

सदाचारीलाई स्वागत
भ्रष्टाचारीलाई बहिष्कार ।

घूस लिने र दिने दुवै
उत्तिकै दोषी हुन् ।

भ्रष्टाचार विरुद्ध शून्य
सहनशीलताको विकास गरौं ।

भ्रष्टाचारीलाई तिरस्कार र इमान्दारीलाई
पुरस्कारको संस्कृति विकास गरौं ।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग

टङ्गाल, काठमाडौं, नेपाल, पो.ब.नं. ९९९६

फोन: ४४४०९९९, ४४३९९०२, ४४४०९५९ (एक्सचेन्ज)

टोल फ्री नं. ९६६०-०९-२२२३३

हट लाइन नं. ९०७

फ्याक्स : ४४४०९२८, ४४४०९०४

ई-मेल: akhtiyar@ntc.net.np, वेबसाइट: www.ciaa.gov.np

स्मारिका-२०७२

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग



स्मारिका SOUVENIR २०७२



अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग
टङ्गाल, काठमाडौं

स्मारिका

२०७२

SOUVENIR

2016



अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग

टंगाल, काठमाडौं

Commission for the Investigation of Abuse of Authority (CIAA)

Tangal, Kathmandu

स्मारिका प्रकाशन समिति २०७२

सचिव	श्री शान्तराज सुवेदी	- संयोजक
सहसचिव	श्री बेगेन्द्रराज शर्मा पौड्याल	- सदस्य
सहसचिव	श्री कृष्णहरि पुष्कर	- सदस्य
उप-सचिव	श्री लक्ष्मण गौतम	- सदस्य
उप-सचिव	श्री खगेन्द्र प्रसाद रिजाल	- सदस्य-सचिव

वर्ष १२ अंक १२, २०७२ माघ

प्रकाशक © : अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, टंगाल, काठमाडौं

प्रकाशित प्रति : २००० प्रति

(स्मारिकामा प्रकाशित रचनाहरूमा अभिव्यक्त भएका विचार तथा धारणाहरू सम्बन्धित लेखक (प्रस्तुतकर्ता) का निजी विचार हुन्। आयोगका आधिकारिक धारणा भने होइनन्।)



राष्ट्रपतिको कार्यालय

राष्ट्रपतिभवन, महाराजगञ्ज
काठमाण्डौ, नेपाल ।

पत्र संख्या :-

चलानी नं. :-

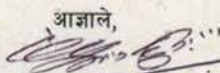
शुभकामना

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग स्थापनाको 'रजतवर्ष' को अवसरमा सुशासन तथा भ्रष्टाचारसँग सम्बन्धित विभिन्न लेख रचनाहरू समावेश गरी स्मारिका-२०७२ प्रकाशन गर्न लागेको जानकारी पाउँदा सम्माननीय राष्ट्रपतिले खुशी व्यक्त गर्दै यस प्रकाशनले भ्रष्टाचार नियन्त्रण तथा सुशासनको विषयमा जानकारी लिन चाहने तथा भ्रष्टाचारमुक्त समाज निर्माणमा क्रियाशील सबैलाई विविध ज्ञान एवम् जानकारी प्राप्त गर्न सहायकसिद्ध हुने विश्वास लिनु भएको छ ।

विधिको शासन, मानव अधिकार, सुशासन र समृद्धि राज्यको प्राथमिक दायित्व एवम् प्रत्येक नेपालीको अधिकार हो । खासगरी नेपाल जस्ता अल्पविकसित मुलुकहरूमा एकातिर पर्याप्त श्रोत साधनको अभावमा गरीब, विपन्न र असहाय जनताहरू गाँस, बास, कपास, शिक्षा, स्वास्थ्य र सुरक्षा जस्ता आधारभूत सेवाबाट वञ्चित हुनुपरेको अवस्था छ भने अर्कातिर राज्यको तर्फबाट भएको लगानीको उचित सदुपयोग हुन नसक्दा गरिबी र पछोटेपना अझ सघन बन्दै गएको अवस्था छ । सार्वजनिक क्षेत्रमा विद्यमान विभिन्न विकृति र अनियमितताका कारण नागरिक सेवा प्रवाहमा समेत विभिन्न समस्याहरू देखा परेका छन् ।

भ्रष्टाचारमुक्त समाज निर्माणका लागि गलत प्रवृत्तिको अन्त्य र सदाचारी संस्कृतिलाई प्रोत्साहन गर्नु पर्ने टङ्कारो आवश्यकता छ । विद्यमान संविधान र कानूनको परिधिभित्र रही भ्रष्टाचार नियन्त्रण तथा सुशासन प्रवर्द्धनका लागि आयोगले निर्वाह गरेको भूमिका प्रशंसनीय रहेको सम्माननीय राष्ट्रपतिले महशुस गर्नु भएको छ । आयोगले शुरू गरेका सकारात्मक कार्यहरूलाई निरन्तरता दिन सबै जिम्मेवार निकायहरू प्रतिबद्ध र तत्पर हुनुपर्ने सम्माननीय राष्ट्रपतिको अपेक्षा छ । सरकारी निकायको कानून कार्यान्वयनको अनुगमन, नियमन तथा सुपरीवेक्षण कार्यलाई आगामी दिनमा आयोगले अझ सशक्त र सक्रियताका साथ अघि बढाउने विश्वास सम्माननीय राष्ट्रपतिले लिनु भएको छ ।

प्रस्तुत स्मारिका सुशासन, सदाचार र भ्रष्टाचार न्यूनीकरणका निम्ति कोशेढुंगा सावित हुनेछ भन्ने विश्वासका साथ स्मारिकाको तयारी र सम्पादनमा संलग्न राष्ट्रसेवकलाई सम्माननीय राष्ट्रपतिले धन्यवाद दिनु भएको छ ।

आज्ञाले,

(टेकप्रसाद दुहाना)
सचिव

१९ माघ, २०७२



प्रधानमन्त्री

काठमाडौं, नेपाल

माघ, २०७२

शुभकामना

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग स्थापनाको 'रजत वर्ष' को अवसरमा स्मारिका-२०७२ प्रकाशित हुन लागेको जानकारी पाउँदा मलाई खुशी लागेको छ। सुशासन र भ्रष्टाचार नियन्त्रणसँग सम्बन्धित क्षेत्रका विज्ञ, अनुभवी तथा विशिष्ट व्यक्तिहरूका लेख, रचनाहरू नै यस स्मारिकामा समावेश होलान् भन्ने मैले अपेक्षा गरेको छु। अनुभवी एवं विशिष्ट व्यक्तित्वहरूबाट सिर्जना गरिएका स्मारिकामा समाविष्ट लेख, रचनाहरू सम्बन्धित विषयमा जानकारी राख्न चाहने आम पाठकहरूका लागि उपयोगी हुनेछन् भन्नेमैले विश्वास लिएको छु।

सुशासन र विकास एक अर्काका परिपूरक हुन्। भ्रष्टाचारमुक्त समाजको निर्माणबाट मात्रै यी उद्देश्य प्राप्त हुनेछन्। प्रत्येक नागरिकलाई राज्यद्वारा प्रदत्त सेवा सुविधाहरू सहज ढंगले उपलब्ध होउन् भन्ने उद्देश्यले नै सरकारी निकायहरूको परिचालन र व्यवस्थापन सरकारले गर्दछ। भ्रष्टाचारमुक्त समाज निर्माण गरी सुशासनको प्रत्याभूति गर्न सरकारले विगतदेखि अवलम्बन गरेका नीति, रणनीति तथा कार्ययोजनाहरूको कार्यान्वयन प्रयासलाई आगामी दिनमा थप नतिजामुखी बनाउनुपर्ने आवश्यकता छ।

भ्रष्टाचार नियन्त्रणको दिशामा आयोगले अवलम्बन गरेका रणनीतिहरू र संचालित गतिविधिहरू सद्धानीय नै छन्। देशको संविधान, कानून र नियमले दिएको अधिकारको परिधिभित्र रहेर निष्पक्ष र जिम्मेवारीपनका साथ क्रियाशिल हुँदा कार्यपालिका र यससँग जोडिएका अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग जस्ता निकायको प्रभावकारिता रहन्छ भन्ने कुरा स्पष्ट छ। आयोगको जिम्मेवारी वहन गर्ने सन्दर्भमा आवश्यक पर्ने जुनसुकै किसिमको सहयोग उपलब्ध गराउन सरकार प्रतिबद्ध छ। आगामी दिनमा आयोग सुशासनका विरुद्ध खबरदारी गर्ने र सुशासन बहालीमा सहजकर्ता बनेोस् भन्ने शुभेच्छा व्यक्त गर्दछु। भूल गर्नेले हच्किनु पर्ने र कर्तव्यपरायणले भरोसा गर्न सक्ने गरी आयोगका कामहरू अधिवहुन्, म हार्दिक शुभकामना व्यक्त गर्दछु।

अन्तमा, भ्रष्टाचारका विरुद्ध खबरदारी गर्ने, सुशासनका अभियन्ता र सदाचारका पक्षपाती सबैका लागि यो स्मारिका उपयोगी हुने अपेक्षा मैले लिएको छु।

यस स्मारिकाको तयारीमा संलग्न राष्ट्रसेवकलाई धन्यवाद दिन्छु।

धन्यवाद !

केपी शर्मा ओली

लोक मान सिंह कार्की

प्रमुख आयुक्त

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग

टंगाल, काठमाडौं



मन्तव्य

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग स्थापनाको 'रजत महोत्सव' को अवसर पारेर भ्रष्टाचार नियन्त्रण, सुशासन एवम् सेवा प्रवाहसँग सम्बन्धित विषयमा विद्वत वर्गका लेख रचनाहरू समावेश गरी प्रकाशन हुन लागेको **स्मारिका-२०७२** जनसरोकारका विषयमा चासो राख्ने आम पाठक वर्गका लागि उपयोगी हुने विश्वास लिएको छु। साथै प्रस्तुत स्मारिकाले भ्रष्टाचारविरुद्ध जनचेतना अभिवृद्धि गर्न र नियन्त्रणका लागि एकाकार हुन सहयोग पुऱ्याउन सकोस् भन्ने शुभेच्छा व्यक्त गर्न चाहन्छु।

भ्रष्टाचारबाट आक्रान्त समाजका नागरिकहरू केवल आहत र पीडाको चपेटामा बाँच्न बाध्य हुनुपर्ने यथार्थलाई मनन गरी यस संक्रामक रोगको निदान र नियन्त्रण हुनु अनिवार्य र अपरिहार्य देखिएको छ। राज्यप्रदत्त आधारभूत सेवा सुविधा पाउने नागरिक हक सुनिश्चित गर्न सकिएन भने गरिबी, विपन्नता र आर्थिक असमानता अझ बढ्ने निश्चित छ। अझ नेपाल जस्ता अल्पविकासित मुलुकको सन्दर्भमा एकातिर मानव विकास, सामाजिक सुरक्षा तथा विकासका लागि स्रोत साधनको कमी छ भने अर्कोतिर प्रशासनिक ढिलासुस्ती, कार्यविधिगत जटिलता र भ्रष्टाचारका कारण उपलब्ध स्रोत साधनको समुचित परिचालन हुन नसकेको यथार्थ छ।

राज्यप्रदत्त सेवा सुविधाहरू बिना भन्कट, छिटो छरितो रूपमा प्राप्त हुने सुनिश्चित गर्नु सुशासन प्रवर्द्धनको एक परिसूचक हो। यो नागरिकको अधिकार पनि हो। उल्लिखित अधिकारको प्रत्याभूतिका लागि राज्य संयन्त्र अन्तर्गतका निकायहरूको काम कारवाही जिम्मेवार र जवाफदेही हुनुपर्ने टुङ्कारो आवश्यकता छ। यसका लागि नियामक निकायको सक्रियता र प्रभावकारिता अपरिहार्य हुने तथ्यलाई ध्यानमा राखी आयोगले आफ्नो रणनीतिक गन्तव्य र प्राथमिकता निर्धारण गरी अघि बढिरहेको छ।

कुनै पनि देशमा भ्रष्टाचार बढ्नु वा विस्तार हुनुमा राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक कारणहरू जिम्मेवार हुने तथ्यलाई ध्यानमा राखी सोही अनुरूप नियन्त्रणका उपायहरू अवलम्बन गर्नुपर्ने हुन्छ। यसै विषयलाई मनन गरी आयोगले भ्रष्टाचार नियन्त्रणका बहुआयामिक उपायहरू अवलम्बन गर्दै आएको छ। भ्रष्टाचारजन्य कार्यलाई बढावा दिने किसिमका हाम्रा कतिपय सामाजिक मूल्य मान्यताहरूलाई समयानुकूल परिमार्जन गर्दै सामाजिक सचेतीकरण, सामाजिक जागरण र नागरिक शिक्षामा समेत आयोगले जोड दिँदै आएको छ। विद्यमान संविधान र कानूनको परिधिभित्र रही अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले सार्वजनिक क्षेत्रको भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि दण्डात्मक, निरोधात्मक र प्रवर्द्धनात्मक रणनीति अन्तर्गत विभिन्न क्रियाकलापहरू संचालन गर्दै आएको छ। अनगिन्ती चुनौतीका बावजुद आम नागरिकको बढ्दो अपेक्षालाई सम्बोधन गर्न आयोग प्रयासरत छ। भ्रष्टाचारमुक्त समाज निर्माण, सुशासन प्रवर्द्धन र आर्थिक समृद्धि नै आयोगको ध्येय हो। आम नागरिकको हित नै आयोगको लक्ष्य हो। नेपाल र नेपाली जनतालाई केन्द्रविन्दुमा राखी निर्धारित जिम्मेवारी निर्वाह गर्न आयोग सदैव प्रतिबद्ध छ। भ्रष्टाचारमुक्त समाज निर्माणको उद्देश्य प्राप्तिका लागि सम्बद्ध सबै पक्षबाट निरन्तर सहयोग र सहकार्य प्राप्त हुने अपेक्षा आयोगले राखेको छ।

अन्त्यमा, यस किसिमका सिर्जनात्मक कार्यले आगामी दिनमा समेत निरन्तरता पाउने अपेक्षाका साथ प्रस्तुत स्मारिकको तयारीमा संलग्न सम्पादक मण्डलका सदस्य तथा सहकर्मी राष्ट्रसेवकहरूलाई धन्यवाद दिन चाहन्छु।

धन्यवाद।

माघ, २०७२

लोक मान सिंह कार्की
प्रमुख आयुक्त

सम्पादकीय

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग स्थापनाको २५औं वार्षिकोत्सवको अवसर पारी भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासनसँग सम्बन्धित लेख रचनाहरू समेटिएको स्मारिका, २०७२ पाठकहरू समक्ष प्रस्तुत गरेका छौं। आयोगले अवलम्बन गरेका विभिन्न रणनीतिहरूमध्ये प्रवर्द्धनात्मक उपाय अन्तर्गत भ्रष्टाचारविरुद्धका प्रचार सामग्रीहरूको प्रकाशनले भ्रष्टाचारविरुद्ध थप जनमत सिर्जना गर्न महत्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्ने अपेक्षा गरिएको छ।

नेपालको संविधानले अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलाई सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेकोमा कानून बमोजिम अनुसन्धान गर्नसक्ने जिम्मेवारी तोकेको छ। उक्त दायित्व निर्वाह गर्ने क्रममा आयोगले अवलम्बन गरेका रणनीतिहरूको प्रभावको मूल्यांकन गर्ने मुख्य आधार समग्र सेवा प्रवाह प्रणालीमा आएको सुधार हो। विद्यमान संविधान र कानुनी संरचनाको परिधिभित्र रही आयोग भ्रष्टाचारविरुद्ध शून्य सहनशीलताको नीति अवलम्बन गर्दै ६ वर्षे संस्थागत रणनीतिमार्फत अघि बढिरहेको छ।

निष्पक्षता, निडरता र निर्भीकतालाई मूल मन्त्र मानी भ्रष्टाचार जस्तो संगीन अपराधमा संलग्न जो कोहीलाई कानूनको कठघरामा उभ्याउन आयोग जस्ता नियामक निकाय कटिबद्ध हुनु आवश्यक छ। आयोगले लिएको रणनीतिक गन्तव्यसम्म पुग्नका लागि सबै सरोकार पक्षको सक्रिय सहभागिता र साभेदारी अपरिहार्य छ।

भ्रष्टाचार नियन्त्रण, सुशासन, सार्वजनिक सेवा प्रवाह लगायतका विषयमा प्रस्तुत स्मारिकामा प्रकाशित लेख रचनाहरू सबै तह र तप्काका पाठकहरूका लागि उपयोगी हुने विश्वास गरिएको छ। आफ्ना अमूल्य लेख रचनाहरू उपलब्ध गराइदिनु हुने सबै विद्वत् वर्ग तथा स्रष्टाहरूप्रति सम्पादक मण्डल आभार व्यक्त गर्दछ।

धन्यवाद !

विषय सूची

नेपाली खण्ड

सि.नं.	शीर्षक	लेखक	पेज नं.
१.	आयोगसँग गाँसिएका मेरा अनुभवहरू	लोक मान सिंह कार्की	१
२.	नेपालमा संघीयता, सुशासन र सेवा प्रवाह	सोमलाल सुवेदी (पीएच डी.)	९
३.	नेपालमा भ्रष्टाचारको अवस्था, आयोगको प्रयास र भावी कार्यदिशा	डा. गणेशराज जोशी	१९
४.	भ्रष्टाचार मुद्दामा पुनरावेदन र पुनरावलोकन सम्बन्धी व्यवस्था	राजबहादुर पाठक	२८
५.	नेपालको संविधान र सुशासन	काशीराज दाहाल	३६
६.	भ्रष्टाचार र अर्थतन्त्र	डा. चिरंजीवि नेपाल	४६
७.	आर्थिक समृद्धि र भ्रष्टाचार : पच्चीस वर्षमा हामी कहाँ पुग्यौं ?	राजबहादुर सुवेदी	५४
८.	नेपालको संविधानको सेरोफेरोमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग	प्रेमकुमार राई	६८
९.	न्यायिक ढङ्ग र कानुनी स्वरूपमा भ्रष्टाचारको कारवाही	द्रोणराज रेग्मी	७८
१०.	भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन कायम गर्ने सन्दर्भमा नेपाल प्रहरी	उपेन्द्रकान्त अर्याल	८३
११.	भ्रष्टाचारको अनुसन्धानमा इन्टेलिजेन्सको उपादेयता	दिलिपराज रेग्मी	८९
१२.	अनभिज्ञ	प्रा. डा. गार्गी शर्मा	९७
१३.	भ्रष्टाचार नियन्त्रण : बहुआयामिक संघर्ष	श्रीमती सुनिता कार्की	१००
१४.	नयाँ संविधानमा 'अख्तियार'	बेगेन्द्रराज शर्मा पौड्याल	१०३
१५.	सार्वजनिक खरिदमा हुने मिलेमतो र पूर्व योग्यता विधिको प्रभाव	अर्जुनजंग थापा	१११
१६.	भ्रष्टाचार मुद्दाको अनुसन्धान तथा अभियोजनमा प्रभावकारिता	खेमराज झवाली	११९
१७.	वर्तमान परिप्रेक्ष्यमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण	पशुपति उपाध्याय	१३०
१८.	अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको विकासक्रम र हालको परिवेशमा भूमिका	राजन नेपाल	१३३
१९.	कानून र व्यवहारका सन्दर्भमा भ्रष्टाचार विवशता कि बाध्यता ?	डा. महेन्द्रजंग राइ	१४८
२०.	भ्रष्टाचारसँग संगठित अपराधको सम्बन्ध	मोहन कुमार थापा	१६०
२१.	भ्रष्टाचारको जालोमा सुशासन	आनन्दराज मुल्मी	१६७
२२.	सदाचार प्रवर्द्धनमा मिडियाको भूमिका	डा. महेन्द्र विष्ट	१७२
२३.	अख्तियारको उतारचढाव : भ्रष्टाचारको विस्तारित रूप	केदार खड्का	१७६

२४.	भ्रष्टाचार प्रोत्साहनका बाह्य कारक तत्व	देवप्रकाश त्रिपाठी	१८५
२५.	जताबाट समाए नि हुन्छ ठूलो माछा	शम्भु श्रेष्ठ	१९२
२६.	भ्रष्टाचारमा हुबेको ऊर्जा क्षेत्र	विकास थापा	१९५
२७.	भ्रष्टाचार नियन्त्रण : सुशासन प्रवर्द्धनको पूर्वशर्त	निमकान्त पाण्डे	१९९
२८.	संघीय शासनमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण	परशु धिमिरे	२०४
२९.	सक्रिय अख्तियार, उल्टो टी. आई. रिपोर्ट	विमल गौतम	२०८

कविता

१.	मिलेर सम्भव छ : भ्रष्टाचारको अन्त्य र सदाचारको उदय	टेक बहादुर ताम्राङ	२१४
----	--	--------------------	-----

English Section

1	Ambition: A Baseless Basket	Swami Anand Arun	२१७
2	Infrastructure Development: Current Initiatives and Prospects	Rajendra Kishore Kshatri	२२३
3	Lessons of Counter Corruption in Nepal	Dr. Narayan Manandhar	२३१
4	The Challenge of Good Governance: Need for Innovative Approaches	Dr. Suman Kumar Regmi	२५२
5	Policy Corruption in Medical Sector	Prof. Dr. Nilmani Upadhyaya Kamal Poudel	२६५
6	Corruption and Society	Anil K. Thakur	२७१
7	Accountability: Theory and Practice	Narayan Prasad Wagle	२७७
8	Enhancing Integrity: A tool to Overcome Greed	Ram Bahadur Tamang	२८५

विविध

२९३

आयोगसँग गाँसिएका मेरा अनुभवहरू

लोक मान सिंह कार्की*

विषय प्रवेश :

विगतका हरेक राजनीतिक सन्दर्भ र पद्धतिहरूसँग सामञ्जस्य हुँदै आजको अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले अनवरत रूपमा आफ्नो जिम्मेवारी निर्वाह गर्दै आएको ४ दशक पुगिसकेको छ। यस अवधिमा आयोगको संरचना, अधिकार क्षेत्र एवम् कार्यविधि जस्ता पक्षमा विभिन्न उतारचढावहरू मात्र देखिएको होइन आयोगलाई विस्तार वा संकुचन गर्ने प्रयासहरू समेत भए। स्थापनाको प्रारम्भिक चरणमा भ्रष्टाचारको अनुसन्धान र तहकिकात तथा त्यस उपर न्यायिक निर्णय गर्ने अधिकार समेत दिइएको विगतको अभ्यास एवम् अनुभवको आधारमा आजसम्म आइपुग्दा भ्रष्टाचारको स्वरूप र आयाममा परिवर्तन आएको र यसै अनुरूप आयोगका रणनीतिहरू परिमार्जन गरी कार्यान्वयन गर्ने प्रयास भएको छ। यसरी समयक्रमसँगै तय गरिएको कार्यदिशाको वस्तुपरक मूल्यांकन छुट्टै छलफलको विषय होला तथापि समग्र पद्धतिमा सुधारका लागि आयोगले गरेको योगदानको लेखाजोखा भने सैद्धान्तिक आधारमा मात्र भन्दा व्यावहारिक धरातलमा गर्नु उपयुक्त हुन्छ भन्ने मलाई लाग्छ।

खासगरी वि.सं. २०४६ मा मुलुकमा बहुदलीय व्यवस्थाको बहालीदेखि आजको संघीय गणतान्त्रिक पद्धतिसम्मको दौरान भ्रष्टाचारको स्वरूप र प्रकृति मात्र फेरिएको होइन कि आयोगले निर्वाह गर्ने भूमिकामा समेत धेरै आरोह अवरोह देखिएको छ। मूलतः देशमा बहुदलीय व्यवस्थाको स्थापनापछि वि.सं. २०४७ सालमा तत्कालीन अख्तियार दुरुपयोग निवारण आयोगलाई अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगमा रूपान्तरण गरेपछि समयावधिको आधारमा यस वर्ष स्थापनाको 'रजत वर्ष' मनाइरहँदा विगतदेखि हालसम्म आयोगले निर्वाह गरेको भूमिका र औचित्यका विषयमा थुप्रै बहस समेत नभएका होइनन्।

निजामती राष्ट्रसेवकको रूपमा मैले करिब तीन दशकभन्दा बढी अविच्छिन्न सेवारत रहँदा नागरिक सेवा प्रवाहदेखि नीतिगत समन्वय तहसम्मको जिम्मेवारी निर्वाह गर्ने अवसर पाएँ। यसका अतिरिक्त निजामती सेवाको विभिन्न पदमा रही कार्य गर्दै सर्वोच्च पदसम्म पुग्दा नेपालको प्रशासनिक विधि, पद्धति र कार्यशैली एवम् कर्मचारीतन्त्रको स्वभावबारे बुझ्ने अवसर त पाएँ नै, संगसंगै मलाई देशको परिस्थिति, जनताका पीरमर्का र अपेक्षाहरू पर्गल्ने अवसर समेत मिल्यो। परमात्माको अनुकम्पाले देश र जनताको सेवाका खातिर जीवनको हरेक समय र क्षण समर्पण गर्ने मेरो अभिलाषालाई साकार पार्न आयोग जस्तो गरिमामय निकायको प्रमुखको हैसियतमा कार्य गर्ने सौभाग्य प्राप्त भएकोमा म

* माननीय प्रमुख आयुक्त, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग।

भगवानप्रति अनुग्रहित छु। आफूलाई सुम्पिएको कर्तव्य निर्वाह गर्ने क्रममा म हिजो पनि नेपाल र नेपालीलाई केन्द्रविन्दुमा राखी कार्य गर्न समर्पित थिएँ र अहिले पनि त्यही आदर्शबाट निर्देशित छु। हरेक सार्वजनिक भूमिकामा रहँदा मैले हरतरहले निष्पक्षता, निष्ठा र न्यायको प्रत्याभूति गराउने दिशामा क्रियाशील रहने संकल्प गरेको छु। समाजमा विद्यमान विकृति र विसंगति नियन्त्रण गरी नागरिक हक प्रत्याभूति गराउने एवम् सुशासनको अनुभूति गराउनु नै मेरो एकमात्र कर्तव्य र मनोकांक्षा हो। मलाई विश्वास छ, परमात्माले मलाई दिएको जिम्मेवारीलाई पूरा गर्न म सदैव प्रयासरत रहनेछु।

देशमा विद्यमान भ्रष्टाचारको नियन्त्रण गरी जनताको आधारभूत हक प्रत्याभूत गराउने र सुशासन प्रवर्द्धनमा विगत अढाई वर्षमा आयोगबाट भएका प्रयासहरूको सापेक्षिक विश्लेषण र मूल्यांकन गर्ने जिम्मा आमनागरिकलाई छोड्दै विगत अढाई वर्षदेखि आयोगको प्रमुखको हैसियतमा कार्य गर्दा अनुभूत गरेका चुनौतीहरू, भ्रष्टाचार नियन्त्रणको विद्यमान परिवेश र मेरो अनुभवलाई संक्षेपमा प्रस्तुत गर्ने जमर्को गरेको छु।

भ्रष्टाचार नियन्त्रण : विद्यमान परिवेश, अपेक्षा र यथार्थता

नेपालमा विभिन्न समयमा भएका राजनीतिक परिवर्तनले आम नागरिकको राजनीतिक सुझबुझ अभिवृद्धि भएको भन्ने विषयलाई राजनीतिक क्षेत्रले महत्वपूर्ण उपलब्धिहरूको रूपमा वकालत गरे पनि यस्ता राजनीतिक परिवर्तनले आमजनताको जीवनमा के मौलिक प्रगति वा रूपान्तरण ल्याउन सक्यो ? भन्ने प्रश्नको सन्तोषजनक उत्तर भने छैन। केवल राजनीतिक पद्धति र पात्र परिवर्तनलाई उन्नतिको मानक मान्ने हो भने हाम्रो स्तर अब्बल कोटीमा पर्ला। तर यसबाट हाम्रो राजनीतिक संस्कारमा के कस्तो सुधार हुनसक्यो ? वा कस्तो राजनीतिक परिपक्वता ल्यायो त ? भन्ने यकिन गर्न भने कठिन छ। विगत केही दशकदेखि विभिन्न “तन्त्र” र “वाद” को प्रयोगशाला (Guinea pig) भैं देशको राजनीति रुमल्लिँदा विकासका प्रयासहरू ओभेलमा परेको र आर्थिक विकासको गति अत्यन्त सुस्त बनेको छ। समकालीन विकास प्रक्रियामा समाहित भएका दक्षिण कोरिया, सिंगापुर, थाइल्याण्ड, इण्डोनेसिया, भियतनाम, भारत, चीन जस्ता एसियाली मुलुकले हासिल गरेको अद्वितीय आर्थिक उन्नतिबाट पाठ सिक्न नसक्नु हाम्रो विकास नीति र पद्धतिको कमजोरी हो वा प्रवृत्तिको दोष हो निक्यौल गर्न गाह्रो छ।

विभिन्न राजनीतिक पद्धतिको अभ्यास गर्दै लामो समयको राजनीतिक संक्रमणपश्चात् हाल नेपाल गणतान्त्रिक पद्धतिको अवलम्बनतर्फ अभिमुख छ। विगतको राजनीतिक संक्रमणमा देशमा अस्थिरता, अनियमितता र अराजकता बढेको मात्र होइन विकास प्रक्रियामा समेत गत्यावरोध आएको हामी स्वयं साक्षी छौं। राज्यका सबै नीतिहरूको मार्गदर्शन गर्ने ‘राजनीति’ ले जनताका आधारभूत आवश्यकताको सम्बोधन गर्ने भन्दा राजनीतिलाई व्यवसाय वा पेशा भैं अवलम्बन गर्ने प्रवृत्तिले सत्ता, शक्ति र साधनको प्रयोगमा जसको शक्ति उसको भक्ति (Might is right) जस्तो अवस्था रहेको आभास हुन्छ। राजनीतिले सस्तो लोकप्रियताका लागि आशा र अपेक्षा मात्र बाँड्दैमा जनताको जीवनस्तरमा

सापेक्षिक प्रगति हुने भए नेपाली जति भाग्यमानी सायदै अरू हुने थिए होलान् । शासकीय पद्धतिमा फेरबदल भए पनि पुरानै तदर्थवादी राजनीतिक संस्कार विद्यमान हुँदा आमजनताले खास परिवर्तनको अनुभूति गर्न नसकेको यथार्थ स्वीकार गर्न नीति निर्माता र परिवर्तनका अभियन्ताहरूलाई संकोच लाग्ला, यद्यपि अहिलेको वास्तविकता भने यही नै हो ।

विगत पच्चीस वर्षमा विश्वका विभिन्न मुलुकले आर्थिक विकासमा अद्वितीय रूपमा फड्को मारे पनि नेपालको आर्थिक स्थितिमा खासै प्रगतिका संकेत समेत नदेखिनु पक्कै पनि चिन्ताको विषय हो । बिना पूर्व तयारी बारम्बार नीति परिवर्तन गर्ने अभ्यासमा उत्कृष्टता देखिए पनि कार्यान्वयनमा भने तदारुकता नदेखिनु नेपालको नीतिगत धरातलको यथार्थ जस्तै बनेको छ । अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि सम्झौतामा हस्ताक्षर गर्न जति अग्रसरता र हतारो देखिन्छ तर त्यसको कार्यान्वयनमा भने कुनै संवेदनशीलता नदेखिनु हाम्रो पर्याय जस्तै बनेको छ । आम जनताको सुख, शान्ति र समृद्धिको सपना केवल कागजी योजनामा मात्र सीमित हुने तर कार्यान्वयन पक्ष भने फितलो हुँदा गरिबी र पछौटेपन हाम्रो नियति जस्तै भएको छ ।

अहिलेको पूर्वाधार विकासको गति सुस्त प्रायः छ भने विगत ६०-७० वर्ष अघि बनेका सडक, प्रशासनिक भवन, पुल पुलेसा आदि भौतिक संरचनाले नै विकासको आधार धानेको छ । पछिल्लो अवधिमा मुस्किलले एक दुई वटा ठूला आयोजना बाहेक कुनै उल्लेखनीय भौतिक संरचनाहरू निर्माण हुन सकेका छैनन् । योजनाबद्ध विकासको प्रयास अनुरूप विकास कार्यक्रम कार्यान्वयन र बजेटको आकार वृद्धि भए पनि उल्लेख्य उपलब्धि हासिल हुन सकेको छैन । पहुँचको आधारमा पूर्व सम्भाव्यता अध्ययनसमेत नभएका आयोजनाहरूमा बजेट छर्ने प्रवृत्ति बढेको कारण कतिपय राष्ट्रिय प्राथमिकताका विकास कार्यक्रमहरू समेत वर्षौंदेखि अलपत्र परेको यथार्थता हामीबाट छिपेको छैन । अझ पछिल्लो दशकमा त राजनीतिक संरक्षणको आडमा मौलाउँदै गएको माफियातन्त्र, कमिसनतन्त्र र अराजक प्रवृत्तिले हरेक विकास गतिविधिमा अनावश्यक हस्तक्षेप बढेको छ । हरेक गतिविधिमा विचौलियाहरूको उपस्थितिले समाजका गरिब, विपन्न र सीमान्तकृत वर्गका जनता अझ प्रताडित बनेको तितो सत्य हाम्रो सामु जगजाहेर छ ।

किसानले समयमा मल, बीउ नपाउनु, बालबालिकाले आधा शैक्षिक सत्र बितिसकदा समेत पाठ्यपुस्तक नपाउनु, स्वास्थ्य संस्थाबाट आधारभूत स्वास्थ्य सेवा नपाउनु, दैनिक उपभोग्य वस्तुमा समेत कालोबजारी हुनु, नागरिकता, राहदानी, जग्गाधनी प्रमाण-पुर्जा लगायतका कागजात प्राप्त गर्न अतिरिक्त शुल्क तिर्नु आदि त केवल सर्वसाधारण जनताले भोग्नुपरेका समस्याका प्रतिनिधि उदाहरण मात्र हुन् । आमजनताले बारम्बार भेल्लुपरेका यस्ता विकृतिको फेहरिस्त धेरै लामो हुनसक्छ । राज्यको कार्यकारिणी निकायले नीति घोषणाको नाममा जनतालाई सुनौला सपना मात्र बाँड्ने तर नागरिकका आवश्यकता पूर्ति गराउन भने अपेक्षित अग्रसरता नदेखाउँदा आमजनतामा नैराश्र्यता बढेको स्पष्ट छ ।

नीति निर्माताले पछिल्ला दशकमा विकासका नवीनतम योजना र दृष्टिकोणहरू अवलम्बनको दलील पेश गरिरहँदा गरिबी, भोकमरी र पछौटेपन जस्ता मानवीय समस्याहरू अनुपातिक रूपमा घट्न नसकेको बरु अझ सघन बन्दै गएको प्रस्ट देख्न सकिन्छ। पद, पैसा र पहुँचको आधारमा सेवा सुविधाको वितरण हुने प्रवृत्ति मौलाउँदै जाँदा हरेक क्षेत्रमा दण्डहीनता, अनियमितता विसंगति र विकृतिहरू अझ बढ्दै गएका छन्। बर्सेनि शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी, सरसफाइ आदि कार्यक्रममा बजेटको ठूलो अंश लगानी हुँदा समेत मानव विकास सूचकमा खासै सुधार हुन सकेको छैन। करिब ६० प्रतिशतको हाराहारीमा आर्थिक रूपले सक्रिय जनसंख्या (demographic dividend) भए पनि तिनको उपयोग हुन नसक्दा बेरोजगारी समस्या भन्भन् विकराल बन्दै गएको छ। विकासका सम्भावनालाई दीर्घकालीन सोचका साथ उपयोग गर्ने भन्दा पनि भावी पुस्ताको भविष्यप्रति बेवास्ता गर्दै अधिक दोहन गर्ने प्रवृत्ति हावी भएको छ। यसरी समाजको ठूलो हिस्सा गाँस, बास, कपास, शिक्षा, स्वास्थ्य लगायत आधारभूत सेवाबाट वञ्चित हुँदा पनि राज्यको शक्ति र स्रोतमा सीमित वर्गले अनियमित तवरले दोहन गर्ने प्रवृत्तिमा अंकुश लगाउन नसकिएको परिणामस्वरूप आमजनताको भाग्य र भविष्य फेरिने कुरा केवल मृगमरिचिका जस्तै भएको छ।

लोकतान्त्रिक पद्धतिको संस्थागत विकासपछि मुलुकले आर्थिक समृद्धिको गन्तव्य तय गर्ला भन्ने पर्खाईमा आम नागरिकहरूले लामो समय धैर्यतासाथ प्रतीक्षा गरेको हामी स्वयं साक्षी छौं। जनप्रतिनिधिहरूको बृहत्तर सहभागितामा संविधान सभाबाट निर्मित संविधानको कार्यान्वयनका क्रममा राज्यको पुनःसंरचनाको बहस भइरहँदा फेरि पनि त्यस्तो बहसको केन्द्रविन्दु केवल राजनीतिक विषयमा मात्र सीमित छ। अहिलेको राज्य पुनःसंरचनाको प्रयासभित्र सामाजिक एवम् आर्थिक क्षेत्रको पुनःसंरचना एवम् रूपान्तरणको विषयलाई गौण राख्ने हो भने जनताले अनुभूत गर्नसक्ने परिवर्तनको प्रतिफल प्राप्त गर्न कठिन छ जसबाट जनतामा पुनः नैराश्यता चुलिँदै जाने जोखिमलाई नजरअन्दाज गर्न भने सकिँदैन।

प्रस्तुत पृष्ठभूमिमा सरकारको तर्फबाट घोषणा भएका नीति तथा कार्यक्रम कार्यान्वयनको अवस्था भने सन्तोषजनक छैन। भ्रष्टाचार नियन्त्रणसम्बन्धी सरकारको राष्ट्रिय नीति तथा कार्यक्रमको कार्यान्वयन अवस्था हेर्दा केवल नारामा मात्र सीमित भएजस्तो देखिन्छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणसम्बन्धी विषयलाई राजनीतिक क्षेत्रले चुनावी घोषणापत्रमा मात्र सीमित गर्ने एवम् सरकारले सभाहलमा वर्षमा एउटा कार्यक्रम आयोजना गर्ने बाहेक ठोस कार्यक्रमको निरन्तरता देखिँदैन। कतिपय राज्य संयन्त्रका जिम्मेवार पदाधिकारीहरूसँग मेरो छलफलको क्रममा कसैले पनि भ्रष्टाचार नियन्त्रणप्रति खास चासो र चिन्ता अभिव्यक्त गरेको मेरो समक्षमा छैन। भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि संस्थाको स्थापना गरे जिम्मेवारी पूरा हुने भन्ने मानसिकताले केवल संस्थाको भीड मात्र देखिएको छ भने कार्यकारी अंग मातहतका निकायहरू भने प्राथमिक कार्यबाट विमुख भई दैनिक प्रशासनमा मात्र सीमित भएको अवस्था छ।

आयोगको भूमिका र दायराको विषयमा पछिल्ला दिनमा बहस हुँदै गर्दा आयोग कार्यकारी भूमिकामा सक्रिय भएको वा समानान्तर सरकार जस्तो रूपमा परिचालित भएको भन्ने आक्षेप लाग्नु खेदपूर्ण

छ । यस्ता आग्रहपूर्ण अभिव्यक्ति र लाञ्छना लगाउनेहरू भ्रष्टाचारविरुद्धका हिमायती हुन सक्लान् भन्ने भ्रममा पर्नु सर्वथा भूल हुनेछ । हरेक सज्जनले सस्तो लोकप्रियताका लागि आयोग विरुद्धको प्रचारबाजी गर्नुअघि आयोगको कार्यक्षेत्रबारे दीक्षित हुन र सुशासनका खातिर आयोगले के कस्ता कार्य गरिरहेको छ भन्ने थोरै सुभबुझ राख्न न विनम्र आग्रह गर्दछु । भ्रष्टाचारजन्य कार्यको अनुसन्धान, तहकिकात र अभियोजनको गाम्भीर्यता र संवेदनशीलतालाई ध्यानमा राखेर नै आयोगलाई स्वतन्त्र संवैधानिक निकायको हैसियत दिइएको हो भन्ने नबुझी आयोगको कार्यक्षेत्रको वकालत गर्न खोज्नु केवल आत्मभिमान मात्र हो भन्ने मेरो बुझाइ छ । विद्यमान संविधान र कानूनको परिधिभित्र रही आयोग सक्रियतापूर्वक अघि बढ्दै गर्दा कुनै खास वर्गलाई अनावश्यक छटपटाहट र बेचैनी हुनु पक्कै पनि सोचनीय छ । कार्यकारीको कार्यादेश र निर्देशन बमोजिम चल्ने निकायको रूपमा आयोगलाई बुझ्न खोज्नु सुशासनका कथित हिमायतीहरूको आयोगप्रतिको गलत बुझाइ हो भन्ने मलाई लाग्छ । आयोग कुनै कार्यकारी निकाय होइन न त कार्यकारी मातहतको निकाय नै हो । बरु यो सार्वजनिक क्षेत्रको स्वेच्छाचारिता र अनियमितताको पहरेदारी गर्ने र त्यस्ता कार्यउपर अंकुश लगाउने नागरिक अपेक्षाको केन्द्र हो भन्ने सबैले बुझ्नु जरुरी छ ।

अबको बाटो

शान्ति, समृद्धि र सुशासन प्रत्येक नेपालीको अभिलाषा हो भन्ने कुरामा सायदै विमति होला तथापि आर्थिक विकास र सामाजिक रूपान्तरणका लागि प्रशस्त स्रोत, साधन र सामर्थ्य परिचालन भए पनि नेपालीको जीवनस्तरमा तात्त्विक सुधार नदेखिनु चिन्ताको विषय हो । कामको खोजीमा भौतारिरहेको युवा जनशक्तिलाई स्वदेशमा रोजगारका अवसर दिनुको सट्टा विदेशतर्फ श्रम बेचन पठाउँदा नै हामीले गौरवको अनुभूति त गरेका छौं तर त्यही जनशक्तिको श्रम र पसिनाले खाडी मुलुकमा अथाह प्रगति हुँदा हाम्रो स्तर भने ज्युँकात्यु रहेको यथार्थताले भने हामीलाई गिज्जाइरहे भैं लाग्छ । देशमा विद्यमान गरिबी र पछाडिपनको निदानका लागि दीर्घकालीन सोचको सट्टा प्रचारमुखी कार्यक्रममा नै सन्तुष्टि लिने परम्परागत मानसिकताका कारण भावी पुस्ताको उज्ज्वल भविष्यको सपनामा समेत तुषारापात हुने खतरा त्यतिकै बढेको छ । विधिको शासन स्थापनाका लागि अधिकारको दुरुपयोग रोक्न तथा पद र पैसाको दम्भमा शासन चल्ने परिपाटीको अन्त्य गर्न अब धेरै ढिला भइसकेको छ । कामचोर एवम् घूसखोरको संरक्षण गर्ने परिपाटीको अन्त्य अब पनि नगर्ने हो भने देशमा गरिब, असहाय र निमुखाहरूको रोदन र क्रन्दन अब विकराल हुँदै जाने निश्चित छ ।

देशमा विकास र समृद्धिका अनगिन्ती समस्याहरू भए पनि सुधारको गुन्जायस भने नभएको होइन । त्यसैले केवल निराशा मात्र होइन, हामीभित्र प्रशस्त सम्भावनाहरू समेत मौजुद छन् भन्ने विश्वासका साथ आ-आफ्नो तहबाट अग्रसरता देखाई आशाको संवाहन गर्नु पनि त्यतिकै जरुरी छ ।

तुलनात्मक लाभका दृष्टिले नेपालमा विकासका प्रशस्त सम्भावनाहरू भए पनि दीर्घकालीन सोच र ठोस कार्ययोजनाको अभावमा तिनको उपयोग हुन सकेको छैन । जलस्रोत विकासको प्रचुर सम्भावना रहेको सन्दर्भमा जलविद्युत् उत्पादनमा जोड दिन सकेमा औद्योगिक विकासमा योगदान

पुगनुका साथै आन्तरिक रूपमा खपत गरी संचित विद्युत् निर्यातबाट प्रशस्त विदेशी मुद्रा आर्जन गर्नसक्ने सम्भावना छ । त्यसैले आन्तरिक स्रोत परिचालन एवम् प्रत्यक्ष वैदेशिक लगानी आकर्षित गरी ठूला जलविद्युत्को विकासका लागि जोड दिनुपर्ने आवश्यकता छ । यसका अतिरिक्त सिंचाइ क्षेत्रको विकास गर्नसकेमा कृषि उत्पादनमा वृद्धि गरी आयातमाथिको निर्भरता कम गर्न र कृषिमा आधारित उद्योगको विकासमा टेवा पुग्ने देखिन्छ ।

प्रकृतिको अनुपम उपहारको रूपमा रहेको प्राकृतिक सौन्दर्यता मात्र पनि नेपालको पर्यटन विकासको प्रमुख आधारशीला बन्नसक्ने सम्भावना छ । प्राकृतिक सौन्दर्यको दृश्यावलोकन, पैदल यात्रा, साहसिक पर्यटन, पर्या-पर्यटन, धार्मिक पर्यटन लगायतको विकासका लागि आधारभूत पर्यटन पूर्वाधारको विकास गर्नुपर्ने ठड्कारो आवश्यकता छ । विविधतायुक्त नेपाली सांस्कृतिक पहिचान र नेपाली आतिथ्य सत्कारले पर्यटन विकासमा सकारात्मक नतिजा ल्याउनसक्ने सम्भावनालाई समेत मध्यनजर राखी सामाजिक रीतिथिति एवम् सांस्कृतिक सम्पदाको संरक्षण र विकासमा समेत त्यतिकै ध्यान पुर्‍याउनुपर्ने देखिन्छ । यसका अलावा आन्तरिक पर्यटन प्रवर्द्धनका लागि समेत ठोस कार्ययोजना तय गरी कार्यान्वयन हुनसकेमा यस क्षेत्रको दिगो विकासमा ठोस योगदान पुग्ने देखिन्छ ।

आर्थिक विकासको आधारभूत पूर्वशर्तको रूपमा रहेको सडक यातायातको विकासका लागि दीर्घकालीन सोचका साथ लगानी परिचालन गर्न र निर्माणाधीन सडक आयोजनाहरूको गुणस्तर सुनिश्चित गर्दै समयमा नै कार्यसम्पन्न गर्नु अपरिहार्य छ । पूर्वपश्चिम लोकमार्ग, हुलाकी मार्ग तथा मध्यपहाडी लोकमार्गको स्तरोन्नति गरी सबै मौसमका यातायात सेवा संचालन हुनसक्ने अवस्था सुनिश्चित गर्न तथा कृषि सडक एवम् ग्रामीण सडकको विस्तार गरी देशका सबै क्षेत्रलाई सडक संजालमा समाहित गर्न जोड दिनुपर्ने देखिन्छ । यसका साथै भारत र चिनसंगको व्यापारिक नाकाहरूलाई थप व्यवस्थित बनाउने र सडकको स्तरोन्नति गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

सेवा प्रदायक निकाय वा पदाधिकारीले आयोगलाई बहाना बनाएर काम नगर्ने प्रवृत्ति बढ्दै जानु स्वयं आयोगको चासोको विषय हो । यसका अतिरिक्त आयोगको कारबाहीलाई छल्ने मनसायले नीतिगत निर्णयको नाममा गलत बाटो उपयोग गर्ने प्रवृत्तिमाथि रोक लगाउनेतर्फ समेत आयोगले अग्रसरता लिनु जरुरी भइसकेको छ । सम्बन्धित निकायको उदासीनताका कारण दैनिक उपभोग्य वस्तुको आपूर्तिदेखि राहत सामग्रीको वितरण एवम् विदेशमा रहेका नेपाली कामदारहरूको समस्यादेखि विमानस्थलको सुधार जस्ता क्षेत्रमा समेत आयोगको उपस्थिति अपरिहार्य देखिएको छ । सरकारका अनुगमनकारी निकायहरू निष्क्रिय र सुसुप्त प्रायः हुँदा नुनदेखि सुनसम्मका कारोबारको नियमन आयोगले गर्नुपर्ने बाध्यता छ । तर आयोगले यत्रतत्र सबत्र निरन्तर आफ्नो उपस्थिति सिद्ध गर्न सम्भव छैन । अतः आयोगले सुरु गरेका प्रतिकात्मक र सकारात्मक सुधारका प्रयासलाई निरन्तरता दिन नसक्ने हो भने भ्रष्टाचारमुक्त समाज निर्माणको विषय केवल दिवास्वप्न मात्र हुने निश्चित छ ।

हरेक मुलुकको भ्रष्टाचार नियन्त्रणकारी निकायउपर बारम्बार तेर्सिने साना माछा र ठूला माछा (Big fish and Small fries) को साभा प्रश्न आयोगमाथि पनि आउनुलाई मैले स्वाभाविक रूपमा लिएको छु। यो आयोगमाथिको अपेक्षा र भरोसाको प्रतिविम्ब हो भन्ने मैले ठानेको छु। तर आयोगले जनअपेक्षा अनुरूप अघि बढ्ने जमर्को गर्दै गर्दा सदियौंदेखि मनोमानी र स्वेच्छाचारिताको रंगमञ्चमा रमाउनेहरूबीच खैलाबैला र कोकोहोलो मच्चिनुको गहन अर्थ छ भन्ने मलाई लाग्छ।

यस्ता कैयौं समस्याहरूले हाम्रो वास्तविकताको चित्रण मात्र गर्दैनन् बरु आमजनताको निराशा र कुण्ठाको समेत प्रतिनिधित्व गर्छन् भन्ने मेरो बुझाइ छ। अनगिन्ती चुनौतीको चाडबाट सुशासनको मार्गप्रशस्त गर्न पक्कै पनि सजिलो छैन तथापि प्रत्येक समस्याभित्र सुधारको गुञ्जायस अवश्य छ भन्ने कुरामा मलाई पूर्ण विश्वास छ। वस्तुतः आम नेपालीको शान्ति, समृद्धि र सुशासनप्रतिको चाहना नै आयोगको रणनीतिक गन्तव्यको आधार हो र त्यसै अनुरूप आयोग कर्तव्यपथमा अग्रसर हुनेछ।

आयोगले कानुनतः भ्रष्टाचारविरुद्धका उजुरीउपर अनुसन्धान, तहकिकात र अभियोजन गरी अनुसन्धानबाट देखिएको तथ्यको आधारमा अदालतमा मुद्दा दायर मात्र गर्ने हुनाले आयोगको कार्यसम्पादनको सम्पूर्ण नतिजा भने आयोगको प्रयासमा मात्र सीमित हुँदैन। त्यसैले आयोग लगायत सम्बद्ध निकायहरूको साभा संकल्प, साभेदारी र समन्वयले मात्र वाञ्छित नतिजा प्राप्त हुने हुनाले सबै सरोकार पक्षको सार्थक सहभागिताका लागि म सबैमा अपिल गर्दछु।

नागरिक चासोका हरेक विषयहरूमा आयोगले निगरानी गरोस् भन्ने जनचाहनाले आयोगप्रतिको नागरिक अपेक्षालाई प्रतिविम्बित गरे पनि जनस्तरबाट आयोगले अपेक्षा गरे अनुरूपको सहयोग भने प्राप्त हुन सकेको छैन। लिनेले अपेक्षा नगरे पनि आजकल 'सस्तो सल्लाह' दिन भने सबैले उदारता देखाउने गरेको पाइन्छ। सल्लाह दिनु मात्र आफ्नो जिम्मेवारी हो भैं गरी आयोगले यो गरोस् वा त्यो नगरोस् भन्ने सल्लाह दिन भने धेरैको अग्रसरता देखिन्छ। तर आयोगको प्रयासमा साँच्चै योगदान पुग्ने गरी तथ्यपरक सूचना उपलब्ध गराउन भने सचेत नागरिक समेत हिचकिचाहेको जस्तो लाग्छ।

विद्यमान कानून बमोजिम नीतिगत भ्रष्टाचारका विषयहरूमा आयोग प्रवेश गर्न नमिल्ने अवस्थाको फाइदा उठाउँदै कतिपय प्रशासनिक विषयहरू समेत मन्त्रिपरिषद्बाट निर्णय गराउने परिपाटी मौलाउँदै गएको देखिन्छ। त्यसैले कारबाहीबाट उन्मुक्ति पाउने मनसायले सानातिना प्रशासनिक विषय समेत नीतिगत निर्णयको नाममा निर्णय गराउने परिपाटीको अन्त्य गर्नु आवश्यक छ।

नागरिकका समस्या र चासोप्रति संवेदनहीन तथा अनियमितताको पक्षपोषण गर्ने जोसुकैप्रति पनि कानून बमोजिम कारबाही गर्न आयोग प्रतिबद्ध छ। शक्ति र सत्ताको आडमा कानूनको खिल्ली उडाउँदै गलत मनसायबाट प्रेरित एउटा वर्ग आयोगप्रति भ्रम सिर्जना गर्न उद्भूत देखिनुलाई आयोगले अर्थपूर्ण रूपमा लिएको छ। साँच्चै देश र जनताको पक्षमा काम गर्न प्रतिबद्ध राष्ट्रसेवक आयोगको

उपस्थितिबाट विचलित हुनुभन्दा बरु आफू उपरको अनुसन्धानलाई आफ्नो सदाचारको परीक्षण गर्ने अवसरको रूपमा बुझ्न म आग्रह गर्दछु ।

विद्यमान कानून, विधि र पद्धतिको अनुसरण गर्दै जनताको पक्षमा कार्य गर्न सरिक प्रत्येक कर्मशील राष्ट्रसेवकको मनोबल उच्च राख्न एवम् जोखिम मोलेर कर्तव्यपथमा तल्लीन सुधारका संवाहकसंग हातेमालो गर्न समेत आयोग सधैं तत्पर छ । वास्तविक कार्यस्थलमा आइपर्न सक्ने बाध्यता र विवशता तथा व्यावहारिक पक्षलाई आयोगले कदापि नजरअन्दाज गर्दैन तथापि जनताको सुशासनप्रतिको आकांक्षामा तुषारापात गर्न खोज्ने विवेकशून्य राष्ट्रसेवकलाई कानूनको कठघरामा ल्याउन भने कुनै कसर बाँकी नराख्ने कुरा म पुनः स्मरण गराउन चाहन्छु । शक्ति, सत्ता र अधिकारको आडमा बन्द कोठामा हुने गलत कार्यहरू क्षणिक रूपमा छिपे पनि आयोगको नजरबाट कदापि छिप्ने छैन र कुनै न कुनै दिन कारबाहीको भागी बन्ने छ । यो आयोगको दृढता हो ।

अन्त्यमा, नियमनकारी निकायको रूपमा विद्यमान संविधान र कानूनको परिधिभित्र रही आयोगले सम्पादन गरेका कार्यहरूको वस्तुगत मूल्यांकन आगामी दिनमा होला । जनताको अधिकारसंग खेलबाड गर्ने उपर निगरानी राख्नु र अपराधमा संलग्नलाई कारबाहीको दायरामा ल्याउनुलाई अन्यथा देख्नेहरूले आफ्नो चस्मामा लागेको धूलो पुछेर मात्र हुन्न बरु आयोगलाई हेर्ने नजर चाहिँ परिवर्तन गर्नु आवश्यक छ भन्ने मलाई लाग्दछ । जनताको न्यायको पक्षमा काम गर्दा केही स्वार्थ समूहहरू अन्यायको महसुस गर्दछन् भने त्यसबाट आयोग कुनै हालतमा विचलित हुने छैन ।

आज नेपालीलाई सुशासनको कोरा नारा होइन, ठोस कार्ययोजना चाहिएको छ । गरिबी निवारणका कागजी फेहरिस्त होइन, भोका जनतालाई गाँस, बास, कपास चाहिएको छ । राज्यकोषको प्रत्येक सिक्काको सदुपयोग चाहिएको छ । निमुखालाई न्याय चाहिएको छ । सीमान्तकृत र आवाजविहीनहरूको आवाज मुखरित गर्ने पद्धति चाहिएको छ । भ्रष्टाचारमुक्त समाज एवम् सुशासन र अमनचयन चाहिएको छ । प्रत्येक नेपालीले अनुभूत गर्नसक्ने नतिजा र उन्नति चाहिएको छ । सामाजिक सद्भाव, सहभाव र भातृत्व चाहिएको छ । यसका लागि राजनीतिक नेतृत्वको दूरदर्शिता, इमान्दारिता र प्रतिबद्धता, सार्वजनिक निकायको अनुशासन र कर्तव्यनिष्ठता तथा प्रत्येक कर्मशील नागरिकको साभा अठोट र सहकार्य अपरिहार्य छ भन्ने मलाई लाग्छ ।

नेपालमा संधीयता, सुशासन र सेवा प्रवाह

सोमलाल सुवेदी (पीएच. डी.)*

१. संधीयता

जनतालाई शासनमा अधिकाधिक सहभागी गराई अधिकतम सेवा पुऱ्याउनु आधुनिक राजनीतिक प्रणालीको उद्देश्य हो। शासकीय व्यवस्थापन, सेवा प्रवाह र लाभको न्यायोचित वितरण गर्न शासन प्रणाली स्थापित गरिएको हुन्छ। राज्य शक्तिलाई विभिन्न ढाँचामा प्रयोग गरिएको हुन्छ। सरकारका विभिन्न तहहरूमा शक्तिको विभाजन मूलतः तीन प्रकारले गर्ने गरेको पाइन्छ। यी तीन प्रकारमा एकात्मक, संघात्मक र महासंधीय रहेका छन्। नेपालमा जननिर्वाचित संविधान सभाले वि.स. २०७२ असोज ३ गते संविधान जारी गरेको छ जस अनुसार नेपालले संधीय पद्धति अवलम्बन गरिसकेको छ।

सामाजिक रूपान्तरण, सशक्तीकरण, राजनीतिक सुदृढीकरण र समावेशीकरणसँगै हाम्रो शासकीय प्रणाली सुशासनयुक्त हुनु अपरिहार्य छ। विगत सात दशकभन्दा बढीको विभिन्न चरण, प्रकार, तह र समयको राजनीतिक आन्दोलनहरूको उपलब्धि अहिलेको गणतन्त्रात्मक नेपालको संविधान हो। यो संविधानमा गरिएका मौलिक हक, राजनीतिक अधिकार, सेवा र समावेशीकरणको व्यवस्थालाई कार्यरूपमा रूपान्तरण गरी एक्काइसौं शताब्दीका आवश्यकता पूरा गर्नसक्ने राजनीतिक, प्रशासनिक र जवाफदेही प्रणाली स्थापित गर्नु अहिलेको आवश्यकता हो। संविधानको इमान्दार, दक्ष, प्रभावकारी र सन्तुलित कार्यान्वयन गर्नु सबै सचेत नागरिकको कर्तव्य हुन आएको छ। प्रदेश निर्माण, स्थानीय तहको व्यवस्थापन र संधीय तहको प्रभावकारिताको माध्यमबाट संविधानले निर्धारण गरेका तहगत अधिकार सूची र सहवर्ती अधिकारको प्रयोगबाट सुशासन र सेवा प्रवाह गराउनु समग्र शासकीय प्रणालीको अभीष्ट हुनेछ। यसैगरी भ्रष्टाचारमुक्त शासन, प्रशासन, समाज, राजनीति, निजी र सहकारी क्षेत्रको खोजी नागरिकको चाहना, मुलुकको आवश्यकता र सार्वजनिक क्षेत्रको दायित्व हुन आएको छ।

२. सेवा प्रवाह

जनतालाई अधिकतम सेवा दिनु आधुनिक राज्य व्यवस्थाको प्रमुख उद्देश्य हो। राज्यद्वारा प्रवाहित हुने सेवा सेवाप्रदायक/राज्य (Supply side) को नीति/योजना, व्यवस्थापन, स्रोत साधन (मानवीय, भौतिक, प्राविधिक, सूचना प्रविधि), क्षमता, वितरण पद्धति र वैकल्पिक माध्यमको उपयोग एवं सेवाग्राही/नागरिक (Demand Side) को सशक्तीकरण र सचेतनास्तरका साथै नियमनकारी निकाय (Oversight Agencies) को सक्रियता/सक्षमतामा निर्भर गर्दछ। सरकार वा राज्यले प्रत्यक्ष

*मुख्य सचिव, नेपाल सरकार।

वा अप्रत्यक्ष रूपमा नागरिकहरूलाई सःशुल्क वा निःशुल्क रूपमा उपलब्ध गराउने सेवा सुविधाहरूले सार्वजनिक सेवालाई जनाउँछ । यस अन्तर्गत नागरिकलाई गर्भदेखि चिहानसम्म दिलाउने सेवाहरू पर्दछन् । नागरिकले सुपथ, सुलभ, गुणस्तरीय र समय सापेक्ष यथेष्ट सेवा पाउनु नै सार्वजनिक सेवा प्रवाहको मुख्य अभीष्ट हो । यस्तो अभीष्ट पूरा गर्न सरकारले स्वयं वा अन्य तवरले सेवाको व्यवस्थापन गर्न सक्दछ ।

सन् १९८० को दशकदेखि सेवा वितरणमा सरकार मुख्य कर्ता भए पनि एकलो कर्ता हुन सक्दैन भन्ने मान्यता स्थापित भएको छ । विभिन्न विकल्पहरू तथा सार्वजनिक व्यवस्थापनमा आएका प्रयोगात्मक एवं सैद्धान्तिक सुधारले सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा व्यापक परिवर्तन एवं चुनौती र अवसरहरू ल्याएको छ । सार्वजनिक निकाय, स्थानीय सरकार वा निकाय, गैरसरकारी क्षेत्र (निजी क्षेत्र, गैरसरकारी संस्था, सहकारी संस्था, नागरिक समाज), सार्वजनिक निजी साभेदारी एवं वैकल्पिक उपायहरू (Contracting out, Service Contract, Management Service Contract, Employee Leasing, Franchise, Privatization etc.) मध्ये कानुनतः ग्राह्य, योग्य र अन्य भन्दा अब्बल माध्यमबाट सेवा प्रवाहलाई प्रभावकारी बनाउनु आधुनिक राज्य व्यवस्थाको दायित्व हो ।

सरकारको भूमिकामा आएको परिवर्तन, प्रविधि विकास र विश्वव्यापीकरणले गर्दा सेवा प्रवाह पद्धति र सेवाग्राहीको रोजाइ तथा अपेक्षामा पनि परिवर्तन आएको छ । त्यसैले सार्वजनिक सेवाको व्यापकता, विविधता, अपरिहार्यता र सामाजिक परिवेश दृष्टिगत गरी सेवाको वितरण व्यवस्था क्रियाशील बनाउनु एक्काइसौं शताब्दीका सरकारहरूको मुख्य चुनौती भएको छ ।

३. सुशासन

असल राजनीतिक, कुशल प्रशासनिक र निष्पक्ष न्यायिक पद्धतियुक्त नतिजामूलक शासन नै सुशासन हो । नागरिकका भावनालाई मुलुकको नीतिमा रूपान्तरण गर्दै सोही बमोजिम समग्र शासनलाई व्यवस्थित गर्नसक्ने राजनीतिक प्रणालीले सुशासनको जग बसाल्छ । नागरिकलाई केन्द्रमा राखी लोकतान्त्रिक विधिबाट निर्मित कानुनको सर्वोच्चतालाई स्वीकार्दै पारदर्शी तवरले जनताको सबैभन्दा नजिक पुगेर कम लागतमा सेवा प्रवाह गर्न सक्ने प्रशासनले सुशासनलाई संस्थागत गर्दछ । पारदर्शी एवं जवाफदेही कार्यशैली एवं सक्षम न्यायिक पद्धति स्थापित गर्न नसक्दासम्म सुशासनले व्यावहारिकता प्राप्त गर्न सक्दैन ।

कानुनी सर्वोच्चता र सर्वोपरिता, जनसहभागिता, पारदर्शिता, विकेन्द्रीकरण, जवाफदेहिता, पूर्वानुमानयोग्य, प्रभावकारी एवं चुस्त शासन साथै जनताको स्थानमा शासक/प्रशासक/न्यायकर्मीले आफूलाई राखेर नागरिकको मनछुने गरी गरिने (Responsive) शासन जस्ता विशेषतायुक्त शासनलाई सुशासन मानिन्छ ।

सुशासन स्थापनाका लागि कमजोर इच्छाशक्ति, सहमतिको अभाव, प्रतिबद्धता कार्यान्वयन नगर्ने साथै स्थानीय तहमा निर्वाचित जनप्रतिनिधिको लामो समयदेखि रिक्तता, असल राजनीतिक संस्कार

संस्थागत नहुने जस्ता राजनीतिक चुनौतीहरू छन् । लामो संक्रमणकालीन व्यवस्थापनमा शिथिलता, नतिजामुखी शैलीको कमी, सेवा प्रवाहमा कटिबद्धताको कमी, क्षमता र स्रोतको स्थानीयकरण नगर्ने जस्ता प्रशासनिक कमीकमजोरीहरू रहेका छन् । जनतालाई केन्द्रमा राखी सेवा प्रवाह गरिने संगठन निर्माण हुन नसक्नु, सेवालाई एकद्वार प्रणाली मार्फत सञ्चालन गर्नमा कठिनाई हुनु, सहज कार्यवातावरण र जनसशक्तीकरणको अपर्याप्तता, गुणस्तर र पहुँच सुधार हुन नसक्नु जस्ता सेवा प्रवाहसँग सम्बन्धित समस्याहरूका कारण जनताले सुशासनको अपेक्षा र अनुभूतिबीच दूरी अनुभव गरेका छन् ।

उन्नाइसौं शताब्दीको अन्त्य र बीसौं शताब्दीको सुरुसँगै आएको सुशासनको अवधारणाले सार्वजनिक व्यवस्थापनका लागि सरकारका कार्य व्यवहार र शैलीलाई लोकतान्त्रिक गराउने मान्यता राख्दछ । यो अवधारणा जनतालाई केन्द्रमा राखी जनताको प्रत्यक्ष सहभागितामा उनीहरूको हकहित प्रवर्द्धनका लागि निर्णय लिने जवाफदेही शासकीय पद्धति हो । यसले सार्वजनिक पदाधिकारीलाई जवाफदेही बनाउने अभीष्ट राख्दछ ।

४. सेवा प्रवाहका लागि संवैधानिक/कानुनी/नीतिगत आधारहरू

सार्वजनिक सेवालाई प्रभावकारी, समतामूलक र समन्यायिक ढंगबाट जनको घर आँगनमा नै सेवा प्रवाह गर्न नेपाल सरकारले देहाय बमोजिमका संवैधानिक, कानुनी र नीतिगत व्यवस्था गरेको छ :-

- नेपालको संविधानका राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति तथा दायित्व साथै कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायपालिका एवं नियन्त्रण र सन्तुलनका लागि संवैधानिक निकायहरू
- नेपाल सरकारको कार्य विभाजन नियमावली, २०७२
- सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४ र नियमावली, २०६५
- स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ र नियमावली, २०५६
- निजामती सेवा ऐन, २०४९ र नियमावली २०५०
- भ्रष्टाचार निवारण ऐन २०५९ र अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८
- सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र नियमावली, २०६४
- उपभोक्ता संरक्षण ऐन, २०५४
- सूचनाको हक सम्बन्धी ऐन, २०६४ र नियमावली, २०६५
- प्रशासकीय ऐन नियमहरू/क्षेत्रगत ऐन, नियमहरू
- सार्वजनिक संस्थान सम्बन्धी ऐन नियमहरू
- आर्थिक ऐन (प्रत्येक वर्ष आउने)
- आवधिक योजना

- तत्काल सुधारको कार्ययोजना २०७२-०७४
- प्रशासन सुधार समिति/आयोगका प्रतिवेदनहरू
- सेवा वितरण अभियान निर्देशिका, २०६५
- सरकारी निर्णय सरलीकरण निर्देशिका, २०६५
- सरकारी कार्य फछ्यौट नियमहरू, २०२६
- निजामती सेवाका कर्मचारीहरूको आचरण सम्बन्धी नियमावली, २०६५
- हेलो सरकार सञ्चालन निर्देशिका
- एकीकृत सेवा सञ्चालन निर्देशिका
- जनगुनासो व्यवस्थापन निर्देशिका, २०६५
- शासकीय तथा आर्थिक सुधारको तत्कालीन कार्ययोजना, २०६९
- अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिबद्धता/कार्ययोजनाहरू

सेवा प्रवाहका लागि संस्थागत व्यवस्थाहरू:

- नेपाल सरकारका मन्त्रालयहरू, विभागहरू, क्षेत्रीय, इलाका कार्यालयहरू, सेवा केन्द्र/उपकेन्द्र र जिल्लास्थित विषयगत कार्यालयहरू
- स्थानीय निकायहरू- गाउँ विकास समिति, नगरपालिका, इलाका र वडा कार्यालयहरू
- संवैधानिक निकाय र मातहतका कार्यालयहरू
- सार्वजनिक संस्थानका कार्यालयहरू
- गैरसरकारी संस्थाहरू
- उपभोक्ता हित समूहहरू, स्वयंसेवक संस्थाहरू
- सहकारीहरू
- निजी क्षेत्र र बजार संयन्त्र।

५. सुशासन र सेवा प्रवाहसँग सम्बन्धित समस्याहरू

विश्वका विकसित देशले उपलब्ध गराउने सेवाको तुलनामा विकासोन्मुख देशहरूमा सेवा प्रवाहको स्थिति कमजोर छ। मुलुकमा आम नागरिकलाई नियमित गुणस्तरीय र सुलभ ढंगले सेवा उपलब्ध गराउन सक्नु नै राज्य र सरकारको सफलता हुन जान्छ। यसले एकातर्फ लोकतन्त्रको संस्थागत विकास हुन्छ भने अर्कोतर्फ जनताको आर्थिक, सामाजिक एवं राजनीतिक सवलीकरण सुनिश्चित हुन्छ। मुलुकमा बहुदलीय प्रजातान्त्रिक अभ्यासको सुरु भएपछि जनताको सर्वोच्चता स्वीकार्दै सोही बमोजिम सेवा प्रवाहलाई प्रभावकारी बनाउन सुझाव दिने सन्दर्भमा प्रशासन सुधार आयोग, २०४८ ले औल्याएका कमीहरू अबै कायमै छन्। जनतामा पुऱ्याइएका सेवाहरू जनताले अनुभव गरेका

आवश्यकतालाई पूरा गर्ने किसिमका छैनन्। सेवाहरू लक्षित वर्गमा पुग्न सकेनन्। सेवाहरूको गुणस्तर सन्तोषजनक छैन। सेवाहरू अत्यन्त सीमित संख्याका जनतामा मात्र पुग्न सकेका छन्। सेवाहरू पुर्‍याउने क्रममा उपलब्ध मानवीय, वित्तीय र वस्तुगत साधनहरूको कुशल उपयोग हुन सकेको छैन। यस्ता पक्षहरूमा अहिलेसम्म पनि सुधार गर्न बाँकी छ। सेवाको स्थानीयकरण गर्न र गुणस्तर बढाउनमा थप सुधार गर्नुपर्ने अवस्था विद्यमान छ। यस सम्बन्धी विद्यमान समस्याहरूलाई संक्षेपमा देहाय बमोजिम उल्लेख गर्न सकिन्छः

(क) राजनीतिक सम्बद्ध समस्याहरू

- संक्रमणकालले गर्दा सेवा र सुधारमा कम प्राथमिकता,
- नीतिगत सोचाइ/पुष्ट्याइ खुल्न नसकेको र तदर्थ प्रकृति,
- खास क्षेत्र/अवस्थाको पहिचान भई तदनुरूप क्रियाशीलता आउन नसकेको,
- सेवामुखी राजनीतिक संस्कार विकसित भई नसक्नु,
- समग्रतामा हेर्ने र दीर्घकालीन सोचाइ राख्ने प्रवृत्तिको कमीले तत्कालको समस्या समाधानमा केन्द्रित हुँदै गुज्रिरहेको अवस्था,
- लामो समयदेखि स्थानीय निर्वाचन नहुँदा माग, आपूर्ति, स्थानीय योजना र समग्र सेवा प्रवाहमा जनसहभागिता कम हुनु ।

(ख) सेवाग्राही सम्बद्ध समस्याहरू

- चेतनाको कमी/अधिकार र कर्तव्यबोधमा कमी,
- न्यून सहभागिता/न्यून सेवा प्राप्ति,
- आवश्यकता भन्नुमा पनि कठिनाइ/कसैको बढी आवश्यकताको माग,
- निजी क्षेत्र संलग्न हुन नसक्नु/कार्य क्षेत्र पहिचान नहुनु,
- सामाजिक सुरक्षामा सुधार र उपयोग न्यून,
- पृष्ठपोषण दिने र सेवामा सुधार गर्नेतर्फ उदासीन,
- अधिकार र कर्तव्यमा समन्वयको कमी,
- अपनत्व स्वीकार्यतामा बेपर्वाह ।

(ग) व्यवस्थापकीय समस्याहरू

- Horizontal Communication / coordination मा न्यूनता । क्षेत्रगत isolation मा सेवा प्रवाह गरिनु,
- कार्यमा दोहोरोपना र बोझिलो संगठन/न्यून प्रतिबद्धता कायम रहनु,
- दीर्घकालीन नीति/योजना कार्यक्रममा सेवाग्राहीको प्राथमिकता समेटिन नसक्नु,

- संधीयता कार्यान्वयन, संक्रमण व्यवस्थापन र सुधारसँगै जटिलता विद्यमान रहनु,
- प्रतिस्पर्धात्मक वातावरण नहुनु,
- अस्पष्ट जटिल कार्यविधि र प्रक्रियामुखी सोच कायम रहनु,
- जवाफदेही न्यून रहनु,
- पेशागत सक्षमता र विकास पर्याप्त नहुनु,
- नीतिमा एकरूपता नहुनु/एकद्वार प्रणालीको अभ्यास हुन नसक्नु।
- संस्थागत र कार्यगत समन्वयको अभाव।

(घ) नियमनकारी निकाय सम्बद्ध संस्थागत र कार्यगत समन्वयको अभाव र (Oversight weaknesses) समस्याहरू

- जनशक्तिको कमी,
- तटस्थ र विज्ञताको कम उपयोग,
- कार्यान्वयनमा शिथिलता र कम क्षमता,
- स्रोत साधनको अपर्याप्तता,
- कार्य स्वयं आकर्षक नमानिनु, सीप र ज्ञानको कमी,
- एकीकृत सुधार कार्ययोजना नहुनु र समन्वयको कमी हुनु।

(ङ) गैरसरकारी क्षेत्र सम्बद्ध समस्याहरू

- राजनीतिबाट प्रभावित,
- सेवाप्रतिको प्रतिबद्धताको कमी,
- पारदर्शिताको कमी,
- उत्तरदायित्व न्यून/social corporate responsibility निर्वाहमा उदासीनता,
- सुविधायुक्त क्षेत्रमा अति केन्द्रित,
- Rent Seeking प्रवृत्ति।

६. समस्या समाधानका लागि सुझावहरू

उल्लिखित समस्याहरू प्रतिनिधिमूलक समस्याहरू मात्र हुन्। सुशासन प्राप्तमा राज्यका हरेक संयन्त्रहरू समस्यामुक्त छैनन्। अतः हाम्रो जस्तो संक्रमणकालबाट गुज्रिरहेको मुलुकमा समस्या रहित शासन व्यवस्था कायम हुन चुनौतीपूर्ण छ। अतः माथि उल्लिखित समस्याहरू समाधान गर्न निम्न सुझावहरू प्रस्तुत छन् :

राजनीतिक तहमा

- राष्ट्रिय आवश्यकता अनुरूप फराकिलो सोच र व्यवहार,
- संक्रमणकालीन व्यवस्थापन, सेवा प्रवाह र सुधारमा जोड,
- जनताको सशक्तीकरण गर्नुपर्ने,
- आवधिक नियमित निर्वाचन,
- दीर्घकालीन सोचाइ राखी नीति तर्जुमा र कार्यान्वयन,
- सहभागिता अभिवृद्धि,
- स्थानीय निकायप्रति विश्वास अभिवृद्धि र सुदृढीकरण,
- अधिकार विकेन्द्रीकरणमा जोड ।

जनता/सेवाग्राहीमा

- चेतना अभिवृद्धि
- सहभागिता वृद्धि
- निजी क्षेत्रको क्षमता अभिवृद्धि र जवाफदेहिता
- प्रविधि उपयोग गर्ने दक्षता अभिवृद्धि

व्यवस्थापकीय पक्षमा गर्नुपर्ने सुधारहरू

- संघीयता अनुरूप प्रशासनिक पुनर्संरचना गर्दा न्यून जोखिम र अग्रभाग (Front Line) मा अधिक Service Delivery Points हुने गरी अघि बढ्ने,
- नीतिगत सुधार (सक्ने कुरा मात्रै राख्ने, राखेको पूरा गर्ने),
- सेवाको न्यूनतम मापदण्ड र लागत तयारी,
- बजेट प्रणालीमा सुधार र वित्तीय हस्तान्तरण,
- कार्य/जिम्मेवारीमा सुधार,
- मूल्याङ्कन सूचकांक विकास,
- संगठन सुधार र तत्काल सुधार कार्ययोजनाको प्रभावकारी कार्यान्वयन,
- स्थानीय निकायमा अधिकार निक्षेपण,
- पारदर्शी कार्यविधि,
- कार्यविधि सरलीकरण,
- सेवा प्रवाहका वैकल्पिक व्यवस्था अवलम्बन,
- सेवामुखी संस्कारको विकास,

- नेतृत्व विकास/उत्तरदायित्व प्रवर्द्धन,
- पुरस्कार र दण्डको व्यवस्था र कार्यान्वयन,
- समता,
- सामाजिक सुरक्षा सुदृढीकरण,
- पेशागत विकास,
- नैतिकता, निष्पक्षता, तटस्थता,
- प्रभावकारी संचार र सूचना पद्धति,
- ग्राहक सहभागिता ।

नियमनकारी निकाय (Oversight) मा गर्नुपर्ने सुधारहरू

- क्षमता अभिवृद्धि,
- संस्थागत सुधार,
- अन्य निकायको दृष्टिकोण सुधार,
- स्रोत व्यवस्थापन,
- सुधारमा समन्वय,
- सम्बद्ध निकाय/पदाधिकारीको सक्रिय सहयोग,
- स्पष्ट कानुनी व्यवस्था ।

गैरसरकारी क्षेत्रमा

- राजनीतिक प्रभावको कमी र पेशागत धर्म निर्वाह,
- कार्यक्षेत्र निर्धारण,
- स्थानीय स्तरमा समन्वय,
- पारदर्शी कार्यशैली,
- प्रभावकारी परिचालन,
- Corporate Culture को विकास,
- सेवाभावको विकास ।

अन्य उपायहरू

- सेवाको माग र आपूर्ति दुवै पक्ष सुदृढीकरण,
- सेवाको स्तरीयकरण र मापदण्ड निर्धारण,
- आधारभूत भौतिक सुविधा व्यवस्था,

- स्वायत्तता र अधिकारको पर्याप्तता,
- कार्य सम्पादन सूचकांकको विकास,
- पुरस्कार र दण्ड पद्धति,
- व्यवस्थापन करार,
- सेवाको जानकारी र प्रभावकारी सञ्चार,
- काम नहुँदाको Report गर्ने नागरिकलाई प्रोत्साहन र गुनासो सुनुवाइमा प्रभावकारिता,
- प्रभावकारी सेवाका लागि दबाब,
- उत्तरदायी सेवाप्रवाहको सुनिश्चितता,
- अनुगमन मूल्यांकनको प्रभावकारी व्यवस्थापन,
- गैसस र निजी क्षेत्रको संलग्नता,
- उचित नियमन (Regulation),
- निजीकरण र सार्वजनिक-निजी-साझेदारी,
- सेवा प्रवाहमा कानुनी शासन,
- जनताप्रति जवाफदेही सेवा प्रवाह,
- सेवा प्रवाहमा पारदर्शिता प्रवर्द्धन,
- पूर्वानुमानयोग्य सेवा प्रवाह,
- सेवा प्रवाहमा कार्यक्षमता र कार्यप्रभावकारिता,
- सदाचारयुक्त संस्कार र जनमैत्री व्यवहारको सेवा प्रवाह,
- सेवा प्रवाहका उचित माध्यमहरू चयन र उपयोग,
- सेवा प्रवाहका वैकल्पिक माध्यमहरूको उपयोगका लागि उचित नियमन र सहजीकरण,
- जनताको नजिकमा पुगेर सेवा प्रवाह,
- एकीकृत र बहुसीपयुक्त कर्मचारी रहने सेवा विन्दुहरूबाट सेवा प्रवाह,
- सूचना प्रविधि र आधुनिक विद्युतीय प्रणाली मार्फत सहरी र एकीकृत सेवाहरू सहितको घुम्ती सेवा मार्फत ग्रामीण क्षेत्रको चुस्त सेवा प्रवाह ।

७. उपसंहार

राजनीतिक र प्रशासनिक पद्धतिहरू जनमैत्री हुनुपर्छ । आकार, प्रकार र खर्चका दृष्टिले स्थापित पद्धति सक्रिय र धान्न सकिने खालको हुनुपर्छ । सेवाको नीतिगत व्यवस्था, उत्पादन र वितरणका तहमा भ्रष्टाचार हुन नदिने व्यवस्था गरी सेवाप्रतिको प्रतिबद्धता सेवाप्रदायक निकायहरूमा हुनु जरुरी छ । सेवाग्राहीमा पनि व्यक्तिगत सेवा प्राप्तिसँगै पद्धति विकास हुनुपर्ने सोच हुनुपर्छ । राजनीतिक

संक्रमणबाट संघीयताको प्राविधिक संक्रमणतर्फ उन्मुख नेपालको विद्यमान अवस्थामा संस्थागत सुधार र व्यवस्थापन, व्यवहार शुद्धीकरण एवं असल आचरण सबै क्षेत्रमा अपेक्षित छन्। नैतिक मूल्य, सेवामूलक भावना, कर्तव्यपरायणता र सामूहिक सोचलाई संस्थागत व्यवहारमा आन्तरिकीकरण गर्न सकेमा सेवाप्रवाहमा सुधार, सुशासनको अनुभूति र भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा सफलता प्राप्त गर्न सकिन्छ। असल शासन, गुणस्तरीय सेवा, जनताको सहभागिता र भ्रष्टाचारमुक्त कार्यशैली नै संघीयताको उद्देश्य हो। यिनै आधारमा संघीयता सफल हुनेछ। लोकतन्त्रका उपलब्धिहरू संस्थागत हुने छन्। जनताले लोकतन्त्रको प्रतिफल पाउनेछन्।

सन्दर्भ सामग्री

नेपालको संविधान, संविधानसभा सचिवालय सिंहदरबार, काठमाडौं

डा. सोमलाल सुवेदी, नेपालमा संघीयता र स्थानीय निकायको जिम्मेवारी, २०७१

सोमलाल सुवेदी, सार्वजनिक सेवा वितरण, प्रशिक्षण टिपोट, २०५९

उच्चस्तरीय प्रशासन सुधार आयोगको प्रतिवेदन, २०४८

तत्काल सुधारको कार्ययोजना, २०७२

नेपालमा भ्रष्टाचारको अवस्था, आयोगको प्रयास र भावी कार्यदिशा

डा. गणेशराज जोशी*

पृष्ठभूमि

आजको २१ औं शताब्दीमा सारा विश्वकै लागि भ्रष्टाचार ठूलो समस्या र प्रमुख चिन्ताको विषय बनेको छ र कुनै न कुनै रूपमा यसले संसारका सबै अविकसित वा विकसित, साना वा ठूला, सम्पन्न वा विपन्न मुलुकहरूलाई प्रभावित पारेको छ। यसको प्रत्यक्ष दुष्प्रभाव राजनीतिक, आर्थिक, प्रशासनिक, सामाजिक, शैक्षिक, धार्मिक र नैतिक क्षेत्रमा परिरहेको विभिन्न अध्ययन एवं अनुसन्धानले देखाएको छ। विश्वव्यापीकरण, हातहतियार लगायत लागूऔषध समेतको गैरकानुनी कारोबार र अवैध व्यापारका कारणले समेत भ्रष्टाचार एक देशको मात्र नभई अन्तरदेशीय समस्याको रूपमा विकसित हुँदै गएको छ।

अन्तर्राष्ट्रिय परिवेशमा नै मानव समुदाय र राज्य संरचनामा दिनानुदिन फराकिलो र जटिल बन्दै गइरहेको भ्रष्टाचार नियन्त्रण एक चुनौतीको रूपमा रहेको छ। मुलुकको सर्वाङ्गीण विकास र न्याय र मानव अधिकारको संरक्षणका लागि स्वच्छ, पारदर्शी, जिम्मेवार र भ्रष्टाचारमुक्त राज्य संयन्त्रको अपरिहार्यता ठानिएको भए तापनि यसले सार्थकता प्राप्त गर्न सकेको छैन।

नेपालको सन्दर्भमा धार्मिक ग्रन्थबाट संचालित पौराणिक सामाजिक व्यवस्थादेखि राजतन्त्र र लिखित कानुनी व्यवस्थाको सुरुवातसँगै भ्रष्टाचार विरुद्ध र सदाचार प्रवर्द्धनका लागि प्रयासहरू हुँदै आएका छन्। ऐतिहासिक कालखण्डमा पनि भ्रष्टाचार हुने गरेको र यसलाई एक सामाजिक अपराधको रूपमा लिने गरिएको थियो। 'घूस दिन्या र लिन्या देशका महान शत्रु हुन्, यिनको ज्यान लिया पनि पाप लाग्दैन' भन्ने पृथ्वी नारायण शाहको दिव्य उपदेशबाट पनि तत्कालीन अवस्था चित्रित हुन्छ। तथापि विगतदेखि हालसम्मको अवस्थामा भ्रष्टाचारको स्वरूप, तौरतरिका र क्षेत्रमा समेत परिवर्तन आएको देखिन्छ। विगतमा भ्रष्टाचारजन्य कार्यमा व्यक्तिको बढी संलग्नता रहने र व्यक्तिगत लेनदेन एवं समाज र राष्ट्रमा मात्र सीमित रहन्थ्यो भने हाल भ्रष्टाचारले संस्थागत रूप लिँदै गएको र एक राष्ट्रको सीमाभित्र मात्र रहन सकेको छैन।

ऐन नियम र संस्थाहरू

नेपालमा भ्रष्टाचारविरुद्ध लड्नका लागि भ्रष्टाचार निवारणसम्बन्धी विभिन्न नियम, कानूनको व्यवस्था गरिएको छ, जस्तै अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, विशेष अदालत ऐन, न्याय

* माननीय आयुक्त, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग।

परिषद् ऐन, सार्वजनिक खरिद ऐन, सूचनाको हक सम्बन्धी ऐन, भ्रष्टाचार निवारण ऐन, सैनिक ऐन, सुशासन ऐन, सम्पत्ति शुद्धीकरण ऐन आदि। भ्रष्टाचारले समग्र मानव समाजको स्थायित्व, विकास र सुरक्षामा असर पारेको कुरा अनुभूत गर्दै संयुक्त राष्ट्रसंघले भ्रष्टाचार नियन्त्रणको एक विश्वव्यापी प्रयत्नको आवश्यकता महसुस गरी 'भ्रष्टाचार विरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धि' को व्यवस्था गरेको र नेपालले सो को अनुमोदन समेत गरेको छ। नेपाल सरकारले यसको कार्ययोजना बनाई कार्यान्वयनमा ल्याइकेको छ। सरकारी निकायका आर्थिक गतिविधिमा पारदर्शिता ल्याउन तथा भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न भनी सरकारले अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, महालेखा परीक्षकको कार्यालय, महालेखा नियन्त्रकको कार्यालय, राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र, राजस्व अनुसन्धान विभाग, सम्पत्ति शुद्धीकरण विभाग, सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय लगायतका निकायहरू गठन गरेको छ। यी सबै निकायले सरकारी पदाधिकारीलाई भ्रष्ट हुन नदिन, भइरहेका अनियमितता रोक्न र आर्थिक कारोबारका हरेक प्रक्रियालाई पारदर्शी बनाउन आ-आफ्नो क्षेत्रबाट कार्य गर्दै आएका छन् तापनि सार्वजनिक क्षेत्रमा हुने आर्थिक चलखेल र भ्रष्टाचारमा अपेक्षित कमी भने आउन सकेको छैन।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग

नेपालको संविधान २०७२ भाग २१ को धारा २३९ मा सार्वजनिक पद धारण गरेको कुनै व्यक्तिले 'भ्रष्टाचार' गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले कानून बमोजिम अनुसन्धान गर्न वा गराउन सक्नेछ भन्ने व्यवस्था गरेको छ। यसरी भएको अनुसन्धानबाट सार्वजनिक पद धारण गरेको कुनै व्यक्तिले कानून बमोजिम भ्रष्टाचार मानिने कुनै काम गरेको देखिएमा आयोगले त्यो व्यक्ति र सो अपराधमा संलग्न अन्य व्यक्ति उपर कानून बमोजिम अधिकार प्राप्त अदालतमा मुद्दा दायर गर्न वा गराउन सक्नेछ। नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि स्वतन्त्र संवैधानिक निकायको रूपमा गठित अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले विभिन्न ऐतिहासिक सन्दर्भहरू पार गर्दै आएको छ।

संवैधानिक निकायको रूपमा सुम्पिएको काम कर्तव्य र अधिकार आयोगले मूलभूत रूपमा नेपालको संविधान, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ र नियमावली, २०५९ तथा भ्रष्टाचार निवारण ऐन २०५९ र अन्य सम्बद्ध कानूनको परिधिभित्र रही सम्पादन गर्दै आएको छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रण गरी सुशासनको अभिवृद्धि गराउने उद्देश्यका साथ आयोगले निरोधात्मक, दण्डात्मक र प्रवर्द्धनात्मक रणनीतिहरू अवलम्बन गर्दै आएको छ।

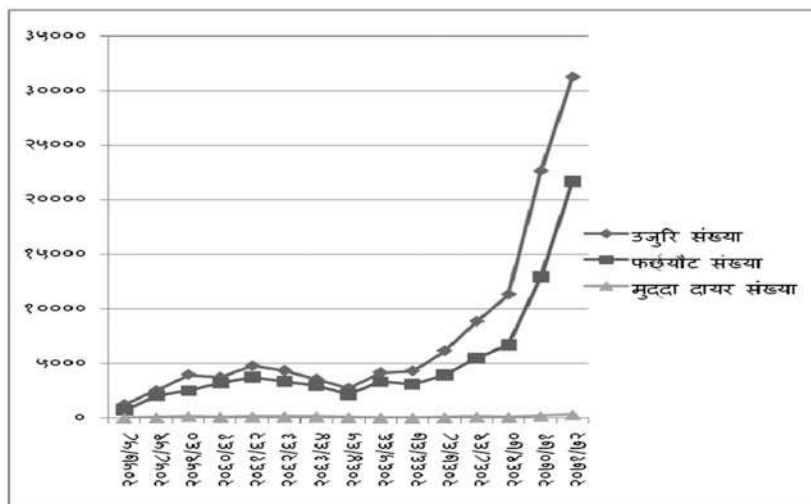
अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको रणनीति (२०१४-२०१९) मा आयोगको अपेक्षित रणनीतिक गन्तव्य निर्धारण गरिएको छ। जस अनुसार भ्रष्टाचारजन्य कार्यको सतही परीक्षण र लक्षणमा मात्र जोड दिने परिपाटीको सट्टा भ्रष्टाचार एक महारोग भएकोले यसको प्रमुख कारणको पहिचान गरी त्यसको सम्बोधन गर्ने, उपचारात्मक र कारबाहीमा बढी केन्द्रित हालको अवस्थाका साथै निदानात्मक र प्रवर्द्धनात्मक पक्ष समेत समेट्ने, भ्रष्टाचार एक कानुनी समस्याको अलावा प्रशासनिक र आर्थिक समस्या पनि भएको मान्यता दिने, व्यक्तिगत अभिमुखीकरणको सट्टा प्रणालीगत विषयहरूमा जोड

दिने, सानातिना भ्रष्टाचारजन्य कार्य र राष्ट्रियस्तरमा मात्र सीमित रहनुको सट्टा ठूला भ्रष्टाचार तथा सम्पत्ति शुद्धीकरण जस्ता अन्तर सीमा अपराधहरू समेत समेट्ने, हालको सूचनाको स्रोतको अस्पष्टताको सट्टा तथ्यपरक तथा वस्तुपरक सूचनाको उपयोग गर्ने र भ्रष्टाचारजन्य कार्यतर्फ मात्र केन्द्रित हालको अवस्थाबाट सार्वजनिक क्षेत्रमा सुधार तथा पारदर्शिता, जवाफदेहिता, नागरिक सहभागिता र सदाचार जस्ता सुशासनका पक्षहरूमा जोड दिने जस्ता रणनीतिक गन्तव्य निर्धारण गरेको छ। यी मध्ये खास गरी पछिल्लो रणनीतिक गन्तव्यमा पुग्न हालको संवैधानिक व्यवस्थाबाट संकुचन भएको महसुस गरिएको छ।

आयोगमा प्राप्त हुने उजुरी र व्यवस्थापन

विद्यमान व्यवस्था अनुसार आयोगले विभिन्न स्रोतहरूबाट उजुरी प्राप्त गर्ने र सूचनाहरू संकलन गर्ने गरेको छ। आम नागरिकहरूबाट प्राप्त उजुरी एवं संचार माध्यममा प्रसारित एवं प्रकाशित तथ्यपरक सामग्री लगायतका विषयहरूमा आयोगले सूचना प्राप्त गर्दछ। हाल आयोगको केन्द्र लगायत ५ क्षेत्रीय कार्यालय र ५ सम्पर्क कार्यालय समेत जम्मा ११ वटा संरचनाहरू विद्यमान छन्। यसबाट आम नागरिकहरूको पहुँचलाई सहज हुनुको साथै जनसरोकारका विषयमा आयोगलाई सूचना दिन र उजुरी प्राप्त गर्न सहजता भएको छ।

उजुरीको संख्या हेर्दा आ.व. २०५७/५८ मा करिब १,३०० रहेकोमा आ.व. २०६७/६८ मा आइपुग्दा

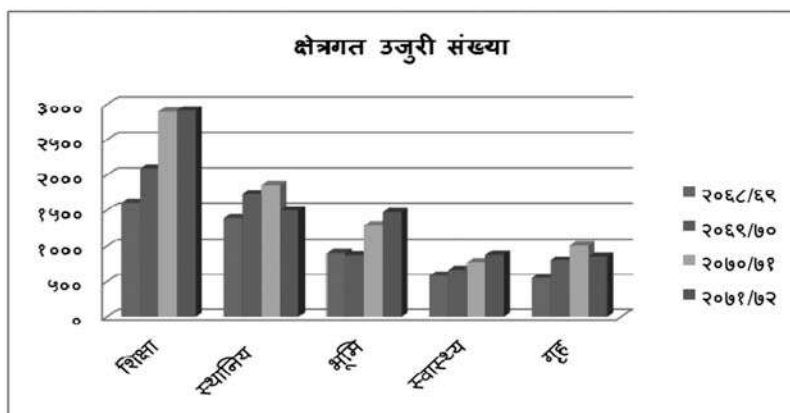


६,१०० जति रहन पुग्यो भने २०७१/७२ मा ज्यादै वृद्धि भई ३१,००० भन्दा बढी रह्यो। आयोगमा परेका उजुरीको संख्यामा भएको वृद्धिबाट आयोगप्रति नागरिकको अपेक्षा र विश्वास बढेको अनुमान गर्न सकिन्छ।

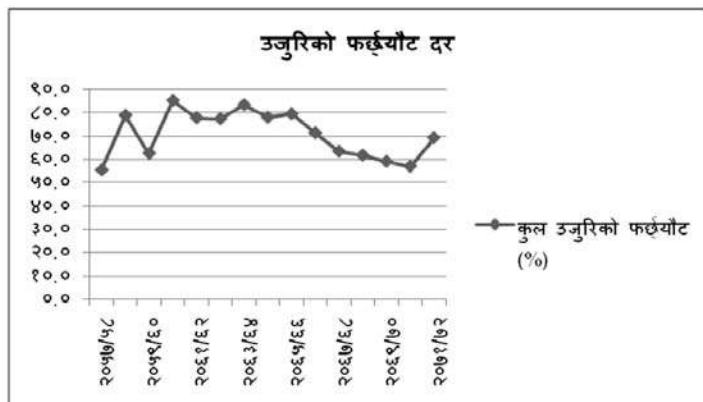
आयोगमा प्राप्त हुने

उजुरीहरूको क्षेत्रगत तथ्यांक हेर्दा शिक्षा, स्थानीय विकास, भूमि व्यवस्थापन र स्वास्थ्य क्षेत्रमा बढिरहेको छ। विगत ४ वर्षमा कुल उजुरीको शिक्षा क्षेत्रमा ९-१८ प्रतिशत, स्थानीय विकासमा ५-१६ प्रतिशत, भूमि व्यवस्थापनमा ५-१० प्रतिशत, स्वास्थ्य क्षेत्रमा ३-७ प्रतिशत र गृहमा ३-६ प्रतिशत, हिस्सा रहेको देखिन्छ। आयोगमा प्राप्त उजुरी र गुनासाहरूको परिमाण, विषयको गाम्भीर्यता र त्यसबाट पर्न सक्ने प्रभाव समेतलाई दृष्टिगत गरी आयोगले खासगरी शिक्षा, स्वास्थ्य, स्थानीय निकाय, वैदेशिक रोजगारी र भूमि प्रशासनका क्षेत्रमा आफ्नो सक्रियता बढाएको छ। त्यसैगरी वनजंगल, जलस्रोत, नागरिकता,

राहदानी लगायतका आम नागरिकको जनजीवनसंग प्रत्यक्ष सरोकार राख्ने क्षेत्रहरूलाई समेत आयोगले अनुसन्धान र अनुगमनको प्राथमिकतामा राखेको छ।

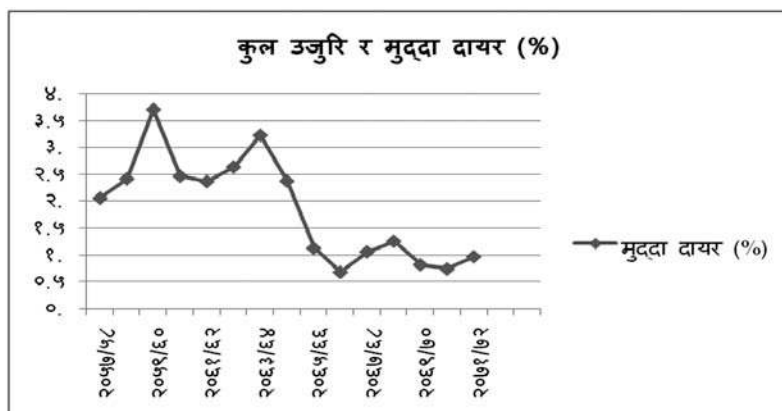


आयोगमा हरेक वर्ष पर्ने उजुरीहरू तथ्यपरक र जायज हुन्छन् भन्ने केही प्रतिशोध र रिसइवी साध्ने उद्देश्यले कुनै तथ्य र प्रमाणमा आधारित नभएका पनि हुन्छन्। तसर्थ आयोगमा प्राप्त उजुरीहरूको प्रकृति, तथ्य र प्रमाणहरूको आधारमा प्रारम्भिक अनुसन्धानबाट तामेलीमा राखिने, प्रारम्भिक अनुसन्धानबाट गम्भीर प्रकृतिका देखिएकाको हकमा विस्तृत अनुसन्धान गर्ने र केही उजुरीहरूमा सुभाव एवं



निर्देशन लगायतका अन्य कारवाही गर्ने गरी उजुरीहरूको फछ्यौट हुने गर्दछ। यस अनुरूप आ.व. २०६०।६१ मा फछ्यौट दर ८५ प्रतिशत रहेकोमा आ.व. २०७१।७२ मा ७० प्रतिशत रहेको छ।

आयोगमा उजुरी पर्दैमा एवं छानविन हुंदैमा कोही दोषी हुंदैन। धेरै उजुरीहरू प्रारम्भिक अनुसन्धान र अन्य कारवाहीबाट टुंगिने गरेको सन्दर्भमा अभियोजनमा जाने दर कम रहनु स्वाभाविक हो। यसरी हेर्दा आयोगमा प्राप्त हुने कुल उजुरीहरूमध्ये आ.व. २०५९।६० मा ३.७ प्रतिशत उजुरीहरू उपर



मुद्दा दायर गरिएको थियो भने हालका वर्षमा यो दर करिब १ प्रतिशत (३०३ मुद्दा) जति रहने गरेको छ । साथै अभियोजनको सफलता दर हालका वर्षहरूमा करिब ८० प्रतिशत रहेको देखिन्छ ।

भ्रष्टाचारको अवस्था

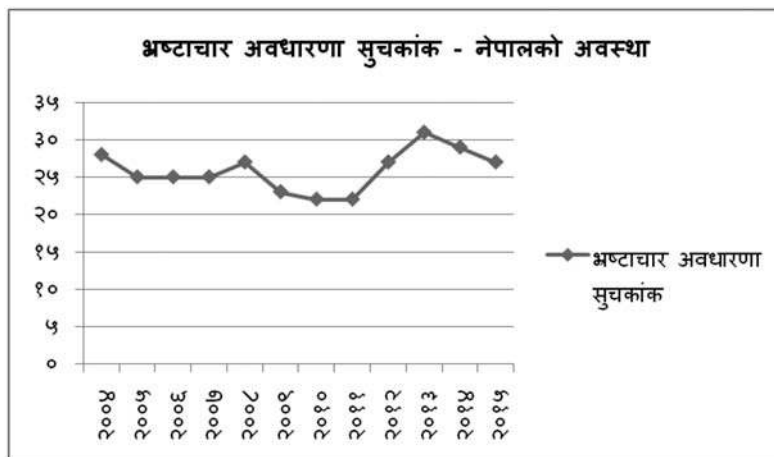
लामो अवधिसम्म अस्थिर राजनीतिक वातावरण रहनु, एक दशकभन्दा बढी समयदेखि स्थानीय निकायहरूमा निर्वाचित पदाधिकारी नहुनु, भ्रष्टाचार नियन्त्रण राजनीतिक एजेन्डाको रूपमा स्थापित हुन नसक्नु, भागवण्डाको संस्कृति सुरु हुनु, प्रशासनिक संयन्त्रमा जवाफदेहिताको कमी रहनु, अनुगमन पद्धति फितलो र कमजोर रहनु लगायतका कारणले गर्दा नेपालका सबै क्षेत्रमा भ्रष्टाचार मौलाउँदै गएको देखिएको छ ।

राजनैतिक प्रतिबद्धता र स्थिरताको कमी, हाम्रो सामाजिक बनोट, दुर्बल इच्छाशक्ति, सदाचार पद्धतिमा ह्रास, स्वार्थहरूबीचको द्वन्द्व जस्ता कारणहरूले भ्रष्टाचार नियन्त्रणको कार्य अपेक्षित रूपमा प्रभावकारी हुन नसकेको तथ्य विभिन्न अध्ययनहरूले देखाएका छन् । यसबाट सामाजिक आर्थिक विकासका कार्यहरू अवरुद्ध मात्र भएका छैनन्, समाजमा विभेद बढेको छ जसबाट पुनः सामाजिक द्वन्द्व सुरु हुन सक्ने खतरासमेत रहेको छ ।

दैनिक जीवनसंग सम्बन्धित विषयमा सामान्य नागरिकहरूका अनुभूति, अनुभव र विचारहरूलाई सूचक मापनको आधारको रूपमा सन् २०११ र २०१३ मा ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेशनलले नेपालको 'ग्लोबल करप्सन व्यारोमिटर' प्रकाशन गरेको थियो । सन् २०११ मा भएको सर्वेक्षण अनुसार करिब ६२.८ प्रतिशत जनताले नेपालमा भ्रष्टाचार बढ्दै गइरहेको जनाएका थिए भने सन् २०१३ मा यो बढेर ७२ प्रतिशत पुग्यो । सार्वजनिक गरेको 'ग्लोबल करप्सन व्यारोमिटर २०१३' अनुसार 'राजनीतिक भ्रष्टाचार' कहालीलाग्दो रहेको तथ्यांक प्रस्तुत गर्दै नेपालमा भ्रष्टाचारको स्थान १४६ रहेको देखाइएको छ । क्षेत्रगत भ्रष्टाचारमा सबभन्दा बढी राजनीतिक पार्टीको ७० प्रतिशत, निजामती कर्मचारीको ६६ प्रतिशत, प्रहरीको ५८ प्रतिशत र न्यायपालिकाको ५१ प्रतिशत देखाइएको छ ।

विश्वभरका विभिन्न देशहरूमा भ्रष्टाचारको अवस्थाबारे जानकारी लिन ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेशनलले भ्रष्टाचार अवधारणा सूचकांक (Corruption Perception Index-CPI) सर्वेक्षण प्रकाशन गर्ने गरेको छ । यो सर्वेक्षणमा क्रमशः विश्व बैंकले सरकारद्वारा सार्वजनिक क्षेत्र र पदाधिकारीहरूको काम कारबाहीमा निगरानीको स्थिति र नागरिक समाजलाई राज्यका कामकारबाहीको जानकारीमा पहुँच, वर्ल्ड इकोनोमिक फोरमले आयात निर्यात, सार्वजनिक सेवा, कर भुक्तानी, ठेक्कापट्टा र न्याय प्राप्तिका लागि दिनुपर्ने घूस, बर्टेल्सम्यान फाउन्डेसनले सार्वजनिक पद दुरुपयोगमा नियन्त्रणको स्थिति, वर्ल्ड जस्टिस प्रोजेक्टले सरकार, न्यायालय, संसद्का प्रतिनिधिहरूद्वारा निजी स्वार्थका लागि पदको दुरुपयोगको अवस्था र ग्लोबल इनसाइटले व्यापार व्यवसायमा भ्रष्टाचारको अवस्था जस्ता विषयहरू समेटिएका छन् र भ्रष्टाचार अवधारणा सूचकांक यिनै सर्वेक्षणहरूमा आधारित छ ।

सन् २०१५ मा विश्वका दुई तिहाई भन्दा बढी मुलुकको CPI ५० भन्दा कम रहेकाले यी राष्ट्रहरू बढी भ्रष्टाचार हुने मुलुकको रूपमा रहेका छन्। यस अनुरूप नेपाल पनि बढी भ्रष्टाचार हुने मुलुकहरूको सूचीमा परेको छ। नेपालको CPI सन् २००८ मा २८ अंक रहेकोमा तत्पश्चात घट्न गएको र सन् २०१२ बाट क्रमशः बढ्दै सन् २०१३ मा ३१ अंकसम्म पुगेको थियो। तर विगत २ वर्षमा यो अंक पुनः घट्दै गइरहेको छ।



अन्य देशहरूसँग तुलना

सन् २०१४ र २०१५ मा दक्षिण एसियाली राष्ट्रहरूमध्ये भुटान ६५ अंक प्राप्त गरी उच्च स्थानमा रहेको छ भने ११-१२ अंक प्राप्त गरी अफगानिस्तान सबभन्दा तल्लो स्थानमा रहेको छ। यी दुवै वर्षहरूमा भारतले ३८, श्रीलङ्काले ३७-३८, पाकिस्तानले २९-३०, नेपालले २७-२९ र बंगलादेशले २५ अंक पाएका छन्। सन् २०१४ र २०१५ मा बढी अंक प्राप्त गरी विश्वमा डेनमार्क सबैभन्दा कम भ्रष्टाचार हुने मुलुकमा परेको छ।

देशहरू	सन् २०१४ (१७५ देश)		सन् २०१५ (१६८ देश)	
	अंक	स्थान	अंक	स्थान
अफगानिस्तान	१२	१७२	११	१६६
बंगलादेश	२५	१४५	२५	१३९
भुटान	६५	३०	६५	२७
भारत	३८	८५	३८	७६
नेपाल	२९	१२६	२७	१३०
पाकिस्तान	२९	१२६	३०	११७
श्रीलंका	३८	८५	३७	८३
डेनमार्क	९२	१	९१	१

सन् २०१५ को CPI मा बर्टेल्सम्यान फाउन्डेसन र वर्ल्ड जस्टिस प्रोजेक्टले नेपाललाई दिइएको स्कोर तल भरेको देखिन्छ। यसले पदको दुरुपयोग गर्ने सार्वजनिक पदाधिकारीमाथि कारबाही कम भएको, नियन्त्रण प्रभावकारी नभएको, राज्यका प्रमुख अंगका पदाधिकारीबाट लाभका लागि पदको दुरुपयोग हुने गरेको संकेत गरेको छ। समग्रमा नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणको विषयले प्राथमिकता नपाएको र राजनीतिक नेतृत्व यसप्रति संवेदनशील हुन नसकेको तथ्य CPI सर्वेक्षणले दर्शाएको छ।

भविष्यको कार्यदिशा

भ्रष्टाचार नियन्त्रणका सम्बन्धमा विश्वव्यापी केही मान्यताहरू छन्। यसलाई न्यूनीकरण गर्न मात्र सकिन्छ तर यसलाई निर्मूल भने गर्न सकिंदैन। यो लामो दूरीको एक अनवरत यात्रा भएकोले एकै भड्कामा सफलता हासिल गर्न सकिंदैन। साथै खास विषयगत क्षेत्र, तह, कार्य वा गतिविधिमा केन्द्रित रहेर भ्रष्टाचार विरुद्धका अभियान र सो अनुरूपका गतिविधिहरू संचालन गर्न सकेमा नियन्त्रणको कार्य उपलब्धिमूलक र फलदायी हुने सम्भावना बढी रहन्छ। यस्तै नागरिकको समर्थन एवं सक्रिय सहभागिता बिना भ्रष्टाचारविरुद्धको अभियानले अपेक्षित सफलता पाउन सक्दैन। भ्रष्टाचारको प्रकृति तर्फ विचार गर्दा नीतिगत तथा समानान्तर संस्थागत संयन्त्र बनाई गरिने भ्रष्टाचारजन्य कार्य विकासको अवरोध एवं समाजको लागि बढी घातक हुन्छन्। यिनीहरूमा भ्रष्टाचारको प्रकृति, परिणाम तथा आयतन मात्र फरक हुन सक्छ। साथै भ्रष्टाचारको प्रभाव, फैलावट र असर अंक गणितीयभन्दा पनि ज्यामितीय रूपमा हुने गर्दछ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणका आधारस्तम्भहरू (लोकतन्त्र, मानव अधिकार, राजनीतिक स्थिरता, सक्षम कर्मचारीतन्त्र, प्रतिस्पर्धी अर्थतन्त्र, विकेन्द्रीकरण, स्थानीय निकायहरूको स्वायत्तता र कानुनी राज्यको विकासलाई मजबुत गरी भ्रष्टाचार नियन्त्रणका रणनीतिहरू बनाई कार्यान्वयनमा ल्याउनु जरुरी छ।

गम्भीर प्रकृतिको भ्रष्टाचार जस्तो सामाजिक अपराधलाई रोकथाम गरी सुशासन कायम गर्ने कार्य ज्यादै जटिल कार्य हो। भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि सरकारी र गैरसरकारी सरोकार पक्षहरूबीचको समन्वय, सहकार्य र साभेदारीको प्रशस्त सम्भावना रहेको र यो अनिवार्य पनि छ। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको एकल प्रयासबाट मात्र भ्रष्टाचार नियन्त्रण सम्बन्धी अभियानले सार्थकता पाउन गाह्रो हुन्छ, यद्यपि आयोगले निर्वाह गर्ने भूमिका भने फरक र महत्वपूर्ण नै रहन्छ।

भ्रष्टाचार नियन्त्रणको सन्दर्भमा नागरिक तहमा आशा जगाउन सक्थ्यो भने त्यसले निकै सकारात्मक प्रभाव पार्छ। यसको लागि नागरिकहरूमा सचेतना जगाउने खालका कार्यक्रमहरू संचालन गर्नु जरुरी छ। नागरिकको सुसूचित हुने हकको सम्मान गर्दै केन्द्रदेखि स्थानीय निकायहरूसम्म सञ्चालन हुने योजना, कार्यक्रम र बजेटलाई सबैले हेर्न र प्रतिक्रिया दिन सक्ने वातावरण तयार गर्नुपर्दछ। साथै निजी क्षेत्रले आफ्ना काम कारबाही जति पारदर्शी बनाउन सक्थ्यो त्यति भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा सघाउ पुग्ने भएकाले निजी क्षेत्र यसतर्फ प्रतिबद्ध हुनु जरुरी छ।

भ्रष्टाचार व्यापक भई यो समुदायसम्म फैलिएको सन्दर्भमा सामाजिक सुधार र सचेतना बढाउने कार्यक्रम सुरु गर्दै आचरण र व्यवहारमा परिवर्तन ल्याउनु आवश्यक छ। साथै भ्रष्टाचार नियन्त्रणका

लागि लागू गरिएका अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन २०४८ र भ्रष्टाचार निवारण ऐन २०५९ बदलिँदो परिवेश एवं UNCAC को पक्ष राष्ट्र भैसकेको सन्दर्भमा अपर्याप्त हुँदै गएकोले नयाँ ऐन तर्जुमा वा यी ऐनहरू परिमार्जन गर्नुपर्ने भएको छ ।

भ्रष्टाचारको मुद्दालाई हेर्ने समान दृष्टिकोण विकास गर्नु आवश्यक छ । भ्रष्टाचार नियन्त्रण कुनै एउटा निकायले मात्र गर्न सक्दैन, यो त विभिन्न निकाय तथा संघसंस्थाको सामूहिक प्रयास र सहयात्राबाट मात्र सम्भव छ । यसका लागि नागरिक समाज, गैरसरकारी संघ संस्था, भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि गठन भएका संवैधानिक तथा सरकारी निकाय र न्यायालयको बीच समान दृष्टिकोण बनाउनका लागि काम गर्नु आवश्यक छ ।

सदाचारिता पद्धतिको विकास एवं प्रवर्द्धन गर्नु समेत आवश्यक छ । सदाचारिता प्रवर्द्धन गर्नु भनेको आंशिक रूपमा जालसाज र दुष्चरित्रलाई घटाई अन्ततोगत्वा लोकतान्त्रिक जवाफदेहितालाई प्रवर्द्धन गर्नु हो । अमेरिकन राजनीतिशास्त्री मार्क वारेनले 'लोकतन्त्रमा भ्रष्टाचारले समावेशी लोकतान्त्रिक निर्णय प्रक्रियाको मूल्यमा आम जनताको विश्वास घट्ने गरी क्षति गरेको हुन्छ । यसले गर्दा आम जनताको लागि सहज पहुँच हुने र जनताको चासो समबोधन गर्न सक्ने अनुसन्धान क्षमता भएका विशिष्टीकृत सदाचारी संस्थाहरूको आवश्यकता पर्दछ' भन्ने कुरा सुभाएका छन् ।

कार्यकारिणी शक्ति सम्पन्न र उच्च ओहदामा बस्नेहरूले अनुचित र अवाञ्छित लाभ लिने गरी कार्यहरू गरेको विषय सामान्य नागरिकको पहुँच भन्दा बाहिरको विषय रहन्छ । भ्रष्टाचारको अपराध गर्नेले प्रमाणहरू नष्ट गर्ने र आफूलाई अन्य प्रक्रियाबाट सुरक्षित राख्ने जस्ता काम कारबाही गर्ने हुँदा परम्परागत अनुसन्धान एवं अभियोजन प्रक्रियाबाट मात्र खासै सफलता हासिल गर्न सकिँदैन । यसर्थ भ्रष्टाचार, पदीय दुरुपयोग, आर्थिक हिनामिना जस्ता काम कारबाहीबाट आम नागरिकको सार्वजनिक सदाचार, सार्वजनिक सम्पत्ति, सेवा एवं सुविधा, कानूनको शासन, न्याय र समानताको संरक्षण गर्न र भ्रष्टाचारीलाई दण्डित गर्ने संवैधानिक निकायलाई विशिष्टीकृत, स्वतन्त्र, गतिशील, जवाफदेही र पारदर्शी बनाउनुपर्दछ ।

भ्रष्टाचारको मुद्दा निकै जटिल भएकाले त्यसको छानबिन गर्न अत्यन्तै दक्ष, प्रतिबद्ध र विशेष ज्ञान सहितको जनशक्ति चाहिन्छ । भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने कार्यमा कर्मचारीतन्त्रको प्रतिबद्धता, लगाव र क्षमताले पनि महत्त्वपूर्ण भूमिका राख्दछ । भ्रष्टाचार विरुद्धका रणनीति तथा कार्यक्रमहरूलाई प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन गर्ने, भ्रष्टाचार विरुद्धमा निगरानी, नियन्त्रण, अनुसन्धान एवम् कारबाहीलाई प्रभावकारी गराउने कार्यमा कर्मचारीतन्त्रको भूमिकालाई सुदृढ गराउन आयोग र भ्रष्टाचारविरुद्ध कार्य गर्ने निकायहरूको क्षमता अभिवृद्धि गर्नुपर्दछ ।

आयोगले दायर गरेका भ्रष्टाचारका मुद्दाहरूमा प्राप्त गरेको सफलता र असफलताको समीक्षा गरिनु आवश्यक छ । विधि र प्रक्रियाको अवलम्बन एवं प्रमाणहरूको संकलन र प्रस्तुतिमा कहाँ कहाँ कमी कमजोरी रहे पत्ता लगाई प्राप्त पृष्ठपोषणलाई अनुसन्धानमा प्रयोग गरी अनुसन्धान प्रणालीलाई

नतिजामुखी बनाउनु जरूरी छ । यथार्थपरक तथ्य एवं सूचनामा आधारित अनुसन्धान प्रणालीको विकास गरी अनुसन्धान र अभियोजनलाई थप नतिजामुखी बनाउनुपर्ने आवश्यकता रहेको छ । साथै भ्रष्टाचारका विभिन्न आयामहरूको अनुसन्धान (research) निरन्तर रूपमा गर्दै जाने र प्रविधिमा आएको परिवर्तनले भ्रष्टाचारको अनुसन्धान जटिल बन्दै गइरहेको सन्दर्भमा नवीन विधि, पद्धति र प्रविधिको उपयोग गर्नु जरूरी भएको छ । भ्रष्टाचारको दृष्टिले जोखिम क्षेत्र र विषयहरूको पहिचान गर्ने र ती क्षेत्रहरूलाई केन्द्र बिन्दुमा राखी अनुसन्धानलाई सघन रूपमा अगाडि बढाउनुपर्ने आवश्यकता समेत रहेको छ ।

नेपालमा राजनीतिक भ्रष्टाचार ज्यादै बढेको सन्दर्भमा यसको नियन्त्रणको सुरुवात राजनीतिक क्षेत्रबाटै हुनुपर्नेमा सबैको जोड रहँदै आएको छ । विभिन्न निकायहरूले गरेको अध्ययनले भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा राजनीतिक क्षेत्र बढी जिम्मेवार हुने भएकोले सुधारको थालनी पनि त्यहीँबाट गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

भ्रष्टाचारका विरुद्धमा जतिसुकै ठूला विचार राख्ने र आदर्शका कुरा गरे तापनि जबसम्म हामीले समाजलाई यसविरुद्ध एकजुट गराउन सक्दैनौं र व्यक्तिगत रूपमा पनि व्यवहारतः सदाचारी बन्दैनौं, तबसम्म भ्रष्टाचार नियन्त्रणको कार्यले सार्थकता पाउन सक्दैन । यसर्थ हामी सबैले सदाचारी बन्दै भ्रष्टाचारविरुद्ध लाग्ने प्रण गरी तदनुरूपको कार्य गरे मात्र भ्रष्टाचार नियन्त्रणको कार्यमा सहयोग पुऱ्याउन सकिन्छ ।

सन्दर्भ सामग्री

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, वार्षिक प्रतिवेदन (विभिन्न वर्षहरू)

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, संस्थागत रणनीति (२०१४-२०१९)

कानून, न्याय, संविधानसभा तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय, नेपालको संविधान २०७२

Campos, N.F., Dimova, R. and A. Saleh. 2010. Whither Corruption ? A Quantitative Survey of the Literature on Corruption and Growth. Institute for the Study of Labor, Bonn Germany.

Koirala B, Khadka B and Y. Timsina 2015. Anti-corruption Interventions in Nepal. Royal Norwegian Embassy, Kathmandu.

Transparency International, Corruption Perception Index (Various years) www.transparency.org.

Transparency International Nepal. Global Corruption Barometer (2011&2013). www.tinepal.org

Warren, M.E. 2004. What Does Corruption Mean in a Democracy? American Journal of Political Science, Vol.48, No. 2.

भ्रष्टाचार मुद्दामा पुनरावेदन र पुनरावलोकनसम्बन्धी व्यवस्था

राजन्मरायण पाठक*

१. विषय प्रवेश

पुनरावेदन वा पुनरावलोकन दिन पाउने विषय सारभूत कानुनको विषय हो तर पुनरावेदन वा पुनरावलोकनको निवेदन दर्ता गराउने प्रक्रियाहरू भने कार्यविधि कानुनको दायराभित्र समेटिएका हुन्छन्। पुनरावेदन दिन पाउने अधिकार मौलिक अधिकार नभई कानुनद्वारा सिर्जित हुने अधिकार हो। तल्लो अदालत वा निकाय वा अधिकारीको फैसला वा आदेश उपर चित नबुझने पक्षले उक्त फैसला वा आदेश जाँची पाउँ भनी माथिल्लो अदालत वा निकाय वा अधिकारीसमक्ष कानुनी अधिकारस्वरूप गरिने उजुरी वा निवेदन नै पुनरावेदन हो। सर्वोच्च न्यायिक निकायको रूपमा रहेको सर्वोच्च अदालतबाट भएको निर्णय उपर केही निश्चित आधारहरूमा मात्र अपवाद स्वरूप कानुनको प्रावधान बमोजिम निवेदन दिन पाउने अवस्था भनेको पुनरावलोकन हो।

कानुनमा पुनरावेदन वा पुनरावलोकन नलाग्ने व्यवस्था गरेकोमा पुनरावेदन वा पुनरावलोकनको निवेदन दर्ता गर्न सकिँदैन तर पुनरावेदन गर्ने अधिकारबाट ऐनले वञ्चित नगरेसम्म सो अधिकार सुरक्षित रहन्छ। त्यसैले पुनरावेदन वा पुनरावलोकनको निवेदन दिन पाउने कुरालाई सारभूत कानुनको विषय मानिन्छ। पुनरावेदन वा पुनरावलोकनको निवेदन दर्ता गराउने प्रक्रियाहरू भने कार्यविधि कानुनको दायराभित्र पर्दछन्। पुनरावेदन वा पुनरावलोकन दिन पाउने अधिकार कानुनद्वारा सिर्जित हुने कानुनी अधिकार हो मौलिक अधिकार होइन। फैसला वा अन्तिम आदेश उपर मर्का पर्ने पक्षले कानुनको परिधिभित्र रहेर मात्र पुनरावेदन वा पुनरावलोकन गर्न पाउँछ। कारबाहीको आदेश उपर पुनरावेदन वा पुनरावलोकन गर्न पाउँदैन। पुनरावेदन वा पुनरावलोकनको निवेदन नलाग्ने कतिपय मुद्दाहरूमा कानुनी प्रश्नमा धेरै त्रुटि हुन गई रिट निवेदनको माध्यमबाट बदर भएका उदाहरणहरूले पनि सुरुको निर्णय उपर पुनरावेदन वा सर्वोच्च अदालतको अन्तिम फैसला उपर पुनरावलोकनको निवेदन आवश्यक पर्ने नै देखिन्छ।

अदालत एवं अन्य न्यायिक निकायबाट आफूसमक्ष निर्णयका लागि आएका विवादको निरूपण गरिँदा कानुन तथा न्यायिक सिद्धान्तको उचित प्रयोग भएको हुनुपर्ने हुन्छ। न्यायाधीश वा न्यायिक अधिकारीका व्यक्तिगत आग्रह पूर्वाग्रह एवं निजको सामाजिक, सांस्कृतिक वा अन्य कारणले निजमा रहने पृथक सोंचाइले न्याय सम्पादनमा असर पर्नु हुँदैन। न्याय सम्पादनको कामका लागि प्रत्येक न्यायाधीश व्यक्तिगत रूपमा आफूले निर्णय गरेको मुद्दाको पक्षप्रति जवाफदेही हुनुपर्ने हुन्छ।

*माननीय आयुक्त, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग।

तल्लो तहका अदालतबाट गरिने निर्णयहरूमा माथि उल्लेखित कुनै त्रुटि रहेको छ कि भनेर शंका नरहोस् भन्नका लागि तथा न्यायाधीशलाई व्यक्तिगत रूपमा आफूले निर्णय गरेका मुद्दामा पक्षप्रति रहनुपर्ने जवाफदेहिताको बोध रहिरहोस् भन्नका लागि माथिल्लो तहको अदालतलाई तल्लो अदालतको निर्णय जाँच गर्न पाउने अधिकार रहने व्यवस्था कानुनले गरेको हुन्छ। यस्तो अधिकार अन्तर्गत माथिल्लो अदालतलाई कानुन अनुसार विभिन्न अधिकार दिइएको हुन्छ। भ्रष्टाचारका मुद्दामा पनि विशेष अदालतले गरेको फैसला उपर सर्वोच्च अदालतलाई पुनरावेदन सुन्ने र सर्वोच्च अदालतले गरेको फैसला उपर पुनरावलोकन सुन्ने अधिकार सर्वोच्च अदालतलाई प्राप्त छ।

२. पुनरावेदन वा पुनरावलोकन गर्न पाउने पक्षको हक

कम्तीमा एक तह पुनरावेदनलाई अधिकारकै रूपमा मान्यता प्रदान गरिएको पाइन्छ। अदालतको संरचना र तह अनुसार नै पहिलो र दोस्रो गरी दुई तहको पुनरावेदनको तह निर्धारण गरिएको देखिन्छ। तसर्थ आफ्नो सम्बन्धमा भएका र आफूलाई चित्त नबुझेका निर्णय वा फैसला उपर पुनरावेदन गर्न पाउनु पक्षको अधिकार हो भन्ने मान्यता विश्वव्यापी रूपमा रहिआएको छ। यस अवधारणाले नेपालमा पनि मान्यता पाएको छ। नेपालको संविधान तथा कानुनहरूमा नै पुनरावेदन गर्न पाउनुलाई अधिकारको रूपमा व्यवस्था नगरिए पनि व्यवहारमा यो अधिकारकै रूपमा विकास भएको छ। मुद्दा मामिलामा फैसला गर्दा पक्षलाई फैसलाको जानकारी दिनुपर्ने र त्यसरी जानकारी दिँदा त्यस फैसलामा पुनरावेदन लाग्ने भए फलानो अदालतमा यति दिनभित्र पुनरावेदन गर्न जानु भनी पुनरावेदनको म्याद दिनुपर्ने व्यवस्था मुलुकी ऐन अदालती बन्दोबस्तको १९३ नं. ले गरेको छ। उक्त व्यवस्थालाई हेर्दा समेत पुनरावेदन गर्न पाउनु पक्षको अधिकार हो भन्ने प्रस्ट हुन्छ।

नेपालमा पुनरावलोकनको निवेदन दिन पाउने हकलाई पक्षको कानुनी हकको रूपमा स्थापित गरिएको छ। सर्वोच्च अदालतले गरेको फैसलामा तात्त्विक असर पर्ने कुनै प्रमाण रहेको तथ्य मुद्दा फैसला भएपछि मात्र सम्बन्धित पक्षलाई थाहा भएको अवस्थामा वा सर्वोच्च अदालतबाट स्थापित नजिर वा कानुनी सिद्धान्तको प्रतिकूल फैसला भएको दुई वटा अवस्थामा मात्र सर्वोच्च अदालतमा पुनरावलोकनको निवेदन दिन पाउने पक्षको कानुनी अधिकार रहेको देखिन्छ।

३. भ्रष्टाचार मुद्दामा पुनरावेदनसम्बन्धी कानुनी व्यवस्था

माथिल्लो अदालतले तल्लो अदालतको निर्णय जाँच गर्ने विभिन्न माध्यममध्ये एउटा माध्यम पुनरावेदन हो। कानुनको उचित प्रयोग र व्याख्या भई जिम्मेवार तरिकाले न्यायिक निर्णय भएको अनुभूत गर्न तथा निर्णय त्रुटिरहित रहेछ भनी विश्वस्त हुनका लागि मुद्दाका पक्षलाई तल्लो अदालतबाट भएका निर्णय विरुद्ध पुनरावेदन गर्न पाउने सुनिश्चितता कानुनले गरेको हुन्छ। यस्तो सुनिश्चितता पुनरावेदन सुन्ने अदालतको अधिकारको रूपमा पनि गरिएको पाइन्छ। न्याय प्रशासन ऐन, २०४८ को दफा ८ ले नेपालका पुनरावेदन अदालतलाई आफ्नो मातहतको जिल्ला अदालत र प्रचलित कानुनमा अन्यथा व्यवस्था भएकोमा बाहेक आफ्नो प्रादेशिक क्षेत्राधिकारभित्र रहेका अन्य कुनै

निकाय वा अधिकारीले मुद्दा मामिलामा गरेको सुरु फैसला वा अन्तिम आदेश उपर पुनरावेदन सुन्ने र कानुन बमोजिम साधक जाँच्ने अधिकार दिएको छ भने सोही ऐनको दफा ९ मा देहायको अवस्थामा सर्वोच्च अदालतमा पुनरावेदन लाग्ने व्यवस्था रहेको छ :-

- क. पुनरावेदन अदालतले सुरु कारबाही र किनारा गरेको मुद्दा,
- ख. दस वर्ष वा सो भन्दा बढी कैदको सजाय भएको मुद्दा, र
- ग. तीन वर्ष वा सो भन्दा बढी कैदको सजाय, पच्चीस हजार रूपैयाँ वा सो भन्दा बढी जरिवाना, पचास हजार रूपैयाँ वा सो भन्दा बढी बिगो भएको वा बिगो नखुलेको मुद्दामा सुरु अदालत, निकाय वा अधिकारीले गरेको निर्णय उपर पुनरावेदन अदालतले पुनरावेदनको रोहमा निर्णय गर्दा केही वा पूरै उल्टी भएको मुद्दा ।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलाई नेपालको संविधान तथा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ ले भ्रष्टाचारसम्बन्धी उजुरीहरू उपर अनुसन्धान गर्ने र अनुसन्धानको क्रममा संकलित सबुद प्रमाणबाट दोषी देखिएको व्यक्तिका विरुद्धमा सम्बन्धित अदालतमा मुद्दा दायर गर्ने अधिकार दिएको छ । विशेष अदालत ऐन, २०५९ ले विशेष अदालतको स्थापना गरेको छ भने नेपाल राजपत्रमा प्रकाशित सूचना (खण्ड ५२) काठमाडौं, भदौ ६ गते २०५९ साल (१८, अतिरिक्ताङ्क नेपाल राजपत्र भाग ३ मा प्रकाशित सूचना) बमोजिम भ्रष्टाचारसम्बन्धी मुद्दा विशेष अदालतमा दायर हुने व्यवस्था गरेको छ । सोही व्यवस्थाको आधारमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले भ्रष्टाचारसम्बन्धी मुद्दाहरू विशेष अदालतमा दायर गर्ने गर्दछ । त्यस बाहेक अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ को दफा १२ बमोजिम विभागीय कारबाहीका लागि वा दफा १२क. बमोजिम भरिभराउ वा अन्य आवश्यक कारबाहीको लागि वा दफा १२ख. बमोजिम दुष्परिणाम सच्याउन लेखी पठाउन वा आदेश दिन सक्ने व्यवस्था छ । अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ को दफा ३५ग. बमोजिम अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले सो ऐन अन्तर्गत कारबाही गरी कसैलाई जरिवाना वा कुनै रकम असुल उपर गर्न दिएको आदेश वा अन्य कुनै आदेश उपर सम्बन्धित अदालत (खण्ड ५५) काठमाडौं, जेठ २३ गते २०६२ साल (१८, अतिरिक्ताङ्क नेपाल राजपत्र भाग ३ मा प्रकाशित सूचना बमोजिम विशेष अदालत) मा पुनरावेदन लाग्ने व्यवस्था छ ।

विशेष अदालत ऐन, २०५९ को दफा १७ ले विशेष अदालतको फैसला वा अन्तिम आदेश उपर चित्त नबुझ्ने पक्षले त्यस्तो फैसला वा अन्तिम आदेश भएको मितिले पैंतीस दिनभित्र सर्वोच्च अदालतमा पुनरावेदन गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ । विशेष अदालत ऐन, २०५९ को दफा १७ मा भएको व्यवस्था तथा न्याय प्रशासन ऐन, २०४८ को दफा ९ मा भएको व्यवस्थाको आधारमा भ्रष्टाचार मुद्दामा विशेष अदालतले गरेको फैसला उपर आयोगलाई चित्त नबुझेका विषयमा केन्द्रित रही आयोगले सर्वोच्च अदालतमा पुनरावेदन गर्ने गर्दछ ।

भ्रष्टाचार मुद्दामा विशेष अदालतबाट फैसला भएपछि फैसलाको प्रतिलिपि सहित फैसलाको जानकारी विशेष सरकारी वकिल कार्यालयमा पठाउने गरिन्छ । विशेष सरकारी वकिल कार्यालयले उक्त फैसला अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगमा पठाउने गर्दछ । अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगमा फैसला प्राप्त भएपछि आयोगको मुद्दा तयारी महाशाखाबाट फैसलाको अध्ययन गरी उक्त फैसला उपर पुनरावेदन गर्ने नगर्ने निर्णय हुनका लागि आयोगमा पेश गरिन्छ र आयोगबाट पुनरावेदन गर्ने गरी निर्णय भएमा मुद्दा तयारी महाशाखाले पुनरावेदन पत्र तयार गरी आयोगको सचिवको नामबाट सर्वोच्च अदालतमा पुनरावेदन दायर गर्ने गरिन्छ । अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबाट पुनरावेदन गर्ने निर्णय गर्दा निम्न विषयलाई ध्यान दिइन्छ :-

- क. प्रमाणको पर्याप्तता रहँदा रहँदै पनि ती प्रमाणलाई लिन अस्वीकार गर्दै निर्णय गरेको अवस्था भएमा ।
- ख. मुद्दाको तथ्यका आधारमा प्रयोग हुनुपर्ने कानुनको प्रयोग गरिएको छैन भन्ने भएमा ।
- ग. अदालतबाट कसुर कायम गरिए पनि मागदावी बमोजिमको जरिवाना तथा सजाय नगरिएको भएमा ।
- घ. सर्वोच्च अदालतबाट प्रतिपादित नजिर वा सिद्धान्तको प्रतिकूल हुने गरी निर्णय गरेको अवस्था भएमा ।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबाट आर्थिक वर्ष २०६९/०७० देखि हालसम्म गरेको पुनरावेदनको विवरण निम्न बमोजिम उल्लेख गरिएको छ :

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगमा प्राप्त फैसलाहरू र आयोगले गरेका पुनरावेदनसम्बन्धी विवरण

आर्थिक वर्ष	प्राप्त फैसला	सफल	असफल	पुनरावेदन भएको
२०६९/७०	९५	७०	२५	२५
२०७०/७१	९८	७९	१९	१९
२०७१/७२	१०८	८८	२०	२०
२०७२/७३ पौष २३ सम्म	९८	३१	६७	८२

४. पुनरावलोकनका लागि दिइने निवेदन सम्बन्धी व्यवस्था

सर्वोच्च अदालतबाट भएका निर्णयहरू स्वयं सर्वोच्च अदालतले नै हेर्ने प्रक्रियालाई पुनरावलोकन भनिन्छ । न्याय प्रशासन ऐन, २०४८ को दफा ११ मा पुनरावलोकन सम्बन्धी व्यवस्था छ । उक्त दफाको उपदफा (१) मा पुनरावलोकनसम्बन्धी निम्न व्यवस्था रहेको छ :

- क. मुद्दामा भएको इन्साफमा तात्त्विक असर पर्ने किसिमको कुनै प्रमाण रहेको तथ्य मुद्दा किनारा भएपछि मात्र सम्बन्धित पक्षलाई थाहा भएको देखिएमा, वा,
- ख. सर्वोच्च अदालतबाट स्थापित नजिर वा कानुनी सिद्धान्तको प्रतिकूल निर्णय भएको देखिएमा ।

भ्रष्टाचार मुद्दामा पनि सर्वोच्च अदालतबाट भएको फैसला उपर पुनरावलोकनको निवेदन दायर गर्नका लागि न्याय प्रशासन ऐन, २०४८ मा भएको उक्त व्यवस्था नै आकर्षित हुन्छ । सर्वोच्च अदालतले गरेको फैसलामा माथि उल्लेख गरेको अवस्था अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबाट देखाउन सकेमा मात्र आयोगको तर्फबाट पुनरावलोकनका लागि सर्वोच्च अदालतमा निवेदन गर्न सकिन्छ । सर्वोच्च अदालतले फैसला गरे पश्चात् उक्त फैसलालाई तात्त्विक असर पर्ने कुनै नयाँ प्रमाण फेला परेमा वा नजिरको प्रतिकूल निर्णय भएको अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबाट देखाउन सकेमा मात्र पुनरावलोकनको निवेदन गर्न सकिने र सो देखाउन नसकेको अवस्थामा पुनरावलोकनको निवेदन दर्ता नै नहुने कानुनी व्यवस्था रहेको छ ।

उल्लिखित कानुनी व्यवस्थाका कारण अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले विगत तीन आर्थिक वर्षहरूमा जम्मा एक थान मुद्दामा मात्र सर्वोच्च अदालतमा पुनरावलोकनका लागि निवेदन दर्ता गराउन सफल भएको देखिन्छ ।

५. पुनरावेदन र पुनरावलोकनसम्बन्धी न्यायिक दृष्टिकोण

पुनरावेदन र पुनरावलोकनका सम्बन्धमा हाम्रो सर्वोच्च अदालतले समय समयमा कानुनी सिद्धान्त प्रतिपादन गरेको पाइन्छ । जसमध्ये केही महत्वपूर्ण कानुनी सिद्धान्त वा नजिर देहाय बमोजिम रहेका छन् :

पुनरावेदनको हक सारवान कानुन वा कार्यविधि कानुनमध्ये कुन कानुनको विषय हो भन्ने सम्बन्धमा सम्मानित सर्वोच्च अदालतबाट पुनरावेदन गर्ने हक सारवान कानुनी हक हो^१ भनी सिद्धान्त प्रतिपादन भएको पाइन्छ ।

पुनरावेदनको अधिकारका सम्बन्धमा सम्मानित सर्वोच्च अदालतबाट पुनरावेदनको अधिकार कानुनद्वारा प्रदत्त हुनुपर्ने, कानुनद्वारा व्यवस्थित हुने र प्रदान गरिने कानुनी अधिकार हो^२ भनी सिद्धान्त प्रतिपादन भएको पाइन्छ ।

के कस्ता आधारहरू विद्यमान भएमा सर्वोच्च अदालतमा पुनरावेदन लाग्न सक्छ भन्ने सम्बन्धमा सम्मानित सर्वोच्च अदालतबाट सर्वोच्च अदालतको पुनरावेदकीय क्षेत्राधिकारलाई क्रमशः हलुका गर्दै लैजाने विधायिकाको मनसाय रहेको तथ्य विधायिकी इतिहासबाट स्पष्ट देखिएको अवस्थामा

१ ने.का.प. २०५१, अंक ८, नि.नं. ४९६७, पृ. ६५८ ।

२ ने.का.प. २०५३, अंक २, नि.नं. ६१३९, पृ. ९९ ।

विधायिकाको उक्त मनसाय विपरीत हुने गरी न्याय प्रशासन ऐन, २०४८ को दफा ९ को व्यवस्थाको प्रयोग गर्न नमिल्ने। न्याय प्रशासनसम्बन्धी केही नेपाल ऐनलाई संशोधन गर्न बनेको ऐन, २०६७ द्वारा संशोधित न्याय प्रशासन ऐन, २०४८ को दफा ९ को उपदफा (१) को खण्ड (ग) को कानुनी व्यवस्था अनुसार सुरु अदालत, निकाय वा अधिकारीबाट तीन वर्षभन्दा कम सजाय गरेको र पुनरावेदन अदालतले सो सजाय उल्टी वा केही उल्टी गरेको अवस्थामा पुनरावेदन अदालतको उक्त फैसलाउपर यस अदालतमा पुनरावेदन लाग्न नसक्ने। पुनरावेदन अदालतबाट वादी वा प्रतिवादीहरूमध्ये ज-जसको हकमा एकै पटक फैसला भएको छ, सो आधारमा एकैचोटी फैसला भएकाको हकमा यस अदालत (सर्वोच्च अदालत) मा पुनरावेदन लाग्ने र नलाग्ने निष्कर्ष निकाल्नुपर्दछ भन्ने न्याय प्रशासन ऐन, २०४८ को दफा ९ को मनसाय भएकोले भविष्यमा के कस्तो होला भन्ने अनुमानको आधारमा अमूक प्रकारको निष्कर्ष निकाल्न नमिल्ने^३ भनी सिद्धान्त प्रतिपादन भएको देखिन्छ।

पुनरावेदनको म्याद ऐनमा उल्लेख भए बमोजिम वा फैसला वा निर्णयमा उल्लेख भए बमोजिम कति कायम हुने सम्बन्धमा सम्मानित सर्वोच्च अदालतबाट ७० दिनको पुनरावेदन म्याद दिएकोले ७० दिनभित्र पुनरावेदन लाग्ने हो कि भन्नेतर्फ हेर्दा कानूनद्वारा तोकिएको म्यादभन्दा घटी बढी हुने गरी पुनरावेदन गर्ने म्याद दिँदैमा त्यसरी दिएको म्यादभित्र पुनरावेदन लाग्ने भन्ने नभई कानूनद्वारा निर्दिष्ट गरिएको म्यादभित्रै पुनरावेदन गर्नुपर्ने हुन्छ। राष्ट्रिय निकुञ्ज तथा वन्यजन्तु संरक्षण ऐन, २०२९ को दफा ३१(३) द्वारा निर्दिष्ट ३५ दिनभित्र पुनरावेदन नगरी अ.व. ५९ नं. बमोजिम थमाउन पाउने म्यादसमेत गुजारेको हुँदा पुनरावेदन खारेज हुने^४ भनी सिद्धान्त प्रतिपादन भएको पाइन्छ।

सोही विषयमा एक अर्को मुद्दामा समेत सम्मानित सर्वोच्च अदालतबाट कानूनमा प्रस्ट कानुनी व्यवस्था भइरहेको स्थितिमा घटी वा बढी म्यादको समय उल्लेख गरी पक्षको नाममा पठाएको म्याद वा फैसलाले कानूनले प्रस्ट व्यवस्था गरेको म्यादलाई घटाउन वा बढाउन सक्ने अवस्था हुँदैन। कानूनमा स्पष्ट भइरहेको व्यवस्थालाई सुरु अदालतको फैसलामा उल्लेख भए अदालतले पठाएको म्यादले संशोधन गरी घटाउन वा बढाउन पनि सक्दैन र सो म्यादको आडमा मुद्दाका कुनै पनि पक्षले आफूले गरेको गल्तीबाट उन्मुक्ति पाउने अवस्था समेत नरहने। कार्यविधिका हकमा जुन कानूनको अवलम्बन हुनुपर्छ भनी विधिकर्ताले तोकेको हुन्छ, त्यसलाई अन्यथा रूपान्तरण गर्न कानूनसंगत नहुने। कुनै अदालतले पुनरावेदनको म्याद दियो वा कुनै क्षेत्राधिकार तोकिदियो भन्दैमा त्यो कानूनसम्मत छैन भने त्यसको कुनै अर्थ नहुने^५ भनी सिद्धान्त प्रतिपादन भएको पाइन्छ।

पुनरावेदनको म्याद कहिले सुरु हुने सम्बन्धमा सम्मानित सर्वोच्च अदालतबाट कानूनले दिएको पुनरावेदन गर्ने हक अड्डाको गल्तीबाट अपहरण हुन सक्दैन र अदालतले पनि पुनरावेदन गर्ने हक

३ नेपाल सरकार वि.ज्योती राई, ने.का.प. २०६९, अंक ७, नि.नं. ८८५८, पृ. १०५७।

४ रेन्जर भोगेन्द्र रायमाझीको प्रतिवेदनले वादी श्री ५ को सरकार वि. पन्द घले समेत, मुद्दा कस्तुरी मारी विना विक्री सम्बन्धमा, ने.का.प. २०५८, अंक ३/४, नि.नं. ६९९९, पृ. २२९।

५ नेपाल सरकार, वि. यादव दवाडी, ने.का.प. २०६६, अंक ६, नि.नं. ८१७८, पृ १०३३।

हनन गर्न नसक्ने। फैसला जहिले भए पनि म्याद तामेल भएको मितिले पुनरावेदन गर्ने म्याद सुरु हुने^६ भनी सिद्धान्त प्रतिपादन भएको पाइन्छ।

पुनरावेदन कुन निकायमा लागू भन्ने सम्बन्धमा सम्मानित सर्वोच्च अदालतबाट कानुनमा पुनरावेदन लागू भनी उल्लेख भएको विषयमा पुनरावेदन सुन्ने निकाय कुन हुने भन्ने पनि सोही कानुनमा तोकिएको हुन्छ^७ भनी सिद्धान्त प्रतिपादन भएको पाइन्छ।

फैसलाको अन्तिमताको सिद्धान्तका सम्बन्धमा सम्मानित सर्वोच्च अदालतबाट एक पटक अदालतले न्याय प्रशासन ऐन, २०४८ को दफा १२ को अवस्था विद्यमान नभएको ठहर गरी Statutory Finality Clause अन्तर्गत अन्तिम भैसकेको मुद्दालाई न्याय प्रशासन ऐन, २०४८ को अर्को दफा अन्तर्गत मुद्दा Re-open हुन सक्दैन^८ भनी सिद्धान्त प्रतिपादन भएको पाइन्छ।

पुनरावलोकनका सम्बन्धमा सम्मानित सर्वोच्च अदालतबाट भैरहेको कानुनी व्यवस्थाबाट मुद्दा पुनरावलोकन गर्दा वा दोहोर्‍याई हेर्दा जुन आधारमा पुनरावलोकन गर्ने वा दोहोर्‍याई हेर्ने आदेश गरेको हो सोही आधार र सम्बद्ध विषयमा सीमित रही मुद्दा किनारा गर्नुपर्ने। पुनरावलोकन गर्ने निस्सा प्रदान गर्दाको आदेश नै गलत छ भने त्यस्तो गलत आदेशको आधारमा पुनरावलोकन हुन सक्ने आधार प्रमाण नहुने। वस्तुतः सर्वोच्च अदालतले एक पटक आफैले सम्पूर्ण तथ्य र कानुनको निरूपण गरी ठहर फैसला गरेको अवस्थामा सो फैसला पुनरावलोकन गरी हेर्ने व्यवस्था अत्यन्त विशिष्ट र विशेष प्रकारको हो। त्यसै भएर पुनरावलोकन गर्ने आधार, अवस्था र प्रक्रिया पनि सोही अनुरूप निर्दिष्ट गरिएको हुन्छ। अन्य मुद्दा मामिलाको जस्तो सामान्य प्रक्रियाबाट पुनरावलोकन गरी हेर्ने आधार राख्ने हो भने उपल्लो तहको यस अदालतले समेत पटक पटक एउटै मुद्दामा अलमलिई रहनुपर्ने अवस्था उत्पन्न भई मुद्दा मामिलाको कहिल्यै पनि अन्तिम निर्णय नहुने स्थिति सिर्जना हुन्छ र त्यसबाट निर्णयको अन्तिमताको सिद्धान्त (Finality of the decision) समेतको उल्लंघन हुनजाने^९ भनी सिद्धान्त प्रतिपादन भएको पाइन्छ।

६. निष्कर्ष

तल्लो अदालत वा निकाय वा पदाधिकारीबाट भएको फैसला उपर माथिल्लो अदालत वा निकायमा पुनरावेदन गर्ने कार्य पक्षको अधिकारकै रूपमा विकास भएको छ। भ्रष्टाचार मुद्दामा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग मुद्दाको पक्ष हुने भएको हुँदा उक्त मुद्दामा विशेष अदालतबाट भएका फैसलाउपर चिन्त नबुझेका हदसम्म पुनरावेदन गर्नु आयोगको अधिकार नै हो र सोही बमोजिम पुनरावेदन पनि गरी आएको छ।

६ नैन कुमारी पाण्डे, वि. पुनरावेदन अदालत पाटन, ने.का.प. २०६५, अंक ७, नि.नं. ७९९४, पृ. ८८८।

७ धन कुमारी ढुंगेल वि. उमादेवी ढुंगेल, ने.का.प. २०६८, अंक ९, नि.नं. ८६७८, पृ. १४५०।

८ ने.का.प. २०६४, अंक ५, नि.नं. ७८४३ पू.ई., पृ. ५३९।

९ मचाभाई महर्जन वि. दान वहादुर महर्जन, ने.का.प. २०६४, अंक ९, नि.नं. ७८७६, पृ. ११७०।

देशको सर्वोच्च न्यायिक निकाय अर्थात सर्वोच्च अदालतबाट भएको फैसला उपर पुनः सुनुवाइ गरी निर्णय गर्ने प्रचलन धेरै कम मात्रामा हुने गर्दछ। कानुनी प्रावधान नै अपवादस्वरूप मात्र पुनरावलोकनको निवेदन दर्ता गर्न सकिने खालको भएकोले भ्रष्टाचार मुद्दामा पनि अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको तर्फबाट सर्वोच्च अदालतमा पुनरावलोकनको लागि धेरै कम मात्रामा निवेदन दर्ता हुने गरेको अवस्था देखिन्छ।

पुनरावेदन र पुनरावलोकनका सम्बन्धमा नेपालको सर्वोच्च अदालतले समेत समय समयमा न्यायिक सिद्धान्त प्रतिपादन गर्दै आएको छ। भ्रष्टाचार मुद्दामा पुनरावेदन र पुनरावलोकनको निवेदन दायर गर्नु भनेको कसुरदार कसुरबाट उम्कन नसकोस्, सार्वजनिक सम्पत्तिको रक्षा होस्, देशमा शान्ति सुव्यवस्था कायम हुन सकोस्, दण्डहीनताको अन्त्य होस्, देशमा कानुनको शासनको प्रत्याभूति होस्, मानव अधिकारको रक्षा होस् र देशमा सु-शासन कायम हुन सकोस् भन्ने नै उद्देश्य रहेको छ।

सन्दर्भ सामग्रीहरू

नेपालको संविधान

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८

विशेष अदालत ऐन, २०५९

न्याय प्रशासन ऐन, २०४८

मुलुकी ऐन, २०२०

सर्वोच्च अदालत नियमावली, २०४९

नेपाल राजपत्रमा प्रकाशित सूचनाहरू

नेपाल कानून पत्रिकाका विभिन्न अंकहरू

सरकारी वकिल दिग्दर्शन, २०६३, महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय नेपाल, काठमाडौं, पहिलो संस्करण, २०६३।

नेपालको संविधान र सुशासन

काशीराज दाहाल*

विषय प्रवेश

प्राचीन समाजमा शासनको आधार वेद, स्मृति, पुराण जस्ता शास्त्रहरू थिए भने आधुनिक शासन गर्ने आधारको शास्त्र भनेकै संविधान हो। संविधान राज्यको मार्गीचित्र र नागरिक अधिकारको बडापत्र हो। संविधानले राज्य सञ्चालनको दिशा निर्धारण गर्दछ। मुलुकको समस्या सम्बोधन गर्ने पद्धतिको व्यवस्था गर्दछ। संविधान बन्नु मात्रै समस्याको समाधान होइन। त्यसको पालना, कार्यान्वयन र त्यसप्रतिको अपनत्व एवम् जनताको स्वीकारोक्ति महत्वपूर्ण कुरा हो। संविधानप्रतिको नागरिकको स्वीकारोक्ति भन्ने कुरा जनताको हृदयमा हुनुपर्दछ। विद्वान् अमेरिकी न्यायमूर्ति ह्याण्ड भन्दछन्- 'अपनत्व (स्वतन्त्रता) मानिसको हृदयमा निहित हुन्छ, जब त्यसबाट मर्दछ, त्यसबेला न त संविधान, न त कानुन, न त अदालतले बचाउन सक्तछ।' यस भनाइबाट यो बुझ्नुपर्दछ कि संविधान, कानुन र राज्यको संरचनाभन्दा माथिल्लो निर्णायक शक्ति जनता हो। त्यसैले जनतालाई निराश बनाउने कार्य भयो भने संविधान जतिसुकै राम्रो भनिए पनि त्यो टिकाउ हुन सक्तैन। यसैले चार्ल्स टिली भन्छन्- 'युद्धले राज्य बनाउँछ, राज्यले राम्रो काम गर्न सकेन भने राज्यले नै युद्ध निम्त्याउँछ।'

आज विश्वका कतिपय मुलुकहरूका संविधान लोकतान्त्रिक भए पनि मुलुकमा सुशासन कायम गर्न नसक्दा राज्यहरू असफल भएका छन्, त्यस्ता मुलुकका सरकारहरू समाप्त भएका छन् र मुलुक द्वन्द्वको भुँवरीमा फसिरहेका छन्। यसबाट यो स्पष्ट हुन्छ कि संविधानले मार्ग र पद्धति दिने हो, त्यसलाई सञ्चालन गर्नेहरूको आचरण र व्यवहारमा संविधानले गतिशीलता प्राप्त गर्ने हो। राज्यले नागरिकको सुशासन पाउने नैसर्गिक अधिकारको प्रभावकारी प्रचलन गराउनुपर्दछ। सुशासन दिन नसकेमा मुलुकहरू असफल हुन्छन्। शासन व्यवस्था असफल भयो भने शासन गर्ने वैधता समाप्त हुन्छ। त्यस्ता मुलुक सधैं संविधान निर्माणको प्रयोगशाला भइरहन्छन्।

नेपालमा विगतमा संविधानहरू नभएका होइनन्। २०४६ सालको ऐतिहासिक जनआन्दोलनको उपजको रूपमा जारी भएको २०४७ सालको संविधानलाई विश्वकै उत्कृष्ट भनिएको हो। तर व्यवहारमा संविधान बमोजिमको काम हुन नसक्दा सशस्त्र विद्रोह सिर्जना भयो। परिणामतः २०४७ को संविधान बिना संशोधन नै समाप्त भयो। यसैले संविधान जीवन्त हुन संविधानलाई सञ्चालन गर्नेहरूको सोही अनुरूपको आचरण, व्यवहार र संस्कृतिको निर्माण आवश्यक पर्दछ। ज्यादै महत्वाकांक्षी संविधान पनि लागू हुन सक्तैन, त्यो केवल पठनीय मात्र हुन्छ। राज्यको क्षमता र नागरिक चेतनाको स्तरले संविधानको भविष्य निर्धारण गर्दछ।

*माननीय अध्यक्ष, उच्चस्तरीय प्रशासन सुधार कार्यान्वयन तथा अनुगमन समिति तथा प्रशासकीय अदालत।

नेपालको संविधान, विशेषता र कार्यान्वयनको चुनौती

मुलुकमा लामो प्रतीक्षापछि जनताका निर्वाचित प्रतिनिधिहरूले संविधानसभा मार्फत नेपालको संविधान (२०७२) बनाएका छन्। जो २०७२ असोज ३ देखि लागू छ। संविधानसभामा प्रतिनिधित्व गर्ने राजनीतिक शक्तिहरू विभिन्न विचारधारा र पृष्ठभूमिका कारण विमतिभित्र न्यूनतम सहमति खोज्नुपर्दा संविधानका कतिपय कुराहरू अमिल्दा र सिद्धान्तसंग केही विचलन जस्तो देखिनु पनि स्वाभाविकै हो। किनकि विज्ञहरूले बनाएको संविधान संवैधानिक विधिशास्त्रको मान्यतामा केन्द्रित हुन्छ। जनताका प्रतिनिधिहरूले बनाउने संविधानमा संवैधानिक विधिशास्त्रको प्राविधिक पक्षभन्दा जनताका चाहनालाई बढी मात्रामा सम्बोधन गर्न खोज्ने कारण त्यसमा केही भिन्नता रहन्छ। संविधानसभाभित्र रहेका केही राजनीतिक दलहरू संविधान जारी हुनुपहिले नै संविधानसभाबाट बहिर्गमनले उब्जाएको समस्याबाट मुलुकमा भन् सङ्कट सिर्जना भएको अवस्था छ। यो समस्या सुल्तिदैं जाला, राजनीति भनेकै निकास दिने पद्धति भएकाले त्यो गतिरोध भइरहँदैन। जहाँ गतिरोध भइरहन्छ, त्यसलाई अराजनीति भन्ने गरिन्छ। जेहोस् केही विमतिका बीच संविधानसभाबाट जारी भएको संविधानलाई अहिलेको चरणमा जनताको स्वीकार्यता र कार्यान्वयन योग्य बनाउनु नै आजको प्राथमिक विषय हो। यो आफैंमा एउटा चुनौतीपूर्ण कार्य पनि हो। यसका निम्ति राजनीतिक शक्तिहरू न्यूनतम सहमतिका निम्ति लचिलो बन्नु जरुरी छ।

नेपालको संविधान (२०७२) को मुख्य विशेषता भनेको सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थाको माध्यमद्वारा मुलुकको दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धि स्थापना गर्नु हो। यसका निम्ति संविधानले जनताको प्रतिस्पर्धात्मक बहुदलीय लोकतान्त्रिक शासन प्रणाली, बालिग मताधिकार, आवधिक निर्वाचन, पूर्ण प्रेस स्वतन्त्रता, स्वतन्त्र, निष्पक्ष र सक्षम न्यायपालिका, लोकतान्त्रिक मूल्य मान्यतामा आधारित समाजवादप्रति प्रतिबद्ध रही समृद्ध राष्ट्र निर्माण गर्ने लक्ष्य लिएको छ। संविधानले उदारवादी लोकतन्त्रका आधारभूत अन्तर विषयवस्तुसहित समाजवादी वाचालाई समेत आत्मसात गरेको छ। नागरिकको मौलिक हकका रूपमा नागरिक एवम् राजनीतिक अधिकार, आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकारका साथै सामूहिक हक अधिकारलाई समेत प्रत्याभूत गरेको छ। संविधान प्रदत्त कतिपय मौलिक हकहरू प्रचलन गराउन त्यसको पूर्वाधार विकासका निम्ति राज्यले ठूलो धनराशि खर्च गर्नुपर्ने अवस्था छ। अहिलेको अर्थतन्त्रले तत्कालै त्यसलाई पूरा गर्न सहज देखिन्न। यसका लागि अर्थतन्त्र बलियो हुनु जरुरी छ।

संविधानले राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति तथा दायित्वका सम्बन्धमा विशेष व्यवस्थाहरू उल्लेख गरी मुलुकमा सुशासनको प्रत्याभूति गर्ने अठोट गरेको छ। संविधानले राजनीतिक, प्रशासनिक, न्यायिक, सामाजिक लगायत सबै क्षेत्रको भ्रष्टाचार र अनियमिता नियन्त्रणका लागि प्रभावकारी उपाय अवलम्बन गर्ने नीति लिएको छ। मुलुकमा सुशासन कायम गर्न विधिको शासन, भ्रष्टाचारमुक्त समाज, आर्थिक अनुशासन, दण्डहीनताको अन्त्य, मानव अधिकारप्रतिको सम्मान, जनउत्तरदायी सरकार, भ्रष्टाचारको रोकथाम र नियन्त्रणका निम्ति संवैधानिक अंगको रूपमा अख्तियार दुरुपयोग

अनुसन्धान आयोगको व्यवस्था, सार्वजनिक निकायको कामकारबाहीमा खुलापन र पारदर्शिता जस्ता विभिन्न व्यवस्था गरेको छ । सुशासनका निम्ति संविधानले मूलतः जनताको सहभागिता, कामकारबाहीमा पारदर्शिता, जनउत्तरदायी सरकार, कामकारबाहीमा जवाफदेहिताको सिद्धान्तलाई आत्मसात गरेको छ । संविधानमा कतिपय व्यवस्था संवैधानिक विधिशास्त्रको सिद्धान्तसंग मेल नखाने भए पनि सबभन्दा राम्रो पक्ष भनेकै संविधान कठोर नभई संशोधनमा लचकता र परिवर्तनशीलताका गुणहरू समावेश छ । जुनसुकै बेला पनि व्यवस्थापिका-संसद्को दुई तिहाई मतले मुलुकको सार्वभौमसत्ता, भौगोलिक अखण्डता, स्वाधीनता र जनतामा निहित सार्वभौमसत्ता बाहेक अन्य सबै कुराहरू संशोधन हुन सक्छ । यसैले राजनीतिक शक्तिहरूले जनताको मत लिएर आफ्ना मागहरूलाई संविधानमा समावेश गर्न सक्ने नै देखिन्छ । यस्तो लचिलो व्यवस्था २०४७ सालको संविधानमा थिएन । यसैले नयाँ संविधानलाई समय-सापेक्ष जनादेशको आधारमा परिवर्तन गर्न सकिन्छ । लचकता र परिवर्तनशीलता नै यस संविधानको बढी सकारात्मक पक्ष हो ।

संविधानले आत्मसात गरेको संघीय व्यवस्थालाई व्यवहारमा रूपान्तरण गर्न अनेकौं चुनौतीको सामना गर्नुपर्ने अवस्था छ । प्रदेशको संख्या विवादरहित हुन सकेको छैन । प्रदेशको नाम र सीमा त्यतिकै कचिंगलको विषयको रूपमा रहेको छ । स्थानीय तहको ढाँचा निर्धारण र विशेष संरचनाको निर्माण पनि त्यतिकै जटिल छ । संविधानको अनुसूचीमा सूचीकृत गरिएका संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारको सूची अन्तर्गतका विषयहरूबाट कानुनले परिभाषित गरी कार्यान्वयन गर्नुपर्ने विषय त्यति सहज छैन । करका व्यवस्थाहरूलाई मिलाउन पनि अनेकौं समस्या भेल्लुपर्ने अवस्था छ । यसैगरी कर्मचारी प्रशासनलाई संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा समायोजन गर्ने र चुस्त सेवा प्रवाह गर्ने गराउने विषय पनि चुनौतीपूर्ण छ । संघीय अवधारणालाई व्यवहारमा रूपान्तरण गर्न राजनीतिक दलहरूको बीचमा न्यूनतम साभा सहमति बन्नु आवश्यक छ । जति-जति सहमति बढाउन ढिला गरिन्छ, त्यति-त्यति समस्याहरू भन्-भन् बल्भिनै रहने छन् ।

संविधानलाई पूर्ण कार्यान्वयनमा ल्याउन नयाँ ऐन कानुनहरू बनाउनुपर्ने हुन्छ र यसका निम्ति व्यवस्थापिका-संसद्को सक्रियता त्यतिकै आवश्यक छ । स्थानीय निकायहरूको निर्वाचनबाट जनउत्तरदायी स्थानीय सरकार निर्माण नगरेसम्म स्थानीय तहमा भ्रष्टाचार र अनियमिततालाई निरूपण गर्ने कार्य आफैमा चुनौतीपूर्ण छ । मौलिक हकलाई प्रचलन योग्य बनाउन त्यही अनुरूपको पूर्वाधार निर्माण गर्नुपर्ने हुन्छ । संविधान बमोजिम न्यायपालिकाको परिवर्तित ढाँचा निर्माण गर्नुपर्ने, विभिन्न संवैधानिक अंगहरूलाई पूर्णता दिनुपर्ने जस्ता विषयहरू पनि कार्यान्वयनमा ल्याउनुपर्ने अवस्था छ । संविधान बनाइयो अब आराम गर्नुपर्छ भन्ने सोच राखियो भने संविधान कार्यान्वयन हुँदैन । संविधानलाई कार्यान्वयन गर्न समय-तालिका बनाई युद्धस्तरमा काम गर्नुपर्ने अवस्था छ । त्यतिमात्र होइन भूकम्पले तहस नहस पारेको भौतिक संरचना निर्माणदेखि सीमामा गरिएको नाकाबन्दीले पारेको मानवीय संकटलाई समेत उच्च प्राथमिकतामा लिई चुस्त सेवा प्रवाह अहिलेको आवश्यकता हो । यसो हुन सकेमा नै संविधान बन्नुको सार्थकता रहन्छ । संविधानले सुख दिने हो,

दुःख दिने होइन। दुःख भेल्ले जनताले संविधानसभा खोजेको होइन। यस कुरालाई राजनीतिक शक्तिहरूले बुझनुपर्दछ।

सुशासनको चुनौती

नयाँ संविधानले नेपाली जनताले पटक-पटक गर्दै आएका ऐतिहासिक जनआन्दोलन, सशस्त्र संघर्ष, त्याग र बलिदानलाई स्मरण गर्दै आर्थिक-सामाजिक रूपान्तरणद्वारा समतामूलक समाज निर्माण गर्ने उद्देश्य राखेको छ। यो उद्देश्य प्राप्तिका निम्ति सोही अनुरूपका विषयवस्तुहरू संविधानमा समावेश छन्। संविधानमा उल्लेखित कतिपय व्यवस्थाहरू ज्यादै महत्वाकांक्षी पनि छन्। त्यसलाई साकार बनाउन अनेकौं समस्या र चुनौतीसंग जुध्नुपर्ने अवस्था छ। संविधान बनाउनका निम्ति मात्रै यति धेरै समय, श्रम र धनराशि खर्च गर्नुपर्ने भन्ने त्यस्ता महत्वाकांक्षी कुरालाई लागू गर्न धेरै मेहनतको आवश्यकता छ। मुलुकको अर्थतन्त्र बलियो नभएसम्म सुशासन सहज हुँदैन। नेपालको अर्थतन्त्र बन्द हडताल र ट्रेड युनियनको गतिविधि, विगतको सशस्त्र द्वन्द्व, विनाशकारी भूकम्प, सीमा नाकाबन्दी, सार्वजनिक सम्पत्ति र प्राकृतिक सम्पदाको अनुचित दोहन र भ्रष्टाचार जस्ता विभिन्न कारण मुलुक आर्थिक विशृंखलतातर्फ जाँदै छ। नेपालको समृद्धिमा भू-राजनीति र आन्तरिक कचिंगल मुख्य समस्याको रूपमा रहेको छ। शासन गर्नेहरूमा त्याग र निष्ठाको गान्धीवादी सोच र शैलीको संस्कार र व्यवहार नभएसम्म मुलुकमा सुशासनको अनुभूति कठिन छ।

संविधानमा सुशासनका कुरा लेख्दैमा स्वतः सुशासन स्थापना भइहाल्ने होइन। आज विश्व इतिहास हेर्दा विभिन्न आन्दोलन, संघर्ष र क्रान्तिले नागरिकका अधिकारहरू संविधानमा स्थापित भएका छन्। तर त्यसको कार्यान्वयन गरी सुशासन कायम गर्न नसक्दा कतिपय मुलुकहरू असफल भई त्यहाँ नागरिक जीवन कष्टपूर्ण बनेको छ। समाजमा लामो समयदेखि जरा गाडेको संस्कार र प्रवृत्तिहरू केवल संघर्ष र आन्दोलन हुँदैमा मात्र परिवर्तन नहुने रहेछ। यसका निम्ति सोच र चेतनाबाटै व्यवहारमा रूपान्तरण गर्न सक्नुपर्दछ। आजभन्दा पचास वर्षअगाडिको स्थितिमा सिंगापुर, दक्षिण कोरिया र नेपालको स्तर एउटै थियो, तर सिंगापुर र दक्षिण कोरिया जस्ता मुलुकहरू आज सम्पन्नताको सूचीमा समावेश भएका छन्। नेपालले सुशासन दिन नसक्दा कमजोर राज्यको रूपमा उभिरहेको छ। विश्वका केही चरम गरिब मुलुकहरूको सूचीमा नेपाल समावेश भएको छ।

कुनै पनि मुलुक गरिब हुनुको मुख्य कारण त्यस देशको भूगोल, जलवायु, अज्ञानता, सामाजिक संरचना जस्ता विषयहरू निर्णायक होइनन् भन्ने कुरा सिद्ध भएको छ। एउटै भूगोल र जलवायु रहेको उत्तर कोरिया र दक्षिण कोरिया, बर्लिन पर्खाल भत्किनुपूर्वको पूर्वी र पश्चिम जर्मनी, उत्तर अमेरिका र दक्षिण अमेरिकाको स्थितिको उदाहरणले स्पष्ट गर्दछ। मुलुकको अर्थतन्त्रले राजनीतिलाई प्रभावित गर्दछ भने राजनीतिले अर्थतन्त्रलाई तहस नहस बनाउन सक्तछ। राजनीतिले आर्थिक समृद्धि निर्माण गर्ने आधार सिर्जना गर्न सकेन भने मुलुक असफल हुन्छ। अर्जेन्टिना, कोलम्बिया, इजिप्ट लगायतका कतिपय मुलुकहरूमा आर्थिक क्रियाकलाप कमजोर हुँदा मुलुक असफल हुन पुग्यो। यस्तै अंगोला, क्यामेरून, चाड, कंगो, हाइटी, लाइबेरिया, सिरियालियोन, जिम्बावे जस्ता मुलुकहरू सन् १९६० को

दशकभन्दा पछिका समयमा चरम गरिबीको अवस्थाबाट गुञ्जिनुपयो। यसो हुनुको मुख्य कारण राजनीतिमा आएको विचलनले मुलुकमा सुशासन दिन नसक्नु नै हो। यसबाट यो कुरा स्पष्ट हुन्छ कि कुनै पनि मुलुकको अर्थतन्त्र कमजोर भएसम्म राज्यमा जस्तोसुकै विधान, संरचना र सरकार भए पनि त्यसले समस्यालाई उचित रूपमा समाधान गर्न सक्तैन। यस्तो अवस्थामा सुशासन पाउने नागरिकको नैसर्गिक अधिकार केवल कागजी रूपमा मात्र रही प्रचलनयोग्य हुँदैन।

अर्थतन्त्र कमजोर भएको मुलुकमा सुशासन दरिलो हुन सक्तैन। यस्तो अवस्थामा राज्य सत्ताबाटै व्यापक भ्रष्टाचार हुने र राज्य सत्ता विलासी बन्न पुग्दछ। आज अन्तर्राष्ट्रिय वित्तीय निकायहरूले विकासको मुख्य बाधकको रूपमा भ्रष्टाचारलाई लिएका छन्। द्वन्द्वपछिको मुलुकमा विधिको शासन स्थापित भई नसक्दासम्म भ्रष्टाचार अत्यधिक हुने गर्दछ। राजनीतिक आर्थिक व्यवस्थापन गर्ने नाउँमा व्यापक भ्रष्टाचार हुने गर्दछ। यस्तो अवस्थामा भ्रष्टाचार बढ्नुको मुख्य कारणका रूपमा कमजोर कानुनी शासन, भौतिक र आर्थिक असुरक्षा एवम् कमजोर राजनीतिक जवाफदेहिता भन्ने मानिएको छ। राज्य आफैँ समस्या होइन, यो त समस्या समाधान गर्ने माध्यम हो। तर राज्यले सुशासन दिन नसक्दा राज्य व्यवस्था नै समस्याको रूपमा देखापर्दछ। कानुनी शासन लागू गर्ने जिम्मेवारी भएको राज्य सत्ताले भ्रष्टाचारको रोकथाम र नियन्त्रण गर्न सकेन भने उसको शासन गर्ने हैसियत समाप्त हुन्छ। भ्रष्टाचारका विभिन्न स्वरूप हुन्छन्। सार्वजनिक शक्ति व्यक्तिगत फाइदामा प्रयोग गर्नु भ्रष्टाचार हो। आज समाजमा श्वेतपोषक अपराध (White Collar Crime) बढ्दो छ। शासन व्यवस्था कमजोर हुँदा भ्रष्टाचार मौलाउँछ। विधिको शासन बलियो भएको समाजमा भ्रष्टाचार फस्टाउन सक्तैन। जहाँ भ्रष्टाचार मौलाउँछ, त्यहाँ मुलुकको समृद्धि र लोकतन्त्रको संस्थागत सुदृढीकरण हुँदैन। भ्रष्टाचार व्याप्त भएमा त्यसले द्वन्द्व निम्त्याउँछ। निकारागुवामा भूकम्पबाट प्रभावित भएको समयमा राहत वितरण र पुनर्निर्माणका क्रममा व्यापक भ्रष्टाचार हुन पुगेकाले शासन नै समाप्त भयो। यसबाट नेपालले समेत पाठ सिक्नुपर्ने अवस्था छ। यस्तै व्याप्त भ्रष्टाचारको कारण सन् १९९७ मा अल्बानिया संकटमा पयो। खासगरी द्वन्द्वपछिका मुलुकहरूमा भ्रष्टाचारको स्थिति उच्च देखिएको छ। यसैगरी जुन मुलुकमा राजनीतिक अस्थिरता छ, त्यहाँ भ्रष्टाचार महामारी जस्तो हुन्छ, भ्रष्टाचारका कारण शासनको वैधता र राज्यको क्षमता कमजोर हुन्छ। इराक, लाइबेरिया, सुडानजस्ता मुलुकहरूमा द्वन्द्वपछिको व्याप्त भ्रष्टाचारले मुलुक तहस नहस हुन पुग्यो। द्वन्द्वपछि मुलुकमा सुशासन कायम गर्न सक्षम र इमान्दार नेतृत्व आवश्यक पर्दछ। सक्षम नेतृत्वले शून्यतलाई परिपूर्ति गर्छ।

सुधारका पक्ष

नेपाल कमजोर राज्यको रूपमा रहेकाले सुशासनको माध्यमद्वारा सुधार गर्न सकिन्छ। यसको निम्ति दृढ राजनीतिक इच्छाशक्ति चाहिन्छ। ओठे प्रतिबद्धताले परिवर्तन हुँदैन। परिवर्तनको अनुभूति व्यवहारबाट हुनुपर्दछ। द्वन्द्वपछिको मुलुकमा दिगो शान्ति र विकासद्वारा सुशासनको अनुभूति प्रदान गर्न देहायको व्यवस्था आवश्यक मानिन्छ :-

१. नेपालको विकासलाई भू-राजनीतिक बनोटले धेरै हदसम्म प्रभाव पारेको छ, त्यसमा पनि राजनीतिक अस्थिरता र आन्तरिक कचिंगल मुख्य बाधकको रूपमा देखिएको छ । नेपालको नयाँ संविधानले आत्मसात गरेको सुशासन कायम गर्ने राज्यको सिद्धान्तलाई साकार बनाउन मुलुकका आन्तरिक राजनीतिक शक्तिहरू सुशासनसम्बन्धी न्यूनतम कुराहरूमा साभा सहमति बनाई त्यस अनुरूपको व्यवहार गर्ने, भू-राजनीतिले पारेको प्रभावलाई मध्यनजर गरी वैदेशिक नीति र छिमेकीसंगको सम्बन्धका विषयमा सबै राजनीतिक शक्तिहरू एउटै कित्तामा उभिएर काम गर्ने संस्कारको विकास गर्ने, यस्तै मुलुकको विकासका निम्ति राष्ट्रिय हितलाई केन्द्रमा राखी अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्धको विकास र विस्तार गर्ने, नेपालले आर्थिक कूटनीतिकका माध्यमद्वारा अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्धको विकास गर्ने,
२. कमजोर अर्थतन्त्रबाट गुज्नेको मुलुकले संविधान प्रदत्त मौलिक हकका कतिपय व्यवस्थाहरू लागू गर्न गराउन ठूलो धनराशि खर्च गरी पूर्वाधार निर्माण गर्नुपर्ने भएको र मुलुकका विभिन्न समस्यालाई सम्बोधन गर्न राज्यको क्षमता अभिवृद्धि त्यतिकै आवश्यक भएकाले अबको मुलुकको मुख्य कार्यसूची आर्थिक उन्नतिमा केन्द्रित हुनुपर्ने,
३. मुलुकको विकासका निम्ति राज्यले तत्कालीन, अल्पकालीन र दीर्घकालीन योजनाको तर्जुमा गरी त्यसलाई सार्थक र दिगोपन दिन (Long term sustainability) त्यही अनुरूपको रणनीति र कार्यक्रम निर्धारण गरी निर्धारित समयभित्र काम सम्पन्न गर्ने गरी सम्बन्धित निकाय र पदाधिकारीलाई जिम्मेवार र जवाफदेही बनाउने व्यवस्था गर्ने,
४. समावेशी लोकतन्त्रका आधारभूत मान्यतालाई व्यवहारमा रूपान्तरण गरी कानूनको प्रभावकारी कार्यान्वयनद्वारा कानुनी शासनप्रतिको विश्वास जगाउने, यसैगरी दण्डहीनताको अन्त्य गरी कानून र न्यायप्रति सम्मान गर्ने संस्कृतिको विकास गर्ने,
५. गरिबी निवारण, असमानताको अन्त्य, जवाफदेही शासन, लोकतान्त्रिक आचरण र व्यवहार, सार्वजनिक नैतिकताको संरक्षण, नागरिक सचेतनामा अभिवृद्धि, काम कारबाहीमा पारदर्शिता, निर्णयमा जनसहभागिता, मानव अधिकारप्रति सम्मान, आवधिक निर्वाचन र विधिको शासन संस्कृतिको स्थापना, संविधानको सर्वोच्चताको संस्कृतिको निर्माण जस्ता मान्यतालाई व्यवहारमा रूपान्तरण गर्न त्यही अनुरूपको संरचना, कार्यप्रणाली, अनुगमन, दण्ड र पुरस्कारको व्यवस्था गरी त्यसको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्ने,
६. सुशासनका आधारभूत मान्यतालाई जीवन्त बनाउन राज्यको प्रशासकीय क्षमतामा अभिवृद्धि गर्ने, विद्यमान सार्वजनिक प्रशासनलाई चुस्त र प्रभावकारी बनाउन सार्वजनिक प्रशासनको संरचनागत, सांगठनिक, व्यवस्थापन र आचरणगत पक्षमा व्यापक सुधार गर्ने, यसैगरी मुलुकमा सुशासनको सुनिश्चितताका निम्ति राज्यको संरचनागत क्षमता (Institutional Capacity) अभिवृद्धि गरी कामकारबाहीलाई संस्थागत (Institutionalization) गर्ने, सांगठनिक

व्यवस्थापन (Organizational arrangements) लाई चुस्त बनाई राज्यका संरचनाहरूबीच एक अर्कोप्रतिको सम्बन्ध, समन्वय र नियन्त्रणको प्रभावकारी व्यवस्था गर्ने,

७. भ्रष्टाचारलाई हरहालतमा नियन्त्रण गर्न राज्य सक्षम हुनुपर्दछ। वेल्सी ल्कार्क भन्छन् 'आजका धेरै द्वन्द्व र समस्याहरू विचारधारामा भन्दा पैसाका निम्ति हुने गर्दछन्।' यसैले भ्रष्टाचार सुशासनको मुख्य समस्या भएकाले भ्रष्टाचारको रोकथाम र नियन्त्रण राज्यको मुख्य सूचीभित्र रहनुपर्दछ। आधुनिक विश्वले जुन मुलुकमा सुशासन छैन, भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न सरकार सक्षम छैन, त्यस्ता मुलुकलाई वैदेशिक सहायता नदिने वा कटौती गर्ने रणनीतिहरू अपनाउन पुगेकाले भ्रष्टाचारलाई शून्य सहनशीलता बनाउन निश्चित रणनीतिक योजनाका साथ भ्रष्टाचारको रोकथाम र नियन्त्रणमा सक्रिय हुने, आज कतिपय मुलुकहरूले भ्रष्टाचारको कसुरलाई गम्भीर अपराधको रूपमा लिई त्यस्तो कसुर गर्नेलाई मुलुकमा प्रवेशाज्ञा नदिने नीतिहरू अख्तियार गरेको समेत देखिन्छ। यस्तै राज्यका महत्वपूर्ण पदमा रहेका व्यक्तिहरूले भ्रष्टाचार गरेमा उनीहरूलाई कुनै पनि किसिमको उन्मुक्ति र छुट नदिने, भ्रष्टाचार गरी आर्जन गरेको सम्पत्ति विदेशमा राख्न रोक लगाउने जस्ता विशेष व्यवस्थाहरू गरेको सन्दर्भमा नेपालले पनि यी व्यवस्थाहरूको पालनाका साथै निजी क्षेत्रलाई समेत भ्रष्टाचारको कसुरमा कानुनी दायरामा ल्याउने व्यवस्था गर्ने र भ्रष्टाचारको रोकथाम र नियन्त्रण गर्ने उद्देश्यले स्थापना भएका निकायहरूको काम कारवाहीमा प्रभावकारिता ल्याउने आदि।

उपसंहार

लोकतन्त्रको सफलताको निम्ति बलियो राज्य (Strong State), कानूनको शासन (Rule of Law), जवाफदेहिता (Accountability) र राष्ट्रिय एकता (National Unity) आवश्यकीय कुरा हुन्। आफ्नो भू-भागभित्र स्वतन्त्र रूपमा निर्णय दिन सक्ने र आफूले बनाएको कानून र नीतिहरूको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्न सक्ने क्षमता राज्यमा हुनुपर्दछ। यसरी राज्य बलियो हुन सकेमा र जनता सक्षम भई राज्य व्यवस्थालाई जनउत्तरदायी बनाउन सकेमा नै सुशासन सहज हुन सक्तछ। यसका निम्ति संविधानलाई कार्यान्वयन गर्ने निकायहरू बलियो, सक्षम र जनउत्तरदायी हुनुपर्दछ। बेलायत र डेनमार्क जस्ता मुलुकहरूले बलियो विधिको शासन (Strong rule of law) र जवाफदेही सरकार (Accountable Government) को विकासद्वारा स्थायित्व र समृद्धि प्राप्तिमा सफलता हासिल गरेका छन्। नेपालको नयाँ संविधानले मुलुकमा कानुनी शासन र जवाफदेही सरकारको माध्यमद्वारा सुशासनको प्रत्याभूति गर्ने प्रतिबद्धता व्यक्त गरेको छ। संविधानमा गरिएका यस्ता व्यवस्था अमूर्त हुन्छन्। यसलाई जीवन्तता दिने भनेको राज्यशक्ति प्रयोग गर्नेहरूकै भूमिकामा निर्भर रहने हो। मुलुक अहिलेसम्म संक्रमणकालमै रहिरह्यो। अब नयाँ परम्पराको थालनी गर्नुपर्दछ। सुधार आफैंबाट र अहिलेबाटै प्रारम्भ गर्नुपर्दछ। संविधानलाई स्वीकार्य र कार्यान्वयन योग्य बनाउन अनेकौं चुनौतीहरू छन्। यस्ता चुनौतीसंग मुकाबिला गर्दै सुशासन कायम गर्नेतर्फ मुलुक केन्द्रित हुनु नै अहिलेको आवश्यकता हो। द्वन्द्वपछिको संक्रमणकालमा मुलुकमा सुशासन कायम गर्न मूलतः देहायका कार्यहरू गर्नुपर्ने अन्तर्राष्ट्रिय मान्यताहरू रहेका छन् :-

१. राजनीतिक कार्य

द्वन्द्वपछिको समाजमा दिगो शान्ति, पुनर्निर्माण, कानुनी राज्यको स्थापना, लोकतन्त्रको सुदृढीकरण लगायतका विषयहरूमा मुख्य राजनीतिक दलहरू त्यस प्रक्रियामा सामेल हुनुपर्दछ। यदि राजनीतिक दलहरूबीच तत्कताको दूरी बढिरहने, एकले अर्कोलाई असहयोग गर्ने, राजनीतिक प्रक्रियामा सहभागी नहुने जस्तो अवस्था रह्यो भने मुलुकमा स्थायित्व स्थापना हुन सक्दैन। त्यसैले राजनीतिक शक्तिहरूले मुलुकमा सुशासनको अनुभूति दिलाउन राजनीतिक कार्य अन्तर्गत सहमति र सहकार्यबाट सरकारको संचालन, सामूहिक रूपमा निर्णय लिने प्रक्रियाको अवलम्बन, निश्चित कार्ययोजना सहित त्यसलाई लागू गर्ने दृढताका साथ युद्धस्तरमा कामहरू गर्ने, यसरी काम गर्न सहमतिको राष्ट्रिय सरकार बनाउने, सहमति बन्न सकेन भने प्रतिपक्षले पनि आधारभूत कुरामा सहयोग गर्ने, राजनीतिक शक्तिहरूले एक आपसका विवादहरू छलफल र वार्ताकै माध्यमबाट समाधान गर्ने पद्धति अपनाउने।

२. सुरक्षा र कानुनी शासनसम्बन्धी कार्य

द्वन्द्वपछिको समाजमा कानुनी शासन कमजोर हुने, कानुन नमान्ने प्रवृत्तिहरू बढ्ने, आपराधिक क्रियाकलापहरू मौलाउने, नागरिकहरूले असुरक्षाको अनुभूति गर्ने जस्ता स्थितिहरू रहन्छन्। परिवर्तनप्रतिको विश्वास जगाउन नागरिकहरूलाई सुरक्षाको अनुभूति दिन आपराधिक क्रियाकलापमा संलग्न जोसुकैलाई पनि कारबाही गर्ने, राजनीतिक दलहरूले त्यस्ता अपराधी व्यक्तिहरूको संरक्षण नगर्ने, सुरक्षा निकायको मनोबल उच्च बनाई फौजदारी न्याय प्रणालीलाई प्रभावकारी बनाउने, आपराधिक कार्य गर्नेहरूको मुद्दा फिर्ता नलिनेजस्ता कार्यहरू गरी कानुनी शासनप्रतिको आस्था र विश्वास बढाउनुपर्ने।

३. आर्थिक कार्य

द्वन्द्वले अर्थतन्त्रलाई ठूलो असर पुऱ्याउने हुँदा द्वन्द्वपछिको समाजमा आर्थिक अनुशासन कायम गर्न त्यही अनुरूपको कार्यहरू गर्नुपर्ने हुन्छ। खासगरी राजनीतिक र सामाजिक लोकतन्त्रलाई जीवन्त बनाउन आर्थिक सुधारका कार्यहरू गर्नुपर्दछ। कर लगाउने र उठाउने राज्यको मात्र एकाधिकार भएकाले चन्दाका नाममा जनतालाई दुःख दिने वा अन्य कुनै किसिमबाट राजनीतिक दलका नाममा पैसा उठाउने जस्ता अनुचित कार्यहरू गर्न नहुने, त्यसमा पनि डन र धनका आधारमा राजनीतिक दलहरूले निर्वाचन सञ्चालन गर्ने, सत्तामा तिनीहरूकै प्रभाव रहने जस्ता स्थिति रह्यो भयो भने मुलुकमा आर्थिक अनुशासन भंग भई लोकतन्त्रका नाउँमा माफियातन्त्रको बोलवाला हुने भएकाले द्वन्द्वपछिको संक्रमण कालदेखि नै यस्ता अस्वस्थ क्रियाकलापलाई रोक्न राजनीतिक शक्तिहरू प्रतिबद्ध हुनुपर्दछ। अर्थतन्त्र बलियो बनाउन सोही अनुरूपको लगानीको वातावरण र उत्पादन वृद्धिमा जोड दिनुपर्ने, रोजगारमूलक उद्योगहरू स्थापना गर्नुपर्ने गरी बलियो अर्थतन्त्र निर्माण गर्ने।

४. सेवा प्रवाहसम्बन्धी कार्य

राज्य व्यवस्थाप्रतिको विश्वास भत्किरहेको अवस्थामा विश्वास जगाउन राज्यको तहबाट चुस्त र प्रभावकारी सेवा जनतामा प्रवाह गर्नु राज्यको महत्वपूर्ण कार्य हो। सेवा प्रवाहको कार्यबाटै जनताको मन जित्न सक्नुपर्दछ। राज्य र सरकार रहेको अनुभूति जनताले गर्न सके भने मात्र लोकतन्त्रको सुदृढीकरण हुने हो। यसैले प्रत्येक व्यक्तिको सम्मानपूर्वक बाँच्न पाउने हकलाई राज्यले सम्मान गर्दै अत्यावश्यक सेवा र वस्तुको प्रवाहमा राज्य संयन्त्र प्रभावकारी हुनुपर्दछ। बजारमा कृत्रिम अभाव खडा गरेर कालोबजारी गर्ने, खाद्य पदार्थमा मिसावट गर्ने, कार्टेलिङ र सिन्डिगेट जस्ता कार्य गरी समस्या सिर्जना गर्ने कार्यप्रति सरकारको ध्यान केन्द्रित भई त्यसको रोकथाम र नियन्त्रणमा प्रभावकारिता हुनुपर्दछ। उपभोक्ताको हक अधिकारलाई सम्मान गर्दै सेवा प्रवाहलाई चुस्त र प्रभावकारी बनाउनु राज्यको मुख्य कार्यभित्र रहनुपर्दछ।

द्वन्द्वपछिको संक्रमणकालमा विभिन्न कागजी कामहरू (Paper work) प्रशस्त हुन्छन्। तर त्यसको प्रचलन कमजोर रूपमा रहन्छ। द्वन्द्वपछिको समाजमा तत्कालै सबै कुरा ठीकठाक भइहाल्ने नभए पनि सकारात्मक दिशातर्फ कार्यहरू भएको अनुभूति भने हुनै पर्दछ। अहिलेको सन्दर्भमा नयाँ संविधान लागू भइसकेको अवस्थामा यसलाई जनताको स्वीकार्यता बढाउने र संविधानलाई प्रभावकारी कार्यान्वयनमा ल्याउनु नै अहिलेको महत्वपूर्ण कार्य हो। राजनीतिक शक्तिहरूका बीचका विभिन्न मत-मतान्तरलाई समाधान गर्दै सुशासनको विषयलाई मुख्य केन्द्रमा राखी संवैधानिक संस्कृतिको निर्माण गर्नु आवश्यक छ।

अन्तमा, संविधान भन्नु महाभारतमा भगवान् श्रीकृष्णले शान्ति बनाइराख्न दिएको सन्देश र मार्गदर्शन जस्तै हो। यस्तो मार्गदर्शनको पालना नगर्दा युद्ध भई ठूलो विनाश भोग्नुपरेको महाभारतको अध्ययनले देखाउँछ। यस्तै हो संविधान। माने संविधान, नमाने के को संविधान। महाभारतमा धृतराष्ट्रले विदूरलाई भन्छन् 'हेर ! विदूर म आँखा नदेख्ने भए पनि मुलुकको ऐश्वर्य र श्रीवृद्धि चाहन्छु।' धृतराष्ट्रले यसो भन्दा विदूर भन्छन्- 'हे राजन- दुर्योधन, शकुनी र दुशासन जस्तालाई शासन सुम्पिएर मुलुकको ऐश्वर्य र श्रीवृद्धि खोज्नु महामूर्खता हुनेछ, जसलाई शासनको ज्ञान छ, धनको लोभ छैन, त्यस्तो व्यक्ति शासक भयो भने मात्र मुलुकमा समृद्धि हुन्छ।' यस संवादलाई मनन् गरी त्यसको पालनाद्वारा शासन गर्नेहरूले सुशासन कायम गर्न दूरदृष्टि राखी सोही अनुरूपको आचरण र व्यवहार निष्ठापूर्वक गर्न सकेमा नै सुशासनको अनुभूति हुन सक्दछ।

सन्दर्भ सामग्री

Agnes Hurwitz (Ed), Civil War and The Rule of Law, NewDelhi: Viva Books, 2009.
Arend Lijphart, Thinking About Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice, London : Routledge, 2008.
Charles T. Call (Ed), Building States to Build Peace, NewDelhi: Viva Books, 2009.

Daron Acemoglu & James A. Robinson, Why Nations Fail, London: Profile Books, 2012.

Francis Fukuyama, State-Building, London: Profile Books, 2004.

Francis Fukuyama, The Origins of Political Order, London : Profile Books, 2011.

Hagen Schulze, States, Nations and Nationalism, USA : BlackWell Publishers, 1998.

John Ferejohn, Jack N. Rakove, Jonathan Riley, Constitutional Culture and Democratic Rule, UK: Cambridge University Press, 2001.

John Rawls, A Theory of Justice, USA : Harvard University Press, 2001.

Rajni Kothari, Rethinking Democracy, London : Zed, 2007.

Robert Heibroner & William Milberg, The Crisis of Vision in Modern Economic Thought, UK : Cambridge University Press, 1997. Ronald Dworkin, Law's Empire, New Delhi : Universal Law Publishing Co. Pvt. Ltd, 2010.

काशीराज दाहाल, संविधान लेखन, अभ्यास र अनुभव, काठमाडौं : २०७१

नेपालको संविधान (२०७२)

उच्चस्तरीय प्रशासन सुधार सुझाव समितिको प्रतिवेदन, २०७०

भ्रष्टाचार र अर्थतन्त्र

डा. चिरंजीवि नेपाल*

१. विषय प्रवेश

सामान्य अर्थमा भ्रष्टाचारले भ्रष्ट आचारणलाई जनाउँछ। नीति, ऐननियम र कानुनविपरीत गरिने कार्यहरूलाई बृहत् रूपमा भ्रष्टाचारभित्र राख्न सकिन्छ। खासगरी जनताले तिरेको राजस्वबाट तलब भत्ता खाने राष्ट्रसेवकले गर्ने भ्रष्ट गतिविधिलाई भ्रष्टाचारको रूपमा सर्वसाधारणले बुझ्ने गर्दछन्। मुख्यतया सार्वजनिक पदको दुरुपयोग गरी आर्थिक लाभ लिने कामलाई नै भ्रष्टाचार भन्ने गरिन्छ। भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ ले विभिन्न खालका भ्रष्टाचारलाई समेटी सजायको व्यवस्था गरेको छ। भ्रष्टाचारले आर्थिक गतिविधिमा विविध प्रकारले प्रभाव पारी समग्र अर्थतन्त्रमा नकारात्मक असर पार्दछ। हुनत विकासशील देशहरूमा केही मात्राको भ्रष्टाचारले सहजता (लुबरिकेन्ट) को काम गर्ने पनि ठानिन्छ। तर, समग्रमा भ्रष्टाचारले आर्थिक गतिविधिमा नकारात्मक असर पारेर समग्र आर्थिक वृद्धिदर घटाउनुको साथै अर्थतन्त्रमा असमानता बढाउने विभिन्न अध्ययनहरूले देखाएका छन्। भ्रष्टाचारले सरकारी सुशासनमा नकारात्मक असर पारी सरकारप्रतिको विश्वासमा कमी ल्याउने गर्दछ। भ्रष्टाचारले कानुनी राज्य, सरकारको प्रभावकारिता र नियमनको गुणस्तरमा कमी ल्याउँछ। विश्व बैंक (१९९७) ले भ्रष्टाचारलाई आर्थिक तथा सामाजिक विकासको सबभन्दा प्रमुख बाधाको रूपमा औल्याएको छ।

नेपालमा पनि भ्रष्टाचार गहिरो रूपमा रहेको जनगुनासो देखिन्छ। पत्रपत्रिकामा भ्रष्टाचारका बारेमा समाचारहरू दैनिक जसो आउने गर्दछन्। विभिन्न खालका आर्थिक परिसूचकहरू जस्तो भ्रष्टाचारको मात्रा नाप्ने सूचक नभएको र मापन गर्न पनि सहज देखिँदैन। तापनि ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेशनलले विश्वव्यापी रूपमा Corruption Perception Index (CPI) निकाल्ने गर्दछ। यसले मानिसहरूले अनुभव गरेको सार्वजनिक क्षेत्रमा हुने भ्रष्टाचारको तहलाई इङ्कित गर्ने गर्दछ। ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेशनलले निकालेको पछिल्लो भ्रष्टाचारको त्यस्तो सूचक अनुसार नेपाल १६८ वटा देशहरूमध्ये जम्मा २७ अंकका साथ १३० औं स्थानमा रहेको छ।^१ ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेशनलका अनुसार ५० अंकभन्दा कम स्कोर प्राप्त गर्ने देशहरू उच्च भ्रष्टाचारयुक्त मानिन्छन्। दक्षिण एसियामा भुटान बाहेक सबै देशहरूले प्राप्त गरेको अंक ५० भन्दा कम छ। नेपालको स्तर अफगानिस्तानभन्दा माथि तर पाकिस्तान र बंगलादेश बराबरको भ्रष्टाचारको स्तर रहेको पाइएको छ। त्यसैगरी विश्व बैंकले Control of Corruption Indicator निकाल्ने गर्दछ जसले पनि पछिल्लो समय केही सुधार भए पनि नेपालमा भ्रष्टाचार उच्च नै रहेको देखाएको छ। यसरी नेपालमा भ्रष्टाचार गहन

* गभर्नर, नेपाल राष्ट्र बैंक

१ <https://www.transparency.org/cpi2015/results>

रूपमा रहेको देखिन्छ । यसले सामाजिक आर्थिक क्षेत्रमा पारेको असर र यसको न्यूनीकरणका लागि चाल्नुपर्ने कदमबारे गहन अध्ययन हुनुपर्ने देखिन्छ ।

यस परिप्रेक्ष्यमा यस लेखले सामान्यतया भ्रष्टाचार के कारणले हुन्छ र अर्थतन्त्रमा कसरी नकारात्मक असर पार्दछ भन्ने विश्लेषण गरी भ्रष्टाचार निवारणका लागि चाल्नुपर्ने केही कदमहरू अगाडि सारेको छ ।

२. भ्रष्टाचारका कारणहरू

भ्रष्टाचार गैरकानुनी कार्य भए पनि मानिसहरूले भ्रष्टाचारजन्य कार्य गरेको पाइन्छ । यस्ता भ्रष्टाचारजन्य कार्य प्रायः आर्थिक लाभबाट नै उत्प्रेरित हुने गर्दछन् । भ्रष्टाचारबाट छोटो समयमा नै आर्थिक उपार्जन गर्न सकिने भई आर्थिक सामाजिक हैसियत बढ्ने हुन्छ । सुविधा सम्पन्न जीवनयापन गर्ने लालसा तर न्यून तलब भत्ता तथा आम्दानीले पूरा हुन नसक्दा सरकारी कर्मचारी लगायत समाजका अन्य व्यक्तिहरू पनि भ्रष्टाचार गर्न पुग्दछन् । विलासिताको सीमा नहुने र सम्पन्नताको देखासिखीले प्रभाव पर्ने हुदाँ समाज तथा अर्थतन्त्रमा भ्रष्टाचार मौलाउने गरेको हुन्छ ।

विलासिता मात्र होइन जब सरकारले विश्वासिलो र प्रभावकारी ढंगबाट शिक्षा, स्वास्थ्य जस्ता कुराहरू उपलब्ध गराउन सक्दैन, मानिसहरू ती कुराहरूका लागि बजारमा निर्भर गर्नुपर्दछ । बजारमा ती सेवाहरू पाउन ठूलै रकम लाग्ने गर्दछ । यसका लागि पनि मानिसहरूले मौका पर्दा भ्रष्टाचारजन्य कार्यमा संलग्न हुन पुग्छन् । अहिले नेपालमा सरकारी क्षेत्रको शिक्षा र स्वास्थ्य सेवाको गुणस्तर कमसल रहेको पाइन्छ भने निजी क्षेत्रबाट उपलब्ध गराइने त्यस्ता सेवाहरूको शुल्क महँगो रहेको छ । वास्तवमा नेपालमा उपलब्ध आर्थिक सामाजिक सुरक्षाको स्थिति ज्यादै कमजोर छ जसले गर्दा सार्वजनिक पद ओगटेने व्यक्तिहरू मौका पाउना साथ भ्रष्टाचार गर्न तत्पर हुन्छन् ।

मानिसहरूले व्यक्तिगत फाइदा लिन घूस दिने गर्दछ जस्तै, रोजगारी प्राप्त गर्न, कम कर तिर्न वा नतिर्न, ठेक्का प्राप्त गर्न, अथवा कुनै काम कुरा छिटो गर्न गराउन आदि । अर्कोतर्फ अतिरिक्त आम्दानी गरी आर्थिक हैसियत बढाउन राष्ट्र सेवकहरू घूस लिने गर्दछन् । घूस लिने काममा साना कर्मचारीदेखि उच्च तहका राजनीतिज्ञहरू समेत संलग्न रहने गरेको पाइन्छ । माथिल्लो तहबाट हुने भ्रष्टाचारको स्तर पनि ठूलो स्तरको नै हुने गर्दछ । सानास्तरको भ्रष्टाचार जीवन निर्वाहसंग जोडिए पनि लोकतान्त्रिक व्यवस्थामा नियमित चुनावमा प्रतिस्पर्धा गर्न ठूलै धनराशि चाहिने र उच्च ओहदा अनुसारको उच्च आर्थिक हैसियत बनाउन सरकारी निर्णायक तहमा पुगिसकेपछि भ्रष्टाचार गर्न उत्प्रेरित हुने गरेको देखिन्छ । खास गरी विकासशील देशहरूमा सरकारी कर्मचारी तथा उच्च तहका व्यक्तिहरूको पनि पर्याप्त आम्दानी नहुने परिस्थितिले पनि भ्रष्टाचार गर्न उत्प्रेरित गर्दछ ।

भ्रष्टाचार त्यतिखेर मात्र सम्भव हुन्छ यदि भ्रष्टाचार गर्ने अवसर प्राप्त हुन्छ । सजिलैसंग घूस लिन सकिने अवस्था र त्यो कसैले थाहा पाउन नसक्ने स्थितिमा भ्रष्टाचार मौलाउँछ । भन्भटिला नियम, कानुन र अत्यधिक नियमन तर उतरदायित्व, पारदर्शिता र प्रभावकारी कानुन कार्यान्वयनको अभावमा

भ्रष्टाचार मौलाउने र संस्थागत हुने अवसर प्राप्त हुन्छ।^२ मानिसहरूमा देखिने लोभलालच र नैतिक पतन अर्को कारण हो जसले भ्रष्टाचार गर्न उद्देलित गर्दछ। राजनीति, सरकार तथा कर्मचारीतन्त्रमा देखिने कमजोर नेतृत्वदायी क्षमता र नैतिकताको अभावले पनि भ्रष्टाचार फैलिन मद्दत पुग्छ। जब भ्रष्टाचार संस्कृति र सामान्य प्रवृत्तिको रूपमा फैलिन्छ, देखासिखीमा पनि भ्रष्टाचार हुन थाल्दछ। त्यस अवस्थामा भ्रष्टाचार नगर्ने मान्छेले पदीय स्थान र कामको अवसर पाउन सक्दैन। त्यस्तो मान्छे हाँसको बथानमा बकुलाजस्तो हुन जान्छ।

देशप्रति बफादार नहुने र व्यक्तिगत स्वार्थ अभिप्रेरित नियतले पनि भ्रष्टाचार बढ्ने गर्दछ। संस्था तथा देशलाई ठगेर आफू र आफ्नो परिवार लगायत आगामी पुस्तासम्मको आर्थिक सुरक्षा गर्ने मनसायले पनि भ्रष्टाचार मौलाउन सहयोग पुऱ्याएको हुन्छ। अर्कोतर्फ अस्थिर राजनीति र कमजोर अर्थतन्त्रमा भविष्यको आर्थिक सुरक्षाको अनिश्चितताले गर्दा पनि मौका पर्दा भ्रष्टाचारबाट आर्थिक आर्जन गरी भविष्य सुरक्षित बनाइहाल्ने नियतले पनि भ्रष्टाचार बढाउने गर्दछ।

सर्वसाधारणमा जागरणको अभाव, असाक्षरता, कमजोर नागरिक समाज, स्वतन्त्र प्रेसको अभावको स्थितिमा पनि भ्रष्टाचार फैलिने अवसर पाउँछ। साथै, जे जसरी भए पनि धन कमाउनेलाई समाजले इज्जत गर्ने, मानमर्यादा दिने सामाजिक संस्कृतिले पनि मानिसहरू भ्रष्टाचार गर्न प्रेरित हुन्छन्।

३. भ्रष्टाचारले अर्थतन्त्रमा पार्ने प्रभाव

भ्रष्टाचारले अर्थतन्त्रमा सकारात्मक र नकारात्मक असर पार्ने दुई किसिमको अवधारणा रहेको पाइन्छ। सरकारी नीति नियम र कानूनले आर्थिक गतिविधि बढाउन व्यवधान खडा गरेको अवस्थामा भ्रष्टाचारले "greasing the wheels" को काम गर्न सक्छ जसले गर्दा आर्थिक वृद्धिदरमा सकारात्मक असर पर्दछ भन्ने मान्यता पनि रहेको छ। दक्षिणपूर्वी एसियाली देशहरूमा यो अवधारणाले केही हदसम्म काम गर्ने गरेको भन्ने बुझाइ रहेको छ।^३ ती देशहरूले उच्च भ्रष्टाचारको स्थितिमा पनि आर्थिक वृद्धिदर बढाउन सफल भएका थिए। तर धेरै अध्ययनहरूले भने भ्रष्टाचारले अर्थतन्त्रमा नकारात्मक असर पार्ने गरेको देखाएका छन् (Ugur and Dasgupta, 2011)। नेपालको सम्बन्धमा अर्थ गणितीय अध्ययन नभए पनि Ugur and Dasgupta (2011) ले निम्न आय भएका देशहरूमा एक अंकले भ्रष्टाचारको सूचक बढ्दा प्रतिव्यक्ति आय ०.५९ प्रतिशत बिन्दुले घट्ने गरेको पाएका छन्। त्यस्तै, Rothstein and Holmberg (2011) को अध्ययनमा भ्रष्टाचार र आर्थिक वृद्धिदर, प्रतिव्यक्ति आम्दानी, सामाजिक समानता र मानव विकास बीच उल्टो सम्बन्ध भएको पाइएको छ।

भ्रष्टाचारले विभिन्न ढंगबाट अर्थतन्त्रमा नकारात्मक असर पर्दछ। निजी क्षेत्रको लगानी, सरकारी राजस्व र खर्च, र मानव विकासमा नकारात्मक प्रभाव पार्दै भ्रष्टाचारले समग्र आर्थिक वृद्धिदर घटाउनमा भूमिका खेल्दछ। अर्थतन्त्रमा पार्ने नकारात्मक असर कति मात्रामा घूसको कारोबार भयो

^२ <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/35971/mod04.pdf>

^३ <http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/Issue-Paper-Corruption-and-Economic-Growth.pdf>

भन्ने मात्र होइन यसले अर्थतन्त्रको उत्पादनमा कति नोक्सान पुऱ्यायो भन्ने तथ्यबाट बुझ्नुपर्ने हुन्छ। भ्रष्टाचारजन्य कार्यले अर्थतन्त्रमा स्रोत र साधनको गलत वितरण, उत्पादनशील आर्थिक क्रियाकलापमा नकारात्मक उत्प्रेरणा सिर्जना लगायतका विभिन्न विकृति र विसंगतिहरू सिर्जना गर्ने हुनाले आर्थिक गतिविधिमा नकारात्मक असर पर्दछ। भ्रष्टाचारले सर्वसाधारणको सरकारप्रतिको आस्था र विश्वासमा कमी ल्याउने हुँदा सरकारले आफूले गर्नुपर्ने मुख्य कार्य गर्न र निजी क्षेत्रको लागि आवश्यक वातावरण सिर्जना गर्न असफल हुन्छ जसले गर्दा बचत र लगानी जस्ता आर्थिक गतिविधिहरू प्रभावित भै आर्थिक वृद्धिदर बढ्न सक्दैन। यस सम्बन्धमा Mauro (1995) ले भ्रष्टाचारले अर्थतन्त्रमा लगानी घटाएको तथ्यांकीय प्रमाणहरू प्रस्तुत गरेका छन्।

बढ्दो भ्रष्टाचारजन्य प्रवृत्तिले राजनैतिक अस्थिरता पनि सिर्जना गर्दछ जसले गर्दा अर्थतन्त्रमा आवश्यक सार्वजनिक वस्तुहरूको आपूर्ति हुन सक्दैन। न्यूनतम सार्वजनिक वस्तुहरू जस्तै कानुनी राज्य, शान्तिसुरक्षा, निजी सम्पत्तिको संरक्षण र आधारभूत पूर्वाधारहरूको अभावमा अर्थतन्त्रमा लगानी योग्य वातावरण सिर्जना हुँदैन। भ्रष्टाचार बढ्दा भएका कानूनहरू उल्लंघन भै कानुनी राज्यमा हुनुपर्ने मान्यतामा ह्रास आउँछ जसले सामाजिक अविश्वास बढाउँछ। यस अवस्थामा करार लागू गर्न कठिन हुन गई निजी क्षेत्रको लगानी निरुत्साही हुनपुग्छ। लगानी नबढ्दा आर्थिक वृद्धिदर बढ्ने कुरै आउँदैन।

बढ्दो भ्रष्टाचारको स्थितिमा निजी क्षेत्रका लागि काम हुने नहुने अनिश्चितता र कारोबार लागत बढी नाफा घट्न जान्छ। यस्तो अवस्थामा उत्पादनशील लगानीमा कमी आउँछ र गैरकानुनी ढंगबाट अकुत नाफा कमाउने खालका आर्थिक क्रियाकलापहरू मात्र फस्टाउने गर्छन्। त्यस्तै, भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापले सरकारी खर्चको दुरुपयोग हुन्छ भने अपेक्षित राजस्व संकलन हुन सक्दैन। सही ढंगले सरकारी खर्च हुन नसक्दा सरकारले गर्नुपर्ने कामहरू प्रभावकारी हुन सक्दैनन्। यसले गर्दा सुशासनमा कमी आउँछ भने विकासका आयोजनाहरू समयमा सकिँदैनन् र सरकारी खर्चको उत्पादकत्व घट्दछ। सरकारले बनाउने भौतिक संरचनाहरू समयमा नसकिने र बनेका संरचनाहरूको गुणस्तर न्यून भै चाँडै नै प्रयोग गर्न योग्य नहुने जस्ता समस्या आउँछन्। नहुनु पर्ने ठाउँमा बढी खर्च हुने र हुनुपर्ने ठाउँमा कम सरकारी खर्च हुन जान्छ। यसले आर्थिक गतिविधिमा सकारात्मक असर पार्न सक्दैन। नेपालको सन्दर्भमा हालका वर्षहरूमा एकातर्फ सरकारको पुँजीगत खर्च पर्याप्त हुन सकेको छैन भने भएको पुँजीगत खर्च पनि सही सदुपयोग नहुने गरेको देखिन्छ। सरकारले ठेक्का मार्फत बनाउने भौतिक पूर्वाधारका संरचनाहरू गुणस्तरीय नहुने गरेको र अनावश्यक बढी खर्च लाग्ने गरेको पाइएको छ जसले गर्दा उक्त संरचना निर्माणले आर्थिक विकासमा पुऱ्याउनुपर्ने योगदान पुऱ्याउन नसकेको देखिन्छ।

अर्कोतर्फ भ्रष्टाचारले गर्दा राजस्वमा आउने चुहावटले सरकारले आफूले गर्नुपर्ने कामका लागि पर्याप्त वित्तीय स्रोत उपलब्ध हुन सक्दैन। Tanzi and Davoodi (2000) ले गरेको अध्ययनमा

भ्रष्टाचार र आयकर, मूल्य अभिवृद्धि करबाट प्राप्त हुने राजस्वबीच उल्टो सम्बन्ध भएको पाइएको छ । यसको अर्थ भ्रष्टाचार हुँदा राजस्वमा कमी आउने गर्दछ । राजस्व चुहावट हुँदा सरकारले चाहे अनुरूप राजस्व नीति मार्फत विलासी उपभोग नियन्त्रण गर्न र सामाजिक लागत बढी हुने वस्तुहरूको उत्पादन कम गर्न सक्दैन । राजस्व छल्लका लागि अनौपचारिक आर्थिक क्रियाकलापहरू बढ्न जान्छन् जसले करको दायरालाई साँघुरो बनाउँछ । पर्याप्त राजस्व संकलन हुन नसक्दा सरकारले विपन्न वर्गहरूको राहतका लागि गर्नुपर्ने सामाजिक सुरक्षा खर्च गर्न सक्दैन । नेपालमा पनि पिछिल्लो समय कुल गार्हस्थ्य उत्पादनमा राजस्वको अनुपात केही सुधार भए पनि अभै न्यून नै रहेको छ । साथै, अर्थतन्त्रको ठूलो हिस्सा अनौपचारिक क्षेत्रमा रहेको छ जुन सरकारको करको दायराभन्दा बाहिर छ । कर चुहावटका घटनाहरू पनि पत्रपत्रिकामा आइरहने नै गर्दछन् ।

भ्रष्टाचारजन्य गतिविधि उच्च रहेको अवस्थामा सरकारी कामकारबाही प्रभावकारी हुन नसक्नुको अतिरिक्त बजारले पनि सही ढंगबाट काम गर्न सक्दैन । भ्रष्टाचारले गर्दा कारोबार लागत बढ्ने, नाफा घट्ने, अनिश्चितता बढ्ने र माग र आपूर्तिले सही ढंगले काम नगर्ने स्थिति सिर्जना हुन्छ । विलासी वस्तुहरूको माग बढ्ने र सो अनुरूप आपूर्ति हुने तर समाजका अति आवश्यक वस्तुहरू कम आपूर्ति हुने स्थिति उत्पन्न हुन्छ । भ्रष्टाचारले गर्दा समाज, स्वास्थ्य र वातावरणलाई हानि गर्ने वस्तु तथा सेवाको बढी उत्पादन हुने हुन्छ । उच्च भ्रष्टाचारको स्थितिमा स्वदेशी लगानी, त्यसमा पनि सबभन्दा बढी वैदेशिक लगानी प्रभावित हुन जान्छ । खासगरी वैदेशिक लगानी सरकारको स्वीकृति बिना आउन पाउँदैन । Sanyal and Samanta (2008) ले ४२ वटा देशहरूमा गरेको अध्ययनले बढी भ्रष्टाचार हुने देशहरूमा अमेरिकी कम्पनीहरूले लगानी कम गर्ने गरेको देखाएको छ ।

वास्तवमा भ्रष्टाचारले उत्पादनशील गतिविधिभन्दा काम नगरी आम्दानी गर्न सकिने गतिविधिहरूलाई बढावा दिन्छ । यसले गर्दा स्रोत र साधन विसंगतिपूर्ण ढंगबाट वितरण र प्रयोग हुने हुँदा आर्थिक वृद्धिदर बढ्न सक्दैन । नवीनतम खोजमा लाग्नुपर्ने मानिसहरू घूस खोरी र भ्रष्टाचारतर्फ आकर्षित हुन जाँदा जनसाधनको समेत दुरुपयोग हुनजान्छ ।

भ्रष्टाचारले अर्थतन्त्रमा आर्थिक असमानता बढाउँछ । Gyimah-Brempong (2001) ले अफ्रिकी देशहरूमा गरेको अध्ययनले एक अंकले भ्रष्टाचारको सूचक बढ्दा आय असमानता नाप्ने गिनी कोफिसेन्ट ७ अंकले बढेको पाइएको छ । भ्रष्टाचारमा संलग्न हुने केही व्यक्तिहरू छोटो समयमा नै नवधनाढ्य बन्छ भने अधिकांश सर्वसाधारण मानिसको आर्थिक हैसियत खस्कंदै गएको हुन्छ । भ्रष्टाचार मार्फत हुने कर छलीले पनि उच्च आर्थिक हैसियत भएका वर्गहरूलाई नै फाइदा पुऱ्याउने गर्दछ । भ्रष्टाचारको अवस्थामा सरकारले प्रभावकारी ढंगबाट प्रगतिशील कर प्रणाली लागू गर्न सक्दैन । अर्कोतर्फ सर्वसाधारण मानिसहरूले सरकारी सेवा लिनका लागि अनावश्यक खर्च गर्नु परिरहेको हुन्छ भने पाउनुपर्ने सरकारी सुविधाहरू जस्तै शिक्षा, स्वास्थ्य कम पाउने तथा कम गुणस्तरको पाउने स्थिति हुन्छ । यसले गर्दा समाजमा आय तथा सम्पत्तिको वितरण र भौतिक सुविधाको पहुँचमा पराकिलो विभेद हुँदै जान्छ । फलस्वरूप, सामाजिक असन्तुष्टि सिर्जना भै समाजमा द्वन्द्व फस्छ ।

नेपालको समष्टिगत आर्थिक स्थिति हेर्दा नेपालको आर्थिक वृद्धिदर औसतमा ४ प्रतिशतको हाराहारीमा छ भने मूल्य वृद्धि भन्डै दुई अंक नजिक रहने गरेको छ। उच्च आयात र न्यून निर्यातले गर्दा व्यापार घाटा उच्च रहेको छ। नेपालको भौतिक पूर्वाधारको स्थिति साह्रै नाजुक छ। नेपालको मानव विकास सूचकांक विकसित देशको तुलनामा धेरै तल छ। बितेका दुई दशकमा नेपालले थुप्रै राजनैतिक उतारचढाव र अस्थिरता भोगेको छ। यही समयमा साना ठूला थुप्रै भ्रष्टाचार काण्डहरू प्रकाशमा आएका छन्। अन्य कारणका अतिरिक्त नेपालको कमजोर आर्थिक अवस्थाको लागि भ्रष्टाचारजन्य कार्य पनि जिम्मेवार देखिन्छ। पछिल्ला वर्षहरूमा वैदेशिक रोजगारीमा गएर पठाएको विप्रेषणमा नेपाली अर्थतन्त्र अडिएको छ। तर त्यही वैदेशिक रोजगारीमा पनि थुप्रै विकृति र भ्रष्टाचारजन्य कार्यहरू भएको सुन्नमा आउँछन्।

४. नियन्त्रणका लागि चालुपर्ने केही कदमहरू

भ्रष्टाचारले अर्थतन्त्रमा नकारात्मक असर पार्ने माथिको विश्लेषणबाट देखिन्छ। तसर्थ उच्च आर्थिक वृद्धि र समानताका लागि यसलाई निर्मूल गर्नुपर्ने आवश्यकता छ। तर, त्यसका लागि सबै ठाउँमा उपयुक्त हुने एउटै उपाय भन्ने छैन। भ्रष्टाचार निवारणमा राजनैतिक र सामाजिक प्रतिबद्धता सहित देहाय बमोजिमका कदमहरू चालिएमा यसमा कमी आउने अपेक्षा गर्न सकिन्छ।

- (क) सरकारी कार्यालयहरूमा असल लेखा प्रणाली, आन्तरिक नियन्त्रण र प्रभावकारी लेखापरीक्षणको व्यवस्था हुनुपर्दछ।
- (ख) सरकारी कामकारबाही र हरहिसाबहरू पारदर्शिता बनाइनुपर्दछ। संस्थाका जिम्मेवार व्यक्तिहरूलाई उतरदायी र जवाफदेही बनाइनुपर्दछ। सर्वसाधारणका लागि सूचना प्रवाह गर्ने व्यवस्था गरिनुपर्दछ।
- (ग) पद र जिम्मेवारी अनुरूप तलब भत्ता सुविधाको व्यवस्था गरिनुपर्दछ। त्यस बाहेक पदीय हैसियत दुरुपयोग गरी गैरकानुनी ढंगले गरिने आर्जन राष्ट्रियकरण गरिने व्यवस्था हुनुपर्दछ। सरकारी कोषको दुरुपयोग गर्ने व्यक्ति कडा कानुनी कारबाहीको भागीदार हुनुपर्दछ।
- (घ) भ्रष्टाचार र भ्रष्टाचारीप्रति सामाजिक बहिष्कार गर्ने अवस्था सिर्जना गर्न सामाजिक जागरण बढाउनुपर्दछ। भ्रष्टाचार देशघाती काम हो र यसलाई रोक्न सबै जागरुक हुनुपर्दछ।
- (ङ) भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि स्थापित संस्थाहरू जस्तै राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र र अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलाई विश्वासिलो, सुविधा सम्पन्न र प्रभावकारी बनाउनुपर्दछ।
- (च) सरकारी सेवा प्रदानमा सूचना प्रविधि सेवाको प्रयोग वृद्धि गरी सरकारी सेवा प्राप्त गर्न नजराना दिनुपर्ने अवस्था हटाइनुपर्दछ। साथै, सरकारी खरिद र ठेक्कापट्टामा इ-बिडिङ र पारदर्शिताको व्यवस्था गरिनुपर्दछ।
- (छ) भ्रष्टाचार निवारणसंग सम्बन्धित कानूनहरूको प्रभावकारी कार्यान्वयन र ती ऐनमा भएको व्यवस्थाबारे जनचेतना जगाउनुपर्दछ।

- (ज) सरकारी शिक्षा तथा स्वास्थ्य सेवाको गुणस्तर वृद्धि गर्नुका साथै सर्वसुलभरूपमा उपलब्ध गराई सामाजिक सुरक्षाको प्रत्याभूति बढाइनुपर्दछ ।
- (झ) नगद कारोबारलाई निरुत्साहित गरी बैंकिङ च्यानल मार्फत आर्थिक कारोबार गर्नुपर्ने व्यवस्था गरी लागू गरिनुपर्दछ । यसका लागि नेपाल राष्ट्र बैंकले विभिन्न नीतिगत व्यवस्था गरेको छ ।
- (ञ) अहिले भूमण्डलीकरण र वित्तीय उदारीकरणको परिवेशमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग लिइनुपर्दछ । खासगरी अन्तरदेशीय शंकास्पद वित्तीय कारोबारको सूचना आदानप्रदान गरिनुपर्दछ । यसको लागि पछिल्लो समय सम्पत्ति शुद्धीकरण र आतंकवादमा हुने वित्तीय लगानी रोक्न अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग र समन्वय बढ्दै गएको छ ।

५. निष्कर्ष

व्यक्तिगत आर्थिक फाइदाका लागि सार्वजनिक पदको दुरुपयोग गरी गरिने भ्रष्टाचारले आर्थिक गतिविधिमा नकारात्मक असर पार्दछ । भ्रष्टाचारजन्य कार्यले सरकारी खर्चको प्रभावकारिता घटाउँछ भने राजस्व संकलनमा कमी ल्याउँछ । यसले गर्दा एकातर्फ सरकारप्रतिको विश्वासमा कमी आउँछ भने सरकारले आफैँले गर्नुपर्ने कामको लागि पर्याप्त साधन र स्रोत परिचालन गर्न सक्दैन । भ्रष्टाचारले गर्दा कमजोर भौतिक पूर्वाधार, सुशासन र कानुनी राज्यको अभाव, कारोबार लागतमा अभिवृद्धि, र नाफामा कमी आउने हुनाले लगानी योग्य वातावरण बन्न सक्दैन । यस अवस्थामा निजी लगानी नबढ्ने हुँदा आर्थिक वृद्धिदर बढ्न सक्दैन । साथै, भ्रष्टाचारले अर्थतन्त्रमा आय तथा सम्पत्तिको असमानता बढाई विलासिताका वस्तुहरूको उपभोग र सामाजिक विग्रह ल्याउने गर्दछ । यस्तो अवस्थामा आयात बढ्ने तर अर्थतन्त्रमा लगानी बढ्न नसक्ने हुन्छ । नेपालको न्यून आर्थिक वृद्धि दर र अल्प विकासमा केही न केही रूपमा भ्रष्टाचारले भूमिका खेलेको हुन सक्ने कुरालाई नकार्न सकिंदैन । तसर्थ, आर्थिक वृद्धि, समृद्धि तथा समावेशी विकासका लागि भ्रष्टाचार निवारण गरिनुपर्दछ । भ्रष्टाचार निवारणप्रति सामाजिक जागरण बढाउनुको अतिरिक्त भ्रष्टाचार बढ्नुका कारणहरूप्रति सूक्ष्म अध्ययन गरी यसको न्यूनीकरणतर्फ सबै सरोकारवालाहरू लाग्नुपर्ने देखिन्छ । सार्वजनिक क्षेत्रको भ्रष्टाचार मात्र नभै अन्य क्षेत्रमा हुने भ्रष्ट कार्यहरू पनि नियन्त्रण गर्नुपर्ने आवश्यकता छ । माथि उल्लेखित भ्रष्टाचार निवारणका बुँदाहरू कार्यान्वयन गरिएमा धेरै हदसम्म भ्रष्टाचारमा कमी आउने अपेक्षा गर्न सकिन्छ ।

सन्दर्भ सामग्री

- Batabyal, A. A. and Seung J.Y., (2007). "Corruption, Bribery, and Wait Times in the Public Allocation of Goods in Developing Countries", *Review of Development Economics*, 11(3), 507-517.
- Chene, M.(2014). The Impact of Corruption on Growth and Inequality, *Transparency International*, Retrieved from http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Impact_of_corruption_on_growth_and_inequality_2014.pdf.

- Gyimah-Brempong, K. (2001). "Corruption, Economic Growth and Income Inequality in Africa." *Economics of Governance*, 3(3): 183-209, Retrieved from <http://link.springer.com/article/10.1007/s101010200045>
- Mauro, P. (1995). "Corruption and Growth." *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110(3): 681-712, Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/pdf/2946696.pdf>
- Rothstein, B. and Holberg, S. (2011). "Correlates of Corruption" Retrieved from http://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1357/1357840_2011_12_rothstein_holmberg.pdf
- Sanyal, R. and Samanta, S. (2008). "Effect of Perception of Corruption on Outward US Foreign Direct Investment." *Global Business and Economic Review*, 10(1): 123-140. Retrieved from http://econpapers.repec.org/article/idsgbusec/v_3a10_3ay_3a2008_3ai_3a1_3ap_3a123-140.htm
- Tanzi, V., Davoodi, H. (2000). "Corruption, Growth and Public Finances." *IMF Working Paper*. Retrieved from <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp00182.pdf>
- The World Bank (1997). *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*. Retrieved from <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corrptn.pdf>.
- Ugur, M. and Dasgupta, N. (2011). "Evidence on the Economic Growth Impacts of Corruption in Low Income Countries and Beyond." London: EPPI Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London. Retrieved from <http://eppi.ioe.ac.uk/cms/LinkClick.aspx?fileticket=wrCtuggn-IQ%3D&tabid.3108&mid.5787>

आर्थिक समृद्धि र भ्रष्टाचार : पच्चीस वर्षमा हामी कहाँ पुग्यौं ?

शाब्जराज सुवेदी*

मुलुकको आर्थिक समृद्धिको सबैभन्दा ठूलो शत्रु भ्रष्टाचार हो भन्ने विषयमा दुईमत हुन सक्दैन । देशको विकासलाई द्रुतगतिमा अगाडि बढाउने जिम्मेवारी पाएका राजनीतिज्ञ र उच्च प्रशासक स्वयम् नै भ्रष्टाचारमा लिप्त भै आफ्नो स्वार्थ सिद्ध गर्ने काममा लाग्ने हो भने विकासको गतिले जनताको अपेक्षा पूरा गर्न सक्दैन । त्यसैले भ्रष्टाचारलाई सामाजिक शत्रु पनि भनिएको छ । नेपालमा भएका प्रत्येक राजनैतिक परिवर्तन पश्चात गठन हुने हरेक सरकारले राजनीतिक अधिकार प्राप्त भएकोले अबको लडाइ भ्रष्टाचारविरुद्ध र आर्थिक समृद्धिको लागि भन्ने उद्घोष गरी नीति, कार्यक्रम र प्रतिबद्धता व्यक्त गरे तापनि मुलुकमा भ्रष्टाचार घट्नुको सट्टा अभि विकराल रूपमा बढिरहेको विभिन्न अध्ययनले देखाएका छन् । भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा प्रतिबद्ध संस्थाहरूको सक्रियता र क्रियाशीलता बढिरहेको वर्तमान अवस्थामा भ्रष्टाचारसँग सम्बन्धित सूचकांकहरू बढ्दै जानुलाई अर्थपूर्ण रूपमा हेर्न सकिने भएतापनि अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले गरेका विभिन्न क्षेत्रहरूको अनुसन्धान एवं अध्ययनबाट समेत कुनै पनि क्षेत्र शुद्ध रहेको देखिंदैन । नेपालमा भ्रष्टाचारको स्तर मापन गर्ने निश्चित मापदण्ड नभए तापनि विभिन्न संघ संस्थाहरूले यस क्षेत्रमा गर्ने अध्ययन अनुसन्धानहरूलाई आधार मानेर भ्रष्टाचार बढेको वा घटेको विश्लेषण गर्ने गरिन्छ । खास गरी प्रत्येक वर्ष ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेशनलले गर्ने सर्वेक्षण तथा अध्ययनबाट विश्वभरका मुलुकहरूको भ्रष्टाचारको स्तर मापन गर्ने प्रचलनलाई समान्यतया सबैले विश्वासका साथ सकारात्मक रूपमा लिने गरिएकोले नेपालमा पनि यसको नतिजालाई आधार मानेर भ्रष्टाचार बढे घटेको रूपमा लिने गरिएको छ । यस संस्थाले सन् २०१५ मा गरेको अध्ययन अनुसार नेपाल १६८ मुलुकमध्ये २७ अंक प्राप्त गरी १३० औं स्थानमा रहेको देखिएको छ । गत वर्ष सन् २०१४ मा भने २९ अंकका साथ १२६ औं स्थानमा रहेको थियो । सो वर्ष १७५ राष्ट्र सर्वेक्षणमा सहभागी थिए । सन् २०१३ मा भने ३१ अंकका साथ नेपाल ११६ औं स्थानमा रहेको थियो । उक्त वर्षको सूचकांकले नेपालमा भ्रष्टाचार क्रमशः घट्दै जान लागेको संकेत देखाएको भए तापनि त्यसपछिका वर्षहरूमा नेपालले सुरक्षित गरेको अंक क्रमशः कम हुँदै गएको देखिएको छ । कुल १०० पूर्णाङ्कमा मापन गरिने यो स्तरमा ५० भन्दा कम अंक ल्याउने मुलुकहरूलाई भ्रष्टाचारजन्य मुलुकहरूको रूपमा लिइने गरिन्छ । हालै सार्वजनिक भएको सन् २०१५ को नतिजा अनुसार डेनमार्कले ९१ अंक ल्याई विश्वमा नै कम भ्रष्टाचार हुने मुलुकको रूपमा आफूलाई उभ्याउन सफल भएको छ भने सोमालिया र उत्तर कोरिया अन्तिम सूचीमा परी सबैभन्दा बढी भ्रष्टाचार हुने मुलुकको रूपमा दरिएका छन् । ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेशनलको अध्ययन बाहेक अन्य विभिन्न संघ संस्थाहरूले पनि भ्रष्टाचारको अवस्थाको बारेमा अध्ययन गरेर फरक फरक नतिजा सार्वजनिक गरेका छन् जसबाट मुलुकमा भ्रष्टाचारले जरो गाडेर क्रमशः खोक्रो

* सचिव, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ।

बनाउँदै गएको वास्तविक तथ्यलाई उजागर गरेका छन् ।

नेपालमा भ्रष्टाचारको माखेजालो यति बलियो गरी फैलिएको छ कि यसको नियन्त्रण गर्नलाई दिनरात नभनी कम्मर कसेर यस महायज्ञमा होमिएको अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको अथक प्रयासका बावजुद पनि आशातित नतिजा प्राप्त गर्न सकिएको छैन । आम जनतालाई दैनिक सेवा प्रवाह गर्ने जनसरोकारका कार्यालयहरूदेखि ठूला पूर्वाधार निर्माणका क्षेत्रहरू खास गरी सडक, ऊर्जा, सिंचाइ, खानेपानी, शिक्षा, स्वास्थ्य तथा सञ्चार जस्ता क्षेत्रहरूमा भएका सबै भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापहरू नियन्त्रण गरी मुलुकमा सुशासन कायम गराउन आयोगले खेलेको भूमिका, भ्रष्टाचारमा संलग्न व्यक्ति तथा संस्थाहरूलाई गरिएको कारबाहीको नतिजा एवं आयोगबाट निरन्तर रूपमा हुने अनुगमनबाट प्राप्त नतिजाहरू सार्वजनिक भइरहँदा सर्वसाधारणले मुलुकमा भ्रष्टाचार व्यापक रूपमा बढेको रूपमा लिएर पनि भ्रष्टाचार वृद्धि भएको नतिजा सार्वजनिक भएको हुन सक्छ । सामान्यतया भ्रष्टाचारको सर्वेक्षण गर्दा सर्वसाधारण सेवाग्राहीसँग सम्पर्क राखिने र जनताले प्रत्यक्ष सम्पर्क राख्ने जनसरोकारका विषयमा नै आफूले भोगेको दुख कष्ट एवं घूस रिसवत दिएर काम गराएका कार्यालयहरूको बारेमा बढी चासो राखेर मत जाहेर गर्ने हुनाले यस प्रकारका कार्यालयहरूमा बढी भ्रष्टाचार हुने तथ्य बाहिर आउने गर्दछ । यस्ता साना तथा खुट्टे भ्रष्टाचार जसले सर्वसाधारणको ध्यान खिच्नु स्वाभाविकै हो । तर यस्ता मापनले मात्र वास्तविक भ्रष्टाचारको चित्रण हुन भने सक्दैन । यस अवस्थामा २०४७ सालको परिवर्तन पश्चातको २५ वर्षको अवधिमा देशमा भएको आर्थिक तथा पूर्वाधार र सामाजिक क्षेत्रमा भएको विकास र भ्रष्टाचारको समीक्षा गर्नु सान्दर्भिक हुने हुनाले यहाँ संक्षिप्तमा विवेचना गरिएको छ ।

आर्थिक विकास र भ्रष्टाचार

विगत २५ वर्षको अवधिमा आर्थिक सूचकांकहरूमा पनि धेरै ठूलो परिवर्तन भएको छ । समग्र आर्थिक क्रियाकलापमा विस्तार भएको छ । कुल गार्हस्थ उत्पादन यस अवधिमा १२० अर्बबाट २१ खर्ब ४६ अर्ब पुगेको छ । त्यसैगरी कुल राष्ट्रिय आय पनि १०७ अर्बबाट १९७५ अर्ब पुगेको छ । बजेटको आकारतर्फ हेर्दा करिब २० अर्बको वार्षिक बजेट ६१८ अर्बको आकार लिन सफल भएको छ । राजस्व संकलनमा पनि त्यसै गरी उच्च वृद्धि भएको छ । बढ्दो खर्चलाई धान्न राजस्वले मात्र सम्भव नहुने हुनाले आन्तरिक तथा बाह्य ऋण प्राप्त गर्ने विश्वव्यापी प्रचलन अनुरूप नेपालले पनि दुवै ऋण स्वीकार गरिरहेको छ । २०४७/४८ मा कुल वैदेशिक ऋण ८१ अर्ब ३४ करोड रहेकोमा २०७१/७२ सम्म आइपुग्दा ५३९ अर्ब ७५ करोड पुगेको छ । जुन कुल गार्हस्थ उत्पादनको २४.५ प्रतिशत हो । प्रतिव्यक्ति आम्दानी यस अवधिमा ने. रु. ५७३८ बाट ७६०० पुगेको छ । तर यो न्यून हो । प्रतिव्यक्ति ऋण भने क्रमशः बढ्दै गएर १८३३७ पुगेको छ । जुन २०४८ सालमा ४३९८ थियो । बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूको स्थापनामा संख्यात्मक हिसाबले धेरै विकास भएको छ । उदार अर्थतन्त्रको फाइदा यस क्षेत्रले पनि भरपूर लिएको छ । बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूको संख्या १६३ पुगेको छ भने बिमा कम्पनी २५ पुगेका छन् । यसको अलावा भण्डै ३२ हजार सहकारी संस्थामा ४७ लाख ८६ हजार व्यक्ति समाहित भएका छन् । महिलाद्वारा मात्र सञ्चालित सहकारीको संख्या ३६५६ पुगेको छ । यसले न्यून आय भएका जनताको जीवनस्तर सुधार्न ठूलो सहयोग गरेको छ ।

आर्थिक विकासका परिसूचकहरूले अर्थतन्त्रको आकारमा व्यापक वृद्धि भएको देखिए तापनि यो क्षेत्र समेत चरम विकृतिको शिकार भएको पाइन्छ। खुला र उदार आर्थिक नीतिको फाइदा उठाउँदै स्थापना भएका बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूले जनताको निक्षेपबाट प्रदान गरिने ऋण प्रदान गर्दा कमसल धितो राख्ने, सहकारीले जम्मा भएको रकम नै लिएर भाग्ने, उद्योगी व्यवसायीले कर छली गर्न, कालो बजारी एवं नाफा खोरी गरी एक रातमै धनी हुने खोज्ने प्रवृत्तिले अनौपचारिक अर्थतन्त्रको आकार बढ्दै गएको विभिन्न अध्ययनहरूले देखाएका छन्।

विगत लामो समयदेखि आर्थिक वृद्धि अन्यन्त न्यून छ। आर्थिक वर्ष २०७०।७१ मा लामो समयपछि ५.४ प्रतिशत आर्थिक वृद्धि हासिल भई सकारात्मक सन्देश प्रवाह भइरहेको अवस्थामा २०७१।७२ मा पुनः आर्थिक वृद्धि ३.४ प्रतिशतमा सीमित रहन पुग्यो। यस वर्ष ६ प्रतिशतको वृद्धिको अनुमान गरिएको भए तापनि विनाशकारी भूकम्प र ४ महिना लामो अघोषित नाकाबन्दीले आर्थिक वृद्धि न्यून मात्र होइन थप केही समय यो अवस्था रहिरहेमा आर्थिक वृद्धि नकारात्मक हुने प्रक्षेपण स्वयं केन्द्रीय बैंकले नै गरेको छ। दैनिक एक अर्बभन्दा बढीको कारोबार राष्ट्रिय अर्थतन्त्रको परिधि बाहिर छ। धेरै अगाडिको विश्व बैंकको एक अध्ययनले नेपालको अनौपचारिक अर्थतन्त्र भण्डै ४० प्रतिशतको हाराहारीमा रहेको देखाएको थियो जुन यस अवधिमा बढेर न्यूनतम ५० प्रतिशतको हाराहारीमा पुगेको अनुमान गरिएको छ। सानो अर्थतन्त्र करिब २२ खर्ब कुल गार्हस्थ उत्पादन भएको मुलुकमा ५० प्रतिशत अनौपचारिक अर्थतन्त्र रहनु भनेको देशको समग्र आर्थिक गतिविधि नै अनौपचारिक क्षेत्रबाट संचालन हुनु हो। यसको समग्र अर्थतन्त्रमा दीर्घकालसम्म नकारात्मक असर पर्छ।

स्वदेशी उत्पादनलाई प्रोत्साहन दिने नीति लिइए तापनि आयात प्रतिस्थापन गरी निकासी प्रवर्द्धन गर्न सकिएको छैन। २०४६/४७ मा कुल निर्यात आयात अनुपात २८.५ प्रतिशत रहेकोमा अहिले घटेर ११ प्रतिशतमा सीमित हुन पुगेको छ। भारतसँगको व्यापार २२.७ प्रतिशतबाट ६३.७ प्रतिशत पुगेको छ भने कुल निर्यातमा पेट्रोलियम पदार्थको अनुपात ४१.६ प्रतिशतबाट ११४ प्रतिशत पुगेको छ। व्यापार घाटालाई थुम्ने एकमात्र स्रोत विप्रेषण आय देखिएको छ जुन दिगो होइन। देशमा नै रोजगारी सृजना गरी युवालाई राष्ट्र निर्माणको अभियानमा परिचालन गर्न सकेमा विप्रेषण आय स्वतः घट्दै जानेछ। त्यसैले निकासी प्रवर्द्धन गर्ने उत्पादनहरूलाई प्राथमिकता दिन ढिला भइसकेको छ।

पूर्वाधार क्षेत्रमा भएको विकास

पूर्वाधार विकासको महत्वपूर्ण क्षेत्रको रूपमा रहेको सडक संजालको विकासले आर्थिक विकास र जनताको जीवनस्तर उकास्न महत्वपूर्ण भूमिका खेलेको भए तापनि अबैदुई जिल्ला सदरमुकाममा सडक पुग्न बाँकी नै छ। लामो समयदेखि निर्माण थालिएका उत्तरदक्षिण कोरीडोर र मध्य पहाडी लोकमार्गको शीघ्र निर्माण, कर्णाली अञ्चलका सबै जिल्ला सदरमुकामलाई पक्की सडक सञ्चालनबाट जोड्ने र अहिलेका पाँच विकास क्षेत्रका केन्द्रहरू दक्षिण भारत र उत्तर चीनसँग जोड्न सकियो भने वैकल्पिक मार्गको रूपमा प्रयोग गर्न सकिने र आर्थिक विकासमा पनि ठूलो फाइदा मारिने छ। यसतर्फ ध्यान दिई पर्याप्त रकम विनियोजन गर्नु अपरिहार्य देखिन्छ।

आर्थिक तथा पूर्वाधार विकासका सूचकहरू

सि.नं.	विवरण	२०४७/४८	२०७१/७२
१.	कुल गार्हस्थ उत्पादन (प्रचलित मूल्यमा (रु. अर्बमा)	१२०.३७	२१४६.६५
२.	प्रतिव्यक्ति राष्ट्रिय आय (रु. अर्बमा)	५७३८	७६०६७
३.	कुल राष्ट्रिय आय (रु. अर्बमा)	१०६.०९	१९७४.५
४.	आर्थिक वृद्धि (आधार मूल्यमा)	४.५%	३%
५.	बजेटको आकार (रु. अर्बमा)	१९.७९	६१८.१०
६.	राजस्व संकलन (रु. अर्बमा)	१०.७३	४०५.८५
७.	कुल ऋण (रु. अर्बमा)	८१.३४	५३९.७५
	क. आन्तरिक (रु. अर्बमा)	२१.८३	१९६.७९
	ख. वैदेशिक (रु. अर्बमा)	५९.५१	३४२.९६
८.	कुल गार्हस्थ उत्पादनमा ऋणको अनुपात	६७.५%	२४.५%
९.	प्रतिव्यक्ति ऋण	४३९८	१८३३७
	वैदेशिक व्यापार (रु. अर्बमा)	३०.६६	८६०.०
	व्यापार घाटा (रु. अर्बमा)	१५.८५	६८९.०
	भारतसंगको व्यापार (२०४६।४७)	२२.७%	६३.७%
	कुल निर्यात/आयात अनुपात (%)	२८.५%	११.०
	पेट्रोलियम पदार्थ/कुल निर्यात अनुपात (%)	४१.६%	११४
१०.	बैंक तथा वित्तीय संस्थाको संख्या		१६३
११.	बैंक तथा वित्तीय शाखाको संख्या		२६९२
१२.	बिमा कम्पनी		२५
१३.	पूर्वाधार विकासतर्फ		
१४.	क. विद्युत उत्पादन (MW)	२३८	७४९.५
	ख. सडक (कि.मि.)	८०२५	२६९००
	क. कालोपत्रे	३०८२	११३००
	ख. खण्डास्थित	१७४१	६२००
	ग. कच्ची	३२०२	९४००
१५.	सवारी साधन (संख्यामा)	७४४०० (२०४६।४७)	१९२५०००
१६.	दूरसञ्चार		
	क. कुल टेलिफोन संख्या		२६२६११०८
	ख. ल्याण्डलाइन	६८८८६	८३९६१९
	ग. मोबाइल	-	२४४३७१३५

स्रोत : सम्बन्धित वर्षका आर्थिक सर्वेक्षणहरू

जलस्रोत सम्भावना बोकेको तर पछि परेको क्षेत्र

नेपालको सन्दर्भमा ऊर्जा क्षेत्रको विकास अत्यन्त पछाडि परेको छ। ८३ हजार मेगावाटसम्म विद्युत उत्पादन गर्न सकिने र व्यावसायिक रूपमा नै ४३ हजार मेगावाट विद्युत शक्ति उत्पादन गर्न सकिने हाम्रो जस्तो जलस्रोतको धनी मुलुकमा अहिलेको विद्युत आपूर्तिको अवस्था हेर्दा अत्यन्त कहाली लाग्दो र दयनीय अवस्थाबाट गुजिरहेका छौं। वि.स. १९६८ मा फर्पिङबाट ५०० कि. वा. जलविद्युत उत्पादन गरी सुरु भएको हाम्रो यात्रा १०४ वर्षको अत्यन्तै लामो र महत्वपूर्ण कालखण्ड पार गरी २०७२ सालसम्म आइपुग्दा जम्मा ७४९.५ मेगावाट विद्युत उत्पादनको जडित क्षमतामा पुगेका छौं। जसमध्ये सरकारको आफ्नो उत्पादन ४६८.५ मेगावाट मात्र हो बाँकी २८१ मेगावाट बराबरको विद्युत निजी क्षेत्रबाट उत्पादन भइरहेको छ। अधिकांश विद्युत आयोजनाहरू नदीको बहाव (Run off River) मा आधारित भएको हुनाले हिउँदको समयमा जडित क्षमताभन्दा अत्यन्त कम क्षमतामा विद्युत उत्पादन हुने हुनाले अहिले मुलुकले चरम लोडसेडिङको समस्या भोगिरहेको छ। वर्तमान विद्युत आपूर्तिको अवस्थालाई हेर्दा हिउँद याममा (२०७२ माघ ४ गतेको तथ्यांक) स्वदेशमा उत्पादित विद्युत ३२१.७ मेगावाट र भारतबाट आयात गरिएको २१२.१४ गरी ५३३.८४ मेगावाट विद्युत शक्ति मात्र राष्ट्रिय प्रसारण लाइनमा जोडिएको छ। जसमध्ये प्रसारण तथा वितरणमा करिब २६ प्रतिशत (१३८ मेगावाट) चुहावट भै ३९५ मेगावाट मात्र वितरणका लागि उपलब्ध देखिन्छ। यसमध्ये पनि करिब ९० मेगावाट विद्युत औद्योगिक कोरिडोरमा स्थापित ठूला उद्योगहरूलाई वितरण भइरहेकोले घरायसी लगायत अन्य सम्पूर्ण प्रयोजनका लागि जम्मा ३०५ मेगावाट मात्र विद्युत उपलब्ध छ। यसमा पनि काठमाडौं उपत्यकाभित्र १३७ ग्राहकलाई डेडिकेटेड लाइन मार्फत विद्युत आपूर्ति गरिएकाले सर्वसाधारणलाई आपूर्ति गरिने विद्युत अत्यन्तै न्यून मात्र उपलब्ध छ। विद्युत उत्पादन सुरु भएको यति लामो (१०४ वर्षको) अवधिमा २१२ मेगावाट विद्युत आयात गर्दा समेत १४ घण्टाभन्दा बढी लोडसेडिङको अँध्यारोमा नेपालीले आफ्नो भाग्य खोज्न बाध्य हुनुपरेको कटुसत्यलाई नियाल्दा हाम्रो शासन प्रणाली, जनताप्रति उत्तरदायी जनप्रतिनिधि, सधैं जनपक्षीय र पारदर्शिताको नारालाई आत्मसात गर्ने प्रशासन संयन्त्र लगायतको वास्तविक चेहरा उजागर हुन्छ।

सम्भावनातर्फ हेर्दा भविष्य उज्यालो नभएको होइन। माथिल्लो तामाकोशी जलविद्युत आयोजनाको निर्माण स्वदेशी पुँजी र प्रविधिबाटै द्रुतगतिमा भइरहेको छ। गत वैशाख १२ गतेको भूकम्पले केही संरचना निर्माणमा बाधा पुऱ्याएको र इन्धन समस्याको कारण भण्डै दुई वर्षपछि धकेलिने अवस्था आएको भए तापनि यसलाई सो अवधिमा निर्माण सम्पन्न गर्न सकिएमा वर्षायाममा विद्युत मागको ठूलो हिस्सा सम्बोधन गर्न सकिने देखिन्छ। त्यसै गरी ५० मेगावाट क्षमताको माथिल्लो मर्स्याङ्दी आयोजना आगामी दुई वर्ष भित्रै सम्पन्न हुँदैछ। विभिन्न समस्या र खिचातानीका बावजुद चमेलिया जलविद्युत आयोजनाको निर्माण अन्तिम चरणमा पुगको छ। यस आयोजनाको डिजाइनमै देखिएको समस्याले निर्माणको चरणमा आएर आयोजना निर्माणमा ठूलो विवाद सृजना भयो सुरुङ्ग निर्माणमा देखिएको समस्याले यसको डिजाइन नै फेरुपर्ने अवस्था आउँदा ठूलो मात्रामा भेरिएन रकम उपलब्ध गराउनुपर्ने अवस्था आयो। जसको कारण सुरुमा अनुमान गरिएको लागत अनुमान भन्दा दोब्बर

लागतमा पनि आयोजना सम्पन्न हुन मुस्किल देखिएको छ । आयोजनाको छनौट, ड्राइङ, डिजाइन र लागत अनुमानमा विशेष ध्यान दिई आयोजना छनौट गर्नुपर्नेमा प्राविधिक रूपमा मिहिन दृष्टिकोण नराख्दा यस्तो समस्या आएकोमा दुईमत छैन । यस्तै लोडसेडिङ अन्त्य गर्ने उद्देश्यका साथ शीघ्र निर्माणको लक्ष्य लिई निर्माण प्रक्रिया अगाडि बढाइएको १४० मेगावाटको तनहुँ जलविद्युत आयोजनाले पनि परामर्शदाता छनौटदेखि नै समस्या भेल्लुपऱ्यो । जसको कारण समयमा आयोजना निर्माण गर्न कठिन देखिएको छ । यस्ता महत्वपूर्ण आयोजनाहरूलाई पर्याप्त स्रोत र निर्माणस्थलको उचित वातावरण बनाएर निर्धारित समयमै सम्पन्न गर्न सकियो भने ऊर्जा संकट समाधानमा ठूलो राहत हुने निश्चित छ । त्यसैगरी ६० मेगावाटको माथिल्लो त्रिशुली ३ए जलविद्युत आयोजनाको निर्माण शीघ्र सम्पन्न गर्नु अपरिहार्य भइसकेको छ । यी र निजी क्षेत्रबाट निर्माण भइरहेको रसुवागढी १११ मेगावाट, सान्जेन ४२ मेगावाट, मध्यभोटेकोशी १०२ मेगावाट लगायतका आयोजना र निर्माणको अन्तिम चरणमा पुगेको कुलेखानी तेस्रो (१४ मेगावाट) आयोजनाहरूको निर्माणलाई तीव्रता दिन सकियो भने ऊर्जासंकट समाधान गर्न ठूलो मद्दत मिल्नेमा दुईमत नहोला ।

ठूला आयोजनाहरू माथिल्लो कर्णाली (९०० मेगावाट), पश्चिम सेती (७५० मेगावाट), अरुण तेस्रो, तामाकोशी तेस्रो (६५० मेगावाट), बूढीगण्डकी (६०० मेगावाट), नलसिंगगाढ (४१० मेगावाट), दूधकोशी (६४० मेगावाट), तमोर (५३० मेगावाट), एवं उत्तर गंगा (३०० मेगावाट), पञ्चेश्वर बहुद्देशीय आयोजना (६४८० मेगावाट), जस्ता जलाशययुक्त आयोजनाहरू उच्च प्राथमिकताका साथ निर्माण गर्न सकियो भने ऊर्जा निकासीको माध्यमबाट विदेशी मुद्रा आर्जन गरी बढ्दो व्यापार घाटा कम गर्न समेत ठूलो सहयोग मिल्नेछ । तर यी र यस्तै आयोजनाहरू निर्माणमा देखिने राजनैतिक खिचातानी, स्थानीय स्तरका समस्या, ऊर्जा मन्त्रालय, विद्युत विकास विभाग एवं लगानी बोर्डको अकर्मण्यता, अधिकार र कार्यक्षेत्रको लडाइ, वातावरणीय प्रभाव मूल्यांकन, वन क्षेत्रको समस्या, जग्गा प्राप्ति एवं प्रसारण लाइन निर्माण जस्ता क्षेत्रहरूमा देखिने समस्या र अनियमिता एवं भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापले आयोजना निर्माणमा बाधा अडचन उत्पन्न हुने समस्या अबै पनि रहेकोले ऊर्जा क्षेत्रको विकासका लागि छुट्टै कानुन बनाएर यस क्षेत्रलाई बन्द हडताल एवं अवरोध सृजना गर्ने उपर कडा कारबाही गर्ने नीति अख्तियार गर्न ढिला भइसकेको छ ।

राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरूको कार्यान्वयनको स्थिति

मुलुकको आर्थिक, सामाजिक तथा पूर्वाधार विकासमा अत्यन्त महत्व राख्ने र देशलाई आर्थिक समृद्धिको मार्गमा अग्रसर बनाउने ठूला र महत्वाकांक्षी आयोजनाहरूलाई राष्ट्रिय गौरवको आयोजनाको रूपमा घोषणा गरी उच्च प्राथमिकताका साथ बजेट विनियोजन गरिएको छ । यस्ता आयोजनाहरूको कार्यान्वयनमा आइपर्ने समस्याहरूलाई तत्काल सम्बोधन गर्न आयोजना सहजीकरण समिति गठन गरी नियमित अनुगमन गर्ने गरिएका, आयोजना व्यवस्थापनलाई नतिजाप्रति जवाफदेही बनाउन यी आयोजनाहरूको कार्यान्वयनमा असल अभ्यास (Best Practice) को सुरुवात समेत गरिएको भए तापनि आयोजनाको कार्यान्वयन अपेक्षित रूपमा हुन सकेको देखिंदैन । ऊर्जा संकट निवारण, सडक पूर्वाधार विकास, सिंचाइको विकास र विस्तारबाट उत्पादनमा आत्मनिर्भर बनाउने, चुरेको

संरक्षणबाट समग्र एकीकृत रूपमा चुरेको परिस्थितिकीय प्रणालीको दिगो व्यवस्थापन गर्ने र लामो समयदेखि समस्याको रूपमा रहेको काठमाडौंको खानेपानी समस्या समाधान गर्ने एवं विश्व सम्पदा सूचीमा रहेका सांस्कृतिक तथा धार्मिक दृष्टिकोणबाट अत्यन्त महत्व राख्ने पशुपति क्षेत्र र लुम्बिनी क्षेत्रको विकास र प्रवर्द्धन गर्ने, हवाई यातायातको बढ्दो विकास र विस्तारलाई आत्मसात गर्दै हवाई सेवाको विकासका लागि थप एउटा सुविधा सम्पन्न अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थलको आवश्यकता र विद्यमान विमानस्थलहरू मध्ये हवाई चापको दृष्टिले महत्वपूर्ण मानिएका विमानस्थलहरूलाई क्षेत्रीय अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थलको रूपमा विकास गर्ने उद्देश्यका साथ राष्ट्रिय गौरवको रूपमा घोषणा गरिएका आयोजनाहरूको कार्यान्वयनबाट मुलुको आर्थिक र सामाजिक विकासमा महत्वपूर्ण योगदान पुग्न अपेक्षा गरिएको थियो । तर यी आयोजनाहरूको कार्यान्वयन स्थिति हेर्दा तोकिएको समयमा सम्पन्न हुने स्थिति देखिंदैन ।

राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरूको सक्षिप्त विवरण

क्र.सं.	आयोजनाको नाम	क्षमता/क्षेत्र/लम्बाई
क. उर्जा मन्त्रालय		
	१. माथिल्लो तामाकोशी जलविद्युत आयोजना	४५६ मेघावाट
	२. बूढीगण्डकी जलविद्युत आयोजना	६०० मेघावाट
	३. पश्चिम सेती जलविद्युत आयोजना	७५० मेघावाट
क्र.सं.	आयोजनाको नाम	क्षमता/क्षेत्र/लम्बाई
ख. भौतिक पूर्वाधार तथा यातायात मन्त्रालय		
	१. मध्यपहाडी लोकमार्ग	१७७६ कि.मी.
	२. हुलाकी राजमार्ग	१७९८ कि.मी.
	३. काठमाडौं तराई मधेस द्रुतमार्ग	७६.२ कि.मी.
	४. उत्तर दक्षिण लोकमार्ग (कोशी)	१९५ कि.मी.
	५. उत्तर दक्षिण लोकमार्ग (गण्डकी)	३५१ कि.मी.
	६. उत्तर दक्षिण लोकमार्ग (कर्णाली)	२८८ कि.मी.
	७. पूर्व पश्चिम विद्युतीय रेलमार्ग	१३१७.४ कि.मी.
ग. सहरी विकास मन्त्रालय		
	१. मेलम्ची खानेपानी आयोजना	६ क्यु मी / सेकेण्ड
घ. सिचाई मन्त्रालय		

१. सिक्टा सिंचाइ आयोजना	३३७६६ हेक्टर
२. रानी जमरा सिंचाइ आयोजना	२०३०० हेक्टर
३. बबई सिंचाइ आयोजना	१९०० हेक्टर पूर्वतर्फ
४. भेरी बबई बहुदेशीय डाइभर्सन आयोजना	६०००० हेक्टर सिंचाइ ४८ मेघावाट विद्युत
ड. संस्कृति पर्यटन तथा नागरिक उड्डयन मन्त्रालय	
१. दोम्रो अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थल, निजगढ बारा	३६००×४५ मिटर दोहोरो (दुई) धावनमार्ग
२. भैरहवा क्षेत्रीय अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थल	३०००×४५ एकल धावन मार्ग
३. पोखरा क्षेत्रीय अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थल	२५००×२५ मिटर एकल धावन मार्ग
४. पशुपति क्षेत्र विकास	९५.१५ हेक्टर
५. लुम्बिनी क्षेत्र विकास	१११५ बिघा
च. वन तथा भू-संरक्षण मन्त्रालय	
१. राष्ट्रपति चुरे संरक्षण	२१ जिल्लाहरू

स्रोत : प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय

राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरूलाई अर्थतन्त्रको मेरुदण्डको रूपमा लिई समयमा नै आयोजना सम्पन्न गर्न आर्थिक वर्ष २०७१/७२ मा २७ अर्ब ४० करोड रुपैयाँ राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरूलाई छुट्याइएको थियो। तर खर्च गर्ने क्षमताको कमी, समयमा ठेक्का पट्टा नगर्नु, आयोजना प्रमुखको पटक पटक सरुवा, राजनैतिक तथा प्रशासनिक नेतृत्वको स्वार्थ बाभिने, स्थानीयको अवरोध एवं दण्डहीनता जस्ता कारणहरूले यी आयोजनाहरू सहज रूपमा कार्यान्वयन नभएको स्पष्ट छ। जिम्मेवार पदाधिकारीहरू कतै उत्तरदायी हुनु नपर्ने र काम नगरेमा सजायको भागीदार हुनु नपर्ने वर्तमान परिपाटीले अत्यन्त धेरै विकृति जन्माएको छ। जुन भ्रष्टाचारको एक श्रृंखला नै हो। यसै क्रममा निम्न आठवटा राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरूको कार्यान्वयन स्थिति महालेखा परीक्षकको एकाउन्तौ वार्षिक प्रतिवेदन, २०७० मा समेत औल्याइएको छ। सरकारले उच्च प्राथमिकताका साथ कार्यान्वयन गरेका आयोजनाहरूको स्थिति त यस्तो दयनीय र कहाली लाग्दो छ भने अन्य आयोजनाको अवस्था कस्तो होला ? हामी जिम्मेवार पदाधिकारीहरूले यस विषयमा गम्भीरतापूर्वक सोच्नै पर्ने देखिन्छ।

आयोजनाहरूको कार्यान्वयनको स्थिति

क्र.सं.	आयोजनाको नाम	शुरु वर्ष	सम्पन्न हुने	लागत अनुमान (रु. लाखमा)	२०६९।७० सम्मको खर्च	२०६९।७० सम्मको भौतिक प्रगति (प्रतिशत)
१	मध्यपहाडी लोकमार्ग	२०६४।६५	२०७४।७५	३३,३७,१८	४,९७,८३	१४
२	हुलाकी राजमार्ग	२०६६।६७	२०७४।७५	३५,८०,००	३,५८,००	२८
३	सिकटा सिंचाइ आयोजना	२०५९।६०	२०७०।७१	१२,८०,००	७,८९,७८	५७
४	रानीजमरा कुलरिया सिंचाइ आयोजना	२०६६।६७	२०७४।७५	१२,६३,७७	२,३०,३२	१७
५	बबई सिंचाइ आयोज	२०४५।४६	२०७०।७१	३,७७,००	२,८५,९०	५५
६	गौतम बुद्ध अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थल	२०६८।६९	२०७५।७६	९,१३,८४	-	-
७	पोखरा अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थल	२०६७।६८	२०७१।७२	२०,६४,५४	८,००	-
८	मेलम्ची खानेपानी आयोजना	२०५५।५६	२०७२।७३	२३,४५,८६	८,९६,४८	४९

स्रोत : महालेखापरीक्षकको ५१औं प्रतिवेदन २०७०

सामाजिक क्षेत्रको विकास

नेपालमा २०४६ सालको परिवर्तन पश्चात द्रुतगतिमा विकास भएका क्षेत्रहरू मध्ये शिक्षा क्षेत्रको स्थान अग्रणी छ। विद्यालयहरूको संख्या हेर्दा २०४७।४८ सम्म प्राथमिक, निम्न माध्यमिक तथा माध्यमिक गरी जम्मा २४८१८ को संख्यामा रहेकोमा २०७।०७२ सम्म आइपुग्दा ६१ हजार भन्दा बढी सरकारी, सामुदायिक तथा निजी विद्यालयहरूले शिक्षाको ज्योति छरिरहेका छन्। निजी क्षेत्रबाट सञ्चालित संस्थागत विद्यालयहरूको संख्या १२ हजारभन्दा बढी छ भने ३६५९ भन्दा बढी उच्च माध्यमिक विद्यालयहरू स्थापना भएका छन्। उच्च शिक्षातर्फ यस अवधिमा विश्वविद्यालय र मानित विश्वविद्यालय गरी ९ वटा थप स्थापना भै १२ पुगेको छ। २०४७।४८ मा कुल ३९.६ प्रतिशत साक्षरता रहेकोमा २०६८ सम्म आइपुग्दा कुल जनसंख्याको ६६ प्रतिशत साक्षर भएका छन्। तथ्याङ्कगत रूपमा हेर्दा यस क्षेत्रमा अत्यन्त राम्रो विकास भएको छ। दुर्गम तथा गाउँ गाउँमा सरकारी विद्यालयहरू स्थापना भएका छन्। उच्च शिक्षा अध्ययन गर्न काठमाडौं नै आउनुपर्ने अवस्था अहिले छैन।

संख्यात्मक रूपमा शिक्षा क्षेत्रमा राम्रो विकास भएको भए तापनि सरकारी शैक्षिक संस्थाहरूको पढाइको गुणस्तर निकै कमजोर देखिएको छ । शिक्षक तथा प्राध्यापकहरू आफ्नो पेशाप्रति भन्दा राजनीतिप्रति बढी रुची राखी भागवण्डामा रुमलिंदा शैक्षिक क्षेत्रको गुणस्तर दिनानुदिन खस्कंदै गएको प्रवेशिका र उच्च शिक्षाका नतिजाहरूले देखाइरहेका छन् । साथै विकृति र भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापबाट समेत यो क्षेत्र अछुतो रहन सकेन । अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबाट भएको अनुसन्धान र छानबिनबाट विद्यालय नै स्थापना नगरी रकम निकासाले विद्यालय सञ्चालन गरेको देखाउने जस्ता विकृति र नक्कली कार्य भएको पाइयो । यसलाई नियन्त्रण गर्न भोले विद्यालय कारबाही अभियानकै रूपमा सञ्चालन गरी संलग्न धेरै जिम्मेवार पदाधिकारीहरूलाई कानुनी दायरामा ल्याउनुपर्‍यो । त्यसैगरी विश्वविद्यालयमा अध्यापन गर्ने शिक्षक तथा प्राध्यापकहरूले विश्वविद्यालयबाट सेवा सुविधा लिएर अन्यत्र काम गर्न, विश्वविद्यालयको बजेट हिनामिना गर्ने एवं कामै नगरी दैनिक भ्रमण भत्ता लगायतका सुविधा लिने जस्ता भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापमा जिम्मेवार पदाधिकारी संलग्न भएर आयोगले कारबाही गर्नुपरेको तितो यथार्थ पनि हामीले देखेका छौं । अतः समयमै सचेत भएर शिक्षा क्षेत्रमा देखिएका विकृतिहरू निर्मूल गर्न जिम्मेवार सबै लाग्नुको विकल्प छैन ।

स्वास्थ्य क्षेत्र

त्यसैगरी जनताको प्रत्यक्ष सरोकारसँग गाँसिएको अर्को महत्वपूर्ण क्षेत्र स्वास्थ्यमा पनि संख्यात्मक हिसाबले उल्लेख्य विकास भएको छ । यस २५ वर्षको अवधिमा कुल स्वास्थ्य संस्था १२१३ बाट ४५०५ पुगेको छ भने अस्पताल शैयामा पनि सोही अनुसार वृद्धि भएको छ । मातृ, शिशु र बाल मृत्युदरमा उल्लेखनीय रूपमा गिरावट आएको छ । औसत आयु ५४ बाट करिब ७० वर्ष पुगेको छ । यस क्षेत्रमा निजी क्षेत्रको योगदान समेत अत्यन्त प्रशंसनीय रहेको छ । गुणात्मक स्वास्थ्य सेवा उपलब्ध गराउने निजी संस्थाहरूको वृद्धिबाट आर्थिक रूपमा सम्पन्नले पर्याप्त लाभ लिएका छन् तर तल्लो तहका आर्थिक रूपमा विपन्न जनताले भने गुणस्तरीय स्वास्थ्य सेवा अबै पनि पाउन सकेका छैन । आधारभूत स्वास्थ्य सेवा निःशुल्क भनिए तापनि दुर्गम र गाउँ गाउँमा स्वास्थ्यकर्मी र निःशुल्क औषधि आवश्यक मात्रामा पुग्न सकेको पाइँदैन । प्रयोग मिति सकिएका औषधीहरू आपूर्ति गर्न, बजारमूल्य भन्दा अत्यधिक बढी मूल्यमा औषधी खरिद गर्ने, कमिसनको मोहमा भण्डारणमा पर्याप्त मात्रामा भएका औषधी खरिद गर्ने तर अत्यावश्यक र महत्वपूर्ण औषधीहरू खरिद नगर्ने, सरकारी अस्पतालमा कार्यरत डाक्टरहरूबाट नै निजी अस्पतालमा विरामी पठाउने जस्ता प्रवृत्तिले यस क्षेत्रमा थप विकृतिहरू जन्माएको छ । विरामीप्रति संवेदनशील नहुने र स्वास्थ्य जस्तो क्षेत्रमा खेलवाड गर्ने प्रवृत्तिलाई निरुत्साहन गर्नु अपरिहार्य भएको छ ।

सूचना तथा सञ्चार क्षेत्र

देशमा बहुदलीय प्रजातान्त्रिक व्यवस्थाको स्थापना पश्चात अत्यन्त द्रुतगतिमा विकास भएको सूचना तथा सञ्चारको क्षेत्र हो । २०४७ सालसम्म रेडियो, टेलिभिजन र दूरसञ्चार सेवा सरकारी

एकाधिकारको रूपमा मात्र थियो। तर यस अवधिमा निजी क्षेत्रबाट एफएम रेडियो, टेलिभिजन र दूरसञ्चार सेवामा समेत प्रवेश गरेपछि सूचना तथा सञ्चारको क्षेत्रमा क्रान्ति नै भएको छ। मोबाइल प्रयोगकर्ताको संख्या २ करोड ४४ लाख नाघेको छ। ६०९ वटा एफएम रेडियो सञ्चालनमा छन् भने ८१ वटा टेलिभिजन र ८४७ वटा केवल टेलिभिजनले इजाजत प्राप्त गरेका छन्। दैनिक, अर्ध साप्ताहिक, साप्ताहिक, पाक्षिक, मासिक लगायतका पत्रपत्रिकाको संख्या २२६ बाट ७००५ पुगेको छ भने घरघरमा इन्टरनेट र हातहातमा मोबाइल फोनले मान्छेको दैनिकी नै व्यस्त र सञ्चारमय बन्न पुगेको छ। सञ्चार क्षेत्रमा भएको यस अभूतपूर्व विकासले आर्थिक तथा सामाजिक विकासमा ठूलो योगदान दिएको भए तापनि यो क्षेत्र खासगरी सञ्चार माध्यम र यसमा कार्यरत जनशक्ति जुन रूपमा मुलुकको हित, गोपनीयता, मानवअधिकारको रक्षा एवं संवेदनशीलताप्रति सजग हुनुपर्ने हो त्यति भएको पाइँदैन। सञ्चार जगतलाई राज्यको चौथो अंगको रूपमा मान्यता दिई संविधानले नै हक अधिकारको प्रत्याभूति गरे अनुरूप यस क्षेत्रका व्यक्ति तथा संस्था जिम्मेवार हुनुपर्ने आवश्यकता खड्किएको छ। जनतालाई सुसूचित गराउन सही र तथ्यमा आधारित सूचना प्रवाह गर्नुपर्छ भन्ने मान्यतालाई आत्मसात गरेमा यो क्षेत्र मुलुक र जनताप्रति जिम्मेवार भएको मानिने छ।

केही महत्वपूर्ण सामाजिक सूचकांकहरूको तुलनात्मक विवरण

सि.नं.	विषय	२०४७/४८	२०७१/७२
१.	साक्षरता प्रतिशत	३९.६%	६६(२०६८)
२.	सरकारी, सामुदायिक र निजी स्तरबाट संचालित विद्यालय (संख्यामा)	२४८१८	६१७७१
	क. प्राथमिक	१८६९४	३४३३५
	ख. निम्न माध्यमिक	४०४५	१४९५२
	ग. माध्यमिक	२०७९	८८२५
	घ. उच्च माध्यमिक विद्यालय	-	३६५९
३.	उच्च शिक्षा (विश्वविद्यालय)	३	१२
सि.नं.	विषय	२०४७/४८	२०७१/७२
४.	स्वास्थ्य संस्था		
	क. अस्पताल	१२१३	४५०५
	ख. प्राथमिक स्वास्थ्य चौकी	१४	११६
	ग. स्वास्थ्य केन्द्र	२१८	२१५
	घ. आयुर्वेद चिकित्सालय	१६५	३८४
	ड. स्वास्थ्य चौकी	८१६	३७९०
	च. अस्पताल शैया	४७९८	७६४०

५.	स्वास्थ्य सूचकहरू		
	क. शिशु मृत्युदर (प्रतिहजार)	१०७	४६
	ख. बाल मृत्युदर (प्रतिहजार)	१९७	५४
	ग. औसत आयु (प्रतिहजार)	५४	७०
	घ. मातृ मृत्युदर (प्रति लाख जीवित जन्म) (०५३/५४)	४७५	१७०
६.	खानेपानी पहुँच जनसंख्या	४१%	८३.५९%
७.	पत्रपत्रिका	२२६	७००५
	दैनिक	३६	६२१
	साप्ताहिक	१७८	२६५०
	अर्ध साप्ताहिक	२	३२
	पाक्षिक	१०	४५०
	मासिक	-	२११४

स्रोत : सम्बन्धित वर्षका आर्थिक सर्वेक्षणहरू

आर्थिक अनुशासन र भ्रष्टाचार

जनताबाट संकलन गरेको राजस्व जनताकै हितमा विधिसंगत ढंगबाट खर्च गर्नुपर्ने दायित्व जिम्मेवार पदाधिकारीको हो। प्रत्येक वर्ष विनियोजन गरिने साधारण तथा पुँजीगत खर्च लेखा उत्तरदायी पदाधिकारीले आर्थिक कार्यविधि ऐन, सार्वजनिक खरिद ऐन, एवं अन्य सम्बन्धित ऐन, नियमको पालनाका साथ गर्नुपर्नेमा हेलचेक्र्याई गरी खर्च गर्ने परिपाटी बढिरहेको तथ्य महालेखा परीक्षकले प्रत्येक वर्ष सार्वजनिक गर्ने लेखा परीक्षण प्रतिवेदनले छर्लङ्ग पारेको छ। बेरुजुको आकार प्रत्येक वर्ष बढिरहेको छ। आर्थिक वर्ष २०७२।७३ मा फछ्यौट गर्नुपर्ने बेरुजुको अंक ६७ अर्ब ९० करोड पुगेकोबाट पनि लेखा उत्तरदायी अधिकारी आर्थिक अनुशासन कायम गर्न र गराउन दत्तचित्त भएर लागेको देखिदैन। महालेखा परीक्षकले प्रत्येक वर्ष लेखा परीक्षणबाट देखिएका कमीकमजोरी र विकृतिहरूलाई औल्याई सुधारका लागि सुभाव दिइरहे तापनि लेखा परीक्षण गर्दा अधिकांश निकायमा निम्नानुसार समान प्रकृतिका व्यहोरा दोहोरिरहेको उल्लेख गरेको छ जसबाट जिम्मेवार अधिकारी आर्थिक अनुशासन कायम गराउन सक्रियताका साथ लागेको भन्न सकिंदैन।

समान प्रकृतिका व्यहोराको संक्षिप्त भलक

१. कानुनको परिपालना नभएको,
२. तोकिएको समयमा बजेट खर्च गर्ने अख्तियारी दिने नगरेको,
३. राष्ट्रिय गौरवका आयोजनामा न्यून प्रगति भएको,
४. कार्यक्रमको प्रगति न्यून रहेको,

५. रकमान्तर थपघट गरेको,
६. असार महिनामा अत्यधिक खर्च गरेको,
७. प्राविधिक तथा अन्य सहायताको लेखापरीक्षण नगराएको,
८. अनुदान र ऋणबाट भएको खर्च शोधभर्ना नलिएको,
९. लेखापरीक्षण नगराएको,
१०. प्रतिव्यक्ति ऋण दायित्वमा वृद्धि भएको,
११. आयोजना हिसाब समयमा पेश नभएको,
१२. आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली तयार नगरेको,
१३. आन्तरिक लेखापरीक्षणको गुणस्तर वृद्धि नभएको,
१४. सम्भाव्यता अध्ययन बिना आयोजना कार्यान्वयन गरेको,
१५. टुक्रा लागत अनुमान तयार गरी खरिद कार्य गराएको,
१६. ठेक्का व्यवस्थापन समयमा हुने नगरेको,
१७. काममा समय वृद्धि हुने गरेबाट लागत बढ्ने गरेको,
१८. कन्टिजेन्सी खर्चको अद्यावधिक अभिलेख नराखेको र सीमा नघाई खर्च गरेको,
१९. कोषको सञ्चालनमा रहेको,
२०. प्रशासनिक खर्च बढी गरेको,
२१. उपभोक्ता समितिबाट रु. ६० लाखभन्दा बढीको कार्य गराएको,
२२. स्थानीय निकायलाई गएको अनुदानको प्रभावकारी अनुगमन नभएको,
२३. कर परीक्षणमा प्रभावकारिता नआएको,
२४. असीमित दायित्व सिर्जना भएको,
२५. अग्रिम कर कट्टा गर्नुपर्नेमा सो नगरेको,
२६. संगठित संस्थाको सञ्चालन नतिजा,
२७. लेखापरीक्षण अन्तिम प्रतिवेदन,
२८. लेखापरीक्षण परामर्श।

दिगो, उच्च र फराकिलो आर्थिक वृद्धि हासिल गरी समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व कायम गर्दै लगानी मैत्री वातावरण निर्माण गर्ने उद्देश्यका साथ नीतिगत तथा कानुनी सुधारहरू गरिदै आएको भए तापनि समुचित लगानीको वातावरण बन्न सकेको छैन। ट्रेड युनियनहरूको क्रियाकलाप, राजनीतिक दलहरूबाट समय समयमा हुने बन्द, हडताल, चन्दा आतंक जस्ता कारणहरूले औद्योगिक विकासमा अवरोध खडा गरेको तथ्यलाई स्वयम् सरकारले स्वीकारे पनि यी समस्याहरू समाधान हुन नसक्दा

पर्याप्त विदेशी लगानी भित्र्याई आर्थिक तथा पूर्वाधारको विकास गर्ने सरकारको वृहत् उद्देश्य हासिल हुन सकेको छैन। यसका अलावा सबै क्षेत्रमा व्याप्त भ्रष्टाचारको कारण मुलुकको अर्थतन्त्र अभिथिल हुंदै गइरहेको छ।

२०४६ सालको राजनीतिक परिवर्तन पश्चात राज्यले लिएको खुला बजारमुखी आर्थिक नीतिबाट सबै क्षेत्रले भरपूर मात्रामा फाइदा लिएको यस लेखमा उल्लिखित तथ्यांकबाट नै स्पष्ट हुन्छ। तर राज्यको उदारनीतिको उपयोगबाट जनताले प्रत्यक्ष रूपमा कति लाभ लिन सके त ? यो नै महत्वपूर्ण विषय हो। स्रोत साधनको परिचालनदेखि जनताको घरदैलोसम्म सेवा प्रवाहलाई प्राथमिकता दिए पनि जनताको जीवनस्तर अबै अपेक्षित रूपमा माथि उठ्न सकेको छैन। भण्डै २४ प्रतिशत जनता गरिबीको रेखामुनि रहेको अवस्थामा गत वैशाखमा गएको विनाशकारी भूकम्प र देशले भोग्नुपरेको अनपेक्षित नाकाबन्दीले थप करिब ७ लाख जनता गरिबीको रेखामुनि रहन पुगेको वास्तविकता एकातिर छ भने अर्कोतिर उपलब्ध स्रोत साधनको मितव्ययी र नतिजाउन्मुख तरिकाले खर्च गर्नुपर्नेमा भूकम्प पीडितलाई उपलब्ध गराउने राहतमा समेत लोभ गर्ने प्रवृत्ति देखिएको छ। यस्तो अवस्थामा देशलाई भ्रष्टाचारमुक्त बनाउन अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको एकलो प्रयासले मात्र सम्भव नहुने हुँदा देशको यस्तो विकराल र कहाली लाग्दो स्थितिलाई चिर्दै केही गरौं भन्ने उच्च मनोबल र प्रतिबद्धताका साथ अगाडि बढ्ने नेतृत्व बिना अब एउटा सानो ठेक्कापट्टामा समेत आँखा गाड्ने राजनैतिक नेतृत्व, त्यसलाई नियम कानूनको दायरा मिचेरै भए पनि साथ दिन अग्रसर हुने प्रशासनयतन्त्र एवं आफ्नो व्यक्तिगत स्वार्थ पूरा भएमा गुणस्तरमै सम्भौता गर्ने जिम्मेवार पदाधिकारीहरूको हालीमुहाली र बाहुल्यता रहँदासम्म मुलुकलाई समृद्धिको मार्गमा अगाडि बढाउन सकिंदैन। त्यसैले सबै जिम्मेवार व्यक्ति तथा संस्थाले आफ्नो दायित्व बिनास्वार्थ निर्वाह गर्नु अपरिहार्य छ। यसका लागि मुलुक निर्माणको सपना देख्ने दूर दृष्टि सहितको, सक्षम, प्रतिबद्ध, निःस्वार्थी र जनताप्रति उत्तरदायी एवं सकारात्मक सोच भएको नेतृत्व आजको आवश्यकता हो।

नेपालको संविधानको सेरोफेरोमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग

प्रेमकुमार राई*

पृष्ठभूमि

लोकतान्त्रिक राज्यका हरेक अंगले नागरिकबाट प्राप्त हुने शक्ति (Power) र स्रोत (Purse) को कानून बमोजिम प्रयोग गरेका हुन्छन्, जसबाट मुलुकका राजनीतिक, आर्थिक एवं सामाजिक पक्षहरू पूर्ण रूपले प्रभावित भएका हुन्छन्। जननिर्वाचित निकाय तथा पदाधिकारीहरूले प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष रूपले सार्वजनिक शक्ति, साधन र स्रोत प्रयोग अथवा प्रयोग गर्नेमाथि उनीहरूले कुनै न कुनै रूपमा प्रभाव पारिरहेका हुन्छन्। वर्तमान सन्दर्भमा शासन प्रणालीको विश्वव्यापी नवीनतम अभ्यास तथा बहुपात्रको उदयसंगै संसारभरि नै सरकारबाहिर रहेका शक्ति तथा निकायहरूले समेत विभिन्न प्रकारका अधिकारहरूको प्रयोग गरेका हुन्छन्। यस्ता गैरसरकारी निकायहरूले राज्यको साधन र स्रोतको समेत प्रयोग गर्ने गरेका हुन्छन्।

कुनै पनि देशको शासन र प्रशासन सञ्चालन गर्न आवश्यक अधिकारमध्ये पनि व्यवस्थापिका र न्यायपालिकाले कानूनद्वारा निर्धारित सीमित अधिकार प्रयोग गरेका हुन्छन्। उक्त दुईवटा अंग बाहेक कार्यपालिका र यस अन्तर्गतका संयन्त्रहरूले कानूनप्रदत्त अधिकार र राज्यका साधन स्रोतको अधिकतम प्रयोग एवं परिचालन गरिरहेका हुन्छन्। यस्ता अधिकारहरूको प्रयोग शान्ति, सुरक्षा र सुव्यवस्था कायम गर्न एवं मुलुकमा आर्थिक एवं सामाजिक सुधार गर्ने प्रयोजनका लागि गरिन्छ। विशेषगरी अल्पविकसित वा विकासोन्मुख मुलुकहरूमा यस्ता कार्यहरूका लागि प्रयोग गरिने अधिकारमध्ये धेरै अधिकारहरूको दुरुपयोग वा भ्रष्टाचार गरिएका थुप्रै उदाहरणहरू रहेका छन्। जसको परिणामस्वरूप राज्यद्वारा प्रदान गरिनुपर्ने सुशासनको सद्दा कमसल शासन प्रदान गर्न पुग्दछन् र तिनीहरूका मातहतमा रहेका प्रशासकहरूबाट प्रदान गरिने प्रशासनिक कार्य पनि कमसल नै हुन्छन्। परिणामस्वरूप शासक र प्रशासकले अधिकार, अवसर र स्रोतको प्रयोगमा कसैलाई काखा र कसैलाई पाखा पार्छन्। सार्वजनिक अधिकारको दुरुपयोग गरी आफ्ना मनपरेकाप्रति एक प्रकारको व्यवहार र आफूलाई मन नपर्नेप्रति अर्कै किसिमको व्यवहार गर्ने गर्दछन्। अर्थात् सेवा सुविधाको वितरणमा “हाम्रो” र “पराया” छुट्ट्याई भेदभाव गर्न पुग्दछन्। अधिकारको प्रयोग गर्ने पदाधिकारीबाट जानाजानी वा अन्जानमा समेत अनेक गल्ती त्रुटि हुन सक्दछन्। तर त्यस्ता क्रियाकलापप्रति चित्त नबुझेले गुनासो गर्ने संयन्त्र संवैधानिक एवं कानुनी रूपमा नै निर्माण भएको हुन्छ। तर त्यो संयन्त्र सबै मुलुकमा सबै समयमा प्रभावकारी हुन्छ नै भन्ने यकिन गर्न भने कठिन छ।

* सचिव, नेपाल सरकार।

यसैगरी सार्वजनिक अधिकारको दुरुपयोग रोक्न प्रशासकीय निर्णयहरूको न्यायिक पुनरावलोकन (Judicial Review) को माध्यमले खराब निर्णयहरू सच्याउन सकिने प्रचलन पनि नभएको होइन । तर, यो अभ्यास पनि सबै सेवाग्राही नागरिकहरूका लागि निःसन्देह सरल, सहज, छरितो र पहुँचयोग्य हुन सकेको छैन । आज सरकारका कार्यहरू यति विस्तृत र विस्तारित भएका छन् कि ती सबै काम गर्दा प्रयोग हुने विवेकाधिकारमाथि न्यायिक पुनरावलोकनको माध्यमबाट अदालतले निर्णय गर्न सक्ने अवस्था हुँदैन । त्यसैले कुनै कार्य कानुन विरुद्ध (Ultra Vires) भएमा वा बदनियतपूर्ण तरिका (Malafide intention) बाट गरेको भन्ने प्रस्ट भएमा मात्र अदालत त्यस्ता कुरामा प्रवेश गर्दछ । अदालत समक्ष प्रस्तुत गरेको निवेदन वा पुनरावेदनमा सरकारी निर्णय बदनियतपूर्ण रहेको छ भनी स्वयं उजुरकर्ताले प्रमाणित गर्नुपर्ने हुन्छ जुन कार्य सजिलो छैन । रिट निवेदनको माध्यमबाट कसैले न्याय खोजेमा अदालतले सम्पूर्ण तथ्यमा प्रवेश नगरी कानुनको परिपालन नभएको, क्षेत्राधिकारविहीन अवस्थामा निर्णय भएको वा तोकिएको समय अर्वाधिभित्र काम नगरेको कुरा देखिए मात्र अदालतले सो विषयमा प्रवेश गरी हस्तक्षेप गर्दछ, नत्र रिट खारेज हुन जान्छ ।

लोकतान्त्रिक शासन पद्धतिका आधारभूत सिद्धान्त अनुसार कार्यपालिका व्यवस्थापिकाप्रति उत्तरदायी हुनुपर्छ । यस अर्थमा व्यवस्थापिकाप्रति अनुत्तरदायी कार्यपालिकालाई अविश्वासको माध्यमबाट वा महाभियोगको माध्यमबाट व्यवस्थापिकाले हटाउन सक्छ । तर आधुनिक राज्य व्यवस्थामा त्यसको सटीक अभ्यास देख्न गाह्रो छ । नेपालको सन्दर्भमा राजदूत नियुक्तिदेखि राज्यका अनेकौं आकर्षक नियुक्तिहरूमा कार्यपालिकाको ठूलो हात रहन्छ । आफूले इच्छाएको व्यक्तिलाई नियुक्ति गराउन स्वयं व्यवस्थापिकाका सदस्यहरू समेत कार्यकारिणीको खुसामद गर्न पछि पर्दैनन् । जसको अर्थ कार्यपालिकालाई नियन्त्रणमा लिनुको सट्टा फकाउनु र आफूले भनेको कुरा मनाउनु हुन्छ । यस परिस्थितिमा कार्यपालिकालाई नियन्त्रण गरी शक्ति सन्तुलन कायम गर्ने व्यवस्थापिकाको शक्ति क्षीण हुन पुग्छ र फलस्वरूप कार्यपालिका क्रमशः निरंकुश हुँदै जान्छ । त्यसैले आधुनिक राज्य संयन्त्रमा कार्यपालिकाले गर्ने मनोमानी बदनियतपूर्ण कार्य र भ्रष्टाचार रोक्ने संयन्त्रको रूपमा अम्बुड्सम्यान (Ombudsman)को सिर्जना गरिएको हुन्छ । अम्बुड्सम्यान प्रशासनले गरेको भ्रष्टाचार र अनुचित कार्य रोक्ने र दण्डित गर्ने कार्यका लागि सजिलो र छिटो माध्यम बन्न गएको छ ।

अम्बुड्सम्यानको अवधारणा

अम्बुड्सम्यानको प्रारम्भ स्वीडेनमा सन् १८०९ देखि भएको हो । अम्बुड्सम्यान भन्ने शब्द स्वीडिस भाषाबाट आएको हो । स्वीडिस भाषा अनुसार "Ombud" को अर्थ कसैको प्रतिनिधि वा प्रवक्ता भन्ने हुन्छ । स्वीडेनको अनुभव हेरी त्यसको धेरै लामो समयपछि फिनल्यान्डले सन् १९१९ मा, डेनमार्कले सन् १९५३ र नर्वेले सन् १९६३ मा अम्बुड्सम्यानको स्थापना गरे । यसरी स्क्यान्डेभियन राष्ट्रहरूले गरेको सुरुवात र त्यसबाट प्रशासनको क्षेत्रमा हुने अधिकारको दुरुपयोग, भ्रष्टाचार एवं दुराचार रोक्ने कार्यमा प्राप्त गरेको सफलताबाट संसदीय प्रणाली भएका मुलुकहरूले समेत अम्बुड्सम्यानको स्थापना

गरे। न्युजिल्यान्डमा सन् १९६२ र बेलायतमा सन् १९६६ मा अम्बुड्स्म्यानको स्थापना भयो। उक्त मुलुकसंगसंगै विश्वका धेरै मुलुकहरूले अम्बुड्स्म्यानको स्थापना गरी शासकीय र प्रशासकीय शुद्धता कायम गर्ने कार्यको थालनी गरेका छन्।

प्रशासकीय ज्यादती, दुराचार र विसंगति हटाउने एवं प्रशासकीय अधिकारीहरूले गरेको अधिकारको दुरुपयोग रोकन अदालतभन्दा पृथकरूपमा जनताका गुनासा सुनी हेरी छिटो छरितो एवं प्रभावकारी माध्यमद्वारा कार्य गर्ने स्थायी संस्था अम्बुड्स्म्यान हो। यसले राजकीय शक्तिको वा अधिकारको दुरुपयोग रोकनुका साथै जनताको काममा हुने ढिलासुस्ती र अव्यवस्थालाई समेत हटाउँछ। राज्यले जनतालाई पुर्‍याउनुपर्ने सेवामा सम्बन्धित पदाधिकारीहरूले गल्ती, त्रुटि वा मनोमानी गरेको पाएमा निजलाई सजाय गर्न समेत पछि पर्दैन। लौरी बि हिलका अनुसार “अम्बुड्स्म्यान सार्वजनिक पद धारणा गरेको व्यक्तिले गरेको भ्रष्टाचार, अनुचित कार्य, कुप्रशासन आदिको विरुद्ध छानबिन गरी जनताको हकहितको संरक्षण गर्न सचेतकको रूपमा रहेको संस्था हो”। हिलको उपर्युक्त भनाइबाट पनि अम्बुड्स्म्यान एउटा सक्षम स्थायी संस्थाको रूपमा रहेको हुन्छ जसले अनुचित कार्य वा भ्रष्टाचारजन्य प्रशासकीय काम कारबाहीका बारेमा जनसाधारणको उजुरी वा सिकायत सुनी त्यस्ता सार्वजनिक पद धारण गरेका पदाधिकारीले गर्नुपर्ने काम समयमा नगरेको, अनुचित कार्य गरेको वा भ्रष्टाचार गरेको पाएमा वा सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्तिहरूका कारणले जनसाधारण पीडित भएमा आवश्यक छानबिन गरी सजायसमेत गर्ने गर्दछ। यसले जनताका हक हितको संरक्षण गर्न र कानुन पालना गर्न गराउन प्रशासकलाई ठीक ठाउँमा राख्दछ।

अम्बुड्स्म्यानको कार्यक्षेत्र

राज्य संयन्त्रमा रहेका र खासगरी सार्वजनिक पद धारणा गरेका व्यक्तिहरूले गरेको काम कारबाही पारदर्शी, स्पष्ट र प्रचलित कानुनबमोजिम भएको छ छैन भनी जाँच गर्ने र कानुनको उल्लंघन गर्नेलाई कानुनको कठघरामा उभ्याउने एवं सजाय गर्ने गराउने अम्बुड्स्म्यानको काम रहिआएको छ। अलग-अलग मुलुकमा यस संस्थाको बेग्लाबेग्लै तरिकाले प्रयोग गरिएको भए तापनि प्रशासकीय संयन्त्रलाई चुस्त दुरुस्त राखी तिनीहरूलाई भ्रष्टाचार र अनुचित कार्य गर्नबाट रोक्ने कार्य संसारका सबै अम्बुड्स्म्यानको कार्य क्षेत्रभित्र रहेको पाइन्छ। तर अम्बुड्स्म्यानको रूपमा नियुक्त हुने पदाधिकारीको छनौट र तिनको कार्यशैलीमा मूलतः दुई प्रकारको धारणा रहेको पाइन्छ। एक थरी संसदीय आयुक्तका रूपमा नियुक्त हुन्छन् भने अर्को थरीको नियुक्ति शुद्ध गैरराजनीतिक माध्यमबाट हुन्छ। यस्ता अधिकारीहरू व्यवस्थापिकाप्रति उत्तरदायी हुन्छन् तर कार्यशैलीमा व्यवस्थापिकाको कुनै प्रभाव रहँदैन। प्रचलित कानुनका अधीनमा रही यस्ता निकायले आफ्नो कार्य सञ्चालन गर्दछन्। यस्ता संवैधानिक निकाय कार्यपालिका, न्यायपालिका र व्यवस्थापिकाको प्रत्यक्ष प्रभावभन्दा पृथक रहन्छन्।

विभिन्न मुलुकहरूमा अम्बुड्सम्यान

विश्वका केही विकसित मुलुकहरूमा भएका अम्बुड्सम्यानहरूको कार्यक्षेत्रबारे संक्षिप्त रूपमा अध्ययन गर्दा तिनीहरूको कार्यक्षेत्र, आवश्यकता र भूमिका बारे निम्न व्यवस्था भएको देखिन्छ :-

न्युजिल्यान्ड

- कानून संशोधन गर्ने आवश्यकता देखेमा अम्बुड्सम्यानले सिफारिस गर्छ ।
- प्रशासनिक विषयमा प्रवेश गर्छ तर सरकारको नीतिमा होइन ।
- मन्त्रीस्तरीय निर्णयमा प्रवेश गर्दैन किनकि यसले संसदीय मर्यादा उल्लंघन गर्दैन ।
- अम्बुड्सम्यानले अधिकार क्षेत्रभन्दा बाहिर गई गरेको निर्णय बाहेक यसका निर्णयहरूको विरुद्ध उजुरी लाग्दैन वा यसका निर्णयहरूमा पुनरावलोकन हुँदैन ।
- यसले सरकारी निकायविरुद्ध निर्णय गर्दैन बरु सिफारिस गर्दछ तर ती सरकारी निकायले सिफारिस बमोजिम नगरेमा त्यसको जानकारी प्रधानमन्त्रीलाई दिने गर्दछ ।
- आफ्नो वार्षिक प्रतिवेदन संसद्समक्ष पेश गर्दछ ।
- प्रहरीमाथि सामान्यतया कारबाही गर्दैन बरु माथिल्लो अधिकारीलाई लेखी पठाउँछ ।

अष्ट्रेलिया

- प्रशासनिक विषयको परीक्षण गर्छ तर सरकारको नीतिमा प्रवेश गर्दैन । सरकारको मन्त्रीस्तरीय निर्णयमा प्रवेश गर्दैन ।
- कानून संशोधन गर्ने आवश्यकता देखेमा सो कुराको सिफारिस गर्छ ।
- अधिकार क्षेत्रभन्दा बाहिर गई गरेको निर्णय बाहेक यसका निर्णयहरूका विरुद्ध उजुरी लाग्दैन वा यसका निर्णयहरूमा पुनरावलोकन हुँदैन ।
- यसले सरकारी निकायविरुद्ध निर्णय गर्दैन, सिफारिस मात्र गर्दछ । तर सिफारिस बमोजिम कारबाही नगरेमा त्यसको जानकारी प्रधानमन्त्रीलाई दिने गर्दछ ।
- यसले प्रहरीमाथि सामान्यतया कारबाही गर्दैन बरु माथिल्लो अधिकारीलाई लेखी पठाउँछ ।
- यसले आफ्नो वार्षिक प्रतिवेदन संसद्समक्ष पेश गर्दछ ।

बेलायत

- बेलायतमा अम्बुड्सम्यानलाई संसदीय आयुक्तको रूपमा चिनिन्छ । Parliamentary Commissioner Act, 1967 अनुसार आयुक्तको नियुक्ति राज्य प्रमुखबाट हुन्छ र निज ६५ वर्षसम्म कार्यरत रहने व्यवस्था छ । बीचमा अवकाश गर्नुपरे संसदको दुवै सदनको सिफारिसमा मात्र हुन्छ ।

- यसको क्षेत्राधिकार अनुसूचीमा राखिएको छ। तर अनुसूचीको विषय जस्तै सुरक्षा, अरू राष्ट्रसंगको सम्बन्ध, राजनीतिक आश्रय, Prerogative mercy आदिमा प्रवेश गर्दैन।
- अदालतमा विचाराधीन विषय र पुनरावेदन लाग्ने विषय हेर्दैन।
- उजुर सोभै दर्ता हुँदैन। उजुर दर्ता हुनुअघि प्रतिनिधिसभाको सदस्य समक्ष दाखिल हुन्छ र सिफारिसमा मात्र दर्ता हुन्छ।
- मन्त्रीलगायत जुनसुकै व्यक्तिलाई कारबाही गर्न सक्ने प्रावधान छ।
- आफ्नो नियम आफैँ व्यवस्थित गर्न सक्छ।
- अदालतलाई भए सरहको अधिकार हुन्छ।
- अन्य अदालती प्रक्रियामा कागजात (प्रमाण) प्रस्तुत गर्नु नपर्ने Crown Privilege प्राप्त हुन्छ। अम्बुड्स्म्यानसमक्ष Privilege दाबी गर्न मिल्दैन।
- यसले Bias, neglect, inattention, delay, incompetence, ineptitude, Perversity, turpitude arbitrariness आदि भएको भन्ने उजुरमा मात्र हस्तक्षेप गर्दछ जसलाई एकै शब्दमा भन्नुपर्दा Maladministration भन्ने गरिन्छ।

भारत

सन् १९६६ मा प्रशासन सुधार आयोगले भारतमा पनि अम्बुड्स्म्यानको व्यवस्था हुनुपर्ने सिफारिस गरेको थियो। उक्त प्रतिवेदनको आधारमा लोकसभामा लोकपाल र लोक आयुक्त विधेयक सन् १९६८ मा पेश गरेको थियो। त्यसभन्दा अघि सन् १९६३ मा Central Bureau of Investigation र सन् १९६४ मा Central Vigilance Commission को स्थापना भएको थियो। विभिन्न प्रान्तीय सरकारहरूले लोक आयुक्तसम्बन्धी कानून निर्माण गरी नियुक्त गरेका भए तापनि संघीयस्तरमा लोकपाल एवं लोक आयुक्त विधेयकलाई संसदले सन् २०१३ डिसेम्बरमा पारित गरेको छ। यसबाट संघीयस्तरमा लोकपाल र प्रान्तस्तरमा लोक आयुक्तको व्यवस्था गरिएको छ।

लोकपालको अधिकार निम्नानुसार रहेको पाइन्छ :

- मन्त्री, राज्यमन्त्री, विधायक र सरकारी कर्मचारीमाथि भ्रष्टाचार र अनुचित कार्यसम्बन्धी अनुसन्धान र कारबाही गर्ने।
- Central Bureau of Investigation समेतले लोकपालको अधीनमा रही काम गर्नुपर्ने र लोकपालको काममा सहयोग गर्ने।
- धार्मिक संस्था बाहेक सरकारी अनुदान प्राप्त गैरसरकारी संस्था र स्वयंसेवी संस्थाहरूमाथि अनुसन्धान र कारबाही गर्न सक्ने।
- कुनै पनि मुद्दाको जाँच/अनुसन्धान तीन महिनाभित्र र त्यसको सुनुवाइ छ महिनाभित्र गर्नुपर्ने।

नेपालमा अम्बुड्सम्यानको अभ्यास

“घूस लिन्या र घूस खान्या भनेका मुलुकका महा सतुर हुन्। यिनको जीव धन गरी लियाको पनि पाप छैन” भन्ने पृथ्वीनारायण शाहको दिव्य उपदेशमा रहेको र तत्काल सबै प्रशासकीय अधिकारी महाराजका प्रत्यक्ष निगरानीमा रहने हुँदा र राज्य संयन्त्र आजको जस्तो विस्तारित नभएको हुँदा भ्रष्टाचारको नियन्त्रण र निवारणका लागि छुट्टै संयन्त्र स्थापना भएको पाइँदैन। मुलुकमा लिखित कानूनका रूपमा वि.सं. १९१० मा आएको मुलुकी ऐनमा हाकिमका नाउँमा कराउनेको महल राखिएको थियो। आफ्नो पदअनुसारको आचरण नगर्ने वा भ्रष्टाचार गर्ने हाकिमका विरुद्धमा जनसाधारणले आफ्नो कुरा माथिल्लो अधिकारीसमक्ष भन्न र कारबाही गराउन पाउने व्यवस्थाबाट नेपालको परिप्रेक्ष्यमा सोही समयदेखि अम्बुड्सम्यानको आरम्भ भएको मान्न सकिन्छ।

प्रजातन्त्रको प्राप्तिपछि मुलुकको सार्वजनिक प्रशासनमा भएको विस्तारले त्यति प्रावधान पर्याप्त भएन। सो कुरा महसुस गरी भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २००९ जारी भयो। राष्ट्रसेवकहरूको (भ्रष्टाचार निवारण) ऐन, २०१३ पनि जारी भयो। राजनीतिक परिवर्तनसँगै त्यसलाई समेत खारेज गर्दै भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ जारी गरी सो ऐनअन्तर्गत विशेष प्रहरी विभाग र विशेष प्रहरी अधिकृतको व्यवस्था गरिएको थियो।

आधुनिक प्रकृतिको अम्बुड्सम्यानको रूपमा अख्तियार दुरुपयोग निवारण आयोगको गठन गर्न नेपालको संविधान, २०१९ मा भएको दोस्रो संशोधन (२०३२) द्वारा २०३४ सालमा अख्तियार दुरुपयोग निवारण आयोगको स्थापना गरियो र वास्तविक अर्थमा नेपालमा अम्बुड्सम्यानको रूपमा यस आयोगले आफ्नो कार्य जारी राख्यो। यस आयोगले आफूकहाँ प्राप्त हुने उजुरीसमेतका आधारमा मुद्दाको अनुसन्धान गरी कसुरदार देखिएका व्यक्तिका हकमा आवश्यक निर्णय गरी सजायसमेत गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको पाइन्छ।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको गठन र कार्यक्षेत्र

बहुदलीय प्रजातन्त्रको पुनर्स्थापनापछि जारी भएको नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ ले अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग गठन गर्ने प्रावधान गर्दै यसको कार्यक्षेत्र समेत तोकेको थियो। यसैगरी नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ ले पनि अघिल्लो संविधानको जस्तै यस आयोगको गठन र कार्यक्षेत्र तोकेको थियो। हाल मुलुकमा संविधान सभाबाट नयाँ संविधानको घोषणा भएको अवस्था छ। वर्तमान संविधानको भाग २१ को धारा २३८ मा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको व्यवस्था गरिएको छ, जसमा प्रमुख आयुक्त र अन्य चारजना आयुक्तहरू संवैधानिक परिषद्को सिफारिसमा राष्ट्रपतिबाट नियुक्त गरिने व्यवस्था गरिएको छ। यस आयोगका प्रमुख आयुक्त र आयुक्तको पदावधि नियुक्तिका मितिले ६ वर्षको हुने, उनीहरूको पुनर्नियुक्ति नहुने तर आयुक्तलाई प्रमुख आयुक्तको पदमा नियुक्त गर्न सकिने र त्यस्तो आयुक्त प्रमुख आयुक्तको पदमा नियुक्त भएमा निजको पदावधि गणना गर्दा आयुक्त भएको अवधिलाई समेत जोडी गणना गरिने र ६५ वर्षको

उमेरसम्म मात्र यस्ता पदाधिकारी पदमा बहाल रहन पाउने व्यवस्था गरिएको छ । मुलुकको वर्तमान संविधानको धारा २३९ मा यस आयोगको काम, कर्तव्य र अधिकारको सम्बन्धमा निम्न व्यवस्था भएको पाइन्छ :-

- (१) कुनै सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा कानुन बमोजिम अनुसन्धान गर्न वा गराउन सक्ने तर संविधानमा छुट्टै व्यवस्था भएको पदाधिकारी र अन्य कानुनले छुट्टै व्यवस्था गरेको पदाधिकारीको हकमा भने यो प्रावधान लागू नहुने ।
- (२) संविधानको धारा १०१ बमोजिम महाभियोग प्रस्ताव पारित भई पदमुक्त हुने व्यक्ति, न्याय परिषद्बाट पदमुक्त हुने न्यायाधीश र सैनिक ऐन बमोजिम कारबाही हुने व्यक्तिका हकमा निज पदमुक्त भइसकेपछि संघीय कानुनबमोजिम अनुसन्धान गर्न वा गराउन सक्ने ।
- (३) अनुसन्धानबाट सार्वजनिक पदधारण गरेको कुनै व्यक्तिले कानुन बमोजिम भ्रष्टाचार मानिने कुनै काम गरेको देखिएमा त्यस्तो व्यक्ति र सो अपराधमा संलग्न अन्य व्यक्तिउपर कानुन बमोजिम अधिकार प्राप्त अदालतमा मुद्दा दायर गर्न वा गराउन सक्ने ।
- (४) अनुसन्धानबाट सार्वजनिक पदधारण गरेको व्यक्तिको काम कारबाही अन्य अधिकारी वा निकायको अधिकार क्षेत्रअन्तर्गत पर्ने देखिएमा आवश्यक कारबाहीका लागि सम्बन्धित अधिकारी वा निकायसमक्ष लेखी पठाउन सक्ने ।
- (५) यस आयोगको अन्य काम, कर्तव्य र अधिकार तथा कार्यविधि संघीय कानुन बमोजिम हुने ।

अनुचित कार्य नियन्त्रण गर्ने र भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने सम्बन्धमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले दुई भिन्नाभिन्नै कानुनको प्रयोग गर्दै आइरहेको छ । अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ को दफा ३ मा के-के गर्दा वा नगर्दा अनुचित कार्य हुन्छ भनी परिभाषित गरिएको छ । यसबाट आयोगले अम्बुड्सम्यानको मान्यता बमोजिम कार्य गर्दै आइरहेको थियो । त्यसैगरी भ्रष्टाचार सम्बन्धमा भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को परिच्छेद २ को दफा ३ देखि २४ सम्मका दफाहरूमा पनि भ्रष्टाचारजन्य कार्यलाई परिभाषित गरिएकोले भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने क्रममा दण्डात्मक कार्यका लागि कारबाही गर्दै सुशासन दिने क्रममा महत्वपूर्ण योगदान गर्दै आएको छ । उल्लिखित कानुनहरूमा अनुसन्धानसम्बन्धी कार्यमा अनुचित कार्यसम्बन्धी उजुरी लिने, उजुरीको सनाखत गराउने, सम्बन्धित मिसिल प्रमाण भिकाउने, विभागीय कारबाही गर्नुपर्ने आधार, कारण ठहर गर्ने एवं विभागीय कारबाहीका लागि लेखी पठाउने जस्ता कार्यहरू पर्दछन् । भ्रष्टाचारसम्बन्धी अनुसन्धान गर्दा उजुरी लिने, प्रारम्भिक छानबिन गोप्य गर्ने र यथेष्ट प्रमाण देखिएमा विस्तृत कारबाही गर्ने, मिसिल कागज भिकाउने/मनासिव कारणबिना मिसिल कागज नदिएमा एक हजार जरिवाना गर्न सक्ने, स्पष्टीकरण माग गर्ने (स्पष्टताका लागि सोधपुछ गर्ने वा बयान लिने), आयोगमा उपस्थित हुन जानकारी गराउने, कुनै ठाउँको तलासी लिने र आवश्यक वस्तु कब्जामा लिने, चलअचल सम्पत्ति रोक्का राख्न लेखी पठाउने, कसुरमा संलग्न व्यक्तिलाई आवश्यकतानुसार तारेखमा राख्ने, धरौटी

माग गर्ने, थुनामा राख्ने वा खोजी भएका बखत हाजिर हुने कागज गराई छाड्ने, एवं अनुसन्धानबाट दोषी देखिएमा व्यक्तिउपर कारबाहीका लागि विशेष अदालतमा मुद्दा दायर गर्ने कार्यहरू पर्दछन्। यसका अतिरिक्त दुष्परिणाम सच्याउन लगाउने तथा नोक्सानी भराउने जस्ता कार्य आयोगले गर्दछ। नेपालमा जारी भएको वर्तमान संविधानले अनुचित कार्यसम्बन्धी कार्यलाई आयोगको कार्यक्षेत्रबाट भिकेको देखिन्छ।

भ्रष्टाचारविरुद्धको कारबाही गर्ने निकायहरू स्वतन्त्र हुनुपर्छ भन्ने विश्व मान्यता रही आएको छ। यस मान्यतालाई विश्वका कतिपय अन्तर्राष्ट्रिय वा क्षेत्रीय कानूनहरूले समेत व्यवस्था गरेको पाइन्छ। जस्तो युरोपिय परिषद्ले जारी गरेको भ्रष्टाचारविरुद्ध लड्ने बीस वटा सिद्धान्त तयार गरेको थियो। त्यसमध्ये सिद्धान्त नं. ३ र ७ मा कुनै पनि संस्था स्वतन्त्र र स्वायत्त हुनुपर्छ भन्ने मान्यता राखेको पाइन्छ। यसैगरी युरोपीय परिषद्ले जारी गरेको 'Criminal Law Convention on Corruption' को धारा २० मा कुनै पनि अनुचित दबाबमा काम नगर्ने गरी स्वतन्त्र निकायको रूपमा संस्थाको स्थापन गर्नुपर्छ भन्ने मान्यता रहेको देखिन्छ भन्ने भ्रष्टाचारविरुद्धको अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धिको धारा ६ र ३६ मा भएको व्यवस्थाले पनि भ्रष्टाचारविरुद्ध लड्ने राज्यका निकायहरू स्वतन्त्र हुनुपर्छ भन्ने मान्यतालाई प्रमुखताका साथ उल्लेख गरेको छ। यसैगरी भ्रष्टाचारविरुद्धको अफ्रिकन युनियन तथा भ्रष्टाचारविरुद्धको अन्तर-अमेरिकन महासन्धिहरूले पनि भ्रष्टाचारविरुद्ध लड्ने राज्यका निकायहरू स्वतन्त्र हुनुपर्छ भन्ने मान्यतालाई अन्य महासन्धि अन्तर्राष्ट्रिय कानूनले अवलम्बन गरेका मान्यतालाई आत्मसात गरेको छ।

भ्रष्टाचारविरुद्धको संस्थाको मापदण्ड निर्धारण गर्ने क्रममा विभिन्न अभ्यासहरूको अध्ययन समेतबाट त्यस्तो संस्था स्वतन्त्र र स्वायत्त हुनुको साथै अधिकार र स्रोत पर्याप्त हुनुपर्छ भन्ने मापदण्ड तोकेको छ। हालै जारी भएको नेपालको संविधानका प्रावधानहरूलाई अध्ययन गर्दा केही सैद्धान्तिक कमी कमजोरी रहेको भनी जिज्ञासा रहेको छ। जस्तो संविधानको धारा २८४ द्वारा गठित संवैधानिक परिषद् जसमा प्रतिनिधिसभाको सभामुख तथा उपसभामुख र राष्ट्रियसभाको अध्यक्षसमेत संघीय संसदको प्रतिनिधिहरूको उपस्थिति रहेको परिषद्ले सिफारिस गरिसकेपछि फेरि धारा २९२ बमोजिम संसदीय सुनुवाइ हुने व्यवस्था रहेको हुँदा एउटै संस्थाका प्रमुख उपप्रमुख समेत रहेको समितिले गरेको सिफारिस सोही संस्थाका अन्य सदस्यहरू रहेको समितिले पुनः सुनुवाइ गर्ने व्यवस्थालाई स्वाभाविक रूपमा लिन सकिंदैन। सुनुवाइको क्रममा ती सिफारिस गरिएका पदाधिकारीहरूलाई वाञ्छनीय तुल्याइएन भने संवैधानिक परिषद्को नैतिक मान्यता ढलमलाउन सक्छ वा नैतिक रूपमा कमजोर हुन्छ। यसैगरी धारा २९३ बमोजिम त्यस्ता संवैधानिक पदाधिकारी संसदप्रति उत्तरदायी र जवाफदेही हुनुपर्ने र संवैधानिक निकायको काम कारबाहीको अनुगमन र मूल्यांकन गरी आवश्यक निर्देशन वा राय सल्लाह दिन सक्ने व्यवस्था रहेको छ। यस व्यवस्थाले अख्तियार जस्तो संवैधानिक निकायले सधैं संसदको समितिको निगरानीबाट बचन स्वतन्त्र रूपमा कार्य गर्न नसक्ने अवस्थाको सिर्जना हुन जान्छ।

माथि उल्लेख भएका अन्तर्राष्ट्रिय कानूनहरूमा व्यवस्था भए बमोजिम भ्रष्टाचारविरुद्ध लड्ने राज्यका निकायहरू स्वतन्त्र रहनुपर्छ र प्रभावमुक्त हुनुपर्छ भनी उल्लेख भए तापनि नेपालको संविधानले गरेको उल्लेखित व्यवस्थाहरूबाट अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग जस्तो भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि निरन्तर लागिपर्ने संवैधानिक निकायको काम कारबाहीमा संकुचन र नियन्त्रण गर्ने गरी भएको व्यवस्थाले संस्थागत स्वतन्त्रता मात्रै रहने नभई कार्यगत स्वतन्त्रताबाट पनि पछि पार्न खोजिएको भान हुन्छ। संविधानको धारा १०१ को व्यवस्थाले संविधान र कानूनको गम्भीर उल्लंघन गरेको, कार्यक्षमताको अभाव वा खराब आचरण भएको वा इमान्दारीपूर्वक पदीय कर्तव्यको पालन नगरेको वा आचारसंहिताको गम्भीर उल्लंघन गरेको अवस्थामा महाभियोगको माध्यमबाट जुनसुकै संवैधानिक निकायको पदाधिकारीको पदमुक्त गर्न सक्ने व्यवस्था यद्यपि रहेको छ। संसदको सर्वोच्चतालाई कायम राख्दै भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने निकायमाथि रहेको विद्यमान व्यवस्थालाई संविधान संशोधनको क्रममा हटाउन वाञ्छनीय देखिन्छ।

सुधारको भावी बाटो

१. आर्थिक उदारीकरण, विश्वव्यापीकरण, सूचना प्रविधिको द्रुत विकास आदिबाट नागरिकले बिहान उठेदेखि राति सुत्नुअघिसम्म निजीक्षेत्र र सार्वजनिक क्षेत्रबाट उत्पादित, वितरित सेवा र वस्तुमाथि अत्यधिक निर्भर रहनुपर्छ। यसरी यी क्षेत्रहरूबाट उत्पादन र वितरणमा हुने छलकपट, मिसावट, गुणस्तरमा ह्रास, अप्राकृतिक मूल्य, कृत्रिम अभाव समेतलाई नियन्त्रण गर्न अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको कार्यक्षेत्र विस्तार गरी गैरसरकारी एवं निजी क्षेत्रमा हुने भ्रष्टाचारजन्य कार्यको छानबिन गर्न सकिने संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्था गरिनुपर्छ।
२. अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको कार्यक्षेत्रमा विस्तार गर्दा आयोगको संरचनात्मक, संस्थागत, नीतिगत, प्रक्रियागत, प्रविधिजन्य र कार्यक्षमता एवं कार्यकुशलता तथा भौतिक व्यवस्थापनमा उल्लेखनीय सुधारको पनि ठूलो खाँचो रहेको देखिन्छ।
३. संविधान सभाबाट घोषणा भएको वर्तमान संविधानमा अनुचित कार्यसम्बन्धी अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको कार्यक्षेत्रमा भएको हेरफेरलाई संविधान संशोधन गरी थप गर्नुपर्ने देखिन्छ। अन्यथा राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रको अधिकार क्षेत्र सम्बन्धी कानून तर्जुमा गरी यसलाई व्यवस्थित गर्न जरुरी छ।
४. भ्रष्टाचार नियन्त्रण तथा अधिकारको दुरुपयोग सम्बन्धी सचेतना, पैरवी तथा प्रवर्द्धनात्मक कार्य अघि बढाउन प्रादेशिक रूपमा राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रको संगठनात्मक विस्तार गर्न जरुरी छ।
५. अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलाई थप सशक्त बनाउन कर्मचारीको छुट्टै समूह गठन गर्ने तथा साधन स्रोतमा निर्वाध पहुँचका लागि छुट्टै कोषको व्यवस्था हुनुपर्ने देखिन्छ।

उपसंहार

नेपालमा संवैधानिक निकायको रूपमा स्थापित अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलाई अम्बुड्सम्यानकै रूपमा लिन सकिन्छ । अधिकारको दुरुपयोगको नियन्त्रण र भ्रष्टाचारको रोकथामका लागि क्रियाशील अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग स्थापनाकालदेखि नै मुलुकमा एक सक्रिय संस्थाको रूपमा कार्यरत छ । कानूनले सार्वजनिक पदाधिकारीहरूद्वारा गरिने अख्तियार दुरुपयोग र भ्रष्टाचारसम्बन्धी अनुसन्धान र कारबाहीका लागि सम्बन्धित न्यायालयमा प्रेषित गर्ने अधिकार प्राप्त यस निकायका सामु विभिन्न प्रकारका चुनौती तथा समस्याहरू रही आएका छन् । सरकारी प्रतिबद्धता र अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको एकलो प्रयासबाट मात्र भ्रष्टाचार नियन्त्रण पूर्णरूपमा सम्भव पनि छैन । अतः यसका लागि सचेत नागरिक समाजको सहयोग, राजनीतिक प्रतिबद्धता र अनुशासित तथा अभिप्रेरित कर्मचारीतन्त्र, जागरुक नागरिक तथा अनुसन्धानमूलक पत्रकारिता अपरिहार्य तत्व हुन् । शासकीय प्रणालीमा स्वच्छता कायम गरी सुशासनको प्रत्याभूतिमार्फत नागरिकको घरदैलोमा प्रभावकारी सेवा प्रवाह गर्न र सरकारप्रतिको भरोसा, विश्वास र पत्यार वृद्धि गर्न भ्रष्टाचार निवारण आजको आवश्यकता हो ।

सन्दर्भ सामग्री

नेपालको संविधान (२०७२)

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ र नियमावली, २०४८

भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९

Specialised Anti-Corruption Institutions OECD 2008, p 18-19

न्यायिक ढंग र कानुनी स्वरूपमा भ्रष्टाचारको कारबाही

द्रोणराज रेग्मी*

नेपालमा भ्रष्टाचारविरुद्धको कारबाहीका बारेमा संवैधानिक एवं कानुनी विकासको अध्ययन गर्दा यो कारबाही राज्यका सार्वजनिक संस्थामा कार्यरत सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्तिका विरुद्ध लक्षित प्रशासनिक रूपको कारबाहीका रूपमा विकसित भएको देखिन्छ। तर, भ्रष्टाचारको कारबाहीको तरिका र मात्रा एकै प्रकारको नभई यसभित्र विभिन्न रूपका कारबाहीको व्यवस्था रहने हुँदा कतिपय अवस्थामा यो न्यायिक कारबाहीका रूपमा समेत प्रस्तुत हुने गर्दछ। प्रशासनिक कारबाही वा न्यायिक कारबाही जे भए तापनि अन्ततः भ्रष्टाचारको कारबाही संवैधानिक एवं कानुनी प्रावधानले निश्चित गरेको परिभाषा र सो अनुरूपको कार्यविधिको अनुशरण गरी निर्धारित सजाय गर्ने कुरासंग सम्बन्धित रहने भएकाले यसको स्वरूप कानुनी प्रकारको र न्यायिक ढङ्गको हुनुपर्दछ भन्ने मान्यता अन्तरनिहित हुन्छ। यस अर्थमा भ्रष्टाचारको कसुरलाई प्रचलित कानुनले कठोर रूपमा परिभाषित गरेको देखिए तापनि कार्यविधिगत रूपमा र नतिजामूलक रूपमा विवेचना गर्दा यो कारबाही वैधानिकताको कसीमा परीक्षण हुनुपर्ने भएकाले कानुनी र न्यायिक प्रकारको हुनुपर्ने आवश्यकता रहन्छ।

सिद्धान्ततः भ्रष्टाचारको कारबाही किन गर्ने भन्ने प्रश्नको जवाफ दिँदा यसको सहज उत्तर विधिको शासन कायम गर्न भन्ने नै आउँछ। विधिको शासनको अवधारणाभित्र अन्य विविध सैद्धान्तिक एवं विधिशास्त्रीय मान्यताका अतिरिक्त कानुनको अक्षरशः पालनालाई पहिलो शर्त मानिन्छ। यस अर्थमा विधिको शासन कायम गराउने सन्दर्भमा कहीं कतै भ्रष्टाचारजन्य कार्य भएको छ भने त्यस्तो भ्रष्टाचारजन्य कार्य गर्नेलाई कानुनबमोजिम कारबाही गर्ने र विधिको शासन स्थापना गर्न प्रयासरत राज्यको स्वतन्त्र संवैधानिक निकायको कार्य पनि कानुनसम्मत र न्यायिक परिणाम दिने प्रकारको हुनुपर्दछ भन्ने आशय रहेको हुन्छ। भ्रष्टाचारको कारबाही अन्तर्गत दण्डात्मक नीति (Punitive Approach) लिइएको भए तापनि यसको समग्र उद्देश्य भविष्यमा हुनसक्ने भ्रष्टाचारजन्य कार्यलाई निवारण गर्ने नीति (Preventive Approach) मा बढी लक्षित हुन्छ। यस्तो अवस्थामा स्वतन्त्र, निष्पक्ष, वस्तुनिष्ठ र नतिजामूलक अनुसन्धान अझ बढी अपेक्षित रहन्छ। किनभने, भ्रष्टाचारको कारबाही सार्वजनिक पद धारण गर्ने व्यक्तिका विरुद्ध लक्षित रहने भएकाले यसको कारबाही प्रक्रियामा राज्यका निकायहरूमा कार्यरत राष्ट्रसेवकले गरेका भ्रष्टाचारजन्य कार्यमा उनिहरू विरुद्धको कारबाहीलाई विश्वसनीय र पारदर्शी बनाउँदै त्यस्ता निकायमा भ्रष्टाचारको कसुरमा संलग्न राष्ट्रसेवकलाई निरुत्साहन गर्ने र वैधानिक रूपमा कार्य नगरे कारबाही हुन्छ भन्ने सन्देश दिने Deterrent Theory of Punishment को उद्देश्य समेत समाहित रहेको हुन्छ।

* अधिवक्ता ।

यस कारण, कार्यविधिगत रूपमा र कानुनी दायित्वका रूपमा हेर्दा भ्रष्टाचारको कसुरमा सम्बन्धित निकायले गरेको कारबाहीमा केही कठोर दृष्टिकोण राख्ने गरिएको भए तापनि यस्तो कारबाही समग्र यात्राका क्रममा अनुसन्धान, अभियोजन हुँदै न्यायिक परीक्षणसम्म पुग्दा र न्याय निरूपण हुँदा कानुनको अक्षरशः पालना गर्नुपर्ने अन्यथा त्यस्तो कारबाहीले वैधानिकता नपाउने व्याख्या भएका दृष्टान्तहरू छन्। हाम्रो कानुनी अभ्यास र प्रचलनमा सामान्यतः फौजदारी मुद्दाहरूमा प्रमाणको भार वादीले पुर्‍याउनुपर्ने र वादीले त्यस्तो कसुर अदालतसमक्ष शङ्करहित तवरले प्रमाणित नगरेसम्म आरोपित व्यक्ति निर्दोष मानिने न्यायिक मान्यता रहेको छ। यस व्यवस्थालाई नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को धारा २४ ले कुनै पनि व्यक्ति कसुरदार प्रमाणित नभएसम्म निर्दोष मानिनेछ भन्ने व्यवस्था गरी सोही व्यवस्थालाई नेपालको संविधानको धारा २० मा समेत निरन्तरता दिइएको छ। यद्यपि, विधायिका निर्मित भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ मा केही अपवादात्मक व्यवस्थाहरू अवलम्बन गरी प्रमाणको भार प्रतिवादीमा रहने र निर्दोषिता प्रमाणित गर्ने दायित्व त्यस्तो आरोपित व्यक्तिको हुने केही कसुरहरू परिभाषित छन्। यस्ता अपवादात्मक व्यवस्थाहरूमध्ये भ्रष्टाचारको कसुरमा आरोपित व्यक्तिविरुद्ध मुद्दा दायर भइसकेपश्चात् निज कसुरदार मानिने र सम्बन्धित आरोपित व्यक्तिले नै आफूविरुद्धको अभियोग खण्डन गर्न वस्तुनिष्ठ र ठोस प्रमाण प्रस्तुत नगरेसम्म निजलाई दोषी मानिने कानुनी अभ्यास भइआएको छ। तथापि, त्यसरी खण्डन गर्नुपूर्व कसुरदार भएको प्रमाणित भन्ने अभियोजन पक्षले नै गरेको हुनुपर्दछ। विधायिकाले कानुनमा यस्तो व्यवस्था गर्नुका पछाडि केही मान्यताहरू अन्तरनिहित रहेका हुन्छन् जसमध्ये, पहिलो मान्यता भनेको- सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले भ्रष्टाचार गरेको भन्ने सामान्यतः विश्वास लाग्ने आधार, प्रमाण र तथ्य स्थापित भइसकेको अवस्थामा प्रथम दृष्टिमा कुनै कुरा भएको हो भन्ने तथ्य देखिने हुँदा अन्यथा प्रमाणित नभएसम्म सो कुराको विश्वसनीयता रहन्छ भन्ने हो। यसको मतलब कुनै व्यक्तिविरुद्ध अभियोग लाग्नु नै आफैमा पूर्ण निष्कर्ष होइन, तर, सामान्यतः विश्वासयोग्य केही प्रारम्भिक आधारहरू रहेपछि त्यसलाई अन्यथा प्रमाणित नभएसम्म ग्रहण गर्नुपर्छ भन्ने हो। यत्तिको अवस्थामा होइन भनी खण्डन गर्नसक्ने अवस्था भएमा आरोपित व्यक्तिले सोको खण्डन गरी निर्दोषिता प्रमाणित गर्न सक्ने हुँदा कानुनको परिकल्पना त्यसअनुरूप लक्षित रहेको हो।

भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा २० ले 'गैरकानुनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गरेको मानिने' शीर्षक अन्तर्गत सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले अमिल्दो वा अस्वाभाविक उच्च जीवनयापन गरेको देखिएमा त्यस्तो सम्पत्तिको स्रोत पुष्टि गर्नुपर्ने र त्यसरी पुष्टि गर्न नसकेमा निजले गैरकानुनीरूपमा सम्पत्ति आर्जन गरेको मानिने भन्दै भ्रष्टाचारको कसुरका रूपमा परिभाषित गरेको छ। यस अर्थमा व्याख्या गर्दा कुनै राष्ट्रसेवकले आफ्नो आयस्रोतको तुलनामा अस्वाभाविक उच्च जीवनयापन गरेको वा आयआर्जनको दाँजोमा सम्पत्तिको उपस्थिति बढी देखिई त्यस्तो सम्पत्तिको वैध स्रोत पुष्टि गर्न नसकेमा स्वतः गैरकानुनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गरेको मानिने कानुनी मनसाय रहेको देखिन्छ। कारबाही गर्ने निकायले स्रोत माग गर्दा स्रोत पुष्टि नभएमा त्यस्तो राष्ट्रसेवक कसुरदार मानिने भएकाले यस्तो अवस्थामा अदालतमा मुद्दा दायर भइसकेपश्चात् कानुनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गरेको हो भनी निर्दोषिता प्रमाणित गर्ने दायित्व प्रतिवादीको हुन्छ भन्ने विधायिकी

मनसाय रहेको पाइन्छ। तथापि, भ्रष्टाचारको कसुरका सम्बन्धमा न्यायिक सिद्धान्त प्रतिपादन हुँदा प्रमाणको भार वादीले पुर्‍याउनुपर्ने भन्ने व्याख्या भई भ्रष्टाचार प्रमाणित गर्ने दायित्व अभियोजन पक्षको हुने भन्ने सम्बन्धमा सर्वोच्च अदालतले यस्तो नजिर कायम गरेको छ- 'भ्रष्टाचारजन्य कसुर स्थापित हुनका लागि प्रतिवादीले आफू वा अरू कुनै व्यक्तिलाई गैरकानुनी लाभ पुर्‍याएको भन्ने कुरा प्रत्यक्ष, सार्थक र निश्चयात्मक प्रमाणबाट शङ्का रहित तवरले पुष्टि भएको हुनुपर्ने। प्रमाण ऐन, २०३१ को दफा २५ को कानुनी व्यवस्था अनुसार फौजदारी कसुर सम्बन्धमा अभियोजन पक्षले प्रतिवादीउपर लगाएको आरोपलाई शङ्का रहित तवरले पुष्टि गर्नुपर्दछ। अभियोजन पक्षले लगाएको आरोप पुष्टि गर्ने क्रममा शङ्काको गुञ्जाइस उत्पन्न भएमा त्यसको फाइदा अभियुक्तले पाउने'।^१ यस सन्दर्भमा हेर्दा कानून र न्यायिक सिद्धान्तका रोहमा भ्रष्टाचारको अनुसन्धानको कार्य अर्धन्यायिक प्रकृतिको भएकाले यसमा न्यायिक मनको प्रयोग हुनु र वस्तुनिष्ठ एवं यथेष्ट प्रमाणबाट पुष्टि हुनुपर्ने कुराको विशेष महत्व रहेको देखिन्छ।

भ्रष्टाचारजन्य कसुरको तहकिकात र अभियोजनलाई तथ्यगत रूपमा स्थापित गर्ने सन्दर्भमा अन्य बाधा व्यवधानहरू जेजति रहेका छन्, त्यसका अतिरिक्त यो कार्यलाई कानुनी रूपमा व्यवस्थित गर्न र न्यायिक निकायसमक्ष प्रस्तुत गरी अपेक्षित नतिजा हासिल गर्नु अर्को चुनौती देखिन्छ। अन्य कसुरमा जस्तो भ्रष्टाचारको अनुसन्धानको कार्य पनि संविधान, प्रचलित ऐन, नियम, न्यायिक सिद्धान्त र मान्यताका आधारमा गर्नुपर्ने भएकाले यसको अनुसन्धानलाई स्वतन्त्र र सक्षम निकायबाट होस् भन्ने उद्देश्यले भ्रष्टाचारको तहकिकातलाई स्वतन्त्र संवैधानिक निकायको जिम्मा दिइएको हो। यसका अतिरिक्त आयोगले गरेका कारबाहीको सफलताले आयोगको कामकारबाही उद्देश्यमूलक छ र त्यस्तो कुनै पनि कारबाहीमा स्वच्छता, निष्पक्षता र विश्वसनीयताको पूर्ण प्रत्याभूति रहेको हुन्छ भन्नका लागि समेत भ्रष्टाचारको प्रत्येक कारबाहीमा शुद्धता, कानुनी परिपक्वता र आवश्यकता अनुसारको व्यावसायिक सीप र दक्षता प्रदर्शन गर्नुपरेको विभिन्न अध्ययनबाट देखिएका विषय हुन्। अनुसन्धानको वैधताको आवश्यकता न्यायिक कारबाहीको परिणामसंग अन्योन्याश्रित भएकाले समग्र कारबाही प्रक्रियामा अपेक्षित सफलता हासिल गर्न अनुसन्धानको कानुनी पक्ष सबल हुनु आवश्यक छ। नेपालमा भ्रष्टाचारविरुद्ध कारबाही गर्ने निकायको नाम 'अनुसन्धान आयोग' भए तापनि यसको संवैधानिक जिम्मेवारी अनुसन्धान र अभियोजन दुवै भएकाले तुलनात्मक रूपमा बढी जिम्मेवारपूर्ण रहेको छ। सिद्धान्ततः न्यायिक प्रक्रियामा अवलम्बन गरिने न्यायिक अधिकारको विभाजन (Separability of Judicial Powers) को अपवादात्मक व्यवस्था नेपालको संविधानले परिकल्पना गरी अनुसन्धान र अभियोजन गर्ने दुवै अधिकार आयोगलाई दिएकोले सार्वजनिक रूपमा आयोगले अनुसन्धानको कार्य थालनी गर्नु नै मुद्दा दायर गर्नु हो भन्नेसम्मको अवधारणा बनाउने नेपाली समाजमा अनुसन्धानको कार्य प्रारम्भ गर्दा र त्यस्तो विषय सार्वजनिक गर्दा बढी चनाखो हुनुपर्ने अवस्था विद्यमान छ। कसुरदार कायम गर्नु एउटा उद्देश्य हुँदाहुँदै पनि राष्ट्रसेवकको सामाजिक प्रतिष्ठासंग जोडिएर आउने अवस्था भएकाले कतिपय अवस्थामा अनुसन्धानको कार्यको

१ नेपाल सरकार वि. सुधीर श्रेष्ठ, ने.का.प. २०७२, अंक ३, नि.नं. १३६०, पृ.४१४

गोपनीयता बढी अपेक्षित रहन्छ । यस सन्दर्भमा अन्तर्राष्ट्रिय जगतमा प्रचलित अनुसन्धान विधि Overt and Covert Methods of Investigation मध्ये Covert Method बाट अनुसन्धान गर्नु बढी व्यावसायिक र स्वीकारयोग्य मानिएको हुन्छ । किनभने, अनुसन्धानको कार्य अघि बढ्दै जाँदा तथ्य स्थापित हुने अवस्था देखिई मुद्दा दायर गर्नुपर्ने सम्मको अवस्था आएन भने पनि कुनै राष्ट्रसेवकका विरुद्धको अनुसन्धान सार्वजनिक भई निजको सामाजिक प्रतिष्ठा र व्यावसायिक छविमा कुनै प्रतिकूल अवस्था सिर्जना नहोस् भन्ने दृष्टिले अनुसन्धान थालनी गर्दा वास्तवमा न्यायिक मनको प्रयोगका दृष्टिले पनि यो विधिको प्रयोग गर्नु आवश्यक हुन्छ । अर्कातिर अनुसन्धानको थालनी आफैमा अभियोजनको कार्य होइन, अनुसन्धानको कार्यबाट प्राप्त निष्कर्षका आधारमा मुद्दा दायर गर्नुपर्नेसम्मको निर्णय लिनुपरेको हो भन्ने विश्वास दिलाउन र अनुसन्धानको वैधानिक धरातललाई व्यावसायिक बनाउनसमेत अनुसन्धान विधिमा यस्ता मान्यताहरूको आवश्यकता रहेको हुन्छ । यस परिप्रेक्ष्यमा आयोगको अनुसन्धान कार्यमा अन्य फौजदारी कसुरको अनुसन्धान गर्दा जस्तो प्रक्रियागत कानुनी पक्षमा सजग रहनु सम्बन्धित अनुसन्धान अधिकृतको सबैभन्दा सबल पक्ष हो । नेपालको संविधानको धारा २० ले प्रदान गरेको न्यायसम्बन्धी हक अन्य मुद्दामा सरह भ्रष्टाचार मुद्दाको अनुसन्धानमा समेत आकर्षित हुने भएकाले ती व्यवस्थाको पालनालाई प्राथमिकतामा राख्नु आवश्यक हुन्छ । अझ कानुनले बाध्य नपारेका कतिपय विषयहरू जस्तै, बयानका क्रममा व्यक्त भनाइहरूको विश्वसनीयताका लागि सम्भव भएसम्म Audiovisual Recording को प्रयोग प्रभावकारी मानिन्छ । यसका साथै आयोगले अनुसन्धानका क्रममा कुनै व्यक्तिलाई थुनामा नराखी धरौटी वा तारेखमा राख्न सक्ने भएकाले त्यस्तो अभ्यास व्यक्तिको मानव अधिकारको सुनिश्चित गर्न पनि उपयुक्त मानिएको छ । यसका अतिरिक्त कानुन व्यवसायीसंगको परामर्श गर्ने अधिकार, चुप लाग्न पाउने अधिकार एवं अनुसन्धानको सिलसिलामा प्राप्त हुने अन्य सबै सुविधाको सुनिश्चितता हुनु बढी अपेक्षित मानिन्छ ।

अनुसन्धानको चरणपश्चात् अभियोजनले कारबाहीलाई कानुनी स्वरूप दिई न्यायिक प्रक्रियामा पुर्‍याउने हुँदा अभियोजनका कार्यमा व्यावसायिकता प्रदर्शन हुनु आवश्यक मानिन्छ । भ्रष्टाचारको कसुरमा न्यायिक दृष्टिकोण हेर्दा पनि यसमा समयक्रममा कहिले कठोर नीति अवलम्बन भएको पाइन्छ भने कहिले केही उदार व्याख्या भएको पाइन्छ । तथापि, न्यायिक कारबाही कठोर नै भएको अवस्थामा पनि कानुनको परिभाषाभित्र प्राप्त तथ्यलाई प्रमाणित नगरेसम्म भ्रष्टाचार ठहर भएको अवस्था भने छैन । गैरकानुनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गरी भ्रष्टाचार गरेको मुद्दामा हालका दिनमा सर्वोच्च अदालतले व्याख्या गर्दै 'आय र व्ययको हिसाब गर्दा विभिन्न घरायसी व्यवहार, सम्पत्तिको व्यक्तिगत लेखाजोखा राख्नुपर्ने दायित्वयुक्त व्यवस्था सुरुदेखि नै नरहेको जस्ता कारक तत्वहरूलाई बिर्सेर निरपेक्षरूपले आय व्ययको निर्धारण गर्नु न्यायोचित मान्न नसकिने हुँदा कतिपय अवस्थामा न्यायोचित अनुमानको आधारमा आय व्यय निर्धारण गर्नुपर्दा आय र व्ययको फरक रकमले मात्र राष्ट्रसेवक प्रतिवादीको उच्च जीवनस्तरलाई निर्धारण गर्न नसकिने'^२ भन्ने सिद्धान्त कायम भएको पाइन्छ ।

२ नेपाल सरकार वि. वीरेन्द्रकुमार सिंह समेत, ने.का.प. २०७२, अंक ३, नि.नं. १३६६, पृ.४५७

अनुसन्धान प्रतिवेदनमा प्रमाणको बाहुल्यता (Preponderance of Evidence) हुनुपर्ने र त्यस्तो प्रमाणको बाहुल्यताको आधारमा गरिएको अभियोजन मात्र अदालतमा स्थापित हुनसक्ने भएकाले अनुसन्धानमा अधिकतम् प्रमाण संकलन गर्नुपर्ने आवश्यकता रहन्छ। प्रमाणको अभाव, विवादास्पद प्रकारको बयान वा कागजातको आधिकारिता प्रमाणित नहुने अवस्था भएमा अभियोजनको कार्यलाई स्थगित गरी तामेलीमा राखी पछि वस्तुनिष्ठ प्रमाण प्राप्त हुँदा तामेली जगाई अभियोजन गर्नु व्यावसायिक हुन्छ। हदम्याद नहुने र तामेली समेत जगाउन पाउने प्रावधान हुँदाहुँदै अदालतमा ठहर नहुने गरी अभियोजन नगर्दा नै उपयुक्त हुनेछ। सर्वोच्च अदालतले कार्यविधिगत पक्षलाई अनदेखा गरी अभियोजन गरेकोमा सफाई दिँदै कार्यविधिका बारेमा व्याख्या गर्दै यस्तो सिद्धान्त प्रतिपादन गरेको छ- 'कानूनको प्रयोग गर्दा कानुनी व्यवस्थाले लिएको निर्दिष्ट उद्देश्यको परिपूर्ति भएको छ कि छैन भनेर न्यायकर्ताले ख्याल राख्नुपर्ने हुन्छ। कानूनमा उल्लिखित कुनै पनि कार्यविधिगत प्रावधानको प्रयोग गर्दा कानूनबमोजिम नै गरिनुपर्दछ। किनकि कानूनको वास्तविक पक्ष त्यसको कार्यविधिगत कुरामा पनि अन्तरनिहित रहेको हुन्छ। सोलाई उपेक्षा गर्न मिल्दैन। आपसमा बाँझिई अविश्वसनीय रहेको एकमात्र बयानलाई अकाट्य प्रमाणको रूपमा ग्रहण गरी कसुर स्थापित गर्नु न्यायोचित नहुँदा अभियोजन पक्षलाई अनुसन्धान अधिकारीसमक्ष भएको बयानबाट कुनै महत् पुग्नसक्ने देखिन नआउँदा अभियोग दाबीबाट सफाई पाउने'।^३ यसबाट के देखिन्छ भने- अनुसन्धान अधिकारीले न्यायिक रोहमा परीक्षण हुँदा कसरी व्याख्या, विश्लेषण हुनसक्छ भन्ने कुरालाई पूर्वानुमान गरी अनुसन्धानलाई विश्वसनीय बनाउन हरसम्भव प्रयास गर्नु आवश्यक हुन्छ। विशेषतः सर्वोच्च अदालतबाट प्रतिपादित न्यायिक सिद्धान्तको धारणाअनुरूप अनुसन्धान केन्द्रित गर्नुपर्ने भएकाले यस कुरामा चनाखो हुनु अपरिहार्य छ। गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जनको मुद्दामा अनुसन्धान गर्दा सम्पत्तिको स्रोत पत्ता लगाउने विषयलाई न्यायिक अनुमान गर्नुपर्ने भन्दै सर्वोच्च अदालतले यस्तो सिद्धान्त प्रतिपादन समेत गरेको छ - “कतिपय यस्ता स्रोतहरू हुन्छन् जसबाट व्यावहारिक रूपमा आम्दानी त भएको हुन्छ तर कागज प्रमाण हुँदैनन्। कागज प्रमाणको अभावमा यो यो शीर्षकबाट यति यति भयो भनी निष्कर्ष निकाल्न कठिनाई हुने हुँदा कतिपय आयका स्रोत एवं खर्चको विवरण न्यायिक अनुमानबाट पनि यकिन गर्नुपर्ने’।^४ प्रचलित कानुनी व्यवस्था र भ्रष्टाचारको कारबाहीसम्बन्धी न्यायिक दृष्टिकोण समेतबाट भ्रष्टाचारको कारबाही आफैँलाई कानुनी स्वरूपमा र न्यायिक मनको प्रयोग गरी अघि बढाउन यस्ता केही पक्षहरूलाई आत्मसात गरी त्यस्ता विधिलाई अनुसन्धान र अभियोजनको कामकारबाहीमा सम्बन्धित जोसुकैले अपनाउन सकेमा भ्रष्टाचारविरुद्धको कारबाही अभि बढी सफल र परिणाममुखी हुनेछ। यस सम्बन्धमा नवीनतम् कानुनी विकास, न्यायिक सिद्धान्त र अनुसन्धान विधिको प्रयोग पनि सान्दर्भिक हुने हुँदा यस्ता पक्षमा समेत समयानुकूल परिस्कृत गर्दै कामकारबाहीलाई निर्देशित गर्नु अत्यावश्यक छ भन्नेमा कसैको विमति नहोला।

३ शिवराज कँडेल समेत वि. अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, सर्वोच्च अदालत बुलेटिन २०६७, वर्ष १९, अंक १, पृ.२०

४ नेपाल सरकार वि. वीरेन्द्रकुमार सिंह समेत, ने.का.प. २०७२, अंक ३, नि.नं. ९३६६, पृ.४५७

भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन कायम गर्ने सन्दर्भमा नेपाल प्रहरी

उपेन्द्रकान्त अर्याल*

विषय प्रवेश

विश्वमा हुने अपराधको करिब ९० प्रतिशत हिस्सा आर्थिक अपराधले ओगटेको छ। सामाजिक मानमर्यादा र प्रतिष्ठा आर्जन गर्ने माध्यमको रूपमा आर्थिक हैसियतलाई लिने संस्कारका कारण पनि समाजमा आर्थिक अपराध बढ्दै गएको छ। भ्रष्टाचारलाई सामाजिक, आर्थिक एवं राजनैतिक मूल्य मान्यता एवं नैतिकताविरुद्धको आपराधिक कार्यको रूपमा लिइन्छ। भ्रष्टाचार शान्ति, सुरक्षा, स्थिरता, विकास, समृद्धि, कानुनी शासन, गुणस्तरीय सेवाप्रवाहको सुनिश्चितता एवं सुशासन प्रवर्द्धन गर्ने सरकारको अभीष्ट पूरा गर्नमा आज विश्वभर नै श्वेतपोशी अपराधको रूपमा रहेको भ्रष्टाचार एक प्रमुख अवरोधको रूपमा स्वीकार गरिएको छ। अपराध शास्त्रीय दृष्टिकोणबाट हेर्दा समाजमा संगठित अपराध, दण्डहीनता, अराजकता, उच्छृंखलता, अनुशासनहीनता, असुरक्षा बढ्नुमा भ्रष्टाचारलाई एक कारकको रूपमा लिइएको छ।

भ्रष्टाचार र अपराधको दोहोरो सम्बन्ध रहेको हुन्छ। भ्रष्टाचारले संगठित अपराध बढाउँछ भने संगठित अपराधले भ्रष्टाचार बढाउँछ। भ्रष्टाचार आफैंमा संगठित अपराधको स्वरूप पनि हो। भ्रष्टाचार एउटा पृथक र एकल अपराध मात्र होइन, जति पनि अन्य अपराध हुन्छन्, त्यसमा भ्रष्टाचारको आडभरोसा रहेको पाइन्छ। राज्यसंयन्त्र र त्यसका पदाधिकारी भ्रष्ट नहुने वा कम मात्र हुने भएमा पनि राज्यमा धेरै अपराधीहरू स्वतः कम हुन जान्छन्। दुनियाँमा जति पनि अपराध हुन्छन्, त्यस्ता अपराधबाट जति पनि आर्जन हुन्छ सो को अधिकांश हिस्सामा राज्यका पदाधिकारीको संलग्नता वा संरक्षण नभई सम्भव हुँदैन। राजनीतिक, आर्थिक, वित्तीय, व्यावसायिक, प्रशासनिक, सामाजिक र नैतिक क्षेत्रमा देखिएको विचलन यसैको परिणाम हुन सक्छ।

सूचना प्रविधिको विकास र आधुनिकीकरणसंगै नयाँ नयाँ आर्थिक अपराधको स्वरूप, प्रवृत्ति र प्रकारमा पनि परिवर्तन भइरहेका छन्। भ्रष्टाचार आर्थिक अपराधको एउटा स्वरूप भएकोले यस अपराधको नियन्त्रण गर्नका लागि मानव बेचबिखन, मानव तस्करी, लागू औषध, सम्पत्ति शुद्धीकरण, अवैध हातहतियारको कारोबार, आतंकवाद, नक्कली मुद्राको कारोबार, बैंकिङ कसुर, राजस्व छली, हुण्डी आदि जस्ता संगठित एवं आर्थिक अपराधको नियन्त्रण गर्नु उत्तिकै आवश्यक रहेको हुन्छ। अतः आर्थिक अपराध नियन्त्रण गर्ने हो भने भ्रष्टाचार नियन्त्रण हुन ठूलो मद्दत पुग्दछ। भ्रष्टाचार निवारणमा प्रहरीको प्रत्यक्ष अप्रत्यक्ष रूपमा महत्वपूर्ण भूमिका रहेको हुन्छ। नेपाल प्रहरीले नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण तथा अनुसन्धान कार्यमा संलग्न संवैधानिक निकाय सम्मानित अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग तथा अन्य सरोकार निकायहरूलाई आवश्यक सहयोग गर्दै आइरहेको छ।

* प्रहरी महानिरीक्षक, नेपाल प्रहरी।

त्यसैगरी भ्रष्टाचारमुक्त प्रशासनिक अवस्था नै सुशासन हो। सुशासनलाई लोकतन्त्रको पर्यायको रूपमा पनि लिइन्छ। लोकतन्त्र बिनाको सुशासन र सुशासनबिनाको लोकतन्त्र परिकल्पना गर्न सकिन्न। अतः सुशासन जनमुखी शासन पद्धति हो। प्रजातन्त्र र सुशासन एक अर्काका परिपूरक हुन्। सुशासन कायम गर्न सकिएमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण हुन्छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रण भएमा प्रजातन्त्र बलियो हुन्छ। सार्वजनिक सेवाको माध्यमबाट नै जनतासंग राज्यको सम्बन्धको प्रगाढता देखिन्छ। सेवाप्रवाहमा नागरिकलाई पुगेको सहजता, फाइदा तथा प्रभावकारिता नै सुशासनको मापन हो। जहाँ भ्रष्टाचार नियन्त्रित हुन्छ, त्यहाँ सुशासनको पूर्ण प्रत्याभूति भई लोकतन्त्र बलियो र प्रभावकारी हुन्छ। सुशासन कायम गर्न प्रशासन सरल, चुस्त र मितव्ययी हुनुपर्दछ। प्रशासनले गर्ने हरेक कामहरू जनताका लागि हुने भएकोले प्रशासनका कामकारबाही पारदर्शी हुनुपर्दछ। सार्वजनिक प्रशासनको कामकारबाहीमा भएको ढिलासुस्ती र भ्रष्टाचारले सेवाग्राही आक्रान्त भएका गुनासो व्याप्त छन्। सुशासन कायम गर्न भ्रष्टाचारमुक्त विधिको शासन अनिवार्य सर्त हो। निःस्वार्थ भावना र नैतिक आचरणले उल्लेखित सर्त पूरा हुन सक्छन्।

भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन कायम गर्न नेपाल प्रहरीको सक्रियता र प्रतिबद्धता

भ्रष्टाचार नियन्त्रण गरी सुशासन कायम गर्ने कार्यमा नेपाल प्रहरी प्रतिबद्ध र कटिबद्ध रहँदै आएको छ। भ्रष्टाचारसम्बन्धी विभिन्न अध्ययन प्रतिवेदनहरूले प्रहरीमा व्याप्त भ्रष्टाचार हुने देखाइएको भए तापनि भ्रष्टाचार नियन्त्रणका विभिन्न उपायहरू अवलम्बन गर्दै आएको परिणाम स्वरूप भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा उल्लेखनीय प्रगति भइरहेको हाम्रो सामु प्रस्ट छ। ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनल नेपालको हालैको प्रतिवेदनमा पनि अन्य सरकारी निकायको तुलनामा नेपाल प्रहरीमा विगतमा भन्दा ज्यादै कम भ्रष्टाचार भएको र सुशासन कायम गर्ने दिशामा उल्लेखनीय प्रगति भएको देखाएको छ। यसको अर्थ भ्रष्टाचार शून्य छ भन्न खोजेको होइन। भ्रष्टाचार र अनुचित कार्यमा संलग्न प्रहरी कर्मचारीहरूलाई कारबाहीको दायरामा ल्याउन संगठन चुकेको छैन र चुक्ने पनि छैन। संगठनभित्र हुने भ्रष्टाचार नियन्त्रण गरी सुशासन कायम गर्नका लागि संगठनले आक्रामक नीति तथा कार्ययोजना कार्यान्वयनमा ल्याएको छ, जसको परिणाम स्वरूप भ्रष्टाचार र अनुचित कार्यमा कमी आइरहेको देख्न सकिन्छ।

भ्रष्टाचारले दण्डहीनता मौलाइरहेको, कानुनी राज्य र लोकतन्त्रको गम्भीर उपहास, सामाजिक तथा आर्थिक अपराधमा वृद्धि भइरहेको अवस्थामा नेपाल प्रहरीमा भ्रष्टाचारविरुद्धको शून्य सहनशीलताको नीतिले केही हदसम्म अपराध नियन्त्रण र सफल अनुसन्धानमा समेत टेवा पुगेको देखिन्छ। हरेक प्रहरी कर्मचारीलाई तोकिएको जिम्मेवारीप्रति जवाफदेही, पारदर्शी, उत्तरदायी र कर्तव्यनिष्ठ बनाउने प्रयास गरिएको छ। भ्रष्टाचारजन्य तथा अनुचित कार्यमा संलग्न प्रहरी कर्मचारीहरूलाई तत्काल कारबाही गर्ने परिपाटीको विकास भइरहेकोले भ्रष्टाचारी प्रवृत्तिका कर्मचारीहरू निरुत्साहित हुँदै गइरहेका छन्।

प्रहरीमा सांगठनिक रूपमा आर्थिक अनुशासन कायम गर्न विभिन्न ठोस पहल थालिएको छ । भ्रष्टाचार उन्मूलन र नियन्त्रणलाई मुख्य प्राथमिकतामा पारी प्रहरीको त्रि-वर्षीय रणनीतिक योजनामा समावेश गराइएको छ । सुशासनको मापन सार्वजनिक सेवाको प्रभावकारिता भएकाले यसमा प्रहरीको पहिलो प्रयास रहेको छ । यस अन्तर्गत सबै जसो प्रहरी इकाइमा नागरिक सहायता कक्षको निर्माण तथा सबै जिल्ला प्रहरी कार्यालयहरूले अनिवार्य रूपमा नियमित रूपमा शान्ति सुरक्षा अमनचयन, अपराध नियन्त्रण र अनुसन्धानलाई प्रभावकारी बनाउने उद्देश्यले नागरिक सुनुवाइ कार्यक्रम सञ्चालन भइरहेका छन् । सुशासन कायम गर्ने क्रममा नेपाल प्रहरीले नागरिक बडापत्रसम्बन्धी कानुनी व्यवस्थाको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्दै आइरहेको छ भने सूचना प्रविधिको प्रयोगमा जोड दिइएकोले प्रहरीको सूचना तथा सेवामा जनताको पहुँचलाई सर्वसुलभ बनाई सुशासनको प्रत्याभूतिमा जोड दिंदै आएको छ । नेपाल प्रहरीमा कार्यरत सबै प्रहरी कर्मचारीहरूलाई “मुस्कान सहितको प्रहरी सेवा” विषयक अनुशिक्षण तालिम संचालन भइरहेकोले प्रहरी सेवा प्रवाहमा सकारात्मक परिणामहरू देखा पर्न थालेका छन् ।

प्रहरीमा सधैं विवाद हुने गरिएको सुरुवा, काज बढुवालाई पारदर्शी र वैज्ञानिक बनाउनका लागि आवश्यक निर्देशिका र मापदण्ड बनाई लागू गरिएकाले गुनासो कम हुँदै संगठनमा सकारात्मक प्रभाव पर्न थालेको छ । आर्थिक मितव्ययिता, सुशासन, खर्च कटौती, खरिद कार्यलाई पारदर्शी बनाउने कामको प्रभावकारी सुरुवात गरिएको छ । प्रहरीलाई आवश्यक पर्ने सामग्री खरिद गर्न क्षेत्रीय तहसम्म आर्थिक अधिकार प्रत्यायोजन गरिएको छ । प्रहरीको प्रबन्ध र खरिद सार्वजनिक खरिद ऐन, नियमावली तथा आर्थिक ऐन नियमले तोकेका कानुनी प्रक्रिया तथा कार्यविधिको पूर्ण परिपालना गर्ने गरिएको, प्रहरी कल्याण कोषलाई प्रहरी नियमावलीमा समावेश गरी कानुनी मान्यता पाएकोले कोषको गतिविधि र कार्य प्रणालीमा थप पारदर्शी र व्यवस्थित भएको, भ्रष्टाचारमा संलग्न कर्मचारीलाई कडा कारबाही गर्नुभन्दा पनि भ्रष्टाचार हुनै नदिनेतर्फ सजग र सर्तक रहँदै आन्तरिक रूपमा आवश्यक संयन्त्र खडा गरी भ्रष्टाचार न्यूनीकरणका विभिन्न उपायहरू अवलम्बन गर्दै आइरहेको छ । रासनमा हुने गरेको अनियमिततालाई रोक्नका लागि नगदमा दिने कार्यको सुरुवात भइसकेको छ । लामो समयदेखि लेखापालको कार्यमा रहेका प्रहरी कर्मचारीलाई लेखापालबाट हटाई पारदर्शी र निष्पक्षरूपमा योग्यता र क्षमताको आधारमा लेखापाल छनौट गरी जिम्मेवारी सुम्पिएको छ भने आर्थिक हिनामिना तथा अनियमितता र कानुनको प्रक्रिया र कार्यविधिको अवलम्बन नगर्ने लेखापाललाई हदैसम्मको विभागीय कारबाही गरिंदै आएको छ ।

त्यसैगरी राजस्व छुली, इन्धन कालोबजारी गर्ने, सुन तस्करी लगायतका आर्थिक अपराधमा गैरकानुनी कार्यमा संलग्न व्यक्तिहरूलाई पक्राउ गरी कानुनी कारबाहीको दायरामा ल्याउन नेपाल प्रहरीले कुनै कसर राखेको छैन । प्रहरी नियमावली, २०७२ मा विभागीय सजाय अन्तर्गत कुनै प्रहरी कर्मचारी भ्रष्टाचार तथा अन्य अपराधको मुद्दामा कसुरदार ठहरिएमा निजलाई सरकारी नोकरीबाट अयोग्य ठहरिने गरी सेवाबाट बर्खास्त गर्ने प्रावधान राखी कानुनी रूपमा समेत भ्रष्टाचारलाई निरुत्साहित हुने व्यवस्था अवलम्बन गरिएको छ ।

नेपाल प्रहरीको प्राथमिकता भ्रष्टाचारविरुद्धको शून्य सहनशीलता

नागरिक सुरक्षा, अपराध नियन्त्रणमा कठोरता र भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा शून्य सहनशीलता नेपाल प्रहरीको प्रमुख प्राथमिकतामा रहँदै आएको छ। कानून आफैं कार्यान्वयन हुने होइन, यसका लागि राज्यले विभिन्न निकायहरू गठन गरेको हुन्छ। राज्यका निकायहरूमध्ये पनि कानून कार्यान्वयनका लागि सबैभन्दा भरपर्दो र जिम्मेवार संस्था भनेको प्रहरी संगठन हो। प्रहरीमा छिटपुट रूपमा भ्रष्टाचार नभएको होइन, तर व्यापक छ भन्ने कुरा सत्य होइन। प्रहरीको हालको जिम्मेवारीको तुलनामा भ्रष्टाचार कम छ। कुनै प्रहरी कर्मचारीको विरुद्ध गुनासो आयो भने तत्काल उनीहरू छानबिनमा पर्छन्। विभागीय कारबाहीको तथ्यांक हेर्दा कैयौं प्रहरी विभागीय कारबाहीमा परेका छन्। आ.व. २०७०/०७१ मा १२९० जना, आ.व. २०७१/०७२ मा १७३९ जना र चालु आ.व. २०७२/०७३ (मंसिरसम्म) ४९९ जना विभागीय कारबाही भएको देखिन्छ। प्रस्तुत तथ्यांकले प्रहरी संगठन शुद्धीकरण र गतिशीलतातर्फ उन्मुख भइरहेको संकेत दिन्छ। प्रहरी सेवा प्रवाहलाई प्रभावकारी बनाउने हेतुले समयमा निर्णय गर्ने पद्धति विकास गर्न, आफूले गरेको निर्णयप्रति जिम्मेवार बनाउन तथा तजविजी अधिकारको कटौती गरी जनताले सहजता र सरलतापूर्वक गुणस्तरीय सेवा प्राप्त गर्न सक्ने अवस्था सुनिश्चित गर्न हरेक प्रहरी इकाइले कार्ययोजना बनाई लागू गरिरहेका छन्। आगामी दिनमा कानुनी राज्य, लोकतन्त्र, मानव अधिकार, जनकेन्द्रित, समावेशी र समन्यायिक विकास, सदाचार पद्धतिको विकास तथा सुशासनको प्रवर्द्धन र विकासका लागि नेपाल प्रहरी पूर्ण दृढताका साथ अघि बढिरहेको छ।

नेपाल प्रहरीमा भ्रष्टाचार विरुद्धको शून्य सहनशीलताको संस्कारको विकास गराउने मुख्य नीति रहेको छ। नेपाल प्रहरीले आन्तरिक रूपमा नेपाल प्रहरीका भ्रष्टाचारका जोखिमपूर्ण क्षेत्रहरूको पहिचान र निगरानी गर्ने तथा सार्वजनिक वस्तु र सेवा प्रवाहको क्रममा बढी जनसरोकार राख्ने प्रहरी कार्यालय र तिनमा कार्यरत कर्मचारीहरूको कार्यसम्पादनको निरन्तर अनुगमनमा जोड दिएको छ। आर्थिक प्रलोभनमा पर्ने तथा आर्थिक अनियमितता गर्नेहरूलाई मात्र होइन, तोकिएको जिम्मेवारी निर्वाह नगर्ने, अधिकारक्षेत्र बाहिरको काम गर्ने, अधिकारको दुरुपयोग गर्ने, निर्णय पन्छाउने, गलत निर्णय गर्ने वा निर्णय नै नगर्ने जस्ता अनुचित कार्य गर्ने प्रवृत्तिलाई समेत निरुत्साहित गर्नका लागि पनि विभागीय कारबाही गर्ने गरिएको छ। प्रहरीको छवि सुधारेर नागरिक मैत्री बनाउने र आन्तरिक भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि बलियो संयन्त्र स्थापना गर्ने रणनीति लिई नेपाल प्रहरी अगाडि बढिरहेको छ। आर्थिक अनियमितता लगायतका गैरकानुनी कार्यमा संलग्न प्रहरी कर्मचारीलाई विभागीय कारबाही गर्ने मात्र होइन, बढी जनसरोकार र आर्थिक गतिविधि हुने स्थानमा सरुवा एवं पदस्थापन नगर्ने र बढुवा तालिम, अध्ययनजस्ता वृत्ति विकासको अवसरबाट पनि वञ्चित गर्ने गरिएकोले पनि भ्रष्टाचार विरुद्धको नीतिको प्रभावकारिता देखा पर्न थालेको छ।

प्रहरीप्रति नागरिकको धारणा र सेवा प्रवाह

अपराध अनुसन्धान र शान्ति सुरक्षा कायम गर्ने बृहत् काम नेपाल प्रहरीको हो । प्रहरीले आमनागरिकको प्रहरीप्रतिको धारणा र सेवाप्रवाहको प्रभावबारे भएको अनुसन्धानबाट आएका तथ्य विश्लेषण गर्दा अभै अपेक्षित प्रहरी सेवाप्रवाह हुन सकेको देखिएको छैन । आमनागरिकमा प्रहरीप्रति ठूलो गुनासो देखिएको छ । त्यही आधारमा अहिले प्रहरीको कार्यशैली सुधार गरी प्रभावकारिता बढाउन दिशामा कार्य गरिरहेको छ । अपराध नियन्त्रणका लागि प्रभावकारी परिचालन, वैज्ञानिक र प्रमाणमुखी अपराध अनुसन्धान आवश्यक छ । अपराधी त्रसित हुने, आमनागरिकले सुरक्षा अनुभूत गर्ने र पीडितले न्याय पाउने अनुसन्धान पद्धति आवश्यक छ । आमनागरिकको सबैभन्दा ठूलो सरोकारको विषय सुरक्षा हो । अन्य विषयमा सम्झौता हुन सक्छ तर सुरक्षाको विषयमा सम्झौता हुनै सक्दैन ।

आमनागरिकले राम्रो प्रहरी सेवा पाउनु नागरिकको हक हो । सेवा नपाएमा त्यस्ता प्रहरीलाई दण्डित नगरेसम्म अपेक्षित सुधार आउन सक्दैन । प्रहरी सेवा निःशुल्क हो । प्रहरी सेवाका लागि शुल्क तिर्नु पर्दैन । राम्रो काम गर्ने प्रहरीलाई प्रोत्साहन र गलत काम गर्नेलाई दण्डित गर्ने नीतिको कडाइका साथ लागू गरिएको छ । खराब प्रहरीका कारण बहुसंख्यक राम्रा प्रहरीको छवि पनि खराब बनेको छ । कहाँ कस्तो प्रकृतिको अतिरिक्त आय र भ्रष्टाचार हुने क्षेत्र छ, त्यहाँ सूक्ष्म निगरानी बढाउने कार्य भइरहेको छ । जसरी अपराधको सूचना आउँदा सूक्ष्म अनुसन्धान हुन्छ त्यसरी नै प्रहरीले भ्रष्टाचार गऱ्यो भन्ने सूचनाको पनि सूक्ष्म र गहिराइमा पुगेर अनुसन्धान हुन्छ । गैरकानुनी कार्यमा संलग्न, आर्थिक अनुशासन विपरीत कार्य गर्ने प्रहरी कर्मचारीलाई निरुत्साहित र राम्रा प्रहरी कर्मचारीलाई कामको उचित मूल्यांकन गरी पुरस्कृत समेत गर्ने गरिएकोले प्रहरी सेवा प्रवाह प्रभावकारी हुँदै गइरहेकाले प्रहरीप्रति आमनागरिकको धारणा सकारात्मक हुँदै गइरहेको स्पष्ट देख्न सकिन्छ ।

आयोगको संगठन विस्तार र जनशक्ति व्यवस्थापनमा प्रहरीको सहयोग तथा योगदान

सम्मानित आयोगले जनताको सहज पहुँच अभिवृद्धिका लागि देशका पाँचवटै विकास क्षेत्रहरूमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका क्षेत्रीय कार्यालयहरू र सम्पर्क कार्यालय विस्तार तथा स्थापना गर्ने कार्यमा आवश्यकता अनुसारको प्रहरी जनशक्ति नेपाल प्रहरीले उपलब्ध गराउँदै आइरहेको छ । मुलुकमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण गरी सुशासन कायम गर्ने सन्दर्भमा सम्मानित अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको संगठन विस्तार र जनशक्ति व्यवस्थापनमा सहयोग तथा योगदान पुऱ्याएबापत सम्मानित आयोगको २४औँ स्थापना दिवस २०७१ को अवसरमा सम्माननीय राष्ट्रपति रामवरण यादवज्यूबाट नेपाल प्रहरीलाई सम्मानपत्र प्राप्त भएको छ । यसले प्रहरी संगठनलाई अभै थप प्रेरणा र हौसला मिलेको छ । सम्मानित आयोगबाट भएका आदेश निर्देशनको जति सक्दो छिटो कार्यान्वयन गर्ने, माग भएबमोजिमको जवाफ उपलब्ध गराउने, आवश्यक जनशक्ति उपलब्ध गराउने कार्यलाई प्रहरीले प्राथमिकता साथ कार्य गरिँदै आएको छ । सम्मानित आयोगलाई मात्र होइन, भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्नका लागि नेपाल प्रहरीले अन्य सरोकार निकायहरूलाई निर्धक्कसाथ सहयोग गरिरहेको छ ।

निष्कर्ष

भ्रष्टाचार समग्र विकास र समृद्धिको बाधक भएकोले कानुनी राज्यको प्रत्याभूति, लोकतान्त्रिक पद्धतिको विकास, मानव अधिकारको सम्मान, गुणस्तरीय सेवामा नागरिकको सहज पहुँचको सुनिश्चितता तथा समन्यायिक र समावेशी विकासका लागि भ्रष्टाचार नियन्त्रण र न्यूनीकरण गर्ने र नागरिकमा सुशासनको अनुभूति गराउनु राज्यको प्रमुख दायित्व हो। प्रहरी प्रशासनलाई जनमुखी, जवाफदेही, पारदर्शी, समावेशी तथा जनसहभागितामूलक बनाई त्यसको प्रतिफल सर्वसाधारणलाई उपलब्ध गराउने, कानूनको शासन, भ्रष्टाचारमुक्त र चुस्त प्रशासन, विकेन्द्रीकरण, आर्थिक अनुशासन जस्ता असल शासनका आधारभूत मान्यतालाई आत्मसात गरी सर्वसाधारणले पाउनुपर्ने सेवा छिटोछरितो तथा कम खर्चिलो ढंगबाट पाउने व्यवस्था गर्ने कार्यमा नेपाल प्रहरी अहोरात्र खटिदै आइरहेको छ। प्रहरी संगठनमा हुनसक्ने भ्रष्टाचार नियन्त्रण र अनियमितता रोक्न संगठनभित्रैबाट आर्थिक क्रियाकलापलाई पारदर्शी र व्यवस्थित बनाई भ्रष्टाचार र अनियमितता हुन नदिन हरसम्भव प्रयास गरिएको छ। अन्योलको अवस्था आउन नदिन हरेक आर्थिक कार्यलाई निर्देशिका कार्यविधि र मापदण्डमार्फत निश्चितता दिइएको छ। प्रहरीभित्र रहेको भ्रष्टाचारलाई निर्मूल गर्न र भ्रष्टाचारविरुद्धको अभियानमा सम्बद्ध निकायसंग हातेमालो गर्न नेपाल प्रहरी सधैं तत्पर छ।

अन्तमा, भ्रष्टाचार मानिसको आचरण, व्यवहार, संस्कार, सामाजिक परिवेश र प्रवृत्तिसित गाँसिएको हुन्छ। यसको प्रकृति, स्वरूप, विस्तार र क्षेत्र अत्यन्त जटिल र व्यापक छ। यसको नियन्त्रणका लागि नैतिकता, इमान्दारिता, पारदर्शिता र सदाचारिताको अवलम्बन नै मूल आधार हुन्। सबैले प्रण गरौं भ्रष्टाचारीलाई तिरस्कार र इमान्दारीलाई पुरस्कारको संस्कृतिको विकास गरौं। सदाचारीलाई स्वागत भ्रष्टाचारीलाई बहिष्कार गरौं र भ्रष्टाचारविरुद्ध शून्य सहनशीलताको विकास गरौं।

भ्रष्टाचारको अनुसन्धानमा इन्टेलिजेन्सको उपादेयता

दिलिपराज रेग्मी*

समय परिवर्तनसंगै भ्रष्टाचारका नयाँ रूपहरू देखापर्न थालेका छन्। प्रविधिको विकासले हाम्रा कामकारबाहीलाई जति व्यवस्थित र सहज तुल्याएको छ, त्यससंगै भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापलाई पनि अनुकूल परिस्थिति सिर्जना गरेको देखा पर्दछ। विकासशील देशहरूमा राज्यसंयन्त्र पूर्ण प्रणालीगत र प्रविधिमैत्री भई नसकेको अवस्थामा व्यक्तिको आत्मगत धारणा, विचार र मूल्यांकनले पनि यदाकदा निर्णायक भूमिका निर्वाह गरिरहेको परिप्रेक्ष्यमा भ्रष्टाचारको जालो राज्य व्यवस्थाको भित्री तहसम्म पुगेको देखिन्छ। हाम्रा पुरातन सामाजिक संरचना, यसैबाट निर्देशित सोच र चिन्तन, अशिक्षा, बेरोजगारी, चेतनाको स्तर तथा त्यसको सेरोफेरोमा हुर्किएका राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरूमा भाँगिएको मानसिकताले पनि भ्रष्टाचारलाई थप मलजल पुगेको अवस्था विद्यमान छ।

उल्लिखित पृष्ठभूमिमा रहेर सरसर्ती नियाल्दा भ्रष्टाचार अनुसन्धानमा टङ्कारोरूपमा देखिएको समस्या भनेको प्रमाणको अभाव हो। फलतः भ्रष्टाचार गर्ने मनसायप्रेरित योजनाअनुरूपको कार्य, त्यसक्रममा प्रमाणहरू लुकाउने र लोप गर्ने प्रयास, पुरातन कागजी कार्यशैली भएकोले पुष्ट्याईमा कठिनाइ हुने र अनुसन्धान गर्ने निकायहरूले अनुसन्धान गरी अभियोजन गरेपश्चात पूर्ण न्यायिक निकायहरूबाट प्रमाणको अभावमा भ्रष्टाचारमा संलग्न व्यक्तिहरूले उन्मुक्ति पाउने जस्ता अवस्था अपेक्षित मात्रामा अभै घट्न सकेको देखिंदैन।

भ्रष्टाचारसम्बन्धी अध्ययन गर्ने संस्था ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलले सार्वजनिक गरेको पछिल्लो तथ्यांकले नेपाल भ्रष्टाचार हुने मुलुकमध्ये १३० औं स्थानमा रहेको देखाएको छ भने दक्षिण एसियाका अन्य देशहरू पनि भ्रष्टाचार हुने राष्ट्रहरूको अग्र सूचीमा परेको देखिन्छ। अर्कोतर्फ संक्रमणकालीन अवस्थाबाट गुज्रिएका मुलुकमा विद्यमान जटिल र विषम परिस्थितिका कारण भ्रष्टाचारविरोधी अभियान र अनुसन्धान तहकिकातको कार्य पनि त्यतिकै असहज विषय हुने देखिन्छ। यसै परिवेशमा आधारित प्रस्तुत आलेखमा भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापको प्रभावकारी अनुसन्धानमा इन्टेलिजेन्सको भूमिका, इन्टेलिजेन्स समाहित अनुसन्धान (Intelligence-Led Investigation) पद्धतिको आवश्यकता र सान्दर्भिकताका बारेमा प्रकाश पार्ने प्रयास गरिएको छ।

१. भ्रष्टाचारको अनुसन्धान र निगरानीसम्बन्धी अभ्यास

राज्यका सबै तह र तप्कामा क्रियाशील सरकारी निकायबाट प्रवाह हुने सेवा सहजरूपमा प्राप्त गर्ने जनताको आधारभूत अधिकार कानूनद्वारा नै प्रत्याभूत विषय हो। तथापि, सार्वजनिक निकायबाट सहजरूपमा सेवा प्रवाह हुन नसकेको गुनासो आम जनमानसमा छ। सेवाग्राहीले राज्यद्वारा प्रवाह

* मुख्य अनुसन्धान निर्देशक, राष्ट्रिय अनुसन्धान विभाग।

हुने सार्वजनिक सेवा प्राप्तिको निम्ति थुप्रै अप्ट्याराहरू भेलनुपर्ने नियति बनेको अवस्थामा सेवा प्राप्तिका लागि भनसुन, दबाब वा आर्थिक प्रभाव अनिवार्यजस्तै भएको आम बुझाइ रहेको देखिन्छ। यसबीच नीतिगत तहमा हुने भ्रष्टाचारजन्य कार्यको सफल अनुसन्धानका निम्ति विशेष दक्षतायुक्त जनशक्तिको प्रयोग भई ठोस सबुद प्रमाण संकलन कार्य पनि चुनौतीपूर्ण देखिन्छ।

वर्तमान समयमा राज्य संयन्त्रमा हुने भ्रष्टाचारजन्य कार्यमाथिको अनुसन्धान पद्धति मूलतः Post-Action प्रकृतिको छ। अनुसन्धान तहकिकातका दृष्टिकोणबाट विभिन्न अपराधमध्ये भ्रष्टाचारसम्बन्धी कसुरको अनुसन्धान कार्य तुलनात्मकरूपमा जटिल मानिन्छ। प्रायः अन्य अपराधिक घटनामा घटनास्थल प्रकृति (Crime Scene), औंठाछाप (Fingerprint) जस्ता सांकेतिक चिन्ह, प्रत्यक्षदर्शीका साथै अपराधसम्बन्धी अन्य भौतिक प्रमाणहरू प्राप्त हुने भए तापनि सामान्यतः भ्रष्टाचारजन्य अपराधमा पीडित र पीडकसमेत हुँदैनन् तथा त्यसमा आबद्ध दुवै पक्ष सन्तुष्ट पक्ष हुन्छन्। भ्रष्टाचारमा संलग्न व्यक्तिहरू पनि कुटिल, चुस्त र चलाख हुन्छन् र पद र ओहदाका आडमा शक्तिशाली देखिन्छन्। यसका साथै अनुसन्धानको क्रममा कुनै सानो कमजोरी वा प्रमाणको अभावलाई प्रस्तुत गरी न्यायिक निर्णयको प्रक्रियासम्म पुग्दा उन्मुक्ति प्राप्त गर्न सक्रिय रहिरहन्छन्। त्यसैले अपराधको प्रवृत्तिगत अवस्था हेर्दा पनि भ्रष्टाचारलाई संगठित अपराधसंग समेत दाँजेर हेर्न सकिन्छ।

यसप्रकार समाजलाई नै विकृत बनाउने भ्रष्टाचारविरुद्धको संस्थागत विकासक्रमको कुरा गर्दा यस्तो अपराधको अनुसन्धान तथा नियन्त्रणका लागि विभिन्न देशहरूमा आ-आफ्नो प्रकारको कानुनी व्यवस्था र संस्थागत संरचनाका आधारमा सरकार र नागरिकबीच निष्पक्ष र स्वतन्त्र सम्बन्ध स्थापित गरी नागरिकका गुनासा सुन्ने र अनियमितता रोक्न अम्ब्युडस्मानको अवधारणा स्थापित भएको देखिन्छ। स्वीडेनका राजा चार्ल्स चतुर्थले आफ्ना पदाधिकारीमाथि निगरानी राख्न लगाएको परिणामस्वरूप सन् १८०९ मा उक्त देशको संविधानमा यससम्बन्धी व्यवस्था संस्थागत भएसँगै हालसम्म विश्वका अधिकांश राष्ट्रमा संवैधानिक वा विधायिकी प्रावधानअनुसार यस्ता संस्थाको विकास र सञ्चालन हुँदै आएको पाइन्छ।

२. नेपालमा भ्रष्टाचारको कसुरमा अनुसन्धान एवं अभियोजनको कार्य

नेपालमा भ्रष्टाचार न्यूनीकरण कार्यलाई अपेक्षाकृतरूपमा परिणाममुखी तुल्याउन Preventive-Proactive Corruption Measure को रणनीतिलाई विशेष महत्व दिइएको पाइन्छ। यस सम्बन्धमा नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने संस्था अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले स्थापनाकालदेखि नै भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने अभियानमा विभिन्न उपचारात्मक, प्रतिरोधात्मक र प्रवर्द्धनात्मक उपायहरू अवलम्बन गर्दै आएको देखिन्छ। यद्यपि, यस क्रममा सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्तिहरूले भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको अवस्थामा विभिन्न स्रोतबाट प्राप्त उजुरी/सूचना उपरको छानबिन, अनुसन्धान, तहकिकात र अभियोजनसम्मको काम गरी दोषीलाई कानुनी कठघरामा उभ्याउने क्रममा अनेकन चुनौतीहरू देखा पर्न थालेका छन्। भ्रष्टाचारसम्बन्धी

अनुसन्धान कार्य सबल, सक्षम र प्रभावकारी बनाउने सत् प्रयासबीच भ्रष्टाचारका प्रकृति र स्वरूप पनि गोप्य र जटिल बन्दै जान थालेको अनुभव गरिएको छ ।

यस्तो परिवेशमा पनि हाल आएर अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको सक्रियताका कारण जटिल र ठूला भ्रष्टाचारजन्य प्रकरणहरूमा समेत अनुसन्धान र अभियोजन भइरहेका छन् । यसबाट आयोगले लिएको 'Trap one Corruption Fraud, Terror Thousand Corrupted Minds' को अवधारणा सफल हुँदै जान थालेको अवस्था देखिन्छ । यद्यपि, आयोगद्वारा दायर गरिएका कतिपय मुद्दाहरूको फैसला अपेक्षितरूपमा आयोगको पक्षमा आउन नसकेका केही दृष्टान्तहरू पनि छन् । आयोगको अनुसन्धान प्रक्रियालाई थप प्रभावकारी बनाई गैरकानुनी कार्यमा संलग्नहरूले उन्मुक्ति पाउने अवस्थालाई रोक्न थप प्रयासहरू गर्नुपर्ने आवश्यकता टङ्कारो देखिएको छ । यसका लागि आयोगलाई सरकारका समग्र निकाय, सर्वसाधारण, नागरिक समाज, संघसंस्थाहरू, सञ्चारकर्मीको सहयोग आवश्यक रहन्छ । किनभने, यिनै स्रोतहरूबाट प्राप्त सूचनाको माध्यमबाट नै भ्रष्टाचारका घटनाहरू छानबिनको दायरामा ल्याई त्यस्ता दुष्कर्महरूलाई निरुत्साहित गराउन सहयोग गर्ने अपेक्षा लिन सकिन्छ ।

३. भ्रष्टाचारको अनुसन्धान र निगरानीमा इन्टेलिजेन्सको प्रयोग

भ्रष्टाचारलाई न्यूनीकरण गर्दै पूर्ण नियन्त्रण गर्नका लागि तीनवटा आधारभूत र अति महत्वपूर्ण रणनीति अख्तियार गर्न जरूरी छ । ती हुन्, भ्रष्टाचार विरुद्धमा सरकार तथा सम्बन्धित निकायहरूको प्रभावकारी उपस्थिति, भ्रष्टाचार रोकथाम र भ्रष्टाचारविरुद्धको जनचेतना/शिक्षा । यस उद्देश्यमा भ्रष्टाचार भइसकेपश्चातको Post-Treatment भन्दा Proactive Deterrence को प्रयोग बढी महत्वपूर्ण मानिन्छ । तसर्थ, सफल अनुसन्धानले थप भ्रष्टाचार हुन नदिई एउटा महत्वपूर्ण रोकथामको काम गर्ने गर्दछ । भ्रष्टाचार गर्ने उत्प्रेरणा त्यसको अनुसन्धान पद्धति, कानुनी कारबाही, हुनसक्ने सजाय तथा भ्रष्टाचारकर्ताले उठाउने चुनौती र प्रतिफलको सम्भावनामा निर्भर रहन्छ । तसर्थ, भ्रष्टाचार अनुसन्धान प्रक्रिया तथा विरुद्धमा हुने कारबाही र क्रियाकलापले उक्त अनुपातलाई उल्टोतर्फ (High Risk and no Return Opportunity) भाग्न सक्नुपर्दछ ।

भ्रष्टाचारविरुद्धको अभियानमा वाञ्छित सफलता हासिल गर्ने क्रममा सूचनाको महत्वपूर्ण भूमिका हुन्छ । तसर्थ यस्तो काम गर्ने संस्थामा इन्टेलिजेन्स केन्द्रित अनुसन्धान प्रक्रिया (Intelligence-Led Investigation) र Corruption Control Intelligence Operation संयन्त्र हुन आवश्यक छ । अर्को शब्दमा भ्रष्टाचारको रोकथाम (Prevention) र नियन्त्रण (Control) लाई अन्य विधिमा अतिरिक्त इन्टेलिजेन्सका कोणबाट नियाल्न पनि जरूरी छ । इन्टेलिजेन्सका दृष्टिकोणमा अनुसन्धानको प्रक्रियासँगै सबैभन्दा पहिला अख्तियारको दुरुपयोग गरी गरिने भ्रष्टाचारजन्य कार्यलाई बुझी तदनुसार अनुसन्धान प्रक्रिया थालनी गर्दा सहज हुने देखिन्छ । यसका लागि सूचना संकलन, विश्लेषण र त्यसको समाधानका निम्न प्रक्रिया अवलम्बन गर्दा प्रभावकारी हुने देखिन्छ :

क. प्रभावको रणनीति

कुनै पनि व्यक्ति पेशागत जीवनको प्रारम्भमा भ्रष्टाचार सेवा प्रवेश गर्दैन। घूस खुवाएर काम गर्ने (Bribe-offerer) जो कोहीले पनि कुनै न कुनै व्यक्तिगत वा सामाजिक सम्बन्ध स्थापित नगरी रिसवत प्रस्ताव गर्न सक्दैन। त्यसैले, यो प्रक्रियामार्फत दुवै पक्षले सामाजिक सम्बन्ध स्थापनाका लागि विभिन्न गतिविधि (टी, डिनर, भेटघाट अफर आदि) गर्दछन्। यस चरणमा इन्टेलिजेन्सको दृष्टिकोणबाट अनुसन्धान प्रक्रिया अगाडि बढाउने अनुसन्धानकर्ताले त्यस्ता संदिग्ध भेटघाट, सम्पर्क आदिलाई निगरानीमा राखी आवश्यक सूचना संकलन गर्नुपर्दछ।

ख. रिसवत प्रस्तावको चरण

यो चरणमा रिसवत लिने र दिने दुवै पक्ष उपयुक्त स्थान, समय र अवसरको खोजीमा हुन्छन्। अनुसन्धानकर्ताले वास्तविक तथ्य पहिचान गर्न र अनुसन्धानलाई अभि कसिलो र परिणाममुखी बनाउन कुन बेला कस्तो ठाउँमा रिसवत लेनदेन भएको हो सो कुरा प्रमाणसहित पहिचान गर्नुपर्छ।

ग. रिसवतको स्रोत

अनुसन्धानको चरणमा रिसवतको वास्तविक स्रोतको पहिचान गरी यससंग गाँसिएका अन्य तेस्रो व्यक्तिहरू पहिचान गर्ने र उपलब्ध भएसम्मका सूचना संकलन गरी अनुसन्धानसंग सम्बन्ध स्थापित गर्नुपर्दछ।

घ. रिसवत लिने/दिने चरण

यो अनुसन्धानकर्ताले वास्तविकरूपमा नै पहिचान गर्नुपर्ने मुख्य चरण हो। यसमा रिसवत लिने समय र ठाउँ पहिचान गर्न सकिए त्यसमा संलग्न व्यक्तिहरू रंगेहात पक्राउ गर्न सक्छन्। भ्रष्टाचारमा संलग्न व्यक्तिहरूको पहिचान गरी निरन्तर र नियमितरूपले निगरानी गर्नु जरूरी हुन्छ। यसका लागि इन्टेलिजेन्सको पूर्ण ज्ञान भएका सर्भिलेन्सकर्ताहरूको टिम परिचालन हुन आवश्यक छ।

ङ. रिसवतको प्रयोग

रिसवत लिने व्यक्ति रंगेहात पक्राउ हुन नसकेको अवस्थामा त्यस्ता कार्यमा संलग्न व्यक्तिलाई निरन्तर निगरानीमा राख्नुपर्दछ। यसबाट त्यस्ता व्यक्तिले प्राप्त गरेको रिसवत के कसरी खर्च गर्छ, कुनै वित्तीय संस्थामा डिपोजिट हुने गरेको छ वा वास्तविकरूपमा कहाँ जान्छ त्यसको संलग्नता पत्ता लगाउन सकिन्छ। यो कार्यले अनुसन्धान कार्यलाई सफलतातर्फ डोर्‍याउन मद्दत गर्दछ।

च. अख्तियारको दुरुपयोग भएको पहिचान

अनुसन्धानकर्ताले भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापलाई प्रमाणित गर्न रिसवत लिने व्यक्तिले आफ्नो कुन कामको सिलसिलामा के कस्तो तरिकाले अख्तियारको दुरुपयोग गरेको हो, के विषयमा निर्णय भएको हो सो समेत पत्ता लगाउनुपर्दछ।

उल्लिखित चरणहरूको प्रत्येक अवस्थामा भ्रष्टाचार भएको प्रमाणित गर्न सघन निगरानी, सूत्र (Informer) परिचालन, सूचना संकलनका गुप्त विधि र प्रक्रिया, इन्टेलिजेन्सको गोप्य अभियान र छुपाउनुको अभियान सञ्चालन गर्दा अपेक्षित नतिजा हासिल गर्न सहज हुन्छ। किनकि त्यसबाट मात्र अनुसन्धानकर्ताले भ्रष्टाचार प्रमाणित गर्न सही र वास्तविक सूचनाको संकलन (कहिले, कहाँ, के, कसले, कसरी र किन) गर्न सक्दछ।

४. नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने निकाय र इन्टेलिजेन्सको सहकार्य

राज्य सञ्चालनका क्रममा सूचनाको महत्वपूर्ण भूमिका रहने सर्वमान्य सिद्धान्त हो। बिना सूचना न भ्रष्टाचार भएको जानकारी प्राप्त गरी यसको न्यूनीकरणतर्फ लाग्न सकिन्छ न त यसको सफल अनुसन्धान नै हुन सक्दछ। कुनै पनि मुलुकमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन स्थापना गर्ने कार्यमा इन्टेलिजेन्स समुदायको महत्वपूर्ण भूमिका रहने गर्दछ। भ्रष्टाचारजन्य गतिविधिसम्बन्धी तथ्यपरक सूचना संकलन, मूल्यांकन र विश्लेषणसहितको सटीक इन्टेलिजेन्स उत्पादन गरी सम्बन्धित निकायमा प्रवाह गर्ने जिम्मेवारी इन्टेलिजेन्स निकायलाई दिइने विश्वव्यापी प्रचलन रहेको पाइन्छ। यसका साथै वित्तीय क्षेत्रमा हुने विभिन्न अपराध एवं आतंककारी गतिविधिमा संलग्न व्यक्तिहरूको आर्थिक कारोबारको अध्ययन, कर छली, विदेशी पुँजी नियन्त्रण आदि सम्बन्धित सूचना संकलन गरी सरकारलाई सूचना प्रवाह गर्नु पनि इन्टेलिजेन्स निकायको जिम्मेवारीभित्र पर्दछ।

नेपालको सन्दर्भमा विश्वव्यापी मान्यतालाई आत्मसात गर्दै भ्रष्टाचारको रोकथाम र निवारण गर्नका लागि इन्टेलिजेन्स संस्थाको सेवा प्राप्त गर्ने उद्देश्यअनुरूप अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग र नेपालको गुप्तचर निकायको रूपमा क्रियाशील राष्ट्रिय अनुसन्धान विभागबीचको समन्वय र सहकार्यको इतिहास लामो छ। नेपालको संविधान, २०१९ को दोस्रो संशोधनबाट स्थापित अख्तियार दुरुपयोग निवारण आयोगमार्फत विभिन्न सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्तिले अख्तियारको दुरुपयोग गरेमा कानूनबमोजिम अनुसन्धान, तहकिकात र अभियोजन गर्ने अधिकारबमोजिम कार्य गर्ने सिलसिलामा तत्कालीन मन्त्रिपरिषद्को २०४० साल मंसिर २० गतेको निर्णयमा अख्तियार दुरुपयोग निवारण आयोग र तत्कालीन नेपाल जनसम्पर्क प्रधान कार्यालयबीच पारस्परिक सहयोग र समन्वय गर्ने उल्लेख भएपश्चात् आयोग र विभागबीच आपसी समन्वयको इतिहास सुरु भएको देखिन्छ।

यसकै क्रमबद्धताको रूपमा तत्कालीन नेपाल सरकारको नीति, निर्देशन एवं संवैधानिक प्रावधानअनुरूप आयोग र विभागबीच सूचना आदानप्रदान, सहकार्य सम्बन्ध हुँदै आएकोमा मुलुकमा राजनीतिक परिवर्तनपश्चात् जारी संविधान तथा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ को दफा २१ को उपदफा (१) मा आयोगले कानूनबमोजिम अनुसन्धान र तहकिकात तथा तत्सम्बन्धी अन्य कारबाही गर्दा आवश्यकतानुसार विशिष्टीकृत निकायको सेवा प्राप्त गर्नसक्ने उल्लेख भएबमोजिम विभागका कर्मचारीहरू खटाएर तथा आयोगद्वारा मागभएका विविध क्षेत्रका सूचनाहरू सम्प्रेषित गरेर विभागले आयोगको कामकारबाहीमा सहयोग पुऱ्याउँदै आएको छ। त्यसैगरी वर्तमान नेपालको संविधानको धारा २३९ को उपधारा (१) तथा भ्रष्टाचार नियन्त्रणसम्बन्धी मौजुदा कानूनमा

भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा आयोगले कानूनबमोजिम अन्य निकायहरूलाई अनुसन्धान गराउन सक्ने विषय उल्लेख भएकाले अहिले पनि प्रत्यक्षरूपमा आयोगले विभाग वा विभागका कुनै अधिकृतलाई अनुसन्धान कार्यमा खटाउन सक्ने देखिन्छ ।

५. अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग र राष्ट्रिय अनुसन्धान विभागबीचका सहकार्यका क्षेत्रहरू

हाल अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले विभिन्न स्रोतहरूबाट प्राप्त सूचनामा आधारित भई अनुसन्धानको प्रक्रिया प्रारम्भ गर्ने र त्यसक्रममा प्रारम्भिक तथ्य एवं प्रमाण (Prima Facie Facts and Evidences) प्राप्त भएमा विस्तृत अनुसन्धान गर्ने परिपाटी रहेको छ । साथै आयोगले केही मात्रामा Proactive ढंगले आन्तरिकरूपमा अनुसन्धानका कार्यहरू पनि बढाउने गरेको देखिन्छ । यसप्रकारको अनुसन्धान पद्धतिबाट आयोगको समग्र उद्देश्यमा अपेक्षित परिणाम प्राप्त गर्न पूर्ण सफलता प्राप्त नभएको अवस्था आयोगबाट समय-समयमा प्रकाशित प्रतिवेदनहरूबाट सार्वजनिक भएको छ । तसर्थ, यी तथ्यलाई हृदयंगम गरी आयोगको कार्यलाई थप प्रभावकारी बनाउन अनुसन्धानलाई उद्देश्यमूलक, वस्तुपरक र गुणात्मक बनाउनुपर्नेमा विभिन्न सुझावहरू प्राप्त भइरहेका छन् ।

इन्टेलिजेन्सको दृष्टिकोणबाट हेर्दा भ्रष्टाचार कार्यमा संलग्नहरूका बारेमा विभिन्न स्रोतहरूबाट प्राप्त सूचनाको वास्तविकता र वस्तुनिष्ठ आधारको जाँच एवं समग्र विषयवस्तुको सूचना प्राप्त गर्न इन्टेलिजेन्सका उल्लिखित विधिको प्रयोग आवश्यक देखिन्छ । यस सिलसिलामा आगामी दिनमा शंकास्पद व्यक्तिको संदिग्ध भेटघाट, बैठक आदिको निगरानी गर्नेजस्ता गुप्तचरी कला (Intelligence Tradecraft) लाई प्रयोगमा ल्याउन सकिन्छ । सूचना प्राप्त गर्ने क्रममा राष्ट्रिय अनुसन्धान विभागको संस्थागत विशेषज्ञता, अनुभव एवं अभ्यस्त जनशक्तिलाई संलग्न गराई गुप्तचरी कलाको प्रयोगद्वारा आयोगले आफ्नो अनुसन्धान कार्यलाई अभै वस्तुनिष्ठ, विश्वसनीय र प्रभावकारी तुल्याउन देहायका विषयमा थप सहकार्य हुन उपयुक्त देखिन्छ ।

- भ्रष्टाचारजन्य कार्यमा संलग्न व्यक्ति, संघसंस्थाको पहिचान आदि,
- संदिग्ध व्यक्तिहरूको बयानका क्रममा थप सूचना प्राप्त गर्न इन्टेलिजेन्सको सेक्रेट इन्क्वायरीको प्रयोग,
- भ्रष्टाचार हुने अवस्था वा भ्रष्टाचार भएपश्चात् सोलाई पुष्टि गर्न निगरानी,
- भ्रष्टाचार नियन्त्रणसम्बन्धी अभियानमा सूत्र र आवरणका जनशक्तिको सहयोग,
- सूचनाको आधिकारिकता तथा विश्वसनीयताको जाँच,
- सूचना संकलनसम्बन्धी गुप्तचरी कलाको प्रशिक्षण ।

मूलभूतरूपमा राष्ट्रिय अनुसन्धान विभागको जिम्मेवारी आन्तरिक र राष्ट्रिय सुरक्षासम्बन्धी सूचना संकलन गरी नेपाल सरकारलाई प्रवाह गर्नु हो भने भ्रष्टाचार, आर्थिक अनियमितता, राजस्व चुहावट

आदि पनि यसको कार्यक्षेत्र भित्रकै विषय हुन्। तसर्थ भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने आयोगको लक्ष्य र भ्रष्टाचार एवं आर्थिक अपराधसम्बन्धी सूचना संकलन गर्ने विभागलाई प्राप्त जिम्मेवारी सम्पादन गर्ने सन्दर्भमा दुवै निकायबीचको कार्यगत सम्बन्धलाई थप प्रभावकारी बनाउँदा राज्यको सुशासनको लक्ष्य सारभूत रूपमा पूर्ण हुन सक्ने देखिन्छ। यसक्रममा विभागले मुलुकले अपेक्षा गरेको भ्रष्टाचार नियन्त्रण अभियान तथा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको कामकारवाहीलाई सहयोग पुग्ने गरी अपेक्षित भूमिका निर्वाह गर्ने सन्दर्भमा विभागको क्षमता अभिवृद्धि, थप जनशक्तिको व्यवस्था एवं संस्थागत सुदृढीकरणका कार्य यसका विचारणीय आयाम हुन सक्दछन्।

अर्कोतर्फ भ्रष्टाचारका नयाँ नयाँ स्वरूपलाई निस्तेज पार्न आयोगले निकट भविष्यमा नै गुप्तचरी केन्द्रित अनुसन्धान पद्धति अवलम्बन गर्नुपर्ने र त्यसक्रममा आयोगभित्र सम्बद्ध निकायको विज्ञ कर्मचारीसहितको सबल र सक्षम संयुक्त इन्टेलिजेन्स इकाई निर्माण गरी कार्य गर्दा अझ प्रभावकारी हुनसक्ने देखिन्छ।

अन्त्यमा, नेपाल भ्रष्टाचारविरुद्ध संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धिको पक्ष राष्ट्र भएकाले सोहीअनुरूप जिम्मेवारी पूरा गर्न केही नीतिगत, संरचनागत र कानुनी व्यवस्थाका साथै त्यसतर्फ लक्षित क्रियाकलापहरू सञ्चालन गर्नु राज्यको दायित्वभित्रकै कार्य पनि हो। तसर्थ, भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापलाई नियन्त्रण र निरुत्साहित तुल्याउने कार्यलाई राज्यले उच्च प्राथमिकतामा राख्दै नयाँ संविधानले पनि आवश्यक अधिकारसहित अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलाई निरन्तरता दिएको सन्दर्भमा राज्यका सबै संयन्त्र र निकायहरूसँग दीर्घकालीन सहकार्य गर्दै आयोगलाई थप सशक्त र प्रभावकारी तुल्याउन आवश्यकताअनुरूप मौजुदा नीति एवं कानूनमा पुनरावलोकन, परिमार्जन एवं नयाँ कानूनको तर्जुमा समेत गरी अघि बढ्न सकिन्छ।

सन्दर्भ सामग्रीहरू

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका वार्षिक प्रतिवेदनहरू

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३

नेपालको संविधान

पाण्डे, केशवराज (२०६८), प्रशासकीय कानून, (तेस्रो संस्करण), चितवन रमेश सिलवाल

सर्वोच्च बार जर्नलका विभिन्न अंकहरू

सापकोटा, विष्णुराज (२०६६), सुरक्षा क्षेत्र एक संग्रह, (सं), काठमाडौं: राष्ट्रिय शान्ति अभियान

Anticorruption investigation and trial guide tools and techniques to investigate and try the corruption case//http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnade146.pdf. (accessed on 17th January, 2016)

www.ciaa.gov.np/np/publication/publications.html (accessed on 17th January, 2016)

www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No79/No79_19VE_Man-wai2.pdf (accessed on 17th January, 2016)

The Role of Financial Intelligence Units in Fighting Corruption and Recovering Stolen Assets An Egmont Group White Paper// (accessed on 17th January, 2016)
Egmont_Csoport_Az_FIU_k_szerepe_a_korrupcio_elleni_harcban_es_a_vagyon_visszaszerzesben.pdf (accessed on 17th January, 2016)

<http://www.tinepal.org/?p=163014>

अनभिज्ञ

प्रा. डा. गणेश शर्मा

घाम पनि कस्तो टन्टलापुर ! कस्तो उखरमौलो गर्मी छि ! दिनै उच्चाट लाग्दो । यस्तो बेला शैलेश पनि त्यतिकै छटपटिएको छ । घरमा बसिरहन पनि ऊ सक्दैन बाहिर खुला आकाशमुनि घुम्न पनि उसलाई डर छ, त्रास छ । कहाँ जाने ? कोसंग आफ्नो उकुसमुकुसिएको बह पोख्ने ? आमा थिइन् र पो आफ्नो मन मुटु निर्धक्कसंग बिसाउन पाउँथ्यो आमा भनी उनको काखमा मुन्टो घुसाउन पाउँथ्यो । आफ्नो भन्नु उनै आमा पनि माथि गइसकेपछि अब को छ र उसको दुःखको घाउमा मलम लगाइदिने ? यो शून्य घरले नै उसलाई खान्छ कि भन्ने छटपटी बढ्छ । वरिपरि कसैले देख्ला कि भन्ने डरले भ्यालसम्म पनि खोल्न सक्दैन ।

बल्ल बल्ल घाम अस्ताउन लाग्छ । मास्क र कालो चश्मा लगाएर भट्टै कसैले नचिन्ने भेषमा ऊ घरबाट निस्कन्छ र इन्द्रचोक, मखन हुँदै हनुमानढोकामा पुग्छ । कुन्नि आज किन हो त्यहाँका मठ मन्दिरहरू देख्दा उसलाई अपार आनन्द लाग्छ । साँझको बेला, भगवान शिवको आरतीको सुमधुर घण्टी बजिरहेछ । भक्तजनहरू हात जोडेर भक्तिभावले आँखा चिम्ली उभिरहेका छन्, ॐ नमः शिवायको ध्वनि गुन्जिरहेछ । यस्तो रमाइलो वातावरणले शैलेश पनि प्रभावित भएर ऊ पनि हात जोड्दै त्यही उभिन पुग्छ । तर ऊ आफूलाई अरू जस्तै स्वतन्त्र पाउँदैन । कसैले उसलाई हेरिरहेछन् कि भन्दै सशक्त आँखाले यताउता पल्याक पुलुक हेर्छ । जसको साथमा खोटो मोहर उसैको मन धरमर । सबै शिवबाबाकै आराधनामा तल्लीन कसले उसलाई चिन्नु र हेर्नु ? आरती सकेर पुजारीले सबैलाई जलसेचन गरिदिन्छन्, प्रसाद दिन्छन् । अहाँ ! कति मीठो प्रसाद ! वास्तवमा प्रसादको नाममा मात्र पेडाको सानो एक टुक्रो थियो, तर किन उसलाई यति मीठो लाग्यो । खान नपाउने पनि होइन, खाँदा खाँदा अघाइसकेको मान्छे ! तैपनि किन यस्तो मीठो लागेको ? यही बेला ऊ आफ्नो बाल्यकाल एक एक गरी सम्झन लाग्छ ।

एकल आमाको म एकलो छोरो । बुवालाई मैले देख्नै पाइन । आमाले कति दुःख गरेर हुर्काएर पढाउनुभएको थियो । उहाँको एउटै लक्ष्य थियो-छोरो राम्रो होस्, खूब पढोस् र कुलको नाम उज्ज्वल पारोस्, राष्ट्रको आदर्श नागरिक बनोस् । मलाई पढाउन उहाँले आफ्नो घर गहना केही भन्नुभएन । पेटमा पटुकी कसेर भोक प्यास मेट्नु हुन्थ्यो । साँझ बिहान उहाँको एउटै रटना हुन्थ्यो- राम्रोसंग पढ है छोरा । मलाई केही चाहिन्न, पढेर सुयोग्य नागरिक बनेको देख्न पाऊँ । मेरो भरोस नटुटोस् बाबू ।

मैले पनि आमाको यो त्याग र तपस्या बुझेको थिएँ । त्यसैले सकेसम्म मेहनत गरेर पढें । स्कुलमा पनि राम्रो विद्यार्थी भनी सबैको प्रिय थिएँ । एसएलसी पनि विशिष्ट श्रेणीमा पास भएँ । अहा ! त्यो दिन सम्भ्रंदा अहिले पनि मन त्यसै त्यसै फुर्फिर्न्छ । आमाको खुसी, स्कुलका शिक्षकहरूको खुसी र सबैतिरको बधाई र स्यावासीको आइरो अ...हा ! । यसैगरी आइएस्सी पनि राम्रो अंकमा पास गरें ।

आमाको सपना अब छोरो डाक्टर बनोस् र रोगीहरूको राम्रो उपचार गरोस्, सबैको आशीर्वाद र शुभकामनाले कमलको फूलभैं ढकमक्क फुलोस् । तर पैसाको अभावमा आमाको यो सपना पूरा हुन सकेन । शिक्षा मन्त्रालयमा जति पटक आवेदन दिए पनि विचौलियाहरूको माग पूरा गर्न नसकेपछि प्रत्येक अन्तरवार्ताको नतिजाले जीवन वाक्क लाग्दो भयो । मैले थाहा पाएँ जीवन भन्नु परिश्रम मात्रले नचल्ने रहेछ, त्यो भन्दा पनि अर्कै केही रहेछ । विशिष्ट श्रेणीमा उत्तीर्ण भएर मैले के गर्न सकें र ? मेरा धनीमानी कति साथीहरू द्वितीय श्रेणीमा पास भए पनि देश विदेश पुग्न पाएका छन्, डाक्टर इन्जिनियर बनेका छन् । सामान्य कामका लागि पनि कसैलाई नगद नारायण नचढाईकन हुँदै नहुने । कस्तो समाज ? आमाले बन्धक राख्नुभएको घर फुक्का गराउन अड्डाको सारा रकम चुक्ता गरेर पनि अन्तिम पटक चिया खर्च त चाहिन्छ म्याम भनेर उहाँकै विद्यार्थीले दुई चार हजारको माग गर्छ ।

त्यसै म यस्तो काममा लागेको हुँ र ? मलाई यस्तो काममा बोलाउने साथी पनि एकलो भएर म जस्तो दुखिलाई सहयोग गर्न साथ लिएको हो । देश विदेश गइरहनुपर्ने हुनाले हाम्रो समूह अहिले अलि बढेको पनि छ । यस्तै सोच्दै सोच्दै ऊ हनुमानढोका दरबारको छेउमा पुग्यो । एकछिन आराम गर्न त्यहीं पेटीमा बस्छ । यही बेला अचानक उसको अति घनिष्ट मित्र शीतल त्यहीँबाट गइरहेको देखेर- ए शीतल ! भनेर नबोलाई बस्न सकेन । को रहेछ मलाई यसरी बोलाउने भनेर यता उता हेर्छन् । अचानक शैलेशलाई देखेर दुवै खूब खुसी हुन्छन् अँगालो हालेर एक अर्कोलाई हेर्दै अचम्म मान्छन् । अहो ! के यो सपना हो कि विपना, तिमी उही शैलेश हो कि उसकै भूत ? आज कति वर्षपछि भेट भयो भन्दै शीतल मुग्ध हुन्छन् । हिंड चिया खान जाऊँ र त्यही कुरा गरौला । शैलेशले पनि यसबेला आफूलाई बिर्सिन्छ र चिया खान दुवै एउटा पसलमा छिर्छन् । कफी र खाजाको साथ वर्षौँपछि भेट भएकाले शीतलले यतिका वर्ष कहाँ गयो ? के गर्‍यो ? बिहावारी गर्‍यो कि गरेनौ भन्दै एक एक गर्दै धेरै प्रश्न गर्छन् । शैलेशले पनि भन्न हुने कुरा भन्दै जान्छ । अन्तमा शीतलले सोधे- अहिले कहाँ के काम गर्दैछौ ? शैलेशले यसबेला अलि अनकनाएर भन्यो- म धेरैजसो नेपाल भारतको सिमानातिर हुन्छु । काम ठीकैको छ ।

काम ठीकैको छ भने त्यहाँ किन बस्छौ । आऊ यही तिमीलाई काम मिलाइदिउँला । मेरो साथीको ट्राभल एजेन्सी छ, बीस पच्चीस हजार दिइहाल्छन् । शीतलको कुरा सुनेर शैलेश हास्दै भन्छ- महिनाको जाबो बीस पच्चीस हजारले के गर्ने ? म त महिनाको लाखौं खेलाउँछु । बरु तिम्रो कमाइ कस्तो छ ? नत्र तिमी पनि हामीसंग सामेल हुन्छौ भने आऊ । अनि शैलेशले आफ्नो घनिष्ट मित्रतामा विश्वास गरेर आफ्नो अवैध धन्दा बारे सुनाउँदै जान्छ र प्रहरी आदिबाट बच्न सधैं लुकीछिपी हुनुपर्छ । यही एउटा दुख छ । नत्र पैसा त मालामाल छ । तिमीलाई थाहा छ, त्यहीं पैसा नभएर मैले मेरी आमाको सपना पूरा गर्न सकिन । यो भूमिगत जस्तो जिन्दगी नभएको भए मैले राजसी ठाँटको जीवन पाएको छु । शैलेशको यो कुरा सुनेर शीतल सोध्यो- साँच्चै तिमी त्यति सुखी छौ ? आफ्नो काममा सन्तुष्ट छौ ?

अवश्य छ शीतल । यो भूमिगत जस्तो जीवनलाई पनि सहज पार्न एक दुई जनालाई निकै गरेको छु । अखिर यो त भ्रष्टाचारले पोषित देश त हो, घूसै घूसमा बाँचेको कुर्सीतन्त्र त हो ! पैसाले कानुन किनिन्छ, अड्डा अदालतको निर्णय पनि असत्य बनाएर उल्टाउन सकिने रहेछ । के गर्दैन पैसाले ? शीतल कुनै बेला तिमीलाई पनि यो काम ठीक छ भनेर लागेर यसमा लाग्न मन लागे मलाई सम्झन् । यो मेरो नम्बर ।

हुन्छ, शैलेश । जाऊँ अब अवेर भइसक्यो । मलाई आज ससुराली नगई नहुने छ नत्र तिमीलाई मैकहाँ लौजान्थेँ । बरु भोलि यही बेला यतै भेटौँ हुन्न र भन्दै उठ्छन् । अनि फेरि भन्छन्- तिमीले मलाई जुन कामको लागि मौका दिन खोजका छौ, त्यसमा पनि भोलि बसेर छलफल गरौला है त ? लो बिदा भन्दै हात मिलाएर निस्कन्छन् ।

भोलिपल्ट शैलेश शीतलको बाटो हेरिहन्छ, उसलाई पनि आफ्नो साथ लगाउन निकै उत्सुक छ । यही बेला प्रहरीको उर्दी पोसाकमा शीतलसंग दुई चार जना त्यहीं आइपुग्छन् र You are under arrest भन्दै शैलेशलाई हतकडी लगाउन खोज्छन् । शैलेशको होसै हराउँछ । ऊ जिल्ला पर्दै भन्छ शीतल तिमीले मलाई यस्तो धोका दिएको ? तिमी त मेरो घनिष्ट मित्र, दुई शरीर एक आत्माका हामी । शीतल भन्छन्- हो शैलेश म मित्र हुँ तर अहिले म अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको जिम्मेवार पदमा छु ।

सर ! मलाई चिन्नु भयो, म सरित हुँ । तपाईंले मलाई अलिदिन विज्ञान पढाइदिनुभएको थियो । तर म पनि अहिले आयुक्त छु, आफ्नो कर्तव्य पालनमा हामी दुवै लागेका छौं ।

एसएसपीलाई देखाउँदै शैलेश भन्छ- उहाँलाई पनि कतै देखेकै जस्तो लाग्छ किन नदेख्नु शैलेश ? मैले तिमी आईएस्सी पढ्ने बेलामा तिमी आमालाई स्कुलमा काम दिलाइदिएको थिएँ, तिमीलाई कति किताबहरू दिएको थिएँ तर अहिले तिमीजस्तो राष्ट्र घातक व्यक्तिलाई पक्रनु बाहेक म केही मद्दत गर्न सकिदैन । म एसएसपी प्रल्हाद हुँ । शीतलको मद्दतबाट आज मैले यो काममा सफलता पाएँ । कैयौँ समयदेखि हामी तिम्रो खोजीमा थियौँ । धन्यवाद शीतलजी । शैलेशलाई समाउन सहयोग गर्नुभएकोमा मुरीमुरी धन्यवाद । उनको करतुतले अर्थात् उनका नक्कली नोटले कतिको घरबास उड्यो, कतिले त्यस्तो नोक्सानी खप्न नसकेर हर्ट एटेक भएर गए । लौ बस अब हाम्रो गाडीमा । अरु अदालतले नै तिम्रो जे गर्नुपर्छ गर्नेछ । कानुन सधैं किन्न सकिन्न ।

भ्रष्टाचार नियन्त्रण : बहुआयामिक संघर्ष

श्रीमती सुनिता कार्की

नेपाल जस्तो विकासोन्मुख मुलुकमा भ्रष्टाचार र भ्रष्ट प्रवृत्तिले आफैंमा एउटा दीर्घ रोगको आकार ग्रहण गरिसकेको छ । यसबाट मुक्ति पाउन उत्तिकै मुस्किल छ जति मुस्किल क्यान्सर रोगबाट मुक्ति पाउन छ भन्ने सत्यता जगजाहेर छ । अर्कोतर्फ अस्थिर सरकार, राजनीतिक संक्रमणको निरन्तरता र नियामक संस्थाहरूमा हुने अनावश्यक हस्तक्षेपले समेत भ्रष्टाचारलाई च्याउ खेती सरह मौलाउने अवसर प्रदान गरेको तथ्य नकार्न सकिन्न ।

यसै वर्षको असोज ३ गते गणतान्त्रिक संविधान जारी भएपछि मुलुक भ्रष्टाचार न्यूनीकरण गर्दै समृद्धि र दिगो विकासमा अग्रसर हुनेछ भन्ने आत्मविश्वास जनमानसमा सञ्चारित भएको थियो भने त्यो स्वाभाविक पनि थियो । लामो व्यग्रता पश्चात् मुलुकको भाग्य र भविष्य निर्धारण गर्ने अहम् दस्तावेजका रूपमा संविधानको उपलब्धताका अधिल्लिर् आम जनमानसले भूकम्पको गहिरो पीडालाई समेत बिसर्जित थिए । यसै पृष्ठभूमिमा संविधान प्राप्तिको सो क्षणलाई ऐतिहासिक अवसरका रूपमा आत्मसात गर्दै हरेक नेपालीजनले हर्षोल्लासका साथ दिपावली गरेका थिए । तर संविधानको उपलब्धताले नेपालीजनको मुखमण्डलमा सिर्जना गरेको त्यो खुसी बाटो बिराएको बटुवा सरह हुन पुग्यो । मुलुकले भेल्लुपरेको अधोषित नाकाबन्दी, संविधानप्रतिको एक थरी असहमत स्वरले निम्त्याएको द्वन्द्व र राष्ट्रिय अर्थतन्त्रले धान्ने नसक्ने ढंगबाट गरिएको मन्त्रिमण्डल विस्तार जस्ता प्रकरणहरूले संविधान निर्माणको खुसीलाई ओभेलमा पारिदिएको तथ्य हाम्रो स्मृतिमा ताजै छ । स्वभावतः भौगोलिक संरचना, क्षेत्रफल र जनसंख्याका दृष्टिले 'ट्वीनेटर' आकारको हाम्रो मुलुकमा 'जम्बोजेट' आकारको सरकार निर्माण गरेर अर्थतन्त्रलाई जर्जर बनाइरहँदा द्वन्द्वको चपेटाका बीच तस्करी र कालोबजारी प्रोत्साहित हुने सत्यता अर्थहीन भने पक्कै छैन ।

भ्रष्टाचारको वस्तुनिष्ठ परिभाषा खोज्न त्यति सहज नभए पनि सामान्य अर्थमा निजी लाभ आर्जनका लागि गरिने पदको दुरुपयोग, सामाजिक अपराध, सुशासन तथा कानुनी शासनविरुद्धका कार्य प्रवृत्तिहरू, निर्णयबाट पन्छिने प्रवृत्ति, जनसाधारणको मौलिक हकको हनन तथा बृहत्तर अर्थमा सबै खाले आर्थिक अपराधहरूलाई भ्रष्टाचार मान्न सकिन्छ । भ्रष्टाचारका यी समग्र आयामहरूले हाम्रो आर्थिक सामाजिक संरचनाको जगलाई नराम्रोसंग प्रभावित तुल्याउँदै आएको छ ।

भ्रष्टाचार र आर्थिक अनियमितताका सन्दर्भमा खबरदारी गर्ने संवैधानिक निकाय अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग विगतमा लामो समयसम्म नेतृत्वविहीन रहँदा मुलुकमा भ्रष्टाचारजन्य गतिविधिमाथि अपेक्षित रूपमा अंकुश लाग्न सकेको थिएन । लामो रिक्ततापछि भण्डै तीन वर्षअघि आयोगमा नेतृत्व

सहित पदाधिकारीको उपस्थिति यता भ्रष्टाचार नियन्त्रणका दिशामा आयोगले देखाएको सक्रियतासंगै यस संवैधानिक निकायका प्रति जनताको आशा र भरोसा हवातै बढेको छ । स्वभावतः जनअपेक्षाको यो अभिवृद्धिमा भ्रष्टाचार न्यूनीकरण र सुशासनको प्रत्याभूतिका निम्ति आयोग नेतृत्वले देखाएको दृढता, सुभबुध र इच्छाशक्ति नै आधारभूत कारण हुन भन्ने वास्तविकतालाई आत्मस्वीकार गर्ने पर्दछ । बितेका अठ्ठाई वर्षयता आयोगले हासिल गरेका उपलब्धिहरूको सिंहावलोकन गर्ने हो भने मुलुकका विभिन्न क्षेत्रमा जेलिएर रहेको भ्रष्टाचारको जालो चिर्न आयोग अपेक्षित रूपमा सफल सावित भएको छ । तथ्यगत उदाहरणका लागि नेपाल विद्युत् प्राधिकरणले न्यून गुणस्तरका ट्रान्सफर्मर खरिद गरी भ्रष्टाचार गरेको सम्बन्धमा आयोगले गरेको छानबिन, वैदेशिक रोजगारीमा कामदार पठाउँदा सेटिङ मिलाई हुने गरेको भ्रष्टाचारमाथिको अनुसन्धान, सामाजिक सुरक्षा भत्ता वितरणमा भएको अनियमितता, भोले विद्यालय स्थापना गरी अरबौँ सरकारी रकम हिनामिना गरेको विषयवस्तुमाथिको छानबिन, गुणस्तरहीन औषधी खरिद मार्फत हुने गरेको भ्रष्टाचार, वन विनाश र अतिक्रमणको सन्दर्भ, ठूलो परिमाणमा सरकारी जग्गामाथिको अतिक्रमण, विश्वविद्यालय कोषको रकम हिनामिना, पशुपति क्षेत्र विकास कोषको जग्गामा अवैधरूपमा बालुवा खानी संचालन गरेको विषयवस्तु, नेपाल पर्यटन बोर्डमा भएको भ्रष्टाचार, भूकम्प पीडितलाई वितरणका लागि त्रिपाल खरिद गर्दा भएको आर्थिक अनियमितता, मेडिकल कलेजहरूको सम्बन्धनका हकमा हुँदै आएको अनियमितता जस्ता फरक फरक क्षेत्रमा विद्यमान भ्रष्टाचारका प्रारूपहरूमाथि आयोगले प्रभावकारी अनुसन्धान तथा छानबिन गरी सम्बन्धित दोषीहरूलाई कारबाहीको दायरामा ल्याइसकेको तथ्य हामी सबैका सामु स्पष्ट छ । आयोगद्वारा भएका यी र यस्ता दूरगामी महत्व राख्ने अनुसन्धान एवं कारबाहीबाट भ्रष्टाचार र भ्रष्ट प्रवृत्ति निरुत्साहित हुन पुगेको छ भने संगसंगै आम जनसाधारणमा आयोगप्रतिको आस्था, निष्ठा र भरोसा थप आकाशिएको छ ।

हालै मात्र पनि अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले सार्वजनिक पद धारण गरेका राजनीतिक तथा उच्च पदस्थ पदाधिकारी, कर्मचारी र प्रशासक समेत प्रथम चरणमा २९ जना र दोस्रो चरणमा ६३ जना व्यक्तिको अकुत सम्पत्ति माथि आरम्भ गरेको छानबिन प्रसंग तथा सशस्त्र प्रहरी बलका बहालवाला एवं पूर्व महानिरीक्षकहरू माथिको छानबिनको सन्दर्भ लगायतका कार्यको आलोकमा आयोगको सक्रियतालाई हेर्न र बुझ्न जरुरी छ । तर यसो भनिरहँदा फोहोर पानीको शुद्धीकरणको प्रारम्भ कुनाबाटै गर्नुपर्ने सत्यतालाई समेत किञ्चित् उपेक्षा गर्न भने हुँदैन ।

मुलुकमा विद्यमान भ्रष्टाचार, दण्डहीनता र कमजोर विधिको शासनको परिप्रेक्ष्यमा आयोगद्वारा भएका उल्लेखित उपलब्धिहरूको वस्तुनिष्ठ मूल्यांकन गर्ने हो भने आयोगको काम कारबाहीको अवस्था निकै उत्साहजनक रहेको प्रस्ट हुन्छ । यद्यपि आयोग विरुद्ध 'साना माछा समात्न मात्र केन्द्रित रहेको र ठूला माछाहरूलाई उन्मुक्ति दिँदै आएको' भन्ने जस्तो सांकेतिक आक्षेप नलगाइएको होइन । तर पछिल्ला दिनमा राष्ट्रिय परिवेश नै तरंगित हुने गरी आयोगले थालनी गरेका अनुसन्धान तथा छानबिन प्रकरणहरूले आयोगमाथिका त्यस्ता आग्रही आक्षेपहरूलाई सपाट जवाफ दिएको छ ।

वस्तुतः संगठित र उच्च पदाधिकारीहरूको संलग्नतामा हुने भ्रष्टाचारमाथिको अनुसन्धान कार्य आफैमा जटिल, कठिन र चुनौतीपूर्ण हुन्छ नै। निश्चय नै यस आलोकमा हेर्दा आयोगले छानबिन, अनुसन्धान र तार्किक निष्कर्षका सन्दर्भमा कठोर चुनौतीको सामना गर्नुपर्ने हुन्छ र गरिरहेको महसुस पनि भएको छ।

त्यसो त भ्रष्टाचारविरुद्धको गुरुत्व र अभियानमा आयोग एकलैको उपस्थिति र क्रियाशीलताले मात्र वाञ्छित एवं अपेक्षित परिणाम हासिल हुन सम्भव छैन। यस निम्ति मूलतः राजनीतिक तथा जनस्तर दुवै तहको सहयोग र सहकार्य अनिवार्य छ। तर विडम्बना नै भन्नुपर्छ आयोगको सक्रियतामा मुलुकको राजनीतिक तप्का उत्तिको सहयोगी र रचनात्मक देखिएको अनुभूत हुन सकेको छैन। भर्खरै मात्र जारी संविधानमा आयोगबाट हुँदै आएको राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरूद्वारा हुने अनुचित कार्यमाथिको अनुसन्धानको क्षेत्राधिकारमा गरिएको कटौती र संवैधानिक स्वायत्तताको मर्म विपरीत आयोगलाई संसदीय अनुगमन प्रणालीद्वारा यसको स्वतन्त्र काम कारबाहीमाथि अंकुश लगाउने गरी भएको प्रावधान आयोगप्रतिको राजनीतिक आग्रहका द्योतक हुन्। यस अतिरिक्त निजी क्षेत्र, गैरसरकारी क्षेत्र लगायत विभिन्न कित्तामा हुने भ्रष्टाचारको छानबिन गर्ने अधिकार आयोगलाई उपलब्ध नहुनु, मन्त्रिपरिषद्बाट हुने नीतिगत निर्णयमाथि अनुसन्धान गर्न रोक लगाउनु जस्ता तमाम चुनौती र जनताको बढ्दो अपेक्षाका माझ पनि आयोग आफ्ना काम कारबाहीलाई अगाडि बढाउन बाध्य छ। यद्यपि यस ढंगका चुनौती, असहयोग र आग्रही आक्षेपहरूलाई चिर्दै आयोगले आफ्नो कार्यसम्पादनमा शिथिलता आउन दिने छैन भन्ने चट्टानी जनविश्वासले आयोगलाई थप हौसला र प्रेरणा प्रदान गर्दै आएको महसुस हुन्छ।

निष्कर्ष

भ्रष्टाचारविरुद्ध शून्य सहनशीलताको नारालाई जतिसुकै प्रचारको विषय बनाए पनि कुनै पनि राष्ट्रलाई भ्रष्टाचार मुक्त बनाउने कार्य स्वभावतः सहज र सुगम हुन्न। भ्रष्टाचारको प्रभावकारी नियन्त्रणका लागि राज्यले समिचिन नीति र कानुन तर्जुमा गर्नु वान्छनीय हुन्छ भने संगसंगै राजनीतिक नेतृत्वले दृढ इच्छाशक्ति प्रदर्शित गर्नु अनिवार्य हुन्छ। यस अतिरिक्त भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि जिम्मेवार संस्थाको संस्थागत क्षमताको अभिवृद्धि गर्न पनि राज्यको तदारुकता अभिव्यक्त हुनै पर्दछ। यसैगरी जनसाधारणले समेत आयोगलाई समयमै भ्रष्टाचारसम्बन्धी यथार्थ सूचना उपलब्ध गराई आयोगसंग सहकार्य गर्नु उत्तिकै वान्छनीय छ। भ्रष्टाचारको प्रभावकारी नियन्त्रण बिना मुलुकले आर्थिक समृद्धिको कल्पना गर्नु दिवास्वप्न मात्र हो। भ्रष्टाचार नियन्त्रण एउटा बहुआयामिक संघर्ष भएको पृष्ठभूमिमा यसका लागि सरकार र जनसाधारणका अतिरिक्त सम्बद्ध सरोकारवाला पक्षहरूले आयोगसंग सघन सहकार्य गर्दै सहयोगको विनिमय गर्नु नै समयको माग हो।

नयाँ संविधानमा 'अख्तियार'

बेगेन्द्रराज शर्मा पौड्याल*

सम्प्रभु नेपाली जनताका प्रतिनिधि, संविधानसभाका सदस्य-सभासदहरू र उनीहरूलाई नेतृत्व गर्ने राजनैतिक नेतागणहरू समेतको करिब आठ वर्षको प्रयासबाट नेपालको संविधान, २०७२ संविधानसभाबाट पारित भई सोही संविधानसभाको हलबाट २०७२ साल आश्विन ३ गतेको मितिमा सम्माननीय राष्ट्रपतिबाट नेपाली जनताका नाममा जारी भई हाल लागू समेत भइसकेको छ। भिन्न भिन्न विचारधारा र आस्था बोकेका विभिन्न राजनीतिक दलहरूको सहमति र सम्झौताबाट बनाइएकोले संविधानलाई सहमतिको दस्तावेज वा सम्झौताको मूल कानूनको रूपमा पनि मान्न सकिन्छ। देशको मूल कानूनको रूपमा अंगीकार गरिएको वर्तमान संविधानमा विगतका संविधानमा गरिएका संवैधानिक प्रावधानहरू भन्दा केही फरक तर कार्यान्वयनमा चुनौती देखिएका प्रावधानहरू समेत समेटी संविधान तर्जुमा गरिएको देखिन्छ। संविधानका धाराहरू अध्ययन गरी विश्लेषण गर्दा संविधान निर्माताहरू कतैकतै ज्यादै बढी उदार भएको देखिन्छ भने कतिपय धाराहरूको प्रावधानले संविधान निर्माताहरूप्रति चोटिला प्रश्नहरू तेर्सार्नुको साथै मूल कानून निर्माताहरूमा राष्ट्र, जनता, शासन र व्यवस्था संचालनप्रतिको दीर्घकालीन सोच, नीति एवं योजनाको केही हदसम्म कमी भएको महसुस हुन्छ।

वास्तवमा संविधान भनेको देशको दीर्घकालीन घोषणापत्र (Long term Manifesto with futuristic vision) हो। जसले मुलुक र मुलुकवासीहरूको सर्वोत्तम हित, कल्याण, समुन्नति र उत्थानको खाका, ढाँचा र अवधारणा बोकेको हुन्छ, जसले दूर अगाडि जाने, हिँड्ने, हेर्ने, सोच्ने मार्ग प्रशस्त गरेको हुन्छ अर्थात् बाटो देखाएको हुन्छ। जुन मार्गदर्शनका आधारमा राज्य संचालनका अवयवहरूले मुलुकलाई अग्रगतिर्तर्फ उन्मुख गराउँछन्। यस मानेमा संविधान निर्माताहरूको सोच, हेराई, दृष्टिकोण र छाती चौडा, फराकिलो र दूरगामी हुनु जरुरी हुन्छ। त्यो ठाउँठाउँमा, धाराधारामा, शब्द शब्दमा खड्किएको महसुस हुन्छ। त्यसैगरी अर्को पाटो संविधान निर्माताहरूले आफूलाई संविधान निर्माता कम र व्यवस्थापिका संसद्को संसद् सदस्य बढी ठानेको देखिन्छ। अर्थात् यो संविधान संविधान सभासदबाट भन्दा पनि सांसद सदस्यको मनोविज्ञानबाट प्रभावित भएर बनाइएको प्रतीत हुन्छ। सम्प्रभुबाट चुनिएर आएका व्यक्तिले ५ वर्षे आवधिक सांसदको भूमिका भन्दा पनि सयौं वर्षे संविधान निर्माताको भूमिका महत्वपूर्ण हुन्छ देशका लागि भन्ने सोचाइ राखेको भए, संविधान लेखेको मसी पनि नसुकै संशोधनीय हुने पक्कै थिएन। अर्को पाटो, चार वर्षका लागि बनेको संविधानसभा सत्तास्वार्थका कारण छिट्टै भंग गरी संसद्मा परिवर्तन गर्नु सम्प्रभु जनताको आदेश (Mandate) पक्कै पनि थिएन। संविधान हतार हतारको सम्झौता होइन कि गम्भीरता र लामो प्रयास पछिको

* सहसचिव, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग।

दीर्घकालीन सोच सहितको कानुनी दस्तावेज बन्नु पर्दथ्यो र कम्तीमा पनि संविधान (जसमा राष्ट्र निर्माणको खाका कोरिन्छ र हुन्छ पनि) राष्ट्र निर्माणको दीर्घकालीन दस्तावेज हुन सक्नुपर्दथ्यो, संविधान राजनीतिक दलहरूको स्वार्थ सिद्धीको कागजात नभई आम नेपाली जनता जनार्दनको स्वार्थ र हित अभिवृद्धि गर्ने रणनीतिक दस्तावेज हुनुपर्दथ्यो। त्यो केही हदसम्म हुन खोजेको तर धेरै हदसम्म चुकेको प्रतीत हुन्छ।

यसै सन्दर्भमा नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ लगायत विगतका संविधानमा भएको व्यवस्था भन्दा अलि फरक र परिमार्जित रूपमा अहिलेको संविधानमा विभिन्न संवैधानिक निकायहरूको व्यवस्था गरिएको छ। विगतमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, महालेखापरीक्षक, लोकसेवा आयोग, निर्वाचन आयोग र राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोग गरी जम्मा पाँचवटा संवैधानिक निकायको व्यवस्था गरिएकोमा वर्तमान संविधानमा अरू धेरै संवैधानिक निकायहरूको प्रावधान थप गरिएको छ।

देशको समावेशी र समानुपातिक विकासका लागि संविधानमै संवैधानिक निकाय हुनु आफैँमा नराम्रो कुरा पटककै होइन। तर पनि नेपालका संविधान चाहे २०४७ सालको होस् वा २०६३ सालको होस्, तिनमा विशिष्ट कार्यका लागि संवैधानिक निकायहरूको व्यवस्था गरी तिनीहरूको कार्यक्षेत्र किटानी गरिएको थियो। जस अनुसार सार्वजनिक पदधारण गरेका राज्यकोषबाट तलब सुविधा उपभोग गर्नेहरूले आफूले पाएको अख्तियारीको दुरुपयोग गर्न सक्ने हुँदा सो नियन्त्रण गरी देशमा असल शासन र संस्कृति बसाल्नका लागि अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, जनताले तिरेको करबाट संचालन हुने सरकारी सार्वजनिक निकायहरूमा हुने खर्च नियमित ढंगले भएको छ छैन भनेर जाँचबुझ गर्ने संवैधानिक निकायको रूपमा महालेखा परीक्षक, शासन व्यवस्था संचालनका लागि सरकारलाई चाहिने दक्ष जनशक्ति स्वतन्त्र एवं निष्पक्ष रूपमा छनोट गर्न लोकसेवा आयोग र स्वतन्त्र निष्पक्ष ढंगले जनताले प्रतिनिधि छान्ने व्यवस्थाका लागि निर्वाचन आयोग जस्ता संवैधानिक निकायहरूको व्यवस्था गरिएको र संविधानमा लेखेर वा नलेखेर पनि ती पाँचवटै संवैधानिक निकायहरू एक हदसम्म कार्यपालिका, व्यवस्थापिका, न्यायपालिका वा अन्य यस्तै निकायभन्दा अलग पहिचान र अस्तित्व हुनुका साथै स्वतन्त्र र निष्पक्ष भूमिका निर्वाह गर्ने संवैधानिक निकायको रूपमा तिनलाई हेर्ने गरिन्थ्यो। त्यसैगरी २०६३ को संविधानमा मानव अधिकारको हनन हुन नदिने उद्देश्यले स्वतन्त्र मानव अधिकार आयोगको समेत व्यवस्था गरिएको पाइन्छ। उल्लिखित संवैधानिक निकायहरूको व्यवस्था नेपालको संविधानमा उत्कृष्ट र विशिष्ट पहिचान सहित व्यवस्था गरिएको भन्ने अर्थमा लिने गरिएको थियो। तर अहिलेको संविधानमा विधायिकाबाट कानुन बनाएर क्षेत्रगत रूपमा वा मन्त्रालयस्तरबाट सम्पादन हुनसक्ने वा कुनै प्रदेश वा स्थानबाट हुन सक्ने कार्यान्वयनको विषय वा कार्यलाई पनि संवैधानिक निकाय अन्तर्गत शीर्षक राखी नयाँ संवैधानिक प्रावधान राखिएको छ। जुन २०४७ र २०६३ सालको संविधानमा गरिएको पाँचवटा संवैधानिक निकायको प्रावधानको भावना, मर्म र उद्देश्य भन्दा भिन्न र फरक देखिन्छ।

२०७२ सालको नेपालको संविधानले अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, महालेखा परीक्षक, लोकसेवा आयोग, निर्वाचन आयोग, राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोगका साथै नयाँ आयोगहरूमा

राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग, राष्ट्रिय महिला आयोग, राष्ट्रिय दलित आयोग, राष्ट्रिय समावेशी आयोग, आदिवासी जनजाति आयोग, मधेसी आयोग, थारु आयोग र मुस्लिम आयोगको प्रावधान संविधानमा राखी कुल १३ (तेह्र) वटा संवैधानिक निकायको व्यवस्था गरिएको छ । सुरुका पाँचवटा संवैधानिक आयोगहरू (अख्तियार, महालेखा, निर्वाचन, लोकसेवा र मानव अधिकार) को संवैधानिक निकाय हुनुको भूमिका र अन्य आयोगहरूको संवैधानिक भूमिका तुलनात्मक रूपमा भिन्न हुने देखिन्छ । यसले गर्दा संवैधानिक निकायहरूको मौलिक मर्म र उद्देश्य नयाँ संवैधानिक व्यवस्थामा परीक्षण गर्न बाँकी रहेको भन्नुपर्ने हुन्छ ।

उल्लिखित संवैधानिक निकायहरूमध्ये पहिलो संवैधानिक निकायको रूपमा नयाँ संविधानले पनि अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलाई स्वीकार गरेको देखिन्छ । नयाँ संविधानको भाग २१ मा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको गठन र यसको काम कारबाहीलाई लिपिबद्ध गरिएको छ जस अनुसार धारा २३८ को उपधारा १ मा नेपालमा एक अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग रहने छ, जसमा प्रमुख आयुक्त र अन्य चार जना आयुक्तहरू रहने छन् भनी उल्लेख गरिएको छ । विगतको संविधानमा एक जना प्रमुख आयुक्त र आवश्यक संख्यामा अन्य आयुक्तहरू रहने व्यवस्था भएकोमा अहिलेको संविधानमा पदाधिकारीको कुल संख्या ५ (पाँच) जनामा किटानी गरी सीमित गरिएको छ । यो संख्या अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका लागि मात्र नभई अन्य सबै संवैधानिक निकायमा पनि प्रमुख सहित ५ (पाँच) जना पदाधिकारीहरू रहने व्यवस्थाले संवैधानिक निकायको पदाधिकारी संख्या नयाँ संविधानले सुनिश्चित गरेको देखिन्छ ।

त्यसैगरी प्रमुख आयुक्तले अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको अध्यक्ष भई काम गर्ने, संवैधानिक परिषदको सिफारिसमा राष्ट्रपतिले प्रमुख आयुक्त र आयुक्तको नियुक्ति गर्ने, प्रमुख आयुक्त र आयुक्तको पदावधि नियुक्तिको मितिले ६ वर्षको हुने जस्ता विशेषताहरू विगत र वर्तमानको संविधानमा भएको एउटै व्यवस्थाको रूपमा देखिन्छ । आयोगको प्रमुख आयुक्त वा आयुक्तले राष्ट्रपति समक्ष लिखित राजीनामा दिएमा, निजले ६५ वर्षको उमेर पूरा गरेमा, निजका विरुद्ध धारा १०१ बमोजिम महा अभियोगको प्रस्ताव पारित भएमा वा निजको मृत्यु भएमा पद रिक्त हुने संवैधानिक व्यवस्था पनि विगत र वर्तमानमा समान देखिन्छ । तर अहिलेको संविधानको धारा २३८ को उपधारा ४ को खण्ड (घ) मा शारीरिक वा मानसिक अस्वस्थताको कारण सेवामा रही कार्यसम्पादन गर्न असमर्थ रहेको भनी संवैधानिक परिषद्को सिफारिसमा राष्ट्रपतिले पदमुक्त गरेमा प्रमुख आयुक्त वा आयुक्तको पद रिक्त हुनेछ भनी नयाँ संविधानले थप नयाँ प्रावधान राखेको देखिन्छ जबकि यो भाषा अमूर्त र अस्पष्ट मात्र नभई संवैधानिक निकायका पदाधिकारीलाई अस्थिर मानसिकतामा काम गर्नुपर्ने बाध्यता सिर्जना गरेको देखिन्छ । संविधान निर्माताहरूले कुन मनसायले यो प्रावधान राखेका हुन् बुझ्न नसकिएको पक्षको रूपमा देखिन्छ यो प्रावधानले । जबकि तिनै पदाधिकारीलाई महा अभियोग लगाएर सोही असमर्थतामा हटाउन सकिने कुरा यसै उपधाराको खण्ड (ग) मा उल्लेख गरी सकिएको छ । यसले गर्दा संविधानका धाराहरूको शब्द र भाषा दूरगामी र खुला भन्दा पनि आशयमुखी र नियन्त्रणमुखी भएको भान हुन्छ यस्ता अमूर्त प्रावधानले । यो संविधानको कमजोर पक्षको रूपमा

देखिएको छ। त्यसैगरी प्रमुख आयुक्त र आयुक्तको पुनः नियुक्ति हुन नसक्ने, तर आयुक्तलाई प्रमुख आयुक्तको पदमा नियुक्ति गर्न सकिने र त्यस्तो आयुक्त, प्रमुख आयुक्तको पदमा नियुक्त भएमा निजको पदावधि गणना गर्दा आयुक्त भएको अवधिलाई समेत जोडी गणना गरिनेछ भनी संविधानमा उल्लेख गरिएको छ, जुन प्रावधान पनि विगतको संविधानसंग मेल खाने नै देखिन्छ।

त्यसैगरी आयोगको प्रमुख आयुक्त वा आयुक्तको पदमा नियुक्तिका लागि मान्यताप्राप्त विश्वविद्यालयबाट स्नातक उपाधि प्राप्त गरेको, नियुक्ति हुँदाका बखत कुनै राजनीतिक दलको सदस्य नरहेको, लेखा राजस्व, इन्जिनियरिङ, कानून, विकास वा अनुसन्धानको क्षेत्रमा कम्तीमा २० वर्ष काम गरी अनुभव र ख्याति प्राप्त गरेको, ४५ वर्ष उमेर पूरा भएको र उच्च नैतिक चरित्र भएको जस्ता योग्यताहरू आवश्यक पर्ने भनी पदाधिकारीहरूका लागि नियुक्तिको योग्यता तोकेकोमा यो व्यवस्था समेत विगतको संविधानकै निरन्तरताको रूपमा देखिन्छ।

प्रमुख आयुक्त र आयुक्तको पारिश्रमिक र सेवाका शर्त संघीय कानून बमोजिम हुने, आफ्नो पदमा बहाल रहेसम्म निजहरूलाई मर्का पर्ने गरी पारिश्रमिक र सेवाका शर्त परिवर्तन नगरिने व्यवस्था पनि विगतकै निरन्तरताको रूपमा देखिए। नयाँ संविधानको थप व्यवस्था अनुसार देशमा चरम आर्थिक विश्रृंखलताका कारण संकटकाल घोषणा भएको अवस्थामा सेवा सुविधा प्रभावित हुनसक्ने उल्लेख हुनुलाई अन्यथा भन्न मिल्ने देखिंदैन। राज्यमा संकट पर्दा संवैधानिक निकायका पदाधिकारीहरूले पनि देश र जनताप्रति निःस्वार्थ सेवा गर्नुपर्ने व्यवस्था सर्वस्वीकार्य नै हो भन्नुपर्ने हुन्छ।

आयोगमा नियुक्त भइसकेको पदाधिकारी अन्य सरकारी सेवामा नियुक्तिका लागि ग्राह्य नहुने तर कुनै राजनीतिक पदमा वा कुनै विषयको अनुसन्धान, जाँचबुझ वा छानबिन गर्ने वा कुनै विषयको अध्ययन वा अन्वेषण गरी राय, मन्तव्य वा सिफारिस पेश गर्ने कुनै पदमा नियुक्त भई काम गर्न भने सक्ने व्यवस्था विगत र वर्तमान संवैधानिक व्यवस्थामा समान रहेको पाइन्छ।

विशेष गरी अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको काम, कर्तव्य र अधिकार अर्थात् आयोगको कार्यक्षेत्रका सम्बन्धमा विगतको संवैधानिक प्रावधान भन्दा फरक नयाँ प्रावधान वर्तमान संविधानको चर्चा गर्न जरुरी विषय भएको छ। जानेर वा नजानेर, बुझेर वा नबुझेर संविधान निर्माताहरूले आयोगको जिम्मेवारीमा विगतमा भन्दा वर्तमानमा संकुचन ल्याएको देखिन्छ। जबकि नयाँ परिवेश, सुशासनका नयाँ नयाँ चुनौती, विश्वव्यापीकरणमा नेपालको प्रवेश र संलग्नता, संयुक्त राष्ट्रसंघ र यसका सन्धि महासन्धिहरूसँग नेपालको आबद्धता लगायतका विषय, पक्ष वा क्षेत्रका कारण नयाँ संविधानमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको काम, कर्तव्य, अधिकार र कार्यक्षेत्र विगतमा भन्दा बढी फराकिलो, व्यापक दायरा समेटिएको र अन्तर्राष्ट्रिय प्रचलन र मूल्य सापेक्ष हुनु अपरिहार्य थियो। त्यसको ठीक विपरीत कुन दीर्घकालीन सोच र धारणाका आधारमा संविधान निर्माताहरूले आयोगको जिम्मेवारीमा परिमार्जन गरे र आयोगको काम कारबाहीलाई अपूर्ण बनाए, यो इतिहास, स्वयं संविधान निर्माता, भावी पिढी र अन्तर्राष्ट्रिय सरोकारवालाले आगामी दिनमा मूल्यांकन गर्लान् नै। भ्रष्टाचारविरुद्धको अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धि (UNCAC) को नेपाल पक्ष राष्ट्र भइसकेको, नेपालले

महासन्धिमा हस्ताक्षर गरिसकेको र उक्त महासन्धिमा सरकारी, सार्वजनिक क्षेत्रका अलावा निजी, बैकिङ, वित्तीय र आर्थिक क्षेत्रलाई समेत आयोगको छानबिन र अनुसन्धानको दायराभित्र समेटनुपर्ने गरी व्यवस्था गरेको र उक्त व्यवस्थालाई नेपालको व्यवस्थापिका संसद (विधायिका) ले ग्रहण गरी पारित गरिसकेको यथार्थ र सत्य संविधान निर्माताहरूले किन नजरअन्दाज गरे बुझ्नका लागि भविष्य कुर्नुपर्ने भएको छ। संविधान बनाउँदा संवैधानिक प्रावधानहरूको तर्जुमा गर्दा नेपाली जनता, मातृभूमि, नेपालको अस्तित्व, विकास र समुन्नतिका साथै समष्टिगत रूपमा देशको प्रगति र दीर्घकालीन हित हेरेर र सोचेर धारा उपधारा पारित गर्नुपर्दछ नकि तत्कालको व्यक्तिगत वा दलगत स्वार्थ हेरेर। आज हामीले तत्कालको स्वार्थ हेरेर दूरगामी पद्धति नै बसाल्न सकेनौं वा सक्ने हुँदाहुँदै पनि स्वार्थवश गरेनौं भने हाम्रा सन्तती र भावी पिढीलाई हामी स्वयंले धोका दिएको ठहर्छ भन्दा अत्युक्ति हुने छैन।

संविधानको धारा २३९ को उपधारा १ मा कुनै सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले कानून बमोजिम अनुसन्धान गर्न वा गराउन सक्नेछ भनी आयोगको काम, कर्तव्य र अधिकार किटानी गरेको छ वर्तमान संविधानले। जबकि यस अगाडि करिब सबैजसो संविधानले स्वीकार गरेको र संविधानमा व्यवस्था भएको सार्वजनिक पदधारण गरेका र सार्वजनिक अख्तियारीको प्रयोग गर्ने पदधारकहरूले गर्ने भ्रष्टाचारजन्य कसुर र अनुचित कार्य उपर अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले छानबिन र अनुसन्धान गर्न सक्ने व्यवस्थाले लामो समयसम्म निरन्तरता पाएकोमा यसपटक सो व्यवस्थामा क्रमभंगता गरेका छन् संविधान निर्माताहरूले। अर्थात् नेपालको संविधान २०७२ बमोजिम अब अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले सार्वजनिक पद धारकहरूले अख्तियारको दुरुपयोग गरी अनुचित कार्य गरेउपर छानबिन तथा अनुसन्धान गर्न पाउने छैन। जबकि सैद्धान्तिक र व्यावहारिक रूपमा पनि भ्रष्टाचारजन्य कसुर र अनुचित कार्य एक अर्कासँग सम्बन्धित देखिन्छ। बिना अनुसन्धान सुरुमै सिधै कुनै विषयगत कार्यलाई भ्रष्टाचार वा अनुचित कार्य भनी किटान गर्न सकिदैन। यो त गहिरो र लामो छानबिन एवं अनुसन्धान प्रक्रियापछि मात्रै अनुचित कार्य हो कि भ्रष्टाचारजन्य कार्य हो भनी किटानी गर्न सकिने हुन्छ। त्यसैले संविधान निर्माताहरूले अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले अनुचित कार्य उपर छानबिन तथा अनुसन्धान गर्न नपाउने गरी संवैधानिक प्रावधानबाट आयोगको कार्यक्षेत्र हटाउनु वा भिक्नु भनेको आयोगको भूमिकालाई कमजोर पार्नु वा आयोगले गर्ने अनुसन्धान कार्यलाई सिधै प्रभावित पार्नु हो भन्ने सम्झनुपर्ने हुन्छ। कहिलेकाहीँ छानबिनको सुरु चरणमा भ्रष्टाचारजन्य कार्य देखिएको विषय छानबिन तथा अनुसन्धान गर्दै जाँदा अनुचित कार्य गरेको निष्कर्षमा पुगिन्छ भने कहिलेकाहीँ सुरुमा अनुचित कार्य गरेजस्तो देखिने कार्य अनुसन्धानको लामो प्रक्रिया पश्चात् भ्रष्टाचारजन्य कसुर भएको पुष्टि हुने देखिन्छ। तसर्थ यी दुवै अनियमित कार्य उपरको अनुसन्धान फरक फरक निकायबाट नभै एउटै निकायबाट अनुसन्धान हुनु वाञ्छनीय र अत्युत्तम हुने देखिन्छ। व्यापक छलफल, सरोकारवालासंगको अन्तरक्रिया, गहिरो अध्ययन, कानुनी संवैधानिक विश्लेषण, अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास र प्रचलनको अध्ययन र आम सर्वसाधारण समेतको जिज्ञासा यस विषयमा संविधान निर्माताहरूले लिन, जान्न र बुझ्न चाहेको भए सायद यस्तो अपूर्ण

प्रावधान सहितको कार्य जिम्मेवारी तोकिएको संवैधानिक निकायको परिकल्पना संविधानमा गरिने थिएन होला । विकल्प सोचेको भए हुन्थ्यो होला । भोलिका दिनमा सरकार, विधायिका वा कानुन निर्माताहरूले अनुचित कार्य उपरको छानबिन गर्ने अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग बाहेकको छुट्टै निकाय गठन गर्ने निर्णय गरे र त्यस्तो निकायले अनुचित कार्य उपरको छानबिन र अनुसन्धान गर्न थालनी गर्‍यो भने निश्चित रूपमा सरकारी सार्वजनिक निकायमा काम गर्ने सम्बद्ध पदाधिकारी, कर्मचारी, सेवा प्रवाह, सुशासन कायम राख्ने विषय समेतमा प्रत्यक्ष र गम्भीर असर पर्न सक्ने देखिन्छ । एउटै विषयमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग र अनुचित कार्य हेर्ने निकायले संगै अनुसन्धान एवं छानबिन अगाडि बढाउन सक्ने सम्भावना हुनु र सो विषयमा सरोकारवाला निकायले दुवैतिर जानकारी, विवरण र फाइल पेश गर्नुपर्ने स्थिति आउने, एउटै काममा दोहोरोपना आउने, कर्मचारीहरू, निर्णयकर्ताहरू निरुत्साहित हुने, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग र अनुचित कार्य हेर्ने निकायबीच द्वन्द्व बढ्न सक्ने, सरकारी प्रशासकीय दैनिक काम, कारबाही प्रभावित हुने र कतिपय अवस्थामा आम सर्वसाधारण सेवाग्राहीहरूले समयमै सेवा प्राप्त गर्नमा भन्भट व्यहोर्नु पर्ने र लामो समय लाग्ने हुन सक्छ । एउटै विषयमा एकै किसिमले, एकै समयमा दुई वटा निकायबाट छानबिन हुँदा सोही विषयमा एउटा निकायले सो उपर अनुचित कार्य भएको देख्ने र अर्को निकायले भ्रष्टाचारजन्य कसुर भएको देख्न सक्ने सम्भावना पनि टड्कारो देखिन्छ । किन संविधान निर्माताहरूले यो पक्षमा ख्याल राख्न जरुरी ठानेनन्, यो त उनीहरूकै जिम्मामा छोडिदिउँला, तर यो नयाँ संवैधानिक व्यवस्थाले कम्तीमा पनि अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको भूमिका कमजोर र प्रभावित हुनेछ, दुई निकायबीच अन्तरद्वन्द्व बढ्नेछ, अनि सुशासन कायम राख्ने सरकारको उद्देश्य प्रभावित हुनेछ, तसर्थ समयमै यसतर्फ ध्यान दिन जरुरी छ । किनकि संविधान संशोधनीय दस्तावेज भएको, संविधान गतिशील र परिवर्तनीय कानुन भएको हुँदा भविष्यमा यस विषयमा सुधार र परिमार्जनको सम्भावनाको अपेक्षा राख्नु अनुपयुक्त हुँदैन ।

उल्लिखित भनाइको सारतत्त्व भनेको भ्रष्टाचार र अनुचित कार्य उपर अनुसन्धान तहकिकात गर्न पाउने अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको कार्यक्षेत्र, कार्य जिम्मेवारी र अधिकार विगतका संविधानहरूमा जस्तै वर्तमान संविधानमा पनि व्यवस्था गरिनुपर्दछ, संशोधनका माध्यमबाट ।

त्यसैगरी संविधानमा छुट्टै व्यवस्था भएको पदाधिकारी र अन्य कानुनले छुट्टै विशेष व्यवस्था गरेको पदाधिकारीको हकमा आयोगले भ्रष्टाचारजन्य कसुर उपर समेत अनुसन्धान गर्न नपाउने गरी संविधानमा राखिएको प्रतिबन्धात्मक व्यवस्था शासकहरू बेइमान भए र सो बेइमानीमा विधायकहरू पनि सामेल हुने अवस्था आयो भने ढोका छोडेर जस्केलाबाट छिर्न र निस्कन खोज्ने प्रवृत्तिको स्थापना भविष्यमा नहोला भन्न सकिँदैन । संविधानमा राखिएको यो गम्भीर तर नियोजित प्रावधान हो भने यसले कसैको स्वार्थ पूर्ति गर्ला तर राष्ट्र हित भने गर्ने छैन । यस्ता अस्पष्ट र अनुचित प्रावधान संविधानबाट हटाउनुपर्दछ । किनकि सार्वजनिक पद धारक भन्नाले कार्यालय सहयोगीदेखि राष्ट्रपतिसम्म सबैलाई समेट्छ, जसमा के कार्यपालिका, के व्यवस्थापिका, के न्यायपालिका, के सेना, प्रहरी वा अन्य सबै सरकारी सार्वजनिक हुन् र राज्यकोषबाट सेवा सुविधा उपभोग गर्दछन्

र कसैले छुट पाउन सक्दैन भने, यस्तो प्रावधान कसको उन्मुक्तिका लागि राखिएको हो ? प्रश्न चिन्ह देखापरेको छ । अर्को भाषामा भन्नुपर्दा, वर्तमान संवैधानिक व्यवस्था अनुसार संविधानमा छुट्टै व्यवस्था भएको पदाधिकारी, अन्य कानुनले छुट्टै विशेष व्यवस्था गरेको पदाधिकारी, महाभियोगबाट पदमुक्त हुने व्यक्ति, न्याय परिषद्बाट पदमुक्त हुने न्यायाधीश र सैनिक ऐन बमोजिम कारबाही हुने व्यक्तिका हकमा पदमा बहाल रहँदासम्म अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले अनुसन्धान गर्न गराउन नसक्ने गरी उन्मुक्ति दिएको व्यवस्था छ । महाभियोगबाट पदमुक्त हुने पदाधिकारीका हकमा बाहेक उल्लेखित उन्मुक्तिको व्यवस्था पनि समन्याय र समताका दृष्टिकोणले उपयुक्त देखिँदैन । आयोगको क्षेत्राधिकारभित्र उल्लेखित व्यक्ति तथा पदाधिकारीहरूलाई पनि समेट्न सकेको भए देश निर्माणको कार्यमा थप टेवा पुग्न सक्दथ्यो किनकि माथि उन्मुक्ति पाउने व्यक्ति वा पदाधिकारीको हिस्सा राज्य संचालन र निर्णायक भूमिकामा अत्यन्तै महत्वपूर्ण र उल्लेखनीय हुने देखिन्छ ।

संविधानको धारा २३९ को उपधारा ३ बमोजिम अनुसन्धानबाट सार्वजनिक पद धारण गरेको कुनै व्यक्तिले कानुन बमोजिम भ्रष्टाचार मानिने कुनै काम गरेको देखिएमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले त्यस्तो व्यक्ति र सो अपराधमा संलग्न अन्य व्यक्तिउपर कानुन बमोजिम अधिकार प्राप्त अदालतमा मुद्दा दायर गर्न वा गराउन सक्ने व्यवस्थाले सार्वजनिक पदाधिकारीसंग मिलेमतो गरी अनियमित कार्य गर्ने निजी क्षेत्रको व्यक्ति उपर समेत आयोगले अनुसन्धान गर्न सक्ने देखिन्छ ।

अन्य निकायको अधिकार क्षेत्रभित्र पर्ने प्रकृतिका उजुरीहरू आयोगले आवश्यक कारबाहीका लागि सम्बन्धित निकाय वा अधिकारी समक्ष लेखी पठाउन सक्ने व्यवस्था विगतकै संविधानको प्रावधान हाल पनि समेटिएको देखिन्छ । त्यसैगरी अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले अनुसन्धान गर्ने वा मुद्दा चलाउने आफ्नो काम, कर्तव्य र अधिकारमध्ये कुनै काम, कर्तव्य र अधिकार प्रमुख आयुक्त, कुनै आयुक्त वा नेपाल सरकारको अधिकृत कर्मचारीलाई तोकिएको शर्तको अधीनमा रही प्रयोग तथा पालन गर्ने गरी प्रत्यायोजन गर्न सक्ने व्यवस्थाले आयोगले अनुसन्धान गर्दा कामलाई बाँडफाँड गर्न सक्ने, अरूलाई काम प्रत्यायोजन गर्न सक्ने र त्यस्तो अरूभित्र नेपाल सरकारकै अधिकृत हुनुपर्ने कुरालाई संविधानले सुनिश्चित गरेको देखिन्छ ।

संवैधानिक निकायका बारेमा वर्तमान संविधानको धारा २९३ मा संवैधानिक निकायको काम कारबाहीको अनुगमन शीर्षकमा दिइएको व्यवस्था संवैधानिक निकायहरू स्थापनाको मूल मर्म, भावना र उद्देश्य भन्दा अलि फरक देखिन्छ भने त्यसैगरी उक्त व्यवस्थाले संवैधानिक निकायहरूले स्वतन्त्रतापूर्वक र कार्यसम्पादन गर्न पाउने कुरामा प्रश्न चिन्ह देखिन्छ । संवैधानिक निकायहरू निश्चित रूपमा सार्वभौमसत्ता सम्पन्न जनताका प्रतिनिधिहरूको थलो संसद्प्रति उत्तरदायी र जवाफदेही हुनै पर्दछ । संवैधानिक निकायका पदाधिकारीले गर्ने काम कारबाहीको अन्तिम जवाफदेहिता पनि संसदमार्फत जनतासम्म पुग्ने गर्दछ । त्यसैले यस्तो प्रावधान उपयुक्त मात्रै होइन अपरिहार्य हुन्छ । तर यसै धाराको दोस्रो वाक्यमा उल्लिखित प्रावधानले भने नेपालमा संवैधानिक निकायहरू उपर अंकुश लगाउन खोजिएको, केही हदसम्म संसदीय समिति मार्फत नियन्त्रण गर्न खोजिएको प्रतित हुन्छ । प्रतिनिधिसभाको समितिले संवैधानिक निकायको प्रतिवेदन लगायतका काम, कारबाहीको

अनुगमन र मूल्यांकन गरी आवश्यक निर्देशन वा राय सल्लाह दिन सक्नेछु भन्ने उल्लेख भएबाट संवैधानिक निकायहरूलाई स्वतन्त्र तटस्थ र निष्पक्ष रूपमा काम गर्नमा बाधा अड्चन आइपर्न सक्ने देखिन्छ। यो किन पनि भनिदैछ भने अनुसन्धान गर्ने विषय, उत्कृष्ट जनशक्ति छनौट गर्ने विषय, लेखा जाँचबुझ गर्ने विषय, जनताले मत हाली प्रतिनिधि चुन्ने जस्ता विषयमा अर्को कुनै निकायले कामको मूल्यांकन गरी निर्देशन दिने गर्दै जाने हो भने संवैधानिक निकाय स्थापना र संचालनको आधार नै भत्किन पुग्दछ। हो बरु अनुगमन गरी राय सुझाव दिनेसम्म गर्न सकिन्छ जसबाट सम्बन्धित संवैधानिक निकायको काम कारबाहीमा सुधार र परिमार्जन ल्याउनमा सघाउ पुग्न सक्दछ। तर संवैधानिक निकायको काम कारबाही सम्बन्धित संसदीय समितिले मूल्यांकन गरी निर्देशन दिने प्रावधान स्वतन्त्र र निष्पक्ष कार्यसम्पादनमा बाधक मात्रै नभै पूर्वाग्राही पनि हुन सक्दछ। यो प्रावधान राख्दा संविधान निर्माताहरूले आफूलाई सम्प्रभु जनताले संविधान निर्माण गर्न पठाएको विषयलाई कम महत्व दिंदै सधैंभर आफूलाई सांसदको भूमिकामा राखेर यस्तो प्रावधान तर्जुमा गरेको हो कि भन्ने भान पर्न गएको देखिन्छ। तसर्थ यो पनि संविधानको संशोधनीय धाराको रूपमा रहेको देखिन्छ।

वर्तमान संविधानले एकातिर संवैधानिक निकायका पदाधिकारीले गरेको कामको सक्षमता मूल्यांकन गरी आवश्यक कारबाही गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ भने अर्कोतर्फ संवैधानिक परिषद्ले नै काम गर्न असमर्थ भनी घोषणा गर्न सक्ने प्रावधान पनि यही संविधानमा राखिएको छ। त्यस्तै अर्को थप प्रावधान संसदीय समितिले पनि उनीहरूको कामको मूल्यांकन गर्न सक्ने उल्लेख हुनुले संवैधानिक निकायहरूमाथि चारैतर्फबाट प्रहार गरी नियन्त्रण गर्न खोजेको देखियो। यस्तो प्रावधानले संवैधानिक निकाय स्वतन्त्र र निष्पक्ष हुन्छन् भन्ने स्थापनाकालीन मूल्य र मान्यताको विपरीत हुने देखिँदा आगामी दिनमा यस्ता प्रावधानहरूमा पुनर्विचार भएमा सबैका लागि हितकर हुने देखिन्छ।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग लगायतका संवैधानिक निकायहरूले आफूले गरेको कामको वार्षिक प्रतिवेदन राष्ट्रपति समक्ष पेश गर्नुपर्ने र राष्ट्रपतिले प्रधानमन्त्री मार्फत संसदसमक्ष पेश गर्न लगाउने विगतको व्यवस्था हालको संविधानमा समेत व्यवस्था भएको देखिए पनि संवैधानिक निकायले प्रत्येक प्रदेशको काम कारबाहीको सम्बन्धमा अलग अलग प्रतिवेदन तयार गरी प्रदेश प्रमुख समक्ष पेश गर्न सक्नेछ भनी नयाँ प्रावधान राखेर अब उप्रान्त नेपालका सबै संवैधानिक निकायहरूलाई प्रदेशहरूप्रति समेत जवाफदेही बनाउन खोजेको देखिन्छ।

सन्दर्भ सामग्री

नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७,

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३,

नेपालको संविधान, (२०७२)।

सार्वजनिक खरिदमा हुने मिलेमतो र पूर्व योग्यता विधिको प्रभाव

अर्जुनजंग थापा*

१. सार्वजनिक खरिद र मिलेमतो

विश्वका अधिकांश देशहरूले आफ्नो विकासस्तर अनुरूप राष्ट्रिय बजेटको १५ देखि ७० प्रतिशतसम्म सार्वजनिक खरिदमा खर्च गर्ने गर्छन्। गत दशकदेखि नेपालमा कुल गार्हस्थ उत्पादनको भन्डै २० देखि ३० प्रतिशतसम्म सार्वजनिक खरिदमा खर्च भइरहेको पाइन्छ जसमा ठूलो अंश पूर्वाधार विकास, ऊर्जा, संचार, शिक्षा, स्वास्थ्य, रक्षा आदिको छ। यसरी खर्च गरिने रकम जनताले तिरेको करबाट व्यहोरिने भएकाले यस्ता खरिदमा मितव्ययिता र पारदर्शिताका साथ सबैलाई समान अवसर प्रदान गरिन्छ। जनताप्रति उत्तरदायी, इमान्दारिता र जवाफदेहीका साथ खरिद प्रक्रिया संचालन गर्ने भएकाले सार्वजनिक निकायलाई आदर्श खरिदकर्ताको रूपमा लिइन्छ।

व्यवसायीहरू एक आपसमा मिलेर कुनै आपूर्ति, निर्माण वा व्यापारमा हुने प्रतिस्पर्धा रोकी मनोमानी ढंगले बढी अंक कबोल गरी व्यापार वा व्यवसाय वा काम लिन गरिने तौरतरिकालाई मिलेमतो भनिन्छ। सार्वजनिक खरिदको सानादेखि ठूला सबै प्रकारका कारोबारमा मिलेमतो गरिएको पाइन्छ। विगतका अनुभवका आधारमा मिलेमतोले कबोल अंक लगत इस्टिमेट अंकको शतप्रतिशत भन्दा बढी गरिएको समेत पाइएको छ। सार्वजनिक खरिदमा संलग्न कर्मचारीहरू, व्यवसायीहरू, दातृ निकायका अधिकारीहरू समेत आर्थिक प्रलोभनमा परी मिलेमतोको वातावरण बनाइदिने गरेको र यस्तो कारोबारमा केही दलालहरू र सम्बन्धित देशका राजनीतिज्ञहरू समेत सरिक हुने गरेको समेत पाइने गर्दछ।

२. कसरी हुन्छ ठेक्का र व्यापारमा मिलेमतो ?

मिलेमतो गर्ने व्यवसायीहरूले आर्थिक प्रलोभन, डर, धम्की र बाहुबल समेत प्रयोग गरी अन्य व्यवसायीहरूलाई प्रतिस्पर्धा गर्नबाट रोक्दछन्। सार्वजनिक खरिदका लागि आह्वान गरिएको बोलपत्रमा कामै गर्न इच्छुक केहीलाई साभेदार बनाएर, केहीलाई स-साना ठेक्का र उपठेक्का दिएर, केहीलाई अन्य क्षेत्रमा भविष्यमा निस्कने बोलपत्र मिलाएर दिने बचनबद्धता गरेर र बाँकीलाई कबोल अंकको निश्चित प्रतिशत दामासाहीले बाँडेर कृत्रिम प्रतिस्पर्धा देखाई मनोमानी हिसाबले सार्वजनिक निकायले स्वीकृत गर्नसक्ने दररेटमा बोलपत्र भरी पेश गरिन्छ र सार्वजनिक निकायले सो बोलपत्र स्वीकृत गर्दछ।

* सुपरिटेन्डेन्ट इन्जिनियर, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग।

परिपूरक वा छायाँ बोलपत्रहरू

बोलपत्रमा कृत्रिम प्रतिस्पर्धा भएको देखाउन र गणपूरक संख्या पुर्‍याउनका लागि अन्य केही फर्महरूको नामबाट छाया वा परिपूरक बोलपत्रहरू पेश गराइन्छ। सामान्यतया यसरी बुझाइने बोलपत्रहरू मिलेमतो गरिएको बोलपत्रभन्दा बढी कबोल अंकका हुन्छन्। छाया बोलपत्र साथ पेश गरिने कागजपत्रहरूमा जानाजान केही न केही गल्ती गरिएको हुन्छ ता कि सार्वजनिक निकायले यस्तो बोलपत्र स्वीकार गर्न नसकोस्। पछि प्रतिस्पर्धी व्यवसायीहरू उपठेकेदार र स-साना ठेकेदारको हैसियतले सोही ठेकामा काम गर्न पनि सक्दछन्।

बोलपत्रहरू बाँड्ने चक्रीय प्रणाली

मिलेमतो गर्नेहरूले विभिन्न आयोजनाहरू, विभागहरू, भौगोलिक क्षेत्रहरू, कामको प्रकार आदिका आधारमा कामको बाँडफाँड चक्रीय प्रणालीका आधारमा गर्ने गर्दछन्। अन्तर्राष्ट्रिय तहमा समेत कामको प्रकार, क्षेत्र, समय र देशका आधारमा बोलपत्रहरू मिलेमतोमा बाँड्ने गरिन्छ। ठेक्का नपाउने फर्मले ठेक्का पाउने फर्मबाट कबोल अंकको निश्चित प्रतिशत कमिसन लिने गर्दछन् जसलाई नेपालमा च्याँखे भनिन्छ।

दादागिरी र प्रतिस्पर्धामा बन्देज

सामान्यतया व्यवसायीहरूले मिलेमतोलाई सफल बनाउन आफ्नो निश्चित क्षेत्रभन्दा बाहिरका व्यवसायीहरूलाई आफ्नो क्षेत्रभित्रका बोलपत्रहरूमा प्रतिस्पर्धामा भाग लिनबाट वञ्चित गराउँछन्। यसका लागि गुण्डागर्दी र दादागिरीको पनि उपयोग गरिन्छ। यस प्रकरणमा सम्बन्धित सार्वजनिक निकायका कर्मचारीहरू र केही सुरक्षाकर्मी समेत आर्थिक प्रलोभनमा परेर सहभागी हुन्छन्। यस्तोमा बाहिरका व्यवसायीहरूलाई धम्क्याएर काल्पनिक र भुठो बोलपत्र पेश गर्न लगाई आफूले पाउने गरी बोलपत्र पेश गरिन्छ। कथं कदाचित बाहिरकाले बोलपत्र दर्ता गरिहालेमा सार्वजनिक निकायका पदाधिकारीहरूले विभिन्न बहाना र उपाय निकालेर त्यस्ता बोलपत्रहरू मूल्यांकनका बखत अयोग्य बनाई दिन्छन्।

बजार बाँडफाँड

व्यवसायीहरू आफ्नो मनोमानी गर्न बजार वा आफ्नो उत्पादन वितरण क्षेत्र पनि बाँडफाँड गर्ने गर्दछन् ता कि एक आपसमा प्रतिस्पर्धा नहोस्।

३. मिलेमतो भएका बोलपत्रहरूको विशेषता

कुनै बोलपत्र मिलेमतो भएको नभएको स्पष्ट तोकेर भन्न सकिने खासै विधि छैन तापनि मिलेमतो गरिएका बोलपत्रहरूलाई पहिचान गर्ने केही आधारहरू छन्। माथि उल्लेख गरिएजस्तै स्वीकृत गराइने एउटा बोलपत्र सबै रीत पुगेको हुन्छ जसको कबोल अंक सार्वजनिक निकायले स्वीकृत गर्न सक्ने हदसम्मको हुन्छ। मिलेमतो गर्ने फर्महरू भुठो रूपमा प्रतिस्पर्धा भएको देखाउन छाया

बोलपत्रहरू पेश गर्ने गर्दछन्। छाया बोलपत्रहरूको कबोल अंक सार्वजनिक निकायले स्वीकृत गर्न सक्ने हदभन्दा बढीको पनि हुन सक्छ।

सामान्यतया मिलेमतो भएका बोलपत्रका केही विशेषताहरूमा कबोल अंक र दररेट लगत इष्टिमेट, मूल्यसूची र विगतको दररेटभन्दा बढी हुनु, आइटम दररेटमा बिना औचित्य धेरै उतार चढाव हुनु, कुनै नयाँ फर्म प्रतिस्पर्धामा घुस्ने बित्तिकै उही आइटमका दररेट घटेको देखिनु, एकलै प्रतिस्पर्धा गर्ने फर्महरूले पनि संयुक्त उपक्रममा भाग लिनु, बोलपत्र किन्ने ठूलो संख्याका फर्महरूले बोलपत्रमा भाग नलिनु, दाखिला भएका बोलपत्रहरूमध्ये एउटा मात्र बोलपत्र रीत पुगेको र प्रभावग्राही हुनु, सबै बोलपत्रहरू एकै जनाले बनाएजस्तो गरी एकै प्रकारको प्रस्ताव हुनु, एकै प्रकारको स्टेसनरी, ढाँचा, प्रकार, आदि हुनु, सबैको साभा ठेगाना, सम्पर्क व्यक्ति, फोन नम्बर, आदि हुनु, दुईभन्दा बढी बोलपत्रमा दुरुस्त गणना, टाइप फेस, हस्तलिपि, हिज्जे गल्ली र सुधार हुनु, सेतो मसीले मूल्यसूची सच्याएको हुनु आदि देखिन्छ।

त्यसैगरी धेरै बोलपत्रहरू विप्रेको, नक्कली र नम्बर मिल्ने, एकै दिनको बोलपत्र जमानत पेश हुनु, एकै जनाले दुईभन्दा बढी फर्मको बोलपत्र बुझाउनु, एकै जनाले धेरै फर्मका बोलपत्रहरू ल्याउनु, र फर्महरूले दररेट, क्षेत्र बाँडफाँड र मिलेमतोको संभौता गरेको पत्राचार वा लक्षणहरू मिलेमतोका प्रमाणहरू हुन सक्छन्।

मिलेमतोमा दर्ता भएका बोलपत्रहरू अमिल्दा हुन्छन्, जस्तै अधिकांश बोलपत्रहरू एकैनासका, अघिल्लो ठेक्काहरू भन्दा कबोल अंकहरू बीच थोरै अन्तर वा धेरै फरक, कबोल अंकहरू निश्चित प्रतिशत फरकका, ठेक्का पाउनेको कबोल अंक स्वीकृत गर्न सकिने सीमाको ५ प्रतिशत भित्र हुने, एकै फर्मको एकै आइटममा परिपूरक बोलपत्र भएको ठेक्कामा अति बढी दररेट र आफैँले ठेक्का पार्ने अर्कोमा कम दररेट हुने गरेको पनि पाइन्छ।

४. ठेक्का मिलेमतोमा भएका कारबाहीहरू

ठेक्काको मिलेमतो संसारभर अनुसन्धानको विषय रही आएको छ। विभिन्न सरकारहरूले र बहुपक्षीय अन्तर्राष्ट्रिय संस्थाहरूले पटक पटक ठेक्का मिलेमतोको अनुसन्धान तथा दोषीलाई दण्ड जरिवाना र नीतिगत सुधारका प्रयासहरू गरिएको पाइन्छ। विकसित देशहरूमा यस्ता मिलेमतो रोक्न कडा जरिवाना गर्नेदेखि नीति निर्माणमा समेत ध्यान दिएको पाइन्छ।

दक्षिण अफ्रिकाको सबैभन्दा ठूलो निर्माण कम्पनी डब्लुबीएचओलाई सन् २००६ मा २२ वटा योजनाहरूमा मिलेमतो गरेको आरोपमा १ करोड ८४ लाख डलर जरिवाना गरिएको थियो र यस प्रकरणमा अन्य साना कम्पनीहरू समेत मुछिएर जरिवानाको भागिदार भएका थिए। त्यस्तै दक्षिण अफ्रिकी सरकारको अनुसन्धान सेवाले सन् २०१० को विश्वकप फुटबलको आयोजनाको निर्माणमा पनि १५ वटा निर्माण कम्पनीहरूलाई नाटकीय प्रतिस्पर्धा देखाई मिलेमतो गरी ठेक्का हात पारेको कसुरमा १५ करोड १० लाख डलर जरिवाना गरेको थियो।

विश्व बैंकको भ्रष्टाचारविरोधी इकाइले फिलिपिन्समा सन् २००२ देखि २००६ सम्म बैंकद्वारा लगानी गरिएका सडक निर्माणसम्बन्धी आयोजनाहरूको बोलपत्रहरूको सूक्ष्म अध्ययन गर्दा १५ वटा फिलिपिनी र विदेशी फर्महरूका साथै सरकारी अधिकारीहरू र केही राजनीतिज्ञहरू समेत मिलेमतोमा संलग्न भएको प्रमाण भेटिएको थियो। तत्पश्चात् विश्व बैंकले ४ वटा चिनियाँ फर्म र ३ वटा फिलिपिनी फर्महरूलाई ४ वर्षसम्म विश्व बैंक सम्बद्ध आयोजनामा भाग लिन नपाउने गरी कालोसूचीमा राखेको थियो।

बेलायत सरकारले हालै ८६ वटा कम्पनीहरूलाई मिलेमतो गरेको अभियोगमा ७१३ पाउण्डदेखि १ करोड ७९ लाख पाउण्ड जरिवाना गरेको छ। दक्षिण कोरियाको स्वच्छ व्यापार आयोगले सिउल-मोकपो सहर जोड्ने बुलेट रेल निर्माणको बोलपत्रमा मिलेमतो गरे बापत त्यहाँका २८ वटा निर्माण तथा इन्जिनियरिङ फर्महरूलाई ३६ करोड १४ लाख डलर बराबर जरिवाना गरेको छ। यसमा हुण्डाई, डेऊ र सामसुङ जस्ता ठूला कम्पनीहरू पनि परेका छन्। यी कम्पनीहरूले प्रत्येकले कम्तीमा एउटा ठेक्का पार्ने हिसाबले बाँडफाँड गरी देशलाई अबैध डलर बराबरको घाटा हुने गरी मिलेमतो गरेको छानबिनको क्रममा पत्ता लागेको थियो।

फ्रान्सको प्रतिस्पर्धा परिषदले सन् २००७ मा स्कुल निर्माण कार्यक्रममा संलग्न १२ वटा फर्महरूलाई ठेक्का मिलेमतो गरेको आरोपमा ४ करोड ७० लाख युरो जरिवाना गरेको थियो।

नेपाल सरकार, एसियाली विकास बैंक, बेलायतको अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग विभाग र विश्व बैंकले सन् २००९ मा संयुक्त रूपमा गरेको अध्ययनले नेपालमा हुने बोलपत्रहरू मिलेमतोबाट मुक्त नभएको निचोड निकालेको थियो। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले पनि यस्ता मिलेमतोलार्इ रोक्न अनुसन्धान गर्ने र सम्बन्धित निकायहरूलाई आवश्यक सुझाव दिने गरेको पाइन्छ।

५. पूर्व योग्यता विधिको बोलपत्र

विशेष गरी ठूला, जटिल निर्माण र आपूर्ति कार्यमा उपयोग गरिने सार्वजनिक खरिदको एउटा प्रचलित विधि पूर्व योग्यता विधि हो। यस विधिबाट मिलेमतोको आधार भयो भनी केही देशहरूमा निरुत्साहित गरिएको छ। यस विधिमा कुनै निर्माण वा आपूर्ति कार्यका लागि बोलपत्र गर्नुअघि वास्तविक बोलपत्रमा भाग लिन पाउने सक्षम व्यवसायीहरूको छोटो सूची बनाइन्छ। वास्तवमा पूर्व योग्यताको सूचना बोलपत्र होइन, बरु बोलपत्र गर्नु अगाडिको तयारी हो। पूर्व योग्यताको सूचनाले कुनै काम गर्न इच्छुक व्यवसायीलाई आफ्नो आर्थिक क्षमता, योग्यता र अनुभवको प्रमाण पेश गरी छोटो सूचीमा छनोट हुने मौका प्रदान गर्दछ। यसबाट धेरै संख्यामा रहेका योग्यता नपुगेका व्यवसायीहरूको मूल्यांकन गरिरहनु पर्दैन। आवश्यक सीप, पुँजी र क्षमता भएका व्यवसायीहरूबाट मात्र बोलपत्र प्रतिस्पर्धा गराउनु नै पूर्व योग्यताको उद्देश्य हो। पूर्व योग्यताबाट अयोग्य व्यवसायीहरू छनोटबाट हट्ने हुनाले बोलपत्रमा थोरै बोलपत्रहरू मात्र मूल्यांकन गरे पुग्दछ।

सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को परिच्छेद ३ मा पूर्व योग्यताको व्यवस्था रहेको छ। ऐनको दफा १२ (१) ले सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले समय समयमा ठूला र जटिल भनी निर्धारण गरेको निर्माण कार्य गर्न वा औद्योगिक प्लान्ट जस्ता उच्च मूल्यका माल सामान खरिद गर्न वा योग्य बोलपत्रदाताको पहिचान गर्न सार्वजनिक निकायले बोलपत्र आह्वान गर्नुअघि पूर्व योग्यतासम्बन्धी कागजात तयार गरी पूर्व योग्यता निर्धारणका लागि प्रस्ताव पेश गर्न सार्वजनिक रूपमा आह्वान गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ। यसैको दफा १२(२) ले सार्वजनिक निकायले उचित ठानेमा अन्य खरिदको लागि समेत पूर्व योग्यता निर्धारण गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ। सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा १० र सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम २६ ले पूर्व योग्यताका आधारहरू निर्धारण गर्दा विचार गर्नुपर्ने कुराहरू समेत स्पष्ट उल्लेख गरेको छ।

तर पश्च योग्यता विधिमा यिनै योग्यताका शर्तहरू राख्ने व्यवस्था रहेको र बोलपत्र मूल्यांकन गर्दा न्यूनतम कबोल गर्ने बोलपत्रदाताको मात्र योग्यता परीक्षण गरिने र निजको योग्यता पुगेमा दोस्रोको योग्यता हेरिदैन। सामान्य निर्माण तथा आपूर्तिको कामहरूमा पश्च योग्यता विधिबाट खरिद गरिँदा छिटो र छरितो हुन्छ। पूर्व योग्यता विधि सामान्य सामग्रीहरू र मेसिन किन्न त्यति उपयोगी हुन्छ। यो विधि विशेष गरी महंगा र प्राविधिक रूपमा जटिल निर्माण कार्य र मेसिनरी खरिदमा उपयोगी हुन्छ।

६. पूर्व योग्यता विधिबाट हुने फाइदाहरू

स्थानीय फर्महरूको क्षमताले नभ्याउने ठूला, जटिल निर्माण र आपूर्ति कार्यहरूमा अन्तर्राष्ट्रिय फर्महरूको प्रतिस्पर्धा गराउँदा पूर्व योग्यता विधि बढी उपयुक्त हुने गर्दछ। पूर्व योग्यता निर्धारण गरिँदा योग्यता नपुगेका व्यवसायीहरू बोलपत्रमा भाग लिँदा हुने खर्चबाट जोगिने, पूर्ण सक्षम र योग्य प्रतिस्पर्धीसंग काम प्राप्त गर्न प्रतिस्पर्धा गर्नुपर्ने भएकाले अपत्यारिलो तरिकाले न्यून कबोल नहुने र सक्षम व्यवसायीले प्रतिस्पर्धी दररेट कबोल गर्ने र खरिद प्रक्रिया छरितो र सजिलो हुने सम्भावना रहन्छ। यसले स्थानीय व्यवसायीहरूलाई अन्तर्राष्ट्रिय फर्महरूसँग प्रतिस्पर्धा गर्न संयुक्त उपक्रम बनाउन प्रेरित समेत गर्दछ।

यस विधिका अन्य फाइदाहरूमा विस्तृत र व्यावहारिक योग्यताका प्रस्ताव आउने, कामको बारेमा राम्रो जानकारी राख्ने व्यवसायीले छनोटमा भाग लिने, राम्रो प्रतिफल दिन सक्ने व्यवसायीले छनोटमा भाग लिने सम्भावना रहने तथा पूर्व योग्यताले प्रतिस्पर्धाका लागि समतल सतह उपलब्ध हुने सम्भावना रहन्छ। त्यसैगरी पूर्व योग्यताले अनुभवहीन व्यवसायी प्रतिस्पर्धाबाट पहिल्यै बाहिरिने, खरिद प्रक्रियाको कुल खर्चमा कमी आउने, ठेक्का मूल्यांकन र निर्णय छिटो छरितो हुने र काम गर्न नसक्नेले न्यून कबोल गर्न नसक्ने अवस्थाको सिर्जना समेत हुने देखिन्छ।

७. पूर्व योग्यता निर्धारण विधिका बेफाइदाहरू

यस विधिका बेफाइदाहरूमा खरिद प्रक्रियाको समय लम्बिने, पूर्व योग्यता छनोटमा पेश भएका सबै आशयपत्रहरूको विस्तृत अध्ययन गर्ने पर्ने, पूर्व योग्यता छनोटमा थोरै स्वदेशी व्यवसायी मात्र पर्ने

भएकाले मिलेमतोको सम्भावना रहने, लचिलो शर्तहरू भएमा कम योग्य फर्महरू छोटो सूचीमा पर्ने सम्भावना रहने र असाध्य न्यून कबोल हुने सम्भावना रहन्छ । यसैगरी राम्रा र सक्षम फर्महरू छुट्न सक्ने र कडा शर्त भएमा प्रतिस्पर्धा कम हुने सम्भावना रहने र गुनासोका साथै उजुरी पनि बढ्न सक्ने देखिन्छ ।

पूर्व योग्यता विधिमा खरिदमा संलग्न अधिकारीहरू भ्रष्ट भए भने व्यवसायीहरूसंग मिलेर चाहेका फर्महरू मात्र पूर्व योग्यता सूचीमा छानिने गरी कारबाही संचालन गर्न सक्छन् । व्यवसायीहरूलाई कुन फर्मको के क्षमता छ ? सबै थाहा हुने हुनाले उनीहरूकै योजना र सल्लाहमा योग्यताका शर्तहरू, प्याकेजको आकार र संख्या तोकेर पूर्व योग्यताको कारबाही संचालन गर्ने र योजना मुताबिक अमूक फर्महरू मात्र पूर्व योग्यताको छोटो सूचीमा छानिन्छन् । छोटो सूचीकै फर्महरूले मात्र बोलपत्रमा भाग लिन पाउने भएको हुँदा पूर्व मिलेमतो मुताबिक छानिएका र आफ्नो अधीनमा रहेका फर्महरूले आफ्नो इच्छानुसारको ठेक्का प्राप्त गर्ने गरी बोलपत्र भर्दछन् । इन्डोनेसियामा यस्तै हुने गरेको पाइएकाले पूर्व योग्यता विधिलाई केही समयका लागि स्थगन गरिएको उदाहरणसमेत रहेको छ ।

यही अवस्था ठूलो लागतका परामर्शदाताको छनौटमा पनि देख्न पाइन्छ । स्वदेशी र ठूलो लागत लाग्ने कामका लागि परामर्शदाताको छनोट गर्दा छोटो सूची निकाल्ने अवस्थादेखि सीमित परामर्शदाताहरूको सल्लाह र मिलेमतोमा योग्यता वा छनोटको शर्त, प्याकेज र संख्या तयारीका साथ गरी चक्रव्युह रचना गरी खरिद कारबाही संचालन गरिन्छ । यस क्रियाकलापबाट उनीहरूले चाहेकै सीमित परामर्शदाताहरू मात्र छोटो सूचीमा पर्दछन् । यही छोटो सूचीका परामर्शदाता फर्महरूले मात्र विस्तृत प्राविधिक र आर्थिक प्रस्ताव तयार गरी बुझाउन पाउने कानुनी व्यवस्था रहेकोले विस्तृत प्राविधिक प्रस्ताव छनोटका लागि बनाइने योग्यताका शर्तहरू मिलेमतोमा सामेल हुनेसंग मात्र सल्लाह गरेर तयार गरिन्छ । अन्य फर्महरूले योग्यताका शर्तहरू सतही रूपमा Request for Proposal बाट मात्र थाहा पाउँछन् । स्वाभाविक रूपमा सबै योग्यताका शर्तहरू थाहा हुने मिलेमतो गर्ने फर्महरूले बढी नम्बर ल्याउँछन् र बढी रकम कबोलेर नै ठेक्का प्राप्त गरी काम बाँडेर लिने गर्दछन् ।

८. मिलेमतो र पूर्व योग्यता विधि

विश्व बैंकको सन् २००१ को एक अध्ययनले एकै देश र क्षेत्रका व्यवसायीहरू मात्र पूर्व योग्यतामा छनोट हुने भएमा मिलेमतोको सम्भावना बढी हुने कुरा औल्याएको छ । विश्व बैंकले सन् २००१ मा इन्डोनेसियामा ठेक्का मिलेमतो रोकन पूर्व योग्यता विधिलाई रोक लगाई पश्च योग्यता विधि अपनाउन गरेको सिफारिस लागू गर्दा सकारात्मक प्रतिफल प्राप्त भएको जनाएको छ । त्यस्तै अफ्रिकामा समेत सन् २००८ मा विश्व बैंकले पश्च योग्यता विधिलाई बढावा दिँदै ठूला आयोजनामा समेत लागू गर्ने सिफारिस गरेको र केन्यामा आएको परिणाम राम्रो देखिएको छ ।

विश्व बैंकले सन् २०११ मा संसारभर सडक निर्माणसम्बन्धी कामहरूमा हुने भ्रष्टाचार, जालसाजी र ठेक्का मिलेमतो सम्बन्धी अध्ययन गरेको थियो । यस अध्ययनले युगान्डा, तान्जानिया, भारत, नेपाल,

लिथुवानिया, स्लोभाकिया, कोलम्बिया, पाकिस्तान, टर्की जस्ता देशहरूमा ठेक्का मिलेमतो हुने गरेको जनाएको छ । यस्तो मिलेमतोबाट राष्ट्रको अरबौं रुपैयाँ भ्रष्टको हातमा जाने कुरामा दुईमत छैन ।

नेपालमा पनि सार्वजनिक खरिद ऐन २०६३ लागू भएको करिब ७ वर्षसम्म सरकारको आन्तरिक स्रोतबाट व्यहोरिने आयोजनाहरूमा पश्च योग्यता विधि नै अभ्यास गरिंदै आएकोमा आ.व. २०७१।७२ बाट केही प्रमुख विकासे अड्डाहरूमा पूर्व योग्यता विधिको प्रयोग गर्न थालिएको र १ वर्षको अन्तरालमा करिब १५ अर्बभन्दा बढीको खरिद भएको भन्ने अनुमान गरिएको छ । करिब १ वर्षको अभ्यास भइसकेको यो विधिबाट के कस्तो प्रभाव परिरहेको छ ? समग्र कार्य सम्पादनमा सुधार भयो वा भएन ? निर्माण व्यवसायीहरूले मिलेमतो नगरी प्रतिस्पर्धा भयो वा भएन ? यी अध्ययनका विषय हुन् । सतही रूपमा हेर्दा पश्च योग्यता विधिबाट पहिला जस-जसले ठेक्का पाउँथे, पूर्व योग्यता विधिबाट पनि तिनै फर्महरूले नै काम पाएको देखिन्छ । मिलेमतो भएको नभएको पत्ता लगाउन विगत २-४ वर्षको ठेक्काहरूका लगत इष्टिमेट, ठेक्का अंक, व्यवसायीको नाम सहितको विवरण र पूर्व योग्यता विधिबाट खरिद भएका ठेक्काहरूको विवरण संकलन गरी तुलना गरेमा पनि केही तथ्यहरू उजागर हुन सक्दछन् ।

५. मिलेमतो रोक्ने केही उपायहरू

नीति निर्माताहरू सार्वजनिक खरिदमा हुने मिलेमतोलाई निरुत्साहित गर्न विभिन्न उपायहरू अपनाउन थालेका छन् । खासगरी पश्च योग्यता विधिमा सुरुमै प्रतिस्पर्धीहरू थाहा नहुने हुनाले बोलपत्रदाताले आफ्नो दररेट भर्न बाध्य हुन्छन् । बोलपत्रमा न्यून कबोल गर्ने व्यवसायीको मात्र योग्यता हेरिन्छ र ऊ पास भएमा अन्यको योग्यताको मूल्यांकन गर्नु पर्दैन । विश्व बैंकले पनि विभिन्न देशहरूमा मिलेमतोको स्थिति हेरेर पूर्व योग्यता विधि स्थगित गरेर पश्च योग्यता विधि अपनाउन सिफारिस गरिरहेको छ ।

मिलेमतो गर्न खोज्ने र सघाउने दुबैलाई कडा सजायको व्यवस्था गर्नुपर्छ । प्रतिस्पर्धालाई रोक्ने हरकतहरू जस्तै मिलेमतो, कामको बाँडफाँड, क्षेत्र बाँडफाँड जस्ता गैरकानुनी कामहरू गर्नेलाई कडा सजायको व्यवस्था गर्नुपर्छ । मिलेमतो र एकाधिकार गर्न सघाउने सार्वजनिक निकायका पदाधिकारीहरूलाई भन्नु कडा सजायको व्यवस्था गर्नुपर्छ । यसका लागि सरकारले खरिदसम्बन्धी कानूनमा सुधार गर्नुपर्छ । खरिद प्रक्रियालाई बढी पारदर्शी र खुला गर्नुपर्छ । ठेक्का छनौटको विधि सकेसम्म सरल बनाउनुपर्छ । जति अपारदर्शी भयो उति भ्रष्ट तत्वले खेल्ने मौका पाउँछन् । तर व्यवसायीलाई मिलेमतो गर्न सघाउ पुग्ने खालका सूचनाहरू खुला गर्नु हुँदैन ।

प्राविधिक परीक्षण गर्दा खरिद प्रक्रियाको विस्तृत अध्ययन गर्ने शर्त राख्दा राम्रो हुन्छ । मिलेमतोलाई प्रमाण सहित छर्लङ्ग्याई दिनेलाई यथोचित पुरस्कारको व्यवस्था गर्नुपर्छ । मिलेमतोको प्रमाण जुट्न धेरै गाह्रो हुन्छ । तसर्थ यसमा काम गर्ने जनशक्तिलाई विशेष किसिमको तालिमका साथ आवश्यक पर्ने सूचना प्रणाली र साधन स्रोत सम्पन्न बनाउनुपर्छ ।

पूर्व योग्यता विधि अपनाउनुपर्दा सार्वजनिक खरिद ऐनमा व्याख्या भए जस्तो जटिल संरचना निर्माण र जटिल प्रकृतिको खरिदमा मात्र सीमित गर्नुपर्छ। सामान्य ढुंगा माटोको काम, सहज प्रविधिका पुल, भवन, सडक निर्माण, नहर निर्माण, खानेपानी प्रणालीहरूमा पूर्व योग्यता विधि उपयोग गरिरहन आवश्यक छैन।

सार्वजनिक निकायका पदाधिकारीहरूले मिलेमतो रोक्न उपयुक्त आकारको काम वा आपूर्तिको बोलपत्र तयार गर्नुपर्दछ। जस्तै एउटा ५०० किमि सडकको लागि एउटै ५०० किमिको बोलपत्र वा १० वटा प्रत्येक ५० किमिको बोलपत्रहरू तयार गर्न सकिन्छ। फरक कामको साइजमा फरक प्रतिस्पर्धा हुने गर्दछ। ठूला प्याकेजमा एकातिर अन्तर्राष्ट्रिय फर्महरू पनि बोलपत्र हाल्न इच्छुक हुन सक्छन् भने साना फर्महरू आर्थिक रूपमा सबल नहुँदा प्रतिस्पर्धाबाट वन्चित हुन पुग्छन्। यस अवस्थामा दुवैको सन्तुलन कायम गर्न १० वटै ५० किमिका प्याकेज गर्ने र ठूला फर्महरूलाई साना प्याकेजहरू गाभेर एउटै बोलपत्र हाल्ने सुविधा पनि दिन सकिन्छ। यसबाट ठूला र साना सबै फर्महरू एक आपसमा प्रतिस्पर्धा गर्ने भएकाले गहन विश्लेषण गरी प्रतिस्पर्धी दररेट हाल्न बाध्य हुन्छन्।

पूर्व योग्यताका नाममा जतिवटा बोलपत्रहरू छन्, त्यो भन्दा कम मात्र संख्यामा फर्महरू योग्य हुने गरी योग्यताका शर्तहरू राख्ने भने सार्वजनिक निकायले प्रतिस्पर्धा नगरी सोभै दिएभन्दा पनि सजिलो हुन्छ। केही सार्वजनिक निकायले केही निश्चित फर्महरूलाई ठेक्का दिने नियतले कडा शर्तहरू राखेर पूर्व योग्यताको सूचना निकालेको भनी प्रधानमन्त्रीको कार्यालय, राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र र अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगमा पनि पटक पटक उजुरी पनि आउने गरेकै छन्। यस्ता विषयहरूमा अनुगमन गर्ने निकायहरूले उजुरीलाई पर्खने भन्दा पनि पूर्व परिचालित भएर काम गर्नु उचित हुन्छ।

सन्दर्भ सामग्रीहरू

द कोरिया हेराल्डको सम्पादकीय, २०१४ जुलाई ३०, दक्षिण कोरिया

अफिस अफ फेयर ट्रेडिङ, २०१४ फेब्रुअरी ०४, यु.के.

SA Commercial Prop-News, 2013-06-24, South Africa

Curbing Fraud, Corruption, and Collusion in the Roads Sector, World Bank, 2011

The Basics of Bid Rigging, Joie Chowdhury, CUTS Center for Competition, Investment and Economic Regulation, 2008

भ्रष्टाचार मुद्दाको अनुसन्धान तथा अभियोजनमा प्रभावकारिता

खेमराज झवाली*

जुनसुकै सम्य मुलुकका लागि सुशासनका लागि भ्रष्टाचार नियन्त्रण पहिलो र पूर्वशर्तको रूपमा रहेको हुन्छ। भ्रष्टाचार पूर्ण रूपमा नियन्त्रण वा निर्मूल हुन सक्दैन किनभने विकसित, विकासोन्मुख वा अविकसित जुनसुकै प्रकारका मुलुकमा पनि यो व्याप्त छ। भ्रष्टाचार समाजको क्यान्सररूपी महारोग भएकोले यसलाई नियन्त्रण गर्नका लागि राज्यले प्रवर्द्धनात्मक, निरोधात्मक र दण्डात्मक उपायहरू अवलम्बन गर्दै जानुपर्ने हुन्छ। आम जनतामा सुशासनको सुनिश्चितता दिलाउनका लागि भ्रष्टाचारविरुद्ध संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धिको अनुकूल हुने गरी जतिसक्दो चाँडो राष्ट्रिय कानूनको निर्माण हुनुपर्ने एकातिर देखिन्छ भने अर्कोतिर भ्रष्टाचारविरुद्धका प्रचलित कानूनको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्नुपर्ने उत्तिकै खाँचो पर्दछ। साथै भ्रष्टाचार घटाउन र सुशासन कायम गर्नका लागि 4M (Money, Muscle, MAFIA, Manipulation) लाई उचित व्यवस्थापन गर्ने नीति राज्यले अवलम्बन गर्नुपर्ने हुन्छ। मुलुकमा सुशासन कायम गर्ने कार्यमध्येको प्रमुख कार्य भनेकै भ्रष्टाचारसम्बन्धी मुद्दाको कुशलतापूर्वक अनुसन्धान अगाडि बढाउनु हो। त्यसरी कुशलतापूर्वक मुद्दा अनुसन्धानको प्रक्रिया अगाडि बढाएपछि त्यसको सकारात्मक परिणाम देखाउने सशक्त र प्रबल माध्यम भनेको अनुसन्धान प्रतिवेदन तथा आरोपपत्रको तर्जुमालाई प्रभावकारी बनाउनु नै हो।

१. परिचय

शंकर कुमार श्रेष्ठको नेपाली कानुनी शब्दकोशका अनुसार अनुसन्धान प्रतिवेदन भन्नाले छानबिनको व्यहोरा वा निष्कर्ष लेखिएको कागज बुझिन्छ भनी उल्लेख भएको पाइन्छ।

ऐन बमोजिम अख्तियार दुरुपयोग (अनुचित कार्य वा भ्रष्टाचार) को अपराधको अनुसन्धान तहकिकात गर्न आयोगबाट नियुक्त भएको अनुसन्धान अधिकृतले तयार पारेको प्रतिवेदनलाई अनुसन्धान प्रतिवेदन भनिन्छ।^१

अनुसन्धान तहकिकातको काम समाप्त भएपछि अनुसन्धान अधिकृतले संकलित सबुद प्रमाण र त्यसबाट देखिएको यथार्थ विवरण विश्लेषण गरी आफ्नो रायसहितको प्रतिवेदन तयार गरी आयोग समक्ष पेश गर्नुपर्ने^२ कुरा उल्लेख गरेको हुँदा त्यसरी तयार भएको प्रतिवेदनलाई नै अनुसन्धान प्रतिवेदन भनी बुझनुपर्ने हुन्छ।

* सह-न्यायाधिवक्ता, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग।

१ अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ को दफा २ (च), (छ), (ज), (झ) र दफा २०।

२ अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियमावली, २०५९ को नियम २३।

फौजदारी अभियोगमा मुद्दा दायर गरिने कार्य अभियोग-पत्र मार्फत गरिन्छ। भ्रष्टाचार मुद्दाको अभियोगमा प्रतिवादी उपर मुद्दा दायर गर्ने कानुनी लिखतलाई अभियोग-पत्र नभनी प्रचलित नेपाल कानुनले आरोपपत्र भनेको पाइन्छ। यसरी हेर्दा अभियोग-पत्र र आरोपपत्र एक अर्काका पर्यायवाची शब्दावलीको रूपमा रहेको देखिन्छ। अभियोजनलाई जनाउन Indictment, Charge, Accusation, Prosecution आदि शब्दहरू प्रयोग भएको पाइन्छ। अभियोग भन्नाले प्रतिवादी उपर दोष लगाएको कसुर गरेको समय, स्थान र प्रक्रियासम्बन्धी संक्षिप्त वर्णन हो।

२. तर्जुमाकारको भूमिका

भ्रष्टाचार मुद्दाको अनुसन्धान प्रतिवेदन र आरोपपत्र दुवै कानुनी लिखत भएकोले सो तर्जुमा गर्दा तर्जुमाकारको भूमिका अत्यन्त महत्वपूर्ण हुन्छ। निजको भूमिकालाई देहाय बमोजिम बुँदागत रूपमा उल्लेख गर्न सकिन्छ :

- मुद्दा अनुसन्धानको क्रममा देखिएका तथ्य, प्रमाण र कानुनको अध्ययन तथा विश्लेषण गरी निष्कर्षमा पुग्नुपर्ने,
- व्यावसायिकता र विशेषज्ञता भल्किने गरी अनुसन्धान प्रतिवेदन वा आरोपपत्र तयार गर्ने,
- न्यायपूर्ण, स्वच्छ, तर्कसंगत र विवेकसम्मत आधारमा मस्यौदा तयार गर्ने, पूर्वाग्रह र निहित स्वार्थलाई कुनै स्थान नदिने,
- आफ्नो पूर्ण ज्ञान, विवेक, क्षमता र धैर्यताका साथ मस्यौदा तयार गर्ने,
- मस्यौदामा हुन जाने भुल, त्रुटि वा गल्ती सच्याउन नसकिने हुँदा पूर्व सजगता अपनाउने र
- मस्यौदा गर्दा अभाव, प्रभाव र दवाबबाट पूर्ण रूपमा मुक्त रहने।

३. तर्जुमाकारले विचार गर्नुपर्ने कुराहरू

भ्रष्टाचार मुद्दाको अनुसन्धान प्रतिवेदन र आरोपपत्र तर्जुमाकारले आफ्नो जिम्मेवारी एवं भूमिका निर्वाह गरी मस्यौदा तयार गर्दा धेरै विषयवस्तुमा विचार पुर्‍याउनुपर्ने हुन्छ। त्यसरी विचार गर्नुपर्ने कुराहरू देहाय बमोजिम रहेका छन्।

- संवैधानिक सर्वोच्चता,
- कानुनको शासन,
- नेपालको संविधानले प्रत्याभूत गरेका न्यायसम्बन्धी हकहरू,
- अन्तर्राष्ट्रिय कानुन तथा महासन्धिका प्रावधानहरू,
- कानुन र न्यायका मान्य सिद्धान्तहरू,

- संयुक्त राज्य अमेरिकाको एउटा मुद्दामा^३ त्यहाँको सर्वोच्च अदालतले जारी गरेको Miranda Warning,
- सार्वजनिक हित वा सरोकारको विषय,
- सरकारी वा सार्वजनिक सम्पत्ति वा सार्वजनिक संस्थाको सम्पत्तिको विषय,
- संविधान र प्रचलित कानून,
- क्षेत्राधिकार, हदम्याद र हकद्वैया ।

४. अनुसन्धान अधिकृतको भूमिका तथा दायित्व

भ्रष्टाचारसम्बन्धी अपराध अन्य फौजदारी मुद्दाभन्दा संगीन र देश विकासमा असर पुऱ्याउने एक सफेदपोश, संगठित एवं अन्तर्राष्ट्रिय अपराध पनि हो । अपराध अनुसन्धान भनेको कुनै पनि तथ्य, घटना वा अवस्थाको वैज्ञानिक परीक्षण हो जसको उद्देश्य सत्य तथ्य पत्ता लगाउनु हुन्छ । जसले निम्न प्रश्नहरूको उत्तर पत्ता लगाउन मद्दत गर्दछ :

- (क) अपराध भएको हो वा होइन ?
- (ख) अपराध भएको भए कस्तो प्रकृतिको अपराध भएको हो र अपराधमा के कस्ता साधन वा औजारको प्रयोग भएको थियो ?
- (ग) सो अपराधबाट को को व्यक्ति पीडित भएका छन् ?
- (घ) सो अपराधसंग सम्बन्धित प्रमाणहरू के के छन् ?
- (ङ) सो अपराध को को संलग्न भई घटाएका हुन् ?
- (च) आरोपित वा संशंकित व्यक्ति वा व्यक्तिहरू नै कसुरदार हुन् वा होइनन् ?

तसर्थ भ्रष्टाचार मुद्दाको अनुसन्धान अधिकृतलाई भ्रष्टाचार र सो सम्बन्धी अन्य सम्बद्ध कानूनको ज्ञान, प्रमाणसम्बन्धी कानूनको ज्ञान, कार्यविधिसम्बन्धी कानूनको ज्ञानका साथै कानून र न्यायका मान्य सिद्धान्तसम्बन्धी ज्ञान अनिवार्य रूपमा हुनुपर्दछ र अपराध अनुसन्धानको क्रममा निजले निम्न कार्यहरू गर्नुपर्दछ :

- प्रारम्भिक छानबिनबाट पहिचान भएका बुँदाहरूमा केन्द्रित हुने,
- विषयसंग सम्बन्धित थप कागजात तथा विवरण सम्बन्धित निकायबाट माग गर्ने,
- आयोगबाट निर्धारित विषयगत अनुसन्धान मार्गदर्शन, दिग्दर्शन, कार्यविधिहरूको अनुशरण गर्ने,
- उजुरीको विषयसंग सम्बन्धित सर्वोच्च अदालतबाट प्रतिपादित कानुनी सिद्धान्तहरू, आयोगका पूर्व निर्णय तथा निर्देशनहरूको अध्ययन गर्ने,

^३ *Miranda v. Arizona*, 386 U.S. 436 (1966)

- आवश्यकता अनुसार सम्बन्धित विशेषज्ञ वा कार्यटोलीको राय लिने,
- स्थलगत निरीक्षण गर्नुपर्ने भए आवश्यकता अनुसार विज्ञ समेत सामेल गरी गर्ने गराउने,
- साक्षीको रूपमा बुझिने व्यक्तिको कागज गराउने,
- आरोपित व्यक्तिलाई बोलाई बयान लिने,
- आरोपित व्यक्तिलाई आयोगमा बोलाउँदा अपनाउनुपर्ने प्रक्रिया पूरा गर्ने,
- आरोपित व्यक्तिको चल अचल सम्पत्ति, राहदानी रोक्का राख्न लेखी पठाउने,
- आरोपित व्यक्तिलाई स्वीकृतीबिना कुनै स्थान छोड्न नपाउने गरी स्थान हद कायम गराउने,
- आरोपित व्यक्तिको विदेशस्थित चल अचल सम्पत्ति रोक्का राख्न आवश्यकता अनुसार कूटनीतिक पहल गर्न सकिने ।

संयुक्त राज्य अमेरिकाको एउटा मुद्दामा^४ त्यहाँको सर्वोच्च अदालतले प्रतिपादन गरेको कानूनको सिद्धान्त जुन *Miranda Warning* को नामले संसारभर प्रसिद्ध छ । उक्त मुद्दामा अनुसन्धान अधिकृतको दायित्वका बारेमा उल्लेख गरिएको छ । जस अनुसार भ्रष्टाचार मुद्दाको अनुसन्धान अधिकृतले पनि पक्राउ परेको सम्बन्धित आरोपित वा शंकित व्यक्तिलाई तपाईंलाई यो मुद्दामा मौन रहने अधिकार छ, तपाईंले व्यक्त गरेका कुनै पनि कुराहरू तपाईंको विरुद्ध अदालतमा पेश हुन सक्छन, तपाईंलाई कानून व्यवसायी मुकरर गर्ने अधिकार छ, तपाईं कुनै कानून व्यवसायी मुकरर गर्न सक्नुहुन्न भने बयान लिनुभन्दा पहिले नै राज्यले तपाईंको लागि कानून व्यवसायी मुकरर गरिदिन्छ भन्ने कुराको जानकारी दिनुपर्छ ।

५. अनुसन्धान प्रतिवेदनमा खुलाउनुपर्ने कुराहरू

अपराध अनुसन्धान एक जटिल र प्राविधिक विषय हो । अनुसन्धान कार्य समाप्त भएपछि तयार पारिने अनुसन्धान प्रतिवेदन स्पष्ट र छर्लङ्ग बुझिने गरी ऐना (Mirror) जस्तो हुनुपर्दछ । अनुसन्धान अधिकृतले तोकिएका कुराहरू खुलाई विश्लेषण सहितको अनुसन्धान प्रतिवेदन तयार गर्नुपर्ने हुँदा उक्त प्रतिवेदनमा देहायका कुराहरू खुलाउनुपर्ने हुन्छ :

- उजुरीको संक्षिप्त व्यहोरा,
- प्रारम्भिक छानबिन गर्न पहिचान गरिएको विषय,
- प्रारम्भिक छानबिनको संक्षिप्त विवरण,
- विस्तृत अनुसन्धान तहकिकातको विवरण,
- अनुसन्धान अधिकृत तोकिएको आधार र कारण,
- अनुसन्धानबाट देखिएका तथ्यहरू,

^४ *Miranda v. Arizona*, 386 U.S. 436 (1966)

- अन्य प्रमाण कागजहरूको संक्षिप्त व्यहोरा,
- सम्बन्धित कार्यालयबाट प्राप्त प्रतिक्रिया सहितको विवरण,
- स्थलगत निरीक्षणको प्रतिवेदन,
- सम्बन्धित व्यक्तिहरूको पहिचान तथा आरोपित व्यक्तिको बयान,
- अनुसन्धानबाट देखिन आएको वस्तुस्थिति,
- सम्बद्ध कानुनी व्यवस्था,
- अभियुक्तलाई हुनुपर्ने सजाय,
- दाबीको सौदाबाजी (Plea Bargaining) गरी अनुसन्धानको काम कारबाहीमा सहयोग गर्ने अभियुक्तलाई सरकारी साक्षीको रूपमा प्रस्तुत गरी निजलाई सजायको मागदाबीमा पूर्ण वा आंशिक छुट दिनुपर्ने भए सो सम्बन्धी कुरा,
- स्वतः निलम्बन हुने विषय
- प्रतिवेदनमा विभागीय कारबाही वा अन्य आवश्यक कारबाही वा दुष्परिणाम सच्याउनका लागि लेखी पठाउने वा मुद्दा चलाउने वा ती सबै कार्य एकैसाथ गर्ने, जे जस्तो अवस्था प्रमाण र कानूनले देखिन आउँछ सो व्यहोरा स्पष्ट लेख्नुपर्ने,
- अनुसन्धान अधिकृतको राय,
- प्रतिवेदन निश्चित ढाँचामा तयार गरी अनुसन्धान अधिकृतले सही गरी आयोग समक्ष पेश गर्नुपर्ने।

६. अभियोजनकर्ताले विचार गर्नुपर्ने कुराहरू

अभियोजनकर्ताले देहायका कुरा अत्यन्त सावधानीपूर्वक विचार गर्नुपर्ने हुँदा ती कुराहरूलाई बुँदागत रूपमा प्रस्तुत गरिएको छ :

- मुद्दा दर्ता गर्नु अगावै अध्ययन गरी सबुत प्रमाणको मूल्यांकन गरी नपुग प्रमाणको सम्बन्धमा विचार गर्नु पर्छ र आवश्यकतानुसार आयोग वा सरकारी वकिल (मुद्दा तयारी महाशाखा) संग आवश्यक निर्देशन लिनुपर्छ, थप सबुत प्रमाण संकलन गर्नुपर्ने भए सो गर्नुपर्छ, प्रतिवादीद्वारा प्रतिरक्षाको लागि लिइने सम्भावित बुँदाको पनि ख्याल राख्नुपर्छ,
- वादीले आफ्नो दाबी प्रमाणित गर्न सक्नुपर्छ, शंकाको सुविधा अभियुक्तले पाउँछ र अदालतले निर्दोषिताको अनुमानको आधारमा अभियुक्तलाई अभियोगबाट सफाइ दिन सक्ने हुँदा सो तर्फ सजग हुनुपर्छ,
- कानूनको शासन र मानव अधिकारको रक्षाका लागि सधैं सजग रहनुपर्छ र अदालतको सहयोगीका रूपमा कार्य गर्नुपर्छ,
- मुद्दाको सन्दर्भमा अभियोजनकर्ताले कुनै पक्षको नभएर राज्यको प्रतिनिधित्व गरेको हुँदा निज राज्यको हातको हतियार हुन हुँदैन,

- निजले समाजमा घटेका जघन्य र गम्भीर घटनाबाट सिर्जित अपराधप्रति निष्ठावान हुनुपर्छ,
- निजले तथ्यलाई बंग्याई जानी जानी भुठा सबुत प्रमाण बनाउन र संकलन गर्न र सत्य कुरालाई लुकाउन पनि नहुने,
- निजको कर्तव्य सत्य कुरा पत्ता लगाई न्याय प्राप्तिको लागि अदालतलाई सहयोग गर्ने उद्देश्य हुनाले तथ्यसंग सम्बद्ध सबै सबुत प्रमाणलाई स्थान दिनु मात्रै कर्तव्य हुने हुनाले निज मुद्दाको नतिजासंग व्यक्तिगत रूपमा अपरिचित हुनुपर्छ चाहे उक्त मुद्दा अभियुक्तको विरुद्धमा जाओस् वा निजलाई मद्दत गरोस्,
- निजको कर्तव्य दोषसिद्ध गर्न खोज्नु मात्र होइन कि न्याय गर्ने हुनुपर्छ,
- सर्वप्रथम अपराध भएको हो भन्ने कुरा स्वतन्त्र रूपमा पुष्टि हुनुपर्छ,
- कसुर गरेको हो भन्दैमा राज्यले तोकेको सजायभन्दा अभियुक्तका अन्य अधिकारहरूको हरण हुने गरी मुद्दा चलाउन पाइँदैन,
- प्रत्येक व्यक्ति आफूले गरेको कसुरमा तोकिए अनुसार सजायको भागिदार हुनुपर्छ,
- प्रमाणको उचित मूल्यांकनपछि मात्र अभियुक्त उपर सजाय निर्धारण गरी दाबी पेश गर्नुपर्छ ।

७. अभियोजन सम्बन्धी संवैधानिक र कानुनी व्यवस्था

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलाई प्राप्त नेपालको संविधान र अन्य प्रचलित कानूनमा भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा अभियोजनसंग सम्बन्धित व्यवस्थाहरू देहाय बमोजिम रहेका छन् :

- प्रत्येक व्यक्तिलाई निज विरुद्ध गरिएको कारबाहीको जानकारी पाउने हक हुने,^५
- प्रत्येक व्यक्तिलाई स्वतन्त्र, निष्पक्ष र सक्षम अदालत वा न्यायिक निकायबाट स्वच्छ सुनुवाइको हक हुने,^६
- असमर्थ पक्षलाई कानून बमोजिम निःशुल्क कानुनी सहायता पाउने हक हुने,^७
- भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा अनुसन्धानबाट सार्वजनिक पद धारण गरेको कुनै व्यक्तिले कानून बमोजिम भ्रष्टाचार मानिने कुनै काम गरेको देखिएमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले त्यस्तो व्यक्ति र सो अपराधमा संलग्न अन्य व्यक्ति उपर कानून बमोजिम अधिकार प्राप्त अदालतमा मुद्दा दायर गर्न गराउन सक्ने,^८

५ नेपालको संविधानको धारा २०(८) ।

६ नेपालको संविधानको धारा २०(९) ।

७ नेपालको संविधानको धारा २०(१०) ।

८ नेपालको संविधानको धारा २३९(३) ।

- सार्वजनिक पद धारण गरेको कुनै व्यक्तिले अख्तियार दुरुपयोग गरेमा आयोगले यस ऐन बमोजिम वा अन्य प्रचलित कानुन बमोजिम अनुसन्धान र तहकिकात गर्ने, मुद्दा चलाउने तथा तत्सम्बन्धी अन्य कारवाही गर्ने,^९
- अभियोगपत्र सहित दशी प्रमाण तथा अपराधसंग सम्बन्धित चिज वा वस्तु र थुनुवा भए थुनुवासहित अदालतमा दायर गर्नुपर्ने, अभियुक्तले अभियोग स्पष्ट बुझ्न सक्ने गरी अपराधको तत्व उल्लेख गर्नुपर्ने, तहकिकातको मिसिल तथा तहकिकातको सिलसिलामा फेला परेका प्रमाणहरू पनि साथै पेश गर्नुपर्ने र अभियुक्त पक्राउमा परेको भएमा निजलाई पनि अदालतमा उपस्थित गराउनुपर्ने।^{१०}

८. अभियोजनसम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय व्यवस्था

विभिन्न अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धिहरूका अभियोजनसम्बन्धी व्यवस्थाहरू उल्लेख भएको पाइन्छ। ती व्यवस्थाहरू देहाय बमोजिम रहेका छन् :

- फौजदारी अभियोगबाट दायित्व निर्धारण गर्दा सक्षम अदालतबाट निष्पक्ष सुनुवाइको हक हुने,^{११}
- व्यक्तिलाई पूर्ण समानताका आधारमा अभियोगको प्रकृति तथा कारण बुझ्ने भाषामा तुरुन्त र विस्तृत जानकारी पाउने हक हुने,^{१२}
- गम्भीर अपराध समावेश रहेको अवस्थामा पीडितले मुद्दाको कारवाहीको जानकारी पाउने न्यायमा पहुँच र स्वच्छ व्यवहारको हक हुने।^{१३}

९. आरोपपत्र तयार गर्नुअघि विचार गर्नुपर्ने कुराहरू

आरोपपत्र कानुनी मस्यौदा भएकोले सो तयार गर्नुअघि सोको मस्यौदा तयार गर्न तोकिएको अनुसन्धान अधिकृतले अभियोजनसम्बन्धी विविध पक्षहरूमा विचार पुर्‍याउनुपर्ने हुन्छ। भ्रष्टाचार जस्तो संगीन अपराधको आरोपपत्र तयार गर्नुअघि अनुसन्धान अधिकृतले विचार गर्नुपर्ने कुराहरूलाई बुँदागत रूपमा देहाय बमोजिम प्रस्तुत गरिएको छ :

- कुन निकाय वा अदालतमा मुद्दा दायर गर्नुपर्ने हो,
- मुद्दाको हदम्यादको अवस्था कस्तो छ,

९ अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ को दफा ४।

१० सरकारी मुद्दा सम्बन्धी ऐन, २०४८ को दफा १८ को उपदफा (१), (२) र (४)। ७

११ मानव अधिकारको विश्वव्यापी घोषणा-पत्र, १९४८ को धारा १०।९

१२ नागरिक तथा राजनीतिक अधिकार सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिज्ञा-पत्र, १९६६ को धारा १४ को उपधारा (३) को खण्ड (क)।

१३ अपराध र शक्तिको दुरुपयोगबाट पीडित भएकाहरूको लागि न्यायका आधारभूत सिद्धान्त सम्बन्धी घोषणा १९८५, को धारा ६ को खण्ड (क)।

- प्रस्तुत मुद्दामा प्रयोग गर्ने उपयुक्त कानुन कुन हो,
- सबुद प्रमाणहरू दुरुस्त छन् वा छैनन्,
- कुनै भौतिक सबुद प्रमाण सकलन र परीक्षण गर्नुपर्ने भए त्यसको स्थिति के कस्तो छ,
- अभियुक्त पक्राउ परेको छ वा छैन, पक्राउ परेको भए म्याद थपको स्थिति के छ,
- अभियुक्तको मानव अधिकारको ख्याल गर्ने,
- यातना तथा अमानवीय व्यवहार भएको थियो थिएन विचार गर्ने,
- न्यायका सर्वमान्य सिद्धान्तहरूको विचार गर्ने,
- अभियोजन गर्दा लिइने कानुनको सम्बन्धमा द्विविधा भएमा माथिल्लो तहमा परामर्श गरी निर्णयमा पुग्ने,
- अभियोजनका मान्य सिद्धान्तलाई सदैव अनुशरण गर्ने ।

१०. आरोपपत्रमा खुलाउनुपर्ने कुराहरू

आरोपपत्र तयार गर्ने अनुसन्धान अधिकृतले आरोपपत्रमा देहायका कुराहरू अनिवार्य रूपमा खुलाउनुपर्छ :

- उजुरी वा प्रतिवेदन दिने व्यक्तिको नाम तथा निजलाई अदालतले खोजेको बखत उपस्थित गराउन सकिने किसिमको स्पष्ट वतन,
- आरोपपत्र कुन अदालत वा निकायमा पेश गर्ने हो र कुन कानुनका आधारमा पेश गरिएको हो,
- अभियुक्तको पूरा नाम, थर, वतन, बाबु, बाजेको नाम, सम्भव भएसम्म नागरिकता नं. तथा जारी मिति, स्थान, इ-मेल, टेलिफोन नं. तथा अन्य कुनै विवरण खुल्ने आधिकारिक प्रमाणहरू,
- उजुरी वा प्रतिवेदनको छोटो तर प्रस्ट विवरण,
- अभियुक्तको बयानको विवरण,
- संकलित प्रमाणहरूको सार भल्कने गरी महत्वपूर्ण प्रमाणहरूको छोटकरी विवरण,
- सार्वजनिक पद धारण गर्ने व्यक्तिले भ्रष्टाचारजन्य कार्य गर्दा सम्बद्ध रहेको पद, मिति, प्रयोग गर्ने अधिकार, निर्वाह गर्नुपर्ने दायित्व वा कर्तव्यसम्बन्धी कुराहरू,
- आरोप लगाइएका विषय वा तथ्यहरू,
- सम्बद्ध कानुन,
- कानुन र तथ्यको विश्लेषण,
- हेलचेक्र्याई, लापरबाही, वा बदनियतका कुराहरू,

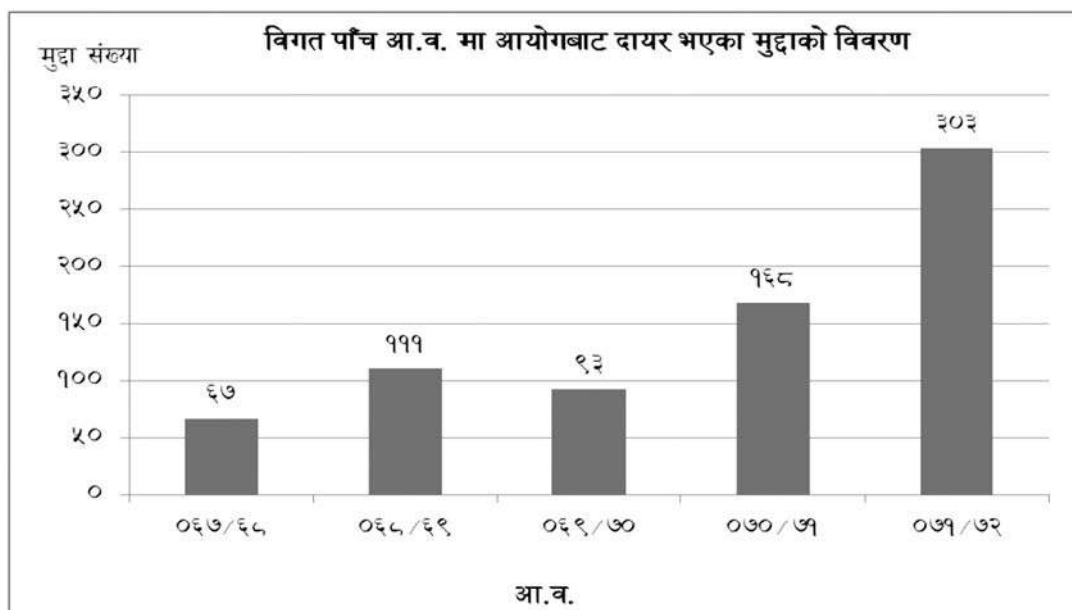
- गैरकानुनी लाभ वा हानि पुर्‍याएकोमा को कसलाई लाभ वा हानि पुर्‍याएको देखिने हो सो कुरा,
- हानि नोक्सानीको बिगो देखिनेमा सो र के कति हानि नोक्सानी गर्न प्रयत्न गरेको हो सो को बिगो,
- अभियुक्तले गरेको अपराधको सम्बन्धमा कुनै नामाकरण रहेछ भने सो र नभए बुझिने किसिमको अन्य नामाकरण,
- अभियुक्त उपर के कस्तो आरोप लगाएको हो, कुन कानूनको कुन दफा वा नं. ले अपराध घोषित गरेको हो र त्यसमा सजायको व्यवस्था के छ,
- कसुरको मात्रा निर्धारण गर्ने आधार,
- अभियुक्तलाई हुन सक्ने सजायको मागदाबी,
- अनुसन्धानको क्रममा कुनै प्रमाणको प्राविधिक एवं वैज्ञानिक परीक्षण गरिएको रहेछ भने त्यस्तो परीक्षणको निष्कर्ष के हो सो को विवरण,
- एकभन्दा बढी अभियुक्त भएकोमा प्रत्येक अभियुक्तको कसुर पुष्टि गर्ने आधार के कस्ता छन् र सजाय के कस्तो हुनुपर्ने हो छुट्टाछुट्टै प्रकरणमा खुलाई लेख्ने,
- म्याद जारी गर्नुपर्ने भए त्यसको विवरण,
- बिगो भएको मुद्दामा कुन अभियुक्तबाट कति बिगो कुन कानूनका आधारमा दिलाउनुपर्ने हो सो कुरा,
- पूरक अभियोग दायर गर्नुपर्ने अवस्था छ भने सुरु अभियोगमा नै पछि पूरक अभियोग दायर गरिने विषय उल्लेख गर्नुपर्ने,
- अभियुक्तले पहिले कुनै कसुर गरेको रहेछ भने पटक कायम गर्नुपर्ने भए कायम गर्ने र थप सजाय मागनुपर्ने भए स्पष्ट रूपमा माग गर्नुपर्ने,
- आरोपपत्र दायर गर्ने अनुसन्धान अधिकृतको नाम, पद र हस्ताक्षर बुझिने किसिमबाट राख्ने र
- अन्तमा, अभियुक्त पनि मानव भएको नाताले उसले पाउने अधिकारप्रति अनुसन्धान अधिकृत सधैं सकारात्मक हुनुपर्ने ।

११. विगत पाँच वर्षमा आयोगबाट अभियोजन भएका मुद्दाको स्थिति

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबाट विगत पाँच वर्षमा विशेष अदालत काठमाडौँमा दायर गरेका मुद्दाहरूको संख्यात्मक विवरण हेर्दा आ.व. २०६७/६८ मा ६७, आ.व. २०६८/६९ मा १११, आ.व. २०६९/७० मा ९३, आ.व. २०७०/७१ मा १६८ र आ.व. २०७१/७२ मा ३०३ रहेको पाइन्छ । जसलाई तलको चार्टमा प्रस्तुत गरिएको छ ।

१२. अभियोजनलाई कसरी प्रभावकारी बनाउने

भ्रष्टाचारसम्बन्धी मुद्दामा अभियोजन प्रभावकारी भएन भने आयोग र अनुसन्धान अधिकृतको प्रयास निरर्थक हुन्छ । भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा अपराध अनुसन्धान भई मुद्दा चलाउने निर्णय गर्दा नै यथेष्ट प्रमाण भए नभएको, कानुनले गरेको अपराधको परिभाषामा समेटिए नसमेटिएको, सो अपराधमा हुने सजायको माग ठीक तरिकाले भए नभएको समेत कुरामा न्यायिक



र विवेकसम्मत तरिकाले निर्णय गर्नुपर्ने हुन्छ । त्यसका साथै अभियोजनलाई प्रभावकारी बनाउन देहायका विषयमा सजगता अपनाउनु जरुरी छ :

- अभियुक्तको स्पष्ट वतन खुलाउने,
- गोश्वारा नभई स्पष्ट दाबी लिने,
- तथ्य सापेक्ष दाबी लिने,
- कानुन बमोजिम मूल सजाय र थप सजायको दाबी लिने,
- एकै अपराधमा एकभन्दा बढी कसुर भएकोमा कसुर पिच्छे दाबी लिने,
- साक्षी प्रमाण र दशीको स्पष्ट उल्लेख गर्ने,
- मुद्दाको हदम्याद, मुद्दा दायर गर्ने निकाय, प्रयोग हुने सारवान, कार्यविधि र प्रमाण कानुनको विशेष ख्याल गरी सतर्कतापूर्वक अभियोजन गर्ने,

- तथ्य, प्रमाण र कानूनको विश्लेषण र कुशल संयोजन गर्ने,
- आरोप वा कसुर र सजाय कानूनकै भाषामा उल्लेख गरी स्पष्ट माग दाबी लिने,
- पीडितले कानून बमोजिम प्राप्त गर्नुपर्ने सुविधा वा क्षतिपूर्तिको स्पष्ट उल्लेख गर्ने,
- अभियुक्तले आफू उपरको अभियोग स्पष्ट बुझ्न सक्ने तुल्याउने,
- भाषाको छनौटमा आवश्यक सजगता अपनाउने,
- कसुर वा आरोप, माग गरिएको दण्ड, सजाय र व्यहोर्नु पर्ने क्षतिपूर्ति स्पष्ट उल्लेख गर्ने,
- सम्बद्ध र सान्दर्भिक नजिरहरूको उल्लेख गर्ने,
- आरोप पर्याप्त प्रमाण बिना अभियोग लगाउने परिपाटीलाई निरुत्साहित गर्नुपर्ने,
- कसुर र सजायको तादात्म्यता मिलाई आरोपपत्र दायर गर्नुपर्ने,
- Force Prosecution लाई सधैं नै निरुत्साहित गर्नुपर्ने,
- अनुसन्धानलाई चुस्त दुरुस्त गराउन अनुसन्धान अधिकृतले आयोगमा कार्यरत सरकारी वकिलसंग समन्वय गर्नुपर्ने,
- आरोपपत्रलाई खम्बिर गराउन विज्ञ र सरकारी वकिल समेतको समूह रहने गरी अभियोजन युनिटको व्यवस्था गर्दा राम्रो हुन सक्ने,
- आरोपपत्रमा अनुसन्धान अधिकृतको नाम र दर्जा खुलाउने ।

१३. निष्कर्ष

अनुसन्धान एक जटिल प्रक्रिया भएकोले यसमा सक्षमता, कुशलता, धैर्यता, विश्लेषण क्षमता तथा विशेष कलाको पनि आवश्यक पर्दछ । अनुसन्धानकै आधारमा मुद्दा चलाउने वा नचलाउने गरी राष्ट्र र जनताप्रति न्याय गरिने हुँदा अनुसन्धान अधिकृत पहिलो न्यायाधीश हो । तसर्थ अनुसन्धानबाट देखिएको नतिजाको आधारमा सम्बद्ध प्रमाणको विश्लेषण गरी प्रतिवेदन तयारी र अभियोजन पनि गर्नुपर्ने हुन्छ । प्रमाण नभएको वा कसुर नगरेको अवस्थामा कसैलाई दुःख वा हैरानी दिनु हुँदैन र प्रमाण छ भने कसैलाई निर्दोष देखाउन खोज्नु पनि हुँदैन । यथार्थ र सत्य लेख्न, बोल्न सक्नुपर्छ । प्रभावकारी अभियोजन हुन नसकेमा राष्ट्रको स्रोत साधनको दुरुपयोग हुने मात्र नभई आयोगको अमूल्य समयको समेत बर्बादी हुन जाने अवस्था एकातिर पर्दछ भने अर्कातिर आयोगको जनआस्थामा समेत नकारात्मक असर पुग्ने हुँदा अनुसन्धान अधिकृतले कसरी प्रभावकारी अभियोजन गर्न सकिन्छ भन्ने कुरामा सदैव सजग र सचेत रहनुपर्दछ ।

वर्तमान परिप्रेक्ष्यमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण

पशुपति उपाध्याय^{*}

विश्वमा भ्रष्टाचार कुनै नौलो घटना होइन। त्यस कारण नेपालमा पनि यो अपवाद रहन सक्दैन। परापूर्वकालदेखि नै कुनै न कुनै रूपमा यसले आफ्नो स्थान बनाइरहेकै छ। भ्रष्टाचारको संजाल समाजमा यति व्यापक छ कि यसको रूप हामीलाई पहिचान गर्न कठिन भइसकेको अवस्था छ। हरेक क्षेत्र, तह र स्थानमा भ्रष्टाचारले जरा गाडिसकेको छ र यो भयावह रूपमा सम्पूर्ण राज्य संयन्त्रमा फैलिसकेको छ। नेपाल हाल राजनीतिक अस्थिरता र संक्रमणकालबाट गुज्रिरहेको छ। यस्तो कमजोर अवस्थामा भ्रष्टाचारले आफ्नो स्थानलाई अझ सुरक्षित मानिरहेको हुन्छ।

सामान्य अर्थमा भ्रष्टाचार भन्नाले आर्थिक दुरुपयोग वा अनियमितता हो। न्याय, अधिकार वा कर्तव्यको पालना गर्दा स्वार्थ प्रेरित भई गरिने हरेक कार्यलाई भ्रष्टाचार हो भन्न सकिन्छ जहाँ नैतिकता र इमान्दारितालाई बिर्सिएर आर्थिक प्रलोभन वा व्यक्तिगत स्वार्थका लागि कार्य सम्पादन गरिन्छ। बढी फाइदा प्राप्तिका लागि कुनै व्यक्तिले प्रयोग गर्ने अनैतिक तरिका नै भ्रष्टाचार हो। भ्रष्टाचार विकासको बाधक हो र एउटा सभ्य समाजको समस्या पनि। यसलाई लोकतन्त्रको दुश्मन पनि भनिन्छ, जसले राज्यमा धनको वितरणमा असमानता पैदा गर्दछ, राज्यको आयमा कमी ल्याउँछ र राज्यलाई अशक्त र असहाय बनाउँछ।

नेपालमा मात्र भ्रष्टाचार कुनै विशिष्ट शब्दावली होइन। अन्तर्राष्ट्रिय जगतमा समेत टाउको दुखाइको विषय बनिसकेको भ्रष्टाचारले समाज, सरकार र राज्यलाई भित्रिभित्रै खोक्रो बनाइरहेको हुन्छ। चाहे त्यो सरकारको तल्लो तहमा बसेर काम गर्ने कर्मचारी होस् वा उच्च तहमा आसीन व्यक्ति भ्रष्टाचारको संक्रमणबाट कोही पनि अछूतो रहन सक्दैन। ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेशनलले पछिल्लो अवस्थामा प्रकाशन गरेको प्रतिवेदनबाट सन् २०१५ मा नेपाल भ्रष्टाचारको सूचकाङ्कमा २७ अंकका साथ १३० औं स्थानमा रहेको तथ्य सार्वजनिक भइसकेको छ। १६८ देशहरूमा गरिएको यो मापनले हाम्रो देश भ्रष्टाचारबाट कति संक्रमित भइसकेको छ भन्ने उजागर गरेको छ।

भ्रष्टाचारको संस्कार घरबाट नै सुरु हुन्छ, जहाँ बच्चाहरूलाई कुनै प्रलोभनमा पारेर हामी पारिवारिक स्वार्थसिद्ध गरिरहेका हुन्छौं। भ्रष्टाचार अभाव, आवश्यकता वा लोभको कारणबाट मञ्चन हुन्छ। हामीले चाहेर वा नचाहेर, जानेर वा नजानेर, खुशी र बाध्य भएर भ्रष्टाचारलाई प्रश्रय दिइरहेका हुन्छौं जसको प्रत्यक्ष असर सिङ्गो राज्यमा परिरहेको हुन्छ।

^{*}प्रहरी नायब महानिरीक्षक, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग।

हामीले केही समयअघि डिसेम्बर ९ मा भ्रष्टाचारविरुद्धको दिवस मनायौं । विश्वव्यापी रूपमा मनाइने यो दिवसले पनि के इंगित गर्छ भने भ्रष्टाचार विश्वभर फैलिएको एउटा संक्रामक रोग हो र यसबाट सिङ्गो विश्व आक्रान्त छ । विश्व समुदायले यसको निराकरणको लागि राष्ट्रिय स्तरमा विभिन्न ऐन, नियमको व्यवस्था गर्नुका साथै स्वतन्त्र निकायहरू स्थापित गरी उक्त निकायका माध्यमबाट भ्रष्टाचारको अनुगमन र नियन्त्रणका लागि प्रयासरत रहेको पाइन्छ तथापि राज्यको कठोर कानुनले मात्र यसको नियन्त्रण सम्भव छैन भन्ने कुरा हामीले छिमेकी मित्र राष्ट्र चीनमा त्यहाँका कर्मचारी र सरकारका पदाधिकारीहरू पटक-पटक भ्रष्टाचारमा मुछिएको उदाहरणबाट बुझ्न सक्छौ, जबकि चीनमा भ्रष्टाचारको कसुरमा मृत्यु दण्डसम्मको कठोर सजाय अवलम्बन गरिएको छ ।

भ्रष्टाचार सञ्जाल (Network) को रूपमा विस्तार भइरहेको हुन्छ । भ्रष्टाचार गर्ने व्यक्तिले आफ्नो सम्पत्तिलाई विदेशी बैंक वा अन्य स्थानमा राख्ने गरेका उदाहरण पनि प्रशस्तै छन् । नेपालमा भ्रष्टाचार गरी आर्जन गरेको कालो धन अदृश्य बाटोबाट विदेश पठाई बैंक वा वित्तीय संस्था मार्फत नेपाल ल्याएर सेतो बनाउने कार्य पनि भ्रष्टाचारमा लिप्त व्यक्तिहरूले गरिरहेको बुझिन्छ ।

भ्रष्टाचारको नियन्त्रणका लागि कानुनको निर्माणमा उच्च सतर्कता अपनाउनु त अपरिहार्य छ नै उसै गरी सरकारी कामकाजमा विद्यमान रहेको ढिलासुस्ती र अनावश्यक लाग्ने औपचारिकतापूर्ण कार्यविधि र प्रक्रिया (Red-Tapism) मा सुधार समेत उत्तिकै आवश्यक छ । सरकारको संलग्नतामा सम्पादन गरिने कुनै पनि कार्यलाई राजनीतिक हस्तक्षेपविहीन बनाई कार्य गर्ने वातावरणको सिर्जना गर्न सक्नुपर्दछ । न्याय सम्पादनमा हुने भ्रष्टाचारलाई नियन्त्रण गर्न, न्याय प्राप्तिका प्रक्रियालाई सुधार गर्न पनि आवश्यक छ । दलीय भागबण्डामा नियुक्त भएका पदाधिकारी वा कर्मचारी कसैले पनि निष्पक्ष र स्वतन्त्र भएर राज्य हितमा कार्य गर्न सक्दैनन् । कर्मचारीतन्त्र र राजनेताहरूको गठजोडबाट नै भ्रष्टाचारले फल्ने, फुल्ने र मौलाउने अवसर प्राप्त गरेको हुन्छ । तसर्थ, यदि राज्यलाई भ्रष्टाचार मुक्त बनाउन लाग्ने हो भने हामीले कर्मचारी र यसका अवयवहरूको छनौट प्रक्रियाबाट नै कठोर मापदण्डका आधारहरू तयार गर्नुपर्दछ र राजनीतिक रूपमा तटस्थ कर्मचारीतन्त्रको विकास गर्न सक्नुपर्दछ ।

भ्रष्टाचार सानो होस् वा ठूलो, त्यो समाजका लागि उत्तिकै हानिकारक हुन्छ । हुन त भ्रष्टाचार नियन्त्रणका सन्दर्भमा आजकल 'सानो माछा र ठूलो माछा' भनी बहस चलाइएको सुनिन्छ तर त्यो त्यति सान्दर्भिक होला जस्तो लाग्दैन । परिमाण जतिसुकै होस् त्यो अपराध नै हो र राज्यको उद्देश्य अपराध नियन्त्रण गर्नु नै हो न कि सानो वा ठूलो भनेर वर्गीकरण गर्नु । कानुनले पनि अपराध अनुसारको दण्ड सजाय वर्गीकरण गरेको हुन्छ ।

नेपालको हकमा हेर्ने हो भने भ्रष्टाचार संस्कृतिको रूपमा विकसित भइरहेको पाइन्छ । कर्मचारीहरूले भ्रष्टाचार गर्न पाउनु आफ्नो हक अधिकार भएको मानसिकता बोकेको पाइन्छ । न्याय प्रक्रियामा समेत भ्रष्टाचारले जरा गाडेको सुन्नमा आउँछ । यस्तो गम्भीर परिस्थितिमा राज्यद्वारा स्थापित केही

संस्था वा त्यहाँका पदाधिकारी र कर्मचारीले मात्र भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि कदम चाल्दा त्यसले सरकारी संयन्त्रमा असन्तुलन पैदा गर्न सक्छ। यसका लागि त सम्बन्धित विभाग, मन्त्रालय वा सिङ्गो सरकार नै भ्रष्टाचारविरुद्ध उभिनुपर्ने हो। तर यहाँ भ्रष्टाचार लुकाउन राजनीतिक शक्तिलाई ढाल बनाउने रणनीति अवलम्बन गर्ने प्रयास गरिएको पाइन्छ। राज्यमा सार्वजनिक पदमा पदासीन व्यक्तिले कर्तव्य पालना नगर्नु पनि भ्रष्टाचार हो जुन दण्डनीय छ भन्ने कुरा सबैले बुझ्न जरुरी छ।

हालको परिदृश्यमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबाट जुन दृढताका साथ भ्रष्टाचारका विरुद्ध कारबाही भइरहेको छ, त्यो स्वागतयोग्य छ। आयोगको यस्तो कदमले भ्रष्टाचारका नयाँ स्वरूप र पद्धतिलाई पहिचान गर्दै नियन्त्रणका दिशामा राम्रो सुरुवात गरेको महसुस गरिएको छ। तर यतिले मात्र भ्रष्टाचार नियन्त्रण हुन्छ भन्ने कुरामा सहमत हुन सक्ने अवस्था छैन। यसका लागि अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलाई आवश्यक थप अधिकार, स्रोत साधन सम्पन्न बनाउनु र आयोगको यस्तो कार्यलाई राज्य संयन्त्रबाट पूर्ण समर्थन एवं सहयोग हुनु अपरिहार्य भएको छ।

भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्नु कठिन कार्य हो, तर असम्भव चाहिँ होइन। यसका लागि सरकार र सम्बद्ध निकायको इच्छाशक्ति आवश्यक हुन जान्छ। राज्य संयन्त्रले चाहेमा यसको निराकरणका लागि कुनै आइतबार कुर्नुपर्ने आवश्यक रहँदैन। यसका विरुद्ध सचेतना फैलाउँदै भ्रष्टाचारविरुद्धको आवाजलाई अभि संगठित र सघन बनाउन जरुरी छ। सरकारी कार्यालयहरूमा सम्पादन गरिने कार्यहरूमा प्रक्रियागत स्पष्टताका साथै जानकारीमूलक सूचना संवाहन गरी जनस्तरमा भ्रष्टाचारविरुद्ध सन्देश फैलाउन सकियो भने केही हदसम्म भ्रष्टाचारलाई नियन्त्रण गर्न सकिन्छ। शहरमुखी व्यवस्थालाई अंगालेको हालको नेपाली परिवेशमा गाउँ-गाउँसम्म भ्रष्टाचारविरुद्धका सूचनालाई सम्प्रेषण गर्न सकियो भने जनस्तरबाट नै भ्रष्टाचारविरुद्ध जागरुकता पैदा हुन्छ, जसको फलस्वरूप भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा टेवा पुग्दछ। आउदो पिढीलाई हामीले भ्रष्टाचारमुक्त समाज र राज्य सुम्पन सक्यौं भने त्यो नै हाम्रा लागि सर्वोच्च उपलब्धि हुनेछ।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको विकासक्रम र हालको परिवेशमा भूमिका

राजन नैपाल*

ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

सार्वजनिक जवाफदेहीका पदमा रहेका व्यक्तिहरूबाट संविधान तथा कानूनले प्रदान गरेको अख्तियार दुरुपयोग गरी भ्रष्टाचार तथा अनुचित कार्यहरू गर्न सक्ने सम्भावना भएकोले त्यसको रोकथाम र नियन्त्रण गर्न अख्तियार दुरुपयोग छानबिन गरी कारबाही गर्नका लागि स्वतन्त्र संवैधानिक निकायको स्थापना गर्ने प्रचलन रहिआएको छ। यस्तो प्रकृतिको स्वतन्त्र संस्था स्थापना गर्ने प्रचलनको सुरुवात स्केन्डेनिभियन मुलुकहरूबाट भएको देखिन्छ। सन् १८०९ मा स्वीडेनमा, सन् १९१९ मा फिनल्यान्डमा, सन् १९५४ मा डेनमार्कमा र सन् १९६२ मा नर्वेमा 'अम्बुड्सम्यान' नामक संस्थाको स्थापना भएको देखिन्छ। यस्तै प्रकृतिको निकायको रूपमा सन् १९६७ मा बेलायतले 'पार्लियामेन्ट्री कमिस्नर' को व्यवस्था गरेको देखिन्छ। यसरी यस्ता प्रकृतिका निकायलाई प्राप्त अधिकार हेर्दा कतिपय मुलुकले अख्तियारको दुरुपयोगको सम्बन्धमा छानबिन गरी सरकारसमक्ष राय सुभाष प्रस्तुत गर्ने सम्मको अधिकार प्रदान गर्ने गरेको पाइन्छ भने कतिपय मुलुकमा अख्तियारको दुरुपयोगको सम्बन्धमा छानबिन गरी अभियोजन तथा कारबाहीसमेत गर्ने अधिकार प्रदान गर्ने गरेको देखिन्छ।

मुलुकमा हुने भ्रष्टाचार र अनियमितता नियन्त्रण गरी सुशासन कायम गर्ने क्रममा नेपालमा वि.सं. १९१० सालमा बनेको मुलुकी ऐनमा 'हाकिमका नाउँमा कराउनेको महल' अन्तर्गत हाकिम वा कर्मचारीले घूस खायो भन्ने विषयमा उजुरीहरू दर्ता गर्ने, अपिल सुन्ने, लगत भिकाउने र पजनी जाहेर गर्ने कानुनी व्यवस्था गरियो। भ्रष्टाचार र अनुचित कार्यको नियन्त्रणका लागि भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २००९ अनुसार २०१० सालमा भ्रष्टाचार निवारण विभागको स्थापना र भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ बमोजिम विशेष प्रहरी विभागको स्थापना गरियो।

भ्रष्टाचार नियन्त्रणका सम्बन्धमा संवैधानिक अंगको रूपमा भने नेपालको संविधान २०१९ को दोस्रो संशोधन, २०३२ बमोजिम २०३४।८।१ देखि अख्तियार दुरुपयोग निवारण आयोग नामक संवैधानिक निकायको स्थापना गरी अनुसन्धान तहकिकात गर्ने तथा मुद्दाको कारबाही र किनारा गर्ने गरी दुवै किसिमको अधिकार प्रदान गरेको थियो। भ्रष्टाचार नियन्त्रणका सम्बन्धमा आयोगलाई अनुसन्धान,

*उपसचिव, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग।

तहकिकात र फैसलासमेत गर्न सक्ने अधिकार भएकाले तत्कालीन आयोगको अधिकार हालको भन्दा पनि बढी अधिकार सम्पन्न भएको जस्तो देखिए तापनि ठूला भ्रष्टाचारीलाई खासै सजाय भएको पाइँदैन ।

एउटै निकायलाई अभियोजन र निर्णय गर्ने दुवै अधिकार प्रदान गर्नु न्यायको मान्य सिद्धान्त प्रतिकूल हुने भएकोले नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ ले कुनै सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्तिले अनुचित कार्य वा भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा आयोगले कानून बमोजिम अनुसन्धान र तहकिकात गर्न वा गराउन सक्नेसम्म व्यवस्था भएको देखिन्छ । सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्तिले अनुचित कार्य गरेको देखिएमा निजलाई सचेत गराउन वा विभागीय वा अन्य कारबाही गर्न अख्तियारवाला समक्ष लेखी पठाउने र भ्रष्टाचार मानिने कुनै काम गरेको देखिएमा त्यस्तो व्यक्ति र सो अपराधमा संलग्न अन्य व्यक्ति उपर कानून बमोजिम अधिकार प्राप्त अदालतमा मुद्दा दायर गर्न गराउन सक्ने व्यवस्था भएको छ ।

भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ ले भ्रष्टाचारसम्बन्धी मुद्दाको अनुसन्धान तहकिकात गरी मुद्दा दायर गर्ने अधिकार अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलाई दिएको र राष्ट्रसेवक कर्मचारी उपरको भ्रष्टाचारको मुद्दा सामान्य अदालतबाट सुनुवाइ नगरी विशेष अदालतबाट हुने व्यवस्थासमेत गरेर राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरूलाई बढी जिम्मेवार बनाएको पाइन्छ ।

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ ले पनि नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ सरहकै व्यवस्थालाई निरन्तरता दिई पूर्ववर्ती व्यवस्थामा संवैधानिक पदाधिकारीलाई महाभियोग पश्चात् कारबाही गर्न सक्ने जस्ता केही विषय थप गरी अनुसन्धानको दायरा फराकिलो पारेको देखिन्छ ।

नेपालको इतिहासमै पहिलो पटक जनप्रतिनिधिको रूपमा संविधानसभाबाट मिति २०७२।६।३ मा जारी भएको नेपालको संविधानमा भने नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ र नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को प्रावधानभन्दा केही पृथक व्यवस्था भएको पाइन्छ । संविधानको धारा २३९ (१) मा 'कुनै सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले कानून बमोजिम अनुसन्धान गर्न वा गराउन सक्नेछ' तर यस संविधानमा छुट्टै व्यवस्था भएको पदाधिकारी र अन्य कानूनले छुट्टै विशेष व्यवस्था गरेको पदाधिकारीको हकमा यो उपधारा लागू हुने छैन भन्ने व्यवस्था गरेको छ । अघिल्ला दुईवटा संविधानको व्यवस्थाले सार्वजनिक पद धारण गरेका सार्वजनिक पदमा आसीन व्यक्तिले गरेको भ्रष्टाचारसम्बन्धी कार्य र अनुचित कार्यभन्दा हालको संविधानले सार्वजनिक पदमा आसीन व्यक्तिले गरेको भ्रष्टाचारसम्बन्धी कार्यको मात्र आयोगले छानबिनको दायरामा आउने व्यवस्थाले आयोगको क्षेत्राधिकारलाई केही संकुचन ल्याएको हो भन्दा दुई मत नरहला । भ्रष्टाचार निवारण गर्ने सिलसिलामा आयोगले दण्डात्मक, निरोधात्मक र प्रवर्द्धनात्मक तरिकाबाट आफ्नो भूमिकालाई प्रभावकारी बनाउने प्रयास गरिरहेको छ ।

आयोगको विकास क्रम

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको विकासको क्रममा स्थापनादेखि हालसम्मको अवधिलाई विभिन्न चरणहरूमा विभाजन गरी अध्ययन गर्ने प्रयास गरिएको छ, जसलाई यस प्रकार उल्लेख गर्न सकिन्छ :-

क. प्रथम चरण : सन् १९८०/८१ देखि सन् २०००/०१ सम्मको अवधि

यस अवधिमा आयोगले भ्रष्टाचारविरुद्धका नयाँ कानूनहरूको तर्जुमा र विकासका लागि महत्वपूर्ण समय खर्चिनुपरेको थियो। यस अतिरिक्त नेपाल सरकारका मन्त्रीहरूलाई मन्त्रिपरिषदको पूर्व स्वीकृति बिना भ्रष्टाचारको अनुसन्धान गर्न नसक्ने व्यवस्थाले आयोगको क्षेत्राधिकार सीमित गरेकोमा सन् १९९६ मा सम्मानित सर्वोच्च अदालतले भ्रष्टाचारविरुद्धको अभियानमा आयोगलाई प्रमुख निकायको रूपमा थप परिभाषित गरी स्पष्ट गरिदिएपछि आयोगको सशक्तता बढेको हो।

ख. दोस्रो चरण : सन् २००१/०२ देखि सन् २००६/०७ सम्मको अवधि

नयाँ प्रमुख आयुक्तको आगमनपश्चात् दोस्रो चरणको सुरुवात भएको मान्न सकिन्छ। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ लागू भएपछि भ्रष्टाचार र अनुचित कार्यको अनुसन्धान र तहकिकात गर्न ऐनले पर्याप्त अधिकार दियो। नयाँ ऐनको कार्यान्वयनसंगै आयोगले कर्मचारी र राजनीतिक नेतृत्वप्रति विभिन्न कारबाहीहरू प्रारम्भ गर्‍यो। अक्टोबर, २००६ मा आयोगका प्रमुख आयुक्तको ६ वर्षे पदावधि समाप्त भएपछि आयोगमा पदाधिकारी नियुक्त हुन नसक्दा पुनः आयोगको कामकारवाहीमा सुस्तता आएको हो।

ग. तेस्रो चरण : सन् २००६/०७ देखि सन् २०१२/१३ सम्मको अवधि

यस अवधिमा आयोगको भूमिका र कार्य क्षेत्रको विषयमा केही अस्थिरता र अस्पष्टता देखापरेको थियो। यस अवधिमा सरकारले समयमै प्रमुख आयुक्त नियुक्त गर्न सकेन। आयोगमा कार्यरत २ जना आयुक्तहरूको पदावधि पनि अक्टोबर २०१० मा समाप्त भएपछि आयोगका प्रशासकीय प्रमुखले नै आयोगको पदाधिकारीको जिम्मेवारी पनि सम्हाल्नुपरेको थियो।

घ. चौथो चरण : सन् २०१२/१३ देखि सन् २०१५ सेप्टेम्बर १९ सम्मको अवधि

लामो समयसम्म आयोग पदाधिकारीविहीन भएपछि सन् २०१३ मे मा आयोगमा नयाँ नेतृत्व नियुक्त भएदेखि नेपालको इतिहासमै पहिलो पटक जनप्रतिनिधिको रूपमा संविधानसभाबाट संविधान जारी हुनुपूर्वको अवधिलाई आयोगको चौथो चरणको रूपमा बुझ्न सकिन्छ। यस चरणमा गत साल आयोगमा अन्य पाँच जना आयुक्तहरूको समेत नियुक्ति भएपछि आयोग पदाधिकारीविहीनको अवस्थाबाट मुक्त भएको छ।

ङ. पाँचौं चरण : नेपालको संविधान जारीपश्चात्को अवधि (२० सेप्टेम्बर, २०१५, वि.सं. २०७२।६।३) देखि हालसम्म

यस चरण अन्तर्गत नेपालको संविधान जारी भएपश्चात् भने आयोगको भूमिकामा भने केही

फरकपना आउने अवस्था सिर्जना भएको छ। अघिल्ला २ वटा संविधानहरूमा उल्लेखित व्यवस्थाभन्दा संकुचित रूपमा धारा २३९ (१) कुनै सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेकोमा आयोगले कानून बमोजिम अनुसन्धान गर्न वा गराउन सक्ने व्यवस्था गरी आयोगको भूमिकामा फरकपना ल्याएको छ।

आयोगसम्बन्धी विभिन्न संवैधानिक व्यवस्थाको तुलनात्मक अध्ययन

नेपालमा जारी भएका विभिन्न संविधानहरूमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगसम्बन्धी व्यवस्थालाई तुलनात्मक रूपमा देहायबमोजिम उल्लेख गर्न सकिन्छ :-

नेपालको संविधान, २०१९	नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७	नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३	नेपालको संविधान
दोस्रो संशोधन, २०३२ द्वारा थप भई मिति २०३४।८।१ देखि प्रारम्भ	२०४७।७।२३ देखि प्रारम्भ	२०६३।१०।१ देखि प्रारम्भ	२०७२।६।३ देखि प्रारम्भ
भाग १०ग :- अख्तियार दुरुपयोग निवारण आयोग	भाग १२ :- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग	भाग ११ :- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग	भाग २१ :- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग
धारा ६७ग, ६७घ एवं ६७ङ मा व्यवस्था	धारा ९७ र ९८ मा व्यवस्था	धारा ११९, १२० र १२१ मा व्यवस्था	धारा २३८ र २३९ मा व्यवस्था
धारा ६७ग (१) श्री ५ बाट निर्धारित गरिबक्से जति संख्यामा प्रमुख आयुक्त र अन्य आयुक्तहरू रहने।	धारा ९७(१) प्रमुख आयुक्त र आवश्यक संख्यामा अन्य आयुक्तहरू रहने।	धारा ११९(१) प्रमुख आयुक्त र आवश्यक संख्यामा अन्य आयुक्तहरू रहने।	धारा २३८(१) प्रमुख आयुक्त र अन्य चार जना आयुक्तहरू रहने।
धारा ६७ग (२) प्रमुख आयुक्त र अन्य आयुक्तको नियुक्ति श्री ५ बाट चाहिबक्सेमा राजसभासंग परामर्श लिई गरिबक्सने।	धारा ९७(२) श्री ५ बाट संवैधानिक परिषदको सिफारिसमा प्रमुख आयुक्त र अन्य आयुक्तहरूको नियुक्ति गरिबक्सने।	धारा ११९(२) राष्ट्रपतिले संवैधानिक परिषदको सिफारिसमा प्रमुख आयुक्त र अन्य आयुक्तहरूको नियुक्ति गर्ने।	धारा २३८(२) राष्ट्रपतिले संवैधानिक परिषदको सिफारिसमा प्रमुख आयुक्त र आयुक्तको नियुक्ति गर्ने।

नेपालको संविधान, २०१९	नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७	नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३	नेपालको संविधान
धारा ६७ ग (३) प्रमुख आयुक्त र अन्य आयुक्तको पदावधि, पारिश्रमिक र सेवाका अन्य शर्त तथा आयोगको काम, कर्तव्य, अधिकार र कार्यविधि श्री ५ बाट नियम बनाई तोकिएको बमोजिम हुने ।	<ul style="list-style-type: none"> • धारा ९७(३) प्रमुख आयुक्त र अन्य आयुक्तको पदावधि नियुक्तिको मितिले ६ वर्षको हुने । • ६५ वर्षको उमेरको हद • प्रमुख आयुक्त र आयुक्तलाई सर्वोच्च अदालतको न्यायाधीश सरह समान आधारमा र समान तरिकाले सो पदबाट हटाउन सकिने । 	<ul style="list-style-type: none"> • धारा ११९(३) उपधारा ७ को प्रतिबन्धात्मक वाक्यांशको अधीनमा रही प्रमुख आयुक्त र आयुक्तहरूको पदावधि नियुक्तिको मितिले ६ वर्षको हुने छ । तर • पदावधि पूरा हुनु अगावै प्रमुख आयुक्त वा आयुक्तको उमेर ६५ वर्ष पूरा भएमा पदमा बहाल नरहने • प्रमुख आयुक्त र आयुक्तलाई सर्वोच्च अदालतको न्यायाधीश सरह समान आधारमा र समान तरिकाले सो पदबाट हटाउन सकिने । 	धारा २३८(३) प्रमुख आयुक्त र आयुक्तको पदावधि नियुक्तिको मितिले ६ वर्षको हुने ।

नेपालको संविधान, २०१९	नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७	नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३	नेपालको संविधान
धारा ६७ग (४) (आयोगले आफ्नो काम, कर्तव्य र अधिकार मध्ये सवै वा केही कुनै व्यक्ति वा कार्यालयलाई सुम्पन सक्ने।	धारा ९७(४) प्रमुख आयुक्त वा आयुक्तको पद रिक्त हुने अवस्था : <ul style="list-style-type: none"> • निजको मृत्यु भएमा, • श्री ५ समक्ष पेश गरेको लिखित राजीनामा मौसुफबाट स्वीकृत गरिबक्समा, • पदावधि पूरा भएमा वा सो पदमा नरहेमा । 	धारा ११९(४) (प्रमुख आयुक्त वा आयुक्तको पद रिक्त भएको मानिने अवस्था : <ul style="list-style-type: none"> • राष्ट्रपति समक्ष लिखित राजीनामा दिएमा • पदावधि पूरा भएमा वा सो पदमा नरहेमा • निजको मृत्यु भएमा । 	धारा २३८(४) प्रमुख आयुक्त र आयुक्तको पद रिक्त हुने अवस्था : <ul style="list-style-type: none"> • राष्ट्रपतिसमक्ष लिखित राजीनामा दिएमा • उमेर ६५ वर्ष पूरा भएमा • निजको विरुद्ध धारा १०१ बमोजिम महाभियोगको प्रस्ताव पारित भएमा • शारीरिक वा मानसिक अस्वस्थताको कारण सेवामा रही कार्य सम्पादन गर्न असमर्थ रहेको भनी संवैधानिक परिषदको सिफारिसमा राष्ट्रपतिले पदमुक्त गरेमा, • निजको मृत्यु भएमा ।

नेपालको संविधान, २०१९	नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७	नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३	नेपालको संविधान
धारा ६७ग (५) प्रत्येक वर्ष आयोगले आफूले गरेको कामको प्रतिवेदन श्री ५ मा चढाउने ।	धारा ९७(५) प्रमुख आयुक्त वा आयुक्तको लागि योग्यता : <ul style="list-style-type: none">• स्नातकोपाधि प्राप्त गरेको,• नियुक्त हुन अघि तत्काल कुनै राजनीतिक दलको सदस्य नरहेको,• कानुन, लेखा, राजस्व, निर्माण, विकास वा अनुसन्धानको क्षेत्रमा कम्तीमा दस वर्ष काम गरी अनुभव र ख्याति प्राप्त गरेको• ४५ वर्ष उमेर पूरा भएको ।	धारा ११९(५) प्रमुख आयुक्त र आयुक्तको लागि योग्यता : <ul style="list-style-type: none">• स्नातकोपाधि प्राप्त गरेको,• नियुक्ति हुँदाका बखत कुनै राजनीतिक दलको सदस्य नरहेको,• लेखा, राजस्व, इन्जिनियरिङ, कानुन, विकास वा अनुसन्धानको क्षेत्रमा कम्तीमा बीस वर्ष काम गरी अनुभव र ख्याती प्राप्त गरेको,• ४५ वर्ष उमेर पूरा भएको,• उच्च नैतिक चरित्र कायम भएको ।	धारा २३८(५) प्रमुख आयुक्त र आयुक्तको पुन नियुक्ति हुन नसक्ने ।

नेपालको संविधान, २०१९	नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७	नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३	नेपालको संविधान
धारा ६७घ (१) अख्तियारको दुरुपयोग सम्बन्धी मुद्दा आयोग, प्रमुख आयुक्त वा आयुक्तद्वारा वा आयोगले नेपाल राजपत्रमा सूचना प्रकाशित गरी तोकेको सरकारी सेवामा रहेको पदाधिकारीद्वारा हेरी कारबाही किनारा हुने ।	धारा ९७ (६) प्रमुख आयुक्त र आयुक्तको पारिश्रमिक र सेवाका अन्य शर्तहरू कानूनद्वारा निर्धारित भए बमोजिम हुने तर मर्का पर्ने गरी पारिश्रमिक र सेवाका अन्य शर्तहरू नबदलिने ।	धारा ११९(६) प्रमुख आयुक्त र आयुक्तको पारिश्रमिक र सेवाका अन्य शर्तहरू कानूनद्वारा निर्धारित भए बमोजिम हुने तर मर्का पर्ने गरी पारिश्रमिक र सेवाका अन्य शर्तहरू नबदलिने ।	धारा २३८(६) प्रमुख आयुक्त र आयुक्तको लागि योग्यता : <ul style="list-style-type: none"> मान्यता प्राप्त विश्वविद्यालयबाट स्नातक उपाधि प्राप्त गरेको, नियुक्ति हुँदाका बखत कुनै राजनीतिक दलको सदस्य नरहेको, लेखा, राजस्व, इन्जिनियरिङ, कानून, विकास वा अनुसन्धानको क्षेत्रमा कम्तीमा २० वर्ष काम गरी अनुभव र ख्याति प्राप्त गरेको, ४५ वर्ष उमेर पूरा भएको, उच्च नैतिक चरित्र भएको ।

नेपालको संविधान, २०१९	नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७	नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३	नेपालको संविधान
धारा ६७घ (२) उपधारा १ बमोजिम भएको निर्णय उपर प्रधानन्यायाधीशको परामर्शमा श्री ५ बाट गठन गरिबक्सको अदालतमा पुनरावेदन लाग्ने ।	धारा ९७ (७) प्रमुख आयुक्त वा आयुक्त भइसकेको व्यक्ति अन्य सरकारी सेवामा नियुक्त हुनको निमित्त ग्राह्य नहुने ।	धारा ११९(७) प्रमुख आयुक्त वा आयुक्त भइसकेको व्यक्ति अन्य सरकारी सेवामा नियुक्त हुनको निमित्त ग्राह्य नहुने व्यवस्था ।	धारा २३८(७) प्रमुख आयुक्त र आयुक्तको पारिश्रमिक र सेवाका शर्त संघीय कानून बमोजिम हुने । निजहरू आफ्नो पदमा बहाल रहेसम्म निजलाई मर्का पर्ने गरी पारिश्रमिक र सेवाका शर्त परिवर्तन नगरिने ।
धारा ६७घ (३) मुद्दा र पुनरावेदन हेर्दाको कार्यविधि श्री ५ बाट बनाइबक्सको नियमद्वारा व्यवस्थित हुने ।	धारा ९८(१) कुनै सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले अनुचित कार्य वा भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा आयोगले कानून बमोजिम अनुसन्धान र तहकिकात गर्न वा गराउन सक्ने तर देहायका पदाधिकारीलाई भने कारबाही गर्न नसक्ने : • संविधानद्वारा छुट्टै व्यवस्था गरिएको पदाधिकारी, • सैनिक ऐन बमोजिम कारबाही हुने पदाधिकारी ।	धारा १२०(१) कुनै सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले अनुचित कार्य वा भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा आयोगले कानून बमोजिम अनुसन्धान र तहकिकात गर्न वा गराउन सक्ने । तर देहायका पदाधिकारीलाई भने कारबाही गर्न नसक्ने : • संविधानद्वारा छुट्टै व्यवस्था भएको पदाधिकारी, • अन्य कानूनले छुट्टै विशेष व्यवस्था भएको पदाधिकारी ।	धारा २३८(८) प्रमुख आयुक्त वा आयुक्त भइसकेको व्यक्ति अन्य सरकारी सेवामा नियुक्तिका लागि ग्राह्य नहुने ।

नेपालको संविधान, २०१९	नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७	नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३	नेपालको संविधान
धारा ६७ङ यो संविधानको अन्य धारा वा प्रचलित कानूनमा जुनसुकै कुरा लेखिएको भए तापनि धारा ६७ग र ६७घ अन्तर्गत बनेको नियममा लेखिएका कुरामा सोही बमोजिम हुने ।	धारा ९८(२) सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले अनुचित कार्य गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको देखिएमा आयोगले निजलाई सचेत गराउन वा विभागीय वा अन्य कारबाहीका लागि लेखी पठाउन सक्ने ।	धारा १२०(२) खराब आचरणका आधारमा महाभियोग प्रस्ताव पारित भई पदमुक्त हुने संवैधानिक पदाधिकारीहरू, न्याय परिषदबाट सोही अभियोगमा पदमुक्त हुने न्यायाधीशहरू र सैनिक ऐन बमोजिम कारबाही हुने व्यक्तिका हकमा निजलाई पदमुक्त भइसकेपछि कानून बमोजिम अनुसन्धान र तहकिकात गर्न गराउन सक्ने ।	धारा २३९(१) कुनै सार्वजनिक पदधारण गरेको व्यक्तिले भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले कानून बमोजिम अनुसन्धान गर्न वा गराउन सक्नेछ । तर यस संविधानमा छुट्टै व्यवस्था भएको पदाधिकारी र अन्य कानूनले छुट्टै विशेष व्यवस्था गरेको पदाधिकारीको हकमा यो उपधारा लागु नहुने ।
	धारा ९८(३) सार्वजनिक पद धारण गरेको कुनै व्यक्तिले कानून बमोजिम भ्रष्टाचार मानिने कुनै काम गरेको देखिएमा आयोगले त्यस्तो व्यक्ति र संलग्न अन्य उपर कानून बमोजिम अधिकार प्राप्त अदालतमा मुद्दा दायर गर्न वा गराउन सक्ने ।	धारा १२०(३) सार्वजनिक पद धारण गरेको कुनै व्यक्तिले अनुचित कार्य गरेको देखिएमा निजलाई सचेत गराउन, विभागीय कारबाही वा कानूनमा व्यवस्था भए बमोजिम अन्य आवश्यक कारबाहीको लागि लेखी पठाउन सक्ने ।	धारा २३९(२) धारा १०१ बमोजिम महाभियोग प्रस्ताव पारित भई पदमुक्त हुने व्यक्ति, न्याय परिषदबाट पदमुक्त हुने न्यायाधीश र सैनिक ऐन बमोजिम कारबाही हुने व्यक्तिका हकमा निज पदमुक्त भइसकेपछि संघीय कानून बमोजिम अनुसन्धान गर्न वा गराउन सक्ने ।

नेपालको संविधान, २०१९	नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७	नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३	नेपालको संविधान
	धारा ९८(४) आयोगको काम, कर्तव्य, अधिकार तथा कार्यविधि कानूनद्वारा व्यवस्था भए बमोजिम हुने ।	धारा १२०(४) सार्वजनिक पद धारण गरेको कुनै व्यक्तिले भ्रष्टाचार मानिने काम गरेको देखिएमा सो व्यक्ति र संलग्न अन्य व्यक्ति उपर कानून बमोजिम अधिकार प्राप्त अदालतमा मुद्दा दायर गर्न सक्ने ।	धारा २३९(३) उपधारा (१) वा (२) बमोजिम भएको अनुसन्धानबाट सार्वजनिक पद धारण गरेको कुनै व्यक्तिले कानून बमोजिम भ्रष्टाचार मानिने कुनै काम गरेको देखिएमा आयोगले त्यस्तो व्यक्ति र सो अपराधमा संलग्न अन्य व्यक्तिउपर कानून बमोजिम अधिकार प्राप्त अदालतमा मुद्दा दायर गर्न वा गराउन सक्ने ।
	धारा ९८(५) अनुसन्धान र तहकिकात गर्ने वा मुद्दा चलाउने मध्ये कुनै काम, कर्तव्य र अधिकार आयोगले प्रमुख आयुक्त, आयुक्त वा श्री ५ को सरकारको कर्मचारीलाई तोकिएको शर्तको अधीनमा रही प्रयोग तथा पालना गर्न पाउने गरी सुम्पन सक्ने ।	धारा १२०(५) सार्वजनिक पदधारण गरेको व्यक्तिको काम कारबाही अन्य अधिकारी वा निकायको अधिकार क्षेत्र अन्तर्गत पर्ने देखिएमा सम्बन्धित अधिकारी वा निकाय समक्ष लेखी पठाउन सक्ने ।	धारा २३९(४) उपधारा (१) वा (२) बमोजिम भएको अनुसन्धानबाट सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिको काम कारबाही अन्य अधिकारी वा निकायको अधिकार क्षेत्र अन्तर्गत पर्ने प्रकृतिको देखिएमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले आवश्यक कारबाहीका लागि सम्बन्धित अधिकारी वा निकायसमक्ष लेखी पठाउन सक्ने ।

नेपालको संविधान, २०१९	नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७	नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३	नेपालको संविधान
		<p>धारा १२०(६) आयोगले अन्य काम कर्तव्य र अधिकार तथा कार्यविधि कानूनद्वारा व्यवस्था भए बमोजिम हुने ।</p> <p>धारा १२०(७) आफ्नो कुनै काम, कर्तव्य र अधिकार आयोगले प्रमुख आयुक्त, आयुक्त वा नेपाल सरकारको कर्मचारीलाई तोकिएको शर्तको अधीनमा रही प्रयोग तथा पालन गर्न पाउने गरी सुम्पन सक्ने ।</p>	<p>धारा २३९(५) आयोगले अनुसन्धान गर्ने वा मुद्दा चलाउने आफ्नो काम, कर्तव्य र अधिकारमध्ये कुनै काम, कर्तव्य र अधिकार प्रमुख आयुक्त वा नेपाल सरकारको अधिकृत कर्मचारीलाई तोकिएको शर्तको अधीनमा रही प्रयोग तथा पालन गर्ने गरी प्रत्यायोजन गर्न सक्ने ।</p> <p>धारा २३९(६) आयोगको अन्य काम, कर्तव्य र अधिकार तथा कार्यविधि संघीय कानून बमोजिम हुने ।</p>
	धारा ९८(६) आयोगले वार्षिक प्रतिवेदन श्री ५ समक्ष चढाउने र मौसुफबाट सो प्रतिवेदन संसद समक्ष राख्न लगाइबक्सने ।	धारा १२१(१) आयोगले आफ्नो वार्षिक प्रतिवेदन राष्ट्रपति समक्ष पेश गर्ने र राष्ट्रपतिले प्रधानमन्त्री मार्फत त्यस्तो प्रतिवेदन व्यवस्थापिका संसद समक्ष पेश गर्ने ।	<p>धारा २९४ संवैधानिक निकायले आफूले गरेको काम कारवाहीको वार्षिक प्रतिवेदन राष्ट्रपति समक्ष पेश गर्ने र राष्ट्रपतिले प्रधानमन्त्री मार्फत त्यस्तो प्रतिवेदन संघीय संसद समक्ष पेश गर्न लगाउने ।</p> <p>धारा २९४ (३) संवैधानिक निकायले प्रत्येक प्रदेशको काम कारवाहीको सम्बन्धमा अलग अलग प्रतिवेदन तयार गरी प्रदेश प्रमुख समक्ष पेश गर्न सक्ने ।</p>

नेपालको संविधान, २०१९	नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७	नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३	नेपालको संविधान
		धारा १२१ (२) उक्त प्रतिवेदनमा अन्य कुराका अतिरिक्त आयोगमा वर्षभरी परेका उजुरी, अनुसन्धान तहकिकात गरी कानून बमोजिम अधिकार प्राप्त अदालतमा दायर गरेको र तामेलीमा राखेको मुद्दा संख्या, अनुचित कार्य गरेकोमा सचेत गराएको वा विभागीय कारबाहीका लागि लेखी पठाएको संख्या, भ्रष्टाचार निवारणका सम्बन्धमा भएको उपलब्धि तथा सो सम्बन्धमा भविष्यमा गर्नुपर्ने सुधारको विवरण उल्लेख गर्नुपर्ने ।	धारा २९४(२) वार्षिक प्रतिवेदनमा खुलाउनु पर्ने कुराहरू संघीय कानून बमोजिम हुने

आयोगको भूमिकालाई अझ प्रभावकारी पार्न अपनाइनुपर्ने उपायहरू :-

- आयोगको क्षेत्राधिकार अन्तर्गत निजी क्षेत्रलाई समेत समेटिनुपर्ने ।
- आयोगका पदाधिकारी रिक्त हुनु अगावै रिक्त हुने मितिदेखि लागू हुने गरी पदाधिकारीको नियुक्ति गर्ने व्यवस्थाको संवैधानिक सुनिश्चितता कायम गर्ने ।
- आयोगका कर्मचारीहरूको छिटो छिटो सरुवा हुने प्रवृत्ति हटाई दक्ष कर्मचारीहरू टिकाइराख्ने वातावरण कायम गर्ने ।

- कर्मचारीहरूको क्षमता विकास एवं उत्प्रेणा कायम गर्न पर्याप्त मात्रामा स्वदेशी तथा विदेशी तालिम, अध्ययन, अवलोकन, गोष्ठी, सेमिनार लगायतका अवसरहरू उपलब्ध गराउनुको साथै आयोगको प्रभावकारिताका लागि पर्याप्त स्रोत, साधन र जनशक्तिको व्यवस्था हुनुपर्ने।
- वैज्ञानिक अनुसन्धान पद्धति लागू गर्ने।
- मुद्दा दायर भएपछि आरोपितबाट देखाउन सक्ने प्राविधिक एवं कार्यविधिगत त्रुटि हुन नदिन अनुसन्धानकै क्रममा पूर्ण सतर्कता अपनाउने।
- समय समयमा अदालतसंग सहकार्य गरी अदालतको पृष्ठपोषण लिई देखिएका कमीकमजोरीहरू सुधार गर्दै लाने।
- भ्रष्टाचार नियन्त्रणसंग सम्बन्धित अन्य निकायहरूसंग समेत नियमित सहकार्य गर्ने व्यवस्था गर्ने।
- संवैधानिक दायरामा रहेर हुने अनुसन्धानलाई अन्य निकायबाट आयोगलाई सघाउ पुर्याउनुपर्ने।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ मा सार्वजनिक पदको परिभाषालाई फराकिलो बनाई सरकार प्रमुख, मन्त्री, सांसद, स्थानीय निकायका पदाधिकारीहरू एवं राजनीतिक नियुक्तिदेखि संवैधानिक निकायका पदाधिकारीहरू लगायत उपभोक्ता समूहका पदाधिकारीहरूलाई समेत सो परिभाषामा समेट्ने।

र अन्त्यमा,

नेपाल भ्रष्टाचारविरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धि (UNCAC) को सदस्य राष्ट्र भएको र निजी क्षेत्रको दायरा दिनानुदिन बढ्दै गई निजी क्षेत्रबाट समेत विभिन्न भ्रष्टाचारजन्य कार्यहरू हुने गरेको सन्दर्भमा आयोगको भूमिकालाई अघिल्ला २ वटा संविधानहरूमा भएको व्यवस्थाभन्दा पनि संकुचित रूपमा नेपालको संविधानको भाग २१ धारा २३९(१) मा 'कुनै सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले कानून बमोजिम अनुसन्धान गर्न वा गराउन सक्नेछ' भन्ने व्यवस्था आएको भनेर टिप्पणी गर्ने गरिएको पाइन्छ। भ्रष्टाचार र यसको कानुनी उपचारको उपाय र सरोकारका निकायहरूका बारेमा सर्वसाधारण अभै पनि प्रायः अनभिज्ञ छन्। भ्रष्टाचारको प्रकृति र कारबाहीका बारेमा जनचेतना विस्तार हुन सकेको छैन। भ्रष्टाचारलाई नियन्त्रण गर्न क्रियाशील आयोगलाई आशंका, आरोप र पूर्वाग्रह प्रेरित आलोचना होइन, सबै तह र तप्काको रचनात्मक सहयोगको आवश्यकता छ।

अतः देशमा सुशासन कायम गर्न विद्यमान भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने निकायहरूलाई प्रभावकारी रूपमा परिचालन गर्नुको साथै हाम्रो सामाजिक परिवेशलाई भ्रष्टाचार विरोधी संस्कृतिमा रूपान्तरण गर्दै जानुपर्ने र त्यसको नेतृत्व अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले गर्नुपर्ने कुरामा जन आकांक्षा

बढिरहेको सन्दर्भमा आयोगको क्षेत्राधिकारमा संकुचन ल्याउनुलाई जनमानसमा नैराश्यता छाएको र आयोगको कामकारबाहीप्रति जनआस्था एवं विश्वास भन् बढ्दै गएको कुरामा दुईमत नहोला ।

सन्दर्भ सामग्रीहरू :

नेपालको संविधान

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३

नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७

नेपालको संविधान, २०१९

भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग स्मारिका, २०६४

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको एक्काइसौं वार्षिक प्रतिवेदन, २०६८

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको संस्थागत रणनीति, सन् २०१४-२०१९

प्रशासन सुधार सुझाव समितिको प्रतिवेदन, २०७०

www.ciaa.gov.np

कानून र व्यवहारका सन्दर्भमा भ्रष्टाचार विवशता कि बाध्यता ?

डा. महेन्द्रजंग राह*
*

१. अवधारणा

भ्रष्टाचार भनिने शब्द ल्याटिन भाषाको Corruptus भन्ने शब्दबाट उत्पत्ति भएको हो जसको अर्थ पूर्ण च्यातिएको भन्ने हुन्छ।^१ भ्रष्टाचारलाई दार्शनिक, सैद्धान्तिक र नैतिक दृष्टिकोणबाट आदर्शबाट छोडिएको, नैतिकता एवं पवित्र आत्माबाट परित्याग भएको अशुद्धी एवं विकारयुक्त वस्तु भन्ने बुझिन्छ। दार्शनिक एबितय ले आफ्नो पुस्तक “The Book of Genesis मा Everyone on Earth was Corrupt भनेका छन् भने Aristotle ले Book on Generation and Corruption मा Corruption is in opposition to generation भन्दै भ्रष्टाचारलाई आइरहने र गइरहेको प्रक्रियाको रूपमा लिई जीवत्वको अभिन्न अंग रहेको तथ्यलाई उजागर गरेका छन्। चाणक्य नीतिमा^२ लाजविहीन धन लिनेदिने कार्यलाई भ्रष्टाचार हुने, विदुर नीतिमा^३ मादक पदार्थ एवं लागू पदार्थबाट प्राप्त गरेको धन ज्यादै खतरनाक हुन्छ जसले धन आर्जन गर्दछ ऊ भ्रष्ट ठानिन्छ। बुद्ध दर्शनमा^४ भ्रष्टाचारलाई अकार्य एवं कुकार्यको रूपमा स्वीकार गरिएको छ तसर्थ भ्रष्टाचार मानव सभ्यताको उत्पत्तिसंगै उत्पत्ति भएको र विकाससंगै फस्टाउँदै र मौलाउँदै आई मानव जीवनको अभिन्न पक्षको रूपमा रहेको अपराधको रूपमा देखिन्छ। उत्पत्ति र विकासका विभिन्न चरण पार गर्दै आएको भ्रष्टाचार २१ औं शताब्दीमा अनेक रूपबाट राज्यमा र समाजमा व्यक्त भएका छन्। हामी पनि भ्रष्टाचारको समस्याबाट आक्रान्त छौं।

आज भ्रष्टाचार देशको घरेलु समस्या नभई अन्तर्राष्ट्रिय, अन्तरदेशीय समस्याको रूपमा रहेको छ जसबाट व्यक्ति, समुदाय, देश र संस्थालाई शक्तिहीन बनाउँदै सामाजिक असमानताको माध्यमबाट द्वन्द्वलाई निमन्त्रणा गरी मानवीय पीडा थप्ने कार्य गरिरहेको छ। मानिसका आधारभूत आवश्यकताको परिपूर्ति गर्न बाधा सिर्जना गरी फोहोरी कर मार्फत गरिब र पीडामा रहेका व्यक्तिलाई भनै पीडित बनाउने काम गरी मानिसलाई मात्र होइन राज्यको अर्थ व्यवस्था समाप्त गर्नेतर्फ उन्मुख भई कानून र कानून कार्यान्वयन गर्ने निकायप्रतिको विश्वास समाप्त गरी^५ विश्वव्यापी रूपमा नै मानव अधिकारको संरक्षण, सुशासनको संवर्द्धन, विकास र गरिबी निवारणको बाधकको रूपमा रहेको छ। तसर्थ यसको

* प्रमुख सेनानी, नेपाली सेना।

१ Barenboim Peter, *Defining the Rules, The European Lawyer*, (2009).

२ चाणक्य नीति, साधना पकेट बुक, दिल्ली १९९९, पेज नं. ७२।

३ विदुर नीति, डायमण्ड पकेट बुक दिल्ली २००१, पेज नं. ५१।

४ मदुसुदन पाण्डे, बौद्ध दर्शनको इतिहास, अनुश्रुति प्रकाशन पेज नं. १२६।

५ <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>.

निराकरणका लागि अन्तर्राष्ट्रिय स्तरमा विशिष्टीकृत ढंगबाट सर्वप्रथम १९९६ मा भ्रष्टाचारविरुद्ध अन्तर अमेरिकन महासन्धि भयो र संयुक्त राष्ट्रसंघले भ्रष्टाचारविरुद्धको अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धिलाई संयुक्त राष्ट्रसंघको महासभाले ३१ अक्टुबर, २००३ मा पारित गरी १४ डिसेम्बर, २००५ बाट लागू गरियो। दक्षिण एसियाली क्षेत्रीय सहयोग संगठन (सार्क) मध्येका देशमध्ये भुटानले हस्ताक्षर गरेको तर अनुमोदन नगरेको अवस्थामा छ भने अन्य देशहरूले अनुमोदन समेत गरिसकेका छन्।^६ सरकारी संयन्त्रहरूले भ्रष्टाचार विरुद्ध शून्य सहिष्णुताको सिद्धान्त अवलम्बन गर्दै विभिन्न किसिमका कानून तथा नीति तयार गरेका छन्। संयुक्त राष्ट्रसंघको भ्रष्टाचारविरुद्धको महासन्धिलाई नेपालले सन् २०११ मा अनुमोदन गरिसकेको छ परिणाम यी सबै प्रयासहरू दण्डहीनतामा परिणत^७ भएको तथ्यांकले देखाएको छ। भ्रष्टाचार हुने देशहरूको सूचीमा २०१४ मा १०० नम्बरमा २९ नम्बर प्राप्त गरेको र १७५ देशमध्ये १२६ औं स्थानमा नेपाल रहेको देखिन्छ यसबाट के देखिन्छ भने सरकार, नागरिक र विकासका सहयोगीहरू समेत भ्रष्टाचारमा प्रत्यक्ष सहभागी रहेको प्रमाणित हुँदा समेत राज्य र राज्य संयन्त्र मुखदर्शी छ।

२. परिभाषाको दृष्टिकोण

भ्रष्टाचारलाई विभाजन गर्दा व्यवस्थापकीय प्रणाली-राजनैतिक भ्रष्टाचार, कार्यपालिका प्रणाली-पुलिस भ्रष्टाचार, न्यायीक प्रणाली-न्यायपालिकीय भ्रष्टाचार, कार्पोरेट भ्रष्टाचार, प्रणालीगत भ्रष्टाचार, अधिकारको दुरुपयोग, चोरी, छलछाम, ठगी, जालसाजी, कालो व्यापार, नातावाद, कृपावाद ग्राहकवाद, गैरकानुनी राजनैतिक क्रियाशीलता, व्यक्तिगत आचरणको र स्वार्थको भगडाका माध्यमबाट समाजमा भ्रष्टाचार हुने गरेको देखिन्छ जसले दण्डहीनता, राजनैतिक, सामाजिक, पारिवारिक, आर्थिक, मनोवैज्ञानिक, सांस्कृतिक र नैतिक धरातल समाप्त गर्दछ। सभ्य देशहरूको कानून प्रणालीमा भ्रष्टाचारलाई एक जघन्य फौजदारी अपराधको रूपमा परिभाषित गर्दै यसका मोडेलहरूको माध्यमबाट भ्रष्टाचार हुने गरेको चर्चा गरेका गर्दै कर्तव्य मोडेलले एजेन्ट र प्रिन्सिपल बीच^८, बजार मोडेलले सरकार र नियमित बजारबीच^९ र दबाव मोडेलले पद, शक्ति, प्रतिष्ठा, रकम आदिको माध्यमबाट प्रभावमा पारी गरिने भ्रष्टाचारलाई^{१०} सम्बोधन गर्दछ। वैध भ्रष्टाचारको वकालत गर्ने विद्वान डेनियल कफम्यान र प्रेडो भिसेन्तेले भ्रष्टाचारलाई गैरकानुनी ढंगबाट हेर्ने गरेको भए तापनि कानूनद्वारा स्पष्ट व्यवस्था नगरिएको वा कानूनकै परिधिबाट हुने भ्रष्टाचार वैध हुने चर्चा गर्दै, कानुनी बाधा र विरोध पनि वैध भ्रष्टाचारको आधार हुनसक्ने बताएका छन्। क्लिटगार्डले भ्रष्टाचारसम्बन्धी एक सूत्र^{११} निर्धारण गरेका छन् जसमा C= M-D-A र UNDP ले C- (M+D)

६ <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>.

७ Bimal P. Koirala, Kedar Khadka, Yasoda Timsina, *Anti-Corruption Interventions in Nepal: Policy, Practices and Possible Collective Interventions*, (2015).

८ UK Law Commission, (1997).

९ Joint committee on the Draft Corruption Bill.

१० Hansard (HC) vol. 446 col. 1332(2006)

११ C= Corruption, Monopoly, Discretion and Accountability

-(A-I-T) को सूत्र^{१२} तयार गरी AIT अभावमा भ्रष्टाचार हुने तथ्य सार्वजनिक गरेको छ । हालको भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ ले^{१३} रिसवत लिने दिने, मूल्य वा कम मूल्यमा वस्तु वा सेवा लिने, दान दातव्य उपहार वा चन्दा लिने, कमिसन लिने, राजस्व चुहावट गर्ने, गलत लिखत तयार गर्ने, गलत अनुवाद गर्ने, सरकारी कागजात सच्याउने, सरकार वा सार्वजनिक संस्थाको कागजात नोक्सान गर्ने, प्रश्नपत्रको गोपनियता भंग गर्ने वा परीक्षाको परिणाम फेरबदल गर्ने, गैरकानुनी व्यापार व्यवस्था गर्ने, नपाएको ओहदा पाएँ भन्ने, भुट्टा विवरण दिने, सार्वजनिक सम्पत्तिको हानि नोक्सानी गर्ने, गैरकानुनी दबाव दिने, गलत प्रतिवेदन दिने, गैरकानुनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गर्ने, नातावाद, कृपावाद अधिकारको दुरुपयोग, आदि जस्ता विषयहरू भ्रष्टाचारजन्य कार्यको रूपमा परिभाषित गरेको छ र उल्लेखित कार्यको उद्योग गर्ने र मतियार हुनेलाई समेत भ्रष्टाचारजन्य कार्यको रूपमा परिभाषा गरेको छ ।

३. भ्रष्टाचार : सुशासन र विकासको प्रश्न

भ्रष्टाचारले सुशासन र विकासमा पारेको असरको सन्दर्भमा जेम्स कर्टले विकासशील देशहरूमा भ्रष्टाचार औपनिवेशिक अवधारणाबाट नै विकसित भएको भनी मूलतः घूस, भुट्टा विवरण प्रमाणीकरण, पञ्च निर्णय, उच्च कर निर्धारण, कमजोर तलब भत्ता, उपहार वितरण मार्फत असर गरेको र अमेरिकन पेसा व्यवसायमा मूलतः कर्मचारीतन्त्रमा रहेको भ्रष्टाचार र उनीहरू मार्फत प्राइभेट इन्टरप्राइजेजको अवधारणामा, नीति परिवर्तन गरी लाइसेन्स वितरणमा व्यापारी तथा सेवा प्रदायक निकायहरू मार्फत असर पार्दछ भन्ने तर्क गर्दछन्^{१४} तर हाम्रो सन्दर्भमा भ्रष्टाचार सबै सरकारको समस्याको रूपमा रही राज्यका सबै संयन्त्रमा पहुँच पुऱ्याएको छ । भ्रष्टाचार किन हुन्छ भन्दा सामान्य अर्थमा व्यक्तिगत फाइदाका लागि सार्वजनिक अधिकारीले आफ्नो अधिकारको दुरुपयोग गरी भ्रष्टाचार गर्दछ । तर सैद्धान्तिक रूपबाट हेर्दा मानव समाजको इतिहास, संस्कृति, आर्थिक विकास र राजनैतिक संस्थाबाट भ्रष्टाचार हुने गर्दछ । भ्रष्टाचार र सुशासन एक सिक्काका दुई धुव्रका रूपमा रहेका छन् । जब राज्यमा कुशासन हुन्छ तब भ्रष्टाचारबाट शासन सञ्चालन भएको मानिन्छ भने जब सुशासन राज्यमा हुन्छ त्यहाँ विधिको शासन हुन्छ । असल शासन वा सुशासनले पारदर्शिता, खुलापन, उच्च स्वाभिमान र विकासको प्रक्रियामा महत्वपूर्ण भूमिका खेल्दछ । जसबाट प्रजातान्त्रिक वैधता, सूचनामा पारदर्शिता, जवाफदेहिता, शक्तिपृथकीकरणको सिद्धान्त पालना र प्रयोग, नातावाद कृपावाद र पौजी भ्रष्टाचारको अन्त, सार्वजनिक कर्मचारीमा प्रतिस्पर्धा, निष्पक्ष, सक्षम र पारदर्शी न्यायपालिका, निरंकुश शक्ति प्रयोगमा बन्देज लगाउँछ । ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेशनलका

१२ Anti-Corruption, UNDP, Feb 2004: C= Corruption, M= Monopoly, D= discretion, A= Accountability, I= Integrity, T= Transparency

१३ भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा २ ।

१४ Scott, James C., *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*. Yale University Press. (1985).

अनुसार हामीकहाँ भ्रष्टाचार मूलतः सार्वजनिक खरिद प्रक्रियामा जमिन खरिद बिक्री, राजस्व वा कर संकलन, सरकारी नियुक्तिमा र स्थानीय सरकारका क्रियाकलापमा आफन्त, नातेदारबाट राजनीतिक अभियानमा राजनीतिक अनुदानकर्ताबाट, सरकारी समन्वयकर्ता र सबै प्रकारका जाली फटाहाका माध्यमबाट भ्रष्टाचार हुने गर्दछ^{१५}। यस्ता विषयले छुट्टै प्रकारका विशेषताहरू बोकेका हुन्छन् जसमा शक्ति केन्द्रित भई पृथकीकरण नभएको कमजोर र पारदर्शिता, स्वेच्छाचारी निर्णय प्रक्रिया, कार्यान्वयन र सुपरीवेक्षणको कमजोर अवस्था, कमजोर सामाजिक नियन्त्रण वा उच्च सदाशयता अवलम्बन हुने प्रणालीमा भ्रष्टाचार वृद्धि भएको पाइन्छ।^{१६} भ्रष्टाचार पैसामा मात्र सीमित हुन्छ भन्ने अवधारणामा सीमित छैन यसले उपहार लिनेदिने कार्य तथा प्रभाव फैलाउने कार्यसमेत भ्रष्टाचारको परिधिभित्र पर्दछ।^{१७} यसको साथै अध्ययनले के देखाएको छ भने भ्रष्ट देशमा ५ प्रतिशतभन्दा कम रकम विकासमा खर्च भएको हुन्छ भने आधा प्रतिशत मात्र घरेलु उत्पादन भएको हुन्छ। भ्रष्ट र अभ्रष्ट देशबीचको लगानी २० प्रतिशत व्यक्तिगत करबाट लगानी भएको हुन्छ।^{१८} उच्च तहको भ्रष्टाचारले आर्थिक विकासलाई पनि कम गर्दछ। जसको परिणाम निम्न स्तरको सार्वजनिक सेवा, पूर्वाग्रही संरचना, सार्वजनिक पदाधिकारीबाट अत्यधिक लुट, न्यूनतम अवसर, उच्च कर निर्धारण, निम्न स्तरको सेवा र थोरै अवसरहरू प्रदान गरेको हुन्छ। जुन हामी जस्तै विकासशील देशहरूमा हुने गर्दछ र भ्रष्टाचारको माध्यमबाट सुशासन र विकासमा गम्भीर असर पारेको हुन्छ।

४. नेपालमा भ्रष्टाचारसम्बन्धी कानून र व्यवहार

नेपालको राज्य प्रणालीको प्रारम्भका दिनदेखि नै कुनै न कुनै प्रकार र पद्धतिको माध्यमबाट कुनै न कुनै चिजवस्तु लिनेदिने र उपहार चढाउने कार्य भएको देखिन्छ। नेपालको एकीकरणको समयमा पृथ्वीनारायण शाहले घूस लिने दिने कार्य राजाको/राज्यको शत्रुको रूपमा लिई यी दुवैलाई कारबाही गर्नुपर्ने भनी दिव्य उपदेशमा उल्लेख गरेका थिए। राणाकालीन समयमा भानुभक्तलाई भ्रष्टाचारको अभियोग^{१९} प्रमाणित भई जेल चलान गरिएको, श्री ३ महाराज रणोद्दीपको पालामा भारदार बीचमा भएको भ्रष्टाचारको निष्पक्ष छानबिन गर्न र सजाय दिने निकाय नै स्थापित गरेको, वि.पि.कोइरालाको समयमा वनस्पति घिउ काण्ड, चामल काण्ड, गाई काण्ड, पञ्चायत कालमा चामल काण्ड, गाई र गधा काण्ड, कार्पेट काण्ड, जंगल काण्ड, रासायनिक मल खरिद काण्ड, डलर काण्ड, बोइङ काण्ड, सुन काण्डहरू भई सीमित वर्ग भ्रष्टाचारमा सहभागी हुने गरेकोमा बहुदलीय प्रजातन्त्रपछि नेपालमा भ्रष्टाचारको वेग उडेर गई सारा राष्ट्र नै भ्रष्टाचारमय हुन पुगेको तथ्य विभिन्न तथ्यांकबाट प्रमाणित भइसकेको छ। यही भ्रष्टाचारले गर्दा प्रजातन्त्र र कानुनी राज्यको

१५ Co Enda Challenges to Philippine Culture of Corruption: Cause, Consequence and Change, (2004).

१६ The Anatomy of Corruption, TI. Source Book, (2000).

१७ Philippine Institute for Development Studies, (2006).

१८ Kaufmann, Daniel, Revisiting Anti -Corruption Strategies: Tilt towards Incentive Driven Approach, (1999)

१९ मोतिराम भट्ट, कवि भानुभक्त आचार्यको जीवन चरित्र, साभा प्रकाशन २०५८ पेज नं. १३,१४।

सिद्धान्तलाई न्यूनीकरण गरी मानव अधिकारको उल्लंघनको नेतृत्व गर्दै सरकारप्रति जनताको विश्वास गुमेको छ । यति हुँदाहुँदै पनि मानिसले यसलाई छोड्न सकेका छैनन् ।

(क) **संवैधानिक आधार** : संविधान राज्यको मूल कानूनको पृष्ठभूमि हेर्दा वर्तमान संविधानका प्रावधानले संसारका सबै संविधानमा व्यक्त हुने प्रतिबद्धताभन्दा धेरै अगाडि भएर लोककल्याणकारी राज्य, सुशासनयुक्त राज्य, विधिको शासनयुक्त राज्य र मानव अधिकारको संरक्षणयुक्त राज्यको परिकल्पना गरेको छ । संघीय लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्थाको माध्यमबाट दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धिको आकांक्षा पूरा गर्ने सपना वर्तमान संविधानले व्यक्त गरेको छ^{२०} साथै सार्वजनिक प्रशासनलाई ... भ्रष्टाचारमुक्त बनाउने ... नीति राज्यले अवलम्बन गर्नेछ ।^{२१} नेपालको संविधानले सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले भ्रष्टाचार गरी अस्त्रियार दुरुपयोग गरेमा अस्त्रियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले कानून बमोजिम अनुसन्धान गर्न गराउन सक्ने व्यवस्था गरेको छ ।^{२२} कानूनले छुट्टै व्यवस्था भएका पदाधिकारीहरू जस्तै महाअभियोग प्रस्ताव पारित भई पदमुक्त हुने व्यक्ति, न्यायपरिषदबाट पदमुक्त हुने न्यायाधीश र सैनिक ऐन बमोजिम कारबाही हुने व्यक्तिका हकमा निज पदमुक्त भइसकेपछि कानून बमोजिम अनुसन्धान गर्न गराउन सक्ने व्यवस्था^{२३} गरी अदालतमा मुद्दा दायर गर्ने व्यवस्था^{२४} गरेको छ ।

(ख) **कानूनको विशेष व्यवस्था** : नेपालमा भ्रष्टाचार सम्बन्धि छुट्टै कानून निर्माण गरी भ्रष्टाचारलाई कानुनी दायरा भित्र ल्याउने कार्य भ्रष्टाचार निवारण ऐन, नियमहरू २००९, अधिकारको दुरुपयोगसम्बन्धी संवैधानिक व्यवस्था २०१९ को संविधान, विशेष अदालतसम्बन्धी ऐन २०१२, भ्रष्टाचार नियन्त्रणका अन्य कानुनी प्रयासहरू २०३२ बाट भएको देखिन्छ । मुलुकी ऐन, २०२० लगायतका अरू सेवासम्बन्धी कानूनमा भ्रष्टाचारसम्बन्धी केही प्रावधानहरू समावेश भएको पाइन्छ । घूस किर्रे र नैतिकपतन देखिने कसुरदारलाई वारेस राख्न नपाउने^{२५}, घूस मुद्दामा मिलापत्र नहुने^{२६}, घूस खानेलाई १२ वर्षसम्म कैद हुनसक्ने^{२७}, भ्रष्टाचारी सरकारी सेवामा अयोग्य हुने^{२८}, भ्रष्टाचारको कसुरमा छानबिनका लागि हिरासतमा राख्नासाथ वा अदालतमा मुद्दा दर्ता हुनासाथ स्वतः पदबाट निलम्बित हुने^{२९}, सेवाबाट अवकाश भएपछि

२० नेपालको संविधानको प्रस्तावनाको प्यारा ६ ।

२१ नेपालको संविधान, धारा ५१ (ख) ४ ।

२२ नेपालको संविधान, धारा २३९ (१) ।

२३ नेपालको संविधान को धारा २३९ (२) ।

२४ नेपालको संविधान को धारा २३९ (३) ।

२५ मुलुकी ऐन २०२०, अदालती बन्दोबस्त महल, दफा ६८ ।

२६ मुलुकी ऐन २०२०, अदालती बन्दोबस्त महल, दफा १८२ ।

२७ मुलुकी ऐन २०२०, दण्ड सजाय महल, दफा १५, १६ र १७ ।

२८ निजामती सेवा ऐन, २०४९ को दफा ६१ (२) ।

२९ भ्रष्टाचार निवारण ऐन २०५९ को दफा ३३ ।

वा व्यक्तिको मृत्युपछि पनि भ्रष्टाचारमा मुद्दा चलनसक्ने^{३०}, भ्रष्टाचारको मुद्दा फिर्ता लिन नहुने^{३१} र भ्रष्टाचारको कसुरदारलाई सामुदायिक सेवा वा खुला कारागारमा नराखिने^{३२} जस्ता भ्रष्ट आचरणलाई निरुत्साहित गर्ने कानुनी व्यवस्था गरिएको छ । भ्रष्टाचारलाई एक जघन्य अपराधको रूपमा लिई सार्वजनिक पदधारण गरेको व्यक्तिले अनुचित व्यवहार र भ्रष्टाचार गरी अख्तियार दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा छानबिन गर्न अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको गठन र काम कर्तव्यहरूको व्यवस्था^{३३} गरी अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ जारी भएको छ । हाल भ्रष्टाचारको सम्बन्धमा विशेषतः भ्रष्टाचार निवारण ऐन २०५९, विशेष अदालत ऐन, २०६४ क्रियाशील रहेका छन् । यसका साथै सुशासन ऐन, २०६४, सूचनाको हकसम्बन्धी ऐन समेत आइसकेका छन् । सेनामा हुने भ्रष्टाचारलाई सैनिक ऐन, २०६३ को दफा ६२ बमोजिम गठित निकायले अनुसन्धान गरी मुद्दा दायर गर्दछ । नेपाल कानूनमा भएका भ्रष्टाचार निवारण व्यवस्थालाई क्रियाशील नबनाइने वा लागू नगरिने वा भ्रष्टाचारको यही अवस्था विद्यमान हुने हो भने विधिको शासन खल्बलिई राज्य नै पग्लिएर सकिने अनुमान लगाउन सकिन्छ । यी कानुनी व्यवस्थाका बाबजुद पनि भ्रष्टाचारलाई कानुनी दायराभित्र ल्याउन सकिएको छैन । कानून र व्यवहारको तालमेल गर्न नसकिएको कारण पनि भ्रष्टाचार गतिउन्मुख भूमिकामा नै रहनु हाम्रो लागि दुर्भाग्यपूर्ण छ ।

(ग) **अदालती अभ्यास :** अत्यन्त सीमित मात्रामा मात्र कानुनी दायरामा प्रवेश गराइएका भ्रष्टाचारका मुद्दामा न्यायिक निरूपण गर्ने क्रममा हाल केही समयबाट सर्वोच्च अदालतले सरकारी कर्मचारीले “भ्रष्टाचार मुद्दा खारेज हुँदैमा नोकरी पुनर्बहाली हुन नसक्ने”^{३४}, भ्रष्टाचारसम्बन्धी मुद्दामा “अख्तियारको अनुसन्धान तहकिकातको काममा हस्तक्षेप गर्न मिल्दैन । अख्तियारले बुझ्नका लागि उपस्थित हुन बोलाउन सक्ने”^{३५}, “भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ कै निरन्तरता दिई भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ आएको साविक ऐनले पनि कसुरको संज्ञा दिई त्यसका लागि सजाय समेत निश्चित गरेको क्रियालाई हालको ऐनमा समेत निरन्तरता दिँदै साविक ऐनले निश्चित गरेको सजायभन्दा हालको ऐनले कम सजाय तोकेको स्थितिमा एउटै क्रियालाई साविक र हालको ऐनले फरक फरक नामाकरण गरेको भन्ने मात्र आधारमा Ex post Facto Laws को प्रसंग उठाउनु सान्दर्भिक देखिँदैन । राष्ट्रसेवक बाहेकका अन्य व्यक्तिले स्वयं आयकर घोषणा कार्यक्रम मार्फत आयको स्वयं घोषणा गरी करसमेत तिरिसकेपछि पनि सम्पत्तिको स्रोत खुलाउनुपर्ने”^{३६}, “भ्रष्टाचारको मुद्दामा आरोपित कसुर मैले नगरेको मेरो संलग्नता नरहेको

३० भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा ४५ र ४६ ।

३१ भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा ५९ ।

३२ कारागार ऐन, २०१९ को दफा १० ग ।

३३ नेपालको संविधान, धारा २६८ र २६९ ।

३४ स.अ. बुलेटिन वर्ष १२ अंक २ पृ.८ न.सं.२०६८ पृ.२०६ ।

३५ स.अ. बुलेटिन वर्ष १३ अंक १९ पृ.२, न.सं. २०६८ पृ.२०८ ।

३६ स.अ. बुलेटिन २०६६ वर्ष १८ अंक १६ पृ.१, ।

र म निर्दोष छु भन्ने कुराको पुष्टि प्रतिवादीले गर्नुपर्ने। सो नगरेसम्म प्रतिवादी निर्दोष हुन निजले कसुर गरेको होइन भनी भन्न मान्न मिल्दैन। खराब नियत छ छैन भन्ने कामको प्रकृतिबाट स्पष्ट हुने”^{३७}, “प्रतिवादीले कानुन बमोजिम गर्नुपर्ने काम यथासमयमा नगरेको र घूसको माग गरेको हुनाले उजुरवालाले अधिकार प्राप्त निकायबाट नोटहरू लिएर घूसबापत प्रतिवादीलाई दिएका क्रियाहरू आरोपित कसुरका लागि गरिने अनुसन्धान प्रक्रियाका अंग हुन् र कानुन अनुकूल नै सम्पन्न भएकाले आरोपित कसुर प्रमाणित गर्नका लागि प्रमाणको रूपमा ग्रहणयोग्य देखिने”^{३८}, “भ्रष्टाचार मुद्दा नै नलाग्ने भन्ने नहुने, कानुन बमोजिम विशेष अदालतमा चलिरहेको मुद्दामा कारबाही रोक्न नमिलेपछि निवेदन किनारा हुँदा ठहरे बमोजिम हुने नै हुँदा हाल अदालतमा विचाराधीन मुद्दाको कारबाहीलाई रोक्ने गरी अन्तरिम आदेश जारी हुने अवस्थाको विद्यमानता नदेखिने”^{३९}, “अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबाट नम्बर नोट गरिएका रकम निज प्रतिवादीसंग साथबाट बरामद भएकोमा बदनियतपूर्वक अतिरिक्त लाभको हिसाबले रिसवत लिएको”^{४०}, “पूर्व रक्षा सचिव चक्रबन्धु अर्यालको भ्रष्टाचार मुद्दा हदम्यादको आधारमा खारेज गरेकोमा विस्तृत कारण र आधार खुलाई भगडिया भिकाउने आदेश भई भ्रष्टाचार ठहर भएको र कानुनको गलत व्याख्या गरी अदालतको जनआस्था घट्ने गरी मुद्दा नै खारेज गरेकोमा खारेज गर्ने न्यायाधीशमाथि कारबाही गर्न न्याय परिषद्का अध्यक्ष एवं प्रधान न्यायाधीशलाई सूचना दिने आदेश भएको”, “भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा ३,७(१) एवं १५ तथा सोलाई निरन्तरता दिइएको भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा २०(२) अन्तर्गत आरोपपत्र दायर भएको परिप्रेक्ष्यमा हदम्यादका सन्दर्भमा पनि स्वतः सोही ऐन अन्तर्गतको हदम्याद आकर्षित हुने”, “अकुत सम्पत्ति कमाई भ्रष्टाचार गरेको ठहर गरी थप समेत १ वर्ष ६ महिना कैद र रु.२ करोड ३ लाख ५,६४७।७४ बिगो कायम गरी सोही बिगो बराबर सम्पत्ति जफत र बिगो बमोजिम जरिवाना हुने, अन्य सामान्य कानुनले संवैधानिक अंगको अधिकार क्षेत्रलाई संकुचित तुल्याउन नसक्ने र भ्रष्टाचार निवारण ऐन अन्तर्गत मुद्दा चलाउन प्रचलित ऐनले कुनै हदम्याद निर्धारण गरेको नदेखिँदा जहिलेसुकै पनि त्यस्तो मुद्दा वा अभियोग दाबी दायर गर्न सक्ने”^{४१}, नक्कल प्रमाणपत्र हदम्यादको गणना नहुने भन्दै “कुनै ओहदा पाउन, ओहदामा बहाल रहन वा कुनै लाभ सुविधा प्राप्त गर्ने उद्देश्यले नक्कली प्रमाणपत्र बनाई पेश गरेको अवस्थामा विवादित शैक्षिक योग्यताको प्रमाणपत्रको सान्दर्भिकता सधैं भइरहने र कुनै अमूक दिनमा वारदात भएको भनी हदम्यादको गणना गर्ने अवस्थाको विषय नदेखिने हुँदा हदम्यादको आधार र कारण देखाई मुद्दा खारेज गर्न नमिल्ने,

३७ स.अ. बुलेटिन २०६६ वर्ष १८ अंक २० पृ.१० न.स.२०६८ पृ.२१९ ।

३८ स.अ. बुलेटिन २०६७ अंक ४ नि.नं. ८३४० पृ.५४२, न.सं. २०६८ पृ.२२२ ।

३९ स.अ. बुलेटिन २०६७ वर्ष १९ पृ.६, न.सं. २०६८ पृ.२२५ ।

४० स.अ. २०६७ वर्ष १९ अंक २० पृ.३९ न.सं. २०६८ पृ.२२६ ।

४१ स.अ. २०६७ वर्ष १९ अंक ९ पृ.२३ न.सं. २०६८ पृ.२३८ ।

इन्साफ गर्नुपर्ने, सर्वोच्च अदालतकै केही इजलासले हदम्यादलाई आधार लिएकामा यो फैसलाले हदम्याद बाधक नहुने”^{४२} जस्ता नजिरहरूको प्रतिपादन भएबाट भविष्यमा भ्रष्टाचारसम्बन्धी आउने विवादलाई निवारण गर्न मद्दत गर्नेमा दुबिधा छैन ।

(घ) **अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको भूमिका** : सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्तिले गरेको भ्रष्टाचार उपर अनुसन्धान गरी मुद्दा दायर गर्न नेपालको संविधानले अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको स्थापना र व्यवस्थालाई संवैधानिकीकरण गराएको छ । यसलाई नियमित र व्यवस्थित गर्ने काम अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ ले गरेको छ । यसको साथै जोडिएर आउने विषय भ्रष्टाचार रोकथामका लागि भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ लागू भएको छ । यसै सन्दर्भबाट हेर्दा आयोगले संवैधानिक र कानुनी आधार बलियो बनाए तापनि जन अपेक्षा अनुसार मात्रात्मक परिणाम आउन सकेको देखिंदैन । आयोगको रणनीतिक योजना बनाउन सन् २००२ बाट सुरु गरी हाल ६ वर्षको लागि (२०१४ देखि २०१९सम्म) दीर्घकालीन रणनीतिक योजना बनाई दुई भागमा विभाजन गरेको छ र अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नै भ्रष्टाचारजन्य कार्यको कानुन कार्यान्वयन गर्ने निकायको रूपमा स्वीकार गरी जनताको जनविश्वास प्राप्त गर्ने दृढता व्यक्त गरेको छ । जसका लागि कानुन संशोधनलाई पहिलो प्राथमिकतामा राखी भ्रष्टाचारलाई रोकथाम र भ्रष्टाचारको नियन्त्रणलाई मध्य तथा दीर्घकालीन एजेण्डाको रूपमा लिएको छ । अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलाई नै आयोगका पदाधिकारी र कर्मचारीबाट नै उच्च इमान्दारीता, आर्थिक पारदर्शिता, अनुसन्धान तथा तथ्यांक विश्लेषण र क्षमता सहितको संगठनको रूपमा रही भ्रष्टाचारविरुद्धको लडाईं लड्ने प्रतिबद्धता आएको^{४३} सन्दर्भलाई विगतका रणनीतिक योजनाको कार्यान्वयनको पृष्ठभूमिबाट हेरिन आवश्यक छ ।

५. भ्रष्टाचार न्यूनीकरणका सिफारिसहरू :

भ्रष्टाचारका कारणबाट सामाजिक स्थायित्व, सुरक्षामा उत्पन्न भएका गम्भीर समस्या, चुनौती, सम्बन्धित संस्थागत मूल्यको ह्रास मान्यता, न्यायप्रतिको उपेक्षा र कानुनको शासनप्रतिको खतराप्रति सरोकार राखी भ्रष्टाचार निवारण एवम् त्यसको प्रतिरोधमा अपराध नियन्त्रण, अनुसन्धान तथा न्यायसम्बन्धी कार्यलाई स्थापित गर्दै राज्यमा भ्रष्टाचार निवारण तथा त्यसको प्रतिरोधसम्बन्धी उपायहरू अभि दक्षतापूर्वक र प्रभावकारी रूपमा विकसित र सुदृढ गर्नु आजको आवश्यकता हो । अकुत सम्पत्ति फिर्ता गर्ने सम्बन्धमा संयन्त्रको स्थापना र स्थापित संयन्त्रको काम, कर्तव्य, अधिकारको व्यवस्थाको साथै जवाफदेहिताको किटानी र पेशाको इमान्दारी र व्यक्तिगत सम्पत्तिको पारदर्शिताको

^{४२} २०६६ फौ.पु.नं. ००६५, नेपाल सरकार विरुद्ध बलराम शर्मा, २०६७/१०/२५ पृ.२३९ ।

^{४३} *Institutional Strategy of the Commission for the Investigation of Abuse of Authority (2014-2019) Commission for the Investigation of Abuse of Authority Tangal, Kathmandu December, (2013).*

ग्यारेन्टी नै भ्रष्टाचार न्यूनीकरणका आवश्यक शर्तहरू हुनसक्छन् यसको साथै विद्यमान कानुनी संरचनामा सुधार, परिमार्जन र संशोधन, कर्मचारीतन्त्रबाट भएका अधिकारको दुरुपयोगको नियमित छानबिन, तिनको व्यक्तिगत सम्पत्ति उपर नियमित चेकजाँच र छानबिन, अनुसन्धान गर्ने निकायको पारदर्शिता र कार्यरत पदाधिकारी र कर्मचारी छनौटमा निष्पक्षताको आवश्यकता, इमान्दारिता उपर सम्मानको वातावरण सहित मूल्यांकनको व्यवस्था हुन त्यतिकै जरुरी छ । कानुनको निर्माण र संयन्त्र निर्माण हुँदैमा भ्रष्टाचार जस्तो सामाजिक, आर्थिक, राजनैतिक मूल्य मान्यता र दर्शनसंग जोडिएको अपराध निर्मूल हुन सक्दैन । त्यसको क्रियान्वयनको प्रतिबद्धता र संयन्त्रका पदाधिकारी र कर्मचारीहरूको व्यक्तिगत आचरण, निष्ठा, राज्य र समाजप्रतिको दायित्वबोधको खाँचो पनि त्यतिकै जरुरी हुन्छ । अनुसन्धान गर्ने निकायमा कार्यरत जनशक्तिमा व्यावसायिक दक्षता, इमान्दारिता र कर्तव्यनिष्ठता आवश्यक छ ।

भ्रष्टाचार हाल आएर राज्यको एक अत्यन्तै जघन्य अपराधका रूपमा स्थापित भइसकेको र विद्यमान संयन्त्रबाट अनुसन्धान तथा छानबिन हुन नसक्ने तथ्य प्रमाणित भइसकेको परिप्रेक्ष्यमा राज्य स्तरबाट नै निष्पक्ष, सक्षम, इमान्दार, कर्तव्यनिष्ठ, जवाफदेही व्यक्तिहरू छनौट गरी ती व्यक्तिहरूबाट नै सार्वजनिक पदमा रही अकुत सम्पत्ति आर्जन गरेका भनी सार्वजनिक भएका व्यक्तिहरू उपर छानबिन गरी कानुनको दायरामा ल्याउने वा विद्यमान संरचनालाई नै सुधारतर्फ लैजाने समय आइसकेको छ ।

राज्यका उच्च तथा विशिष्ट तहमा नियुक्ति वा पदोन्नति हुने व्यक्तिहरूको चरित्र उच्च तहको हुनुपर्ने, भ्रष्टाचारीलाई सरकारी सेवामा अयोग्य ठहर्‍याउने, भ्रष्टाचारको कसुरमा प्रक्रियागत सीमालाई सरल सहज, पारदर्शी बनाई भ्रष्टाचारविरुद्धको स्वच्छ वातावरण तयार गर्ने, भ्रष्टाचार निवारण गर्ने उद्देश्यले प्रभावकारी व्यवहारहरूको स्थापना र अभिवृद्धि गर्ने, भ्रष्टाचार रोक्न र त्यसविरुद्ध लड्न आफ्ना सम्बद्ध कानुनी आलेख र प्रशासनिक उपायहरू पर्याप्त छन् वा छैनन् भनी पत्ता लगाउनका लागि तिनको आवधिक मूल्यांकन गर्ने, कानुन प्रणालीका आधारभूत सिद्धान्तहरू अनुरूप हुने गरी उपायहरूको प्रवर्द्धन र विकास गर्नका लागि सम्बद्ध संगठनहरूसंग एक आपसमा समन्वय राखी भ्रष्टाचार निवारण गर्ने उद्देश्य रहेका कार्यक्रम र योजनाहरूमा सहभागी हुने, भ्रष्टाचार विरोधी कानुन तथा नीतिहरू लागू गर्न र उपयुक्तता अनुसार ती नीतिहरूको कार्यान्वयन पक्षलाई नियन्त्रण गर्न र समन्वय गर्ने, भ्रष्टाचार निवारणसम्बन्धी ज्ञान अभिवृद्धि र सम्प्रेषण गर्न, विभिन्न निकाय वा निकायहरूलाई आवश्यक स्वतन्त्रता प्रदान गरी त्यस्ता निकायहरूलाई आवश्यक भौतिक स्रोत र विशिष्टीकृत कर्मचारीलाई आवश्यक तालिम प्रदान गर्ने, पदाधिकारी वा कर्मचारीका लागि भ्रष्टाचार विरोधी आचारसंहिताको निर्माण गर्ने, सार्वजनिक खरिद एवं सार्वजनिक वित्तको व्यवस्थापनको ग्यारेन्टी गर्ने^{४४}, भ्रष्टाचारसम्बन्धी सूचनाको प्रवाह सार्वजनिक गर्ने, कर्मचारीको घूस, रिसवत, कोसेलीपात, भनसुन, आदि रोक्नका लागि कानुनी व्यवस्था गरी कार्यान्वयन गर्ने,

^{४४} Scumas Miller, *Corruption in Edward N Zalta, The Standford Encyclopedia of Philosopy, (2005).*

पदाधिकारी वा कर्मचारीद्वारा आर्जन गरेको सम्पत्तिको लेखाजोखा र वार्षिक मूल्यांकन पद्धतिको विकास गर्ने, सरकारी सम्पत्तिको हिनामिना गर्ने, दुरुपयोग गर्ने वा अन्यत्र लगाउनेलाई कानुनको दायरामा ल्याउने, प्रभावको दुरुपयोग, कर्तव्यको दुरुपयोग, गैरकानुनी सम्पन्नता हुने, प्राप्त गरेको वा आर्जन गरेको सम्पत्ति लुकाउने छिपाउने कार्य, न्यायमा अवरोध, कानुनी हदम्यादको प्रावधान, अभियोजन, न्याय निर्णयन र अनुसास्ती, भ्रष्टाचारका साक्षी, विशेषज्ञ र पीडितको सुरक्षा, सूचित गर्ने व्यक्तिहरूको सुरक्षा, भ्रष्टाचारजन्य कार्यहरूको परिणाम, नोक्सानीको क्षतिपूर्ति, कानुन कार्यान्वयन गर्ने निकायहरूबीचको सहयोग, भ्रष्टाचारको अभिलेख आदि विषयलाई सम्बोधन गरी राज्यभित्र भ्रष्टाचार विरोधी नीति कायम गर्नुपर्ने, राज्यभित्रका सार्वजनिक खरिद प्रक्रियामा सहभागी हुने निकायहरूमा पारदर्शी नीति कायम हुनुपर्ने, सरकारी कर्मचारीको, वृत्ति विकास, तालिम, सरुवा, बढुवा, आदिमा तोकिएको मापदण्ड अनुसार गर्नुपर्ने, सरकारी पदाधिकारी वा कर्मचारी जवाफदेही, जिम्मेवारी, पारदर्शी, उत्तरदायी र कर्तव्यनिष्ठ हुनुपर्ने नभएमा कानुनको दायराभित्र रहनुपर्ने, राज्यमा भ्रष्टाचारसम्बन्धी उजुरी, गुनासोहरू दिने व्यक्तिहरूको पहुँचको स्थापना गर्नेतर्फ राज्यले स्पष्ट कदम चाल्नुपर्ने देखिन्छ।

साथै भ्रष्टाचारविरुद्धको रणनीतिमा परम्परागत मापन माफत सरकारी नीतिलाई भ्रष्टाचारविरुद्धको नीति कायम गर्ने र नेपाल सरकार आफैं भ्रष्टाचारविरुद्धको हतियार बन्नुपर्ने आवश्यकता देखिएको छ भने भ्रष्टाचारविरुद्धको रणनीतिलाई वृद्धि गर्न नीति परिवर्तनमा नियन्त्रण, आर्थिक अभियानमा सुधार, सार्वजनिक सुपरिवेक्षणमा वृद्धि, बजेट प्रक्रियामा सुधार, कर्मचारीतन्त्रमा सुधार, विभाग र संस्था निर्धारण, दण्ड प्रणालीमा सुधार, निजी क्षेत्रसंगको समन्वय र सम्बन्ध साथै न्यायिक सुधार हुन आवश्यक छ। यसको अतिरिक्त बहुपक्षीय दृष्टिकोण माफत कर्मचारीतन्त्र, निजी क्षेत्र र गैरसरकारी संस्थाको समन्वय पनि अति आवश्यक देखिन्छ।

६. निष्कर्ष

न्यायिक निरुपणको रोहबाट २/४ जना व्यक्तिलाई कानुनको दायरामा ल्याउने कार्यले मात्र भ्रष्टाचारको नियन्त्रण र निवारण हुन नसक्नेमा कसैको दुईमत हुन सक्दैन परन्तु यो बुझ्न जरुरी छ कि नेपाली समाजमा भ्रष्टाचार एक संस्कार र संस्कृतिको रूपमा विकसित भएको छ। यस संस्कार र संस्कृतिलाई हटाउन, नियन्त्रण गर्न राज्यले, पदाधिकारी, अधिकारी र सम्बन्धित निकायबाट भ्रष्टाचार प्रतिरोधको व्यक्तिगत निष्ठा, इमान्दारिता, प्रतिबद्धतातर्फ कदम चाल्नै पर्ने हुन्छ। राजनैतिक तहबाट हुने भ्रष्टाचारलाई राजनैतिक उच्च नेतृत्वबाट, कर्मचारीबाट हुने भ्रष्टाचारलाई सोही उच्च तहबाट नियन्त्रण र निवारण गर्ने प्रयास भएमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणको पहल कदमी मान्न सकिन्थ्यो।

सेवा प्रवेशको केही वर्षमा नै आलिसान बंगलाको मालिक हुने, महंगा गाडी चढ्ने, होटल र रेष्टुरेन्टमा रात, साँझ बिताउने अवस्थामा पुगेको वर्गलाई कानुनको दायरामा ल्याउन नसकिनु, राजनीतिक दलालीको माध्यमबाट हुने वा कमाइने अकुत सम्पत्तिलाई कानुनको दायरामा ल्याउन नसक्ने वा सहयोगी बन्ने

कानून कार्यान्वयन निकायको असफलता, वार्षिक रूपमा विवरण बुझाउने सम्पत्ति विवरणको नाटकीय राज्य नीति, सरकारी कर्मचारीहरूबीच नै सेवा, सुविधा, सहूलियतमा असमानताको व्यवहार गर्ने राज्यको असफल, असक्षम, असमानपूर्ण व्यवहार नै भ्रष्टाचारका मूलमन्त्र साबित भएको पृष्ठभूमिमा सेवालाई पेशा र पेशालाई गैरधन कमाउने माध्यमको रूपमा विकास गराउने सबै राष्ट्रसेवकको अर्जुनदृष्टि नै भ्रष्टाचारको मूल कारण हो। त्यस कारणलाई कानूनको दायरामा ल्याउन नसक्नु भ्रष्टाचार निवारणका लागि गठित संयन्त्रको असफलता हो। भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि गठित निकायले बयान, बकपत्र, साक्षी परीक्षण, प्रमाण संकलन गर्दा सम्बन्धित फाँटबाट हुने कार्यको गुनासो बारम्बार सुनिने गरेको तथ्यले हाम्रो भ्रष्टाचारजन्य मानसिकता समाजमा कस्तो अवस्थामा छ भन्ने भन्ने उजागर गर्दछ। यही कार्यलाई मात्र सम्बन्धित निकायबाट रोक्न प्रयास गरिएमा कर्मचारीबाट हुने भ्रष्टाचारमा कमी र सेवाग्राही मुद्दाका पक्षकारमा केही राहतसम्म मिल्ने देखिन्छ।

भ्रष्टाचारले आज नेपाली समाज र राज्यमा प्राथमिक र निर्देशित एवं कल्पित क्षति गरी नैतिक धरातल समाप्त बनाई अनैतिक आत्मसन्तुष्टिको आधार खडा गरेको छ। यसको साथसाथै भ्रष्टाचार निवारण ऐनमा संशोधन/परिवर्तन, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका पदाधिकारी र कर्मचारीको नियुक्ति र छनौट प्रक्रियामा इमान्दार, कर्तव्यनिष्ठ, स्वतन्त्र (राजनैतिक दलसंग आबद्ध नभएका) पारदर्शिता, इमान्दार मानसिकता भएका व्यक्तिलाई मात्र आयोगको पदाधिकारी र कर्मचारीमा, नियुक्ति गर्ने गराउने गरिएमा मात्र भ्रष्टाचारको न्यूनीकरण हुन सक्दछ। आयोगका पदाधिकारी र कर्मचारीको विरुद्धमा नै प्रश्न खडा गर्ने वातावरणको तयार भएमा अर्को दुर्भाग्य हुनेछ। अन्तमा राजनीतिक अर्थ व्यवस्था डामाडोल, सार्वजनिक सेवाको स्वेच्छाचारिता, गैरकानुनी निषेधमा जोड र वैध भ्रष्टाचारमा अनियन्त्रण^{४५} मा अपनाइने सिद्धान्तले भ्रष्टाचारमा कमी ल्याउन सक्तछ। आज मुलुकमा भ्रष्टाचार प्लास्टिक जस्तै तन्किरहेको छ। मुलुक भ्रष्टाचारको प्रसव पीडामा छ। यस पीडालाई निवारण गर्न नसकिएमा भ्रष्टाचारीहरू कानूनले होइन भगवानले सजाय दिनेछन् भन्ने बाहेक अर्को विकल्प हाम्रो सामु हुने छैन र राष्ट्र भ्रष्टाचारले पगलिएको हुनेछ।

सन्दर्भ सामग्री

नेपालको संविधान, २०७२।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८।

भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९।

सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४।

चाणक्य नीति, साधना पकेट बुक, दिल्ली १९९९।

^{४५} Dainiel Kaufmann and Padroc Vicente, *Legal Corruption*, Second Draft, October 2005.

विदुर नीति, डायमण्ड पकेट बुक दिल्ली २००१।

मदुसूदन पाण्डे, बौद्ध दर्शनको इतिहास, अनुक्षया प्रकाशन २०३५।

मोतिराम भट्ट, कवि भानुभक्त आचार्यको जीवन चरित्र, साभा प्रकाशन २०५८।

गौरीबहादुर कार्की, नजिर संग्रह, २०६८।

Barenboim Peter, Defining the Rules: The European Lawyer, (2009).

Bimal P. Koirala, Kedar Khadka, Yasoda Timsina, Anti-Corruption Interventions in Nepal: Policy, Practices and Possible Collective Interventions, (2015).

Co Enda Challenges to Philippine Culture of Corruption: Cause, Consequence and Change (2004).

Daniel Kaufmann and Padroc Vicente, Legal Corruption, Second Draft, (2005).

Joint committee on the Draft Corruption Bill, (2006).

Institutional Strategy of the Commission for the Investigation of Abuse of Authority 2014-2019, (2013).

Kaufmann, Daniel, Revisiting Anti -Corruption Strategies: Tilt towards Incentive Driven Approach, (1999).

Philippine Institute for Development Studies, (2006).

UNDP: Anti-Corruption, (2004).

UK Law Commission, Legislation the Criminal Code Corruption, (1997).

Scott, James C., Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance. Yale University Press. (1985).

The Anatomy of Corruption, TI. Source Book (2000).

Scumas Miller, Corruption in Edward N Zalta, The Stanford Encyclopedia of Philosophy, (2005).

<https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>

<https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>

भ्रष्टाचारसँग संगठित अपराधको सम्बन्ध

मोहनकुमार थापा*

विषय प्रवेश:

सामान्यतः संगठित अपराध भन्नाले आर्थिक लाभ गर्ने उद्देश्यले खडा भएका समूह वा आपराधिक समूहद्वारा गरिने गम्भीर अपराध भन्ने बुझिन्छ। अन्तरदेशीय संगठित अपराधविरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धि (UN Convention against Transnational Organized Crime, 2000) मा संगठित आपराधिक समूह भन्नाले तीन वा तीनभन्दा बढी व्यक्तिहरू संलग्न रहेको प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रूपमा आर्थिक एवं अन्य भौतिक लाभ लिनका लागि एक वा एकभन्दा बढी गम्भीर प्रकृतिका अपराधमा संलग्न रहेको आपराधिक समूह भनी परिभाषित गरिएको छ। यस महासन्धिको अनुसार गम्भीर अपराधलाई कम्तीमा चार वर्षको कैद वा अन्य ठूलो सजाय हुने किसिमको अपराधका रूपमा लिएको छ। यस महासन्धिले मूलतः संगठित आपराधिक समूहमा सहभागी हुने, अपराधजन्य सम्पत्तिलाई शुद्धीकरण गरी वैध बनाउने कार्यमा लाग्ने, भ्रष्टाचार, मानव बेचबिखन, आप्रवासी कामदारको तस्करी, अवैध हातहतियारको कारोबार, अस्त्रको उत्पादन तथा बेचबिखन आदि कार्यलाई संगठित अपराधका रूपमा लिएको छ।

मुलुकी ऐन शरीर बन्धक तथा अपहरणको महलले २ वा सो भन्दा बढीको समूह भई संगठित रूपमा गरेको कसुरमा थप २ वर्ष सजाय हुने व्यवस्था गरेको छ। संगठित अपराध नियन्त्रण ऐन, २०७० ले आपराधिक समूह भन्नाले प्रत्यक्ष वा परोक्ष रूपमा संगठित अपराध गर्ने उद्देश्यले नेपालभित्र वा नेपाल बाहिर रहे भएको संगठित वा असंगठित तीन वा तीनभन्दा बढी व्यक्तिहरूको समूह सम्भन्नुपर्छ भनी उल्लेख गरेको छ।

भ्रष्ट र आचारको संयोजित रूप नै भ्रष्टाचार हो। भ्रष्टाचार शब्द ल्याटिन भाषाको Corruptus भन्ने शब्दबाट उत्पत्ति भएको हो, जसको अर्थ पूर्ण च्यालिएको (Utterly Broken) भन्ने हुन्छ। भ्रष्टाचारलाई आदर्शबाट छोडिएको, नैतिकता एवं पवित्र आत्माबाट परित्याग भएको अशुद्ध एवं विकारयुक्त वस्तु भन्ने बुझिन्छ। भ्रष्टाचारलाई सामाजिक, आर्थिक एवम् राजनैतिक एवम् नैतिकता विरुद्धको आपराधिक कार्यको रूपमा लिइन्छ। भ्रष्टाचार शान्ति, सुरक्षा, विकास र सुशासनको बाधक हो। भ्रष्टाचारमा वृद्धि भएमा अपराधमा वृद्धि हुन्छ भने अपराधमा वृद्धि भएमा भ्रष्टाचारमा वृद्धि हुन्छ। अपराध र दण्डहीनता बढ्नुमा भ्रष्टाचार एक कारक सावित भइसकेको छ।

अन्तरदेशीय संगठित अपराध वर्तमान फौजदारी न्याय प्रणालीको ठूलो चुनौतीको रूपमा विकसित हुँदै गएको छ। किनकि संगठित आपराधिक क्रियाकलाप एउटा क्षेत्राधिकार (Jurisdiction) बाट

* प्र.ना.उ., नेपाल प्रहरी।

अर्को क्षेत्राधिकारमा सहजै स्थानान्तरण हुने गर्दछन्। सूचना प्रविधिको बढ्दो विकाससँगै यसको प्रयोगबाट संगठित अपराधिक कार्यमा संलग्न व्यक्ति एवं समूहलाई पनि संगठित हुन र क्रियाकलाप संचालन गर्न मद्दत पुऱ्याएको छ, जसले गर्दा लागू औषध, मानव बेचबिखन, तस्करीजन्य कार्यहरू, आतंकवाद, नक्कली मुद्राको कारोबार, बैकिङ. कसुर, भ्रष्टाचार, सम्पत्ति शुद्धीकरण जस्ता अपराधमा वृद्धि भइरहेका छन्। यस्तो अपराध एकातिर संगठित रूपमा भइरहेका छन् भने अर्कोतिर अन्तरदेशीय प्रकृतिका हुन्छन्।

भ्रष्टाचार संगठित अपराधको एउटा स्वरूप हो। विश्वव्यापीकरणका कारणले अपराधिक घटनाहरू पनि अन्तर्राष्ट्रिय स्तरसम्म विस्तार हुन पुगेको छ। अन्तरराष्ट्रिय संगठित अपराधविरुद्धको महासन्धि, २००० तथा भ्रष्टाचारविरुद्धको महासन्धि २००३ नेपालले अनुमोदन गरिसकेको छ। नेपालमा संगठित अपराध सम्बन्धी कानून पनि बनिसकेको छ। तर कार्यान्वयन भएको देखिंदैन। भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्नका लागि संगठित अपराध सम्बन्धी कानूनको प्रभावकारी कार्यान्वयन हुन जरुरी रहेको छ।

खासगरी राजनीतिक, आर्थिक र सामाजिक रूपान्तरण वा संक्रमणकालको अवस्थामा संगठित अपराध बढ्ने गरेको पाइन्छ। किनकि संक्रमणकालमा कानून कार्यान्वयन गर्ने निकायको कमजोरीको फाइदा यस्ता अपराधिक समूहले लिने गर्दछन्। संगठित अपराधमा संलग्न रहने व्यक्ति तथा संगठनले सधैं भ्रष्ट कर्मचारी, व्यापारी, राजनीतिज्ञको सहयोग प्राप्त गरिरहेका हुन्छन्। संगठित अपराध नियन्त्रणका लागि सक्षम र प्रभावकारी फौजदारी न्याय प्रणालीको साथै अन्तर्राष्ट्रिय सहयोगको आवश्यकता पर्दछ। सुपुर्दगी, पारस्परिक कानुनी सहायता, अपराधबाट आर्जित सम्पत्तिको जफत तथा फिर्ता गर्ने जस्ता विषयहरूका सन्धि तथा सूचनाको यथासमयमा आदानप्रदान गर्ने सम्बन्धी व्यवस्था यस अपराधको नियन्त्रणमा अत्यावश्यक हुन्छन्। संगठित अपराधबाट प्राप्त सम्पत्तिको शुद्धीकरण अपराधीहरूले अपनाउने एउटा तरिका हो।

संगठित अपराधसम्बन्धी क्षेत्रीय तथा अन्तर्राष्ट्रिय कानूनका व्यवस्थाहरू :

संगठित अपराधको रोकथाम र नियन्त्रण गर्न निम्न महासन्धिहरू रहेका छन् :

- UN Convention on Transnational Organized Crime, 2000 and it's three protocols:
- Protocol to prevent, suppress and punish trafficking in person, especially women and children, 2000
- Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, 2000 and
- Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, their parts and components and Ammunition, 2001
- भ्रष्टाचार विरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धि, -UN Convention against Corruption, 2003)
- UN Convention on Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988

सार्क स्तरमा संगठित अपराध नियन्त्रण गर्नका लागि छुट्टै महासन्धि नभए तापनि निम्न महासन्धिहरू सम्बन्धित रहेका छन् :

- वेश्यावृत्तिका लागि महिला र बालबालिकाको बेचबिखन रोकथाम र सामनासम्बन्धी सार्क महासन्धि, (SAARC Convention on Preventing and Combating Trafficking in Women and Children for Prostitution, 2002),
- SAARC Convention on Suppressing of Terrorism, 1987
- SAARC Convention on Narcotics Drugs and Psychotropic Substances, 1998,

अन्तरदेशीय संगठित अपराधसम्बन्धी संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धि (UN Convention on Transnational Organized Crime, 2000) को धारा ३(२) ले अन्तरदेशीय संगठित अपराध हुनका लागि निम्न अवस्था विद्यमान हुनुपर्ने उल्लेख गरेको छ :

- एकभन्दा बढी देशमा घटाइन्छ,
- एउटा देशमा घटाइन्छ तर त्यसको तयारी, योजना, निर्देशन वा नियन्त्रणको महत्वपूर्ण भाग अर्को देशमा घट्छ।
- एउटा देशमा घटाइन्छ तर एउटाभन्दा बढी देशका संगठित समूहको संलग्नता रहन्छ,
- एउटा देशमा घटाइन्छ तर त्यसको गम्भीर प्रभाव अर्को देशमा घटाइन्छ।

महासन्धिले एउटा सहभागीद्वारा संगठित समूहसंगको सम्झौता वा सहभागितामा प्रत्यक्ष वा परोक्ष रूपमा आर्थिक वा अन्य भौतिक लाभ प्राप्त गर्नका लागि गम्भीर अपराध गर्नका लागि एक वा बढी व्यक्तिसंग सहमत भई गरेको कार्य वा संगठित आपराधिक समूहको उद्देश्य वा गतिविधिहरूबारे जानकारी भई संगठित आपराधिक समूहको कार्यमा भएको सहभागिता वा आफ्नो सहभागिताले संगठित समूहको उद्देश्य प्राप्त गर्न सहयोग पुग्छ भन्ने जानकारी भई कुनै व्यक्तिद्वारा गरिएको सहभागिता र संगठित आपराधिक समूहको सहभागिता भएको अपराधको आयोजना, निर्देशन, सहयोग, सहभागिता, समर्थन वा सल्लाह आपराधिक कार्यका रूपमा मानेको छ। संगठित अपराधबाट प्राप्त सम्पत्तिको निर्मलीकरण अपराधीहरूले अपनाउने एउटा तरिका भएकोले महासन्धिको धारा ६ ले रोकथामजन्य एवं उपचारजन्य उपायहरूका लागि देहायका उपायहरू उल्लेख गरेको छ :

- अपराधबाट प्राप्त गरिएको हो भन्ने जानीजानी यसलाई लुकाउन वा यसको अवैध स्रोतको हो भन्ने कुरा छिपाउन वा अपराधमा संलग्न व्यक्तिले भोग्नुपर्ने परिणाम भोग्नु नपरोस् भन्नका लागि सम्पत्तिको रूप परिवर्तन वा हस्तान्तरण गर्ने कार्यलाई रोक्न,
- अपराधबाट प्राप्त सम्पत्ति हो भन्ने जानीजानी यसको वास्तविक प्रकृति स्रोत, अवस्थिति, रूप स्वामित्व वा गति लुकाउन,

- माथि लेखिएको कार्य गर्ने सम्दर्भमा भएको षड्यन्त्र, उद्योग, सहयोग, सहायता सल्लाहमा सहभागिता ।

अन्तरदेशीय संगठित अपराधसम्बन्धी महासन्धिले कुनै सार्वजनिक अधिकारीलाई कुनै काम गरिदिए वा नगरिदिए वापत प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष फाइदा पुऱ्याउन वचन दिनु वा निजको तर्फबाट अरू कसैलाई त्यस्तो फाइदा पुऱ्याउनुलाई भ्रष्टाचार मानेको छ । त्यस्तैगरी सार्वजनिक अधिकारीबाट पनि त्यस्तो कार्य गरिदिए वा नगरिदिए वापत फाइदा लिनु वा लिन प्रयास गर्नुलाई भ्रष्टाचार भनिएको छ । महासन्धिले सार्वजनिक क्षेत्र बाहेकका अन्य क्षेत्रमा हुने भ्रष्टाचार रोक्न कानुन बनाउन पनि राष्ट्रहरूलाई निर्देश गरेको छ । हरेक राष्ट्र उपर भ्रष्टाचार रोक्न कानुन निर्माण गरी भ्रष्टाचार रोकथाम गर्ने, पत्ता लगाउने र सजाय गर्न प्रभावकारी उपायहरू अपनाउने निर्देश गरेको छ ।

महासन्धिमा कानुनी व्यक्तिहरूबाट हुने संगठित अपराध रोक्न र दायित्व सुम्पन, संगठित अपराध रोक्न अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग लिने दिने, पत्यपण, कानुनी सहायतासम्बन्धी व्यवस्था गरिएका छन् भने पीडित तथा साक्षीको संरक्षणसमेतका व्यवस्था रहेका छन् । सम्पत्ति शुद्धीकरण संगठित अपराधको एउटा स्वरूप भएकोले संगठित अपराध नियन्त्रणका लागि सक्षम र प्रभावकारी फौजदारी न्याय प्रणालीको आवश्यकताका साथै अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग समेत अपरिहार्य रहन्छ । सुपुर्दगी, पारस्परिक कानुनी सहायता (Mutual Legal Assistance), अपराधबाट आर्जित सम्पत्तिको जफत तथा फिर्ता गर्ने जस्ता विषयहरूका सन्धि तथा सूचनाको यथासमयमा आदान प्रदान गर्ने सम्बन्धी व्यवस्था यस अपराधको नियन्त्रणमा अत्यावश्यक हुन्छन् ।

संगठित अपराधसम्बन्धी कानुनी व्यवस्था :

नेपालमा संगठित अपराध नियन्त्रणका लागि विशेष छुट्टै कानुनको अभावले गर्दा संगठित अपराधका अपराधीलाई कसुरको मात्रा अनुसार कारबाही हुन नसकी अपराधी छुट्ने र संगठित जस्तो गम्भीर अपराधका अपराधीले उन्मुक्ति पाउन सक्ने अवस्थालाई रोक्न र अनुसन्धान तथा अभियोजन प्रणालीलाई व्यवस्थित गर्न कठिनाई भोगिरहनुपरेको थियो । संगठित अपराध निवारण ऐन, २०७० आउनुपूर्व मुलुकी ऐन शरीर बन्धक तथा अपहरणको महलले २ वा सो भन्दा बढीको समूह भई संगठित रूपमा गरेको कसुरमा थप २ वर्ष सजाय हुने व्यवस्था गरेको भए पनि यसमा संगठित अपराधको परिभाषा गरेको छैन । संगठित अपराध निवारण ऐन, २०७० को प्रस्तावनामा सर्वसाधारणको जीउ, ज्यान तथा सम्पत्तिको सुरक्षा गरी शान्ति र सुव्यवस्था कायम गर्न, मुलुकमा कानुन र व्यवस्था कायम गर्नका लागि संगठित अपराधलाई निवारण गर्न, विशेष प्रविधि अपनाई त्यस्तो अपराधको अनुसन्धान गर्न र संगठित अपराधबाट पीडित तथा साक्षीको संरक्षण गर्ने लगायत सो संग सम्बन्धित अन्य विषयमा कानुनी व्यवस्था गर्न भन्ने उल्लेख गरेको छ । यस ऐनले 'आपराधिक समूह' को परिभाषा गर्दै आपराधिक समूह भन्नाले प्रत्यक्ष वा परोक्ष रूपमा परिच्छेद-२ मा उल्लिखित संगठित अपराध गर्ने उद्देश्यले नेपालभित्र वा नेपाल बाहिर रहे भएको संगठित वा असंगठित तीन वा तीनभन्दा बढी व्यक्तिहरूको समूह सम्भन्नुपर्छ भनी उल्लेख गरिएको छ । त्यस्तै ऐनको दफा ३ ले

कसैले संगठित अपराध गर्न वा गराउन हुँदैन । कसैले आपराधिक समूहको लाभको लागि, आपराधिक समूहको निर्देशनमा, आपराधिक समूहको तर्फबाट, आपराधिक समूहसंग मिलेर वा आपराधिक समूहको संस्थापक सदस्य वा सदस्य भई जानीजानी कुनै गम्भीर अपराध गरेमा निजले संगठित अपराध गरेको मानिनेछ भन्ने उल्लेख छ । देहायको कसुरलाई गम्भीर अपराध मानिनेछ भन्ने उल्लेख गरेको छ ।

(क) प्रचलित कानून बमोजिम तीन वर्षभन्दा बढी कैद सजाय हुने कसुर,

(ख) परिच्छेद-३ बमोजिमको कुनै कसुर, र

(ग) प्रचलित कानून बमोजिम भ्रष्टाचार वा सम्पत्ति शुद्धीकरण वा आतंककारी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानी मानिने कसुर ।

(४) कसैले कुनै आपराधिक समूहलाई संगठित अपराध गर्न वा संगठित अपराध गर्न सघाउ पुऱ्याउन कुनै काम जानीजानी गरी वा नगरी सो समूहको काम कारबाहीमा सहभागी हुने वा सघाउ पुऱ्याउने वा सञ्चार साधन वा सूचना प्रविधि उपलब्ध गराउने वा आर्थिक सहयोग गर्ने वा कुनै साधन उपलब्ध गराउने वा संगठित अपराध गर्ने व्यक्तिलाई आश्रय दिने, लुकाउने वा भगाउने कार्य गर्न वा गराउन हुँदैन ।

कसैले पनि आपराधिक समूह स्थापना गर्न वा सञ्चालन गर्न वा गराउन वा जानीजानी आपराधिक समूहको सदस्य हुन वा कसैलाई सदस्य बनाउन हुँदैन भन्ने व्यवस्था ऐनको दफा ५ ले गरेको छ ।

भ्रष्टाचार र संगठित अपराधबीचको सम्बन्ध :

भ्रष्टाचार कुनै एक क्षेत्र वा मुलुकमा मात्र सीमित हुँदैन न त यो कुनै जात, रंग वा वर्ण विशेषमा निहित हुन्छ । यो विश्वव्यापी समस्या हो । विश्वव्यापीकरण प्रक्रियासंगै यसलाई बहुराष्ट्रिय गतिविधि बनाएको छ । भ्रष्टाचार र संगठित अपराधको दोहोरो सम्बन्ध रहेको हुन्छ । भ्रष्टाचारले संगठित अपराध बढाउँछ भने संगठित अपराधले भ्रष्टाचार बढाउँछ । भ्रष्टाचार नियन्त्रण हुन नसके गैरकानुनी संस्कृतिमा वृद्धि हुने र बजार अक्षमताको विकास हुन्छ । जसले गर्दा समग्र अर्थतन्त्र र कानूनको शासनलाई चुनौती सिर्जना गर्दछ । भ्रष्टाचारले राष्ट्रसेवकलाई अपराधीको पक्षमा काम गर्न प्रश्रय गर्ने भएकाले सरकार निष्प्रभावी हुन्छ । भ्रष्टाचारले अनुसन्धानकर्ता, अभियोजनकर्ता, न्यायाधीशलाई प्रभावित पार्ने भएकाले अपराधीले उन्मुक्ति पाउने र अपराध गर्न लाउँछ । भ्रष्टाचारले संगठित अपराध भागिने मौका दिन्छ । आर्थिक अपराधीका कारण भ्रष्टाचार पनि बढ्छ । भ्रष्टाचारले बैँकड आर्थिक र बजार प्रणालीलाई प्रभावित गर्दछ ।

अन्तरदेशीय संगठित अपराधसम्बन्धी महासन्धिले भ्रष्टाचारलाई पनि अन्तरदेशीय संगठित अपराधको रूपमा कायम गरेको छ । महासन्धिको धारा ८ ले सार्वजनिक अधिकारीलाई निजको कर्तव्य पालनाको सन्दर्भमा कुनै काम गराउन प्रत्यक्ष वा अनुचित लाभ दिने वा प्रस्ताव गर्ने, सार्वजनिक अधिकारीले कर्तव्य पालनाको सन्दर्भमा कुनै काम गर्न प्रत्यक्ष वा अनुचित लाभ लिने, अन्तर्राष्ट्रिय सार्वजनिक

अधिकारीलाई त्यस्तो अनुचित दिने लिनै कार्य कसुर कायम गर्न विचार गर्ने र भ्रष्टाचारजन्य अन्य कार्यलाई कसुर कायम गर्न विचार गर्ने कार्यलाई कसुरका रूपमा प्रत्येक सदस्य राष्ट्रले अवलम्बन गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ ।

संगठित अपराधको एक स्वरूपको रूपमा रहेको भ्रष्टाचारको प्रभाव अन्तरदेशीय प्रकृतिको रहेकाले यसलाई नियन्त्रण गर्न विश्वव्यापी सहयोगको आवश्यकता भएकोले भ्रष्टाचार विरुद्ध संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धि, २००३ मा पारित भयो । यस महासन्धिको प्रस्तावनामा भ्रष्टाचार अन्तरदेशीय क्रियाकलाप भएको र त्यसले सबै समाज एवं अर्थ व्यवस्थाहरूलाई प्रभावित गर्ने तथा त्यसको रोकथाम तथा नियन्त्रणका लागि अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग आवश्यक पर्ने भन्ने उल्लेख गरिएको छ । महासन्धिले भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न निवारणात्मक, प्रवर्द्धनात्मक, उपचारात्मक तथा अन्तर्राष्ट्रिय सहकार्य समेतका उपायहरूको व्यवस्था गरेको छ । महासन्धिले निम्न विषयमा राज्यहरूबीच अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग हुनुपर्ने उल्लेख गरेको छ :

- अभियुक्त वा कसुरदारहरूको सुपुर्दगी,
- पारस्परिक कानुनी सहायता
- प्राविधिक सहायता र सूचना आदानप्रदान
- कानुन कार्यान्वयन सम्बन्धी सहयोग,
- संयुक्त अनुसन्धान
- फौजदारी कारबाहीको हस्तान्तरण
- सजाय ठहर भएका व्यक्तिहरूको हस्तान्तरण आदि ।

महासन्धिको अर्को महत्वपूर्ण प्रावधान भनेको भ्रष्टाचारजन्य सम्पत्ति फिर्तासम्बन्धी रहेको छ । गैरकानुनी रूपमा आर्जित सम्पत्तिलाई अन्तर्राष्ट्रिय रूपमा एकबाट अर्को देशमा सार्ने कुरालाई रोकथाम गर्ने, पत्ता लगाउने र दुरुत्साहित गर्ने, उत्पत्तिको मुलुकमा फिर्ता गराउने कार्यमा अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग अभिवृद्धि गर्ने समेत महासन्धिले व्यवस्था गरेको छ ।

भ्रष्टाचारविरुद्धको महासन्धि कार्यान्वयनका लागि पनि नेपालमा विभिन्न कानुनको आवश्यकता रहेको छ जस्तै निजी क्षेत्रबाट हुने भ्रष्टाचार नियन्त्रणसम्बन्धी कानुन, साक्षी, सुराकी, पीडित संरक्षणसम्बन्धी कानुन, पारस्परिक कानुनी सहायतासम्बन्धी कानुन, सम्पत्ति फिर्ता गर्ने आदि ।

सन्धि ऐन, २०४७ को दफा ९ अनुसार नेपालले अनुमोदन गरेका महासन्धिहरू नेपालले नेपाल कानुन सरह पालन गर्नुपर्ने दायित्व रहेको छ । नेपालले संगठित अपराधसम्बन्धी विशेष महासन्धि United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 2000 तथा लागू औषध, आतंकवादी, मानव बेचबिखन, भ्रष्टाचार र सम्पत्ति शुद्धीकरणसंग सम्बन्धित महासन्धिहरू समेतको अनुमोदन गरिसकेकोले उल्लेखित महासन्धिहरूमा व्यवस्था भएका प्रावधानहरू संगठित अपराध

नियन्त्रण तथा अनुसन्धानमा समेत आकर्षित हुने हुनाले नेपाल पक्ष भएका उल्लेखित महासन्धिको प्रावधानहरू लागू गर्नुपर्ने दायित्व रहेको छ । संगठित अपराध निवारण ऐन निर्माण भइसकेकोले यस ऐन अनुसार ३ वर्ष वा सो भन्दा बढी सजाय हुने अपराधमा ३ जना वा ३ जनाभन्दा बढी व्यक्तिको समूह भई गरेको जुनसुकै अपराध र भ्रष्टाचार, आतंककारी र सम्पत्ति शुद्धीकरणसम्बन्धी कसुरमा संगठित अपराधमा थप कारबाही गर्न सकिने व्यवस्था रहेकोले संगठित अपराधको विशेषताभित्र पर्न गएका मुद्दाहरूमा सम्बन्धित कानुनले तोकेको सजायको अलावा संगठित अपराध निवारण ऐन बमोजिम समेत मुद्दा चलाउन सकिन्छ ।

निष्कर्ष :

अन्तरदेशीय संगठित अपराध वर्तमान फौजदारी न्याय प्रणालीको चुनौतीका रूपमा रहेकाले यसको नियन्त्रण तथा अनुसन्धानलाई प्रभावकारी बनाउन तत्कालै प्रयास थालनी गरिनुपर्दछ । नेपालमा एकातिर संगठित अपराध निवारण ऐनको प्रभावकारी कार्यान्वयन हुन सकेको छैन भने अर्कोतिर अन्य मुलुकसंग कानुनी सहायतासम्बन्धी सन्धि नहुनु, अन्तर्राष्ट्रिय सहयोगसम्बन्धी संरचना नहुनुले संगठित अपराध रोकथाम तथा अनुसन्धान गर्न कठिनाई भइरहेको छ । नेपालको परम्परागत फौजदारी कानुन एवं न्याय प्रणालीले आधुनिक संगठित अपराधसंग जुध्न परेको हुनाले संगठित अपराधको नियन्त्रण तथा अनुसन्धानमा कठिनाई उत्पन्न हुनु स्वाभाविकै हो । अन्तरदेशीय संगठित अपराधसंग लड्नका लागि अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धिमा उल्लेख भए अनुसार कानुन निर्माण गरी कार्यान्वयन गर्नु र कानुन प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन गर्नका लागि दक्ष एवं सक्षम जनशक्तिको पनि आवश्यकता रहन्छ । संगठित अपराधको नियन्त्रण एवं निर्मूल गर्न विद्यमान परम्परागत अनुसन्धान अभियोजनले मात्र सम्भव छैन । अतः नेपालमा अन्तरदेशीय संगठित अपराध र भ्रष्टाचारसम्बन्धी समयानुकूल कानुन निर्माण गरी अनुसन्धान अभियोजन र न्याय निरूपणमा संलग्न निकायलाई स्रोतसाधन सम्पन्न बनाई लागू गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

भ्रष्टाचारको जालोमा सुशासन

आनन्दराज मुल्मी*

भ्रष्टाचारको विरोध गर्नु आम नागरिकको कर्तव्य हो। भ्रष्टाचारविरुद्धको आन्दोलनलाई निरन्तर अभियानको रूपमा स्थापित गर्दै लैजानु सचेत नागरिकको कर्तव्य हो। यस कठिन कार्यलाई अविचलित भई प्रतिकूल परिवेशमा समेत अगाडि बढाउन प्रयत्नशील रहनुपर्ने र निरन्तर खबरदारी सहित आवाज उठाइरहनुपर्ने आजको अपरिहार्यता हो।

भ्रष्टाचारविरुद्धको अभियान भनेको-सदाचार अभिवृद्धिको लागि हो, जवाफदेही र जिम्मेवारी बनाउनका लागि हो, मूल्य मान्यता र सुसंस्कार स्थापित गर्न हो, सुशासन कायम गर्न दत्तचित्त रहनु हो, अधिकारको दुरुपयोग रोक्नका लागि हो, अपारदर्शी कार्यलाई निरुत्साह गर्नका लागि हो। भ्रष्टाचार बढोत्तरी र व्याप्त हुनु भनेको-मुलुकलाई अराजकतातर्फ उन्मुख गराउनु हो, मुलुकमा समानान्तर अर्थतन्त्रलाई मलजल गर्नु हो, मुलुकको राष्ट्रियता र अखण्डतालाई कमजोर पार्नु हो, मुलुकलाई अरूप्रति आश्रित र भर पर्नुपर्ने बनाउनु हो, इमान्दारी र स्वाभिमानपूर्वक जीवनयापन गर्न चाहनेहरूलाई निराशा र आत्मग्लानीतर्फ उन्मुख गराउनु हो।

नयाँ संविधान मुलुकको आवश्यकता थियो। नयाँ मनस्थिति, नयाँ सोच र नयाँ दृष्टिकोणसहित जनताले चाहेको परिवर्तन र पुनर्संरचना गर्न हौसला, जाँगर र उत्साहका साथ आम नागरिक अगाडि बढ्ने अपेक्षा गरेका थिए। राजनीतिक दलहरूमा असल राजनीतिक संस्कारको सुरुवात हुने विश्वास गरेका थिए, सुशासनको प्रत्याभूति गरेका थिए, तर नयाँ संविधान जारीपछि गठन भएको सरकार, सरकार गठनमा देखिएको अचम्मको समीकरण, नयाँ संविधान कार्यान्वयन नहुँदै सरकारले संविधान विपरीत नै कामकाज गरिरहेको घोर निराशा मात्र हैन सरकार निर्माणमा देखिएको दलहरूको प्रवृत्तिले मुलुकलाई कता कुन दिशातर्फ धकेल्न खोजेको हो जनता वसित छन्, आशंकाले व्याप्त छन्। आज मुलुकमा असहजता, अकर्मण्यता, अन्योलता, अराजकता, अव्यवस्था, अदूरदर्शिता, अनैतिकता, अभाव, अपराधी प्रवृत्ति र अविश्वास देखा परेको छ।

यसले जनता घोर निराशावादतर्फ उन्मुख भएका छन्। जनताप्रति देखाएको गैरजिम्मेवारीपन, जनताप्रति गरिएको बेवास्ताले सरकारप्रतिको विश्वास डगमगाएको छ। सरकारप्रतिको आशा तुषारापात भएको छ। लोकतन्त्रको मर्ममा चोट पुऱ्याएको छ, दलहरूप्रतिको विश्वास र आस्थामा धक्का पुऱ्याएको छ। के यही हो त असल राजनीतिक संस्कारको सुरुवात ? नयाँ संविधानले दिन खोजेको नयाँ आशा यही हो त ? उपरोक्त “अ” हरू विद्यमान रहेको अवस्थामा आज मुलुकमा सरकार छ छैन जनताले प्रश्न गरिरहेका छन्। यदि छ भने सरकार कसका लागि काम गरिरहेको छ ?

* पूर्व अध्यक्ष, नेपाल उद्योग वाणिज्य महासंघ।

यस्तै अवस्थामा भ्रष्टाचारको बोलावाला हुन्छ। शून्य भ्रष्टाचार प्रत्येक सरकारको नारा हुन्छ तर प्राथमिकतामा कहिल्यै पनि परेको छैन। आज मुलुकमा भ्रष्टाचारको तह र आयतनलाई कम गर्न सकिरहेका छैनौं। संवैधानिक अंगहरू छन् तर तिनको प्रभावकारितामा कुरा उठ्न थालेका छन्। संवैधानिक अंगहरूमा राजनीतिक दलका सिफारिसमा व्यक्तिहरूको छनौट हुनुले जनताप्रति जवाफदेही कम तर दल र अमूक व्यक्तिप्रति बढी आशक्त हुनुले यस्ता कुराहरू उठ्न थालेका हुन् यो परिपाटीको अन्त नेपालमा हुन्छ त ? नभएसम्म परिस्थिति यस्तै रहने हो त ? मुलुकको हितमा छ त ? संवैधानिक अंगहरूको रूपमा रहेको अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले आफ्ना गतिविधिहरूमा तीव्रता र प्रभावकारिता देखाउँदा आम जनतामा आशाको संचार हुन्छ। यसको क्रियाशीलताले गलत कार्य रोकिएला, अनैतिक गैरकानुनी कार्य गर्नेहरू त्रसित होलान्, अख्तियारको दुरुपयोग गर्नेहरू कठघरामा पुग्लान् र कमसेकम आम नागरिकले अलि सहज तरिकाबाट सेवा प्राप्त गर्न सक्लान् भन्ने आशा गर्न सकिन्छ। जनताको अपेक्षा अनुरूप काम गर्नु आयोगको लागि अवसर र चुनौति दुवै हो। जन अपेक्षा अनुरूप ठूला भ्रष्टाचारजन्य कार्य उपर धावा बोलेर आफ्नो भूमिका सिद्ध गर्न सकेमा आयोगले जनताको आशाको केन्द्रको रूपमा स्थापित हुने गुञ्जायस छ।

मुलुकमा अहिले देखापरिरहेको अव्यवस्था, दण्डविहीनताको अवस्थाको अन्त कसरी हुनसक्छ र जनताले भेलिरहेको यो अभावको अन्त कसले गर्ने भन्ने जिज्ञासाको सिधा उत्तर हो मुलुकमा सुशासन व्यवस्था कायम गर्नु हो। सुशासनले प्रत्येकको जवाफदेहिता वृद्धि गराउँछ, पारदर्शितापूर्वक काम हुन्छ र भ्रष्टाचारलाई न्यूनतम बिन्दुमा ल्याउन सकिन्छ। सुशासन भनेको कानुनी राज्यको स्थापना गर्नु हो। सुशासन भनेको असल राजनीतिक संस्कार र विधिसम्मत व्यवस्था कायम गर्नु पनि हो। सुशासन भनेको आर्थिक समृद्धिको थालनी पनि हो, सुशासन भनेको विकासका ढोकाहरू खोल्नु पनि हो, जनताको अपेक्षा पूरा गर्नु हो र राजनीतिक परिवर्तनको मर्मलाई आत्मासात गर्नु पनि हो।

राज्य संचालनका महत्वपूर्ण अंगहरू र तिनका सहयोगीहरू कार्यपालिका, निर्वाचित व्यवस्थापिका, न्यायपालिका, निगरानी गर्ने संवैधानिक अंगहरू, निजी क्षेत्र, नागरिक समाज, संचारमाध्यम, गैरसरकारी संस्था र राजनीतिक दलहरू हुन्। यिनीहरूले समान रूपले आफ्ना भूमिकाहरू निर्वाह गर्न सक्नुपर्छ। तर हाम्रो सन्दर्भमा यी अंगहरूले नेपालमा भ्रष्टाचारलाई न्यूनीकरण गर्न र सुशासन कायम गर्न कति प्रभावकारी भूमिका खेल्न सकेका छन् छैनन् एउटा बहसको विषय बन्न सक्छ। तर सरसर्ती हेर्दा जति प्रभावकारी हुन सक्नु पर्दथ्यो त्यो चाहिँ हुन सकेको छैन। सबै क्षेत्रमा पारदर्शिताको अभाव छ भन्ने कुरामा एकमत छ र पारदर्शिताको अभावमा भ्रष्टाचार मौलाउँछ, भ्रष्टाचार मौलाउनु भनेको सुशासनलाई तिलाञ्जली दिनु हो। यसैबाट जन्मिन्छ नातावाद, कृपावाद, अपराधीलाई संरक्षण, गलत कार्यलाई बढावा, तस्करतन्त्रको र माफिया प्रवृत्तिको ढाकछोप, कालोधन संचितिको चाहनाले समानान्तर अर्थतन्त्रको मलजल हुन्छ, शक्तिकेन्द्रहरूको उदय हुन्छ, राजनीतिक अस्थिरता र राज्य कमजोर गर्दछ, यो नै मुलुकका लागि अभिशाप बन्न सक्छ। यस्तो दूरगामी प्रभाव पार्ने दुष्प्रयासलाई अन्त गर्न सरकार अत्यन्तै प्रभावशाली र कठोर हुनपर्दछ। राज्य भनेको राज्य हो, यो निरीह बन्न थाल्यो भने आम नागरिकले कसको भरोसा गर्ने ? आज यही प्रश्न हामी सबैको अगाडि छ।

सरकारले खोक्रो आश्वासन मात्र दिन थाल्यो भने, अभावलाई बेवास्ता गर्न थाल्यो भने उपलब्ध हुने चिजहरूमा सीमित समूह त्यो पनि सरकारी संयन्त्रले मनपरी गर्न थाल्यो भने, पहुँच भएकाहरूका लागि मात्र सरकारले ध्यान पुऱ्याउन प्रयास गर्न थाल्यो भने जनता कति दिन धैर्य गर्न सक्लान् ? जनताको धैर्यताको परीक्षा लिन थाल्यो भने त्यसको परिणाम के हुन्छ सरकारले जान्ने कुरा हो । यी सबै कुरा पन्छाएर सरकार मात्र टिकाउने प्रयासमा जस्तोसुकै काम गर्न पनि तयार हुने प्रवृत्ति मुलुकका लागि घातक हुनेछ । हरेक प्रकारका विकृतिहरूलाई आँखा चिम्लने सरकारको रवैयाले जनताको शिर ठाडो हुन सक्दैन भन्ने ज्वलन्त उदाहरण अहिले छ नै ।

भ्रष्टाचारलाई हेर्ने दृष्टिकोण र यसले पार्ने दुष्प्रभावबारे फरक फरक धारणा बन्न सक्छन् । सानो खाले वा सानो रकमको भ्रष्टाचारलाई कम महत्व दिने तर ठूलो रकममा संलग्न हुने चाहिँ छोड्नै नहुने तर्क पनि अगाडि सारिएको छ । सानो पदमा रहेकाहरू भन्दा उच्च पदमा रहेकाहरू बढी खतरनाक हुन्छन् भन्ने पनि तर्क सारिएको छ । तर जे जस्तो भए पनि ३ वटा महत्वपूर्ण पक्षहरू भ्रष्टाचारका लागि जिम्मेवार रहन्छन् : सरकारी क्षेत्र, निजी क्षेत्र र राजनीतिक क्षेत्र । सरकारी र निजी क्षेत्र आबद्ध, राजनीतिक र निजी, र राजनीतिक र सरकारी क्षेत्र आबद्ध हुनु मूलतः भ्रष्टाचारका प्रमुख कारक तत्वहरू हुन् । जबसम्म यी मुख्य समूहको परस्पर समन्वयलाई प्रहार गर्न सक्दैनौं तबसम्म भ्रष्टाचारको बोलवाला हुने कुरामा कुनै शंका छैन । यसको ज्वलन्त प्रमाण त भूकम्पपछि देशमा उत्पन्न परिस्थिति, राहत वितरण र पुनर्निर्माणमा देखाइएको कार्य र प्रयासले पनि पुष्टि गरेको छ भने मधेस आन्दोलन र त्यसपछि उत्पन्न नाकाबन्दीले जन्माइएको परिस्थितिमा देखिएको अराजक स्थिति, अव्यवस्थित वितरण प्रणाली र दण्डहीनताको अवस्थाले पनि स्पष्ट पारेको छ ।

नेपालको निजी क्षेत्र नेपालमा व्यावसायिक वातावरण सिर्जना गर्ने चुनौतीसंग जुध्नु परेको छ । विश्व नक्सामा नेपाल व्यावसायिक प्रतिस्पर्धा गर्न र व्यवसाय गर्ने मुलुकको रूपमा स्थापित गर्न संघर्षरत रहेको अवस्थामा व्यवसायमा असल संस्कार कायम गर्न तत्परता देखाउन नेपालका निजी क्षेत्रका संस्थाहरू असफल देखिएका छन् । सामान्य अवस्थामा समेत टिप्पणी भेल्लेपनि नेपालका निजी क्षेत्र यसपटक भूकम्पपछिको र नाकाबन्दीपछिको अवस्थामा साह्रै विचलित हुनुपर्ने स्थिति उत्पन्न भयो । व्यवसायका धेरै क्षेत्रहरूमा पारेको प्रभावले व्यवसायलाई निरन्तरता दिन सकिने नसकिने चुनौतीहरू त छँदै थियो तर २/४ वटा क्षेत्रमा देखिएको निजी क्षेत्रको व्यवहारले सबैलाई आत्मग्लानी महसुस गरायो । सबै क्षेत्रबाट प्रहार हुने काम पनि भयो र प्रहार गर्नेहरूले उनीहरूसँगै मिलेर व्यावसायिक मर्यादा समेत तोड्ने काम पनि भयो । त्यही कारणले मुलुकभर अवाञ्छित व्यापार बढेको छ, मूल्यवृद्धिबाट नागरिक आक्रान्त छन्, जनता अभावमा बाँच्नुपरेको छ । यस्तो अवस्थामा सरकारका अंग प्रत्यंगहरू सशक्त हुन नसक्नु, नियमन निकायहरू मौन रहनुले पनि भ्रष्टाचार अधिक मात्रामा मौलाएको देखिएको छ । त्यसैले माथि उल्लेख गरेभैं राजनीति, सरकारी र निजी क्षेत्र संयुक्त रूपमा भ्रष्टाचार मौलाउन जिम्मेवार हुन्छन् जुन अहिले छ ।

अनियमितता, अख्तियारको दुरुपयोग, जवाफदेही नबन्ने, गलत कार्य रोकने र यस्तालाई प्रोत्साहित गर्न संलग्न हुने र संरक्षण गर्ने व्यक्तिहरूलाई कठघरामा उभ्याउनु साथै स्रोत नखुलेको आम्दानीहरूबाट संचित सम्पत्तिहरू बारे छानबिन र नियमन गर्न थुप्रै निकायहरू भए तापनि सन्तोषजनक काम हुन नसकेको, प्रभावकारी बन्न नसकेका कुराहरू उठिरहँदा पनि संवैधानिक निकायहरू चुपचाप बस्नु पनि आश्चर्यजनक विषय बनेको छ । त्यसैले अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले आक्रामक ढंगले जाँचबुझ थाल्ने, छापा मार्ने, कारबाही प्रक्रिया छिटो सुरु गर्नेतर्फ ध्यान केन्द्रित गर्नुपर्ने बेला आएको छ । कमसेकम जनताले राहत पाउन नसके पनि गलत र खराब काम गर्ने कानुनी दायराभित्र आउने रहेछ भन्ने विश्वास दिलाउने बेला हो यो । अभै पनि जनता अख्तियारबाट राम्रो काम हुन्छ, दोषीहरू उम्कन पाउँदैनन्, भन्ने कुरामा विश्वस्त छन् । जनताको यो विश्वासलाई टुट्न नदिन आयोग अझ बढी सक्रिय हुने, अझ बढी खोजबिन गर्ने, कुनै राजनीतिक दबाबमा नआउने गरी आफ्नो कार्यलाई तीव्रता, गतिशीलता प्रदान गर्न सक्रिय हुने विश्वास गर्न सकिन्छ । यस्तो कार्यमा नागरिक समाजको पूर्ण साथ रहनेछ ।

आजभोलि सुरक्षा प्रमुखका रूपमा जिम्मेवारी सम्हालेका व्यक्तिहरू भ्रष्टाचारको आरोपमा सोधपुछ क्रममा रहेको र थुनामा नबस्न रकम धरौटी राख्ने खबरहरूले चर्चित बनेको छ । यो भन्दा अगाडि २९ जना विभिन्न व्यक्तिहरूको बैंक खाता र लकर रोकका राख्दै छानबिन गर्न लागेको समाचार पनि उत्साहजनक नै हुन पुगेको थियो । सुरक्षा प्रमुख जस्तो संवेदनशील पदमा बसेर यस्तो कार्य गरेको र क्षणभरमा धरौटी रकम जम्मा गर्न सक्ने हैसियत राख्न सक्ने बारे गम्भीर प्रश्न उठ्न थालेको छ, त्यो हो नेपालका राष्ट्रिय सुरक्षाका विषयमा समेत यिनीहरूले कहीं कतै यता उता त गरेका छैनन् ? यो पनि छानबिनको विषय हुनुपर्ने कुरा उठ्न थालेको छ । यो भन्दा अगाडि पनि नेपाल प्रहरीका ६ जना प्रमुखहरू आरोपित भएका छन् । ती मुद्दाहरू विचाराधीन रहेको अवस्थामा पुनः सशस्त्र प्रहरी प्रमुख भएकाहरू समेत मुछिनुले गम्भीर प्रश्न उठाएको छ । आम नागरिकलाई सुरक्षाको प्रत्याभूति दिने जिम्मेवारी लिएका बर्दीधारीहरू नै भ्रष्टाचारजन्य कार्यमा लिप्त हुने हो भने देश र जनतालाई सुरक्षा कसले दिने हो ? मातहतका बर्दीधारीहरूलाई कस्तो दृष्टिकोणले हेर्ने हो ? उनीहरूको मनोबल कहाँ पुग्ने हो र राष्ट्रिय सुरक्षाका गोप्यताहरूको अवस्था के कस्तो हुने हो ? सबैलाई आंशकित बनाएको छ । सरकारले पनि यस्तो संवेदनशील विषयमा छानबिन गर्नुपर्दछ ।

अहिले प्रमुख व्यक्तिहरूले बोलेका कुराहरू चर्चित बनेका छन् । सर्वोच्च अदालतका न्यायाधीशले न्यायाधीशहरूलाई सदाचार र नैतिकताको पाठ सिकाउनुपर्ने बेला भएको छ भन्ने अभिव्यक्ति, नेपालका एक जना पूर्वप्रधानमन्त्रीले राज्यसत्तामा बस्ने व्यक्तिले भ्रष्टाचार गरेर व्यक्तिगत आम्दानी गर्ने गरेको भन्ने अभिव्यक्ति, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले केही राजनीतिक व्यक्तिहरूलाई छानबिनको दायरामा ल्याउन खोज्दा केही दलका नेताहरूबाट आयोग पूर्वाग्रही भयो भनेर आरोपित

गर्नु पार्टीका नेताले सांसद बन्नका लागि वा बनेपछि पार्टीका नेताहरूलाई पैसा दिएको खुलासा गर्नु, विश्वविद्यालयका उपकुलपतिहरू जस्तो बौद्धिक कार्यमा लाग्ने व्यक्तिहरूमा समेत भ्रष्टाचारको संकेत देखिनु, नेपालको प्रतिनिधित्व गर्ने राजदूतहरू समेत गलत कार्यमा संलग्न हुनु, राजनीतिक नियुक्तिहरूमा समेत चलखेल हुनु जस्ता समाचारहरूले नेपालमा सदाचारको अवस्था, स्वाभिमानको अवस्था देखाउँछ र भ्रष्टाचार जताजतै व्याप्त छ भन्ने चित्रित गर्छ । त्यसैले पनि आयोगको सक्रियताको भन्नु खाँचो देखिएको छ र आयोगले छानबिनको घेरा अझ फराकिलो गर्नुपर्ने आवश्यकता छ । आयोगका क्षेत्रीय कार्यालयहरू अझ बढी तदारुकताका साथ आफ्नो कार्यक्षेत्रमा संलग्न भएमा आम नागरिकहरूले सन्तोष नै व्यक्त गर्ने र कमसेकम यो असहज, अव्यवस्थित अन्योलताको अवस्थामा आशाका किरणहरूले उत्साह र जागर सिर्जना गर्न सक्नेछन् ।

सदाचार प्रवर्द्धनमा मिडियाको भूमिका

डा. महेन्द्र विष्ट*

ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेशनलले हालै प्रकाशित गरेको भ्रष्टाचार अवधारणा सूचकांक २०१५ (Corruption Perception Index-CPI 2015) ले नेपालमा भ्रष्टाचार बढेको देखाएको छ। विश्व बैंक, वर्ल्ड इकोनोमिक फोरम, बर्टेल्सम्यान फाउण्डेशन, वर्ल्ड जस्टिस प्रोजेक्ट र ग्लोबल इनसाइट गरी ५ वटा अन्तर्राष्ट्रिय संस्थाहरूले सार्वजनिक क्षेत्रका विभिन्न पक्षलाई समेटेर तयार गरेको सूचकका आधारमा १६८ देशमा गरिएको मापन अनुसार नेपालको अवस्था यो वर्ष अघिल्लो वर्षभन्दा पनि खस्किएको पाइएको छ। अति स्वच्छलाई १०० र अति भ्रष्टलाई ० अंक दिई मापन गर्दा यो वर्ष नेपालले २७ अंक प्राप्त गरेको छ, जुन विगत तीन वर्षको सवैभन्दा कम हो। यस अघि सन् २०१४ मा नेपालको स्कोर २९ थियो भने सन् २०१३ मा ३१ रहेको थियो। दक्षिण एसियामा नेपाललाई उछिन्नेमा अफगानिस्तान (११ अंक) र बंगलादेश (२५ अंक) रहेका छन्। विश्वमै सवैभन्दा बढी भ्रष्ट मुलुकमा सोमालिया र उत्तर कोरिया (८ अंक) रहेका छन् भने सवैभन्दा कम भ्रष्टाचार हुने मुलुकमा डेनमार्क (९१ अंक) दरिएको छ।

मुलुकका हरेकजसो सार्वजनिक निकाय भ्रष्टाचारका अखडा भएका छन्। सुधारको जिम्मा लिने राजनीतिक क्षेत्र, सेवा प्रवाह गर्ने कर्मचारीतन्त्र, न्याय प्रदान गर्ने न्यायालय, सुरक्षा प्रदान गर्ने प्रहरी-सेनादेखि सचेतकको भूमिका खेल्ने गैरसरकारी र निजी क्षेत्र अनि निगरानी गर्ने मिडियासमेत भ्रष्टाचारको माखेसाङ्गोमा जकडिएको अध्ययनले देखाएको छ। ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेशनलको अवधारणालाई बेवास्ता गर्दै मुलुक भित्र आमनागरिकको बुझाइका आधारमा हेर्दा पनि नेपालमा भ्रष्टाचार संस्कृति नै बनेको निश्कर्षमा पुग्न सकिन्छ। सार्वजनिक निकायमा अवलोकन गर्दा पनि यही तस्वीर देखिन्छ। कुनै सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा अनुसन्धान गर्ने, आवश्यक कारवाहीका लागि लेखी पठाउने र अदालतमा मुद्दा चलाउने संवैधानिक अधिकार प्राप्त अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगमा परेका उजुरी, त्यस निकायबाट भएका अनुसन्धान र चलाइएका मुद्दाको संख्या र प्रवृत्तिले पनि यही अवस्था देखाउँछ। भ्रष्टाचारको यस्तो जर्जर र कहालीलाग्दो अवस्थाबाट बाहिर निस्कन आवश्यक छ र त्यसका लागि कुनै एक निकाय वा सीमित व्यक्ति र क्षेत्रको एक्लो प्रयास मात्र पर्याप्त हुँदैन। किनभने भ्रष्टाचारको जालो मात्र फैलिएको छैन, जरा पनि निकै गहिरो भैसकेको छ। भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापमा संलग्न हुनेहरूको जालो च्यात्न र जरा काट्न त्यो भन्दा निकै ठूलो शक्ति चाहिन्छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सदाचार प्रवर्द्धनमा क्रियाशील संस्था, व्यक्ति र मिडियाबीचको व्यापक सहकार्यले मात्र त्यो शक्ति आर्जन हुन सक्तछ।

* अध्यक्ष, नेपाल पत्रकार महासंघ ।

भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलाप बढीजसो द्वन्द्व वा युद्धमा फसेका र प्राकृतिक वा अन्य विपत्तिको शिकार भएका मुलुकहरूमा हुने गरेको पाइन्छ । राजनीतिक अस्थिरता, भ्रष्ट नेतृत्व, कमजोर शासन प्रणाली, अपारदर्शी राज्यसंयन्त्र, अनुत्तरदायी नागरिक समाज र नियन्त्रित प्रेस स्वतन्त्रता भ्रष्टाचारको आधार हो भने बलियो सरकार, पारदर्शी बजेट, नेतृत्वमा सदाचार, निष्पक्ष न्यायालय, सूचनामा नागरिकको सहज पहुँच र प्रेस स्वतन्त्रता सुशासनका पूर्वशर्त हुन् ।

विभिन्न अध्ययनहरूले प्रेस स्वतन्त्रता र भ्रष्टाचार नियन्त्रणबीच सीधा र सकारात्मक सम्बन्ध रहेको देखाएका छन् । प्रेस स्वतन्त्रताको मात्रा जति बढ्दै जान्छ भ्रष्टाचारको मात्रा उति घट्दै जान्छ भन्ने निश्कर्ष विभिन्न अध्ययनको छ । ट्रान्सपरेन्सीकै निश्कर्षले पनि प्रेस स्वतन्त्रता रहेका र त्यसको सही सदुपयोग भएका मुलुकमा भ्रष्टाचार कम हुने औल्याएको छ । नेपालमा संविधानतः प्रेस स्वतन्त्रताको ग्यारेन्टी गरिएको छ । सूचनाको हकको प्रत्याभूति गरिएको छ र अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग जस्ता संवैधानिक अंगहरूको व्यवस्था पनि छ । यद्यपि भ्रष्टाचार घट्ने भन्दा बढ्ने किन भइरहेको छ भन्ने गम्भीर अध्ययन विश्लेषण हुन आवश्यक छ । त्यसरी अध्ययन गर्दा यस्ता निकाय र क्षेत्र स्वयंमा कति सदाचार छ र तिनका बीचमा सहकार्य कतिको हुन सकेको छ भन्ने पक्षलाई पनि दृष्टिगत गर्न आवश्यक छ । संगसंगै कार्यशैली, व्यवहार र विश्वसनीयता माथि पनि ध्यानदृष्टि जानु पर्दछ ।

राजनीति शास्त्रका प्राध्यापकसमेत रहेका रबर्ट ए. डाहलले आफ्नो पुस्तक 'अन डेमोक्रेसी' मा लेखेका छन्- 'एउटा निरंकुश शासकका लागि चुपचाप बस्ने नागरिकहरू उसले चाहे जस्तै खालका प्रजाहरू हुन्छन्, प्रजातन्त्रका लागि भने यस्ता नागरिकहरू अभिशाप हुनेछन् ।' वास्तवमा सुसूचित हुन र आफ्नो विचार व्यक्त गर्न पाउनु नागरिकको अधिकार हो । यो हकलाई व्यवहारमा उतार्न मिडियाको भूमिका महत्वपूर्ण हुन्छ । यसैले पनि मिडियालाई राज्यको चौथो अंग मानिन्छ । लोकतन्त्रमा मिडियाको भूमिका र स्वतन्त्रतालाई उच्च स्थान दिइएको हुन्छ, नेपालमा पनि धेरै हदसम्म छ । संविधानसभाबाट जारी नेपालको संविधानले प्रस्तावनामै पूर्ण प्रेस स्वतन्त्रतालाई स्वीकार गरेको छ । विभिन्न धाराहरूमा त्यसको व्याख्या र किटानी गरिएको छ । धारा १७ (२) मा विचार र अभिव्यक्तिको स्वतन्त्रताको व्यवस्था छ भने धारा १९ मा सञ्चारको हक अन्तर्गत पूर्वप्रतिबन्ध नलगाइने, सञ्चारमाध्यमलाई बन्द, जफत वा दर्ता खारेज नगरिने एवं सञ्चारसाधनलाई अवरुद्ध नगरिने ग्यारेन्टी गरिएको छ । यस्तै धारा २७ मा सूचनाको हकको व्यवस्था गरी प्रत्येक नागरिकले आफ्नो वा सार्वजनिक सरोकारको कुनै पनि विषयको सूचना माग्ने र पाउने हक प्रत्याभूत गरिएको छ भने धारा २८ मा गोपनीयताको हकको व्यवस्था गरिएको छ ।

नेपालमा पत्रकारिताको इतिहास लामो छैन, स्वतन्त्र र व्यावसायिक पत्रकारिताको इतिहास त भन्ने छोटो छ । वि.सं. १९४३ सालमा मोतीराम भट्टले 'गोरखा भारत जीवन' नामक मासिक पत्रिका

काशीमा छापेर नेपाली पत्रकारिताको जगमा पहिलो इँटा हाले भने नेपाली भूमिबाट प्रकाशित पहिलो पत्रिकाका रूपमा वि.सं. १९५५ मा 'सुधा संगर' आयो । नेपालको पहिलो समाचारपत्रको रूपमा संवत् १९५८ वैशाख २४ गते सोमबारबाट गोरखापत्र (तात्कालिक गोर्खापत्र) आयो । १९५८ पछि प्रजातन्त्र स्थापना अधिसम्म गोरखापत्र भण्डै भण्डै एकलै रह्यो भने २००७ सालबाट फैलिएको पत्रकारिताको प्वाँख २०१७ सालमा फेरि काटियो र २०४६ सालको परिवर्तनपछि २०४७ सालमा जारी नेपाल अधिराज्यको संविधानले पहिलोपटक प्रेस स्वतन्त्रताको ग्यारेन्टी र प्रेसमा हुने लगानीलाई सुरक्षित गरिदिएपछि बल्ल जोडियो । यसपछि निजी क्षेत्रबाट पत्रकारितामा लगानी बढ्न थाल्यो । प्रेस काउन्सिलको पछिल्लो प्रतिवेदन (२०७२) अनुसार, अहिले वर्गीकरणमा समेत परेका नियमित प्रकाशित पत्रपत्रिका ७९५ वटा छन् भने इजाजत प्राप्त एफएमको संख्या ६२८, इजाजत प्राप्त टेलिभिजन संख्या ८२ र अहिलेसम्म दर्ता भएका समाचार अनलाइन संख्या करिब ३०० रहेका छन् । संवैधानिक ग्यारेन्टी र संख्यात्मक वृद्धि उल्लेख्य रहेपनि प्रेस स्वतन्त्रतामाथि अनेक खाले चुनौती भने कायमै छन् । सन् २०१५ मा मात्र प्रेस स्वतन्त्रता हननका १३६ वटा घटना भएका छन् । दण्डहीनताले प्रश्रय पाएको छ भने स्वनियन्त्रण (Self-censorship) ले बढावा पाएको छ । यसले एकातिर मिडियाको व्यावसायिक विकासमा असर पारेको छ भने अर्कोतिर भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा मिडियाले जुन तहको सशक्त भूमिका निर्वाह गर्नुपर्ने हो त्यसमा पनि ठेस लागेको छ ।

भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा राज्यका निकायसंगै मिडियाको भूमिकालाई पनि सशक्त बनाउनै पर्दछ । नेपालको सन्दर्भमा चर्चा गर्दा मिडियाले भ्रष्टाचारजन्य गतिविधिलाई जतिमात्रामा उदाङ्गो पार्नुपर्ने हो त्यो मात्रामा पार्न सकेका छैनन् । त्यसका पछाडिका मुख्य कारणहरूमा १. पत्रकारको सुरक्षा, २. पेशागत दक्षता, ३. स्रोत साधनको सीमितता, ४. स्वामित्व र ५. नीतिगत तथा कानुनी आधार जस्ता तत्वहरू रहेका छन् ।

अहिले मुलुकमा दण्डहीनता व्याप्त छ र त्यसको शिकार पत्रकारहरू पनि भएका छन् । सशस्त्र द्वन्द्वदेखि अहिलेसम्म आइपुग्दा ३६ जना पत्रकारको हत्या वा शंकास्पद मृत्यु भएको छ भने तीन जना बेपत्ताको सूचीमा हुनुहुन्छ । यी मध्ये अधिकांश घटनाको अनुसन्धान र दोषीमाथि कानुनी कारवाही भएको छैन । पत्रकारमाथि आक्रमणका हजारौं घटना छन् भने अत्यन्तै गम्भीर घटना पनि सयौं छन् । यस्ता घटनामा त भनै दण्डहीनता व्याप्त छ ।

भ्रष्टाचार विरुद्धको रिपोर्टिङ पत्रकारको सुरक्षाका दृष्टिले अत्यन्तै जोखिमपूर्ण हुन्छ । त्यस्तो अवस्थामा पत्रकारको भौतिक सुरक्षा, आर्थिक सुरक्षा र वातावरण आवश्यक हुन्छ । तर, त्यसप्रति न राज्यका निकायहरू सजग छन् न सम्बन्धित सञ्चार गृह । यसले गर्दा उनीहरूलाई जोखिम उठाउन गाह्रो भैरहेको पाइन्छ । त्यस्तै भ्रष्टाचारको रिपोर्टिङका लागि खोज पत्रकारिता आवश्यक हुन्छ । त्यसको निम्ति सीप र स्रोतको आवश्यकता पर्दछ । त्यसको पनि अभाव देखिन्छ । यसैगरी मिडियामा भएको

लगानी र त्यसको सञ्चालन प्रक्रिया पनि धेरै हदसम्म अपारदर्शी छ । कतिपय लगानीकर्ताहरू उच्च व्यावसायिक लक्ष लिएर आएका छन् र अभ्यास पनि त्यहीरूपमा गरिरहेका छन् । तर, कतिपयको न लगानी पारदर्शी छ न उद्देश्य स्पष्ट छ न व्यवहारमै विश्वसनीयता छ । सूचना र समाचारलाई बागेनिङको बस्तु बनाउने अनि व्यक्तिगत लाभको लागि दुरुपयोग गर्ने प्रवृत्ति पनि कतिपय घटनामा पर्दाफास भैसकेको छ । बजारमा बढी भरपर्ने नाममा हुने अस्वस्थ प्रतिस्पर्धा र गैरव्यावसायिक खेलले मिडिया क्षेत्रसमेत बर्दनाम हुनुपरेको अवस्था पनि छ । त्यस्तै सञ्चारमाध्यमको इजाजत प्रदान गर्नेदेखि मिडियामा नागरिकको पहुँच र प्रविधिलगायतका सन्दर्भमा मिडियासम्बन्धी राज्यको नीति र कानुनी स्पष्टताको अभाव एवं कतिपय सन्दर्भमा दुरुपयोग पनि यसको अर्को कारण बनेको छ । आचारसंहिताको पालनामा कडाइ हुन नसक्नु पनि यसको अर्को पक्ष रहेको छ ।

अतः भ्रष्टाचार निवारण र सदाचारको प्रवर्धनमा मिडियाको भूमिकालाई सशक्त बनाउन एकातिर प्रेस स्वतन्त्रता र व्यावसायिक अभ्यासलाई मजबुत बनाउन आवश्यक छ भने अर्कोतिर यसभित्रको विकृतिलाई पनि हटाउन जरूरी छ । यसको निम्ति पत्रकारको आचरण र मिडियाको स्वामित्वमाथिको निगरानी बढाउनुका साथै पत्रकारको क्षमता विकास र सञ्चारमाध्यमको स्रोत साधनको विस्तारमा पनि जोड दिन आवश्यक छ । मुलुकलाई भ्रष्टाचारको दलदलबाट जोगाउँदै सदाचार र सुशासनको प्रवर्धनका निम्ति यसविरुद्ध बलियो सहकार्य उत्तिकै जरूरी हुन्छ । र, त्यसको एउटा प्रमुख पक्ष मिडिया हुनसक्नेमा सन्देह छैन ।

अख्तियारको उतारचढाव : भ्रष्टाचारको विस्तारित रूप

केदार खड्का*

सन् १९९० को दशकमा शीतयुद्धको समाप्तिसँगै देखिएको आर्थिक उदारीकरण तथा सामाजिक विश्वव्यापीकरणले भ्रष्टाचारको रूप र प्रकृतिमा विविधता ल्यायो। संयुक्त राष्ट्रसंघले सन् २००३ मा भ्रष्टाचारविरुद्धको अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धि पारित गरेपछि यो अभियानले विश्वको ध्यान आकर्षित गरेको छ। विश्वमा राजनीतिक, सामाजिक र आर्थिक क्षेत्रमा आएको युगीन चेतनासँगै नेपालमा २०४६ को प्रजातन्त्रको पुनर्बहालीपछि बनेका अधिकांश सरकारका (केही अपवादबाहेक) मन्त्री, सचिवलगायत प्रहरी प्रमुखसहित सरकारी उच्च अधिकारीहरू भ्रष्टाचारमा लिप्त भएपछि जनतामा व्यापक असन्तुष्टि देखापरेको थियो। त्यसैले राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय क्षेत्रबाट भ्रष्टाचारविरुद्ध प्रभावकारी काम चाल्न तत्कालीन सरकारमाथि घनीभूत दबाव परेको थियो।

सम्पत्ति जाँचबुझ आयोगको प्रतिवेदन र कार्यान्वयन अलमल: तत्कालीन सरकारले व्यापक भ्रष्टाचारका कारण जनतामा बढेको असन्तुष्टिलाई सम्बोधन गर्ने उद्देश्यले २०५८ सालमा सर्वोच्च अदालतका वरिष्ठ न्यायाधीश भैरवप्रसाद लम्सालको अध्यक्षतामा तीन सदस्यीय “सम्पत्ति जाँचबुझ आयोग” गठन गरेको थियो। सो आयोगमा सर्वोच्चकै दुई जना वरिष्ठ न्यायाधीश सदस्य रहेका थिए।

नेपालमा उच्च सरकारी अधिकारीहरूको सम्पत्ति छानबिन गरेर प्रतिवेदन तयार गर्ने हेतुले पहिलोपटक यस्तो आयोग गठन गरिएको थियो। सो आयोगले २०४७ देखि २०५६ सालसम्म सार्वजनिक पदमा बसेका व्यक्तिहरूको सम्पत्ति छानबिन गरेर अवैध सम्पत्ति कमाएका शंकास्पद अधिकारीहरूको सूचीसहित ६ महिनामा प्रतिवेदन सरकारलाई बुझाएको थियो। नेपालमा यो नै पहिलो भ्रष्टाचारसम्बन्धी छानबिन प्रतिवेदन हो। लम्साल आयोगको प्रतिवेदन आएको केही महिनापछि नेपालमा भ्रष्टाचारविरुद्धको अभियान छेड्न र बलियो कानून तथा संरचना निर्माणका लागि २०५९ साल उल्लेख्य रह्यो। सोही सालको वैशाख ४ गते तत्कालीन संसदबाट एकैपटक चारवटा भ्रष्टाचारसम्बन्धी कानून अनुमोदन भएका थिए। ती कानूनमा-भ्रष्टाचार निवर्ण ऐन, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, महाअभियोग ऐन र विशेष अदालत ऐन थिए। विशेष अदालत ऐन पारित भएसँगै भ्रष्टाचारसम्बन्धी मुद्दा हेर्नका लागि तीनजना न्यायाधीश रहेको विशिष्ट जिम्मेवारीसहित विशेष अदालत गठन भएको थियो।

तर त्यसबेला लम्साल आयोगको प्रतिवेदन निकै विवादास्पद बनेको थियो। उक्त प्रतिवेदन गोप्य हो वा होइन ? वा गोप्य राख्नुपर्छ वा पर्देन ? भन्ने बारेमा निकै विवाद भयो। हुंदाहुंदा सो मुद्दा

* निर्देशक, गोगो फाउन्डेसन ।

सर्वोच्च अदालतसम्म पुगेपछि सरकारले चाहेमा उक्त प्रतिवेदन गोप्य रहन सक्छ भनी सर्वोच्चले निर्णय गरेको थियो। साथै अख्तियारले सोही प्रतिवेदनलाई टेकेर तत्कालीन प्रधानमन्त्री, मन्त्री, सचिवलगायत तीन प्रहरी प्रमुखविरुद्ध भ्रष्टाचारको आरोपमा कारबाही अगाडि बढाएको थियो। त्यसैगरी २०५९ साउन ३१ गते केही “कमाउ कार्यालय” का २२ कर्मचारीका घरमा एकैपटक छापा मारेर अख्तियारले तहल्का मच्चाएको थियो। साथै भ्रष्टाचारविरुद्धको अभियानलाई तीव्रता दिन अख्तियारले २०५९ भदौ ३१ गते नै ७२ जिल्लाका प्रमुख जिल्ला अधिकारीलाई भ्रष्टाचारसम्बन्धी अनुसन्धान गर्न अधिकार प्रत्यायोजन गरेर आयोगको कार्यलाई विकेन्द्रीकृत गरेको थियो।

अख्तियारको कारबाही, अवज्ञा र सफाइ : अख्तियारले गरेको त्यसबेलाको हिम्मतिलो कारबाहीमा शक्तिशाली मन्त्रीलगायत राजनीतिकर्मिहरू थुनामा परेका थिए। लम्साल आयोग प्रतिवेदनको नामावली सूचीमा पहिलो नम्बरमा परेका तत्कालीन वहालवाला प्रधानमन्त्रीलाई पनि उनको सम्पत्ति विवरण र आयस्रोतबारे बयान दिन अख्तियारमा बोलाइएको थियो।

तोकिएको समयभित्र अख्तियारमा बयान दिन नगएपछि सर्वोच्च अदालतले कोइरालालाई अख्तियारमा बयान दिन जानुपर्ने आदेश दिँदा पनि उनी बयान दिन गएनन्। तर २०६३ को राजनीतिक परिवर्तनसँगै प्रधानमन्त्री भएका निजलाई केही दिनपछि नै बयानसमेत नलिई अख्तियारले उनलाई सफाइ दिएको थियो। यसरी सर्वोच्च अदालतको आदेशका साथै संवैधानिक निकायको निर्देशनलाई समेत अवज्ञा गर्ने व्यक्तिलाई बयानसमेत नलिई सफाइ दिनु कानुनी शासनको दृष्टिकोणले सही मान्न नसकिने भन्दै अहिलेसम्म पनि सो विषय विवादास्पद रहँदै आएको छ।

अख्तियारको कारबाहीले ल्याएको तरङ्ग : अख्तियारले एकैपटक धेरै सार्वजनिक पद धारण गरेका उच्च व्यक्तिउपर जाइलागेको घटना यही नै पहिलो थियो। अख्तियारको कामबाट तत्कालीन समाज चकित, रोमाञ्चित र आक्रोशित बनेको थियो। त्यतिबेला कतिपयले अख्तियारको सो काम कुनै अदृश्य शक्तिको इशारामा खास वर्गलाई मात्र लक्षित गरी संचालन गरिएको थियो भन्ने आरोप समेत लागेको थियो।

अख्तियारको सो कारबाहीबाट तत्कालीन भ्रष्टहरूको वृत्तमा कतिसम्म आतंक सिर्जना भएको थियो भन्ने कुरा अख्तियारका पूर्वप्रमुख आयुक्त सूर्यनाथ उपाध्यायको “अख्तियारमा ६ वर्ष” शीर्षकको आत्मवृत्तान्तमा उल्लेखित “आयोगमा काम गर्नु भनेको व्यक्तिगत तवरले शत्रु कमाउनु हो” भन्ने भनाइबाट पनि तत्कालीन अवस्थाको आंकलन गर्न सकिन्छ।

अख्तियारको उतारचढाव : अख्तियारको स्थापनादेखि यसले निकै उतारचढावको स्थितिबाट गुज्रनुपरेको छ। भ्रष्टाचारविरोधी अभियान सञ्चालनका नाउँमा अख्तियारलाई राजनीतिक स्वार्थपूर्तिको अचुक अस्त्रका रूपमा पनि प्रयोग गर्न खोजिएको पाइन्छ। उदाहरणका लागि तत्कालीन राजाले अख्तियारबाट आफ्नो स्वार्थ अनुकूल कारबाही हुने नदेखेपछि २०६१ फागुन ५ गते भ्रष्टाचार नियन्त्रण शाही आयोग गठन गरेका थिए। जसलाई एक वर्षपछि सर्वोच्चले गैरसंवैधानिक ठहर गरेर खारेज गरिदिएको थियो।

विगतमा आयोग सात वर्षसम्म नेतृत्वविहीन हुनुपऱ्यो । हालको नेतृत्व आएपछि पनि ठूला भ्रष्टाचारमाथि कारबाही नगरी साना कर्मचारीमाथि मात्रै अख्तियार सक्रिय रहेको भन्ने आरोप खेप्नुपऱ्यो । साथै विगतमा जलम्रोत लगायतका ठेक्कापट्टामा हुने गरेको नीतिगत भ्रष्टाचार रोक्न अख्तियारले प्रयास गर्दा संसदीय समितिहरूले समेत एकपछि अर्को गरी अख्तियार नेतृत्वलाई “अत्याउने, थकाउने र गलाउने” प्रयास हुँदै आएको छ ।

अख्तियारको संकुचित कार्यक्षेत्र : भ्रष्टाचारीहरूको सञ्जाल कतिसम्म संगठित र रणनीतिक छ भने हालै सार्वजनिक भएको नयाँ सविधानमा अख्तियारको अधिकार क्षेत्र कटौती गरी उसको दायरालाई थप संकुचन गर्न समेत सफल भएका छन् । विगतमा अख्तियारले अवलम्बन गर्दै आएको “भ्रष्टाचार र अनुचित कार्य” को जिम्मेवारीमध्ये अहिले भ्रष्टाचारमात्रै हेर्ने गरी अनुचित कार्यको जिम्मेवारीबाट अख्तियारलाई अलग्याइएको छ । यसलाई अर्थपूर्ण रूपमा लिन सकिन्छ ।

यस्तो उतारचढावका बावजुद अख्तियारले गत मंसिरको तेस्रो साता १२ पूर्वमन्त्री, ३ बहालवाला सचिवसहित २९ जना प्रभावशाली व्यक्तिमाथि एकैपटक छानबिन सुरु गरेर १३ वर्षअघि अर्थात् २०५९ साउनमा अख्तियारले एकैपटक २२ जना कर्मचारीविरुद्ध गरेको कारबाहीको पुनर्ताजगी गराएको छ ।

भ्रष्टाचारविरुद्धको संगीन यात्रा : स्मरणीय छ, तत्कालीन अख्तियार प्रमुख सूर्यनाथ उपाध्यायले जुन किसिमको आक्रोश र धम्की सहनुपरेको थियो अहिले २९ जना पूर्वमन्त्री तथा उच्च अधिकारीलगायत ३ जना सशस्त्रका प्रमुखविरुद्ध छानबिन सुरु गरेपछि वर्तमान प्रमुख आयुक्तले पनि त्यस्तै आक्रोश र धम्कीको सामना गरिरहनुपरेको छ । यसलाई स्वाभाविक रूपमा लिनु नै उचित हुन्छ ।

हुनत संसारमा भ्रष्टाचारविरुद्ध काम गर्ने निकायका नेतृत्वले यस्तै नियती पटकपटक भोग्नु पर्दछ । भ्रष्टाचारविरुद्ध सशक्त काम गर्दा शक्तिकेन्द्रबाट यस्तै प्रहार आई नै रहन्छ । तर, आमजनतामा भने भ्रष्टाचारविरुद्धका यस्ता कारबाहीले सकारात्मक प्रभाव पारिरहेको हुन्छ । त्यसैले भ्रष्टाचारविरुद्ध लड्ने मानिसले आमजनताबाट आशिर्वाद प्राप्त गरी भ्रष्टाचारीका विरुद्ध निर्मम प्रहार गर्नु नै उसको सफलता मानिन्छ ।

सम्पत्ति विवरण बुझाउन कर्मचारीको आनाकानी : नेपालको सरकारी संरचनामा कतिसम्म बेथिति र आर्थिक अनुशासन बिग्रिएको छ भने सार्वजनिक पदमा बसेका व्यक्तिले हरेक वर्ष अनिवार्य बुझाउनुपर्ने सम्पत्ति विवरण समेत समयमा बुझाउँदैनन् । यो वर्षको पुस मसान्तसम्म २४ हजार ३ सय ७६ जना सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्तिले सम्पत्ति विवरण नबुझाएकोमा अख्तियारले जनही पाँच हजार जरिवाना गर्ने निर्णय नै गर्नुपरेको छ । यस्तो सम्पत्ति विवरण नबुझाउनेमा मन्त्री सहित विभिन्न राजनीतिक दलका विधायक समेत छन् ।

आमनागरिक मुलुकमा राजनीतिक बेथितिले सीमा नाघिएकोमा चिन्तित छन्। आमजनताले चुनेर पठाएका सांसद आफ्नै पासपोर्ट बेचेर मान्छे बाहिर पठाएको अपराधमा कानुनी कारबाही भोग्दैछन्। राजनीतिक दलका नेताहरू खुला रूपमा दलाल, गुण्डा र अपराधीको संरक्षक बन्ने गरेका गुनोसा सुनिदै आएको छ। त्यसैले सुधारको सुरुवात कहाँबाट गर्ने भन्ने द्विविधा कायमै छ।

सचिव सरुवा र शैली योग्यता : मन्त्रालयका सचिवहरू ठूलो मन्त्रालयबाट सानो मन्त्रालयमा सरुवा हुँदा दुःख मनाउ गर्छन्। मुलुकमा देखिएको विद्यमान बेथितिसम्बन्धी एउटा चर्चित भनाइ नै छ- कुनै सचिव गृहमा सरुवा भए “लगेछन्”, भौतिक योजना, अर्थ, स्थानीय विकास तथा ऊर्जामा मन्त्रालयमा सरुवा भए “सारेछन्”, आयोग, ट्रष्ट तथा समितितिर सरुवा गरे “फालेछन्” भनेर मुख बिगाएछन्।

मन्त्रीहरू आफ्नो मन्त्रालयमा “योग्य र निर्भीक” भन्दा “कमजोर अनि जे भन्यो त्यही मान्ने” वा “शैली योग्यता” भएका सचिव खोज्न थालेपछि, योग्य सचिव पाखा पर्ने परिपाटीको विकास भएको छ।

बीपी कोइरालाले आफ्नो आत्मवृत्तान्तमा लेखेका छन् “गृहसचिव मलाई काम नलाग्ने जस्तो लागेर मैले उसलाई वडाहाकिम बनाएर बीरगन्ज पठाएँ”। बीपीको यस्तो भनाइबाट असक्षम कर्मचारीलाई सक्षम बनाएर काम लिनुभन्दा अन्तै फाल्ने परिपाटी पहिलेदेखि नै रहेको बुझिन्छ। त्यसैले अहिलेका अधिकांश सचिवहरू सुरक्षित भविष्यका लागि पदीय दायित्व बिर्सेर राजनीतिक शरणमा पुग्न बाध्य पारिएको देखिन्छ।

कर्मचारी संगठन र दलीय स्वार्थ : कर्मचारीले राजनीतिक संरक्षण खोज्ने संस्कारको फाइदा उठाउँदै हरेक सरकार राजनीतिक उद्योगीहरूले चलाएका छन् भन्न सकिन्छ। दलैपिच्छे खुलेका ट्रेड युनियनहरू राजनीतिक उद्योगीहरूबाटै पालित, पोषित र संरक्षित भएको कुरा जगजाहेरै छ। त्यसैले त हरेक मन्त्रालयका सचिवहरू अहिले “जयनेपाल, लालसलाम र अभिवादन” गर्ने दलीय युनियनमा बाँडिएका कर्मचारी नेताबाट पीडित बन्दै आएका छन्। कर्मचारीको अनुशासन यतिसम्म गिरेको छ कि ट्रेड युनियनमा लागेकाहरूले योग्य नेतृत्वलाई कामै गर्न दिंदैनन्। उनीहरू सक्षम कार्यालय प्रमुखलाई चाँडो “सरोस्, मरोस् वा छाडोस्” भनेर सदैव असहयोग गरिरहन्छन्। ‘लोकतन्त्र आएपछि भ्रष्टाचारमा ग्रहण लाग्छ’ भनिन्थ्यो। ‘निजामती प्रशासनमा इमान्दारिता आउँछ पनि भन्ने थियो’, तर त्यस्तो रहेन। मुलुकमा जति अराजकता फैलियो उति अवसरवादीलाई फाइदा पुग्दै गएको छ।

भ्रष्टाचार गर्न सिक्ने र सिकाउने : स्मरणीय छ, तत्कालीन सार्वजनिक लेखा समितिका एक सभापतिले एकपटक भनेका थिए “मन्त्रीलाई कमिसन लिन र भ्रष्टाचार गर्ने तरिका सिकाउने कर्मचारी हुन्। मन्त्री एकलैले केही गर्न सक्दैन, कुनै राजनीतिकर्मी एकलैले भ्रष्टाचार गर्न सक्दैन। मन्त्रीले कर्मचारीको सहयोगबिना माखो मार्न सक्दैन। मन्त्रीबाट हुने भ्रष्टाचारमा सामान्य अधिकृतदेखि सचिवसम्मको हात हुन्छ, तर, कर्मचारी एकलैले भ्रष्टाचार गर्न सक्छ। करको कुनै अधिकृतले भ्रष्टाचार गर्‍यो भने अर्थमन्त्रीलाई थाहा हुँदैन। तर, अर्थमन्त्रीले भ्रष्टाचार गर्नुपर्‍यो भने

कुनै कर्मचारीको सहयोग लिनैपर्छ।” वास्तवमा यो भनाइ मननयोग्य छ। अहिले अख्तियारले सशक्त रूपमा इष्टिङ अपरेसन बढाएपछि जति कर्मचारी लाखौं रुपैयाँसहित रङ्गेहात पक्राउ परिरहेका छन् यसले सो भनाइको पुष्टि गर्दछ।

भ्रष्टाचार मुद्दामा न्यायिक असहिष्णुता : प्रजातन्त्र तथा सुशासनका लागि अध्ययन केन्द्रले २०५८ सालमा गरेको एक अध्ययनमा भ्रष्टाचारको अभियोग लागेर अदालती मुद्दामा ९५ प्रतिशत अभियुक्तले सफाई पाएको तथ्य सार्वजनिक गरेको थियो। अहिले पनि यसमा सुधार आएको संकेत देखिएको छैन। अधिकांश ठूलो बिगो भएका मुद्दा अभियुक्तले जितेका छन् भने थोरै बिगो भएका मुद्दामा मात्रै अख्तियारले जितेको छ। अदालतमा हुने भ्रष्टाचार हेर्नका लागि संवैधानिक हैसियतको न्यायपरिषदको व्यवस्था गरिएको छ। तर अहिलेसम्म सो परिषदले न्याय क्षेत्रमा हुने भ्रष्टाचार रोकथामका लागि खासै काम गरेको अनुभूति गर्न सकिएको छैन।

संवैधानिक निकायका रूपमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग गठन भए तापनि आयोगको दायरालाई खुम्च्याइएको छ। अहिले पनि अदालत र नेपाली सेनालाई आयोगको छानबिनको दायराभन्दा बाहिरै राखिएको छ। त्यसैले जबसम्म न्यायाधीश र सेनाका अधिकृतलाई सार्वजनिक पद धारण गर्ने व्यक्ति सरह अख्तियारले छानबिन गर्न पाउँदैन तबसम्म यो मुलुकबाट भ्रष्टाचार घट्छ भनेर पत्याउनै सकिन्न।

साथै भ्रष्टाचार सरकारवादी मुद्दा हो। विशेषगरी यस्ता मुद्दाको पैरवी सरकारी वकिलबाट हुन्छ। तर, २०६२ सालतिर राजाबाट मनोनीत तत्कालीन महान्यायाधिवक्ताले अदालतमा भ्रष्टाचारविरुद्ध शशक्त रूपमा बहस गर्ने तत्कालीन सहन्यायाधिवक्ता युवराज सुवेदीलाई सरुवाको पत्र थमाउँदै विशेष अदालतमा समेत पत्र पठाई सो अदालतमा बहस गर्न नदिनु भन्ने जानकारी गराइएको थियो। भ्रष्टाचार मुद्दामा आयोगविरुद्ध बहस गर्ने र बहस नोट लेख्ने वकिलसमेत महान्यायाधिवक्ता बनेपछि उनीहरू आफ्ना पूर्व अडानविरुद्ध जानै सक्दैनन् भन्ने वास्तविकतालाई यहाँ नजरअन्दाज गरिएको छ।

भ्रष्टाचार रोकथाममा लुकामारी : वास्तवमा हाम्रो मुलुकमा भ्रष्टाचार रोक्नका लागि विशेष अभियान नै सञ्चालन गर्न सकिएको छैन। जबसम्म अख्तियार, अदालत र सरकारी पदाधिकारीबिच भ्रष्टाचारको विषयमा लुकामारी भैरहन्छ तबसम्म वास्तविक अर्थमा भ्रष्टाचार घटाउन सकिन्न। सरकारी अधिकारी अख्तियारको आँखाबाट जोगिन खोज्ने र अख्तियार उसलाई खोजी हिँड्ने यो थितिले भ्रष्टाचार रोक्न सकिन्न। भ्रष्टाचार रोक्ने पहिलो दायित्व सरकारकै हो। जबसम्म अख्तियारले भ्रष्टाचार भइसकेपछि मात्रै अनुसन्धान र अभियोजन गर्ने हो भन्ने कुराको चेत खुल्दैन तबसम्म यस्तो लुकामारी चली नै रहन्छ। अख्तियार सकेसम्म खोतल्ने, अभियुक्त सकेसम्म लुकाउने, कर्मचारी सकेसम्म ढाकछोप गर्ने र दलका नेताहरू सकेसम्म संरक्षण गर्ने अवस्था विद्यमान रहेसम्म नेपालमा भ्रष्टाचार रोक्न सकिन्न।

सम्पत्ति लुकाउने होडबाजी : विगतमा भ्रष्टाहरू सम्पत्ति बढी नै देखाउँथे तर पछिल्लो समयमा आएर सम्पत्ति लुकाउने होडबाजी चलेको छ । अहिले सकेसम्म, अचल सम्पत्ति कर्मचारी तथा नेताहरू आफ्नो नाउँमा राख्दैन् । पछिल्लो समयमा कर्मचारीले अस्वाभाविक रूपमा आफ्ना ससुरालीलाई धनी देखाउन थालेका छन्, कृषि उत्पादन र वैदेशिक भ्रमण अनि कन्सल्टेन्सीको आयस्रोत देखाएर आफ्नो अवैध सम्पत्तिलाई वैध बनाउने होड चलेको छ । तर, पनि कर्मचारीले वार्षिक रूपमा बुझाउनुपर्ने सम्पत्ति विवरण बुझाउन आनाकानी गर्दै आएका छन् । यसै वर्ष पनि २४ हजारभन्दा बढी कर्मचारीले त्यस्तो विवरण नबुझाउनुलाई पनि अर्थपूर्ण रूपमा लिन सकिन्छ ।

आर्थिक सहायतामा देखिएको बेथिति : आर्थिक सहायताका नाउँमा यताका केही महिनाभित्र विभिन्न मन्त्रालयबाट तीन अर्ब रूपैयाँ बाँडिएका समाचार सार्वजनिक भएका छन् । यस्तो सहायता राष्ट्रपति, प्रधानमन्त्रीलगायत भ्रष्टाचारको अभियोगमा सर्वोच्चबाट दोषी करारभै जेलमुक्त भ्रष्टाचारीले पनि पाएका छन् । साथै सामाजिक जीवनमा कुनै योगदान गरेको भनेर नामै नसुनिएका व्यक्तिले पनि राष्ट्रिय व्यक्तित्व भन्दै मन्त्रिपरिषद्बाट आर्थिक सहयोग प्राप्त गर्दै आएका छन् । अहिले मुलुक आर्थिक अनुशासनहीनताको चरम अवस्थाबाट गुज्रिरहेको महसुस गरिँदछ ।

भ्रष्टाचारको वर्गीकरण र स्वरूप : विभिन्न विद्वानहरूले भ्रष्टाचारलाई विभिन्न कोणबाट वर्गीकरण गरेका छन् । विशेषगरी “ठूला र साना” भ्रष्टाचारको रूपमा बढी नै व्याख्या विश्लेषण गरेको पाइन्छ । ठूला भ्रष्टाचार अर्थात् Grand Corruption संस्थागत रूपमा ठूला आयोजना तथा कार्यालयका लागि आवश्यक पर्ने वस्तु तथा सेवा खरिद बिक्री गर्दा गरिने भ्रष्टाचारलाई ठूला भ्रष्टाचारको रूपमा लिइन्छ । यस्ता भ्रष्टाचारमा संस्थाका जिम्मेवार अधिकारीहरू सबै फाइदामा हुने भएकाले यस्तो भ्रष्टाचारको सूचना बाहिर आउन ज्यादै कठिन हुन्छ । यस्तो भ्रष्टाचार नीति तर्जुमा तहदेखि कार्यान्वयन तहसम्म मिलाएर गरिन्छ । यस्तो भ्रष्टाचारमा मन्त्री, सचिव, योजना प्रमुखलगायत ठेकेदारहरूको संलग्नता हुन्छ । यस्तो भ्रष्टाचार जोखिमपूर्ण पनि हुन्छ । साथै यस्तो भ्रष्टाचार समाजमा प्रतिष्ठित व्यक्तिहरूकै संलग्नतामा हुन्छ ।

त्यसैगरी साना भ्रष्टाचार अर्थात् Petty Corruption सेवाप्रवाह तहमा हुने गर्दछ जसमा तल्लो तहका कर्मचारीको संलग्नता बढी नै हुन्छ । यसमा सेवा दिने कर्मचारी तथा विचौलियाको संलग्नता हुन्छ । यस्तो भ्रष्टाचारमा सामान्य नागरिक बढी नै प्रताडित हुन्छन् । उनीहरूले सरकारी कर्मचारीको दस्तखत किन्न बाध्य पारिन्छ । घूस नदिई सरकारी कर्मचारीबाट सेवा पाइन्न भन्ने आमनागरिकको बलियो धारणा बनेको छ ।

नेपालमा देखिएका ठूला र साना भ्रष्टाचारलाई थप स्पष्ट पार्न चलनचल्तीमा १० प्रकारका भ्रष्टाचार हुने गरेका छन् । यस्ता भ्रष्टाचारले हरेक क्षेत्रलाई गाँजेको छ । त्यसैले मुलुकका हरेक संरचनामा हुने यस्ता प्रकृतिका भ्रष्टाचारविरुद्ध सबै क्षेत्रबाट पहल र पैरवी हुनु जरुरी छ ।

नीतिगत भ्रष्टाचार : सरकारको उच्चस्तरमा हुने भ्रष्टाचार हो। यस्तो भ्रष्टाचार ऐन, नियम, कार्यविधि तथा निर्देशिका नै बनाएर गरिन्छ। साथै पछिल्लो समयमा सचिवस्तरबाट हुने विषयलाई पनि मन्त्रिपरिषदको निर्णय गराउन थालिएको छ, यो डरलाग्दो अवस्था हो। यसरी सार्वजनिक सम्पत्ति परिचालन, निजीकरण, सार्वजनिक खर्चको कार्यविधि निर्धारण तथा व्यवस्थापन जस्ता क्षेत्रमा भ्रष्टाचार हुने गर्छ।

उदाहरणका लागि विभिन्न अपराधमा संलग्न व्यक्तिहरूको सम्पत्ति फिर्ता गर्नु, निजीकरणका नाउँमा चलिरहेका राष्ट्रिय उद्योग कवाडीको भाउमा व्यापारी समूहलाई बिक्री गर्नु, आर्थिक अपचलनको मुद्दा फिर्ता लिनु, समानुपातिक सांसद पदको शंकास्पद खरिद बिक्री हुनु जस्ता विषय पर्दछन्। साथै आर्थिक सहायताका नाउँमा अस्वाभाविक खर्च गर्ने गरी कार्यविधि नै निर्माण गरी गरिने खर्चलाई मान्न सकिन्छ। यसरी गरिने भ्रष्टाचारलाई कारबाहीको दायरामा ल्याउन अख्तियारलाई पनि कठिन हुन्छ।

निर्देशात्मक भ्रष्टाचार : सार्वजनिक क्षेत्रको माथिल्लो तहमा बसेका व्यक्तिबाट तल्लो निकाय वा कनिष्ठ अधिकृतमार्फत गराइने किसिमको भ्रष्टाचार हो यो। यस्तो भ्रष्टाचार गर्न प्रोत्साहित गरी निर्देशन दिने उच्च अधिकृत लिखित रूपमा कतै देखा पर्दैनन्। साथै आफैँ यस्तो कार्यमा संलग्न भएको हतपत देखिन्छ।

यस्तो निर्देशन दिने हैसियतका सरकारी अधिकारीले मातहतका अधिकृत वा कनिष्ठ कर्मचारीलाई दबाब दिएर काम गराउँछन्। केही गरी भ्रष्टाचार गर्ने व्यक्ति पक्राउ परिहाल्यो भने त्यस्तो निर्देशन दिने अधिकारी उसलाई बचाउन संरक्षकको भूमिका निर्वाह गर्दछन्। यस किसिमको भ्रष्टाचार कार्यालयमा सुरुवा भै आउने कार्यालय प्रमुख वा विभागीय मन्त्रीले आफू मातहतका कर्मचारीलाई महिना वा हप्तावारी उठाउने कार्यमा प्रयोग गर्दछन्।

सहभागितामूलक भ्रष्टाचार : सरकारी निकायमा हुने “सेवा तथा वस्तु” को खरिद प्रक्रियामा “खरिद गर्ने निकाय” र “खबरदारी गर्ने निकाय” को मिलेमतोमा गरिने भ्रष्टाचार सहभागीमूलक भ्रष्टाचारको रूपमा लिइन्छ। यस्तो भ्रष्टाचार रोक्न र खबरदारी गर्ने उद्देश्यले स्थापना भएका निकाय नै संलग्न हुने सम्भावना रहन्छ। यस प्रकारको भ्रष्टाचारको आयतन ठूलो हुनुका साथै सेटिङ नै मिलाएर भ्रष्टाचार गरिन्छ। विद्यमान कानूनको सहारामा यस्तो भ्रष्टाचार हुन्छ। यस किसिमको भ्रष्टाचारको विरोध गर्नेलाई विकास विरोधीको आरोप लगाइने भएकाले हम्मेसी कसैले विरोध गर्ने आँट गर्दैनन्। उदाहरणका लागि रक्तचन्दन तथा सुपारी निकासी पैठारी, स्वास्थ्य शिक्षामा विद्यार्थी भर्नाको कोटा निर्धारण लगायत वन पैदावार निकासी पैठारी आदि यस कोटीमा पर्दछन्।

नियोजित भ्रष्टाचार : विकास निर्माण योजनामा भ्रष्टाचार गर्न यसमा संलग्न व्यक्तिहरू योजना निर्माण तथा तयारीको सुरुदेखि नै वातावरण बनाउँछन्। यसमा “सेवा र वस्तु” खरिद गरिने व्यक्ति तथा संस्थासंग मिलेर उनीहरूका लागि अनुकूल कागजात तयार गरिदिन्छन्। यस्तो भ्रष्टाचारमा कागजी रूपमा “दुरुस्त” मिलाइएको हुन्छ। विशेष गरी यस किसिमको भ्रष्टाचारले विकास निर्माणको

“परिणाम” र “गुणस्तर” मा प्रहार गर्दछ। उदाहरणका लागि विद्युत प्राधिकरणको गुणस्तरहीन ट्रान्सफर्मर खरिद तथा प्रहरीका लागि सुडान हथितार खरिद प्रकरण पर्दछ।

आपराधिक भ्रष्टाचार : आपराधिक क्रियाकलापबाट सम्पत्ति आर्जन गर्ने व्यक्ति वा समूहलाई संरक्षण गर्नु आपराधिक भ्रष्टाचार हो। यस्तो आपराधिक भ्रष्टाचार राजनीतिक दलका नेता, प्रहरी अधिकृत र उच्चतहका प्रशासनिक व्यक्तिबाट मात्र सम्भव हुन्छ। यस किसिमको भ्रष्टाचार निश्चित समय तथा स्थानका भन्सार, कर तथा राजस्व कार्यालय तस्करका लागि सामान ओसारपसार गर्न “लाइन खुलाएर” गरिन्छ। यस्तो अपराध विशेष गरी भन्सार नाका र राजस्व असुलीका लागि “सेटिङ मिलाई” गरिन्छ। यसमा प्रहरी, कर्मचारी, दलका प्रतिनिधि लगायत पत्रकारसमेत संलग्न हुने गरेको पाइएको छ। अन्ततः भ्रष्टाचारमा लिप्त कर्मचारी अपराधी समूहको लागि “कारिन्दा” बन्ने भएकाले मुलुकको सार्वजनिक प्रशासन अपराधीको नियन्त्रणमा पुग्ने सम्भावना प्रचुर हुन्छ।

हार्दिक भ्रष्टाचार : राजनीतिक तथा प्रशासनिक उच्च तहका व्यक्तिलाई सेवा तथा वस्तु खरिद गर्दा सहजै प्राप्त हुने निश्चित प्रतिशत सहितको आम्दानी यस किसिमको भ्रष्टाचारमा पर्दछ। यस्ता व्यक्तिलाई बहुमूल्य उपहार, घर निर्माण सामग्री, छोराछोरीका लागि स्वदेश तथा विदेशमा छात्रवृत्ति कोटा प्राप्त हुने गर्दछन्। यस्तो सुविधा कार्यालयकै कर्मचारी वा व्यापारीका माध्यमबाट प्राप्त हुन्छ। यस्तो भ्रष्टाचार हार्दिक रूपमै गरिने भएकाले बाहिर त्यति चर्चा हुँदैन। नेपालस्थिति विभिन्न राजदूतावासहरूबाट प्राप्त हुने छात्रवृत्ति तथा विदेश घुम्ने अवसरलाई पनि यस कोटीको भ्रष्टाचारमा राख्न सकिन्छ।

चलायमान भ्रष्टाचार : यस्तो भ्रष्टाचार सार्वजनिक प्रशासनमा नियुक्ति, बढुवा, सरुवा, पदस्थापन लगायत विदेश भ्रमण अवसरको वितरण तथा व्यवस्थापनमा हुने गर्दछ। यस किसिमको भ्रष्टाचारमा कमाउ कार्यालयमा सरुवा हुनका लागि भ्रष्टाचार गर्ने नियत राख्ने कर्मचारीले उपल्लो तहमा राम्रै शैली बुझाएर जाने गर्दछन्।

यस्तो भ्रष्टाचार गर्न व्यापारीले समेत उसले चाहेको अमूक कार्यालयमा सरुवा गर्न वा त्यस्तो व्यापारीलाई असजिलो गर्ने कमाउको कार्यालयको कर्मचारीलाई हटाउँदा पनि भ्रष्टाचार हुने गर्दछ। साथै यस किसिमको भ्रष्टाचार कार्यालयका लागि वस्तु तथा सेवा खरिद गर्दा कार्यालयभित्रै पनि विभिन्न शाखा तथा फाँटलगायत लेखापरीक्षणमा संलग्न व्यक्तिसमेत मिलेर गरिन्छ।

सहजीकृत भ्रष्टाचार : यस्तो भ्रष्टाचार बढी जनसम्पर्क हुने कार्यालयका कर्मचारीले सेवाग्राहीलाई सेवा दिँदा छिटोछरितो गरिदिने बापत नगद तथा उपहारका नाउँमा प्राप्त हुने रकम वा वस्तु पर्दछन्। यस्तो भ्रष्टाचार सेवाग्राहीलाई अल्मल्याएर, अनावश्यक कागजी भन्फट सिर्जना गरेर वा सेवा दिनमा ढिलासुस्ती गरेर सेवाग्राहीलाई घूस दिन बाध्य पारिन्छ। जनसम्पर्क हुने अधिकांश कार्यालय जहाँ दलालमार्फत काम हुन्छ त्यस्ता कार्यालयमा यस किसिमको भ्रष्टाचार हुने सम्भावना बढी हुन्छ। यस्तो भ्रष्टाचारले विशेषगरी गरिब तथा विपन्न नागरिकलाई बढी प्रभाव पर्दछ।

भनसुनी भ्रष्टाचार : यस्तो भ्रष्टाचार साँभ बिहान ठूला नेता तथा प्रशासकको घर धाउने “घुमुवा राजनीतिक कार्यकर्ता” तथा “घुमुवा पेशेवर दलाल” हरूबाट हुन्छ। यस्ता घुमुवाहरू विभिन्न क्षेत्रका ठेकेदार वा अपराध कर्ममा लागेका व्यक्ति तथा समूहको “एजेण्डा” बोकेर दिनरात हिँडिरहेका हुन्छन्। यस्ता घुमुवा कार्यकर्ताले कुनै पेशा व्यवसाय गरेको देखिन्न तर उनीहरूको जीवनशैली रात्रिसँग चलेको देखिन्छ। यस्तो पेशामा लागेका राजनीतिक कार्यकर्ता तथा दलालको पहुँच माथिल्ला तहका नेता लगायत उच्च तहका अधिकारीसँग सम्पर्क र सम्बन्ध विस्तार गरेर हुने नहुने काम गर्न र गराउन दुरुत्साहित गरिरहन्छन्।

टिपटिपे भ्रष्टाचार : जागिर तथा वृत्ति विकासका लागि नक्कली प्रमाणपत्र पेश गर्ने, ठगी, कित्ते, जालसाजी, वैदेशिक रोजगार तथा जागिर लगाइदिने भन्दै ठग्ने भ्रष्टाचार यो श्रोणीमा पर्दछ। उपभोग्य सामानमा मिसावट गर्ने, कालाबजारी गर्ने, पिरामिड शैलीमा ठगी गर्ने युनिटलाइफ, गोल्डक्वेस्ट जस्ता अपराध पर्दछन्।

अन्तमा, भ्रष्टाचारले मुलुकमा निकै डरलाग्दो रूप लिइसकेको छ। त्यसैले विगतको लम्साल आयोगजस्तै २०५८ सालदेखि हालसम्म सार्वजनिक पदमा रहेका पदाधिकारीहरूको अवैध सम्पत्ति छानबिन गर्न उच्चस्तरीय सम्पत्ति छानबिन आयोग बनाउन जरुरी छ। यस्तो आयोगबाट छानबिन भै आएका सुभावलाई बिना मोलाहिजा कारबाही गर्न अख्तियारलाई जिम्मा दिन ढिलो गर्नु हुँदैन।

भ्रष्टाचारविरुद्धको लडाइ सजिलो छैन तर यो असम्भव पनि छैन। अरू मुलुकहरूले भ्रष्टाचारका “कारण र प्रकृति” माथि सूक्ष्म रूपमा पहल गरेर सफलता प्राप्त गरेका छन्, हाम्रो अख्तियारलाई पनि सफलता मिलोस्, शुभकामना !

भ्रष्टाचार प्रोत्साहनका बाह्य कारक तत्व

देवप्रकाश त्रिपाठी*

संसारका हरेक मानिस नामी, दामी र ज्ञानी अर्थात् प्रतिष्ठित, धनी र विद्वान् बन्न इच्छुक रहन्छन् । धन र ज्ञानलाई प्रतिष्ठाको महत्वपूर्ण स्रोतका रूपमा लिइन्छ, यसबाहेक जनशक्तिको विश्वासलाई पनि प्रतिष्ठाको अर्को एक मुख्य आधार मानिन्छ । धन वा ज्ञान प्राप्तिको चाहना सामान्यतया सबै मानिसमा रहने भए पनि चाहना अनुरूपको सफलता सबैलाई प्राप्त नहुन सक्छ । आफ्नो सुवर्ण साध्य प्राप्त गर्न सहज साधनबाट कठिन वा असम्भव देखिन थालेपछि मानिस साध्य प्राप्तिको असहज अर्थात् अमान्य साधन अवलम्बन गर्न खोज्छन् ।

मानिसले प्रतिष्ठित, धनी या विद्वान् बन्ने इच्छा राख्नु स्वाभाविक हो र यसलाई एक प्राकृतिक एवम् नैसर्गिक अधिकारका रूपमा पनि बुझ्न सकिन्छ । मान्छेको प्रतिष्ठित, ज्ञानी र धनी बन्ने चाहनाले नै देश र समाजलाई सभ्य एवम् समृद्ध तुल्याउने पनि हो । गरिबी र अभावमा गौरव महसुस गर्ने या सन्तुष्टि लिने व्यक्ति या समुदायको समृद्धिसँग एक प्रकारको वैरभाव रहन्छ, त्यस्ता व्यक्ति या समुदाय समृद्धि हासिल गर्न असमर्थ रहन्छन् । त्यस्तै सुखद् साध्य प्राप्तिका निम्ति उचित साधन प्रयोग गरिएन भने त्यसरी प्राप्त सम्पन्नता क्षणिक हुन्छ र प्रतिष्ठाको नभई लज्जाको कारण बन्न सक्छ । लुट, चोरी, ठगी या त्यस्तै अन्य विभिन्न गलत मार्ग अपनाएर पनि मानिस धनी बन्न सक्छन् । राज्य संयन्त्रका कतिपय महत्वपूर्ण निकायको जिम्मेवारी पाएका व्यक्ति आफ्नो अधिकारको दुरुपयोग गरेर पनि धनाढ्य बन्न सक्छन् । धनी बन्न अपनाइने त्यस्ता साधनलाई कानुन, राज्य र समाजले अनुचित एवम् दण्डनीय मानेको छ । कानुन, नियामक निकाय, दण्डाधिकारीजस्ता अवयवहरू क्रियाशील भइरहदा पनि गलत साधन अवलम्बन गरेर आर्जन गर्न मानिस किन प्रेरित वा उत्सुक र इच्छुक रहन्छन् ? यहाँ त्यसका प्रमुख बाह्य कारणबारे सङ्क्षिप्त विवेचना गरिएको छ ।

(क) जन्मजात प्रवृत्ति

सृष्टिका सबै प्राणीमा निश्चित जन्मजात गुण हुन्छन् र मानिस बाहेकका अन्य प्राणी जन्मजात गुणकै अधीनमा बाँच्छन् र मर्छन् । जन्मजात प्रवृत्ति या गुण भन्नाले प्राणीले जन्मदै प्राप्त गरेको, सिकाइरहनु नपर्ने र स्थायी प्रकृतिको गुण भन्ने बुझिन्छ । मानिस यस्तो जीव हो जसमा जन्मजात बाहेकका अनेक अन्य गुण हुन सक्छन् वा तिनमा नयाँ-नयाँ गुण र क्षमताको विकास हुने सम्भावना रहन्छ । मनोविज्ञानले मानिसमा पाँच जन्मजात प्रवृत्ति रहने निष्कर्ष निकालेको छ, भोक, निद्रा, यौन, युयुत्सा (भगडा गर्ने प्रवृत्ति) र आर्जनात्मक प्रवृत्ति मानिसका जन्मजात गुण हुन् । जन्मजात

* प्रधान सम्पादक, घटना र विचार साप्ताहिक ।

गुण भन्नाले सिकाउनु नपर्ने र मेटिएर पनि नजाने गुण या प्रवृत्ति भन्ने बुझिन्छ । उल्लिखित पाँच विषयमा मानिसलाई कसैले सिकाइ रहनुपर्दैन र ती गुणबाट मानिस मुक्त पनि हुदैनन् । यिनै पाचमध्ये केही त्यस्ता प्रवृत्ति छन् जसले मानिसलाई भ्रष्टाचारका निम्ति प्रेरित गर्दछ । खासगरी आर्जनात्मक प्रवृत्ति र यौन विषयलाई नैतिकताको साहसी बलले आफ्नो नियन्त्रणमा राख्न नसक्दा मानिसले सदाचारिता छाडी भ्रष्टाचारी बन्ने खतरा बढाउँछ । मानव सभ्यताको विकास क्रममा प्रकट अनुभवले यसै तथ्यको पुष्टि गरेको छ ।

(ख) आत्मकेन्द्रित सोच र व्यवहार

हरेक मानिस आफूलाई केन्द्रबिन्दुमा राखेर सोच्ने या त्यस अनुरूपको व्यवहार गर्ने गर्दछन् । ज्ञानी, नैतिकवान् र बौद्धिक मानिसमा सामूहिक हितको आवरणमा आफ्नो हित सुरक्षित गर्ने क्षमता रहन्छ । ज्ञानी र नैतिकवान् मानिस सार्वजनिक हितलाई नै केन्द्रमा राखेर व्यवहार गर्न समर्थ रहन्छन् । तर, सार्वजनिक जिम्मेवारीमा रहेका व्यक्ति बौद्धिक या विद्वान् भए पनि नैतिकवान् भएनन्, आफ्नो मूल कर्तव्यप्रति जवाफदेही रहेनन् र आत्मकेन्द्रित भइदिए भने त्यस्ता व्यक्तिबाट भ्रष्टाचारको सम्भावना बढी रहन्छ । देश र समाजभन्दा आफ्नो हितलाई प्राथमिकतामा राख्ने प्रवृत्तिका व्यक्ति राज्य संयन्त्रका महत्वपूर्ण अंगमा पुग्दा तिनले आफ्नो कर्तव्य भुल्ने गरेका अनेक उदाहरण छन् । नेपालमा त आफूलाई लाभ प्राप्त नहुने र देशको मात्र हित हुने विषयमा निर्णय नै नलिइदिने प्रवृत्ति पनि देखिएको छ । कर, भन्सार, वैदेशिक लगानी स्वीकृति लगायतका विषयसंग सम्बद्ध अधिकारीहरू आत्मकेन्द्रित भएको अवस्थामा राज्यले धेरै ठूलो क्षति व्यहोर्नुपर्ने हुनसक्छ । नेपाल र नेपालजस्तै अस्थिर एवम् गरिब मुलुकका राजनीतिक तथा प्रशासनिक नेतृत्व आत्मकेन्द्रित हुने गरेको अध्ययन-अनुसन्धानले देखाएको छ । 'मह काढ्नेले हात चाट्छ' भन्ने नेपाली उखानलाई समेत चुनौती दिदै नीति-निर्माण तहका मानिसले 'मह काढेर राज्यलाई हात मात्र चटाउने' आत्मकेन्द्रित व्यवहार गर्ने गरेको पाइन्छ । यसर्थ आत्मकेन्द्रित चरित्रलाई भ्रष्टाचारको एक महत्वपूर्ण स्रोत या कारणका रूपमा लिन सकिन्छ ।

(ग) कमाइमा प्रतिष्ठा देख्ने सामाजिक दृष्टिकोण

मानिस जन्मिएपछि कर्म गर्नु र कर्म गरेपछि समृद्धि प्राप्त गर्नु स्वाभाविक हो । हरेक व्यक्ति उत्पादन र सिर्जनाका निम्ति क्रियाशील रहदा राष्ट्रिय आय आर्जनमा विशेष योगदान पुऱ्याइरहेका हुन्छन् । त्यसैले समृद्धि प्राप्तिका निम्ति व्यक्तिबाट हुने सकारात्मक प्रयत्नलाई सधैं जायज र आवश्यक ठान्नुपर्ने हुन्छ । तर, नेपाली समाजको सर्वाधिक खोटो चरित्र के छ भने जसले जसरी कमाएको भए पनि त्यसलाई स्वाभाविक रूपमा स्वीकार गर्दछ । प्रतिमहिना पच्चीस हजार पारिश्रमिक प्राप्त गर्ने व्यक्तिले तीन करोड रुपैयाँको बंगला खरिद गर्‍यो र उसले लाखौँ रुपैयाँ बराबरको मासिक खर्च गर्न थाल्यो भने पनि समाजले उसलाई इज्जत-प्रतिष्ठा दिन छोड्दैन, बरु पहिलेभन्दा अझै बढी 'रेस्पन्स' दिन्छ जसका कारण व्यक्ति भ्रष्टाचार गर्न थप प्रेरित हुन्छ । कसले, कसरी, कति कमाउँदै छ त्यसबारे चासो राख्ने र कसैले आयआर्जनको साधन गलत अपनाएको रहेछ भने त्यस्तालाई कानुनी

कारबाहीको दायरामा ल्याउने काम राज्यको हो । तर, जो जसरी धनाढ्य बनेका भए पनि त्यसलाई चुपचाप स्वीकार गर्नु या धनी बन्ने क्रममा रहेका र धनी बनेका हरेकलाई बराबरी इज्जत प्रतिष्ठा दिदा कमाइका निम्ति गलत साधन प्रयोग गर्नेहरू प्रोत्साहित हुने गर्दछन् भन्नेतर्फ समाजले ध्यान पुर्‍याउनु सकेको छैन । सयौ व्यक्तिलाई रोजगारी उपलब्ध गराउदै र राज्यलाई सबै प्रकारका कर बुझाउदै इमानदारीपूर्ण संघर्ष गरेर धनी बनेका व्यक्तिले प्राप्त गरे बराबरको सामाजिक मानसम्मान भ्रष्टाचार गरेर वा लागूपदार्थको कारोबार गरेर वा तस्करीका माध्यमबाट आर्जन गर्ने धनाढ्यहरूलाई पनि मिल्ने भएपछि 'जसरी भए पनि धनी बन्ने' प्रवृत्तिको विकास हुनु स्वाभाविक छ । गलत साधन अपनाएर धनी बनेका व्यक्तिहरूलाई समाजले उपेक्षा र घृणा गर्ने हो भने भ्रष्टाचार गर्ने प्रवृत्ति निरुत्साहित हुन सक्छ । त्यस्ता मानिसलाई सामाजिक बहिष्कार गर्ने परम्परा विकास गर्न सकियो भने त्यसले सदाचारीहरूको मान बढाउने र सभ्य एवम् समृद्ध समाज निर्माणमा विशिष्ट योगदान पुर्‍याउने सम्भावना रहन्छ ।

(घ) भौतिक सुविधाको विकास र भोगको चाहना

नयाँ नयाँ वैज्ञानिक आविष्कार तथा प्रविधिको विकासले आधुनिक मानव समुदायलाई सुविधासम्पन्न जीवन जीउने अवसर उपलब्ध गराएको छ । यो भनिरहनुपर्दैन कि सुख-सुविधा देहसंग सम्बन्धित छ र आनन्द मन-मस्तिष्कसंग । अधिकांश मानिस देहसुख र मानसिक सन्तुष्टिबीचको अन्तर छुट्याउने सामर्थ्य राख्दैनन् । धेरैजसो मानिस शारीरिक सुखलाई नै आनन्दको स्रोत मान्ने गर्दछन् । जति साधारण कोटीको मानिस हुन्छ, देहसुखको निम्ति छटपटिने प्रवृत्ति उसमा त्यति नै बढी रहन्छ । आधुनिक विश्व भौतिकवादी चिन्तनधरामा विश्वास राख्छ र भौतिक सुखलाई जीवनको प्रमुख गन्तव्य बनाउने धेरै मानिसको बसोबास यस धरामा छ । एउटा स्मार्ट फोन खरिद गर्न आफ्नो मिर्गौला बिक्री गरेका घटनाले मानिस सुख-सुविधा प्राप्तिका निम्ति केसम्म गर्न तयार रहन्छन् भन्ने संकेत र सन्देश दिएको छ । जसरी भए पनि राम्रो बंगलामा बस्ने, राम्रो मोटर चढ्ने, महंगा परिधान र साधन प्रयोग गर्ने, टेलिफोन, टेलिभिजन र कम्प्युटरजस्ता उपकरणबिना रहनै नसक्ने सोच जुन अहिलेका मानिसमा देखिएको छ, यसैले मानिसलाई विलासी र भ्रष्ट पनि बनाउँदै लगेको छ । यसर्थ भौतिक सुविधा प्राप्तिको चाहनाले पनि मानिसलाई भ्रष्टाचार निम्ति प्रेरित गरेको वा बाध्य बनाएको छ भन्न सकिन्छ ।

(ङ) गरिबी र अभाव

मानिसलाई सदाचारमुक्त बनाउने एउटा प्रमुख कारण गरिबी र अभाव पनि हो । आवश्यकताले अभाव वा गरिबीको महसुस गराउँछ र अभावले प्राप्तिका निम्ति मानिसलाई जस्तासुकै साधन अवलम्बन गर्न बाध्य तुल्याउँछ । गरिब भएकै कारण खाद्य सामग्री सुलभ मूल्यमा पाइने व्यवस्था नरहेको, शैक्षिक शुल्कमा छुटको व्यवस्था नभएको र सवारी साधनको भाडादर वा बैंकको व्याजदरमा सहूलियत दिने व्यवस्था पनि नरहेको हुनाले जस्तोसुकै साधन अपनाएर भए पनि कमाउनैपर्ने बाध्यतामा मानिसलाई पुर्‍याएको हुन्छ । त्यसैले गरिबी र अभाव पनि भ्रष्टाचारको स्रोतको कारण बन्ने गरेको छ ।

(च) असुरक्षा

समृद्ध एवम् विकसित मुलुकमा राज्यले सामाजिक सुरक्षाका निम्ति अनेकौ नीति र कार्यक्रम बनाएका हुन्छन् । शिक्षार्जन र रोजगारीको सुनिश्चितता त राज्यले दिएको हुन्छन्, अपांगता भएका र वृद्धावस्थामा पुगेका मानिसलाई विशेष भत्ताको व्यवस्था पनि ती मुलुकमा हुन्छन् । त्यस्तै अशक्त या रोगग्रस्त भएको अवस्थामा समेत राज्यले उपचारको जिम्मा लिएको हुन्छ । समृद्ध एवम् विकसित मुलुकका मानिसमा एक प्रकारको बेग्लै आत्मविश्वास र सुरक्षानुभूति पैदा हुनुको मूल कारण सामाजिक सुरक्षा नै हो । बुढेसकालका लागि भनेर अलग्गै संग्रह गर्नुपर्ने बाध्यता ती मुलुकका बासिन्दालाई हुँदैन । तर, नेपालमा सामाजिक सुरक्षाको कार्यक्रम नाम मात्रको भएको वा कतिपय शीर्षकमा हुँदै नभएकोले हरेक प्रकारका सम्भावित कठिनाइहरूसँग सामना गर्न आफैले संग्रह गर्नुपर्ने बाध्यता हरेक नागरिकलाई छ । असुरक्षाको अनुभूतिले पनि मानिसलाई कमाइका गलत साधन अवलम्बन गर्न बाध्य तुल्याएको छ ।

(छ) परम्परागत सोच एवं व्यवहार

हाम्रा केही गलत परम्परामध्ये एक पुस्तौपुस्ताको लागि आफैले संग्रह गरिदिनुपर्छ भन्ने पनि हो । दक्षिण एसिया र अभै केन्द्रीकृत भएर हेर्दा नेपालमा हरेक व्यक्ति आफू एकलोको जीवन व्यवस्थापनमा केन्द्रित हुन पाउने अवस्था छैन । परिवारको मुख्य मानिसले सबै सदस्यको समस्या र सुख-सुविधाबारे ख्याल राख्नुपर्ने हाम्रो परम्परा छ । त्यसैगरी एक वा दुई होइन भावी अनेकौ पुस्ताका लागि संग्रह राखिदिन नसक्दा इज्जत प्रतिष्ठाका धक्का लाग्ने र मृत्युपश्चात् पनि आलोचित होइने त्रासले मानिसलाई पुस्तौपुस्ताका निम्ति संग्रह गर्न बाध्य तुल्याएको छ । हाम्रो यस्तो परम्पराले पनि भ्रष्टाचार या नाजायज कमाइलाई प्रोत्साहित गरिरहेको छ ।

(ज) महँगो जीवन

उत्पादन र उपभोगबीचको असन्तुलनले उपभोग्य सामग्रीको मूल्य निरन्तर बढाउँदै छ । न्यून आय भएका र बेरोजगारहरू मूल्यवृद्धिका कारण कष्टप्रद जीवन जीउन विवश छन् । मध्यम आयका व्यक्तिहरूका लागि पनि आधुनिक जीवन सहज र सरल हुन सकिरहेको छैन । सरकारी तथा सार्वजनिक सेवामा आबद्ध मानिस आफ्नो नियमित या पारदर्शी आम्दानीबाट सहज जीवन निर्वाह गर्न सक्ने अवस्थामा छैनन् । मासिक रूपमा कर्मचारीले प्राप्त गर्ने तलबभन्दा बढी शुल्क आफ्ना नानीहरूको पठनपाठनका लागि बुझाउनुपर्ने बाध्यात्मक अवस्था छ । चारजनाको सामान्य परिवारले बाँच्न र पढ्नका लागि मात्र अहिले मासिक चालीस हजार रुपैयाँ खर्च गर्नुपर्ने हुन्छ, महिनामा चालीस हजार आर्जन गर्न कर्मचारी भए सचिव नै बन्नुपर्ने हुन्छ । त्यसैले अपारदर्शी वा अनियमित आर्जनतर्फ उनीहरूको 'मन बरालिने' गरेको छ । यस्तो सरकारी निकाय छैन, जहाँ 'अतिरिक्त क्रियाकलाप' भएको नहोस् । काम गरेर 'टिप्स' लिनेभन्दा घूस बुझेर काम गर्ने प्रवृत्ति डरलाग्दो ढंगले विस्तार भएको छ । यसरी सार्वजनिक सेवाका मानिस अतिरिक्त आम्दानीतर्फ लाग्नुको एक मुख्य कारणको रूपमा बढ्दो महँगो वा महँगो जीवनशैलीलाई मान्न सकिन्छ ।

(भ) कमजोर कानुनी व्यवस्था

राज्य संयन्त्रको कुनै पनि निकाय जनताप्रति प्रतिबद्ध हुनुपर्छ र जनसेवाप्रति उदासीन निकाय वा व्यक्ति दण्ड-जरिवानाको भागीदार बन्नुपर्छ। अनुगमन, नियमन र दण्ड-जरिवानाको कानुनी महल सुदृढ एवम् जनमुखी हुनसक्थो भने त्यसले भ्रष्टाचार तथा अनियमिततालाई निरुत्साहित गर्न सक्छ। यस सम्बन्धी कानुनी व्यवस्था पछिल्लो समयमा सुदृढ तुल्याउँदै लगिएको भए पनि त्यसलाई अपेक्षित कठोर बनाइएको छैन। नियमन एवम् अनुगमनको कठोर कानुनी व्यवस्था र दण्ड सजायको प्रावधान निर्मम हुन सकेको अवस्थामा मात्र भ्रष्टाचार निरुत्साहित हुने विश्वास गरिन्छ। विश्वका कतिपय मुलुकमा सरकारी सेवामा रहेर सरकारी सम्पत्तिको हिनामिना गर्ने तथा सेवाग्राहीबाट अनुचित ढंगले रकम असुल्ने व्यक्तिहरूलाई आजन्म कैददेखि मृत्युदण्डसम्म दिने कानुनी व्यवस्था छ। तर नेपालमा त्यसप्रकारको कठोर कानुनी प्रावधान नरहेकोले पनि भ्रष्टाचार तथा अनियमित क्रियाकलापमा संलग्न हुन मानिस प्रेरित रहेका हुन् भन्न सकिन्छ। नयाँ संविधानले अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको अधिकार तथा कार्यक्षेत्र सङ्कुचित तुल्याएको छ। पहिलेका दुई संविधानले आयोगलाई अनुचित कार्य वा भ्रष्टाचार गरी अख्तियार दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा अनुसन्धान र तहकिकात गर्ने गराउने अधिकार दिएको थियो, तर नयाँ संविधान (२०७२) अनुसार सार्वजनिक पद धारण गर्ने व्यक्तिले गर्नसक्ने अनुचित कार्यबारे आयोगले चासो राख्न पाउने छैन र अनुसन्धानको साथमा तहकिकात गर्ने अधिकारबाट समेत आयोगलाई वञ्चित गरिएको छ। संविधानमा यस्ता अनेक प्रावधान छन् जसले भ्रष्टाचार नियन्त्रणलाई निरुत्साहित गर्ने सम्भावना बढाएको छ।

(ज) पारिवारिक वातावरण

कुनै पनि व्यक्तिको आचरण, व्यवहार र सोचमा पारिवारिक वातावरणले अमेट्य प्रभाव पार्न सक्छ। ज्ञान र शिक्षाभन्दा अन्य कुराहरूलाई प्राथमिकता दिने तथा जसरी भए पनि धन कमाउनुपर्छ भनी अर्त्ति-उपदेश दिने परिवारमा हुर्के बढेको व्यक्तिले कालान्तरमा भ्रष्टाचार वा अनियमित कार्यलाई पनि जीवनको एक स्वाभाविक अंग बनाउन सक्छ। यस्ता मानिसले सार्वजनिक अधिकार प्राप्त गरे भने तिनले भ्रष्टाचार गर्न सक्ने सम्भावना अधिक रहन्छ। त्यस्तै, पति वा पत्नीको व्यवहार पनि एक-अर्कालाई भ्रष्टाचारी र सदाचारी बनाउन सहयोगी हुनसक्छ। सार्वजनिक जिम्मेवारीमा रहेका पति या पत्नीमध्ये एउटाले अर्कोलाई जसरी भए पनि नगद बनाउन अर्थात् बढाउन प्रेरित गर्ने वा बाध्य तुल्याउने काम गरे भने त्यसले देशमा अनियमितता र भ्रष्टाचार बढाउन सहयोग पुऱ्याउने निश्चित छ। त्यसैले स्वच्छ, स्वस्थ र सभ्य पारिवारिक संस्कारप्राप्त व्यक्ति मात्र राष्ट्रका गहना हुन सक्छन् भन्ने निष्कर्षमा पुग्न सकिन्छ।

(ट) पाठ्यक्रम

केही अपवादबाहेक अशिक्षितभन्दा शिक्षित, ज्ञानी र दूरदर्शी मानिसले नै सभ्य, सुसंस्कृत र समृद्ध संसारको निर्माण गर्ने हुन्। तर, औपचारिक शिक्षाको उच्चतम डिग्री हासिल गरेका मानिसबाट नै

सर्वाधिक बेधिति र विसंगति उत्पादन हुने गरेको छ। भ्रष्टाचार र अनियमित क्रियाकलापमा पनि शिक्षित मानिसकै संलग्नता ज्यादा रहँदै आएको छ। शिक्षित मानिस यसरी आत्मकेन्द्रित एवम् भ्रष्ट हुनुमा तिनले प्राप्त गरेको जन्मजात गुण र पारिवारिक संस्कारबाहेक औपचारिक शिक्षाको पाठ्यक्रमले पनि उल्लेख्य योगदान पुऱ्याएको देखिन्छ। शिक्षाबाट वञ्चित मानिस बरु गाउँमा विकास भए आफ्नो कल्याण हुने ठान्दछन् र माग्नैपर्दा 'विकास' माग्छन्। तर, शिक्षित मानिसले माग्दा सधैं आफ्ना लागि माग्छन्। देशको कुरा गरिरहँदा पनि तिनले मनको कतै कुनामा आफ्नो निजी स्वार्थ लुकाइरहेका हुन्छन्। यस्तो मनोवृत्तिका शिक्षित मानिस उत्पादन हुनुको मूल कारण हाम्रो पाठ्यक्रमलाई मान्न सकिन्छ। मानिसलाई इमानदार, नैतिकवान्, सभ्य, शालीन र समाज केन्द्रित बनाउनभन्दा पाठ्यक्रमले आत्मकेन्द्रित र स्वार्थी मानिसको उत्पादन बढाउन सहयोग पुऱ्याइरहेको छ। त्यसैले भ्रष्टाचार नियन्त्रण हुन सोही बमोजिमको पाठ्यक्रम बन्न आवश्यक छ।

(ठ) राजनीतिक अस्थिरता र असक्षम नेतृत्व

राजनीतिलाई व्यक्ति र समाजका सबैखाले समस्या समाधानको साधन वा कडी मानिन्छ र, विश्वका अधिकांश मुलुकमा राजनीतिले आफ्नो परिधिमा उत्पन्न समस्या समाधानमा महत्वपूर्ण र निर्णायक भूमिका निर्वाह गरेको पनि छ। तर, केही अल्पविकसित र गरिब मुलुकमा भने समाधान नभई समस्याको मुख्य स्रोत नै राजनीति अर्थात् राजनीतिक क्षेत्र बन्ने गरेको छ। यसक्रममा नेपाल पनि 'राजनीतिपीडित मुलुक' को कोटीमा परेको छ भन्न सकिन्छ। समस्याहरू राजनीतिक क्षेत्रबाट प्रादुर्भाव हुने, सास्ती र संकटचाहिँ आमनागरिक तथा देशले भोग्नुपर्ने अवस्था यहाँ रहेको छ। राजनीति केन्द्रित राजनीतिले सत्तालाई मात्र अभीष्ट बनाउँदो रहेछ, सत्ता र सत्तामात्र अभीष्ट बनाउने राजनीति देश र जनताका समस्या तथा तिनको समाधानप्रति उदासीन बन्दो रहेछ भन्ने वास्तविकताको सामना हामीले गर्दै आएका छौं।

राजनीतिक कारणबाट उत्पन्न राजनीतिक संकटले देशको आर्थिक, सामाजिक लगायत सबै क्षेत्रलाई अस्थिर एवम् अस्तव्यस्त बनाएको छ। कुनै बेला संविधानसभामार्फत संविधान निर्माण हुन नसकेकोले देशमा संकट र अस्थिरता पैदा भएको बताइयो, संविधानसभामार्फत संविधान निर्माण हुनुपर्ने लगायतका माग राखेर सुरु गरिएको हिंसात्मक युद्धले देशको खर्बौं रुपैयाँ र कम्तीमा एक दशक समय बर्बाद गर्‍यो। संविधानसभाको गठनदेखि संविधान निर्माणसम्म आइपुग्न अर्को एक दशक खर्च भएको छ।

दुई दशकको प्रयासबाट बनेको संविधानसभामार्फत बनेको संविधानले पनि राजनीतिक स्थिरताको जग राख्न सकेन। बरु संविधानकै कारण देश थप अस्थिर, अराजक र संकटग्रस्त बन्ने हो कि भन्ने खतरा बढाएको छ। राजनीतिक तहमा उत्पन्न असमझदारी र अराजकताले देशलाई संक्रमणकालीन अवस्थामै रहन बाध्य तुल्याएको छ। यसरी राजनीतिक अस्थिरता तथा संक्रमणकालले निरन्तरता

पाउँदा मुलुकमा भ्रष्टाचार र अनियमितताले प्रश्रय पाइरहेको छ । ज्ञान, सीप, इमानदारी र क्षमताका दृष्टिले दुर्बल मानिस राजनीतिमा हावी भइदिँदा विसंगतिको बढोत्तरी भएको छ । विसंगतिको एउटा रूप भ्रष्टाचार बनेको छ । राजनीतिमा सक्षम मानिसको सक्रिय अभ्यास आरम्भ भएको अवस्थामा मात्र देश र समाजले सकारात्मक परिवर्तनको निम्ति दिशा र गति लिने हो । राजनीतिक मुद्दा र राजनीतिकर्मिहरूको व्यवस्थापनमै राजनीति सीमित र केन्द्रित हुनुपरेकोले देश सुधारतर्फको बहस राजनीतिक वृत्तमा प्रारम्भ हुन सकेको छैन । बरु राजनीतिक कारणले कुनै न कुनै रूपमा भ्रष्टाचार प्रोत्साहित भइरहेको छ । राजनीतिक स्थायित्व र राजनीतिमा योग्य, इमानदार, दूरदर्शी र क्षमतावान् मानिसको गह्रौँ सहभागिता नभएसम्म सदाचार निरुत्साहित र भ्रष्टाचार प्रोत्साहित हुने क्रम यथावत् रहनेछ ।

जताबाट समाए नि हुन्छ ठूलो माछा

राम्भु श्रेष्ठ*

संविधान नबन्दासम्म एउटा स्थिति थियो, बाध्यता पनि थियो होला । त्यसैले ठूलो माछा कताबाट समाउने भन्ने सवाल आफैमा अहम् पनि हुन सक्थ्यो । तर, अब संविधान घोषणा भइसकेकाले त्यो बाध्यताको स्वतः अन्त भएको छ । अब ठूला माछालाई जताबाट समाते पनि हुन्छ, जनता कताबाट समातिए भनेर सोध्नेवाला छैनन्, उनीहरूलाई त ठूला माछा समातिए पुग्छ ।

सशस्त्र प्रहरी बलका महानिरीक्षक कोषराज वन्तले अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले आफूमाथि भ्रष्टाचारको अभियोगमा कारबाही गर्ला भन्ने सपनामा पनि सोचेका थिएनन् होला । न आयोगले सुरक्षा निकायको महानिरीक्षक जस्तो उच्च जिम्मेवारी पदमा आसीन व्यक्ति यति भ्रष्ट होला भन्ने अनुमान नै गरेको थियो । तर, यी दुवै पक्षले नसोचेको भई दिंदा कुनै समयका सिंह वन्त स्याल भएर भ्रष्टाचार अभियोगमा आयोगको कठघरामा उभिए । बयानका क्रममा उनले आफूले गरेका अपराध मात्र कबुलेनन्, आफूले पूर्वमहानिरीक्षकत्रय वासुदेव वली, सनत बस्नेत र शैलेन्द्र श्रेष्ठकै पदचाप मात्र पछ्याएको बताएर उनीहरूलाई पनि आफूसंगै अख्तियारको कठघरामा उभ्याइदिए ।

पाप धुरीबाट कराएपछि कसको के लाग्थ्यो र ? सशस्त्र प्रहरी बलका तीन पूर्वमहानिरीक्षक वली, बस्नेत र श्रेष्ठ पनि अख्तियारको घेरामा तानिए । उनीहरूले केही घण्टामा करिब दस करोड धरौटी राखेर थुनामुक्त भए । यसअघि वन्त पनि एक घण्टामै १० करोड धरौटी राखेर जमानतमा छुटेका थिए ।

अख्तियारले गरेको यो कारबाही अहिले चर्चाको शिखरमा छ । चर्चा कारबाहीको त छ नै, त्योभन्दा पनि बढी धरौटीको छ । एक घण्टामै दस करोड धरौटी जम्मा गर्न सक्ने हैसियत, यो आफैमा आश्चर्यको विषय त हो नै, भ्रष्टाचारको सबुद प्रमाण पनि हो । तथ्यले के बताउँछ भने प्रहरीको महानिरीक्षकसंग जीवनभरको चोखो कमाइले पनि यति ठूलो रकम धरौटी राख्न सक्ने हैसियत बन्दैन । यो घटनाले देश र जनताको सुरक्षाका लागि स्थापित सशस्त्र प्रहरी बलमा कसरी भ्रष्टाचार संस्थागत भएको रहेछ भन्ने तथ्य उजागर गर्‍यो । गणतन्त्र स्थापना भएपछिका चार-चारजना सशस्त्र बलका महानिरीक्षकहरू भ्रष्टाचार प्रकरणमा मुछिनुले त्यहाँ फुली मात्र हैन, गोरखधन्दाको फाइल पनि हस्तान्तरण हुँदोरहेछ भन्ने पुष्टि हुन्छ । अब यो परिघटनाले त के पनि आशंकालाई बल पुर्‍याएको छ भने त्यहाँ चेन अफ कमाण्डमै भ्रष्टाचार भइरहेको छ ।

योभन्दा फरक स्थिति नेपाल प्रहरीमा पनि छैन । यसअघि नै नेपाल प्रहरीका तीनजना महानिरीक्षक एकै पटक 'सुडान काण्ड' मा अख्तियारको कारबाहीमा परिसकेका छन् । त्यसभन्दा अगाडि पनि दुई जना महानिरीक्षक अख्तियारमा परेका थिए । पूर्वमहानिरीक्षक पछि एमाओवादी सांसद भएका

* सम्पादक, दृष्टि साप्ताहिक ।

रवीन्द्रप्रताप शाहमाथि त आयोगले अनुसन्धान नै थालेको छ । शाह मात्र होइनन्, पछिल्लोपटक आयोगको घेरामा तानिने २९ मध्ये ८ जना त विभिन्न पार्टीसंग आवद्ध सांसद र पूर्वमन्त्री नै छन् । तीमध्ये केही जनताबाट निर्वाचित भएरभन्दा पनि पार्टीलाई आर्थिक सहयोग गरेर सांसदको हैसियत बनाएका व्यक्ति छन् । पछिल्लोपटक जस्तोसुकै अपराध गरेर भए पनि पैसा कमाउने र त्यसरी कमाएको अकुत सम्पत्ति जोगाउन राजनीतिक दलको छाता ओढ्ने कुसंस्कार बढ्दो छ । राजनीतिक अपराधीकरण यो अध्यायलाई छेकेबार लगाउन पनि अख्तियारको यो कारबाहीले सकारात्मक भूमिका निर्वाह गर्न सक्छ ।

हुन् त यसरी अख्तियारको छानबिनमा परेका पूर्वमन्त्री, सभासद, सांसद र कर्मचारीहरू सबै भ्रष्ट नै हुन्छन् भन्ने हैन । आयोगले प्राप्त सूचनाको आधारमा प्रारम्भिक अनुसन्धान थालेर त्यसैको आधारमा अभियोग मात्र लगाएको अवस्था हो । सबै अभियोग प्रमाणित नै हुन्छ भन्ने केही छैन । कतिपय अवस्थामा तथ्य प्रमाण नपुगेर धेरैले सफाइ पनि पाएका छन् । जे भए पनि मुलुकमा सुशासन कायम गर्नका लागि आयोगले चालेका कदममा कदम मिलाउँदै भ्रष्टाचारमुक्त नेपाल बनाउन सघाउनु हरेक नेपाली नागरिकको कर्तव्य बन्छ ।

भ्रष्टाचार निवारण गर्ने कुरा एउटा संस्थाको मात्रै जिम्मेवारीको कुरा होइन । त्यसमा सबैको सहयोग र सहकार्य उत्तिकै आवश्यक हुन्छ । आयोग त कानून पालना नभएमा गराउने नियमनकारी निकाय मात्र हो । त्यस हैसियतले आयोगले कुनै पनि सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्तिमाथि छानबिन र अनुसन्धान गर्ने हैसियत राख्दछ । त्यसैले कुनै पनि व्यक्तिमाथि छानबिन गर्दा आयोगले गहिरिएर अध्ययन अनुसन्धान गर्नुपर्छ । आरोप लगाउनका लागि लगाउने वा पूर्वाग्रही ढंगले कारबाही गरिएमा त्यसबाट एउटा नागरिकको प्रतिष्ठा गुम्ने मात्र हैन आयोगको विश्वसनीयतामाथि नै प्रश्नचिन्ह लाग्न सक्छ । यसतर्फ भने आयोग सतर्क हुनु जरुरी छ ।

लोकमानसिंह कार्की आयोगको प्रमुख भएर आएपछि आयोगले नयाँ जीवन पाएको छ । यसबाट भ्रष्टाचारले आहत भएको जनतामा केही आशा जगाएको छ । तर, आशासंगै केही आशंका पनि छन्, आरोप पनि छन् । आरोपको कुरा गर्दा, मूल आरोप भनेको ठूला माछा समातेनन् भन्ने नै हो । साना, ठूला, मझौला सबैखाले त्यो पनि धेरै संख्यामा माछा छन् नेपालमा । तर, जनताको आक्रोश भने ठूला माछामाथि नै छ । यसको मूल कारण लोकतन्त्र, कानुनी राज्य, सुशासन र समृद्धिका लागि बलिदानी दिएका नेपाली जनताको जनजीवनमा आमूल परिवर्तन आउने थिति नबन्नु, नबनाउनु नै हो ।

आज हरेक नेपालीसंग एउटा साझा प्रश्न छ, राजनीति गर्नेहरू रातारात धनी हुने तर अन्य तह र तप्काका मेहनती जनताको जीवनस्तर भने ओरालो लागिरहने कारण के हो ? यसको उत्तर पनि उनीहरूलाई थाहा छ, यो सबैको कारण प्रजातन्त्र, लोकतन्त्र, गणतन्त्र जे जे तन्त्र भने पनि त्यसका नाममा मौलाएको भ्रष्टाचार तन्त्र नै हो र, त्यसलाई राजनीतिको एक हिस्सा बनाइएको छ । राजनीतिमा लाग्दा 'हात्तीछाप चप्पल' लगाउनेहरू सिंहदरबारबाट निस्कँदा चिल्ला कार चढ्ने गरेको तथ्यले त्यही सत्यको उजागर गर्छ ।

भ्रष्टाचारकै कारण लामो समयसम्म राजनीतिक अस्थिरता व्याप्त भयो। भ्रष्टाचारको जरो पनि राजनीतिक अस्थिरतामै बढी मौलाउने हुँदा पद र पैसाका लागि विगतमा पार्टी फोड्नेसम्मको काम भयो। यो सबै विकृतिले देश बाह्रवर्षे युद्धमा होमियो। भ्रष्टाचारको अन्त्य र सुशासनका लागि १६ हजार मानिस मारिए, हजारौंको सिन्दुर पुछियो, सयौं बालबालिका टुहुरा भए। लाखौं युवा विस्थापित हुन बाध्य भए। तर, त्यसपछि आएको गणतन्त्रले पनि जनतालाई सुशासन र समृद्धिको अनुभूति दिन सकेन। त्यसको कारण पनि सत्ताको लुछाचुँडी र अकुत सम्पत्ति जोड्ने होडबाजी नै हो। यो सबै विकृतिले न लोकतन्त्र बलियो बन्यो, न जनताले सुशासन र समृद्धिको अनुभूति गर्न पाए। भ्रष्टाचारकै कारण दल बहुमत र अल्पमतमा बाँडिए। भ्रष्टाचारको ढाकछोप गरियो। योभन्दा दुर्भाग्यको कुरा अरू के हुनसक्छ ?

अब मुलुकबासी यो दुर्भाग्यको चित्र टुलुटुलु हेरेर मात्र बस्न सक्दैनन्। मुलुकलाई सही बाटोमा डोर्‍याउन परिवर्तनकारी राजनीतिक दल र तिनका नेताहरूमा देश बनाउनुपर्छ भन्ने भावना भित्री मनदेखि पलाउनै पर्दछ। चीन, भारत, दक्षिण कोरिया, सिंगापुर, मलेसियाका जनताले किन समृद्धि हासिल गरेभन्दा त्यहाँका नेता इमान्दार भएर नै हो। भ्रष्टाचार त आखिर ती देशमा पनि छ। तर, कानून बलियो भएको कारण नेपालमा जस्तो भ्रष्टाचार गर्ने आँट त्यहाँका नेताले हतपत गर्दैनन्। भर्खरै चीनका राष्ट्रपति सि जिनिपिङले भ्रष्टाचारका विरुद्ध कडा शब्दमा चेतावनी दिए, 'भ्रष्टाचारी बाघ होस् वा मुसा, जो कोहीलाई पनि छाडिने छैन।' चिनियाँ राष्ट्रपतिको यही वाक्यले त्यहाँ सुशासनको अनुभूति गराउन पर्याप्त छ।

सात दशक लामो प्रतीक्षापछि नेपाली जनताले संविधानसभाबाट संविधान पाएका छन्। देशमा भएका धेरैखाले आन्दोलन, संघर्ष र बलिदानको दस्तावेजको रूपमा आएको संविधानले लोकतन्त्रको रक्षा, सुशासनको प्रत्याभूति, कानुनी राज्यको स्थापना र आर्थिक समृद्धिको आधार तयार गर्छ भन्ने कुरामा हामी आशावादी बन्नैपर्छ। त्यो आशाको किरणका लागि संविधानप्रदत्त अधिकार प्रयोग गरेर अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले आफ्नो जिम्मेवारी पूरा गर्नुको विकल्प रहँदैन।

जहाँसम्म ठूलो माछाको कुरा छ, हिजो संविधान नबन्दासम्म एउटा स्थिति थियो, बाध्यता पनि थियो होला। त्यसैले ठूलो माछा कताबाट समाउने भन्ने सवाल पनि अहम् हुनसक्थ्यो। तर, अब संविधान घोषणा भइसकेको अवस्थामा त्यो बाध्यता स्वतः अन्त भएको छ। अब 'ठूलो माछालाई टाउकोबाट समाउँदा टोकछ, पुच्छरबाट समाउँदा उम्र्कन्छ' भन्ने अवस्था छैन। जताबाट समाते पनि हुन्छ, जनता कताबाट समातिए भनेर सोच्नेवाला छैनन्, उनीहरूलाई त ठूला माछा समातिए पुग्छ। उनीहरूको आशा र विश्वास के मात्र हो भने ठूला माछा समातिए भने त्यसको असर स्वभावतः मझौला र साना माछामा पनि पर्छ र, मुलुक सदाचारको राजमार्गमा आफ्नो यात्रा तय गर्दै गन्तव्यतिर हुँडकिन्छ। मुलुक र मुलुकबासीले आयोगबाट गरेको अपेक्षा यति नै हो। यसमा खरो उत्रनुको विकल्प आयोगसंग छैन किनकि, समय नै सबैभन्दा ठूलो शिक्षक हो। अहिले यसले आयोगलाई दिएको मूल पाठ नै यही हो।

भ्रष्टाचारमा डुबेको ऊर्जा क्षेत्र

विकास थापा*

ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेशनलको तथ्यांकमा नेपाल सबैभन्दा भ्रष्टाचार हुने देशहरूमध्ये अग्रपंक्तिमा पर्छ। नेपालका अधिकांश निकायमा भ्रष्टाचार भइरहेका छन्। यसको तथ्य अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले गरेका कारवाही र उसका वार्षिक प्रतिवेदनहरूले पनि देखाउँछन्। भूकम्पले आक्रान्त बनेका नेपालीको बडो दुःखका बेलामा सरकारले खरिद गरेको पालमा समेत भ्रष्टाचार भएको आयोगको कारवाहीले पनि पुष्टि गरेकै हो। नेपालीहरूले हरेक क्षेत्रमा पाएको पीडामा भ्रष्टाचार नै प्रमुख कारण रहँदै आएको पाइन्छ। भारतले लगाएको अघोषित नाकाबन्दीपछि अधिकांश क्षेत्रमा जनताले पाएको दुःख, हैरानी र कष्टसाध्यले पनि नेपाली जनताको अघोर शत्रु भ्रष्टाचार रहेको छर्लंग पारिसकेको छ। मुलुकको सन्दर्भमा जलविद्युत् क्षेत्रमा हुने भ्रष्टाचार अझ डरलाग्दो छ। २०७२ सालको हिउँददेखि जारी भएको दैनिक १५ घण्टाको लोडसेडिङ, खाना पकाउने ग्यास अभावमा विद्युत्मा परेको दबाव, भार वहन गर्न नसकी विद्युत् प्राधिकरणका ट्रान्सफरमर पड्केर हप्तौंसम्म विद्युत् आपूर्ति सुचारु नभएको अवस्थाले नेपालको ऊर्जा क्षेत्र कतिसम्म गए गुञ्जेको रहेछ भन्ने उजागर गरेको छ।

सरकारी स्तरमा निर्माण भइरहेका आयोजना वर्षौंसम्म पनि पूरा नहुने, नयाँ आयोजनामा लगानी नगर्ने, अधिकांश निजी क्षेत्रका दाउ जलविद्युत् आयोजनाको सर्वेक्षण अनुमति पत्र (लाइसेन्स) ओगटेर बेचन दलाली गर्ने, अधिकांश निजी क्षेत्रले आयोजना बनाउँदा बनाउँदै महंगो पारी प्रवर्द्धक आफूले हाल्लुपर्ने स्वपुँजी (इक्विटी) बैंकबाट भराउने र आफ्नो खल्ली पनि भर्ने प्रवृत्तिले गर्दा नेपालको जलविद्युत्मा सार्वजनिक र निजी क्षेत्र एकप्रकारले असफल भइसकेको सिद्ध हुन्छ। यी दुवै क्षेत्रमा नीतिभन्दा पनि नियत खराब भएकै कारण आज मुलुक लोडसेडिङबाट गुज्रिरहेको तथ्य कसैबाट लुकेको छैन।

नेपालको विद्युत् क्षेत्रमा एक प्रकारको हालीमुहाली गर्दै आएको निकाय विद्युत् प्राधिकरण हो। उत्पादन, प्रसारण र वितरणको जिम्मा पाएको प्राधिकरणको शीरदेखि पुछारसम्म अनियमितताहरू व्यापक मात्रामा हुने गर्छन्। प्राधिकरणको कार्यकारी निर्देशक र सञ्चालक समितिका पदाधिकारीहरूको नियुक्तीबाटै अनियमितताका प्रकरणहरू सुरु हुन थाल्छन्। नागरिक समाजबाट विशुद्ध व्यावसायिक र इमानदार व्यक्तिहरू प्राधिकरणको बोर्डमा कहिल्यै पुग्याइन्नन्। केवल राजनीतिक निकटता, व्यक्तिगत पहुँच र नेपालका जलमाफियाद्वारा लगानी गरेर पुग्याइएका व्यक्तिहरू सञ्चालक भएर आउँछन्। ठेक्कापट्टा, बन्दोबस्ती, सरुवा बहुवामा उनीहरूले गरेका घिनलाग्दा खेल र कृत्यले यी

* चिफ रिपोर्टर, अन्नपूर्ण पोस्ट ।

कुरा प्रमाणित गर्छन् । यहीँबाट प्राधिकरणलाई मात्र होइन, मुलुकको ऊर्जा क्षेत्रलाई ध्वस्त पार्ने काम सुरु हुन्छ । उदाहरणका लागि प्राधिकरणको सञ्चालकमा नियुक्त हुने सञ्चालकहरूका प्रवृत्ति हेरौं । कुनै जलविद्युत् आयोजनाको लाइसेन्स लिएका र प्राधिकरणसित विद्युत् खरिद सम्झौता (पीपीए) गर्न लागेका व्यक्तिहरू अक्सर सञ्चालकमा नियुक्त भएको देखिएको छ । प्राधिकरणमा आर्थिक लालच वा राजनीतिक दबाबबिना सामान्यतया कुनै पनि आयोजनाका पीपीए हुँदैनन् । प्राधिकरणले कहिले वर्षायाममा बिजुली खेर जान्छ भन्छ त कहिले प्रसारण लाइन अभावले उत्पादित बिजुली प्रसार गर्न सकिँदैन भन्ने बहाना देखाउँछ । संसारमा बिजुली किन्ने पनि एउटै निकाय, भाउ तोक्ने पनि एउटै र मनोमानी गर्ने पनि एउटै निकाय कहीं हुन्न । जब ऊर्जा मन्त्री वा सत्तारूढ दलका प्रभावशाली नेतालाई 'प्रभाव' मा पारेर व्यवसायी नै सञ्चालक भएर आउँछ उसले आफूले चाहे जसरी पीपीए गराउन सफल हुन्छ । एउटै खोलाबाट उत्पादन हुने बिजुलीलाई एउटालाई एउटा दर, अर्कोलाई अर्को दर हुनुका कारण नै यही हो । वर्षौंसम्म रोकिएका पीपीए पनि त्यो प्रवर्द्धक सञ्चालक समितिको सदस्यमा नियुक्त भएपछि आरामले हुन्छ ।

हाल जलविद्युत् व्यवसायीको पगरी भिरेकाहरू, जो कुनै बेला प्राधिकरण सञ्चालक समितिका सदस्य थिए, तिनीहरूको पृष्ठभूमि खोतल्ने हो भने यी सबै कुरा प्रमाणित हुन्छ । प्राधिकरणको विद्युत् व्यापार विभागमा बसेर अकुत सम्पत्ति आर्जन गरेकाहरूमध्ये कतिपय अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको छानबिनको दायरामा छन् । यसैले प्राधिकरणको पीपीए विभाग (विद्युत् व्यापार विभाग भन्ने गरिए पनि यसको काम पीपीएबाहेक अरू केही गर्दैन, जबकी यसको काम थुप्रै छन्) भन्सार कार्यालयजस्तो आकर्षक मानिन्छ । स्वदेशका भारेटाकुरे निजी क्षेत्रीसित पीपीए गर्न प्राधिकरणले प्रसारण लाइन अभाव र खपत क्षमतालाई देखाउँदै उसले चाहेको बेलामा मात्र बिजुली लिने dispatchable PPA गर्छ । निजी प्रवर्द्धकहरू लाइसेन्स जोगाउनकै लागि यस्तो dispatchable PPA गर्न बाध्य छन् । जबकी यस्तो पीपीएबाट कुनै पनि बैंक तथा वित्तीय संस्थाले लगानी गर्दैनन् भन्ने प्राधिकरण र प्रवर्द्धक दुवैलाई थाहा छ ।

विडम्बना भनौं, स्वदेशी निजी क्षेत्रलाई उपेक्षा गर्ने प्राधिकरणले विदेशी निजी क्षेत्रसित डलरमा पीपीए गर्न कुनै लाज सरम मान्दैन । बर्खायाममा खेर जाने (प्राधिकरणकै भाषामा) बिजुलीलाई महंगो डलरमा पीपीए गर्ने, स्वदेशी प्रवर्द्धकलाई रोक्ने उसको नीतिको मुख्य कारण आर्थिक अनियमितता नै हो । उदाहरणका लागि कूल लागत ३५ अर्ब रूपैयाँ पर्ने माथिल्लो त्रिशुली १ (२१६ मेगावाट) लाई ६० अर्ब रूपैयाँ पर्ने देखाएर प्रतियुनिट ६.९ सेन्ट्समा पीपीए गर्न प्राधिकरणले प्रक्रिया अघि बढाएको छ । यस्तो डलर पीपीएममा ऊर्जा मन्त्रीको विशेष चाख हुने गर्छ । यही डलर पीपीएले प्राधिकरणलाई वर्षको चार अर्ब रूपैयाँ घाटा पुऱ्याएको छ । तीन वर्षअघि सरकारले २८ अर्ब रूपैयाँको सञ्चित नोक्सानी व्यहोरिदिएको थियो । अब यस्तो नोक्सानी फेरि १८ अर्ब रूपैयाँ पुगिसकेको छ । तर घाटा जति सरकारले करदाताको पैसाबाट व्यहोरिदिने गरेको छ, जसले गर्दा प्राधिकरणले यस्ता सम्झौता जानी जानी गर्छ । प्राधिकरणले पीपीए गर्दा एक युनिटमा एक पैसा पनि घाटा पर्छ भने त्यो सरकारी संस्थालाई जानी जानी घाटामा पुऱ्याइएको हो । यो डलरमा पीपीए र अन्य यस्तै अवाञ्छित पीपीए

सबै अनुचित कार्य भएकाले अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले छानबिन गरी कारबाहीको दायरामा ल्याउन जरूरी देखिन्छ ।

प्राधिकरणका एकजना पूर्व कार्यकारी निर्देशकले भनेका थिए, 'प्राधिकरणको कार्यकारी निर्देशक पद नेपाल प्रहरीको महानिरीक्षकभन्दा शक्तिशाली रहेछ ।' प्राधिकरणमा अधिकांश कार्यकारी निर्देशकका नियुक्ती विवादमा पर्ने गर्छन् । उनीहरूलाई एजेन्टमार्फत नियुक्ति गराइएको चर्चा चलने गर्छ । नियुक्त भएर आएपछि उसले गर्ने कामले पनि त्यो चर्चालाई एक हदम्म पुष्टि गर्ने गर्छ । ठेक्कापट्टामा सेटिङ मिलाउन कार्यालय प्रमुखदेखि आयोजना प्रमुखसम्मको नियुक्ती, सरुवा र बढुवामा अनेक चलखेल हुने गर्छन् । उदाहरणका लागि, प्राधिकरण अन्तर्गतका कुनै निकायको दरबन्दी नै ११ तहको छ, तर त्यहाँ ९ तहका लागि १० तह बनाएर ११ तहको 'कायम मुकायम' दिएर पठाइन्छ । अहिले प्राधिकरणका अधिकांश ठाउँमा यस्तै 'कामुहरू' को बोलवाला छ । जबकि ११ तहका दर्जनौं कर्मचारी केन्द्रीय कार्यालयमा भिंगा धपाएर बसेका हुन्छन् । ऊर्जा मन्त्री, सत्तारूढ दलका प्रभावशाली नेता वा कार्यकारी निर्देशकसित विशेष सम्बन्ध बिना जतिसुकै योग्य र क्षमतावान भए पनि उनीहरूले जिम्मेवारी पाउँदैनन् ।

प्राधिकरणको अर्को आकर्षक पद निर्माणाधीन आयोजनाको प्रमुख हो । यो पद हत्याउन प्राधिकरणभित्र गम्भीर प्रकृतिका र आपराधिक प्रवृत्तिका चलखेल समेत हुने गर्छ । को प्रमुख हुने ? भन्ने कुरा सामान्यतया ऊर्जा मन्त्रीको चाहनाले स्थापित गर्छ । ऊर्जा मन्त्रीलाई चाहिँ ठेकेदार, परामर्शदाताका एजेन्टहरूले तत् तत् आयोजना प्रमुख नियुक्ती वा सरुवा गराउन राजी गराउँछन् । यसरी हुने सरुवा र नियुक्तीको ठाउँ असर आयोजनामा देखिन थाल्छ— भेरियसन अर्डर, क्लेम (दावी रकम), ढिलासुस्ती । अहिले प्राधिकरणले बनाइरहेका माथिल्लो त्रिशुली श्री ए (६० मेगावाट), चमेलिया (३० मेगावाट), राहुघाट (३२ मेगावाट) र कुलेखानी तेस्रो (१४ मेगावाट) आयोजनाहरूमा यी प्रवृत्ति प्रस्ट रूपमा सतहमै आइसकेका छन् । उदाहरणका लागि कुलेखानी तेस्रोको अवस्था हेरौं । प्रसारण लाइन र प्रवेश मार्ग बनिसकेका छन् । काठमाडौँबाट सबैभन्दा नजिकमध्येको आयोजनामा पर्छ कुलेखानी तेस्रो । सात वर्ष पूरा भइसक्दा पनि जाबो १४ मेगावाटको आयोजना अनेक बहानाबाजीमा सम्पन्न हुँदैन । यो आयोजनाका तत्कालीन प्रमुख अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको अकुत सम्पत्ति आर्जनको छानबिन दायरामा परेका थिए । यो आयोजनामा ठेकेदार र परामर्शदाताबीच 'कुरो' नमिल्दा सुरुमा ढिला हुन गयो ।

पछि परामर्शदातालाई प्राधिकरणले हटायो । यो अवधिसम्म आइपुग्दा विवादका कारण आयोजना निर्माणमा ढिलाई भइसकेको थियो । पछि प्राधिकरणबाटै अवकाशप्राप्त एकजना इन्जिनियरलाई परामर्शदाताको टोली नेताका रूपमा खटाइयो । निजले जिम्मेवारी लिनुअघि जम्मा १५ प्रतिशत काम पूरा भएको थियो । उनले भन्डै १७ महिनाको अवधिमा आयोजनाको काम ८५ प्रतिशतमा उकाले । ती नै त्यस्ता व्यक्ति हुन्, जो प्राधिकरणभित्र इमानदार व्यक्तिका रूपमा औलामा गन्न सकिने मध्येमा पर्छन् । उनको इमानदारिताका कारण एकातिर आयोजना लम्किरहेको थियो भने अर्कातिर त्यहाँका भ्रष्टहरूको खाने बहाना रोकिएको थियो । अनेक जालभेल गरेर उनलाई हटाएरै छाडे ।

आज उनी कुलेखानी तेस्रोबाट हटेको चार वर्ष पुगिसकेको छ, तर आयोजना पूरा भएको छैन र पूरा हुन अबै डेढ वर्ष लाग्ने गरी म्याद थप भइसकेको छ। यो एउटा सानो दृष्टान्तबा छलँग हुन्छ कि प्राधिकरणका आयोजनाहरू किन समयमा पूरा हुँदैनन् भन्ने। २०४४ सालमा Director in Chief बाट निवृत्त भएका जलस्रोतविद् सूर्यनाथ बाँस्तोला भन्छन्, 'पञ्चायतकालमा जलविद्युत् आयोजनाहरूमा १० प्रतिशतभन्दा बढी भेरियसन हुँदैनथ्यो, अहिले शत प्रतिशत नै हुने गर्छ।'।

अर्कोतर्फ, लोडसेडिङका कारण सर्वसाधारण ठूलो मारमा परेका छन्। तर यही लोडसेडिङ ऊर्जा मन्त्री र प्राधिकरणका केही प्रभावशाली अधिकारीहरूका लागि ठूलो कमाइ खाने भाँडो भएको छ— डेडिकेटेड फिडरबाट २४ सै घण्टा विद्युत् आपूर्ति गरेर। उद्योगहरूले लोडसेडिङका कारण प्रतियुनिट ३२ रूपैयाँ पर्ने डिजेलबाट उत्पादित बिजुली खपत गर्दै आइरहेका छन्। उनीहरूलाई प्राधिकरणको डेडिकेटेड फिडरबाट निरन्तर आपूर्ति हुने बिजुली लिए प्रतियुनिट २३ रूपैयाँ फाइदा हुन्छ। एउटैले १० मेगावाटसम्म विद्युत् खपत गर्ने उद्योग धेरै छन्। त्यही भएर लोडसेडिङ सुरु भएदेखि हालसम्म यस्तो सुविधा प्राप्त गर्न उद्योगहरूले कुनै कसर बाँकी राखेका छैनन्। उनीहरूले ऊर्जा मन्त्री र कार्यकारी निर्देशकलाई रिभाएर उद्योग परिसरमै सक्युट ब्रेकर राख्ने सुविधा दिएका छन्। मन्त्री र कार्यकारी निर्देशक परिवर्तन हुने बित्तिकै उद्योगहरूले लिँदै आएको आपूर्ति काटिने गरिन्छ र केही दिन काटेर पुनः 'कुराकानी' भएपछि त्यो लाइन जोडिन्छ। यो रीत लोडसेडिङ सुरु भएदेखि हालसम्म चल्दै आएको छ। उद्योग, प्रभावशाली निकायहरूले यसरी डेडिकेटेड फिडरबाट चौबीसै घण्टा बिजुली नलिने हो भने हालको लोडसेडिङ दुई घण्टा घटाउन पुग्छ।

ऊर्जा मन्त्री र कार्यकारी निर्देशकहरू फेरिएपिच्छे उद्योगहरूले बिजुली आपूर्ति गर्न 'नवीकरण' गराउनुपर्ने चलन छ। यसरी डेडिकेटेड फिडरमा व्यापक अनियमितता हुने, पैसा बुझाउन सक्ने र राजनीतिक पहुँच भएकाले मात्र चौबीसै घण्टा बिजुली पाउने भएपछि यो विकृति रोक्न तत्कालीन कार्यकारी निर्देशक रामेश्वर यादवले नीतिगत निर्णय गरेर यसलाई पारदर्शी बनाउने प्रयास गरे। यादवको पालामा प्राधिकरणको सञ्चालक समितिले नै डेडिकेटेड लाइन लिनेले महसुल दोब्बर तिर्नुपर्ने नियम बसाए। तर त्यो गत साउनदेखि मात्र लागू गरियो। यसरी डेडिकेटेड फिडरवालाहरूबाट प्राधिकरणको आयमा चार अर्ब रूपैयाँ थप हुने भयो। तर हरेक मन्त्री र पदाधिकारी फेरिएपिच्छे 'नवीकरण' गराएका केही उद्योगीहरूले आफूले बुझाएको रकम फिर्ता पाउन नीतिगत व्यवस्था गराउन सफल भए। विद्युत् महसुल निर्धारण आयोग, प्राधिकरण र उद्योगीको मिलेमतोमा त्यो दोब्बर महसुल नलिने, लिएको पनि फिर्ता गर्ने निर्णय प्राधिकरण सञ्चालक समितिले रातारात गर्‍यो। प्राधिकरणको यो निर्णयमा खराब नियत देखेपछि व्यवस्थापिका संसदको लेखा समितिले त्यस्तो निर्णय कार्यान्वयन नगर्न निर्देश गर्‍यो।

यसरी उत्पादनदेखि वितरणसम्मका अधिकांश प्रक्रियामा अनियमितता भएको देख्न पाइन्छ। यी सब कृत्य हुनुको एउटै कारण हो— प्राधिकरणमा व्याप्त राजनीतिक हस्तक्षेप। अनेक स्वार्थका कारण नियुक्त गरिएका सञ्चालक, तिनले गरेका बेइमान कृत्य नै यो क्षेत्रलाई तहसनहस पार्ने स्रोत बनेका छन्।

भ्रष्टाचार नियन्त्रण : सुशासन प्रवर्द्धनको पूर्वशर्त

निम्नकान्त पाण्डे*

कुनै पनि मुलुकमा सुशासनको परिकल्पना गरिन्छ भने त्यसका लागि भ्रष्टाचारको अन्त्य पूर्वशर्त नै बन्ने गर्दछ। राज्य र भ्रष्टाचार एक अर्कासँग जोडिएका तर एक अर्काका शत्रु तत्व हुन्। सामान्यतया यी दुई तत्वहरू संगै रहे पनि जब राज्यमा सुशासनको कुरा उठ्छ, यी दुई एक अर्काका शत्रु बन्न पुग्छन्। भ्रष्टाचारमुक्त राज्य आफैँमा 'सुशासन' का रूपमा स्थापित हुने भएकै कारण राज्यबाट भ्रष्टाचार उन्मूलनका लागि आवाज उठ्ने गर्छन्। तर विडम्बना भ्रष्टाचारमुक्त समाजको परिकल्पना गरिए पनि पूर्णरूपले भ्रष्टाचारमुक्त राज्यको उदाहरण कमै पाइन्छ। यसै भएकाले पनि हुनसक्छ राज्यसंगै भ्रष्टाचार पनि जोडिएर आएको।

सुशासन कसरी कायम गर्ने ?

कुनै पनि राज्यमा सुशासनको कुरा गर्दा यसका लागि आवश्यक विशेषताहरूलाई नजरअन्दाज गरियो भने सुशासनको परिकल्पना पूरा हुन सक्दैन। जब सुशासनलाई व्यवहारमा उतार्ने प्रयास गरिन्छ, राज्यबाट भ्रष्टाचार स्वतः कम भएर निर्मूलीकरणतर्फ बढ्छ। यसका लागि आवश्यक केही विशेषताहरूको चर्चा गर्नु सान्दर्भिक होला।

१. **जवाफदेहिता** : सुशासनका लागि जवाफदेहिता पहिलो आधार हो। जब राज्य स्थानीय निकायदेखि केन्द्रसम्म जवाफदेही भूमिकामा देखिन्छ, यसले राज्य जनताप्रति जिम्मेवार छ भन्ने प्रस्ट हुन्छ, जसले गर्दा जनताले समेत राज्यमा आफ्नो प्रतिनिधित्व भएको महसुस गराउँछ। यसले सुशासन कायम गर्न सहयोग गर्छ।
२. **पारदर्शिता** : जब राज्यका हरेक नागरिकले नीति निर्माण तहमा के भइरहेको छ भन्नेबारे सहजै जानकारी हासिल गर्न सक्छन्, यसले जनताले राज्यमा के भइरहेको छ भन्नेबारे पनि जानकारी प्राप्त गर्न सक्छन्। जसले गर्दा राज्यमा कुनै कुरा गलत भइरहेमा त्यसलाई जनताले नै खबरदारी गर्न पाउँछन्। अन्ततः यसले राज्यलाई गलत बाटोमा अघि बढ्नबाट रोक्छ।
३. **कानूनको शासन** : राज्यको मातहतमा रहेका हरेक निकाय र व्यक्तिले कानूनको उल्लंघन गर्नु अपराध हो भन्ने बुझ्ने बित्तिकै राज्यमा गैरकानूनी कार्य आफैँ कम भएर जान्छ। अर्कोतर्फ कानून उल्लंघन गर्नेलाई राज्यले कडा कारबाही गर्ने व्यवस्था भएपछि भ्रष्टाचार, बेथिति लगायतका कुराहरूले बढावा पाउँदैनन्, यस्तो परिस्थितिको सिर्जना हुनु नै सुशासनको संकेत हो। त्यसैले सुशासनका लागि कानूनको शासन अनिवार्य हुन्छ।

* सम्पादक, जनधारणा साप्ताहिक।

४. **उत्तरदायी :** सुशासन स्थापनाका लागि राज्यले स्थानीय स्तरमा सहयोग र सेवामा दत्तचित्त हुनेदेखि समय अनुकूल त्यहाँको समुदायको चाहनाअनुसार काम गर्ने र उनीहरूसंगको सम्बन्धलाई स्थिर बनाउनुपर्छ। यसले त्यहाँका जनतालाई राज्य जनताप्रति जिम्मेवार भएको र राज्यको उपस्थिति सन्तोषजनक रहेको देखाउँछ।
५. **न्यायसंगत र समावेशिता :** कुनै पनि समुदायका मानिसहरूले राज्य र विशेष गरी नीति निर्माण तहमा आफ्नो चासोलाई न्यायोचित ढंगले सम्बोधन होस् भन्ने चाहना राख्छन्। यस्तो चाहनालाई बुझेर राज्यले पनि हरेक क्षेत्र र वर्गका नागरिकलाई न्याय हुने गरी कसैलाई पूर्वाग्रही ढंगबाट नहेरी अवसर र सहभागिता जनाउने वातावरण सिर्जना गरिदिनुपर्छ। यस्तो भएको खण्डमा मात्र कुनै पनि राज्यमा सुशासनको सही कार्यान्वयन हुन सक्छ।
६. **प्रभावकारिता र कुशलता :** राज्यले कुनै पनि निर्णयलाई लागू गर्दा राज्यमा उपलब्ध स्रोत, साधन र समयको समुचित प्रयोग गरी नागरिकले महसुस गर्ने तरिकाले लागू गर्न सकेमा त्यस्ता कार्य प्रभावकारी र सफलतापूर्वक सम्पन्न हुन सक्छन्। यसले एकातर्फ राज्यलाई सफलतातिर अधि बढाउँछ भने नागरिकहरू पनि राज्यसंग सन्तुष्ट हुन्छन्। यसले राज्यमा सुशासनको अभ्यास भइरहेको अनुभूति गराउँछ। जनसन्तुष्टि नै सुशासनको संकेत हो।

माथि चर्चा गरिएका बुँदाहरू एउटा राज्यमा सुशासन कायम गर्दै समृद्धिको बाटोमा अधि बढ्नका लागि आवश्यक पर्ने अनिवार्य तत्वहरू हुन्। तर एउटा राज्यमा यी कुराहरू लागू हुनका लागि कुनै पक्षबाट अवरोध हुन्छ भने त्यो भ्रष्टाचार हो। जब मुलुकका हरेक निकाय र क्षेत्रमा भ्रष्टाचार व्याप्त हुन्छ, त्यतिवेला न त माथि चर्चा गरिएका बुँदाहरू लागू हुन्छन्, न सुशासन स्थापना हुनसक्छ न त मुलुकले आर्थिक रूपमै समृद्धिको बाटो समाउन सक्छ। अझ नेपाल जस्तो तेस्रो विश्वमा त भ्रष्टाचार अभिशाप नै हुने गरेको छ। हुन त भ्रष्टाचार विकसित होस् वा विकासशील मुलुक, सार्वजनिक होस् वा निजी क्षेत्र र गैरनाफामुखी क्षेत्र नै किन नहोस्, जहाँ पनि व्याप्त हुन्छ तर त्यसको मात्रा र भ्रष्टाचार गर्ने तौरतरिकाहरू मात्र मुलुक अनुसार फरक फरक हुन्छन्। त्यसैले हरेक मुलुकबाट भ्रष्टाचारको न्यूनीकरण र निर्मूलीकरण गरेमा मात्र सुशासन कायम हुन सक्छ।

भ्रष्टाचारको विश्वव्यापी अवस्था :

गरिब तथा विकासशील मुलुकहरूका लागि भ्रष्टाचार निकै नै प्रतिकूल हुने गर्छ तर भ्रष्टाचारसम्बन्धी विश्वव्यापी अध्ययनहरूलाई हेर्दा तिनै आर्थिक रूपमा पिछडिएका तथा विकासशील मुलुकहरूमै भ्रष्टाचार व्याप्त र नियन्त्रण बाहिर गएको देख्न सकिन्छ। भ्रष्टाचारसम्बन्धी विश्वव्यापी रूपमा अध्ययन गर्दै आएको अन्तर्राष्ट्रिय संगठन ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेशनलको रिपोर्टले पनि यसै कुरालाई पुष्टि गर्छ। उक्त संस्थाले प्रत्येक वर्ष गर्दै आएको अध्ययनमा पिछडिएका र द्वन्द्वरत मुलुकहरूको रूपमा परिचय बनाएका सोमालिया, सुडान, दक्षिण सुडान, हाइटी लगायतका मुलुकहरू व्यापक

भ्रष्टाचार हुने मुलुकका रूपमा पनि परिचय बनाइरहेका छन्। जबकि विकसित मुलुकका रूपमा परिचय बनाएका डेनमार्क, न्युजिल्याण्ड, फिनल्याण्ड र स्वीडेन लगायतका मुलुकहरू निकै कम भ्रष्टाचार गर्ने मुलुक बनेका छन्।

सो रिपोर्टमा नेपाल समेत उच्च भ्रष्टाचार हुने मुलुकको सूचीमा परेको देखिन्छ। सन् २०१२ देखि २०१४ सम्मको उक्त संस्थाको रिपोर्ट हेर्दा नेपाल भ्रष्टाचार हुने मुलुकमध्ये १२६ औं स्थानमा रहेको छ। जसअनुसार सन् २०१२ मा १०० मा २७ स्कोर मात्र प्राप्त गरेको नेपालले २०१३ मा केही सुधार गरी ३१ स्कोर प्राप्त गरेकोमा पुनः सन् २०१४ मा २९ स्कोर मात्र प्राप्त गर्न सकेको छ। जबकि निकै कम भ्रष्टाचार हुने मुलुकका रूपमा आफ्नो छवि बनाएको डेनमार्कले सन् २०१२ मा कुल १०० मा ९०, सन् २०१३ मा ९१ र सन् २०१४ मा ९२ स्कोर प्राप्त गरी विश्वकै कम भ्रष्टाचार हुने मुलुकका रूपमा आफ्नो छवि कायम गरेको छ। ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेशनलको रिपोर्टले पनि नेपाल जस्ता मुलुकहरू भ्रष्टाचारकै कारण पछि परेका हुन् भन्ने देखाउँछ।

कम भ्रष्टाचार हुने मुलुकमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि भएका प्रयास :

ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेशनलको रिपोर्ट अनुसार सन् २०१४ मा सबैभन्दा कम भ्रष्टाचार गर्ने मुलुकको सूचीमा डेनमार्क पहिलो स्थानमा रहेको छ। डेनमार्कसहित न्युजिल्याण्ड, फिनल्याण्ड र स्वीडेन पनि कम भ्रष्टाचार गर्ने मुलुकको सूचीमा रहेका छन्। तीमध्ये डेनमार्कले गरेको प्रयासलाई यहाँ प्रस्तुत गर्न खोजिएको छ। डेनमार्कले त्यहाँको विदेश मामिला मन्त्रालयको मातहतमा भ्रष्टाचारविरोधी नीति नै बनाएको छ। 'भ्रष्टाचार अन्त्यका लागि शून्य सहनशीलता' नाम दिइएको अभियानमार्फत डेनमार्कले विदेश मामिला मन्त्रालयमार्फत विश्वव्यापी रूपमै भ्रष्टाचार अन्त्यका लागि काम गर्दै आएको छ। डेनमार्कको चासो भ्रष्टाचारविरुद्धको अभियानलाई विश्वव्यापी रूपमै स्थापित गर्नका लागि उक्त संगठनले विभिन्न मुलुकका सार्वजनिक संस्थाहरू, गैरसरकारी संस्था, नागरिक समाज, व्यापारिक कम्पनी लगायतसंग सहकार्य गर्दै आएको छ।

यति मात्र होइन डेनमार्कले विदेश मन्त्रालयमार्फत अन्तर्राष्ट्रिय रूपमा भ्रष्टाचार अन्त्यका लागि भइरहेका प्रयास तथा कार्यक्रमहरूका लागि पनि सहयोग गर्दै आएको छ। डेनमार्कले भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि भ्रष्टाचारविरुद्ध आचारसंहिता नै तयार पारेको छ। जसमा स्वार्थबाट प्रेरित कुनै पनि किसिमका द्वन्द्वलाई बेवास्ता गरिने उल्लेख गरिएको छ। स्वार्थबाट प्रेरित द्वन्द्वले व्यक्तिलाई आफ्नो व्यक्तिगत स्वार्थ पूरा गराउन मद्दत पुग्ने भएकाले यस्ता कुराहरूबाट सजग गराइन्छ। त्यस्तै घूस लिन दिन पूर्णतया प्रतिबन्ध गरिएको छ। आचारसंहितामा उल्लेख गरिएअनुसार कुनै व्यक्तिलाई प्रभाव पार्ने कुनै उपहार लिँदा वा दिँदा व्यक्तिले सार्वजनिक र कानुनी कर्तव्यबाट विमुख हुनसक्ने भएकाले यस्तो कार्यमा बन्देज लगाइएको छ। त्यस्तै कुनै उच्च पदको शक्तिको दुरुपयोग

गरी व्यक्तिगत स्वार्थका लागि काम गर्ने वा ब्याकमेल् गर्ने लगायतका गतिविधि गर्न नपाउने उल्लेख गरिएको छ । डेनमार्कले कुनै पनि किसिमको फाइदाका लागि थोकाधडी गर्न नहुने कुरालाई प्रोत्साहन गर्छ । साथै सार्वजनिक कार्य गर्दा उपहार लिने दिने कार्यलाई समेत रोक लगाइएको छ । डेनमार्कले भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि अवलम्बन गरेका यी नियमहरूलाई कडाइका साथ लागू गरिरहेको छ । जसले गर्दा डेनमार्क विश्वमै भ्रष्टाचारका विरुद्ध नमुना मुलुक बनिरहेको छ ।

भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न सफल मुलुकबाट हामीले के सिक्ने ?

विश्वमा उच्च भ्रष्टाचार हुने मुलुकका रूपमा आफ्नो छवि बिगारिरहेको नेपालमा प्रत्येक वर्ष सार्वजनिक पद धारण गर्नेहरूबाट हुने भ्रष्टाचार तीव्र गतिमा बढिरहेको छ । राज्यका उच्च तहमा बस्नेदेखि कर्मचारी तहसम्म मौलाएको भ्रष्टाचारका कारण एकातर्फ मुलुक भनै कंगाल बनिरहेको छ भने अर्कोतर्फ मुलुकले भ्रष्टाचार हुने मुलुकको सूचीमा अग्रस्थान हासिल गर्दै गएको छ । यस्तै अवस्था रहिरहेमा निकट भविष्यमा मुलुकको अवस्था थप बिग्रनेमा कुनै शंका छैन । तथापि मुलुकको अवस्था सुधार गर्नका लागि अबै पनि नेपालसंग प्रशस्त सम्भावनाहरू बाँकी छन् । त्यसका लागि नेपालले भ्रष्टाचारविरुद्ध शून्य सहनशीलताको नीति अवलम्बन गर्ने मुलुकहरू डेनमार्कसहित अन्य मुलुकहरू फिनल्याण्ड, न्युजिल्याण्ड जस्ता मुलुकले अवलम्बन गरेका अवधारणाहरूलाई समेत अनुसरण गर्न सक्छ ।

भ्रष्टाचार अन्त्यका लागि राज्यले नै कानूनमा भ्रष्टाचारीविरुद्ध कडा कारवाही हुने व्यवस्था गर्नुपर्छ । भ्रष्टाचारीलाई समाजमा सामान्य मानिस सरह बस्ने वातावरण बनाइदिनु हुँदैन । भ्रष्टाचारलाई सामाजिक कलंकसंग जोडेर सामाजिक रूपमा बहिष्कार गर्ने परिपाटीको व्यवस्था गर्नुपर्छ । यत्तिमात्र होइन डेनमार्कमा जस्तै सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिलाई काम गर्ने सिलसिलामा कुनै उपहार लिन नपाउने, पदको दुरुपयोग व्यक्तिगत कार्यमा गर्न नपाउने, भ्रष्टाचारविरुद्ध शून्य सहनशीलता अपनाउने जस्ता गतिविधिलाई नेपालमा पनि कडाइका साथ लागू गर्न सक्नुपर्छ ।

कसरी नियन्त्रण गर्न सकिन्छ भ्रष्टाचार ?

भ्रष्टाचारको नियन्त्रणका लागि पहल गर्नुभन्दा पहिले भ्रष्टाचारका कारण पत्ता लगाउनु सबैभन्दा उपयुक्त हुन्छ । विश्वभरमा भ्रष्टाचार हुने मुलुकहरूको उदाहरण हेर्दा विभिन्न कारणले भ्रष्टाचार मौलाउने गर्छ । जस्तो प्रशस्त प्राकृतिक स्रोत साधन, निरंकुश र गैरजिम्मेवार सरकार, गुणस्तरहीन सार्वजनिक सेवा, कर्मचारीहरूको न्यून तलब सुविधा र गरिबी लगायतका कारण भ्रष्टाचार मौलाउने अवसर पाउँछ । नेपालमा पनि भ्रष्टाचार हुनुका पछाडि यी कारणहरू नै प्रमुख रूपमा देखिन्छन् । त्यसैले यी भ्रष्टाचारका कारणहरूलाई पत्ता लगाइसकेपछि त्यसको नियन्त्रणका लागि पहल गरेमा मात्र भ्रष्टाचार नियन्त्रणको पहल प्रभावकारी हुन सक्छ । त्यसका लागि मुलुकको आर्थिक, प्रशासनिक

र बजारको अवस्थालाई सुधार गर्ने, सार्वजनिक क्षेत्रमा अनिवार्य लेखा, अडिट र खरिद नियमहरूलाई अद्यावधिक गर्ने, सार्वजनिक क्षेत्रमा नागरिक समाजको उपस्थिति, निर्णय गर्ने क्षमतालाई बलियो बनाउने तथा नागरिकलाई दिने सेवालाई सुदृढ गर्ने लगायतका काम गर्नसकेमा भ्रष्टाचारको अन्त्य गर्न सकिन्छ। त्यतिमात्र होइन नेपालमा भ्रष्टाचारीविरुद्ध कारबाही गर्ने निकाय अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान अयोगलाई स्वतन्त्र, शक्तिशाली र दलीय प्रभावभन्दा बाहिर राखेर निष्पक्ष र कुनै त्रास बिना नै काम गर्ने वातावरण सिर्जना गर्न सकेमा पनि भ्रष्टाचार अन्त्यका लागि महत्वपूर्ण उपलब्धि हासिल गर्न सकिने विश्वास गर्न सकिन्छ।

अन्त्यमा :

नेपालमा अहिले पनि उच्च पदमा हुनेहरूले भ्रष्टाचारलाई प्रश्रय दिने, भ्रष्टाचारीलाई कारबाही हुनबाट जोगाउने र शक्तिमा हुनेलाई कारबाही गर्दा कारबाही गर्ने निकायलाई नै डर, धम्की दिने प्रवृत्ति देखिंदै आएको छ। यसको उदाहरणका रूपमा हालै मात्र नेपालमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले भ्रष्टाचार गरेको आरोपमा केही राजनीतिक दलका नेता तथा उच्च अधिकारीहरूलाई पत्र काटेपछि दलहरूका केही नेताहरू अख्तियारकै विरुद्ध आक्रामक रूपमा उत्रिएको घटनालाई लिन सकिन्छ। यस्ता गतिविधिले भ्रष्टाचारको अन्त्य होइन, भ्रष्टाचार गर्नेहरूलाई अभै प्रोत्साहन मिल्ने निश्चित हुन्छ। यस्तो विषयमा संवेदनशील नभएसम्म भ्रष्टाचारको अन्त्यको परिकल्पना गर्न सकिंदैन। मुलुकमा भ्रष्टाचार मौलाउने अवसर पाएसम्म सुशासनको परिकल्पना केवल परिकल्पनामै सीमित हुनपुग्छ। त्यसैले मुलुकमा सुशासन, समृद्धि र सद्भावलाई कायम गर्नका लागि पनि भ्रष्टाचारको अन्त्य अनिवार्य बन्न पुगेको छ।

संघीय शासनमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण

परशु धिमिरे*

भ्रष्टाचार र राज्यको इतिहास सम्भवतः उत्ति नै पुरानो छ । भ्रष्टाचारका धेरै रूप, प्रकृति र कानुनी परिभाषाहरू छन् । तर, मूल रूपमा सार्वजनिक सम्पत्तिलाई यसको प्रयोगको प्राधिकार पाउनेहरूले निजी स्वार्थानुरूप उपयोग र उपभोग गर्ने प्रयासको परिणामस्वरूप नै भ्रष्टाचारको जन्म हुन्छ । यो करिब-करिब सर्वस्वीकार्य परिभाषा नै हो । विभिन्न प्रणाली र स्वरूपका शासन प्रणालीमा भ्रष्टाचारको मात्रा कमबेसी हुने गरेको अध्ययनहरूले देखाएका छन् । संस्थागत भएको लोकतन्त्रमा सुशासनका दुई मुख्य अवयव, पारदर्शिता र जवाफदेहिता हुने हुँदा भ्रष्टाचार कम हुने गरेको स्थापित विश्वव्यापी मान्यता छ । तानाशाही र गैर लोकतान्त्रिक शासन भएका मुलुकहरूमा भ्रष्टाचारको मात्रा स्वतः बढी हुने गर्छ ।

नेपाल पनि संसारका अधिक भ्रष्टाचार हुने मुलुकहरूमध्येमा नै पर्छ । गत वर्षको ट्रान्सपरेन्सी इनटरनेशनलको Corruption Perception Index मा १ सय ७५ मुलुकमध्ये नेपाल १२६ सौं मुलुकमा परेको थियो । सार्वजनिक निकायका सबै तहमा भ्रष्टाचारले राम्ररी नै जरो गाडेको अनुभव यसको नियन्त्रणमा काम गर्नेलाई मात्र होइन, आम नागरिकलाई पनि उत्तिकै छ ।

'मेरो मन्त्रालयमा माथिदेखि तलसम्म भ्रष्टाचारको जालो छ' भनेर संसद्मा अभिव्यक्ति दिएकै कारण २०४९ सालमा तत्कालीन कृषिमन्त्री शैलजा आचार्यले पदबाट राजीनामा दिन बाध्य हुनुपरेको थियो । २०५६ सालमा तत्कालीन प्रधानमन्त्री कृष्णप्रसाद भट्टराईले एक सार्वजनिक कार्यक्रममा मुलुकमा तलदेखि माथिसम्म भ्रष्टाचार व्याप्त रहेको उल्लेख गर्दै भनेका थिए, 'सय, पचास घूस खाने तलका खरदार मुखियालाई होइन, माथिका ठूला भ्रष्टाचारीलाई अनुसन्धान र कारबाहीको प्राथमिकतामा राख्नुपर्छ ।' राष्ट्रनिर्माता पृथ्वीनारायण शाहले समेत अढाइ सय वर्षअघि नै दिव्योपदेशमा भनेका छन्, 'घूस खाने र घूस दिने राष्ट्रका महाशत्रु हुन्, यिनीहरूको त ज्यान लिए पनि पाप लाग्दैन ।' यो भनाइले भ्रष्टाचार त्यतिबेलाको सत्ता सञ्चालनमा पनि व्याप्त थियो भन्ने बुझिन्छ । यी उदाहरणहरूले भ्रष्टाचार नेपालको पनि युगौं पुरानो समस्या हो भन्ने छर्लंग हुन्छ ।

सुशासनको आधार कानुनी शासन हो । शासन जुन नामको भए पनि भएका कानुनहरूको पालना मात्रै हुने हो भने पनि भ्रष्टाचार धेरै कम हुन्छ । तर नेपाल लामो समयदेखि कानुनी शासन अनुसार नचलेकाले दण्डहीनता मौलायो । भ्रष्टाचारलाई दण्डनीय अपराधको कोटीमा राखेर कारबाही गर्ने

* सम्पादक, तरुण साप्ताहिक ।

राजनीतिक र शासकीय वातावरण बनेन। सामाजिक रूपमा पनि भ्रष्टाचार प्रमुख बहसको मुद्दा बन्ने गरेको छैन। शासकले आफैं कानुन बनाउने, कार्यान्वयन पनि आफैं गर्ने र फैसला पनि आफैं गर्ने शासन व्यवस्था मुलुकमा लामो समयसम्म कायम रहेका कारण भ्रष्टाचारले समाजमा यति जरो गाडेको विश्लेषण विज्ञहरूले गरेका छन्। राणाकालमा श्री ३ को आदेश कानुनभन्दा माथि हुन्थ्यो भने पञ्चायतकालको संविधानमै भनिएको थियो, 'श्री ५ बाट बेला मौकामा बक्सेका उद्गारहरू संविधानका अंग हुनेछन्।' २०४६ सालमा प्रजातन्त्र पुनर्बहालीपछि मात्रै सबै सार्वजनिक पदधारीहरू कम्तीमा सिद्धान्ततः संविधान र कानुन अन्तर्गत रहन थालेका हुन्। राज्य प्रणाली पारदर्शी हुने कानुनहरू बने। मिडियाको पहुँच बढ्यो। यी सबै कारणले भ्रष्टाचारका धेरै प्रकरणहरू सतहमा देखा पर्न थालेका हुन्।

यसरी लोकतन्त्रसंगै बढेको पारदर्शिताले कहिलेकाहीँ मुलुक नै भ्रष्टाचारमय भएको हो कि जस्तो देखिन थाल्यो। कानुनीराज र भ्रष्टाचार नियन्त्रणका निकायहरू समेत क्रियाशील भएकाले केही रोकथाम त भयो। तर, त्यसलाई छल्न प्रक्रिया मिलाएर गर्ने 'नीतिगत भ्रष्टाचार' को अभ्यास बस्न थाल्यो। भ्रष्टाचारीहरूले राजनीतिक पहुँच प्रयोग गर्न थाले। भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने निकायहरूका तुलनामा भ्रष्टाचारीहरू चलाख हुँदै गए। यतिबेला मुलुकमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने निकायभन्दा भ्रष्टाचार गर्नेहरू पहुँचवाला र साधनस्रोत सम्पन्न भएका हुन् कि भैं देखिन थालेको छ। यो नै अहिलेको प्रमुख समस्या हो।

मुलुकमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि धेरै निकाय छन्। तर संवैधानिक हैसियतको र जनताले चिनेको निकाय भनेको अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नै हो। जनताले आफूले पाएको भ्रष्टाचारसम्बन्धी सूचना अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलाई नै दिने गरेका छन्। तर आफूले पाएको सूचना र थप अनुसन्धान गर्न आयोगको वर्तमान संरचनाले धान्न सक्ने अवस्था नदेखिएको पो हो कि ? भन्ने टीकाटिप्पणी पनि भइरहेको छ। किनकि भ्रष्टाचारको जालो गा.वि.स.देखि मन्त्रालयसम्म देखिएको छ।

केही उदाहरणहरू हेरौं। अख्तियारको २०७२ पुस २१ देखि २४ गतेसम्मको मात्र विज्ञप्ति हेर्ने हो भने पनि वडा तहदेखि मन्त्रालयसम्मको भ्रष्टाचार छर्लंग हुन्छ। आयोगले पुस २४ गते जारी गरेको विज्ञप्तिमा वडा तहको भ्रष्टाचार उल्लेख छ। बाँके जिल्लाको नेपालगन्ज उपमहानगरपालिकाका योजना प्रमुख श्यामकाजी पिया घूसको रकमसहित पक्राउ परे। उनले उपमहानगरपालिका-१२ मा ८ लाख ४६ हजार ८ सय ८८ रूपैयाँ बजेटमा निर्माणाधीन प्रगति टोलबाट कुर्मी टोल जाने बाटोको रकम स्वीकृत गरेबापत ८० हजार रूपैयाँ घूस मागेका थिए। अन्तिम किस्ता एक लाख ६९ हजार रूपैयाँ निकासीको माग उपभोक्ता समितिले गर्दा उनले उक्त रकम घूस मागेका हुन्। उनी घूससहित कार्यक्षेत्रबाटै पक्राउ परेका थिए। यो अवस्था नेपालगन्ज उपमहानगरपालिकाको एउटा टोलको मात्रै होइन, सरकारी बजेटमा हरेक गाउँटोलमा निर्माण हुने आयोजनामा यस प्रकारको समस्या छ।

यसैगरी, पुस २३ गते आयोगले निकालेको विज्ञप्तिअनुसार काठमाडौं कलंकीका मालपोत अधिकृत शिवप्रसाद रिमाल र नासु हरिप्रसाद आचार्य निकै ठूलो प्रकरणमा पक्राउ परे। बाडभन्ज्याङ गाविसस्थित कित्ता नं. १०१ को ९२ रोपनी २ आना सामुदायिक वनको जग्गा सुयल हाउजिङको नाममा दर्ता गर्ने निर्णय उनीहरूले गरेका थिए। कलंकी मालपोतमा मात्रै होइन, प्रायः जिल्लाका मालपोतलगायत सरकारी कार्यालयहरूमा यस्ता भ्रष्टाचार सामान्य भइसकेको जनस्तरबाट गुनासो आएका छन्।

पुस २१ गते सहरी विकास मन्त्रालयका सचिव अर्जुन कार्कीसहितका केहीलाई विभागीय कारबाहीका लागि अख्तियारले पत्र पठाएको छ। भूकम्पपीडितका लागि त्रिपाल खरिद प्रकरणमा करोडौं रकम भ्रष्टाचार हुँदा ध्यान पुऱ्याउन नसकेबापत सचिव कार्कीलगायतलाई विभागीय कारबाहीका लागि पत्र पठाइएको हो। सहरी विकास मन्त्रालयमा मात्रै होइन, हरेक मन्त्रालयमा यसखाले समस्या आउने गरेका छन्। यसको अर्को उदाहरण हालै सशस्त्र प्रहरी बलका महानिरीक्षकहरू लगायत तीनजना पूर्व महानिरीक्षकहरूको भ्रष्टाचार अनुसन्धान प्रकरणलाई पनि लिन सकिन्छ।

प्रहरी संगठन भनेको केही हदसम्म भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने निकाय पनि हो। तर यो निकायमै वर्षौंदेखि नक्कली बिल भर्पाइ बनाएर करोडौं घोटाला गर्ने गरिएको रहस्य अख्तियारको अनुसन्धानबाट खुलेको छ। वर्षौंदेखि भइरहेको उस्तै प्रकृतिको घोटालाको रहस्य यतिबेला मात्रै खुल्नु भनेको भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने निकाय अख्तियारको संयन्त्रको पनि कमजोरी हो। विगतमा किन यो रहस्य खुलेन ? भन्ने प्रश्न अहिले ज्वलन्त बनेको छ।

पूर्ववर्ती सरकारले हरेक सरकारी कार्यालयले आफ्नो खर्चलाई बिल भर्पाइसहित तत्काल वेभसाइटमा राख्ने निर्णय गरेको थियो। तर अनुगमनको अभावमा यो निर्णय कार्यान्वयन हुन सकेन। कुन-कुन प्रयोजनमा के कति खर्च भयो ? त्यसको विवरण तत्काल सार्वजनिक गर्नुपर्ने प्रावधानलाई कडाइ गर्न सकियो भने पनि के कति भ्रष्टाचार भएको रहेछ भन्ने कुरा जनताले थाहा पाउनेछन्। भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने निकायको कामकारबाहीमा पारदर्शिता ल्याउन पनि यसले मद्दत गर्छ। उदाहरणका लागि केही समयअघि नेपाल पर्यटन बोर्डमा वर्षौंदेखि भएको भ्रष्टाचार बाहिर आयो। बजारमा ४० रुपैयाँमा पाइने एक जार पानीलाई एक सय २० रुपैयाँमा खरिद गरेको देखियो। यदि सामान खरिदको बिल भर्पाइसहितको विवरण तत्काल वेभसाइटमा राख्ने व्यवस्था गरिएको भए लामो समयसम्म यस्तो भ्रष्टाचारले निरन्तरता पाउँदैनथ्यो। सरकारी कार्यालयहरूले सामान खरिद गर्दा बजार मूल्यभन्दा दोब्बर तेब्बरको बिल भर्पाइ बनाउने र अधिकांश बिल भर्पाइहरू नक्कली हुने गरेको कुरा धेरै पुरानो हो। यसर्थ यस्ता अपारदर्शिता दोहोरिने अभ्यासहरूतर्फ अख्तियारको ध्यान जानुपर्ने देखिन्छ।

वडा तहदेखि मन्त्रालयसम्म भ्रष्टाचार व्याप्त रहेको देखिसकेपछि नियन्त्रण गर्ने निकायको संरचना र प्रभावकारितामा समेत त्यही अनुपातमा विस्तार हुनुपर्ने अपरिहार्यता छ। यसलाई स्रोत, साधन र अधिकार सम्पन्न बनाउनुपर्ने आवश्यकता उत्तिकै छ। यो भन्दा पनि महत्वपूर्ण पक्ष, मुलुक अब

संघीय संरचनामा प्रवेश गरेको छ । भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले पनि आफ्नो पुरानो जिल्ला केन्द्रित संरचनामा मात्रै भर परेर पुग्दैन । प्रदेशहरूमा समेत सार्वजनिक दायित्वका प्रादेशिक सरकार लगायतका संरचनाहरू निर्माण हुनेछन् । राजनीतिक दलदेखि अन्य सार्वजनिक सेवाप्रदायक संस्थाहरूले आफ्ना सांगठनिक संरचनालाई सोही अनुरूप पुनःसंरचना गर्ने कसरत सुरु गरिसकेका छन् । अख्तियारले पनि राज्यका सबै तहमा सुविधा सम्पन्न कार्यालय स्थापना गर्नु जरुरी छ ।

संसारमा भएका धेरै अध्ययन र अनुभवहरूले संघीयतामा भ्रष्टाचारका थप सम्भावनाहरू रहने तथ्यहरू अगाडि सारेका छन् । केन्द्रबाट अनुदान र सहायता आउने लोभमा प्रादेशिक बजेट ठूलो बनाउने तर त्यसलाई प्रादेशिक तहभन्दा तल प्रवाहित नगर्ने, स्थानीय तहका करका अधिकारहरूको दुरुपयोग गर्ने र स्थानीय तहमा राजनीतिक दलहरूको मिलेमतोमा रकम दुरुपयोग गर्नेसम्मका विकृतिहरू संघीय प्रणालीमा मौलाउने गरेको पाइएको छ । त्यसैले अख्तियारका अब बन्ने भ्रष्टाचार नियन्त्रणका राणनीतिहरू पनि नयाँ संरचनागत प्रणाली सुहाउँदो र थपिँदा चुनौतीहरूलाई सम्बोधन गर्नसक्ने गरी निर्माण र कार्यान्वयन हुनु आवश्यक छ ।

सक्रिय अख्तियार, उल्टो टी.आई. रिपोर्ट

विमल गौतम

“भ्रष्टाचार बढ्यो भनेर छानाबाट कराइरहनु हुँदैन किनकी त्यसले समाजमा भन् नकरात्मक असर पार्छ।” भ्रष्टाचार विरुद्धको अन्तर्राष्ट्रिय संस्था ट्रान्सपरेन्सी इन्टरन्याशनल (टि.आई.) ले गत माग १३ गते सार्वजनिक गरेको भ्रष्टाचार अवधारणा सूचकांक - २०१५ को निष्कर्षले माथिको भनाइलाई फेरि एक पटक बहसमा ल्याइदिएको छ। करिव ७ दशक अघि भारतको स्वामीनाथन कमिशनले गरेको उक्त टिप्पणीको पक्ष/विपक्षमा प्रतिक्रियाहरू नआएका होइनन्। तर उक्त टिप्पणीको सार चाहिं भ्रष्टाचार बढ्यो भनेर एकोहोरो प्रचार मात्र गरेर बस्नुभन्दा भ्रष्टाचार नियन्त्रणका दिशामा अर्थपूर्ण काम गर्नु महत्वपूर्ण हुन्छ भन्ने थियो। हुन त माथि उल्लिखित प्रसंग फरक-फरक पृष्ठभूमिमा जन्मिएका विषय हुन् र एक आपसमा तुलना गर्दा अप्रसांगिक लाग्न सक्छ। तर यी दुई प्रसंग भित्रका अर्न्तनिहित अर्थ केलाउने हो भने ती तुलनायोग्य पनि छन्। भारतको सन्दर्भमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि सरकारी तवरबाट ठोस कदम नचालिएको सन्दर्भमा स्वामीनाथन कमिशनले उक्त टिप्पणी गरेको थियो। तर टी.आई.ले नेपालमा पछिल्लो पटक जुन समयमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबाट बढी प्रयास र काम कारवाही भएका छन् त्यहीँ समयमा भ्रष्टाचार बढेको भनेर रिपोर्ट सार्वजनिक गरेको छ। ट्रान्सपरेन्सी इन्टरन्याशनलको रिपोर्टले नेपालको सन्दर्भमा सरकारी तवरबाट भ्रष्टाचार नियन्त्रणका सवालमा देखाएको उदासिनतालाई भक्भक्काउन खोजेको हो भने भिन्नै विषय हुन सक्ला। तर अख्तियारको सक्रियता र त्यसले समाजमा ल्याएको भ्रष्टाचार विरोधी तरंगको चर्चा नै नगरी आएको टी.आई.को उक्त रिपोर्टको विश्वसनीयता र आधिकारिताको बारेमा चाहिं गहन समीक्षा र बहसको आवश्यकता देखिएको छ।

नेपालमा निष्क्रिय प्रायः रहेको अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले करिव ६ वर्षपछि निडर र सक्षम नेतृत्व पाउनु, उक्त नेतृत्व व्यापक रूपमा सक्रिय हुनु, भ्रष्टाचार मुद्दामा थुप्रै अधिकारीहरू विरुद्ध मुद्दा चलाइनु, धेरैजना रंगेहात पक्राउ पर्नुले नेपालमा भ्रष्टाचार बढेको देखाउनु पथ्र्यो कि घटेको ? के अख्तियारको सक्रियता, कारवाही र गतिविधिको बढी चर्चा र प्रसंसा हुँदा टी.आई.को रिपोर्ट चाहिं उल्टो आएको हो ? यदि होइन भने टी.आई.को रिपोर्टमा “पदको दुरुपयोग गर्ने सार्वजनिक पदाधिकारीमाथि कारवाही कम भएको, नियन्त्रण प्रभावकारी नभएको” भन्ने वाक्यांश कसरी समावेश हुन पुग्यो ? संख्यात्मक रूपमा सार्वजनिक पद धारणा गर्ने सीमित अधिकारीमाथि कारवाही भयो भन्न खोजिएको हो भने एउटा कुरा। होइन भने अख्तियारको छानबीन, सक्रियता र निर्देशनमा दुई-दुईजना वहालवाला मन्त्री वर्खास्तीमा परेको घटना कम महत्वको विषय हो ? यस अघि मन्त्रीहरू भ्रष्टाचारमा संलग्न भएको आरोपमा पदमा वहाल रहेकै अवस्थामा कारवाहीमा

परेका घटना छन् नेपालमा ? एयरपोर्ट, भन्सार, मालपोत, नापी, सम्पत्ति शुद्धीकरण विभाग र प्रहरी संगठनमा कार्यरत दर्जनौं पदाधिकारी घुस लिंदालिंदै रंगेहात पक्राउ परेको वर्षहरूमा अख्तियार र उसका कारणले समाजमा सिर्जित भ्रष्टाचार विरोधी अवधारणाको मापन गर्दा भ्रष्टाचार बढेको भन्नु तर्क संगत हुन सक्ला ?

व्याख्या आ-आफ्नै हुन सक्छन्। तर टी.आई. नेपालको भ्रष्टाचार बारेको पछिल्ला दुई वर्षका रिपोर्टले एउटा गम्भिर प्रश्न चाँही खडा गरिदिएको छ, “के यो संस्था आफैमा एउटा पूर्ण विश्वसनीय छवि बोकेको र विवादरहीत संस्था हो ? वा, के टी.आई. ले प्रत्येक वर्ष सार्वजनिक गर्ने ‘Corruption Perception Index’ सत्य, तथ्यमा आधारित हुन्छ ?”

माथि उठाइएका प्रश्नको उत्तर प्राप्तिका लागि पनि एउटा गहन र खोजमुलक अनुसन्धान जरूरी पर्ला। तर परिस्थितिजन्य आधारका रुपमा चर्चा गर्ने हो भने नेपालको सन्दर्भमा टी.आई. नेपालले सन् २०१४ र सन् २०१५ मा सार्वजनिक गरेका भ्रष्टाचार अवधारणा सूचकांकको विश्वसनीयतामाथि लामो समयदेखि भ्रष्टाचार विरुद्ध सक्रिय विज्ञहरूले नै गम्भिर प्रश्न उठाईदिएका छन्।

नेपालमा भ्रष्टाचार विरोधी विषयमा लामो समयदेखि अध्ययन, अनुसन्धानका साथै पुस्तक र लेख रचनाहरू प्रकाशित गर्दै आएका एकजना भ्रष्टाचार विरोधी विज्ञ नारायण मानन्धर समेत टी.आई.का पछिल्ला निष्कर्षसंग सहमत छैनन्। “टी.आई.को अव महत्व छैन। यसको उपयोगिता र औचित्य लगभग सकिसकेको छ,” मानन्धर भन्छन्, “टी.आई.ले नेपालको भ्रष्टाचारको सन्दर्भमा सार्वजनिक गरेको निष्कर्ष वास्तवमा नेपालीहरूको अवधारणा आधारित छैन। त्यो त विदेशीको अवधारणा (perception) जस्तो देखिन्छ।”

के मानन्धरको टिप्पणी सतही विश्लेषणमा आधारित छ ? वा उनी टी.आई.प्रति पूर्वाग्रही भएर यस्तो टिप्पणी गरे ? यस्तै प्रश्नको जवाफमा मानन्धरले सन् २०१४ मा विश्व बैंकले नेपालको भ्रष्टाचारको सन्दर्भमा गरेको अध्ययन र टी.आई. नेपालले सार्वजनिक गरेको प्रतिवेदन तुलना गर्नु आवश्यक रहेको उल्लेख गरे। सन् २०१५ मा विश्व बैंकले नेपालका सन्दर्भमा गरेको भ्रष्टाचारको रिपोर्ट केही महिनापछि मात्र सार्वजनिक हुँदै छ। तर सन् २०१४ मा भएको विश्व बैंकको अध्ययनले नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणका दिशामा प्रगति देखाएको छ। विश्व बैंकको उक्त रिपोर्टमा सन् २०१४ मा नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण प्रयास सकारात्मक भनिएको छ। तर सन् २०१४ को टी.आई. रिपोर्टले पनि नेपालमा भ्रष्टाचार बढेको देखाएको थियो। फरक यति हो कि विश्व बैंकको उक्त रिपोर्टले मिडियामा कमै चर्चा पाउँछ भने टी.आई.का अध्ययन र निष्कर्षहरूले चाहिँ चाहिने भन्दा बढी स्थान ओगटिरहेका हुन्छन्।

भ्रष्टाचार विरुद्धको क्षेत्रमा काम गर्दै आएका विज्ञ मानन्धरले चाहिँ टी.आई. (जुन INGO हो) जन्मेदेखि नै विवादास्पद रहँदै आएको दावी गरे। “टी.आई.ले अपनाउँदै आएका सुचकांक (indicator) उपयुक्त भएन भनेर शुरुदेखि नै उसको विरोध हुँदै आएको छ,” मानन्धर भन्छन्,

-“भ्रष्टाचार बारेको अवधारणालाई कसरी मापन गर्ने भन्नेमा पनि विरोधाभाषको अवस्था छ।” सन् २०१० मा Corrupttion Perception Index (CPI) का संस्थापकले Transparency International बाट राजीनामा दिए। हुन त कतिपयले उनले लिइरहेको तलव सुविधा अत्याधिक भएकाले धान्न नसकेर टी.आई.ले उनलाई राजीनामा दिन बाध्य पारेको भनेर पनि तर्क गरे। तर भ्रष्टाचार विरुद्धको अभियानमा सक्रिय विश्वकै बौद्धिक जमातले चाहिँ Transparency International आफैँमा transparent अर्थात् पारदर्शी नभएको र त्यसप्रति असहमति जनाउँदै CPI का संस्थापकले राजीनामा दिएको दाबी गर्दै आईरहेका छन्।

“CPI का संस्थापकले किन राजीनामा गरेछन् भनेर मलाई पनि खुल्लुली लाग्यो र मैले पनि राजीनामाको कारण के हो भनेर उनलाई सम्पर्क गरेर बुझ्ने प्रयास गरे,” मानन्धर सम्भन्धन्, ‘तर स्वार्थको द्वन्द्व (conflict of interest) को कारण देखाउँदै CPI का संस्थापकले राजीनामा गर्नुको कारणबारे खुलाउन चाहनेन्।”

अवधारणा अर्थात् ‘perception’ भनेकै कुनै विषयमा कसैको आम तर सामान्य बुझाई हो। गहन अनुसन्धानपछि आउने निष्कर्षलाई ‘perception’ भनिदैन। त्यसलाई त अनुसन्धानको निचोड भनिन्छ। त्यसो भए विगत तीनवर्ष यता अख्तियारप्रति आम जनताको बुझाई वा यो संस्थाप्रतिको दृष्टिकोण के छ त ? के टी.आई.ले भनेजस्तो भ्रष्टाचार विरोधि काम कारवाही प्रभावकारी नभएको भन्ने नेपाली जनताको अवधारणा छ ? विभिन्न जमघट, सार्वजनिक कार्यक्रम, बौद्धिक भेला, कलेजका विद्यार्थीहरूसंगको अन्तरक्रिया जस्ता ठाउँहरूमा हुने छलफल र टिप्पणीलाई सुन्ने कि नसुन्ने ? के टी.आई. नेपालले वास्तवमै नेपालीहरूसंग प्रश्न सोधेर निष्कर्ष तयार पारेको हो ? ‘टी.आई.ले नेपालीहरूसंग सोधेर वा अन्तरक्रिया गरेर निष्कर्ष निकालेकै होइन,’ मानन्धर भन्छन्, “उसको रिपोर्ट त विदेशीहरूको नजरमा नेपालमा सुशासनको बारेमा जे बुझाई छ, त्यसमा मात्र आधारित छ र त्यहीँ कारणले टी.आई.को आफ्नै काम कारवाही र गतिविधि ‘Transparent’ भएन भनेर विरोधका स्वरहरू आइरहेका छन्।

विगत केही वर्षयता समाजका विभिन्न तह, तप्का, बौद्धिक जमात, युवा पंक्ति र कर्मचारीतन्त्रभित्र भ्रष्टाचारजन्य काम गरे अख्तियारले समाउँछ/कारवाही गर्छ भन्ने बारेमा डर र त्रास व्याप्त रहेको पाइन्छ। हाकाहाकी घुस खाने र अनियमित काम गर्ने हाम्रो संस्कारमा पछिल्ला केही वर्षमा निकै कमी आएको देख्न सकिन्छ। प्रजातन्त्र र स्वतन्त्रताको नाममा कोही कसैसंग नडराउने स्थिती हर पेशा, व्यवसाय र क्षेत्रमा व्याप्त देखिन्छ। कसैले कसैलाई टेर्दैन। तर यदि राजनीतिज्ञ, कर्मचारी, प्रहरी, न्यायालयका कर्मचारी कसैप्रति डराउँछन् भने त्यो अख्तियार नै हो। पछिल्ला वर्षमा बढेको अख्तियारको सक्रियताले एकातर्फ समाजमा विद्यमान हाकाहाकी घुस लिने र दिने प्रवृत्ति कम भएको छ भने अर्को तर्फ सरकारी अधिकारीहरू मनपरी निर्णय गर्न हच्किन थालेका छन्। कानुनलाई टेकेर सही निर्णय गर्न डराउनुनपर्ने भएपनि गलत नियतले फाइल सदर गर्न र अन्तिम निर्णय लिनु अधि

सरकारी कर्मचारीले कम्तीमा दुइ पटक सौँचन थालेका छन्। अख्तियारले उजुरीको लागि हटलाइनको व्यवस्था गरेको छ र कुनै कामले सेवाग्राही सरकारी निकायमा पुग्दा घुस मागेमा तुरुन्तै अख्तियारमा खबर भयो भने भ्रष्टाचारमा संलग्नहरूलाई रंगेहात पक्राउ गरिएका थुप्रै उदाहरण छन्। विगत तीन वर्षयता अख्तियारले विभिन्न सरकारी निकायमा काम गर्ने पदाधिकारी र उनीहरूलाई घुस खाएर राज्य लुट्न पल्केका दलालहरूलाई रंगेहात पक्राउ गरेको छ। एक किसिमले भ्रष्टाचारका विरुद्धमा समाजमा एउटा तरंग नै पैदा भएको अवस्था छ। एउटा यस्तो समय जहाँ यदि कुनै सरकारी निकाय वास्तवमै सक्रिय छ भने त्यो अख्तियार मात्र छ भनेर तटस्थ बुद्धिजीवी, प्रशासक र नागरिक समाजका अगुवाहरू नै भन्ने गर्छन्, र पनि, किन नेपालमा भ्रष्टाचार बढेको रिपोर्टहरू बाहिर आउँछन्? यसका पछाडि यस्तो रिपोर्ट बनाउनेहरूको कमजोरी छ कि अरु कुनै कारण छन् ?

विगत केही वर्षयता अख्तियार चाहिँ सक्रिय भएको भयै छ र भ्रष्टाचारका थुप्रै मुद्दा अदालतमा दायर भएका छन् तर तपाईं अध्यक्ष भएको संस्था चाहिँ नेपालमा भ्रष्टाचार बढ्यो भन्छ ? यो त विरोधाभाष भएन भन्ने प्रश्नमा टी.आई. नेपालका अध्यक्ष भरतबहादुर थापा भन्छन “अख्तियार सक्रिय भएर मात्र नहुँदो रहेछ। वास्तवमा नेपालमा अख्तियारले ३५ प्रतिशत क्षेत्रमा मात्र अनुसन्धान गर्न पाउँछ। बाँकी क्षेत्रमा व्याप्त भ्रष्टाचारको अनुसन्धान गर्ने अधिकार अख्तियारलाई छैन। त्यसैले अख्तियारको सक्रियताका बावजुद पनि भ्रष्टाचार बढेको टी.आई.को निष्कर्ष हुनसक्छ।” थापाले अख्तियारको कार्यक्षेत्र साँघुरो भएको र यो संस्थाले भ्रष्टाचारग्रस्त ६५ प्रतिशत क्षेत्रमा अनुसन्धान गर्न नपाएकाले टी.आई.को प्रतिवेदनले नेपालमा भ्रष्टाचार बढेको औल्याएको हुनसक्ने बताए।

उनले अख्तियारले नछुने मन्त्रिपरिषद्का निर्णयहरू, नीति निर्माण तह र विभिन्न नीतिगत निर्णयमा भ्रष्टाचार व्याप्त रहेकाले नेपालको सुशासनको अवस्था सन्तोषजनक नभएको बताए। “प्रधानमन्त्री कार्यालयबाट आर्थिक सहायता शिर्षकमा करोडौं रुपैयाँ बाँडिएको छ, त्यो पनि गरीव र निमुखालाई होइन हुनेखाने र पहुँचवालाई। प्रधानमन्त्रीले सरकारी रकम यसरी खर्च गर्छन कि मानौं त्यो उनको निजी सम्पत्ति हो,” थापाले थपे, -“जनताले तिरेको करबाट सरकारी कोषमा जम्मा भएको रकम अपारदर्शी ढंगले खर्च गर्नु हुँदैन भन्ने जिम्मेवारी बोध नभएकैले नेपालमा नीतिगत भ्रष्टाचार मौलाएको हो र टी.आई.को प्रतिवेदन पनि यसैको सेरोफेरोमा केन्द्रित हुन पुगेको हो।”

नेपालमा कतिपय विश्लेषकहरू टी.आई. एउटा अन्तर्राष्ट्रिय गैर सरकारी संस्था भएकाले त्यो कसैको प्रभाव वा दबावमा परेर काम गरेको हुनसक्ने तर्क समेत गर्छन्। अख्तियार सक्रिय छ तर पनि टी.आई.ले भ्रष्टाचार बढ्यो भन्छ, कतै नेपालको सन्दर्भमा निष्कर्ष निकाल्ने बेलामा टी.आई. कसैको दबाव वा प्रभावमा परेको त होइन ? भन्ने प्रश्नमा Firing Corruption' नामक पुस्तकका लेखक समेत रहेका अगुवा पत्रकार एवं पत्रकारिताका प्रध्यापक रामकृष्ण रेग्मी भन्छन्, “म टी.आई.का बारेमा अनुमानका आधारमा टिप्पणी गर्न चाहन्न। तर पछिल्ला वर्षमा अख्तियार र खासगरी प्रमुख आयुक्त लोकमान सिंह कार्कीको सक्रियता धेरै राम्रो छ। उहाँ आउनु अघि र आइसकेपछिको

अवस्थाको तुलना गर्ने हो भने अख्तियारको काम कारवाहीमाथि असन्तुष्टी मान्नुपर्ने कारण छैन ।” त्यसो भए भ्रष्टाचार बढेको निष्कर्ष दिने टी.आई.को रिपोर्टलाई के भन्ने ? उक्त प्रश्नमा रेग्मीको तर्क छ, “नेपाली जनताले समाजमा भ्रष्टाचारले यसरी जडा गाडेको छ कि अख्तियारले यति गर्दा पनि अभै पुगेको छैन भन्न खोजेका हुन सक्छन् ।”

टी.आई.को यस वर्षको रिपोर्टमा एउटा विषय चाहिं महत्वका साथ उठाइएको छ र त्यो नेपालको सन्दर्भमा व्यावहारिक देखिन्छ । उसको रिपोर्टमा परेको 'समग्रमा नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणको विषयले प्राथमिकता नपाएको र राजनीतिक नेतृत्व यसप्रति संवेदनशील हुन नसकेको तथ्य उजागर भएको छ' भन्ने वाक्यांशले मुलुकमा सुशासन र समृद्धी चाहने जो कोहीलाई एक पटक घोलिन बाध्य पार्छ । यसको चर्चा गर्दा नेपालमा अख्तियारप्रति कार्यकारी र राष्ट्रिय राजनीतिको हेराई एवं व्यवहार गराईको पृष्ठभूमी पनि केलाउनु जरुरी पर्छ । के हाम्रो सरकार, राजनीतिक पार्टीहरू र तिनका नेता एवं नागरिक समाज अख्तियार बलियो भएको हेर्न चाहन्छन् ? के हाम्रा विधायकहरू यो संस्थालाई बलियो बनाउन इमान्दार छन् ? हाम्रा राजनीतिक पार्टी र तिनका नेताहरूको व्यवहार केलाउने हो भने उनीहरू अख्तियारलाई बलियो होइन कमजोर बनाउन चाहन्छन् भन्ने देखिन्छ । त्यसका लागि केही घटनाहरूको चर्चा गर्नु सान्दर्भिक देखिन्छ ।

केही प्रभावशाली राजनीतिज्ञ र कर्मचारीमाथि भ्रष्टाचार आरोपमा व्यापक कारवाही चलाएपछि अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका पूर्व प्रमुख आयुक्त सूर्यनाथ उपाध्यायसंग समाजको एउटा तप्का निकै असन्तुष्ट बन्यो । निडर स्वभावका उनी विरुद्ध थुप्रै गाली गलौज, आरोप र आक्रामक शैलीमा पुस्तक नै प्रकाशित भए । अख्तियार प्रमुखका रूपमा उनी निकै पूर्वाग्रही भएर काम गरेको आरोप लगाइयो । उपाध्यायको पालामा नेता, कर्मचारी, प्रहरी सहित हजारौंको संख्यामा भ्रष्टाचार आरोपमा कारवाहीमा परे । त्यसबाट समाजमा भ्रष्टाचार गर्नु हुँदैन भन्ने गतिलो सन्देश गयो । भ्रष्टाचारका विरुद्धमा समाजमा एउटा ठूलै तरंग सिर्जना गर्न उपाध्याय सफल भए । त्यसबाट नेपालको नीति निर्माण तहमा बस्नेले के सिक्नुपर्थ्यो र अख्तियारप्रति कस्तो व्यवहार गर्नु पर्थ्यो तर भयो के ? गरे सकिंदो रहेछ भन्ने उदाहरण दिएर सूर्यनाथ अख्तियार प्रमुखबाट हटेपछि किन करिव ६ वर्ष सम्म आयोग नेतृत्वविहीन गराइयो ? अनि अहिले पदमा बहाल रहेकै अवस्थामा जब जब राजनीतिक पार्टीका नेता र उच्चपदस्थ सरकारी अधिकारीहरूमाथि छानबीन शुरू हुन्छ तब तब प्रमुख आयुक्त लोकमान सिंह कार्कीमाथि किन असभ्य र अमर्यादित व्यवहारहरू भइरहेका छन् ?

भ्रष्टाचार विरुद्ध अनुसन्धान र मुद्धा चलाउने एकमात्र संवैधानिक निकाय अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग करिव ६ वर्ष नेतृत्वविहीन हुनपुग्दा मुलुकका प्रायः सबै राजनीतिक पार्टीका नेताहरू मौन रहनुले के संकेत गर्‍यो ? कतिपय विश्लेषकहरू भन्छन्, यदि मुलुकमा खिलराज रेग्मी नेतृत्वको सरकार हुँदैनथ्यो भने अभै धेरै वर्ष अख्तियारले नेतृत्व नपाउने सम्भावना रहन्थ्यो । अख्तियार लगायतका संवैधानिक अंगले नेतृत्व त पाए तर के उनीहरूलाई सरकारी र राजनीतिक

तवरबाट आवश्यक सहयोग प्राप्त भएको छ ? यो वा त्यो बहानामा उनीहरूको चरित्र हत्या गर्ने र बदनाम गर्ने काम मात्र किन भइरहेको छ ? यो अर्को अहं सबाल बनेको छ । लामो समयदेखिको चर्चा, संघर्ष र रस्साकस्सीपछि मुलुकले नयाँ संविधान त पायो । तर के त्यो संविधानले भ्रष्टाचार नियन्त्रण, अनुसन्धान र मुद्दा दायर गर्ने जिम्मेवारी बोकेको अख्तियारलाई बलियो, थप समक्ष र सबल बनाउने काम गर्‍यो ? के नयाँ संविधानले अख्तियारको कार्यक्षेत्र बढायो ? अख्तियारलाई थप अधिकार दियो ? दुर्भाग्य नै भन्नुपर्छ नयाँ संविधानले अख्तियारको कार्यक्षेत्र बढाउने त के भएको अधिकार समेत खोसेको छ । अनुचित कार्यमा छानवीन गर्ने अख्तियारको अधिकारलाई संविधानबाट मिल्काइएको छ । भ्रष्टाचार विरोधी क्षेत्रमा काम गर्ने विज्ञहरूका अनुसार अनुचित कार्य सम्बन्धमा अनुसन्धान गर्ने अख्तियारको जुन अधिकार खोसिएको छ, त्यसबाट आयोगको ७० प्रतिशत भूमिका साँघुरिन पुगेको छ । नीति निर्माण तहमा बस्नेहरूले अख्तियारप्रति देखाएको यो रवैयाले पनि के स्पष्ट गर्छ भने यो मुलुकमा अख्तियार सक्रिय भएको र भ्रष्टाचार नियन्त्रण भएको आत्मैदेखि हेर्न चाहनेको जमातै छैन । तर, जवसम्म यो संस्थालाई बलियो बनाइदैन र भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा राज्य र समाज जुट्दैन तबसम्म यो मुलुकमा समृद्धि असम्भव छ ।

मिलेर सम्भव छ भ्रष्टाचारको अन्त्य र सदाचारको उदय

टेक बहादुर ताम्राङ*

राज्यका स्रोतहरू लुट्दै,
अर्थतन्त्रको जग खल्बल्याउने
निकृष्ट, भ्रष्टाचारी धमिराहरू
समाजमा दुर्गन्ध फैलाउने
नैतिकतालाई मक्याउने भ्रष्टाचारी भाइरसहरू
नागरिकले जम्मा गरेको करको उपभोग गर्दै
कुनै योगदान नगरी मौज मात्र गर्न खोज्ने परजीविहरू
अब एक एक गर्दै 'अख्तियार' को कठघरामा
उभिने दिनहरू आउँदैछन् ।

नीतिगत भ्रष्टाचारमा चुर्लुम्ब डुबेर
आफूलाई सारथी ठान्ने कथित सफेदपोशा धारीहरू
राष्ट्रसेवाका लागि एकमुष्ट तलब लिएर पनि
सेवाका प्रत्येक कदममा घूसको अपेक्षा गर्ने तलबजीविहरू
पद ओगट्ने तर निर्णय लिन नसक्नेहरू
भ्रष्टाचार नियन्त्रक निकायलाई अवरोध देखाउँदै
जिम्मेवारीबाट पछिन्न खोज्ने बहानावाजहरू
अब पालैपालो कठघरामा उभिने दिनहरू आउँदैछन् ।

* प्रहरी उपरीक्षक, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ।

ठूला हुन् या साना भ्रष्टाचारीरूपी माछहरू
 सदाचारी समाजका लागि घाती नै हुन्
 भ्रष्टाचार आखिर विष वृक्ष नै हो
 त्यसको जरा, हाँगा, मूल वा फूल नै हुन्
 भ्रष्टाचारीलाई भ्रष्टाचारको जल सिंचनबाट छुट्याएपछि
 ठूला या साना दुवै खाले माछा भिरमा उनिनेछन्
 हराभरा मौलाएका भ्रष्टाचारका विषवृक्षहरू
 एक एक गर्दै समूल एकदिन पक्कै नष्ट हुनेछन् ।

'वीर भोग्या वशुन्धरा' लाई आदर्श ठान्ने हाम्रो समाज,
 जहाँ सम्पत्ति जहिले पनि 'राग्न' को रूपमा चित्रित हुँदै आयो
 नैतिक मूल्यमा क्रमशः क्षय हुँदै गयो
 बेला बेलामा 'भ्रष्टाचारको' छापले हठात डामे पनि
 समाजबाट तिरष्कार र बहिष्कार हुनुको सट्टा
 पूर्ववत् सत्कार पस्किने हाम्रो उदार संस्कृति,
 सम्पत्ति कसरी जम्मा गर्‍यो संग खासै सरोकार नराख्दै,
 जसरी हुन्छ बढी आर्जन गर्नेको प्रतिष्ठाको पारो चढ्ने
 पारदर्शिता र जवाफदेहिताको सट्टा
 युगौंदेखि चल्दै आएका तमाम विकृत र विसंगत मान्यतालाई
 चुनौती दिनु कम चुनौतीपूर्ण पक्कै छैन ।

राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय रूपमा फैलिएको
 भ्रष्टाचारको व्याप्त सञ्जाल चिर्न
 पहुँचवालाहरू र सारथीहरू विरुद्धकै लडाईं

पक्कै पनि गुलाफको फूलको स्पर्श होइन,
 काँडाहरूसंगको जुधार्ई हुनेछ
 तर भ्रष्टाचारविरुद्धको लडाई
 हाम्रो सामूहिक लडाई हुनेछ
 हाम्रो दृढ संकल्पको यो लडाई
 निर्णायक बिन्दुमा नपुगी रोकिने छैन,
 दबाब, प्रभावका सामू भुक्ने छैन ।
 किनकि,
 भ्रष्टाचारविरुद्ध लड्ने नागरिकको शुभकामनाको ऊर्जा छ,
 जब अख्तियारका भ्रष्टाचार हेर्ने आँखामा
 तमाम नागरिकका आँखाहरू थपिन्छन्
 भ्रष्टाचारका गुनासाहरू सुन्ने कानमा
 नागरिकका करोडौं कानहरू थपिन्छन्
 सामर्थ्यको सिनर्जीले सफलताको क्षितिज चुम्नेछ
 अख्तियार र नागरिक हातेमालो
 मिलेर सम्भव छ- भ्रष्टाचारको अन्त्य, सदाचारको उदय ।

Ambition: A Baseless Basket

Swami Anand Arun

A few days ago I came across a quotation on the Internet. It summed up the psychology of our generation very appropriately:

“We buy things we don’t need, with money we don’t have to impress people we don’t like.”

As a meditator, I have spend years inquiring the nature of the mind. In these years, I have realized that a mind is a mechanism to desire for “more” - more knowledge, more wealth, more fame, more admirers, more of everything. Even religious people like me are caught by the desire for more ashrams and more disciples. Of course, from the Darwinian point of view this continuous striving is the very basis for evolution. But sadly, nobody knows when to stop.

I am reminded a story of a poor man, who was a massage-man to a king. Every morning he used to come to the palace to massage the King and was paid one silver coin every day. He had a small hut outside the palace. In the evenings, the King used to come out to his balcony and look over his city. Every evening as he surveyed his kingdom from the comfort of his balcony he saw that this man, poor as he was, made preparation for celebration. With his silver coin he used to buy the cheapest drink and some simple food, lighted a few earthen lamps around his house and sang and danced to himself. Day after day the King watched this solitary celebrant and wondered what made him so happy, while the King with all his wealth couldn’t match to his joy. In the full moon nights the poor man used to play his flute, while the old King tossed and turned in anxiety in his golden bed. The King grew increasingly jealous of his masseur. So once he asked his Prime Minister, who was a wise man, as what might be secret of his happiness. The Prime Minister laughed and said, “Give me a few days and I shall explain that to you.”

That night the Prime Minister threw a bag full of ninety-nine silver coins into the masseur’s house.

The next morning the masseur woke up and found the bag. He counted the coins. Ninety-nine gold coins! Just one more and it will be hundred. He was at once caught in the disease of ninety-nine. That morning when he reached the palace his face was distorted by anxiety. The King saw lines of worry on his face and noticed that he didn’t throb with the delight as he used to. So, the King asked the man what was troubling him.

The massage-man replied, "Nothing." But the king could immediately see that he was telling a lie. He felt there wasn't the same energy and delight in his hands anymore. And from that day onwards, the massage-man grew more and more unhappy and weak as he was eating less to save more every day.

So, finally the King asked the Prime Minister again as why this man had suddenly lost all his joy in life. The Prime Minister told him about the bag with ninety-nine silver coins and said, "Now the man is caught in the disease of ninety-nine. Up to now he had no desire to accumulate but now there is a problem. He wants to save his money and make hundred. But when he has one hundred he will think that now if he can save little more within a few months he will have two hundred. And now he is in a vicious circle; he will never be out of it. Those ninety-nine coins have destroyed his whole life; he is eating less, enjoying less and trying to save some money so that he might enjoy in the future. Now you will see him every day becoming more and more miserable."

This parable reminds us beautifully that the desire for more is the root of all diseases, including corruption.

But what does that mean? Does it mean that we should stop earning for our living? Can this escapism solve the problem of corruption?

No. But before we tackle the problem of corruption, it is important to make a distinction between need and desire. What are our needs – food, clothing, shelter and a loving heart to share love. Needs can be fulfilled but desires can't be. Needs are simple they come from nature. Desires are very complex they don't come from nature. They are created by the mind. Desires are just like the horizon. You can walk forever and ever and the distance will remain the same: Always somewhere ahead. Man is miserable not because of needs but because of desires.

Now we have to understand that there are two kinds of corruption: the one that is stimulated by '**Needs**' and the other one that springs forth from the desire for '**More**'. The first kind of corruption is more prevalent in third world countries like ours. We have designed a very unscientific economic framework, whereby a salaried employee cannot even meet his basic requirements of food, shelter, education and health through his salary alone. This is our reality. So, despite working for full hours, an employee is forever struggling to make his ends meet. This forces him to look out for other means to sustain his life, making him susceptible to any lure of bribery.

Lee Kuan Yew, the visionary leader, who transformed Singapore from a small, crime-infested island into one of the most thriving economies of the world within a span of around two decades, understood this very aspect of the corruption very well. The first thing he did after holding his tenure was to increase the salary of government officials.

In his own words, “An important factor (...to control corruption) is the salary of Ministers and Government Officials. They have enormous powers to grant or deny permits that can make or break businesses. When ministers and senior civil servants are paid salaries that are derisory compared to those of their counterparts in the private sector, officials and ministers will be tempted to take gifts. Whether it is policemen, immigration officers, customs officers or officers in charge of dispensing licenses, it is dangerous to have them grossly underpaid. Over the last 40 years, Singapore has moved towards paying political and civil service officers 70-80% of what their equivalents are earning in the private sector. This has enabled ministers and officials to live according to their station in society without extra sources of illicit income.”

Therefore, the first step towards mitigating corruption is to revise the minimum wage and set it realistically so that a fixed any salaried employee can cover his basic expenses and live a fulfilled and dignified life without looking for illicit means. If their needs are provided for, a huge part of corruption will be eradicated on its own.

Of course, once we resolve the corruption at survival level, another more sinister kind of corruption will still remain. This corruption is psychological in nature, prompted by the desire to have more. And although this second type of corruption is still a threat to healthy society there is something good about it as well. When corruption germinates from survival issues, no law or retribution can prevent it because the will to survive is the most basic call. If a man doesn't have enough to eat, you cannot chastise him by the threat of punishment. Thus, unless the state looks after and provides for the basic survival of its citizens, no law, howsoever good or draconian, cannot totally eradicate corruption. But once the citizens have enough to survive by, then corruption will cease to be a compulsion and become more a issue of social disgrace.

The second kind of corruption springs from psychological greed and ambition. When ambitious people have access to powerful positions, they use their power to realize their ambitions. And ambition is a baseless basket. No matter how much you pour into it, it always appears to be empty. And, hence the desire for more ensues. But this kind of corruption has double jeopardy; in one hand, it weakens the economic system of the organization and in another hand, it will also weigh heavy on the conscience of the person involved in corruption. There are many such examples. For instance, in November 1985 TehCheang Wan, the then Minister for National Development of Singapore was found guilty of corruption. As the investigation was underway he tried to bribe Corrupt Practice Investigation Bureau (CPIB) to suppress the case. When the CPIB gave clear indication of their unwillingness to do so, he tried to meet Lee Kuan Yew, who was the Prime Minister. Mr. Lee denied to see him until the case was resolved. So a few days later Teh committed suicide with a note that read:

“Prime Minister

I have been feeling very sad and depressed for the last two weeks. I feel responsible for the occurrence of this unfortunate incident and I feel I should accept full responsibility. As an honorable oriental gentleman, I feel it is only right that I should pay the highest penalty for my mistake.

Yours faithfully, TehCheang Wan”

We can see from this note that for any sensitive man who will practice corruption, his own guilty conscience is punishment enough. Earlier, there were three gateways to check the issues of social injustice: 1. Religion 2. Law and 3. Conscience (*antaskaran*). Our age is marked by the growing influence of rationalism. Nietzsche famously declared, “God is dead and man is free.” Therefore, religion can no more serve as a gateway to check these maladies for the majority of people anymore. So, we can only resort to good governance (law) and individuals with healthy conscience (*anstakaran*) to tackle the issue of corruption. But it is my experience that unless the people of elevated consciousness will come to power good governance will merely remain an election slogan. It cannot be materialized. In the Nepalese context, term wise almost all political parties and their leaders have come to power and they all have given the slogan of good governance. But none of them could materialize it. Through my past experience of teaching and practicing meditation, I have understood a seemingly paradoxical truth - the men of higher consciousness are not attracted to power as such and those who are attracted to power are suffering from inferiority complex somewhere deep in their unconsciousness. Now, we cannot expect altruism from a man who is suffering from inferiority complex. So, good governance is not possible unless we can produce leaders with compassionate hearts and intelligent minds, who do not need external wealth to justify their worth.

Regarding good governance everybody has his own ideas and we read a lot of articles on daily newspapers on the issue regularly. In this magazine, also the experts might have given their opinion. In this short span, we cannot cover everything either. Therefore, I will write on how to create healthy conscience as for the last forty-five years I have been dedicated to this cause. We are conducting meditation sessions around the globe to ignite the divine quality and to pacify the limitless ambition.

Creation of Healthy Conscience

The highest pursuit of human life is to attain the ultimate freedom. This is the ultimate state of being that the Buddha calls nirvana, and the *Bhagwat Geeta* calls

Moksha. In the East, we have always stressed that accumulation of wealth alone cannot make a person happy. Rather, wealth without intelligence can only create unlimited complication in life. I would like to narrate an anecdote from the life of Alexander the Great to elaborate this.

Alexander was on his deathbed. As he neared his last breath, he summoned his Generals and asked them to fulfil his last three wishes. The Generals, overwhelmed to see the great conqueror in such a sorry and helpless state, tearfully agreed to do so. Alexander said:

“My first desire is that my physicians alone must carry my coffin. Secondly, I desire that when my coffin is being carried to the grave, the path leading to the graveyard be strewn with gold, silver and precious stones, which I have collected in my treasury. My third and last wish is that both my hands be kept dangling out of my coffin.” The people who had gathered there wondered at the emperor’s strange wishes. But no one dared to bring the question to his or her lips.

Alexander’s favorite General kissed his hand and pressed them to his heart. “O King, we assure you that your wishes will all be fulfilled. But tell us why do you make such strange wishes?”

At this, Alexander took a deep breath and said: “I would like the world to know of the three lessons I have just learnt. I want my physicians to carry my coffin because people should realize that no doctor can really cure any body. They are powerless and cannot save a person from the clutches of death. So, let not people take life for granted.

The second wish of strewing gold, silver and other riches on the way to the graveyard is to tell People that not even a fraction of gold will come with me. I spent all my life earning riches but cannot take anything with me. Let people realize that it is a sheer waste of time to chase wealth.

And about my third wish of having my hands dangling out of the coffin, I wish people to know that I came empty handed into this world and empty handed I shall go out of it. I want it to be known I am dying with empty hands. Everybody must see it and nobody should try to be Alexander again. I have gained much and still gained nothing; my kingdom is great but I am still poor. I am dying a beggar even though I am an emperor. So remember death and don’t fool around.”

History often repeats itself because majority of people are blind. Over and again, history has shown us that money or power alone is not enough to lead a happy life. In fact, the contrary is often true. When Siddhartha Gautam was a Prince and in the

luxury of the palace, he was sad and discontent. But as he renounced everything, became a mendicant and inquired deeper into his own being, he attained to the ultimate state of contentment. Although there must have been many rich people in his time, we hardly remember any of them. In fact, the only kings whom we do remember were those who became his disciples. Sitting under a Bodhi tree, in tattered clothes he became the happiest person on the planet. Therefore, if our pursuit is happiness, we must build the foundation on the right ground. Corruption is a by-product of the ignorant view that more can make us happy. And the world is such a vanity fair that if you are trapped in this game called ninety-nine, there is no end to your desire. Therefore, the true joy lies in rejoicing in everything and living a life moment to moment. If you live moment to moment, you cannot be greedy. Without greed, corruption simply cannot exist.



Infrastructure Development: Current Initiatives and Prospects

Rajendra Kishore Kshatri*

"In less developed countries, emerging markets, and nations in transition, the achievement of economic, social, and political development requires the creation of strong legal institutions."

— Jeswald Salacuse, Professor of Law

1. Introduction

Generally, the economic growth of a nation could be measured by its pace of physical infrastructural development such as - dams, highways, bridges and buildings. Infrastructure development is widely understood and perceived as something that brings about changes for the better; however, it is a contested notion around the world. The level of success in carrying out construction project development activities virtually depend on the quality of the managerial, financial, technical and organizational capabilities of the parties involved. However, the overall environment of socio-economic and political stability is a must to prosper. Above all law and order in the country is absolutely a prerequisite. The planning and policymaking for infrastructure being a multi-actor process, it requires innovative institutional capacity that coordinates efforts and resources, which is one of the determinant factor of infrastructure development. The usual assessment of the success of construction projects is that they are delivered on time, to budget, to technical specification and meet the requirements. Yet, the criteria for success are in fact much wider, incorporating the performance of the stakeholders, evaluating their contributions and understanding their expectations. In this sense, a stakeholder means an individual or group, inside or outside the construction project, which has a stake in, or can influence, the construction performance.

2. Challenges Ahead

Nepal has just officially entered into an era of new democratic federal republic through the assertion of the Constitution of 2072. Schedule-4 of Article 56 (3) of the Constitution divided the country into seven provinces in which the powers and responsibilities of central government are shared with provinces and local authorities. With this arrangement, the government structure has to be changed practically from a unitary to a federal one. These provinces are autonomous on the

* Secretary, Government of Nepal.

subjects as prescribed in the constitution itself. They also have elected bodies and power to legislate and make policy decisions regarding many activities.

The formulation and execution of social and economic development policy is among the many responsibilities given to the provincial governments. This process definitely has created a new challenge to regional development in the country. The old top-down, centralized planning system may no longer be feasible. In response to this, provinces probably may attempt to institutionalize their own system of governance for planning purpose. These systems hence need to be looked into a workable and practical planning process. It indeed calls for an explicit regional policy whose components should emphasize inter-regional cooperation; regional competitiveness; and regional resource mobilization. Regional policies at regional levels should work towards achieving appropriate incentives/investment policy, participation of the people and generation of inter-sectoral plans. Yet there is still some unanswered question that awaits quick responses in order to execute the system of governance ascertained by the new Constitution given the recent Tarai unrest in the country. This means Nepal will remain in transition for some years where the central government must take the lead to drive its infrastructure development efforts for its people.

3. Perspective of Nepal's Infrastructure

There are sufficient opportunities to Nepal in order to manage its energy requirement as quickly as possible by harnessing its abundant water resources. Thus, it faces one of the most challenging infrastructure developments in South Asia. The spending needed to upgrade the country's infrastructure platform requires a sustained annual expenditure of almost \$5.00 billion or so over the next decade. This level of investment is well beyond the country can afford. Nevertheless, funds are yet available internally to use it prudently. The country's treasury however will be adversely affected with sluggishness in development works and decrease in revenue generation. The problems and sufferings due to earthquake, long strikes, closures and blockade created again a huge challenge.

The role of the private sector in infrastructure development is also not that appreciable considering its outcome. It seems that it requires appropriate review on the prevailing policy and strategy. The Government has already promulgated the Hydropower Development Policy, the purpose of which was to attract and guide the domestic and foreign private investment. With regard to attracting investment, the policy provides different incentives and reform programs based on capital and sectoral priorities. Private investors could not only help to provide the financing, but also help to ensure that a project is run efficiently. If contracts are designed properly, private investors have an incentive to see that an infrastructure project is executed efficiently – because it increases the likelihood that their investment is safe and as profitable as expected.

The challenge is to design the required contracts that will firm up the provisions of the risks and returns that distributed in an equitable and justifiable manner. The privatization process requires a new role for the Government and poses a challenge in properly developing and guiding the private sector. As private sector involvement can improve both the execution and the financing of a project, the crucial role of the public sector is to provide the right conditions to garner those benefits. Apart from a proper contractual structure, a solid legal framework is crucial. Infrastructure projects are long term and political risks loom large for investors. Investors will be prepared to commit large sums of financing at long horizons only if they can trust the legal and political procedures. However, the Government hesitantly moves forward to address in ground reality the declared reforms programs within the policy framework including those of restructuring of Nepal Electricity Authority.

4. Planning and Problem in Execution

The Government of Nepal has not adopted a consolidated national infrastructure plan. The periodic plans were developed but without firm commitment and resource. Without the plan, we simply cannot aim to transform our economic landscape while simultaneously creating significant numbers of new jobs and strengthen the delivery of basic services. Lack of commitment of political leaders and government bureaucrats to national goals as opposed to personal interests could therefore make infrastructure planning and decision making politicized rather than rationalized. There are major challenges of poverty, unemployment and inequality and as such the problem is aggravated much aggressively. The first job driver is infrastructure: laying the basis for higher growth, inclusivity and job creation. Nepal must focus its investments in energy, road, rail, public transport, water supply and sanitation, hospitals, basic and higher education infrastructure and innovative projects.

Government's insufficient direction about priorities for economic, social and environmental resource management leads to uncertainty for decision-makers and planners, and may mean government outcomes for infrastructure are not achieved. Lack of clarity reduces the ability of line ministries and private sector infrastructure providers to integrate their investment with public investment. Complementary private sector investment may also be delayed or reduced in its effectiveness. A major reason for the apparent mismatch between infrastructure investment demand and the supply of infrastructure finance is the lack of a pipeline of properly structured projects. Infrastructure investments entail complex legal and financial arrangements, requiring a lot of expertise. Building up the necessary expertise is costly, and investors will only be willing to incur these fixed costs if there is a sufficient and predictable pipeline of infrastructure investment opportunities. Creating a pipeline of suitable projects requires a coherent and trusted legal framework for infrastructure projects.

Political risk is among the greatest concerns of private investors. The arbitrary exercise of political power can take many forms: payment review, additional charges; new regulations; or the unilateral renegotiation of existing contracts; etc. But even where solid legal frameworks exist, governments can still fall short of best practices. Cases of extra jurisdictional play in Nepal are yet prevalent. Rule of the game is frequently encroached. Likewise the Government has not intended to improve its procurement processes and evaluation of procurement options. For appropriate projects, it is anticipated that performance will be improved by accessing the skills and expertise available in the private sector. This initiative may entail contracting out, public private partnerships or other procurement methods where they will provide much faster outcomes. The present concern in making a declaration of State of Emergency for infrastructure development (energy) has no such magical deliveries. Good Governance is easily prescribed but must become a mindset of all involved to make the system work.

There are number of causes of project delays and disruption in construction projects in Nepal. The major indicative of alarming situation are causes related to major design changes, delays in payment to contractors, information delays, funding problems, poor project management, compensation issues and disagreement on the valuation of work done. Similarly the effects of these delays are: time-overrun, cost-overrun, negative social impact, idling resources and disputes. Presently, third party encroachment in contract administration is seriously being prevalent; this will have definitely a greater impact than ever been encountered. It is also important and essential that the person chosen as project manager is sufficiently close to the work and have the time to carry out his duties effectively. He must also have sufficient authority to exercise the authority given to him under the contract. Both of these are not the usual practice in our context. Hence most of the projects are sick. Probably, this time most of the issues will be singlehandedly addressed and resolute by the unavailability of diesel fuel. Every concerned would be excused by the same ground as the government simply could not rationalize the distribution of required fuel.

Everywhere deficiencies are observed. There is plenty room for improvement in infrastructure development initiatives. Most often, projects are not properly designed and contractual arrangements imply a distribution of risks and returns that create the wrong incentives among the various partners. The greater involvement of private investors and the design of economically rational financing structures can mitigate such problems. They also improve the efficiency and success of infrastructure projects. A pipeline of investable projects would allow large investors to commit a greater share of their financial resources to infrastructure. Even the available vast resources of capital markets have been underutilized.

In addition, Nepal has been facing with problems of capacity in human resources, materials and equipment. Every institution reflects weak administrative capacity, shortage of technical experts, weak administrative linkage, and poor logistical supply. In terms of administrative capacity, it heavily lacks the trained, skilled, experienced and qualified manpower needed to carry out administrative and managerial performance. The problems are already severe in central arena itself. The question remains how to make the provincial functioning better if the present situation itself reflects the tragedy.

5. Current Initiatives and Prospects

A competitive economic advantage of any country ultimately depends on an unequivocally declared infrastructure vision and long-term planning. Thus, it is the duty of the government leader to seriously examine its project portfolios critically and decide which ones to gear up first based on their strategic importance, independently of the restricted duration of its term. Taking into account the vision and planning alone are not enough and it is pertinent that government should assess and select an appropriate infrastructure delivery at the early stages of the project preparation process and must be fully aware of the implementation consequences as a whole. In addition, government needs to develop a holistic and long-term strategy for operating and maintaining their physical assets that may represent a considerable financial burden for its people.

Whether or not the above issues were taken into account but the Rt. Hon'ble Prime Minister Mr. K. P Sharma Oli on 15 November 2015 addressed the Nation by showing the real picture of the impact on economy caused by strikes, closures and blockade that began after the promulgation of the new Constitution of 2072, and on the future course of action of the Government. It has been made public also that the Government will review the development strategies adopted so far. The Government of Nepal, Ministry of Finance, has already made public a white paper immediately after the address.

This time the Government has come up rather with a recovery program together with relief taking into consideration the adverse impact on various sectors due to the unpleasant situation emerged recently. However, the current initiative for prospective infrastructure development seems massive as it has committed to carry out Projects of national pride including construction of International Airport at Nijgadh and Kathmandu-Terai Madhes Fast Track high ways. Moreover, the Government will also carry forward such works as widening east-west highway to four lanes, conducting sanitation programs in Kathmandu valley and other big cities by connecting with bio energy production, operating electric metro services in cities including Kathmandu, and operating electric rail services connecting also to border areas.

It goes on saying that the Government will take meaningful and result-oriented initiatives towards self-reliance in order to end dependence on others. The Government's utmost emphasis will be on self-sufficiency through development of clean and renewable energy. The Prime Minister has already declared that within a year, load-shedding will be ended; electric and bio-energy will be used for cooking and dependency on cooking gas will be reduced. Towards this end, the Government will expedite completion of ongoing hydropower and transmission-line projects; incentivize investments on small and medium-size hydro-power projects; facilitate power-purchase agreement; and prioritize renewable energy. Within a year, 200 megawatts of solar energy will be produced and fed into the national grid. Lack of access to modern energy services is one of the reasons for poverty and low economic development in Nepal. Therefore, giving priority to the energy sector as well as road and transportation really deserves the value.

It likewise continues to emphasize the work that will immediately start to produce bio-gas and energy at places like Army, Nepal Police and Armed Police barracks, schools, hostels, and prisons. Concrete steps will be taken to produce energy out of waste products. Works will start to conduct feasibility studies for producing energy from geo-thermal plant and other alternative means. Production and use of electrical oven will be encouraged. Concrete plans and programs will be brought out for increasing the use of fuel-efficient and electrical vehicles, with special priority for the electrical public-vehicles in urban areas. Preparatory works will immediately begin to install electric metro-rails in the Kathmandu valley. Fuel storage capacity will be upgraded keeping in view the immediate and long-term needs. Petroleum exploration works initiated in the past will be expedited. A horrendous tasks have been assigned to the concerning institutions of the Government. A white Paper being made public, however did not provide a road map on how to execute such a massive task ever been considered.

The above mentioned plan of action on the identified projects in the Prime Minister's recent address to nation have definitely some meaningful prospect, if they are framed with sufficient directive clarity, to assist with consenting infrastructure projects by legislative changes as immediate as possible. The legislative changes could be the initial trigger to carry out policy work on certain resource management issues, provide incentive and justification to elevate related policy work over other policy areas. So how do we do all this accomplishment is become a prime concerns to all of us today. In fact, development is not a matter of "growth plus" but of "what growth how". Building a legal regime also involves choices, choices that contribute to development in different ways. Sometimes people expect less governmental

discretion, sometimes with more strong discretionary power depending on the available alternatives. All might be very helpful.

6. Need For Robust and Integrated Decision Making

One of the key challenges for resource management in Nepal is ensuring that the right infrastructure is in the right place at the right time. Required approval processes that supports the delivery of projects in ways that maximise the value of investment while sufficiently avoiding, remedying or mitigating environmental effects. The current planning system does not adequately provide for effective longer-term or integrated infrastructure planning. Inconsistencies in decision-making also fail to provide certainty for investment by government or its agencies and other investors. Making the right decision is difficult. At present, the Government has to frame the questions properly, the questions of survival of its people, the sorrow and misery. It must be flexible enough to make quick decisions that are more likely to succeed in today's fast-paced, volatile environment.

Most often the Government underestimates the level of effort it requires today to consistently correlate the impact of the most significant drivers across a variety of dimensions including social, economical and even political. And few ultimately understand the impact across the entire country if any of such projects are executed. More importantly, "what-if" scenarios to assess the impact across every element of the planning and management cycle from capital allocation to operational plan and performance remain very serious, if otherwise it will have the perplexing effects. The importance of the projects identified in the Prime Minister's address is without exaggeration. In fact the leaders' visionary approach can form a complete performance management transformation that would improve both the strategic and operational insights and by extension, their decision-making. Now what is require today is to grasp the power of driver-based performance management, that will uncover the insights it need to make better strategic decisions, transform their operations and propel the required growth.

In order to mechanize the thing in proper order a relatively omnibus sunset law need to be crafted to address effectively for the execution of the projects by strong, unified coalitions, which are in a position to entrench their preferred policies and projects for the judicious distribution of services to the people at large. The present unpredicted damaging economic state of affair calls for enacting such sunset law to address it quickly and in preferred manner to execute the projects. More specifically, it is said that conditions at the time of enactment determine whether a law is crafted in such a way that it accomplishes its sponsors' objectives and is immunized against subsequent revision. It must be ascertain that such law secures its advocates' objectives

and needs to be strengthened to shape the nation's economic, social, and political welfare. Sunset implementation, thus in this situation is a positive partnership to make Government work.

It is indeed true that bringing the sunset law to bear in the struggle for development offers tremendous opportunities. Unfortunately, too often this has been an opportunity missed. Sunset law might be useful today as it could be in itself a development strategy to address the implementation of the projects. This approach may have several questions on transparency and accountability, but considering the present level of development and the sorrow and misery that Nepalese people are encountering with for several decades there is no option to adopt "rulership" than policy-making or governance. And this is the call for today.

References:

John Hatchard, edited; Law and Development: Facing Complexity in the 21st Century, Essays in honour of Peter Slinn, 2012.

Asian Development Bank, Developing Best Practices for Promoting Private Sector Investment in Infrastructure (Power), 2000.

Nicholas Gould, Making Claims for Time and Money, Fenwick Elliott, 2000.

Nilanjan Ray, Kaushik Chakraborty; edited, Strategic Business Infrastructure Development and Contemporary Issues in Finance, 2014.



Lessons of Counter Corruption in Nepal¹

Dr. Narayan Manandhar

1. Introduction

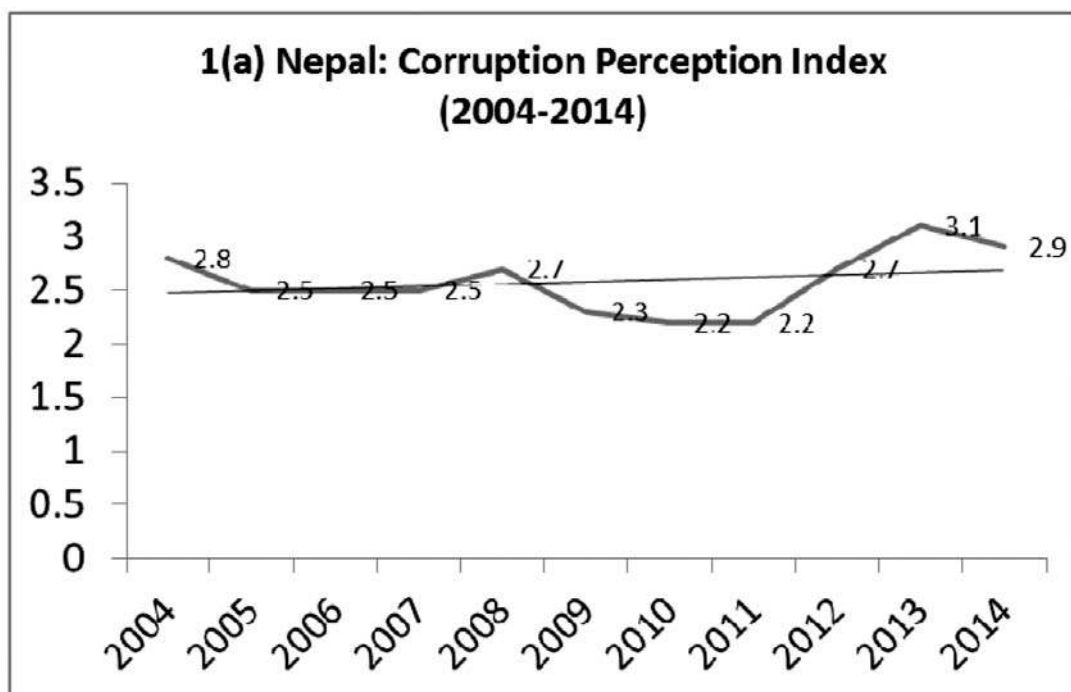
Nepal, a Himalayan country sandwiched between China and India, has an impressive history on anti-corruption legislations and institutions. The history can be traced back to the legal code drafted in 1853. There are two dozen laws governing anti-corruption and more than a dozen state level institutions established to counter corruption in Nepal. However, impressive legal and institutional arrangements have failed to counter corruption. Anti-corruption success stories are limited to frying of small fishes while big fishes are rarely caught in the anti-corruption net. There is a kind of positive correlation between an increase in corruption and an increase in anti-corruption laws and institutions.

The purpose of this chapter is to give an overview on the evolution of anti-corruption laws and institutions in Nepal. Attempt is also to evaluate the effectiveness of anti-corruption laws and institutions in fighting corruption. Information for the study was basically collected from the literature review on corruption and anti-corruption in Nepal; anti-corruption laws in Nepal, newspaper clippings, annual reports of the institutions and corruption surveys published by global and local anti-corruption agencies. First we present here a synoptic overview on corruption problem in Nepal. This is followed by sections on the evolution of laws and institutions, performance assessment and finally, a summary of lessons learned from Nepal's more than six decades of effort to fight corruption.

Nepal was first enlisted in Corruption Perception Index (CPI) published by Transparency International in 2004. Since then Nepal's CPI scores and global rankings have declined - indicating deterioration in corruption situation. Graph 1(a) depicts Nepal's CPI scores with a fitted trend line. In 2004, Nepal scored 2.8 (out of 10, whereas 0 denoting highly corrupt and 10 very clean) and was ranked at 90th position among the list of 146 countries of the world. In 2014, Nepal scored of 2.9 and ranked 126th position among the list of 176 countries. The score dropped to 2.2 in 2010 and 2011. In South Asia, after Afghanistan, Nepal is placed as one of the most corrupt countries worldwide.

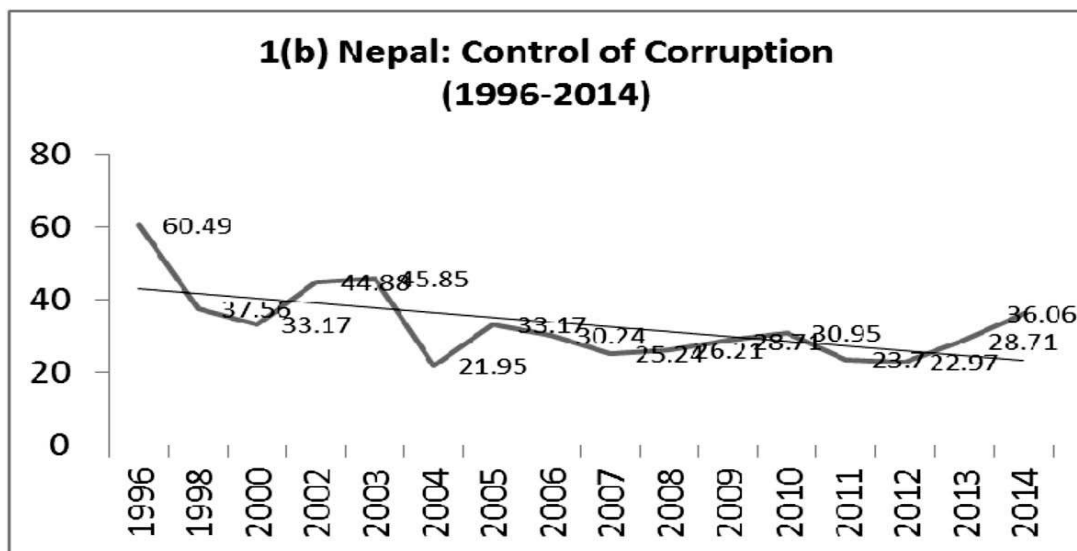
1 This article was originally published as Chapter Five in *Government Anti-Corruption Strategies: Cross Cultural Perspective*, edited by Yahong Zhang & Cecilia Lavena, CRC Press New York, 2015. However, the present version is an updated material distributed as a reading material for the workshop participants on *Effective Implementation of Laws on Anti Corruption: Problem, Challenges and Measures for Solutions*, organized by Nepal Judicial Academy on 19 December 2015, Kathmandu.

The other popular measure of corruption is Control of Corruption (CoC) indicator published by the World Bank Institute (WBI). The indicator is a part of the WBI's six governance indicators². The data is available from 1996 on a biannual basis; and from 2002 on an annual basis. The scores for Nepal are depicted in Graph 1(b) with a fitted trend line. The indicator also reveals worsening of corruption in Nepal. The scores for Nepal have declined from 60 in 1996 to 23.2 percentile in 2011, while percentile indicates the percentage of countries worldwide that rate below the selected country, and higher values indicate better governance ratings. There were some improvements in the scores in 2002-3. This could be due to high anti-corruption actions initiated CIAA.³



² The other five indicators are political stability, voice and accountability, government effectiveness, regulatory quality and rule of law.

³ CIAA stands for Commission for the Investigation of Abuse of Authority. It is the constitutional anti-corruption agency in Nepal.



Source: CPI data were collected from www.transparency.org and CoC from www.govindicators.org. Please note CPI scores range from 0-10 before 2012 and 0-100 after 2012. The CPI scores after 2012 have been adjusted to a base. The CoC scores are in percentages ranging from 0-100.

The other sources of information on corruption, particularly, coming from public opinion surveys, do not diverge much from global data. As for example, the South Asia Corruption Barometer Survey (2011) revealed that a *majority* (53.4%) of the respondents opined corruption to have *increased a lot* in Nepal during last three years. The survey also revealed *political parties* (52.7%) to be highly corrupt institution in Nepal.⁴ The Corruption Barometer Survey in 2012 revealed 72 percent of the respondents saying corruption to have increased a lot during last two years and 90 percent responded political parties to be highly corrupt institution in Nepal⁵. Based on daily bribery experience of the people, other corrupt institutions in Nepal included public service, police, parliament, and judiciary.⁶

2. Corruption Eruption

In Nepal's corruption literature, a famous line is often quoted in Nepal. This comes from King Prithivi Narayan Shah (1742-1774), who is acknowledged for establishing the present day Nepal. He is quoted to have said that *bribe-takers and bribe-givers are the enemies of the state and it is no sin to take their lives*. The quotation reminds more on the prevalence and gravity of the corruption problem during ancient Nepal than a state's determination to control corruption. Had the state been successful in countering corruption, 240 years of Nepal's monarchy would not have abolished in

⁴ Transparency International, *Daily Lives and Corruption: Public Opinion in South Asia 2011*

⁵ Transparency International, *Corruption Barometer Survey 2012*

⁶ Transparency International, *Corruption Barometer Survey 2012*

2008. In the aftermath of people's uprising in 2006, monarchy was formally abolished from Nepal in May 2008. We present here a brief sketch on the history of corruption in Nepal starting from *Rana Oligarchy*.

Rana Oligarchy (1847–1951)

The *Kot massacre* in 1847 made *Rana* prime ministers *de facto* rulers in Nepal. The monarchy was reduced to a figure head. They ruled the country for 104 years (1847-1951) until they were overthrown by a popular uprising in 1951. During *Rana* oligarchy, there were little distinctions between public and private purse. Therefore, it is difficult to apply the modern day definition of corruption - abuse of public authority for private gain. As there were no distinctions between public and private purse, it was in the personal interest of the rulers to control corruption like the leakages in state revenue. The rulers introduced draconian measures to control corruption and they were successful in suppressing corruption in the bureaucracy. The punishment system was so harsh that if a public servant is found guilty of corruption crime, his entire family members, extending seventh generations, were subjected to punishment. Even to date, people nostalgically speak of absence of corruption during *Rana* regime. However, they do not have an idea about the scale of looting going on under the façade of state ruling. During *Rana* oligarchy, the function of the state was basically *an extractive one* - extracting state resources for personal gains (Gellner, 2008). The huge palatial buildings, that now can be seen dotted inside the Kathmandu Valley, once belonged to *Rana* family members. These are the monuments of corruption that prevailed during more than a century old *Rana* oligarchy.

Political transition (1951-1960) and active rule by monarchy (1960-1990)

The popular uprising in 1951 toppled *Rana* oligarchy and instituted parliamentary democracy in Nepal. However, the advent of multiparty democracy eliminated state capture by *Rana* oligarchs just to be replaced by another group of elites. With the regime change, and relaxation in the harsh punishment measures that went along with *Rana* Oligarchy, petty corruptions started to sip into bureaucracy. Increase in corruption problem, is the single reason for having a separate anti-corruption law in 1952 and another one in 1957. The period (1951-59) is marked by high degree of political instability in Nepal. Elections were held in 1959 which gave Nepali Congress Party a two-third majority to run the government. However, Nepal's experiment with democracy turned out to be short lived. The then ambitious King Mahendra, using army under his control, deposed an elected government in 1960 and imposed an authoritarian *partyless* regime called *panchayat system*. It is called *partyless panchayat* system because political parties were banned from functioning. Interestingly, one of the reasons for royal coup was the existence of rampant corruption in bureaucracy. However, no corruption charges were filed against the deposed Prime Minister. For

next thirty years (1960-1990), monarchy ruled the country. The system literally thrived on corruption. During *Rana* oligarchy, corruption was used as an extractive tool; during monarchy, it was used as a *redistributive tool* to keep the regime supporters happy.

During three decades of monarchy rule, other than sporadic media reporting of the corruption scandals, no high profile corruption charges were levelled against the ruling elites. In 1975, provision was made in the constitution to establish an all powerful anti-corruption agency, called CPAA⁷. However, establishment of CPAA was delayed by two years, giving an indication of lack of regime's seriousness in countering corruption. The prevailing system of handling corruption charges also gives indication to this direction. There was a bifurcated system of handling corruption charges. Corruption charges related to senior public servants were directly dealt by the King while charges related to junior public servants were handled by the Special Police Department, within the Ministry of Internal Affairs. This is basically done to discipline the opponents of the regime.

The problem of corruption took a different turn after referendum in 1980. To pacify growing agitations against the monarchy, the then King Birendra declared a referendum in 1980, giving people a choice to have (a) multi-party political system or (b) reformed party-less *Panchayat* system. State resources were indiscriminately plundered to influence voting outcomes. Such plundering of resources included massive deforestation and issue of licenses to export contraband items like snake hides. The referendum outcome went in favour of party-less *Panchayat* system with 55 percent majority. The country entered into another rounds of political instability, accompanied by further spiralling of corruption. The corruption that used to come in a shape of sporadic scandals now became an *institutionalized affair*.

Multiparty Democracy (1990-2006)

The monarchy had to relinquish power in the awake of people's movement in 1990. The multi-party system was reinstituted in the country; the political parties were back on to the stage. The arrival of multi-party democracy brought another surge in corruption. During monarchy rule (1960-1990), to a large extent, corruption was *centralized and organized*; with the new multi-party system, corruption became a *decentralized affair*. Corruption was redistributed from the hands of the few to the many. This is being termed as *democratization of corruption*⁸.

By mid 1990s, the problem of corruption became acute. Intra-party fighting led to the downfall of a majority government in 1993. Midterm poll in 1994 resulted in a hung parliament. In the ensuing political horse-trading and political instability, corruption became a major problem of the successive coalition governments. During fourteen years of multiparty political system (1990-2004), Nepal had seventeen prime

7 CPAA stands for Commission for the Prevention of Abuse of Authority.

8 Hachhethu, Krishna, *State of Democracy in Nepal: A Survey Report*, published by IDEA International, 2004

ministers making in and out of the power. Amid political instability and confusion, in 1996, the Maoists launched armed rebellion. Initially, Maoists insurgency was at a low scale civil war. However, after palace massacre on 1 June 2001⁹, Maoists insurgency flared up considerably, dragging army into the vortex of civil war. Total disarray among political parties, flaring up civil war and the new King in the throne set context for the rise of active monarchy, often dubbed as the *period of regression* (2002-2005) in Nepali politics.

In the ensuing political confusion, ambitious King Gyanendra first, indirectly, took the power by dissolving an elected parliament in October 2002 and then directly, by staging a royal coup in February 2005. The incumbent King faced two big fights – one, an armed battle with the Maoist and two, political agitations of the parliamentary parties demanding the king to reinstate the dissolved parliament. He invented a two pronged strategy – anti-terrorism and anti-corruption. The first strategy was designed to fight Maoists. The second strategy was to gag the leaders of the political parties. In February 2005, the King established an extra constitutional body called RCCC¹⁰. Using this body, he managed to imprison the then Prime Minister and his deputy on corruption charges.

Amid conflict and political instability, several anti-corruption reforms were introduced in early 2000. These included introduction of new anti-corruption law, empowering CIAA, establishing judicial inquiry commission on holding of properties by public officials and subsequently, a high profile actions by CIAA. Much of the high profile actions by CIAA also coincided this period (2002-2005).

Transition to Federal Democratic Republic Nepal (2006- 2015)¹¹

The King's takeover in February 2005 transformed conflict situation in Nepal. The conflict was trilateral between Monarchy, Maoists and Parliamentary Political Parties. In November 2005, the Maoists and seven political parties signed an agreement to launch a joint movement against the king. The agreement transformed tripartite conflict into a bipartite one between the monarchy vs. the Maoists and parliamentary political parties. A nineteen day long people's movement in April 2006 finally pulled down the monarchy out of power. The parliament was reinstated with power sharing agreements between the Maoists and the parliamentary parties, peace agreement was signed in November 2006 ending a decade long civil war, Interim Constitution was drafted, and elections to the Constituent Assembly (CA) was held in May 2008.

9 On the fateful night, entire family members of King Birendra were wiped out by no other person than his own son Crown Prince Dependra over a family dispute over his marriage. After finishing the job, Crown Prince Dependra is reported to have taken his own life as well.

10 Royal Commission on Controlling Corruption, RCCC, was declared to be unconstitutional by the Supreme Court nearly after its year of operation and its decision null and void. With the dissolution of RCCC, the former prime minister and his deputy was released from the jail sentence.

11 The promulgation of new constitution on 20 September 2015 has triggered political agitations in Southern plains and this has set in a different type of political transition in Nepal.

Due to lack of consensus amongst the political parties on issues related to mode of federalism and forms of governance, an elected CA could not draft new constitution and it was eventually dissolved in May 2012. A second round of CA elections was held in November 2013. Nearly after a year's mutual bickering by political parties, the April earthquake in 2015 pushed the political parties to draft a new constitution in haste. In 20 September 2015, a new constitution was promulgated. However, the political parties based in Southern plains opposed the new constitution on the ground that it does not guarantee their rights, especially, with the federal structure as mentioned in the Interim Constitution. With the intensification of political agitations in Southern plains, Nepal's political transition has moved from one stage to the other.

The end of Maoist conflict in 2006 opened up a series of other conflicts related to ethnicity, regionalism, caste and religion. Due to political transition, the agenda of good governance and anti-corruption took a backstage as the government and the donors were pre-occupied with issues like conflict resolution, peace building, constitution drafting, poverty alleviation and addressing unemployment. In the new republic Nepal, corruptions by monarchy were replaced by corruption by new political elites, big shots in bureaucracy, security apparatus and judiciary. The Maoists party, reckoned to be new political force in the country, also indulged in corruption. It is charged of siphoning off over Rs3 billion from the money allocated to 19,000+ fighters.¹² To quell down the dissenting voices within the party, it established two probe commissions – one related to investigation of alleged financial irregularities in the cantonments and the other related to the investigation into illicit enrichments by the party leaders¹³.

Summary

Nepal's more than 350 years of history on corruption can be summarized in following terms: The country had seen a number of regime changes but these impacted little on controlling corruption. Instead, with every regime change, there has been a surge in corruption problems. What was supposed to be an introduction of an entirely new system of government has, in fact, seen many of the same players return leading to a higher level of corruption. Under the *Rana* oligarchy only the aristocracy fleeced the country, under monarchy the elite fleeced the country; under parliamentary democracy even the common man fleeced the country (Gellner, 2008). There is a situation of paradox here: If a degree of political stability during active monarchy regime *facilitated* corruption then during political instability of multiparty regime and political transition *encouraged* corruption.

¹² *The Republica, February 9-10, 2012*

¹³ *The Republica, 20 July 2012*

3. Evolution of Anti-Corruption Legislations

The genesis of anti-corruption laws in Nepal can be traced back to the provisions made in the legal code in 1853. The basic purpose at that time was to prevent civil servants from misusing collected taxes and revenues. However, a need to have a separate law on anti-corruption was felt only after the advent of democracy in 1952. Over a period of five decades (1952-2002), four major pieces of anti-corruption laws were enacted in Nepal. But the real efforts to fight corruption, both at the state level and at the civil society level, came only after 1995. The period also coincided with the global movement against corruption. We sketch here a brief history on the evolution of Nepal's anti-corruption legislation.

3.1 Evolution of Anti-Corruption Legislations¹⁴

The first piece of law on anti-corruption, *Nepal Corruption Prevention Act*, was enacted in June 1953. The law defined corruption as receiving or accepting of any other facilities or benefits, except salary and allowances, either directly or indirectly, or taking undue benefits, more than what is required by the law, or taking opportunistic benefits from persons coming in contact with the public service. Investigations will be carried out on the property owned by the accused public officials and during the process of investigation, the burden of proof rests with the accused. It is amazing to see the concept of reversal of burden of proof applied in Nepal, a way back in 1950s. Depending on the seriousness of the corruption crime, different types of penalties were imposed. These included monetary fines ranging from Rs1 to Rs1000 plus a jail sentence, not exceeding three years. The convicted public officials were barred from holding any government positions in the future. The Department for Prevention of Corruption within the Ministry of Home Affairs was responsible for investigating corruption crimes. The corruption investigating officer had to refer all the cases involving officer-level employees to the King and non-officer-level employees to the Secretary of the concerned ministry.

During the course of time, the law was found to be inadequate or rather too narrow to address the increasing problems of corruption. The law only covered civil servants and, moreover, it was silent on procedures related to corruption investigation. In response to this need, a law was enacted in January 1957. It was called *Prevention of Corruption by Civil Servants Act*. This time the scope of the law was expanded to cover different categories of corruptions - not just by the civil servants but also by the public authorities appointed by the government in various government owned bodies like development boards, state-owned enterprises and local bodies like municipalities and village councils. The new law also increased maximum period of jail sentences from three to five years. Earlier, the institution to combat corruption,

¹⁴ There are about two dozen pieces of laws related to anti-corruption in Nepal. For details see *Compendium of Laws Related to Corruption* published by CIAA. The evolution of only four pieces of laws that are directly related to combating corruption is described here.

the Department for Prevention of Corruption, was replaced by the Special Police Department (SPD). SPD had a power to investigate and prosecute corruption crimes. To adjudicate corruption crimes, a Special Court was also established.

In April 1961, another new piece of law *Corruption Prevention Act* was introduced. Again, the new law expanded the definition of public servants and included more categories of corruption crimes like fraud, theft and other misdemeanours in public service. Interestingly, the law was made to cover general public as well. However, the earlier provision related to reversal of burden of proof was expelled in the new law. It is now with the prosecutor. The law had made four types of penalties: (1) imprisonment, (2) fines, (3) fines equivalent to the amount involved in the crime, and (4) assets to be confiscated. The law also had a provision to reward informants (the whistleblowers) to the tune of 10 percent of the amount involved. The maximum period of jail sentences were further increased to eight years. Three amendments were made in the law in 1966, 1969, and 1987.

Nearly after four decades of experience, with the reinstitution of multiparty democracy in 1990, a need was felt for a new anti-corruption law. This was in response to public outcry against rampant corruption that took place during successive coalition governments in mid 1990s. In the international context, the period also coincided with global movement against corruption. The government in 1999 established a high level study commission to recommend various measures to combat corruption crimes. Primarily based on the recommendations made by the commission, the government enacted a new anti-corruption law in 2002. It is called *Corruption Prevention Act 2002*. The law was enacted at a time when, monarchy was once again active in Nepal's politics. In 2002, the government also enacted several new pieces of law that have relevance to anti-corruption drive. These included: (1) Special Court Act, (2) Organization and Regulation of Political Parties, and (3) Impeachment Act.

To date, *Prevention of Corruption Act 2002* is the most comprehensive piece of anti-corruption law ever enacted in Nepal. The law has enlisted more than a dozen corrupt acts punishable under the law. It has also made provisions to punish even the acts of corruption abetment. The new law has further increased maximum jail sentences to *ten years*. Unlike previous laws where jail sentence was optional, under new law it is mandatory. The law has also made provisions for preventive measures. These included the establishment of National Vigilance Centre (NVC) and requirements for public officials to declare properties on a regular basis.

Legal Changes after Political Movement 2006

The people's movement in April 2006 saw further developments in the field of anti-corruption drive. The government formed *Rayamajhi Commission* to investigate into human rights violations and financial excesses (read, corruption) committed

by the Royal regime (2001-2006); and *Ojha Commission* to investigate the excesses of RCCC¹⁵. The Interim Constitution 2007 also broadened the jurisdiction of CIAA to cover corruption cases involving public officials in the judiciary and in the army. Earlier, the Constitution of 1991 had excluded these officials. In the Interim Constitution, good governance, control of corruption and impunity also featured in the Directive Principles of the State. The government also enacted more laws related to anti-corruption. These included: (1) Public Procurement Act 2006 and Procurement Regulations 2007 (2) Act on Promoting Market Competition 2006, (3) Rights to Information Act 2007, (4) Amendment of Special Court Act 2007 (5) Anti-Money Laundering Act 2008, and (6) Good Governance Act 2008. In February 2011, Nepal ratified UN Convention against Corruption (UNCAC). Nepal had signed the convention in 2003. The delay in ratification was due to political instability and transition in Nepal. In line with UNCAC ratification, the government is reviewing the whole set of laws related to anti-corruption.

Summary

The review of anti-corruption laws in Nepal indicates that the enactment of laws have accompanied political changes in Nepal. The first law was enacted after the advent of democracy in 1951. Within five years, this law was repealed by the enactment of a new law in 1957. Similarly, the elected government enacted another set of law in 1960. During the regime of active monarchy (1960-1990), saving the amendments in the law of 1960, no new laws were enacted. A new law was enacted only in 2002. This was again contemplated under the multiparty party system. However, the law was enforced during the time of active monarchy (2001-2006).

Some other noteworthy shifts can be seen in Nepal's anti-corruption laws. These include: (1) increasing the jurisdiction of the law to capture various forms of corruption committed by different categories of public officials; (2) increasing the severity of the penalties, with mandatory imprisonment terms; and (3) de-linking investigation, prosecution, adjudication and appeal procedures through various institutional arrangements (described below).

3.2 Evolution of Anti-Corruption Institutions

Along with the anti-corruption laws, the proliferation of anti-corruption agencies is another distinct feature of state's response to fight corruption in Nepal. There are more than a dozen state-level agencies, directly or indirectly, involved in countering corruption in Nepal. Agencies like CIAA, NVC, Special Court and Supreme Court are directly engaged in combating corruption while agencies like police, financial information department, and revenue investigation department have indirect

¹⁵ *Royal Commission on Controlling Corruption (RCCC) was established by King Gyanendra, immediately after his takeover in February 2005. RCCC took many high profile actions amid criticisms from the political parties and the public that its actions are political motivated. After a year of operation, in 2006, RCCC was declared to be unconstitutional and its actions annulled by the Supreme Court.*

role, in terms of detecting and investigating corruption crimes. There are also agencies involved in investigating and prosecuting (CIAA, Attorney General), and adjudicating corruption crimes (Special Court and Supreme Court). There is Central Arrear Collection Office established to collect fines and dues from the convicted officials. NVC is engaged in corruption prevention. With increase in frauds, cheating and corruption in overseas employment business, the government has established a special Foreign Employment Tribunal in 2010. Similarly, in 2012, the government established Financial Investigation Unit, within the Ministry of Finance, to deal with the cases of money laundering. Among these, the prominent anti-corruption agencies are CIAA, NVC and the Special Court. These agencies specialize in prevention and awareness generation, investigation and prosecution; and adjudication of corruption crimes. In the following section we give a brief sketch on the evolutionary process of these institutions. The process is also schematically depicted in Chart 1.

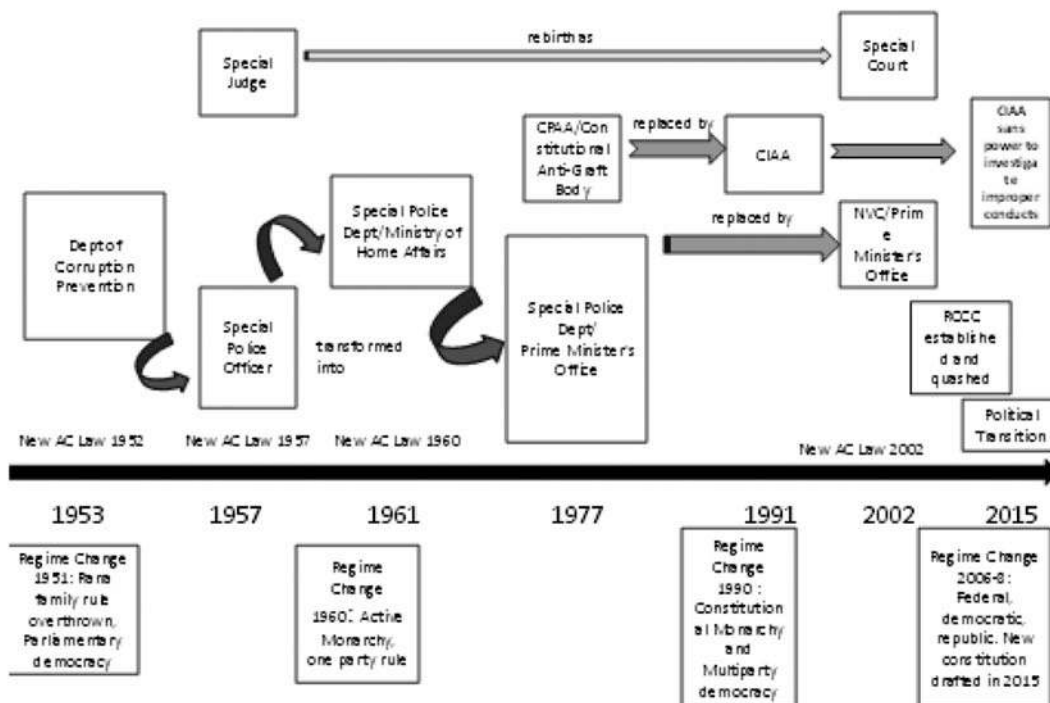
In terms of anti-corruption institutions, the Department of Corruption Prevention was the first agency to be established in 1953. The agency was disbanded after the enactment of new anti-corruption law in 1957. Instead, the new law made provisions for the Special Police Officer, as an investigating authority, within the Special Police Force. The law also made provision for Special Judge to adjudicate corruption crimes. This is similar to present-day Special Court.

Again, with the enactment of new law in 1961, Special Police Department (SPD) was created within the Ministry of Internal Affairs. In 1976, SPD was relocated from the Ministry to the Prime Minister's Office. This is possibly done to uplift the responsibility of combating corruption. SPD functioned as a central-level agency till the arrival of an all powerful body called Commission for Prevention of the Abuse of Authority (CPAA) in 1977. The body had a sweeping power to investigate, prosecute and adjudicate corruption crimes. The reason for the establishment of CPAA was that SPD was inappropriate to deal with high-level corruption cases. A line of demarcation was drawn between CPAA and SPD - CPAA was to look after high profile corruption cases committed by senior level officers while SPD was to look after cases involving junior-level public officials.

The political changes in 1990 led to the demise of CPAA. The new constitution under multiparty political system made provision to have CIAA. Unlike CPAA, which had a sweeping power to investigate and adjudicate corruption crimes, the mandate of CIAA is limited to investigate and prosecute corruption crimes. The adjudication process rested with the judiciary. This is in line with the concept of check and balance under multi-party democratic system¹⁶. With the establishment of CIAA, the status of

16 In the draft constitution, there were provisions to further curtail the prosecution power of CIAA. However, with the dissolution of CA in May 2011, Nepal is still waiting to have a new constitution with probably new roles and functioning of CIAA.

Chart 1: Evolution of Anti-Corruption Agencies in Nepal



SPD got further reduced. SPD was made to function within the ambit of authorities delegated by CIAA. More specifically, SPD was to handle corruption cases involving government employees below Class II Level, residing within the Kathmandu Valley. However, this arrangement did not last long. With the enactment of new law in 2002, NVC was established and SPD was dissolved with its staff members transferred to CIAA and NVC. Unlike SPD, which can investigate corruption crimes, the function of NVC is limited to preventing corruption.

After people's movement in 2006, the Interim Constitution 2007 made further inroads into anti-corruption drive. The mandate of CIAA was broadened to include corruption cases of constitutional bodies, the judiciary and the army. The lawmakers of the erstwhile Constituent Assembly I recommended to take away prosecution power of CIAA and limit CIAA members to a total of three. However, as mentioned above, CA I could not draft constitution and it was dissolved. The elections held in November 2013 gave birth to CA II. On 20 September 2015, the CA II promulgated a new constitution for federal democratic republic Nepal. In the new constitution, CIAA is being retained as a constitutional anti-graft agency, however, its power to investigate improper conducts has been curtailed and its membership limited to five.

Summary

Over the last five decades, there had been a considerable shifts, experimentations and transformation in the roles and responsibilities of anti-corruption agencies in Nepal. Within the executive, the Department of Corruption Prevention has been transformed from Special Police Department to National Vigilance Centre. The constitutional agency, CPAA, was transformed to CIAA. Within judiciary, the role of Special Judge, conceived in 1957, can be seen taking rebirth as the Special Court in 2002. There is also a shifting of anti-corruption initiatives from the realm of the executive (SPD, NVC) to outside the executive (CPAA and CIAA). The state seems to have settled with the idea that the tasks of corruption prevention rest with the government while investigation and sanctioning rest with an independent agency outside the government. There is also a move to establish a number of specialized agencies to deal with special cases of corruption related to public procurement, revenue leakages, overseas employment, and money laundering and financial crimes. In terms of institutional modelling, Nepal presents a hybrid model – between single agency and multi-agency models. If we assume Nepal to have a multi-agency model with the existence of number of anti-corruption agencies then CIAA still stands at the centre for taking up almost all corruption cases. Still it is difficult to say that Nepal is having a single agency model. The author is being informed that the government is rethinking to upgrade the status of NVC to a level of independent commission from that of an executive branch under the Prime Minister's Office. We are still to see the shape of the things to come out in future.

4. Performance Review

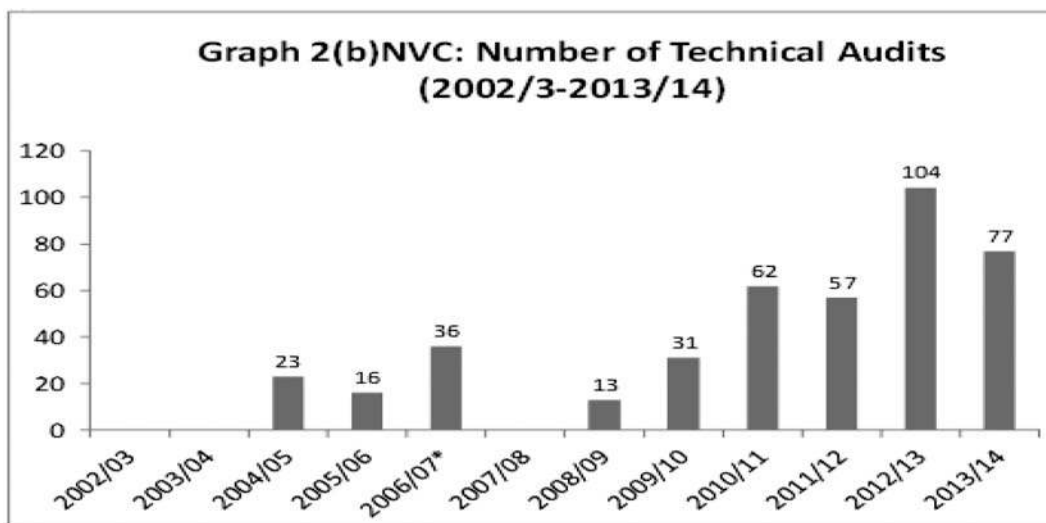
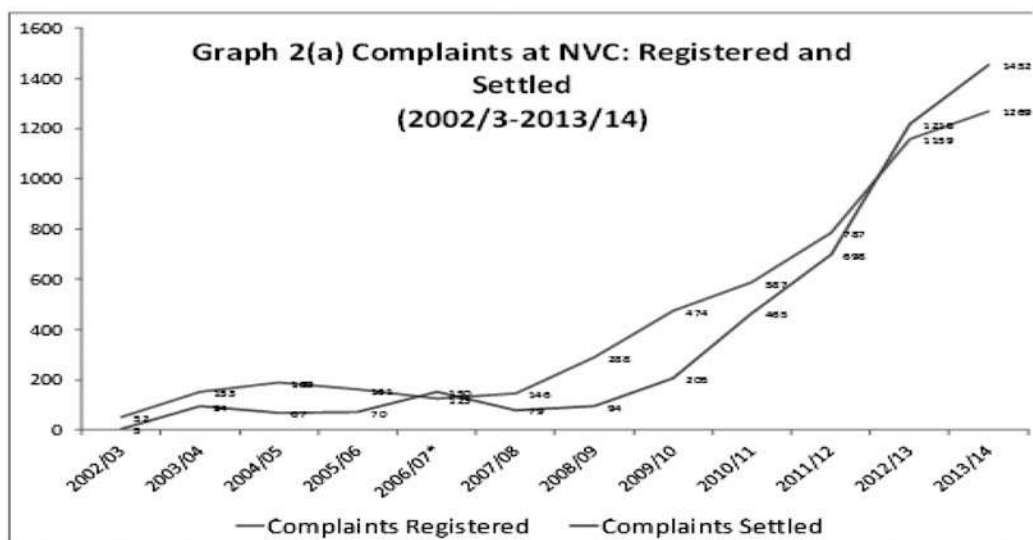
Annex 1 lists a total of 16 anti-corruption agencies currently in operation in Nepal. Many of these agencies are of recent origin. We pick here three agencies, namely, NVC, CIAA and the Special Court for performance review. The purpose of selecting these agencies are two: (a) they constitute “holy trinity” of anti-corruption drive, that is, prevention, investigation and adjudication of corruption crimes; and (b) some historical data on performance of these three agencies are available.

4.1 NVC: *Corruption Prevention*

Established in 2002, NVC is located within the Office of the Prime Minister. The basic role of NVC is limited to prevention of corruption. However, the major functions performed by NVC includes receiving and resolving public complaints against public offices, technical audits of development projects, making surprise checks and visits, investigating corruption prone sectors and institutions and monitoring property declarations made by the civil servants. When necessary, NVC also makes specific suggestions to the government to control corruption.

Some performance records of NVC are depicted in Graph 2(a) and 2(b). The Graph 2(a) shows total number of public complaints registered and settled at NVC and Graph 2(b) shows technical audits performed by NVC. Some visible progress can be observed only from 2008-9 onwards. Prior to this, NVC virtually remained dormant. The reason is that NVC remained without a figurehead for two years after its birth

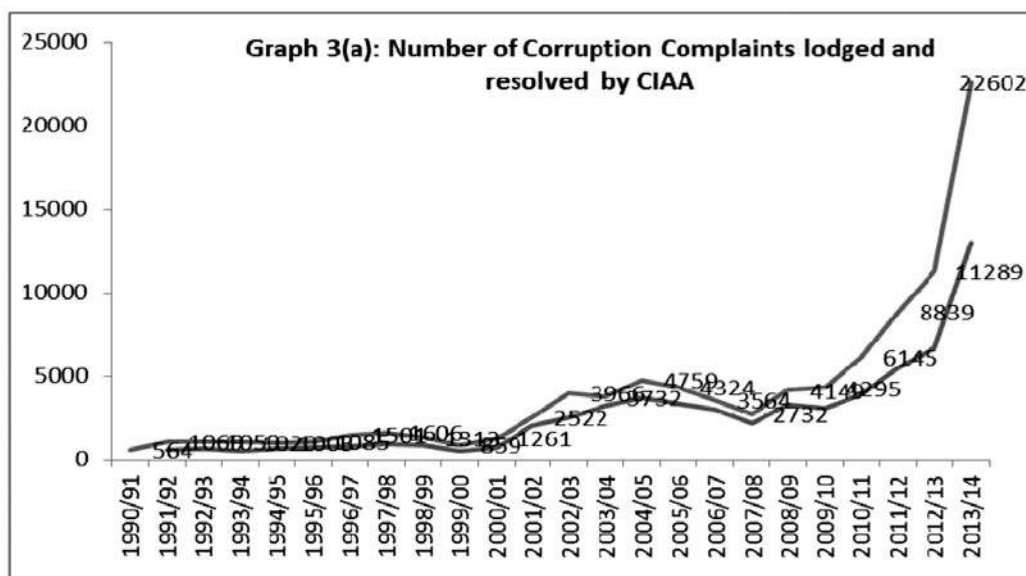
in 2002, and, moreover, there had been frequent changes in leadership. The average tenure of the Chief Executive has remained one year. The frequent transfers and changes in leadership position have heavily affected NVC performance. The other problem is with the staff members. Compared to wide functional responsibilities, NVC is severely constrained by limited allocation of staff members. The total staff capacity of NVC is 125; but only 100 positions have been filled; and out of this only 36 are officer level staff members, remaining are junior staff members. Two other important functions of NVC are technical audits and institutional monitoring. Recently, NVC is making some headway in technical audits and institutional monitoring works.



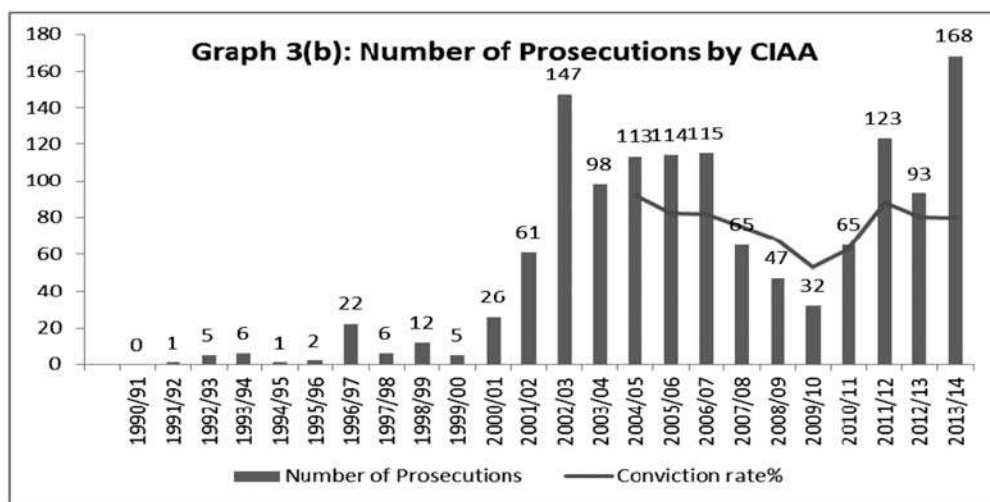
Source: NVC Annual Reports, blank space indicate either missing or no data.

4.2 CIAA: Corruption Investigation and Prosecution

Graph 3(a) and 3(b) depict the total number of complaints lodged at and resolved by CIAA¹⁷ and total number of corruption cases filed in the court of law. From Graphs 3(a) and 3(b), one can visualize three distinct phases in the life of CIAA. In the first phase (1990/91-2000/01), CIAA virtually remained dormant with stable inflow of corruption complaints. In this phase, the maximum number of cases filed by CIAA was 26. A number of factors accounted for this situation. First, unlike its predecessor CPAA, CIAA did not have a sweeping power; it is reduced to an investigating agency. To prosecute corruption cases, CIAA has to rely on Attorney General. Second, CIAA had to spend considerable time lobbying for new anti-corruption laws. Third, with SPD still functioning, there were confusions over institutional jurisdictions between these two agencies. Fourth, the government also bypassed CIAA by establishing *ad hoc*, fire-brigade type, corruption investigation commissions.



¹⁷ Nepal's anti-corruption law differentiates two types of corruption complaints, namely, improper conduct and corruption cases. The distinction between the two is that corruption cases are settled in the court and if convicted; entails mandatory jail sentences and other penalties while cases of improper conduct are resolved through departmental actions entailing a maximum penalty of firing from the job.



Source: CIAA Annual Reports

The second phase coincided with the appointment of Mr. Surya Nath Upadhaya (2001/02-2006/07) as the new Chief Commissioner. In this phase, one can observe a sharp rise, as well as equally, a swift fall in CIAA performance. In 2002, new anti-corruption laws were enacted. These laws gave substantial power to CIAA. With new laws, CIAA started taking dramatic actions¹⁸. It also brought corruption charges against a number of high profile political leaders. The dramatic actions by CIAA resulted in a kind of increased public trust. This leads to sharp rise in corruption complaints. However, the establishment of an extra constitutional body like RCCC in 2005 overshadowed CIAA functioning. The six year tenure of the Chief Commissioner also ended in 2006 and with his exit CIAA had a dramatic fall in corruption complaints.

The third phase (2006-2012) is marked with a state of confusion and uncertainty inside CIAA. The period is also marked by political transition. Due to frequent changes in government and lack of political consensus, the government could not appoint the Chief and other Commissioners. The agency remained without a leadership from 2006 to 2013. In spite of this, there is a sharp rise in corruption complaints. This is primarily due to increase in corruption during transition period. Increase in corruption complaints could also be due to CIAA installing online complaint system.

The graphs 3(a) and 3(b) speak only quantitative side of CIAA performance and mask the qualitative aspects. The conviction rates have remained pretty poor. CIAA has lost majority of high-profile cases in the court. Success is limited to the cases of petty corruption like fake academic and citizenship certificates, counterfeit passports and

¹⁸ It very first action included a mid-night raid into the houses of 22 officers working in the Ministry of finance in June 2002.

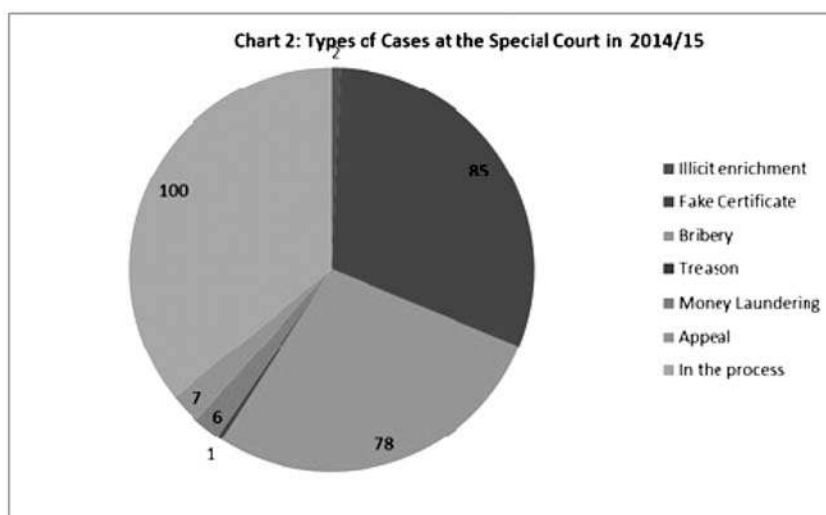
bluebooks (vehicle ownership certificate). In fact, there has been a decline in CIAA's high profile actions (illicit enrichment) against political leaders.

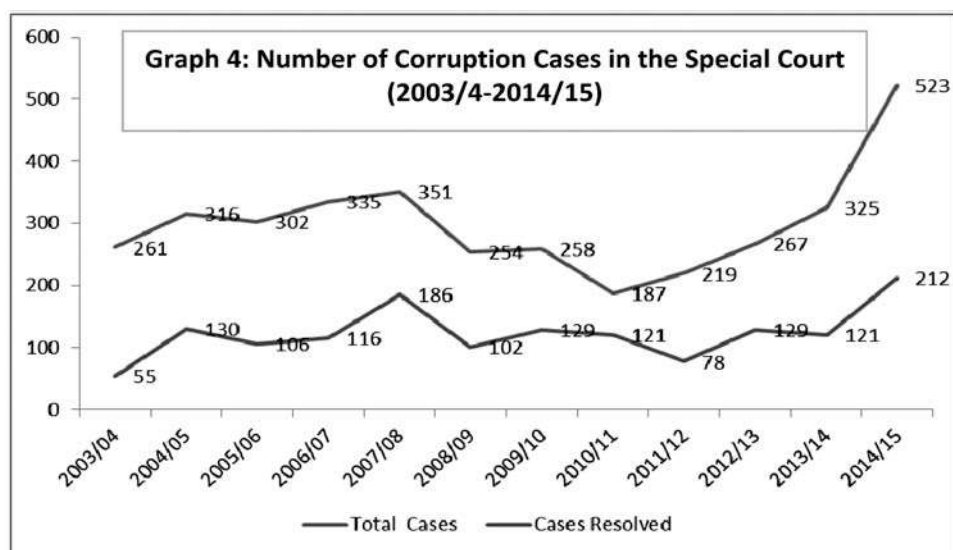
4.3 The Special Court: Corruption Adjudication

The enactment of new law in 2002 also gave birth to the Special Court. The court has a mandate to adjudicate cases related to corruption, treason, money laundering and review of CIAA decisions (Chart 2). The objective behind the establishment of the Special Court is to speed up the proceedings related to corruption crime. Saving the cases of money laundering, the Special Court is primarily a trial court for CIAA initiated corruption cases. As provisioned in the law, the Special Court is to clear the cases within six months from the date of filing. The verdicts of the Special Court can be reviewed in the Supreme Court. The Supreme Court, in turn, has to clear the cases within three months. However, these time bound targets are rarely achieved in practice.

Chart 2 depicts various types of corruption cases pending at the Special Court at the end of 2014/15. There are a total of 279 cases pending at the court – of this 100 cases are in the process. One can see from the Chart that fake certificate (85) and bribery (78) constitute the more than half of the cases handled by the court. There are only two cases of illicit enrichment.

Graph 4 presents a trend line on the number of corruption cases filed and disposed by the court from its date of inception to 2014/15. The gradual narrowing down or widening of the two lines in the graph give an indication on court's efficiency in handling cases. For the last 12 years, the average annual rate of disposal of cases comes at 42 percent implying a backlog of cases in the court. One can see from the graph that there is an abrupt increase in corruption cases in the court particularly after 2013/14, that is, after the appointment of the Chief Commissioner at the CIAA. With an average filing of one corruption case per day, the court must be having a tremendous work pressure. This will definitely impact on timely delivery of court verdicts.





Source: The Special Court

The Special Court has come under sharp public criticism, particularly, after its controversial decision in November 2006. The court acquitted the cases of some powerful ministers purely on technical ground like the expiry of statute of limitation. This single verdict acquitted dozens of other high-profile cases pending at the court. CIAA moved to the Supreme Court to review the verdict and in December 2010, Supreme Court quashed the verdicts of the Special Court, and directed it to reopen the cases. Actually, this single decision by the Supreme Court rejuvenated anti-corruption drive in the country.

In 2011/12, the Special Court and the Supreme Court have shown some assertive in disposing high-profile corruption cases. Even from observing the small number of successful cases, one can criticize court verdicts on three counts: First, they come *too late*. On an average, it takes almost a decade to settle high profile cases. Sudan scandal may be the lone case that got settled within eight months. The case has now gone for review at the Supreme Court. Second, there is *too little* punishment. In all the high profile cases, the penalty imposed by the court is less than what is being charged by the CIAA. Third, there is an element of *insult to the injury*. Nepal has an absurd system of punishing convicted officials. If a convict person voluntarily surrenders to the court within 60 days from the date of court verdict, he/she is entitled to have 20 per cent waiver on the penalty imposed. The system defies the concept of passing severe punishments to corruption convicts.

5. Lessons Learned

We summarize here some of the lessons learned from Nepal's more than sixty years of anti-corruption drive.

5.1 Long in history, short in commitment to fight corruption

The history of Nepal's anti-corruption drive is pretty long. But there is a dearth of political commitment to fight corruption. Political commitments are exhibited more in terms of political expediency to corner ones' opponents or discipline the rivalries. Limiting the jurisdiction of SPD to investigate corruption cases by junior staff members; all-powerful agency like CPAA remaining dormant; activeness shown by CIAA after regime change in 2002; formation of unconstitutional body like RCCC – all of these reflect a kind of political biasness in anti-corruption drive in Nepal. The lack of political commitment to fight corruption is further exemplified by keeping CIAA without a leadership for a prolonged period (2006-2013) and recent curtailment of CIAA power to investigate improper conducts by the public officials.

5.2 Proliferation of agencies amid the problems of coordination and capacity development

The proliferation of anti-corruption agencies is another distinct feature of Nepal's anti-corruption drive. This has come at the cost of duplication, ambiguity and lack of coordination. There is a clear tilt towards establishing and experimenting with new agencies rather than strengthening the existing ones. The effectiveness of the agencies is also severally constrained when they do not have efforts to develop capacity. There is also an element of lopsided institutional capacity development - some institutions have been strengthened, while others have been ignored deliberately. Efforts to strengthen investigative and prosecution capacity of CIAA have not produced desired results simply because there is no efforts made to develop the capacity of the courts. Corruption is very much an organized activity in Nepal while efforts to fight corruption have remained disorganized and dispersed. It is also worth noting that efforts to fight corruption are centralized while corruption is happening at a decentralized manner.

5.3 Punitive rather than preventive focus

Rather than plugging the loopholes and leakages, Nepal's anti-corruption drive is heavily focused on punitive measures. There is strong belief that increasing the severity of the penalty, corruption can be brought down. This is evidenced from the increased penalty measures introduced with the changes in every anti-corruption law.

5.4 Donor dependency

Since mid 1990s, particularly, after the inflow of donor support to governance and anti-corruption activities, there is an excessive reliance on donor support. It is difficult to find an anti-corruption NGO in Nepal which is not dependent on donor

support. Even public sector agencies are depending on donor support. The problem with donor support is that, it is short-term and unpredictable. Fighting corruption is a long draw process and donors hardly have a patience to get involved in such a long drawn process. The withdrawal of donor support during royal takeover in 2005 is a good example of how reliance on donor support can bring a setback in anti-corruption drive when they pull out their support. In 2005, donors supporting good governance programme in Nepal pulled out their support as an expression of displeasure over royal takeover which curtailed human rights and democracy in Nepal.

5.5 *Dependency of Anti-Corruption Agencies*

Besides donor dependency, the agencies like CIAA, the Special Court and the Supreme Court, which are supposed to function independently, are dependent on the government for budgets, manpower and administrative supports. There is growing realization that in order to maintain the independency of CIAA, it should, at least, have its own cadre of staff members. Currently, CIAA functions with the deputed staff members from the government and many times the staff members exhibit dual loyalty – to the government and to the CIAA.

5.6 *Legal Loopholes and inadequacies*

There are many loopholes in the existing legal system of Nepal. These loopholes provide a kind of protection to the corruption convicts. The mandate of CIAA is limited to public sector; it cannot take action against corruption in the private sector and NGOs. Even within the existing law, CIAA cannot initiate action against the exercise of discretionary power granted to the public officials. It can do so only when such discretionary powers are used with a *malafide* intention. It is extremely difficult to establish *malafide* intentions in the use of *discretionary power*. There exists an element of contradiction between these two concepts.

While initiating departmental actions, CIAA has to consult Public Service Commission. Literally, this provision has made CIAA to be a toothless tiger. It can only recommend for departmental actions and cannot implement departmental actions. Similarly, in the case of NVC, it is entrusted to monitor property declarations. But the law also guarantee property rights and rights to privacy. This comes as constraints on the functioning of NVC.

The lack of law on whistle-blowers protection has also constrained investigation and prosecution works. Finally, a system of having 20 per cent penalty waiver to corruption convicts has made a joke out of judicial system.

Reference

Bertelsmann Foundation, BTI 2012 Nepal Country Report, www.bertelsmann-transformation-index.de

- Biggs Tyler et. al. *The Business Environment and Manufacturing Performance in Nepal*, December 2000, The World Bank and FNCCI.
- CIAA, *Annual Reports* from 1990/91 to 2010/11, Kathmandu
- Gellner, David N. (edited), *Introduction: Transformations of the Nepali State in Resistance and the State*, Social Science Press, 2008.
- Inlogos, (Institute of Local Governance Studies), *Study on Implementation and Effectiveness of Departmental Action*, Kathmandu 2006.
- IRPRAD, (Institute for Policy Research and Development) *Institution Building for Controlling Corruption: A Case Study on the Effectiveness of Commission for the Investigation of Abuse of Authority (CIAA) and National Vigilance Center (NVC) in Nepal*, Kathmandu, December 2007.
- KFA, *A Study Report on the Effectiveness of CIAA*, Kathmandu Frontier Associates, May 2007
- Manandhar, Narayan, *Corruption and Anti-Corruption: Further Readings*, Kathmandu, 2006
- National Vigilance Centre (NVC), *A Decade of National Vigilance Centre (2002/03-2011/12)*, Singhadurbar, Kathmandu, 2012
- Pandey, Devendra Raj, "Democracy and Corruption," in *Liberal Democracy Nepal Bulletin*, Vol 1. No.2. 2005
- Raut, B. P. *Corruption Law in Nepal: Concept, History and Judicial Practice*, dissertation submitted to the Central Department of Law, Tribhuvan University, April 2006.
- Subedi, Yuva Raj *Failures in Corruption Cases (in Nepali)*, published in *Kantipur* daily.
- Subedi, Yuva Raj and Karki, Rem Raj, *Laws on Controlling Abuse of Authority* (book in Nepali language), Professional Lawyers Club, Kathmandu, 2009.
- The Republica, *Combatants suspect misuse of Rs3 billion from PLA fund*, 9 February 2012
- The Republica, *Ex-PLA men obstruct (UCPN) Maoist plenum*, 19 July 2012
- Transparency International, *Daily Lives and Corruption: Public Opinion in South Asia 2011*
- Rawal, Ram Bahadur, *Banyo Bato, Chalyo Gaddi* (Roads are paved, Vehicles are on move) in *Nepal Weekly*, pp32-39, 12 March 2012.
- Rawal, Ram Bahadur, *Taty Nyayalaya selayo akhtiyar* (Active judiciary and Passive CIAA) in *Nepal Weekly*, pp28-35, 26 August 2012.



The Challenge of Good Governance: Need for Innovative Approaches

*Dr. Suman Kumar Regmi**

Abstract

This article makes an effort to provide a framework for good governance in Nepal by identifying its essential features and shortcomings in its working and emphasizes need for innovative approaches. No theory of governance could be intelligible unless it is seen in the context of its time. Nepal's democratic experience of the past sixty-five decades specially, after restoration of multi-party democracy in the country in 1990, has clearly established that good governance which must have aimed at expansion of social opportunities and removal of poverty. Good governance, according to the ideas of various authors, means securing justice, empowerment, employment and efficient delivery of services. The article deals with these subjects in detail and also analyses administrative and political faultiness. It identifies the dirty game of politics and corruption as two major challenges. It also highlights shifts in meaning and content of national values of the freedom movement particularly those of nationalism, democracy, non-alignment, and mixed economy and its impact on the administration as well as on the intellectual build up of the organs of the country. The article lists several areas of concern that need to be addressed energetically and calls for synergy of efforts between government, the market and the civil society. Innovations and practice are generally taking place. There are, however, two areas that need special attention by innovators, namely, economic empowerment of women and livelihood programs for poverty reduction based on local resources and skills. The need is to formulate a national strategy that accords supremacy of the selfless principle of humanity.

I. Introduction

From the view point from a researcher of political science, one can learn that the essential features of the country included: (i) a definite territory; (ii) population; (iii) government; and (iv) sovereignty. The government is viewed as an agency or machinery through which the will of the country is formulated, expressed and realized. While this traditional distinction between the country and the government holds, the role of the government and nature of governance have been changing from time to time and even at a given point of time there is considerable variation when the form of government is a democracy or otherwise. There is no accepted definition of governance. There is divergence of opinion about the meaning of governance between the conservatives and the liberals, between socialists and the communists. The World Bank, for example, has sought to take a middle position by defining governance particularly as the traditions and the institutions by which authority in a country is exercised. This includes (i) the process by which governments are selected, monitored and replaced; (ii) the capacity of the government to effectively formulate and implement sound policies; and (iii) the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social communications among them.

** Former Deputy Executive Director, Trade and Export Promotion Centre.*

The word governance has become a very fashionable term and is being used in a variety of ways and that covers a large number of organizations both in public and private domains. However, it is thought that confining governance only to public domain is not well. We are concerned here with that form of governance which serves the citizens by safeguarding territorial integrity of the country and securing individual security, rule of law and the delivery of services ranging from education, health to livelihood and food security.

II. Subject Matter

No theory of governance would be intelligible unless it is seen in the context of its time. In the decades of the 21st century, it has become evident that those who want minimal government are having an upper hand against the advocates of the paternalist welfare country. But there is no run-away success in sight. One thing has emerged clearly. An efficient, effective and democratic government is the best backer of social justice as well as an orderly society. Similarly, there is also emphasis on the fact that the administrative system has to be country specific and area specific taking in view not only the institutions of governance and its legal and regulatory mechanisms but also its market, its civil society and cultural values of the people.

The government would, therefore, have the singular responsibility to create an enabling environment where development programs get properly implemented and that creative minds do not get stifled or their energies diverted from undertaking new initiatives or enterprises. The principal response of the country, therefore, would be to facilitate, to enable, and to coordinate. Neither the market nor the civil society can perform this role as effectively as the government and thus they cannot become substitutes for the government.

Nepal is not excluded from this global debate or transition from socialist order to capitalist growth models. The civil society is increasingly more concerned with public sphere issues and government intervention is considered necessary to provide welfare schemes to cover social safety needs, upgrade health-care to protect children, and help provide opportunities for women and beyond the majority.

Nepal's political leadership, policy makers and business brains are actuated by a strong desire to make the country an economic power of developing till 2022 of the 21st Century. The high rate of economic growth coupled with comfortable foreign exchange reserves and rising sense figures have imparted in them a growing confidence. The world is also looking at Nepal with respect and considers Nepal as development-suffered locating between India and China as difficult stage to bring and realize proper economic growth models. Nepal has been aiming to have required growth rate with focus on FDI. Although these two objectives are not always contradictory but the conflict arises when scarce resources are diverted to meet the demands of the growing number two activities of business and social

class by ignoring the needs of the poor. The imperatives of democracy, however, are forcing Nepalese political leadership to look deeper into the causes of poverty, inequality and suffering of the common man. In this on-going debate, major shifts in national value system has somewhat gone unnoticed and/or under-emphasized by academicians, media commentators and Nepal-watchers.

III. National Sovereignty and Value

The concept of governance was decisively shaped by the democracy brought in 1950. But good governance was started to led by bringing multi party democracy and republic in the country. Every country is guided by certain values which are shared by the people and the government. National commitment to such values greatly influence the content and the quality of governance. These values in the Nepalese context at the time after the republic were those of nationalism, democracy, non-alignment and mixed economy.

It may be recalled that these core values of nationalism, democracy, non-alignment and mixed economy with liberalization were forcefully expressed by national and country level political leaders, academicians and journalists in the context of building republican Nepal. The most expressive expression of these values have been shown in debates in legislative assembly. The meaning and context of nationalism that had flourished during the democracy, restoration of MPS and republican struggle got narrowed down in physical terms as a result of the partition of all parties at the time of passing after MPS and parliamentary republic. The meaning of nationalism today relates more to further strengthening of gross domestic product economy. For the last sixty-five years, our ideological frame of reference was determined by public choice. It is another matter that it was not always real. But it was fashionable to be left or left of the centre rather than being a rightist or a conservative. Socialism was preferred over capitalism and if was purely neglected. The mixed economy and liberalization after 1992 which in ideal terms would have meant an equal role for the private sector and the public sector overwhelmingly yielded in favor of the deceiver.

Since 1991 we have slowly moved towards the capitalist-socialism path. A bold and magnificent decision was taken to introduce one person one vote system in the country. The universal election right to vote paid rich dividends and the subsequent devolution of power to grassroots levels has helped consolidate the gains. Democracy is at the heart of governance in Nepal. However, in its working, democracy has revealed several inadequacies. The chain of accountability from the civil service to legislature and political authority is weak; follow-through at higher levels of administration is poor; and limited oversight by Parliamentary committees is part of the problem. Side effects of politics and increasing role of superstitious in electoral politics are major concerns. The performance of the civil service, the primary agency of implementing development is often undermined by overstaffing, low salaries,

attachment and political interference. Many people surprise as to whether it was appropriate to expect that a constitution largely based on the Constituent Assembly would ensure good governance in a democratic set-up.

The hold of politicians and specially ministers began with demands for allocation of scarce resources in favor of ruling elites and powerful interest groups. But election after election common people are asserting their voice, changing their representatives in a manner that has ensured change in government. This phenomenon supported by the civil society groups, the media and an active judiciary has ushered in demands for accountability of the executive. Democracy has really moved beyond periodic elections towards 'good' governance.

IV. Good Governance

Citizens all over the world over look up to the nation and its organs for high quality performance. When good governance is guaranteed, citizens go about their personal business and pursuits with enhanced expectations. On the other side of the range, bad or indifferent governance not only restricts opportunities of success but it can even degenerate into sectarian conflicts and civil wars. In such an atmosphere personal accomplishments as well as social achievements get severely restricted. Good governance helps create an environment in which sustained economic growth becomes achievable. Conditions of good governance allow citizens to maximize their returns on investment.

Good governance does not occur by chance. It must be demanded by citizens and nourished explicitly and consciously by the nation state. It is, therefore, necessary that the citizens are allowed to participate freely, openly and fully in the political process. The citizens must have the right to compete for office, form political party and enjoy fundamental rights and civil liberty. Good governance is accordingly associated with accountable political leadership, enlightened policy-making and a civil service emotions with a professional ethos. The presence of a strong civil society including a free press and independent judiciary are pre-conditions for good governance.

What is 'good' governance in the Nepalese context? The central challenge before good governance relates to social development. Good governance must aim at expansion in social opportunities and removal of poverty. In short, good governance, as it is perceived, means securing justice, empowerment, employment and efficient delivery of services.

4.1. Securing Justice

There are several inter-related aspects of securing justice including security of life and property, access to justice, and rule of law.

4.2. Access to Justice

Access to justice is based upon the basic principle that people should be able to rely upon the correct application of law. In actual practice there are several countervailing factors. Some citizens do not know their rights and cannot afford legal aid to advocate on their behalf.

4.3. Rule of Law

The concept of good governance is undoubtedly linked with the citizens' right of life, liberty and pursuit of happiness. This could be secured in a democracy only through the rule of law.

The rule of law is expressed through the axiom that no one is above the law. One has to clearly understand that the rule 'of' law is different from the rule 'by' law. Under the rule 'by' law, law is an instrument of the government and the government is above the law while under the rule 'of' law no one is above the law not even the government. It is under this framework that rule of law not only guarantees the liberty of the citizens but it also limits the arbitrariness of the government and thereby it makes government more articulate in decision-making. The rule of law as uncertain postulated is equality before law. This is secured through formal and procedural justice which makes independent judiciary a very vital instrument of governance. It is widely appreciated that human factors i.e. the quality of political leadership, the executive and judicial officials play important roles not only in upholding supremacy of rule of law and in efficient delivery of service but also in shaping traditions, customs and institutional cultures that are integral part of the liberal democratic machinery.

In our constitutional system, every person is entitled to equality before law and equal protection under the law. No person can be deprived of his life or personal liberty except according to the procedure established by law.

Another matter of significance in the context of good governance relates to the fact that there are qualities of 'judicial creativity' but this phenomenon must not suppress 'executive creativity' particularly of officials working at grassroots level for they are in day-to-day contact with citizens and interact with them in numerous ways.

4.4. Empowerment

An empowering approach to poverty reduction needs to be based on the conviction that poor people have to be both the object of development programs and principal government agency for development. We have more than 25 Lakhs people below the poverty line. This level may have been crossed after earthquake and many months of Birgunj Blockade by India. This poverty line indicates that the income of the people below poverty line is not high enough for adequate nutrition. There is high concentration of persons below poverty line in the large and poorer Development

Region of the country. The need is to identify persons below poverty line correctly and computerize the list. It would be possible to then to give economic advantages to them.

Empowerment of the poor people would create new demands and pressures on services and these would be in nature of quality. An effective administrative system alone can manage these new demands.

4.5. Employment

Generation of gainful employment for the youth is the most challenging task facing Nepal's political economy. Nepal's working age population is less than 50 per cent. This share will continue to rise and reach 60 per cent in 2050. A fast-growing working population are needed to ensure more workers, more saving and hence more investment. This mechanistic view of growth assumes that demography is destiny and that economic policies and programs play little or no role. But population growth by itself does not add to prosperity, unless young people are educated and new jobs are created. If we fail to generate employment and equip the youth with good quality education and skills, Nepal's demographic dividend could become a demographic liability.

The history of economic development clearly demonstrates that development of non-farm sector is needed to modernization of agriculture and its improved productivity. The increasing application of modern technology also frees labor to move to urban areas for gainful employment in non-farm sector.

The need is to prepare the youth with such education that would help them acquire vocational skills and mastery over new technology, including internet. This would make the youth employable in the job-market and also help those who want to work on their own. In addition, there is an imperative requirement to pay special attention to generation of employment opportunities in agriculture, expand area of coverage of rural employment schemes, and accelerate the pace of implementation of programs for economic growth. Similarly, it would be essential to encourage private sector partnership and support movement of self-help groups and micro-financing institutions.

4.6. Delivery of Services

The principal feature of the scheme of effective delivery of services needs to be seen in the context of the fact that demands have to flow from the bottom up and not the top down. It is true that both the Government of Nepal and the proposed Provincial Governments have been to allocate a fairly good size of public funds to health and education.

The three institutions which have played remarkable roles in improving public service delivery in Nepal are: (i) the judiciary; (ii) the media, and (iii) the civil society.

The media, both electronic and print, have emerged as a source of pressure for change. It has brought to the fore aspirations of the common people, which in turn has exerted enormous pressure on public officials to deliver goods. The emergence of a large number of non-governmental organizations in different fields ranging from environment to culture to education have become institutions that bring forward the concerns of the public with a degree of regularity.

4.7. Administrative Responses

The Nepalese administrative scene is marked by few successful innovations and practices in public service delivery and a large number of weak performances. The general weakness of accountability mechanisms is an impediment to improving services across the board. Bureaucratic complexities and procedures make it difficult for a citizen as well as the civil society to steer the system for timely and quality delivery of services. The lack of transparency and secrecy that have been associated with the administrative system from earlier times, besides generating corruption, has also led to injustice and favoritism.

The frequent transfer of key civil servants has enormously contributed to failures in delivery of services.

The political realities vary from time to time. Stable governments with a clear majority in the Legislative Assembly are always better positioned to carry out the vision of the Prime Minister than fragile coalition governments which are required to make compromises to remain in power almost on a daily basis. It is common knowledge that people seeking access to healthcare or livelihood facilities are required to pay several visits to numerous government offices located in different parts of the district headquarters.

The individual initiative and commitment of a Project Director or a Chief District Officer (CDO) is crucial not only to innovation and application of new methods in delivery of services but to overall image of administration and in its responsiveness towards the needs of the people. The message is clear that when properly empowered by political leadership, a Project Director or a CDO can be transformed into an effective instrument not only for innovation in service delivery but also for its quality and delivery on time.

4.8. Capacity Building

Capacity building at all levels of an organization is widely perceived as the most important approach to achieve quality of services and customer's satisfaction. In a federal democracy, decentralization of power is viewed as necessary to empower people in rural and urban areas to improve their lot. The empowerment of the local levels of administration would foster confidence and enable more individuals even outside the bureaucracy to come forward to handle community needs and enhance

public good effectively without hesitancy or the need of approval by higher level authorities. Nepal still has to set up province and federal structure. It is new for Nepal.

The concept of capacity building in public administration heavily relies upon professionalism of the civil service. There is increasing awareness about the low level of professional quality of public servants employed in districts and in rural areas.

The most crucial element in capacity building is leadership. Good leadership aimed at improvement of organizational culture is integral to capacity building. Capacity building does not mean that the staff is free to define what they will do – when, where and how. This is obviously wrong. Capacity building demands staff to behave responsibly and produce desired and agreed upon results. It means a collegiate effort in which an individual or an organization could be made accountable and responsible for any action that they take.

Access to information, participation, innovation and accountability are needed to build an environment for capacity building. In traditional organizations, information is the preserve of higher level bureaucracy. This system needs to be broken to allow people to get whatever information they need to perform their task. The staff should be encouraged to actively participate in the task of the group.

4.9. Other Major Challenges to Good Governance

At the observable risk of generalization, it is felt to refer to side effects of politics and corruption as major challenges to good governance.

4.9.1. Side Effects of Politics

The side effects of the political process and the unholy nexus between politicians, civil servants, and business community are having a baneful influence on public policy formulation and governance. Political class as such is losing respect. It is true that public is not a silent spectator to this phenomenon nor is the media. The process of judicial and CIAA accountability has succeeded in sending legislators and ministers to jail.

4.9.2. Corruption

The level of corruption in Nepal has been widely perceived as a major obstacle in improving the quality of governance. While human insatiability is obviously a driver of corruption, it is the structural incentives and poor enforcement system to punish the corrupt that have contributed to the rising curve of attachment in Nepal. The complex and non-transparent system of command and control, monopoly of the government as a service provider, underdeveloped legal framework, lack of information and weak notion of citizens' rights have provided incentives for corruption in Nepal.

A conscious program for strengthening of public awareness and also empowering the existing anti-corruption agencies would be required. The statutory right to information has been one of the most significant reforms in public administration. The Right to Information Act provides a strong national framework within which public awareness programs could take place. Corruption takes place within a frame. Accordingly, basic reforms in file management, government rules and regulations, provision of public expenditure review could provide the concerned citizens the relevant knowledge to hold service providers accountable. This would ensure that the resources that belong to people are used in the right way.

4.9.3. Overview

Religion and culture play an important role in social cohesion. The religious attitude of tolerance and peace and cultural values of pluralism are conducive to good governance. And yet there is no casual relationship between religion and democracy. For democracy does not belong to any faith. Equally, no particular faith is synonymous with democracy.

A observation to the South Asian reality would reveal that Islam did not make Pakistan a natural democracy; nor did Hinduism turn Nepal into one. Nepalese democracy is a product of freedom movement which gave primacy to values of pluralism and equal treatment to people of different faiths and ethnic backgrounds. The constitution guarantees, the judiciary upholds it and the leadership believes in this value system.

Nepal's democracy is at the centre of governance architecture. It creates opportunities, sustains leadership and generates hope. Good governance being central to the Nepalese democratic experience could be seen more clearly when we look at what is happening in our part of the world.

Pakistan has been making experiment with various forms of governance, democracy as well as military dictatorship, and merely succeeding in saving the nation-state from being a failed one. The Bangladesh Army has been seeking similar justification in managing and calibrating the transition to democracy, as did the Gayoom regime in the Maldives. In Sri Lanka, in spite of high rates of literacy and economic growth through decades-old democracy, it has not been able to secure cooperation from all, with the result that democracy thrives side by side with a past bloody civil war. The major shifts in India's national value system made impact both on the crux of the matter of administration as well as the intellectual build up of the civil service, the police and the judiciary. This is not the occasion to analyze how it came in the way of India's successes and failures in the social, economic and political domains, but whenever there is a major shift in political discourse governance gets affected both in its content and emphasis.

In Nepal, democratic institutions which have been undergoing serious strain under mainstream including the Maoist are trying to save under a hatchling inclusive republican path.

For our purpose, it suffices to say that the concept of good governance though in trend all the world over, the Nepalese product has its own special features and flavor. In an era of shift in values, governance is marked by trial and error and new rules of the game are getting formulated as we move along. It is being widely appreciated that good governance is dependant not merely upon good policy advises but more importantly on the processes and incentives to design and implement good policies themselves.

Misguided resource allocations, excessive government interventions, and widespread corruption have helped in continuation of poverty. The weak institutions of governance make an adverse impact on service delivery. Poverty reduction depends on improvements in the quality and timely delivery of services to poor people of basic education, health, sufficient water and other social and infrastructure development.

The major challenge is to put in place institutional arrangements for service delivery that are workable in a particular district or a region and are made to function in a manner that are intelligible to the local people and that also encourages them to participate. Such institutions would be responsive to the citizenry and reasonably efficient in the delivery of public services.

Academicians as well as administrators agree that participation of civil society in decision-making, public sector capacity building and rule of law are essential for quality and timely delivery of services. The concept and practice of good governance in a country demands that there should be constructive mechanisms and procedures that will enable the three principal actors – government, market and civil society – to play in concert and to supplement each other's capability.

There is no doubt that market has better delivery of services. Moreover, in a competitive environment, the market can be both cheaper and more effective than the government in providing certain types of services. However, the markets, controlled as it is by businessmen, operate for profits and the poor have little or no voice in the regulation of its operations. Thus, the failure of the government and the profit motive of the market have led to distorted developments in which the rich have become richer and the poor poorer.

Market is an integral part of social order but the truth is that principles of market cannot be allowed to govern society and polity. Accordingly, no democratic government can leave market uncontrolled and free from regulations. The need to awaken social consciousness of industry too is being increasingly addressed. The need to accelerate the pace of these changes is obvious.

V. Way Forward and Remarks

A major shift from or even collapse of core values of freedom movement are making adverse impact on institutions of the republic and functioning of government. The new Nepal republic should be always market friendly. In this background, Nepal's democratic institutions are required to address the following areas of concern energetically:

- Federal and Province -sponsored development programs must aim at reduction in poverty and improvement in productivity levels of workers. Towards these, poor people need to be directly involved.
- Public Expenditure Review Meeting should be organized periodically at village, sub-district and district levels to ensure proper utilization of funds and ownership of development programs by the people.
- Civil service should be given clear responsibility for delivery of services in respect of approved schemes and held accountable.
- Reserved one third of seats in Assemblies and Parliament should be implemented for women.

The quality of democracy and the commitment and competence of public servants both in the executive and in the judiciary would determine the outcome of the country's performance in key areas – empowerment, employment and effective delivery of services.

In the post restoration of MPS and post-establishment of republican era, the involvement of civil society in governance has become crucial. Civil groups like NGO's, women's groups, trade unions, cooperatives are all essential to buildings of inclusive growth. Without the involvement of the people, without their voices, without their participation and representation, a program can only be implemented without thinking.

Women are key to good governance. Their increasing representation in democratic institutions will provide stability to Nepalese polity. Women can bring constructive, creative and sustainable solutions to the table. Women participation in economic programs needs to be augmented for in women we get expendable providers, educators, caretakers and leaders.

Central focuses relates to livelihood. Livelihood does not only mean factory jobs. It should relate to social economy and local resources as well. It should also mean upgrading of existing and traditional skills that people have possessed from time immemorial in agriculture, in animal husbandry, in river fishing, in textiles and so on. Investment in up-gradation of such skills would lead to harmonious relationships with nature.

In view of deep-rooted social and economic inequities of centuries, Nepal cannot blindly follow capitalist model of growth that puts excessive reliance on market forces. For such a model would fail to provide stability to Nepalese polity. And yet rapid economic growth is essential to meet aspirations of the Nepalese youth. Placed in these circumstances, the innovators have to work out ways and means that secures both fast growth and an approach that combines model ethics with democratic temper.

Innovations are taking place in the government, in the market and in the civil society. Social and political processes are getting increasingly interlinked changing the character of the elites in the countryside.

The nature and content of good governance would undergo changes in tune with rising expectations and fresh demands of the people. Democratic governance would expect and secure from its leadership to be alive to such aspirations and to continually tune institutions of polity to be effective instruments of citizens' welfare.

References

- Anechiarico, E. and Jacobs, J.B (1996). *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control makes Government Ineffective*. Chicago: University of Chicago Press.
- Acharya, Bhanu (2014). An Interview with Bhanu Acharya. *The Kantipur Daily*, 2014 Dec. Kathmandu: *The Kantipur*
- Brax, J.M, and Bayer, A.E (1999). *Faculty Misconduct in Collegiate Teaching*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Benn, H. (2005). *Partnerships for Poverty Reduction: Rethinking Conditionality*. DFID Policy Paper March 2005. London: DFID.
- Bista, Dor Bahadur (1991). *Fatalism and Development: Nepal's Struggle for Modernization* Calcutta: Orient Longman Limited
- CIAA(2013). *Strategic Plan: 2014-19*. Kathmandu: Commission for Investigation of Abuse of Authority.
- Cleveland, S. (2002). *Human Rights Sanctions and International Trade: A Theory of Compability*. Journal of International Economic Law, Vol. 5.
- Kaufmann D, A., Kraay, and M. Mastruzz (2007). *Governance Matters: Governance Indicators for 2007*(www.Govindicators.org).
- NPC (2014). *Thirteenth Plan: 2013/14-2015/16*. Kathmandu: NPC

- Nye, J.S (1967). Corruption and Political Development: A Cost Benefit Analysis. American Political Science Review, 61, 417-427.
- Shanker Man singh (2014). The Fight Against Corruption. Kathmandu: The Himalayan Times, (Dec.)
- Sharada Prasad Trital (2068). Good Governance, Administration, Management and Development. Kathmandu: Sopan Publication.
- Thompson, A.R. and Strickland, A.J. (1984). Strategy Management: Concepts and Cases. Texas: Business Publications Inc.
- TI Nepal (2014). National Integrity System Assessment. Kathmandu: TI Nepal.
- TI Nepal (2014). Corruption, Society and Politics in Nepal: A Series of Discussions. Kathmandu: TI Nepal.
- Transparency International (Different Years). Global Corruption Index. TI
- Transparency International (2010). Promoting Transparency in Political Finance: Bangladesh, Indonesia and Nepal. Washington D.C.: GIZ and TPI Secretariat.
- UNDP(1997). Corruption and Good Governance. UNDP
- Vito Tanzi, Hamid Davoodi (1997). Corruption, Public Investment, and Growth: IMF Working Paper
- World Bank (1997). Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank. WB

Electronic Sources:

- <http://hkuspace.hku.hk/brochure/se32-105-00.pdf>
- www.oecd.org/dataoecd/27/48/42877364.pdf
- www.uncoc.org
- www.iaca-info-org
- <http://www.transparency.org>
- <http://www.cia.gov>
- <http://www.ciaa.gov.np>
- http://en.m.wikipedia.org/wiki/Zero_tolerance_%28schools%29

Policy Corruption in Medical Sector

Prof. Dr. Nilmani Upadhyaya*

Kamal Paudel**

1. Introduction

Corruption is one of the major problems across the world and rampant in the developing countries. Transparency International's (TI) latest report of 2015 revealed that majority of the countries were in the index score below 50 on a scale from 0 (highly corrupt) to 100 (very clean and fair). The TI Corruption Perception Index (CPI) of 2015 indicated that Nepal's score out of 100 has been declined from 29 to 27 and ranked 130th from 126th position out of 168 countries in the world. Only 54 countries out of 168 scored at least 50. Afghanistan scored 11 as lowest and Bhutan scored 65 as highest CPI score from the SAARC region. 3 bottom of 10 countries in the CPI rank were from the Middle East and North Africa Region. 40 out of 46 countries of Sub-Saharan Africa showed a serious corruption problem. A poor CPI score is a symptom of high public sector corruption, lack of punishment for the corrupt behavior of public servants and irresponsibility of public institutions in addressing citizens' need.

The word corruption was first used by Aristotle and later by Cicero who added the term 'bribe' and 'abandonment of good habit'. Corruption is a disease, a cancer that eats into cultural, political and economic fabric of society, and destroys the functioning of vital organs. Those who exercise power including politicians and bureaucrats are generally involved in corruption. Political corruption may be reflected through the political decision makers where as bureaucrats may have their involvement in various steps of decision making and at the points of service delivery.

Corruption is a form of dishonest or unethical conduct by a person entrusted with a position or authority often to acquire personal benefits. It is the misuse of public office for the personal gains. It is also an act of bribery involving a public servant and transfer of tangible resources. Corruption can be expressed as-

Corruption = Monopoly + Discretion – Accountability

The level of corruption is also indirectly reflected by the level of integrity. Integrity is the set of characteristics which induced trustworthiness and enhance trust among the stakeholders. It can be defined as the alignment towards accountability, competency, ethics and absence of corruption. Symbolically, integrity can be expressed as:

* Medical Expert, CIAA.

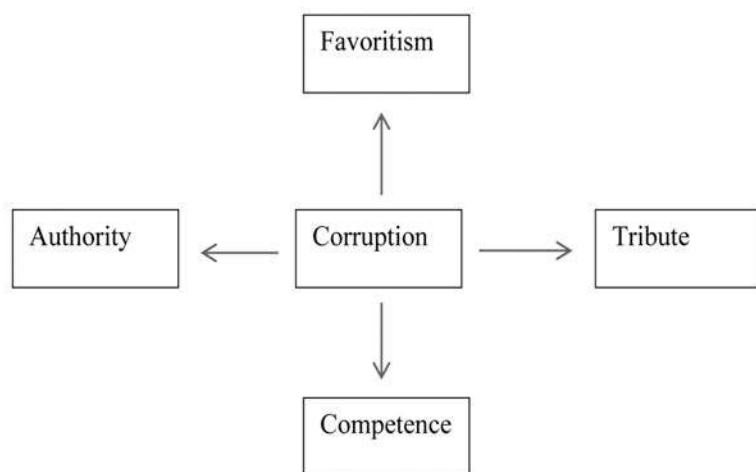
** Statistics Officer, CIAA.

Integrity (I) = a (Accountability + Competence + Ethics) - Corruption

Day to day activities and behavior of each individual helped to determine the level of integrity. Low level of integrity is indirectly related to the corrupt practices and its early analysis helps to control the corrupt attitude of public officials. As cancer can be controlled by maintaining good health, corruption can be controlled by maintaining higher level of integrity.

2. Types of Corruption

We can observe different types of corruption prevailing in our society. It can be petty corruption, grand corruption and systemic corruption including policy corruption. Corruption may exist in the following dimensions.



Corruption can also be classified by the 4P's: preference, power, payment and privilege. Preference includes different activities under procurement, trading, nepotism, favoritism and exclusion. Power includes fraud, influence, harassment,

suppression, protection etc. Payment includes laundering, bribery, swindling, extortion, kickbacks and skimming, and privilege includes cheating, falsification, disruptions etc.

3. Corruption in Medical Sector

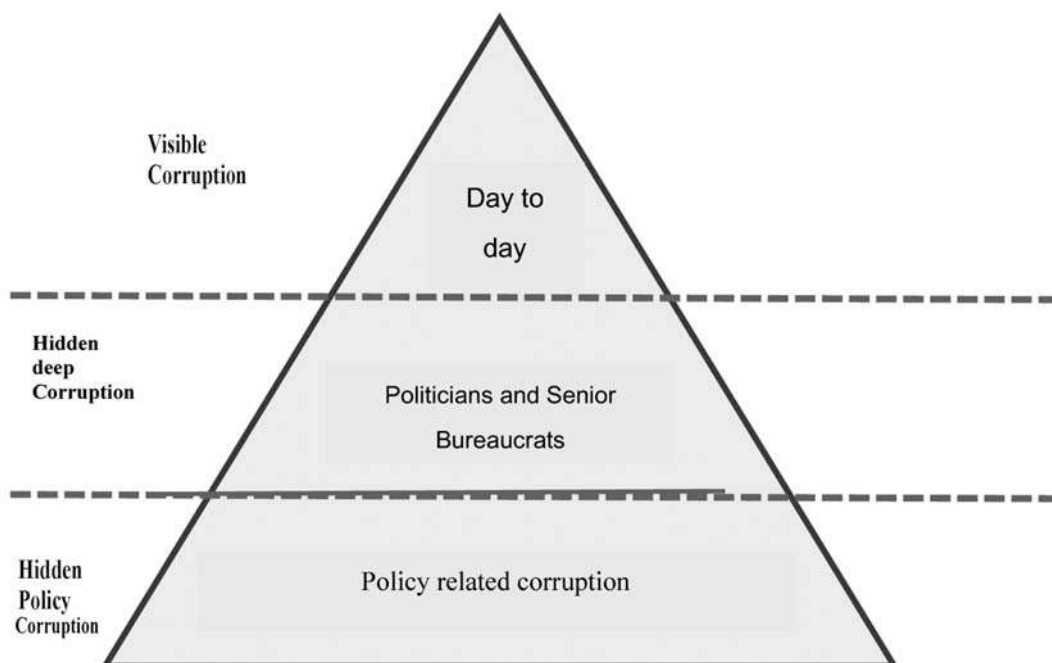
Policy corruption in the medical education starts from the application seeking a Letter of Intent (LOI) to run the fully functional medical college. It then deeply rooted into the distribution/allocation of MBBS/PG/DM/Mch seats in various private medical colleges of Nepal and even reflected in the merit based admission. Most of the private medical colleges are run by, or directly or indirectly involved by high grade politicians and political parties in Nepal. The regulatory authority of medical education in Nepal are – Ministry of Education (MoE), Ministry of Health (MoH) and Councils (Medical and Nursing), and are also directly or indirectly being attached in corruption practices. However, there are limited politician, bureaucrats, and members of councils who fight against corruption that prevails in the medical

education but their effort is futile due to reluctance of the concerned authorities to correct these critical issues.

The high cost of study of medical education is one of the major causes for the corruption in this sector. This sector is growing as a most lucrative business for the investors because of its high rate of return in the short run using single investment. The privatization policy of the medical education is another factor that induces corruption in this sector. Corruption in the medical sector prevails in our neighboring countries like India and China as well where the medical education is not totally free. Whereas in Sri Lanka, Medical education is totally free and the quality is also very high and rarely seen any symptom of corruption in this sector.

The prime objective of the Government of Nepal is to curb corruption and enhance good governance by pursuing the policy of zero tolerance against corruption. The Commission for the Investigation of Abuse of Authority (CIAA) is the apex anti-corruption agency, a constitutional body, for the prevention of corruption. In the new constitution of Nepal, the jurisdiction of CIAA has been limited only to the investigation of corruption related cases. Corruption in education is a worldwide phenomenon. Admission to medical college is considered to be a corruption prone area in medical education. The following figure depicts the Iceberg of Corruption.

Iceberg of Corruption



A small portion of the corruption is visible in the top of the Iceberg and experience by common people. Large portion of corruption is still invisible and deep, and bulk of money is passed through several invisible hands who use authority. Hidden policy corruption is more dangerous form of corruption as it has multiplier effect for the reduction of good governance and rule of law. Policy corruption prevails in its different form such as transfer of bureaucrats, nominating officials and appointment of concerned new staffs devoting their entire effort of making money so as to establish a so called "Setting". MoH and MoE spend most of the time in transfer of bureaucrats and appointments of concerned staff. Politicians seem reluctant for the amendment of out dated medical education related acts and regulations, and formulation of new acts for the improvement of quality education. Senior bureaucrats and political leaders often intended to pass their defective decisions through the cabinet of council of ministers because they feel protected by avoiding future consequences of possible punitive actions taken by the oversight agencies.

4. Policy Corruption Framework in the Medical Education

There exist six steps for the establishment of new medical college and in each steps there is a possibility of different layers of corruption as explained by Iceberg model.

- Step I: Letter of Intent (LOI) is provided by the MoE through the Higher Technical Education Committee under the chairmanship of Education Minister.
- Step II:
 - i) The concerned college needs to fulfill the requirements written in LOI form and the progress of medical college is monitored and supervised by the MoE frequently.
 - ii) The fully functioned 300 bedded hospital should be established and accreditation of running such hospital should be given by the Ministry of Health.
- Step III: Once the college fulfils all the criteria stated in the LOI, MoE deploys inspection team for the field verification.
- Step IV: MoE studies the inspection report of the concerned medical college and recommends to the Nepal Medical Council (NMC) for the primary inspection if the report is satisfactory. NMC supervises all the basic facilities for running a medical college and recommends for further process i.e. University affiliation.
- Step V: Concerned University inspects the medical college and checks all the parameters for running a medical colleges. If all the requirements are fulfilled, the University provides affiliation and allocate appropriate seats for the admission.

Step VI: Final inspection is made by NMC for running the medical college and reviewed the No. of seats for the admission provided by the University. NMC can't increase the seat allocated by the University but can decrease the seat according to the final inspection report.

Usually, politicians and bureaucrats are noticed to be involved in each stage of the establishment of new medical college. They sometimes create pressure in the Universities and NMC for the fulfillment of their vested interest as high authority in the Universities and NMC are appointed by the politicians. Owners of the medical colleges are also involved in the process of corruption by misusing their money for favoritism. As a result, politicians are entitled to change corresponding rule and regulation which creates hassle to them, and also do not pay attention for the amendment of laws which are necessary for ensuring quality education and minimize the loop holes of corruption. Flavor of corruption is smelled even in the merit based admission process for the MBBS admission. Capitation fee is also responsible for degeneration of health care standards which made the health professionals corrupt as well as defunct the councils task to regulate the medical education. As a result, NMC can hardly to perform practice audit of health professionals and still unable to address the pertaining issues of false inspection report including ghost patients and fake faculties which have been declared during inspection period.

5. Prevention of Policy Corruption

Preventing policy corruption in medical education is a complex and difficult task. Development of effective system of auditing and accountability not only exposes corruption but also acts on such revelation. All the processes of such system need to be explicit and transparent; and anti-corruption laws and regulations need to be scrupulously enforced. A great deal can be done to reduce corruption but can't be implemented alone. For the betterment of health and education system in Nepal, all stakeholders like public authorities, service seekers and service providers, associations, professionals, civil-society, media, international organizations, oversight agencies, legislators and judiciary need to work together. There is an urgent need of ethical education in each sector and boost the level of integrity of each individual. The new constitution of Nepal adopted free health care facilities as one of the fundamental rights, the prevailing rules and regulations needs to be restructured and the health care system need to be redesigned in order to meet the increasing demand and expectation of quality health care from the general public.

6. Conclusion

Thus, policy corruption is a major problem and deeply rooted in many developing as well as developed countries as malignant cancer. If curative measures are taken as mentioned above, corruption will dramatically be reduced but what we need is the commitment and dedication of every stakeholders.

References

- Azfar O.2005 Corruption and the delivery of health and education services. In:Spector BI,(Ed.). Fighting corruption in developing countries: strategies and analysis. Bloomfield. CT:kumarian Press,pp. 181-212.
- Constitution of Nepal, Nepal Law Commission. Retrieved from www.lawcommission.gov.np/en/
- Ensor T, Duran- Moreno A. Corruption as a challenge to effective regulation in the health sector. In: European Observatory on Health Care System Series. Assessed 7 April 2005.
- Gupta S, Davoodi HR, Tiongson ER.2002. Corruption and the provision of health care and education services. In:Abed GT, Gupta S, (eds). Governance, corruption, and economic performance. Washington, DC: International Monetary Fund, pp. 245-72.
- Lewis M. 2006 Governance and corruption in public health care system. Working paper number 78. Washington, DC: Center for Global Development.
- McPake B , Asimwe D, Mwesigye F et al. 1999 Informal economic activities of public health workers in Uganda: implications for quality and accessibility of care. Social science and Medicine 49:849-65.
- Nepal Medical Council Act, 1964
- Nepal Medical Councils Regulations, 1968
- Rose R., 2006. Corruption is bad for your health: findings from Central and Eastern Europe.In: Transparency International. Global Corruption Report 2006:special focus on corruption and health.London: Pluto Press,pp.39-43.
- Transparency International ,2006. Global Corruption Report, 2006: Special focus on corruption and health London: Pluto Press.
- Transparency International, 2014. Global Corruption Perception Report, 2014. Retrieved from <https://www.transparency.org/cpi2014>
- World Bank. 2000. Helping Countries Combat corruption: progress at the World Bank since 1997. Washington, DC: World Bank.
- Transparency International 2015. Global Corruption Perception Report 2015. Retrieved from <https://www.transparency.org/cpi2015>



Corruption and Society

*Anil K Thakur**

Growth of Corruption

"Corruption, broadly defined as the use of public office for private gain, exists in many forms. Bribery, fraud, extortion, influence peddling, kickbacks, cronyism, nepotism, patronage, embezzlement, vote buying and election rigging are all examples of action that fit under that umbrella term" A focus on deterring individual corrupt acts provides a powerful foundation for reform, yet misses the social element that makes corruption a problem. It has been the default social norm throughout much of history. Only gradually has the principle of equal treatment for all before law emerged and in most state it still a work in progress". In World Development Report, 2015, such is the observation mentioning the subtitle: "Where corruption is norm". It further mentions, it is important to understand how the decision to engage in corruption takes place in the mind of a public official. "If people believe that the purpose of obtaining office is to provide ones family and friends with money, goods favor or appointment, then social network can perpetuate the norms of corruption. Social networks can even serve as a source of punishment for public servants who violates the norms."

In this age of communication and rising expectation, corruption has very critical effect upon our society .Failure of governance and development demands are its impact. Multinational and major national enterprises compete to grab market. Major policies of Government like globalisation, privatisation and liberalisation started in early 1990 have both positive and negative impact upon market and society. Country like ours has to review and correct its negative impact based on experience. Thus, corruption control is getting challenging to us. There are so many evidence of Private sector engaged in profit seeking without fulfilling its responsibility of quality and price. On the name of free market, cartelling and syndicate system is growing. Now with obstacle in Boarder area of Madhesh movement practice of black marketing is growing all over country. It will be challenging to control such malpractices in near future. Our society rarely discourages corrupt practices.

Market and business-oriented society always tempt poor and middle class in society for higher standards of life. That is one of the main reasons of corruption. In some other countries, it encourages for entrepreneurship and increase in agricultural and

* Joint Secretary, CIAA.

industrial production. Here, in Nepal, it motivates for more profit margin at the cost of higher price and lower quality of goods and services. That is why people like to engage in trade from village to capital city. With the rise in service sector and decline of agriculture, we are becoming a consumer-oriented society. Annually millions of young Nepalese people go for foreign employment to various Arab and Southeast Asian countries. So far development work is concerned our level of performance is quite poor. As a result, we are facing the severe energy crisis from last couple of years. In the process of hydro-electric generation or irrigation all types of local and institutional obstruction prevent progress. That shows that we have very weak development consciousness level. We are not ready to sacrifice or support them for the sake of common interest as the lower level progress of mega projects demonstrate.

Society and Development

Nepal's status of least developed country for long time is indicator of our backwardness. Our ranking in HDI and other indicators is not satisfactory. Poverty has human, social and economic aspects. As poverty is not simply a short fall of money. It taxes individual psychological and social resources. To eradicate or alleviate or reduce the poverty, we are not focusing upon economic development based on our local resources. Development never gets priority individually or collectively but vested interest gets. There are hundreds of example of project failure in our record. Still 23.8 percent peoples are below poverty line which has certainly increased after earthquake and blockade in Terai recently. The strange part is that we are still not ready to change our outlooks.

In many cases land acquisition work has been delayed resulting into the failure of infrastructure development. Our society has to change its outlook and behavior to combat corruption. There should not be double standard. We prefer vested interest for own self and expect fair dealing from others. Today, we can see the difference of level of development from one district to another district. It is the difference of attitude, behavior and performance.

Corruption is behavior where exploitation of others labors and property is practiced. Younger generation is aspiring for higher standard of life like developed country but less interested to work for nations social and economic development. Corruption control has to do with our legal, social and individual value system. Systemic corruption can be checked through Government machinery but how one can change it at personal and community level. Changing value system takes time. In this regard, the role of political leaders, social activist, intellectuals, and media can be more important. If we see the success stories of newly developed nations of

Asia, Africa and Europe, the leadership quality has been considered as major factor. For long time, we are aspiring to establish a democratic and just society but it is not forthcoming. Corruption in society is an indicator of its anomalies. Transparency in government transaction is always expected. But our own practice is not so. Our institutional capacity is weak. Thus, the performances at service delivery and development level is poor. Leadership in every sector has to be competent, honest and sincere to show the result.

Transparency International Report publishes the ranking of nation regarding corruption. That always indicates to improve in that sector. We have developed such strategy as well. Voice against corruption is raising; thus naturally we have to change our own attitude and behavior. We cannot be rich and prosperous without hard work, honesty and justified decision making process from government to individual level. CIAA has suggested such forty point recommendations in its 24th Annual Report to Government of Nepal, which should be guidelines to control corruption. Recently Constitution of Nepal has provisioned about the role of CIAA regarding corruption control. Time wise review of the rights and duties of the constitutional body based on the gaps and practices in other countries should be introduced. New structure by the Commission has been introduced at Regional level which needs to be supported by all. There are additional five Liaison offices which work under Regional Offices covering major area of our country. Skilled manpower and expertise has to be developed there to check the corruption from Regional to local level.

Development and Corruption

There is no exact mechanism of measuring the level of corruption, yet there are national and international ratings which should be followed. It rises faster where there is lack of awareness and alertness of government. If we identify less corrupt nation in annual rating, they are of generally small size with democratic institutions working efficiently. Their social value and commitment toward citizen helps them to control it. Ultimately, it is the system of governance and existence of lesser disparity in society that play role. Preventive, curative and promotional measures are adopted to combat corruption. Practice of Transparency is primary condition. Along with establishment of accountability is another essential factor. Strict implementation of acts and rules is an important strategy. Our legal compliance needs to be effective and updated. For example due to various outdated acts, institutional barriers and compliance, there has been delay in the issuance of license and generation of hydroelectric There is requirement of integrated and updated law and regulations. We are still in a process oriented system. Loopholes in such system are utilised by private sector as well as the peoples in authority. Thus, minimizing the lengthy

process, encouraging transparency and accountability is essential. Private sector decides faster because of that freedom. Presently public sectors have to compete with private sector where they lag behind. There is lack of ownership and business approach. But we cannot be fully private sector entity due to social welfare obligations. However policy anomalies can be found in our investment and rate of return. In education and health sector maximum misutilisation of resource has to be rectified. We are linked with global system but our own outlook is still traditional. The inefficiency level of implementation of annual budget is another indicator of systemic failure without being properly rectified. Every year the review of budget mention about it but without improving institutional capacity. Accountability and transparency are the tool of controlling corruption.

Without improving managerial capacity, we cannot accelerate performance. For better performance and output, putting right man at right place is another such component. It can help us to achieve our planned goal and targets. Regarding service delivery, we need to develop efficient system. A nation cannot be self reliant or prosperous without harnessing its major potential resources. From that point of view our hydroelectric, agriculture, tourism and other sector should be well productive. But actual situation is quite opposite. Poverty breeds corruption, disorder and further difficulties. If we have safer financial reserve that is due to the remittance of foreign employment. This sector is contributing around 24 percent of GDP. Yet it is not a regular source of income. Change in international economic situation can alter the situation. Without economic and social development nation cannot prosper. Infrastructure development attracts domestic and foreign direct investment facilitating employment opportunity. We cannot make a corruption-free society without national prosperity. For long time Nepal has been engaged in its political transition. Since last two and half decades all that events are the testimony of our aspirations and frustration. Even long wait for new constitution cannot bring us together for nation building.

We are waiting for joint effort for its implementation. For federal system, there is requirement of lots of resources, institutional arrangement and combined efforts. Implementation of constitution is a task to be carried out by all national stakeholders. Recent conflict in Madhesh has to be addressed carefully. 2015 has shown us so many national crises: Devastating Earthquake and current Madhesh movement and blockade in border which has created hardship of people and loss of life and property. As Nepal was improving its per capita income up to \$717 and our gross domestic product was more than Nepalese Rupees 19 trillion in last year budgetary presentation, we cannot hope for improvement any more this Year. Thus,

our loss due to that is immense. We need to resolve it earlier. In this present context, controlling corruption is more challenging. Fulfilling its task humanitarian crisis has to be averted at most. People's faith in delivery of most essential goods like gas cylinders, fuel and other essential commodities at appropriate price and time has to be given priority. Security of the people at large is urgent. Protection against severe cold and availability of minimum service of electricity, health care and others has to be ensured.

Way Forward

Corruption has various dimensions. It is prevailing both in public and private sector. In private sector, it is more difficult to control. There is weak legal compliance and agencies to check it. That put public sector under stress as they have to work together. Our current Acts and rules should be reviewed to make public and private sector equally responsible. Rising cases of fraud, defaulter and so on requires proper arrangement. Effective arrangement of supervision and regulation is required for cooperatives and finance company as well. Without proper regulation, neither private sector can be responsible nor corrupt practices can be controlled. There are around 40 thousands Non-Government Organizations and 189 International NGO's. They all are not equally active.

There is problem of lots of paperwork and lack of accountability. That should be established. For government agencies facilitation of transparency and accountability is must. There are so many legal provisions like public procurement Act which needs to be updated to control the delay in work and increase inefficiency. Without proper legal provision, prevailing working situation cannot be altered significantly. We have to change the process and provision which encourage corruption. There are fake or biased complaints regarding corruption that requires some responsibilities upon such people. Work with good intention should be protected. In various country, formation of anti-corruption body, its rights and authority focus upon independence and autonomy. Such aspects should be incorporated in case of CIAA as well. Without changing social value, we cannot change behavior.

That is why, communication and awareness of creative information has to be facilitated. Regarding the role of mass media, impartiality and trustworthiness should be encouraged. If we want to make less corrupt society, political sector, has to be cleaned from top to bottom. Only fair political practice can ensure it. When honest, sincere, and capable people are rewarded that is a promotional measure against corruption. Building efficient institutions and quality leadership, appropriate atmosphere has to be created. All types of discrimination have to be discouraged from the state. Centralization of power and authority and resource encourages

corrupt practice. A good example is how Regional Administration Offices has still not become effective even there is posting of Special Class Officer. Why civil administration has become less effective in service delivery and development management ? it should be explored by all. A smart administrative system and balanced approach in our governance is required.

To combat corruption, as the World Development Report of 2015 "In fact, as experimental findings show social norm, especially where there is communication between parties, can work as well or nearly as well at generating cooperatives behavior as an externally imposed set of rules and system of monitoring and sanctioning. Practitioner wishing to fight corruption might, therefore, wish to experiment with campaigns that emphasize the social norm of clean government."

References:

World Development report, 2015.

Why Nations fail: the origin of power, prosperity and poverty - Daron Acemoglu & James Robinson Profile book limited, 2013.

Annual report of Commission for the Investigation of Abuse of Authority



Accountability: Theory and Practice

Narayan Prasad Wagle*

Accountability involves a chain of actions: allocation of legitimate authority and responsibility, performance or delivery of services or goods, explanation for non-performance, sanctions and corrective actions. Although the traditional modes of accountability can be traced in representative legislature, impersonal bureaucracy based on rule of law and accountability of all under law, the current trends have trailed priorities towards decentralization, direct social accountability, and accountability for performance, greater participation of media and civil society and effectiveness of accountability holding institutions. Public hearings, public audit, performance audit, citizen charters, fiscal responsibility legislations, administrative reforms and deeper decentralization involving self governance at local levels can further boost culture of accountability.

Basic Concept

Accountability is a broader concept frequently employed in comparative politics, public administration and management sciences. Accountability involves a chain of activities: allocation of legitimate authority and responsibility, delivery, explanation for delivery or non-delivery, sanction if explanation is not satisfactory and corrective actions.

Accountability is intricately intertwined with other relevant factors. Accountability and transparency are two major pillars of good governance. One is indispensable for the other. The principal or people must be able to access the information on authority and responsibility of public officials, performance reports, relevant rules and procedures and activities to hold agents accountable. The Right to Information Act has made necessary provisions to promote open and accountable government. Secrecy fosters "under the table" dealings as transparency and corruption are inversely proportional. So are accountability and corruption.

Similarly, higher level of discretion leads to higher level of corruption and low level of accountability. Higher capacity and higher accountability leads to higher performance. Thus it seems that discretionary power and capacity should go hand in hand along with accountability since corruption is equal to discretions minus accountability.

Policy corruption has outsmarted the traditional ambit of accountability. The resurgence of nepotism and favoritism in a legitimate system is perhaps the most challenging issues in accountability in the 21st century.

* Section Officer, Ministry of Foreign Affairs.

Typologies of Accountability

Sources of Control	Strength of control	Vertical Upward	Vertical Downward	Horizontal
Internal	high	Business	Bureaucratic	Audit
	low	Client-patron	Patron-client	Peer professional
External	high	Representative	Fiscal	Legal
	low	Societal	Political	Reputational

Business accountability is vertical accountability, where shareholders hold agents accountable. Bureaucratic accountability is internal accountability which runs from top level managers to bottom level bureaucrats. Audit accountability, a subtype of business or bureaucratic accountability, holds officials accountable for accuracy and prudence. Client-patron accountability is an informal type of accountability which is characterized by limited information and means of monitoring and evaluation. Reputation depends on observance of norms and values. Peers can hold colleagues accountable in limited areas. Fiscal and legal accountability can be vertical or horizontal. Societal accountability involves civil society and media. The representative accountability is derived from periodic elections.

Democratic, Bureaucratic and Legal Accountability

The origin of accountability is as old as the origin of democracy. The struggle between the barons and the King in the United Kingdom resulted in the declaration of the Magna Carta restraining the royal powers of taxation as they wish for financing wars. It continued until the Stuart dynasty was deposed and a new Monarch, William of Orange, agreed to a constitutional arrangement embodying a principle of "no taxation without representation".

The American revolt against the British Authority made a rallying cry for popular sovereignty, which was institutionalized in the American Constitution that starts with the catchy phrase, "WE THE PEOPLE". The parameters of democratic accountability set in the Glorious Revolution or the American Constitution extended over a longer span of decades and centuries before they prevailed over contradictory forces including distinctions of slave and citizens, common and nobles.

However, one time voting is principally insufficient to ensure accountability. The principle of natural rights assumes that representatives represent the voters as delegated and people can withdraw their mandate anytime if they flout the original mandate of the people. They naturally possess the right to recall. The Universal Declaration on Human Rights also asserts that the general will of the people should be expressed through periodic elections based on universal suffrage and adult franchise.

The states are perhaps the strongest organizations human civilizations have ever witnessed. The states originated in early times as an extension of family relations. Gradually the state administration developed beyond pristine formation, moving away from personal ties to impersonal character based on merit, education and technical knowledge. In many countries state administration advanced into the form of hierarchical and impersonal bureaucracy as the wars urged for control of population and better taxation. The bureaucracy centered on the notion of indirect political accountability.

The recommendations of the Northcote Trevelyan Report that recruitment into the civil service should be by open examination, conducted by an independent 'civil service board', entrants should be recruited into a 'home civil service' as a whole, rather than to a specific department, recruits would be segregated at entry into a hierarchy of grades, ranging from clerical officers who would conduct routine tasks, through to those who would provide policy advice to ministers and promotion would be on merit, not preferment, patronage, purchase, or length of service laid the foundations for merit-based impersonal civil service. The Pendleton Civil Service Reform Act of United States established in 1883, decided that government jobs should be awarded on the basis of merit instead of political affiliation. The act provided selection of government employees by competitive exams rather than ties to politicians or political affiliation. Thus competent civil servants accountable to political masters and law characterized the bureaucracy.

In modern times, the accountability of bureaucrats to political boss has been supplemented by direct accountability to people and professionalism-accountability for performance. The notion of rule of law which asserts that all are accountable under law has its origin in transcendental religion. In many societies, legal institutions would interpret sacred texts and apply general moral sanctions on the rest of the society.

In modern times rule of law originated in England as a struggle for establishing that everyone is equal before law. Laws are what the representative legislature formulate and pass to govern the society. In USA, it evolved as due process of law, which means that the right of a person to life, liberty and property cannot be restricted without legal safeguards and procedures.

The rule of law does not just mean accountability of all under law but has been extended to include certain standards of enactment, administration and adjudication of laws and its procedures including fairness, accessibility and participation and representation.

Social Accountably

Social accountability is about affirming and operationalizing direct accountability relationships between citizens and the states where accountability means obligation of power holders to account for or take responsibility for their actions. The effectiveness of social accountability derives from public power, publicity, pluralism, participation and profuse patterns of public networks.

As the World Development Report 2004 argues, the key to making services work for poor people is to strengthen relationships of accountability between policy makers, services providers and clients. Successful service delivery requires relationships in which citizens can have a strong voice in policymaking with politicians and bureaucrats and clients can monitor and discipline service providers whereas policymakers can provide the services provider's incentives to serve clients. By providing citizens information and voice, introducing incentives for downward accountability and crating mechanisms for participatory monitoring and citizen-state dialogue and negotiation, social accountability mechanisms can make an important contributions to informed policy design and improved public service delivery. Influence and sanctions legally conferred to citizens help in creating enabling environment.

Government Functions	Social Accountability Process	Social Accountably Mechanisms and Tools
Policies and Plans	Participatory Policy Making and Planning	Local issue forums Study circles Deliberative polling Conscious conferences Public hearings Citizens juries
Budgets and Expenditures	Budget Related Social Accountability Work	Participatory budget formation Alternative budgets Independent budget analysis Performance –based budgeting Public education to improve budget literacy Public expenditures tracking surveys Social audits Transparency portals
Services and Goods	Social Accountability in the Monitoring and Evaluations of Public Services and Goods	Public hearings citizen reports cards Community score cards public opinion polls Citizen charters
Public Oversight	Social Accountability and public oversight	CSO oversight Committees Local oversight committees ombudsman

Bridging Mechanisms Information Voice, Influence and Sanction

The legal and economic factors determine willingness and capacity of citizens and civil society to demand and political and socio-cultural factors determine willingness of the government to account.

Financial Accountability

In the context of financial accountability, the first notion is about calling to account, that is being required to provide an explanation of what has been done, what has not been done and why and the second notion is holding to account or being sanctioned or to put into remedial measures if something has gone wrong. The concept of accountability may also embrace lesson learning and recognition that sanctions may not be appropriate where public officials have sought to innovate and have tried to manage the associated risks and effectively as possible.

Among the notions of public financial accountability, parliamentary audit committees and supreme audit institutions are concerned principally with horizontal financial accountability between legislature and the executive. The chain of accountability in parliamentary system of government can be described as:

Authorization of government expenditure by the parliament

Production of annual accounts by government departments and other public bodies

The audit of those accounts by the state audit body

The submission of audit reports to parliament for review

Issue of reports and recommendations by the Committee

Government responses to PAC reports

A possible framework for PAC led accountability involves systematic pattern of inputs, processes, outputs, outcomes, and impacts. The inputs include role and inputs of standard audit institutions, legal and constitutional framework, inputs from domestic stakeholders, resources like staff, budget and infrastructure, international cooperation, outputs and follow up of PAC and conventions and principles of conduct. The processes involve rules and conventions of organization and conduct, formalized working practices, intra-governmental cooperation between Parliamentary Account Committee, Supreme Audit Institution and the Executive. Similarly, the outputs could be PAC reports and recommendations, status report of government actors and public engagement and media coverage. The intermediate outcomes encompass sanctions and penalties applied to officials, improved financial system and financial controls, increased financial efficiency of government, improved public service delivery and performance, and effective legislative checks and constraints on executive power. The long term impact can be visible in conventions and principles of conduct established

for PAC, culture of democratic accountability and systematic feedback of outputs, outcomes and impacts into inputs and strengthened processes.

Methods and Tools

There exists a wide array of methods and tools of accountability. The main tools can be described as follows: a) Regular periodic elections: People hold their representatives accountable through periodic elections. The representatives exercise their authority as delegated. If the representatives fail to live up with the delegated authority, some democracies have made provisions for recall. b) Questioning and oversights of parliament: The parliamentarians hold state bodies and officials including ministers through questioning and oversights. The parliamentary committees have important roles to play to make government accountable. c) Clarity of authority, responsibility and job descriptions: Clearly articulated authority and specific job descriptions help in holding public officials to account. d) Audit and reviews of parliamentary audit committees: Budgets allocate resources and accounting provides details of expenditures. Auditors prepare audit reports and parliamentary committee review reports and make recommendations. e) Participation and oversight of civil society and media: Stakeholders, civil society groups, media persons and other relevant local institutions can be involved in planning to evaluation phases of public works. They can be engaged in oversight and quality control of goods and services. f) Decentralization brings sovereign power closer to people. They can participate in governance and better control on the exercise of sovereign power and g) Ombudsman administrative courts: It can play an effective role in checking misappropriation and misuse of authority. The speedy dispensation of justice by the administrative courts can help address injustices quickly

Accountability in Nepal

Nepal embarked on the path of democracy following the overthrow of the oligarchic Rana Regime in 1951. The introduction of democracy, however, did not ensure democratic accountability as democratic practices in Nepal featured the ongoing struggle between the political parties and the king for state power. With the abolition of Monarchy and end of armed conflict, the seventh constitution, which is made by the elected Constituent Assembly, vested both state authority and sovereignty with the people. It awaits numerous challenges as Nepali society is hierarchical caste-based society enmeshed in poverty, underdevelopment, inequality and marginalization.

The development of impersonal bureaucracy in Nepal parallels the development of democracy. In the early democratic era, the foundations of impersonal merit-based bureaucracy were laid down by establishing the Public Service Commission and making civil service legislations. The amendments in civil service laws have ensured inclusion in recent years. There has been louder call for inert bureaucracy for performance, professionalism and responsiveness.

Pundits never ruled Nepal but they interpreted religious texts that were followed by the rulers. As the roles of the pundits were limited to advice, it is doubtful whether they created sanctions that governed the rest of the society. Formally, the 1990 Constitution of Nepal for the first time, in letters and spirits, incorporated rule of law in its preamble as basic structure of the constitution. The new constitution that came into force recently has further consolidated it.

As Nepal follows Westminster model of democracy, the public officials are held accountable to Ministers, who are collectively and individually accountable to parliament. Recent trends in accountability discourse put greater pressure on accountability for performance and direct social accountability but little progress has been achieved in this direction. The provisions of the Good Governance Act 2008 on performance contract, Citizen Charters, Code of Conduct, transparency and responsiveness and reporting of good governance programs still remain to be fully materialized.

Feudal culture and apathy to performance on the part of public officials have weakened the willingness of the state to account and mass poverty and illiteracy/lack of education have weakened willingness of people to demand to account. The lackluster in both supply and demand of accountability could be raised by holding elections regularly at all levels, ending impunity and enhancing access to justice, ensuring accountability not just for compliance but also for performance, creatively engaging civil society, media and stakeholders in every sector at all levels, strengthening triangular relations among supreme audit institution, parliamentary committee and the executive. Public hearings, public audit, performance audit, citizen charters, fiscal responsibility legislations, administrative reforms and deeper decentralization including full implementation of local self-governance provisions can further boost culture of accountability. Appreciation of good practices, punishment of wrong doings and reformation of ineffective institution and behavior can further entrench it.

References

- Acharya, Madhuraman, 2013 (Third Edition), Business of Bureaucracy, Vidhyarthi Pustak Bhandar, Kathmandu
- Agrawal G.R., 2012, Principles of Management in Nepal, MK Publishers and Distributors, Kathmandu
- Bhatta, Bhimdev, 2008, Personnel Administration, Hydel Press, Dillibazar, Kathmandu
- Country Financial Accountability Assessment Guidelines to Staff, World Bank, 2003
- Shrestha, Tulsi Narayan, Public Administration, Ratna Pustak Bhandar, Kathmandu

Fukuyama, Francis, 2014, Political Order and Political Decay: From Industrial Revolution to Globalization of Democracy, Profile Books Ltd. London

Fukuyama, Francis, 2005, State Building, VivaBooks Private Limited

Llinderberg Staffan I, (2009), Accountability: the core concepts and its subtypes, Working Paper, Africa Power and Politics, DFID

Mainali, Gopinath, Rajnitik Pratinidhitwo ra pratinidhitwo prabriti, Volume 11, Issue 22, No. 2, October 2009

Mansbach R.W. at.al, 2012, Introduction to Global Politics, Routeledge Publication

Palekar S.A. 2012, Development Administration, PHL Learning PVT. Ltd, New Delhi

Sen, A. , 2000, Development as Freedom, Oxford University Press

Social Accountability, Sourcebook, [www-esd.. worldbank.org/sac](http://www-esd..worldbank.org/sac)

Human Development Report, UNDP, 2004

Wagle, N.P, 2011, A Critical Analysis of Nepal's International Relations, Prashanti Publication, Kathmandu



Enhancing Integrity: A Tool to Overcome Greed

*Ram Bahadur Tamang**

The Oxford Advanced Learner's Dictionary (4th edition) defines integrity as – quality of being honest and morally upright. Condition of being whole or undivided in the sense of nation's territorial integrity is another meaning of integrity.

Joan Elise Dubinsky and Alan Richer define ethics and integrity as a commitment to moral thought and actions in all aspects of how an organization is govern and run. Malaysian Anti-Corruption Commission states that integrity is doing the right thing even if nobody is watching.

London based Integrity Action defines integrity as – an alignment of accountability, competence and ethics without corruption. Accountability is related to enabling stakeholders to check what we do what we say we do? Accountability also concern with transparency, access to information, social responsibility, consistency, and clarity. Competence covers the professionalism, quality, effectiveness, reliability, responsiveness, and stewardship whereas ethical behavior is doing job morally i.e. trustworthy, fairness, honesty, lawfulness, social justice, respecting rights, and confidentiality while performing the public responsibility.

Mathematically, integrity can be defined as,

$$I = a (ACE) - C$$

Where, I = integrity, a = alignment, A = accountability, C = competence, E = ethics and C = without corruption.

A report of OECD states – certain forms of corruption can fundamentally delegitimize the state. Corruption lies in the core of fragility. It means in the absence of integrity, corruption occurs and can destroy the legitimacy of the state.

From the above definitions and concepts, integrity can be understood as moral conduct, ethical, accountable, legal compliance with delivering result i.e. ensuring quality of service or goods delivered to the people. Integrity is consistency in words and works, ideals and character, promise and behavior of human being.

Concepts

Integrity is not new concept among all individual across the world. According to

* Section Officer, CIAA

a well known international non government organization working on integrity building, Integrity Action, there are three major concepts of integrity. They are as follows:

Concept 1: Integrity is a viable alternative that produces trust and justifies trustworthiness.

Concept 2: The fix-rate is the percentage of identified problems that are resolved.

Concept 3: Proactive integrity as a space for policy innovation.

If integrity is maintained in any organization, it enhances and strengthens trusts among major stakeholders and creates trustworthy environment. A fix is the resolution of problems to the satisfaction of the prime stakeholders by using integrity tools as transparency, accountability, procedures, norms, policies and others. Problems are gap between contract and actual delivery, policy and execution, and entitlements and access. It focuses on outcomes rather than inputs and must be tested from pro-poor perspectives. Proactive integrity provides the enough spaces for policy innovation.

There are major three options to maintain integrity in any organization – Exit, Voice, and Loyalty. If any office holder is not satisfied to the existing culture of organization, he or she may exist from the organization. There is another choice to voice against the existing culture and try to reform them. Another option is to be loyal to the organization. If any office holder could not exist and could not able to voice, then he or she has to be loyal. He or she must respect the culture of organization where he or she is involved. He or she must try to maintain and develop suitable integrity measures.

Institutional vulnerability, social context, and human weaknesses provide the opportunity to misuse of organizational assets. Employees try to rationalize and justify their dishonest actions due to the frame of mind which allows them to misappropriate public property. If there is no chance to be caught, an employee will be involved in fraud. Such circumstances that pressure employees to involve in such fraud are human greed and motive. Such pressures cannot be revealed due to the human shame or loss of status. Such type of fraud can be prevented by reducing the chances of opportunities to steal.

Approaches

Integrity can be enhanced from different approaches according to the nature of the organizations – public or private, business or service, from school to university, and community to country. The following major approaches are useful to our context:

1. Proactive Approach,
2. Community Integrity Building Approach, and
3. Anti- Corruption Approach

Proactive Approach

Proactive approach needs a collaborative, objective evidence base, and solution orientations are important. The fight against corruption is not possible without unified efforts of all domestic as well as global partnership. The collaboration between key stakeholders, citizens, government, and professionals are prerequisite to enhance integrity and end corruption. Data and information on corruption events empowers the anti-corruption agencies. Proper analysis of information prepares the appropriate intervention on corruption zone and supports to gather the evidences. The evidence base creates the power and efficiency to prosecute the cases. It also demonstrates the competence of investigator. The solution orientation is focus on achieving a fix or solving problems of integrity. Using transparency, participation and constructive engagement of key stakeholders and agreement between and among them enhances the right solution and ultimately close the loop. In this way a proactive integrity approach can function in any organization.

Community Integrity Building Approach

Community Integrity Building focuses on improving quality of public programs, development projects and public services. This approach included five phases – context sensitivity, joint learning, evidence base, constructive engagement and closing the loop. The first phase, context sensitivity includes context and stakeholders analysis, community engagement and establishing a baseline. The second phase, joint learning refers to identifying and selecting community leaders (monitors), training to community monitors and public officials, establishing and formulating joint learning groups, and selection of development projects to be monitor, and building trust among them. Data collection, analysis and verification will be completed in the third phase, evidence base. Sharing of findings, identifying problems and solutions, and advocating for change are done in constructive engagement. Finally, in closing the loop phase, fixing problems, advocacy, lesson learned, and impact assessment will be done.

Anti-Corruption Approach

Anti-Corruption approach is a component of national integrity system. Activities and performance of law enforcement agencies, ombudsman, watchdog agencies, and auditors are important in this approach. There are four phases in this approach as - breaking the taboo, setting international standards, enforcement and implementation, and citizen led ICT- backed. The application of innovative investigation techniques are followed, use of technology, and setting investigation benchmarking and honestly implementation of decisions are the backbone of anti-corruption approach.

Access to Information, joint learning work, constructive engagement, building trust, and closing the loop are major tools to be applied in community integrity building approach. Access to information discloses the information related to the

community's concern issues and empowers the stakeholders to know the essential information and knowledge related to public concern. They can establish users' group, unite themselves, formulation of process and procedures to involve in the concern project. Stakeholders can select the leader among themselves for monitoring and evaluation of the projects and quality of goods and services. Beneficiaries and stakeholders can engage with the project team and service providers constructively by contributing their time, resources to make the project successfully completion. In problem solving or closing the loop result of problems resolved and good practices identified is communicated among all stakeholders. The active participation and constructive engagement of stakeholders, pressure group, and responsible authority can close the loop of fraud and irregularities.

Being self integrity and holding others integrity is the main purpose of community integrity building approach. It brings all stakeholders together to seek about solutions and fruitful consultations with community members, service providers, and public officials. Thus it builds trust and trustworthy environment and promotes accountability and transparency. It demands the group contribution by empowering, inspiring, motivating, alarming, recognizing and respecting others for common agenda of being and holding integrity.

Nepalese Context

Social acceptance on corruption is the key challenge of integrity in Nepalese society. Integrity building is one of the solutions to overcome from corruption. Integrity education and training is the most effective tool for good governance and corruption control. Well educated people always advocate for quality service delivery. Through the extension of integrity education people will realize their roles and responsibilities towards their society and country.

People who perform their duty with integrity can take pride in their jobs. Ethical behavior can contribute in the integrity building. Hence, maintaining professional integrity is one of the tools to minimize greed. In this reference, different dimensions of integrity should closely be observed; and world's best practices on integrity and anti-corruption needs to be practiced.

Ethics and integrity neither recognized nor discussed seriously in Nepalese organization-public or private. Ethics is narrowly defined, referring to only legal compliance or internal rules. We don't believe that integrity reinforces the trust between and among stakeholders. It makes our business success. We feel more privileged while violating rules and procedures. We have no such strict policy to address the breaches of ethics or lapses of integrity. These are subject of individual moral choices. In our context, professional competences do not matter but ethical part is a most critical success factor. We have more competent employees but they

are not moral, honest and lack of integrity, as a result, the quality of construction and services are not satisfactorily. Ethical testing has not included in our recruitment practices since the history of Public Service Commission examination.

There is no motivation to act ethically. Ethical techniques and tools are not developed till now. Majority of population in public sector are not committed to maintain integrity in their organizations. Ethical person is portrayed as *Kam Nalagne* or *Namarda* (coward), powerless, weak, and strange animals in Nepalese organizations. Such honest persons have been discouraged, dominated, undervalued, and negatively criticized whereas, person having enough property – beautiful bungalows, nice car, limitless money, networks with Don, Dada, powerful politician and bureaucrats, no matter what are the source of property are characterized as *Ramro Manche Marda* (brave, courageous) and heavily praised, worshipped, appreciated, overvalued, and highly encouraged in our society. That is the dilemma of good governance. Discrimination, unfair treatment is common practices and rampant in every organizations. There are rare ethical role model bureaucrats, or politicians, or businessmen in our context. For example, there is no oil supply but we can see traffic jams in Kathmandu. This is the single example of our inefficiency of delivering, monitoring and the level of citizen awareness.

Corruption crimes are committed by the highly educated, technocrats, and professionals with back support of high position holder bureaucrats, politicians, and businessmen. Most of the involvement is in disguise form. They always try to influence the decision makers from policy design to project execution. The ultimate consequences is the loss of productive capacity, poor infrastructure development, increase in cost of doing business, dramatic increase in basic goods and services, emergence of monopoly, carteling, mafia, discrimination, injustice, erosion of democratic values, breakdown of social cohesion, climate degradation, unemployment, extreme poverty and hunger, economic vulnerability, crisis in humanity, social unrest, violent conflict, civil war, and foreign interventions.

On the other hand, limited number of corrupt bureaucrats and politicians, black businessmen, spoilers of different dimensions of society are enjoying at violation of rule of law situation, accumulating illegal money from the underworld economy, frequently travelling in the foreign countries, educating children in abroad, and medical treatment in the world's sophisticated hospitals. We see everywhere villains of corruption and lack anti-corruption hero. There is continuous battle between hero and anti hero of corruption. Anti heroes are trying to condemn Commission for the Investigation of Abuse of Authority (CIAA). But, CIAA is being recognized as leader of anti-corruption campaign and gaining peoples support and trust. There is no need to say that who are the anti heroes? People have been identifying and the time will prove the real hero and anti hero. Till then we have single option to wait and see.

People who perform their duty with integrity can pride in their jobs. Ethical behavior can contribute in the integrity building. Hence, the different dimensions of integrity and world's best practices on integrity and anticorruption must be communicated to the community members. Ideal characters and role model of the society must be appreciated by the state, government, and the civil society so that they will further sacrifice their contribution to enhance integrity within their community.

CIAA's Approaches to Integrity

The Commission for the Investigation of Abuse of authority (CIAA) is a constitutional body design to investigate and prosecute corruption cases. According to new Constitution of Nepal, there shall be one Chief Commissioner and four Commissioners in the Commission. The Commission is equipped by financial and human resources by the Government of Nepal. The new Constitution of Nepal has granted CIAA, the authority to investigate and prosecute corruption cases. Since its inception, CIAA has trying its efforts to transform each and every institution into integrity organization. CIAA has not adopted only punitive strategy rather it has adopted prevention and promotional strategies against corruption. *Integrity, Fairness, and Resoluteness* are the big three *mantras* of CIAA tackling with corruption.

CIAA has been alarming the voices and continuously sensitizing public institutions to be accountable to the general public. Some groups of the societies have been trying to portray this CIAA's initiations as executive intervention. This is not the rational judgment of CIAA's efforts because the situation of public organizations is so vulnerable that general people are extremely suffering from the bad performance of such institutions. Due to the CIAA's positive intervention, such organizations are gradually improving their work culture. The tireless investigation of CIAA on vulnerable areas of corruption and exploring the unwanted results, too many underlying corruption practices are being foregrounding before the general public. CIAA has successfully informed the evil stories of ghost schools to result publication of MBBS entrance examination to setting and human trafficking in the name of foreign employment. In this light, CIAA has long been alarming the stakeholders and sensitizing the public officials and institutions to ensure the quality service delivery. Hence, the anti-corruption approach of CIAA is appreciable not only within the country but also in the international arena. Anti-Corruption agencies and the foreign missions are willing to collaborate with CIAA.

CIAA has already furnished its 6 years strategy to tackle against corruption, in which preventive and promotional measures are equally emphasized. Especially, in preventive measure, CIAA will focus on simplify service delivery institutions procedures, citizens engagement, stakeholders check and balance, enhancement of transparency, accountability, quality service and construction, easy access to information of concerned peoples and so on.

About CPI Index

The fall in the score of CPI Index of Nepal has made some confusion that there is either increase in corruption or the efforts against corruption are ineffective. These are the debate on CPI Index of Nepal. I never convinced to these arguments. I think, anti-corruption agencies, especially CIAA is being more proactive before then its previous history. I am not also convinced with the argument that there is increase in corruption in Nepal than previous years. The true cause is that due to the deep investigation on different sectors by CIAA, numbers of corruption cases has revealed. CIAA has been communicating with the public in the social network, official websites, and press meet on corruption. As a result, people's perception has changed. They assumed that Nepal is a haven of corrupts. In the period of survey, they expressed these view. International community also informed with the frequent news of corruption due to the CIAA's rigorous efforts. They also came to the conclusion that there is increase in corruption in Nepal. These are reason of fall in the score of CPI Index of Nepal. CIAA's activeness in exploring new areas of corruption is the real cause. Punitive strategy lies in the core of CIAA. Despite the CIAA's preventive and promotional efforts there are too many cases of corruption crimes. In the previous fiscal year CIAA has already filed 303 cases in the Special Court. More than thirty thousand complaints were registered. These figures are the evidences of CIAA's big achievements to support the above arguments.

Conclusion

Global partnership against corruption is essential to ensure the global governance. Based on the cultural and philosophical grounds global citizens can be united against corruption. In this regard, all Muslim brothers and sisters can be united in *Jihad* against corruption, and all Christian fellows also be organized in *Crusade* against corruption. Similarly, all the Hindus need to show their solidarity in *Mahabharat* against corruption. People from all the corners of the globe must be determined in the war on corruption. In this way, we can achieve global partnership against corruption.

Enhancing integrity is a single option to overcome human greed because integrity only breeds integrity. Honesty, morality, ethics and ideal character are the inner beauty of humanity. Such things give man spiritual satisfaction. The joy of heart cannot be replaced by the physical prosperity. Human being often involve in immoral deeds and corruption due to their personal greed. Moral behavior of an individual is the foundation of cultured society. Through the contribution of sum total of individuals, a society and country can achieve good governance. Good governance has the power to transform a backward country into prosperous one. It inspires each and

every individual to be loyal and accountable to the country and people. It prevents conflicts, and promotes social harmony and culture of respecting others' rights.

It demands individual accountability to perform his or her assign duty and responsibility, human competence to perform the job, and ethically doing this even no one is watching. In our context, breeding more and more integrity must be our priority. It is pre-requisites of overall development of our society and country. Integrity adds additional value to each individual and brightens the image of any organization. Integrity is a moral power through which establishment of corruption free society is possible. It can also be instrumental to transform the culture of prosperity. Therefore, it is always important of being committed to follow integrity and holding community in that direction as well.

References

- Commission for the Investigation of Abuse of Authority, (2014), Institutional Strategy (2014-2019), CIAA: Kathmandu
- Husmann, K. and Tiri, M. (2009), Integrity in Statebuilding: Anti-Corruption with a Statebuilding Lens, OECD
- Ali Mohd, N.B. (2013), Corporate Integrity System, Malaysian Institute of Integrity: Kuala Lumpur
- www.integrityaction.org

आयोगको पच्चीसौं वार्षिक प्रतिवेदन सम्माननीय राष्ट्रपतिज्यूसमक्ष प्रस्तुत

मिति २०७२ साल मा २१ गते अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका माननीय प्रमुख आयुक्त लोक मान सिंह कार्कीज्यूले आयोगको आ.व. २०७१/७२ को वार्षिक प्रतिवेदन सम्माननीय राष्ट्रपति श्रीमती विद्यादेवी भण्डारीज्यूसमक्ष प्रस्तुत गर्नुभयो। राष्ट्रपति कार्यालय शितल निवासमा आयोजित उक्त समारोहमा आयोगका अन्य पदाधिकारीहरु लगायत उच्च पदस्थ कर्मचारीहरुको समेत उपस्थिति थियो। उक्त प्रतिवेदनमा आयोगले आ.व. २०७१/७२ मा आयोगबाट सम्पादित कार्यका अतिरिक्त भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन प्रवर्द्धनको दिशामा आगामी दिनमा चाल्नुपर्ने कदमहरुबारे सुभावहरु समेत प्रस्तुत गरिएको छ। उक्त अवसरमा आयोगको प्रतिवेदन ग्रहण गर्दै सम्माननीय राष्ट्रपतिज्यूले आयोगबाट सम्पादित कार्यको सराहना गर्दै आगामी दिनमा आयोगले अभि प्रभावकारी रुपमा कार्य गर्ने अपेक्षा रहेको बताउनुभयो।



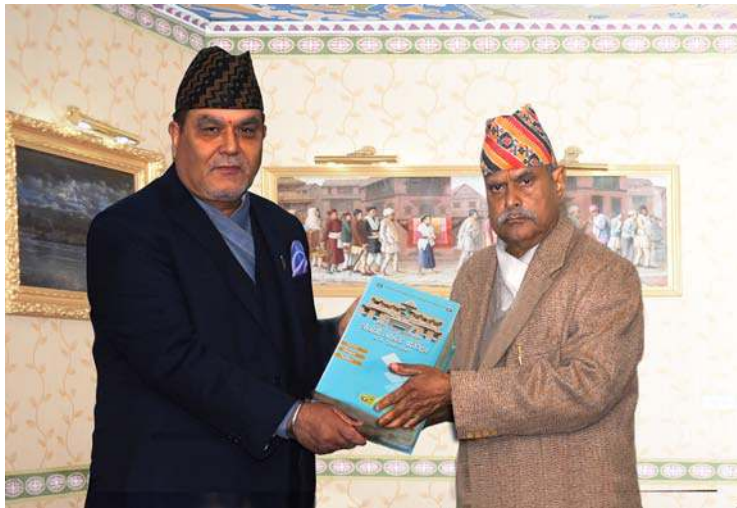
प्रतिवेदन प्रस्तुत गर्नुहुँदै आयोगका माननीय प्रमुख आयुक्त श्री लोक मान सिंह कार्कीले विविध चुनौतिका बावजुद भ्रष्टाचार नियन्त्रणको संवैधानिक जिम्मेवारी निर्वाह गर्ने सन्दर्भमा आयोगले विभिन्न रणनीतिहरु अंगीकार गर्दै आएको अवगत गराउनुभयो। अन्तरिम संविधान, २०६३ को तुलनामा वर्तमान संविधानमा आयोगको क्षेत्राधिकार कटौति हुँदा भ्रष्टाचार नियन्त्रणको उद्देश्यमा शिथिलता आउनसक्नेतर्फ ईकित



गर्दै प्रमुख आयुक्तज्यूले आयोगलाई थप अधिकारसम्पन्न, स्वतन्त्र र सुदृढ बनाउने दिशामा सम्माननीय राष्ट्रपतिज्यूबाट आवश्यक पहल हुने विश्वास व्यक्त गर्नुभयो।

आयोगको चौविसौं वार्षिक प्रतिवेदन सम्माननीय राष्ट्रपतिज्यूसमक्ष प्रस्तुत

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको चौविसौं वार्षिक प्रतिवेदन आयोगका माननीय प्रमुख आयुक्त लोकमान सिंह कार्कीज्यूले २०७१ माघ १० गते एक समारोहका बीच सम्माननीय राष्ट्रपति डा. रामवरण यादव समक्ष पेश गर्नुभएको थियो। उक्त प्रतिवेदनमा आर्थिक वर्ष २०७०/७१ मा आयोगले सम्पादन गरेका कार्यहरूका अतिरिक्त भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि आगामी दिनमा चाल्नुपर्ने कदमका सम्बन्धमा आवश्यक सुझावहरू समेत समेटिएको थियो।



राष्ट्रपति कार्यालय शितल निवासमा आयोजित कार्यक्रममा आयोगको वार्षिक प्रतिवेदन ग्रहण गर्दै सम्माननीय राष्ट्रपति डा. रामवरण यादवले आयोगको कार्यसम्पादनको सन्धान गर्दै सबैले आ-आफ्नो दायित्व पूरा गर्नपर्ने र समाज सञ्चालनको आधुनिक पद्धति बसाल्न जरुरी भएको कुरा बताउनु भएको थियो। वार्षिक प्रतिवेदन पेश गर्दै प्रमुख आयुक्तले कार्यसम्पादन गर्दा आयोगले सदैव आम नागरिकको हितलाई केन्द्रविन्दुमा राखी 'सदाचार, निष्पक्षता र निर्भिकता' को मूल मर्मलाई आत्मसात् गरी सुशासन प्रवर्द्धन गर्ने बृहतर राष्ट्रिय उद्देश्य हासिल गर्ने दिशामा ठोस योगदान पुग्ने बताउनु भएको थियो।

प्रमुख आयुक्त कार्कीले अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग मुलुकमा भ्रष्टाचार र अनियमित क्रियाकलापहरूको नियन्त्रण गर्ने सरकारको एक परिपूरक अङ्ग भएको तथ्य औल्याउँदै सामाजिक विकास र पूर्वाधारका क्षेत्रमा राज्यका तर्फबाट गरिने प्रत्येक लगानी र सरकारका प्रयासहरूप्रति आयोग सदा सहयोगी र सकारात्मक रहने कुरा समेत अवगत गराउनु भयो। त्यसैगरी भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने दिशामा प्रतिवेदनमा समाविष्ट सुझावहरूको प्रभावकारी कार्यान्वयन भएमा सार्वजनिक क्षेत्रमा अनियमितता र भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न ठूलो सहयोग पुग्ने कुरामा आफू विश्वस्त रहेको धारणा समेत माननीय प्रमुख आयुक्तले व्यक्त गर्नुभएको थियो।

आयोगको २३ औं वार्षिक प्रतिवेदन प्रस्तुत

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको तेइसौं वार्षिक प्रतिवेदन आयोगका माननीय प्रमुख आयुक्त लोक मान सिंह कार्कीज्यूले २०७० मंसिर २४ गते सम्माननीय राष्ट्रपति डा. रामवरण यादव समक्ष पेश गर्नुभयो। सोही बमोजिम आयोगको वार्षिक प्रतिवेदन पेश गर्दै प्रमुख आयुक्तज्यूले कानूनको शासन, लोकतन्त्र एवं

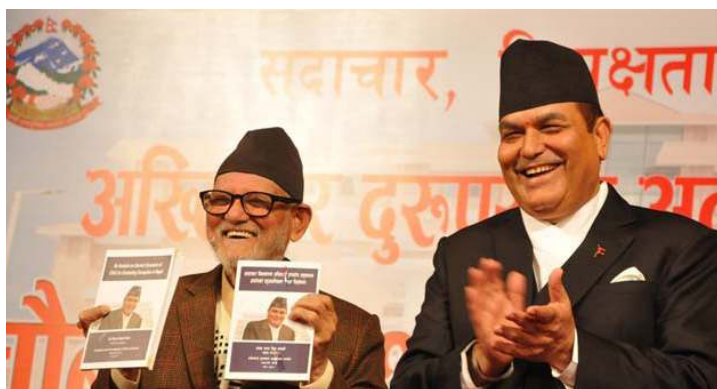


गुणस्तरी सेवा प्रवाहलाई सुनिश्चित गरी सुशासन प्रवर्द्धन गर्ने सरकारको अभीष्ट पूरा गर्न श्वेतपोसी अपराधको रूपमा रहेको भ्रष्टाचार एक प्रमुख अवरोधको रूपमा रहेको कुरा बताउनुभएको थियो।

आयोगको तेइसौं वार्षिक प्रतिवेदन ग्रहण गर्दै उक्त अवसरमा सम्माननीय राष्ट्रपति रामवरण यादवले अख्तियारको दुरुपयोग र भ्रष्टाचार नियन्त्रणको दिशामा आयोगबाट देखाइएको सक्रियता र यसको समग्र कार्य सम्पादनप्रति सन्तोष व्यक्त गर्नुभएको थियो।



अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका माननीय प्रमुख आयुक्त लोक मान सिंह कार्कीद्वारा लिखित भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको बहुआयामिकता: एक विश्लेषण (नेपाली तथा अंग्रेजी खण्ड) नामक पुस्तिकाको तत्कालीन प्रधानमन्त्री श्री सुशिल कोइरालाज्यूबाट मिति २०७१ माघ २८ गते आयोगको चौविसौं वार्षिकोत्सव समारोहमा विमोचन गरिएको थियो।



International Cooperation

1. Hon'ble Chief Commissioner's Visit and Bilateral Meetings

Visit to People's Republic of China

Hon'ble Chief Commissioner Lok Maan Singh Karki visited People's Republic of China from 25th October to 2nd November, 2013 in the invitation of **Minister Huang Shuxian**, Ministry of Supervision of Peoples Republic of China. On this occasion Mr. Karki met and interacted with H.E. Jhao Hongzhu, Secretary of Chinese Communist Party and the Vice Chairman of Discipline Commission and High Level officials of Chinese anti-corruption agency.



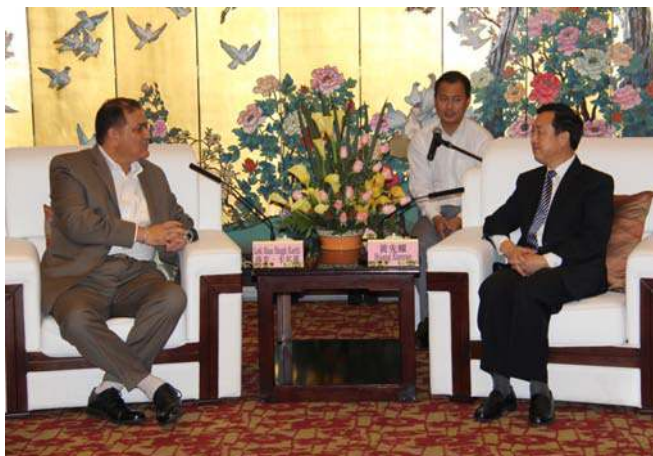
During the visit, Chief Commissioner Karki also met H.E. Wang Huaichen, Secretary of the Commission for Discipline Inspection of Sichuan Provincial Committee of the CPC, in Chengdu.

Beside, Chief Commissioner also had with H.E. Huang Shuxian, Minister of the Ministry of Supervision. The bilateral meetings were concentrated on exploring potential areas of collaboration for combating corruption.



The bilateral talks were also touched upon the areas of bilateral cooperation for anti-corruption efforts between two countries.

Moreover, a bilateral was held between Hon'ble Chief Commissioner and Executive Vice-Mayor of Shanghai, H.E. Tu Guangshao. The Chinese counterpart expressed commitment to support CIAA in the area of strengthening its institutional capacity, technological assistance, establishment of high-tech laboratory, and the development of human resources. The bilateral talks were also focused on exchanging visits in all levels and sharing knowledge and experiences, providing training and development of employees of CIAA especially in investigation and management.



It was also expressed during the talks that such meetings will be instrumental and fruitful to enhance the mutual cooperation between Nepal and China in the area of anti-corruption efforts and socio-cultural relations.

Visit to Malaysia

Chief Commissioner of CIAA, Mr. Lok Maan Singh Karki visited Malaysia from 21-24 April 2014. On the 22nd of April, Mr. Karki visited the Nepalese Embassy in Malaysia and inspected and got to know about the services provided by the embassy. At the moment, Mr. Karki also made an interaction with the Nepalese migrant workers in Malaysia on the issues related to the work environment and their problems in Malaysia.



During the visit Mr. Karki met Tan Sri Abu Kassim Mohamed the Chief Commissioner of Malaysian Anti-corruption Commission (MACC) in his office on 21st of April 2014. The meeting between two Chief Commissioners was focused on identifying and extending the possible areas of mutual cooperation in anti-corruption efforts.

Visit to Thailand

Hon'ble Chief Commissioner Mr. Lok Maan Singh Karki visited at National Anti-corruption Commission (NACC), Thailand on 24th of April 2013 and met Panthep Klanarongran, Hon'ble President of NACC. Highlighting the diplomatic relations between Nepal and Thailand, Mr. Karki expressed that the efforts for controlling corruption can more rigorously be carried out by the extension of bilateral cooperation and mutual assistance.



Visit to Australia

On the 15th of July 2014, Hon'ble Chief Commissioner met Mr. Philip Moss, Chief Commissioner of Australian Commission for Law Enforcement Integrity (ACLEI) in Canberra, Australia. During the meet, both the Chief Commissioners highlighted



the necessity to strengthen anti-corruption agencies and to strengthen bilateral relations to effectively combat corruption.



Likewise, Hon'ble Chief Commissioner also met Hon'ble Michael Keenan, Minister of Law and Justice and Mr. Megan Lethan, Chief Commissioner ICAC, Sydney. Both Chief Commissioners, in their joint meeting, accentuated the necessity to strengthen mutual collaboration relations for combatting corruption.



Visit to Czech Republic

Hon'ble Chief Commissioner Lok Maan Singh Karki paid a visit to Czech Republic on 25th of November 2014 in the invitation of Miloslav Kala, Hon'ble President of the Supreme Audit Office of Czech Republic. In the bilateral meeting, Hon'ble Chief Commissioner Mr. Karki also shared information about constitutional mandates of CIAA and its strategy for combating corruption and measures for carrying out investigation and prosecution.



During the visit, Hon'ble Chief Commissioner met Former Prime Minister and Commissioner of EU, presently the Chief Advisor to the PM Vladimir Spidla, Home



Minister Jiri Novacek, Jan Mladek, Minister of Commerce and Trade, Director David Ondracka of Transparency International, Czech Republic and various high level



dignitaries. The bilateral meeting was more focused on sharing experiences on anti-corruption drives.

Visit to Tibet Autonomous Region (TAR), China

Hon'ble Chief Commissioner Lok Maan Singh Karki, in an official invitation by the Government of TAR paid a visit to Tibet Autonomous Region from 2-7 November, 2015 and had bilateral talks with the Vice-Chairman of TAR. During the visit, Mr. Karki met the Governor of Ali Province and shared experiences on anti-corruption efforts. Further, he added to strengthen bilateral relations for collaborating in the areas like corruption, money laundering etc.



2. Meeting at CIAA

Meeting with UN Assistant Secretary General

On the 26th of June 2015, Mr. Haoliang Xu- UN Assistant Secretary General, UNDP Assistant Administrator and Director, Regional Bureau for Asia and the Pacific with his team from UNDP met the Hon'ble Chief Commissioner at CIAA.

On the bilateral meet, Mr. Haoliang Xu appreciated the current efforts of CIAA and expressed that they have been closely observing current activities of the Commission. In the meet, Mr. Haoliang Xu showed his concern towards the incorporation and implementation of UNCAC provisions.



Meeting with the Chairman of UNODC

The Chairman of the United Nations Office of Drug and Crimes (UNODC) Mr. Yuri Fedotov met Hon'ble Chief Commissioner at CIAA on 16 of May 2015. During the meeting, Hon'ble Chief Commissioner explained CIAA's initiations for combating corruption.



Meeting with Country Director of UNDP

The Country Director of UNDP met Hon'ble Chief Commissioner Lok Maan Singh Karki at CIAA on 16 of August 2015. During the meet, the Director had assured that UNDP will be supportive to CIAA.



Meeting with the Ambassador of India to Nepal

On 4th of April 2014, H.E. Ranjit Rae, Ambassador of India to Nepal met Hon'ble Chief Commissioner Mr. Lok Maan Singh Karki in the Commission. The bilateral meeting was focused on exchanging ideas and skills in the areas of investigation and prosecution for mutual benefits.



Meeting with Ambassador of Peoples Republic of China to Nepal

H.E. Wu Chuntai Ambassador of People's Republic of China to Nepal met Hon'ble Chief Commissioner Mr. Lok Maan Singh Karki in the Commission on the 2nd of February 2015. During the meet Wu Chuntai commended Hon'ble Chief Commissioner for the achievements made by CIAA in a short span of time in his leadership amid a number of challenges.



Meeting with the Ambassador of Australia to Nepal

His Excellency, Glenn White, Australian Ambassador to Nepal met the Hon'ble Chief Commissioner Mr. Lok Maan Singh Karki in the Commission on 14th of February 2014. During the meet Hon'ble Chief Commissioner stressed that elimination of impunity, maintenance of rule of law and promotion of good governance are the priority agendas of the Commission. On that occasion, Glenn White expressed his willingness to support; and to work in collaboration with CIAA to combat corruption.



Meeting with the Ambassador of Germany to Nepal

His Excellency Matthias Meyer, German Ambassador to Nepal met the Chief Commissioner Mr. Lok Maan Singh Karki on the 4th of March 2015 in CIAA. In the meeting Mr. Meyer appreciated the bold step of CIAA in the leadership of Karki against corruption.



Meeting with the Japanese Ambassador to Nepal

On the 15th of April 2015, Japanese Ambassador Mr. Masashi OGAWA met Hon'ble Chief Commissioner Mr. Lok Maan Singh Karki in the Commission. On the occasion, the Japanese Ambassador appreciated Mr. Karki for the current moves of CIAA against corruption and reconfirmed Japanese assistance to Nepal in the days ahead.



Meeting with Governance Practice Leader of UNDP

On the 16th of September 2013 Phil Matsheza met Hon'ble Chief Commissioner Mr. Lok Maan Singh Karki at CIAA. In the meeting with Mr. Matsheza, the Chief Commissioner expressed his gratitude for the support that UNDP has been providing to the Commission. Mr. Phil Matsheza praised the works of CIAA and its role to combat corruption in Nepal.



Vehicular Support to CIAA by the Government of India

On the 16th of April 2015, H.E., Ranjit Rae, Indian Ambassador to Nepal handed the keys of vehicles to the Hon'ble Chief Commissioner Lok Maan Singh Karki in a program organized at CIAA hall. Other Hon'ble Commissioners and Senior Officials of CIAA were present in the program. As a technical assistance, the Government of India had provided 35 light vehicles to CIAA.



In the program, Ranjit Rae appreciated the current initiatives and anti-corruption efforts that CIAA has been undertaking. Moreover, he conveyed that it was one to the gestures for strengthening CIAA and expressed his commitment to consolidating mutual cooperation in days to come. He further stressed the importance of mutual collaboration for combating the trans-border crime. On the same occasion, Hon'ble Chief Commissioner Karki highlighted multidimensional proximity between Nepal and India and emphasized for further strengthening such mutual ties. Furthermore, he expressed his gratitude to the Government of India for the support in anti-corruption drives; and also viewed that there are a number of areas in controlling corruption that both Nepal and India can collaborate for mutual benefits.



3. Foundation Laying of Proposed New Buildings of CIAA

Hon'ble Chief Commissioner Mr. Lok Maan Singh Karki laid the foundation of the extended building of the Central Office of CIAA on 28th of Magh 2070. Moreover, Chief Commissioner visited and supervised Central Liaison Offices at Bardibas, Butwal Kohalpur and Mahendranagar on 27- 29 May, 2015 and involved in in foundation laying ceremony of the Office building of the Central Regional Office on 1st June 2015.



Before installing foundation in Hetauda, Chief Commissioner was involved in foundation laying ceremony of the Liaison Offices at Butwal and Nepalganj on 27th and 29th of May 2015 respectively. Interacting with the staffs of the respective Offices, Hon. Chief Commissioner urged them to maintain professional discipline and integrity; and to work honestly with



dedication, promptness and efficiency to address the complaints lodged by the service seeker. He further stated to interact and cooperate with the civil society, media



and concerned authorities to create conducive environment where fact based and relevant information and complaints are lodged in relation to irregularities and corruption.

