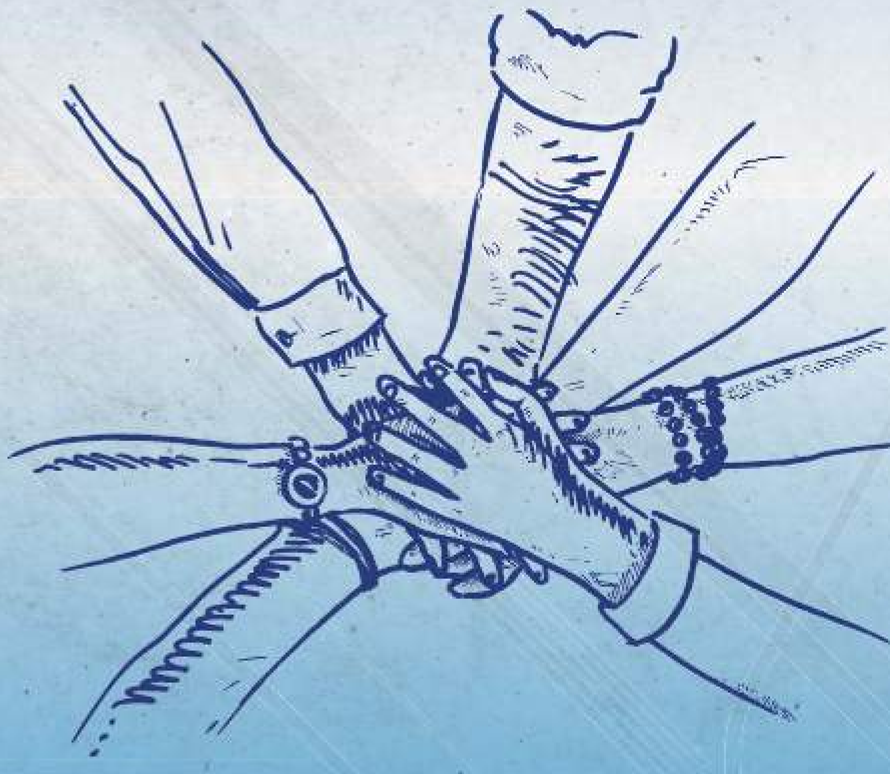
# स्मारिका

"मिलेर फालौं भ्रष्टाचारको जालो, सुशासन प्रवर्द्धनमा गरौं हातेमालो"

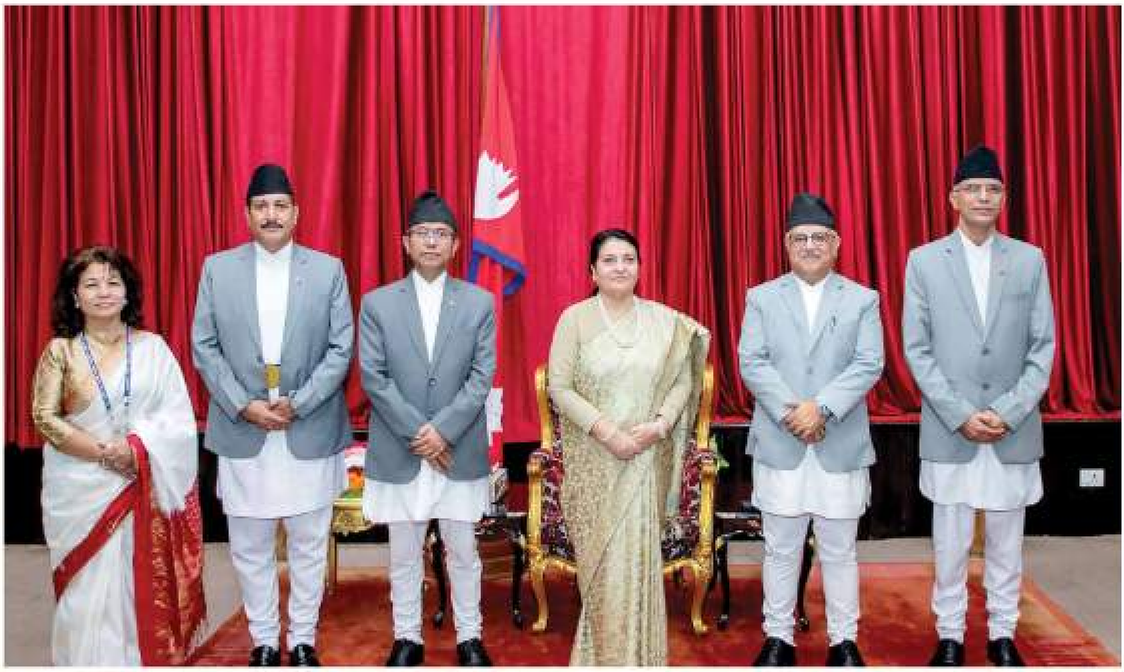
## २०७१




## अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग

टङ्गाल, काठमाडौं, नेपाल

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



आयोगको बत्तिसौं वार्षिक प्रतिवेदन पेस गरे पश्चात् सम्माननीय राष्ट्रपतिज्यूसँग सामूहिक तस्बिर लिँदै आयोगका माननीय पदाधिकारीहरू ।

# स्मारिका

## २०७९

# Souvenir

## 2023

## 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 |
| उपसचिव श्री मोहन अधिकारी | : | सदस्य |
| उपसचिव श्री दिपक खतिवडा | : | सदस्य |
| उपसचिव श्री वेदप्रसाद भण्डारी | : | सदस्य सचिव |

## स्मारिका प्रकाशन उपसमिति

| | | |
|---|---|---|
| सहसचिव श्री श्याम प्रसाद भण्डारी | : | संयोजक |
| उपसचिव श्री देवी प्रसाद थपलिया | : | सदस्य |
| लेखा अधिकृत श्री निमलाल भुसाल | : | सदस्य |
| कम्प्युटर अधिकृत श्री बाबुराजा मानन्धर | : | सदस्य |
| तथ्याङ्क अधिकृत श्री प्रेमकुमार घिमिरे | : | सदस्य-सचिव |

## स्मारिका प्रकाशन सहयोगी

शाखा अधिकृत श्री राजेश बञ्जारा

क.अ. श्री रामकुमार घिमिरे

क.अ श्री जानुका थेवे



| | | |
|---|---|---|
| प्रकाशक | : | अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग<br>टङ्गाल, काठमाडौं |
| प्रकाशन मिति | : | माघ, २०७९ |
| पृष्ठ संख्या | : | २८४ |
| प्रकाशित संख्या | : | १००० प्रति |
| मुद्रण | : | सोपान प्रेस प्रा.लि.<br>डिल्लीबजार, फोन: ९७७-१-४४४२२०६ |
| आवरण तथा लेआउट | : | सोपान कम्प्युटर डेस्क |
| वेबसाइट | : | www.ciaa.gov.np |
| इमेल | : | info@ciaa.gov.np |
| फेसबुक | : | /NepalCIAA |
| ट्वीटर | : | @ciaa_nepal |
| भाइबर | : | ९८६३३३३१९१ |



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

राष्ट्रपति

राष्ट्रपति भवन
महाराजगञ्ज, काठमाडौं, नेपाल

मिति: २०७९/१०/११

## शुभकामना

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको ३२औं वार्षिकोत्सवको उपलक्ष्यमा सुशासन र सदाचार प्रवर्द्धन तथा भ्रष्टाचार नियन्त्रणसँग सम्बन्धित विभिन्न लेख रचनाहरू समावेश गरी **स्मारिका-२०७९** प्रकाशन गर्न लागेको जानकारी पाउँदा मलाई खुसी लागेको छ । यस अवसरमा प्रकाशित यस स्मारिकामा सङ्ग्रहित लेख रचनाहरूबाट भ्रष्टाचार नियन्त्रण तथा सुशासन प्रवर्द्धनका विषयमा जानकारी लिन चाहने तथा भ्रष्टाचारमुक्त समाज निर्माणमा क्रियाशील सबैलाई विविध ज्ञान एवम् जानकारी प्राप्त गर्न सहायकसिद्ध हुने विश्वास लिएको छु ।

आर्थिक सामाजिक विकासमा बाधकको रूपमा रहेको भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा स्वच्छ, जवाफदेही र भ्रष्टाचारमुक्त शासकीय पद्धतिको संस्थागत सुदृढीकरण हुन जरुरी छ । जनअपेक्षा, संवैधानिक दायित्व र अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिबद्धताअनुरूप सम्पूर्ण सार्वजनिक निकायहरूले भ्रष्टाचारविरुद्ध शून्य सहनशीलताको नीति अङ्गीकार गर्ने र सार्वजनिक पदाधिकारीहरूले आफ्नो जीवनशैली सरल र सदाचारयुक्त बनाउनुपर्ने कुरामा म सम्बद्ध सबैको ध्यान आकृष्ट गराउन चाहन्छु ।

भ्रष्टाचारजन्य प्रवृत्तिको कारक तत्त्वको रूपमा रहेका गलत सामाजिक सांस्कृतिक मान्यताहरूका विरुद्ध समेत सचेतनामूलक सामाजिक जागरणका कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्नुपर्ने आवश्यकता रहेको छ । समाजका विभिन्न संघ-संस्था र नागरिक समाजसँगको सहकार्यमा भ्रष्टाचारविरुद्ध कार्यक्रमहरू सञ्चालन गरी आयोगले सुशासन र समृद्धि हासिल गर्नमा सहयोग पुऱ्याउनेछ भन्ने विश्वास लिएको छु ।

भ्रष्टाचार न्यूनीकरण गरी "समृद्ध नेपाल, सुखी नेपाली"को लक्ष्य हासिल गर्न र सन् २०३० सम्ममा दिगो विकाससम्बन्धी लक्ष्यहरू हासिल गर्न भ्रष्टाचार न्यूनीकरणको ठोस रणनीति लागु गर्नुपर्ने हुन्छ । नेपालको संविधान तथा सम्बद्ध ऐन नियमबमोजिम तोकिएका काम, कर्तव्य र अधिकारअन्तर्गत रहेर आयोगले प्रवर्द्धनात्मक, निरोधात्मक र दण्डात्मक रणनीतिका माध्यमबाट उक्त लक्ष्य प्राप्तितर्फ आफ्नो भूमिका सक्षमताका साथ निर्वाह गर्दै जाने मैले विश्वास लिएको छु ।

अन्तमा, भ्रष्टाचार न्यूनीकरण गरी देशमा सुशासन र सदाचार प्रवर्द्धन गर्ने उद्देश्यमा यो स्मारिका ज्ञानवर्द्धक र उपयोगी हुनेछ र भविष्यमा समेत आयोगबाट यस प्रकारका कार्यहरूले निरन्तरता पाउने छन् भन्ने विश्वाससहित आयोगको बत्तिसौं स्थापना दिवसको अवसरमा शुभकामना दिन चाहन्छु ।

धन्यवाद ।

विद्यादेवी भण्डारी

प्रधानमन्त्री

काठमाडौं, नेपाल

## शुभकामना

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको ३२ औं स्थापना दिवसको अवसरमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण, सुशासन र सदाचार सम्बन्धी बिभिन्न विश्लेषणात्मक लेख रचनाहरू समावेश गरी **स्मारिका-२०७९** प्रकाशन गर्न लागेको जानकारी पाउँदा खुशी लागेको छ।

मुलुकको समग्र विकास, जनताको हित अभिबृद्धि र सुशासन प्रवर्द्धन गर्ने कार्यमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण अपरिहार्य हुन्छ। फौजदारी अपराधको रूपमा रहेको भ्रष्टाचार कानूनी रूपले दण्डनीय मात्र होइन, नैतिक क्षयीकरणको मापक समेत हो। यस विरुद्ध संवैधानिक निकायको रूपमा आयोगले स्वतन्त्र र निष्पक्ष तवरले निरोधात्मक, दण्डात्मक र प्रवर्द्धनात्मक कार्य गरी सुशासन र सदाचार कायम गर्न खेलेको भूमिका प्रति धन्यवाद व्यक्त गर्दछु।

नेपाल सरकारले भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा शून्य सहनशीलताको नीति अवलम्बन गर्दै आएको छ। सरकारले सुशासनको माध्यमबाट सार्वजनिक सेवा प्रवाह र विकास निर्माणको कार्यमा सुधार गर्न तथा सामाजिक न्याय स्थापना एवम् न्यायपूर्ण समाज विकास गर्न आफ्नो ध्यान केन्द्रित गरेको छ। भ्रष्टाचार जस्तो संगठित तथा स्वेतपोशी अपराध नियन्त्रण एकल प्रयासबाट मात्र सम्भव छैन। तसर्थ, भ्रष्टाचार नियन्त्रणको लागि सबै सार्वजनिक निकाय, संघसंस्था, नागरिक समाज एवम् सरोकारवालाहरुबाट सहयोग र समन्वय प्राप्त हुनेमा म विश्वस्त छु। भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन प्रवर्द्धनका लागि संविधान र कानून बमोजिम आयोगबाट आफ्नो भूमिका अझ प्रभावकारी रूपमा निर्वाह गर्दै आम नागरिकको आशा र भरोसाको केन्द्र बन्न सकोस् भन्ने शुभकामना व्यक्त गर्दछु।

अन्त्यमा, भ्रष्टाचार नियन्त्रण तथा सदाचार प्रवर्द्धन गर्ने उद्देश्यले प्रकाशित यस स्मारिका भ्रष्टाचार विरुद्धका अभियानमा सहयोग पुऱ्याउने जोकोहीका लागि उपयोगी, पठनीय र संग्रहनीय सामग्री बन्नेछ भन्ने अपेक्षाका साथ शुभकामना व्यक्त गर्दछु।

१५ माघ, २०७९

पुष्प कमल दाहाल 'प्रचण्ड'

☎ : ५२६२१८०
: ५२६२२४७
टोलफ्रि नं. : १६६०-०१-२२२३३
फ्याक्स : ५२६२१२८, ५२६२१०४
E-mail : akhtiyar@ntc.net.np

# अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग

टङ्गाल, काठमाडौं

पत्र संख्या :-
चलानी नं. :-

## मन्तव्य

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको ३२ औं स्थापना दिवसको अवसरमा विगतका वर्षहरूमा जस्तै यस वर्ष पनि भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन प्रवर्द्धनसम्बन्धी लेख रचनाहरू समावेश गरी स्मारिका–२०७९ प्रकाशन गरिएको छ। सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले भ्रष्टाचार गरी अख्तियार दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा अनुसन्धान र अभियोजन गर्ने संवैधानिक दायित्वसहित आयोगले आफ्नो चारखम्बे संस्थागत रणनीतिक योजनाअन्तर्गत भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन प्रवर्द्धनका लागि निरोधात्मक, उपचारात्मक, प्रवर्द्धनात्मक र संस्थागत क्षमता विकासका रणनीतिहरू अवलम्बन गर्दै आइरहेको छ। आयोगको प्रवर्द्धनात्मक रणनीतिअन्तर्गत प्रस्तुत स्मारिका भ्रष्टाचारविरुद्ध क्रियाशील संघसंस्था, सामाजिक अभियन्ता, सार्वजनिक पदाधिकारी/कर्मचारीलगायत सुशासन र सदाचारयुक्त समाज निर्माण गर्न क्रियाशील सम्बद्ध सबैका लागि उपयोगी हुने विश्वास लिएको छु।

समयसँगै भ्रष्टाचारको प्रवृत्ति पनि परिवर्तन हुँदै आइरहेको छ। भ्रष्टाचारजन्य गतिविधिहरू अधिकार, शक्ति, पद र स्रोतसाधनका दुरुपयोगसँग जोडिएका हुन्छन्। सार्वजनिक खरिद, सरकारी भुक्तानी तथा राजस्व संकलनलगायत सार्वजनिक सेवा प्रवाहका कार्यहरू विद्युतीय माध्यमबाट सञ्चालन गर्न पछिल्लो समय सूचना र प्रविधिको व्यापक प्रयोग भएसँगै देशमा भ्रष्टाचारको न्यूनीकरण गर्ने आधार पनि निर्माण भएको छ। यससँगै भ्रष्टाचारसम्बन्धी कसुरको अनुसन्धानलाई समेत थप सहज, सरल र तथ्यपरक बनाउन मद्दत पुग्दछ। भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन प्रवर्द्धनका लागि यो सुखद पक्ष पनि हो। यद्यपि भ्रष्टाचारको स्वरूप बहुआयामिक रहेको र पछिल्लो समय भ्रष्टाचारका नवीनतम् प्रवृत्तिहरूसमेत देखा पर्दै जानुले भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा विभिन्न चुनौतीहरू थपिएका छन्। अन्तरदेशीय भ्रष्टाचारका स्वरूप र सूचना प्रविधिमा भएको उन्नत विकाससँगै वित्तीय प्रविधिजन्य नवीनतम् औजारको प्रयोगमार्फत भ्रष्टाचार गर्दा आर्थिक अपराधको स्वरूपमा समेत परिवर्तन हुँदै आएको छ। यस्ता भ्रष्टाचारजन्य उजुरीको अनुसन्धानमा जटिलता थपिएको हुँदा आयोगले पनि आफ्नो अनुसन्धान र अभियोजन कार्यलाई रूपान्तरण गर्दै प्रविधिअनुकूल बनाउँदै लगेको छ। बदलिंदो चुनौतीहरूको सामना गर्न दक्ष, सक्षम र नयाँ प्रविधिसँग अभ्यस्त जनशक्ति विकास एवम् वित्तीय औजारको नियमन गर्ने नीतिगत र कानुनी व्यवस्था गर्न आवश्यक देखिएको छ।

☎ : ५२६२१८०
: ५२६२२४७
टोलफ्रि नं. : १६६०-०१-२२२२२
फ्याक्स : ५२६२१२८, ५२६२१०४
E-mail : akhtiyar@ntc.net.np

# अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग

टङ्गाल, काठमाडौं

पत्र संख्या :-
चलानी नं. :-

भ्रष्टाचारले सार्वजनिक र निजी क्षेत्रबाट उत्पादन हुने वस्तु र सेवाको गुणस्तरको क्षयीकरण गर्ने, राष्ट्रलाई आर्थिक रूपमा कमजोर एवम् पराधीन तुल्याउदै आर्थिक असमानता र गरिबीको खाडल बढाउने, मानव अधिकार संकुचित गर्ने र दिगो विकासको गतिलाई अवरुद्ध बनाउने गर्दछ। यसको असर विकासोन्मुख राष्ट्र र आर्थिक रूपमा कमजोर तथा जोखिममा रहेका व्यक्तिहरूमा अझ बढी हुने गर्दछ।

भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि संविधान एवम् विद्यमान कानुनले निर्दिष्ट गरेको व्यवस्थाअन्तर्गत काम, कर्तव्य र अधिकारको सीमाभित्र रही आयोगले जुनसुकै प्रकृति र आकार प्रकारका भ्रष्टाचारजन्य गतिविधिको अनुसन्धान र अभियोजन गर्दै आएको छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रण आयोगको एक्लो प्रयासले मात्र सम्भव नहुने हुँदा यो सत्कर्ममा राजनीतिकर्मी, नागरिक समाज, सञ्चार जगत्, प्रबुद्ध वर्ग र नियमनकारी निकायलगायत व्यक्तिगत तहबाट समेत पहलकदमीको भूमिका महत्त्वपूर्ण छ। त्यसैले आयोगले आफ्नो प्रवर्द्धनात्मक रणनीतिअन्तर्गत समाजमा चेतना विस्तार गर्न सदाचार संस्कृति प्रवर्द्धन गर्ने गरी लेखरचना संग्रह गरी स्मारिका–२०७९ प्रकाशन गरेको छ।

अन्त्यमा, यस स्मारिका–२०७९ मा समाविष्ट लेख रचना भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन प्रवर्द्धनका लागि उपयोगी सन्दर्भ सामग्री हुनेछ भन्ने विश्वास लिंदै लेख रचना उपलब्ध गराउनुहुने लेखक वर्ग र बौद्धिक व्यक्तित्वका साथै यस स्मारिकालाई मूर्तरूप दिन भूमिका खेल्नुहुने स्मारिका प्रकाशन सम्पादकमण्डल तथा प्रकाशन उपसमितिका सदस्यहरूसहित सबैलाई धन्यवाद दिन चाहन्छु।

(प्रेम कुमार राई)
प्रमुख आयुक्त

१२ माघ, २०७८

# सम्पादकीय

अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोगले आफ्नो स्थापनाको बत्तिसौं वार्षिकोत्सव, २०७९ को शुभ-अवसरमा यो स्मारिका (SOUVENIR) प्रकाशन गर्न लागेको छ । भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन स्थापनासम्बन्धी विषयलाई प्रवर्द्धन गर्ने सन्दर्भमा चासो, चिन्तन र विज्ञता राख्ने, अध्ययन र अनुसन्धान गर्ने तथा खोज र अन्वेषण गर्ने विद्वानहरूका लेख, रचना र सिर्जनाहरू समेटी तयार पारिएको प्रस्तुत स्मारिका सरोकारवाला सबैका लागि उपयोगी हुने विश्वास लिइएको छ ।

संविधानले लिएको दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धिको आकांक्षा पूरा गर्न मुलुकमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्नु सबैभन्दा महत्वपूर्ण कार्य हो । मुलुकको सर्वाङ्गीण विकास एवं आम नागरिकको हितमा परिचालन गर्नुपर्ने सीमित साधनस्रोतको दुरूपयोग एवं क्षयीकरण गर्ने कार्य कसैगरी क्षम्य हुँदैन । आयोगले गर्दै आएको भ्रष्टाचारको अनुसन्धान र अभियोजनसम्बन्धी कार्यका अतिरिक्त समाजमा सदाचार प्रवर्द्धन गर्न तथा भ्रष्टाचारविरूद्ध एकजुट हुन निरोधात्मक र प्रवर्द्धनात्मक कार्यका लागि सहयोग मिल्ने विश्वासका साथ प्रस्तुत स्मारिका प्रकाशन गरिएको छ ।

सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले आफूलाई सुम्पिएको जिम्मेवारी, अधिकार, शक्ति तथा स्रोतको महत्तम उपयोग गर्दै उच्च दक्षता, कार्यकुशलता र उत्तरदायित्व कायम गर्नुपर्नेमा सो अनुरूपको जिम्मेवारी पूरा नगरी भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापमा संलग्न भएको पाइएमा यस्तो व्यक्तिलाई कानुनको दायरामा ल्याउनु आयोगको मूल कर्तव्य हो । यसरी भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापको नियन्त्रण गर्ने कार्यमा आयोगले सबै व्यक्ति, तह, क्षेत्र र निकायसँग सहकार्य र समन्वय गर्दै आएको छ । यसबाट सार्वजनिक क्षेत्रको सोच, शैली, प्रवृत्ति, प्रणाली र व्यवहारमा सकारात्मक परिवर्तन आई उत्तरदायित्व, जिम्मेवारी, जवाफदेहिता, सदाचारिता र इमान्दारिता कायम हुन्छ । यसरी भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन प्रवर्द्धनको क्षेत्रमा प्राप्त विभिन्न कार्यानुभवसमेतका आधारमा विभिन्न लेखकहरूद्वारा तयार पारिएका लेख रचनाहरू यस स्मारिका-२०७९ मा संग्रहित छन् ।

खोज, अध्ययन, अनुसन्धान र अन्वेषणमार्फत भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन प्रवर्द्धनका विषयमा महत्वपूर्ण जानकारी तथा ज्ञान सम्प्रेषण गर्ने उद्देश्यका साथ आयोगद्वारा गरिएको अनुरोधलाई स्वीकार गरी आफ्नो अमूल्य लेख, रचना, सिर्जना र कृतिहरू उपलब्ध गराइदिनुहुने सबै विद्वत वर्गमा सम्पादक मण्डल हार्दिक आभार प्रकट गर्दछ ।

अन्त्यमा, प्रस्तुत स्मारिका तयारी र प्रकाशन कार्यमा साथ, सहयोग र समन्वय गर्नुहुने सबैप्रति आभार व्यक्त गर्दै रचनात्मक सुझाव र पृष्ठपोषणको अपेक्षा गरिएको छ ।

धन्यवाद ।

२०७९ माघ

# विषय-सूची


| क्र.सं. | शीर्षक | लेखक | पेज नं. |
|---|---|---|---|
| १ | सार्वजनिक सेवा, भ्रष्टाचार र नैतिक मूल्य मान्यता | अच्युतमणि नेउपाने | १ |
| २ | आयोगलाई घेराबन्दी गर्नुको अन्तर्य | केदार खड्का | ९ |
| ३ | भ्रष्टाचारको मूल्य | गोकर्णप्रसाद उपाध्याय | १७ |
| ४ | बजेट र वित्तीय अनुशासन | गोपीनाथ मैनाली | २२ |
| ५ | भ्रष्टाचारको जालो र समुन्नतिको बाधक नीतिगत भ्रष्टाचार | डा. चन्द्रमणि अधिकारी | २९ |
| ६ | आर्थिक वृद्धि एवं विकासमा भ्रष्टाचारको दुष्प्रभाव र आगामी बाटो | टसी शेर्पा | ४२ |
| ७ | भ्रष्टाचार र यसको नियन्त्रणमा प्रहरीको भूमिका | टेकबहादुर तामाङ | ४७ |
| ८ | भ्रष्टाचारको भयावह स्वरूप आर्थिक अपराध | डा. दामोदर रेग्मी | ५४ |
| ९ | भ्रष्टाचार नियन्त्रण : सामूहिक दायित्व र जिम्मेवारी | दिपेश घिमिरे | ६० |
| १० | भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा सार्वजनिक उत्तरदायित्वका औजारहरूको प्रयोग | नारायणप्रसाद रिसाल | ६७ |
| ११ | अपराधशास्त्रीय सिद्धान्तको कसीमा भ्रष्टाचारको कसुर | पुण्यप्रसाद पाठक | ७७ |
| १२ | वन क्षेत्रमा सुशासन | प्रकाश थापा | ९१ |
| १३ | नैतिकता र प्रशासन संयन्त्र | प्रदीपकुमार कोइराला | ९९ |
| १४ | भ्रष्टाचार | भोला धरातल | १०५ |
| १५ | नेपालमा भ्रष्टाचार : विश्लेषण र नियन्त्रणका उपायहरू | महदत्त पौडेल | १०७ |
| १६ | विधिशास्त्रीय दृष्टिमा नेपालमा भ्रष्टाचारविरुद्धको महासन्धि (UNCAC) अनुपालनको अवस्था | मोहनकुमार थापा | ११५ |
| १७ | संघीयताको अभ्यासमा वित्तीय जोखिम | डा. राजन खनाल | १२३ |
| १८ | मतलबपुर | राजन अधिकारी | १३८ |
| १९ | भ्रष्टाचार निवारण र सम्पत्ति शुद्धीकरण नियन्त्रण | राजेश बन्जारा | १४७ |
| २० | भ्रष्टाचारको अनुसन्धानमा अभियुक्तको अधिकारको संरक्षणको सवाल | रामकुमार थापा<br>मानबहादुर बस्नेत | १५५ |

| क्र.स. | शीर्षक | लेखक | पेज नं. |
|---|---|---|---|
| २१ | भ्रष्टाचारमैत्री सामाजिक परिवेश | रामबहादुर तामाङ | १६६ |
| २२ | नेपालमा आयोजना व्यवस्थापन : समस्या र रूपान्तरण | रामबन्धु सुवेदी | १७३ |
| २३ | विद्युतीय शासन सञ्चालनका पूर्वसर्त र अवलम्बन गर्नुपर्ने विषयहरू | रामदत्त भट्ट | १८३ |
| २४ | नेपालमा नागरिक निगरानी संस्थाको आधा दशकः एक अध्ययन | वेदप्रसाद भण्डारी | १९१ |
| २५ | भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा निकायगत भूमिका | शिवराम न्यौपाने | १९८ |
| २६ | भारतमा लोकपालको व्यवस्थाः नेपालले सिक्न सक्ने विषयहरू | श्यामकुमार भट्टराई | २०६ |
| २७ | अख्तियारलाई लाग्ने गरेका सतही आरोप र वास्तविकता | श्यामप्रसाद भण्डारी | २१३ |
| २८ | भ्रष्टाचार नियन्त्रणका प्रभावकारी उपायहरू | श्यामप्रसाद मैनाली | २२३ |
| २९ | Minimizing Corruption in Judiciary | Bijaya Raj Ghimire | २३१ |
| ३० | Political Parties, Election Manifestos and Anti-Corruption Agenda | Narayan Manandhar | २३८ |
| ३१ | Corruption and its Control: A Simplistic View | Narhari Ghimire | २४६ |
| ३२ | Trade Transparency: A Revolution by Nepal Customs | Suman Dahal | २५४ |
| ३३ | Development of Anti-Corruption Laws and Policies in Nepal | Thakur Prasad Bastakoti | २६२ |
| ३४ | अर्धाङ्गिनीको अनुरोध | रमा अधिकारी 'कादम्बरी' | २६८ |
| ३५ | चोर औंला उचाल | संयोग बस्याल | २६९ |
| ३६ | मलाई अध्यारो मन पर्छ | गोपी रुपाखेती | २७० |

# सार्वजनिक सेवा, भ्रष्टाचार र नैतिक मूल्य मान्यता

अच्युतमणि नेउपाने [1]

## सार्वजनिक सेवा र गुनासो

राज्यका तर्फबाट सर्वसाधारण जनताका लागि प्रवाह गरिने सेवाहरू सार्वजनिक सेवा हुन्। संविधान र कानुनअनुरूप सार्वजनिक अख्तियारी प्राप्त गरेको सार्वजनिक निकाय वा सरकारी निकायले सम्पादन गर्ने काम कारबाही सार्वजनिक सेवा हो। राज्यले आफ्ना नागरिकको हक र अधिकारको सम्मान गर्दै राज्यको तर्फबाट सशुल्क वा निःशुल्क, बाध्यात्मक वा स्वैच्छिक तवरले प्रदान गर्ने वस्तु वा सेवाको समष्टिलाई सार्वजनिक सेवा भनिन्छ। सार्वजनिक सेवा चुस्त, दुरुस्त, सरल, सहज तथा प्रभावकारी होस् भन्ने चाहनालाई मूर्तरूप दिन राज्यले कानुन र व्यवस्थाहरू अघि बढाएको हुन्छ।

नेपालमा सार्वजनिक सेवाको अवस्थाको सम्बन्धमा जनताको राम्रो धारणा रहेको सुनिँदैन। सेवाहरू सीमित जनताको हातमा पुगेको, सेवामा पारदर्शिता, जवाफदेहिता, उत्तरदायित्व र प्रतिबद्धताको कमी रहेको, सेवाको गुणस्तर र प्रभावकारितामा निरन्तर अनुगमन र मूल्याङ्कनको अभाव रहेको, प्रशासनले अझै आफूलाई शासक र जनतालाई शासित वर्ग हुन् भन्ने मानसिकता बोकेको, सार्वजनिक सेवाको गुणस्तर कमजोर रहेको आरोप लगाइने गरिन्छ। जनताको समस्या र आवश्यकताप्रति सरकार संवेदनशील हुन सकेको छैन। सेवा प्रवाहमा कुनै स्थिरता, स्थायित्व र निरन्तरता छैन। सरकारले वितरण गरेको सेवा महँगो भएको छ। जनताले सहजै सेवा उपयोग गर्न सक्ने अवस्था छैन। वस्तु तथा सेवा सुविधा प्राप्त गर्ने कुरामा प्रक्रियामुखी कार्यशैली, अनियमितता र भ्रष्टाचारलगायतका विकृतिहरूको निजामती सेवाले सामना गरेर अगाडि बढ्नुपरेको आरोप लगाइने गरेको छ। किन र के कारणले यस्ता आरोप आइरहेका छन् ? सार्वजनिक सेवामा के त्यस्तो कमजोरी छ वा कमजोरीसँगै अन्य तत्वको पनि प्रभाव छ ? यसको खोजी गरेर समस्याको जडमा नै सुधार गर्नु आवश्यक देखिन्छ।

सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा राज्यबाट नियमसंगत ढंगले सेवा प्रवाह भए नभएको विषयमा चनाखो रही सेवा प्रवाहमा सक्रिय सहभागिता जनाउने र राज्यलाई बुझाउनुपर्ने करलगायतका सबै दायित्वहरू समयमा नै पूरा गरी सरकारी संयन्त्रमा भएका अनियमित क्रियाकलापहरूको बारेमा सम्बन्धित निकायमा उजुरी गर्ने सेवाग्राहीको दायित्व हो। आफ्नो जिम्मेवारी तथा कर्तव्य इमानदारिताका साथ पालना गर्नु, अनियमितता र

---

१ सह-न्यायाधिवक्ता, जिल्ला सरकारी वकिल कार्यालय, काठमाडौं।

भ्रष्टाचार नगर्नु सेवाप्रदायक संस्था तथा कर्मचारीको दायित्व हो । जब यी दायित्वबाट उम्कन खोजिन्छ र कानुन, नीति, नियम, व्यवहार, नैतिक मूल्यमान्यतालाई अँगालिँदैन भने त्यहाँ शासन र प्रशासन कमजोर, लथालिंग बन्छ । अनियमितता र भ्रष्टाचार मौलाउन थाल्छन् । जनता र सरकारबीचको दूरी बढ्छ ।

## सार्वजनिक सेवामा भ्रष्टाचार

भ्रष्टाचार जहिल्यै अभावमा, लोभमा वा शक्तिमा बाँच्छ । यी तीन अवस्थामा भ्रष्टाचार हुने सम्भावना बढी हुन्छ । यी तीन अवस्थामा कर्तामा अपराधको ज्ञान, डर र गम्भीरता भिन्नभिन्न हुन सक्छ । तर त्यसबाट उत्पन्न हुने दायित्व कानुनबमोजिम समान हुन्छ । 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 प्रभावकारी र चुस्तदुरुस्त हुन सक्दैन । जनता त्यहाँको सरकार तथा प्रशासनप्रति आजित हुन्छन् । 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 । पुरानो वा अपर्याप्त नीति, लागू नगरिएको वा लागू गर्न नसकिने कानुन, उत्तरदायित्व र जवाफदेहिताको अभाव, व्यक्ति वा वर्गविशेषलाई चाहिँ लागू नहुने व्यवस्था, ढिलाइजस्ता कुराहरूले भ्रष्टाचारको स्पष्ट संकेत प्रदान गर्दछ । त्यसैले राज्यमा बढ्दो भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न सरकारको इच्छा र प्रतिबद्धताबिना सम्भव हुँदैन ।

कुनै सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले भ्रष्टाचार वा अख्तियारको दुरुपयोग गरेमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले अनुसन्धान गरी मुद्दा चलाउन, सम्बन्धित निकायलाई सुझाव दिन, मुल्तबीमा राख्न वा तामेलीमा राख्न सक्छ । यसैगरी कानुनी राज्यको अवधारणाअनुरूप सुशासन कायम गर्ने सवालमा र सार्वजनिक सेवामा प्रभावकारिता ल्याउने कार्यमा आवश्यक प्रवर्द्धनात्मक, सुधारात्मक तथा निरोधात्मक कार्य गर्न सक्छ । अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले गरेका कामकारबाहीको आधारमा भ्रष्टाचारजन्य प्रवृत्ति केलाउँदा सार्वजनिक सम्पत्ति हिनामिना, हानिनोक्सानी वा दुरुपयोग गर्ने, गैरकानुनी लाभ/हानि, घूस/रिसवत लिने दिने, गैरकानुनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गर्नेजस्ता भ्रष्टाचारजन्य कार्यहरू अधिक रूपमा हुने गरेको देखिन्छ । झूटा विवरण पेस गरी सरकारी नियुक्ति, बढुवा तथा लाभ लिने, राजस्व चुहावट/हिनामिना गर्ने, गैरकानुनी रूपमा सरकारी/सार्वजनिक जग्गा व्यक्तिको नाममा दर्ता गर्ने, सार्वजनिक खरिद तथा निर्माणका काम बदनियतपूर्वक गरी व्यक्तिगत लाभ लिने तथा नेपाल सरकारलाई हानि पुऱ्याउने, गलत लिखत वा प्रतिवेदन बनाउने, कागजात सच्याउने, परीक्षाको गोपनीयता भंग गर्ने, परिणाम फेरबदल गर्नेजस्ता प्रवृत्ति रहेका छन् । उल्लिखित कार्य विभिन्न मन्त्रालय, विभाग, सचिवालय, कार्यालयलगायत सबै सार्वजनिक संस्थाका पदाधिकारी तथा कर्मचारीबाट नै हुने गरेको देखिन्छ । जबकि सबै सार्वजनिक निकायको अन्तिम उद्देश्य भ्रष्टाचार नियन्त्रणसँगै सुशासन कायम गर्ने हो । सरकार तथा निकायको उद्देश्य नै अनियमितता तथा भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने हो भने त्यहीँबाट उल्टै भ्रष्टाचार कसरी हुन्छ ? किन हुन्छ ? कारण पहिचान गर्नु जरुरी छ ।

नेपालमा नीतिगत भ्रष्टाचार व्यापक रूपमा हुने गरेको देखिन्छ। उच्चपदस्थ पदाधिकारीहरूले मन्त्रालयबाट गर्न सकिने प्रशासनिक र सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी विषयलाई समेत निर्णयका लागि मन्त्रिपरिषद्मा पुऱ्याई कानुनको भावनाविपरीत कार्य गर्ने गरेको देखिन्छ। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले मन्त्रिपरिषद्मा पेस गरिने नीतिगत निर्णयको स्पष्ट परिभाषा र व्याख्या गरी नीतिगत र प्रशासनिक निर्णयको सीमा निर्धारण गर्न सुझाव दिँदै आएको भए पनि कार्यान्वयन हुन सकेको देखिँदैन। राजनीतिज्ञले प्रशासनलाई प्रभावित गरी स्वार्थ समूहलाई फाइदा हुने गरी नीति निर्माण गराउन सक्छ। नीति निर्माणमा संलग्न कर्मचारीले पनि राजनीतिज्ञसँग मिलेर भ्रष्टाचारजन्य सल्लाह दिन सक्छन्। यस्तो सल्लाह राजनीतिज्ञको स्वार्थलाई मद्दत गर्ने वा आफ्नो स्वार्थलाई प्रवर्द्धन गर्ने दुवै हुन सक्छ। कम विकसित मुलुकमा यसप्रकार नीति निर्माणमा कर्मचारीले दिने सल्लाहले दुईथरी मिलेर भ्रष्टाचार गर्ने सम्भावना बढाउँछ।

कर्मचारीले जीवन धान्न नपुग्ने तलब पाउने गरेका छन्। कम तलब सुविधाको कर्मचारीहरूलाई राजनीतिज्ञले सजिलै गरी आफ्नो स्वार्थमा परिचालन गर्न सक्ने सम्भावना रहन्छ। कम विकसित मुलुक जहाँ सरकारबाहिर साँघुरो अर्थव्यवस्था रहेको हुन्छ, त्यहाँ निजी क्षेत्रबाट भाडा र घूस लिन कठिन हुन्छ त्यस्तो ठाउँमा सार्वजनिक प्रशासनमार्फत परिचालन हुने साधन र स्रोत नै भ्रष्टाचारका लागि सजिलो साधन बन्छ। सार्वजनिक प्रशासनको साधन र स्रोत उपयोग गर्नका लागि राजनीतिज्ञ र कर्मचारी मिल्नुपर्ने हुन्छ। दुवै पक्ष मिलेर गरिने भ्रष्टाचारमा निगरानीको उत्तरदायित्व भएका राजनीतिज्ञहरू भ्रष्ट कर्मचारीको संरक्षणमा लागेका हुन्छन् भने कर्मचारी घूस र पैसा उठाउने एजेन्टजस्ता बनेका हुन्छन्।

विधायिकाले कार्यान्वयनमा असर पर्ने गरी द्विअर्थी र अपूर्ण नियम कानुन बनाउने, प्रशासनमा स्वविवेकका लागि चौडा ठाउँ राख्ने, करका दर र प्रक्रियालाई उलटपुलट गर्ने, बजेट बाँडफाँडमा प्राविधिक विषय लत्याएर राजनीतिक आधारमा गर्ने र विधायिकाका विभिन्न बैठकमा कर्मचारीलाई उपस्थित गराएर विभिन्न किसिमका एकआपसमा बाझिने र प्रशासनको म्यान्डेटभन्दा बाहिर गएर निर्देशन दिने कार्य गरेर पनि प्रशासनमा हस्तक्षेप गर्छन्।

जहाँ जनताले पाउने वस्तु तथा सेवा सुविधा पाउन लम्बेतान प्रक्रिया, अनावश्यक र झन्झटिलो नियमहरू मानेर अघि बढ्नुपर्ने हुन्छ र ती तुरुन्त सहज उपलब्ध हुँदैनन्, त्यहाँ भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलाप हुने गरेको देखिन्छ। जहाँ राज्यका लागि कर, भन्सार तथा राजस्व उठाउने जिम्मेवारी हुन्छ त्यहाँ कर छली, राजस्व चुहावट तथा भ्रष्टाचार हुने गरेको देखिन्छ। सार्वजनिक सेवा प्रवाह, खरिद तथा विकास निर्माणका अधिकांश काममा स्थानीय तहदेखि केन्द्रसम्म भ्रष्टाचारजन्य कार्य अधिक देखिन्छ। भ्रष्टचार भइरहने एक कारण सरकार अस्थिर र परिवर्तन भइरहनु पनि हो। सरकार र न्यायालय सक्षम, निष्पक्ष, प्रभावकारी भयो भने भ्रष्टचार नियन्त्रण हुन सक्छ।

सार्वजनिक सेवामा भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न आचारसंहिताको पालना, दण्ड र पुरस्कारको सही प्रयोग र पालना, सेवा सुविधामा सबैको समान पहुँच, कम्प्युटरीकृत प्रणाली, अनुगमन प्रणाली, जवाफदेही कार्यप्रणाली हुनुपर्छ। तर त्योभन्दा पहिले इच्छाशक्ति र प्रतिबद्धता आवश्यक छ। नेपालको राजनीति, सरकार र प्रशासनले सुशासन र सभ्य समाजको स्पष्ट बाटो तय गर्नुपर्छ।

जब नीतिगत भ्रष्टाचार, राजनीतिक भ्रष्टाचार, सार्वजनिक सेवा, निर्माण, ठेक्कापट्टामा भ्रष्टाचार बढिरहेको छ, स्पष्ट कानुन छैन भनिन्छ भने सोहीअनुसार नियन्त्रण गर्ने कानुन र व्यवस्था किन परिमार्जन हुँदैन ? पुरानै कानुनमा रहेर काम गर्ने, कानुन बनाउनुपर्ने सुझाव/प्रतिवेदन मात्र दिने/हुने, तर परिमार्जित कानुन नआउने हो भने नियन्त्रण कसरी हुन्छ ? जुन कानुन/व्यवस्थामा रहेर भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न खोजिरहेका छौं, यो आफैंमा अपुरो, अस्पष्ट, द्विअर्थी छ भने स्पष्ट कानुन र व्यवस्था बनाउन किन आनाकानी ? कर्मचारीका आचारसंहिता बन्छन्, र जुन कानुनलाई टेकेर आचारसंहिता बन्छन्, ती कानुन नै स्वयं भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न अस्पष्ट र अपुरो छ भने कर्मचारीको आचारसंहिताले मात्र काम गर्न सक्दैन। त्यसैले कुराभन्दा काम, इच्छाशक्ति अनि प्रतिबद्धता नै मुख्य कुरा हो।

## सदाचार र नैतिक मूल्य मान्यता

हाल नेपाली समाजको सबै अंग र निकायलाई नैतिकता र सदाचारको खडेरीले आक्रान्त तुल्याएको छ। यसले गर्दा हाम्रा सामाजिक मूल्य मान्यता र मर्यादाहरू भत्किरहेका छन्। कुनै वर्ग वा व्यवसायमा मात्र होइन, राजनीतिक समुदाय, प्रशासन, न्यायपालिका, सुरक्षा निकाय, निजी क्षेत्र, पेसागत समूह, सामाजिक संघ संस्थालगायत समाजका सबै क्षेत्रमा सदाचारका अभ्यासहरू हराउँदै गएका छन्। भ्रष्टाचार मौलाउँदै गएको छ। नैतिकवान र कानुनको पालना गर्ने व्यक्तिको जीवन कठिन र पीडादायी बनिरहेको देखिन्छ। त्यस्ता व्यक्ति र कर्मचारीलाई अनौठो स्वभावको मानिन्छ। पत्याउनुपर्नेले पत्याउँदैनन्। ऊ वातावरणले नै यस्तो बन्छ कि साँच्चै आफ्नै मूल्य मान्यतामा बस्यो भने एकलकाटे कहलिन्छ। यसबाट काम हुँदैन भनिन्छ। समय र परिस्थितिअनुसार हिँड्न सिक भनेर अर्ती दिइन्छ। वातावरणले नै यस्तो बनाइन्छ कि साच्चै मै उस्तै हो कि के हो ?

नैतिकता कुनै व्यक्ति वा पेसाका सदस्यहरूको आचरण वा व्यवहारलाई नियन्त्रण गर्ने नियम वा मापदण्डहरूको रूपमा परिभाषित गर्न सकिन्छ। यो नैतिक मूल्य, सिद्धान्त, र मापदण्डहरूको संग्रह हो, जसले कार्यका लागि दिशानिर्देश वा ढाँचा प्रदान गर्दछ, सार्वजनिक सेवकहरूले कसरी व्यवहार गर्नुपर्छ भनेर चित्रण गर्दछ। उच्च नैतिक मापदण्ड र अभ्यासहरू सार्वजनिक विश्वास प्राप्त गर्नका लागि प्रशासनमा महत्त्वपूर्ण छ। सर्वसाधारण जनताले सार्वजनिक क्षेत्रमा नैतिकता, पारदर्शिता र जवाफदेहिताको उच्च मापदण्डको माग गर्छन्। सुशासन र दिगो विकासका यी पूर्वसर्त वा मूल्यहरूले उत्तरदायी सार्वजनिक नीति र सार्वजनिक क्षेत्रको उच्चस्तरको कार्यसम्पादनलाई मात्र बलियो बनाउँदैनन्, नराम्रा कार्यहरू रोक्न पनि महत्त्वपूर्ण भूमिका खेल्छन्।

सार्वजनिक सेवा प्रदान गर्ने कर्मचारीहरूमा केही आधारभूत चरित्र र मूल्य हुन्छन्। ती चरित्र र मूल्य कर्मचारीतन्त्रले कति इमान्दारिताका साथ आत्मसात् गरेको छ त्यसैमा सार्वजनिक सेवाको प्रभावकारिता निहित हुन्छ र सरकारप्रति सेवाग्राहीको दृष्टिकोण निर्माण हुने गर्दछ। सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा आबद्ध कर्मचारीतन्त्रका महत्त्वपूर्ण आधारभूत मूल्य जसले सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा प्रत्यक्ष प्रभाव पार्दछन्। ती हुन् सदाचारिता, निष्पक्षता, तटस्थता, उद्देश्यमूलक, धैर्यता र लगाव। कुनै कर्मचारी जति सदाचारी छ त्यति नै मात्रामा उसले आफ्नो कार्य सफलतापूर्वक सम्पादन गर्न सक्दछ र उसको मनोबल पनि उच्चस्तरको

हुन्छ। सदाचार प्रत्येक कर्मचारीको महत्त्वपूर्ण शक्ति हो। त्यसैगरी, कर्मचारीतन्त्रले आफ्नो मौलिक चरित्रको रूपमा रहेको निष्पक्षतालाई आफ्नो सार्वजनिक जीवनमा कतिको आत्मसात् गरेको छ भन्ने हो। प्रशासनयन्त्रलाई निष्पक्ष बनाउनका लागि कानुनी र नीतिगत व्यवस्थाको निर्माण गर्दा निष्पक्षतालाई बल पुग्ने गरी गर्नुपर्दछ। प्रशासनिक निष्पक्षता भनेको राजनीतिक तटस्थता पनि हो। सबैप्रति समान व्यवहार, प्रक्रियाको अवलम्बनजस्ता क्रियाकलाप निष्पक्षताका अभिन्न अंग हुन्।

त्यसैगरी, जुनसुकै राजनीतिक दल सरकारमा आए पनि प्रशासनयन्त्रले आफ्नो लामो अनुभव, ज्ञान, सीप र विशेषज्ञताको आधारमा राजनीतिक दलको प्रभावमा नपरी आफ्नो कार्य सम्पादन गर्नुपर्छ। कर्मचारीतन्त्रको तटस्थताले कर्मचारीमा व्यावसायिकताको विकास गर्नमा मद्दत पुऱ्याउँदछ। यसैगरी प्रशासनयन्त्रको आधारभूत चरित्र कुनै पनि कार्यक्रमको उद्देश्य पूर्वनिर्धारण गरेर मात्र कार्य सञ्चालन गर्नुहुन्छ। साथै प्रशासनयन्त्रको उद्देश्य जहिले पनि प्रभावकारी र सरल ढंगबाट सेवा प्रवाहको व्यवस्था मिलाउने क्रममा आवश्यक सबै कार्य सम्पादन गर्नुपर्दछ। कर्मचारीतन्त्रलाई कुनै पनि कार्यको नतिजाप्रति उत्तरदायी बनाउन पनि प्रशासन यन्त्र उद्देश्यमूलक हुन आवश्यक छ। धैर्यता कर्मचारीतन्त्रको अर्को आधार भूत चरित्र र मूल्य हो। यसरी प्राप्त अधिकारको प्रयोग गर्दा जहिले पनि विवेकशील ढंगले धैर्यतापूर्वक गर्नु कर्मचारीतन्त्रको कर्तव्य हुन्छ। यस्ता अधिकारको प्रयोगमा आवश्यक संयमता र धैर्यता नअपनाएको खण्डमा त्यसको परिणाम नकारात्मक हुने सम्भावना धेरै हुन्छ। यसैगरी, कुनै पनि कर्मचारी आफ्नो कामप्रति समर्पित, प्रतिबद्ध र संवेदनशील हुनु कामप्रतिको लगाव हो। कामप्रति इमानदार र आफूलाई सुम्पिएको जिम्मेवारी पूर्णप्रतिबद्धताका साथ सम्पन्न गर्नु नै कामप्रतिको लगाव हो। र यो सार्वजनिक प्रशासनको आधारभूत चरित्र र मूल्यसमेत हो।

माथि उल्लिखित चरित्र र मूल्यमान्यताहरू कमजोर भएपछि त्यहाँ अन्य नराम्रा क्रियाकलापको वातावरण बन्न थाल्छ, भ्रष्टाचारजन्य कार्य मौलाउन थाल्छ। अब यहाँ भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने उपाय के–के हुन् ? र नियन्त्रणका लागि के गर्नुपर्छ ? भनेर सरकार तथा सरकारी संयन्त्रलाई थाहा नभएको होइन। नियन्त्रण गर्न मरिहत्ते गरेर पनि नियन्त्रण हुन नसकेको पनि होइन। भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न सरकार तथा सरकारी संयन्त्रसँगै कानुन बनेका छन्। फलानोले भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न सक्दैन, हामी गर्छौं भन्ने मुद्दा बनाएर आवाज उठाई राजनीतिले सरकार परिवर्तन र नयाँ सरकार बनाउने गरेका छन्। तर पनि भ्रष्टचार नियन्त्रण भएको, सुशासनको अनुभूति भएको भन्ने कुनै आधिकारिक प्रतिवेदन वा तथ्याङ्क देखिँदैन। भ्रष्टाचार भएपछि भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने प्रयासभन्दा पनि सुरुमा नै भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने उपाय नअपनाएर पो हो कि ? भ्रष्टाचार भएपछिको भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने प्रयासभन्दा पनि सुरुमा नै भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने उपायको खोजी गर्नुपर्छ। अख्तियारले गर्ने अनुसन्धान र अभियोजनको काम भ्रष्टाचारजन्य कार्य भइसकेपछि मात्र हुने हुँदा नेपाल सरकारका सम्बन्धित क्षेत्रगत र नियामक निकायहरूबाट भ्रष्टाचार हुनै नदिनेतर्फ आवश्यक नीतिगत, पद्धतिगत, प्रविधिगत र प्रवृत्तिगत सुधारका फलदायी प्रयास हुन सके मात्र भ्रष्टाचारमा कमी हुन सक्छ।

भ्रष्टाचार बहुआयामिक स्वरूपको हुने हुँदा शासनका सबै पक्षहरूको सहकार्य, दृढ इच्छाशक्ति र प्रतिबद्धताले मात्र यसको नियन्त्रण सम्भव हुन्छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रण गरी सदाचारी संस्कृतिको विकास गर्न संघ, प्रदेश

र स्थानीय तह एवं मातहतका निकायहरूका सबै पदाधिकारी र कर्मचारीहरूले कार्यपद्धतिमा पारदर्शिता र जवाफदेहिता, जीवनशैलीमा सरलता र नैतिकता एवं नेतृत्वमा अनुकरणीय (Role Model) भई कार्य गर्न प्रतिबद्ध हुनु अत्यावश्यक छ। सरकारी, गैरसरकारी, निजी क्षेत्र तथा नागरिक समाजलगायत सबै पक्षबाट सदाचारिता र जिम्मेवारीसहित भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन प्रवर्द्धनमा दृढ साथ, समर्थन र सहयोगको आवश्यकता पर्दछ।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबाट मुलुकमा दिगो शान्ति, विकास, समृद्धि र सुशासनमा योगदान पुऱ्याउन भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापलाई निरुत्साहित गर्दै सदाचार संस्कृतिको प्रवर्द्धन गरी भ्रष्टाचार मुक्त समाज स्थापना गर्ने दृष्टिले संघीय सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय तहका साथै अन्तरनिकाय र अन्तरतहसँग सम्बन्धित सुझावहरू प्रस्तुत गरिएका छन्, जुन यहाँ विचारणीय छ।

## सार्वजनिक सेवा प्रवाह

- कर्मचारीको पदस्थापन, सरुवा, थप जिम्मेवारी प्रदानजस्ता कार्य गर्दा स्पष्ट कानुन, मापदण्ड बनाई कार्यान्वयन गर्ने र सेवा सञ्चालन गर्ने मन्त्रालय/निकायलाई जिम्मेवार र उत्तरदायी बनाउने।
- कार्यालयमा प्रत्येक कर्मचारीलाई नियुक्ति तथा पदस्थापन गर्दा अनिवार्यरूपमा कार्यविवरण प्रदान गर्ने। सोको अनुगमन सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४ तथा नियमावली, २०६५ बमोजिमका निकाय र जिल्लाको हकमा सम्बन्धित प्रमुख जिल्ला अधिकारीले समेत गर्ने।
- स्थायी दरबन्दी अपुग भएको अवस्थामा मात्र स्वीकृत अस्थायी र करार दरबन्दीमा कर्मचारी भर्ना गर्ने व्यवस्था गर्ने।
- कानुनले तोकेबमोजिमभन्दा बढी समयसम्म कुनै पनि कर्मचारीलाई काज तथा कायममुकायमको जिम्मेवारी नदिने। साथै योग्यता पुगेको कर्मचारी हुँदाहुँदै कनिष्ठ कर्मचारीलाई कायममुकायम नदिने।
- सार्वजनिक सेवा प्रवाहका क्रममा कर्मचारी, बिचौलिया र डेस्कहरूबाट हुन सक्ने अनियमितता रोक्न तालुक निकाय, मन्त्रालय तथा सम्बन्धित जिल्लाका प्रमुख जिल्ला अधिकारीहरूबाट अनुगमन तथा निगरानीलाई प्रभावकारी बनाउने।
- सेवा प्रवाह गर्ने स्थानहरूमा CCTV राखी त्यसको भण्डारण (Storage) लाई कानुनले तोकेको अवधिसम्म सुरक्षित राख्ने व्यवस्था मिलाउने, सरकारी कामकारबाहीलाई प्रभावकारी र पारदर्शी बनाउन सूचना प्रविधिको उच्चतम प्रयोग गर्ने, देशैंभरिबाट हुने सेवा प्रवाहमा एकरूपता ल्याउन एकीकृत सार्वजनिक सेवा प्रणाली (Integrated Public Service System) को विकास गरी कार्यान्वयनमा ल्याउने।
- नागरिक बडापत्रबमोजिम कार्यालयबाट हुने सेवा प्रवाहलाई सेवाग्राहीमैत्री भएको सुनिश्चित गर्ने।
- सार्वजनिक कारोबारको भुक्तानीलाई विद्युतीय प्रणालीबाट गर्ने व्यवस्था मिलाउने।
- बरबुझारथको कार्यलाई अनिवार्य र यथार्थपरक बनाउन संस्थागत स्मरण बरबुझारथ प्रतिवेदन (Handover Note), विद्युतीय कागजात, पासवर्ड तथा अन्य सम्बन्धित सूचनाहरूसमेत हस्तान्तरण गर्ने।

- सरकारी कार्यालयले जिन्सी निरीक्षण, लिलामी, कागजात धुल्याउनेजस्ता कार्यहरू कार्ययोजना बनाई नियमित रूपमा सम्पादन गर्ने ।
- कानुनमा तोकिएका विकास निर्माण र सेवा प्रवाहसम्बन्धी जिम्मेवारी पूरा नगरेको कारणबाट हुने सार्वजनिक हानि नोक्सानीका लागि सम्बन्धित पदाधिकारीलाई जिम्मेवार बनाउने ।

## सुशासन, सदाचार र नैतिक आचरण

- राजनीतिक नियुक्ति हुने पदहरूमा नियुक्त हुनुअघि र पदाधिकार समाप्त भएपछि सम्पत्ति विवरण अनिवार्य रूपमा सार्वजनिक गर्ने कानुनी व्यवस्था मिलाउने ।
- सार्वजनिक नेतृत्व गर्ने उच्चपदस्थ व्यक्ति एवं कानुनबमोजिम सम्पत्ति विवरण बुझाउनुपर्ने व्यक्तिले पेस गरेको सम्पत्ति विवरणको स्वायत्त एवं सक्षम निकायबाट परीक्षण गर्ने कानुनी व्यवस्था मिलाउने ।
- सम्पत्ति विवरणलाई विद्युतीय माध्यमबाट अभिलेखीकरण गर्न आवश्यक कानुनी, प्रविधिगत तथा संस्थागत प्रबन्ध मिलाउने ।
- भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ बमोजिम सार्वजनिक पद धारण गरेका सबै व्यक्तिले सम्पत्तिको स्रोत वा निस्सासहितको अध्यावधिक विवरण अनिवार्य रूपमा भरी तोकिएको निकाय वा अधिकारीसमक्ष पेस गर्ने व्यवस्था रहेकोमा सो व्यवस्थालाई संशोधन गरी श्रेणीविहीन (स्थायी, अस्थायी र करार) कर्मचारीले त्यस्तो विवरण पेस गर्न नपर्ने साथै श्रेणी विहीनबाहेकका सबै सार्वजनिक पद धारण गरेका कर्मचारी र पदाधिकारीले सम्पत्ति विवरण अनिवार्य रूपमा पेस गर्न लगाई सोको अभिलेख राख्ने व्यवस्था गर्न कार्यालय प्रमुखलाई जिम्मेवार बनाउने कानुनी व्यवस्था गर्ने ।
- मन्त्री, संवैधानिक निकायका पदाधिकारी, सचिव, विभागीय प्रमुख तथा कार्यालय प्रमुखले सार्वजनिक कार्यसम्पादनको क्रममा गरेका महत्त्वपूर्ण निर्णयहरू नियमित रूपमा सार्वजनिक गरी पारदर्शिता कायम गर्ने ।
- सबै सार्वजनिक निकायले सार्वजनिक सम्पत्ति व्यवस्थापन प्रणाली (PAMS) मा आ–आफ्नो सम्पत्ति अभिलेखीकरण तथा संरक्षण गर्ने ।
- सार्वजनिक क्षेत्रमा देखिएको सदाचारिता तथा नैतिक आचरणको विचलनलाई रोक्न संघीय शासन प्रणाली अनुरूपको राष्ट्रिय सदाचार नीति निर्माण गरी लागू गर्ने ।

## नीतिगत निर्णय

- तोकिएका पदाधिकारीले सम्पादन गर्न सक्ने सम्बन्धित कानुनमा स्पष्ट व्यवस्था हुँदाहुँदै सार्वजनिक खरिदलगायतका विषयमा माथिल्लो निकायबाट निर्णय गराउने प्रवृत्तिलाई अन्त्य गर्न नीतिगत निर्णय (Policy Decision) को स्पष्ट परिभाषा र सीमा निर्धारण गर्न कानुनी व्यवस्था मिलाउने ।
- सरकारी, सार्वजनिक जग्गामा अतिक्रमण हुन नदिने र भएको अतिक्रमणलाई हटाउने ।
- सार्वजनिक निकाय (संघ, प्रदेश, स्थानीय तह, सार्वजनिक संस्थानसमेत) ले जग्गा खरिद गर्दा प्रयोजन स्पष्ट गरी कानुनबमोजिम अधिग्रहण वा प्रतिस्पर्धात्मक प्रक्रियामार्फत गर्ने व्यवस्था मिलाउने ।

## सार्वजनिक निकायको दायित्व

- सार्वजनिक निकायको नेतृत्वले आफ्नो मातहत र आफूले प्रभाव पार्न सक्ने कर्मचारीहरूले गर्ने खर्च, नतिजा, गुणस्तर र कानुनको पालना सम्बन्धमा उत्तरदायित्व लिने व्यवस्था मिलाउने।
- आफूमातहतका कर्मचारीहरूबाट हुने अनियमितता, हानि नोक्सानी, अनुशासन उल्लंघनजस्ता कार्य नियन्त्रणमा सार्वजनिक निकायका प्रमुखसमेत उत्तरदायी हुने व्यवस्था मिलाउने।
- संघ तथा प्रदेश तहका मन्त्रालय, विभाग, कार्यालय र स्थानीय तहमा भ्रष्टाचार हुन नदिने व्यवस्था मिलाउने मुख्य दायित्व तत्तत् निकायका प्रमुखको हुने गरी सुशासनसम्बन्धी कानुन र अन्य विषयगत कानुनहरू परिमार्जन गर्ने।
- छानबिन गर्ने निकायले रायसहितको प्रतिवेदन माग भएकोमा सम्बन्धित निकायको प्रमुखले किटानी रायसहित पठाउनुपर्ने, विषयवस्तुको गहन छानबिन गर्ने व्यवस्था मिलाउने।
- आयोगबाट आवश्यक कारबाहीका लागि लेखी पठाइएका उजुरीहरूको छानबिन गर्नुका साथै निरन्तर अनुगमन गर्ने।
- सार्वजनिक निकायले समेत सरकारी हानि नोक्सानी भएको बेरुजु र भ्रष्टाचारलाई छुट्याई वस्तुगत छानबिन गर्ने।
- आयोगमा उजुरी परेकै कारणले मात्र सार्वजनिक निकायबाट काम नरोक्ने व्यवस्था मिलाउने।

उल्लिखित अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले दिएका सुझावहरू हरेक वर्ष यसैगरी सुझावको रूपमा प्रस्तुत गर्नुपर्ने अवस्थाको अन्त्य भई यी सुझावहरूको व्यवहारमै कार्यान्वयन हुन सकेमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण हुने कुरामा विश्वस्त हुन सकिन्छ।

## सन्दर्भ सामग्री


- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८।
- भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९।
- सार्वजनिक व्यवस्थापनका अन्तर्वस्तुहरू, सम्पत्ति मासिक पत्रिका, २०७३।
- स्रोत सञ्जीवनी, प्रज्ञान प्रकाशन प्रालि, २०७७।
- भर्डिक्ट, लयर्स फोरम नेपाल।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको ३२ औं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७८/७९।
- Rebecca B.L, Measures to prevent corruption and to encourage corruption between all sectors of society.
- J.H.S. Gidenhuys, Ethics and professionalism the battle against public corruption, 2004.

# आयोगलाई घेराबन्दी गर्नुको अन्तर्य

केदार खड्का[1]

## पृष्ठभूमि

संविधानसभाबाट २०७२ सालमा संघीयतासहित नयाँ संविधान अनुमोदन भएसँगै मुलुकमा राजनीतिक व्यवस्था छनोटको विवाद टुंगिएको छ। नेपालका लागि यो बिलकुल नयाँ राजनीतिक प्रणाली भएकाले अब नागरिकहरू व्यवस्था परिवर्तनभन्दा पनि अवस्था परिवर्तनका लागि भ्रष्टाचार नियन्त्रणको आन्दोलनतर्फ आकर्षित भएका छन्। साथै संघ र प्रदेशको दुई कार्यकालको निर्वाचन सफलतापूर्वक सम्पन्न भएपछि राजनीतिक स्थायित्वतर्फ मुलुक अगाडि बढेको अनुभूति हुँदै गएको छ।

विगतमा तीन दशकसम्म राजनीतिक अराजकता र अन्योलले कानुनी व्यवस्था निकै कमजोर भएको थियो। तत्कालीन राजनीतिक अस्थिरताको फाइदा उठाउँदै राजनीतिक संरक्षणमा भ्रष्टाचार अस्वाभाविक रूपमा मौलाएर जनतामा निराशा र आक्रोश ह्वात्तै बढेको थियो। यसरी जनस्तरमा बढेको आक्रोशलाई सम्बोधन गर्न तत्कालीन शेरबहादुर देउवा नेतृत्वको सरकारले २०५९ सालमा भ्रष्टाचारसम्बन्धी संसद्मा पेस गरेका तीनवटा कानुन[२] अनुमोदन भएपछि भ्रष्टाचार मुद्दाको न्यायिक निरूपण गर्न विशिष्ट प्रकृतिको विशेष अदालत पनि गठन गरियो।

सोही वर्ष अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले (यसपछि आयोग भनिएको) भ्रष्टाचारसम्बन्धी ऐनहरू संसद्मा टेबल गर्ने तत्कालीन सत्तापक्षीय मन्त्री, प्रहरी प्रमुखलगायत प्रशासनका उच्च अधिकारीका साथै एकै रात राजस्वका २२ कर्मचारीको घरमा छापा मारेर सनसनीपूर्ण अभियान चलाएपछि राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा सकारात्मक सन्देश प्रवाह भएको थियो। सुरुका वर्षमा ऐन कार्यान्वयनमा तीव्रता पनि दिइयो। आयोगको तत्कालीन नेतृत्वले देखाएको इच्छाशक्तिले भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न सकिन्छ भन्ने अनुभूति जनतामा सम्प्रेषण भएको थियो।

तर, निरन्तर राजनीतिक अन्योल कायम रहेकाले सो अभियान संस्थागत हुन सकेन। फलस्वरूप अहिले पूनः अन्तर्राष्ट्रियस्तरबाट सञ्चालन गरिएका विभिन्न अध्ययनहरूले मुलुकको सुशासन, भ्रष्टाचार र कानुनी शासनको अवस्था झल्काउने सूचकहरू निराशाजनक आइरहेका छन्। साथै राष्ट्रियस्तरबाटै

---

१ कार्यकारी निर्देशक, गोगो फाउन्डेसन।

२ भ्रष्टाचार निवारण ऐन, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन र विशेष अदालत ऐन, २०५९।

सञ्चालन गरिएका अध्ययनहरूले पनि राजनीतिक, न्यायिक, प्रशासनलगायत प्रहरीमा व्याप्त भ्रष्टाचार भएका उदाहरणसहित तथ्य र अभिमत सार्वजनिक हुँदै आएका छन्।

अहिले पनि सुधारको चेत खुलेको छैन, पटक-पटकको निर्वाचनबाट भ्रष्टाचार, अनियमिततालगायत जघन्य अपराधका गम्भीर प्रकृतिका फौजदारी अभियोग प्रमाणित भएका र अभियोग लागेकाहरू संघीय संसद् र प्रदेशसभामा समेत सहभागिता हुँदै आएका छन्। जनस्तरबाट विरोध भएको छ, तर देशका ठूला दलहरूबाट नै टिकट लिएर निर्वाचनबाट अनुमोदित भएको अवस्था विद्यमान छ।

त्यसैले पछिल्ला वर्षहरूमा मुलुकमा भ्रष्टाचारविरोधी जनमत निर्माण हुँदै आएको छ। उदाहरणका लागि यसपटकको संसदीय निर्वाचनमा भ्रष्टाचारविरुद्धको अभियानमा संलग्न व्यक्ति आबद्ध पार्टीहरूले राष्ट्रिय दलको हैसियतसहित संसद् प्रवेश गर्नुलाई नागरिकमा देखिएको सुषुप्त असन्तुष्टिले वैकल्पिक निकास खोजेको रूपमा आकलन गर्न सकिन्छ।

## भ्रष्टाचारको प्रभाव

जबसम्म भ्रष्टाचार सीमित मात्रामा हुन्छ तबसम्म आमजनता भर्त्सना मात्रै गर्छन्। यस अवस्थामा भ्रष्टलाई नागरिकले हेयको दृष्टिले हेर्छन् भन्ने मान्यता राखिन्छ। तर, भ्रष्टाचार व्यापक हुँदै गएपछि भने यो आम नागरिकको आचरण नै बन्छ। अहिले नेपालमा भ्रष्टाचार राजनीतिक, प्रशासनिक र न्यायिक तिनै क्षेत्रमा फैलिएकाले सरकारी पदको व्यापक दुरुपयोग हुन थालेको छ। यस्तो अवस्था लामो समयसम्म कायम रहेमा प्रशासनिक पदको उपयोगिता प्रायः समाप्तै हुन्छ। जब राजनीतिक नेतृत्व व्यक्तिगत लाभहानिका लागि शक्तिको दुरुपयोग गर्न अभ्यस्त हुन्छन् भने तिनीहरू संविधान र कानुनको संरक्षण गर्न असफल हुँदै जान्छन्।

भ्रष्टाचार व्याप्त भएमा शान्तिसुरक्षा दिन प्रहरी असमर्थ हुन्छ, न्यायाधीशको न्यायिक मन बरालिन्छ, प्रशासनिक अधिकारीहरू हरेक सरकारी निर्णय बिक्रीमा राख्छन्। कालान्तरमा यस्तो डरलाग्दो अवस्था आउन सक्छ कि मुलुकमा कानुनी राज समाप्त भई भ्रष्ट, गुण्डा र अपराधीहरू राज्यसत्तामा पुग्छन्। अहिले हाम्रो मुलुक शनैःशनैः यसै दिशातर्फ अग्रसर हुन लागेको हो कि भन्ने आशंकाले घर गरेको छ। किनभने भ्रष्टाचारविरूद्ध यति धेरै विरोध हुँदा पनि भ्रष्टहरू कारबाहीको दायरामा आउन सकेका छैनन्। उदाहरणका रूपमा संवैधानिक आयोगबाट गहन अनुसन्धान गरी अदालतसम्म पुऱ्याइएका भ्रष्टाचारका मुद्दालाई एकपछि अर्को झिना मसिना कतथ्य र कारण देखाएर आरोपीहरूले उन्मुक्ति पाउन थालेका छन्।

तत्कालीन (२०५४) सार्वजनिक लेखा समितिका सभापति हृदयेश त्रिपाठीले मन्त्री एक्लैले माखो मार्न नसक्ने भनाइ सार्वजनिक भएको थियो। उनले मन्त्रीलाई कमिसन लिन र भ्रष्टाचार गर्नमा टेक्निक सिकाउने कर्मचारी हुन् भनेका थिए। साथै राजनीतिक व्यक्तिले एक्लै भ्रष्टाचार गर्न सक्दैन भन्दै मन्त्री र कर्मचारीको अर्थपूर्ण संलग्नतालाई पुष्टि गरेका थिए। साथै कुनै कर्मचारीले भ्रष्टाचार गऱ्यो भने मन्त्रीलाई थाहा हुँदैन तर मन्त्रीले भ्रष्टाचार गर्नुपऱ्यो भने कर्मचारीको सहयोग लिनैपर्छ। एउटा कटुसत्य के हो भने अधिकांश कर्मचारीले माथि देखाउँदै आफूलाई चोखो देखाउने गर्दछन्।

एसियामै सिंगापुरलाई कम भ्रष्टाचार हुने मुलुकको रूपमा लिइन्छ। सो मुलुकमा भ्रष्टाचारलाई कलंकका रूपमा लिइने भएकाले सन् १९८६ मा भ्रष्टाचारको आरोपको कलंक सहन नसकी एक मन्त्रीले 'मैले गरेको भूलको सबैभन्दा ठूलो सजाय मैले भोग्नुपर्छ' भन्दै सुसाइट नोट लेखेर आत्महत्या गरेको समाचार संसारभर सनसनी फैलिएको थियो।

नेपालमा पनि विद्यमान कानुनमा भ्रष्टाचारको आरोप पुष्टि भएमा सार्वजनिक पदबाट राजीनामा दिएर मात्रै पुग्दैन उसले अनिवार्य जेलजीवन बिताउनुपर्छ। तर, केही अपवादबाहेक, अधिकांश राजनीतिक भ्रष्टाचार प्रमाणित गर्नै असम्भव देखिएको छ। सार्वजनिक सञ्चारमाध्यममा बग्रेल्ती भ्रष्टाचारका समाचार आउँछन् तर कारबाहीको दायरामा पर्दैनन्। यसो हुनुमा राजनीतिक नेतृत्वको छायामा प्रशासनिक तथा न्यायिक निकाय प्रभावित हुनुलाई मान्न सकिन्छ।

एउटा भनाइ नै छ, विकास नहुँदा भ्रष्टाचार बढ्छ र भ्रष्टाचार बढ्दा विकास अवरुद्ध हुन्छ। त्यसैले भ्रष्टाचार र विकासको अन्योन्याश्रित सम्बन्ध रहेको कुरामा नागरिकहरूको आमसहमति रहेको छ। त्यसैले भन्न सकिन्छ कि भ्रष्टाचार शक्तिमा हुनेले नै गर्छन्, भुइँमान्छेबाट यस्तो अपराध हुनै सक्दैन।

## आयोगको संकुचित क्षेत्राधिकार

नेपालमा संवैधानिक[३] हैसियतसहित भ्रष्टाचार नियन्त्रण गरी सुशासन प्रवर्द्धन गर्ने हेतुले आयोगको स्थापना गरिएको हो। तर, नयाँ संविधानमा आयोगको क्षेत्राधिकारबाट अनुचित कार्यसम्बन्धी जिम्मेवारी हटाएर भ्रष्टाचारजन्य कसुरमा मात्रै अनुसन्धान र अभियोजन गर्ने व्यवस्था गरी आयोगको क्षेत्राधिकारको विगतमा पाइरहेको अधिकारमा आधा अंश संकुचन गरिएको छ।

## संविधानबाट अनुचित कार्य हटाउनुको अन्तर्य

संघीय संविधान आउनुअघि आयोगले पाएको संवैधानिक जिम्मेवारीअन्तर्गत बनेका कानुनमा सार्वजनिक पद धारण गरेका अधिकारीले 'गर्नुपर्ने काम नगर्ने तर नगर्नुपर्ने काम गर्ने' लाई नै अनुचित कार्यका रूपमा व्याख्या गरिएको थियो। आयोगले सम्बन्धित कर्मचारीले तजबिजी अधिकारको दुरुपयोग गरी निर्णय तथा आदेशविपरीतको उद्देश्य वा कार्यमा प्रयोग[४] गर्नुलाई पनि अनुचित कार्यअन्तर्गत कारबाही अगाडि बढाउन सक्थ्यो।

तर, संघीय संविधानबाट अनुचित कार्यसम्बन्धी व्यवस्था नै हटाएपछि सार्वजनिक पदमा रहेका व्यक्तिले कानुनको दुरुपयोग गरी भ्रष्टाचार गरेमा अनुसन्धान गरी विशेष अदालतमा मुद्दा दर्ता गर्ने सीमित कानुनी जिम्मेवारी मात्रै आयोगलाई दिइएको छ। साथै, कार्यकारी मन्त्रिपरिषद्ले गर्ने नीतिगत रूपमा हुन सक्ने भ्रष्टाचारको छानबिन गर्नबाट पनि आयोगलाई बन्चित गरिएको छ। त्यसै गरी सर्वोच्च अदालतले समेत आयोगको क्षेत्राधिकारमा हस्तक्षेप गर्ने प्रवृत्ति बढेको छ। उदाहरणका लागि पछिल्लो पटक सर्वोच्च अदालतले आयोगलाई घूस लिने कर्मचारीबाट सबुत प्रमाण जुटाउन गरिने 'स्टिङ अपरेसन' सम्बन्धी

---

३ नेपालको संविधान २०७२ को धारा २३८।

४ अनुसन्धान तथा अभियोजन दिग्दर्शन, २०५९, परिच्छेद २(२.१)।

औजार प्रयोग गर्नबाट समेत वञ्चित गरेर आयोगलाई कानुनी रूपमै कमजोर तुल्याइनुलाई आम नागरिकले अर्थपूर्ण रूपमा बुझेका छन्। यसलाई आयोगप्रति अदालतको असहयोगको रूपमा लिन सकिन्छ।

त्यसैले संविधानबाट अनुचित कार्य हटाउन किन पनि आवश्यक छैन भने आयोगले अनुचित कार्यअर्न्तगत कर्मचारीलाई विभागीय कारबाही गर्नुपरेमा पनि लोकसेवा आयोगको परामर्श लिएर मात्र कारबाही अगाडि बढाउनुपर्ने व्यवस्था छ।[५] यसरी कर्मचारीको संरक्षणका लागि संवैधानिक हैसियतको लोकसेवा आयोग नै संलग्न हुने भएकाले राम्रो काम गर्ने कर्मचारीले आयोगबाट हुने अनुचित कार्यअर्न्तगत गरिने कारबाहीबाट किमार्थ डराउनुपर्ने देखिन्न।

## आयोगको सफलतामा अदालतको अंकुश

भ्रष्टाचारसम्बन्धी मुद्दा विशेष अदालतमा दर्ता भएको ६ महिनाभित्र किनारा लगाई फैसलामा चित्त नबुझे ३ महिनाभित्र सर्वोच्च अदालतमा पुनरावेदन गरी छिनोफानो गर्ने व्यवस्था छ। तर, अदालतबाट विद्यमान कानुनी समयसीमा पालना भएको पाइन्न। यस्तो हुनुमा अदालतमा भ्रष्टाचारको मुद्दाले प्राथमिकता पाउँदैनन् भन्ने सन्देश प्रवाह भइरहेको छ। यसबाट अदालतप्रति जनआस्था घट्दै गएको रूपमा पनि हेर्न थालिएको छ। साथै भ्रष्टाचार गरी गैरकानुनी रूपमा अकुत सम्पत्ति आर्जनसम्बन्धी मुद्दाहरूमा विशेष र सर्वोच्च अदालतबाट फरक-फरक विवादास्पद फैसला हुँदै आएका छन्। आयोगका तर्फबाट मिहिनेतपूर्वक अनुसन्धान गरी दायर भएका भ्रष्टाचारका मुद्दाको गहिराइमा नगई हास्यास्पद तर्क र कारण देखाएर आयोगलाई हराउने गरिएको छ।

अदालतको न्याय सम्पादनमा स्वच्छता कायम गर्नका लागि न्यायपरिषद्को स्थापना गरिएको छ। तर सो निकाय केही अपवादबाहेक निष्प्रभावी छ। परिषद्का कुनै एक सदस्यको मात्रै सहयोग पाउने हो भने खराब आचरणका न्यायाधीशलाई पनि कारबाही गर्न सकिन्न। महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनमा सबै तहका न्यायाधीशले अर्दलीको रकम हिनामिना गरेको विषय प्रतिवेदनमै उल्लेख गरेपछि २०५५ सालमा सार्वजनिक लेखा समितिले सम्परीक्षण नभएको उक्त रकम सम्बन्धित न्यायाधीशबाट असुलउपर गर्ने निर्णय गरेको दृष्टान्त छ।

विगतदेखि नै भ्रष्टाचारसम्बन्धी मुद्दालाई अदालतबाट गम्भीरतापूर्वक नलिने र प्राविधिक पक्षमा टेकेर अभियुक्तलाई सफाइ दिने गरेकाले यो आर्थिक वर्षको पहिलो ४ महिनाभित्रै विशेष अदालतले गरेको १२४ वटा भ्रष्टाचारसम्बन्धी फैसलाविरूद्ध आयोगले सर्वोच्चमा पुनरावेदन गर्ने सार्वजनिक रूपमै सूचित गरेको छ। त्यसैले भन्न सकिन्छ भ्रष्टाचारका मुद्दामा विशेष अदालत र सर्वोच्चले गरेका फैसलाले आयोगलाई निरुत्साहित गर्दै आएको छ। अदालतको यस्तै रवैयाका कारण भ्रष्टहरू झन् संगठित, परिष्कृत र सबल हुँदै आएका छन्। विशेष अदालतले सर्वोच्चबाट प्रतिपादित नजिरकै विरुद्ध प्रतिवादीको पक्षमा फैसला भएपछि आयोग कानुन र नजिरको बारेमा आफ्नो धारणा बाहिर ल्याउन बाध्य भएको रूपमा बुझ्न सकिन्छ। त्यसैले अब अदालत भ्रष्टाचारविरुद्ध शून्य सहनशीलताको पक्षधर हो कि जडताको संरक्षक, बहस छेडिनुपर्छ। अब कथित बीचको बाटो रोजेर मुद्दालाई विषयान्तर गर्न पाइन्न।

---

५ लोकसेवा आयोगको परामर्श लिनुपर्ने, अदुअआ ऐन, २०४९, दफा ६८।

त्यसैले न्यायालयको गरिमालाई उच्च राख्ने हो भने न्यायाधीशले समाजको भावनालाई बुझेर दर्बिलो न्यायिक मनको प्रयोग गर्नुपर्छ। न्यायमूर्तिले सम्मान मागेर हुँदैन, सम्मान आर्जन गर्न सक्नुपर्छ। यदि न्यायमूर्तिबाट यसै गरी भ्रष्टकै पक्षपोषण हुँदै जाने हो भने अदालतप्रति आक्रमण भइरहँदा आम नागरिकले 'खुच्चिङ' भन्नुपर्ने अवस्था आउन सक्छ। त्यसैले प्रजातन्त्रमा व्यक्ति जतिसुकै ठूलो पदमा पुगे तापनि ऊभन्दा माथि कानुन हुन्छ भन्ने सिद्धान्त आत्मसात् भएकै हुनुपर्छ।

## भ्रष्टाचार न्यूनीकरणमा सरकारी वकिलको स्वार्थ

अदालतवरिपरि घुम्ने वकिलहरू न्यायाधीशका अगाडि साखुल्य बन्दै उनीहरूको प्रियपात्र र मतियार बन्न निकै लालायित हुन्छन्। वकिलहरू मुद्दाको फैसला आफ्नो पक्षमा पार्नका लागि न्यायाधीशसँग नजिक हुन चाहन्छन्। भ्रष्टाचार सरकारवादी मुद्दा भएकाले यस्ता मुद्दाको पैरवी गर्ने जिम्मेवारी सरकारी वकिलकै हुन्छ। तर, सरकारी वकिलहरू नियमित रूपमा सरुवाबढुवा भई अन्यत्र जाने भएकाले भ्रष्टाचारका मुद्दाको अनुसन्धान प्रभावित भएर एउटै मुद्दाको अनुसन्धान अधिकृत धेरै परिवर्तन हुने गरेको बुझिएको छ। फलस्वरूप आयोगबाट दायर भएका मुद्दामा अपेक्षित गुणस्तरको बहसपैरवी हुन नसकी मुद्दा कमजोर भई अदालतबाट भ्रष्टाचारको आरोपितले नै अधिकांश मुद्दामा सफाइ पाएको अवस्था छ।

साथै भ्रष्टाचारको मुद्दामा आयोगविरुद्ध नै बहस गर्ने र 'बहस नोट लेख्ने' वकिलहरू महान्यायाधिवक्ता हुने गरेकाले आफ्ना पूर्वअडानविरुद्ध जान सक्ने अवस्था देखिँदैन।[६] त्यसैले विभिन्न कालखण्डमा नियुक्त भएका महान्यायाधिवक्ताले आयोगलाई कमजोर बनाउने नियत राखेको पाइन्छ। यसै कारण भ्रष्टाचारको मुद्दामा आयोग र न्यायाधिवक्ताको तिक्ततापूर्ण सम्बन्धको फाइदा उठाएर उम्कने गरेका छन्। साथै विशेष अदालतबाट आयोगले मागदाबी गरेभन्दा अत्याधिक कम मात्रै धरौटीमा अभियुक्तलाई झिनामसिना प्राविधिक कारणमा टेकेर छाड्ने गरेसँगै आयोगका अनुसन्धान कर्मचारीहरूको हुर्मत लिने काम हुँदै आएको छ।

## स्टिङ अपरेसन खारेजीले उब्जाएको प्रश्न

सार्वजनिक सेवा प्रवाह गर्दा सेवाग्राहीलाई हैरानी दिने र घूस लिने कर्मचारीका गतिविधि नियन्त्रण गर्न आयोगले स्टिङ अपरेसन (रंगेहात पक्राउ) गरेर कानुनी प्रक्रिया अगाडि बढाउँदै आएको थियो। उदाहरणका लागि आयोगले आर्थिक वर्ष २०७३/७४ मा चौसट्ठी वटा[७] यस्ता मुद्दा विशेष अदालतमा दायर गरेको थियो।

विगतमा आयोगबाट अदालतमा दर्ता गरिएका भ्रष्टाचारसम्बन्धी मुद्दामा ७१ देखि ८८ प्रतिशतसम्म सफलता पाउनुलाई पनि उदाहरणका रूपमा लिन सकिन्छ। तर आर्थिक वर्ष २०७८/७९ मा भने अनायास आरोपितको बयानकै आधारमा फैसला गरिएकाले सो प्रतिशत घटेर करिब ३९ प्रतिशत मुद्दामा मात्रै आयोगलाई सफलता मिलेको छ। यसरी अनायास सफलता घट्नुमा दुई वर्षअघि सर्वोच्च अदालतले सेवाप्रदायक कार्यालयका घूस लिने कर्मचारी पक्राउ गर्न आयोगले प्रयोग गर्दै आएको स्टिङ अपरेसन

६ संवैधानिक निकाय : भूमिका नै ओझेलमा, ४ जेठ २०६०, कान्तिपुर दैनिक।

७ सत्ताइसौं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७३/७४, (पेज ग), अदुअआ।

औजारलाई खारेज गरेकाले पनि मुद्दामा असफलता आएको हुन सक्छ भन्ने आंकलन गर्न सकिन्छ। किनभने, प्रत्यक्ष रूपमा लिइएको प्रमाणलाई न्यायालयले सकारात्मक रूपमा नलिएपछि आयोगबाट दर्ता गरिएका अधिकांश मुद्दाको अनुसन्धानलाई कमजोर रूपमा अर्थ्याउन खोजिएको छ। यसबाट आरोपितहरू सजिलै चोखिने अवस्था सिर्जना भएको छ।

समग्रमा न्याय सम्पादन गर्नु अदालतको जिम्मेवारी हुन्छ। साथै न्यायिक निरूपणका माध्यमबाट सभ्य समाज निर्माणमा योगदान गर्नु न्यायालयको प्रमुख उद्देश्य हो। समाजको विकाससँगै अदालतबाट न्याय सम्पादनका अतिरिक्त 'जुडिसियल एक्टिभिजम' का नाउँमा आयोगजस्तो संवैधानिक निकायलगायत सरकारका अमुक निकायमा पनि प्रभाव बढाउन थालिएको छ। जसको पछिल्लो उदाहरणका रूपमा आयोगले सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा हुने घूसखोरी नियन्त्रणका लागि भ्रष्टाचारको सबुत प्रमाण जुटाउन प्रयोग गर्दै आएको 'स्टिङ अपरेसन' गर्नबाट रोकेर आयोगका अनुसन्धानकर्तालाई हतोत्साहित गरेको छ। अदालतको यस्तो अनपेक्षित निर्णयबाट सार्वजनिक सेवामा संलग्न भ्रष्ट प्रवृत्तिका कर्मचारीलाई 'राहत' मिलेको छ।

वास्तवमा सेवाप्रदायक निकायमा हुने भ्रष्टाचार रोक्न, राजस्व उठाउने र खर्च गर्ने स्थानमा भ्रष्टाचार रोक्न, बदनियतपूर्ण निर्णय रोक्न र सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा भ्रष्टाचार रोक्न स्टिङ अपरेसनलाई प्रभावकारी औजारको रूपमा लिने गरिएको छ।

छिमेकी देश भारतमा सरकारी कर्मचारीले घूस लिएको वा दिएको बारेमा लिखित उजुरी प्राप्त भएमा घूस लिने कर्मचारीलाई स्टिङ अपरेसन औजारको प्रयोग गरी रँगेहात पक्रने व्यवस्था गरिएको छ। तर नेपालमा यसअघि आयोगले अवलम्बन गर्दै आएको स्टिङ अपरेसन औजार प्रयोग गर्नबाट सर्वोच्च अदालतले अन्यथा व्याख्या गरी बन्देज लगाइनुलाई अर्थपूर्ण रूपमा लिइएको छ।

## संगठित भ्रष्टाचारको स्वरूप

पछिल्लो समयमा भ्रष्टाचार संगठित अपराधका रूपमा मौलाउँदै गएको छ। विगतमा भ्रष्टाचारलाई सम्बन्धित मन्त्रालय वा विभागीय संरचनाअर्न्तगत 'लाइन मिलाएर खाने' अपराधका रूपमा मात्रै हेरिन्थ्यो। तर, पछिल्ला वर्षहरूमा भने यसमा परिवर्तन भई 'भ्रष्टाचार सेटिङ' मा हुन थालेको छ। यो लाइन मिलाएर गरिने भ्रष्टाचारभन्दा खतरनाक संगठित अपराधका रूपमा विकास हुँदै गएको छ। सेटिङमा गरिने भ्रष्टाचारमा राजनीतिक, प्रशासनिक, न्यायिक, प्रहरीलगायत सम्बन्धित क्षेत्रका संगठित व्यवसायीहरूको संलग्नतामा हुन्छ। यसरी गरिने भ्रष्टाचारको सूचना विरलै बाहिर चुहिन्छ। सञ्चारमाध्यमलाई पनि यहाँसम्मको पहुँच बढाउन हम्मे पर्दछ। त्यसैले प्रशासन, प्रहरी, अदालत र राजनीतिक शक्तिको दुरुपयोगबाट हुने परिणामको 'योगफल' नै भ्रष्टाचार हो भन्ने निष्कर्ष निकाल्न सकिन्छ।

त्यसैले भ्रष्टाचार शक्तिको आडमा गरिने व्यक्तिको विलासी जीवनशैलीसँग जोडिएको विषय भएकाले यो नियन्त्रण गर्न सजिलो भने छैन। यसमा जोखिम छ। त्यसैले अधिकांश मानिस भ्रष्टाचारमा संलग्न व्यक्ति तथा समूहका विरुद्ध पहिचानसहित उजुरी गर्न डराउँछन्। आयोगमा 'देशभक्त नागरिक' नाउँमा बेनामी उजुरी बढी आएको तथ्याङ्कले पनि यसैको पुष्टि गर्दछ।

## कार्यकारी नियन्त्रित कर्मचारी संरचना

पछिल्लो आँकडाअनुसार मुलुकमा करिब ५ लाख ५० हजारभन्दा बढी सार्वजनिक पद धारण गरेका विभिन्न तहका कर्मचारीलगायत पदाधिकारी राजस्वबाट जीवन निर्वाह गर्छन्। तिनै कर्मचारी सेवा अवधिभर मुलुकको राजस्व उठाउने, खर्च गर्ने र स्रोत वितरण गर्ने निकायहरूको इर्दगिर्द घुम्ने अवसर पाइरहन्छन्। उनीहरूलाई विद्यमान कानुनको पालना गर्ने, गराउने विहङ्गम जिम्मेवारीबाट सुसज्जित गरिएको हुन्छ।

तर, यस्ता सार्वजनिक अधिकारीमध्ये कुनै पनि क्षणमा भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापमा संलग्न भई जिम्मेवारीच्युत हुने सम्भावना सधैं रहन्छ। उदाहरणका लागि सेवाप्रवेश गरेका युवा अधिकृत एकाध वर्षपछि नै करोडौं भ्रष्टाचार गरेको अभियोगमा सजाय भोगिरहेका छन्। साथै लामो समयसम्म एउटै कार्यालय वा फाँटमा कार्यरत सुब्बा, खरदारबाट प्राप्त अकुत सम्पत्तिलगायत स्टिङ अपरेसनका क्रममा दसौं लाख रुपैयाँ रंगेहात पक्राउ परेको उदाहरणलाई पनि लिन सकिन्छ।

सार्वजनिक सेवास्थलमा देखिने घूस रकमको अंश थोरै देखिए तापनि यसको संख्या धेरै हुने भएकाले बहुसंख्यक सेवाग्राही नागरिक यस्तो घूसखोरीबाट पीडित हुन्छन्। सेवास्थलमा कार्यरत कर्मचारीलाई सरकारको ऐनाका रूपमा हेरिने भएकाले उनीहरूले दिने सेवाको गुणस्तरबाट तत्कालीन सरकारको कामको मूल्याङ्कन भइरहेको हुन्छ। यदि सार्वजनिक सेवालाई चुस्त बनाउन सकिएन भने त्यसको क्षति सरकारको नेतृत्व गर्ने पार्टीले बेहोर्नुपर्दछ। साथै पछिल्लो समयमा मुलुकमा नीतिगत तहबाट हुने भ्रष्टाचार डरलाग्दो रूपमा बढेको छ। यसअघि आयोगबाट भएको एक अध्ययनमा ३० प्रतिशतभन्दा बढी नागरिकले मुलुकमा नीतिगत भ्रष्टाचार बढेको अभिमत[८] दिनुलाई डरलाग्दो उदाहरणका रूपमा लिन सकिन्छ। धेरै नागरिक भ्रष्टाचारविरुद्ध आवाज उठाउन सक्दैनन्, उनीहरूलाई फुर्सद पनि हुँदैन। बरु सरकारी कर्मचारीको दस्तखत किनेर आफ्नो काम सल्ट्याएर बाहिरिन हतारिन्छन्।

## भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा कर्मचारी युनियन बाधक

निजामती कर्मचारी युनियनहरू मुलुकको स्थायी सरकारका रूपमा रहेका कर्मचारीको पेसागत हकहितमा भन्दा पनि कर्मचारी सरूवा, बढुवा, पदस्थापनलगायत प्रशासनिक नीतिगत निर्णयमा बाधा उत्पन्न गर्दै आएका छन्। उनीहरू सरकारी पोसाकमै सिंहदरबार परिसरमा नारा–जुलुसमा उत्रेको पनि देखिएको छ। सार्वभौम संसद् र कार्यकारीले निर्माण गरेका कानुन कार्यान्वयन गर्नुपर्ने कर्मचारी औद्योगिक प्रतिष्ठानका साहु र मजदुरजस्तो संगठित रूपमै संघीय प्रशासनको केन्द्र सिंहदरबार परिसरमा नै विरोधमा उत्रनाले कर्मचारीले न्यूनतम आचारसंहितासमेत उल्लंघन हुने गरेका छन्।

पटकपटक हुँदै आएका कर्मचारी संगठनका विरोध र हस्तक्षेपका कारण कुनै पनि कार्यालय तथा विभागीय प्रमुखलगायत मुख्यसचिवले समेत स्वतन्त्र रूपमा काम गर्न सक्ने अवस्था छैन। साथै कार्यालयहरूको अनुगमनलगायत सम्पत्ति विवरण संकलन गरी छानबिन गर्ने तथा विकास आयोजनाहरूको प्राविधिक परीक्षण गर्ने प्रधानमन्त्रीकै प्रत्यक्ष नियन्त्रणमा रहने गरी स्थापना भएको राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र निष्प्रभावित भएको देखिएको छ। त्यसैले, आयोगलाई दिइएको अनुचित कार्यसम्बन्धी जिम्मेवारी नै नयाँ संविधानबाट हटाएपछि कर्मचारीका गलत गतिविधि निगरानी गर्ने कानुनी तथा संस्थागत व्यवस्था नै शून्यमा झरेको अवस्था छ।

८ नेपालमा भ्रष्टाचार र सुशासनको अवस्थासम्बन्धी अध्ययन, २०७५, अदुअआ, नेपाल।

## नागरिक अपेक्षा

वास्तवमा सरकार जनताको सम्पत्ति हो। त्यसैले मुलुकमा स्वच्छ राजनीतिक र प्रशासनिक समूह मिलेर काम गर्दा मात्रै सरकारको प्रतिष्ठा बढाएर जनतालाई सेवा दिन सकिन्छ। साथै राजनीतिक नेतृत्वको काम राम्रा नीति बनाएर सरकार सञ्चालन गर्नु हो भने प्रशासनले राजनीतिक नेतृत्वको ध्येयलाई सहयोग पुऱ्याउनु हो। तर, अहिले नेपालमा यी दुवै भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्नेभन्दा पनि कसैले भ्रष्टाचार गरेमा तिनको प्रतिरक्षामा संगठित आवाज उठाउनमा नै अभ्यस्त हुँदै गएको अनुभूति भएको छ।

नेपालमा अनौठो कस्तोसम्म छ भने राजनीतिक नेतृत्वमा पुगेका मानिसहरू केही अपवादबाहेक गरिब भएर फर्केको उदाहरण छैन। यसबाट पनि आंकलन गर्न सकिन्छ कि मुलुकमा कसरी भ्रष्टाचार फैलँदो अवस्थामा छ। त्यसैले राजनीतिक अभीष्टका लागि कुनै राजनीतिक तथा प्रशासनिक नेतृत्वकाविरुद्ध भ्रष्टाचारको आरोप लगाएर मात्रै पुग्दैन, समग्रमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने निकायको स्वतन्त्रता र सबल नेतृत्वको छनोट नै समाधानको अचुक अस्त्र हुन सक्छ।

समाजमा भ्रष्टाचार र हिंसा भइरहने भएकाले नै नियन्त्रण गर्नका लागि सरकार बन्दछ। नेपालमा धेरै सरकार आए गए तर भ्रष्टाचार नियन्त्रण उनीहरूको प्राथमिकतामा नै पर्न सकेको छैन। त्यसैले समाजमा इमानदार मानिसहरू पनि भ्रष्टाचारको सिकार बन्दै आएका छन्। उनीहरूको जीवन दयनीय बन्दै गएको छ। तर पनि उनीहरू केही सुधार हुन्छ कि भन्ने जिजीविषा बोकेर भ्रष्टाचारविरुद्धको आवाज उठाउन अभिशप्त छन्। भुइँमान्छेहरूले भ्रष्टाचार गर्न सक्दैनन्, यो शक्तिमा भएकाले नै गर्छन्। अहिले आम नागरिक भ्रष्टाचार सहने, अवसर पाउँदा आफू पनि त्यसमा लिप्त हुने वा भ्रष्टाचारविरुद्ध संगठित हुने भन्ने अन्य मस्तिष्कमा रहेको अवस्था छ। त्यसैले अब समय आएको छ, भ्रष्टाचार नसहने व्यक्ति र संस्थाहरूले भ्रष्टाचारविरुद्ध दबाब बढाउनुपर्छ। यदि दबाब बढाउन सकिएन भने भ्रष्टहरू अझै संगठित र बलिया भएर उनीहरू थप हावी हुँदै जाने निश्चित छ। नागरिक हस्तक्षेप किन पनि जरुरी भएको छ भने व्यवस्था परिवर्तनको नेतृत्व गरेर आएकाहरू नै अहिले भ्रष्टहरूप्रति नतमस्तक हुँदै गएकाले अनिष्ट आउनुअघि नै सचेत नागरिकहरू जाग्नुपर्ने अवस्था आएको छ।

यदि मानिस देवदूत भइदिएको भए सरकार चाहिन्नथ्यो। त्यसैले केही मानिसहरू शक्ति आर्जनका लागि राजनीतिलाई हतियार बनाएर आफ्नो अनुकूल सरकार सञ्चालन गर्न चाहन्छन्। बहुसंख्यक नागरिक राजनीतिमा संलग्न हुँदैनन्। त्यसैले राजनीति समस्या बढाउन हैन समाधानउन्मुख हुनुपर्छ। असल राजनीतिले मात्रै असल सरकार दिन सक्छ। जबसम्म उपल्लो तहका अधिकारीले जनताको आवाज सुन्दैनन् तबसम्म नीतिगत सुधारले मात्रै परिवर्तन आउँदैन। सरकारी सेवा प्रवाह गर्नेहरू सेवाग्राहीको व्यवहार परिवर्तन गर्न चाहन्छन्, तर उनीहरू आफैं भने सेवाग्राहीको चेतनाअनुसार चल्न चाहँदैनन्। वास्तवमा आजको समाधान भोलिको समस्या पनि हुन सक्छ। त्यसैले नागरिकहरू सदैव चनाखो हुनुपर्छ। त्यसैले अन्तमा यो भन्नैपर्छ, आमनागरिक फगत सूचनाभन्दा बढी भ्रष्टाचारीलाई कारबाही भएको तथ्य चाहन्छन्, आयोगसँग यही छ अपेक्षा।

# भ्रष्टाचारको मूल्य

गोकर्णप्रसाद उपाध्याय[1]

## सारांश

भ्रष्टाचारको आर्थिक, सामाजिक, राजनीतिक, पर्यावरणीय र नैतिक मूल्य हुन्छन् भन्ने तथ्य सर्वस्वीकार्य भइसकेको छ तर भ्रष्टाचार एक खालको लुकेको वा अदृश्य क्रियाकलापसमेत भएकाले यसको प्रभावलाई मात्रात्मक रूपमा निर्धारण गर्नु एकदमै सकसपूर्ण र गाह्रो हुन्छ। साथै भ्रष्टाचार कतिपय ठाउँ र समयमा अप्रत्यक्ष रूपमा र गैरमौद्रिक स्वरूपमा समेत हुने भएकाले त्यसको मूल्य वा मात्रा पहिचान गर्न वा परिभाषित गर्न वा तोक्न असम्भवझैं हुन जान्छ। भ्रष्टाचारविरुद्धको लडाइँ कुनै स्थान वा सरकार विशेष नभएर यो विश्वव्यापी चासो र चिन्ताको विषय बनेको छ। साथै धनी र गरिब, सम्पन्न र विपन्न, विकसित र अविकसित सबै क्षेत्र र देशहरूमा उत्तिकै समस्याको रूपमा देखा पर्दै गइरहेको छ।

## विषय प्रवेश

केही विद्वान्‌हरूले भ्रष्टाचारलाई 'दुर्गन्धरहित त्यस्तो ग्यास भनेका छन् जो बेस्सरी फैलिन्छ। भ्रष्टाचारका जराहरू पत्ता लगाउन अत्यन्तै मुस्किल पर्छ। यद्यपि त्यसको असर भने निकै तलसम्म र पछिसम्म परिरहन्छ।'

'कन्ट्रोलिङ करप्सन' नामक पुस्तकका लेखक रोबर्ट लिटगार्ड भन्छन् 'अनअफिसियल' कामका लागि अफिसको दुरुपयोग नै भ्रष्टाचार हो (Corruption is the misuse of office for unofficial ends) कसै–कसैले भ्रष्टाचारलाई Abuse of entrusted power for private gain भनेर समेत परिभाषित गरेका छन्।

विश्वमा भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापहरू इतिहासदेखि नै हुँदै आएको यस कारण मानिन्छ कि कौटिल्यले आफ्नो पुस्तक 'अर्थशास्त्र' मा यसबारे चर्चा गरेका छन्। दार्शनिक दाँतेले भ्रष्टाचारीलाई नर्कको पनि सबैभन्दा तुच्छ स्थानमा रहनुपर्ने जिकिर गरेका छन्। सेक्सपियरले समेत आफ्ना केही नाटकहरूमा भ्रष्टाचारको बारेमा चर्चा गरेका छन् तर विश्वमा भ्रष्टाचारको सबैभन्दा जटिल मोड सन् १९९० को दशकको मध्यतिर आएको मानिन्छ। त्यतिबेलादेखि विश्वमा भ्रष्टाचारलाई हेर्ने आधुनिक दृष्टिकोण बन्यो

१ उपसचिव, गृह मन्त्रालय।

जब 'द फाइनान्सियल टाइम्स' नामक पत्रिकाले सन् १९९५ लाई भ्रष्टाचारको वर्ष भनेर प्रकाशित गऱ्यो । सन् १९९५ मै पहिलोपटक विश्वमा भ्रष्टाचार अवधारणा सूचकांक प्रतिवेदन पनि सार्वजनिक भयो । यससँगसँगै एउटा प्रश्न पनि खडा हुन्छ कि 'भ्रष्टाचार एक्कासि सन् १९९० को दशकमा आएर बढेको वा विश्व मिडियामा हुन थालेको भ्रष्टाचारसम्बन्धी चर्चा र नागरिकमा आएको सचेतनाका कारण यसप्रति विश्वको ध्यानाकर्षण बढेका कारण यो बढेको देखिएको हो ?'

## नेपालमा भ्रष्टाचार

नेपाल एकीकरणकर्ता श्री ५ बडामहाराजाधिराज पृथ्वीनारायण शाहले घूस दिन्या र घूस खान्या दुवै देशका शत्रु हुन् भनेर दिव्योपदेशमा भन्नु, राणा प्रधानमन्त्री श्री ३ जङ्गबहादुर राणाको पालामा ४६ करोडभन्दा बढी रुपैयाँ अपचलन भएको इतिहासमा उल्लेख हुनु, २००७ सालपछि १५ करोडभन्दा बढी रकम हिनामिना भएको भनेर तत्कालीन प्रधानमन्त्री डा. के.आई. सिंहले अपहरित राष्ट्रिय धन असुल गर्ने प्रतिबद्धता जाहेर गर्नु, पञ्चायतकाल, प्रजातन्त्रको आगमनपछि र हाल लोकतन्त्रको युगमा समेत भ्रष्टाचारका अनेक दृष्टान्तहरू चर्चामा आइरहनुले नेपालमा भ्रष्टाचार पुस्तौंदेखि निरन्तर चलिआएको र चलिरहेको प्रस्ट हुन्छ। जसका कारण मुलुकले भ्रष्टाचारको ठूलै मूल्य चुकाउनुपरेको छ।

राज्य नियन्त्रित थुप्रै संस्थानहरू, सरकारको सार्वजनिक खरिद प्रणाली र निर्णय हुने सरकारी संयन्त्र र कार्यालयहरूलाई विश्वमा भ्रष्टाचारका हट स्पटहरूको रूपमा पहिचान र व्याख्या गर्ने गरिएको छ।

अहिले त समय यस्तो भइसक्यो, भ्रष्टाचार नगर्नुभन्दा पनि भ्रष्टाचार गर्दिनँ, भ्रष्टाचार भएको छैन भन्ने कुराको अनुभूति दिलाउनु ठूलो कुरा भइसकेको छ। किनकि भ्रष्टाचारले विश्वासको क्षयीकरण गरिरहेको छ। यसले लोकतन्त्रलाई कमजोर तुल्याइरहेको छ। आर्थिक विकासमा अवरोध ल्याइरहेको छ। असमानता, गरिबी, सामाजिक विभाजन र वातावरणीय संकटसमेत बढाउन मद्दत गरिरहेको छ।

## भ्रष्टाचारको मूल्य

कुनै पनि क्षेत्रमा भ्रष्टाचार वा भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापबाट भएको घाटा वा नोक्सानीलाई भ्रष्टाचारको मूल्यको रूपमा व्याख्या गर्न सकिन्छ। समाजका विविध क्षेत्रहरूमा व्याप्त भ्रष्टाचारका कारण तिनले ठूलो मूल्य चुकाउन बाध्य हुनुपरेको छ। राजनीतिक क्षेत्रमा व्यक्तिको स्वतन्त्रता र कानुनको शासनको प्रत्याभूति गराउन नसकेर मूल्य चुकाउनुपरेको छ। सामाजिक क्षेत्रमा सरकारमा व्यक्तिको सहभागिता र उसप्रतिको विश्वास गुमाउनुपरेको अवस्था छ। स्वस्थ्य वातावरण र दिगो भविष्यको सुनिश्चितता गर्न नसकेर वातावरणीय मूल्य चुकाउनुपरेको छ। सम्पत्ति आर्जन र लगानीका अवसरबाट वञ्चित भएर आर्थिक मूल्य चुकाउनुपरेको छ। मानवीय मूल्य र मानव स्वभावको क्षयीकरण हुँदै गएर नैतिक मूल्य चुकाउनुपरेको छ।

सन् २०१८ मा संयुक्त राष्ट्र संघले भ्रष्टाचारका कारण विश्वले वार्षिक ३६ खर्ब अमेरिकी डलरभन्दा बढी क्षति बेहोर्नुपरेको तथ्य सार्वजनिक गरेको थियो। द ग्लोबल करप्सन ब्यारोमिटर-प्यासिफिक २०२१ ले १० ओटा प्यासिफिक मुलुक र क्षेत्रका सर्वसाधारणहरूको भ्रष्टाचारप्रतिको अवधारणा र अनुभवको

आधारमा तयार पारेको प्रतिवेदन भन्छ :

- हरेक ३ मा १ जना व्यक्तिले दैनिक आवश्यक पर्ने विभिन्न सार्वजनिक सेवाको प्राप्तिका लागि घूस दिनुपरेको छ,
- एक चौथाइ सर्वसाधारणलाई निर्वाचनको समयमा उनीहरूको भोट अर्थात् मत लिनका लागि नगद प्रस्ताव भएको छ,
- केवल १४ प्रतिशत सर्वसाधारणलाई लाग्छ, तिनका सरकारले भ्रष्टाचार न्यूनीकरण गर्न तिनको सल्लाह, राय, सुझाव लिने गर्छन्।

यसबाट के प्रस्ट हुन्छ भने आमनागरिकले दैनिक सेवा प्रवाहका लागि घूस दिन बाध्य हुनुपरेको छ। नागरिकको मत किनेर तिनको स्वतन्त्रतामाथि घात भएको छ। भ्रष्टाचार न्यूनीकरणमा नागरिक सहभागितालाई वञ्चित गरिएको छ। यी सबै तथ्यहरूको विश्लेषण गरेर भन्नुपर्दा भ्रष्टाचारजन्य प्रवृत्तिका कारण लोकतन्त्रको अभ्यास हुन पाएको छैन।

## भ्रष्टाचारको प्रवृत्ति विश्लेषण

भ्रष्टाचार बहुआयामिक स्वरूपमा भइरहेको छ। नेपालमा विगत ३ वर्षमा भ्रष्टाचारसम्बन्धी उजुरीको संख्या घट्दो क्रममा र मुद्दाहरूको संख्या बढ्दो क्रममा रहेको छ। नेपालको संविधानले अनुचित कार्य अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको कार्यक्षेत्रबाट हटाएको छ। सार्वजनिक सेवा प्रवाहको क्रममा घूस/रिसवत लिने क्रम रोकिएको छैन। सार्वजनिक वा सरकारी जग्गा व्यक्ति, संस्था विशेषको नाममा दर्ता गर्ने प्रवृत्ति कायमै छ। नक्कली प्रमाणपत्र र झुट्ठा विवरण पेस भइरहेकै देखिन्छ। सार्वजनिक आय, सार्वजनिक खर्च, सार्वजनिक सम्पत्ति, सेवा प्रवाह, सेवा प्रवेशका विविध क्षेत्रमा विभिन्न स्वरूपका भ्रष्टाचार भइरहेकै छन्।

भ्रष्टाचारले गरिबीलाई झन् बढवा दिन्छ। गरीबहरूले आफ्नो आयको ठूलो हिस्सा घूसबापतको रकम दिनुपर्ने अवस्था आउँछ। नेपालमा चरम अवस्थामा रहेको मिटरब्याजको मुद्दालाई यसको ज्वलन्त उदाहरणको रूपमा लिन सकिन्छ। विकासशील देशहरूमा भ्रष्टाचारको ठूलो हिस्सा नियमित पाउनुपर्ने सेवाहरूको सहज प्राप्तिका लागि सरकारी कर्मचारी वा पदाधिकारीलाई अनधिकृत रूपमा रकम तिर्न वा खर्चिन 'ग्रिज मनी' (Grease Money) ले लिने गरेको छ।

## भ्रष्टाचारको क्षेत्रमा देखिएका चुनौती

बिगबिगी बढेको छ, भ्रष्टाचारको। हिजो केन्द्रमा हुने भ्रष्टाचार आज गाउँगाउँमा फैलिएको छ। हिजो हुने भ्रष्टाचारको दर, दायरा, दिशा, दबाब र दोष सबैमा बढोत्तरी भएको छ। यति मात्र होइन प्रभाव वृद्धि भएको छ, प्रविधि परिवर्तन भएको छ, पेसेवरहरू बढेका छन्। त्यसैले भ्रष्टाचार पेसा हुँदै गएको छ बिचौलियाहरूको। भ्रष्टाचार न्यूनीकरणमा राजनीतिक क्षेत्रको, कर्मचारीतन्त्रको, व्यवसायीको, नागरिक समाजको, ठेकेदारको र अन्य पेसागत समूहहरूको उत्तरदायित्व, जिम्मेवारी, अनुशासन र आचरण झन्‌झन् नाजुक बन्दै गएको छ।

प्रदेश र स्थानीय तहका सबैखाले निर्णयहरू अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले हेर्छ। नहेर्ने संघीय मन्त्रिपरिषद्को नीतिगत निर्णय मात्र हो। तर संघीय मन्त्रिपरिषद्को पनि कार्यविधिगत र प्रशासनिक निर्णय भने हेर्न पाइन्छ। यति काम गर्न आयोगमा करिब ९९० कर्मचारी छन्। केही निजामती कर्मचारी, केही प्रहरी र केही अन्य कर्मचारी खटिइरहेका छन्। जर्मनीमा भ्रष्टाचारसम्बन्धी अनुसन्धान प्रहरीले गर्छ, अख्तियारजस्तो स्वतन्त्र निकाय छैन। पाकिस्तानको अख्तियारमा उसका आफ्नै कर्मचारी छन्।

हाल अनुचित कार्य हेर्ने निकाय छैन। खर्चिलो निर्वाचन प्रणालीमा सुधार ल्याउने चुनौती छ। भ्रष्टाचारबारेको सामाजिक सोचाइ र चिन्तनमा सुधार गर्न निकै मेहनत गर्नुपर्नेछ। कर्पोरेट हाउसमा हुने भ्रष्टाचार हेर्ने शक्तिशाली निकायको अभाव छ। United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) का सुझावहरूलाई अवलम्बन गर्ने चुनौती छ। नेपालमा भ्रष्टाचार गरेर अर्को देशमा पठाएको अवस्थामा त्यो रकम फिर्ता ल्याउन सरकारले अरू देशहरूसँग Mutual Legal Assistant (MLA) सम्झौता गरेको अवस्था छैन। क्रिप्टोकरेन्सी, बिटक्वाइनजस्ता नवीनतम प्रविधि चुनौतीको रूपमा देखिएका छन्। भ्रष्टाचार न्यूनीकरणको क्षेत्रमा पर्याप्त अनुसन्धान र विकासमा ध्यान दिन सकिएको छैन।

## भ्रष्टाचार न्यूनीकरणका लागि सुझाव

भ्रष्टाचार न्यूनीकरणका लागि राष्ट्रिय सदाचार नीति तर्जुमा गरी सदाचारलाई प्रोत्साहन गर्न प्रत्येक मन्त्रालय, विभागमा सदाचार अधिकृत (Integrity Officer) को व्यवस्था गर्नुपर्छ। राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरूको तलब तथा अन्य सुविधामा समयानुकूल वृद्धि गर्नुपर्छ। राजनीतिक दल र नेतृत्वले आय–व्यय पारदर्शी गर्दै असल राजनीतिक संस्कारको विकास गर्नुपर्छ।

स्थानीय तहहरूको अभिलेख व्यवस्थापन, लेखा व्यवस्थापन, आन्तरिक नियन्त्रण र अनुगमन प्रणाली चुस्त–दुरुस्त बनाउन ध्यान दिनुपर्छ। सार्वजनिक खरिद प्रक्रियामा प्रतिस्पर्धा, स्वच्छता, इमानदारिता, जवाफदेहिता र विश्वसनीयता कायम गर्न कार्यविधि र मापदण्डहरू बनाई लागू गर्नुपर्छ। सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा राजस्व, दस्तुर बुझाउने क्रममा अनलाइनको प्रयोग बढाउँदै जाने र सँगसँगै नागरिक सचेतीकरणलाई समेत प्राथमिकतामा राख्नुपर्छ। खर्चिलो निर्वाचन प्रणालीलाई सुधार्न निर्वाचनको मिति निर्वाचन आयोगले तोक्ने, अनुगमनको पाटोलाई बढाउने, जनचेतना फैलाउने कार्यमा लगानी बढाउनुपर्छ। सर्वसाधारणलाई उजुरी गर्न प्रोत्साहित गर्ने हो तर उजुरीको Merit, आधिकारिकता र गहनता परीक्षण गरिनुपर्छ।

## निष्कर्ष

भ्रष्टाचारविरुद्धको लडाइँ विश्वव्यापी चासो र चिन्ताको विषय यस कारण हो कि यो धनी र गरिब, सम्पन्न र विपन्न, विकसित र अविकसित सबै क्षेत्र र देशहरूमा उत्तिकै समस्याको रूपमा रहेको छ। संयुक्त राष्ट्र संघले भ्रष्टाचारलाई सन् २०३० सम्म दिगो विकास लक्ष्यको प्राप्तिको सबैभन्दा ठूलो बाधक मानेको छ। विश्व बैंकका अनुसार सक्षम सरकार भएको मुलुकलाई भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न ४१ वर्षको समय दिनुपर्छ। त्यसैले सरकारले प्रस्तुत गर्ने नीति, कार्यक्रम र लक्ष्यमा इमानदारिता चाहिन्छ। नेपालको हालको अवस्था हेर्दा यस दिशामा निकै सुधार गर्नुपर्ने देखिन्छ।

सन् २०१७ मा ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलले गरेको विश्वव्यापी सर्वेक्षणमा उत्तरदाताहरूमध्ये करिब २५ प्रतिशतले पछिल्लो १२ महिनामा कुनै न कुनै किसिमको सार्वजनिक सेवाको प्राप्तिका लागि घूस दिनुपरेको तथ्य सार्वजनिक गरेको थियो। सोही सर्वेक्षणले प्रहरी र निर्वाचित जनप्रतिनिधिहरूलाई सबैभन्दा बढी भ्रष्ट समूहको रूपमा Ranking गरेको थियो। आज करिबकरिब यही अवस्था नेपालको पनि छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रण कार्य बहुआयामिक, जटिल र संवेदनशील हुने हुँदा मुलुकमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण गरी सुशासन कायम गर्ने आयोगका कदमहरूमा सार्वजनिक, निजी, गैरसरकारी तथा सहकारी क्षेत्र, सञ्चारजगत्, नागरिक समाज, आम–जनसमुदायजस्ता राज्य प्रणालीका सबै अवयवहरूको दरिलो साथ, सहयोग, समन्वय र ऐक्यबद्धताको खाँचो पर्दछ।

## सन्दर्भ सामग्रीहरू


- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको बत्तीसौं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७९।
- स्मारिका, २०७८, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, टङ्गाल, काठमाडौं।
- https://www.u4.no/publications/literature-review-on-costs-of-corruption-for-the-poor.pdf
- https://www.theguardian.com/sustainable-business/corruption-bribery-cost-serious-challenge-business
- https://www.unodc.org/e4j/en/secondary/corruption-integrity-ethics.html
- https://images.transparencycdn.org/images/CPI2021(Report) EN-web.pdf
- https://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/anti-corruption
- https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf
- https://carnegieendowment.org/1995/06/01/corruption-eruption-pub-648


"घुस लिने र दिने
दुवै राष्ट्रका शत्रु हुन्।

**– पृथ्वीनारायण शाह**"

# बजेट र वित्तीय अनुशासन

गोपीनाथ मैनाली[1]

## विषय प्रवेश

बजेट सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको महत्त्वपूर्ण संयन्त्र हो। बजेटमार्फत नै राष्ट्रिय नीति तथा कार्यक्रमहरू कार्यान्वयन हुने गर्दछन्। नेपालको सन्दर्भमा भन्दा मुलुकमा व्याप्त रहेको गरिबी निवारण, आम सर्वसाधारणका दैनिकीसँग सरोकार राख्ने सार्वजनिक सेवा प्रवाह, आर्थिक वृद्धि र दिगो विकास प्राप्तिको आधार बजेट हो। तर नेपालमा बजेटलाई यसरी विस्तृत रूपमा नहेरी सरकारी कोष व्यवस्थापन (कोष प्राप्ति र खर्च) मात्र सम्झिँदै आएको छ। यो सरकारको दर्शन र नीति कार्यान्वयनको आधार बनेको छैन। बजेटलाई नीति, योजना, उद्देश्य, रणनीति, प्राथमिकता र क्रियाकलापको समष्टिका रूपमा लिने गरिएको छैन, समग्र अर्थतन्त्रलाई चलायमान बनाउने गरी बजेट तर्जुमा पनि भएको छैन। परिणामतः आर्थिक वृद्धि, रोजगारी र विकासका राष्ट्रिय अभीष्टहरू पूरा भएका छैनन्।

सावर्जनिक वित्त व्यवस्थापन प्रभावकारी नहुनु भनेको वित्तीय अनुशासन कायम नहुनु हो। वित्तीय अनुशासनका दुई आयाम छन्, पहिलो समष्टिगत तहको वित्तीय अनुशासन र दोस्रो संगठन तहको वित्तीय अनुशासन। नेपालमा वित्तीय अनुशासनलाई समष्टिगत रूपमा त्यति हेरिँदैन, केवल संगठन तहको वा राजस्व सङ्कलन र खर्च व्यवस्थापनका प्रक्रियागत कुराहरूलाई मात्र यसभित्र हेर्ने गरिएको छ। तर समष्टिगत तहमा अवलम्बन गर्नुपर्ने विषयहरू सबल नभएमा संगठन तहका सामान्य क्रियाकलापमा मात्र अनुशासन खोजेर त्यसले खासै आर्थिक उपलब्धि दिँदैन। समष्टिगत तहका अनुशासनअन्तर्गत बजेट निर्माणका सिद्धान्त, बजेट वर्गीकरणका सिद्धान्त, विनियोजनको आधार, ऋण तथा सहायता परिचालन, निजी तथा अन्य गैरसरकारी क्षेत्र परिचालनको नीति, तहगत सरकारको वित्तीय अन्तरसम्बन्ध र राष्ट्रिय अर्थतन्त्रको सबल आधार खडा गर्ने विषयहरू पर्दछन्। यी विषय सधैं उपेक्षित भएका छन् र राजस्व र खर्चको उपलब्धि एवम् यसका कार्यविधिगत विषयलाई अनुशासनमा लिने गरिँदै आएको छ।

## वित्त व्यवस्थापनका समष्टिगत सवालहरू

बजेट तर्जुमा गर्दा अर्थ मन्त्रालय तथा राष्ट्रिय योजना आयोगले गम्भीर रूपमा लिनुपर्ने विषयहरू पाखामा परेका छन्। यी सवालहरू सम्बोधन गरेर मात्र प्रभावकारी वित्त व्यवस्थापन गर्न सकिन्छ। प्रमुख सवालहरूलाई यहाँ उल्लेख गरिन्छ।

१ पूर्वसचिव, नेपाल सरकार।

पहिलो सवाल, बजेटभन्दा बाहिरका खर्चलाई राष्ट्रिय कोषमा कसरी समेट्ने भन्नेमा छ। एक्स्ट्रा बजेटरी खर्च, जनताका नाममा भित्रिएका सहयोग र प्राविधिक सहायतालाई राष्ट्रिय प्रणाली र प्राथमिकतामा ल्याई त्यसलाई जवाफदेही बनाउने काम हुन सकेको छैन। संविधानको धारा ११६ अनुरूप गुठीबाहेक सरकारलाई प्राप्त हुने सबै प्रकारका प्राप्ति सङ्घीय सञ्चित कोषमा दाखिल गर्ने भनिएको छ तर सबै प्रकारका सरकारी प्राप्ति सङ्घीय सञ्चित कोषमा दाखिल हुने, खर्च प्रक्रियामा संसदीय स्वीकृति लिने र लेखापरीक्षण गरी सार्वजनिक गर्ने संवैधानिक निर्दिष्टता पूरा भएको छैन। सरकारी कोष र बजेट प्रणालीबाहिर आय तथा व्यय हुनु लोकतन्त्र र संसदीय मर्यादाबाहिरको कुरा हो तर यस कुरालाई हेरिएको छैन। विभिन्न नाममा कार्यसञ्चालन कोषहरू खडा गर्ने र संसदीय प्रक्रियामा नपुऱ्याई आम्दानी र खर्च गर्ने गरिँदै आएको छ। सङ्घीय तहमा रहेको यसप्रकारको बेथिति प्रदेश तथा स्थानीय तहमा पनि विस्तार हुने सम्भावना छ। यसले संवैधानिक आर्थिक कार्यप्रणाली र वित्तीय व्यवस्थापनको स्थापित मान्यतालाई उपेक्षा गरेको छ। सञ्चित कोषभन्दा पर कति सरकारी कोष छन् र तिनको वित्तीय अनुशासनको स्थिति के छ, राष्ट्रिय उद्देश्यलाई कसरी सम्बोधन गरे भन्ने विषयमा संसद् अनजान रहन्छ।

दोस्रो सवाल, स्वतन्त्र लेखापरीक्षणमा छ। संविधानतः महालेखापरीक्षकले भौचिङ अडिट मात्र गर्ने होइन, उसमा नीति परीक्षणको शक्ति छ तर सामर्थ्य भित्रिइसकेको छैन। एकाउन्टिङ ट्र्याकबाट मात्र लेखापरीक्षण गर्दा संवैधानिक आशय र अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यासको पालना हुन सक्दैनन्। प्रभावकारिता परीक्षण भएको छैन, समग्र प्रणालीको परीक्षण भएको छैन। आधुनिक लेखापरीक्षण नेमिङ एन्ड ब्लेमिङ (आलोचना र बेरुजु) मा सीमित हुनुहुन्न, प्रणाली सुधारको विश्लेषक र उत्प्रेरक बन्नुपर्छ। लेखापरीक्षणको प्रभावकारिताले नै सञ्चित कोषबाहिरका सरकारी कोषहरूलाई नियन्त्रण गर्न सक्छ, सरकारले तर्जुमा गरेका वित्तीय नीतिहरूको कार्यान्वयनको समीक्षा गर्न सक्छ। वित्तीय जवाफदेहिता कायम गराउन महालेखापरीक्षक संसद्को प्राविधिक आँखा, कान र केही हदमा दिमागको भूमिकामा रहनुपर्दछ। संसद् र महालेखापरीक्षकको सम्बन्ध वित्तीय जवाफदेहिताको विवेचनामा देखिएको व्यावसायिक शक्तिमा देखिने हो।

तेस्रो सवाल, नेपालको लेखा प्रणाली 'होल अफ द गभर्नमेन्ट' लाई समेट्ने गरी एकीकृत प्रणाली बनिसकेको छैन। 'जनरल गभर्नमेन्ट प्रिन्सिपल' बाट मात्र लेखा राख्ने र वित्तीय विवरण तयार पार्ने गरिन्छ। सरकारका तहहरू र एक्स्ट्रा बजेटरी एकाइका सबै वित्तीय कारोबार (प्राप्ति, खर्च, दायित्व, प्रतिबद्धता, धरौटी, सम्पत्ति, विभाज्य कोष) को एकीकृत वित्तीय प्रतिवेदन र लेखापरीक्षण गर्ने काम अझै भएको छैन।

चौथौ सवाल, संसदीय आर्थिक कार्यप्रणालीमा छ। नेपालको संसद् बजेट प्रक्रियाका दृष्टिमा बजेटलाई स्वीकृत गर्ने (बजेट एप्रोभिङ) संसद् हो, बजेटलाई प्रभाव पार्ने वा बजेट बनाउने संसद् होइन। संसद्ले सरकारले प्रस्तुत गरेको बजेट (कार्यकारी बजेट) लाई स्वीकृत गर्दछ। संशोधन वा अस्वीकृत गर्दैन। नीति अस्वीकृत गर्न सक्छ तर परिमार्जन गर्दैन। कार्यसञ्चालन कोष, एकस्ट्रा बजेटरी कोष र सार्वजनिक ऋणको परीक्षण गर्न सक्दैन। त्यस्तै समष्टिगत नीतिको समीक्षा गर्ने अवसर छ तर क्षमता छैन। संसदीय सर्वोच्चताको सिद्धान्तले वित्तसम्बन्धी नीतिमा जानकारी राख्ने, स्वीकृति र समीक्षा गर्ने मान्यता राख्दछ। तर संसद्को जानकारीबिना नै साधनको अभ्यास भइरहेको छ। उदाहरणका लागि के कति जलवायु वित्त नेपालमा भित्रियो, विपद्, लैङ्गिक तथा समावेशिताका नाममा कसले कसरी कहाँ कति खर्च गरिरहेका छन्, त्यसको न प्रतिवेदन छ न निगरानी।

पाँचौं, सरकारी खर्चको पोर्टफोलियो प्रवृत्ति फेरिएको छ। असीको दशकदेखि विश्वव्यापी रूपमा नै अनुदानका ढोकाहरू गैरसरकारी संस्थाहरूका लागि खुलेका छन्, आन्तरिक रूपमा पनि सह–लगानीका कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्ने क्रम विस्तार भएको छ। तिनीहरू प्राथमिकीकरण, अभिलेख र प्रतिवेदनमा समेटिँदैनन्। सम्बन्धित मुलुकका सार्वभौम संसद् र व्यवस्थापनका प्राधिकार निकायबाट प्रयोजनसहित मुलुकभित्र खर्चिएका साधनहरूको जवाफदेहिता मापन नै हुन सकेको छैन। नेपाली जनताका नाममा आउने कतिपय बाह्य साधनले राष्ट्रिय प्राथमिकतालाई सम्बोधन गर्न सकेको छैन, राष्ट्रिय प्रणाली उपयोग भएको छैन। परिणामतः साधनको जवाफदेहिता पनि पुष्टि भएको छैन। साधनको राम्रै उपयोग भए पनि त्यसको वैधता पुष्टि नभएसम्म जवाफदेहिताको दृष्टिमा उचित मानिँदैन।

छैटौं, सरकारी खर्च कार्यको जवाफदेहिता संरचना तहसोपानयुक्त (हाइरार्किकल) छ। जुन धूमिल जवाफदेहिता शृङ्खला हो, कमसल जवाफदेहिता हो। प्रत्यक्ष जवाफदेहिताको फास्ट ट्र्याकका लागि कार्यसम्पादन करार गर्न थालिएको थियो। सार्वजनिक संस्थानमा डेढ दशक अघिदेखि र निजामती सेवाभित्र तीन वर्षअघिबाट कार्यान्वयन गरिन थालेको कार्यसम्पादन करार अहिले निष्क्रिय छ। कार्यमूलक एजेन्सीलाई नतिजाका लागि जिम्मेवार बनाइनुपर्दछ भने सेवा निकायलाई समय, पहुँच, कार्य व्यवहार जस्ता सूचकमा कार्यसम्पादन सम्झौता गरी जवाफदेहिता मापनको स्वचालित बनाउनुपर्दछ।

सातौं सवाल, जवाफदेहिताका विशेषीकृत सूचकलाई वित्त व्यवस्थापनसँग जोड्ने कसरी भन्नेमा छ। साधन, रकम, जनशक्ति र समयसँग कार्यसम्बन्ध देखाउने निकायगत सूचक चाहिन्छ। लेखा सुधारका लागि लागू गरिएको सिगास प्रणालीलाई उपयोग गरी प्रत्येक निकायका खर्च क्रियाकलाप बजेट र सेवा व्यवस्थापनका नतिजामा आबद्ध गराउन सकिन्छ।

आठौं सवाल, वित्तीय जवाफदेहिताको फ्रेमवर्कमा छ, जसको आशय सर्वसाधारणलाई उनीहरूबाट उठाइएको र उनीहरूका लागि खर्चिएको साधनको यथार्थ जानकारी दिनु हो। हामीकहाँ सूचना अधिकार कानुन छ, सूचना संस्कृति छैन। सर्वसाधारण सूचना प्रक्रियामा आबद्ध छैनन्, स्वयम् प्रकाशन निष्क्रिय छ र सर्वसाधारण–पदाधिकारी संवादमा छैनन्।

नवौं, संविधानको धारा १२४ अनुरूप विपद् व्यवस्थापनका लागि आकस्मिक कोषमा समयसमयमा रकम जम्मा गरी त्यसबाट भएको खर्च यथाशीघ्र शोधभर्ना गर्ने भनिएको छ। तर विपद् व्यवस्थापनका नाममा विभिन्न कोषहरू जस्तो कि दैवीप्रकोप उद्धार कोष, प्रधानमन्त्री राहत कोष, कोरोना कोषजस्ता कोषहरू सङ्घीय तहमा छन् भने प्रदेश तथा स्थानीय तहमा पनि यसप्रकारका कोषहरू देखिँदै छन्। यस्ता कोषहरूले संविधानको भावनालाई सम्बोधन गर्दैनन् भने सर्वोच्च नागरिक संस्था संसद्को जानकारी, स्वीकृति र दृष्टिगोचरभन्दा बाहिर छन्। राहत, उद्धारलगायत आकस्मिक कार्यमा यसले सहयोग त पुऱ्याएको छ तर विपद्मा अनियमितताको सम्भावना हुँदैन भन्ने कसरी ग्यारेन्टी गर्ने ?

दसौं, तहगत सरकारले प्राकृतिक सम्पदाबाट प्राप्त लाभको विभाज्य कोषमार्फत पाउने रकममा संवैधानिक भावना कार्यान्वयन हुन सकेको छैन। जस्तो कि पर्वतारोहणबाट प्राप्त हुने रोयल्टी विभाज्य कोषमा राखी संघ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूमा क्रमशः ५०, २५, २५ प्रतिशत विभाजन गर्नुपर्नेमा केही हिमालको रोयल्टी व्यवस्थापन एक गैरसरकारी संस्थाले गर्दछ, ५० प्रतिशत आफैंले खर्च गरी बाँकी मात्र सरकारी कोषमा पठाउँदै आएको छ। जुन संवैधानिक तथा सैद्धान्तिक दुवै अर्थमा उचित होइन। त्यस्तै उदाहरण

वनसम्पदाको उपयोगमा पनि देखिन्छ। यसप्रकारको प्रवृत्तिले सङ्घीयताको भावनालाई पनि उपेक्षा गरेको छ। आश्चर्यको कुरा निगरानी निकाय र संवैधानिक निकायबाट पनि यस्ता विषयमा संवेदनशीलता देखाइएको छैन, नत संसदीय समितिले नै यसतर्फ दृष्टिगोचर गरेको छ।

एघारौं सवाल, शासकीय तहहरूबीचको वित्तीय अन्तरसम्बन्ध व्यवस्थित भएको छैन। सङ्घीय तहका बजेट नीति तथा सिद्धान्तले प्रदेशलाई मार्गदर्शन गरोस् र प्रदेश तथा संघको बजेट नीति तथा सिद्धान्तले स्थानीय सरकारलाई मार्गदर्शन गरोस् भनेर नै बजेट प्रस्तुत गर्ने दिनहरू पनि क्रमशः राखिएको छ, त्यसलाई बाध्यात्मक पनि बनाइएको छ। तर तहगत सरकारहरूबीचको प्राविधिक सम्बन्ध विकास भएको छैन। परिणामतः सीमित साधनस्रोत दोहोरो पर्ने, एकै प्रकारका कार्यक्रमहरूमा भिन्न मानकहरू बन्ने र कार्यान्वयन हुने स्थिति आएको छ।

बाह्रौं सवाल, साधन विनियोजनका मापदण्डहरू निर्धारण भएका छैनन्। मादपण्डबिनाको तदर्थ विनियोजनले बजेट समाजमा न्याय निरूपण गर्ने, सामाजिक सम्बन्ध र आर्थिक अवसरको समन्यायिक मापदण्ड हो भन्ने आधार दिएको छैन। तदर्थ विनियोजनले खर्चको गुणस्तर मात्र घटाएको छैन, भौगोलिक र वर्गीय विभेद पनि खडा गरेको छ। नीति प्रभाव पार्नसक्ने नेता/पदाधिकारी भएका स्थानमा त्यति आवश्यक नभएका आयोजना/कार्यक्रममा साधन विनियोजन हुने तर अमुक स्थानमा अति आवश्यक कार्यक्रममा रकम विनियोजन नहुने, भएको पनि रकमान्तर र कार्यक्रम संशोधनमार्फत सुगम स्थानमा नै खर्च हुने स्थिति छ। रूपन्देही, झापा, मोरङ र चितवनले अर्थमन्त्री र प्रधानमन्त्रीहरू पाएकाले त्यहाँ तुलनात्मक रूपमा धेरै साधन खर्च हुँदै आएको छ, जसको लागत मुगु, बाजुरा, हुम्ला, डोल्पाहरूले बेहोरिरहेका छन्। जनसंख्या, सेवा लागत, भूगोल, मानव विकास स्तर र सामाजिकतालाई आधार मानेर राष्ट्रिय साधनको विनियोजन गर्ने प्रणाली नभएसम्म वित्तीय प्रणालीले वैधता पाउँदैन। सीमित राष्ट्रिय साधनमाथि कुनै पदाधिकारीको वर्चस्व रहनु संवैधानिक आर्थिक प्रणालीको आशय र बजेट सिद्धान्तको विपरीत हो।

तेह्रौं सवाल, रणनीतिक प्राथमिकतामा साधनको उपयोग होस् र अनुमानयोग्यता पनि स्थापित होस् भन्ने हेतुले दसौं योजनाबाट मध्यकालीन खर्च संरचना तर्जुमा गरी रोलिङ अवधारणामा वार्षिक विकास कार्यक्रम (बजेट) तर्जुमा गर्ने परिपाटी सुरुआत भएको थियो। २०७४ अघि यसले नीतिगत महत्त्व मात्र पाए पनि अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ले तीनै तहका सरकारले बजेट तर्जुमा गर्दा अनिवार्य रूपमा मध्यकालीन खर्च योजना बनाउनुपर्ने कानुनी प्रावधान राखेको छ। आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ र नियमावली, २०७७ ले पनि यसलाई विस्तृत रूपमा उल्लेख गरेको छ। यसलाई अभ्यासमा ल्याउँदा साधन योजना, नतिजा व्यवस्थापन, अनुगमन र जवाफदेहितालाई पनि बढाउने संयन्त्रका रूपमा लिइएको थियो। तर यसलाई औपचारिकतामा मात्र लिइएको छ। परिणामतः वार्षिक विकास कार्यक्रम तदर्थ बनेको छ। आयोजना बैंक, वार्षिक बजेट र आवधिक योजनाहरू अलग्गिएका छन्।

अर्को महत्त्वपूर्ण सवाल, बजेटमार्फत घोषणा भएका नीतिहरूको समीक्षा र विवेचना गरी सहकारी, निजी तथा गैरसरकारी क्षेत्रका आर्थिक क्रियाकलापलाई सहजीकरण तथा नियमन गर्ने गरिएको छैन। समीक्षाहरूमा केवल सञ्चित कोषको विषयमा मात्र समीक्षा गरिन्छ। जबकि आवधिक योजना तथा स्वयम् बजेटले निजी क्षेत्रबाट थुप्रै क्रियाकलापको अपेक्षा गरेको छ। निजी क्षेत्र, सहकारी र सामुदायिक

क्षेत्र राष्ट्रिय विकासका आर्थिक साझेदार हुन्, तर व्यवहारमा उनीहरूको कामको मूल्यांकन, विवेचना र उनीहरूलाई परेको समस्याको निकास खोज्ने गरिएको छैन। उनीहरूले गरेका क्रियाकलापको नियमन गरिएको छैन। जस्तो कि सहकारीहरूलाई नियमनको दायरामा नल्याइँदा यसले मुलुकमा ठूलो वित्तीय सङ्कट ल्याउँदै छ भने मूल्य आदर्शमा रहेका सहकारीहरूमा सहयोग पुगेको छैन। सहकारीका मूल्य सिद्धान्तमा नरहेका सहकारी संस्थाका कारण सदस्यहरू समस्यामा परेका छन् भने आफ्नै संस्थाबाट पीडित सहकारी सदस्यहरू सार्वजनिक प्रणालीप्रति नै विश्वास गर्न छाड्दै छन्।

त्यस्तै वार्षिक आर्थिक नीति तथा कार्यक्रमको घोषणा भएपछि त्यसको प्रभावकारिताका लागि राष्ट्रिय योजना आयोग, अर्थ मन्त्रालय, नेपाल राष्ट्र बैंक र महालेखा नियन्त्रक कार्यालयबीच हुनुपर्ने कार्यात्मक सहसम्बन्ध कमजोर छ। यी निकायहरू आर्थिक नीतिशिल्पी हुन्। यी निकायहरू औपचारिक सम्बन्ध र कर्मचारीतन्त्रीय शैलीबाट सञ्चालन हुनु हुँदैन। बजेट, मौद्रिक नीति, साधन परिचालन र खर्च व्यवस्थापन आर्थिक नीतिका चार स्तम्भ हुन्, चारैवटा दरिलो नभए न वित्तीय अनुशासन कायम हुन्छ, न आर्थिक वृद्धिको आधार नै खडा हुन्छ।

यी सवालहरू साङ्केतिक हुन्। यसबाहेक पनि अरू धेरै सवालहरू जस्तो कि कोष व्यवस्था नभई बजेट तर्जुमा गर्ने (वैदेशिक स्रोत), आन्तरिक ऋणको उपयोग उत्पादनशील क्षेत्रमा नहुने, सञ्चित कोष घाटामा सञ्चालन गरी अन्य कोषलाई उपयोग गर्ने, परियोजनामा हात हाल्ने, साधन छर्ने, साधन उपयोगको क्षमता नहेरी सहायता सम्झौता गर्ने, निकै सानो सहायता पनि स्वीकार गर्ने आदि सवालहरूको उत्तर खोजेर नै बजेट प्रक्रियालाई अनुशासित बनाउन सकिन्छ।

## संगठन तहका केही सवालहरू

बजेट तर्जुमा तथा कार्यान्वयनमा संगठन तहमा पनि केही सवालहरू देखिएका छन्, जसले वित्तीय अनुशासनहीनतालाई प्रश्रय दिइरहेको छ।

पहिलो सवाल, स्रोत समितिले मन्त्रालय तथा सचिवालयलाई उपलब्ध गराउने बजेट सीमा (सिलिङ) को आधार नभएकाले तदर्थ रूपमा सीमा वितरण गरिन्छ। यसैले बजेट अनुशासन र खर्च गुणस्तरलाई प्रभाव पार्ने पृष्ठभूमि तयार पार्दछ। कुन मन्त्रालयलाई कति सीमा ? केका आधारमा दिने ? भन्ने निर्धारण गर्ने विधि र सिद्धान्त छैन। परिणामतः बजेट प्रस्ताव नै कमजोर हुने गरेको छ। बजेट प्रस्तावमा प्रभावशाली व्यक्तिहरूको प्रभाव पर्दै आएको छ।

दोस्रो सवाल, २०७२ मा बजेट प्रस्तावलाई वास्तविक बनाई कार्यक्रम अनुशासन कायम गर्न मन्त्रालयगत बजेट सूचना प्रणाली (एलएमबीआईएस) स्थापना गरिएको छ। यसले बजेट प्रस्ताव गर्दा प्रत्येक क्रियाकलापलाई लागतसँग आबद्ध गरेर गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ। २०७७ बाट क्रियाकलापमा आधारित खर्च प्रणाली (सिगास) स्थापना गरिएको छ। यी दुई प्रणालीले बजेटलाई नियन्त्रण गर्दछन् ताकि बजेटमा उल्लेख भएका उद्देश्य पूरा हुने गरी कार्यक्रम सञ्चालन गर्न सकियोस्। यसले बजेट स्वीकृति र खर्च क्रियाकलापलाई आबद्धीकरण गरेको छ। तर यसको भावनाविपरीत समान प्रकृतिका क्रियाकलाप विभिन्न बजेट शीर्षकमा प्रस्ताव गर्ने, कतिपय ठूला कार्यक्रमहरू (जस्तैः राष्ट्रपति शैक्षिक सुधार कार्यक्रम, प्रधानमन्त्री रोजगार योजना आदि) लाई एकमुस्ट प्रविष्ट गरी कार्यान्वयनका समयमा मात्र क्रियाकलापमा विस्तृतीकरण गरी संसद्लाई छल्ने गरिएको छ। एलएमबीआईएसको उद्देश्य नतिजा,

साधन र क्रियाकलापको आबद्धता हो, तर यो अर्थ मन्त्रालयले अन्य मन्त्रालयमाथि वर्चस्व कायम गर्ने हतियार बन्यो वा तदर्थ रूपमा एकमुस्ट कार्यक्रम प्रविष्ट गर्ने आधार बन्यो । यसले बजेट अनुशासन कायम गर्न नीति इमानदारी देखाएको छैन ।

तेस्रो सवाल, बजेट पारित भएपछि नगद योजना बनाई एकल खाता सञ्चालन केन्द्र (कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालय) मा प्रस्तुत गरी नगद व्यवस्थापनलाई सहज बनाउने, कार्यक्रम कार्यान्वयनको कार्यतालिका (खरिद योजना, अनुगमन तालिका आदि) बनाउने, आर्थिक वर्षको सुरुदेखि नै क्रियाकलाप सञ्चालन गर्ने काम हुनुपर्नेमा त्यसो हुन नसकी पुँजीगत खर्च नहुने स्थिति कायम हुँदै आएको छ। सरकारले सबैभन्दा महत्त्व दिएको राष्ट्रिय गौरवका आयोजना र रूपान्तरणकारी आयोजनाहरूमा एकदमै न्यून खर्च हुने गरेको छ। सरकारी बजेट पनि खर्च गर्न नसक्ने वित्तीय प्रणाली हुन्छ भन्ने आलोचना सरकारमाथि भइरहको छ।

चौथो सवाल, मन्त्रालय/सचिवालयहरूमा कार्यक्रम प्रस्ताव गर्दा कार्यान्वयनको सामर्थ्य पुष्टि गरेको देखिँदैन। न त बजेटलाई अन्तिम रूप दिदा नै त्यसलाई सावधानीपूर्वक विवेचना गरिन्छ। परिणामतः मन्त्रालयहरूले आफैंले खर्च गर्न सक्छु भनी पेस भएका आयोजनाहरू कार्यान्वयनमा पुग्दैनन्। मन्त्रालयहरूसँग सूचना तथा ज्ञानको आधार खडा गरिएको छैन। संस्थात्मक सम्झना संरक्षण गरिएको छैन।

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐनले बजेट कार्यान्वयनमा उत्तरदायी अधिकृतको रूपमा सचिवलाई राखेको छ। तर आयोजना प्रस्ताव निर्माण, खर्च योजना, कार्यसम्पादन करार, आन्तरिक वित्तीय नियन्त्रण, आन्तरिक लेखापरीक्षण र सार्वजनिक सम्पत्तिको संरक्षणमा सचिवहरू तदर्थ छन्। यी मुख्य कामलाई सचिवले औपचारिकतामा लिएर दैनिक प्रशासनिक कार्यमा मात्र रमाउँदै आएका छन्। विभागीय मन्त्री/संवैधानिक निकाय प्रमुखबाट कार्यक्रम समन्वय, सहजीकरण र समीक्षा गर्ने जिम्मेवारीको निर्वाह अपेक्षित रूपमा भएको छैन। त्यस्तै मन्त्रालयबाट वार्षिक रूपमा नेप्सास विधिअनुरूप तयार गरी प्रस्तुत गर्नुपर्ने वित्तीय विवरणहरू समयमा तयार नहुने, तयार भएका विवरणहरूमा पूर्णता नहुने स्थिति देखिएको छ।

वित्तीय व्यवस्थापनसँग सम्बन्धित निर्णय समयमा नगरिँदा पनि आयोजनाको लागत तथा समय बढ्न जाने भई वित्तीय भार बढाउने तर समयमा सर्वसाधारणले सेवा नपाउने स्थिति आएको छ। सार्वजनिक खरिद ऐन/नियमावलीलाई मात्र दोष दिएर वित्तीय उत्तरदायी अधिकृत उम्किन सक्दैन। ऐन नियमले बाधा पुऱ्याए संशोधन गर्न सकिन्छ तर कार्यसंस्कृतिगत पक्षमा सुधार नीति संरचनाले गर्दैन, यसतर्फ जिम्मेवार पदाधिकारीले ध्यान दिएका छैनन् ।

अर्को सवाल लेखा उत्तरदायी व्यक्तिबाट आफू मातहतका जिम्मेवार पदाधिकारीलाई नियमन गर्ने र बजेट कार्यक्रमप्रति जिम्मेवार बनाउने काम भएको छैन। जस्तो कि शिक्षा, विज्ञान तथा प्रविधि मन्त्रालयका लेखा उत्तरदायी अधिकृतका रूपमा रहेका सचिवबाट विश्वविद्यालयका उपकुलपति तथा विश्वविद्यालय अनुदान आयोगजस्ता विशिष्ट निकायका प्रमुखलाई जिम्मेवार बनाउने काम भएको छैन। त्रिभुवन विश्वविद्यालयको आव २०७७/७८ को बजेट रु. २२ अर्ब हुँदा बरुजु रु. २८ अर्ब थियो । विश्वविद्यालयजस्ता प्राज्ञिक निकायमा यस्तो आर्थिक अनुशासन नदेखिनुपर्ने थियो । अन्य मन्त्रालय मातहतका एक्स्ट्रा बजेटरी निकायमा पनि यो समस्या छ।

लामो समयदेखि शोधभर्ना लिन बाँकी रकम पनि अर्बौं रुपैयाँ छ भने चालु सहायता आयोजनामा भएको खर्चको पनि समयमा शोधभर्ना लिन नसक्दा सरकारी कोषमाथि चाप पर्ने गरेको छ। साथै ऋण व्यवस्थापनको लागत पनि घटाउन सकिएको छैन।

संगठन तहको आर्थिक अनुशासन देखिने सूचक बेरुजु पनि हो। महालेखापरीक्षकको कार्यालयको ५९औं प्रतिवेदन अनुसार एकमुस्ट बेरुजु रु. ८२९ अर्ब पुगेको छ। गत वर्षको खर्चमा मात्र रु. ११५ अर्ब बेरुजु देखिएको छ। कुल बेरुजुमा २९ प्रतिशत असुल गर्नुपर्ने देखिएका छन्। केही स्थानीय पालिकाहरूमा आफ्नो बजेटको ३८ प्रतिशतसम्म बेरुजु देखिएको छ। समिति तथा सार्वजनिक संस्थानहरूमा अन्य निकायमा भन्दा बढी बेरुजु छ। बेरुजु बढ्नुको मुख्य कारण नियम, कानुनप्रतिको कमजोर प्रतिबद्धता हो। स्थानीय सरकारहरूमा बजेट तर्जुमा, अनुमोदन, खर्च र बेरुजु फछ्र्योट गर्ने निकाय एकै भएकाले पनि आर्थिक अनुशासन गर्ने पक्षमा केही चुनौती छ।

वित्तीय अनुशासनका लागि बजेट नियन्त्रण अर्को महत्त्वपूर्ण पक्ष हो। बजेट नियन्त्रणले बजेटको भावनाबाट कार्यान्वयनलाई विषयान्तर हुन दिँदैन। अर्थ मन्त्रालयबाट नियन्त्रण (प्राविधिक तरिका, नीतिगत उपाय, प्रक्रियागत संयन्त्र, बजेट सूचना प्रणालीको उपयोग) बाट हुने नियन्त्रण कमजोर छ। लेखा प्रणालीबाट हुने नियन्त्रण भने सुधारको प्रक्रियामा छ तर मन्त्रालयबाट हुने आन्तरिक नियन्त्रण कमजोर छ।

## निष्कर्ष

वित्तीय अनुशासन सरकारको वैधता र प्रभावकारिता देखाउने महत्त्वपूर्ण सूचक हो। तर यसका लागि शास्त्रीय ढंगबाट मात्र लिएर हुँदैन। समष्टिगत र साङ्गठनिक दुवै तहमा अनुशासन कायम हुनुपर्दछ। समष्टिगत तहको वित्तीय अनुशासनका लागि अर्थ मन्त्रालय र योजना आयोगको सक्रियता चाहिन्छ भने संगठन तहको वित्तीय अनुशासनका लागि सम्बन्धित मन्त्रालय र तहगत सरकारहरू व्यावसायिक क्षमतामा रहनुपर्दछ। संसदीय समितिले निरन्तर दृष्टिगोचर गर्नुपर्दछ भने महालेखापरीक्षक, महालेखा नियन्त्रक कार्यालय र अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबीच वित्तीय सूचना आदानप्रदानको नियमित प्रक्रिया आवश्यक हुन्छ।

## सन्दर्भ सामग्री


- गोपीनाथ मैनाली, नतिजामूलक बजेट: आवश्यकता, सम्भावना र चुनौतीहरू, राजस्व, वर्ष २४, अंक २, राजस्व प्रशासन तालिम केन्द्र, २०६०।
- ऐ.ऐ., नेपालमा बजेट सुधार, राजस्व, वर्ष अंक ३, वर्ष २६, राजस्व प्रशासन तालिम केन्द्र, २०६२।
- ऐ.ऐ., कार्यक्रम बजेट र नेपालमा यसको सान्दर्भिकता, निजामती सेवा पत्रिका, वर्ष २८, अंक १, लोकसेवा आयोग, २०६४।
- ऐ.ऐ., राज्य सञ्चालनका आधारहरू, (परिमार्जित पाँचौं संस्करण), सोपान मासिक, २०६६।
- नेपालको संविधान।
- अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४।
- महालेखापरीक्षकको ५९औं प्रतिवेदन।

# भ्रष्टाचारको जालो र समुन्नतिको बाधक नीतिगत भ्रष्टाचार

डा. चन्द्रमणि अधिकारी[1]

## १. पृष्ठभूमि

अहिले विश्व आर्थिक संकटको भुमरीमा छ। इन्धन र खाद्यको आपूर्तिमा संकुचन आउनु तथा अन्य वस्तु तथा सेवाको मूल्यमा समेत भारी वृद्धि हुनाले गरिब तथा मध्यम आय भएका परिवार चपेटामा परेका छन्। विश्वको औसत मूल्य वृद्धि शताब्दीकै उच्च विन्दुमा पुगेको छ। कोभिड महामारीबाट प्रभावित अर्थतन्त्रहरू अहिले रसिया तथा युक्रेनबीच भएको युद्धको कारण झन् संकटमा पर्दै गएका छन्। उत्तर एटलान्टिक सन्धि संगठन (नाटो) ले युक्रेनलाई ब्याक फोर्स जारी राखेको त युक्रेन र रसियाबीचको युद्ध जारी छ। युद्धरत देश तथा संयुक्त राज्य अमेरिका, संयुक्त अधिराज्य तथा युरोपियन युनियनका बीच बन्द प्रतिबन्ध (सेक्सन काउन्टरसेक्सन) चलिरहेको छ। विश्वका अन्य मुद्राको तुलनामा अमेरिकी डलरको भाउ बढ्नाले पनि कतिपय अर्थतन्त्रहरूले आफ्नो क्षमता गुमाउँदै छन्। श्रीलंका, इजिप्ट, पेरु, लिबिया, लेबनान, ओमान, इरान जोर्डन, मोरक्को, साउदी अरेबिया, ट्युनेसिया र पाकिस्तान तथा कतिपय अफ्रिकी देशहरूसमेत आर्थिक रूपले अप्ठेरामा छन्। कम आय भएका धेरै देशको कर्जा लागत बढेको छ। वैदेशिक मुद्रा सञ्चिति घटेको छ। अमेरिका तथा संयुक्त अधिराज्यमा मन्दीले प्रवेश पाएको छ। कतिपय विकासोन्मुख र न्यून आय भएका देश उच्च मूल्यवृद्धि र न्यून आर्थिक वृद्धिबाट सिर्जना हुने घातक अवस्था (स्टेगफ्लेसन) बाट प्रभावित भएका छन्।

विश्व नै प्रभावित भइरहँदा नेपाल यसबाट अछुतो रहने कुरै भएन। इन्धन तथा खाद्यान्नलगायतका अत्यावश्यक वस्तुमा पर निर्भर भएको कारणले त्यो रोगले नेपाललाई गाँजेको छ। हामी पनि सचेत, सजग र गम्भीर हुनुपर्ने बेला भएको छ। संकटलाई टार्न त आखिरी आर्थिक स्रोत नै चाहिन्छ। तर अहिलेसम्म पनि देशको आवश्यकताअनुसार राजस्व परिचालन हुन सकेको छैन। पछिल्ला महिनाको तथ्यांक (आव २०७९।८० को प्रथम चार महिना) हेर्ने हो भने संकलित राजस्वको अंकलाई चालु खर्चको अंकले उछिनेको छ। अर्थतन्त्रमा यो पछिल्ला अवस्था आउनुभन्दा अघिको समयलाई केलाउने हो भने पनि अर्थतन्त्र आय र राजस्वमाथिको चापबाट गुज्रँदै आएको देखिन्छ। संघीयता कार्यान्वयनमा देखिएको सुस्तता, संघीय संरचना कार्यान्वयनमैत्री व्यवहारको विकास हुन नसक्नु, कोभिड-१९ महामारीको प्रभाव समेतले नेपालको अर्थतन्त्रका सूचक ओरालो लागिरहेको अवस्थामा रुस तथा युक्रेनबीचको युद्धसमेतका

१ पूर्वसदस्य, राष्ट्रिय योजना आयोग।

कारणले सूचकहरू ओरालो लाग्ने गतिमा तीव्रता आएर नेपालको अर्थतन्त्र चुनौतीपूर्ण मोड (जोन) मा उभिन पुगेको छ।

यस्तो मोडबाट अर्थतन्त्ररूपी गाडीलाई जोखिमको क्षेत्रबाट सुरक्षित दिशातर्फ मोडेर लैजानका लागि एकातिर स्वच्छ, पारदर्शी र चुस्त प्रशासनको आवश्यकता पर्दछ भने अर्कातिर पर्याप्त स्रोतसाधन र त्यसको दक्ष एवं प्रभावकारी प्रयोगको आधार तयार गरिनुपर्दछ। यसका लागि आधारभूत जग सुशासन हो। सुशासनले भ्रष्टाचार, अनियमितता, वित्तीयसमेतका चुहावट र सार्वजनिक साधनको दुरुपयोगका कार्यलाई रोक्न सक्दछ। धेरथोरको कुरो मात्र हो, अहिले विश्व नै भ्रष्टाचार, अनियमितता, चुहावट र साधनको दुरुपयोगबाट ग्रसित छ। विश्व आर्थिक मञ्च (World Economic Forum-2014[२]) ले गरेको अध्ययनअनुसार १४४ देशमा देखिएका व्यवसाय सञ्चालनका प्रमुख तीन बाधाहरूमध्ये भ्रष्टाचार एउटा प्रमुख रहेको देखिन्छ। यस्तो भ्रष्टाचारबाट आम उपभोक्ता, साना व्यवसायी र पिछडिएका तथा सीमान्त वर्ग बढी मारमा परेका छन्। अध्ययनका अनुसार विश्वमा विश्वको कुल गार्हस्थ्य उत्पादनको ५ प्रतिशत अर्थात् करिब ३६ खर्ब अमेरिकी डलर बराबरको भ्रष्टाचार हुन्छ। विश्व बैंकको एक प्रतिवेदनअनुसार पनि विकासोन्मुख देशमा भ्रष्टाचारमध्येको ५०० अर्ब[३] डलर बराबरको भ्रष्टाचार निजी क्षेत्रमा हुने गरेको देखिन्छ। यसले समग्र अर्थतन्त्रको प्रतिस्पर्धात्मक क्षमतालाई प्रतिकूल प्रभाव पुऱ्याएको छ र निजी क्षेत्रलाई पनि एउटा आचार र उचित संहितामा हिंड्नुपर्ने तथा हिंडाउनुपर्ने देखिएको छ। यसरी सन् २०१२ मा मात्र पनि विश्वका १०५ देशमा (अल्पविकसित र विकासोन्मुख) ५०० अर्ब डलर बराबरको भ्रष्टाचार हुनुले (जसमा सार्वजनिक क्षेत्रको भ्रष्टाचारको अंक सामेल छैन) विश्व समाजमा भ्रष्टाचारले कत्तिको जरा गाडेको रहेछ भन्ने प्रस्ट हुन्छ। कोभिड महामारीको समयमा पनि विश्वका कैयौं देशमा भ्रष्टाचारको ब्यारोमिटर बढेका समाचारहरू आएकै हुन्।

विश्वमा भ्रष्टाचारका कार्य गर्ने समूह बलियो हुँदै गएका छन्। नीतिमै प्रहार गरेर अख्तियारको दुरुपयोग गरी भ्रष्टाचार गर्ने प्रवृत्ति बढेको छ। यस्ता कार्य क्रमशः संस्थागत हुँदै गएका छन्। मिलोमतोका समूहहरूको प्रभाव बढ्दै गएको छ। फलस्वरूप राज्य संयन्त्रहरू कमजोर हुँदै गएका छन्। यसरी भ्रष्टाचार माकुरोको जालोझैं राजनीति, प्रशासन, व्यवस्थापन, संसद्, सार्वजनिक प्रशासन र संस्थान, निर्माण, राजस्व र भूमि व्यवस्था सबै क्षेत्रमा पैलिन थालेको छ। नेपालको आर्थिक सामाजिक समुन्नतिमा पनि भ्रष्टाचार एउटा प्रमुख बाधकको रूपमा तेर्सिएको छ। कमजोर आर्थिक तथा वित्तीय अनुशासन, दण्डहीनता र सार्वजनिक सम्पत्तिलाई व्यक्तिगत सम्पत्ति बनाउने होडबाजीले यसलाई मलजल गरेको छ। दिगो, फराकिलो र समन्यायिक आर्थिक सामाजिक विकासका लागि सुशासित समाज र भ्रष्टाचाररहित प्रणालीको आवश्यकता पर्ने हुँदा भ्रष्टाचारको यो संगठित जालोबाट उम्कन एउटा प्रभावकारी अभियानको आवश्यकता देखिएको छ।

---

२ The Global Future Council on Transparency and Anti-Corruption.

३ यो अंक विश्वका वैदेशिक सहयोगको भन्दै ३.५ खण्ड हुन आउँछ, उक्त अवधिमा १४१ अर्बको वैदेशिक सहयोग परिचालन भएको थियो (Official Development Assistance-ODA)।

## २. भ्रष्टाचारसम्बन्धी स्थापित मान्यताहरू

विश्वमा भ्रष्टाचारको यथास्थितिको अध्ययन गर्दा यो एउटा जटिल क्यान्सरजस्तो रोगको रूपमा देखा परेको छ। यसलाई निमिट्यान्न पार्नुपर्ने विषयमा कुनै पक्ष असहमत देखिँदैन। सिद्धान्ततः यसप्रति समाजका अगुवा र सर्वसाधारण पनि गम्भीर छन्। राजनीतिज्ञहरू, प्राज्ञहरू र सामाजिक अभियन्ताहरूसमेतले यसलाई निर्मूल पार्नुपर्ने विषयमा आफ्ना भावना, विचार, रणनीति तथा योजनाहरू प्रस्तुत गरिरहेका छन्। भ्रष्टाचारको कारणले समाजले र आम जनताले खेप्नुपरेको हन्डर तथा ठक्कर र त्यसबाट प्राप्त अनुभवको आधारमा भ्रष्टाचारका सम्बन्धमा भ्रष्टाचारले हामीलाई समाप्त पार्ने हुनाले यसले हामीलाई समाप्त गर्नुअगाडि नै यसलाई समाप्त गरौं भन्नेजस्तै थुप्रै मान्यताहरू स्थापित भएका छन्। अकर्मण्यता, अदक्षता र अन्यायको जरो नै भ्रष्टाचार हो, त्यसैले यी कुरा समाप्त गर्ने हो भने पहिले भ्रष्टाचारलाई समाप्त गर्नुपर्दछ भन्ने भाष्य पनि स्थापित भएको छ। संयुक्त राष्ट्रसंघका पूर्वमहासचिव कोफी अन्नानले एउटा प्रसंगमा भनेका थिए, भ्रष्टाचार यदि कुनै रोग हो भने पारदर्शिता त्यसको उपचार हो (If corruption is a disease, transparency is a central part of its treatment- Kofi Annan)।

विश्व बैंकका अध्यक्ष जिम योंग किमका अनुसार पनि मूल कुरो पारदर्शिता नै हो, उच्चतम पारदर्शिताबाट नै आउँदा दिनमा भ्रष्टाचारबाट मुक्ति पाउन सकिन्छ (We must ensure that greater transparency will drive the prevention and uncovering of corruption in the years ahead- Jim Yong Kim, President of the World Bank)।

नोबेल पुरस्कार विजेता रिगोबर्टा मेन्चुका अनुसार भ्रष्टाचारविरुद्धमा पहरेदारी गर्ने उपयुक्त संस्था भएन भने दण्डहीनताले प्रश्रय पाउँछ र त्यसैको जगमा भ्रष्टाचार मौलाउँछ, त्यसकारणले यदि दण्डहीनतालाई समाप्त गरिएन भने भ्रष्टाचारविरुद्धका सम्पूर्ण प्रयासहरू व्यर्थ हुन्छन् (Without strong watchdog institutions, impunity becomes the very foundation upon which systems of corruption are built. And if impunity is not demolished, all efforts to bring an end to corruption are in vain - Rigoberta Menchú Nobel Prize Laureate)।

यस सम्बन्धमा संयुक्त अधिराज्य एक पूर्वप्रधानमन्त्री डेभिड क्यामरुनको भनाइ पनि मननयोग्य छ। उनका अनुसार भ्रष्टाचारको दुष्टता विश्वको सबै कुनामा पुग्छ, यो हामीले सामना गर्ने गरेका आर्थिक अनिश्चितता, व्यापक गरिबी, अन्ध समर्थन वा कट्टरपनाजस्ता समस्याहरूको केन्द्रविन्दु पारेर बसेको हुन्छ (The evil of corruption reaches into every corner of the world. It lies at the heart of the most urgent problems we face - from economic uncertainty, to endemic poverty, to the ever-present threat of radicalization and extremism– David Cameron, Former PM, UK)।

आजभन्दा अढाई सय वर्षअगाडि नै नेपाल एकीकरणको अगुवाइ गर्ने राजा पृथ्वीनारायाण शाहले घूस दिने र लिने दुवै देशका महा शत्रू हुन्, घूसले नै इन्साफलाई तलमाथि पार्छ, यस्ताको ज्यान हरण गर्दा पनि पाप हुँदैन भन्ने अभिव्यक्ति दिएका थिए (दिव्योपदेश)।

यी मान्यता तथा भनाइबाट निम्न कुराहरू ग्रहणयोग्य रहेको देखिन्छ :

क) अकर्मण्यता, अदक्षता र अन्यायको जरो नै भ्रष्टाचार हो।

ख) भ्रष्टाचारले आर्थिक सामाजिक व्यवस्थालाई विकृत बनाएर समाजलाई नै समाप्त पार्न सक्छ।

ग) भ्रष्टाचार महारोग हो र पादर्शिता त्यसको उपचार हो।

घ) जहाँ दण्डहीनता हुन्छ त्यहाँ भ्रष्टाचार मौलाउँछ।

ङ) भ्रष्टाचारका विरुद्धमा पहरेदारी गर्ने बलियो संस्था चाहिन्छ।

च) दण्डहीनताले निरन्तरता पाएमा भ्रष्टाचारविरुद्धका प्रयासहरू व्यर्थ हुन्छन्।

ज) डिग्री तलमाथि भए पनि भ्रष्टाचार विश्वव्यापी भएको छ।

झ) भ्रष्टाचारले आर्थिक अनिश्चितता र असमानता बढाएकाले गरिबी पनि व्यापक भएको छ।

ञ) नीतिगत भ्रष्टाचारका लागि आधारभूमि तयार गर्ने काम निजी क्षेत्रले गर्ने गर्दछ र

ट) भ्रष्टाचार समाप्त गर्न दण्डहीनताको अन्त्य, उच्च पारदर्शिता र प्रभावकारी संस्थागत व्यवस्था आधारभूत कुरा हुन्।

## ३. भ्रष्टाचारबारे सैद्धान्तिक विवेचना

भ्रष्टाचार भ्रष्ट आचरणबाट जन्मिएको शब्द हो। वैचारिक हिसाबमा यो आचार, व्यवहार र विचारसँग सम्बन्धित हुन्छ, यो कुनियत र अनुचित कार्य व्यवहार हो। राज्यले दिएको अधिकारको दुरुपयोग गरी आफूले फाइदा लिई समुदाय, समाज तथा राष्ट्रलाई हानि पुऱ्याउनु भनेको भ्रष्ट हुनु हो। बाटो बिराएपछि भ्रष्टताको गन्ध आउँछ, यसले व्यक्तिगत, पारिवारिक र राज्यस्तरसम्म नोक्सान गर्छ र आर्थिक, सामाजिक तथा राजनीतिक दुर्घटनासमेत निम्त्याउँछ। भ्रष्टाचारको परिभाषा प्राज्ञिक दस्तावेज तथा कानुनले आफ्नै तरिकाले गरेका हुन्छन्। तर मर्म र अर्थ एकै हुन्छ। कानुनको परिभाषा र व्याख्याको आधारमा भ्रष्टाचार भएको हो, होइन भनेर शासकीय निर्णयहरूमाथि न्यायिक निरूपण तथा पुनरवलोकन हुने गर्दछ। नेपालमा आर्थिक अनुशासन, नैतिकता र सदाचार कायम राख्नका लागि भ्रष्टार निवारण गरेर सर्वसाधारणको सुख, शान्ति र आर्थिक हित गर्ने मूल उद्देश्यका साथ तर्जुमा गरिएको भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ ले राष्ट्रसेवक तथा अन्यले आफूले कानुन अनुसार गर्नुपर्ने काम, दायित्व र कर्तव्य हुँदाहुँदै पनि रिसवत लिने वा दिने, वस्तु वा सेवा लिने, दान दातव्य चन्दा, उपहार आदि लिने, कमिसन लिने, राजस्व चुहावट गर्ने, गैरकानुनी लाभ वा हानि पुऱ्याउने, गलत लिखत तयार गर्ने, गैरकानुनी व्यापार व्यवसाय गर्नेसमेतका कार्यलाई भ्रष्टाचार भनेको छ। अक्सफोर्ड शब्दकोशले सार्वजनिक पदमा बसेको व्यक्तिले घूसको प्रयोग गर्नुलाई भ्रष्टाचार भन्दै व्यक्तिगत लाभ लिने मनसायले घूस लिने र सार्वजनिक कोषको दुरुपयोग गर्नुलाई भ्रष्टाचारको परिधिमा राखेको छ। अर्थशास्त्री इआन सिनियरले वस्तु वा सेवा तेस्रो पक्षलाई गोप्य तरिकाले दिनुलाई भ्रष्टाचार भनेका छन्, जसबाट अधिकार प्राप्त भ्रष्ट व्यक्ति वा तेस्रो पक्ष वा दुवै पक्षले लाभ लिन्छन्। बुझिने भाषामा भन्दा घूस लिनु–दिनु, सार्वजनिक कोषको दुरुपयोग र अपचलन, सार्वजनिक काममा गैरकानुनी प्रभाव पार्ने वा बाधा पुऱ्याउने वा आफूले फाइदा लिन कसैको

अपहरण, सार्वजनिक सेवामा गलत र स्वार्थपरक ढंगले नियुक्ति, सीमित क्षेत्र तथा स्वार्थ समूहमा केन्द्रित हुने गरी स्रोतको वितरण, कसैमाथि कृपा राखेर व्यक्ति वा व्यक्ति समूहका लागि काम गर्नु, सार्वजनिक कार्यक्रम वा परियोजनामा जाने साधन व्यक्तिको सार्थ पूरा हुने वा व्यक्तिले लाभ उठाउने गरी प्रवाह गर्नु तथा सार्वजनिक निर्णयलाई प्रभावित गर्नुसमेतका विषय भ्रष्टाचार अन्तर्गत पर्दछन्। यी सबै कार्य प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रूपमा आर्थिक लाभ लिने विषयसँग जोडिएका हुन्छन् र यी कार्य समग्र अर्थतन्त्रको लागत बढाउने तथा स्रोतलाई सीमित व्यक्तिमा केन्द्रित गर्नमा अभिप्रेरित हुन्छन्।

भ्रष्टाचारको चरित्र र स्वभाव बिगार्ने काम गर्नु हो। कहिलेकाहीँ पारिश्रमिक अत्यन्तै कम भएर जीवन गुजारा गर्न कठिन भएको अवस्थामा सार्वजनिक सेवाको क्षेत्रमा काम गर्ने कुनै कर्मचारीले धनीमानी व्यक्तिबाट अतिरिक्त लाभ लिएर सेवा प्रवाह गरेमा अर्थशास्त्रीय दृष्टिले साधनको वितरणमा सामाजिक न्याय भएको जस्तो देखिए पनि कालान्तरमा त्यस्तो भ्रष्टाचारले विस्तारित रूप लिन्छ, हानि गर्दछ। यसै प्रसंगमा महालेखापरीक्षक तथा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान अयोगका प्रतिवेदनले स्थानीय तहमा वित्तीय अनुशसान कमजोर रहेको, अनियमितता बढेको तथा कानुनले स्वीकृति नदिएका क्षेत्र र कार्यमा बजेट खर्च भएको कुरा देखाएपछि कतिपय व्यक्तिले स्थानीय तहको यस्तो कार्यले साधनको वितरणमा विकेन्द्रीकरण भएको भनेर व्यंग्य कसेको पनि सुनिन्छ। यद्यपि कालान्तरमा यसले नोक्सान गर्ने कुरामा दुईमत छैन।

भ्रष्टाचार बढ्नुका प्रमुख कारणमा (क) शासकीय प्रणाली र निर्वाचन प्रणालीमा रहेको भद्दापन र कमजोरी (ख) सरकारको आकार, संरचना, भूमिका एवं कार्यक्षेत्रमा रहेका अस्पष्टता, (ग) राज्य सञ्चालनसँग सम्बन्धित संगठन तथा संस्थाहरू, तिनको गुणस्तर र कामकारबाहीमा पारदर्शिताको अभाव, (घ) आर्थिक स्वतन्त्रता र राज्यका कामकारबाहीमा कम खुलापन, (ङ) जनताको कमजोर आयस्तर, (च) मन्त्रिमण्डलको भद्दा संरचना र मापदण्डरहित गठन पद्धति, (छ) न्यायपालिकाको कमजोर कार्यक्षमता तथा कार्यशैली, (ज) धन र धनीहरूप्रति सामन्ती शैलीको प्रतिष्ठा, मनोविज्ञान र व्यवहार (झ) समाजले अंगीकार गरेका कुसंस्कृति, अवैज्ञानिक परम्परा र तडकभडक, (ञ) जनताको कमजोर शैक्षिकस्तर र न्यून चेतनासमेतका कुरा रहेका देखिन्छन्।

भ्रष्टाचारलाई खासगरी नीतिगत र कार्यगत भ्रष्टाचारमा विभाजन गर्ने गरिन्छ तर नीतिगत भ्रष्टाचार बढी खतरनाक हुन्छ। यसले राजनीतिलाई प्रत्यक्ष र अप्रत्यक्ष रूपमा प्रभावित गर्न र अपराधीकरण गर्नमा भूमिका रहन्छ। लगानी, सार्वजनिक खरिद, सरकारी सम्पत्तिको हस्तान्रण, प्रयोग तथा भोगाधिकार, प्राकृतिक स्रोतको दोहन, राजस्वमा छुट तथा सहुलियत, उद्योग, वाणिज्य, मुद्रा निष्कासन तथा टकमारी, सूचना प्रविधि तथा शिक्षाका लागि दिइने अनुमति आदिमा नीतिगत भ्रष्टाचार बढी हुने गर्दछन्।

विभागीय तथा कार्यालय तहमा हुने भ्रष्टाचारले सरकारका खर्चलाई र आम्दानीलाई प्रभावित गर्दछन्। एकातिर लाग्नेभन्दा बढी खर्च गराउँछन् र गरेको खर्चको ठूलो हिस्सा घूसको रूपमा व्यक्तिगत सम्पत्तिमा परिणत हुन्छ। सार्वजनिक सेवाका सबै क्षेत्रमा धेरथोर भ्रष्टचार हुने गरे पनि नियम कानुनमा अस्पष्टता रहेका, पर्याप्त नियमन हुन नसकेका, बजेटको अंक बढी भएका, आम जनसाधारणको सुरक्षा र सम्पत्तिको कुरा जोडिएका, प्राकृतिक स्रोतको प्रयोग तथा दोहनका क्षेत्रमा यसको सघनता देखिन्छ।

नेपालको सन्दर्भमा भूमि प्रशासन, सार्वजनिक खरिद, रक्षा, सुरक्षा, राजस्व, निर्माण, वन, ऊर्जा, जल, नदीनालासँग जोडिएका स्रोत, सरकारी जग्गा, वन, दूरसञ्चार, स्वास्थ्य शिक्षाका निकायहरू सम्बन्धमा उजुरीका अनुपात बढिरहेको कुरा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका प्रतिवेदनहरूले पुष्टि गर्दछन्। यद्यपि स्थानीय तहसमेतका अन्य क्षेत्रहरू पनि अछुतो छैनन्।

## ४. नीतिगत भ्रष्टाचार र यसको दुष्प्रभाव

प्रकृति र प्रकार हेर्दा भ्रष्टाचारलाई मुख्यतः नीतिगत तथा कार्यगत भ्रष्टाचारमा विभाजन गर्न सकिन्छ। चरित्र र प्रभावको दृष्टिले नीतिगत भ्रष्टाचार अन्य किसिमको भ्रष्टाचारभन्दा बढी घातक हुन्छ। नीतिगत भ्रष्टाचार भनेको सेता र शक्तिशाली मान्छेले गर्ने कालो निर्णयको नतिजा हो। यो मताधिकार, जनाधिकार तथा शक्तिको दुरुपयोग वा ती अधिकारको गलत मनसायले गरिने अभ्यास हो। यसले समाज, अर्थतन्त्र, दैनिकी र विकासमा दूरगामी दुष्प्रभाव छोड्दछ। यो सामाजिक मान्यता, आदर्श, सिद्धान्त र सुशासनको समेत हत्या गर्ने आपराधिक कार्य हो। यसले देशको आर्थिक संरचानलाई जगबाटै धूलोपीठो पार्दछ। यस्तो भ्रष्टाचारको प्रभाव अन्य कार्यगत भ्रष्टाचार भन्दा कैयौँ गुणा ठूला, विस्तारित र दूरगामी हुन्छ। कार्यगत भ्रष्टाचारभन्दा नीतिगत भ्रष्टाचार बढी खतरनाक हुने हुँदा यसले राजनीतिलाई प्रत्यक्ष र अप्रत्यक्ष रूपमा बढी प्रभाव पर्छ, राजनीतिलाई अपराधीकरण गर्नमा पनि बढी भूमिका रहन्छ।

उदाहरणका लागि भनौँ, कतिपय अवस्थामा राजनीतिक दलको नेतृत्व र कार्यकर्ता पनि निर्वाचनको समयमा आफूले अमूक व्यक्तिबाट आर्थिक वा अन्य सहयोग लिएका कारण वा पदमा पुगेपछि फाइदा लिने आस, मनसाय वा नियतले जानी वा नजानी माफिया, बिचौलिया, भ्रष्टाचारी र तस्करहरूको प्रभावमा पर्दछन् वा चंगुलमा फस्ने गरेका घटना धेरै रहेका छन्। कहिलेकाहीँ त यस्ता तत्त्वले आफ्नो स्वार्थमा वा पक्षमा निर्णय गराएको कुराको पत्तो स्वयं राजनीतिक व्यक्तिलाई नहुन पनि सक्छ वा भएर पनि त्यसको प्रतिवाद गर्ने क्षमता गुमाएको अवस्था रहन्छ।

नीतिगत भ्रष्टाचार गर्दा राजस्व, सरकारी स्रोत र सम्पत्तिको प्रयोग, लगानी, खरिद आदि विषयमा नीति निर्माण गर्दा नै दूषित मनसाय राखिन्छ र स्वार्थ समूह वा व्यक्तिको हितमा हुने गरी नीति निर्माण गरिन्छ। सरकारी सम्पत्तिको हस्तान्तरण, प्रयोग तथा भोगाधिकार, प्राकृतिक स्रोतको दोहन, राजस्वमा छुट तथा सहुलियत, उद्योग, वाणिज्य, मुद्रा निष्कासन तथा टकमारी, सूचना प्रविधि तथा शिक्षाका लागि दिइने अनुमति आदिमा नीतिगत भ्रष्टाचार बढी हुने गर्दछन्। कार्यगत भ्रष्टाचारले सरकारको खर्च र आम्दानीलाई प्रभावित गर्दछ। यसले लाग्नेभन्दा बढी खर्च गराएर वा कम राजस्व असूल गरेर ती स्रोतमध्येको ठूलो हिस्सा घूसको रूपमा व्यक्तिगत खल्तीमा पुऱ्याउने र राज्यले गर्ने काम वा दिने सेवाको गुणस्तर घटाइदिन्छ भने नीतिगत भ्रटाचारले मुहान नै सुकाइदिन्छ।

नीतिगत भ्रष्टाचार कसरी हुन्छ भनेर खोज्दा यसमा विशेषतः नीति तथा कानुनलाई व्यक्ति वा स्वार्थ समूहको हितमा प्रयोग हुने गरी निर्माण गर्ने र त्यसको गलत प्रयोग गर्ने गरी छिद्र राख्ने काम गरिन्छ। यसरी बढी छिद्र राखिने क्षेत्रहरूमा राजस्व, भूमि व्यवस्था, निर्माण, प्राकृतिक स्रोतको प्रयोग, दोहन र बिक्री, सार्वजनिक खरिद, सार्वजनिक जग्गा जमिन र घरसम्बन्धी विषय पर्दछन्। त्यस्तैगरी नीति र

कानुन निर्माण गर्नुअगाडि गलत व्यक्ति वा स्वार्थ समूहबाट उनीहरूअनुकूलका स्टेटमेन्ट लिइन्छ। त्यसमा पनि प्रत्यायोजित विधायिकी अधिकारको प्रयोगमा नीतिगत दुष्प्रयासको बढी सम्भावना हुन्छ। राजस्वमा करका दर हेरफेर वा विशेष समूह वा विशेष आयातकर्ता वा उत्पादनकर्तालाई फाइदा हुने गरी भन्सार, अन्तःशुल्क र मूल्य अभिवृद्धि करका दर तलमाथि पार्ने र कर, शुल्क र जरिवाना छुट हुने गरी कानुन बनाउने काम गरिन्छ। यस्ता कानुनहरू विशेषगरी आर्थिक ऐनको माध्यमबाट आउने गर्छन्। कानुनी, आर्थिक र अर्थ प्राविधिक पक्षहरूसमेत समेटिएको पाँच सयभन्दा बढी पृष्ठको आर्थिक विधेयकको अध्ययन तथा विश्लेषण गरेर ठीकबेठीक छुट्याउने क्षमता प्रतिनिधिसभा तथा प्रदेशसभाका कति प्रतिशत सदस्यहरूले राख्लान् ? यसो गर्नका लागि उनीहरूसँग कति समय पाउलान् ? दलको सचेतकको हुटहुटीलाई छिचोलेर विशेषज्ञहरूको समेत सेवा र सल्लाह लिने हैसियत कति जनाले राख्लान् भन्ने प्रश्न पनि छ।

यो अवस्थाले पनि नीतिगत भ्रष्टाचारलाई कहीँ न कहीँ प्रोत्साहित गरिरहेको हुन्छ।

त्यस्तैगरेर सार्वजनिक जग्गा कुनै कम्पनी संस्था वा क्लब आदिलाई प्रयोग गर्न दिने सम्बन्धमा खास परिस्थितिमा कानुन खुकुलो बनाएर अमुक स्वार्थ समूहको हातमा सो सम्पत्ति पारिसकेपछि पुनः कानुन संशोधन गरी सार्वजनिक अवस्थामा ल्याउनेजस्ता काम पनि हुने गर्छन्। खुकुला कानुन र विशेष परिस्थितिमा फास्ट ट्र्याकबाट कुनै वस्तु वा सेवा खरिद गर्ने भनेकामा सामान्य अवस्थामा पनि त्यही विशेष व्यवस्थाको प्रयोग गर्नु वातावरण मिलाउनु पनि नीतिगत भ्रष्टाचार हो। जुन कार्य र उद्योग गर्न भनेर सार्वजनिक संस्थानहरूको निजीकरण गरियो त्यसविपरीत निजीकरणमा गएका कम्पनीका नाममा रहेका जग्गा जमिन अन्य कार्यका लागि प्रयोग गर्न दिने गरी हुने निर्णय हुनु, एउटा उद्देश्यलाई अधिग्रहण गरिएको जग्गा अन्य काममा प्रयोग गर्न स्वीकृति दिनु आदि पनि गम्भीर प्रकृतिका नीतिगत भ्रष्टाचार हुन्।

२०३१ सालमा, जुन बेला कर प्रशासन र करदाता दुवैमा करका विषयमा ज्ञानको कमी थियो। कानुनहरू पनि न्यायिक सिद्धान्तको आलोकमा सबै कुरा समेटेर विधिशास्त्रको वैज्ञानिक पक्षलाई समेटेर बनाइएका थिएनन्। राजस्व प्रशासनको संगठनात्मक र प्राविधिक पक्ष पनि सबल थिएन। त्यस परिस्थितिमा कर प्रशासक वा करसम्बन्धी अर्धन्यायिक निकायहरूले गरेका निर्णयहरू अपरिपक्व भई एकातिर करदाताले अनावश्यक बोझ बोक्नुपर्ने र कर बक्यौता रहन गई राज्यको ढुकुटीमा आउनुपर्ने राजस्वसमेत समयमा आउन नसक्ने हुँदा न्यायिक मनको प्रयोग गरी गाँठो फुकाउन भनी बनाइएको कर फछ्र्योट आयोग ऐन २०३१ लाई २०६० को दशकमा आइपुग्दा करकानुन, कर प्रशासन र कर प्रणालीमा उल्लेखनीय सुधार भइसकेको सन्दर्भमा पनि त्यस ऐनको गलत प्रयोग गर्ने परिपाटी बस्न गएको कुराले पनि नीति भ्रष्टाचारको हुने गरेको पुष्टि हुन आउँछ। यद्यपि अहिले त्यो ऐन निष्क्रिय भएको छ।

नेपालमा विगतमा भएका सर्पको छाला काण्ड, वन काण्ड, प्रतितपत्र घोटाला, ललितानिवास काण्ड र विभिन्न ठाउँका सार्वजनिक सम्पत्ति तथा सम्पदा अनधिकृत र व्यक्तिगत लाभ पुऱ्याउने दृष्टिले अमुक व्यक्ति समूह तथा परिवारलाई प्रयोग गर्न दिएर सार्वजनिक सम्पत्तिको दुरुपयोग तथा हिनामिनाका घटानहरू भएका देखिन्छन्। ती सबै कतै न कतै नीतिगत निर्णयसँग जोडिएका देखिएको छ। यीमध्ये कतिपय मुद्दा अदालतबाट पुष्टि भएका छन् भने कतिपय अदालतमा विचाराधीन छन्। यहाँ उल्लेख गरिएका विषय प्रतिनिधि घटना हुन्।

नीतिगत भ्रष्टाचार शक्ति, सत्ता र पैसाको आडमा हुने कार्य हो। नीतिगत अधिकारको दुरुपयोग हो। कतिपय कार्यान्वयन तहमा गरिने सानातिना आकारका भ्रष्टाचार जीवन र दैनिकी धान्ने अल्पकालीन मनसाय बोकेर गरिएको हुन सक्ने सम्भावना भए पनि नीतिगत भ्रष्टाचार चाहिनेभन्दा बढी पैसा सोहोर्ने, धनाढ्य बन्ने तथा सत्ता र राजनीतिमा आफ्नो पकड अझ बलियो बनाउने कुत्सित मनसायका साथ गरिएको हुन्छ। सामान्यतः नीतिगत भ्रष्टाचारमा न त उत्तरदायित्व स्थापित गर्ने प्रयास हुन्छ न दण्ड नै दिइन्छ। बरु उन्मुक्तिको वातावरण बनाउने प्रयास बढी भएको देखिन्छ। यसले दण्डहीनतालाई बढाएको छ।

जब नीतिगत भ्रष्टाचारले आकार ग्रहण गर्दै जान्छ, भ्रष्टाचारबाट हुने हानि–नोक्सानी अनुमान गर्नै नसकिने हुन थाल्छ। कुन नीतिले कुन क्षेत्रमा कति प्रहार गर्‍यो र त्यसबाट सार्वजनिक स्रोतको दुरुपयोग क–कसले कति–कति गर्‍यो भनेर अनुमान गर्न सकिँदैन। नीतिगत भ्रष्टाचारले सामाजिक विकास र सामाजिक न्याय प्रणालीलाई विखण्डित गरिदिने र राज्यको स्रोतको प्रभावकारी, सन्तुलित एवं गुणात्मक प्रयोगमा बाधा पुर्‍याउने हुँदा ती कुराहरू समयको अन्तरालमा बढ्दो बेरोजगारी, आम मानिसको घट्दो आय, बढ्दो गरिबी, न्यून आर्थिक वृद्धि, सम्पत्ति र आयको वितरणमा बढ्दो असमानता, खास कार्य र आयस्रोत नदेखिने नवधनाड्यहरूको संख्यामा बढोत्तरी, बढ्दो सार्वजनिक ऋण, सरकारको घट्दो साख, बढ्दो सामाजिक द्वन्द्व, घट्दो अमनचयन, बढदो हिंसा र लुटपाटको रूपमा प्रकट हुन्छन्।

भन्नुको अर्थ यस्ता भ्रष्टाचार बढ्नाले दण्डहीनता मौलाउँदै जान्छ, सरकारी कोषको दुरुपयोग बढ्दछ, राजनीतिमा अपराधीकरण बढ्छ, अर्थतन्त्रको लागत बढेर जान्छ। लागत बढ्नाले मुद्रास्फीति बढ्छ र आम जनताको जीवनस्तर कष्टकर हुन्छ, गरिबीसमेत बढ्दछ। यी सबैका नतिजास्वरूप सरकारप्रति जनविश्वास घट्छ र सरकार अलोकप्रिय बन्दै जान्छ, जसले राज्य व्यवस्थामा समेत अस्थिरता निम्त्याउँछ।

यस अवस्थामा एउटा कुरा पक्का छ, नीतिगत भ्रष्टाचार रोक्नमा सबभन्दा बढी भूमिका संसद् र मन्त्रिपरिषद्को हुन्छ। त्यसैले नीतिगत भ्रष्टाचारलाई निमूर्ल गर्ने कामको प्रारम्भ त्यहींबाट हुनुपर्दछ र राजनीतिक नेतृत्वले यसमा विशेष भूमिका खेल्नुपर्छ। प्रशासनले राजनीतिक तहलाई सहजीकरण गर्नुपर्छ, उचित सूचनासहित उचित सल्लाहका साथ उचित कार्ययोजना प्रस्तुत गर्न सक्नुपर्दछ। हुन त संसद्मा नीतिगत निर्णयका कारणले भएका भ्रष्टाचारका सम्बन्धमा कुरा उठेका पनि छन्। माथिल्लो सदन राष्ट्रिय सभामा सुपारी आयातमा भएको नीतिगत भ्रष्टाचारबारे अध्ययन गर्न संसदीय समिति (२०७८) पनि बनेको थियो। तर यस्ता कार्य र निर्णयले तिनले निकास पाएर प्रभावकारी नतिजा आउन सकेको छैन।

## ५. अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको भूमिका र कार्य विश्लेषण

नेपालमा घिउ, कोसेली, चुरोट र चियापान, सुका र मोहोरजस्ता दैनिकीलाई मित्रवत् बनाउने र सरकारी काममा सहजता ल्याउने नामबाट सुरु भएको तथाकथित सामान्य शिष्टाचारको दुष्कार्यले समयको अन्तरालसँगै करोड वा अर्ब रुपैयाँको लेनदेन हुने ठूला भ्रष्टाचारको रूप लिइसकेको छ। चियापानको खुद्रा तहबाट प्रारम्भ भएको यो कार्य क्रमशः कानुनको दुरुपयोग गरिने कार्यात्मक तहको बेइमानी

हुँदै विकराल रूप लिएर ठूलाबडा भनिने र जनताबाट विश्वास गरिएका जनप्रतिनिधि र उच्चपदस्थ कर्मचारीको संयुक्त वा एक्लै प्रयासमा गरिने नीतिगत भ्रष्टाचारमा रूपान्तरण भएको छ। यद्यपि दैनिकीको सामाजिक शिष्टाचारबाट सुरु भएको खुद्रा घूसखोरी तथा अख्तियारको गलत प्रयोगबाट गरिने कार्यगत तहको भ्रष्टाचारमा पनि कमी आएको छैन, बरु यसको आकार पनि बढेकै छ। यो कुरा अख्तियार दुरुपायेग अनुसन्धान आयोग तथा यस क्षेत्रमा काम गर्ने अन्तर्राष्ट्रिय संस्थाका प्रतिवेदनहरूबाट पुष्टि हुन्छ।

नेपालको संविधान तथा कानुनले नीतिगत भ्रष्टाचारलाई अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको अधिकार क्षेत्रभन्दा बाहिर राखेको छ। तजबिजी अधिकारको सम्बन्धमा पनि आयोगले प्रश्न उठाउन सक्तैन। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ ले अनुचित कार्यसम्बन्धी व्यवस्था गरे पनि नेपालको संविधान (२०७२[४]) ले अनुचित कार्यको सम्बन्धमा समेत अनुसन्धान र तहकिकात गरी मुद्दा चलाउने अधिकार दिएको छैन। संविधानअनुसार कुनै सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको अवस्थामा मात्र अनुसन्धान र तहकिकात गरी मुद्दा चालाउन सक्दछ (धारा २३९)। त्यसमा पनि संविधानमा छुट्टै व्यवस्था भएको पदाधिकारी र अन्य कानुनले छुट्टै व्यवस्था गरेको पदाधिकारीको सम्बन्धमा पनि आयोगले केही गर्न सक्तैन। नेपाल सरकार, मन्त्रिपरिषद् वा सोको कुनै समिति वा प्रदेश सरकार मन्त्रिपरिषद् वा सोको कुनै समितिले गरेको नीतिगत निर्णयका सम्बन्धमा आयोगबाट यस ऐनबमोजिम कुनै अनुसन्धान, तहकिकात वा कारबाही हुने छैन (दफा ४ को प्रतिबन्धात्मक वाक्यांश (ख), अदुअ आयोग २०४८)। तर नीतिगत निर्णय भन्नाले के बुझ्ने भन्ने विषयमा स्पष्ट व्याख्याको अभाव छ।

यस पृष्ठभूमिमा आयोगले भएका ऐन कानुनको प्रयोग र कार्यान्वयन गर्दाका सम्बन्धमा भए गरेका कार्यात्मक प्रकृतिका भ्रष्टाचारको मात्र छानबिन गर्ने गरेको देखिन्छ, जसमा मुख्यतः घूस–रिसवत, झुठ्ठा शैक्षिक प्रमाणपत्र, गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन, सार्वजनिक सम्पत्तिको हानिनोक्सानी, गैरकानुनी लाभ वा हानि पुऱ्याएको, राजस्व चुहावट र अन्य गरी सात किसिमका कार्यका विरुद्ध अनुसन्धान र तहकिकात गरी मुद्दा चलाउने गरेको देखिन्छ। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले यसरी विभिन्न वर्षमा प्राप्त उजुरीमध्येबाट विशेष अदालतमा दायर गरेका मुद्दाले समेटेका क्षेत्र, अख्तियार दुरुपयोग भएको विषयगत प्रकृति तथा बिगो र बिगोको अनुपात वा प्रतिशत हेर्दा प्रत्यक्ष रूपमा नीतिगत निर्णयबाट भएको हानिनोक्सानीलाई सम्बोधन गर्न नसके पनि अप्रत्यक्ष रूपमा नीतिगत निर्णयमा भएको कमी कमजोरीले कार्यगत भ्रष्टाचारमा बढोत्तरी हुन गएको पुष्टि हुन्छ।

आयोगले गरेका आव २०७१।७२ (नेपालको संविधान लागू हुनुअगाडि) र त्यसपछि आव २०७६।७७ देखि २०७८।७९ सम्म दायर भएका मुद्दाहरूको विश्लेषण गर्दा गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन, सार्वजनिक सम्पत्तिको हानिनोक्सानी र गैरकानुनी लाभ वा हानि पुऱ्याएको विषयका मुद्दाको बिगोले कुल बिगोको तीन चौथाइभन्दा बढी हिस्सा ओगटेको देखिन्छ। साथै आयोगले आफूलाई प्रभावकारी रूपमा उपस्थित गराउने र नीतिगत निर्णयको विषयलाई प्रत्यक्ष रूपमा हस्तक्षेप गर्न नपाए पनि गलत ढंगले नीतिगत निर्णय हुँदा सार्वजनिक सम्पत्ति कुनै व्यक्ति या परिवारमा पुग्न गएको विषयलाई सम्बोधन गर्न स्रोत नखुलेको

४ नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७ ले भने भ्रष्टाचार र अनुचित कार्य दुवैलाई आयोगको क्षेत्राधिकारमा राखेको थियो (धारा ९८.१)।

सम्पत्ति कस्ताकस्ता व्यक्ति वा परिवारमा घनीभूत रूपमा थुप्रिन गएको छ भन्ने कुराको सूक्ष्म अध्ययन गरी त्यसबाट प्राप्त सूचना, जानकारी र विवरणको आधारमा गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन वा बोलीचालीको भाषामा अकुत सम्पत्ति आर्जनको विषय बनाई मुद्दा दायर गर्ने कार्यलाई विस्तार गर्नुपर्दछ। किनभने नीतिगत निर्णयमा घोटाला गरी आर्जन गरेको स्रोत घोटाला गर्ने पक्ष वा व्यक्तिहरूको सम्पत्तिको रूपमा परिवर्तन भएर आउँछ।

यसै विषयको सेरोफेरोमा विश्लेषण गर्दा आयोगले आव २०७१।७२ मा त्यस वर्षसम्म जम्मा भएका ३१२१३ उजुरीमध्येबाट ३०३ वटा मुद्दा विशेष अदालतमा दायर गरेको देखिन्छ[५]। कुल बिगो रु. १३९ करोड दाबी गरेकामा यसमध्ये सार्वजनिक सम्पत्तिको हानिनोक्सानीका मुद्दाले बिगोको ८२ प्रतिशत अंश ओगटेको छ, गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जनसमेतलाई जोड्दा यो अंक करिब ८४ प्रतिशत हुन आउँछ। बाँकी बिगो राजस्व चुहावट र गैरकानुनी लाभसमेत विषयसँग जोडिएको छ। त्यसपछिका वर्षहरूमा पनि विषयगत चरित्र र अंशमा खासै भिन्नता देखिन्न। आव २०७६।७७ मा सो वर्ष परेका १६५९४ उजुरीसमेत कुल २५१५२ उजुरी (संघ १२०२१, प्रदेश २५७१ र स्थानीय १०५६०) मध्येबाट रु. २५४ करोडको बिगो दाबी गरी ४४१ वटा मुद्दा दायर गरेको देखिन्छ[६]। दाबी कुल बिगोमध्ये गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन, गैरकानुनी लाभ वा हानि पुऱ्याएका र सार्वजनिक सम्पत्तिको हानिनोक्सानीका विषयका मुद्दाले क्रमशः ४३ प्रतिशत, २८ प्रतिशत र २२ प्रतिशत अंश ओगटेका छन्। मुद्दाको संख्याको दृष्टिले भने ४७ प्रतिशत स्थान घूस/रिसवतसम्बन्धीको छ। त्यस्तैगरी आव २०७७।७८ मा सो वर्ष परेका १४४२५ उजुरीसमेत कुल २२६२५ उजुरी (संघ ४० प्र, प्रदेश १२ प्र. स्थानीय ४८ प्र.) मध्येबाट रु. १८९ करोडको बिगो दाबी गरी ११४ वटा मुद्दा दायर गरेको देखिन्छ[७]। दाबी कुल बिगोमध्ये राजस्व चुहावट, सार्वजनिक सम्पत्तिको हानिनोक्सानी र गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन विषयका मुद्दाले क्रमशः ५७ प्रतिशत, २२ प्रतिशत र १५ प्रतिशत अंश ओगटेका छन्। मुद्दाको संख्याको दृष्टिले भने ६१ प्रतिशत स्थान घूस/रिसवतसम्बन्धीको छ। आव २०७८।७९ को पनि चरित्र उस्तैउस्तै छ। यस आवमा यसै वर्ष परेका ८०९६ उजुरीसमेत कुल २४३२१ उजुरी (संघ ४१ प्र, प्रदेश १२ प्र. स्थानीय ४७ प्र.) मध्येबाट रु. २७९ करोडको बिगो दाबी गरी १३१ वटा मुद्दा दायर गरेको देखिन्छ[८]। दाबी गरिएको कुल बिगोमध्ये राजस्व चुहावट, सार्वजनिक सम्पत्तिको हानिनोक्सानी र गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन विषयका मुद्दाले क्रमशः ४६ प्रतिशत, ३९ प्रतिशत र ९ प्रतिशत अंश ओगटेका छन्। मुद्दाको संख्याको दृष्टिले भने सार्वजनिक सम्पत्तिको हानिनोक्सानी, गैरकानुनी लाभ वा हानि र घूस/रिसवतले क्रमशः २७ प्रतिशत, २६ पतिशत र २४ प्रतिशत स्थान लिएको देखिन्छ। प्रदेशगत आधारमा उजुरी र मुद्दाको चाप मधेस प्रदेश र वाग्मती प्रदेशमा रहेको छ। पछिल्ला तीन वर्षमा यी दुवै प्रदेशको चाप भार पचास प्रतिशतको हाराहारीमा छ। क्षेत्रगत उजुरीलाइ हेर्दा संघीय मामिला (स्थानीय तहसमेत) र शिक्षा क्षेत्र अग्रपंक्तिमा छन्। यसको अर्थ भौतिक पूर्वाधार, भूमि प्रशासन र अर्थजस्ता क्षेत्रमा भ्रष्टाचार न्यून भएको छ भन्न सकिने स्थिति छैन। अख्तियारको दुरुपयोग र भ्रष्टाचारबाट फाइदा लिने पक्षहरूको प्रकृति, पीडीत पक्षको अवस्था र सूचनाको उपलब्धताजस्ता कुराले यसमा प्रभाव पारेको हुन्छ, त्यसैले उजुरी संख्या कम देखिएको हो।

---

५ अ.दु.अ.आयोगको वार्षिक प्रतिवेदन पृष्ठ ५३, २०७१ (२०७१।७२)।

६ अ.दु.अ.आयोगको वार्षिक प्रतिवेदन पृष्ठ २६, ३३, २०७६ (२०७६।७७)।

७ अ.दु.अ.आयोगको वार्षिक प्रतिवेदन पृष्ठ २७, ३६, २०७७ (२०७७।७८)।

८ अ.दु.अ.आयोगको वार्षिक प्रतिवेदन पृष्ठ ३६, ४७, २०७९ (२०७८।७९)।

## ६. नीतिगत तथा कार्यगत सुधारको रूपरेखा

माथि गरिएको नीतिगत, कानुनी, प्रणालगित तथा संगठनात्मक व्यवस्था, भ्रष्टाचारको अवस्था र भ्रष्टचार न्यूनीकरणका लागि भएका कार्य र उपलब्धिलाई हेर्दा निम्न किसिमका नीतिगत तथा कार्यगत सुधार गर्नुपर्ने देखिन्छ :

क) संविधान र कानुनको पुनरावलोकन गरी यिनमा देखिएका छिद्र पत्ता लगाई सैद्धान्तिक तथा प्रणालीगत सूत्र प्रयोग गरेर कानुनमा संशोधन र परिमार्जन गरिनुपर्दछ।

ख) भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि जिम्मेवार निकायहरूको संगठनात्मक तथा प्राविधिक क्षमता विस्तार गर्नुका साथै पदाधिकारी नियुक्तिका सम्बन्धमा वस्तुगत मापदण्ड तयार गरी मापदण्डको आधारमा पारदर्शी तरिकाले संविधान, कानुन, मापदण्ड र विधिले योग्य देखिएको व्यक्ति मात्र नियुक्ति गर्ने अभ्यासको थालनी पर्दछ।

ग) अनुचित कार्यलाई आयोगको क्षेत्राधिकारबाट हटाएको विषयलाई पुनर्विचार गर्नुपर्छ, अध्ययन गर्नुपर्छ र अध्ययनबाट आवश्यक देखिएमा कानुन संशोधन गरी यसलाई आयोगको क्षेत्राधिकारमा समावेश गर्नुपर्दछ।

घ) नीतिगत निर्णयलाई राजनीतिक भ्रष्टाचार पनि भन्ने गरिन्छ। त्यसैले नीतिगत निर्णयको स्पष्ट परिभाषा र व्याख्याको गरिनुपर्दछ।

ङ) राज्यले लिने नीतिगत निर्णय नागरिकको हितमा हुनुपर्ने हुँदा निर्णयबाट सकारात्मक तथा नकारात्मक रूपमा प्रभावित हुने पक्षहरूको सहभागिताको सुनिश्चितता, निर्णयबाट राज्य कोष तथा नागरिकमा पर्ने आर्थिक लाभ, सामाजिक पक्ष, निर्णयको कारणले सिर्जना हुने परियोजनाको दिगोपन, प्रतिफलको आधार र दर, पारदर्शिता र जवाफदेहितासमेतका कुरा विश्लेषण गरेर मात्र नीतिगत निर्णय लिने गरी कानुन र मापदण्ड तयार गरिनुपर्दछ।

च) नीतिगत निर्णय गर्ने जिम्मेवारी पाएका निकाय वा संयन्त्र र मन्त्रिपरिषद्ले गर्ने सबै निर्णयलाई आयेगको क्षेत्राधिकारबाट बाहिर राख्नु आफैँमा अख्तियारको गलत प्रयोग होइन र ? भन्ने प्रश्नसमेत उठेको अवस्थामा यस सम्बन्धमा राजनीतिक दलहरूसमेतले आफ्नो सपष्ट धारणा बाहिर ल्याएर यस सम्बन्धमा उपयुक्त प्रबन्ध गरिनुपर्दछ।

छ) संसद्मा नितिगत निर्णयका कारणले भएका भ्रष्टाचारका सम्बन्धमा उठेका कुरालाई गम्भीरतापूर्वक लिई विधायकहरूले यस कार्यलाई निरन्तरता दिएर नीतिगत निर्णय तथा यसबाट सिर्जना हुने भ्रष्टाचार निवारणका लागि उपयुक्त नीति र कानुन बनाउने कार्यमा घनीभूत रूपमा लाग्नुपर्दछ।

ज) आयोगले अहिले भएकै संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्था अन्तर्गत पनि नीतिगत भ्रष्टाचारलाई न्यूनीकरण गर्न स्रोत नखुलेको सम्पत्ति कस्ताकस्ता व्यक्ति वा परिवारमा घनीभूत रूपमा थुप्रिन गएको छ भन्ने कुराको सूक्ष्म अध्ययन गरी त्यसबाट प्राप्त सूचना, जानकारी र विवरणको आधार मा गैरकानुनी सम्पत्ति (अकुत सम्पत्ति आर्जन) को विषयलाई प्राथमिकतामा राखी त्यस्ता विषयका मुद्दा दायर गर्ने कार्यलाई विस्तार गर्नुपर्दछ। यसमा नीतिगत निर्णयलाई प्रभावित गर्ने वा आफ्नो

पक्षमा पार्ने शक्तिशाली निजी क्षेत्रको पनि पहिचान गर्ने र उनीहरूलाई पनि कारबाहीको घेरामा ल्याउने नीतिगत, कानुनी तथा कार्यविधि र कार्यात्मक व्यवस्था पनि त्यही तहमा हुनुपर्दछ।

फ) राज्यका विभिन्न तहमा जिम्मेवारी पाएका र बाहिर रहेका दुवै किसिमका राजनीतिक व्यक्तिहरूले आफ्नो परिवेश, वरिपरिका व्यक्तिहरू र उनीहरूको व्यवहारको अध्ययन गरी कतै आफू पनि जानी वा नजानी माफिया, बिचौलिया, भ्रष्टाचारी र तस्करहरूको प्रभाव, फन्दा वा चंगुलमा त परेको छैन भनेर समयसमयमा सूक्ष्म मूल्यांकन गर्नुपर्दछ।

## ७. निष्कर्ष

यदि देशबाट भ्रष्टाचारको उन्मूलन गरी समृद्ध नेपाल निर्माणको बाटोलाई सहज बनाउने हो भने यसपालि (२०७९) प्रतिनिधि तथा प्रदेशसभामा निर्वाचित भएर आएका जनप्रतिनिधिले अहिले अभ्यासमा रहेको आत्मकेन्द्रित, पदकेन्द्रित र पैसाकेन्द्रित राजनीतिलाई शुद्धीकरण गरेर राजनीतिक तथा शासकीय प्रणालीलाई समयानुकूल, छरितो र चुस्त बनाउने, निर्वाचान प्रणालीमा सुधार गर्ने, मन्त्रिमण्डललाई सानो बनाउने, मन्त्रिमण्डलमा दुइ तिहाइ मन्त्री सांसदभन्दा बाहिरबाट उचित मापदण्डको आधारमा उपयुक्त व्यक्तिलाई चयन गरी मन्त्री बनाउने काम गर्नुपर्दछ। माननीय सांसदहरूले मन्त्रिमण्डलका समस्त सदस्यहरूको कामको अनुगमन तथा नियमन र कानुन तथा नीति निर्माणमा केन्द्रित गर्ने हिम्मत देखाउनुपर्दछ। नीतिगत भ्रष्टाचार नियन्त्रणको आँट देखाउनुपर्दछ। राजनीतिक दर्शनको अन्तर्वस्तुमा पुनरावलोकन र परिमार्जन गरी बजार तथा देशको आवश्यकताअनुकूल शिक्षा प्रणालीको व्यवस्था गर्ने र अहिलेको दुई प्रकारको (नागरिकले अधिक लागत बेहोर्नुपर्ने र राज्यबाट लागत बेहोरिने तर गुणस्तर कमजोर भएको) शिक्षा प्रणालीमा सुधार गरी निश्चित समयको अन्तरालमा शिक्षा पूर्ण रूपले राज्यको जिम्मामा ल्याउनुपर्छ। साथै संविधानले समाजवादी व्यवस्थाको परिकल्पना गरेकाले शिक्षा, नागरिकको स्वास्थ्य, बुढ्यौली, बचपन र बेरोजगारीसमेतका पाँच क्षेत्रको जिम्मेवारी राज्यले लिने प्रबन्ध गर्नुपर्छ। काम गर्ने ल्याकत र इच्छा हुँदाहुँदै पनि कुनै नागरिक बेरोजगारी रहेको अवस्थामा उसले भोकै बस्नुपर्ने अवस्था रहनु हुँदैन। त्यस्तै गरी आमाबाबु नभएका वा भएर पनि पालनपोषण गर्न असमर्थ अवस्थाका बालबालिकाको रक्षा गर्ने कार्य पनि राज्यको जिम्मेवारीमा आउनुपर्छ। यो समाजवादी मोडेलको आधारभूत आवश्यकता हो। यसले भविष्यका लागि भनेर सम्पत्ति सोहोर्ने र जम्मा गर्ने प्रवृत्तिमा निकै कमी आउँछ र नीतिगत भ्रष्टाचारको डिग्रीलाई तल झारिदिन्छ। यसका अतिरिक्त राजनीतिक दलहरूले आफ्नै दलको नेता वा कार्यकर्ता भ्रष्टाचारमा पनि मुछिएमा वा प्रश्न उठेका विषयमा छानबिन तथा अनुसन्धानमा सहयोग पुर्‍याउने परिपाटी बसाल्ने र न्यायप्रणालीभित्र रहेको बिचौलियाको भूमिका तथा दुष्कृतिलाई प्रणालीगत र आचरणगत सुधार गरी शून्यमा झार्ने तथा संवैधानिक अंगहरूको संस्थागत तथा प्राविधिक क्षमता सुदृढ गर्ने एवं तिनका पदाधिकारीहरूको नियुक्तिलाई पारदर्शी, मर्यादित र योग्यता क्षमतामा आधारित बनाउने आँट देखाउन सक्नुपर्दछ। यसो भए मात्र भ्रष्टाचारमुक्त समाज बनाउने आधार खडा हुन सक्दछ।

## ८. सन्दर्भ सामग्री


- नेपालको संविधान, कानुन किताब व्यवस्था समिति, नेपाल ।
- नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७, कानुन किताब व्यवस्था समिति, नेपाल ।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान अयोग ऐन, २०४८, कानुन किताब व्यवस्था समिति, नेपाल ।
- भ्रष्टाचार निवारण ऐन २०५९, कानुन किताब व्यवस्था समिति, नेपाल ।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान अयोगका वार्षिक प्रतिवेदनहरू ।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान अयोगबाट प्रकाशित स्मारिक तथा अध्ययन प्रतिवेदनहरू ।
- महालेखापरीक्षकका वार्षिक प्रतिवेदनहरू ।
- अर्थ मन्त्रालयका प्रकाशनहरू ।
- अधिकारी चन्द्रमणि, संघीय नेपालको अर्थराजनीति (२०७०), राष्ट्रिय आर्थिक तथा विकास अनुसन्धान परिषद्, नारेक नेपाल ।
- अधिकारी चन्द्रमणि, आर्थिक लोकतन्त्र : संघीयता र संविधानवाद, २०६७, पैरवी प्रकाशन, काठमाडौं, नेपाल ।
- Publications of Official Development Assistance-ODA.
- Publications/Reports of World Economic Forum.


"भ्रष्टाचार विरुद्धको बाटोमा मेरो
पहिलो पाइला, अनि तिम्रो पाइला र
हामी सबैका पाइलाहरु"

# आर्थिक वृद्धि एवं विकासमा भ्रष्टाचारको दुष्प्रभाव र आगामी बाटो

टसी शेर्पा[1]

## विषय प्रवेश

भ्रष्टाचारको सम्बन्धमा हाल विश्वव्यापी रूपमा चासो र सरोकार बढ्दो छ। चियापसलदेखि गोष्ठी, सेमिनार, सभा–समारोह तथा मिडिया जगत् यत्रतत्र सबैभन्दा बढी चर्चा र बहस हुने सवालहरूमध्ये भ्रष्टाचार पनि एक हो भन्दा अन्यथा नहोला। एक गम्भीर सामाजिक रोगको रूपमा रहेको भ्रष्टाचारबाट विश्वका हरेक विकसित तथा विकासशील राष्ट्रहरू, सार्वजनिक तथा निजी क्षेत्रको अलावा विशुद्ध मानव सेवाको उद्देश्यले सञ्चालित कल्याणकारी संघसंस्थाहरूसमेत आक्रान्त छन्। Transparency International, विश्व बैंक, अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोष तथा भ्रष्टाचारको सम्बन्धमा अध्ययन– अनुसन्धान गर्दै आइरहेको विभिन्न संघ–संस्थाहरूको प्रतिवेदनहरूबाट पनि भ्रष्टाचार विश्वव्यापी रूपमै अझ व्यापक र झाँगिँदो रहेको देखिन्छ। तथापि राष्ट्रहरूपिच्छे यसको प्रवृत्ति, प्रकृति र प्रभाव भने फरक–फरक रहेको पाइन्छ।

भ्रष्टाचार र भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापहरूलाई विभिन्न दस्तावेजहरूमा आ–आफ्नै किसिमले परिभाषित गरेको पाइए तापनि सामान्यतया व्यक्तिगत लाभका लागि सार्वजनिक पद, अधिकार तथा स्रोतको दुरुपयोग गर्नुलाई नै भ्रष्टाचारको रूपमा बुझ्ने गरिएको छ। नेपालको सन्दर्भमा भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ ले ऐनको परिच्छेद २ मा भ्रष्टाचार भएको मानिने भनी कसुरहरू र कसुर अनुसारको दण्ड–सजायसमेतको स्पष्ट व्यवस्था गरेको छ। जसअनुसार घूस/रिसवत लिनेदिने, दान–दातव्य, उपहार, कमिसन, राजस्व चुवाहट, गैरकानुनी लाभहानी, गलत लिखत तथा प्रतिवेदन, प्रश्नपत्रको गोपनीयता भंग तथा सार्वजनिक सम्पत्तिको हिनामिनासम्मलाई समेटेको छ। यसरी नेपाललगायत विश्वव्यापी अभ्यासलाई हेर्दा घूस/रिसवत, ठगी, सार्वजनिक सम्पत्तिको हिनामिना, गैरकानुनी रूपमा सार्वजनिक सम्पत्ति हडप्ने कार्य, अनुचित दबाब एवं प्रभावमा पार्ने कार्य, नातावादसम्मलाई भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापको रूपमा लिन सकिन्छ।

भ्रष्टाचारको सम्बन्धमा आम जनमानसमा चासो, सरोकार र सचेतना बढेसँगै यसले आर्थिक, सामाजिक, राजनीतिकलगायत मुलुकको समग्र विकास र आधुनिकीकरणमा पारिरहेको प्रभावबारेमा पनि बहस र चिन्ता ह्वात्तै बढेको छ। भ्रष्टाचारको प्रभाव विकसित एवं सम्पन्न मुलुक जहाँ संस्थागत प्रणाली

१ शाखा अधिकृत, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, टङ्गाल।

सबल रहेको छ ती मुलुकका तुलनामा नेपालजस्तो विकासोन्मुख एवं आर्थिक रूपले विपन्न मुलुक जहाँ संस्थागत प्रणालीसमेत सबल भइनसकेको अवस्था छ, ती मुलुकहरूमा बढी गम्भीर, व्यापक र जटिल रहने अध्ययनहरूले देखाउँछ। यसै सन्दर्भमा भ्रष्टाचारले मुलुकको आर्थिक वृद्धि एवं आर्थिक विकासका विविध आयामहरूमा पार्ने/पारिरहेको (नकरात्मक) प्रभावबारेमा चर्चा गरिएको छ।

## राजस्व तथा राजस्व प्रणालीमा पार्ने प्रभाव

घूस, रिसवत, कमिसन वा अन्य कुनै लाभ लिई वा नलिई कुनै व्यक्ति, फर्म, कम्पनी वा निजी व्यवसायले राज्यलाई तिर्नुपर्ने कर राजस्वको मात्रा कम तिर्ने वा नतिर्ने गरेको पाइन्छ। नेपालमा पनि विभिन्न समयमा कर छलीका घटनाहरू चर्चामा आउने गरेको साथै कर छली/चुहावटका कतिपय मामिलाहरूमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग तथा सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभागले अनुसन्धान गरी सम्बन्धित अदालतमा मुद्दा दायर गरेका उदाहरणहरू छन्। भ्रष्टाचार बढ्दै जाँदा छाया अर्थतन्त्रको आकार पनि बढ्दै जाने हुन्छ। यी सबैले मुलुकको राजस्व क्षमतामा कमी आउने, राजस्व अनुपात (प्राप्त राजस्व रकम/सम्भाव्य राजस्व रकम) मा कमी आउने तथा सरकारसँग सार्वजनिक खर्च र लगानी गर्ने स्रोत अभाव हुन गई आर्थिक वृद्धिमा गम्भीर र दीर्घकालीन असर पर्दछ। यसरी दीर्घकालमा समग्र राजस्व प्रणालीमा नै विचलन पैदा हुने तथा मुलुकको अर्थतन्त्र संकटमा पर्ने सम्भावना रहन्छ।

## लगानीको क्षेत्रमा पार्ने प्रभाव

मुलुकको तीव्रतर आर्थिक वृद्धि एवं दिगो आर्थिक विकासका लागि ठूलो मात्रामा लगानी आवश्यक पर्दछ। विभिन्न अध्ययनहरूबाट भ्रष्टाचारसँग लगानीको प्रत्यक्ष र नकरात्मक सम्बन्ध रहेको पाइएको छ। लगानीकर्ताहरूले आफूले पुऱ्याउनुपर्ने कानुनी प्रक्रियाहरू तथा मापदण्डलगायत सरकारी नियमनबाट मुक्ति पाउन, छिटोछरितो प्रक्रियाबाट काम फत्ते गर्न सरकारी अधिकारीहरूलाई घूस वा कमिसन दिने वा दिनुपर्ने अवस्थाले लगानी लागत बढाउने जसले गर्दा लगानीको लाभप्रदता (Profitability) घट्ने एवं लगानी जोखिम बढ्ने हुन जान्छ। बढी भ्रष्टाचार हुने मुलुकमा स्वदेशी तथा विदेशी लगानीकर्ताहरूले लगानी गर्न रुचाउँदैनन्। विश्वव्यापी वैदेशिक निजी लगानीको अवस्थालाई हेर्ने हो भने पनि Transparency International ले वार्षिक रूपमा प्रकाशन गर्ने भ्रष्टाचारसम्बन्धी सूचाकाङ्कमा अब्बल साबित भएका अर्थात कम भ्रष्टाचार हुने स्वीडेन, सिंगापुर, डेनमार्कलगायतका मुलुकहरूमा वैदेशिक निजी लगानी बढी मात्रा भित्रिने गरेको र कम सूचकाङ्क भएका अर्थात् बढी भ्रष्टाचार हुने मुलुकहरूमा वैदेशिक निजी लगानी निकै कम मात्रामा भित्रिने गरेको पाइन्छ। यसरी भ्रष्टाचारले लगानीलाई अन्यत्र डाइभर्ट गर्दछ। जसबाट मुलुकको आर्थिक वृद्धिमा अहम् भूमिका खेल्ने तथा प्रविधि हस्तान्तरणको समेत प्रमुख माध्यमको रूपमा रहेको प्रत्यक्ष वैदेशिक लगानी (FDI) समेतलाई निरुत्साहित गर्दछ। जसबाट मुलुकको उच्च, दिगो एवं फराकिलो आर्थिक वृद्धि एवं आर्थिक विकासको चाहना पूरा गर्न कठिन हुन जान्छ।

### सार्वजनिक खर्चमा प्रभाव

सार्वजनिक स्रोतको विनियोजन तथा खर्च गर्ने अख्तियार प्राप्त अधिकारीहरू भ्रष्ट भएमा सार्वजनिक स्रोत वास्तविक आवश्यकताको क्षेत्रमा भन्दा पनि आफूलाई बढी कमिसन तथा लाभ प्राप्त हुने, गैरकानुनी लेनदेनलाई लुकाउन सहज हुने क्षेत्रमा स्रोतको विनियोजन तथा खर्च गर्न उद्यत हुने गरेको देखिन्छ। यथार्थमा भ्रष्टाचारले बढीभन्दा बढी सार्वजनिक लगानी गर्न प्रोत्साहित गर्दछ तर लगानीको गुणस्तर भने कमजोर बनाउँछ। यसले सीमित सार्वजनिक स्रोतको कम उत्पादनशील क्षेत्रमा खर्च हुने र खर्चको पनि अधिकतम हिस्सा घूस तथा कमिसनको रूपमा चुहावट हुने गर्दछ। जसबाट राज्यप्रदत्त वस्तु एवं सेवाको गुणस्तर कमजोर हुने, उत्पादन तथा उत्पादकत्व घट्न गई मुलुकको आर्थिक वृद्धि एवं आर्थिक विकासमा अवरोध सृजना हुन जान्छ।

### प्रतिस्पर्धी बजार र उद्यमशीलतामा पार्ने प्रभाव

भ्रष्टाचारले प्रत्यक्ष–परोक्ष रूपमा बजार प्रतिस्पर्धालाई सीमित गर्न भूमिका खेलिरहेको हुन्छ। बजार नियमनमा जिम्मेवार सार्वजनिक निकायका पदाधिकारीहरूसँगको मिलेमतोमा बजारमा एकाधिकार कायम गरेका स्थापित कम्पनी/फर्महरूले नियमनको व्यवस्था तथा अवस्थालाई कमजोर बनाएर वा विभिन्न अवरोधहरूको सृजना गरी नयाँ कम्पनी/फर्महरूलाई बजारमा प्रवेश गर्नबाट रोकी बजार प्रतिस्पर्धालाई वञ्चित गर्ने गरेको देखिन्छ। जुन स्वच्छ बजार प्रतिस्पर्धाको सिद्धान्तको बर्खिलापमा छ। यसले नयाँ उद्यम–व्यवसायलाई निरुत्साहित गर्ने तथा उद्यम व्यवसाय गर्न चाहनेलाई बजार प्रवेश गर्नबाट हतोत्साहित बनाउने गरेको देखिन्छ। यसबाट मुलुकको उत्पादन, उत्पादकत्वमा ह्रास ल्याई अन्ततोगत्वा आर्थिक वृद्धि एवं आर्थिक विकासमा नकरात्मक असर पर्ने अवस्था रहन्छ।

### मानव पुँजी विकासमा पार्ने प्रभाव

भ्रष्टाचार बढ्दै जाँदा राज्यको आय र खर्च तथा लगानी गर्ने क्षमतामा समेत ह्रास आउने, भए–गरेको लगानी पनि चुहावट हुने भई शिक्षा, स्वास्थ्य, सामाजिक सुरक्षालगायत समग्र सामाजिक क्षेत्रको गुणस्तर कमजोर हुन जान्छ। लोककल्याणकारी राज्यको अवधारणाअनुसार राज्यले नागरिकलाई प्रदान गर्नुपर्ने वस्तु, सेवा तथा अवसरहरूको गुणस्तर र सोमा नागरिक पहुँच कमजोर रहन पुग्छ। जसले आर्थिक वृद्धिको मूल संवाहकको रूपमा रहेको मानव पुँजीको विकासमा गम्भिर अवरोध सृजना गर्दछ भने स्वदेशमा भएका दक्ष मानव पुँजीको समेत पलायन दर बढाउँछ।

### आर्थिक असमानता वृद्धिमा भूमिका

बढी भ्रष्टाचार हुने समाजमा एकातिर सार्वजनिक स्रोत माथि पहुँच हुनेले भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापमार्फत अकुत सम्पत्ति संकलन गर्ने अर्कातिर स्रोत अभावका कारण राज्यले नागरिकका आधारभूत सेवासुविधामा समेत खर्च गर्न नसक्ने, लगानीका लागि स्रोतको अभाव हुने अवस्था सृजना भई रोजगारी, उत्पादन प्रणाली, सार्वजनिक सेवालगायतका क्षेत्र शिथिल बन्न पुग्दछ। भ्रष्टाचारले समाजमा पुँजीको अस्वाभाविक ध्रुवीकरणमार्फत धनी र गरिबबीचको विद्यमान फासलालाई अझ बढाउँदै लैजाने र अन्ततोगत्वा यसले सामाजिक–आर्थिक असमानताको चक्रीय प्रणालीलाई नै स्थापित र प्रवर्द्धन गर्दछ।

आर्थिक पक्षमा मात्र नभई मुलुकको राजनैतिक प्रणाली, सामाजिक सम्बन्ध, सांस्कृतिक व्यवहार एवं समग्र उत्पादन प्रणाली तथा मुलुकको अन्तर्राष्ट्रिय छविमा भ्रष्टाचारले पारिरहेको असर र नोक्सानीको फेहरिस्त निकै लामो छ । जुन भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन प्रवर्द्धन गर्दै समृद्धि प्राप्तिको बाटामा दु:खदायी पक्षको रूपमा रहेको छ।

## आगामी बाटो

भ्रष्टाचार मुलुकी शासनको समग्र आयाममा यतिविघ्न असरदार र घातक रहेको र यसको नियन्त्रण एवं निवारण गर्नुपर्छ भन्ने कुरा आम जनमानसमा साझा बुझाइकै रूपमा रहेको छ। सोहीअनुरूप भ्रष्टाचार नियन्त्रणको सन्दर्भमा हरेक मुलुकमा सरकारी तथा गैरसरकारी तहहरूबाट विविध प्रयासहरू पनि हुँदै आइरहेकै छ। यद्यपि भ्रष्टाचार घट्नुको साटो उल्टो बढ्दै गएको एवं यसको स्वरूप र माध्यममा समेत विविधता एवं बढोत्तरी हुँदै गएको परिदृश्य देखिन्छ, जुन परिदृश्यले भ्रष्टाचारविरुद्धका प्रयासहरू अपेक्षित प्रभावकारी नभएका हुन् कि भन्ने प्रश्न खडा गरेको छ। र आउँदा दिनमा सम्बद्ध व्यक्ति/निकायले थप सशक्त र प्रभावकारी रूपमा काम गर्नुपर्ने आवश्यकतालाई समेत उजागर गरेको छ।

भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि मूलतः उच्च राजनीतिक एवं प्रशासनिक नेतृत्वमा सदाचारिता एवं भ्रष्टाचारविरुद्ध उच्च प्रतिबद्धता र ती प्रतिबद्धताको सार्थक कार्यान्वयन गर्न सक्ने क्रियाशीलता जरुरी छ। मुलुकमा भ्रष्टाचारविरुद्ध बलियो एवं प्रभावकारी कानुनी एवम नीतिगत व्यवस्था आवश्यक पर्छ। सोका लागि आवश्यकताअनुसार नयाँ कानुन निर्माण तथा विद्यमान कानुनहरूमा समयसापेक्ष संशोधन एवं परिमार्जन गर्नुपर्ने हुन्छ। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र, सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग, प्रहरी प्रशासनलगायत राज्यका जिम्मेवार निकायहरूले निष्पक्ष, निर्भीक र सशक्त रूपमा कार्य गर्नुपर्ने हुन्छ। भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापहरूको पहिचान र निरन्तर निगरानी गर्नुपर्ने हुन्छ। ती निकायलाई निष्पक्ष र निर्भीक रूपमा कार्य गर्न कहींकतैबाट अनुचित हस्तक्षेप हुनु हुँदैन। जुन वातावरण निर्माणमा कार्यपालिकाले सक्दो प्रयास र सहयोग गर्नुपर्दछ।

भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलाप मुलुकको आर्थिक संरचनासँग गहिरोसँग गाँसिएको हुन्छ। तसर्थ भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि मुलुकको आर्थिक संरचनामा समेत समयसापेक्ष सुधार गर्दै लैजानुपर्दछ। जस्तो बैंकिङ क्षेत्रमा नियमन बढाएर वा खरिदको प्रक्रिया तथा मापदण्डमा सुधार गरेर भ्रष्टाचारलाई कम गर्न सकिन्छ। यस्तै सार्वजनिक निकायको निर्णय प्रक्रिया तथा कार्यमा पारदर्शिता एवं उत्तरदायित्व अभिवृद्धि, सूचनाको हकको प्रवर्द्धन, कानुनी राज्यको स्थापना, निष्पक्ष एवं छिटोछरितो न्यायसम्पादन, आर्थिक कारोबारको डिजिटलाइजेसन, भ्रष्टाचार नियन्त्रणको सम्बन्धमा भएका अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि–सम्झौताको पालना, सरकारी निकायका सूचनाहरूको सार्वजनिकीकरण, व्यक्तिगत एवं सामाजिक नैतिकता, निष्पक्ष एवं क्रियाशील आमसञ्चार माध्यमजस्ता विषयहरू भ्रष्टाचार नियन्त्रण एवं न्यूनीकरणका लागि अपरिहार्य तत्त्वहरू हुन्। यी राष्ट्रिय स्तरमा गर्न सकिने र गर्नुपर्ने कार्यहरू हुन्।

वर्तमान भूमण्डलीकरण, उदारीकरण र सूचना प्रविधिको युगमा भ्रष्टाचार एक देशको भौगोलिक परिधिमा मात्र सीमित नभई सीमाविहीन(Cross border) आर्थिक अपराधको रूपमा रहेको छ। यसको

नियन्त्रणसमेत कुनै अमूक देशको एकल प्रयासबाट मात्र सम्भव नहुने देखिन्छ। भ्रष्टाचार र भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलाहरूसँग सम्बन्धित सूचना आदान–प्रदान, कानुनी परामर्श एवं सहयोग, प्रविधि आदान–प्रदान, भ्रष्टाचार नियन्त्रणको क्षेत्रमा रहेको ज्ञान तथा अनुभव आदान–प्रदानका लागि विश्वव्यापी साझेदारी र सहयोग आवश्यक छ। सम्पत्ति शुद्धीकरण, मानव बेचबिखन हतियार तस्करी, आतंकवादमा लगानी जस्ता संगठित अपराधहरू भ्रष्टाचारसँग प्रत्यक्ष–परोक्ष रूपमा जोडिने हुनाले यी र यस्ता अपराधहरू नियन्त्रण, भ्रष्टाचारबाट आर्जन गरी विदेशमा लगानी गरेको सम्पत्तिको स्वदेश फिर्ती र भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापमा दोषी ठहर भई विदेशमा लुकीछिपी बस्दै आएकालाई सुपुर्दगी गर्नेजस्ता कार्यका लागि पनि मुलुकहरूबीच द्विपक्षीय एवं बहुपक्षीय साझेदारी, सहयोग र सहकार्य अत्यावश्यक छ। पछिल्लो समयमा यस क्षेत्रमा धेरै प्रयास एवं सुधारसमेत हुँदै आए तापनि पर्याप्त भने छैन। भ्रष्टाचारको समग्र विश्वव्यापी परिदृश्य हेर्दा अवस्था चिन्ताजनक र चुनौतीपूर्ण नै देखिन्छ। यस्तो अवस्थामा भ्रष्टाचार नियन्त्रण एवं निवारणको साझा उद्देश्य हासिल गर्न हरेक व्यक्ति, समाज, राष्ट्र, अन्तर्राष्ट्रिय जगत्लगायत सम्बद्ध सबैले थप सशक्त, प्रभावकारी र एकताबद्ध भएर काम गर्नु बुद्धिमानी हुन्छ।

### शन्दर्भ सामग्री


- नेपालको संविधान।
- भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८।
- Transparency International का प्रतिवेदनहरू।
- विश्व बैंकका विभिन्न प्रतिवेदनहरू।
- अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोषका विभिन्न प्रतिवेदनहरू।


"भ्रष्टाचारको अन्त्य, सुशासन
हाम्रो गन्तव्य"

# भ्रष्टाचार र यसको नियन्त्रणमा प्रहरीको भूमिका

टेकबहादुर तामाङ[1]

## विषय प्रवेश

भ्रष्टाचारको दायरा निकै व्यापक छ। यो विषय निजी क्षेत्रदेखि र सार्वजनिक क्षेत्रसम्म सम्बन्धित छ। सार्वजनिक सेवालाई मात्र केन्द्रित गर्ने हो भने निजी स्वार्थका लागि सार्वजनिक पदको दुरुपयोग भ्रष्टाचार हो भन्न सकिन्छ। कल्याणकारी राज्यमा सार्वजनिक सेवाका क्षेत्रहरू व्यापक हुन्छन्। सार्वजनिक क्षेत्रका दायराहरू जति फराकिला छन्। सुशासन कायम राख्ने अर्थात् भ्रष्टाचार निवारण वा उन्मूलन गर्ने दायित्व पनि सोहीअनुसार धेरै क्षेत्रमा रहेको हुन्छ। जुन विषय ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलद्वारा हरेक वर्ष प्रकाशन गरिने भ्रष्टाचार अवधारणा सूचकाङ्क (Corruption Perception Index: CPI) ले पनि स्पष्ट पार्दछ। हालका वर्षहरूमा नेपालको सुशासनको स्थिति खस्कँदै गएको र भ्रष्टाचार बढ्दै गएको CPI ले देखाउँदछ। वास्तवमा CPI को सुशासनसम्बन्धी अंक घट्नुको कारण के होला भन्ने विषयमा विश्लेषण गरेर हेर्ने हो भने यसले राज्यका सम्पूर्ण अवयवतिर ध्यान आकृष्ट गराउँदछ। जसमा कार्यपालिका, व्यवस्थापिका, न्यायपालिका र यसअन्तर्गत सबै अङ्गहरू पर्दछन्। ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलले भ्रष्टाचार अवधारणा सूचकाङ्क निर्धारण गर्न सर्वेक्षण गर्दा समेत मुख्यतया सार्वजनिक क्षेत्र एवं पदाधिकारीका कामकारबाही, सार्वजनिक क्षेत्रमा घूसखोरी, व्यापार/व्यवसायमा घूसखोरी, सार्वजनिक पद दुरुपयोग, सरकार/न्यायालय/संसद्मा पदको दुरुपयोग राजनीतिक भ्रष्टाचारजस्ता विषयलाई आधारका रूपमा लिएको देखिन्छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रण गरी सुशासन कायम गर्नमा राज्यले संवैधानिक अङ्गका रूपमा स्थापित अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको अहम् भूमिका रहेको छ। तर कार्यपालिकाअन्तर्गत मन्त्रिपरिषद्ले गर्ने नीतिगत निर्णयहरू, विशेष ऐनले भ्रष्टाचारसम्बन्धी छुट्टै व्यवस्था गरेको नेपाली सेनालगायतको विषय, न्यायापालिकाको विषय र गैरसरकारी संघसंस्था, निजी क्षेत्रका भ्रष्टाचारजन्य कार्यहरू अख्तियारको क्षेत्राधिकारमा नपर्ने हुँदा ती क्षेत्रहरूको भ्रष्टाचारजन्य कार्यहरूको नियन्त्रण तत्तत् जिम्मेवार पदाधिकारी वा संस्थाबाट हुनेछ भन्ने राज्यले परिकल्पना गरेको छ। भ्रष्टाचारमुक्त र सदाचायुक्त समाज निर्माणका लागि अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग एक्लैको प्रयास मात्र पर्याप्त छैन। भ्रष्टाचार बढ्यो भनेर अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलाई मात्र जिम्मेवार ठान्नु विषयवस्तुको अनभिज्ञता हुन जान्छ। अतः सुशासन कायम राख्ने अर्थात् भ्रष्टाचार रोकथाम तथा नियन्त्रण गर्ने विषय सम्बन्धित निकाय र त्यसलाई अनुगमन गर्ने दायित्व बोकेको माथिल्लो निकायसमेत हो भन्ने तथ्य घामझैं छर्लङ्ग छ।

१ प्रहरी नायब महानिरीक्षक, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, टङ्गाल।

यो लेखमा सार्वजनिक सेवाका यस्ता क्षेत्रहरूमध्ये एक प्रहरी क्षेत्रको चर्चा गर्दै प्रहरीमा हुने भ्रष्टाचार, भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा यसको भूमिका केकस्तो हुन सक्छ भन्ने विषयको चर्चा गरिनेछ। प्रहरी शान्ति, सुरक्षा, अपराध नियन्त्रण र अपराध अनुसन्धानको जिम्मेवारी लिएर सहरदेखि दूरदराजका गाउँसम्म फैलिएको संस्था हो। कतिपय ठाउँमा प्रहरीले राज्यको पहुँच र अनुभूति लिएर जनतामाझ राज्यको प्रतिनिधित्व गरिरहेको अवस्था छ। गाँस, बास, कपासजस्तै सुरक्षा पनि मानिसको आधारभूत आवश्यकता नै होभन्दा अत्युक्ति नहोला। त्यसैगरी फौजदारी न्याय प्रणालीका महत्त्वपूर्ण अवयवहरू; प्रहरी, सरकारी वकिल र अदालतमध्ये प्रहरी फौजदारी न्याय प्रणालीको सुरु प्रस्थानविन्दु मानिन्छ। कानुनद्वारा निर्दिष्ट फौजदारी अपराधको प्रहरीद्वारा अनुसन्धान, सरकारी वकिलद्वारा अभियोजन र अदालतबाट न्याय निरूपण हुने गर्दछ। सही र निष्पक्ष अनुसन्धानबाट मात्रै सही अभियोजन र सही न्याय निरूपण सम्भव छ। यसरी जनताले प्रत्यक्ष अनुभूति गर्ने शान्ति–सुरक्षा र कुनै अपराधका घट्नामा न्यायको अनुभूति हुने गरी गरिएको अनुसन्धानसँग जोडिने प्रहरीप्रतिको जनताद्वारा गरिने सुशासनको अनुभूतिमा महत्त्वपूर्ण भूमिका हुन्छ।

सामान्य अर्थमा, राज्यको कानुनप्रदत्त दायित्वहरूबाट च्युत हुँदै प्राप्त भएका अधिकारहरूलाई आफ्नो व्यक्तिगत फाइदाका लागि प्रयोग गरिने प्रहरीका खराब आचरणयुक्त कार्यलाई प्रहरी भ्रष्टाचार (Police Corruption) भनेको पाइन्छ। नेपालको सन्दर्भमा प्रहरीसँग सम्बन्धित भ्रष्टाचारको विषयलाई केलाउँदा प्रहरी नियमावलीमा उल्लिखित प्रहरी आचरणसम्बन्धी व्यवस्था, फौजदारी अपराध संहिता, २०७५ को दफा ९९ मा भएका कसुरसम्बन्धी व्यवस्थालाई समेत बुझ्नुपर्ने हुन्छ। त्यसका अतिरिक्त भ्रष्टाचार निवारणसम्बन्धी ऐन, २०५९ मा भएको कसुर र भ्रष्टाचार भनेर किटान गरिएको विषय राष्ट्रसेवक प्रहरी कर्मचारीसँग स्वतः सम्बन्धित भएर आउने नै भए। तर यथार्थमा भ्रष्टाचारसँग सम्बन्धित विशेष ऐनको रूपमा रहेको भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ ले किटान गरेको भ्रष्टाचारको दायरा अन्तर्राष्ट्रिय परिवेशभन्दा संकुचित छ। त्यसैले यहाँ चर्चा गरिएका विषयहरू नेपालको विद्यमान भ्रष्टाचार निवारणसम्बन्धी ऐनको परिभाषाअनुसार नसमेटिएको पनि हुन सक्छ। प्रहरीका आचरणविरुद्धका कार्यलाई त प्रहरी नियमावलीबमोजिम नै छानबिन गरी कारबाही गर्ने गरेको नै पाइन्छ। प्रहरी आचरण र व्यवहारका विरुद्धमा नेपाल प्रहरीका कुनै कर्मचारीले कुनै गैरकानुनी एवं गैरव्यावसायिक कार्य गरेमा प्रहरी प्रधान कार्यालयमा रहेको सुपरिवेक्षण तथा अनुगमन महाशाखाले उक्त कार्यको प्रकृतिको गम्भीरताका आधारमा छानबिन गरी सचेत गराउने, नसिहत दिने, तल्लो तलब स्केलमा घटुवा गर्ने (ग्रेड रोक्ने), पदोन्नति रोक्का गर्नेदेखि लिएर बर्खास्त गर्नेसम्मका विभागीय कार्यहरू प्रत्येक वर्ष सयौंको संख्यामा गरिरहेको पाइन्छ। प्रहरीमा प्रधान कार्यालयदेखि इलाका प्रहरी कार्यालयसम्म नै दर्जाअनुसारको प्रहरी आचरणविरुद्धको कार्य गर्ने प्रहरी कर्मचारीलाई कारबाही गर्ने अधिकारको व्यवस्था प्रहरी नियमावलीमा गरेको छ। त्यसैगरी सरकारी हानिनोक्सानी तिराउने र कारबाही गर्नेसम्मको व्यवस्था प्रहरी ऐन र प्रहरी नियमावलीमा व्यवस्था छ। अझ थप प्रहरी विशेष अदालतको व्यवस्थाद्वारा कसुरबमोजिम प्रहरी कर्मचारीलाई अनुसन्धानको क्रममा नियन्त्रणमा राखी कैदसम्म सजाय गर्ने दण्डनीय व्यवस्था प्रहरी ऐनमा रहेको छ।

प्रहरीसँग सम्बन्धित भ्रष्टाचारको प्रकृति फरकफरक हुन्छन्। संसारमा विभिन्न अध्ययनहरूले प्रहरी संगठनभित्र हुन सक्ने भ्रष्टचारलाई सामान्यतया निम्न प्रकारमा उल्लेख गरेको पाइन्छ।

- **राजनीतिक किसिमका भ्रष्टाचार** : प्रहरीको घरेलु रणनीति तयारी गर्दा नीतिगत रूपमै राजनीतिक रूपमा बढी खेल्न सक्ने गरी तयार गर्ने, प्रहरी संगठनमा वितरण गरिने कोषको बाँडफाँडमा कुनै स्वार्थ

समूहको प्रभाव पर्ने गरी दखल दिने, संगठित अपराधलाई मौलाउन सक्ने गरी हस्तक्षेप गर्ने, स्वतन्त्र रूपले निरीक्षण गर्ने निकायको कमजोर व्यवस्था गरी राजनीतिक रूपले प्रहरी भ्रष्टाचार भइरहेको पाइन्छ। निर्वाचनमा, अपराध अनुसन्धानमा समेत राजनीतिक घुसपैठ हुने गर्दछ। राज्यमा आपराधिक समूहको घुसपैठ यसअन्तर्गत पर्दछ।

- **कर्मचारी/प्रशासनिक भ्रष्टाचार** : सरुवा, बढुवा, सजायजस्ता प्रशासनिक प्रक्रियामा भ्रष्टाचार, जनगुनासोहरूको सुनुवाइ नहुने, स्रोतसाधनहरूको दुरुपयोगजस्ता कुराहरू प्रशासनिक भ्रष्टाचारअन्तर्गत पर्दछन्। कर्मचारीले व्यक्तिग रूपमा अकुत सम्पत्ति आर्जन, जुवातास, अवैध व्यापार व्यवसायमा संलग्नताजस्ता कुरा पनि यसअन्तर्गत पर्दछ।
- **प्रहरी परिचालन र व्यवहारगत भ्रष्टाचार** : प्रहरीमा प्राप्त गोप्य सूचनाहरूको चुहावट (सूचनाको बिक्री), घट्नामा प्राप्त सबुद प्रमाणलाई तलमाथि गर्ने (Alteration of Evidence), अधिकारको भ्रष्टाचार (प्रहरीको नाताले निःशुल्क खाना, पेयपदार्थ), घूस/रिसवत स्वीकार माग, जानीबुझी आरोपी/अपराधीलाई पक्राउ नगर्ने (Shakedown), गैरकानुनी कार्यहरू (जुवा, तास, मदिरा, वेश्यावृत्ति) लाई संरक्षण गर्ने, आपराधिक घटनामा फसाइदिने डर, धाक दिई जबरजस्ती रकम असुल्ने (Extortion), घटनास्थलको लासबाट नगद वा गरगहना चोरी गर्ने, लुट्ने (Theft and Burglary), सबुद प्रमाणहरू रोक्ने, जानीबुझी अदालतमा साक्षीको रूपमा उपस्थित नहुने कार्य गरी अपराधीसँग मिलेमतो गर्ने (Fixing), मिलेमतोमा ट्राफिक नियम उल्लङ्घनमा जारी गरिएको टिकट मिलाउने (Ticket Fixing), आन्तरिक डिउटीको किनबेच (Internal Pay Offs), कुनै घट्नामा सबुद थप्ने वा राखिदिने कार्य (Frame Up) जस्ता कार्यहरू प्रहरी परिचालन र प्रहरी व्यवहारगत भ्रष्टाचारमा पर्दछन्। केही अपराधीहरूलाई सबुद प्रमाणहरू जबरजस्ती राखिदिएर वा भएको भन्दा बढी देखाएर बढी सजाय दिलाउन गरिने कार्यलाई Noble Cause Corruption पनि भनिन्छ। कतिपय आफूलाई व्यावसायिक रूपमा अब्बल कहलाउन रुचाउने अधिकृतहरूसमेत समाजको हितका लागि भनेर यस्ता Noble Cause Corruption मा संलग्न भएको पाइन्छ।
- **वित्तीय भ्रष्टाचार** : संगठनको सम्पत्ति धुलाउने, आन्तरिक लेखाको नियन्त्रण, अनियमित ढंगबाट खर्च, सरकारी रकमको हिनामिना, नियमविपरीत भुक्तानीजस्ता नियमविपरीत हुने सरकारी सम्पत्तिको दुरुपयोग वित्तीय भ्रष्टाचारअन्तर्गत पर्दछ। नेपालमा यस किसिमका अनियमिततालाई महालेखा वा भ्रष्टाचार कार्य भए अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबाट कारबाही हुने गरेको पाइन्छ।
- **खरिद** : प्रहरी संगठनमा सार्वजनिक निर्माण, सवारीसाधन, लत्ताकपडालगायतका वस्तु तथा सेवाको खरिद कार्यमा विद्यमान ऐन, नियमविपरीत खरिद प्रक्रियामा संलग्न कर्मचारीले स्वयं वा ठेकेदार कम्पनीलाई फाइदा हुने गरी खरिद कार्य गरेमा हुने भ्रष्टाचार खरिदअन्तर्गतको भ्रष्टचारमा पर्दछ। प्रहरीमा यस किसिमका भ्रष्टाचारहरू बेलाबेलामा चर्चाको विषय बन्ने गरेको छ।

यसरीमाथि चर्चा गरिएजस्तै संसारभरका विभिन्न प्रहरी संगठनभित्र सामान्य आचरण उल्लङ्घनदेखि लिएर ठूलाठूला आर्थिक भ्रष्टाचारका विषयहरू प्रहरी भ्रष्टाचारको रूपमा उल्लेख गरेको पाइन्छ। प्रहरीमा ठूलो मात्रामा सदाचारीको संख्या रहन्छ तथापि युनिफर्म्ड सेवा भएकाले बोरामा एउटा स्याउ कुहिएमा बोराको सबैलाई कुहाइदिन्छ भन्ने भनाइ प्रहरी संगठनमा पनि लागू हुन्छ। प्रहरी संगठनमा भ्रष्टाचारमा संलग्न सदस्यहरूलाई मासु खाने (Meat Eater) जो एकदम आक्रामक ढंगले भ्रष्टाचार गर्छ, घाँस खाने (Grass

Eater) जो सामान्य सानातिना भ्रष्टाचारमा संलग्न हुन्छ, चराजस्तै (Birds) जो केही थाहा नपाई उच्च पद मात्र ताक्ने किसिमका रूपमा वर्गीकरण गरिएका छन् ।

**भ्रष्टाचारलाई प्रश्रय दिने तत्त्वहरू** : विभिन्न देशअनुसार भ्रष्टाचारलाई प्रश्रय दिने तत्त्वहरू फरकफरक छन् । समाजमा कार्यान्वयन गर्न कठिन कार्यहरूलाई गैरकानुनी बनाइएमा भ्रष्टाचार हुने सम्भावना बढ्छ। स्थानीय रूपमा उत्पादित मदिराको उत्पादनलाई सामाजिक संस्कारसँग जोडिएको समाजमा प्रतिबन्ध लगाउने कार्यको कार्यान्वयन यसको उदाहरण हो । 'Collars make dollar' भन्ने भनाई नै छ। संगठित अपराध जसको उद्देश्य नै पैसा खर्च गरेर प्रहरी अधिकारीलाई भ्रष्ट बनाएर गैरकानुनी धन्दा, लागूऔषध, मानव बेचबिखन, जुवा, वेश्यावृत्ति सञ्चालन गराउने कार्य गर्नु हुन्छ। अतः यसले पनि प्रहरीमा भ्रष्टाचार बढाउँछ। त्यसैगरी राजनीतिक पार्टीहरूले पनि आफ्नो स्वार्थअनुकूल परिचालन गर्न अनुचित हस्तक्षेप गर्दछन् । भ्रष्ट प्रवृत्तिका प्रहरीहरूलाई मोलमोलाईमा बढी आर्थिक गतिविधि हुने जिम्मेवारीमा खटाइन्छ। प्रहरीको कार्यको प्रकृतिले समाजका विभिन्न क्षेत्रसँग व्यवहार गर्नपर्ने हुन्छ। उसले कार्य गर्ने संस्थाहरू सरकारी वकिल, अदालतबाट फौजदारी न्याय सम्पादनको सिलसिलामा उचित वा न्यायिक कार्य भएन भने प्रहरी मात्र शुद्ध रहेर कार्य गर्न उसले व्यर्थ देख्छ। कर छली गर्ने, बदमासी गर्ने, अपराधीहरूको समाजमा माथिल्लो हैसियत पनि देख्छ। थोरै तलबले उसलाई पनि पोल्छ। यस्ता वाताबरणले गर्दा पनि उसले गलत बाटो समात्ने गर्छ। भ्रष्ट कार्यमा एकपल्ट फसिसकेपछि यसको नसाले जोसुकैलाई पनि झनै तल्लीन बनाउँछ। प्रहरी पेसाले निर्वाह गर्नुपर्ने भूमिकाले भ्रष्टाचारका लागि अवसरहरू सृजना गर्दछन् । तसर्थ यो सरुवा रोगझैँ फैलिन्छ। यसलाई बेलैमा नियन्त्रण गरिएन भने प्रहरी संगठन मात्र होइन, समाजका अन्य क्षेत्रमा समेत रोगझैँ फैलन्छ।

प्रहरीमा भ्रष्टाचारलाई नियन्त्रण गर्न यसको मूल कारण पहिचान गर्न जरुरी छ। संसारमा कहीँ पनि 'One size fits for all' भन्ने समाधानको सूत्र छैन। देश, काल, परिस्थितिअनुसार समाधानका उपायहरू पनि फरक फरक हुन सक्छ। ईमान्दार संस्था प्रमुख, प्रभावकारी Oversight Agency को व्यवस्थाले प्रहरी भ्रष्टाचारमा कमी ल्याउन सकिन्छ। समाजमा कतिपय गैरकानुनी भनिएका गतिबिधिलाई गैरकानुनीबाट हटाएर (Decriminalized गरेर) पनि भ्रष्टाचार कम गराउन सकिन्छ। प्रहरीको आवश्यकता भन्दा बढी स्वविवेकीय अधिकारमा कटौती गर्न सकिन्छ। प्रहरीलाई आचरण र व्यवहार सुधार सम्बन्धमा तालिम, अनुशिक्षण दिइनाले आचरण र व्यवहारमा सुधार हुन्छ। नागरिकहरूलाई कानुन र सेवा प्रवाहका सम्बन्धमा शिक्षित र सचेत तुल्याउनुपर्दछ। आन्तरिक छानबिन एकाइलाई प्रभावकारी बनाउन आवश्यक छ। भ्रष्टाचार भएको देखिएमा अनुसन्धान तथा तहकिकात गर्ने, गराउने कार्यमा तदारुकता देखाउनुपर्दछ। आफ्नो कार्यप्रति जवाफदेही हुनुपर्ने प्रणालीको विकास गर्न दण्ड र पुरस्कारलाई निर्मम ढंगले बिनामोलामोलाहिजा लागू गर्न सक्नुपर्दछ। प्रहरीको तलब-भत्ता जीवन निर्वाह गर्न पर्याप्त हुने व्यवस्था गरिनुपर्दछ। इमानदार र निष्ठावान् प्रहरीलाई पुरस्कारको व्यवस्था गरिनुपर्दछ। गलत आचरण भएका प्रहरीहरूलाई कम जिम्मेवारी भएका स्थानमा खटाइने व्यवस्था हुनुपर्दछ। यसो भएमा गलत आचारणमा नियन्त्रण र भ्रष्टाचारमा कमी आउँछ।

जब प्रहरीमा भ्रष्टाचार विद्यमान रहन्छ, प्रहरीले गर्नुपर्ने कार्यसम्पादनको प्रभावकारितामा ह्रास आउँछ। किनकि प्रहरीले जनविश्वास गुमाउँछ, जनविश्वास भएन भने प्रहरी कार्यमा जनसहयोग र सहभागितामा कमी आउँछ। प्रहरीले आफ्नो विभागीय नीति र निर्देशनलाई कार्यान्वयनसमेत दह्रोसँग गराउन सक्दैन।

विभागीय नियन्त्रणमा ह्रास आउँछ। प्रहरीभित्र निष्ठा र इमान्दारितामा प्रश्न उठ्न थालेपछि चौतर्फी उजुरी आक्रमणहरूको पनि वृद्धि हुन सक्छ। प्रहरी कानुन कार्यान्वयनको महत्त्वपूर्ण अङ्ग भएकाले कानुन कार्यान्वयनको क्रममा असन्तुष्ट भएको पक्षबाट उजुरी दिने र त्यसैको आधारमा आरोपित गर्दै जाने हो भने प्रहरी कारबाहीमा अब्बल प्रहरी बलिको बोका हुने अवस्था नआउला भन्न पनि सकिन्न। युनिफर्मधारीका सानातिना गलत कार्यले चर्चा पाउने र अन्य क्षेत्रका ठूलाठूला भ्रष्टाचारजन्य कार्य छायामा पर्ने पनि कहिलेकाहीँ हुन सक्छ। प्रहरी संगठनजस्तो कानुन कार्यान्वयन गर्ने संस्थाको बदनामीले समग्र राज्यमा नै कानुन कार्यान्वयनको अवस्थामा नकारात्मक असर पर्दछ। अतः प्रहरीजस्तो संस्थालाई कमजोर, भ्रष्ट बनाउने कार्यले राष्ट्रले नै त्यसको मूल्य चुकाउनुपर्ने हुन्छ। प्रहरीजस्तो संस्थालाई सबल, सक्षम र व्यावसायिक बनाएमा राज्यको उपस्थिति सबल र जनताले सेवा, सुरक्षा र न्यायको अनुभूतिमा सकारात्मक असर पर्दछ।

## संगठनमा आचरणविपरीतका कार्यहरू नियन्त्रण गर्न नेपाल प्रहरीले गरेको व्यवस्था

प्रहरी ऐन २०१२ को दफा ९ (३), (४) मा राजपत्राङ्कित प्रहरी अधिकृतलाई नेपाल सरकारले र अन्य मातहत दर्जालाई तोकिएको प्रहरी अधिकृतले कसुरअनुसार बर्खास्त गर्न, सेवाबाट हटाउन, दर्जा वा तलब घटाउन वा अरू सजाय गर्न सक्ने व्यवस्था छ। आचरणविपरीत कार्य गर्नेलाई महत्त्वपूर्ण जिम्मेवारीबाट हटाउने व्यवस्था रहेको र यो किसिमको अभ्याससमेत रहेको पाइन्छ। प्रहरी ऐन, २०१२ कै दफा ३३ क मा कडा अपराधहरू, दफा ३३ ख मा अन्य कडा अपराधहरू, दफा ३४ मा अरू अपराधहरूका सम्बन्धमा अपराध र सजायको व्यवस्था गर्नुका साथै सोही ऐनको दफा ३६ अनुसार विभिन्न तीन तहको प्रहरी विशेष अदालतको स्थापना र गठनसम्बन्धी व्यवस्था गरेको छ। प्रहरी ऐनको दफा ३६(क) मा नेपाल सरकारले राजपत्रमा प्रकाशित गरी छुट्टै प्रहरी विशेष अदालत गठन गर्न सकिने भन्नेसमेत व्यवस्था गरेको छ। यसै गरी प्रहरी नियमावली, २०७१ को परिच्छेद ९ को नियम ९३ देखि १०८ सम्म दान उपहार लिन नहुने, चन्दा लिन नहुने, कम्पनीको स्थापना र सञ्चालन तथा व्यापार व्यवसाय गर्न नहुने, प्रहरी कर्मचारीले बाहिरी प्रभाव पार्न नहुनेजस्ता प्रहरी कर्मचारीले पालना गर्नुपर्ने आचरण सम्बन्धी व्यवस्था गरेको छ। यस्ता आचरणहरू पालना नगरेमा वा नियमावलीमा उल्लिखित अन्य कसुरहरू गरेमा उक्त नियमावलीको नियम १०९ क बमोजिम सामान्य सजाय १०९ ख बमोजिम विशेष सजायलगायत नियम ११३ बमोजिम सेवाबाट हटाउने वा बर्खास्त गर्नेसम्मको प्रावधान छ र यसको यथेष्ठ अभ्याससमेत प्रहरी संगठनमा विद्यमान रहेको पाइन्छ।

प्रहरीले गरेका आचरणविपरीतका कार्यसम्बन्धी उजुरी, जनगुनासो र प्रहरी स्वयंको पीरमर्का, गुनासोसम्बन्धी विषयहरूलाई छानबिन गर्न नेपाल प्रहरीमा २०४५।०५।२२ मा निरीक्षण तथा उजुरी छानबिन शाखाको स्थापना भएको पाइन्छ। २०६१।०८।२८ गतेको निर्णयले यो एकाइ निरीक्षण तथा सुपरिवेक्षण महाशाखाको रूपमा स्थापना भएको देखिन्छ। २०७५।०२।२७ गतेको मन्त्रिपरिषद्बाट स्वीकृत संगठन तथा सर्वेक्षणबमोजिम उक्त निरीक्षणालयको दरबन्दी प्रहरी नायब महानिरीक्षकको व्यवस्था भएको पाइन्छ। २०७७ श्रावणमा स्वीकृत संगठन तथा व्यवस्थापन सर्वेक्षणद्वारा प्रहरी निरीक्षणालय र दरबन्दी प्रहरी नायब महानिरीक्षकको सट्टा अनुगमन तथा सुपरिवेक्षण महाशाखा नामकरण गरी प्रहरी वरिष्ठ उपरीक्षकको नेतृत्व कायम गरेको अवस्था विद्यमान छ। उक्त महाशाखाअन्तर्गत उजुरी छानबिन शाखा, प्रहरी अधिकार

अनुगमन एकाइ र पीरमर्का छानबिन शाखा क्रियाशील रहेका छन्। उक्त विभिन्न शाखामा प्राप्त उजुरी तथा गुनासोबमोजिम छानबिन गर्न विशिष्टीकृत तालिम प्राप्त छानबिन अधिकृतहरू खटाइने व्यवस्था छ। विभिन्न माध्यमहरू/स्रोतहरू जस्तै : संवैधानिक आयोग (अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, मानव अधिकार आयोग आदि), प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय, हेलो सरकार, राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र, गृह मन्त्रालय, प्रहरी महानिरीक्षकको सचिवालय, हटलाइन ११११३, प्रहरी वेबसाइट, सामाजिक सञ्जाल, टेलिफोन, पत्रिका, निवेदन, उजुरी पेटिकालगायतबाट आएका उजुरी, गुनासाहरूको छानबिन गरिने गरिएको पाइन्छ। प्रहरी कर्मचारीले प्राप्त गर्ने सेवा-सुविधा, वृत्ति विकासमा विभेदीकरण, आचरण व्यवहारसम्बन्धी, कर्तव्यपालन नगरेको, अधिकारको दुरुपयोग (धाक, धम्की), आर्थिक अनियमितता (लेखासम्बन्धी), तस्करीलाई प्रश्रय दिएको, सादा पोसाक र कार्यालय प्रमुखको साँठगाँठजस्ता विषयहरूमा उजुरी परेको देखिन्छ। यसरी आएका उजुरीहरूलाई छानबिन समिति गठन गरी छानबिन वा तल्ला निकायहरूलाई छानबिन गरी प्रतिवेदन माग गरी प्रतिवेदनमा आएबमोजिम कारबाही गरिने गरेको देखिन्छ। गत आव ०७८/०७९ मा विभिन्न किसिमका १०१३ उजुरीहरू परेको देखिन्छ भने चालु आव ०७९/०८० को मंसिर महिनासम्ममा ५१९ वटा उजुरीहरू आएको देखिन्छ। त्यसैगरी आर्थिक वर्ष ०७८/०७९ मा छानबिनबाट दोषी देखिएकाहरू विभिन्न दर्जाका १३५ जना प्रहरी कर्मचारीहरूलाई नसिहत दिनेदेखि सेवाबाट हटाउनेसम्मको कारबाही गरेको देखिन्छ। चालु आव ०७९/०८० को मंसिरसम्ममा विभिन्न दर्जाका ६६ जनालाई विभिन्न किसिमका कारबाही भएको देखिन्छ। प्रहरीले गलत मनसाय राखी गलत किसिमले अनुसन्धान गरेमा मुलुकी अपराध (संहिता) ऐन, २०७४ को दफा ९९ मा उल्लिखित बदनियतपूर्वक अनुसन्धान वा अभियोजन गर्न नहुने प्रावधानबमोजिमसमेत जरिवाना, कैद वा भएको हानिनोक्सानीको क्षतिपूर्ति सम्बन्धित कसुरदारबाट पीडितलाई गराउनेसम्मको प्रावधान रहेको छ। प्रहरी सार्वजनिक पद धारण गरेको कर्मचारी भएकाले प्रचलित भ्रष्टाचार नियन्त्रण ऐन, २०५९ र अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ अनुसार भ्रष्टाचारजन्य कार्य गरेकामा सजायको व्यवस्था त छँदैछ। प्रहरी संगठनले आफ्ना कर्मचारीले आचरणविपरीत कार्य गरेमा संगठन आफैँले कारबाही गर्ने र भ्रष्टाचारजन्य कार्य गरेको आधार देखिएमा अनुसन्धानका लागि अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगमा पठाउने गरेको देखिन्छ।

## भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा प्रहरीको भूमिका

भ्रष्टाचार नियन्त्रणका सन्दर्भमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले माग गरेको सहयोग उपलब्ध गराउनु नेपाल सरकारका प्रत्येक संस्थाको दायित्व हो। नेपाल प्रहरीले समेत अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने उद्देश्य प्राप्तिका लागि सहयोग गर्दै आएको छ। प्रमुख जिल्ला अधिकारीलाई अधिकार प्रत्यायोजन गरिएका कतिपय जिल्लाहरूमा भ्रष्टाचारका सम्बन्धमा पक्राउ, खानतलासी, बरामदी लगायतका आयोगका कार्यहरूमा स्थानीय प्रहरीले सघाउ पुऱ्याउँदै आएको छ। अनुसन्धानको सिलसिलामा उपस्थित गराउनुपर्ने व्यक्तिलाई आयोगको अनुरोधबमोजिम उपस्थित गराउने कार्य सम्पादन गर्दै आएको छ। यसैगरी आरोपी, साक्षी उपस्थित गराउने कार्यसमेत आयोगको पत्राचारको आधारमा गराउँदै आएको छ। आयोगबाट दर्ता भएका मुद्दाको सिलसिलामा जारी भएका म्याद पुर्जी तामेलीसम्बन्धी कार्यसमेत प्रहरीले सम्पादन गर्दै आएको छ। यसरी आयोगबाट खटिएको टोलीले माग गरेको सुरक्षा मात्र नभएर केही कार्यविधिगत प्रक्रियाहरूमा समेत प्रहरीले आयोगलाई तदारुकताका

साथ सहयोग र सहजीकरण गर्दै आएको छ। कतिपय भन्सार नाकाबाट राजस्व छली गरेर ल्याइएका सामानहरू, ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवा, काठ, जडीबुटीलगायतका वनपैदावार सामानहरू बरामद गरी राजस्व छली र कतिपय भ्रष्टाचारजन्य कार्यसमेत भएको आधार देखिएमा त्यसतर्फ कारबाही हुन सिफारिस गरिने गरेको देखिन्छ। नक्कली सर्टिफिकेटजस्ता ठगीको कसुरमा अनुसन्धान भएका विषयसमेत सार्वजनिक पदधारण गरेको व्यक्तिको संलग्नता पाइएमा अनुसन्धानका लागि आयोगमा पठाउने गरेको पाइन्छ। कतिपय अबस्थामा दक्षिण कोरियालगायतका केही मुलुकहरूमा प्रहरीबाट भ्रष्टाचारसम्बन्धी सूचनासमेत अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगजस्तो भ्रष्टाचारविरुद्ध कारबाही गर्ने निकायले लिने गरेको पाइन्छ। भ्रष्टाचार पनि संगठित अपराध भएको र विभिन्न किसिमका संगठित अपराधको अनुसन्धानमा प्रहरी संगठन संलग्न हुने भएकाले आयोगले आवश्यक सूचना वा सूचनाको भेरिफिकेसन प्रहरी संस्थालाई प्रयोग गर्न सकेको खण्डमा फलदायी नै हुने देखिन्छ। प्रहरीको जनतासमक्ष व्यापक पहुँच भएकाले आयोगको प्रवर्द्धनात्मक कार्यमा समेत प्रहरी संगठनको सञ्जालको सहयोग लाभदायी नै हुने देखिन्छ। कुनै पनि संस्थाका सदस्यहरूको आचरण ठीक राख्न सके भ्रष्टाचारको घटनामा कमी आउँछ। तसर्थ प्रहरीले आफ्नै संयन्त्रको प्रयोगद्वारा प्रहरी कर्मचारीले आचरण उल्लङ्घन गरेबापत कारबाही गर्ने र छानबिनबाट भ्रष्टाचारजन्य कार्य भएको देखिएमा अनुसन्धान तथा आवश्यक कारबाहीका लागि पठाइएमा कम्तीमा आफ्नो संगठनभित्र हुने भ्रष्टाचारको नियन्त्रण गरी सुशासन कायम गर्न आयोगलाई सघाउ पुग्ने देखिन्छ। भ्रष्टाचारलाई नियन्त्रण गर्न संवैधानिक जिम्मेवारी बोकेको अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको प्रयासलाई सबै सार्वजनिक संस्थाहरूले आफ्नो संस्थाको आन्तरिक शुद्धीकरणका लागि प्रयास गरी सघाउ पुऱ्याउन सक्ने देखिन्छ। नेपाल प्रहरीले यस्ता कार्यहरू गर्दै आएको देखिन्छ, आगामी दिनमा अझ बढी सक्रियता बढाउनुपर्ने देखिन्छ।

## सन्दर्भ सामग्री


- प्रहरी ऐन, २०१२।
- प्रहरी नियमावली, २०७१।
- मुलुकी अपराध (संहिता) ऐन, २०७४।
- Wikipedia.
- Police Corruption, A perspective on its Nature and Control – Herman Goldstein
- Crime, Poverty and Police Corruption in Developing Countries – Jens Chr.Andvig, Odd– Helge Fjeldstad.
- Best Practices in Addressing in Police related Corruption – Krista Lee– Jones.

# भ्रष्टाचारको भयावह स्वरूप आर्थिक अपराध

डा. दामोदर रेग्मी[1]

## पृष्ठभूमि

राज्यले विकासको क्रममा देशका सामयिक आवश्यकताहरू र जनताका माग सम्बोधन गर्न आर्थिक गतिविधिहरू सञ्चालन गर्नुपर्ने हुन्छ। यसका लागि विभिन्न स्रोतहरूको आवश्यकता पर्दछ। यस्ता आवश्यकीय स्रोतहरू राज्यले विभिन्न स्रोतहरूबाट जुटाउने गर्दछ। जसमध्ये राजस्व प्रमुख स्रोतमा पर्दछ। राजस्व संकलन दुई प्रमुख आधारबाट निर्धारित हुने गर्दछ; पहिलो समसामयिक राजस्व नीति, दोस्रो राजस्व संकलनका लागि आवश्यक कानुनी र संस्थागत व्यवस्था, राजस्व संकलनको प्रक्रियात्मक विधि र जनशक्ति व्यवस्था। राजस्व एउटा भारपरक संयन्त्र हो जुन तिर्ने व्यक्ति वा संस्था सकभर यसको भारबाट मुक्त हुन चाहन्छ। यसै कारणले राजस्व नतिर्ने, आय वा कारोबार लुकाउने वा गलत विवरण देखाउने प्रवृत्तिले बढावा पाउने गर्दछ। यसलाई नै राजस्व चुहावट भन्ने गरिन्छ। राजस्व चुहावटका कारण राज्यको स्रोतको आपूर्तिमा संकुचन आउने र स्रोतको अनपेक्षित संकुचनले राज्यका आर्थिक, सामाजिक एवं विकासमूलक कार्य सञ्चालनमा अवरोध उत्पन्न हुन्छ। राजस्वका नीतिगत, कानुनी, संस्थागत र प्रक्रियागत व्यवस्थाहरू जति प्रभावकारी हुन्छन् त्यति नै राजस्व संकलनको प्रक्रिया प्रभावकारी हुन्छ र जति यी पक्षहरू कमजोर हुन्छन् त्यति नै राजस्वको संकलन संकुचन हुने गर्दछ। राज्यको स्रोत अपचलनको प्रमुख कारकको रूपमा स्वीकार गरिने राजस्व चुहावटले आर्थिक गतिविधिमा ह्रास एवं लगानीमैत्री वातावरणमा समेत प्रतिकूल अवस्था सिर्जना हुन्छ। राजस्वको संकलनमा संकुचन ल्याउने उद्देश्यबाट गरिने हरेक गतिविधि गम्भीर आर्थिक अपराधको दायराभित्र पर्दछ र यसबाट जसकसैले पनि उन्मुक्ति पाउनु हुँदैन। यसै अर्थमा पनि राज्यको स्रोत व्यवस्थापन, राजस्व परिचालन एवं राज्यको दायित्व निर्वाहमा राजस्व चुहावट नियन्त्रण र अनुसन्धानका माध्यमबाट स्रोत परिचालन क्षमता अभिवृद्धि गर्नु अत्यावश्यक रहन्छ।

नेपालको सन्दर्भलाई हेर्ने हो भने खुला र अव्यवस्थित सिमाना, अशिक्षा, चेतनाको कमी, सामाजिक उत्तरदायित्वसँगै व्यावसायिक नबनिसकेको निजी क्षेत्र, राजस्व प्रशासनमा विद्यमान विकृति र मनोवृत्तिगत पक्षका कारण राजस्व चुहावट प्रमुख चुनौतीको रूपमा रहेको छ। राजस्व चुहावटको प्रभावकारी नियन्त्रण र व्यवस्थापनले मात्र राज्यले आफ्ना सामयिक आवश्यकताहरूलाई सम्बोधन गर्न सक्दछ। अर्कोतर्फ राजस्व चुहावट एउटा विशिष्ट आर्थिक अपराध भएको कारण यसले बहुआयामिक प्रभाव पनि पार्ने हुँदा नियन्त्रणका लागि संस्थागत, संरचनागत र कानुनी पक्षलाई सबल तुल्याउनु आवश्यक हुन्छ।

१ सचिव, नेपाल सरकार।

यसै गरी आर्थिक अपराधको अर्को स्वरूप सम्पत्ति शुद्धीकरण रहेको छ। गैरकानुनी कार्य गरी आर्जन गरेको सम्पत्तिलाई कानुनी स्रोतबाट प्राप्त भएको देखाउन त्यस्तो सम्पत्तिको वास्तविक स्रोत लुकाउने, प्रकृति बदल्ने वा कारोबार छल्ने कार्य सम्पत्ति शुद्धीकरण हो। सम्पत्ति शुद्धीकरणले भौतिक, भौगोलिक, प्राविधिक, समय, व्यक्तिगत, सांगठनिक आदिजस्ता विषयहरू ओगटेको देखिन्छ। सम्पत्ति शुद्धीकरण व्यक्तिगत र सांगठनिक दुवै प्रकृतिको हुन्छ। संगठनले प्रायः व्यक्तिलाई प्रयोग गरेर सम्पत्ति शुद्धीकरण गर्ने गरेको पाइन्छ। यो सीमारहित अपराध हो र यसको सञ्जाल विश्वव्यापी रूपमा रहेको छ। सम्पत्ति शुद्धीकरणको प्रवृत्ति संसारभर रहेको छ र यो दिनानुदिन बढ्दो क्रममा पनि छ। विश्वको कुल गार्हस्थ्य उत्पादनको करिब २ देखि ५ प्रतिशतसम्म सम्पत्ति शुद्धीकरणसम्बन्धी अपराधले ओगटेको अनुमान छ। सम्पत्ति शुद्धीकरण मूलतः साना अर्थतन्त्रका लागि बढी खतराजनक रहेको छ। नेपालजस्ता सानो र कमजोर अर्थतन्त्र भएको मुलुकमा तुलनात्मक रूपमा यसको नकारात्मक प्रभाव तत्काल पर्ने र आपराधिक व्यक्तिहरूको आकर्षणको केन्द्र बन्ने गरेको पाइएको छ।

राजस्व छली वा चुहावट र सम्पत्ति शुद्धीकरणजस्ता आर्थिक अपराधहरू बढ्दै गएमा यसले स्वस्थ्य व्यावसायिक वातावरणमा ह्रास ल्याउने मात्र नभई अर्थतन्त्रमा थुप्रै नकारात्मक प्रभाव पार्ने गर्दछ। यसर्थ यस्ता कार्यहरू नियन्त्रण हुनु आवश्यक हुन्छ।

यसै अवधारणात्मक पक्षलाई मूर्तरूप दिने प्रयासको सन्दर्भमा राजस्व चुहावट रोकथाम र नियन्त्रणका लागि अर्थ मन्त्रालयमा राजस्व अनुसन्धान महाशाखाले राजस्व चुहावट नियन्त्रणको कार्य गर्ने गरी संस्थागत व्यवस्था गरी तदनुरूप कार्य सञ्चालन हुँदै आएकामा यस कार्यमा थप प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्ने उद्देश्यका साथ २०५० सालमा राजस्व अनुसन्धान विभागको स्थापना भएको हो। राजस्व चुहावटको क्षेत्र बृहत् एवम् चुनौतीपूर्ण बन्दै गएको, चुहावटको प्रकृति नयाँ ढंगबाट विस्तारित र रूपान्तरित बनेको, चुहावटका वैकल्पिक उपायहरू प्रयोग हुँदै गएको सन्दर्भमा राजस्व चुहावटको कार्यमा व्यावसायिकता र प्रभावकारिता ल्याउने र राजस्व चुहावट नियन्त्रणका निमित्त प्रवर्द्धनात्मक र निरोधात्मक उपायको अवलम्बन गरी राजस्व संकलन प्रक्रियामा तीव्रता दिने उद्देश्यबाट राजस्व अनुसन्धान विभाग स्थापना भएको हो। कर र गैरकर राजस्वको चुहावटको सम्भावनालाई नियन्त्रण गर्नु र यस कार्यमार्फत राजस्व संकलनको कार्यमा प्रभावकारिता ल्याउनु, राजस्व चुहावट नियन्त्रणको कार्यमा सहजीकरण र प्रभावकारिता ल्याउनु राजस्व अनुसन्धान विभागको प्रमुख कार्य हो। यसैगरी सम्पत्ति शुद्धीकरण नियन्त्रण गर्न सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभागको स्थापना भएको छ।

पारदर्शी एवं स्वच्छ अर्थतन्त्रको निर्माणका अतिरिक्त उत्तरदायी, पारदर्शी एवं व्यावसायिक राजस्व प्रशासनको संस्थागत विकासमार्फत राजस्व चुहावट र आर्थिक अपराध नियन्त्रणका लागि राजस्व अनुसन्धान विभागलाई निम्नानुसारका उत्तरदायित्वहरू सुम्पिएको छ।

- द्रुततर आर्थिक विकासका लागि अधिकतम राजस्व परिचालन गर्ने आधार तयार गर्ने,
- राजस्व चुहावटलाई प्रभावकारी रूपमा नियन्त्रण गर्ने,
- स्वच्छ र पारदर्शी अर्थतन्त्र निर्माणका लागि वातावरण निर्माण गर्ने,
- राजस्व चुहावट र आर्थिक अपराधसम्बद्ध अनुसन्धान कार्यलाई गति प्रदान गरी राजस्व नीति तथा कानुनको कार्यान्वयन तथा प्रभावकारिता स्तर अभिवृद्धि गर्ने,

- विदेशी विनिमयको अवैध ओसार/पसार तथा अपचलनको अनुसन्धान तथा नियन्त्रण गर्ने,
- स्वच्छ, स्वतःस्फूर्त र अवरोधरहित व्यावसायिक क्रियाकलापको प्रवर्द्धनमार्फत लगानीमैत्री वातावरणको निर्माण गर्ने ।

## नेपालमा आर्थिक अपराधका स्वरूपहरू

- कर छल्ने,
  - कर नतिर्ने, कारोबारको यथार्थ विवरण ढाट्ने,
  - गलत विवरण प्रस्तुत गर्ने,
  - सरकारी संयन्त्रको कमजोर उपस्थिति हुने मार्ग, नाका परिवर्तन गरी मालसामान ओसार पसार गर्ने
  - एक प्रकारको कर संयन्त्रमा आबद्ध भई अन्य कर संयन्त्रको काम गर्ने तर कर नतिर्ने वा छल्ने मनसायले काम गर्ने ।
- अवैध आय आर्जन गर्ने/सम्पत्ति अशुद्धीकरण
  - स्रोत खुल्न नसक्ने आय
  - निषेध गरेका क्षेत्रबाट गरिने आय
- वैदेशिक मुद्राको अवैध प्रयोग
  - वैदेशिक मुद्राको प्रयोगमा स्वीकृत बैंक तथा वित्तीय संस्थाको प्रयोग,
  - तोकिएबमोजिमको परिमाणभन्दा बढी वैदेशिक मुद्रा साथमा राख्नु, ओसारपसार गर्नु, कारोबार गर्नु,
  - निषेध गरिएका वैदेशिक मुद्रा प्रयोग गर्नु, साथमा राख्नु, कारोबार गर्नु,
  - जुन उद्देश्यले वैदेशिक मुद्रा लिएको, आर्जन गरेको वा पाएको हो सोही उद्देश्यअनुरूप स्वीकृत बैंक तथा वित्तीय संस्थामा नराख्नु,
  - वैदेशिक मुद्रा लिएको, आर्जन गरेको, पाएको वा स्थानान्तरण गरेको प्रक्रियालाई ऐन नियमले तोकिएबमोजिम पारदर्शी नबनाउनु,
- अन्य आर्थिक अपराध,
- कम्पनी, पुँजी बजार र बैंकिङ क्षेत्रबाट हुने आर्थिक अपराधलगायतका अन्य विविध प्रकारका आर्थिक अपराधहरू ।

## सम्पत्ति शुद्धीकरण

गैरकानुनी कार्य गरी आर्जन गरेको सम्पत्तिलाई कानुनी स्रोतबाट प्राप्त भएको देखाउन त्यस्तो सम्पत्तिको वास्तविक स्रोत लुकाउने, प्रकृति बदल्ने वा कारोबार छल्ने कार्य सम्पत्ति शुद्धीकरण हो । गैरकानुनी रूपमा आर्जित आयलाई संकलन, कारोबार र संग्रहको रूपलाई विभिन्न चरणमा परिवर्तन वा रूपान्तरणमार्फत वैध बनाउने प्रयास वा प्रक्रिया सम्पत्ति शुद्धीकरण हो । सम्पत्ति शुद्धीकरण वित्तीय कारोबारको त्यस्तो डरलाग्दो पक्ष हो जसमा सामान्यतया कुनै कसुर वा अपराधिक कार्यबाट आर्जित आम्दानीलाई वैध सम्पत्तिमा बदलेर विभिन्न ढंगले कानुनी हैसियत दिने प्रयास गरिन्छ। यसरी हुने आय आतङ्कवादी

क्रियाकलापमा वित्तीय लगानीको रूपमा प्रयोग हुने वा आतङ्कवादी क्रियाकलापमा भएको वित्तीय लगानीले आयको अर्को नयाँ शृङ्खला जन्माउन सक्दछ। व्यक्तिगत वा सांगठनिक रूपमा हुने आतङ्कवादी क्रियाकलापहरूमा प्रत्यक्ष वा परोक्ष रूपमा आर्थिक सहयोग गर्ने कार्य आतङ्कवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानी हो। राज्य संयन्त्रको कमजोर पक्षलाई उपयोग गरी विभिन्न जटिल तथा बहुचक्रीय प्रक्रियामार्फत यस्तो कारोबार गर्ने गरेको पाइन्छ।

यस्तो क्रियाकलाप निश्चित क्षेत्र, वर्ग वा देशमा मात्र सीमित नरही राज्यको समग्र कानुनी, वित्तीय र सुरक्षा प्रणालीलाई कमजोर बनाई अपराध र अपराधीलाई नै शक्तिशाली बनाउँछ। यसका अतिरिक्त मुलुकको वित्तीय प्रणालीको सकारात्मक अन्तरसम्बन्ध, सन्तुलन तथा विकासमा नकारात्मक असर पुऱ्याई समग्र विश्व वित्तीय प्रणालीमा समेत गम्भीर असर पुऱ्याउँछ। यसै कारणले सम्पत्ति शुद्धीकरण नियन्त्रण सर्वसरकारहरूको साझा सरोकारको विषय हो। सम्पत्ति शुद्धीकरण प्रभावकारी रूपमा नियन्त्रण नभएसम्म मुलुकमा स्थिरता, स्थायित्व तथा समुन्नति कायम हुन नसक्ने भएकाले विश्वका अधिकांश मुलुकहरूले यस सम्बन्धमा विशेष रणनीतिक रूपमा कानुनी, संरचनागत र अनुसन्धानात्मक व्यवस्था गरेका छन्। नेपालले पनि यस्ता अपराधहरूको प्रभावकारी निवारण गर्न रणनीतिक रूपमा निवारणात्मक, नियन्त्रणात्मक तथा दण्डात्मक व्यवस्था गर्दै आएको छ।

## सम्पत्ति शुद्धीकरणका प्रमुख सम्भाव्य क्षेत्रहरू

- आतंककारी कार्य र आतंकवादमा भएको वित्तीय लगानी,
- लागूऔषध कारोबार, भ्रष्टाचार,
- अवैध हातहतियारको कारोबार,
- मानव तस्करी तथा अमूल्य वस्तु, जनावर र बोटबिरुवाको तस्करी,
- सीमा तस्करी, चिट्ठा ठगी,
- माफिया सञ्चालन, हुन्डी व्यापार,
- अपहरण र फिरौती,
- चोरी र डकैती (पाइरेसी), राजस्व छली
- कुनै पनि गैरकानुनी कार्य वा कालो धन सेतो पार्ने कार्यहरू।

## सम्पत्ति शुद्धीकरणका तहहरू

### (क) गैरकानुनी रूपमा प्राप्त आयको संग्रह गर्ने

पहिलो चरणमा गैरकानुनी रूपमा प्राप्त आय कुनै बैंक वा वित्तीय संस्थामा जम्मा हुने गर्दछ। यस्तो रकम विभिन्न रूप खासगरी निक्षेप, मनी अर्डर, धनादेश, द्रुत सन्देश, तार स्थानान्तरण वा अन्य उपयुक्त विधिबाट बैंक तथा वित्तीय संस्थामा जम्मा हुने गर्दछ। सम्भावित आशंकाबाट बच्नका लागि ठूलो मात्राको रकमलाई खण्डखण्ड गरी विभिन्न बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूमा जम्मा गर्ने र आवश्यकताअनुसार प्रयोग गर्ने गरिन्छ।

(ख) **रकमको खण्डीकरण र तहीकरण गर्ने**

दोस्रो चरणमा त्यस्तो रकमको स्रोत एवं उत्पत्तिको जानकारी मेटाउने वा आशंका उत्पन्न नहोस् भन्नका लागि थप अलग्याउने वा दूरी बढाउने प्रयास गरिन्छ। यसका लागि विभिन्न जटिल एवं बहु–चक्रीय वित्तीय कारोबारको सहारा लिने गरिन्छ। यसअन्तर्गत सेयर, डिबेन्चरको खरिद–बिक्री गर्ने, देशभित्रै वा बाहिरका विभिन्न देशमा आफ्नो वा आफन्तको नाममा रहेका खाताहरूमा दूरसञ्चारमार्फत रकम स्थानान्तरण गर्ने तथा अस्तित्वमा नभएका वस्तु तथा सेवाको भुक्तानी गर्ने जस्ता क्रियाकलापहरू देखाएर त्यस्तो रकमको तहकीकरण हुने गर्दछ।

(ग) **सम्पत्तिको एकीकरण र मूल प्रवाहीकरण गर्ने**

यस चरणमा विभिन्न क्षेत्रहरूमा छरेर राखिएको रकमलाई एकीकृत गरी वैधानिक क्षेत्रमा प्रवाह गर्ने गरिन्छ। यस क्रममा घरजग्गा कारोबार, व्यापार व्यवसाय, स्थायी सम्पत्ति वा संस्थागत क्षेत्र आदिमा लगानी हुने गर्दछ। यसरी पटक–पटकको स्थानान्तरण र वैध बनाउने प्रयासबाट गैरकानुनी आम्दानीलाई शुद्ध सम्पत्तिको रूपमा रूपान्तरण गरी शुद्धीकरण गर्ने कार्य सम्पन्न हुने गर्दछ।

## सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण किन ?

- सम्पत्ति शुद्धीकरण एक आर्थिक अपराध भएकाले त्यसलाई निरुत्साहित गर्न,
- शंकास्पद कारोबार पहिचान गरी सम्भावित अभियुक्तलाई अनुसन्धान, तहकिकात एवं अभियोजन गरी कानुनी दायरामा ल्याउन,
- सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतंकवादी क्रियाकलापमा हुने लगानीलाई नियन्त्रण गर्न,
- सम्पत्ति शुद्धीकरण गर्नेलाई कानुनको दायरामा ल्याई दण्ड सजाय गर्न,
- सम्पत्ति शुद्धीकरण र आतंककारी कार्यमा वित्तीय लगानी हुने कार्यबाट आर्जित सम्पत्ति जफत गर्न,
- सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारणमा राष्ट्रिय, क्षेत्रीय एवम् अन्तर्राष्ट्रिय सहयोगको विनिमय गर्न,
- भविष्यमा गैरकानुनी कार्यबाट सम्पत्ति शुद्धीकरण गर्न नसक्ने वातावरण सिर्जना गर्न
- अर्थतन्त्रको स्वास्थ्य ढंगले विकास गर्न।

## सम्पत्ति शुद्धीकरण नियन्त्रणका लागि अपनाइनुपर्ने कार्यहरू

**प्रवर्द्धनात्मक कार्य**

- सचेतना कार्य,
- नियमित अन्तरक्रिया,
- जोखिमका क्षेत्रहरू पहिचान,
- सुधारका कार्यहरू।

**निदानात्मक कार्य**

- सूचना र उजुरी संकलन,
- प्रारम्भिक अनुसन्धान,
- विशेष अनुसन्धान।

**उपचारात्मक कार्य**

- कानुनी परामर्श,
- मुद्दा अभियोजन,
- कारबाही

## उपसंहार

आर्थिक अपराध नियन्त्रणद्वारा राज्यको अर्थतन्त्रलाई सबल गराउने कार्यमा सम्बद्ध निकायहरूको भूमिका निश्चय पनि महत्त्वपूर्ण छ। यसमा अनुसन्धानका कार्यहरू नकारात्मक शैलीको हुने र यही नकारात्मकताले सम्बद्ध उद्यमी, व्यवसायीहरूमा सकारात्मताको सन्देश प्रवाहित हुने र यसले राजस्व संकलनको मूल जिम्मेवारी लिएर बसेका अन्य सम्बद्ध राजस्व प्रशासनसँग सम्बन्धित विभागहरूको कार्यक्षमतामा समेत सकारात्मक प्रभाव पार्न सक्ने हुन्छ। तथापि नकारात्मक प्रवृत्तिको कार्यशैलीको अव्यवस्थित र अमर्यादित प्रयोगले व्यावसायिक वातावरणमा अनावश्यक आतंक सिर्जना हुन सक्ने, नियामक निकायको हैसियतले हर क्षेत्र र स्थानमा अनावश्यक चेकिङ गर्नाले व्यवसायीहरूले अनावश्यक हैरानी भोल्नुपर्ने स्थिति आउने मात्र होइन उनीहरूको कारोबार लागतसमेत बढ्न जाने हुन्छ। यस कार्यमा उचित सजगताको आवश्यकता पर्दछ। त्यस्तै दृश्य वस्तुको आवागमन र बिक्री वितरणको परम्परागत व्यापारिक शैलीको साथसाथै अहिले आएर अदृश्य वस्तु (इन्टरनेटलगायतका कम्प्युटरजन्य सेवा) को कारोबारलाई समेत चुहावटमुक्त बनाउने कार्य व्यावहारिक रूपले बढी चुनौतीपूर्ण छँदैछ। यस परिवेशमा यी निकायहरूको भूमिका अझै बढी प्रभावकारी, सार्थक, व्यवसायीमैत्री र कुशल समन्वयकर्ता बन्नु अपरिहार्य देखिन्छ। यसको अतिरिक्त यस प्रकृतिका आर्थिक अपराध नियन्त्रण बहुक्षेत्रको एकीकृत प्रयासहरूबाट मात्र सम्भव हुने भएकाले नेपाल सरकारका सम्बद्ध निकायहरू, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, अन्य सरकोकारवालाहरूबीच दरिलो समन्वय संयन्त्रसमेत स्थापित गर्नु आवश्यक हुन्छ।

## सन्दर्भ सामग्री


- राजस्व पत्रिकाका विभिन्न अंकहरू, नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय, सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र।
- आर्थिक सर्वेक्षण, विभिन्न वर्ष, नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय।
- नेपालको अन्तरिम संविधान २०६३, नेपाल कानुन किताब व्यवस्था समिति, काठमाडौं।
- बजेट वक्तव्य, विभिन्न वर्ष, नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय।
- www.mof.gov.np
- www.dmli.gov.np

# भ्रष्टाचार नियन्त्रण : सामूहिक दायित्व र जिम्मेवारी

दिपेश घिमिरे[1]

## विषय प्रवेश

भ्रष्टाचार मूलतः भ्रष्ट र आचार गरी दुईवटा शब्द मिलेर बनेको छ। भ्रष्टको अर्थ तलतिर गिरेको, खराब, पतित, दूषित वा बिग्रेको भन्ने लाग्छ भने आचारको अर्थ चरित्र, चालचलन, रीतिरिवाज, सदाचार भन्ने हुन्छ।[२] यसको अर्थ खराब, बिग्रिएको वा पतित चालचलन तथा चरित्र नै भ्रष्टाचार हो। समकालीन विश्वमा भ्रष्टाचार एक डरलाग्दो सामाजिक समस्याको रूपमा देखा परेको छ। अल्पविकसित तथा अविकसित देशको अविकासको खास कारण नै भ्रष्टाचार भएको देखिन्छ। यस्ता देशका सरकार, तथा अन्य सरकारी तथा गैरसरकारी निकायहरू भ्रष्टाचार तथा अनियमितताको दुष्चक्रमा फस्न पुगेका छन्। नेपाल पनि यसबाट अपवाद छैन। पछिल्लो समयमा सञ्चारमाध्यमहरूमा एकपछि अर्को गर्दै सार्वजनिक भइरहेका भ्रष्टाचारजन्य घटनाहरू, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग तथा राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रमा परेका उजुरी, महालेखापरीक्षकको प्रतिवेदनले देखाएको उच्च तहको बेरुजुले नेपालमा भ्रष्टाचारको अवस्था के कस्तो रहेको छ भनेर सहजरूपमा अनुभव गर्न सकिन्छ। अझ पछिल्लो समय केन्द्रीय तहदेखि स्थानीयस्तरसम्म भ्रष्टाचार कसरी संस्थागत हुदै गइरहेको छ।[३] ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलले हरेक वर्ष सार्वजनिक गर्दै आइरहेको करप्सन परसेप्सन इन्डेक्सले नेपाल अति भ्रष्ट मुलुकको सूचीमा निरन्तर परिरहेको छ। सन् २००४ देखि ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलले प्रकाशित गर्दै आइरहेको सूचकांकलाई हेर्ने हो भने नेपाल संसारका अति भ्रष्टाचार हुने र द्रुतगतिमा भ्रष्टाचार बढ्ने देशहरूमध्येमा पर्दछ। सन् २०२१ मा नेपाल ३३ अंक पाएर ११७ औं स्थानमा रहेको छ। नेपाल दक्षिण एसियामा अफगानिस्तान पछिको अति भ्रष्ट देश हो।[४]

भ्रष्टाचारका विभिन्न कारणहरू रहेका देखिन्छन्। कतिपय विद्वान्ले यसको आर्थिक कारणमा जोड दिएका छन् भने कतिपयले कानुनी अवस्थामा जोड दिएका छन्। कतिपयले भने सामाजिक संरचनात्मक कारणहरू हुने कुरामा जोड दिएका देखिन्छन्। यस पंक्तिकारले सन् २०१४ मा गरेको एक अनुसन्धानले

१ उपप्राध्यापक, समाजशास्त्र केन्द्रीय विभाग, त्रिभुवन विश्वविद्यालय।

२ शर्मा, बालचन्द्र (२०५७)। नेपाली शब्दकोश। काठमाडौं : सृष्टि प्रकाशन।

३ Ghimire, D. K. (2018). Decentralization and Corruption: Does Decentralization Lead to Corruption in Local Level in Nepal?. Molung Educational Frontier, 8, 17–36. https://doi.org/10.3126/mef.v8i0.22438.

४ https://www.transparency.org/en/cpi/2021 Access on 3 December 2022.

भ्रष्टाचारको सामाजिक संरचनात्मक कारण हुने तथ्य पाएको थियो। उक्त अनुसन्धानले नेपालमा राजनीतिक संक्रमणको कारण भ्रष्टाचार बढिरहेको देखाएको थियो। राजनीतिक संक्रमणको आडमा गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन गर्नेहरूको संख्या पनि निकै बढ्दै गइरहेको, आफ्ना दल वा गुटका कार्यकर्ता, नेता, अनुयायीले गरेको भ्रष्टाचारलाई उन्मुक्ति दिनका लागि राजनीतिक दलहरूले कानुनी शासनलाई पूर्णरूपमा उपेक्षा गरेका भेटिएको थियो। कानुन कार्यान्वयन नगर्ने र गर्न खोजे भ्रष्टाचारको मुद्दालाई राजनीतिकरण गरिदिने राजनीतिक दलका गलत क्रियाकलापले देशमा भ्रष्टाचारजन्य घटनाहरू बढ्दै गइरहेका तथ्य उक्त अनुसन्धानले देखाएको थियो।[५]

नेपालमा विभिन्न प्रयास र प्रयत्नका बावजुद पनि भ्रष्टाचार नियन्त्रण हुन सकिरहेको छैन। भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि भनेर करिब डेढ दर्जन निकायहरू नेपालमा स्थापित छन्।[६] यस्ता निकायहरूका बीचमा समन्वय नहुँदा तथा प्रभावकारी ढंगले कार्य सञ्चालन गर्न नसक्दा भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा असर परेको देखिन्छ। तर नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने प्रमुख दायित्व अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको मात्र हो भन्ने भाष्य आम तहमा स्थापित भएको छ। यस लेखमा नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणको सन्दर्भमा स्थापित यही भाष्यमाथि प्रश्न गर्ने प्रयत्न गरिएको छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने दायित्व अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको मात्र नभएर अन्य निकायहरूको पनि जिम्मेवारी र दायित्व हो भन्ने यस लेखको निष्कर्ष रहेको छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणका निकायहरूको पुनःसंरचना के कसरी गर्न सकिन्छ भन्ने सवालमा यो लेख केन्द्रित छ।

## भ्रष्टाचार नियन्त्रणका प्रमुख निकायहरू

नेपालमा विसं २०७२ सालमा जारी भएको नेपालको संविधानको धारा २३८ र धारा २३९ मा भ्रष्टाचारजन्य कसुरमा अनुसन्धान गर्ने र मुद्दा दायर गर्नेसमेतको प्रयोजनका लागि अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको व्यवस्था गरेको छ। संविधानको धारा २३९ को उपधारा ६ बमोजिम भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि विभिन्न कानुनसमेत बनेका छन्। जसमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८, भ्रष्टाचार निवारण ऐन २०५९, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान नियमावली, २०५९ लगायत रहेका छन्। यस्ता कानुनी व्यवस्थाले भ्रष्टाचार नियन्त्रणको प्रमुख दायित्व अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलाई तोकेको देखिन्छ। तर नेपालको संविधानले सम्पूर्ण निकायको भ्रष्टाचारको बारेमा आवश्यक अनुसन्धान गर्ने र छानबिन गरी मुद्दा दायर गर्ने जिम्मेवारी अख्तियारलाई दिएको देखिँदैन। नेपालको संविधानको धारा २३९ को उपधारा (१) र (२) ले संवैधानिक निकायका पदाधिकारी, सेना, अदालतका न्यायाधीशहरूलाई भ्रष्टाचारजन्य कसुरमा कारबाही गर्नका लागि छुट्टै व्यवस्था गरेको छ।

---

५ Ghimire, D.K. (2015). Political Corruption in Nepal: A Socio-Structural Perspectives. Bhaktapur: Governance Watch.

६ Ghimire, D.K. (2018). The State of Corruption and Anti- Corruption in Nepal at a Glimpse. Contemporary Social Sciences, 27(4): 72-83. DOI : 10.29070/27/58310 .

तालिका नं. १ नेपालमा भएका भ्रष्टाचार नियन्त्रणसँग सम्बन्धित कार्य गर्ने केही निकायहरू

| क्र.सं. | निकायको नाम | कार्यक्षेत्र |
|---|---|---|
| १ | अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग | भ्रष्टाचारको बारेमा अनुसन्धान गर्ने, मुद्दा दायर गर्ने। भ्रष्टाचार नियन्त्रण सम्बन्धी प्रचारात्मक, प्रवर्द्धनात्मक तथा उपचारात्मक सबै कार्य गर्ने |
| २ | राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र | भ्रष्टाचार नियन्त्रणसम्बन्धी प्रचारात्मक तथा प्रवर्द्धनात्मक कार्य गर्ने |
| ३ | विशेष अदालत | भ्रष्टाचारसम्बन्धी मुद्दाको फैसला गर्ने |
| ४ | महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय | भ्रष्टाचारसम्बन्धी मुद्दामा वकालत गर्ने |
| ५ | न्याय परिषद् | न्यायालयमा भएका भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा कार्य गर्ने |
| ६ | राजस्व अनुसन्धान विभाग | राजस्व चुहावट तथा छलीसम्बन्धी सवालमा छानबिन गर्ने, मुद्दा दायर गर्ने |
| ७ | संसदीय समितिहरू | देशमा विद्यमान भ्रष्टाचारसम्बन्धी सवालमा निगरानी गर्ने अनुसन्धान गर्ने। |
| ८ | महालेखापरीक्षकको कार्यालय | सार्वजनिक निकायले गरेका खर्चको लेखापरीक्षण गर्ने |
| ९ | सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग | सम्पत्ति शुद्धीकरण र आतंकवादी गतिविधिहरूमा वित्तीय लगानी नियन्त्रणको अनुसन्धान गर्ने |

माथिको तालिकाले पनि के प्रस्ट देखाउँदछ भने भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने कार्य अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको एकल प्रयासबाट मात्र सम्भव छैन। विद्यमान कानुनले भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि विभिन्न क्षेत्रगत तथा निकायगत कानुनहरू बनाएको छ। सोहीअनुसार विषयगत भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्नका लागि सोहीअनुसारका निकायलाई जिम्मेवारी तोकिएको छ। यस्ता निकायहरूको बीचमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण सम्बन्धित ज्ञान तथा बुझाइ आदानप्रदान गर्ने, एकआपसमा सरसहयोग आदानप्रदान गर्ने कुनै स्पष्ट प्रणालीसमेत विकास भएको छैन। अझ कतिपय क्षेत्र भ्रष्टाचार नियन्त्रणको कानुनी दायराभित्र नै आइसकेको देखिँदैन। उदाहरणका लागि भ्रष्टाचारविरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धि २००३ मा भएका प्रावधानलाई लिन सकिन्छ। उक्त महासन्धिले निजी तथा गैरसरकारी क्षेत्रमा हुने भ्रष्टाचारजन्य कसुरलाई कानुनी कारबाहीको दायराभित्र ल्याउनुपर्ने व्यवस्था गरेको छ। नेपालले उक्त महासन्धि सन् २००५ मा औपचारिक रूपमा अनुमोदनसमेत गरिसकेको छ। तर करिब १७ वर्ष बितिसक्दा पनि महासन्धिले व्यवस्था गरेअनुसारको निजी र गैरसरकारी क्षेत्रमा हुने भ्रष्टाचारको बारेमा छानबिन गरी मुद्दा दायर गर्ने गरी कुनै कानुन निर्माण हुन सकेको छैन।

भ्रष्टाचार नियन्त्रणसम्बन्धी कतिपय कानुनी व्यवस्था भएर पनि ती आफैँमा निष्क्रिय वा प्रभावहीन रहेका देखिन्छन्। उदाहरणका लागि नेपाली सेनाभित्रको भ्रष्टाचारको बारेमा छानबिन गर्ने र कारबाही गर्न अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको अधिकारक्षेत्र भित्र पर्दैन। यसका लागि सैनिक ऐन, २०६३ को

दफा ६२ मा केही व्यवस्था गरिएको छ। जहाँ भ्रष्टाचार, चोरी, यातना र बेपत्ताको कसुरसम्बन्धी विशेष व्यवस्था छ। यसअन्तर्गतको कसुरको अनुसन्धान तथा तहकिकात गरी मुद्दा दायर गर्ने प्रयोजनका लागि नेपाल सरकारले तोकेको नायब महान्यायाधिवक्ता अध्यक्ष र रक्षा मन्त्रालयको कानुन शाखाको प्रमुख र प्राड विवाकको कम्तीमा सेनानी स्तरको प्रतिनिधि गरी दुई जना सदस्य रहने समितिको व्यवस्था छ। यसमा भ्रष्टाचारसम्बन्धी मुद्दाको सुरु कारबाही र किनारा गर्ने अधिकार सैनिक अदालतलाई दिइएको छ। अनि सैनिक अदालतमा न्याय परिषद्ले तोकेको पुनरावेदन अदालतका न्यायाधीश अध्यक्ष, रक्षा मन्त्रालयका सचिव र प्राड विवाकका प्रमुख सदस्य रहने व्यवस्था छ। सैनिक ऐनले गरेको यस व्यवस्थाले नेपाली सेनाभित्र भइरहेको वा हुन सक्ने भ्रष्टाचार तथा अख्तियार दुरुपयोगका बारेमा छानबिन गर्ने तथा मुद्दा चलाउने कार्य नै हुन सकेको छैन। यो निकाय निष्क्रिय प्रायः रहेको देखिन्छ।

भ्रष्टाचार नियन्त्रणको कार्यमा छानबिन, अनुसन्धान तथा अभियोजन गर्ने दायित्व र जिम्मेवारी अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको हो। यसपछि भ्रष्टाचारजन्य कसुरका सम्बन्धमा फैसला गर्ने जिम्मेवारी र दायित्व विशेष अदालतको हुन्छ। विशेष अदालत स्वयंले कतिपय अवस्थामा भ्रष्टाचारको गम्भीरतालाई नै नबुझीकन फैसला गरेको देखिन्छ। केही उदाहरण हेरौँ। एक करोड १८ लाख २७ हजार रुपैयाँ बराबरको गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जनको कसुरमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले २०७३ भदौ २० गते मेडिकल सुपरिटेन्डेन्ट डा. रामाशंकर ठाकुरविरुद्ध विशेष अदालतमा मुद्दा दायर गरेको थियो। करिब साढे ५ वर्षपछि २०७८ चैत १३ गते विशेष अदालतले प्रतिवादीले त्यत्ति त आम्दानी गरेका होलान् भनी अनुमान गर्दै सफाइ दियो।

यसैगरी अख्तियारले सामाजिक सुरक्षा भत्तामा अनियमितता भएको बारेमा २०७५ पुस २२ गते विशेष अदालतमा मुद्दा दायर गरेको थियो। उक्त मुद्दामा विशेष अदालतले २०७८ चैत २० गते फैसला गरेको थियो। उक्त फैसलामा मृत्यु भइसकेका मानिसले 'भत्ता पाएनौं नभनेको' भन्दै गाविस सचिवलाई सफाइ दिएको थियो। साथै यसरी भ्रष्टाचार गर्नेबाट उक्त रकम फिर्ता ल्याउन नसक्ने फैसलामा उल्लेख गरेको छ। यी त केही उदाहरण मात्रै हो। भ्रष्टाचार नियन्त्रणको कार्यमा अदालतको भूमिका अत्यन्तै महत्त्वपूर्ण रहन्छ। तर अहिलेका कतिपय नजीरले त्यस्तो नभएको हो कि भन्ने देखाउँदछ।

यसैगरी भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि राजनीतिक दलको जिम्मेवारी अत्यन्तै महत्त्वपूर्ण रहन्छ। तर नेपालमा राजनीतिक दलहरूले भ्रष्टाचार नियन्त्रणलाई गम्भीरताका साथ लिएको देखिँदैन। भ्रष्टाचारको आरोपमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले विशेष अदालतमा मुद्दा दायर गरेका अभियुक्तहरूलाई राजनीतिक दलहरूले टिकट दिइरहेका छन्। अनि आम मतदाताले त्यस्तै उम्मेदवारलाई मतदान गरेर निर्वाचित गरिरहेका छन्। यसले भ्रष्टाचार नियन्त्रणको क्षेत्रमा अत्यन्तै नकारात्मक असर पारिरहेको देख्न सकिन्छ।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले त भ्रष्टाचारको सम्बन्धमा उपचारात्मक काममा बढी संलग्नता रहने हो। सार्वजनिक निकायमा भ्रष्टाचार हुनबाट रोक्ने, भ्रष्टाचार हुन नदिने कार्य सम्बन्धित देशको कार्यकारी प्रमुखको हो। नेपालमा अहिलेसम्म कार्यकारी प्रमुखले भ्रष्टाचार नियन्त्रणको सन्दर्भमा आफ्नो दायित्व र जिम्मेवारीलाई हृदयंगम गर्न सकेको देखिँदैन। भ्रष्टाचार नियन्त्रणको प्रचारात्मक तथा प्रवर्द्धनात्मक कार्यका लागि प्रधानमन्त्री कार्यालयअन्तर्गत राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र स्थापना भएको छ। प्रधानमन्त्रीकै मातहतमा सम्पत्ति शुद्धीकरण विभाग, राजस्व अनुसन्धान विभागलगायतका महत्त्वपूर्ण निकायहरू रहेका छन्। तर यस्ता निकायहरूले प्रभावकारी ढंगले कार्य गर्न सकेको देखिँदैन। प्रधानमन्त्रीले

राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रको नियमित बैठक राख्ने, प्रभावकारी ढंगबाट त्यसलाई परिचालन गर्ने, सम्पत्ति शुद्धीकरण विभागको सक्रियता बढाउने कार्यसमेत प्रभावकारी ढंगबाट हुन सकेको छैन। राष्ट्रिय सदाचार पद्धति निर्माण गर्ने, भ्रष्टाचार नियन्त्रणसम्बन्धी रणनीति बनाउने त्यसको प्रभावकारी ढंगले कार्यान्वयन गर्ने सन्दर्भमा नेपालका प्रधानमन्त्रीले कुनै कार्य गर्न सकेको देखिँदैन। बरु कतिपय अवस्थामा अख्तियारले भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि प्रभावकारी ढंगले काम गर्न नसकेको कारण समस्या बढ्दै गएको अभिव्यक्ति दिइरहेको देखिन्छ।

विसं २०७२ सालमा जारी भएको नेपालको संविधानले यसअघिको अन्तरिम संविधान २०६३ मा भएको अनुचित कार्यको क्षेत्राधिकार अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको हुने व्यवस्थालाई कटौती गरिदिएको छ। अनुचित कार्य भन्नाले सार्वजनिक पद धारण गरेको कुनै पनि व्यक्तिले जानी जानी वा लापरबाहीपूर्वक आफ्नो अधिकारभित्रको कुनै पनि काम गर्न इन्कार गरेको वा आफ्नो अधिकार नभएको कुनै पनि काम गरेको, कुनै निर्णय वा आदेश गर्दा बाध्यात्मक रूपले अपनाउनुपर्ने कार्यविधिको पालना नगरेको, आफूलाई प्राप्त अधिकार सम्बन्धित कानुन, निर्णय वा आदेशविपरीत अर्कै उद्देश्य वा कार्यमा प्रयोग गरेको, आफ्नो तजबिजी अधिकार बदनियत साथ वा स्वेच्छाचारी रूपमा प्रयोग गरेको, अन्य कार्यालय, अधिकारी वा कर्मचारीको कार्यमा अनाधिकार बाधा उत्पन्न गरेको वा त्यस्तो कार्यालय, अधिकारी वा कर्मचारीलाई दबाब दिई कुनै अनधिकृत कार्य गराएको, आफूले गर्नुपर्ने कुनै कार्य नगरी अन्य कार्यालय वा अन्य अधिकारी कहाँ पठाई आफ्नो उत्तरदायित्व पन्छाएको, आफ्नो पदको प्रकृतिअनुसार पालन गर्नुपर्ने कुनै पदीय कर्तव्यपालन नगरेको, आफ्नो मातहतमा रहेको कर्मचारी वा आफ्नो प्रभावमा रहेको व्यक्तिलाई अनुचित दबाब दिई वा प्रलोभनमा पारी आफ्नो अनुकूलको काम गराएको, आफूलाई पदीय हैसियतले प्राप्त उन्मुक्ति, सुविधा वा सहुलयतको दुरुपयोग गरेको लगायतका विषयहरू समावेश हुने अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन २०४८ को दफा (३)मा उल्लेख गरिएको छ। नेपालको संविधानले अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबाट कटौती गरेको यस अनुचित कार्यसम्बन्धी अधिकार अहिलेसम्म पनि अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन २०४८ मा विद्यमान छ। तर नेपालको संविधानमा यस्तो अनुचित कार्यसम्बन्धी कसुरमा छानबिन गर्ने तथा कारबाही गर्ने कुरालाई आयोगको कार्यक्षेत्रबाट हटाएको छ र हालसम्म यस्तो विषयमा छानबिन गर्ने तथा कारबाही गर्ने कुनै पनि निकाय तोकिएको छैन। यसले सार्वजनिक निकायमा अनुचित कार्य गर्ने प्रवृत्ति झाँगिएर गएको छ।

राज्यसंयन्त्र तथा राजनीतिक वृत्तबाटै भ्रष्टाचारीलाई संरक्षण दिने काम भइरहेको छ। राजनीतिक दलसँगको आबद्धता, विचार र राजनीतिक सिद्धान्तलाई हेरेर भ्रष्टाचारलाई परिभाषित गर्न थालिएको छ। यसले भ्रष्टाचारलाई संस्थागत हुन सहयोग गरेको छ। पैसा, पद र पहुँचले अधिकारीहरूलाई प्रभाव पार्ने र त्यसबाट फाइदा लिने संस्कृतिले गर्दा भ्रष्टाचार नियन्त्रणको काम प्रभावकारी रूपमा अगाडि बढ्न सकेको छैन। जबसम्म भ्रष्टाचारलाई राजनीतीकरण गर्ने संस्कार रहिरहन्छ र भ्रष्टाचारलाई विशुद्ध सार्वजनिक अपराधको रूपमा लिने संस्कृतिको विकास हुँदैन तबसम्म भ्रष्टाचारको समस्या बढ्दै जान्छ। यसै गरी देशमा झाँगिएको दण्डहीनताले गर्दा अनियमितता गरेर कमाएको सम्पत्ति सकेसम्म छानबिनमै नपर्ने यदि परिहाले पनि त्यस्तो मुद्दा जित्ने अवस्था छ। यदि मुद्दा हारेमा कमाएको भन्दा कम तिर्नुपर्ने कानुनी अवस्था नेपालमा विद्यमान छ। यस्तो कानुनी अवस्थाले दण्डहीनतालाई बढाउँदछ अनि दण्डहीनताले भ्रष्टाचारलाई बढाउने नै भयो। नेपालमा कहिल्यै पनि भ्रष्टाचार नियन्त्रण राज्यको चासो, राजनीतिक दलहरूको इच्छाशक्ति र र कर्मचारीतन्त्रको प्राथमिकताको विषय बन्न सकेन।

## भ्रष्टाचार नियन्त्रण : कसरी

वास्तवमा भ्रष्टाचार स्वार्थ, लोभ, मोहजस्ता व्यक्तिगत कारणले मात्र हुने होइन। व्यक्तिको स्वार्थ, लोभ, मोह पनि यही समाजको उत्पादन हो। भ्रष्टाचारका लागि सामाजिक कारणहरू जबरजस्त रूपमा रहेका हुन्छन्। समाज तथा परिवार र त्यसका सदस्यहरूले अंगीकार गरेको सामाजिक मूल्य मान्यता, परिवार तथा नातागोताको अपेक्षा र दबाब, छरछिमेकको दृष्टिकोण, धर्म संस्कारले निर्माण गरिदिएका मूल्यमान्यताहरू, राजनीतिक दलको पारदर्शिताको प्रतिबद्धता, राज्यको प्रकृति, कानुन र त्यसको कार्यान्वयनको अवस्थालगायतका सवाल भ्रष्टाचारको प्रमुख कारणको रूपमा विकास हुँदै छन्। यसको अर्थ अब भ्रष्टाचारीलाई गरिने कारबाहीले मात्र भ्रष्टाचार पूर्ण रूपमा नियन्त्रणमा आउन सक्दैन बरु व्यक्तिलाई भ्रष्ट बनाउनका लागि प्रेरित गर्ने सामाजिक संरचना, संस्था तथा अवस्थाको पहिचान गरेर त्यसलाई पनि भ्रष्टाचार नियन्त्रणको दायराभित्र ल्याउनु अत्यावश्यक छ। यो अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले मात्र गर्न सक्ने कार्य होइन। यसमा त समाजमा रहेका बहुसरोकारवालाको महत्त्वपूर्ण भूमिका रहन्छ।

अख्तियारलाई कानुनी रूपमा बलियो बनाउनु भ्रष्टाचार नियन्त्रणको एक प्रमुख र अनिवार्य पूर्वसर्त हो, तर सम्पूर्ण होइन। यसले मात्र भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न सक्दैन। भ्रष्टाचार नियन्त्रणको तीनवटा पक्ष प्रचारात्मक, निरोधात्मक र उपचारात्मक विधिलाई समान महत्त्व दिएर अगाडि बढाउनुपर्छ। यसमध्ये प्रचारात्मक र प्रवर्द्धनात्मक कार्यमा प्रधानमन्त्री कार्यालयअन्तर्गतको राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रलाई थप सक्रिय बनाउँदा प्रभावकारी हुन्छ। प्रधानमन्त्री स्वयम्‌को मातहतमा रहेको राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रलाई बलियो बनाउनु आवश्यक छ। साथै केन्द्रलाई समाजमा पैसा, सम्पत्तिलाई हेर्ने दृष्टिकोणमा परिवर्तन गर्नका लागि पनि प्रचारात्मक र प्रवर्द्धनात्मक काममा संलग्न गराउन सकिन्छ। बदलिँदो राजनीतिक परिवेश, सूचना प्रविधिको तीव्रतर विकास र समाजको विशिष्टतामा आएको परिवर्तनका सम्बन्धमा समेत राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रलाई थप प्रभावकारिताका साथ परिचालन गर्नु उपयुक्त हुन्छ।

भ्रष्टाचारको राजनीतीकरण रोक्न, दण्डहीनता निर्मूल पार्न तथा भ्रष्टाचारविरुद्धको सक्रियता बढाउन स्वयं अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको पुनःसंरचना आवश्यक छ। यसका लागि अख्तियारको कानुनी दायरा फराकिलो पार्नु नितान्त आवश्यक छ। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ र भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ अहिलेको अवस्थामा साँघुरो र सीमित भएकाले यसमा समयानुकूल सुधार गर्नुपर्छ। निजी तथा गैरसरकारी क्षेत्रमा डरलाग्दो गरी भ्रष्टाचार फैलँदो छ। तर त्यस्ता भ्रष्टाचारका बारेमा आवश्यक अनुसन्धान गर्ने, छानबिन गर्ने र मुद्दा दायर गर्ने जिम्मेवारी वर्तमान कानुनले अख्तियारलाई दिएको छैन। केवल सार्वजनिक निकायमा मात्र अख्तियारलाई सीमित गरिएको छ। सार्वजनिक निकायमा पनि न्यायिक निकाय, राजनीतिक दल, नेपाली सेना तथा गैरसरकारी संस्थाहरूमा हुने भ्रष्टाचारलाई यसले हेर्न सक्ने अवस्था छैन। आधाभन्दा बढी भ्रष्टाचार हुने क्षेत्र कानुनको दायरामा नआएको अवस्थामा भ्रष्टाचार नियन्त्रणको कल्पनासमेत गर्न सकिँदैन। त्यसैले विद्यमान कानुनमा परिमार्जन गरी कानुनी दायराबाहिर रहेका भ्रष्टाचारको जोखिम उच्च भएका क्षेत्र तथा निकायलाई पनि अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको अनुसन्धानका दायराभित्र ल्याउनुपर्दछ।

अर्को महत्त्वपूर्ण सवाल र अनिवार्य आवश्यकता भनेको आयोगको कर्मचारी नियुक्ति प्रक्रियामा सुधार हो। कार्य प्रकृति र जनशक्तिको गुणस्तरले पनि भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा प्रभाव पार्दछ। निजामती कर्मचारीलाई अख्तियारमा कामका लागि खटाउने पद्धति आफैँमा उपयुक्त छैन। यसको अन्त्य हुनुपर्छ। निजामतीबाटै

खटिने भएपछि निजामती कर्मचारीले गर्ने भ्रष्टाचारको स्वतन्त्र छानबिन, अनुसन्धान तथा कारबाही प्रक्रिया प्रभावकारी हुन सक्दैन। एउटै पृष्ठभूमिको जागिर भएकाले 'सहानुभूति' र 'स्वार्थको द्वन्द्व' को भावना रहन्छ। बर्सेनि अख्तियारमा उल्लेख्य संख्यामा कर्मचारीको सरुवा हुने क्रमले पनि भ्रष्टाचार नियन्त्रण र अनुसन्धानमा समस्या आउने गरेको छ। त्यसैले अख्तियारमा खुल्ला प्रतिस्पर्धाको आधारमा कर्मचारी राख्न र तालिम दिन पाउने व्यवस्था हुनु जरुरी छ। यसो भएमा कसैप्रतिको सहानुभूतिको आधारमा उन्मुक्ति दिनुपर्ने बाध्यता कर्मचारीमा रहँदैन।

नेपालको संविधानले अख्तियारको कार्यक्षेत्रभित्रबाट अनुचित कार्यलाई हटाएको छ। अख्तियारको कार्यक्षेत्रबाट अनुचित कार्य गरेमा त्यसलाई कुन निकायले हेर्ने भन्ने कुरा अझै टुंगो लागेको देखिँदैन। निजामती सेवा ऐनले पनि अनुचित कार्यलाई समातेको छैन भने अख्तियारको कार्य क्षेत्रबाट पनि त्यसलाई हटाइएको छ। त्यस्तो सवाललाई अब कसले हेर्ने त ? यसबारेमा तत्काल प्रस्ट हुनु जरुरी छ। पछिल्लो समय कर्मचारीतन्त्रमा अराजकता हावी हुँदै गइरहेको छ। कर्मचारीलाई विभागीय कारबाही गर्ने काम निकै कम छ। यस्तो अवस्थाले लामो समयसम्म निरन्तरता पायो भने अराजकतालाई थप संस्थागत गर्दछ। त्यसैले अनुचित कार्यको बारेमा अनुसन्धान गर्ने र कारबाही गर्ने जिम्मेवारी अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन २०४८ अनुसार पुनः अख्तियारलाई नै दिँदा उपयुक्त हुन्छ।

भ्रष्टाचार नियन्त्रणलाई प्रभावकारी बनाउनका लागि अदालतको पनि महत्त्वपूर्ण भूमिका रहन्छ। विगतको अदालतको प्रवृत्तिलाई हेर्ने हो भने केही प्रधानन्यायाधीशहरूले भ्रष्टाचारका मुद्दालाई महत्त्व दिएर फैसला गरे पनि संस्थागत तवरले हेर्ने हो भने अदालतको प्राथमिकतामा भ्रष्टाचारका मुद्दा नपरेको देखिन्छ। यसले भ्रष्टाचारलाई थप बढाइरहेको छ। अदालतले भ्रष्टाचारका मुद्दाहरूलाई बिस्तारै पन्छाइरहेका छन्। सर्वोच्च अदालतमा २०६३ सालभन्दा अगाडिका मुद्दाहरू अहिले पनि अदालतमा फैसलाका प्रतीक्षामा रहेका छन्। वास्तवमा अदालतको प्रभावकारी भूमिका नहुँदासम्म भ्रष्टाचारविरुद्धको मुद्दामा सफलता पाउन सकिँदैन। अख्तियार र अदालतको बीचमा तादम्यता नमिल्दा पनि भ्रष्टाचारविरुद्धको कारबाही शिथिल प्रायः बन्न पुगेको छ। उदाहरणका लागि विशेष अदालतले २०६२ देखि २०६५ सम्म अख्तियारले दायर गरेको ६२ जनाविरुद्धको अकुत सम्पत्ति मुद्दामा ३५ जनालाई हद म्यादलाई देखाएर सफाइ दिएको थियो। यसैले विशेष अदालतको संस्थागत सुदृढीकरण पनि भ्रष्टाचार नियन्त्रणको एउटा महत्त्वपूर्ण पक्षको रूपमा समेट्नु जरुरी छ।

यसरी हेर्दा देशमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने एकल दायित्व अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको हुँदै होइन। भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने कार्य त बहुसरोकारवाला निकायहरूको सामूहिक जिम्मेवारी र दायित्व हो। तर नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने दायित्व र जिम्मेवारी अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको मात्रै हो भन्ने गलत भाष्य निर्माण भएको छ। यो यथार्थता होइन। भ्रष्टाचार नियन्त्रण बहुसरोकारवालाहरूको साझा, संगठित र समन्वयात्मक कार्यबाट मात्र सम्भव हुन्छ। जुन अहिलेसम्म नेपालमा सुरुआत हुनै सकेको छैन। त्यसैले भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, विशेष अदालत र राज्यको अरू निकायहरूको सँगसँगै पुनःसंरचना तथा सबलीकरण गरिनु जरुरी छ, जसले भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि बलियो पहलकदमी लिन सहज बनाउनेछ।

# भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा सार्वजनिक उत्तरदायित्वका औजारहरूको प्रयोग

नारायणप्रसाद रिसाल[1]

## १. विषय प्रवेश

भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन कायम गर्नु कुनै पनि मुलुकको विकास र समृद्धिको पूर्वसर्तको रूपमा रहेको हुन्छ। नेपालको संविधानले मुलुकमा दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धिको आकांक्षा पूरा गर्ने परिकल्पना गरेको छ। संविधानले परिलक्षित गरेका उद्देश्यहरू हासिल गर्न मुलुकमा व्याप्त रहेको भ्रष्टचार र कुशासनको जालोलाई हटाउनु अपरिहार्य रहन्छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रण एक बहुआयामिक जटिल कार्य भएकाले मुलुकमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न शासकीय आयामका सम्पूर्ण क्षेत्रमा सुधार आवश्यक पर्दछ। सार्वजनिक पदाधिकारीले आफूलाई प्राप्त अधिकार र स्रोतको उपयोग गर्दा स्वार्थ प्रेरित भई सार्वजनिक हितभन्दा व्यक्तिगत हितमा केन्द्रित गर्नु वा गराउनु नै भ्रष्टाचार हो। सार्वजनिक पदाधिकारीले आफ्नो कर्तव्य, जिम्मेवारी र उत्तरदायित्वमा उचित ध्यान दिन नसक्दा आफू एवं आफ्नो नेतृत्वमा रहेका सार्वजनिक संस्थाहरूमा भ्रष्टाचारको जोखिम बढाइरहेको हुन्छ। सार्वजनिक उत्तरदायित्व अभिवृद्धि गर्दै सुशासनयुक्त र भ्रष्टाचारमुक्त शासन व्यवस्था निर्माण गर्न शासकीय व्यवस्थामा सार्वजनिक उत्तरदायित्वका प्रणाली, संरचना र संयन्त्रहरूको निर्माण गरिएको हुन्छ। यस्ता प्रणाली, संरचना र संयन्त्रहरूलाई संस्थागत, दिगो र प्रभावकारी बनाउन सार्वजनिक उत्तरदायित्वका विभिन्न औजारहरू (Tools) को विकास र उपयोग गर्ने गरिन्छ। यस आलेखमा सार्वजनिक निकायहरूमा उत्तरदायित्व अभिवृद्धि गर्न उपयोग गरिँदै आएका सार्वजनिक उत्तरदायित्वका औजारहरू, भ्रष्टचार नियन्त्रणमा यस्ता औजारहरूको भूमिका र नेपालमा यस्ता औजारहरूको उपयोगको अवस्थाका विषयमा चर्चा गरिएको छ।

## २. सार्वजनिक उत्तरदायित्व र यसका औजारहरू

कुनै पनि सार्वजनिक जिम्मेवारी वहन गरेको व्यक्तिले आफ्नो जिम्मेवारीको क्षेत्रमा प्राप्त उपलब्धि वा हासिल गर्न नसकिएका लक्ष्यको सन्दर्भमा जिम्मेवारी लिने, सार्वजनिक रूपमा जवाफ दिने, औचित्य साबित गर्ने र दायित्व वहन गर्ने कार्य सार्वजनिक उत्तरदायित्व हो। यसले सार्वजनिक अधिकारीहरूलाई प्राप्त अधिकार र स्रोत/साधन (आर्थिक, भौतिक, मानवीय, सांगठनिक) को प्रयोगबाट प्राप्त नतिजा र प्रभावहरूको सम्बन्धमा अभिभाज्य र अहस्तान्तरित दायित्वको माग गर्दछ। सार्वजनिक उत्तरदायित्वले

१ सह-सचिव, नेपाल सरकार।

कानुनी (Legal) एवं व्यावसायिक (Professional) जिम्मेवारी सम्पादनलाई मात्र जोड नदिई समग्र उपलब्धि र प्रभावको आधारमा नैतिक (Ethical) रूपमा जवाफदेही हुने विषयलाई समेत समेट्दछ। सार्वजनिक उत्तरदायित्व लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्थाको आधारस्तम्भको रूपमा रहन्छ। निर्वाचन तथा निर्वाचित जनप्रतिनिधिबाट निर्मित कानुनबमोजिम जनतामा निहित सार्वभौम अधिकारको उपयोग गर्ने राजनीतिक तथा प्रशासनिक पदाधिकारीहरू सदैव जनताप्रति उत्तरदायी रहनुपर्दछ। जसका लागि सार्वजनिक उत्तरदायित्वका संरचना, संयन्त्र र प्रणाली विकास गरी यसको प्रभावकारी पालनाका लागि सार्वजनिक उत्तरदायित्वका औजारहरूको उपयोग गर्ने गरिन्छ। शासनमा सार्वजनिक उत्तरदायित्व स्थापित गर्न औपचारिक तथा अनौपचारिक संयन्त्रहरू (Mechanisms) को व्यवस्था गर्ने गरिन्छ। औपचारिक संयन्त्रहरूमा मूलतः कानुन (संविधान, ऐन, नियम, निर्देशिका, कार्यविधि), सांगठनिक पद सोपान र जिम्मेवारी निर्धारण, सुपरिवेक्षण, अनुगमन र मूल्यांकन, बजेट नियन्त्रण (Budgetary Control) तथा लेखापरीक्षणलाई लिने गरिन्छ। त्यसैगरी अनौपचारिक संयन्त्रहरूमा आचरण र नैतिकता, व्यावसायिक आचारसंहिता, प्रतिनिधिमूलक प्रशासनजस्ता संयन्त्रहरूको प्रयोग गर्ने गरिएको पाइन्छ। यसरी सार्वजनिक उत्तरदायित्व बहनका लागि विभिन्न संयन्त्रहरूको विकास गरिए तापनि आम नागरिकमा रहेको न्यून चेतनास्तर, नैतिकता र आचरणको न्यूनस्तर, भ्रष्टाचार र अनियमितता, व्यावसायिकताको कमीजस्ता विभिन्न कारणहरूले उत्तरदायित्वको अवस्था कमजोर बनाउँदछ।

सार्वजनिक उत्तरदायित्व प्रवर्द्धनका लागि उल्लिखित संयन्त्रहरूको प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्न प्रयोग गरिने विधि वा पद्धतिलाई सार्वजनिक उत्तरदायित्वका औजारहरू (Tools of Accountability) भन्ने गरिन्छ। यस्ता औजारहरू सार्वजनिक उत्तरदायित्व कायम गर्न देखिएका समस्याको विश्लेषण गरी आवश्यकता, परिवेश र अवस्थाअनुसार उपयोग गर्ने गरिन्छ। सार्वजनिक उत्तरदायित्व प्रवर्द्धनका निम्ति नेपालको परिप्रेक्ष्यमा प्रयोग भएका मुख्य उपकरणहरूमा नागरिक बडापत्र, सार्वजनिक सुनुवाइ, सामाजिक परीक्षण, नागरिक सन्तुष्टि सर्वेक्षण तथा सहभागितामूलक बजेट प्रणाली रहेका छन्।

### २.१. नागरिक बडापत्र

कुनै पनि सार्वजनिक निकायले आफूले प्रवाह गर्ने सेवा र सो सेवा प्राप्त गर्ने प्रक्रिया उल्लेख गरिएको सार्वजनिक प्रतिबद्धता नै नागरिक बडापत्र हो। यसले सेवाग्राहीलाई सार्वजनिक निकायले प्रवाह गर्ने सेवा, सेवा प्रवाह गरिने स्थान, सेवा प्राप्त गर्न आवश्यक पर्ने कागजातहरू, सेवाको लागत वा तिर्नुपर्ने राजस्व, जिम्मेवार पदाधिकारी, सेवा प्राप्त नभएमा गुनासो सुन्ने अधिकारी र मनासिब कारणबाहेकमा सेवा प्राप्त नभए त्यसको क्षतिपूर्तिलगायतका विषयहरूको बारेमा जानकारी गराउँदछ। नागरिक बडापत्रले सेवाग्राहीलाई सार्वजनिक सेवाको बारेमा सुसूचित गराई सेवा प्रवाहमा हुने ढिलासुस्ती, हेलचेक्र्याइँ, अनियमितता, बिचौलियाहरूको प्रवेश, भ्रष्टाचारजस्ता बेथितिलाई नियन्त्रण गरी सेवा प्रवाहलाई प्रभावकारी बनाउन सहयोग गर्ने विश्वास गरिन्छ। सन् १९९० को दशकमा बेलायतमा तत्कालीन प्रधानमन्त्री जोन मेजरले सुरु गरेको नागरिक बडापत्रको अवधारणा अन्य मुलुकहरूले पनि सार्वजनिक सेवा सुधारको औजारको रूपमा अवलम्बन गर्दै आएका छन्। विसं २०६१ मा नागरिक बडापत्रको अवधारणा लागू गरेको नेपालले सुशासन (सञ्चालन तथा व्यवस्थापन) २०६४ मा सबै सार्वजनिक निकायहरूले सबैले देख्ने

गरी नागरिक बडापत्र राख्नुपर्ने अनिवार्य व्यवस्था गरेको छ। उल्लिखित कानुनी व्यवस्थाअनुरूप हाल सबै सार्वजनिक निकायहरूको परिसरमा आफ्नो कार्यालयको नागरिक बडापत्र राखेको पाइन्छ। नागरिक बडापत्रले सार्वजनिक निकायले प्रवाह गर्ने सेवाको बारेमा विस्तृत रूपमा उल्लेख गर्ने भएकाले सार्वजनिक अधिकारीहरूलाई सोअनुरूप सेवा प्रवाह गर्न सहयोग गरेको अपेक्षा गर्न सकिन्छ। नागरिक बडापत्रको अवधारणा लागू भएको करिब २ दशक हुन लाग्दा यसले समग्र सेवा प्रवाहमा पारेको प्रभावलगायतको विषयमा गहन अध्ययन गरी सुधारको कदम चाल्नुपर्ने समय भएको छ।

### २.२. सार्वजनिक सुनुवाइ

सार्वजनिक चासोको विषयमा सार्वजनिक निकायका अधिकारप्राप्त पदाधिकारी तथा सरोकारवाला सर्वसाधारण नागरिकबीच सार्वजनिक स्थानमा हुने खुला छलफललाई सार्वजनिक सुनुवाइ भनिन्छ। सार्वजनिक सुनुवाइले सार्वजनिक सेवाको सम्बन्धमा नागरिकहरूको गुनासो, सुझाव वा प्रतिक्रिया प्राप्त गरी सेवा प्रवाहमा सुधार गर्न मार्ग प्रशस्त गर्दछ। यसले जिम्मेवार अधिकारीहरूलाई जनताको अगाडि प्रत्यक्ष उपस्थित गराउने भएकाले सेवा प्रवाह सुधारका लागि सहयोग गर्दछ। सार्वजनिक सुनुवाइलाई कुनै नयाँ नीति वा कार्यक्रमको सम्बन्धमा जनअभिमत संकलन गर्ने विधिको रूपमा समेत प्रयोग गर्ने गरेको पाइन्छ। यसले कुनै पनि महत्त्वपूर्ण निर्णय गर्नुअघि त्यस्तो निर्णयबाट प्रभावित सरोकारवालाहरूको धारणा संकलन गरी उपयुक्त निर्णय गर्न सहयोगसमेत गर्दछ। सार्वजनिक सुनुवाइमार्फत नागरिकले सेवा प्राप्त गर्न भएका कठिनाइ, ढिलासुस्ती एवं सार्वजनिक निकायबाट सम्पादन हुन नसकेका कार्यहरूसमेतका बारेमा प्रत्यक्ष प्रश्न गर्ने र जिम्मेवार पदाधिकारीहरूबाट सोको तत्काल जवाफ दिनुपर्ने भएकाले सार्वजनिक सुनुवाइ सार्वजनिक उत्तरदायित्व प्रवर्द्धनको महत्त्वपूर्ण औजारको रूपमा रहेको छ। नेपालमा सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन २०६४ तथा नियमावली २०६५ ले सर्वसाधारणलाई सेवा प्रदान गर्ने प्रदेश, जिल्ला वा स्थानीय स्तरमा कार्य सम्पादन गर्ने कार्यालय प्रमुखले आफू बहाल रहेको कार्यालयको कामकारबाहीलाई स्वच्छ, पारदर्शी र वस्तुनिष्ठ बनाउन र सर्वसाधारण तथा सरोकारवालाको कानुनसम्मत सरोकारलाई सम्बोधन गर्न प्रत्येक चौमासिकमा सार्वजनिक सुनुवाइ गराउनुपर्ने व्यवस्था गरेको छ। तत्कालीन स्थानीय निकायहरूमा हुने सार्वजनिक सुनुवाइलाई व्यवस्थित गर्न स्थानीय विकास मन्त्रालयले स्थानीय निकाय सार्वजनिक सुनुवाइ कार्यविधि २०६७ जारी गरेको पाइन्छ।

### २.३. सामाजिक लेखापरीक्षण

सार्वजनिक निकायहरूबाट भएका कामकारबाही तथा सञ्चालन भएका कार्यक्रमहरूबाट समाजमा परेको असर र प्रभावहरूको सम्बन्धमा मापन, लेखाजोखा, प्रतिवेदन तथा सुधार गर्ने विधिलाई सामाजिक लेखापरीक्षण भनिन्छ। यसले सार्वजनिक सेवा प्रवाह, विकास गतिविधि सञ्चालन तथा कुनै नीति वा कार्यक्रमबाट नागरिकमा परेको प्रभाव, स्रोतसाधनको उपयोग र नतिजाको स्तरको लेखाजोखा, लिएका लक्ष्यहरू प्राप्तिको अवस्था, छनोट गरिएका विकल्पहरूको उपयुक्तताको अवस्थाजस्ता विषयमा परीक्षण गर्ने गर्दछ। सामाजिक परीक्षणले सरकारी कार्यक्रमहरू वास्तवमै लक्षित वर्गसम्म पुग्न सकेको छ, छैन, पछाडि परेको समुदायको उन्नयनमा सहयोग पुगेको छ, छैन, लिएका सामाजिक लक्ष्यहरू पूरा भएका

छन्, छैनन् भन्नेमा जोड दिन्छ। नेपालमा स्थानीय निकाय (आर्थिक प्रशासन) नियमावली २०६४ ले तत्कालीन स्थानीय निकायहरूले अनिवार्य रूपमा आर्थिक वर्ष समाप्त भएको चार महिनाभित्र आफूले एक वर्षभित्र सञ्चालन गरेका कार्यक्रमहरूको सामाजिक परीक्षण गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको हुनाले स्थानीय निकायहरूले अनिवार्य रूपमा सामाजिक परीक्षण गर्ने गरेका थिए। हाल सामाजिक परीक्षणको अनिवार्य कानुनी व्यवस्था नरहेकाले स्थानीय तहहरूमा समेत सामाजिक परीक्षण गर्ने कार्य प्राथमिकतामा पर्न सकेको देखिँदैन।

### २.४. सेवाग्राही सन्तुष्टि सर्वेक्षण

कुनै पनि सार्वजनिक सेवा प्रवाह गर्ने निकायले आफूले प्रवाह गरेको सेवा, सञ्चालन गरेको कार्यक्रम वा विकास गतिविधिको सम्बन्धमा सेवाग्राही वा नागरिक स्तरबाट धारणा संकलन गर्ने र सोका आधारमा सेवा प्रवाहमा सुधार गर्ने महत्त्वपूर्ण विधिको रूपमा सेवाग्राही सन्तुष्टि सर्वेक्षणलाई लिने गरिन्छ। यो सहभागितामूलक सर्वेक्षणले मुलतः सेवाको गुणस्तर र सार्वजनिक सेवा प्रदायकको कार्यसम्पादनको सम्बन्धमा सर्वेक्षण गरी सेवा प्रवाहमा सुधार गर्ने उद्देश्य राख्दछ। यसले सार्वजनिक निकायमा पारदर्शिता, जवाफदेहिता र सार्वजनिक उत्तरदायित्व अभिवृद्धि गर्न मद्दत गर्दछ। यसले सार्वजनिक सेवाको गुणस्तर, प्रभावकारिता र पर्याप्ततामा विशेष जोड दिन्छ। सेवाग्राही सन्तुष्टि सर्वेक्षणका लागि Citizen Report Card, Client Exit Poll, Community Score Card जस्ता विधिहरू प्रचलनमा रहेको पाइन्छ। सर्वेक्षणको नतिजालाई सेवा प्रवाहमा सुधार गर्न, जिम्मेवार पदाधिकारीहरूको कार्यसम्पादन मूल्यांकन गरी दण्ड पुरस्कार प्रणालीसँग आबद्ध गर्न सकिएमा कार्यसम्पादनमा प्रतिस्पर्धात्मक वातावरण सिर्जना हुन पुगी सार्वजनिक निकाय र पदाधिकारीहरूलाई थप जिम्मेवार र जवाफदेही बनाउन सहयोग गर्दछ।

### २.५. गुनासो सुन्ने संयन्त्र

सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा गुनासो व्यवस्थापनको महत्त्वपूर्ण भूमिका रहेको हुन्छ। कुनै पनि सेवाप्रदायक निकाय वा सेवा प्रवाहमा जिम्मेवार अधिकारीबाट प्राप्त गर्नुपर्ने सेवा प्राप्त नभएमा सेवाग्राहीले कहाँ, कसरी र कोसमक्ष गुनासो राख्न पाउने हो स्पष्ट हुन सकेमा सेवाग्राही सेवाबाट वञ्चित हुन नपर्ने र सार्वजनिक निकायबाट निष्पक्ष, तटस्थ र प्रभावकारी सेवा प्राप्त हुने अवस्था सिर्जना हुन्छ। यसले सार्वजनिक निकायमा जिम्मेवारीको संस्कृति विकास हुनुका साथै सेवाग्राहीका गुनासोको तत्काल समाधान गर्नमा समेत सहयोग पुऱ्याउँदछ। गुनासो सुन्ने संयन्त्रहरू विभिन्न तहमा व्यवस्था गरिनु आवश्यक छ। गुनासो सुन्ने संयन्त्रमा सेवाग्राहीको गुनासो मात्र नभएर सेवा प्रवाह गर्ने विन्दुमा खटिएका कर्मचारीहरूको गुनासोलाई समेत स्थान दिइने भएकाले अग्ररेखा (front line) मा खटिएर सेवा प्रदान गर्दा आइपरेका समस्याको समेत सम्बोधन हुन पुग्दछ।

### २.६. सहभागितामूलक योजना तथा बजेट प्रणाली

सहभागितामूलक योजना तथा बजेट प्रणालीलाई सार्वजनिक उत्तरदायित्व प्रवर्द्धनको महत्त्वपूर्ण विधिको रूपमा लिने गरिन्छ। यस पद्धतिमा कुनै पनि योजना, कार्यक्रम र बजेट निर्माण गर्दा त्यससँग सरोकार

राख्ने सर्वसाधारण नागरिक र सरोकारवाला समूहहरूको सहभागितालाई अनिवार्य मानिन्छ। कुनै पनि योजना, कार्यक्रम र बजेट निर्माण, कार्यान्वयन तथा अनुगमन मूल्यांकन गर्दा स्थानीय सरोकारवालाको सहभागिता गराउन सकिएमा स्थानीय माग र आवश्यकताबमोजिमका क्रियाकलापहरूमा बजेट विनियोजन हुने, स्थानीय नागरिकको स्वामित्व र अपनत्वमा अभिवृद्धि हुने, कार्यान्वयनमा सहभागिता र खबरदारी हुने एवं आयोजना कार्यक्रमको सुसञ्चालन र दिगोपनामा समेत सहयोग पुग्दछ। यसले सार्वजनिक निकायहरूले सञ्चालन गर्ने कार्यक्रममा जनताको चासो र निगरानीको कारणले सार्वजनिक निकाय र पदाधिकारीहरूलाई थप जिम्मेवार र जवाफदेही बनाउँदछ। नेपालमा स्थानीयस्तरका योजना कार्यक्रम र बजेट निर्माणमा विगत लामो समयदेखि सहभागितामूलक पद्धति प्रयोग हुँदै आएको छ। स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन २०७४ ले समेत स्थानीय तहहरूले योजना, कार्यक्रम र बजेट निर्माण गर्दा सहभागितामूलक पद्धति अवलम्बन गर्नुपर्ने अनिवार्य व्यवस्था गरेको छ।

## ३. सार्वजनिक उत्तरदायित्वका औजारको भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा भूमिका

सार्वजनिक उत्तरदायित्वका औजारहरूको प्रयोगले सार्वजनिक निकाय तथा पदाधिकारीहरूलाई आफ्ना कानुनी, पेसागत तथा सार्वजनिक दायित्वप्रति सजग गराउने, नागरिकलाई आफ्ना अधिकार र दायित्वप्रति जागरुक बनाउने र सेवाग्राहीहरूलाई सेवा प्रवाहको सन्दर्भमा सचेत र सुसूचित गराउने गर्दछ। जसले गर्दा सार्वजनिक निकायहरूमा हुने आर्थिक अनुशासनहीनता, ढिलासुस्ती, अनियमिततामा नियन्त्रण भई भ्रष्टाचारको जोखिमलाई कम गर्न मद्दत पुग्दछ। सार्वजनिक उत्तरदायित्वका माथिल्ला प्रकरणमा उल्लिखित औजारहरूको प्रयोगले भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा खेल्ने भूमिकालाई निम्नानुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ।

क) **सेवाको मापदण्ड तयार हुने :** सार्वजनिक उत्तरदायित्वका औजारहरूको प्रयोगका लागि सेवाप्रदायक निकायले बाध्यात्मक रूपमा आफूले प्रदान गर्ने सेवाको मापदण्ड निर्माण गर्नुपर्दछ। कुनै पनि सेवा लिन केकस्ता आधार, प्रमाण र कागजात आवश्यक पर्दछ, केकति राजस्व, शुल्क वा दस्तुर बुझाउनुपर्दछ, कस्तो प्रक्रिया र कति समय लाग्दछ लगायतका यावत् विषयवस्तुहरू सार्वजनिक गर्नुपर्ने भएकाले सेवाप्रदायक निकाय वा पदाधिकारीहरू सोहीबमोजिम सेवा प्रदान गर्न बाध्य हुन्छन्। सेवाको मापदण्ड तयार भई सार्वजनिक भएपछि सेवा प्रदान गर्दा अनावश्यक कागजातहरू माग गर्ने, ढिलासुस्ती गर्ने, दुःख दिने प्रवृत्तिमा ह्रास आई भ्रष्टाचारजन्य गतिविधिमा समेत न्यूनता आउँदछ। यसले सेवा प्रवाहमा प्रभावकारिता अभिवृद्धि हुन गई सार्वजनिक स्रोतसाधनको महत्तम उपयोगितासमेत सुनिश्चित गराउँदछ।

ख) **जिम्मेवारी र जवाफदेहिता स्पष्ट हुने :** उत्तरदायित्वका औजारहरूले सम्बन्धित निकाय, त्यसका शाखा, महाशाखा, फाँट र त्यहाँ कार्यरत पदाधिकारी एवं कर्मचारीको सेवा प्रवाहको स्पष्ट जिम्मेवारी र दायित्व माग गर्दछन्। कुनै पनि कार्य हुन सकेन भने किन हुन सकेन, त्यसको जिम्मेवार व्यक्ति को हुने, त्यसउपर गुनासो र उजुरी कुन निकाय वा पदाधिकारीसमक्ष राख्नेलगायतका विषयहरू सार्वजनिक हुने भएकाले प्रत्येक निकाय र पदाधिकारीहरू आफ्नो जिम्मेवारीप्रति सचेत र जवाफदेही

रहनुपर्ने हुन्छ। यसरी जिम्मेवारी र जवाफदेहितामा अभिवृद्धि हुँदा सेवा प्रवाहमा घूस/रिसवत लिने दिने वा जिम्मेवारी पन्छाउनेजस्ता कार्यहरू निरुत्साहित हुन पुग्दछन्।

ग) **नागरिक सचेतनामा अभिवृद्धि एवं सुसूचित सेवाग्राही** : सार्वजनिक उत्तरदायित्वका औजारहरू दोहोरो सञ्चारमा आधारित हुन्छन्। सेवा प्रवाह प्रणालीको बारेमा नागरिकहरूलाई सार्वजनिक रूपमा जानकारी गराउने र सोबमोजिम कार्य भए नभएको सम्बन्धमा नागरिक र सेवाप्रदायक निकायका जिम्मेवार अधिकारीहरूबीच साक्षात्कार हुने भएकाले नागरिक सचेतनामा अभिवृद्धि हुन पुग्दछ। यस्ता औजारको माध्यमबाट सेवाग्राहीहरू आफूले लिने सेवा र त्यसको प्रक्रियाका बारेमा सुसूचित हुन गई सेवा प्राप्तिमा बिचौलिया तथा तेस्रो पक्षको उपस्थिति आवश्यक पर्दैन। सुसूचित सेवाग्राहीले आफूले प्राप्त गर्नुपर्ने सेवा प्राप्त नभएको सम्बन्धमा प्रश्न गर्न सक्षम हुने भएकाले सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा निष्पक्षता, तटस्थता, पारदर्शिता कायम भई सेवा प्रवाह प्रणालीले संस्थागत हुन मौका पाउँदछ।

घ) **सेवा प्रवाहमा सुधारका क्षेत्रहरू पहिचान हुने** : उत्तरदायित्वका औजारहरूले सार्वजनिक सेवा प्रवाहलाई बजारीकरण वा प्रचार मात्र गर्ने नभई सेवा प्रवाहको बारेमा आम नागरिक र सेवाग्राहीको धारणा संकलन गर्ने, सेवा प्रवाहमा सुधार गर्न कमी कमजोरी पहिचान र समीक्षा गर्ने, सेवा प्रवाहमा अनियमितताका क्षिद्रहरू पत्ता लगाउनेजस्ता सुधारका क्षेत्रमा समेत केन्द्रित हुन्छ। नागरिक सन्तुष्टि सर्वेक्षणजस्ता विधिबाट सेवा प्रवाहको वर्तमान प्रणालीको समीक्षा, नागरिकको सेवा प्राप्तिको चाहना, सेवाको गुणस्तर, पर्याप्तता र प्रभावकारिताको मूल्यांकन भई सेवा प्रवाहमा गर्नुपर्ने सुधारका विषयहरू पहिचान हुन्छन्। जसले सार्वजनिक नीति निर्माण तथा निर्णय प्रक्रियामा पृष्ठपोषण प्रदान गरी सेवा प्रवाहमा रहेका बेथिति, अव्यवस्था र प्रक्रियागत झन्झट समाधान गर्न सहयोग पुऱ्याउँदछ।

ङ) **गुनासो सम्बोधन हुने** : सार्वजनिक सेवाको मापदण्ड तयारी हुने र सोको बारेमा नागरिकलाई जानकारीसमेत हुने अवस्थामा कसैले नियतवस सेवा प्रवाहमा दुःख वा हैरानी दिन खोजेमा त्यसको बारेमा सचेत सेवाग्राहीले गुनासो वा उजुरी दिने गर्दछन्। त्यस्ता गुनासो वा उजुरी सुन्ने संयन्त्रको समेत व्यवस्था गरिएको अवस्थामा त्यस्ता गुनासो उजुरी तत्काल सम्बोधन हुन पुग्दछन्। गुनासो राख्ने व्यवस्था नभएको वा भए तापनि त्यसको तत्काल सम्बोधन हुनेमा सेवाग्राही विश्वस्त हुन नसकेमा सेवाग्राहीले घूस/रिसवत दिएरै पनि सेवा लिन तयार हुनुपर्ने बाध्यता सिर्जना हुन जान्छ। यसका विपरीत गुनासो सुन्ने संयन्त्रसहितका सार्वजनिक उत्तरदायित्वका औजारको सही प्रयोग हुन पुगेमा त्यो अवस्था आउन पाउँदैन।

च) **नागरिक स्वामित्व र अपनत्व अभिवृद्धि हुने** : सार्वजनिक सेवा प्रवाह र विकास गतिविधि सञ्चालनमा नागरिकको संलग्नता र सहभागिताले सरकारप्रति नागरिकको विश्वास र भरोसामा अभिवृद्धि हुने तथा सार्वजनिक निकाय र सार्वजनिक संरचनाहरूमा नागरिकको स्वामित्व र अपनत्व वृद्धि हुन पुग्दछ। जसले गर्दा नागरिकस्तरबाट सार्वजनिक सेवामा सुधार र विकास गतिविधिहरूमा प्रभावकारिताको माग हुन पुग्दछ। सार्वजनिक उत्तरदायित्वका उपकरणहरूले सार्वजनिक सेवा र विकास कार्यक्रम निर्धारण, कार्यान्वयन र सञ्चालनमा नागरिक सहभागिता, स्वामित्व र अपनत्व प्रदान गर्न सहयोग

पुग्न गई सेवा वितरणमा नागरिक नियन्त्रण कायम भई अनियमितता तथा बेथितिहरू स्वतः सुधारको अवस्थामा पुऱ्याउन मद्दत गर्दछ।

## ४. नेपालमा सार्वजनिक उत्तरदायित्वका औजारहरूको उपयोगको अवस्था

नेपालमा सार्वजनिक उत्तरदायित्व प्रवर्द्धनका लागि विगत लामो समयदेखि विभिन्न औजारहरूको प्रचलन रहँदै आएको छ। यस्ता उपकरणहरूमा नागरिक बडापत्र, सार्वजनिक सुनुवाइ, सामाजिक परीक्षण, गुनासो व्यवस्थापन, सहभागितामूलक बजेट तथा कार्यक्रमलगायतका उपकरणहरू रहेका छन्। कतिपय उपकरणहरूको उपयोगलाई कानुनले नै अनिवार्य गरिदिएको छ भने कतिपय ऐच्छिक रूपमा सञ्चालनमा रहेको पाइन्छ। सार्वजनिक प्रशासनमा यस्ता उपकरणहरूको उपयोग हुँदै आएको भए तापनि सार्वजनिक उत्तरदायित्व पालनाको अवस्था सन्तोषजनक छैन भने भ्रष्टाचार र अनियमितताका घटनाहरू पनि बढिरहेका छन्। त्यसैगरी सार्वजनिक निकायहरूमा उत्तरदायित्व कायम गर्ने विषय न्यून प्राथमिकतामा परेको र औपचारिकतामा मात्र सीमित भएको समेत भान हुन्छ।

सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन २०६४ तथा नियमावली २०६५ ले नागरिक बडापत्र राख्न अनिवार्य व्यवस्था गरेको कारणले सबै सार्वजनिक सेवाप्रदायक निकायहरूले आफ्नो कार्यालय परिसरमा नागरिक बडापत्रका बोर्डहरू राखेका छन्। कतिपय निकायहरूले नवप्रवर्तनलाई बढावा दिँदै आफ्ना वेबसाइट तथा कार्यालय परिसरमा डिजिटल डिस्प्ले बोर्ड, टेलिभिजन स्क्रिन, Interactive audio video जस्ता प्रविधिको प्रयोग गरेर समेत नागरिक बडापत्र राखेको पाइन्छ। नागरिक बडापत्रको व्यवस्थाले सेवाको मापदण्डको निर्माण र पालना भएको छ भने नागरिकमा चेतनाको स्तर वृद्धि भई सार्वजनिक निकायमा जनताको निगरानी बढेको छ। यसले समग्रमा सार्वजनिक निकायहरूको सेवाको गुणस्तर र प्रभावकारितामा अभिवृद्धि भएको छ। यति हुँदाहुँदै पनि कतिपय निकायहरूमा नागरिक बडापत्रमा उल्लेख गरिएबमोजिम सेवा प्राप्त गर्न भने नागरिकले सास्ती भोग्नुपरेको सुनिने गरेको छ। तोकिएको समयमा तोकिएको गुणस्तरको सेवा प्राप्त नहुने, तोकिएको कार्यविधि अवलम्बन नहुने, थप रिसवत माग हुने, गुनासोको सुनुवाइ नहुनेजस्ता समस्याहरू सेवाग्राहीहरूले दैनिन्दिन भोग्नुपरेको छ। तत्कालीन अवस्थामा वैदेशिक रोजगार विभागलगायतका केही निकायहरूमा क्षतिपूर्तिसहितको नागरिक बडापत्र लागू गरिएकामा यसको प्रभावकारी कार्यान्वयन हुन नसकेकाले विस्तार हुन सकेको छैन। नागरिक बडापत्रको उपयोग र यसको सेवा प्रवाहमा पारेको प्रभावको बारेमा ठोस रूपमा खोज अनुसन्धानसमेत हुन सकेको छैन। नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानले गरेको एक सर्वेक्षणमा सार्वजनिक निकायमा सेवा प्राप्त गर्न गएका ७७११ जना सेवाग्राहीमध्ये २% सेवाग्राहीले मात्र नागरिक बडापत्रबाट सार्वजनिक सेवाको बारेमा जानकारी पाएको बताएका थिए। (Nepal National Governance Survey, 2017/18, NASC) यसबाट पनि नेपालमा नागरिक बडापत्रको प्रभावकारिता कमजोर भएको तथ्य उजागर हुन्छ।

स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन २०५५ बमोजिम साबिकका स्थानीय निकायहरू सञ्चालनमा रहँदा सार्वजनिक सुनुवाइ स्थानीय निकाय सञ्चालनको एउटा अनिवार्य सर्तको रूपमा रहेको थियो। प्रत्येक जिल्लामा जिल्ला विकास समिति तथा विषयगत निकायहरू एवं गाउँ विकास समितिहरूले आफूले

प्रदान गरेको सेवा, सम्पादन गरेको कार्य तथा सञ्चालन गरेको विकास कार्यक्रमको सम्बन्धमा प्रत्येक चौमासिकमा अनिवार्य रूपमा सार्वजनिक सुनुवाइ गर्ने परम्परा नै विकास हुन पुगेको थियो। सार्वजनिक सुनुवाइ कार्यक्रम स्थानीय निकायहरू जनप्रतिनिधिविहीन भएको समयमा सार्वजनिक निकायहरूलाई नागरिकहरूसँग जोड्ने एक महत्त्वपूर्ण फोरम र सार्वजनिक उत्तरदायित्व प्रवर्द्धन गर्ने महत्त्वपूर्ण अस्त्रको रूपमा रहेको थियो। मुलुक संघीय प्रणालीमा रूपान्तरण भई स्थानीय तहहरूमा जनप्रतिनिधिहरू निर्वाचित भइसकेपछि जनताको प्रतिनिधित्व सुनिश्चित भई जिम्मेवारी निर्वाह भई रहँदा परम्परागत रूपमा विकास भएको सार्वजनिक सुनुवाइजस्ता उत्तरदायित्व निर्वाहका उपकरणहरूको प्रयोगको अवस्था भने खस्कँदै गएको देखिन्छ। स्थानीय तह, जिल्लास्थित कार्यालयहरू तथा प्रदेशअन्तर्गतका सार्वजनिक संस्थाहरूले सार्वजनिक सुनुवाइलाई अत्यन्तै कम प्राथमिकतामा राखेको पाइन्छ। सार्वजनिक सुनुवाइजस्ता कार्यक्रमहरूले प्राथमिकता नपाउँदा नागरिकहरूमा सार्वजनिक निकायहरूले सम्पादन गरेका कार्यहरूको बारेमा सूचना तथा जानकारी प्रवाहमा न्यूनता हुने र सार्वजनिक निकायमा जनताको निगरानी तथा नियन्त्रणको अवस्थामा गिरावट हुन पुग्दछ।

सार्वजनिक उत्तरदायित्वको अर्को महत्त्वपूर्ण औजार सामाजिक परीक्षणको कार्यान्वयनको अवस्था पनि सन्तोषजनक देखिँदैन। तत्कालीन स्थानीय निकाय (आर्थिक कार्यविधि) नियमावली २०६४ ले प्रत्येक स्थानीय निकायहरूलाई प्रत्येक आर्थिक वर्ष समाप्त भएको चार महिनाभित्र आफूले सम्पादन गरेका क्रियाकलाप तथा कार्यक्रमको सम्बन्धमा सामाजिक परीक्षण गर्न अनिवार्य गरेसँगै तत्कालीन सबै स्थानीय निकायहरूमा यो कार्य हुँदै आएको थियो। सामाजिक परीक्षण भए-नभएको विषयलाई अनुदान बाँडफाँडको आधारको रूपमा समेत लिइँदा यसले प्रचुरता पाएको अवस्था थियो। हाल आएर स्थानीय तह तथा अन्य सार्वजनिक निकायहरूले आफ्ना कार्यक्रमहरूको सामाजिक परीक्षण गर्ने गरेको देखिँदैन। अनिवार्य कानुनी व्यवस्था रहँदा सामाजिक परीक्षण गराउने अन्यथा नगराउने प्रवृत्तिले सार्वजनिक निकायहरूले नागरिकप्रतिको उत्तरदायित्व र जिम्मेवारी बोधको कारणभन्दा पनि यस्ता उपकरणहरूको प्रयोगलाई औपचारिकता र आडम्बरको रूपमा लिएको स्पष्ट हुन आउँदछ।

सुशासन (सञ्चालन तथा व्यवस्थापन) ऐन २०६४ जारी भएपश्चात् प्रत्येक सार्वजनिक निकायहरूले आफूले गरेका कामकारबाहीको गुणस्तर, प्रभावकारिता र त्यसमा हुन सक्ने अनियमितताको सम्बन्धमा गुनासो सुन्न सबैले देख्ने ठाउँमा गुनासो पेटिका राख्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ। त्यसैगरी सार्वजनिक निकायहरूमा गुनासो सुन्ने जिम्मेवार अधिकारी (नोडल अधिकृत) को व्यवस्था गरिनुका साथै विभिन्न सार्वजनिक निकायहरूले निःशुल्क टेलिफोन वा अनलाइन सेवामार्फत समेत गुनासो संकलन गर्ने कार्य सुरु भएका छन्। त्यसैगरी सूचनाको हकसम्बन्धी ऐन २०६४ जारी भएपश्चात् सार्वजनिक निकायहरूमा सूचना अधिकारी तथा प्रवक्ताको व्यवस्था गरिएको छ। यी प्रबन्धले सेवाग्राही तथा सरोकारवालाहरूले सेवा प्राप्तिको विषयमा वा अन्य विषयहरूमा कुनै उजुरी वा गुनासो भए तत्काल राख्न सक्ने, कुनै सेवा प्राप्त नभए के कुन कारणले प्राप्त हुन नसकेको हो त्यसको सूचना माग गर्न सक्ने अवस्था सिर्जना भएको छ। सबै सार्वजनिक निकायहरूमा उजुरी पेटिकाको व्यवस्था रहेको छ भने कतिपय निकायहरूले इमेल, इन्टरनेट, सामाजिक सञ्जाल वा छुट्टै प्रणाली विकास गरेर समेत उजुरी वा गुनासो लिने व्यवस्था

मिलाएको पाइन्छ। नेपाल सरकारले गुनासो व्यवस्थापनका लागि हेलो सरकार वेब पोर्टल नै व्यवस्था गरी गुनासो सुन्ने संयन्त्रको विकास गरेको छ। यति व्यवस्था हुँदाहुँदै पनि सेवाग्राहीले आफूले राखेको गुनासोको तत्काल सम्बोधन हुन नसकेको, सार्वजनिक निकायहरूबाट सूचना तथा जानकारी प्राप्त हुन नसकेको गुनासाहरू आउने गरेका छन्।

विकास आयोजना तथा कार्यक्रम छनोटमा नागरिकको सहभागिता गराई जनताको माग र आवश्यकताबमोजिमका योजना तथा कार्यक्रमहरू सञ्चालनमा ल्याउन र नागरिक स्वामित्व वृद्धि गर्न सहभागितामूलक योजना तथा बजेट प्रणाली अवलम्बन गरिएको हुन्छ। नेपालमा स्थानीय स्तरका विकास गतिविधिहरू सञ्चालन गर्न तत्कालीन स्थानीय निकायहरूमा १४ चरणको योजना तर्जुमा प्रणाली विकास गरी कार्यान्वयनमा ल्याइएको थियो। हाल स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ लागू भएपश्चात् स्थानीय तहको योजना तर्जुमा पद्धतिलाई सहभागितामूलक बनाउने कोशिस गरिएको छ। गाउँ तथा बस्ती स्तरमा गएर माग र आवश्यकता संकलन गर्दै प्राथमिकताका आधारमा योजना छनोट हुने गरेको छ। कानुनी तथा कार्यविधिगत रूपमा भएका व्यवस्थाको कार्यान्वयनको अवस्था भने सन्तोषजनक देखिँदैन। स्थानीय माग र आवश्यकताभन्दा पनि दवाब, प्रभाव, स्वार्थ र भनसुनले योजना छनोट प्रभावित हुने गरेका छन् जसले उत्तरदायित्वको अवस्थालाई कमजोर बनाएको छ। सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४ तथा नियमावली, २०६५ ले समेत नेपाल सरकारले कुनै परियोजना वा आयोजना जनताको प्रत्यक्ष सहभागिता र स्वामित्वमा सञ्चालन हुन व्यवस्था मिलाउन सक्ने र त्यसका लागि परियोजना वा आयोजनाको छनोट गर्दा जनताको माग र आवश्यकताको आधारमा गर्ने, परियोजना वा आयोजनाको सञ्चालन उपभोक्ता समितिमार्फत गर्ने व्यवस्था मिलाउने, परियोजना वा आयोजनामा उपभोक्ताको लगानी हुने व्यवस्था मिलाउने, परियोजना वा आयोजनाको कार्यान्वयन, अनुगमन तथा मूल्यांकनमा जनसहभागिता सुनिश्चित हुने व्यवस्था मिलाउने मध्ये कुनै वा सबै माध्यमबाट जनसहभागिता र स्वामित्व सुनिश्चित गर्नुपर्ने व्यवस्था मिलाएको छ।

## ५. निष्कर्ष

जनतामा निहित सार्वभौम अधिकार तथा राज्यको स्रोत/साधनको प्रयोग गर्ने सार्वजनिक अधिकारीहरू संविधान तथा कानुनबमोजिम आमनागरिकप्रति उत्तरदायी हुनुपर्दछ। सार्वजनिक अधिकारीले गर्ने प्रत्येक कार्य कुनै पनि व्यक्ति, वर्ग, स्वार्थ समूह, विचारधारा, जाति, समुदायका निहित स्वार्थपूर्तिमा केन्द्रित नभई आम जनसाधारणको हित र उत्थानमा केन्द्रित रहनुपर्दछ। सार्वजनिक अधिकारीहरू आफूलाई प्राप्त शक्ति र स्रोत परिचालनमा जवाफदेही र जिम्मेवार हुँदा भ्रष्टाचार, अनियमितता र बेथितिहरू स्वतः निस्तेज हुन पुग्दछन्। सार्वजनिक अधिकारीहरूलाई जिम्मेवार, जवाफदेही र उत्तरदायी बनाउन राज्य व्यवस्थामा विभिन्न उत्तरदायित्वका संयन्त्रहरू निर्माण गरिएका हुन्छन्। राजनीतिक, प्रशासनिक र नैतिक उत्तरदायित्वका संयन्त्रहरू प्रभावकारी रूपमा सञ्चालन भएर नतिजा हासिल गर्न आम नागरिक पनि उत्तिकै सजग, चेतनशील, जानकार र शसक्त हुनुपर्दछ। सार्वजनिक उत्तरदायित्वका औजारहरूले सार्वजनिक पदाधिकारीहरूका साथै सेवाग्राही र आम नागरिकहरूलाई सार्वजनिक सेवाका मापदण्ड, सेवा वितरण प्रक्रिया, जिम्मेवारी शृंखला, गुनासो व्यवस्थापन, नागरिक सहभागिता, स्वामित्व र नियन्त्रणका

बारेमा सचेत गराई सार्वजनिक उत्तरदायित्व प्रणालीलाई बलियो बनाउन मद्दत गर्दछन्। सचेत नागरिक एवं मजबुद उत्तरदायित्व प्रणाली स्थापित हुन सके सार्वजनिक सेवा प्रवाह, विकास निर्माण तथा कार्यक्रम सञ्चालनमा गुणस्तरीयता (Quality), पर्याप्तता (Adequacy) र प्रभावकारिता (Effectiveness) अभिवृद्धि भई भ्रष्टाचार, अनियमितता र बेथिति नियन्त्रण हुन पुग्दछ।

## सन्दर्भ सामग्रीहरू


- नेपालको संविधान।
- सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४।
- सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) नियमावली, २०६५।
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४।
- स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५।
- स्थानीय निकाय (आर्थिक कार्यविधि) नियमावली, २०६५।
- कामाद र प्रशासनका विभिन्न अंकहरूमा प्रकाशित लेख रचनाहरू।
- Nepal National Governance Survey, 2017/18, नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान।


"हाम्रो चाहना हाम्रो संकल्प, भ्रष्टाचार रहित सुशासन संयन्त्र"

# अपराधशास्त्रीय सिद्धान्तको कसीमा भ्रष्टाचारको कसुर

पुण्यप्रसाद पाठक[1]

## विषय प्रवेश

अपराध, अपराधी र मानिसले अपराध गर्नको कारणको बारेमा वैज्ञानिक र प्रणालीगत रूपमा अध्ययन गर्ने शास्त्रलाई अपराधशास्त्र भनिन्छ। उन्नाइसौं शताब्दीको उत्तरार्द्धदेखि हालसम्म विभिन्न वैज्ञानिक, मेडिकल डाक्टर, मनोविज्ञवेत्ता, समाजशास्त्री र अपराधशास्त्रीहरूले किन र के कारणले मानिसले अपराध गर्दछन् भन्ने सम्बन्धमा आफ्नो खोज अध्ययनको निष्कर्षको रूपमा आ–आफ्ना धारणाहरू व्यक्त गरेको पाइन्छ। इटालियन विद्वान् Cesare Lombroso लगायतका अनुसन्धानकर्ताहरूले मान्छे जन्मँदै शारीरिक रूपमा केही अस्वाभाविक बनावट वा अवगुणहरू लिएर जन्मेका हुनाले अपराध गर्दछन्[२] भनेका छन्। कसैले मानिसको मस्तिष्कमा रहेको id, ego र super ego बीच सन्तुलन कायम हुन नसक्दा अपराध गर्दछन्[३] भनेका छन्। कसैले व्यक्तिको कमजोर बौद्धिकता (feeble minded) नै अपराधको कारण हो भनेको पाइन्छ[४]। बीसौं शताब्दीको सुरुबाट विषेशतः अमेरिकन समाजशास्त्री/अपराधशास्त्रीहरूले यस पूर्वविकसित अवधारणाहरूलाई इन्कार गर्दै मानिसले अपराध गर्नुको कारण समाजमा खोज्नुपर्दछ। व्यक्तिको घरपरिवार, साथीसंगत, विद्यालय, समाज, सामाजिक संघसंस्थासँगको सम्बन्ध, समाजको बनावट, समाजको आर्थिक, राजनीतिक, सांस्कृतिक अवस्था, व्यक्तिको समाजमा रहेको आर्थिक, राजनीतिक, सामाजिक, सांस्कृतिक, शैक्षिक अवस्था आदिबाट कुनै व्यक्ति अपराधमा संलग्न हुन्छन् वा हुँदैनन् वा कस्ता किसिमका अपराधमा संलग्न हुन्छन् भन्ने कुराको निर्धारण हुन्छ भन्दै अपराधको समाजशास्त्रीय सिद्धान्त (sociological theories of crime) को श्रीगणेश गरेको पाइन्छ। समाजभित्रको के कुन कारणले अपराध हुन्छ भन्ने सम्बन्धमा विभिन्न अपराधशास्त्रीहरूको भिन्नभिन्न अवधारणा रहेको हुँदा अपराधको सामाजशास्त्रीय सिद्धान्तको छाताभित्र पनि केही अपराधशास्त्रीहरूले सामाजिक बनावट (Social Structure) को कारण मानिस आपराधिक कार्यमा संलग्न हुन्छन् भनेका छन् भने केही अपराधशास्त्रीहरूले सामाजिक प्रक्रिया (Social Structure) को माध्यमबाट मानिस अपराध

१ सहन्यायाधिवक्ता, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, टङ्गाल।

२ Criminological Theory, Traditional and Nontraditional voice and Themes, Imogene L. Moyer, 2001, pg. 32,33, Sage Publications Ltd. London.

३ Criminology Today: An Integrative Introduction, Frank Schmallerger,4th.ed.,2006, pg. 188,189, Pearson Prentice Hall, New Jersey 07458.

४ Crime and Criminology, Sue Titus Reid,8th. Ed. Pg.123, Mc Graw Hill, Boston.

कर्ममा संलग्न हुन्छन् भन्नेलगायत केही नवीनतम विचार (Alternative explanation) सहित विभिन्न सिद्धान्तहरू प्रतिपादन गरेको पाइन्छ।

भ्रष्टाचार राज्य वा समाजविरुद्धको, समाजलाई दीर्घकालीन असर पार्ने, समाज विकासको बाधक र सुशासनको प्रतिकूल मानिएको, समाजका ठूलाबडा, जानेबुझेका, प्रतिष्ठित, गन्यमान्य, समाज वा राज्यलाई हाँक्ने, नेतृत्व दिने व्यक्तिहरूबाट नै गरिने अपराध हो। भ्रष्टाचारको कसुर गर्ने व्यक्तिहरूले अवसर नै पाए पनि वा पक्राउ पर्ने वा कसैले देख्ने सम्भावना नै रहेनछ भने पनि परम्परागत अपराधहरू जस्तै : चोरी, डकैती, हत्या, बलत्कार, बाल यौन दुराचार, लागूऔषध ओसारपसार, अपहरण तथा शरीर बन्धक, फिरौतीजस्ता अपराधहरू सामान्यतया गर्दैनन्। आफ्नो धर्म, संस्कृति, पाप, धर्म वा ईश्वरको डर, सामाजिक मूल्यमान्यता, नैतिकता आदिको कारणबाट समाजका यी गन्यमान्य, समाज हाँक्ने, नेतृत्व दिने व्यक्तिदेखि लिएर सर्वसाधारणसम्मले योजनाबद्ध रूपमा वा जानीबुझीकन उल्लिखित परम्परागत अपराधहरू सामान्यतया गर्दैनन्। धेरैजसो परम्परागत अपराधहरू या त बाध्यात्मक परिस्थिति वा आवेश वा भूलवश गर्ने गरिएको पाइन्छ। योजनाबद्ध रूपमा वा जानीबुझीकन गरेका परम्परागत अपराध पनि अपराध गर्न अवसर पाएका मानिसहरू मध्य अति न्यून संख्याका मानिसहरूले मात्र गर्दछन्। योजनाबद्ध रूपमा वा जानीबुझीकन गरेका अपराधमा आपराधिक दायित्व पनि ठूलो हुन्छ। यदि समाजका यी प्रतिष्ठित, गन्यमान्य, समाज वा राज्यलाई हाँक्ने, नेतृत्व दिने व्यक्तिहरूले उल्लिखित परम्परागत अपराधहरू गरेछन् वा गरेको भन्ने तथ्यगत आधारबाट खुलेछ भने उनीहरू समाजको नजरमा पतित ठहरिन्छन्, निजहरूको मान–प्रतिष्ठा, नेतृत्व सबै चकनाचुर हुन्छ।

अर्कातर्फ भ्रष्टाचारको अपराध सामान्यतया योजनाबद्ध रूपमा वा जानीबुझीकन गरिन्छ। सार्वजनिक जवाफदेहीको पदमा बसेका प्रतिष्ठित व्यक्तिबाट नै गरिन्छ। कसैका विरुद्धमा भ्रष्टाचारको कसुरका सम्बन्धमा सञ्चारमाध्यममा जतिसुकै चर्चा चले पनि वा अनुसन्धान वा अभियोजन नै भए पनि, अझ अदालतबाट कसुर नै ठहर भए पनि हाम्रोजस्तै तेस्रो विश्वका देशहरूमा यी प्रतिष्ठित गन्यमान्य, समाज वा राज्यलाई हाँक्ने, नेतृत्व दिने व्यक्तिहरूलाई हेर्ने समाजको दृष्टिकोण धेरै नकारात्मक हुँदैन। समाजमा रहेको प्रतिष्ठा, इज्जतमा खासै फरक परेको हुन्न। सर्वसाधारण मानिसहरूले त भ्रष्टचारको अपराध गर्छु भन्ने चाहना राख्यो भने पनि गर्न सक्दैनन्। नेपालमा सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले वा त्यस्ता व्यक्तिले अन्य व्यक्तिसँग मिलेर मात्र भ्रष्टाचारको कसुर गर्न सक्दछन्[५]। एउटा सामान्य समझको मानिस (A prudence person) को नजरबाट हेर्दा, सामाजिक दायित्व बढी भएका, समाजका प्रतिष्ठित गन्यमान्य, समाज वा राज्यलाई हाँक्ने, नेतृत्व दिने व्यक्तिहरूबाट गरिने राज्य वा समाजविरुद्धको, समाजलाई दीर्घकालीन असर पार्ने, समाज विकासको बाधकको रूपमा मानिएको भ्रष्टाचारको अपराधलाई अन्य अपराधभन्दा गम्भीर किसिमको अपराध मानिनुपर्ने, अपराध गर्ने व्यक्तिहरूउपर समाजले हेर्ने दृष्टिकोण पनि कठोर र घृणित हुनुपर्ने, अपराध गरेमा हुने सजाय पनि गम्भीर किसिमको हुनुपर्ने हो तर व्यवहार ठीक उल्टो किसिमको रहेको पाइन्छ।

५. नेपालको संविधान, धारा २३९ (३)।

ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलको सन् २०२१ को प्रतिवेदनअनुसार नेपाल करप्सन पर्सेप्सन इन्डेक्स (सीपीआई) मा १०० अंकमा ३३ अंक पाई सर्वेक्षण गरिएका १८० देशमध्येमा ११७ औं स्थानमा रहेको छ। जबकि डेनमार्क, फिनल्यान्ड र न्युजिल्यान्डले ८८ अंक प्राप्त गरी सुशासनको प्रथम स्थान प्राप्त गरेका छन्। ५० भन्दा कम अंक पाउने देशलाई अति भ्रष्टाचार हुने देशको सूचीमा राखिन्छ । करप्सन पर्सेप्सन इन्डेक्स (सीपीआई) का लागि विभिन्न ६ संस्थाले विषयगत रूपमा अलगअलग सर्वेक्षण गरेका थिए। विश्व बैंकले सरकारद्वारा सार्वजनिक पदाधिकारीका कामकारबाहीको निगरानी, नागरिक समाजलाई राज्यको सूचनामा पहुँच र सीमित व्यक्तिहरूको राज्य सञ्चालनमा पकडबारे सर्वेक्षण गरेकोमा नेपालले ३५ अंक प्राप्त गरेको थियो। त्यस्तै विश्व आर्थिक मञ्चले आयात निर्यात, सार्वजनिक सेवा, कर भुक्तानी, ठेक्कापट्टा र न्यायिक निर्णयमा भ्रष्टाचारबारे सर्वेक्षण गरेकामा नेपालले ३४ अंक पाएको थियो। व्यापार, व्यवसाय, ठेक्कापट्टा, आयात निर्यातमा घूस र भ्रष्टाचारबारे ग्लोबल इन्साइटले सर्वेक्षण गर्दा नेपाललाई ३५ अंक दिएको छ । पदको दुरुपयोगमा सार्वजनिक पदाधिकारीमाथि कति कारबाही हुन्छ र सरकारको भ्रष्टाचार नियन्त्रणको प्रयास कति सफल छ भन्ने विषयमा बर्टेल्सम्यान फाउन्डेसनले सर्वेक्षण गरेकामा नेपालले ३३ अंक पाएको थियो । त्यस्तै, वर्ल्ड जस्टिस प्रोजेक्टले सरकार, न्यायालय, संसद् र सुरक्षा निकायका प्रतिनिधिहरूद्वारा निजी स्वार्थका लागि गर्ने सार्वजनिक पदको दुरुपयोग विषयमा सर्वेक्षण गर्दा ३२ अंक पाएको थियो भने राजनीतिक भ्रष्टाचारअन्तर्गत संसद्, कार्यपालिका र न्यायपालिका सम्बन्धित विषयमा भेराइटिज अफ डेमोक्रेसी प्रोजेक्टले सर्वेक्षण गर्दा नेपालले ३० अंक पाएको छ। यी फरक–फरक विषयमा प्राप्त कुल अंकलाई ६ ले भाग गरी सुशासनको अंक निर्धारण गरिएको हो[६] । सीपीआईका लागि गरिने उल्लिखित ६ वटा विषयलाई हेर्दा नेपालले ३० देखि ३५ का बीचमा अंक पाएकाले कुनै विषयमा पनि सन्तोषजनक अंक देखिँदैन। उल्लिखित ६ वटा संस्थाले गरेको विषयगत सर्वेक्षणका आधारहरू हेर्दा नेपालमा भ्रष्टाचारलाई न्यूनीकरण गर्न, सीपीआईमा सुधार ल्याउन कुनै एउटा निकाय मात्रको प्रयासले सम्भव हुने देखिँदैन। यसका लागि स्वयं नेपाल सरकार र नेपाल सरकार मातहतका सबै नियामक निकायहरू, संसद्, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग र अदालतसमेत सबैको साझा प्रयासबाट मात्र सम्भव हुन सक्छ भन्ने देखिन्छ।

भ्रष्टाचारको अपराध कानुनको कार्यान्वयन गर्ने सार्वजनिक पद धारण गरेका मानिसहरूले मात्र होइन कि राज्यको तर्फबाट नीति निर्माण गर्ने तह वा पदमा बसेका नीति निर्माताहरूबाट समेत हुने गरेको पाइन्छ। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन २०४८ ले मन्त्रिपरिषद् वा त्यसको कुनै समितिले सामूहिक रूपमा गरेको कुनै नीतिगत निर्णयका सम्बन्धमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले अनुसन्धान र तहकिकात तथा तत्सम्बन्धी कुनै कारबाही गर्न नसक्ने व्यवस्था गरेको छ[७]। कानुनले नीतिगत निर्णयको परिभाषा गरेको छैन। यो कानुनी व्यवस्थाको दुरुपयोग गर्दै कानुनले विभागीय प्रमुख वा सचिव वा विभागीय मन्त्रीबाट गर्नुपर्ने निर्णयसमेत मन्त्रिपरिषद्मा लगेर गराउने र अख्तियारको क्षेत्राधिकारबाहिर पार्ने गरिएका दृष्टान्त धेरै पाइन्छन्। नीतिगत भ्रष्टाचार नीति निर्माणका तहमा भएका मानिसले आफ्नो स्वार्थअनुकूलका नीति बनाउनाले हुने गर्छ, यो अख्तियारको दुरुपयोग हो। नीतिगत भ्रष्टाचार आफूले

६ दाहाल मात्रिका, नेपालमा भ्रष्टाचार निरन्तर, कान्तिपुर दैनिक, २०७८ माघ १२।
७ अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन २०४८ दफा ४(ख)।

चाहेका मानिसहरूको समूहलाई र त्यसमार्फत आफूलाई पनि फाइदा पुग्ने गरी नीति बनाउने र आर्थिक लाभ लिन गरिने कार्य हो[८]। समाजका लागि नीतिगत भ्रष्टाचारको अपराधले पार्ने प्रभाव अन्य परम्परागत अपराध र कानुनको कार्यन्वयन गर्ने पदाधिकारीले गर्ने भ्रष्टाचारले पार्ने प्रभावभन्दा धेरै गुणा जटिल हुन्छ।

नीतिगत भ्रष्टाचारले व्यक्तिगत, सामाजिक, राष्ट्रिय, अन्तर्राष्ट्रिय र मानवीय हिसाबमा प्रतिकूल प्रभाव पार्छ । हाम्रो सन्दर्भमा पनि कालक्रमिक नीतिगत निर्णयका घटनाक्रम र त्यसले सामाजिक जीवन एवं जनमानसमा परेको प्रभावसमेत विश्लेषण गर्दा नीतिगत भ्रष्टाचारबाट : (क) सामाजिक विकास र न्यायमूलक वितरण प्रणालीमा नकारात्मक असर पर्छ । (ख) राज्यको व्याय तथा नागरिकको करको प्रभावकारी परिचालन एवं गुणात्मक र सन्तुलित विकासमा बाधा उत्पन्न हुन्छ । (ग) समाजमा विकृति र भ्रष्टाचार मौलाउँछ। (घ) सरकार र प्रशासनको साख घट्छ। (ङ) लोकतन्त्र, विधिको शासन, मानव अधिकार, पारदर्शिता, जवाफदेही, सदाचार र दक्षता एवं प्रभावकारिता धूमिल हुन्छ। (च) राज्यस्रोतको दुरुपयोग भई विकासको गति मन्द हुन्छ। (छ) लाभ लिने सीमित समूहहरू नागरिकको नजरमा सदाबहार गिर्छन्। (ज) आर्थिक अनुशासन कमजोर हुन्छ। (झ) समाजमा गिनी–कोअफिसियन्टऩ बढ्छ। (ञ) सामाजिक द्वन्द्व बढ्छ। (ट) अनैतिक शक्तिसंघर्ष र टकराव बढी, नैतिकता, इमानदारी, जवाफदेही र वफादारीजस्ता सूचकहरू एवं आचरणगत पक्षमा प्रतिकूल प्रभाव पर्छ। (ठ) नागरिकप्रतिको नूनको सोझो हुनुपर्ने आम राष्ट्रसेवक तथा राजनीतिज्ञहरूको मर्म प्रतिकूल नीतिगत भ्रष्टाचारजनित कार्यले बहुआयामिक विकासका पक्षमा प्रतिकूल प्रभाव पार्छ।[९]

तर पनि सार्वजनिक जवाफदेहीको पदमा रहेका, प्रतिष्ठित, समाज वा राज्यलाई हाँक्ने, नेतृत्व दिने व्यक्तिहरूबाट समाज, राष्ट्र र नागरिकलाई यति गम्भीर र दीर्घकालीन असर पार्ने भ्रष्टचारका अपराधहरू यत्र तत्र सर्वत्र भई नै राखेका छन्। संख्या वा समाज, राष्ट्र र नागरिकलाई पार्ने क्षतिको गम्भीरताको हिसाबले हिजोभन्दा आज बढ्दो छ। आखिर किन यस्तो हुन्छ, प्रस्तुत लेखमा यही प्रश्नको उत्तर अपराध शास्त्रीय सिद्धान्तहरूको दृष्टिकोणबाट खोज्ने प्रयत्न गरिएको छ। सामाजिक दायित्व बढी भएका, प्रतिष्ठित गन्यमान्य, समाज वा राज्यलाई हाँक्ने, नेतृत्व दिने व्यक्तिहरूबाट नै भ्रष्टचारजस्तो अपराध किन र के कारणबाट गरिन्छ र यस्ता अपराधहरूलाई नियन्त्रण गर्न के गर्न उपयुक्त हुन्छ भन्ने प्रश्नको उत्तर अपराधशास्त्रका धेरै सिद्धान्तहरूले थोर बहुत रूपमा दिन सक्लान्, तर प्रस्तुत लेखमा उल्लिखित प्रश्नहरूको उत्तर दिन केही बढी नै सहायकसिद्ध हुने सिद्धान्तहरूको बारेमा मात्र चर्चा गरिएको छ।

## अपराधको सामाजिक नियन्त्रणको सिद्धान्त (Social Control Theory of Crime)

अपराधको कारणको सम्बन्धमा प्रतिपादन भएका सबै सिद्धान्तहरूको खोज, अनुसन्धानको विषय मानिसहरूले किन र के कारणबाट अपराध गर्दछन् भन्ने रहेको छ। तर अपराधको सामाजिक नियन्त्रणको सिद्धान्तले मानिसहरूले किन र के कारणबाट अपराध गर्दैनन् भन्ने सम्बन्धमा अध्ययन गरेको पाइन्छ[१०]।

---

८ पौडेल नारायण, नीतिगत भ्रष्टाचारको बढ्दो समस्या, कारोबार दैनिक, पुस ३, २०७४।

९ लामिछाने निर्मला देवी, नीतिगत भ्रष्टाचार, कान्तिपुर दैनिक, मंसिर ३०, २०७७।

१० Criminology Today: An Integrative Introduction, Frank Schmallerger,4th.ed.,2006, pg. 249, Pearson Prentice Hall, New Jersey 07458.

यस सिद्धान्तका प्रतिपादकमा Walter C. Reckless, Thevis Hirschi लगायतका अमेरिकी विद्वान्हरू रहेका छन्। यस सिद्धान्तअनुसार मानिसले अपराध गर्नु स्वाभाविक हो, किनकि, अपराधबाट मानिसलाई आर्थिक, पदीय, प्रतिष्ठा वा प्रभुत्वको फाइदा, प्रतिशोधको सन्तुष्टि वा यौन सन्तुष्टि प्राप्त हुन्छ। चोरी, डाका, ठगी, भ्रष्टचार, कीर्तेजस्ता आर्थिक अपराधबाट मानिसलाई आर्थिक फाइदा प्राप्त हुन्छ, निर्वाचन अपराधलगायतका राजनीतिक अपराधबाट आर्थिक, पदीय, प्रतिष्ठाको फाइदा प्राप्त हुन्छ, ज्यान, कुटपिट, हूलदंगाजस्ता अपराधबाट प्रतिशोधको सन्तुष्टि प्राप्त हुन्छ भने यौनसम्बन्धी अपराधबाट यौन सन्तुष्टि प्राप्त हुन्छ। त्यसैले समाजमा अपराध हुनु कुनै आश्चर्यको विषय नभई स्वाभाविक विषय हो। प्रत्येक अपराधमा व्यक्तिको स्वार्थ रहने भए पनि समाजमा अपराधको संख्या भने अपेक्षाकृत न्यून नै रहेको हुन्छ। अपराध गर्न सक्ने सम्भाव्य व्यक्तिहरूमध्ये निकै कम संख्याका व्यक्तिहरू मात्र आपराधिक क्रियाकलापमा संलग्न हुन्छन्। आखिर किन सबै सम्भाव्य मानिसहरूले अपराध गर्दैनन्, कुन तत्त्व हो जसले समाजका धेरैभन्दा धेरै व्यक्तिलाई अपराध गर्नबाट रोक्दछ भन्ने सम्बन्धमा यस सिद्धान्तले प्रकाश पारेको छ।

समाजका ठूलाबडा, जाने बुझेका, प्रतिष्ठित, गन्यमान्य व्यक्तिबाट भ्रष्टाचारजस्तो राज्य वा समाजविरुद्धको, समाजलाई दीर्घकालीन असर पर्ने, समाज विकासको बाधकको रूपमा मानिएको अपराध किन हुन्छ र कस्तो समाजमा यस्ता अपराधहरू धेरै हुन्छन् र कस्ता समाजमा न्यून हुन्छन् भन्ने सम्बन्धमा सैद्धान्तिक आधार खोज्दा Social Control Theory प्रतिपादन गर्ने विद्वान्हरूमध्ये Walter C. Reckless ले 'The crime problem भन्ने पुस्तकमार्फत प्रतिपादित Containment Theory ले यी प्रश्नहरूको बढी र सटीक उत्तर दिएको पाइन्छ। Containment को अर्थ कुनै चीजलाई नियन्त्रणमा राख्ने काम भन्ने बुझिन्छ। यस सिद्धान्तअनुसार, अपराधबाट सन्तुष्टिहरू प्राप्त हुन्छन्, फाइदा प्राप्त हुन्छन् तर पनि केही यस्ता कारणहरू हुन्छन् जसले गर्दा मानिसहरू अपराध गर्नबाट पछि हट्दछन्। यी कारणहरूमा समाजमा प्राप्त प्रतिष्ठामा आघात पुग्ने डर, जागिर छुट्ने डर, अभिभावक, आफन्त र प्रिय व्यक्तिहरूलाई पर्न जाने आघात, राज्य, समाज, वा आफू सम्बद्ध संस्थासँग गरेको प्रतिबद्धता, सामाजिक मूल्य मान्यता, कैद वा जरिवानाको डर आदि रहेका हुन्छन्। कुनै निश्चित समाजमा कुनै अमुक अपराधको संख्या कम र बढी हुनुमा त्यस समाजमा त्यस किसिमका अपराध गर्दा यी माथिका कारणहरू सिर्जना हुन्छन् वा हुँदैनन् वा कति मात्रामा हुन्छन् भन्ने कुराले निर्धारण गर्दछ। यस सिद्धान्तअनुसार समाजमा अपराध हुनबाट रोक्न वा अपराध गर्ने सोच आउनासाथ माथि उल्लिखित डरहरू सिर्जना हुनमा दुईवटा नियन्त्रण पद्धति (Containment) ले काम गरेको हुन्छ : आन्तरिक नियन्त्रण पद्धति (Inner Containment) र बाह्य नियन्त्रण पद्धति (Outer Containment)। आन्तरिक नियन्त्रण पद्धति भन्नाले व्यक्ति आफैं नियन्त्रित (Self-control) हुने अवस्थालाई जनाउँदछ। Self-control हुनु भनेको व्यक्तिमा कडा नैतिक भावनाको विकास हुनु हो। व्यक्तिमा कडा नैतिक भावनाको विकास व्यक्तिले जन्मँदै लिएर आएको व्यक्तित्व, अपराधको बारेमा समाजले बनाएको मूल्य, मान्यता, मापन, पारिवारिक अवस्था, पृष्ठभूमि, विश्वास, धार्मिक आस्था र सम्बन्धित व्यक्ति कस्तो सामाजिक र धार्मिक संघ संस्थामा संलग्न रहेको भन्ने कुरामा निर्धारण हुन्छ। बाह्य नियन्त्रण पद्धतिअन्तर्गत राज्यद्वारा निर्मित ऐन, नियम, विनियम, आदेशजस्ता विभिन्न कानुनहरू र यसको कार्यान्वयन, समाज, समुदाय, टोल, विभिन्न जातीय समूह आदिले बनाएका विभिन्न नियमहरू

पर्दछन्[११]। Walter C. Reckless भन्छन्, व्यक्तिलाई कुनै आपराधिक कार्यमा संलग्न हुनबाट रोक्न बाह्य नियन्त्रण पद्धतिभन्दा आन्तरिक नियन्त्रण पद्धति बढी प्रभावकारी हुन्छ[१२]। Walter C. Reckless को Containment Theory को दृष्टिकोणबाट हेर्ने हो भने नेपालमा भ्रष्टाचार कसुरलाई नियन्त्रण गर्नका लागि आन्तरिक नियन्त्रण पद्धति र बाह्य नियन्त्रण पद्धति दुवै कमजोर रहेको पाइन्छ।

## नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि आन्तरिक नियन्त्रण पद्धति

अन्य अपराधमा जस्तै भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि पनि आन्तरिक नियन्त्रण पद्धति नै बढी प्रभावकारी हुने हो तर नेपालमा यो नियन्त्रण पद्धति नै बढी कमजोर रहेको देखिन्छ। नेपालमा भ्रष्टाचार हुने केही प्रमुख कारणहरूमा समाजमा नैतिक मूल्य एवं मान्यतामा ह्रास आउनु, राष्ट्रप्रतिको प्रेमलाई बेवास्ता गर्नु, भ्रष्टाचारी वा अपराधीहरू राजनीतिमा हावी हुनु, भ्रष्टाचारीलाई समाजले बहिष्कार नगर्नु, भ्रष्टाचारलाई सामाजिक स्वीकृति दिनु, भ्रष्टाचारविरोधी वातावरणको अभाव हुनु, कर्मचारी प्रशासनमा नैतिकताको अभाव, प्रदर्शनात्मक प्रभाव, राजनीतिक नेतृत्वमा नैतिकता र अनुशासनको अभाव, जतिसुकै नाजायज ढंगबाट सम्पत्ति र यश (कीर्ति) आर्जन गर्दा पनि समाजले त्यसलाई बहिष्कार नगरी स्याबासी दिनु[१३] समेतलाई मानिन्छ।

यहाँ सार्वजनिक जवाफदेहीको पदमा रहेको कुनै व्यक्तिको जीवनस्तर अस्वाभाविक रूपमा अमिल्दो र उच्चस्तरको रहेमा, अस्वभाविक धन-सम्पत्ति आर्जन गरेको स्पष्ट रूपमा देखिएको अवस्थामा समेत त्यस्ता व्यक्तिलाई समाजले घृणा गर्ने, सामाजिक बहिष्कार गर्ने, यति धेरै सम्पत्ति कहाँबाट आयो भनी खोजीनिती गरिँदैन। कुनै व्यक्तिले खोजीनिती गर्ने आँट गरेछ भने पनि विपक्षी, आफूसँग रिस उठेको मानिसका विरुद्ध मात्र गर्दछ, आफन्त नातागोताका विरुद्धमा कहिल्यै गरिँदैन। बरु आफन्त वा नातागोताका मानिसले गरेको भ्रष्टाचारजन्य कार्यलाई महान् कार्यका रूपमा वर्णन गरिन्छ। सार्वजनिक जवाफदेहीको माथिल्लो वा आकर्षक मानिएको पदमा बसेर पनि सामान्य र सरल जीवनयापन गर्ने वा अस्वाभाविक धन आर्जन नगर्ने वा आफ्ना घरपरिवारका मानिस वा आफन्तलाई राज्यको साधनस्रोतको नाजायज दोहन गराउन नसक्ने व्यक्तिको छरछिमेकी नाताकुटुम्ब वृत्तमा आलोचना हुन्छ। आँट नभएको, मूर्ख, हुतीहारा, केही गर्न नसक्ने, बुद्धि नभएको आदि उपमाहरू दिइन्छ। आफ्नाले गरेमा चमत्कार हुन्छ अरूले गरे मात्र भ्रष्टाचार हुन्छ। कसैका विरुद्धमा भ्रष्टाचारको कसुरका सम्बन्धमा सञ्चार माध्यममा जतिसुकै चर्चा चले पनि वा अनुसन्धान वा अभियोजन नै भए पनि, अझ अदालतबाट कसुर नै ठहर भए पनि समाजका यी प्रतिष्ठित गन्यमान्य, समाज वा राज्यलाई हाँक्ने, नेतृत्व दिने व्यक्तिहरूलाई हेर्ने समाजको दृष्टिकोण धेरै नकारात्मक हुँदैन। त्यस्ता व्यक्तिहरूको समाजमा रहेको प्रतिष्ठा, इज्जतमा खासै फरक परेको हुन्न। समाजमा प्राप्त प्रतिष्ठामा आघात पुग्ने डर, अभिभावक, आफन्त र प्रिय व्यक्तिहरूलाई आघात पर्न जाने चिन्ता, सामाजिक मूल्य मान्यताविपरीतको कार्य पो गरेँ कि भन्ने आत्मबोध वा डरको कारणबाट

११ https://study.sagepub.com/system/files/Reckless%2C_Walter_C._-_Containment_Theory/ pg. 7 visiting date: 28 December 2022, and Crime and Criminology, Sue Titus Reid, 8th ed.pg. 202& 203, MC Graw Hill, Boston.

१२ Criminology Today: An Integrative Introduction, Frank Schmallerger,4th.ed.,2006, pg.249, Pearson Prentice Hall, New Jersey 07458.

१३ हाडा, गम्भीरबहादुर, नेपालमा भ्रष्टाचारका कारण तथा निराकरणका उपाय, कारोबार दैनिक, माघ १९, २०७८।

मानिस अपराध गर्नबाट पछि हट्छ भन्ने Containment Theory रहेकोमा भ्रष्टाचारलगायत अन्य श्वेतगृवी अपराध (White Collar Crime) को सन्दर्भमा यी अवस्थाहरू कति पनि नरहने हाम्रोजस्तो सामाजिक सांस्कृतिक परिवेश रहेको समाजमा भ्रष्टाचारको अपराध नियन्त्रण हुने गुन्जाइस साह्रै नै कम देखिन्छ।

व्यक्तिमा सामाजिक मूल्यमान्यता, नैतिकता, पाप, धर्म, गर्न हुने र नहुने कामको लक्ष्मणरेखा खिच्न सक्ने आत्मबोधको विकास कसरी हुन्छ ? भन्ने सम्बन्धमा Sigmand Freaud र उनका अनुयायीहरूले प्रतिपादन गरेको Psycho–Dynamic theory ले समेत व्याख्या गरेको पाइन्छ। यस सिद्धान्तअनुसार मानिसको मस्तिष्कमा ३ वटा भाग हुन्छन् : Id, Ego/Super ego । Id अनियन्त्रित चाहनाको भाग हो। Super ego सामाजिक मूल्यमान्यता, नैतिकता, पाप, धर्म, गर्न हुने र नहुने कामको लक्ष्मण रेखा खिच्ने भाग हो। Ego मस्तिष्कको व्यावहारिक भाग हो, यसले Id को अनियन्त्रित चाहनालाई नियन्त्रित गर्दछ र जीवनको वास्तविक अवस्थासँग सामन्जस्यता कायम गर्दछ साथै Super ego को सामाजिक मूल्यमान्यता नैतिकता, पाप, धर्मप्रतिको अव्यावहारिक र आफैंप्रति हानि हुने अति समर्पणताको अवस्थालाई नियन्त्रण गर्दै व्यावहारिकतामा बदल्छ। मानिसमा Super ego को विकास उसको पारिवारिक, आर्थिक, सामाजिक परिवेश, समाजको मूल्यमान्यता, नैतिकता आदिका आधारमा विकास हुन्छ र यसको विकास बालक सामाजिकीकरण हुने प्रक्रिया सँगसँगै सुरु हुन्छ[१४]। यस सिद्धान्तअनुसार मानिसले चोरी गर्ने, डाका गर्ने, ज्यान मार्ने, ठगी गर्ने, नाता सम्बन्धमा यौन सम्पर्क वा विवाह गर्नेजस्ता कार्यहरू गर्नु हुँदैन भन्ने नैतिकताको ज्ञान उसको पारिवारिक, सामाजिक परिवेश, समाजको मूल्यमान्यता, नैतिकता आदिबाट नै सिक्ने हो। माथि उल्लेख गरेजस्तो भ्रष्टाचार गर्ने मानिसलाई समाजले घृणा नगर्ने, सामाजिक बहिष्कार नगर्ने बरु समाजले मान–प्रतिष्ठा दिने, भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलाप नगर्ने व्यक्तिलाई उल्टै हेप्ने हाम्रोजस्तो समाजमा भ्रष्टाचारविरुद्धको Super ego विकसित हुने अवस्था साह्रै न्यून देखिन्छ।

## नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि बाह्य नियन्त्रण पद्धति

बाह्य नियन्त्रण पद्धतिअन्तर्गत राज्यद्वारा निर्मित ऐन, नियम, विनियम, आदेशजस्ता विभिन्न कानुनहरू र यसको कार्यन्वयन, समाज, समुदाय, टोल, विभिन्न जातीय समूह आदिले बनाएका विभिन्न नियमहरू पर्दछन्। नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणका निम्ति समाज, समुदाय, टोल, विभिन्न जातीय समूह आदिले कुनै किसिमको नियमहरू बनाएको सायद नै होला। भ्रष्टाचार नियन्त्रणका उद्देश्यले निम्नबमोजिमका केही सारवान् ऐनहरू र केही कार्यविधिगत ऐन, नियम, निर्देशिकाहरू बनाएको पाइन्छ :

- नेपालको संविधान, भाग २१, भ्रष्टाचारविरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धि, २००५ (नेपालले अनुमोदन गरेको मिति २१ मार्च २००५)
- भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ तथा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियमावली २०५९, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग कार्यविधि २०७८
- सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र नियमावली २०६४, सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४ र नियमावली २०६५

१४ Criminology Today: An Integrative Introduction, Frank Schmallerger,4th.ed.,2006, pg.188 &189, Pearson Prentice Hall, New Jersey 07458.

- पारस्परिक कानुनी सहायता ऐन, २०७० र नियमावली, २०७०, सुपुर्दगी ऐन, २०७०
- संगठित अपराध निवारण ऐन, २०७०, सम्पत्ति शुद्धीकरण (मनी लाउन्डरिङ) निवारण ऐन, २०६४
- कसुरजन्य सम्पत्ति तथा साधन (रोक्का, नियन्त्रण र जफत) ऐन, २०७०
- बैंकिङ कसुर तथा सजाय ऐन, २०६४, बैंक तथा वित्तीय संस्थासम्बन्धी ऐन, २०७४, राजस्व चुहावट (अनुसन्धान तथा नियन्त्रण) ऐन, २०५२
- विशेष अदालत ऐन, २०५९, न्यायपरिषद् ऐन, २०७३ आदि।

नेपालको संविधान, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ र भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ ले सार्वजनिक जवाफदेहीको पदमा रहेका व्यक्तिहरू र यस्ता व्यक्तिहरूसँग संलग्न रही भ्रष्टाचारको कसुर गर्ने अन्य व्यक्तिहरूका सम्बन्धमा मात्र अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले अनुसन्धान र अभियोजन गर्न सक्ने संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्था गरेको छ[१५]। त्यसमा पनि निम्नलिखित पदाधिकारीको हकमा भने आयोगले अनुसन्धान र तहकिकात तथा तत्सम्बन्धी कुनै कारबाही गर्ने सक्दैन :

- संविधानमा छुट्टै व्यवस्था भएका पदाधिकारी र अन्य कानुनले छुट्टै विशेष व्यवस्था गरेका पदाधिकारी[१६]
- महाअभियोग प्रस्ताव पारित भई पदमक्त हुने व्यक्ति, न्याय परिषद्बाट पदमुक्त हुने न्यायाधीश र सैनिक ऐनबमोजिम कारबाही हुने व्यक्तिका हकमा निज पदमुक्त भइसकेपछि मात्र अनुसन्धान गर्न गराउन सकिने[१७]।
- व्यवस्थापिका–संसद् वा समितिको बैठकमा भएको कामकारबाही वा निर्णय वा त्यस्तो बैठकमा कुनै सदस्यले बोलेको वा गरेको कुनै काम कुरा[१८]
- मन्त्रिपरिषद् वा त्यसको कुनै समितिले सामूहिक रूपमा गरेको कुनै नीतिगत निर्णय र अदालतको न्यायिक कामकारबाहीका सम्बन्धमा[१९]

भ्रष्टाचारविरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धि, २००५ लाई नेपालले अनुमोदन गरिसकेको छ। उक्त महासन्धिले गरेका विभिन्न प्रावधानअनुरूप नेपालमा भ्रष्टाचार निवारणसम्बन्धी सारवान र कार्यविधि कानुनहरू बनाउनु, उक्त कानुनअनुरूप अपराधको अनुसन्धान र अभियोजन गर्नु, निष्पक्ष रूपमा सुनुवाइ गर्नु, प्रमाणद्वारा पुष्ठित अभियुक्तलाई कानुनबमोजिम सजाय गर्नु, निर्णय कार्यान्वयन गर्नु राज्यका विधायिकी, कार्यपालिका (अपराधको अनुसन्धान, अभियोजन गर्ने स्वतन्त्र निकाय अ.दु.अ.आ. समेत) र न्यायपालिकासमेतको परम कर्तव्य र दायित्व हो। उक्त महासन्धिले भ्रष्टाचारको प्रतिरोधमा न्यायपालिकाको महत्त्वपूर्ण भुमिका रहने भन्ने कुरा उल्लेख गर्दै अभियोजन गर्ने निकाय र न्यायपालिकाको स्वतन्त्रता र यी निकायका सदस्यहरूको निष्ठा बढाउने र उनीहरूलाई भ्रष्टाचारको मौका प्रदान हुन नदिने उपायहरू

---

१५ नेपालको संविधान, धारा २३९(३)।

१६ नेपालको संविधान, धारा २३९(१)।

१७ ऐ. ऐ.,धारा २३९ (२)।

१८ अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन २०४८ दफा ४(ख)।

१९ ऐ.ऐ.।

पक्ष राष्ट्रले अवलम्बन गर्नुपर्ने छ भन्ने उल्लेख गरेको छ[२०]। सार्वजनिक अधिकारीको परिभाषाले व्यापक क्षेत्रका अधिकारीलाई समेटेको पाइन्छ[२१]। त्यसैगरी सार्वजनिक क्षेत्रको मात्र होइन निजी क्षेत्रमा हुने भ्रष्टाचारलाई निवारण गर्ने उपायहरूसमेत पक्ष राष्ट्रहरूले अवलम्बन गर्नुपर्ने, त्यसका लागि प्रभावकारी आनुपातिक र दुरुत्साहनमुखी देवानी, प्रशासनिक वा फौजदारी दण्ड दिने व्यवस्था गर्नुपर्ने प्रावधानसमेत उल्लेख गरेको पाइन्छ[२२]।

भ्रष्टाचार फौजदारी कसुर हो। फौजदारी कसुरमा कानुनले अपराध भनेर स्पष्ट रूपमा उल्लेख नगरेको कुनै कार्य सामाजिक, नैतिक वा राज्य वा व्यक्तिलाई पार्ने क्षतिको दृष्टिकोणबाट जति नै ठूलो अपराध भए पनि सजाय गर्न सकिँदैन। भ्रष्टाचार निवारण ऐन २०५९ लाई हेर्ने हो भने सार्वजनिक जवाफदेहीको पदमा रहेका व्यक्तिले गर्ने गरेका स्पष्ट रूपमा भ्रष्टचारजन्य कार्य हो भन्ने देखिने, महसुस गर्न सकिने ठूलो संख्याका कार्यहरूलाई भ्रष्टाचारको अपराधभित्र समेट्न सकेको पाइँदैन। केही उदाहरण मात्र हेर्दा :

(क) गैरकानुनी लाभ वा हानि पुऱ्याउने बदनियतले काम गर्नेलाई सजायको व्यवस्था छ तर लापरबाहीपूर्वक गरेको कामलाई समेटेको छैन।

(ख) आयोजनाको सम्भाव्यता अध्ययन गर्दा वा नर्म्स तयार गर्दा वा डीपीआर तयार गर्दा वा लागत इस्टिमेट तयार गर्दा बदनियत वा लापरबाही गरी सम्बन्धित स्थानमा नगई वा गर्नुपर्ने आवश्यक अध्ययन नगरी वा नापजाँच नगरी अनुमानको भरमा तयार गरेको कार्यलाई अपराधीकरण गरेको पाइँदैन।

(ग) सार्वजनिक खरिद वा सरकारी वा सार्वजनिक सम्पत्तिको उत्खनन वा भाडा वा ठेक्कामा लगाउँदा वा बिक्री गर्दा बदनियत वा लापरबाही गरी राख्नुपर्ने धरौटी वा बैंक जमानत नराखी सम्झौता गरेको कार्यलाई समेत कसुरको कोटीमा राखेको छैन।

(घ) राजस्व चुहावट गर्ने राष्ट्रसेवकलाई सजायको व्यवस्था छ तर निजसँग संलग्न हुने, फाइदा प्राप्त गर्ने गैरराष्ट्रसेवकलाई सजायको व्यवस्था छैन, आदि।

यसरी भ्रष्टाचार निवारण ऐनले समेट्न नसकेका विषयहरूको सम्बन्धमा सामान्य चर्चा गर्ने हो भने पनि लामै सूची र छुट्टै लेख बन्न सक्छ। भ्रष्टाचारविरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धि, २००५ अनुरूप हुने गरी अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ र भ्रष्टाचार निवारण ऐन २०५९ मा संशोधन हुन सकेको छैन। निजी क्षेत्रबाट हुने भ्रष्टाचारका सम्बन्धमा त आयोगले केही गर्न नै सक्दैन। सम्पत्ति शुद्धीकरण (मनी लाउन्डरिङ) निवारण ऐन, २०६४, बैंकिङ कसुर तथा सजाय ऐन, २०६४ जस्ता केही ऐनले निजी क्षेत्रबाट हुने भ्रष्टाचारको सानो अंशको अनुसन्धान र अभियोजन गर्न सक्ने कानुनी व्यवस्था गरेको भए तापनि यसको अनुसन्धान गर्ने निकाय महासन्धिले परिकल्पना गरेबमोजिमका व्यावसायिक र स्वतन्त्र निकायहरू रहेका छैनन्।

---

२० भ्रष्टाचारविरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धि, २००५, धारा ११।

२१ ऐ. ऐ. धारा २ (क)।

२२ ऐ. ऐ. धारा १२, २१ र २२।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियमावली, २०५९ को नियम ३० मा आयोगले आफैं घूस रकम उपलब्ध गराउन सक्ने व्यवस्थालाई सम्मानित सर्वोच्च अदालतको संवैधानिक इजलासबाट अमान्य र बदर घोषित (Ultra vires) भएको अवस्था छ[२३]। ऐनमा यस्तो व्यवस्था रहेको छैन। सायद स्पष्ट कानुनको अभाव भएर नै होला पीडित वा आयोग आफैंले संकलन गरेको श्रव्य, दृश्य, एसएमएस र अन्य सामाजिक सञ्जालबाट संकलित प्रमाणको स्वीकार्यतामा प्रश्न उठाउँदै अधिकांश मुद्दाहरूमा अदालतले तत् कुराहरूलाई प्रमाणमा लिन इन्कार गरेको पाइन्छ। नेपालको संविधान, २०१९ को दोस्रो संशोधन २०३२ बाट संवैधानिक निकायको रूपमा अख्तियार दुरुपयोग निवारण आयोगको स्थापना भएदेखि नै आयोगलाई राष्ट्रसेवकबाट हुने अनुचित कार्यको सम्बन्धमा अनुसन्धान गर्ने अधिकार अविच्छिन्न रूपमा रहेकोमा[२४] नेपालको संविधान (२०७२) मा यो अधिकार प्रदान गरिएको छैन। उक्त संविधानमा आयोगको अन्य काम, कर्तव्य र अधिकार तथा कार्यविधि संघीय कानुनबमोजिम हुनेछ भन्ने व्यवस्था रहेको र अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ मा अनुचित कार्यसम्बन्धी कानुनी व्यवस्था यथावत् नै रहेको हुँदा उक्त अधिकार आयोगले प्रयोग गर्न पाउने हो कि भन्ने आशा रहेकोमा सम्मानित सर्वोच्च अदालतबाट संविधानमा नरहेको अनुचित कार्यको सम्बन्धमा अनुसन्धान गर्ने अधिकार आयोगलाई नरहेको भन्ने आदेश भएको छ[२५]। अहिले मुलुकमा सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले गरेको अनुचित कार्य हेर्ने कुनै निकाय नै रहेको छैन। ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलको प्रतिवेदनअनुसार नेपालको करप्सन पर्सेप्सन इन्डेक्स कहालीलाग्दो छ, तर आयोगबाट दायर गरिएका मुद्दाको संख्या पनि उत्साहप्रद देखिँदैन[२६]। मुद्दा सफलताको संख्या त झनै निराशाजनक छ[२७]। उल्लिखित आधार कारणबाट नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि Walter C. Reckless ले उल्लेख गरेको बाह्य नियन्त्रण पद्धति पनि प्रभावकारी र नियन्त्रणमुखी रहेको भन्ने देखिँदैन।

समाजको शान्ति, सुव्यवस्था, अमनचयन प्रतिकूल हुने, निर्वाध शासन सञ्चालन प्रतिकूल हुने प्रायः सबै कार्यहरूलाई राज्यले अपराधीकरण गरी ठूलो सजायको व्यवस्था पनि गरेको हुन्छ। समाजमा आएका नयाँनयाँ अपराधहरूलाई तुरुन्तै अपराधीकरण गरिन्छ। यस्ता कार्यबाट निश्चित व्यक्ति वा व्यक्तिहरूलाई मात्र असर परेको हुन्छ तर पनि यसलाई समाज वा राज्यविरुद्धको अपराधको रूपमा परिभाषित गरिन्छ। त्यसको ठीकविपरीत भ्रष्टाचार अपराध सार्वजनिक जवाफदेहीको पदमा रहेको व्यक्तिहरूबाट गरिन्छ, जानीबुझीकन, सोचिविचारी गरिन्छ, यसको प्रतिकूल असर समग्र समाज वा राज्यलाई पर्दछ, राज्यको समग्र विकासमा प्रतिकूल असर पर्दछ। विश्वको नजरमा राज्य कति सुशासनयुक्त वा कुशासनयुक्त छ भन्ने मापन भ्रष्टाचारको सूचकांकले देखाउँदछ, सुशासनसँग प्रजातन्त्र वा लोकतन्त्र अन्तरसम्बन्धित हुन्छ। मुलुकमा हुने बाह्य लगानी, अन्य मुलुकबाट प्राप्त हुने सहयोग मुलुकको सुशासनमा आधारित हुन्छ। समग्रमा भन्दा भ्रष्टाचार अन्य अपराधभन्दा बढी गम्भीर, राष्ट्र र समाजलाई बढी प्रतिकूल प्रभाव

२३ विष्णु प्र. घिमिरे वि. संघीय संसद्समेत (२०७४- WC 0020) आदेश २०७८।

२४ अख्तियार दुरुपयोग निवारण नियमावली २०३४ को नियम ४, नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७ धारा ९८ (१) (२), नेपालको अन्तरिम संविधान २०६३ धारा १२० (१) (३)।

२५ ने.का.प.२०७७ अंक १ नि.नं. १०४२५।

२६ अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, वार्षिक प्रतिवेदन २०७७/२०७८ र २०७८/२०७९।

२७ अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, वार्षिक प्रतिवेदन २०७८/२०७९, पृष्ठ १४६।

पार्ने र बढी पापयुक्त अपराध हो। तर पनि यही अपराधलाई समाजको नजरबाट कम गम्भीर रूपमा हेरिन्छ, राज्यले कानुन बनाउनेदेखि कानुन कार्यान्वयनसम्मका हरेक चरणमा कम महत्त्व दिएको वा बेवास्ता गरेको पाइन्छ।

## आधारभूत वा मौलिक अपराधशास्त्र (Radical Criminology) र भ्रष्टाचार अपराध

आखिर किन यस्तो हुन्छ त ? अपराधशास्त्रमा नवीन र अपराधको कारणलाई फरक र आकर्षक किसिमले व्याख्या गर्ने Radical Criminology का अपराधशास्त्रीहरूमध्ये Jeffery H. Reiman ले आफ्नो पुस्तक 'The Rich Get Richer and the Poor Get prison', मा एउटा वाक्यांश 'Carnival mirror of crime' भन्ने प्रयोग गर्दै यसको कारणको बारेमा गरेको व्याख्या विचारणीय छ। उनका अनुसार कानुन बनाउने व्यक्ति जो भए पनि शासक नै हुन्छन्, उनीहरूले कानुन बनाउँदा आफूलाई शासन गर्न सजिलो हुने किसिमले, आफ्नो शासनमा अवरोध गर्ने कार्यलाई अपराधीकरण गर्दै कानुन बनाउँदछन्। उनीहरूको अपराधको ऐनामा अपराध गर्ने व्यक्ति गरिब सहरिया युवक, समाजका तल्लो वर्गका अपहेलितहरू (अमेरिकामा काला जाति) हुन्छन् र आपराधिक कर्म भनेका चोरी, कुटपिट, लुटपिट, हत्या, जबर्जस्तीकरणी, हूलदंगा, राज्यविप्लव, राजद्रोह, लागूऔषध बिक्री-वितरण आदि हुन्। यिनै कार्यहरूलाई राज्यले तदारुकताका साथ अपराधीकरण गर्दछ, कठोर सजायको व्यवस्था गर्दछ, कर्तालाई गिरफ्तार गर्दछ, अभियोजन गर्दछ, अदालतले सजायसमेत गर्दछ, सजायको कार्यन्वयन पनि तुरुन्तै हुन्छ। तर यिनै शासक वर्गहरू वा शासक वर्गका सहयोगी वा शासक वर्गका आफन्तहरूले गर्ने अपराधहरू जस्तै : कालोबजारी, करछली, उत्पादन, बजारीकरण र मूल्य निर्धारणमा एकाधिकार, भ्रष्टाचार, स्वास्थ उपचारका क्रममा हुने अपराधहरू, सार्वजनिक निर्माणमा हुने अपराधहरू, कलकारखानाबाट प्रदूषण फैलाउने अपराध, कल कारखानामा सुरक्षा नअपनाएका कारणबाट हुने दुर्घटनासम्बन्धी अपराध, राज्यका प्राकृतिक साधनस्रोतको दोहनसम्बन्धी अपराध, सार्वजनिक सम्पत्तिको दुरुपयोग एवं हिनामिना, सम्पत्ति शुद्धीकरणजस्ता अपराधहरूलाई या त राज्यले अपराधीकरण नै गर्दैन, देखावटी रूपमा अपराधीकरण गर्‍यो भने पनि पूर्ण रूपमा, प्रस्ट र अपराधका सबै पक्षलाई समेटिने गरी अपराधीकरण गर्दैन, अपराधीकरण गरेको विषयमा पनि सामान्य सजायको व्यवस्था गर्दछ। साथै समाजमा यस्ता अपराधहरू त भइराखेका हुन्छन् तर अनुसन्धानको दायरामा नै ल्याइँदैन, अनुसन्धान गरियो भने पनि देखावटी गरिन्छ, अभियोजन गरिँदैन, अभियोजन गरिए पनि कसुर ठहर गरिँदैन, कथंकदाचित कसुर ठहर गरियो भने पनि कार्यान्वयनमा ल्याइँदैन। यस्ता श्वेतगृवी अपराधहरू (White collar crime) समाजका गरिब र तल्लो वर्गका मानिसहरूले त चाहेर पनि गर्न सक्दैनन्[२८]। नेपालमा भ्रष्ट्याचारको अवस्था, प्रभावकारी कानुनको अभाव, अनुसन्धान र अभियोजनको संख्या र अवस्था र कसुर ठहरको अवस्था (जो माथि उल्लेख भइसकेको छ) लाई हेर्दा Jeffery H. Reiman को उल्लिखित सिद्धान्त हाम्रो सन्दर्भमा पनि लागू भइरहेको पो छ कि भनेर मनन गर्नुपर्ने अवस्था छ।

---

२८ Criminological Theory, Traditional and Nontraditional voice and Themes, Imogene L. Moyer, 2001, pg. 234,235,236, Sage Publications Ltd. London and https://ivypanda.com/essays/the-rich-get-richer-and-the-poor-get-prison-review/ visited date: 28 december, 2022.

## सुधारका उपायहरू

नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि आन्तरिक नियन्त्रण पद्धति र बाह्य नियन्त्रण पद्धति दुवै कमजोर रहेको छ। नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न आन्तरिक नियन्त्रण पद्धति र बाह्य नियन्त्रण पद्धतिको सुदृढीकरणका लागि निम्न लेखिएबमोजिमका कार्यमात्र गर्न सकियो भने पनि ठूलो योगदान पुग्न सक्ने देखिन्छ :

### आन्तरिक नियन्त्रण पद्धतिको सुदृढीकरणका लागि गर्न सकिने कार्यहरू

- माध्यमिक तहको पाठ्यक्रमदेखि नै भ्रष्टाचार अन्य परम्परागत अपराधभन्दा गम्भीर र समाजलाई ठूलो र दीर्घकालीन असर पार्ने अपराध हो, भ्रष्टाचार गर्ने व्यक्तिले तत्काल सन्तुष्टि प्राप्त गरे पनि कालान्तरमा पाप धुरीबाट कराउँदछ, राज्यबाट हुने कारबाही र सजाय तथा पाप कर्मको पैसाले घरपरिवारका सदस्य, छोराछोरीमा पर्ने असर झनै गम्भीर हुन्छ भन्ने नैतिक पाठ्यसामग्री राख्नुपर्ने।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले गर्ने प्रवर्द्धनात्मक कार्यक्रमको संख्या बढाउने र विषयवस्तुहरूमा आयोगबाट तयार गरिएका वृत्तचित्रहरू, भ्रष्टाचारको अपराधबाट परिवार, समाज र राज्यलाई पर्ने असरबारे जानकारीमूलक सामग्री मात्र होइन, भ्रष्टाचारजन्य कार्य रोक्न, भ्रष्टाचारीलाई समाजबाटै घृणा र अपहेलना गर्न र भ्रष्टाचारजन्य कार्यका बारेमा सम्बन्धित निकायलाई जानकारी दिन अनुरोध गर्ने कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्नुपर्ने।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय र नेपाल प्रहरीसँग समन्वय र सहकार्य गरी समुदायमा सरकारी वकिल, नागरिक प्रहरी साझेदारी कार्यक्रमजस्ता तत्-तत् निकायले गर्ने कार्यक्रमहरूमा भ्रष्टाचार सामाजिक रोग हो, यो सुशासन र विकासको बाधक हो, भ्रष्टाचारीलाई समाजदेखि नै हेला गरौं, भ्रष्टचार भएको थाहा पाएमा सम्बन्धित निकायमा जानकारी दिऊँ भन्ने सन्देशसमेत प्रवाह गरिदिन पनि अनुरोध गर्ने। आयोगका लागि प्रवाह गर्नुपर्ने सन्देश र वितरण गरिदिनुपर्ने सन्देश सामग्री सम्बन्धित निकायलाई आयोगबाट उपलब्ध गराउनु उपयुक्त हुने।
- आयोगको तर्फबाट विभिन्न गैरसरकारी संघसंस्था, धार्मिक, सामाजिक संघसंस्थाहरू, बाल तथा युवा क्लबहरूलाई समेत उल्लिखित सन्देश प्रवाह गरिदिन अनुरोध गर्ने तथा सन्देश सामग्री उपलब्ध गराउनु उपयुक्त हुने।
- १०+२ र स्नातक तहका जुनसुकै संकायका पाठ्यक्रममा सार्वजनिक सेवा र सुशासन वा यस्तै नामको एउटा अनिवार्य विषय समावेश गर्ने र त्यसमा सार्वजनिक सेवामा हुने भ्रष्टाचारका क्षेत्रहरू र त्यसलाई रोक्ने तरिका र नागरिकको दायित्वजस्ता विषयहरूलाई प्राथमिकताका साथ समावेश गर्नुपर्ने।

### बाह्य नियन्त्रण पद्धतिको सुदृढीकरणका लागि गर्न सकिने कार्यहरू

- सार्वजनिक संस्थाको परिभाषाभित्र नेपाल सरकार वा नेपाल सरकारको कुनै कार्यालयले वा प्रदेश सरकार वा प्रदेश सरकारको कुनै कार्यालयले वा स्थानीय वा स्थानीय तहअन्तर्गतको कुनै कार्यालयले पेस्की वा अनुदान वा ऋण दिएको वा जमानत बसेको संस्थासमेतलाई समेट्नुपर्ने।

- विश्वका अन्य देशका भ्रष्टाचारसम्बन्धी कानुनी व्यवस्था, भ्रष्टाचारविरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धि, २००५ का आधारमा तथा अनुसन्धान तथा अभियोजनको क्रममा भ्रष्टाचारजन्य कार्यभित्र समेट्नैपर्ने भन्ने देखिएको तर भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ ले समेट्न नसकेका विषयका सम्बन्धमा सम्बन्धित विज्ञहरूसँग घनीभूत छलफल गरी यथाशीघ्र ऐनको संशोधन गर्नुपर्ने।
- अनुचित कार्यका सम्बन्धमा अनुसन्धान र कारबाहीको जिम्मा कानुनद्वारा नै राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रलाई दिन र केन्द्रलाई थप सुदृढीकरण गर्नु उपयुक्त हुने देखिन्छ।
- आयोग आफैँले वा उजुरीकर्ता पीडित व्यक्तिले रकम दिएर रिसवत लिने कर्मचारीलाई पक्रने, मुद्दा चलाउने विषयका साथै आयोग वा पीडितले भ्रष्टाचारको कसुरको सम्बन्धमा बनाएको अडियो तथा भिडियो प्रमाणको ग्राह्यता र विश्वसनीयताको आधारको बारेमा भ्रष्टाचार निवारण ऐन र अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐनमा नै स्पष्ट कानुनी व्यवस्था हुनुपर्ने।
- ऐनमा उल्लिखित प्रत्यायोजित अधिकारको सीमाभित्र रहेर उल्लिखित विषयमा स्पष्ट कार्यविधिहरू नियमावलीमा उल्लेख हुनुपर्ने। अडियो भिडियोमा थपघट गर्न नसक्ने software हरू आयोगले स्वतन्त्र विशेषज्ञबाट बनाउन लगाई प्रयोगमा ल्याउनुपर्ने।
- निजी क्षेत्रमा हुने भ्रष्टाचारलाई पनि कानुनको परिमार्जनमार्फत कानुनी दायरामा ल्याउनुपर्ने, सम्पत्ति शुद्धीकरण विभागको क्षेत्राधिकारको विषय र बैंकिङ कसुर तथा सजाय ऐन, २०६४, बैंक तथा वित्तीय संस्थासम्बन्धी ऐन, २०७४ अन्तर्गतको कसुरबाहेकका निजी क्षेत्रमा हुने भ्रष्टाचारलाई समेत अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको क्षेत्राधिकारभित्र राख्नुपर्ने।
- केही निश्चित प्राविधिक र विशेषज्ञ पदहरूमा आयोगमै स्थायी रूपमा नियुक्ति गर्ने गरी दरबन्दी सिर्जना गर्नुपर्ने। विभिन्न क्षेत्रका विज्ञहरूलाई आकर्षक सेवा सुविधासहित करारमा राख्ने तथा ठूला र चर्चित मुद्दाहरूमा सम्बन्धित विज्ञहरूबाट समेत बहस पैरवी गर्ने व्यवस्था गर्नुपर्ने।
- राज्यका विभिन्न निकायहरूले आ–आफ्नो अधिकारक्षेत्रको लेखाजोखा मात्र गरेर सम्बन्धित निकायले प्राप्त गर्नुपर्ने उद्देश्य हासिल गर्न सकिँदैन। त्यसका लागि अन्तरसम्बन्धित विषयमा समन्वय र सहकार्यको महत्त्वपूर्ण भूमिका रहन्छ। तसर्थ आयोग र महान्यायाधिवक्ताको कार्यालयबिच आयोगका दरबन्दीका सरकारी वकिल, भ्रष्टाचार मुद्दाको बहस पैरवी गर्ने विशेष सरकारी वकिल कार्यालय र महान्यायाधिवक्ता कार्यालयका सरकारी वकिलको सरुवा, कामकाज तोक्ने, तालिम, क्षमता वृद्धि, प्रोत्साहन भत्ता, भौतिक साधनस्रोतको उपलब्धता आदिको बारेमा नियमित रूपमा छलफल गर्ने प्रयोजनार्थ संयुक्त समिति बनाउनुपर्ने र उक्त समितिको प्रावधान दुवै संस्थाका सम्बन्धित नियमावलीमा राख्न उपयुक्त हुने।
- भ्रष्टाचार मुद्दाको बहस पैरवी गर्ने सरकारी वकिल कार्यालय र सरकारी वकिललाई भौतिक स्रोतसाधन सम्पन्न र दक्ष बनाउनुपर्ने, कार्यसम्पादनको आधारमा प्रोत्साहन भत्ताको व्यवस्था हुनुपर्ने।
- प्राविधिक विषयका तथा ठूला र बुझ्न कठिन मुद्दाहरूमा अभियोगपत्र दर्तापश्चात् उक्त मुद्दा बहस पैरवी गर्न तोकिएका सरकारी वकिल र अनुसन्धान अधिकृतबीच परामर्श बैठक बस्ने व्यवस्था हुनुपर्ने। आयोग र सम्बन्धित सरकारी वकिलबीच नियमित रूपमा गोष्ठी, छलफल र परामर्श बैठकहरू हुनुपर्ने।

- विशेष अदालतको इजलासको गठन विशिष्टीकृत हुनुपर्ने, विशेष अदालतका सदस्यहरूमध्ये कम्तीमा आधा सदस्यहरू इन्जिनियरिङ, राजस्व, सार्वजनिक खरिद, लेखा र भूमि व्यवस्थापन आदि विषयका विज्ञ, उच्चपदमा पुगेका र उच्च नैतिकताले ख्याति प्राप्त भएका व्यक्तिहरूबाट नियुक्त हुनुपर्ने, इजलास गठन गर्दा सम्बन्धित विज्ञ भएको इजलासको पेसी सूचीमा सम्बन्धित विषयका मुद्दाहरू राख्नुपर्ने।
- विशेष अदालतका अध्यक्ष र सदस्यका रूपमा तोकिने प्रयोजनार्थ उच्च अदालतका १२१५ जना माननीय न्यायाधीशहरूलाई नेपालमा प्रचलित भ्रष्टाचारका विषयलाई समेट्ने कानुनहरू, नजिरहरू, विश्वमा विभिन्न देशमा रहेका भ्रष्टाचारसम्बन्धी कानुन र न्याय सम्पादनको प्रचलन, भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा अदालतको भूमिका, भ्रष्टाचारविरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धि, २००५ लगायतका विषयमा देशभित्र र देशबाहिर उच्चस्तरीय तालिमको व्यवस्था गर्ने र उहाँहरूमध्येबाट नै विशेष अदालतको अध्यक्ष र सदस्य तोक्न उपयुक्त हुने।
- विशेष अदालत भौतिक साधनस्रोतले सम्पन्न र पर्याप्त र दक्ष जनशक्तियुक्त हुनुपर्ने, प्रोत्साहन भत्ता उपलब्ध गराउनुपर्ने।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले अनुसण्धान गर्ने विषयहरूबाहेक सार्वजनिक क्षेत्र र निजी क्षेत्रमा हुने भ्रष्टाचारजन्य प्रकृतिको अपराधको अनुसन्धान र अभियोजन गर्ने निकायहरू र आयोगको बीचमा समन्वय र सहकार्यका लागि अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐनमा नै समन्वय समितिको व्यवस्था हुनुपर्ने।

## निष्कर्ष

भ्रष्टचार राज्य वा समाजविरुद्धको, समाजलाई दीर्घकालीन असर पार्ने, समाज विकास र सुशासनको बाधक हो भन्ने कुरामा कसैको विमति रहेको छैन। सबै राजनीतिक दलको घोषणापत्रमा भ्रष्टाचारको अन्त्य र सुशासन कायम गर्ने भन्ने विषयले राम्रै स्थान पाएको देखिन्छ। देशको शासन सञ्चालनको नेतृत्व राजनितिक नेतृत्वबाट नै हुने लोकतान्त्रिक व्यवस्थाको परिपाटी हो। तर पनि भ्रष्टाचारको ग्राफ झन्झन् उकालो लाग्दै जानुमा हामी नागरिकभित्र रहेको भ्रष्टाचारविरुद्धको आन्तरिक नियन्त्रण प्रक्रिया कमजोर रहनुका साथै राज्यबाट सञ्चालित भ्रष्टाचारविरुद्धको बाह्य नियन्त्रण प्रक्रियासमेत कमजोर रहनु हो। यी दुवै नियन्त्रण प्रक्रियालाई सँगसँगै र सशक्त ढंगबाट अघि नबढाईकन भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न कठिन मात्र होइन असम्भव नै छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि उल्लिखित सुधारका उपायहरू पर्याप्त नहुन सक्दछन्। तर उल्लिखित उपायहरू तत्कालै गर्न सकिने, कम खर्चिलो र विद्यमान संरचनाबाटै गर्न सकिने र जोखिमविहीन उपायहरू हुन्। कुनै एउटा निकायबाट भ्रष्टाचार नियन्त्रण सम्भव पनि छैन, यसका लागि सम्बद्ध सबै निकायहरूको समन्वय र सहकार्य हुन साथै प्रवर्द्धनात्मक, निरोधात्मक र उपचारात्मक उपायहरू सँगसँगै अवलम्बन गर्नसमेत आवश्यक रहेको देखिन्छ।

# वन क्षेत्रमा सुशासन

प्रकाश थापा[1]

## १. विषय प्रवेश

सुशासन भन्नाले असल शासन वा पारदर्शी कानुनको शासन भन्ने बुझिन्छ। सुशासनबिना प्राकृतिक स्रोतको सही व्यवस्थापन गर्न सम्भव हुँदैन। नेपाल आफैंमा प्राकृतिक स्रोत र साधनले भरिपूर्ण मुलुक हो। कुनै पनि मुलुक प्राकृतिक स्रोतको समुचित उपयोग र व्यवस्थापनबाट मात्रै समृद्ध बन्न सक्छ। नेपालका महत्त्वपूर्ण प्राकृतिक स्रोतहरूमा वनजंगल, वन्यजन्तु, भूमि, खानी, जलस्रोत आदि पर्दछन्। विश्वको ३.१ प्रतिशत वनस्पति एवम् १.१ प्रतिशत जीवजन्तुहरू नेपालमा पाइन्छन्। विभिन्न वनस्पति, वन्यजन्तु, पर्यावरण एवम् पारिस्थितिक प्रणालीले गर्दा नेपाल आफैंमा जैविक विविधताको केन्द्रविन्दु हो। वन क्षेत्र नेपालको प्रमुख प्राकृतिक सम्पदा भएर पनि यसको समुचित संरक्षण र व्यवस्थापनमा सुशासनले गति लिन नसक्दा सम्भावित अवसरहरूबाट नेपाल वञ्चित छ। यस आलेखमा नेपालको वन क्षेत्रमा सुशासन, भ्रष्टाचार र अनियमितता, कमजोर सुशासनको प्रभाव र आगामी सुशासनको मार्गलाई चर्चाको विषय बनाइएको छ।

## २. नेपालको वन क्षेत्रमा सुशासन

सामान्य अर्थमा सुशासनलाई राम्रो शासनका रूपमा बुझ्न सकिन्छ। भ्रष्टाचार व्याप्त भएको शासनले कुशासनलाई जनाउँछ। सुशासनले विधिको शासन स्थापना गर्न, भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न, मानव अधिकारको प्रत्याभूति सुनिश्चित गर्न, राजनीतिक स्थिरता कायम गर्न र दिगो विकासका लागि महत्त्वपूर्ण भूमिका खेल्दछ। सुशासनका आधारभूत तत्त्वहरूमा सहभागिता, जवाफदेहिता, पारदर्शिता, भ्रष्टाचारको नियन्त्रण, कानुनको शासन, वैधानिकता, उत्तरदायित्व, सदाचारिता, इमानदारिता, मानवअधिकारको प्रत्याभूति आदिलाई लिन सकिन्छ। सुशासन बहुआयामिक अवधारणा भएका कारण यसको राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक, प्रशासनिकलगायत विभिन्न पक्षमा व्याख्या गर्ने गरिन्छ। सुशासन र भ्रष्टाचारबीच परस्परिक विरोधी सम्बन्ध रहेको हुन्छ। जुन देशमा भ्रष्टाचार कम हुन्छ, त्यस देशमा सुशासनको अवस्था राम्रो रहन्छ भने जुन देशमा भ्रष्टाचार बढी हुन्छ त्यहाँ सुशासनको अवस्था कमजोर हुन्छ। सोझो अर्थमा

१ उपसचिव (प्रा.), अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, टङ्गाल।

व्यक्तिगत फाइदाका लागि गरिने सार्वजनिक पद वा जिम्मेवारीको दुरुपयोग नै भ्रष्टाचार हो। भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ ले रिसवत लिने दिने, बिना 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 सच्चाउने, सरकारी वा सार्वजनिक संस्थानको कागजात नोक्सान गर्ने, प्रश्नपत्रको गोपनीयता भंग गर्ने वा परीक्षाको परिणाम फेरबदल गर्ने, गैरकानुनी व्यवसाय गर्ने, नपाएको ओहोदा पाएको भन्ने, झुट्ठा विवरण दिने, सार्वजनिक सम्पत्तिको हानि गर्ने, गैरकानुनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गर्ने, भ्रष्टाचारको उद्योग गर्ने, भ्रष्टाचारमा मतियार हुनेलगायत कार्यलाई भ्रष्टाचारजन्य कसुरका रूपमा समेटेको पाइन्छ। गणितीय रूपमा भ्रष्टाचारलाई निम्न सूत्रबाट पनि प्रस्तुत गर्न सकिन्छ :

भ्रष्टाचार=एकाधिकार + तजबिजी अधिकार - पारदर्शिता

सन् २०२१ मा Transparency International ले प्रकाशित गरेको Corruption Perception Index मा नेपाल ३३ अंकका साथ १८० वटा मुलुकहरूमा ११७ औं स्थानमा रहेको देखिन्छ। यसले नेपालमा सुशासनको अवस्था कमजोर छ भन्ने कुरालाई इङ्गित गर्दछ।

सुशासनका विभिन्न आयामहरू : पारदर्शिता, जवाफदेहिता, सहभागिता आदि नै वन तथा वातावरणीय स्रोत व्यवस्थापनका आधार स्तम्भ हुन्। तर नेपालमा सुशासनको कमीका कारण वन स्रोतलाई आर्थिक रूपान्तरणका माध्यमका रूपमा अगाडि बढाउन नसकिएको अवस्था छ। नेपालको वन तथा वातावरण क्षेत्र पनि राष्ट्रका विभिन्न क्षेत्रहरूमा झैं कमजोर शासन र भ्रष्टाचारका कारण समस्याग्रस्त अवस्थामा रहेको पाइन्छ। नेपालमा सुशासन कायम हुन नसक्नुका मूल कारणहरू अस्थिर राजनीतिक अवस्था, अस्थिर नीति नियम, ऐन नियमको पूर्ण पालना नहुनु, नागरिकमा चेतनाको कमी, साधनस्रोतको अभाव, अनुगमन प्रभावकारी हुन नसक्नु, निगरानीको कमी, भ्रष्ट संस्कारगत मान्यताको वर्चस्व आदि रहेका छन्।

इन्टरपोलले विश्वव्यापी रूपमा वन क्षेत्रमा हरेक वर्ष २९ अर्ब अमेरिकी डलर भ्रष्टाचार हुने अनुमान गरेको छ। वन तथा वातावरणको क्षेत्रमा हुने भ्रष्टाचारले अवैध कटानीलाई प्रश्रय दिँदै अवैध काठ व्यापार बढाउँछ। यसका कारण जैविक विविधताको ह्रास हुनुका साथै पारिस्थितिक प्रणालीको नष्ट एवम् जलवायुजन्य जोखिम निम्त्याउँछ। वन क्षेत्रमा भ्रष्टाचार र कमजोर शासनको जोखिम जडीबुटी र वन्यजन्तुको संरक्षण, व्यवस्थापन, नियमन, निकासी, राजस्व संकलन र सार्वजनिक खर्चलगायतका विविध कार्यहरूमा रहेको पाइन्छ। वन तथा वातावरणको क्षेत्रमा हुने कमजोर सुशासनले दिगो विकास, आर्थिक समृद्धि र सामाजिक रुपान्तरणलाई प्रत्यक्ष एवम् परोक्ष रूपमा प्रभावित पार्दछ।

नेपालको वन क्षेत्रलाई तथ्याङ्कमा आंकलन गर्दा नेपालको कुल भूभागमध्ये ४४.७४ प्रतिशत क्षेत्र वन तथा बुट्यानले ओगटेको छ (DFRS, 2015)। भौगोलिक क्षेत्रअनुसार तराईमा ६.९ प्रतिशत, चुरे क्षेत्रमा २३.०४ प्रतिशत, मध्यपहाडमा ३७.८ प्रतिशत र उच्च पहाडी तथा हिमाली क्षेत्रमा ३२.२५ प्रतिशत वन रहेको पाइन्छ।

तथ्याङ्कमा नेपालका संरक्षित क्षेत्रहरूलाई हेर्दा नेपालको कुल भू–भागको २३.३९ प्रतिशत अर्थात् ३४,४१९.७५ वर्ग किलोमिटर क्षेत्र संरक्षित क्षेत्रहरूले ओगटेका छन्। संरक्षित क्षेत्रहरू तराईको समथर मैदानदेखि उच्च हिमाली भू–भागसम्म रहेका छन्। हालसम्म १२ वटा राष्ट्रिय निकुञ्ज, १ वटा वन्यजन्तु आरक्ष, १ वटा सिकार आरक्ष र ६ वटा संरक्षण क्षेत्र घोषणा भई वन्यजन्तु एवम् पारिस्थितिकीय प्रणालीको संरक्षण तथा व्यवस्थापकीय कार्यहरू सञ्चालन हुँदै आएका छन्। संरक्षित क्षेत्रहरू राष्ट्रिय महत्त्वका स्थलहरू मात्र नभई देशलाई अन्तर्राष्ट्रिय जगतमा चिनाउने प्रमुख निधिका रूपमा पनि रहेका छन्।

नेपालको वन तथा वातावरणसम्बन्धी संवैधानिक, नीतिगत एवम् कानुनी प्रावधानहरू सुस्पष्ट नभएका पनि होइनन् तर व्यवहारमा कामयाबी भएका छैनन्। नेपालको संविधान को धारा ३० ले प्रत्येक नागरिकलाई स्वच्छ वातावरणको मौलिक हक प्रत्याभूत गरेको छ। यसैगरी संविधानको धारा ५१ (६) मा प्राकृतिक साधनस्रोतको संरक्षण, संवर्धन र उपयोगसम्बन्धी नीति रहेको छ। संविधानको अनुसूची–५ अन्तर्गतको संघको अधिकारको सूचीमा राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय वातावरण व्यवस्थापन, राष्ट्रिय निकुञ्ज, वन्यजन्तु आरक्ष तथा सिमसार क्षेत्र, राष्ट्रिय वन नीति, कार्बन सेवा पर्दछन्। संविधानको अनुसूची–६ अन्तर्गतको प्रदेशको अधिकारको सूचीमा प्रदेशभित्रको राष्ट्रिय वन, जल उपयोग तथा वातावरण व्यवस्थापन रहको छ। संविधानको अनुसूची–८ अन्तर्गतको स्थानीय तहको अधिकारको सूचीमा जलाधार, वन्यजन्तु, तथा खनिज पदार्थको संरक्षण रहेको छ। यसैगरी अनुसूची–९ अन्तर्गतको संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारको साझा सूचीमा वन, जंगल, वन्यजन्तु, चराचुरुङ्गी, जल उपयोग, वातावरण, पर्यावरण तथा जैविक विविधता रहेको छ।

नेपालको वन तथा वातावरणसम्बन्धी नीतिगत प्रावधानलाई हेर्दा राष्ट्रिय वन नीति (२०७५) र राष्ट्रिय वातावरण नीति (२०७६) कार्यान्वयनमा छन्। मौजुदा ऐन नियम तथा निर्देशिकाहरूको अवलोकन गर्दा राष्ट्रिय निकुञ्ज तथा वन्यजन्तु संरक्षण ऐन (२०२९), भू तथा जलाधार संरक्षण ऐन (२०३९) राष्ट्रिय प्रकृति संरक्षण कोष ऐन (२०३९), राष्ट्रिय निकुञ्ज तथा वन्यजन्तु संरक्षण नियमावली (२०३०), हिमाली राष्ट्रिय निकुञ्ज नियमावली (२०३६), भू तथा जलाधार संरक्षण नियमावली (२०४१), मध्यवर्ती क्षेत्र व्यवस्थापन नियमावली (२०५२), संरक्षण क्षेत्र व्यवस्थापन नियमावली (२०५३), मध्यवर्ती क्षेत्र व्यवस्थापन निर्देशिका (२०५६), संरक्षण क्षेत्र सरकारी व्यवस्थापन नियमावली (२०५७), खोटो संकलन (कार्यविधि) निर्देशिका (२०६४), सामुदायिक वनको काठदाउरा संकलन तथा विक्रि वितरण निर्देशिका (२०७१), वन पैदावार सङ्कलन तथा बिक्री वितरण निर्देशिका (२०७३), समुदायिक वन उपभोक्ता समुहको आर्थिक कार्यविधि निर्देशिका (२०७३), संकटापन्न वन्यजन्तु तथा बनस्पतिको अन्तर्राष्ट्रिय व्यापार नियन्त्रण ऐन (२०७३), वातावरण संरक्षण ऐन,(२०७६), वन ऐन (२०७६), संकटापन्न वन्यजन्तु तथा वनस्पतिको अन्तर्राष्ट्रिय व्यापार नियन्त्रण नियमावली (२०७६), वातावरण संरक्षण नियमावली (२०७७), वन नियमावली (२०७९) आदि कतै कार्यान्वयनको आभासमा त कतै विरोधाभासमा रहेका छन्।

नेपालको वन तथा वातावरण क्षेत्रको प्रशासनिक संरचनालाई हेर्दा संघ अर्न्तगत वन तथा वातावरण मन्त्रालय एवम् सो मातहत वन तथा भूसंरक्षण विभाग, राष्ट्रिय निकुञ्ज तथा वन्यजन्तु संरक्षण विभाग, वनस्पति विभाग, वातावरण विभाग, वन अनुसन्धान तथा तालिम केन्द्र, रेड कार्यान्वयन केन्द्र, नेपाल वन

निगम लिमिटेड, वन पैदावार विकास समिति, राष्ट्रपति चुरे तराई मधेस संरक्षण विकास समिति, राष्ट्रिय प्रकृति संरक्षण कोष, जडीबुटी उत्पादन तथा कम्पनी लिमिटेड, राष्ट्रिय ताल संरक्षण विकास समिति रहेका छन्।

प्रदेशअन्तर्गत ७ वटा प्रदेशहरूमा वन तथा वातावरण मन्त्रालय, ७ वटा प्रदेशहरूमा वन निर्देशनालय, डिभिजन वन कार्यालय (८४ वटा), भू तथा जलाधार व्यवस्थापन कार्यालय (१४ वटा) र सब-डिभिजन वन कार्यालय (५२८ वटा) हरू रहेका छन्।

## ३. वन तथा वातावरणका क्षेत्रमा हुने भ्रष्टाचार र अनियमितता

नेपालमा हुने भ्रष्टाचारका कारण मूलतः सामाजिक, आर्थिक, राजनीतिक, प्रशासनिक र विविध परिवेशसँग सम्बन्धित रहेका छन्। नेपालको वन तथा वातावरणको क्षेत्र पनि कमजोर सुशासन र भ्रष्टाचारबाट अछुतो रहेको देखिँदैन। बढ्दो महँगी, खर्चिलो शिक्षा, स्वास्थ्य एवम् रहनसहन, मध्यमवर्गीय एवम् निम्नवर्गीय आयस्रोत, उपभोगवादी सोचको हावी र भ्रष्ट चालचलनहरू विकासोन्मुख मुलुकका साझा समस्याका रूपमा देखिन्छन्। वन क्षेत्रलगायतका प्राकृतिक स्रोतहरूका क्षेत्रमा भ्रष्टाचार मूलतः कमजोर संस्थागत व्यवस्थापकीय क्षमता, कानुन कार्यान्वयनको फितलो अवस्था, अस्पष्ट कानुन, टाठाबाठाको हालीमुहाली, प्राकृतिक स्रोतमा सहज पहुँच, सूचना प्रविधिको कमजोर उपयोग, व्यवसायिताको कमी, प्रशासनिक झन्झटको जन्जाल, पारदर्शिताको कमी, अधिक तजबिजी अधिकार, नागरिक समाजको कमजोर निगरानी, राजनीति र प्रशासनको गलत सम्बन्ध इत्यादि लगायतका कारणहरू देखिन्छन्। छोटकरीमा भन्दा अभाव, दबाब र प्रभावले भ्रष्टाचारलाई मलजल गरिरहेको अवस्था देखिन्छ।

विकासोन्मुख मुलुकहरूमा अन्य क्षेत्रहरूमा झैं वन तथा वातावरणको क्षेत्रमा पनि अनियमितता एवम् भ्रष्टाचारजन्य कार्यहरू हुने गर्दछन्। वन क्षेत्रमा हुने भ्रष्टाचारका स्वरूपहरूमा घूसखोरी, जालसाजी, पदको दुरुपयोग, सार्वजनकि सम्पत्तिको हिनामिना, असुली, कृपावाद, नातावाद आदि रहेका छन्। Winbourne, 2002 का अनुसार वातावरणीय क्षेत्रमा मूलत तीन प्रवृत्तिका भ्रष्टाचारहरू हुने उल्लेख गरेको पाइन्छ।

क. **साना भ्रष्टाचारजन्य कार्यहरू** : जस्तै निरीक्षण र मूल्यांकन गर्ने निकायहरूका कार्यबाट हुने भ्रष्टाचार आदि।

ख. **मध्यमस्तरका भ्रष्टाचारजन्य कार्यहरू** : अनुमति र प्रमाणीकरण जारी गर्ने कार्यहरूमा, वातावरणीय मूल्यांकनलगायतका कार्यहरूमा हुने भ्रष्टाचार आदि।

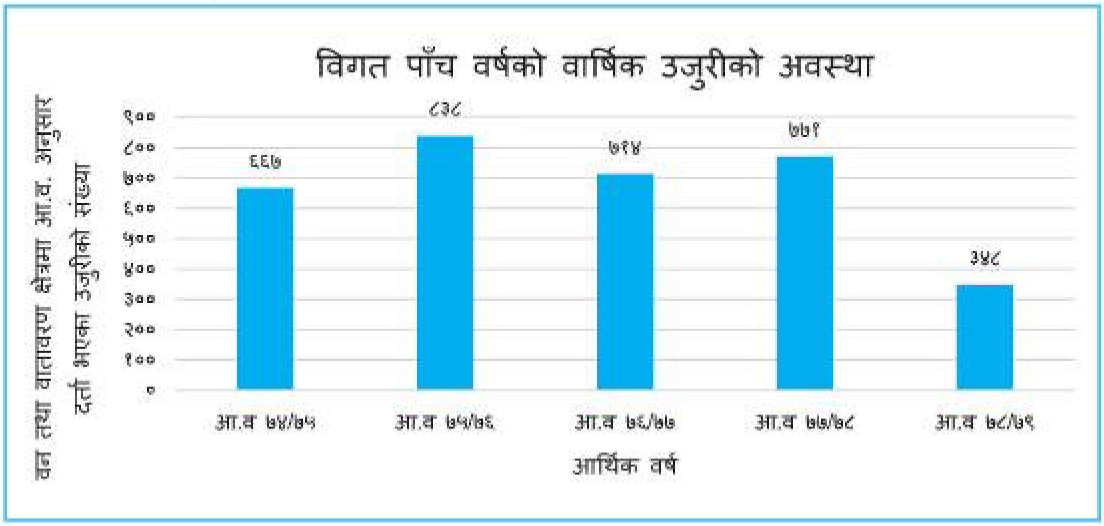
ग. **ठूला भ्रष्टाचारजन्य कार्यहरू** : नीतिगत तहमा हुने भ्रष्टाचार आदि।

अधिकारी, सन् २०१५ ले नेपालको वन क्षेत्रमा हुने अनियमितताहरू कर्मचारीको सरुवा-बढुवा, कार्यालयको कामबापत अतिरिक्त लेनदेन, वातावरणीय प्रभावसम्बन्धी रिपोर्ट तयारीमा लेनदेन, कार्यक्रम सञ्चालनमा अनियमितता आदिमा हुने गरेको उल्लेख गरेका छन्। सामुदायिक वन उपभोक्ता समूहहरूसँग सम्बन्धित कार्यहरू विशेषतः टाठाबाठाहरूको नियन्त्रण, वन अतिक्रमण, सामुदायिक विकासका कार्यमा आर्थिक

अनियमितता, काठ कटान एवम् वितरणमा मिलेमतो एवम् अनियमितता आदि रहेका पाइन्छन्। पार्टीगत राजनीतिको दुष्चक्र सामुदायिक वन उपभोक्ता समूहको कार्यसमिति चयनमा समेत देखिन थालेको पाइन्छ।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको विगत पाँच वर्षको वार्षिक प्रतिवेदनमा उल्लेख भएका (वन तथा वातावरण क्षेत्रसम्बन्धी) अभियोजन घूस (रिसवत) लिई भ्रष्टाचार, गैरकानुनी सम्पत्ती आर्जन गरी भ्रष्टाचार र सार्वजनिक सम्पत्ति/गैरकानुनी लाभसँग सम्बन्धित हानि नोक्सानीहरूका कार्यहरूमा गरिएको देखिन्छ। सार्वजनिक सम्पत्ति/गैरकानुनी लाभसँग सम्बन्धित हानिनोक्सानीहरूका कार्यहरू विशेषतः बिरुवा उत्पादन वा खरिद तथा सदुपयोगसम्बन्धी, पदाधिकारीबाट वन उपभोक्ता समूहको कोषको बदनियतपूर्वक हिनामिना, वृक्षरोपणमा हिनामिना, समूहका पदाधिकारीले कोषमा दाखिला गर्नुपर्ने रकम मासी खाएको, समूहको गलत लेखापरीक्षण तयार गरेको, जडीबुटी संकलनमा हिनामिना, काठ बिक्री–वितरणमा हिनामिना, गैरकानुनी रूख कटान, समूहको बदनियतपूर्ण ढंगले खर्च देखाई सार्वजनिक सम्पत्तिको हानिनोक्सानी, सरकारी जग्गासम्बन्धी हिनामिना आदि विषयसँग सम्बन्धित रहेका देखिन्छन्।

विगत पाँच वर्षमा वन तथा वातावरण क्षेत्रका विषयमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगमा परेका उजुरीहरूको तथ्याङ्कलाई केलाउँदा निम्नानुसारको अवस्था रहेको देखिन्छ :




****यस उजुरीमा गत आवबाट जिम्मेवारी सरेका समावेश गरिएको छैन।

(स्रोत : अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको वार्षिक प्रतिवेदनहरू, आव ७४/७५ देखि आव ७८/७९ सम्म)

## ५. वन तथा वातावरण क्षेत्रमा कमजोर सुशासनको प्रभाव

वनको संरक्षण एवम् व्यवस्थापनको सवालमा सुशासनको भूमिका अति नै महत्त्वपूर्ण छ। कमजोर सुशासनले विधिको शासनलाई नष्ट पार्दै समुदायको हक अधिकार र मानव जीवनमा नै प्रहार गरिरहेको

हुन्छ। वन क्षेत्रमा हुने कुशासनले वातावरणीय रूपमा हानिकारक नीति र अभ्यासहरू स्थापित हुँदै वन्यजन्तुको ह्रास, वन क्षेत्रको नास, वातावरण प्रदूषण एवम् तस्करीलाई प्रवर्द्धन गर्दछ। भ्रष्टाचारले पर्यावरणलाई नकारात्मक प्रभाव पारेको कुरा पर्यावरणीय स्थिरता सूचकांक र भ्रष्टाचारबीच रहेको नकारात्मक सम्बन्धबाट पनि स्पष्ट देखिन्छ। विकासोन्मुख मुलुकहरूमा कर्मचारीतन्त्र र राजनीतिज्ञको स्वार्थको जालोका कारण कमजोर शासन हुने र भ्रष्टाचारको दुष्चक्रलाई बलियो बन्दै जाने गरेको देख्न सकिन्छ।

सन् २००९ मा (Koyuncu & Yilmaz, 2009) ले गरेको एक अध्ययनले भ्रष्टाचारका विभिन्न सूचक र वन फँडानीको वार्षिक दरको विश्लेषण गर्दा भ्रष्टाचार र वन फँडानीको उच्च दरबीच पर्याप्त सम्बन्ध रहेको पत्ता लगाएको थियो। भ्रष्टाचार र अवैध काठ ओसारपसारले अन्य अवैध जालोलाई समेत बढाउँदै अन्य अपराध (जस्तै : लागूपदार्थको ओसारपसार) लाई समेत बढाउने गर्दछ। अवैध काठ व्यापारको मुख्य कारकका रूपमा भ्रष्टाचार पनि पर्दछ जुन सम्पूर्ण काठ उत्पादन र बजारीकरणको शृंखलासम्म पुग्दछ। घूस/रिसवतका कारण उत्पादन लागत बढ्दै बजारमा महँगी पनि बढ्न गएको हुन्छ। वन क्षेत्रमा हुने भ्रष्टाचारले एकातर्फ वन स्रोतलाई गुमाउँछ भने अर्कातर्फ देशको अर्थतन्त्र, संस्थागत र संगठनात्मक संरचनालाई कमजोर बनाउँदै ध्वस्त पार्दछ।

विभिन्न अनुसन्धानहरूले भ्रष्टाचार बढी हुने कमजोर सुशासन एवम् कम आर्थिक अवसर भएका मुलुकहरूमा अत्यन्त बढी मात्रामा वन्यजन्तुसम्बन्धी अपराध हुने देखाएका छन्। वन्यजन्तुसम्बन्धी अपराध अन्तरदेशीय प्रकृतिको हुने हुँदा संगठित अपराधिक समूह यसको सिकार, तस्करी र व्यापारमा संलग्न पाइन्छन्। वन्यजन्तुको चोरी सिकार, अवैध ओसारपसार एवम् माग आपूर्ति र ट्रान्जिटका देशहरूबीचको लेनदेनजस्ता कार्यहरू हुनुमा भ्रष्टाचारलाई समेत महत्त्वपूर्ण कारक मान्न सकिन्छ (Martini, 2013)। भ्रष्टाचारले अवैध वन्यजन्तु ओसारपसारको अपराधमा प्रयोग हुने मार्गलाई बढावा दिँदै देशका कानुनको कार्यान्वयन र न्याय निरुपणलाई समेत निष्प्रभावी बनाउँछ।

निजी लाभका लागि शक्तिको दुरुपयोगले वनको विनाशसँगै पर्यावरणको अस्तित्वमाथि नै प्रहार गरेको छ। अन्ततः कमजोर सुशासनले गर्दा जलवायु परिवर्तनलाई नियन्त्रण गर्ने विश्वव्यापी प्रयासहरूलाई समेत निष्प्रभावी पार्दै समुदायको अधिकारलाई कुण्ठित गरेर राज्यको स्रोत सीमित व्यक्तिको हातमा पुग्दछ।

## ६. आगामी सुशासनको मार्ग

वन स्रोत जन्मदेखि मृत्युसम्म उपयोगी प्रकृतिको अनुपम उपहार हो। हाम्रो आधारभूत आवश्यकता (गाँस, बास, कपास) एवम् विभिन्न वातावरणीय सेवासुविधाहरू पूर्ति गर्न यस प्राकृतिक स्रोतले योगदान पुऱ्याइरहेको छ। वन क्षेत्रमा सुशासन र दिगो व्यवस्थापनका माध्यमबाट नै खाद्य सुरक्षाको प्रत्याभूति, आर्थिक समृद्धि, सहज जीविकोपार्जन, सामजिक विकास, हरित उद्यम र रोजगारीलाई बढाउन सकिन्छ।

इन्टरपोलको सन् २०१६ को प्रतिवेदनमा वन क्षेत्रमा हुने भ्रष्टाचारको जोखिमलाई सम्बोधन गर्न निम्नानुसारको कार्य अवलम्बन गर्न सिफारिस गरिएको छ।

क. **नीतिगत र कानुनी सुधार** : वन कानुनको स्पष्टता र सामञ्जस्यता, जग्गाको स्वामित्वमा पारदर्शिता र एकीकृत सूचना, इजाजतपत्र वा अनुमति जारी गर्दा पारदर्शिता, जरिवाना र मूल्याङ्कनमा पारदर्शिता।

ख. **समग्र कानुन कार्यान्वयनको शृङ्खलामा क्षमता विकास** : कार्यान्वयन क्षमतामा सुदृढीकरण, क्षमता अभिवृद्धि तालिम र राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय लगानी, कानुन कार्यान्वयनका लागि उपकरण र भ्रष्टाचार विरोधी एकाइ।

ग. **वित्तीय अनुसन्धानका प्रविधिहरूको बढावा** : विद्युतीय निगरानीको प्रयोग, सूचकहरूको व्यवस्थापन, स्टिङ अपरेसन सञ्चालन, फोरेन्सिक लेखा, जीवनशैली परीक्षण।

घ. विश्वव्यापी सुरक्षित सञ्चार सञ्जालको अवलम्बन

ङ. **संस्थागत सुधार** : बहुक्षेत्रगत कार्यदल गठन, राष्ट्रिय वातावरणीय कार्य बलको स्थापना आदि।

यसैगरी ठूला, मध्यम र साना भ्रष्टाचारका तहहरूको निराकरणका लागि Winbourne, सन् २००२ ले निम्न अनुसारको भ्रष्टाचारविरोधी उपकरणहरू प्रयोग गर्नुपर्ने उल्लेख गरेका छन् :

क. **ठूला भ्रष्टाचारजन्य कार्यहरू नियन्त्रणका उपकरण** : सुधारका लागि लबिङ, पारदर्शिता, जवाफदेहिता, नागरिक सशक्तीकरण, वाचडग समूहहरू गठन, सार्वजनिक निरीक्षण, सार्वजनिक-निजी संवाद, खोज पत्रकारिता, जनचेतना अभियान आदि।

ख. **मध्यमस्तरका भ्रष्टाचारजन्य कार्यहरू नियन्त्रणका उपकरण** : सुव्यवस्थित प्रक्रिया, सीधा नियमहरू, उचित मापदण्डहरू, वाचडग समूहहरू गठन, खोज पत्रकारिता, सरोकारवाला समूह सचेतना र शिक्षा।

ग. **साना भ्रष्टाचारजन्य कार्यहरू नियन्त्रणका उपकरण** : प्रोत्साहन/पुरस्कार प्रणाली, सुव्यवस्थित र पारदर्शी प्रक्रियाहरू, बलियो र कुशल कार्यान्वयन, सरोकारवाला समूह सचेतना र शिक्षा, स्वतन्त्र निरीक्षण समूह।

साथै अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको संस्थागत रणनीतिक योजना (आव २०७६।०७७ देखि २०८०।८१) ले भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन प्रवर्द्धनका लागि निरोधात्मक, उपचारात्मक, प्रवर्द्धनात्मक र संस्थागत क्षमता विकासका रणनीतिहरू अवलम्बन गरेको छ।

अतः वन तथा वातावरणीय क्षेत्रको सुशासन अभिवृद्धि गर्दै भ्रष्टाचार निर्मूल पार्न माथि उल्लेख भए अनुसारका कानुनी सुधार, सूचना प्रणालीको विकास, प्रभावकारी निरीक्षण लगायतका विभिन्न कार्यहरू एवम् आयोगको संस्थागत रणनीतिक योजनाको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्नुपर्ने देखिन्छ।

## ७. उपसंहार

सुशासनले विधिको शासन स्थापना गर्न, भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न, मानव अधिकारको प्रत्याभूति सुनिश्चित गर्न, राजनीतिक स्थिरता कायम गर्न र दिगो विकासका लागि महत्त्वपूर्ण भूमिका खेल्दछ। वन तथा वातावरणको क्षेत्रमा सुशासनको कमीले भ्रष्टाचार हुँदा अवैध कटानीलाई प्रश्रय दिँदै अवैध काठ व्यापार बढाउँछ। यसकारण जैविक विविधताको ह्रास हुनुका साथै पारिस्थितिक प्रणालीको नष्ट एवम् जलवायुजन्य जोखिम निम्त्याउँछ। वन स्रोत व्यवस्थापनमा सुशासन कायम गर्नका लागि संवैधानिक, नीतिगत, कानुनी प्रावधान र प्रशासनिक संरचना भए तापनि अभाव, दबाब र प्रभावका कारण वन तथा वातावरणीय

स्रोतहरूमा साना, मध्यम र ठूला अनियमितताहरू भएका देखिन्छन्। वन तथा वातावरण क्षेत्रको कमजोर सुशासनले वन्यजन्तुको ह्रास, वन क्षेत्रको नास, वातावरणको प्रदूषण, अर्थतन्त्रको अधोगति, चोरी सिकारी, जलवायुजन्य जोखिम एवम् वातावरणीय विनास निम्त्याउन सक्दछन्। त्यसैले वन तथा वातावरणको क्षेत्रमा हुने भ्रष्टाचारको जोखिमलाई सम्बोधन गर्न कानुनी सुधार, सूचना प्रणालीको विकास, प्रभावकारी निरीक्षणलगायतका विभिन्न कार्यहरू एवम् आयोगको संस्थागत रणनीतिक योजनालाई प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्दै देशमा सुशासन कायम गर्नुपर्ने देखिन्छ।

## ८. सन्दर्भ सामग्रीहरू


- Adhikari, K. (2015). Perception or reality? A case study of corrupt practices in the forestry sector in Nepal. European Bulletin of Himalayan Research 46: 9-34 (2015). https://himalaya.socanth.cam.ac.uk/collections/journals/ebhr/pdf/EBHR_46_01.pdf
- DFRS, (2015). State of Nepal's Forests. Forest Resource Assessment (FRA) Nepal, Department of Forest Research and Survey (DFRS). Kathmandu, Nepal.
- https://www.transparency.org/en/countries/nepal
- Interpole, (2016). Uncovering the Risks of Corruption in the Forestry Sector.
- Martini, M. (2013). Wildlife crime and corruption. U4 Anti-corruption resource centre.
- https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/367_Wildlife_Crimes_and_Corruption.pdf
- Koyuncu, C., & Yilmaz, R. (2009). The Impact of Corruption on Deforestation: A Cross-Country Evidence. The Journal of Developing Areas, 42(2), 213–222. http://www.jstor.org/stable/40376217
- Winbourne, S. (2002). Corruption and the Environment. Management Systems International, Washington DC, USA. https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnact876.pdf
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका वार्षिक प्रतिवेदनहरू (आव ७४/७५ देखि आव ७८/७९ सम्म)।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको संस्थागत रणनीतिक योजना (आव ७६/७७ देखि आव ८०/८१ सम्म)।
- भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९।
- नेपालको संविधान।

# नैतिकता र प्रशासन संयन्त्र

प्रदीपकुमार कोइराला[१]

## १. नैतिकता

नैतिकताका विषयमा फरकफरक अर्थमा समेत बुझिने खालका धेरै लेखन पाइन्छन् तर अधिकांशको सारको रूपमा 'सबैको खुसी वा सर्वजनहिताय' को विषयलाई नै 'नैतिकताको मूल विषय' को रूपमा राखिएको देखिन्छ। एक प्रसिद्ध उपन्यासकार चेरी मेन्डेलसनले आफ्नो 'नैतिकविहीन संसारमा नैतिक मान्छे' भन्ने प्रकाशनमा सुन्दर तरिकाले नैतिकतालाई लेखेकी छन्। 'Morality is the invention that makes happiness the consequence of goodness.' (Chery, 2013) नैतिकता भन्ने विषय सबैले 'जानेको बुझेको' जस्तो गर्ने, अरूलाई यस विषयमा बुझाउन पनि खोज्ने तर 'व्यवहारमा आफूले पालना गर्न कठिन हुने' विषय हो भनिन्छ। यो विषय सबैले केही हदसम्म जानेबुझेको त हुन्छ, अरूलाई भन्न वा कुरा गर्न सजिलो पनि हुन्छ तर आफैंले पालना गर्नुपरेमा परिस्थितिले दिएन भनेर अरूलाई दोष लगाउने गरिन्छ भनेर भन्दै आइएको छ।

यसलाई यसरी पनि हेर्न सकिन्छ 'कसैले नैतिकता पालना गरिरहने' र 'पालना नगर्नेले पनि अनेक तर्क र वितर्क झिकेर यसलाई व्याख्या गरिरहने' विषय पनि हो यो। सामान्य व्यवहारमा यस्तो किन हुन्छ, यो अति नै महत्त्वपूर्ण छ। जब प्रशासन संयन्त्रमा नैतिकताको कुरा आउँछ, यसका व्याख्या उपव्याख्याहरू धेरै हुने गर्छ र कर्मचारीतन्त्र तथा राजनीतिक वृत्तमा त झन नैतिकताको पालना 'आफूले नगर्ने र अरूले पालना गर्न दिएन वा अरूले पालना गरेन' भनेर व्याख्या गर्दै हिंड्ने वा 'अरूलाई दोष लगाउँदै हिंड्ने' विषय पनि यसलाई बनाइएको छ। प्रशासन संयन्त्रमा नैतिकता भन्नाले नैतिक मूल्य र मान्यताहरू प्रशासकहरूले कतिको आत्मसात् गरेका छन् भनेर हेरिन्छ। उच्च तहका प्रशासकहरूले 'नैतिकता तल्लो तहकालाई सिकाउने हैन' कि 'आफ्नो व्यवहारमा पालना गरेर देखाउने' विषयले महत्त्व राख्दछ।

नैतिक मान्यता भनेको त्यस्तो मार्गदर्शन हो जसले व्यक्तिलाई 'उसले ठीक कुरा गरिरहेछु' भन्ने भावना दिन्छ। यस ठीक कुराका सन्दर्भमा इमानदारी, स्वच्छता र समभाव नै महत्त्वपूर्ण हुन्छ। वास्तविक नैतिकता भनेको Doing right thing when no one is watching भन्ने अवधारणा पनि हो। एक अमेरिकन दार्शनिक एल्डो लियोपोल्डले नैतिकताका सम्बन्धमा भनेको कुरा अत्यन्त महत्त्वपूर्ण छ। The American philosopher Aldo Leopold once said "Ethical behavior is doing the right thing

१ सहसचिव, गृह मन्त्रालय।

when no one else is watching- even when doing the wrong thing is legal.' (Michael, 2018). नैतिक मान्यताहरू व्यक्ति वा समुदायपिच्छे फरक पनि हुन सक्छ, यसमा समय, स्थान र विकासक्रमको भूमिका हुन्छ तर यस्तो सैद्धान्तिक फरकपनालाई स्वार्थपूर्तिको माध्यम बनाएर फरक व्याख्या गर्न खोज्ने मनसायचाहिँ पक्कै राम्रो होइन। विषय प्रवेशका लागि नैतिकता भन्नाले फरक व्यक्तिले कसरी फरक बुझ्छन्, यसलाई एउटा नैतिक द्विविधा (Moral Dilemma) को उदाहरण दिएर विषय सुरु गर्नु सान्दर्भिक होला।

## २. नैतिक द्विविधा

नैतिक द्विविधाका सम्बन्धमा स्पष्ट हुनका लागि एउटा हार्वार्ड लेक्चर सेरिजको बहुपठित उदाहरण नै हेरौं (Harvard Lecture Series, Right thing to Do बाट साभार)। तपाईं रेल चलाइरहनुभएको छ, अगाडि एउटा नियमित चलिरहने पट्रीमा चार जना बच्चाहरू खेलिरहेका छन् र अर्को केही पुरानो डाइभर्सनका लागि राखिएको पट्रीमा एक जना बच्चा खेलिरहेको छ। तपाईंसँग यहाँ दुईवटा विकल्प मात्र छ, 'रेललाई नियमित चलिरहेको पट्रीबाट जान दिने' यसमा चार जना बच्चाहरूको ज्यान जानेछ अथवा 'रेललाई डाभर्सन पट्रीमा मोड्ने' यसले एक बच्चाको ज्यान जानेछ। नियमित पट्रीका चार जना बच्चाहरूको ज्यान बचाउन तपाईंले रेललाई डाइभर्सन पट्रीमा हाल्नुभयो भने यसबाट एक जना बच्चाको ज्यान जानेछ। डाभर्सन पट्रीका एक बच्चाको ज्यान बचाउन तपाईंले रेललाई नियमित पट्रीमा छोडिदिनुभयो भने, यसबाट नियमित पट्रीमा रहेका चार जना बच्चाहरूको ज्यान जानेछ। यस अवस्थामा तपाईं यदि रेलको चालक हो भने ठूलो नैतिक द्विविधा (Moral Dilemma) मा पर्नुहुनेछ। यस गम्भीर परिस्थितिमा उसले गर्ने व्यवहारको आधारमा कुनै पनि व्यक्तिको नैतिकताको परख गरिन्छ।

यस उदाहरणमा अनेक तर्क-वितर्क हुने गर्छ। पुरानो डाइभर्सनका लागि राखिएको पट्रीमा सामान्यतः रेल आउँदैन भनेर थाहा भएको एक बच्चा त्यहाँ खेलिरहेको हुन सक्छ, अर्थात् उक्त बच्चा अरूभन्दा बुद्धिमान हुनुपर्छ। नियमित चलिरहने पट्रीमा सामान्यतः रेल ओहोरदोहोर गरिरहन्छ भनेर समेत विचार नगर्ने कम बुद्धि भएका चार बच्चाहरू खेलिरहेको हुनुपर्छ। यस तर्कमा उक्त चार जना कम बुद्धि भएका बच्चाहरू बचाउनका लागि एक जना बुद्धि भएको बच्चाको ज्यान लिने कुरा नैतिकता हुन सक्दैन। यस तर्कमा चार जना कम बुद्धि भएका बच्चाहरू बचाउनुभन्दा एक जना बुद्धि भएको बच्चा बचाउने कुरा नै नैतिकताको विषय हुन सक्छ। यस उदाहरणमा अर्को पनि तर्क हुन्छ। जे जस्तो भए पनि चार जनाको ज्यानभन्दा एक जनाको ज्यान कम महत्त्वपूर्ण हुन्छ, त्यसैले रेललाई केही पुरानो डाइभर्सनका लागि राखिएको पट्रीमा नै मोड्नुपर्छ र चार जना बच्चाको ज्यान बचाउनुपर्छ। एक जनाको ज्यान लिएर भएर पनि चार जनाको ज्यान बचाउनुपर्छ भन्ने विषय यहाँनिर यस तर्कका आधारमा नैतिकको विषय हुन सक्छ।

नैतिकताको विषयमा कुन विषय नैतिकता हो र कुन विषय नैतिकता होइन भन्ने कुरा समय, परिस्थिति र स्थानविशेषमा भर पर्ने गर्दछ। प्रसिद्ध मेरियम वेबस्टर शब्दकोशले नैतिकता शब्दको परिभाषा गर्ने क्रममा A sense of common purpose with respect to a group (Webster Dictionary) भनेर व्याख्या गरेको छ। यस शब्दकोशमा व्याख्या गरिएझैं समूहप्रतिको सम्मानमा हुने सामूहिक उद्देश्यको चेतनालाई अझ गहिरिएर हेर्ने हो भने सामूहिक रूपमा सर्वमान्य रहेको विषयप्रति व्यक्तिले देखाउने समान व्यवहारलाई नैतिकता भन्न सकिन्छ। अर्थात् सबैको हितका लागि समूहले स्वीकार गरेको कुरालाई व्यक्तिले अंगीकार

गर्नुलाई नैतिकता भनिन्छ। यदि चार जनाको ज्यान बचाउन एक जनाको ज्यान जाने विषयलाई समाजले स्वीकार गरेको छ भने यसलाई नैतिकताले भरिएको कार्य भनेर दर्शाउन सकिन्छ, तर के यो साँच्चिकै नैतिकवान् कार्य हो त ? प्रश्न त छँदैछ।

यसै सेरिज नं. ६ को एउटा सानो अर्को उदाहरण पनि हेरौँ। कुनै पसलेले बिग्रेको पाउरोटी यो सोचेर ग्राहकलाई दिएन कि ग्राहकले घर गएपछि थाहा पाउँछ, पछि मेरो पसलमा किन्न आउँदैन र मेरो व्यापारको प्रतिष्ठा बिग्रेर ठूलो घाटा लाग्छ। प्लास्टिक प्याकमा आउने पाउरोटी ग्राहकले किन्दाको बखत खासै थाहा पाउँदैन भनेर जान्दाजान्दै पनि पसलेले ग्राहकलाई बिग्रेको नदिएर सद्दे पाउरोटी नै दिएर पठाउँछ। के पसलेको यो कार्य नैतिकताले भरिएको कार्य हो ? यसको उत्तर नैतिकताको परिभाषा र सिद्धान्तको आधारमा 'होइन' भन्ने नै आउँछ। नैतिक द्विविधाका सम्बन्धमा धेरै विषयहरू तथा तर्कवितर्कहरू जोडिएर आउँछन।

## ३. नैतिकता एक विधाको रूपमा

नैतिकता भन्ने परिकल्पना एक विषयको रूपमा इन्दुस भ्याली सम्यता, ग्रीस सभ्यता तथा चाइनिज सभ्यतामा रहेको र क्रमशः समयक्रमसँगै विकसित हुँदै गएको कुरा इतिहास खोज्दै जाने हो भने भेटिन्छ। त्यसबखतको सभ्यतामा नैतिकता अत्यन्त महत्त्वपूर्ण स्थानमा रहेको थियो। के गर्न हुन्छ वा के गर्न हुँदैन भन्ने थाहा पाएपछि यसले मानिसलाई सफल हुन र शासकलाई शासन प्रक्रियामा सहजीकरणको स्थितिमा ल्याउन धेरै नै मद्दत पुऱ्याएको थियो। चाणक्यजस्ता पूर्वीय दार्शनिक र पुराना ग्रिक दार्शनिक अरिस्टोटलले के कुरा ठीक हो भनी विचार प्रवाह गरिरहँदा यसलाई त्यस बेलाका प्रसिद्ध दार्शनिकहरू जर्नलक, जिन ज्याँक राँउसो तथा इम्याउल कान्टजस्ताहरूले यो विषयलाई एक सिद्धान्तको रूपमा अगाडि बढाएको पाइन्छ। नैतिकतालाई पहिला मनोविज्ञान विषयको एक शाखाको रूपमा हेरी खासगरेर 'बालकहरूले के कुरा गर्दा ठीक हुन्छ र के कुरा गर्नु हुँदैन' भन्ने गुरुकुल शिक्षाको रूपमा धेरै समय रहेको थियो। बालकहरूको व्यवहार सही दिशातर्फ गयो भने यसले पछि समाजलाई नै ठीक दिशातर्फ लैजान्छ भन्ने गरिन्थ्यो। पछि यसलाई समाज तथा राज्य सञ्चालनको विषयको रूपमा ल्याएर यसमा व्यापकता आएको देखिन्छ।

अनुशासन, आचरण र नैतिकता यी तीन शब्दहरू झट्ट हेर्दा उस्तै अर्थका शब्दहरूजस्तो लाग्न सक्छ। तर यी शब्दहरूमा आधारभूत भिन्नता छ। नेपाली बृहत् शब्दकोशले अनुशासन भन्नाले सामाजिक, नैतिक, धार्मिक, राजनीतिक आदि नियम नियमावलीको मर्यादा वा सो मर्यादाभित्र रहेको कार्य, आफूमुन्तिरकालाई काबुमा राख्ने कार्य, अदप भनेको छ भने आचरण भन्नाले व्यक्तिमा हुने र नैतिक दृष्टिले हेरिने राम्रो, नराम्रो सबै काम कुरा, चालचलन, चरित्र, बानीबेहोरा तथा व्यवहारलाई भनेको छ। उक्त शब्दकोशमा नैतिकतालाई परम्परागत धर्म नियमको परिधिभित्रको अवस्था, नैतिक व्यवहार, चारित्रिक स्वच्छता, राम्रो आचरणसम्बन्धी नीति भनी फरक ढंगले उल्लेख गरेको पाइन्छ (शब्दकोश, २०७५)। यसका प्रसङ्गलाई गहिरो अर्थमा हेरिएमा यसका भिन्नताहरू पाउन सकिन्छ। सामान्य प्राकृतिक नियम वा वैधानिक कानुनअनुसार चल्ने विषयलाई अनुशासनको दायरामा राखिन्छ। यसमा दण्ड र पुरस्कारको कारणले अनुशासित हुने भन्ने आशय पाइन्छ। दण्ड वा पुरस्कारको आस वा त्रासबिना नै अथवा कसैले आफूलाई हेरिरहेको छ भन्ने अनुभूतिबिना नै स्वतः अनुशासित हुने विषय आचरणमा पर्ने देखिन्छ। यसबाहेक,

नैतिकता भनेको मूलभूत रूपमा भिन्न रही यसले विचार, पद्धति र कार्यशैली सबैमा सर्वजनहितायको अवधारणा राखेको हुन्छ। नैतिक धरातल नहेरी अनुशासनमा मात्र राख्न खोजिएको खण्डमा जुन दिन दण्ड वा पुरस्कार हटाएर कार्य अगाडि बढाइन्छ, उक्त समयमा धोखा पाइने अवस्था रहन्छ। नैतिकतालाई विशिस्ट र फरकपनाको अर्थमा बुझ्नु जरुरी हुन्छ।

नैतिकतालाई सामान्यतः दुई प्रकारले हेर्ने गरिन्छ। पहिलो निरपेक्ष नैतिकता र अर्को सापेक्ष नैतिकता (Absolute Morality & Relative Morality)। निरपेक्ष नैतिकता सबैका लागि एकै हुन्छ र अपरिवर्तनीय हुन्छ। निरपेक्ष नैतिकता मानवताको सिद्धान्त र प्रकृतिको नियममा आधारित हुन्छ भने सापेक्ष नैतिकता परिस्थिति अनुसार फेरबदल हुन सक्छ। Absolute morality is when universal standards of right or wrong apply to all people at all times irrespective of their culture or beliefs. Relative morality is based on the theory that truth and rightness is different for different people or cultures. (Sarah, 2018) हत्या नगर्नु, झुठो नबोल्नु, अरूको सामग्री नचोर्नु, अरूबाट आफूले अपेक्षा गरेको व्यवहार नै आफूले अरूप्रति गर्नु र अरूको हित गर्नुजस्ता व्यवहारहरू सबैतिर सर्वमान्य रूपमा अगाडि आएका हुन्छन्। यसभन्दा फरक विषयवस्तुहरूजस्तो समय, परिस्थिति, घटनाक्रम र अरूको व्यवहार तथा घटनाको विकासक्रमलगायतका आधारमा माथि उल्लिखित कुराहरू गर्नका लागिसमेत व्यक्ति उद्धत हुन्छ र उसले यसलाई ठीक ठहऱ्याएमा यसलाई सापेक्ष नैतिकता भन्ने गरिन्छ। प्रकृतिको नियममा आधारित हुने हुनाले निरपेक्ष नैतिकतामा सबैको एकमत हुन्छ भने परिस्थिति तथा सोचमा आधारित हुने हुनाले सापेक्ष नैतिकतामा मत र विचार फरक हुने गर्छ। निरपेक्ष नैतिकतालाई वस्तुगत (Objective) स्वरूपको आधारमा र सापेक्ष नैतिकतालाई विषयगत (Subjective) स्वरूपको आधारमा हेरी यसमा आउने फरकपनालाई विश्लेषण गर्ने गरिन्छ। यसै फरकपनाले वास्तविक संसारमा बेमेल र द्वन्द्व निम्त्याउने गर्छ। नेपालको प्रशासन संयन्त्रमा यो फरकपना टड्कारोरूपमा देखिँदै आएको छ।

## ४. प्रशासन संयन्त्रमा नैतिकता

निरपेक्ष नैतिकता र सापेक्ष नैतिकताको बीचमा नैतिक द्विविधा उत्पन्न हुन्छ। मानिसले आफूखुसी आफूअनुकूल विषयवस्तुलाई व्याख्या गर्ने ट्रेन्ड पनि देखिएको छ। कर्मचारी संयन्त्रको कुरा गर्ने हो भने बिहान-बेलुका काम गर्नुपर्छ तथा तलब-भत्ता अत्यन्त थोरै छजस्ता मनोगत विषयहरू सापेक्ष नैतिकताको रूपमा कहिलेकाहीँ जोडिएर आउँछ। सापेक्ष नैतिकताको विषयलाई आफैँमा महत्त्वपूर्ण विषयको रूपमा लिइने हुँदैन। नैतिकता भनेको निरपेक्ष नै हुने गर्छ। कुनै पनि देशको नियम कानुनले नैतिकतालाई निरपेक्ष नैतिकताको धरातलमा व्याख्या गरेको पाइन्छ। भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को परिच्छेद २ का दफा ३ देखि दफा २४ सम्ममा उल्लिखित रिसवत लिने, बिनामूल्य वा कम मूल्यमा वस्तु वा सेवा लिने, दान, दातव्य, उपहार वा चन्दा लिने, राजस्व चुहावट गर्ने, सरकारी कागजात सच्याउने, नपाएको ओहदा पाएँ भन्ने, झुट्टा विवरण दिने, सार्वजनिक सम्पत्तिको हिनामिना गर्ने, गैरकानुनी दबाब दिनेजस्ता विषयवस्तुहरूको पालना गर्नैपर्छ, परिस्थितिजन्य कारणले उन्मुक्ति नपाइने अवस्था रहन्छ। यी विषयहरू निरपेक्ष नैतिकताको अवधारणामा राखिएको हो। यसमा तर्क वा वितर्क गरेर सापेक्ष नैतिकताको रूपमा व्याख्या गर्न सुहाउँदो हुँदैन। सम्बन्धित मुलुकको कानुनले प्रस्टसँग राखिसकेको विषयलाई नैतिक द्विविधाको कसीमा राखिँदैन।

प्रशासन संयन्त्रमा यो विषय अझ प्रखर हुन्छ र गर्नहुने तथा नहुने विषयहरू निरपेक्ष नैतिकताको हिसाबले नै हेरिन्छ। प्रकृतिका आधारमा रहेको निरपेक्ष र सापेक्ष नैतिकतालाई समय र परिस्थितिको आधारमा फरकफरक व्याख्या गर्दै सापेक्ष नैतिकतालाई तर्कपूर्ण र आफ्नो हितमा प्रयोग गर्ने प्रयास प्रशासन संयन्त्रमा हुँदै आएको भनिन्छ। नैतिकतालाई नैतिक धरातलमा हेरेर समग्र समाजलाई फाइदा हुने बहुजनहितायको विषयलाई अपनाइनुपर्छ। सार्वजनिक पद धारण गरेका पदाधिकारीहरू बढी जिम्मेवार र नैतिकवान हुनु नै पर्छ, उनीहरूका कार्यहरू अलिकति पनि लडखडाएको खण्डमा त्यसले दुराचार वा सार्वजनिक हितमा आघात पुऱ्याउँछ। जुनसुकै मुलुकमा सार्वजनिक पद धारण गरेका पदाधिकारीहरू बढी जिम्मेवार र नैतिकवान् बनाउनका लागि कानुनहरू निश्चित गरिएकै हुन्छ। The administrators of the public services should be more responsible, because their work has many aspects, which can lead to the abuse of the public interest and to corruption. Various legislation and regulations have played an important role and have influenced the behavior of the officials, when they should make impartial decisions (Arjeta, 014) मुलुकको आफ्नो कानुनमा नै समेटिएको विषयलाई नैतिक द्विविधा वा सापेक्ष रूपमा नहेरी प्रशासन संयन्त्रले पूर्ण पालना गर्नैपर्छ।

## ५. नैतिकताको निर्विकल्पता

राणाकालीन प्रशासनयन्त्रमा नैतिकताको व्याख्यामा राणाहरूलाई केही सापेक्ष रूपमा व्याख्या गरी जनतालाई निरपेक्ष व्याख्याको परिधिभित्र राखेको भन्ने भनाइ रहिआएको छ। नैतिकतामा व्यक्ति आफैं रहनेभन्दा पनि कुनै समूहमा पर्ने पदाधिकारीलाई नैतिकताको सापेक्ष परिभाषामा राख्ने तथा कुनै समूहमा पर्ने पदाधिकारीलाई निरपेक्षको दायरामा राख्ने केही बेमेलहरू देखिएको पाइन्छ। यस विषयमा केही फरकपना ल्याई पञ्चायतकालीन प्रशासन यन्त्रमा यसको प्रस्ट व्याख्या गरियो र यतिसम्म कि नैतिक शिक्षालाई विद्यालयको पाठ्यक्रममा समेत समावेश गरियो। प्रजातन्त्र तथा गणतन्त्रकालीन प्रशासन यन्त्रमा यसको व्याख्यालाई सापेक्ष गर्ने प्रयासहरू भइरहेको पनि छ। राजनीतिक मूल्यमान्यता तथा व्यवहारको स्खलनबाट प्रशासन संयन्त्र अछुतो रहन नसके तापनि यसबाट अछुतो रही व्यवहारमा खरो उत्रन परेको छ। लोकसेवा आयोगले आफ्नो पाठ्यक्रममा नैतिकताको विषय समावेश गरेर प्रशासन संयन्त्रमा नैतिकताको बहालीमा योगदान पुऱ्याउन खोजेको छ।

प्रदेश र स्थानीय तहमा रहेका सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्तिहरूमा नैतिकताको आवश्यकता अझ टड्कारो छ तर समस्या जहाँको त्यहीं रहेको छ। भनिन्छ, संघीय संरचनामा रहेको राम्रा विषयहरू प्रदेश वा स्थानीय तहमा ढिलो स्थानान्तरण हुने तर नराम्रा विषयहरू छिटो सरेको भन्ने भनाइ रहिआएको छ। निजामती सेवा ऐनको दफा १८ उपदफा ४ (च) मा घरपायक सरुवा गर्नुपर्ने प्रावधान तथा कर्मचारी समायोजन ऐन, २०७५ को दफा ८ मा समायोजनका आधारहरूमा उपदफा (२) को (घ) र (ङ) मा उल्लेख भएअनुसार हालको स्थायी बसोबासको ठेगाना र नागरिकताको प्रमाणपत्रमा उल्लिखित ठेगाना राखिएको कारणले घरपायक समयोजन हुने भएपछि आफ्नै परिवेशमा कार्य गर्दा नैतिकतामा कहींकतै चुक भइहाल्छ भन्ने आशंकासमेत रहेको छ। प्रदेश र स्थानीय तहमा रहेका पदाधिकारीहरूको सन्दर्भमा अझ बढी सापेक्ष नैतिकताको दबाब पर्ने अवस्था रहन्छ। यस विषयमा परिस्थितिलाई समेत मध्यनजर राखेर विषयलाई व्याख्या गर्नुपर्ने हुन्छ।

निजामती सेवा ऐनमा रहेको घरपायक जागिर मिल्ने गरी पदस्थापना वा सरुवा गर्ने कानुनी प्रावधानलाई एक उदाहरणको रूपमा लिन सकिन्छ। यसले प्रदेश र स्थानीय तहमा रहेका संरचनामा नैतिकता र

आचरणको परिपालनामा समस्या त ल्याउने हैन ? यस विषयमा समयमै सचेत हुनु जरुरी छ। नैतिकतालाई सापेक्ष नैतिकतामा व्याख्या गरेर सर्वजन हितायको विपरीत कामसमेत हुन सक्छ। नैतिकतालाई स्पष्ट स्वरूपमा सामान्य बुझिने गरी व्याख्या गर्दा कसैले निगरानी नगरिरहेको अवस्थामा समेत ठीक काम गर्नु अर्थात् Doing right thing when no one is watching भन्ने अवधारणालाई आत्मसात् गरेर प्रचलित कानुनमा स्पष्ट प्रावधान राखेको पाइन्छ। यसै क्रममा नैतिकता राखिएको पाठ्यक्रमबाट उत्तीर्ण भई आउने पदाधिकारीहरूले निजामती सेवा ऐन, २०४९ को परिच्छेद ७ मा रहेको दफा ४१ देखि ५५ सम्म रहेका आचरणका विषयहरूको पालना गर्ने कुरा आफैँमा महत्त्वपूर्ण छ। कानुनमा उल्लेख गरिएका यी विषयहरू पालनामा कुनै पनि सापेक्षताको अवधारणा लागू हुनु हुँदैन, यसको पालनामा कमी ल्याउने विषयहरू समयमै पहिचान गरी निराकरणका उचित उपायहरू अपनाउनु नै पर्छ।

## सन्दर्भ सामग्री


- Arjeta Hallunovi, Elez Osmani, Elidiana Bashi (2014) 'Ethics in Public Administration' Iliria International Review - 2014/1 © Felix–Verlag, Holzkirchen, Germany and Iliria College, Pristina, Kosovo file:///C:/Users/user/Downloads/Ethics_in_Public_Administration.pdf.
- Cheryl Mendelson (2013). 'The Good Life: The Moral Individual in an Antimoral World' Bloomsbury USA.
- Maciej Kisilowski & Izabela Kisilowska (2017) 'Administrate: A Guide to Strategic Management in Public Administration', Publication Poland.
- Michael McMillan (2018), How to Do the Right Thing Even if No One Is Watching, Ethics Education 13 Jun 2018, CFA Institute https://www.cfainstitute.org/en/ethics-standards/education/how-to-do-right-thing-even-if-no-one-is-watching#:~:text=The%20American%20author%20and%20philosopher,the%20wrong%20thing%20is%20legal.%E2%80%9D
- Sarah Andrews (2018), Explain the differences between relative morality and absolute morality, Religious Studies (Philosophy & Ethics) Series https://www.markedbyteachers.com/gcse/religious-studies-philosophy-and-ethics/explain-the-differences-between-relative-morality-and-absolute-morality.html#:~:text=Absolute%20morality%20is%20when%20universal,for%20different%20people%20or%20cultures
- Webster Dictionary, https://www.merriam-webster.com/dictionary/morale
- निजामती सेवा ऐन, २०४९, नेपाल कानुन आयोगको आधिकारिक वेबसाइट https://www.lawcommission.gov.np/np/?s=%E0%A4%A8%E0%A4%B80+%E0%A4%B8%E0%A5%87%E0%A4%B5%E0%A4%BE
- भ्रष्टाचार निवारण ऐन,२०५९, नेपाल कानुन आयोगको आधिकारिक वेबसाइट https://lawcommission.gov.np/np/?cat=751
- नेपाली बृहत् शब्दकोश (२०७५), नेपाल प्रज्ञा प्रतिष्ठान, कमलादी, काठमाडौं https://nepalacademy.org.np/wpcontent/uploads/2019/01/Sabdkosh/2071/10/pdf

# भ्रष्टाचार

भोला धरातल[1]

शोभा एक अनेक पुष्पहरुमा जस्तै बगैँचा बिच
नारा आज उठाउँदैछ युगले स्वच्छन्दता संस्कृत ।
लाखौँ शौख र सान मान जति नै पाएर के अर्थ छ
सादा जीवन मात्र मार्ग सुखको आनन्द आनन्दित ॥

भ्रष्टाचार म गर्छु शब्द मुखले भन्दैन कल्ले पनि
पाए लाख हजार या छ सय नै छोडिन्न भेट्दा पनि ।
जो देखिन्छ सुसभ्य स्वच्छ छविको दावा जसै गर्दछ
खोजौँ के कति कर्मले सब जुट्यो छर्लङ्ग प्रष्ट्याउँछ ॥

जो आफूसँग हुन्छ मूल्य त्यसको सस्तो यही सत्य हो
थाहा छैन कुदेर मानिस कहाँ के प्राप्तिमा दौडियो ?
वर्षा बादल तप्प तप्प चुहिंदा फोका जसै बन्दछ
सारा लोक थुपार जत्ति तर त्यो बोकेर को लग्दछ ॥

पैसा साधन हो कि साध्य दुबिधामा छन् हजारौँ किन
जे भेटिन्छ सबै थुपारिरहने के लालसा हो भन ।
मान्छे आखिर पाहुना समयको गन्तव्य भेटेपछि
सारा खेल समाप्त हुन्छ अनि त्यो रित्तै जलाएपछि ॥

लड्दै आखिर लोकतन्त्र जितियो बाँकी अझै जित्नुछ
जो छन् भ्रष्ट दिमाख मानसिकता मिल्काउँदै जानुछ ।
साझा लक्ष्य यही छ एक सबको छोएर छातीभरी
राख्ने हो कसरी सुशासन यहाँ कैल्यै नमर्ने गरी ॥

---

१ सहसचिव, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, टङ्गाल ।

नेता हे सब राष्ट्र सेवकहरू कर्तव्य हाम्रै न हो
आफ्नो स्वार्थ भुलेर देश जनको सेवा र सत्कारको ।
आजै देखि गरौँ मिली सपथ यो अस्तित्व यो देशको
दिन्नौँ मेट्न कदापि मृत्युवरणै स्वीकार्दछौँ गर्वको ॥

हाम्ले शासन आज लोक हितमा गर्दै गए अन्तत
भ्रष्टाचार हुँदै हुँदैन कहिल्यै यो देशमा किञ्चित ।
आओस् ज्ञान खुलेरभित्र मनको दैलो उघारीकन
भ्रष्टाचार विरुद्धको कदम यो चालौँ सधैँ दिन्दिन ॥

"मिलेर फालौँ भ्रष्टाचारको जालो,
सुशासन प्रबर्द्धनमा गरौँ हातेमालो"

# नेपालमा भ्रष्टाचार : विश्लेषण र नियन्त्रणका उपायहरू

महदत्त पौडेल[1]

## विषय प्रवेश

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ ले भ्रष्टाचारको सम्बन्धमा आयोगमा परेका उजुरीहरू उपर अनुसन्धान र तहकिकात गरी सम्बन्धित अदालतमा मुद्दा दायर गर्ने, मुद्दाको पुनरावेदन गर्ने तथा पुनरावलोकन गर्ने जिम्मेवारी अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलाई दिएको छ। त्यस्तै भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ ले भ्रष्टाचारको कसुर र सजायको व्यवस्था गर्दै अनुसन्धान अधिकारी र अनुसन्धान अधिकृतको अधिकारको बारेमा र मुद्दा दायर हुने अवस्था तथा उजुरी तामेलीमा रहने अवस्थाको बारेमा व्यवस्था गरेको छ। साथै भ्रष्टाचारको निगरानी सम्बन्धमा राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रको स्थापना र उसका काम, कर्तव्य र अधिकारको बारेमा समेत व्यवस्था गरेको छ। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियमावली, २०५९ ले आयोगको बैठक सम्बन्धमा, उजुरी निवेदन सम्बन्धमा, प्रारम्भिक छानबिन वा अनुसन्धान तहकिकात सम्बन्धमा कार्यविधिको बारेमा व्यवस्था गरेको छ। नेपालको संविधानको धारा २३९ र उल्लिखित कानुनी व्यवस्थालाई हेर्दा भ्रष्टाचारसम्बन्धी उजुरीको अनुसन्धान तहकिकात गरी उजुरीमा लगाइएको आरोप प्रमाणित नहुने अवस्थामा त्यस्तो उजुरीलाई तामेलीमा राख्ने र उजुरी प्रमाणित हुने अवस्थामा विशेष अदालतमा मुद्दा दायर गर्ने संवैधानिक जिम्मेवारी अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगमा रहेको देखिन्छ। उपरोक्त संवैधानिक जिम्मेवारी पूरा गर्ने सन्दर्भमा आयोगले अनुसन्धान र अभियोजन गर्ने कार्यलाई प्रभावकारी बनाउनका लागि अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग कार्यविधि, २०७८ र अभियोजन मार्गदर्शन, २०७८ जारी गरी सोहीबमोजिम आयोगमा प्राप्त उजुरीहरूउपर अनुसन्धान कार्य भएको देखिन्छ। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग कार्यविधि, २०७८ मा खासगरी माननीय आयुक्तहरूको जिम्मेवारीको विभाजन, आयोगमा रहेका विभिन्न महाशाखा र शाखाहरूको कार्य विभाजन, आयोगअन्तर्गतका आयोगको कार्यालय प्रमुखको जिम्मेवारी तथा आयोगमा प्राप्त उजुरीहरू दर्ता गर्नेदेखि उक्त उजुरीहरूउपर अनुसन्धान गरी तामेलीमा राख्ने वा मुद्दा दायर गर्नेसम्मका विभिन्न चरणका प्रक्रिया र उक्त प्रक्रियामा आवश्यक पर्ने ढाँचाहरूसमेत उल्लेख गरेको देखिन्छ। त्यस्तै अभियोजन मार्गदर्शन, २०७८ मा के कस्तो विषयमा अभियोजन गर्ने भन्ने विषयमा उल्लेख गरेको देखिन्छ। साथै अभियोजन मार्गदर्शन २०७८ जारी गर्दा मुख्यतः आयोगले अदालतमा दायर गरेका मुद्दा र ती मुद्दाहरूउपर सर्वोच्च

१ शाखा अधिकृत, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, टङ्गाल ।

अदालतबाट फैसला हुँदा प्रतिपादन भएका नजिरहरूलाई आधार बनाएको देखिन्छ। यसरी संविधान र प्रचलित कानुनको अधिनमा रही अनुसन्धान कार्य र अभियोजन कार्यलाई स्वतन्त्र, निष्पक्ष र एकरूपता कायम गर्न तथा आयोगमा कार्यरत अनुसन्धान अधिकृतहरूलाई सहजतापूर्वक अनुसन्धान कार्य गर्नका लागि आयोगबाट उल्लिखित अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग कार्यविधि, २०७८ र अभियोजन मार्गदर्शन, २०७८ लागू गरेको देखिन्छ।

## अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग र आयोगको अनुसन्धान पद्धति

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगमा एक जना प्रमुख आयुक्त र अन्य चार जना आयुक्त गरी जम्मा पाँच जना आयुक्त रहने, संवैधानिक परिषद्को सिफारिसमा राष्ट्रपतिले नियुक्त गर्ने र नियुक्तिको मितिले ६ वर्ष पदावधि रहने भनी संविधानले नै व्यवस्था गरेको छ। तसर्थ उमेर हदको कारणले अवकाश हुने अवस्थाबाहेक सामान्य अवस्थामा निजहरूले ६ वर्षसम्म आयोगमा रही कार्य सम्पादन गर्न सक्ने देखिन्छ। आयोगको कार्य प्रक्रिया अन्य निकायको भन्दा फरक हुने, अनुसन्धान कार्य आफैँमा जटिल कार्य हुने, अनुसन्धान अधिकृतले अनुसन्धान कार्य गरी पेस गरेको प्रतिवेदन र निजले आयोगको बैठकमा गरेको ब्रिफिङको आधारमा आयोगबाट निर्णय गर्नुपर्ने, प्रमुख आयुक्त र आयुक्तहरू स्वयंले अनुसन्धानको सम्पूर्ण मिसिल अध्ययन गर्न सम्भव नहुनेसमेतका कारणहरूले गर्दा आयुक्तहरूको कार्यानुभव अनुसन्धान र अभियोजन क्षेत्रको विषय विज्ञताले पनि आयोगको निर्णय केही हदसम्म निर्भर रहने देखिन्छ। आयोग र आयोगका अन्य कार्यालयहरूमा विभिन्न सेवा समूहअन्तर्गतका कर्मचारीहरू रहने गरी दरबन्दीको व्यवस्था मिलाइएको छ। यसको उद्देश्य आयोगमा सबै क्षेत्रहरूबाट उजुरीहरू पर्न सक्ने भएकाले सबै क्षेत्रका अनुसन्धान अधिकृत भएमा अनुसन्धान कार्यमा सहजता हुन्छ भनेर नै हो। तर अनुसन्धान र अभियोजन कार्य निकै संवेदनशील र जटिल भएको हुनाले विभिन्न सेवा समूहको प्रतिनिधित्व गर्दैमा अनुसन्धान कार्यमा पनि उसको दखल रहेको छ भन्न सकिँदैन। सय जना अपराधी छुटून् तर एक जना पनि निरपराधी नपरोस् भन्ने न्यायको मान्यता रहेको हुन्छ। एउटै विषय र उजुरीप्रति पनि अनुसन्धान अधिकृतहरूपिच्छे उक्त उजुरीप्रतिको दृष्टिकोण फरक-फरक हुने हुनाले वास्तविक भ्रष्टाचारी अनुसन्धानको दायरामा नै नआउने वा अनुसन्धान भइहाल्यो भने पनि निजउपर मुद्दा दर्ता नहुने तर इमान्दारितापूर्वक कार्य गर्दागर्दै पनि भ्रष्टाचार गर्ने बदनियत नहुँदा नहुँदै पनि कार्य प्रक्रियाको बारेमा सामान्य त्रुटि हुँदा वा अर्को व्यक्तिको निजप्रतिको बदनियतले गर्दा अदालतमा मुद्दा दर्ता हुने अवस्था आउन सक्ने हुन्छ। अपराधको अनुसन्धान कसरी गर्ने, अनुसन्धानका दौरानमा कुन-कुन प्रक्रिया अवलम्बन गर्ने, अनुसन्धान अधिकारी र अनुसन्धान अधिकृतको क्षेत्राधिकार के हो, अनुसन्धानको प्रकियामा कुन-कुन कानुन आकर्षित हुन्छन्, अपराधपीडित तथा प्रतिवादीका हक अधिकारहरू के-के हुन्छन्, कसुर प्रमाणित गर्ने भार कसको हुन्छ, आफूले अनुसन्धान गर्दै गरेको उजुरीमा उल्लिखित आरोपलाई पुष्टि गर्नका लागि कुन-कुन प्रमाणहरू संकलन गर्नुपर्ने हो, ती प्रमाण संकलन गर्ने प्रक्रियाहरू के-के हुन्, त्यसरी संकलन गरिएका प्रमाणहरूसमेत आधिकारिक/प्रमाणिक हुन् कि होइनन् भन्ने जस्ता कुराहरूको जानकारी आयोगमा कार्यरत अनुसन्धान अधिकृतहरूमा हुनैपर्ने हुन्छ। उल्लिखित कुराहरूमा ज्ञान नभएको अनुसन्धान अधिकृतहरूबाट अनुसन्धान भई दायर भएको मुद्दा अदालतबाट सफल नहुन पनि सक्ने हुन्छ।

अर्कोतर्फ भ्रष्टाचार मुद्दाको अनुसन्धान र अभियोजन गर्ने अधिकार संविधान र कानुनले आयोगलाई मात्रै दिएको भन्ने कुरामा स्पष्ट भइसकेपछि भ्रष्टाचारसँग सम्बन्धित उजुरीहरू जुनसुकै माध्यमबाट जुनसुकै निकायमा प्राप्त भए तापनि ती निकायले अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगमा पठाउने र आयोगले नै ती उजुरीहरू उपर आवश्यक कारबाही गर्नुपर्ने हुन्छ। कुनै एउटा निकाय जसलाई भ्रष्टाचारसम्बन्धी उजुरीउपर कारबाही गर्ने अधिकार छैन। त्यस्तो निकायले अनुसन्धानको केही प्रक्रिया पूरा गर्ने र पछि आयोगमा पठाउने साथै आयोगले पनि उक्त उजुरीलाई ग्रहण गरी अभियोजन गर्ने कार्यले अनुसन्धानमा शंकाको गुञ्जायस रहन्छ र शंकाको सुविधा प्रतिवादीले पाउँछ। विशेष अदालतको मुद्दा नं. 076–CR–0403 र मुद्दा नं. 076–CR–0167 मा भ्रष्टाचारसम्बन्धी उजुरी प्रहरी कार्यालयमा प्राप्त भई प्रहरी कार्यालयबाट नै रकम बरामद गर्ने र आरोपितलाई पक्राउ गरी हिरासतमा राखी थप कारबाहीका लागि आयोगमा पठाई आयोगबाट थप कारबाही भई अभियोजन भएको कारणले विशेष अदालतबाट निजहरूले सफाइ पाएको देखिन्छ। त्यस्तै सेवाग्रहीहरूको भीडभाड बढी हुने सरकारी निकायहरू जस्तै : यातायात व्यवस्था कार्यालय, जिल्ला प्रशासन कार्यालय, मालपोत कार्यालय, नापी कार्यालयलगायतका निकायमा र्‍यापिड एक्सन गरी कसुरदारलाई तुरुन्त कारबाहीको दायरामा ल्याउने उद्देश्यले विगतमा आयोगबाट टोली खटाउने काम भयो। उक्त टोलीमा खटिई गएका कर्मचारीले सेवाप्रदायक र सेवाग्राहीको सूक्ष्म निगरानी गरी फोटो भिडियो बनाउने, तत्पश्चात् उक्त फोटो भिडियोमा रकम लेनदेन गरेको देखिएको अवस्थामा सतही अनुसन्धान गरी अभियोजन गर्ने काम भयो। अन्य प्रमाणहरू संकलन गरी उक्त लेनदेनको प्रयोजन के हो, घूसबापत नै लेनदेन भएको हो कि होइन, दिने मान्छे असल सेवाग्राही हो कि होइन, सेवाग्राही नै रहेछ भने पनि घूस लेनदेन गर्नुपर्ने कारण थियो थिएन भनी विश्लेषण गरेर मात्र अभियोजन गर्नुपर्नेमा सो नगरी दुई हातमा रकम लेनदेन गरेकै आधारमा रकम लेनदेन गर्ने व्यक्तिको मुहारसमेत स्पष्ट नदेखिने भिडियोकै आधारमा मुद्दाको अभियोजन भएको हुँदा अदालतबाट फैसला हुँदा त्यस्ता सबै मुद्दाहरूमा प्रतिवादीले सफाइ पाउने गरी फैसला भएको देखिन्छ।

यसरी उल्लिखित विभिन्न किसिमका मुद्दाहरू जसको अनुसन्धानमै त्रुटि देखिन्छ, त्यस्ता मुद्दाहरूमा प्रतिवादीले सफाइ पाउने तर जनताले दिनहुँजसो सुनिरहने मिडियाहरूमा चर्चा पाइरहने केही राष्ट्रिय सवालहरू (भ्रष्टाचारका सम्बन्धमा उच्चपदस्थ व्यक्तिहरू जोडिएका र ठूलो रकम बिगो हुन सक्ने विषयका उजुरीहरू) उपर समयमै अनुसन्धान नहुने वा भएको भए तापनि अभियोजन नभएको कारणले गर्दा आम मानिसहरूमा आयोगले सामान्य कर्मचारी र कम बिगो रकम भएका उजुरीहरूउपर मात्रै अनुसन्धान गरी मुद्दा दायर गर्दछ भन्ने धारणा आयोगप्रति रहेको देखिन्छ। यद्यपि मिडियामा आउने र ठूला भनिएका भ्रष्टाचारका उजुरीहरूउपर अनुसन्धान गर्न, प्रमाण संकलन गर्न र अभियोजन गर्न निकै जटिल हुने र लामो समय लाग्ने हुन सक्छ भन्ने तथ्यचाहिँ बुझ्नुपर्ने हुन्छ।

## विशेष अदालतका फैसला र फैसलाहरूको प्रवृत्ति

विशेष अदालत ऐन, २०५९ को दफा ६ तथा मिति २०५९/५/६ को नेपाल राजपत्रमा प्रकाशित सूचनाबमोजिम अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले अनुसन्धान गरी विशेष अदालतमा अभियोजन गरेका भ्रष्टाचारका मुद्दामा सुरु कारबाही र किनारा गर्ने जिम्मेवारी विशेष अदालतको रहेको देखिन्छ।

विशेष अदालत ऐन, २०५९ को प्रस्तावनामै खास किसिमका मुद्दाहरूको कारबाही किनारा छिटोछरितो तथा प्रभावकारी ढंगले गराउन विशेष अदालतको गठन भएको भन्ने व्यहोरा उल्लेख भएको हुँदा विशेष अदालतबाट समयमै न्याय निरूपण हुन्छ भन्ने मान्यता पनि राखिन्छ। विशेष अदालतबाट भएका फैसलामा चित्त नबुझाउने पक्षले सर्वोच्च अदालतमा पुनरावेदन गर्नुपर्ने कानुनी व्यवस्था रहेको देखिन्छ। पछिल्लो ६ वटा आर्थिक वर्षको तथ्याङ्कलाई हेर्दा, आव २०७३/०७४ देखि २०७९/८० सम्मको अवधिमा आयोगबाट विशेष अदालतमा जम्मा १३८६ वटा मुद्दा दर्ता भएको र उक्त अवधिमा विशेष अदालतबाट जम्मा ९९६ वटा फैसलाहरू प्राप्त भएको देखिन्छ। दर्ता भएका आरोपपत्र र प्राप्त भएका फैसलाहरूमध्ये घूस/रिसवत लिई भ्रष्टाचार गरेका मुद्दाको संख्या नै उल्लेख्य रहेको देखिन्छ। यस अवधिमा आव २०७५/७६ मा सबैभन्दा बढी ८८.२४% मुद्दा सफल भएको देखिन्छ भने आव २०७८/०७९ मा सबैभन्दा कम ३८.५१% मुद्दाहरू मात्रै सफल भएको देखिन्छ। गत आवमा थोरै मात्रै मुद्दाहरू सफल हुनुको प्रमुख कारण सर्वोच्च अदालत संवैधानिक इजलासको मिति २०७८/०१/८ को आदेश रहेको देखिन्छ। मिति २०७८/१/८ मा निवेदक विष्णुप्रसाद घिमिरे र विपक्षी अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगसमेत भएको रिट (०७४-WC-००२०) को सन्दर्भमा सर्वोच्च अदालत संवैधानिक इजलासबाट अन्तिम आदेश भयो र उक्त आदेशमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियमावली, २०५९ को नियम ३० लाई बदर घोषित गरिदियो। उक्त नियम ३० बदर घोषित भएसँगै उक्त मितिपश्चात आयोग आफैँले घूसबापतको रकम उपलब्ध गराई बरामद गर्ने र मुद्दा चलाउने बाटो बन्द भयो। साथै उक्त आदेशमा हाल अदालतमा विचाराधीन रहेका मुद्दाहरूको सन्दर्भमा पनि 'न्याय निरूपण गर्दा हाल मुद्दाको सुनुवाइ अन्तिम भई नसकेका वा न्यायिक प्रक्रियामा रहेका विवादका सन्दर्भमा अमान्य बदर घोषित गरिएको अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियमावली २०५९ को नियम ३० मा रहेको प्रावधानअनुसार संकलन गरिएको अर्थात् प्रत्यर्थी आयोग स्वयंले नै दिई पठाएको सरकारी कोषको रकम बरामद गरिएको प्रमाणसम्म ग्रहणयोग्य नहुने हो, केवल यही कारणबाट मुद्दा नै खारेज हुने वा भए गरेका सबै कामकारबाही बदर हुने होइनन्। मुद्दामा संकलित अन्य प्रमाणको मूल्याङ्कनको आधारमा आरोपदाबी ठहर हुने वा नहुने कुराको न्यायिक निरूपण गर्नु नै पर्ने हुन्छ' भन्ने व्यहोरा उल्लेख गरिएको देखिन्छ। तत्पश्चात् पनि विशेष अदालतबाट घूस/रिसवत लिई भ्रष्टाचार गरेका मुद्दामा आयोगले उपलब्ध गराएको रकमबाहेकका अन्य प्रमाणको मूल्याङ्कन गरी विभिन्न मितिमा केही मुद्दा (विशेष अदालतको मुद्दा नं. 076–CR–0025, 074–CR–0116, 076–CR–0077, 075–CR–0015 र 076–CR–0067 हरूमा प्रतावीदीलाई कसुर ठहर हुने गरी फैसला भएको देखिन्छ।

विशेष अदालतबाट उल्लिखित मुद्दाहरूको फैसला भएपश्चात् मिति २०७८/८/२१ मा सर्वोच्च अदालतको संयुक्त इजलासबाट मुद्दा नं. ०७५-CR–1110 को सन्दर्भमा फैसला भयो र उक्त फैसलामा बरामद भई आएको रकम नै प्रमाण ग्राह्य नहुने स्थितिमा त्यसैसँग सम्बन्धित अन्य प्रमाणसमेत प्रमाणग्राह्य हुन नसक्ने भन्ने व्यहोरा उल्लेख भएको देखियो। यसपश्चात् घूस/रिसवतसँग सम्बन्धित सबै मुद्दामा विशेष अदालतबाट सोही मुद्दा नं. ०७५-CR–1110 को नजिरलाई उल्लेख गरी प्रतिवादीलाई सफाइ हुने गरी फैसला भएको देखिन्छ। यसरी फैसला गर्दा सर्वोच्च अदालत संवैधानिक इजलासबाट रिट नं. ०७४-WC-००२० को सन्दर्भमा भएको मुद्दामा संकलित अन्य प्रमाणको मूल्याङ्कनको आधारमा आरोप दाबी ठहर हुने वा नहुने कुराको न्यायिक निरूपण गर्नु नै पर्ने हुन्छ भन्ने आशयलाई नजरअन्दाज गरेको देखिन्छ।

सेवाग्राहीको काम गर्ने जिम्मेवारी तिनै कर्मचारीको रहने गरी तोकिएको, सेवाग्राही असल नियतले नै सेवा लिन गई सेवा लिने प्रक्रियामा प्रवेश गरेको, रकम बरामद हुनुपूर्वको अडियो वार्तालापमा यति रकम नभई यो काम गर्न सकिँदैन भनी रकमको बार्गेनिङ नै गरेको तथा रकम लिएपछि मात्रै सेवाग्राहीको काम सम्पन्न भएको अवस्थामा पनि अदालतबाट फैसला हुँदा आयोगले उपलब्ध गराएको रकमबाहेकका अन्य प्रमाण देखिएन भनी फैसला भएको देखिन्छ। त्यस्तै विशेष अदालतको मुद्दा नं. (०७५-CR-०३३२) मा निवेदक र प्रतिवादीबीच फोन सम्पर्क हुँदा 'एउटै बिलमा दिनभर बोक्छौ भन्ने गुनासो हो, बोक्न त बोकिराछौ क्यारे, यसो एक्लै खान्छौ की बाँडेर खान्छौ भन्ने हो, लिएर आउ न लिएर आउ, कति ल्याउँछौ, काम गर्ने मान्छे हौ क्यारे तिमीहरू तिम्रो आफ्नो विवेक प्रयोग गर न, बाँडेर खाने त हो नि एक्लै खान हुन्न क्यारे, तिमीहरू पुरानो मान्छे आफैँ विचार गर, मैले केही भन्दिन, साँझ ६ बजेतिर आउछौ ? ल आफ्नो विवेक प्रयोग गर, तिमी पुरानो मान्छेलाई मैले सिकाउनु पर्दैन भन्नेसमेतको कुराकानी भएको देखिन्छ तर अदालतबाट फैसला हुँदा प्रतिवादीले लिएर आऊ न लिएर आउ भनी के भनेको हो भन्ने स्पष्ट नभएको भन्ने आधारमा प्रतिवादीले सफाइ पाउने गरी फैसला भएको देखिन्छ। त्यस्तै गैरकानुनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गरेको मुद्दामा आयोगले नपुग भनी आरोप दाबीमा उल्लेख गरेको रकम अदालत स्वयंले अनुमान गरी थप गरिदिने, कर नै नतिरेको रकमलाई पनि यति रकम कर तिरे होला भनी अनुमान गरिदिई आम्दानी वैध बनाइदिने, यति वर्षमा निज प्रतिवादीले दिनको यतिको दरले यति रकम आम्दानी गरे होलान् भनी एकमुस्ट रूपमा धेरै वर्षको आय अनुमान गरिदिने, जबकि उक्त अवधिमा निज प्रतिवादी तीन वर्ष अध्ययन बिदा बसेको र अन्य केही दिन अन्य बिदा बसेको तथ्य निजको व्यक्तिगत फाइलबाट प्रस्ट देखिन्छ। सामाजिक सुरक्षा भत्ताको रकम वितरण गर्दा अनियमितता गरेको भन्ने मुद्दामा मृत्यु भइसकेका व्यक्तिले रकम दाबी नगरेको भन्नेसमेतको व्यहोरा उल्लेख गरी फैसला भएको देखिन्छ। कानुनी व्यवस्थाबमोजिम विशेष अदालतबाट भएका फैसलाहरूउपर सर्वोच्च अदालतमा पुनरावेदन लाग्छ। उल्लिखित कतिपय मुद्दाको सन्दर्भमा पुनरावेदन दर्ता भइसकेको पनि होला, विशेष अदालतबाट प्रमाणको मूल्याङ्कन भयो वा भएन भनेर सर्वोच्च अदालतबाट फैसला हुँदा हेरिएला, मूल्याङ्कन भएको रहेनछ भने मूल्याङ्कन पनि होला, तर आम जनताले पछि फैसला के होलाभन्दा पनि सुरु तहकै अदालतले गरेको फैसलाको आधारमा अख्तियार र अदालतप्रति धारणा बनाउँदा रहेछन्। त्यति मात्रै होइन, राज्यका मुख्य निकाय, संवैधानिक अंग, अदालत, संसद्लगायतका अन्य कार्यालय/निकायले गरेका कामकारबाही र निर्णयको बारेमा धारणा बनाउँदा निर्णय भएको तत्कालैको परिस्थितिलाई हेरेर धारणा बनाउँदा रहेछन्, त्यसको परिणामको बारेमा थोरैले मात्रै प्रतिक्षा गर्ने रहेछन्। राज्य र राज्यका अन्य महत्त्वपूर्ण निकायले गरेका निर्णयमा जनताको चासो र पहुँच बढ्दै गएको, ती निकायले गरेका निर्णयहरूप्रति तुलनात्मक रूपमा पहुँच र चासो बढ्दै गएकाले गर्दा जनता र मिडियाहरूले ती निकायहरूको कामकारबाहीलाई सूक्ष्म रूपमा निगरानी गरिरहेको देखिन्छ। जे होस् यस किसिमका कार्यले निर्णय गर्ने निकाय थप जिम्मेवार हुने तथा सुशासन कायम गर्ने र भ्रष्टाचार नियन्त्रण हुने कार्यमा एउटा ईँटा मात्रै भए पनि थपिने विश्वास गर्न सकिन्छ।

## अहिलेको अवस्था

भ्रष्टाचार गर्ने मानिस त्यही हो जसको राज्यका स्रोत साधनमा पहुँच हुन्छ र उसलाई ती स्रोतसाधन प्रयोग गर्न कानुनले अधिकार र शक्ति दिएको हुन्छ। तर त्यही व्यक्तिले राज्यप्रतिको विश्वासलाई घात गर्दै

भ्रष्टाचार गर्दछ। व्यक्तिगत रूपमा गरे पनि, सामूहिक रूपमा गरे पनि भ्रष्टाचार गर्ने व्यक्तिले मैले भ्रष्टाचार गरेको छु भनेर सार्वजनिक रूपमा भन्दैन। आफूले भ्रष्टाचार गरेको कुरा अन्य कसैलाई पनि थाहा छैन भन्ने सोच्छ। भ्रष्टाचार भएका सबै घटनाको उजुरी नपर्ला वा सार्वजनिक नहोला, उजुरी परेका र सार्वजनिक भएका सबै घटनामा गहिरो अनुसन्धान नहोला वा प्रमाण संकलन गर्न नसकिएला, अनुसन्धान भएका सबै विषय अदालतसम्म नपुग्लान् र अदालत पुगेका सबै विषयमा कसुर नठहर्ला। यसको अर्थ उजुरी परेका र मुद्दा दर्ता भएका भन्दा कैयौं गुणा भ्रष्टाचार अदृश्य रूपमा समाजमा भइरहेको हुन्छ। आज सबैजसोले भन्ने गरेको एउटा बोली देशमा भ्रष्टाचार व्याप्त भयो, भ्रष्टाचारले गर्दा देश विकास भएन, सुशासन कायम भएन, सरकारी रकम व्यक्तिको खातामा जम्मा हुन थाल्यो, राज्यको विकास र समृद्धिका लागि लगानी हुनुपर्ने रकम निश्चित व्यक्ति र परिवारको हितका लागि खर्च हुन थाल्यो भन्ने रहेको छ। तर कुन निकाय वा व्यक्तिले गर्नुपर्ने कुन काम नगरेर वा नगर्नुपर्ने कुन काम गरेर भ्रष्टाचार बढेको हो, ठ्याक्कै के–के गऱ्यो भने भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न सकिन्छ, भ्रष्टाचार हुन नदिन के–के गर्नुपर्दछ भनी ठोस रूपमा वास्तविक र व्यावहारिक सुझाव कहीँ कतै पाइँदैन। यसका पनि कारण छन्, यस्ता विषयमा सबैलाई जानकारी हुँदैन, जानकारी भएकाहरू बोल्दैनन्। किनकि यस्ता विषयमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने र गराउने कार्यमा अख्तियारले अनुसन्धान गरी मुद्दा चलाएर मात्रै वा अदालतले दोषी ठहर गरेर मात्रै वा राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रले निगरानी गरेर मात्रै सम्भव छैन। यसका लागि प्रत्येक नागरिकको इमानदारीपूर्वकको प्रयास आवश्यक पर्दछ। भ्रष्टाचारजन्य कार्यमा कहीँ न कहीँ कतै न कतै कुनै न कुनै भूमिका हामी सबैको रहेको हुन्छ। आफ्नो मान्छेले वा आफ्नो पार्टीको मान्छेले वा आफूलाई पनि फाइदा पुऱ्याउने मान्छेले भ्रष्टाचार गरेको तथ्य थाहा भएर पनि हामीले त्यसको जानकारी दिँदैनौं वा निजको विरुद्ध प्रमाण जुटाउन सहयोग गर्दैनौं। आफ्नो लाभ र स्वार्थका लागि, कानुनविपरीतको काम गराउनका लागि हामी आफैं घूस खुवाउन तयार हुन्छौं, चाहे जनता हुन् वा कर्मचारी हुन् वा राजनीतिज्ञ हुन् यो मामिलामा कोही अछुतो छैन फरक यति मात्र हो, ठूलो लाभका लागि ठूलो पदलाई र ठूलो रकम खर्च गर्नुपर्ला, सानो लाभका लागि सानो पदलाई र सानो रकम खर्च गरे पनि होला, ठूलो पदको व्यक्तिले नीतिगत भ्रष्टाचार गर्ला, सानो पदको व्यक्तिले दुई–चार हजार रुपैयाँ घूस लेला। राजनीतिज्ञले पार्टी फेरिएपछि अर्को पार्टीमा भ्रष्टाचार देख्छन्, कर्मचारीहरूले पदमा रहुन्जेल अर्को कार्यालयमा र अवकास भएपछि सबै कार्यालयमा भ्रष्टचार देख्छन्, सरकारी कार्यालयमा सामान बिक्री गरेपछि कमिसन दिन व्यापारी आफैं जान्छन् तर गएँ/दिएँ/कमिसन खुवाएँ/उसले कमिसन माग गऱ्यो भनेर कसैले भन्दैनन्। कानुनी व्यवस्था जे भए पनि राजनीतिक नियुक्ति हुने पदमा के कसरी नियुक्ति हुन्छ, चुनावको टिकट कसरी वितरण हुन्छ। ठूलाठूला आयोजनाहरूको टेन्डर प्रक्रियामा किन सधैं विवाद हुन्छ, आफ्नो पक्षमा मुद्दा फैसला गराउन कानुन व्यवसायी र पक्षले के–के गर्छ, नयाँ सरकार गठन हुन बेला र मन्त्री हेरफेर गर्ने बेला बढी बजेट भएका मन्त्रालयमा किन सबैको हानाथाप हुन्छ, सांसद विकास कोषको रकम कसरी खर्च हुन्छ। लोकसेवाको लिखित परीक्षा उत्तीर्ण गरेपछि कार्यालय छनोट गर्ने बेला किन सबैले पहिलो प्राथमिकतामा राजस्व समूह राख्दछन्, राम्रा–राम्रा र मालदार भनिने अड्डामा सरुवा हुन के–के गर्नुपर्दछ भन्नेलगायतका सम्बन्धमा पनि प्रश्न नै छ। यस किसिमका उत्तरहरू प्रत्येक सरोकारवाला व्यक्ति र निकायबाट सार्वजनिक रूपमा बाहिर नआएसम्म वा सबैले मनन नगरेसम्म भ्रष्टाचार नियन्त्रण सम्भव देखिँदैन।

## निष्कर्ष

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले प्रतिवादीविरुद्ध यथेष्ट प्रमाण संकलन नगरी मुद्दा दर्ता गर्ने र दायर भएका मुद्दाको संख्यालाई नै उपलब्धि मान्ने, अदालतमा दर्ता भएका मुद्दाहरूको फैसला हुन लामो समय लाग्ने, गर्ने नपर्ने आदेश गरेर फैसलाको मिति लम्ब्याउने, भएका फैसलाहरूमा प्रमाणको उचित मूल्यांकन नगरिने र फैसलाहरूमा आम सर्वसाधारणले शंका व्यक्त गर्ने अवस्था निश्चय पनि उपयुक्त होइन, यस किसिमका कारणहरूले गर्दा ती निकायहरूप्रति आम जनताको विश्वास, भरोसा र सम्मान घटेर जान्छ। अर्कोतर्फ भ्रष्टाचार नियन्त्रण अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग र अदालतको प्रयासले मात्रै हुने पनि होइन, जसरी यसको क्षेत्र निश्चित छैन र सर्वव्यापी छ त्यसरी नै यसको नियन्त्रणमा पनि सबैको प्रयास र हातेमालो आवश्यक छ। म र तँ, यो र ऊ नभनीकन प्रत्येक कर्मचारी, प्रत्येक राजनीतिज्ञ प्रत्येक कानुन व्यवसायी, प्रत्येक न्यायाधीश, प्रत्येक पत्रकार र समग्रमा प्रत्येक नागरिकको इमानदारीपूर्वकको प्रयास हुनैपर्दछ। कानुनको प्रभावकारी कार्यान्वयन हुनुपर्दछ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणसँग सम्बन्धित सबै निकायहरूजस्तै राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, विशेष सरकारी वकिल कार्यालय, विशेष अदालत, महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय, सर्वोच्च अदालतबीच निरन्तर समन्वय हुनुपर्दछ। भ्रष्टाचारका उजुरीको अनुसन्धान, अभियोजन र न्याय निरूपणसँग सम्बन्धित सम्पूर्ण निकायमा कार्यरत जनशक्तिलाई समय-समयमा तालिमको व्यवस्था गर्ने र प्रोत्साहनका कार्यक्रमहरू लागू गर्ने ती निकायमा कार्यरत जनशक्तिलाई निश्चित समयका लागि सरुवा नहुने गरी समन्वय गर्ने, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगमा अनुसन्धान गर्नका लागि क्षेत्रगत रूपमा छुट्टै टिम बनाउने, एक पटकमा एउटा टिमलाई एक-दुईवटा मात्रै गम्भीर किसिमका उजुरीको अनुसन्धान गर्ने जिम्मा दिने र उक्त अनुसन्धान सकिएपछि मात्रै अर्को उजुरीउपरको अनुसन्धान गर्ने जिम्मा दिने, आयोगबाट हुने अभियोजनलाई एकरूपता कायम गर्न र प्रभावकारी बनाउन नेपाल न्याय सेवा सरकारी वकिल समूहको छुट्टै टिम बनाउने र उक्त टिमलाई अभियोजन गर्नका लागि मात्रै जिम्मेवारी दिने गर्नाले अनुसन्धान र अभियोजन प्रभावकारी हुने देखिन्छ। अनुसन्धान गर्ने निकायमा मात्रै होइन, न्याय निरूपण गर्ने निकायमा कार्यरत कर्मचारीलाई पनि तालिमको आवश्यकता पर्दछ। न्यायाधीश पनि व्यक्ति नै हो, न्यायाधीश हुँदैमा सबै कुराहरूको अनुभव र जानकारी नहुन पनि सक्दछ। मुद्दालाई गहिरोसँग बुझेर प्रमाणको उचित मूल्यांकन गरी दुवै पक्षलाई चित्त बुझ्ने फैसला गर्नका लागि न्यायाधीशलाई पनि तालिम, रिफ्रेसमेन्ट, उत्प्रेणा तथा प्रोत्साहनका कार्यक्रमहरू आवश्यकता पर्दछन्। खासगरी अनुसन्धान, अभियोजन र न्याय निरूपण गर्ने निकायमा कार्यरत जनशक्तिलाई बेलाबखत विदेशमा गराइने तालिमले त्यहाँको अनुभव र प्रक्रिया सिकेर कार्य गर्न सकिन्छ।

अतः हामी आफैँमा नैतिकवान नभएसम्म, भ्रष्टाचारीलाई सामाजिक बहिष्कार नगरेसम्म, कानुनको पालनामा सबै जना इमानदार नभएसम्म अख्तियार र अदालतलाई मात्रै दोष दिएर भ्रष्टाचार नियन्त्रण पक्कै पनि हुँदैन। भोलिका दिनमा भ्रष्टाचारका उजुरीहरू बढ्दै गएर अहिले भएका अख्तियार र अदालतका संरचनाले नपुगेर थप संरचना स्थापना गर्ने होइन कि अझै सानो संरचना हुँदा पनि भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न सकिने गरी काम गर्ने अवस्थाको सिर्जना हुने गरी राज्यको योजना, नीति, उद्देश्य, कानुन र सोहीबमोजिमको प्रभावकारी कार्यान्यवन हुनुपर्दछ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा सरकारको शून्य सहनशीलताको

नारालाई व्यावहारिक रूपमा प्रयोग गर्ने, भ्रष्टाचारीलाई सामाजिक बहिष्कार गर्नेलगायतका कार्य गरेमा नै भ्रष्टाचारसँग सम्बन्धित मुद्दामा सफल भइने र भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने अबको विकल्प हो।

### सन्दर्भ सामग्रीहरू


- नेपालको संविधान।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८।
- भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियमावली, २०५९।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग कार्यविधि, २०७८।
- अभियोजन मार्गदर्शन, २०७८।
- सर्वोच्च अदालत र विशेष अदालतबाट विभिन्न मितिमा भएका विभिन्न फैसलाहरू।


"घुस दिएर एक जना सहीसच्चा मान्छेको भोट खरिद गर्नका लागि सारा संसारको सम्पति पनि अपर्याप्त हुन्छ।"

**– सन्त ग्रेगरी**

# विधिशास्त्रीय दृष्टिमा नेपालमा भ्रष्टाचारविरुद्धको महासन्धि (UNCAC) अनुपालनको अवस्था

मोहनकुमार थापा[1]

## विषय प्रवेश

भ्रष्टाचार स्थानीय समस्या मात्र नभई सबै समाज एवं अर्थव्यवस्थालाई प्रभावित गर्ने बहुराष्ट्रिय क्रियाकलाप भएको हुँदा यसको रोकथाम तथा नियन्त्रणका लागि बहुआयामिक दृष्टिकोणसहित अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग र समन्वयको आवश्यकता पर्ने कुरालाई मनन गर्दै भ्रष्टाचारविरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धि (UNCAC), २००३ जारी भएको र उक्त महासन्धिको नेपालले सन् २०११ मा अनुमोदन गरी अनुपालन गर्ने प्रतिबद्धतासमेत व्यक्त गरिसकेको छ। नेपालमा भ्रष्टाचारको कसुरमा अनुसन्धान तथा अभियोजन गर्ने जिम्मेवारी पाएको अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको सक्रियता बढेसँगै भ्रष्टाचार गर्ने आयाम, प्रकृति र स्वरूपमा परिवर्तन भइरहेका छन्। प्रविधिमा भएको प्रचुर विकाससँगै अपराध गर्ने प्रवृत्ति र तौरतरिकामा आएको परिवर्तनका कारण भ्रष्टाचारजन्य कसुरको सूचना तथा प्रमाण संकलनमा ठूलो चुनौतीको सामना गर्नुपरेको छ। सम्मानित सर्वोच्च अदालतबाट अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियमावलीको नियम ३० खारेज हुने गरी भएको हालैको फैसलाबाट घूस/रिसवत मुद्दाको स्टिङ्ग अप्रेसन गर्ने विधि/प्रक्रिया र प्रमाण संकलनसमेत प्रभावित भएको छ। आयोगबाट दायर भएका मुद्दाहरूको विश्लेषण गर्दा घूस/रिसवत, राजस्व चुहावट, सार्वजनिक सम्पत्ति हिनामिना, हानिनोक्सानी, सरकारी जग्गा व्यक्तिको नाममा दर्ता गर्ने, गैरकानुनी लाभ वा हानि पुऱ्याउने, सार्वजनिक खरिदमा अनियमितता, झुट्ठा विवरण पेस गरी लाभ लिने, गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन गर्ने, गलत लिखत वा प्रतिवेदन बनाउने, परीक्षाको परिणाम फेरबदल गर्ने र नीतिगत प्रकृतिका ठूला भ्रष्टाचार गर्नेजस्ता प्रवृत्तिहरू देखिएका छन्।

भ्रष्टाचारजन्य कसुर बहुआयामिक विषय भएको र भ्रष्टाचारको स्वरूप र क्षेत्र विस्तारित भइरहेको सन्दर्भमा भ्रष्टाचारविरुद्धको महासन्धि र महासन्धि कार्यान्वयन गर्नका लागि जारी भएको राष्ट्रिय रणनीति तथा कार्ययोजना, २०६९ अनुकूल हुने गरी भ्रष्टाचारको कसुरको आपराधिकीकरणलाई पुनर्व्याख्या गर्नका लागि भ्रष्टाचारजन्य प्रचलित कानुनहरू र अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको अधिकार क्षेत्र र दायरा विस्तार गर्ने सम्बन्धमा संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्थाहरूमा परिमार्जन गर्नुपर्ने आवश्यकता देखिएको छ।

---

१ प्रहरी उपरीक्षक, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, टङ्गाल।

## भ्रष्टाचार नियन्त्रणसम्बन्धी महत्त्वपूर्ण अन्तर्राष्ट्रिय कानुनी संरचना

### अन्तरदेशीय संगठित अपराधविरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धि, २०००

यस महासन्धिले कुनै सार्वजनिक अधिकारीलाई कुनै काम गरिदिए वा नगरिदिएबापत प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष फाइदा पुऱ्याउन वचन दिनु वा निजको तर्फबाट अरू कसैलाई त्यस्तो फाइदा पुऱ्याउनु र सार्वजनिक अधिकारीबाट पनि त्यस्तो कार्य गरिदिए वा नगरिदिएबापत फाइदा लिनु वा लिन प्रयास गर्नुलाई भ्रष्टाचार भनेको छ। महासन्धिले कानुन निर्माण गरी सार्वजनिक तथा अन्य क्षेत्रमा हुने सबै खालका भ्रष्टाचार रोकथाम गर्ने, पत्ता लगाउने र सजाय गर्न प्रभावकारी उपायहरू अवलम्बन गर्न निर्देश गरेको छ। भ्रष्टाचार रोकथाम तथा सजायका लागि विधायिकी, प्रशासनिक तथा अन्य प्रभावकारी उपायहरूको अवलम्बन गर्नुपर्ने उल्लेख गरेको छ। यस महासन्धिले भ्रष्टाचार, सम्पत्ति शुद्धीकरण लगायतका कार्यलाई संगठित अपराधको स्वरूपको रूपमा लिएको छ। महासन्धिमा संगठित अपराध रोक्न अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग आदानप्रदान गर्ने, सुपुर्दगी, पारस्परिक कानुनी सहायता र पीडित तथा साक्षी सुरक्षाको प्रभावकारी व्यवस्था गर्नुपर्ने उल्लेख गर्दै भ्रष्टाचार अन्तरदेशीय तथा गम्भीर संगठित अपराधको रूपमा चित्रण गरेको छ।

यसरी महासन्धिले भ्रष्टाचारलाई गम्भीर संगठित अपराध मान्दै भ्रष्टाचार नियन्त्रण हुन नसके अन्य अपराधसमेत बढ्ने र अन्य अपराध बढेमा भ्रष्टाचार झन् बढ्ने तथ्यलाई आत्मसात् गरेको देखिन्छ। भ्रष्टाचारले अनुसन्धानकर्ता, अभियोजनकर्ता र न्यायाधीशलाई समेत प्रभावित पार्ने भएकाले अपराधीले उन्मुक्ति पाई संगठित प्रकृतिको अपराध झनै बढ्ने गर्दछ। यसै सन्दर्भमा विद्वान् लाउरी फ्रिमेनको भनाइ सान्दर्भिक रहेको छ- 'संगठित अपराध भ्रष्टाचारबिना अस्तित्वमा रहन सक्दैन र यसले भ्रष्टाचारका लागि अवसर सिर्जना गर्दछ' यसरी यो महासन्धिले संगठित अपराध र भ्रष्टाचारको सम्बन्ध स्वीकार गर्दै भ्रष्टाचार गम्भीर र संगठित अपराध भएकाले यसका नियन्त्रणका लागि बहुआयामिक कानुनी उपाय अवलम्बन गर्न निर्देशित गरेको छ।

### भ्रष्टाचारविरुद्ध संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धि (UNCAC), २००३

सन् २००५ देखि लागू भएको यो महासन्धिले मूलतः संयुक्त राष्ट्र संघका सदस्य राष्ट्रहरूको कानुन, संगठन र व्यवहारमा असर पार्ने गरी व्यापक र विस्तृत रूपमा भ्रष्टाचारविरुद्ध उपयुक्त विधि कार्यान्वयन गर्न मार्ग प्रशस्त गरेको छ। महासन्धिले भ्रष्टाचार निवारणका उपायहरू, अपराधीकरण र कानुन कार्यान्वयन, अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग, सम्पत्ति फिर्ता, प्राविधिक सहायता र सूचना आदान-प्रदानलगायतका व्यवस्थाहरू समेटेको छ। सार्वजनिक पदाधिकारीले कर्तव्यपालनाका सन्दर्भमा घूस/रिसवत लिने वा दिने, अन्तर्राष्ट्रिय संगठनसमेतका विदेशी सार्वजनिक पदाधिकारीलाई घूस/रिसवत दिने, सार्वजनिक सम्पत्तिको हिनामिना गर्ने, दुरुपयोग गर्ने वा अन्यत्र लगाउने, कर्तव्यको दुरुपयोग गर्ने, न्यायमा अवरोध पुऱ्याउने, आपराधिक आर्जनको सम्पत्तिको निर्मलीकरण गर्ने, भ्रष्टाचारजन्य सम्पत्ति लुकाउने, छिपाउने, कानुनी व्यक्तिका हकमा समेत कारबाही गर्ने, भ्रष्टाचारजन्य अपराधमा मतियार, सहयोगी हुने आदि पदीय प्रभावको दुरुपयोग गर्ने, गैरकानुनी सम्पन्नता अर्थात् आफ्नो वैध आम्दानीको तुलनामा आफूसँग रहेको सम्पत्तिको अनुचित वृद्धि गर्ने, निजी क्षेत्रमा घूस/रिसवत लिने दिने तथा निजी क्षेत्रको सम्पत्तिको हिनामिनासम्बन्धी कामलाई भ्रष्टाचारको कसुर कायम गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ। महासन्धिले भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न निवारणात्मक

र उपचारात्मक उपायहरूको अवलम्बन गर्नुपर्ने उल्लेख गरेको छ। भ्रष्टाचारविरुद्धको प्रभावकारी उत्तम अभ्यासको विकास र प्रवर्द्धन, भ्रष्टाचारविरुद्धका संयन्त्रको क्षमता अभिवृद्धि, भ्रष्टाचारविरुद्ध कार्य गर्ने स्वतन्त्र र सक्षम राष्ट्रिय संस्थाको स्थापना, सार्वजनिक पदाधिकारीको नियुक्ति, बढुवा तथा अवकाशसम्बन्धी वस्तुगत तथा पारदर्शी व्यवस्था, राजनीतिक दलहरूको आय व्यायको पारदर्शिता, सार्वजनिक पदाधिकारीहरूको कामकारबाहीमा स्वार्थको द्वन्द्व निवारण गर्ने व्यवस्था, सार्वजनिक पदाधिकारीहरूका लागि आचारसंहिताको तर्जुमा र कार्यान्वयन, पारदर्शिता, प्रतिस्पर्धा, उत्तरदायित्व र वस्तुगत आधारमा सार्वजनिक खरिद र वित्तको व्यवस्थापन गर्ने, सरकारको कामकारबाहीको सार्वजनिक सूचना प्रवाह र काममा पारदर्शिता, न्यायपालिकामा हुन सक्ने भ्रष्टाचारको नियन्त्रण, भ्रष्टाचारको कसुरमा लामो हदम्याद, सरकारको निर्णय प्रक्रियामा पारदर्शिता, सम्पत्ति शुद्धीकरणविरुद्धका उपाय अवलम्बन गर्ने, भ्रष्टाचारजन्य कार्यलाई फौजदारी कसुर कायम गरी कारबाहीको व्यवस्था गर्ने, भ्रष्टाचारबाट आर्जित सम्पत्ति जफत गर्ने, अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग अभिवृद्धि गर्ने, आपराधिक आर्जनको विदेशमा रहेको सम्पत्तिको रोक्का, फिर्ता तथा जफत गर्ने, प्राविधिक सहायता, साक्षी, विशेषज्ञ र पीडितको सुरक्षा, सूचित गर्ने व्यक्तिको सुरक्षा, नोक्सानीको क्षतिपूर्ति, सूचना आदानप्रदान गर्ने, विशिष्टीकृत निकायहरूको सुनिश्चितता, कानुन कार्यान्वयन गर्ने निकायहरूबीचको सहयोग, सार्वजनिक निकाय र निजी क्षेत्रबीचको सहयोगजस्ता विषयहरू महासन्धिमा समेटिएका छन्।

## भ्रष्टाचारविरुद्ध राष्ट्रिय कानुन (विधिशास्त्र) को अवस्था

### नेपालको संविधान

नेपालको संविधानको धारा ५१ को खण्ड (ट) (३) मा राजनीतिक, प्रशासनिक, न्यायिक, सामाजिकलगायत सबै क्षेत्रको भ्रष्टाचार र अनियमितता नियन्त्रणका लागि प्रभावकारी उपाय अवलम्बन गर्ने उल्लेख गरेको छ। त्यसै गरी धारा २३८ ले अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगसम्बन्धी व्यवस्था गरेको छ भने धारा २३९ ले सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले भ्रष्टाचार गरी अख्तियार दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले कानुनबमोजिम अनुसन्धान गर्न वा गराउन सक्ने र त्यस्ता व्यक्तिले कानुनबमोजिम भ्रष्टाचार मानिने कुनै काम गरेको देखिएमा त्यस्तो व्यक्ति र सो अपराधमा संलग्न अन्य व्यक्तिउपर कानुनबमोजिम अधिकार प्राप्त अदालतमा मुद्दा दायर गर्न वा गराउन सक्ने संवैधानिक व्यवस्था गरिएको छ। महाअभियोग प्रस्ताव पारित भई पदमुक्त हुने व्यक्ति, न्याय परिषद्बाट पदमुक्त हुने न्यायाधीश, सैनिक ऐनबमोजिम कारबाही हुने व्यक्तिका हकमा पदमुक्त भइसकेपछि मात्र अनुसन्धान गर्न गराउन सक्ने संवैधानिक व्यवस्था छ।

### कानुनहरू

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८, निजामती सेवा ऐन, २०४९, भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९, सार्वजनिक खरिद ऐन, २०५५, सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४, पारस्परिक कानुनी सहायता ऐन, २०७०, सुपुर्दगी ऐन, २०७०, संगठित अपराध निवारण ऐन, २०७०, सम्पत्ति शुद्धीकरण (मनी लाउन्डरिङ्ग) निवारण ऐन, २०६४, कसुरजन्य सम्पत्ति तथा साधन (रोक्का, नियन्त्रण र जफत) ऐन, २०७०, बैंकिङ्ग कसुर तथा सजाय ऐन, २०६४, बैंक तथा वित्तीय संस्थासम्बन्धी ऐन, २०७४, राजस्व

चुहावट (अनुसन्धान तथा नियन्त्रण) ऐन, २०५२, नेपाल राष्ट्र बैंक ऐन, २०५८, विशेष अदालत ऐन, २०५९, सूचनाको हकसम्बन्धी ऐन, २०६४, न्यायपरिषद् ऐन, २०७३, न्याय प्रशासन ऐन, २०७३, सैनिक ऐन, २०६३, प्रहरी ऐन, २०१२, बैंक तथा वित्तीय संस्थासम्बन्धी ऐन, २०६३, सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३, मुलुकी फौजदारी कार्यविधि संहिता, २०७४ र उल्लिखित ऐन कानुनसँग सम्बन्धित नियमावलीहरूसमेत भ्रष्टाचार निवारणका लागि प्रत्यक्ष परोक्ष रूपमा आकर्षित हुने सारभूत एवं कार्यविधिगत कानुनहरू रहेका छन् ।

**संस्थागत संरचना**

त्यसै गरी माथि उल्लिखित कानुनहरू कार्यान्वयनका लागि दर्जनौ संस्थागत संरचना स्थापना भएका छन्। केही महत्त्वपूर्ण संरचनाहरूमध्ये अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, न्याय परिषद्, महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय, महालेखापरीक्षकको कार्यालय, सर्वोच्च अदालत, विशेष अदालत, राष्ट्रिय सतकर्ता केन्द्र, संसदीय समितिहरू, प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय, सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय तथा पुनरवलोकन समिति, सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग, नेपाली सेनाको अनुसन्धान समिति, नेपाली सेनाको विशेष अदालत, राजस्व अनुसन्धान विभाग, सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय, केन्द्रीय तहसिल कार्यालय, राष्ट्रिय सूचना आयोग भ्रष्टाचारको नियन्त्रणको क्षेत्रमा क्रियाशील रहेका छन् ।

नेपालले भ्रष्टाचारविरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धिलाई सन् २०११ मा अनुमोदन गरी महासन्धिको कार्यान्वयन गर्नका लागि राष्ट्रिय रणनीति तथा कार्ययोजना, २०६९ स्वीकृतसमेत गरेको छ। महासन्धिका प्रावधानहरूलाई नेपालको कानुन, नीतिगत एवं संस्थागत व्यवस्थाले केही हदसम्म समेटेको भए तापनि कतिपय महत्त्वपूर्ण व्यवस्थाहरूलाई थप परिमार्जन वा सुधार गर्नुपर्ने आवश्यकता रहेको देखिन्छ।

## नेपालमा महासन्धि अनुपालनको अवस्था

माइकेल जोनस्टोनले Syndrome of Corruption: Wealth, Power and Democracy (2005) नामक पुस्तकमा ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनल (TI) ले सार्वजनिक गर्ने Corruption Perception Index (CPI) भ्रष्टाचारको मापन गर्ने Relative Measure नभएको जिकिर गर्दै भ्रष्टाचारलाई शाब्दिक अर्थमा बुझ्नुभन्दा पनि यसका Syndrome बाट बुझ्नुपर्ने कुरा सुझाएका छन्। यसबाट के देखिन्छ भने भ्रष्टाचारलाई कुनै निश्चित कार्यमा मात्र सीमित राखिनु हुँदैन। भ्रष्टाचारको दायरालाई व्यापक र बहुआयामिक रूपमा परिभाषित गर्नुपर्दछ। नेपालले संगठित अपराधविरुद्धको महासन्धि, भ्रष्टाचारविरुद्धको महासन्धिसमेत अनुमोदन गरिसकेकाले उल्लिखित महासन्धिहरूमा भ्रष्टाचार निवारणसम्बन्धी भएका प्रावधानहरू लागू गर्नुपर्ने दायित्व रहेको छ। सन्धि ऐन, २०४७ को दफा ९ बमोजिम नेपालले अनुमोदन गरेका महासन्धिहरू नेपालले कानुनसरह पालना गर्नुपर्ने दायित्व रहेको छ।

भ्रष्टाचारविरुद्धको महासन्धिबमोजिम कानुनको परिमार्जन गरी सार्वजनिक, निजी, सहकारी, सामुदायिक तथा गैरसरकारी क्षेत्रमा हुने भ्रष्टाचारजन्य कार्य/घूसखोरी/सम्पत्तिको हिनामिना/आर्थिक अनियमिततालाई भ्रष्टाचारको कसुरमा अपराधीकरण, विदेशी सार्वजनिक अधिकारी र सार्वजनिक अन्तर्राष्ट्रिय संगठनका अधिकारीले घूस/रिसवत लिने दिने कार्यको अपराधीकरण, फौजदारी कारबाहीको स्थानान्तरण, कैद

भुक्तान गर्ने प्रयोजनका लागि गरिने कैदीको हस्तान्तरण, दुई पक्ष वा बहुपक्षिक सम्झौता वा प्रबन्धमार्फत गरिने संयुक्त अनुसन्धान, भ्रष्टाचारबाट आर्जित विदेशमा रहेको सम्पत्तिको रोक्का, बरामद, फिर्ता, प्राप्ति, जफत, पारस्परिक सहयोगको आदानप्रदान गरी महासन्धिको दायित्व पूरा गर्न पीडित, विशेषज्ञ, साक्षी, सूचनादाता तथा सुराकीको संरक्षणसम्बन्धी कानुन, सार्वजनिक संस्थान, प्रहरी, सशस्त्र, सेनासम्बन्धी, आयोगसम्बन्धी कानुन हालसम्म निर्माण भएका छैनन्। त्यसै गरी नेपालमा विभिन्न गैरसरकारी संघ संस्था तथा बैंकिङ्गलगायतका निजी क्षेत्रमा ठूलो भ्रष्टाचार हुने गरेको भए तापनि कानुनी दायरामा ल्याउन सकिएको छैन। जुन महासन्धिको व्यवस्थाविपरीत छ। सुपुर्दगी, पारस्परिक कानुनी सहायता, अपराधबाट आर्जित सम्पत्तिको जफत तथा फिर्ता गर्नेजस्ता कानुनी व्यवस्थाहरूको कार्यान्वयन गर्न सकिएको छैन।

UNCAC कार्यान्वयन रणनीति र कार्य योजनाको आधारमा महासन्धिसँग सामञ्जस्य कायम हुने गरी करिब दुई दर्जनभन्दा बढी ऐन कानुनहरू निर्माण तथा परिमार्जन गरिएको भए पनि भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि गरिनुपर्ने महत्त्वपूर्ण कार्यहरू बाँकी नै रहेका छन्। नेपालले भ्रष्टाचार रोकथामका लागि आधारभूत कानुन निर्माण गरेको भए पनि महासन्धिको कार्यान्वयन तथा दिगो विकासको लक्ष्य हासिल गर्नका लागि यति नै कानुन पर्याप्त भने हुँदैनन्।

## महासन्धि कार्यान्वयनका लागि गरिनुपर्ने कानुनी सुधारहरू

नेपालमा भ्रष्टाचारलाई निरुत्साहित गर्ने संवैधानिक अंगका रूपमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग सक्रिय छ। भ्रष्टाचारविरुद्ध आवश्यक कानुन संशोधन, परिमार्जन र तर्जुमा प्रक्रियामा ढिलाई हुनुले आयोगको कार्यक्षेत्र संकुचित भइरहेको छ। अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिबद्धताबमोजिम भ्रष्टाचार निवारण ऐन तथा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐनलाई आवश्यक परिमार्जन गर्न ढिला भइसकेको छ। अतः हाल प्रचलित कानुनमा देहायबमोजिम सुधार गर्नुपर्ने देखिन्छ।

### फौजदारी अपराधीकरण गर्नुपर्ने कसुरहरू

सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले भ्रष्टाचार गरेको अवस्थामा छानबिन गर्ने अधिकार आयोगसँग छ। सार्वजनिक तथा निजी क्षेत्र गाँसिएको अवस्थामा बाहेक आयोग स्वतन्त्र रूपमा निजी क्षेत्रमा जान सक्दैन। राज्यको शासकीय स्वरूपमा आइरहेको परिवर्तन, निजीकरण तथा उदारवादमा आधारित अर्थव्यवस्थासम्बन्धी अवधारणाको अभ्यास, भ्रष्टाचार तथा सार्वजनिक क्षेत्रसम्बन्धी अवधारणाको क्षेत्र विस्तारका कारण निजी क्षेत्रको भ्रष्टाचारलाई कानुनी दायरामा ल्याउनुपर्ने देखिन्छ। नेपालमा करको विषयमा बाहेक निजी क्षेत्रले अपराध गर्दैन भन्ने मान्यता रहेको छ। निजी क्षेत्र, बैंक तथा वित्तीय संस्था, सहकारी, गैरसरकारी संघ/संस्थामा हुने भ्रष्टाचार, घूसखोरी र सम्पत्तिको हिनामिना, विदेशी सार्वजनिक अधिकारी र सार्वजनिक अन्तर्राष्ट्रिय संगठनका अधिकारीले घूस/रिसवत लिने/दिने कार्यसमेतका भ्रष्टाचारजन्य कसुरलाई समेत भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ मा समावेश गर्नुपर्दछ। महासन्धिले निजी क्षेत्रको घूसखोरी रोक्नका लागि राज्यले हरहालतमा काम गर्नुपर्छ र निजी क्षेत्रमा हुने भ्रष्टाचारजन्य गतिविधिलाई फौजदारी अपराध बनाउनुपर्ने भनेको छ। त्यसैले सार्वजनिक काम गर्ने निजी क्षेत्रलाई पनि फौजदारी अपराधको दायरामा ल्याउनुपर्छ। निजी क्षेत्रमा हुने स्वार्थको द्वन्द्व तथा भ्रष्टाचारजन्य गतिविधिलाई नियन्त्रण गर्नेसम्बन्धी दुई महत्त्वपूर्ण विधेयकहरू नेपालको संघीय संसद्मा विचाराधीन

रहेको भए पनि हालसम्म पारित भएको छैन । सरकारी क्षेत्र, राजनीतिक दल र निजी क्षेत्र मुख्य भ्रष्टाचार हुने क्षेत्रहरू हुन् । यी तीनवटा क्षेत्र एकआपसमा जोडिएका हुनाले निजी क्षेत्रलाई भ्रष्टाचारको दायरामा नराख्ने हो भने पूर्ण रूपमा भ्रष्टाचार निवारण हुन सक्दैन । किनकि सबैभन्दा ठूलो परिमाणको विनिमय, कारोबार, खरिद–बिक्रीजस्ता कार्यहरू निजी क्षेत्रमा हुन्छ । त्यसैले त्यहाँ भ्रष्टाचारको सम्भावना उच्च हुन्छ ।

### अन्य ऐन कानुनको निर्माण तथा संशोधन

त्यसैगरी महासन्धिले निर्देश गरेबमोजिम स्वार्थको द्वन्द्व नियन्त्रणसम्बन्धी एकीकृत ऐन, पीडित, विशेषज्ञ, साक्षी, सूचनादाता तथा सुराकीको संरक्षणसम्बन्धी ऐन, सार्वजनिक संस्थान सेवा आयोगसम्बन्धी ऐन, प्रहरी सेवा आयोगसम्बन्धी ऐन तथा अन्य धेरै ऐन कानुनहरूसमेत निर्माण तथा संशोधन हुनुपर्ने देखिन्छ ।

### आयोगको अधिकार क्षेत्रको विस्तार

सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्तिले भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा अनुसन्धान गरी भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्ने स्वतन्त्र र स्वायत्त संवैधानिक निकायको रूपमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको स्थापना भएको हो । आयोगले दण्डात्मक, निरोधात्मक, प्रवर्द्धनात्मक र संस्थागत क्षमता विकासका रणनीतिहरूलाई अंगीकार गरी कार्यसम्पादन गर्दै आएको छ । संविधानको धारा १०१ बमोजिम महाभियोग प्रस्ताव पारित भई पदमुक्त हुने व्यक्ति, न्याय परिषद्बाट पदमुक्त हुने न्यायाधीश र सैनिक ऐनबमोजिम कारबाही हुने व्यक्तिका हकमा पदमुक्त नभएसम्म आयोगले अनुसन्धान गर्न वा गराउन नसक्ने संवैधानिक व्यवस्था छ । जुन व्यवस्था महासन्धिको मर्म र भावनाविपरीत भएकाले नेपाली सेना, न्यायाधीश, अन्य जुनसुकै पदाधिकारीले बहालमा हुँदै भ्रष्टाचार गरेको भए पनि अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले अनुसन्धान तथा अभियोजन गर्न पाउने गरी आयोगको अधिकारक्षेत्र विस्तार गरिनुपर्दछ । त्यसै गरी आयोगको अनुचित कार्यउपर उजुरी लिने र अनुसन्धान गर्ने क्षेत्राधिकार वर्तमान संविधानले कटौती गरिदिएको छ, जुन व्यवस्था ठूला भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि प्रभावकारी थियो । त्यसै गरी आयोगले मन्त्रिपरिषद्का नीतिगत निर्णयउपर अनुसन्धान गर्न नपाउने कानुनी व्यवस्था गरेको छ । नीतिगत निर्णयमा सीमा बन्देज नगरिनु र ठूला भ्रष्टाचार नीतिगत निर्णयहरूबाट हुने गरेका छन् । यसले गर्दा ठूला भ्रष्टाचार कानुनी दायरामा आउन सकेका छैनन् । नेपालको राज्य संयन्त्र केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय तहमा फैलिएसँगै भ्रष्टाचार जोखिम उच्च रहेको अवस्थामा आयोगको अधिकार खुम्चिनुलाई सकारात्मक संकेत मान्न सकिँदैन । आयोगको संस्थागत रणनीतिक योजना २०७६/७७–२०८०/८१ मा समेत भ्रष्टाचारविरुद्धको कानुनी र संस्थागत दायरा फराकिलो बनाउने भन्ने उल्लेख छ ।

### कानुन कार्यान्वयन

भ्रष्टाचारको कसुरको सन्दर्भमा पारस्परिक कानुनी सहायता ऐन, २०७०, सुपुर्दगी ऐन, २०७०, संगठित अपराध निवारण ऐन, २०७०, कसुरजन्य सम्पत्ति तथा साधन (रोक्का, नियन्त्रण र जफत) ऐन, २०७० को अझै प्रभावकारी कार्यान्वयन हुन सकेको छैन । त्यसै गरी सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग र राजस्व अनुसन्धान विभागलाई सक्षम, भरपर्दो र स्वायत्त निकायको रूपमा विकास गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

## भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा सामूहिक संकल्पको आवश्यकता

नेपालको वर्तमान कानुनी व्यवस्थाबमोजिम हेर्ने हो भने अहिले अख्तियारको दायरा भ्रष्टाचारको सम्भावना रहेका ४० प्रतिशत क्षेत्रमा मात्र सीमित छ र बाँकी ६० प्रतिशत क्षेत्रमा यसको पहुँच नै छैन। उक्त ६० प्रतिशत क्षेत्रमा निजी क्षेत्र, बैंक तथा बिमालगायतका वित्तीय संस्था, सहकारी, गैरसरकारी क्षेत्र, नीतिगत क्षेत्र आदि पर्दछन्। UNCAC कार्यान्वयनमा आएपछि अख्तियारको दायरा फराकिलो हुनेछ र नेपालले सन्धिजनित दायित्वका रूपमा रहेको भ्रष्टाचारविरुद्धको कारबाहीलाई तीव्र बनाउन मद्दत पुग्नेछ।

विश्वका विभिन्न देशमा भ्रष्टाचारको स्थिति निगरानी गर्ने ट्रान्स्परेन्सी इन्टरनेसनलले जारी गरेको भ्रष्टाचार अवधारणा सूचकांक (Corruption Perception Index), २०२१ को प्रतिवेदनमा भ्रष्टाचारको विश्वव्यापी सूचकांकमा नेपालले १०० मा ३३ अंक प्राप्त गरी ११७ औं स्थानमा रहेको देखाएको छ। १३ वटा स्वतन्त्र तथ्यांक स्रोतबाट प्राप्त विवरणका आधारमा सूचकांक निकालिएको ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलले जनाएको छ । ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलको प्रतिवेदन अवधारणा मात्र भएकाले यसको विश्वसनीयता कति छ भन्ने एउटा प्रश्न हुन सक्दछ। तर उल्लिखित १३ वटा प्यारामिटरमध्ये थोरै मात्र अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको कानुनी जिम्मेवारी र अधिकार क्षेत्रभित्र पर्दछन्। धेरैजसो सरकार र अन्य निकायको कानुनी जिम्मेवारीभित्र पर्ने विषयहरू छन्। यसरी हेर्दासमेत भ्रष्टाचार नियन्त्रण अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको मात्र एकल जिम्मेवारी होइन। मुलुकले भ्रष्टाचारविरुद्ध लड्नका लागि विशिष्ट खालको संवैधानिक निकायका रूपमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका साथै भ्रष्टाचारविरुद्ध अनुसन्धान तथा अनुगमन गर्नका लागि बहुसंस्थाको अवधारणालाई आत्मसात् गरेको छ। नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि केन्द्रमै दर्जनौं निकायहरू क्रियाशील छन्। अख्तियारबाहेक अन्य निकायले समेत भ्रष्टाचार नियन्त्रणसम्बन्धी प्रभावकारी रणनीतिक योजना बनाई समन्वयात्मक रूपमा अघि बढ्नुपर्ने देखिन्छ। भ्रष्टाचार सामाजिक महारोग भएकाले एउटा निकायको सक्रियताले मात्र न्यूनीकरण हुन सक्दैन। यसका निम्ति सामूहिक संकल्प र प्रतिबद्धता आवश्यक हुन्छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि आवश्यक नीतिगत, संस्थागत, संरचनागत र कार्यगत व्यवस्था मिलाउने प्रमुख जिम्मेवारी सरकारको हो। भ्रष्टाचार बहुआयामिक कसुर भएकाले सरकार, न्यायालय, कानुन निर्मातालगायत अन्य सरोकारवाला निकायको समेत उत्तिकै भूमिका रहन्छ। आयोगलाई कानुनी रूपमा बलियो बनाउन सकिएमा मात्र महासन्धिको कार्यान्वयन भई भ्रष्टाचार नियन्त्रण प्रभावकारी हुन सक्दछ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणको प्रभावकारिता बढाउन भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा प्रत्यक्ष एवं परोक्ष रूपमा क्रियाशील निकाय तथा भ्रष्टाचार अनुभूति सूचकांकका आधारसँग सम्बन्धित निकायका बीचमा समन्वय कायम गरी ती निकायलाई जिम्मेवार बनाउनुका साथै प्रस्तुत कार्यमा आयोगले नेतृत्वदायी भूमिका निर्वाह गर्नुपर्ने देखिन्छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणको सम्पूर्ण अभिभारा आयोगमा मात्र केन्द्रित गर्ने विद्यमान सोचमा सुधार गर्न भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा विभिन्न निकायलाई जिम्मेवार बनाउन निकायगत जिम्मेवारीको पुनर्परिभाषा गरी जिम्मेवारसमेत बनाउनुपर्दछ।

## निष्कर्ष

UNCAC ले निर्देश गरेबमोजिम निजी क्षेत्र, सहकारी, सामुदायिक तथा गैरसरकारी, बैंक तथा वित्तीय संस्था, धितोपत्र बोर्डमा हुने भ्रष्टाचारजन्य कार्यलाई कानुनको दायरामा ल्याउनुपर्ने, नीतिगत भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्नका लागि मन्त्रीपरिषद्को निर्णय, नेपाली सेना, न्यायाधीश र न्यायपालिकामा हुने भ्रष्टाचार र

अनुचित कार्यसमेतको अनुसन्धान र अभियोजन गर्ने गरी अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको अधिकार क्षेत्र विस्तार गरेमा महासन्धिको प्रभावकारी कार्यान्वयन भई भ्रष्टाचार नियन्त्रण प्रभावकारी हुन सक्ने देखिन्छ। महासन्धिको प्रभावकारी रूपमा अनुपालन गरिएमा संगठित समूहको संलग्नतामा हुने भ्रष्टाचार मात्र नियन्त्रण हुँदैन, अन्य फौजदारी अपराध, सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आर्थिक एवं उच्च प्रविधियुक्त वित्तीय अपराधको समेत नियन्त्रण तथा अनुसन्धान गर्न सहज हुने देखिन्छ। UNCAC अनुपालनका लागि विभिन्न नयाँ कानुन निर्माण तथा विद्यमान कानुनको संशोधन गरी तत्काल आन्तरिकीकरण गर्नु आवश्यक छ। संविधान तथा कानुनबमोजिम भ्रष्टाचार नियन्त्रणलाई समग्रतामा नभई अंशमा मात्र हेरिएको हुनाले बदलिँदो परिवर्तित स्वरूप र क्षेत्रलाई भ्रष्टाचारको परिभाषाभित्र समेटिने गरी कानुनी सुधार गर्नुपर्दछ। आयोगको अधिकार संकुचित बनाई अधिकतम परिणाम खोज्नु यथार्थपरक नहुने हुँदा कानुनी र संस्थागत रूपमा आयोगलाई थप स्वतन्त्र र स्वायत्त बनाई भ्रष्टाचार निवारणसँग सम्बन्धित सरोकारवाला निकाय, कार्यपालिका, न्यायपालिका, व्यवस्थापिका, नागरिक समाज, गैरसरकारी संस्था तथा निजी क्षेत्रको समेत समन्वयात्मक सहकार्यबाट भ्रष्टाचार निवारणमा महत्त्वपूर्ण परिणाम हासिल गर्न सकिन्छ।

## सन्दर्भ सामग्रीहरू


- नेपालको संविधान।
- भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९।
- संगठित अपराध निवारण ऐन, २०७०।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ र नियमावली, २०५९।
- अन्तरदेशीय संगठित अपराधविरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धि, २०००।
- भ्रष्टाचारविरुद्ध संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धि, २००३।
- नेपालमा भ्रष्टाचार, भ्रष्टाचारी, हरिहर पोखरेल, २०७१, ब्रदर बुक्स प्रकाशन।
- भ्रष्टाचारको शल्यक्रिया, हरिबहादुर थापा, परिमार्जित संस्करण, २०६०।
- प्रा.डा. रजितभक्त प्राधानाङ्गसमेत (२०६७), भ्रष्टाचार नियन्त्रणसम्बन्धी रणनीतिको निर्माण तथा कार्यान्वयन पक्षमा देखिएका समस्याहरू एक विवेचना, कानुन।
- सूर्यनाथ उपाध्याय र दिपेश कुमार घिमिरे, समाज र भ्रष्टाचारः कारण, आयाम परिणाम, साँग्रिला पुस्तक प्रा.लि. २०७३।
- संगठित अपराधसम्बन्धी कानुनको प्रभाव मूल्याङ्कनसम्बन्धी अनुसन्धानमूलक अध्ययन, महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय नेपाल, २०७४।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबाट प्रकाशित नजिरको सारसंक्षेप, स्मारिकाहरू र वार्षिक प्रतिवेदनहरू।
- भ्रष्टाचार निवारण कानुनसम्बन्धी कार्यपत्रको सँगालो, महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय।
- सर्वोच्च अदालतबाट प्रकाशित नेपाल कानुन पत्रिकाहरू।

# संघीयताको अभ्यासमा वित्तीय जोखिम

डा. राजन खनाल[1]

## प्रवेश

मुलुक संघीय शासन प्रणालीमा गएसँगै नेपालको राजनीतिक, प्रशासकीय र वित्तीय शासकीय स्वरूपमा पनि परिवर्तन भयो। कुनै एउटा शासकीय पद्धतिबाट अर्को प्रणाली वा पद्धतिमा परिवर्तन आफैँमा एउटा चुनौतीपूर्ण र जोखिमयुक्त अवस्था हो भन्न सकिन्छ। प्रणालीमा गरिएको परिवर्तनसँगै साबिकको प्रणाली र अब परिकल्पना गरिएको प्रणालीमा गर्नुपर्ने थुप्रै तयारी संक्रमणको समयमा गर्नुपर्ने हुन्छ। प्रसिद्ध व्यवस्थापनविद् Kurt Lewin ले परिवर्तनले तीनवटा अवस्थालाई अभ्यास गर्नुपर्ने हुन्छ भनेका छन्। परिवर्तन (Change) भनेको पहिलेको स्थापित प्रणालीलाई भत्काउनु (Unfreezing) हो भने अर्को स्वरूपमा बदल्नु पनि हो। परिवर्तनपछिको संक्रमणको अवस्था (Changing) मा जान जति सजिलो छ, त्यसपछिको परिवर्तित अवस्था (Refreezing) मा परिवर्तनलाई स्थापित गर्नु अझ ठूलो चुनौती हुन सक्छ। यो लेखमा नेपालमा संघीय शासन प्रणाली कायम भएसँगै देखिएका केही वित्तीय जोखिमहरूको विश्लेषणको प्रयास हुनेछ। यो लेख सम्पूर्ण संघीय शासन प्रणालीको सन्दर्भमा भन्दा पनि संघीय शासनप्रणालीको एउटा महत्त्वपूर्ण पक्षको रूपमा रहेको वित्तीय संघीयताको पक्षमा मात्र केन्द्रित गरिएको छ।

## पृष्ठभूमि

अंग्रेजी शब्द 'Fiduciary' को नेपाली शब्द 'विश्वस्त' भन्ने हुन्छ। अर्को सन्दर्भमा कसैलाई कुनै सामान वा वस्तु सुरक्षित राख्न दिने कुरामा विश्वास दिलाउने विषयसँग 'Fiduciary' शब्दलाई जोडेर हेरिन्छ। जिम्मा, जमानी, विश्वास आदि जे भने पनि यो शब्दलाई कसैको कुनै नासोलाई जुन प्रयोजनका लागि लिइएको छ, सोही प्रयोजनमा उपयोग हुने भन्ने कुरालाई सम्बोधन गर्दछ। Lord Millet भन्छन् 'A fiduciary is someone who has undertaken to act for and on behalf of another in a particular matter in circumstances which give rise to a relationship of trust and confidence'। यहाँ कुनै व्यक्तिलाई अन्य व्यक्तिको कुनै विषयको संरक्षण र उपयोग गर्न जिम्मा दिएको भन्ने सन्दर्भ आउँछ भने राज्य र नागरिकका बीच पनि यस्तै विश्वासको सम्बन्ध गाँसिएको हुन्छ। राज्यले आम जनताको हितका

१ पूर्वसचिव, नेपाल सरकार।

लागि स्रोत साधन उठाउने र सोही प्रयोजनमा खर्च गर्ने विषयमा संकट आयो भने त्यो 'Fiduciary Risk' हुन्छ भनिएको छ। Delaware Corporate Law(US Corporate law) ले Fiduciary का तीनवटा महत्त्वपूर्ण कर्तव्य हुन्छन् भनेको छ :

१. हेरचाह गर्ने कर्तव्य (The duty of care)

२. वफादार हुने कर्तव्य (The duty of loyalty)

३. विश्वासमा लिन सक्ने कर्तव्य (The duty of faith)

यस सन्दर्भमा 'Fiduciary' ले कसैले विश्वासपुर्वक दिएको विषयको संरक्षण गर्ने, त्यो विश्वास गर्दाका सर्तहरूप्रति इमानदार हुने र त्यो विश्वास कायम गरिराख्ने कर्तव्यसँग जोडिएर आउँछ। कतिपय सन्दर्भमा यसलाई गुठी, न्यासी, ट्रस्टीको रूपमा पनि व्याख्या गरिन्छ। Free Dictionary ले यसले चारवटा शब्दसँग राखेर स्पष्ट गरेको छ :

१. जिम्मा लिने (Agent)

२. कोष/रकम (Funds)

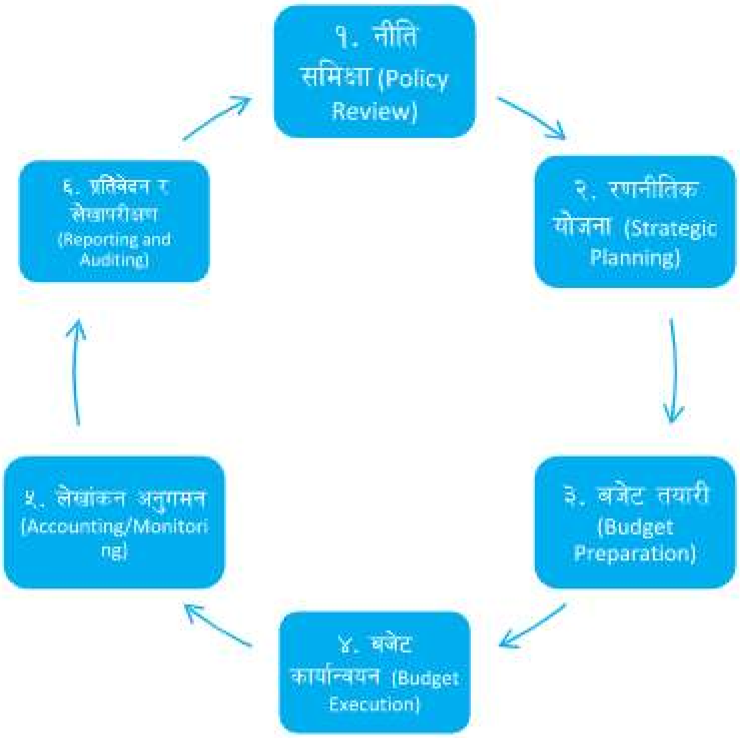
३. सरोकारवाला/प्रमुख व्यक्ति (Principal)

४. विश्वस्थता (Fiduciary)

भनिएको छ – The risk that an AGENT handling FUNDS on behalf of a PRINCIPAL will not live up to his/her full FIDUCIARY responsibility. यहाँ Fiduciary लाई Responsibility को रूपमा हेरिएको छ। Agent र Principal बिचको विश्वासको रूपमा लिइएको छ। अर्को महत्त्वपूर्ण पक्ष भनेको यसमा Funds को सञ्चालनको विषय पनि जोडिएको छ। Fiduciary को Duties को कुरा गर्दा यसलाई In a financial sense exist to ensure that those who manage other peopleÚs money act in their beneficiaries interest rather than serving their own interests. अब यो भनाइसम्म आइपुग्दा Fiduciary ले वित्तीय (Financial) पक्षलाई समेटेको देखिन्छ, जहाँ रकमकलम (Money) को कुरा समावेश भएको छ भन्ने देखाउछ। त्यसैले Fiduciary Risks सार्वजनिक खर्चलाई सही रूपमा प्रयोग गर्न नसक्दा वा जुन उद्देश्यका लागि उपयोग गर्ने भनिएको हो, सोही प्रयोजनमा भएन भने त्यो सन्दर्भमा भनिएको देखिन्छ (Fiduciary risks are heightened when public finances are not used for intended purpose). नेपालमा पनि शासकीय प्रणालीमा गरिएको परिवर्तनसँगै तहगत सरकारको अधिकारभित्र वित्तीय अधिकारलाई समावेश गरिएकाले ती अधिकारको प्रयोग गर्दा वित्तीय जोखिम आउन सक्ने सम्भावना भएकाले ती जोखिमहरूका विषयमा बहस, छलफल र विचारविमर्श हुनु आवश्यक भएकाले यो लेखमा संघीयताको अभ्यासमा वित्तीय जोखिमको विषयलाई विश्लेषण गर्ने प्रयास हुनेछ। वित्तीय जोखिमको यो सन्दर्भलाई Fiduciary Risk भनेर पनि यहाँ प्रस्तुत हुनेछ।

## विषय विश्लेषण

संघीय अभ्यासमा हरेक तहका सरकारहरूले आफ्नो कार्यक्षेत्रभित्रको (हाम्रो संविधानमा भएको अनुसूची बमोजिम) अधिकारको प्रयोग गर्न सक्ने भएकाले वित्तीय अधिकारका रूपमा रहने बजेट निर्माण, राजस्व परिचालन, वित्तीय हस्तान्तरण र सार्वजनिक ऋण परिचालनको प्रक्रियामा सहभागी हुन्छन्। सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको एउटा पूर्ण चक्र हुन्छ, जुन नीति निर्माणदेखि कार्यान्वयनको चरणसम्मको अवस्था यसले पूरा गर्नुपर्ने हुन्छ। यो चक्रीय प्रणाली आफैंमा वित्तीय प्रणालीको महत्त्वपूर्ण तर जटिल प्रक्रिया पनि हो। जटिल किन पनि हो भने यो प्रणाली भित्र एकापसका उप-प्रणालीहरू आबद्ध र अन्तरसम्बन्धित हुन्छन्। यसलाई एकपटक हेरौं–




Source: A DIFID Practice Paper

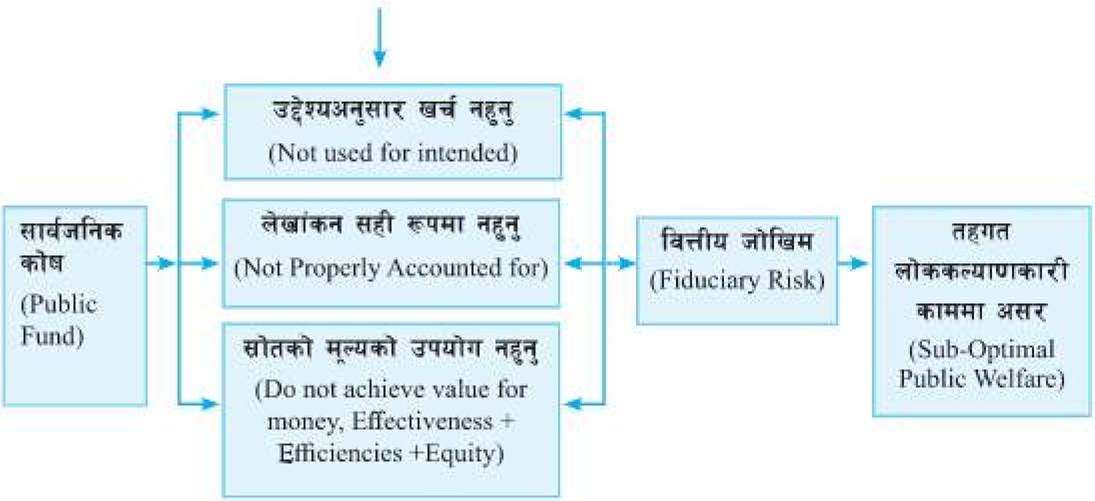
बेलायती दातृसंस्था Department for International Development द्वारा प्रकाशन भएको DIFID Practice Paper बाट लिइएको माथिको The Public Financial Management को Cycle लाई अध्ययन गर्दा वित्तीय प्रवाहको हरेक ठाउँमा जोखिमको सम्भावना हुने भएकाले ती जोखिम कम गर्न अवलम्बन गर्नुपर्ने नीतिगत, कानुनी र संस्थागत संरचनाहरूको निर्माण गरेर मात्र सम्बोधन गर्न सकिन्छ भन्न सकिन्छ। वित्तीय सुशासन किन पनि जोखिमयुक्त हुन्छ भने यसमा करदाता (Taxpayer) को पैसा (Money) लाई आमजनताको हितका लागि (Interest of Principals) सरकारका निकायहरू (Agents) मार्फत खर्च गरिने भएकाले त्रिपक्षीय अघोषित सहमति (Tacit Consent) मार्फत राज्य सञ्चालन भएको हुनाले यो

प्रक्रियामा हुने वित्तीय मामिलामा बहुपक्षीय चासो र संलग्नता हुने भएकाले यो आफैंमा व्यवस्थापनका हिसाबले कठिन हुन पुग्दछ। अझ संघीय संरचनामा ५७५८ खर्च केन्द्रहरूबाट विश्वासयोग्य वित्तीय व्यवस्थापन गर्ने काम थप चुनौतीपूर्ण हुने नै भयो।

## संघीयतामा वित्तीय जोखिम

एकल राज्य प्रणालीबाट प्रवाह हुने वित्तीय प्रणालीले कार्यकुशलता (Efficiency) कार्यप्रभावकारिता (Effectiveness) र समतापूर्ण बाँडफाँट (Equitable Distribution) लाई सही रूपमा सम्बोधन गर्न सक्दैन भनिन्छ। किनभने यो प्रणाली पूर्णतया सन्निकटताको सिद्वान्त (Principle of Subsidiarity) अनुकूल हुँदैन। कुनै पनि मुलुकको राज्य प्रणालीले मुलुकमा उपलब्ध स्रोतसाधनलाई बढीभन्दा बढी आम जनताको लोककल्याणकारी कार्यका लागि उपयोग गर्ने उद्देश्य लिएको हुन्छ। राज्य सञ्चालनमा प्राप्त हुने स्रोतसाधनको अधिकभन्दा अधिक उपयोग गर्ने भनेको कुनै पनि कर्यसम्पादनमा उपयोग हुने स्रोतसाधनको अधिकतम प्रयोग हो। अधिकतम प्रयोग त्यसबेला हुन्छ, जहाँ कार्यकुशलता, कार्यप्रभावकारिता र त्यसको उपयोगमा न्यायिक समता कायम गर्न सकिन्छ। संघीय शासन प्रणालीमा प्रत्येक तहका सरकारहरूले आफैं वित्तीय स्रोत जुटाउने, वित्तीय स्रोतसाधनको उपयोग गर्ने र त्यसको उपयोग गर्दा न्यायिक रूपमा जनताको नजिक रहेर गर्दछन् भन्ने मान्यता राखिन्छ। त्यसैले पनि आमजनता (Principals) र सरकार (Agents) बीच नजिक रहेर शासकीय अभ्यास गरिने भएकाले आमजनताको पैसाको रखबारी गर्ने निकायहरू (Agents) धेरै हुन्छन्। जति धेरै निकाय भयो त्यति नै धेरै वित्तीय जोखिम (Fiduciary Risk) पनि हुने भएकाले संघीय प्रणालीमा वित्तीय संघीयताको व्यवस्थापन नक्सांकन गर्दा र त्यसको अभ्यास गर्दा निकै नै सावधानी अपनाउनुपर्ने हुन्छ। सार्वजनिक कोष (Public Fund) कसरी तल्लो तहमा जोखिमयुक्त हुन्छ भन्ने विषयमा सोको एउटा खाका निर्माण गर्न सकिन्छ :

**वित्तीय जोखिमको खाका**




(स्रोत साभार : नेपालमा वित्तीय संघीयता : अवधारणा र अभ्यास)

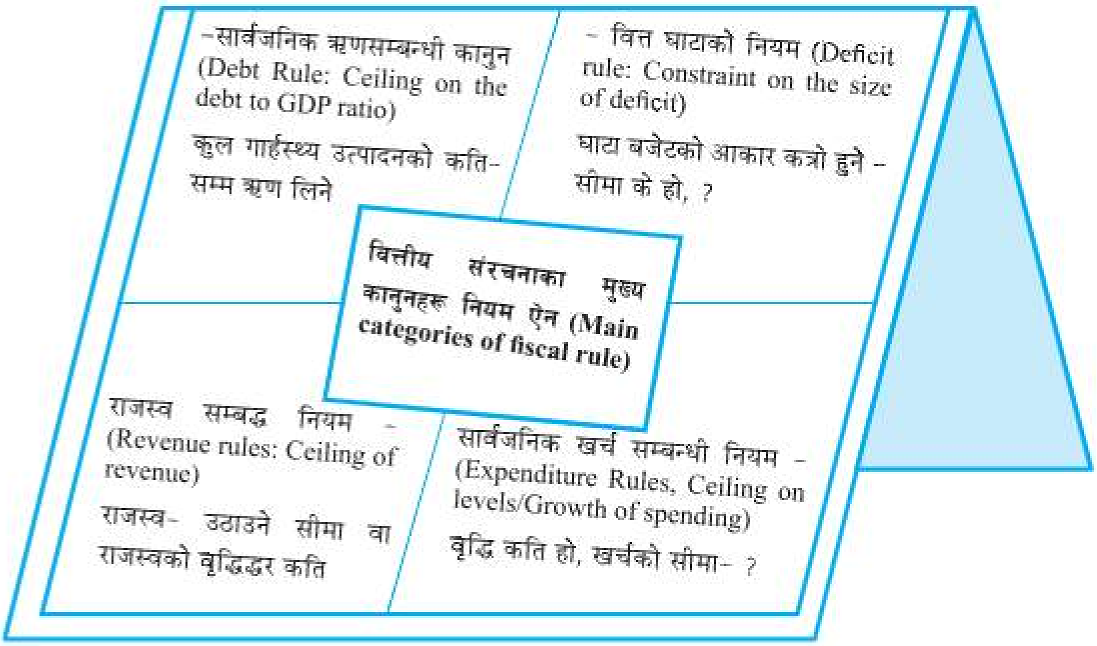
वित्तीय जोखिमको माथि प्रस्तुत खाकाले सार्वजनिक कोषको उपयोगका सन्दर्भमा कुनकुन अवस्थामा जोखिम हुन्छ भन्ने बृहत् दृष्टिकोण प्रस्तुत गर्दछ। तहगत सरकारलाई प्राप्त हुने र आफैंले परिचालन गरेर प्राप्त गरेको स्रोतलाई स्थानीय लोककल्याणका कार्यक्रमका लागि बढीभन्दा बढी उपयोग हुन्छ कि हुँदैन भन्ने सन्दर्भलाई मूल्यांकनको आधार मानेर हेर्नुपर्ने हुन्छ भन्ने कुरालाई यसले स्पष्ट गरेको छ। सार्वजनिक कोषको अधिकतम उपयोग र त्यसको उद्देश्यअनुसारको उपयोगलाई यस प्रसङ्गमा हामीले बुझ्नुपर्ने हुन्छ। सार्वजनिक कोषको जिम्मा लिने सरकारले त्यसको उपयोगलाई पनि त्यति नै जिम्मेवारीपूर्ण ढंगबाट पूरा गर्नुपर्ने हुन्छ भन्ने अर्थ यहाँ लगाउनुपर्दछ। वित्तीय विषयसँगै व्यक्ति, प्रणाली र संस्थागत व्यवस्था (कानुन, विधि, कार्यविधिको निर्माण) को समग्र संयोगबाट परिचालन हुने भएकाले यसले व्यक्तिको इमान्दारिता, सदाचारिता र निष्ठासँग पनि उत्तिकै तादात्मयता राख्ने गर्दछ। वित्तीय जोखिम न्यूनीकरण गर्ने विषयमा भन्न सकिन्छ। वित्तीय जोखिम वित्तीय प्रणालीको सुशासनसँग सम्बन्धित हुने भएकाले वित्तीय जोखिमका क्षेत्रहरूका विषयमा यहाँ चर्चा गर्नु सान्दर्भिक हुन्छ।

## वित्तीय सुशासनका जोखिमका क्षेत्र

वित्तीय जोखिमका क्षेत्रलाई कुनै निश्चित क्षेत्रमा मात्र सीमाबद्ध गर्न सकिँदैन। कसैलाई कुनै आर्थिक क्षेत्रको जिम्मेवारी दिने र सो जिम्मेवारी दिनुको औचित्य पुष्टि हुने गरी कार्यसम्पादन भएको छ, छैन ? त्यसको मोटामोटी मापन गर्ने आधारहरू निर्माण गरी सोबाट वित्तीय जोखिमलाई मापन गर्न सकिन्छ। वित्तीय सुशासनको जोखिमलाई यसरी हेरिएको छ –

वित्तीय जोखिमका क्षेत्रहरूलाई प्रक्रिया, नतिजासँग र भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापमा राखेर हेर्न पनि सकिदैन। वित्तीय सुशासनसँगसँगै कुनै कार्यसम्पादन गर्दा केही भइहाल्छ कि भन्ने डरको पनि जोखिम हुन सक्छ। यस्तो डरले जे उद्देश्यका लागि वित्तीय प्रबन्ध गरिएको हो सो कार्यसम्पादन गर्नुपूर्व नै सम्भावित जोखिमको डरले कार्यसम्पादन नै नहुनु पनि जोखिम कै विषय बन्न सक्दछ। सधैं र सबै अवस्थामा सार्वजनिक कोषको दोहनबाट मात्र कोषको जोखिम हुँदैन। कतिपय अवस्थामा समयमा उपयोग गर्नुपर्ने सार्वजनिक खर्च नगर्दा त्यसबाट प्राप्त हुने तत्कालको उपलब्धि– हासिल नहुने र पछि सोही काम सम्पादन

गर्दा त्यसको लागत र उपलब्धिको मूल्यांकन महँगो समेत पर्ने अवस्था आउन सक्छ। वित्तीय संघीयतामा जोखिमको विश्लेषण गर्दा वित्तीय नियमहरूमा कहाँकहाँ बढी जोखिम हुन्छ ? भन्ने कुरामा वित्तीय संरचना तयार गर्दा नै ध्यान पुऱ्याउनुपर्ने हुन्छ। तलको संरचनाबाट हामी यसको व्याख्या गर्न सक्दछौं:




बृहत् रूपमा वित्तीय संरचनालाई माथि प्रतुत गरिएको ढाँचामा व्याख्या गर्न सकिन्छ। सामान्यतया मुलुकको वित्तीय प्रणालीलाई संघीय संरचनाबमोजिम परिवर्तन गर्दा वित्तीय प्रणालीको अभ्यास एकभन्दा बढी तहका सरकारलाई हुने भएकाले पहिलो वित्तीय जोखिम यसै ढाँचामा समावेश भएका विषयहरूमा हुन्छ भन्न सकिन्छ। सार्वजनिक खर्च, सार्वजनिक राजस्व, वित्त घाटा र सार्वजनिक ऋण सम्पूर्ण वित्त व्यवस्थाका सारभूत पक्ष भएकाले समग्र आर्थिक स्थायित्वका लागि यी विषय महत्त्वपूर्ण छन्। हामीले सार्वजनिक वित्तको जोखिम विश्लेषण गर्दा बृहत् आर्थिक ढाँचालाई स्थायित्व दिने गरी जेजस्ता नियमहरू निर्माण गर्दछौं, त्यसले जोखिमको मापन गर्न सहयोग पुऱ्याउँदछ। राजस्व परिचालन गर्दा वा राजस्वको लक्ष्य निर्धारण गर्दा कुनकुन क्रियाकलाप गरेर केके विषयमा कतिसम्म राजस्व वृद्धि गर्न सकिन्छ भन्ने कुरालाई विश्लेषण गर्न सकिएन भने त्यसले सार्वजनिक खर्चको स्रोतलाई व्यवस्थापन गर्न सकिँदैन। त्यसैगरी स्रोतबाट मागको वा आवश्यकताको सम्बोधन गर्न सकिएन भने वित्तघाटाको अवस्था आउँछ। त्यस्तो वित्त घाटाको सीमा के हो, त्यसको प्रक्षेपण सही रूपमा गर्नुपर्दछ। घाटा बजेट धेरै भएको कारणले त्यसको भार पुनः राजस्व प्रणालीमा पर्न गई करदाताको करभार वहन गर्ने क्षमतामा ह्रास आउन गई उत्पादनमा नकारात्मक असर पर्ने हुँदा घाटाको सीमाको नियम बन्नु आवश्यक देखिन्छ। सार्वजनिक वित्तको अर्को तर महत्त्वपूर्ण पक्ष भनेको सार्वजनिक ऋण पनि हो। सार्वजनिक वित्तको अत्यन्तै पेचिलो पक्षको रूपमा रहेको ऋण लिने विषय आफैं जोखिमको घेराभित्र पर्ने नै भयो। अझ संघीयतामा एकभन्दा

बढी तहका सरकारले ऋण परिचालन गर्न पाउने अधिकार राख्ने भएकाले संघीयतामा सार्वजनिक ऋण लिने विषय आफैं जोखिम युक्त भएको कुरा वित्तीय संघीयता कार्यान्वयन गरेका मुलुकहरूले बेहोरेको देखिन्छ। माथिका विषयलाई समग्र रूपमा वित्त व्यवस्थापनका बृहत् जोखिम न्यूनीकरण गर्ने महत्त्वपूर्ण पक्षहरू हुन् भन्न सकिन्छ।

## वित्तीय जोखिम मापन गर्ने आधारहरू

कुनै पनि मुलुकमा वित्तीय जोखिम छ कि छैन भनेर मापन गर्ने निश्चित आधार छैन। तर पनि वित्तीय जोखिमलाई विभिन्न ढंगले हेर्ने गरिन्छ। वित्तीय पारदर्शिता कायम गर्ने विषयमा स्थापित कानुन, मापदण्ड, कार्यविधि, कार्यप्रक्रियाअनुसार वित्तीय व्यवस्थापन भयो कि भएन भनेर एउटा तरिकाबाट मापन गर्न सकिन्छ। दोस्रो भनेको बाह्य परीक्षणबाट गरिने लेखापरीक्षणबाट कुनै सार्वजनिक वित्तको उद्देश्य अनुकूल उपयोग भयो कि भएन भनेर गरिने मापनको पद्धतिबाट पनि हेर्न सकिन्छ। तेस्रो भनेको सार्वजनिक वित्तको उपयोगबाट लाभ प्राप्त गर्ने समुदायबाट उत्पन्न हुने अवधारणा हो। स्रोतको दुरुपयोग हुने, कमजोर कार्यसम्पादन, गुणस्तरहीन सेवा वा वस्तुको उत्पादन, अपेक्षित नतिजा प्राप्त नहुनु, लेखापालन सही रूपमा अवलम्बन नहुनु, समयमै वार्षिक प्रगति प्रस्तुत नहुने, कोषको दुरुपयोग गरी भ्रष्टाचार गर्नु आदि विषय वित्तीय जोखिमका सूचक हुन्। सामान्यतया सार्वजनिक स्रोतको लाभ प्राप्त गर्ने व्यक्तिहरू दृश्यमा देखिँदैनन् तर उनीहरूका लागि उपलब्ध

### सार्वजनिक ऋणको नियन्त्रण र वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन

ब्राजिलमा त्यहाँका प्रदेशहरूले सार्वजनिक ऋण अत्यधिक उठाउन थालेपछि प्रदेशहरूसँग वित्तीय अनुशासन कायम गर्ने विषयमा सम्झौता गरियो। सन् २००० मा वित्तीय उत्तरदायित्वसम्बन्धी ऐन (Fiscal Responsibility Law) ल्याइयो। यो कानुनले ऋणलाई नियन्त्रण मात्र गरेन नयाँ बन्ड जारी गर्ने विषयमा पनि नियमन गर्‍यो। यो ऐनले बहुवर्षीय योजना बनाउने, ऋणलाई निश्चित अनुपातमा राख्ने, खर्च पारदर्शिता अवलम्बन गर्नेजस्ता थुप्रै विषयलाई समेट्यो। लामो समयसम्म करका दरमा दिइने छुटलाई पनि बन्देज गर्‍यो। यो ऐनको पालना नगर्ने प्रदेश र निर्वाचित पदाधिकारीहरूलाई पनि कारबाही हुने कुरा पनि यसले समेट्यो। फलस्वरूप ब्राजिलको बजेट घाटा कम हुँदै गयो। सन् २००१-२००२ को ऋण संकटमा अर्जेन्टिनाले पनि प्रदेशहरूको ऋण मोचनका लागि वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन (Fiscal Responsibility Law) पारित गर्नुपर्ने सर्त राखियो जुन कुरा २४ मध्ये २२ प्रदेशले तत्कालै स्वीकार पनि गरे। यो ऐनमा पनि ब्राजिलका ऐनका प्रावधानजस्तै विषयहरू समावेश थिए। अझ यो ऐनमा Fiscal Stabilization Fund को व्यवस्था पनि गर्‍यो। मेक्सिको र नाइजेरियाले पनि यस किसिमको ऐनमार्फत वित्तीय उत्तरदायित्व र ऋणको सीमांकनलाई नियन्त्रण गर्ने प्रयास गरे। भारतमा त्यहाँका राज्यहरूको ऋणलाई नियमन गर्न केन्द्र सरकारले वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन कार्यान्वयनमा ल्यायो, जसले राज्यहरूको बजेट सन्तुलनमा छ, छैन भनेर निरन्तर अनुगमन गर्न सकिने भयो। रुस र दक्षिण अफ्रिका सरकारले पनि प्रदेशको ऋण लिने प्रणालीलाई नियमन गरेको छ। बेल्जियममा त्यहाँका प्रान्तहरूले ऋण लिनुअगाडि Higher Finance Council/Central Bankको स्वीकृति लिनुपर्ने प्रावधान राखिएको छ।

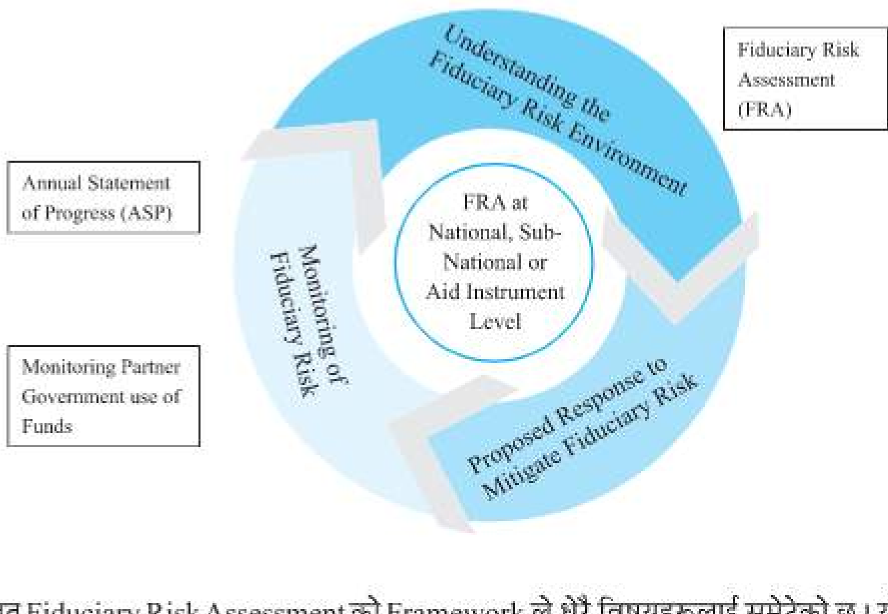
सेवा राम्रोसँग प्रवाह हुन सकेन भने त्यहाँ वित्तीय जोखिमको सम्भावना बढ्छ (Principals are invisible directly, so may not cover the interest of the general people) किनकि धेरै व्यक्तिहरूले स्रोतको उपयोग कसरी भइरहेको छ भन्ने कुरा थाहा पनि पाउने अवस्था हुँदैन। बेलायतको अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग निकाय (DFID) ले Fiduciary Risk व्यवस्थापन गरेर मात्र अन्य मुलुकहरूलाई सहयोग गर्ने वा नगर्ने भनेर निर्णय गर्ने गरी Fiduciary Risk Assessment लाई एउटा नियमित प्रक्रिया (Continual Process) को रूपमा अवलम्बन गर्ने व्यवस्था गरेको छ। Fiduciary Risk लाई व्यवस्थापन गर्ने विषयलाई वित्तीय सहयोगको आधारको रूपमा लिएको छ। यसका लागि एउटा स्तरीय मापदण्ड (FRA-Fiduciary Risk Assessment) तयार गरेको छ जसले सम्बद्ध मुलुकको सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन (Public Financial Management, PFM) प्रणालीको सुधारसँग आबद्ध गरेको छ। DIFID को यो Framework ले सहयोग प्राप्त गर्ने (Partner Country) देशले पनि Fiduciary Risk लाई नियन्त्रण गर्न सहजता पुग्दछ। DIFID ले तयार गरेको यो मापदण्डले Fiduciary Risk व्यवस्थापनका लागि तीनवटा आधार प्रस्तुत गरेको छ। यहाँ त्यसलाई प्रस्तुत गर्न सान्दर्भिक नै हुनेछ :

१) वित्तीय जोखिमको पहिचान (Understanding Fiduciary Risk) (Relationship between FRA &PEFA Framework)

२) वित्तीय जोखिम घटाउने (Mitigating Fiduciary Risk) (Commitment to Improve Fiduciary Risk)

३) वित्तीय अनुगमनको जोखिम (Monitoring Fiduciary Risk) (Develop Indicators to Monitor)

Fiduciary Risk को यो नियमित मूल्यांकन गर्ने प्रणालीलाई DIFID ले यसरी स्पष्ट गरेको छ :




माथि प्रस्तुत Fiduciary Risk Assessment को Framework ले धेरै विषयहरूलाई समेटेको छ। यो मुलुककै वित्त व्यवस्थापन जोखिम मापन गर्न एउटा बृहद् अवधारणा हो। संघीय संरचनामा तयार भएको वित्तीय

ढाँचाले यी समग्र विषयलाई समेट्ने सक्यो? सकेन ? त्यसको लेखाजोखा गर्नुपर्ने हुन्छ। वित्तीय जोखिमलाई न्यूनीकरण गर्ने यो महत्त्वपूर्ण आधार हुन सक्छ। नेपाललाई वित्तीय सहयोग गर्ने दातृ निकायहरूले पनि यसलाई अवलम्बन गर्दै नेपालको वित्तीय जोखिम न्यूनीकरण हुनुपर्ने विषय उठाउँदै आएका छन्।

## संघीय संरचनामा वित्तीय संरचनाका आधार

नेपालको संविधानको धारा ५९ मा संघीय संरचनामा कसरी आर्थिक अधिकारको प्रयोग गरिन्छ भन्ने कुरा समावेश भएको छ। आफ्नो अधिकारभित्रको आर्थिक अधिकारसम्बन्धी विषयमा कानुन बनाउने, वार्षिक बजेट बनाउने, सोसँग सम्बन्धित विषयमा निर्णय गर्ने, नीति योजना तयार गर्ने र ती बनेका नीति तथा कार्यक्रमको कार्यान्वयन गर्ने सम्मको व्यवस्था संविधानमा रहेको छ। त्यसैगरी एकल अधिकारबाहेक साझा अधिकारका सूचीमा परेका विषयमा र आर्थिक अधिकारका अन्य क्षेत्रका विषयमा प्रदेशलाई समेत लागू हुने गरी आवश्यक नीति, मापदण्ड र कानुन बनाउन सक्ने गरी संघीय सरकारलाई अधिकार दिइएको छ। बजेट बनाउने विषयमा भने प्रदेश र स्थानीय तहको बजेट पेस गर्ने समय संघीय कानुनबमोजिम हुने भन्ने व्यवस्था संविधानले नै गरेको छ।

### सूचनाको उपयोग र प्रक्रियागत सरलीकरण

सङ्घीयताको अवलम्वन गरेका मुलुकहरूमा सूचनाको आदान प्रदानको विषयले निकै महत्त्व राख्दछ। यस्तो सूचनाबिना वित्तीय नीति-निर्माण र सहज कार्य प्रवाहका कार्यहरू अधुरा हुनेछन्। जर्मनीले बजेट व्यवस्थापनलाई अनुमान योग्य बनाउन बजेटको वर्गीकरण र लेखापालन प्रणालीको विकास गरेको छ। यसले बहुवर्षीय योजनालाई पनि समेटेको छ। बेल्जियममा संघ, क्षेत्रीय र स्थानीय निकाय (बेल्जियममा Communities) बीच सूचना आदान प्रदान गर्दछन् जसले सङ्घीय एकाइबीच उत्तरदायित्वको शृंखलालाई सुनिश्चित गर्दछ। यस्तो सूचना प्रत्येक महिना एकआपसमा आदान-प्रदान हुने व्यवस्था रहेको छ। अस्ट्रेलियाका प्रान्तहरूले यस्तो सूचनाका लागि एउटा छुट्टै संरचनागत ढाँचा (Framework) बनाई एकरूपता कायम गरेका छन्। यसको प्रयोग आफ्नै बजेट निर्माणका लागि पनि प्रान्तहरूले गर्ने अभ्यास गरेका छन्। क्यानडामा रहेको Public Sector Accounting Board ले स्वायत्त रूपमा प्रान्त र सङ्घीय सरकारहरूबीच संवाद गराउँदछ भने यसका मापदण्ड लागू गरी एकरूपता ल्याउन मद्दत गर्दछ। संयुक्त राज्य अमेरिकाले अवलम्बन गरेको Generally Accepted Accounting Principles (GAAP) लाई त्यहाँका राज्यहरूले स्वीकार गरेका छन्। मेक्सिकोमा तथ्यांकहरूबीच तालमेल नभएपछि Integrated Accounting Regime को निर्माण गरियो। वित्तीय सुशासनमा समन्वय नभएपछि यसको सुधारका लागि अर्जेन्टिनाले Fiscal Responsibility Law बनायो। यही समस्या नाइजेरियाले पनि महसुस गर्दै सुधार कार्य अगाडि सारियो। नेपालले पनि सङ्घीयताको कार्यान्वयनसँग आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन कार्यान्वयनमा ल्याएको छ।

## नीति कार्यान्वयनका लागि कानुनी प्रबन्ध

संविधानमा तीन तहका सरकारका लागि प्रबन्ध भएको आर्थिक अधिकारलाई दुई तरिकाबाट कार्यान्वयनमा ल्याउन सकिने देखिन्छ :

१) संविधानले नै स्पष्ट रूपमा कुनै तहको एकल अधिकार सूचीमा समावेश भएका विषयहरू,

२) साझा अधिकार सूचीमा रहेको विषय एवं संविधानमा नै कानुन बनाएर कार्यान्वयन गरिने भनिएको विषय र अवशिष्ट अधिकारमा भएको व्यवस्थामा संघीय सरकारले कानुन बनाई कार्यान्वयन गर्ने विषय।

संविधानमा बृहत् रूपमा आर्थिक स्वरूप वा ढाँचाको विषय मात्र समावेश भएका छन्। नीतिगत रूपमा संविधान मुलुकको कानुनको मूल स्रोत हुने भएकाले वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनका लागि संविधानमा भएका आर्थिक अधिकारको कार्यान्वयनका लागि आर्थिक कार्यविधि सम्बन्ध कानुनहरूको आवश्यकता पर्ने भएकाले निम्न कानुनहरूको निर्माण भएको देखिन्छ :

१) अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४

२) राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४

३) स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४

४) आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्वसम्बन्धी ऐन, २०७६

५) लेखापरीक्षण ऐन, २०७५

६) सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापन ऐन, २०७९

७) सालबसाली रूपमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबाट जारी हुने आर्थिक ऐन,

८) सालबसाली रूपमा जारी हुने (तीनै तहका सरकारबाट) विनियोजन ऐन,

वित्तीय संघीयतालाई वास्तविक रूपमा कार्यान्वयनको स्वरूप दिने माथिका ऐनहरूसँगै विभिन्न नियमावली, मापदण्ड एवं मार्गदर्शनहरूले वित्तीय जोखिमलाई रोक्ने, घटाउने, नियमन र नियन्त्रण गर्ने कार्यमा महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गरेका छन्। अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐनले गैरकरहरूको निर्धारणका आधार, एकल कर प्रशासन, संघबाट बाँडफाँटबाट विभाज्य कोषमा जाने राजस्वको हिस्सा, प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त हुने रोयल्टीको रकमको हिस्सा, अनुदानका विषयहरू, वैदेशिक सहायता लिने अधिकार र सहायताको क्षेत्र र प्रयोग, आन्तरिक ऋणको प्रयोग र सीमा, नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहहरूलाई ऋण दिन सक्ने विषय, बजेट अनुमान, मध्यमकालीन खर्च संरचना, आय व्ययको प्रक्षेपण, राजस्व प्रस्ताव तयार गर्ने विषय, घाटा बजेट पेस गर्ने विषयमा तहगत सरकारको भूमिकालाई स्पष्ट गरेको छ। वित्तीय संघीयतामा यो ऐनलाई एउटा महत्त्वपूर्ण आधारभूत कानुनको रूपमा लिन सकिन्छ। वित्तसम्बन्धी सबै तहका सरकारका चासोका विषय, राजस्वलाई एकद्वारबाट उठाउने व्यवस्था र राजस्वका दर यथासम्भव समान रूपमा कायम गर्न समन्वय गर्ने विषयहरूलाई पनि समेटेकाले वित्तीय संघीयताका सन्दर्भमा समन्वय र सहकार्यका अन्तरवस्तुमा पनि यो ऐनले स्पष्ट गरेको छ। यसरी आर्थिक तथा

वित्तीय उत्तरदायित्व ऐनले संघीय सञ्चित कोष र अन्य सरकरी कोषको सञ्चालन तथा व्यवस्थापन, बजेट तर्जुमा, निकासा तथा खर्च, आर्थिक कारोबारको लेखांकन तथा प्रतिवेदन, आन्तरिक नियन्त्रण, लेखापरीक्षण तथा अन्य आर्थिक गतिविधिलाई व्यवस्थित गरी संघीय वित्तीय व्यवस्थापन प्रणालीलाई जिम्मेवार, पारदर्शी, नातिजमूलक तथा उत्तरदायी बनाउन समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व कायम गर्न संघ, प्रदेश तथा स्थानीय तहको आर्थिक कार्यविधि नियमित तथा व्यवस्थित गर्ने सम्बन्धमा आवश्यक व्यवस्था गरेको छ। यसले तीन तहका सरकारको आर्थिक कार्यविधि र वित्तीय उत्तरदायित्वलाई विस्तारमा उल्लेख गरेको छ। ऐनले लेखाको सिद्धान्त, आधार र लेखाको ढाँचाको सम्बन्धमा पनि स्पष्ट गर्दै प्रदेशको मन्त्री र पालिकाका प्रमुखसमक्ष आन्तरिक लेखापरीक्षणको प्रतिवेदन प्रस्तुत गर्नुपर्ने र अन्तिम लेखापरीक्षण महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट हुने भनी तोकिदिएको अवस्था छ। पछिल्लो समय जारी भएको सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापन ऐनले आन्तरिक ऋणको सीमा तोक्ने कार्य राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको हुने भए तापनि वैदेशिक ऋण लिन सक्ने विषयमा जम्मा ऋणको कुल अङ्क अघिल्लो आर्थिक वर्षको कुल गार्हस्थ्य उत्पादनको प्रचलित मूल्यमा कायम गर्दा हुने रकमको एकतिहाइ नबढ्ने गरी त्यतिसम्म अङ्कको प्रचलित विनियम दरले हुने विदेशी मुद्रा एकैपटक वा पटकपटक गरी ऋण लिन सक्ने व्यवस्था गरी अनियन्त्रित ऋण लिन सक्ने अवस्थालाई नियन्त्रण गरेको छ। सरकारी कोष प्रयोग गरी कुनै पनि वस्तु वा सेवा खरिद गर्दा सार्वजनिक खरिद ऐनबमोजिम वा सो ऐनको आधारमा प्रदेश र स्थानीय तहले ऐन बनाई गर्न सक्ने व्यवस्थाले आर्थिक अधिकारको प्रयोग गर्दा कानुनको प्रयोग र कार्यविधि अवलम्बन हुनुपर्ने कुराहरूलाई समेटेको छ। संविधान, कानुन र अन्य नीतिगत व्यवस्थामा आर्थिक अधिकारलाई व्यवस्थित गरी वित्तीय संघीयतामा सार्वजनिक कोषको पारदर्शी परिचालनको प्रबन्ध गर्ने व्यवस्थामाथि प्रस्तुत गरिएका प्रबन्धहरूबाट गरेको देखिन्छ। साथै, ती प्रबन्धहरूलाई स्वतः कार्यान्वयन गर्न र यथार्थ सूचना संकलन, प्रशोधन र उपयोग गर्न संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले कार्यान्वयन गर्ने गरी बजेट व्यवस्थापन सूचना प्रणाली (Budget Management Information System -BMIS) मन्त्रालय स्तरीय बजेट व्यवस्थापन प्रणाली (Line Ministry Budget Management Information System-LMBIS), राजस्व व्यवस्थापन सूचना प्रणाली (Revenue Management Information System-RMIS) प्रदेशस्तरीय बजेट व्यवस्थापन सूचना प्रणाली (PLMBIS- Provincial Level Budget Management System) स्थानीय तहका लागि विकास गरिएको सूचना प्रणाली (SUTRA), लेखा प्रणालीलाई व्यवस्थित गर्न निर्माण गरिएको (CGAS- Computer Based Government Accounting) एकल खाता कोष (Single Treasury Account- TSA) जस्ता सूचना प्रविधिमा आधारित प्रणालीको स्थापनाले वित्तीय क्षेत्रको व्यवस्थापनमा रक्त सञ्चारको कार्य गरेको छ भन्न सकिन्छ। यसबाहेक वित्तीय व्यवस्थापनको कार्यान्वयनलाई सहज बनाउन सार्वजनिक खर्च र वित्तीय उत्तरदायित्वसम्बन्धी (Public Expenditure & Financial Accountability -PEFA), सार्वजनिक खर्च, राजस्व लेखा प्रणाली र लेखापरीक्षणलगायतका विषयमा जारी भएका मार्गदर्शन, कार्यविधि र मापदण्डले पनि वित्तीय जोखिम नियन्त्रण गर्ने विषयमा महत्त्वपूर्ण काम गरेका छन्। केही समयअगाडि संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले Fiduciary Risks Reduction Action Plan-FRRAP (2015-2017) जारी गरेको थियो, जुन स्थानीय तहमा Fiduciary Risk कम गर्ने उद्देश्यका साथ कार्यान्वयनमा ल्याइएको थियो।

यसमा समावेश भएका विषयहरू आज पनि उत्तिकै सान्दर्भिक नै रहेको देखिन्छ। माथि प्रस्तुत गरिएका विषयहरूमा संघीयता कार्यान्वयनसँगै वित्तीय जोखिम कम गर्ने सन्दर्भमा नीतिगत, कानुनी एवं प्रक्रियागत कार्यहरू गरिएको भए। तर पनि वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनका जोखिम अझै पनि देख्न सकिन्छ।

## वित्तीय जोखिमका क्षेत्र

वित्तीय संघीयताको कार्यान्वयनले साबिकमा एक तहको केन्द्रीय सरकारले मात्र वित्तीय अधिकारको कार्यान्वयन गर्दै आएकामा अब यो कार्य तीन तहबाट सम्पादन हुने भयो। संघीयताको कार्यान्वयनका सात वर्षको अवधिलाई समीक्षा गर्ने हो भने सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको कार्यले निश्चित आकार ग्रहण गरी वित्त व्यवस्थापन पारदर्शी, अनुमानयोग्य र नीतिगत रूपमा स्पष्ट भई कार्यान्वयनमा प्रभावकारी हुनुपर्ने थियो। तर अझै पनि वित्त व्यवस्थापनका क्षेत्रमा जोखिम देखिएको कुरा तलका विषयले उजागर गर्दछन् :

क) सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापन पारदर्शी नभएको,

ख) नियम, कानुनको परिपालनामा उदासीनता रहेको,

ग) बढ्दो भ्रष्टाचारका क्रियाकलाप,

घ) खर्चलाई नतिजासँग आबद्ध नगरिएको,

ङ) खर्चलाई निर्धारित लेखाका मानदण्डबमोजिम व्यवस्थापन नगरिएको,

च) कतिपय स्थानीय तहले तोकिएको समयमा बजेट प्रस्तुत नगरेको,

छ) खर्चको सामाजिक परीक्षण हुन नसकेको, सार्वजनिक सुनुवाइलाई प्राथमिकता नदिएको,

ज) SUTRA, PLMBIS र MTEF लाई प्रभावकारी रूपमा लागू गर्न नसकिएको,

झ) रणनीतिक योजनाबिना बजेट निर्माण गरी- खर्च गरेको,

ञ) अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धानबाट प्रदेश र स्थानीय निकायका राजनीतिक र प्रशासकीय नेतृत्वको आर्थिक अनियमितताको विषयमा कारबाहीको मुद्दा दायर भएको,

ट) महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट अन्तिम लेखापरीक्षण हुँदा आर्थिक अनियमितताको प्रतिवेदन सार्वजनिक भएको,

ठ) विनियोजन विधेयक पारित हुँदा मिलोमतो (भागबन्डा) को आधारमा बजेटको प्राथमिकता तोकिएको,

ड) सार्वजनिक खरिद पारदर्शी नभएको, आफ्नै ढंगबाट खरिद गर्ने गरिएको, खरिद ऐनबमोजिम तहगत सरकारहरूले खरिद कानुन निर्माण नगरिएको,

ढ) पर्याप्त छलफल र कर कानुनको मान्यताविपरीत क्षेत्राधिकारबाहिर गएर कर लगाइएको, करको दर अत्यधिक बढाइएको,

ण) बजेट निर्माण गर्दा आवश्यक नभए पनि ऋण उठाउने प्रस्ताव गरिएको तर विनियोजित बजेट भने खर्च गर्न नसकिएको,

त) वित्तीय हस्तान्तरणलाई खर्च आवश्यकता र राजस्व क्षमतावीच तालमेल गर्न नसकिएको,

थ) आर्थिक वर्षको वित्तीय प्रतिवेदन समयमा प्रस्तुत गर्न नसकिएको, केन्द्रीय आर्थिक विवरण बनाउन कठिन भएको, एकीकृत वित्तीय खर्च विवरणको तथ्यांकलाई एक ठाउँमा राखी विश्लेषण गर्न नसकिएको,

द) वित्तीय संघीयता पूर्ण रूपमा कार्यान्वयन हुँदा पनि संघबाट प्रदेश र स्थानीय तहको क्षेत्राधिकारभित्र साना आयोजनाका लागि रकम विनियोजन गरिएको,

ध) लामो समय हुँदा पनि राष्ट्रिय योजना आयोगबाट तयार भई कार्यान्वयनमा आएको आयोजना वर्गीकरण मापदण्डलाई परिपालना नगरिएको,

न) बजेटको सीमा निर्धारण गर्दा, ऋण लिने विषयमा राजस्वको प्रक्षेपणका विषयमा घाटा बजेट बनाउने विषयमा वित्तीय अनुशासनको परिपालना नभएको।

वित्तीय जोखिम नियन्त्रणका सम्बन्धमा नीतिगत, कानुनी संरचनागत र प्रक्रियागत रूपमा सबै प्रबन्ध गरिए पनि समग्र व्यवस्थापकीय अभ्यास नभएसम्म जोखिम रहिरहन्छ। अर्को विषय भनेको सबै कुरा कानुनले मात्र समाधान हुने कुरा पनि होइन। धेरै विषय त आपसी (विश्वास) सम्बन्धले पनि स्थापित हुन्छ। कुनै मुलुकको कानुनको परिपलानको अभ्यास कस्तो रहन्छ ? भन्ने कुराले पनि कानुनी आधारलाई मापनको विन्दु बनाउन सकिन्छ। आर्थिक कारोबारको कतिपय अभ्यास विश्वासमा नै गर्नुपर्ने हुन्छ। त्यस्तो अवस्थामा कानुनले भन्दा विश्वासले स्थापित गरेको अदृश्य मान्यताको साथ लिनुपर्ने हुन्छ। Fiduciary पनि एक व्यक्तिले अर्को व्यक्तिलाई गर्ने विश्वाससँग सम्बन्धित भएकाले यहाँ आम जनता (Principals) र राजनीतिक नेतृत्व/कर्मचारीतन्त्र (Agents) बीचको सम्बन्ध र विश्वासमा प्रत्यक्ष रूपमा मापन गर्न सकिँदैन। तर

> कतिपय मुलुकहरूमा स्थानीय सरकारका लागि वित्त उपलब्ध गराउने गरी छुट्टै कोषको व्यवस्थापन भएको देखिन्छ। यसले ऋण दिँदा सम्बन्धित निकायको ऋण तिर्न सक्ने क्षमताको पनि विश्लेषण हुने र ऋणको जोखिम पनि न्यून हुन जान्छ। डेनमार्कमा The Danish Kommunckredit Institution यस्तो संस्था हो। यो विशिष्टीकृत संस्था पनि हो र Non-Profit Financial Institution हो। फिनल्यान्डका स्थानीय तहहरूले एकदमै कम व्याजदरमा दुईवटा वित्तीय संस्थाहरू Munifin र Municipal Guarantee Board बाट ऋण प्राप्त गर्न सक्दछन्। The Municipal Bank & the Netherlands (BNG Bank) त्यस्तै वित्तीय संस्था हो जुन Dutch Municipal Association ले स्थापना गरेको हो। न्युजिल्यान्डमा पनि Local Government Funding Agency (LFGA) सरकारकै लगानीमा स्थापना भई कार्यरत रहेको छ। यसले स्थानीय तहको ऋणको सीमा समेत तय गरेको छ भने यो संस्थाले अधिकांश स्थानीय तहहरूमा लगानी गरेको छ। ऋण दिनुअघि Rating गर्नेसमेत यसले व्यवस्था गरेको छ। स्थानीय तहका लागि सार्वजनिक ऋण लिन पाउने अधिकार मात्र संविधान र कानुनमा दिएर हुँदैन। यसका लागि ऋण दिने निश्चित संस्थाको परिकल्पनासमेत गर्नुपर्ने हुन्छ। ऋणका लागि सम्बन्धित स्थानीय तह सक्षम छन् कि छैनन् भनेर हेर्न सक्ने ऋण प्रदायक संस्था नहुँदा वित्तीय जोखिमको सम्भावना बढ्न जाने हुन्छ।

Principalsn] Agents का प्रति कस्तो धारणा राख्दछ, कति विश्वास व्यक्त गर्दछन् ? Principals को इच्छा वा चाहना पूरा गर्न कत्तिको प्रयत्न गर्दछन् ? Principals का मूल्यमान्यताप्रति कति संवेदनशील छन् भन्ने कुराले उनीहरूबीचको विश्वासको मापन गर्न सकिन्छ। जसरी बच्चा (Children) र अभिभावक (Parents) बीचको विश्वास, शिक्षक (Teacher) र विद्यार्थी (Students) बीचको विश्वास, न्यासी (Trustee) र लाभग्राही (Beneficiaries) बीचको विश्वास, सञ्चालक (Directors) र लगानीकर्ता (Shareholders) बीचको विश्वास पनि यस्तै गरि चलेको हुन्छ। विश्वास संकट आउँदा त्यहाँ जोखिम हुन्छ।

## सार

वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनको थालनी भएको सात वर्ष व्यतीत भयो। संघीयता हाम्रो लागि नौलो राजनीतिक प्रणाली पनि थियो। संघीयता कार्यान्वयनको सात वर्षमा नै सबै कुराको मूल्यांकन गरेर निष्कर्ष निकाल्ने समय भइहालेको पनि छैन। तर वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनको विषय संघीयताभित्रको पनि जटिल र प्राविधिक विषयको रूपमा रहेको छ। आम जनतासँगै उठाइएको करको रकमबाट निर्धारित उद्देश्य अनुकूल खर्च गर्न सकिएन र सो खर्चको आधार र औचित्य पुष्टि गर्न सकिएन भने उठाइएको करको, खर्च रकमको, खर्चको पारदर्शिताको, वित्त हस्तान्तरणको र सार्वजनिक ऋण परिचालनको दृष्टिकोणले पनि जोखिमयुक्त हुन्छ। वित्तीय जोखिम देखिएका क्षेत्रहरूमा समयमा नै हाम्रा सुधार प्रयास हुनुपर्ने मात्र होइन आम जनताबाट उठाइएको रकमको दुरुपयोग नियन्त्रणमा हामी निर्मम रूपमा प्रहार गर्न पनि पछि पर्नुहुँदैन। आज नगरिएको सुधारले भोलिको मौसममा सुधार हुँदैन।

## सन्दर्भ सामग्री


- नेपालको संविधान, कानुन किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल, काठमाडौं।
- नेपालको संघीय शासन प्रणाली, संघीयता अध्ययन केन्द्र, नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान, जावलाखेल ललितपुर।
- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४, अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४, नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय, सिंहदरबार।
- संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय र अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७, कानुन किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल।
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६, कानुन किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल।
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४, कानुन किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल।
- Aderson, Goerge, Fiscal Federalism: A competitive Introduction, Oxford University Press.
- Boadway, Robin & Sah, Anwar (Edited), Intergovernmental Fiscal Transfers, 2007, The World Bank, Washington D.C.

- Strengthening Fiscal Decentralization In NepalÚs Transition to Federalism, 2022, Asian Development Bank.
- Griffins, Ann, Chatopadhyay, Rupak, Light, john and Stieren, Carl (Edited), Forum of Federation & Dalgrave Macmillan, 2020.
- Fiscal Federalism 2022, Making Decentralization Work, OECD & Korea Institute of Public Finance (Kipf), 2022.
- नेपालमा वित्तीय संघीयता, अवधारणा र अभ्यास, नेपाल सरकार, संघीय मामिलातथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, २०७८, (संकलन तथा सम्पादन डा. गोपीकृष्ण खनाल)।
- लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ कानुन किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल, काठमाडौं।
- सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापन ऐन २०७९, नेपाल राजपत्र २०७९, काठमाडौं।


"भ्रष्टाचार विरुद्ध सबै, सँगै र सधैँ"

# मतलबपुर

राजन अधिकारी[1]

## पृष्ठभूमि

निवृत्त जीवन बिताइरहेका हरिबहादुर गाउँघरमा कथा सुनाउन प्रचलित छन्। जीवनको उत्तरार्द्धमा भएकाले फुर्सदम उनी घर नजिकको चौतारीमा जाने, वरपीपलको छहारी मुनिआराम गर्ने, चौतारीमा भेला भएका मानिससँग भलाकुसारी गर्ने र आफ्ना अनुभव तथा अध्ययनका आधारमा जानेबुझेका कुरा कथाका माध्यमबाट रोचक ढङ्गले गाउँलेहरूलाई सुनाउने गर्छन्।

कथावाचक हरिबहादुरको सबै कथाहरूमा एउटै साझा विशेषता गाउँघर, समाज र देशको यथार्थ परिवेशले ओतप्रोत रहनु हो। उनका कथाका मुख्य मात्र नभई कथावाचक स्वयंम्समेतमा समृद्ध समाज निर्माण गर्ने हुटहुटी देखिन्छ। हरिबहादुरको कथा वाचनशैली बेजोडको छ। यही कारण उनका कथा सुन्न जुनसुकै उमेर समूहका मानिसहरू उत्सुक हुन्छन् र सधैंजसो कोही न कोही उनका वरिपरि झुम्मिएकै देखिन्छन्। आज पनि उनको कथा सुन्न सबै उमेरसमूहका मानिसहरू चौतारीमा भेला भएका छन्।

**दृश्य**:-१ (मतलबपुर गाउँको कथासँग सम्बन्धित, मध्याह्नपछिको समय, गाउँको चौतारी, कथावाचक हरिबहादुर (हातमा टेक्ने लौरोसहित) र उनको अघिल्तिर बसेका श्रोतागण)

(हरिबहादुरले गाउँको चौतारीमा भेला भएका श्रोतागणलाई कथा भन्ने सन्दर्भमा मतलबपुर गाउँको कथा सुनाउन तम्सिन्छन्।)

हरिबहादुर : (चौतारीको फलेकबाट लोरौको सहाराले उठ्दै एकछिन अडिएर भावुक मुद्रामा कथा भन्न सुरु गर्छन्।)

> आजको कथा मैले भन्ने गरेका अन्य कथाहरूजस्तै मेल खाने प्रकृतिको भए पनि यो अरूभन्दा अलि विशेष महत्त्वको किन छ भने यसले हाम्रो परिवेशको जीवन र जगत्को यथार्थलाई चित्रण गर्दछ। त्यसैले म यो कथालाई केवल कथा मात्र नभनेर हाम्रो कथा भन्न रुचाउँछु।

---

१ प्रहरी वरिष्ठ उपरीक्षक, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, टङ्गाल।

किंवदन्तीजस्तो लाग्ने यो हाम्रो कथा तपाईं हामीले नसुनेको, नदेखेको कुनै बिरानो मुलुकको कथा नभएर हाम्रै समीपमा रहेको ऊ परका ती दुई गाउँहरूको हो (आफूले टेकेको लौरोले टाढाका गाउँतर्फ देखाउँदै एकछिन अडिएर) त्यो पर डाँडापारि, सुन्दा अनौठो र अलिअलि हाँसो लाग्ने, केमतलब र मतलबपुर गाउँहरू थिए। अहिले पनि मतलबपुर गाउँ त्यही नामले प्रसिद्ध छ भने केमतलब गाउँको नामचैं फेरेका छन् भन्ने सुनेको छु मैले। यद्यपि केमतलब गाउँ नै आजसम्म जनजिब्रोमा भुन्डिएको छ।

ती नामहरू किन यस्तो रहन गयो भन्ने रहस्य नै यस हाम्रो कथा भनौं या यो कथाको सारतत्त्व हो। कथा हाम्रो परिवेशकै छ।

जसो उनी कथा भन्न सुरु गर्छन् के मतलब गाउँको दृश्य प्रदर्शित हुन्छ।

**दृश्य–२** (विद्यालयको विषयसँग सम्बन्धित, बिहानीपख, चोकको चियापसल, गाउँले मानिस चिया पिउँदै गफ गर्दै)

हर्के : (गाउँको चियापसलमा केही मानिसहरू बसेर चिया पिउँदै बसेको देखेपछि बाहिरबाट चियापसल प्रवेश गर्दै हर्के) ल साथीहरू त यता पो हुनुहुँदोरहेछ। संजोगले सबैसँग एकैचोटि भेट भयो क्या काइदा ! अनि एउटा कुरा नि, आज हाम्रो गाउँको सरस्वती माध्यामिक विद्यालयको व्यवस्थापन समिति र अभिभावकहरूको संयुक्त बैठक बस्दै छ। तिमीहरूलाई थाहा छ, छैन कुन्नि ! हामी सबै जाऔं है।

विजय (पसलमा बसेका मानिसहरूमध्येको एक) : आज त हामी वनभोज जाने हो। बरु तिमी पनि हामीसँग जाने हो भने हिँड।

हर्के : विद्यार्थीको भविष्यसँग जोडिएको आजको विषय अलि संवेदनशील नै छ। तिम्रा हाम्रा सबैका कोही न कोही भाइबहिनी, छोराछोरी त्यो विद्यालयमा पढ्छन्। एकछिन भए पनि आफ्नो कुरा राखेर वनभोज गए भैगयो नि ?

विश्व (पसलमा बसेका मानिसहरूमध्येको एक) : हामी त नजाने ! काम कुरो एकातिर कुम्लो बोकी ठिमीतिर भनेभैं कलेज पढ्ने हामीलाई विद्यालयको विषय के मतलब ! (अलि ठूलो स्वरमा व्यङ्ग्यात्मक शैलीको हाउभाउसहित)

हर्के: तिमी भन्छ्यौ नि ! शिक्षकहरू स्कुलमा पढाउन छाडेर व्यक्तिगत काममा मात्र हिँड्न थालेका छन्, अझ् पढाइभन्दा कोहीकोही त नेतागिरीतिर पो लागेका छन्। जसले गर्दा विद्यार्थी भाइबहिनीहरूको पढाइ बिचल्ली छ, विद्यालयमा शिक्षकहरूले पढाउन छोडेपछि किताबको विषय बुझाइदिने कोही नभएर होला विद्यार्थीहरू पनि लत्तो छाडेर बरालिन थालेका छन्, विकृतितिर उन्मुख हुँदै छन्।

पसलमा बसेका मानिसहरूको समूह : (विश्वको स्वरमा होमा हो मिलाउँदै सामूहिक रूपमा व्यङ्ग्यात्मक शैली र हाउभाउसहित) : कलेज पढ्ने हामीलाई विद्यालयको कुरा के मतलब !

विश्वः (नारा लगाएको शैलीमा) केssssssssss!

पसलमा बसेका मानिसहरूको समूह : मतलब !

विश्व : (नारा लगाएको शैलीमा) केssssssssss!

पसलमा बसेका मानिसहरूको समूह : मतलब !

हर्के : के मतलब रे ? यो तिमी हामी सबैको मतलबको विषय हो। अहिले के मतलब भनेर पन्छिन खोज्दा, बेवास्ता गर्दा र गिज्याउन खोज्दा भाइबहिनीहरू बरालिएर हिँडे, बदमास भए, दुर्व्यसनमा लागे भने भोग्ने छौं, अनि यसको मतलब बुझ्नेछौ।

**दृश्य-३** (स्थानीय तहअन्तर्गत गाउँको योजनासँग सम्बन्धित, एउटै परिवारका सदस्यहरू खेतमा काम गर्दै गरेको अवस्था)

माहिला : (खेतमा काम गर्दै गरेका गाउँलेहरू भएतिर जाँदै) सबैलाई नमस्कार है।

खेतमा काम गर्ने मानिसहरूको समूह : नमस्कार माहिला, किन हतारिँदै आयौ त खेतैमा ?

माहिला : सबै व्यस्त हुनहुन्छ, तैपनि अलि जरुरी विषय भएकाले काम गरेकै ठाउँमा सबैलाई सुनाऊँ भनी खेतमै आएको। कुराचाहिँ के हो भने हाम्रो गाउँबाट स्वास्थ्य चौकी जोड्ने बाटो स्थानीय तहको बजेटमा ठेक्का लागी निर्माणको कार्य सुरु भएको छ। तर ठेकेदार, कर्मचारी कोको मिलेर पैसा भ्रवाम पार्न बाटो सम्झौताभन्दा कम गुणस्तरको बनाउँदै छन् अरे। युगौंपछि बल्लतल्ल बजेट परेको छ त्यस बाटामा, फेरिफेरि बजेट आउँदैन त्यसका लागि। हामी सबैले बाटो बनाएको हेर्नु पऱ्यो, ठेकदार भेट्नुपऱ्यो, प्राविधिकहरूलाई अनुगमनका लागि बोलाउनुपऱ्यो।

भोला (खेतमा काम गर्ने मानिसहरूमध्ये एक) : हामीलाई हाम्रै कामको चटारो छ। सार्वजनिक काममा जान फुर्सद कहाँ हुनु र। हामीलाई गुणस्तर थाहा हुने कुरा पनि भएन। फेरि कसले खायो भनी सोधपुछ गरेर कसैसँग ननिको हुन हामीलाई के मतलब !

माहिला : सुन भोला भाइ ! (सम्बोधन गर्दै) यो बाटो हामीले प्रयोग गर्ने हो। कसैको निजी नभए पनि हामी सबैको हो। सबैको हुनु भनेको हाम्रो पनि हो। बाटो बनाउने ठेकदार, कर्मचारीले यो बाटो कहिल्यै प्रयोग गर्नु पर्दैन, त्यसो हुँदा उनीहरूलाई यो बाटोको गुणस्तरबारे कुनै चिन्ता हुँदैन। 'सुतेको कुकुरलाई सुत्न दिनुपर्छ' भन्ने उखानझैं बाटो प्रयोगकर्ता हामीले चासो नराखे ठेकेदार, कर्मचारीहरूले लापरबाही, बदमासी र भ्रष्टाचार गर्न पनि सक्छन्।

मनबहादुर (खेतमा काम गर्ने मानिसहरूमध्ये एक) : भ्रष्टाचार गरे अख्तियार छैन र ! त्यसको के काम ? तिमी पढेलेखेका छौं, गएर सोधखोज गरे भैहाल्यो नि ! हामी खेती किसानी गर्नेलाई के मतलब !

माहिला : एकले थुकी सुकी सयले थुकी नदी भन्छन्, काका ! (सम्बोधन गर्दै) म एक्लै गए कसले पो कुरा सुन्ला र ! अनि अख्तियारलाई पनि त भ्रष्टाचारीलाई कारबाही गर्न हाम्रो साथ-सहयोग

चाहिन्छ। देख्ने बुझ्ने साक्षी प्रमाण चाहियो। अदालतले पनि साक्षी प्रमाणकै आधारमा फैसला गर्ने हो। साक्षी प्रमाणको अभावमा कतिपय साँच्चैका भ्रष्टाचारीले पनि मुद्दा जितेका हामीले सुनेकै, देखेकै छौं क्यारे। भ्रष्टाचारको मुद्दाको अनुसन्धान त निकै जटिल पो छ त काका ! त्यसैले भ्रष्टाचार हुन दिनुभन्दा हुन नदिनका लागि सबै लागौं भनेको।

मनमाया (खेतमा काम गर्ने मानिसहरूमध्ये एक) : (भुइँतिर हेरेर काम गर्दै अलिक रिसाएको स्वरमा फतफताउँदै) हाम्रो बाउबाजे बाटोबिना पनि बसेकै थिए यस गाउँमा, ती झन् हाँसीखुसी बाँचेकै थिएजस्तो लाग्छ। बाटो नभए पनि हुन्छ हामीलाई त। बाटो साटो भनेर व्यर्थै अलमल्याउने नगर। जरुरी नै भए अरूहरूलाई नै लिएर गए भैगयो नि, हामीलाई के मतलब !

माहिला : (मनोवाद गर्दै) (सार्वजनिक सेवा–सुविधा त सबैका लागि हो, त्यसैले सबैको सरोकार हुनुपर्छ भन्ने कहिले बुझ्ने होला हामी नेपालीले !, बूढापाकाहरूले 'नेपालीको बुद्धि पछि आउँछ।' भनेको त्यसै होइन कि क्या हो ! तर म हरेस खानेवाला छैन।)

माहिला : (काकीलाई फेरि सम्झाउँदै) हाम्रो गाउँको बाटो हो, त्यसैले हामी सबैलाई मतलब त हुनैपर्छ नि, काकी ! (सम्बेधन गर्दै) के मतलब भनी बेवास्ता गर्दा बाटो बजेटअनुसारको गुणस्तरीय नबनाउन सक्छन्। बाटो राम्रो नहुँदा दैनिक आवत–जावतमा कठिनाइ त भैहाल्छ खासगरी आपत्कालीन अवस्थामा एम्बुलेन्स, दमकल आउन नसक्दा बल्ल यसको मतलब बुझ्नुहुनेछ।

**दृश्य–४** (आम निर्वाचनसँग सम्बन्धित)

जीवन : (साथी मनोज बाइकमा जाँदै गर्दा जीवनले देखेर रोकेपछि दुवैबीच वार्तालाप) के छ तिम्रो खबर, कहाँ जाँदै छौ ?

मनोज : चुनाव प्रचार भनेर साथीहरूले बोलाएका छन् अनि।

जीवन : अँ साँच्चै ! स्थानीय तहको निर्वाचन आउन पनि केही दिन मात्र बाँकी छ है। यसपालिचाहिँ सदाचारी उम्मेदवारलाई सबै मिलेर जिताउनुपर्छ प्रचारप्रसारमा गएर, घरदैलो गरेर, मतदान गरेर। हेर न, त्यो भ्रष्टाचारी फेरि पनि उठेको छ लाजै नमानी ! (निराश हुँदै) त्यसले यसपटक पनि जित्यो भने त फेरि हाम्रो थप ५ वर्ष खेर जान्छ। तिमीले बुझ्यौ ? सदाचारी हाम्रा लागि उठेका छन् भने त्यो भ्रष्टाचारी आफ्ना लागि उठेको छ, कति फरक छ दुवैको नियतमा। वास्तवमा, यसपालिको निर्वाचन सदाचारी र भ्रष्टाचारीबीचको निर्वाचन हो हाम्रा लागि।

मनोज : सदाचारी भनेर के गर्ने? (प्रश्न गर्दै) प्रचार प्रसारमा जाँदा बाइकमा १ थोपा तेल त हाल्दैन, खाजा र पकेट खर्च त परै जावोस् अनि त्यसको पछि को लाग्ने? बरु तिमीले भ्रष्टाचारी भनेको उम्मेदवारले बाइकमा तेल हाल्ने, पकेट खर्च सबै दिने गर्छ।

जीवन : कुरा त्यस्तो होइन मनोज ! सदाचारीले निर्वाचनमा खर्च नगर्दा निर्वाचित भैसकेपछि सार्वजनिक सम्पत्तिको दुरुपयोग पनि गर्दैन। त्यसैले दुई–चार हजार खर्चमा हामी कसैले आफ्नो विवेकलाई बन्धक बनाउनु हुँदैन। निर्वाचन त झन् आफ्नो विवेक प्रयोग गर्ने सबैभन्दा उत्तम अवसर हो।

मनोज : कति साथीले त्यो तिमीले भ्रष्टाचारी भनेको उम्मेदवारबाट नयाँ बाइक नै पाइसके। तिमीचाहिँ आफ्नै खर्चमा निर्वाचनमा उम्मेदवारलाई सघाउने पुङमाङे कुरा गर्छौ यार ! अरूले सुन्यो भने पनि कति मूर्ख भन्छन् है तिमीलाई ।

जीवन : हेर मनोज ! भ्रष्टाचारीले भिकारी दरिद्रलाई जस्तो २/४ हजार दिन्छ तिमी हामीलाई। त्यसको लोभमा परेर हामी भोट बेच्छौं, अनि हामी सबैलाई पाँच वर्ष लुट्नु लुट्छ। हामी भोट बेच्ने भिखारी अनि ऊचाहिँ लुटेरा ! अनि कोचाहिँ मूर्ख भन त ! सदाचारीलाई भोट, भ्रष्टाचारीलाई चोट लागू गर्ने यही Golden Chance हो, बुझ्न ढिला नगर है ।

मनोज : यताउति गऱ्यो, तिमी फेरि नगदको जमानामा उधारोतिरै कुरा मोड्छौ, But this time is… time of cash. त्यसले मौकामा हीरा फोड्नुपर्छ साथी ! अरू कुरा त सब वाहियात हो। अनि तिमी कुन सपनामा छौ भन त ! यो गाउँमा को बस्छ भविष्यमा? मक्कक्कक ? आफ्नो भविष्य त युरोप अमेरिका (सपनामा डुबुल्की मार्दै हल्का मुस्कुराएर प्लेन उडेको हातले संकेत गर्दै) तिमी स्वार्थी रहेछ भन्छौ भने भन मलाई तर मेरो आफ्नो मात्र मतलब छ मलाई, भगवान् कसम ! (रुद्रघण्टीमा दाहिने हातले छुँदै) गाउँमा बस्ने अरूको भविष्यसँग मलाई के मतलब !

जीवन : आफू जन्मे–हुर्केको ठाउँको हामीलाई किन मतलब हुँदैन? आफ्नो गाउँको विकास र समृद्धिको विषयमा मतलब नराख्ने अनि भगौडाजस्तो भएर विदेश पलायन हुने ! संसारको जुनसुकै ठाउँमा बसे पनि आफू जन्मेको ठाउँ जहिले पनि खास हुन्छ, मतलबको विषय हुन्छ। जब जन्मथलोको यादले सताउँछ अनि बल्ल तिमीले थाहा पाउँछौ यसको मतलब।

(यत्तिकैमा वार्तालाप सकिन्छ, मनोज बाइकमा हुइँकिँदै नेपथ्यमा हराउँछ।)

जीवन : (आफैँ फतफताउँछ।) सतीले सरापेको देश भन्थे हो कि क्या हो ! मनोजजस्तो पढेलेखेको मान्छेको त यस्तो उल्टो बुद्धिको कुरा गरेर गयो अब अरूले के गर्लान् र खै।)

**दृश्य–५** (राष्ट्रसेवक कर्मचारीले आचरणविपरीत काम गरी गैरकानुनी आर्जन गरेको विषयसँग सम्बन्धित)

अन्तरे : (आफ्नो नातेदार अगुवाको घरमा गएको अवस्थामा नाताअनुसारको सम्बोधन गर्दै) ठूलाबा ढोग गरें।

ठूलाबा : भाग्यमानी भएस्, अनि के कामले आइस् त अन्तरे ?

अन्तरे : हाम्रो कान्छा भाइको छोरा विनोद राष्ट्रसेवक भयो भनेर खुसी लागेको त थियो तर उसले जागिर खाएको १–२ वर्षमै गाउँघरमा सबैले उसलाई भ्रष्टाचारी भन्न थाले। हुन पनि यति छिट्टै यत्रो ठूलो घर कसरी बनायो ? आफ्नै गाडी चढेर हिंड्ने पैसा कहाँबाट ल्यायो ? गाउँलेहरू सबैले भ्रष्टाचारीको सन्तान भन्न थालिसके हामीलाई पनि, कुलकै बेइज्जत गरी सक्यो त्यसले। आज पनि पसलमा बसेका बेखमानले व्यङ्ग्यात्मक शैलीमा उसकै कुरा सोध्दै थिए मलाई। मैले त लाजले रातोपिरो भै जवाफ नै फर्काउन सकिनँ। त्यसैले औडाहा भएर हान्निँदै तपाईंलाई भन्न आको। आरोप सत्य हो कि होइन पत्ता लगाउनुपऱ्यो। हो भने चुपचाप बस्ने होइन, त्यसलाई बेलैमा ठीक लगाउनुपऱ्यो।

ठूलाबा : आकककककककककककककक अन्तरे, बेलाबेलामा मलाई त उपहार ल्याई दिएकै छ। चाहिएको बेलामा गर्जो पनि टारेकै छ। गाउँकै सबैभन्दा ठूलो घर उसैको नै छ क्यारे। कसको खानदानको हो भन्दा हाम्रो पनि नाम जोडिन्छ त्यसमा। यस्तो सानको कुरामा व्यर्थैमा टाउको दुखाउनु के मतलब !

अन्तरे : केको शान नि ! यस्ता कुरामा ठूलाबा ? हामी दुःखजिलो गरेर दिनचर्या बिताउनेलाई त भ्रष्टाचारीको सन्तान भन्छन्। त्यो भनेको शान हो कि अपमान हो ? गमक्क पर्ने विषय होइन हो। भ्रष्टाचारको सम्पत्तिले घर ठूलो बनाउनु भनेको त आफ्नै लागि बनाएको ठूलो झ्यालखानाजस्तै हो। यसरी तासको महल बनाउनुभन्दा बाँसको झुपडीमा बस्नु इज्जत हुन्छ। पापको धनसम्पत्तिभन्दा इज्जत कता हो कता ठूलो हुन्छ। पापको धनले शाखा सन्तानसम्म पिरोल्छ। हाम्रा कुलको अगुवा तपाई नै हो, तपाईंकै पहलमा यसलाई बेलैमा सच्याउनैपर्छ। नत्र कुलको इज्जत जान्छ, सत्यनास हुन्छ।

ठूलाबा : इज्जत रे ? कुन इज्जतको कुरा गर्छ यो अन्तरे ? इज्जत भनेको नै धन सम्पत्ति हो अहिलेको जमानामा। यो भौतिक दुनियाँमा धन सम्पत्तिभन्दा ठूलो केही पनि छैन। तेरा खोक्रो नैतिक कुराको कुनै अर्थ छैन यो युगमा। त्यसैले अर्थबिनाको कुरामा मलाई के मतलब !

अन्तरे : ठूलाबा, यो हाम्रो कुलसँग जोडिएको विषय हो, त्यसैले हामी सबैलाई मतलब छ र हुनु पनि पर्छ। यसैगरी केटाकेटीले ललिपप पाउँदा रमाएझैं रमाएर बसे एउटाले बिरायो, शाखा पिरायो हुन्छ। हाम्रा अग्रजले ढिँडो पिठो खाएर स्वाभिमानपूर्वक आर्जेको मानसम्मान ऊ एउटाको कारणले धूलीसात हुन्छ। अनि यसको मतलब बुझ्नुहुन्छ।

**दृश्य ६** (केमतलब भन्ने गाउँ तर बदलिएको परिवेश) केमतलब गाउँको निर्वाचनमा भ्रष्टाचारीले फेरि जित्छ। ऊ विजय भएको केही समयपश्चात् नै गाउँको विद्यालय भत्किँदा मर्मतसम्भार नगरेको, कक्षाकोठामा ताला लागेको, ठेकेदार र कर्मचारीले पैसा कुम्ल्याएर स्वास्थ्य चौकी बन्दाबन्दै निर्माण अधुरो छोडी भागेको, सेवाग्राहीसँग कर्मचारीले घूस मागेको लगायत बेथिति, पराकाष्ठाको दृश्यहरू देखिन्छन् त्यो केमतलब गाउँमा। बेथिति र विकृतिको उपजको रूपमा हत्या, हिंसा पनि बढिरहेको हुन्छ त्यस गाउँमा। बचेखुचेका युवाहरू गाउँको बेथितिबाट आजित भएर रोजगारीको खोजीमा मुग्लान झरिरहेको लर्को देखिन्छ। केमतलब गाउँ भ्रष्टाचारको दलदलमा फस्न जाँदा मरुभूमिझैं उजाड देखिन्छ।

भ्रष्टाचारीले चुनाव जितैसँग बदलाको भाव राखी उनीहरूले आफ्ना प्रतिस्पर्धी सदाचारी उम्मेदवार, राम, माहिला, जीवन, अन्तरेलगायतलाई मतलबीको समूहको बिल्ला भिराउँदै दिनुसम्म दुःख दिन थाल्छन्। केमतलब, केमतलब भनी सामाजिक काम, विकास निर्माण एवं सुशासनका विषयहरूमा छरछिमेकले गरेको बेवास्ता र भ्रष्टाचारी नेताको ज्यादती बढ्दै गएपछि खप्न नसकेर राम, जन्तरे, माहिला, जीवन, सदाचारी नेता र उसका परिवार सबै जना एक साँझ चौतारीमा आकस्मिक रूपमा भेला हुन्छन्। आ-आफूले भोगेका पीडा, कठिनाइ संवेदनशील भएर सघन रूपमा छलफल गर्छन्। यसरी हेपिएर पेलिएर बस्नुभन्दा सन्ततिको भविष्यका लागि पनि बसाइ सर्ने र सबै मिलेर दिनरात नभनी खटेर समृद्ध मतलबपुर गाउँ निर्माण गर्ने संकल्प गर्छन्। सोही योजनामुताबिक अरू गाउँलेलाई सुइँकोसमेत नहुने गरी एक

मध्यरातको समयमा जन्मेको थातथलो (उनीहरूको दिएको नाम केमतलब गाउँ) छाड्छन्, छातीभरि पीडा बोक्दै भक्कानिँदै, रुँदै ।

०००० 

(जुन बेला केमतलबपुरमा माथिका घटना घटिरहेका थिए, त्यही बेला अर्को गाउँ मतलबपुरमा फरक घटना घटिरहेका थिए)

**पहिलो दृश्य** : (सजिसजाउ समृद्ध मतलबपुर गाउँको प्रवेशद्वार) प्रवेशद्वारको शिरमा समृद्ध मतलबपुर गाउँमा हार्दिक स्वागत गर्दछौं लेखिएको हुन्छ ।

गेटको दायाँबायाँ पिलरमा 'सदाचारीलाई फूलमालाले अभिषेक, भ्रष्टाचारीलाई प्रवेश निषेध' लेखिएको हुन्छ ।

(गाउँमा जतातत‌ै अनुशासन, सहभागिता, सहकार्य, जवाफदेहिता र सुशासनको झल्को देखिन्छ ।)

**दोस्रो दृश्य** : मतलबपुर श्रमदान बैंक (यो बैंकले एकातर्फ श्रमदान याचना गर्ने व्यक्ति वा संस्थाको विवरण, श्रमदान चाहिने स्थान, कामको विवरण र आवश्यक जनशक्तिको विवरण राखेको हुन्छ भने अर्कोतर्फ श्रमदान गर्न इच्छुक व्यक्ति वा संस्था तथा तिनीहरूको योग्यता, दक्षता एवं श्रमदानका सर्तहरूसहितको विवरण राख्ने अड्डा हुन्छ र यो बैंकले श्रमदानको याचना गर्ने र श्रमदान गर्न इच्छुक व्यक्ति तथा संस्थाहरूलाई एकआपसमा आवश्यक समन्वय गराइदिन्छ ।) परिसर श्रमदाता र श्रमदानबाट निर्मित पूर्वाधारहरूका तस्बिरहरूबाट सजिएका हुन्छन् । विभिन्न कथन तथा अनुरोधहरू लेखिएका भित्तेलेखनले परिसरका भित्ताहरू रंगिएका हुन्छन् जसमध्ये श्रमदान महादान, यसले गर्छ समाजको उत्थान लेखिएको भित्तेलेखन एउटा भित्तामा र तपाईंसँग भएको श्रमशक्तिलाई खेर नफालौं, श्रमदान गरी विकास र सुशासनमा योगदान पुऱ्याऔं, देशलाई समृद्ध र वैभवशाली बनाऔं । भन्ने अनुरोध लेखिएको भित्तेलेखनको भित्ता विशेष लाग्दछ ।

**तेस्रो दृश्य** : (विकास निर्माणको काम भइरहेको परिवेश) विकास निर्माणका काममा आम नागरिकले चासो राखेको देखिन्छ । तीमध्ये केहीले भ्रष्टाचार छैन हामीलाई स्वीकार, सुशासन हो हाम्रो सरोकार र भ्रष्टाचारविरुद्धको सहकार्य, शून्य सहनशीलता अनिवार्य भन्ने नारा लेखिएका टिसर्ट, क्याप आदि लगाएका हुन्छन् ।

**चौथो दृश्य** : सदाचारी उम्मेदवारले निर्वाचनमा विजय हासिल गरेपछि विजय जुलुस निकालिएको हुन्छ । जुलुसमा सहभागी नागरिकले निर्वाचनमा हाम्रो भोट, सुनिश्चित भविष्यको अठोट, सदाचारीको जित, सुशासन सुनिश्चित र भ्रष्यचारीलाई नाईं भनौं, सदाचारीको बढाईं गरौं नारा लगाइराखेका हुन्छन् । जुलुस भने निकै सभ्य र मर्यादित हुन्छ ।

**पाँचौं दृश्य** : (सरकारी कर्मचारीको घरको बैठककोठा परिवेश) १०+२ पढ्ने छोरी आभाले (अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबाट विद्यार्थीलाई वितरित अग्रभागमा 'Say no to corruption'. लेखिएको T-shirt लगाएकी हुन्छिन्) सरकारी जागिरे आफ्नै बुबाले सेवाग्राहीबाट सरकारी कामको विषयमा रकम

लेनदेन गरेको देख्छिन्। (उनको मानसपटलमा आफूसँगैको एक जना साथीको बुबाले भ्रष्टाचार गरेको खबर बाहिर आएपछि उसले कलेजमा भोग्नुपरेको अपमान, गाउँघर र आफन्तबाट गरेको हेलाहोचो आदि चलचित्रझैँ दौड्न पुग्छ) त्यसपश्चात् निजले मोबाइल फोनमार्फत अख्तियारलाई खबर गरिदिन्छिन्। खबर प्राप्त हुनासाथ अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबाट प्रहरीसहितको अनुसन्धान टोली घटनास्थलमा पुगी रकम राखेको ब्यागसहित संकित दुवै जना व्यक्तिलाई पक्राउ गरी नियन्त्रणमा लिई अनुसन्धान अघि बढाउँछ।

आभा : (बाबा र अर्को व्यक्तिलाई अख्तियार टोलीले हतकडी लगाएर लैजाँदै गर्दाको परिवेश) भ्रष्टाचार आफ्नोले गरोस् या अरूले, स्वीकार गरिन्न कहिल्यै छोरीले बाबासँग प्रहरीलाई खबर गरेकामा Sorry feel भाको छ तर सुधार त आफैँबाट गर्ने हो भन्छिन्।

**अन्तिम दृश्य** : (कथावाचनको पहिलो दृश्यमा पुनरागमन भएको अवस्था) कथावाचक हरिबहादुर र श्रोतागण, गाउँको चौतारी)

हरिबहादुर (कथावाचक) : आज तपाईंहरूले केमतलब गाउँ र मतलबपुर गाउँको अवस्था, केमतलब गाउँ किन भ्रष्टाचारको दलदलमा फसेर बन्जर अवस्थामा रह्यो र मतलबपुर गाउँ सुन्दर र समृद्ध भयो र त्यो कसरी र के कारणले हुन गयो? भन्ने छर्लङ्ग बुझ्नुभयोजस्तो लाग्छ मलाई। यति भन्दै कथा त मैले टुङ्ग्याएँ तर यस कथाको सन्देशका बारेमा मेरा केही भनाइहरू तपाईंहरूसँग राख्ने यत्न गर्छु, यदि तपाईंहरूको सहमति छ भने (सहमति माग्दै)।

श्रोतागण : सबैले सहमति दिँदै शिर हल्लाउँछन्।

हरिबहादुर : भ्रष्टाचार दुनियाँकै सबैभन्दा जटिल सामाजिक रोग हो। यो आफैँमा एउटा जटिल रोग त हुँदै हो, यसले मानिसहरूलाई लोभी–पापी बनाई पैसाको पछि लाग्ने एक किसिमको मानसिक रोगी बनाउँछ जसले गर्दा पैसालाई सबथोक मान्ने र सदाचारीको अवमूल्यन हुने उदेकलाग्दो विकृत भाष्य समाजमा स्थापित हुन जान्छ।

यति मात्र कहाँ हो र ! पैसालाई धेरै महत्त्व दिने प्रवृत्तिले भ्रष्टाचारसँगै चोरी, ठगी, लुटपाट, हत्या, आत्महत्या, सम्बन्धविच्छेदजस्ता अपराध एवं हिंसाका घटनाहरू पनि समाजमा वृद्धि हुन्छन्। अर्कोतर्फ मेहनत, परिश्रम गर्ने कर्तव्यपरायण राष्ट्रसेवक ओझेलमा पर्न थाल्छन्, तिनीहरूलाई बदमासहरूले निरुत्साहित पार्छन, दुःख–कष्ट दिन थाल्छन् जसले गर्दा कति पलायन त कति गलत बाटोमा लाग्न बाध्य हुन्छन्। परिणामतः मेहनत गर्ने, परिश्रम गर्ने र अनुशासनमा रहने सभ्य मानिसहरूको असल संस्कारमा ह्रास आउँछ, अकर्मण्यता र बेइमानीजस्ता विकृति झाँगिएर जान्छन्। अन्ततोगत्वा समाजका मूल्य, मान्यता, कला, संस्कृति, सम्पदा र पहिचान मासिएर सिङ्गो राष्ट्र नै संकटमा पर्न जान्छ।

(श्रोतागणतर्फ इंगित गर्दै) सुन्दा नमीठो लाग्न सक्छ तपाईंहरूलाई, तर यथार्थ के हो भने कर्मचारी एक्लैले भ्रष्टाचार गर्न सम्भव हुँदैन, यसमा हामी नागरिकहरू पनि कहीँ न कहीँ, कुनै न कुनै रूपमा मतियार हुन्छौं। भ्रष्टाचार राष्ट्रको कंलक हो। त्यसैले यसलाई रोक्नु प्रत्येक नागरिकको कर्तव्य हो

भन्ने जान्दाजान्दै हामी नागरिक किन किंकर्तव्यविमूढ छौं, यो आफैंमा यक्ष प्रश्न भएर हामीसामु तेर्सिएको छ।

वास्तवमा भ्रष्टाचार कानुनी रूपमा दण्डनीय अपराध मात्र नभएर यो नैतिक रूपमा समेत पाप र तुच्छ कर्म हो भने यसलाई रोक्ने कार्य पुण्य र महान् कार्य हो। तसर्थ, भ्रष्टाचारको रोकथाम तथा नियन्त्रण यस युगको सबैभन्दा ठूलो माग हो। यस महान् कार्यमा जुट्न म सबैलाई हार्दिक अनुरोध गर्दै मेरो भनाइ यही बिट मार्न चाहन्छु।

सुन्नेलाई सुनको माला, भन्नेलाई फूलको माला, यो कथाको सन्देश अवलम्बन गरेमा सुशासन आइजाला, अस्तु ! (सबैलाई नमस्कार गर्दै हरिबहादुर ओझेलमा पर्छन्।)

तालीको गडगडाहटसँगै श्रोतागण सबैको कथाप्रति ऐक्यबद्धता भाव झल्कन्छ। यसैबीच श्रोतागणमध्येकै राधा जुरुक्क उठेर अगाडि बढ्दै श्रोतागणका तर्फबाट हरिबहादुरलाई धन्यवाद दिन्छिन् र नारा लगाउन थाल्छिन्– भ्रष्टाचारको उन्मूलन, समृद्धिको अवतरण, भ्रष्टाचार देशकै ठूलो कलंक, सबै मिली गरौं यसको अन्त, उनको आवाज पछ्याउँदै अरू श्रोतागणले नारा दोहोऱ्याउँदै गाउँतिर अघि बढ्छन्, केही समयमै हरिबहादुर र श्रोतागण नेपथ्यमा हराउँछन्। नेपथ्यमा सुशासनसँग सम्बन्धित धुन बज्न थाल्छ।

–समाप्त–

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

# भ्रष्टाचार निवारण र सम्पत्ति शुद्धीकरण नियन्त्रण

राजेश बन्जारा[1]

## १. विषय प्रवेश

भ्रष्टाचार गरी आर्जन गरेको सम्पत्तिलाई विभिन्न तरिकाबाट शुद्धीकरण गरी प्रयोगमा ल्याउने कार्य गरिन्छ। त्यसैले सम्पत्ति शुद्धीकरण गर्न कठिनाइ हुने राज्यमा भ्रष्टाचार निरुत्साहित हुने अपेक्षा गरिन्छ। अतः भ्रष्टाचार निवारणका लागि सम्पत्ति शुद्धीकरण नियन्त्रणका कार्य पनि सँगसँगै अगाडि बढाउन जरुरी हुन्छ। त्यसका लागि सम्बन्धित नियमनकारी निकायहरू र अनुसन्धानकारी निकायहरूबीच कार्य विशिष्टीकरण, समन्वय र सहकार्य जरुरी देखिन्छ।

## २. भ्रष्टाचारको परिचय

शाब्दिक रूपमा भ्रष्ट+आचार भ्रष्टाचार हुने भएकाले यी शब्दका अर्थ हेर्दा 'भ्रष्ट' को अर्थ आचरण र अनुशासनबाट तल झरेको, दुश्चरित्र, अपवित्र, दूषित, बिग्रेको, विनाश भएको र 'आचार' को अर्थ व्यवहार, चालचलन भन्ने बुझिन्छ।

अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संस्था Transparency International ले भ्रष्टाचारको परिभाषा गर्दा 'The abuse of entrusted power for private gain' भनेको छ भने विश्व बैंकले 'The abuse of public office for private gains' भनी परिभाषित गरेको छ। त्यसैगरी भ्रष्टाचारविरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धि UNCAC मा भ्रष्टाचारको परिभाषा नगरी यसका विभिन्न स्वरूपका बारेमा चर्चा गरिएको छ। नेपाल कानुन हेर्दा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ दफा २ (ज) मा 'भ्रष्टाचार' भन्नाले भ्रष्टाचार निवारणसम्बन्धी प्रचलित कानुनबमोजिम सजाय हुने कसुर सम्झनुपर्छ भनिएको छ। त्यस्तै भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा २ (क) मा 'भ्रष्टाचार' भन्नाले परिच्छेद–२ अन्तर्गत सजाय हुने कसुर सम्झनुपर्छ भन्ने उल्लेख भएको छ। सो ऐनको दफा ३ देखि दफा २४ सम्म विभिन्न कार्यहरूलाई भ्रष्टाचारको कसुरमा समेटी सजायको व्यवस्था गरेको देखिन्छ।

---

१ शाखा अधिकृत, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, टङ्गाल।

## ३. सम्पत्तिको परिचय

सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण ऐन, २०६४ को दफा २ (ष) अनुसार 'सम्पत्ति' भन्नाले भौतिक वा अभौतिक, चल वा अचल, मूर्त वा अमूर्त जुनसुकै प्रकारको सम्पत्ति कोष वा कुनै मूल्य भएको वस्तु वा उपकरण सम्झनुपर्छ र सो शब्दले सोउपर हक, हित, दाबी वा अधिकार स्थापित गर्ने कुनै पनि प्रकारको कागजात, निस्सा, प्रमाणपूर्जा वा विद्युतीय वा अन्य उपकरणसमेतलाई जनाउँछ।

## ४. सम्पत्ति शुद्धीकरणको परिचय

व्यक्तिगत, संस्थागत वा संगठित रूपमा गरिने स्रोत नखुलेको, अवैध कारोबार वा गैरकानुनी कार्यबाट आर्जित कुनै पनि गैरकानुनी रकम, धन, सम्पत्ति कालो धन हो। त्यस्तो सम्पत्ति कानुनबमोजिम आएको देखाउन गरिने कुनै पनि कार्य सम्पत्ति शुद्धीकरण (Money Laundering) हो। यस्तो कार्यलाई मुद्रा निर्मलीकरण भन्ने गरिन्छ। यो मूलतः फौजदारी एवं वित्तीय अपराध हो। यसमा प्राप्त धनको वास्तविक उत्पत्ति र स्रोत लुकाउने र विभिन्न वित्तीय माध्यमको प्रयोगबाट नयाँ कानुनी स्रोत सिर्जना गर्ने प्रयत्न हुन्छ।

यो कालो धनलाई सेतो बनाउने कार्य हो। यस्तो कालो धन लागूपदार्थ तथा हात हतियार निर्माण र बेचबिखन, भ्रष्टाचार, कर छली, जबरजस्ती असुली, अवैध व्यापार जस्ता विभिन्न गैरकानुनी तथा आपराधिक कार्य गरेर आर्जन गरिन्छ। सम्पत्ति शुद्धीकरण अन्य राजस्वसम्बन्धी अपराधजस्तै प्रत्यक्ष रूपमा पीडितविहीन अपराधको रूपमा रहेको छ। यसबाट कुनै व्यक्ति वा संस्था मात्र पीडित नभई सबै राज्य वा समग्र समुदाय नै पीडित हुन्छ।

सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण ऐन, २०६४ मा उल्लेख भएअनुसार कर छली वा आतंककारी क्रियाकलाप वा अन्य गैरकानुनी क्रियाकलापबाट आर्जन गरिएको सम्पत्तिको स्रोत लुकाउने वा त्यस्तो सम्पत्ति आर्जन गर्ने व्यक्तिलाई कानुनी कारबाहीबाट बचाउने उद्देश्यले त्यस्तो सम्पत्ति लुकाउन, रूपान्तरण गर्न वा स्थानान्तरण गर्न कसैलाई मद्दत गरेमा सम्पत्ति शुद्धीकरण गरेको मानिनेछ भनी परिभाषित गरेको छ।

सम्पत्ति शुद्धीकरणसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय संस्था वित्तीय कारबाही कार्यदल (फाइनान्सियल एक्सन टास्क फोर्स, एफएटीएफ) ले सम्पत्ति शुद्धीकरणलाई अपराधजस्तो नराम्रो स्रोतबाट प्राप्त आम्दानीलाई छिपाउन गरिने प्रक्रिया भनी परिभाषित गरेको छ।

## ५. भ्रष्टाचार र सम्पत्ति शुद्धीकरणका चरण/विधिहरू

भ्रष्टाचारबाट आर्जित सम्पत्तिलाई वैध बनाउन सम्पत्ति शुद्धीकरणका तल उल्लिखित ३ चरण/विधिहरूको प्रयोग गरिन्छ।

क. सबैभन्दा पहिले भ्रष्टाचारबाट आर्जित सम्पत्ति रकममा रूपान्तरण गरी विभिन्न बैंक, सहकारीहरूमा जम्मा (placement) गरिन्छ। यसमा एकै नभई अनेक माध्यमहरू जस्तै : सोझै निक्षेप गर्ने, धनादेश, money order, दूरभाष, ड्राफ्ट, हुन्डी आदिद्वारा जम्मा गर्ने काम गरिन्छ।

ख. तत्पश्चात सम्पत्तिको तहकीकरण (layering) गरिन्छ। जसमा पहिलेको स्रोतबाट बडो चतुऱ्याइँपूर्वक अलग गर्ने, छुट्याउने, टाढा पुऱ्याउने प्रयास गरिन्छ। यस चरणमा बहुआयामिक कारोबारलाई आत्मसात् गरेको हुन्छ। यसमा सेयर खरिद वा डिबेन्चर सेयर खरिद-बिक्री गर्ने, देशभित्रकै विभिन्न भौगोलिक क्षेत्रस्थित बैंक, वित्तीय संस्थाहरूमा आफ्नो, आफ्नो नातेदार वा विश्वासको व्यक्तिहरूको नाममा रहेका खाताहरूमा रकम जम्मा गर्न पठाइन्छ। पहिलो जे जुन तवर तरिकाबाट जम्मा गरिएको थियो तिनै माध्यमद्वारा अस्तित्वमा नभएका वा नलिएका सेवाहरूमा समेत भुक्तानी दिएको देखाएर रकम छर्ने काम गरिन्छ।

ग. अन्तिम चरणमा रकम एकीकृत गर्ने (Integration) को काम हुन्छ। यसमा छरिएको रकम ठूलो पैमानामा एकीकृत गरी प्रवाह गरिन्छ। अब स्थायी सम्पत्तिमा लगानी गर्ने प्रयास गरिन्छ, ती हुन, संस्थागत क्षेत्रमा लगानी, आवास खरिद, घरजग्गा कारोबार, रियलस्टेट कारोबार, व्यापार व्यवसाय आदि। यसरी पटकपटकको कारोबारको फेरबदल हुँदै अन्ततोगत्वा भ्रष्टाचार गरी कमाएको धनलाई शुद्ध धनमा रूपान्तरण गरिन्छ।

## ६. भ्रष्टाचार र सम्पत्ति शुद्धीकरणबीचको सम्बन्ध

भ्रष्टाचार र सम्पत्ति शुद्धीकरणबीच अन्योन्याश्रित सम्बन्ध हुने कुरालाई अनुसन्धानकारी निकायका प्रतिवेदनहरू, अदालतका फैसलाहरू र सम्बन्धित सरकारी निकायहरूको तथ्यांकहरूले देखाउँछ।

नेपाल सरकारले जुन २०२० मा प्रकाशन गरेको सम्पत्ति शुद्धीकरण र आतंकवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानी निवारणसम्बन्धी राष्ट्रिय जोखिम मूल्यांकन प्रतिवेदनका अनुसार भ्रष्टाचार (घूस/रिसवत) लाई अवैध सम्पत्ति सिर्जना र बृहत्तर प्रतिकूल प्रभाव पार्ने प्रमुख तत्त्वको रूपमा औंल्याइएको छ। उक्त प्रतिवेदनअनुसार नेपालमा सम्पत्ति शुद्धीकरणको उच्च जोखिम भएका क्षेत्रहरूमा भ्रष्टाचार, राजस्व छली, वित्तीय अपराध (बैंकिङ कसुर) र हुन्डी छन्। त्यस्तै, लागूऔषध ओसारपसार, संगठित अपराध, आपराधिक लाभ, आन्तरिक आतंकवाद, ठगी, चोरी, नक्कली मुद्राको कारोबार, कालोबजारी तथा तस्करी, कीर्तेलगायतका अपराधबाट मध्यमस्तरीय जोखिम रहेको देखिन्छ । सम्पत्ति शुद्धीकरणका सम्भाव्य स्रोतहरू विभिन्न हुन सक्ने भए तापनि भ्रष्टाचार नेपालको सन्दर्भमा एक प्रमुख स्रोत रहेको कुरा उक्त प्रतिवेदनबाट बुझ्न सकिन्छ।

## ७. भ्रष्टाचार र सम्पत्ति शुद्धीकरणका प्रभावहरू

भ्रष्टाचार र सम्पत्ति शुद्धीकरणको प्रभाव राज्यका हरेक क्षेत्रमा देख्न सकिन्छ। यसले राजनीतिक अस्थिरता उत्पन्न हुने र समाजमा सुरक्षा चुनौती बढ्ने एवं अपराध र अपराधी शक्तिशाली बन्ने खतरा देखिन्छ। वित्तीय स्थायित्वलाई नष्ट पार्ने, आर्थिक लगानीलाई दुरुत्साहन गर्ने, पुँजी पलायनलाई बढावा दिने, परनिर्भरता बढ्ने, व्यापार घाटा बढ्ने, विदेशी विनिमय दुरुपयोग बढाउने, बैंक तथा वित्तीय संस्था धराशायी हुने, निजी व्यापार खस्कनेजस्ता नकारात्मक प्रभाव अर्थतन्त्रमा देखिन्छ। समग्रमा यसले शासन र सुशासन प्रभावित हुन जान्छ।

यसले मूलतः वित्तीय प्रणाली र पारदर्शिता ध्वस्त पार्छ। आर्थिक तथा राजनीतिक स्थायित्व समाप्त पार्छ। अपचलन, अस्थिरता र अस्तव्यस्तता ल्याउँछ। लगानी विकर्षण गर्छ। व्यापार घाटा बढाउँछ। पुँजी पलायन गराउँछ। सम्पतिको आपराधिक स्रोत लुकाइन्छ र कानुनी स्रोतबाट आर्जन गरेको देखाइन्छ।

सम्पत्ति शुद्धीकरणसँग सम्बन्धित कानुनी र नीतिगत व्यवस्थाहरू नमान्दा आन्तरिक भ्रष्टाचार मौलाउने मात्र नभई अन्तर्राष्ट्रिय जगत्को निगरानीमा समेत नेपाल पर्ने सम्भावना रहन्छ।

## ८. नेपालमा भ्रष्टाचार न्यूनीकरण र सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारणका व्यवस्थाहरू

भ्रष्टाचार न्यूनीकरण र सम्पत्ति शुद्धीकरण नियन्त्रण नभएसम्म मुलुकको स्थिरता, स्थायित्व तथा समुन्नति कायम हुन नसक्ने भएकाले नेपालले यस सम्बन्धमा रणनीतिक रूपमा विशेष कानुनी तथा संस्थागत व्यवस्था गरेको पाइन्छ।

**कानुनी व्यवस्था**

- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियमावली, २०५९
- भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०४८
- सम्पत्ति शुद्धीकरण (मनी लाउन्डरिङ) निवारण ऐन, २०६४
- सम्पत्ति शुद्धीकरण (मनी लाउन्डरीङ्ग) निवारण नियमावली, २०६६
- सुपुर्दगी ऐन, २०७०
- पारस्परिक कानुनी सहायता ऐन, २०७०
- पारस्परिक कानुनी सहायता नियमावली, २०७०
- संगठित अपराध निवारण ऐन, २०७०
- कसुरजन्य सम्पत्ति तथा साधन (रोक्का नियन्त्रण र जफत) ऐन, २०७०

**संस्थागत ⁄ संरचनागत व्यवस्था**

- प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग
- सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण राष्ट्रिय समन्वय समिति (सचिवको अध्यक्षता)
- सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण राष्ट्रिय कार्यान्वयन समन्वय समिति (डेपुटी गभर्नरको संयोजकत्व)
- सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग
- नेपाल राष्ट्र बैंकको वित्तीय जानकारी एकाइ
- नेपाल प्रहरी/सशस्त्र प्रहरी : लागूऔषध ब्युरो, संगठित अपराध, सीमा तस्करी तथा विदेशी विनिमय नियन्त्रणसम्बन्धी कार्य
- महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय : मुद्दा दायर माध्यम

सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण ऐन, २०६४ को दफा ८ (१) मा सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतंकवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानीसम्बन्धी कसुर निवारण गर्ने सम्बन्धमा अन्तरनिकायबीच समन्वय गर्न र नेपाल सरकारलाई आवश्यक सुझाव दिनका लागि प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालयका सचिवको संयोजकत्वमा राष्ट्रिय समन्वय समिति रहने व्यवस्था छ। जसमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका सचिव रहने गरी ऐ. ऐनमा दोस्रो संशोधनसमेत गरिएको छ। यसका साथै अन्तरनिकायबीच समन्वय गर्न र नेपाल सरकारलाई आवश्यक सुझाव दिन राष्ट्रिय समन्वय समिति र राष्ट्रिय जोखिम मूल्यांकनसहित समितिको कार्यलाई सहयोग पुऱ्याउन कार्यान्वयन समितिको व्यवस्था गरिएको छ।

## ९. नेपालका भ्रष्टाचार न्यूनीकरण र सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारणका अन्तर्राष्ट्रिय दायित्व

सन् १९८९ मा जी-७ राष्ट्र र युरोपियन युनियनको प्रयासमा निर्मित वित्तीय कारबाही कार्यदल (फैनान्सियल अक्सन टास्क फोर्स, FATF) ले सन् २००१ देखि आपराधिक कार्यमा वित्तीय लगानी नियन्त्रणको छाता संगठनको रूपमा कार्य गर्दै आइरहेको छ। उक्त कार्यदलले सन् २०१२ मा सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारणका लागि ४० वटा सिफारिस र आपराधिक कार्यमा वित्तीय लगानी नियन्त्रणका लागि ९ वटा परिमार्जित सिफारिसहरू प्रदान गरेको छ। एसिया र प्रशान्त क्षेत्रका लागि अध्ययन अनुसन्धान र प्राविधिक सहयोग गरी सिफारिसहरू कार्यान्वयनका लागि एसिया प्रशान्त क्षेत्र समूह (एपीजी) रहेको छ। सम्पत्ति शुद्धीकरण, भ्रष्टाचार तथा आतंककारी क्रियाकलापहरूमा लगानीका विरुद्ध कार्य गरिरहेको अन्तर्राष्ट्रिय संस्था फाइनान्सियल एक्सन टास्क फोर्स (एफएटीएफ) सँग आबद्ध एसिया प्यासिफिक ग्रुप अन मनी लाउन्डरिङ (एपीजी) को सदस्य रहेको नेपाल यससम्बन्धी न्यूनतम मापदण्ड पूरा नगरेको कारण जोखिमपूर्ण अवस्थाबाट गुज्रिसकेको छ। एसिया प्यासिफिकका ४१ देशहरू सक्रिय सदस्य रहेको एपीजीका सदस्य राष्ट्रहरूले सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतंककारी क्रियाकलापहरूमा लगानीका विरुद्ध गरिएका अन्तर्राष्ट्रिय सन्धिहरूको पालना गर्नुपर्ने, यससम्बन्धी विधेयक बनाई लागू गर्नुपर्ने र यस कार्यलाई रोक्न एक संयन्त्र स्थापना गर्नुपर्ने तथा समयसमयमा बस्ने एपीजीको बैठकबाट पारित निर्णयहरूको कार्यान्वयनमा सहयोग पुऱ्याउनुपर्ने व्यवस्था रहेको छ।

नेपालको अवस्था वित्तीय पारदर्शिता कायम गर्ने र वित्तीय अपराधलाई नियन्त्रण गर्ने ४९ वटा विश्वव्यापी मापदण्डको पालनाका सम्बन्धमा विश्वका अधिकांश देशको आवधिक मूल्यांकन गरिन्छ। यी मापदण्डमा मूल्यांकन गर्न धेरै सहायक मापदण्ड, व्याख्या, उत्कृष्ट प्रयोगका आधार तयार गरिएका छन् र एक-एक गरी सोको पालना र प्रभावकारिता हेरेर सोका आधारमा कुनै पनि देशको स्तर तोकिन्छ। यसमा अन्य क्षेत्रजस्तो नभएर मूल्यांकन के आधारमा हरेक राष्ट्रको हैसियत र ऊमाथि हुने भावी अन्तर्राष्ट्रिय दृष्टिकोण, वित्तीय प्रणालीको कामकारबाही, वैदेशिक लगानी र सहयोग निर्धारण हुन्छ। यसैले कुनै देश विश्वको कालोसूचीमा पर्ने कि नपर्नेसमेत निर्धारण गर्न सक्छ।

फाइनान्सियल एक्सन टास्क फोर्स (एफएटीएफ) सँग आबद्ध एसिया प्यासिफिक ग्रुप अन मनी लाउन्डरिङ (एपीजी) बाट हाल नेपालको आवधिक मूल्यांकन भइरहेको छ। उक्त मूल्यांकनको प्रारम्भिक चरणमा मूल्यांकनकर्ताहरूबाट नेपालको संयन्त्र मापन गर्दा भ्रष्टाचार न्यूनीकरण र सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण कार्यमा नेपालले सुधार गर्नुपर्ने थुप्रै पाटाहरू औंल्याइएको छ।

## १०. अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग र सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभागबीचको सम्बन्ध

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग र हाल प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय मातहत रहेको सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभागबीच समभदारीपत्रमा हस्ताक्षरसमेत भएको छ। यस्तो समभदारीको उद्देश्यहरु सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतंकवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानी निरुत्साहन तथा भ्रष्टाचार नियन्त्रणको अन्तर्राष्ट्रिय दायित्व पूरा गर्न तथा भ्रष्टाचार गरी आर्जित सम्पत्तिलाई सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतंकवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानी गर्ने कार्यलाई निरुत्साहित गर्नु, दिनानुदिन आफ्नो आयतन र दायरा बढाउँदै लगेको भ्रष्टाचारको जालोलाई सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण तथा प्रचलित कानुनमा भएको सजायको व्यवस्था कार्यान्वयन गर्नु तथा भ्रष्टाचार निवारणको राष्ट्रिय लक्ष्यमा सहयोग पुऱ्याउन त्यस्ता कसुरहरूका बारेमा दुई निकायका बीच सूचना आदानप्रदान, प्रभावकारी विश्लेषण र अनुसन्धानमा सहयोग पुऱ्याउनु रहेका छन्।

भ्रष्टाचारजन्य गतिविधिका कारण सीर्जित सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतंकवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानीका जोखिमको पहिचान गरी गम्भीर अपराधसँग सम्बन्धित उजुरी तथा सूचनाका सम्बन्धमा समन्वय गरी अनुसन्धानलाई प्रभावकारी बनाउन एक अर्को निकायलाई सहयोग गर्नुपर्ने हुन्छ।

संवैधानिक अंग अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले गरेको अनुचित कार्य वा भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा अनुसन्धान तहकिकात गर्न सक्छ। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले प्रवेश गर्न नपाउने क्षेत्रमा सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभागले प्रवेश गर्न पाउने गरी सम्पत्ति शुद्धीकरण (मनी लाउन्डरिङ) निवारण ऐन, २०६४ ले यो विभागलाई विशाल क्षेत्राधिकार प्रदान गरेको छ। आफ्नो क्षेत्रमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको भन्दा पनि यसको क्षेत्राधिकार विस्तृत छ। अख्तियारले छुन नसक्ने पदाधिकारी, न्यायाधीश, सेना, गैरसरकारी संस्थाका पदाधिकारीहरू र निजी क्षेत्र सम्पत्ति शुद्धीकरणको कसुरसम्बन्धी विवाद यो विभागको दायरामा पर्दछन्। महाअभियोग लाग्ने पदाधिकारीसमेतलाई सम्पत्ति शुद्धीकरणको कसुरमा यो ऐनले समेटेको छ। यो ऐनभित्र नेपालमा बस्ने स्वदेशी र विदेशी सबै नै पर्दछन्। यस्तो व्यापक र विस्तृत क्षेत्राधिकार भएको ऐन अनुसार गठित विभागको अनुसन्धान तहकिकात चुस्त र दुरुस्त हुनै पर्दछ भने त्यसका पदाधिकारी पनि संवैधानिक अंगका पदाधिकारीसरह स्वतन्त्र र सक्षम हुनु अपरिहार्य छ।

## ११. भ्रष्टाचार न्यूनीकरण र सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारणका लागि भावी कार्यदिशा

दुई ठूला विशाल अर्थतन्त्रको बीचमा खुला सिमाना र सानो अर्थतन्त्र भएको नेपालमा भ्रष्टाचारबाट आर्जित सम्पत्ति शुद्धीकरण गर्न सक्ने उच्च सम्भावना रहन्छ। यसका साथै भ्रष्टाचारबाट आर्जित सम्पत्ति शुद्धीकरणका लागि गरिने क्रियाकलापले अवैध रूपमा आर्जित पुँजी पलायन गराउँछ। अर्कोतर्फ संयुक्त राष्ट्र संघ तथा एपीजीको सदस्य राष्ट्र रहेको सन्दर्भमा नेपालले अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग प्राप्तिलाई निरन्तरता दिनका लागि पनि यो जरुरी हुन्छ। शंकास्पद कारोबार पहिचान गरी सम्भावित अभियुक्तलाई कानुनको दायरामा ल्याउन, भ्रष्टाचार र सम्पत्ति शुद्धीकरणबाट आर्जित सम्पत्ति जफत गर्न, यसका अपराधीलाई कानुनको दायरामा ल्याई दण्ड सजाय गर्न, अर्थतन्त्रको स्वास्थ ढंगले विकास गर्न पनि भ्रष्टाचार र सम्पत्ति शुद्धीकरणविरुद्धका प्रयासलाई संयुक्त रूपमा अगाडि बढाउनु जरुरी भइसकेको छ।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ लाई संशोधन गर्न बनेको विधेयक र भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ लाई संशोधन गर्न बनेको विधेयक यसअघिको संसद्मा पेश भई पास हुन नसकेकामा हालको संसद्बाट यथाशीघ्र पास गरी कार्यान्वयनमा जानुपर्दछ। सम्पति सुद्धीकरणसँग सम्बन्धित केही नेपाल ऐनलाई संशोधन गर्ने विधेयकसमेत यथाशीघ्र संसद्मा पेश गर्नुपर्ने भएको छ।

नेपाल सरकारले भ्रष्टाचारविरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धिको कार्यान्वयनसम्बन्धी राष्ट्रिय रणनीति तथा कार्ययोजनामा आवश्यक संशोधन र परिमार्जन गरी प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन गर्नुपर्ने हुन्छ।

नेपालमा भष्टाचार गरेको सम्पत्ति विदेशमा हुन्डीबाट पठाउने, विदेशमा लेनदेन गर्ने र वैध उपायबाट नेपालमा पैसा ल्याउने आदि अपनाइएको देखिन्छ। नेपालमा भष्टाचार गरी आर्जन गरेको सम्पत्ति अर्को देशमा राखेको अवस्थामा त्यस्तो सम्पत्ति नेपालमा फिर्ता ल्याउनेसम्बन्धी कानुनी व्यवस्था गर्नुपर्छ। नेपालमा अपराध गरी विदेशमा रहेका व्यक्तिलाई नेपालमा ल्याउन, अपराधसँग सम्बद्ध सबुद प्रमाण नेपाल ल्याउन र अनुसन्धानमा विदेशी राष्ट्रको सहयोग पाउन नेपालसँग नागरिक तहमा बढी सम्बन्ध भएका देशहरू भारत, अमेरिका, बेलायत, जापान, अस्ट्रेलियालगायत अरेबियन देशहरूसँग अविलम्ब द्विपक्षीय सुपुर्दगी सन्धि तथा पारम्परिक कानुनी सहायतासम्बन्धी सन्धिहरू गरिनुपर्छ।

भ्रष्टाचार, राजस्व छली, हुन्डी, क्रिप्टो कारोबारलगायत वित्तीय अपराधका घटना न्यूनीकरणमा सरकारी नीति परिमार्जन गर्दै सरकारी र निजी क्षेत्रका संयन्त्रले थप प्रभावकारी रूपमा काम गर्नुपर्ने अवस्था आएको छ। सम्पत्ति शुद्धीकरण मामिलामा नेपाल 'ग्रे लिस्ट' मा पर्ने जोखिम घटाउन पनि भ्रष्टाचार निवारणको आवश्यकता बढ्दै गएको छ।

भ्रष्टाचारको निरोध, अपराधीकरण र कानुन कार्यान्वयन, अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग, सम्पत्तिको पुनर्प्राप्ति, प्राविधिक सहयोग र सूचना आदान-प्रदान तथा कार्यान्वयनसम्बन्धी संयन्त्रलाई थप प्रभावकारी रूपमा परिचालन गर्नुपर्ने देखिएको छ।

## १२. निष्कर्ष

भ्रष्टाचार न्यूनीकरण र सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारणसम्बद्ध अनुसन्धानकारी एवं नियमनकारी निकायहरू पूर्ण क्षमतामा समन्वयात्मक रूपमा परिचालित हुनु जरुरी छ। यसका लागि ती निकायहरूमा कार्यरत जनशक्तिहरूका लागि आवश्यकतानुसार अनुसन्धानात्मक, अभिमुखीकरण तथा पुनर्ताजगी तालिम, अन्तरक्रिया, अनुभव आदान-प्रदान तथा अन्य क्षमता विकास, अध्ययन, अवलोकन, कार्यसम्पादनमा आधारित प्रोत्साहनलगायतका कार्यक्रमहरूलाई घनीभूत रूपमा अगाडि बढाउनुपर्ने हुन्छ। साथसाथै ती निकायहरूबीच राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय कानुनी प्रावधान, प्रचलन एवं अभ्यासको बारेमा सूचना, ज्ञान, सीप तथा अनुभवको आदान-प्रदान हुनु जरुरी छ। यसका साथै सरकारी, गैरआवासीय नेपाली एवं निजी क्षेत्रका संयन्त्र प्रभावकारी परिचालन गर्दै क्षेत्रीय र अन्तर्राष्ट्रिय सहयोगको आदानप्रदान गर्नुका साथै आम नागरिकमा सचेतना अभिवृद्धि गर्नु पनि जरुरी भइसकेको छ।

## १३. सन्दर्भ सामग्री


- सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण पत्रिका (An Anti–Money Laundering Journal), नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय, सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग थापाथली, काठमाडौं ।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ ।
- भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ ।
- सम्पत्ति शुद्धीकरण (मनी लाउन्डरिङ्ग) निवारण ऐन, २०६४ ।
- सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतङ्कवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानी निवारणसम्बन्धी राष्ट्रिय रणनीति तथा कार्ययोजना (२०७६–२०८१) ।
- भ्रष्टाचार विरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धिको कार्यान्वयनसम्बन्धी राष्ट्रिय रणनीति तथा कार्ययोजना २०७९ को प्रारम्भिक मस्यौदा ।
- https://ne.wikipedia.org/wiki/सम्पति_शुद्धीकरण
- https://www.fatf-gafi.org/en/topics/fatf-recommendations.html


"नगरौं भ्रष्टाचारजन्य कर्म, बुझौं विकास समृद्धिको मर्म"

# भ्रष्टाचारको अनुसन्धानमा अभियुक्तको अधिकारको संरक्षणको सवाल

रामकुमार थापा[१]

मानबहादुर बस्नेत[२]

## १. विषय प्रवेश

देश विकासको बाधकको रूपमा रहेको भ्रष्टाचारले गर्दा सुशासनको खिल्ली उडेको हुन्छ। प्रचलित कानुनको आधारमा अनुसन्धानका माध्यमबाट भ्रष्टाचारी पत्ता लगाई सजाय गर्नु र पीडितको रूपमा रहेको राज्य र जनतालाई न्याय दिलाउनु राज्य संयन्त्रको परम कर्तव्य हो। अनुसन्धानको कर्तव्य निर्वाह गर्ने क्रममा कानुनका प्रयोगकर्ताहरूले संवैधानिक एवं कानुनप्रदत्त अभियुक्तको अधिकारको संरक्षण गर्नु पनि राज्यकै दायित्वभित्र पर्दछ। दोषीलाई सजाय र निर्दोषलाई सुरक्षा दिलाउने गरी भ्रष्टाचारको अनुसन्धानमा संलग्न सम्बद्ध पक्षहरूले कार्य गर्नुपर्दछ।

नेपालजस्तो अभियोजनात्मक प्रणाली (Adversarial legal system) अपनाइएको देशमा यस प्रणालीको विशेषताको रूपमा रहेको कानुनको उचित प्रक्रिया (Due process) र पक्षहरूबीच समान व्यवहार (All are equal in the eyes of law) लाई केन्द्रविन्दुमा राखेर न्याय प्रणाली अघि बढ्ने हुँदा अनुसन्धान र अभियोजनकर्ता निकायले पनि आफ्नो कार्यसम्पादन गर्दा उचित प्रक्रियाको पूर्ण रूपमा पालना गर्नुपर्दछ। उचित प्रक्रिया पालना गरे नगरेको अदालतले मूल्यांकन गर्दछ। अभियोजनात्मक प्रणालीमा अभियुक्तको चुप लाग्ने अधिकार (Right to remain silence) लाई अदालतले संरक्षण गर्नमा सचेत रहन्छ। अभियोजनकर्ताले शंकारहित तवरले अभियुक्तउपर लगाएको कसुर पुष्टि गर्नुपर्दछ। अनुसन्धानमा कानुनको सर्वोच्चता, स्वच्छ सुनुवाइ र गोपनीयताको अधिकारको उचित संरक्षण गरिएको हुनुपर्छ भन्ने आधारबाट न्यायलयमा हेरिन्छ। यो प्रणालीमा न्याय, स्वतन्त्रता र कानुनको उचित प्रक्रियामा मूलः जोड दिइन्छ भने कार्यविधिगत पक्षमा पनि उत्तिकै जोड दिइन्छ। अभियोजनात्मक प्रणालीको अपवादको रूपमा केही कानुनहरू अन्वेषणात्मक प्रणालीको रूपमा पनि रहेका छन्। नेपाली कानुनी प्रणालीमा अन्वेषणात्मक कानुनी प्रणालीका विशेषताको रूपमा समेत रहेको भनी चिनिने भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा २०(१) ले आफू साथमा रहेको चलअचल सम्पत्तिको स्रोत वैध छ भन्ने पुष्टि गर्ने प्रमाणको भार प्रतिवादीमा रहने व्यवस्था गरेको छ। फौजदारी न्याय प्रशासनमा राज्यको दोहोरो भूमिका हुन्छ। प्रथमतः सजायका लागि हानिकारक मानी अपराध भनी परिभाषित वा घोषणा गरिएको भ्रष्टाचारजस्ता

१ सहन्यायाधिवक्ता, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, टङ्गाल ।

२ उपसचिव (कानुन), अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, टङ्गाल ।

कार्यहरू गर्नेउपर अनुसन्धान, अभियोजन र सजाय गर्ने, दोस्रो सर्वसाधारणको सुख, शान्ति र आर्थिक हितका लागि समाजमा आर्थिक अनुशासन, नैतिकता र सदाचार कायम गरी भ्रष्टाचार निवारण ऐन, 2059 अन्तर्गतका कसुरको सम्बन्धमा अनुसन्धान तथा तहकिकात गरी मुद्दा चलाउने अधिकार अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ बमोजिम अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलाई दिइएको छ। आयोगको काम, कर्तव्य र अधिकार सम्बन्धमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ मा व्यवस्था गरिएको छ।

## २. संवैधानिक तथा कानुनी प्रबन्ध

(क) **संवैधानिक व्यवस्था** : नेपालको वर्तमान संविधान, २०७२ को धारा २० मा न्यायसम्बन्धी हकको व्यवस्था गरिएको र सो धाराले अभियुक्तका फौजदारी न्यायसम्बन्धी हक समेटेको अवस्था छ। जस्तै, कुनै पनि व्यक्तिलाई पक्राउ भएको कारण सहितको सूचना नदिई थुनामा नराखिने, पक्राउमा परेका व्यक्तिलाई पक्राउ परेको समयदेखि नै आफूले रोजेको कानुन व्यवसायीसँग सल्लाह लिन पाउने तथा कानुन व्यवसायीद्वारा पुर्पक्ष गर्ने हक हुने, त्यस्तो व्यक्तिले आफ्नो कानुन व्यवसायीसँग गरेको परामर्श र निजले दिएको सल्लाह गोप्य रहने, कुनै पनि अभियोग लागेको व्यक्तिलाई निजले गरेको कसुर प्रमाणित नभएसम्म कसुरदार नमानिने, कुनै पनि व्यक्तिविरुद्ध अदालतमा एकै कसुरमा एकपटकभन्दा बढी मुद्दा चलाइने र सजाय नगरिने, कुनै कसुरको अभियोग लागेको व्यक्तिलाई आफ्नोविरुद्ध साक्षी हुन बाध्य नपारिने, प्रत्येक व्यक्तिलाई स्वतन्त्र, निष्पक्ष र सक्षम अदालत वा न्यायिक निकायबाट स्वच्छ सुनुवाइको हक हुने र असमर्थ पक्षलाई कानुनबमोजिम निःशुल्क कानुनी सहायता पाउने हक हुनेलगायतका संवैधानिक व्यवस्था रहेको छ। नेपालको संविधानले मौलिक हकमा नै स्वच्छ सुनुवाइको हकको प्रत्याभूति गरेको छ। स्वच्छ सुनुवाइका सिद्धान्त र मान्यतालाई अपराध अनुसन्धानदेखि नै पालना गर्नुपर्ने हुन्छ।

(ख) मुलुकी अपराध संहिता, २०४७ मिति २०७५/५/१ देखि लागू भएको मुलुकी अपराध संहिताले अभियुक्तका अधिकारको सम्मान र संरक्षण हेतु स्वच्छ सुनुवाइमा ध्यान दिएको छ। विभिन्न कानुनी सिद्धान्तको व्यवस्था गरी वैयक्तिक स्वतन्त्रता, विधिको शासन, कार्यविधिको उचित प्रयोगमा जोड दिएको छ। उक्त संहिताको दफा ४ ले 'संहिताको सिद्धान्त तथा व्यवस्थाहरू अन्य ऐनअन्तर्गतका कसुरका सम्बन्धमा समेत सामान्यतः लागू हुने' भनेबाट भ्रष्टाचारको अनुसन्धानका क्रममा लागू हुने अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान ऐन, २०४८ र भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ समेतको कार्यान्वयनका क्रममा यी सिद्धान्तहरू सामान्यतः अवलम्बन गर्नुपर्ने देखिन्छ। जसअनुसार संहिताको दफा ६ मा कानुनबमोजिमको काम कसुर नहुने, दफा ७ मा कानुनबमोजिमबाहेक सजाय नहुने, कुनै पनि व्यक्तिलाई कसुर गर्दाको अवस्थामा कानुनमा तोकिएभन्दा बढी सजाय नहुने, दफा ९ मा एउटै कसुरमा दोहोरो सजाय नहुने, दफा १० मा स्वच्छ सुनुवाइबाट कुनै व्यक्ति वञ्चित नहुने, दफा ११ मा कुनै कसुरको अभियोग लागेको व्यक्तिलाई आफ्नोविरुद्ध साक्षी हुन कर नलाग्ने, दफा १२ मा कसुर प्रमाणित नभएसम्म कसुरदार नमानिने, दफा ४७ मा कुनै कसुरदारले आफूले गरेको कसुर स्वीकार गरी त्यस्तो कसुरका सम्बन्धमा प्रमाण जुटाउन, अन्य अभियुक्त वा त्यसको गिरोह

वा मतियारलाई पक्राउ गर्न वा अनुसन्धान वा अभियोजन पक्ष वा अदालतलाई सघाउ पुऱ्याएकामा कानुनबमोजिम हुने सजायको बढीमा पचास प्रतिशतसम्म सजाय छुट दिन सकिनेजस्ता कानुनी प्रबन्धहरू रहेको पाइन्छ ।

मुलुकी अपराध संहिता, २०७४ ले अपराधको अनुसन्धान गर्ने पदाधिकारिहरूलाई स्वच्छ र मर्यादित बनाउनका लागि गलत तरिकाले अनुसन्धान गरेमा सजायको व्यवस्था गरेको छ। जस्तै : झुट्ठा प्रमाण बनाउन नहुने, झुट्ठा प्रमाण बनाउन र दिन नहुने, झुट्ठा प्रमाण वा प्रमाणपत्र प्रयोग गर्न नहुने, बदनियतपूर्वक अनुसन्धान वा अभियोजन गर्न नहुने, यातना दिन नहुने, अपमानजनक वा अमानवीय व्यवहार गर्न नहुने, व्यक्ति बेपत्ता पार्ने काम गर्न गराउन नहुने आदि । अनुसन्धानकर्ताले यदि यस्ता कार्य गरेमा कैद वा जरिवाना वा दुवै सजाय हुने उल्लेख गरेबाट अनुसन्धान गर्ने पदाधिकारिहरूलाई जिम्मेवार, जवाफदेही र मानवअधिकारमैत्री बनाउन खोजेको देखिन्छ ।

(ग) अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ उक्त ऐनको दफा १५ मा प्रारम्भिक छानबिनका क्रममा अभियुक्तलाई लागेको आरोप अवगत गराउन, अपराध गरेको वा मुछिएको देखिए मात्र सम्बन्धित व्यक्तिसँग स्पष्टीकरण माग गर्न सक्ने व्यवस्था, दफा १६ मा अभियुक्तलाई थुनामा राख्ने प्रक्रियाको पालना गरेर मात्र थुनामा राख्नुपर्ने भन्ने सम्बन्धमा व्यवस्था गरिएको छ जसअनुसार थुनामा राख्नुपर्ने पर्याप्त कारणसहित थुनवा पुर्जी दिएर मात्र थुन्नुपर्ने, २४ घण्टाभित्र मुद्दा हेर्ने अधिकारीसमक्ष उपस्थित गराउनुपर्ने, अभियुक्तले आफ्नो शारीरिक जाँचका लागि अभियुक्तले अदालतमा निवेदन दिन सक्ने, अभियुक्तलाई थुनामा राख्ने अनुमति माग भएकामा अदालतले कागजात हेरी सन्तोषजनक रूपमा तहकिकात भइरहेको देखिएमा एकपटकमा एक महिना नबढ्ने गरी ६ महिनासम्म थुनामा राख्न अनुमति दिन सक्ने, थुनामा रहेको व्यक्तिले चाहेमा आफू थुनामा रहनुनपर्ने कारण र आधार खोली सम्बन्धित अदालतसमक्ष निवेदन दिन सक्ने, दफा १९ को खण्ड (ख) मा आरोपित व्यक्तिलाई सोधपुछ र बयान दिने वा निजको नाममा बन्द सबाल जारी गर्ने, खण्ड (ग) मा आयोगमा उपस्थित हुने सूचना अटेर गरी म्यादभित्र उपस्थित नहुने व्यक्तिलाई पक्राउ गरिने, उपदफा २ मा बयानपश्चात् खोजेको बखत हाजिर हुने कागज गराई छाड्न वा तारिखमा राख्न सक्ने, उपदफा ३ मा अनुसन्धानको क्रममा निलम्बन गर्दा निज उक्त पदमा रहदा प्रमाण लोप वा नाश गर्न सक्ने वा अनुसन्धान र तहकिकातमा बाधा व्यवधान पुऱ्याउन सक्ने मनासिब कारणबेगर निलम्बन गर्न नहुने, उपदफा ४ मा धरौटी वा जेथा जमानतमा छुट्न पाउने, उपदफा १० मा गरे बिराएको सामान्य प्रमाण नभई अभियुक्तको बारे सार्वजनिक प्रचार गर्न नमिल्ने, उपदफा ११ राजनीतिक नियुक्ति हुने पद वा सांसदउपर गोप्य तरिकाबाट छानबिन गर्नुपर्ने र उजुरी प्रमाणित हुने आधार भएका राजनीतिक नियुक्ति हुने पदको हकमा प्रधानमन्त्रीलाई र सांसदको हकमा सभामुख वा अध्यक्षलाई सूचना गर्नुपर्ने, उपदफा १३ मा अभियुक्तउपर आरोप रहेको उजुरी तामेली राख्ने निर्णय भएमा सोको जानकारी पाउने अधिकार, उपदफा १५ मा अनुसन्धानमा सहयोग गर्ने अभियुक्तलाई सजायमा छुट हुने, दफा २३ को खण्ड (ख) र (ग) मा अभियुक्तको राहदानी जारी गर्दा, रोक्का राख्दा वा स्थान हद कायम गर्दा कसुर ठहरेमा हुन सक्ने सजायलाई विचार गरेर मात्र

गर्नुपर्ने, दफा २४ को खण्ड (क) मा रीतपूर्क म्याद तामेल गरिनुपर्ने, खण्ड (ख) अभियुक्त फेला नपरेमा राष्ट्रिय स्तरको समाचारपत्रमा (विदेशीको हकमा अंग्रेजी दैनिकमा) कम्तीमा दुई पटक सूचना प्रकाशित गर्नुपर्ने, दफा ३१ मा भ्रष्टाचारको अभियोगको एउटै मुद्दामा कुनै अभियुक्तको सम्बन्धमा आयोगमा र कुनै अभियुक्तको सम्बन्धमा अन्य कुनै निकायमा कारबाही चलेकामा त्यस्तो अभियोगको सम्बन्धमा एउटै निकायबाट कारबाही चलाउनका लागि आयोगले व्यवस्था गर्न सक्ने व्यवस्था रहेकोबाट अभियुक्तलाई अनुसन्धानकर्ताले तोकेको कानुनी प्रबन्धका सीमाभित्र रहेर म्याद तामेल गर्ने, पक्रने, थुन्ने, धरौट, जमानत वा तारखिमा छोड्ने, सूचना पाउने, दिलाउने, दुईतिरको कारबाही एकैतिर गरी सहज गराउन पाउनेजस्ता व्यवस्था रहेको पाइन्छ।

(घ) भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ उक्त ऐनको दफा २५ ले भ्रष्टाचार गरेको वा गर्न लागेको व्यक्तिलाई अनुसन्धान अधिकारीले प्रकाउ गर्न सक्ने, दफा २६ मा प्रारम्भिक छानबिनको विषयलाई आवश्यकताअनुसार गोप्य राख्नुपर्ने, दफा २७ मा तथ्यमा आधारित उजुरीका आरोपित व्यक्तिसँग प्रतिक्रिया वा स्पष्टीकरण लिन सकिने, दफा २८ (१) मा अभियुक्तलाई सोधपुछ वा बयान लिन सकिने, बयानपश्चात् जमानत, तारेख वा धरौटीमा छोड्न सक्ने, धरौट नदिएमा थुन्न सकिने व्यवस्ता रहेको छ। त्यसैगरी दफा ३० ले अनुसन्धान अधिकृतका काम, कर्तव्यको रूपमा कसुरदारको गिरफ्तारी, बयान, सर्जमिनजस्ता कार्यमा प्रहरीलाई कानुनबमोजिम पाएसरहको अधिकार हुने, दफा ३१ मा अभियुक्तलाई थुनामा राख्ने प्रक्रिया रहेको जसमा कुनै प्रमाण लोप वा नाश गर्न सक्ने वा अनुसन्धान र तहकिकातको कारबाहीमा बाधा व्यवधान वा प्रतिकूल प्रभाव पार्न सक्ने पर्याप्त कारण विद्यमान भएमा अनुसन्धान अधिकृतले निजलाई प्रचलित कानुनबमोजिम थुनुवा पुर्जी दिई थुनामा राख्न सक्ने, चौबीस (२४) घण्टाभित्र मुद्दा हेर्ने अधिकारीसमक्ष उपस्थित गराई मुद्दा हेर्ने अधिकारीबाट अनुमति लिएर मात्र थुनामा राख्नुपर्ने, आफ्नो शारीरिक जाँचका लागि मुद्दा हेर्ने अधिकारीसमक्ष निवेदन दिन सक्ने, सन्तोषजनक रूपमा तहकिकात भैरहेको देखिएमा एकैपटक वा पटकपटक गरी तीस दिनमा नबढ्ने गरी बढीमा छ महिनासम्म थुनामा राख्ने अनुमति दिन सक्ने, व्यक्तिले चाहेमा आफू थुनामा रहनु नपर्ने कारण र आधार खोली मुद्दा हेर्ने अधिकारीसमक्ष निवेदन दिन सक्ने, दफा ३५ मा आरोपित कसुर प्रमाणित हुन नसक्ने भएमा अनुसन्धान अधिकारीले तत्सम्बन्धी उजुरीलाई कारणसहितको पर्चा खडा गरी तामेलीमा राख्न सक्ने र यसरी तामेलीमा राख्ने निर्णय भएकामा सोको सूचना आरोपित व्यक्ति र उजुरवालालाई दिनुपर्ने, दफा ४० र ४१ मा कसुरको गाम्भीर्यता, अभियुक्तले कसुर गरेको अवस्था, स्थिति र कसुरको मात्रा र कसुर ठहरेमा हुन सक्ने सजायको आधारमा अनुसन्धान अधिकारीले कुनै अभियुक्तलाई राहदानी जारी नगर्ने वा जारी भइसकेको भए सो राहदानी रोक्का राख्न वा स्थान छोड्न बन्देज गर्न सक्ने व्यवस्था गरिएको छ।

साथै दफा ४२ मा विदेशी व्यक्तिको नाममा म्याद तामेल गर्नुपर्दा त्यस्तो व्यक्तिको नेपालभित्रमा कुनै किसिमको कार्यालय वा प्रतिनिधि भए त्यस्तो कार्यालय वा प्रतिनिधिको नाममा म्याद तामेल गरिने, विदेशमा रहे बसेको व्यक्तिको नाममा म्याद तामेल गर्न नेपाल सरकार वा नेपाल पक्ष भएको कुनै सन्धिमा छुट्टै व्यवस्था भएको रहेछ भने सोहीबमोजिम म्याद तामेल गर्न बाधा

पुऱ्याएको नमानिने, दफा ४३ मा ठेगाना पत्ता नलागी वा अन्य कुनै कारणले त्यस्तो सूचना बुझाउन नसकिएको वा म्याद तामेल हुन नसकेमा राष्ट्रियस्तरको समाचारपत्रमा (विदेशीको हकमा अंग्रेजी दैनिकमा) कम्तीमा दुईपटक सार्वजनिक सूचना प्रकाशन गरिनुपर्ने, दफा ५२ मा भ्रष्टाचारको कसुरमा अनुसन्धान र तहकिकातको सिलसिलामा अनुसन्धान अधिकारीलाई प्राप्त भएको सूचना वा जानकारी वा बुझेको वा सङ्कलन गरेको प्रमाणहरू मुद्दा दायर नहुँदै सार्वजनिक रूपमा प्रकट गर्न नहुने, दफा ५५ मा अनुसन्धानको कामकारबाहीमा सहयोग गर्ने अभियुक्तलाई अनुसन्धान अधिकारीले आफ्नो साक्षीको रूपमा प्रस्तुत गरी निजलाई सजायको मागदाबीमा पूर्ण वा आंशिक छुट दिन सक्ने लगायतका व्यवस्था गरिएको छ। भ्रष्टाचारको अनुसन्धानमा विशेष ऐनमा रहेको उक्त व्यवस्थाहरूले अभियुक्तउपर अनुसन्धान गर्दा हरेक अवस्थामा पुऱ्याउनुपर्ने र पालना गर्नुपर्ने प्रक्रियाहरूका बारेमा प्रस्ट पारेको पाइन्छ।

## ३. UN Guidelines on the Role of Prosecutors, 1990

भ्रष्टाचारको अनुसन्धान गरी आरोपपत्र (अभियोजन) समेत गर्ने अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगजस्ता संवैधानिक अङ्गको भूमिकाबारे विशेष ध्यान दिनुपर्ने सम्बन्धमा संयुक्त राष्ट्रसंघीय अभियोजनहरूको भूमिकासम्बन्धी मार्गदर्शन (UN Guidelines on the Role of Prosecutors, 1990) को धारा २० लाई पनि हेर्नुपर्ने हुन्छ जसले निष्पक्ष र प्रभावकारी अभियोजनका लागि प्रहरी, अदालत, कानुन व्यवसायी, सार्वजनिक प्रतिरक्षी र सरकारका अरू निकाय वा संस्थाहरूको सम्बन्ध विकास गर्नुपर्ने व्यहोरा उल्लेख गरेको छ। सोही मार्गदर्शनको धारा २२ ले अभियोजनकर्ता निष्पक्ष, स्वतन्त्र र वस्तुनिष्ठ हुनुपर्दछ (Prosecutors must be fair, independent and objective) भन्ने व्यवस्था गरेको छ। यति मात्र नभई मार्गदर्शनको धारा ११ ले सरकार पक्ष हुने मुद्दामा अभियोजनको गहन जिम्मेवारी बोकेको निकायले कसुरमा संलग्न व्यक्तिउपर अभियोजन गर्ने र निर्दोष व्यक्तिले अनावश्यक दुःख र हैरानी बेहोर्नु नपरोस् भनी हेक्का राख्नुपर्दछ भनिएको पाइन्छ (It is the duty of prosecutors to make sure that the right person is prosecuted for the right offence and to bring offenders to justice wherever possible).

उक्त Guidelines मा अभियोजनकर्ताबाट कानुनको यथोचित परिपालना हुनुपर्दछ र सम्बद्ध र सान्दर्भिक प्रमाणहरू मात्र अदालतसमक्ष राखिनुपर्दछ र सोको पारदर्शिता सुनिश्चित गरिनुपर्दछ (Case work decisions taken fairly, impartially and with integrity help to secure justice for victims, witnesses, defendants and the public prosecutors must answer that law is properly applied, that relevant evidence is put before the court and that obligation of disclosure are complied with) भन्ने कुरा उल्लेख गरिएको छ।

## ४. अनुसन्धानका विभिन्न चरणहरूमा अभियुक्तका अधिकारहरू

भ्रष्टाचारको कसुरमा अभियुक्तलाई पक्राउ गर्नुपूर्वदेखि अभियोजनसम्म अनुसन्धानका विभिन्न चरण हुन्छन्। मूलतः सुनुवाइपूर्वको चरण, सुनुवाइको चरण र सुनुवाइपश्चात्को चरणमा विभाजन गरी अध्ययन

गर्न सकिन्छ। सुनुवाइका हरेक चरणमा स्वच्छ सुनुवाइका मूलभूत मान्यतालाई अवलम्बन गरिँदा मात्र अभियुक्तको अधिकारको सम्मान र संरक्षण हुन जान्छ। यस लेखमा मुख्य गरी सुनुवाइपूर्वको चरण अर्थात् अनुसन्धानदेखि अभियोजनसम्म निम्नानुसार अभियुक्तको अधिकारको बारेमा चर्चा गरिएको छ :–

(क) **अभियुक्तलाई पक्राउ गर्दा :** कुनै पनि व्यक्तिलाई पक्राउ गर्नु भनेको उसको वैयक्तिक स्वतन्त्रता सीमित गर्नु हो। त्यसैले पक्राउ गर्नुपर्ने पर्याप्त प्रमाणबेगर पक्राउ गर्न नहुने र पक्राउ पर्नुको कारणसहितको सूचना अभियुक्तलाई ततत्काल दिएर मात्र पक्राउ गर्नुपर्ने विश्वव्यापी मान्यता रहेको छ। व्यक्तिगत स्वतन्त्रताको स्वेच्छचारी रूपमा हनन हुनु हुँदैन। गिरफ्तार गरी २४ घण्टाभित्र मुद्दा गेर्ने अधिकारीसमक्ष अपस्थित नगराई थुनामा राख्ने कार्यलाई कानुनसंगत मान्न नमिल्ने भनी सर्वोच्च अदालतको कानुनी सिद्धान्तसमेत प्रतिपादन भएको छ। (अम्मर गुरुङ वि. त्रि.वि. सुरक्षा प्रहरी गार्ड कार्यालय, गौचरनसमेत, ने.का.प. २०४९,पृ. ३१, नि.नं. ४४५०)

(ख) **अभियुक्तलाई हिरासतमा राख्दा :** थुनामा परेको अवस्थामा अभियुक्तका स्वतन्त्रतालाई सीमित गर्ने अधिकार राज्यलाई हुन्छ तर राज्यको उक्त कार्य वैध र कानुनसंगत हुनुपर्दछ। थुनामा राख्दा अभियुक्तका मानवअधिकारको सम्मान गरिएको हुनुपर्दछ। स्वास्थ्य परीक्षण गराउने, थुनाको वैधता परीक्षण गर्न पाउनेजस्ता अधिकार अभियुक्तमा रहन्छ। यस सम्बन्धमा गलत अनुसन्धान र अनुचित अभियोजन भई तत्काल अभियुक्त थुनामा रही अन्तिम निर्णय हुँदा सफाइ पाएमा थुनामा बस्नुपरेको अवधिको राज्यद्वारा न्यायोचित क्षतिपूर्ति दिनुपर्ने कानुन बनाउनुपर्ने भन्दै न्यायिक टिप्पणी भएको छ। (अधिवक्ता अमृत श्रेष्ठ वि. प्र.म. तथा म.प.स. समेत, ने.का.प.संवैधानिक इजलास, खण्ड, २०७५, अंक १, नि.नं. ०००६)

(ग) **अभियुक्तउपर म्याद तामेली गर्दा :** अभियुक्तलाई आफूलाई लागेको आरोपको प्रतिरक्षा गर्ने पाउने र प्रतिनिधिनित्व गर्न पाउने हक हुन्छ। यस अधिकारको प्रयोगको पूर्वसर्त भनेकै रीतपूर्वकको म्याद तामेली हो। म्याद तामेलीबाट नै कुनै पनि मुद्दाको कारबाही प्रक्रियाको उठान हुन्छ। कानुनबमोजिम म्याद तामेली गर्दा अभियुक्तलाई आरोपको जानकारी हुने र सफाइ पेस गर्ने मौका प्राप्त हुन्छ। यससम्बन्धीको केही कानुनी सिद्धान्तहरू प्रतिपादन भएका छन्। जस्तै : कुनै व्यक्तिको वतन कुन स्थानलाई मान्ने सम्बन्धमा व्यक्तिको वतन निजको जन्मघर, घरजग्गा रहेको स्थान, कुनै उद्योग व्यवसाय रहे बसेको स्थान आदि फरकफरक रहन सक्ने। निज तत्काल बसोबास गरेको स्थानको आधारमा पनि निर्धारण गरिने, प्रतिवादीको वतनमा एकपटक रीतपूर्वक म्याद तामेल भई तामेली म्याद मिसिल संलग्न भएकामा उक्त म्याद बदर नभएकामा म्यादवालाले सुनुवाइको मौका नपाएको भन्न नमिल्ने। (माधवराज घिमिरे वि. काठमाडौं जिल्ला अदालतसमेत, ने.का.प. २०७३, अंक ६, नि.नं. ९६१०)

अ.बं. ११० नं बमोजिम तोकिएको प्रक्रियाबाट म्याद तामेल हुन नसकेमा कुनै राष्ट्रिय दैनिक पत्रिकामा सूचना प्रकाशन गरेर म्याद तामेल गराउन सकिने व्यवस्थआ रहेको। राष्ट्रियस्तरको पत्रिकामा सार्वजनिक सूचना जारी गरिसकेपछि पनि निवेदकले थाहा जानकारी नपाएको भन्न मिल्ने अवस्था रहँदैन। (मोतीबहादुर प्रसाई वि. सुनसरी जिल्ला अदालत, ने.का.प. २०७४, अंक २, नि.नं. ९७५६)

(घ) **अभियुक्तसँग राय/प्रतिक्रिया, सोधपुछ, बयान गर्दा** : कुनै पनि उजुरीको प्रारम्भिक छानबिन गर्दा अभियुक्तलाई आरोपको जानकारीसहित राय प्रतिक्रिया माग गरिने कानुनी व्यवस्था रहेको छ। त्यसैगरी उजुरीको सम्बन्धमा विषय केन्द्रित भएर सोधपुछ गर्नुपर्छ। जसबाट अभियुक्तले आफ्नो सफाइ पेस गर्ने अवसर प्राप्त गर्दछ। प्रारम्भिक छानबिनबाट कुनै भ्रष्टाचारजन्य कसुर हुन सक्ने प्रमाणबाट देखिन गएमा मात्र उजुरी विस्तृत अनुसन्धानमा जाने र सो क्रममा अभियुक्तलाई बयान गराउँदा उसको शारीरिक मानसिक अवस्था बुझेर स्वतन्त्रतापूर्वक स्वलिखित बयान गराउनुपर्दछ। यस सम्बन्धमा अधिकारप्राप्त अधिकारीसमक्ष भएको बयान अन्य स्वतन्त्र प्रमाणबाट समर्थित भइरहेको र बलपूर्वक बयान गराएको भन्नेसमेत पुष्टि हुन नसकेको अवस्थामा प्रमाणयोग्य हुने भनी कानुनी सिद्धान्त रहेको देखिन्छ (करिमन भन्ने राजदेव हजरा दुसाधसमेत वि. देवेन्द्र केसरीको जाहेरीले नेपाल सरकार, ने.का.प. २०७८, अंक ७ नि.नं. ७४२१)

## ५. अभियुक्तका हकहरूका बारेमा न्यायिक दृष्टिकोण

(क) **स्वच्छ सुनुवाइसम्बन्धी हक** : स्वच्छ सुनुवाइसम्बन्धी अवधारणाको विषयवस्तु व्यापक हुने भए पनि यस अवधारणाको सारतत्व भनेको मुद्दाका सबै पक्षलाई मुद्दाको प्रत्येक प्रक्रियामा स्वच्छता, शुद्धता र समानता कायम गर्नु हो। कानुनले निर्धारण गरेको प्रक्रियाको पालना एवं न्यायका मान्य सिद्धान्त तथा अदालतका पूर्वनजिरको अनुसरण पनि स्वच्छ सुनुवाइभित्र पर्ने विषय हो, जसअनुसार कुनै पनि न्यायिक वा अर्ध न्यायिक निकायले आफ्नो कामकारबाहीमा प्रक्रियागत शुद्धता र एकरूपता अपनाउनु पर्ने। (गणेश पञ्जियार वि. प्रम. तथा मपकासमेत, ने.का.प. २०७५, अंक ९, नि.नं. १००८४)

अदालतले आफ्नो क्षमताले भ्याएसम्म म्याद तमेल गर्न खोजेको तर निवेदकको घरद्वार पत्ता नलागी निवेदक बसेको वडा कार्यालयमा म्याद बुजाएर आफ्नो दायित्वलाई कानुनबमोजिम पूरा गरेको कार्यबाट निवेदक सुनुवाइको मौकाबाट वञ्चित भएको भनी मान्न नमिल्ने। (राजमान शाक्य वि. काठमाडौं जिल्ला अदालतसमेत, ने.का.प. २०७२, अंक ७, नि.नं. ९४४४)

सुनुवाइको सिद्धान्तको सुनिश्चितताका लागि मूलतः तीन पक्षहरूमा ध्यान दिनुपर्दछ; कुनै व्यक्तिविरुद्ध निर्णयमा पुग्नुपूर्व सो व्यक्तिलाई सो कारबाहीको जानकारी दिनुपर्ने हुन्छ, सोको जानकारी दिएपश्चात् सो व्यक्तिलाई आफ्नो हकमा भनाइ राख्ने मौका दिनुपर्दछ र त्यसपश्चात् मात्र निर्णयकर्ताले आधार र कारणसहित निर्णयमा पुग्नुपर्ने हुन्छ। सो सिद्धान्तको पालना नगरी गरिएको निर्णय स्वच्छ र निष्पक्ष नभई स्वेच्छाचारी हुन जाने। (यज्ञप्रसाद पाण्डेय वि. प्रम. तथा म.प.का. समेत, ने.का.प २०७५, अंक ९, नि.नं. १००८९)

निवेदकलाई प्रतिकूल असर पर्ने गरी निर्णय गर्दा निवेदकलाई प्रतिवाद गर्ने सुनुवाइको मौका दिनुपर्नेमा प्राकृतिक न्यायको सिद्धान्तको प्रतिकूल निवेदकलाई बुझ्दै नबुझी गरेको निर्णय कायम रहन सक्ने अवस्था नरहने। (मालपोत अधिकृत वि. मीनबहादुर अर्याल, ने.का.प. २०७४, अंक ९, नि.नं. ९८६९)

(ख) **निर्दोषिताको हक** : हाम्रो कानुनी प्रणालीले कुनै पनि अभियुक्त कसुर ठहर नहुँदासम्म उसलाई निर्दोष रहेको मान्नुपर्ने मान्यता राखेको छ। त्यसैले अभियुक्तलाई अनुसन्धानका विभिन्न चरणमा मानवोचित व्यवहार गर्नुपर्ने र दोषी मुकरर गर्नु हुँदैन। कसुरको प्रकृति र तत्काल प्राप्त प्रमाणको प्राचुर्यताजस्ता आधारबाट धरौट वा जमानत लिने, तारेखमा राख्ने अन्य विकल्प प्रयोग भैसकेपछि अन्तिम उपायका रूपमा थुनामा समेत राख्न सकिने गरी भए गरेका कानुनी व्यवस्थाहरूलाई अन्यथा भन्न नमिल्ने, पुर्पक्षका लागि थुनामा राख्ने विषयले कसैलाई पनि पूर्ण वा अन्तिम रूपमा कसुरदारको रूपमा चित्रण गरेको हुँदैन। (राजीव बास्तोलासमेत वि. जिल्ला वन कार्यालय, काठमाडौंसमेत, ने.का.प. २०६६, अंक ८, नि.नं. ८२०२)

(ग) **फौजदारी न्यायसम्बन्धी हक** : व्यक्तिलाई राज्यको निकायले कुनै फौजदारी कसुर गरेको अभियोगमा न्यायिक वा अर्धन्यायिक निकायमा मुद्दा दायर गर्छ भने सो व्यक्तिलाई पक्राउ गर्ने, उक्त अपराधको अनुसन्धान गर्ने, अदालतमा मुद्दाको सुनुवाइ गर्ने तथा फैसला कार्यान्वयनसम्मको चरणहरूमा फौजदारी न्यायका आधारभूत सिद्धान्तहरूको अनिवार्य पालना गर्नुपर्ने। (खुलबहादुर कुँवर वि. जिल्ला प्रशासन कार्यालय, काठमाडौं, ने.का.प २०७६, अंक ४, नि.नं.१०२५०)

(घ) **कार्यविधिको पूर्ण पालनाको हक** : कसैको वैयक्तिक स्वतन्त्रतामा असर पर्ने कारबाही गर्दा Due process of law भित्रको Substantive due process of law / Procedural due process of law दुवैको अनिवार्य पालना गर्नुपर्ने हुन्छ। कुनै पनि एकको अभावमा कारबाही नगरिएको देखिन आएमा यसरी भए गरेको कामकारबाहीलाई कानुनसम्मत मान्न नसकिने। ( प्रेम चौलागाई वि. श्री ५ को सरकार, गृह मन्त्रालय, सिंहदरबार, काठमाडौं, ने.का.प. २०३१, पृ. १७०, मिति २०६१।१।२२)

(ङ) **कानुन व्यवसायीसँग परामर्शको हक** : कानुनी सहायता पाउने अधिकारभित्र कुनै व्यक्तिले आफूले रोजेको कानुन व्यवसायीसँग सल्लाह लिन तथा निजद्वारा पुर्पक्ष गर्न पाउँछ भन्ने अधिकारबारे थाहा नभएका व्यक्तिलाई निजले त्यस्तो अधिकारको उपभोग गर्न पाउँछ भन्ने जानकारी पाउने अधिकारसमेत पर्दछ। (यज्ञमूर्ति बन्जाडे वि. वाग्मती विशेष अदालतसमेत, ने.का.प. २०२७, नि.नं. ५४७, पृ. १५७)

(च) **चुप लाग्न पाउने हक** : अभियुक्तको चुप लाग्ने अधिकार हुने र राज्यका तर्फबाट कानुन व्यवसायीको सुविधा उपलब्ध गराउनुपर्ने राज्यको दायित्व हो भनी सर्वोच्च अदालतबाट नजिर प्रतिपादन भएको छ। (यज्ञमूर्ति बन्जाडे वि. दुर्गादास काठमाडौं विशेष अदालत, ने.का.प. २०२७ पृ. १३४)

(छ) **यातनाविरुद्धको हक** : अमेरिकी सर्वोच्च अदालतबाट सन् १९६५ मा Miranda V. state of Arizona (384 U.S. 436 (1996)) मा भएको मुद्दामा कुनै पनि अभियुक्तलाई आफ्नोविरुद्धमा चुप लाग्ने अधिकार हुने र उसले चुप नलागी बोलेमा सो कुरा निजको विरुद्ध प्रमाणमा लाग्ने, अभियुक्तलाई मुद्दामा कानुनी प्रतिनिधित्वका लागि कानुन व्यवसायीको परामर्श र प्रतिनिधित्वको अधिकार हुने र निजले सो राख्न नसकेमा राज्यले कानुन व्यवसायीको सुविधा उपलब्ध गराउने कर्तव्य हुने भनी व्याख्या भएको छ। त्यसैगरी यस विषयमा अपराध अनुसन्धानको नाममा वा

कार्यकारी अधिकारसम्पन्न हैसियतको अधिकारीको नाममा राज्यले संवैधानिक एवं कानुनी व्यवस्था र मानव अधिकारको न्यूनतम मान्यता वा सीमा नाघी कसैलाई पनि कुनै प्रकारको यातना दिन नसक्ने भनी सर्वोच्च अदालतले बोलेको छ। (राजेन्द्र घिमिरे वि. प्रम तथा मपकासमेत, ने.क.पा. २०६६, अंक ३, नि.नं. ८१०१)

## ६. अभियुक्तका अधिकारको संरक्षणमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको भूमिका

भ्रष्टाचारको अनुसन्धान र अभियोजन गर्ने महत्त्वपूर्ण संवैधानिक अंगको रूपमा रहेको अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको अनुसन्धानलाई स्वच्छ, मर्यादित र विधिसम्मत बनाउने अहम् दायित्व रहेको विषयलाई मध्यनजर राख्दै अनुसन्धानमा खटिएका सयौं अनुसन्धान अधिकृतहरूलाई नियमित रूपमा अनुसन्धानका विविध पक्षहरू समेटी तालिम, अनुशिक्षण कार्यक्रम सञ्चालन गरिँदै आएको छ। तालिममा भ्रष्टाचारको अनुसन्धानसँग सम्बन्धित अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८, भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९, नियमावलीहरू, कार्यविधि, अभियोजन मार्गदर्शन, फौजदारी न्यायका मान्य सिद्धान्तहरूलगायतका कानुनका सारभूत एवं कार्यविधिगत पक्षको यथेष्ट जानकारी एवं परिपालनामा जोड दिँदै आएको पाइन्छ। अनुसन्धानको क्रममा प्रमाण संकलन गर्दा अभियुक्तका अधिकार हरूको रक्षासहित कानुनी रीत पुऱ्याउन विषयलाई विशेष महत्त्व दिएको छ। बरामदी गर्दा, नापजाँच, अनुगमनलगायतका अनुसन्धानका कार्यमा अभियुक्तको भौतिक उपस्थिति र रोहबरलाई सुनिश्चित गरिदै आएको छ। फौजदारी कानुनका सिद्धान्तहरूलाई ख्याल गर्दै अभियुक्तलाई पक्राउ गर्नुपूर्व पक्राउ पर्नाको कारणसहितको पक्राउ पुर्जी दिएर मात्र पक्राउ गरिने, पक्राउ पर्दाको बखत र थुनामा रहँदा रोजेको कानुन व्यवसायीसँग कानुनी परामर्श गर्न पाउनेजस्ता अभियुक्तका अधिकारहरूलाई व्यवहारमा पालना गरिएको पाइन्छ। आफन्तसँग भेटघाट गर्न पाउने व्यवस्था मिलाइएको छ, थुनामा मानवोचित व्यवहार गरिएको छ, महिला र पुरुषलाई आवश्यक सुविधासहितको अलग अलग थुनवा कक्षको व्यवस्था गरिएको छ। मुद्दा हेर्ने अधिकारीको अनुमतिले मात्र थुनामा राखिने गरिएको छ।

अभियुक्तको आवश्यकताअनुसारका स्वास्थ्य परीक्षणको व्यवस्था गरिएको छ। अभियुक्तको बयानको क्रममा अग्रिम आरोपको जानकारीसहित उपस्थितिका लागि जानकारी गराएर अभियुक्तको अनुकूलतालाई समेत ध्यान दिएर सोधपुछ/बयानका लागि बोलाइने गरिएको छ। अभियुक्त उपस्थित भएपछि निजको शारीरिक, मानसिक अवस्थाको जानकारी लिने, बयान दिन सक्ने अवस्थामा रहे/नरहेको यकिन गर्ने, अभियुक्तको चुप लाग्न पाउने हकबारे जानकारी गराउने, बयानका लागि कर नलगाइने, स्वेच्छाले दिएको बयान प्रमाण लाग्नेजस्ता फौजदारी न्यायका मान्यताको विषयमा जानकारी गराउने र सोपश्चात् अभियुक्त बयान दिन तयार भएमा बयान आफैंले लेख्न सक्नेको हकमा स्वतन्त्रतापूर्वक स्वलिखित बयान गराइने र लेख्न नसक्नेको हकमा रोजेको सहयोगीमार्फत बोली टिपाएबमोजिम बयान लेख्न लगाउने गरिएको छ। भाषाको समस्या भएमा दोभाषेको व्यवस्थासमेत गरिएको, बयान कार्य सकिएपछि अन्त्यमा आफ्नोतर्फबाट भएको बयानको सम्बन्धमा केही भन्नु छ कि भनी सोधनी गरिन्छ अनि सबै सुरुदेखि अन्त्यसम्मको बयान व्यहोरा पढीवाची सुनाउने र अभियुक्तले भनेबमोजिम बयान लेखिएको छ वा छैन पढीवाची सुनाई यकिन गरी सहीछाप गरी प्रमाणित गरेर राख्ने गरिन्छ। आयोगमा उपस्थित हुन नसक्ने एवं धेरै जनासँग बयान

लिनुपरेमा परिस्थिति हेरेर अभियुक्त रहेको स्थानमा नै गई बयान लिनेसमेत गरिएको छ। यी र यस्ता व्यवस्थाबाट बयानको क्रममा अभियुक्तको संवैधानिक एवं कानुनी अधिकारको सवालमा आयोग प्रतिबद्ध रहेको देखिन्छ।

आयोगमा कुनै पनि उजुरी पर्नासाथ कस्तो प्रकारको उजुरी हो ? विषय, आरोपी यकिन नभएको गोलमटोल उजुरी सुरुमै तामेलीमा जाने र आरोप र आरोपित उल्लेख भएको उजुरीको प्रारम्भिक छानबिन हुने र सोक्रममा रायसहितको प्रतिक्रिया माग गरिने, सोधपुछमार्फत अभियुक्तलाई आरोपको जानकारी गराई सुनुवाइको यथेष्ट मौका प्रदान गरिन्छ। कुनै भ्रष्टाचारजन्य कसुर हुन सक्ने प्रमाणबाट देखिन गएमा मात्र उजुरीमा विस्तृत अनुसन्धान गरिने, प्रमाण संकलनमा अभियुक्तलाई सहभागी बनाई स्वच्छ सुनुवाइको मौका दिइने गरिएको छ। संकलित प्रमाणबाट कसुर पुष्टि हुने अवस्थामा मात्र आरोपपत्र दायर गरिने र नदेखिएमा उजुरी तामेलीमा जाने र सोको जानकारी अभियुक्तलाई गराइने गरिएको छ। यसरी समग्रमा अभियुक्तलाई पक्राउ हुनुपूर्वदेखि पक्राउ हुँदाको अवस्था, थुनामा रहँदाको अवस्था, बयान लिँदा, प्रमाण संकलन गर्दाका अनुसन्धानको हरेक चरणमा कानुनको उचित प्रयोग र अभियुक्तको अधिकारको सवालमा संवेदनशील भई आयोगबाट अनुसन्धानको कार्य हुँदै आएको छ।

कहिलेकाहीँ विभिन्न निकायबाट आयोगमा आई अनुसन्धान अधिकृतको रूपमा कार्य गर्ने विभिन्न क्षेत्रका अनुसन्धान अधिकृतले अनुसन्धान कार्य गर्दा अभियुक्तको अधिकारको पूर्ण ज्ञानको अभावबाट केही कमीकमजोरी भएको हुन सक्छ, त्यस्ता कमीकमजोरीलाई गम्भीरतापूर्वक लिई अभियुक्तका अधिकारको रक्षार्थ लाग्नुको विकल्प हुँदैन।

सुधार क्रमिक रूपमा हुने प्रक्रिया भएको हुँदा आयोगले अभियुक्तका अधिकारको सूची कम्तीमा थुनुवा कक्ष र बयान कक्षमा राख्ने कार्यको थालनी सुरु गर्ने हो भने पनि उक्त कार्य अभियुक्तको अधिकार संरक्षणमा महत्त्वपूर्ण कदम ठहरिनेछ।

## ७. निष्कर्ष

अभियुक्तका अधिकारको सम्मान र पालना गर्नु कुशल अनुसन्धानकर्ताका लागि महत्त्वपूर्ण कानुनी जिम्मेवारी हो भने सोको संस्थागत वातावरण तय गर्नु सम्बन्धित निकायको दायित्वसमेत हो। भ्रष्टाचार मुद्दाको अनुसन्धानमा अन्य व्यवस्थाभन्दा फरक संवैधानिक र कानुनी प्रबन्ध भएकाले यस विषयको अनुसन्धानको आफ्नै मौलिक एवं विशिष्ट चरित्र रहेको हुन्छ। अनुसन्धानको क्रममा कानुनका सारभूत पक्ष मात्र होइन कार्यविधिगत पक्षलाई समेत उत्तिकै ध्यान दिनुपर्ने भनी अदालतबाट कानुनी सिद्धान्तसमेत स्थापित भएको सन्दर्भमा अनुसन्धान गर्दा अभियुक्तको संवैधानिक, कानुनी एवं अन्तर्राष्ट्रिय रूपमा जारी मार्गनिर्देशनसमेतले व्यवस्था गरेका अभियुक्तका विभिन्न अधिकारहरूको सम्मान, संरक्षण र परिपालना गर्ने गराउने दायित्व अनुसन्धानकर्ता र सम्बन्धित निकायमा रहन्छ। निष्पक्ष फौजदारी न्याय पद्धति, विशेष अनुसन्धान पद्धति, प्राकृतिक न्यायको सिद्धान्त, स्वच्छ सुनुवाइको मौका, न्याय र कानुनका सर्वमान्य सिद्धान्तजस्ता न्यायिक मूल्यमान्यताको अनुसरणबाट मात्र अभियुक्तको अधिकारको संरक्षण हुने हुँदा प्रयोगमा रहेको असल अभ्यास कायम राख्दै अनुसन्धानमा सुधारका पहल गर्नु सम्बन्धित अनुसन्धान अधिकृत र निकायको वाञ्छनीय दायित्व देखिन्छ।

### सन्दर्भ सामग्रीहरू


- नेपालको संविधान।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८।
- भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९।
- मुलुकी अपराध संहिता, २०७४।
- अभियोजन जर्नल, वर्ष ३, अङ्क १, २०७७ महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय, सिंहदरबार।
- नजिर संग्रह (दोस्रो संस्करण, २०७६ र तेस्रो संस्करण, २०७८) महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय, सिंहदरबार।
- नजिर संग्रह (भ्रष्टाचारसम्बन्धी कसुरमा आधारित), २०७८, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, टङ्गाल, काठमाडौं।
- संवैधानिक विवादमा सर्वोच्च अदालतबाट प्रतिपादित सिद्धान्तहरूको सारसंक्षेप, २०७८ महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय, काठमाडौं।
- ने.का.प.का विभिन्न अङ्कहरू।


> मानिसलाई राम्रो कुराको असर पर्न निकै समय लाग्छ, जसरी घर बनाउन समस्या छ तर घर भत्काउन कुनै बेर लाग्दैन।
>
> **– महात्मा गान्धी**

# भ्रष्टाचारमैत्री सामाजिक परिवेश

रामबहादुर तामाङ[१]

## विषय प्रवेश

व्यक्तिव्यक्ति मिलेर परिवार अनि परिवारपरिवार मिलेर समाज बन्छ। भनिन्छ घर नै व्यक्तिको पहिलो विद्यालय, जहाँ व्यक्तिले पारिवारिक व्यवहार, संस्कार, चलन, परम्परा र ज्ञान पनि सिक्दछ। त्यसरी नै एउटा परिवारको खाँचो गाह्रो पूरा गर्न छरछिमेक हुँदै सग्लो समाज अनि राष्ट्रको नै आवश्यकता पर्ने कुरा मानव सभ्यता विकासको क्रमले बताउँछ। पूर्वीय दर्शनमा धार्मिक, सांस्कृतिक र सामाजिक सम्बन्धका बलियो मूल्य मान्यताहरू रहेका छन्।

नेपाली समाज अधिकारभन्दा पनि नैतिक कर्तव्यप्रति बढी नै आस्था र विश्वास राख्ने आधारभूमिमा हुर्कंदै आएको हो। हाम्रो मनमा उठेको पापलाई नियन्त्रण गर्ने माध्यम राजदण्ड नभै धर्म संस्कार नै थियो। कसैलाई कुनै कसुरको बात लागेमा तामा तुलसी छोएर भाक्न लगाइन्थ्यो। कसुर गर्नेले तामा तुलसी छोएर ढाट्न सक्छ भन्ने समाजमा कल्पनासम्म पनि गरिंदैन थियो। यस्तो बलियो नैतिक परम्परा र धार्मिक आस्था बोकेको नेपाली समाजमा घूस लिने र घूस दिनेलाई राज्यविरुद्धको अपराधीको रूपमा चित्रण गरिन्थ्यो।

यसप्रकारको पवित्र दर्शनलाई शीरमा राखेर हुर्कंदै आएको नेपाली समाजमा आज सबैभन्दा ठूलो समस्या भ्रष्टाचार र घूसखोरी भएको छ। जसको कारण गरिब राज्यले ऋण लिएर विकासका विभिन्न पूर्वाधारमा गरेको लगानी बालुवामा पानी साबित भएका छन्। अर्बौं लगानी गरेर निर्माण गरिएका पूर्वाधारका आयोजनाहरू समयमा सम्पन्न भएको थोरै मात्र सुन्न देख्न पाईन्छ। गुणस्तरको कुरा त झन बयान गरी साध्य नै छैन।

## समाजको बदलिँदो सोच

हिजोआज राजधानी र ठूला सहरमा बस्ने सर्वसाधारणदेखि ठूला नेता, कर्मचारी र व्यापारीसम्मको कुराकानी नै घरजग्गा, गाडी, सेयर, सत्ता, शक्ति र सम्पत्तिबाहेक अन्य विषयमा सायदै हुने गर्दछ। मानिसका कुरा सुन्दा लाग्छ, मान्छे जन्मेकै घर र जग्गा, गाडी र पैसा, सत्ता र शक्तिका लागि हो। इमान, जमान, नैतिकता र

---

१ शाखा अधिकृत, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, टङ्गाल।

आदर्शको कुरा त कता हरायो पत्तै छैन। मानिस सम्पन्न हुनुपर्दछ, समाज र राष्ट्र समृद्ध हुनैपर्दछ। तर छाया (कालो) अर्थतन्त्रको निर्माणबाट हैन औपचारिक अर्थतन्त्रको माध्यमबाट, नैतिक आधारभूमिमा टेकेर उभिएको अर्थतन्त्र मात्र दिगो र सर्वमान्य हुन्छ। दिगो सम्पन्नता र समृद्धिका लागि सुशासन र भ्रष्टाचार नियन्त्रण यसका पूर्वसर्तहरू हुन्।

तर आज मानिसहरू अरूभन्दा आफू सम्पन्न हुन चाहन्छन् वैधानिक बाटाबाट नभई अवैधानिक र अँध्यारो बाटाबाट। नेपाली समाजमा घूस खान नसक्नेलाई नामर्दको ट्याग लगाइन्छ। युद्ध जिते हस्तिनापुरको राज हारे चपरीमुनिको बास भन्ने उखान टुक्काझैं भ्रष्टाचार गरेर कमाउन सके अर्बौंको मालिक हुन पाइन्छ, समाजमा हाईफाई, मोजमस्ती, नोकरचाकर, सुरासुन्दरी, देशविदेश पानी पँधेरो, सधैं शक्तिकेन्द्रको आसपास, राजसी ठाँटमा दिन बिताउनुको छुट्टै मज्जा भन्नेहरूको संख्या समाजमा बढ्दै गएको छ। नामर्दले जस्तो जागिर र व्यापार गरेर सधैं दुई छाकको चटारो। लाजसरम पचाएरै जोगी हुन राजनीति गरिँदैन भन्नेको संख्या बाक्लिँदो छ।

यसै सोचले गर्दा नै नेपाली समाजमा भ्रष्टाचार गर्नेले घोसे मुन्टो लगाएर हिँड्नुपरेको छैन। समाजमा रातो मुख लगाएर बस्नुपरेको छैन। भ्रष्टाचारमा संलग्न हुनेले आज पश्चात्ताप गर्नुपरेको देखिएको छैन। उल्टो आफूलाई बहादुर र मर्दको ताज पहिरिएर समाजलाई चुनौतीको भाषा बोल्ने गरेका छन्। सफेद झूटको सहारा लिएर कानुनी मुद्दा लड्ने बहादुरहरू एकपछि अर्को देखा परेको देखिँदै छ समाजमा। एकथरी भ्रष्टाचारका ठूला खेलाडीहरू निजी वकिल र चार्टर एकाउन्टेन्ट राखेर कालो कमाइलाई कसरी सेतो बनाउने धन्दामा लागेको देखिन्छ। पाईपाईको आम्दानीको स्रोतको प्रमाण राख्ने र ठूलाठूला खर्चको नाम निसान मिटाएर आम्दानीलाई वैधता दिन तल्लीन छन्।

## बदलिँदो सामाजिक व्यवहार

व्यवहार हेर्ने हो भने अन्यथाबाहेक आज पनि हाम्रा अभिभावक किन राजस्वकै कर्मचारीसँग आफ्नी छोरीको विवाह गर्न लालायित छन् ? यसरी नै जागिरे छोराले दसैंमा गाउँको घर आउँदा सरकारी वा निजी गाडीमा आउँदा गाउँलेको अगाडि फुईं लगाउने चलन कम्ती घातक छैन भ्रष्टाचारलाई मलजल गर्नमा। सरकारी जागिर खाने छोराले काठमाडौंमा घर बनायो भने स्यावासी र आशीर्वाद दिने पनि हामी नै हौं। छोराछोरीको चालामाला के छ भनेर बुझ्ने प्रयास गर्दै गर्दैनौ। कथंकदाचित भ्रष्टाचारको दोष लागिहालेमा शक्ति केन्द्रसँग हारगुहार र बजारमा नाम चलेको वकिलको खोजी गर्ने पनि हामी नै हौं।

महँगो निजी अस्पतालमा उपचार गर्नु र जति महँगो स्कुलमा छोराछोरीलाई पढाउन सक्यो त्यति नै ठूलो मान्छे सोच्ने पनि हामी नै हौं। छोराछोरीलाई अमेरिका, बेलायत, अस्ट्रेलिया, क्यानाडा पठाएर नाक थोक्रो पार्ने पनि यही समाज नै हो। यसरी नेपाली समाज भ्रष्टाचारको उर्वरभूमि बनेको छ। चाहे छोराको ज्यान अफगानस्थान वा इराकजस्ता युद्धग्रस्त मुलुकमा जाओस् तर त्यहाँ गएर कमाओस् छोरीले चाहे अस्तिमा बेचोस् तर विदेशमा गएर कमाओस् अनि काठमाडौंमा घरघडेरी जोडोस् भन्ने खालको सोच पलाएको समेत सुनिन देखिन थालेको छ।

विदेश नजाने स्वदेशमा कालो धन्दामा संलग्न किन नहोस् तर सम्पत्ति जोडास्। जागिर खाने कर्मचारी, राजनीति गर्ने नेता, उद्योगव्यापार गर्ने उद्यमीव्यापारी कालो बजारी, कृत्रिम अभाव, मिसावट, कम तौल र गुणस्तरको वस्तु वा सेवा उत्पादन र वितरण गरेरै भए पनि अकुत सम्पत्ति कमाओस्। सम्पत्ति जोड्नका लागि यसरी तल्लोस्तरमा ओर्लन सक्ने समाजले भ्रष्टाचारलाई स्वाभाविक ठान्ने नै भयो। समाजमा छोरीको विवाहमा निम्तालुले थेरथोर आफ्नो गच्छेअनुसार उपहार दिने चलन थियो। त्यो चलन बदलिएर आजभोलि जिन्सी उपहारको कस्ट नगर्नुहोला भनी नगदकै अपेक्षा राखी निमन्त्रणापत्रमै लेखेर निम्तो पठाइन्छ। गुरुदक्षिणा, भेटी, पेवापात, कोसेली लिनेदिने चलन अन्ततः सार्वजनिक निकायमा घूसको रूपमा परिणत हुन पुगेको छ।

## घूसखोरीमा नयाँ शैली

घूसको मोडुस अपरान्डी विकसित भएर छोराछोरीको विदेशी विश्वविद्यालय र कलेजको शुल्क तिर्न लगाउने, साथीको श्रीमतीको नाममा पैसा जम्मा गर्ने, घरकी श्रीमतीको नाममा सम्पत्ति नराखेर अवैध सम्बन्ध कायम गरिएकी गलफ्रेन्डको नाममा राख्ने, घरमा काम गर्न राखेको कामदारको बाबुआमाको नाममा घरजग्गा पैसा राख्ने, नआएको घरबहाल ट्याक्स तिरेर धेरै आय भएको देखाउने, नाम मात्रको व्यापारमा लगानी गरेर नाफा नभए पनि धेरै नाफा देखाई कर तिरेर सेतो बनाउने लगायतका धुर्त्याइँहरू भ्रष्टाचारको प्रवृत्ति देखिएको छ। हुँदाहुँदा विश्वविद्यालयको गोल्डमेडलका लागि लेनदेन, जागिरमा मेरिटमा आउन स्कोर थप्ने, मेरिटकालाई फेल बनाउन स्कोर घटाउनेलगायतका नितान्त व्यक्तिको बौद्धिकता, योग्यता र क्षमतामाथि भ्रष्टाचारले प्रहार गर्न थालेको देखिएको छ।

हाम्रो समाजमा हिजोआज आफन्त, नातेदार, साथीभाइबीच हुने अनौपचारिक जमघटमा घरघडेरी, जग्गा, सेयर सट्टेबाजी र फेक व्यापार व्यवसायको मात्र धेरै कुराकानी हुन थालेको छ। पद, पैसा र पहुँचको आधारमा व्यक्तिको सम्मान निर्धारण गर्ने समाजले व्यक्तिको स्वाभिमान कसरी चिनोस् ? सोह्रौं/सत्रौं शताब्दीतिर युरोप र अमेरिकामा पैसा, जमिन र यौनका लागि मानिसमा पलाएको आसक्ति आजभोलि नेपाली समाजमा पलाउन थालेको पो हो कि? समाजको दहीचिउरे प्रवृत्तिले पनि भ्रष्टाचारको फरकफरक व्याख्या विश्लेषण हुने गरेको देखिन्छ। आफूबाहेककाले गरेको भ्रष्टाचारलाई मात्र भ्रष्टाचार देख्ने राष्ट्रिय र मूलधारे प्रवृत्ति देखिएको छ।

## समाजमा आदर्शलाई बेवास्ता

नेपाली समाजले व्यक्तिको सादगीपन र उच्च आदर्शलाई चिन्न छाडेको छ भने भ्रष्टाचारको आहालमा चुर्लुम्म डुबेर हाईफाई गर्नेको खुल्लमखुला बखान गर्न थालेको छ। साम, दाम, दण्ड, भेदको नीति अवलम्बन गरेरै भए पनि पैसा कमाउनेको आदरसम्मान हुन थालेको छ। यसको सीधा संकेत जसरी हुन्छ पैसा कमाऊ। समाजबाट यसरी हौसला मिलेपछि जाबो कानुनको एक सिङले के लछार्छ नौ सिङ प्रयोग गरेर मुद्दा जित्न सकिन्छ भन्ने आत्मविश्वास बढ्दो छ। यसरी नैतिकता र आदर्शको तुलना पैसासँग गर्ने समाजमा सज्जनहरू किन नामर्द नहुन् त?

नेपाली समाजमा दसौं पुस्तालाई पुग्ने गरी सम्पत्ति थुपारेर राख्ने नराम्रो चलन छ। मौका पाएको बेला त हो नि भनेर चुनाव जिल्ने सांसद, मन्त्री सबैलाई उकास्ने पनि आफन्त, नातेदार, साथीभाइ र छरछिमेक नै हुन्। भ्रष्टाचारविरुद्धमा अनुसन्धान, छानबिन गर्ने निकायलाई आफ्नो समाजका भ्रष्ट धमिराहरूको गुह्य धन्दाको बारेमा समाजका स्वाभिमान व्यक्तिहरू जानकार हुन सक्छन् भ्रष्टाचारको गतिविधि, सूचना एवं विवरणहरू उपलब्ध गराउन सक्छन्। भ्रष्टाचारविरुद्धको लडाइँमा बलियो हातेमालो पनि समाजले गर्न सक्छन्। समाजमा आफ्नो असली रूप छोप्न मन्दिर, गुम्बा, धारापधेरोमा केही रकम चन्दा दिएर समाजलाई गुमराहमा पार्ने चलन पनि देखिँदै आएको छ। यस्ता प्रवृत्तिप्रति प्रहार गर्न पनि समाज चुक्नु हुँदैन।

## राजनीतिक इच्छाशक्तिको कमी

राजनीतिक दलको भ्रष्टाचारप्रतिको मोहमा विकर्षण नहुँदासम्म, सत्ता, शक्ति र सम्पत्तिप्रतिको लालसा नमरेसम्म र आफ्नाले गरेको भ्रष्टाचारलाई रक्षाकवच लगाई रहँदासम्म भ्रष्टाचारविरुद्धको लडाइँमा पराजित भइरहनुपर्नेछ। यसर्थ नीतिले नेतालाई, विधिले व्यक्तिलाई, प्रणालीले पात्रलाई, देशले दललाई पराजित गर्ने अवस्था सिर्जना भएपछि मात्र भ्रष्टाचारलागयत सबै खालका अपराधहरू नियन्त्रणमा आउनेछन्।

सज्जन, इमानदार र वफादार व्यक्तिको आदरसम्मान गर्न नेपाली समाजले जानेकै छैन। इमानदार व्यक्तिको समर्पण, बलिदानी र योगदानलाई उच्च कदर गर्न नसके पनि कम्तीमा समाजमा तिनको उपहास नगरौं। भ्रष्टाचार गरेर समाजमा शिर ठड्याएर हिँड्नेहरूले सज्जनलाई नामर्द र आफूलाई बहादुर सम्झने गर्दछन्। समाजमा तडकभडक गर्नेहरूको सम्पत्ति आर्जनको स्रोत कसैले खोज्दैन बरु सम्पत्ति कमाउन नसक्ने सज्जनहरूलाई नामर्दको बिल्ला भिराउँदै खिसीटिउरीमा रमाउने सामाजिक संस्कारले भ्रष्टाचारमैत्री वातावरण सिर्जना हुँदै गएको छ।

## धनसँगको बढ्दो आसक्ति

आज हामी दस पुस्तालाई पुग्ने घरघडेरी जोड्न आफ्नो इमान, इज्जत र अस्मितासँग सम्झौता गरिरहेका छौं। लियो टल्सटोयको विश्वविख्यात रुसी लोककथा हाउ मच ल्यान्ड डज अ म्यान निड मा पाहोम नामका पात्रमा जग्गाजमिन जोड्ने लोभ जागेजस्तै हामीमा बढेको लोभको पारो बढेको हामी पत्तै पाउन छाडेका छौं। सूर्योदयदेखि सूर्यास्तसम्म कुदेर जति ठूलो घेरा बनायो त्यति जमिनको मालिक बन्ने लोभमा भोकतिर्खा बिर्सेर कुदेका पाहोम खुट्टा दुखे पनि नसकी नसकी दौडिँदादौडिँदै ढल्न पुग्छन् अनि रगत छादेर उनको ज्यान जान्छ। अन्तमा ६ फिट जग्गाले उनको शिरदेखि खुट्टा पुर्न पर्याप्त हुन्छ। अहिले हामी ठीक त्यतैतिर डोरिँदै छौं।

पैसा र घरजग्गाका लागि हामी जागिर र राजनीति गर्ने भ्रष्टाचारको आहालमा चुर्लुम्मै डुबेका छौं। उद्यमी व्यापारी कालोबजारीमा माहिर छौं, सर्वसाधारण गुण्डागर्दी, असुली, ठगी, अपहरण, जालझेलमा ज्यान फ्यालेर लागेका छौं। जसरी भए पनि काठमाडौंमा घरजग्गा हुनुपर्‍यो। बैंकमा पर्याप्त ब्यालेन्स र महँगो गाडी अनि बेलाबेलामा विदेश सयर गरेर फेसबुकमा पोस्ट्याउनुपाए महाभारत जितेजस्तै सम्झनेहरूको जमात बढेको छ।

नागरिक समाज, मिडिया र पेसागत संघसंस्थाहरू दलीय आस्थामा विभाजित छन्। गुण र दोषको आधारमा समर्थन र विरोध गर्नुपर्नेमा आफ्नो आस्था र स्वार्थ मिल्ने नमिल्ने कुराको आधारमा जनधारणा बनाइनु आफैँमा भ्रष्ट परम्परालाई मलजल गर्नु हो। सार्वजनिक निकायका पदाधिकारीहरू सार्वजनिक जवाफदेही बन्नेभन्दा पनि स्वार्थ समूहप्रति बढी लालायित हुँदै गएको र तिनकै भाषा बाल्ने गरेको सुनिन्छ। यसप्रकारको चरित्रलाई करेक्सन नगर्दासम्म विधिको शासनको उपहास मात्रै हुँदैन सुशासन र समृद्धि भन्ने कुरा आकाशको फल बराबर हुने पक्का छ।

## भ्रष्टाचार साझा शत्रु

त्यसो त भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि पनि व्यक्ति, परिवार र समाजकै सक्रियता चाहिन्छ। आफ्ना सन्तानलाई नैतिकता र आदर्श सिकाउने, लोभलालच, अपराध, पाप, घृणाबाट टाढा रहनुपर्दछ भनेर पारिवारिक शिक्षादीक्षा दिन सके व्यक्तिमा धन र शक्तिप्रतिको आसक्ति कम भएर जाने निश्चित छ। दसैंतिहार, मौलिक चाडपर्वमा ठूलाबडाले आफ्ना सन्तान र आफन्तलाई आशीर्वाद दिँदा ठूला मान्छेभन्दा असल मान्छे बन, ठगेर खानेभन्दा काम गरेर खानु, भ्रष्टाचार, अनियमितता र अपराध कर्म भुलेर पनि नगरेस् भन्ने शुभ वचन दिने हो भने परिवार र समाज नैतिक बन्न सहयोग पुग्दछ।

आज भ्रष्टाचार साझा अभियान बनेको छ। मिलेमतो, सेटिङ भन्ने कुरा नेपालमा पछिल्ला दिनहरूमा हुने भ्रष्टाचारको मुख्य विशेषता नै बन्न पुगेको छ। त्यो मिलेमतो र सेटिङमा सार्वजनिक पदमा बहाल भएका कर्मचारी र राजनीतिक नियुक्ति हुने वा निर्वाचित हुनेको मात्र संलग्नता नभई नागरिक समाजका व्यक्ति स्वयंको पनि संलग्नता बढेर गएको देखिन्छ। दलाल र बिचौलियाको भेषमा नागरिक समाजका व्यक्ति भ्रष्टाचारको मुख्य भूमिकामा देखिन थालेका छन्। यिनले खासगरी भ्रष्टाचारमा लिनेदिने दुई पक्षबीच महत्त्वपूर्ण पुलको काम गरेको छ भने उनीहरूलाई भ्रष्टाचारजन्य गतिविधि गर्न सहज र सुरक्षित वातावरण पनि बनाएको छ।

## धन देखेपछि महादेवको तीन नेत्र

नागरिक समाजका व्यक्ति जो भ्रष्टाचारको साक्षी छ उसले देखेको साँचो कुरा अदालतमा स्वतन्त्र भएर बकपत्र गर्दा बोल्न सकेको छैन। दबाब प्रभावमा परेर उनीहरूले गर्ने साक्षी गवाहीमा भनाइ फेरेको प्रशस्त उदाहरणहरू देख्न सुन्न पाइन्छ। जसको कारण भ्रष्टाचार र घूसखोरीको मुख्य कसुरदारले सफाइ पाएको अवस्था छ। यसरी सत्य कुरा बोल्न डगमगाउने नागरिक समाजका व्यक्तिले दोषीलाई उम्काउने गरेको थुप्रै घटनाहरूले पुष्टि गरेको पाइन्छ। यसरी नागरिक तहबाट पनि भ्रष्टाचारजन्य अपराधमा हातेमालो भएका छन्। नेटवर्किङ, सेटिङ र मिलेमतो भएको छ। जसलाई सच्याउने भनेको नागरिक तहबाटै हो।

भ्रष्टाचारमा सबैपक्षको जितजित हुने तर देशले मात्र हार्ने भएकाले निडर, निःस्वार्थी र नैतिक समाज निर्माणको काममा सबैको उत्तिकै ध्यान जानु र योगदान पनि समान हुनु जरुरी छ। साग र सिस्नु खाएको बेस आनन्दी मनले भन्ने आदर्शलाई व्यवहारमा उतार्नु जरुरी छ। कानुनभन्दा न्याय र न्यायभन्दा नैतिकता माथि हुनुपर्ने सर्वमान्य दर्शनलाई बल पुग्ने गरी सामाजिक मूल्य र मान्यता निर्माण नहुँदासम्म नेपाली

समाजमा भ्रष्टाचारले हुर्कने मौलाउने परिवेश पाइरहने भएकाले भ्रष्टाचारविरुद्धको दर्शन, दृष्टिकोण, कानुन र परिवेश निर्माणका लागि संगठित र अनुशासित सामाजिक अभियान जरुरी देखिन्छ।

## भड्किलो बन्दै चाडपर्वहरू

हाम्रा चाडपर्वहरू महँगा हुँदै गएका छन्। तीज आउनु एक महिना अगाडिदेखि पार्टी प्यालेसमा कक्टेल पार्टी सुरु हुन थालेको छ। सामाजिक सञ्जालमा डगी डान्सको प्रतिस्पर्धा बढ्दो छ। चोर बाटाबाट सम्पत्ति कमाउने लालसाले मानिसलाई भ्रष्टाचार र अपराधमा होमेको छ। भ्रष्टाचारविरुद्धमा नागरिक अगुवा र बुद्धिजीवी भनाउँदा व्यक्तिहरू राजनीतिक दर्शनको आधारमा विभाजित छन्। कानुनी छिद्र खोजेर आफ्नालाई उम्काउने र अरूलाई फसाउन पाए रमाउने प्रवृत्ति देखिएको छ। सुधारका लागि स्वयं व्यक्ति, परिवार र समाज नै पहिला सुध्रनुको विकल्प छैन।

## सामाजिक सद्भावमा खलल

भ्रष्टाचारले सामाजिक अनुशासनको आधारभूमि कमजोर तुल्याउँछ भने व्यक्तिको नैतिक मूल्य र मान्यतामाथि निर्मम प्रहार गर्छ। समाजमा गरिबीको रेखामुनि बाँच्न विवश वर्गलाई आघात पुऱ्याउँछ । यसले समाजमा असमानता र अन्यायको खाडल बढाउँछ । भ्रष्टाचार गर्नेको सामाजिक प्रतिष्ठा उँचो हुँदै जाने र भ्रष्टाचारप्रति सामाजिक सहिष्णुता बढाउने काम गर्छ। यसले धार्मिक, सांस्कृतिक एवं विविधताबीच सहिष्णुता कायम राख्नुको सट्टा घृणा बढावा गर्दै लैजान्छ ।

वैशाखको स्थानीय तह र मंसिरको संघ/प्रदेशको निर्वाचनमा दलहरूले भ्रष्टाचारको अभियोग खेपिरहेका, अदालतको तारेख धाउँदै गरेका र कतिपय भ्रष्टाचारको विवादमा मुछिएका पात्रहरूलाई उम्मेदवार बनाए अनि हामी मतदाताहरूले अत्यधिक मत दिएर उनीहरूलाई नै जिताएर पठायौं। यसको मतलब भ्रष्टाचारलाई नेपाली समाजले अपराध मान्दैन र संगीन अपराधबाट आर्जित सम्पत्तिबाट भए पनि नेपाली समाजलाई खुसी बनाउन वा किन्न सकिन्छ भन्ने कुरा पुष्टि भएको छ। हैन भने तरुण पुस्ताले राजनीतिमा स्पेस नपाएको भनेर एकातिर आचोलना हुने गरेको छ फेरि ती भ्रष्टाचारको आरोपीहरूले नै टिकट पाउने, मतदाताले तिनैलाई जिताउनुको अर्थ के हो ?

## न्यायमा विकृति

यसैगरी सामाजिक प्रवृत्तिको छिटा न्यायालयसम्म पुगेको अनुभूत हुन थालेकोछ। केही समयअगाडि वकिलहरूबीच एवं बार र बेन्चबीचको टकराव, आरोपप्रत्यारोप, टीकाटिप्पणी र पोल खोलाखोलले त्यहाँभित्र विकृति र विसंगति रहेको स्पष्ट हुन्छ। न्यायालय शुद्धीकरण गर्नुपर्ने अध्ययन प्रतिवेदनहरूले पनि औंल्याएका छन्।

मानिसमा सकारात्मक सोचको विकास र आत्म शुद्धीकरण हुनु अत्यन्तै जरुरी छ भने पद, पैसा र पावरप्रतिको मोह तोड्नु पनि उत्तिकै जरुरी हुन्छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि ऐन कानुनमा समसामयिक परिमार्जन गर्नुपर्ने आफ्नो ठाउँमा छ तर सामाजिक सोच र प्रवृत्तिमा परिवर्तनबिना भ्रष्टाचार नियन्त्रण हुँदैन। सामाजिक सोचमा रूपान्तरणका लागि लामो समय लाग्दछ।

जबसम्म समाजमा नैतिकताले अनैतिकतालाई परास्त गर्न सक्दैन तबसम्म भ्रष्टाचार, अनियमितता, अपहरण, अपराधलाई परास्त गर्न कठिन छ। जबसम्म यो समाजले भ्रष्टाचार, घूसखोरी, कालोबजारी, ठगी, चोरी गरेरै भए पनि अथाह पैसा कमाउनेलाई हाईहाई गरिरहन्छ तबसम्म भ्रष्टाचार र अपराध गर्नेहरूको आत्मबल बढी नै रहने छ। अप्रत्यक्ष्य रूपमा समाजबाट उसलाई प्रोत्साहन मिलिरहेको हुन्छ। यस्तो खालको सामाजिक मनोवैज्ञानिक आधारभूमिमा भ्रष्टाचार निरुत्साहित हुन्छ भनेर कल्पना गर्न सकिँदैन।

## अबको बाटो

तुलनात्मक र प्रतिस्पर्धी लाभ हुने वस्तु तथा सेवाको आविष्कार, उत्पादन, नवप्रवर्तन र विकास गरी स्वदेशमै रोजगारी र आयआर्जनका अवसर सिर्जना हुनेगरी उद्यमी बन्न सक्ने संस्कार, ज्ञान, शिक्षा, तालिम र सीप उपलब्ध गराउनेतर्फ सामाजिक परिवेश मोडिनुपर्दछ। यसका लागि स्वयं व्यक्ति, परिवार, समाज अनि तीनै तहका सरकारका अंगहरूको साथ सहयोग आवश्यक पर्दछ। आफ्ना सन्ततिलाई नैतिकवान्, सदाचारी, इमानदार, कर्तव्यनिष्ठ, अनुशासित र ज्ञानी बनाउनेतर्फ सबै अभिभावकको ध्यान मोडिनु जरुरी छ।

यसर्थ, भ्रष्टाचार, अनियमितता, ढिलासुस्ती, घूसखोरीजस्ता मानवीय विकास र उन्नयनका ऐंजेरुहरू हटाउन समाजिक सोच नै सकारात्मक हुनु जरुरी छ। कतिपय बौद्धिक जमात पनि भ्रष्टाचारमा आफ्नो मान्छे पर्‍यो भने कारबाही गर्ने निकायमाथि खनिने र आलोचना गर्ने, अरू परेमा खुसी मान्ने खालको द्वैध चरित्र भएको पनि देखिएको छ। त्यसकारण प्रणालीका लागि, विधि र थितिका लागि, कानुनका लागि, समृद्धिका लागि नागरिक समाज स्वतन्त्र रूपले प्रस्तुत हुनु जरुरी छ।

## अन्तमा

यसरी भ्रष्टाचारमैत्री सामाजिक परिवेशकै कारण सांस्कृतिक, राजनीतिक, प्रशासनिक, न्यायिक, औद्योगिक, व्यापारिक र आर्थिक परिवेश धमिलिन पुगेको हो भन्न सकिन्छ। सुशासनमैत्री सामाजिक परिवेश निर्माणका लागि समय त लाग्छ तर सामाजिक परिवेशमा बदलाव नआएसम्म अन्य क्षेत्रमा रातारात परिवर्तन गर्न सकिँदैन। नैतिकता र सदाचारको संस्कृति विकास गरेर सभ्य समाज निर्माणमा समाजका सबैको उत्तिकै योगदान हुने कुरामा सबैले स्वीकार्दै घरपरिवार हुँदै समाज सुधारमा लाग्नुपर्ने देखिन्छ।

> "अपराध गरिसकेपछि मानिसमा डर
> पैदा हुन्छ र यही डर नै अपराधीलाई दण्ड हो।
> – भोल्टेयर"

# नेपालमा आयोजना व्यवस्थापन : समस्या र रूपान्तरण

रामबन्धु सुवेदी[1]

## १. विषय प्रवेश

राष्ट्रको समृद्धिका आधारशीलाका रूपमा रहेका विकास योजना तथा आयोजनाको समग्र संस्थागत दक्षतामा तीव्र रूपमा हुँदै गएको क्षयीकरणले गर्दा कमजोर सुशासन र भ्रष्टाचारको गहनतामा वृद्धि हुँदै गएको तथ्य सरकारी प्रतिवेदनहरूले औंल्याएका छन्। आर्थिक वृद्धिका आधारशिलाका रूपमा सरकारी पुँजीगत खर्च तथा दिगो र समावेशी आर्थिक संरचनाहरूको निर्माणलाई लिने गरिन्छ तर पुँजीगत खर्चको मुख्य क्षेत्रका रूपमा रहेका विकास आयोजनाहरूको छनोटदेखि कार्यान्वयनसम्मको अवस्था हेर्दा सन्तोष मान्ने अवस्था देखिँदैन। विगत दस वर्षको औसत पुँजीगत खर्च क्षमता ६० देखि ७० प्रतिशतको हाराहारीमा रहेको छ भने औसत बजेट खर्च गर्ने क्षमता ८३ प्रतिशतको हाराहारीमा रहेको छ। संघीय शासनको पाँच वर्षको अवधिमा पनि सो दर खासै वृद्धि हुन सकेन। विकासका लागि कम रकम विनियोजन हुने र त्यसमाथि विनियोजित रकम नै खर्च नहुने र खर्च भएको पनि अति न्यून गुणस्तरको हुने प्रवृत्तिमा अझै बढोत्तरी हुँदै गइरहेको छ। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग तथा महालेखापरीक्षकका प्रतिवेदनहरू केलाउँदा अधिकांश आर्थिक अनियमितताका प्रमुख क्षेत्रहरू विकास आयोजनासम्बद्ध रहेको देखिन्छ। यस्तो अवस्थाले नेपालको समृद्धि र आर्थिक विकासको अवसरलाई झन् पर धकेलिरहेको छ। निजी लगानीलाई समेत प्रोत्साहित गर्ने पुँजीगत खर्च नै नहुनु रोजगारी सिर्जना र आर्थिक विस्तारका दृष्टिले पनि अत्यन्तै चिन्ताजनक अवस्था हो। विकास व्यवस्थापनको रुपान्तरणका लागि बजेटरी प्रणाली, वित्तीय उत्तरदायित्वसम्बन्धी व्यवस्थाहरू, खरिद कानुनहरूमा समसामयिक संशोधनलगायतका संरचनागत परिवर्तनका कार्यहरू पनि गरिँदै आएको पाइन्छ तर पनि विकास योजनाको छनोटदेखि कार्यान्वयनसम्मका समस्याहरू यथावत् नै देखिएका छन्। रुग्ण आयोजनाहरूको संख्यामा वृद्धि हुँदै गइरहेको छ भने आयोजनाको गुणस्तरको पक्ष झनै दुरूह बन्दै गइरहेका तथ्यहरू सार्वजनिक भएका छन्। विकास व्वस्थापनको यो गम्भीर र संवेदनशील समस्याको शीघ्र उपचार आवश्यक देखिएको छ।

---

१ सचिव, आर्थिक मामिला मन्त्रालय, सुदूरपश्चिम प्रदेश।

## २. नेपालमा आयोजना व्यवस्थापन प्रक्रिया

सरकारको राजनीतिक, सामाजिक र आर्थिक प्रतिबद्धताको औपचारिक घोषणा नै आवधिक योजना हो। राज्यका साझा आकांक्षाहरूको पहिचान गरी सो प्राप्तिका उपलब्ध साधन र स्रोतको खोजी व्यवस्थापन प्राथमिकता निर्धारण उपयोग, विकास प्रतिफलको आकलन र प्रतिफलको न्यायोचित वितरणसमेतको दस्तावेज योजना हो। आवधिक योजनाले क्षेत्रगत योजनाहरू, कार्यक्रमहरू, बजेटसमेतलाई नेतृत्व प्रदान गर्ने गर्दछ। यसैको आधारमा क्षेत्रगत योजनाहरू कार्यक्रमहरू र आयोजना परियोजनाहरू तय गर्ने गरिन्छ। तसर्थ आयोजनाहरू सरकारको विकास जवाफदेहिताका वास्तविक अभिव्यक्तिहरू हुन्। सार्वजनिक स्रोतको कुशल न्यायोचित र समावेशी विनियोजन तथा तिनको प्रभावकारी कार्यान्वयनको इमान्दारिताले राजनीतिक नेतृत्वको विकास र समृद्धिबारेको निष्ठाको प्रतिनिधित्व गरेको हुन्छ।

त्यसैगरी विकास प्रशासनको उद्देश्य प्राप्त गर्न तर्जुमा गरिएका आयोजनाको आर्थिक, सामाजिक, प्राविधिक, भौतिक, वित्तीय एवं वातावरणीय पक्षको अध्ययन गरी त्यसलाई सहज रूपमा अगाडि बढाउने व्यवस्थापकीय क्रियाकलाप आयोजना व्यवस्थापन हो। योजना तथा कार्यक्रमका विशिष्टीकृत क्रियाकलापहरू सम्पन्न गर्नका लागि परियोजनाहरू सञ्चालन गर्ने गरिन्छ। परियोजना कुनै एक विशिष्ट प्रकृतिको कार्य कार्यान्वयनका लागि निर्माण गरिन्छ। प्रोजेक्टका लक्ष्यहरू स्पष्ट र वस्तुगत रूपमा मापन गर्न सकिन्छ यसैका आधारमा कार्यक्रम र योजनाको सफलताको मापन गर्न सकिन्छ। आयोजना व्यवस्थापनले योजनाको अंशको रूपमा आयोजनाका हरेक चरणलाई अनुशासित मापदण्डभित्र रहेर सञ्चालन गर्नका लागि स्पष्ट मार्गचित्र प्रदान गरेको हुन्छ।

आयोजना व्यवस्थापनका लागि तोकिएको चरणहरूमा समस्या वा आवश्यकता पहिचान गर्ने, पूर्वसम्भाव्यता अध्ययन गर्ने, सम्भाव्यता अध्ययन, आयोजनाको संभाव्य लाभ लागतलगायतका विकल्पहरूको मूल्याङ्कन गरी उपयुक्त विकल्प छनोट गर्ने, सम्झौता र विस्तृत प्रशासनिक तथा प्राविधिक व्यवस्थाहरूको व्यवस्थापन गर्ने यसपछि कार्यान्वयनको चरणमा लैजाने र कार्यान्वयनका क्रममा तथा सम्पन्न भएपश्चात् पनि अनुगमन मूल्याङ्कन र पृष्ठपोषणका लागि स्पष्ट कानुनी व्यवस्था गरिएको छ। तीनै तहका सरकार हरूका लागि योजना प्रणालीसमेत स्पष्ट रूपमा कानुनहरू तथा कार्यविधिहरूमा समेत स्पष्ट गरिएको छ। आयोजनाको छनोटदेखि कार्यान्वनका लागि संसद्, मन्त्रिपरिषद्, राष्ट्रिय योजना आयोग, मन्त्रालयहरूदेखि स्थानीय तहसम्मका संरचनाहरू निर्माणसमेत गरिएको छ। कार्यान्वनका लागि सम्बन्धित मन्त्रालयहरू आयोजना प्रमुखहरूसमेतको संरचनागत प्रबन्ध गरिएको अवस्था छ। अनुगमन तथा मूल्याङ्कनका लागि परामर्शदाता, आयोजना कार्यालय, तालुक विभाग र मन्त्रालयहरू, ओभरसाइट एजेन्सीहरू, संसदीय समितिहरू, नागरिक समाज, सञ्चार जगत्लगायतका औपचारिक र अनौपचारिक व्यवस्थाहरूसमेत रहेका छन्।

## ३. आयोजना व्यवस्थापनका मूल प्रवृत्तिहरूको विश्लेषण

नेपालको आयोजना व्यवस्थापन छनोटदेखि अनुगमन मूल्याङ्कनसम्म नै समस्याले ग्रस्त छ। यदाकदा भएका केही सकारात्मक पक्षहरूबाहेक अधिकांश प्रवृत्ति निराशाजनक रहेको छ। यस्ता केही प्रवृत्तिहरूको विश्लेषण गरिएको छ।

### विकास व्यवस्थापनमा संरचनागत त्रुटि विद्यमान रहनु

विकासलाई परिमाणात्मक रूपमा मात्र लिई पुँजीगत खर्चको मापदण्डबाट हेर्ने विद्यमान पद्धतिमा संरचनागत रूपान्तरणको आवश्यकता छ। यसले गर्दा प्रक्रियामुखी विकास संस्थागत हुन पुगेको छ। कुनै सार्वजनिक निर्माणको खरिद साउन महिनामा गर्दा र ११ महिनापछि असार महिनामा गर्दा सरकारी सम्पत्तिमा हुने क्षति र विकासले निर्माण गर्ने मूल्यको खोजी गर्ने गरी विकास प्रशासन संस्थागत भएको छैन। यसले गर्दा काममा ढिलासुस्ती र आफूअनुकूल प्रक्रियामुखी विकास प्रशासनको जग निर्माण हुन गएको हो।

यसै गरी कर्मचारीतन्त्रको संरचनाबाट हुने प्रक्रिया केन्द्रित विकासको प्रवृत्ति अर्को संरचनागत त्रुटि हो। राज्यको परम्परागत कार्यहरू सम्पादन गर्नका लागि स्थापित सार्वजनिक प्रशासनलाई रूपान्तरण नगरिकनै वर्तमान समयको सञ्जालीकृत शासन व्यवस्थामा विकास व्यवस्थापनको मूल जिम्मेवारी दिइएको छ। हाल विद्यमान अवस्थामा विकास निर्माण तथा योजनाका कार्यहरू बढी प्रशासनमुखी र कम विकासमुखी हुनु नै मुख्य समस्या हो किनभने गर्नु विकास निर्माण छ, तर हामी प्रशासनिक चंगुल र अनावश्यक प्रक्रियाभित्र फसेका छौं। वर्तमान विकास प्रशासनको सोच, शैली, क्षमता र निष्ठा तथा यसको संरचनागत रूपान्तरण नगरेसम्म योभन्दा बढी कार्यसम्पादन गर्न सक्ने देखिँदैन। जसरी मेडिकल क्षेत्रमा जति अनुभवी र विज्ञता बढ्दै जान्छ त्यति नै ऊ कामयावी बन्दै जान्छ उसको व्यावसायिक गरिमा अझै उच्च भएको देख्न सकिन्छ। जटिल सर्जरीहरू गर्दा अनुभवी नेतृत्व घण्टौंसम्म फिल्डमा काममा नै खटिन्छन् र नयाँले उनीहरूबाट सिक्छन्। विकास व्यवस्थापनमा कार्यरत प्राविधिकहरू पनि जति माथिल्लो पदमा पुग्छन् त्यति नै फिल्डमा खटिएर नयाँ प्राविधिक र निजी क्षेत्रलाई सिकाउन सक्ने हैसियतको हुनुपर्छ तर हाम्रा विकास प्रशासकहरूको तीव्र गैरव्यावसायीकरण हुँदै गइरहेको देख्न सकिन्छ। माथिल्लो पदमा जाँदा विज्ञ हुनु नपर्ने गरी कार्यविवरण र संगठन संरचना तय गरिएकाले यसो भएको हो। यो संरचनागत त्रुटि सच्याउनु जरुरी छ।

विकास व्यवस्थापनमा अर्को संवेदनशील संरचनागत त्रुटि हो विकासमा जनसहभागिता। विकासमा जनसहभागिताको नाममा उपभोक्ता समितिमार्फत स्थानीय तहको करिब ८० प्रतिशत तथा प्रदेश र संघको औसतमा चालीस प्रतिशत खर्च हुने गरेको छ। वास्तविक सरोकारवालाहरू हुँदा त विकास निर्माण सहज र शीघ्र त होला तर जनसहभागिताका नाममा भ्रष्टाचारको संस्थागत विकास र राजनीतिक सम्भ्रान्तहरूको कब्जा हुँदै गएको छ भने जनताको मागका नाममा अत्याधिक गैरआर्थिक संरचनाहरूमा सार्वजनिक स्रोतलाई निर्वाचन केन्द्रित गर्ने डरलाग्दो परिवेश देखिँदैछ। यस सम्बन्धमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले दिएको ६१ बुँदे निर्देशनसमेत कार्यान्वयनमा सम्बन्धित निकायहरू संवेदनशील देखिएका छैनन्। यसको स्पष्ट कानुनी व्यवस्था गर्नुपर्ने गरी वर्तमान संरचनाको परिवर्तन गर्नुपर्छ।

विकास व्यवस्थापनको संस्थागत क्षयीकरण : नेपालका उच्च तहदेखि नागरिक स्तरसम्मका कुनै पनि संस्था र प्रणालीहरूले आफ्नो वास्तविक धर्मअनुसार कार्यसम्पादन गर्न सकेको देखिँदैन। हरेक संस्थाहरूको तीव्र क्षयीकरण हुँदै गरेको देखिन्छ। शासनमा व्यावसायिकता, जवाफदेहिता, नैतिकता र दक्षता भन्ने विषयहरू ओझेलमा पर्दै गइरहेको देख्न सकिन्छ। विकास व्यवस्थापनको क्षेत्रमा पनि उच्च गतिमा क्षयीकरण

भइरहेको छ। एकातर्फ विकास व्यवस्थापनको संरचनागत त्रुटि अर्कोतर्फ विकास व्यवस्थापनमा विज्ञान, तथ्य र अनुभवजन्य प्राविधिक ज्ञानको स्थानमा राजनीतिक तजबिजीले स्थान लिइसकेको छ। यसै कारण राजनीतिक नेतृत्वलाई लाग्यो भने ठाडो भीरमा पनि सडक निर्माण हुन्छ, प्राविधिकले सोहीबमोजिम कागजात तयार गर्छ, त्यहाँ प्राविधिकको व्यवसायीकरण र नैतिकता पूर्णतः क्षयीकृत भइसकेको हुनाले जस्तो माग गऱ्यो उस्तै खरिद कागजात र सर्त बनाइदिने, मिलेमतो गर्ने, प्राविधिक रिपोर्ट, लागत अनुमान र कार्यसम्पन्न बनाइदिने काममा मात्र अर्थात् कागजमा विकास फलाउने काममा विकास प्रशासन केन्द्रित छ। यो तथ्य शिक्षा, स्वास्थ्य, कृषि, वन, भौतिक पूर्वाधार सबैमा लागू हुन्छ। तल्लो तहकाहरूले कागजात बनाउने माथिल्लो तहकाहरूले त्यसमा हस्ताक्षर मात्र गर्ने काममा विकास प्रशासन फनफनी घुमिरहेको छ। विकास प्रशासकहरू व्यक्तिगत रूपमा अब्बल छन्, देशविदेशको प्रतिष्ठित विश्वविद्यालयहरूमा अध्ययन गरेका छन्, विश्वको विकास देखेका छन् तर कार्यसम्पादन गर्दा व्यावसायिक नैतिकतालाई दाउमा राख्नैपर्ने बाध्यता के छ ? यो तथ्यको गम्भीर अनुसन्धान हुनैपर्छ। विकास र समृद्धिको संवाहक प्राविधिक जनशक्ति र तिनले उत्पादन गर्ने उच्चस्तरको सेवा नै भएकाले यसको पुनर्व्यवसायीकरण गर्न ढिला भइसकेको छ।

आयोजनाको पूर्वसम्भाव्यता अध्ययन, वातावरणीय परीक्षण र विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन निर्माणमा नै अधिक प्रक्रिया लाग्ने प्रवृत्तिसमेत यथावत छ। तोकिएको कानुनी प्रक्रिया पूरा गरी नतिजामुखी हुनका लागि प्रविधि सक्षमता र नैतिकताको स्तर उच्च चाहिन्छ। संस्थागत क्षयीकरणका कारण उपरोक्त पक्षहरू निकै कमजोर बन्दै गएर सामान्य आयोजनाको कार्यान्वयनअघिको समयसमेत अत्याधिक लाग्ने र प्राविधिक प्रतिवेदनहरूसमेत निकै कमजोर प्रकृतिका र नियतवश तयार गरिने प्रवृत्ति झाङ्गिँदै गइरहेको देख्न सकिन्छ।

### आयोजना छनोटमा वैयक्तीकरण

सार्वजनिक शक्ति र स्रोतलाई अख्तियार प्राप्त व्यक्तिले तजबिजीमा विनियोजन गर्ने र सो कार्यलाई पदीय अधिकारका रूपमा स्थापित गर्ने प्रवृत्ति संस्थागत हुँदै गएको छ जसलाई कुनै नियन्त्रण र सन्तुलनको प्रबन्धले वाञ्छित सीमामा राख्न सक्ने अवस्था देखिँदैन। जबकि सार्वजनिक शक्ति र स्रोतको वैयक्तीकरण गरी व्यक्तिगत लाभमा प्रयोग गर्नु नै भ्रष्टाचार हो। आयोजनाको सफलताका लागि आयोजनाको जग नै बलियो हुनुपर्छ। आयोजनाको जग भनेको नै छनोटको आधार हो। यसअन्तर्गत आयोजनाले प्रदान गर्न सक्ने समग्र प्रतिफल, लाभ लागत विश्लेषण, निर्माणको समय, वातावरणीय तथा सामाजिक प्रभाव आदि हो। नेपालका कतिपय आयोजना विश्लेषणात्मक समीक्षाभन्दा पनि राजनीतिक दबाब र प्रभावका आधारमा छनोट गरिएको हुनाले आयोजनालाई पोर्क ब्यारल सिन्ड्रोमका रूपमा पनि लिइन्छ।

एकातर्फ राष्ट्रिय योजना आयोगमा परियोजना बैंक रहेको छ जसमा ६ हजारभन्दा बढी आयोजनाहरू सूचीकृत भएका छन् तर बजेट निर्माण गर्दा व्यक्तिगत टिपोटबाट निर्माण गरिन्छ। योभन्दा बढी गम्भीर समस्या प्रदेशहरू र स्थानीय तहहरूमा रहेको छ।

**आयोजनाको प्राथमिकीकरणमा कमजोर तथ्य र विवेक**

नेपालमा आयोजनालाई दुई प्राथमिकतामा विभाजन गरिन्छ। यसरी प्राथमिकीकरण गर्दा आर्थिक वृद्धिमा दिने योगदान, दिगो विकासका लक्ष्यपूर्ति, लैंगिक मूलप्रवाहीकरण, आयोजना पूर्वको कार्यप्रगति, लाग्ने समय र कार्यान्वयनको तयारीसम्मका विषय हेरिन्छ। तर वास्तविक तथ्य र सूचनासम्म नपुगीकनै आयोजना प्राथमिकीकरण हुने गरेको महालेखापरीक्षकको ५८ औं र ५९ औं वार्षिक प्रतिवेदनले औंल्याएका छन्। आयोजना प्राथमिकीकरणमा पहिलो समस्या छनोटमा हुने त्रुटि छ तर त्यसपछि सम्बन्धित मन्त्रालयहरू र राष्ट्रिय योजना आयोगको विश्लेषणको अभाव देखिन्छ। बजेट छलफल हुँदा परियोजनाका प्राथमिकताको आर्थिक वित्तीय तथा सामाजिक औचित्यसमेत प्रस्तुत गर्नुपर्ने गरी छलफल नहुने कारणले प्राथमिकता निर्धारण औपचारिकतामा मात्र सीमित भएको देखिन्छ।

नेपालमा पहिलो प्राथमिकतामा रहेकै आयोजनाहरूको कार्यान्वयन बढी कमजोर देखिएको छ। राजनीतिक सहमति र अपनत्वमा अगाडि बढाइएका पहिलो प्राथमिकताका राष्ट्रिय गौरवका र रूपान्तरणकारी आयोजनाहरूसमेत कुनैको पनि तोकिएको समय, लागत र गुणस्तरमा कार्यसम्पादन अगाडि बढेको देखिँदैन। यसले गर्दा प्राथमिकीकरणमा नै कहीं न कहीं समस्या छ कि भन्ने गम्भीर प्रश्न खडा भएको छ।

**दोहनकारी संस्थाका रूपमा आयोजना व्यवस्थापन**

विकास आयोजनाहरू नै नेपालमा सरकारी र निजी पात्रहरूले राज्यस्रोतको दोहन गर्ने प्रमुख आधार हुन् भन्ने तथ्य जगजाहेर विषय हो। मात्र यो दुष्चक्रलाई तोड्ने कसरी ? यो अहिलेको मूल समस्या हो। आयोजनाको छनोटदेखि नै निश्चित स्वार्थ राखेपश्चात् त्यसको खरिद प्रक्रिया र खरिद सम्झौता गरी कार्यान्वयनको चरणमा जाने समयसम्म त्यसलाई सहजै दोहन गर्ने प्रणालीका रूपमा विकास गराइसकिएको हुन्छ। खरिद कागजातमै नियतवश सीमित प्रतिस्पर्धा हुने र भेरिएसन गर्नुपर्ने गरी मिलाउने, अस्वाभाविक मूल्य समायोजन र भेरिएसन म्याद थपजस्ता साधनहरूको व्यवस्था गर्ने प्रवृत्ति देखिन्छ। सरकारी ठेक्का लिएर रुग्ण बनाउने र त्यस्तालाई कारबाही गर्न पनि सम्बन्धित मन्त्रालय र परियोजना व्यवस्थापनलाई अधिकार हुँदाहुँदै अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको अग्रसरता आवश्यक पर्नु यही दोहनको नतिजा हो। परियोजनाका नाममा विलासी सवारीसाधनहरू अस्थायी नियुक्तिहरू र संरचना निर्माणका विषयहरू पनि त्यसैको शृङ्खला हुन् भने खरिद र ठेक्काको हरेक बिल भुक्तानीमा हुने शुभलाभको संस्थागत जालो नै दोहनको स्पष्ट साक्षी हो। यसलाई रोक्ने क्षमता गैरव्यावसायिक भइसकेको विकास व्यवस्थापनमा हुने कुरै भएन। यी तथ्यहरू आइरन ट्र्याङ्गलका रूपमा स्थापित भएको छ। नतिजास्वरूप असारे विकास र मेलम्ची सिन्ड्रोम अझै घनीभूत हुँदै गइरहेको छ।

**संघीय संरचनामा आयोजनाको क्षेत्राधिकार विनियोजन नहुनु**

संघीय संरचनाको पहिलो ५ वर्ष सकिँदासमेत आयोजनाहरूका क्षेत्राधिकार विनियोजित र हस्तान्तरण भएका छैनन्। विसं २०७६ मा राष्ट्रिय योजना आयोगले निर्माण गरेको आयोजना हस्तान्तरण मापदण्ड पनि कार्यान्वयनमा आउन सकेन। त्यसैगरी संघ, प्रदेश र स्थानीय तह समन्वय र अन्तरसम्बन्ध ऐन २०७७ को दफा ४(१) ले साझा अधिकारमध्ये एकभन्दा बढी प्रदेश र तह समेट्ने आयोजनाहरू मात्र संघमा राख्ने व्यवस्था गरेको छ। तर टोलमा बाटो बनाउने खुद्रे योजनासमेत संघ र प्रदेशबाट सञ्चालित भइरहेका छन्।

प्रदेश र स्थानीय तहहरूलाई हस्तान्तरण गरिनुपर्ने शिक्षा, स्वास्थ्य, वन, कृषि, भूमि, सिँचाइलगायतका कार्यक्षेत्रहरू र संगठनहरू पनि हस्तान्तरण भएकै छैनन्। यसले गर्दा विकास आयोजनाहरूमा दोहोरोपना तथा विकास व्यवस्थापनमा जवाफदेहिताको पक्ष कमजोर हुँदै गएको छ।

**बजेट विनियोजन र कार्यान्वयनमा अपरिपक्वता**

कार्यक्रम वा परियोजनाको स्पष्ट रूपमा सुरु गर्ने मिति, अन्त्य हुने मिति, कार्यान्वयन योजना र खरिद योजनाहरूबिना नै व्यक्तिले योजनाहरूको छनोट गर्ने प्रवृत्ति अत्यधिक देखिएको छ। बजेटमा समावेश गरेपछि मात्र डीपीआर र ईआईए गर्ने तथा साइट क्लियर नभई ठेक्का लगाउने प्रवृत्तिसमेत रहेको छ। त्यसैगरी अध्ययन नै पूरा नभएका परियोजनालाई बजेट छुट्याउने प्रवृत्ति हटेको छैन। अघिल्लो आर्थिक वर्षमै बजेट अनुमोदन भए पनि सम्बन्धित कार्यालयहरूले आयोजनाका कागजात तयार गर्न ढिलाइ गर्ने र परियोजनाको विस्तृत अध्ययन तथा यससम्बन्धी कागजात तयारी, बोलपत्र आह्वान र ठेक्का लगाउँदासम्म कम्तीमा २० हप्ता सकिइसकेको हुँदा आव सुरु भएको ५-६ महिनापछि मात्रै निर्माणको काम सुरु हुन्छ। यसलाई व्यवस्थापन गर्ने काम सम्बन्धित मन्त्रालयहरू र आयोजना प्रमुखको नै हो।

परियोजना व्यवस्थापनको मापदण्ड तथा कार्यविधिको समेत अभाव छ। आयोजना प्रमुख नियुक्ति गरेपछि र ठेक्का लगाएपछि आफ्नो काम सकियो भन्ने विकास प्रशासन र राजनीति दुवैको बुझाइ नै विकास व्यवस्थापन कमजोर हुनुको अर्को जिम्मेवार कारक हो। के कसरी आयोजना सञ्चालन गर्ने भन्नेबारेमा एकरूपता हुन सकेको छैन। सोको अभावमा आयोजना व्यवस्थापनको गुणस्तरीयता तथा एकरूपता हुन सकेको छैन। जुनसुकै योजनाको प्रमुखले जेजति जानेको छ त्यत्तिमै सीमित आयोजना कार्यान्वयन हुन्छन्। खासखास केही माइलस्टोनहरू मात्र सम्बन्धित ऐन कानुनहरूले समेटेका पाइन्छन्। जसअन्तर्गत योजनाको खरिद, म्याद थप, भेरिएसन र कार्यसम्पन्न गरी फरफारक गर्ने कुरा मात्र सार्वजनिक खरिद ऐन नियमावलीले समेट्छन्। तर आयोजना कार्यान्वयन, अनुगमन तथा व्यवस्थापनको मुख्य पाटो समेटिएको छैन। जुन आयोजनामा संयोगवश उत्कृष्ट आयोजना प्रमुखको नेतृत्व छ त्यहाँ गुणस्तरीय ढंगले काम भएको छ, प्रणालीगत रूपमा आयोजना व्यवस्थापन हुन सकेको छैन।

त्यसैगरी सार्वजनिक सेवा वा वस्तु खरिदको सम्पूर्ण कारोबार निजी क्षेत्रले गर्दछ भने सरकारी काम गर्ने उक्त निजी क्षेत्रको क्षमता विकासमा राज्यले लगानी नै गरेको देखिँदैन। नेपालका निजी क्षेत्रहरूमा व्यावसायिक दक्षता र प्रविधि अझै पनि भित्रन सकेको छैन। निजी क्षेत्रले जे जसरी जानेको छ त्यही मात्र काम गर्छ भने सरकारी पक्षबाट अनुगमन र गुणस्तर परीक्षण नभएपछि निजी क्षेत्र कमजोर काम गर्न उत्प्रेरित हुनु स्वाभाविक हो।

**औपचारिकतामा मात्र सीमित आयोजना अनुगमन तथा मूल्याङ्कन**

विकास परियोजनाको गति अड्काउने प्रक्रिया के-के हुन्, तिनलाई कसरी सरलीकरण गर्ने भन्ने विषयमा आवश्यक पहल भएको छैन। न मन्त्रालयहरूले प्रक्रिया कहाँ अड्कियो भनेर खोतल्ने काम गरे, न त निजामती कर्मचारीले यहाँ अप्ठ्यारा छन् भनेर औंल्याए। आयोजनाको ठेक्का लगाएको र शिलान्यासको समाचार आउँछ तर कार्यान्वयनमा कमजोरी भएको जिम्मेवारी कसैले लिँदैन। बजेट विनियोजनमा भएको

उत्साह कार्यान्वयन हुँदै अनुगमन तथा मूल्याङ्कनसम्म आइपुग्दा सेलाइसकेको हुन्छ। सरकारले प्रभावकारी अनुगमन गर्न बजेटबाटै प्रधानमन्त्रीको संयोजकत्वमा आयोजना कार्यान्वयन निर्देशक समिति नै बनाएको छ। त्यस्तै, प्रधानमन्त्री नेतृत्वकै राष्ट्रिय विकास समस्या समाधान समिति पनि छ। राष्ट्रिय योजना आयोगमा केन्द्रीय अनुगमन महाशाखा छ। ठूला परियोजनाहरूलाई अर्थ मन्त्रालय आफैंले अनुगमन गर्छ। मन्त्रालयपिच्छे आफूअन्तर्गतका परियोजनाहरूको अनुगमन र मूल्याङ्कन गरिन्छ तैपनि, नतिजामूलक काम हुन सकेको छैन। समग्र शासकीय अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रणाली केवल औपचारिक अवलोकन र निरीक्षणमा मात्र सीमित भएको अनुभूति गर्न सकिन्छ।

**आयोजना रुग्ण बनाउने प्रवृत्ति**

विसं २०७५ मा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले विभिन्न निकायअन्तर्गत रहेका १८४८ वटा रुग्ण आयोजनाहरूको पहिचान गरी समस्या समाधानका लागि सुझावहरू दिएको थियो। सुरुमा १८४८ वटा रुग्ण आयोजना रहेको तथ्याङ्क सार्वजनिक भएकामा उक्त निर्देशनपश्चात् एक वर्षको अवधिमा ६१८ वटा योजना सम्पन्न भई २०७८ सम्म आइपुग्दा १२०८ वटा मात्र बाँकी रहेकामा विसं २०७९ मा आइपुग्दा पुन १५ सयको हाराहारीमा पुगेका तथ्य सार्वजनिक भएका छन्। रुग्ण आयोजनाहरूमा राजमार्ग निर्माण र मर्मत, पुलहरू निर्माण, बर्थिङ सेन्टरहरू निर्माण, विद्युत् ट्रान्समिसन लाइन निर्माणलगायतका महत्त्वपूर्ण आर्थिक, सामाजिक पूर्वाधारहरू रहेका छन्। केही साना प्रकृतिका निर्माणबाहेक कुनै पनि आयोजना तोकिएको समय लागत र गुणस्तरमा सम्पन्न भएको रेकर्ड छैन। यस सम्बन्धमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले दिएका सुझावहरूको कार्यान्वयनमा समेत सम्बन्धित निकायहरू संवेदनशील र जिम्मेवार देखिएका छैनन्।

## ४. सुधार तथा रूपान्तरणको मार्ग

विकास व्यवस्थापनको समग्र संस्थागत रूपान्तरण नगरी सुशासनको प्रत्याभूति प्रदान गर्न नसकिने सन्दर्भमा विवेकशील निर्ममताको मर्मबमोजिम यसको समग्र संरचनागत रूपान्तरण वर्तमान समयको मुख्य प्राथमिकता हो। राज्यको सीमित स्रोतलाई सही प्राथमिकता, विनियोजन कुशलता र प्रभावकारी तथा मितव्ययी प्रयोगबाट उत्पादनमुखी दीर्घकालीन आर्थिक संस्था निर्माण गर्नुपर्ने अहिलेको मूल प्राथमिकता हो। यसै तथ्यलाई आत्मसात् गरी अब विकास प्रणालीकै संस्थागत रूपान्तरण गर्नुपर्ने आवश्यकता देखिएको छ।

**विकास प्रशासनको संस्थागत पुनर्निर्माण**

विकास व्यवस्थापनलाई पुँजीगत खर्चको आँखाबाट हेर्दा एकांकी हुन जाने भएकाले परियोजना कार्यान्वयनबाट लक्ष्यबमोजिमको उद्देश्य हासिल भयो कि भएन भनी पैसाको मूल्यको सिद्धान्त तथा गुणात्मक प्रभावको समेत मूल्यांकन गरिनुपर्छ अन्यथा कागज केन्द्रित विकासको अन्त्यहीन शृङ्खलाको अन्त्य हुँदैन।

विकास प्रशासनलाई प्रक्रियामुखी हैन, परिणाममुखी बनाउन प्रशासनिक पद होइन काममुखी पदहरू र हरेक पदहरूको स्पष्ट कार्यविवरण र कार्यसम्पादन मूल्यांकनको प्रबन्ध गरिनु उपयुक्त हुन्छ। माथिल्ला पदका प्राविधिक कर्मचारीहरू फिल्डमै खटिएर नयाँ प्राविधिकहरूलाई निरन्तर ज्ञान र सिकाइ हस्तान्तरण गर्ने अनुसन्धान गर्ने गरी सेवा प्रवाह गरिने व्यवस्था गरिनु उपयुक्त हुन्छ। कामका आधारमा पद सिर्जना गर्दा पदहरू कार्यमुखी हुन जान्छन्।

आयोजनाको कर्मचारी प्रशासनमा र कर्मचारी काजमा होइन, कामकाजमा रमाउने वातावरण सिर्जना गर्नुपर्छ। उच्च मनोबल र सकारात्मक उत्प्रेरणाको भावना जगाएर कर्मचारीहरूबाट आयोजनाको बहुमुखी काम लिन सक्ने गरी मौद्रिक र गैरमौद्रिक उत्प्रेरणाका प्रबन्धहरू गरिनुपर्छ। परिवर्तित परिवेशमा आयोजनाको रेखदेख र व्यवस्थापनलगायत अपनत्व बोध गराउने जुनसुकै काममा लाभग्राही जनताको अधिकारमुखी जागरण र सेवाप्रदायकको कर्तव्यमुखी सोच बढाउन आयोजनाको व्यवस्थापन पक्ष, कर्मचारी र सरोकारवालाहरूको त्रिकोणात्मक पक्ष सुमधुर, समन्वयकारी र सहजकारी हुनु जरुरी छ।

**विकास प्रशासनको संगठनको संरचनागत रूपान्तरण**

वर्तमान विकास प्रशासनको संरचना बोझिलो, प्रशासन र निर्देशनमुखी तथा धेरै ठूलो संरचना रहेको छ। नेपाल सरकार र प्रदेश सरकारका भौतिक पूर्वाधार निर्माणका कार्यालयहरू एकै प्रकृतिको काम गर्ने गरी समानान्तर छन् भने प्रदेश र संघले निर्माण गर्ने अधिकांश पूर्वाधारहरू स्थानीय तहहरूले पनि गरिरहेका छन्। संघीय सरकारका पनि विकास निर्माणका धेरै संरचनाहरू भएको कारणले गर्दा स्रोत छरिएर जाने, समन्वय नहुने, एकीकृत विकास नहुने दिगो पूर्वाधारहरू निर्माण नहुने प्रवृत्ति देखिएकाले तीनै तहहरूलाई आयोजनाको क्षेत्राधिकार विनियोजन तुरुन्तै गर्नुपर्ने देखिन्छ। त्यसैगरी संघीय सरकारका सबै विकास निर्माणलाई एकीकरण गरी सार्वजनिक निर्माण प्राधिकरणको संरचना स्थापना गरी सोअन्तर्गत सहरी डिजाइन, सडक, पुल, सुरुङ, हाइड्रो, खानेपानी, ढल, भवन, परामर्शलगायतका विभागहरू स्थापना गरी प्राविधिक र विज्ञमुखी कार्यगत संरचना निर्माण गर्नु वर्तमान प्रक्रियामुखी विकास प्रशासनको रूपान्तरणका लागि अत्यावश्यक देखिएको छ।

**आयोजनाको छनोट र विनियोजनमा गर्नुपर्ने रूपान्तरण**

परियोजना छनोट गर्दा पूर्वसम्भाव्यता अध्ययन डीपीआर निर्माण तथा साइट क्लियर गरेर मात्र बजेट विनियोजन गर्ने प्रणाली अनिवार्य गर्नुपर्छ। हरेक तहका सरकारहरूले अनिवार्य रूपमा परियोजना बैंक निर्माण गरेर मात्र सोबाट योजना निर्माण गर्ने बाध्यकारी व्यवस्था गर्नुपर्छ। त्यसैगरी आयोजना छनोटमा पर्याप्त आर्थिक विश्लेषण, वातावरणीय मूल्याङ्कन लाभ लागत विश्लेषण गरेर मात्र विवेकपूर्ण र पद्धतिगत रूपमा गर्ने प्रणालीको निर्माण गर्नु उपयुक्त हुन्छ। वन, जग्गा, वातावरण, नदीजन्य पदार्थ, निर्माण सामग्री, सार्वजनिक खरिदलगायतका कानुनहरूमा भएका समस्याहरूलाई पारदर्शी बहस गरी संशोधन गरी सरलीकृत गर्ने तथा अनावश्यक जटिलताहरू फुकाउने कार्यहरू शीघ्रताका साथ गरिनुपर्छ। पूर्वतयारी नै नगरिएका आयोजनालाई रकम विनियोजन गर्ने पद्धति हटाउन र राजनीतिक नेतृत्व र कर्मचारीलाई जवाफदेही बनाउने कानुन र सूचकीय आधारमा मात्र बजेट विनियोजन गर्ने प्रणाली बनाउन आवश्यक छ।

### आयोजना कार्यान्वयनमा गरिनुपर्ने सुधार

आयोजना व्यवस्थापन कानुन तर्जुमा गरी कार्यान्वयनमा ल्याउन धेरै ढिलो भइसकेको छ। यस कानुनमा आयोजना कार्यान्वयनमा प्रत्यक्ष संलग्न पदाधिकारी एवं ठेकेदार र परामर्शदातालाई तोकिएको जिम्मेवारीप्रति उत्तरदायी बनाउने, केन्द्रले कार्यान्वयनको चरणमा रहेका साना तथा मझौला आयोजनाहरू स्थानीय तह र प्रदेशमा हस्तान्तरण गर्ने एवं खर्चको गुणस्तर र समयलाई केन्द्रविन्दुमा राखेर आयोजना कार्यान्वयन गर्न सकियो भने आगामी दिनमा पुँजीगत खर्च बढ्ने र गुणस्तरीय पूर्वाधारहरू निर्माण हुनेछन्।

### अनुगमन र मूल्याङ्कनमा गरिनुपर्ने सुधारहरू

आयोजनाको मूल्याङ्कनले अर्को आयोजनाको सफलतामा पृष्ठपोषण प्रदान गर्न मद्दत गर्छ, तसर्थ विगतका आयोजनाहरूको बहुपक्षीय मूल्याङ्कनबाट प्राप्त उचित पृष्ठपोषणहरूलाई विश्लेषणसहित ग्रहण गरेर वर्तमान र आगामी आयोजनाहरूलाई सफल र प्रभावकारी बनाउने प्रणालीलाई संस्थागत गरिनुपर्छ। प्रक्रिया र पद्धतिका मसिना कुरा केलाएर अप्ठ्यारा नसुल्झाएसम्म विकासको अवरोध कायम हुने भएकाले निर्देशनको साटो काम किन हुन सकेन भनेर अनुगमन र मूल्याङ्कन प्रभावकारी बनाउनुपर्छ। रुग्ण आयोजनाहरूको सम्बन्धमा तत् मन्त्रालयमा हरेक महिनामा, ठेकेदारलाई मासिक प्रगति प्रस्तुत गर्न लगाउने, हरेक चौमासिकमा तथ्याङ्क अद्यावधिक गरी सबै सरोकारवालाहरूबीच छलफल गर्ने रुग्ण आयोजना तथा अन्यको हकमा पनि कर्मचारीको कार्यसम्पादनलाई परियोजनाको प्रगतिसँग आबद्ध गर्ने काम गरिनुपर्छ।

### अन्य सुधारहरू

सार्वजनिक खरिद ऐन संशोधन गर्दा सबै वस्तु तथा सेवा र निर्माणको खरिद प्रणाली एउटै नगराई अहिले देखिएका समस्यालाई ध्यानमा राखी फरक–फरक किसिमको प्रक्रिया र विधि अपनाउन सक्ने व्यवस्था गरिनु उपयुक्त हुन्छ। त्यसैगरी उपभोक्ता समितिबाट हुने खरिदको विस्तृत प्रक्रिया, समितिमा बस्ने व्यक्तिहरूको योग्यतासमेत निर्धारण गरिनुपर्छ। उपभोक्ता समिति अविच्छिन्न उत्तराधिकारीवाला र स्थायी बसोबास गरेका व्यक्तिहरू मात्र हुनुपर्ने व्यवस्था गरी उनीहरूले निर्माण गरेको संरचनाको नियमित मर्मतको जिम्मेवारीसमेत उनीहरूकै हुने गरी कानुनी प्रबन्ध गर्दा यसमा भएको दोहनलाई रोक्न सकिन्छ। त्यसै गरी सरकारी परामर्श सेवा खरिदका लागि सरकारी अनुसन्धान संस्थाहरू र राष्ट्रिय विश्वविद्यालयसँग साझेदारी गर्न सकिने व्यवस्थासमेत गर्दा वर्तमान समयमा परामर्श सेवाका नाममा भइरहेको भ्रष्टाचार रोक्न सकिन्छ।

## ५. सन्दर्भ सार

नेपालका विकास आयोजनाहरू विगत लामो समयदेखि एकै प्रकृतिको समस्याबाट गुज्रिरहेका देखिन्छन्। शासकीय प्रणालीमा आएको रूपान्तरण कानुनी र नीतिगत रूपमा पनि धेरै संरचनागत परिवर्तन गरियो तर पनि विकास प्रशासन कमजोर पुँजीगत खर्चको बहसको घनचक्करबाट मुक्त हुन सकेको देखिँदैन। विकास आयोजनाको छनोटदेखि कार्यान्वयनसम्मका दर्जनौं समस्याहरूका कारण विकास आयोजनाहरू

अहिले पनि 'बुल्डोजर विकास', 'असारे विकास' र 'मेलम्ची सिन्ड्रोम' बाट मुक्त हुन सकेका छैनन् । समग्र विकास व्यवस्थापनमा, दक्षतायुक्त विनियोजन एवं खर्च व्यवस्थापन, सारवान रूपमा लाभग्राही मात्र होइन कि यथार्थ खरिद व्यवस्था, नतिजा सूचकमा आधारित मूल्याङ्कन प्रणाली, प्राथमिकताप्राप्त आयोजनाहरूको प्रभावकारी कार्यान्वयन, विशेषज्ञ जनशक्तिको विकास, भ्रष्टाचार नियन्त्रण र यी सबै कार्यमा दृढ र निष्ठावान् राजनीतिक प्रतिबद्धताको प्रत्याभूतिबाट मात्र आयोजनाको समग्र कार्यान्वयनलाई जनअपेक्षित तवरले प्रभावकारी तुल्याउन सकिन्छ । यसतर्फ गम्भीर राष्ट्रिय बहसको आवश्यकता देखिन्छ ।

## सन्दर्भ सूची


- नेपालको संविधान, कानुन किताब व्यवस्था समिति ।
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४, कानुन किताब व्यवस्था समिति ।
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६, तथा नियमावली, २०७७ कानुन किताब व्यवस्था समिति ।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको एकतीसौं र बत्तीसौं वार्षिक प्रतिवेदन, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, टङ्गाल, काठमाडौं ।
- 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.
- पन्ध्रौं योजना (आव २०७६/७७ देखि आव २०८०/८१), राष्ट्रिय योजना आयोग ।
- राष्ट्रिय योजना आयोग : retrieved from.
- https://www.npc.gov.np/images/category/National_Project_Bank_Guidelines.pdf
- https://npbmis.npc.gov.np/
- आयोजना व्यवस्थापनका लागि राष्ट्रिय आयोजना बैंक (हाते पुस्तिका), राष्ट्रिय योजना आयोग ।
- महालेखापरीक्षकका ५८ औं र ५९ औं वार्षिक प्रतिवेदनहरू, महालेखापरीक्षकको कार्यालय ।
- आर्थिक सर्वेक्षण २०७९ नेपाल सरकार अर्थ मन्त्रालय ।
- हिमाल खबर पत्रिका २०७७ चैत ।

# विद्युतीय शासन सञ्चालनका पूर्वसर्त र अवलम्बन गर्नुपर्ने विषयहरू

रामदत्त भट्ट[1]

## विषय प्रवेश/पृष्ठभूमि

विसं २०२८ सालको जनगणनाको तथ्याङ्क प्रशोधनका लागि नेपालमा पहिलोपटक कम्प्युटरको प्रयोग भएको देखिन्छ। सूचना प्रविधि क्षेत्रमा पछिल्लो समयमा भएको विकाससँगसँगै नेपाल सरकारले पनि सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा प्रविधिको प्रयोगलाई आत्मसात् गर्दै आएको छ। आजको दिनमा सार्वजनिक सेवामा विद्युतीय प्रणालीको प्रयोग निकै बढोत्तरी भएको छ। हरेकजसो सार्वजनिक निकायले कुनै न कुनै रूपमा विद्युतीय माध्यमबाट सेवा प्रवाह गरिरहेको देखिन्छ। सेवाग्राहीको विद्युतीय शासनको बढ्दो मागसँगै सार्वजनिक सेवामा अनलाइन प्रणालीको विस्तार पनि बढ्दै गएको छ। विद्युतीय प्रणालीको विकास तथा सञ्चालनमा बर्सेनि राज्यको लगानी क्रमशः बढ्दै गएको देखिन्छ। तथापि कतिपय निकायहरूले प्रदान गरिरहेको विद्युतीय सेवाप्रति जनताको गुनासो पनि त्यत्तिकै सुनिन्छ। कुनै पनि सूचना प्रविधिसम्बन्धी प्रणालीको प्रभावकारी कार्यान्वयन हुनका लागि कम्तिमा सूचना प्रविधि पूर्वाधार विकास, मानव संसाधन विकास, कानुनी व्यवस्था, एप्लिकेसन वा सर्भिसहरू, आर्थिक स्रोतको सुनिश्चितता तथा संस्थागत संरचना पूर्वसर्तको रूपमा रहन्छन्। नेपालमा विद्युतीय शासन कार्यान्वयन गर्ने क्रममा यी पूर्वसर्तहरूको अवस्था, कार्यान्वयनमा देखिएका समस्याहरू र सम्भावित समाधानका उपायहरू यस लेखमार्फत प्रस्तुत गर्न खोजिएको छ।

## सूचना प्रविधिसम्बन्धी पूर्वाधार विकास (IT Infrastructure Development)

विद्युतीय माध्यममार्फत सेवा प्रदान गर्नका लागि कम्प्युटर प्रणालीको सर्भर होस्टिङ्ग प्रयोजनार्थ चौबीसै घण्टा सञ्चालन हुन सक्ने किसिमको डाटा सेन्टर आवश्यक पर्दछ। हरेक सरकारी निकायका सर्भर/प्रणाली होस्टिङ्गका लागि राष्ट्रिय सूचना प्रविधि केन्द्रले सिंहदरबारमा एक एकीकृत डाटा सेन्टर (Government Integrated Data Center–GIDC) र हेटौंडामा डिजास्टर रिकभरी केन्द्र सञ्चालनमा ल्याएको छ। साथै नेपाल सरकारका निकायहरूलाई वेबसाइट तथा वेब एप्लिकेसनहरू सर्भरमा होस्ट गरी सञ्चालन गर्न, महत्त्वपूर्ण तथ्याङ्क भण्डारण तथा ब्याकअप गर्नलगायत सूचना प्रविधिसम्बन्धी प्रणाली सञ्चालन गर्न आवश्यक पूर्वाधारहरू प्रदान गर्नका लागि सूचना प्रविधि विभागले जि–क्लाउड (Government

१ सूचना प्रविधि निर्देशक, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, टङ्गाल।

Cloud) को अवधारणा लागू गरिसकेको छ। तथापि नेपाल सरकारको नीतिविपरीत कतिपय सरकारी निकायहरूले आफ्नै डाटा सेन्टरसमेत सञ्चालनमा ल्याएको देखिन्छ। यसले गर्दा एकातिर नेपाल सरकारको खर्च बढिरहेको छ भने अर्कोतिर व्यवस्थापन र सरकारी डाटाको सुरक्षामा चुनौती थपिएको छ। तसर्थ निकायपिच्छे डाटा सेन्टर निर्माण गर्नुभन्दा पनि सरकारी एकीकृत डाटा सेन्टरको क्षमता तथा गुणस्तर अभिवृद्धि गर्ने र आन्तरिक जनशक्तिबाटै एकीकृत डाटा सेन्टर सञ्चालन गर्ने व्यवस्था गरी थप सुरक्षित र भरपर्दो बनाउनु आवश्यक देखिन्छ।

विद्युतीय सेवालाई प्रभावकारी रूपमा सञ्चालन गर्नका लागि कम्प्युटर प्रणालीको सर्भर र क्लाइन्ट कम्प्युटरबीच भरपर्दो नेटवर्क कनेक्टिभिटी र नियमित विद्युत् आपूर्ति अर्को पूर्वसर्तको रूपमा रहन्छ। मालपोत कार्यालय, यातायात कार्यालय, राहदानी विभागजस्ता सेवाग्राहीहरूको भीड हुने कार्यालयहरूमा कार्यालय समयमा छोटो समयका लागि नेटवर्कमा समस्या देखिँदासमेत सेवाग्राहीहरू सेवाबाट वञ्चित हुनुपर्ने अवस्था रहन्छ। नेटवर्क कनेक्टिभिटी भरपर्दो नभई सेवा प्रवाह अवरुद्ध हुँदा विद्युतीय सेवाप्रति सेवाग्राहीको गुनासो बढेको देखिन्छ। नेटवर्क कनेक्टिभिटीको कारणले आउने समस्याको न्यूनीकरणका लागि निकायहरूले एकभन्दा बढी इन्टरनेट सेवाप्रदायक संस्था (Internet Service Provider– ISP) हरूबाट दोहोरो कनेक्टिभिटीको सेवा खरिद गर्न उपयुक्त हुन्छ। साथै आफूले प्रदान गरेको नेटवर्क कनेक्टिभिटीको विश्वसनीयताको सम्बन्धमा इन्टरनेट सेवाप्रदायक संस्थाहरूलाई थप जिम्मेवार बनाउन तथा सेवाको गुणस्तर वृद्धि गर्नका लागि ती संस्थाहरूसँग Service Level Agreement गर्न उपयुक्त देखिन्छ। साथै हरेक सरकारी निकायले छुट्टाछुट्टै नेटवर्क कनेक्टिभिटी सेवा खरिद गरिरहेकोमा सोको निर्माण, सञ्चालन र व्यवस्थापन कुनै एकै सरकारी निकायबाट हुने व्यवस्था गर्दा अझ थप प्रभावकारी र लागत प्रभावी हुने देखिन्छ।

सार्वजनिक सेवा प्रदान गर्ने कार्यालयहरूमा विद्युतीय सेवा सञ्चालनका लागि आवश्यक पर्ने विद्युतीय उपकरणहरूको पर्याप्त व्यवस्था तथा सो उपकरणहरू चुस्तदुरुस्त राख्नुपर्ने अर्को महत्त्वपूर्ण कार्य हो। सञ्चालनमा रहेका उपकरणहरूको अवस्था (Inventory), तिनीहरूको मर्मत सम्भारको विवरण, End of Life र सोपश्चात् प्रतिस्थापनको योजनाको विषयमा प्रभावकारी रूपमा कार्य हुन जरुरी छ। साथै प्रणाली सञ्चालनका लागि सूचना प्रविधि उपकरणहरू खरिद गर्नुअघि कुन निकायलाई के कार्यका लागि कस्तो सूचना प्रविधि पूर्वाधार आवश्यक पर्ने भन्ने विषयमा स्पष्ट मापदण्ड चाहिन्छ। प्रस्ट मापदण्डको अभावले एकै प्रकृतिको कामका लागि पनि फरक निकायले भिन्नभिन्नै प्राविधिक स्पेसिफिकेसनको उपकरणहरू खरिद गरेको पाइन्छ। प्रणाली विकास गर्दा सूचना प्रविधि पूर्वाधारको सही रूपमा पहिचान तथा आकलन गर्न नसक्दा कतिपय निकायको प्रणाली सञ्चालन गर्ने क्रममा प्रणालीको सर्भरलगायतका अन्य पूर्वाधार ओभर लोड भई कार्यालय समयमा प्रणालीमा अवरोध आउने गरेको देखिन्छ। सो समस्या न्यूनीकरण गर्नका लागि सूचना प्रविधिसम्बन्धी उपकरणहरूको खरिद कार्यमा सहभागी हुने जनशक्तिलाई बजारमा आएको पछिल्लो प्रविधि तथा उपकरणहरू र प्राविधिक स्पेसिफिकेसन तयार गर्ने विषयमा समय–समयमा अभिमुखीकरण दिनुपर्ने तथा प्रणालीको पूर्वाधार डिजाइन गर्दा यथेष्ट गृहकार्य हुनुपर्ने देखिन्छ। कम्प्युटरजन्य उपकरण तथा नेटवर्क मर्मत सम्भारका लागि हाल सरकारी सेवामा विशिष्टीकृत

जनशक्तिको अभाव देखिएकाले सानो–सानो समस्या समाधानका लागि पनि भेन्डर माथि परनिर्भरता बढेको देखिन्छ। सूचना प्रविधि पूर्वाधारको विकास, सञ्चालन तथा मर्मत सम्भारमा हाल सार्वजनिक निकायहरूबाट भइरहेको आउटसोर्स सम्बन्धमा राज्यको स्पष्ट नीति हुनु जरुरी छ।

## मानव संसाधन विकास (Human Resource Development)

सार्वजनिक सेवामा विद्युतीय सेवालाई प्रभावकारी बनाउन मानव संसाधनको अहम् भूमिका रहने गरेको छ। हाल निजामती सेवामा सूचना प्रविधिसँग सम्बन्धित विभिन्न पदहरूमा राजपत्राङ्कित श्रेणीमा झन्डै चार सय र राजपत्र अनङ्कित श्रेणीमा तीन हजारभन्दा कर्मचारीहरू कार्यरत रहेका छन्। विगतमा थोरै संख्या हुँदा विविध सेवामा समावेश भएका सूचना प्रविधि सम्बन्धी जनशक्ति उल्लेखनीय रूपमा संख्या बढे पनि हालसम्म पनि विविध सेवामा नै रहेका छन्। सूचना प्रविधिमा हार्डवेयर, सफ्टवेयर, नेटवर्किङ, डाटाबेस, साइबर सेक्युरिटी, सिस्टम एड्मिनिस्ट्रेटरलगायत विभिन्न विशिष्टीकृत विधाहरू भए पनि निजामती सेवामा कम्प्युटर अधिकृत र कम्प्युटर इन्जिनियर पदमा मात्रै नियुक्ति हुने गरेको छ। निजामती सेवामा कार्यरत एउटा कम्प्युटर अधिकृत वा कम्प्युटर इन्जिनियरले सूचना प्रविधिसम्बन्धी सबै किसिमका कार्यहरू गर्नुपर्ने अवस्था रहेको छ। साथै सूचना प्रविधिसम्बन्धी छुट्टै सेवा समूहसमेत नभएको र यसमा कार्यरत कर्मचारीहरूको पदसोपान नमिलेको हुँदा वृत्ति विकासमा समेत असर परेको देखिन्छ। निजी क्षेत्रमा सूचना प्रविधिमा निकै आकर्षण भए पनि निजामती सेवामा Talent Hunt गर्न तथा सेवामा प्रवेश गरेका जनशक्तिलाई टिकाइ राख्न कठिन रहेको छ। तसर्थ सूचना प्रविधिसँग सम्बन्धित जनशक्तिका लागि छुट्टै सूचना प्रविधि सेवा गठन गर्न वा अन्य सम्बन्धित सेवाभित्र समूहकृत गरी हार्डवेयर, सफ्टवेयर, नेटवर्किङ, डाटाबेस, साइबर सेक्युरिटी, सिस्टम एड्मिनिस्ट्रेटरजस्ता क्लस्टरमा विशिष्टीकृत जनशक्ति विकास गर्नु उपयुक्त हुन्छ।

सफ्टवेयर निर्माण गर्नका लागि कम्प्युटरको विभिन्न विधामा दक्खल भएको टिमको आवश्यकता पर्दछ। सार्वजनिक निकायमा त्यस किसिमको टिमको अभाव रहेको छ। साथै कार्यरत जनशक्ति पछिल्लो प्रविधिको प्रयोग सम्बन्धमा अद्यावधिक हुनुपर्ने हुन्छ। यी विविध कारणहरूले सार्वजनिक निकायहरूमा सफ्टवेयर विकासको कार्य प्रायःजसो आउटसोर्स हुन्छ। सफ्टवेयर निर्माण निजी कम्पनीबाट भए पनि प्रणालीको Design, Development, Implementation तथा Maintenance मा प्रत्यक्ष रूपमा सरकारी निकायको आन्तरिक जनशक्ति सहभागी गराई पूर्ण रूपमा आउटसोर्समा भर पर्नुपर्ने अवस्था घटाउनुपर्दछ। विद्युतीय प्रणालीको Credential, Data Backup, Operation आदि महत्त्वपूर्ण कार्यहरूमा आन्तरिक जनशक्ति परिचालन गर्नु उपयुक्त हुन्छ। सूचना प्रविधि विभाग वा राष्ट्रिय सूचना प्रविधि केन्द्रमा त्यस किसिमको विशिष्टीकृत जनशक्ति व्यवस्था गरी सार्वजनिक निकायहरूका लागि आवश्यक पर्ने साना तथा मध्यमखालका सफ्टवेयरहरू आन्तरिक रूपमा विकास गर्ने तथा आवश्यक प्राविधिक सपोर्टसमेत दिन सके सरकारी डाटाको गोपनीयता, मितव्ययिता तथा थप प्रभावकारी हुन सक्ने देखिन्छ। साथै हाल भएका जनशक्तिलाई आवश्यक प्राविधिक तालिम दिएर अनिवार्य रूपमा प्रणालीका प्राविधिक पक्षमा सहभागिता जनाउने वातावरण बनाई केही हदसम्म सार्वजनिक निकायहरू आत्मनिर्भर हुनु जरुरी छ।

कुन निकायमा कुन तहको कुन योग्यता भएको सूचना प्रविधि जनशक्ति चाहिने हो सो को अध्ययन हुनु जरुरी छ। हाल महत्त्वपूर्ण तथा ठूलो प्रणालीहरू लागू भएको राहदानी विभागजस्ता निकायमा समेत सूचना प्रविधिसम्बन्धी राजपत्राङ्कित श्रेणीको कुनै पनि पदमा दरबन्दी नभएको देखिन्छ। हरेक निजामती कर्मचारीलाई कम्प्युटरसम्बन्धी आधारभूत ज्ञान होस् र टाइपिङको कार्य आफै गर्न सकोस् भनेर लोकसेवा आयोगबाट लिइने हरेक परीक्षामा सूचना प्रविधिसम्बन्धी पाठ्यक्रम राखेको छ। तथापि सार्वजनिक निकायहरूमा टाइपिङ प्रयोजनका लागि कम्प्युटर अपरेटरको प्रयोग हालसम्म पनि भइरहेको छ। निजामती सेवा ऐनमा भएको प्रावधानको दुरुपयोग गरी रिक्त दरबन्दी लोकसेवा आयोगमा नपठाई पहुँचवालाले आफ्नो नजिकको मान्छे कम्प्युटर अपरेटर पदमा करार राखेको जनगुनासोसमेत यदाकदा सुनिन्छ।

## कानुनी व्यवस्था (Legal Framework)

नेपालको संविधानको धारा ५१ मा उल्लिखित राज्यका नीतिहरूअन्तर्गत उपधारा (च) (५) मा 'राष्ट्रिय आवश्यकताअनुसार सूचना प्रविधिको विकास र विस्तार गरी त्यसमा सर्वसाधारण जनताको सहज र सरल पहुँच सुनिश्चित गर्ने तथा राष्ट्रिय विकासमा सूचना प्रविधिको उच्चतम उपयोग गर्ने' भनेर सूचना प्रविधिको प्रयोगमा जोड दिएको देखिन्छ। नेपाल सरकारले सूचना प्रविधि नीति २०५७ हुँदै हाल 'सूचना तथा सञ्चार प्रविधि नीति, २०७२' कार्यान्वयनमा रहेको छ। 'विद्युतीय कारोबार ऐन २०६३' र 'विद्युतीय कारोबार नियमावली, २०६४' विद्यमान रहेका छन्। सूचना प्रविधि सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको विधेयक, २०७५ संसद्बाट स्वीकृत हुन बाँकी नै छ। डिजिटल नेपाल फ्रेम वर्क, नेपाल गभर्मेन्ट इन्टरअपराबिलिटी फ्रेम वर्क र गभर्मेन्ट इन्टरप्राइजेज आर्किटेक्चर तयार गरी नेपाल सरकारबाट स्वीकृत भएको छ।

हरेक निकायमा कुनै न कुनै रूपमा सूचना प्रविधिको प्रयोग भए तापनि अझै ती निकायहरूमा पूर्ण रूपमा पेपर वर्क हटाउन सकिएको छैन। झन्डै डेढ दशकअघि ल्याइएको विद्युतीय कारोबार ऐन, २०६३ र विद्युतीय कारोबार नियमावली, २०६४ हाल प्रचलनमा रहेको छ। समयसापेक्ष प्रचलित ऐन कानुनमा संशोधन हुन नसकेकाले Cyber Security, IT audit, Social Media आदिजस्ता महत्त्वपूर्ण विषयमा देखिएका हालका चुनौतीहरूलाई प्रभावकारी रूपमा सम्बोधन गर्न सकिएको छैन। साथै विद्यमान ऐन र नियमावलीले व्यवस्था गरेका विद्युतीय हस्ताक्षर, सूचना प्रविधि न्यायाधिकरण, सूचना प्रविधि पुनरावेदन आदि केही प्रावधानहरू हालसम्म पनि कार्यान्वयनमा ल्याउन सकिएको छैन। विद्युतीय हस्ताक्षरको प्रयोगबिनाको कारोबार प्रचलित कानुनले नचिन्ने भएकाले अहिले पनि सरकारी निकायहरूमा दोहोरो काम भइरहेको छ। सूचना प्रविधि विभाग स्थापना भएको एक दशक भइसक्दा पनि पर्याप्त नीतिगत र कानुनीगत व्यवस्थाको अभावले आशातीत प्रतिफल प्राप्त गर्न नसकेको देखिन्छ।

विद्युतीय प्रणालीलाई प्रभावकारी रूपमा सञ्चालनमा ऐन, नियम, निर्देशिका, कार्यविधि, operational manual आदिको महत्त्वपूर्ण भूमिका रहन्छ। प्रणालीमा हरेक कर्मचारीको काम, कर्तव्य र जिम्मेवारी, प्रणालीको कार्य प्रवाह (Work Flow) आदि समावेश गरी आवश्यक कार्यविधि, निर्देशिका सम्बन्धित तहबाट स्वीकृत गराएर मात्र प्रणाली लागू हुनुपर्दछ। विभिन्न मन्त्रालय तथा विभागले विद्युतीय प्रणाली सञ्चालन गर्नका लागि निर्देशिका र कार्यविधिहरू स्वीकृत गरी सञ्चालनमा ल्याएका छन्।

जस्तै : सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले 'विद्युतीय खरिद प्रणाली सञ्चालन निर्देशिका, २०७४', भूमि व्यवस्थापन तथा अभिलेख विभागले 'भू-सूचना प्रणाली सञ्चालन निर्देशिका २०७१' मार्फत सूचना प्रविधिको प्रयोग गरिरहेको छ। तर कतिपय निकायमा निर्देशिका र कार्यविधिबिना नै विद्युतीय प्रणालीहरू लागू भएको देखिन्छ। साथै सूचना प्रविधिको कार्यान्वयन सम्बन्धमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका सरकारहरूबीचको समन्वय पर्याप्त हुन सकेको छैन। सूचना प्रविधिसम्बन्धी प्रणाली तथा उपकरणहरूको खरिद तथा परामर्श सेवाको लागत अनुमान तयार गर्ने प्रयोजनका लागि मापदण्ड तयार गरी लागू गर्न उत्तिकै चुनौती रहेको छ। सरकारी निकायहरूको विद्युतीय प्रणालीको नियमित प्राविधिक लेखापरीक्षण तथा सुरक्षा लेखापरीक्षण (Security Audit) आदिको विषयमा नीतिगत व्यवस्था हुनु जरुरी छ। विभिन्न निकायहरूमा प्रयोगमा आउने Setup Codes (District code, Province code, etc) हरूका लागि मापदण्ड बनाई एकरूपता ल्याउन सके निकायहरूबीचमा सजिलैसँग Data Sharing गर्न सकिन्थ्यो। विद्युतीय सेवाको कार्यान्वयनको विषयमा सरकारहरूको बीचमा समन्वय, सूचना प्रविधिसम्बन्धी खरिद तथा परामर्श सेवाका लागि लागत अनुमान तयारी, प्रणालीको प्राविधिक तथा सुरक्षासम्बन्धी लेखापरीक्षण, निकायहरूको बीचमा डाटा सेयरिङ आदि कार्यका लागि नीतिगत व्यवस्थाका साथै निश्चित मापदण्ड बनाउन जरुरी देखिन्छ।

## सफ्टवेयर एप्लिकेसन/कम्प्युटर प्रणालीको विकास (Software Application Development)

निकायबाट प्रवाह हुने सेवालाई विद्युतीय माध्यमबाट प्रदानका लागि निकायको कार्यात्मक क्रियाकलाप (Functional Activities) लाई कम्प्युटरकृत गर्नका लागि उपयुक्त सफ्टवेयर एप्लिकेसन (विद्युतीय प्रणाली) को आवश्यकता पर्दछ। प्रणाली विकास गर्ने क्रममा सो को प्लेटफर्म, डाटाबेस र पूर्वाधारको छनोट तथा सफ्टवेयर विकासका लागि प्रयोग हुने विधि (Software Methodology), मापदण्ड, डिजाइन फ्रेमवर्क, कम्प्युटर सुरक्षासम्बन्धी व्यवस्था आदि महत्त्वपूर्ण पक्ष रहन्छन्। सफ्टवेयरको जटिलता तथा यसले ह्यान्डल गर्नुपर्ने समवर्ती प्रयोगकर्ता (Concurrent Users) को संख्या तथा डाटाको आकारअनुसार उपयुक्त प्रविधिको छनोट गर्नुपर्ने हुन्छ। सफ्टवेयरको जटिलता तथा गाम्भीर्यता हेरेर लागत प्रभावीका लागि आवश्यकताअनुसार ओपन सोर्स प्रविधिको समेत प्रयोग गर्न सकिन्छ।

कुनै निकायमा सफ्टवेयर विकास गर्दा सोका विशेषताहरू, प्रयोगकर्ताको आवश्यकता (User's requirements) को संकलन, कार्यान्वयन योजना तथा जोखिम विश्लेषण आदि पक्षहरू महत्त्वपूर्ण हुन्छन्। केही सार्वजनिक निकायहरूमा सफ्टवेयरको विकास त गरिन्छ तर कार्यान्वयनमा कम चासो राख्ने गरेको देखिन्छ। विद्युतीय प्रणाली लागू गरेपछि प्रणालीको निश्चित सीमामा बाँधिनुपर्ने तथा आफ्नो स्वविवेकी अधिकार कम हुनेजस्ता भयले गर्दा कर्मचारीहरूबाट नै कार्यान्वयनमा अवरोध हुने गरेको पाइन्छ। सोको न्यूनीकरणका लागि कर्मचारीको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनसँग सूचना प्रविधिको प्रयोग जोड्न सके प्रभावकारी हुने देखिन्छ। सफ्टवेयर विकास गर्दा सही रूपमा युजरको आवश्यकता पहिचान गर्न नसकी धेरैजसो सफ्टवेयर असफल भएको पाइन्छ। निकायको कार्यात्मक (Functional) ज्ञान भएको कर्मचारीहरूमा प्रणालीप्रतिको अपनत्वमा कमी तथा सूचना प्रविधिसँग सम्बन्धित जनशक्तिलाई कार्यात्मक ज्ञान कम हुने कारणले गर्दा सफ्टवेयरको विकास तथा कार्यान्वयनमा जटिलता देखिन्छ। तसर्थ प्राविधिक

र कार्यात्मक टिमको बिचमा समन्वय आवश्यक रहन्छ। प्रणाली विकास तथा कार्यान्वयनमा सार्वजनिक निकायको माथिल्लो व्यवस्थापन (Top Management) को ठूलो भूमिका रहन्छ। प्रणालीको कार्यात्मक विशेषताहरूका लागि कार्यात्मक टिम र प्राविधिक पक्षका लागि सूचना प्रविधिसम्बन्धी जनशक्तिलाई प्रणाली विकास तथा सञ्चालनमा प्रत्यक्ष सहभागी गराउनुपर्दछ। साथै प्रणालीको डाटाबेस ब्याकअप, प्रणालीको सुरक्षा, सञ्चालन, प्राविधिक सपोर्टजस्ता महत्त्वपूर्ण विषयहरूमा आन्तरिक जनशक्तिको सहभागिता बढाई परामर्शदातामा भर पर्नुपर्ने प्रवृत्ति कम गर्दै जानुपर्दछ। प्रणालीमा परामर्शदातामाथिको परनिर्भरता कम गर्नका लागि आन्तरिक जनशक्तिलाई समय-समयमा प्राविधिक तथा सञ्चालनसम्बन्धी तालिम दिनुपर्ने हुन्छ। प्रभावकारी रूपमा प्रणाली लागू गर्नका लागि सो प्रणाली सञ्चालनमा सहभागी हुने कर्मचारीहरूलाई दिइने तालिमसम्बन्धी निश्चित मापदण्ड तयार गरी लागू गर्नुपर्ने देखिन्छ। साथै हाम्रो समाजमा सेवाग्राहीबीचमा भएको Digital Divide कम गरी विद्युतीय सेवामा सबैको पहुँच पुऱ्याउनका लागि नेपाल सरकारले आवश्यक पहल गर्नुसमेत जरुरी देखिन्छ।

सार्वजनिक निकायमा विकास गरिएका सफ्टवेयरको एकीकृत अभिलेख राखी अद्यावधिक गर्नु अर्को महत्त्वपूर्ण कार्य हो। सो अभिलेख नहुँदा कुनै निकायले एकै प्रकृतिको सफ्टवेयर फरक समयमा एकभन्दा बढीपटक खरिद गर्दासमेत जानकारी नहुने अवस्था रहेको देखिन्छ। सूचना प्रविधिको विकास तथा कार्यान्वयनका लागि नेपाल सरकारबाट ठूलो रकम लगानी भए पनि त्यसबाट आशातीत प्रतिफल आए नआएको तथा सुधार गर्नुपर्ने विषयको सम्बन्धमा समय-समयमा अध्ययन हुन जरुरी छ।

प्रणाली विकास गरेपछि सोको सञ्चालनका लागि निश्चित मापदण्ड तथा कार्यविधि आवश्यक पर्दछ। प्रणाली सञ्चालनमा कसको के भूमिका हुने, कार्यप्रवाह (Work Flow) के हुने, कुनै डिजास्टर भएमा रिकभरी प्लान के हुने आदि विषयवस्तु स्पष्ट हुनुपर्दछ। समय समयमा तेस्रो पक्षबाट Vulnerability Assessment and Penetration Testing (VAPT), Operational Audit tyf Security Audit गर्नुपर्ने हुन्छ। कतिपय प्रणालीमा युजरले सम्पादन गरेको कार्य ट्र्याक गर्न मिल्ने गरी पूर्ण अडिट ट्रेल (Audit Trail) को व्यवस्था नहुँदा भोलिका दिनमा कसैले सम्पादन गरेको काममा कुनै प्रश्न उठान हुँदा अनुसन्धानमा समेत कठिनाइ हुने गरेको छ। साथै सफ्टवेयरमा राखिने विशेषताहरू तथा समय-समयमा त्यसमा गरिने परिवर्तनको दस्ताबेज (Documentation) राख्नु जरुरी छ। त्यस्तै यदाकदा कर्मचारीले आफ्नो युजरनेमबाट आफैं काम नगरी अरूमार्फत गराउने परिपाटी रहेको देखिन्छ। यसरी आफ्नो युजर अर्कोलाई चलाउन दिंदा भोलिको दिन सो युजरबाट कुनै गैरकानुनी कार्य भएको भए सम्बन्धित युजरवाला कर्मचारीले दुःख र झन्झट पाउने अवस्था रहन्छ।

सार्वजनिक निकायहरूमा सफ्टवेयर सञ्चालन गर्ने क्रममा केही दोहोरो कार्य पनि देखिन्छ जस्तै : सेवाग्राहीको विद्युतीय औँठाछाप मालपोत, यातायात, निर्वाचन आयोग, राष्ट्रिय परिचयपत्र, राहदानी विभाग आदिले लिइरहेको अवस्था छ। हरेक निकायले एकै किसिमको डाटा आ-आफ्नै ढङ्गले लिनुभन्दा एक निकायको सफ्टवेयर र अर्को निकायको सफ्टवेयरको बीचमा सुरक्षित तरिकाले डाटा सेयरिङ गर्न सके सेवाग्राहीले छिटो छरितो सेवा पाउँछन् भने राज्यको दोहोरो खर्च पनि हुँदैन।

## वित्तीय स्रोत साधन (Financial Resources)

सूचना प्रविधि क्षेत्रको विकासका लागि निकायगत रूपमा बिना निश्चित योजना खुद्रे बजेट विनियोजन भएको देखिन्छ। तदर्थ (Ad Hoc) रूपमा बजेट विनियोजन गर्नुभन्दा पनि निकायको आवश्यकताअनुसार छोटो अवधि, मध्यम अवधि र लामो अवधिको योजना तथा गुरुयोजना स्वीकृत गरी सोअनुरूपका क्रियाकलापहरूमा बजेट विनियोजन गरी प्रणाली विकास गरे थप प्रभावकारी हुने देखिन्छ। कतिपय निकायहरूमा आवश्यकताभन्दा बढीको प्रविधिको प्रयोग भएको र सफ्टवेयर Licensing मा बर्सेनि करोडौं खर्च भइरहेकोमा सोको औचित्य पुष्ट्याइँ गर्नुपर्ने देखिन्छ भने कतिपय निकायहरूमा न्यूनतम आवश्यकताका लागि समेत बजेटको अभाव देखिन्छ। सोको निराकरण गरी स्पष्ट गुरुयोजना बनाएर मात्र न्यायिक रूपमा निकायहरूलाई बजेट विनियोजन हुन आवश्यक रहेको छ।

## संस्थागत संरचना (Institutional Framework)

सूचना प्रविधिसम्बन्धी नीति, कानुन, मापदण्ड, कार्यान्वयन र नियमन तथा सूचना प्रविधिसम्बन्धी अध्ययन, अनुसन्धान, प्रवर्द्धन र नियमनका लागि सूचना प्रविधिसम्बन्धी कार्य गर्ने विभिन्न विभाग र कार्यालयहरूको तालुक मन्त्रालयको रूपमा सञ्चार तथा सूचना प्रविधि मन्त्रालय रहेको छ। विद्युतीय सरकार एवं सुशासनको अवधारणालाई कार्यान्वयन गर्न नेतृत्वदायी र समन्वयकारी भूमिका निर्वाह गर्ने र सूचना प्रविधि क्षेत्रमा नेपाल सरकारको परामर्शदाताको रूपमा कार्य गर्ने उद्देश्यले करिब एक दशकअघि सूचना प्रविधि विभागको स्थापना भएको छ। साथै विद्युतीय कारोबार ऐन, २०६३ को कार्यान्वयनका लागि ऐनमा व्यवस्था भएबमोजिम प्रमाणीकरण नियन्त्रकको कार्यालयको स्थापना भएको छ। प्रमाणीकरण नियन्त्रक कार्यालयले विद्युतीय हस्ताक्षरको कार्यान्वयनमा विशेष भूमिका खेलेको छ। सूचना प्रविधि नीति, २०५७ मा भएको व्यवस्थाअनुरूप राष्ट्रिय सूचना प्रविधि विकास समिति (गठन) आदेश, २०५८ बमोजिम राष्ट्रिय सूचना प्रविधि केन्द्रको स्थापना भएको छ। एकीकृत डाटा सेन्टरको स्थापना तथा सञ्चालनका साथै सरकारी निकायहरूमा IT कार्यान्वयनमा मुख्य भूमिका यस केन्द्रले निर्वाह गरेको छ। साथै सार्वजनिक सेवा प्रवाह तथा सरकारी कामकारबाहीमा विद्युतीय प्रणालीको प्रयोगलाई प्रवर्द्धन गर्न तथा सोको प्रयोगलाई व्यवस्थित, भरपर्दो, सुरक्षित बनाउन एवं साइबर सुरक्षाको सम्बन्धमा आवश्यक नीति निर्माण तथा सो को कार्यान्वयन गरी विद्युतीय सुशासन कायम गर्नका लागि नेपाल सरकारले विद्युतीय सुशासन आयोग आदेश, २०७९ बमोजिम हालै विद्युतीय सुशासन आयोगको गठन गरेको छ। यसका अलावा सबैजसो निकायमा सूचना प्रविधि शाखामार्फत सूचना प्रविधिसँग सम्बन्धित कार्य भइरहेको छ। तथापि सूचना प्रविधि क्षेत्रमा कार्य गरी रहेका यी संस्थाहरूको बीचमा समन्वय हुन जरुरी देखिन्छ भने उनीहरूको कार्यमा देखिएको केही दोहोरोपना पनि हट्नु जरुरी छ। साथै पछिल्लो समयमा भएको सूचना प्रविधिको क्षेत्रमा भएको विकाससँगै देखिएका चुनौतीहरू समाधान गर्नका लागि ती निकायहरूलाई संरचनात्मक र कानुनीगत रूपमा बलियो बनाउनु जरुरी छ। यसका साथै सूचना प्रविधि क्षेत्रको थप विकासका लागि प्रचलित ऐनले व्यवस्था भएबमोजिम सूचना प्रविधि न्यायाधिकरण र सूचना प्रविधि पुनरावेदनको गठन हुनु जरुरी छ। साथै सूचना प्रविधिसँग सम्बन्धित तालिम प्रदान गर्नका लागि एक केन्द्रीय सूचना प्रविधि तालिम केन्द्र तथा हाल चुनौतीको रूपमा रहेको Cyber security को अनुगमन

तथा व्यवस्थापनका लागि गठित Cyber Security Operation Center लाई छिटोभन्दा छिटो प्रभावकारी रूपमा सञ्चालन गर्नुपर्ने देखिन्छ।

## उपसंहार

परम्परागत रूपमा चल्दै आएको सार्वजनिक सेवालाई सूचना प्रविधिमा रूपान्तरण गरी विद्युतीय शासनमार्फत सरोकारवालाहरूलाई दिइने सेवाले जनतामाझ केही न केही परिवर्तनको अनुभूति भएको छ। विद्युतीय प्रणालीको कार्यान्वयनले सार्वजनिक सेवा प्रवाह छिटोछरितो, परिणाममुखी, सेवाग्राहीमुखी, पारदर्शी र लागत प्रभावी हुने देखिन्छ। विद्युतीय प्रणालीको सफल कार्यान्वयनका लागि पूर्वसर्तको रूपमा रहेका सूचना प्रविधिसम्बन्धी पूर्वाधारको विकास, मानव संसाधन विकास, कानुनी व्यवस्था, सफ्टवेयर एप्लिकेसन/कम्प्युटर प्रणालीको विकास, वित्तीय स्रोतसाधन र संस्थागत संरचनामा देखिएका विद्यमान समस्या समाधानका लागि नेपाल सरकारले प्राथमिकताका साथ आवश्यक उपायहरू अवलम्बन गर्न सके सुशासन प्रवर्द्धनमा थप टेवा पुग्न जाने देखिन्छ।

## सन्दर्भ सामग्री


- नेपालको संविधान।
- विद्युतीय कारोबार ऐन, २०६३।
- विद्युतीय कारोबार नियमावली, २०६४।
- सूचना तथा सञ्चार प्रविधि नीति, २०७२।
- विद्युतीय सुशासन आयोग आदेश, २०७९।
- www.mocit.gov.np
- www.doit.gov.np
- www.occ.gov.np
- www.nitc.gov.np


"त्यागबिनाको धन र रसबिनाको
वाणीले शोभा दिँदैन।
– अग्निपुराण"

# नेपालमा नागरिक निगरानी संस्थाको आधा दशक : एक अध्ययन

वेदप्रसाद भण्डारी[1]


## सारांश

सांसारिक अभ्यासमा समेत सार्वजनिक निकायबाट प्रवाह हुने सेवा, विकास निर्माण र राजस्व संकलनदेखि सार्वजनिक हित प्रवर्द्धनमा स्वशासन, सहशासन तथा त्यससँग सम्बन्धित विषयहरूमा सहभागितामूलक प्रशासनको अभ्यासले नागरिकहरू शासित वा राज्यप्रदत्त सेवा प्रापक मात्र होइनन् नीति निर्माता, परीक्षक र सर्जकसमेत हुन् भन्ने धारणाको विकास हुँदै गएको छ। लोककल्याणकारी राज्य प्रणालीमा नीति निर्माण, कार्यान्वयन र लेखाजोखादेखि सार्वजनिक कोषको सदुपयोगका लागि जनताको सर्वोपरि भूमिका रहेको विषय नौलो नभए पनि विकासोन्मुख देशहरूमा अझै पनि शासक र प्रशासकको चेत निरंकुशवादी रहेको तथा निजहरूको निर्णयको तौरतिका अहंकारी र दोहनकारी नै रहेको समेत अनुभूति गर्न सकिन्छ। यस लेखमा नागरिकस्तरमा जागरुकताका साथ हरेक सार्वजनिक क्रियाकलापमा हिस्सेदारी खोज्ने मात्र नभई विकासमा सहभागिता, बजेटमा सदुपयोग र दुरुपयोग अनि दोहनमा उपचारात्मक माध्यमबाट आफ्नो भूमिका निर्वाह गर्ने सवालमा सुशासन र सदाचारमा विश्वका उदाहरणीय देशहरूको अनुभवबाट अभिप्रेरित हुँदै विगत आधा दशकको समय नेपालमा के कसरी अभ्यास भइरहेको छ, समीक्षा गर्दै आगामी दिनमा यस क्षेत्रमा के गर्दा सुनमा सुगन्ध थपिन सक्दछ भन्ने विषयको चर्चा गरिएको छ।


## १. नागरिक निगरानी संस्थाको अवधारणा र अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास

Citizen Jury लाई Citizen Assembly, Citizen Panel, Peoples' Jury, Policy Jury, Citizen's Initiative Review, Citizen's Convention वा Consensus Conference जस्ता विभिन्न शब्दावलीहरूले सम्बोधन गरेको पाइन्छ। यो Jacques: Chevalier, Daniel J . Buckles र Michelle Bourassa द्वारा प्रतिपादित जनसहभागितामूलक अनुसन्धान कार्य Participatory Action Research (PAR) को एक संयन्त्र हो जसले नागरिकको समूह स्थापित गरी सार्वजनिक सेवा प्रवाहको परीक्षण गर्दछ। खास मुद्दाहरूको अध्ययन गर्न जनताको समूह गठन गरी जिम्मेवारी निर्वाह गर्नु यसको उद्देश्य हो। तथ्यहरूको साझा जानकारी प्रस्तुत गर्ने, उपलब्ध विकल्पहरूमा विचार गर्ने र उपयुक्त अधिकारीलाई उपयुक्त सिफारिसहरू पठाइने कार्यले जनमत अनुमोदन गरिएका विषयप्रति सरोकारवालालाई बकुल्ला

१ उपसचिव, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, टङ्गाल।

बनाउने हुँदा निगरानी संस्थाको बेग्लै महत्त्व छ। सांसारिक इतिहासमा नागरिक समूहको गठबन्धनले ठूला परिवर्तनहरू सम्भव भएका उदाहरणहरू छन्। टेलिभिजन कार्यक्रममार्फत 'जनताको सभा' नामक फोरमका लागि बेलायतमा अभ्यास गरिएको नागरिक निगरानी समूहले Brexit को सवालमा जनमतसंग्रहमार्फत समेत आफ्नो अभिमत स्थापित गराएको उदाहरण हाम्रोसामु छ।

सर्वप्रथम Citizen Jury भन्ने शब्दको प्रयोग अमेरिकाको Minnesota l:yt Jefferson Center ले सन् १९८० को दशकमा प्रयोगमा ल्याएको इतिहास छ। फोहोर व्यवस्थापनका लागि ल्यान्डफिल्ड साइटको खोजी गर्ने गरी केही व्यक्तिहरूलाई जिम्मेवारी दिई निजहरूको अध्ययन, अवलोकन र सिफारिसमा ठाउँ छनोट गर्ने काम भएको थियो। बेलायतमा समेत सन् १९९४ मा तत्कालीन प्रधानमन्त्री John Major द्वारा गठित Institute for Public Policy Research ले नागरिक संस्थाको गठन र सञ्चालन गरेको इतिहास छ। Canada मा Electoral Reform का लागि सिटिजन्स एसेम्बली, नीति निर्माणमा जनताको भावना समेट्ने गरी डेनमार्कमा गठित Consensus Conferences, फ्रान्सको Citizens Convention for Ecological Transition, आयरल्यान्डको Citizen's Assembly आदि यसको स्थापना र सञ्चालनका ऐतिहासिक अभ्यासहरू हुन्। अमेरिकामा तत्समयपश्चात् हालसम्म विभिन्न घटनामा, जस्तै : सन् २००१ को सेप्टेम्बर ११ को पेन्टागन हमला, तत्कालीन राष्ट्रपति बाराक ओबामाको जन्मदर्ता सवाल, सन् २०१६ को अमेरिकी निर्वाचनमा रसियन प्रभावको छानबिनको विषयमा समेत यस्ता फरकफरक सिटिजन ग्रान्ड जुरी गठन भएका छन्। दक्षिण कोरियामा सन् २००३ देखि लागू हुने गरी अमेरिकावाट 'गाईको मासुबाट सर्ने रोग निरोधका लागि' आपूर्ति रोकिएकामा सन् २००८ मा कोरियाली सरकारले आयात खुला गरेपश्चात् नागरिक तवरवाट सरकारको विरोध गर्न स्वतःस्फूर्त रूपमा नागरिक सम्मेलनको आयोजना भएको थियो।

अदालती प्रक्रियाजस्तै निर्णयमण्डली (Jury) का अगाडि सर्वसाधारणले भ्रष्टाचार र अनियमितताको विषय प्रस्तुत गर्ने र साक्षी वा सूचनादाताले प्रस्तुत गर्ने यस्ता विषयमाथि जुरीले विषयविज्ञताको आधारमा आपसी विचार, विमर्श र छलफल गरी निकास वा समाधान खोज्ने काम गरिन्छ, जसलाई नागरिकले समर्थन गर्ने गर्दछन्। यो जनसहभागिता, सक्रियता र सामूहिक प्रयासको नवीनतम उदाहरणसमेत हो। यसमा मूलतः सदस्यता, समयावधि, आकार, मुख्य जिम्मेवारी र कार्यप्रक्रिया परिभाषित गरी सहभागितामूलक निर्णय प्रक्रियामार्फत सार्वजनिक महत्त्वका विषयमा जानकारी लिने, निरन्तर खबरदारी गर्ने र बेथितिका विरुद्ध कानुनी उपचार खोजी गरी सार्वजनिक स्रोत, सम्पत्ति र पदलाई सममार्गमा राख्दै जिम्मेवारी र उत्तरदायित्वमार्फत निर्धारित लक्ष्य हासिल गर्न अभिप्रेरित गरिन्छ।

सार्क देशहरूमा समेत यस्ता सिटिजन जुरी प्रचलनमा रहेका छन्। बंगलादेशमा यसलाई Corruption Prevention Committee भनिन्छ जहाँ सामाजिक अभियानको रूपमा १३ जनाबाट नबढ्ने गरी सदस्यहरू रहने व्यवस्थासमेत छ। माल्दिभ्स, भारत, पाकिस्तानलगायतका देशहरूमा नागरिकको सक्रियताका लागि Watch Dog को काम गर्ने गरी यस्ता धेरै संस्थाहरू गठन र सञ्चालन हुँदै आइरहेका छन्।

## २. अन्तर्राष्ट्रिय असल अभ्यास

बेल्जियमले सन् २०११ मा G1000 (Belgian Platform for Democratic Innovation, a new form of Citizen Participation) नामक अभियान सञ्चालन गरी २५ विषयहरूमा हजारौंको संख्यामा सर्वसाधारणबाट सुझावहरू माग गरेकामा करिब ५००० वटा सुझावहरू प्राप्त भएको र उक्त सुझावहरूलाई G32 नाममा प्रत्येक समूहमा बढीमा १० जना रहने नागरिक समूहमा विभक्त गरी विषय विज्ञसमेतको रोहमा छलफल, संशोधन र सुधार गरी गराई राष्ट्रिय रूपमा कार्यान्वयन गर्नैपर्ने र गर्न सकिने कार्यहरू छनोट गरी सन् २०१२ देखि जनताका यस्ता सुझावहरूलाई कार्यान्वयनमा ल्याइएको थियो । https://www.g1000.org/en/cases

वैश्विक परिवेशमा समेत खुला शासन अंगीकार गरेका देशहरूमा जनताको सूक्ष्म निगरानी रहने गरेको अवस्था छ। फ्रान्स सरकारले Accountability Centre नामक संस्थाहरूसँग करार गरी निश्चित सेवा उपलब्ध गराउन साधनस्रोत उपलब्ध गराउने गर्दछ । जापान र स्वीडेनमा Citizen's Initiative को व्यवस्था रहेको र कुनै पनि नागरिकले कुनै पनि सरकारी वा सार्वजनिक निकायको आम्दानी र खर्चको हिसाब माग गर्ने पाउने व्यवस्था छ। त्यस्तै दक्षिण अफ्रिकामा नागरिक निगरानी संस्थालाई Public Service Accountability Monitoring (PSAM) भनिन्छ भने क्यानडामा यस्तो संस्थालाई Citizen Circle for Public Accountability भनिन्छ। अन्य देशहरूमा Citizen's Circle, Deliberation Council, Civic Society लगायतका नामले यस्ता संस्थाहरूलाई सम्बोधन गरिन्छ।

## ३. नेपालमा नागरिक निगरानी संस्था

भ्रष्टाचार नियन्त्रण गरी सुशासन प्रवर्द्धन गर्न तथा सदाचार संस्कृतिमा जनसहभागिता बढाई वाञ्छित लक्ष्य हासिल गर्न जनस्तरबाट भ्रष्टाचारविरोधी अभियानको थालनी गर्ने उद्देश्यले अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबाट आर्थिक वर्ष ०७५/७६ भ्रष्टाचारविरुद्धको नागरिक निगरानी संस्थासम्बन्धी अवधारणापत्र स्वीकृत भई परीक्षणका रूपमा भ्रष्टाचारविरुद्धको नागरिक निगरानी संस्था गठन गरी आयोगबाट जनताको तहसम्म सहकार्य प्रारम्भ गर्ने कार्यको थालनी भएको थियो। यसरी गठित भ्रष्टाचारविरुद्धका नागरिक निगरानी संस्थाहरूको प्रभावकारिताका आधारमा तथा स्थानीय नागरिक समाजको सक्रियतामा यस्ता संस्थाहरू गठन गर्ने अवधारणा अगाडि बढाइएकामा यो लेख तयार पार्दासम्म उक्त अवधारणाबमोजिम हालसम्म विभिन्न २३ जिल्लाहरूमा भ्रष्टाचारविरुद्धको नागरिक निगरानी संस्था गठन भएका छन्। यी संस्थाहरूमार्फत विभिन्न जनचेतनामूलक कार्यक्रम, बहस/पैरवी, सामाजिक र सार्वजनिक परीक्षणजस्ता कार्यहरूमार्फत भ्रष्टाचारविरुद्ध सामाजिक जागरण उजागर हुँदै आएको छ।

## ४. संस्था गठन र सञ्चालनको कानुनी प्रबन्ध

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ को दफा ३५ ख. को उपदफा(२) मा आयोगले भ्रष्टाचार हुन नदिन निरोधात्मक उपायहरूको खोजी, अनुसन्धान र प्रक्रिया विकास तथा ततसम्बन्धमा जानकारी अभिवृद्धि गर्न आवश्यक ठानेका प्रवर्द्धनात्मक कार्यहरू गर्न सक्ने व्यवस्था छ। आयोगको चौथो संस्थागत रणनीति (२०७६/७७-२०८०/८१) मा दण्डात्मक, निरोधात्मक, प्रवर्द्धनात्मक र संस्थागत क्षमता

विकास गरी चारखम्बे रणनीतिलाई आयोगले प्रमुख चार नीतिको रूपमा कार्यान्वयनमा ल्याएको छ। भ्रष्टाचारको रोकथामका लागि सरोकारवाला निकायहरूको सहयोगमा यस्ता निरोधात्मक र प्रवर्द्धनात्मक क्रियाकलापहरूबाट समाजमा सदाचारिता प्रवर्द्धन गर्ने आयोगको नीतिसमेत रहेको छ भने वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रमबाट बजेटसमेत विनियोजन गरी यसरी सदाचार र निष्ठा प्रवर्द्धन गर्ने एवम् भ्रष्टाचार नियन्त्रण गरी सुशासन कायम गर्ने सन्दर्भमा देशका सबै जिल्लाहरूमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि नागरिक निगरानी संस्थाको गठन र सञ्चालन गर्ने कार्यक्रम कार्यान्वयनमा ल्याएको छ।

### ५. नागरिक निगरानी संस्थाको महत्त्व

भ्रष्टाचार नेपालका लागि विकास र समृद्धिको रोग भएको छ। सार्वजनिक सेवा प्रवाह, सुशासन प्रवर्द्धन र लोककल्याणमा भ्रष्टाचार अवरोधक देखिएको छ। यसले तिनै तहका सरकारबाट साधनस्रोतको प्रयोग, नियन्त्रण, पहुँच र उपलब्धिलाई अनपेक्षित बनाउँदा जनताका आधारभूत आवश्यकता र सरकारको न्यूनतम दायित्वसँगसँगै विकास व्यवस्थापन, परिवर्तनको चाहना र प्रतिस्पर्धी क्षमतालाई समेत खुम्च्याएको छ। पछिल्लो समय भ्रष्टाचार नेपालको राजनीतिक, प्रशासनिक, समाजिक, आर्थिक र मानवीय विकासको अवरोधक बनेको छ। सन् २०१९ मा १८० देशहरूमध्ये ३४ अंकका साथ ११३ औं स्थानमा रहेको नेपाल सन् २०२० र २०२१ मा ३३ अंकका साथ ११७ औं स्थानमा रहनु, सन् २०२२ मा ३४ अंकका साथ ११० औं स्थान प्राप्त गर्दा समेत अझै भ्रष्टाचारको जोखिम उच्च नै हुनु, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगमा बर्सेनि उजुरीहरूको संख्या बढ्दै जानु, यसरी आयोगमा पर्ने उजुरीहरूमध्ये करिब आधा उजुरीहरू स्थानीय तहबाटै रहनु, महालेखापरीक्षकका वार्षिक प्रतिवेदनहरूका अनुसार नेपालका सार्वजनिक निकाय, विशेष गरी स्थानीय तहको बेरुजुको अंक बढ्दै जानुलगायत विभिन्न अध्ययनबाट समेत नेपालमा, विशेषगरी स्थानीय तहमा, भ्रष्टाचार बढ्दै गएको, समाजको नैतिक धरातल कमजोर भएको र सार्वजनिक क्षेत्रमा सदाचार संस्कृतिको क्षयीकरण भएको देखिन्छ। यसरी फैलिएको भ्रष्टाचारलाई नागरिक तहबाट निगरानी गर्न सके एकातिर यसले सार्वजनिक प्रशासनलाई स्वच्छ, निष्पक्ष, भ्रष्टाचारमुक्त, सुशासनयुक्त र सदाचारी बनाई सेवा प्रवाहमा अपेक्षित सुधार गर्ने संवैधानिक लक्ष्य पूरा गर्दै विकासको दिगोपना सुनिश्चित हुने, नैतिक समाज निर्माण हुने तथा अन्ततः राष्ट्रिय र अन्तर्राष्ट्रिय परिवेशमा देश र समाजको सर्वाङ्गीण पक्षको समेत सुधार हुने हुँदा सदाचारिता प्रवर्द्धनका लागि निगरानी संस्था गठन र सञ्चालन जरुरी छ।

### ६. नेपालको परिवेशमा नागरिक निगरानी संस्था गठन र सञ्चालनका समस्याहरू

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले आर्थिक वर्ष २०७५/७६ मा देशका सबै जिल्लाहरूमा विस्तार गर्ने गरी भ्रष्टाचारविरुद्धको नागरिक निगरानी संस्था गठन र सञ्चालनसम्बन्धी मापदण्ड स्वीकृत गरे पनि यस अवधिमा २३ जिल्लाहरूमा मात्र यो संस्था गठन हुनुले यसरी आयोगले प्रचलनमा ल्याएको नागरिक निगरानी संस्थावाट अपेक्षित लाभ लिन नसकेको प्रस्टै देखिन्छ। यसका लागि निम्न पक्षहरू जिम्मेवार छन् :

- आयोगको स्वीकृत मापदण्डमा यसरी जिल्लामा गठन हुने संस्थालाई अनुदानस्वरूप दिइने रकम अपुग हुनु र भएको रकमको सदुपयोग नगरिनु,

- नागरिक निगरानी संस्थालाई स्थानीय तहसम्म विस्तार गर्ने योजना नबन्नु,
- आयोगमातहतका कार्यालयहरूबाट यस्ता संस्थाहरूले अनुदानबापत रकम पाउने तर संस्था दर्ता अन्य जिल्लामा हुने व्यवस्था हुनु,
- संस्था गठन भए पनि संस्थाको निष्क्रियता रहेमा रकम प्राप्ति र खर्च हुने द्विविधा रहनु,
- आयोगको कार्यालय र संस्थाबीच सम्झौता भएपछि र कार्यक्रम सम्पन्नपश्चात् ६०/४०% रकम भुक्तानीको मापदण्ड रहनु (यसबाट संस्थाको स्थायित्व देखिँदैन),
- संस्थाको कार्यक्षेत्र जिल्लाको मुकाममा मात्र सीमित रहनु, संस्था जुन उद्देश्यबाट स्थापित भएको हो, सो कार्य भएको छ,छैन भन्ने विषय यकिन गर्ने संयन्त्र नहुनु, यस्ता संस्थाले आयोगको प्रतिनिधि संस्थाको रूपमा सार्वजनिक निकाय र पदाधिकारीसँग Corruption Plea वा Bargaining गरी भ्रष्टाचारमा सहभागी भएको आरोप लाग्नु,
- संस्था गठनको अवधारणामा यस्ता संस्थाहरूले गर्ने अभियानकारी, समन्वयकारी, प्रवर्द्धनकारी तथा अन्य एकीकृत कार्यको तुलनामा विकास निर्माण वा सेवा प्रवाहजन्य कार्य र भ्रष्टाचारको सम्भाव्य क्षेत्रमा धावा बोल्नु, निगरानीको नाममा डर, धम्की दिनु र सामाजिक परीक्षणका नाममा आयोगको प्रतिनिधिको रूपमा प्रस्तुत भई अवरोध सिर्जना गर्नु,
- संस्थाको छाप र चिन्ह दुरुपयोग हुनु, संस्था दर्ता ऐनको व्यवस्थामा यस्ता अभियानकारी संस्था दर्ता हुँदा आयोग वा अन्य सरोकार निकायको नियन्त्रण नहुनु,
- आयोगको मापदण्ड र नमुना विधानभन्दा फरक भए पनि मिल्दोजुल्दो संस्था गठन हुँदा यस्ता संस्थाको विश्वसनीयतामा प्रश्न उठ्नु,
- संस्थाको सदस्यताका लागि केही मापदण्ड, योग्यता र सर्त हुँदाहुँदै पनि सदस्यको निष्ठा र सदाचारमा प्रश्न उठेका गुनासा आइरहनु, (आजीवन सदस्यको व्यवस्थाले रकम तिरेपछि अख्तियारप्राप्त वा प्रमाणपत्रप्राप्त व्यक्तिको हैसियत भनी गलत प्रचार–प्रसार गर्नु)
- यस्ता संस्थाको दिगोपनाको ठोस कार्ययोजना नहुनु, सदस्यता शुल्कसमेत कम हुनुबाट संस्थाको आर्थिक पक्ष कमजोर हुनु, यसको परिणामस्वरूप सदाचार प्रवर्द्धन र भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि आवश्यक प्रचार–प्रसारलगायतका कार्यक्रमहरू अनियमित हुनु,
- कार्यसमिति समावेशिताको सिद्धान्तबमोजिम गठनका लागि नमुना विधानले सम्बोधन नगर्नु,
- आयोगको निगरानीको नियन्त्रणबाहिर यस्ता संस्था रहनु र जिल्ला प्रशासन कार्यालयहरूले यथोचित निगरानी, नियन्त्रण र नियमन गर्नु नसक्नु,
- संस्थाको उद्देश्यअनुरूप कार्यसम्पादन सन्तोषजनक नभएमा, आर्थिक अनियमितता भएको पाइएमा र निश्चित अवधिभित्र नवीकरण नगरेमा संस्थाको दर्ता खारेजी गर्न नसकिनु।

यसरी माथि उल्लिखित समस्याहरू रहँदा एकातिर अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले लिएको संवैधानिक उद्देश्य पूरा हुन बाधा पुगेको छ भने अर्कोतर्फ यसबाट समाजमा सदाचार संस्कृतिमा विचलन आएको, नैतिकताको खडेरी परेको, नेतृत्वको सीप क्षमता असल नभएको, समाजका बौद्धिक भनिएका

व्यक्तित्वहरूमा समेत अवसरवादी संस्कृति देखा परेको, सार्वजनिक सम्पत्तिको हानि भएको, विकास निर्माण र सेवा प्रवाहजन्य कार्य असल हुन नसकेको, राज्य कोषको दोहन नरोकिएको, जनताले सेवा प्रवाहवाट सुविधा प्राप्त नसकेको साथै विकास, सुशासन, शान्ति र समृद्धिमा आघात पुगेको देखिन्छ।

**७. समस्या समाधान गर्ने मार्गचित्र**

- भ्रष्टाचारविरुद्धको नागरिक निगरानी संस्थालाई प्रदान गरिने रकमसम्बन्धी मापदण्ड, २०७५ र संस्थाको नमुना विधानलाई समयसापेक्ष बनाउन आयोग मातहतका कार्यालयहरूबाट सुझाव संकलन गर्ने,
- यसरी अद्यावधिक गरिने मापदण्डबाटै सिर्जनशीलता, रचनात्मकता र प्रगतिशीलताका लागि नागरिक निगरानी संस्थाको काम, कर्तव्य र अधिकार, दर्ता तथा खारेजी, पुरस्कार, प्रोत्साहनलगायतका विषयहरू समावेश गर्ने,
- संस्थाको उद्देश्यअनुरूप कार्यसम्पादन सन्तोषजनक नभएमा, आर्थिक अनियमितता भएको पाइएमा र निश्चित समयमा संस्था नवीकरण नभएमा संस्थाको दर्ता खारेजी गर्नेलगायतका व्यवस्थाहरू संशोधन हुने नमुना विधान र मापदण्डमा राख्ने,
- सबै जिल्लाहरूमा नागरिक निगरानी संस्था गठनलाई प्राथमिकता दिने तथा संस्था गठन भैसकेका जिल्लाहरूमा संस्थाको निरन्तरताका लागि आवश्यकता, कार्यक्रमिक माग र आयोगको क्षमताको आधारमा संस्था सञ्चालन अनुदानसमेत प्रदान गर्ने,
- आयोग, जिल्ला प्रशासन कार्यालय तथा यस्तै नियामक निकायवाट संस्थाको क्रियाकलाप र पारदर्शिताको निर्मम अनुगमन गर्ने, गलत उद्देश्यले बाटो बिराउने यस्ता संस्थाहरूलाई कारबाहीको दायरामा ल्याउने,
- विकास निर्माणको अनुगमन, खबरदारी आदिका क्रममा देखिने वा देखिएको भ्रष्टाचार वा अनियमितताका विरुद्ध यस्ता संस्थाहरूबाट आयोग र मातहतका कार्यालयहरूमा उजुरी दिन प्रोत्साहन गर्ने, तर काम नै अवरुद्ध हुने गरी निगरानी संस्थाबाट सार्वजनिक निकायमा हुन सक्ने अन्य सम्भाव्य हस्तक्षेप रोक्न मापदण्डमा नै व्यवस्था गर्ने,
- नागरिक निगरानी संस्थाहरूलाई भ्रष्टाचारविरुद्धका प्रवर्द्धनात्मक कार्यहरूका लागि मात्र सदुपयोग गर्ने,
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगवाट अधिकार प्रत्यायोजन भएका ३३ जिल्लाहरू मध्ये नागरिक निगरानी संस्था रहेका जिल्लाहरूवाट समेत सुधारमा विषयमा सुझावहरू माग गर्ने,
- भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्दै सुशासन प्रवर्द्धनका लागि नागरिकस्तरमा सहभागिता सुनिश्चित हुने गरी संस्थाको मापदण्ड र नमुना विधानलाई मातहतका कार्यालयहरू, सरोकार निकाय र जिल्ला प्रशासन कार्यालयहरूबाट प्राप्त सुझावको आधारमा संशोधन गरी कार्यान्वयनमा ल्याउने,
- आयोगबाट नियामक निकाय, मन्त्रालयहरू, प्रदेशस्तर, जिल्लास्तर, स्थानीय तह र विद्यालयस्तरमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन प्रवर्द्धनका लागि सञ्चालन गरिने विभिन्न अन्तर्क्रिया कार्यक्रमहरूमा यस्ता संस्थाहरूको गठन, सञ्चालन, काम, कर्तव्य र अधिकार तथा विघटनका बारेमा प्रचार–प्रसार गर्ने,
- आयोग र मातहतका कार्यालयहरूवाट सञ्चालन गरिने विभिन्न प्रवर्द्धनात्मक कार्यक्रमहरू नागरिक निगरानी संस्थाबाट समेत सञ्चालन गर्ने प्रबन्ध गर्ने,
- देशका तीनै तहका निर्वाचित जनप्रनिनिधि र कर्मचारीहरूलाई (विशेषगरी प्रदेश, जिल्ला र स्थानीय तहमा) अभिमुखीकरण कार्यक्रम सञ्चालन गरी भ्रष्टाचार नियन्त्रण कार्यमा हातेमालो गर्ने कार्यमा नागरिक निगरानी संस्थाको अनिवार्य सहभागिता सुनिश्चित गर्ने,

- आयोगबाट यस्ता नागरिक निगरानी संस्थाको पहिचान, प्रोत्साहन र समर्थनका लागि अन्य सहयोगी कार्यक्रमहरू ल्याउने।
- नागरिक तहबाटै स्वतःस्फूर्त रूपमा आयोगको संवैधानिक उद्देश्य परिपूर्तिका लागि प्रतिस्पर्धी नभई सहयोगी बन्ने वातावरण तयार पार्ने,
- सबै तहका सरकारी र सार्वजनिक निकाय, पदाधिकारी र व्यक्तिहरूमा यसरी गठन हुने नागरिक निगरानी संस्थाहरू र यिनीहरूको भूमिकाको प्रचार-प्रसार गर्ने, प्रविधिको पहुँच बढाउने तथा अन्य सार्वजनिक सरोकारवाला निकायले यस्तै प्रवर्द्धनात्मक कार्य गर्दासमेत यस्ता संस्थाहरूको उपयोगलाई प्राथमिकता दिने,
- आयोगको आगामी पाँचौं संस्थागत रणनीतिक योजना अवधिको समाप्तिसम्ममा सबै स्थानीय तहमा पुग्ने गरी संस्था विस्तार गर्ने तथा संस्थाको प्रभावकारिताका लागि स्थापना अनुदानको नाममा रकम उपलब्ध गराउने, आदि।

## ८. अन्त्यमा

सार्वजनिक सेवा प्रवाहलाई पारदर्शी, उत्तरदायी र नागरिक केन्द्रित बनाउँदै विकास निर्माणका कार्यहरूलाई नतिजामूलक ढंगले सञ्चालन गरी भ्रष्टाचार नियन्त्रण तथा सुशासन प्रवर्द्धन गर्न विभिन्न निकायवाट निरन्तर कार्य हुँदै आइरहेको छ। यसका साथै राजनीतिक र प्रशासनिक नेतृत्वमा सदाचारिता संस्कृति प्रवर्द्धन तथा सक्रिय प्रयासबाट प्रक्रियाको सरलीकरण, प्रविधिको प्रयोग, तथा भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि नियमक निकायका विभिन्न क्रियाकलापहरूसमेत सञ्चालन हुँदै आएका छन्। तर, पछिल्लो समय खस्कँदै गएको पूर्वीय दर्शन, कमजोर सदाचार संस्कृति, अपुरो नैतिक शिक्षा र अभ्यास तथा आफ्नो गाँउ/नगर आफैं बनाउने जिम्मेवारीमा बसेका व्यक्ति र पदाधिकारीबाट आफ्नै जनताको करबाट सञ्चालित विकासात्मक कार्यक्रममा भ्रष्टाचार गरी जनताको विकास र कल्याणको अधिकारमाथि विश्वासघात भएकोबाट भ्रष्टाचारको स्थिति भयावह देखिन्छ। भ्रष्टाचारबाट सिर्जित जोखिम, समस्या र चुनौतीको समाधानका लागि राष्ट्रिय र स्थानीय स्तरमा सदाचारयुक्त समाज निर्माण गर्न भ्रष्टाचारको निरूपणका प्रवर्द्धनात्मक एवं निरोधात्मक कार्यहरूलाई नजिरमा भन्दा नतिजामा आबद्ध गर्न नागरिक निगरानी संस्थालाई अझ क्रियाशील, वस्तुपरक र सशक्त बनाउने गरी अगाडि बढ्नुपर्दछ।

## सन्दर्भ सामग्री


- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८, नियमावली, २०५९।
- आयोगको चौथो संस्थागत रणनीति (२०७६/७७-२०८०/८१)।
- https://www.g1000.org/en/cases
- Wikipedia, different National Anti–corruption portals and interfaces.
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको ३२ औं प्रतिवेदन, २०७९।
- भ्रष्टाचारविरुद्धको नागरिक निगरानी संस्थालाई प्रदान गरिने रकमसम्बन्धी मापदण्ड, २०७५ तथा संस्थाको नमुना विधान, २०७५ र स्वीकृत अवधारणापत्र।
- Transparency International को सन् २०२२ को प्रतिवेदन।

# भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा निकायगत भूमिका

शिवराम न्यौपाने[1]

## १. सारांश

सरकार मुलुकमा सुशासन कायम गरी जनताको जीवनस्तरमा सुधार गर्ने मुख्य जिम्मेवारीमा रहेको छ। सरकारका यस्ता जिम्मेवारीहरू कार्यकारिणी संयन्त्रहरूमा रहेका कर्मचारीहरूबाट हुने इमानदार कर्तव्य र जवाफदेही व्यवहारबाट पूरा हुन सक्दछ। समृद्ध नेपाल, सुखी नेपालीको अभियानमा राज्यका संयन्त्र लागेको भए तापनि कार्यसम्पादनमा देखिएको इमान्दारिताको कमजोरीका कारण निरन्तर आलोचना खेप्नुपरिरहेको छ। संघीय तहदेखि स्थानीय तहसम्म राज्यको आर्थिक एवं गैरआर्थिक स्रोतसाधनको परिचालन गर्दा निकायगत भूमिका कमजोर हुँदा कर्मचारीतन्त्रबाट स्वच्छ, विवादरहित, इमानदार कार्यसम्पादन हुन सकेको छैन। फलस्वरूप राज्यको स्रोत परिचालनको तुलनामा अपेक्षित उपलब्धि हासिल हुन सकेको छैन। स्थानीय तहसम्म संस्थागत रूपमा गाँजिएको भ्रष्टाचार, आर्थिक अनियमितता, गैरजिम्मेवारपूर्ण व्यवहारले यस तथ्यलाई पुष्टि गरेको छ। मिलिभगत शैलीमा संगठित हुँदै गएको भ्रष्टाचारजन्य प्रवृत्तिले समग्र अनियमितताको नियन्त्रण गर्ने कार्य अपेक्षित रूपमा प्रभावकारी हुन सकेको छैन। मूलतः राजनीतिक नेतृत्वमा देखिएको आचरण र इमान्दारिताको स्खलनले राज्यका सबै संयन्त्रमा भ्रष्टाचारजन्य प्रभाव पारेको महसुस गरिएको छ। साथै भ्रष्टाचार एवं अनियमित कार्यको नियन्त्रणको जिम्मेवारीमा रहेका निकायहरू (अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबाहेकका निकाय) को कमजोर भूमिकाका कारणसमेत यस कार्यमा अपेक्षित उपलब्धि हासिल हुन सकेको छैन। यस सन्दर्भमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको मुख्य नेतृत्वमा अनियमित कार्यको जिम्मेवारी भएका अन्य निकायहरूले नतिजामूलक भूमिकाका लागि आफूलाई प्रतिबद्ध र अग्रसर गराउनु जरुरी भएको छ।

## २. पृष्ठभूमि

भ्रष्टाचारजन्य कार्य मुलुकको साझा समस्या हो। यसको नियन्त्रणका लागि करिब सात दशकयता निरन्तर प्रयास हुँदै आएको छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि मुलुकका विभिन्न निकायहरूलाई कानुनी रूपमा जिम्मेवारी तोकिएको छ। जिम्मेवारी भएका निकायहरूको भूमिका नतिजामुखी हुन नसकेका कारण भ्रष्टाचारको प्रवृत्ति नियन्त्रण कठिन अवस्थामा पुगेको छ। निहित स्वार्थका लागि संगठित हुने प्रवृत्तिले

---

१ सहसचिव, युवा तथा खेलकुद मन्त्रालय।

भ्रष्टाचारको सञ्जाल मुलुकभर विस्तार भएको छ। जिम्मेवार निकायका प्रमुख, स्थानीय तहसम्मका सरकार प्रमुख, राजनीतिक जिम्मेवार पदाधिकारीहरू, नागरिक समाज एवं सामाजिक संघसंस्थाहरू भ्रष्टाचारजन्य कार्यका विरुद्ध ऐक्यबद्ध रूपमा सक्रिय हुन सकेका छैनन्। भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा सरकारलगायत राज्यका सबै अंगहरू अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगप्रति बढी निर्भर हुने र जिम्मेवारी आयोगमा सार्न उद्यत भएका कारण यस कार्यमा अपेक्षित उपलब्धि हासिल हुन सकेको छैन। संविधानको धारा २३९ मा कुनै सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले कानुनबमोजिम अनुसन्धान गर्न वा गराउन सक्ने व्यवस्था गरेको छ। साथै धारा १०१ बमोजिम महाभियोग प्रस्ताव पारित भई पदमुक्त हुने व्यक्ति, न्याय परिषद्बाट पदमुक्त हुने न्यायाधीश र सैनिक ऐनबमोजिम कारबाही हुने व्यक्तिका हकमा निज पदमुक्त भइसकेपछि पनि संघीय कानुनबमोजिम अनुसन्धान गर्न वा गराउन सकिने व्यवस्था भएको छ। राज्यका अन्य निकायहरूबाट पर्याप्त सहयोग, सहकार्य र समन्वय हुन नसक्दा आयोगबाट समेत अपेक्षित उपलब्धि हासिल हुन सकेको छैन।

भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने जिम्मेवारी अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको मात्र हो भन्ने भ्रम राजनीतिक नेतृत्व, प्रशासनिक निकायहरू, आम नागरिकहरूमा रहेको छ। भ्रष्टाचारको प्रकृतिअनुसार नियन्त्रणको कार्यलाई प्रभावकारी गराउने उद्देश्यले स्थापना गरिएका थुप्रै निकायहरू आफ्नो जिम्मेवारीमा इमानदार र नतिजामुखी हुन सकेका छैनन। यस्ता निकायहरूबाट भ्रष्टाचारका केही सीमित कारबाहीबाहेक ठूला उपलब्धि हुन नसकेको यथार्थता हामीसामु रहेकै छ। न्याय परिषद्, विशेष अदालत, सार्वजनिक लेखा समिति, राजस्व अनुसन्धान विभाग, सम्पत्ति शुद्धीकरण नियन्त्रण विभाग, राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र, महालेखापरीक्षकको कार्यालय, प्रधानमन्त्री एवं मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय, प्रदेशका मुख्यमन्त्री एवं मन्त्रिपरिषद् कार्यालयहरू लगायतका निकायहरूसमेत भ्रष्टाचार नियन्त्रणको कार्यमा प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रूपमा जिम्मेवारीमा रहेका छन्। तर यी निकायहरूबाट अपेक्षित रूपमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणको ठोस भूमिका निर्वाह हुन नसकेको गुनासाहरू रहेका छन्। राज्यको आर्थिक एवं गैरआर्थिक स्रोतको दुरुपयोग नियन्त्रण गर्ने जिम्मेवारी अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको मात्र हो भन्ने कमजोर बुझाइ र व्यवहारले गर्दा भ्रष्टाचारविरुद्धको कार्यमा राज्यका जिम्मेवार निकायहरूको ऐक्यबद्धता एवं कार्य अग्रसरता मजबुत हुन सकेको छैन। यसले गर्दा भ्रष्टाचारजस्तो संवेदनशील समस्या नियन्त्रणको कार्यमा सरकार सफल हुन नसकेको सहज अनुमान गर्न सकिन्छ। यस सन्दर्भमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि जिम्मेवारीमा रहेका निकायहरू सबैको ऐक्यबद्धता र कार्य अग्रसरता जरुरी भएको छ।

## ३. भ्रष्टाचार नियन्त्रणको जिम्मेवारीका लागि भएको निकायगत व्यवस्था

भ्रष्टाचार नियन्त्रणको कार्यलाई प्रभावकारी गराउनका लागि संवैधानिक व्यवस्थाका अतिरिक्त अन्य कानुनी व्यवस्थाका आधारमा थुप्रै निकायहरू स्थापना भएका छन्। जिम्मेवारी एवं संगठनात्मक संरचना मजबुत भएका यस्ता निकायहरू आफ्नो जिम्मेवारीमा इमानदार हुन नसक्दा भ्रष्टाचारको प्रवृत्ति विस्तार भएको छ। हाल मुलुकमा भएका भ्रष्टाचार नियन्त्रणका निकायगत मुख्य व्यवस्थाहरू निम्नानुसार रहेका छन् :

- नेपालको संविधानको धारा २३९ मा सार्वजनिक पद धारण गरेको कुनै व्यक्तिले भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले कानुनबमोजिम अनुसन्धान गर्न वा गराउन सक्ने व्यवस्था भएको ।
- नेपालको संविधानको धारा २४१ मा सरकारी कार्यालयको लेखा कानुनबमोजिम नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्यसमेतको विचार गरी महालेखापरीक्षकबाट लेखापरीक्षण हुने व्यवस्था भएको ।
- भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ मा राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रले भ्रष्टाचार हुन सक्ने स्थान वा काममा नियमित निगरानी राख्ने, छड्के जाँच र अन्वेषण गर्ने, भ्रष्टाचार नियन्त्रण सम्बन्धमा अपनाउनुपर्ने नीति, रणनीति र तत्सम्बन्धी कानुनमा कुनै सुधार गर्नुपर्ने देखिएमा नेपाल सरकारलाई आवश्यक सुझाव दिनुपर्ने व्यवस्था भएको ।
- नेपालको संविधानको धारा १५३ मा न्यायपालिकाभित्रका न्यायाधीशहरूको अनुशासनसम्बन्धी कारबाही, अनियमितताको नियन्त्रण, बर्खासी र न्याय प्रशासनलाई स्वच्छ गराउने जिम्मेवारी न्याय परिषद्को हुने व्यवस्था भएको ।
- विशेष अदालत ऐन, २०५९ मा खास किसिमका मुद्दाहरूको कारबाही र किनारा छिटो, छरितो तथा प्रभावकारी ढंगले गराउन विशेष अदालतको गठन हुने व्यवस्था भएको र यस अदालतले भ्रष्टाचार सम्बन्धी मुद्दाको कारबाही गर्दै आएको ।
- राजस्व चुहावट (अनुसन्धान तथा नियन्त्रण) ऐन, २०५२ ले राजस्व अनुसन्धान विभागले राजस्व चुहावटको सम्बन्धमा अनुसन्धान तथा तहकिकात गर्ने व्यवस्था गरेको ।
- नेपाल सरकार कार्य विभाजन नियमावली, २०७४ मा प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्य जिम्मेवारीमा भ्रष्टाचारविरुद्धको नीति तथा योजना कार्यान्वयन गर्ने, नेपाल सरकारका मन्त्रालयहरूको कार्यको रेखदेख, निरीक्षण र नियन्त्रण गर्ने, सुशासन प्रवर्द्धन गर्ने लगायतको व्यवस्था भएको ।
- प्रतिनिधिसभाको संसदीय समितिहरूअन्तर्गत रहने सार्वजनिक लेखा समितिले भ्रष्टाचारजन्य कार्यको नियन्त्रणका लागि आवश्यक कारबाही गर्न गराउन सक्ने व्यवस्था भएको ।
- महालेखा नियन्त्रकको कार्यालय र कोष तथा लेखा नियन्त्रकको कार्यालयलाई सार्वजनिक निकायहरूमा हुने सार्वजनिक खर्चको अनियमितता नियन्त्रण गर्ने जिम्मेवारी दिइएको ।
- सम्पत्ति शुद्धीकरण (मनी लाउन्डरिङ) निवारण ऐन, २०६४ मा वित्तीय लगानीसम्बन्धी कसुर गर्ने, कसुरजन्य सम्पत्तिको अनुसन्धान, नियन्त्रण गर्ने लगायतको भ्रष्टाचारजन्य कार्यका विरुद्धमा अनुसन्धान गरी मुद्दा दायर गर्ने जिम्मेवारी सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभागमा रहने व्यवस्था भएको ।
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ मा स्थानीय तहका कार्यालयहरूले आफ्ना क्षेत्रभित्र सञ्चालित विकास योजना, आयोजना तथा संलग्न उपभोक्ता समितिहरूका कार्यको अनुगमन तथा नियमन गर्ने, आयव्ययको लेखा राख्ने जिम्मेवारी पाएको कर्मचारीले ठीकसँग लेखा नराखेको कारणबाट नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार वा स्थानीय तहलाई कुनै किसिमको हानि, नोक्सानी तथा क्षति हुन गएमा त्यसरी पर्न गएको हानि, नोक्सानी त्यस्तो हानि नोक्सानी गर्ने कर्मचारीबाट असुलउपर गर्नुपर्ने लगायतका कार्य

जिम्मेवारी दिइएको छ। वडाभित्रका स्थानीय तहका सार्वजनिक निकायहरूबाट हुने कुनै पनि प्रकारका सार्वजनिक खरिदका कार्य हुँदा हुन सक्ने अनियमित कार्यलाई रोक्न यस्ता जिम्मेवारी तथा अधिकारको प्रयोग गर्न सकिने र स्थानीय तहले आफ्ना सदस्य तथा कर्मचारीका लागि आचारसंहिता बनाई लागू गर्न सक्ने व्यवस्था भएको।

- निजामती सेवा ऐन, २०४९ मा निजामती कर्मचारीको एक आधिकारिक ट्रेड युनियन गठन गर्न सकिने व्यवस्था भएको। कर्मचारी संगठनहरूले कार्यालयभित्रको भ्रष्टाचार, अनियमित कार्य नियन्त्रण गर्न एवं आचरण पालनामा आफ्नो भूमिका सुदृढ गर्न सक्ने अवस्था रहेको।
- राजनीतिक दलसम्बन्धी ऐन, २०७३ मा राजनीतिक दलका काम कारबाही र आर्थिक व्यवस्थापनलाई पारदर्शी र जिम्मेवार बनाउनुपर्ने, राजनीतिक दलका सदस्यहरूले आचरणको पालना गर्नुपर्ने, जनता र देशका लागि अग्रसर भई स्वच्छ र निष्पक्ष रूपमा काम गर्नुपर्ने, आर्थिक कारोबारलाई पारदर्शी गर्नुपर्ने, अनियमित एवं भ्रष्टाचारजन्य गतिविधिमा सहभागी हुन नहुने, भ्रष्टाचारजन्य कार्यको विरोध गर्नुपर्ने व्यवस्था भएको।

## ४. भ्रष्टाचार नियन्त्रणको कार्यमा निकायगत भूमिका कमजोर हुनुका कारणहरू

भ्रष्टाचार नियन्त्रणको मुख्य जिम्मेवारीमा रहेको अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको कार्य अग्रसरता र उपलब्धि उत्साहजनक रहेको छ। आयोगको कार्यक्षेत्रलाई संकुचन गर्ने साथै आयोगलाई सुदृढ गर्न आवश्यक सहयोग, समन्वय र सहकार्य कमजोर हुँदा आयोगले अपेक्षित उपलब्धि हासिल गर्न नसकेको तथ्य यथार्थ हो। भ्रष्टाचारजन्य कार्य नियन्त्रण गर्न अन्य निकायहरूको समेत जिम्मेवारी भए तापनि यस्ता निकायहरू सक्रिय हुन नसकेका कारण मुलुकको समग्र सुशासन कमजोर भएको छ। राजनीतिक क्षेत्र, कर्मचारीतन्त्र एवं बिचौलिया र दलालहरूको गुटबन्दी एवं साँठगाँठको प्रवृत्ति बढ्दै गएका कारण भ्रष्टाचारविरुद्धमा निकायगत भूमिका कमजोर भएको हो। मुलुकको राजनीतिमा देखिएको विश्वासघात, अन्तरघात, बेइमानी र इमानदार नहुने प्रवृत्तिले राज्यका अन्य संयन्त्रहरूमा समेत भ्रष्टाचारजन्य कार्य मौलाउँदै गएको छ। यसबाट भ्रष्टाचारविरुद्धका सरकारका नीति, योजना, कार्यक्रमका साथै पटक-पटक भएका निर्णयहरूको कार्यान्वयन प्रभावकारी हुन सकेको छैन। सुशासनको जिम्मेवारीमा रहेका पदाधिकारीहरू आपसी समन्वय र सहकार्यमा भन्दा एकअर्कालाई दोष देखाई आफूलाई उम्काउने प्रवृत्तिमा रहेका छन्। कर्मचारीहरू काम गर्ने वातावरण नभएको भनी मन्त्रीलाई दोष दिएर जिम्मेवारीबाट पन्छिने र मन्त्रीहरू कर्मचारीलाई दोष देखाएर जवाफदेही नहुने प्रवृत्ति बढ्दै गएको छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणको मुख्य जिम्मेवारीमा रहेको अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबाहेक अन्य राजनीतिक निकायहरूका साथै प्रशासनिक निकायहरूले अपेक्षित रूपमा काम गर्न नसक्नुमा प्रमुख कारणहरू निम्नानुसार रहेका छन् :

- भ्रष्टाचार नियन्त्रणको जिम्मेवारी अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको नै हो भन्ने संकुचित सोच र व्यवहारबाट निकाय प्रमुखहरू ग्रसित भएका।
- निकाय प्रमुखहरूको जिम्मेवारीमा भएका भ्रष्टाचार नियन्त्रणका अनुसन्धान, छानबिन, कारबाहीलगायतका कार्यहरूसमेत अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगमा पठाई आफू जिम्मेवारीबाट पन्छिने प्रवृत्ति रहेको।

- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबाहेकका अन्य जिम्मेवार निकायहरू निरन्तर निष्क्रिय रहँदा समेत जिम्मेवारी भएका राजनीतिक एवं प्रशासनिक नेतृत्वको बेवास्ता भइरहेको।
- भ्रष्टाचार नियन्त्रण गरी सुशासन कायम गर्ने गराउने कर्तव्य भएका प्रधानमन्त्री एवं मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय र मुख्यमन्त्री एवं मन्त्रिपरिषद्को कार्यालयहरूले भ्रष्टाचारविरुद्धको निगरानी, नियन्त्रण र आवश्यक सहकार्यको भूमिका प्रभावकारी हुन नसकेको।
- एउटै सेवा समूहका कर्मचारीहरूबाट भ्रष्टाचारविरुद्धका उजुरी अनुसन्धान गर्ने गराउने गरी संगठन संरचना र पद्धति कायम गरिएको हुँदा अनुसन्धानको कार्य प्रभावित हुने गरेको।
- सार्वजनिक सेवाको कार्यमा बिचौलियाको संलग्नताले सेवाग्राहीलाई सम्बन्धित सेवाप्रदायकको सम्पर्कमा पुग्न नदिने, कार्यालयका बारेमा गतल सूचना दिई भ्रम सिर्जना गर्ने, सेवाका लागि तोकिएका कार्यालयका फाराम, निवेदनलगायतका कागजातहरू आफूमार्फत तयार गर्न सेवाग्राहीलाई बाध्य गराउने, अनधिकृत रूपमा कार्यालयका महत्त्वपूर्ण कागजातमा पहुँच राख्ने र कर्मचारीका नाममा अनियमित रकम संकलन गर्ने प्रवृत्तिलाई नियन्त्रण गर्न सम्बन्धित निकाय प्रमुख सक्रिय नभएको।
- निकायहरूमा परम्परागत संगठन संरचना, कर्मचारीको सीमित दरबन्दी, कार्य प्रक्रियामा आधुनिक प्रविधि एवं औजारको प्रयोगको कमी, प्रविधि प्रयोगतर्फ कर्मचारीहरूको उत्साहमा कमी, परिवर्तित सन्दर्भ एवं आधुनिक प्रविधिमैत्री तालिम एवं सीप विकासको कमीको अवस्था कायम रहेको।
- भ्रष्टाचारविरुद्धका मुद्दालाई नजरअन्दाज गरी सामान्य प्रक्रियागत त्रुटिलाई आधार बनाई भ्रष्टाचारीको संरक्षण गर्ने, मुद्दाहरूलाई समयमै निर्णय नगरी वर्षौंसम्म अलमल्याउने, बकपत्र फेर्ने व्यक्तिको बयानलाई महत्त्व दिने, पुरानो फैसला उल्टाई भ्रष्टाचारीलाई उन्मुक्ति दिने प्रवृत्ति रहेको।
- कर्मचारीको जिम्मेवारी पन्छाउने तथा जवाफदेही नहुने प्रवृत्तिमा सुधार नभएको, कार्य प्रक्रियालाई पारदर्शी गराउन नसकिएको, निकायहरूबीच समन्वयको कमी भएको, निकायगत अनुगमन, निरीक्षण कमजोर भएको।
- भ्रष्टाचारबाट आर्जित सम्पत्तिको विरोध गर्ने सामाजिक संस्कार नभएका कारण नागरिक समाजलगायतका स्थानीय तहका निकायहरूबाट ठोस भूमिका निर्वाह हुन नसकेको।
- कानुनमा तोकिएबमोजिम जिम्मेवारी वा आचरण नगर्ने पदाधिकारीहरूको कामकारबाहीका सम्बन्धमा निरीक्षण र मूल्याङ्कन गरी प्रतिवेदन पेस गर्नुपर्ने, कारबाही चलाउने माग गरी कुनै उजुरी वा प्रतिवेदन परेमा त्यस्तो कारबाही चलाउनुपर्ने अवस्थामा जाँचबुझ समितिको गठन गरी छानबिन गराउनुपर्ने, प्रचलित कानुनबमोजिम भ्रष्टाचार ठहर्ने कुनै अभियोग भएमा मुद्दा चलाउन सक्ने आधारहरूसमेत स्पष्ट गरिएको भए तापनि सम्बन्धित निकाय प्रमुखहरूले आफूलाई यस कार्यमा सक्रिय गराउन नसकेको।
- राजनीतिक वा प्रशासनिक पदाधिकारीले संविधान तथा अन्य प्रचलित कानुनमा व्यवस्था भएका कुराहरूको अतिरिक्त राष्ट्र र जनताको बृहत्तर हितका लागि कानुनको शासन, पारदर्शिता, वस्तुनिष्ठता, जवाफदेहिता तथा इमान्दारिता, आर्थिक अनुशासन एवं भ्रष्टाचारमुक्त, तटस्थता तथा निष्पक्षता, विकेन्द्रीकरण तथा अधिकार निक्षेपणजस्ता कार्य सञ्चालनका आधारभूत तथ्यहरूको सीमामा रही आफ्नो जिम्मेवारी निर्वाह गर्नुपर्ने कानुनी व्यवस्था भए तापनि निकाय प्रमुखहरूले यस व्यवस्थालाई अनुशरण गर्न नसकेको।

- निकायगत संगठनात्मक सञ्जाललाई स्थानीय तहसम्म पुऱ्याउन नसकिएको साथै आवश्यक पूर्वाधार विकासका साथै जनशक्ति विकासका लागि आवश्यक स्रोतसाधनको सुनिश्चितता हुन नसकेको ।
- भ्रष्टाचार नियन्त्रणको जिम्मेवारीमा रहेका निकायहरूबीचको समन्वय, सहकार्य र आपसी समझदारी कमजोर भएको ।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग र सरकारबाट निर्णय भएका भ्रष्टाचारविरुद्धका रणनीति, योजना, नीति एवं निर्णयहरूको कार्यान्वयनमा निकायगत जिम्मेवारी कमजोर रहेको । निर्णय कार्यान्वयन नगर्ने निकाय प्रमुखलाई जवाफदेही गराउन नसकिएको ।
- भ्रष्टाचारविरुद्धका उजुरी, सूचना संकलन, अनुसन्धान एवं मुद्दा दायर गर्ने कार्यहरूलाई छिटोछरितो र स्वच्छ एवं तथ्यपरक गराउनका लागि विद्युतीय प्रविधिलाई आत्मसात् गर्न नसकिएको ।
- निकाय प्रमुखहरूको कार्य उदासीनता, कमजोर कार्य सम्पादन, गलत सूचना वा अनुसन्धानलगायतका गैरजिम्मेवारपूर्ण कार्यका विरुद्धमा अनुगमन एवं निगरानी गरी नियन्त्रण गर्ने कार्यलाई प्रणालीबद्ध गराउन नसकिएको ।

## ५. भ्रष्टाचार नियन्त्रणको कार्यमा निकायको भूमिकालाई प्रभावकारी गराउने उपायहरू

भ्रष्टाचार नियन्त्रणको कार्य जटिल र चुनौतीपूर्ण हुँदै गएको छ। मिलेमतो, गुटबन्दी, नीहित स्वार्थको साझेदारीको प्रवृत्तिले भ्रष्टाचार संस्थागत भएको हो । यसरी संस्थागत हुँदै गएको भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने कार्य जटिल हुँदै गएको छ। यसबाट भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि मुलुकमा व्यवस्था भएका निकायगत प्रयास कमजोर भएका छन् । राजनीतिक नेतृत्व एवं प्रशासनिक संयन्त्रबीचको मिलेमतोले सरकारअन्तर्गत भ्रष्टाचार नियन्त्रणको जिम्मेवारीमा रहेका संयन्त्रहरू निष्क्रिय हुँदै गएको महसुस गरिएको छ। यस सन्दर्भमा निकायगत भ्रष्टाचार नियन्त्रणको कार्यलाई प्रभावकारी गराउन निम्नानुसारका सुधार गर्न सकिने हुन्छ :

- भ्रष्टाचार नियन्त्रणको मुख्य जिम्मेवारीमा रहेको अख्तियार दुरुपयोग अनुन्धान आयोगको कार्यक्षेत्र विस्तार (कार्यकारिणीको अनियमित जुनसुकै कार्यका साथै संगठित संस्था एवं निजी क्षेत्रसमेतको अनुसन्धान गरी मुद्दा दायर गर्ने) गरी संस्थागत सुदृढीकरणका लागि स्रोतसाधनको सुनिश्चितता गर्नुपर्ने ।
- अनियमितता वा भ्रष्टाचारजन्य कार्य नियन्त्रणको जिम्मेवारीमा रहेका अन्य निकायहरूले आफ्नो अधिकार एवं कार्यक्षेत्रको जिम्मेवारी अनिवार्य रूपमा आफैंले निर्वाह गर्नुपर्ने कार्य संस्कारको विकास गर्ने, जिम्मेवारी पन्छाउने वा सार्ने प्रवृत्तिका विरुद्धमा कारबाही गर्ने व्यवस्था गर्नुपर्ने ।
- तालुक निकायको राजनीतिक नेतृत्व र प्रशासनिक नेतृत्वले आफूअन्तर्गतको निकायहरूको भ्रष्टाचारविरुद्धको कारबाही सक्रिय र नतिजामूखी गराउन प्रतिबद्ध र क्रियाशील हुनुपर्ने ।
- संघीय तहमा प्रधानमन्त्री एवं मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय र प्रदेश तहमा मुख्यमन्त्री एवं मन्त्रिपरिषद्को कार्यालयहरूको भ्रष्टाचारविरुद्धको निगरानी, नियन्त्रण र सहकार्यको भूमिकालाई प्रभावकारी गराउनुपर्ने ।
- भ्रष्टाचार वा अनियमितताको निगरानी गर्ने, उजुरीउपर कारबाही गर्ने वा अनुसन्धान गरी मुद्दा दायर गर्ने निकायहरूमा छुट्टै सेवा समूहका सक्षम र इमानदार कर्मचारी राख्ने व्यवस्था गर्नुपर्ने ।

- सार्वजनिक निकायहरूमा अनधिकृत व्यक्ति वा बिचौलियाहरूको प्रवेशमा रोक लगाउने र कार्यालयको सेवा प्रक्रियामा संलग्न हुने प्रवृत्तिलाई नियन्त्रण गरिनुपर्ने। यस कार्यमा मूलतः निकाय प्रमुख प्रतिबद्ध र अग्रसर हुनुपर्ने।
- कामका आधारमा संगठनको संरचना एवं दरबन्दीमा सुधार गर्ने र कार्य प्रक्रियालाई प्रविधिसँग जोड्नुपर्ने। साथै प्रविधिको प्रयोगतर्फ कर्मचारीहरूको उत्साह र क्षमता वृद्धि गर्नुपर्ने।
- भ्रष्टाचारविरुद्धको मुद्दालाई उच्च प्राथमिकतामा राखी यथाशीघ्र फैसला गर्ने कार्य संस्कार कायम गर्नुपर्ने। सामान्य प्रक्रियागत त्रुटिलाई आधार बनाई भ्रष्टाचारीको संरक्षण गर्ने प्रवृत्तिमा सुधार गर्नुपर्ने।
- भ्रष्टाचारविरुद्धको कार्य जिम्मेवारी भएका निकायहरूको कार्य प्रक्रियालाई स्वच्छ, विवादरहित, पारदर्शी, वैज्ञानिक र चुस्तदुरुस्त गराउनुपर्ने।
- नागरिक समाजको भ्रष्टाचारप्रतिको चासो, चियोचर्चो बढाउनका लागि जिम्मेवारीमा रहेका निकायहरूले नागरिकसँगको सहकार्यलाई नियमित कार्यमा समावेश गर्नुपर्ने।
- राजनीतिक वा प्रशासनिक नेतृत्वमा रहने पदाधिकारीले कानुनको शासन, पारदर्शिता, इमान्दारिता, आर्थिक अनुशासन एवं भ्रष्टाचारमुक्त, तटस्थता तथा निष्पक्षताजस्ता कार्य जिम्मेवारी निर्वाह गर्न प्रतिबद्ध र अग्रसर भई कार्य संस्कार सिकाउनुपर्ने।
- भ्रष्टाचारविरुद्धको जिम्मेवारी भएका निकायहरूको संगठनात्मक सञ्जाललाई स्थानीय तहसम्म सुदृढ गर्ने वा प्रदेश र स्थानीय तहलाई अधिकार प्रत्यायोजन गरी स्थानीय तहसम्मको कार्यलाई नतिजामुखी गराउनुपर्ने।
- भ्रष्टाचार नियन्त्रणको जिम्मेवारीमा रहेका निकायहरूबीचको समन्वय, सहकार्य र आपसी समझदारीलाई जिम्मेवारपूर्ण गराउन सबै निकाय प्रमुखहरू सचेत र संवेदनशील हुनुपर्ने।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग र सरकारबाट निर्णय भएका भ्रष्टाचारविरुद्धका रणनीति, योजना, नीति एवं निर्णयहरूको कार्यान्वयनमा सम्बन्धित कार्यालय प्रमुख जिम्मेवार हुनुपर्ने व्यवस्था गर्ने, निर्णय कार्यान्वयन नगर्ने जिम्मेवार पदाधिकारीलाई कारबाहीको दायरामा ल्याउनुपर्ने।
- निकायगत भ्रष्टाचारविरुद्धका उजुरी, सूचना संकलन, अनुसन्धान एवं मुद्दा दायर गर्ने कार्यहरूलाई छिटोछरितो र गुणस्तरीय गराउन कार्य प्रक्रियालाई क्रमशः विद्युतीय प्रविधिमा आबद्ध गराउँदै लानुपर्ने।

## ६. निष्कर्ष

मुलुकमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणको कार्य क्रमशः चुनौतीपूर्ण हुँदै गएको छ। संघीय तहदेखि स्थानीय तहसम्म संगठित हुँदै गाँजिएको भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको एक्लो प्रयास पर्याप्त हुन सक्दैन। यस सन्दर्भमा भ्रष्टाचारजन्य कार्यको नियन्त्रणको जिम्मेवारी भएका सबै निकायहरू सक्रिय एवं नतिजामुखी हुनु जरुरी भएको छ। निकायगत भूमिकामा कमजोर देखिएका निकाय प्रमुखहरूप्रति सम्बन्धित राजनीतिक एवं प्रशासनिक नेतृत्वले निगरानी बढाउनु आवश्यक भएको छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणको जिम्मेवारीमा रहेका निकायहरूको कमजोर कार्य सम्पादनमा राजनीतिक नेतृत्व एवं प्रशासनिक नेतृत्वको जवाफदेहिता कायम गरिनुपर्दछ। यस परिप्रेक्ष्यमा सम्बन्धित नेतृत्व

यसतर्फ सचेत, प्रतिबद्ध र जवाफदेही हुनुपर्दछ। राजनीतिक प्रतिबद्धता र सहयोगको कमी, प्रशासनिक जिम्मेवारी र उत्तरदायित्वको कमी, सम्बद्ध सरकारी निकायहरूबीचको समन्वयको कमी, दण्डहीनतालाई प्रोत्साहन दिने प्रवृत्ति, जनतासँगको सहकार्यको कमीका कारण भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा निकायगत भूमिका कमजोर भएको छ। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको प्रमुख नेतृत्वमा अन्य जिम्मेवारी तोकिएका निकायहरूसमेतको सहकार्यमा स्थानीय तहसम्म भ्रष्टाचार नियन्त्रणको समग्र प्रयासलाई प्रभावकारी गराउनु अपरिहार्य भएको छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणको कार्य जिम्मेवारीमा रहेका निकायहरू क्रियाशील र नतिजाउन्मुख हुँदा यस कार्यमा बलियो टेवा पुग्ने हुन्छ। यसका लागि राजनीतिक नेतृत्व, तीनै तहका सरकारप्रमुख र प्रशासनिक नेतृत्वले प्रतिबद्धताका साथ अग्रसरता देखाउनुपर्दछ।

## सन्दर्भ सामग्रीहरू


- नेपालको संविधान, कानुन किताब व्यवस्था समिति, नेपाल सरकार।
- भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९, कानुन किताब व्यवस्था समिति, नेपाल सरकार।
- विशेष अदालत ऐन, २०५९, कानुन किताब व्यवस्था समिति, नेपाल सरकार।
- राजस्व चुहावट (अनुसन्धान तथा नियन्त्रण) ऐन २०५२, कानुन किताब व्यवस्था समिति, नेपाल सरकार।
- निजामती सेवा ऐन, २०४९, कानुन किताब व्यवस्था समिति, नेपाल सरकार।
- नेपाल सरकार, कार्य विभाजन नियमावली, २०७४।
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका विभिन्न वार्षिक प्रतिवदेनहरू।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको संस्थागत रणनीति (सन् २०१४(२०१९), अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग।


"धन सम्पत्ति चोरी गर्नु अपराध हो
बुद्धि चोरी गर्नु सफलता हो।

– विशाल"

# भारतमा लोकपालको व्यवस्था : नेपालले सिक्न सक्ने विषयहरू

श्यामकुमार भट्टराई[1]


## सारांश

भारतमा धेरै लामो समयदेखि लोकपालको स्थापना गर्ने प्रयास भएको थियो । सन् २०१४ मा आएर सो प्रयासले मूर्तता प्राप्त गऱ्यो । ऐन पारित भएको करिब पाँच वर्षपछि मात्र त्यहाँ लोकपालको स्थापना भयो । अहिले भारतीय शासन व्यवस्थामा अम्बुड्स्म्यानको भूमिकामा लोकपाल क्रियाशील छ । भारतले लामो समय छलफल गरी स्थापना गरेको लोकपालसम्बन्धी व्यवस्था र सोको कार्यान्वयनको क्रममा गरेको कामकारबाहीबाट नेपालले पनि सिक्न सक्ने र अनुकरण गर्न सक्ने विषयहरू देखिएका छन् । खासगरी संरचना र प्रक्रियाले प्रत्याभूत गरेको लोकपालको स्वायत्तता हाम्रा लागि पनि विचारणीय रहेको छ । कतिपय विषयमा नेपालमा अम्बुड्स्म्यानको रूपमा संवैधानिक निकायको रूपमा स्थापित भएको अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका कतिपय व्यवस्था तुलनात्मक रूपमा सबल रहेको पनि देखिन्छ । यो संक्षिप्त आलेखमा भारतको लोकपाल र अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको व्यवस्थाको बारेमा तुलनात्मक अध्ययन गरी भारतीय व्यवस्थाबाट नेपालले सिक्ने सक्ने विषयहरू पहिल्याउने प्रयास गरिएको छ ।


## परिचय

लोकतन्त्रले उत्तरदायी शासनको अपेक्षा राख्दछ । शासनमा उत्तरदायित्व प्रवर्द्धन गर्नका लागि विभिन्न संरचना एवम् प्रक्रियाको प्रबन्ध गरिन्छ । अम्बुड्स्म्यान सोही प्रयोजनका लागि विकास भएको अवधारणा हो । अम्बुड्स्म्यान सार्वजनिक अधिकारी उपरको नागरिक निगरानी हो ।[२] त्यसैले यो सुशासनका लागि आवश्यक पर्दछ । सन् १८०९ मा जस्टिटी अम्बुड्स्म्यानको स्थापना गरी स्वीडेनले प्रारम्भ गरेको अभ्यास

१ सचिव, नेपाल सरकार ।

२ "The concept of Ombudsman is essentially that of an institution which is independent of the Executive, the Legislature and the Judiciary. It is freely accessible to the individual citizen who is aggrieved by administrative action or inaction. If the citizen approaches the Ombudsman with a genuine complaint, the latter takes up the responsibility of fully investigating the case himself without any expense or onus of proof on the complainant. This is a great advantage for the citizen. It is here that this ready type of remedy steals a march over the delaying type of judicial proceedings of the Courts." Hanumanthaiya, K. Text of his speech on Lokpal, The Journal of the Administrative Sciences, 1969, Volume XIV, Nos. 1,2, & 3, pp. 2-3.

विभिन्न मुलुकहरूले विभिन्न नाममा अभ्यास गर्दै आएका छन् ।[३] बेलायतले पार्लियामेन्ट्री कमिस्नरको रूपमा स्थापित गरेको छ भने सिंगापुरले करप्ट प्राक्टिस इन्भेस्टिगेसन ब्युरो नामक निकायलाई अम्बुड्स्म्यानको रूपमा स्थापना गरेको छ। भारतमा संघीय कानुनअनुसार लोकपाल र राज्यमा लोकायुक्तको रूपमा अम्बुड्स्म्यानको स्थापना गरिएको छ भने नेपालमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको रूपमा। संसारका विभिन्न सयभन्दा बढी मुलुकहरूले विभिन्न निकायको स्थापना गरी अम्बुड्स्म्यानको भूमिका दिएका छन्। अम्बुड्स्म्यानका मूलभूत रूपमा चार प्रकारका विशेषता रहनु अनिवार्य मानिन्छः[४]

क. स्वतन्त्रता (Independence)

ख. निष्पक्षता र स्वच्छता (Impartiality and Fairness)

ग. विश्वासिलो छानबिन प्रक्रिया (Credible Review Process)

घ. गोपनीयता (Confidentiality)

सार्वजनिक अधिकारीहरूले गर्ने भ्रष्टाचार एवम् अनियमिततालगायतका खराब अभ्यास (Maladministration) लाई नियन्त्रण गर्न एउटा प्रभावकारी राष्ट्रिय संस्था स्थापना गर्ने चाहना लोकपाल ऐन, २०१३ जारी भएपछि मात्र पूरा हुन सक्यो। यो चरणसम्म आइपुग्न भारतको संसदीय अभ्यासमा धेरै लामो छलफल भएको थियो। सन् १९६३ मा भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि संसदीय आयोग (Parliamentary Commission) गठन गर्नुपर्ने सुझावबाट उठान भएको अम्बुड्स्म्यानको अवधारणा कार्यान्वयनमा ल्याउन लामो समय लाग्यो। सन् १९६६ मा पहिलो प्रशासन सुधार आयोगले संघमा लोकपाल र राज्यमा लोकायुक्तको स्थापना गरी सार्वजनिक प्रशासन उपरको गुनासो सुनुवाइ (to redress the grievances of the public) गर्नुपर्ने सिफारिस गरेको थियो। उक्त सिफारिस कार्यान्वयन गर्नका लागि सन् १९६८ मा लोकपाल र लोकायुक्तसम्बन्धी विधेयक चौथो लोकसभामा पेस भयो। सन् १९६९ मा लोकसभाले सो विधेयक पारित गरेको थियो तर सो विधेयक राज्यसभाबाट पास हुन सकेन। पुनः १९७१ मा सोही प्रकृतिको विधेयक दोस्रो पटकले सभामा पेस भयो। सन् १९७७ मा तेस्रो पटक पेस भयो। सन् १९८५ मा चौथो पटक पेस भयो। सन् १९८९ मा पाँचौं पटक पेस भयो। सन् १९९६ मा छैटौं पटक पेस भयो। सन् १९९८ मा सातौं पटक पेस भयो। सन् २००१ मा आठौं पटक पेस भयो। तर पनि उक्त विधेयकले कानुनको रूप लिन सकेन। सन् २००२ मा संविधानको कार्यान्वयन पुनरवलोकनसम्बन्धी राष्ट्रिय आयोग (National Commission to Review the Working of the Constitution (NCRWC) ले लोकपाल र लोकायुक्तसम्बन्धी व्यवस्था संविधानमा समावेश गर्नुपर्ने सुझाव दियो। तर सोबमोजिम संविधान संशोधन हुन सकेन। सन् २००५ मा नवौं पटक र सन् २००८ मा दसौं पटक लोकपाल र लोकायुक्तसम्बन्धी

३ In the last century, in 1809, the Swedish state appointed an official called the justitie ombudsman to inquire into citizens' complaints and report to Parliament. This model was taken up in other parts of Scandinavia, in Finland in 1917 and in Denmark in 1954. The term ombudsman means something in the nature of "grievance representative" or "entrusted person". THE OMBUDSMAN CONCEPT AND HUMAN RIGHTS PROTECTION by Judge Anand Satyanand, OCCASIONAL PAPER 68, January 1999, ISSN 7116349 International Ombudsman Institute, Room 205 D Weir Library, Faculty of Law University of Alberta, Edmonton, Alberta, Canada.

४ Fundamental Elements of An Effective Ombudsman Institution Dean M. Gottehrer1 , Former President, United States Ombudsman Association.

विधेयक संसद्मा टेबल गरियो। सन् २०११ मा भारतले भ्रष्टाचारविरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धि, २००३ लाई अनुमोदन गरेपछि पुनः सो विधेयक संसद्मा टेबल गरियो। लोकसभाले सोही वर्ष उक्त विधेयक पारित गर्‍यो र सन् २०१३ मा राज्यसभाबाट सो विधेयक पारित गरियो। १ जनवरी २०१४ मा राष्ट्रपतिबाट प्रमाणीकरण भएपछि उक्त विधेयकले ऐनको रूपमा लियो र १७ जनवरी २०१४ देखि लागू भयो।[५] यो ऐन जारी भएको ५ वर्षपछि मात्र पहिलो लोकपाल गठन भयो। पहिलो लोकपालको गठनपूर्व नै सन् २०१६ मा उक्त ऐन पहिलो पटक संशोधनसमेत गरिएको थियो। लोकायुक्तको व्यवस्था भने राज्यहरूले यसअघि नै राज्य कानुनबाट गरिसकेका थिए। प्रत्येक राज्यका लोकायुक्तसम्बन्धी भिन्नभिन्न कानुन रहेका छन्। माथिको घटनाक्रमबाट भारतमा लोकपालको स्थापनाका लागि लामो समय छलफल र बहस भएको देखिन्छ। यसले एउटा छुट्टै प्रश्न पनि खडा गरेको छ कि संसारको उत्कृष्ट लोकतान्त्रिक अभ्यास गर्ने मुलुक भारतमा लोकपाल स्थापना गर्नका लागि किन राजनीतिक सहमति हुन सकेन र यसले लामो बहस गर्नुपर्ने अवस्था निम्त्यायो ? यो प्रश्नको जवाफका लागि छुट्टै अनुसन्धान आवश्यक पर्ने देखिन्छ। तथापि प्रारम्भिक रूपमा के अनुमान गर्न सकिन्छ भने आफूलाई अनुशासित बनाउने र नियन्त्रण गर्ने संस्थागत प्रबन्ध कसैलाई पनि मन पर्दैन। तर त्यस्तो दृष्टिकोण मुलुक र शासन प्रणालीको हितमा हुँदैन र दीर्घकालीन रूपमा पनि रहिरहन सक्दैन।

## लोकपाल ऐनका प्रमुख विशेषताहरू

भारतको लोकपालसम्बन्धी कानुनलाई नागरिक सहभागितामा बनेको कानुन भन्न सकिन्छ। यो ऐन निर्माणका लागि त्यहाँको नागरिक समाजको महत्त्वपूर्ण योगदान गरेको छ। राजनीतिक तह यो कानुन बनाउन पटक्कै उत्साहित नभएको अवस्थामा नागरिक दबाबमा नै यो ऐन संसद्मा पेस हुने गरेको थियो। तर संसद्ले यो विषयलाई निष्कर्षमा पुर्‍याउन सकेको थिएन। पछि लोकपाललाई सुझाव दिने कार्यको रूपमा सीमित बनाएर कानुन बनाउने प्रयास भएपछि नागरिक समाज आन्दोलित नै भयो। नागरिक अगुवा अन्ना हजारेले सो अभियानको नेतृत्व गर्दै भोक हडतालमा नै बसे। पछि सरकारसँग सम्झौता भयो र नागरिक अगुवासमेतको सहभागितामा लोकपाल ऐनको मस्यौदा तयार गरियो। सो मस्यौदा समितिको नेतृत्व प्रणव मुखर्जीले गरेका थिए। सोही समितिले पेस गरेको मस्यौदा भारतीय संसद्ले पारित गरेको हो।[६] धेरै लामो समयको छलफल र बहसपछि जारी भएको लोकपाल तथा लोकायुक्त ऐन, २०१३ का

५ Lokpal of India, Annual Report 2020–21.

६ The setting up of two special institutional commands namely, 'Lokpal' and 'Lokayukta' for redressing citizens' grievances against the administration was recommended by The First Administrative Reforms Commission (ARC) of India (1966-1970) on the pattern of the institution of Ombudsman (an official appointed to investigate, especially a public authority) in Scandinavian Countries (Sweden, Denmark, Finland, Norway). Dr. L.M. Singhvi in 1963 coined the terms Lokpal and Lokayukta. This body is constituted mainly to check the menace of corruption in India. It provides an effective way to counter corruption at all levels of government and brings transparency and accountability to the system. The idea of an anti-corruption authority and an ombudsman has been floating around for over five decades now. It finally got shape with the passing of the Lokpal and Lokayukta Bill, 2013, in Lok Sabha with the support of all major political parties, but only after a countrywide protest led by India Against Corruption, a civil society movement of activist Anna Hazare. The Lokpal and Lokayukta Act, 2013 aims to establish the institution of the Lokpal at the Central level and Lokayukta at the state level. https://www.geeksforgeeks.org/powers-and-functions-of-lokpal-and-lokayukta/accessed on December 15, 2022.

प्रमुख विशेषताहरू यसप्रकार रहेका छन् :

क. यो ऐनले लोकपाललाई प्रधानमन्त्री, मन्त्रीहरू, विधायकहरू र उच्चपदस्थ अधिकारीहरूले गरेको भ्रष्टाचारको बारेमा अनुसन्धान गर्ने अधिकार प्रदान गरेको छ। तर प्रधानमन्त्रीउपर छानबिन गर्नका लागि अध्यक्षसहित लोकपालका दुई तिहाइ बहुमतले निर्णय गरेको हुनुपर्दछ। अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध, आन्तरिक तथा बाह्य सुरक्षा, शान्ति सुव्यवस्था, आणविक ऊर्जा र अन्तरिक्षसम्बन्धी विषयमा लोकपालले प्रधानमन्त्रीउपर अनुसन्धान गर्न पाउने छैन।

ख. लोकपालका लागि पदाधिकारी चयनका लागि सिफारिस गर्न प्रधानमन्त्री, लोकसभाका सभामुख, विपक्षी दलका नेता, भारतका प्रधानन्यायाधीश वा निजले तोकेको सर्वोच्च अदालतको बहालवाल न्यायाधीश र राष्ट्रपतिबाट मनोनीत गरिएको एक जना ख्यातिप्राप्त कानुनविद् रहेको सिफारिस समिति रहनेछ। सो समितिले गरेको सिफारिसबमोजिम राष्ट्रपतिबाट एक जना प्रमुख र अन्य आठ जना सदस्य भएको लोकपाल गठन हुनेछ। भारतको प्रधानन्यायाधीश वा सर्वोच्च अदालतको न्यायाधीश भइसकेको वा सोही स्तरको व्यक्ति अध्यक्ष हुनेछ। लोकपालमा पचास प्रतिशत सदस्यहरू न्यायिक क्षेत्रका हुनेछन् ती सर्वोच्च अदालतको न्यायाधीश वा उच्च अदालतको मुख्य न्यायाधीश भइसकेको व्यक्तिबाट चयन गरिनेछ। अरू सदस्यहरू सार्वजनिक सेवामा पच्चीस वर्षभन्दा बढी अनुभव हासिल गरेका उच्च नैतिक चरित्र भएका व्यक्तिहरूमध्येबाट छानिनेछन्। उनीहरू सबैको पदावधि पाँच वर्षको हुनेछ र उमेरको हद ७० वर्ष रहेको छ। लोकपालका अध्यक्षको पारिश्रमिक र सेवा-सुविधा भारतका प्रधानन्यायाधीशसरह र सदस्यहरूको सर्वोच्च अदालतका न्यायाधीशसरह हुनेछ।

ग. लोकपालको सचिवको रूपमा भारत सरकारको सचिवस्तरको कर्मचारी रहनेछ। अनुसन्धान निर्देशक (Director of enquiry) र अभियोजन निर्देशक (Director of prosecution) मा भारत सरकारका अतिरिक्त सचिवस्तरका कर्मचारी रहनेछन्। अरू कर्मचारीको नियुक्ति अध्यक्षले गर्नेछन्।

घ. लोकपालमा कार्यरत सचिव र अन्य कर्मचारीहरूको सेवा-सुविधा विधायीको कानुनले निर्धारण गर्नेछ। सोको अतिरिक्त सेवा-सुविधा लोकपालले राष्ट्रपतिको पूर्वस्वीकृति लिई जारी गरेको आदेशबमोजिम हुनेछ। लोकपालको खर्च सर्वसञ्चित कोषबाट हुनेछ।

ङ. भ्रष्टाचारसम्बन्धी उजुरीको छानबिनका लागि छुट्टै छानबिन एकाइ (Inquiry wing) रहनेछ। अभियोजनका लागि अभियोजन एकाइ (Prosecution wing) रहनेछ।

च. छानबिनका लागि लोकपालमा अध्यक्षले तीन सदस्यीय इजलास गठन गर्नेछन्। प्रत्येक इजलासमा कम्तीमा एक जना न्यायिक सदस्य रहेको हुनुपर्दछ। न्यायिक सदस्यले इजलासको नेतृत्व गर्नेछन्। त्यस्ता इजलासले हेर्ने विषय अध्यक्षले तोकिदिनेछन्।

छ. लोकपालसँग सुपरिवेक्षक अधिकार, खानतलासीको अधिकार र अदालतलाई भएसरहको अन्य अधिकारसमेत रहेको छ। आफूलाई प्राप्त अधिकारको प्रयोगका क्रममा लोकपालले केन्द्रीय तथा प्रान्तीय सेवाका कर्मचारी सेवासमेत लिन सक्नेछ। लोकपालले भ्रष्टाचारको आरोप लागेको कर्मचारीलाई सरुवा वा निलम्बन गर्न सिफारिस गर्न सक्छ।

ज. लोकपालले सिफारिस गरेका मुद्दाको सुनुवाइ गर्न छुट्टै विशेष अदालत गठन हुनेछ।

झ. लोकपालका अध्यक्ष र अन्य सदस्यहरूले पदअनुकूल काम नगरेमा निश्चित आधारमा उनीहरू सेवाबाट मुक्त हुनेछन्। लोकपालमा कार्यरत कर्मचारीका विरुद्ध पनि उजुरी गर्न सकिनेछ।

ञ. सार्वजनिक अधिकारीले गरेका कामकारबाहीबाट राज्य कोषमा पुगेको क्षतिको मूल्याङ्कन गरी क्षति असुलउपर गर्ने आधार पनि ऐनले प्रदान गरेको छ।

ट. लोकपालका लागि आवश्यक पर्ने बजेटको विवरण लोकपालले भारतीय सरकारको जानकारीका लागि पठाउनेछ। त्यसरी पठाउदा अघिल्लो वर्षको खर्चको विवरणसमेत पठाउनुपर्नेछ।

ठ. लोकपालमा गलत उजुरी गर्नेलाई सजाय गर्ने व्यवस्थासमेत ऐनमा गरिएको छ।

ड. यो ऐनले अरू कानुनी व्यवस्थालाई निस्तेज गर्ने (overriding effect) छ। यो ऐनमा लेखिएका कुरामा यही ऐनबमोजिम हुनेछ।

ढ. ऐन कार्यान्वयनका लागि आवश्यक पर्ने नियम भारत सरकारले बनाउनेछ। ऐन र नियमका आधारमा लोकपालले पनि प्रत्यायोजित विधायनको अधिकार (Power of lokpal to make regulation) प्रयोग गर्न सक्नेछ। यो ऐनको कार्यान्वयनमा जटिलता आइपरेमा भारत सरकारले बाधा अड्काउ फुकाउने आदेश जारी गर्न सक्नेछ तर त्यस्तो आदेश सकेसम्म चाँडो भारतीय संसद्मा टेबल गर्नुपर्नेछ।

ण. प्रत्येक राज्यले राज्यको कानुनबमोजिम लोकआयुक्तको स्थापना गर्न सक्नेछन्।

## भारतीय व्यवस्थाको तुलनामा हाम्रो व्यवस्थामा देखिएका सबल पक्ष

लोकपालको स्थापनाका लागि भारतीय प्रयास र लोकपालसम्बन्धी कानुनले समेटेका विषयहरूको अध्ययन गर्दा ती व्यवस्थाको तुलनामा नेपालको कानुन प्रणालीले अवलम्बन गरेको अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको व्यवस्थाका उल्लेख्य सबल पक्ष रहेको देखिन्छ। तीमध्ये केही यसप्रकार रहेका छन् :

१. नेपालमा विसं २०३२ सालदेखि नै अम्बुड्स्म्यानको रूपमा काम गर्न संवैधानिक रूपमा नै अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग गठन भएको छ। (२०४७ सालभन्दा अगाडि अख्तियार दुरुपयोग निवारण आयोग भनिएको थियो।) यो संवैधानिक व्यवस्था गर्दा राजनीतिक तवरमा कुनै मतभेद रहेको थिएन।

२. अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका पदाधिकारीको चयन संवैधानिक परिषद्को सिफारिसमा गरिन्छ र ती पदाधिकारीले संसदीय सुनुवाइमा सहभागी हुनुपर्नेछ। यसले पदाधिकारीको चयन प्रक्रियामा उत्तरदायित्व प्रवर्द्धन गर्न सहयोग पुगेको छ।

३. आयोगले आफ्नो कार्य सम्पन्नका लागि आवश्यक पर्ने प्रत्यायोजित विधायिकी अधिकारको प्रयोग गर्न सक्दछ। सोही अधिकार प्रयोग गरी आयोगले नियम, निर्देशिका बनाएको छ।

४. आयोगका पदाधिकारीहरूको पदावधि ६ वर्ष रहेको छ। यसले राजनीतिक नेतृत्वको परिवर्तनबाट आयोग प्रभावित नहुने गरी आयोगका पदाधिकारीहरूको सुरक्षा प्रदान गरेको छ। आयोग

पदाधिकारीलाई संविधानले निर्धारण गरेका आधारमा महाअभियोग लगाउन र पदमुक्त गर्न सकिन्छ। यो सेवाको सुरक्षा र उत्तरदायित्व प्रवर्द्धन गर्ने अर्को आधार हो।

५. आयोगको खर्च सर्वसञ्चित कोषबाट स्वतः व्यवस्था हुने विषयको रूपमा संविधानले नै सुनिश्चित गरिदिएको छ। यसका लागि बजेट पारित हुन आवश्यक हुँदैन।

६. आयोगका पदाधिकारीहरूले पदीय मर्यादाअनुकूल काम नगरेमा वा खराब आचरणको अभ्यास गरेमा संसद्मा महाअभियोग लाग्न सक्ने व्यवस्था गरिएको छ।

## भारतीय अभ्यासबाट सिक्न सकिने विषयहरू

१. लोकपालका पदाधिकारीमा न्यायिक र अन्य सदस्यको व्यवस्था हाम्रा लागि पनि अनुकरणीय देखिन्छ। खास गरी इजलास गठन गरी उजुरीको छानबिन गर्ने र कम्तीमा तीन जना सदस्य रहने व्यवस्थाले अनुसन्धानको क्रममा हुन सक्ने पूर्वाग्रहलाई नियन्त्रण गर्न सहयोग पुग्दछ।

२. लोकपालको स्तर अन्य संवैधानिक निकायका भन्दा उच्चस्तरमा राखिएको छ। आयोगलाई आफ्नो बजेट निर्माण गर्न सुझाव पेस गर्ने र कर्मचारीलाई सेवा–सुविधा उपलब्ध गराउन सक्ने गरी वित्तीय स्वायत्तता प्रदान गरिएको छ।

३. आयोगमा खटिने सचिव र अन्य कर्मचारीको नियुक्तिमा पनि लोकपाललाई अधिकारसम्पन्न बनाइएको छ। यसले कार्यात्मक स्वायत्तताको प्रवर्द्धन गर्न मद्दत पुगेको देखिन्छ। आयोगको स्वायत्तताका लागि सचिवलगायतका कर्मचारीको व्यवस्थापन गर्ने हालको अभ्यासमा पुनरवलोकन हुनुपर्ने देखिन्छ।

४. लोकपाललाई प्रदान गरिएको अधिकार क्षेत्र पनि हाम्रा लागि मार्गदर्शक हुन सक्छ। प्रधानमन्त्रीउपर छानबिनका लागि निर्धारण गरेका सर्त र सीमा पनि विचारणीय नै देखिन्छन्। यसले नीतिगत एवम् सामूहिक निर्णयका नाउँमा उन्मुक्ति दिने हालको व्यवस्थालाई पुनरवलोकन गर्न सहयोग पुग्न सक्छ।

५. मुलुक संघीय संरचनामा गएको सन्दर्भमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि राज्य तहमा आफ्नै कानुनबमोजिम लोकायुक्तको स्थापना गर्ने व्यवस्थाबाट हाम्रो कानुन प्रणालीले पनि सिक्न सक्ने अवस्था देखिन्छ। तर त्यसका लागि संघीय कानुनबाट मार्गदर्शक मानक निर्धारण गरिदिनुपर्ने पूर्वसर्त उल्लेख गरिनुपर्दछ।

६. भ्रष्टाचार र अनियमितताको छानबिनका लागि अनुसन्धान एकाइ र अभियोजन एकाइको स्पष्ट कानुनी व्यवस्था र सोसम्बन्धी प्रक्रिया पनि हाम्रो संरचना पुनरवलोकनको क्रममा विचारणीय हुन सक्छन्।

७. लोकपाललाई प्रदान गरिएको अधिकारक्षेत्रको अध्ययनबाट अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको अधिकारक्षेत्रलाई पुनरवलोकन गर्ने क्रममा सन्दर्भको रूपमा लिन सकिन्छ।[७] खासगरी

---

७ The Lokpal has jurisdiction to inquire into allegations of corruption against anyone who is or has been Prime Minister, or a Minister in the Union government, or a Member of Parliament, as well as officials of the Union Government under Groups A, B, C and D. Also covered are chairpersons, members, officers and directors of any board, corporation, society, trust or autonomous body either established by an Act of Parliament or wholly or partly funded by the Union or State government. It also covers any society or trust or body that receives foreign contribution above ₹10 lakh.

विदेशी अनुदान वा सहयोग लिने निकायहरू आयोगको दायरामा नपरेको सन्दर्भलाई सम्बोधन गर्न पनि उक्त अधिकारक्षेत्र अनुकरणीय हुन सक्छ भने अनुचित कार्यका बारेमा आयोगको अधिकार क्षेत्रमा पुनरवलोकन गर्ने क्रममा पनि सो विषय विचारणीय हुन सक्छ।

## निष्कर्ष

प्रत्येक मुलुकको कानुन प्रणाली भिन्नभिन्न अभ्यासबाट विकास भएको हुन्छ। अम्बुड्स्म्यानको अवधारणाको अवलम्बन पनि भिन्नभिन्न रूपमा नै गरिएको देखिन्छ। संवैधानिक विकासको दृष्टिले हेर्दा नेपालको संवैधानिक व्यवस्थामा अम्बुड्स्म्यानले झन्डै पचास वर्षअघिदेखि नै मान्यता पाउँदै आएको र अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग अहिले पनि संवैधानिक रूपमा नै स्थापित भएको देखिन्छ। भारतीय अभ्यास हेर्दा धेरै वर्ष छलफल र बहसपछि नागरिक आन्दोलन र अन्तर्राष्ट्रिय दायित्वको पालनाको क्रममा लोकपाल स्थापना भएको देखिन्छ। तर लोकपालको प्रभावकारिता देखिन भने बाँकी नै रहेको छ। लोकपालसँग तुलना गरेर हेर्दा हाम्रो संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्थाका धेरै सबल पक्ष रहेको देखिन्छ। तथापि लोकपालसम्बन्धी कानुनले गरेका कतिपय विषय हाम्रो संवैधानिक एवम् कानुनी व्यवस्था पुनरवलोकनको क्रममा अनुकरणयोग्य हुन सक्छन्। मुलुकमा सुशासनको सूचक कमजोर भइरहेको अवस्थामा अन्य मुलुकले अवलम्बन गरेका राम्रा अभ्यासबाट सिक्दै हाम्रो कानुन प्रणालीलाई समृद्ध बनाउन भारतीय अभ्यास सान्दर्भिक हुन सक्छ। तर यो नै सबै समस्याको समाधानको अन्तिम वा एक मात्र उपाय भने होइन। प्रत्येक मुलुकको विशिष्टता र नागरिक व्यवहारले नै शासकीय व्यवहारलाई मार्गदर्शन गरिरहेको हुन्छ। तथापि तुलनात्मक अभ्यासबाट राम्रा विषयहरू सिक्दा वा अनुकरण गर्दा निश्चय नै राम्रो हुन्छ।

## सन्दर्भ सामग्री


- Brain Thompson, Textbook on Constitutional & Administrative Law, Blackstone Press, Oregon, 342 (1993).
- Dr. G.P Tripathi, Constitutional Law - New Challenges (2nd ed.), Central Law Publications, Allahabad, 760 (2018).
- Michael Allen & Brain Thompson, Cases & Materials on Constitutional & Administrative Law (12th ed.), Oxford University Press, Oxford, 60 (2017).
- O. Hood and Jakson, Constitutional and Administrative Law (8th ed.), Sweet and Maxwelll, London, 15 (2001).
- S.P. Sathe, Administrative Law (7th ed.), LexisNexis, New York, 249 (2012).
- श्यामकुमार भट्टराई (सम्पा.), संवैधानिक कानुन स्रोत सामग्री (दोस्रो संस्करण), महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय, काठमाडौं, २०७६।
- श्यामकुमार भट्टराई, संवैधानिक तथा प्रशासकीय कानुन (तेस्रो संस्करण), सोपान मासिक, २०७६।

# अख्तियारलाई लाग्ने गरेका सतही आरोप र वास्तविकता

श्यामप्रसाद भण्डारी[१]


## सारांश

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग सुशासन प्रवर्द्धन र भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि संवैधानिक अंगको रूपमा स्थापित स्वतन्त्र निकाय हो। संवैधानिक उत्तरदायित्व र जवाफदेहिता भएको आयोगले गरेका कामकारबाहीउपर विभिन्न किसिमका सतही आरोपहरू तथा प्रश्नहरू अनौपचारिक रूपमा सञ्चारकर्मीहरू, सरकारी कर्मचारीहरू, जनप्रतिनिधिहरू र आयोगद्वारा आयोजना गरिएका विभिन्न अन्तरक्रिया कार्यक्रमहरूमा व्यक्त हुँदै आएका छन्। केही आरोपहरूमध्ये सबैभन्दा बढी लाग्दै आएको आरोपमा ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलको प्रतिवेदनमा मुलुकको अवस्थामा सुधार भएको देखिँदैन मुलुक ३३ अंकका साथ ११७ औं स्थानमा रहेको छ। आयोगले यसमा सुधार ल्याउन सकेन। आयोगले साना माछालाई मात्र कारबाही गर्छ ठूला माछालाई केही गर्दैन। आयोगमा उजुरी परेको धेरै भइसक्यो तर आयोगले केही गरेन। आयोग निष्क्रिय भएको हो ? देशमा जताततै भ्रष्टाचार भइरहेको छ आयोग के हेरेर बसेको छ ? हिजो चप्पल लगाएर हिंड्ने नेता तथा कर्मचारीहरू आज काठमाडौंमा घर बनाएर बसेका छन् गाडी चढेर हिँडेका छन् आयोगले किन कारबाही नगरेको होला ? यी र यस्तै आरोपहरू लाग्दै आएका छन्। तर यी आरोपहरू कुनै अध्ययन तथा अनुसन्धानमा आधारित नभई केवल सतही रूपमा लगाइएको देखिन्छ। यस लेखमा अख्तियारलाई लाग्ने गरेका यस्तै आरोपहरू र वास्तविकताका बारेमा संक्षेपमा चर्चा गरिनेछ।


## १. पृष्ठभूमि

नेपालको संविधानको भाग २१ मा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको गठन तथा काम, कर्तव्य र अधिकारको व्यवस्था गरिएको छ। नेपालको संविधान, भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ र अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ मा आयोगका कामकारबाहीलाई व्यवस्थित गरिएको छ। नेपालको संविधानको धारा २३९ मा कुनै सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले कानुनबमोजिम अनुसन्धान गर्न वा गराउन सक्नेछ। यस्तो अनुसन्धानबाट सार्वजनिक पद धारण गरेको कुनै व्यक्तिले कानुनबमोजिम

१ सहसचिव तथा प्रवक्ता, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, टङ्गाल।

भ्रष्टाचार मानिने कुनै काम गरेको देखिएमा आयोगले त्यस्तो व्यक्ति र सो अपराधमा संलग्न अन्य व्यक्ति उपर कानुनबमोजिम अधिकार प्राप्त अदालतमा मुद्दा दायर गर्न वा गराउन सक्नेछ भन्ने व्यवस्था गरेको छ। यसैगरी धारा २९३ मा आयोगका प्रमुख र पदाधिकारी संघीय संसद्प्रति उत्तरदायी र जवाफदेही रहनुपर्नेछ र धारा २९४ मा यसले गरेका कामकारबाहीको वार्षिक प्रतिवेदन राष्ट्रपतिसमक्ष पेस गर्नुपर्ने र राष्ट्रपतिले प्रधानमन्त्रीमार्फत त्यस्तो प्रतिवेदन संघीय संसद्समक्ष पेस गर्नुपर्ने व्यवस्था गरिएको छ।

यस्तो संवैधानिक उत्तरदायित्व र जवाफदेहिता भएको आयोगले गरेका कामकारबाहीउपर विभिन्न किसिमका सतही आरोपहरू लाग्दै आएका छन्। तर यी आरोपहरूमा कुनै सत्यता नरहेको किनकि यी आरोपहरू कुनै अध्ययन तथा अनुसन्धानमा आधारित नभई केवल सतही रूपमा लगाइएको देखिन्छ। यस लेखमा अख्तियारलाई लाग्ने गरेका देहायमा उल्लिखित आरोप र वास्तविकताका बारेमा संक्षेपमा चर्चा गरिनेछ।

## २. अख्तियारलाई लाग्ने गरेका केही आरोपहरू

अख्तियारलाई लाग्ने गरेका आरोपहरूमा देहायमा उल्लिखित केही आरोपहरू अनौपचारिक रूपमा सञ्चारकर्मीहरू, सरकारी कर्मचारीहरू, जनप्रतिनिधिहरू र आयोगद्वारा आयोजना गरिएका विभिन्न अन्तरक्रिया कार्यक्रमहरूमा सहभागीहरूबाट व्यक्त हुँदै आएका छन्।

१. ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलको वार्षिक प्रतिवेदनमा मुलुकको अवस्थामा सुधार भएको देखिँदैन, सन् २०२० र २०२१ मा १८० मुलुकमा १०० अंकमा ३३ अंकका साथ नेपाल ११७ औं स्थानमा रहेको छ। आयोगले यसमा सुधार ल्याउन सकेन।
२. साना माछालाई मात्र कारबाही गर्छ ठूला माछालाई केही गर्दैन।
३. आयोगमा उजुरी परेको धेरै भइसक्यो तर आयोगले केही गरेन। आयोग निष्क्रिय भएको हो ?
४. देशमा जताततै भ्रष्टाचार भइरहेको छ आयोग के हेरेर बसेको छ ?
५. गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जनमा खासै कारबाही भएको देखिँदैन त ?
६. हिजो चप्पल लगाएर हिंड्ने नेता तथा कर्मचारीहरू आज काठमाडौंमा घर बनाएर बसेका छन् गाडी चढेर हिंडेका छन् आयोगले किन कारबाही नगरेको होला ?

## ३. आरोपउपरका वास्तविकताहरू

आयोगमा परेका उजुरीहरूको दर्तादेखि मुद्दा दायर र पुनरावेदनसम्मका तथा उजुरी तामेलीमा राख्दासम्मका सबै चरणहरू आयोगको कार्यविधिमा प्रस्ट रूपमा उल्लेख छन्। कार्यविधिअनुसार नै सूचना प्रविधिको प्रयोगमार्फत सबै चरणलाई स्वचालित कार्यप्रणालीमा आबद्ध गरिएको छ। ती सबै चरणहरूलाई सबैसामु पारदर्शी बनाउने उद्देश्यले आयोगको वेबसाइटमा नै उजुरीको Flow chart राखिएको छ। इन्टरनेटको पहुँच हुने जो कसैले आयोगको वेबसाइटमा यसलाई जतिखेर पनि हेर्न सक्नुहुनेछ। आयोगलाई कुनै आरोप लगाउनुअघि संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्था, यसका कामकारबाही र प्रक्रियाबारे बुझ्न जरुरी हुन्छ। यसले प्रकाशित गरेका सामग्रीको अध्ययन गरेको खण्डमा यसको वास्तविकताका बारेमा थाहा पाउन

सकिन्छ। बुझाइका कमीले लाग्ने गरेका उल्लिखित सतही आरोपहरूका वास्तविकता देहायअनुसार रहेका छन्।

### ३.१ पहिलो आरोप

ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलको वार्षिक प्रतिवेदनमा मुलुकको अवस्थामा सुधार भएको देखिँदैन। ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलका सन् २०२० र २०२१ का वार्षिक प्रतिवेदनअनुसार विश्वका १८० मुलुकमा १०० अंकमा ३३ अंकका साथ नेपाल ११७ औं स्थानमा रहेको छ। आयोगले यसमा सुधार ल्याउन सकेन।

#### ३.१.१ वास्तविकता

ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलले सार्वजनिक गर्ने वार्षिक प्रतिवेदनमा भ्रष्टाचार अनुभूति सूचकाङ्क (Corruption Perception Index-CPI) को अङ्क र विश्वव्यापी रूपमा देशको स्थान निर्धारण गर्दा विभिन्न सूचकको आधारमा सम्बन्धित देशले गरेको सुधारका आधारमा भार निर्धारण गरिन्छ। सम्बन्धित देशको आर्थिक, कानुनी तथा नियामक निकायहरूसँग सम्बन्धित सूचकहरूमा आएको सुधार प्रत्येक सूचकका सम्बन्धमा आमनागरिक, सरकारी संयन्त्र र निजी क्षेत्रसँगको अन्तरक्रिया, सरकारी निकायका प्रतिवेदन तथा अन्य अध्ययन तथा अनुसन्धानको नतिजाका आधारमा भ्रष्टाचार अनुभूति सूचकाङ्कमा सम्बन्धित देशले प्राप्त गरेको अङ्कबमोजिम क्रम निर्धारण गर्ने व्यवस्था रहेको छ।

ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनले सन २०२१ मा सार्वजनिक गरेको वार्षिक प्रतिवेदनमा निम्न सूचकलाई आधार बनाई सम्बन्धित देशको भ्रष्टाचार अनुभूति सूचकाङ्कको अङ्क निर्धारण गरी क्रम निर्धारण गरेको थियो।

१. **रिसवतको मात्रा, परिमाण र प्रवृत्ति (Bribery),** (यो सूचक आयोगसँग सम्बन्धित नभई सबै सार्वजनिक निकायमा हुने रिसवतसँग सम्बन्धित रहेको देखिन्छ।)

२. **सार्वजनिक कोषको हिनामिनाको स्थिति (Emezzlement of Public Funds),** (यो सूचक पनि सबै सार्वजनिक निकायले खर्च गर्ने सार्वजनिक कोषसँग सम्बन्धित रहेको देखिन्छ।)

३. **निजामती सेवामा नातावाद र संरक्षण (Nepotism of civil Service),** (यो सूचक संघीय मामला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले केन्द्रीय निकायको रूपमा गर्ने कार्यसँग सम्बन्धित रहेको देखिन्छ।)

४. **राज्य नियन्त्रण गर्ने मानसिकता (Capture of the State),** (यो सूचक सरकारका तीनवटै अंग कार्यपालिका, न्यायपालिका तथा व्यवस्थापिकाले गर्ने काम कारबाहीसँग सम्बन्धित रहेको देखिन्छ।)

५. **सदाचार प्रवर्द्धनमा क्रियाशील निकायको सबलीकरणमा सरकारको सक्षमता (The Government ability to implement integrity mechanism),** (यो सूचक सरकारले सदाचार प्रवर्द्धन गर्ने कार्यसँग सम्बन्धित रहेको देखिन्छ।)

६. **भ्रष्ट अधिकारीउपर प्रभावकारी अभियोजन प्रणाली (Effective Prosecution against Corrupt Official),** (यो सूचक अरिख्तयार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले गर्ने प्रमुख कार्य भ्रष्टाचारजन्य कसुरको अनुसन्धान र अभियोजनसँग सम्बन्धित रहेको देखिन्छ।)

७. **अधिक कर्मचारीतन्त्र (Excessive Bureaucracy),** (यो सूचक सबै सार्वजनिक निकायमा रहने कर्मचारीको दरबन्दी र कार्यसँग सम्बन्धित रहेको देखिन्छ।)

८. **वित्तीय प्रतिवेदन सार्वजनिकीकरण, स्वार्थको द्वन्द्व तथा सूचनामाथिको पहुँच अभिवृद्धि गर्न सहयोग पुग्ने कानुन र सोको कार्यान्वयन (Availability of adequate laws on financial disclosure, prevention of conflict of Interest and access to Information),** (यो सूचक सबै सार्वजनिक निकायले सार्वजनिक गर्ने वित्तीय प्रतिवेदन, विभिन्न खरिद तथा अन्य विषयमा हुने स्वार्थको द्वन्द्व तथा सूचनामाथि नागरिकलगायतको पहुँच अभिवृद्धि गर्न सहयोग पुग्ने कानुनहरू छन्/छैनन्, भएका कानुनहरूको कार्यान्वयनको अवस्था कस्तो छ ? लगायतका विषयसँग सम्बन्धित रहेको देखिन्छ।)

९. **अनियमितता र भ्रष्टाचारजन्य गतिविधिको सूचना दिने सूचनादाता, पत्रकार र अनुसन्धानकर्ताको सुरक्षा (Ensuring the Protection of Whistleblowers, Journalists and Investigators),** (यो सूचक सबै सार्वजनिक निकायमा हुने अनियमितता र भ्रष्टाचारजन्य गतिविधिको सूचना दिने सूचनादाता, पत्रकार र अनुसन्धानकर्ताको सुरक्षा कानुनद्वारा भएको छ/छैन, भएका कानुनको कार्यान्वयन अवस्था कस्तो छ ? लगायतका विषयसँग सम्बन्धित रहेको देखिन्छ।)

भ्रष्टाचार अनुभूति सूचकाङ्कको निर्धारण गर्न प्रयोग गरिएका उल्लिखित ९ सूचकहरूमा राज्यका विभिन्न निकाय तथा नागरिक समाजसँग सम्बन्धित रहेको देखिन्छ। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको भ्रष्टाचार नियन्त्रणसम्बन्धी कार्य र भूमिका हेर्दा सि.नं. ६ को भ्रष्ट अधिकारीउपर प्रभावकारी अभियोजन प्रणाली (Effective Prosecution against Corrupt Official) को सूचक प्रत्यक्ष रूपमा सम्बन्धित रहेको देखिन्छ। अन्य आठ सूचकहरू राज्यका अन्य विभिन्न निकायहरू र नागरिकसँग सम्बन्धित देखिन्छन्।

भ्रष्टाचार अनुभूति सूचकाङ्कमा उल्लिखित सबै सूचकहरूमा सुधार ल्याई सबलीकरण गर्ने दायित्व तथा कर्तव्य राज्यका सबै निकाय तथा अंगको हुन्छ। कार्यपालिका, व्यवस्थापिका, न्यायपालिका तथा संवैधानिक निकाय तथा निजी क्षेत्र, नागरिक समाज र प्रेसको भूमिका महत्त्वपूर्ण हुन्छ। सबै निकायको सामूहिक क्रियाशीलताबाट मात्र भ्रष्टाचारविरुद्धको प्रयासले सार्थकता पाउँदै अन्तर्राष्ट्रिय स्तरमा प्रकाशन हुने प्रतिवेदन लगायत ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलले सार्वजनिक गर्ने वार्षिक प्रतिवेदनको नतिजा सकारात्मक हुने आधार तयार हुन्छ।

भ्रष्टाचार बहुआयामिक प्रकृतिको हुने भएकाले सबै सार्वजनिक निकायहरूको दृढ इच्छाशक्ति र सहकार्यले मात्र यसको नियन्त्रण सम्भव छ। आयोगले भ्रष्टाचारका विषयमा अनुसन्धान गरी अभियोजन गर्ने हो तर भ्रष्टाचार हुन नदिन र CPI को स्तर वृद्धि गर्न माथि उल्लिखित निकायहरूले आफ्नोआफ्नो स्थानबाट कानुन, विधि प्रक्रिया र जिम्मेवारीपूर्वक कार्य गरे मात्र मुलुकको अवस्थामा स्तरोन्नति गर्न सकिन्छ। तसर्थ CPI Index को स्तर घट्नुमा आयोगले भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा काम गर्न नसकेर भएको भन्ने Perception मा परिवर्तन हुन जरुरी छ। आयोगको एकल प्रयासबाट मात्र उक्त भ्रष्टाचार अनुभूति सूचकाङ्कको अवस्थामा सुधार ल्याउन सकिने देखिँदैन।

### ३.२ दोस्रो आरोप

साना माछालाई मात्र कारबाही गर्छ, ठूला माछालाई केही गर्दैन।

#### ३.२.१ वास्तविकता

आयोगमा परेका सबै उजुरीको कारबाही कार्यविधिअनुरूपका निश्चित प्रक्रियाहरू छन्। यो प्रक्रिया कानुनद्वारा स्पष्ट र पारदर्शी बनाइएको छ। आयोगको वेबसाइटमा यो प्रक्रियालाई राखिएको छ। जसअनुसार अनुसन्धानको प्रक्रिया पूरा भएपछि वा कानुनबमोजिम अनुसन्धानको अंग पूरा गरेपछि मात्र कारबाही टुंगिन्छ। कानुनमा साना र ठूलाको परिभाषा पनि छैन। भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा ३ देखि दफा २० सम्मका कसुरका आधारमा आयोगले अनुसन्धान गरी तथ्य र प्रमाणका आधारमा अभियोजन गर्दछ। ऐनमा कसुरको मात्राअनुसार सजायको व्यवस्था गरेको पाइन्छ। केलाई साना र केलाई ठूला भन्ने ? पदलाई सानो मान्ने भए कार्यालय सहयोगीदेखि मन्त्रीसम्म भ्रष्टाचारको कसुरमा अदालतमा मुद्दा दायर भएका छन्। आयोगका पूर्वआयुक्तउपर पनि आयोगले भ्रष्टाचारको कसुरमा अदालतमा मुद्दा दायर गरेको छ। भर्खरै विशेष अदालतबाट कसुर पनि ठहर भएको छ।

कसुरलाई सानो ठूलो मान्ने भए रु. तीन हजारदेखि एक अर्ब चौबीस करोड पैंतालीस लाख बिगो कायम भएका मुद्दा पनि आयोगले अदालतमा दायर गरिरहेको अवस्था छ। वास्तविकताचाहिँ जुनसुकै भ्रष्टाचारजन्य कसुरको अनुसन्धान गर्दै जाँदा जसको अंग चाँडै पूरा हुन्छ अर्थात् तथ्य प्रमाण संकलनको कार्य पूरा हुन्छ, त्यस्ता अनुसन्धानको अभियोजन पनि चाँडो हुन्छ। साना प्रकृतिका उजुरीहरूको कारबाहीको अंग चाँडो पूरा हुने हुँदा चाँडो कारबाहीको टुंगो लाग्छ र अभियोजन पनि चाँडो हुन्छ। ठूला प्रकृतिका उजुरीहरूको कारबाही प्रक्रिया टुंगिन समय लाग्ने भएकाले सानालाई छिटो कारबाही भएको र ठूलालाइ समय लागेकाले ठूलालाई कारबाही नै नभएको भने होइन। सानो वा ठूलो रकमको भ्रष्टाचार भनेको भ्रष्टाचार नै हो। सानोसानो रकम जोड्दै जाने हो भने दिनमा कति कारोबारमा भ्रष्टाचार हुन्छ ? यो रकम पनि ठूलै हुने देखिन्छ। तसर्थ भ्रष्टाचारका सम्बन्धमा साना माछा र ठूला माछा भन्ने नै हुँदैन। यो तथ्यलाई सबैले मनन गर्न जरुरी छ।

### ३.३ तेस्रो आरोप

आयोगमा उजुरी परेको धेरै भइसक्यो तर आयोगले केही गरेन। आयोग निष्क्रिय भएको हो ?

#### ३.३.१ वास्तविकता

आयोगमा परेका सबै उजुरीको कारबाही कानुनद्वारा नै गोप्य रूपमा हुन्छ। भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा २६ अनुसार प्रारम्भिक छानबिन आवश्यकतानुसार गोप्य रूपमा गर्नुपर्नेछ भन्ने व्यवस्था गरेको छ। आयोगमा पर्ने उजुरीहरू अधिकांश बेनामे हुन्छन्। ती उजुरीहरूको कारबाही पनि कानुनबमोजिम गोप्य रूपमा नै गर्नुपर्ने हुन्छ। तर त्यस्ता बेनामे उजुरीको चासो भने धेरैलाई हुन्छ र चासो राखिन्छ तर आयोगले गोप्य रूपमा कारबाही गरिरहेको हुने हुँदा यी विषय बाहिर ल्याउन मिल्दैन। अनि बाहिरबाट हेर्नेलाई आयोगले केही नै गरेन भन्ने लाग्छ। वास्तविकता त्यस्तो हुँदैन।

आयोगमा परेका सबै उजुरीमा भ्रष्टाचार भएको नहुन पनि सक्छ त्यस्ता उजुरी आयोगले कानुनबमोजिम तामेलीमा राखिसकेको हुन सक्छ। आयोगमा परेका प्रत्येक उजुरीउपर आयोगको कार्यविधिअनुरूपका निश्चित प्रक्रियाहरू पूरा गरेर मात्र फर्स्योट भएका हुन्छन्। तर यो विषय बाहिर नआउने भएकाले आयोगले कामै गरेन भन्नेजस्तो लाग्छ। आयोगले प्रत्येक वर्ष आफूले सम्पादन गरेको कार्यको वार्षिक प्रतिवेदन आफ्नो वेबसाइटमार्फत सार्वजनिक गर्दै आएको छ। जसअनुसार प्रत्येक वर्ष आयोगमा औसतमा २५ हजार जति उजुरीहरू पर्छन् र तीमाथि कारबाही गरेर फर्स्योट गर्दै आएको हुन्छ। गत आव २०७८/७९ मा आयोग र मातहतका ८ वटा कार्यालयसमेतमा कुल २४,३३१ उजुरीहरू परेका थिए, ती उजुरीमध्ये १३१ वटा उजुरीउपर विशेष अदालतमा आरोपपत्र दायर भएको थियो भने १७,१६९ उजुरीहरू फर्स्योट भई समग्रमा ७०.५६ प्रतिशत उजुरीहरू फर्स्योट भएका थिए र ७,१६२ उजुरीहरू चालु आव २०७९/८० का लागि जिम्मेवारी सरेर आएका थिए। त्यसैले आयोग निष्क्रिय नभई आफ्नो काम निरन्तर गर्दै आइरहेको छ।

### ३.४ चौथो आरोप

देशमा जताततै भ्रष्टाचार भइरहेको छ आयोग के हेरेर बसेको छ ?

#### ३.४.१ वास्तविकता

आयोगमा परेका उजुरी र आयोगको जानकारीमा आएका कुनै पनि सूचनाको आधारमा आयोगले छानबिन तथा अनुसन्धान गरी उजुरीहरूउपर कारबाही गरी भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलाप भएको पाइएमा विशेष अदालतमा मुद्दा दायर गर्दछ। भ्रष्टाचार बहुआयामिक प्रकृतिको हुने भएकाले यसको निवारणका लागि विभिन्न कानुनी तथा संस्थागत व्यवस्था गरिएको पाइन्छ। नेपालमा पनि भ्रष्टाचार निवारणका लागि भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियमावली, २०५९, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग कार्यविधि, २०७८, विशेष अदालत ऐन, २०५९, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको ५ वर्षे संस्थागत रणनीति (२०७६/७७-२०८०/८१), भ्रष्टाचारविरुद्धको अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धि (UNCAC) र विभिन्न भ्रष्टाचार नियन्त्रणसँग सम्बद्ध संस्थाहरूको ऐनलगायतका कानुनी व्यवस्था र देहायानुसारको संस्थागत व्यवस्थासमेत रहेको छ।

**(क) संवैधानिक निकाय**

- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग

**(ख) सम्बद्ध निकायहरू**

- नेपाल सरकार (प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय),
- व्यवस्थापिका-संसद्, सार्वजनिक लेखा समितिलगायतका विषयगत समितिहरू,
- सर्वोच्च अदालत,
- न्याय परिषद्,
- विशेष अदालत,

- महालेखापरीक्षकको कार्यालय,
- राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र,
- सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग,
- राजस्व अनुसन्धान विभाग,
- राष्ट्रिय अनुसन्धान विभाग,
- अन्य नियामक निकायहरू,
- विभिन्न मन्त्रालयहरू, विभागहरू, समितिहरू, आयोगहरू, कार्यालयहरू,
- प्रदेश सरकार,
- स्थानीय तह,
- नागरिक समाज, नागरिक निगरानी संस्था आदि।

भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने कार्यमा उल्लिखित सबै निकायहरूले कानुनबमोजिमको आ–आफ्नो जिम्मेवारी इमानदारीपूर्वक निर्वाह गरेमा मात्र भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न सकिन्छ। तर अन्य निकायले अनियमितता र भ्रष्टाचार गर्दै जाने र आयोगले मात्र सोको नियन्त्रण गर्ने भन्ने हो भने यो सम्भव पनि देखिँदैन। तसर्थ नेपाल सरकारका सबै निकायले कानुन र राज्यको विधिबमोजिम जिम्मेवार र जवाफदेहीपूर्वक कार्य गर्ने हो भने भ्रष्टाचार स्वतः नियन्त्रण गर्न सकिन्छ।

### ३.५ पाँचौं आरोप

गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जनमा खासै कारबाही भएन।

#### ३.५.१ बास्तविकता

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 र अस्वाभाविक उच्च जीवनस्तरयापन गरेमा वा आफ्नो हैसियतभन्दा बढी कसैलाई दान, दातव्य, उपहार सापटी वा बकस दिएको प्रमाणित भएमा त्यस्तो सम्पत्ति के कस्तो स्रोतबाट आर्जन गरेको हो भन्ने कुराको निजले प्रमाणित गर्नुपर्नेछ र नगरेमा त्यस्तो सम्पत्ति गैरकानुनी रूपमा आर्जन गरेको मानिनेछ भन्ने व्यवस्था गरेको छ।

गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्तिले कानुनबमोजिमबाहेक आर्जन गरेको सम्पति तथा स्रोत नखुलेको सम्पत्ति आर्जन गरेका उपरको कारबाही भएकाले व्यक्तिविशेषसँग सम्बन्धित विषय भएकाले कसुर पुष्टि भएमा आयोगले विशेष अदालतमा मुद्दा दायर गर्ने र प्रेस विज्ञप्तिमार्फत जानकारीमा आउँछ अरू विषयबाहिर नआउने भएकाले यसमा कारबाही भएन कि भन्ने भ्रम सिर्जना हुन सक्छ। फेरि यसको कारबाही निश्चित कार्यविधिका प्रक्रियाहरूका आधारमा गरिन्छ। यो प्रक्रिया पूरा गर्न पनि समय लाग्ने हुन्छ। एउटा व्यक्तिले देशभरमा कहाँकहाँ के कस्तो सम्पत्ति आर्जन गरेको छ के कस्तो

लगानी गरेको छ। उसले देखाएका सम्पत्तिका स्रोतहरू कानुनद्वारा पुष्टि हुन्छ हुँदैन, सबै विषयहरूको अनुसन्धान गर्नुपर्ने हुन्छ। नजिकका आफन्तलगायत अन्यत्रको नाममा राखेका सम्पत्तिको विषयमा समेत शंका गर्नुपर्ने भएमा सोसमेत यकिन गरी तथ्य र प्रमाणका आधारमा मात्र कसुर पुष्टि हुने देखिएमा मात्र अभियोजन हुने भएकाले यसमा अपेक्षा गरेअनुरूपको नतिजाबाहिर नआएको हुन सक्छ। गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जनको अनुसन्धान र अभियोजन जटिल प्रकृतिको भएकाले पनि यस्तो देखिएको हो। अन्यथा कसुर स्थापित भएकामा आयोगले अभियोजन गर्दै आएको छ। हालको बदलिँदो परिस्थितिमा सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्तिले उद्योगी, व्यवसायी, बिचौलिया र तेस्रो व्यक्तिलाई भ्रष्टाचार गरेको रकम राख्न दिने गरेकाले पनि अकूत सम्पत्तिको छानबिन जटिल बन्दै गएको छ। तसर्थ समयमै अकूत सम्पत्तिका बारेमा पत्ता लगाउने हो भने सबै नेपालीको सम्पत्ति गोप्य भए पनि Declaration गर्ने कानुन बनाई कार्यान्वयनमा ल्याएमा अकूत सम्पत्ति पत्ता लगाई राष्ट्रिय परिचयपत्रमा आबद्ध गर्न सकेको खण्डमा यसमा सुधार ल्याउन सकिन्छ।

### ३.६ छैटौं आरोप

हिजो चप्पल लगाएर हिँड्ने नेता तथा कर्मचारीहरू आज काठमाडौंमा घर बनाएर बसेका छन् गाडी चढेर हिँडेका छन्, आयोगले किन कारबाही नगरेको होला ?

#### ३.६.१ वास्तविकता

आयोगले आयोगमा परेका उजुरी र आयोगको जानकारीमा आएका कुनै पनि सूचनाको आधारमा छानबिन तथा अनुसन्धान गरी भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलाप भएको पाइएमा विशेष अदालतमा मुद्दा दायर गर्दछ। आयोगले छानबिन तथा अनुसन्धान गर्दा सम्बद्ध प्रमाणको आधारमा सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिको सम्पत्ति मात्रको छानबिन तथा अनुसन्धान गर्ने भएकाले सम्बद्ध व्यक्तिहरूसम्म कानुनबमोजिमको दायरामा आउने हुन्छन्। निजी क्षेत्रका व्यक्ति र सार्वजनिक पदमा नरहेका व्यक्तिहरू आयोगको कार्यक्षेत्रमा नपर्ने भएकाले समाजमा देखिएका सबै अस्वाभाविक सम्पत्ति आर्जन आयोगको कार्यक्षेत्रमा पर्दैनन। कानुनद्वारा पुष्टि नभएसम्म अन्य व्यक्तिको नाममा भएको सम्पत्तिको छानबिन तथा अनुसन्धान आयोगको कार्यक्षेत्रमा पर्दैन। भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९, को दफा २० बमोजिम सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले गैरकानुनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गरेको देखिएमा मात्र आयोगले त्यस्तो विषयमा कारबाही गर्ने भएकाले पनि सबै विषय आयोगको कार्यक्षेत्रमा पर्दैनन्। तसर्थ शासन व्यवस्थाका सबै सार्वजनिक निकायहरूको सहकार्य र इमानदार प्रयासबाट मात्र भ्रष्टाचार निवारण गर्न सम्भव हुन्छ भन्ने विषय सबैले बुझ्न जरुरी देखिएको छ।

## ४. निष्कर्ष

भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन प्रवर्द्धनका लागि नेपालको संविधानले परिकल्पना गरेअनुरूपको शासकीय संरचना र प्रणालीमा इमान्दारिता एवम् सदाचारिता कायम गर्न सकेमा मात्र राज्यप्रणालीप्रति नागरिकको विश्वासलाई थप मजबुत बनाउन सकिन्छ। यसका लागि सतही तथा नकारात्मक आरोप लगाउनुभन्दा

वास्तविकतामा आधारित तथ्य बाहिर ल्याउन सके संवैधानिक अंगको रूपमा रहेको आयोगप्रतिको नागरिक कर्तव्य पूरा हुनुका साथै यसप्रतिको आशा र भरोसा अभिवृद्धि गर्न सकिन्छ।

आयोगलाई लाग्ने गरेका उल्लिखित आरोपहरूका अतिरिक्त सुशासन प्रवर्द्धन तथा भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा राज्यका सबै निकाय, तह तथा संयन्त्रलाई जिम्मेवार र क्रियाशील गराउनु, सरकार, निजी क्षेत्र, नागरिक समाज, प्रेस एवम् बौद्धिक वर्ग सबैले भ्रष्टाचार नियन्त्रणको कार्य आयोगले मात्र गर्नुपर्दछ भन्ने बुझाइ र सोचाइमा परिवर्तन ल्याउनु र भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा यी सबैको साथ, सहयोग र समर्थन प्राप्त गर्नु, भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा राजनीतिक स्वामित्व र सहयोग प्राप्त गर्नु, भनाइ र व्यवहारमा एकरूपता कायम गर्नु, भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा अन्तरनिकाय समन्वय र सहकार्यलाई मजबुत बनाउनु, सार्वजनिक पद धारण गरेका पदाधिकारीले आफ्नो कानुनी जिम्मेवारी पूरा गर्नेभन्दा निर्देशित र गैरकानुनी कार्य गर्ने प्रवृत्तिलाई रोक्नु, भ्रष्टाचार र अनियमिततासम्बन्धी तथ्यपरक र प्रमाणयुक्त उजुरी तथा सूचनाप्राप्त गर्नु, उजुरीको छानबिन तथा अनुसन्धानको कार्यमा सम्बन्धित निकाय र व्यक्तिको सहयोग प्राप्त गर्नु, आयोगले अनुसन्धान गरी अभियोजन गरेका मुद्दामा न्यायलयबाट सोहीअनुसार तथ्य प्रमाणको मूल्याङ्कन नहुनुले आयोगबाट हुने पुनरावेदनको संख्या बढ्दै जानुले भ्रष्टाचारजन्य कार्यमा दण्डहीनताले प्रोत्साहन पाउने अवस्था बढ्दै जानु, सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्तिलाई कानुनको परिपालनाप्रति जिम्मेवार र जवाफदेही बनाउनुजस्ता चुनौतीहरूसमेत रहेका छन्।

यी चुनौतीहरूको सामना गर्न तथा मुलुकमा व्याप्त भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न आर्थिक अनुशासन, नैतिकता र सदाचारको प्रवर्द्धन गर्न जरुरी हुन्छ। भ्रष्टाचार बहुआयामिक, व्यापक, जटिल र प्राविधिक विषयसमेत भएकाले यसको नियन्त्रणका लागि सार्वजनिक क्षेत्रमा सदाचारिता, पारदर्शिता, सार्वजनिक खरिदमा मितव्ययिता र कार्यकुशलता, स्वच्छ प्रतिस्पर्धा, सरोकारवालाहरूको सहभागिता, जवाफदेहिता, क्षमता विकासजस्ता पक्षहरूमा समेत निरन्तर सुधारको आवश्यकता पर्दछ। यसका साथै सार्वजनिक पद धारण गर्न पाउनु भनेको सार्वजनिक निकायका अधिकारप्राप्त अधिकारीका लागि सार्वजनिक हित एवं कल्याणका लागि आफ्नो कर्तव्य निर्वाहमा इमान्दारिता देखाउन पाउने एक महत्त्वपूर्ण अवसर हो भन्ने सोचका साथ जिम्मेवारी र जवाफदेहिता वहन गर्न सकेको खण्डमा मात्र सार्वजनिक क्षेत्रमा देखिएको भ्रष्टाचार नियन्त्रण हुन गई सुशासनसमेत कायम गर्न सकिन्छ। अन्यथा सतही आरोपहरू लगाउँदै जाने हो भने वास्तविकता ओझेलमा पर्न गई भ्रम मात्र सिर्जना हुन पुग्दछ।

## ५. सन्दर्भ सामग्री


- नेपालको संविधान, कानुन किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल, काठमाडौं।
- भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९, कानुन किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल, काठमाडौं।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ कानुन किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल, काठमाडौं।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियमावली, २०५९, कानुन किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल, काठमाडौं।

- सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३, कानुन किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल, काठमाडौं ।
- सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४, कानुन किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल, काठमाडौं ।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, बत्तीसौं वार्षिक प्रतिवेदन, आव २०७८/२०७९ ।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको ५ वर्षे रणनीति २०७६/७७–२०८०/८१ को मध्यावधि समीक्षा प्रतिवेदन २०७९ ।
- भण्डारी श्यामप्रसाद, सार्वजनिक खरिदमा देखिएका अनियमितता र समाधानका सुझावहरू, स्मारिका, २०७८, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको अप्रकाशित प्रस्तुतीकरण ।
- विगतमा प्रकाशित अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका स्मारिकाहरू ।
- http://www.lawcommission.gov.np
- https://www.transparency.org/en/countries/nepal

> *तिमीले जानेर वा नजानेर पाप गरेका छौ भने पापलाई त्यागी असल काम गर, आफूले गरेको पापमा पश्चताप गर ।*
>
> **–गुरु नानक**

# भ्रष्टाचार नियन्त्रणका प्रभावकारी उपायहरू

श्यामप्रसाद मैनाली[1]

## पृष्ठभूमि

वर्तमान समयमा जुनसुकै पनि समाज अत्यधिक शक्ति प्राप्त गर्ने, स्रोतसाधन सङ्ग्रह गर्ने, नयाँनयाँ प्रविधिको प्रयोगद्वारा प्रतिस्पर्धी समाजमा सफलता हासिल गर्ने अन्तहीन गन्तव्यको यात्रामा व्यस्त छ। प्रतिस्पर्धाको दौडमा प्रजातान्त्रिक मूल्य र मान्यताले महत्त्व पाउन छाड्दै गएको अवस्था छ। कमजोर वर्गलाई उचित सम्बोधन गर्न सकिराखेको छैन। भ्रष्टाचारलगायतका अनियमित कार्यहरूको बढोत्तरी हुँदै गएको छ। यसले मुलुकको राजनीतिक र आर्थिक उन्नतिले मात्र न्यायपूर्ण समाजको सिर्जना सम्भव हुँदैन भन्ने प्रमाणित भएको छ।

सुशासनका लागि अत्यावश्यक आधार भनेकै भ्रष्टाचारको नियन्त्रण गर्नु हो। हालका दिनहरूमा देशमा भ्रष्टाचार मौलाएको छ। यसको संस्थागत विकास भएको छ। राजनीतिकर्मी, न्यायपालिका, जङ्गी, निजामती, प्रहरी सबैतिर भ्रष्टाचारले उग्ररूप लिइसकेको छ। भ्रष्टाचार नै हाम्रो संस्कृति, सभ्यता, दैनिकी, सबैथोक बनेको छ। जिम्मेवारीमा रहनेहरूको मूल्याङ्कन कसले कति आर्जन गऱ्यो भन्ने विषयबाहेक अन्य विषयबाट गर्नुपर्ने स्थिति छ। यो देशमा भ्रष्टाचारविरुद्धको लडाइँ अत्यन्त कमजोर र सिद्धान्तमा सीमित हुँदै गएको छ। हाम्रो राजनीतिक नेतृत्वमा यसविरुद्ध लड्ने इच्छाशक्तिको अभाव देखिँदै छ। परिणामस्वरूप देश भ्रष्टाचारबाट आक्रान्त बनेको छ।

विश्वका ८७० मिलियन जनसंख्याले भोकमरीको सामना गर्नुपरेको र सबै देशमा भएको भ्रष्टाचारको राशि यस्ता जनसंख्यालाई खुवाउन पुग्नेभन्दा ८० दोब्बरलाई खुवाउनका लागि पर्याप्त हुने रकम भ्रष्टहरूको हातमा पुगेको छ। विकासोन्मुख देशहरूको मात्र ८.४४ खर्ब डलर उनीहरूले प्राप्त गर्ने वैदेशिक सहायता रकमको दस दोब्बर भ्रष्टाचारमा दुरुपयोग भइराखेको छ। विश्वको कुल राजस्वको ६ प्रतिशत भ्रष्टाचारमा डुबेको छ। संयुक्त राज्य अमेरिकामा मात्र वार्षिक ४०० अर्ब डलर भ्रष्टाचार भइराखेको छ। यस्तो विकराल अवस्थाको सिर्जना प्रायः राजनीतिले नै जिम्मेवारी र जवाफदेहिता वहन नगरेकाले सिर्जना भएको निष्कर्षमा पुगी भ्रष्टाचारविरुद्धको अभिसन्धि पारित गरी सन् २०३० सम्म भ्रष्टाचारमा दुरुपयोग भएको सम्पूर्ण स्रोतसाधन फिर्ता गरी उत्पादक कार्यमा लगाउनुपर्ने समझदारी सदस्य राष्ट्रहरूका बीच

१ पूर्वसचिव, नेपाल सरकार।

गराएकाले विश्व संस्था यस अपराधको रोकथाम गर्न लागिपरेको छ। यस अवसरको फाइदा उठाई नेपालले आफ्नो प्रतिबद्धताअनुसार यस अपराधको नियन्त्रणमा विश्व संस्थासमेतको सहयोग लिई अघि बढ्नुपर्ने स्थिति छ।

भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्नका लागि उपायहरूको पहिचान गर्नुपूर्व देशको विद्यमान अवस्थाको विश्लेषण गरिनु अत्यावश्यक हुन्छ। नेपालका राजनीतिज्ञहरूको र शासकहरूको प्रतिबद्धताको अवस्थाको अध्ययन गरिनुपर्दछ। जनताको सचेतनाको अवस्थाले पनि ठूलो योगदान पुग्दछ। विभिन्न देशहरूले कसरी भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न सफलता प्राप्त गरेका छन् सोको विश्लेषण गर्दै नेपालको सन्दर्भमा ती असल अभ्यासहरूको प्रभावकारी कार्यान्वयन कसरी गर्न सकिन्छ ? गम्भीरतापूर्वक अध्ययन र विश्लेषण गरी निर्णय लिनुपर्दछ। यो आलेखलाई यही विषयमा केन्द्रित गराउने प्रयास गरिएको छ।

## भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा शासकीय अवरोध

नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ मा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको व्यवस्था भयो। यस आयोगले भ्रष्टाचार र अनुचित कार्य दुवैको सम्बन्धमा अनुसन्धान गरी भ्रष्टाचार भएको देखिए अदालतमा मुद्दा पेस गर्ने र अनुचित कार्य भएको अवस्थामा सम्बधित विभाग वा मन्त्रालयमा आवश्यक कारबाहीका लागि लेखी पठाउने संवैधानिक व्यवस्था गरिएको थियो। यससम्बन्धी कार्यहरू अघि बढाउन अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ जारी भयो। यस ऐनमा आयोगलाई कुनै मामिलाहरूको अनुसन्धानको निष्कर्ष भ्रष्टाचार गरेको देखिएमा उक्त त्रुटिहरू सुधार गर्न लगाउने, सम्बन्धित पदाधिकारी र निकायको ध्यानाकर्षण गराउने, दुष्परिणाम सच्याउन आदेश दिने, हानि नोक्सानी असुलउपर गराउन आदेश दिने, न्यायिक हिरासतमा राख्ने, धरौटी वा जमानत लिई छाडने, भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि प्रवर्द्धनात्मक कार्यहरू गर्ने जिम्मेवारी प्रदान गरेको थियो। यस ऐनले गरेका व्यवस्थाहरू संवैधानिक आशय प्रतिकूल र भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि कारबाही गर्ने, दण्ड दिने, मुद्दा चलाउने विषयमा स्पष्ट नभई आयोगको अधिकारको कटौती गर्ने प्रकारको थियो। अख्तियारलाई अत्यन्त दुर्बल शक्तिका रूपमा स्थापित गरिदिएको थियो। सरकार र संसद्ले प्रभावकारी कानुन नदिएकाले आफ्नो जिम्मेवारी वहन गर्न कठिनाइ भएको स्थिति दर्साई आवश्यक कानुनको प्रस्ताव तयार पारी २०५३ सालमा मन्त्रिपरिषद्मा पेस गरेकोमा तीन वर्षसम्म सो प्रस्तावउपर कुनै छलफलसमेत नगरी मन्त्रिपरिषद्ले नै राख्यो। आयोगले आफ्नो मागअनुसार ऐन नपाएकाले सोको व्यवस्थाका लागि संसदीय समितिमा अनुरोध गर्न पुग्यो। परराष्ट्र तथा मानव अधिकार समितिले भ्रष्टाचारीमाथि कारबाही हुन्छ भन्ने सकारात्मक सन्देश प्रवाह गर्न शीघ्र विधि निर्माणको प्रक्रिया अघि बढाउनू भनी सरकारलाई निर्देशन दिएको थियो। सम्मानित सर्वोच्च अदालतले मन्त्रिपरिषद्मा भएको सामूहिक निर्णयबाहेक मन्त्रीहरूले गरेका निर्णयहरूमा समेत आयोगले अनुसन्धान गर्न सक्ने आदेश दिएको थियो। तर कानुनको अभावमा आयोगले अदालतको आदेश मात्रको भरमा कारबाही गर्न सक्ने अवस्था रहेन। २०५६ सालमा प्रधानमन्त्री कृष्णप्रसाद भट्टराईको पालामा कानुन निर्माण गर्ने अभिप्रायले संसद्मा विधेयक पेस भयो। तर यसै विषयमा सुझाव दिन आयोग गठन भई प्रतिवेदन आउन बाँकी रहेकाले सो विधेयकमाथि छलफल गर्ने विषय विवादित हुन पुग्यो। २०५७ सालमा गिरिजाप्रसाद कोइराला प्रधानमन्त्री भएको समयमा पूर्वगठित आयोगले दिएका सुझावहरूसमेत समेटी

नयाँ विधेयक पेस भयो । उक्त विधेयकले २०५९ सालमा मात्र कानुनको स्वरूप ग्रहण गर्न पुग्यो । २०४७ सालमा आएको संविधानमा भएको व्यवस्थाअनुसार कार्यान्वयनमा जानका लागि १२ वर्षको अत्यन्त ठूलो अवधि विशेष गरी सरकार र संसद्ले आयोगलाई निष्प्रभावी बनाउन लागिपरेको विश्लेषण गरिँदै छ। यसप्रकार लामो अवधिसम्म सरकारले ऐन नदिई आयोगलाई निष्क्रिय बनाइरहेको थियो ।

ऐन प्राप्त गरेपछि उत्साहित भएको आयोगले दुई वर्षसम्म आफ्नो सक्रियता प्रदर्शन गरी केही मन्त्रीहरू र कर्मचारीहरूउपर अनुसन्धान गरी मुद्दा दायर गरेको थियो। यस अवधिमा लाउडा प्रकरणमा तत्कालीन प्रधानमन्त्रीलाई आयोगले अनुसन्धानको दायरामा तान्ने प्रयास गरेको थियो। दुई वर्षको आयोगको क्रियाशीलताबाट आतंकित बनेका राजनीतिज्ञहरू र कर्मचारीहरू सबै आयोगलाई असहयोग गर्न र कमजोर बनाउन सक्रिय रहे। यसबाट कार्यकारिणी अंगको सहयोग आयोगले प्राप्त गर्न नसक्ने अवस्था बन्दै गयो। २०६१ सालसम्म अथवा यी दुई वर्षमा आयोगले राजनीतिक पूर्वाग्रहका आधारमा एकपक्षीय रूपमा कारबाही अघि बढाएको, आयोगका नीतिहरू र निर्णय प्रक्रियासमेत व्यक्तिविशेषका लागि पृथक् हुँदै गएको जस्ता आरोपहरू लाग्न थालेको स्थितिमा तत्कालीन प्रमुख आयुक्तलगायत आयुक्तहरूको अवधि समाप्त भएकामा पुनः पूर्ति गर्न सरकारले क्रियाशीलता देखाएन। यही अवधिमा आयोगले भ्रष्टाचारीहरूले आर्जन गरेको रकम असुल गर्दै अपराधी छाडने कार्यहरूसमेत गर्न पुग्यो। महान्यायाधिवक्ताको आयोगलाई पूर्ण असहयोग हुन थाल्यो । आयोग र महान्यायाधिवक्ताका बीच द्वन्द्वको अवस्था सिर्जना हुन थाल्यो । आयोगको भौतिक सुविधा र पूर्वाधार तयार पर्न कार्यकारिणी अंगले सहयोग गरेन र दाताहरूसँग सहयोग लिन आयोग बाध्य हुन थाल्यो। देशभर आयोगका शाखाहरू विस्तार हुन सकेनन्। प्रमुख जिल्ला अधिकारीहरूलाई प्रत्यायोजन गरेको अधिकारको आधारमा उनीहरूले यस कामलाई प्राथमिकतामा राखेनन्। यही अवस्थामा तत्कालीन राजा ज्ञानेन्द्रले सरकार प्रमुख हुने रहर गरे। शाही आयोगको गठन गर्न पुगे। यस भ्रष्टाचार नियन्त्रण शाही आयोगलाई मुद्दा अनुसन्धान गर्ने र निर्णय गर्ने अधिकारसमेत दिई पञ्चायती समयको अख्तियार दुरुपयोग निवारण आयोगको ढाँचामा शक्तिसम्पन्न बनाउन खोजिएको थियो। यसबाट आयोगको कामकारबाही प्रभावित मात्र हुने नभई यो आयोग आफैं अपहेलित संस्थाका रूपमा स्थापित हुन पुग्यो। २०७२ सालको संविधानमा आयोगको अधिकार क्षेत्रमा संकुचन ल्याउने व्यवस्था गरियो। किनकि २०४७ सालको संविधानले भ्रष्टाचार र अनुचित कार्य दुवै हेर्ने अधिकार आयोगलाई प्रदान गरेकामा यस संविधानले अनुचित कार्यका बारेमा कारबाही गर्ने अधिकारलाई आयोगको कार्यक्षेत्रभित्र राखेन। यसबाट अनुचित कार्य हेर्ने संस्थाको सर्वथा अभाव हुन पुगेको छ। यी सबै क्रियाकलापहरूबाट सरकार र नेपालका राजनीतिज्ञहरू यस आयोगलाई प्रभावकारी भएको देख्न चाहँदैनन् भन्ने प्रमाणित भएको छ।

## जनता, नागरिक समाज र निजी क्षेत्र

समाजमा विद्यमान विकृति र विसङ्गतिको सुधारका लागि कुनै पनि देशमा सरकारी प्रयास मात्र पर्याप्त हुँदैन। समाज सुधार एवम् अनियमित कार्यहरूको नियन्त्रणका लागि सरकार, नागरिक समाज र निजी क्षेत्रले साथसाथै काम गर्नुपर्ने हुन्छ। यसबाट दिगो सुधार सम्भव हुने गर्दछ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि राजनीतिक दलहरू लगायत समाजका सबै वर्ग र तप्काको समर्थनमा बृहत् समझदारीका साथ अघि

बढेमा लक्षित उद्देश्य हासिल हुन सक्दछ। भ्रष्टाचारमा संलग्न विभिन्न व्यक्तिहरू र निकायहरूको आर्थिक अवस्था र जीवनशैलीमा आएको असामान्य परिवर्तनको लेखाजोखा जनताको सहयोग र पृष्ठशोषणको आधारमा स्वतन्त्र र निष्पक्ष संस्थाहरूबाट सहजै गर्न सकिन्छ। भ्रष्टाचर र अनियमित कार्यहरूबाट समाजका गरिब, अशिक्षित, निरक्षर, असंगठित, कमजोर र सीमान्तकृत वर्गहरू अत्यधिक प्रभावित हुने गर्दछन्। यसका विरुद्ध आवाज उठाउने क्षमता यो वर्गसँग हुँदैन जसलाई नागरिक समाजले सम्बोधन गरी सरकारलगायत सम्बन्धित समाजमा दबाब सिर्जना गर्न सक्नुपर्दछ।

यस्तो आर्जित रकम विदेशी बैंकहरूमा जम्मा गरी मुद्रा निर्मलीकरणको माध्यमबाट वैध बनाउने कार्य गरिराखेका हुन्छन्। यस्ता भ्रष्ट पदाधिकारीहरू समाजमा प्रतिष्ठित व्यक्तित्वको रूपमा स्थापित हुन पुग्दछन्। यसको पछाडि सामाजिक चेतनाको अभाव प्रमुख कारणको रूपमा रहेको हुन्छ। भ्रष्टाचार निवारणका लागि कानुन बने पनि निष्प्रभावी बन्दछ। भ्रष्टाचार यस्ता मुलुकहरूमा सामाजिक विद्या, व्यवहार एवम् संस्कृतिको रूपमा कायम भइसकेको हुन्छ। विश्व परिवेशमा अध्ययन गर्दा कतिपय शासकहरू राष्ट्रिय ढुकुटीको एकछत्र दुरुपयोग गर्दै र अन्य प्रकारका भ्रष्टाचारमा लिप्त भई आर्जित रकम विदेशी बैंकमा बचत गर्ने, देशभित्र आन्दोलन उग्र भएमा विदेश पलायन हुने गरेको थुप्रै यथार्थ हामीसामु छ। अन्तर्राष्ट्रिय र राष्ट्रिय स्तरका गैरसरकारी संस्थाहरूको संगठनको माध्यमबाट स्वतन्त्र संस्थाहरूले अन्तर्राष्ट्रिय क्षेत्रको सहयोग आफ्नो देशभित्रको भ्रष्टाचार निवारणका लागि लिन सक्दछ।

सन् १९९० मा दक्षिण कोरियामा भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि सशक्त दबाब सिर्जना भएको थियो। सरकार र संसद्लाई भ्रष्टाचारका विरुद्ध सशक्त नीति र कार्यक्रम ल्याउन सहमत गराइयो। परिणामस्वरूप वास्तविक नाममा मात्र आर्थिक कारोबार गर्न पाउने, सूचना प्राप्त गर्न पाउने जनताको अधिकार प्रत्याभूति गर्ने, प्रशासकीय कार्यविधि व्यवस्थित एवम् सुधार गर्ने, मुद्रा निर्मलीकरणविरुद्ध प्रभावकारी कार्यक्रम ल्याउने, भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्नेजस्ता महत्त्वपूर्ण ऐनहरू कार्यान्वयनमा ल्याउन सफल भयो। राजनीतिक दलहरूले गर्ने खर्च र प्राप्त गर्ने आर्थिक सहयोगको सीमा निर्धारण हुन पुग्यो। दुई जना राष्ट्रपतिलाई भ्रष्टाचारको अभियोगमा कारबाही भयो। कालो सूचीमा रहेका उम्मेदवारहरूमध्ये ७०५ आम निर्वाचनमा पराजित भए। यी सबै विषयहरूमा नागरिक समाजले सरकारसँग मिलेर काम गरेकाले पनि दक्षिण कोरियामा महत्त्वपूर्ण सफलता प्राप्त हुन सकेको हो।

घानामा भ्रष्टाचारमा संलग्न २ मन्त्रीहरूका विरुद्ध प्रमाणहरू जुटाई मानव अधिकार र प्रशासनिक न्याय नाम गरेको स्वतन्त्र आयोगमा मुद्दा दायर गरी नाटकीय शैलीमा राजीनामा गर्न बाध्य बनाएको थियो। अफ्रिकामा ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलको सक्रियतामा राजनीतिक दलका लागि आचारसंहिता तयार पारी कार्यान्वयन भइराखेको छ। भ्रष्टाचार निवारण गर्ने निकाय सरकारका मातहतमा राखिँदा प्रभावकारी हुन नसकेको यथार्थलाई स्वीकार गरी नागरिक समाजले यस्तो संस्थालाई संसदीय समितिको मातहतमा राख्न सफलता प्राप्त गरेको इतिहास मलेसियामा छ।

जिम्वाबेमा संसद्ले तयार पारेको नयाँ संविधानमा थुप्रै त्रुटिहरू भेटिएपश्चात् नागरिक समाजको नेतृत्वमा विभिन्न पेसागत र वर्गीय संगठनसमेतको सहयोगमा उक्त संविधान अस्वीकार गरी विशेषज्ञहरू सम्मिलित समूहले पुनः संविधानको मस्यौदा तयार पार्न लागेको उदाहरण मननयोग्य छ। जहाँ राजनीतिज्ञहरूसँग

संविधान बनाउने विशेषज्ञता रहँदैन। उनीहरूको भूमिका संसद् चलाउने र सरकार चलाउनेमा सीमित गरिनुपर्ने तर्क राखिएको थियो। नागरिक समाज अघि बढेमा थुप्रै विकृति, विसङ्गति र अनियमित कार्यहरूमा मौलिक रूपमा सुधार गर्न सक्दछ। समाजको अग्रगामी सुधारका दिशामा नागरिक समाजको भूमिका र उपस्थिति सर्वस्वीकार्य बन्दै गएको छ।

हालै पाराग्वेमा एक स्वागतयोग्य घटना घटेको छ। त्यस देशका एक विधायकले आफ्नो घरमा काम गर्ने एक केटी, सुन्दरी प्रतियोगिताकी प्रतिस्पर्धी र आफ्ना नजिकका नाता, इष्टमित्र, साथीहरूलाई आफ्नो अधिकारको दुरुपयोग गरी संसद् सचिवालयमा सरकारी नोकरी प्रतिस्पर्धा नगराई प्रदान गरेछन्। यो समाचारले महत्त्व पाएछ। प्रतिपक्षी सिनेटरहरूले विधायकलाई यसप्रकारको सुविधा प्रदान नगर्न संसद्मा प्रस्ताव पेस गर्दा थोरै मतले प्रस्ताव अस्वीकार भएछ। नागरिकहरूले गलत प्रकारले नोकरी दिलाउने सिनेटर र संसद्मा संसदहरूको यो सुविधाको दुरुपयोग भएको प्रष्ट हुँदा पनि प्रस्तावको विपक्षमा मतदान गर्ने अन्य सांसदहरूलाई सामाजिक बहिष्कार गर्ने अनौठो चलनको प्रारम्भ भएछ। पिज्जा हट, क्याफे, व्यापारिक केन्द्रहरू, ग्यास स्टेसन, आदिमा प्रस्तावको विपक्षमा मतदान गर्नेहरूसमेतको नामावली राखेर उनीहरूको परिवारसमेतलाई सेवा नदिने कार्यको प्रारम्भ गरिएछ। सबै स्थानहरूमा सडकमा समेत 'वी डु नट सर्भ करप्ट' भन्ने लेखिएछ। यो शान्तिपूर्ण कदमबाट त्यस देशमा व्यवहारमै भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न सम्भव भएको अवस्था छ। यसपश्चात् सांसदहरूले यसप्रकारको सुविधा नपाउने गरी संसद्ले निर्णय गरेको छ।

डेनमार्कको नागरिक समाजलाई राजनीतिबाट बिलकुल पृथक् मात्र होइन भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन कायम गर्न कानुनले नै अधिकार प्रदान गरी सोहीअनुरूप नागरिक समाजलाई परिचालन गर्न जवाफदेहीसमेत बनाइएको छ। सबै राष्ट्रिय शक्तिहरूका बीच राष्ट्रिय महत्त्वका विषयमा मतैक्यता कायम गरी उच्चस्तरको संस्कारको विकास भएको छ। सरकारले सञ्चालन गरेका असल कार्यहरूलाई सरकारबाहिर रहेका राजनीतिक शक्तिहरूले सहजै समर्थन गर्ने सौहार्दताको विकास भएको छ। सार्वजनिक पदधारण गरेका विशेषगरी प्रधानमन्त्री, मन्त्रीलगायतका विशिष्ट पदाधिकारीहरूको स्वदेश तथा विदेश भ्रमण हुँदा त्यसको उपादेयता त्यसमा भएको लगानी जनतासमक्ष पेस गरी उनीहरूलाई सन्तुष्ट बनाउने अनिवार्य व्यवस्था मिलाइएको छ।

निर्वाचत जनप्रतिनिधिहरूलाई जनताबाट नियन्त्रण र निर्देशन गर्ने कानुनी व्यवस्था र संस्थागत संरचना तयार पारी यसको प्रभावकारी कार्यान्वयनबाट प्रत्यक्ष प्रजातन्त्रको अभ्यास पूर्ण रूपमा भइराखेको छ। सबल अर्थतन्त्र, जनताहरू सबै साक्षर र प्रायः सबै शिक्षित भएकाले जनचेतनाको स्तर अत्यन्त माथि छ। सार्वजनिक पदाधिकारीहरूमा सच्चरित्रताको विकास गर्न र भ्रष्टाचारलाई घृणा एवम् भर्त्सना गर्दै यसका विरुद्ध सामूहिक प्रयास गर्ने संस्कृतिको विकासका लागि औपचारिक प्रणालीको विकास गरिएको छ। सार्वजनिक सेवा प्रवाहलाई सरल, सहज र गुणस्तरयुक्त बनाउँदै डेनिस जनताका लागि अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्डअनुसारको सेवा प्रदान गर्ने प्रत्याभूति सरकारले गरेको छ। सरकारी सूचनाको स्वतःस्फूर्त हिसाबले प्रवाह हुने संरचना र प्रणालीको अभ्यास लामो समयदेखि भइराखेको छ। सूचनाको प्रवाह र पारदर्शितामा कुनै प्रकारको समझदारी नगरी सरकारले खुला रूपमा आफ्ना क्रियाकलापहरू अघि

बढाइराखेको छ। राजस्वको चुहावट र दुरुपयोग रोक्ने प्रयोजनका लागि सम्बन्धित अधिकारीहरूलाई कुनै प्रकारको स्वविवेकीय अधिकार दिइएको छैन। कर निर्धारणका लागि उद्योग, व्यापार र व्यवसायको स्तर निर्धारण गरिएको छ। भन्सारको दरबन्दी स्पष्ट गरिएको छ। कर निर्धारण र भन्सार महसुल तोक्नका लागि सम्बन्धित अधिकारीहरूले कुनै प्रकारको अन्यथा हुने गरी निर्णय गर्न नसक्ने प्रणालीको विकास भएको छ। त्यसैले सम्पूर्ण करदाताहरूलाई उनीहरूले तिर्नुपर्ने कर रकमको बारेमा कुनै द्विविधा रहँदैन। सर्वसाधारण जनतालाई व्यवहारमा नै सम्मानित नागरिकका रूपमा सरकारले उच्च प्राथमिकता प्रदान गरेको छ।

सरकारको स्थायी संयन्त्रलाई राजनीतिक रूपमा पूर्णतः तटस्थ राखी सरकारको प्रभावकारी संयन्त्रका रूपमा प्रतिबद्ध बनाइएको छ। यो व्यवस्थाले गर्दा कर्मचारीहरू इमानदारीसाथ जनताप्रति निष्पक्ष व्यवहार गर्न अभ्यस्त बनिराखेका छन्। भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने निकायहरूका पदाधिकारीहरूको नियुक्तिमा जनस्तरबाट स्वीकार्य, सम्बन्धित क्षेत्रको विज्ञ, इमानदार, सच्चरित्रता कायम गर्न सक्षम व्यक्तिलाई छनोट गरिन्छ। यसका लागि सच्चरित्रताको मापन गर्ने प्रणालीको विकास गरिएकाले वस्तुगत आधारमा उपयुक्त व्यक्तिको छनोट हुन पुग्दछ। त्यस्ता व्यक्तिको उपयुक्तताका सम्बन्धमा जनस्तरमा समेत परीक्षण गर्ने व्यवस्था छ। यस्तो संस्थाले आफ्नो कर्तव्य निर्वाह गर्दा नागरिक समाज, पत्रकार जगत्, सर्वसाधारण नागरिक, जनप्रतिनिधिहरू सबैको सामूहिक प्रयासमा आवश्यकतानुसार भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न परिचालित हुने गर्दछ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा सर्वसाधारण नागरिकहरू, प्रेस जगत्, नागरिक समाज, राजनीतिक दलहरू सबैले साझा एजेन्डा बनाई अघि बढेका छन्। घूस लिनेभन्दा घूस दिनेलाई बढी कारबाही गरिने कानुन छ। कानुनको प्रयोग यथार्थमा समान रूपले गरिएकाले सबै डेनिस नागरिकहरू सरकारले यसरी निष्पक्ष र कडाइका साथ पालना गर्न लगाएकामा प्रसन्न छन्। कानुनको प्रयोगमा कसैलाई उन्मुक्ति दिइँदैन भनी सकारात्मक सन्देश राम्ररी प्रवाह भएको छ। त्यसैले सबै नागरिकहरूले कानुनको सम्मान गर्न तत्परता देखाइराखेका छन्। भ्रष्टाचारलाई ठूलो सामाजिक रोगको रूपमा स्वीकार गरी यसलाई नियन्त्रण गर्न सर्वसम्मत वातावरण तयार पारी भ्रष्टाचारीलाई घृणा गर्ने, सदाचारीलाई सम्मान गर्ने संस्कृतिको विकास भई यो डेनिस सभ्यताको रूपमा स्थापित भइराखेको छ।

हङकङ सन् १९६० सम्मको दशकमा अत्यन्त भ्रष्ट देश र त्यहाँ सबैभन्दा भ्रष्ट प्रहरीहरू थिए। सार्वजनिक सेवा लिन सेवाग्राहीहरू थप रकम दिनुपर्नेमा अभ्यस्त थिए। त्यहाँका थुप्रै गभर्नरहरूले यसलाई नियन्त्रण गर्ने विषयलाई महत्त्व दिएनन्। सबैतिर भ्रष्टाचार व्याप्त हुँदा प्रताडित नागरिकहरू सरकारप्रति क्षुब्ध थिए। प्रहरीभित्र व्याप्त भ्रष्टाचारको विस्फोट सन् १९७३ मा प्रहरी चिफ सुपरिटेन्डेन्ट पिटर गदवीर अकुत सम्पत्ति लिएर लन्डन पलायन भएपछि हुन पुगेको थियो। जनताहरूले सडकमा निस्किएर गभर्नरलाई उक्त गदवीरमाथि ठूलो कारबाहीको माग गरे। जनताको दबाबमा संयुक्त अधिराज्यसँग वार्ता गरी निजलाई सम्पत्तिसहित सुपुर्दगी गराई कडा कारबाही गरिएपछि त्यहाँको प्रहरीमा शुद्धीकरण सम्भव भएको थियो। जनताको क्रियाशीलताबाट सबै सार्वजनिक जिम्मेवारीका निकायहरूमा भ्रष्टाचार निषेध हुन पुग्यो। अहिले त्यहाँ सबैभन्दा इमानदार प्रहरी संगठन छ। जनताको आस्था र विश्वासका आधारमा कर्तव्यरत रहेको छ। हङकङको त्यस विकराल अवस्थाबाट आजको अवस्थामा आइपुग्नुको पछाडि नियन्त्रक

संस्था पूर्ण स्वतन्त्र हुनु, सरकारी स्तरबाट उच्चस्तरको सहयोग र सद्भाव प्राप्त हुनु, निजी क्षेत्रलाई कडा कारबाहीको दायरामा राख्नु, जनताले पूर्ण रूपमा नियन्त्रक निकाय र सरकारलाई सहयोग गर्नुका साथै दबाब निरन्तर रूपमा दिइरहनु, सबै तहका भ्रष्टाचारीहरूलाई संकोच र पूर्वाग्रहरहित भएर कारबाही गर्नु आदि मुख्य रूपमा रहेका छन्। हङकङमा भ्रष्टाचारसम्बन्धी सूचनादाताहरूको सुरक्षा र सम्मान गरिन्छ। जनताको सहयोगमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने, विद्यालयस्तरदेखिकै पाठ्यक्रममा यस विषयलाई समावेश गर्ने, नियन्त्रक निकाय आईसीएसीलाई सरकारी प्रभावबाट मुक्त गर्ने, यसका कामकारबाहीहरूको व्यापक प्रचारप्रसार गर्ने, अनुसन्धान कार्य एक वर्षभित्र समाप्त गर्ने, यसमा ढिलासुस्ती भएमा र पूर्वाग्रही देखिएमा नागरिक समाज र अन्य जनताका प्रतिनिधिको संयुक्त अनुसन्धानपश्चात् कारबाही गर्ने व्यवस्था मिलाइएको छ। हङकङको यस उदाहरणबाट हामीले सिक्न जरुरी छ।

## निष्कर्ष

भ्रष्टाचार नियन्त्रणका विषयमा विश्लेषण गरिरहँदा नियन्त्रण गर्ने निकायहरू जनशक्ति, स्रोतसाधन र क्षेत्राधिकारका हिसाबले कमजोर देखिएका छन्। ठूला भ्रष्टाचारका विषयहरू अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको क्षेत्रबाहिर छन्। उदाहरणको रूपमा प्रस्तुत गर्दा मन्त्रिपरिषद्को निर्णय, संवैधानिक आयोगहरूका कामकारबाहीहरू, न्यायपालिका र सैनिकसम्बन्धी कार्यहरू, निजी क्षेत्रबाट भएको भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापहरू आयोगको कार्यक्षेत्रबाहिर रहेका छन्। ठूला भ्रष्टाचार यही क्षेत्रहरूमा हुने गर्दछ। यस्ता भ्रष्टाचारीहरूलाई राज्यका तर्फबाट अभयदान मिलेको छ। नेपालमा ठूला भ्रष्टाचार हुने क्षेत्रहरूकै पहिचान गर्दा यस्ता निकायहरूबाट सम्पन्न हुने आयोजनाहरूमा ३० प्रतिशत ठेकेदारले नाफा गर्ने, ४० प्रतिशत विभिन्न सरकारी उच्च पदाधिकारीहरूको भागमा जाने र मात्र ३० प्रतिशत विकास निर्माणमा खर्च हुने गरेको छ। यसरी भ्रष्टाचार बढ्नुमा जवाफदेहिता र पारदर्शिताको कमी हुनु, तलबलगायतका सुविधाहरूले न्यूनतम आवश्यकताको पूर्ति गर्न नसक्नु, कानुनलाई समान रूपमा लागू नगरिनु, शक्तिशाली समूहहरूले एकाधिकार कायम गर्न सफल हुनु आदि देखिएका छन्। समाजले भ्रष्टाचारलाई सबैभन्दा ठूलो समस्याको रूपमा लिएका छन्। यो अवस्था सिर्जना हुँदा वास्तवमा नेपाल भ्रष्टाचारी, अपराधीहरूका लागि अत्यन्त बढी अवसर भएको देशको रूपमा चित्रण भइराखेको छ।

देशको यस्तो विकराल अवस्थामा सुधार ल्याउन भ्रष्टाचारविरुद्ध जनचेतना फैलाई जनस्तरबाटै भ्रष्टहरूलाई कानुनको कठघरामा ल्याई सशक्त कारबाही हुनुपर्दछ। कानुनको दृष्टिमा सबै समान हुने वातावरण व्यवहारमा नै प्रत्याभूत हुनु जरुरी छ। नागरिक समाजलगायतका सामाजिक संघसंस्थाहरू सबै भ्रष्टाचार नियन्त्रणको अभियानमा युद्धस्तरमा लाग्नु अत्यावश्यक देखिएको छ। पदाधिकारीहरूलाई स्वविवेक प्रयोग गर्ने अवसर कम गर्दै अधिकारको कार्यान्वयन र प्रयोग गर्दा एकभन्दा बढी व्यक्ति वा पदाधिकारी संलग्न हुने व्यवस्था मिलाउनु पर्दछ। अधिकारको अत्याधिक निक्षेपण जरुरी छ र स्थानीय सरकारलाई सक्षम बनाउनुपर्दछ। प्रक्रियागत सरलीकरणका लागि शीघ्र कार्य प्रारम्भ हुनुपर्दछ। कर्मचारीतन्त्रको जटिलता सेवाग्राही जनताको शोषण गर्ने चक्रव्यूह प्रमाणित भइराखेका छन्। सबै प्रक्रियाहरू पारदर्शी हुनुपर्दछ जसमा सर्वसाधरण सबैको सहज पहुँच स्थापित हुन सकोस्। भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने निकायहरू आफैंमा प्रजातान्त्रिक प्रक्रियाअनुसार कार्य गर्न अभ्यस्त हुनुपर्दछ। यसका लागि सम्पूर्ण प्रक्रिया, सो

प्रक्रियाका आधारमा लिइएका निर्णयलाई पारदर्शी बनाउँदै सबै सेवाग्राहीहरूका बीच व्यवहारमा नै समानता प्रदान गर्नुपर्दछ। भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने अधिकारीहरू व्यावसायिक रूपले दक्ष, निष्पक्ष, सच्चरित्रवान् र जनताका नजरमा सबै हिसाबले उपयुक्त देखिने हुनुपर्दछ। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको तर्फबाट मुद्दा दायर हुँदा, यसको बहस पैरवीसमेत नेपाल सरकारका न्यायाधिवक्तामार्फत हुनेगरेको छ। यो प्रक्रियाको विकल्पमा गुणस्तरयुक्त कानुनी क्षेत्रका विज्ञहरूको व्यवस्था आयोगकै पूर्णकालीन कर्मचारीकै रूपमा गरिनुपर्दछ। भ्रष्टाचारसम्बन्धी मुद्दाहरू मात्रैको सुनुवाइ गरी निर्णयमा पुग्न छुट्टै अदालतको व्यवस्था हुनुपर्दछ। यी उपायहरूद्वारा दृढसंकल्पित भई अघि बढ्दा नेपालमा भ्रष्टाचार केही कम गर्न सकिन्छ। यसलाई नियन्त्रण गर्ने विषयलाई महत्त्व दिँदै विभिन्न प्रकारका अधिकारसम्पन्न दौडाहा टोली प्रत्येक क्षेत्रमा गठन गरी उक्त टोलीबाट छानबिन तहकिकात गर्दै भ्रष्टाचार भए गरेको देखिएमा आफ्नो प्रतिवेदनसहित अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगमा पेस गर्ने र आयोगले आवश्यक औपचारिकता पूरा गरी दोषीसहित पुर्पक्षका लागि अदालतसमक्ष पेस गर्ने प्रक्रिया द्रुत गतिमा अघि बढाउनुपर्दछ।

> “धनीलाई आफ्नो धनको घमण्ड
> रहन्छ, तर गरिबको झुपडीमा क्रोध र
> अहंकारका लागि कुनै स्थान रहँदैन।”
>
> **– प्रेमचन्द**

# Minimizing Corruption in Judiciary

**Bijaya Raj Ghimire**[1]

All the rights secured to the citizens under the Constitution are worth nothing, and a mere bubble, except guaranteed to them by an independent and virtuous Judiciary[2]. Judiciary provides justice to the innocent, punishes the culprit and safeguards the rights and duties of the citizen. So in any country, an independent judiciary is essential to provide justice to any party. Efficient and timely action by the justice system, in turn, helps uphold the rule of law and contributes to the effectiveness of democratic mechanisms and satisfactory market performance.

Corruption destroys the independence and impartiality of the judiciary which leads malfunctioning of the state. It undermines judicial integrity which is fundamental to the rule of law. Judicial integrity is the foremost pre-condition for effective, efficient and impartial national justice systems. It is closely interlinked with the concept of judicial independence: the latter enables integrity and integrity reinforces independence.[3] It is vital for the good functioning of the system in any democratic state that the judiciary is truly independent.

Judicial corruption includes all forms of inappropriate influence that may damage the impartiality of justice, and may involve any actor within the justice system, including lawyers and administrative support staff because judicial decisions help determine the distribution of wealth and power, judges can exploit their positions for personal benefit.[4] Corruption occurs whenever a judge or court officer seeks or receives a benefit of any kind or promise of a benefit of any kind in respect of an exercise of power or other action. Corruption also occurs when instead of procedures being determined based on evidence and the law, if decided based on improper influences, inducements, pressures, threats, or interferences, directly or indirectly, from any quarter or for any reason.

---

1 Assistant Attorney, CIAA.

2 Andrew Jackson, 1822.

3 See the Council of Europe Secretary General's annual reports on "The state of democracy, human rights and the rule of law in Europe".

4 Rose-Ackerman, Susan, La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma, Madrid, Siglo XXI de España, 2001, p. 208.

## Factors leading possibly to corruption in the judiciary

The Supreme Court panel, headed by Justice Hari K Karki[5], has revealed startling findings about the national judiciary. The panel found that corruption is virulent in judiciary. Right from the selection to the appointment, the judiciary was found to be accepting bribes. The report stated that brokers were perpetuating corruption by handling and influencing internal matters such as transfers of justices. The panel also made a startling finding that judges and lawyers were acting as brokers and suggested the judicial administration scrutinize them intensively. Also, the rumours of judges' relatives influencing judicial matters should be pursued, suggested the panel in their report. Nowadays one of the recommendations from the panel, the random case allocation system of the filed cases among the judges is operating. Potential conflicts of interest of judges are not automatically eliminated by a system of random case allocation. This is why each judiciary needs to have robust rules in place on the recusal and self-recusal of judges in the event of an apparent or even only potential bias in a given case.

## Preventing corruption

It is not exaggerated to state that effective prevention of corruption in the judicial system depends to an important extent on the political will in the country to truly and sincerely provide the institutional, infrastructural and other organisational safeguards for an independent, transparent, and impartial judiciary. Good political will is the first and foremost required when proper staffing, infrastructure, and equipment of the judiciary are at stake. Proper working conditions compatible with the dignity of the court can serve as strong deterrents from any corruptive behaviour. Adequate salaries, social benefits and equipment for non-judge court staff are as vital for a corruption-free judiciary as proper working conditions for the judges themselves. But before this, integrity is essential for an impartial judiciary. The most important safeguard to prevent corruption among judges seems to be the development and fostering of a true culture of judicial integrity.

Judicial corruption severely affects public trust in the administration of justice. Corruption of judges is an offence and should therefore be tackled within the framework of established legislation. Disciplinary proceedings are important regulatory mechanisms to fight corruption. In Nepal, as per the Constitution of Nepal, Judicial Council investigates and prosecutes against the sitting judges.

Impartiality is closely linked to judicial independence and this link is critical to an examination of corruption in the administration of justice. Judicial dependence constitutes an institutional breeding ground for corruption in the administration of justice.

---

5 A report submitted to the Supreme Court of Nepal in 2078 B.S.

## Appointment, Promotion, Dismissal

There should be conventionality at all stages of a judge's career: selection, appointment, relocation, promotion, training, performance appraisal and disciplinary responsibility of judges. The system for appointments, promotions and dismissals must be transparent and based on due process procedures to reduce nepotism and political patronage within the employment process. Objective and merit-based standards must be applied to each applicant for appointment and promotion. The standards, made by the judicial council, are under discussion phase with the stakeholders. A competitive examination is an excellent tool for securing appeal court judges. The Republic of Georgia requires all sitting judges to pass a rigorous examination resulting in numerous judges being forced out of office. The introduction of entrance examinations in Argentina, Guatemala and Peru, for example, is said to have raised the quality of new judicial appointees and eliminated candidates most likely to adopt undesirable behaviour.[6] Unlike to such practices in the world arena, there is no provision for written examination while recruiting appellate and Supreme Court judges in Nepal.

Respect for objective criteria for career development within the judiciary has a positive impact on fostering a climate of judicial integrity. Adequate salaries, pensions and other social benefits, a manageable workload, a proper working infrastructure and job security for both judges and court staff are vital for the legitimacy and good reputation of a judicial system. Regular human resources development programmes like refresher training and in-service training are good motivators.

Adequate criminal, administrative or disciplinary penalties for a judge's corrupt behaviour can serve as a strong deterrent and thus have a preventive effect. Cases of judicial corruption should always be addressed with a sense of proportion. In Nepal, there are negligible cases prosecuted against judges. A prosecuted case of Pyuthan district court sitting judge[7] got clean cheat from the Supreme Court on the grounds of an illegal investigation by the Chief District Officer.

A judicial appointment system free of undue political control by the executive or legislative branches will contribute significantly to ensuring an independent, impartial and honest justice system.[8]

## Role of Civil Society

NGOs can play an important role in reducing corruption within the justice system by enhancing public awareness of judicial procedures and citizens' rights, while also creating pressure on the government for reform. In Latvia and Albania, NGOs in

---

6 25 Years of Latin American Judicial Reforms: Achievements, Disappointments, and Emerging Issues by Linn Hammergren.

7 https://nkp.gov.np, Year 2069, Issue 10, DN 8897.

8 Evaluation of Judicial Corruption in Central America and Panama and the Mechanisms to Combat it, Gretta K. Siebentritt, ISBN 978-0-9801271-2-6.

conjunction with the court system developed and distributed to the public street law pamphlets which enunciated the public's rights and obligations under certain laws, and the process for filing and adjudicating cases. In Ukraine, Russia and Albania, Citizen Advocacy Offices specializing in providing legal support to victims of alleged corruption and excessive bureaucracy have been established.

Similarly, public participation in reporting and criticising corruption in the judicial system is a vital element in combating corruption. This requires the public to be informed concerning the deleterious effects that corruption and loss of impartiality in the judicial system have on them. Civil society coalitions, by a synergy of effort, have the potential to effectively combat and eliminate instances of corruption, and loss of impartiality in, the judicial system. The judicial system should therefore assume the responsibility, together with other arms of government where possible, of keeping the public informed in a way which enables it to identify and expose corruption.

A judge might be the victim of undue pressure, be it by his/her peers or by influential groups within the court system. Nepal is a small country where high-profile people know each other. They give undue pressure on others. The judge should defy such undue pressures.

## Role of media

News reporters who cover the courts and who are ignorant of the law and judicial procedures can nourish the public perception of a corrupt judiciary by inaccurately reporting false allegations of judicial corruption. Reporters who do not understand judicial rulings or decisions may misinterpret a judge's reasoning and thereby distort the motive of the judge. So the reporters must be educated in the law and about court procedures and must recognize their responsibility to be factually correct. The role of independent and responsible media in increasing awareness is vital. The judiciary should therefore formulate proposals for keeping the public, including the media, informed and educated concerning the operation of the judicial system.

## International Instruments

The proper use of mechanisms and instruments of international cooperation in the field of prevention of corruption among judges can be a strong preventive factor, including the Council of Europe's institutions such as GRECO and the Venice Commission, as well as other organisations such as the UN Global Judicial Integrity Network, UNCAC, OSCE, OECD and others. The independence of the judiciary is the cornerstone for ensuring that the exercise of judicial power is impartial. Impartiality in the judiciary requires that cases be decided only according to evidence and the law. Any other influence on the decision-making process constitutes corruption.[9]

9 research carried out by the Centre for the Independence of Judges and Lawyers (CIJL), 1999.

## Legal Profession

Lawyers have a crucial role to play in protecting judicial impartiality. Under no circumstances should they engage in or assist corruption in the judicial system. Bar Associations should provide strong and effective professional mechanisms and sanctions against any such conduct by members of the legal profession.[10]

## Judicial Council

The judicial council which is independent of the Ministry of Law, Justice and Parliamentary Affairs can help promote judicial independence by assuming the responsibility of appointing and promoting judges. Allegations of widespread corruption of the judicial system should be investigated, but not be dealt with by ad hoc measures such as wholesale dismissals of judges or court officers. Consistently with the rule of law, each case should be investigated individually and should be dealt with according to due process of law.

## Vigorous Enforcement of Judicial Decisions

In many countries, over half of the judicial decisions are not enforced. The delay or even absence of court decision enforcement gives rise to the public's disrespect for the judicial system. Much of the enforcement problem is due to a lack of sufficient resources. Yet, when those resources do exist and individuals or institutions defy the court's decision by refusing to enforce it, vigorous sanctions must be imposed.

## Alternative Dispute Resolution (ADR)

An essential component of a multi-faceted response program to reduce corruption within the judiciary is a system which provides for ADR. ADR is a process by which the plaintiff and defendant attempt to settle outside the courtroom, either through arbitration, mediation or civil settlement. ADR reduces the monopolistic nature of state-sponsored judicial services by providing alternative channels to secure a resolution through the private sector. Chile, Ecuador and Uganda have implemented ADR mechanisms which have resulted in a reduction in the reports of court-related corruption.[11]

## Transparency and Accountability of the Administrative Process

Due to the complexities of administrative procedures, there is a significant level of administrative discretion given to court personnel. This intricate environment entices not only court staff to seek illegal payment for services, but also a willingness on the part of the court user to pay them. Court administrative procedures must be streamlined and easily understood by all so that arbitrary decision-making by court staff is reduced.

10 Corruption and the Justice Sector January 2003 Management Systems International, Authored by: Mary Noel Pepys.

11 See E. Buscaglia, Judicial Corruption in Developing Countries: Its Causes and Economic Consequences, Hoover Institution, 2002.

Uniformity and transparency in the administrative process significantly diminish court personnel's capacity to obtain illicit payments. The institutional accountability of the justice system must ensure that public resources are allocated and used efficiently and for their intended purposes. The personal accountability of court staff requires them to perform their roles and responsibilities in compliance with all applicable rules and regulations and standards of ethical conduct.

Lack of transparency can also lead to corruption in the courts. In many countries, court proceedings and trial outcomes all remain hidden, as do disclosure of assets and the income and selection of judges.[12] But in our cases, the court proceedings are somewhat transparent through the website i.e. supremecourt.gov.np. In developing countries, courts are often too expensive, difficult for people to get to, and use procedures that are hard to understand.[13]

## Access to justice

Under most corrupt judicial systems, the powerful and wealthy can escape prosecution and conviction,[14] while large segments of society are excluded from their rightful access to fair and effective judicial services. Research in Nepal found a perception that justice is reserved for the rich and powerful, thus preventing poor people from accessing legal services[15].

Corruption in the justice sector will reduce the legitimacy of the system and erode public confidence[16]. A 2003 USAID report suggests that 'citizens are less likely to abide by the law if they believe others, particularly governmental leaders, are disobeying the law and avoiding detection and punishment'. Corruption within the justice sector can also impact the effectiveness and legitimacy of other institutions, including those linked to anti-corruption efforts.

## Conclusion

A weak governance system, the absence of the rule of law, respect for human rights, the inaction of the anti-graft agencies and political apathy are some of the major causes of corruption in Nepal. Nepal can only prosper if it rids itself of the scourge of corruption, bribery, nepotism, favouritism and foul political power games. Only then can we hope for a Nepal where development, rule of law, respect for human rights, peace and prosperity is the order of the day.

The states should implement the necessary legislative and regulatory framework to prevent corruption within the justice system. They should also take all necessary steps

12 USAID Anticorruption Report, 2009.

13 DFID Annual Report, 2000.

14 Noel Pepys,Comparative analysis of judicial corruption, 2003.

15 UNDP Annual Report, 2007.

16 Chris Ferguson, Jeffrey O. Isima, Providing Security for People: Enhancing Security Through Police, Justice, and Intelligence Reform in Africa.

to guarantee and foster a culture of judicial integrity, a culture of zero tolerance towards corruption concerning all levels of the court system, court staff included, and at the same time a culture of respect for the specific role of the judiciary. However, combating corruption should not be used to impair the independence of the judiciary. A Nepal free from corruption is not a distant dream, but an actual possibility if people continue to fight corruption courageously.

The responsibility of each judge to act against corruption within the judiciary is essential. Judges, as holders of public office, should report to the competent judicial authorities' offences they discover in the performance of their duties, in particular, acts of corruption committed by colleagues.

> *"It is undesirable to believe a proposition when there is no ground whatever for supposing it true"*
>
> **- Bertrand Russell**

# Political Parties, Election Manifestos and Anti-Corruption Agenda

**Narayan Manandhar**

## 1. Introduction

Among several issues raised by the political parties in the federal and provincial elections (20 November), good governance (GG) and anti-corruption (AC) has occupied an important space in their election manifestos. This reflects the growing public concerns over the rise in intensity and density of corruption in a Federal Democratic Republic (FDR) Nepal. Nepal's tryst with FDR has been marred by the spiralling of corruption both at the national and local levels. There is a growing fear that whether corruption is being institutionalized in FDR Nepal.

Many subscribe rise in corruption to (a) an expensive electoral system and (b) continued monopolization of politics by a small number of the same old (often tainted) politicians. This has triggered the establishment of some new political parties, specifically on the planks of good governance and anti-corruption agenda (Bibeksheel Sajha Party, Rashtriya Swatantra Party, and Nepal Good Governance Party etc.) and also a rise in filing of independent candidates that have no affiliation with political parties. It is reported that nearly one-third of the total candidates in the provincial and federal elections carry an independent status. These parties and independent candidates seek to cash in on the inefficiency, instability and mismanagement brought in by big, old political parties. People at the grass root level are even demanding commitments from the candidates to fight corruption and bad governance before seeking their votes. As an example, voters in Kathmandu, Constituency 5 have demanded the candidates sign a seven-point pledge to fight corruption, bad governance, delays and the use of goons. Recently, an online news portal1 published an article detailing eight high-profile cases of corruption, widely reported in the media but rarely mentioned in the election manifestos, implying a kind of "national consensus" on corruption among political parties.

A review of election manifestos and anti-corruption and good governance agenda leaves us room to know what political parties "say" and what they actually "do". The study of manifestos helps us to understand the promises, pledges and commitments of the political parties and their leaders and hold them accountable for their actions. It

also reflects the perceptions and understandings of political parties about governance and corruption problems and the solutions they prescribe to solve the problem. The manifestos reflect a kind of "political will" to fight corruption and adhere to good governance principles and practices. The study could also be a starting point to understand how voters respond to good governance and anti-corruption agenda.

In the wake of the first CA elections in 2008, the author carried out a similar but smaller exercise. The results were published in The Kathmandu Post (dated 22 March 2008). Compared to 2008, with regards to GG and AC agenda, all political parties have matured, at least, in terms of contents and coverage, if not with outputs and results.

## 2. Study Methodology

Currently, there are more than six dozen political parties registered with the Election Commission. Not many of them are active at the national level of politics; some are active at the local and provincial levels of politics. Wikipedia has listed seven political parties at the national level . These included: (1) CPN (UML), (2) Nepali Congress Party, (3) CPN (Maoist Centre), (4) CPN (United Socialist), (5) Janata Samajwadi Party, (6) Loktantrik Samajwadi Party, and (7) Nepal Samajwadi Party. CPN (United Socialist) is a breakaway faction from CPN (UML) and Nepal Samajwadi Party from Loktantrik Samajwadi Party. These parties represent more than 90 percent of the voters' turnout.

The present study is purely a desk review. For the purpose of the study, a total of eleven election manifestos were collected. They are given in Annex 1. The manifestos were either downloaded from various online news portals or from the websites maintained by the political parties. The sample of the parties included big and small, old and new political parties covering a different spectrum of Nepali politics. Nagarik Unmukti Party is dropped from the list as its manifesto contains on liner pledge saying, "we will not take bribes, do corruption and indulge in improper works under any duress or influence." There were no GG or AC programs. Similarly, the manifesto of Loktantrik Samajwadi Party Nepal is also dropped from the list as the manifesto contains just a para saying the establishment of "good governance, integrity and corruption free society". However, they have recommended the establishment of a public ombudsman (Jana Lokpal Aayog) and social boycotting of corrupt people, similar to the stand taken by other political parties. This leaves us with nine manifestos – three belong to traditional big political parties (UML, NC and the Maoists Parties), two are breakaways (US, NSP), one is a small but old party (RPP), one is a young party (BSP) and remaining one a newly founded party (RSP).

## 3. The Review

The contents of the manifestos were studied and key points were summarized, classified and presented in a tabular form (Table 1). As all materials were in Nepali language, only key points are translated here. The gist of findings is:

1. **Good governance (GG) vs Anti-corruption (AC):** There is a chicken-egg type of paradox in literature on good governance and anti-corruption: Do you fight corruption focusing on good governance or the other way round? The terms like GG and AC have made inroads into all political party manifestos. The bigger parties seem to focus more on governance agenda than on anti-corruption; therefore, their anti-corruption agenda presented a mild or softer approach compared to the anti-corruption agenda of the smaller and newer political parties. That is to say, smaller parties tend to focus on more aggressive anti-corruption policies. Probably, this is done to woo the voters. For the sake of clarity, GG policies are anti-dote to corruption like transparency, integrity, accountability, participation, effective delivery of public services, administrative reforms, an independent judiciary, and provision of incentives. Anti-corruption policies, on the other, focus on sanctions (imprisonments, confiscation of properties, blacklisting), deterrence and punitive measures, strengthening anti-corruption agencies, drafting anti-corruption laws, anti-corruption investigations (of past corruption crimes) and strong monitoring (of lifestyles) etc. It could be true that smaller parties can afford to churn out harsh anti-corruption policies as they have slim chances of coming into power. They need not worry about implementing those harsh programs. In contrast to this, big political parties are cautious with what they say about AC programs, hence, they have a tilt is towards GG programs than AC programs.

   One common finding from the study is that all parties have something to say on GG and AC agenda. However, compared to smaller political parties, big political parties give less priority to GG and AC agenda in their manifestos. CPN (UML) speaks of giving "high priority" to the GG agenda but, among the listed 30 priority programs, GG program comes only at 23rd position. Similarly, Nepali Congress and the Maoist Party have not listed their GG and AC programs at the top, if not at the bottom of the list.

2. **Anti-Corruption Slogans:** Earlier during their tenure, CPN UML came up with a catch phrase, euphonic slogan: bhrastachar gardina, garna dinna, meaning neither I will indulge in corruption nor let others to indulge in corruption. During their tenure, It became a joke. RPP, after Mr Ravindra Mishra, defecting from Bibeksheel Sajha Party, has coined a strong catchy slogan: hami nasta hunchau, bhrasta hundainau, meaning better be finished than be corrupted, something like "we will break but not bend" type of pledge. The slogan must have been coined by Mr Mishra. Earlier, he coined a similar slogan or rather a swear words in Nepali: bhrastachari ko mukh ma kira paros (Let corrupt people be infected). Rastriya Swatantra Party has a similar sounding slogan: bhrastachar garina, garne lai chhodina or "we will not indulge in corruption and will not spare any corrupt people." CPN (US) has coined a softer slogan like establishing a "Corruption-free Government, Corruption-less Society". It is also worth noting that four political parties have spelled out "zero tolerance policy" against corruption. CPN(UML) even goes further to prescribe a "strong zero tolerance" policy.

**Table 1: Summary of Good Governance and Anti-Corruption Agenda in Political Party Election Manifestos**

| Manifesto Agenda | CPN(UML) | NC | Maoists | CPN(US) | JSP | NSP | RPP | BSP | RSP |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Headlines/ Title** | Good Governance: High Priority Agenda | Strengthening Democracy and Good Governance | Good Governance | Good Governance and Transparency | Controlling Corruption and Good Governance | Good Governance and Integrity | Good Governance | Controlling Corruption and Good Governance | Anti-Corruption |
| **AC Slogan/catch-phrase** | "Will not indulge in corruption and will not let others to indulge in corruption." | | | "Corruption-free Government, Corruption-less Society" | | | "Better be finished than be corrupted" | | "Will not indulge in corruption and will not spare anyone doing corruption" |
| **Recognition of corruption problem** | | Blamed Oli Government for corruption and mismanagement, especially, Covid 19 related corruption | recognized corruption and the lack of good governance as a major problem of the country | Corruption spreading like cancer | | | | | |
| **Priority Accorded to GG and AC** | Very Low | Very Low | Low | Low | Middle | Middle | Middle High | High | Very High |

| Manifesto Agenda | CPN(UML) | NC | Maoists | CPN(US) | JSP | NSP | RPP | BSP | RSP |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Key Issues/ Concerns** | Delivery of public services On-line services Investigation into illicit enrichment Encroachment of public lands | AC law reforms Strengthening CIAA, DAML Policy-level corruption Judicial independency | e-governance AC public campaigns Social boycotting of corrupt people Reforming public procurement laws Property declarations Investigation into illicit enrichment post 1990 | Delivery of public services AC social campaigns Monitoring life styles Investigation into past corruption crimes Installing impunity system Doing away with conflict of Interest | Establishing Ombudsman Strong monitoring Public campaigns Reforming procurement laws, e-bidding Strengthening CIAA and NVC | Drafting Integrity Act and establishing Integrity Commission Public Ombudsman Non-partisan Constitutional Council Restructuring NPC, Policy Research Institute, Judiciary, Civil Service, Security Agencies | Establishment commission to investigate on the properties owned by high level public officials holding positions post 1990. Reforming anti-money laundering laws. Non-partisan Constitutional Council Drafting of law related to Conflict of Interest. | Establishment of public ombudsman to investigate on illegal owning of properties. Reforming the DAMLI Non-partisan judiciary and CIAA Voting rights to NRN Abolishing politicized professional unions Right to reject and Right to recall Reducing wasteful public expenditures Abolishing 45 years age limit Issuing IDs to the people living below the poverty line | Actions against corruption collaborators Whistle-blowers protection act Anti-corruption police within Re-opening old files related to scandals like Lalita niwas, Wide Body, Covid, Yeti Omi, Cycle Scandal, Rs70 crore, Budhigandaki, and others |
| **AC policy** | Strong Zero Tolerance Policy | Monitoring of public officials working in corruption prone areas | Monitoring public officials | Zero tolerance against corruption | Zero tolerance policy against corruption | | | Zero tolerance against corruption | |

Source: Information collected from political party manifestos.

3. **Recognition of GG and AC problem:** Nepali Congress Party blames its predecessor CPN (UML) for rampant corruption and bad governance in the country, citing especially corruption in the procurement of medical supplies during Covid 19 crisis. CPN (US) regards corruption as spreading like cancer while Loktantrik Samajwadi Party (LSP) regards corruption as synonymous with state governance in Nepal. The Maoists call corruption "a major problem of the country" draining development resources. Nepal Samajwadi Party (NSP) expects three specific benefits from successful control of corruption. These are increasing public trust in the government, progress and development of the country and increased international credibility and assistance.

## 4. Key Aspects or Contents of GG and AC policies

This section is subdivided into two.

4.1 On Good Governance: Some of the key issues or priority concerns raised by the political parties under the GG agenda included:

- Administrative reforms, which included making the Constitutional Council non-partisan, an independent judiciary, and installing e-governance system, performance and merit-based administrative system.
- Effective delivery of public services, including house-to-house delivery, online system
- Drafting of code of conduct, integrity system, strong monitoring of the life style of the public officials
- Restructuring NPC, Policy Research Institute and other state institutions
- Doing away with Conflict of Interest
- Establishment of public ombudsman or Lokpal Aayog
- Electoral reforms (voting rights to NRN, Right to Reject, Right to Recall, full PR system, Executive President etc.)

4.2 On Anti-Corruption: Key issues or concerns raised under AC included:

- Strengthening/Restructuring CIAA, NVC and other anti-corruption agencies like DAMLI and Revenue Investigation Department
- Amendment in Public Procurement Law
- Drafting whistle-blower protection law
- Actions against money laundering
- Property declaration/disclosures
- Investigation into past corruption crimes, particularly by public officials holding positions post 1990, confiscation of illicit enrichment, strong sanctions
- Actions against land encroachment
- Prevention of policy level corruption
- Launching AC social campaigns, public awareness, social boycotting

## 5. Conclusion

This quick desk review of the GG and AC agenda of the political parties revealed both interesting similarities and dissimilarities accorded by the political parties. Mentioning of GG and AC agenda in the manifestos by all the political parties reveal growing realization and concern over the problems of bad governance and corruption in the country. However, there is a wide difference in their approach towards the problem – smaller and newer political parties articulate harsher, stronger anti-corruption policies than the bigger and older political parties who are more likely to come to power after elections. The bigger and older political parties are more tilted towards a softer, milder approach like undertaking governance reform programs than pursuing strong AC measures. However, all parties lack innovative approaches. They tend to concentrate on churning out the same old fashion ideas like strengthening anti-corruption agencies, drafting AC laws and launching awareness-generating campaigns. In future, more detailed accountability studies can be carried out by comparing current manifestos with their past manifestos, locating possible changes in their stands; including what they actually did when they were in power. This will help us to measure the difference between what political parties "say" and what actually they "do" when it comes to GG and AC programs. The deviation between "saying" and "doing" itself could be a form of corruption.

**Annexe 1: List of Political Parties and Election Manifestos Reviewed**

| SN | Political Party | Document Title of the Manifesto | Total Pages (size) | GG/AC Relevant page(s) |
|---|---|---|---|---|
| 1 | CPN (UML) | Good Governance, Development, Prosperity and Equity<br>UML's Five Year Action Plan | 96 | 35, 64, 66-67 |
| 2 | Nepali Congress Party (NC) | Cover page missing | 52 | 5, 17-18, 51 |
| 3 | CPN (Maoist Centre) | CPN (Maoist Centre) Commitment Paper | | |
| 4 | CPN (United Socialist) | CPN (US) Manifesto | 56 | 9, 43-45 |
| 5 | Janata Samajwadi Party (JSP) | | | |
| 6 | Nepal Samajwadi Party (NSP) | Commitment Paper | 52 | 11-13 |

| SN | Political Party | Document Title of the Manifesto | Total Pages (size) | GG/AC Relevant page(s) |
|---|---|---|---|---|
| 7 | Loktantrik Samajwadi Party (LSP) | Manifesto | 48 | 34 |
| 8 | Rashtriya Prajatantrik Party (RPP) | Commitment | 59 | 7-9 |
| 9 | Bibeksheel Sajjha Party (BSP) | An Introduction to the Party | 2 | 2 |
| 10 | Nagarik Unmukti Party (NUP) | Manifesto | 20 | 13 |
| 11 | Rashtriya Swatantra Party (RSP) | We and Our Promises | 39 | 12, 15-16 |

"*The secret of health for both mind and body is not to mourn for the past, not to worry about the future, or not to anticipate troubles, but to live in the present moment wisely and earnestly*"

**- Buddha**

# Corruption and its Control : A Simplistic View

**Narhari Ghimire**[1]

## A. Background and Introduction

Corruption is a pervasive problem in Nepal, affecting all levels of government and society. Despite efforts to combat corruption through legal and institutional measures, it remains a major challenge in the country. The impact of corruption can be seen in various sectors, from the misallocation of public resources to the erosion of trust in government institutions. However, one area where corruption has had a particularly significant impact is at the policy level. Policy capture, the process by which the interests of powerful actors shape government decisions and actions to their own benefit, is a major concern in Nepal. This type of corruption undermines the democratic process and can lead to policies that are not in the public interest.

The problem of corruption at the policy level is particularly challenging because it is often difficult to detect and prove. Policy decisions are often made behind closed doors and the decision-making process is not transparent or influenced. Additionally, the actors involved in policy capture often have significant resources and influence, making it difficult for anti-corruption efforts to hold them accountable. Despite these challenges, it is important to address corruption at the policy level in order to ensure that government decisions are made in the public interest and that public resources are used effectively.

The role of the Commission for the Investigation of Abuse of Authority (CIAA) and the Office of the Auditor General (OAG) in combating corruption is crucial. The CIAA is responsible for investigating acts of corruption committed by public officials, while the OAG is responsible for auditing government accounts. However, as we will explore in more detail later in this essay, there are limitations in the jurisdiction and powers of these institutions that can hinder their ability to effectively combat corruption at the policy level. It is important to address these limitations in order to ensure that these institutions are equipped to effectively combat corruption at all levels.

1 Joint Secretary, CIAA, Hetauda.

## B. Context, Concept and Definition

Corruption is a complex phenomenon that can take many forms, but at its core, it involves the abuse of power for personal gain. In the context of Nepal, corruption can be found at all levels of government, from the local to the national, and can involve a wide range of actors, including politicians, bureaucrats, and private individuals. Some of the most common forms of corruption in Nepal include bribery, nepotism, and embezzlement of public funds.

The context of corruption in Nepal is one that has been shaped by a variety of factors. One of the main drivers of corruption in the country is the lack of effective institutions and systems to combat it. Despite the presence of institutions such as the Commission for the Investigation of Abuse of Authority (CIAA) and the Office of the Auditor General (OAG), corruption remains a persistent problem in Nepal. This is due in part to the lack of "political will" to address corruption, as well as a weak legal framework and inadequate enforcement mechanisms. Additionally, the country's history of political instability and economic underdevelopment has also contributed to the prevalence of corruption in Nepal.

Another key factor is the role of "policy capture". Policy capture occurs when powerful actors, such as politicians or business interests, are able to shape government decisions and policies to their own benefit. This can lead to the creation of policies that are not in the public interest, but instead benefit a select few at the expense of the majority. In Nepal, policy capture has been identified as a significant contributor to corruption at the policy level, as it allows for the manipulation of government decisions and actions for personal gain. This has led to a situation where corruption has become ingrained in the policy-making process, making it difficult to effectively combat.

The concept of policy capture is closely related to corruption at the policy level. Policy capture refers to the phenomenon where the interests of powerful actors, such as private corporations or wealthy individuals, influence government policies and regulations to their own benefit. This can lead to policies that are not in the public interest, and can result in a lack of accountability and transparency in government decision-making.

## C. Constitutional and Legal Provisions

The Constitution of Nepal includes provisions for the prevention and control of corruption in the country. The CIAA is established as an independent constitutional body to prevent and control corruption in the public sector. The CIAA is responsible for conducting investigations of any abuse of authority committed through corruption by any person holding public office. It also has the power to file cases against any person found to have committed acts of corruption. However, there are limitations to the jurisdiction of the CIAA, as it is not allowed to take action in matters relating to any business or decisions taken at meetings of any House of Parliament or of any committee or anything said or done by any member at such meetings, or any policy

decisions taken by the Council of Ministers or any committee thereof or judicial actions of a court of law.

The Constitution of Nepal provides CIAA the power to conduct investigations and file cases against public officials for acts against corruption. Article 98 of the Constitution specifically states that the CIAA can conduct investigations into any abuse of authority committed through corruption by any person holding public office, except for officials in relation to whom the Constitution or other laws provide for separate special provisions.

The CIAA Act further defines the jurisdiction and powers of the CIAA, including the ability to conduct investigations, file cases, and take action against public officials for abuse of authority. However, the Act also includes certain limitations on the CIAA's jurisdiction, such as exemption of policy decisions taken by the Council of Ministers and discretionary powers exercised by officials.

The Prevention of Corruption Act also provides for measures to control and prevent corruption, including the establishment of an Anti-Corruption Bureau and the creation of various offenses related to corruption. This Act also provides for the seizure and forfeiture of property obtained through corrupt means and the recovery of losses suffered by the government as a result of corruption. Additionally, the Office of the Auditor General (OAG) is responsible for auditing the accounts of government offices, including those of the Office of the President, Office of the Vice-President, Supreme Court, Federal Parliament, Provincial Assembly, Provincial Government, Local Level, Constitutional Bodies and Offices thereof, Courts, Office of the Attorney General, Nepal Army, Nepal Police and Armed Police Force, Nepal. The OAG is empowered to examine any books of accounts for the purpose of carrying out its functions, and the accounts to be audited shall be maintained in the form prescribed by the OAG as provided for in the federal law. The OAG is responsible for examining any books of accounts and it is the duty of the concerned chief of office to provide all such documents and information as may be demanded by the OAG or any of his or her employees. However, there are no limitations mentioned in the constitutional provisions regarding the jurisdiction of OAG.

Nepal has constitutional and legal provisions in place for the control of corruption, specifically through the establishment of the CIAA and OAG. However, there are limitations in the jurisdiction of the CIAA which hinder its ability to effectively combat corruption, particularly in regards to policy decisions taken by the Council of Ministers. Recommendations for reform could include amending the constitutional provisions to clarify and expand the jurisdiction of the CIAA and ensure its ability to investigate all cases of corruption, regardless of whether they involve policy decisions or not.

Public Procurement Act (PPA) is the main legislation that governs procurement. The PPA aims to control corruption and enhance transparency and accountability in procurement by implementing various measures. Competitive bidding is one of the key

measures, with the goal of ensuring that contracts are awarded to the most qualified and cost-effective bidders. Bidders are also required to be prequalified before being allowed to bid on contracts, to ensure that only qualified and financially stable bidders participate in the procurement process.

Transparency is another key aspect of the PPA, with all procurement documents made available to the public. This includes procurement plans, bid documents, evaluation reports, and contracts. An independent oversight body, the Public Procurement Monitoring Office (PPMO), is established to monitor procurement and ensure compliance with the PPA. The PPMO has the authority to investigate allegations of corruption and take action against violators. The PPA also prohibits public officials from participating in procurement in which they have a conflict of interest. Whistleblower protection is provided for those who report corruption or other misconduct in procurement. Additionally, procurement process should be audited by internal and external auditors as well as by the office of the auditor general. Furthermore, public officials involved in procurement are required to be trained in procurement procedures and regulations, to ensure compliance with the PPA.

The United Nations Convention against Corruption (UNCAC) is a legally binding international agreement that provides a comprehensive framework to combat corruption. It covers a wide range of provisions to prevent and combat corruption. One of the major provisions of the UNCAC is the criminalization of various forms of corruption, such as bribery, embezzlement, money laundering and illicit enrichment. This helps to ensure that those who engage in corrupt activities are held accountable for their actions. Another major provision of the UNCAC is the measures to increase transparency and integrity in the public sector. These measures include financial disclosure for public officials, asset declaration, and codes of conduct. These measures help to ensure that public officials are held accountable for their actions and that the public has access to information about the activities of public officials.

Nepal has ratified UNCAC and is actively engaged in implementing its provisions. The country has established a National Coordination Committee on Anti-Corruption and the CIAA to oversee and coordinate anti-corruption efforts. Nepal has also enacted various laws and regulations to combat corruption, such as the Prevention of Corruption Act and the Right to Information Act. Additionally, Nepal participates in regional and international anti-corruption initiatives and cooperates with other countries to tackle corruption.

## D. Limitations

Despite the presence of constitutional and legal provisions aimed at preventing and combating corruption, there are significant limitations in the current measures and implementation of anti-corruption efforts in Nepal. One of the major limitations is the lack of clear definition of "policy decisions" and lack of distinction from "non-policy

decisions". Clause 4.b of the CIAA Act states that the commission shall not take any action in matters relating to any "policy" decisions taken by the Council of Ministers. However, it is not clearly defined what constitutes a "policy" decision and what does not. This lack of definition has led to confusion and has allowed for potential abuse by public officials, who may claim that their actions were a policy decision in order to avoid investigation by the CIAA. All decisions of the Council of Ministers can't be exempted as "policy" decisions.

Another limitation is in Clause 6 of the CIAA Act which states that the commission may forward any complaint filed with it regarding any improper conduct in any "public institution" to the concerned institution, or to the concerned superior body for action. Forwarding the complaints to the institution or its supervisory organization creates the possibility of delays in investigation as this procedure of the institution does not fall under control of CIAA. There have been cases in which the concerned institutions have failed to conduct investigations in timely manner.

Insufficiency of resources and technical complexities also create limitation of the CIAA to effectively combat corruption. Despite their mandate to conduct investigations and audits, they often lack the necessary staff, funding and infrastructure to carry out their duties. This can lead to delays in investigations and a lack of follow-up on cases, allowing corruption to continue unchecked.

In addition, the lack of public awareness and engagement also limits the effectiveness of anti-corruption measures in Nepal. The general public is often unaware of their rights and the resources available to them to report and combat corruption. This lack of public engagement and participation also hinders the ability of civil society organizations to hold public officials accountable and advocate for anti-corruption measures.

All of these limitations in the current measures and implementation of anti-corruption efforts in Nepal have led to a lack of accountability and a culture of impunity among public officials. It is essential that these limitations are addressed in order for Nepal to effectively combat corruption at the policy level.

## E. Economics of Corruption

On one hand corruption has significant impact on the economy and society. It has direct impact on the government revenue, public expenditure and its allocation. Money earned from corruption and other illegal sources contribute towards black economy and vice versa. On the other hand, individuals indulge in the corruption activities by speculating the potential loss or damage once the corruption or fraud is identified by the law-implementing agency and also the potential benefit if not found. Hence, the "cost-benefit" analysis is another aspect to consider while talking about the economics of corruption because if costs are high, the chances of corruption will be lower.

Study by economists have found that corruption affects economic growth through a number of channels: corruption distorts markets and leads to misallocation or resources. Examples can include the limited competition in public procurement, price capping by businesses and favored licenses by the government officials. Corruption creates more incentive to less productive activities while reducing the investment in productive sectors. Example includes the hyped real estate business (land-trade) in Nepal when the actual transaction price of land could be hidden and hence the registration fees and capital gain tax could be avoided. Corruption results in increased expenses for businesses and reduces the return on investments by acting as an ineffective form of taxation. Corruption can also negatively impact the performance of investments by decreasing the quality of resources. Additionally, the pursuit of personal gain through corrupt means can lead to inefficiencies, wasting resources and diminishing the effectiveness of government spending.

The circular causality between corruption and bad governance is a long established fact. Corruption itself is an indicator of bad governance while it undermines the efficacy of regulatory capacity of public authorities. Corruption itself has vicious circle as it creates conducive environment for more corruption and becomes tolerant when more and more people and organizations are involved in it. In fact it becomes a social norm. Report from Transparency International declared that corruption is one of the greatest challenge to the contemporary world. It undermines good governance, systematically distorts public policy, leads to a misallocation or resources, deteriorates the private and public sector development specially affects the poor. Recent studies on corruption have shown that vulnerability of the communities and emergency situations have also created room for corruption for public officials. Environmental responses, gender discrimination, migration issues al have mingled with corruption in a multifaceted way. Embezzlements of disaster relief funds, COVID relief funds and other emergency funds have become very common in recent crisis phenomena.

## F. Recommendations for Reform:

Combatting corruption requires efforts from all stakeholders. Institutional reforms in the form of policy and legal provisions, organizational strengthening, behavior change strategies and education and awareness have been effective in other countries to control corruption. Punitive measures become more effective when the criminal investigation procedure is robust and credible.

- It is recommended that a clear definition and distinction between policy and non-policy decisions be established through amendments to existing laws or the introduction of new legislation. This will ensure that the CIAA can investigate and take action on corrupt practices in policy-making decisions without fear of violating the exemption clause in the CIAA Act.
- Despite having strong constitutional and legal provisions in place, corruption continues to be a pervasive problem in Nepal. To address this limitation, it is

recommended that a robust mechanism be put in place to ensure the effective implementation of existing laws and regulations. This can be done through the establishment of dedicated anti-corruption units within relevant government agencies, regular monitoring and evaluation of anti-corruption efforts, and the strengthening of institutions like the CIAA and OAG through the provision of necessary resources and personnel.

- Strong Political commitment with full technical and resource support is required to objective and robust investigation of the large cases of corruption, public land mismanagement, revenue evasion and leakages.
- The government should identify the risk areas of revenue leakage, misappropriation of public funds and corruption and take control and prevention measures.
- Efforts be made to raise public awareness about corruption and the importance of actively participating in the fight against it. This can be done through public campaigns, educational programs, and the active involvement of civil society organizations and other elements of civil society in anti-corruption efforts.
- Nepal should actively participate in international efforts to combat corruption, including UNCAC. This will provide Nepal with access to international resources and expertise in the fight against corruption, and will also enhance the country's reputation and credibility on the international stage.
- Implementing a comprehensive public sector reform program, which includes measures such as enhancing transparency, accountability, and public participation, to reduce opportunities for corruption.
- Establishing a Whistleblower Protection Act to protect individuals who report corruption from retaliation and to encourage reporting of corruption.
- Strengthening the capacity of anti-corruption institutions such as the CIAA and OAG through increased funding, training and technical assistance.
- Developing a National Anti-Corruption Strategy that includes clear goals, targets and indicators for measuring progress in the fight against corruption would be crucial to combat corruption. The roles of all the government and public entities be clearly defined in the strategy and its action plan.
- Increasing public awareness and education on the negative effects of corruption and the importance of anti-corruption efforts.
- Encouraging the private sector to adopt anti-corruption measures and codes of conduct is crucial for corruption control.
- Creating a dedicated unit within the CIAA to focus specifically on investigating and prosecuting policy capture related cases.
- Developing a system for monitoring and evaluating the implementation of anti-corruption laws and policies to identify areas where additional efforts are needed.
- Lastly, an effective way to combat corruption is to implement strong and strict punishment to the corrupt individuals and organizations. This will act as a deterrent

for others and will also send a message to the public that corruption will not be tolerated. The government should also make sure that the process of investigating and punishing the corrupt individuals is swift and transparent.

In conclusion, addressing the limitations in the current anti-corruption measures and implementing these recommendations can greatly improve the effectiveness of anti-corruption efforts in Nepal. It is essential that the government, civil society, and all citizens work together to combat corruption and promote a culture of integrity and accountability in the country.

## References


- Chêne,Marie(2014).TransparencyInternational."TheImpactofCorruptiononGrowth and Inequality". https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Impact_of_corruption _on_growth_and_inequality_2014.pdf
- "Economic Issues No. 6 -- Why Worry about Corruption?" International Monetary Fund, https://www.imf.org/external/pubs/ft/issues6/index.htm.
- Gyimah-Brempong, Kwabena (2002). "Corruption, economic growth, and income inequality in Africa." Economics of governance 3.3.
- KÉÏTA, Kouramoudou (2019), "Essay on the Economics of Corruption", Tampere University, https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/100 24/117914/978-952-03-1331-9.pdf
- Transparency International, Annual Report 2021, browsed at https://images.transparencycdn.org /images/TI-Report-2021-English-v2.pdf on 12/22/2023
- Treisman, Daniel(2002). "The causes of corruption: a cross-national study." Journal of public economics 76.3:399-457.
- CIAA's 32nd Annual Report, 2079, CIAA, Nepal.
- OAG's 59th Annual Report. 2079, OAG, Nepal.

# Trade Transparency : A Revolution by Nepal Customs

**Suman Dahal**[1]


## Abstract

Transparency across the trade facilitation process is important to the growth of a country's economy. Without transparency, goods crossing borders are prone to corruption and subject to redundant and lengthy clearance processes. There are also multiple document requirements in different formats and with different data elements. All these obstacles increase the cost and time of doing trade.

The use of ICTs for Trade Facilitation is becoming an essential tool for the contemporary world. As a landlocked least-developed South-Asian country, Nepal has been suffering from a huge trade deficit incurring high trade-transaction costs. This paper studies the progress of the adoption of ICT in the Nepalese trade process. To facilitate trade by reducing cost and time, Nepal customs has been implementing Information and Communication Technology (ICT) since 1998. In the beginning, it started the ASYCUDA system in Customs and consecutively, ASYCUDA World and now implementing the National Single Window system. All the reforms are taking place in the planned way with setting periodic Customs Reform and Modernization Plan (CRMSAP). At present, Nepal Customs is being an efficient administration through the use of ICT. Almost 100 percent of trade transaction happens through the ASYCUDA system. The last year 2021, Nepal is initiating the Nepal National Single Window System which makes a single ICT portal for all the stakeholders that orients the process towards a paperless, faceless and cashless customs clearance system. This paper makes a contribution to the trade arena to facilitate trade in developing countries by implementing new information technologies.


## 1. Introduction

### 1.1. Nepalese Trade in Brief

Nepal is a landlocked south-Asian country surrounded by India and China. It has open borders with India. Nepal's trade regime is liberalized to a great extent. It is now one of South Asia's most open and trade-dependent countries. Presently, trade accounts

1 Joint Secretary, Ministry of Finance.

for 54 percent of GDP. Nepal is a least developed country with a per capita income of US$ 830 per annum. Nepal has around USD 30000 Million in GDP annually and USD 12000 Million in trade flows annually. It means, around 54% of the trade portion is in GDP. The Nepalese economy is heavily dependent on trade. USD 3000 Million is the government's annual revenue in 2019.

Similarly, trade competitiveness has been weak primarily because of high transaction costs. According to a recent World Bank study on Nepal's trade and competitiveness, Nepal's foreign trade transaction costs as a landlocked country are relatively high and have been a deterrent to domestic economic growth. Nepal has been suffering a trade deficit for years with a heavy increase in imports. Major importing items are petroleum products, vehicles, iron billets, readymade garments, rice etc. whereas major exporting items are refined soybean oil, woolen carpet, synthetic yarn, cardamom, felt, pashmina etc.

More than 60 percent of total trade happens with India. If we refer to the data published by the Department of Customs, import in 2010 was around Nepali rupees 390 billion and it has increased to Nepali rupees 1196 billion in 2020. At the same time, export has not been increasing in comparison with imports. It was around Nepali rupees 63 billion in 2010 and reached only Nepali rupees 97 billion in 2020 which means only 57 percent growth has happened in a decade where imports have grown by 206 percent this decade. If we consider the revenue collection, it has grown from Nepali rupees 90 billion in 2010 to Nepali rupees 305 billion in 2020 which is around a 230 percent increase.

**1.2. Nepal Customs in Brief**

Customs play a significant role to collect and protect revenue, facilitating trade and safeguarding society in a normal situation. The role of Customs is regarded as crucial at the time of pandemics and natural disasters to maintain a smooth flow of essential commodities. Nepal Customs also has been actively performing its role to ensure the smooth flow of export and import of goods after the COVID-19 outbreak.

Nepal Customs has 40 establishments across the country, among which the headquarters is located in Kathmandu, one Post Clearance Audit Office, one International Airport Customs and 37 border Customs. There are 26 border crossing points towards India and 6 points toward China. Nepal Customs contributes around 42% of the total tax revenue. It handled 986 thousand customs declaration forms during FY 2019/20. Nepal Customs adopted several WCO standards and WTO TFA measures to align them with international standards. UN ASYCUDA World is the key Customs Automation system, which covers almost all the main Customs offices.

Nepal Customs has been ranked 60th out of 190 economies in The Trading Across the Border of Doing Business Report, 2020. Nepal Customs was placed in the 60th position scoring 2.29 out of 5 in the Logistic Performance Index, 2019.

### 1.3. Trade Facilitation in Brief

Trade facilitation is the simplification and harmonization of international trade procedures, including activities such as practices, and formalities involved in collecting, presenting, communicating and processing data required for the movement of goods in international trade (WTO/UNCTAD, 2001). It reduces the transaction cost as well as the complexity of international trade induced by documentation, procedure and regulations and hence expands trade resulting in both economic growth and development.

Trade facilitation is the process of addressing "invisible" barriers to trade. It is a means of improving the efficiency of international trade and economic development. Issues such as quantitative restrictions or high tariffs are visible trade barriers. While these have to be dismantled, there exists a series of other barriers, which may be administrative or procedural and are trade restrictive. For example, in a study of documentation requirements for importing or exporting a consignment in India, Nepal and Pakistan, ESCAP pointed out that the number of document types required can vary from 15 in Pakistan to 29 in India and 83 in Nepal. Cumbersome documentation requirements do not facilitate rapid and low-cost business transactions. Indeed, a recent study carried out by the OECD finds that transaction costs contribute between 2 and 15 percent of trade transaction values, and that trade facilitation measures could result in savings between 2 and 3 percent of the total value of trade. In some instances, 100 documents and 20 different organizations are involved in conducting international transactions. Savings from more efficient data processing could be as high as US$ 100 billion.

## 2. Trade Transparency and Facilitation in Customs

### 2.1. Overall initiations

Customs operation is the most important indicator to secure and save trade flows which is putting pressure on the government to make efficient customs. Customs procedures are one of the main components of trade facilitation. Various customs-related policies and institutional reforms have been carried out for trade facilitation. On April 23, 2004, Nepal became the 147th member of the WTO and its first Least Developed Country (LDC) member to enter through the regular accession process.

Risk-based selectivity module (green, yellow and red channels) has been implemented. Moreover, Trade Facilitation Committee as well as Client Service Centre has been formed at DOC and Customs Offices. Following Nepal's ratification of the TFA in January 2017, Nepal acceded to the RKC in February 2017, and the parliament ratified the RKC. This shows Nepal's commitment to implementing modern and effective Customs procedures adapted to the international trade environment and its efforts towards trade facilitation.

Nepal has been practising various customs-related TF initiatives such as the Periodic Customs Reform and Modernization Strategy and Action Plan (CRMSAP), the use of

ICT (ASYCUDA WORLD), Customs Risk Management, Construction of Integrated Customs Points (ICP) and Inland Container Depots (ICD), National Single Window System, Advance Ruling and many others. Following Nepal's ratification of the WTO Trade Facilitation Agreement (TFA) in January 2017, Nepal acceded to the Revised Kyoto Convention (RKC) in February 2017, and the Nepalese parliament ratified the RKC. These trade facilitation efforts show Nepal's commitment to the implementation of modern and effective customs reform programs tailored to the international trade environment.

### 2.2. Customs Reform Modernization and Strategic Plan (CRMSAP)

The Government through the Department of Customs (DOC) has been introducing Customs Reform and Modernization Strategies and Action Plans (CRMSAP) since 2003. Implementation of the 5th CRMSAP started in 2017 and was completed in 2021 and from 2021, the 6th CRMSAP started to implement. The 6th CRMSAP envisions essential reform strategies, including, expedited legitimate trade facilitation, enhanced customs automation & data management, streamlined coordinated border management, and organizational restructuring to support risk-based clearance, among others. The e-Customs master plan has been implemented.

### 2.3. Implementation of ASYCUDA-World

The web-based ASYCUDA world system has been implemented in almost all major customs offices, covering about 98% of total trade. The ASYCUDA++ was operating in the stand-alone servers installed in each Customs office and had a limitation to provide online services. The ASYCUDA-World was developed and pilot implemented in Mechi Customs from 26 January 2016 which was gradually rolled out to all the main Customs offices. The ASYCUDA-World has now become instrumental to move Nepal Customs towards the paperless Customs clearance environment.

In general, Customs Agents make the lodgment of goods declaration online to the Nepal Customs Automated System (ASYCUDA world), get it registered in the system, and print out the declaration. After signing the printed declaration, the Customs Agent submits the declaration along with true or certified copies of the invoice, packing list, mode of payment certificate and other associated documents to Customs. The Customs officer once receives the signed declaration, retrieves the declaration from the system and assesses the declaration. The System itself routes the declaration in Green Lane (to be cleared without physical examination of goods and related documents), Yellow Lane (to be cleared by examining only related documents) and Red Lane (to be cleared by physically examining entire goods and related documents). The system also designates the customs officer for yellow and red lane declaration. Once the designated officer completes his task, the system transmits the declaration to the Bank operating in the Customs Terminal. Once, the Bank receives the payments from the Customs Agent, it issues the receipt. Along with the receipt, Customs Agent gets the signature of the

clearing officer on the Customs declaration and issues the "Exit Note", which allows the Customs Agent to take the delivery of cargo from the Customs.

Customs has introduced the Valuation Module in ASYCUDA-World, which allows the traders to load the value declaration in detail electronically and approval is given by the Customs officials online in the system. This has transformed the need to submit the value declaration before the Customs declaration is lodged and has facilitated Customs to generate an accurate valuation database to fully comply with the WTO Valuation Agreement.

In the earlier environment, each cargo-carrying vehicle entering the Customs area had to be recorded in a register book manually. After the introduction of the Gate Entry system in the ASYCUDA-World, the entry record is entered into the system which is interfaced with the terminal operators. This also has been a key determinant to providing paperless clearance in the future.

In the earlier environment, all declarations were selected for physical verification. Customs introduced the Selectively Module in 2010, which now segregates the Customs declaration into Green Lane (without any checks), Yellow Lane (documentary check), and Red Lane (physical verification). The recent data shows that the share of the red declaration is around 55 percent, which Customs Reform and Modernization Plan aims to reduce to 20 percent by 2026. The selectivity module is configured to assign inspectors and officers for physical verification or documentary checking automatically. The ASYCUDA-World is configured in a way that the selectivity is triggered once the cargo enters and is recorded in the Gate Entry System. This is a big step towards paperless clearance, and as the red lane declaration reduces to 20 percent, 80 percent of cargo can be cleared through the yellow and the green lane using the risk management systems.

At the earlier stage, the Customs officials were entrusted to collect the duty and taxes and issue the manuscript revenue receipt. A long queue to pay duties and taxes and get the receipt was the normal situation in major Customs offices. Customs introduced a process in 2011 which allowed the Bank operating in the Customs offices to use the ASYCUA terminal and allowed to receive the payment and issue the receipt. This has changed the mindset that duties and taxes collection is not the core area of Customs and it paved the way for e-payment. Department of Customs has commenced the simplified e-payment modality on a pilot basis from 16th December 2021 in the Dry port Customs Office, Sirsiya. In the simplified e-payment module, the Customs agent will have to send four details (declaration number, year, customs code, and Export or Import) to the traders, and the traders can transfer the duty and taxes online to the existing Customs Fund in the Bank located in the Customs offices. The duties and taxes will be deposited in the government treasury the next morning. The ideal e-payment module would require paying directly to the government treasury in real-time, and this would be the reality once the simplified module will be fully operational in all the Customs

offices. However, the existing simplified e-payment module would adequately serve an environment to move to paperless Customs clearance.

In the end, the Customs inspector issues the exit note based on the load in the cargo vehicles. With the signed Customs Declaration and the exit note, the cargo vehicle is recorded in the system at the exit gate. The terminal operator system interacts with the ASYCUDA-World system to check if the goods are cleared by Customs. The possibility of using the Exit Note instead of Declaration opens the avenue for Customs clearance with reduced documentation and paperless Customs clearance.

Nepal Customs has introduced the Nepal National Single Window in January 2021, which will allow traders to send the License, Permit, Certificate, and other documents (LPCO) the ASYCUDA-World online when the cargo is processed in the ASYCUDA-World.

### 2.4. Implementation of Nepal National Single Window (NNSW)

A single window system is an IT-based automation system which shares information seamlessly. This is a paper-free trade system which creates a common platform to share information among the stakeholders hence it is an important tool for trade facilitation in the contemporary world. All the stakeholders can submit their information and documents needed to import and export through a single-entry point with the help of a single computer application.

In the recent decade, various countries in the world are adopting different types of models for their single window systems. Singapore, Malaysia, South Korea, Thailand, Japan and many others have already implemented this. India, Pakistan, Bangladesh, Maldives and many others have been developing as per their needs. Nepal started to implement Nepal Single Window System last year. Generally, there are two types of operation model, one is public and the other is a public-private partnership in which customs plays as the main operational body and other public entity and third-party service providers conducts the system.

The basic features of National Single Windows are Single Entry means a one-stop-shop and Single Submission. Not only submits the document, but it also exercises the electronic payment of duties and other charges. It provides paper free Environment with standardized documents and data that help for Sharing of information. To mitigate the customs procedure risk, it operates a centralized risk management system that helps to coordinate among the agencies and stakeholders. Not only that, it helps for Analysis of the trade by providing an electronic database.

Nepal initiated this project with the help of the World Bank in 2013 but has not been significant progress till 2020. In the year 2021, it started to implement by the agencies related to the Ministry of Agriculture. Nepal National Single window system will be connected with a total of forty government and non-government agencies in

different steps. In the first step, In addition to the Department of Customs, Commerce Department, Industry Department, and Inland Revenue Department, different banks and other twenty agencies will be connected. In later steps, the staff functions agencies such as other ministries and departments will be connected.

The vision of the national single window system is to facilitate trade and enhance the supply chain by making fast and easy customs procedures. To achieve the vision, this system has set different goals. It aims to enhance the institutional capacity of trade-related agencies and reduce the transaction costs to make public welfare by reducing the price of commodities in the Nepalese market and also promoting Nepalese products by making them competitive. Nepal National Single Window System envisions fully paper-free customs procedures and administration. It reduces the time and cost of a trade. Recently on the occasion of International Customs day, Nepal Customs started an online payment system under the national single window system.

## 3. Conclusion

Nepal is a least-developed landlocked country sharing its borders with India and China. Nepalese economy is heavily dependent on import revenue and its trade costs are considered high compared with others. Nepal has been suffering from a huge trade deficit. To make trade efficient, Nepal customs has been implementing its trade facilitation measures to mitigate time and cost which results in the seamless flow of trade. Nepal customs has been developing its capacity by adopting the continuous periodic strategic reform plan and currently implementing its sixth version from 2021 to 2026. At present, Nepal customs is implementing the ASYCUDA-WORLD system (ICT system) for customs clearance and last year, it has started another ICT system, Nepal National Single Window System which provides all the stakeholders with a single ICT platform to proceed with the trade. Now Customs has reached a position to move to the paperless, faceless and cashless Customs clearance system.

Transparent and simple trading procedures not only promote economic competitiveness but also, more importantly, remove incentives and opportunities for border-related corruption, a consistent problem in the maritime industry, where 90 percent of global trade is conducted. This is a more efficient delivery of public services that will allow the government to maintain high-security levels and effective control, thus diminishing opportunities for corruption. Transparency is the starting point for ensuring efficiency and is a pillar supporting good governance and integrity. A reputation for transparency will help a country to attract foreign direct investment.

## References


- Department of Customs (2021). Customs Reform and Modernization Plan 2021-26. Kathmandu.
- Ministry of Finance (2021). Public Announcement of Income-Expenditure Details of Fiscal Year 2021/22. Kathmandu.
- Nepal Customs Transformation towards Paperless Clearance, Mr Shyam Dahal (2022).
- Yearbook (2020), published by Department of Customs, Kathmandu.
- Poudel R., 2019. "Trade Facilitation in South Asia – landlocked countries' perspective (Book) Chapter 4.
- OECD, working paper 118 (2011), working paper 144 (2013) and Working paper (2003).
- Lee Kok Leong (2019), Why we need transparency in Trade Facilitation.
- (https://maritimefairtrade.org/author/kokleong).


"*Integrity is not a conditional word. It doesn't blow in the wind or change with the weather. It is your inner image of yourself, and if you look in there and see a man who won't cheat, then you know he never will.*"

**- John D. MacDonald**

# Development of Anti-Corruption Laws and Policies in Nepal

Thakur Prasad Bastakoti[1]

## 1. Historical Background

According to Nepalese history, the ancient era starts from about 75 B.C. but the initial period of about 1000 years is regarded as the dark period for sake of sufficient documents. During the Kirat Era, the codification of law was in the form of Mundhum in which corruption is regarded as a heinous crime. During the Malla Era, King Jayasthiti Malla codified a law named Nayabikasini (Manab Nyayashastra) in 1300 A.D. in which corruption is regarded as a sin, subject to punishment. King Ram Shah had enacted a code (Thiti) which was a codified law in the short form with twenty-six sections and it was mainly oriented to regularize the conduct of people regarding various kinds of business and activities. King Prithivi Narayan Shah in his Dibyopadesh, mentioned bribery as a heinous crime, subject to capital punishment to both of the parties, giver and receiver of the bribe, as the great enemy of the country[2].

### 1. 1. The Civil Code (Muluki Ain, 1910), 1854

Civil Code, 1854 as the first codified law of modern Nepal was enacted by Prime Minister Jung Bahadur Rana and remained a general law of Nepal for a long time. It contributed as the backbone of the Nepalese legal system at that time and also has had great influences up to the present legal system of Nepal. It had some provisions regarding anti-corruption. The main provisions in the sphere of anti-corruption are as follows:

- If any judicial official released an accused, who had already confessed his crime, either by taking a bribe or otherwise, the concerned official was to be imprisoned for 6 years after dismissing him from his post if the case was related to murder.[3]
- This 1854 code was very strict in punishing the government officials who misused their authority or acted in an authorized way. If anybody, falsely representing himself as a government servant, behaved in that capacity. His accomplices were

1 Under Secretary, Judicial Council Secretariat, Ram Shah Path, Kathmandu.

2 Prakash Osti, Kanoon Sambandhi Kehai Abhilekhharu, Pp. 76-84, (1st edition.), Cited from, Jhamak Prasad Sharma, Codification of Anti-corruption Laws in Nepal, Souvenir CIAA, Tangal, Kathmandu, 2066, p. 5.

3 The Civil Code, 1854, Kayalnama Lekhaunyako, Sec 6.

also punished leniently i.e., 18 months of imprisonment[4].

- In Nepal, the important document bears the seal of either the king (known as Lal Mohar) or the Prime Minister (Known as Khadga Nishana). Persons making forgeries of these seals were to be punished severely. The main culprit was to be given life imprisonment along with confiscated[5].
- Dharma Kachahari established by Janga Bahadur Rana was a special court to deal with cases of bribery, corruption, maladministration and violation of the law. However, this court was dissolved by Ranodip Singh[6].

Wherever the civil code, a milestone of the modern Nepalese legal system seems to have become a source of all future legislation.

### 1.2 Anti-Corruption Law with Modern Trend

There was no separate institutional and legal arrangement for the prevention of corruption up to 1952. Either the King or Rana Prime Minister would be supposed as an institution because they had the sole power to punish or take action for corruption. The Prevention of Corruption Act, 1952 (2009 B.S.) as the first codified anti-corruption special law was promulgated by King Tribhuwan.

Section 2(d) of the Act defined corruption – "It shall be deemed bribery or corruption if the government personnel, while performing a governmental task with intention of abusing their position, takes or accepts salary and allowance other facilities directly or himself or took through other or gives or ordered to give; or took undue benefit more than fixed by taking benefits of opportunities with the person whose work is in his office which is under his jurisdiction.

The Prevention of Corruption Rules, 1952 (2009 B.S.) was also issued by the government to regularize the procedure of investigation of corruption cases associated with public servants. These rules came into force from 1953-6-15.

Public Servant's (Prevention of Corruption) Act, 1957(2013 B.S.) was promulgated by King Mahendra in which, Section 2(b) of the Act had defined the term 'public servant' as:

- Government personnel
- Governor of Rastra Bank, director and personnel
- Member of cooperative board and personnel
- Member of the development board and personnel
- Member and personnel of municipality and Gram Panchayat, and
- Other personnel to whom the government will designate through information from time to time.

4 Ibid, Hakimko Nauma Karauneko Mahal.

5 Tulsi Narayan Shrestha, Nepalese Administration: A Historical Prospective, Rhino Publication, Kathmandu, 1989, p. 285.

6 Ibid.

The new theme of this act was that it had arranged for Special Public Force to investigate the corruption case along with the provision of the Special Court for hearing such cases. The Government also issued the Public Servant's (prevention of corruption) Rules, 1958 with a specification of the procedure of investigation under the Public Servant's (Prevention of Corruption) Act, 1957(2013 B.S.). This act was repealed by the prevention of corruption Act, 1961 (2017 B.S.), which was more extensive, comprehensive and broader in terms of the definite declaration of punishment for a particular offence, punishment to an accomplice assumed officer and suspension of a civil servant after filing a lawsuit of corruption against him\her.

The Act has provided jurisdiction of Court[7], as follows:

- The power to dispose of cases relating to offences punishable under chapter 2 shall best be in the Zonal Court. (Repealed on Nov.10, 1986)
- The date of appearance in the court in respect to cases filed under this chapter shall not be extended more than three times and shall not exceed a total period of thirty days.
- Notwithstanding anything contained in current laws, even if a person accused of any offence punishable under this act denies that he is guilty in case evidence available at the moment shows that has committed the such offence, or in case there are reasonable grounds to believe that he has done so, the court may demand surety or security from him.

## 2. Institutional Arrangement for Prevention of Corruption through Codification of Law

The Corruption Prevention Act 1952, for the first time, had made an arrangement for Corruption Prevention Officer appointed by the government. The Public Servant's (prevention of corruption) Act, 1956 and the Public Servant's (prevention corruption) Rules, 1957 had made the definite institutional arrangement i.e. the Department of Special Police for the investigation of corruption cases as well as provision of Special judge at the Supreme Court. The Prevention of Corruption Act, 1961 arranged for a Department or Special Police and the Special Police Officer was responsible to investigate the corruption case after which he/she would file the lawsuit at the Special Court prescribed by the government. The Supreme Court was the court of appeal to the corruption case.

So far there was the laxity of constitutional control. After the second amendment in the constitution of Nepal, 1957, an arrangement of a separate constitutional body named the Commission for the Prevention of Abuse of Authority was made and the commission was responsible for the investigation along with the prosecution, judgment and departmental action on a case of corruption committed by Departmental Chiefs, their superior and dignitaries of constitutional bodies.

7 The Prevention of Corruption Act, 1961, Sec 27.

The Prevention of Abuse of Authority Rules, 1957 had arranged procedural aspects of the investigation of a corruption case and it can be regarded as a milestone in the history of codification of anti-corruption law regarding institutional arrangement and procedure. The subsequent Act and Rules also have borrowed most of the provisions of these Rules regarding the definition of corruption and improper action along with procedural aspects of an investigation. Since the provision of investigation, prosecution and judgment of a case by the same authority was contradictory to the theory of Natural Law, this defect was removed in the constitution of the Kingdom of Nepal, 1990 by making arrangements for the Commission for the Investigation of Abuse of Authority (CIAA) which is responsible only for investigation and prosecution of a corruption case and it has to file the lawsuit of corruption case at the Special Court.

The Prevention of Corruption Act, 2002 has arranged for National Vigilance Center to effectively control corruption-oriented acts and to promote people's awareness against corruption[8]. Implementation of the Commission for the Investigation of Abuse of Authority Act, 1991 is another milestone in the legal and institutional basis for anti-corruption way. The Act has an arrangement of duties, rights and responsibilities of the commission in detail. The Act has mentioned "corruption and improper conduct". The Interim Constitution of Nepal also followed the same provision of the former Constitution by giving continuity to the Commission for the Investigation of Abuse of Authority. But, the Constitution of Nepal hasn't continued the concept of improper acts in the constitution. In this context, the Supreme Court of Nepal has interpreted in the case of Kalam Bahadur Khadka v. CIAA[9] that CIAA couldn't issue any order on improper acts after the Constitution of Nepal (2015) discontinued the previous provision of such improper acts from the present constitution.

As the judges, army, dignitaries of constitutional bodies, subject of cabinet decisions and non-government sector are not under the jurisdiction of the Commission for the investigation of Abuse of Authority; there is a separate legal arrangement to govern them. Judicial Council Act, 2016 has arranged to prevent the misconduct of the judges of the District and High Court. Army Act, 2006 has arranged for the investigation and prosecution of corruption of army personnel by a committee chaired by the Deputy Attorney General and associated by the chief of law section of the Ministry of Defense and at least major of the Adjutant Department (legal office) as members. The said committee files the lawsuit at the Arm Special Court chaired by the judge of the Appellate Court in which the Defense Secretary and the Chief of the Adjutant Department (law office) are members. Supreme Court hears the appeal against the judgment of the Army Special Court[10].

For dignitaries of constitutional bodies who are not performing rightly, and have bad conduct and dishonesty to the duty of his/her post, the Impeachment (Regulation of Procedure) Act, 2002 has arranged impeachment of him/her.

8 Id, Sec 37.
9 NKP, 2077, Volume 1, D.N. 10425.
10 Army Act, 2006, Sec 62.

Similarly, the political party Act, 2017 was codified to govern the political parties regarding their political corruption according to which a political party has to maintain an up-to-date account under the prevailing law and the annual report thereof should be publicized within six months of termination of a fiscal year in which the name, address and occupation of a donor providing the donation more than Rs. Twenty-five thousand should have been mentioned.

## 3. Conclusion

If we analyze our legal provisions regarding anti-corruption, it seems that we are giving emphasis only to cut the ill leaf but not to cut the major ill roots. Furthermore, the rules and regulations are not applied properly. Critics often mention that many holes, shortcomings and leakage are there for the acquittal of a corrupted person. CIAA as a constitutional body is not legally authorized to investigate all the corruption-prone areas, for instance: - private sectors, I/NGOs, privately owned banks and other social institutions. Some public sectors or government-owned areas also do not fall under the direct jurisdiction of CIAA. This condition seems to have been waiting for proper address through new legal provisions.

Though Nepal has already signed the UN Convention against Corruption, 2003 and has ratified this convention on 29 Mar 2011, the anti-corruption bodies under the government are not able to act effectively as per the spirit of the convention. The convention has taken a holistic approach and also has included a comprehensive array of anticorruption strategies ranging from good governance and structural reform to the participation of civil society. We haven't been able to grasp that spirit as per our needs and necessities. We also need to focus on effective government development strategies for combating corruption in all spheres of public life.

Furthermore, establishing transparency and accountability through rule of law, control of private sector corruption, international cooperation for controlling money laundering corruption etc. are yet to address through proper legal formulation. Protection of separate witness and experts-related laws are still the subject of mere talks in Nepal whereas such laws would already have been formulated by parliament. In the coming days, CIAA as a separate constitutional body also seems to emphasize the policy of establishment of proper data banks containing records of corrupt officials, corruption cases and corruption-prone areas on a sectorial and scientific basis. In order to reduce the influence of the political parties, CIAA's jurisdiction should be expanded by laws and laws should be granted to take action against them. Along with this, Effective policies on the study of system reform on service delivery and institutional mechanism to enhance good governance also seem to strengthen by three tiers of government in the coming days.

## References:

- Constitution of Nepal, 2015.
- The Interim Constitution of Nepal, 2007.
- Constitution of the Kingdom of Nepal, 1990.

**Conventions**

- The United Nations Convention Against Corruption, 2003.

**Acts**

- The Civil Code, 1854.
- Army Act, 2006.
- The Commission for the Investigation of Abuse of Authority Act, 1991.
- The Prevention of Corruption Act, 2002.

**Foreign Acts**

- Inter- American Convention against Corruption, 1996.
- Anti-terrorism Crime and Security Act, 2001, (United Kingdom).

**Rules**

- The Commission for the Investigation of Abuse of Authority Rules, 2002.

**Dictionary**

- Bryan A. Garner (ed) (2016), BLACK'S LAW DICTIONARY, (10th ed), Thomson West .

**Books**

- Acharya, Prof. Madhab Prasad (2061), Criminal Law Cases and Materials, Lecture Note .
- Chudal, Kumar, The Developing Jurisprudence of Disproportionate Property, CIAA Souvenir.
- J. Edgardo, Campos and Pradhan, Sanjaya (eds.) (1991), The many Facts of Corruption (The World Bank, Washinton, D.C.).
- Msanya, Dismas Bernard (2015), Effect of Corruption on the Economic Development in Tanzania.
- Osti, Prakash, Kanoon Sambandhi Kehai Abhilekhharu.
- Pandeya, Devendra Raj, (2001), Corruption Governance and International Co-operation. (Transparency International, Nepal, Kathmandu).
- Bastakoti, Thakur Prasad (2078), A Perspective to Anti-corruption Mechanism and Efforts in Nepal, Souvenir CIAA, Tangal, Kathmandu.

# अर्धाङ्गिनीको अनुरोध*

रमा अधिकारी 'कादम्बरी'[१]

मेरो मनको प्रिय मान्छे !
कुँदेर छातीमा आशाका अशेष बिम्ब
बनेका छौ राष्ट्रसेवक
देशको अनन्य माली हौ तिमी
नरुचाउनू लालसाको गन्ध
स्वार्थी सपनाको पहाडले
थिच्नुहुँदैन इमानको शिखर
नखोज्नू एक्लै रमाउन
तीन करोड मान्छेसँगै हाँस्नू
भोकै ननिदाउन् सुदूरका सुन्दर मनहरु
पसिनाको रङ्गले प्रदिप्त पार्नू धर्ती
माटो खेलेर माटोमा नै हुर्केका हामी
माटो नै फुलाउँला
माटोमा नै रमाउँला
कथित सुखको मोहले नगर्नू भ्रष्टाचार
भ्रष्टाचारले जलाउँछ देश
देश उजाडिएपछि बाँच्न लायक रहदैन बस्ती
बुद्धका सन्तान तिमी
बन्नू दधीचि
नबन्नू शकुनी
नडुब्नू सुनहरिणको मृगतृष्णामा
मेटिन नदिनू मनको क्यानभासमा पोतिएको
राष्ट्रियताको इन्द्रेणी रङ्ग
भो ! चाहिदैन सिसमहलको भुलभुलैया
जतिसक्दो हिड्नू सदाचारको बाटो
बटुल्नू खुशी जन–जनको
देश सजाए पुग्छ मलाई
पर्दैन दिनु सुनको खुर्पे चन्द्रमा
तिमी भए उसै उदाउँछ मेरो जून
रचेर सुशासनको धून
गाउनू समृद्धिको गीत
जगाउँदै भातृत्वको दीपशिखा
सिञ्चनू समन्यायको आभा भूगोलको नशामा
प्यारा !
तिम्रो खोकिलोमा उनिएर
मातृभूमिले उन्नयनको घुम्टो ओढेको हेर्ने बिछट्ट रहर छ

---

* अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको बत्तिसौं स्थापना दिवस, २०७९ को शुभ–अवसरमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन प्रवर्द्धनसम्बन्धी विषयमा आयोजित "खुला राष्ट्रव्यापी कविता लेखन प्रतियोगिता" मा प्रथम स्थान हासिल गर्न सफल कविता ।

१ कुशादेवी–७, काभ्रेपलाञ्चोक

# चोर औँला उचाल*

संयोग बस्याल[1]

अश्वत्थामा अझ कति बनी घुम्दछौ घाउ छामी ?
आफ्नो आँफै बल, तुजुकले लेख्छ प्रारब्ध नामी
गिर्नै लाग्दा उठ खुद तिमी देशलाई सँभाल
भ्रष्टाचारी यदि अघि भए "चोर औँला उचाल" ॥

विद्यार्थी हो ! अब कलमले विश्वमा क्रान्ति कोर
मान्छे–मान्छे बिच नजिकको स्तम्भ, पर्खाल फोर
तिम्रै हो यो युग कदम यी न्यायका निम्ति चाल
गुन्डागर्दी थरर गरने "चोर औँला उचाल" ॥

जो–जो देख्छौ फजुल लुट्वा गर्नु है सावधान
अत्याचारी जति सब ढले बन्छ नौलो विहान
विश्वै हाँक्ने सकभर ठुला स्वप्न देख्नू विशाल
तन्नेरी हो ! श्रम गर बडा "चोर औँला उचाल" ॥

हावा चल्छन् नियम–विधिले नित्य वर्षिन्छ पानी
बाँड्दै तातो हरपल बित्यो सूर्यको जिन्दगानी
हर्ताकर्ता पनि सब स्वयं छन् पराधीन काल
द्रोही सिंहासनच्युत बनून् "चोर औँला उचाल" ॥

खेल्दै बस्छन् छलकपटको खेल जो ऐनमाथि
मिच्दै रेखा यमनियमको हिँड्छ जो मस्त साथी
ए मान्छे हो त्यस समयमा लालची स्वार्थ फाल
सामन्तीका हुल क्षय हुने "चोर औँला उचाल" ॥

---

* अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको बत्तिसौँ स्थापना दिवस, २०७९ को शुभ-अवसरमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन प्रवर्द्धनसम्बन्धी विषयमा आयोजित "खुला राष्ट्रव्यापी कविता लेखन प्रतियोगिता" मा द्वितीय स्थान हासिल गर्न सफल कविता ।

१ पैंयु गाउँपालिका-३, पर्वत

# मलाई अँध्यारो मन पर्छ*

गोपी रूपाखेती[1]

खै किन किन
मलाई अँध्यारो मन पर्छ आमा
बन्द झ्याल ढोका र भर्याङ पछाडिका अँध्याराहरु
अरुबाट नदेखिने ठाउँहरु
मेरा दूस्वप्न नछेकिने ठाउँहरु।

यिनै अँध्याराहरुमा
महलका जगहरु देख्छु म
चिल्ला गाडीहरु देख्छु
दामी गलैंचा र सोफाहरु देख्छु
आफूलाई चाहिने गुप्त खोपाहरु देख्छु
उज्यालो रोज्न सिकायौ तिमीले
अँध्यारो रोज्ने भएँ म
त्यसैले म अँध्याराहरु मन पराउँछु।

मलाई रिस उठ्छ
अँध्यारोमा म सल्बलाएको देख्ने आँखाहरुसँग
मलाई जलन हुन्छ
उज्यालोको गीत गाउनेका भाखाहरुसँग
मलाई बत्ती बलेको मन पर्दैन
कोही बत्ती नबालोस्
निष्ठाको दियो त झन बाल्दै नबालोस्
त्यसले मलाई असह्य छट्पटी हुन्छ
निष्ठाको दियो बाल्नेहरुलाई म हेर्नै चाहन्न आमा
त्यसैले कतिचोटी अरुको निष्ठाको दियो पनि
म आफैंले निभाइदिएको छु।

सानोमा तिमी नहुँदा, म अँध्यारोमा रुन्थें
अहिले पारदर्शिताको उज्यालो देख्दा रुन्छु
मलाई इमानमा तर्किने पसिनाभन्दा
अँध्यारामा वर्षिने असिना मन पर्छ
मलाई तिम्रो मायाभन्दा पनि
पैसाको छायाँ मन पर्छ आमा
त्यसैले मलाई अँध्यारो मन पर्छ।

* अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको बत्तिसौं स्थापना दिवस, २०७९ को शुभ-अवसरमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन प्रवर्द्धनसम्बन्धी विषयमा आयोजित "खुला राष्ट्रव्यापी कविता लेखन प्रतियोगिता" मा तृतीय स्थान हासिल गर्न सफल कविता।

१ केवलपुर-४, धादिङ

आयोगका माननीय पदाधिकारीहरू, आयोगका सचिव र कर्मचारीहरू राष्ट्रपति कार्यालय, महाराजगन्जमा ।

नेपाल सरकारको निर्णय अनुसार आयोगमा सरुवा भई आउनु भएका सचिव श्री रामेश्वर दंगालको स्वागत तथा सरुवा भई जान लाग्नु भएका सचिव डा. रामप्रसाद घिमिरेको बिदाइ पश्चात् आयोगका माननीय पदाधिकारीहरू र कर्मचारीहरू ।

"UNCAC AT 20:
UNITING THE WORLD
AGAINST CORRUPTION"

- UNODC

"सुशासन र सदाचारमा दृढता
भ्रष्टाचारमा शून्य सहनशीलता"

"नैतिकता, इमान्दारिता र सदाचार
भ्रष्टाचारमुक्त समाजको बलियो आधार"

"आज एउटा प्रण गरौं, भ्रष्टाचार गर्दै नगरौं"


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: akhtiyar@ntc.net.np | वेबसाइट: www.ciaa.gov.np