness, premonitory, supervision, customer, and employees awareness level लाई लिन सकिन्छ।

३. बैंक तथा वित्तीय क्षेत्र सुशासनको विकास क्रम

नेपालमा किराँतकाल र लिच्छविकालमा कर संकलनलगायत आर्थिक गतिविधिबारे चर्चा गरिन्छ। सुन, चाँदी, तामाजस्ता धातुका सिक्काहरू इतिहासमा प्रचलित थिए। ऐतिहासिक राजा मानदेवले चलाएको मानांक यसको उदाहरण हो। नेपालको सिक्का मल्लकालमा तिब्बतसम्म प्रचलनमा रहेको थियो। मल्लकालको अवधिमा जनताको आर्थिक कारोबार गर्न टंकधारीटले निर्धारित नियम उल्लंघन गरेमा सजाय हुने व्यवस्थासमेत रहेको पाइन्छ। पृथ्वीनारायण शाहका पालामा आर्थिक कारोबार सञ्चालन गर्ने उद्देश्यले कौशीतोषाखाना र रणोद्दीप सिंहले आर्थिक प्रशासन सञ्चालन गर्न स्थापना गरेको तेजारथ आड्डामा काम गर्ने व्यक्तिले नियमको उल्लंघन गरेमा सजायको व्यवस्था गरेको पाइन्छ।

धर्मशास्त्रहरूमा उल्लेख भएका व्यवस्था, कौटिल्यको अर्थशास्त्र, मानदेव, राम शाह, जयस्थिति मल्ल, पृथ्वीनारायण शाहका नीति आदिमा आधारित भई पृथ्वीनारायण शाहपछिको कालसम्म पनि नेपालको आर्थिक क्षेत्रका अपराधहरूको समस्या समाधान गरिन्थ्यो। मुलुकी ऐन, १९१० जारी भएपछि त्यसमा साहु–आसामीका विभिन्न प्रावधानको साथै खोटा चलन र टकमारीको कसुरलाई आपराधीकरण गरेको पाइन्छ। नेपाल बैंक लिमिटेड ऐन, १९९३ जारी भई विसं १९९४ मा नेपाल बैंक लिमिटेडको स्थापना भयो। यो बैंकको स्थापनासँगै आधुनिक बैंकिङ कारोबार सुरु भयो। नेपाल राष्ट्र बैंक ऐन, २०१२ लागू भएपछि विसं २०१३ सालमा नेपाल राष्ट्र बैंकको स्थापना भयो। यो ऐनले नेपालको बैंकिङ प्रणालीमा महत्त्वपूर्ण योगदान गऱ्यो। यो ऐनले जानी जानी वा बदनियतसाथ यो ऐन तथा यसअन्तर्गत बनेको नियम उल्लंघन गरे कसुर मानी सजायको व्यवस्था गरेको पाइन्छ। नेपाल राष्ट्र बैंकले नेपालको केन्द्रीय बैंकका रूपमा देशको बैंकिङ नीति तथा बैंकिङ कारोबारको

---

६ टंकको अर्थ रुपैयाँ र धारीको अर्थ राख्ने व्यक्ति भन्ने हुन्छ।

अनियमिततताको नियन्त्रणसम्बन्धी नीति निर्माण गर्ने एवं यस क्षेत्रको विकास र नियमनमा महत्त्वपूर्ण भूमिका खेल्दै आएको छ।

मुलुकी ऐन, २०२० ले पनि खोटाचलन, कीर्ते र ठगीसम्बन्धी कार्यलाई कसुर कायम गरेको देखिन्छ। राष्ट्रिय वाणिज्य बैंक ऐन, २०२१, कृषि विकास बैंक ऐन, २०२४, वाणिज्य बैंक ऐन, २०३१, निजी कम्पनी ऐन, २०४२, विकास बैंक ऐन, २०५२ का विभिन्न प्रावधानहरूले उक्त ऐनमा उल्लेख भएका व्यवस्थाहरूको उल्लंघन गर्ने कार्यहरूलाई निषेध गरी दण्डको व्यवस्था गरेको देखिन्छ। वित्त कम्पनी ऐन, २०४२ अन्तर्गत विभिन्न वित्त कम्पनीहरू स्थापित भए। विनिमय अधिकारपत्र ऐन, २०३४ ले विनिमय अधिकारपत्रको परिभाषा गरी चेक अनादरको कार्यमा सजायको व्यवस्था गरेको देखिन्छ। विकास बैंक ऐन, २०५२ अन्तर्गत विभिन्न विकास बैंकहरू स्थापना भए। यसै गरी नेपाल राष्ट्र बैंक ऐन, २०५८ ले निक्षेप संकलन, कर्जा प्रवाह, जाली वा खोटो वा नक्कली मुद्रा जारी तथा गैरकानुनी रूपमा विदेशी विनिमय कारोबार गर्ने वा संलग्न हुनेसमेतका व्यक्तिलाई सजायको व्यवस्था गरेको देखिन्छ।

बैंक तथा वित्तीय संस्थाको ऋण असुली ऐन, २०५८ तथा नियमावली, २०५९ ले बैंक तथा वित्तीय संस्थाको ऋण असुलीसम्बन्धी मुद्दा छिटोछरितो ढंगबाट कारबाही किनारा गरी ऋणीबाट साँवा ब्याज रकम असुलउपर गर्ने व्यवस्था गरेको छ भने बैंक तथा वित्तीय संस्था सम्बन्धित ऐन, २०६३ ले बिना इजाजत वा इजाजतको सर्तविपरीतको कारोबार, जारी भएको आदेश निर्देशनविपरीत निक्षेप संकलन कर्जा प्रवाह तोकिएको सर्तविपरीत ब्याज लिए दिए तथा विदेशी विनिमयको कारोबार गरेमा कसुर मानी बिगोको आधारमा कैद वा जरिवाना वा दुवै सजाय हुने व्यवस्था गरेको पाइन्छ। उक्त ऐनलाई खारेज गरी २०७३।१।१० मा बैंक तथा वित्तीय संस्थासम्बन्धी ऐन, २०७३ जारी भई सो ऐनको दफा १०३ मा विभिन्न कार्यहरूलाई कसुर मानी सजायको व्यवस्था गरेको छ। विदेशी विनिमय नियमित गर्ने ऐन, २०१९, सहकारी ऐन, २०४८ कम्पनी ऐन, २०६३, मालपोत ऐन, २०३४ समेतमा बैंक वित्तीय संस्थामा हुने कसुरजन्य कार्यसँग सम्बन्धित विभिन्न कानुनी व्यवस्थाहरू रहेका छन्। यसअघि यस्ता कार्यमा देवानी प्रकृति तथा अनुशासनको उल्लंघनमा सम्बन्धित बैंक आफैँले र फौजदारी प्रकृतिमा मुलुकी ऐनको विभिन्न महलमा रहेका सामान्य व्यवस्था तथा भ्रष्टाचार निवारण ऐनमा रहेका व्यवस्थाको प्रयोग भएको पाइन्छ। बैंकिङ कसुर तथा सजाय ऐन, २०६४ लागू हुनुअघि सर्वोच्च अदालतबाट नेपाल सरकार वि. दयानिधि पंकज[७] भएको मुद्दामा बैंकिङ कानुन र कार्यविधि मिचेर काल्पनिक धितो र ऋणी खडा गर्ने कार्यमा बैंककै कर्मचारी संलग्न देखिई निजहरूको कार्यमा बदनियत देखिँदा भ्रष्टाचारको कसुर ठहर हुने भनी फैसला भएको देखिन्छ। हाल विद्यमान बैंकिङ चरित्र भएका कानुनहरू निम्नानुसार पाइन्छ :

- विदेशी (विनिमय नियमित) गर्ने ऐन, २०१९
- नेपाल राष्ट्र बैंक ऐन, २०५८
- विनिमय अधिकारपत्र ऐन, २०३४
- बैंक तथा वित्तीय संस्थासम्बन्धी ऐन, २०७३
- विद्युतीय (इलेक्ट्रोनिक) कारोबार ऐन, २०६३
- सुरक्षित कारोबार ऐन, २०६३

७ नेकाप, २०६३, अंक ५, नि.नं. ७७०७, पृ ६६३

- भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९
- संगठित अपराध निवारण ऐन, २०७०
- सम्पत्ति शुद्धीकरण (मनी लाउन्डरिङ) निवारण ऐन, २०६४
- कसुरजन्य सम्पत्ति तथा साधन (रोक्का, नियन्त्रण र जफत) ऐन, २०७०
- पारस्परिक कानुनी सहायता ऐन, २०७०
- सुपुर्दगी ऐन, २०७०

उपर्युक्त कानुनी व्यवस्थाहरूसमेतले बैंकिङ कसुरहरूलाई सम्बोधन गर्न नसकेको हुँदा विशेष कानुनद्वारा नियमित, व्यवस्थित र नियन्त्रित गर्ने प्रयत्नस्वरूप बैंकिङ कसुरको स्पष्ट व्यवस्था गरी बैंकिङ कसुर तथा सजाय ऐन, २०६४ जारी भएको हो। यस ऐन जारी भएपछि नेपाल राष्ट्र बैंकको उपचारात्मक र निरोधात्मक दुवै कार्यलाई सुदृढ बनाउन सहयोगीसिद्ध भएको छ भने उक्त बैंकको नियमन हुन नसकेका कसुरहरू पनि कानुनी दायरामा समेटिई बैंकिङ सुशासनमा महत्त्वपूर्ण योगदान पुगेको छ।

४. नेपाल कानुनका मुख्य प्रावधान, सजाय र मुद्दा दायर

नेपालमा बैकिङ कसुर तथा सजाय ऐन, २०६४ को परिच्छेद २ अन्तर्गत दफा ३ देखि दफा १४ (ख) सम्म भएका विभिन्न कार्यलाई बैकिङ कसुर भनी उल्लेख गरिएको छ । यस्ता निषेधित कार्यहरू यसप्रकार छन् :

- अनधिकृत रूपमा वा नक्कली कागजात पेस गरी वा काल्पनिक व्यक्ति वा संस्थाको नाममा खाता खोल्न वा रकम भुक्तानी माग गर्न वा भुक्तानी दिन नहुने। (दफा ५)
- विद्युतीय माध्यमको दुरुपयोग गरी रकम भुक्तानी लिन वा दिन नहुने। (दफा ६)
- अनधिकृत रूपमा कर्जा लिन वा दिन नहुने। (दफा ७)
- कर्जाको दुरुपयोग गर्न नहुने। (दफा ८)
- आफ्नो खातामा मौज्दात रकम नभएको भनी जानी जानी चेक काटिदिन नहुने।
- अनधिकृत रूपमा अन्य व्यक्तिका खाताबाट रकम निकाल्न नहुने।
- अनधिकृत रूपमा ग्राहकको खाताबाट रकम रकमान्तर गर्न वा नगद भुक्तानी गर्न नहुने।
- झूटो विवरण पेस गरी वा कृत्रिम व्यवसाय खडा गरेर कर्जा लिन वा दिन नहुने।
- धितोको गलत मूल्याङ्कन गरी व्यवसाय खडा गरेर कर्जा लिन वा दिन नहुने।
- झूटो विवरणको आधारमा परियोजनाको लागत बढ्ने गरी कर्जा लिन दिन नहुने।
- बिनाअख्तियारी वा सीमाबाहिर गई कर्जा सुविधा प्राप्त गर्न वा उपलब्ध गराउन नहुने।
- पदाधिकारी वा कर्मचारीहरूले विनियमावलीबमोजिमबाहेक अन्य कर्जा वा सापटी लिन नहुने।
- बैंकका पदाधिकारीहरूसँग वित्तीय स्वार्थ भएको व्यक्ति वा नातेदारले कर्जा लिन नहुने।
- दोहोरो सुरक्षण राखी कर्जा लिन वा दिन नहुने।
- वित्तीय हैसियत नभएकाको नाममा काल्पनिक संस्था स्थापना गरी कर्जा लिन वा दिन नहुने।
- ग्राहकको कारोबारको तुलनामा आवश्यकताभन्दा बढी कर्जा दिन नहुने ।
- कर्जा सुविधा उपलब्ध गराएबापत कुनै किसिमको सुविधा वा लाभ लिन वा दिन नहुने।

- नक्कली ऋणी खडा गरी कर्जा रकम पूरै वा आंशिक रूपमा बैंकका पदाधिकारी वा कर्मचारीले भुक्तानी लिन वा दिन नहुने ।
- वित्तीय स्वार्थ गाँसिएको व्यक्ति वा संस्थाको नाममा कुनै प्रकारको ऋण प्रवाह गर्न नहुने।
- बैंकिङ स्रोतसाधन र सम्पत्तिको दुरुपयोग गर्न नहुने।
- निक्षेपकर्ता वा बैंक तथा वित्तीय संस्थाको हितप्रतिकूल हुने कुनै कार्य गर्न नहुने ।
- गैरबैंकिङ सम्पत्ति लिलाम बिक्री गर्दा आर्थिक अनियमितता गर्न नहुने।
- भाखा नाघेको ऋणीले कर्जा रकम नतिरी रकम राख्न, सम्पत्ति खरिद तथा प्राप्त गर्न नहुने।
- बैंकले ऋणीको चालु परियोजनालाई नोक्सान हुने गरी ऋण वा सुविधा रोक्न नहुने।
- कागजात वा खाता, बही सच्चाई, कीर्ते वा जालसाज गरी हानि–नोक्सानी पुऱ्याउन नहुने।
- बैंक तथा वित्तीय संस्था वा सहकारी संस्था वा संघलाई झुक्याई काम कारोबार गर्न नहुने।
- अनियमित आर्थिक तथा वित्तीय कारोबार गर्न गराउन नहुने।
- ढुकुटी कारोबार गर्न नहुने।
- सहकारी संस्था वा संघले नेपाल राष्ट्र बैंकबाट स्वीकृति नलिई बैंकिङ कारोबार गर्न नहुने।
- अनुसन्धान तथा तहकिकातसम्बन्धी काम कारबाहीमा कसैले बाधा विरोध गर्न नहुने।
- बैंकिङ कसुर गर्न उद्योग, अप्रत्यक्ष संलग्नता वा मद्दत पुऱ्याउन नहुने।
- बैंकिङ कारोबारमा सुशासन कायम गर्ने उद्देश्य लिई वित्तीय कारोबारको पारदर्शिता तथा जवाफदेहिता र बैंकिङ क्षेत्रमा निक्षेपकर्ताको हित तथा समग्र वित्तीय प्रणालीको स्थायित्वजस्ता विषयलाई केन्द्रमा राखी बैंकिङ कसुर तथा सजायसम्बन्धी कानुनी अवधारणाको विकास भएको हो। यही अवधारणाबमोजिम उल्लिखित कसुरलाई नेपाल कानुनमा निषेधित कार्यका रूपमा उल्लेख गरिएको हो।
- बैंक तथा वित्तीय प्रणालीमा पर्ने नकारात्मक असर र जोखिमलाई नियन्त्रण गरी बैंक तथा वित्तीय प्रणालीमा विश्वसनीयता बढाउने उद्देश्यले बैंकिङ कसुर तथा सजाय ऐन, २०६४ को परिच्छेद ३ अन्तर्गत दफा १५ र १६ मा दण्डसजायको प्रबन्ध गरिएको छ। जसअन्तर्गत देहायबमोजिम व्यवस्था गरिएको देखिन्छ।
- सोही ऐनको दफा ३ मा उल्लेख भएको अनधिकृत रूपमा वा नक्कली कागजात पेस गरी वा काल्पनिक व्यक्ति वा संस्थाको नाममा खाता खोल्न वा रकम भुक्तानी माग गर्न वा भुक्तानी दिन नहुने कसुरमा, चेक बाउन्सको कसुरमा र दफा ११ मा उल्लेख भएको ऋणीको चालू परियोजना नोक्सान हुने गरी ऋण वा सुविधा रोक्न नहुने कसुरमा बिगो खुलेकोमा बिगो भराई बिगोबमोजिम जरिवाना र ३ महिनासम्म कैद।
- ऐनमा उल्लेख भएका अन्य कुनै कसुर (सोही ऐनको दफा ५, ६, ७ को खण्ड (घ), (घ१), (घ२), (ङ), (च), (छ), (ज), (झ) र (ञ), दफा ८, ९, १०, १२ वा १४ बमोजिमको कुनै कार्य[८]) गरेमा त्यस्तो कसुरसँग सम्बन्धित देहायबमोजिमको बिगो भएमा कसुरको मात्राअनुसार देहायबमोजिमको कैद र बिगो भराई बिगोबमोजिम जरिवाना हुनेछ।

(क) दस लाख रुपैयाँसम्म बिगो भए एक वर्षसम्म कैद,

(ख) दस लाख रुपैयाँभन्दा बढी पचास लाख रुपैयाँसम्म बिगो भए दुई वर्षदेखि तीन वर्षसम्म कैद,

८ बैंकिङ कसुर तथा सजाय ऐन, २०६४,दफा २

(ग) पचास लाख रुपैयाँभन्दा बढी एक करोड रुपैयाँसम्म बिगो भए तीन वर्षदेखि चार वर्षसम्म कैद,

(घ) एक करोड रुपैयाँभन्दा बढी दस करोड रुपैयाँसम्म बिगो भए चार वर्षदेखि छ वर्षसम्म कैद,

(ङ) दस करोड रुपैयाँभन्दा बढी पचास करोड रुपैयाँसम्म बिगो भए छ वर्षदेखि आठ वर्षसम्म कैद,

(च) पचास करोड रुपैयाँभन्दा बढी एक अर्ब रुपैयाँसम्म बिगो भए आठ वर्षदेखि दस वर्षसम्म कैद,

(छ) एक अर्ब रुपैयाँभन्दा बढी जतिसुकै रुपैयाँ बिगो भए दस वर्षदेखि बाह्र वर्षसम्म कैद।

- धितोको गलत मूल्याङ्कन गरी कर्जा लिने वा दिने (दफा ७ को खण्ड (क), (ख), (ग) वा दफा १३ बमोजिमको[९]) कसुरमा बिगो भराई बिगोबमोजिम जरिवाना र चार वर्षसम्म कैद हुने व्यवस्था छ ।
- बैंक वा वित्तीय संस्था वा सहकारी संस्था वा संघलाई झुक्याई काम कारोबार गरेमा, ढुकुटीको कारोबारमा र सहकारी संस्था वा संघले नेपाल राष्ट्र बैंकबाट स्वीकृति नलिई बैंकिङ कारोबार (दफा १२ क, १४ क वा १४ ख बमोजिमको कसुर[१०]) गरेमा देहायबमोजिम बिगो भएमा कसुरको मात्राअनुसार देहाबमोजिम कैद र बिगो भराई बिगोबमोजिम जरिवाना हुने व्यवस्था छ।
  - पचास लाख रुपैयाँसम्मको बिगो भए एकदेखि तीन वर्षसम्म कैद।
  - पचास लाख रुपैयाँदेखि पाँच करोड रुपैयाँसम्मको बिगो भए तीनदेखि पाँच वर्षसम्म कैद।
  - पाँच करोड रुपैयाँदेखि पचास करोड रुपैयाँसम्मको बिगो भए पाँचदेखि सात वर्षसम्म कैद।
  - पचास करोड रुपैयाँभन्दा माथि जतिसुकै बिगो भए तापनि सात वर्षदेखि नौ वर्षसम्म कैद।

बिगो कायम गर्न नसकिने अवस्था भएमा कसुरको मात्रा अनुसार दस लाख रुपैयाँसम्म जरिवाना र दुई वर्षसम्म कैद हुनेछ[११]।

कुनै संस्थाले यस ऐनबमोजिमको कसुर गरेमा त्यस्तो कसुर गर्ने पदाधिकारी, कर्मचारी पहिचान भएमा त्यस्तो पदाधिकारी वा कर्मचारीलाई र पहिचान हुन नसकेकोमा कसुर गरेका बखत त्यस्तो संस्थाको कार्यालय प्रमुखको हैसियतमा काम गर्ने व्यक्ति जिम्मेवार हुनेछ[१२]।

कसुरको उद्योग गर्ने, अप्रत्यक्ष रूपमा संलग्न वा मद्दा पुर्‍याउने व्यक्ति वा संस्था भए उक्त संस्थाको प्रमुख कार्यकारी वा पदाधिकारी वा कार्यकारीका हैसियतमा कार्यसम्पादन गर्ने व्यक्तिलाई कसुरदारलाई हुने सजायको आधा सजाय हुने व्यवस्था छ। (दफा १५(६))

कसुर गर्ने व्यक्ति सम्बन्धित संस्थाको अध्यक्ष, सञ्चालक, प्रमुख कार्यकारी अधिकृत भएमा यस ऐनबमोजिम हुने सजायमा थप एक वर्ष कैद हुनेछ। (दफा १५(८))

अनुसन्धानमा बाधा–विरोध गर्नेलाई अनुसन्धान अधिकृतको प्रतिवेदनको आधारमा मुद्दा हेर्ने अधिकारीले छ महिनासम्म कैद वा पाँच हजार रुपैयाँसम्म जरिवाना वा दुवै सजाय गर्न सक्नेछ। (दफा १६)

९ बैंकिङ कसुर तथा सजाय ऐन, २०६४, दफा १५(३)(क)
१० बैंकिङ कसुर तथा सजाय ऐन, २०६४, दफा १५(३)(ख)
११ बैंकिङ कसुर तथा सजाय ऐन, २०६४, दफा १५(४)
१२ बैंकिङ कसुर तथा सजाय ऐन, २०६४, दफा १५(५)

उल्लिखित मुद्दा दायरीका लागि नेपाल सरकारले मिति २०७४।०९।१३ मा निर्णय गरी उच्च अदालत नियमावली, २०७३ को नियम ६६ बमोजिम १० वटा उच्च अदालतमा वाणिज्य इजलासको गठन गरी क्षेत्राधिकारसमेत तोकेकोमा मिति २०७६।१।१६ र ऐ ४।१३ मा राजपत्रमा प्रकाशित छुट्टाछुट्टै सूचनाअनुसार क्रमशः उच्च अदालत, विराटनगर, इलाम इजलास र उच्च अदालत, तुल्सीपुरमा समेत वाणिज्य इजलास गठन भएपछि वाणिज्य इजलासको संख्या हालसम्म १२ पुगेको छ। उच्च अदालत, विराटनगर, उच्च अदालत, विराटनगरको इलाम इजलास, उच्च अदालत, जनकपुर, उच्च अदालत, जनकपुरको अस्थायी इजलास वीरगन्ज, उच्च अदालत, पाटनको हेटौंडा इजलास, उच्च अदालत, पाटन, उच्च अदालत, पोखरा, उच्च अदालत, तुल्सीपुरको बुटवल इजलास, उच्च अदालत, तुल्सीपुरको नेपालगन्ज इजलास, उच्च अदालत, तुल्सीपुर, उच्च अदालत, सुर्खेत र उच्च अदालत, दिपायलको महेन्द्रनगर इजलासमा यस्ता इजलास तोकिएको छ।

चेक अनादरमा क्षेत्राधिकार विकेन्द्रीकरण

नेपाल सरकारले मिति २०८०।३।११ गते नेपाल राजपत्रमा सूचना प्रकाशित गरी बैंकिङ कसुर तथा सजाय ऐन, २०६४ को दफा १७ को उपदफा (१) ले दिएको अधिकार प्रयोग गरी सोही ऐनको दफा ३ को खण्ड (ग) बमोजिमको मुद्दा दायर गर्ने प्रयोजनका लागि अदालत तोक्ने सम्बन्धमा उच्च अदालतमा रहँदै आएको वाणिज्य इजलासको क्षेत्राधिकार[१३] लाई आफ्नो इलाकाभित्रको उक्त कसुरमा हरेक जिल्ला अदालतलाई तोकेको छ। चेक अनादरसम्बद्ध बैंकिङ कसुरका घटना अधिक रूपमा बढ्दै गएको र बैंकिङ कारोबारको दायरासमेत बढ्न थालेको अवस्थामा यस्तो क्षेत्राधिकारको विस्तारको माग हुँदै आएको अवस्थालाई दृष्टिगत गरी सरकारले यस्तो क्षेत्राधिकार विस्तारको निर्णय गरेको हो। यस्ता मुद्दा मुलुकी फौजदारी कार्यविधि संहिता, २०७४ को दफा ११७९२० बमोजिम सर्वसाधारणको ठगी वा सम्पत्तिको हानि–नोक्सानीसँग सम्बन्धित भएकाले प्रतिवादी र पीडित दुवैले मिलापत्रका लागि निवेदन[१४] दिन सक्ने व्यवस्था छ। वित्तीय अनियमिततामा बढ्दै गएको गतिविधिसमेतको अवस्थामा कसुरका दायरा र क्षेत्राधिकारका विषयमा हाल भएका व्यवस्था अपर्याप्त रहेको टिप्पणी हुने गरेको छ।

६. आगामी कार्यभार

सम्पत्तिविरुद्ध गरिने अपराधमा व्यक्तिलाई दण्डित गर्ने र कसुरबाट पुगेको क्षतिसमेतको आधारमा क्षतिपूर्ति तथा नोक्सान भएको सम्पत्ति भराउने उद्देश्यसमेत राखिने भएकाले कतिपय देशमा दुष्कृतिसम्बन्धी कानुनबाट पनि त्यस्ता मुद्दा सल्ट्याएको देखिन्छ। नेपालमा भने बैंक, वित्तीय संस्था र सहकारी संस्थासमेतलाई यस ऐनले समेटेको देखिन्छ। सामान्य कार्यविधि तथा तत्काल प्रचलित कानुनले समेट्न नसकका विषयलाई समेटी बैंकिङ कसुर तथा सजाय ऐन, २०६४ ले यस्ता थुप्रै द्विविधाहरूको अन्त्य गरी सम्बद्ध कानुनी व्यवस्थालाई एकीकृत सम्बोधन गर्ने प्रयास गरेको देखिन्छ। यसलाई थप विस्तार गरी बैंकिङ कसुरका क्षेत्रमा भावी दिनमा अवलम्बन

---

१३ नेपाल राजपत्र, खण्ड ७३, संख्या १४, भाग ५, मिति २०८०।०३।११, पृ २

१४ पुरुषोत्तम दंगालविरुद्ध महान्यायाधिवक्ताको कार्यालयसमेत भएको परमादेश (०७७–डम्लूओ–००१५) मुद्दामा मिति २०७७।१०।०८ मा भएको सर्वोच्च अदालतबाट भएको आदेशानुसार चेक अनादरसम्बन्धी मुद्दामा मिलापत्र गर्न सकिने र प्रतिवादीले पीडितलाई बिगो बुझाइसकेकोमा मुद्दा नचलाउने र पुनरावेदन नगर्ने भनी महान्यायाधिवक्ताको कार्यालयबाट मिति २०७७।१२।२६ मा निर्णय भएको। हेर्नुहोस् https://ag.gov.np/oag-post/2327, पहुँच मिति २०८०।०९।१२

गर्नुपर्ने कदमहरूलाई देहायअनुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ।

- बैंकहरूमा संस्थागत सुशासन प्रवर्द्धन गर्दै वित्तीय सचेतना बढाई नियामक निकायको भूमिका प्रभावकारी बनाउने।
- अपराध अनुसन्धान, अभियोजन र न्याय निरूपण कार्यलाई प्रविधिमैत्री बनाउनुपर्ने।
- वित्तीय अपराधहरू संहिताकरण गरी छाता ऐनमा राख्नुपर्ने।
- बैंकिङ कसुरबाट विदेश लगेका सम्पत्ति फिर्ता गराउने, प्रमाण बुझ्ने आदिसमेतको कार्यका लागि पारस्परिक कानुनी सहायता ऐन, सपुर्दुगी ऐनलगायत ऐनलाई प्रभावकारी बनाउने।
- कर्जा अपचलन गरेको वा अनियमित कर्जा प्रवाह गरी संस्थालाई हानि र आफूलाई लाभ हुने कार्य गरेको अवस्थामा अभियोग दायर भइसकेपछि मुद्दा चल्दाका अवस्थामा कर्जा रकम चुक्ता गरेमा कसुरबाट उन्मुक्ति हुन नसक्ने व्यवस्था गर्ने।
- अनुसन्धानकर्ता र अभियोजनकर्ताले अभियोजनको क्रममा आवश्यक देखेमा विशेषज्ञको परामर्श र सहयोग लिन सक्ने व्यवस्था गर्ने।
- संगठित अपराधको रूपमा हुने बैंकिङ कसुर मुद्दामा हुने क्षेत्राधिकारलाई व्यवस्थित गर्नुपर्ने।
- सर्वोच्च अदालतबाट भएको बैंकिङ कसुरसम्बन्धी नजिरको अध्ययन अनुसन्धान गर्नुपर्ने।
- हुन्डीको कारोबारलाई बैंकिङ कसुरको दायराभित्र ल्याउनुपर्ने।
- सहकारी क्षेत्रमा देखिएका बेथिति र अराजकतालाई सुदृढ कानुनी दायराभित्र समेट्नुपर्ने।

देशभित्र र बाहिर रही बैंकिङ क्षेत्रमा हुने Transboarder/Transnational Crime बारे देखिएका नवीन प्रवृत्तिबारे समेत पर्याप्त रणनीति विकास गर्नुपर्ने तथ्यलाई नेपाल कानुनले जोड दिनुपर्ने देखिन्छ। साथै, यस्तो अपराध नियन्त्रण गर्न पर्याप्त राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय प्रयास र समन्वयमा समेत जोड दिनु आवश्यक छ। बैंकिङ कसुरजन्य मुद्दा चाप बढ्दै गएको समेतको अवस्थालाई हृदयंगम गरी यसको सुनुवाइका लागि छुट्टै वाणिज्य अदालतको स्थापना हुनु उपयुक्त देखिन्छ।

७. निष्कर्ष

बैंकिङ कारोबारका क्रममा अस्वस्थ प्रतिस्पर्धा हुनु, सूचनाको गोपनीयतामा आपराधिक व्यक्तित्वको पहुँच पुग्नु, गैरकानुनी सम्पत्ति बैंकबाट कारोबार हुनु, सूचना प्रविधिमा दक्ष व्यक्तिहरू नै कसुर गर्न उद्दत हुनु, विद्युतीय सेवामा आधारित सेवासँगै जोखिम बढ्नु, शैक्षिक व्यक्तिहरूमा नैतिकताको खडेरी हुनु, मानिसमा भौतिक सुविधा र साधनको मोह बढ्नु, एक देशमा बसी अर्को देशमा अपराध गर्नु तथा कमजोर नियन्त्रण प्रणालीको कारण बैंकिङ कारोबारमा हुने अपराध, अनियमितता र गैरकानुनी कार्यको संख्यामा दिन प्रतिदिन वृद्धि भइरहेको पाइन्छ। सूचना प्रविधिको विकाससँगै यस क्षेत्रमा हुने अपराध कुनै देशको सीमाभित्र सीमित नरही विश्वको जुनसुकै कुनामा रहेर पनि अर्को देशको बैंक र बैंकिङ क्षेत्रमा कसुर गर्न सक्ने र संगठितसमेतका नयाँ नयाँ

प्रविधि र प्रवृत्ति विकसित हुँदै गएको देखिन्छ। स्वदेशी र विदेशी गिरोह र संगठित अपराध[१५]को स्वरूपमा परिवर्तन भइरहेको देखिएको अवस्थामा त्यसलाई समेत सम्बोधन गरी वित्तीय र बैंकिङ क्षेत्रमा अनुशासन कायम गरी सुशासनको सुनिश्चितताका लागि कानुनहरूको एकीकृत कानुन निर्माण गरी प्रभावकारी रूपमा लागू हुनु आवश्यक छ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान
- बैंकिङ कसुर तथा सजाय ऐन, २०६४
- बैंक तथा वित्तीय संस्थासम्बन्धी ऐन, २०७३
- नेपाल राष्ट्र बैंक ऐन, २०५८
- विनिमय अधिकारपत्र ऐन, २०३४
- मुलुकी फौजदारी कार्यविधि संहिता, २०७४
- मुलुकी फौजदारी अपराध संहिता, २०७४
- रेग्मी, योगेन्द्र, (पाँचौं संस्करण २०७५/०७६), नेपालको आधुनिक बैंकिङ प्रणाली, इगल आई रिसर्च इन्स्टिच्युट (प्रा) लि., काठमाडौं,
- खनाल, रेवतीरमण, नेपालको कानुनी इतिहासको रूपरेखा, एपोलो अफसेट प्रा.लि, काठमाडौं
- श्रेष्ठ, ज्ञाइन्द्रबहादुर (२०७५) ऐन संग्रह एक टिप्पणी (मूल दफा संहिता) भाग २, पैरवी प्रकाशन (प्रा) लिमिटेड, काठमाडौं, नेपाल
- Gupta, SN (2010) The Banking in theory and Practice (5th Edition) Allahabad Universal Law Publishing Co, Pvt . Ltd .

१५ संगठित अपराध सम्बन्धमा संगठित अपराध नियन्त्रण ऐन, २०७० कार्यान्वयनमा रहेको छ। बैंकिङ कसुर र संगठित अपराधको विषयमा सघन अन्तरसम्बन्धहरू विकसित हुँदै गएको देखिन्छ। यस विषयमा नेपालमा बैंकिङ क्षेत्रमा हुने संगठित अपराधको संख्यासमेत बढ्दै गएको देखिन्छ।

भ्रष्टाचारजन्य कसुरमा दायर भएका मुद्दाहरूको प्रवृत्ति विश्लेषण

नरहरि घिमिरे[१]

रामदत्त भट्ट[२]

पृष्ठभूमि

सार्वजनिक पदबाट प्राप्त हुने शक्तिलाई गैरकानुनी रूपमा व्यक्तिगत फाइदाका लागि प्रयोग गर्नु, जानीजानी सार्वजनिक सम्पत्तिको हानि–नोक्सानी गर्नुजस्ता कार्य भ्रष्टाचार मानिएको छ। राष्ट्रिय र अन्तर्राष्ट्रिय रूपमा भ्रष्टाचारको प्रवृत्ति, प्रकृति र आयाम परिवर्तन हुँदै गएको र यस कसुरमा संलग्न हुनेहरूले प्रयोग गर्ने प्रविधि, विधि र तरिकासमेत नयाँ नयाँ हुँदै गएकाले भ्रष्टाचारजन्य कसुरको छानबिन, अनुसन्धान र अभियोजन झन् जटिल बन्दै गइरहेको छ। विभिन्न देशमा भ्रष्टाचारजन्य कसुरको अनुसन्धान गर्न विभिन्न ढाँचामा संस्था, संरचना र कानुनी व्यवस्थाहरू गरिएको हुन्छ। संयुक्त राष्ट्र संघको भ्रष्टाचारविरुद्ध अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धिले सबै पक्ष राष्ट्रहरूले भ्रष्टाचारको अनुसन्धानका लागि संस्था गठन गर्नुपर्ने, त्यस्ता संस्थाहरू स्वतन्त्र, विशिष्ट र साधनस्रोतले युक्त हुनुपर्ने व्यवस्था गरेको छ। नेपालमा पनि सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्तिले भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा अनुसन्धान तहकिकात गरी भ्रष्टाचार गरेको देखिएमा सो अपराधमा संलग्न अन्य व्यक्तिउपर कानुनबमोजिम अधिकार प्राप्त अदालतमा मुद्दा दायर गर्न वा गराउन सक्ने अधिकार संविधानले अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलाई दिएको छ। सोही संवैधानिक जिम्मेवारीबमोजिम आयोगले उजुरी छानबिन तथा अनुसन्धान गरी विशेष अदालतमा मुद्दा दायर गरिरहेको छ। आर्थिक वर्ष २०७९/८० मा १६२ वटा मुद्दा दायर भएका थिए। चालु आर्थिक वर्ष पुस मसान्तसम्म ८२ वटा मुद्दा दायर भएका छन्।

भ्रष्टाचारसम्बन्धी मुद्दा फौजदारी नैतिक पतन देखिने मुद्दा हो। भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ ले भ्रष्टाचारजन्य कसुरलाई अनैतिक वा नैतिक पतन हुने कार्य भनी स्पष्ट रूपमा नभने पनि यस ऐनको प्रस्तावनामा समाजमा आर्थिक अनुशासन, नैतिकता र सदाचार कायम राख्न यो कानुनको व्यवस्था गरिएको कुरा उल्लेख छ। यस ऐनले भ्रष्टाचारजन्य कसुरको परिभाषा गर्दै उक्त कसुरहरूमा दण्ड–सजायको व्यवस्थासमेत गरेको छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि यो कानुन अत्यन्तै महत्त्वको भए पनि यस कानुनअन्तर्गत रहेर भ्रष्टाचारजन्य कसुर स्थापित गर्न धेरै जटिलता हुँदै आएको नेपालको अनुभव छ। यस कानुनले घुस–रिसवत लिने, दिने; बिनामूल्य वा कम मूल्यमा 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 सच्च्याउने; सरकारी वा सार्वजनिक संस्थाको कागजात नोक्सान गर्ने; प्रश्नपत्रको गोपनीयता भंग गर्ने

वा परीक्षाको परिणाम फेरबदल गर्ने; गैरकानुनी व्यापार व्यवसाय गर्ने; नपाएको ओहदा पाएँ भन्ने; झूटा विवरण दिने; सार्वजनिक सम्पत्तिको हानि–नोक्सानी गर्ने; गैरकानुनी दबाब दिने; गलत प्रतिवेदन दिने; गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन गर्ने कार्यलाई दण्डनीय बनाएको छ।

आयोगमा विभिन्न माध्यमबाट प्राप्त उजुरीहरू विभिन्न चरणमा छानबिन र अनुसन्धान गर्दै आयोगले भ्रष्टाचारजन्य कसुर भएको प्रमाणसहित विशेष सरकारी वकिलमार्फत विशेष अदालतमा अभियोगपत्र दायर गर्दछ । प्राप्त उजुरीको संख्याबाट छानबिन, अनुसन्धान हुँदै मुद्दा दायर हुने चरणसम्म आइपुग्दा यो संख्या उल्लेख्य कम हुन पुग्छ तर आयोगले उजुरीको प्राप्तिदेखि नै आरोपित निकाय र व्यक्तिहरूसँग पत्राचार गरी कागजात प्रमाण संकलन गर्ने, भ्रष्टाचारजन्य कसुर नदेखिए पनि प्रशासनिक रूपमा सुधार गर्नुपर्ने विषय, अनुचित कार्यसँग सम्बन्धित विषयहरूका सन्दर्भमा विभिन्न खाले सुझावहरू दिने गरेको छ । गत आर्थिक वर्षमा आयोगले प्रारम्भिक छानबिनबाट ४७४ र विस्तृत अनुसन्धानपश्चात् ८० उजुरीको सम्बन्धित निकायमा सुझाव लेखी पठाएको थियो । यस्ता कार्यले पनि भ्रष्टाचार निवारण र सुशासन प्रवर्द्धनमा महत्त्वपूर्ण भूमिका खेलेका हुन्छन् तर सर्वसाधारण र कतिपय बुद्धिजीवीहरूले पनि आयोगको कामलाई अदालतमा दायर भएका मुद्दाका संख्याको आधारमा र अझ कतिपय अवस्थामा त विशेष अदालतबाट आयोगको पक्षमा फैसला भएको मुद्दाका संख्याका आधारमा मूल्याङ्कन गरेको देखिन्छ, जुन आंशिक बुझाइ हो । आयोगको कार्यको मूल्याङ्कन गर्दा उजुरी प्राप्ति, छानबिन, अनुसन्धान र अभियोगपत्र दायरसम्मको कार्यबाट गरिनुपर्छ। हुन त आयोगले आफ्ना छानबिन अनुसन्धानका प्रक्रिया, विधि र प्रणालीहरूमा सुधार गरी दायर गरेका मुद्दामा शतप्रतिशत सफलता प्राप्त गर्ने उद्देश्य राखेकै हुन्छ तर मुद्दाको सफलता आयोगको आफ्नो प्रयास र काममा मात्र निर्भर नरहेर अन्य बाह्य पक्षहरूबाट समेत प्रभावित हुन्छ।

लेखको विषयवस्तु, तथ्याङ्क, अध्ययन विधि र सीमा

यस आलेखमा भ्रष्टाचारजन्य मुद्दाहरूको प्रकृतिको तथ्याङ्कीय रूपमा अध्ययन गरी विश्लेषण गर्ने कोसिस गरिएको छ । अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले विशेष अदालतमा दर्ता गरेका मुद्दाहरूमध्ये पछिल्लो १०० वटा मुद्दाहरूलाई यस अध्ययनमा लिएर मुद्दाहरूको विश्लेषण गरिएको छ। आयोगको अनुसन्धानपश्चात् दर्ता भएको मुद्दाको तहगत, भ्रष्टाचारजन्य कसुरको प्रकार, मागदाबी लिइएको बिगो रकम, कसुरमा संलग्न प्रतिवादीहरूको सार्वजनिक पद र निर्माण र खरिद कार्यसँग सम्बन्धित भ्रष्टाचारजन्य कसुरमा खरिद वा निर्माण कार्यको चरणसमेत विश्लेषण गरिएको छ।

यस आलेखका लागि माथि उल्लेख गरिएका मुद्दाहरूलाई आधारभूत तथ्याङ्कीय विधि प्रयोग गरी तालिकीकरण, प्रस्तुतीकरण, विश्लेषण र व्याख्या गरिएको छ। मुद्दाहरूका सम्बन्धमा सार्वजनिक रूपमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले प्रकाशन गरेको प्रेस विज्ञप्तिकै जानकारीबाट आवश्यक तथ्याङ्कीय आधार तयार पारी त्यसका विश्लेषण गरिएको छ र विश्लेषणबाट प्राप्त जानकारीलाई सान्दर्भिकताका आधारमा व्याख्या गरी निष्कर्ष निकालिएको छ।

यस अध्ययनमा मुद्दासँग सम्बन्धित विस्तृत जानकारीको सीमा रह्यो । यो सीमा संरचनागत हो किनकि, भ्रष्टाचारजन्य कसुरका मुद्दाहरूमा गोपनीयताको महत्त्व हुने भएकाले सीमित जानकारी मात्र सार्वजनिक

रूपमा उपलब्ध हुन्छ। त्यसका अलावा नमुना तथ्याङ्कको सीमितता, साधनस्रोतको सीमा आदि कारण जटिल तथ्याङ्कीय विधिहरू प्रयोग गर्न पनि सकिएको छैन। समग्रमा भन्नुपर्दा, सीमित साधनस्रोत, सीमित समय र सीमित तथ्याङ्कमा रहेर यो अध्ययन गरिएको हो।

तथ्याङ्कको विश्लेषण र प्रस्तुति

तहगत मुद्दाको संख्या

नमुनाको रूपमा लिएका १०० वटा मुद्दाहरूमध्ये संघीय सरकारका विभिन्न निकायका काम कारबाहीसँग सम्बन्धित मुद्दाहरू ४२, प्रदेश सरकारका काम कारबाहीसँग सम्बन्धित ७ र स्थानीय सरकारका काम कारबाहीसँग सम्बन्धित मुद्दाहरू ५१ रहेका छन्। संविधानको कार्यसूची, तहगत सरकारले उपयोग गर्ने सार्वजनिक खर्च तथा प्राप्त गर्ने आम्दानीको हिसाबले हेर्दा संघीय सरकार सबैभन्दा ठूलो छ तर मुद्दा संख्या हेर्दा स्थानीय सरकारका काम कारबाहीसँग सम्बन्धित मुद्दाहरू आधाभन्दा बढी देखिएका छन्। सातवटा प्रदेश सरकारको कामसँग सम्बन्धित मुद्दा ७ वटा मात्रै रहेका छन्। यसले प्रदेश सरकारका काम कारबाहीहरू अनुसन्धानको दायरामा कम आएको या प्रदेश सरकारका काम कारबाहीका सम्बन्धमा जनगुनासो कम रहेको अनुमान गर्न सकिन्छ। निर्माण क्षेत्रमा सबभन्दा बढी मुद्दा दर्ता भएकोमा संघीय सरकारसँग सम्बन्धित ४ प्रतिशत, स्थानीय तह सरकारसँग सम्बन्धित २० प्रतिशत, र प्रदेश सरकारसँग सम्बन्धित ३ प्रतिशत रहेको छ। निर्माण क्षेत्रमा विशेषगरी भए गरेको कार्यभन्दा बढी तथा साइटमा नगरे/नगराएको परिमाणको कार्य भएको भनी नापी किताब चढाई, झूटा बिल भरपाई र गलत कार्य सम्पन्न प्रतिवेदन तयार गरेको विषयमा भ्रष्टाचार भएको अध्ययनले देखाएको छ। निर्माणसम्बन्धी २७ वटा मुद्दाहरूमध्ये २३ वटामा भुक्तानीको चरणमा भ्रष्टाचार भएको आयोगको ठहर छ। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन प्रवर्द्धन विषयक १ दिवसीय प्रदेशस्तरीय अन्तरक्रिया सबै प्रदेशमा सम्पन्न गरेको छ। आगामी दिनमा प्रदेश सरकारको काम कारबाहीसँग सम्बन्धित उजुरीको प्रवृत्ति, मुद्दा दर्ताको अवस्था आदिले अनुमानको सत्यता परीक्षण गर्न सकिनेछ।

तालिका १: तहगत सरकारको काम कारबाहीका सम्बन्धमा दायर भएका मुद्दाहरूको संख्या

सरकारको तह	मुद्दा दायर भएका संख्या
संघ	४२
प्रदेश	७
स्थानीय	५१
जम्मा	१००

कसुरको आधारमा मुद्दाको संख्या

अध्ययनका लागि लिइएका १०० वटा मुद्दाहरूलाई भ्रष्टाचार निवारण ऐनले तोकेको कसुरका आधारमा विश्लेषण गर्दा सबैभन्दा बढी मुद्दा (३२ प्रतिशत) घुस–रिसवतसँग सम्बन्धित रहेको देखियो। त्यसपछि गैरकानुनी लाभ–हानि १८ प्रतिशत, सार्वजनिक सम्पत्ति हानि–नोक्सानी १७ प्रतिशत, नक्कली प्रमाणपत्र १२ प्रतिशत र गैरकानुनी

सम्पत्ति आर्जनसँग सम्बन्धित मुद्दा ८ प्रतिशत रहेका छन् । गलत लिखत, गलत प्रतिवेदन, झूटा विवरण र सरकारी कागजात सच्च्याउने कसुरसम्बन्धी मुद्दा १,१ को संख्यामा रहेका छन् ।

तालिका २ : दर्ता भएका मुद्दाहरूको भ्रष्टाचारजन्य कसुरको प्रकार

भ्रष्टाचारजन्य कसुरको प्रकार	मुद्दा संख्या
घुस/रिसवत	३२
गैरकानुनी लाभ–हानि	१८
सार्वजनिक सम्पत्ति हानि–नोक्सानी	१७
नक्कली प्रमाणपत्र	१२
राजस्व चुहावट	९
गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन	८
गलत लिखत	१
झूटा विवरण/गलत प्रतिवेदन	१
झूटा बिल भरपाई	१
सरकारी कागजात सच्याउने	१
जम्मा	१००

क्षेत्रगत मुद्दाको संख्या

अध्ययन अवधिमा दर्ता भएका मुद्दाहरू विशेष गरी निर्माण कार्यको गुणस्तर तथा परिमाणमा कैफियत, नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्र, जग्गा प्रशासनमा अनियमितता, गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन, सेवा प्रवाहमा समस्या, नदीजन्य पदार्थको उत्खननमा राजस्व छली, वन उपभोक्ता समितिका अनियमित कार्य, विद्यालय र शिक्षा क्षेत्रमा खरिद, निर्माण आदिमा अनियमितता, सार्वजनिक खरिदमा प्रक्रिया मिचेको, मिलेमतो गरेको, ठेक्कापट्टामा मिलेमतो, ढुङ्गा गिट्टी उत्खननमा राजस्व छली, दोहोरो सुविधा लिएको, सूचना प्रविधि प्रणाली खरिदमा अनियमितता आदि रहेका छन् । यसमा हेर्दा घुस लिएको/दिएको सबैभन्दा धेरै मुद्दाहरू रहेका छन् भने अन्य उल्लेख्य संख्यामा रहेमा मुद्दाका विषयहरू गैरकानुनी लाभ–हानि, सार्वजनिक सम्पत्ति हानि–नोक्सानी, राजस्व चुहावटलगायतका रहेका छन् ।

धेरै संख्यामा मुद्दा देखिएका ३ प्रकारका कसुर घुस–रिसवत, गैरकानुनी लाभ–हानि र सार्वजनिक सम्पत्ति हानि–नोक्सानीको प्रकृतिको थप विश्लेषण गर्दा चिन्ताजनक स्थिति देखिन्छ । घुस–रिसवतसँग सम्बन्धित ३२ मुद्दाहरूमध्ये २४ मुद्दाहरू दैनिक सेवा प्रवाहसँग सम्बन्धित कार्यहरू गरेबापत वा नियन्त्रण गर्नुपर्ने, रोक्नुपर्ने कार्य नगरेबापत घुस लिएको देखिन्छ । उदाहरणका लागि जग्गा प्रशासनसँग सम्बन्धित मालपोत कार्यालय

र नापी कार्यालयहरू सेवाग्राहीको चाप रहने कार्यालयहरू हुन् । यी कार्यालयहरूको नियमित काम नै जग्गा नापजाँच गर्ने, कित्ताकाट गर्ने, रजिस्ट्रेसन पास गर्नेजस्ता कार्य हुन्छन् । घुस–रिसवतका ३२ मुद्दाहरूमध्ये जग्गा प्रशासनसँग सम्बन्धित जग्गा कित्ताकाट, जग्गा अंशबन्डा र जग्गाधनी पुर्जासँग सम्बन्धित ५ वटा मुद्दा रहेका छन् । १०० मुद्दाहरूमध्ये जग्गा प्रशासनसँग सम्बन्धित मुद्दा ११ वटा रहेका छन् । यसमा राजस्व चुहावट, सरकारी कागजात सच्च्याउने, सार्वजनिक सम्पत्ति हानि–नोक्सानी, घुस–रिसवत र गैरकानुनी लाभ–हानिजस्ता कसुर देखिन्छन् । राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रले सन् २०१८ मा नेपालको एक जिल्लाको सेवाप्रवाह सम्बन्धमा गरेको एक अध्ययनले उक्त जिल्लामा सबैभन्दा बढी भ्रष्टाचार हुने कार्यालयको रूपमा जिल्ला मालपोत कार्यालय भनी निष्कर्ष निकालेको थियो ।

तालिका ३ : जग्गा प्रशासनसँग सम्बन्धित मुद्दाका कसुरहरू

गैरकानुनी लाभ–हानि

विद्यालयलाई दान दिएको जग्गा किनेको भनी रकम भुक्तानी लिएको
सार्वजनिक जग्गा व्यक्तिका नाममा दर्ता गरेको
हदबन्दीभन्दा बढी जग्गा कागजात बनाई बिक्री गरेको

घुस/रिसवत

जग्गा अंशबन्डा गर्दा
जग्गा कित्ताकाट गर्दा
जग्गाधनी पुर्जा तयार गर्दा

राजस्व चुहावट

जग्गा रजिस्ट्रेसन शुल्क जम्मा नगरेको

सरकारी कागजात सच्याउने

जग्गाको लिखत सच्याएको

सार्वजनिक सम्पत्ति हानि–नोक्सानी

सार्वजनिक जग्गा बिक्री गरेको

सार्वजनिक निर्माण क्षेत्रको मुद्दाको संख्या

यस्तै सुशासनको निराशाजनक चित्र निर्माणको क्षेत्रमा पनि देखिन्छ । निर्माणको क्षेत्रमा रहेका मुद्दाहरूको भ्रष्टाचारजन्य कसुर हेर्दा घुस–रिसवत, गैरकानुनी लाभ–हानि र सार्वजनिक सम्पत्तिको हानि–नोक्सानी बढी देखिन्छ । धेरै प्रकारका निर्माणका कामहरूमा भ्रष्टाचारको कसुर हुने, निर्माणको सबै चरणमा त्यस प्रकारको कसुर हुन सक्ने र सानादेखि ठूला निर्माणमा यो प्रवृत्ति रहेको विश्लेषणबाट देखिन्छ। सिँचाइ आयोजना, खानेपानी आयोजना, संग्रहालय, सडक, सामुदायिक भवन, पार्क, विद्यालय भवन, शीतभण्डार निर्माणजस्ता आयोजनामा

विभिन्न चरणमा भ्रष्टाचार भएको भनी मुद्दा दर्ता भएका छन् । निर्माण कार्यसम्बन्धी मुद्दाहरूमध्ये अधिकांश मुद्दाहरू सडक निर्माणसँग सम्बन्धित छन् भने जुन कुल मुद्दाको ९ प्रतिशत र निर्माण कार्यसँग सम्बन्धित मुद्दाको एकतिहाइ हुन आउँछ।

तालिका : ४ सार्वजनिक निर्माणसम्बन्धी दर्ता भएका मुद्दामा निर्माण कार्यको प्रकार

सार्वजनिक निर्माणको प्रकार	मुद्दा संख्या
सडक निर्माण	९
कृषि सिँचाइ योजना निर्माण	१
खानेपानी ट्याङ्की निर्माण	१
खेल मैदान निर्माण	१
पार्क निर्माण	१
(म्याद थप) भवन निर्माण	१
विद्यालय भवन निर्माण	१
शीतभण्डार निर्माण	१
संग्रहालय निर्माण	१
सडक निर्माण (उपभोक्ता समिति)	१
सामुदायिक भवन निर्माण	१
गाउँपालिकाका भवन निर्माण	१
बत्ती जडान (निर्माण)	१
सर्पको विष उत्पादन (निर्माण)	१
सडक कालोपत्र (निर्माण)	१
खानेपानी आयोजना (निर्माण)	१
जम्मा	२४

निर्माण कार्यमा भ्रष्टाचार भएको चरणको आधारमा मुद्दाको संख्या

सार्वजनिक निर्माणलाई कार्यलाई तयारी र सम्झौता चरण, निर्माण चरण र भुक्तानी चरण र निर्माण सम्पन्नपश्चात् गरी चार चरणमा बाँडेर विश्लेषण गरी हेर्दा सबैभन्दा बढी भ्रष्टाचारजन्य कार्य निर्माणपछिको भुक्तानीको चरणमा भएको देखिन्छ। निर्माणसँग सम्बन्धित २४ वटा मुद्दाहरूमध्ये २२ वटा मुद्दाहरूको भुक्तानीको चरणमा भ्रष्टाचार

गरेको देखियो भने निर्माण कार्यको तयारीको चरणमा २ वटामा भ्रष्टाचारजन्य कसुर भएको देखिएको छ।

तालिका ५ : भ्रष्टाचारको घटनाको सार्वजनिक निर्माण कार्यको चरण

सार्वजनिक निर्माण कार्यको चरण	भ्रष्टाचार मुद्दा संख्या
तयारी चरण	२
भुक्तानी चरण	२२
जम्मा	२४

मागदाबी लिइएको बिगो रकमका आधारमा मुद्दाको विश्लेषण

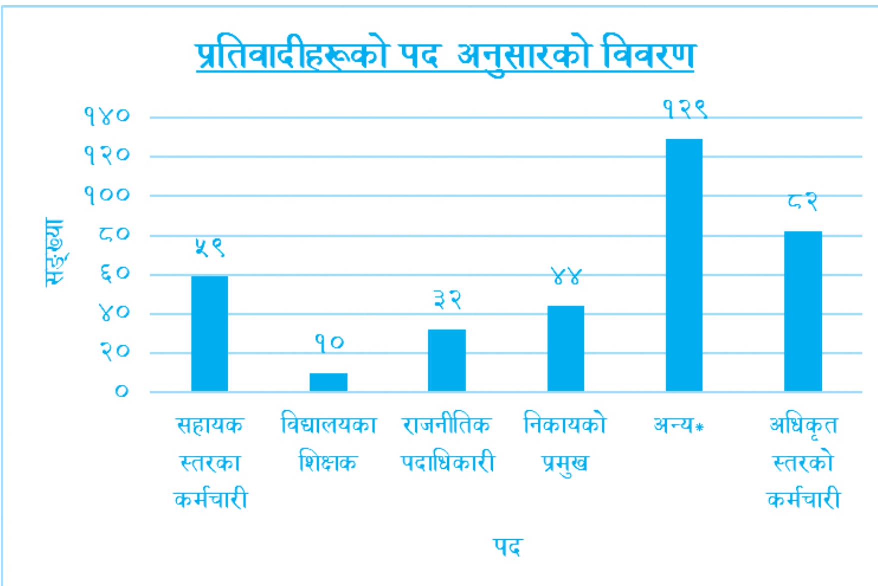
अध्ययन अवधिमा दर्ता भएका १०० वटा मुद्दाहरूमा नेपाल सरकारलाई जम्मा रु. ८५,४०,६४,५८८/– हानि–नोक्सानी भएको देखिन्छ। सार्वजनिक सम्पत्ति हानि–नोक्सानी कसुरको मुद्दामा ४९ करोड १४ लाख ८५ हजार बिगो मागदाबी आयोगले लिएको छ। त्यसैगरी, गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जनमा १५ करोड ३३ लाख ९६ हजार, राजस्व चुहावटमा १२ करोड ७ लाख ९६ हजार मागदाबी रकम रहेको छ। नक्कली प्रमाणपत्र, सरकारी कागजात सच्च्याउने, गलत लिखत तयार गर्ने, झूटा विवरण दिने कार्यहरू आफैंमा भ्रष्टाचारजन्य कसुर रहेकाले यसमा बिगो रकम मागदाबी लिइएको छैन। अध्ययन गरिएका मुद्दाहरूमध्ये बिगो मागदाबीका आधारमा सबैभन्दा ठूलो मुद्दा सूचना प्रविधि खरिदको रहेको छ जसमा मागदाबी रकम रु. २३ करोड २७ लाख ५८ हजार ७७ रहेको भने सबैभन्दा सानो मुद्दा पशु फर्म अनुदान सिफारिस गर्दा कार्यवाहक वडाध्यक्षले रु. ९००० घुस लिएको सम्बन्धी रहेको छ।

तालिका ६ : मागदाबी लिइएको बिगो रकमका आधारमा

क्रम संख्या	उजुरीको विषय (मुद्दा)	मागदाबी रकम (रु. हजारमा)
१	सूचना प्रविधि खरिद	२३,२७,५८
२	सर्पको विष उत्पादन (निर्माण)	१७,९८,३३
३	जग्गा रजिस्ट्रेसन शुल्क हिनामिना	५,५५,१९
४	हदबन्दीभन्दा बढी जग्गा बिक्री गरेको	५,०५,४२
५	गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन	४,६७,३८
६	सार्वजनिक जग्गा बिक्री	४,०४,२४
७	प्राकृतिक स्रोतको आय	३,३३,२२
८	गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन	३,१५,८१

आरोपितको प्रकार तथा संख्याको विश्लेषण

अध्ययन अवधिमा दर्ता भएका १०० वटा मुद्दाहरूमा जम्मा आरोपितको संख्या ३५६ रहेकोमा ३९ मुद्दामा सम्बन्धित निकायका प्रमुख ४४, अधिकृतस्तरका कर्मचारी ८२, सहायकस्तरका कर्मचारी ५९, विद्यालयका शिक्ष १०, विद्यालय व्यवस्थापन समिति तथा उपभोक्ता समितिका पदाधिकार तथा सदस्यलगायत १२९ र राजनैतिक पद धारण गरेका ३२ जना आरोपी रहेका छन् । आरोपितहरूमध्ये सम्बन्धित निकायका प्रमुखहरूमा धेरैजसो मुद्दाहरूमा पालिकाका प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत, विद्यालयका प्रधानाध्यापक, तत्कालीन जिल्ला शिक्षा अधिकारी, नेपाल सरकारका सचिव, प्रदेश सरकारका सचिवलगायतका रहेका छन् । राजनैतिक पद धारण गरेका आरोपितहरूमध्ये प्रदेश सरकारका मन्त्री, स्थानीय तहका प्रमुख तथा उपप्रमुख, वडाअध्यक्ष, वडासदस्यहरू रहेका छन् ।



आरोपितहरूको संख्यालाई क्षेत्रगत रूपमा विश्लेषण गर्दा सबैभन्दा बढी निर्माण कार्यसँग सम्बन्धित आरोपितहरू रहेको देखियो । जम्मा आरोपितको संख्या ३४६ रहेकोमा १५० जना निर्माणसँग सम्बन्धित मुद्दाका आरोपी छन् । जसमध्ये निकायको प्रमुख १७, अधिकृत तहको ३१, सहायकस्तर २४, विद्यालय व्यवस्थापन समिति तथा उपभोक्ता समितिको सदस्यलगायत ६० र राजनैतिक पदमा रहेका १८ जनाविरुद्ध मुद्दा दर्ता भएको छ। उल्लेख्य संख्यामा निकायका प्रमुख तथा पदाधिकारीसमेत आरोपित भई मुद्दा दर्ता हुनुले अनियमितता र भ्रष्टाचारजन्य कसुरमा संगठनमा नेतृत्वतहमा भ्रष्टाचार निवारण र सुशासन प्रवर्द्धनमा गम्भीरताको कमी रहेको, नेतृत्वले आचरण र नैतिकता प्रदर्शन गर्न नसकेको तर्फ संकेत गर्दछ । १०० वटा मुद्दाका ३५६ जना प्रतिवादीहरूमध्ये ४४ जना (१२.४ प्रतिशत) आरोपी सम्बन्धित संस्थाका प्रमुख रहनुले सार्वजनिक निकायहरूमा सुशासनको निराशाजनक अवस्थाको संकेत गर्दछ। प्रतिवादीहरूमध्ये ३२ जना राजनीतिक पदाधिकारी रहेका छन् । विभिन्न अध्ययनहरूले भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा राजनीतिक प्रतिबद्धता र राजनीतिक नेतृत्वको भूमिका महत्त्वपूर्ण हुने कुरा

देखाएका हुन्छन्। यस सन्दर्भमा नेपालमा सुशासन कायम गर्नका लागि राजनितिक र प्रशासनिक नेतृत्व तहमै धेरै आचरणगत सुधार गर्नुपर्ने देखिन्छ।

निष्कर्ष

सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्तिले भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा अनुसन्धान तहकिकात गरी भ्रष्टाचार गरेको देखिएमा सो अपराधमा संलग्न अन्य व्यक्तिउपर कानुनबमोजिम अधिकार प्राप्त अदालतमा मुद्दा दायर गर्न वा गराउन सक्ने संवैधानिक जिम्मेवारीबमोजिम अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले विशेष अदालतमा मुद्दा दायर गर्ने गरेको छ। पछिल्लो समयमा आयोगबाट दर्ता भएको मुद्दाको यस विश्लेषणले तपसिलबमोजिमको निष्कर्ष निकाल्न सकिन्छ :

क. जनतासँग प्रत्यक्ष सरोकार राख्ने स्थानीय तहले आफ्नो काम कारबाहीमा उल्लेख्य सुधार ल्याई सुशासन प्रवर्द्धनमा जोड दिनुपर्ने देखिन्छ।

ख. भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापले विकास निर्माणको गुणस्तर, समय र काममा बाधा पुऱ्याएको छ।

ग. अनियमितता र भ्रष्टाचारजन्य कसुरमा सङ्गठनमा नेतृत्वतह भ्रष्टाचार निवारण र सुशासन प्रवर्द्धनमा गम्भीर हुनुपर्ने, नेतृत्वले आचरण र नैतिकता प्रदर्शन गर्न सक्नुपर्ने हुन्छ।

घ. विकास निर्माणको अवरोधकको रूपमा रहेको भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन प्रवर्द्धन गर्ने कार्य आयोगको एकल प्रयासबाट मात्र सम्भव नहुने देखिन्छ। यसका लागि सम्पूर्ण राज्य संयन्त्र एवम् सरोकारवाला एकजुट हुन जरुरी रहेको छ।

ङ. जनप्रतिनिधि, उपभोक्ता समितिका सदस्यहरू तथा राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरूमा पनि सोही अनुरूपको पेसागत निष्ठा र व्यावसायिक दक्षता प्रतिविम्बित हुनुपर्ने आवश्यकता छ।

च. सबै राजनीतिक दलहरू, सञ्चारकर्मीहरू, बुद्धिजीवीहरू, आमजनता सबैको समन्वय, सदभाव र सहकार्यमा मात्र भ्रष्टाचार न्यूनीकरण गर्न सहज हुने देखिन्छ।

सन्दर्भ सामग्री

- Nat'lVigilanceCentreReport:https://kathmandupost.com/national/2018/06/24/bhaktapur-revenue-staff-most-corrupt
  अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको वेबसाइटमा प्रकाशित प्रेस विज्ञप्तिहरू, https://ciaa . gov . np/pressreleaseCategory/charge
  नेपालको संविधान

भ्रष्टाचारसम्बन्धी कसुरको प्रकृति र अनुसन्धान गर्दा ध्यान दिनुपर्ने विषयहरू

पुण्यप्रसाद पाठक[1]

विषय प्रवेश

शाब्दिक रूपमा 'भ्रष्ट' र 'आचार' दुई शब्दको सन्धिबाट भ्रष्टाचार शब्द बनेको हो । जुन शब्दले आचार नभएको वा आचार खस्किएको काम कारबाहीलाई जनाउँदछ । अंग्रेजीमा Corruption भन्ने शब्द दुईवटा latin word Com / rumpere बाट बनेको हो। जसको शाब्दिक अर्थ क्रमशः with together/to break भन्ने हुन्छ[2] । त्यसैगरी Black law Dictionary ले Corruption को परिभाषा गर्दै "Illegality, a vicious and Fraudulent intention to evade the Prohibitions of the low, something against or Forbidden by law; moral turpitude or exactly opposite of honesty involving intentional disregard of low from improper motives" .

"An act done with an intent to give some advantage inconsistent with official duty and right of others" भन्ने उल्लेख भएको देखिन्छ[3] । भ्रष्टाचार निवारण ऐन २०५९ ले भ्रष्टाचारको परिभाषा गरेको पाइँदैन। उक्त ऐनको दफा २(क) मा भ्रष्टाचार भन्नाले परिच्छेद –२ अन्तर्गत सजाय हुने कसुर सम्झनुपर्दछ भन्ने उल्लेख भएको देखिन्छ। भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को परिच्छेद –२ मा दफा ३ देखि दफा २० सम्मका १८ वटा दफाहरूमा भ्रष्टाचार मानिने कसुरहरू उल्लेख गरी सजायको व्यवस्था गरेको पाइन्छ भन्ने उक्त ऐनको दफा २१ देखि २४ सम्ममा भ्रष्टाचारको उद्योग गर्नेलाई र मतियारलाई सजाय हुने, संगठित संस्थाबाट भ्रष्टाचारको कसुर भएकोमा मुख्य भई काम गर्नेलाई सजाय हुने र विशिष्ट व्यक्तिहरूबाट भएको भ्रष्टाचारमा थप सजाय हुने कानुनी व्यवस्था रहेको देखिन्छ[4] । भ्रष्टाचारलगायत सबै फौजदारी कसुरमा सजाय गर्न कानुनको कठोर बनावट (Strict construction of law) को सिद्धान्त अपनाइन्छ। यसको अर्थ उल्लिखित परिच्छेद–२ मा कसुर भनी उल्लेख नभएका तर समाजले अति गम्भीर किसिमको भ्रष्टाचार हो भनी महसुस गरेको कार्यहरू पनि भ्रष्टाचारभित्र पर्दैनन्। यस्ता कार्यमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले अनुसन्धान गर्न अभियोजन गर्न सक्दैन। नेपालको संविधान, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ र भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ अनुसार नेपालमा भ्रष्टाचारको कसुरको अनुसन्धान र अभियोजन (मुद्दा दायर गर्ने कार्य) अख्तियार

१ सह–न्यायाधिवक्ता, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, टङ्गाल, काठमाडौं।

२ www . accsey . com>report_corruption

३ Black Law Dictionary, 4th ed . 1968,

४ भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ परिच्छेद –२

दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले गर्दछ। मुद्दाको सुरु फैसला विशेष अदालतबाट र पुनरावेदन सुन्ने र फैसला गर्ने कार्य सर्वोच्च अदालतबाट गरिन्छ।

भ्रष्टाचार कसुरको प्रकृति

भ्रष्टाचार एउटा श्वेतग्रिवी वा श्वेत पोसाकधारी (White collar crime) अपराध हो। यो अपराध समाजका गन्यमान्य, अधिकारसम्पन्न र राष्ट्रसेवकका रूपमा रहेका व्यक्तिहरूबाट गरिन्छ। सामान्यतया भ्रष्टाचारका कसुरबाट कुनै निश्चित व्यक्ति पीडित रहेको हुँदैन। अपितु समाज वा समग्र राष्ट्र नै यस किसिमका अपराधबाट पीडित रहेको हुन्छ। अन्य परम्परागत अपराधको भन्दा भ्रष्टाचारको अपराधले समाजको धेरै ठूलो असर परेको हुन्छ। राज्यका अधिकारसम्पन्न राष्ट्रसेवकहरूबाट कानुनका विभिन्न छिद्रहरूको प्रयोग गर्दै आफ्नो पदको दुरुपयोग गरी भ्रष्टाचारको कसुर गरिन्छ। प्रत्यक्ष रूपमा कुनै व्यक्ति पीडित नहुने कारणले गर्दा यस्ता अपराधहरू गोप्य रूपमै गरिन्छ। गोप्य नै रहन्छ। कसैको उजुरी वा अन्य कुनै माध्यमबाट यस्ता भ्रष्टाचारका कसुरको जानकारी प्राप्त भएमा पनि विशेष सावधानीपूर्वक गरिएको कसुरको अनुसन्धान त्यस्तै किसिमको विशेष ज्ञान, सीप, क्षमता, दक्षता भएका अनुसन्धान अधिकृतबाट विभिन्न इलेक्ट्रोनिक वा अन्य वैज्ञानिक साधनहरूको प्रयोग गरी लिखित भौतिक तथा वैज्ञानिक सबुत प्रमाणहरूको संकलन गरी गर्नुपर्ने हुन्छ। यस्ता अपराधको अनुसन्धानमा अनुसन्धान अधिकृतलाई पर्न सक्ने दबाब र प्रभाव पनि अन्य परम्परागत अपराधमा भन्दा गम्भीर प्रकृतिको नै रहेको हुन्छ।

भ्रष्टाचारसम्बन्धी कसुरको अनुसन्धान गर्दा ध्यान दिनुपर्ने कुराहरू

भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा ३ देखि दफा २४ सम्ममा व्यवस्था भएका कसुरहरूमध्ये धेरै मात्रामा उजुर पर्ने तथा अनुसन्धान र अभियोजन गरिएका कसुरहरू निम्नबमोजिम रहेको पाइन्छः–

१. रिसवत लिने दिने।

२. राजस्व चुहावट गर्ने।

३. गैरकानुनी लाभ वा हानि पुऱ्याउने बदनियतले काम गर्ने।

   क. आयोजनाको सम्भाव्यता अध्ययन गर्दा वा नर्म्स तयार गर्दा आधारबिना अस्वाभाविक किसिमबाट बढी काम वा लागत देखाउने,

   ख. निर्धारित गुणस्तरभन्दा कम गुणस्तरको निर्माण सामग्री प्रयोग गर्ने वा अनुमति दिने वा निर्धारित गुणस्तरको हो भनी प्रमाणित गर्ने,

   ग. निर्माण कार्यको गुणस्तर कम गर्ने, आकार वा रूप परिवर्तन गर्ने वा निर्धारित सर्त तथा मापदण्डविपरीत निर्माण कार्य गर्ने, गराउने वा त्यस्तो निर्माण कार्यलाई गुणस्तरयुक्त, सर्त तथा मापदण्डबमोजिम भएको हो भनी प्रमाणित वा स्वीकृत गर्ने,

   घ. लागत इस्टिमेट अस्वाभाविक रूपमा बढाई संशोधन गरी काम गर्ने, गराउने,

   ङ. झूटा बिल, भरपाई बनाई भुक्तानी लिने, दिने वा बिलको दोहोरो भुक्तानी लिने दिने,

   च. आवश्यक पर्नेभन्दा अस्वाभाविक रूपमा बढी सामान खरिद गर्ने, गराउने,

छ. सरकारी वा सार्वजनिक सम्पत्ति गैरकानुनी रूपमा आफ्नो वा अरूको नाममा दर्ता, भोगचलन गर्ने, गराउने,

ज. सरकारी वा सार्वजनिक संस्थाको नाममा कुनै सम्पत्ति धितो लिनुपर्दा अस्वाभाविक रूपमा अधिक मूल्याङ्कन गर्ने, गराउने,

झ. मालसामान खरिद गर्दा गुणस्तरहीन, म्याद नाघेको र अस्वाभाविक रूपमा बढी मूल्य तिरी खरिद गर्ने, गराउने ।

४. गलत लिखत तयार गर्ने ।

५. सरकारी वा सार्वजनिक संस्थाको कागजात नोक्सान गर्ने ।

६. सरकारी कागजात सच्याउने ।

७. प्रश्नपत्रको गोपनीयता भंग गर्ने वा परीक्षाको परिणाम फेरबदल गर्ने ।

८. आफूले नपाएको ओहदा अधिकार वा हैसियत वा सुविधा पाएँ भनी कुनै राष्ट्रसेवकको ओहदा, अधिकार वा हैसियत वा सुविधा प्रयोग गर्ने ।

९. राष्ट्रसेवकको ओहदा पाउने वा बहाल रहने वा हैसियत, लाभ वा सुविधा पाउने उद्देश्यले झूटा विवरण दिने

१०. सार्वजनिक सम्पत्तिको हानि–नोक्सानी गर्ने ।

११. गलत प्रतिवेदन दिने (लेखापरीक्षण गर्दा, कुनै विषयको अध्ययन वा जाँचबुझ गरी प्रतिवेदन दिँदा)

१२. गैरकानुनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गर्ने ।

१३. उल्लिखित कसुरका उद्योग गर्ने वा उल्लिखित कसुर गर्न मुख्य कसुरदारलाई सघाई मतियारको रूपमा कार्य गर्ने ।

भ्रष्टाचारसम्बन्धी कसुरहरूको अनुसन्धान गर्दा ध्यान दिनु पर्ने सम्पुर्ण विषयबस्तुहरूलाई एउटा सिमित लेखमा उल्लेख गर्न सम्भब छैन, त्यसैले प्रस्तुत लेखमा केही मुख्य मुख्य बिषयहरूलाई निम्न बमोजिमका दुई वटा वर्गमा विभाजित गरि चर्चा गरिएको छ ।

१) सबै किसिमका भ्रष्टाचारका मुद्दाहरूको अनसुन्धान गर्दा ध्यान दिनुपर्ने साझा विषयहरू

२) भ्रष्टाचारका निश्चित प्रकारका केही मुद्दाहरूमा अनुसन्धान गर्दा ध्यान दिनुपर्ने विशेष कुराहरू

१) सबै किसिमका भ्रष्टाचारका मुद्दाहरूको अनसुन्धान गर्दा ध्यान दिनुपर्ने साझा विषयहरू

क) अनुसन्धान गर्नुपर्ने विषयको रूपरेखा तयार गर्ने

अ) अनुसन्धान अधिकृतले प्रारम्भिक अनुसन्धान वा विस्तृत अनुसन्धान गर्न सुरु गर्दा सर्वप्रथम उजुरी वा अपराधको जानकारीको विषयमा स्पष्ट हुनुपर्दछ । कुन पदाधिकारीको सम्बन्धमा कुन समयको के काम कारबाहीको विषयमा उजुरी पर]को हा] ? उक्त पदाधिकारीको कामको प्रकृति के हो ? सम्बन्धित विषयमा निजको काम, कर्तव्य, अधिकार र दायीत्व के के हुन्छ । निजले कुन कानुनको आधारमा उक्त काम, कर्तव्य र अधिकारको प्रयोग गर्दछ भन्ने कुराको मोटामोटी जानकारी प्राप्त गर्नुपर्दछ । अनुसन्धान अधिकृतले त्यस्तो जानकारी सम्बन्धित विषयमा जानकारी राख्ने आयोगकै अन्य

अनुसन्धान अधिकृतहरू, विज्ञ वा विशेषज्ञहरू, महाशाखा प्रमुख वा कार्यालय प्रमुखबाट वा सम्बन्धित विषयका ऐन, कानुनबाट समेत प्राप्त गर्न सक्दछन । विस्तृत अनुसन्धान गर्दा सम्बन्धित माननीय आयुक्तज्यूबाट निर्देशन प्राप्त गर्नुपर्दछ।

आ) आफूलाई जानकारी नभएको विषयमा सम्बन्धित व्यक्तिहरूबाट जानकारी हासिल गर्न चासो राख्ने गुण नै सफल अनुसन्धान अधिकृतको गुण हो तर त्यसरी जानकारी हासिल गर्दा सम्बन्धित विषय वस्तुको गोपनीयतामा भने ध्यान दिनुपर्दछ।

इ) सम्बन्धित विषयमा जानकारी प्राप्त गरिसकेपछि अनुसन्धान गर्नुपर्ने विषयको रूपरेखा (Plot) तयार गर्नुपर्दछ। यसमा अतिरिक्त विस्तृत अनुसन्धान गर्दाका सन्दर्भमा प्रारम्भिक अनुसन्धानको मिसिललाई मिहिन रूपमा अध्ययन गर्ने र के विषयमा विस्तृत अनुसन्धान गर्न आयोगबाट निर्णय भएको हो र के के विषयहरू प्रारम्भिकबाट नै टुङ्गिएको हो भन्ने सम्बन्धमा स्पष्ट हुनुपर्दछ।

ख) अनुसन्धान अधिकृतको व्यवहार सम्बन्धमाः– अनुसन्धान अधिकृतको शंकित व्यक्तिसँगको व्यवहार, अनुसन्धान गर्ने विषयमा थाहा जानकारी भएमा मानिसहरूसँगको व्यवहार वा सबुत प्रमाण, कागजात संकलन गर्दा सम्बन्धित पदाधिकारीसँग गरिने व्यवहार अति सरल, नम्र, मर्यादित तथा व्यावसायिक किसिमको हुनुपर्दछ । अनुसन्धान अधिकृतको काम कारबाही र व्यवहार आफ्नो कामप्रति पूर्णतः प्रतिबद्ध र समर्पित देखिनुपर्दछ र हुनु पनि पर्दछ। आफ्नो कार्यप्रति पूर्ण प्रतिबद्ध र समर्पित अनुसन्धान अधिकृतलाई कसैले पनि अनुचित दबाब वा अनुचित प्रस्ताव राख्न आँट गर्न सक्दैनन्।

ग) कुनै चीजवस्तु बरामद गर्दाः– अनुसन्धानको सम्बन्धमा कुनै चीजवस्तु बरामद गर्दा प्रवेश मुचुल्का र खानतलासी बरामदी मुचुल्का बनाई बरामद गरी लगेको समानको भरपाई तयार गरी बुझाई बरामदी मुचुल्कामा समेत बुझ्ने मानिसको सही गराई बरामदी समान ल्याउनुपर्नेछ। कुनै कार्यालयबाट कुनै सामान वा कागजात बरामद गर्दा समेत यही प्रक्रिया अपनाउनुपर्दछ[५] । प्रवेश मुचुल्का र बरामदी मुचुल्का तयार गर्दा राख्नुपर्ने स्थानीय व्यक्ति, बरामद गरेको चीजवस्तु जिम्मा रहेको व्यक्ति, सम्भव भए शंकित व्यक्ति, स्थानीय निकायका प्रतिनिधि वा निजको उपस्थिति नरहेमा अन्य कुनै सरकारी कर्मचारीलाई रोहवरमा राख्नुपर्नेछ[६] ।

घ) कागजात माग गर्दा वा प्राप्त गर्दा सक्कल नक्कल सम्बन्धमा विचार गर्नुपर्नेः– अनुसन्धानबाट अभियुक्तउपर मुद्दा चलाउनुपर्ने भएमा सबुत प्रमाण कागजातहरू सक्कलै पेस गर्नुपर्ने हुन्छ[७] । आरोप पत्रसाथ सक्कल पेस गरिएको रहेनछ भने पनि अदालतले मुद्दाको सुनवाइ र फैसलाको क्रममा सक्कल कागजातको माग गर्नेछ भन्ने कुरालाई सदैव ध्यानमा राखी प्रमाणहरूको संकलन गर्नुपर्दछ। तसर्थ अनुसन्धानको क्रममा प्रमाणयोग्य कागजात माग गर्दा सम्बन्धित निकायले गर्ने आगामी दिनको नियमित काम कारबाहीमा अवरोध आउने अवस्थामा बाहेक सक्कल कागजात नै मगाउनुपर्नेछ। परीक्षणका लागि पठाउनुपर्ने वा परीक्षण गर्न नमुनाको रूपमा पठाउनुपर्ने कागजात अनिवार्य रूपमा सक्कल नै मगाउनुपर्नेछ। कागजात मगाउँदा सक्कल वा प्रमाणित फोटोकपी के पठाउनुपर्ने हो स्पष्ट खुलाउनुपर्नेछ। सक्कल माग गर]कोमा फोटोकपी प्राप्त भएको तर पत्रमा सक्कल वा फोटो

५ अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियमावली २०५९ को नियम २०, अनुसूची ९ अनुसूची १०

६ मुलुकी फौजदारी कार्यविधि संहिता २०७४ दफा १९

७ प्रमाण ऐन २०३१ दफा ३५

कपी के पठाएको हो सो नखुलाई पठाएकोमा अनिवार्य रूपमा फोटोकपी प्राप्त भयो, सक्कल कहाँ कसको जिम्मामा छ भनी सोधनी गरी जवाफ राख्नुपर्नेछ।

ङ) शंकितको बयान गराउँदा ध्यान दिनुपर्ने कुराहरू

अ) शंकितको बयान गराउनुअगाडि तत्समयसम्म संकलित आधार प्रमाणहरूको आधारमा शंकितबाट खुलाउनुपर्ने कुराहरू, निजलाई सोध्नुपर्ने प्रश्नहरूको सूची तयार गर्नुपर्नेछ। प्रारम्भिक प्रश्नबाहेक विषयहरूसँग सम्बन्धित प्रश्नहरू एकैपटक टाइप गरी फरमेटको रूपमा दिने गर्नु हुन्न। एउटा प्रश्नको जवाफ प्राप्त भएपछि सो प्रश्नको जवाफ कति आयो कति आएन सोसमेत हेरी अर्को प्रश्न सोध्ने गर्नुपर्छ। सूचक प्रश्न सोध्नु हुँदैन। तत्समयसम्म सोध्नुपर्ने देखिएका सबै प्रश्नहरू त्यसैबखत सोध्नुपर्दछ। बयानपछि संकलित प्रमाणको आधारमा नयाँ प्रश्नहरू सोध्नुपर्ने अवस्था आएमा मात्र पूरक (ततिम्बा) बयान गराउनुपर्दछ।

आ) बयान गर्नुपूर्व शंकितले निजको कानुन व्यवसायीसँग सल्लाह लिन चाहेमा सल्लाहको मौका दिनुपर्दछ[८]। बयानको क्रममा रोहवरमा कानुन व्यवसायी राख्न चाहेमा वकालतनामा लिएर बयानको शिर व्यहोरामा नै कानुन व्यावसायीको रोहवरमा भन्नेसमेत उल्लेख गरेर त्यस दिनको बयान सकिएपञ्चात् रोहवरमा सही गर्नुपर्नेछ भन्ने कानुन व्यवसायीलाई जानकारी दिएर बयान गराउनुपर्दछ। प्रश्नको जवाफ कानुन व्यवसायीलाई सोधेर दिन पाइने छैन। शंकितले स्वतन्त्र रूपमा आफैंले दिनुपर्नेछ भन्ने कुराको जानकारी बयान सुरु हुनुभन्दा पहिले नै कानुन व्यवसायी र शंकितलाई दिनुपर्नेछ।

इ) बयान गराउँदा आफ्नो कुरा स्वतन्त्र रूपमा कुनै डर, धाकधम्कीबिना भन्न वा लेख्न दिनुपर्दछ। आफ्नाविरुद्धमा बयान दिन तपाईंलाई कर लाग्ने छैन। आफ्नाविरुद्धमा बयान दिएमा तपाईंका विरुद्ध प्रमाण लाग्नेछ भन्ने कुराको जानकारी बयानका प्रश्नहरूकै सन्दर्भमा उल्लेख गर्नुपर्नेछ[९]।

ई) शंकितलाई बयान गराउँदा अनुसन्धान अधिकृतले कसुरका विषयमा साबित गराउँछु भन्ने उद्देश्यले होइन कि शंकितको बयानबाट अनुसन्धानका नयाँ विषयवस्तुहरू थाहा पाउन सकियोस् र अनुसन्धानका नयाँ ढोकाहरू खोल्न सकियोस् भन्ने उद्देश्यका साथ गराउनुपर्दछ। सोधिने प्रश्नहरूको ढाँचा/विषयवस्तुसमेत सोहीअनुरूपको हुनुपर्दछ। अनुसन्धानको क्रममा भएको साबिती बयानलाई अभियुक्तले विभिन्न कारण देखाई इच्छाविरुद्धको साबिती भनी अदालतमा इन्कार हुनासाथ उक्त साबिती बयानलाई अदालतले प्रमाणको रूपमा ग्रहण नगर्ने पद्धति रहेको पाइन्छ[१०]।

उ) कसलाई बयान गराउने कसको कागज गराउने भन्ने विषय पनि अनुसन्धान अधिकृतले विचार पुऱ्याउनुपर्ने अर्को विषय हो। जुन विषय वस्तुमा अनुसन्धान गरिँदै छ, त्यस विषयवस्तुमा कसुरदारको रूपमा संलग्नता पो छ कि भन्ने अवस्था नदेखिएको पदाधिकारी वा व्यक्तिलाई बयान गराउनु उपयुक्त हुन्न[११]।

---

८ नेपालको संविधान, धारा २०(२)

९ Miranda rule

१० प्रमाण ऐन, २०३१, दफा ९

११ अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ दफा १९(१)(ख)

च) बुझिएका मानिसहरूको कागज गराउँदा ध्यान दिनुपर्ने विषयहरू

अ) जुन विषयमा अनुसन्धान गरिँदै छ त्यस विषयमा केही न केही जानकारी छ भन्ने विश्वसनीय आधार नभएको व्यक्तिको कागज गराउनु हुँदैन[१२]। बुझिएका व्यक्तिहरूको कागज गराउँदा अनुसन्धान अधिकृतले आफ्नो कला र खुबीको प्रयोग गर्नुपर्दछ। आत्मीय रूपमा अनौपचारिक कुराकानी गर्दा अनुसन्धानको नयाँ विषय या अन्य जानकारी दिन सक्ने वा अनुसन्धानलाई सहयोग पुऱ्याउने व्यक्तिको मात्र कागज गराउनुपर्दछ।

आ) अनौपचारिक कुराकानीका क्रममा तत्समयसम्म प्राप्त प्रमाणको आधारमा उजागर भएको तथ्यभन्दा विपरीत व्यहोरा उल्लेख गर्ने व्यक्ति वा भनाइमा कुनै सत्यता नै नदेखिएको व्यक्ति वा शंकितका पक्षमा कुरा गर्ने व्यक्ति वा अदालतमा शंकितको पक्षमा बकपत्र गर्ने सम्भावना भएकाहरूको कागज गराउनु हुँदैन।

इ) कागज गराउँदा निजसँग जान्न बुझ्न चाहेको विषय के हो पहिले नै प्रश्न बनाई उक्त प्रश्नहरू सरल र बुझिने भाषामा उल्लेख गरी सबै प्रश्नको थाहा जानकारी भएसम्मको उत्तर दिन अनुरोध गर्नुपर्नेछ।

छ) वैज्ञानिक परीक्षण गर्न पठाउँदा ध्यान दिनुपर्ने कुराहरू

भ्रष्टाचार मुद्दामा सामान्यतया वैज्ञानिक परीक्षण गर्नका लागि लिखतहरूको सद्दे किर्ते परीक्षण गर्न, हस्ताक्षर वा औंठाको ल्याप्चे परीक्षण गर्न, भौतिक निर्माणसँग सम्बन्धित नमुनाहरूको परीक्षण गर्न, स्वर परीक्षण गर्न, पेस भएका सी.डी., डी.भी.डी.हरूमा छेडखानी भएको छ वा छैन भन्ने परीक्षण गर्न, मोबाइलका एस.एम.एस., रेकर्ड, डेटाहरूको रिकोभरी र विश्लेषण गर्न पठाइने गरिन्छ।

अ) लिखतहरूको परीक्षण गर्न पठाउँदा सक्कल लिखत नै पठाउनुपर्दछ। त्यसैले परीक्षण गर्नुपर्छ भन्ने देखिएमा लिखतहरू समयमा नै तुरुन्त सक्कल लिखत नै माग गर्नुपर्दछ।

आ) लिखतको सद्दे किर्ते जाँच गर्न पठाउँदा नमुना लिखत वा दस्तखतको रूपमा अविवादित समकालीन लिखतहरू आवश्यक पर्ने हुँदा अनुसन्धान अधिकृतले समयमा नै त्यस्ता समकालीन लिखतहरू मगाउनुपर्दछ वा बरामद गरी लिनुपर्दछ।

इ) भौतिक निर्माणसँग सम्बन्धित नमुनाहरूको परीक्षण गर्न पठाउँदा भरसक स्वतन्त्र तेस्रो पक्षकोमा पठाउनु उपयुक्त हुन्छ।

ई) परीक्षण गर्न पठाउँदा कुन मुद्दाको वा कहाँको नमुना हो भन्ने नखुल्ने गरी संकेत नम्बर दिएर पठाउने सम्बन्धमा विशेष चनाखो रहनुपर्ने हुन्छ।

२) भ्रष्टाचारका निश्चित प्रकारका केही मुद्दाहरूको अनुसन्धान गर्दा ध्यान दिनुपर्ने विशेष कुराहरू

क) घुस–रिसवत मुद्दाहरू

अ) घुस–रिसवत मुद्दामा स्टिङ्ग अपरेसन गर्नुभन्दा पहिले घुस–रिसवत दिने (उजुरकर्ता) ले दिने निवेदनमा

---

१२ अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ दफा १९(१)(ख), मुलुकी फौजदारी कार्यविधि संहिता २०७४ दफा १६(३)

स्पष्ट रूपमा के कामका लागि घुस–रिसवत माग गरेको हो ? के कति रकम माग गरेको छ ? जुन कार्यका लागि घुस–रिसवत माग गरेको छ त्यो कार्य सम्पन्न भइसकेको छ वा काम गर्न बाँकी नै छ लगायतका विषयहरू स्पष्ट रूपमा खुलाई निवेदन लिनुपर्दछ।

आ) घुस–रिसवत लिने र दिनेबीचमा भएको अडियो र भिडियोसमेत राम्रो गरी सुनेर रकम माग गरे नगरेको स्पष्ट हुनुपर्छ । साथै उक्त अडियो भिडियो पेस गरेको निवेदनसहितका सबै निवेदनहरू दर्ता गरी तत्पश्चात् मात्र स्टिङ्ग गर्ने कर्मचारी खटाई पठाउनुपर्ने ।

इ) रिसवत लेनदेन गर्दा गर्दैको अवस्थाको फोटो, भिडियो खिच्ने सम्बन्धमा विशेष तयारी रहने र यस किसिमका प्रमाणहरू तथा सी.सी. क्यामराका फुटेजहरू विशेष महत्त्वका साथ संकलन गर्ने ।

ई) स्टिङ्ग गर्दा उजुरीमा उल्लेख भएका शंकित र रकम लेनदेन गर्दाका समयमा शंकितसँग साथमा रहेको अन्य व्यक्तिहरूको समेत शरीर, घर, कोठा, दराज आदिमा रहेका नगदलगायत उजुरीसँग प्रमाणमा लाग्ने चीजवस्तु बरामद गर्ने, शंकित देखिने सबै व्यक्तिहरूलाई पक्राउ पुर्जी दिने, पक्राउ गर्ने ।

उ) बरामदी मुचुल्का तयार गर्दा कुन चीजवस्तु कहाँ कुन स्थानमा केमा राखेको अवस्थामा बरामद भएको हो स्पष्ट खुलाउनुपर्दछ। नगद वा कुनै जिन्सी चीजवस्तु कुनै झोला, सुटकेस आदिबाट बरामद भएको भए झोला सुटकेसको रंग, कुनै नाम उल्लेख भए नामसमेत उल्लेख गरी सो झोला, सुटकेससमेत बरामद गर्नुपर्दछ। बरामद गर्दा गर्दैको अवस्थाको फोटोसमेत खिच्नुपर्दछ।

ऊ) रकम दिने व्यक्तिको समेत बयान गराउने, सोका अतिरिक्त जसको नामको कुनै काम कारबाही गर्दा उक्त घुस–रिसवत दिनुपरेको हो सो व्यक्तिको समेत आवश्यकताअनुसार बयान वा कागजात गराउने ।

ख) सार्वजनिक निर्माणसम्बन्धी विषयमा नापजाँच गर्दा वा मुचुल्का गर्दा

अ) सार्वजनिक निर्माणसँग सम्बन्धित विषयमा नापजाँच गर्दा उक्त निर्माण कार्य गर्ने गराउने कर्मचारी, कार्यालय प्रमुख, उपभोक्ता समिति वा ठेकेदार निजको प्रतिनिधि, स्थानीय व्यक्तिहरू, स्थानीय जनप्रतिनिधि वा सो निर्माण कार्यसँग सम्बन्धित व्यक्तिबाहेकको अन्य कार्यालयको कुनै कर्मचारीहरू समेतलाई नापजाँच हुने मिति समयको पूर्वसूचना दिई निजहरूलाई रोहवरमा राखी नापजाँच गर्ने ।

आ) उक्त निर्माण कार्य गर्ने गराउने, सो निर्माण कार्यको नापजाँच गरी कार्यलयमा प्रतिवेदन दिने व्यक्ति/पदाधिकारीहरूलाई समेत रोहवरमा राख्ने । मुचुल्काको रोहवरमा राख्ने ।

इ) उल्लिखित व्यक्तिहरू नापजाँचमा उपस्थित हुने तर नापजाँचबाट प्रतिकूल परिणाम देखिन सक्ने भएमा रोहवरमा नवस्ने प्रचलन भएको हुँदा नापजाँचकै समयमा नापजाँचमा संलग्न भएको अवस्थाको अनुहार चिनिने फोटो खिच्ने, सो फोटोको पछाडि नापजाँचस्थलको यस खण्डको नापजाँच गर्दाको फोटो र संलग्न व्यक्तिहरूको नाम उल्लेख गरी अनुसन्धान अधिकृत नापजाँच गर्न जाने प्राविधिक (इन्जिनियर) समेतले सहीछाप गरी मिसिलमा समेत राख्ने ।

ई) नापजाँच गर्न प्रारम्भिक अनुसन्धानकै क्रममा प्राविधिकसहितको टोली सम्बन्धित स्थलमा गएको भए पुनः नापजाँच गर्नु नपर्ने गरी नापजाँच गर्नुपर्ने सम्पूर्ण विषयको नापजाँच गर्ने । मुचुल्का तयार गर्ने, सम्बन्धित इन्जिनियरले प्रतिवेदन दिने ।

उ) सम्बन्धित प्राविधिक (इन्जिनियर) ले नापजाँच प्रतिवेदन दिँदा स्थलगत नापजाँच विवरणमा उल्लेख भएको तथ्य र आधारमा प्रतिवेदन दिने मनोगत कुराहरू उल्लेख नगर्ने।

ऊ) नापजाँच गर्दा कुन दूरीको नापजाँच गरिएको हो स्पष्ट देखिने ट्यागहरू टाँसी नापजाँच गर्ने र ट्याग देखिने गरी फोटोसमेत खिच्ने।

ऋ) नापजाँच गर्दा निर्माणस्थलको कुनै ठाउँको निर्माण कार्यको नमुना लिनुपरेमा तोकिएको विधि (Standard sampling) अवलम्बन गर्ने। उपयुक्त दूरी र समान दूरीबाट नमुना संकलन गर्ने संकलित नमुनामा कुन दूरीको नमुना हो सो उल्लेख गरी कागज राखी नमुना प्याकिङ गर्ने।

ऌ) सम्भव भएसम्म सबै तहको प्रतिनिधित्व हुने गरी तहगत नमुना छनोट (Stratified sampling) गर्ने।

ए) सरोकारवालाको उपस्थितिमा मुचुल्का तयार गरी नमुना संकलन गर्ने, सिलबन्दी गर्ने।

ऐ) नमुना जाँच गर्न पठाउँदा ल्याबोरेटरीको प्रचलित कोडल मानक (Codal standard) को सीमा र स्वीकृतिभित्र छ वा छैन निश्चित गरेर मात्र जाँच्न पठाउने।

ओ) निर्माणाधीन संरचनाहरूको नमुना संकलन गर्दा सम्बन्धित स्पेसिफिकेसनमा तोकिएबमोजिम निर्माण सामग्रीको Process Test र निर्मित सामग्रीको Product test को आवश्यक मात्रा (Quantity) पुग्ने गरी नमुना संकलन गर्ने।

ग) सरकारी सार्वजनिक जग्गा व्यक्तिको नाममा दर्तासम्बन्धी उजुरीका सन्दर्भमा अनुसन्धान गर्दाः- साबिक जग्गा नापजाँचको समयमा फिल्डबुकमा पर्ति, बुट्यान, जंगल, खोला, भीर, बाँझो जनिएको जग्गाधनीको महल खाली रहेको, मालपोत वा भूमिकर नठेकिने, तिरो नलागेको, मिन्है महलमा दर्ता रहेको जग्गा सरकारी वा सार्वजनिक जग्गा हो। सरकारी वा सार्वजनिक जग्गाको परिभाषा मालपोत ऐन २०३४ को दफा २ (ख२) र दफा २(ख३), जग्गा नापजाँच ऐन २०१९को दफा २(ङ) र दफा २(च) मा गरिएको पाइन्छ। त्यसैगरी साविकको वन ऐन २०४९ को दफा २ (क१) र हाल प्रचलित वन ऐन २०७६ को दफा २(फ) ले वन क्षेत्रको परिभाषा गरेको छ। वन क्षेत्रको जग्गासमेत सरकारी जग्गा हो भन्ने देखिन्छ। सरकारी वा सार्वजनिक जग्गा निम्नलिखित तरिकाबाट व्यक्तिका नाममा दर्ता गर्ने प्रचलन रहेको पाइन्छ।

अ) उक्त सरकारी जग्गासँग साँध-सिमाना जोडिएका कित्ताहरूका जग्गाधनीले जग्गा हाल साविक गर्दाका बखत सरकारी जग्गा आफ्नो जग्गामा घुसाई नापनक्सा गरी बढी क्षेत्रफल कायम गरी स्रेस्ता पुर्जा तयार गर्ने।

आ) नापीका बखत व्यक्तिको नाममा नापजाँच नभएको फिल्डबुकमा जग्गाधनी उल्लेख नभएको सरकारी वा सार्वजनिक वा प्रति प्रकृतिको जग्गालाई दशकौंपछि पनि नापीका बखत नापजाँच छुट हुन गएको धेरै पहिलेदेखि जोतभोगमा रहेकाले दर्ता गरिपाऊँ भन्ने निवेदन लिई सर्जमिन मुचुल्का वा नापजाँचभन्दा पहिलेको तिरो तिरेको रसिद वा खरिद-बिक्रीको कागज आदि राखी सरकारी वा सार्वजनिक जग्गा व्यक्तिको नाममा दर्ता गर्ने स्रेस्ता पुर्जा तयार गर्ने गराउने गरेको पाइन्छ।

इ) उल्लिखित प्रमाणहरू राखी नदीले धार बदली उकास भएको जग्गा दर्ता गराउन निवेदन दिने गरिएको पनि पाइन्छ।

ई) आपसी मिलेमतो गरी अदालतमा मुद्दा हाली मिलापत्र गरी सरकारी वा सार्वजनिक जग्गा व्यक्तिका नाममा दाखिल खारेज गर्ने गरिएको पनि पाइन्छ।

उ) जंगल सिमानाको सरकारी वा सार्वजनिक जग्गा भोग गर्ने र पछि नाप जाँच छुट भएको भनी बनावटी प्रमाणहरू सृजना गरी निवेदन दिई आफ्ना नाममा गर्ने गरिएको पनि पाइन्छ।

तसर्थ यसरी सरकारी वा सार्वजनिक प्रकृतिको जग्गा व्यक्तिको नाममा घुसाई हाल साविक गरेको वा व्यक्तिको नाममा दर्ता स्रेस्ता गरेको मुद्दामा अनुसन्धान अधिकृतले निम्नबमोजिमका प्रमाणहरू संकलन गर्नुपर्ने हुन्छः–

अ) हाल साविक गर्दा सरकारी जग्गा घुसाई बढी क्षेत्रफल कायम गरेको वारदातमा व्यक्तिको नाममा दर्ता भएको साविकको दर्ता नक्साको प्रमाणित प्रतिलिपि, साविकको दर्ता स्रेस्ता प्रमाण पुर्जा, साविकको फिल्डबुक हाल साविक पछाडिको नक्सा बढ कायम गरी पाऊँ भन्ने निवेदन रहेको भए सो निवेदन, हाल साविक पछाडि दर्ता स्रेस्ता आदि।

आ) साविक नक्सा र हालको नक्सा ओभरल्याप गरेको खण्डमा समेत हाल साविक गर्दा सरकारी जग्गा घुसाई बढी क्षेत्रफल कायम गरेको हो वा होइन भन्ने छुट्टिन्छ।

इ) छुट जग्गा दर्ता गरिपाऊँ भनी निवेदन लिई सरकारी वा सार्वजनिक जग्गा व्यक्तिको नाममा दर्ता भएकोमा प्रमाणको रूपमा निम्नलिखित कागजातहरू संकलन गर्नुपर्दछः–

- साविकमा जग्गा नापजाँच हुँदाका अवस्थामा जग्गा दर्ता गरिपाऊँ भन्ने निवेदक वा निजका बाबु, आमा वा एकाघर सगोलका परिवारका अन्य सदस्यले सोही गा.वि.स. अझ सोही वार्डमा, अझ उक्त दाबी गरेको जग्गाको साँध–सिमानामा नै आफ्ना नाममा नापजाँच गराएको वा पुर्जा प्राप्त गरेको अवस्था भए सोको प्रमाण।
- दाबी गरेको जग्गाको साविकमा जग्गा नापजाँच हुँदाका बखत खडा भएको फिल्डबुकको प्रतिलिपि।
- निवेदकले जग्गा दर्ता गरिपाऊँ भन्ने निवेदन साथ साविकको तिरो तिरेको रसिद वा खरिद–बिक्रीको कागजात पेस गरेको भए निवेदक वा निजका बाबु, आमा परिवारका अन्य सदस्यले सोही तिरो तिरेको रसिद वा खरिद–बिक्रीको कागजअनुसारको जग्गा सोही गा.वि.स. र वार्ड वा साँध–सिमाना जोडिएको अन्य वार्ड नं. मा साविकमै नापजाँच दर्ता गरेको देखिने प्रमाण भए सो प्रमाण।
- उक्त साविकको दर्ता गरेको जग्गापछि कसैलाई बेचबिखन वा अन्य किसिमले हक हस्तान्तरण गरेका भए सो बेचबिखन गरेको वा हक हस्तान्त्रण गरेको लिखतको प्रमाण।
- जग्गाधनीको परापूर्वदेखिको जग्गा हो वा होइन भन्ने छुट्ट्याउन भूमिसम्बन्धी ऐन लागू हुँदा भरेको ७ नं. फाँटवारीबाट पनि थाहा हुन्छ[१३]।
- जोत कमोदभित्रको जग्गा हो वा होइन भन्ने यकिन गर्न भूमिसम्बन्धी नियमावली २०२१ अनुसार भरिएको १ नं. अनुसूची र २ नं. अनुसूचीको लगतबाट पनि थाहा हुन्छ[१४]।

---

१३ भूमिसम्बन्धी नियमावली २०२१, अनुसूची ७

१४ भूमिसम्बन्धी नियमावली २०२१, अनुसूची १ र २

- छुट दर्ता भनी दाबी गरेको जग्गाको कित्ताअनुसारको दर्ता बाँकी स्रेस्ता एवं लुज सिटको व्यहोराबाट पनि व्यक्तिगत जग्गा हो वा होइन भनी हेर्न सकिने।

घ) सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी विवादमा अनुसन्धान गर्दा ध्यान दिनुपर्ने कुराहरू :– सार्वजनिक खरिदका सम्बन्धमा निम्नलिखित विषयवस्तुहरू समावेश भएका हुन्छन्:–[१५]

१. वस्तु तथा समान खरिद
२. सर्वजनिक निर्माण
३. परामर्श सेवा
४. अन्य सेवा खरिद (मर्मत सेवा सरसफाइ आदि)

अ) वस्तु तथा सेवा खरिद र सार्वजनिक निर्माणका विषयमा अनुसन्धान गर्दा विशेष रूपमा हेर्नुपर्ने विषयहरू :–

१. लागत अनुमान बनाएको छ/छैन
२. त्यसका आधारहरू कसरी लिइएको छ।
३. त्यस वस्तुको आवश्यकता पहिचान सही तरिकाले भएको छ/छैन।
४. उपयुक्त खरिद विधि छनोट गऱ्यो गरेन।
५. लागतअनुसार टुक्र्याएर प्रतिस्पर्धालाई छल्ने किसिमले खरिद गरिएको छ कि ?
६. बोलपत्र आह्वान गर्नुपर्ने परिमाणको रकमलाई दरभाउपत्र वा सोझै खरिद गरिएको छ कि ?
७. दरभाउपत्रको आधारमा खरिद गर्नुपर्ने कुरालाई सोझै खरिद गरिएको पो छ कि ?
८. टुक्र्याएर खरिद गर्दा पनि विभिन्न दरभाउपत्रहरू एकै व्यक्तिको हस्ताक्षरबाट पेस भएको पो छ कि ?
९. टुक्र्याएर खरिद गर्दा अन्ततः सबै टुक्र्याएर खरिद गरेका मालसमान एउटै फर्मबाट खरिद गर्ने किसिमले गरिएको पो छ कि ?
१०. सार्वजनिक निर्माणको विषयमा बोलपत्रदाता, दरभाउपत्रवालाको योग्यताको विषयमा अनावश्यक वा असम्बन्धित योग्यता चाहिने भनी उल्लेख गरिएको पो छ कि ?
११. बोलपत्र वा दरभाउपत्र पेस भएपछि बोलपत्र वा दरभाउपत्र पेस गर्ने म्याद थप गरी सोही अवधिमा बोलपत्रदाताहरूको योग्यताका सर्तहरू थप पो गरिएको छ कि ?

आ) परामर्श सेवा/ अन्य सेवा खरिदका विषयमा अनुसन्धान गर्दा विशेष रूपमा हेर्नुपर्ने विषयहरू:–

१. कार्यालयमा नै जनशक्ति हुँदाहुँदै परामर्श सेवा वा अन्य सेवा लिने निर्णय गरिएको पो छ कि ?
२. परामर्श सेवा वा अन्य सेवाको लगत अनुमान बनाउँदा विज्ञहरूको वा सेवा प्रदायकको सेवाको दर अत्यधिक रूपमा राखीएको पो छ कि ?
३. विष्तृत रूपमा विभिन्न एकाइ तथा परिमाण खुलाई लागत अनुमान तयार नगरी एकमुस्ट रूपमा बिनाआधार लागत अनुमान बनाइएको छ कि ?
४. त्यस्तै किसिमका कार्यहरू गर्न अन्य सरकारी/सार्वजनिक निकायहरूबाट यसपूर्व कति लागत अनुमान तयार गरिएको थियो। तुलनात्मक अध्ययन गर्नुपर्ने।

---

१५ सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३, दफा २(क)

५. अस्वाभाविक वा आफ्नै जनशक्ति तयार हुन सक्ने अवधिपश्चात्को समेत परामर्श सेवा वा अन्य सेवाको लागत अनुमान बनाइएको छ कि ?

६. विज्ञता वा सेवा प्रदायकका सर्तहरू बोलपत्र वा दरभाउपत्र आह्वान गर्नुभन्दा पहिला नै निर्धारण गरिएका छन् वा बोलपत्र वा दरभाउपत्र परिसकेपछि वा बोलपत्र वा दरभाउपत्रको बुझाउने म्याद थप गरी सोही अवधिमा नयाँ सर्तहरू निर्धारण गरिएका छन्, सो हेर्नुपर्ने।

७. विज्ञताका वा सेवा प्रदायकको योग्यताका सन्दर्भमा अनावश्यक सर्तहरू उल्लेख गरिएका पो छन् कि ? वा आवश्यक सर्तहरूसमेत उल्लेख गरिएका छैनन् कि ?

ङ) प्राकृतिक साधनस्रोतको उत्खनन तथा सार्वजनिक सम्पत्ति ठेक्कामा लगाउँदा अनियमित भएको विषयमा अनुसन्धान गर्दा विशेष रूपमा हेरिनुपर्ने विषयहरू:–

क) न्यूनतम राजस्व ठेक्का अंकको आधारहरू के के हुन् ? ठेक्का अंकमा अन्य आधारहरू नेपाल सरकार वा प्रदेश सरकार वा स्थानीय तह वा सार्वजननिक संस्थालाई बढी फाइदा पुऱ्याउने किसिमका थिए कि ?

ख) न्यूनतम राजस्व ठेक्का अंकको दर सम्बन्धित निकायले बनाएको कानुनद्वारा निर्धारित न्यूनतम दरभन्दा वा स्थानीय तहको हकमा प्रदेश कानुन वा संघीय कानुनले तोकेको न्यूनतमभन्दा पनि कम पो छ कि ?

ग) प्राकृतिक साधनस्रोतको उत्खननको वा सार्वजनिक सम्पत्तिको उपभोगको ठेक्का, कानुनबमोजिम बोलपत्र वा दरभाउपत्रको माध्यमबाट लगाइएको छ/छैन । बोलपत्र पेस गर्ने योग्यता र सर्तहरू अनावश्यक र प्रतिस्पर्धालाई समिति गर्ने प्रकारको पो छ कि ?

घ) बोलपत्र सूचनामा वा ठेक्का सम्झौतामा ठेक्का अंक खाम्ने गरी सुरुमा बुझाउनुपर्ने रकम र बाँकी रकमको सम्बन्धमा बैंक ग्यारेन्टीको सर्त राखेको छ/छैन। सर्त राखेको भए सम्झौतापश्चात् सोबमोजिम काम कारबाही अपनाइएको छ/छैन।

ङ) उत्खननको अभिलेख राखी नियमित अनुगमन गरेको अवस्था छ/छैन ?

च) बोलपत्रको सूचनामा वा सम्झौता गर्दा IEE का सर्तहरूको पालना गर्ने किसिमका सर्तहरू रहेका छन् छैनन्। ठेकेदारबाट उत्खन्न गर्दासमेत ती सर्तहरूको पालना गरिएको छ, छैन ? सम्बन्धित पदाधिकारीबाट त्यसको अनुगमन गरिएको छ/छैन ?

छ) सार्वजनिक निकायले छपाई गरी उपलब्ध गराइएको रसिद प्रयोग भएको छ/छैन ?

ज) सर्तअनुसारको राजस्व दाखिला गरेको छ/छैन ? सर्त अनुसारको राजस्व दाखिला नगरेको भए सम्बन्धित पदाधिकारीबाट दाखिला गर्न यथासमयमा तर ताकेता गरेको वा उत्खनन रोक्का गरिएको छ/छैन ? समयमा नै बैंक ग्यारेन्टी (कार्यसम्पादन जमानत) को रकम कार्यालयमा दाखिला गर्न बैंकलाई लेख्ने, तरताकेता गर्ने गरिएको छ/छैन ?

झ) ठेक्का स्वीकृत भएपछि सम्झौताअनुसार राजस्व दाखिला नगर्ने संस्था/कम्पनीले राखेको कार्यसम्पादन जमानत जफत गर्ने र कालो सूचीमा राख्न लेखी पठाउने कार्य गरिएको छ/छैन ?

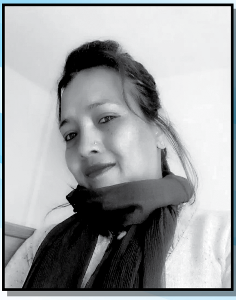
ञ) ऐन नियमविपरीत राजस्वमा छुट दिएको पो छ कि ?

ट) काबुबाहिरको परिस्थिति परी छुट दिइएको भनिएकोमा सम्झौतामा त्यस किसिमको सर्त रहे/नरहेको, उत्खननको अभिलेख, अनुगमन प्रतिवेदन, राजस्व परामर्श समितिको सिफारिस तथा कानुनी सीमाको विषयभित्रको छुट दिएको अवस्था हो, होइन।

उपसंहार

भ्रष्टाचार निवारण ऐन २०५९ को परिच्छेद–२ मा उल्लेख भएमा भ्रष्टाचारजन्य कसुरहरूले समेटेका विषयहरूको क्षेत्र ठूलो छ। यद्यपि भ्रष्टाचारजन्य कार्यभित्र समेटिनुपर्ने तर ऐनको परिच्छेद–२ भित्र समेटिन नसकेको विषयहरूको क्षेत्र पनि ठूलै रहेको छ। कानुनका संशोधनहरूबाट भ्रष्टाचारजन्य कार्यका क्षेत्रहरू समेटिँदै जान्छन् भन्ने आशा गर्न सकिन्छ। माथि उल्लेख भएका भ्रष्टाचारजन्य कसुरमा अनुसन्धान गर्दा ध्यान दिनुपर्ने विषयहरू हालको अनुसन्धानमा बारम्बार देखिने केही कमीकमजोरीहरूलाई दृष्टिगत गरी सुधारका लागि उल्लेख गरिएका विषयहरू हुन्। कानुनले समेटेका सबै भ्रष्टाचारजन्य कसुरहरूको अनुसन्धान गर्दा ध्यान दिनुपर्ने समग्र विषयहरूलाई एउटा लेखभित्र समेट्न सकिने अवस्था रहन्न। कानुनभन्दा अपराधी एक कदम अगाडि हुने हुँदा अनुसन्धान गर्नुपर्ने समग्र विषयको पूर्वानुमान गर्न पनि सकिन्न। तर पनि प्रस्तुत लेखमा उल्लेख भएका विषयहरूलाई मध्यनजर राखेर अनुसन्धान गर्दा पनि भ्रष्टाचारजन्य कसुरको अनुसन्धानमा केही न केही सुधार आउनेछ र कसुर प्रमाणित गर्न सकिने अझ मजबुत प्रमाणहरूको संकलन गर्न सकिनेछ भन्ने अपेक्षा राख्न सकिन्छ।

स्थानीय तहमा बढ्दै गएको भ्रष्टाचार : एक अध्ययन



भगवता पोखेल[1]

विषय प्रवेश

"सार्वजनिक हित र नैतिकताविपरीत हुने खराब आचरणपूर्ण कार्य" लाई भ्रष्टाचार भनिन्छ। कुनै पनि व्यक्तिले आफ्नो पदीय मर्यादाविपरीत गर्ने सबै किसिमका गैरकानुनी र अनैतिक क्रियाकलापहरूलाई भ्रष्टाचार भनिन्छ। सार्वजनिक पदमा रहेका पदाधिकारीहरूले आफूमा रहेको शक्ति र अधिकार व्यक्तिगत हित वा फाइदा पुऱ्याउनका लागि प्रयोग गर्नु नै भ्रष्टाचार हो।

'भ्रष्ट' र 'आचार' दुई शब्दको सन्धिबाट 'भ्रष्टाचार' शब्द बनेको हो जुन शब्दले 'आचार नभएको' वा 'खस्किएको कारोबार' लाई जनाउँदछ।

नेपाल प्रज्ञा प्रतिष्ठानद्वारा प्रकाशित 'नेपाली बृहत् शब्दकोश' मा भ्रष्टाचारको अर्थ यस्तो लेखिएको छ– "पतित आचरण, दूषित मर्यादा। नियम कानुनविरुद्ध नैतिक पतन हुने गरी घुस खाई पक्षपातपूर्ण निर्णय र व्यवहार गर्ने काम, भ्रष्ट मनसाय वा घुसखोरीको काम।"

विकिपिडिया, एक स्वतन्त्र विश्वकोशका अनुसार सार्वजनिक जीवनमा स्वीकृत मूल्यहरूको विरुद्ध आचरणलाई भ्रष्ट आचरण अर्थात् भ्रष्टाचार मानिन्छ। साधारण जनजीवनमा यसलाई आर्थिक अपराधहरूसित जोडिन्छ।

नियम वा कानुनविरुद्ध नैतिकता पतन हुने गरी घुस खाई पक्षपातपूर्ण निर्णय र व्यवहार गर्ने काम, भ्रष्ट मनसाय वा घुसखोरीको काम नै भ्रष्टाचार हो।

नेपालको संविधानको धारा ५६ (१) ले स, प्रदेश र स्थानीय तह गरी ३ तहको राज्यको मूल संरचना रहने व्यवस्था गरी सोही धाराको उपधारा (४) र (५) ले स्थानीय तहतर्फ गाउँपालिका र नगरपालिका रहने व्यवस्था गरेको छ। नेपालमा जम्मा ७५३ स्थानीय तह रहेका छन्, जसमा ६ महानगर, ११ उपमहानगर, २७६ नगरपालिका र ४६० गाउँपालिका) रहेका छन्।

स्थानीय तहको प्रकार	कोशी	मधेश	बागमती	गण्डकी	लुम्बिनी	कर्णाली	सुदूरपश्चिम	जम्मा
जिल्ला	१४	८	१३	११	१२	१०	९	७७

१ नायब सुब्बा, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, टङ्गाल

महानगरपालिका	१	१	३	१	०	०	०	६
उपमहानगरपालिका	२	३	१	०	४	०	१	११
नगरपालकिा	४६	७३	४१	२६	३२	२५	३३	२७६
नगरपालिका जम्मा	४९	७७	४५	२७	३६	२५	३४	२९३
गाउँपालिका	८८	५९	७४	५८	७३	५४	५४	४६०
जम्मा	१५१	१४४	१३२	९६	१२१	८९	९७	८३०

नेपालको संविधानले व्यवस्था गरेबमोजिम मुलुक संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रमा गयो । संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रमा प्रवेश गरेसँगै सिंहदरबारको अधिकार जनताको घरआँगनमा आएको भनिन्छ, सँगसँगै भ्रष्टाचार पनि व्यापक मौलाएको छ। संघीयता कार्यान्वयनको एक चरण सकेर दोस्रो चरण चलिरहेको अवस्थामा आम नागरिकको प्रत्यक्ष जीवनसँग जोडिएको विकास निर्माणका कार्यहरू आफैं कानुन बनाएर गर्ने अधिकारप्राप्त स्थानीय तहबाट हुने कार्य सम्पादनमा विकाससँगसँगै भ्रष्टाचार र अनियमितताका चाङ थुप्रिएका छन्। नेपालका स्थानीय तहहरूमा हालका दिनहरूमा देहायका क्षेत्रहरूमा भ्रष्टाचार मौलाउँदै गएको देखिन्छ।

*१. **रकमान्तर गरी सभालाई छलेर बजेट दुरुपयोगः-*** स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले हरेक स्थानीय तहहरूलाई असार १० गतेभित्रमा सभामा बजेट पेस गरिसक्नुपर्ने र असार मसान्तभित्रमा बजेट स्वीकृत गरिसक्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ। सभामा पेस गरिएको बजेट१५ दिनभित्र छलफलको काम सम्पन्न गर्ने कार्यतालिका हुन्छ। कार्यपालिकाबाट पेस भएको बजेट तथा कार्यक्रम असार मसान्तभित्र सभाले पारित गरिसक्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ। बजेट पारित भएपछि कुनै पनि शीर्षकको बजेट २५ प्रतिशतमा नबढ्ने गरी रकमान्तर गर्न पाउने कानुनी व्यवस्था छ । तर स्थानीय तहहरूले कानुनविपरीत ठूलो मात्रामा बजेट रकमान्तर गरी सभालाई छलेर वर्षभरि जुनसुकै समयमा सूत्र प्रणालीमार्फत भ्रष्टाचार गर्न सकिने शीर्षकहरूमा खर्च गर्ने गरिरहेका छन्।

दर्जनौंपटक सूत्र प्रणालीलाई प्रयोग गरेर जतिखेर पनि रकमान्तर गर्न पाउने परिपाटीको कारण बजेट बुकभन्दा धेरै बाहिरबाट गरिने भ्रष्टाचार जनप्रतिनिधि र कर्मचारीको मिलेमतोमा हुने सबैभन्दा ठूलो भ्रष्टाचार हो।

*२. **अबन्डामा बजेट राखेर बजेटको दुरुपयोगः-*** अबन्डामा बजेट राख्न नै पाइँदैन। सभाले विनियोजन गरेको तोकिएको शीर्षकबाट नै बजेट खर्च गर्नुपर्ने व्यवस्था छ। स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन,२०७४ अनुसार पुँजीगत शीर्षकमा २५ प्रतिशत नबढ्ने गरी रकमान्तर गर्न सक्ने प्रावधान छ। स्थानीय तहहरूले अबन्डा (बजेट शीर्षक नखुलाई एकमुस्ट बजेट) रकम राख्ने र कार्यपालिकाको निर्णयपछि पटके आयोजना र कार्यक्रम राखेर खर्च गर्ने गरिएको छ। अबन्डा शीर्षकमा राखिएको बजेट स्पष्ट रूपमा अनुचित लाभ प्राप्त हुने योजना तथा कार्यक्रमहरूमा बजेट खर्च गरिन्छ। स्थानीय तहले बिनाशीर्षक अबन्डामा बजेट राखेर खर्च गर्दा वित्तीय अनुशासन पालना त हुँदैन नै यस्ता योजना तथा कार्यक्रमहरूबाट भ्रष्टाचार बढिरहेको पाइन्छ।

*३. **विपत् व्यवस्थापन तथा आर्थिक सहायताको रकममा दुरुपयोगः-*** आफ्नो राजनैतिक दलको समर्थक वा

आफन्तहरूलाई विपत् तथा आर्थिक सहायतका नाममा आवश्यकताभन्दा बढी रकम विपत् व्यवस्थापनमा भुक्तानी दिने, विपत् व्यवस्थापन भनि ठूलो रकम दुरुपयोग गर्ने प्रचलन बढ्दै गएको छ। विपत् व्यवस्थापन खर्चमा महालेखा परीक्षक तथा नागरिक अगुवाहरू गलत भएको छ होला भनेर कल्पनै नगर्ने तर यसै अवस्था टेकेर विपत् व्यवस्थापन तथा आर्थिक सहायताको शीर्षकमा व्यापक भ्रष्टाचार गर्ने प्रवृत्ति देखिन्छ। कोभिड-१९ लगायतका महामारीमा विपत् व्यवस्थापनका नाममा स्थानीय तहमा भएको भ्रष्टाचार अनुमान गरेभन्दा ठूलो मात्रामा रहेको छ।

४. ***राजस्व चुहावट गरी भ्रष्टाचारः-*** तिर्नुपर्ने वा बुझाउनुपर्ने राजस्व सेवाग्राहीबाट कम दाखिला गराई कर्मचारीहरूले लाभ लिने, जनप्रतिनिधि तथा कर्मचारीको मिलेमतोमा कम राजस्व तिर्ने वा राजस्व नतिर्ने उद्देश्यले गलत वा झूटा लेखा, विवरण वा कागजात प्रस्तुत गरी वा नगरी प्रचलित कानुन ऐनबमोजिम तिर्नु वा बुझाउनुपर्ने राजस्व कमी गरिदिनेजस्ता कार्यहरू बढ्दै गएको पाइन्छ। जनप्रतिनिधि तथा कर्मचारीहरूका आफन्तको वा अन्य कुनै व्यक्तिको नामबाट कुनै उद्योग, व्यापार वा व्यवसाय गरी प्रचलित कानुनबमोजिम तिर्नु वा बुझाउनुपर्ने राजस्व नतिरी वा नबुझाई राजस्व छली गर्न सघाउने गरेको देखिन्छ। आफ्नो पार्टीका कार्यकर्ता वा आफन्तलाई राजस्व छुट दिने र कर्मचारीहरूले कम राजस्व आम्दानी जनाई आफूले लाभ लिने प्रवृत्तिहरू स्थानीय तहमा बढ्दै गएको छ।

५. ***अस्थायी तथा करार कर्मचारी नियुक्तिमा भ्रष्टाचारः-*** नेपाल सरकारले स्वीकृत गरेको कर्मचारी दरबन्दीको अधीनमा रही प्राविधिक कर्मचारीको रिक्त पदमा करार सम्झौताका आधारमा सेवा करारमा लिने पाउने व्यवस्था छ। तर संगठन र व्यवस्थापन सर्वेक्षण (O&M Survey) नगराई आफ्ना राजनीतिक दलका कार्यकर्ताहरू र आफन्तलाई अस्थायी तथा करार कर्मचारी नियुक्ति गर्नका लागि लोक सेवा आयोगमा कर्मचारी माग नगर्ने, करारमा आफन्तहरूलाई नियुक्ति गर्ने, ठूलो रकम लिएर कर्मचारीहरू भर्ना गर्ने, O&M स्वीकृत नगरी आवश्यकताभन्दा बढी कर्मचारी भर्ना गर्ने र अस्थायी तथा करार सेवामा कर्मचारी नियुक्ति गर्दा ठूलो रकमको लेनदेन गर्ने कार्यले भ्रष्टाचार बढ्दै गएको छ।

६. ***सोझै खरिदमा गरी भ्रष्टाचारः-*** स्थानीय तहले फर्निचर, कम्प्युटर, मेसिन औजार र सवारी साधन सार्वजनिक खरिद ऐन मिचेर सोझै खरिद गरेको पाइन्छ। सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को व्यवस्थाविपरीत गाउँपालिकाले पनि डेस्क टप, ल्यापटप, प्रिन्टर र फर्निचरलगायत एम्बुलेन्स पनि सोझै किनेको पाइन्छ। धेरै स्थानीय तहहरूलाई खरिद एकाइ, वार्षिक खरिद योजना, खरिद गुरुयोजनाबिना नै कमिसनको आशा, लोभमा करोडौँ रुपैयाँ खरिद सोझै गरेको पाइन्छ। नेपाल सरकारले निःशुल्क उपलब्ध गराउने औषधिको माग र आपूर्तिको अवस्था विश्लेषण गरी सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ ऐनबमोजिम खरिद प्रक्रिया अगाडि बढाउनुपर्नेमा औषधि खरिदमा कमिसनको चक्करमा सोझै खरिद गर्ने गरिन्छ यस्ले भ्रष्टाचारलाई खुबै मलजल गरेको छ।

७. ***सम्भाव्यता अध्ययन (DPR) निर्माणमा भ्रष्टाचारः-*** सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा २९ मा कार्यालयबाट उपलब्ध जनशक्तिबाट कार्य गराउन नसक्ने अवस्थामा मात्र सेवा खरिद गर्न सकिने उल्लेख छ। विभिन्न अध्ययन तथा डिजाइनको नाममा परामर्शदातामार्फत हुने खर्चको औचित्य पुष्टि हुनुपर्ने, अति आवश्यक अवस्थामा मात्र सम्भाव्ययता अध्ययन (DPR) निर्माण परामर्शदातामार्फत हुनुपर्नेमा कमिसनको प्रभावमा परी भविष्यमा समेत कार्यान्वयनमा आउन नसक्ने योजनाहरूको सम्भाव्ययता अध्ययन गरेको पाइन्छ। कमिसनको

लोभमा अधिकांश स्थानीय तहहरूले करोडौँ रुपैयाँ सम्भाव्यता अध्ययन (DPR) निर्माणका लागि विनियोजन गरी त्यसबाट प्राप्त हुने कमिसन जनप्रतिनिधि तथा कर्मचारीहरूले सगर्व भागबन्डा गर्ने हदैसम्मको निकृष्ट मनोवृत्ति बढ्दै गएको देखिन्छ।

८. विविध खर्चमा भ्रष्टाचारः– नेपाल सकारले तोकेको खर्चको मापदण्डविपरीत आफूखुसी विविध खर्च शीर्षकमा स्थानीय तहहरूले लाखौँ रुपैयाँ खर्च गर्दै आएका छन्। नेपाल सरकारको लेखा निर्देशिकाविपरीतका खर्चका क्षेत्रहरू बढ्दै गएका छन्। स्थानीय तहका जनप्रतिनिधिहरू र कर्मचारीको नितान्तै व्यक्तिगत खर्चहरू विविध खर्च शीर्षकबाट भुक्तानी हुने गरेको देखिन्छ। कानुनले परिभाषित गर्ने नसक्ने वैयक्तिक तथा घरायसी खर्चको भुक्तानी स्थानीय तहबाट गराउने र जनप्रतिनिधि तथा कर्मचारीहरूले राज्यको सम्पत्तिलाई घरको सम्पत्ति सम्झने प्रवृत्ति बढ्नु भ्रष्टाचारको जघन्य रूप हो।

९. उपभोक्ता समितिबाट गरिने भ्रष्टाचारः– नेपालमा भ्रष्टाचारको जरो तलैसम्म गाडिनुमा उपभोक्ता समितिमार्फत गरिने विकास कार्यक्रमहरू पनि हुन्। स्थानीय तहको ठूलो विकास बजेट उपभोक्ता समितिमार्फत कार्यान्वयन गरिन्छन्। यस्ता खर्चहरूको कार्यक्रम छनोटदेखि कार्यान्वयन र फछ्र्योटसम्म बिचौलियामार्फत कमिसनको आधारमा निर्णय हुने आम विकृति मौलाएको छ। सार्वजनिक खरिद नियमावली,२०६४ को नियम ९७ मा उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायबाट काम गराउन सक्ने व्यवस्था छ। संस्था दर्ता ऐन,२०३४ को दफा ३ अनुसार कुनै पनि संस्था विधानसहित दर्ता नभएमा कानुनी मान्यता दिन मिल्ने देखिँदैन। सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम ९७ अनुसार उपभोक्ता समितिहरूलाई मेसिन, औजार उपकरणहरूको आवश्यक नपर्ने, श्रममूलक कार्यको जिम्मेवारी दिनुपर्ने व्यवस्था रहेको छ तर आर.सी.सि. फ्रेम स्ट्रक्चरसहितका भवन, पुल, कलभर्ट, ओभर हेड ट्याङ्की निर्माण, ग्रामीण विद्युतीकरण लगायतका जटिल प्राविधिक पक्ष समावेश भएका निर्माण कार्य उपभोक्ता समितिहरूमार्फत गराउने प्रचलन बढेको छ। सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम ९७ (१०) मा उपभोक्ता समितिले पाएको कार्य गर्दा निर्माण व्यवसायीबाट गराउन नपाउने व्यवस्था छ तर उपभोक्ता समितिले कामको जिम्मेवारी लिएर निर्माण व्यवसायीमार्फत कार्य सम्पन्न गराउने कार्यहरू सामान्यजस्तै भएका छन्। उपभोक्ता समितिमार्फत गर्ने गरी स्वीकृत भएको कार्यक्रममा उपभोक्ता समितिको नामबाट ठेकेदारले गर्ने गरेको पाइन्छ।

१०. दिवा खाजामा भ्रष्टाचारः– विद्यार्थीको खाजा खरिदमा कमिसन, तोकिएको खाजा नखुवाई कमसलको खाजा खरिद गरी कमिसन, विद्यार्थी विद्यालयमा नआएको दिनको समेत हाजिर मिलाई देशभरका दिवा खाजा लागू भएका सामुदायिक विद्यालयमा दिवा खाजा कार्यक्रममा व्यापक अनियमितता भएको छ। यसले स्थानीय तहहरूमा विद्यार्थीको खाजामा समेत विद्यालयका शिक्षकहरू र कर्मचारीको मिलेमतोमा भ्रष्टाचारको मात्रा बढाउँदै लगेको छ।

११. प्रतिस्पर्धालाई सीमित गर्नेः– स्थानीय तहहरूमा चलाख तथा बाठा कर्मचारीहरूले प्रतिस्पर्धा सीमित गर्न स्लाइसिङ गर्ने, प्याकेजिङ गर्ने, निश्चित ब्रान्डसँग मात्र मिल्ने गरी स्पेसिफिकेसन तयार पार्ने गरी भ्रष्टाचारको विकृत रूपलाई मौलाउँदै लगेका छन्।

१२. कोटेसनमा हुने भ्रष्टाचारः– स्थानीय तहहरूले सार्वजनिक खरिद ऐनले गरेको व्यवस्था उल्लंघन गर्दै टेन्डर वा एउटै खरिद सम्झौताबाट हुन सक्ने वा छुट्टै खरिद सम्झौता गर्नुपर्ने यकिन भएका कामलाई स–सानो टुक्रामा

कोटेसन बनाएर सिधै करोडौँ रकमको खर्च गरेको पाइन्छ। प्रतिस्पर्धा सीमित हुने गरी एउटै प्रकृतिका कार्यलाई टुक्रा पारी खरिद गर्न नहुने तथा एक आर्थिक वर्षमा सीमाभन्दा बढी रकमको सोझै खरिद गर्न नहुने कानुनी व्यवस्थाविपरीत कोटसनबाट खरिद गर्ने गरेको पाइन्छ।

*१३. **विभिन्न कार्यक्रमहरू उद्घाटन तथा अतिथि सत्कारमा गरिने भ्रष्टाचारः-*** स्थानीय तहहरूमा गरिने गोष्ठी, सेमिनार, भ्रमण र अतिथि सत्कारका नाममा फजुल, अनुत्पादक खर्च भइरहेको छ। यस्ता कार्यक्रममा हुने खर्चको मापदण्ड, कार्यविधि सीमा नतोकिँदा अनियन्त्रित खर्च भएको छ। स्थानीय तहबाट रकम लगेर विभिन्न संघ, संस्थाले वार्षिकोत्सव मनाउने, अतिथि सत्कार, भोजभतेर तथा अन्य गैरकानुनी क्षेत्रका शीर्षकमा खर्च गर्ने प्रवृत्ति बढेको छ। नजिकको सरकारको नाममा जे पनि गर्न छुट छ भनी गलत बुझाइमा नक्कली बिल भर्पाई बनाई भ्रष्टाचार गर्ने प्रवृत्ति बढ्दो छ।

*१४. **तालिम कार्यक्रममा गरिने भ्रष्टाचारः-*** सीपमूलक तालिमको नाममा तालिम सञ्चालक तथा व्यवस्थापकले पूरा अवधि तालिम सञ्चालन नगर्ने, प्रशिक्षक तथा प्रशिक्षार्थी भत्ता बिल भर्पाईमा बढाई लिने, तालिमको खाजा खाना खर्चको बिल बढाउनेजस्ता कार्यहरू गरी राज्य स्रोतको चरम दोहन गरिएको छ। स्थानीय तहमा सञ्चालित अधिकांश तालिम कागजमा सम्पन्न हुने, सरकारले तोकेको नम्सभन्दा बढी खर्च गर्ने, तालिम सामग्रीको अधिकतम बिल पेस गर्ने, तालिममा मोडेलको रूपमा तयार भएका सामग्रीहरूको चरम दुरुपयोग हुने अवस्था छ।

*१५. **कर्मचारीले विभिन्न सिफारिस गर्दा घुस माग्नेः-*** कार्यालयबाट प्रदान गरिने सिफारिस विभिन्न बहानामा रोकेर नागरिकलाई दुःख दिने र नागरिकहरू हैरानी खेप्नुपर्छ भनेर सिधै कार्यालयसम्म नजाने र मध्यस्थता गर्ने मान्छे खोज्ने गर्दछन् । यिनै मध्यस्थकर्ताहरूले सेवा प्रवाह सरलीकृत गराउने नाममा नागरिकबाट घुस लिने प्रचलन बढी रहेको छ। छिटोछरितो कार्य सकाउने नाममा स्थानीय तहका कर्मचारीले विभिन्न सिफारिसमा घुस लिने कार्य बढिरहेको छ।

*१६. **घर नक्सापास तथा सम्पन्न प्रमाणित गर्दा घुस लिनेः-*** घर–नक्सा पास कार्यविधि पारित भई लागू भएका स्थानीय तहमा सबैभन्दा जटिल कार्य घरको नक्सा पासलाई लिइन्छ। नागरिकहरूले स्थानीय तहका प्राविधिकहरूबाट स्वीकृत नक्साको ढाँचामा घर निर्माण गरे पनि घर सम्पन्न भएपछि सम्पन्न प्रतिवेदन स्वीकृत दरमा प्राप्त गर्ने सेवाग्राहीहरू सायदै होलान्। अन्तिममा यो वा त्यो बहानामा घर सम्पन्न प्रमाण लिँदा अनिवार्य रूपमा घुस दिनैपर्दछ। नक्सापास शाखामा जिम्मेवारी लिनका लागि प्राविधिक तथा अन्य कर्मचारीहरूको हानथाप हुनुको कारण अवैध लेनदेन हो।

*१७. **अनुदानका सामान खरिद तथा वितरणमा भ्रष्टाचारः-*** लक्षित वर्गका कार्यक्रमहरू, कृषि तथा पशु विकासतर्फका कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्नका लागि खरिद गरिने सामानहरू गुणस्तरहीन तथा सस्तो मूल्यमा खरिद गरी महँगो मूल्यको बिल बनाउनु शाखा तथा स्टोर प्रमुखहरूलाई सबैभन्दा सहज कार्य हो। अनुदानका सामान खरिद गरिएको वास्तविक मूल्यभन्दा बिजक मूल्य अत्यन्तै धेरै हुने गर्दछ। भ्रष्टाचार गरिने अर्को आकर्षक क्षेत्रको रूपमा अनुदानका सामानहरू खरिद तथा वितरण कार्यमा हुने हुँदा कर्मचारी तथा जनप्रतिनिधिहरू यस्ता शीर्षकमा रकम विनियोजन गर्न खुबै उत्साहित हुने गर्दछन्।

१८. ***सामाजिक सुरक्षा वितरणमा अनियमितता तथा भ्रष्टाचारः***– बैङ्किङ प्रणालीबाट सामाजिक सुरक्षा वितरण प्रक्रिया सुरुआत भए पनि पहिलो एउटै नाम र बैंक खाता नम्बर एउटै भएका तर नागरिकता नम्बर फरक फरक भएका व्यक्तिलाई दुई वा त्योभन्दा बढी भत्ता वितरण गरेको अभिलेख बनाई कर्मचारीहरूले अनियमितता गर्ने गरेको पाइन्छ। मृत्यु भैसकेका नागरिकहरूको मृत्यु दर्ता मृत्यु भएको मितिमा नजनाई पछिको मिति जनाई सामाजिक सुरक्षा रकम अपचलन गर्ने गरिन्छ। अझै पनि बैंकमार्फत नभई हातले सामाजिक सुरक्षा वितरण गर्ने स्थानहरूमा नक्कली लाभग्राहीहरू कायम गरी भत्ता लिने, मृत्यु भएका व्यक्तिहरूको तत्काल मृत्यु दर्ता नगरी मृतकका नाममा सामाजिक सुरक्षा भत्ता निकासा गरी भ्रष्टाचार गर्ने गरेको पाइन्छ।

१९. ***साझेदारी परियोजनामा भ्रष्टाचारः***– सबैभन्दा चतुर तरिकाले कार्यविधि निर्माण गर्ने, सभाबाट बजेट विनियोजन गर्ने, मिलीजुली अनुदान सकाउने, विकास बजेट हिनामिना तथा अपचलन गर्ने प्रवृत्ति बढिरहेको छ। आवरणमा साझेदारीमा काम गरेजस्तो देखिने तर साझेदार संस्थाको नाम मात्रको लगानी हुने स्थानीय तहको करोडौँ रुपैयाँ हिनामिना गर्न जनप्रतिनिधिहरूलाई साझेदार संस्थाहरूले प्रभावमा पारेको देखिन्छ। साझेदारी परियोजना गरिबी निवारणको आवरणमा राज्यस्रोतको दोहन गरी सीमित व्यक्ति तथा संस्थाले लुट मच्चाउने स्थानीय तहमा मौलाउँदै गएको विकृत भ्रष्टाचारको रूप हो।

२०. ***नक्कली योजनामा भुक्तानी लेखी गरिने भ्रष्टाचारः***– सञ्चालन नै नभएका योजनाहरूको नक्कली फाइल खडा गरी कार्य सम्पन्न देखाउँदै नक्कली प्रतिवेदनको आधारमा भुक्तानी गर्ने प्रचलन मौलाउँदै गएको पाइन्छ। जनप्रतिनिधिदेखि कर्मचारीको मिलेमतोमा नक्कली कागजात तयार पारेर ठेकेदारलाई भुक्तानी गर्नेदेखि कागजमा नै योजना फरफारक गराउने, यस्ता योजनाहरूको बजेट, बजेट बुकमा नै नराख्ने, खर्च सार्वजनिक लुकाउनेजस्ता कार्य गरी ठूलो रकम भ्रष्टाचार गरिँदै आएको छ।

२१. ***बालुवा-गिट्टी र खानीमा हुने भ्रष्टाचारः***– प्रतिस्पर्धाको विकेन्द्रीकरण नगरी जनप्रतिनिधि तथा अधिकारीहरू आफैँ बालुवा–गिट्टी खानीको सञ्चालक, ठेकेदार, व्यापारी, डोजर मालिक भएर बालुवा र गिट्टीमाथिको राजस्व ठगी गर्ने र मिलेमतोमा आफन्त वा आफ्ना राजनैतिक दलका कार्यकर्ता वा निर्वाचनमा आर्थिक सहयोग गर्ने पार्टीहरूलाई ठेक्का दिलाउने प्रवृत्ति बढ्दै गएको स्थानीय तहमा हुने भ्रष्टाचारको अर्को रूप हो।

२२. ***इन्धन तथा गाडी भाडामा भ्रष्टाचारः***– नम्सभन्दा बाहिर गई इन्धनको दुरुपयोग गर्ने र अनावश्यक गाडी मोहको कारण ठूलो रकम भुक्तानी हुँदै आएको छ। जनप्रतिनिधिहरूको सवारी साधनको मोह र आफ्ना पार्टीका कार्यकर्ताहरूलाई तेल बाँड्ने प्रवृत्ति तथा यसैको आडमा कर्मचारीहरूले सुविधाको दुरुपयोग तथा बिल रकम बढाई व्यापक मात्रामा इन्धन तथा गाडी भाडामा भ्रष्टाचार हुने गरेको छ।

२३. ***दोहोरो सुविधाः***– सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्तिले सरकारी नीति नियमविपरीत सरकारी खाताबाट दोहोरो सुविधा लिनु कानुनी अपराध हो। यस्तो सुविधा लिनेमा पेन्सन र सामाजिक सुरक्षा भत्ता खाइरहेका सेवानिवृत्त कर्मचारी, शिक्षक र स्थानीय तहका निर्वाचित जनप्रतिनिधि रहेका छन्। सार्वजनिक पद धारण गरिसकेपछि आफूले पाउने दुवै ठाउँको सेवा सुविधा तुलना गरी जुन बढी छ, त्यो मात्र लिनुपर्ने हो। तर उनीहरूले राजनैतिक नेतृत्वलाई प्रभावमा पारेर कतिपय प्रदेशहरूमा प्रदेश कानुन बनाई दुवै ठाउँबाट सुविधा बुझेको पाइन्छ। आफूले प्राप्त गर्ने सुविधाको रकम नगदमा बुझिसके पछि पनि तिनै सुविधाका लागि कार्यालयमा बिल पेस गर्ने, कुपन लिने भुक्तानी लिनेजस्ता कार्यहरू सामान्य रूपमा चलिरहेका छन्।

२४. ***कमसल तथा न्यून काममा पनि भुक्तानी गर्ने***:- राजनैतिक उद्देश्य परिपूर्तिका लागि कर्मचारी तथा प्राविधिकहरूलाई प्रभाव वा दबाबमा पारेर कमसल तथा न्यून काममा पनि भुक्तानी गर्ने अभ्यासले स्थानीय तहहरू भ्रष्टाचारको दलदलमा भासिँदै गएका छन्।

२५. ***फ्रिज गर्नुपर्ने रकमसमेत फ्रिज नगरी अन्य खातामा राखेर भ्रष्टाचार***:- पछिल्लोपटक संघ र प्रदेशबाट प्राप्त ससर्त तथा अन्य रकम फ्रिज गर्नुपर्नेमा फ्रिज नगरी अन्य खातामा राखेर पछिल्लो वर्ष आन्तरिक आम्दानी भनी आफूखुसी खर्च गर्ने अभ्यास बढेको छ।

२६. ***निजी तथा करारका शिक्षक तथा अन्यलाई पारिश्रमिक वितरण***:- कागजी योजनाको निर्माण गरी योजनाको नाममा विद्यालयमा राखिएका निजी तथा करारका शिक्षक तथा अन्यलाई पारिश्रमिक वितरण गर्ने रोग स्थानीय तहहरूको अर्को ठूलो समस्या हो।

२७. ***योजना जाँच पास कार्य सम्पन्न तथा फरफारकमा हुने भ्रष्टाचार***:- भ्रष्टाचार गर्ने योजनासहित लागत इस्टिमेट तयार पार्दा जहाँ कम मूल्यमा सम्पन्न हुने कामको बढी मूल्यको इस्टिमेट तयार गरिन्छ। त्यसैको आधारमा कार्य सम्पन्न प्रतिवेदन बनाइन्छ। रमाइलो पक्ष के देखिन्छ भने योजनाको शतप्रतिशत काम गुणस्तरीय रूपमा पूर्ण सम्पन्न भएको कागजात तयार गरिन्छ। प्राविधिकहरू कमिसनको ग्यारेन्टीमा लागत अनुमानअनुसार नै कार्य सम्पन्न भएको प्रतिवेदन तयार गर्दछन्। निर्माण व्यावसायीको बिल बनाउँदा कानुनी व्यवस्था भएजस्तै गरी हाकाहाकी प्रतिशतमा रकम लिइन्छ। उपभोक्ता समितिबाट कार्यालयसम्मको मिलेमतोमा कार्य सम्पन्न प्रतिवेदन बनाइन्छ। तर उपभोक्ता समितिले गर्न कार्यमा लागत अनुमान अनुसारको न त निर्माण सामग्री प्रयोग गरिएको न त निर्माण कार्य नै पूर्ण हुन्छ। योजनाको जाँचपास तथा फरफारक गर्ने अनुगमन समितिले निर्माण व्यवसायीको पूर्ण प्रभावमा परेर निर्माण कार्यको फरफारक कर्मचारीहरूको प्रभावमा परेर फरफारक दिने गर्दछ भने उपभोक्ता समितिले गर्न कार्यमा राजनैतिक दलको प्रभावमा परेर योजना जाँचपास कार्य सम्पन्न तथा फरफारक सजिलै दिइन्छ। स्थानीय तहमा सदाबहार रूपमा गरिने भ्रष्टाचार योजनाको जाँचपास कार्य सम्पन्न तथा फरफारकमा हुने गर्दछ।

२८. ***प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत तथा जनप्रतिनिधिको व्यक्तिगत खर्चका लागि गरिने भ्रष्टाचार***:- नेपालको कुनै पनि कानुनमा प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतको खाना तथा आवास खर्चको रकम स्थानीय तहबाट लेखिने व्यवस्था नै छैन। तर प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतलाई आवास तथा खाना खर्च व्यवस्थापन जिन्सी तथा आर्थिक प्रशासन शाखाले मिलाइदिनुपर्दछ। कानुनविपरीत खर्चको व्यवस्थापन गर्नुपर्ने भएपछि जिन्सी तथा आर्थिक प्रशासन शाखा प्रमुखहरूले आफ्ना लागि पनि लाभ लिने गरी काम गर्छन्। कतिपय स्थानीय तहहरूमा जनप्रतिनिधिको व्यक्तिगत खर्चको व्यवस्थापनसमेत पालिकाले गरिदिनुपर्ने हुँदा चालु शीर्षकका खर्चहरूमा नक्कली बिल बनाई भ्रष्टाचार गर्ने प्रचलन बढ्दै गएको छ।

२९. ***नीतिगत भ्रष्टाचार***:- स्थानीय तहहरूमा संघीय राज्यको अनुसरण गरेर अनौपचारिक सञ्जालको प्रभावमा परेर निहित व्यक्ति र समूहलाई फाइदा हुन गरी निर्णय गर्ने अभ्यास सुरु गरिएको छ। यस्तो नीतिगत भ्रस्टाचारले सामाजिक, राजनीतिक, प्रशासनिक र संस्थागत रूपमा नकारात्मक प्रभाव पार्ने गर्दछ । खास स्वार्थ समूहलाई फाइदा पुग्ने स्वार्थ प्रेरित मनसायले नीतिको आवरणमा गरिने भ्रष्टाचारलाई नीतिगत भ्रष्टाचार मानिन्छ। यो शक्ति, स्रोत र तजबिजको दुरुपयोग हो । नीतिगत भ्रष्टाचारका कारण सार्वजनिक सेवा प्रवाहको प्रभावकारिता अवरुद्ध

हुने, स्थानीय तहको संस्थागत क्षमता कमजोर हुने गर्दछ। यो बन्द कोठामा गरिने कालो निर्णय हो। राजनीतिक दलका नेता र व्यवसायीको हितमा हुने गरेर निर्णय गर्ने स्वार्थका कारण जनप्रतिनिधिहरूमा गलत निर्णय गर्ने प्रचलनको विकास हुँदै छ। हामी सरकार हौं जुनसुकै प्रकारको कानुन र निर्णय गर्ने हामीलाई अधिकार छ भनी कार्यपालिका र सभाबाट गलत निर्णयहरू गरिने परिपाटीले स्थानीय तहहरू एक दिन भ्रष्टाचारका अखडा बन्नेछन्। कार्यपालिका र सभाको निर्णय देखाएर संघीय कानुनको मर्मविपरीत गरिने नीतिगत भ्रष्टाचार रोक्नेतर्फ सबैको ध्यान जान जरुरी छ।

निष्कर्ष

भ्रष्टाचार नेपाली समाजका लागि आर्थिक सामाजिक अपराध हो, जुन गम्भीर प्रकृतिको हुन्छ। नागरिकहरूको आँगनमा भेटिने सरकार मानिएका स्थानीय तहहरूमा मौलाउँदै गएको भ्रष्टाचारको निवारण गर्नु आजको अपरिहार्य आवश्यकता हो। निर्वाचित प्रतिनिधिले लोकतन्त्रलाई जरैबाट मजबुत बनाई आम नागरिकको राजनीतिज्ञप्रति भरोसा बढाउन भ्रष्टाचारविरुद्ध शून्य सहनशीलताको नीति अवलम्बन गर्नु आवश्यक छ। स्थानीय सरकारहरू नै सहजै जनताको घरदैलोमा पुग्न सक्ने र जनतालाई सरकारको आभास दिलाउन सक्ने भएकाले भ्रष्टाचारविरुद्ध शून्य सहनशीलतालाई कार्यान्वयन गरी नागरिकका कामहरू सहज रूपमा सम्पन्न गर्दै राष्ट्र निर्माणमा टेवा पुऱ्याउनका लागि समाजमा भ्रष्टाचार बहिष्कार नीति अवलम्बन गर्दै राज्यका केन्द्रीय तहदेखि स्थानीय तहसम्म विभिन्न भ्रष्टाचार न्यूनीकरणका कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्न आवश्यक देखिन्छ। वित्तीय अनुशासनलाई प्रवर्द्धन गर्दै नीतिगत, कार्यक्रमगत र संस्थागत सुधारलाई अगाडि बढाई भ्रष्टाचारलाई जरैदेखि निर्मूल गरी समाजमा आर्थिक अनुशासन, नैतिकता र सदाचार कायम राख्ने दिशामा अग्रसर हुन अपरिहार्य छ।

स्रोत सामग्री

- नेपाली बृहत् शब्दकोश
- नेपालको संविधान
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४
- विकिपिडिया, एक स्वतन्त्र विश्वकोश
- भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०४९
- सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४
- महालेखापरीक्षकको साठिऔँ वार्षिक प्रतिवेदन, २०७९
- महालेखापरीक्षकको उनन्साठीऔँ वार्षिक प्रतिवेदन, २०७९
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग तेत्तीसौँ वार्षिक प्रतिवेदन आर्थिक वर्ष २०७९/८० बढ्दै गएका छन्। स्थानीय तहका जनप्रतिनिधिहरू र कर्मचारीको नितान्तै व्यक्तिगत खर्चहरू विविध खर्च शीर्षकबाट।

नेपालको सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापनमा विचलनका पछिल्ला प्रवृत्तिहरू

रामबन्धु सुवेदी[१]

१ परिचय

सार्वजनिक खर्चको योजना क्षमता र प्रभावकारिताबाट समग्र शासकीय मूल्यको सिर्जना हुने गर्दछ। नेपालको सार्वजनिक खर्चको करिब दुईतिहाइ रकम सार्वजनिक खरिदको प्रक्रियाबाट खर्च हुने गर्दछ। खरिद कार्यमा माग गर्ने पक्ष सरकारी हो भने आपूर्ति तथा उत्पादन पक्ष निजी क्षेत्र रहने गर्दछ। यस सन्दर्भमा राज्यको शासकीय सफलताको मुख्य आधार नै सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापनको प्रभावकारिता भएको तथ्य स्पष्ट छ। सरकारी पक्षको खरिद व्यवस्थापनको व्यावसायिकता तथा इमान्दारिता र निजी क्षेत्रको उत्पादन गुणस्तर कार्यकुशल तथा इमानदारीले सावजनिक खरिद व्यवस्थापनलाई सारभूत रूपमा प्रभावकारी बनाउने मुख्य आधार र विश्वास सिर्जना गर्दछ। नेपालमा विगत लामो समयदेखि नै सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापन प्रणालीको पक्ष कमजोर रहँदै आएको छ। सार्वजनिक खर्चको बाँडफाँड हुँदै खरिदको योजना र कार्यान्वयसम्मका हरेक प्रक्रियाहरूमा नैतिक विचलन छ भन्ने तथ्यलाई महालेखा परीक्षक र अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका वार्षिक प्रतिवेदनहरू तथा रुग्ण आयोजनाहरूका संख्याहरूले नै पुष्टि गर्ने अवस्था छ। सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापन प्रणालीको तीव्र क्षयीकरण हुँदै गर्दा विकास र समृद्धिको राष्ट्रिय आकांक्षा थप संकटपूर्ण बन्दै छ भने शासकीय वैधता थप कमजोर बनिरहेको अनुभूति गर्न सकिन्छ। सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापनमा विकृतिहरू मौलाउनुमा सरकारी र निजी दुवै पक्षहरूको भूमिका भए तापनि सरकारी पक्षको जिम्मेवारी र जवाफदेहिता अधिक हुने हुन्छ। सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापनलाई मितव्ययी प्रभावकारी स्वच्छ र पारदर्शी बनाउनका लागि कानुनी नीतिगत तथा संस्थागत प्रणालीहरू हुँदाहुँदै पनि यो अझै दोहनकारी प्रणालीका रूपमा सबल बन्दै जानु निकै चिन्ताको विषय हो। यसको सूक्ष्म रूपमा तथ्यगत विश्लेषण गरी सही ढंगले समाधान गर्नुपर्ने वर्तमान समयको प्रमुख शासकीय मुद्दाका रूपमा रहेको छ।

२ वर्तमान अवस्थाको विश्लेषण

सार्वजनिक खरिद प्रणालीका आदर्श मूल्यहरू पारदर्शिता निष्ठा र इमान्दारिता खुलापन र स्वच्छता जवाफदेहिता कुशलता र मुद्राको मूल्य हुन्। यी मूल्यअनुकूल खरिद व्यवस्थापन गरी शासकीय र आर्थिक मूल्य सिर्जना गर्नका लागि स्रोतको विनियोजनदेखि नै पारदर्शी र मितव्ययी प्रणाली आवश्यक पर्दछ। यसको सुनिश्चितताका लागि सार्वजनिक खरिद ऐन, नियमावलीहरू तथा कार्यविधिहरूसमेत पनि रहेका छन्। समग्र सार्वजनिक कार्यालयहरूको खरिद प्रणालीको अनुगमन गर्नका लागि सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयसमेत रहेको छ। तर पनि सार्वजनिक

१ प्रमुख जिल्ला अधिकारी, दाङ

खरिद प्रणाली झन् झन् कमजोर बन्दै गइरहेको अनुभूति गर्न सकिन्छ। पछिल्लो समय गम्भीर प्रकृतिका खरिद विचलनका घटनाहरू सार्वजनिक हुँदै जानु चिन्ताजनक अवस्था हो। सार्वजनिक खरिद प्रभावकारिताका लागि योजनादेखि खर्च हुँदै अनुगमन तथा मूल्याङ्कनसम्मका पद्धतिहरूबीच नतिजाकेन्द्रित समन्वयको आवश्यकता पर्दछ। तसर्थ समग्र खरिदको योजनादेखि नतिजासम्मका हरेक चरणहरूमा रहेका समस्याहरूलाई एकसाथ सम्बोधन गरिनु जरुरी हुन्छ। वर्तमान अवस्थामा देखिएका मुख्य प्रवृत्तिहरू देहायबमोजिम प्रस्तुत गरिएको छ।

२.१ स्रोतको विनियोजनमा देखिएका विचलन

सार्वजनिक खर्चको माध्यमबाट राज्यले चाहेको आर्थिक लक्ष्यहरू हासिल गर्ने योजना निर्माण गरिएको हुन्छ। किन्सको परम्परागत अर्थशास्त्रको सिद्धान्तका अनुसार सरकारी खर्चका माध्यमबाट अर्थतन्त्रलाई चलायमान बनाउन सकिन्छ तर सरकारी खर्चले थप पुँजी सिर्जना गर्ने सक्ने गरी मात्र त्यसको योजना गरिनुपर्ने हुन्छ। यसप्रकार सार्वजनिक खर्चको योजना गर्ने क्रममा मुख्य दुईवटा अवधारणाहरू रहेका हुन्छन्। पहिलोमा खर्चकेन्द्रित एप्रोच हो जहाँ सरकारी खर्चलाई पुँजी सिर्जना नगर्ने क्षेत्रहरूमा हचुवाको भरमा चुनावलाई केन्द्रित गरेर विनियोजन गरिन्छ। जसबाट पुँजी निर्माणको सुचक्र निर्माण हुँदैन मात्र उपभोगमा बजेट खर्च हुन्छ। लाभ लागतको अनुमान नगरी आन्तरिक लाभको अनुमान नगरी राजनैतिक रूपमा पपुलिज्म र प्रशासनिक डिप स्टेटको प्रभावमा राखिएका योजनाहरू यसको उदाहरणका रूपमा रहेका छन्।

सार्वजनिक खर्चको दोस्रो अवधारणा इकोनोमिक गभर्नेन्सकेन्द्रित अवधारणा हो। जस्ले सार्वजनिक खर्चलाई पुँजी निर्माणको कसीमा राखी विनियोजन र खर्च गर्ने गर्दछ। यस अवधारणाबमोजिम हरेक योजनाहरूको आर्थिक विश्लेषण गरी प्राथमिकता तय गरिन्छ। यसका अनुसार सामाजिक सुरक्षाका उपकरणहरूलाई पनि आर्थिक रूपमा योगदानको दृष्टिकोणबाट डिजाइन गरिन्छ। यस कार्यमा विज्ञ र प्रोफेसनलहरूको विश्लेषण तथा नागरिकहरूको वास्तविक आवश्यकताको विवेकपूर्ण सन्तुलन कायम गरी खर्चको विनियोजन गरिन्छ।

नेपालमा सार्वजनिक खरिदका विकृतिहरूको प्रारम्भ बजेट विनियोजनको समयबाट हुन्छ। जब सार्वजनिक स्रोतलाई वैयक्तिक तजबिजी र पदीय शक्तिका आधारमा विनियोजन र खर्च गरिन्छ तब सार्वजनिक खर्च र नतिजासमेत दिशाविहीन हुन पुग्छ। बजेटको कुल आकारमध्ये २५ प्रतिशत सार्वजनिक ऋणको अंश रहनु र त्योमध्ये करिब १७ प्रतिशत पुँजीगत विनियोजन हुँदा १८ प्रतिशत वित्तीय व्यवस्था खर्चमा विनियोजन हुने वर्तमान अवस्था तथा तीनै तहको अधिकांश बजेट गैरआर्थिक संरचनाकेन्द्रित रहनु व्यक्तिलक्षित अनुदानमा विनियोजन गर्ने अवस्था सिर्जना हुनुमा विगत दशकदेखिको वित्तीय विनियोजनमा देखिएको इकोनोमिक गभर्नेन्सको अभावबाट सिर्जित संरचनागत समस्याको नतिजा हो।

मुलुक संघीय संरचनामा गइसकेपश्चात् निर्माण भएका तीन तहका सरकारहरूका स्रोत विनियोजनका प्रवृत्तिहरूमा समानता देखिन्छ। चालु वर्षको बजेट विनियोजनले आगामी वर्षका लागि अनुमानयोग्य तथ्यगत प्रक्षेपणको आर्थिक वृद्धिको लक्ष्यसहित सचेततापूर्ण विनियोजनको अभाव देखिन्छ। सार्वजनिक स्रोतलाई पदीय अधिकारको रूपमा लिई वैयक्तिकीकरण गरी योजना र बजेट विनियोजन गर्ने प्रवृत्ति संस्थागत हुँदै गरेको प्रवृत्ति ओभरसाइट एजेन्सीहरूका प्रतिवेदनहरूले औंल्याएका छन्।

मुलुक संघीय संरचनामा प्रवेश गरिसकेपश्चात् विकास निर्माणको कार्य तीनै तहको क्षेत्रधिकारभित्र पर्दछ। तर

साझा जिम्मेवारीभित्रका पूर्वाधार शिक्षा स्वास्थ्य कृषिलगायतका क्षेत्रहरूमा स्पष्ट क्षेत्राधिकार तोक्ने गरी मापदण्ड कानुनहरू निर्माण नगरिएकाले योजनाहरूबीच दोहोरो र तेहोरो अवस्था र स्रोतको दुरुपयोगको अवस्था देखिएको छ। यसले गर्दा भ्रष्टाचार र अनियमितता तथा खरिद विचलनहरू पनि सँगै मौलाएको अवस्था रहेको छ।

२.२ निर्माण कार्यको खरिदका विचलनका मूल प्रवृत्तिहरू

नेपालमा सार्वजनिक निर्माण कार्यको योजना गुणस्तर र दिगोपना सबै पक्षहरूमा समस्या देखिन्छन्। एकातर्फ योजना छनोटमा हुने त्रुटिका कारण निर्माण गरिने पूर्वाधारका सम्बन्धमा गरिनुपर्ने पूर्वतयारीहरू जस्तै : जग्गा प्राप्ति नक्सांकन लागत अनुमान ड्रइङ डिजाइन साइट क्लियरेन्स डीपीआर आईईई तथा ईआईएबिना नै बजेटमा योजना समावेश भइआउने अवस्था रहँदा त्यस्ता योजनाहरू खरिदको प्रक्रियामा नै लैजान नसकिँदा पुँजीगत खर्च हुन सकेको छैन भने त्यसरी राखिएका कतिपय योजनाहरूको खरिद प्रक्रियाबाटै दोहन र मिलेमतोको प्रारम्भ भएको देखिन्छ। त्यसैगरी तोकिएको समयमा खरिद प्रक्रिया अगाडि नबढाउने प्रवृत्तिलाई पनि कानुनी दायरामा ल्याउन सकिएको छैन। निर्माण कार्यहरूको खरिद अनुगमन र जवाफदेहिता वहन गर्ने कार्य पनि निकै कमजोर छ भने परियोजना व्यवस्थापनसम्बन्धी कानुनी मापदण्डको अभावमा परियोजना प्रमुख छनोट र उसलाई नतिजामुखी र जवाफदेही बनाउने कार्य हुन सकेको छैन। विकास योजनाहरू समयमा सम्पन्न भएमा क्रेडिटका लागि प्रतिस्पर्धा हुने तर समयमा सम्पन्न नभएमा वा रुग्ण भएमा कसैले पनि जवाफदेहिता वहन नगर्ने प्रवृत्ति पनि परियोजना व्यवस्थापन कानुनको अभावमा सिर्जना हुन गएको हो।

सार्वजनिक निर्माणतर्फ प्रतिस्पर्धालाई सीमित गर्ने उद्देश्यले ठूला कामहरूलाई विभिन्न खण्ड गरी साना साना प्याकेज बनाई बोलपत्र गर्ने प्रवृत्ति तथा लागत इस्टिमेट निर्माण गर्ने क्रममै ओभरडिजाइन वा गलत डिजाइन गर्ने र न्यूनतम लागत नै उच्च राख्ने प्रवृत्तिलाई समेत कारबाहीको दायरामा ल्याउन सकिएको अवस्था छैन। त्यसैगरी अस्वाभाविक रूपमा कम मूल्य राखी ठेक्का हात पार्ने र पछि काम गर्न नसकी आयोजनालाई रुग्ण बनाउने प्रवृत्तिसमेत अत्यधिक देखिन्छ।

उपभोक्ता समितिमार्फत हुने निर्माण कार्य

सार्वजनिक खरिद नियमावलीको नियम ९७ को उपनियम (१२) मा रु. १ करोडसम्मका विकास कार्यक्रमहरू स्थानीय उपभोक्ता समितिमार्फत कार्यान्वयन गर्न गराउन सकिने प्रावधान छ। तर यस सम्बन्धमा निकै ठूलो विकृति विगतदेखि नै देखिएको हुनाले मिति २०७६।८।१५ मा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले सबै प्रदेश र स्थानीय तहहरूलाई ६१ बुँदे सुझावसमेत जारी गरेको थियो जसमा स्थानीय र प्रदेश तहको विकास निर्माण तथा सेवा प्रवाहसँग सम्बन्धित संवेदनशील बुँदाहरू संलग्न रहेका थिए। तर पनि विकृति रोकिएको देखिँदैन। जटिल र यान्त्रिक उपकरण प्रयोग गर्नुपर्ने कार्यहरू पनि उपभोक्ता समितिले जिम्मा लिने र कन्ट्राक्टरलाई गैरकानुनी र प्रतिस्पर्धाबिना दिने विकृति रहेको छ। एकाघरका व्यक्तिहरू उपभोक्ता समितिमा बस्ने तथा खरिद ऐनलाई छलेर काम गर्ने प्रणालीका रूपमा उपभोक्ता समिति संस्थागत भइसकेको छ। त्यसैगरी नेपालका अधिकांश विद्यालयहरूले उपभोक्ता समितिमार्फत निर्माण कार्य गरेको देखिन्छ। विद्यालयमा हुने राजनीतिक भागबन्डाले भ्रष्टाचारको जरो प्रतिस्पर्धाबिना करोडौंका विद्यालय भवन पूर्वाधारहरू निर्माण गर्न

पाइने उत्प्रेरणा पनि जिम्मेवार रहेको छ। अर्कोतर्फ भुक्तानी लिइसकेपश्चात् यी समितिहरूको अस्तित्वसमेत नरहने देखिएकाले यस सम्बन्धमा बलियो कानुनी व्यवस्था गर्न अत्यावश्यक देखिएको छ। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका वार्षिक प्रतिवेदनहरूले औंल्याए अनुसार स्थानीय तहको भ्रष्टाचारका उजुरीहरू अधिकांश यिनै उपभोक्ता समितिमार्फत निर्माण हुने कार्यक्रमहरू सम्बद्ध रहेका छन्। सार्वजनिक खरिद नियमावलीले तोकेभन्दा बाहिर गएर संघ संस्थाहरूलाई समेत उपभोक्ता समिति निर्माण गरी वस्तु उपलब्ध गराउने प्रवृत्तिसमेत देखिएकाले उपभोक्ता समितिमार्फत हुने निर्माण कार्य तथा अन्य कार्यहरूका सम्बन्धमा स्पष्ट रूपमा मापदण्ड बनाइनुपर्ने आवश्यकता देखिएको छ।

समयमा खरिद नगर्ने प्रवृत्ति

सार्वजनिक खरिद सारभूत प्रक्रिया रूपमा प्रभावग्राही हुनुपर्छ। अपेक्षा गरिएको खरिद कार्य कम मूल्यमा तोकिएको गुणस्तरमा तोकिएको समयमा भयो भने मात्र सारभूत रूपमा प्रभावग्राही हुन सक्छ। तोकिएको निर्माण कार्य तोकिएको समयमा सम्पन्न नहुँदा त्यसले समग्रमा आर्थिक, सामाजिक र शासकीय मूल्यमा ठूलो प्रभाव पार्ने हुन्छ। आर्थिक वर्षको सुरुमा खरिद गर्नुपर्ने सामग्री आर्थिक वर्षको अन्त्यमा खरिद गर्दा सबै कानुनी प्रक्रिया पुगेको अवस्थामा भ्रष्टाचार भएको मानिँदैन तर त्यसरी समयमा खरिद नगर्दा हुने आर्थिक तथा शासकीय क्षतिको मूल्य अधिक हुन्छ। साउनमा खरिद गर्नुपर्ने औषधि आर्थिक वर्षको अन्यमा खरिद गर्दा हुने क्षति शैक्षिक सामग्री र विद्यालय निर्माणको कार्य केही उदाहरण मात्र हुन्।

नेपालको वर्तमान विकास व्यवस्थापनको मूल समस्या नै विकासका कार्यहरू अनुमानयोग्य नहुनु हो। विदेशी निर्माण कम्पनीहरूले पनि नेपालमा किन समयमा नै निर्माण गर्न सकेका छैनन् भन्ने विषयको मूल प्रश्न पनि यहीँनेर छ। बजेट स्वीकृत भइसकेपश्चात् निर्माण खरिदका लागि नयाँ आर्थिक वर्षको सुरुबाटै पूर्वनिर्धारित मितिसहितको खरिद योजना सार्वजनिक गर्नुपर्ने हुन्छ। तर हाम्रा अधिकांश ठेक्काका प्रक्रिया खरिद योजनाबिना चाडबाडपश्चात् सुरु गरिने त्यसपछि मूल्याङ्कन गर्ने अवधि पनि अधिकतम लिने प्रवृत्ति छ। ठेक्का व्यवस्थापनअन्तर्गत सही समयमा अनुगमन सहजीकरण कामको मूल्याङ्कन तथा भुक्तानीलगायतका कार्यहरू गरिदिनुपर्नेमा आयोजनाको तर्फबाट लामो समय लगाउने प्रवृत्ति देखिन्छ। यस्ता मिहिन विषयहरूलाई केलाई संरचनागत सुधार गर्नुपर्नेमा नेतृत्वको आदेश र निर्देशनका भरमा विकास आयोजनाहरू समयमा सम्पन्न हुन्छन् भन्ने भ्रममा रहेको देखिन्छ।

बोलपत्र आह्वान र मूल्याङ्कनको अधिक समय

सार्वजनिक खरिद कानुनहरूले व्यवस्था गरेको बोलपत्र आह्वानको समय र प्रक्रिया पूरा गर्न छिटोमा पनि कम्तीमा तीनदेखि चार महिना लाग्ने गर्दछ। विगतमा बजेट निर्माणदेखि अख्तियारी प्रदानको समयका कारण विकास खर्च विलम्ब हुने गरेकोमा उपरोक्त संरचनागत बाधा पनि हटाइसकिएको अवस्थामा पनि बजेट खर्चमा अपेक्षित रूपमा प्रगति हासिल हुन सकेन। सार्वजनिक खरिद प्रणाली डिजिटल माध्यममा गइसकेपश्चात् पनि विगतको कागजमा आधारित खरिद प्रक्रियाकै समय र विधिमा संशोधन गरिएको छैन। त्यसैले बोलपत्र आह्वानको समय र मूल्याङ्कन अवधि दुवैलाई घटाउनुपर्ने तथा बोलपत्र मूल्याङ्कन र सम्झौतासम्मका समयलाई पनि घटाउनुपर्ने देखिन्छ। तोकिएको समयमा कानुन र खरिद सम्झौतामा भएका विषयहरूको कार्यान्वयन नगर्ने

प्रवृत्तिहरूलाई दण्डको सीमाभित्र नपारेसम्म आयोजनाहरू रुग्ण हुने प्रवृत्ति रोकिने अवस्था देखिँदैन।

२.३ सेवा तथा परामर्श खरिदमा देखिएका विचलनहरू

सेवा तथा परामर्श खरिदतर्फ जनशक्ति आपूर्तिदेखि वातावरणीय प्रतिवेदन अध्ययन अनुसन्धान प्राविधिक प्रतिवेदन आयोजनाहरूका परामर्शदाता तालिम क्षमता विकास डकुमेन्ट्री सफ्टवयर लेखन सम्पादनलगायतका कार्यहरूमा परामर्श सेवा लिने गरिएको देखिन्छ। पछिल्लो समयमा सरकारी कार्यालयका कर्मचारीहरूको कार्यविवरणभित्रका कार्यहरूमा समेत परामर्श सेवा लिने प्रवृत्ति बढ्दै गएको देखिन्छ। इन्जिनियरिङतर्फका सामान्य कार्यहरू इन्टरनेट र कम्प्युटर सर्भिसिङजस्ता कार्यहरू तथा तथ्यांक विश्लेषणका कार्यहरू तथा अनुगमन प्रतिवेदन निर्माण गर्ने कार्यहरू पनि राजनीति नेतृत्व र कर्मचारी आफैंका स्वार्थ जोडिने परामर्शदाताका नाममा कर्मचारीले घुमाउरो बाटोबाट काम गर्ने प्रवृत्ति देखिन्छ। नीति तथा कानुन निर्माणमा समेत परामर्शदाता खोजिने प्रवृत्तिले कानुन र नीतिको व्यवसायीकरण भएको अवस्था पनि देखिन्छ। हरेक प्रकृतिका सेवा तथा परामर्शहरूमा कुनै न कुनै आर्थिक लाभको विषय जोडिएको देखिन्छ। सफ्टवयर खरिदको पक्ष त झन भयावह देखिन्छ। हालसालै सार्वजनिक भएका यातायात व्यवस्था विभागको घटना राष्ट्रिय परिचयपत्र तथा पञ्जीकरण विभाग राष्ट्रिय सूचना प्रविधि केन्द्रका सफ्टवयर खरिद तथा पासपोर्ट विभाग लगायतका सफ्टवयरसँग सम्बन्धित विषयहरू यसका प्रमाणहरू हुन्। जहाँ खरिदको स्पेसिफिकेसन र लागत अनुमान तयारी गर्दादेखि नै नियतवश तयार गरिने प्रवृत्ति देखिन्छ। देशको सार्वभौमिकता र राष्ट्रिय सुरक्षासँग जोडिएका डिजिटल प्रणाली र डाटाहरूको निर्माण र सुरक्षा गर्नुपर्ने मूल दायित्व भएका सार्वजनिक संस्थाहरूका प्राविधिक जनशक्तिको नियतमा नै गम्भीर प्रश्नचिह्न खडा भएको छ। हजारौं सरकारी कार्यालयहरूले प्रयोग गर्ने विभिन्न प्रकारका सफ्टवयरहरूको मूल्य गुणस्तर डाटालगायतका विषयमा स्पष्ट आधार र मानक निर्माणको अभाव हुँदा एउटै सफ्टवयरमा दसौं गुणासम्म फरकसमेत देखिएको छ।

त्यसैगरी वातावरणीय परीक्षण पद्धति सार्वजनिक खरिदमा दोहनकारी प्रणालीका रूपमा संस्थागत भएको छ। नेपालमा वातावरणीय परीक्षण विकास आयोजनाहरूलाई ढिलासुस्ती र खर्चिलो बनाउने तथा नियोजित र निर्देशित रिपोर्टहरू निर्माण गरिने र लागतको कुनै मापदण्ड नभएकाले सरकारी स्रोतको दोहन गर्ने डरलाग्दो विकृतिका रूपमा देखिएको छ। करोडौं खर्च गरिएको निजगढ विमानस्थलको वातावरणीय परीक्षण प्रतिवेदन कुनै जलविद्युत् योजनाको हुबहु भएको कारण न्यायालयले खारेज गरिदिएको घटनालाई यसको प्रमाणका रूपमा लिन सकिन्छ। यस्ता प्रवृत्तिहरूलाई पनि भ्रष्टाचारको दायरामा ल्याउनुपर्ने अवस्था देखिएको छ।

२.४ वस्तु खरिदमा देखिएका विचलनहरू

कार्यालय सञ्चालन गर्ने ससाना सामग्रीदेखि ठूला तथा जटिल मेसिनरीहरू स्वास्थ्य उपकरणहरू औषधि खरिदसहितका वस्तु खरिदभित्र पर्ने गर्दछन्। हजारौं प्रकारका वस्तुहरू उत्पादन गर्ने र आपूर्ति गर्ने हजारौं सप्लायर्सहरू बजारमा रहेका छन्। सारभूत रूपमा प्रभावग्राही खरिदका लागि तीमध्ये उच्च गुणस्तरको वस्तु कम मूल्यमा तोकिएको समयमा खरिद गर्नुपर्ने हुन्छ। यो कार्यसम्पादन गर्नका लागि प्रचलित खरिद कानुनहरूको पालना गरी सही लागत अनुमान र स्पेसिफिकेसन निर्माण गर्नुपर्ने हुन्छ। सामग्रीको प्राविधिक मापदण्ड निर्माण गर्ने क्रममा नै कुनै निश्चित सप्लायर्स वा उत्पादकलाई लाभ हुने वा आफ्नो निहित स्वार्थ मिल्ने गरी कागजातहरू निर्माण गरिने

प्रवृत्ति देखिन्छ। एउटै कम्पनीको उही कलमको मूल्य कार्यालयअनुसार मूल्यमा धेरै नै तलमाथि भएको देख्न सकिन्छ। वस्तु खरिदमा एकातर्फ कागजी प्रक्रियामा धेरै साधनस्रोत खर्च भइरहेको छ भने अर्कोतर्फ खरिदको लक्ष्य पनि कमै मात्र प्राप्त भएको देखिन्छ। त्यसैगरी लागत अनुमानभन्दा निकै कम मूल्यमा टेन्डर स्वीकार गर्ने तर पछि सम्झौताबमोजिम सप्लाई नगर्ने प्रवृत्ति पनि देखिन्छ। जटिल प्रकृतिका मेसिनरी खरिदमा पनि मिलेमतो हुने गरी प्राविधिक आधारहरू तयार गर्ने तथा सामग्री प्राप्त भइसकेपश्चात् सम्झौतामा तोकिएको गुणस्तर भए नभएको परीक्षण नगरी भुक्तानी दिने प्रवृत्तिसमेत उच्च देखिन्छ।

२.५ खरिद प्रणालीमा रहेका संस्थागत त्रुटिहरू

नेपालमा सार्वजनिक खरिदलाई व्यक्तिगत लाभ हासिलको दृष्टिबाट सञ्चालन गरिने संस्थागत मनोविज्ञान मूल समस्याका रूपमा रहेको छ। खरिदकार्यमा संलग्न राज्य र गैरराज्य पात्रहरू दुवैमा दक्षता विवेक नैतिकता तथा निष्ठाको अभाव हुनु यसैको नतिजाका रूपमा रहेको छ। त्यसैगरी हाम्रा वर्तमान खरिद कानुनहरूसमेत पैसा र प्रक्रियामुखी खरिद प्रक्रियामा जोड दिइएको देखिन्छ तर नतिजामुखी बनाउने गरी खरिदका मापदण्ड निर्देशिका र गाइडलाइनको अभाव देखिन्छ। सार्वजनिक खरिदका लागि सहजीकरणको सेवा दिने कार्यालय नहुँदा खरिदको संस्थागत ज्ञान हस्तान्तरण र विकासको पक्ष कमजोर छ भने सार्वजनिक खरिदको अनुगमन गर्ने मूल जिम्मेवारी भएको सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयको अनुगमन निकै कम मात्र हुने गरेको छ। त्यसैगरी खरिदमा संलग्न कर्मचारी र निजी क्षेत्र दुवैमा जवाफदेहिता कमजोर रहेको छ। सार्वजनिक खरिद ऐन र नियमावलीमा रहेको सबैभन्दा कम रकमको बोलपत्र स्वीकृत गर्नुपर्ने कारण देखाई मूल्याङ्कनको औपचारिक प्रक्रिया मात्र पूरा गर्ने प्रवृत्ति पनि सार्वजनिक खरिदमा संस्थागत समस्याका रूपमा देखिन्छ। यसैगरी जिम्मेवार पदाधिकारीले मोबिलाइजेसन पेस्की लिई समयमै कार्यसम्पादन नगर्ने ठेकेदारहरूलाई कारबाहीसमेत नगरिने वा गर्न नसकिने प्रवृत्ति रहेको छ। निजी कम्पनीहरूबीचसमेत मिलेमतो गरी सीमित प्रतिस्पर्धा गर्ने प्रवृत्तिमा रोक्ने पद्धति निर्माण गर्न सकिएको छैन । सार्वजनिक निकायहरूबीच खरिद कानुनहरू र विधि सम्बन्धमा फरक फरक बुझाइ देखिन्छ भने सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयलाई स्रोतसाधनसम्पन्न बनाई उत्प्रेरित नेतृत्व जाने वातावरण सिर्जना गर्न नसकिनु अर्को समस्याकै रूपमा रहेको छ।

३ समाधानका उपायहरू

सार्वजनिक खरिद प्रणाली सरकारको प्रभावकारिताको मूल आधार हो र जनताले शासन र सरकारको अनुभूति गर्ने मूल बाटो पनि यही हो। तर यसको मूल कारणमा प्रवेश नगरी सतही व्याख्या टिप्पणी तथा निर्देशनहरू हुने गरेका छन्। सार्वजनिक क्षेत्रमा भ्रष्टाचार दुई माध्यमबाट हुने गर्दछ। एउटा सार्वजनिक खर्च निर्णय तथा खरिद गर्दा र अर्को सेवा प्रवाह गर्दा सेवाग्राहीहरूबाट लिइने व्यक्तिगत लाभ। सार्वजनिक खरिद र निर्णय गर्दा भएका भ्रष्टाचारको आयतन र घनत्व निकै उच्च भए तापनि निकै थोरै मात्र कारबाहीको दायरामा आउने गरेका छन्। प्रक्रियामुखी कानुनी प्रणालीलाई नतिजामुखी बनाउन सक्दा यस्ता अनियमिततालाई कारबाहीको दायरामा ल्याउन सकिने देखिन्छ। यिनै विषयहरूलाई केन्द्रमा राखी अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले समयसमयमा सुझावहरू दिने गरेको छ। यद्यपि तिनको कार्यन्वयनको पक्ष निकै कमजोर देखिएको छ। यस्तो अवस्थामा सार्वजनिक खरिद प्रणालीलाई सारभूत रूपमा प्रभावग्राही बनाउनका लागि देहायबमोजिमका सुधारहरू गरिनु आवश्यक देखिन्छ।

३.१ योजना छनोट पद्धतिमा गरिनुपर्ने सुधारहरू

योजना छनोट र बजेट विनियोजन पद्धतिलाई वैयक्तिक तजबिजीमा आधारित हुन नदिई आवश्यकता र प्राथमिकतामा आधारित बनाउनु वर्तमान समयको प्रमुख शासकीय सुधारको प्रस्थानविन्दु हो। यस सम्बन्धमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका वार्षिक प्रतिवेदनमा औंल्याइएका सुझावहरू तथा केही समयपहिले जारी २२ बुँदे सुझावलाई सुधारको मार्गचित्रका रूपमा स्वीकार गरी अघि बढ्नुको विकल्प छैन। यसका लागि बजेट निर्माण गर्दा संघ, प्रदेश र स्थानीय तीनै तहका बजेटरी सिस्टममा नै अनिवार्य रूपमा परियोजना बैंकबाट मात्र योजना छनोट हुनुपर्ने बाध्यकारी कानुनी व्यवस्था गर्ने अन्यथा बजेटरी प्रणालीमा प्रवृष्टि नहुने कानुनी व्यवस्था गर्ने। सो कानुनमा देहायबमोजिमका व्यवस्थाहरू समावेश गर्नुपर्ने देखिन्छ।

- आयोजना बैंक निर्माण गर्ने कार्य तीनै तहका योजना आयोग वा योजना हेर्ने संरचनाले यसको नेतृत्व लिनु जरुरी हुन्छ। आफ्नो तहको आवश्यकता, प्राथमिकता, सन्तुलन, समावेशिता, लाभ लागत विश्लेषण, बहुवर्षीय योजना समस्या र सम्भाव्यताअनुसार कार्यान्वयनयोग्य र बढी प्रतिफल प्राप्त हुने आयोजनाहरू छनोट गरी आयोजना बैंकमा सूचीकृत गर्नुपर्ने व्यवस्था गर्ने।
- विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन वा सम्भाव्यता अध्ययन र प्राथमिकीकरणको पुनः परीक्षण गरेर मात्र आयोजना बैंकमा सूचीकृत गर्नुपर्ने प्रावधान सो कानुनमा समावेश गर्ने।
- क्षेत्रगत गुरुयोजना तयार गरेर मात्र सोबमोजिम परियोजना बैंकमा योजना समावेश गर्न सकिने व्यवस्था समेत गर्ने।
- योजनामा व्यक्ति र संस्थाको नामै तोकेर बजेट विनियोजन गर्न नपाइने गरी बन्देजकारी प्रबन्ध गर्ने।
- योजनाहरूलाई आर्थिक र गैरआर्थिक भनी वर्गीकरण गर्ने प्रणालीको कानुनी प्रबन्ध गर्ने। गैरआर्थिक बजेट बढीमा ३० प्रतिशतभन्दा बढी हुन नहुने व्यवस्था गर्ने।
- बजेटमा योजना समावेश गर्दा अनिवार्य रूपमा सम्बन्धित उपभोक्ताहरूको माग तथा विज्ञको विश्लेषण सहितको प्रतिवेदन अनिवार्य रूपमा हुनैपर्ने व्यवस्था गर्ने। अन्यथा बजेटरी प्रणालीमा इन्ट्री नहुने व्यवस्था गर्ने।
- निर्माण भइसकेका र करार अवधि समाप्त भइसकेका सार्वजनिक भौतिक पूर्वाधारहरूको संरक्षणका लागि एकीकृत मर्मत–सम्भार कोषको स्थापना गरी नियमित मर्मत हुने व्यवस्था मिलाउने।
- विकास योजनाहरूका एकीकृत तथ्याङ्क प्रणाली निर्माण गर्ने र वर्तमान प्रणालीहरूबीचको एकीकृत समन्वय गर्ने व्यवस्था गर्ने।
- बजेट निर्माण गर्दा भैपरी विविध शीर्षकमा विनियोजन गर्ने रकमको अधिकतम सीमा कानुनी रूपमा नै व्यवस्था गर्ने।
- बजेट निर्माणमा अनिवार्य रूपमा दिगो विकास सांकेतिकरण, गरिबी, जलवायु र लैङ्गिक सांकेतीकरण गरी प्रणालीमा नै देखिने गरी वर्गीकरण गर्नुपर्ने बाध्यकारी कानुनी व्यवस्था गर्ने।
- हरेक तीन महिनामा कार्यकारी प्रमुखको कार्यालयमा योजना कार्यान्वयनसम्बन्धी सघन छलफल कार्यक्रम आयोजना गर्ने र तत्काल सुधार गर्ने।
- हरेक तहले रुग्ण आयोजनाहरूको प्रभाव मूल्याङ्कन गरी सोका आधारमा पुनः सुधार गर्दै जाने गरी कानुनी व्यवस्था गर्ने।

- योजना र अनुगमन मूल्याङ्कनको कार्यमा संलग्न हुने कर्मचारीहरूले अनिवार्य रूपमा कम्तीमा ७ दिने खरिद अनुगमन तथा मूल्याङ्कन र योजना प्रणालीसम्बन्धी कस्टोमाइज्ड तालिम प्राप्त गरेको हुनुपर्ने व्यवस्था गर्ने।
- संघीय सरकारले तीनै तहको योजना प्रणालीको स्वतन्त्र विज्ञबाट अडिट गराई श्वेतपत्र जारी गराउनुपर्ने कानुनी व्यवस्था गर्ने।

३.२ समग्र खरिद प्रणालीमा गरिनुपर्ने सुधारहरू

- संघीय संरचनाअनुकूलको खरिद ऐन तथा नियमावली ल्याउनुपर्छ। पटक पटक संशोधन हैन बृहद् छलफल गरी हाल देखिएका समस्याहरू एकमुस्ट संशोधन हुने गरी खरिद कानुन निर्माण गर्नुपर्छ।
- अबको खरिद ऐन : नीतिप्रधान र नियमावली : प्रक्रिया प्रधान हुनुपर्छ।
- निर्माण परामर्श र अन्य सेवाहरूका लागि छुट्टाछुट्टै खरिद मापदण्ड र विस्तृत प्रक्रियासमेत समेटेर कानुनी व्यवस्था तय गरिनु उपयुक्त हुन्छ।
- सार्वजनिक खरिद ऐन र नियमावलीका विद्यमान जस्केलाहरू हटाउने सार्वजनिक सेवा र निर्माण दुवैको नतिजामा केन्द्रित गरी प्रक्रियालाई पनि नछाडी innovative way बाट संक्षिप्त बनाई redesign गर्नुपर्छ।
- सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयलाई साधनस्रोत सम्पन्न र आवश्यकताबमोजिमका तालिमहरू सञ्चालनका लागि संस्थागत क्षमता विस्तार गर्नुपर्छ।

३.२.१ निर्माण कार्यको खरिद व्यवस्थापनमा गरिनुपर्ने सुधारहरू

- निर्माण कार्यहरूको स्पष्ट समयसीमा निर्धारण गरिएको क्यालेन्डर निर्माण गर्ने अनिवार्य कानुनी व्यवस्था गर्ने।
- लागत अनुमान ड्इङ डिजाइन गर्दा गलत उद्देश्यले गरिएको पाइएमा कानुनी दायरामा ल्याउने गरी नियामक निकायहरूको सक्रियता अभिवृद्धि जरुरी देखिन्छ।
- साइट क्लियर नगरी डिपिआर तथा वातावरणीय परीक्षण नगरी ठेक्का आह्वान गरेमा कानुनी कारबाहीको दायरामा ल्याउनुपर्ने देखिन्छ।
- परियोजनाको समग्र व्यवस्थापन परियोजनाका मापदण्ड परियोजना प्रमुख र कर्मचारीको योग्यता, जिम्मेवारी, भूमिकालगायतका सबै विषयहरू स्पष्ट गर्ने गरी परियोजना व्यवस्थापन कानुन निर्माण गर्नुपर्छ।
- हरेक निर्माण कार्यहरूका हरेक महिनाका माइलस्टोनहरू तयार गरी तोकिएबमोजिम नभएमा तत्कालै कारण पहिचान गरी समाधान गर्ने संस्थागत प्रणालीको निर्माण गर्नुपर्ने हुन्छ।
- सम्झौता कार्यादेशअनुसार नचल्ने निर्माण व्यवसायीहरूलाई कानुनी कारबाहीको दायरामा ल्याउन राजनैतिक संरक्षणको अन्त्य गर्नुपर्छ।
- निर्माण कार्यको लागत अनुमान गर्दा तत्कालीन दररेट र बजार मूल्यसमेतलाई सूक्ष्म विश्लेषण गरी प्रतिस्पर्धाको न्यूनतम विन्दु तय गरी सोभन्दा तल्लो अंकमा बोलपत्र अयोग्य हुने व्यवस्था गरिनुपर्ने देखिएको छ। तर नियतवश अवास्तविक लागत अनुमान गरेको पाइएमा सो तयार गर्नेलाई जिम्मेवार बनाउने गरी कानुनमै व्यवस्था गर्ने।

३.२.२ परामर्श खरिद व्यवस्थापनमा गरिनुपर्ने सुधारहरू

पछिल्लो समयमा परामर्श सेवा खरिद अनुगमन गर्न र कसुर स्थापित गर्न पनि जटिल विषयका रूपमा देखिँदै आएको छ। यसमा देहायबमोजिमका सुधारहरू गरिनु उपयुक्त देखिएको छ।

- संघीय सरकारले परामर्श सेवा व्यवस्थापन नीति निर्माण गर्ने।
- नीतिका आधारमा मापदण्ड क्षेत्र र रकमको सीमा तथा उपयोग सम्बन्धमा सबै तहका लागि मार्गदर्शन तय गर्नुपर्छ।
- विद्यमान खरिद ऐन तथा आर्थिक कार्यविधिहरूमा कामकेन्द्रित हुने गरी सुधार गर्ने। हालको कानुनी प्रावधानले परामर्श खरिद विधिको बारेमा मात्र व्यवस्था गरेको छ तर केमा लिने केमा नलिने भन्ने सम्बन्धमा कानुनी व्यवस्था छैन।
- परामर्श सेवा लिँदा विकासमा केन्द्रित समस्याकेन्द्रित नतिजाकेन्द्रित लागत कुशलता लाभ लागत अनुपातको विश्लेषण गर्ने गरी तय गर्नुपर्छ।
- सरकारी निकायहरूले परामर्श सेवा सरकारी विश्वविद्यालयहरू र अनुसन्धान केन्द्रमार्फत मात्र लिने गरी व्यवस्थित गरिनुपर्छ। यसो गर्दा हाम्रा विश्वविद्यालयहरू प्राज्ञिक रूपमा समृद्ध हुन्छन् भने विद्यार्थीहरूले पनि बजारको सीप सिक्न पाउँदा उत्पादकत्व र रोजगारी सिर्जनामा सहयोग पुग्न जान्छ। हरेक कार्यालयहरूको वार्षिक कार्यक्रममा नै यससम्बन्धी योजना तय गर्नुपर्छ।
- डिजिटल तथ्याङ्क डीपीआर तथा वातावरणीय परीक्षणसम्बन्धी परामर्श सेवाको लागत खरिद र व्यवस्थापनका कार्यहरू आन्तरिक कर्मचारीहरूले नै गर्ने तर यसका लागि छुट्टै विशेषज्ञ सेवा सुविधाको व्यवस्था गर्ने र त्यहाँ रहने कर्मचारीहरूलाई त्यसको बाहिरबाट परामर्श लिँदा लाग्ने खर्च अनुमानको निश्चित प्रतिशत प्रोत्साहनबापत दिँदा प्राविधिक कर्मचारी र संस्थाको व्यावसायिकता अभिवृद्धि हुन पुग्छ।

३.२.३ उपभोक्ता समितिसँग सम्बन्धित विषयमा गरिनुपर्ने सुधारहरू

उपभोक्ता समितिमार्फत निर्माण हुनु आफैंमा नराम्रो होइन यसको नियमन र व्यवस्थापन गर्ने पात्रहरूको दोहनकारी सोचका कारण दुरुपयोग भएको हो। उपभोक्ता समितिमार्फतको खरिदलाई व्यवस्थित गर्नका लागि सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले देहायबमोजिमका प्रावधानहरू समेटेर यससम्बन्धी कार्यविधि बनाउनुपर्छ।

- उपभोक्ता समितिहरू अविच्छिन्न उत्तराधिकारवाला संस्थाका रूपमा सम्बन्धित स्थानीय तहमा दर्ता गर्ने व्यवस्था गर्ने।
- यी संस्थाहरूको कोषको अडिट सम्बन्धित स्थानीय तहको लेखापरीक्षकले गर्ने व्यवस्था गर्ने।
- उपभोक्ता समितिले गर्ने कामहरूको सूची तय गर्ने। वर्तमान अवस्थामा उपभोक्ता समितिलाई बाटो, खानेपानी मर्मत, सडकबत्ती, टोल सुरक्षा तथ्याङ्क सङ्कलन र फोहोर व्यवस्थापनका कार्यहरू जिम्मा दिनु उपयुक्त हुन्छ।
- उपभोक्ताले गर्नुपर्ने विधिका सम्बन्धमा स्पष्ट आधारहरू तोकिदिने।
- काम लिनुअघि अनिवार्य रूपमा योगदान गर्ने रकमको बैंक ग्यारेन्टी पेस गर्नुपर्ने व्यवस्था गर्ने।
- स्थानीय नेतृत्वलाई स्पष्ट मार्गदर्शन विधि समेटिएको मापदण्ड निर्माण गर्ने।
- निर्माण गरेका पूर्वाधारहरूको मर्मत सम्भारको जिम्मासमेत उपभोक्ता समितिलाई लगाउने।

३.२.४ वस्तु खरिदका सम्बन्धमा गरिनुपर्ने सुधारहरू

धेरै सार्वजनिक कार्यालयहरूमा खरिद गरिने दैनिक उपयोगमा आउने मसलन्द सामग्रीहरूदेखि यन्त्र उपकरणहरू लगायतका हजारौं वस्तुहरू हुन्छन्। तर एउटै उत्पादकका एकै गुणस्तरका वस्तुमा पनि मूल्यमा ठूलो भिन्नता देखिन्छ। यसो हुनुमा खरिदमा संलग्न आपूर्तिकर्ता र कर्मचारीको बदनियत नै मुख्य जिम्मेवार देखिन्छ। त्यसैगरी एउटा कार्यालयमा पनि सयौंथरी सामान वा वस्तुहरू खरिद गर्दा अलगै लागत अनुमान निर्माणदेखि कागजी प्रक्रिया बोलपत्र प्रक्रियालगायतका विषयहरू अपनाउँदा धेरै समय र बजेट खर्च भइसकेको हुन्छ। यति भइसकेपछि पनि खरिद प्रक्रिया सारभूत रूपमा प्रभावग्राही बनेको देखिँदैन। यस्तो अवस्थाको समस्या समाधानका लागि फ्रेमवर्क एग्रिमेन्ट विधिमा जान ढिला गर्नु हुँदैन। यसका लागि सार्वजनिक खरिद कार्यालय स्थापना गरी सो कार्यालयले फ्रेमवर्क एग्रिमेन्टको ढाँचा तयार गरिदिन्छ।

फ्रेमवर्क एग्रिमेन्ट विधिअन्तर्गत सार्वजनिक खरिद कार्यालयले नेपालका सबै र तीनै तहका सरकारी कार्यालयहरूका वार्षिक खरिद योजनाहरू डिजिटल प्रणालीमार्फत प्राप्त गरी सर्भे गरेर खरिद गर्ने वस्तुहरूको सूची तयार गर्दछ। उक्त सूचीका वस्तुहरूको बजारमा भएका सबै राष्ट्रिय सप्लायर्सहरूको मूल्य विश्लेषण गरी स्पेसिफिकेसन र सोबमोजिमको औसत मूल्य तय गरी डिजिटल प्रणालीमा अपडेट गरिदिन्छ। कुनै सरकारी कार्यालयले आफ्नो आवश्यकताबमोजिमको स्पेसिफिकेसन भएको वस्तु छनोट गरी तोकिएको मूल्यमा सिधै खरिद गर्न सक्दछ। यसो गर्दा कमजोर गुणस्तर पनि हुँदैन भने अनावश्यक समय र स्रोत पनि खर्च हुँदैन। समग्रमा भ्रष्टाचारमा नियन्त्रण आई शासकीय प्रभावकारितामा देखिने गरी अभिवृद्धि हुन जान्छ।

सार्वजनिक खरिद कार्यालय अन्य परम्परागत कार्यालयहरूभन्दा अलग प्रकृतिको कार्यमुखी पदमूलक संरचना हुनुपर्छ। जसमा निर्माण वस्तु सेवा परामर्श डिजिटल वित्तलगायतका क्षेत्रहरू हेर्ने खरिद विज्ञहरूको पद हुनुपर्छ। तत् विज्ञ शाखाहरूले खरिद सेवाका लागि विशिष्टीकृत परामर्श तालिम अनुसन्धानलगायतका कार्यहरू गर्ने गर्दछन्।

३.३ कर्मचारीको नैतिक रूपान्तरण

खरिदमा संग्लग्न कर्मचारी नैतिकवान् र इमानदार भएनन् भने जुनसुकै प्रणालीले पनि नतिजा दिन सक्दैन। तसर्थ सार्वजनिक खरिद प्रणालीलाई कमाउने आधार र बजेट धेरै भएको कार्यालयलाई 'राम्रो' भनिने वर्तमान अवस्थाको मूल उत्प्रेरक पनि खरिद नै हो। यो कटुयथार्थको रूपान्तरण जरुरी छ। यसका लागि राष्ट्रिय सदाचार नीति जारी गरी कर्मचारीहरूलाई जवाफदेही र नैतिकवान् बनाउने दिशामा नैतिक पूर्वाधारहरूको निर्माण गर्नु जरुरी भइसकेको छ।

३.४ ओभरसाइट सक्रियता

अनुगमन र नियमन गर्ने माथिल्ला निकायहरू राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र राष्ट्रिय योजना आयोग सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय महालेखा परीक्षकको कार्यालय संसदीय समितिहरू तथा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलगायतका निकायहरूको यथोचित सक्रियता जरुरी हुन्छ। त्यसैगरी नागरिक समाज अनुसन्धानकर्ता निष्पक्ष र व्यावसायिक खोज पत्रकारिताजस्ता संस्थाहरूको नियन्त्रण र सन्तुलन पनि त्यतिकै आवश्यक हुन्छ।

४ निचोड

सार्वजनिक खरिद प्रणाली शासकीय ऐना हो । गम्भीर प्रकृतिका भ्रष्टाचारका प्रवृत्तिहरू खरिद प्रक्रियासँगै जोडिएका छन् । सार्वजनिक खरिद प्रक्रिया निकै जटिल र प्राविधिक विषय पनि हो जसका लागि उच्चस्तरको सदाचारिता, इमानदारी तथा खरिद दक्षता हुनु जरुरी छ । तर यसलाई व्यक्तिगत लाभको दृष्टिकोणबाट व्यवहार गरिने प्रणालीमा रूपान्तरण जरुरी छ । नेपालको विकास प्रवृत्तिलाई मिहिन ढंगले नियाल्ने हो भने जति पनि आयोजनाहरू छन्, ती समयमा कहिल्यै पनि सम्पन्न भएका छैनन् । यसको अन्तर्य नेपालको सार्वजनिक खरिद प्रणालीको बेथिति नै हो । खरिद प्रणालीमा नयाँ प्रविधिको अवलम्बन कानुनमा समयानुकूल परिमार्जन र संस्थागत दक्षता र इमान्दारिता नै खरिद प्रणालीलाई स्वच्छ निष्पक्ष पारदर्शी र सारभूत रूपमा प्रभावग्राही बनाउने एक मात्र मार्ग हो ।

सन्दर्भसूची

- नेपालको संविधान, कानुन किताब व्यवस्था समिति
- सार्वजनिक खरिद ऐन २०६३, तथा नियमावली, २०६४ कानुन किताब व्यवस्था समिति
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६, तथा नियमावली, २०७७ कानुन किताब व्यवस्था समिति
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको एकतीसौं बत्तीसौं तथा तेतीसौं प्रतिवेदन अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग टङ्गाल ।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका निर्देशनहरू https://ciaa . gov . np/uploads/
- राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरूको संक्षिप्त परिचय तथा प्रगति २०७७, राष्ट्रिय योजना आयोग
- रुग्ण ठेक्काको सम्बन्धमा अध्ययन तथा विश्लेषण प्रतिवेदन २०७६ अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग retrieved from
- https://ciaa . gov . np/uploads/publicationsAndReports/jHOXP7 . pdf
- पन्ध्रौँ योजना (आ.व. २०७६/७७ देखि आ.व. २०८०/८१), राष्ट्रिय योजना आयोग
- राष्ट्रिययोजनाआयोगः retrievedfromhttps://www.npc.gov.np/images/category/National_Project_Bank_Guidelines . pdf
- https://npbmis .npc.gov.np/
- आयोजना व्यवस्थापनका लागि राष्ट्रिय आयोजना बैङ्क (हाते पुस्तिका), राष्ट्रिय योजना आयोग
- महालेखा परीक्षकका ६० औं वार्षिक प्रतिवेदन महालेखा परीक्षकको कार्यालय
- आर्थिक सर्वेक्षण २०८० नेपाल सरकार अर्थ मन्त्रालय
- विभिन्न विज्ञका विश्लेषण तथा सुझावहरू

सदाचार प्रवर्द्धनका लागि सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्तिको नैतिक चरित्र : एक परिचर्चा

लोकराज पराजुली[1]

१. विषय प्रवेश

राज्यबाट सार्वजनिक सेवा प्रवाह गर्ने सन्दर्भमा सार्वजनिक अख्तियारी प्रयोग गर्न पाउने पद नै सार्वजनिक पद हो। यस्तो पदमा बहाल रहेको व्यक्ति सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्ति हो। नेपाल कानुनले संविधान, अन्य प्रचलित कानुन वा सम्बन्धित निकाय वा अधिकारको निर्णय वा आदेशबमोजिम कुनै सार्वजनिक अख्तियारी प्रयोग गर्न पाउने वा कुनै कर्तव्यपालन गर्नुपर्ने वा दायित्व निर्वाह गर्नुपर्ने पदमा बहाल रहेको व्यक्ति वा सार्वजनिक संस्थाको कुनै पदमा बहाल रहेको पदाधिकारी वा कर्मचारीलाई 'सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्ति' भनी परिभाषित गरेको छ।[2] भष्ट्राचार निवारण ऐन, २०५९ ले यस्ता व्यक्तिलाई 'राष्ट्रसेवक' भनी परिभाषित गरेको छ। [3] राष्ट्रसेवक वा सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्ति सदाचारी र नैतिकवान भएमा मात्र त्यस्ता व्यक्तिबाट प्रवाह हुने सार्वजनिक सेवा प्रभावकारी भई राज्यमा सदाचार प्रवर्द्धन भएर सुशासन कायम हुन सक्छ। त्यसैले सार्वजनिक पद धारण गर्ने व्यक्तिको नियुक्ति, मनोनयन वा निर्वाचनका लागि असल नैतिक चरित्रलाई एउटा पूर्वसर्त वा योग्यताको रूपमा सेवासम्बन्धी कानुन एवं निर्वाचन/मनोनयनसम्बन्धी कानुनले निर्धारण गरेको हुन्छ। संवैधानिक पदहरूका लागि त संविधानमा नै यस्तो व्यवस्था गरिएको हुन्छ। सार्वजनिक पदमा प्रवेश गर्नकै लागि पनि यस्तो योग्यता परीक्षण गरिन्छ भने त्यस्तो पदमा प्रवेश गरी बहाल रहिरहेको अवस्थामा सो योग्यता गुमाएमा पदबाट हट्ने कानुनी व्यवस्था त्यस्तो कानुनले गरेको हुन्छ। नेपालको कानुन प्रणालीमा पनि संविधान तथा अन्य कानुनले यस्तो व्यवस्था गरेका छन्। यिनै परिप्रेक्ष्यमा यस आलेखमा सार्वजनिक पद धारण गर्ने व्यक्तिको नैतिक चरित्र सम्बन्धी नेपालको कानुनी व्यवस्था तथा सर्वोच्च अदालतबाट तत् सम्बन्धमा भएको व्याख्यासमेतलाई समेट्दै परिचर्चा गर्ने जमर्को गरिएको छ।

२. सामान्य अर्थमा नैतिक चरित्र

व्यक्तिको सार्वजनिक जीवन होस् वा व्यक्तिगत जीवन, दुवैका लागि नैतिकता अमूल्य गहना हो। यसले मानव जीवनलाई सार्थक र सादगी बनाउँछ। आध्यात्मिक दृष्टिकोणबाट हेर्दा काम, क्रोध, लोभ, मोह, मद र मात्सर्य (आरिस/इबी/ईर्ष्या) मानव जीवनका महाशत्रु हुन्। यी महाशत्रुबमोजिम मानिसले आफ्नो आचरण गर्ने त्यस्तो व्यक्ति नैतिकहीन/चरित्रहीन कहलाँउछ भने यी महाशत्रुलाई आफ्नो नियन्त्रणमा राखी आचरण गरेमा ऊ सदाचारी

---

१ सचिव, नेपाल सरकार

२ अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ को दफा २ (३)

३ भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा २ (३)

वा नैतिक/चरित्रवान् कहलाँउछ। यस अर्थमा नैतिक चरित्र शुद्ध आचरणसँग सम्बन्धित रहेको हुन्छ। शुद्ध आचरणविपरीतका कार्य भएमा खराब चरित्र वा नैतिक पतनको अवस्था मानिन्छ। चारित्रिक दृष्टिकोणले व्यक्तिलाई उच्च नैतिक चरित्र भएको, सामान्य नैतिक चरित्र भएको र नैतिक पतन वा चरित्रहीन गरी तीन वर्गमा बाँडेर हेर्न सकिन्छ। व्यक्तिको चरित्र उक्त तीन वर्गमध्येको कुन वर्गमा पर्दछ भन्ने कुरालाई सीमित दायरामा समेटेर छुट्याउन कठिन हुन्छ। सामाजिक, आर्थिक, राजनीतिक आदि विविध सन्दर्भको सापेक्षतामा यसको निर्क्योल गर्नुपर्ने हुन्छ। सम्बन्धित समाजमा तत्काल कायम रहेको नैतिक मूल्य (Moral value) का आधारमा नैतिक चरित्र भएको वा नभएको निर्क्योल गर्नुपर्दछ। अतः नैतिक चरित्रलाई सबै सामाजिक परिप्रेक्ष्य, सबै प्रयोजन र सबै स्थितिका लागि एउटै परिभाषा गर्न सम्भव छैन। सामान्यतया सम्बन्धित मानव समाजले आफ्नो सामाजिक मूल्यविपरीतको नैतिकताविहीन मान्ने चरित्रलाई नैतिक चरित्र नभएको मानिन्छ भने सोबाहेकको अवस्थालाई नैतिक चरित्र भएको मानिन्छ। समग्रमा सदाचार, निष्ठा, इमान्दारिता र अनुशासनलाई नैतिक चरित्र मापनको आधार मानिन्छ। विवेकशील पर्यवेक्षक वा सामान्य समझको व्यक्ति (Person of common prudence) को दृष्टिमा चरित्र निन्दनीय छैन भन्ने देखिएको अवस्थालाई नै नैतिक चरित्र भएको अवस्था मानिन्छ। व्यक्ति आफैंले यस्तो अवस्था व्यवहारतः सुनिश्चित गर्नुपर्दछ।

३. सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिको योग्यताको मापदण्डमा नैतिक चरित्र खराब देखिन नहुने नेपालको कानुनी व्यवस्था

नेपालको संविधान तथा अरू विभिन्न अरू ऐन, नियममा सार्वजनिक पद धारण गर्ने व्यक्तिको पदका लागि योग्यता र अयोग्यताको मापदण्ड निर्धारण गरिएको छ। ती मापदण्डमध्ये असल नैतिक चरित्र हुनुपर्ने मापदण्ड पनि एक हो। यो मापदण्डलाई दुईवटा स्वरूपमा निर्धारण गरिएको छ। एउटा नैतिक पतन देखिने फौजदारी कसुरमा सजाय नपाएको र अर्को उच्च नैतिक चरित्र भएको।

३.१. योग्यताको मापदण्डमा उच्च नैतिक चरित्र भएको हुनुपर्ने सार्वजनिक पदहरू

- नेपालको संविधानमा संविधानबमोजिम गठन गरिएका अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, महालेखा परीक्षक, लोकसेवा आयोग, निर्वाचन आयोग, राष्ट्रिय मानवअधिकार आयोग, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, राष्ट्रिय महिला आयोग, राष्ट्रिय दलित आयोग, राष्ट्रिय समावेशी आयोग, आदिवासी जनजाति आयोग, मधेसी आयोग, थारू आयोग र मुस्लिम आयोगलाई संवैधानिक निकाय भनी परिभाषित गरिएको छ।[४] उल्लिखित संवैधानिक निकायका पदाधिकारीमा नियुक्ति हुनका लागि आवश्यक पर्ने योग्यतामध्ये उच्च नैतिक चरित्र भएकोलाई पनि एक योग्यताका रूपमा निर्धारण गरिएको छ।[५] नेपालमा लोकतन्त्रका लागि भएको दोस्रो जनआन्दोलनपछि निर्माण भएको नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ ले पहिलो पटक संवैधानिक निकायका पदाधिकारीका लागि 'उच्च नैतिक चरित्र भएको' लाई नवीनतम योग्यताका रूपमा

---

४ नेपालको संविधानको धारा ३०६ (१) (७)

५ हेर्नुहोस् ऐ.ऐ. को धारा २३८ (६) (ज), २४० (५) (३), २४२ (७) (३), २४५ (६) (३), २४८ (६) (च), २५० (६) (३), २५२ (६) (ज), २५५ (६) (ज) र २५८ (६) (ज) तथा आदिवासी जनजाति आयोग ऐन, २०७४ को दफा ३ (ज), मधेसी आयोग ऐन, २०७४ को दफा ३ (ज), थारू आयोग ऐन, २०७४ को दफा ३ (ज) तथा मुस्लिम आयोग ऐन, २०७४ को दफा ३ (ज)

निर्धारण गरेको थियो।[६] यो व्यवस्थलाई नेपालको संविधानले निरन्तरता दिएको हो। संवैधानिक निकायका पदाधिकारीबाहेक निर्वाचन क्षेत्र निर्धारण आयोग र भाषा आयोगका पदाधिकारीका लागि समेत उच्च नैतिक चरित्रलाई एक योग्यताका रूपमा संविधानले निर्धारण गरेको छ।[७] संवैधानिक परिषद्ले कुनै व्यक्तिलाई नेपालको प्रधानन्यायाधीश र संवैधानिक निकायको कुनै पदाधिकारीको पदमा नियुक्तिका लागि सिफारिस गर्दा निजको सामाजिक प्रतिष्ठा, उच्च नैतिक चरित्र, इमान्दारिता, निजप्रतिको जनभावनासमेतलाई विचार गर्नुपर्ने व्यवस्था गरिएको छ।[८] धितोपत्र बोर्डको अध्यक्ष र सदस्यमा नियुक्तिका लागि उच्च नैतिक चरित्रलाई एक योग्यताका रूपमा निर्धारण गरिएको छ।[९]

३.२. योग्यताको मापदण्डमा नैतिक पतन देखिने फौजदारी कसुरमा सजाय पाएको हुन नहुने सार्वजनिक पदहरू

यो मापदण्ड सबै सार्वजनिक पदहरूका लागि आवश्यक हुन्छ। यद्यपि माथि प्रकरण ३.१.मा उल्लेख गरिएका कानुनी व्यवस्थाका आधारमा नेपालको प्रधानन्यायाधीश, संवैधानिक निकायका पदाधिकारी, निर्वाचन क्षेत्र निर्धारण आयोग र भाषा आयोगका पदाधिकारी तथा धितोपत्र बोर्डको अध्यक्ष र सदस्यका हकमा उच्च नैतिक चरित्र भए/नभएको समेत परिक्षण हुनुपर्ने देखिन्छ। नैतिक पतन देखिने फौजदारी कसुरमा सजाय पाएको व्यक्ति उच्च नैतिक चरित्रको मान्न नसकिने कुरा स्वतःसिद्व छ।

नेपालको संविधान तथा विभिन्न ऐन कानुनमा विभिन्न क्षेत्रसँग सम्बन्धित सार्वजनिक पदका लागि नैतिक पतन देखिने फौजदारी कसुरमा सजाय नपाएको भन्ने कुरालाई योग्यताको एउटा मापदण्डको रूपमा निर्धारण गरिएको छ। यो मापदण्ड तोकिएको केही कानुनी व्यवस्था निम्नानुसार रहेका छन् :

- राष्ट्रपति वा उपराष्ट्रपतिको निर्वाचनका लागि उम्मेदवार हुन नैतिक पतन देखिने फौजदारी कसुरमा सजाय पाई त्यस्तो फैसला अन्तिम भएको व्यक्ति अयोग्य हुने,[१०]
- संघीय व्यवस्थापिका (प्रतिनिधिसभा र राष्ट्रिय सभा) को सदस्य हुन नैतिक पतन देखिने फौजदारी कसुरमा सजाय नपाएको व्यक्ति हुनुपर्ने,[११] यस्तो सजाय हुने गरी भएको फैसला अन्तिम भएको हुनुपर्ने,[१२] संघीय कार्यपालिकाका प्रधानमन्त्री, उपप्रधानमन्त्री, मन्त्री, राज्यमन्त्री र सहायकमन्त्री संघीय व्यवस्थापिकाको सदस्य भएको व्यक्तिमध्येबाट नियुक्त हुने एवं प्रतिनिधिसभाको सभामुख र उपसभामुख तथा राष्ट्रिय सभाको अध्यक्ष र उपाध्यक्षको पदमा सम्बन्धित सभाको सदस्य भएको व्यक्ति मात्र निर्वाचित हुने हुँदा सो पदहरूका लागि समेत नैतिक पतन देखिने फौजदारी कसुरमा सजाय पाई सो फैसला अन्तिम भएको व्यक्ति अयोग्य हुने,

---

६ हेर्नुहोस् नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को धारा ११९ (५) (ग) र (ञ), १२२ (५) (३), १२५ (६) (३), १२८ (५) (३) तथा १३१ (६) (ख)

७ संवैधानिक परिषद् (काम, कर्तव्य, अधिकार र कार्यविधि) ऐन, २०६६ को दफा ५ (२)

८ हेर्नुहोस् नेपालको संविधानको धारा २८६ (३) (ग) र २८७ (४) (३)

९ धितोपत्रसम्बन्धी ऐन, २०६३ को दफा १० (ख)

१० राष्ट्रपति तथा उपराष्ट्रपतिको निर्वाचनसम्बन्धी ऐन, २०७४ को दफा १२ (घ)

११ नेपालको संविधानको धारा ८७ (१) (ग)

१२ प्रतिनिधिसभा सदस्य निर्वाचन ऐन, २०७४ को दफा १३ (घ) र राष्ट्रिय सभा सदस्य निर्वाचन ऐन, २०७५ को दफा १२ (घ)

- प्रधानन्यायाधीश, सर्वोच्च अदालतको न्यायाधीश, उच्च अदालतको मुख्य न्यायाधीश वा न्यायाधीश र जिल्ला अदालतको न्यायाधीशले नैतिक पतन देखिने फौजदारी कसुरमा अदालतबाट सजाय पाएमा निजको पद रिक्त हुने,[१३]

- प्रदेश प्रमुखको पदमा नियुक्त हुनका लागि आवश्यक पर्ने योग्यतामध्ये संघीय संसद्को सदस्य हुनयोग्य भएको व्यक्ति हुनुपर्ने कुरा योग्यताको एक मापदण्ड भएकाले[१४] नैतिक पतन देखिने फौजदारी कसुरमा सजाय पाई सो फैसला अन्तिम भएको व्यक्ति उक्त पदमा नियुक्तिका लागि अयोग्य हुने,

- प्रदेश सभाको सदस्य हुन नैतिक पतन देखिने फौजदारी कसुरमा सजाय नपाएको व्यक्ति हुनुपर्ने,[१५] यस्तो सजाय हुने गरी भएको फैसला अन्तिम भएको हुनुपर्ने,[१६] प्रदेश मन्त्रिपरिषद्का मुख्यमन्त्री, मन्त्री, राज्यमन्त्री र सहायकमन्त्री प्रदेश सभाको सदस्य भएको व्यक्तिमध्येबाट नियुक्त हुने तथा प्रदेश सभाको सभामुख र उपसभामुख प्रदेश सभाको सदस्य भएको व्यक्ति मात्र निर्वाचित हुने हुँदा सो पदहरूका लागि समेत नैतिक पतन देखिने फौजदारी कसुरमा सजाय पाई सो फैसला अन्तिम भएको व्यक्ति अयोग्य हुने,

- स्थानीय तह (गाउँपालिका, नगरपालिका र जिल्ला सभा) को सदस्य (गाउँपालिका, नगरपालिका/जिल्ला समन्वय समितिका प्रमुख, उपप्रमुख, र सदस्य तथा गाउँ कार्यपालिका/नगर कार्यपालिका महिला तथा दलित अल्पसंख्यक समुदायबाट हुने सदस्य) को उम्मेदवार हुन नैतिक पतन देखिने फौजदारी कसुरमा सजाय पाई त्यस्तो फैसला अन्तिम भएको व्यक्ति अयोग्य हुने,[१७]

- नैतिक पतन देखिने फौजदारी अभियोगमा अदालतबाट कसुरदार ठहरिएको व्यक्ति निजामती सेवा, स्वास्थ्य सेवा, संघीय संसद सेवा, नेपाल प्रहरी, सशस्त्र प्रहरी, नेपाली सेनाका पदमा उम्मेदवार/नियुक्त हुन अयोग्य हुने,[१८]

- बैंक वा वित्तीय संस्थाको सञ्चालकमा नियुक्त हुन नैतिक पतन देखिने कुनै पनि फौजदारी कसुरदार ठहर भई सजाय भुक्तान भएको दस वर्ष अवधि व्यतीत नभएको व्यक्ति अयोग्य हुने,[१९]

- नेपाल राष्ट्र बैंकको गभर्नर, डेपुटी गभर्नर तथा सञ्चालक पदमा नियुक्त हुन नैतिक पतन देखिने फौजदारी अभियोगमा अदालतबाट सजाय पाएको व्यक्ति अयोग्य हुने।[२०]

- माथि उल्लिखित कानुनी व्यवस्था सार्वजनिक पदका लागि उम्मेदवार हुन वा नियुक्ति हुनका लागि नैतिक

---

१३ नेपालको संविधानको धारा १३१ (ङ), १४२ (ङ) र १४९ (६)(ङ)

१४ नेपालको संविधानको धारा १६४ (क)

१५ ऐ.ऐ. को धारा १७८ (१)(घ)

१६ प्रदेश सभा सदस्य निर्वाचन ऐन, २०७४ को दफा १३ (घ)

१७ स्थानीय तह निर्वाचन ऐन, २०७३ को दफा १३ (च)

१८ निजामती सेवा ऐन, २०४९ को दफा १० (१) (च), नेपाल स्वास्थ्य सेवा ऐन, २०५३ को दफा १२ (५), संघीय संसद् सचिवायलयसम्बन्धी ऐन, २०६४ को दफा २० (च), प्रहरी नियमावली, २०७१ को अनुसूची ३ को प्रकरण १ (ग), ३ (ग) र ४ (ग), सशस्त्र प्रहरी नियमावली, २०७२ को अनुसूची ४ को प्रकरण १ (भ), सैनिक ऐन, २०६३ को दफा १३ (१) (ख)

१९ बैंक तथा वित्तीय संस्थासम्बन्धी ऐन, २०७३ को दफा १८ (१) (७)

२० नेपाल राष्ट्र बैंक ऐन, २०५८ को दफा २१ (५)

पतन देखिने फौजदारी कसुरमा सजाय पाएको व्यक्ति हुन नहुने कुरालाई योग्यताको एक मापदण्डका रूपमा निर्धारण गरिएका केही उदाहरण मात्र हुन्। सार्वजनिक संस्थान लगायतका सबै सार्वजनिक पदका लागि यो योग्यतालाई एक अनिवार्य मापदण्डका रूपमा सम्बन्धित कानुनले निर्धारण गरेका छन्। यहाँसम्म कि नैतिक पतन देखिने फौजदारी कसुरमा कैदको सजाय नपाएको व्यक्तिलाई मात्र राजनीतिक दलको सदस्यता प्रदान गर्ने गरी एक योग्यताका रूपमा निर्धारण गरिएको छ।[२१]

४. सार्वजनिक पदका लागि उच्च नैतिक चरित्र भएको हुनुपर्ने तथा नैतिक पतन भएको हुन नहुने योग्यताको मापदण्डसम्बन्धी न्यायिक दृष्टिकोण

४.१. नैतिक पतन

- सार्वजनिक पदमा नियुक्ति मनोनयन वा निर्वाचित हुनका लागि कानुनतः निर्धारित योग्यतामध्ये नैतिक पतन देखिने फौजदारी कसुरमा दोषी ठहरेको नहुनु एक अनिवार्य मापदण्ड हो। सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा सदाचार प्रवर्द्धनका लागि निर्धारित यो योग्यताको मापदण्ड परीक्षणका लागि के कस्तो कसुरलाई नैतिक पतन देखिने फौजदारी कसुर मान्ने भन्ने सम्बन्धमा कानुनले कुनै निश्चित परिभाषा नगरेकाले न्यायिक व्याख्याकै भर पर्नुपर्ने अवस्था छ। सर्वोच्च अदालतको पूर्ण बैठकबाट मिति २०७५।११।०८ मा स्वीकृत भई जारी भएका विभिन्न १८ वटा कसुरको सजाय निर्धारणसम्बन्धी सामान्य मार्गदर्शनहरूका लागि निर्धारित विभिन्न १५ चरणमध्ये १४ औं चरणमा नैतिक पतन हुने अवस्था विद्यमान भए वा नभएको सम्बन्धमा घोषणा गर्ने आधारहरूको उल्लेख भएबाट[२२] पनि यो विषयमा कानुनले नै कुनै कसुरलाई नैतिक पतन देखिने कसुर हुने भनी स्पष्ट रूपमा भनेको अवस्थामा बाहेक न्यायिक व्याख्याकै भर पर्नुपर्ने स्पष्ट नै छ। प्रचलित नेपाल कानुनमा सख्त निषेधित लिखत र अति गोप्य लिखतको गोपनीयता भङ्ग गर्ने कसुर[२३] र बाल यौन दुर्व्यवहारको कसुर[२४] लाई मात्र कानुनमा नै नैतिक पतन देखिने फौजदारी कसुर गरेको मानिने व्यवस्था भएको देखिन्छ। यस परिप्रेक्ष्यमा सर्वोच्च अदालतबाट भएका निम्न व्याख्या विशेष महत्त्वपूर्ण देखिन्छन् :

४.१.१. अमरबहादुर पाण्डे क्षेत्री वि. नरबहादुर पाण्डे क्षेत्री भएको तिरो जग्गा मुद्दा[२५]

- कुनै अपराध नैतिक पतन देखिने फौजदारी अपराध हो वा होइन भन्ने निर्णय सम्बन्धित समाजमा तत्काल कायम रहेको नैतिक मूल्य (Moral Value) वा आदेशअनुसारको सन्दर्भमा गर्नुपर्ने हुन्छ। साधारणतया अपराधको परिबन्द र प्रकृतिले तत्सम्बन्धमा समाजको दृष्टिकोण निश्चित गर्न महत्त्वपूर्ण भूमिका जो गरेको हुन्छ, समयको परिवर्तनका साथै समाजिक मुल्य, नैतिकतासम्बन्धी सामाजिक भावना वा दृष्टिकोणमा परिवर्तन भइरहन्छ। कुनै एक समयमा वा एउटा समाजमा वा परिस्थितिमा कायम रहेको सामाजिक नैतिकता परिवर्तित समयमा वा कुनै अर्को समाज वा परिस्थितिमा कायम नरहन पनि सक्ने।

२१ राजनीतिक दलसम्बन्धी ऐन, २०७३ को दफा १४ (२) (ख)

२२ विस्तृत जानकारीका लागि हेर्नुहोस् supremecourd.gov.np/web/legalmaterials मा अपलोड गरिएको सजाय निर्धारणसम्बन्धी सामान्य मार्गदर्शनहरू

२३ लिखतहरूको गोप्यतासम्बन्धी ऐन, २०३९ को दफा १२ (२)

२४ बालबालिकासम्बन्धी ऐन, २०७५ को दफा ६७ (२)

२५ ने.का.प. २०३०, अंक १, नि.नं. ७७४

४.१.२. रामएकवाल साह वि. जिल्ला शिक्षा कार्यालय बारा भएको उत्प्रेषणसमेत मुद्दा[२६]

- चलनचल्तीको अर्थमा नैतिक पतन भन्नाले स्वच्छ र असल नैतिक चरित्रविपरीत चरित्र हुनु, इमानदारीरहित सामाजिक अस्मिताविरुद्धको चरित्र हुनुजस्तो कुरालाई जनाउँछ। यस शब्दावलीको प्रयोग विशेषतः नीच, अधम, चरित्रहीन तथा दुराचारीका लागि हुने गरेको भए पनि यथार्थमा यस शब्दभित्र नैतिकतासँग सम्बन्धित व्यापक र विविध प्रकृतिका अवधारणा पर्न सक्ने हुँदा सबै सामाजिक परिप्रेक्ष्य, सबै प्रयोजन र स्थितिका लागि यस शब्दलाई परिभाषित गर्न सम्भव नदेखिने।

४.१.३. जंगिलाल रायविरुद्ध खोभारी रायसमेत भएको निर्वाचन बदर गरिपाऊँ मुद्दा[२७]

- कसुरको प्रकृति, कसुर गर्दाको अवस्थामा कसुरदारको मनसाय, कसुरबाट समाजमा पर्न सक्ने प्रभाव र कसुरका सम्बन्धमा तत्कालीन सामाजिक दृष्टिकोणका आधारमा कुनै कसुर नैतिक पतन देखिने फौजदारी कसुर हो वा होइन भन्ने कुरा निर्धारण गर्नुपर्ने।

४.१.४. नेपाल सरकार वि. खुमबहादुर खड्कासमेत भएको भ्रष्टाचार मुद्दा[२८]

- जतिसुकै जेहेन्दार र सार्वजनिक जीवनमा सम्मानित ओहोदामा रहेको भए पनि कदाचित कानुन उल्लंघन गरी अपराध जगतमा प्रवेश गर्दछ भने ढिलो–चाँडो कानुनको साङ्लोभित्र पर्ने निश्चितप्रायः हुन्छ। कानुनमा बाँधिने र कानुनसम्मत व्यवहार गरी अनुशासित जीवनयापन गर्नु नै सार्वजनिक जिम्मेवारी बोकेका राष्ट्रसेवकहरूसँग अपेक्षित कुराहरू हुन्। यसलाई सम्बन्धित सबैले हृदयंगम गर्नुपर्ने,

- उच्च पदीय हैसियत अर्थात् प्रतिष्ठाको आडमा वा पेसागत आधारमा गरिने श्वेतग्रिवी अपराध (White collar crime) उच्चपदस्थ कर्मचारी तथा राजनीतिक पदाधिकारीहरूबाट पदीय अधिकारको दुरुपयोगको उपजको रूपमा हुने भएकाले यस्ता अपराधलाई नैतिकताको प्रतिकूल गम्भीर अपराधको रूपमा लिनुपर्ने,

- सार्वजनिक सेवामा संलग्न उच्च पदस्थ नेता वा कर्मचारीहरू व्यक्तिगत रूपमा सर्वसाधारण जनताभन्दा भिन्न र बढी माननीय हुँदैनन्। केवल तिनीहरूको आफ्नो पदअनुकूल जवाफदेही ढंगबाट दिने सेवाहरू मात्र माननीय हुन्छन्। महत्त्वपूर्ण सार्वजनिक सेवाको पदभार ग्रहण गर्न पाउनु आफैँमा ठूलो कुरा हो। सो काम गरेबापत वैधानिक लाभ, अमुक सम्मान वा पुरस्कार प्राप्त होस् वा नहोस्, आफूले यथायोग्य सेवा प्रदान गरेको छ भने त्यो नै पुरस्कार हो भन्ठान्ने उच्चतम आध्यात्मिक र नैतिक चेतबिना यस्तो सेवामा कार्यरत रहनेहरूका लागि सेवाको धर्मअनुरूप प्रतिबद्ध भएर सेवारत रहन गाह्रो हुने।

---

२६ ने.का.प. २०६०, अंक ५/६, नि.नं. ७२१५

२७ संवत् २०६५ सालको उजुरी नं. ११, फैसला मिति २०६५/१०/२६, संविधानसभा अदालतबाट भएका फैसलाहरू (२०६५), संविधानसभा अदालत, पृ. १२५–१४२

२८ ने.का.प. २०६९, अंक ५, नि.नं. ८८३२

४.१.५. *बृषबहादुर राई वि. शिक्षा तथा खेलकुद मन्त्रालयसमेत भएको उत्प्रेषण मुद्दा*[२९]

- कुनै फौजदारी अपराध नैतिक पतन देखिने फौजदारी कसुर हुनका लागि सो कसुरदारको नैतिक आचरणसँग सम्बन्धित कार्य वा कसुर हो भनी ठोस आधार र वस्तुगत कारण हुनुपर्दछ। साथै सो कसुर गर्दा कसुरदारको आपराधिक मनसाय वा उद्देश्य, कसुर गर्दाको परिस्थिति, अवस्था र परिणाम तथा त्यसबाट समाजमा पर्न सक्ने प्रभावसमेतलाई विचार गर्नुपर्ने,

- कुनै कार्य नैतिक आचारणसँग सम्बन्धित कार्य वा कसुर हो भन्ने कुरा व्यक्ति वा समाजको परिवेश, अवस्था, विचार र दृष्टिकोणमा पनि आधारित हुन्छ । नैतिक पतन देखिने कसुरलाई कुनै कानुनद्वारा परिभाषित गरिएको नभए पनि सो कसुर सामान्य समझ (Ordinary prudence) भएका व्यक्तिको दृष्टिकोणमा नैतिकता, आचरण तथा मानिसको चरित्रलाई गिराउने र धमिलो पार्ने, दाग लगाउने किसिमको कसुर हो भनी बुझ्नुपर्ने ।

४.१.६ *ज्योति लम्साल वि. प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालयसमेत भएको उत्प्रेषणयुक्त परमादेश मुद्दा*[३०]

- महिलालाई इच्छाविपरीत अनतिक्रम्य शरीरको पवित्रताको अपहरण गरी जवरस्ती करणी गर्नु कानुनविपरीत मात्र नभई गम्भीर अपराध पनि भएकाले सभ्य मानव समाजले यस्तो कार्यलाई नैतिकताविहीन कार्य मान्दछ। यस्तो नैतिकताविपरीतको कार्यलाई नै नैतिक पतन देखिने फौजदारी अपराध मन्नुपर्ने ।

४.१.७. *लाक्पा तामाङ वि. अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगसमेत भएको उत्प्रेषण मुद्दा*[३१]

- कर्तव्य गरी कसैको ज्यान मार्ने मानिसको बाँच्न पाउने नैसर्गिक र आधारभूत अधिकारको हनन गरी कसैको जीवन समाप्त पार्ने कार्य गरेको कुरालाई नैतिक रूपमा सदाचारमा रही कार्य गरेको भन्न सकिने स्थिति नहुने । विद्यालयजस्तो पवित्र र कलिला बालबालिकाहरूको भाग्य र भविष्य निर्धारण गर्ने संस्थाको व्यवस्थापकीय प्रमुखको चरित्र र नैतिकता उच्च रहे मात्र निजबाट विद्यालयको व्यवस्थापन प्रभावकारी र सदाचारपूर्ण रूपमा हुन सक्छ। त्यसैले विद्यालय व्यवस्थापन समितिको अध्यक्षजस्तो गरिमामय पदमा कार्य गर्ने व्यक्ति कसैको ज्यान मार्ने कार्य गरी सजाय पाएको व्यक्ति हुनु हुँदैन भन्ने उद्देश्य शिक्षा नियमावली, २०५९ को नियम २९ (ङ) ले राखेको भन्ने सहजै अनुमान गर्न सकिने,

- नैतिक पतनको अर्थ नैतिकताको सतहबाट गिर्नु हुन्छ । कुनै नीच, चरित्रहीन वा दुराचारपूर्ण कार्य गर्नु नैतिकताविरुद्ध हुन्छ। नैतिक पतन देखिने कार्य समाजको आर्थिक, सामाजिक शैक्षिकस्तर, धार्मिक एवं सामाजिक मान्यतासँग सम्बन्धित देखिँदा यी यस्ता कार्यहरू नैतिक पतन देखिने कार्य हुन् भनी परिभाषित

---

२९ ने.का.प. २०६७, अंक १०, नि.नं. ८४८१

३० ने.का.प. २०६७, अंक ११, नि.नं. ८५०७

३१ ने.का.प. २०७३, अंक १०, नि.नं. ९७०६

गर्न त सकिँदैन तर सामान्यतः हेर्दा समाजले गम्भीर एवं क्रूर मानेका सामाजिक सम्बन्ध, सौहार्दता एवं सद्भावलाई प्रतिकूल असर पार्ने र मनसायपूर्वक गरिएका हत्या, जबरजस्ती करणी, मानव बेचबिखन, लागूऔषधको कारोबार, कीर्ते जालसाजी, ठगी, भ्रष्टाचार, अपहरण, जबरजस्ती चन्दा असुली, डाँका चोरी, खोटा चलन, कर छली, अदालती कार्यमा हस्तक्षप, नाबालक एवं आश्रितविरुद्धका कसुर, बहुविवाहजस्ता कसुरमा नैतिकताका प्रश्नहरू सन्निहित हुन्छन् र अपराध गर्दाको परिस्थिति, मनस्थिति, कसुरदारको व्यवहार र पीडित एवं समाजउपर परेको असर हेरी सोही मुद्दा वा अन्य मुद्दाको परिप्रेक्ष्यमा नैतिक पतन देखिने अपराध हो वा होइन भनी यकिन गर्न सकिने,

- कानुनमा यी अपराधहरू नैतिक पतन देखिने अपराध नभनिएबाट कि त सोही मुद्दाको निरूपणको क्रममा वा पछि सन्दर्भ उठेको अवस्थामा अमुक अपराध नैतिक पतन देखिने अपराध हो वा होइन भनी मुद्दाविशेषको रोहमा निरूपण गर्नुपर्ने हुन आउने।

४.१.८. ओमप्रकाश शर्मा वि. प्रहरी प्रधान कार्यलायसमेत भएको उत्प्रेषण मुद्दा[३२]

- कुनै कार्य नैतिक पतन हुने अवस्थाको ठहर हुनका लागि सो कसुरको 'गम्भीरता मात्रा' विशेष रूपमा विचारणीय विषय बन्दछ। जुनसुकै कसुरजन्य कार्य पनि सामाजिक नैतिकता प्रतिकूलका कार्य मानिन्छन्। तर यस्ता सबै कार्यलाई कानुनी प्रयोजनका लागि 'नैतिक पतन देखिने कार्य' भन्न नमिल्ने,

- स्वाभाविक रूपमा कसुरजन्य कार्य गरेको नभएर गरिएको कार्यको स्वरूप चरम वा विकृत प्रकृतिको देखिएको तथा निर्मम वा पाशविक प्रकृतिको कार्य भएको अवस्थालाई नैतिक पतन देखिने कार्यको रूपमा लिन सकिन्छ। त्यस प्रकारको विषेश अवस्था वा परिस्थिति नदेखिएसम्म कुनै कार्य कसुरजन्य भनी ठहर भएको छ भन्ने आधारमा नै त्यसलाई नैतिक पतन देखिने कसुर भनी भन्न मिल्दैन। कानुनी प्रयोगमा यो 'नैतिक पतन' भन्ने शब्दावलीको विशेष प्राविधिक अर्थ रहेको छ। कुनै कार्य गर्दा पर्याप्त होस नपुऱ्याएको, हेलचक्र्याइँ गरेको, सावधानी नअपनाएको वा बुद्धि–विवेक नपुगेको कुराको परिणामस्वरूप कुनै कानुनी दायित्व वहन गर्नुपरेको अवस्थालाई स्वतः 'नैतिक पतन' देखिने कार्य भनी भन्न नमिल्ने।

४.१.९. नेपाल सरकार वि. हीरा हमालसमेत भएको मानव बेचबिखन तथा ओसारपसार मुद्दा[३३]

- कुनै कसुर नैतिक पतन देखिने फौजदारी अपराध हो होइन भन्ने कुराको निर्णय सम्बन्धित समाजमा तत्काल कायम रहेको नैतिक मूल्यको सन्दर्भमा गर्नुपर्ने। सधैं र सबै परिस्थितिका लागि नैतिक पतन देखिने फौजदारी अपराधको सूची तयार गरी स्पष्टीकरण वा परिभाषा दिन सम्भव नदेखिने। नैतिक पतन देखिने फौजदारी कसुर किटान गर्ने कार्य विधायिकाले न्यायिक विवेकमा छाडेको र न्यायकर्ताले पनि विषय वा सन्दर्भलाई विचार गरेर मात्र त्यस सम्बन्धमा निष्कर्षमा पुग्नुपर्ने।

---

३२ ने.का.प. २०७८, अंक ४/५, नि.नं. १०६६२

३३ ने.का.प. २०७९, अंक ४, नि.नं. १०८५९

४.१.१०. नेपाल सरकार वि. पाइलट भन्ने नरेशबहादुर विष्टसमेत भएको मानव बेचबिखन तथा ओसारपसार मुद्दा[३४]

- प्रचलित कानुनले कसुर ठहर भएकोमा नैतिक पतन देखिने कसुर गरेको स्थापित गर्नुपर्ने गरी बाध्यात्मक स्थितिको सिर्जना नगरेको अवस्थामा दाबी गर्न पाउने कानुनी व्यवस्थाका आधारमा दाबी गरेकै आधारमा मात्र नैतिक पतन देखिने कसुर गरेको भनी स्थापित गर्नु न्यायोचित नहुने,
- नैतिक पतन देखिने कसुर गरेको भनी स्थापित गर्न कसुरको गाम्भीर्यता, कसुरदारले गरेको आपराधिक कार्यको मात्रा र आपराधिक मनसायको स्तर, कसुर गर्दाको परिस्थिति, वारदातअघि र पछिका घटनाक्रम, कसुर गर्दा अपनाएको तौरतरिका, पीडितलाई पुग्न गएको क्षति, पीडित र समाजको कसुरदारप्रतिको क्षोभ, कसुरदारको अवस्था आदिलाई विचार गर्नुपर्ने।

नैतिक पतन देखिने फौजदारी कसुर सम्बन्धमा माथि उल्लिखित बाहेक अशोककुमार हमालविरुद्ध निर्वाचन अधिकृत मुगुसमेत भएको निर्वाचनसम्बन्धी मुद्दा (फैसला मिति २०२९ । ०१ । २८ । ०४), रामबहादुर अधिकारीविरुद्ध सञ्चालक समिति टी.सी.एन. समेत भएको उत्प्रेषण मुद्दा,[३५] हरिनाथप्रसादविरुद्ध प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालयसमेत भएको उत्प्रेषणसमेत मुद्दा,[३६] नवराज थापाविरुद्ध प्रहरी प्रधान कार्यालयसमेत भएको उत्प्रेषण मुद्दा,[३७] दण्डपाणि ढकालविरुद्ध नेपाल सरकार, शिक्षा विज्ञान तथा प्रविधि मन्त्रालयसमेत भएको उत्प्रेषण परमादेश मुद्दा,[३८] मा समेत सर्वोच्च अदालतबाट व्याख्या भएको छ।

४.२.उच्च नैतिक चरित्र

केही सार्वजनिक पदमा नियुक्तिका लागि कानुनले उच्च नैतिक चरित्र भएको हुनुपर्ने कुरालाई योग्यताको एक अनिवार्य मापदण्डका रूपमा निर्धारण गरेको छ। यी सार्वजनिक पदका बारेमा माथि प्रकरण ३.१ मा चर्चा गरिसकिएको छ। यो मापदण्ड पनि सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा सदाचारी व्यक्तिबाट मात्र सदाचार प्रवर्द्धन हुन सक्छ भन्ने मान्यतामा निर्धारण गरिएको हो। यो मापदण्ड परीक्षणका लागि कानुनले उच्च नैतिक चरित्रको कुनै निश्चित परिभाषा गरेको छैन। सर्वोच्च अदालतबाट निम्न मुद्दामा यसबारेमा उल्लेखन र व्याख्या भएको छ।

४.२.१. तत्कालीन श्री ५ को सरकार वि. दयानिधि पंकजसमेत भएको भ्रष्टाचार मुद्दा[३९]

- समाजमा स्वच्छ प्रशासन कायम राखी उच्च नैतिकता कायम राख्न भ्रष्टाचारको कसुरमा अभियुक्तलाई कैद सजाय गरी deterrent effect सिर्जना गर्ने समेतको ऐनको लक्ष्य र उद्देश्य हुने।

---

३४ ने.का.प. २०७९, अंक ९, नि.नं. १०९३३
३५ स.अ.बु. २०५२, बर्ष ४, अंक १५
३६ ने.का.प. २०६९, अंक ७, नि.नं. ८८५६
३७ ने.का.प. २०७६, अंक ७, नि.नं. १०३१३
३८ ने.का.प. २०७८, अंक ६, नि.नं. १०६७४
३९ ने.का.प. २०६३, अंक ५, नि.नं. ७७०७

४.२.२. *ओमप्रकाश अर्याल वि. सम्मानीय राष्ट्रपतिको कार्यालयसमेत भएको उत्प्रेषण परमादेश मुद्दा*[४०]

- उच्च नैतिक चरित्रको विद्यमानता 'ख्याति' का लागि आवश्यक हुन्छ। अर्को शब्दमा भन्दा ख्याति प्राप्त गर्नका लागि अन्य कुराहरूको अतिरिक्त 'उच्च नैतिक चरित्र' कायम राखिएको छ भन्ने पनि देखिनु पर्दछ। 'ख्याति' वा 'उच्च नैतिक चरित्र' पदेन आर्जन (Ex–officio achievement) हुँदैन। राज्य संयन्त्रको कुनै उच्च पदमा आसीन हुनु स्वयंमा 'ख्याति' वा 'उच्च नैतिक चरित्र' को अन्तिम निर्णायक मापन आधार हुन पनि सक्दैन। कुनै पदमा रहेर वा नरहेर पनि राष्ट्रिय जीवनमा ख्याति आर्जन गर्न सकिन्छ। अर्कोतर्फ राज्यको कुनै उच्च वा विशेष जिम्मेवारीको पदमा रहेको भए पनि कुनै व्यक्तिको सम्बन्धमा बदनामी र समाजको नजरमा विकृत छवि वा व्यक्तित्व कायम हुन पुगेको पनि हुन सक्दछ। तसर्थ ख्याति प्राप्त गरेको कुराको निर्धारण गरिएका सत्कर्मका आधारमा गरिनुपर्ने,

- सामान्य अर्थमा भन्नुपर्दा सदाचार, निष्ठा, इमान्दारिता तथा अनुशासनको पालना गरी राष्ट्रिय जीवनमा ख्याति आर्जन गरिएको अवस्थालाई 'उच्च नैतिक चरित्र' भन्नुपर्ने हुन्छ। सामाजिक रूपमा तथा व्यावसायिक कर्तव्य निर्वाहको कुरामा सामान्य समझको मानिस (Person of common prudence) को दृष्टिमा चरित्र निन्दनीय छैन भन्ने कुरालाई 'उच्च नैतिक चरित्र' निर्धारण गर्ने आधार मान्न सकिन्छ। तथापि यो यति कुरा भयो भने उच्च नैतिक चरित्र प्रमाणित हुन्छ भनी सबै अवस्थाहरूलाई समेटी सूचीकृत गर्नु व्यावहारिक र सम्भव हुँदैन। विवादित (सान्दर्भिक) तथ्यहरूको सापेक्षतामा यो प्रश्नको निरूपण गरिनुपर्ने हुन्छ। कतिपय अवस्थामा यसलाई नकरात्मक रूपमा परिभाषित (Negative definition) गरी सन्दर्भअनुसार निर्क्योल गर्नुपर्ने अवस्था रहने,

- वस्तुतः 'उच्च नैतिक चरित्र' वा 'ख्याति' कसैले प्रमाणपत्र दिएर पुष्टि हुने कुरा होइन, नत यसका लागि कुनै कानुनी कारबाही वा मुद्दा चली ठहर गरिएको अवस्था हुन आवश्यक हुन्छ। चरित्रसम्बन्धी अभियोग लागेको, कारबाही चली फैसला भएका जस्ता कुरालाई नै 'उच्च नैतिक चरित्र' परिक्षण गर्ने एक मात्र निर्णायक आधार ठानिनु तर्कसंगत हुँदैन। कसैलाई 'चरित्रहीन' वा 'नैतिक पतन भएको' ठान्नका लागि सो कुरा कानुनी रूपमा निरूपण भएको हुनुपर्ने स्थिति रहन सक्छ। तर 'उच्च नैतिक चरित्र' कायम हुन तत्सम्बन्धमा कानुनी कारबाही वा फैसला भएको अवस्था नै हुनुपर्छ भनी ठान्नु वस्तुवादी दृष्टिकोण हुँदैन। नैतिक चरित्र एक गतिशील सामाजिक अवधारणाको विषय भएकाले यसलाई विविध सामाजिक सन्दर्भमा मूल्याङ्कन गरिनु आवश्यक हुने,

- उच्च नैतिक चरित्रसम्बन्धी प्रश्न अभियोजन र न्यायिक प्रक्रियाबाट मात्र निरुपण हुने विषय देखिँदैन। केही अवस्थामा 'नैतिक पतन देखिने अवस्था' को निर्धारण न्यायिक प्रक्रियाबाट हुन सक्छ। तर सामान्यतया फौजदारी न्याय प्रक्रियाबाट 'उच्च नैतिक चरित्र' भएको भनी ठहर गरिरहनुपर्ने स्थिति वा अवस्था नै रहँदैन। कसैको नैतिक चरित्र 'उच्च' छैन भन्नु र कुनै कसुरको 'दोषी' भन्नु फरक फरक कुरा हुन्। कुनै व्यक्तिमा उच्च नैतिक चरित्रको अभाव कायम रहन सक्छ, तर निज 'कसुरदार' नहुन पनि सक्ने भएकाले उच्च नैतिक चरित्र नभएको प्रमाणित हुन कुनै अभियोग ठहर भई दोषी प्रमाणित भएको हुनुपर्ने भनी

---
४० ने.का.प. २०७३, अंक ११, नि.नं. ९७१०

पूर्वसर्तको रूपमा हेर्नु र अर्थ लगाउनु मनासिब नदेखिने,

- वस्तुतः फौजदारी विवादमा अमुक कसुर ठहर हुन्छ वा हुँदैन भनी निरूपण गरिन्छ, व्यक्तिको नैतिक स्तरको निर्धारण गर्ने अवस्था रहँदैन। विषय र प्रसङ्ग अनुसार सापेक्षिक रूपमा सामाजिक सन्दर्भमा नैतिक चरित्रसम्बन्धी कुराहरूको निर्धारण गर्नुपर्ने अवस्था रहने।

४.२.३. *मञ्जु मरासिनी वि. सम्मानीय राष्ट्रपति कार्यालयसमेत भएको परमादेश मुद्दा*[४१]

नेपाली राजदूत पदमा योग्य व्यक्ति नियुक्तिका लागि सिफारिस गर्न मापदण्ड निर्धारण गर्ने परमादेश जारी हुन माग गरिएको यस मुद्दामा उच्च नैतिक चरित्रलाई पनि राजदूत नियुक्ति गर्दा अपनाइने मापदण्डमा समावेश गर्न परमादेश जारी भएको छ।

५. कानुनी व्यवस्था तथा न्यायिक व्याख्याको रोहमा सार्वजनिक पदधारकको नैतिक चरित्रका सम्बन्ध ध्यान दिनुपर्ने पक्ष

संविधान तथा अन्य कानुनले सार्वजनिक पदधारक नैतिक रूपमा असल चरित्र भएको हुनुपर्ने परिकल्पना गरेको छ। त्यसैले यस्ता पदधारकको नियुक्ति/मनोनयन/निर्वाचनका लागि उमेद्वार हुन नैतिक चरित्र खराब भएको व्यक्ति अयोग्य हुने प्रबन्ध कानुनले गरेको देखिन्छ। नियुक्ति/मनोनयन/निर्वाचित हुँदाका बखत यो योग्यता भएको सार्वजनिक पदधारकले पदमा बहाल रहँदाका बखत यो योग्यता गुमाएमा निज पदमा रहिरहन अयोग्य भई बर्खास्त हुने कानुनी प्रबन्ध रहेको छ। सार्वजनिक पदधारक व्यक्ति नैतिक रूपमा असल चरित्रको भएमा निजबाट प्रवाह हुने सार्वजनिक सेवा सदाचारयुक्त भई सुशासन प्रवर्द्धन हुने मान्यताका आधारमा यस्तो कानुनी प्रबन्ध भएको हो भन्ने कुरामा दुई मत हुन सक्दैन। सार्वजनिक पदधारकको यो योग्यतालाई प्रचलित नेपाल कानुनले उच्च नैतिक चरित्र भएको हुनुपर्ने र नैतिक पतन देखिने फौजदारी कसुरमा सजाय पाएको हुन नहुने गरी दुई रूपमा व्यवस्था गरेको छ। सर्वोच्च अदालतबाट भएका न्यायिक व्याख्याले सार्वजनिक पदधारकको यो योग्यताको मापदण्ड सम्बन्धी कानुनी व्यवस्थामा थप प्रस्टता ल्याएको छ। नैतिक चरित्र खराब नभई उच्च रहेको छ भन्ने कुरालाई विचार नगरी सार्वजनिक उत्तरदायित्व वहन गर्नुपर्ने पदमा कुनै व्यक्तिलाई जिम्मेवारी दिँदा सदाचारयुक्त सेवा प्रवाह हुन नसकी भ्रष्टाचारले प्रश्रय पाउने र राज्य तथा सर्वसाधारण थप संकटमा पर्ने हुँदा सार्वजनिक पदधारकको नियुक्ति/मनोनयन/निर्वाचनकै बखत असल नैतिक चरित्र भएको व्यक्तित्वको खोजी गर्नुपर्ने र पदमा बहाल रहेका बखत सार्वजनिक पदधारकले यो योग्यता गुमाएमा तत्काल कानुनी कारबाहीको दायरामा ल्याई सदाचार प्रवर्द्धन लागि निवारणात्मक असर (Deterrent effect) दिनुपर्ने कुरामा न्यायिक व्याख्याले पनि जोड दिएको छ।

सार्वजनिक पदधारकको नियुक्ति/मनोनयन/निर्वाचनका लागि निर्धारित असल नैतिक चरित्र हुनुपर्ने यो योग्यताको मापदण्डको यही विधिशास्त्रीय मान्यतालाई आत्मसात् गरी नियुक्ति/मनोनयन गर्ने अधिकारीले नियुक्ति/मनोनयन गर्नुअघि यो योग्यताको परीक्षण समुचित रूपमा गर्न जरुरी छ। निर्वाचनको माध्यमबाट सार्वजनिक पदमा पुग्ने व्यक्तिका हकमा निर्वाचनकै बखत यो पक्षमा ध्यान दिइनुपर्दछ। सार्वजनिक पदमा बहाल रहेको व्यक्तिले पनि यो योग्यता गुम्न नदिन सचेत रही सदाचारपूर्ण रूपमा सेवा प्रवाह गरी सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा सुशासन अभिवृद्धि

४१ ने.का.प.२०७४, अंक १२, नि.नं. ९९०८

गर्नेतर्फ ध्यान दिन जरुरी छ। सार्वजनिक पदधारकले पदमा बहाल रहँदाका बखत यो योग्यता गुमाएमा तत्क्षण कानुनको दायरामा ल्याई कारबाही गरेर समाजमा खास गरी सार्वजनिक सेवा प्रवाहको क्षेत्रमा शुद्धता कायम गरी सदाचार अभिवृद्धि गर्नेतर्फ कानुनी कारबाही गर्न अख्तियारी प्राप्त निकाय तथा पदाधिकारीले ध्यान दिनुपर्दछ।

६. निष्कर्ष

कानुनले सार्वजनिक पदमा नियुक्ति/मनोनयन/निर्वाचित हुनका लागि असल नैतिक चरित्रको व्यक्ति हुनुपर्ने कुरालाई योग्यताको एक मापदण्डका रूपमा व्यवस्था गरे पनि असल/उच्च नैतिक चरित्र वा नैतिक पतनको परिभाषा गरेको छैन। सबै प्रयोजन र स्थितिका लागि यस्तो परिभाषा गर्न सम्भव पनि छैन। सम्बन्धित समाजमा तत्काल कायम रहेको नैतिक मूल्यका आधारमा यसको निर्क्योल गर्नुपर्ने हुन्छ। तथापि सामान्य समझको व्यक्तिको दृष्टिमा चरित्र निन्दनीय छैन भन्ने अवस्थालाई नै असल नैतिक चरित्र मान्न सकिन्छ।

प्रचलित नेपाल कानुनले सार्वजनिक पदधारकमा नियुक्ति/मनोनयन/निर्वाचित हुनका लागि उच्च नैतिक चरित्र भएको र नैतिक पतन नभएको व्यक्ति हुनुपर्ने गरी योग्यताको मापदण्ड निर्धारण गरेको छ। सार्वजनिक पदधारकका लागि निर्धारित यो योग्यताको मापदण्ड कुनै अलंकारको विषय नभएर व्यावहारिक रूपमा अनुसरण गर्नुपर्ने विषय हो। सर्वोच्च अदालतबाट भएका न्यायिक व्याख्याले यही मार्गनिर्देश गरेको छ। सार्वजनिक पदधारकहरू सदाचारी भएमा मात्र सार्वजनिक सेवा प्रवाह पनि सदाचारयुक्त हुन सक्छ। भ्रष्ट वा खराब नैतिक चरित्र भएका व्यक्तिबाट सदाचारयुक्त सार्वजनिक सेवाको परिकल्पना गर्न सकिँदैन। त्यस्ता व्यक्तिलाई सार्वजनिक पदको अख्तियारी सुम्पियो भने अन्ततोगत्वा सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा भ्रष्टीकरण हुन पुग्दछ। यस्तो नहोस भन्ने अभिप्रायले सार्वजनिक पदमा नियुक्ति हुने पादाधिकारीका लागि संविधान एवं अन्य कानुनले निर्धारण गरेको उच्च/असल नैतिक चरित्रको योग्यताको मापदण्डको पालना अनिवार्य रूपमा गरिनुपर्दछ। प्रत्येक सार्वजनिक पदधारक स्वयंले पनि कतै आफूबाट यो योग्यताको मापदण्ड गुम्ने त होइन भनी सचेत भएर सदाचारपूर्ण रूपमा सार्वजनिक सेवा प्रवाह गर्नुपर्दछ। तब मात्र सार्वजनिक सेवा सदाचारयुक्त भई भ्रष्टाचारको अन्त्य हुने र सदाचार तथा सुशासन अभिवृद्धि हुने हुँदा यसतर्फ सबैको ध्यान जान जरुरी छ।

भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा डिजिटल औजारहरूको उपयोग : अभ्यास, अवसर र अवरोधहरू

विष्णु प्र. सापकोटा[1]

१. परिचय

बदलिँदो परिवेश र सन्दर्भअनुसार भ्रष्टाचार नियन्त्रणको प्रयत्नमा सूचना प्रविधिको क्षेत्रमा आविष्कार भएका नवीन औजारहरूको प्रयोग बढ्दै गएको छ। वेबसाइट, मोबाइल एप, सामाजिक सञ्जाल, कृत्रम बौद्धिकता, ब्लक चेन प्रविधि, खुला तथ्याङ्कजस्ता डिजिटल औजारहरू भ्रष्टाचार नियन्त्रणका सबैजसो विधि र तरिकाहरूको सबल कार्यान्वयनमा बहुउपयोगी सिद्ध भएका छन्। भ्रष्टाचार नियन्त्रणका प्रवर्द्धनात्मक, निरोधात्मक र उपचारात्मक विधिलाई थप सरल र सहज बनाउँदै भ्रष्टाचार नियन्त्रणको क्षेत्रमा कार्यरत जनशक्तिको क्षमता विकास गर्न, विभिन्न तहका सरकारहरूबीच सरकारी निकाय र नागरिकबीचको सहकार्य र समन्वयलाई प्रभावकारी बनाउन डिजिटल औजारहरूको सघन उपयोग भइरहेको छ। नेपालमा पनि क्रमशः भ्रष्टाचार नियन्त्रणसँग सम्बन्धित औपचारिक अनौपचारिक अभियानहरूमा डिजिटल औजारहरूको प्रयोगमा बढोत्तरी हुँदै छ। नियमित विद्युत् आपूर्तिको सुनिश्चितता, सूचना तथा सञ्चार प्रविधिका पूर्वाधारमा भएको लगानी, द्रुत रूपमा बढ्दै गएको डिजिटल साक्षरताले सृजना गरेको अवसरलाई उपयोग गरी शासकीय प्रबन्धका विविध आयामहरूमा पारदर्शिता र जवाफदेहिता प्रवर्द्धन गर्दै भ्रष्टाचारजन्य कसुरको पहिचान र न्यूनीकरण गर्न डिजिटल औजारको उपयोगलाई फराकिलो बनाउनु आवश्यक देखिन्छ। विश्वभर प्रचलनमा रहेका भ्रष्टाचार नियन्त्रणका विभिन्न डिजिटल औजारहरूमध्ये वेबसाइट, सामाजिक सञ्जाल र सफ्टवयरजस्ता केही औजारहरूको नेपालमा पनि प्रयोग भएको छ तर भ्रष्टाचार नियन्त्रणको क्षेत्रमा डिजिटल औजारहरूको प्रयोगमार्फत नेपालले अपेक्षाकृत उपलब्धि हासिल गर्न सकेको भने देखिँदैन।

२. भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा डिजिटल औजारहरूले सृजना गरेका अवसर र सम्भावना

सूचना प्रविधिको क्षेत्रमा भएको विकासले भ्रष्टाचारको शैली, स्वरूप, संरचना, मात्रा र आयतनसमेत परिवर्तन भएको छ। सूचना प्रविधिले भ्रष्टाचार गर्ने शैलीमा नयाँ मार्ग प्रदान गरेको छ। अवैध सम्पत्तिको ओसारपसार गर्न सहज बनाएको छ। कालो धनलाई सेतो बनाउन पनि सूचना प्रविधिले धेरै सहज बनाइदिएको छ। तर योसँगै पारदर्शिता र जवाफदेहिताको क्षेत्रमा चामत्कारिक परिवर्तन ल्याइदिएको पनि छ। अहिले विकासले विश्वकै झन्डै ६२ प्रतिशत वयस्क मानिस सामाजिक सञ्जालमा जोडिएको तथ्याङ्क छ। संसारको हरेक कुनामा सञ्चार प्रविधिको पहुँच विस्तार भएको छ। डिजिटल डिभाइस र डिजिटल कारोबारमा मानिसहरू अभ्यस्त हुँदै गएको अवस्था पनि छ। यही अवसरको उपयोग गर्दै भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि डिजिटल औजारहरूले सूचना सम्प्रेषण, सार्वजनिक संवाद, पृष्ठपोषणलगायतको क्षेत्रमा योगदान पुऱ्याउन सक्छन्।

---

१ उपसचिव, नेपाल सरकार

सामाजिक सञ्जालजस्ता औजारहरूले मानिसहरूलाई संगठित हुन, विचार अभिव्यक्त गर्न, छलफल गर्न अभूतपूर्व अवसर प्रदान गरेका छन् । सामाजिक सञ्जालको उपयोगमार्फत नागरिक संलग्नता मजबुत गराउँदै जनाधार लोकतन्त्रको अभ्यासलाई सबल बनाउन सहजता प्राप्त भएको छ। सार्वजनिक क्रियाकलापमा सार्थक सहभागिताको अवलम्बन गर्दै निर्णय निर्माण प्रक्रियामा नागरिकहरूको पहुँच विस्तार गर्न सूचना प्रविधिका औजारहरू निकै उपयोगी सिद्ध भएका छन् । फेसबुकलगायतका सामाजिक सञ्जालले नागरिकहरूलाई आफ्नो विचार व्यक्त गर्न मात्रै हैन भ्रष्टाचार जन्य क्रियाकलापको बारेमा अनुसन्धान गर्ने निकायहरूमा उजुरी गर्न, भ्रष्टाचारजन्य अभ्यासहरूविरुद्ध नागरिक आवाज संगठित गर्न, भ्रष्टाचारविरोधी आवाजलाई बुलन्द गर्न योगदान पुऱ्याएका छन्। नागरिकको तर्फबाट सरकारलाई निगरानी र खबरदारी गर्न डिजिटल औजारहरू उपयोगी भएका छन्।

खुला तथ्याङ्क (Open Data) प्रणालीले पारदर्शिताको प्रवर्द्धन गर्न निकै मद्दत गरेको छ। यसले सार्वजनिक निकायमा हुने अनियमितताहरूको पहिचान गर्न, निगरानी बढाउन मात्रै नभएर तथ्यमा आधारित नीति निर्माणमा समेत सहयोग गर्न सक्ने देखिन्छ। त्यस्तैगरी ब्लक चेन प्रविधि (Blockchain Technology) को प्रयोगमार्फत सूचना र तथ्याङ्कहरूमा हुने तोडमोड वा हेरफेरलाई रोक्न र भ्रष्टाचारजन्य कसुर र सम्बन्धित व्यक्तिहरूको पहिचान गर्न सहज भएको छ।

सामाजिक सञ्जालले सरकार र नागरिकबीचको दूरीलाई करिब शून्य नजिक ल्याइदिएको छ। सार्वजनिक निकायहरूका कार्यसम्पादन, निर्णय प्रक्रिया र नतिजाको बारेमा नागरिकमा रहेको चासो र गुनासोहरूको सम्बोधन सरकारले तुरुन्त गर्न सक्ने, सार्वजनिक क्रियाकलापको बारेमा नागरिकले तुरुन्त प्रतिक्रिया जनाउन सक्ने क्रान्तिकारी अवसर सूचना प्रविधिका औजारहरूले प्रदान गरेका छन्।

कुनै पनि समाजले आत्मसात् गरेको सामाजिक मूल्यमान्यता, दृष्टिकोणअनुसार नै समाजको हरेक सदस्यमा स्वार्थ, लोभ र मोहको उत्पादन हुने गर्छ भनिन्छ। व्यक्तिमा रहेको स्वार्थ, लोभ र मोहलाई भ्रष्टाचारको मूल कारण मानिन्छ। युट्युब र डिजिटल शैक्षिक प्लेटफर्मको प्रयोग गरी सदाचारयुक्त समाजको निर्माण गर्न हरेक व्यक्तिलाई प्रेरित गर्ने विभिन्न शैक्षिक सामग्रीको उत्पादन, प्रकाशन र प्रसारण गर्न सकिन्छ। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले पनि प्रवर्द्धनात्मक अडियो भिडियो सामग्री निर्माण गरी सामाजिक सञ्जालहरूमा प्रकाशित गरेको छ। यस्ता सामग्रीको प्रभाव परम्परागत सामग्रीहरूको भन्दा निकै धेरै देखिन्छ। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले आफ्नो युट्युब च्यानलमा अपलोड गरेको प्रवर्द्धनात्मक एउटै सामग्री ३१ लाखभन्दा बढी दर्शकले हेरेका छन्। भ्रष्टाचार नियन्त्रणका प्रवर्द्धनात्मक विधिलाई अगाडि बढाउन डिजिटल औजारजस्तो उपयोगी र कामयावी अर्को कुनै पनि विधी तरिका छैन भन्दा पनि फरक पर्दैन।

सूचना प्रविधिको समुचित उपयोग गर्न सकेको खण्डमा अकुत सम्पत्ति आर्जन गर्ने र सम्पत्ति लुकाउने प्रवृत्तिलाई निरुत्साहित गर्न सकिन्छ। विशेषगरी डिजिटल वित्तीय प्रणालीहरूले सम्पत्तिको कारोबारलाई अनुसन्धान गर्न सहज बनाइदिएको छ। नोटरहित मौद्रिक प्रणालीको विकास गर्न सकिने अवसर सृजना भएको छ। बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूको डिजिटलाइजेसनमा नेपालले पनि पर्याप्त सफलता हासिल गरेको छ।

भ्रष्टाचार नियन्त्रणको सन्दर्भमा नेपालमा सबैभन्दा चुनौतीपूर्ण विषय हो फैसला कार्यान्वयन। अदालतले सम्पत्ति जफत गर्न वा जरिवाना भराउन फैसला गरेको विषय केवल फैसलामा मात्रै सीमित रहेको छ। फैसला कार्यान्यवन फितलो हुँदा राज्यकोषमा फिर्ता हुनुपर्ने ठूलो मात्राको सम्पत्ति गुमेको अवस्था छ। डिजिटल औजारको प्रयोग

गरी स्थिर सम्पत्तिको विवरण बुझाउने व्यवस्था गर्न सकेको खण्डमा अदालतको फैसला कार्यान्वयनमा समेत सहजता ल्याउन सकिने अवसर सृजना भएको छ।

विद्युतीय शासनका विज्ञ बेरटोटले डिजिटल औजारहरूका मुख्य चार सबल पक्षका बारेमा उल्लेख गरेका छन्। ती हुन्– सहकार्य, सहभागिता, सशक्तीकरण र समय। डिजिटल औजारहरूको उपयोग सहकार्यात्मक तथा सहभागितामूलक हुन्छ। यसले सामाजिक संवादको अवसर सृजना गर्दछ। प्रयोगकर्तालाई एकअर्कासँग सूचना र ज्ञान आदानप्रदान गर्न सहयोग पुऱ्याउँछ। खुला सरकारको वकालत भएको वर्तमान अवस्थामा, सार्वजनिक कार्यलाई थप पारदर्शी, जवाफदेही र जनमैत्री बनाउँदै सदाचारयुक्त समाज र संस्कार निर्माणमा डिजिटल औजारहरूको उपयोग अपरिहार्य बन्दै गएको देखिन्छ।

३. भ्रष्टाचार नियन्त्रणको क्षेत्रमा डिजिटल औजारको अभ्यास र अनुभव

सन २००९ मा अफगानिस्तान नेसनल पुलिसले प्रहरीको तलब बैंक खातामा पठाउन थाल्यो। बैंक खातामा तलब पुगेको सन्देश प्रहरीको मोबाइलमा शब्द र आवाज दुवै माध्यमबाट पुग्ने व्यवस्था गरियो। धेरै प्रहरी निरक्षर भएकाले बैंक खातामा तलब पठाइएको सन्देश आवाजको माध्यमबाट पनि पठाउन जरुरी पनि थियो। नगदको सट्टा सूचना प्रविधिको प्रयोग गरेर पहिलो पटक बैंक खातामा तलब पठाएको जानकारी मोबाइलमार्फत पाउँदा धेरैजसो प्रहरीहरूले आफ्नो तलबमा उल्लेखनीय वृद्धि भएको ठानेका थिए। बैंक खातामा जम्मा भएको तलब अघि–पछि बुझ्नेभन्दा निकै धेरै थियो। तर, खासमा उनीहरूले पहिलोपटक पूरा तलब पाएका थिए। नगदमा तलब वितरण गर्दा तलबको निश्चित प्रतिशत हाकिमहरू आफैंले राख्थे। बाँकी रकम मात्रै नगदमा भुक्तानी दिने अभ्यासले प्रहरीले कहिल्यै पनि आफ्नो पूरा तलबको भुक्तानी पाउँदैनथे। सूचना प्रविधिको प्रयोगले आर्थिक अनियमिततालाई न्यूनीकरण गर्दै भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा तत्काल उपलब्धि हासिल गर्न कसरी सघाउ पुग्छ भन्ने ज्वलन्त उदाहरण हो यो।

छिमेकी भारतमा www.ipaidabribe.com नामक निजी संगठनबाट सञ्चालित वेबसाइट निकै लोकप्रिय छ। कुनै पनि सेवा प्राप्तिका लागि सेवाग्राहीले घुस–रिसवत दिएको विवरण यस वेबसाइटमा राख्न पाउँछन्। यस वेबसाइटमा केवल घुस–रिसवत दिएको विवरण मात्रै हैन सेवाग्राहीले कुनै इमानदार कर्मचारीहरू भेटे–देखेमा उसको प्रशंसासमेत राख्न पाउँछन्। अहिलेसम्म यो वेबसाइटमा करिब २ लाख जति गुनासो तथा उजुरीहरू पोस्ट भएका छन्। भ्रष्टाचार नियन्त्रणको क्षेत्राधिकार भएका सरकारी निकायहरूले यसै वेबसाइटमा भएका कतिपय गुनासो वा टिप्पणीलाई उजुरीको रूपमा लिएर थप अनुसन्धान गरी अभियोजनसमेत गरेको उदाहरण छन्। भारतभर लोकप्रिय रहेको यो वेबसाइट विभिन्न नाम र स्वरूपमा अहिले विश्वका विभिन्न मुलुकहरूमा अभ्यासमा रहेको देखिन्छ। यो वेबसाइटले भ्रष्टाचारको प्रकृति, स्थान, ढाँचा, प्रकार, आवृत्ति र रकमका बारेमा सूचना दिन नागरिकलाई प्रोत्साहित गरी भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा नागरिकहरूको सामूहिक ऊर्जालाई कसरी प्रयोग गर्न सकिन्छ भन्ने उदाहरण प्रस्तुत गरेको छ।

घुस बजार (Bribe Market) रोमानियामा विकसित यस्तै प्रकारको अर्को वेबसाइट हो जहाँ सेवाग्राही नागरिकहरूले सार्वजनिक सेवाहरू लिँदा उनीहरूले तिर्नुपर्ने घुस–रिसवतको बारेमा आफ्नो अनुभव र विवरण सेयर गर्ने अवसर प्राप्त गर्छन्। विश्व बैंकले ठीक यस्तै प्रकारको इन्टिग्रिटी एप (Integrity App) नामक मोबाइल एप बनाएको छ। यस मोबाइल एपले विश्व बैंकद्वारा वित्तीय सहायता प्राप्त परियोजनाहरूमा कुनै

अनियमितता वा भ्रष्टाचारजन्य कसुर भएको थाहा पाएमा तुरुन्तै उजुरी गर्न सकिने अवसर उपलब्ध गराएको छ।

नवीन प्रविधिको उपयोगबाट विश्वको सबैभन्दा पारदर्शी सार्वजनिक खरिद प्रणाली सिर्जना गर्ने मुलुकमा चिली अगाडि देखिन्छ । चिलीमा सन् २००३ मा सुरु भएको Chile Compra नामक इन्टरनेट प्लेटफर्ममा आधारित सार्वजनिक खरिद प्रणालीले खरिद कार्यमा उत्कृष्टता, पारदर्शिता र दक्षताका लागि विश्वव्यापी ख्याति कमाएको छ। यो प्रणालीले खरिद कार्यमा हुने अनियमितता र भ्रष्टाचारजन्य कसुरको न्यूनीकरण गर्न चिलीलाई सफलता प्रदान गरेको छ। नेपालमा पनि अहिले बोलपत्र आह्वान गर्दा अनिवार्य रूपमा विद्युतीय माध्यमको प्रयोग गर्नुपर्ने व्यवस्था गरिएको छ। यसले सार्वजनिक खरिदलाई तुलनात्मक रूपमा थप प्रतिस्पर्धी र प्रभावकारी बनाउँदै लगेको छ। केही मुलुकहरूमा क्लाउडसोर्सिङ प्लेटफर्म (Cloud Sourcing Platform) हरूले नागरिकहरूलाई भ्रष्टाचारका घटनाहरू छानबिन र अनुसन्धानका लागि सूचित गर्न, व्यक्तिगत अनुभवहरू सार्वजनिक रूपमा बाँड्न मिल्ने अवसर सृजना गरेका छन्। क्लाउड सोर्सिङ प्लेटफर्महरू जनचेतना जगाउन, नागरिकहरूलाई आफ्नो अधिकार, भ्रष्टाचार न्यूनीकरण र सदाचार प्रणालीको बारेमा शिक्षा प्रदान गर्न उपयोगी हुन सक्छन्। नाइजेरियामा क्लाउडसोर्सिङ प्लेटफर्मको प्रभावकारी उपयोग भएको देखिन्छ। नाइजेरिया प्रयोगमा आएको ट्रेड रुट इन्सिडेन्ट म्यापिङ सिस्टम (TRIMS) अन्य मुलुकका लागि पनि उपयोगी हुन सक्छ।

सञ्जालीकृत संरचनाहरूमा रहेका तथ्याङ्कहरू उत्खनन गरी भ्रष्टाचारजन्य कसुरहरू र भ्रष्टाचारका जोखिम क्षेत्रहरूको पहिचान गर्न विश्वभर नै कृत्रिम बौद्धिकता (Artificial Intelligence) को प्रयोग द्रुत रूपमा भइरहेको छ। डाटा माइनिङको प्रयोग गरेर सार्वजनिक खरिदमा सरकारी निकायहरूले बोलपत्रहरूमा भ्रष्टाचारको जोखिम पहिचान गर्न, मिलीभगत र जालसाजी पत्ता लगाउन, खरिदमा गैरकानुनी अभ्यासहरूको ढाँचा पत्ता लगाउन, अनुगमन गर्न र लेखा परीक्षण गर्नसमेत कृत्रिम बौद्धिकता (Artificial Intelligence) को उपयोग भएको देखिन्छ।

भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा विभिन्न स्थानमा ह्याकाथन (Hackathon) सञ्चालन भएका छन्। 'ह्याकर' र 'म्याराथन' शब्दहरूको संयोजन गरेर निर्माण गरिएको शब्द हो ह्याकाथन। ह्याकाथनमा मानिसहरू इन्टरनेटको माध्यमबाट सामूहिक रूपमा कुनै एक समस्याको समाधानका लागि नवीन उपायहरूको सिर्जना गर्ने कार्य गर्छन्। अफ्रिकन युवाहरूले आयोजना गरेको सदाचारका लागि कोडिङ (Coding4Integrity) यसको उदाहरण हो। नेपालमा पनि अकाउन्टिबिलिटी ल्याबको आयोजनमा अघिल्लो वर्ष सन् २०२३ मा भ्रष्टाचारविरुद्ध ह्याकाथुन कार्यक्रम आयोजना भएको थियो जहाँ नेपाल लगायत विभिन्न मुलुकका युवाहरूले भ्रष्टाचार न्यूनीकरणका लागि डिजिटल औजारहरूको नवप्रवर्तन गर्ने कार्य गरेका थिए। नेपालजस्तै विकासोन्मुख देशको खासगरी दुर्गम क्षेत्रहरूमा नागरिकको सशक्तीकरण गर्न, सार्वजनिक चासो र सरोकारका सूचनालाई थप पहुँचयोग्य बनाउन, सार्वजनिक क्रियाकलापमा नागरिक प्रतिक्रिया प्राप्त गर्न र भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापको शंका लागेमा छानबिन तथा अनुसन्धानका लागि उजुरी दिन मोबाइल एपहरूको प्रयोग भइरहेको अवस्था छ। नेपाल सरकारले प्रयोगमा ल्याएको नागरिक एपमा पनि गुनासो उजुरीहरू राख्न पाउने र त्यो उजुरीको कारबाही कहाँ पुग्यो भनेर हेर्न पाउने व्यवस्था गरिएको छ। तर यसको प्रयोग अपेक्षाकृत रूपमा हुन सकेको छैन।

डिजिटल औजारको प्रयोगले भ्रष्टाचारजन्य कसुरमा अनुसन्धानको दक्षता अभिवृद्धिमा महत्त्वपूर्ण भूमिका खेलेको देखिन्छ। डिजिटल फरेन्सिक सफ्टवयरले अनुसन्धानकर्ताहरूलाई अभियोजनका लागि प्रमाणहरू प्राप्त गर्न, सूचनाको विश्लेषण गर्न, भ्रष्टाचारजन्य कसुरका ढाँचा, तरिका पत्ता लगाउन र बढी भ्रष्टाचार हुने

जोखिमयुक्त क्षेत्रमा निगरानी बढाउनसमेत सहयोग गरेका छन् । सूचना प्रविधिको क्षेत्रमा आविष्कार भएका डिजिटल औजारहरू भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि केवल प्रवर्द्धनात्मक र निरोधात्मक क्षेत्रमा मात्र नभएर भ्रष्टाचारजन्य कसुरको अनुसन्धान तथा अभियोजनमा समेत उपयोगी सिद्ध भएका छन् । सूचना प्रविधिका औजारहरू सूचना व्यवस्थापन, सार्वजनिक सेवाको प्रभावकारिता र कार्यकुशलताको मापन गर्न मात्रै नभएर भ्रष्टाचारविरोधी जनमत निर्माणमा पनि कामयाबी देखिन्छन् । विद्युतीय शासनको रूपमा सूचना प्रविधिका औजारहरूले पारदर्शिता र शासकीय क्रियाकलापमा नागरिक निगरानी र खबरदारीलाई प्रवर्द्धन गर्दै प्रशासन सुधारको क्षेत्रमा समेत योगदान गर्न सक्छन् । सूचना प्रविधिले सेवा प्रवाहलाई स्वचालित बनाउन, पारदर्शिता अभिवृद्धि गर्न, नागरिक सचेतना अभिवृद्धि गर्न सहयोग गरेका छन् । खबरदारी र निगरानीलाई सहज बनाई भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापहरूलाई पहिचान गर्नसमेत सूचना प्रविधिको अभ्यास भइरहेको देखिन्छ।

४. भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा डिजिटल औजारको उपयोगमा रहेका अवरोध तथा चुनौतीहरू

सार्वजनिक व्यवस्थापन र शासकीय प्रबन्धमा सूचना प्रविधिको प्रयोगलाई बढोत्तरी गर्दै गएमा यसै पनि भ्रष्टाचार न्यूनीकरण भएर जान्छ । भ्रष्टाचार न्यूनीकरणका लागि अर्को कुनै विशिष्ट औजारको खोजी गर्नु आवश्यक हुँदैन। प्रवर्द्धनात्मक कार्यका लागि डिजिटल औजारको प्रयोग गर्दा सूचनाको बाढी आउने, विभिन्न कोणबाट तर्क वितर्क आउने हुँदा सञ्चार सीप राम्रो भएको खराब व्यक्तिले समाजमा गलत प्रभाव पार्ने जोखिम रहन्छ। एकातिर भ्रष्टाचारजन्य कसुरको अनुसन्धानमा डिजिटल औजारको प्रयोगमा अझै पनि कतिपय कानुनी र नीतिगत अवरोध त छँदै छन् अर्कोतिर कुनै पनि कसुरको अनुसन्धान गर्दा व्यक्तिगत गोपनीयतालाई कसरी संगसंगै लैजाने भन्ने विषय पनि थप जटिल छ। नेपालजस्तो विकासशील मुलुकमा डिजिटल औजारहरूको प्रयोगका लागि विद्युतीय शासनको पूर्वसर्त मानिने नियमित विद्युत् आपूर्ति नै भरपर्दो र विश्वासिलो अझै बन्न सकेको छैन। सूचना तथा सञ्चारका पूर्वाधारहरूको समन्यायीक विकास हुन सकेको छैन। मोबाइल फोन प्रयोग गर्ने जनसंख्या उल्लेख्य वृद्धि भए पनि प्रविधिमा पोख्त जनसेवक र सेवाग्राहीको संख्या अन्य मुलुकको तुलनामा निकै न्यून छ। डिजिटल डिभाइड (Digital Divide) थप गहिरिँदै गएको छ।

सार्वजनिक कार्यका लागि सूचना प्रविधिको प्रयोगमा नागरिकको तत्परता तथा राजनीतिक र उच्च प्रशासनिक क्षेत्रको प्रतिबद्धता र लगानी निकै कम छ जसको कारणले नेपालको सन्दर्भमा भ्रष्टाचार न्यूनीकरणको क्षेत्रमा डिजिटल औजारहरूको उपयोग अपेक्षाकृत हुन सकेको छैन। त्यस्तै नागरिक स्तरमा सूचना प्रविधिको औजार प्रयोग गर्न भाषागत जटिलता र अवरोधहरू धेरै छन्। प्रविधिको भाषा प्राय अंग्रेजीमा हुने र आफ्नै भाषामा प्राप्त भएका सामग्रीहरूमा समेत सरल प्रकृतिको भाषा नहुँदा सूचना प्रविधिको विकास र विस्तार अपेक्षित हुन सकेको छैन्।

सूचना प्रविधिको अल्गोरिदम मान्छेको मनोविज्ञानसँग खेल्ने प्रवृत्तिको छ। जसले जे हेर्छ त्यस्तै प्रकारको सामग्री मात्रै प्रविधिले हामीसामु प्रस्तुत गर्छ। यसले मान्छेलाई दुनियाँमा अर्को पक्ष पनि छ है भन्ने विषय भुलाइदिएको छ। यस्तो परिस्थितिमा सदाचारयुक्त जीवन पद्धति अवलम्बन गर्नेलाई प्रोत्साहन गर्न कठिन भएको छ। सूचना प्रविधिको उपयोग बढ्दै जाँदा कतिपय सूचना र तथ्याङ्कहरू सरकारको पहुँचबाहिर पुगेका छन्। सरकारी विवरण बहुराष्ट्रिय कम्पनीको हातमा पुग्ने स्थिति छ। कतिपय प्रमाणहरूलाई प्रमाणीकरण गर्न अनुसन्धानकर्ताहरूलाई चुनौती छ। सबैभन्दा महत्त्वपूर्ण चुनौती डिजिटल औजारहरूको प्रयोगमा उच्च तहको प्रशासनिक र राजनीतिक प्रतिबद्धता हासिल गर्न कठिनाइ हुने देखिन्छ।

५. निष्कर्ष

समय र सन्दर्भसँगै भ्रष्टाचारको शैली, स्वरूप, संरचना, मात्रा र आयतनमा समेत बदलाव आएको छ। त्यसैले समयको गतिसँगै भ्रष्टाचारविरुद्धको लडाइँलाई टुङ्गोमा पुऱ्याउन भ्रष्टाचार नियन्त्रणका विधि, तरिका र औजारहरूलाई अद्यावधिक गर्नु जरुरी भएको छ। पद, प्रतिष्ठा र पहुँचको दुरुपयोग बढ्दै गएको सन्दर्भमा निगरानी र खबरदारी बढाउन डिजिटल औजारलाई भरपूर उपयोग गर्नुपर्ने भएको छ। नेपालमा सेवा प्रदायकले व्यक्तिगत रूपमा सामाजिक सञ्जालको भरपूर प्रयोग गरे पनि सार्वजनिक सेवा प्रवाहको क्षेत्रमा यसको नगण्य प्रयोग भएको छ। सेवा प्रवाहमा सूचना र ज्ञानको प्रवाह गर्न, सार्वजनिक सेवा प्रवाहको क्षेत्रमा पारदर्शिता वृद्धि गर्न, गुनासो व्यवस्थापन गर्न, जवाफदेहिता अभिवृद्धि गर्न, सेवा प्रदायक र सेवाग्राहीबीचको सम्बन्ध सुधार गर्न, सेवा प्रदायकहरूबीच अनुभव र ज्ञान आदानप्रदान गर्न डिजिटल औजारहरूको प्रयोगलाई थप प्रोत्साहन गर्नुपर्नेछ। सेवा प्रवाहलाई प्रविधिमैत्री बनाउँदै जनअपेक्षामुताबिक बनाउन सकेमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणको प्रयासले सार्थकता प्राप्त गर्न सक्छ। डिजिटल औजारहरूको उपयोगलाई बढाउन सकेमा भ्रष्टाचारजन्य कसुरको अनुसन्धान छिटोछरितो र प्रभावकारी बन्न सक्ने देखिन्छ।

सन्दर्भ सामग्री

- Bertot, J.C. ; Jaeger, P.T.; Grimes, J.M. Using SOCIAL MEDIAs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies .Gov.Inf.Q. 2010, 27, 264–271.
- Chêne Marie, Use of mobile phones to detect and deter corruption (2012),
- http://www.u4.no/publications/use-of-mobile-phones-to-detect- and-deter-corruption/
- Garcia-Murillo Martha, Does a government web presence reduce perceptions of corruption? (2013), http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02681102 . 2012 . 751574?tokenDomain=eprints&token
- Access=ejuXRFY9kvyZIFEXNkBF&forwardService=showFullText&doi=10. 1080%2F02681102.2012.751574&journalCode=titd20#.UYancaKeOSo
- IACC, New technologies against petty corruption: Tactics and Lessons from the 2012 IACC (2012)
- https://www.ipaidabribe.com/
- Rice, D and Filippelli,G.,One Cell Phone at a Time: Countering Corruption in Afghanistan (2010), http://commonamericanjournal.com/?p=18685
  नेपालको संविधान
- https://www.youtube.com/watch?v=jlyZFpcYO3Q

भ्रष्टाचारको नियन्त्रण गर्ने उपायहरू

शारदाप्रसाद त्रिताल[1]

१. विषय प्रवेश

नेपालको सबैभन्दा ठूलो र जटिल समस्याका रूपमा भ्रष्टाचार देखिएको छ। यसले समाज र शासन सञ्चालनका सबै क्षेत्रमा प्रभाव जमाइसकेको छ। भ्रष्टाचारको नियन्त्रणप्रति बेवास्ता गर्नाले भयावह अवस्थामा गुज्रिनुपरेको हो। मुख्यतः सरकारमा बस्नेहरू भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्नुको सट्टा यसलाई बढाउने क्रियाकलापमा लाग्नाले नै देशमा भ्रष्टाचार भयावह अवस्थामा पुगेको हो।

भ्रष्टाचार बढ्नुका मुख्य कारणहरूमा राजनीतिक नेतृत्व भ्रष्ट हुनु र भ्रष्टाचारीलाई राजनीतिक संरक्षण हुनु, भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने सम्बन्धमा नीतिगत स्पष्टता नहुनु, भ्रष्टाचार नियन्त्रणका दृष्टिले संविधान कमजोर बनाइनु, कानुन पुराना हुनुको साथै कानुनमा उल्लेख भएका विषयलाई गलत अर्थ लगाई राजनीतिक भ्रष्टाचारीलाई उन्मुक्ति दिनु र संरचनागत कमजोरी सुधार गर्न पर्याप्त ध्यान नदिनु आदि हुन्। यसैगरी, नीतिगत तहबाट भ्रष्टाचारलाई प्रोत्साहन गर्नाले अन्य क्षेत्रमा व्यापक रूपमा भ्रष्टाचार विस्तार हुनु, बिग्रँदो आर्थिक अवस्थाले भ्रष्टाचारलाई मलजल गर्नु, भ्रष्टाचारलाई सामाजिक परिवेशले अप्रत्यक्ष रूपमा मान्यता प्रदान गर्नु, समाज र सरकारका सबै क्षेत्रमा नैतिकतामा ह्रास आउनु, संसद् र संसदीय समितिहरू देशमा सुशासन कायम गर्ने विषयमा प्रभावकारी नहुनुजस्ता कारणहरूले पनि भ्रष्टाचार दिनानुदिन मौलाइरहेको हो।

समग्रमा, देशमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण गरी सुशासन कायम गर्ने हो भने राष्ट्रिय स्तरबाट व्यापक प्रयासको आवश्यकता देखिएको छ। सामान्य टालटुले प्रक्रियाले देशमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न सम्भव छैन भन्ने स्पष्ट देखिएको छ।

यसै सन्दर्भमा यस लेखमा नेपालमा भ्रष्टाचारको विद्यमान अवस्था, भ्रष्टाचार बढ्नुका कारणहरूको विश्लेषण र नियन्त्रणका सम्भावनाहरूबारे चर्चा गरिनेछ।

२. नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणको विद्यमान अवस्था

(क) नीतिगत व्यवस्था– नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणसम्बन्धी राष्ट्रिय नीति बनेको छैन। नेपाल सरकारले भ्रष्टाचारविरुद्धको रणनीति तथा कार्ययोजना, २०६५ र भ्रष्टाचारविरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धिको कार्यान्वयनसम्बन्धी रणनीति तथा कार्ययोजना, २०६९ जारी गरेको थियो। तर यी दुवै रणनीतिको कार्यान्वयनमा ध्यान गएको भने देखिँदैन। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले आफ्नो कार्यलाई संस्थागत रणनीतिक योजनाको माध्यमबाट अगाडि बढाइरहेको छ। तर सरकारको तर्फबाट ती रणनीतिक योजनाहरूको कार्यान्वयनमा आयोगलाई पर्याप्त सहयोग भने भइरहेको देखिँदैन।

---

१ पूर्वसचिव, नेपाल सरकार

(ख) कानुनी व्यवस्था– भ्रष्टाचार नियन्त्रण सम्बन्धमा वर्तमान संविधान र सम्बद्ध कानुनहरू कमजोर रहेको अवस्था छ। संविधान निर्माणकै समयमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलाई कमजोर बनाउने खेल भयो। फलस्वरूप तत्कालीन संविधानबमोजिम अनुचित कार्यको अनुसन्धान गर्ने आयोगको अधिकारक्षेत्र कटौती गरियो। भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ ज्यादै पुरानो कानुन हो। भ्रष्टाचारका रूप र शैली बारम्बार परिवर्तन भइरहने सन्दर्भमा पुरानो कानुनले भ्रष्टाचारको नयाँ रूप र शैलीलाई सम्बोधन गर्न सक्तैन भन्ने कुरामा सरकार र संसद्ले ध्यान नदिँदा आयोगले अनुसन्धानमा प्रभावकारिता ल्याउन सकिरहेको छैन । यसरी एकातिर संविधान र कानुन कमजोर हुनु, अर्कोतिर कानुनी छिद्रलाई कोट्याएर प्रक्रियामा ध्यान दिने ध्याय प्रणालीको कारण ठूला भ्रष्टाचारीहरूले एकपछि अर्को गर्दै उन्मुक्ति पाइरहेको अवस्था छ। अझ दुःखको कुरा त के पनि छ भने करिब चार वर्षपहिले तत्कालीन सरकारले अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन र भ्रष्टाचार नियन्त्रण ऐनमा संशोधनका लागि दुई विधेयकहरू राष्ट्रिय सभामा पेस गर्‍यो। भ्रष्टाचारविरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धिका मार्गदर्शनको पालना नगरी प्रतिगामी प्रकृतिका प्रावधानसहित सरकारले पेस गरेका विधेयकहरू राष्ट्रिय सभाले पारित गरी प्रतिनिधिसभामा पठाएको छ। आयोगले आफ्ना वार्षिक प्रतिवेदनहरूमा दिएका सुझाव तथा विभिन्न संस्था तथा अभियन्ताहरूबाट प्राप्त सुझावलाई समेत लत्याउनु तत्कालीन सरकार र राष्ट्रिय सभाको ठूलो गल्ती हो। प्रतिनिधिसभाले ती विधेयकहरूलाई सच्याएन भने नेपालमा भ्रष्टाचार अनियन्त्रित हुने सम्भावना देखिँदै छ।

(ग) संस्थागत व्यवस्था– संवैधानिक आयोगको रूपमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको स्थापना हुनु नेपालका लागि एउटा ठूलो सफलता हो । यसले सिद्धान्ततः भ्रष्टाचार भइसकेपछिको चरणबाट भ्रष्टाचारको नियन्त्रण गर्ने क्षेत्राधिकार पाएको छ। बाध्यतावश भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि रोकथामका कार्यहरू (निरोधात्मक र प्रवर्द्धनात्मक) पनि, जुन सरकारको दायित्वभित्र पर्ने हुन्छ, आयोगले गर्नुपरिरहेको छ। एकातिर भ्रष्टाचार नियन्त्रणको सम्पूर्ण जिम्मेवारी आयोगको हो भन्ने भाष्य विकास गरिएको छ भने अर्कोतिर आयोगलाई कमजोर बनाउने कार्यहरू पनि भइरहेका छन्। आयोगलाई कमजोर बनाउन पाइयो भने भ्रष्टाचार गरेर पनि बच्न सकिन्छ भन्ने राजनीतिक नेता र भ्रष्ट प्रशासकहरूको अभियान नै चलिरहेको छ।

भ्रष्टाचारको रोकथाम (Prevention) र भ्रष्टाचारविरुद्ध प्रवद्धनात्मक कार्य (Promotion) का लागि मुख्यतः सरकार जिम्मेवार हुनुपर्ने हुन्छ। यसका लागि देशको कार्यकारी प्रमुखको मातहतमा अधिकारसम्पन्न संस्था, नीति र कानुन हुनु आवश्यक मानिन्छ। तर नेपालको सन्दर्भमा यो पक्ष शून्य बराबर छ। एउटा भएको संस्था राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र पनि आफैं असहाय बनेर रहेको छ।

संविधानतः संसद् र यसका सम्बद्ध समितिहरूले भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा ध्यान दिनुपर्नेमा ती संस्थाहरू पनि कमजोर देखिएका छन्।

समग्रमा भन्ने हो भने देश भ्रष्टाचारले आक्रान्त भएको छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणका प्रयासहरू निष्प्रभावी हुँदै गएको अवस्था छ।

३. नेपालमा भ्रष्टाचार बढ्नुका कारणहरू

नेपालमा भ्रष्टाचार बढ्नुमा अनेकौं कारणहरू जिम्मेवार रहेको देखिन्छ। केही मुख्य कारणहरूको बारेमा मात्र यहाँ संक्षिप्त रूपमा उल्लेख गरिएको छ।

(क) नेपालमा भ्रष्टाचार बढ्नुको मुख्य कारण राजनीति नेतृत्व भ्रष्ट हुनु र भ्रष्टाचारीलाई राजनीतिक संरक्षण हुनु नै हो। नेपालका अधिकांश नेताहरूमा भ्रष्ट कर्मचारी, दलाल/बिचौलिया, तस्कर, माफिया, डनहरूको सहज पहुँच छ। उनीहरूको घेरा तोड्न नसक्नाले नेताहरू आफैं भ्रष्टाचारमा मुछिने वा भ्रष्टाचारको बचाउ गर्ने कार्यमा लाग्न बाध्य भएको देखिन्छ।

अहिले त कानुन बनाएरै भ्रष्टाचारको संरक्षण गर्ने कार्यमा राजनीतिक नेताहरू लागिपरेको देखिन्छ। उदाहरणका लागि २०७५ सालमा भएको नेपाल ट्रस्ट ऐनको संशोधन र भूमिसम्बन्धी ऐनको आठौं संशोधन गरेर सरकारी जग्गा जमिन व्यक्तिमा पुऱ्याइएको विषयलाई लिन सकिन्छ। यस्तै अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन र भ्रष्टाचार निवारण ऐनलाई संशोधन गर्न बनेका विधेयकहरूमा राखिएका प्रावधानले नेताहरूको सोच र चरित्र उदाङ्गो बनाइसकेको छ।

नेताहरू भ्रष्टाचारलाई ढाकछोप गर्न र आफू र आफ्नाले गरेको भ्रष्टाचारलाई बचाउन कुन हदसम्म लाग्छन् भन्ने उदाहरण संवैधानिक परिषद् (काम, कर्तव्य, अधिकार र कार्यविधि) सम्बन्धी ऐन, २०६६ मा संशोधन गर्ने प्रतिस्पर्धामा लागिपरेको उदाहरणबाट पनि पुष्टि भएको छ। कहिले अध्यादेशमार्फत र कहिले विधेयकमार्फत परिषद्‌मा आफ्नो प्रभुत्व स्थापित गर्न चालिने गरेको माथापच्चिसीबाट पनि नेताहरू भ्रष्टाचारलाई संरक्षण गर्न लागिपरेको भन्ने पुष्टि हुन्छ। सो ऐनमा संशोधन गर्न चाहनुको मुख्य विषयवस्तु अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलगायतका मुख्य संवैधानिक आयोगहरूमा कसरी आफ्नो मान्छे लान सकिन्छ भन्ने नै हो। यदि नेताहरूको सोच र मनसाय स्वच्छ र इमानदार थियो भने ती निकायहरूमा कसरी राम्रो व्यक्तिलाई पुऱ्याउन र सुशासनको अभिवृद्धिमा त्यस्ता निकायहरूलाई कसरी प्रभावकारी बनाउन सकिन्छ भन्ने विषयहरूमा ध्यान जान्थ्यो।

(ख) भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने सम्बन्धमा सरकारको स्पष्ट नीति नहुनु र भएका केही नीतिगत व्यवस्थालाई कार्यान्वयनमा नल्याउनु भ्रष्टाचार बढ्नुको अर्को मुख्य कारण हो। भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने सम्बन्धमा सरकारको स्पष्ट नीति छैन। २०६५ सालको भ्रष्टाचार नियन्त्रणसम्बन्धी रणनीति तथा कार्ययोजना कार्यान्वयनमा नै ल्याइएको छैन। २०६९ सालमा भ्रष्टाचारविरुद्ध संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धिलाई कार्यान्वयनमा ल्याउन भनी जारी गरिएको रणनीति तथा कार्ययोजना संयुक्त राष्ट्र संघलाई देखाउन मात्र जारी गरिएको हो, त्यसलाई कार्यान्वयनमा ल्याउने प्रयास नै भएन। अन्य नीति, योजना तथा कार्यक्रमहरूमा उल्लेख गरिएका व्यवस्थाहरू पनि कार्यान्वयन हुन सकेका छैनन्। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले तयार गरी कार्यान्वयनमा ल्याउने गरेका रणनीतिक योजनाहरूलाई सफल बनाउन सरकारको तर्फबाट उचित पहल हुन सकेको देखिँदैन। आयोगको आफ्नो एकल प्रयासबाट केही हदसम्म भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा सहयोग पुगेको देखिन्छ तर त्यतिले पर्याप्त हुँदैन भन्ने पनि स्पष्ट नै छ।

(ग) भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने सम्बन्धमा संविधान कमजोर बनाइनु पनि भ्रष्टाचार बढ्नुको अर्को कारण हो। संविधान

बनाउँदा नै नियतवश अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलाई कमजोर बनाउने षड्यन्त्र गरियो र अनुचित कार्यसम्बन्धी आयोगले गर्दै आएको अनुसन्धानको अधिकार कटौती भयो। संवैधानिक निकायका पदाधिकारीले भ्रष्टाचार गरेमा आयोगले अनुसन्धान गर्न नसक्ने व्यवस्था गरियो। न्यायपालिकाअन्तर्गत हुने विकास निर्माणका कार्यमा हुने भ्रष्टाचारको अनुसन्धान गर्नसमेत आयोगलाई अधिकार दिइएन। त्यसैगरी सेनाले गर्ने विकास निर्माणका कार्यमा हुने भ्रष्टाचारको अनुसन्धान गर्नबाट पनि आयोगलाई वञ्चित गराइयो। अर्को गजब त के छ भने न्यायाधीश हुनुभन्दा पहिलेको जिम्मेवारीमा रहँदा गरेको भ्रष्टाचार अहिले न्यायाधीश भएकै कारण आयोगको अनुसन्धानको क्षेत्राधिकारबाट बाहिर राखिएको छ।

(घ) भ्रष्टाचार नियन्त्रणसम्बन्धी कानुन पुराना हुनुको साथै कानुनमा उल्लेख भएका कतिपय विषयलाई गलत अर्थ लगाइनुले पनि भ्रष्टाचार बढाउन सहयोग पुगेको देखिन्छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणसम्बन्धी मुख्य कानुन मानिने भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ मा हालसम्म संशोधन गरिएको छैन। त्यसमा समसामयिक संशोधन नहुँदा भ्रष्टाचारका नयाँ रूप र शैलीको अनुसन्धान गर्न आयोगलाई कठिनाइ भइरहेको छ। त्यस्तै, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ को दफा ४ को प्रतिबन्धात्मक वाक्यको देहाय (ख) मा उल्लेख भएको 'मन्त्रिपरिषद् वा त्यसको कुनै समितिले सामूहिक रूपमा गरेको कुनै नीतिगत निर्णय' भन्ने वाक्यांशलाई आयोग स्वयम्ले गलत अर्थ लगाई मन्त्रिपरिषद्बाट भएका निर्णयको कारण भ्रष्टाचार भएका विषयमा अनुसन्धान नगर्ने वा मुद्दा दायर नै नगर्ने पद्धतिले गर्दा नीतिगत भ्रष्टाचार बढ्नमा सघाउ पुगिरहेको देखिन्छ।

(ङ) भ्रष्टाचार नियन्त्रणको जिम्मेवारी पाएका संस्थाहरूमा रहेको संस्थागत कमजोरी सुधार गर्न पर्याप्त ध्यान नदिनु पनि भ्रष्टाचार बढ्नुको अर्को कारण हो। सुशासन अभिवृद्धि गर्न सरकारलाई सहयोग पुऱ्याउन स्थापित संवैधानिक निकायहरूलाई कमजोर बनाउने प्रयासहरू भइरहेका छन्। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलाई साधनस्रोतको पर्याप्तता छैन। आयोगलाई आवश्यक पर्ने इमानदार, कर्तव्यनिष्ठ र क्षमतावान् कर्मचारी उपलब्ध गराउन सकेको अवस्था छैन। कर्मचारीको बारम्बार सरुवा गरिदिनाले अनुसन्धानको कार्यमा बाधा पुगिरहेको देखिन्छ।

(च) नीतिगत तहबाट भ्रष्टाचारलाई प्रोत्साहन गर्नाले अन्य क्षेत्रमा पनि भ्रष्टाचार व्यापक रूपमा विस्तार भइरहेको छ। मुख्यतः मन्त्रिपरिषद्बाट निर्णय भएर ठूला भ्रष्टाचार हुने गरेका उदाहरणहरू प्रशस्त छन्। तल्लोस्तरबाट नै निर्णय हुन सक्ने विषय मन्त्रिपरिषद्मा लगेर निर्णय गराउने प्रवृत्ति बढ्दो छ (उदाहरणका लागि, ललिता निवासको जग्गा सम्बन्धमा २०६६ चैत, २०६७ वैशाख र २०६९ असोजका मन्त्रिपरिषद्का निर्णयहरू र कतिपय सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी निर्णयहरूलाई लिन सकिन्छ)। मन्त्रिपरिषद्ले कानुन मिचेर निर्णय गरिदिँदा अन्य तहलाई भ्रष्टाचारजन्य कार्य गर्न साहस बढेको देखिन्छ (उदाहरणका लागि, जनस्वास्थ्य सेवा ऐन, २०७५ को दफा ३० को प्रावधानविपरीत मन्त्रिपरिषद्बाट निर्णय भई विदेशमा उपचार गरेको खर्च बेहोर्ने गरेका कार्यहरूलाई लिन सकिन्छ)। नीति बनाउँदा होस् वा कानुन निर्माण गर्दा होस् माफिया वा दलाल वा बिचौलियाहरू लागिपर्ने र तिनको उच्चस्तरका पदाधिकारीसँग साँठगाँठ हुने हुँदा माथिल्लो तहबाट नै भ्रष्टाचारप्रति प्रोत्साहन र संरक्षण मिल्ने गरेको छ (उदाहरणका लागि, नेपाल ट्रस्ट ऐनको संशोधन र भूमिसम्बन्धी ऐनको आठौं संशोधन भूमाफिया र दलालहरूको साँठगाँठमा संशोधन भए जसको

कारण ठूलो मात्रामा सरकारी र सार्वजनिक जग्गा दलाल तथा माफियाको हातमा पुगिरहेको छ)। यसरी उच्चपदस्थहरूको संलग्नता र संरक्षणमा हुने भ्रष्टाचार अत्यधिक बढेको देखिन्छ। नेपालमा यसलाई नीतिगत भ्रष्टाचार भन्ने गरिएको छ। अन्यत्र यस्ता भ्रष्टाचारलाई ठूला भ्रष्टाचार वा राजनीतिक भ्रष्टाचार भन्ने गरिन्छ। संघीय मन्त्रिपरिषद्को निर्णयलाई आधार मानेर अहिले प्रदेश मन्त्रिपरिषद्बाट समेत यस्ता नीतिगत भ्रष्टाचार हुने गरेको सुनिन्छ।

(छ) यस्तै केही अन्य कारणहरू निम्नानुसार छन्:–

- एकातिर बिग्रँदो आर्थिक अवस्थाले भ्रष्टाचारलाई मलजल गरिरहेको छ भने अर्कोतिर भ्रष्टाचार बढेको कारण आर्थिक अवस्थामा गम्भीर प्रभाव पारेको अवस्था पनि छ।
- भ्रष्टाचारलाई सामाजिक परिवेशले अप्रत्यक्ष रूपमा मान्यता प्रदान गर्नु पनि भ्रष्टाचार बढ्नुमा जिम्मेवार रहेको देखिन्छ।
- सबै क्षेत्रमा नैतिकतामा ह्रास आउनुको कारणले पनि भ्रष्टाचार बढिरहेको देखिन्छ।
- भ्रष्टाचार बढाउने कारणमध्ये संसद् र संसदीय समितिहरू कमजोर हुनु पनि एक हो।

४. भ्रष्टाचार नियन्त्रणका उपायहरू

भ्रष्टाचार नियन्त्रणका मुख्यतः दुई पक्ष हुन्छन्। पहिलो रोकथाम (Prevention) को पक्ष र दोस्रो उपचारात्मक (Curative) पक्ष। भ्रष्टाचार रोकथामको जिम्मेवारी मुख्यतः देशको सरकार (कार्यकारी प्रमुख) को हो भने उपचारात्मक उपाय अपनाउने जिम्मेवारी स्वतन्त्र निकाय र अदालतको हो। भ्रष्टाचार रोकथामअन्तर्गत पनि दुई किसिमका रणनीति अपनाउन सकिन्छ। पहिलो, भ्रष्टाचारविरुद्ध प्रवर्द्धनात्मक (Promotional) रणनीति र दोस्रो, नियामक (Regulatory) रणनीति अपनाउने गरिन्छ। प्रवर्द्धनात्मक रणनीतिअन्तर्गत सदाचार नीतिको व्यवस्था, आचरणका नियमहरूको व्यवस्था, नैतिक शिक्षा, प्रचारप्रसारजस्ता कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्ने गरिन्छ। त्यसैगरी, नियामक रणनीतिअन्तर्गत कडा कानुनको निर्माण, संयन्त्रहरूको प्रभावकारिता, अनुगमन तथा सुपरिवेक्षण, भ्रष्टाचार बढी हुन सक्ने क्षेत्र र अवस्थाहरूको निगरानीजस्ता कार्यहरू पर्दछन्।

नेपालमा भ्रष्टाचार रोकथाम गर्ने सवालमा देशको कार्यकारी प्रमुखको तर्फबाट आफ्नो जिम्मेवारी पालना गर्न पूर्णतः असफल भएको अवस्था देखिन्छ। बरु कार्यकारी प्रमुख भएका व्यक्तिहरूबाट भ्रष्टाचारको संरक्षण गर्नमा बढी ध्यान गएको भन्ने देखिन थालेको छ। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन र भ्रष्टाचार नियन्त्रण ऐनमा संशोधनका लागि राष्ट्रिय सभामा प्रस्तुत दुई विधेयकमा समावेश भएका पश्चगामी प्रावधानहरूले यस तथ्यको पुष्टि गरेको छ। राष्ट्रिय सभाबाट ती विधेयकहरूमा सरकारको भावनाअनुसारकै प्रावधान समावेश गरी पारित गरेर प्रतिनिधिसभामा पठाउनुले पनि संसद्का ठूला तीन दलको राजनीतिक नेतृत्व भ्रष्टाचार नियन्त्रण होइन, प्रवर्द्धन गर्नतर्फ उद्यत रहेको प्रमाणित हुन्छ। यसरी राजनीतिक नेतृत्व नै भ्रष्टाचारको नियन्त्रणमा बाधक भएको हो कि भन्ने अवस्था सिर्जना भएको छ। यस परिस्थितिले गर्दा नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न कठिनाइ भइरहेको छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न नसक्दा सुशासन कायम गर्न चुनौती थपिँदै गएको छ। परिणामतः देशमा समृद्धिको उद्देश्य हासिल गर्न बाधा पुगिरहेका छ।

यस विद्यमान अवस्थाबाट देशलाई माथि उठाउन भ्रष्टाचार नियन्त्रणका सम्बन्धमा कठोर रणनीति अवलम्बन गर्नुपर्ने आवश्यकता उजागर भएको छ। यस सम्बन्धमा केही महत्त्वपूर्ण उपायहरूको सम्बन्धमा तल चर्चा गरिएको छ।

(क) राजनीतिक सुधार

राजनीतिक सुधार नगरेसम्म देशमा भ्रष्टाचारको नियन्त्रण हुन सक्तैन। राजनीतिमा सुधार गर्न मुख्यतः–

- राजनीतिक दलहरूको व्यवस्थापनमा पारदर्शिता र उत्तरदायित्वको स्पष्ट व्यवस्था गर्नुपर्ने हुन्छ।
- दलको आम्दानी र खर्च पारदर्शी बनाउनुपर्ने हुन्छ।
- राजनीतिक दलसम्बन्धी ऐनमा संशोधन गरी दलले पाएको मतको आधारमा सरकारी कोषबाट निश्चित रकम उपलब्ध गराउने र त्यस्तो खर्चको दुरुपयोग भएमा अख्तियारले अनुसन्धान गर्न सक्ने व्यवस्था आवश्यक देखिन्छ।

राजनीतिक सुधारको अर्को पाटो निर्वाचन प्रणालीमा सुधार गर्ने विषय हो। अहिलेको निर्वाचन प्रणालीले विभिन्न प्रकारका विकृतिहरू ल्याएकाले तिनमा सुधार गर्नैपर्छ। निर्वाचन प्रणालीको कारणले उत्पन्न विकृतिले भ्रष्टाचार बढाउन सहयोग पुऱ्याइरहेको छ। यसमध्ये प्रतिनिधिसभामा समानुपातिक प्रणालीको व्यवस्थाले कुनै पनि दलले बहुमत नल्याउने र गठबन्धन सरकारको निर्माण गर्दा लेनदेनले प्रश्रय पाएको छ। यसको कारण भ्रष्टाचार बढिरहेको छ। तसर्थ–

- कार्यकारी प्रमुख प्रत्यक्ष निर्वाचित हुने व्यवस्था गर्नु उपयुक्त हुने देखिन्छ।
- प्रतिनिधिसभाको निर्वाचनका लागि निर्वाचन क्षेत्र नै छुट्याएर समावेशी समूहहरूको सहभागिताको सुनिश्चितता गर्ने व्यवस्था गर्दा उपयुक्त हुने देखिन्छ।
- सांसदले मन्त्री बन्ने व्यवस्था हटाउनुपर्छ।
- एक पटक एक निर्वाचन क्षेत्रबाट विजय भएको व्यक्तिलाई सोही क्षेत्रबाट पुनः उम्मेदवार नबनाउने व्यवस्था गर्नुपर्छ।
- राष्ट्रिय सभालाई विज्ञसभाको रूपमा विकास गर्नुपर्छ।

राजनीतिक सुधारको अर्को मुख्य विषयवस्तु सरकारमा जानेहरूको सदाचारिता र इमान्दारितामा अभिवृद्धि गर्ने उपायहरूको अवलम्बन गर्नु पनि हो। यसका लागि–

- सांसद र मन्त्रीको आचार संहिता बनाई लागू गर्न सकिन्छ।
- दलको केन्द्रीय समितिको सदस्य हुँदै निजको सम्पत्ति विवरण पेस गर्ने र सोको सार्वजनिकीकरण गर्नुपर्ने अनिवार्य व्यवस्था गर्नुपर्छ।
- त्यसरी सार्वजनिक गरिएको सम्पत्तिको विवरणउपर कसैले प्रश्न उठाएमा छानबिन गर्ने र त्यसको प्रतिवेदनसमेत सार्वजनिक गर्ने व्यवस्था गर्नु उपयुक्त हुने देखिन्छ।

(ख) संविधानमा सुधार

भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने सम्बन्धमा वर्तमान संविधानमा रहेका केही मुख्य अवरोध हटाउनु जरुरी देखिन्छ। जस्तै–

- जुनसुकै तहको पदाधिकारीले भ्रष्टाचारजन्य कार्य गरेमा निजउपर अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले अनुसन्धान गर्न सक्ने गरी संविधानमा प्रावधान राख्नु आवश्यक देखिएको छ।
- न्यायाधीश र सेनाले न्यायिक कार्य र सैनिक कार्य बाहेकका विकास निर्माणका कार्यमा भ्रष्टाचार गरेको भन्ने सम्बन्धमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले अनुसन्धान गर्न सक्ने व्यवस्था गर्नुपर्ने देखिन्छ।
- न्यायाधीश र सैनिक अधिकृत आफ्नो सेवाबाट अवकाशित भएपछि निजहरूको अकुत सम्पत्ति छानबिन गर्ने अधिकार पनि अख्तियारलाई दिनुपर्छ।
- संवैधानिक निकायका पदाधिकारीले भ्रष्टाचारजन्य कार्य गरेको भनी उजुरी परेमा वा अन्य स्रोतबाट जानकारी भएमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले छानबिन गर्न सक्ने व्यवस्था गर्नुपर्छ।
- न्याय परिषद् र संवैधानिक परिषद्को पुनःसंरचना गरी योग्य व्यक्ति छनोट गर्न सक्ने प्रणालीको विकास गर्नुपर्ने देखिन्छ।
- अनुचित कार्यको अनुसन्धान गर्ने अधिकार अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगकै अधिकारक्षेत्रभित्र राख्नुपर्छ।

(ग) कानुनमा सुधार

नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न कानुनी सुधार ज्यादै महत्त्वपूर्ण हुन्छ। यसका लागि–

- सर्वप्रथम अहिले संसद्मा विचाराधीन अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन र भ्रष्टाचार निवारण ऐनलाई संशोधन गर्न बनेका विधेयकहरू फिर्ता गरी पूर्ण रूपमा पुनरवलोकन गर्नु आवश्यक देखिन्छ।
- परिवर्तित सन्दर्भअनुसार भ्रष्टाचार नियन्त्रणसँग सम्बन्धित सबै कानुनको पुनरवलोकन सम्बन्धमा व्यापक अध्ययन र अनुसन्धान गरी एकीकृत कानुन वा सबै कानुनी प्रावधानहरूमा एकरूपता ल्याउने गरी संशोधन वा नयाँ कानुनको निर्माण गर्न सकेमा मात्र भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न सम्भव हुन्छ।
- भ्रष्टाचारजन्य अपराध गरेमा आजीवन काराबासको व्यवस्था गर्ने कानुनी व्यवस्था गर्नुपर्छ।
- भ्रष्टाचार गरेको ठहरेमा जति रकम बराबर भ्रष्टाचार गरेको प्रमाणित हुन्छ, त्यसको तीन दोब्बर जरिवाना गर्ने व्यवस्था गर्नुपर्छ।
- भ्रष्टाचार गरेको रकम लुकाउन सहयोग गर्ने परिवारको सदस्य वा अन्य व्यक्तिलाई समेत लुकाएको रकमको दोब्बर जरिवाना गर्ने कानुनी व्यवस्था गर्नुपर्छ।
- स्वार्थको द्वन्द्व नियन्त्रण गर्ने विषय, निजीक्षेत्रमा हुने भ्रष्टाचारको नियन्त्रणको विषय, भ्रष्टाचारको सुराकी दिने व्यक्ति (Whistleblower) को सुरक्षा गर्ने विषयमा कानुन निर्माण गर्नुपर्छ।

- सुशासन ऐनलगायतका ऐनहरूमा समसामयिक सुधार गरी हरेक तहका पदाधिकारीको काम, कर्तव्य र अधिकारका बारेमा एकरूपता ल्याउने ता कि कसैको दबाबमा वा प्रभावमा पदाधिकारीले काम गर्न नपरोस्।

(घ) रोकथामका रणनीतिहरूमा विशेष जोड

सरकारको जिम्मेवारीमा रहेको रोकथामसम्बन्धी कार्यमा विशेष प्रभावकारिता ल्याउनुपर्छ। यसका लागि–

- राष्ट्रिय सदाचार नीति र सोसम्बन्धी कानुन र संरचनाको व्यवस्था गर्नुपर्छ।
- सदाचार प्रवर्द्धन आयोग वा सुशासन आयोग वा यस्तै कुनै नामको संस्था निर्माण गर्ने (राष्ट्रिय सूचना आयोगजस्तै) (अहिले राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रले गर्दै आएको कार्यसमेत सोही संयन्त्रले गर्ने) व्यवस्था गर्नुपर्छ।
- सो संयन्त्रले राष्ट्रिय सदाचार नीतिको कार्यान्वयनको अनुगमन गर्ने, भ्रष्टाचारविरुद्ध प्रवर्द्धनात्मक सामग्रीको निर्माण र वितरण, नैतिक शिक्षाको प्रवर्द्धन तथा जनचेतना अभिवृद्धि गर्ने गरी व्यवस्था गर्नुपर्छ।
- विभिन्न तहका पदाधिकारीहरूका लागि आवश्यक पर्ने आचरणका नियमहरूसम्बन्धी मार्गदर्शक सिद्धान्तको निर्माण गर्ने र संस्थाको कार्यप्रकृतिअनुरूप आ–आफ्ना आचरणका नियमहरू बनाई लागू गर्न सहजीकरण गर्ने र तिनको कार्यान्वयनको अनुगमन गर्ने अधिकार पनि सो संयन्त्रलाई दिनुपर्छ।
- सोही संयन्त्रले भ्रष्टाचार बढी हुने क्षेत्रहरूमा निगरानी पनि गर्ने व्यवस्था गर्नुपर्छ।

(ङ) नीतिगत भ्रष्टाचारको नियन्त्रण

नेपालमा भ्रष्टाचार बढाउने एक महत्त्वपूर्ण कारण नीति निर्माण गर्ने तहबाट हुने निर्णय र त्यसबाट सिर्जना हुने भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलाप पनि हो । यस प्रकारको नीतिगत भ्रष्टाचार रोक्न विशेष पहल आवश्यक देखिन्छ। यसका लागि–

- दोहोरो अर्थ लाग्ने गरी व्यवस्था गरिएको अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ को दफा ४ को प्रतिबन्धात्मक वाक्यको देहाय (ख) मा उल्लेख भएको 'मन्त्रिपरिषद् वा त्यसको कुनै समितिले सामूहिक रूपमा गरेको कुनै नीतिगत निर्णय' भन्ने वाक्यांशलाई हटाउने वा नीतिगत निर्णयको स्पष्ट परिभाषा गर्ने, र
- जुनसुकै तहको पदाधिकारीले भ्रष्टाचारजन्य कार्य गरेमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले निजउपर अनुसन्धान गरी मुद्दा दायर गर्न सक्ने स्पष्ट व्यवस्था गर्ने।

(च) संस्थागत प्रभावकारिता

देशमा व्याप्त भ्रष्टाचारको नियन्त्रण गर्न संस्थागत प्रभावकारिता आवश्यक पर्छ। यसका लागि–

- संवैधानिक परिषद्को बनोट र संवैधानिक पदाधिकारीको छनोट प्रक्रियामा सुधार गर्नुपर्छ।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलगायत सबै संवैधानिक निकायका लागि बजेटको प्रबन्ध सिधै संसद्बाट गर्ने व्यवस्था गर्नुपर्छ।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलाई अनुसन्धान तहकिकात र प्राविधिक परीक्षणसहितका कार्यमा प्रभावकारिता ल्याउन प्रविधिमा आधारित पद्धतिको विकास गर्नुपर्छ।

- राजस्व अनुसन्धान विभाग र सम्पत्ति शुद्धीकरण नियन्त्रण विभागलाई अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगमातहत लाने वा छुट्टै स्वतन्त्र संयन्त्र बनाउने हो, त्यसका लागि अध्ययन गरी निष्कर्षमा पुगेर कानुनमा सुधार गर्नुपर्छ।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलगायत संवैधानिक निकायमा जनशक्ति व्यवस्थापनको छुट्टै पद्धतिको विकास गर्नुपर्छ।
- प्रधानमन्त्रीमातहत एक छुट्टै संयन्त्र निर्माण गरी भ्रष्टाचारको रोकथामसम्बन्धी काम र सदाचार पद्धतिको विकाससम्बन्धी कामको जिम्मेवारी दिने (माथि (घ) मा उल्लेख भएअनुसार) व्यवस्था गर्नुपर्छ।

(छ) प्रशासनयन्त्रमा सुधार

भ्रष्टाचार नियन्त्रण गरी सुशासन कायम गर्न प्रशासनयन्त्रमा पनि व्यापक सुधार आवश्यक छ। यसका लागि–

- प्रशासन सुधारको विषयलाई शासन सञ्चालनको एक प्राथमिकता प्राप्त कार्यक्रम बनाउनु आवश्यक छ।
- प्रशासन सुधारलाई नियमित र संगतिपूर्ण बनाउन प्रधानमन्त्रीको प्रत्यक्षमातहतमा रहने गरी विज्ञहरू रहेको एक छुट्टै तर छरितो संयन्त्र बनाउने र सो संयन्त्रको अध्ययन तथा अनुसन्धानको आधारमा मात्र सुधारका कार्यहरू अघि बढाउने परिपाटीको विकास गर्नुपर्ने देखिन्छ।
- मुख्य सचिवलगायतका उच्चस्तरका प्रशासकहरूको पदस्थापन र सरुवाका लागि स्पष्ट मापदण्ड बनाउने र त्यसको कडाइका साथ परिपालना गर्नुपर्छ।
- हालको सामान्य प्रशासन मन्त्रालय खारेज गरी विशिष्ट श्रेणीको अधिकृत प्रमुख रहेको विभाग गठन गर्ने र त्यसले कर्मचारीको सरुवामा समन्वय गर्ने व्यवस्था मिलाउनु उपयुक्त हुने देखिन्छ।
- कर्मचारी युनियनलाई पेसागत हकहितमा केन्द्रित गराउने, अधिकृतस्तरको कर्मचारीलाई युनियनको सदस्य हुने व्यवस्था खारेज गर्ने, दलीय आधारमा युनियन गठन र परिचालन गर्ने विद्यमान व्यवस्था खारेज गर्ने हिम्मत गर्नुपर्ने देखिन्छ।
- कर्मचारीका आचरणसम्बन्धी नियमहरूलाई समसामयिक बनाउने र तिनको कडाइका साथ कार्यान्वयन गर्ने व्यवस्था गर्नुपर्छ।

(ज) विशेष अदालतको प्रभावकारिता

भ्रष्टाचारसम्बन्धी मुद्दाहरूको सुनुवाइ गरी फैसला गर्न गठित विशेष अदालतलाई प्रभावकारी बनाउनु आवश्यक देखिन्छ। यसका लागि–

- विशेष अदालतमा नियुक्त हुने न्यायाधीशको योग्यता र अनुभव विशेष हुने व्यवस्था गर्नुपर्ने देखिन्छ।
- उच्च नैतिक चरित्र भएको व्यक्तिलाई मात्र विशेष अदालतको न्यायाधीशमा नियुक्त गर्ने मापदण्ड तयार गरी सोही मापदण्डका आधारमा मात्र नियुक्त गर्ने व्यवस्था गर्नुपर्छ।

- विशेष अदालतमा नियुक्त न्यायाधीशलाई भ्रष्टाचार नियन्त्रणसम्बन्धी विषयमा तालिमको व्यवस्था गरी क्षमता अभिवृद्धि गर्ने प्रबन्ध मिलाउनुपर्छ।
- विशेष अदालतमा न्यायाधीशको संख्या बढाउने र भ्रष्टाचारसम्बन्धी मुद्दा दायर भएको एक वर्षभित्र फैसला गरिसक्ने व्यवस्था गर्नुपर्ने देखिन्छ।
- विशेष अदालतको मुद्दा व्वस्थापनमा सहजता ल्याउन आवश्यक जनशक्ति, अन्य साधनस्रोत र प्रविधिको पर्याप्त व्यवस्था गर्नुपर्छ।

(झ) संसदीय समितिहरूको प्रभावकारिता

भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने र सुशासन अभिवृद्धि गर्ने सम्बन्धमा संसदीय समितिहरूको महत्त्वपूर्ण भूमिका रहेको हुन्छ। यसका लागि–

- संसदीय समितिहरूलाई दलीय दबाब र प्रभावबाट मुक्त रहन सक्ने कानुनी व्यवस्था गर्नु आवश्यक देखिन्छ।
- कानुन निर्माणमा अध्ययन अनुसन्धान गर्ने व्यवस्थाको विकास गरी समितिहरूलाई प्रभावकारी बनाउनुपर्छ।
- शासन सञ्चालनका विविध पक्षमा अनुगमन, सुपरिवेक्षण, अध्ययन अनुसन्धान गर्न समितिहरूलाई सहयोग पुग्ने व्यवस्था गर्नुपर्छ।
- सार्वजनिक लेखा समितिको जस्तै शासन सञ्चालनको कार्यसँग सम्बन्धित समितिको सभापति विपक्षी दलहरूलाई दिने परिपाटीको विकास गर्नु आवश्यक छ।
- कुनै पनि समितिको सभापति भएको सांसद संसद्‌को सो कार्यकालमा मन्त्री बन्न नपाउने व्यवस्था गर्नुपर्छ।
- सम्बन्धित समितिले अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलगायतका संवैधानिक निकायका निर्णय र कार्यहरूको अनुगमन गर्ने र प्रभाव मूल्याङ्कन गरी प्रतिवेदन पेश गर्ने व्यवस्थालाई अनिवार्य र प्रभावकारी बनाउनुपर्छ।
- भ्रष्टाचार नियन्त्रणको निरोधात्मक पक्षमा सरकारका काम कारबाहीको अनुगमन गरी सरकारलाई निर्देशन दिने सम्बन्धमा प्रभावकारिता ल्याउनुपर्छ।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग तथा महालेखा परीक्षकका वार्षिक प्रतिदनले उठाएका मुद्दाका सम्बन्धमा सम्बन्धित समितिमा गहन छलफल गर्ने र ती मुद्दाको समाधान खोज्ने परिपाटीको विकास गर्नुपर्छ ।

५. उपसंहार

नेपालको शासन व्यवस्थामा सबैभन्दा ठूलो समस्या भ्रष्टाचार देखिएको छ। यसको नियन्त्रण नगरी सुशासन कायम हुन सक्तैन। सुशासन कायम नभएसम्म देशको आर्थिक तथा सामाजिक विकास गरी देशलाई समुन्नत

बनाउन सम्भव छैन । नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न राजनीतिक, संवैधानिक, कानुनी, प्रशासनिक क्षेत्रमा व्यापक सुधार आवश्यक छ। यसका अतिरिक्त संस्थागत र व्यवहारगत सुधार पनि एकसाथ हुन आवश्यक छ।

देशलाई समुन्नत बनाउने मार्गमा नेतृत्व गर्ने मुख्य जिम्मेवारी राजनीतिक तहको हो । यस कार्यमा अवरोधक मानिएको भ्रष्टाचारको नियन्त्रणमा अगुवाइ गर्ने मुख्य दायित्व पनि राजनीतिक नेतृत्वकै हो। राजनीतिक नेतृत्वले यस सम्बन्धमा गम्भीर भएर अगाडि बढ्नुपर्छ । अन्यथा देशको बर्बादीको मुख्य कारण भ्रष्टाचार नै हुनेछ र त्यसको मुख्य जिम्मेवारी राजनीतिक नेतृत्वमा नै जानेछ। सम्बद्ध पक्षले यसमा समयमा नै ध्यान दिनु आवश्यक देखिन्छ।

सन्दर्भ सामग्रीहरूको सूची

- Chaikin, David A . (2013) Controlling corruption by heads of government and political elites : in Peter Larmour and Nick Wolanin (editors) Corruption and Anti-Corruption, Australian National University E-Press, Canberra, Australia
- Wildavsky, Aaron (2018) The Art and Craft of Policy Analysis, Palgrave Macmillan .
- Kratcoski, Peter C . (2018) Fraud and Corruption: Major Types, Prevention, and Control, Maximilian Edelbacher Academic Council of the United Nations System Liaison Office Vienna Vienna, Austria .
- चपागाई, तीर्थ (२०७७) नीतिगत निर्णय के हो र के होइन ? प्रशासन डट कम, असार ६,
- २०७७ ।
- त्रिताल, शारदाप्रसाद (२०७७) नीतिगत भ्रष्टाचारले गाँजेको नेपाल, सेतोपाटी, जेठ २, २०७७ ।
- त्रिताल, शारदाप्रसाद (२०७७) नीतिगत भ्रष्टाचार – विद्यमान अवस्था, कारण र समाधानका उपायहरू, कामाद पत्रिका Vol 21, No . 1, Issue 34, 2020/2077
- नेपाल सरकार (२०७२) नेपालको संविधान, कानुन किताब व्यवस्था समिति, काठमाडौं।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको वेबसाइट।
- सोपान पत्रिकाका विभिन्न अंकहरू, सोपान मासिक, काठमाडौं।

गैरकानुनी सम्पत्ति अनुसन्धान : एक विश्लेषणात्मक अध्ययन

श्रवणकुमार तिमिल्सिना[1]
चूडाराज न्यौपाने[2]
विष्णुराज बेल्वासे[3]

१. परिचय

शाब्दिक अर्थमा गैरकानुनी सम्पत्ति भन्नाले कानुनको सीमाभन्दा बाहिर गएर आर्जन गरेको सम्पत्ति भन्ने बुझिन्छ। भ्रष्टाचार अनुसन्धानका दृष्टिबाट हेर्दा गैरकानुनी सम्पत्ति भनेको आर्जनको स्रोत नखुलेको सम्पत्ति हो। गैरकानुनी सम्पत्तिलाई बोलीचालीको भाषामा अकुत सम्पत्ति पनि भनिने गरिएको छ।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ तथा भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ मा गैरकानुनी सम्पत्तिको छुट्टै परिभाषा गरेको पाइँदैन । भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा २० मा "प्रचलित कानुनबमोजिम सार्वजनिक पद धारण गरेको मानिने राष्ट्रसेवकले प्रचलित कानुनबमोजिम पेस गरेको सम्पत्ति विवरण अमिल्दो तथा अस्वाभाविक देखिन आएमा वा निजले मनासिब कारणबिना अमिल्दो वा अस्वाभाविक उच्च जीवनस्तर यापन गरेमा वा आफ्नो हैसियतभन्दा बढी कसैलाई दान–दातव्य, उपहार, सापटी, चन्दा वा बकस दिएको प्रमाणित भएमा यस्तो सम्पत्ति के कस्तो स्रोतबाट आर्जन गरेको हो भन्ने कुराको निजले प्रमाणित गर्नुपर्नेछ र नगरेमा त्यस्तो सम्पत्ति गैरकानुनी रूपमा आर्जन गरेको मानिनेछ" भन्ने व्यवस्था रहेको छ। गैरकानुनी सम्पत्ति अनुसन्धान कार्यविधि, २०७८ को दफा ३ को परिभाषा खण्डको 'च' मा गैरकानुनी सम्पत्ति भन्नाले भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा २० बमोजिम स्रोत खुल्न नसकेको सम्पत्ति सम्झनुपर्दछ भन्ने व्यवस्था रहेको छ । यसैगरी सम्पत्ति शुद्धीकरण (मनी लाउन्डरिङ) निवारण ऐन, २०६४ को परिभाषा खण्डमा सम्पत्ति र कसुरबाट प्राप्त सम्पत्ति भनी सम्पत्तिसम्बन्धी छुट्टछुट्टै दुईवटा परिभाषा गरिएको भए तापनि गैरकानुनी सम्पत्ति भन्ने शब्दावलीकै परिभाषा गरेको देखिँदैन।

२. गैरकानुनी सम्पत्ति अनुसन्धानसम्बन्धी कानुनी व्यवस्था

गैरकानुनी सम्पत्तिको अनुसन्धान गर्दा मूलतः अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८, भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ तथा भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ एवं गैरकानुनी सम्पत्ति अनुसन्धान कार्यविधि, २०७८ मा भएका व्यवस्थाहरूका आधारमा गरिने गरिएको छ।

१ सहसचिव, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, टङ्गाल
२ उपसचिव, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, टङ्गाल
३ उपसचिव, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, टङ्गाल

माथि उल्लेख भएको भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा २० मा भएको व्यवस्था गैरकानुनी सम्पत्ति अनुसन्धानका लागि मूल आधारको रूपमा लिने गरिएको छ। यसका अलवा गैरकानुनी सम्पत्ति अनुसन्धानका क्रममा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ को दफा २३क तथा भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा ३९ को सम्पत्ति रोक्कासम्बन्धी व्यवस्था, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ को दफा ३१क तथा भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा ५० को सम्पत्ति विवरण भर्नुपर्ने व्यवस्थासमेतलाई मध्यनजर गरी अनुसन्धान हुने गरेको छ।

यसैगरी गैरकानुनी सम्पत्ति अनुसन्धान कार्यविधि, २०७८ ले गैरकानुनी सम्पत्ति अनुसन्धानको प्रक्रिया, विधि, सम्पत्तिको आयव्यय निर्धारण गर्ने तरिकाको बिहङ्गम दिशानिर्देश गरेको छ। यस कार्यविधिको दफा ३ देखि दफा ९ सम्म उजुरी दर्ता वर्गीकरण र प्रारम्भिक वा विस्तृत अनुसन्धानका लागि उजुरीको यकिन गर्ने व्यवस्था गरेको छ। दफा १० देखि १६ सम्म सम्पत्ति मूल्याङ्कनका वस्तुनिष्ठ आधारहरूको व्याख्या गरेको छ भने दफा १७ देखि २२ सम्ममा अनुसन्धानको प्रतिवेदनका विधिहरूको उल्लेख भएको देखिन्छ। यस कार्यविधिमा रहेका ९ वटा अनुसूचीले प्रतिवेदनको ढाँचासमेत यकिन गरेको छ। अनुसन्धानबाट कुनै राष्ट्रसेवकले गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन गरेको प्रमाणित भएमा यसरी आर्जन गरेको सम्पत्तिको बिगोअनुसार २ वर्षसम्म कैद र बिगोबमोजिम जरिवाना गरी त्यसरी आर्जन गरेको गैरकानुनी सम्पत्तिसमेत जफत गरिने व्यवस्था भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा २० को उपदफा २ मा रहेको छ।

३. गैरकानुनी सम्पत्ति अनुसन्धानको विधि

गैरकानुनी सम्पत्तिको अनुसन्धान आयोगको केन्द्रीय कार्यालय टङ्गालबाट मात्र हुने गर्दछ । गैरकानुनी सम्पत्तिसम्बन्धी उजुरी प्राप्तिपश्चात् उजुरी दर्ता भई उजुरीमा रहेका सम्पूर्ण विवरणसहित प्रारम्भिक प्रतिवेदन तयार हुने गर्दछ। यो विवरणउपर आयोगका माननीय प्रमुख आयुक्तसमेत संलग्न स्क्रिनिङ कमिटीले स्क्रिनिङ गरी उजुरीमा प्राप्त सूचना र अन्य सूचनासमेतका आधारमा तामेली वा निगरानीमा राखिन्छ । आयोगको इन्टेलिजेन्सबाट निगरानीमा रहेका राष्ट्रसेवकहरूका सम्बन्धमा निगरानी प्रतिवेदन प्राप्त भएपश्चात् पुनः सोही स्क्रिनिङ कमिटीबाट तामेली जाने वा प्रारम्भिक छानबिन गर्ने गरी निर्देश हुने गर्दछ। प्रारम्भिक छानबिन गर्ने भनी छनोट भएका उजुरीहरूमा छानबिन अधिकृत तोकी छानबिन अधिकृतले निज राष्ट्रसेवकको सम्पूर्ण सेवा अवधिको आयव्यय प्रवाह विवरण (Cash Flow) तयार गरी यकिन रायसाथ प्रतिवेदन पेस भएका आधारमा उक्त उजुरी तामेली वा विस्तृत अनुसन्धानमा जाने गर्दछ। विस्तृत अनुसन्धानमा गएका उजुरीहरूका लागि पुनः अनुसन्धान अधिकृत तोकिन्छ। तोकिएको अनुसन्धान अधिकृतले शंकित व्यक्ति र अन्य सम्बन्धित व्यक्तिहरूको बयानसमेत लिई आवश्यक दसी/प्रमाणसमेतका आधारमा तामेलीमा जाने वा मुद्दा दायर गर्ने भनी यकिनसाथ राय प्रतिवेदन सम्मानित आयोगमा पेस भएको आधारमा आयोगको बैठकमा छलफल भई तामेली जाने वा मुद्दा दायर गर्ने गरी निर्णय हुने गरेको छ।

४. गैरकानुनी सम्पत्ति रहन सक्ने सम्भावित क्षेत्रहरू

हालसम्मको अनुसन्धानबाट प्राप्त जानकारीहरूको निष्कर्षलाई हेर्ने हो भने मूलतः देहायका क्षेत्रमा गैरकानुनी सम्पत्तिहरू रहन सक्ने सम्भावना देखिएको छ।

१. घरजग्गा खरिद/बकस/अंशबन्डा
२. विप्रेषण
३. ऋण सापटी लेनदेन
४. घरबहाल
५. अतिरिक्त पेसा व्यवसायको आय
६. सुनचाँदी/गरगहना खरिद
७. स्वदेश/विदेश अध्ययन

उपर्युक्त क्षेत्रहरूमध्ये घरजग्गा खरिद वा बकसमा गैरकानुनी सम्पत्तिको अधिक प्रयोग हुन सक्ने प्रबल सम्भावना रहेको देखिन्छ। नेपालमा घरजग्गा खरिद वा बकसका क्रममा तयार गरिने रजिस्ट्रेसन लिखतमा यथार्थ मूल्य उल्लेख गर्ने गरेको पाइँदैन। यथार्थ खरिद मूल्यभन्दा सरकारले तोकेको न्यूनतम मूल्याङ्कनलाई आधार मानी मूल्य राखिने भएकाले व्यक्तिले अमुक घरजग्गा खरिद गर्दा के कति मूल्य तिरेको हो भनी यथार्थ जानकारी प्राप्त गर्न कठिन रहेको छ। यसैगरी यथोचित मूल्य लिनुदिनु गरी घरजग्गा खरिद गरेको भए तापनि बकसपत्रको लिखतबाट हक हस्तान्तरण गर्ने प्रवृत्ति पनि रहेको देखिन्छ। अतः गैरकानुनी सम्पत्तिको अनुसन्धान गर्दा रजिस्ट्रेसन लिखतको हकमा यथार्थ मूल्य पत्ता लगाउन प्रयास गर्ने तथा बकसपत्रको लिखतको हकमा लिनेदिनेको नातासम्बन्ध बकस दिनेको आर्थिक हैसियत, बकस लिनेले के कस्तो कार्यबाट रिझाई बकस पाएको हो, सोसमेत यकिन हुने गरी अनुसन्धान हुनु जरुरी छ। यसका साथै झूटो व्यहोरा उल्लेख गरी बकस दिने व्यक्तिलाई समेत मतियारको रूपमा परिभाषित गर्नु जरुरी देखिन्छ। यसका अलावा अंशबन्डा गर्दा बढी सम्पत्ति वा नगद लिएको/दिएको देखाउने प्रचलन पनि रहेको देखिन्छ। यसरी यथार्थभन्दा बढी नगद लिएको दाबी भएमा सम्पत्तिको स्रोत खुलाउनुपर्ने र अंशियारलाई बढी सम्पत्ति हस्तान्तरण गर्दैमा शंकित व्यक्तिलाई स्रोत पुष्टि गर्नबाट उन्मुक्ति नहुने गरी अनुसन्धान गर्ने गरिएको छ।

५. भ्रष्टाचार मुद्दामा हदम्यादको व्यवस्था

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ को दफा १३ को उपदफा २ मा "दफा २९ मा लेखिएदेखि बाहेक भ्रष्टाचारको सम्बन्धमा सो कार्य भएको पाँच वर्षभित्र आयोगले कारबाही नचलाएमा सो अवधिपछि त्यस सम्बन्धमा यस ऐनअन्तर्गत कुनै कारबाही चलाइने छैन। तर सरकारी वा सार्वजनिक सम्पत्ति हिनामिना गरी भ्रष्टाचार गरेकोमा कुनै हदम्याद लाग्ने छैन" भन्ने व्यवस्था रहेको छ। दफा २९ मा भने अवकाश प्राप्त व्यक्तिलाई मुद्दा चलाउन बाधा नपर्ने व्यहोरा उल्लेख छ।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ तथा भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ संशोधनको क्रममा रहेको छ। संशोधनको क्रममा हदम्यादको विषयले निकै चर्चा पाएको छ। हदम्यादको व्यवस्था राख्नु उचित नहुने भनी खासगरी राजनीतिक तहबाट कुरा उठेको विभिन्न सञ्चार माध्यमहरूमा आएको पाइन्छ। उपर्युक्तमा उल्लिखित साविक हदम्यादको व्यवस्थाको प्रतिबन्धात्मक वाक्यांशले सरकारी वा सार्वजनिक सम्पत्ति हिनामिना गरी भ्रष्टाचार गरेकोमा हदम्याद नलाग्ने व्यवस्था रहेकै अवस्थामा गैरकानुनी सम्पत्ति अनुसन्धानको हकमा भने प्रस्तुत हदम्यादको व्यवस्था उचित नै देखिन्छ। गैरकानुनी सम्पत्ति अनुसन्धानको क्षेत्र व्यापक

रहेको यो अनुसन्धान कुनै पनि बेला गर्न सकिने अवस्था रहेकाले कुनै राष्ट्रसेवक (कर्मचारी वा जनप्रतिनिधि) जीवनको कुनै छोटो समय सार्वजनिक पदमा रहेकै कारणले जीवनभर अनुसन्धानको दायरामा रही रहनु मानवीय संवेदनाका दृष्टिकोणले पनि उपयुक्त नहुने र लामो समयावधि पछि अनुसन्धान गरिँदा अनुसन्धान वस्तुपरकसमेत नहुने भएकाले गैरकानुनी सम्पत्ति अनुसन्धानको हकमा पाँच वर्षको हदम्याद उपयुक्त नै रहेको देखिन्छ।

६. गैरकानुनी सम्पत्ति सम्बन्धमा सम्मानित सर्वोच्च अदालतबाट प्रतिपादित केही महत्त्वपूर्ण नजिरहरू

- बकसपत्र प्राप्त गर्ने कार्य कानुनविपरीत हुँदैन भन्ने कुराको आडमा गैरकानुनी आर्जनलाई लुकाउने माध्यमको रूपमा यस्तो व्यवहारलाई सदैब मान्यता दिइनुपर्दछ भन्ने तर्क न्यायोचित हुन नसक्ने। (प्रकरण नं. ३९) नेपाल सरकारविरुद्ध रामाज्ञा चतुर्वेदी ने.का.प. २०६८, अंक ६, नि.नं. ८६३०

- घडेरी प्रयोजनका लागि खरिद भएका जग्गाहरू आयस्रोत बढाउने उद्देश्यले व्यावसायिक रूपमा धान र गहुँलगायत तरकारी उत्पादनको खेती गर्ने कार्य गरेको भनी वस्तुनिष्ठ आधारबिना जिकिर गरेकै भरमा विश्वास गर्न नसकिने। (प्रकरण नं.५१) नेपाल सरकारविरुद्ध लीलाराज गौतमसमेत ने.का.प., २०६९, अंक २, नि.नं. ८७७०

- विदेशबाट प्राप्त भएको रकम के कसरी देशभित्र भित्रिएको हो र सो रकमको स्रोत के हो भन्नेतर्फ ध्यान नदिने हो भने अवैधानिक रकमले स्वतः कानुनी आवरण प्राप्त गर्ने हुँदा विदेशबाट रकम प्राप्त भएको भनी दाबी गर्ने पक्षले त्यस्तो रकमको स्रोतलाई पुष्टि गर्ने दायित्वबाट उन्मुक्ति पाउन नसक्ने। (प्रकरण नं.५६) नेपाल सरकारविरुद्ध लीलाराज गौतमसमेत ने.का.प., २०६९, अंक २, नि.नं. ८७७०

- कानुनले नै सार्वजनिक पद धारण गरेको मानिने राष्ट्रसेवकका साथमा रहेको सम्पत्तिको स्रोत पुष्टि गर्ने दायित्व निजउपर राखी सो गर्न नसकेमा गैरकानुनी आर्जन मान्नुपर्ने गरी स्पष्ट व्यवस्था गरेको अवस्थामा कानुनको सीधा प्रावधानको बलपूर्वक व्याख्या गरी अन्यथा अर्थ गर्न वा निकाल्न नमिल्ने। (प्रकरण नं.२३) नेपाल सरकारविरुद्ध खुमबहादुर खड्का ने.का.प, २०६९, अंक ५, नि.नं. ८८३२

- अमिल्दो र अस्वाभाविक उच्च जीवनस्तर परिभाषित नभएको स्थिति हुँदा सन्दर्भहरूको आधारमा निर्धारण गर्नुपर्ने प्रकृतिको देखिन्छ। त्यसलाई स्पष्ट गर्ने मापदण्डको अभावमा व्यक्तिको वैधानिक र औपचारिक आयस्तरको आधारमा मात्र निर्धारण गर्नुपर्ने। (प्रकरण नं. ३२) नेपाल सरकारविरुद्ध खुमबहादुर खड्का ने.का.प, २०६९, अंक ५, नि.नं. ८८३२

- प्रतिवादीको भागमा पर्ने कुल सम्पत्ति निजको पैतृक सम्पत्ति, त्यसबाट बढे बढाएको सम्पत्ति, कृषि आय तथा सगोलका परिवारले गरेको कारोबार र त्यसबाट आर्जन गरेको सम्पत्तिमा प्रतिवादीको के कति हिस्सा पर्न आउने हो सोतर्फ पनि यथेष्ट प्रमाणबाट प्रतिवादीको दान, दातव्य, उपहार विलासितापूर्ण जीवनयापन गरेको भन्ने देखिनुपर्ने। नेपाल सरकारविरुद्ध भरतप्रसाद घिमिरे ने.का.प. २०७३, अंक २, नि.नं. ९५४५

- खाताको रकम ब्याजबापतको भएकाले त्यसको स्रोत दिनुपर्ने होइन भनी जिकिर लिनका लागि त्यसको मूलधन वैध थियो भन्ने तथ्य पुष्टि गर्न सक्नुपर्ने हुन्छ। तत्काल खातामा नरहेको कारणले मूलधनउपर दाबी भएन भन्दैमा ब्याज स्वतः वैध भएको भनी अर्थ गर्न नमिल्ने। (प्रकरण नं. १००) नेपाल सरकारविरुद्ध

रामाज्ञा चतुर्वेदी ने.का.प. २०६८, अंक ६, नि.नं. ८६३०

- सार्वजनिक जिम्मेवारीको पदमा रहेका व्यक्तिहरूलाई राज्यले भन्सार छुटको सुविधा दिई खरिद भएको गाडी आफूले प्रयोग नगरी अन्यत्र भाडामा लगाई आय प्राप्त गरेको भन्ने कुरा प्रथम दृष्टिमा नै कानुनसम्मत नदेखिने। नेपाल सरकारविरुद्ध जयप्रकाशप्रसाद गुप्तासमेत ने.का.प.२०६८, अंक ११, नि.नं. ८७२२

- जाँच अवधिमा आफूले आर्जन गरेको सम्पत्ति छोरा र श्रीमतीलाई बन्डा लगाइदिएकै कारणले त्यसको स्रोत पुष्टि गर्नुपर्दैन भन्ने तर्कलाई स्विकार्ने हो भने सार्वजनिक पदमा रहेका हरेक व्यक्तिले जुनसुकै व्यहोराले आर्जन गरेको सम्पत्ति त्यसरी नै हक हस्तान्तरण गरेर स्रोत पुष्टि गर्नुपर्ने दायित्वबाट उन्मुक्ति पाउने अवस्था रहने। (प्रकरण नं. ३०) नेपाल सरकारविरुद्ध लीलाराज गौतमसमेत ने.का.प., २०६९, अंक २, नि.नं. ८७७०

- वस्तुतः कुनै पनि सम्पत्ति खरिद वा निर्माण गर्दा जति रकम लगानी भएको हुन्छ, सोही लगानी भएको रकमलाई नै यथार्थ मूल्य मान्नुपर्ने हुन आउँछ। यसरी सम्पत्ति आर्जन गर्दाको अवस्थामा लागेको लागत मूल्य कति हो भन्ने एकीन गर्दा सर्वप्रथम लिखतमा जनिएको वा उल्लेख भएको मूल्यलाई आधिकारिक मूल्य मान्नुपर्ने हुन्छ। किनकि प्रमाण कानुनले अन्यथा प्रमाणित नभएसम्म लिखत प्रमाणलाई सर्वोत्तम प्रमाणको रूपमा मान्दछ। प्रमाण ऐन, २०३१ को दफा १४ ले नियमित रूपमा राखिएको खाता बही, किताब वा अन्य स्रेस्तामा जनिएका कुरा प्रमाणमा लिन हुने कानुनी व्यवस्था गरेको देखिन्छ। तसर्थ उपर्युक्त कानुनी व्यवस्था अनुसार लिखतमा उल्लेख भएको मूल्यलाई प्रमाणमा लिनुपर्ने। (प्रकरण नं. ३) नेपाल सरकारविरुद्ध महेन्द्र गौतमसमेत ने.का.प. २०७४, अंक १, नि.नं. ९७५१

- गैरकानुनी सम्पत्तिको आर्जनको मुद्दामा घटना विशेषमा आधारित भ्रष्टाचार मुद्दामा जस्तो अभियोग शंकारहित तवरबाट प्रमाणित हुन आवश्यक हुँदैन। यस्ता मुद्दाहरूमा प्रमाणको प्रचुरता (Preponderance of evidence) कता छ सो हेरी अदालत निर्णय निष्कर्षमा पुग्दछ। यो नै अस्वाभाविक सम्पत्ति आर्जनको मुद्दाको महत्त्वपूर्ण आयाम हुने। (प्रकरण नं.९) नेपाल सरकारविरुद्ध देवेन्द्र डंगोलसमेत ने.का.प. २०७५, अंक १, नि.नं. ९९३२

- अकूत सम्पत्तिमा न्याय निरूपणको क्रममा प्रमाणहरूको प्रचुरतालाई हेर्दा र दोषी वा निर्दोषिताको प्रमाण परीक्षणको आधार मान्दा अभियोगपत्रमा के कुन सम्पत्तिलाई स्रोत खुलेको वैध मानिएको रहेछ भन्ने कुराहरूतर्फ पनि अदालतले ध्यान दिई अभियोगपत्र र प्रमाणको समग्रतामा नै निर्णय निष्कर्षमा पुग्नुपर्छ। अभियोगपत्रमा कुन सम्पत्तिलाई वैध मानिएको छ भन्ने कुरालाई बिर्सी स्रोत नखुलेको सम्पत्तिलाई मात्र वैध ठहऱ्याउन खोजिएमा गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जनको मुद्दामा पनि प्रमाणहरूको प्रचुरताको सिद्धान्त प्रतिस्थापित हुन गई घटना विशेषमा आधारित भ्रष्टाचार मुद्दामा जस्तै अकूत सम्पत्तिको कसुरमा पनि आरोप शंकारहित तवरबाट प्रमाणित हुनुपर्ने (Beyond reasonable doubt) सिद्धान्त नै हावी हुन पुग्ने। (प्रकरण नं.१५) नेपाल सरकारविरुद्ध देवेन्द्र डंगोलसमेत ने.का.प. २०७५, अंक १, नि.नं. ९९३२

- सरकारी सेवामा रहेको राष्ट्रसेवकको सम्पूर्ण समय सरकारको हुन्छ। कार्यालय समयबाहिर 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। (प्रकरण नं. २०) नेपाल सरकारविरुद्ध देवेन्द्र डंगोलसमेत ने.का.प. २०७५, अंक १, नि.नं. ९९३२

- कुनै राष्ट्रसेवक कर्मचारीको भ्रष्टाचारजन्य कसुर वा गैरकानुनी आर्जनबाट जोडिएको कुनै सम्पत्ति परिवारका सदस्यबाहेक अन्य व्यक्तिका नाममा रहेको कुरा अनुसन्धान गर्दै जाँदा विवेकसम्मत रूपमा देखिन आउँछ भने त्यतातर्फ हेर्नै नमिल्ने अर्थात् अनुसन्धान गरी अभियोग लगाउन नसक्ने भन्न नमिल्ने। (प्रकरण नं. ३८) नेपाल सरकारविरुद्ध उमेशकुमार रेग्मीसमेत ने.का.प. २०७२, अंक १२, नि.नं. ९५०५

- कतिपय यस्ता स्रोतहरू हुन्छन् जसबाट व्यावहारिक रूपमा आम्दानी त भएको हुन्छ तर कागज प्रमाण हुँदैनन्। कागज प्रमाणको अभावमा यो यो शीर्षकबाट यति यति आय भयो भनी निष्कर्ष निकाल्न कठिनाइ हुने हुँदा कतिपय आयका स्रोत एवं खर्चको रकम न्यायिक अनुमानबाट पनि यकिन गर्नुपर्ने। (प्रकरण नं. २४) नेपाल सरकारविरुद्ध वीरेन्द्रकुमार सिंह ने.का.प. २०७२, अंक ८, नि.नं. ९४१५

७. गैरकानुनी सम्पत्तिको उजुरी, मुद्दा र सफलताको दरसम्बन्धी विश्लेषण

भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ मा गैरकानुनी सम्पत्ति अनुसन्धानसम्बन्धी छुट्टै व्यवस्था रहेको पाईदैन। भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ पश्चात् गैरकानुनी सम्पत्तिसम्बन्धी ठोस उजुरी प्राप्त हुने र सो उजुरीमाथि कारबाही हुने गरेको देखिन्छ। यस ऐनको व्यवस्थापछि गैरकानुनी सम्पत्तिसम्बन्धी उजुरीहरूको अनुसन्धानका लागि मिति २०६७।०३।०८ को आयोगको संगठन संरचना परिवर्तन गर्ने निर्णयानुसार योजना महाशाखाअन्तर्गत रहने गरी सम्पत्ति मूल्याङ्कन तथा परीक्षण शाखाको व्यवस्था भएको, मिति २०७१।०२।२९ को निर्णयानुसार सम्पत्ति मूल्याङ्कन तथा विशेष अनुसन्धान महाशाखा, मिति २०७३।०३।०२ को निर्णयानुसार विशेष अनुसन्धान महाशाखा, मिति २०७५।०३।३२ मा संगठन संरचना परिवर्तन गर्ने निर्णय भए तापनि विशेष अनुसन्धान महाशाखाकै रूपमा निरन्तरता पाएको, मिति २०७६।०६।१७ को निर्णयानुसार सम्पत्ति अनुसन्धान तथा मूल्याङ्कन महाशाखा, मिति २०७७।०१।०८ को निर्णयानुसार सम्पत्ति अनुसन्धान तथा मूल्याङ्कन महाशाखाकै रूपमा निरन्तरता पाएको र मिति २०७९।०१।०४ को निर्णयानुसार महाशाखा नं. ६ कायम रहेको देखिन्छ।

आ.व. २०७०।७१ भन्दा अघि गैरकानुनी सम्पत्ति अनुसन्धानसम्बन्धी उजुरीहरूको अभिलेख आयोगले एकमुस्ट रूपमा राख्ने गरेकोमा आ.व. २०७०।७१ देखि भने उजुरीहरूको छुट्टै अभिलेख रहेकाले तत्पश्चात्का उजुरीहरू र उजुरी फछ्र्योटको अवस्थालाई समेत विश्लेषण गर्न सकिने अवस्था रहेको छ।

यस खण्डमा २०७०।७१ देखि २०८०।८१ को पुस मसान्तसम्मको उजुरी र फछ्र्योटको संक्षिप्त विवरण उल्लेख गरी संघीयता कार्यान्वयनमा आय पश्चात आ.व. २०७५।७६ देखि २०७९।८० सम्मको उजुरी र उजुरी फछ्र्योट तथ्याङ्कहरूलाई विहङ्गम विवेचना/विश्लेषण गरिएको छ। आ.व. २०७०।७१ देखि २०८०।८१ को पुस मसान्तसम्मको जम्मा उजुरी संख्या, उजुरी फछ्र्योटको विवरण देहाय तालिकाबमोजिम रहेको देखिन्छ।

क्र.सं.	आ.व.	गत आ.व.	चालु आ.व.	जम्मा	फछ्र्योट	बाँकी उजुरी	फछ्र्योटमध्ये				
							अन्य निकाय गएको	एकीकृत भएको	तामेली गएको	विस्तृत गएको	जम्मा
१	२०७०/७१	४०९	२०६०	२४६९	१३३६	११३३	१२१	५	१०३३	१७७	१३३६
२	२०७१/७२	११३३	२५९१	३७२४	२९३२	७९२	३५८	८२३	१५९९	१५२	२९३२
३	२०७२/७३	७९२	१२८२	२०७४	३०१	१७७३	५०	१६९	४१	४१	३०१
४	२०७३/७४	१७७३	६०६	२३७९	५४५	१८३४	४५	१४७	३३४	१९	५४५
५	२०७४/७५	१८३४	४२५	२२५९	१२४५	१०१४	१९	९८	१०९६	३२	१२४५
६	२०७५/७६	१०१४	८२०	१८३४	१०४४	७९०	२६	११८	८४३	५७	१०४४
७	२०७६/७७	७९०	७९८	१५८८	१३९४	१९४	१९	७१	१२२१	८३	१३९४
८	२०७७/७८	१९४	५६४	७५८	४३८	३२०	६	७७	३४६	९	४३८
९	२०७८/७९	३२०	८२८	११४८	६८५	४६३	१४	१६५	४८४	२२	६८५
१०	२०७९/८०	४६३	१५४०	२००३	१४२९	५७४	६०	२९९	९९२	७८	१४२९
११	२०८०/८१	५७४	९८०	१५५४	९३०	६२४	३६	१९०	६७०	३४	९३०

तालिका नं. १ : उजुरी संख्या र उजुरी फछ्र्योटको विवरण

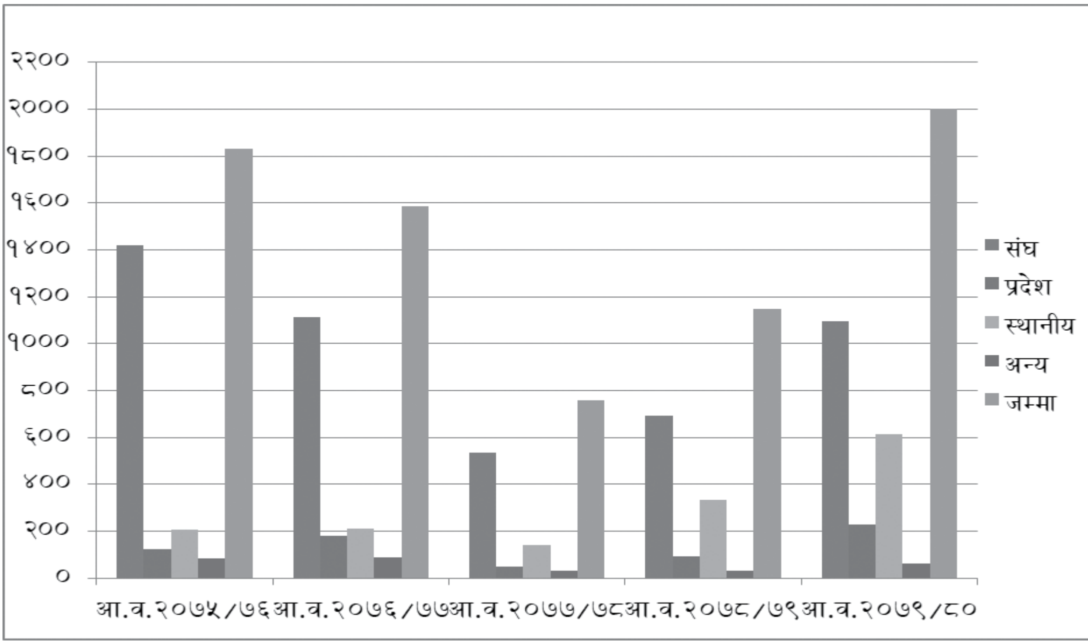
८. गैरकानुनी सम्पत्तिको प्रवृत्ति विश्लेषण (Trend Analysis)

८.१ उजुरी दर्ताको अवस्था

आ.व. २०७५।७६ देखि आ.व. २०७९।८० सम्मको पाँच वर्षको अवधिमा गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन गरेको भनी यस आयोगमा पर्न आएका उजुरीहरूको जम्मा संख्या ७३२९ रहेको छ। सोही अवधिमा संघीय सरकारअन्तर्गत जम्मा ४८५२ वटा उजुरी दर्ता भएका छन् भने प्रदेश सरकारअन्तर्गत ६७३ र स्थानीय तहअन्तर्गत १५०८ वटा गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जनका उजुरीहरू दर्ता भएका छन्।

तहगत रूपमा विश्लेषण गर्दा आ.व. २०७५।७६ मा संघीय तहका १४१८ वटा उजुरीहरू दर्ता भएका थिए भने प्रदेश तहका १२३ र स्थानीय तहका २०८ उजुरी दर्ता भएको देखिन्छ। यसबाट उजुरीको दर संघीय तहका बढी देखिन्छ। यसै गरी आ.व. २०७६।७७ मा संघीय तहका जम्मा १११४, प्रदेश तहका १७८ र स्थानीय तहका २१० वटा उजुरीहरू दर्ता भएको देखिन्छ। यस आ.व.मा पनि संघीय तहका सबैभन्दा बढी र प्रदेश तहका सबैभन्दा कम उजुरी परेको देखिन्छ। आ.व. २०७७।७८ मा संघीय तहका जम्मा ५३४, प्रदेश तहका ४९ र स्थानीय तहका १४१ वटा उजुरीहरू दर्ता भएको देखिन्छ। यस आ.व.मा पनि सबैभन्दा बढी उजुरी संघीय तहका र सबैभन्दा कम उजुरी प्रदेश तहका दर्ता भएको देखिन्छ। आ.व. २०७८।७९ मा संघीय तहका जम्मा ६९१, प्रदेश तहका ९३ र स्थानीय तहका ३३४ वटा उजुरीहरू दर्ता भएको देखिन्छ। त्यसै गरी आ.व. २०७९।८० मा संघीय तहका

जम्मा १०९५, प्रदेश तहका २३० र स्थानीय तहका ६१५ वटा उजुरीहरू दर्ता भएको देखिन्छ। अतः विगत पाँच वर्ष आ.व. २०७५।७६ देखि आ.व. २०७९।८० सम्मको समग्र उजुरीको प्रवृत्ति हेर्दा सबैभन्दा बढी उजुरी संघीय तहका दोस्रोमा स्थानीय तह र सबैभन्दा कम प्रदेश तहका परेको देखिन्छ। जसलाई ग्राफबाट देहायबमोजिम देखाउन सकिन्छ। उपर्युक्त तथ्याङ्कमा संघ, प्रदेश, स्थानीय तह यकिन नभएका अन्य तहको उजुरी समावेश गरिएको छैन।



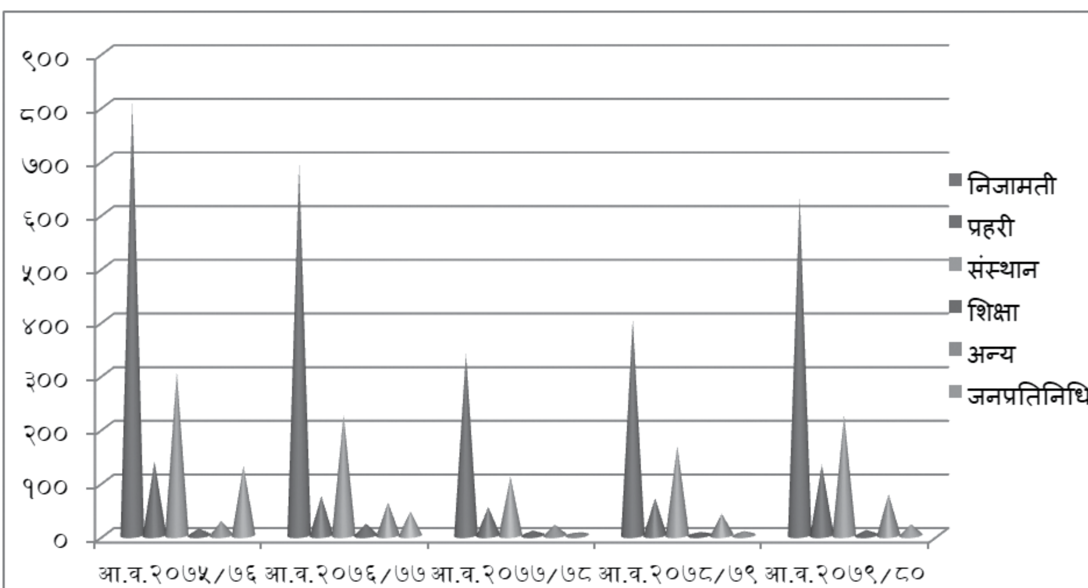
तालिका नं. २ : संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जनको उजुरी दर्ताको प्रवृत्ति

आ.व. २०७५/७६ मा संघीय तहअन्तर्गत निजामती कर्मचारीहरूको उजुरी संख्या ८०५, जनप्रतिनिधिहरूको १३०, नेपाल प्रहरीको १३८, सार्वजनिक संस्थानहरूको ३०५, शिक्षा सेवाको १३ र अन्यको २७ गरी जम्मा १४१८ वटा उजुरीहरू परेको देखिन्छ। प्राविधिक इन्जिनियरिङ सेवातर्फ १६०, स्वास्थ्य सेवातर्फ २२ र ७७ वटा अन्य गरी जम्मा २५९ वटा र अप्राविधिकतर्फ प्रशासन/लेखा/न्याय सेवातर्फ ३५३ राजस्वतर्फ १०१ र अन्य ९२ गरी जम्मा ५४६ वटा उजुरी परेको देखिन्छ। यसबाट प्राविधिकभन्दा अप्राविधिकतर्फ बढी उजुरी पर्ने गरेको पाइन्छ। त्यसैगरी प्रदेश तहका सोही आर्थिक वर्षमा निजामतीतर्फ ११९ जनप्रतिनिधितर्फ शून्य, संस्थानतर्फ ३ र अन्य १ गरी जम्मा १२३ वटा उजुरीहरू परेको देखिन्छ। स्थानीय तहका हेर्दा निजामतीतर्फ ७२ जनप्रतिनिधितर्फ २७ स्थानीय कर्मचारीतर्फ ९४ र १५ अन्य गरी जम्मा २०८ वटा उजुरीहरू परेको देखिन्छ। जनप्रतिनिधि र कर्मचारीबीचमा तुलना गर्दा कर्मचारीहरूको बढी उजुरी पर्ने गरेको देखिन्छ।

आ.व. २०७६/७७ मा संघीय तहअन्तर्गत निजामती कर्मचारीहरूको उजुरी संख्या ६८९, जनप्रतिनिधिहरूको ४४, नेपाल प्रहरीको ७३, सार्वजनिक संस्थानहरूको २२५, शिक्षा सेवाको २२ र अन्य को ६१ गरी जम्मा १११४ वटा उजुरीहरू परेको देखिन्छ। जसमा प्राविधिकअन्तर्गत इन्जिनियरिङ सेवातर्फ १३८ स्वास्थ्य सेवातर्फ १९ र ५१

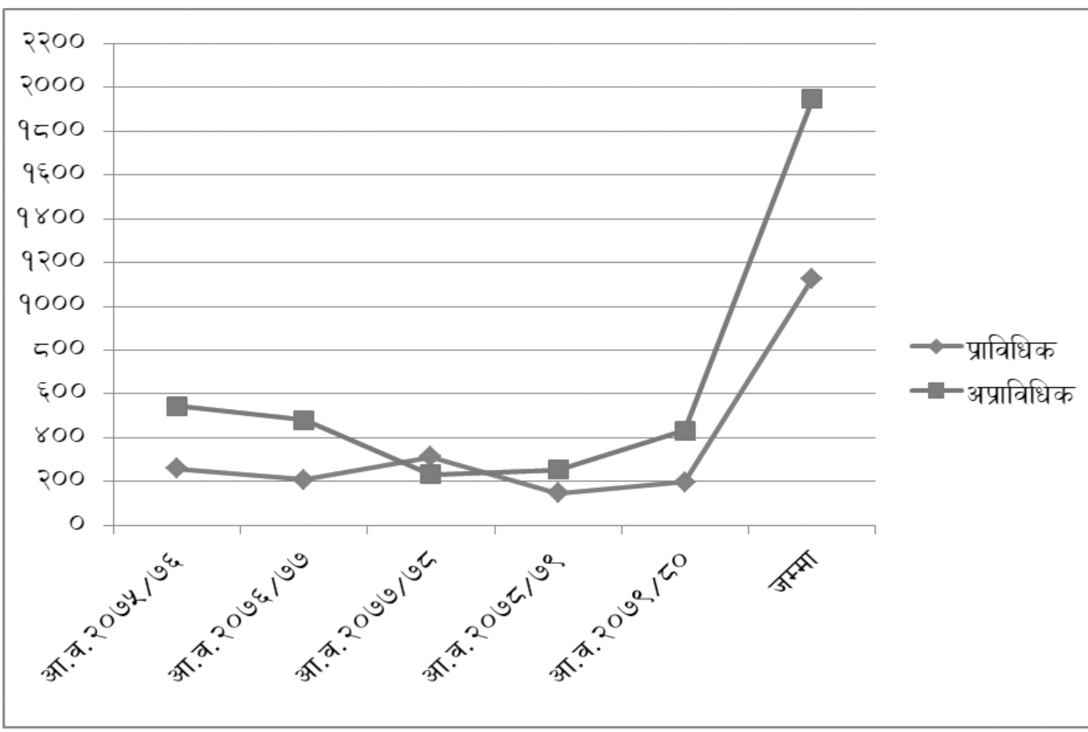
वटा अन्य गरी जम्मा २०८ वटा र अप्राविधिकतर्फ प्रशासन/लेखा/न्याय सेवातर्फ २६१ राजस्वतर्फ ६० र अन्य १६० गरी जम्मा ४८१ वटा उजुरी परेको देखिन्छ। यसबाट प्राविधिकभन्दा अप्राविधिकतर्फ बढि उजुरी परेको पाइन्छ। त्यसैगरी प्रदेश तहका सोही आर्थिक वर्षमा निजामतीतर्फ १६० जनप्रतिनिधितर्फ ४ संस्थानतर्फ शून्य र अन्य १४ गरी जम्मा १७८ वटा उजुरीहरू परेको देखिन्छ। स्थानीय तहका हेर्दा निजामतीतर्फ ४५ जनप्रतिनिधितर्फ ५० स्थानीय कर्मचारीतर्फ ८८ र २७ अन्य गरी जम्मा २१० वटा उजुरीहरू परेको देखिन्छ। जनप्रतिनिधि र कर्मचारीबीचमा तुलना गर्दा कर्मचारीहरूको बढी उजुरी पर्ने गरेको देखिन्छ।

आ.व. २०७७/७८ मा संघीय तहअन्तर्गत निजामती कर्मचारीहरूको उजुरी संख्या ३३८, जनप्रतिनिधिहरूको ४, नेपाल प्रहरीको ५३, सार्वजनिक संस्थानहरूको ११०, शिक्षा सेवाको ९ र अन्य व्यक्तिहरूको २० गरी जम्मा ५३४ वटा उजुरीहरू परेको देखिन्छ। संघीय तहअन्तर्गत प्राविधिक अन्तर्गत इन्जिनियरिङ सेवातर्फ ५८, स्वास्थ्य सेवातर्फ ९ र ३९ वटा अन्य गरी जम्मा १०६ वटा र अप्राविधिकतर्फ प्रशासन/लेखा/न्याय सेवातर्फ १७७, राजस्वतर्फ २० र अन्य ३५ गरी जम्मा २३२ वटा उजुरी परेको देखिन्छ। यसबाट प्राविधिकभन्दा अप्राविधिकतर्फ दोब्बरले बढी उजुरी पर्ने गरेको पाइन्छ। त्यसैगरी प्रदेश तहका सोही आर्थिक वर्षमा निजामतीतर्फ ४५ जनप्रतिनिधितर्फ शून्य संस्थानतर्फ शून्य र अन्य ४ गरी जम्मा ४९ वटा उजुरीहरू परेको देखिन्छ। स्थानीय तहका हेर्दा निजामतीतर्फ १० जनप्रतिनिधितर्फ ४४ स्थानीय कर्मचारीतर्फ ८२ र ५ अन्य गरी जम्मा १४१ वटा उजुरीहरू परेको देखिन्छ। जनप्रतिनिधि र कर्मचारीबीचमा तुलना गर्दा कर्मचारीहरूको बढी उजुरी परेको देखिन्छ। तीन तहको विश्लेक्षण गर्दा सबैभन्दा बढी उजुरी संघीय तह त्यसपछि स्थानीय तहको र सबैभन्दा कम प्रदेश तहको परेको देखिन्छ भने स्थानीय तहअन्तर्गतका जनप्रतिनिधि र कर्मचारीहरूबीच तुलना गर्दा सबै आर्थिक वर्षमा कर्मचारीहरूको नै बढी उजुरी परेको छ। कर्मचारीहरूमध्ये निजामती कर्मचारीभन्दा स्थानीय तहका कर्मचारीहरूको उजुरीको दर बढी देखिन्छ।



तालिका नं. ३ : संघीय तहको सेवागत रूपमा गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जनको उजुरी दर्ताको प्रवृत्ति

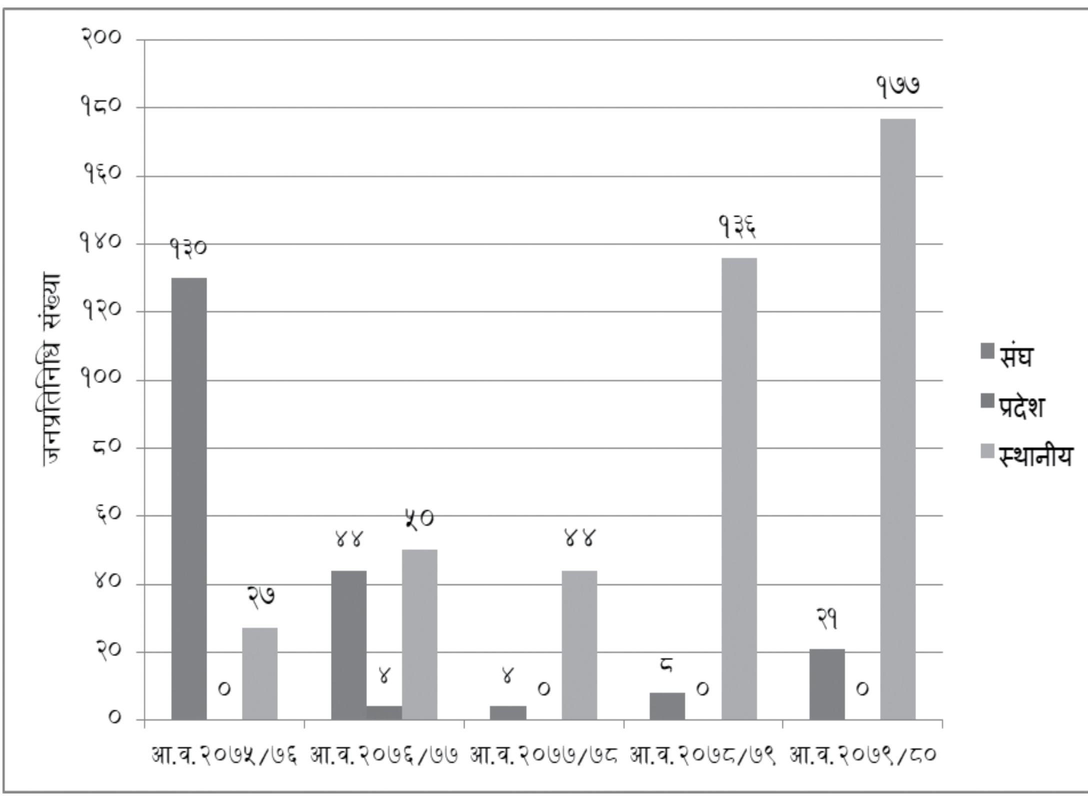
आ.व. २०७८/७९ मा संघीय तहअन्तर्गत निजामती कर्मचारीहरूको उजुरी संख्या ४०१, जनप्रतिनिधिहरूको ८, नेपाल प्रहरीको ६९, सार्वजनिक संस्थानहरूको १६७, शिक्षा सेवाको ६ र अन्य व्यक्तिहरूको ४० गरी जम्मा ६९१ वटा उजुरीहरू परेको देखिन्छ। संघीय तहभित्र प्राविधिक कर्मचारीअन्तर्गत इन्जिनियरिङ सेवातर्फ ९५, स्वास्थ्य सेवातर्फ १५ र अन्य ३८ वटा गरी जम्मा १४८ वटा र अप्राविधिकतर्फ प्रशासन/लेखा/न्याय सेवातर्फ १७५ राजस्वतर्फ १८ र अन्य ६० गरी जम्मा २५३ वटा उजुरी परेको देखिन्छ। यसबाट प्राविधिकभन्दा अप्राविधिकतर्फ लगभग दोब्बरले बढी उजुरी परेको देखिन्छ। त्यसैगरी प्रदेश तहका सोही आर्थिक वर्षमा निजामतीतर्फ ७७ जनप्रतिनिधितर्फ शून्य संस्थानतर्फ ६ र अन्य १० गरी जम्मा ९३ वटा उजुरीहरू परेको देखिन्छ। स्थानीय तहका हेर्दा निजामतीतर्फ ९ जनप्रतिनिधितर्फ १३६ स्थानीय कर्मचारीतर्फ १८३ र अन्य ६ गरी जम्मा ३३४ वटा उजुरीहरू परेको देखिन्छ। जनप्रतिनिधि र कर्मचारीबीचमा तुलना गर्दा कर्मचारीहरूको बढी उजुरी परेको देखिन्छ। तीन तहको विश्लेक्षण गर्दा सबैभन्दा बढी उजुरी संघीय तहका ६९१ त्यसपछि स्थानीय तहका ३३४ र सबैभन्दा कम प्रदेश तहका ९३ वटा परेको देखिन्छ भने स्थानीय तहअन्तर्गतका जनप्रतिनिधि र कर्मचारीहरूबीच तुलना गर्दा सबै आर्थिक वर्षमा जस्तै यस आर्थिक वर्षमा पनि कर्मचारीहरूको नै बढी उजुरी परेको देखिन्छ। कर्मचारीहरूमध्ये निजामती कर्मचारीको ९ वटा उजुरी हुँदा स्थानीय तहका कर्मचारीहरूको १८३ वटा उजुरीहरू परेको देखिन्छ।



तालिका नं. ४ : संघीय निजामती कर्मचारीअन्तर्गत प्राविधिक र अप्राविधिक कर्मचारीहरूको उजुरी प्रवृत्ति

आ.व. २०७९/८० मा संघीय तहअन्तर्गत निजामती कर्मचारीहरूको उजुरी संख्या ६३१, जनप्रतिनिधिहरूको

२१, नेपाल प्रहरीको १३२, सार्वजनिक संस्थानहरूको २२४, शिक्षा सेवाको १० र अन्य व्यक्तिहरूको ७७ गरी जम्मा १०९५ वटा उजुरीहरू परेको देखिन्छ। संघीय तहभित्र प्राविधिक कर्मचारीअन्तर्गत इन्जिनियरिङ सेवातर्फ ८५, स्वास्थ्य सेवातर्फ १७ र ९६ वटा अन्य गरी जम्मा १९८ वटा र अप्राविधिकतर्फ प्रशासन/लेखा/न्याय सेवातर्फ २९६, राजस्वतर्फ ३७ र अन्य १०० गरी जम्मा ४३३ वटा उजुरी परेको देखिन्छ। यसबाट प्राविधिकभन्दा अप्राविधिकतर्फ दोब्बरले बढी उजुरी पर्ने गरेको पाइन्छ। त्यसैगरी प्रदेश तहका सोही आर्थिक वर्षमा निजामतीतर्फ २०३ जनप्रतिनिधितर्फ शून्य, संस्थानतर्फ शून्य र अन्य २७ गरी जम्मा २३० वटा उजुरीहरू परेको देखिन्छ। स्थानीय तहका हेर्दा निजामतीतर्फ ३३, जनप्रतिनिधितर्फ १७७, स्थानीय कर्मचारीतर्फ ३८५ र २० अन्य गरी जम्मा ६१५ वटा उजुरीहरू परेको देखिन्छ। जनप्रतिनिधि र कर्मचारीबीचमा तुलना गर्दा कर्मचारीहरूको बढी उजुरी पर्ने गरेको देखिन्छ। तीन तहको विश्लेषण गर्दा सबैभन्दा बढी उजुरी संघीय तहका १०९५ त्यसपछि स्थानीय तहका ६१५ र सबैभन्दा कम प्रदेश तहका २३० वटा परेको देखिन्छ भने स्थानीय तहअन्तर्गतका जनप्रतिनिधि र कर्मचारीहरूबीच तुलना गर्दा सबै आर्थिक वर्षमा जस्तै यस आर्थिक वर्षमा पनि कर्मचारीहरूको नै बढी उजुरी परेको देखिन्छ। कर्मचारीहरूमध्ये निजामती कर्मचारीको ३३ वटा उजुरी हुँदा स्थानीय तहका कर्मचारीहरूको ३८५ वटा उजुरीहरू परेको देखिन्छ। यसबाट स्थानीय तहका कर्मचारीहरूको उजुरी पर्ने प्रवृत्ति हरेक आर्थिक वर्षमा बढ्दै गएको देखिन्छ।

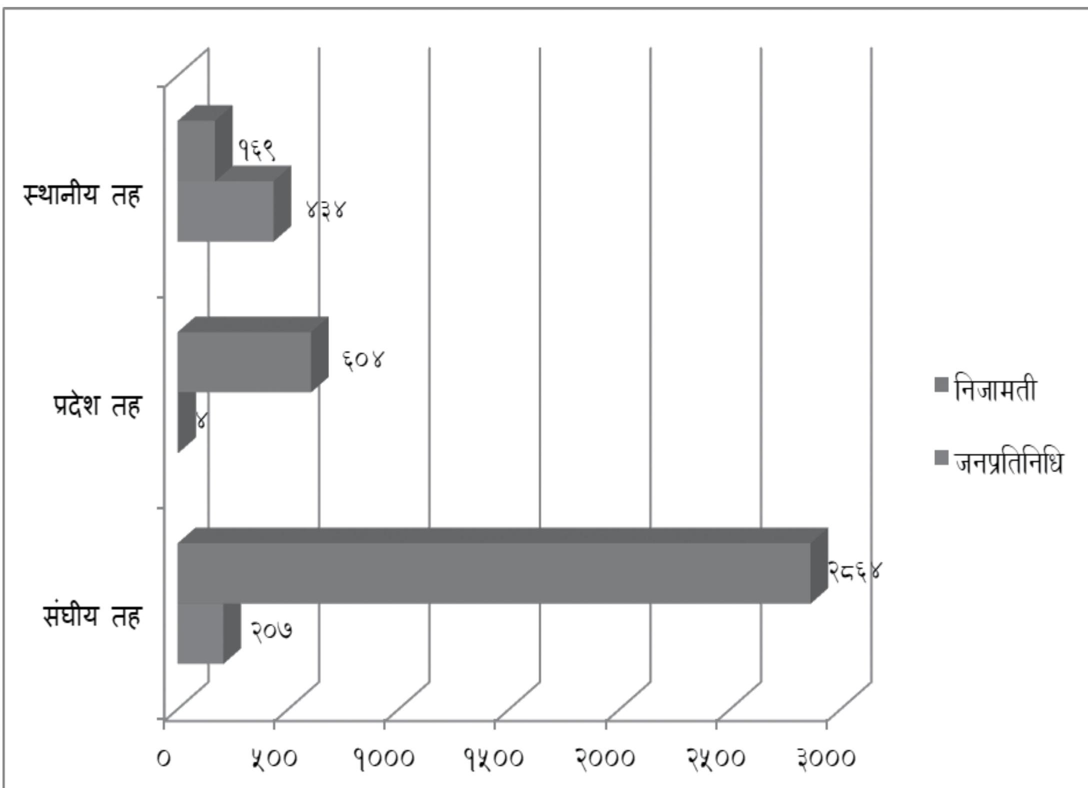


तालिका नं. ५ : संघीय, प्रदेश र स्थानीय जनप्रतिनिधिहरूको उजुरीको प्रवृत्ति

माथि प्रस्तुत तालिकाबाट जनप्रतिनिधिहरूको उजुरीको दर आ.व. २०७५/७६ मा संघीय तहको अधिक रहेको देखिन्छ भने अन्य चार आर्थिक वर्षमा स्थानीय तहको उजुरी अधिक रहेको देखिन्छ।

अतः विश्लेषणको पाँच वर्षको अवधिमा संघीय निजामती कर्मचारीहरूको जम्मा उजुरी संख्या २८६४ जनप्रतिनिधिहरूको २०७ नेपाल प्रहरीको ४६५ संस्थानको १०३१ शिक्षा सेवाको ६० र अन्य २२५ गरी जम्मा ४८५२ वटा उजुरीहरू संघीय तहका परेको देखिन्छ। त्यसैगरी ५३६ वटा इन्जिनियरिङ सेवाको उजुरी पर्दा स्वास्थ्य सेवाको ८२ वटा मात्र उजुरी परेको देखिन्छ। सबैभन्दा धेरै उजुरी निजामती कर्मचारीहरूको छ भने दोस्रोमा सार्वजनिक संस्थानहरूको छ। तेस्रोमा नेपाल प्रहरी छ भने जनप्रतिनिधिहरू चौथो नम्बरमा रहेका छन्। सेवा समूहगत रूपमा हेर्दा नेपाल प्रशासन सेवाको सामान्य प्रशासन समूह उजुरीको हिसाबले एक नम्बरमा छ भने दोस्रोमा राजस्व समूह रहेको छ। सामान्य प्रशासन समूहमा राजस्वको तुलनामा संख्या पनि बढी भएकाले उजुरीको संख्या बढी देखिन गएको हुन सक्दछ।

जनप्रतिनिधिहरूको पाँच वर्षको अवधिमा सबैभन्दा धेरै ४३४ वटा उजुरी स्थानीय तहका जनप्रतिनिधिहरूको रहेको छ भने २०७ वटा उजुरी संघीय तहका जनप्रतिनिधिहरूको रहेको देखिन्छ। प्रदेश तहका भने नगन्य रूपमा जम्मा ४ वटा मात्र उजुरी परेको देखिन्छ।

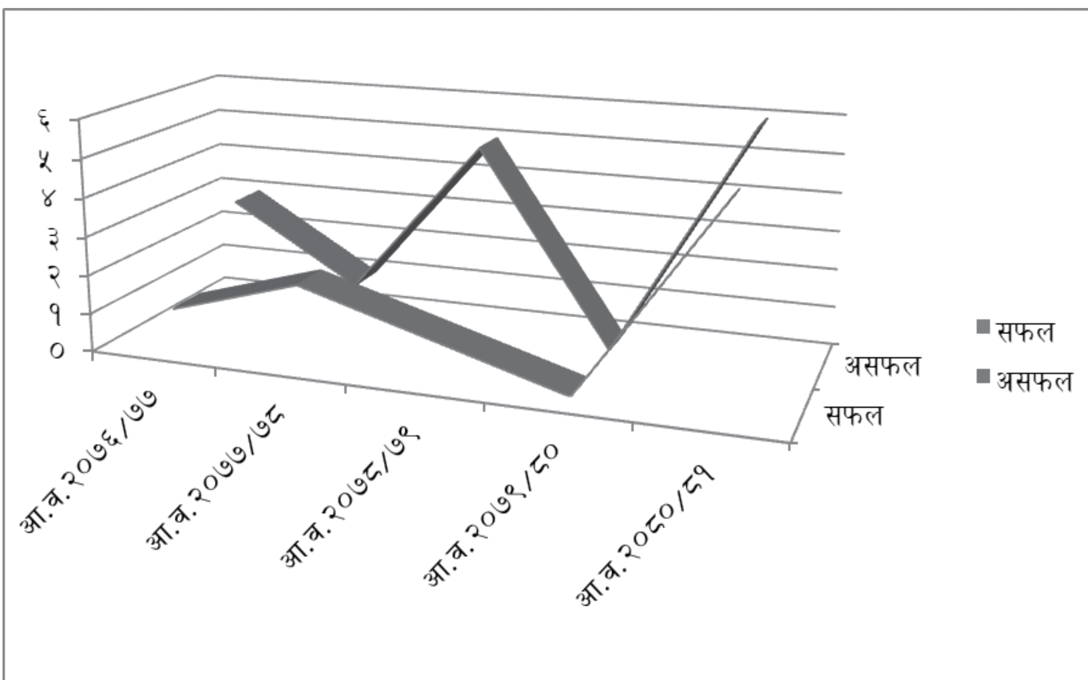


तालिका नं. ६ : संघीय तह प्रदेश तह र स्थानीयमा रहेका निजामती र जनप्रतिनिधिहरूका उजुरी प्रवृत्ति

समग्रमा ३६३७ वटा उजुरीहरू तीनै तहका निजामती कर्मचारीहरूको रहेको छ भने ६४५ वटा उजुरीहरू तीनै तहका जनप्रतिनिधिहरूको रहेको छ। माथि प्रस्तुत तालिकाबाट पाँच वर्षको अवधिमा स्थानीय तहका निजामती कर्मचारीहरूको भन्दा जनप्रतिनिधिहरूको उजुरी दर बढी रहेको देखिन्छ। प्रदेश तहका भने निजामती कर्मचारीको तुलनामा जनप्रतिनिधिहरूको उजुरी नगण्य रहेको छ। त्यसैगरी संघीय तहका पनि जनप्रतिनिधिहरूको उजुरीभन्दा निजामती कर्मचरीहरूको उजुरी अधिक रहेको देखिन्छ। साथै यो अङ्कलाई संख्याका आधारमा हेर्ने हो भने निजामती कर्मचारीको संख्या धेरै रहेको तर जनप्रतिनिधिहरूको संख्या कम रहेको र प्रशासनको कर्मचारीहरूभन्दा राजस्वका कर्मचारीहरूको संख्या अत्यन्त कम रहेकाले प्रतिशतमा हिसाब गर्दा उजुरी दर सबै तहका (प्रशासन, राजस्व, लेखा, प्राविधिक र अप्राविधिक) करिब करिब उही दरमा परेको देखिन्छ।

८.२ गैरकानुनी सम्पत्तिसम्बन्धी मुद्दा अभियोजन र फैसलाको विश्लेषण

आर्थिक वर्ष २०७६।७७ देखि २०८०।८१ को पौष मसान्तसम्मको पाँच आवधिक वर्षमा गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन गरी भ्रष्टाचार गरेको उजुरीमा प्रारम्भिक छानबिन र विस्तृत अनुसन्धान सम्पन्न गरी स्रोत नखुलेको गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन गरेको कसुरमा यस आयोगबाट जम्मा २४ वटा मुद्दाहरू सम्मानित विशेष अदालतमा दर्ता गरिएको थियो। ती दर्ता भएका २४ वटा मुद्दामध्ये ६ वटा मुद्दामा आयोग शतप्रतिशत सफल भएको छ भने ३ वटा मुद्दामा आंशिक सफलता प्राप्त भएको छ भने सोही अवधिमा १५ वटा मुद्दामा आयोगले असफलता प्राप्त गरेको छ।



तालिका नं. ७ : मुद्दा दर्ता र सफलताको दर

आ.व. २०७६।७७ देखि आ.व. २०८०।८१ को पुस मसान्तसम्मको पाँच वर्षमा सम्पूर्ण मुद्दाहरूलाई माथि प्रस्तुत गरिएको ग्राफबाट व्याख्या गरिएको छ।

आ.व. २०७६।७७ मा फैसला भएका जम्मा मुद्दाहरूको संख्या चार रहेकोमा एउटामा मात्र आंशिक सफलता प्राप्त भएको छ भने अन्यमा आयोगलाई असफलता प्राप्त भएको छ। सफलता प्रतिशत २५ रहेको छ।

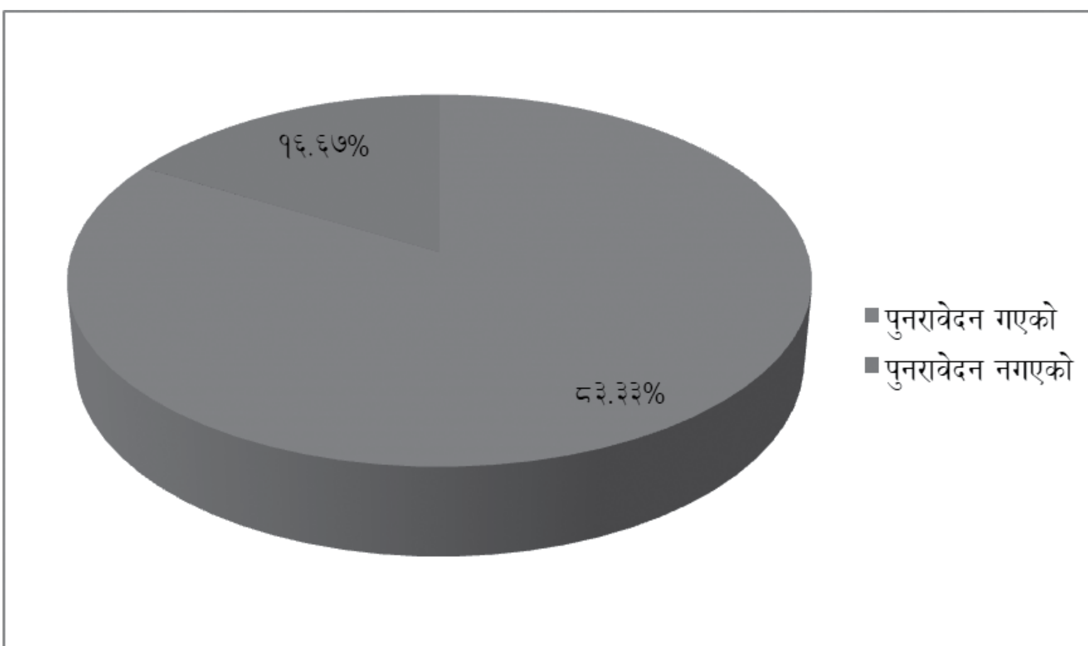
आ.व. २०७७।७८ मा फैसला भएका जम्मा मुद्दाहरूको संख्या तीन रहेकोमा दुईवटामा सफलता प्राप्त भएको छ भने एकवटामा आयोगलाई असफलता प्राप्त भएको छ। यो फैसलाको ६६.६६ प्रतिशत सफलता हो।

आ.व. २०७८।७९ मा फैसला भएका जम्मा मुद्दाहरूको संख्या छ रहेकोमा एकवटामा सफलता प्राप्त भएको छ भने पाँचवटामा आयोगलाई असफलता प्राप्त भएको छ। यो फैसलाको २० प्रतिशत सफलता हो। आ.व. २०७०।८० मा कुनै पनि फैसला भएको देखिँदैन।

आ.व. २०८०।८१ को पुस मसान्तसम्ममा फैसला भएका जम्मा मुद्दाहरूको संख्या एघार रहेकोमा पाँचवटामा सफलता प्राप्त भएको छ भने छवटामा आयोगलाई असफलता प्राप्त भएको छ। यो फैसलाको ४५.४५ प्रतिशत सफलता हो। समग्रमा पाँच वर्षको अवधिमा आयोगलाई पूर्ण सफल र आंशिक सफललाई सफलता भएको मान्दा ३७.५ प्रतिशत सफलता प्राप्त भएको छ भने ६२.५ प्रतिशतमा आयोग असफल रहेको देखिन्छ।

८.३ पुनरावेदनको अवस्था

आ.व. २०७६।७७ देखि आ.व. २०८०।८१ को पुस मसान्तसम्म फैसला भएका २४ वटा मुद्दाहरूमध्ये २० वटा मुद्दामा सम्मानित सर्वोच्च अदालतमा आयोगले पुनरावेदन गरेको अवस्था छ।



तालिका नं. ८ : मुद्दाको पुनरावेदनसम्बन्धी विवरण

आ.व. २०७६/७७ मा चारवटा मुद्दाको फैसला हुँदा आयोग सवै मुद्दामा पुनरावेदनमा गएको छ। यस आ.व.मा एउटा मुद्दामा आंशिक सफलता प्राप्त भएको थियो। आ.व. २०७७/७८ मा ३ वटा मुद्दाको फैसला हुँदा २ वटामा आयोगलाई सफलता प्राप्त भएको थियो । तथापि आयोग ३ वटै मुद्दामा पुनरावेदन गएको देखिन्छ । आ.व. २०७८/७९ मा ६ वटा मुद्दाको फैसला हुँदा आयोगलाई १ वटामा मात्र सफलता प्राप्त भएको थियो। यस अवधिका ६ वटा मुद्दामध्ये २ वटामा मात्र आयोग सम्मानित सर्वोच्च अदालतमा पुनरावेदनमा गएको देखिन्छ। आ.व. २०७९/८० मा कुनै पनि फैसला नभएकाले पुनरावेदनको अवस्था नआएको देखिन्छ। यसैगरी आ.व.२०८०/८१ को पुस मसान्तसम्ममा ११ वटा मुद्दाको फैसला हुँदा आयोगलाई ५ वटा मुद्दामा सफलता प्राप्त भै ११ वटै मुद्दामा पुनरावेदन गरेको अवस्था विद्यमान रहेको छ।

९. सिफारिस

प्रस्तुत लेखमा सम्पत्तिको उचित व्यवस्थापन र लेखाङ्कनका लागि राष्ट्रसेवकहरूलाई र गैरकानुनी सम्पत्तिको यथार्थ र वस्तुपरक अनुसन्धानका लागि यस आयोगलाई तपसिलबमोजिम सिफारिस गर्ने जमर्को गरिएको छ।

९.१ राष्ट्रसेवकहरूले सम्पत्तिको उचित व्यवस्थापन, लेखाङ्कन गर्दा ध्यान पुऱ्याउनुपर्ने विषयहरू

१. घरजग्गा किनबेचका यथार्थ मूल्य राख्नुपर्ने।

२. सवारी साधन किनबेचका मूल्य खुल्ने कागजातहरू सुरक्षित राख्नुपर्ने।

३. आफूले कुनै निकायबाट सरुवा भै जाँदा तत्तत् कार्यालयहरूमा आफूले प्राप्त गरेका तलब, भत्ताको विवरण प्रमाणित गराउनुपर्ने।

४. विदेश भ्रमणबाट प्राप्त रकमको प्रमाणित विवरण सुरक्षित राख्नुपर्ने।

५. आफ्नो लकरमा अन्य व्यक्तिको सुनचाँदी, नगद राख्दा विचार पुऱ्याउनुपर्ने।

६. घर भाडामा लिँदा, दिँदा सम्झौता गर्नुपर्ने, घर बहाल कर नियमित चुक्ता गर्नुपर्ने।

७. आफ्नो एकासगोलका परिवारका नाममा खोलिएका कम्पनीहरूको चालु पुँजी, स्थिर पुँजी स्रोतका बारेमा यकिन हुनुपर्ने।

८. कार्यालय समयभन्दा अन्य समयमा अन्य स्थानमा गरिने अतिरिक्त कामका लागि सम्बन्धित निकायबाट पूर्वस्वीकृति लिनुपर्ने।

९. विदेशमा खाता खोल्न पर्दा नियमानुसार राष्ट्र बैंकको स्वीकृति लिनुपर्ने।

१०. आफ्ना एकाघरका परिवारको आयव्ययको विवरण अद्यावधिक गरी राख्नुपर्ने।

९.२ गैरकानुनी सम्पत्ति अनुसन्धानलाई वस्तुपरक र यथार्थमूलक बनाउन आयोगबाट चालिनुपर्ने कदमहरू

१. प्रवर्द्धनात्मक कार्यक्रम (गैरकानुनी सम्पत्ति के हो, सम्पत्तिको उचित लेखाङ्कन कसरी गर्ने, नैतिक शिक्षाका विषयहरू) सञ्चालन गरिनुपर्ने।

२. ऐन, कानुन, कार्यविधिको समयानुकूल संशोधन हुनुपर्ने।

३. इन्टेलिजेन्सको परिचालनका लागि थप स्रोतसाधनको व्यवस्थापन गरिनुपर्ने।

४. शंकित व्यक्तिको अनौपचारिक गतिविधिको गहिरो निगरानी गरिनुपर्ने।

५. छानबिनमा प्रमाणयोग्य उजुरीहरूलाई प्राथमिकता दिइनुपर्ने।

६. सूचक (उजुरीकर्ता) बाट नै सूचना लिने अधिकतम प्रयास गरिनुपर्ने।

७. सम्पत्ति अनुसन्धानमा सूचना प्रविधिको प्रयोग बढाइनुपर्ने।

८. राष्ट्रसेवकहरूको निश्चित सीमाभन्दा माथिको कारोबारलाई डिजिटाइज गर्न नीतिगत व्यवस्थाका लागि सम्बन्धित निकायलाई झकझकाइरहनुपर्ने।

९. गैरकानुनी सम्पत्ति अनुसन्धानमा संलग्न अनुसन्धान अधिकृतहरूलाई स्वदेश तथा विदेशमा तालिम, अन्तरक्रियामा संलग्न गराइराख्नुपर्ने।

१०. गैरकानुनी सम्पत्ति अनुसन्धानको विधिलाई एकरूपता दिन सफ्टवयरको प्रयोग गरिनुपर्ने।

११. घरजग्गाको कारोबारको लिखतमा यथार्थ मूल्य कायम हुने बाध्यात्मक अवस्था सिर्जना हुने गरी आवश्यक कानुनी व्यवस्था गर्नका लागि सम्बन्धित निकायमा सुझाव दिइनुपर्ने।

१०. निष्कर्ष

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले राष्ट्रसेवकहरूको गैरकानुनी सम्पत्ति अनुसन्धान गर्दा मूलतः अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८, भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ तथा २०५९ तथा गैरकानुनी सम्पत्ति अनुसन्धान कार्यविधि, २०७८ मा भएका कानुनी व्यवस्थाका आधारमा अनुसन्धान गर्ने गरेको छ। गैरकानुनी सम्पत्ति अनुसन्धानमा राष्ट्रसेवकले पद बहाल गरेको पहिलो दिनदेखि नै आयव्ययको गणना गरिने भएकाले अन्य भ्रष्टाचारसम्बन्धी उजुरीहरूको अनुसन्धानभन्दा यो अनुसन्धानको क्षेत्र व्यापक रहेको छ। गैरकानुनी सम्पत्ति अनुसन्धानका क्रममा भरिने सम्पत्ति विवरण फाराम (बोलीचालीका भाषामा भनिने १३ पाने विवरण) भर्नुपर्दा राष्ट्रसेवक बिच एक किसिमको त्रास, बेचैनी र यदाकदा आक्रोशसमेत रहेको पनि देखिन्छ। तर पछिल्लो अवधिमा गैरकानुनी सम्पत्तिको अनुसन्धान सुरु गर्दा आयोगको इन्टेलिजेन्सको अधिकतम प्रयोग गर्ने गरिएको, समान किसिमको अनुसन्धानको विधि र पद्धति अवलम्बन गर्ने गरिएको, शंकितको आयव्ययमा कहाँ समस्या छ ? किन समस्या पऱ्यो ? जस्ता विषयमा खुलस्त गरी प्रतिरक्षाका लागि प्रशस्तै समय दिने गरिएको, शंकित स्वयम्ले कुनै कार्यालयबाट आफ्नो आयसम्बन्धी विवरण ल्याउन नसकेमा आयोगबाट माग

गरी सहजीकरण गर्ने गरिएको, शंकित व्यक्ति पटक पटक आयोगमा आउनुपर्ने झन्झटलाई मध्यनजर गरी अनुसन्धान अधिकृतको इमेलमार्फत पनि सहजै कागजात पठाउन सक्ने व्यवस्था अंगीकार गरिएको जस्ता प्रक्रियागत र विधिगत सुधार गरिएबाट गैरकानुनी सम्पत्ति अनुसन्धानलाई त्रासका रूपमा भन्दा पनि आफ्नो आयव्यय वैधानिकताको जाँच गर्ने अवसरका रूपमा लिँदा तनाव न्यूनीकरण हुन सक्दछ। प्रस्तुत उजुरीहरूको विश्लेषणबाट सबै सेवा र क्षेत्रका राष्ट्रसेवकहरूको विरुद्ध गैरकानुनी सम्पत्ति अनुसन्धानका लागि उजुरी पर्ने गरेको देखिएकाले हरेक राष्ट्रसेवकहरूले आफ्नो सेवा अवधिको सुरुदेखि नै आफ्नो वैधानिक आयको लेखाङ्कन यथार्थ, उचित र अद्यावधिक गरी राख्ने हो भने सदाचारी राष्ट्रसेवक गैरकानुनी सम्पत्ति अनुसन्धानको प्रक्रियामा रहँदा त्रसित हुनुपर्ने देखिदैंन।

सन्दर्भ सामग्री

- भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७
- भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८
- गैरकानुनी सम्पत्ति अनुसन्धान कार्यविधि, २०७८
- आयोगका वार्षिक प्रतिवेदनहरू
- नजिर संग्रह (भ्रष्टाचारसम्बन्धी कसुरमा आधारित), २०७८
- विशेष र सर्वोच्च अदालतका फैसलाहरू
- महाशाखा नं. ६ का वार्षिक प्रगति प्रतिवेदनहरू

भ्रष्टाचारजन्य जोखिम न्यूनीकरणमा महालेखा परीक्षकको भूमिका

श्रीकुमार राई[1]

१. विषय प्रवेश

वर्तमान शासन व्यवस्थामा सुशासन प्रवर्द्धन र भ्रष्टाचार नियन्त्रण विश्वव्यापी शासकीय एजेन्डा बनेको छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न विभिन्न कानुन तथा संस्थागत संरचनाहरूको स्थापना गरिएको छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने नियमनकारी निकायहरूको अतिरिक्त शासकीय प्रणालीमा सुशासन सञ्चालन तथा व्यवस्थापनका लागि बेग्लै प्रकृतिको भूमिका खेल्ने विभिन्न निकायहरूको समेत स्थापना गरिएको हुन्छ। भ्रष्टाचारविरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धि (UNCAC) मा भ्रष्टाचारविरोधी निवारणात्मक नीतिहरूको तर्जुमा र कार्यान्वयन तथा निकायहरूको स्थापना गर्नुपर्ने प्रावधान छ । त्यसैगरी सो महासन्धिको धारा ९ (३) मा प्रत्येक राज्य पक्षले आफ्नो मुलुकको कानुनका आधारभूत सिद्धान्तअनुरूप हुने गरी लेखासम्बन्धी स्रेस्ताहरू, अभिलेखहरू, वित्तीय विवरणहरू वा सार्वजनिक खर्च र राजस्वसम्बन्धी लिखतहरूको शुद्धता कायम राख्न र त्यस्ता लिखतहरूको मिथ्याकरण रोक्न आवश्यकताअनुसार देवानी र प्रशासनिक उपायहरू अवलम्बन गर्न सक्ने व्यवस्था छ। नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण र निवारण गर्न अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको स्थापना भए पनि महालेखा परीक्षकको कार्यालय, राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र, सार्वजनिक खरिद तथा अनुगमन कार्यालय, सम्पत्ति शुद्धीकरण विभाग, राजस्व अनुसन्धान विभागलगायतका विभिन्न निकायहरूसमेत भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापहरूको पहिचान, रोकथाम तथा निवारणका लागि स्थापना गरिएका छन्। सामान्यतया सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थालाई भ्रष्टाचार निवारणमा योगदान पुऱ्याउने निकायको रूपमा लिने गरिएको छ । सरोकारवालाहरूले महालेखा परीक्षकको कार्यालयलाई समेत भ्रष्टाचार पत्ता लगाउनका लागि स्थापना गरिएको निकायको रूपमा बुझ्ने गरेका छन् । तर वास्तवमा लेखापरीक्षणबाट सबै प्रकारका भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापहरू पत्ता लाग्छ नै भन्ने छैन । यी सबै क्रियाकलापहरू सर्वोच्च लेखापरीक्षण गर्ने संस्थाको संरचना, संरचनागत, कार्यगत र स्रोतगत स्वायत्तता र स्वतन्त्रता, कार्यसम्पादनका लागि प्रयोग गरिने कार्यविधि, लेखापरीक्षणको तरिका, विधि र प्रक्रिया, जनशक्तिको क्षमता साथै सरोकारवालाहरूसँगको सहकार्य र समन्वयले प्रभाव पार्दछन् । यस लेखमा माथि उल्लिखित विषयवस्तुहरूका अतिरिक्त महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनमा उल्लेख भएका प्रमुख व्यहोरा तथा सुझावहरूको कार्यान्वयन अवस्थाको संक्षिप्त चर्चा गर्दै भ्रष्टाचारजन्य जोखिम पहिचान र न्यूनीकरणमा महालेखा परीक्षकको भूमिकाको विश्लेषण गरिएको छ।

१ नायब महालेखा परीक्षक

२. सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको उद्देश्य र स्थापना

शासकीय प्रणालीमा शक्ति पृथकीकरण तथा सन्तुलन र नियन्त्रणको सिद्धान्तको व्यावहारिक अभ्यासपछि कानुनबमोजिम राजस्व, खर्च र धरौटी रकमको व्यवस्थापन प्रभावकारी रूपमा भएको छ भन्ने आश्वस्तता सुनिश्चित गर्न स्थापना गरिने स्वतन्त्र सार्वजनिक निकायलाई सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्था (Supreme Audit Institution, SAI) भनिन्छ । यस्ता निकायहरू राज्यका मुख्य ३ शक्तिहरू कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायपालिकाको सहयोगी तर पृथक् र काम कारबाहीमा स्वतन्त्र रहने गरी स्थापना गर्ने चलन आएको देखिन्छ। सार्वजनिक स्रोतसाधनको उपयोग प्रभावकारी रूपमा कानुनसम्मत हुनुपर्दछ भन्ने अवधारणाबाट सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको स्थापना गरिएको हुन्छ । सार्वजनिक स्रोतसाधनहरूको कानुनबमोजिम व्यवस्थापन भए नभएको परीक्षण गर्ने हुनाले सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूलाई भ्रष्टाचारजन्य जोखिम न्यूनीकरणमा सहयोगी संस्थाका रूपमा लिने गरिन्छ। नेपालमा सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको रूपमा महालेखा परीक्षकको कार्यालयलाई लिने गरिन्छ।

नेपालमा सर्वप्रथम वि.सं. २०१६ सालमा पहिलो पटक महालेखा परीक्षकको नियुक्ति भई वि.सं. २०१८ सालदेखि निरन्तर आफ्नो वार्षिक प्रतिवेदन राष्ट्रप्रमुखसमक्ष पेस गर्दै आएको छ। नेपालको संविधानको धारा २४० मा महालेखा परीक्षकको नियुक्तिसम्बन्धी र धारा २४१ मा महालेखा परीक्षकको काम, कर्तव्य अधिकारसम्बन्धी संवैधानिक व्यवस्था छ। महालेखा परीक्षकले कानुनबमोजिम नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्यसमेतको विचार गरी संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका सबै सरकारी कार्यालयहरूको लेखापरीक्षण गर्ने अधिकार पाएको छ। त्यसैगरी पचास प्रतिशतभन्दा बढी सेयर वा जायजेथामा नेपाल सरकार वा प्रदेश सरकारको स्वामित्व भएका संगठित संस्थाको लेखापरीक्षक नियुक्ति गर्दा महालेखा परीक्षकको परामर्श गर्नुपर्दछ। महालेखा परीक्षकको प्रतिवेदनहरूमा उल्लिखित बेरुजुहरू कतिपयको बुझाइमा सबै भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलाप हुन् भन्ने छ भने कतिपयको बुझाइमा महालेखा परीक्षक कार्यालयको कार्यसम्पादन अवस्थाको प्रतिवेदन मात्र हो भन्ने रहेको छ। वित्तीय अनुशासन तथा उत्तरदायित्व कायम गर्न महालेखा परीक्षकको रायसहितको प्रतिवेदनलाई कानुन परिपालनाको अचुक अस्त्र तथा भ्रष्टाचारजन्य गतिविधिहरूको बेलैमा पहिचान तथा निवारणको रूपमा समेत लिने गरिन्छ। महालेखा परीक्षकले जारी गरेको प्रतिवेदनमा उल्लिखित सुझावहरूको कार्यान्वयन फितलो रहेको छ। महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनउपर व्यवस्थापिकाको सार्वजनिक लेखा समितिमा दफावार छलफल गरी जिम्मेवार पदाधिकारी वा निकायहरूलाई उत्तरदायी बनाउनुपर्नेमा सो कार्य प्रभावकारी रूपमा हुन सकेको छैन।

३. भ्रष्टाचारजन्य जोखिम पहिचानमा महालेखा परीक्षकको संरचना र स्वतन्त्रता

विश्वका सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरू वेस्टमिनिस्टर वा संसदीय मोडल, आयोग वा बोर्ड मोडल र अदालत मोडल गरी तीन मोडलमा स्थापना वा गठन गरिएका हुन्छन् । लिमा घोषणापत्रमा उल्लिखित स्वतन्त्रताको अवस्था र संस्थाहरूको मोडलले तिनीहरूको कार्यप्रणाली, कार्य पद्धति, प्रतिवेदन कार्यान्वयनलाई प्रत्यक्ष र परोक्ष प्रभाव पार्दछन् । नेपालको महालेखा परीक्षकको कार्यालयलाई वेस्टमिनिस्टर वा संसदीय मोडेलमा राख्ने गरिएको छ । यस मोडेलका संस्थाहरूले संसद् वा व्यस्थापिकाले पारित गरेको कानुनको आधारमा

संसद्‌बाटै पारित सरकारको बजेट तथा कार्यक्रम सोही मनसायमा खर्च वा राजस्वको व्यवस्थापन गरिएको छ/छैन भनी लेखा अभिलेखहरूको परीक्षण गरी रायसहितको प्रतिवेदन संसद्‌को सार्वजनिक लेखा समितिमा पठाउने गर्दछन् । यसप्रकारका संस्थाहरूले न्याय निरूपणका विषयहरू सम्पादन गर्दैन भने लेखापरीक्षण गर्दा भ्रष्टाचारजन्य गतिविधिहरूको शंका लागेमा त्यस्ता विषय वा मुद्दाहरू भ्रष्टाचार निवारण गर्ने संस्थाहरूलाई सुचित गर्ने गर्दछ। त्यसैले यसप्रकारका सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थालाई भुक्ने तर नटोक्ने कुकुरको संज्ञासमेत दिइन्छ।

सन् १९७७ मा सर्वोच्च लेखापरीक्षण गर्ने संस्थाहरूको अन्तर्राष्ट्रिय संगठन (इन्टोसाई) को लिमा घोषणापत्रले सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूमा संस्थागत स्वतन्त्रता, कार्यगत स्वतन्त्रता र वित्तीय स्वतन्त्रतासम्बन्धी ३ प्रकारको स्वतन्त्रता हुनुपर्दछ भन्ने छ। यसको मनसाय संस्था कार्यपालिका, न्यायपालिका र व्यवस्थापिकाभन्दा भिन्न रहनुपर्दछ। संस्थाका पदाधिकारीहरूको नियुक्ति, कर्मचारीहरूको नियुक्ति, पदस्थापना तथा सरुवा र बढुवा स्वतन्त्र हुनुपर्दछ। साथै लेखापरीक्षण सम्बन्धमा कार्य सम्पादन र कार्यसम्पादनका लागि आवश्यक पर्ने वित्तीय व्यवस्थामा स्वतन्त्र हुनुपर्दछ।

नेपालको संविधानको धारा २४० मा महालेखा परीक्षकको नियुक्ति संवैधानिक परिषद्‌को सिफारिसमा संसदीय सुनुवाइपश्चात् राष्ट्रपतिबाट हुने व्यवस्था छ । परिषद्‌ले संविधानको धारा २८४ को उपधारा ३ मा संवैधानिक निकायका प्रमुख तथा पदाधिकारीहरूको पद सामान्य अवस्थामा रिक्त हुनुभन्दा एक महिनाअगावै र राजीनामा वा मृत्युको कारण रिक्त भएमा रिक्त भएको एक महिनाभित्र नियुक्तिका लागि सिफारिस गर्नुपर्ने व्यवस्था छ । त्यस्तै संविधानको धारा ११८ बमोजिम संवैधानिक निकायका प्रमुख तथा पदाधिकारीहरूको पारिश्रमिक तथा सुविधाको रकम सञ्चित कोषमाथि व्ययभार हुने व्यवस्था छ। उल्लिखित व्यवस्थाहरू हेर्दा लिमा घोषणापत्रमा उल्लेख गरिएको संस्था र संस्थाको संवैधानिक पदाधिकारी महालेखा परीक्षकको स्वतन्त्रता सम्बन्धमा स्पष्ट व्यवस्था भएको देखिन्छ। त्यस्तै महालेखा परीक्षकको कार्यालयमा कार्यरत कर्मचारीहरूको बेग्लै सेवा समूहको व्यवस्था गर्दै निजामती सेवा ऐन २०४९ मा छुट्टै लेखापरीक्षण सेवाको व्यवस्था छ । तर संवैधानिक व्यवस्थाबमोजिम नियमित प्रक्रियाबाट वि.सं. २०८० जेठ ७ गतेदेखि रिक्त महालेखा परीक्षकको पदमा आठ महिना बितिसक्दा पनि संवैधानिक परिषद्‌बाट नियुक्तिका लागि सिफारिस भएको छैन । त्यस्तैं लोकसेवा आयोगबाट नियुक्तिका लागि सिफारिस हुने कर्मचारीहरूको नियुक्ति अर्थ मन्त्रालयबाट हुने व्यवस्था निजामती सेवा ऐनमा हुनु लिमा घोषणापत्रले उल्लेख गरेको कर्मचारीहरूको नियुक्ति तथा सरूवासम्बन्धी स्वतन्त्रताविपरीत रहेको भन्न सकिन्छ।

नेपालको संविधानको धारा २४१ मा महालेखा परीक्षकले सम्पादन गर्नुपर्ने काम, कर्तव्य र अधिकारहरूको व्यवस्था गरिएको छ । सोअनुसार सरकारी कार्यालयहरूको लेखपरीक्षण गर्दा नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्यताको विचार गरी लेखापरीक्षण गर्ने, संगठित संस्थाहरूलाई लेखापरीक्षण गर्दा अपनाउनुपर्ने सिद्धान्तको सम्बन्धमा निर्देशन दिने, लेखापरीक्षणका लागि लेखासम्बन्धी कागजपत्र जुनसुकै बखत हेर्न पाउने, लेखापरीक्षण गरिने लेखाको ढाँचा महालेखा परीक्षकले तोकेबमोजिम हुने व्यवस्था छ । लेखापरीक्षण ऐन २०७५ ले लेखापरीक्षण गर्ने तरिका र लेखापरीक्षण गर्ने विविध ३१ वटा विषयहरू तथा औचित्यको दृष्टिकोणबाट परीक्षण गर्ने कुराहरू उल्लेख गरेको छ। महालेखा परीक्षक आफूले सम्पादन

गर्ने कामका लागि सम्बन्धित विषयको विज्ञ लिन सक्ने तथा लेखापरीक्षण गरेको कामको आवधिक रूपमा गुणस्तर आश्वस्तता पुनरवलोकन वा समकक्षी पेसागत पुनरवलोकन बाहेक अन्य कुनै व्यक्ति वा निकायबाट लेखापरीक्षणको पुनरवलोकन नहुने कानुनी व्यवस्था छ। महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदन राष्ट्रपतिसमक्ष पेश गर्ने र सो प्रतिवेदन प्रतिनिधिसभाको सार्वजनिक लेखा समितिमा छलफल गरी सो सम्बन्धमा आवश्यक निर्णय गरी जिम्मेवार पदाधिकारी तथा निकायहरूलाई निर्देशन दिने व्यवस्था रहेको छ। यी व्यवस्थाहरूले महालेखा परीक्षकलाई कार्यगत स्वतन्त्रता छ भन्न सकिन्छ।

तर महालेखा परीक्षकको पारिश्रमिक तथा सुविधाबाहेक संवैधानिक तथा कानुनी जिम्मेवारी लेखापरीक्षणसम्बन्धी कार्य सम्पादन गर्न आवश्यक पर्ने वित्तीय स्रोतसाधनहरू संसद्बाट पारित बजेटमा निर्भर रहनुपर्ने, आफ्नो लागि कर्मचारीहरूको नियुक्ति आफैं गर्न नसक्ने, लेखापरीक्षण ऐनमा उल्लिखित संघ र प्रदेशमा कार्यालय स्थापना गर्न, संगठनात्मक संरचना तथा दरबन्दी स्वीकृतिका लागि विशेषतः अर्थ मन्त्रालयको तजबिज र नेपाल सरकारको निगाहमा बस्नुपर्ने अवस्थाले नेपालको महालेखा परीक्षक वित्तीय रूपमा स्वतन्त्र छ भन्न सकिँदैन। यस्तो अवस्थामा महालेखा परीक्षकले भ्रष्टाचारजन्य जोखिम पहिचानमा आफ्नो कार्यलाई प्रभावकारी रूपमा अगाडि बढाउन सहज छैन।

४. महालेखा परीक्षक कार्यालयको लेखापरीक्षणको तरिका, पद्धति र प्रक्रिया

लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ को दफा ४ मा लेखापरीक्षणसम्बन्धी तरिकामा लेखापरीक्षण गरिने निकाय वा अन्तर्गतका कुनै एकाइहरू छनोट गरी आर्थिक कारोबार र त्यससँग सम्बन्धित अन्य क्रियाकलापहरूको एक एक गरी वा बीचबीचमा छड्के गरी वा केही प्रतिशत मात्र परीक्षण गर्ने गरी लेखापरीक्षणको तरिका, क्षेत्र र अवधि तोकी अन्तिम लेखापरीक्षण गर्न, त्यसबाट प्राप्त भएको तथ्य दर्साउन, त्यसमा विवेचना र आलोचना गर्न र आर्थिक विवरणउपर आवश्यकताअनुसार रायसहितको प्रतिवेदन जारी गर्न सक्ने व्यवस्था छ। सोही ऐनको दफा ५ (२) मा लेखापरीक्षण गर्ने विधि, तरिका, क्षेत्र, अवधि, परीक्षण र प्रतिवेदन गर्ने कुराहरू महालेखा परीक्षकले तोकेबमोजिम हुने व्यवस्था छ। सोही ऐनको दफा ८ मा महालेखा परीक्षकले नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्यसमेतको विचार गरी आवश्यकताअनुसार लेखापरीक्षण गर्ने ३१ वटा विषयहरू तोकिएको छ। उल्लिखित कानुनी व्यवस्था र अन्तर्राष्ट्रिय प्रचलनले लेखापरीक्षण जोखिममा आधारित (Risk-Based Audit) नमूना छनोट (Sample Selection) बाट प्राप्त गरिने वित्तीय सूचनाहरूको परीक्षण हो भन्ने बुझिन्छ। महालेखा परीक्षकको कार्यालयले पनि बर्सेनि सम्पादन गरिने लेखापरीक्षण कार्यहरू यसै प्रकृतिमा सम्पादन गरिरहेको छ। लेखापरीक्षणको सिद्धान्त र मान्यताअनुरूप जोखिममा आधारित नमूना छनोटको लेखापरीक्षणबाट उचित आश्वस्तता (Reasonable Assurance) मात्र प्रदान गर्ने गरेको छ। जोखिममा आधारित लेखापरीक्षणले जालसाजी वा मिथ्याकरण (Fraud) सारभूत रूपमा पत्ता लगाउँछ भन्ने हुँदैन।

लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ ले महालेखा परीक्षकबाट लेखापरीक्षण हुने निकाय, लेखापरीक्षणसम्बन्धी तरिका, लेखापरीक्षण गर्ने विषय, औचित्यको दृष्टिकोणमा परीक्षण गर्ने कुराहरू, लेखापरीक्षणको पुनरवलोकन, विशेषज्ञ लिन सक्ने, वार्षिक प्रतिवेदनमा खुलाउनुपर्ने विषयहरू, लेखापरीक्षण प्रतिवेदनको कार्यान्वयन, महालेखा परीक्षकले निर्देशन दिन सक्ने, मापदण्ड वा निर्देशिका जारी गर्न सक्नेलगायतका व्यवस्था गरिएका छन्। यिनै

संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्थाको आधारमा महालेखा परीक्षकले बर्सेनि सरकारी कार्यालयहरूको लेखापरीक्षण गर्ने, रायसहितको प्रतिवेदन जारी गर्ने, प्रतिवेदनका व्यहोरा कार्यान्वयन सम्बन्धमा अनुगमन गर्ने तथा आवश्यक निर्देशन दिने गरेको छ। महालेखा परीक्षकको कार्यालयले आफ्नो वार्षिक लेखापरीक्षण नीति तथा योजना तर्जुमा गर्ने, योजनामा लेखापरीक्षण पद्धति तय गर्ने, लेखापरीक्षण कार्यान्वयनका लागि लेखापरीक्षण टोली परिचालन गर्ने, लेखापरीक्षणबाट देखिएका व्यहोरा सम्बन्धित निकायसँग छलफलपश्चात् प्रतिवेदनको रूपमा जारी गर्ने, प्रतिवेदन जारी गर्नुपूर्व र जारीपश्चात् गुणस्तर आश्वस्तता परीक्षण गर्ने र प्रतिवेदनमा उल्लिखित व्यहोराहरूको अनुगमन तथा सम्परीक्षण गर्ने गरिएको छ।

यी सबै कार्यहरू सम्पादन गर्न महालेखा परीक्षकले संविधान र लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ का अतिरिक्त विभिन्न अवधिमा तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गरेको रणनीतिक योजना, लेखापरीक्षण मापदण्ड, निर्देशिकाहरू तथा कार्यविधिहरू कार्यान्वयन गरेको छ। लेखापरीक्षण पद्धति र प्रक्रियालाई गुणस्तरीय र विश्वसनीय बनाई लेखापरीक्षणको प्रभावकारिता अभिवृद्धिका लागि पछिल्लो पटक महालेखापरीक्षकले वित्तीय लेखापरीक्षण, परिपालनाको लेखापरीक्षण र कार्यमूलक लेखापरीक्षण मार्गदर्शनलगायत विभिन्न १३ वटा लेखापरीक्षण निर्देशिकाहरू जारी गरेका छन्। त्यसैगरी लेखापरीक्षण कार्यलाई सूचना प्रविधिमा आबद्ध गर्न नेपाल लेखापरीक्षण व्यवस्थापन प्रणाली (Nepal Audit Management System, NAMS) विकास गरी कार्यान्वयनमा ल्याएको छ।

५. महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवदनका प्रमुख व्यहोराहरू

लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ को दफा ४ ले लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा मुख्यतः तथ्यहरू दर्साउने, ती तथ्यहरूमाथि सकारात्मक वा नकारात्मक समीक्षासहितको विवेचना गर्ने, आलोचना गर्ने र राय दिने वा भविष्यमा गर्नुपर्ने सुझाव दिने कुरासमेत उल्लेख गरेको छ। तथ्यहरूको आलोचना गरिएको विषय नै सामान्यतः बेरुजु हुन्। महालेखा परीक्षकले साठिऔँ वार्षिक प्रतिवेदनमा महालेखा परीक्षकको दृष्टिमा सार्वजनिक जवाफदेहितालाई शासकीय प्रबन्ध, अर्थतन्त्र, सार्वजनिक प्रशासन र सुशासन, सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन, विकास व्यवस्थापन, जिम्मेवारी र जवाफदेहितासमेत ६ खण्डमा वर्गीकरण गरी आफ्नो प्रतिवेदनको सारांशको पनि सारांशको रूपमा प्रस्तुत गरेको छ। ती ६ मध्ये सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन खण्डअन्तर्गतका मुख्य व्यहोराहरू निम्नानुसार रहेका छन् :

- बजेट तर्जुमा गर्दा स्रोतको प्राप्ति र उपयोगको यथार्थ आकलन हुन नसकेको,
- न्यून राजस्व, बढी ऋण र विनिमय दरले स्रोत परिचालनमा प्रभाव पारेको,
- बजेट अबन्डा राख्ने र वर्षान्तमा रकमान्तर गरी खर्च गर्ने प्रवृत्ति रहेको,
- संगठित संस्थामा निष्क्रिय मौज्दात रहे तापनि सरकारले ऋण लिनुपरेको,
- राजस्व छुट दिने प्रवृत्ति बढ्दै गएको तर नागरिक सहुलियतको मापन नभएको,
- प्रदेश तथा स्थानीय तहको आन्तरिक आय परिचालन प्रभावकारी नभएको,
- संस्थानहरूको सम्पत्ति, सेयर र ऋण लगानीको हिसाब यथार्थपरक नरहेको,

- अनुदानको रकम उद्देश्यअनुसार उपयोग भएको सुनिश्चित नगरेको,
- वैदेशिक सहायताको प्रतिबद्धता, प्राप्ति र उपयोगबीच अन्तर रहेको,
- अनुत्पादक तथा वितरणमुखी क्षेत्रमा बजेट खर्च गर्ने प्रवृत्ति बढ्दै गएको,
- एकीकृत सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन सूचना प्रणाली लागू नगरेको,
- विभाज्य कोषमा संकलित राजस्व समयमै बाँडफाँट हुन नसकेको,
- लेखापरीक्षकको सुझाव कार्यान्वयन र बेरुजु फछ्र्योटमा ध्यान नदिएको।

त्यस्तै जिम्मेवारी र उत्तरदायित्व खण्डअन्तर्गतका मुख्य व्यहोराहरू निम्नानुसार रहेका छन् :

- वित्तीय अनुशासन पालना नगर्ने पदाधिकारीलाई जवाफदेही बनाउन नसकेको,
- मितव्ययिता कार्यविधि र मापदण्ड पूर्ण रूपमा पालना नभएको,
- नेपाल वित्तीय प्रतिवेदनमान र नेपाल सार्वजनिक क्षेत्र लेखामान पूर्ण रूपमा कार्यान्वयन नगरेको,
- सार्वजनिक सम्पत्ति व्यवस्थापन प्रणालीमा सबै सम्पत्तिको अभिलेख नरहेको,
- आर्थिक अनुशासन पालनालाई कार्यसम्पादन र वृत्ति विकाससँग आबद्ध गर्न नसकिएको,
- वित्तीय निर्णयमा सम्बद्ध पदाधिकारीलाई जिम्मेवार बनाउन नसकिएको,
- आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको पालना नभएको,
- शासन सञ्चालनमा नागरिक सहभागिताले प्राथमिकता पाउन नसकेको,
- सार्वजनिक सुनुवाइ तथा सामाजिक परीक्षण उद्देश्यमूलक हुन नसकेको,
- अधिकारप्राप्त अधिकारीलाई सेवाग्राहीप्रति उत्तरदायी बनाउन नसकिएको।

माथि उल्लिखित व्यहोरालगायत अन्य व्यहोराहरू समग्रमा सालबसाली रूपमा दोहोरिएर आइरहेका छन्। वित्तीय अनुशासनमा नरहनु वा आर्थिक कार्यविधि कानुनहरूको परिपालना नहुनुले समग्रमा शासकीय प्रणालीमा सदाचारिताको पूर्ण प्रत्याभूति रहेको र भ्रष्टाचारजन्य गतिविधि शून्य रहेको छ भन्न सक्ने अवस्था रहँदैन।

६. महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनको कार्यान्वयन अवस्था

लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ को दफा २१(१) अनुसार महालेखा परीक्षकले जारी गरेको प्रतिवेदनको कार्यान्वयन गर्नु सम्बन्धित पदाधिकारीको जिम्मेवारी हो। सोही ऐनको दफा २१(२) मा जारी गरेको प्रतिवेदनमा उल्लेख भएको विषयमा सुधार भए नभएको र सुझाव कार्यान्वयन भए नभएको सुनिश्चित गर्न लेखापरीक्षण निकायबाट भएका कारबाहीको प्रतिवेदन लिने, जवाफ लिने, कार्यान्वयनका लागि समयावधि तोक्ने, पुनः जाँच गर्ने र त्यस सम्बन्धमा सम्बन्धित निकायलाई आवश्यक निर्देशन दिनेलगायतका कार्य गर्न सक्ने व्यवस्था छ। त्यस्तै लेखापरीक्षण ऐनको दफा २२ मा नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार वा स्थानीय तहको आय–व्यय तथा अन्य रकम

कलमको लेखापरीक्षण गर्दा देखिएका त्रुटि तथा बेरुजुमा सम्बन्धित निकायले कानुनबमोजिम कारबाही गर्नुपर्ने व्यवस्था छ। साथै आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दफा ३६ देखि दफा ४३ सम्म देहायका विषयहरूमा स्पष्ट कानुनी व्यवस्था रहेको छ :

- लेखापरीक्षणको प्रारम्भिक प्रतिवेदनउपरको कारबाही सूचना पाएको पैंतीस दिनभित्र सम्बन्धित कार्यालयले फछ्र्योट गर्नुपर्ने,
- पैतिस दिनभित्र फछ्र्योट गरी सम्परीक्षण गर्न नसकेमा थप एक महिनाको समय महालेखा परीक्षकसँग माग गर्न सक्ने र मनासिब माफिक कारण भएमा म्याद थप हुन सक्ने,
- थप म्यादभित्र पनि फछ्र्योट वा सम्परीक्षण हुन नसकेका बेरुजुहरू लेखा उत्तरदायी अधिकृतलाई जानकारी दिनुपर्ने,
- लेखा उत्तरदायी अधिकृतले तोकिएको आफ्नो जिम्मेवारी पूरा गर्न नसकेमा सम्बन्धित विभागीय मन्त्री वा राज्यमन्त्रीलाई जानकारी गराई महालेखा परीक्षकले आफ्नो वार्षिक प्रतिवेदनमा समावेश गर्ने,
- बेरुजुको लगत राख्ने, अध्यावधि गर्ने, सम्परीक्षण गर्ने जिम्मेवारी सम्बन्धित कार्यालय र निकायको हुने,
- बेरुजु फछ्र्योट तथा फरफारख गर्ने उत्तरदायित्व लेखा उत्तरदायी अधिकृतको हुने,
- सार्वजनिक लेखा समितिमा बेरुजहरूउपर छलफल गर्दा उपस्थित हुने, राय प्रतिक्रिया दिने, लिखित धारणा दिने जिम्मेवारी पनि लेखा उत्तरदायी अधिकृतको हुने,
- सामान्य प्रक्रियाबाट फछ्र्योट हुन नसकेका बेरुजु फछ्र्योट गर्न नेपाल सरकारले सार्वजनिक लेखा समिति र महालेखा परीक्षकको राय लिई राजपत्रमा सूचना प्रकाशन गरी बेरुजु फछ्र्योट समिति गठन गर्न सक्ने,

उल्लिखित व्यवस्थाहरूको बावजुद पनि महालेखापरीक्षणको साठिऔँ वार्षिक प्रतिवेदन अनुसार लेखापरीक्षण प्रतिवेदनको कार्यान्वयन स्थिति निम्नानुसार रहेको छ :

- लेखापरीक्षण गर्दा कुल बेरुजु रु. १ खर्ब २९ अर्ब ५५ करोड देखिएकोमा रु. ९ अर्ब ७८ करोड अर्थात् ७.५५ प्रतिशत मात्र फछ्र्योट गरी ठूलो मात्रामा बेरुजु कायम भएको,
- सम्बन्धित निकायहरूले बेरुजु लगत अद्यावधिक नगरेकाले यथार्थ बेरुजुको विवरण नरहेको,
- विगतदेखिको बेरुजु रु ४. खर्ब ६७ अर्ब ५६ करोड रहेकोमा साठिऔं प्रतिवेदनमा रु. १ खर्ब १९ अर्ब ७७ करोड थप हुँदा रु. ५ खर्ब ८७ अर्ब ३३ करोड हुन पुगेको,
- स्थानीय तहको कानुन बनाउने, बजेट बनाउने तथा कार्यान्वयन गर्ने, बेरुजु नियमित गर्ने व्यक्ति तथा निकाय उही रहेकाले स्वार्थ बाझिएको,
- लेखापरीक्षणमा देखिएका व्यहोरा कार्यान्वयन कार्ययोजना धेरै निकायहरूले तर्जुमा नगरेको तथा बनाएकाहरूको कार्यान्वयन प्रभावकारी नभएको,

- सार्वजिक लेखा समितिहरूमा बेरुजु प्रतिवेदनउपरको दफावार छलफलले प्राथमिकता नपाएको र धेरैजसो प्रदेश सभाका लेखा समितिमा प्रतिवेदन पेस नै नभएको आदि ।

उल्लिखित प्रतिनिधि केही तथ्यहरूको आधारमा महालेखा परीक्षकको वार्षिक लेखापरीक्षण प्रतिवेदन कार्यान्वयनमा सम्बन्धित जिम्मेवारी तथा उत्तरदायी पदाधिकारीहरूले तदारूकताका साथ प्राथमिकता दिएको देखिदैन । यसबाट लेखापरीक्षण प्रतिवेदनहरूको कार्यान्वयन फितलो देखिन्छ । जिम्मेवार पदाधिकारी तथा लेखा उत्तरदायी अधिकृतहरू नै आफ्नो उत्तरदायित्व र जिम्मेवारीबाट पन्छिन बढी खोजेको देखिन्छ । यसबाट भ्रष्टाचारजन्य जोखिम अन्तर्निहित भइरहने तथा कानुनको परिपालनामा ह्रास अझै बढ्ने स्पष्ट देखिन्छ ।

७. भ्रष्टाचारजन्य जोखिम न्यूनीकरणमा महालेखा परीक्षकको भूमिकाको विश्लेषण

वास्तवमा नेपालको महालेखा परीक्षकलाई वित्तीय विवरणहरूको शुद्धताको परीक्षण गर्ने, राख्नुपर्ने लेखा र सो सम्बन्धित काजगपत्र राखे नराखेको हेरी सुधारका लागि सुझावसहित प्रतिवेदन दिने मात्र अधिकार दिएको हुन्छ । प्रतिवेदनहरूको कार्यान्वयन नगरेमा कारबाही गर्ने, जालसाजी भएमा अनुसन्धान, तहकिकात र मुद्दा दायर गर्ने अधिकार महालेखा परीक्षकलाई छैन । तथापि देशको समग्र वित्तीय विवरणहरूको अवस्थाको जाँच, परीक्षण, आलोचना, विवेचना, विश्लेषण र उपयुक्त सुझाव वा राय दिने भएकाले सार्वजनिक स्रोतसाधनहरूको उपयोग र परिचालनमा हुने भ्रष्टाचारजन्य जोखिमहरूको पहिचान र न्यूनीकरणमा अहम् भूमिका महालेखा परीक्षकको रहन्छ । यस सम्बन्धमा अन्तर्राष्ट्रिय तथा राष्ट्रिय कानुनी व्यवस्था, संगठनात्मक कार्यव्यवहार र अभ्यासको आधारमा महालेखा परीक्षकको भूमिकाको विश्लेषणअन्तर्गत सबल पक्षहरू, दुर्बल पक्षहरू, अवसरहरू र चुनौतीहरू संक्षेपमा निम्नानुसार छन् ।

७.१. सबल पक्षहरू

- महालेखा परीक्षक आफैंमा एक सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाको रूपमा हुने र कार्यसम्पादनका लागि सबै तहका सरकारी कार्यालयहरूको लेखा कागजहरूको जाँच तथा परीक्षणमा असीमित पहुँच तथा लेखापरीक्षणसम्बन्धी राय दिन स्वतन्त्रता हुनु,
- लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ को दफा ५ बमोजिम सूचना प्रविधि, कार्यमूलक, लैङ्गिक, विधि विज्ञान, वातावरणजस्ता विषयको समेत लेखापरीक्षण गर्न सक्ने,
- जोखिममा आधारित लेखापरीक्षण पद्धति अपनाउनु,
- कर्मचारी व्यवस्थापनका लागि बेग्लै लेखापरीक्षण सेवा र कार्य सम्पादनका लागि लेखापरीक्षण सम्बन्धी बेग्लै कानुनी व्यवस्था हुनुका साथै लेखापरीक्षण गर्न आवश्यक मार्गदर्शन, निर्देशका, मानदण्ड तथा रणनीतिक योजनाहरू जारी हुनु,
- महालेखा परीक्षक कार्यालयका कर्मचारीहरूका लागि निजामती सेवा ऐन, २०४९, निजामती कर्मचारीहरूले पालना गर्नुपर्ने आचारसंहिताहरूको अतिरिक्त इन्टोसाइ र महालेखा परीक्षकको कार्यालयले जारी गरेको सरकारी लेखापरीक्षकहरूको आचारसंहिताको व्यवस्था,

- गत विगतमा प्रतिवेदनमा उल्लेख भएका बेरुजुहरू सम्बन्धमा सरकारको राजस्व प्राप्तिमा सकारात्मक योगदान दिनु जस्तैं एनसेलको पुँजीगत लाभकर, कर फछ्र्योट आयोगले गरेको कर मिनाहा,
- राजस्व हिनामिना वा कम मूल्याङ्कन तथा न्यून प्राप्ति, सार्वजनिक स्रोतसाधनहरूको दुरुपयोग, सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापनमा देखिएका विसंगतिहरू प्रतिवेदनमा समावेश हुनु।
- संसदीय व्यवस्था प्रणालीअन्तर्गत रहने भएकाले महालेखा परीक्षकको प्रारम्भिक प्रतिवेदन उपर सम्बन्धित निकायहरूबाट कार्यान्वयन नगरेमा आफ्नो वार्षिक प्रतिवेदन व्यवस्थापिकामा छलफलका लागि राष्ट्रप्रमुखसमक्ष पेस गर्नु,
- प्रतिनिधिसभाको सार्वजनिक लेखा समितिमा महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनउपर छलफल भई निर्देशन जारी हुनु,

७.२. दुर्बल पक्षहरू

- महालेखा परीक्षकलाई कर्मचारी व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्यगत तथा वित्तीय स्वतन्त्रता नहुनु,
- जोखिममा आधारित लेखापरीक्षण पद्धति अपनाउँदा सबै भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापहरूको पहिचान गर्न नसक्नु,
- लेखापरीक्षण गर्दा देखिएका वा भेटिएका शंकास्पद भ्रष्टाचारजन्य गतिविधिहरूमाथि अनुसन्धान, तहकिकात तथा मुद्दा दायर गर्न नसक्नु,
- लेखापरीक्षण गर्ने लेखापरीक्षकहरूलाई दैनिक भ्रमण भत्ता समयअनुसार फिल्डका लागि खान–बस्नका लागि पर्याप्त नहुनु,
- लेखापरीक्षकहरूको आचरण सम्बन्धमा बेला बेलामा प्रश्न उठ्नु
- लेखापरीक्षकहरूको आचारसंहिता कडाइका साथ कार्यान्वयन भए नभएको अनुगमन तथा सुपरिवेक्षण नहुनु
- लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ को दफा ५ बमोजिम लैङ्गिक तथा विधि विज्ञानजस्ता विषयको लेखापरीक्षण गर्न आवश्यक निर्देशिका, मार्गदर्शन आदिको व्यवस्था नहुनु,
- लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा उल्लेख गरिएका बेरुजुहरू जिम्मेवार कर्मचारीहरूको कार्यसम्पादनसँग आबद्ध गर्न नसक्दा बेरुजु फछ्र्योटमा ध्यान नदिनु,
- कहिलेकाहीं महालेखा परीक्षकले असुलउपर गर्ने भनी औंल्याएको वा ठहराएको बेरूजुहरू न्यायपालिका वा सार्वजनिक लेखा समितिबाट समेत विपरीत राय आउँदा महालेखा परीक्षकको प्रतिवेदनउपर अविश्वास पैदा हुनु,
- वार्षिक प्रतिवेदनहरूउपर सार्वजनिक लेखा समितिमा नियमित रूपमा छलफल नहुनु।

७.३. अवसरहरू

- संघीय शासन प्रणालीअनुसार आफ्नो कार्यालय संरचनाको विस्तार गरी कर्मचारीहरूको दक्षता र क्षमता अभिवृद्धिका लागि उचित अवसर रहेको,
- भ्रष्टाचारजन्य जोखिम पहिचान सम्बन्धमा इन्टोसाईले जोखिममा आधारित लेखापरीक्षण सम्पादन गर्न विभिन्न कार्यविधिहरू तर्जुमा गर्ने गरेको,
- जालसाजी वा भ्रष्टाचारजन्य जोखिम पहिचान गरी लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा समावेश गर्ने र आवश्यक कारबाही गर्ने सम्बन्धमा विभिन्न देशहरूले विभिन्न कार्यविधि तथा प्रक्रियाहरू प्रचलनमा ल्याएको,
- वित्तीय लेखापरीक्षण, परिपालनाको लेखापरीक्षण र कार्यमूलक लेखापरीक्षण मार्गदर्शनहरू तर्जुमा गरी कार्यान्वयनको चरणमा रहेको,
- भ्रष्टाचारविरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धि (UNCAC) को धारा ३७, ३८ र ३९ अनुसार भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने निकायहरूबीच सहकार्य तथा समन्वय गर्ने सम्बन्धमा सन् २०१९ मा संयुक्त अरब इमिरेट्सको अबुधाबीमा सम्पन्न पक्ष राष्ट्रहरूको सम्मेलनको आठौं सत्रको १३ नम्बरको निर्णयमा ५ "भ्रष्टाचारविरुद्धको प्रभावकारी लडाइ तथा रोकथामका लागि सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरू (Supreme Audit Institutions, SAIs) र भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने निकायहरू (Anti-Corruption Agencies, ACAs) बीच सहकार्य अभिवृद्धि गर्ने" घोषणा गरेको छ। जसको कार्यान्वयनले महासन्धिका पक्ष राष्ट्र तथा इन्टोसाईका सदस्य राष्ट्रहरूमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा संस्थाहरूबीचको प्रभावकारी कार्यक्रम हुने देखिन्छ।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले भ्रष्टाचार निवारणका लागि सरोकारवाला अन्य निकायहरूअन्तर्गत वित्तीय विवरणको परीक्षण गरी आर्थिक कारोबारको शुद्धता जाँच्ने निकायको रूपमा महालेखा परीक्षकको कार्यालयलाई लिएको छ।
- पछिल्लोपटक महालेखा परीक्षकको कार्यालयले थालनी गरेको नेपाल लेखापरीक्षण व्यवस्थापन प्रणाली (NAMS) ले लेखापरीक्षण कार्यलाई सूचना प्रविधिमैत्री बनाउँदै निकट भविष्यमा लेखापरीक्षक (Auditor) र लेखापरीक्षण गराउने (Auditee) बिच भौतिक सम्पर्कविच्छेद गराई अनुहाररहित (Faceless) र कागजरहित (Paperless) लेखापरीक्षणका लागि योगदान पुग्ने देखिन्छ। यसका लागि लेखा प्रणालीसँग सम्बन्धित सबै कागजपत्रहरू सूचना प्रणालीमा आबद्ध गर्दै लैजानुपर्दछ।
- पछिल्लोपटक सातवटै प्रदेश सभाका सार्वजनिक लेखा समिति र केही स्थानीय तहका लेखा समितिहरूले महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनउपर महत्त्वका साथ चासो लिई छलफल गर्न थालेका छन्।
- महालेखा परीक्षकको प्रतिवेदनमा उल्लिखित बेरुजुलाई सुशासन तथा सदाचार प्रवर्द्धन गर्ने निकायहरूले समेत सुशासनको सूचकको रूपमा लिने गरेका छन्।
- पछिल्लोपटक निर्वाचन आयोगले उम्मेदवारको आचारसंहितामा व्यक्तिगत रूपमा असुल गर्नुपर्ने बेरुजु हुन नहुने व्यवस्था गरेको छ।

७.४. चुनौतीहरू

- भ्रष्टाचारविरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धि (UNCAC) धारा ९(३) अनुरूप हुने गरी लेखासम्बन्धी स्रेस्ताहरू, अभिलेखहरू, वित्तीय विवरणहरू वा सार्वजनिक खर्च र राजस्वसम्बन्धी लिखतहरूको शुद्धता कायम राख्न र त्यस्ता लिखतहरूको मिथ्याकरण रोक्न क्षमता अभिवृद्धि गर्नु,
- भ्रष्टाचारविरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धि (UNCAC) धारा ३७, ३८ र ३९ अनुसार विभिन्न भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने निकायहरूसँग सहकार्य गर्ने कानुन, कार्यसंस्कार र सोचाइको विकास गर्नु,
- सूचना प्रविधि, कार्यमूलक, लैङ्गिक, विधि विज्ञान, वातावरणजस्ता विषयको लेखापरीक्षण गर्न विधि, प्रक्रिया र पद्धतिको तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्नु,
- संघीय शासकीय प्रणालीबमोजिम प्रदेशहरूमा कार्यालय स्थापना गरी सेवा प्रवाह गर्नु,
- बदलिँदो शासकीय प्रणाली तथा जनचाहनाअनुसार वित्तीय सुशासन कायम गर्नका लागि सार्वजनिक निकायहरूमा पारदर्शिता र जवाफदेहिता प्रवर्द्धन गर्नु,
- आफ्नो कर्मचारीहरूको सोचाइ र क्षमतामा सकारात्मक परिवर्तनका लागि तालिम उपलब्ध गराउनु,
- महालेखा परीक्षक कार्यालयका कर्मचारीहरूमा निजामती सेवा कानुनले तोकेको आचारसंहिताहरूको अतिरिक्त इन्टोसाइ र कार्यालयले जारी गरेका आचारसंहिता पालना गर्नु तथा गराउनु,
- जोखिममा आधारित लेखापरीक्षण गराउँदा लेखासम्बन्धी अन्तरनिहित सबै प्रकारका जोखिमहरूको पहिचान यथासमयमा गर्नु,
- लेखापरीक्षणको क्रममा देखिएका भ्रष्टाचारजन्य गतिविधिहरूसम्बन्धी सूचना सम्बन्धित निकायमा प्रवाह गर्ने कानुन, संयन्त्र र कार्यसंस्कारको विकास गर्नु,
- परम्परागत एकल कार्यसंस्कार भएको पुरातन प्रशासनिक प्रणालीमा महालेखा परीक्षक कार्यालयको अन्य सरोकारवालाहरूसँगको सहकार्य र समन्वय प्रभावकारी बनाउनु,
- महालेखा परीक्षकको बेरुजुलाई कर्मचारीहरूको कार्यसम्पादन र निर्वाचनमा सहभागी हुने उम्मेदवारहरूको आचरणसँग आबद्ध गर्नु वा भुटानले जस्तै कर्मचारी तथा निर्वाचन कानुनहरूमा समावेश गर्नु।
- इन्टोसाईले जारी गरेको अन्तर्राष्ट्रिय मानदण्ड इसाई–२२४० (ISSAI, 2240) बमोजिमको वित्तीय लेखापरीक्षणको सिलसिलामा जालसाजीसम्बन्धी लेखापरीक्षकको जिम्मेवारीको देश परिवेशअनुसार कार्यान्वयन गर्नु आदि।

ङ. निष्कर्ष

भ्रष्टाचार सदाचारिताको ठीकविपरीत क्रियाकलाप हो। यसले शासकीय प्रणालीलाई क्षयीकरण गर्दै सार्वजनिक स्रोत, साधन, सम्पत्ति र शक्तिको दुरुपयोगमा बढावा दिन्छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रण तथा निवारण गर्ने बेग्लै संस्थाको व्यवस्था गरिएको हुन्छ। राज्य सञ्चालनमा आर्थिक स्रोतको प्राप्ति तथा ती स्रोतहरूको परिचालनका लागि थुप्रै आर्थिक गतिविधिहरू सम्पादन गरिन्छन्। ती स्रोतहरूको प्राप्ति तथा खर्च कानुनबमोजिम कानुनले तोकेको कार्यविधिअनुसार नै हुनुपर्दछ भन्ने अवधारणा कानुनी शासनको हो। कानुनी शासन बलियो भएको देशमा

भ्रष्टाचार न्यून हुन्छ भन्ने मान्यता छ। त्यसैले आर्थिक कार्यविधि कानुनहरूको परिपालनाको जाँच तथा परीक्षण गर्ने बेग्लै निकायको रूपमा सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाहरूको स्थापना गर्ने परिपाटी रह्यो। सोअनुसार वित्तीय विवरणहरूको जाँच गरी आर्थिक कारोबारहरू शुद्धता परीक्षण गर्न नेपालमा महालेखा परीक्षकलाई संवैधानिक निकायको रूपमा स्थापित गरिएको छ।

भ्रष्टाचारजन्य जोखिमको पहिचान गर्नु लेखापरीक्षणको प्राथमिक उद्देश्य नभए पनि वित्तीय कारोबारहरूको अभिलेखहरू जाँच परीक्षण गर्दा हेर्नैपर्ने अन्तरनिहित कार्य हो। त्यसैले लेखापरीक्षकले त्यस्ता जोखिमहरूको पहिचान र व्यवस्थापन गर्दै लेखापरीक्षण गर्ने तथा प्रतिवेदनमा समावेश गर्नुपर्ने भनिन्छ। सबै प्रकारका जोखिमहरूको पहिचान र पहिचान भएका भ्रष्टाचारजन्य जोखिमहरू सम्बन्धमा आवश्यक कारबाही महालेखा परीक्षकले गर्न सक्दैन। यसो हुनुमा संस्थाको स्थापना, कार्यक्षेत्राधिकार, लेखापरीक्षण विधि, पद्धति, प्रक्रिया तथा कानुनी व्यवस्थाले प्रभाव पारेको हुन्छ। यसका साथै महालेखा परीक्षककले तोकिएको आफ्नो कार्य सम्पादन गर्दा आर्थिक स्रोतको उपलब्धता र जनशक्तिको क्षमता तथा दक्षताले समेत प्रभाव पार्दछ। लेखापरीक्षणको क्रममा भ्रष्टारजन्य जोखिमहरूको पहिचानका लागि विस्तृत रूपमा महालेखा परीक्षकको भूमिकाको विश्लेषण माथि नै गरिसकिएको छ। उल्लखित विश्लेषणमा उल्लेख गरिएका दुर्बल पक्षहरूको न्यूनीकरण, चुनौतीहरूको सकारात्मक रूपमा सामना, सबल पक्षहरूको समुचित व्यवस्थापन र अवसरहरूको समयसापेक्ष र प्रभावकारी रूपमा उपयोग गर्न सकेमा हाल महालेखा परीक्षक प्रति उठेका प्रश्नहरू न्यूनीकरण हुन गई भ्रष्टाचारजन्य जोखिम पहिचानमा अब्बल संस्थाको रूपमा स्थापित हुनेछ। यसले देशको समग्र वित्तीय सुशासन कायम गर्न मद्दत पुग्नेछ।

सन्दर्भ सूचीहरू

- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ र नियमावली, २०७७ कानुन किताब व्यवस्था समिति
- भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९, कानुन किताब व्यवस्था समिति
- भ्रष्टाचारविरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धि, नेपाल कानुन आयोग
- नेपालको संविधान, कानुन किताब व्यवस्था समिति
- लेखापरीक्षण ऐन, २०७५, कानुन किताब व्यवस्था समिति
- लेखापरीक्षण पत्रिकाका विभिन्न अंकहरू, महालखापरीक्षकको कार्यालय
- महालेखा परीक्षक कार्यालयको विभिन्न वर्षका वार्षिक लेखापरीक्षण प्रतिवेदनहरू
- https://ciaa.gov.np/
- https://www.issai.org
- https://oag.gov.np
- https://lawcommission.gov.np/en/

गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जनसम्बन्धी कसुर र सर्वोच्च अदालतको दृष्टिकोण

सन्देश श्रेष्ठ[१]

विषय प्रवेश

सम्पत्तिको अधिकार व्यक्तिको नैसर्गिक अधिकार हो। हरेक व्यक्तिलाई सम्पत्ति आर्जन गर्ने, भोग गर्ने र स्वामित्व हस्तान्तरण गर्ने अधिकार रहेको हुन्छ। यद्यपि सम्पत्तिको अधिकारको उपभोग गर्नका लागि आधारभूत सर्त भनेको आर्जित सम्पत्तिको स्रोत वैध र कानुनी हुनुपर्छ। यदि कसैले गैरकानुनी र अवैध माध्यमबाट सम्पत्ति आर्जन गर्छ भने त्यसले वैधता प्राप्त गर्न सक्दैन र त्यसरी आर्जित सम्पत्तिमा सो व्यक्तिको हकसमेत स्थापित हुन सक्दैन। व्यक्ति चाहे सार्वजनिक पदमा रहेको होस् वा नहोस् उसले आर्जन गरेको सम्पत्तिको स्रोत वैध हुनुपर्छ। सार्वजनिक पदमा रहेको व्यक्तिले गैरकानुनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गरेको छ अथवा भनौं आफ्नो वैध आयभन्दा अस्वाभाविक रूपमा बढी सम्पत्ति आर्जन गरेको देखिन्छ भने त्यस कार्यलाई भ्रष्टाचारजन्य कार्यको रूपमा लिइन्छ र त्यसप्रकारको कार्यको अनुसन्धान स्वाभाविक रूपमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको क्षेत्राधिकारमा पर्न आउँछ।

गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन भन्नाले त्यस्तो प्रकारको कसुर हो जसमा सार्वजनिक पदमा बहाल रहेको व्यक्तिले सार्वजनिक पदमा बहाल रहेको समयमा गरेको वैध आयभन्दा बढी सम्पत्ति आर्जन गरेको देखिन्छ तर त्यस्तो सम्पत्तिको वैध स्रोत निजले खुलाउन सक्दैन। सामान्यतः गैरकानुनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गरेको देखिनका लागि सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्ति सार्वजनिक पदमा रहँदाको समयमा अस्वाभाविक रूपमा सम्पत्ति वृद्धि (Significant increase in the assets) भएको र सोको कानुनी स्रोत खुल्न नसकेको (Not justified through reference to lawful income) अवस्था हुनुपर्छ। गैरकानुनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गर्ने कार्यलाई विश्वका प्रायःजसो देशले भ्रष्टाचारजन्य कार्यको रूपमा लिई कानुनी रूपमा दण्डित गरेको देखिन्छ। यसै सन्दर्भमा भ्रष्टाचारविरुद्धको अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धि (United Nations Convention against Corruption),२००३ को दफा २० ले Subject to its constitution and the fundamental principles of its legal system, each state party consider adopting such legislative and other measure as may be necessary to establish as a criminal offense, when committed intentionally, illicit enrichment that is, significant increase in the assets of a public official that he or she cannot reasonably explain in relation to his or her lawful income भनी व्यवस्था गरेको छ। जसबाट सार्वजनिक पद धारण गर्ने व्यक्तिको सम्पत्ति अस्वाभाविक रूपमा बढेकोमा निजले आम्दानीको

१ सहन्यायाधिवक्ता, जिल्ला सरकारी वकिल कार्यालय, काठमाडौं।

कानुनी स्रोत खुलाउन नसकेमा त्यसलाई गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन गरेको कार्य मानी सोका लागि सदस्य राष्ट्रहरूले विधायिकीलगायतका अन्य उपायहरूको अवलम्बन गर्नुपर्ने भनी व्यवस्था गरेको देखिन्छ।

नेपाली सन्दर्भ

सम्पत्तिको अधिकारलाई नेपालको संविधानको धारा २५ ले मौलिक हकको रूपमा व्यवस्था गर्दै प्रत्येक नागरिकलाई कानुनको अधीनमा रही सम्पत्ति आर्जन गर्ने, भोग गर्ने, बेचबिखन गर्ने, व्यावसायिक लाभ प्राप्त गर्ने र सम्पत्तिको अन्य कारोबार गर्ने हक हुनेछ भन्ने व्यवस्था गरेको छ। जसबाट सम्पत्तिको अधिकारलाई मौलिक अधिकारको रूपमा व्यवस्था गरिएको भए तापनि सम्पत्तिको आर्जनलगायतका सम्पूर्ण कार्यहरू कानुनको अधीनमा रही गरिनुपर्ने स्पष्ट व्यवस्था रहेको देखिन्छ। त्यसैगरी भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा २० ले कस्तो अवस्थामा गैरकानुनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गरेको मानिने भन्ने सम्बन्धमा व्यवस्था गर्दै प्रचलित कानुनबमोजिम सार्वजनिक पद धारण गरेको मानिने राष्ट्रसेवकले प्रचलित कानुनबमोजिम पेस गरेको सम्पत्ति विवरण अमिल्दो तथा 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 गर्दै गैरकानुनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गर्ने कार्यलाई कसुरजन्य कार्यको रूपमा व्यवस्था गरेको छ। उपरोक्त व्यवस्था हेर्दा गैरकानुनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गरेको प्रमाणित हुनका लागि देहायबमोजिमको अवस्था रहेको हुनुपर्ने देखिन्छ।

- आरोपित व्यक्तिले सार्वजनिक पद धारण गरेको हुनुपर्ने,
- निजले पेस गरेको सम्पत्ति विवरण अमिल्दो वा अस्वाभाविक हुनुपर्ने,
- वा निजले मनासिब कारणबिना अमिल्दो र अस्वाभाविक उच्चस्तरको जीवनयापन गरेको हुनुपर्ने,
- वा आफ्नो हैसियतभन्दा बढी कसैलाई दान, दातव्य, उपहार, सापटी, चन्दा वा बकस दिएको हुनुपर्ने,
- र, निजले त्यस्तो सम्पत्तिको स्रोत खुलाउन नसकेको हुनुपर्ने।

गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जनसम्बन्धी कसुरका विशेषताहरू

गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जनसम्बन्धी कसुरका केही विशेषताहरू छन् जसले यसलाई अन्य भ्रष्टाचारजन्य कसुर हरूभन्दा भिन्न बनाएको हुन्छ। यसको प्रकृति, अनुसन्धान र अभियोजन गर्ने तरिका तथा प्रमाणको भारसमेतका आधारमा यसप्रकारको कसुरलाई अन्य भ्रष्टाचारजन्य कसुरहरूभन्दा फरक देख्न सकिन्छ। गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जनसम्बन्धी कसुरका विशेषताहरूलाई देहायबमोजिम उल्लेख गर्न सकिन्छ।

- गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जनको अपराध आफैंमा कुनै खास भ्रष्टाचारजन्य कार्य नभई कुनै सार्वजनिक पदमा बहाल गरेको व्यक्तिले आर्जन गरेको सम्पत्तिको वैध स्रोत पुष्टि नभएको कारणबाट उक्त सम्पत्ति भ्रष्टाचारबाट आर्जन भएको भनी अनुमान गरिएको अपराध हो। यसकारण यो अपराध एकप्रकारको अनुमानित कसुर हो।
- 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। अभियोजन पक्षले त्यति गरेको स्थितिमा प्रतिवादी पक्षले आफूसँग रहे भएको सम्पत्तिको वैधता स्थापित गर्नुपर्छ।

- यो कसुर पुष्टि हुनका लागि अभियोग लागेको व्यक्तिले कुनै खास भ्रष्टाचारजन्य कसुर गरेको हो वा होइन भन्ने हेरिँदैन। सार्वजनिक सेवामा रहेको व्यक्तिले अन्य भ्रष्टाचारजन्य कार्य गरेको (घुस/रिसवत लिएको) प्रमाणित नभए पनि निजसँग रहेको सम्पत्तिको वैध स्रोत नपुगेको अवस्थामा निजले भ्रष्टाचार गरेको प्रमाणित हुन्छ।

- गैरकानुनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गरेको भ्रष्टाचार मुद्दामा प्रतिवादी कति समय र अवधि सार्वजनिक पदमा रह्यो र सो समयमा उसको वैध आम्दानी र सम्पत्तिको विवरण कति छ भनी मूल्याङ्कन गर्न जाँच अवधिको वस्तुनिष्ठ रूपमा निर्धारण गरिन्छ। यहाँ जाँच अवधि भन्नाले प्रतिवादी सार्वजनिक पदमा रहेको अवधि भन्ने बुझिन्छ।

- सामान्यतः फौजदारी मुद्दामा अभियोग पुष्टि गर्ने भार (Burden of Proof) वादीमा रहन्छ। अर्थात् जसले अभियोग लगाउँछ लगाइएको अभियोगलाई शंकारहित तवरबाट पुष्टि गर्नुपर्ने भार पनि उसलाई नै हुन्छ। यद्यपि यसका केही अपवादहरू रहन्छन् जसमा स्वयं प्रतिवादीले नै आफूलाई निर्दोष स्थापित गर्नुपर्ने हुन्छ। गैरकानुनी रूपमा सम्पत्ति आर्जनसम्बन्धी कसुरमा पनि प्रतिवादीले आफूसँग भएको सम्पत्ति वैध आयबाट आर्जन गरिएको हो भन्ने पुष्टि गर्नुपर्ने भएको कारणले गर्दा प्रमाणको भार प्रतिवादीमा रहेको हुन्छ। यस्ता मुद्दाहरूमा प्रमाणको प्रचुरता (Preponderance of evidence) कता छ सो हेरी अदालत निर्णय निष्कर्षमा पुग्दछ।

गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जनसम्बन्धी मुद्दामा सर्वोच्च अदालतको दृष्टिकोण

१. गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जनसम्बन्धी कसुर मुद्दामा प्रमाणको भार कसमा रहने भन्ने सम्बन्धमा

गैरकानुनी सम्पत्ति मुद्दामा प्रमाणको भारमा कसमा रहने भन्ने सम्बन्धमा सर्वोच्च अदालतले विभिन्न मुद्दामा व्याख्या गरेको पाइन्छ। यस सम्बन्धमा सबैभन्दा बृहत् रूपमा देवेन्द्र डंगोल वि. अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग[२] समेत भएको मुद्दामा व्याख्या भएको देखिन्छ। उक्त मुद्दामा सर्वोच्च अदालतले गैरकानुनी सम्पत्तिको आर्जनको मुद्दामा घटना विशेषमा आधारित भ्रष्टाचार मुद्दामा जस्तो अभियोग शंकारहित तवरबाट प्रमाणित हुन आवश्यक हुँदैन। यस्ता मुद्दाहरूमा प्रमाणको प्रचुरता (Preponderance of evidence) कता छ सो हेरी अदालत निर्णय निष्कर्षमा पुग्दछ। यो नै अस्वाभाविक सम्पत्ति आर्जनको मुद्दाको महत्त्वपूर्ण आयाम हुने। अकूत सम्पत्तिको सम्बन्धमा कानुनले ग्रहण गरेको प्रमाणको भार अभियुक्तमा सर्ने र दोषी वा निर्दोषिताको निर्णय प्रमाणहरूको प्रचुरताको आधारमा हुने यी सिद्धान्तहरू स्खलित हुन पुग्दछन् भन्ने व्याख्या गर्दै गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन मुद्दामा प्रमाणको भार प्रतिवादीमा रहने भनी स्पस्ट रूपमा व्याख्या गरेको देखिन्छ। त्यसैगरी सर्वोच्च अदालतले नेपाल सरकार वि. जयप्रकाशप्रसाद गुप्ता[३] भएको मुद्दामा समेत गैरकानुनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन

२ ने.का.प. २०७५, अंक १, नि.नं ९९३२

३ ने.का.प. २०६८, अंक ११, नि.नं ८७२२

गरी भ्रष्टाचार गरेको भन्ने मुद्दामा यो यस वैधानिक स्रोतबाट आय आर्जन गरेको हो भनी पुष्टि गर्ने दायित्व प्रतिवादीउपर रहने भनी व्याख्या भएको छ। सोही मुद्दामा वैध स्रोतबाट हासिल हुन सक्ने आयको तुलनामा आर्जित सम्पत्ति उच्च र अमिल्दो देखिन्छ, जीवनयापन र रहनसहनमा गरिएको खर्च अस्वाभाविक देखिन्छ, आर्थिक कारोबार स्वाभाविक देखिँदैन भने सार्वजनिक पदको दुरुपयोग गरी गैरकानुनी रूपमा आर्जन गरेको भन्ने अनुमान स्वतः पुष्टि हुने भनी समेत व्याख्या गरेको पाइन्छ।

त्यसैगरी नेपाल सरकार वि. केशवराज गौतमसमेत[४] भएको मुद्दामा व्यक्तिगत रूपमा राखिएको निजी डायरीलाई प्रमाणको रूपमा लिन नसकिने व्याख्या गर्दै सर्वोच्च अदालतले व्यक्तिगत रूपमा लेखिएका र परीक्षण गर्न नसकिने निजी डायरीलाई कानुनबमोजिमको अकाट्य प्रमाणको रूपमा ग्रहण गर्दै जाने हो भने त्यसले गलत संस्कार र कृत्रिम प्रमाणको सिर्जनालाई बढावा दिने हुँदा अदालतले त्यस्ता कृत्रिम र बनावटी प्रमाणको सिर्जना हुने प्रक्रियालाई अपनाउन र प्रोत्साहन गर्न नहुने भनी बोलेको पाइन्छ।

गैरकानुनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गरेको मुद्दामा प्रमाणको भार प्रतिवादीमा सर्ने भनी विभिन्न मुद्दामा व्याख्या भएको भए तापनि यहाँ स्पष्ट हुनुपर्ने कुरा के छ भने वादी पक्ष आफ्नो दायित्वबाट पूर्ण रूपमा मुक्त हुने भन्ने होइन। यसै सम्बन्धमा नेपाल सरकार वि. भरतप्रसाद घिमिरे[५] भएको मुद्दामा सर्वोच्च अदालतले गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन गरी भ्रष्टाचार गरेको मुद्दामा भ्रष्टाचारलगायतका कतिपय मुद्दामा प्रमाणको भार प्रतिवादीले नै पुऱ्याउनुपर्ने गरी व्यवस्था गरिएको भए पनि अभियोग लगाउने पक्षले अभियोग लगाइसकेपछि आफ्नो दायित्वबाट पूरै पन्छिन मिल्छ भनी अर्थ गर्न नमिल्ने भनी व्याख्या गरेको पाइन्छ।

२. अस्वाभाविक जीवनयापन के हो भन्ने सम्बन्धमा

गैरकानुनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गरी भ्रष्टाचार गरेको मुद्दाको एउटा महत्त्वपूर्ण आधार अस्वाभाविक रूपमा जीवनयापन गरेको अवस्था हो। यदि कसैले आफ्नो आम्दानीको तुलनामा अस्वाभाविक जीवनयापन गर्छ भने सो व्यक्तिउपर गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन मुद्दामा अनुसन्धान र अभियोजन गर्ने गरेको पाइन्छ। अस्वाभाविक जीवनयापन के हो भन्ने सम्बन्धमा सर्वोच्च अदालतले समेत केही मुद्दाहरूमा धारणा राखेको पाइन्छ। नेपाल सरकार वि. रामाज्ञा चतुर्वेदी[६] भएको मुद्दामा गैरकानुनी आर्जन वा भ्रष्टाचारको सन्दर्भमा उच्च जीवनयापन गरेको भन्ने प्रश्न उठ्छ भने निसन्देह रूपमा त्यसको प्रत्यक्ष सम्बन्ध अन्य कुरामा भन्दा मौद्रिक वा आर्थिक गतिविधि वा क्रियाकलापसँग जोडिएको भौतिक विषयसँग रहेको मान्नुपर्ने हुन्छ। अस्वाभाविक तथा उच्च जीवनस्तर यापन गरेको भनी ऐनमा प्रयुक्त भएको उक्त वाक्यांशले कुनै राष्ट्रसेवकले प्राप्त गर्ने वैध आयस्रोतको तुलनामा अमिल्दो वा नसुहाउने तथा धान्न नसक्ने जीवनस्तर यापन गर्ने वा गरेको कुरालाई इंगित गरेको सम्झनुपर्ने भनी व्याख्या भएको छ। त्यसैगरी नेपाल सरकार वि. खुमबहादुर खड्का[७] भएको मुद्दामा अमिल्दो र अस्वाभाविक उच्च जीवनस्तर परिभाषित नभएको स्थिति हुँदा सन्दर्भहरूको आधारमा निर्धारण गर्नुपर्ने प्रकृतिको देखिन्छ। त्यसलाई स्पष्ट गर्ने मापदण्डको अभावमा व्यक्तिको वैधानिक र औपचारिक आयस्तरको आधारमा मात्र निर्धारण गर्नुपर्ने भनी व्याख्या भएको देखिन्छ।

४ ने.का.प. २०६९, अंक २, नि.नं ८७७०

५ ने.का.प. २०७३, अंक २, नि.नं ९५४५

६ ने.का.प. २०६८, अंक ६, नि.नं ८६३०

७ ने.का.प. २०७२, अंक ७, नि.नं ९४३३

३. अस्वाभाविक सम्पत्ति के हो भन्ने सम्बन्धमा

सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले आफ्नो सेवा अवधिमा गरेको वैध आयभन्दा निजले आर्जन गरेको सम्पत्ति बढी भएमा कतिसम्म बढी भयो भने त्यसलाई गैरकानुनी आर्जन मानिने प्रश्न अत्यन्त विचारणीय र संवेदनशील रहेको हुन्छ। धेरै अगाडिको आय र सम्पत्तिलाई मूल्याङ्कन गर्ने कार्य निश्चय नै शतप्रतिशत वस्तुनिष्ठ हुन कठिन पनि हुन्छ। यो अवधिमा सम्पत्तिको मूल्यमा हुने बढोत्तरी, मौद्रिक मूल्यमा आउने ह्रास तथा सबै आय–व्ययको व्यवस्थित लेखांकन राख्ने प्रणालीको विकास नभइसकेको हाम्रो सामाजिक यथार्थतालाई समेत विचार गर्दा आय र सम्पत्तिबिच हुने सामान्य अन्तरलाई स्वाभाविक मान्ने गरी सर्वोच्च अदालतबाट विभिन्न मुद्दाहरूमा व्याख्या भएको देखिन्छ। यसै सन्दर्भमा नेपाल सरकारविरुद्ध हरेकृष्ण भगत[८] भएको मुद्दामा कतिपय आयका स्रोतहरू प्रतिवादीले भनेबमोजिम विश्वसनीय भए पनि समयको अन्तरालले प्रमाण कागज नहुन सक्छ। सबै कुराको कागज प्रमाण स्रेस्ता राख्नुपर्ने हाम्रो कानुनी व्यवस्था पनि छैन। तसर्थ सामाजिक, कानुनी, आर्थिक तत्त्वहरूलाई दृष्टिगत गर्दा सम्पत्तिको बिगो र आयको फरक रकम १० प्रतिशतसम्म हुनुलाई अमिल्दो र अस्वाभाविक भन्न मिल्दैन भनी व्याख्या गरेको देखिन्छ। त्यसैगरी नेपाल सरकार वि. महेन्द्र गौतम[९] भएको मुद्दामा प्रतिवादीको आय र व्ययको बीचमा २ प्रतिशतभन्दा कमको अन्तर रहेको देखिएको हुँदा प्रतिवादीले वैध आयस्रोतको तुलनामा अमिल्दो र अस्वाभाविक जीवनयापन गरेको मान्न मिल्ने देखिन आएन भनी फैसला भएको पाइन्छ। नेपाल सरकार वि. उमेशकुमार रेग्मी[१०] भएको मुद्दामा राष्ट्रसेवकले आयको तुलनामा अस्वाभाविक रूपमा सम्पत्ति आर्जन गरी उच्च जीवनस्तर बिताउने कार्यलाई कानुनले कसुरको रूपमा परिभाषित गर्नुको अर्थ न्यूनतम आधारभूत आवश्यकता परिपूर्ति गरिएको विषयमाथि नै प्रश्न उठाउनुपर्छ भन्ने होइन। न्यूनतम आधारभूत आवश्यकता पूरा गर्ने चाहना सबैले राखेको हुन्छ। सहरमा बस्नेले एक टुक्रा घडेरी वा शिर ढाक्नका लागि आफ्नो गच्छेअनुसारको सामान्य बास निर्माण गर्ने तथा गाउँमा भए परिवारका लागि एकसरो खान पुग्ने खेती जग्गा जोड्नुलाई अस्वाभाविक मान्न नसकिने भन्ने व्याख्या गरेको देखिन्छ।

४. आय सम्बन्धमा

गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन मुद्दामा प्रतिवादीले दाबी गरेको आयको गणना एकदम महत्त्वपूर्ण विषयको रूपमा रहेको हुन्छ। यसप्रकारको मुद्दाको मुख्य प्रश्न भनेको नै जाँच अवधिमा प्रतिवादीले गरेको आय र निजले सो अवधिमा आर्जन गरेको सम्पत्तिको अनुपात मिल्छ कि मिल्दैन भन्ने हो। त्यसकारण प्रतिवादीले आफ्नो सम्पत्तिको वैधानिकता पुष्टि गर्नका लागि विभिन्न आयस्रोतहरू देखाएको हुन्छ जसको अदालतले न्यायिक परीक्षण गर्दछ। यसै क्रममा सर्वोच्च अदालतले विभिन्न शीर्षकका आयहरूको सम्बन्धमा विभिन्न व्याख्या गरेको पाइन्छ।

नेपाल सरकार वि. खुमबहादुर खड्का[११] भएको मुद्दामा सर्वोच्च अदालतले विभिन्न शीर्षकका आयका सम्बन्धमा विस्तृत व्याख्या गरेको देखिन्छ। उक्त मुद्दामा निक्षेपबाट बढे, बढाएको सम्पत्तिलाई आयको मान्यता दिने

---

८ ने.का.प. २०७२, अंक ७, नि.नं ९४३३

९ ने.का.प. २०७४, अंक १, नि.नं ९७५१

१० ने.का.प. २०७२, अंक १२, नि.नं ९५०५

११ ने.का.प. २०६९, अंक ५, नि.नं ८८३२

सम्बन्धमा निक्षेपबाट बढे, बढाएको ब्याज रकमलाई सम्पत्तिको मान्यता दिई बिगो कायम गर्न तथा आयस्रोतका रूपमा छुट्टै मान्यता प्रदान गर्न नमिली निक्षेप रकमको स्रोत पुष्टि भएमा सोबाट बढे, बढाएको ब्याजको पनि स्वतः स्रोत पुष्टि हुने तथा स्रोत पुष्टि नभएको बिगोको रूपमा रहने सम्पत्ति तथा सोबाट बढे, बढाएको सम्पत्तिसमेत स्वतः गैरकानुनी भई जफतसम्म हुने भनी व्याख्या गरेको पाइन्छ। त्यसैगरी विदेश जाँदा वैदेशिक भ्रमणबापत प्राप्त भएको रकम नै सटही गरेको भन्ने अर्थ गर्न मिल्दैन। भ्रमण गर्ने व्यक्तिको सामर्थ्य र आवश्यकताअनुसार विदेशमा गर्न सकिने खर्चको अनुमान गरी आफूसँग भएको रकम सटही गरिने हुँदा जे जति रकम आधिकारिक निकायबाट भ्रमण भत्ताबापत प्राप्त भएको हुन्छ त्यसैलाई आयको आधार मान्नुपर्ने भनी व्याख्या गरेको देखिन्छ।

नेपाल सरकार वि. जयप्रकाशप्रसाद गुप्ता[१२] भएको मुद्दामा सर्वोच्च अदालतले राज्यले भन्सार सुविधा दिएर खरिद गरेको गाडीलाई भाडामा लगाई आम्दानी गरेको भन्ने दाबीलाई अस्वीकार गर्दै सार्वजनिक जिम्मेवारीको पदमा रहेका व्यक्तिहरूलाई राज्यले भन्सार छुटको सुविधा दिई खरिद भएको गाडी आफूले प्रयोग नगरी अन्यत्र भाडामा लगाई आय प्राप्त गरेको भन्ने कुरा प्रथम दृष्टिमा नै कानुनसम्मत नदेखिने। सार्वजनिक पदीय हैसियतका कारण राज्यले विशिष्ट व्यक्तिलाई भन्सार छुट दिई प्रदान भएको सुविधा जे जुन प्रयोजनका लागि दिइएको हो सोहीअनुरूप प्रयोग हुनु कानुनसम्मत र वाञ्छनीय हुन्छ। सार्वजनिक पदीय हैसियतलाई दिइएको सुविधाको गाडी व्यापारीले जस्तो भाडामा लगाएर आय आर्जन गरेको कुरा कानुनसम्मत मान्न नमिल्ने हुँदा आयको स्रोत नै कानुनसम्मत नभएको आर्जनलाई मान्यता दिन नमिल्ने भनी व्याख्या गरेको छ। त्यसैगरी सोही मुद्दामा सर्वोच्च अदालतले खुद खर्च भै जाने विविध शीर्षकको रकमलाई आयमा समावेश गर्न कुनै कानुन र विवेकसम्मत आधार नदेखिने भन्ने व्याख्या गर्दै जुन रकम आफैंमा खर्च भएर जाने प्रकृतिको छ, त्यस्तो रकमलाई आयमा गणना गर्न नमिल्ने भन्ने सिद्धान्त प्रतिपादन गरेको देखिन्छ।

नेपाल सरकार वि. रामाज्ञा चतुर्वेदी[१३] भएको मुद्दामा सर्वोच्च अदालतले कृषिबाट प्राप्त आयलाई गणना गर्ने कानुनी आधार के हुन सक्छ भन्ने सम्बन्धमा व्याख्या गर्दै भूमिसम्बन्धी ऐन, २०२१ को दफा ३३ मा कुतसम्बन्धी कानुनी व्यवस्था भै उक्त दफा तथा सोबमोजिमको सूचित आदेशमा कुन प्रकृतिको जग्गा कमाउने मोहीले के कति कुत बुझाउनुपर्ने भन्ने कुराहरू उल्लेख भएको देखिन आउँछ। खासगरी मुख्य वार्षिक उब्जनीको आधामा नबढ्ने गरी मोही लागेको जग्गाको कुत जग्गाधनीलाई प्राप्त हुने कानुनी व्यवस्था रहेको देखिन्छ। त्यसरी कुत निर्धारण गर्दा सो जग्गामा मोहीको तर्फबाट पर्न जाने श्रम, मल, बीउलगायतका लगानीसमेतलाई विचार गरी बचत हुने खुद आयलाई कुत प्रयोजनका लागि कायम गरिएको अनुमान गर्नुपर्ने हुन्छ। त्यसरी प्राप्त हुने खुद कृषि आयबाट श्रम गर्ने मोहीलाई आधा र सम्बन्धित जग्गाको धनीलाई आधा कृषि आय बाँडिने भन्ने नै भूमिसम्बन्धी ऐनको उद्देश्य र भावना रहेको देखिन आउँछ भनी सिद्धान्त प्रतिपादन गरेको देखिन्छ।

नेपाल सरकार वि. युवराज शर्मा[१४] भएको मुद्दामा सर्वोच्च अदालतले कुनै पनि शीर्षकको सम्पत्तिबाट बढे, बढाएको सम्पत्तिलाई आयमा गणना गर्नका लागि उक्त सम्पत्तिको मूलस्रोत वैध भएको पुष्टि हुनुपर्ने भन्दै आधारभूत सम्पत्तिको स्रोत पुष्टि गर्न नसकेको अवस्थामा त्यसबाट बढे,बढाएको सम्पत्तिसमेत स्वतः गैरकानुनी

१२ ने.का.प. २०६८, अंक ११, नि.नं ८७२२

१३ ने.का.प. २०६८, अंक ६, नि.नं ८६३०

१४ ने.का.प. २०६९, अंक ९, नि.नं ८८८६

हुने भई दफा ४७ बमोजिम जफत हुने स्थिति रहन्छ। त्यसैले बढे, बढाएको सम्पत्तिको स्रोत खोज्न वा त्यस्तो सम्पत्तिबाट आधारभूत सम्पत्तिको स्रोत पुष्टि हुने गरी अर्थ गर्न मिल्दैन। बढे, बढाएको सम्पत्तिलाई आयको मान्यता दिँदा परिणामतः त्यसले आधारभूत सम्पत्तिकै स्रोत पुष्टि हुन जाने अवस्था सिर्जना हुन आउँछ, जुन कानुनसम्मत हुन नसक्ने भनी व्याख्या गरेको देखिन्छ।

गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन मुद्दामा धेरै प्रतिवादीहरूले कृषि आयलाई समेत देखाउने गरेकोमा नेपाल सरकार वि. लीलाराम गौतम[१५] समेत भएको मुद्दामा सर्वोच्च अदालतले कृषिको आय गणना गर्ने मापदण्डको सम्बन्धमा कृषि आयको निर्धारण सम्बन्धमा सरकारी स्तरबाट छुट्टै वैज्ञानिक मापदण्ड निर्धारण नभएको स्थितिमा त्यसको आय निर्धारण गर्नुपर्ने स्थिति सिर्जना भएमा सरकारीस्तरबाट नेपाल राजपत्रमा सूचना प्रकाशित गरी तोकेको मोहीले जग्गाधनीलाई बुझाउनुपर्ने कुतको दरलाई नै कृषि आय निर्धारण गर्ने आधार बनाउनुपर्ने भनी व्याख्या गरेको देखिन्छ।

उपसंहार

भ्रष्टाचारका विभिन्न स्वरूपहरूमध्ये गैरकानुनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गर्ने कसुर पनि एउटा गम्भीर प्रकारको अपराध हो। सार्वजनिक पदमा बहाल रहने व्यक्तिले सार्वजनिक पदमा बहाल रहँदाको अवधिमा गरेको वैध आयभन्दा उसले आर्जन गरेको सम्पत्ति बढी भएको अवस्थामा यसप्रकारको कसुर गरेको मानिन्छ। धेरै समय अगाडिको व्यक्तिको आय र व्ययको परीक्षण गर्नुपर्ने हुँदा यसप्रकारको कसुरमा कतिपय अवस्थामा यकिन तथ्य र स्पष्ट मापदण्डको अभाव रहेको हुन्छ। यद्यपि लामो समयदेखि सर्वोच्च अदालतले विभिन्न मुद्दाहरूमा गरेको व्याख्याको आधारमा समेत यस सम्बन्धमा स्पष्ट दृष्टिकोण तथा मापदण्डको विकास हुँदै गएको देखिन्छ। सर्वोच्च अदालतले विभिन्न मुद्दाहरूमा प्रमाणको भार कसमा रहने, कस्तो अवस्थामा अस्वाभाविक जीवनयापन गरेको मानिने, कस्तो अवस्थामा अस्वाभाविक सम्पत्ति मानिने तथा विभिन्न शीर्षकका आयहरूको गणना कुन आधारमा गर्ने भन्नेलगायतका सम्बन्धमा व्याख्या गरेको देखिन्छ। जसबाट यसप्रकारको कसुरमा अनुसन्धान तथा अभियोजन गर्न मार्गनिर्देश हुन सक्छ।

१५ ने.का.प. २०६९, अंक २, नि.नं. ८७७०

सुशासनको कसीमा राजनीतिक नेतृत्व र प्रशासन

सागर पण्डित[१]

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले गत कार्तिक १२ र १३ गते सरकारका सबै सचिव र विभागीय प्रमुखलाई बोलाएर विभिन्न सुझावसहितको ४६ बुँदे निर्देशन दियो।

यस्तै, मंसिर ६ र ७ गते आयोगले नेपाल सरकारका नियामक निकाय तथा सार्वजनिक संस्थानका पदाधिकारीहरूलाई बोलाएर सुधारका लागि ४८ बुँदे सुझावसहित विभिन्न निर्देशन दियो। सरकारी निकायहरू कुशासनको दलदलमा फसिरहेको अवस्थामा सुशासन कायम गर्ने उद्देश्यसहित अख्तियारले दिएको सो निर्देशनबाट केही हदसम्म भने पनि सरकारी निकायहरू सच्चिने विश्वास गर्न सकिन्छ, तर कतिपय सरकारी निकायमा नेतृत्वतहमा रहनेहरूले अख्तियारको सो निर्देशन सिंहदरबार तथा आफ्ना अड्डाहरू आउँदा नआउँदै बाटैमा बिर्सन पुगेका धेरै उदाहरणहरू छन्।

किनकि, अख्तियारले यसअघि पनि सरकारका उच्चपदस्थहरूलाई बोलाएर यस्तै प्रकारका निर्देशनहरू दिँदै आएको थियो। तर, अख्तियारले दिएको निर्देशनलाई सरकारी अधिकारीले गम्भीरतापूर्वक लिन नसक्दा नै मुलुकमा भ्रष्टाचारको पारो बढिरहेको हो।

सिंहदरबार त्यस्तो ठाउँ हो, जहाँ वर्षौंदेखि कुशासन मौलाइरहेको छ। सिंहदरबार र बालुवाटारमा बस्नेहरू सच्चिए भने यो देश र यहाँका जनताले ठूलो राहत पाउने थिए, तर उनीहरू सच्चिने अवस्था देखिँदैन। जतातातै विकृति मौलाइरहेको छ। कुन क्षेत्र चोखो छ त भनेर प्रश्न गर्नुपर्ने दिन आइसकेको छ। यहाँ राजनीतिक नेतृत्व र प्रशासनिक नेतृत्वमा कसले कति अकूत सम्पति कमाउन सकिन्छ भन्नेमा होडबाजी छ। उनीहरू मिलेमतो गरेरै अकूत सम्पति कमाइरहेका छन्। देश र जनताको सेवामा समर्पित हुने विषय अब अधिकांशको मस्तिष्कबाट नै हटिसकेको जस्तो देखिन्छ। जुन निकै दुःखद र संवेदनशील कुरा हो।

यसपटक पनि अख्तियारले पहिलो चरणमा सरकारका सचिवहरूलाई नै बोलाएर कुशासन मच्चाउने कार्य बन्द गर्न निर्देशन गरेको हो। तर, अख्तियारले सामान्य निर्देशन दिँदैमा हाम्रो कर्मचारीतन्त्रमा रहेका उच्चपदस्थहरूले सहजै ग्रहण गर्ने अवस्था देखिँदैन। किनकि, हाम्रो राजनीतिक र प्रशासनिक क्षेत्र यति धेरै भ्रष्ट भइसकेका छन् कि उनीहरूलाई स–साना निर्देशन र सुझावले खासै प्रभाव पर्दैन। यिनीहरूलाई त निर्मम अप्रेसन नै जरुरी देखिन्छ। अख्तियारले सचिव तथा नियमन निकाय र सार्वजनिक संस्थानका पदाधिकारीलाई बोलाएर सुशासन कायम गर्न निर्देशन दिइरहँदा उनीहरूलाई रोबोटजस्तै एसम्यान बनाउने राजनीतिक नेतृत्वको बारेमा पनि अख्तियारले सोच्न जरुरी छ। राजनीतिक नेतृत्वमा सुधार नआउँदासम्म प्रशासनिक नेतृत्वमा सुधार खोजेर

१ सम्पादक, नेपाल समाचारपत्र राष्ट्रिय दैनिक

त्यसको खासै अर्थ रहँदैन। त्यसैले अख्तियारले पनि राजनीतिक नेतृत्वलाई नै बढी निगरानी गर्न जरुरी छ।

अख्तियारले सचिवहरूलाई दिएको निर्देशनको पहिलो बुँदामा भनिएको छ 'आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐनमा किटानी भएको प्रावधानबमोजिम प्रत्येक महिना विभागीय मन्त्री र सचिवले मातहतका निकायबाट भएका काम कारबाहीको समीक्षा गरी कार्यसम्पादनमा सुधार गर्ने र लापरबाही गर्ने पदाधिकारी, कर्मचारीलाई समयमा नै सचेत गराउने। यो व्यवस्था पालना नभएमा हुने सरकारी हानी नोक्सानीउपर वित्तीय उत्तरदायी अधिकारीलाई जिम्मेवार र जवाफदेही बनाउने...' अख्तियारको यो सुझाव र निर्देशन निकै महत्त्वपूर्ण छ। सरकारी निकायमा आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐनअनुसार काम हुने हो भने सुशासन कायम हुन कठिन छैन। साथै, एउटा व्यवस्थित प्रणालीको समेत विकास हुन सक्छ।

अख्तियारले सार्वजनिक खरिद ऐन र नियमावलीको पूर्ण पालना गर्न, सुशासन ऐनअनुसार अघि बढ्न, सेवा प्रवाह प्रभावकारी बनाउन, सरकारी जग्गा अतिक्रमण रोक्न, भुक्तानी प्रणाली वैज्ञानिक र पारदर्शी बनाउन, जथाभावी बजेट रकमान्तर गरी खर्च गर्ने विकृति, बजेट तथा कार्यक्रम कार्यान्वयनमा सुशासन कायम गर्न, ठेक्का व्यवस्थापनमा देखिएका विकृतिहरू हटाउनेलगायतका विषयमा सुझावहरू दिएको छ। यसैगरी, मानव तस्करी तथा आर्थिक चलखेल नियन्त्रण गर्न, भिजिट भिसासम्बन्धी प्रावधानका सम्बन्धमा यसअघि पटक–पटक भएका अध्ययनसमेतका आधारमा वस्तुनिष्ठ संशोधन गर्न, भन्सार विभागको काममा सुधार ल्याउन, सामुदायिक विद्यालयको अवस्थामा उच्चतम विकास गर्न, कर्मचारी सरुवालाई व्यवस्थित र वैज्ञानिक बनाउनलगायतका सुझाव पनि अख्तियारले सरकारका सचिवहरूलाई दिएको छ।

विशेषगरी मन्त्रालय तथा अन्य निकायको प्रशासनिक नेतृत्वमा रहने सचिवहरूले अख्तियारले दिएका सुझावहरूको प्रभावकारी कार्यान्वयनमा मुख्य भूमिका खेल्नुपर्छ। तर, हामीकहाँ अधिकांश सचिवले त्यस्तो भूमिका निर्वाह गर्न नसक्दा सुशासन 'आकाशको फल आँखा तरी मर' जस्तै हुन पुगेको छ। यद्यपि राजनीतिक नेतृत्वबाट आएका प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रीहरूले पनि सचिवहरूलाई विकास, समृद्धि र सुशासनका लागि प्रभावकारी रूपमा खटाउनुपर्नेमा त्यस्तो सकेको देखिँदैन। प्रधानमन्त्री र मन्त्रीले अन्तरआत्मादेखि नै सुधार र सुशासन चाहने हो भने धेरै हदसम्म सुशासन कायम हुन सक्छ।

सुशासन माथिबाटै

सुशासनको अवधारणाअनुसार सुशासन माथिबाट सुरु हुनुपर्छ। प्रधानमन्त्री, मन्त्री, सचिव र कार्यालय प्रमुखहरू नैतिकवान् र इमानदार हुन सके भने धेरै हदसम्म सुशासन कायम हुन सक्ने सुशासनका क्षेत्रमा कार्यरतहरूको अनुभव छ । अर्थात् मुहान सफा भए त्यहाँबाट आउने पानी स्वतः सफा हुन्छ, तल धेरै सफा गरिरहनु पर्दैन भन्ने मान्यता पनि छ। तर, विडम्बना हामीकहाँ सबैभन्दा बढी भ्रष्टाचार माथिल्लो तहबाटै हुने गरेको छ। माथिल्लो तहमा भ्रष्टाचार नरोकिँदासम्म तल्लो तहमा हुने भ्रष्टाचार रोकिँदैन।

मुलुकमा वर्षौंदेखिको आर्थिक अराजकता, छाडातन्त्र ,अनुशासनहीनताका कारण मक्किँदै र खिया लाग्दै आएको सुशासन र समृद्धिको ढोका सहजै खोल्न भने कठिन देखिन्छ। त्यो ढोका स्थायी रूपमा खोल्न प्रधानमन्त्री, उनका सारथि मन्त्रीहरू र ब्युरोक्रेसीको इमान आवश्यक पर्छ।

प्रशासनविद् काशीराज दाहालको अनुभवमा राजनीति विचार विज्ञानभन्दा जीव विज्ञानवाट चल्ने, डनवाद र धनवादले राजनीतिलाई प्रभाव पार्ने, सार्वजनिक प्रशासनलाई अति राजनीतीकरण गर्ने, सेवा प्रवाहमा ध्यान नदिने, न्याय प्रणाली सुलभ हुन नसक्ने अवस्था आयो भने त्यसले राज्यलाई कमजोर र असफल बनाउन सक्छ। यसतर्फ सरकारमा रहेकाहरू सचेत हुँदै बडो जिम्मेवारीका साथ जनताको उत्कट चाहना पूरा गर्ने बाटोमा इमान्दारिताका साथ अग्रसर हुनुपर्ने आवश्यकता छ। यसका लागि प्रधानमन्त्री, मन्त्री र सचिवहरू नै सच्चिएर सुशासन कायम गर्ने महान् अभियानमा अग्रसर हुनैपर्छ।

कर्मचारीतन्त्रमा आमूल सुधार जरुरी

अहिलेको नेपालको कर्मचारीतन्त्र प्रशासनका पिताका रूपमा रहेका विड्रो विल्सनले भनेजस्तै कोमामा पुग्न सक्ने देखिन्छ । तर, प्रधानमन्त्री र अन्य मन्त्रीहरूमा दृढ इच्छाशक्ति, इमान्दारिता र र नैतिकताको पारो बढाउन यसलाई 'सञ्जीवनी बुटी' खुवाउनुपर्ने हुन्छ। त्यो सञ्जीवनी बुटी भनेको दण्डहीनताको अन्त्य हो। पुरस्कार र दण्डको व्यवस्थालाई कडाइका साथ कार्यान्वयन गर्नु हो। लोकसेवाको परीक्षा उत्तीर्ण गरेर आएका ब्युरोक्रेसी ब्रिलिएन्ट त छन् तर यो भ्रष्ट र सिस्टमलेस संसारमा आएपछि काम नलाग्नेजस्तै भइदिन्छन्। त्यसैले अब नेपाली ब्युरोक्रेसीलाई एउटा स्पष्ट सिस्टममा हिँडाउन सकियो भने यसबाट सजिलैसँग काम लिन सकिन्छ। सरकारलाई सफलतामा पुऱ्याउन पनि यसले महत्त्वपूर्ण भूमिका खेल्न सक्छ । तर, यो समूहलाई निरन्तर खार्दै र जिम्मेवार बनाउँदै अगाडि लैजानुपर्ने आवश्यकता टड्कारो रूपमा बढेर गएको छ। सरकारले मुलुकलाई समृद्ध बनाउन, नेपालीको लक्ष्यलाई पूरा गर्न सबै संयन्त्रलाई उच्च मनोबलका साथ खटाउनु अत्यावश्यक छ।

अहिले प्रशासनतन्त्र राजनीतिक हस्तक्षेप र आफ्नै स्वार्थ एवं अवसरवादिताबाट क्षतविक्षत हुन पुगेको देखिन्छ। प्रशासनतन्त्रमा देखिएको छाडापनले गर्दा नै यसले आफैंलाई कोमामा पुऱ्याएको छ। यसलाई जिम्मेवार, इमानदार एवं लोभ–लालचबाट मुक्त राख्न सकियो भने फेरि यसले नसोचेको उपलब्धि दिने गरी काम गर्न सक्ने विश्वास गर्न सकिन्छ।

बढ्दो भ्रष्टाचारका कारण शासकीय व्यवस्थामा गम्भीर संकट

संघीयता भनेको जनताको घरदैलोमा गएर दिइने सहज सेवा सुविधा हो। जनतालाई घरदैलोमा नै गएर प्रभावकारी सेवा सुविधा दिनु संघीय राज्यको कार्यभार हो। जहाँ सुशासन र कानुनी शासनको राम्रो अभ्यास हुन्छ, ती देशमा शासकीय व्यवस्था प्रभावकारी भएर अघि बढ्छ । तर, भ्रष्टाचार अत्यधिक भएका मुलुकहरूमा शासकीय व्यवस्थामाथि नै गम्भीर प्रश्नहरू उठ्न थालेका छन । हिजो हामीकहाँ रहेको केन्द्रीकृत शासन व्यवस्थामा भ्रष्टाचार अत्यधिक थियो । विकास, समृद्धि र मानवअधिकारको विषयसमेत कमजोर थियो । त्यसैले, त्यो शासन व्यवस्था ढल्न पुग्यो। राज्यले जनतालाई चुस्त र प्रभावकारी सेवा प्रदान गर्न नसक्दा पनि विश्वका धेरै मुलुकहरूमा शासन व्यवस्था भत्किएका छन् । जबसम्म आमजनताले शासकीय व्यवस्थामाथि अपनत्वको अनुभूति गर्न सक्दैनन् तबसम्म शासन व्यवस्था दीर्घजीवी हुनै सक्दैन। अहिले संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थापनमा पनि यसका सञ्चालकहरूको अकर्मण्यता, असक्षता र भ्रष्ट प्रवृत्तिका कारण छोटो समयमा नै शासन व्यवस्थामाथि आमजनतामा नैराश्यता उत्पन्न हुन पुगेको छ। जनतामा देखिएको यो नैराश्यताको कुशल व्यवस्थापन समयमा नै गर्न नसकिए संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्था पनि धराशायी नहोला भन्न सकिँदैन।

प्रशासनतन्त्रलाई सुशासनयुक्त कसरी बनाउने ?

मुलुकलाई सुशासनयुक्त र आर्थिक समृद्धिको गन्तव्यमा पुऱ्याउने हो भने राजनीतिक नेतृत्वको रूपमा रहेका प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रीहरू नैतिकवान् त बन्नैपर्छ। सिंगो प्रशासनतन्त्रमा पनि आमूल परिवर्तन गराउन सक्नुपर्छ । अवको प्रशासनले सवैभन्दा पहिला जनताको भावना र मुटुमा स्पर्श गर्न सक्ने गरी काम गर्न सक्नुपर्छ । यसका लागि प्रशासक तथा कर्मचारीहरूले कार्यसम्पादन गर्दा समग्र राष्ट्र र जनताको बृहत्तर हितप्रति संवेदनशील हुँदै समावेशीकरणको मान्यतालाई आत्मसात्, काम कारबाहीमा पारदर्शिता, जवाफदेहिता, इमान्दारिता र आर्थिक अनुशासन एवं भ्रष्टाचारमा शून्य सहनशीलतालाई आत्मसात् गर्नुपर्छ। सेवाप्रवाहलाई सरल, सहज र गुणस्तरीय बनाउन सक्नुपर्छ। जनताबाट आउने गुनासाहरूको तत्काल सम्बोधन गर्न सक्नुपर्छ। साथै, सार्वजनिक प्रशासनलाई संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासनको मूल्यमान्यताप्रति प्रतिबद्ध बनाउँदै जनताको सहभागितामा नै नीति नियम बनाउने, सार्वजनिक सेवालाई बहुल सांस्कृतिक स्वरूपमा रूपान्तरण गर्ने र विविधताको व्यवस्थापन न्यायोचित रूपमा गन सक्ने गरी सार्वजनिक प्रशासनलाई, व्यावसायिक र सक्षम बनाउन सोहीअनुसारको योग्यता प्रणाली अवलम्बन गर्नुपर्छ।

शासकको नैतिक स्वास्थ्यमा गम्भीर गडबडी

सरकारले भ्रष्टाचारमा शून्य सहनशीलताको नीति लिँदै आए पनि सरकारी क्षेत्रमा व्याप्त भ्रष्टाचार रोकिन नसकेको पुष्टि पछिल्ला घटनाहरूले गरेका छन्। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले सरकारी कर्मचारीका विरुद्ध दिनहुँजसो भ्रष्टाचारका मुद्दा दायर गर्दै आइरहेको छ भने दिनहुँजसो कर्मचारीहरू रंगेहात पक्राउ पर्दै आइरहेका छन्।

प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद् कार्यालयले केही महिनाअघि मात्रै एउटा अभियान ल्यायो। 'प्रत्येक कर्मचारीले कार्यालय प्रवेश गर्नुअघि भ्रष्टाचार नगर्ने प्रण गर्दै कार्यालय प्रवेश गर्ने र काम गर्ने।' तर प्रधानमन्त्री कार्यालयको सो अभियानले कर्मचारीमा रहेको भ्रष्टाचार रोक्न सकेन। भ्रष्टाचारविरुद्धका अध्येताहरूका अनुसार मानिसमा तीन प्रकारका स्वास्थ्य हुन्छन् : शारीरिक स्वास्थ्य, मानसिक स्वास्थ्य र नैतिक स्वास्थ्य। यीमध्ये नेपालका कर्मचारीलगायत धेरै व्यक्तिहरूको नैतिक स्वास्थ्यमा गम्भीर गडबडी देखिन थालेको छ। नैतिक स्वास्थ्यमा आएको गम्भीर गडबडीका कारण नै राजनीतिक क्षेत्रमा पनि ठूला ठूला नीतिगत भ्रष्टाचार भइरहेका छन्। त्यस्ता भ्रष्टाचारका घटनाहरू बाहिर आउन सकिरहेका छैनन्। विशेषगरी राजनीतिक नेतृत्वबाट बजेटको समयमा नीतिगत भ्रष्टाचार हुने गर्छ। यसैगरी, आन्तरिक सेटिङमार्फत राजस्व क्षेत्रमा पनि भ्रष्टाचार हुने गरेको छ नेपालको सार्वजनिक प्रशासनमा पटके भ्रष्टाचार पनि अध्यधिक रूपमा हुने गरेको छ।

तसर्थ, जबसम्म राजनीतिक नेतृत्व कर्मचारीको नैतिक स्वास्थ्यमा सुधार आउँदैन तबसम्म भ्रष्टाचार रोकिने सम्भावना देखिँदैन। यद्यपि, यहाँको निजी क्षेत्र तथा सामाजिक क्षेत्रमा पनि त्यस्तै खालका गम्भीर समस्याहरू छन् ।

जानकारहरूका अनुसार भ्रष्टाचारको कुलतमा फस्नु लागूऔषधको कुलतमा फस्नुभन्दा पनि खतरनाक हुन्छ। लागूऔषधको कुलतमा फसेकाहरूलाई विभिन्न पुनःस्थापना केन्द्रहरूमा लगेर उपचार गराउन सकिन्छ तर भ्रष्टाचारको कुलतमा फसेकालाई कुनै प्रकारको उपचार गर्न सकिँदैन। सबैभन्दा राम्रो उपचार भनेकै उनीहरू

नैतिकरूपमा आफैं सुध्रने हो । तर, नेपालमा भ्रष्टाचारीहरू सुध्रने कुनै संकेत देखिन सकेको छैन । विभिन्न अध्ययनले भ्रष्टाचारमा लिप्त भएर मुद्दा परी जागिर चट भएकाहरू फेरि बिचौलिया माफियाका रूपमा समाजमा शक्तिशाली हुने गरेको देखाउँछ।

सहज छैन

अहिलेसम्मको अवस्थालाई गहन रूपमा विश्लेषण गर्ने हो भने शासकीय व्यवस्थाका हरेक क्षेत्रमा कानुनको पालनामा निकै कमी आएको छ। प्रणाली, सिद्धान्त र नैतिकतामा आधारित भएर काम गर्ने परिपाटी करिब करिब शून्य अवस्थामा छ। व्यक्तिगत स्वार्थ जहाँतहीं उत्तिकै हावी छ। सबै क्षेत्रमा नातावाद, कृपावाद (रेड ट्यापिज्म) व्याप्त छ। शासकीय संयन्त्रहरू दलगत राजनीतीकरणको सिकार हुँदै आइरहेका छन्। सार्वजनिक संस्थानहरू जनताका आशाको केन्द्र बन्नुपर्नेमा आफैँ विकृतिको भण्डार बन्दै आइरहेका छन्। प्रशासनतन्त्र दिशाहीन, दिग्भ्रमित र भ्रष्ट अवस्थामा छ। गैरसरकारी क्षेत्रहरू सेवाको नाममा व्यापार गर्ने तथा देशको आन्तरिक मामिलामा विदेशीको प्रवेश गराउने गलत माध्यम बन्न पुगेका छन्। देशका नियमनकारी संस्थाहरू कमजोर हुँदै आएका छन्। सशक्त खबरदारी गर्नुपर्ने मुख्य भूमिकामा रहेको नागरिक समाज आफैँ विभाजित छ। यस्तो अवस्थामा सुशासन, विकास र समृद्धि कायम गर्न सहज भने छैन। तर, राजनीतिक नेतृत्व नैतिकतवान् हुन सकेमा त्यो बाटो असहज पनि देखिँदैन।

बिचौलियाको घेराबन्दीमा सरकारी कार्यालय

मुलुकमा सुशासन कायम हुन नसक्नुको मुख्य कारणमध्ये एक कारण हो, हाम्रा शासक प्रशासकहरू बिचौलियाकै घेरामा बस्न उत्साहित हुनु। शासक प्रशासकहरूमा बिचौलियाद्वारा खरिद हुने प्रवृत्ति रहेकाले ती बिचौलियाले आफ्नो स्वार्थअनुकूलको काम गर्न लगाउँछन् । स्वार्थअनुकूलको काम गर्ने शासक प्रशासकहरूले काम गरिदिएबापत ठूलो नजरानासमेत पाउने गर्छन् । मालपोत, यातायात, भूमिसुधार, पर्यटनलगायतका सरकारी कार्यालयमा खुलेयाम घुस प्रथा सञ्चालन हुँदै आएको छ।

यसैगरी, संघीयताको महत्त्वपूर्ण आधार मानिएको स्थानीय तहमा पनि भ्रष्टाचारका चाङ रहेको छ। अख्तियारकै प्रतिवेदनलाई आधार मान्दा पनि सबैभन्दा बढी भ्रष्टाचारविरुद्धका उजुरीहरू स्थानीय तहकै छन्। त्यसैगरी, शिक्षा क्षेत्रमा पनि भ्रष्टाचार व्यापक छ। अख्तियारमा परेका भ्रष्टाचारविरुद्धका उजुरीलाई विश्लेषण गर्दा भूमि प्रशासन, वन तथा वातावरण, स्वास्थ्य तथा जनसंख्या, भौतिक पूर्वाधार तथा यातायात, गृह प्रशासन, पर्यटन, उद्योग तथा वाणिज्य, ऊर्जा, जलस्रोत तथा सिँचाइ, खानेपानी तथा सहरी विकासलगायतमा क्षेत्रमा पनि भ्रष्टाचार बढी हुने गरेको पाइन्छ। यीमध्ये अधिकांश क्षेत्रमा बिचौलियासँगकै मिलिमतोमा राजनीतिक नेतृत्व र प्रशासनिक नेतृत्वले भ्रष्टाचार र अनियमितता गर्ने गरेको पाइन्छ। महालेखा परीक्षकको कार्यालयका पछिल्ला प्रतिवेदनहरूले भर्खरै बामे सर्दै आइरहेको प्रदेश सरकारहरूमा पनि भ्रष्टाचारले संस्थागत रूप लिँदै जान थालेको औँल्याएको छ। यसअघि, केन्द्र र स्थानीय तहमा संस्थागत भइरहेको भ्रष्टाचारको रोग अब प्रदेश सरकारहरूमा पनि सर्न पुगेको उक्त कार्यालयको पछिल्लो प्रतिवेदनले जनाएको छ।

नीतिगत भ्रष्टाचार कसरी ?

हामीकहाँ राजनीतिक नेतृत्व र प्रशासनिक नेतृत्वको मिलिभगतमा नीतिगत भ्रष्टाचार गर्ने प्रवृत्ति व्यापक छ। उच्चपदस्थ पदाधिकारीले मन्त्रालयबाट गर्न सकिने प्रशासनिक र सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी विषयलाई समेत निर्णयका लागि मन्त्रिपरिषद्मा पेस गरी कानुनको भावनाविपरीत कार्य गर्ने र नीतिगत भ्रष्टाचार गर्ने प्रवृत्ति बढ्दो छ। यस्ता नीतिगत भ्रष्टाचारका विषयहरू खासगरी बाहिर आउन सक्दैन। मिडियाले पनि यस्ता भ्रष्टाचारका विरुद्ध खोजीनिती गरेको पाइँदैन। अख्तियारले मन्त्रिपरिषद्को निर्णयउपर छानबिन गर्न नसक्ने कानुनी प्रावधानको सहारा लिएर मन्त्रालयका उच्चपदस्थहरूले भ्रष्टाचारबाट जोगिन मन्त्रालयबाटै गर्ने निर्णय पनि मन्त्रिपरिषद्मा लगेर निर्णय गराउने र भ्रष्टाचारबाट उम्कने गरिरहेका छन्। वास्तवतमा भ्रष्टाचार भएमा अख्तियारले मन्त्रिपरिषद्को निर्णयमाथिसमेत छानबिन गर्न पाउन गरी कानुनी व्यवस्था गर्नुपर्छ। त्यसो भएमा मन्त्रिपरिषद्मा रहने प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रीहरूसमेत सतर्क र सचेत हुन पुग्छन्। यस विषयमा मिडिया पनि संवेदनशील र सचेत बन्नुपर्छ। सरकारी निकायबाट हुन सक्ने नीतिगत निर्णय र भ्रष्टाचारका बारेमा मिडियाले विशेष खोज गरी नियमित रूपमा नै पर्दाफास गर्न सक्नुपर्छ।

अनुगमन र विशेष निगरानी

अब सरकारी निकायमा रहेका राजनीतिक व्यक्तित्व र प्रशासन क्षेत्रमा कार्यरतहरूको नैतिकता एवं सदाचारिता, आचरण र उनीहरूबाट हुन सक्ने अनुचित कार्य र भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापको विरुद्ध निरन्तर अनुगमन जरुरी छ। अनुगमन गरी कमजोर नैतिकता, सदाचारिता र आचरण प्रदर्शन गर्ने तथा अनुचित कार्य गर्ने राष्ट्रसेवकउपर कडा कानुनी कारबाहीको व्यवस्था गर्नुपर्छ भने उच्चस्तरका नैतिकता, सदाचारिता र आचरण देखाउनेलाई पुरस्कृत गर्ने व्यवस्था गर्नुपर्छ। वित्तीय अनुशासन कायम गर्न र जवाफदेही बनाउन उपयुक्त संयन्त्र बनाउनुपर्छ। सरकारका लक्षित नीति, योजना र बजेट तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन गराउन प्रधानमन्त्री कार्यालयमा नै कार्यान्वयन संयन्त्र स्थापना गरेर कार्यान्वयन तहलाई सशक्त बनाउनुपर्छ। भ्रष्टाचारविरुद्ध हरेक कर्मचारीलाई संकल्प गर्न लगाउनुपर्छ। भ्रष्टाचारविरुद्धमा कार्यरत ओभरसाइट एजेन्सीहरूलाई पनि शक्तिशाली र स्रोतसाधन सम्पन्न बनाउनुपर्छ।

निर्देशन मात्रै होइन, निरन्तर अनुगमन र कारबाही

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगजस्तो भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा अत्यन्तै प्रभावकारी भूमिका खेल्ने निकायले सरकारी निकायलाई सुशासन कायम गर्न निर्देशन दिनुका साथै बढी भ्रष्टाचार हुने ठाउँ र त्यहाँका उच्चपदस्थहरूमाथि नियमित निगरानी गर्ने विशेष संयन्त्र बनाउनुपर्छ। अकूत सम्पत्ति छानबिनलाई प्रभावकारी बनाउन सक्नुपर्छ। सार्वजनिक ओहोदामा बसेकाहरूको बिचौलिया र माफियासँग हुने सबैखाले नेक्सस ध्वस्त पार्न सक्नुपर्छ।

त्यसका लागि अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले आफ्नो अनुसन्धान प्रणालीलाई वैज्ञानिक बनाउन सक्नुपर्छ। अख्तियारले निर्देशनमा भन्दा पनि सशक्त कारबाही र परिणाममा ध्यान दिनुपर्छ। निर्देशन पालना नगर्नेहरूलाई पनि सोहीअनुसार कारबाही गर्ने परिपाटीको विकास गरिनुपर्छ।

निष्कर्ष

सुशासन कायम गर्ने विषयलाई हाम्रो राजनीतिक नेतृत्व र प्रशासनिक नेतृत्वले अन्तरआत्मादेखि नै मनन गरेको पाइँदैन । त्यसैले पनि उनीहरू दुवै पक्षमाथि भ्रष्टाचारमा लिप्त हुने गरेको भन्ने आरोप लाग्दै आइरहेको छ। उनीहरूबाट आमजनता निराश छन्। सर्वत्र आक्रोश फैलिरहेको छ। त्यसैले, सुशासनको कसीमा दुवै पक्ष नराम्ररी चुक्दै आइरहेको देखिन्छ। अब उनीहरू सच्चिनुको विकल्प छैन। अन्यथा उनीहरूकै कारण संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थाको संस्थागत विकासमा समेत गम्भीर धक्का लाग्नेछ।

सन्दर्भ सामग्री

- सार्वजनिक प्रशासनसम्बन्धी विभिन्न पुस्तकहरू
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका विभिन्न प्रतिवेदनहरू
- अख्तियारका विभिन्न सुझावहरू
- महालेखापरीक्षक कार्यालयको विभिन्न प्रतिवेदनहरू

स्थानीय तहमा देखिएका बेथिति र समाधानका प्रयास

सुमन दाहाल[1]

विषय प्रवेश

मुलुक संघीयतामा प्रवेश गरेसँगै स्थानीय तहले नागरिकका लागि तृणमूलतह (grass root level) को सेवा प्रवाह गर्ने जिम्मेवारी पाएको छ। नेपालको नयाँ संविधान २०७२ जारी भएपश्चात् २०७४ मा निर्वाचनमार्फत स्थानीय तहहरू गठन भई कार्यसञ्चालन सुरु भयो। स्थानीय सरकार सञ्चालनलाई व्यवस्थित गर्नका लागि संघीय संसद्ले स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ जारी गऱ्यो। थुप्रै नमुना कानुन तथा कार्यविधिहरू संघीय सरकारले स्थानीय तहलाइ सुझायो। त्यसैको जगमा रहेर स्थानीय तहले आफ्नो पहिलो पाँचवर्षे कार्यकाल समाप्त गरी गत वर्ष २०७९ मा भएको दोस्रो निर्वाचनले पुनः नयाँ कार्यपालिकासहितको निर्वाचित स्थानीय तहहरू सञ्चालनमा छन्।

संघीयताले एकातर्फ स्थानीय तहलाई जिम्मेवारीको भारी बोकाएको छ भने अर्कोतर्फ पर्याप्त स्रोतसाधन र ज्ञानक्षमतामा सन्तुलन नहुँदा स्थानीय तहहरूमा कतिपय बेथितिहरू देखिन गए। समयमा नगरसभा नगर्ने बजेट स्वीकृत नगराउनेदेखि लिएर जथाभावी कर्मचारीको नियुक्तिलगायतका प्रशासनिक बेथितिहरू देखिए। कतिपय आर्थिक अनियमितताका घटनाहरू पनि सार्वजनिक भए। धेरै जनप्रतिनिधि र कर्मचारीहरूले मुद्दामामिला भोग्नुपरिरहेको छ। यस्तो परिस्थितिको समाधानका लागि नेपाल सरकारका विभिन्न निकायहरूबाट विभिन्न प्रयासहरू भइरहेका छन् भने संवैधानिक निकायहरू अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग महालेखा परीक्षकलगायतले समय समयमा विभिन्न निर्देशनहरूमार्फत पनि समाधानका प्रयासहरू भइरहेका छन्। स्थानीय तहसँग प्रत्यक्ष सम्पर्क गर्ने मन्त्रालयको रूपमा रहेको संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले यस्ता बेथितिहरूको व्यवस्थापन गर्दै स्थानीय तहको कार्यसम्पादनमा सुधार ल्याउन विभिन्न प्रणाली तथा विधिहरूको कार्यान्वयन र सहजीकरण गर्दै आएको छ। यसैको परिवेशमा रहेर यो आलेख तयार गरिएको छ।

स्थानीय तहमा देखिएका बेथितिहरू

स्थानीय तह जनताको नजिकको सरकार हो जसले नागरिकका प्राथमिक तहका आधारभूत सेवाहरू प्रवाह गर्दछ। विकेन्द्रीकरणको सिद्धान्तअनुसार जुन सेवा जहाँबाट प्रवाह गर्दा सहज र किफायती हुन्छ त्यहींबाट हुनुपर्दछ र त्यस्ता सेवा नागरिकको नजिकको निकायबाट हुनुपर्दछ भन्ने परिपूरणताको सिद्धान्त (Principle of subsidiarity) बमोजिम नेपालको संविधानले आधारभूत सेवा प्रवाहको जिम्मेवारी स्थानीय तहलाई दिएको छ। त्यसैको जगमा रहेर स्थानीय तहले दर्जनौं सेवाहरू स्वायत्त हिसाबले स्वनिर्णय र स्वनियन्त्रणको

१ सहसचिव, नेपाल सरकार

विधिबाट उपलब्ध गराउँदै आएका छन्। संविधानको अनुसूची ८ ले स्थानीय तहको एकल अधिकारमा २२ वटा विषयहरूको जिम्मेवारी तोकेको छ। शिक्षा स्वास्थ्य खानेपानीदेखि भूमि व्यवस्थापनलगायतका विषयहरूको आधारभूत अधिकारहरू स्थानीय तहले पाएको छ। यसले गर्दा जिम्मेवारीको बोझ ठूलो छ। तर त्यसबमोजिमको जनशक्ति व्यवस्थापन एकातर्फ हुन सकेको छैन भने अर्कोतर्फ त्यस तहको जिम्मेवारी वहन गर्ने गरी क्षमताको राजनैतिक र आर्थिक स्थिति पनि छैन। संघीयताको नयाँ अभ्यासका कारण बुझाइमा पनि एकरूपता हुन सकेको छैन। एकातर्फ स्थानीय तहहरू स्वायत्त र सर्वेसर्वा छन् भन्ने एउटा जमातको बुझाइ छ भने अर्को जमातले स्थानीय तहलाई संघीय सरकारको एउटा एकाइको रूपमा बुझेको छ। यो बुझाइको फरकपन राजनैतिकदेखि प्रशासनिक हुँदै आम नागरिकको तहसम्मै देखिएको छ। यस्ता कारणहरूले गर्दा स्थानीय तहमा विभिन्न बेथिति तथा विसंगतिहरू देखिएका छन। यसको सिकार स्वयं राजनैतिक तथा प्रशासनिक नेतृत्व परिरहेका छन्।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको आर्थिक वर्ष २०७९।८० को तेत्तीसौं वार्षिक प्रतिवेदनका अनुसार आयोगमा परेका संघ प्रदेश र स्थानीय तह मातहतका सार्वजनिक निकायहरूका उजुरीहरूलाई तहगत आधारमा हेर्दा उजुरीको झन्डै आधा हिस्सा अर्थात् ५१ दशमलव ४२ प्रतिशत स्थानीय तह सम्बद्ध निकायहरूका विरुद्ध परेको देखिन्छ।

स्थानीय तहमा देखिएका बेथितिहरूलाई वर्गीकरण गर्दा निम्नानुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ :

क. राजनैतिक विषयसँग सम्बन्धी– स्थानीय तहमा रहेका राजनैतिक दलहरूको प्रतिनिधित्वमा पालिका सभा र कार्यपालिका गठन हुने हो तर निर्वाचनको नतिजाले विभिन्न खालको गठबन्धन खाले संरचना बनेका छन्। प्रमुख र उपप्रमुखकै दलीय फरकपना देखिएको छन् भने प्रमुख नै अल्पमतमा परेका सयौं पालिका छन्। पालिकाको संरचनामा विभिन्न दलको उपस्थिति हुँदा र तिनीहरूबीचमा सामञ्जस्यता नभई असमझदारी हुँदा त्यस्ता स्थानीय तहहरू पूर्ण क्षमतामा सञ्चालनमा आउन सकेका छैनन्।

समयमा पालिकाका सभाहरू बस्न सकेका छैनन् भने कार्यपालिका बैठक पनि प्रभावकारी हुन सकेका छैनन्। यसले गर्दा विभिन्न दोषारोपणदेखि गालीगलौज एवम उजुरको संस्कृति झाँगिँदै गएको पाइन्छ। अझ त्यसमा पनि प्रशासनिक प्रमुखलाई आफ्नो पोल्टामा पार्न उद्यत रहँदा कतिपय पालिकामा झडप भएका र कतिपय नागरिकले ज्यानसमेत गुमाएका दुःखद घटनाहरूसमेत घटेका छन्। पालिकाका सभाहरू समयमा नहुने र भए पनि सभाका निर्णयहरू कार्यान्वयन नहुनेलगायतका समस्याहरू देखिएका छन।

ख. जनशक्ति व्यवस्थापनसम्बन्धी– पालिका तहमा स्वीकृत दरबन्दीभन्दा बाहिर गएर कर्मचारीहरू नियुक्ति गरेको, नियुक्ति गर्दा आफ्ना नजिकमा मानिसलाई प्रलोभनमा परी करार र ज्यालादारीमा नियुक्त गरेको, कर्मचारी सरुवा विभिन्न आग्रह पूर्वाग्रहले गरेको, समायोजनमा गएकाहरू रमाना नलिएको वा समायोजन नगएकाहरूलाई पनि सुविधा दिएको लगायतका दर्जनौं विषयहरूमा उजुरी पर्ने गरेको पाइन्छ।

स्थानीय तहमा धेरै किसिमका कर्मचारीहरू कार्यरत रहेका कारण तिनीहरूबीचमा एकता कायम हुन सकेको छैन। साविकका गाउँ, नगर पञ्चायत हुँदै गाउँ विकास समितिका कर्मचारी नगरपालिकामा त छँदै थिए, त्यसमा पनि ४/५ वटा गाविस मिसाएर पालिका गठन भएको कारण तिनीहरूका बीचमा

फरकपना छ। त्यसमा पनि थपिएर संघीय निजामती कर्मचारीहरू समायोजन भएर गएका छन्। अर्कोथरी साविकका जिल्ला विकास समितिका त्यसमा पनि विभिन्नखाले कर्मचारीहरू त्यहाँ समायोजन भएर गएका छन्। पछिल्लो समय २०७६ सालमा संघीय लोकसेवा आयोगले सिफारिस गरेर पठाएका नयाँ कर्मचारीहरू पनि छन्। अझ प्रदेश लोकसेवा आयोगले पनि पदपूर्ति गरेर पठाएको छ। यसरी झन्डै दर्जन प्रकारले पदपूर्ति भएका कर्मचारीहरूको उपस्थिति पालिकामा रहेका कारण तिनीहरूको संस्कार बुझाइ र कार्यसम्पादनको तौरतरिकामा धेरै फरकपना देखिएको छ। त्यसमाथि पनि पालिका तहका २२ विषयहरूको जिम्मेवारी वहन गर्न त्यो क्षमताका कर्मचारीहरूको उपस्थिति भने पालिकामा छैन। जसले गर्दा जुन विषयको कर्मचारी भए पनि जबर्जस्ती जानी नजानी काम लगाइएको छ।

प्रशासनिक प्रमुख नेपाल सरकारले पठाउने व्यवस्था गरिएको छ तर विभिन्न कारणले सबै पालिकाहरूमा पठाउन सकिएको छैन। पठाउन नसकेपछि दैनिक कार्यसञ्चालन गर्नका लागि निमित्तको जिम्मेवारी दिँदा कृषि शिक्षा इन्जिनियरिङसम्मकाले पनि प्रशासनिक प्रमुखको काम गरिरहेको अर्को विडम्बना छ। यस्तो परिवेशका कारण पालिका तहमा विभिन्न बेथितिहरू रहेको तथ्य विभिन्न उजुरी, गुनासा तथा आमसञ्चारमा देखिएका छन्।

ग. वित्तीय अनुशासनसम्बन्धी– अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगमा पछिल्ला वर्षहरूमा पालिकातहका वित्तीय अनियमितता तथा आर्थिक अनुशासनहीनताका विषयहरूमा सवैभन्दा बढी उजुरीहरू पर्ने गरेको पाइन्छ। खर्चमा मापदण्ड अवलम्बन नगरी जथाभावी खर्च लेखेकोदेखि खरिद व्यवस्थापनमा लापरबाही र बदनियत गरेका सयौं उजुरीहरू रहेका पाइएका छन्। खरिदमा टुक्रे खरिद गर्ने गरेको, खाजानास्तामा अनियन्त्रित खर्च लेख्ने गरेको, विभिन्न ठेक्काहरूको व्यवस्थापनमा बदनियत र मिलेमतो देखिएको, जथाभावी आर्थिक सहायता वितरण गरेको, बैठक भत्ता र सवारी साधनमा इन्धन खर्चको अत्यन्तै दुरुपयोग हुने गरेका गुनासाहरू सुनिएका छन्।

आर्थिक प्रशासन एउटा जटिल प्रशासन हो। यसको व्यवस्थापनका लागि एउटा उच्चतहको क्षमता आवश्यक पर्दछ। त्यसमा पनि पालिका तहमा गरिने अनेकौं कामहरू त्यसमा पनि टाढाटाढा रहेका वडा कार्यालयले सिर्जना गर्ने आर्थिक दायित्वको फरफारकका लागि एउटा गतिलो प्रणालीसहितको अनुभवी, क्षमतावान जनशक्तिको आवश्यकता पर्दछ। आर्थिक प्रशासनले आन्तरिक नियन्त्रण र सन्तुलनको काम पनि गर्नुपर्दछ। तर त्यस किसिमको क्षमता नहुँदा पालिकाहरूमा अहिले आर्थिक अनियमितताका सयौं समस्याहरू देखिएका छन्। राजस्व परिचालनदेखि खर्च व्यवस्थापनसम्मका कामहरू गर्न पालिकामा एकातर्फ जनशक्तिको अभाव रहेको छ भने अर्कोतर्फ स्थानीय जनशक्तिले पालिकाका राजनैतिक नेतृत्वसँग आन्तरिक नियन्त्रण र सन्तुलन कायम गर्ने गरी खरो रूपमा प्रस्तुत हुन सकेका छैन, सक्दैनन् पनि। यसले गर्दा विभिन्न बेथितिहरू देखिएका छन्।

घ. अन्य विविध विषयका बेथितिहरू– पालिकाको जिम्मेवारीको सूचीमा सार्वजनिक जग्गाहरूको संरक्षण गर्ने पनि रहेको छ। तर धेरै पालिकाहरूले सार्वजनिक जग्गाको संरक्षण नगरेका उजुरीहरू पनि पाइएका छन्। त्यसैगरी प्रमुख र वडाअध्यक्षबीचमा सम्बन्ध बिग्रिएर वडातहमा पनि वडा राजपत्र प्रकाशित

गरेका भन्नेसम्मका पनि विवादहरू रहेका छन् । त्यसैगरी जनप्रतिनिधिहरू जम्बो टोली लिएर स्वदेश तथा विदेश भ्रमणमा गई पालिकाको ठूलो धनराशि खर्च गरेका आरोपहरू पनि लागेका छन् । त्यसैगरी प्रमुखले धेरै सल्लाहकार र पीएहरू राखेर पालिकालाई आर्थिक दायित्व बढाएको साथै पालिकाका नियमित काम कारबाहीमा तिनीहरूले हस्तक्षेप गर्ने गरेका गुनासाहरू पनि आएको पाइन्छ । पालिकामा दलीय समझदारी नहुँदा गाउँसभाका सदस्यहरूलाई कानुनबमोजिमको सेवासुविधा रोकेको र कुनै एक राजनैतिक दलको निर्देशनमा व्ययभार गरेको जस्ता उजुरीहरू पनि पर्ने गरेको पाइएको छ ।

संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयबाट भएका प्रयासहरू

स्थानीय तहको सम्पर्क मन्त्रालय भएको हिसाबले संघीय मामिला मन्त्रालयले स्थानीय तहमा सुशासन कायम गराउन र त्यहाँको शासकीय सुधारका कामहरूमा सहजीकरण तथा समन्वय गर्दै आएको छ । संघीय मामिला मन्त्रालयले पालिकामा प्रत्यक्ष निर्देशन वा नियन्त्रणमा काम गर्न नमिल्ने भए तापनि यसले पालिकाहरूसँगको समन्वयमा स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनले दिएको जिम्मेवारीको परिधिभित्र रहेर विभिन्न प्रणालीहरूको विकास र कार्यान्वयन गरिरहेको छ । त्यसैगरी मन्त्रालयका विभिन्न महाशाखा शाखाहरूले स्थानीय तहका क्षमता विकासका लागि आवश्यक कार्यहरूसमेत गर्दै आएका छन् । तिनीहरूमध्ये मुख्य मुख्य प्रयासहरूलाई देहायबमोजिम उल्लेख गर्न सकिन्छ–

- स्थानीय तहको संस्थागत क्षमता स्वमूल्याङ्कन (LISA) प्रणालीको अवलम्बन– स्थानीय तहका दैनिक काम कारबाहीलाई व्यवस्थित तथा मर्यादित एवम उपलब्धिमूलक बनाउन ती काम कारबाही क्रियाकलापहरू समेटेर १०० वटा सूचकहरूबाट प्रतिसूचक एक अङ्कका दरले गरिने स्वमूल्याङ्कन विधि नै वास्तवमा LISA हो । यस स्वमूल्याङ्कनमा समग्र पालिकाको कार्यसम्पादन स्थितिका लागि २१ प्रतिशत, दैनिक कार्यसञ्चालनमा अपनाइएको प्रक्रियागत स्थितिलाई ३४ प्रतिशत र परिमाणलाई मापन गर्ने परिमाणात्मक स्थितिलाई ४५ प्रतिशत भार प्रदान गरिएको छ । स्थानीय तहको कार्यप्रक्रिया र उपलब्धिहरूको बारेमा लेखाजोखा गरी सबल र दुर्बल पक्षहरूको पहिचान गर्न, विकास तथा सुशासनमा रहेका कमीकमजोरीहरूको बारेमा जानकारी लिन, अवधिक समीक्षाका लागि आधार प्राप्त गर्न र पालिकाहरूको बीचमा तुलनायोग्य सूचकहरू तर्जुमा गरी प्रतिस्पर्धात्मक सुधारमा अग्रसर गराई स्थानीय तहलाई सक्षम र प्रभावकारी बनाउने उद्देश्यले यो प्रणाली विकास गरिएको छ ।
- यस मूल्याङ्कनले शासकीय प्रबन्ध, संगठन तथा प्रशासन, वार्षिक बजेट तथा योजना व्यवस्थापन, वित्तीय एवम् आर्थिक व्यवस्थापन, सार्वजनिक सेवा प्रवाह, न्यायिक कार्यसम्पादन, भौतिक पूर्वाधार, सामाजिक समावेशीकरण, वातावरण संरक्षण तथा विपद् व्यवस्थापन र सहकार्य एवम् समन्वय गरी १० वटा विषयक्षेत्रहरू समेटेको छ । यिनै विषयक्षेत्रका सूचकहरूको स्वमूल्याङ्कन पालिकामा तोकिएका अधिकृतहरूको व्यवस्थापनमा गरिन्छ र मन्त्रालयले विकास गरेको सूचना प्रणालीमा प्रविष्ट गरिन्छ । प्रविष्टि गर्नुपूर्व यस स्वमूल्याङ्कनलाई कार्यपालिकाको बैठकबाट अनुमोदन गर्नुपर्दछ । यस स्वमूल्याङ्कनको कार्य प्रत्येक आर्थिक वर्षको पुस मसान्तभित्र सम्पन्न गर्नुपर्ने व्यवस्था छ । मूल्याङ्कनको नतिजालाई मन्त्रालयले गुणस्तर परीक्षण गर्न गराउन सक्नेछ ।

- आर्थिक वर्ष २०७६।७७ बाट प्रारम्भ गरिएको यस प्रणालीमा उक्त वर्ष ५५० स्थानीय तहहरू स्वमूल्याङ्कनमा सहभागी भएका थिए भने दोस्रो वर्ष ७०० स्थानीय तहले आफ्नो स्वमूल्याङ्कन गरेका थिए। तेस्रो वर्ष ०७८।७९ को ७५३ पालिकाहरूले स्वमूल्याङ्कन गरेका थिए। तेस्रो वर्षमा स्वमूल्याङ्कन नगर्ने १४ पालिकामध्ये वाग्मती प्रदेशको एउटा र मधेश प्रदेशका १३ वटा पालिकाहरू रहेका छन्। १०० अङ्कमध्ये ४० अङ्कभन्दा कम अङ्क दाबी गरेका स्थानीय तहको संख्या ५१ रहेको छ। स्वमूल्याङ्कनमा सहभागी नभएका तथा ४० अङ्कभन्दा कम अङ्क दाबी गरेका स्थानीय तहहरूको स्वमूल्याङ्कनमा सहजीकरण गरी उकास्नका लागि मन्त्रालयले चरणबद्ध प्रयासहरू गरिरहेको छ।
- स्थानीय तह वित्तीय सुशासन जोखिम मूल्याङ्कन (Fiduciary Risk Assessment) प्रणालीको अवलम्बन– स्थानीय तहको वित्तीय प्रणाली व्यवस्थित, पारदर्शी, विधिसम्मत र प्रभावकारी बनाउन स्थानीय वित्त व्यवस्थापनका सम्भावित जोखिमका क्षेत्रहरूको पहिचान गरी यसको लेखाजोखाको माध्यमबाट स्थानीय तहको वित्तीय सुशासनलाई संस्थागत गर्न मन्त्रालयले २०७७ सालदेखि कार्यविधि तर्जुमा गरी यो प्रणाली विकास गरेको छ। यस प्रणालीले स्थानीय तहका योजना, बजेट कार्यक्रम व्यवस्थापन, कार्यान्वयन क्षमता तथा व्यवस्थापन, लेखाङ्कन तथा प्रतिवेदन, अनुगमन मूल्याङ्कन तथा लेखापरीक्षण र राजस्व व्यवस्थापन गरी ५ वटा विषय क्षेत्रहरू समेट्दछ। यो मूल्याङ्कन मन्त्रालयले जिल्ला समन्वय समितिमार्फत गर्ने व्यवस्था गरिएको छ। यसमा पनि १०० वटा सूचकहरूलाई हरेक सूचकको १ अङ्कभार दिई मूल्याङ्कन गरिन्छ। वित्तीय सुशासन लेखाजोखाको वर्गीकरण गर्दा ४० सम्म प्राप्त गर्नेलाई उच्च जोखिम मूल्याङ्कन गरिन्छ भने ४० देखि ८० सम्म ल्याउनेलाई मध्यम जोखिम र ८१ भन्दा माथिलाई न्यून जोखिमको रूपमा वर्गीकरण गरिन्छ। यस्ता मूल्याङ्कनहरूले पालिकाका आर्थिक व्यवस्थापनमा सुधार आई थप व्यवस्थित र प्रभावकारी हुने अपेक्षा गरिएको छ।
- प्रदेश तथा स्थानीय शासन सहयोग कार्यक्रम (PLGSP)– संघीय मामीला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले विकास साझेदारसँगको सहकार्यमा प्रदेश तथा स्थानीय शासन सहयोग कार्यक्रम (PLGSP) सञ्चालन गर्दै आएको छ। यस कार्यक्रमले प्रदेश र पालिकाको कानुन तथा नीतिगत व्यवस्थामा सहजीकरण गर्दै आएको छ भने अन्य आवश्यक क्षमता विकासका कार्यक्रमहरू पनि सञ्चालन गर्दै आएको छ।
- अन्य प्रयासहरू– संघीयता कार्यान्वयनमा सहजीकरण गर्ने तथा स्थानीय तहको कार्यसम्पादनमा निखार ल्याउन स्थानीय तहहरूले अवलम्बन गरेका असल अभ्यासहरूको आदानप्रदान गर्ने कार्यक्रम मन्त्रालयले गर्दै आएको छ। त्यसैगरी स्थानीय तहको राजस्व परिचालनमा सहजीकरणका कार्यक्रमहरू पनि मन्त्रालयबाट भैरहेका छन्। त्यसैगरी बेरुजु फछ्र्यौट तथा सम्परीक्षणका लागि समेत मन्त्रालयले स्थलगत तथा केन्द्रीय तहमा समेत समन्वय गर्दै आएको छ।

अब के गर्ने त ?

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले २०७६ सालमा १५ जिल्लाका कुल ३००० नमुना उत्तरदाताबाट स्थानीय तहमा हुने बेथितिका बारेमा अध्ययन गराएको थियो। उक्त अध्ययनले पनि स्थानीय तहको योजना निर्माणदेखि कार्यान्वयनको तहसम्म पुग्दा स्थानीय कर्मचारीको मिलेमतोमा सबैभन्दा बढी भ्रष्टाचार हुने गरेको देखाएको थियो। उक्त प्रतिवेदनले स्थानीय तहका काम कारबाहीमा यथेष्ट संख्याका प्रतिनिधिको उपस्थितिमा सार्वजनिक

सुनुवाइ र अनुगमन तथा सुपरिवेक्षण गर्नुपर्ने, स्थानीय तहका कर्मचारीहरूको पनि ई–हाजिरीको व्यवस्था गर्नेलगायतका सुझावहरू दिएको थियो।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले २०७६ मंसिरमा स्थानीय तहसँग सम्बन्धित उजुरीहरूको अनुसन्धानका क्रममा देखिएका सवालहरू समेटेर ६१ बुँदे निर्देशनसमेत जारी गरेको थियो। उक्त निर्देशनमा स्थानीय तहका पदाधिकारीहरूबाट अधिकारको दुरुपयोग गर्ने गरेका सम्बन्धमा, योजना कार्यान्वयन तथा व्यवस्थापन सम्बन्धमा, सेवा तथा मालवस्तु खरिद सम्बन्धमा, कर्मचारी व्यवस्थापन सम्बन्धमा, सामाजिक सुरक्षा भत्ता र सेवासुविधा सम्बन्धमा, सार्वजनिक जग्गा र सिफारिस सम्बन्धमा, अभिलेख व्यवस्थापन सम्बन्धमा र शिक्षासम्बन्धी सवालहरूमा गरी ६१ बुँदामा निर्देशन जारी गरेको थियो।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको तेत्तीसौं प्रतिवेदनसमेत आधारमा देहायका कार्यहरू गर्न सके स्थानीय तहमा देखिएका बेथितिहरू न्यूनीकरण हुने अपेक्षा गर्न सकिन्छ–

- स्थानीय तहले सञ्चालन गर्ने योजनाको पहिचान, छनोटदेखि बजेट तर्जुमा र कार्यान्वयनमा स्पष्ट कानुन र कार्यविधि बनाई कार्य गर्ने। आयोजना छनोटमा पारदर्शिता कायम गरी आयोजनाको दिगो कार्यान्वयनमा प्राथमिकतापूर्वक काम गर्ने।
- सार्वजनिक खरिद ऐन नियमसँग तादात्म्यता हुने गरी स्थानीय तहको खरिद कानुन तर्जुमा र कार्यान्वयन गर्ने। खरिद कार्यलाई व्यवस्थित तुल्याउने। आर्थिक अनुशासन कायम गर्ने।
- उपभोक्ता समितिका पदाधिकारीलाई जिम्मेवार र जवाफदेही बनाउने कार्यविधि तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्ने।
- स्वीकृत संगठन संरचना तथा दरबन्दीअनुसार मात्र कर्मचारी राख्ने।
- करारमा कर्मचारी भर्ना गर्ने प्रक्रियालाई व्यवस्थित र प्रतिस्पर्धाका आधारमा पारदर्शी र योग्यता प्रणालीमा आधारित बनाउन स्पष्ट मापदण्ड बनाई लागू गर्ने।
- विद्यालय, सहकारीलगायतका निकायमा हुने खरिद कार्यलाई पनि खरिद कानुनबमोजिम कार्यान्वयन गर्ने।
- अनुदान वितरणको कार्यलाई प्रभावकारी बनाउन उत्पादनशील तथा रोजगारमूलक क्षेत्रमा मात्र वितरण गर्ने गरी संघ र प्रदेशका अनुदानसँग सामञ्जस्यता कायम हुने गरी मापदण्ड बनाई लागू गर्ने। अनुदान वितरण कार्यको प्रभावकारिता अध्ययन गरी गराई व्यवस्थित गर्ने।
- बैठक, इन्धनलगायतका चालु खर्चमा नियन्त्रण गर्ने तथा स्रोतको कुशलतापूर्वक परिचालनमार्फत मितव्ययिता कायम गर्न कार्यसञ्चालन निर्देशिका बनाई कार्यान्वयन गर्ने।
- वार्षिक विनियोजनभन्दा बाहिर गएर खर्च गर्ने गरेको पाइएको हुँदा जथाभावी रकमान्तर नियन्त्रण गर्ने।
- नदीजन्य पदार्थको ठेक्कामा पारदर्शी रूपमा प्रतिस्पर्धा गराई ठेक्का लगाउने व्यवस्था मिलाउने तथा आवश्यकता र औचित्यबिना नै कुनै पनि प्रकारको कर राजस्व छुट दिने व्यवस्थालाई निरुत्साहन गर्ने।
- स्थानीय तहमा सुशासन कायम गर्नका लागि स्थानीय तहको अगुवाइमा प्रदेश र संघको समन्वय र सहजीकरणमा प्रभावकारी कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्ने।

उपसंहार

स्थानीय तह संघीय संरचनाको तल्लो र नागरिकको नजिकको संयन्त्र हो, जसले नागरिकका आधारभूत सेवाहरू प्रवाह गर्दछ। स्थानीयस्तरमा प्रवाह गरिने त्यस्ता सेवाहरू जुन सेवा प्रवाह गर्दा मितव्ययी र प्रभावकारी हुन्छ त्यस्ता सेवाहरू संविधानले नै स्थानीय तहलाई जिम्मेवारी तोकेको छ। तर संघीयताको कार्यान्वयनको सुरुवातमा हामी छौं र हामीले संघीयता कार्यान्वयनलाई अन्तिम रूप दिनका लागि अझै धेरै कामहरू गर्न बाँकी छ। संघीय निजामती सेवा ऐन जारी हुन नसक्दा यसले प्रदेश र पालिकाका कर्मचारीसम्बन्धी ऐनहरू बन्न सकेका छैनन् भने प्रदेश र स्थानीय तहमा रिक्त पदहरूसमेत पूर्ति हुन सकेका छैनन्। एकातर्फ संघीयताले नागरिकहरूको नजिक सेवा पुऱ्याउने सोच राखेको छ भने अर्कोतर्फ संघीयताअनुरूपका कानुनहरू समयमै नबन्दा तिनका कारण सेवा प्रवाहमा समस्या देखिएको छ। जसले गर्दा नागरिकहरूमा संघीयताकै विषयमा प्रश्न गर्नसमेत थालेको पाइन्छ।

शिशु संरचनाका रूपमा रहेका स्थानीय तहहरूमा एकातर्फ कर्मचारीको न्यूनता छ भने अर्कोतर्फ स्थानीयलाई तोकिएका कामहरू गर्न सक्ने जनशक्ति, सक्षमता र सामर्थ्यता ज्यादै न्यून रहेको छ। त्यसैगरी राजनैतिक संस्कारको उन्नत विकास हुन नसक्दा स्थानीय तहमा दलीय किचलो र भागबन्डाले स्थानीय शासन प्रणालीमा विभिन्न बेथितिहरू देखिएका छन्। आर्थिक तथा प्रशासनिक बेथितिहरूको चाङ निकै ठूलो छ। यसका लागि संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले विभिन्न प्रणालीहरूको माध्यमबाट पालिका तहमा थिति बसाउने प्रयासहरू भने भैरहेका छन्। स्थानीय तहको संस्थागत क्षमताको मूल्याङ्कन गर्नेदेखि लिएर स्थानीय तहमा रहेको वित्तीय जोखिम मूल्याङ्कनका विधि तथा प्रणालीहरूको तर्जुमा र कार्यान्वयनका माध्यमबाट पछिल्लो समय स्थानीय तहहरूको क्षमता विकासका प्रयासहरू भैरहेका छन्। संघीय सरकारबाट पर्याप्त क्षमता विकास तथा सहजीकरणमा काम हुन सकेमा स्थानीय शासन प्रणाली व्यवस्थित र प्रभावकारी बन्न जाने अपेक्षा गर्न सकिन्छ।

सन्दर्भ सामग्रीहरू

- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको तेत्तीसौं वार्षिक प्रतिवेदन, २०८०
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबाट भएको स्थानीय तहमा हुने भ्रष्टाचारसम्बन्धी अध्ययन, २०७६
- स्थानीय तह संस्थागत क्षमता स्वमूल्याङ्कन कार्यविधि, २०७७
- स्थानीय तह वित्तीय सुशासन जोखिम मूल्याङ्कन कार्यविधि, २०७७
- विभिन्न पत्रपत्रिकामा आएका स्थानीय तहमा देखिएका बेथितिहरू

Corruption-the Main Obstacle in the Justice Delivery Systems

Dr. Bhimarjun Acharya[1]

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 which envision about 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 fulfilment of human rights and justices recognized by such instruments. To fulfil 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

1 The author is a leading constitutional lawyer, scholar and analyst in the country. He practices law at the Supreme Court of Nepal mainly in the area of constitutional law. An LL.M. and a Ph.D. in the area of constitution, Dr. Acharya has authored and edited numerous articles, books and research papers on the subjects of Constitution, law & politics. His major books, amongst others, include: Constitution and Constitutionalism (2020), The Concept of Judicial Review (2020), Law & Politics (2014), Comparative Systems of Judicial Review (2012), My Essays in Law, Media Freedom and Politics (2012), Civilian Control Mechanisms of Security Forces in Nepal: A Comparative Perspective (2011); Dynamics of Fundamental Rights (2009); Fundamental Rights in the World Constitutions (2008), Constituent Assembly: Processes and Experiences (2006); Making Constitution through Constituent Assembly (2006) and so forth. He regularly contributes views and opinions on current constitutional and political issues to major televisions and contributes articles to the major national newspapers.

justice are exercised by courts and other judicial institutions in accordance with the Constitution, the laws and the recognised 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.

The Constitution has stipulated a three-tier Court system namely: the Supreme Court, the High Court[2], and the District Court[3]. In addition to 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 applications, claims and controversies. Administrative Court, 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 do not need reform. But, to effect change, it may not be necessary to start from a blank slate and create everything 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/power of the Supreme Court to hear petitions challenging the constitutionality of any law and declare such law or any part of it void to ensure that

2 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.

3 The District Court is a court of 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 first instance.

justice is done. It can also, when convinced, respond to public-interest litigation involving constitutional and legal issues. [1] As the custodian 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 following the law for contempt of itself and of its subordinate courts or judicial institutions.

[1] 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.

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. For this the authorities and officials should first value the rule of law. 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 help to create conducive situation on

the part of people to truly realize the fruits of fundamental rights and other protection of the Constitution. Major challenge of today is the gap between the books and actions of the authorities and officials with regard to implementing the fundamental rights.

Values of Rule of Law

Procedural Values: Rule of law requires some procedural guarantee for ensuring the people that it is substantially correct. To do so, the rule of law should go under a procedural criterion whereby it is judged whether it is just, fair and reasonable or not. Fuller has emphasized procedural values while setting minimalists criteria. [4]The procedural rules may be of some forms like i) law making process should be participatory and transparent; ii) limited stability of law; iii) predictability of law; iv) enforceability of law etc.

Institutional values: Rule of law not only requires the procedural values to be effective in society, but also needs some institutions to ensure their implementation. Such institutions are crucial of values for the rule of law which directly or indirectly influence its operation and function. The court, police, prosecutor, prison, legal professional and civil administration agencies are primary institutions for the rule of law etc. [5]

Legitimacy of Law: Law should not only be legal, but also be legitimate. The law may fulfill all the formal and procedural criteria but it does not exist if it lacks support of citizenry who it affects to. In this relation, Huntington says "legitimacy is a mushy concept that political analysts do well to avoid". [6]Raz opines that in democratic regime, laws and policies typically derive their legitimacy from direct or delegated consent by members of the polity. [7] What happens if the society is multi-ethnic having diverse social values? For this, Brooks suggests that 'the rule of law is not something that exists "beyond culture" and therefore the problem can be solved by rewriting Constitutions and statutes and adding into existing culture the simple formal structure of law. [8]

Justice delivery system

More than half a century of the Constitution[9] at work many issues are discussed relating to the working of the judiciary; from the difficult problems of appointments to the judiciary to the problems of court clogging and judicial delays. The Constitution guarantees for the

4 Lon Fuller, THE MORALITY OF LAW, Universal Law Publishing Co. Pvt. Ltd. , (2000), at 39.

5 See also: Joseph Raz, THE AUTHORITY OF LAW (2nd eds, Oxford University Press, New York 2009) at 105.

6 *Id.* at 33.

7 *Id.* at 46.

8 Rosa Ehrenreich Brooks, 'THE NEW IMPERIALISM: VIOLENCE, NORMS, AND THE RULE OF LAW', (2003) 101 Michigan Law Review, at 35.

9 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.

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 constrains 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.

(Though it is the old survey) The national survey of public opinion on the performance of judiciary in Nepal (the first and last survey of its nature to date) (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. [10] As those findings are still relevant and applicable to our time and context, this article has cited some of them as follows:

Corruption: In the survey, nearly one –third (30. 5%) of the total respondents have said they had 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. [11]

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 were 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. [12]

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

10 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.

11 Id. at 11.

12 Id. at 15

expenses. [13]

Impartiality: A majority (52. 2%) of the general public respondents believed that only a few judges were impartial. [14]

Need of Changes 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. "[15] In our context, in addition to corruption, the administration of justice system suffers from many 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. 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. Among other things, these factors have been barriers on the part of people to have proper access to justice and fundamental rights.

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, equality, and all forms of justice. The Bill of Rights establishes basic civil liberties and social, economic, and cultural rights on the part of Nepali people that the government cannot violate. 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 this constitution. The federal parliament so far has completed this job. However, grievances relating to meaningful and genuine access of people to justice and fundamental rights remain unaddressed. The government needs to pay attention to providing meaningful and genuine access for people to the enjoyment of fundamental rights. The justice and judiciary must be accessible for all people. To achieve this goal as envisioned by the Constitution corruption of any form must be controlled and punished thereof. The goal of justice as the constitutional mandate shall only be met when we have genuine good governance, rule of law, corruption-free judiciary, corruption-free polity, corruption-free bureaucracy, and corruption-free society.

13 Id. at 16.

14 Ibid.

15 John Rawls, A THEORY OF JUSTICE, Oxford University Press (1971), at 3.

A Historical Analysis of Revenue Leakage and Tax Evasion in Nepal

Dipesh Kumar Ghimire, PhD[1]

Abstract

This paper explores into the persistent issue of revenue leakage and tax evasion in Nepal across different historical regimes, focusing on the Shah, Rana, Panchayat, democratic, and republican eras. The study scrutinizes how corruption, mismanagement, and favoritism led to widespread revenue misappropriation, causing substantial losses to the state exchequer. The paper examines instances from various periods, including the exploitation of taxation systems, smuggling operations, duty exemptions, and irregularities in tax collections. It highlights instances of misuse of power by rulers and officials, impacting economic development, hindering entrepreneurship, and causing financial losses to the nation. The study reveals a continuous trend of embezzlement, where loopholes in the tax system are exploited for personal gains, ultimately impeding the country's progress and socioeconomic growth.

Key Words: Revenue, Leakage, Tax Evasion, Underdevelopment, Nepal

1. Introduction

There has been continuation in events of revenue leakage and tax evasion in Nepal. During the Shah and Rana regime, there was no difference between public and private property. However, some examples of revenue embezzling events can be found during those times as well. The revenue leakage and tax evasion events seem to have increased tremendously in modern regimes. With the corrupt behavior of the officials working in tax administration, tax evasion and unlawful waiving of tax becomes easy, and the state income gets decreased. The quality of investment from public and financial institutions becomes poor which leads to inflation. Holmes (2015) argues that corruption always leads to decreased revenue to the state, as corrupt officials exempt citizens and firms from fines, taxes, etc. in return for bribes.

This paper aims to explore into the historical analysis of revenue leakage and tax evasion in Nepal, shedding light on their impacts and underlying causes. By examining these facets, it seeks to provide insights into potential strategies to mitigate these issues and

1 Dr. Ghimire is an Asst. Professor in Sociology working at the Central Department of Sociology, Tribhuvan University, Kirtipur, Nepal. His Email address is dipesh. ghimire333@gmail. com

enhance the country's fiscal stability.

2. Methodology

The research adopts a historical analytical method to examine the persistent problem of revenue leakage and tax evasion in Nepal throughout diverse historical epochs: the Shah, Rana, Panchayat, democratic, and republican eras. Employing a qualitative approach, the study synthesizes primary sources like historical records, government documents, and scholarly works to trace the patterns and evolution of fiscal mismanagement. By conducting a comparative analysis and scrutinizing specific case studies and scandals from each period, the research unveils how corruption, administrative lapses, and exploitation of tax systems have led to significant revenue losses. It integrates economic theories and empirical evidence to comprehend the complex facets of revenue misappropriation in Nepal and suggests strategic insights for mitigating these persistent challenges in the country's governance.

3. Understanding Revenue Leakage and Tax Evasion

Revenue leakage refers to the loss of government income or funds that should rightfully be collected through taxes, duties, or other sources due to various factors, including evasion, loopholes, or inefficiencies in the tax system (Karki & Bhattarai, 2019). Revenue leakage represents a critical concern for governments worldwide, constituting the loss or shortfall of revenue that should rightfully increase from various sources such as taxes, tariffs, or duties. It denotes the gap between the potential revenue the government could collect, and the actual amount collected, resulting from a myriad of factors including evasion strategies, regulatory loopholes, or inefficiencies within the tax collection mechanisms (Karki & Bhattarai, 2019).

Revenue leakage manifests in multiple forms, encompassing tax evasion, avoidance, non-compliance, and ineffective tax administration. Tax avoidance, however, refers to legal strategies employed to minimize tax liabilities without violating the law, often leveraging loopholes or preferential tax treatments. Several factors contribute to revenue leakage, including inadequate enforcement mechanisms, complex tax structures, global economic influences, and regulatory loopholes. These loopholes and inefficiencies create opportunities for tax evasion tactics and non-compliance behaviors, resulting in substantial revenue losses for governments (Shrestha & Pant, 2020). The implications of revenue leakage are far-reaching, impacting a nation's fiscal health, economic stability, and societal well-being. Reduced government revenue restricts funding for essential public services, infrastructure development, and social welfare programs, hindering socioeconomic progress and exacerbating income inequality (Dhakal, 2018).

Addressing revenue leakage necessitates comprehensive measures, including improving

tax compliance through enhanced enforcement, simplifying tax structures, closing regulatory loopholes, and fostering international cooperation to combat cross-border tax evasion (Rai, 2020). Strengthening tax administration, increasing transparency, and leveraging technological advancements for better monitoring and compliance also play pivotal roles in curbing revenue leakage (Thapa & Pokharel, 2019). So, the revenue leakage represents a multifaceted challenge for governments, significantly impacting their fiscal stability and hindering economic development.

In the other hand, tax evasion involves illegal or unethical practices by individuals or corporations to avoid paying taxes by underreporting income or exploiting legal loopholes (Poudel & Dhungel, 2017). Tax evasion represents a deliberate and illicit effort by individuals or entities to evade paying taxes owed to the government by employing fraudulent, illegal, or unethical means. It involves a spectrum of practices aimed at misrepresenting income, assets, or expenses to reduce tax liabilities, exploiting legal loopholes, or intentionally disregarding tax obligations to avoid paying the full amount of taxes owed (Poudel & Dhungel, 2017). Tax evasion encompasses various activities, including underreporting income, overstating deductions, concealing assets, engaging in cash transactions to evade detection, and utilizing offshore accounts or complex financial structures to hide wealth (Karki & Bhattarai, 2019). It is a violation of tax laws and regulations, compromising the integrity of the tax system and contributing to revenue losses for governments.

Tax evasion assumes various forms, ranging from small-scale individual evasion to sophisticated schemes orchestrated by corporations or high-net-worth individuals (Shrestha & Pant, 2020). Its causes are multifaceted, including a lack of compliance culture, complex tax structures, inadequate enforcement, globalization facilitating offshore tax havens, and gaps in regulatory frameworks that create opportunities for evasion. Tax evasion has profound implications for governments, economies, and societies. It results in significant revenue losses, undermining a government's ability to fund essential public services, infrastructure development, and social welfare programs (Dhakal, 2018). Furthermore, it distorts market fairness, exacerbates income inequality, and erodes public trust in the fairness and effectiveness of the tax system.

Combatting tax evasion necessitates robust enforcement mechanisms, enhanced transparency, and international cooperation to address cross-border evasion and offshore tax havens (Rai, 2020). Strengthening tax administration, implementing stricter penalties for evasion, improving taxpayer education, and leveraging technology for better monitoring and compliance are critical strategies in mitigating tax evasion. So, tax evasion poses significant challenges to governments and societies, undermining fiscal integrity and hindering economic development. Understanding its various forms, causes,

and implementing effective enforcement measures and policies are vital in combating tax evasion and fostering fair and equitable taxation for sustainable economic growth.

Impact of Revenue Leakage and Tax Evasion

Revenue leakage and tax evasion have substantial impacts on economies globally. Revenue leakage refers to the loss of income or funds that a government or organization should rightfully collect, often occurring due to inefficiencies, loopholes, or intentional evasion. Tax evasion, on the other hand, involves illegal means to evade paying taxes, such as underreporting income, overvaluing deductions, or hiding assets. Both phenomena significantly affect government revenues, public services, and economic stability (OECD, 2020).

The consequences of revenue leakage and tax evasion are multifaceted. Firstly, these practices reduce the government's ability to generate income necessary for funding essential public services. The shortfall in revenue can hamper investments in infrastructure, healthcare, education, and social welfare programs (PwC, 2019). As a result, citizens might experience reduced access to quality public services, hindering societal development and welfare.

Moreover, revenue leakage and tax evasion contribute to economic inequality by placing a disproportionate burden on honest taxpayers. When individuals or corporations evade taxes, the government might compensate by raising taxes on compliant taxpayers or cutting public services, exacerbating income disparities (Alstfadsæter et al. , 2019). This inequality can breed social discontent and erode trust in the fairness of the tax system and government institutions. Furthermore, revenue leakage and tax evasion have wider implications for national economies. They can weaken investor confidence, hinder foreign direct investment, and limit economic growth opportunities. Reduced government revenue also impacts fiscal deficit levels, potentially leading to increased borrowing or decreased expenditure in critical areas, affecting macroeconomic stability (IMF, 2018).

Similarly, some study indicates that revenue leakage and tax evasion have severe economic ramifications for Nepal, leading to substantial revenue deficits and hindering the government's ability to fund essential public services and infrastructure projects (Acharya & Basnyat, 2016). The resultant budget shortfalls constrain development initiatives and impede overall economic progress. The societal impact of revenue leakage and tax evasion in Nepal is profound, exacerbating income inequality and impeding efforts to address poverty and social welfare (Bhandari, 2019). Reduced government revenue limits investment in healthcare, education, and social programs, widening the gap between the affluent and marginalized communities.

Studies demonstrate that revenue leakage and tax evasion impede the government's

capacity to provide quality services and develop vital infrastructure, stalling progress in sectors crucial for Nepal's socio-economic advancement (Dhungana & Thapa, 2018). Inadequate resources hinder the delivery of basic services, hampering overall societal well-being.

The revenue leakage and tax evasion pose significant challenges to economies worldwide, impacting government revenues, public services, economic equality, and stability. Addressing these issues demands collaborative efforts at local, national, and international levels to strengthen tax systems, promote compliance, and foster transparency to ensure fair and equitable contributions from all entities.

Revenue Leakage and Tax Burden over the People in Shah and Rana Regime

During the Shah regime, internal conflict and continuation of state extension led to the reduction in income resources after the death of Prithvi Narayan Shah. Due to the luxurious lifestyle of the King and royal family, the expenses of the palace were increasing. The military management had been a burden to the state and the state had been sinking into crisis (Whelpton, 2005). To manage the crisis, the contemporary government had increased the taxation rate to entrepreneurs and businessmen due to which many cottage industries and business got closed (Aryal, 2061 B. S.). At that time, the big landlords did not bear any responsibility to the state while poor people must pay expensive taxation (Regmi, 1999).

During the Shah Regime, tax was collected from the three levels, palace, state, and local administration. The Kings used to collect tax casually in the name of sacred programs. One of the taxations on public level was darshanbhet which was collected while giving appointment and promotion to the public service employees and military personnel. Similarly, various traders such as oil and curd also had to pay tax. The hunters and those using meat of dead animals had to offer skin to the government. Later, this tax was collected as cash (Regmi; 1999). There was not a well-managed and scientific system to keep record of the tax collected at that time. Thus, there had been excessive misuse of the tax (Regmi, 2074 B. S.).

The situation remained the same during the Rana regime. With the intension of increasing income, Rana rulers offered the contract of custom to the bidders who gave the most auction amount. The tax collected after the auction amount would be the income of the contractor. The contractor started importing more and more goods to increase tax. The general people were affected by this (Pande, 2076 B. S.). During this time, many custom offices were established towards the south border of the country. Not only the customs, but the Rana rulers also collected money from different checkpoints within the country as Jagaat (a kind of tax). Jagaat was also collected through contractors. The people paid

jagaat in seven places while transporting goods from Bhairahawa to Pokhara (Pande, 2076 B. S. ; 129).

Similarly, there had been impropriety in exchange rate of Indian coins in Nepal in 1945. Also, the cost of silver was much higher in India than Nepal. At that time, Mahendramalli coins made from silver were smuggled to India. There was black market of Nepali coins in India. The smuggling between Nepal and India started from that time (Pande, 2076a B. S.). The smuggling continued until 1950. To stop the smuggling, the coins were made by mixing silver, copper, and nickel from 1948. However, the smuggling was not stopped. There had been a huge revenue evasion in Nepal due to that smuggling (Pande, 2076b B. S.).

During this time, a heavy tax was levied on the general people to manage the resources for their luxurious lifestyle. Many small and cottage industries were closed because of inability to pay heavy tax. Similarly, a big burden was added to the national treasury when the rulers smuggled a lot of silver coins for their own benefit. While the rulers gave emphasis to their own benefit rather than giving priority to the country's development, development could come in priority. This kind of trend affected the development of the country in three ways. First, the small cottage industries got closed due to inability to pay heavy tax. It destroyed entrepreneurship and decreased employment opportunities in the country. Second, the heavy tax collected from the people was used for lavish lifestyle of the rulers rather than investing in the economic growth and development related activities in the country. Third, the means and resources of the country were out flown to India by smuggling.

Revenue Leakage and Tax Evasion in Post Rana Regime

During the Panchayat regime as well, there had been excessive revenue leakage and tax evasion. The carpet scandal of 1974 was one of the examples. The rulers used to provide custom exempt to the businessmen for importing the foreign currencies and increasing the revenue. During the import of carpet, the contemporary government had provided huge custom-free to the businessmen (ReMAC Nepal, 2063 B. S.). Total 91 people including the contemporary Prime Minister Tulsi Giri, four ministers and other officials along with the businessmen were accused in that scandal. The Commission for Corruption Control had investigated them and convicted them of corruption in 1976 (Subedi, 2069 B. S.). Some businessmen were freed with some fines while the politicians along with Dr. Giri were given clean chit in 1980 (ReMAC Nepal, 2063 B. S.). Similarly, the contemporary director general of the Department of Commerce, Raman Upadhyaya writes; there have been numerous cases of revenue leakage and carpet scandal is representative of all those scandals (Upadhyaya, 2062 B. S. ; 52). The contemporary Minister for the Ministry of Commerce Subedi (2069 B. S.) writes.

“One day, the contemporary Finance Secretary Dr. Bhesh Bahadur Thapa told me that there had been revenue leakage, we could not stop, please help. Three people were given the right to sell the duty-free goods at that time. Two of them were relatives of Chief Secretary of the King Kaji Hansa Man Singh and another was relatives of ADC of King General Sher Bahadur Malla. , nobody could raise voice against them. There had been revenue leakage of about 80 million rupees annually (pp. 27-28). "

The revenue leakage and tax evasion that flourished during the Panchayat regime increased more during democratic and republican regimes. Sher Bahadur Deuba had provided duty free in purchasing cars and foreign currency exchange facility to the members of the parliament for sustaining his government. With that decision, the members of parliament got cars at half price. They misused the facility received and traded those cars to get profit. Total 479 individuals-236 MPs from the 265 member lower and upper houses of parliament, 54 special class officials, and 101 officials from the judicial services, 14 officers of the Royal Nepalese Army (RNA) and 74 from the other service categories-imported duty-free vehicles during that time. The State Affairs Committee of Parliament investigated the government decision and concluded that it had caused the nation a loss of Rs. 500 million in revenue and that those that had imported the vehicles for personal use were still using official vehicles for personal conveyance. This provision got dismissed on April 20, 1998 (Parajuli, 2077 B. S. ; 195). The King continued this after he took over state power on February 1, 2005. After this, the King imported two luxurious cars costing 140 million rupees each for the palace without paying custom duty (ReMAC Nepal, 2063 B. S. ; p. 15).

The first meeting of the CA held on May 28, 2008, announced Nepal as a republican country. The events of revenue leakage and tax evasion continued in the republican regime as well. The CPN (Maoist) party turned 94 cars and jeeps brought from India custom free into the private ones. According to the agreement made between the contemporary Peace and Reconstruction minister Ram Chandra Poudel and CPN (Maoist) leader Ram Bahadur Thapa on June 2007, the duty-free vehicles the CPN (Maoist) party were registered formally in the transportation office without paying tax. Up to 170 percent of the price should be paid as custom duty for importing the cars including custom based on the capacity and price, excise, and VAT. While the CPN (Maoist) legalized the cars and jeeps they had, the government had a loss of at least 40 million rupees (Pro Public, 2065 B. S. ; 52).

The businessmen who looted the state had domination over the government during the tenure of the contemporary Finance Minister Bharat Mohan Adhikari in 2011. Adhikari was very close to all the businessmen and traders. The decisions of the Finance Ministry were done inside the houses of the businessmen and the tax rate and limit were changed

based on the wish of the businessmen. Meanwhile, Finance Secretary Rameshwor Khanal resigned from his post in 2011 because of the activities of the minister (Thapa, 2069 B. S. ; 299).

The Internal Revenue Department had formed an investigation committee on December 23, 2010, to investigate false VAT bill use. According to the committee, 3.25 billion rupees of tax invasion was done. During the investigation, 5 hundred and 18 business firms were found to have used a false VAT bill. 70 million VAT, 3.33 billion income tax and 205 million of excise had been misappropriated. The tax of 6.49 billion was fixed by the Revenue Tribunal. The businessmen had filed a case against this taxation in the Supreme Court. But the Court made the decision in favor of the Revenue Tribunal on January 13, 2020 (Gyawali, 2076 B. S.). Nepal's Department of Revenue Investigation has filed lawsuits claiming a total 24.74 billion rupees in tax evasion in the fiscal year 2020/021 (DRI, 2078 B. S.).

The revenue leakage and tax evasion activities flourished during the Shah and Rana regimes did not stop after the establishment of democracy as well. Rather, it flourished more. The national treasury was exploited by the royal palace, high level politicians and administrative leaders after establishing the democracy. This trend of exploitation continued during the panchayat, democratic, and republican regimes as well. The activities like importing luxury cars without paying custom, making false VAT bills in alliance with the businessmen, and various others leading to excessive financial embezzlement and corruption continued.

Loot in Tax Exemption

In the name of tax exempt, the national treasury in Nepal has been emptied. The government of Nepal formed a three-member Tax Settlement Commission in 2014. The committee decided to collect 9 billion 546 million 115 thousand, 6 hundred and 40 rupees out of 30 billion 525 million 778 thousand 9 hundred 37 rupees remnant. According to the report submitted on December 8, 2015, the remaining 20 billion 979 million 663 thousand 2 hundred and 97 rupees was exempt. The tax was decided to be collected in the state treasury, but the majority was recovered by the corporations. A huge amount of tax to be paid from company were exempt (Acharya and Gyawali, 2074 B. S.).

Table 1: Detail of The Tax Exempt.

Entity	Tax to be paid	Tax paid	Percentage paid
Government corporation	11 billion 856 million 6 hundred thousand	5 billion 443 million 600 thousand	57

Private enterprises and company	18 billion 668 million	4 billion 102 million 422 thousand	22

Source : Acharya & Gyawali (2074 B. S.)

From the reference data, it is found that the events of revenue leakage have also been increasing. The officials responsible for revenue collection are found to have been involved in illegal tax exemption and irregularities in the revenue amount. With the investigation on the complaints made, CIAA had filed 12 cases related to revenue leakage against 87 people in the fiscal year 2019/20 (Figure 1).

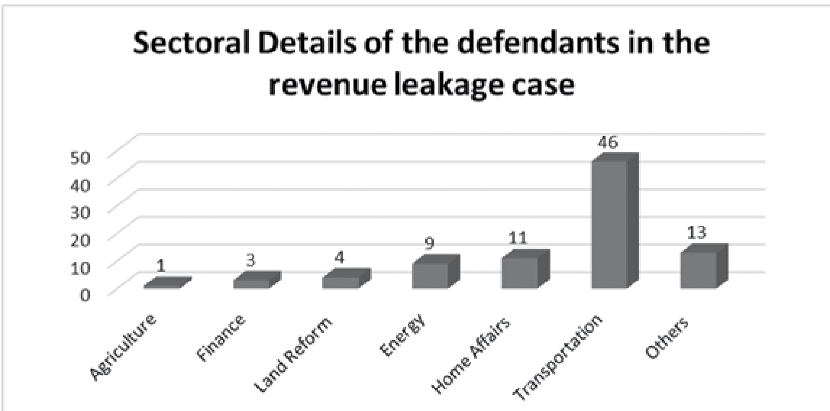


Figure 1: List of officials against who the cases related to revenue leakage were filed.

Source: (CIAA, 2077 B. S.)

In a study carried out during the republican system, 50 percent of revenue could not be collected due to embezzlement. According to the report, the businessmen either do not want to pay the tax or they want to pay less (Pro Public, 2065 B. S. ; 189).

Yikona et al. (2011) finds out that tax evasion has a negative impact on economic growth and development. Tax evasion siphons away money which could be invested in productive areas like diversifying the economy, infrastructure, and social problem. It also leads to the leakage of financial resources away from the national budget toward private spending. Their study concludes that revenue embezzlement leads to underdevelopment. There are various records of revenue embezzlement in the history of Nepal as well. In this way, the loot over the national treasury in the name of tax settlement continued during the republican regime. The events of tax evasion increased during that time. The government agencies in Nepal tasked with investigating revenue leakage and tax evasion face multifaceted challenges in effectively addressing these issues. While agencies like the Inland Revenue Department (IRD) and the Department of Money Laundering

Investigation (DMLI) play pivotal roles, their efforts encounter several obstacles. Limited resources, including human capital and technological infrastructure, often hinder the comprehensive investigation of complex financial schemes aimed at evading taxes. The agencies also encounter challenges related to cross-border transactions and international cooperation, as transnational tax evasion requires collaboration with foreign jurisdictions and entities, which can be intricate and time-consuming due to legal and bureaucratic barriers. Furthermore, the prevalence of informal economic activities and the lack of widespread tax literacy among the population contribute to difficulties in identifying and addressing revenue leakage and tax evasion effectively.

Moreover, these agencies often face internal challenges, such as corruption and lack of autonomy, which can undermine their ability to conduct impartial investigations. Political interference and bureaucratic hurdles may impede the agencies' autonomy, affecting their capacity to pursue high-profile cases of tax evasion without external pressures. Additionally, the slow judicial process and gaps in legal frameworks sometimes result in prolonged investigations and inadequate prosecution of tax evaders, leading to a lack of deterrence against such financial misconduct. These challenges collectively present formidable barriers for government agencies in Nepal, limiting their efficacy in combating revenue leakage and tax evasion comprehensively.

Conclusion and Way Forward

The historical analysis of revenue leakage and tax evasion in Nepal spans various regimes, revealing consistent patterns of financial misconduct, corruption, and mismanagement. Across the Shah, Rana, Panchayat, democratic, and republican eras, instances of exploitation, embezzlement, and misuse of tax systems have significantly impacted the nation's fiscal stability and economic progress. The study sheds light on the multifaceted nature of revenue leakage and tax evasion, delineating their impact on societal welfare, economic development, and governance. Throughout Nepal's history, these phenomena have led to substantial losses in government revenue, hindered essential public service provisions, exacerbated income inequality, and eroded public trust in institutions.

The implications of revenue leakage and tax evasion are far-reaching, transcending different regimes. The consequences encompass decreased investment in critical sectors, limited infrastructure development, and impediments to socio-economic progress. Moreover, the exploitation of tax systems, corrupt practices, and tax exemptions have further widened the gap between the affluent and marginalized communities.

Way Forward

❖ Policy Reforms: Implementing robust tax policies that simplify tax structures and

eliminate loopholes to prevent evasion. Strengthening regulatory frameworks and enhancing tax administration to ensure fairness and transparency in tax collection.

❖ Maintain Independence for Revenue and Asset Units: It is recommended to uphold the placement of the Revenue Investigation Department and the Asset Recovery Department within the scope of the Abuse of Authority Investigation Commission. The autonomy and independent functioning of these bodies are crucial factors. Operating free from executive influence allows these departments to conduct impartial and autonomous actions, ensuring fair and unbiased investigations.

❖ Enforcement Enhancement: Investing in technology-driven solutions for better monitoring and compliance. Enhancing investigative capabilities, bolstering enforcement mechanisms, and increasing penalties for tax evasion to deter financial misconduct.

❖ International Cooperation: Facilitating cooperation with international entities to combat cross-border tax evasion and offshore financial havens. Strengthening partnerships to exchange information and tackle global tax evasion effectively.

❖ Public Awareness and Participation: Promoting tax literacy among the populace, fostering a culture of compliance, and encouraging citizens' participation in accountable governance processes to scrutinize revenue collection and prevent malpractices.

❖ Institutional Strengthening: Addressing internal challenges within government agencies by ensuring autonomy, reducing corruption, and streamlining bureaucratic processes to enable impartial investigations and prosecutions.

❖ Legal Reforms: Enhancing legal frameworks to expedite judicial processes related to tax evasion cases, ensuring timely prosecution and deterrent actions against offenders.

❖ Continuous Monitoring and Evaluation: Establishing mechanisms for regular monitoring, evaluation, and assessment of tax systems' effectiveness in curbing revenue leakage and tax evasion, enabling timely adjustments and improvements.

References:

- Acharya, B. R. (2061). Shree 5 Pratap Singh Shaha. Kathmandu: Shree Krishna Acharya. (In Nepali).
- Acharya, K. & Gyawali, K. (2074). Kara pharchyōṭa āyōgakō kartuta dēśakō ḍhukuṭīmāthi mahā'aparādha (The tax evasion commission's act is a great crime against the country's treasury). Kathmandu: Centre for Investigative Journalism, Nepal. (In Nepali).
- Acharya, R. , & Basnyat, B. (2016). Revenue Leakage in Nepal: Causes and

Control Measures. Nepal Rastra Bank Economic Review, 28(2), 84–100.

- Alstfadsæter, A., Johannesen, N., & Zucman, G. (2019). Tax Evasion and Inequality. NBER Working Paper, 23772.
- Bhandari, S. (2019). Tax Evasion and Its Impact on Income Inequality: A Study in the Context of Nepal. Journal of Business and Social Sciences Research, 4(2), 112–125.
- CIAA (2077). 30th Annual Report of CIAA 2076/77. Kathmandu: Commission for the Investigation of Abuse of Authority. (In Nepali).
- Dhakal, R. (2018). Revenue Leakage in Nepal: A Study of Tax Evasion. Nepal Journal of Finance and Management, 17(1), 45–58.
- Dhungana, S. , & Thapa, B. (2018). Impact of Revenue Leakage on Development: A Case Study of Nepal. International Journal of Development Research, 8(12), 27785–27792.
- DRI (2078). Investigation Bulletin. Year 1, issue 1, Sawan-Asoj, 2078. Kathmandu: Department of Revenue Investigation, Government of Nepal. (In Nepali).
- Gyawali, K. (2076). Nakkali VAT Bill Prakaranma Nyadhikaran kai Phaisala Sadar. (Tribunal Verdict in Fake VAT Bill Case Accepted). Kantipur National Daily. Push, 28. P. 1. (In Nepali).
- Holmes, L. (2015). Corruption: A Very Short Introduction. United Kingdom: Oxford University Press.
- International Monetary Fund (IMF). (2018). Tackling Tax Evasion and Avoidance. Retrieved from https://www. imf. org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2018/12/07/pp121318-tackling-tax-evasion-and-avoidance
- Karki, S. , & Bhattarai, B. (2019). Understanding Revenue Leakage: A Case Study of Tax Evasion in Nepal. Journal of Economic Studies, 6(3), 212–225.
- Koirala, A. (2017). Globalization and Tax Evasion: Challenges for Nepal. Nepal Journal of Economic Studies, 15(1), 56–67.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). (2020). Revenue Statistics 2020. OECD Publishing.
- Pande, B. B. (2076). Tes Bakhat ko Nepal Part: 1 (Nepal on that time. Part:1). Kathmandu: Phoenix Books. (In Nepali).
- Pande, B. B. (2076a). Tes Bakhat ko Nepal Part: 2 (Nepal on that time. Part:2). Kathmandu: Phoenix Books. (In Nepali).
- Pande, B. B. (2076b). Tes Bakhat ko Nepal Part: 4 (Nepal on that time. Part:4). Kathmandu: Phoenix Books. (In Nepali).
- Panta, R. , & Bista, M. (2021). Transparency and Enforcement in Taxation: Implications for Revenue Leakage in Nepal. Journal of Public Administration and Governance, 11(1), 112–128.

- Parajuli, M. (2077). Aankhijhyal bata Nepal ko Rajniti. (Nepalese Politics Through Window). Kathmandu: Sangrila Books. (In Nepali).
- Poudel, S. , & Dhungel, B. (2017). Revenue Leakage and Tax Evasion: A Review of Nepalese Context. Journal of Business and Policy Research, 12(3), 45–60.
- PricewaterhouseCoopers (PwC). (2019). The Impact of Tax Evasion and Avoidance on the Sustainable Development Goals. Retrieved from https://www. pwc. com/gx/en/tax/publications/assets/pwc-impact-of-tax-evasion-and-avoidance-on-the-sdgs. pdf
- Pro Public (2065). Asal Shasan Barsha Pustak (Good Governance Yearbook). Kathmandu: Pro Public, Janahit Shamrakshan Manch. (In Nepali).
- Rai, S. (2020). Addressing Revenue Leakage and Tax Evasion for Sustainable Economic Growth: Insights from Nepal. Journal of Economic Development, Environment and People, 9(3), 112–125.
- Regmi, M. C. (1999). A Study on Nepali Economic History. New Delhi: Adroit Publishers.
- Regmi, R. R. (2074). Nepal ko Itihas: Ek Marxbadi Dristikon (History of Nepal: A Marxist Perspective). Kathmandu: Jagaran Book House. (In Nepali).
- ReMAC Nepal (2063). Sushasan Barsha Pustak 2006 (Good Governance Yearbook 2006). Kathmandu: Research and Media Centre Against Corruption. (In Nepali).
- Shrestha, N. , & Pant, R. (2020). Complex Tax Systems and Revenue Leakage in Nepal: A Case Study Analysis. Journal of Taxation and Regulation of Financial Institutions, 33(4), 212–227.
- Subedi, N. R. (2069). Itihas ko Ek Kalkhanda (A Time in the History). Lalitpur: Jagadamba Prakashan. (In Nepali).
- Thapa, A. , & Pokharel, S. (2019). Technological Challenges in Combating Revenue Leakage and Tax Evasion: Nepal's Perspective. International Journal of Information Management, 45, 234–248.
- Thapa, H. B. (2069). Daliya Dondha: Rajnitik Chalkhel ka Belibistar (Party Conflict: Expansion of political maneuvering). Kathmandu: Sangrila Books. (In Nepali).
- Upadhayaya, R. R. (2062). Jagire ko Jeevan Yatra (Life Journey of an Employee). Kahtmandu: Radha Raman Upadhayaya. (In Nepali).
- Whelpton, J. (2005). A History of Nepal. England: Cambridge University Press.
- Yikona et. al. (2011). Ill-gotten Money and the Economy: Experiences from Malawi and Namibia. Washington DC: The World Bank.

Governance of Revenue Assignments in Nepal

Dr. Gopi K. Khanal[1]

Abstract

While expenditure assignments are important in ascertaining the degree of power sub-national governments have in determining what is of budgetary importance to them, revenue assignments provide the autonomy for provincial and local governments to formulate policies that match citizen preferences in their jurisdictions. With extremely low levels of own-source revenue in practically all these governments, it is critical that they have space for further revenue enhancement. This paper looks at the governance issues relevant to how the 2015 Constitution in Nepal assigns revenue assignments to sub-national governments and whether they are in conformity with not only the functions mandated of them but also how the expenditure assignments are structured. A fair bit of the current discord between the federal and sub-national governments revolves around the difficulties the latter feel they face in raising the needed degree of revenue for their plans and budgets.

Key words: own-source revenues, revenue assignments, common pool problems

Introduction

Revenue assignment, the distribution of revenue generation and management responsibilities among different levels of government, is considered the second pillar of fiscal federalism, followed by the distribution of expenditure functions (Bird, 1999). The degree of revenue decentralization can be measured by the extent of autonomy of subnational governments to choose the tax base, assess the tax base, decide the tax rate, and retain the tax proceeds (Khanal, 2016). The allocation of revenue responsibilities, however, involves both political and technical structures. Given the complexity of revenue assignment, many federations prefer to shift spending responsibilities to subnational governments through transfers, and revenue is often centralized for technical and administrative reasons.

The Constitution of Nepal, 2015, has broadly sorted out tax assignment among the centers, the provinces, and the local governments. The literature on fiscal federalism argues that finance should follow functions. Assigning the spending responsibilities must precede tax

1 Dr. Khanal is an Governance of Revenue Assignments in Nepal

assignment. The structure and level of revenue assignments matter for governance. There is evidence in the literature that own-source revenues increase downward accountability and reduce fiduciary risk[2] at the subnational level in the long term. On the other hand, spending decentralization through fiscal transfers is often subject to the common pool problem[3] and the principal-agent problem.

Theoretical Underpinnings of Revenue Assignment

The literature on fiscal federalism[4] has discussed some of the underlying principles of revenue assignments. The most cited one is the principle of subsidiarity, adopted by the European Union. According to this principle, taxing, spending, and regulating functions should be carried out by the lowest level of governments, unless a convincing case can be justified to carry on such functions by higher orders of governments (Shah, 2004). The literature has also given due importance to the theory propounded by Richard Musgrave in the 1950s. His theory suggests that the government has three main economic roles: maintaining macroeconomic stability, allocating resources to foster growth and development, and distributing resources in an equitable manner (Musgrave & Musgrave, 2004). He argues that central governments are best suited for macro-economic stabilization—reduction of volatility in the economy-and the distribution of economic resources for maintaining distributive justice across the country. As such, any tax related to these two functions of stabilization and distributive justice should lie with the central government. Taxes that are immobile and that do not create any kind of negative externality should be assigned to lower orders of governments. According to this theory, customs duty, external excise duty, and income tax should be at the center, given their implications for economic stabilization and distributive justice. On this ground, the best-suited taxes for the local government are small business tax and property tax. These taxes do not create any externality to other jurisdictions.

Another mostly cited principle of taxation is no taxation without representation (Tutt, 2010). Developed in the USA against the British system of collecting taxes in its colony, this theory suggests that it is only the representatives of the people who have the power to tax. It says that people have the power to say to the government, 'Don't take my money

2 Fiduciary risk is defined as the possibility of misuse, mismanagement, inefficiency, and ineffectiveness of public funds due to weak capacity to deliver results, poor or non-compliance with due process of law, and corruption in public sectors. The literature has categorized fiduciary risks into process risks, corruption risks, and result risks.

3 The common pool problem arises when spending agents use public funds only for the benefits of certain groups, and those net benefits accrued to such groups exceed the average benefits received by people in the whole country.

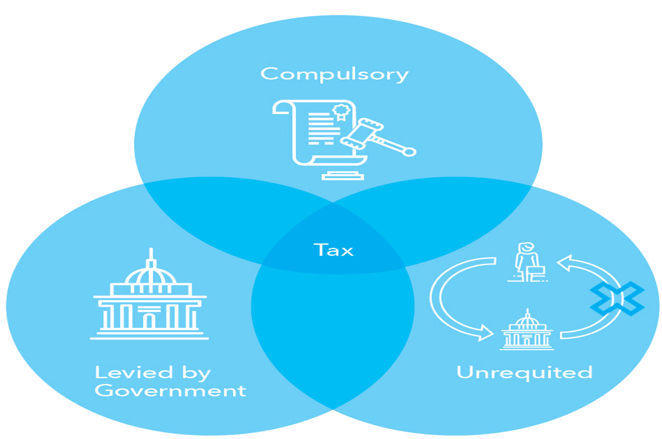
4 Fiscal federalism is all about strengthening the fiscal power of each level of government for the economic empowerment of people. In the process, it involves the distribution of spending, taxing, and regulatory functions related to public finance among the different levels of government.

unless I have a say in this decision. " In Nepal, only the local assembly, provincial assembly, and federal parliament have these rights.

Some of the literature on fiscal federalism has found the merits of revenue decentralization vis-à-vis spending decentralization. For instance, a recent study by Nakatani (2023) finds that in countries with higher levels of decentralization, spending decentralization is associated with a higher probability of fiscal risks (Nakatani, 2023). Saptono and Mahmud (2023) found the crowding-in effects of intergovernmental transfers on local tax revenues. They assert that revenue centralization combined with intergovernmental transfers to local governments seems to be a better policy option than local tax autonomy. Oates (1985) posited that greater decentralization may result in the loss of certain economies of scale with the consequent increase in administration costs and the size of government. For instance, some local governments in Nepal have increased the size of their bureaucracy, creating a fiscal burden for the future. Manor (1999) argued that decentralization reduces grand theft but increases petty corruption at the local level. Bardhan and Mookherjee (1998) argue that local elites may increase the local tax burden on the middle class to finance the projects that benefit the local elites more.

Conceptual Underpinnings of Taxation

Taxes are unrequited compulsory payments to the government. They are required by law and are thus compulsory in nature. They involve payments to a government, be it a national or subnational government. They are unrequited in the sense that the taxes paid by an individual are not directly linked to receiving specific services or benefits from the government. Though technically it is not reciprocal, politically and morally, taxes should be mobilized for the broader benefits of the citizens.



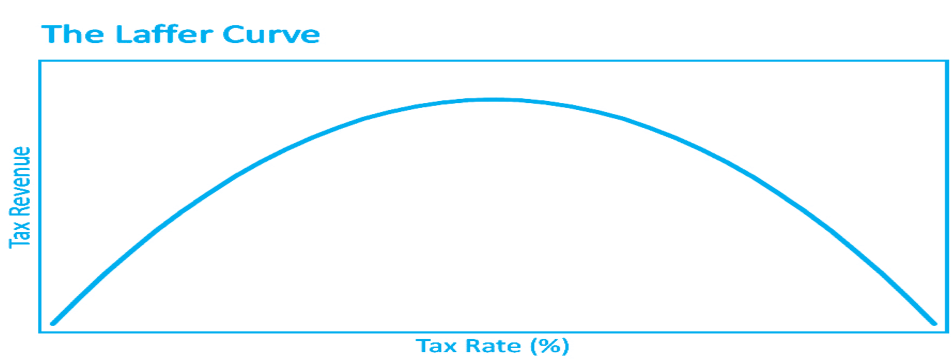
Source: International Monetary Fund

Tax has two components: the tax rate and the tax base. The tax rate is a percentage or a specific amount (in currency value) levied in proportion to a given value or quantity. The tax base refers to the economic activity subject to taxation. A tax base is considered broad if it comprehensively defines taxable activities (e. g. , with only limited exemptions). Conversely, a tax base is considered narrow if it applies to only a limited set of economic activities (e. g. , with various exemptions).

Tax Revenue = Tax Rate (%) × Tax Base

There is no universally accepted theory on the optimal tax rate. Economists share a common consensus on the non-linear relationship between the tax rate and tax revenues. The American economist Arthur Laffer illustrated this argument, known as the Laffer Curve in the field of public finance (Hemming and Kay, 1980). The Laffer Curve demonstrates that governments can only go so far in increasing the tax rate, shown on the X-axis, until it reaches a revenue-maximizing point, shown on the Y-axis. Past this point, further increases in the tax rate have a disproportionately large effect on reducing the base and could thus reduce, rather than increase, revenues. Despite substantial uncertainty over the estimation of revenue-maximizing tax rates, the Laffer Curve illustrates a simple yet important message: the relationship between tax revenues and tax rates cannot be meaningfully analyzed without also considering the tax base.

Another point to note is that tax revenue may vary, even in a situation where the legislated tax rates and tax bases remain unchanged. The theoretical constructs of the Laffer Curve hold ground even in Nepal. Nepal should make efforts to increase the tax base rather than relying on the tax rate. Nepal's tax-to-GDP ratio has reached around 20%, which is higher than the South Asian average (Ministry of Finance, 2023). There are limited possibilities to increase fiscal space on the revenue front just by increasing the tax rate. To attract private investment, Nepal must not rely on the rate but rather focus on broadening its tax bases.



The overarching objective of taxation is to allow the government to raise sufficient funds while promoting society's overall welfare and minimizing interference with the optimal allocation of resources in the economy. From this perspective, there are six widely accepted criteria against which the merits of a tax can be assessed:

Effectiveness: The primary goal of taxation is to raise revenue for governments. Therefore, assessing how effective a tax is in achieving this objective is important. Though the primary goal of taxation is to widen the fiscal space for meeting expenditure needs, taxation in the modern era is also an instrument to enhance economic growth by providing appropriate incentives to the private sector for investment that will generate employment for citizens. This rule is applied to sub-national governments as well. Taxes create a contractual obligation for the government to serve its citizens. Mismanagement of tax resources is a violation of this contract. Unfortunately, this fundamental crux of the tax has often been ignored and undermined by public officials. Misuse of the tax system for private gain is a crime against the citizens, if not against the nation.

Efficiency: This concept relates to the notion that good taxes ought to minimize economic distortions. An example of an efficient tax might be a tax on goods for which the demand and supply are very inelastic, as it will ultimately have minimal effects on the behaviors of consumers and suppliers. Taxes are also economic instruments to provide incentives for the private sector to make investments that could generate employment for citizens. However, there are some instances where tax policies have been devised as a means of policy corruption by making policies in such a way that a certain group of people with stakes get benefits at the cost of ordinary citizens. There is no explicit legal mechanism to fight against policy corruption in the country. Though the voters have the power to check policy corruption during elections, it has not been effective due to the ignorance of the voters. We have adopted such a system that politicians can occupy public posts by pleasing their own. They do not need to be accountable to the whole nation.

Fairness: There are various dimensions by which one can assess the fairness of a tax. Under one of these dimensions, horizontal equity, a tax is considered fair if taxpayers in similar circumstances are treated similarly (e. g. , face identical tax burdens). Another dimension is vertical equity, which considers a tax to be fair if taxpayers who have more pay more (also sometimes referred to as the ability-to-pay principle).

Flexibility: A tax is said to be flexible if it automatically adjusts to changes in the economic environment. A progressive income tax may be regarded as flexible because a larger percentage of income is paid in taxes during periods of economic prosperity (when incomes increase) and a smaller percentage is paid during recessions (when incomes decrease).

Simplicity: A simple tax system is generally viewed as desirable because it tends to reduce administrative costs and promote taxpayer compliance. Nepal has, however, adopted a complex system of taxation. The focus is largely on the rates rather than on broadening bases.

Transparency: Transparency can generally be described as a taxpayer's ability to access information and the ease with which it is accessed, as this allows him or her to understand how the tax system functions and is being used by the government.

Revenue Assignment in Nepal

The Constitution of Nepal, the Local Governments Operation Act, 2017, and the Intergovernmental Fiscal Arrangement Act, 2017 are the main legal foundations for managing the allocation of revenue-raising responsibilities in Federal Nepal. There are exclusive and concurrent taxing powers for different levels of government. The table below highlights the allocation of revenue-generating power and authority. Most broad-based taxes have been reserved for the federal government. Thirty percent of value-added tax and internal excise duties are shared with sub-national governments: 15% with local governments and 15% with provinces.

Taxes			Concurrent Tax of Provinces and Local Governments
Centre	**Province**	**Local**	▪ House and Land Registration Fees ▪ Advertisement Tax ▪ Entertainment Tax ▪ Sales from Sand and Gravel
▪ Custom Duty ▪ Value Added Tax ▪ Personal Income Tax ▪ Corporate Income tax ▪ Remuneration Tax ▪ Visa Fee ▪ Passport Fees ▪ Small Vehicle Tax ▪ Excise Duty	▪ Tax on Agriculture Income ▪ Vehicles Tax	▪ Property Tax ▪ Small Business Tax ▪ Rental Tax ▪ Land Tax ▪ Tax on Scrap Materials ▪ Tax on Herbal Plants ▪ Fees and Changes on Local Services	

The Intergovernmental Fiscal Arrangement Act of 2017 has sorted out the issue of concurrent taxation between the provinces and the local governments. The following provisions have been made to administer and share the concurrent taxes:

Management of Concurrent Tax

Tax	Responsible agencies deciding the tax law making	Responsible agencies for collection of taxes	Share of local government (%)	Share of provincial government	Set Rates
House and land registration fees	Provinces	Local	60	40	Province
Advertisement tax	Local	Local	60	40	Local
Entertainment tax	Provinces	Local	60	40	Province
Sales from sand and gravel	Provinces	Local	60	40	Province

Governance Issues in Revenue Assignment

Nepal is the youngest federal country in the world and is currently grappling with the establishment of the foundational elements of fiscal federalism. Despite its revenue potential, sub-national governments still exhibit high fiscal dependency. The tax capacity at the provincial level is limited, with taxes on agricultural income and vehicle tax being the primary sources of revenue for provinces. According to the law, provinces are required to share 40% of the resources generated from vehicle tax with their respective local governments. However, taxing agricultural income is deemed impractical and politically challenging.

The skewed volume of potential is evident in the fact that most vehicles are registered in Bagmati Province. Resources generated from selling sand and gravel are crucial income sources for many local governments, listed under the exclusive rights of local governments by the Local Government Operation Act. Despite this, the government of Nepal has issued guidelines designating these resources as concurrent rights of provinces and local governments, leading to conflicts among sub-national governments. While some local governments have shared these resources with provinces, many are reluctant to do so. The government of Nepal is in the process of enacting a law to resolve this issue, with significant environmental implications.

Nepal faces substantial responsibilities in maintaining its welfare, necessitating concerted and concrete efforts to expand its fiscal space. One option is to increase tax capacity

through the formulation of appropriate policies, the establishment of credible tax institutions, and the enhancement of technical capacity in revenue administration across all levels of government. Building tax capacity is integral to state-building. According to a recent study by the IMF (2023), even low-income countries can increase the tax-to-GDP ratio by an average of 6. 7 percentage points, reaching their full potential, provided they have the right institutions. However, the volume of tax should be increased by enlarging the GDP pie, not by raising the tax rate. Nepal should adopt policies to mobilize domestic resources by expanding the size of the economic cake to achieve sustainable goals, address climate change, and stabilize the debt-to-GDP ratio.

The Constitution of Nepal has embraced market-preserving federalism, considering the entire country as a single, united market. Fiscal decisions at any jurisdictional level should not create negative externalities or fiscal disincentives for market forces. There have been consistent complaints from the private sector that tax-related decisions of sub-national governments negatively impact investment promotion. To address this, the government of Nepal should collaborate with sub-national governments through an inter-governmental council. The rental tax for corporate sectors is a subject of intense debate between the Ministry of Finance and local governments. While rental tax is the exclusive right of local governments, the Ministry of Finance has classified rent collected by the corporate sector from corporate buildings as part of income tax. This issue remains unresolved.

Property taxes imposed by local governments have faced criticism on equity grounds. Property owners, who are wealthy in terms of assets but may have limited income, have raised concerns about property tax rates and valuations. In core city areas, property values are higher than in outer city areas, leading building owners to argue that higher property values do not necessarily equate to higher income. Contradictory provisions in the Local Government Operation Act, 2017, and the Intergovernmental Fiscal Arrangement Act, 2017, managed by the Ministry of Federal Affairs and General Administration and the Ministry of Finance respectively, contribute to conflicting stances on local taxation. The Ministry of Federal Affairs and General Administration advocates for local finance, while the Ministry of Finance prioritizes broad-based taxation. Nepal heavily relies on consumption-based taxes, such as value-added taxes. The share of income tax in total tax revenue is much lower than that of consumption-based tax. Given Nepal's high dependence on remittances, a prolonged reliance on consumption-based taxes may pose fiscal risks in the future.

Conclusion

Prolonged addiction to external sources is detrimental in the long term. Nepal must raise its own-source revenues for sustainable financing to meet the growing expenditure

needs of all tiers of government. There are rooms for improvement to mobilize internal resources. The Government of Nepal should support building the capacity of sub-national governments to generate own-source revenues. This will help them to reduce the intensive level of horizontal and vertical fiscal imbalances. Mobilizing internal resources matters for good governance. When a country relies on local resources, it will strengthen the downward accountability of public officials toward the citizens. However, Nepal has limited economic capacity to increase its fiscal space without enlarging the size of its economy. The road to good governance is, however, curvy, demanding concerted and concrete efforts.

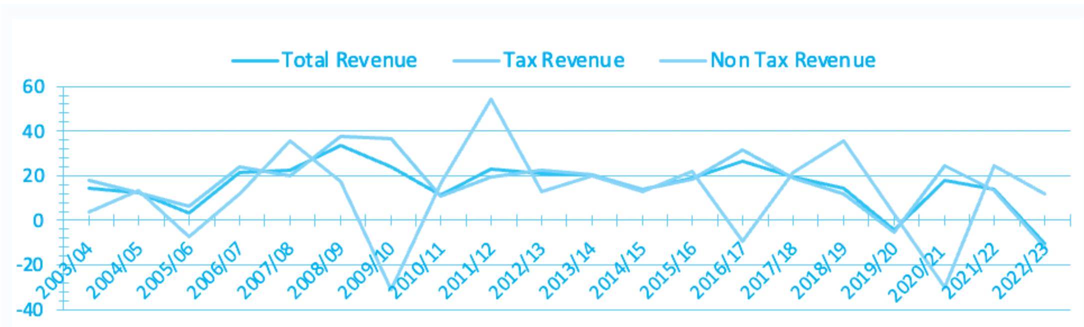
Annex -1

Revenue % Change at the Federal Level

FY	Total Revenue	Tax Revenue	Non-Tax Revenue
2003/04	14. 29	17. 79	3. 78
2004/05	12. 5	12. 31	13. 14
2005/06	3. 08	6. 15	-7. 28
2006/07	21. 35	23. 85	11. 67
2007/08	22. 7	19. 72	35. 46
2008/09	33. 31	37. 46	17. 61
2009/10	24. 06	36. 51	-31. 1
2010/11	11. 45	10. 92	16. 17
2011/12	23. 19	19. 46	54. 39
2012/13	21. 13	22. 43	12. 72
2013/14	20. 47	20. 53	20. 03
2014/15	13. 81	13. 93	12. 97
2015/16	18. 75	18. 3	21. 95
2016/17	26. 4	31. 52	-9. 12
2017/18	19. 29	19. 1	21. 5
2018/19	14. 16	12	35. 4

2019/20	-4. 33	-5. 22	2. 92
2020/21	17. 91	24. 29	-29. 79
2021/22	13. 94	13. 13	24. 68
2022/23	-10. 24	-12. 06	11. 61

Source: Ministry of Finance (2023)



References

- Bailey, J. S. (1999). Local government economics: Principle and practice. London: Macmillan Press LTD.
- Bardhan, Pranab, and Dilip Mookherjee, 1998, "Expenditure Decentralization and the Delivery of Public Services in Developing Countries," CIDER Working Paper No. C98–104 (Berkeley: Center for International and Development Economics Research, University of California).
- Benitez, Juan Carlos, Mansour, Mario, and others (2023). Building Tax Capacity in Developing Countries. Staff Discussion Note SDN/2023/006. International Monetary Fund, Washington, DC.
- Bird, R. M. (1999). Fiscal federalism. In The encyclopedia of taxation and tax policy (pp. 151-154). Toronto: Urban Institute.
- de Mello, L.R., & Barenstein, M. (2006, February 14). Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-Country Analysis. Retrieved from https://papers. ssrn. com/sol3/papers. cfm?abstract_id=879574
- Gambhir, B. (2011). Fiscal Decentralization and Fiduciary Risks: A Case Study of Local Governance in Nepal. Manila: Asian Development Bank.
- Gruber, J. (2017). Public finance and public policy. New York: Worth Publishers.
- Hemming, R., & Kay, J.A. (1980). The Laffer Curve. Fiscal Studies, 1(2), 83–

90. http://www. jstor.org/stable/24434417

- Khanal, G. (2023, August 12). Managing Nepal's fiscal risks. Retrieved from The Kathmandu Post: https://kathmandupost.com/columns/2022/11/02/challenges-of-managing-fiscal-risks-in-nepal
- Khanal, G. K. (2016). Fiscal decentralization and municipal performance in Nepal. Journal of Management and Development, 59-87.
- Manor, J. 1999. The Political Economy of Democratic Decentralization. Washington, DC: World Bank.
- Martinez-Vazquez, J. (2011). The Impact of Fiscal Decentralization: Issues in Theory and Challenges in Practice. ECON Publications, 23.
- Musgrave, R.M. , & Musgrave, P.B.(2004). Public finance in theory and practice. Chennai: McGraw Hill Education (India) Private Limited.
- Nakatani, Ryota. 2023a. "Fiscal Crises, Decentralization, and Indiscipline. " Scottish Journal of Political Economy 70 (5): 459–78.
- Oates, W. 1985. Searching for Leviathan: An Empirical Study. American Economic Review. 75 (4). pp. 748–757.
- Saptono, Prianto Budi, and Gustofan Mahmud. 2023. "Stimulus or Enforcement? How Intergovernmental Transfers Crowd-in Local Taxes in Indonesia. " Public Finance Review 51 (6): 782–837.
- Shah, Anwar, 2004. Fiscal decentralization in developing and transition economies: progress, problems, and the promise, Policy Research Working Paper Series 3282, The World Bank. https://ideas. repec. org/p/wbk/wbrwps/3282. html
- Tutt, J. (2010). "No Taxation Without Representation" in the American Woman Suffrage Movement. Stanford Law Review, 62(5), 1473–1512. http://www. jstor. org/stable/25681867
- Weingast, B. R. (1995). The economic role of political institutions: Market-Preserving federalism and economic development. Journal of Law, Economics and Organization, 11(1), 1-31.
- नेपाल सरकार . (२०७३). कार्यविस्तृतीकरण. काठमाडौं : प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय
- नेपाल सरकार. (२०७२). नेपालको संविधान. काठमाडौं : कानुन किताब व्यवस्था समिति
- नेपाल सरकार. (२०७४). स्थानीय सराकर सञ्चालन ऐन, २०७४. काठमाण्डौं : कानुन किताब व्यवस्था समिति
- नेपाल सरकार. (२०८०). आर्थिक वर्ष २०८०/८१ को बजेट वक्तव्य. काठमाडौं : अर्थ मन्त्रालय

Promotion of Public Awareness as a Countermeasure against Corruption in Nepal with Focus on Role of Commission of the Investigation of Abuse of Authority (CIAA)

Neetij Rai[1]

I. BACKGROUND

Corruption in a simple sense is use of public office for private gains. It hinders development, has corrosive effects on rule of law and prevents people from enjoying their basic rights. Nepal, too has been significantly hampered by the menace of corruption. Nepal has enshrined anti-corruption measures in the constitution and is also a party to both United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) and to United Nations Convention Against Transnational Organized Crime (UNTOC). Today corruption is not just a simple criminal offence, it has also become an organized crime, a white collar crime and a transnational crime, making it extremely complex. In this outset, as it is well said that "complex issues require strategic effort", the constitutionally mandated Commission for the Investigation of Abuse of Authority (CIAA) Nepal has been carrying out its actions based on its Strategic Plan. The Plan has vision of creating a corruption free and ethical society. Similarly, adhering to the provisions of both UNCAC and UNOTC and realizing the reality that the Commission can no longer rely on its traditional approach of investigating and filing corruption cases in courts as counter measure to corruption, the Plan mentions promotional methods as one of the four strategies. Such promotional methods mainly include promoting public awareness regarding the existence, cause and threat posed by corruption. CIAA in recent years has carried out various such activities throughout Nepal. Moreover in Nepal, general public are the major source for filing complaints against corruption in CIAA.

Thus, this article focuses on the recent actions of CIAA on promotion of public awareness as a countermeasure against corruption and also discusses about the challenges and way forward.

II. UNDERSTANDING CORRUPTION

The term 'Corruption' indicates impurity or debasement and when found in the criminal law; it means depravity or gross impropriety. It is the act of doing something with intent to give some advantage inconsistent with official duty and the rights of others.2 Corrupt

1 Under Secretary (Law), Commission of the Investigation of Abuse of Authority (CIAA), Nepal.

2 Brayn A. Garner, BLACK'S LAW DICTIONARY, 8th ed., West Publishing, San Francisco, p.348.

behavior is linked with morality and is determined by the conscience of an individual.[3] Corruption is one of the most serious global threats of our time. It has disastrous effects on the economy and environment and is linked to a crisis of democracy and rising inequalities.[4] Globalization in all of its ramifications has made it much easier than in previous centuries to propagate corrupt pursuits and for corrupt officials to facilitate all manner of transnational and transcontinental forms of crime.[5] Corrupt practices undercut noble international efforts to improve the health, educational attainments, welfare, prosperity and human rights. [6] Corruption is more than the breaking of rules or even self-seeking by public actors to the detriment of others, it is an expressly moral notion that challenges belief in a shared moral fabric. It expresses the transgression of some deeply held and asserted universal norms.[7] Y Meny has given 4 characteristics of corruption, namely:[8]

1. The violation of rules and norms associated with what is perceived to be the general interest (or public ethics) in a political society at a given time;
2. In the course of a secret exchange among political, social and economic markets;
3. With the (anticipated) consequences of a providing individuals or groups with resources of access and influence in the process of political and administrative decision- making that are superior to those available in the (normal) course of open dealings;
4. Eventually, resulting in tangible benefits, material or otherwise, for the party or parties involved in the transaction.

Public corruption is intuitively assigned a far greater and more powerful role than it is, for example, in the simple monetary loss or other individual consequences of the corrupt individual's action. When a corrupt individual holds public office, his corrupt character indicates the danger of systematic damage. The corrupt politician, police officer or judge does not simply threaten harm to particular individuals with whom she/he might come into contact; his existence threatens the entire governmental system of reliance, trust and shared values of which he is a part.[9]

The problem of corruption has engaged the interest of national and international

3 Sudarsan Thapa v Nepal Government, N.K.P. 2064, D.N. 7825.

4 GLOBAL RESOURCE FOR ANTI-CORRUPTION EDUCATION AND YOUTH EMPOWERMENT, <https://grace.unodc.org/grace/en/academia/module-series-on-anti-corruption.html> accessed 20 Dec.2023.

5 Robert I. Rotberg, How Corruption Compromises World Peace and Security, CORRUPTION, GLOBAL SECURITY AND WORLD ORDER, 25, 1-25 (2010).

6 Id 2.

7 Laura S. Undekuffler, Defining Corruption: Implications for Action, CORRUPTION, GLOBAL SECURITY AND WORLD ORDER, 42, 27- 46 (2010).

8 Rajit Bhakta Pradhananga, Ramesh Raj Pradhan and Balram Prasad Raut,' Corruption: Concept, Theory and Judicial Practices In Nepal', NEPAL BAR COUNCIL LAW JOURNAL, 33, (2008).

9 Undekuffler (n 6) 39.

communities for the last two decades. It has been put on center stage by the development community, which has finally recognized that corruption is a major obstacle to sustainable development and reform efforts. This recognition is closely related to the emergence of the concept of good governance.[10] UNCAC managed to put corruption on the map of the international community by setting a comprehensive set of standards for anti-corruption efforts.[11]

III. ANTI-CORRUPTION EFFORTS IN NEPAL

Nepal has a long history of enacting anti-corruption laws. Civil Code (Muluki Ain) was enacted in 1854 AD which contained a chapter on Hakimko Nauma Karaune ko Mahal (Chapter on Complaints against Officers). After nearly 100 years, the country enacted a comprehensive Corruption Prevention Act in 1952 and issued rules which, for the first time, institutionalized the anti-corruption drive in Nepal. The evolution of anti-corruption laws in Nepal indicates that successive governments since 1952 have shown some level of commitments to curb corruption by gradually widening the scope and coverage of the legal scope to fight corruption. [12]

A tabulated effort is shown below.[13]

Table i.

Year	Efforts
1864	Chapter on Complain Against Chief in Civil Code
1954	Enacted Corruption Prevention Act, 1954
1957	Enacted Civil Services and Public Authorities Act, 1957
1961	Promulgated Corruption Control Act, 1961- more extended definition.
1975	Provision of Commission for Prevention for Abuse of Authority as Constitutional body by the second amendment of Constitution of Nepal
1977	Established Commission for Prevention for Abuse of Authority, enacted Commission for Prevention for Abuse of Authority, enacted Commission for Prevention for Abuse of Authority, enacted Commission for Prevention for Abuse of Authority Act, 1977.
1991	Promulgated the Constitution of Kingdom of Nepal , provision for CIAA as constitutional body

10 Lucy Koechlin and Magdalena Sepuulveda Carmona, Corruption and Human Rights: Exploring the Connection, CORRUPTION, GLOBAL SECURITY AND WORLD ORDER 312, 310- 340 (2010).

11 Id 313.

12 Kedar Khadka , NEPAL: CORRUPTION CONUNDRUM, 1 (Eureka Publications, 2018).

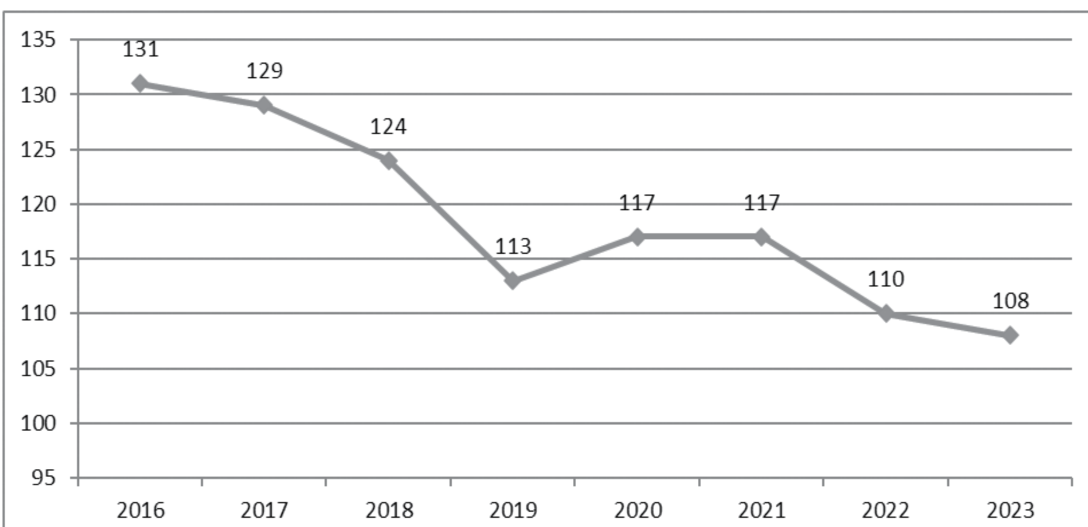
13 Mahesh Sharma Poudel, A Summary of Anti Corruption Measures in Nepal, NEPAL BAR COUNCIL LAW JOURNAL, 281 (2011).

1995	Transparency International chapter was established in Nepal.
1999	Government constitutes a seven member corruption control recommendation Committee under the chairmanship of Mr. Mahadev Yadav.
2002	Judicial Inquiry Commission on Property established, enacted the Prevention of Corruption Act, Special Court Act, Impeachment Act. Nepal signs OECD/ ADB initiative on Anti Corruption in Asia and Pacific
2003	Nepal signs UNCAC and UNTOC
2005	Formed Royal Commission for Corruption Control , later supreme Court gave verdict that it is unconstitutional and declared void.
2006	Enacted Public Procurement Act
2007	Enacted Anti- Money Laundering Act, Good Governance Act
2009	Nepal Government makes Anti- corruption Strategy and Action plan
2011	Nepal ratified UNCAC and UNTOC

IV. SITUATION OF CORRUPTION IN NEPAL

As per the report of Transparency International, following table shows the Global ranking of Nepal in recent years among 180 countries as per Corruption Perception Index (CPI): (Rank 1 being the least corrupt)

Table ii



In the Table ii, the horizontal number represents year while the vertical number represents Nepal's rank in that respective year. It can be seen that compared to previous years, Nepal has done better in CPI. Currently, Nepal ranks 108th nation with total marks of 35 out of 100.[14]

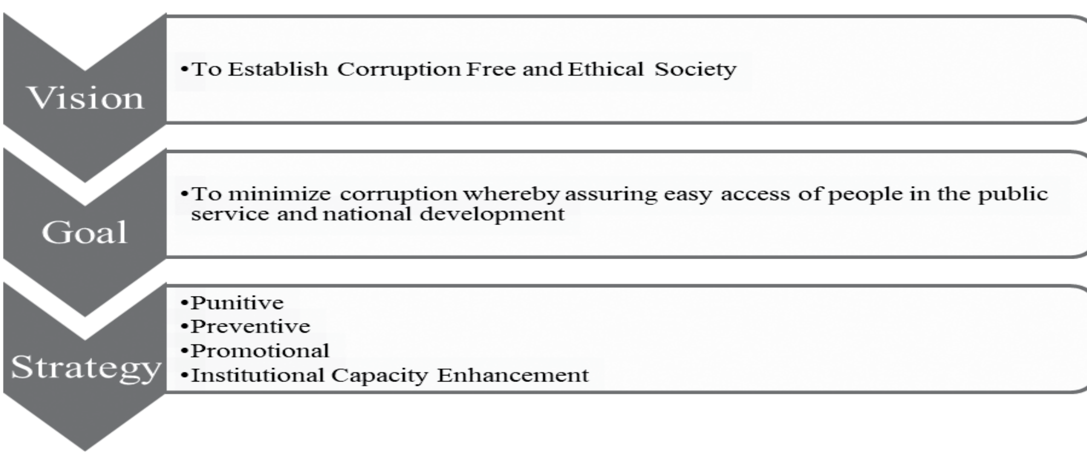
V. CIAA IN NEPAL

The Constitution of Nepal has set up the Commission for the Investigation of Abuse of Authority (CIAA) as constitutional body.[15] Arrangements for its independency and competency has been ensured by the Constitution. CIAA consists of the Chief Commissioner and four other Commissioners and are appointed by the President on the recommendation of the Constitutional Council[16]. The Commission has been empowered to conduct or cause to be conducted, investigations of any abuse of authority committed through corruption by any person holding public office.[17] If the Commission finds, on investigation, that a person holding public office has committed an act which is defined by law as corruption, it may file, or cause to be filed, a case against that person and other persons involved in that offence in the competent court.[18] Moreover CIAA Act, 1991(2048), CIAA Regulations, 2002(2059) and CIAA Procedures, 2021(2078) has further elaborated about jurisdiction and functions of CIAA.

A. Strategic Plan of CIAA (2019-2024)

Currently CIAA is in its Fourth Strategic Plan whose duration lasts 5 fiscal years. Table iv presents its Vision, Goal and Strategy.

Table iii



14 Corruption Perception Index 2023,< https://www.transparency.org/en/cpi/2023>, accessed 30 Jan.2024.
15 Constitution of Nepal, Part 21.
16 Constitution of Nepal, Article 238.
17 Constitution of Nepal, Article 239(1).
18 Constitution of Nepal, Article 239(2).

Focusing on Promotional Strategy, the Strategic Plan identifies following activities:

- ❖ Promotion of public awareness against corruption
- ❖ Enhancing participation and commitment of various actors against corruption

B. Relevance of Promotion of Public Awareness by CIAA in Nepal:

- ❖ Treaty obligations as per UNCAC19 and UNTOC20.
- ❖ Makes general public aware about good governance and encourages them to develop moral and ethical conduct.
- ❖ Makes general public aware about the negative impacts of corruption and helps develop zero tolerance against corruption.
- ❖ Makes general public aware about CIAA and its jurisdiction and functions.
- ❖ Encourages individuals to report instances of corruption.
- ❖ Promotes transparency in government processes as it makes public officials careful about their own actions.

C. Following are the activities carried out by CIAA in the fiscal year 2022/23 (2079/80):

i. Interaction programs with Chiefs of Districts Level Offices:

CIAA focuses on interaction with Chiefs of various public offices. Such interaction enables them to share their hurdles in maintaining good governance. These interactions are usually chaired by one of the commissioners of CIAA. Total of 37 such interaction programs were conducted in last fiscal year.

ii. Interaction programs in Community Schools:

Children are the future of any country and CIAA aims to enhance positive thoughts in them. CIAA and Offices of CIAA conducted 66 programs in different districts where students from grade 8 to 12 were taught about corruption and its negative impacts. A total of 6,062 participants were present in those programs.

iii. Interaction programs by Offices of CIAA:

Offices of CIAA conduct interaction programs in municipalities where elected

19 Article 13(1) "Each State Party shall take appropriate measures, within its means and in accordance with fundamental principles of its domestic law, to promote the active participation of individuals and groups outside the public sector, such as civil society, non-governmental organizations and community-based organizations, in the prevention of and the fight against corruption and to raise public awareness regarding the existence, causes and gravity of and the threat posed by corruption".

20 Article 31(5) "States Parties shall endeavour to promote public awareness regarding the existence, causes and gravity of and the threat posed by transnational organized crime. Information may be disseminated where appropriate through the mass media and shall include measures to promote public participation in preventing and combating such crime".

representatives, officials and other relevant stakeholders are involved. Such programs were conducted in 41 districts comprising of 9,902 participants.

iv. Interaction with Media:

CIAA also conducts interaction with media personnel, where the recent activities of CIAA are shared with them. Last year also, CIAA and its Offices conducted such interactions with both national level and local media.

v. Television program in National TV:

CIAA, with the collaboration of Nepal Television (National Television of Nepal) conducts program on good governance. A total of 52 episodes were broadcasted throughout the year every Tuesday at 7:25 p.m.

vi. Essay and Poem competition:

CIAA also conducted essay writing competition among higher secondary students on the subject matter of good governance and corruption. Nationwide poem competition with focus on good governance was also held. The winners were awarded in the annual function of CIAA.

***vii. Disseminating information through F.M. rad*io:**

Local F.M. radios are an effective means to disseminate information in remote areas. Offices of CIAA collaborate with local radio stations and disseminate information concerning corruption, CIAA and its activities. Selected jingles are also broadcasted periodically.

viii. Facebook account and YouTube Channel:

With the growing influence of social media, CIAA, too has used such platforms for reaching out to maximum public. Facebook account of CIAA provides information about its recent activities and one can even file a complaint through the Facebook account. The YouTube channel shares the program on good governance after it is broadcasted in NTV. Moreover, songs, folk songs, jingles on good governance and corruption are also shared in that channel.

ix. Awarding Fact Based News Reports:

News reports are also regarded as one the mediums of complaints regarding corruption.[21] Hence, CIAA also aims to encourage the news reporters to provide fact based news on corruption. News reports which brought into light issues of corruption were awarded on the Annual Day of CIAA.

x. Dedicated Division in CIAA

CIAA has a separate division headed by Joint Secretary whose primary duty is to conduct, coordinate, facilitate and keep records of promotional activities.

21 According to the Annual Report of CIAA 2079/80, out of 20,905 new complaints, 354 complaints were collected from news reports.

D. Challenges of Promotion of Public Awareness

- ❖ So far no research has been done to map the success of such promotional activities.
- ❖ At times, promotional activities are seen as burden and waste of time by the stakeholders.
- ❖ CIAA still lacks skilled human resource who can be fully dedicated for the cause. Sometimes, ambiguity arises due to uncertain transfer of the employees.
- ❖ Budget on promotional activities is not sanctioned adequately and in stable manner by concerned agencies, as it is considered as a cosmetic job for CIAA.

VI. CONCLUSION

As stated by the then Secretary General of United Nations, M. Kofi Annan, "Corruption is an insidious plague that has a wide range of corrosive effects on societies. It undermines democracy and the rule of law, leads to violations of human rights, distorts markets, erodes the quality of life and allows organized crime, terrorism and other threats to human security to flourish".[22]The statement holds true in every sense till today. Corruption has affected the morale and motivations of civil society actors and general citizens the worst. When pessimism prevails as it does in the country at present, the people themselves tend to follow the escapist route by accepting that corruption may indeed be the order of the day and that they too might better indulge in it in order to survive. One gets a feeling that the people are not even making an effort to improve their lot as they probably were earlier. Hard work and honest work seems such a waste when one's friends, relatives, peers in a community seem to strike rich in the easy way.

The main objective of anti-corruption measures is to free the nation from the immorality, distortion, and corrupt behavior prevalent in public life so that a clean society may be established.[23] It is crucial for anti-corruption agencies like CIAA to make the public realize the evils of corruption and enlist their support for the anti-corruption work, so that an ethical culture can take root in the community. After all, fighting corruption, building a fair society and achieving a world of probity requires every person's participation. This concept has been adhered in the international conventions like UNCAC and UNTOC where the provisions explicitly mention about raising public awareness as a preventive measure to combat corruption. Nepal has ratified both the conventions and under the principle of pacta sunt servanda Nepal has treaty obligations under international law. In this context, CIAA, being the constitutionally mandated body in Nepal to combat corruption has been carrying out activities to promote public awareness through its strategic plan, thus fulfilling those treaty obligations.

22 Kofi Annan, during speech on The Adoption By The General Assembly Of The United Nations Convention Against Corruption, available at http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/background/secretary-general-speech.html, accessed 02 January 2024.

23 Sudarsan Thapa v Nepal Government, N.K.P. 2064, D.N. 7825.

Looking into the activities of CIAA, it can be seen that the focus is grooming the young generation of Nepal so that they may turn into ethical and moral citizens. One of the examples is conducting interaction programs among high school level students and in the last fiscal year only more than 6,000 students were benefitted. Similarly, through mass media like National Television, Facebook page, YouTube channel, F.M. radios information and knowledge is being constantly shared about good governance, ethical conduct of citizens, negative impacts of corruption and ways to file corruption in CIAA.

The interaction programs of CIAA with the concerned stakeholders mark massive participation and relevant discussions, which shows that the public and concerned stakeholders are very keen to understand about corruption and develop zero tolerance towards it. However, the impact of those awareness campaigns still needs to be identified to evaluate its effectiveness.

Thus, CIAA is doing a commendable job and should continue with promoting public awareness on good governance and negative impacts of corruption as one of its core strategies as a preventive measure against corruption since corruption is always more than just bringing culprits to justice. It is also about creating positive actions to further create positive cycles which would generate waves that propel society towards further positivity and progress. Only then can people's attitude towards corruption be changed thus paving way for a moral and just society.

VII. WAY FORWARD

- Upcoming Strategic Plan of CIAA should continue promotional activities as one of the major strategies. Objective performance indicators should be identified to make it more substantive and cost effective.
- Research should be conducted to map the success of such promotional activities so that its importance can be justified through evidence.
- Concerned stakeholders should be properly oriented regarding the utility and benefits of such promotional activities.
- Proper training and adequate resources should be provided to the team focusing on such promotional activities along with predictable transfer system of the employees.
- Evidence based justification should be provided to the concerned authorities like Ministry of Finance while allocating budget for such promotional activities.
- Newer avenues should be constantly explored in regard to such promotional activities through the establishment of functional Research and Development Unit.
- International good practices should be learnt and applied as per the context of Nepal.

Unveiling Nepal's Policy Decisions as Corruption: Judicial Perspective

Pooja Khatri[1]

Abstract

This comprehensive analysis explores the multifaceted issue of policy corruption in Nepal from a judicial perspective. Corruption, broadly defined as the abuse of entrusted power for personal gain, manifests in various forms, including bribery, nepotism, and political interference. The paper examines the impact of policy corruption on Nepal's socio-economic landscape, emphasizing its connection to weak governance structures, political instability, and cultural acceptance. Legal instruments such as the United Nations Convention against Corruption and national laws, including the Corruption Prevention Act and Right to Information Act, are discussed as mechanisms to combat corruption. The analysis delves into judicial decisions and rulings concerning corruption with policies, highlighting the role of mens rea (intent) in establishing corruption offenses. Notably, the paper scrutinizes cases where the Commission for the Investigation of Abuse of Authority faces limitations in overseeing policy decisions, raising concerns about unchecked misuse of power. The conclusion offers recommendations to define policy corruption, reevaluate the jurisdiction of anti-corruption bodies, enhance scrutiny mechanisms, emphasize legal justifications, address governance challenges, and strengthen legal frameworks. These recommendations aim to mitigate the challenges posed by policy corruption and foster transparency, accountability, and integrity within Nepal's governance structure.

Introduction

There isn't a universally accepted definition of corruption. The word corruption is derived from the Latin word "corruptus," which means "corrupted" and, in legal terms, the abuse of a trusted position in one of the branches of power (executive, legislative and judicial) or in political or other organizations with the intention of obtaining material benefit which is not legally justified for itself or for others. [2] Historically, USAID defined it as the misuse of entrusted authority for personal gain. Corruption in civil service involves the misuse of entrusted authority for personal gain beyond one's salary, whether through

1 Joint Attorney, CIAA
2 Sumah, S. (2018, February 21). Corruption, Causes and Consequences. DOI: 10. 5772/intechopen. 72953

favors, benefits, or extortions. [3]

However, due to evolving global dynamics involving multiple actors, varied motivations, and cross-border networks facilitating such actions, this definition is now insufficient. USAID's updated definition states that corruption is the abuse of entrusted power or influence whether by public officials or external parties, characterized by exploiting authority to serve narrow personal, economic, or political interests at the expense of the public good. [4]Similarly, A somewhat updated version with the same elements is found in the definition by Mushtaq Khan, who defines it as “behavior that deviates from the formal rules of conduct governing the actions of someone in a position of public authority because of private-regarding motives such as wealth, power, or status"[5]

Legally corruption is treated as a crime. Motives vary from greed to need, sometimes driven by structural tolerance or opportunistic situations. Legislative attempts to define corruption exhaustively often fail due to its diverse nature encompassing bribery, cronyism, and other misconduct.

There are various types of corruption outlined in the US Strategy, including grand corruption, administrative corruption, kleptocracy, state capture, and strategic corruption. Grand corruption involves political elites misusing power for personal gain, while administrative corruption involves lower-level officials abusing power for private benefit. Kleptocracy refers to government officials appropriating a nation's wealth, and state capture occurs when private entities influence a country's decisions corruptly.

Policy Decisions – Multidimensional Approach

Strategic Corruption and political corruption are somehow related to policy corruption. Strategic corruption occurs when a government weaponizes corrupt practices in its foreign policy. [6] Political corruption involves the illegitimate conversion of collective goods into private gains, occurring when state agents abuse their power for personal benefit. At the top echelons, political corruption impacts decision-making, manipulates institutions, and leads to resource misallocation and institutional decay. Political corruption is when laws and regulations are systematically, abused by the rulers, side-stepped, ignored, or even tailored to fit their interests. [7]

---

3 Caiden, G. E. (1991). What really is public maladministration? Public Administration Review, 51(6), 486–493.

4 USAID. (2022, December). Anti-Corruption Policy. Retrieved from https://www. usaid. gov/sites/default/files/2022-12/USAID-Anti-Corruption-Policy. pdf

5 Khan, M. H. (1996, April). A Typology of Corrupt Transactions in Developing Countries. IDS Bulletin, 27(2).

6 USAID. (2022, December). Anti-Corruption Policy. Retrieved from https://www. usaid. gov/sites/default/files/2022-12/USAID-Anti-Corruption-Policy. pdfAnti- Corruption

7 Heidenheimer, A. J. , Johnston, M. , & LeVine, V. T. (Eds.). (1989). Political Corruption: A Handbook (3rd printing 1993). New Brunswick, NJ: Transaction Pub.

The relation between corruption and democracy is well researched. Study shows that Corruption is typically lower in dictatorships than in countries that have partially democratized,[8] Similarly, Corruption and development share a strong connection with reverse impact. A democratic system does not guarantee a society that is free from corruption. Petty corruption tends to be far less prevalent in strong democratic systems with more open systems of governance, but one can still find plenty of examples of political corruption at high levels or of money influencing politics. [9]

Policy corruption intersects with democratic principles, as scholars like Rothstein, Teorell, Kurer, Kuller, and Warren link it to impartiality, equity, fairness, and inclusivity in public office. They redefine corruption beyond personal gain, encompassing broader issues related to the rule of law and democratic ideals. In democracies, corruption is sporadic and addressable through reinforcing checks and balances, whereas in authoritarian systems, it's deliberate and inherent in governance. However, both contexts demand ethical considerations, with political corruption serving as a fundamental operational mode for rulers in authoritarian regimes. [10] Additionally, the rise of democratic governments and a more open media in many countries has fostered an environment where corruption is no longer avoided in discussions. [11]

Policy Corruption in Nepal and its Scope

Since ratifying the convention in 2011, Nepal has actively worked on aligning national laws with UNCAC. [12] It's committed to criminalizing diverse forms of corruption, including bribery, abuse of authority, fraud, theft, and misuse of positions. This covers actions like bribery, nepotism, fraud, misappropriation, and misuse of government resources, including political corruption by elected officials and administrative corruption by civil servants for personal gain or favoring specific interests over the public's. [13]

Policy corruption in Nepal spans across sectors and governance levels, impacting policy effectiveness, resource distribution, service delivery, and fair development. It erodes

8 Montinola, G. , & Jackman, R. (2002). Sources of Corruption: A Cross-Country Study. British Journal of Political Science, 32(1), 147-170. doi:10. 1017/S0007123402000066

9 Truex, R. (2011). Corruption, Attitudes, and Education: Survey Evidence from Nepal. World Development, 39(7), 1133-1142. https://doi. org/10. 1016/j. worlddev. 2010. 11. 003

10 Amundsen, I. (1999). Political Corruption: An Introduction to the Issue (WP 1999:7). Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights. Retrieved from https://www. cmi. no/publications/file/1040-political-corruption. pdf

11 Tanzi, V. (1998). Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures. Staff Papers (International Monetary Fund), 45(4), 559–594. https://doi. org/10. 2307/3867585

12 United Nations Office on Drugs and Crime. (n. d.). Nepal: Partnering to Enhance Anti-Corruption Efforts. Retrieved from https://www. unodc. org/southasia/frontpage/2014/April/nepal_-partnering-to-enhance-anti-corruption-efforts. html#:~:text=Nepal%20ratified%20the%20convention%20in,in%20accordance%20with%20the%20UNCAC

13 Hasan, M. (2000). Institutional and Legal Framework for Corruption Control in SAARC Region: A Critical Appraisal. Paper presented at SAARC LAW Conference, SAARC LAW Nepal.

trust in government, fuels inequality, and hampers socio-economic advancement. Solving this requires broad reforms to ensure transparency, accountability, and ethical behavior in policymaking and governance. It involves illicit practices that compromise policy integrity, fairness, and efficiency through manipulation or abuse for personal gain.

Top of Form

The scope of policy corruption in Nepal is extensive, manifesting through various forms and practices. This includes but is not limited to:

Bribery and Kickbacks: Instances where officials demand or accept bribes, kickbacks, or other inducements to influence policy decisions, procure contracts, or gain unfair advantages. [14] One of the example that is published in Kathmandu post [15] regarding buying of airbus shows that type of bribery and kickbacks.

Nepotism, Cronyism and Favoritism: Preference given to individuals based on personal relationships, affiliations, or connections rather than meritocracy, leading to biased policy decisions or appointments. Preference given to individuals based on personal relationships or political affiliations rather than meritocracy. This leads to biased appointments, favoritism in project allocations, and compromised policy outcomes. [16]

Conflict of Interest: Situations where policymakers or officials have personal interests that may influence their decision-making regarding policies, resulting in decisions that benefit themselves or their associates. This can lead to decisions that benefit themselves or their associates rather than serving the public interest. [17]

Political Interference: Influence exerted by political entities or powerful figures to shape policies in their favor, often at the expense of the broader public interest. This can include undue pressure on regulatory bodies or interference in administrative matters. [18]

Misuse of Public Funds: Embezzlement, misappropriation, or diversion of public funds intended for development projects or public services. This deprives citizens of essential services and stunts socio-economic progress. [19]

14 Ghimire, D. K. (2022). Corruption and Underdevelopment in Nepal: A Content Analysis. Dhaulagiri: Journal of Sociology & Anthropology, 16.

15 Prasain, S. (2020, February 4). Airbus admits to paying at least 340,000 euros in bribes to Nepali officials. Airbus, in an agreement with financial authorities in France, UK, and the US, acknowledges a total financial commitment of $1. 8 million, suggesting that the payment is probable to be considered as bribery involving a foreign public official.

16 Joshi, G. R. , & Dangal, R. (2023). Determinants of Bribery and Corruption in Public Service Delivery: A Case Study in Nepal. Journal of Management Studies and Development, 2(03), 250-261.

17 Ghimire, D. K. (2018). The state of corruption and anti-corruption in Nepal at a glimpse. Contemporary Social Sciences, 27(4), 72-83.

18 Cutler, L. N. , & Johnson, D. R. (1975). Regulation and the Political Process. The Yale Law Journal, 84(7), 1395–1418. https://doi. org/10. 2307/795487

19 Tinuoye, A. T. (2023). An Overview of Corruption in the Context of the Public Sector. Management Strategies and Tools for Addressing Corruption in Public and Private Organizations, 19-38.

Abuse of Authority: Misuse of power or position to manipulate policies or regulations for personal gain or to stifle competition, resulting in skewed outcomes and unfair advantages. [20]

Opaque Decision-Making Processes: Lack of transparency or accountability in policy formulation, implementation, or enforcement, which creates opportunities for clandestine deals or manipulation. [21]

Red Tape and Administrative Corruption: Instances where bureaucratic hurdles or administrative procedures are exploited for personal gain, leading to delays, inefficiencies, and opportunities for bribery or extortion. [22]

Causes of Policy Corruption in Nepal

Historical Legacy of Patronage Networks: Nepal's historical legacy of patronage and centralized power structures has perpetuated a system where personal connections and loyalty often supersede meritocracy. This tradition fosters an environment where nepotism and favoritism can influence policy decisions. [23]

Weak Governance Structures: Inadequate institutional frameworks and weak governance structures create opportunities for corruption. Lack of transparency, accountability, and oversight mechanisms allow for the manipulation of policies and decision-making processes. [24]

Political Interference and Instability and Economic Challenges and Dependency:[25] Political instability and frequent changes in government or leadership create an environment where political interests may overshadow the public good. This can lead to the prioritization of partisan interests over effective policy implementation. Economic challenges, including poverty and dependency on foreign aid, can foster corruption. Scarce resources and economic disparities create incentives for corrupt practices to secure personal gains or advantages.

Bureaucratic Red Tape and Administrative Weaknesses: Cumbersome bureaucratic procedures and administrative weaknesses provide opportunities for corrupt

20 Rankin, K. N. , Hamal, P. , Lewison, E. , & Sigdel, T. S. (2019). Corruption as a Diagnostic of Power: Navigating the Blurred Boundaries of the Relational State. South Asia: Journal of South Asian Studies, 42(5), 920-936.

21 Caplan, L. (1971). Cash and kind: two media of'bribery'in Nepal. Man, 6(2), 266-278

22 Fredriksson, A. (2010). Bureaucracy intermediaries, corruption and red tape (No. 10). SITE Working Paper.

23 Ghimire, D. K. (2018). Decentralization and Corruption: Does Decentralization Lead to Corruption in Local Level in Nepal?. Molung Educational Frontier, 8(12), 17-36

24 Krishna Raj Pantha, Decentralization of Corruption and Local Public Service Delivery in Nepal, National Institute of Research and Development

25 Shrestha, T. , & Sapkota, T. P. (2018). Role of Civil Society in Countering Corruption: Nepalese Experience. International Journal o fLegal Studies and Research IJLSR), Special Issue-June.

practices. These inefficiencies can be exploited for personal gain or to facilitate corrupt dealings.

Lack of Accountability and Oversight: Weak oversight mechanisms and a lack of accountability in regulatory bodies or oversight institutions create a conducive environment for corruption to flourish. This absence of checks and balances allows for unchecked power and discretion.

Cultural Norms and Acceptance of Corruption: Cultural acceptance of certain forms of corruption or bribery as customary practices can normalize unethical behaviors. This cultural tolerance can undermine efforts to combat corruption effectively. [26]

Complexity of Federalism Implementation: The transition to a federal structure brings challenges in implementing decentralized governance. Issues related to resource distribution, local governance capacities, and inter-governmental relationships can create vulnerabilities to corruption. Addressing policy corruption in Nepal requires addressing these underlying factors. Strengthening institutions, promoting transparency, enhancing accountability mechanisms, fostering ethical standards, and promoting a culture of integrity are vital steps toward mitigating the drivers of corruption within policy-making processes. [27]

Impact of Policy Corruption in Nepal

Nepal scored 29 on the corruption index, ranking 116th among 180 countries. This score increased to 34 in 2022, with Nepal now positioned as the 110th country in terms of corruption perception. [28] Corruption pervades various sectors in Nepal, from infrastructure projects like the Melamchi Water Supply Project[29] to medical education, public procurement, land transactions, and government appointments. Issues such as fund misuse, bidding irregularities, bribery, and favoritism plague projects, compromising their efficiency. [30] The medical education sector faces accreditation irregularities, while public procurement is marred by bid rigging and favoritism[31]. Land transactions involve

26 Pasanen, T. , Befani, B. , Rai, N. , Neupane, S. , Jones, H. , & Stein, D. (2019). What drives policy change in Nepal? A comparative analysis. ODI Report.

27 Aryal, R. (2023). Performance of Anti-Corruption Agencies in Nepal: A Good Governance Perspective. Journal of Political Science, 43-59.

28 Trading Economics. . Corruption Rank in Nepal. Retrieved from https://tradingeconomics. com/nepal/corruption-rank

29 My Republica. (Year not provided). Water, Water Everywhere but No Water to Drink. Retrieved from https://myrepublica. nagariknetwork. com/news/water-water-everywhere-but-no-water-to-drink/#:~:text=But%20their%20dream%20of%20a,headworks%20areas%20of%20the%20project. .

30 Asian Development Bank. (Year not provided). Learning from the Challenges of the Melamchi Water Supply in Kathmandu. Retrieved from https://www. adb. org/publications/learning-challenges-melamchi-water-supply-kathmandu

31 Nepal Live Today. (2022, March 14). How Nepal's Public Procurement Process Is Hindering Quality Outcomes. Retrieved from https://www. nepallivetoday. com/2022/03/14/how-nepals-public-procurement-process-is-hindering-quality-outcomes/

fraudulent practices, and nepotism influences government appointments. Corruption in contracts and tenders includes bribery, lack of transparency, and unfair favoritism, hindering fair competition and impeding infrastructure development.[32] Overall, these corruption instances highlight the need for stringent anti-corruption measures and institutional reforms to ensure transparent and accountable governance in Nepal. Corruption in political contexts, that is, the processes of contestation through which common purposes, norms, and rules are created. Corruption in a democracy, involves duplicitous violations of the democratic norm of inclusion. [33]

Nepal being federal democratic republican State[34] also faces various forms of corruptions. Corruption has been long argued to be a necessary ill of both economic and political 'development', but recent studies have begun to question this claim, emphasizing corruptions' corrosive effect at economic, political and social levels, undermining (inclusive) growth, skewing systems of political representation, and undermining trust in Nepal as well.

The dynamics of policy corruption in Nepal stem from a confluence of factors. The historical legacy of patronage networks and entrenched power structures perpetuates a culture where connections often supersede competence or meritocracy in appointments and policy decisions. This patronage-based system facilitates the entrenchment of individuals with vested interests within key governmental positions, fostering an environment ripe for corrupt practices. [35] Additionally, the lack of transparent and accountable governance mechanisms creates fertile ground for policy corruption to thrive. Weak oversight, bureaucratic red tape, and loopholes in regulations offer avenues for officials to engage in corrupt activities with impunity. Moreover, the nexus between politics and business interests further exacerbates policy corruption, with powerful entities influencing policy formulation to serve private agendas at the expense of the public good. [36]

The impact of policy corruption reverberates across society and governance. It exacerbates inequality, widens socio-economic disparities, and erodes public trust in

32 The Kathmandu Post. (2019, March 21). Nepali bureaucrats regularly asked for their cut from Melamchi contractor, Italian officials say. Investigations. Retrieved from https://kathmandupost. com/investigations/2019/03/21/nepali-bureaucrats-regularly-asked-for-their-cut-from-melamchi-contractor-italian-officials-say

33 Warren, M. E. (2004, March 3). What Does Corruption Mean in a Democracy? First published. https://doi. org/10. 1111/j. 0092-5853. 2004. 00073. x

34 The Constitution of Nepal 2015, art. 4.

35 Brinkerhoff, D. W. , & Goldsmith, A. A. (2002). Clientelism, patrimonialism and democratic governance: An overview and framework for assessment and programming. US Agency for International Development Office of Democracy and Governance, 1(49).

36 Rose-Ackerman, S. , & Truex, R. (2012). Corruption and policy reform. Yale Law & Economics Research Paper, 444.

institutions. Basic services like healthcare, education, and justice are compromised as corruption impedes equitable access. This systemic issue not only hampers development initiatives but also perpetuates a cycle of cynicism and disenchantment among citizens toward the governance system. [37]

Legal Instruments for combating policy Corruption in Nepal

United Nations Convention against Corruption (UNCAC)[38] defines corruption broadly, encompassing a wide range of corrupt practices within public and private sectors. In the context of public office or public officials, it covers acts of bribery, embezzlement, trading in influence, abuse of functions, and illicit enrichment. It emphasizes preventive measures, criminalization of corrupt practices, and international cooperation in combating corruption.

Additionally, OECD Anti-Bribery Convention,[39]Council of Europe's Criminal Law Convention on Corruption[40] a African Union Convention on Preventing and Combating Corruption Convention[41] criminalizes various corrupt practices, including bribery of domestic and foreign public officials, trading in influence, embezzlement, and money laundering related to corruption offenses. It emphasizes preventive measures, asset recovery, and international cooperation. It emphasizes preventive measures, criminalization of corrupt practices, asset recovery, and cooperation among member states.

These conventions provide a framework for defining and addressing policy corruption at an international level, aiming to harmonize laws, promote cooperation between countries, and establish standards for preventing and prosecuting corrupt practices in various contexts, including public office and international business transactions.

Nepal has taken several legislative measures to combat policy corruption, aiming to enhance transparency, accountability, and integrity within governance structures. Some key laws and initiatives focused on addressing policy corruption include:

Corruption Prevention Act (2002)[42]: This act criminalizes various forms of corruption,

37 Jain, A. K. (2001). Corruption: A review. Journal of economic surveys, 15(1), 71-121.

38 United Nations Office on Drugs and Crime. (n. d.). United Nations Convention against Corruption. Vienna. Retrieved from https://www. unodc. org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption. pdf

39 OECD. OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and Related Instruments.

40 Council of EuropeCriminal Law Convention on Corruption. Retrieved from https://www. coe. int/en/web/impact-convention-human-rights/criminal-law-convention-on-corruption

41 African Union. (Year not provided). African Union Convention Preventing and Combating Corruption. Retrieved from https://au. int/en/treaties/african-union-convention-preventing-and-combating-corruption

42 Government of Nepal, Law Commission. (2002). Prevention of Corruption Act, 2059 (2002). Retrieved

including bribery, embezzlement, abuse of authority, and illicit enrichment. It establishes penalties for offenders and provides a legal framework for investigating and prosecuting corruption cases.

Right to Information Act (2007)[43]: This legislation promotes transparency by granting citizens the right to access information held by public authorities. It facilitates greater accountability and public oversight, enabling citizens to scrutinize government actions and decisions.

Public Procurement Act (2007)[44]: This law regulates public procurement processes and aims to ensure transparency, fairness, and competition in government procurement. It establishes procedures for tendering, bidding, and awarding contracts to prevent corrupt practices in the procurement process.

Good Governance (Management and Operation) Act (2008)[45]: This act focuses on promoting good governance practices within public institutions. It emphasizes ethical conduct, transparency, and accountability among public officials and institutions.
Anti-Money Laundering Act (2008)[46]: This legislation aims to prevent money laundering and the illicit transfer of funds obtained through corrupt activities. It requires reporting of suspicious transactions and imposes measures to detect and deter money laundering.

Judicial Decisions and Rulings Concerning Corruption with Policies

It is inevitable to establish the intention as a prerequisite for corruption to be considered a criminal offense. In cases where there might be procedural errors or failure to adhere to protocols, the law provides for a different arrangement for addressing those issues. [47] Corruption involves the presence of dishonest elements seeking personal gain. To establish corruption, it must be evident that government assets are misused, causing damage and loss due to malicious intent, aiming to benefit oneself from it. [48] In cases of corruption, it

from https://www. lawcommission. gov. np/en/wp-content/uploads/2018/10/prevention-of-corruption-act-2059-2002. pdf

43 Government of Nepal, Law Commission. (2007). Right to Information Act, 2064 (2007). Retrieved from https://www. lawcommission. gov. np/en/wp-content/uploads/2018/10/right-to-information-act-2064-2007. pdf

44 Government of Nepal, Public Procurement Monitoring Office. (Year not provided). Public Procurement Act, 2063. Retrieved from https://ppmo. gov. np/image/data/files/acts_and_regulations/public_procurement_act_2063. pdf

45 Government of Nepal, Law Commission. (2006). Good Governance (Management and Operation) Act, 2064 (2006). Retrieved from https://www. lawcommission. gov. np/en/wp-content/uploads/2018/10/good-governance-management-and-operation-act-2064-2006. pdf

46 Government of Nepal, Law Commission. (2008). Money Laundering Prevention Act, 2063 (2008). Retrieved from https://www. lawcommission. gov. np/en/wp-content/uploads/2018/10/money-laundering-prevention-act-2063-2008. pdf

47 Supreme Court of Nepal, CIAA v Suresh Kumar Thapaliya and others, NKP 2076, No. 6, Decision No. 10285, Decision Date 2075/11/22.

48 Supreme Court of Nepal, Nepal Government v Chandreswor Ray Yadav and others, NKP 2074, no. 6,

is often difficult to find mens rea, even though in the examination it indicates that there is a State loss that arises in an event of corruption. [49]

Nepalese legal provisions along with the judiciary to a large extent have recognized mens rea as an important element of corruption. To convict someone of corruption, whether it involves bribery, donations, commissions, revenue fraud, or actions for personal gain or harm, it's essential to prove malicious intent behind their actions in each specific case. [50] Likewise, the judiciary has established guilt in corruption cases by considering the presence of mens rea, or the intent behind the actions. It has ruled that, having to be subject to CIAA investigation, a public official must have used their discretionary power with malicious intent. [51] Mens rea or proof of corruption is determined by showcasing the illegal actions committed by the perpetrators. (Registration of vehicles and other related actions). [52] In a similar way, in situations where the assistance received from the World Bank by the Central Bank is utilized for purposes in its designated use, with proper authorization and verification from the World Bank, cannot be proved as an issue of corruption as there is no element mens rea. [53] It is important to prove the malicious intention of the perpetrator to prove the guilt of corruption.

Hence, mens rea plays a pivotal role in determining and prosecuting instances of corruption within Nepalese law. Along with it, the judiciary's role in ensuring government actions aligns with the constitution without directly dictating policies. It underscores the importance of policy decisions as matters of public concern[54] and suggests judicial restraint in intervening in governmental policy matters[55]. Additionally, it discusses uncertainty regarding the court's authority to intervene in purely governmental policy domains highlighted in a commission's report,[56] stating that while these issues are within the government's jurisdiction, the court cannot direct their implementation.

a. Bal Krishna Neupane v Nepal Government[57]

Decision No. 9827. ,

49 Kharismadohan, A. (2020). Mens Rea and State Loses on Corruption Cases: An Analysis of Corruption Court Judgment of Semarang. Journal of Law and Legal Reform, 1(1), 61-76. https://doi. org/10. 15294/jllr. v1i1. 35407

50 Government of Nepal. (2002). Corruption Act, 2059, Sections 3-23.

51 Supreme Court of Nepal, Badri Bahadur Karki v Nepal Government, NKP 2058, No. 5, Decision No. 7001. .

52 Supreme Court of Nepal, Ramji Rauniyar v. Nepal Government, NKP 2067, No. 9, Decision No. 8463.

53 Supreme Court of Nepal, Bijaynath Bhattarai v Nepal Government, NKP 2066, No. 7, Decision No. 5259, Decision Date 2066/3/31.

54 Supreme Court of Nepal, Raajdeep Chaudhari v Nepal Government, Decision No. 7402, NKP 2061, No. 6, Decision Date 2061/06/12.

55 Supreme Court of Nepal, Ad. Ram Krishna Kafle v Nepal Government and others, NKP 2067, No. 6, Decision No. 8390 part 52, Decision Date 2066/11/26.

56 Supreme Court of Nepal, Bal Krishna Neupane v Nepal Government and others, NKP 2065, No. 9, Decision No. 8016, Decision Date 206503/233.

57 Supreme Court of Nepal, Balkrishna Neupane v Nepal Government, NKP 2053, Dec. No, 6205, Decision Date: 2053/06.

The petition aimed to invalidate amendments in Sections 4(1), (2), (3), (4), and (5), along with Sections 12 and 19. It sought an investigation and necessary action under Articles 98(1), (2), and (3) of the Constitution, including issuing relevant orders or directives under Article 88(2). Section 4(2) specifies that the Commission, as per the Act, is barred from taking action regarding parliamentary meetings, statements or actions by members, policy decisions of the Council of Ministers or its committees, and judicial actions by courts of law.

The Supreme Court upheld that in a pluralistic democratic system, political parties are obligated to present their policies during elections and are morally bound to implement them upon gaining power. Political decisions within the constitutional framework cannot be deemed unconstitutional solely because they may undergo scrutiny or investigation. The Court emphasized that the jurisdiction of commissions overseeing such matters doesn't become unconstitutional based on their scope of operation, even if not explicitly outlined in the law.

Justice Laxman Prasad Aryal's concurrence emphasizes that the Constitution doesn't explicitly limit the Commission's jurisdiction over collective policy decisions. In the absence of specific provisions or legal recourse addressing objections, constitutional remedies aren't viable. While judicial review is important, the Commission retains the authority to assess the legality of policy decisions beyond judicial scrutiny. If actions breach the law or involve misuse of power, the Commission can intervene. Safeguarding against executive authority abuse is crucial, especially in underdeveloped nations. Governed by the Constitution or legislation, exceptions could hinder the Commission's effectiveness. Thus, if Section 4(4) of the Act conflicts with Article 98(1) of the Constitution, it's deemed invalid.

b. Ram Krishna Kafle v Nepal Government[58]

Decisions concerning education levels and subjects offered by universities in Nepal are part of their policy domain, falling under the purview of both the universities and the Nepali government. Authorities must base these decisions on available resources and information. If courts intervene in all policy matters, it could excessively disrupt the functioning of these bodies and make court orders difficult to enforce consistently. Some issues might be beyond judicial standards, making court interference inappropriate in decisions made by independent bodies like the government and autonomous entities. Therefore, the court should exercise restraint and avoid unnecessary intervention in the matters raised in the petition.

58 Supreme Court of Nepal, Ad. Ram Krishna Kafle v Nepal Government and others, NKP 2067, No. 6, Decision No. 8390, Decision Date: 2066/11/26.

c. Bal Krishna Neupane v Nepal Government [59]

If there is suspicion or evidence of misuse of authority or corruption in the purchase or lease of aircraft by an organization operating under government ownership, the Commission for the Investigation of Abuse of Authority may conduct an investigation into the crime of corruption, and irregularities can be traced through the auditing of the organization's accounts for verification and confirmation.

The internal and policy matters of a corporation operating through leased or purchased aircraft fall within the jurisdiction of the Nepal Aviation Corporation. If the Commission presents its report to the government and the objections raised in that report are to be implemented or not, and whether or how they should be implemented, concerning pure policy matters of the government, the court cannot issue orders by intervening in the judicially unmanageable territory of governmental policy matters.

d. Madhav Kumar Basnet and others v Nepal Government [60]

For institutions providing critical services like healthcare, deviations in the implementation of temporary permits, which were initially granted under different conditions compared to those outlined in the guidelines, allowing these institutions to continue operating temporarily based on temporary permits, further perpetuate the temporary nature of their operations. Allowing such operations to continue in a temporary manner, with the provision for annual renewals, indirectly signals potential policy corruption within the maximum timeframe allowed for periodic renewals.

e. Hari Prasad Upreti and others v Nepal Government [61]

Although the Council of Ministers or ministers possess executive authority and the capability to make policy decisions, those decisions must be supported by legal, logical, reasonable, and justifiable grounds. If any decision of the Council of Ministers or a minister lacks a legal basis for support, such a decision may be subject to constitutional scrutiny before this court.

Analysis of Cases

The lack of a clear definition for policy corruption creates ambiguity in identifying and addressing instances where policy decisions are made with malicious intent for personal gain. These decisions, though impactful, fall outside the jurisdiction of the Commission for the Investigation of Abuse of Authority (CIAA), leaving a substantial gap in preventing

59 Supreme Court of Nepal, Bal Krishna Neupane v Nepal Government, NKP 2065, No. 9, Decision No. 8016, Decision Date: 2065/3/23.

60 Supreme Court of Nepal, Madhav Kumar Basnet v Nepal Government, NKP 2073, No. 61, Decision No. 10298, Decision Date: 2074/07/30.

61 Supreme Court of Nepal, Hari Prasad Upreti and others v Nepal Government, NKP 2067, No. 6, Decision No. 8392, Decision Date: 2066/11/28.

corrupt policy-making. The exclusion of policy decisions from scrutiny lacks a defined framework to ascertain their nature and intent, rendering them unchecked within prevailing laws.

Consequently, when government policies, at times, evade judicial review, there's an inherent risk of bad or malafide policies going unaddressed. The CIAA's reluctance to intervene in cases related to government policies further limits oversight, raising concerns about unchecked misuse of power. The absence of a robust mechanism to check policies made with malicious intent poses significant risks, potentially resulting in adverse consequences for the public. In light of Justice Laxman Prasad Aryal's perspective, considering the provision invalid, it begs a reevaluation of whether granting the CIAA jurisdiction over policy decisions could be an essential step in curbing corruption and ensuring governmental accountability.

There's a substantial emphasis on mens rea (intent) as a crucial element in proving corruption, indicating the necessity of proving malicious intent for convicting corruption-related crimes. However, a dichotomy emerges regarding the jurisdiction of the CIAA (Commission for the Investigation of Abuse of Authority) concerning policy decisions. While the constitution doesn't explicitly restrict the CIAA's oversight on policy decisions made by Ministers or the Council of Ministers, the act imposes limitations. This discrepancy undermines democratic norms, restricting the CIAA's jurisdiction rather than including provisions related to mens rea in policy decisions. The absence of mechanisms to check malicious policy decisions goes against democratic values, where checks and balances are fundamental.

Additionally, the courts' stance in some cases highlights the necessity for policy decisions to be legally justified and subject to constitutional scrutiny if lacking legal support. However, there's a recognition of the challenges faced by underdeveloped countries in balancing executive authority and preventing its misuse. Justice Laxman Prasad Aryal's concurrence underscores the potential hindrances posed by exceptions in the Commission's jurisdictional scope, impacting its effectiveness.

In essence, while the emphasis on mens rea in corruption cases is clear, the legal framework's limitations regarding the CIAA's oversight on policy decisions pose challenges to ensuring accountability and checking potentially malicious governmental actions. The courts' recognition of the need for legal justifications in policy decisions and the challenges faced by underdeveloped nations in balancing authority provide insights into the complexities surrounding governance and accountability in Nepal.

Conclusion

Corruption in Nepal undermines trust, hampers governance, and damages societal

progress. Challenges persist due to weak enforcement and societal norms condoning corruption. [62] It stems from poverty, [63] political instability, [64] and cultural factors, compromising fairness and justice. [65] Policy corruption disrupts democracy, perpetuates inefficiencies,[66] and exacerbates inequality [67] impeding sustainable growth. Combatting corruption requires restructuring authority, enhancing accountability,[68] and promoting transparency. Interest groups must operate transparently to prevent undue influence, emphasizing regulations for fair decision-making. [69] Transparency and accountability are crucial in preventing administrative corruption and favoritism.

Recommendations

Define Policy Corruption: Establish a clear definition of policy corruption to identify and address instances where policy decisions are made with malicious intent. Developing a framework for ascertaining the nature and intent of policy decisions would help prevent unchecked corrupt practices within governance.

Reevaluate CIAA's Jurisdiction: Consider granting the CIAA oversight on policy decisions to curb corruption and ensure governmental accountability. Address the existing discrepancy in laws that limit the CIAA's jurisdiction on policy decisions, aligning it more with democratic values emphasizing checks and balances.

Enhance Mechanisms for Scrutiny: Implement robust mechanisms to scrutinize policies made with malicious intent. Address the gap in the prevailing legal framework by ensuring that policies, particularly those potentially influenced by corrupt motives, undergo scrutiny, even if they fall within the realm of government decisions.

Legal Justification and Constitutional Scrutiny: Emphasize the importance of legal justifications for policy decisions, highlighting the need for constitutional scrutiny when

---

62 Shneiderman, S. , Wagner, L. , Rinck, J. , Johnson, A. L. , & Lord, A. (2016). Nepal's Ongoing Political Transformation: A review of post-2006 literature on conflict, the state, identities, and environments. Modern Asian Studies, 50(6), 2041-2114.

63 Kondos, A. (1987). The Question of 'Corruption' in Nepal. Journal of Contemporary Asia, 17(4), 452-464. https://doi. org/10. 1111/j. 1835-9310. 1987. tb00738. x

64 Amundsen, I. (1999). Political Corruption: An Introduction to the Issue (WP 1999:7). Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights. Retrieved from https://www. cmi. no/publications/file/1040-political-corruption. pdf.

65 Goetz, A. M. , & Jenkins, R. (2005). Reinventing Accountability: Making Democracy Work for Human Development. Primera Edición. Gran Bretaña: Palgrave Macmillan.

66 Rotberg, R. I. (2019). The corruption cure: How citizens and leaders can combat graft. Princeton University Pres

67 Graycar, A. (2015). Corruption: Classification and analysis. Policy and Society, 34(2), 87–96. https://doi. org/10. 1016/j. polsoc. 2015. 04. 001

68 Transparency International. (Year not provided). U4 Expert Answer: Influence of Interest Groups on Policy Making.

69 United States Institute of Peace. (Year not provided). A Study Guide Series on Peace and Conflict: Governance, Corruption and Conflict. Washington DC.

policies lack legal support. Strengthen the requirement for policies to align with legal frameworks to prevent potential misuse of power.

Address Challenges in Governance: Acknowledge and address challenges faced by underdeveloped nations in balancing executive authority and preventing its misuse. Strengthen governance structures to ensure accountability while recognizing complexities in balancing authority.

Bolster Checks and Balances: Reinforce checks and balances within governance systems. Ensure that policy decisions, especially those with substantial public impact, are subject to scrutiny and align with democratic norms to maintain transparency and accountability.

Strengthen Legal Frameworks: Improve legal frameworks concerning the CIAA's oversight on policy decisions, ensuring they align with constitutional values and democratic principles. Rectify discrepancies between laws and constitutional mandates to foster effective governance and accountability.

These recommendations aim to address the challenges posed by the limitations in the current legal framework, emphasizing the need to prevent policy corruption and enhance accountability within the governance structure.

Some Discussions on Governance and Construction Projects in Nepal

Rajendra P. Adhikari, Ph.D.[1]

Background:

Governance is to fulfill duties by public authorities, the government. It means the political party in the government should responsibly fulfill the commitments it had made to the public during election campaign. The political transformation to federal structure with 753 local levels and seven provinces has escalated people's expectation for rapid and systematic development of the country. For overall economic development, any country requires a reasonably good and reliable physical infrastructure. Though much has been achieved in development of physical infrastructure but the people's aspiration for planned, systematic and balanced development has still been a far cry. No practice has been established for effective operation and maintenance of developed structure and to utilize such structure- facilities and services up to their designed service or life period. These days, development administration is experiencing more chaos, inefficiency and is also blamed for institutionalization of corruption. As a consequence, the morale of good civil servants has become low as compared to past, young generation is not seeing any future in the country and people are losing hope. In this background this article discusses some aspects of governance with reference to construction projects in Nepal.

Project scenario:

In simple words, a project is a planned investment made to transform a concept into reality. A public project is conceived to meet the commitments and to fulfill duties of the government to develop and strengthen physical facilities by delivering better and reliable services not only for its citizen but also to expedite the pace of its overall economic development. Therefore, effective and efficient implementation of construction projects has become more critical for any government to demonstrate its commitment towards good governance. Our construction projects are failing to deliver reliable and adequate services on time. Progress and performance of most of the national pride projects can be taken as example. Melamchi Water Supply Project or Kathmandu Terai (Madhes) Fast track Project may be mentioned specifically.

Effectiveness and efficiency in construction project implementation is exhibited in three

1 Chairperson, Nepal Council of Arbitration (NEPCA)

basic components- time (Work schedule), cost (Budget and/or contract price) and quality or performance (Specification). If these components are successfully achieved, the project implementation is effective. If these components are achieved in lesser time and/or cost, the project implementation is to be considered as efficient.

In our construction project scenario, the above mentioned components- time, cost and quality or performance are in question. Uttam Maharjan says, there are several challenges to infrastructure development in Nepal. He further states, lack of funding, or failure to release budget allocations in time, is one of the stumbling-blocks to infrastructure development. There are several instances where construction works get halted while being implemented either for lack of funding or owing to failure to release budgeted funds. On the other hand, contracts are often awarded to contracting companies on the basis of political nexuses.[2] In 60th Annual Auditor General's Report, the Auditor General has also stated that despite the existence of permanent and elected structure at the local level for five years, development and construction works could not follow the sustainable development framework. Similarly, due to lack of authority and resources, district coordination committees could not prove their role and became almost ineffective. Additionally, he also mentioned that due to uneconomical and inefficient project management, time and cost are overrunning. [3]

Project life cycle and governance

Weak governance provides ground for misappropriation of public funds, degrading accountability and ruining credibility of the government. According to Section 51(b)(4) of the constitution, policy relating to political and governance system of state is to guarantee good governance by ensuring the equal and easy access of the people to the services and facilities delivered by the state, while making public administration fair, competent, impartial, transparent, free from corruption, accountable and participatory. But, Kailash Pradhan writes, "we could not confine ourselves within the boundary of governance as directed by the constitution. We failed to comply with prevailing laws and to end impunity thereby could not guarantee fair judgment. Zero tolerance against corruption could not be implemented in practice and action for control of corruption of neither entity has become result oriented. "[4] Public procurement and construction project implementation in the current context of the country also exhibiting existence of a weak governing system.

For improvement of governance in construction project implementation, we need to understand that project passes through a lifecycle and each phase requires a good control measure to achieve desired end result. Project Management Institute (PMI) has

2 Uttam Maharjan (2023), "Streamline Infrastructure Development Projects", The Rising Nepal, 5 December 2023, https://risingnepaldaily. com/news/35782

3 Tanka Mani Sharma (B. S. 2079), 60th Annual Report of the Auditor General

4 Kailash Pradhan (B. S. 2079), "Sushasan Ra Digo Vikas", Gorkhapatra, 22 Bhadra 2079, https://gorkhapatraonline. com/news/24114

identified five phases of a project- (i) Project Initiation, (ii) Project Planning, (iii) Project Execution, (iv) Project Monitoring and Control, and (v) Project Closure. These all phases of project are equally important in terms of governance. These phases are discussed below briefly in our construction project development and implementation context in order to understand the gaps and anomalies inherent in the system.

Project initiation and transparency

This is the most important phase. The need for a project is identified, prioritized, evaluated and selected for implementation. At this phase, purpose of the project has to be clearly justified along with the expected end-result. Concept of project prioritizing was started from the Ninth Plan (1997-2002) which classified projects as core and non-core projects. [5] The Tenth Plan (2002-2007) mentioned that it has used project prioritization as a new instrument and projects and programs were prioritized mainly on following eight criteria:[6]

(i) Direct contribution to the national goal of poverty eradication,

(ii) Contribution to the sectorial priority,

(iii) Regional balance,

(iv) Necessity of government's involvement in the program/project,

(v) Situation of public participation,

(vi) Involvement of the local bodies in line with decentralization,

(vii) Contribution in enhancing private sector's involvement/competition, and

(viii) Achievements in the past in the context of the ongoing programs/projects.

The above steps showed that the state mechanism had started realizing the importance of a project and are to be selected prudently. It is because this overall process involves public money and is associated with people's aspiration for betterment. Based on the above criteria, the projects are classified as P1, P2 and P3 projects. First preference would be given for P1 projects and in case of resource constraints, P3 projects would be cut down. That realization was to be considered as important steps towards governance. But, afterwards, the government in the new changing political context, without studying the performance or result, or limitations of the existing criteria, or the need for further classification of projects, in FY 2011/12 (2068/69), the government introduced 14 projects as National Pride Projects (NPPs). Afterwards, only to justify the past deeds, the 38th meeting i. e. in January 2017, National Development Action Committee (NDAC) instructed National Planning Commission (NPC) to develop guidelines along with criteria for classifying NPPs. [7] Prithvi Man Shrestha writes, the country currently has

5 National Planning Commission (1997), The Ninth Plan

6 National Planning Commission (2002), The Tenth Plan

7 Rajendra Prasad Adhikari (2021), "Sush*asan Ra Prabhabkaritako Kasima* Sarvajanik Kharid Ra Nirman Ayojana Vyavasthapan, Author, Kathmandu, P. 122-124

24 NPPs and among them construction of Pokhara International Airport, the Gautam Buddha International Airport and the Upper Tamakoshi Hydropower Project have been completed but no international flight has yet taken off from the new Pokhara airport, while only a handful have jetted off from the Gautam Buddha Airport. Many projects are under construction, a majority of them at a glacial pace, while there is no certainty about how some 'National Pride Projects' will be developed. [8] This type of statement is adequate to demonstrate a continuous negligence at higher bureaucratic and political level and indicate absence of a good governing mechanism. Transparency in project identification and selection is a must for an accountable government. This type of spending may be termed as pork barrel spending if development of such project could not be justified by the concerned authority. Cambridge dictionary defines pork barrel spending as the spending of federal or state government money for local improvements to help a politician win popularity with local voters. [9]

Project planning and accountability

In the project planning phase, Lauren Good writes, the project team members dive into specific requirements, tasks, timelines, and actions. The project manager works with the entire team to create the design, enumerate the task list, and estimate the budget. She further states, the project team builds the resource plan, the communications plan, and the initial project schedule. The project manager also establishes the roles and responsibilities of the team and stakeholders. The project scope is finalized depending on approved available resources and client priorities. [10]

In our context, though the first development plan was introduced in 1956, in March 2023 National Planning Commission has approved Project Development, Selection and Prioritization Related Integrated Criteria, 2079 with a 'realization' that even after elapse of the seven decade of planned development system, identification and selection of development projects could not be based on clear criteria. Identification and development of projects without necessary preparation and budget and pushing projects into implementation have prevented effective execution of the projects. [11] However, Public Procurement Act, 2063 (2007 AD) requires to prepare detail descriptions of the projects (Section 4), preparation of cost estimate (Section 5) and preparation of Master Procurement Plan (MPP) & Annual Procurement Plan (Section 7). There is also provision of punishment for any mistake in design or unexpected cost estimate which affect procurement process (Section 5a). Similarly, Rule 6 of Public Procurement Regulations, 2064 restricts procurement without arrangement of necessary budget and construction

8 Prithvi Man Shrestha (2024), "Why development projects in Nepal are seldom completed on time", The Kathmandu Post, 4 June 2023, https://kathmandupost. com/national/2023/06/04/why-development-projects-in-nepal-are-seldom-completed-on-time

9 https://dictionary. cambridge. org/dictionary/english/pork-barrel

10 Lauren Good (2023), 5 Phases of Project Management Life Cycle, 29 November 2023, 5 Phases of Project Management Life Cycle | Complete Gui (project-management. com),

11 National Planning Commission (March 2023), "Project Development, Selection and Prioritization Related Integrated Criteria, 2079".

site and Rule 3 requires preparation for procurement process.

The anomalies in the governing system raised questions like- who is responsible for all such haphazard undertaking of construction projects? Despite the provision in the procurement law, why the government has not been able to pay the contractors for the works they have executed? On the other, why the government could not make capital expenditure as planned? Lack of reliable answer of such concerns demonstrates absence of accountability, the backbone of the good governance. Responsible government is required to think seriously on such matters.

Project execution, monitoring, control and effectiveness

Mere plan does not work. It is said in project management that planning is more important than a plan. Implementation planning is more important and the plan needs to put into operation. Hence, immediately after signing contract agreement, execution of construction work should be started. The need for mobilization advance is to facilitate the contractor at the outset to start the work thereby every month the contractor needs to submit monthly progress statement for payment. Hence, the point to note here is that the practice of releasing advance payments, months after signing a contract is not a good practice. Why the authorities did not show their willingness to correct such practice is a big question.

Second, important point to note is that the so called “low bid" of the contractors are not the concern of the contract signing entity as a party. The engineer's estimate and the contractor's bid are two different things. As provisioned in the procurement act (Section 27), the procuring entity is required to select the “lowest evaluated, substantially responsive bid," not the lowest bid. Third, (i) procurement act (Section 59) allows to terminate non-performing contract, (ii) procurement rule 128 has suggested remedies for breach of the contractual obligation, and (iii) Section 63 of the procurement act has indicated to black list the non-performing contractors. With such provisions and legal duties, why projects are non-performing? Why the concerned entity did not make decisions on time? And no one is accountable for such instances. These are some of the major issues and principle-based matters impeding effective implementation of construction projects.

Besides, the above discussed matters, on-going construction projects need effective and adequate supervision and monitoring which requires a good control hierarchy, agreed & approved base-line work schedule and mobilization of adequate technical human resources. Any issue arises during construction need to be resolved and facilitated by the project office or the entity signing contract. Though there exist Ministerial Level Development Action Committee (MDAC) and National Development Action Committee (NDAC) at higher level but progress and performance of construction projects are demonstrating ineffectiveness of existing control mechanism and lack of accountability. Review and correction in the system of project supervision and monitoring mechanism are essential to break the established mind set of ‘inspection'

and ‘direction' from the higher authority, the project needs facilitation and result-oriented actions from the authority for successful completion.

Project closure and fulfillment of responsibility

Every construction project is undertaken by public entity to strengthen and improve service delivery status. Therefore, timely completion of construction projects is very important. The principles of public procurement are- right quantity, at right time and right price. If the contractor is failed to achieve progress without any valid reason, the public entity is required to terminate the contract and get the work done by employing other contractor. If the work as per the contract is performed by the contractor then the entity shall accept the work, make final payment and close the contract, the project. The entity does not have right to put a contract, construction work in halt- either complete the work and close the contract or terminate and end the contract.

As a last phase of the project life-cycle, the experience of the project just completed can be used as learning and any fruitful learning can be used to improve future project initiation, planning, execution, monitoring and control. National Planning Commission, government departments and any other large procuring public entities should work to institutionalize the learning from its past projects. Peter M. Senge said, organizations “learn only through individuals who learn. Individual learning does not guarantee organizational learning. But without it no organizational learning occurs. "[12]

We discussed above about the importance and critical aspects of project phases with reference to construction projects. Negligence and or incompetence at any phase will be a threat to governance and there will be chances of un-utilization and misappropriation of public funds. Construction of view towers and gates like structures and development of Bhairahawa and Pokhara international airports need a prudent justification from the authority, for example. Many construction projects are overrunning time and cost and creating public nuisance. Failure to make payment by public entities to the contractors is also raising questions related to managerial competency and technical capability. Lack of seriousness in project prioritization and selection and learning from the past simply demonstrate negligence or incompetency in the system. Similarly, unwillingness to make corrections and repeating same practice indicate lack of accountability, a weak governance.

Hence, for reform in the existing construction project identification, selection, planning and implementation process, enactment of new and comprehensive public procurement act has become critically important. The new public procurement act should be drafted based on a study of the anomalies and gaps in the existing system and current practice.

12 Peter M. Senge (1994), The Fifth Discipline, Currency Doubleday, USA, P. 139

Ethics, Corruption and Good Governance in Nepalese Context

Ramesh Kumar KC[1]

Abstract:

This article outlines interconnections between ethics, corruption, and good governance in the context of Nepal. Highlighting the behavioral nature of these concepts underscores the significance of ethical values and principles in fostering effective governance and combating corruption. Through an analysis of the prevalent types and manifestations of corruption in Nepal, the article evaluates the wide-ranging consequences of corruption on society and governance. Likewise, it discusses the crucial roles of law, institutions, and anti-corruption measures in promoting transparency, accountability, and integrity. The article concludes by offering suggestions and emphasizing the necessity of ethical leadership, citizen engagement, and a holistic approach to address corruption and enhance governance in Nepal.

Keywords: Ethics, Corruption, Good Governance, Nepalese context, Behavioral Concepts, etc.

Background:

The significance of ethics, corruption, and good governance in shaping the socio-political landscape of countries like Nepal is of great importance. These issues are particularly relevant in the face of governance challenges such as weak service delivery and a lack of trust in the government, which hinder development activities and impede the strengthening of administrative mechanisms. Ethics, corruption, and good governance are not only essential concepts but also interconnected phenomena that play a crucial role in the development of any nation. Ethics refers to a set of moral principles and values that guide individuals and institutions toward responsible behavior and decision-making. Corruption, on the other hand, involves the abuse of power or authority for personal gain, often violating ethical standards. Good governance encompasses the processes and structures that ensure transparency, accountability, and fairness in the functioning of public institutions.

These concepts are deeply interrelated, the lack of ethics can lead to a culture of corruption, where individuals and institutions prioritize self-interest over the collective

1 Office Chief, CIAA Office, Kanchanpur. .

welfare. Corruption, in turn, undermines good governance by eroding trust in public institutions, impeding economic growth, and creating an unequal society. Besides, a lack of good governance can foster an environment that is conducive to corruption and unethical practices. Thus, by ensuring ethical behavior and implementing good governance principles, a country can minimize corruption and promote social and economic development.

The study of ethics, corruption, and governance is of utmost importance in a country like Nepal where these issues continue. Nepal has been tackling corruption cases, weak governance mechanisms, and political instability. These challenges have hindered progress and contributed to widespread social and economic inequalities. By understanding and addressing these issues, Nepal can promote a culture of ethics, strengthen governance structures, and combat corruption. It is important as it can help, identify the causes of corruption, evaluate the effectiveness of current governance mechanisms, and develop strategies to bring about positive change. By focusing on ethics, corruption, and governance issues, Nepal can work towards sustainable development, promote social justice, promote trust in the government, and build a prosperous future for its citizens.

Ethics:

Ethics is a concept and a branch of philosophy, which includes the principles and values that guide individuals and societies in distinguishing right from wrong. The term “ethics" has ancient origins, tracing back to the Greek word “ethos," which broadly refers to character or custom. The philosophical foundation of ethics involves the systematic exploration of moral principles, examining questions about the nature of morality, the source of ethical norms, and the principles that should govern human conduct. Unethical behavior on the other hand can be described as actions that go against accepted moral standards and principles', breaching the boundaries of what is considered morally right or acceptable.

Ethics involves various theories and perspectives aimed at providing a structured and logical understanding of ethical dilemmas. Particularly, Julia Driver, a well-known philosopher, has outlined the different types of ethics, including normative ethics, metaethics, applied ethics, virtue ethics, deontological ethics, and utilitarian ethics. A comprehensive examination of these ethical perspectives and their practical applications is important. Consequentialism, and mainly utilitarianism, is widely recognized as the most common ethical framework. Consequentialism emphasizes that the morality of an action is determined by its consequences or outcomes. Utilitarianism, a specific form of consequentialism, prioritizes maximizing overall happiness or utility for the greatest number of individuals. Notable philosophers associated with this Utilitarianism approach include Jeremy Bentham and John Stuart Mill. Utilitarian ethics

is extensively discussed in ethics literature and implemented in various fields.

Deontology, on the other hand, emphasizes loyalty to ethical rules and duties. It places significance on moral obligations and principles as the basis for ethical decision-making. Virtue ethics revolves around developing moral virtues and character as the foundation of ethical behavior. It highlights the importance of personal qualities such as honesty, compassion, and courage in guiding ethical actions. These philosophies help us analyze and evaluate ethical issues to make informed decisions. Applied in our daily lives, ethics serves as a guide for both personal and professional conduct. It shapes our interactions with others, informs our decision-making processes, and helps build trust in relationships and institutions. Ethics is crucial in areas such as business, politics, societies, and education as it promotes fairness, honesty, respect, and accountability. It ensures that individuals and institutions act in a manner that upholds the well-being and rights of all.

The importance of ethics lies in its role as a moral compass that guides individuals, organizations, and societies toward responsible and just behavior. Ethics fosters trust, fairness, and accountability in interpersonal relationships and societal structures. It serves as the foundation for a harmonious coexistence, promoting values that contribute to the overall well-being of communities. In our daily lives, ethics plays a crucial role in decision-making, influencing choices that impact not only individuals but also the larger social fabric. By adhering to ethical principles, we contribute to a culture of integrity and contribute to the betterment of society as a whole.

Enhancing ethical behavior among citizens is vital for a just and harmonious society. There are several ways we can promote and nurture ethical behavior. Education plays a crucial role in instilling ethical values from an early age, whether through formal education systems or community initiatives. It is also important to establish and enforce strong legal and regulatory frameworks that prevent and punish unethical behaviors. Ethical leadership sets a positive example and influences others to follow it. Encouraging open dialogue and discussions about ethical issues helps raise awareness and foster a culture of ethical decision-making. Lastly, promoting transparency and accountability in both public and private sectors ensures that there are systems in place to detect and address unethical conduct.

Honesty and dishonesty:

Honesty and dishonesty in public life revolve around the ethical conduct and integrity of individuals in positions of power. Honesty requires transparency, truthfulness, and accountability, while dishonesty involves deception, manipulation, and a lack of transparency. Upholding honesty builds trust, and credibility, and nurtures a positive

relationship between leaders and the public, whereas dishonesty erodes trust and undermines democratic values. The book "The Honest Truth about Dishonesty: How We Lie to Everyone—Especially Ourselves," written by Dan Ariely explores the psychology of dishonesty and investigates the factors that contribute to individuals engaging in deceitful actions. Drawing on his research and experiments, Ariely examines the complex mechanisms that drive people to be dishonest, even if they perceive themselves as moral individuals. By challenging traditional assumptions about dishonesty, the book explores the light of ethical decision-making and explores the gray areas that often arise in this complex demesne.

Ariely introduces the concept of the "nudge and fudge" factors. Nudge refers to the deliberate design of the environment or decision-making process to gently steer individuals towards choices that are beneficial for them, while still allowing freedom of choice. It involves subtle and non-coercive methods to influence behavior and encourage positive decision-making. On the other hand, fudge factors are the small justifications or rationalizations individuals make to excuse dishonest behavior while minimizing its impact on their self-image. Ariely explores how social, environmental, and psychological factors can shape our inclination toward dishonesty. He examines the influence of conflicts of interest, the role of rationalization, and how situational factors can sway our moral compass.

Corruption:

Corruption, as defined by TI, refers to the abuse of entrusted power for personal gain. Its detrimental effects include eroding trust, weakening democracy, hindering economic development, and exacerbating inequality, poverty, social divisions, and environmental crises. To expose and hold the corrupt accountable, it is imperative to comprehend the mechanisms and systems that enable corruption.

Corruption manifests in various forms, such as public servants seeking or accepting bribes in exchange for services, politicians misusing public funds, or favoring their sponsors, friends, and relatives when awarding public contracts and jobs. It can also involve corporations bribing officials to secure lucrative deals. Corruption permeates across sectors, including business, government, courts, media, and civil society, and impacts diverse fields, from healthcare and education to infrastructure and sports. Anyone can be involved in corruption, be it politicians, government officials, public servants, businesspeople, or members of the public. Corruption thrives in the shadows, often with assistance from professional enablers like bankers, lawyers, accountants, and real estate agents, as well as through opaque financial systems and anonymous shell companies that facilitate the laundering and concealment of illicit wealth. Corruption is adaptable and can evolve in response to changing rules, legislation, and technological advancements.

Corruption and democracy go hand in hand, and without accountability, democracy is merely a puppet. Nepal, as a democratic nation, has made significant steps in promoting accountable governance. The Commission for Investigating Abuse of Authority (CIAA), as a constitutional body, plays a vital role in tackling the abuse of public authority and corruption within the country. With its power to investigate, prosecute, and control cases involving corruption and abuse, the CIAA plays a crucial role in maintaining responsible democracy in Nepal.

Table 1

Trend of Complaint registration at CIAA Nepal

Fiscal Year	No of complaint registered	Cases filed at the Court
2075/76 (2019/19)	24085	351
2076/77 (2019/20)	25152	441
2077/78 (2020/21)	22625	113
2078/79 (2021/22)	24331	131
2079/80 (2022/23)	28067	162

Source: The 32nd and 33rd Annual Report of CIAA.

Corruption Types:

Corruption can be categorized into different types based on its nature, amount, and orientation. In terms of nature, financial corruption is a widely noticed one, which involves misappropriation of funds, bribery, fraud, money laundering, and kickbacks. Abuse of power or authority corruption occurs when individuals in positions of authority exploit their power for personal gain or favoritism. Misconduct in public activity is another category that covers various corrupt practices in public activities. Electoral corruption focuses on corruption related to electoral processes, such as excessive expense in election campaigns, voting booth capturing, vote-buying, and manipulation.

Corruption can be classified into two categories based on the magnitude of the corruption involved. Petty corruption refers to small-scale favors or low-level corruption occurring between citizens and public officials. Conversely, systemic corruption is deeply entrenched in the system and involves significant sums of money. It is characterized by a systematic and pervasive pattern of corruption across various sectors and institutions. Corruption orientation categorizes corruption based on the motives behind it. Individual corruption refers to acts done by individuals for personal gain, such as accepting bribes or misusing power. Organizational corruption occurs within organizations and involves practices like embezzlement and collusion. Systemic corruption permeates the entire system and is deeply rooted in societal structures, laws, policies, and governance practices.

The Corruption Control Act 2059 (2003) of Nepal, has identified various forms of corruption, categorized as: bribery or illegal transactions, obtaining goods and services at reduced or no cost, illicit receipt of donations, gifts, and rewards, receiving commissions or undue benefits, abuse or waive of revenue or bypassing the procedures, gaining illegal advantages, fraudulent document making, unauthorized modification of government documents, and improper translation services. Other categories include violating examination secrecy, falsely representing position and post, misusing public assets and property, exerting illegal external pressure to influence actions, and engaging in unlawful property acquisition. Likewise, The Commission for Investigation of Abuse of Authority (CIAA) Nepal in its annual report has categorized corruption cases into bribery, forgery of academic certificates, misuse of public assets or property, illegal benefit, illicit property acquisition, revenue embezzlement, and miscellaneous cases.

Corruption Measurement:

Measuring corruption levels is important for understanding its extent and impact, enabling policymakers and organizations to develop targeted strategies and policies. It allows for comparisons between different sectors and institutions, promoting accountability and transparency. Likewise, it helps assess the effectiveness of anti-corruption measures and track progress over time.

Various practices are practiced worldwide to measure corruption. Perception surveys are commonly used to gather opinions and perceptions from experts, businesses, and the public about corruption prevalence. The Corruption Perceptions Index (CPI) by Transparency International is a well-known example. Business surveys focus on gauging experiences and perceptions of corruption, bribery, and unethical practices in interactions with public officials. The World Bank's Enterprise Surveys exemplify this approach.

Risk assessments analyze governance frameworks, regulatory environments, accountability, liability, and institutional capacity to evaluate the vulnerability of sectors or regions to corruption. Whistleblower mechanisms, such as hotlines and online platforms, encourage reporting of corruption, facilitating the gathering of relevant information and data. Furthermore, analyzing financial transactions and patterns can help identify suspicious activities and potential corruption.

Table 2

Corruption Perception Index in last five years of these countries

Country	2018		2019		2020		2021		2022	
	Score	Rank	score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank
Denmark	88	1	87	1	88	1	88	1	90	1

Country	2018		2019		2020		2021		2022	
	Score	Rank	score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank
Finland	85	3	86	3	85	3	88	1	87	2
Singapore	85	3	85	4	85	3	85	4	83	5
Japan	73	18	73	20	74	19	73	18	73	18
Bhutan	68	25	68	25	68	24	68	25	68	25
S. Korea	57	45	59	39	61	33	62	32	63	31
Malaysia	47	61	53	51	51	57	48	62	47	61
China	39	87	41	80	42	87	45	66	45	65
India	41	78	41	80	40	86	40	85	40	85
Maldives	-	-	29	130	43	75	40	85	40	85
Sri Lanka	38	89	38	93	38	94	37	102	36	101
Nepal	31	124	34	113	33	117	33	117	34	110
Pakistan	33	117	32	120	31	124	28	140	27	140
Bangladesh	26	149	26	146	26	146	26	147	25	147
Somalia	10	180	9	180	12	179	13	178	12	180

Source: TI, https://www. transparency. org.

Causes of Corruption:

In Nepal, corruption is a multi-faceted problem influenced by various factors. One significant factor is the political landscape. Political instability creates an environment conducive to corruption, as frequent changes in leadership can lead to a lack of continuity in policies and weak governance structures. Additionally, high election expenses can encourage candidates to engage in corrupt practices, such as accepting bribes or misusing funds, to secure their positions. The intertwining of politics with business further exacerbates the issue, as individuals may use their political connections and influence for personal gain. Furthermore, a lack of effective governance and accountability mechanisms allows corruption to persist without adequate repercussions.

The economic situation in Nepal also contributes to the prevalence of corruption. Poverty and unemployment create desperation and vulnerability among the population, increasing the likelihood of bribery and other corrupt activities. Low wages for public officials can also create incentives for petty corruption, as individuals may resort to taking bribes to supplement their income. Additionally, economic inequality widens the gap between the rich and the poor, fostering an environment that perpetuates corrupt practices.

Social factors also play a role in the prevalence of corruption in Nepal. Tradition, cultural norms, and societal expectations can influence individuals' ethical behavior. Informal networks and practices, while deeply ingrained, may also facilitate corruption by allowing

for favoritism, nepotism, and undue influence. These cultural and social dynamics can shape attitudes towards corruption and create a tolerance for such practices.

The adoption of technology and capacity development can also impact corruption levels. The availability and accessibility of infrastructure, such as the use of Information and Communication Technology (ICT), can improve transparency and accountability. By embracing technology for governance purposes, including the digitization of processes, data management, and communication, the potential for corruption can be reduced. Additionally, investing in capacity development, such as providing proper training and resources to public officials, can enhance their skills and knowledge, enabling them to carry out their duties professionally and ethically, and reducing the likelihood of corruption.

Corruption in Nepal is influenced by several interconnected factors. Political instability, the intertwining of politics and business, economic challenges, social dynamics, and technology adoption and capacity development all contribute to its prevalence. Controlling corruption is not an easy task which requires a comprehensive approach that focuses on strengthening governance structures, addressing economic inequalities, promoting ethical values, and utilizing technology for transparency and accountability. Only through collective efforts can Nepal effectively combat corruption and foster a society built upon integrity and good governance.

Good Governance:

Good governance refers to the style of governance with effective, accountable, and transparent management of resources and affairs by those in positions of authority. It ensures that power is used in the best interest of the people and promotes the principles of fairness, equity, and justice. Good governance is crucial for the functioning and development of societies, organizations, and institutions. There are many components of good governance, like the rule of law, Accountability, transparency, Participation, efficiency, etc. The rule of law guarantees that laws are fair, just, and accountable. It ensures that everyone, including those in power, is subject to the law and prevents arbitrary decision-making. Good governance requires that those in authority are responsible for their actions and decisions. It includes mechanisms for oversight and checks and balances to ensure transparency and prevent corruption. Transparency entails open and accessible information, processes, and decision-making. It allows for public scrutiny, promotes trust, and prevents misuse of power.

Inclusive governance involves the active participation of all stakeholders in decision-making processes. It encourages and values diverse perspectives, fosters social cohesion, and enhances democratic practices. A governance system that ensures equal and inclusive

opportunities, protects human rights, and considers the needs and aspirations of all individuals or groups, regardless of their social or economic status. Good governance promotes efficiency in the utilization of resources, services, and policies. It ensures that government or organizational systems are effective in delivering desired outcomes.

Good governance is vital for several reasons. In terms of Stability and Development, it provides a stable and predictable environment that attracts investments, promotes economic growth, and leads to the overall development of societies and nations. Good governance also fosters trust between citizens and their governing institutions, which helps maintain social harmony, reduce conflict, and strengthen social bonds. Establishing Accountability and Transparency in an organization is another importance of good governance. It establishes mechanisms for holding those in power accountable and ensures that decisions are made openly and transparently. This reduces corruption, promotes ethical behavior, and builds public trust.

The state bears a significant responsibility for citizen empowerment. Through good governance, citizens are provided opportunities to actively engage in decision-making processes, express their viewpoints, and influence policies that impact their lives. This enables individuals to feel empowered and promotes the practice of democracy. Additionally, ensuring good governance is crucial for maintaining effective service delivery. It ensures that public services, including education, healthcare, and infrastructure, are delivered efficiently and effectively, catering to the needs of the population.

Challenges of Good Governance:

Good governance in Nepal refers to the effective and accountable management of resources and affairs by those in power, promoting transparency, participation, and the rule of law. Anti-corruption efforts aim to combat bribery, nepotism, embezzlement, and other forms of corruption that hinder good governance. However, several key challenges need to be addressed to promote good governance in Nepal.

One of the leading challenges is the prevalence of corruption. Nepal has experienced significant issues related to corruption, undermining efforts to establish good governance. Corruption exists at various levels, from petty bribery to high-level embezzlement, and poses a major obstacle to promoting accountability and transparency. Another challenge is weak institutions, which suffer from structural deficiencies, lack of autonomy, insufficient resources, and capacity constraints. When institutions are weak, their performance, trust, and results suffer, thus hampering the enforcement of laws, monitoring, and effective service delivery.

Political instability, which has been persistent for a long time, is another challenge that

hampers the establishment of good governance in Nepal. Frequent political transitions and unstable governments create hurdles in sustaining consistent, long-term policies and reforms. This can lead to policy inconsistencies, distortion in fiscal discipline, lack of continuity, and slow progress in implementing reforms. Lack of awareness and citizen engagement presents another challenge in promoting good governance. Limited awareness among the general public about their rights, responsibilities, and avenues for seeking accountability can hinder efforts to establish good governance. Moreover, limited citizen engagement in decision-making processes restricts transparency and participation. In addition to these challenges, other factors such as political interference, ineffective implementation of laws, delays in policy formulation and amendment, and weak monitoring-evaluation practices also contribute to the obstacles faced in achieving good governance in Nepal.

Recommendations:

To enhance ethics and good governance in Nepal, several important steps must be taken. Initially, it is crucial to prioritize political stability and control election expenses. Without a stable political environment and effective regulation of campaign expenditures, corruption, and weakened governance intentions can thrive. Besides, there is a need to strengthen corruption control agencies and institutions by expanding their role. Politicians involved in significant scams often evade accountability by claiming their actions were based on policy decisions. It is crucial to define policy decisions and ensure equal responsibility amongst all public officials in corruption matters.

Additionally, the primary role of controlling corruption lies with the executive body of the government. The tendency to shift the responsibility of corruption control solely to constitutional bodies like the CIAA in Nepal needs to be addressed. Every ministry and executive body should actively engage in the primary prevention of corruption, impose minor punitive actions, and activate monitoring and evaluation mechanisms. The National Vigilance Center (NVC) should also be strengthened and given an active and motivated role. The absence of precautionary measures in the 2015 constitution highlights the urgent need to establish appropriate mechanisms for preventing and controlling corruption, unlike the previous constitution, which had provisions for minor punitive actions in cases of inappropriate or unintentional misconduct.

Furthermore, promoting transparency and accountability is vital for enhancing good governance. Improving public service delivery, motivating public officials, establishing standard operating procedures, and guidelines are equally important. Measures should be implemented to increase transparency in public administration, enhance citizen access to information, and establish mechanisms for holding officials accountable. Strengthening oversight bodies, implementing e-governance initiatives, and establishing whistle-blower

protection mechanisms are crucial steps to achieve these goals. Investing in research to control corruption and establish good governance is equally essential.

Moreover, enhancing civic education and engagement is crucial in promoting governance and preventing corruption. Increased investment in civic education programs, awareness campaigns, and citizen engagement initiatives empower the general public to actively participate in decision-making processes, hold officials accountable, and contribute to good governance. Formal and informal educational programs should be implemented at both school and community levels to enhance ethics and promote good governance.

Another crucial element to consider is fostering a culture of ethics that commences with exemplary behavior exhibited by leaders and the general public. It is essential to highlight the significance of ethical conduct in both public and private domains. The encouragement of integrity, professionalism, and ethical behavior within institutions can serve as a deterrent against corruption while cultivating an atmosphere of good governance. International collaboration is also imperative. Nepal should actively seek assistance and cooperation from the international community to advance efforts in promoting good governance and combating corruption. Capacity-building, technical aid and exchange of best practices with international partners can contribute to lasting advancements in this sphere.

To achieve good governance in Nepal, it is crucial to take a comprehensive approach that addresses key areas such as combating corruption, strengthening institutions, promoting citizen participation, and fostering an ethical culture. By prioritizing political stability, bolstering corruption control agencies, advocating for transparency and accountability, and enhancing civic education and engagement, significant progress can be made toward this goal. Implementing these recommendations will lay a solid foundation for a governance system in Nepal that is transparent, accountable, and effective.

Bibliography

- Alina Mungiu-Pippidi. (2015). The quest for Good Governance. Cambridge University Press.
- Ariely, D. (2008). Predictably Irrational: The Hidden Forces That Shape Our Decisions. HarperCollins.
- Ariely, D. (2012). The Honest Truth About Dishonesty: How We Lie to Everyone—Especially Ourselves. Harper Perennial.
- Bal Ram Adhikari. (2020). Ethics, Business and Human Rights in a Post-Conflict Society: The Nepali Experience. Routledge, London.
- Bimal Pratap Shah and Rashmila Shakya (Eds.). (2018). Good Governance in Nepal:

Voices, Perspectives, and Challenges. Adroit Publishers, Kathmandu.

- Corruption Perception Indicators (CPI) 2022. Transparency International. Retrieved from www. transparency. org
- Huibert de Jong, Mahendra Lawoti, and Stefan Priesner (Eds.). (2021). Corruption and Anti-Corruption in Nepal: Actors, Perceptions, and Dynamics. Springer, Cham.
- Julia Driver. (2006). Ethics: The Fundamentals (1st Edition). Wiley-Blackwell.
- Kaushik Basu, Tito Cordella. (2018). Institutions, Governance and the Control of Corruption. IEA conference volume 157.
- KC, Ramesh Kumar. (1999). Good Governance and Nepalese Administrative System. Unpublished Thesis in Tribhuvan University Central Department of Public Administration, Kathmandu.
- Nicholas Tarling (Ed.). (2005). Corruption and Good Governance in Asia. Routledge.
- Om Prasad Gautam and Hridaya Ratna Bajracharya. (2015). Corruption and Good Governance in Nepal: Challenges and Strategies. Abhiyan Books, Kathmandu.
- Staffan Andersson, Frank Anechiarico. (2019). Corruption and corruption control: Democracy in Balance. Taylor & Francis.
- Sue Hamilton. (2001). Indian Philosophy: A Very Short Introduction. Oxford University Press.
- Sukhadev Dev Pant. (2019). Ethics of Development: A Nepali Perspective. Martin Chautari, Kathmandu.
- Susan Rose-Ackerman. (1997). Corruption and Good Governance. UNDP.
- The Commission for Investigating Abuse of Authority Act 2048 (1991). Law book management committee, Kathmandu.
- The Commission for the Investigation of Abuse of Authority (CIAA) Nepal. The 32nd Annual Report (2079/2022) and 33rd Annual Report (2080/2023). Kathmandu.
- The Constitution of Nepal, 2072 (2015). Law book management committee, Kathmandu.
- The Corruption Control Act 2059 (2003). Law book management committee, Kathmandu.

आयोगका पदाधिकारीहरू, आयोगका सचिव र कर्मचारीहरू राष्ट्रपति कार्यालय, महाराजगन्जमा ।

सचिवस्तरीय अन्तरक्रिया कार्यक्रमपश्चात् आयोगका पदाधिकारी तथा नेपाल सरकारका मुख्य सचिवसँग सामूहिक तस्विर लिँदै नेपाल सरकारका सचिव र कर्मचारीहरू ।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग

पो.ब.नं.: ९९९६, टङ्गाल, काठमाडौं, नेपाल।
फोन नं.: ०१-५२६२१५१, ५२६२११९, ५२६२१७३, ५२६२१०२, ५२६२०५९
हटलाइन नं.: १०७ | टोल फ्रि नं.: १६६०-०१-२२२३३
ईमेल: info@ciaa.gov.np | वेबसाइट: www.ciaa.gov.np