

# स्मारिका

२०७६



अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग  
काठमाडौं, नेपाल



२०७६



माननीय प्रमुख आयुक्त आयोगको उनन्तीसौं वार्षिक प्रतिवेदन सम्माननीय राष्ट्रपतिज्यू समक्ष पेस गर्नु हुँदै ।



माननीय उपप्रधानमन्त्री भ्रष्टाचारविरुद्धको अन्तर्राष्ट्रिय दिवस डिसेम्बर ९, २०१९ कार्यक्रममा सम्बोधन गर्नुहुँदै ।

**स्मारिका**  
**२०७६**  
***Souvenir***  
**2020**



**अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग**  
टङ्गाल, काठमाडौं

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

## सम्पादन समूह

सचिव श्री सुरेश अधिकारी	: अध्यक्ष
सहसचिव श्री प्रदीपकुमार कोइराला	: सदस्य
उपसचिव श्री भनककुमार खत्री	: सदस्य
उपसचिव श्री रत्नमणि भट्टराई	: सदस्य
उपसचिव श्री लक्ष्मीदत्त कलौनी	: सदस्य सचिव

## स्मारिका प्रकाशन उपसमिति

सहसचिव श्री कालीप्रसाद पराजुली	: संयोजक
उपसचिव श्री गणेशबहादुर अधिकारी	: सदस्य
कम्प्युटर अधिकृत श्री सुधिरा आचार्य	: सदस्य
लेखा अधिकृत श्री निमलाल भुसाल	: सदस्य
शाखा अधिकृत श्री रामहरि पाण्डे	: सदस्य
तथ्यांक अधिकृत श्री प्रेमकुमार घिमिरे	: सदस्य
शाखा अधिकृत श्री सञ्जय अधिकारी	: सदस्य
शाखा अधिकृत श्री सुरेशचन्द्र अधिकारी	: सदस्य
ना.सु. (प्रा.) श्री रामकुमार घिमिरे	: सदस्य

प्रकाशक	: अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग टङ्गाल, काठमाडौं
प्रकाशन मिति	: माघ, २०७६
पृष्ठ संख्या	: २१६
प्रकाशित संख्या	: ७५०
मुद्रण	: सोपान प्रेस प्रा.लि. डिल्लीबजार, फोन: ९७७-१-४४४२२०६
आवरण तथा लेआउट:	सोपान कम्प्युटर डेस्क
वेबसाइट	: <a href="http://www.ciaa.gov.np">www.ciaa.gov.np</a>
इमेल	: <a href="mailto:ujuri@ciaa.gov.np">ujuri@ciaa.gov.np</a>
फेसबुक	: /NepalCIAA
ट्वीटर	: @ciaa_nepal
भाइवर	: ९८६३३३९९९

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



राष्ट्रपति

राष्ट्रपति भवन, शीतलनिवास  
काठमाडौं, नेपाल

मिति: २०७६/१०/२०

### शुभकामना

अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोगको २९औं वार्षिकोत्सवको उपलक्ष्यमा “स्मारिका २०७६” प्रकाशन हुन लागेकोमा मलाई खुशी लागेको छ । भ्रष्टाचार नियन्त्रण, सुशासन र सदाचार प्रवर्द्धनसम्बन्धी यस स्मारिकामा संग्रहित लेख रचनाहरूले भ्रष्टाचारविरुद्ध क्रियाशील हुन सबैलाई अभिप्रेरित गर्नेछ, भन्ने मैले विश्वास लिएको छु ।

भौगोलिक, सामाजिक र साँस्कृतिक सम्पदाको सुदृढीकरण गर्दै वित्तीय स्रोतको अधिकतम उपयोग गरी आर्थिक समृद्धि र सामाजिक न्यायको प्रत्याभूतिको लागि भ्रष्टाचार नियन्त्रण अपरिहार्य छ । भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्नका लागि संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा स्वच्छ, जवाफदेही र भ्रष्टाचारमुक्त शासकीय पद्धतिको संस्थागत सुदृढीकरण जरूरी छ । जनअपेक्षा, संवैधानिक दायित्व र अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिवद्धताअनुरूप सम्पूर्ण सार्वजनिक निकायहरूले भ्रष्टाचारविरुद्ध शून्य सहनशीलताको नीति अंगिकार गर्ने र सार्वजनिक पदाधिकारीहरूले आफ्नो जीवनशैली सरल र सदाचारयुक्त बनाउनु पर्ने कुरामा म पुनः ध्यान आकृष्ट गराउन चाहन्छु ।

भ्रष्टाचारजन्य प्रवृत्तिको कारक तत्वको रूपमा रहेका गलत सामाजिक-साँस्कृतिक मान्यताहरूका विरुद्धसमेत सचेतनामूलक सामाजिक जागरणका कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्नु पर्ने आवश्यकता रहेको छ । समाजका विभिन्न संघसंस्था र नागरिक समाजसँगको सहकार्यमा भ्रष्टाचार विरुद्ध कार्यक्रमहरू सञ्चालन गरी आयोगले सुशासन र समृद्धि हासिल गर्नमा सहयोग पुऱ्याउनेछ भन्ने विश्वास लिएको छु ।

अन्तमा, प्रस्तुत स्मारिका आयोग परिवारलगायत अध्येता, अभियन्ता तथा भ्रष्टाचार नियन्त्रणको अभियानमा क्रियाशील सबैलाई उपयोगी हुने अपेक्षा गर्दै प्रकाशनको सफलताको शुभेच्छा व्यक्त गर्दछु ।

धन्यवाद ।

विद्यादेवी भण्डारी

राष्ट्रपति





प्रधानमन्त्री

### शुभकामना

अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोगले उनन्तीसौं वार्षिकोत्सवका अवसरमा स्मारिका २०७६ प्रकाशन गर्न लागेको खबरले मलाई खुशी लागेको छ। प्रकाशोन्मुख स्मारिकाले भ्रष्टाचारविरुद्ध सचेतता जगाउँदै सुशासनमा सहयोग पुऱ्याउने छ भन्ने मैले विश्वास लिएको छु।

सरकारले बिस २१०० सम्ममा नेपाललाई उच्च आय भएको मुलुकमा रुपान्तरण गरी समृद्ध नेपाल-सुखी नेपालीको आकांक्षा पूरा गर्ने दीर्घकालीन लक्ष्य लिएको छ। उक्त लक्ष्यको आधार योजनाका रुपमा पन्ध्रौं योजनाको आधारपत्रसमेत सार्वजनिक गरिसकेको छ। यस योजनासँग तादात्म्यता कायम गरी अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोगले भ्रष्टाचारमुक्त समाज निर्माण गर्ने सोचका साथ उपचारात्मक, निरोधनात्मक, प्रवर्द्धनात्मक र संस्थागत क्षमता विकासका रणनीति लिएं आयोगको संस्थागत रणनीतिक योजना तर्जुमा गरी सगहनतीय कार्य गरेको छ। आयोगले भ्रष्टाचारजन्य कार्यउपरको कारवाहीलाई थप सशक्त रूपमा अगाडि बढाई सरकारले लिएको सुशासन र समृद्धि सम्बन्धी लक्ष्य प्राप्तमा सहयोग पुऱ्याउनेछ भन्ने मैले अपेक्षा गरेको छु। साथै, समृद्धि हासिल गर्ने दिशामा प्रमुख चुनौतीको रुपमा रहेको भ्रष्टाचार नियन्त्रणको अभियानमा हातेमालो गर्न सरकारी, गैरसरकारी र निजी क्षेत्रका साथै सञ्चार जगत, नागरिक समाज र समाजका सबै वर्गमा आग्रह गर्दछु।

भ्रष्टाचार नियन्त्रणको अभियानमा विश्वव्यापी चुनौती सिर्जना भए अनुरूप भ्रष्टाचार विरुद्धको संयुक्त राष्ट्र संघीय महासन्धि तथा दीगो विकास लक्ष्य, २०३० का रुपमा भ्रष्टाचार विरुद्ध जाहेर भएको अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिवद्धतासँग नेपालले ऐक्यवद्धता जनाइसकेको छ। भ्रष्टाचार विरुद्ध विश्व समुदायसँग हातेमालो गर्दै राष्ट्रिय अपेक्षा तथा अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिवद्धताअनुरूप भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न सकिन्छ भन्ने कुरामा म पूर्ण विश्वस्त छु।

अन्यमा, स्मारिकामा प्रकाशित विषयविज्ञ, अभियन्ता, सञ्चारकर्मी, राष्ट्रसेवक र युवा विद्यार्थीहरूका लेख रचनाहरूको माध्यमबाट सदाचार र सुशासन प्रवर्द्धनमा सहयोग पुग्नेछ भन्ने शुभेच्छा व्यक्त गर्दछु।







# अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग

टङ्गाल, काठमाडौं



पत्र संख्या :-

चलानी नं. :-



## मन्तव्य

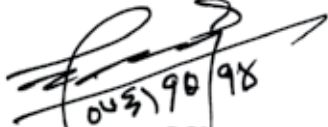
अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको स्थापना दिवसका अवसरमा आयोगले विभिन्न प्रवर्द्धनात्मक कार्यक्रमहरू आयोजना गर्दै आएको छ, जसको अभिन्न अंगको रूपमा स्मारिकाको प्रकाशन तथा वितरणसमेत रहेको छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रण, सुशासन र सदाचारका क्षेत्रमा क्रियाशील सार्वजनिक पदाधिकारी/कर्मचारी, विषयविज्ञ, अभियन्ता, सञ्चारकर्मी, नागरिक समाजका व्यक्तित्वका साथै युवा विद्यार्थीहरूका सिर्जनात्मक र विश्लेषणात्मक लेखरचनाहरू संगृहीत स्मारिकाले आयोग र समाजका विभिन्न वर्गलाई एउटै सम्बन्ध-सेतुमा गाँस्नुका साथै आयोगको संस्थागत स्मरण, भावी कार्यदिशा र निरन्तर सुधारका लागि समेत बौद्धिक खुराक र पृष्ठपोषण प्रदान गर्दै आएको छ। यसै सिलसिलामा आयोगको २९औं वार्षिकोत्सवका उपलक्ष्यमा प्रकाशित प्रस्तुत स्मारिका २०७६ भ्रष्टाचार नियन्त्रणको अभियानलाई थप ऊर्जाशील बनाउन प्रेरित गर्ने महत्त्वपूर्ण दस्तावेजका रूपमा रहने अपेक्षा मैले गरेको छ।

भ्रष्टाचार मुलुकको स्वस्थ आर्थिक-सामाजिक जीवनका लागि क्यान्सररूपी रोगका रूपमा रहेको छ, जसलाई नियन्त्रण नगरी सुशासन, समृद्धि, सामाजिक सुरक्षा र न्यायका लागि गरिएका प्रयासहरूले सार्थक र अपेक्षित नतिजा हासिल गर्न सक्दैनन्। भ्रष्टाचारले द्वन्द्व, संगठित अपराध, अतिवाद र आर्थिक असमानतालाई बढावा दिन्छ, जसको नकारात्मक प्रभाव भौगोलिक र राष्ट्रिय सीमाबाहिर अन्य राष्ट्रमा समेत पर्न सक्दछ। यसकारण राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिबद्धताअनुरूप भ्रष्टाचारको प्रभावकारी नियन्त्रण अपरिहार्य छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रण आयोगको एकल प्रयासबाट मात्र सम्भव नभएको हुँदा अन्तर्सम्बन्धित निकायहरूबीचको समन्वयात्मक सहकार्यका साथै नागरिक समाज, अभियन्ता, सञ्चारकर्मी, युवा विद्यार्थीलगायत सबैको सक्रिय सहयोगसमेत जरुरी छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणको अभियानमा सम्बद्ध सबैबाट सहयोग र सहकार्यको अपेक्षा आयोगले गरेको छ।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले आफ्ना आगामी कार्यक्रमहरू नियोजित, संयोजित र प्रभावकारी रूपमा सञ्चालन गर्न हालै आयोगको संस्थागत रणनीतिक योजना (२०७६/७७-२०८०/८१) कार्यान्वयनमा ल्याएको छ। रणनीतिक योजनाले भ्रष्टाचार नियन्त्रणका उपचारात्मक, निरोधात्मक,

प्रवर्द्धनात्मक र संस्थागत क्षमता विकासका विधिहरू मार्फत भ्रष्टाचारमुक्त र सदाचारयुक्त समाज निर्माण गर्ने दीर्घकालीन सोच लिएको छ। रणनीतिक योजनाका सूचकांकहरूलाई पन्ध्रौं योजना र दिगो विकासका भ्रष्टाचार नियन्त्रणसम्बन्धी सूचकांकसँग तादात्म्यता कायम गरी तयार गरिएको हुँदा रणनीतिक योजनाले आयोगको आन्तरिक सुधारको साथसाथै अन्य सार्वजनिक निकायहरूलाई सशक्तीकरण र सहकार्यको अपेक्षासमेत गरेको छ। यस सन्दर्भमा रणनीतिको कार्यान्वयन एवं भ्रष्टाचार नियन्त्रणको अभियानमा आयोगसँग हातेमालो गर्न सबैमा आग्रह गर्दछु।

अन्त्यमा, प्रस्तुत स्मारिका भ्रष्टाचार नियन्त्रणको क्षेत्रमा क्रियाशील सबैलाई विविध ज्ञान र जानकारी प्राप्त गर्न सहायकसिद्ध हुनेछ भन्ने विश्वास लिँदै यस स्मारिकामा लेखरचना उपलब्ध गराउनुहुने लेखकहरूका साथै स्मारिकाको तयारी, सम्पादन तथा प्रकाशनमा संलग्न हुनुहुने सम्पूर्ण कर्मचारीहरूलाई धन्यवाद दिन चाहन्छु।

  
०५३१९०/९४  
(नवीनकुमार घिमिरे)  
प्रमुख आयुक्त

## सम्पादकीय

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको स्थापना दिवसको उपलक्ष्यमा विगत वर्षहरूमा जस्तै स्मारिका प्रकाशन गरी पाठकसमक्ष प्रस्तुत गरिएको छ। प्रस्तुत स्मारिकामा विद्वान् लेखकहरूबाट प्राप्त भएका लेखरचनाहरूका साथै कविता प्रतियोगितामा उत्कृष्ट ठहरिएका विद्यार्थीहरूका कविताहरूसमेत संगृहीत छन्। स्मारिकाका लेख रचनाहरूमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासनलाई विभिन्न कोणबाट विश्लेषण गरिएको हुँदा प्रस्तुत दस्तावेज संग्रहणीय र उपयोगी हुनेछ भन्ने विश्वास लिइएको छ।

नेपाल सरकारले लिएको समृद्ध नेपाल, सुखी नेपालीको राष्ट्रिय लक्ष्य हासिल गर्नका लागि योगदान पुऱ्याउनु आजको आवश्यकता हो। यसका लागि नेपालको संविधान, कानून र संस्थागत रणनीतिबमोजिम आयोग क्रियाशील रहेको छ। आयोगले हालै कार्यान्वयनमा ल्याएको पाँचवर्षे संस्थागत रणनीतिक योजनाले भ्रष्टाचारविरुद्ध उपचारात्मक, निरोधात्मक, प्रवर्द्धनात्मक र संस्थागत क्षमता विकास गरी चारखम्बे रणनीतिमा जोड दिएको छ। संवैधानिक जिम्मेवारीबमोजिम सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्तिले गरेको भ्रष्टाचारजन्य कार्यउपर अनुसन्धान र अभियोजन आयोगबाट निरन्तर हुँदै आएको छ। उपचारात्मक रणनीतिअन्तर्गत सम्पादन गरिएका यस्ता कार्यले विभिन्न रूप, रंग र स्वरूपमा प्रकट भएका भ्रष्टाचारजन्य प्रवृत्तिलाई निरुत्साहित गर्नमा सहयोग पुऱ्याएका छन्। तर, भ्रष्टाचारलाई मलजल पुऱ्याउने अदृश्य सामाजिक, सांस्कृतिक र मनोवृत्तिगत कारक तत्वहरूलाई परास्त गर्न भने चेतनामूलक र सुधारोन्मुख कार्यक्रमहरू अभियानकै रूपमा सञ्चालन गर्नु आवश्यक छ। यसका लागि आयोगको रणनीतिक योजनाबमोजिमका निरोधात्मक र प्रवर्द्धनात्मक कार्यमा सम्बद्ध सबैको सहयोग प्राप्त हुने अपेक्षा गरिएको छ।

प्रस्तुत स्मारिका तयार गर्ने सिलसिलामा आयोगको अनुरोधलाई स्वीकार गरी आफ्नो लेखरचना, सिर्जना र शुभकामना उपलब्ध गराई अमूल्य सहयोग पुऱ्याउनुहुने सम्पूर्ण पदाधिकारी, विद्वान् लेखक तथा विद्यार्थी भाइबहिनीहरूमा हार्दिक कृतज्ञता व्यक्त गर्दै आगामी दिनमा पनि सहयोगको निरन्तरताको अपेक्षा गरिएको छ।

अन्त्यमा, यस स्मारिका तयारी तथा प्रकाशनमा सहयोग पुऱ्याउनुहुने सबैमा पुनः आभार व्यक्त गर्दै रचनात्मक पृष्ठपोषण र सुभावाको अपेक्षा गरिएको छ। धन्यवाद।



# विषय-सूची

## नेपाली खण्ड

क्र.स.	शीर्षक	लेखक	पेज नं.
१	तथ्यबाट हेर्दा भ्रष्टाचार र अख्तियार	अच्युतमणि नेउपाने	१
२	राजनीति, भ्रष्टाचार र आयोग	डा. इन्द्र अधिकारी	१२
३	अख्तियार : भ्रष्टाचार र अनुचित कार्य	केदार खड्का	१७
४	भ्रष्टाचारका चार मुहान	कृष्णबहादुर दाहाल	२१
५	अन्तरसमन्वय तथा सहकार्यमा कसिलो बन्दै नेपालको संघीयता	डा. खिमलाल देवकोटा	२५
६	अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको अधिकार, अनुसन्धानका चुनौती र समाधानका प्रयासहरू	गोपालप्रसाद रिजाल	३२
७	आचार कमजोर भएपछि हुने रोग भ्रष्टाचार	डा. गोविन्दबहादुर थापा	४२
८	भ्रष्टाचारले विकास अवरुद्ध बनाउँछ	प्रा.डा. गोविन्द नेपाल	४७
९	नीतिगत निर्णय: एक विवेचना	तीर्थराज चापागाईं	५१
१०	भ्रष्टाचारसम्बन्धी कानून र सर्वोच्च अदालतको दृष्टिकोण : एक विश्लेषण	दिनेशप्रसाद घिमिरे	५८
११	'भिजिबल' हुने कि 'इफेक्टिभ' हुने	बबिता बस्नेत	७०
१२	सुशासन र जवाफदेहिता	भानुप्रसाद आचार्य	७४
१३	भ्रष्टाचार नियन्त्रण र भ्रष्टाचारलाई हेर्ने दृष्टिकोण	महेश पराजुली	७९
१४	मौलाउँदो भ्रष्टाचारको कारणले मानवअधिकारको उल्लंघन	मोहना अन्सारी	८४
१५	नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणका प्रयास, वर्तमान अवस्था र सुधारका उपायहरू	रविलाल पन्थ	८७
१६	सुशासनका लागि नागरिक-अख्तियार सम्बन्ध	शरद अधिकारी	९६
१७	सुशासनका लागि योग	संगीता दाहाल	१०१
१८	सार्वजनिक खरिदमा उपभोक्ता समिति : कानुनी प्रावधान, अभ्यासमा देखिएका कमी कमजोरी तथा सुधारका पक्षहरू	सुरेश प्रधान	१०५
१९	भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा बलियो जनमत	हरिबहादुर थापा	११६

## English Section

S.N.	Title	Author	Page
1	Strengthening Governance's Integrity System	Dev Raj Dahal	121
2	Major Challenges in Anti Corruption Drive of Nepal and CIAA's Roles	Dr. Dinesh Pant	130
3	Implementation of the UN Convention Against Corruption in Nepal: An Overview	Madhu Raman Acharya	142
4	Organizational Justice: Key to Organizational Success	Ram Bahadur Tamang	152
5	Corruption, UNCAC and CIAA	Dr. Savitree Thapa Gurung	158
6	Investigative Function of CIAA and Effective Measures For Investigation of Corruption Cases: A Brief Study	Sudeep Shakya	164
7	The Relevance of the Rule of Law in Prevention of Corruption, With Special Focus on Limited Government and Prevention of Policy Corruption	Dr. Yubaraj Sangroula	171

## कविता / निबन्ध

क्र.स.	शीर्षक	लेखक	पेज नं.
१	कडा कानूनले मात्र होला र भ्रष्टाचार नियन्त्रण !	आदेश कार्की	१८३
२	हुनान म्युजियम	भेषराज रिजाल	१८७
३	भुपडीभित्रको सार्वभौम	सञ्जय अधिकारी (अमु प्रत्यूष)	१९०
४	भ्रष्टाचारको अत्याचारले देश रोइरहेछ	मोहन बुढा	१९२
५	तपाईं हाकिम सा'ब कि अभिषाप	नगेन्द्र सुवेदी	१९५
६	भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन प्रवर्द्धन	नारायण प्रसाद उपाध्याय	१९७
७	भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन प्रवर्द्धन	पुजन ढुंगाना	१९९
८	भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन प्रवर्द्धन	श्रव्यराज पण्डित	२०१

# तथ्यबाट हेर्दा भ्रष्टाचार र अख्तियार



अच्युतमणि नेउपाने\*

## १. विषय-प्रवेश

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग भ्रष्टाचार नियन्त्रण गरी सुशासन प्रवर्द्धन गर्न संवैधानिक निकायको रूपमा स्थापित एक स्वतन्त्र निकाय हो। यसले सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको अवस्थामा मात्र त्यसमा अनुसन्धान गरी मुद्दा चलाउँछ। संविधान र कानूनको परिधिभित्र रही भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने सम्बन्धमा अख्तियार सक्रिय रहेको पाइन्छ। यसका लागि अख्तियारले दण्डात्मक, निरोधात्मक, प्रवर्द्धनात्मक र संस्थागत सुदृढीकरणका कार्य गर्दै आइरहेको छ।

देशमा भ्रष्टाचार जुनसुकै क्षेत्रमा पनि हुन सक्छ। निजी, सार्वजनिक, गैरसरकारी संस्था, राजनीतिक, न्यायिक, सुरक्षा आदि। यिनका काममा, कार्यविधि र कार्यशैलीमा, योजनामा, नियम कानूनमा जहाँ पनि भ्रष्टाचारले स्थान लिएको हुन सक्छ। पछिल्लो समयमा नेपालमा भ्रष्टाचारको आयाम, क्षेत्र र तीव्रतामा समेत धेरै परिवर्तन देखिएको छ। स्थानीय तहमा गरिएको एक अध्ययन अनुसार नेतृत्वतहबाटै भ्रष्टाचार हुने, भ्रष्टाचारीलाई संरक्षण हुने, योजना तर्जुमादेखि योजना कार्यान्वयनसम्म नै मिलेमतोमा भ्रष्टाचार हुने गरेको तथ्यांकले देखाएका छन्।

नेपालको शासकीय प्रणालीमा बहुआयामिक स्वरूपमा भ्रष्टाचार देखिएको छ। उदाहरणका लागि राजस्व असुली, सार्वजनिक खरिद प्रक्रिया, शिक्षा, स्वास्थ्य र जनताको प्रत्यक्ष सरोकार रहने क्षेत्रमा समेत देखिएको विचलनलाई लिन सकिन्छ। कानूनको उल्लंघन गरी नीतिगत रूपमा गरिने भ्रष्टाचार, आर्थिक अनियमितता र विकास निर्माणमा हुने भ्रष्टाचार मुलुकमा विकराल रूपमा देखा पर्दै आएको छ। नीतिगत भ्रष्टाचारले आर्थिक, सामाजिक क्षेत्रमा अस्थिरता र विचलन उत्पन्न गराएको छ।<sup>१</sup> यसै सन्दर्भमा अख्तियारमा परेका उजुरी र अख्तियारबाट भएका काम कारबाही तथा मुद्दाहरूका आधारमा भ्रष्टाचार र अख्तियारका केही पक्षहरूको अवस्था हेर्ने प्रयास यहाँ गरिएको छ।

\* सह-न्यायाधिवक्ता, अ.दु.अ.आयोग

१ अट्टाइसौं वार्षिक प्रतिवेदन, अ.दु.अ.आयोग, काठमाडौं, पृ.१९२

## अख्तियारमा प्राप्त उजुरीहरूको विश्लेषण

अख्तियारले भ्रष्टाचारसम्बन्धी उजुरी जुनसुकै माध्यमबाट पनि लिन सक्छ। उजुरी परेपछि दर्ता भई विषयको गम्भीरताको आधारमा अनुसन्धान हुने/नहुने निर्णय हुन्छ। प्रारम्भिक अनुसन्धान भई उजुरी पुष्टि हुने आधार नदेखिए उजुरी तामेलीमा रहने र उजुरी पुष्टि हुने आधार देखिए उजुरी विस्तृत अनुसन्धान भई मुद्दा चलाउने वा नचलाउने निर्णय गरिन्छ।

नेपालमा भ्रष्टाचारविरुद्ध परेका उजुरी र मुद्दाको अवस्थालाई हेर्दा भ्रष्टाचार घट्ने होइन, बढ्ने क्रममा देखिन्छ। विगत ६ वटा आर्थिक वर्षमा (२०७०/०७१ देखि २०७५/०७६ सम्म) आयोगमा परेका उजुरीहरूको विश्लेषण गर्दा सबैभन्दा बढी उजुरी शिक्षा, संघीय मामिला, भूमि प्रशासन, स्वास्थ्य, गृह प्रशासन र वनजस्ता क्षेत्रसँग सम्बन्धित रहेको देखिएका छन्। त्यसैगरी राजस्व प्रशासन, सार्वजनिक निर्माण र खरिद, सामाजिक सुरक्षाजस्ता क्षेत्रमा समेत भ्रष्टाचार र अनियमितता भएको भनी उजुरी परेका छन्। चारवटा आर्थिक वर्षमा अख्तियारमा परेको उजुरीको संख्या निम्न रहेको देखिन्छ :-

तालिका-१

आयोगमा रहेका उजुरी	
आर्थिक वर्ष	संख्या
२०७२/२०७३	२४६९१
२०७३/२०७४	१९५८०
२०७४/२०७५	१९४८८
२०७५/२०७६	२४०८५

स्रोत : अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, काठमाडौं

अख्तियारमा परेका यी सबै उजुरीउपर निर्णय त हुन्छ तर अदालतमा मुद्दा चलाउनुपर्ने प्रकृतिका सबै हुँदैनन्। माथिको तालिकाबाट धेरै संख्यामा उजुरी परेको देखिए पनि अदालतमा दर्ता भएका मुद्दा संख्या निकै कम देखिन्छन्। धेरै उजुरी प्रमाणबिनाका, अनुमान र सम्भावनाका आधारमा समेत प्राप्त हुने हुँदा र कतिपय क्षेत्राधिकारबाहिरका तथा कतिपय सुभाव दिई पठाउनुपर्ने प्रकृतिको समेत हुने हुँदा अधिकांश उजुरी तामेली रहने गर्छन्।

अख्तियारमा उजुरी र मुद्दाको संख्या घटेको देखिँदैन। यसरी हरेक वर्ष मुद्दा बढ्न जाँदा अख्तियारको कामकारबाही प्रभावकारी भएको त देखिन्छ तर सँगसँगै अर्को पाटोबाट हेर्दा राज्य कमजोर पनि बनिरहेको हुन्छ। यसबाट देशमा सदाचार र कानूनको शासनसहितको सुशासन छ भन्नेमा आशाका पैदा गर्छ। Clean Government हुन अख्तियारबाट विशेष अदालतमा दर्ता गरिने मुद्दाको संख्या कम हुँदै गएको देखिनुपर्छ तर बढ्दै गइरहेको अहिलेको अवस्थाले देशमा भ्रष्टाचारको अपराध व्यापक छ भन्ने स्पष्ट देखिन्छ।



## मुद्दाको अवस्था विश्लेषण

अख्तियारको मुख्य काम भनेको भ्रष्टाचारजन्य कार्यमा अनुसन्धान र अभियोजन हो। अभियोजनको बलियो आधार भनेको अनुसन्धान हो। अनुसन्धानको उद्देश्य अपराध गरे/नगरेको स्थापित गर्ने हो। खारिएको अनुसन्धानमा प्रमाण वा तथ्यको संकलन मात्र होइन, त्यसको व्यवस्थित र वैज्ञानिक परीक्षणसमेत गरिन्छ। अख्तियारबाट दायर गरिएका मुद्दाको सफलताको दर बढाउन भ्रष्टाचार मुद्दामा गरिने अनुसन्धान पूर्ण र राम्रो हुनुपर्छ। परेका उजुरीमा गहन छानबिन नभए अनुसन्धान कमजोर बन्छ। असफल मुद्दाको दर घटाउन अनुसन्धान प्रभावकारी रूपमा हुनुपर्छ।

अनुसन्धान पनि एक सीप वा कला हो। यो सबैका लागि सहज हुँदैन। यसका लागि विशेष दक्षता, योग्यता र अनुभव चाहिन्छ। कानून, प्रक्रिया र अनुसन्धान गर्ने विधि तथा तौरतरिकाको राम्रो हेक्का भएको अनुसन्धान अधिकृत भई अनुसन्धानलाई निष्कर्षमा पुऱ्याउन सके त्यो अख्तियारको सफलता नै हुन्छ। अनुसन्धानमा संलग्न कर्मचारीहरूको ज्ञान, सीप र दक्षता अभिवृद्धि गर्न, अनुसन्धानका नयाँ Technology को उपयोग गर्न र अपराध अनुसन्धानका लागि अन्तर्राष्ट्रिय सहयोगको आधार तथा वातावरण तयार गर्नु पनि चुनौतीको विषय छ।

### तालिका-२

#### अख्तियार सफल रहेको मुद्दा संख्या

आ.व.	विशेष अदालतमा मुद्दा दर्ता	विशेष अदालतबाट फैसला प्राप्त (अख्तियार सफल रहेको मुद्दा) संख्या	सर्वोच्च अदालतमा पुनरावेदन गरेको
०७१/०७२	३०३	८८/१०८	२०
०७२/०७३	१४४	१६७/२७९	१२५
०७३/०७४	१५६	११७/१६०	५२
०७४/०७५	१९२	११८/१७४	६८
०७५/०७६	३५४	१८०/२०४	८३

स्रोत : आयोगका वार्षिक प्रतिवेदन र मुद्दा महाशाखा

तालिका-२ हेर्दा अख्तियारबाट विशेष अदालतमा दायर मुद्दा दर्ता संख्या हरेक वर्ष बढिरहेको देखिन्छ। कति मुद्दा सफल हुन्छन्। तर, दर्ता भएका सबै मुद्दामा सफलता प्राप्त हुन सकेको देखिँदैन। पुनरावेदनपछि हारेका मुद्दामा सर्वोच्चमा पुनरावलोकन नगरिएका मुद्दा संख्या पनि अभिलेख हेर्दा उत्तिकै देखिन्छन्।

तथ्य र प्रमाणमुखी अनुसन्धान र स्पष्ट कसुर प्रमाणित हुने अवस्थाको निर्णय र अभियोजनको आवश्यकता तथ्यांकबाट देखिन्छ। अख्तियारले आफूले भ्रष्टाचार गरेको भनी गरेको निर्णयमा कहाँ कमजोरी भएछ ? अनुसन्धान कसरी भएको रहेछ ? त्रुटि कहाँ रहेछ ? भनेर हेर्न, मूल्यांकन गरी सुधार गर्न आवश्यक देखिन्छ। यसतर्फ अध्ययन-अनुसन्धान भएको देखिँदैन। स्पष्ट र गम्भीर प्रमाणका आधारमा मुद्दा चलेको अवस्थामा त्यस्ता मुद्दा ठहर हुन्छन्। आफूले दायर गरेका कतिपय मुद्दामा अख्तियार किन असफल भइरहेको छ ? प्रतिवादीलाई फैसलाबाट सफाई दिँदा अदालतले के कस्ता आधार लिएको रहेछ ? र सुधार गर्नुपर्ने ठाउँ कहाँ रहेछ ? भनेर अधिल्लो आर्थिक वर्षका विशेष अदालतबाट भएका फैसलाहरू अध्ययन गर्दा अख्तियारबाट दायर गरिएका कतिपय मुद्दामा अनुसन्धान गहिराइसम्म पुग्न नसकी सतही देखिएको, प्रमाणहरूको विश्लेषण

तथा विवेचना गरिएको नपाइएको, प्रत्येक प्रतिवादीउपर स्पष्ट कसुर र सजायको दाबी नगरी अभियोग लगाउने गरिएको, अख्तियारबाट ल्याएको पैसा प्रतिवादीबाट बरामद हुँदा भ्रष्टाचार नठहर्ने, प्रतिवादीले घूस रकम मागेको नै देखिनुपर्ने, बदनियत पुष्टि हुनुपर्ने, पक्ष सरोकारवाला वा सेवाग्राही हुनुपर्ने, विवादित विषयको स्थलगत प्रतिवेदनले घटनाको यथार्थ चित्र भल्काउन नसकेको, एउटै मुद्दामा फरक-फरक विरोधाभास प्रतिवेदन हुने गरेको, कसुर र कसुरदारबीचको सम्बन्ध स्थापित हुनुपर्ने, audio, video record मा रहेको आवाज र व्यक्ति यकिन हुनुपर्ने, अनुमान र शंकाको भरमा मुद्दा चलाइएका, वास्तविक बिगोभन्दा बढी बिगो दाबी लिई मुद्दा चलाइएको जस्ता आधार तथा कमीकमजोरी भई मुद्दा असफल भएका देखिन्छन्।

मिति २०७६/०१/२५ गते सर्वोच्च अदालतबाट फैसला भएको एक मुद्दामा<sup>२</sup> मूल्यांकन समितिले प्राविधिक प्रस्ताव मूल्यांकन गर्दा बढी अंक दिई भ्रष्टाचार गर्ने उद्योग गरेको भन्ने विषयमा प्रतिवादीहरूलाई आरोपबाट सफाई दिँदै भनिएको छ कि कानूनले विशेषज्ञबाट जुन इमानदारीको अपेक्षा गरेको हुन्छ, त्यस्तै इमानदारी आरोप लगाउनेहरूमा पनि खोज्छ। यस्तो इमानदारी पालना नहुँदा प्राविधिकहरूले निर्भीक भएर काम गर्न सक्दैनन्। हरेक विकास आयोजनामा जोखिमहरू हुन्छन्। त्यस्ता जोखिमहरूको मूल्यांकन प्राविधिकहरूले नै गरी विकल्पहरू सुझाउने र विद्यमान परिस्थितिमा सबैभन्दा कम जोखिमयुक्त विकल्प रोज्ने हो। हरेक तहमा अनावश्यक शंका हुँदा उनीहरूका हात काँप्छन्, उनीहरूले निर्भीक भएर निर्णय गर्न सक्दैनन्। निर्णय प्रक्रिया पनि प्राविधिक मूल्यांकनभन्दा राजनीतिक स्वार्थ वा सनकमा आधारित हुन पुग्छ। परिणामतः विकास आयोजनाहरूमा काम हुन सक्दैन र मुलुकको विकासले गति लिन सक्दैन। अदालतले न्यायको रोहमा यी पक्षउपर पनि ध्यान दिनुपर्छ। प्रस्तुत विवादमा परामर्शदाता छनोटको विषयलाई जे जसरी विवादयुक्त बनाउन खोजिएको छ, त्यो कानूनमा आधारित देखिँदैन। अदालतहरूबाट हुने फैसलामा अख्तियारले थप सफलता प्राप्त गर्नका लागि अनुसन्धानमा ध्यान दिन र त्यस्ता असफलताहरूमा उल्लिखित कारणउपर विचार गर्नुपर्ने भएको छ। यस सम्बन्धमा अख्तियारले मुद्दा र फैसलाहरूको अध्ययन-अनुसन्धान गरी आफूलाई थप सुधार गर्नुपर्ने देखिन्छ।

### तालिका-३

#### अख्तियारबाट भ्रष्टाचारमा सबैभन्दा बढी मुद्दा दायर भएका मन्त्रालय/अन्तर्गत कार्यालयहरू

आ.व. मन्त्रालय	०७४/०७५	०७५/०७६	०७६ साउनदेखि कात्तिकसम्म
१. शिक्षा, विज्ञान तथा प्रविधि मन्त्रालय	४५	११ संघीय + ६६ विद्यालयतर्फ	३२
२. स्थानीय तह/संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय	३१	४७ गा.पा./न.पा./मन्त्रालय १	२३
३. गृह मन्त्रालय	२८	५७	२१
४. भूमि व्यवस्था सहकारी तथा गरिबी निवारण	२७	४२ संघीय प्रदेश ३	१४

स्रोत : अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग

<sup>२</sup> नेपाल सरकारविरुद्ध मोती कुँवरसमेत, मुद्दा : भ्रष्टाचार गर्ने उद्योग गरेको।

यसैगरी अख्तियारबाट सबैभन्दा बढी कुन निकायविरुद्ध मुद्दा दायर भएको रहेछ भनी हेर्दा तालिका ३ को अवस्था देखिन्छ। संघीय र स्थानीय तहमा भ्रष्टाचार बढेको र स्थानीय तहमा नेतृत्व गर्ने व्यक्तिले नै भ्रष्टाचार गर्ने गरेको अख्तियारको अध्ययनबाट समेत देखिएको छ। उल्लिखित निकायबाहेक पनि अन्यमा समेत भ्रष्टाचार व्यापक रहेको देखिन्छ। यहाँसम्म कि अदालत तथा न्याय सम्पादन हुने ठाउँमा समेत मुद्दा मिलाइदिने, न्यायाधीशलाई दिने भन्दै कर्मचारी र बिचौलियाले घूस खाने गरेको तथ्यांकबाट र चलिरहेकै मुद्दाबाट पनि देखिन्छ। कर्मचारीबाहेक न्यायाधीशमाथि भ्रष्टाचारमा कारबाही गर्ने क्षेत्राधिकार भने अख्तियारलाई देखिँदैन। अख्तियारबाट के कस्ता मुद्दा के कति संख्यामा विशेष अदालतमा दर्ता भएका छन् भनी हेर्दा तल तालिका-४ बाट अदालतमा गएका भ्रष्टाचारका मुद्दाको अवस्था यस्तो देखिन्छ :-

**तालिका-४**  
**विशेष अदालतमा दर्ता भएका मुद्दा र संख्या**

सि.नं.	मुद्दाको विवरण	आ.व.०७५/०७६	आ.व.०७४/०७५	आ.व.०७३/०७४
१.	घूस/रिसवत लिई भ्रष्टाचार गरेको मुद्दा	१४७	९७	६४
२.	भूटा/ शैक्षिक योग्यता प्रमाणपत्र पेस गरी भ्रष्टाचार गरेको मुद्दा	८८	६४	४०
३.	सार्वजनिक सम्पत्तिको हानि नोक्सानी गरी भ्रष्टाचार गरेको	३९	१३	१८
४.	गैरकानुनी लाभ लिई नेपाल सरकारलाई हानि नोक्सानी पुऱ्याएको	३३	८	११
५.	गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन गरी भ्रष्टाचार गरेको	१२	४	११
६.	राजस्व चुहावट गरी भ्रष्टाचार गरेको	१०	५	४
७.	अन्य (सरकारी कागज च्यातेको, नष्ट गरेको, गलत लिखत तयार गरेको)	२२	३	६
	<b>जम्मा</b>	<b>३५१</b>	<b>१९४</b>	<b>१५४</b>

स्रोत : अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग तालिका-५

**घूस मुद्दामा रंगेहात पक्राउ (Sting Operation) मा परेको मुद्दा संख्या**

आ.व.	संख्या
२०७२/०७३	५६
२०७३/०७४	८५
२०७४/०७५	१५४
२०७५/०७६	२१०

माथिको तालिका ४ र ५ हेर्दा भ्रष्टाचारमा अदालतमा दायर मुद्दामध्ये Sting Operation अर्थात् घूस रिसवत मुद्दा र नक्कली प्रमाणपत्रका मुद्दा नै अधिकांश देखिन्छन् र यिनै २ प्रकृतिका मुद्दा नै अन्यको तुलनामा हरेक वर्ष

बढिरहेको पनि देखिन्छ। घूस मुद्दामा रंगेहात पक्राउ परेका व्यक्ति संख्यात्मक रूपमा हेर्दा निजामती कर्मचारी अत्यधिक देखिन्छन्। यसमा दर्जामा अधिकांश शाखा अधिकृतस्तर र त्योभन्दा तल्ला दर्जाका व्यक्ति बढी पक्राउ परेको र कम बिगो भएका मुद्दा नै बढी देखिन्छन्।

त्यसैगरी, गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन (अकूत सम्पत्ति) मुद्दा कमै देखिन्छ भने राजस्वसम्बन्धी मुद्दा हरेक वर्ष करिब उही संख्यामा सबैभन्दा कम नै देखिन्छ। यसको कारण हेर्दा राजस्व चुहावटबाट नेपाल सरकारलाई हानि-नोक्सानी पुग्न जाने तर राजस्व चुहावट गर्ने र गराउने दुवै पक्षलाई अनुचित लाभ पुग्न जाने हुँदा सरकारी नियमन र नियन्त्रण प्रणालीलाई छलेर दुवै पक्षको मिलेमतोमा यस्तो कार्य हुने गरेको देखिन्छ। यसरी राजस्व चुहावटसम्बन्धी विषय अत्यन्तै गम्भीर भए तापनि राजस्व चुहावट गर्ने र गराउने दुवै पक्षको संलग्नता रही उजुरी नै नपर्न सक्ने हुँदा यो गम्भीर विषय बनेको छ।<sup>३</sup> ठूला र नियमित भ्रष्टाचार हुने तर उजुरी नपर्ने अवस्थामा स्वयम् अख्तियारको सक्रियताको आवश्यकता पर्ने देखिन्छ।

### तालिका-६

#### सबैभन्दा कम र बढी बिगो मागदाबीसहित दायर मुद्दा विवरण

आ.व.	प्रतिवादी	पद / कार्यालय	बिगो मागदाबी	कैफियत
०७५।०७६	राज्यनारायण साह	इलाका प्रशासन कार्यालय, सिमरा	१,५००/-	सबैभन्दा कम बिगो
	विक्रम पाण्डेसमेत	सिक्टा सिँचाई आयोजना, बाँके	२१३७६७९९२०।३१	सबैभन्दा बढी बिगो
०७४।०७५	चूडामणि शर्मासमेत	महानिर्देशक, आन्तरिक राजस्व विभाग, लाजिम्पाट	१००२१९०१८४२/-	सबैभन्दा बढी बिगो
	प्रकाश रिजाल	खरिदार, मालपोत कार्यालय, रूपन्देही	२०००/-	सबैभन्दा कम बिगो
०७३।०७४	राधेशरण ठाकुर	नायब सुब्बा, मालपोत कार्यालय, धनुषा	५०००/-	सबैभन्दा कम बिगो
	रमेशप्रसाद दाहाल समेत	यातायात व्यवस्था कार्यालय, कोसी	२७२४५४३५१/६०	सबैभन्दा बढी बिगो
०७२।०७३	सनतकुमार बस्नेत समेत	सशस्त्र प्रहरी बल	३१८५०५१५०/-	सबैभन्दा बढी बिगो
	लेखनाथ पौडेल	गा.वि.स. सचिव	४०००/-	सबैभन्दा कम बिगो

माथिको तालिका हेर्दा जति माथिल्लो पद हो उति नै बढी भ्रष्टाचार गर्ने र जति तल्लो दर्जाको पद हो त्यहीअनुसार कम भ्रष्टाचार गर्ने गरेको देखिन्छ। भ्रष्टाचारको जड तल्लोमा भन्दा माथिल्लो तहमा देखिन्छ। सर्वेक्षणबाट पनि

३ अट्टाइसौं वार्षिक प्रतिवेदन, ०७४/७५, अ.दु.अ.आयोग, पृ. २०४

नीतिगत तह र नेतृत्वतहमा बढी भ्रष्टाचार हुने गरेको देखिन्छ। यसले शुद्धीकरण माथिबाट नै हुनुपर्ने कुरालाई थप पुष्टि गरेको छ। तर तलको तालिका ७ हेर्ने हो भने यसको ठीक विपरित माथिल्ला पदमा भन्दा बढी तल्लापदका कर्मचारीलाई मुद्दा चलेको देखिन्छ। यो तथ्यबाट भ्रष्टाचारको गम्भीरता र अनुसन्धानको प्रभावकारीताबीच तालमेल मिलेको देखिँदैन।

### तालिका - ७

#### मुद्दा चलाईएका तह/हैसियतका व्यक्तिहरूको संख्या

तह	आ.व.०७५/०७६	आ.व.०७४/०७५	आ.व.०७३/०७४	आ.व.०७२/०७३
रा.प.अनं.प्रथम स्तर	१८८	११६	७३	५२
रा.प.तृतीय स्तर	१५७	७२	५२	३४
रा.प.द्वितीय र सो भन्दा माथि	७०	१४	२३	४४
रा.प.अनं.द्वितीय स्तर	५०	३६	२०	५
सहयोगी स्तर	२५	१२	५	४
शिक्षक	८१	३२	४२	३९
प्रहरीतर्फ	६५	३०	७	४४
राजनीतिक नियुक्ति	८३	१५	१५	२३
अन्य	२१३	१०९	५८	६१

तालिका ७ हेर्दा यी कुनै पनि वर्ग, पेशा, व्यवसाय शुद्ध देखिँदैनन्। बरु सबै पेशा र तहका सार्वजनिक पदाधिकारी/राष्ट्रसेवकहरूको हरेक वर्ष भ्रष्टाचारमा संलग्नता बढ्दै गएको देखिन्छ। भ्रष्ट मनोवृत्ति बढ्दै गएको वा सामाजिक सचेतना तथा आयोगसमेतको प्रवर्द्धनात्मक र निरोधात्मक कार्यको परिणामस्वरूप उजुरी तथा मुद्दाको संख्या बढेको पनि हुन सक्छ। जती माथिल्लो तह हुँदै गयो उति भ्रष्टाचारमा बढी संलग्नता देखिएकोले माथिल्लो तहमा बढी भ्रष्टाचार हुने गरेको देखिन्छ। माथिको तालिका ७ मा उल्लेख भएको अन्य व्यक्तिहरू विरुद्ध चलेका मुद्दा संख्या हेर्दा पनि हरेक वर्ष यो बढ्ने क्रममा रहेको देखिन्छ। यो तथ्यले राष्ट्रसेवक वा सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्तिले मात्र भ्रष्टाचार गर्दैनन् भन्ने कुरा स्थापित गरेको छ। त्यसैले भ्रष्टाचार अपराधको दायरामा सार्वजनिक क्षेत्र र पदाधिकारीलाई मात्र होइन निजीसमेतका सबैलाई समेटने व्यवस्था हुनुपर्ने देखिन्छ। केही संस्था र अधिकारीलाई त्यहाँको भ्रष्टाचार उपर अनुसन्धान र कारबाही गर्ने अधिकार भएपनि सो हुन नसकेको र भ्रष्टाचारमा कारबाही गर्नसक्ने अड्डा र अधिकारीले समेत भ्रष्टाचार र अनियमिततामा स्वयम् कारबाही गर्न नतम्सनु बरु सबैले भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने निकायको रूपमा अख्तियारलाई नै देख्नुले सुशासनका लागि पनि अख्तियारले आफ्नो दायरामा विचार गर्नुपर्ने देखिन्छ। भ्रष्टाचार आखिर जहाँ बसेर जसले गरेपनि त्यो भ्रष्टाचार हो, अपराध हो।

आर्थिक वर्ष २०७५/०७६ मा पप्पु कन्सट्रक्सन प्रा. लि. समेत गरी १४ वटा कम्पनी र कम्पनीका प्रोप्राइटरहरू विरुद्ध भ्रष्टाचारमा मुद्दा दायर भएको देखिन्छ। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबाट सार्वजनिक भएको नेपाल सरकारद्वारा सञ्चालन भएका आयोजनाहरूमा निर्माण कार्यको ठेक्का व्यवस्थापनको अवस्था अध्ययन तथा विश्लेषण, २०७५ हेर्दा पूर्वाधार विकास योजनाहरूको अवस्था जर्जर देखिन्छ। निर्माण कार्य तथा ठेक्का

सम्भौताका काम गर्दै नगर्ने, म्याद थप पनि नगर्ने, कि थप सधैं गरिरहने, कार्य सम्पन्न पनि नगर्ने, सम्भौता दुवै पक्षले पालना पनि नगर्ने, पूर्वाधार विकास निर्माणसँग सम्बन्धित कार्य राज्य र नागरिकलाई प्रत्यक्ष असर पुऱ्याउनेजस्तो कार्यमा निर्माण व्यवसायी र सरकार दुवैले ठेक्का सम्भौता गर्ने तर पालना गर्ने नगरेको, एकले अर्कालाई दोष लगाउने गरेको, सरकारी निकायबीच नै काममा समन्वय हुने नगरेको, ठेक्काको अनुगमन तथा सुपरिवेक्षण र ठेक्का सम्भौता टुंग्याउन जे गर्नुपर्ने हो, सो नगरी काममा चरम लापरबाही भएको भन्ने अध्ययनबाट देखिन्छ। देश निर्माणमा भन्दा पनि अनियमितता र भ्रष्टाचारमा सबैको योगदान देखिनु भनेको कानुन र व्यवस्था नहुनु, भए पनि कमजोर हुनु हो।

### तालिका -८

आ.व. ०७५/०७६ मा अकूत सम्पत्ति आर्जनअन्तर्गत मुद्दा चलेका सुब्बासरहका कर्मचारीहरू

क्र.सं.	प्रतिवादीको नाम थर	पद र कार्यालयको नाम	मुद्दा	विगो
१	सुरेश अधिकारी	लेखापाल, यातायात व्यवस्था कार्यालय, इटहरी	गैर कानुनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गरी भ्रष्टाचार गरेको	रु.५१०३३६२३/-
२	रामप्रसाद भट्टराई	ना.सु., भन्सार कार्यालय, कञ्चनपुर	गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन गरी भ्रष्टाचार गरेको	रु.२०००८५४०/८२
३	ललितकुमार भा	ना.सु., अध्यागमन कार्यालय	गैरकानुनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गरी भ्रष्टाचार	रु.३१३५८०५२/-
४	श्यामकृष्ण च्चामु श्रेष्ठ, समेत	रेडियो अपरेटर, त्रिभुवन अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थल भन्सार कार्यालय	गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन गरी भ्रष्टाचार गरेको	रु.१४६१२४४७८/८८

स्रोत : अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग

तालिका ८ हेर्दा तल्लो तहका कर्मचारीले पनि यत्रो परिमाणमा गैरकानुनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गरेको देखिन्छ। यो तथ्यांकबाट त्यस्ता भन्सार, अध्यागमन र यातायातका कार्यालयहरूमा असीमित भ्रष्टाचार हुने गरेको देखिन्छ। ती कार्यालयमा सहायकस्तरका कर्मचारीले नै यो अनुपातमा अकूत सम्पत्ति कमाएको देखिन्छ भने प्रश्न उद्घ के सरकारी कार्यालयमा बसेर अकूत सम्पत्ति सहायक एकलैले मात्रै कमाउन सक्छ ? Power र Decision मा भ्रष्टाचार हुने गुन्जायस हुन्छ भनेर मान्ने हो भने के सहायकस्तरमा त्यो अधिकार र शक्ति हुन्छ ? त्यसैले, भ्रष्टाचार जोखिमका क्षेत्र, हैसियत र ठूला भ्रष्टाचार पहिचान गरी भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा लाग्नु आवश्यक देखिन्छ।

### भ्रष्टाचारको स्रोत र अख्तियारप्रतिको सोच

नेपालमा भ्रष्टाचारको प्रकृति तथा फरक-फरक प्रकार र चरित्र भएको पाइन्छ। तथापि मुख्य रूपमा नीतिगत तहबाट हुने भ्रष्टाचार डरलाग्दो देखिएको छ। अख्तियारबाट गरिएको यससम्बन्धी एक अध्ययनमा नेपालमा ३०.४ प्रतिशतले नीतिगत भ्रष्टाचार हुनेगरेको, २७.२ प्रतिशतले प्रक्रियागत रूपमा गरिने निर्णयबाट भ्रष्टाचार

हुने गरेको, १०.४ प्रतिशतले साना रूपमा भ्रष्टाचार हुने गरेको र ६.९ प्रतिशतले संस्थागत रूपमा भ्रष्टाचार हुने गरेको भनी आँल्याएका छन्। यसबाट नेपालमा नीति निर्माताहरू नै आफू र आफ्नो पक्षमा नीति बनाई तथा निर्णय गराई अनुचित लाभ लिने गरेको बुझिन्छ। नेपालमा राजनीतिक नेतृत्वतह, माथिल्लो दर्जाका उच्चपदस्थ कर्मचारीहरूबाट नीतिगत रूपमा लाभका लागि काम कारबाही गर्ने गराउने प्रणाली हावी भएको भनी सार्वजनिक रूपमा नै आरोप लगाइन्छ। अध्ययन तथा छानबिनबाट समेत धेरै निर्णय उच्च तहमा बस्ने पदाधिकारीहरूबाट नै गरी भ्रष्टाचार गर्ने गरेको र जिल्लामा भन्दा केन्द्रीय रूपमा नै नीतिगत भ्रष्टाचार हुने गरेको देखिन्छ।

अख्तियारले ठूला भ्रष्टाचारमा संलग्न व्यक्तिहरूलाई कारबाही गर्न नसकेको भन्ने गुनासो नियमितजसो सुन्ने गरिन्छ। त्यसो त भ्रष्टाचार सानो वा ठूलोभन्दा पनि भ्रष्ट प्रवृत्तिमाथि अख्तियारले प्रहार गर्ने हो। ठूलो वा सानोको आधारमा कारबाहीको दायरामा ल्याउने होइन। तथापि अख्तियारको कारबाही साना दर्जाका कर्मचारीलाई र सानो रकममा मात्र बढी मात्रामा भएको छ भन्ने तथा जनताको आकांक्षाअनुसार काम हुन नसकेको भन्ने सर्वेक्षणबाट पनि देखिएको छ। अख्तियारले जनचाहनाअनुसार काम गर्न नसक्नुको मुख्य कारणमा ५०.९ प्रतिशतले राजनीतिक हस्तक्षेप भएकाले भन्ने बताएको देखिन्छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणको कार्यप्रति सन्तुष्टि व्यक्त गर्नेभन्दा ठीकठीकै मात्र सन्तुष्ट रहेको र असन्तुष्टि व्यक्त गर्नेको प्रतिशत बढी रहेको देखिन्छ।<sup>४</sup> भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा सक्रिय रहेको संस्था जनअसन्तुष्टिमात्र आफ्नो उद्देश्यमा सफल हुन सक्दैन। त्यसैले अख्तियारले यी कुराहरू मनन गर्नुपर्ने देखिन्छ।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका लागि परामर्शदाता National Institute for Development and Research Pvt. Ltd. (NIDR) ले स्थानीय तहमा हुने भ्रष्टाचारसम्बन्धी अध्ययन/सर्वेक्षण गर्न सातवटै प्रदेशका हिमाल, पहाड र तराईका जिल्ला समेट्ने गरी १५ जिल्लाका ३,००० उत्तरदाताबाट तथ्यांक संकलन गरेको थियो। सोको निष्कर्षअनुसार ४६.७५ सहभागी उत्तरदाताहरूका अनुसार स्थानीय तहमा योजना छनोट/निर्माणको क्रममा सबैभन्दा बढी भ्रष्टाचार हुने गरेको छ। योजना शाखामा योजना तर्जुमा र छनोटदेखि लिएर कार्यान्वयनको चरणसम्म मिलेमतोमा भ्रष्टाचारको समेत योजना बन्ने गरेको छ। स्थानीय तहमा भ्रष्टाचार बढेको/घटेको भन्ने सवालमा २७% उत्तरदाताहरूले भ्रष्टाचार बढेको, २८% ले भ्रष्टाचारको स्थिति उस्तै रहेको, अर्थात् ५५% ले भ्रष्टाचार रहेको बताए भने, २५% ले भ्रष्टाचार घटेको र २०% ले थाहा नभएको बताएका छन्।<sup>५</sup>

भ्रष्टाचारका लागि मुख्य जिम्मेवार व्यक्तिको रूपमा ३४.९% ले स्थानीय तहको नेतृत्वलाई, ३२.९% ले अन्य कर्मचारी, ३२.९% ले इन्जिनियर/सब-ओवरसियर, ३०.४% ले कार्यकारी अधिकृतलाई ठहराएका छन्। स्थानीय तहमा भ्रष्टाचार बढ्नुको कारक तत्त्वमा ७१.५% सहभागीहरूले भ्रष्टाचारीलाई कारबाही नभएर, ३७.२% ले राजनीतिक संरक्षण भएर, ३६.८% ले चुनावमा धेरै खर्च लाग्ने हुनाले खर्च उठाउन भ्रष्टाचार बढेको जिकिर गरेका छन्।

## विचारणीय पक्षहरू

माथि उल्लिखित सबै तथ्यहरू केलाउँदा भ्रष्टाचारले राज्यका सबै अंग, संयन्त्रग्रस्त भएको र भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने संस्थासमेत कमजोर भई जनअपेक्षाअनुरूप नरहेको देखिएको छ। सरकार, अदालत र अख्तियार, जसले भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न अभिभावकीय भूमिका खेल्नुपर्ने हो, मा समेत अनियमितता, घूस र भ्रष्टाचारमा मुछिएका

<sup>४</sup> नेपालमा भ्रष्टाचार र सुशासनको अवस्थासम्बन्धी अध्ययन, २०७५, अ.दु.अ.आयोग, काठमाडौं

<sup>५</sup> स्थायी तहमा हुने भ्रष्टाचारसम्बन्धी अध्ययन/सर्वेक्षण, २०७६, अ.दु.अ.आयोग, काठमाडौं

घटना सार्वजनिक भइरहेका देखिन्छन्। राजनीतिक तहका भ्रष्टाचार, नेतृत्वतहबाट हुने भ्रष्टाचारमा नियन्त्रण प्रभावकारी रूपमा देखिँदैन। एउटै कार्यालयका विभिन्न कर्मचारीहरू उपर पटक पटक भ्रष्टाचारमा मुद्दा चलनु तथा कर्मचारीलाई भ्रष्टाचारमा मुद्दा चली सफाइ पाएपछि पुनः निजउपर नै भ्रष्टाचारमा मुद्दा चलनुले भ्रष्टाचार प्रतिको आकर्षणको कारणको पहिचान गर्नुपर्ने आवश्यकता र सो कारणको सम्बोधन गर्नुपर्ने आवश्यकता देखिन्छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रण हुन नसक्नुको कारण यो पनि देखिन्छ।

१. बेलाबेलामा भ्रष्टाचारका मुद्दामा अख्तियारको दायरा तथा क्षेत्राधिकारको विषयमा समेत प्रश्न उठाई अदालतबाट फैसला हुने गरेका छन्। विशेष अदालतबाट मिति २०७५/०३/२० गते भएको एक फैसला<sup>६</sup> मा प्रतिवादीले रकम लिने खाने बदनियत पुष्टि हुन नसकेको र प्रतिवादीले पेस्कीस्वरूप लिएको रकम निजबाट असुलउपर हुन सक्ने कानुनी उपचारको बाटो कायमै रहेको अवस्थामा पेशकीस्वरूप लिएको तर सम्बन्धित काममा खर्च नभएको रकमको विषयलाई भ्रष्टाचारको कसुरअन्तर्गत राखेर प्रतिवादीलाई कसुरदार ठहर गर्न न्यायोचित नदेखिँदा प्रतिवादीले सफाइ पाउने ठहर्छ भनी फैसला भएको देखिन्छ। अख्तियारले भ्रष्टाचारको कारबाही वा मुद्दा संख्या बढाउने नाममा किटानी कसुर र पर्याप्त प्रमाण अभावमा मुद्दा अदालत लैजाने र अदालतले पनि प्रमाणको नाममा सफाइ दिँदै जाने वातावरण आउनु हुँदैन। त्यसका लागि कसुर प्रमाणित हुने पर्याप्त प्रमाण छ भने मात्र मुद्दा चलाउनुपर्छ। अर्को कुरा, भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने दायित्व केवल अख्तियारको मात्र पनि होइन। भ्रष्टाचारको विषय केवल अख्तियारको जस-अपजसको विषय मात्रै होइन। अख्तियार जत्तिको गम्भीर यो विषयमा अन्य सबै संघसंस्था, निकाय, पदाधिकारी वा व्यक्ति हुन सक्ने मात्रै पनि भ्रष्टाचार नसोचेको दरमा न्यून हुन सक्छ।
२. घूस लिँदा रंगेहात पक्राउ परेको, पैसा बरामद भएको, पैसा मागेको फोन record र video समेत पेस भएको एक मुद्दा<sup>७</sup> मा विशेष अदालतबाट २०७५/०२/०८ गते फैसला गर्दै प्रतिवादीको खलतीबाट रकम बरामद भएको भन्ने बरामदी मुचुल्काका आधारमा मात्र प्रतिवादीलाई दोषी ठहर गर्न न्यायोचित नदेखिने भनी फैसला भएको छ। Sting Operation को नाममा राज्यबाट नै सेवाग्राहीलाई पैसा दिएर घूस लेनदेन प्रक्रियामा सहभागी गराउनुपर्ने अवस्थाभन्दा सूचनाको स्रोत संकलन विश्लेषण गर्ने र निगरानी गरी कारबाही प्रक्रिया अघि बढाउनु उपयुक्त देखिन्छ। Sting operation का पछिल्ला केही मुद्दामा स्वयम् उजुरवाला/निवेदकउपर नै प्रश्न उठाउँदै अदालतले फैसलासमेत गरेको छ। रंगेहात समातिएका मुद्दामा निवेदकले अख्तियारलाई प्रयोग गरी फसाउने नै नियत राखी कर्मचारीलाई जबरजस्ती पैसाको प्रलोभन दिई फकाउने र फसाउने गरेको समेत देखिएकाले यसमा सजग रहनुपर्छ।
३. स्थानीय तहमा हुने भ्रष्टाचारसम्बन्धी अध्ययन/सर्वेक्षण, २०७६ अनुसार सहभागीहरूमध्ये ५८.६% ले आगामी दिनमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न सक्छ भन्ने विश्वास व्यक्त गरे भने, १७.५% ले विश्वास छैन भन्ने जिकिर गरेका छन्। आयोगप्रति जनताको थप विश्वास कायम गर्नु र ठूला भ्रष्टाचारका मुद्दाहरू चलाउनु चुनौती बनेको छ।
४. अनुसन्धान वैज्ञानिक, वस्तुगत र प्रमाणमा आधारित हुनुपर्छ। भ्रष्टाचार व्याप्त क्षेत्रमा निगरानी बढाउनुपर्छ।

६ वादी नेपाल सरकार, प्रतिवादीबहादुर सिंह, मुद्दा : भ्रष्टाचार-सरकारी रकम हिनामिना

७ वादी नेपाल सरकार, प्रतिवादी सुवास पौडेल, मुद्दा : भ्रष्टाचार (घूस रिसवत)



५. अख्तियारमा राजनीतिक सम्पर्कसमेतका आधारमा नियुक्ति हुने गरेको गुनासो सुनिने र सर्वेक्षणबाट पनि राजनीतिक हस्तक्षेप हुने हुँदा अख्तियारले जनचाहनाअनुसार काम गर्न नसकेको भन्ने देखिएको अवस्था हुँदा सरकारको दबाब र प्रभावले निष्पक्षतामा प्रश्न उठाउने ठाउँ दिनुहुँदैन भन्नेतर्फ सजग रहनुपर्ने देखिन्छ।
६. सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग, राजस्व अनुसन्धान विभाग र राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रका कार्य प्रकृति आपसमा मिल्ने देखिएकाले तीनलाई अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगमातहत राख्न सकिए मात्र भ्रष्टाचारविरुद्धमा एकमत भई संगठन दह्रो बन्न सक्छ।
७. नेपालको संविधानमा आयोगलाई भ्रष्टाचारसम्बन्धी कार्यको मात्र अनुसन्धान र अभियोजन गर्ने गरी क्षेत्राधिकार संकुचित गरिएको, संवैधानिक निकायका प्रमुख र पदाधिकारीहरू, न्यायाधीश, नेपाली सेना, मन्त्रिपरिषद्बाट हुने नीतिगत निर्णय, संसदीय सवालहरू तथा निजी क्षेत्रसमेतमा हुने भ्रष्टाचारका विषयमा अनुसन्धान गर्न नसक्ने अवस्था देखिँदा सीमित कार्य क्षेत्रमा मात्र संलग्न रहँदा भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा समस्या देखिन्छ।
८. भ्रष्टाचारविरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धि (UNCAC) ले गरेको व्यवस्थाहरूको कार्यान्वयन गर्नु आवश्यक देखिन्छ। साक्षी र विशेषज्ञहरूको सुरक्षा, पारस्परिक कानुनी सहायता ऐन, सुपुर्दगी ऐनअनुसार राष्ट्रहरूसँग सन्धि सम्झौता गरी कार्यान्वयन, भ्रष्टाचारविरुद्धका संस्थाहरूको पुनःसंरचना गर्नेसमेतका विषयमा कानुनी, नीतिगत र संस्थागत सुधार गर्नु आवश्यक छ।
९. गरिबी र बेरोजगारीको समस्या समाधान नभई, शिक्षा, स्वास्थ्यजस्ता आधारभूत सेवाहरू सर्वसुलभ र सस्तो नभई, कर्मचारीको तलब सेवा सुविधा पर्याप्त नभई भ्रष्टाचार नियन्त्रण अपेक्षित रूपमा हुन सक्ने देखिँदैन। भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने हो भने यी कुरामा सुधार आउनुपर्छ, नत्र फेरि पनि तिनै समस्यासँग जुध्न भ्रष्टाचार एउटा कारण बन्न सक्छ।

## अन्त्यमा

अख्तियारको निरन्तर प्रयासको बाबजुद पनि भ्रष्टाचारजन्य प्रवृत्तिमा अपेक्षित नियन्त्रण हुन सकेको छैन। भ्रष्टाचारजन्य कार्यउपर अख्तियारले अनुसन्धान र अभियोजन गर्ने कार्य गरिरहेकै भए पनि नेपाल सरकारका सम्बन्धित क्षेत्रगत निकाय र नियामक निकायहरूबाट भ्रष्टाचार हुन नदिनेतर्फ आवश्यक नीतिगत, पद्धतिगत, प्रविधिगत र प्रवृत्तिगत सुधारका प्रयास हुन नसक्दा भ्रष्टाचार घटेको देखिँदैन। सबै सरकारी सेवाप्रवाहलाई अनलाइन विद्युतीय प्रणालीमा लगी सरकारी काम कारबाहीलाई पारदर्शी बनाउने, भन्भटिलो र नागरिकले बुझ्न नसक्ने खालका जटिल प्रक्रिया सरलीकरण गर्ने कार्यबाट पनि भ्रष्टाचार नियन्त्रण हुन सक्छ।

अख्तियारको जनविश्वास बढाउन भ्रष्टाचारको दृष्टिले जोखिम क्षेत्रको पहिचान गर्ने र ती क्षेत्रलाई केन्द्रविन्दुमा राखी अनुसन्धानलाई सूक्ष्म रूपमा अघि बढाउनुपर्दछ। ठूला मुद्दाहरूमा अनुसन्धानमा शीघ्रता र प्रभावकारिताको खाँचो देखिन्छ। तथ्यबाट हेर्दा देखिएका भ्रष्टाचार र अख्तियारका सवालहरू विचारणीय छन्। अघि-अघि भ्रष्टाचार र पछि-पछि अख्तियार होइन, अघि-अघि अख्तियार र पछि-पछि सदाचार हुनुपर्ने देखिन्छ। यो केवल कुनै एक व्यक्ति वा संस्थाबाट नियन्त्रण हुने कुरा होइन, सबै उत्तिकै प्रतिबद्ध र जिम्मेवार हुनुपर्छ।

# राजनीति, भ्रष्टाचार र आयोग



डा. इन्द्र अधिकारी<sup>१</sup>

भ्रष्टाचार नेपाली जनजिब्रोमा वा बोलीचालीमा अत्यधिक प्रयोग हुने थोरै शब्दमध्ये एउटा हो। यस्तो कुनै कार्यक्रम, भाषण, छलफल र बहस भेटिँदैन, जहाँ भ्रष्टाचारको कुरा नउठेको होस्। यहाँ अब प्रश्न उठ्छ कि के हो त भ्रष्टाचार भनेको ? कसले भ्रष्टाचार गर्छ ? किन र कसरी गर्छ ? कसले र कसरी भ्रष्टाचार नियन्त्रण र निवारण गर्छ ?

भ्रष्ट र आचार शब्दको समायोजनबाट भ्रष्टाचार शब्दको निर्माण भएको पाइन्छ। नेपाली बृहद् शब्दकोशका अनुसार पतित आचार, दूषित मर्यादा भएको, नियम र कानूनविरुद्ध नैतिक पतन हुने काम गरी घूस खाई पक्षपातपूर्ण निर्णय र व्यवहार गर्ने काम, भ्रष्ट मनसाय वा घूसखोरीको काम गर्ने वा नैतिक र भौतिक दुवै रूपमा आचरणको पतन भएको। यो परिभाषालाई आधार मान्ने हो भने राज्यका पदेन वा अख्तियारप्राप्त व्यक्तिहरूद्वारा हुने अधिकारको दुरुपयोग वा अनियमिततालाई मात्र भ्रष्टाचारमा समावेश गरेको देखिन्छ। यस अर्थमा भ्रष्टाचार कम कानुनी र बढी सामाजिक समस्याको रूपमा अर्थ्याइएको भेटिन्छ। नैतिकता, आचरण, मर्यादा, व्यवहारजस्ता सामाजिक मापदण्डका आधारमा भ्रष्टाचारलाई मापन गरिएको वा छुट्याइएको छ।

अन्यत्रभन्ने नेपालमा पनि भ्रष्टाचार पुरानै रोग हो। “घूस लिने र दिने दुवै देशका शत्रु हुन्” भन्ने पृथ्वीनारायण शाहले भनेको उक्तिबाट पनि यो कुरा प्रमाणित हुन्छ। केन्द्रका शासक र तिनका स्थानीय प्रतिनिधिलाई रैती र प्रजाहरूले विभिन्न उपहार र ‘दाम’ ‘चढाए’ खुसी पार्ने, रिभाउने वा दाइना राखिराख्ने चलन पुरानै हो। र, त्यसको प्रभाव विभिन्न रूपमा अहिले पनि जीवित देखिन्छ। अहिले त भन्नु समाज कसरी विकसित भएको छ भने मानिसको मर्यादा, सम्मान र सामाजिक सम्बन्ध उसको सम्पन्नता, सम्पत्ति र शक्तिमा भएको पहुँचका आधारमा निर्धारण गरिन्छ। यसो गर्दा समाजले उसको सम्पन्नता र शक्तिको पछाडिको स्रोत के हो भनी खास खोज्दैन। उसको उच्च जीवनस्तर र उपभोग कसरी सम्भव भएको छ भनी प्रश्न गर्दैन। बरु उसले लगाएको ब्रान्डेड पोसाक, जोडेका जग्गाजमिन र घरघडेरी, महँगा सवारी साधन र बैंक ब्यालेन्स अनि उसको उच्च राजनीतिक तथा व्यावसायिक घरानासँगको उठबस र सरसंगतको समाजले परिचर्चा र प्रशंसा गर्छ। त्यस्तै रवाफको देखासिकी गर्न खोज्नेकै जीवनशैलीलाई आदर-सम्मान गर्ने र नवउदीयमान ठालुको रूपमा स्वीकार र मान्यता दिने समाज भइसकेको छ। अनावश्यक रवाफमा नअल्झने, आफ्नो काम गरेर जीवन निर्वाह गर्ने सोभा, इमानदार र सामान्य मानिसलाई हुतीहारा, केही गर्न नसक्ने, नाकाम, अझ त्यस्ता पुरुषका हकमा ‘नामर्द’ समेत भनेर लाञ्छना लगाएको समाजमा

१ अनुसन्धानकर्ता, नीति अनुसन्धान प्रतिष्ठान

सुनिन्छ। तपाईंका छोराछोरी के के गर्दै छन् भनेर अहिले गाउँमा कसैलाई सोध्यो भने, “केही गर्न सकेनन् गाउँमै खेतीपाती गरेर बस्छन्” भन्ने अभिभावकको उत्तर सबैतिर अपेक्षित र सामान्य भएको छ। फलस्वरूप आफ्नो आत्मसम्मान र प्रतिष्ठाका लागि पनि गाउँघर छोड्नुपर्ने, रातारात धनी हुनुपर्ने, धनसम्पत्तिको रवाफ नदेखाउनेको समाजमा मर्यादा नगरिने र गन्ती नै नहुने सामाजिक माहोल नै बनिसकेको छ। यसले बिस्तारै समाजमा गनिन र देखिन नै पनि जे पनि गर्न र जहाँ पनि जान तयार हुनुपर्ने सामाजिक दबाब सिर्जना भएको छ।

विश्वव्यापीकरणका प्रभावले पनि नेपाली समाज उत्पादनमुखीभन्दा पनि बढी उपभोगतर्फ उन्मुख हुँदै गएको छ। देशभित्र वस्तु उत्पादन गर्ने श्रमिक वा मजदुरलाई आदरभावले नहेर्ने, प्रोत्साहित नगर्ने तर उपभोगका लागि बजारमा निर्भर हुने प्रचलनका कारण अधिकांश नेपाली युवा पनि मिहिनेत र दुःख नगरी पैसा कमाउने बाटो खोजिरहेको देखिन्छ। गाउँमा बस्न मन नपराउने, खेतबारीमा काम गर्नेलाई हेयको भावले हेर्ने अवस्थाका कारण गाउँठाउँमा शान दिन पनि सहर पस्ने बाध्यता तर सहरमा एक त रोजगारी नै नपाइने, पाए पनि खर्चको तुलनामा तलब कम हुने र त्यसबाट गुजारा चलन नसक्ने अवस्थाले पनि अतिरिक्त आम्दानीको खोजीमा लाग्नु सहर पसेका युवा पुस्ताको बाध्यता बनेको देखिन्छ। यी अतिरिक्त आम्दानीका लागि सुरुमा एकलै भए पनि बिचौलियाको रूपमा काम गर्न यातायात विभाग, सेना-प्रहरी, भन्सार, अध्यागमन, मालपोतजस्ता सेवामा लागेको देखिन्छ भने तिनै बिचौलियाको काम सुरु गरेकाहरू बिस्तारै समूह बनाएर ठूला सञ्जालका रूपमा रक्तचन्दन, सुन, लगायत मानवतस्करीमा समेत संलग्न भएका पाइन्छन्। यी सञ्जालसम्म राज्य संचालन संयन्त्रका जिम्मेवार अधिकारीको सोभो साङ्ग्ले सम्बन्ध देखिँदा पटक-पटकको प्रयासका अतिरिक्त पनि सरकारले त्यसलाई नियन्त्रण गर्न सकेको देखिँदैन।

बिचौलियालाई राजनीतिमा प्रोत्साहन भएको कारण महँगो भएको राजनीतिले पनि समाजलाई अनियमित र सजिलो पैसा कमाउनेतर्फ ध्रुवीकृत गरेको छ भन्न सकिन्छ। परिणाम, आज राजनीतिका अधिकांश पक्ष चाहेर वा नचाहेर भ्रष्टाचारमा सहभागी भएका छन्। राजनीतिमा आउन, चुनावमा टिकट पाउन, राजनीतिक परिचालन गरेर चुनाव जित्न, दल या राज्य संयन्त्रमा कार्यकारी भूमिका लिन, राजनीतिमा टिकिरहन र नेताको रूपमा स्थापित हुन सबैमा पैसाले नै प्रधानता पाउने अवस्थाका कारण अहिले राजनीति भ्रष्टाचारको मुख्य स्रोत भएको छ। केही युवा आफ्नो विद्यार्थी जीवनदेखि नै प्रशासनिक निकायमा भर्ना, सरुवा, बहुवामा चलखेल गरी लेनदेनमा सहभागी भई सामाजिकीकरण हुने प्रक्रिया र अभ्यास सामान्य भइसकेको छ। पेसागत संघसंगठन बनाउने र परिचालन गर्नेमा राजनीतिक दलको अभ्यास, दलका विश्वासपात्र वा कार्यकतालाई मात्र राजनीतिक नियुक्ति गर्ने परम्पराको विकास आदिले गर्दा राजनीतिक संरचना र पद्धतिभित्रैबाट समाज र राज्यसंयन्त्रका बीच सेतुको रूपमा काम गर्ने भ्रष्ट तथा बिचौलिया उत्पादन, प्रयोग र संरक्षण नौलो भएन। विभिन्न कालखण्डमा यो अभ्यास सुरु गर्न र संस्कारका रूपमा विकास गर्न सबैजसो राजनीतिक दल सामेल भएका हुनाले सत्तारूढ होस् या प्रतिपक्ष भ्रष्टाचारको यो अभ्यासमा एकखालको आचरणगत समानता र “काले काले मिलेर खाउँ भाले” भन्नेभैं मनोगत सहमति देखिन्छ। त्यसैले राजनीतिक खपतका लागि सभा-सम्मेलन वा सार्वजनिक बहसमा एक अर्कोलाई भ्रष्टाचारी भनेर दोषारोपण गरे पनि जब नियन्त्रणको पहलको कुरा हुन्छ, जो सरकारमा भए पनि कसैको नैतिक बल पुग्दैन र तै चुप मै चुपको अवस्था छ।

खास पेसा नभएको तर उच्च तहको जीवनयापन गर्ने युवाहरूको ठूलो जमात काठमाडौंमा देखिन्छ, त्यस्तै अवस्था प्रदेश र स्थानीय तहमा पनि छ। त्यो कसरी सम्भव भएको छ भनेर खोजीनीति गर्ने न कुनै निकाय छ, न त्यसको

बारेमा अध्ययन-अनुसन्धान नै भएको छ। एकाध आलोचनात्मक चेत भएका नागरिकले भ्रष्टाचारको मुद्दा उठाए भने “...काँडाको आँखामा काँडे संसार” भनेर जिम्मेवारहरूबाटै निरुत्साहित गरिन्छ। भ्रष्टाचारविरुद्धका अभियानका नाममा जति पनि नागरिक प्रयासहरू भए ती प्रभावकारी हुन सकेको देखिँदैन। हातहतियारदेखि जहाज, गाडी, सुरक्षा निकायका लागि आवश्यक रासन, पोसाक र बन्दोबस्तीका सामान खरिददेखि साना-ठूलो र संघदेखि स्थानीय तहसम्मका सबैखाले ठेक्कापट्टा र सार्वजनिक सम्पत्तिको कब्जा वा दुरुपयोग गर्नमा समेत ठेकदार, बिचौलिया, गुन्डा, सुरक्षाकर्मी, कर्मचारी, राजनीतिक नेता/कार्यकर्तालगायत मिडियासम्मको बलियो नेक्सस देखिन्छ। यस्ता दृष्टान्तको खोजी गर्ने हो भने यसको मूल जरो राजनीतिमै पुगेर जोडिन्छ र अधिकांश यस्ता परियोजनाहरूको निर्णयमा तिनै बिचौलिया र ठेकदारको प्रभाव र हितमा राजनीतिक चलखेल र तिकडम हुने भएकाले यी नीतिगत भ्रष्टाचारसँग पनि सम्बन्धित छन्। यसो भनिरहँदा यो विसं २०४६ को परिवर्तनपछिको दलीय व्यवस्थाले ल्याएको समस्या नभई पुरानो अभ्यास रहेछ भन्ने कुरा पूर्वप्रधानमन्त्री डा. केआइ सिंहको भनाइबाट पनि प्रमाणित हुन्छ। उहाँले एक ठाउँमा भन्नुभएको छ, “मेरो पालामा भ्रष्टाचार निर्मूल पार्ने भनी त्यसको मूल पत्ता लगाउँदै गएँ। जाँदाजाँदा म त दरबारको मूलढोकामै पुगें। जुन दिन म त्यहाँ पुगें, मेरो मन्त्रिमण्डल विगठन भएको सुन्नुप्यो।”

गैरकानुनी तवरबाट अकूत सम्पत्ति आर्जन गर्ने बिचौलिया वा व्यक्ति सम्म पुग्ने, अनुगमन गर्ने, नियन्त्रण र अनुसन्धान गर्ने विशेष अधिकारसम्पन्न छुट्टै राष्ट्रिय संयन्त्र वा संरचना अहिलेसम्म छैन। पीडितका उजुरीका आधारमा सुनुवाइ गर्ने निकायहरूका केही व्यक्तिहरू आफैँ भ्रष्टाचारीको चंगुलमा परेको दृष्टान्त बेलाबेलामा बाहिर आइरहने भएकाले पनि सर्वसाधारणले त्यस्ता निकायबाट न्याय पाउने कम आशा राख्छन्। अर्कोतिर सार्वजनिक पदधारण गरेका पदाधिकारीहरूद्वारा अख्तियारको दुरुपयोग गरी बिचौलियाको पक्षमा हुने निर्णय, सुनुवाइ वा अनुचित लाभका लागि गरिएका निर्णय वा क्रियाकलापलाई अनुसन्धान र नियन्त्रण गर्नका लागि अधिकारसम्पन्न संवैधानिक आयोग, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको गठन गरिएको छ। तर, यस संस्थाले पनि अपेक्षाकृत ढंगले भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न नसकेको, ‘साना माछा’ समातेर ठूला माछालाई उन्मुक्ति दिएको, विगतमा एकाध ठूलाबडालाई अनुसन्धानको दायरामा ल्याएको भए पनि दबाब र प्रभावको परिणामस्वरूप गरिएको भन्ने जनगुनासो व्यापक छ। किनकि कुनै पेसा वा आयस्रोतबिना ती आरोपितहरूका भन्दा उच्चतहको जीवनयापन गर्ने र अकूत सम्पत्ति जम्मा गरेका सबैजसो ठूला राजनीतिक दलमा केही नेता-कार्यकर्तालाई सर्वसाधारणले दैनन्दिन देखेका छन् तर कारबाहीमा परेको जनताले देखेका छैनन्। अर्कोतिर, अख्तियारले कारबाहीको सिफारिस गरेबमोजिम अदालतबाट दोषी करार भई जेल चलान भएका तिनै कतिपय राजनीतिकर्मीको पक्षमा, र आयोग र अदालतको विपक्षमा सडकमा नारा-जुलुस हुनु र तिनको रिहाइपछि बाजागाजा र मालासहित जुलुस निकालिनु पनि विडम्बनाका केही उदाहरण हुन्। आयोगले अपेक्षाकृत प्रभावकारि ता हासिल गर्न नसक्नुका पछाडि यसको गठनको मूलमर्म वा अवधारणा र नेपालको राजनीतिक-सामाजिक वातावरण वा परिवेशबीच तालमेल नहुनु वा अन्तरविरोध हुनु हो। त्यसका पछाडि मुख्य केही कारण स्पष्ट देख्न सकिन्छ।

नेपाली समाज राजनीतिक र दलीयकरणका आधारमा वर्गीकृत, विभाजित र ध्रुवीकृत छ। अधिकांश सार्वजनिक पदधारण गर्न पनि नेपालमा कुनै न कुनै रूपमा सत्ताधारी वा प्रमुख राजनीतिक दलमा आबद्ध वा निकट रहनुपर्छ। संवैधानिक आयोग भनिएको अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग पनि यो अभ्यासबाट अछुतो रहन सकेको

अवस्था छैन । यो आयोगमा जिम्मेवारी वहन गर्न आवश्यक पर्ने गुण वा क्षमता भनेको तटस्थता, निर्भीकता, स्वच्छता, आर्थिक रूपले अनुशासित, र सर्वस्वीकार्यता आदि हुनुपर्ने हो । तर, राजनीतिक दलको सम्पर्कका आधारमा आयुक्त सिफारिस र नियुक्ति हुने र त्यसमा पनि सम्बन्धित दलभित्रको निर्णायक पक्षको विश्वसनीय पात्र हुनुपर्ने विडम्बना आफैँमा ठूलो कमजोरी हो । सत्ता र शक्तिमा पहुँच पनि संस्थापन पक्षकै बढी हुने हुनाले अख्तियारको दुरुपयोग र अधिक अनियमितताको सम्भावना पनि त्यही पक्ष वा समूहका मानिसबाट बढी हुन्छ, भनिन्छ : Absolute power corrupts absolutely! राजनीतिक सहभागिता वा सदाशयतामा हुने कुनै पनि भ्रष्टाचारको अनुसन्धान प्रभावशाली हुन्छ भन्नेमा शंका हुन सक्छ ।

अधिकांश भ्रष्टाचार राजनीतिक संलग्नताबिना प्रायः कठिन हुन्छ, अझ नीतिगत भ्रष्टाचार त राजनीतिक नेतृत्वको पहलबाटै हुने हो । आफ्नो आयस्रोत वा पेसा नहुने तर जीवन्त राजनीति गर्ने प्रचलन छ नेपालमा । राजनीतिमा भिन्न र टिक्न असाध्य महँगो हुने भएकाले पनि राजनीति गर्ने केही नेताका स्रोत तस्कर, गुन्डा, बिचौलिया हुने गर्छन् । अर्को शब्दमा भन्दा, भ्रष्टाचारबाट आर्जित आयको उचित हिस्सा संरक्षकसम्म पुग्ने भएकाले भ्रष्टहरूसँग बलियो संरक्षण हुन्छ । राजनीतिमा तलदेखि माथिसम्म पहुँच र संरक्षण भएका यस्ता खालका भ्रष्ट र बिचौलियाहरूको जमात अध्ययन र अनुसन्धान गर्न कति स्वतन्त्र वा स्वायत्त वा निष्पक्ष होलान् ? आयोगका पूर्वआयुक्तहरू नै अख्तियार दुरुपयोग गरेको भनी बर्खास्तीमा परेका छन् भने कतिपय सम्पत्ति शुद्धीकरणको अनुसन्धानमा तानिएका छन्, आयोगमा काम गरेका केही पूर्वकर्मचारी र प्रहरी आफैँ भ्रष्टाचारमा लागेको भनी कतिपय समातिएको र कतिपयको हकमा अनुसन्धान भइरहेको भनी दैनिक पत्रिकाका समाचार बन्न थालेका छन् । यी सबैलाई हेर्दा प्रमुख आयुक्त वा कुनै एकाध आयुक्त निर्भीक, प्रतिबद्ध र अनुशासित रहेछन् भने पनि तिनले प्रभावकारिता हासिल गर्न कठिन हुन्छ ।

सरकारको नेतृत्व गर्ने मान्छे दूरदर्शी उदार र दृढ इच्छाशक्ति भएको, त्यागी हुन सके र दलीय स्वार्थभन्दा माथि उठेर त्यही ढंगले प्रोत्साहित गर्न सके आयोगले प्रशस्त काम गर्न सक्छ । तर, प्रश्न उद्वेग, नेपालमा त्यस्ता राजनीतिक नेतृत्वको अपेक्षा गर्न सकिने अहिले अवस्था छ त ? विगतमा औसतमा भन्दा बर्सेनि सरकार फेरिने, अल्पमतका सरकार हुने अवस्था भएकाले दुई वा बढी दल मिली सरकार बन्ने, सबैजसो साना-ठूला दल फेरीफेरी मिलीजुली सरकारमा काम गरेको, अहिले जीवित पूर्वकार्यकारी पूर्वराजा र उनका समूहका मानिसदेखि कुनै पनि दलका मुख्य नेता सर्वसाधारणको नजरमा स्वच्छ नदेखिएको अहिलेको अवस्था छ, आयोगले कसको मात्र अनुसन्धान गर्नु ! राष्ट्रिय हितविपरीत ठूला-ठूला निर्णय र काण्डका बारेमा आयोगले अनुसन्धान र कारबाही अगाडि बढाउन नसकेको अवस्था पो हो कि भन्ने चासो र चिन्ता जनमानसमा देखिँदै छ ।

आयोगलाई काम गर्न स्वायत्तता चाहिन्छ, जुन अहिलेको संरचनामा राजनीतिक नेतृत्वको दृढ इच्छाशक्तिबाट मात्र सम्भव हुने देखिन्छ । तर, राजनीतिक दलका नेताहरू, चाहे सत्तापक्ष होस् वा प्रतिपक्ष, नियोजित रूपमै आफ्नो खुट्टामा आफैँ बन्चरो हान्न सक्ने हदसम्मका त्यागी र दुस्साहसी छैनन् होला ! तसर्थ देशमा भ्रष्टाचार मौलाउँदै गएको कुरा चौतर्फी उठिरहेको बेला, “भ्रष्टाचारीमा शून्य सहनशीलता नीति लागू गर्ने” सरकारले उद्घोष गरे पनि, “भ्रष्टाचारी जोसुकै भए पनि मुख हेरिँदैन-कारबाही हुन्छ !” भनी गर्जिए पनि, “भ्रष्टाचार गर्दिन, गर्न पनि दिन्न” भनेर सार्वजनिक पदाधिकारीले कसम खाए पनि त्यसको व्यवहारमा रूपान्तरण नभई नियन्त्रण वा निवारण सम्भव छैन भन्ने सर्वसाधारणको बुझाइ र मनोविज्ञान छ ।

माथि उल्लिखित बहसबाट के कुरा प्रस्ट हुन्छ भने भ्रष्टाचार र अनियमितता समाज र देशभरि जरा गाडेर मौलाउनुमा कुनै एउटा पक्ष मात्र जिम्मेवार छैन। सिंगो समाज, समग्र राजनीति र प्रशासन सबै आ-आफ्नो ठाउँमा दोषी देखिन्छन्। तर, राजनीति नै समाज र देशको मियो भएकाले सुधारको पहल पनि राजनीतिक तहबाटै हुनुपर्छ। दलका नेता र कार्यकर्ताले चाहने हो भने कर्मचारीतन्त्रले मात्र चाहेर भ्रष्टाचार आज जसरी मौलाउन गाह्रो छ। शिक्षामा पाठ्यक्रममा सुधार, मिडिया र सामाजिक परिचालनमार्फत धन र रवाफभन्दा सदाचार र सादापन र सामान्य जीवनको इज्जतलाई समाजमा पुनःस्थापित गर्न आवश्यक छ। यो प्रक्रिया बृहत् संरचनागत सुधार र सुशासनबाट सुरु गरिनुपर्छ।

“

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

– पृथ्वीनारायण शाह

”

# अख्तियार : भ्रष्टाचार र अनुचित कार्य



केदार सडा<sup>१</sup>

वर्तमान सरकारले 'सुखी नेपाली, समृद्ध नेपाल' को अर्जुनदृष्टिसहितको नारालाई आत्मसात् गरेको छ। साथै भ्रष्टाचारविरुद्ध शून्य सहनशीलताको नीति लिएर सुशासनको अभियानमा होमिएको छ। राज्यले अख्तियार गरेका यस्ता 'धेय' हासिल गर्न समाजका सबै तहबाट होस्टेमा हैसे गरेर सुशासन प्रवर्द्धनमा एकाकार हुनु हरेक जिम्मेवार नागरिकको कर्तव्य हुन्छ।

मुलुकमा भ्रष्टाचार न्यूनीकरणका लागि अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग स्थापना भएको छ। अहिले अख्तियारमा रहेको 'अनुचित कार्य' हेर्ने अधिकार कटौती गरी भ्रष्टाचारसम्बन्धी अनुसन्धान गरी अभियोजन गर्ने अधिकारमा मात्रै सीमित गरिएको छ। सीमित स्रोत र अधिकारका बाबजुद पनि अहिले अख्तियारले अनुसन्धानमा सुधार गर्नुका साथै 'स्टिड अपरेसन' र 'च्यापिड अपरेसन टास्कफोर्स' बनाएर केही उदाहरणीय काम गरिरहेको छ। तर, यसले मात्रै विद्यमान भ्रष्टाचार घटाउन सकिने अवस्था भने छैन।

अहिले देशभर करिब पाँच लाखभन्दा बढी बेतनधारी सरकारी 'कर्मचारी' लगायत करिब ३७ हजार निर्वाचित 'पदाधिकारी' छन्। यस्ता सार्वजनिक पदधारण गरेका व्यक्तिलाई सेवाअवधिभर राज्यको 'स्रोत' वरिपरि घुम्ने अवसर प्राप्त भैरहन्छ। उनीहरूलाई कानूनको पालना गर्ने-गराउने महत्त्वपूर्ण जिम्मेवारी दिइएको हुन्छ। राज्यको कानून लागू गर्ने र सार्वजनिक स्रोत परिचालन तथा संरक्षण गर्ने जिम्मेवारी उनीहरूमा हुने भएकाले यस्ता व्यक्तिहरू कुनै पनि क्षण 'भ्रष्टाचार' वा 'अनुचित कार्य' मा संलग्न हुनुका साथै सदाचारिताको आदर्शबाट 'च्युत' हुने प्रचुर सम्भावना रहन्छ। उदाहरणका लागि अख्तियारकै पूर्वपदाधिकारीलगायत वरिष्ठ कर्मचारीसमेत अहिले 'आदर्शच्युत' को अभियोग खेपिरहेका छन्।

साथै सरकारी सेवामा प्रवेश गरेको अढाई वर्षमै २६ वर्षीय लेखा अधिकृत रविचन्द्र ढकालले सात करोड भ्रष्टाचार गरेको आरोपमा अख्तियारले पक्राउ गरेको कुरा केही महिनाअघि सार्वजनिक भएको थियो। त्यसैगरी त्रिभुवन विमानस्थल भन्सारका प्राविधिक सुब्बा श्यामकृष्ण च्चामु श्रेष्ठ अहिले चौध करोड अकूत सम्पत्ति कमाएको आरोपमा अदालतमा मुद्दा खेपिरहेका छन्। उन्नाइस हजार १३४ कर्मचारीले तोकिएको समयभित्र आफ्नो सम्पत्ति विवरण नबुझाएपछि कारबाहीको दायरामा परेका थिए। साथै तत्कालीन मन्त्रीद्वय बद्री न्यौपाने र टेकबहादुर गुरुङलगायत समाजकल्याण परिषद्का चौध पदाधिकारीविरुद्ध अख्तियारले एकतीस करोडभन्दा

१ कार्यकारी निर्देशक, गोगो फाउन्डेसन

बढी भ्रष्टाचार गरेको भन्दै विशेष अदालतमा मुद्दा दायर गरेको छ। यी केही भ्रष्टाचार र अनुचित कार्यका पछिल्ला प्रतिनिधिमूलक उदाहरण मात्रै हुन्।

लोकसेवा आयोगले प्रतिस्पर्धात्मक रूपमा छनोट गरी सरकारी सेवाको मूल्य, मान्यता र आदर्श घोकाएर पठाइएका कर्मचारी सेवाप्रवेशको अढाई वर्षमै कसरी ७ करोड भ्रष्टाचार गर्न उद्यत भए भन्ने कुरा आश्चर्यको विषय हो। भ्रष्टाचारको जोखिम उठाउन सक्ने, कानुन बुझेका, अवसर छोज्न पल्केका भ्रष्ट मनोविज्ञान भएका कर्मचारीले राजनीतिक नेतृत्वलाई समेत आकर्षित गरेर भ्रष्टाचार गरेको पाइन्छ।

आफ्नो वरिपरि उपलब्ध हुने स्रोत र अवसरबाट सार्वजनिक पदमा आसीन व्यक्तिहरू 'अधैर्य' भएर त्यस्तो अवसरको दुरुपयोग गर्न जोखिम उठाउन उद्यत हुन सक्छन्। त्यसैले नियमित रूपमा अनुगमन र खबरदारी गर्न नेपालमा १९ वटा निकाय भए तापनि अख्तियारलाई सार्वजनिक पदाधिकारीबाट हुने भ्रष्टाचारको अनुसन्धान गरी मुद्दा दायर गर्ने, अनुशासनहीन काम गरेको पाइएमा अनुचित कार्यअन्तर्गत विभागीय कारबाहीको सिफारिस गर्ने र सचेत गराउनेसम्मको अधिकार अन्तरिम संविधानमा दिइएको थियो।

सार्वजनिक पदधारण गरेका व्यक्तिले जानाजान सरकारी सम्पत्तिको दुरुपयोग गर्ने, दिएको जिम्मेवारी पूरा नगर्ने, आर्थिक रूपमा अपव्यय गर्ने, अनुशासनहीन काममा संलग्न हुने, पदीय जिम्मेवारी पूरा गर्न नसक्ने कार्य अनुचित कार्यअन्तर्गत पर्छन्। साथै सार्वजनिक पदधारण गरेका व्यक्तिले 'कानुनअनुसार गर्न हुने काम नगर्ने तर गर्न नहुने काम गर्ने' लाई अनुचित कार्यका रूपमा हेरिन्छ।

सार्वजनिक पदधारण गरेका व्यक्तिले मात्रै अनुचित कार्य गर्न सक्छ। यो कानुन र प्रक्रियासँग सम्बन्धित भएकाले अधिकारमा बसेको व्यक्ति एकलैले पनि अनुचित कार्य गर्न सक्छ। अनुचित कार्यलाई भ्रष्टाचारजस्तो फौजदारी अपराधको रूपमा हेरिन्न तर अधिकारमा बसेको व्यक्तिको नियत, कमजोरी र अनुशासनहीनता हाबी हुने सम्भावना सदैव रहन्छ।

अनुचित कार्यमा भ्रष्टाचारमा जस्तो पैसाको लेनदेन नै नभए तापनि अनुचित कार्यमा नातावाद, कृपावाद र मोलाहिजा हुने प्रचुर सम्भावना हुन्छ। यदि खबरदारी गर्ने निकाय सक्षम र प्रभावकारी भएन भने तजबिजी अधिकारको जथाभावी दुरुपयोग हुन सक्छ। साथै, अरूको जिम्मेवारीमा दबाब दिने, उत्तरदायित्व पन्छाउने, पदीय मर्यादाको पालना नगर्ने प्रवृत्तिको विकास हुन्छ। र, मातहतका कर्मचारीलाई अनुचित दबाब तथा प्रलोभनमा पारेर आफ्नोअनुकूल काम गराउने हुन्छ। हेर्दा सार्वजनिक सुविधाको दुरुपयोगजस्तो सामान्य लाग्ने तर यसले संस्थाको आन्तरिक सुशासनको मर्ममा दूरगामी प्रभाव पार्छ।

त्यसैले अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको ऐन/नियममा अनुचित कार्य गरेको पाइएमा 'असुलउपर गर्ने, दुई वर्षसम्म जवाफदेही पदमा नियुक्ति नगर्ने, पदीय जिम्मेवारीबाट मुक्त गर्ने, आर्थिक तथा प्रशासनिक जिम्मेवारी नदिने, वृत्तिविकासमा रोक लगाउनेलागायत महत्त्वपूर्ण काममा नलगाउने' जस्ता नसिहत दिने व्यवस्था गरिएको थियो।

साथै अख्तियारको दण्डात्मक कार्यअन्तर्गत भ्रष्टाचारसम्बन्धी उजुरी सुन्ने, अनुसन्धान गर्ने, अभियोजन गर्ने, विशेष अदालतमा मुद्दा दर्ता गर्ने जिम्मेवारी तोकिएको थियो। त्यसैगरी अनुचित कार्यअन्तर्गत विभागीय कारबाही, ध्यानाकर्षण गर्ने, सचेत गराउने, असुलउपर गर्ने, दुष्परिणाम सच्याउने र सुभाव दिनेलागायत सतर्क



गराउनेसम्मको कार्यक्षेत्र तोकिएको थियो। अनि, निरीक्षण, अनुगमन, अनुसन्धान, अभियोजन गर्नुका साथै सरकारलाई नीतिगत सुभाव दिने, नियन्त्रणात्मक भूमिका रहेका सरकारी निकायहरूलाई सजग गराउनेसमेत व्यवस्था थियो।

तर, नयाँ संविधानमा अनुचित कार्यसम्बन्धी क्षेत्राधिकार अख्तियारबाट हटाइएकाले पनि हुन सक्छ, अहिले सार्वजनिक पदमा बसेका व्यक्तिहरूको गलत क्रियाकलाप बढ्दै गएको छ। आफूले गर्नुपर्ने निर्णय पन्छाउने, आफ्ना मातहतका कर्मचारीप्रति अनुशासनको कारबाही गर्न हिचकिचाउने तथा कार्यालयको 'चेन अफ कमान्ड' सम्हाल्न नसक्नाले कर्मचारीमा 'नेतृत्वदायी' क्षमतामा हास आएको देखिन्छ। त्यसो हुनुमा कर्मचारी संगठनभित्र हावी हुँदै आएको 'ट्रेड युनियन' अराजकताले पनि काम गरेको छ।

उदाहरणका लागि यसअघि एक हजार ८ सयभन्दा बढी विकास आयोजना सम्पन्न गर्नमा लापरबाही भएको पाइएको छ भने यीमध्ये एक हजार ३२ ठेक्काको म्याद थप नहुँदा ती अलपत्र छन्। यसबाट राज्यको १ खर्ब १८ अर्ब राजस्व जोखिममा परेको तथ्यांक केही समयअघि सार्वजनिक भएको थियो। यति मात्रै होइन आयोजना समयमै सम्पन्न नहुँदा तेइस अर्ब सरकारी बजेट 'मोबिलाइजेसन' का नाउँमा ठेकेदारले चलाइरहेको तथ्यांक सार्वजनिक भएको थियो। पपु कन्स्ट्रक्सन र कालिका कन्स्ट्रक्सनले पाएका ठेक्काहरू अलपत्र रहेका उदाहरण पनि बग्नेली सार्वजनिक भएका छन्।

साथै विगतमा जस्तै गत आर्थिक वर्षको पहिलो ६ महिनाको अवधिमा विकास बजेट १८ प्रतिशत मात्रै खर्च हुनमा निजामती प्रशासनभित्र मौलाएको ढिलासुस्ती नै प्रमुख कारण हो। यसो हुनुमा अख्तियारमा रहेको अनुचित कार्यको क्षेत्राधिकार कटौतीले गर्दा सार्वजनिक पदधारण गरेका व्यक्तिमा 'डर' नरहनुका साथै जिम्मेवारी पन्छाउने प्रवृत्ति हावी भएको जस्तो देखिन्छ।

अनुचित कार्यमा संलग्न कर्मचारी र भ्रष्टाचारीहरूको सञ्जाल कतिसम्म संगठित र रणनीतिक छ भने वर्तमान संघीय संविधानमा अख्तियारको अधिकार कटौती गरी उसको दायरालाई संकुचन गर्न सफल भएका छन्। विगतमा अख्तियारले अवलम्बन गर्दै आएको भ्रष्टाचार र अनुचित कार्यको जिम्मेवारीमध्ये अहिले भ्रष्टाचारसम्बन्धी अनुसन्धान गरेर विशेष अदालतमा मुद्दा दायर गर्ने जिम्मेवारी मात्रै दिइएको छ। विगतमा यसले पाएको अनुचित कार्य हेर्ने जिम्मेवारीबाट अख्तियारलाई विमुख गराइएको छ।

विगतमा 'लाइन मिलाएर' भ्रष्टाचार गरेको देखिन्थ्यो भने अहिले 'सेटिङ' मा भ्रष्टाचार हुने गरेको देखिन्छ। लाइन मिलाउँदा कर्मचारीले तल्लो तहदेखि माथिल्लो तहसम्म मिलाएर भ्रष्टाचार गर्थे तर अहिले जोखिम न्यूनीकरणका लागि राजनीतिक दलका नेता तथा कार्यकर्तालाई समेत संलग्न गराएर 'सेटिङ' मा भ्रष्टाचार हुन थालेको देखिन्छ। यसरी भ्रष्टाचार गर्दा राजनीतिक संरक्षण प्राप्त गर्न, नीतिगत भ्रष्टाचार लुकाउन र प्रतिरक्षा गर्न पनि सजिलो भएको छ।

लाइन मिलाएर गरिएको भ्रष्टाचारमा पक्राउ पर्ने सम्भावना हुन्छ भने 'सेटिङ' मा गरिएको भ्रष्टाचार सार्वजनिक हुने सम्भावना न्यून हुन्छ। किनभने 'सेटिङ' मा भएको भ्रष्टाचारमा लाभग्राहीहरू 'एक ढिक्का' भएर प्रतिरक्षामा उत्रन्छन्। यसरी भ्रष्टाचारको मुद्दा बिस्तारै ओभेलमा पर्दै जान्छ। अहिलेसम्मको नियति यस्तै छ।

नेपालको वार्षिक बजेटको करिब ४० प्रतिशत अर्थात् ५ खर्ब ८ अर्बको बेरुजु छ। पूर्वमहालेखापरीक्षक भानु आचार्यले महालेखाले औँल्याएका बेरुजुमध्ये चालीस प्रतिशत रकम भ्रष्टाचार भएको पाइएको जानकारी सार्वजनिक गरेका थिए। यसरी हेर्दा विद्यमान बेरुजुमध्ये करिब दुई खर्ब रुपैयाँ भ्रष्टाचार भएको अनुमान गर्न सकिन्छ। 'सुखी नेपाली, समृद्ध नेपाल' को अभियानमा जुटेको मुलुकका लागि यो अस्वाभाविक आँकडा हुनुपर्छ।

विगतमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले मन्त्रालयका सचिव, कर्मचारीलगायत विकास आयोजना प्रमुखलाई 'अनुचित कार्य' को आडमा दुःख दिएको भन्दै सरकारी कर्मचारी र ठेकेदारहरूले ठूलै विरोध गरेका थिए। अख्तियारले कामै गर्न नदिएको भन्दै उनीहरू अख्तियारविरुद्ध यतिसम्म लागिपरेकि अख्तियारमा रहेको 'भ्रष्टाचार' र 'अनुचित कार्य' को कार्यक्षेत्रमध्ये वर्तमान संविधानबाट 'अनुचित कार्य' को प्रावधान सर्लक्कै हटाएर आयोगको कार्यक्षेत्रलाई संकुचित बनाइएको छ। यसरी अख्तियारको क्षेत्राधिकारबाट अनुचित कार्य त हटाइयो तर त्यस्तो जिम्मेवारी कसको हुने भन्ने व्यवस्था नभएकाले अहिले नेपालको निजामती प्रशासनमा अनुशासनहीनता भनै बढेको देखिन्छ।

उदाहरणका लागि अख्तियारले केही समयअघि सार्वजनिक गरेको नेपालमा भ्रष्टाचार र सुशासनको अवस्थासम्बन्धी एक अध्ययनले भ्रष्टाचार तथा अनुशासनहीनता बढ्नुमा २५ प्रतिशत राजनीतिक दल र तिनका कार्यकर्तालाई दोषी देखाएको छ भने ३१ प्रतिशत उच्चपदस्थ कर्मचारी, मध्यस्थकर्ता, निर्माण व्यवसायीलाई जिम्मेवार ठहर्‍याएको छ। यो भयावह नतिजा आउनुमा अख्तियारबाट 'अनुचित कार्य' हटाइएको परिणाम हो। किनभने संवैधानिक निकाय अख्तियारले समयसमयमा अनुचित कार्यअन्तर्गत गलत काम गर्नेलाई सचेत गराउने र हुन लागेको गलत कामलाई समयमै सच्याउने गरेको थियो।

वर्तमान संविधानमा अख्तियारको जिम्मेवारीबाट 'अनुचित कार्य' हटाइएको पनि ४ वर्ष भैसक्यो तर विकास आयोजना सम्पन्न गर्न र सार्वजनिक सेवाप्रवाहमा कुनै सुधार आउन सकेको छैन। सचेत गराउने अख्तियारजस्तो निकाय कमजोर भएपछि कर्मचारीहरू बेलगाम भएका छन्। अख्तियारले अनुचित कार्यअन्तर्गत सम्बन्धित सचिव, विभागीय प्रमुखलगायत योजना प्रमुखहरूलाई समयमा कमजोरी सच्याउन, तजबिजी अधिकारको दुरुपयोग हुन नदिन सचेत गराउनुका साथै गल्ती गर्ने कर्मचारीका विरुद्ध विभागीय कारबाहीको सिफारिस गरेर संवैधानिक आयोगको हैसियतले कम्तिमा 'डर' पैदा गराएर ठूला अपराध हुनबाट समयमै सतर्क गराउन सकेको थियो।

स्मरणीय छ, एनसेल कम्पनीबाट मात्रै ६० अर्ब रुपैयाँ राजस्व उठ्न बाँकी देखिन्छ। एनसेलले आफ्नो सेयर बिक्री गर्नुअघि माग गरेबमोजिम पुँजीगत लाभकर लाग्ने वा नलाग्ने भनी आन्तरिक राजस्व विभागबाट समयमा निर्णय दिएको भए उक्त रकम सोही बेला राज्यको ढुकुटीमा आउँथ्यो। तर, राजस्वका सम्बन्धित अधिकारीको क्षेत्राधिकारभित्र पर्ने जिम्मेवारी समयमा पूरा नगरेकाले ठूलो राजस्व रकम अहिलेसम्म उठ्न सकेको छैन। यो सम्बन्धित अधिकारीलाई दिइएको जिम्मेवारी पूरा नभएको 'अनुचित कार्य' को ज्वलन्त उदाहरण हो।

अन्त्यमा, 'भ्रष्टाचार र अनुचित कार्य' एकआपसमा जोडिएका विषय हुन्। सबै अनुचित कार्यमा भ्रष्टाचारकै रूपमा पैसाको लेनदेन नभएको हुन सक्छ। तर, अधिकांश 'अनुचित कार्य' भ्रष्टाचारको 'प्रारम्भ विन्दु' हो भन्ने कुरा हरेक भ्रष्टाचारका फाइलबाट बुझ्न सकिन्छ। भ्रष्टाचारको मुद्दा हेर्ने संवैधानिक निकाय अख्तियारबाट 'अनुचित कार्य' को क्षेत्राधिकार कटौती गर्नु कुनै मानेमा पनि सही मान्न सकिन्न। त्यसैले पुनः अख्तियारलाई 'भ्रष्टाचार र अनुचित कार्य' को क्षेत्राधिकार तोक्नुको विकल्प छैन।

# भ्रष्टाचारका चार मुहान



कृष्णबहादुर दाहाल<sup>१</sup>

## पृष्ठभूमि

भ्रष्ट आचरणलाई भ्रष्टाचार भनिन्छ। यो समाजसापेक्ष हुन्छ। समाजका मूल्यमान्यताविपरीतका आर्थिक क्रियाकलाप भ्रष्टाचारमा समेटिएका हुन्छन्। मनमा कलुषित भाव राख्दैमा भ्रष्टाचारमा हुँदैन, बदनियतपूर्वक लिने खाने कार्य गरे, प्रचलित कानुनविपरीतको कार्य गरेपछि मात्र भ्रष्टाचार हुन्छ।

WorldBank का अनुसार व्यक्तिगत फाइदाका लागि सार्वजनिक पदको दुरुपयोग गर्नु भ्रष्टाचार हो। सूत्रात्मक रूपमा  $Corruption = (Monopoly + Discretion - Accountability)/Ethics$  भनी उल्लेख गरिएको पाइन्छ। धर्म, नीति, आचरण, संस्कृति र परम्पराले मनाही गरेको आचरण गर्नुलाई भ्रष्टाचार भनिन्छ। Transparency International का अनुसार Abuse of entrusted power for private gain भनी उल्लेख गरेको पाइन्छ। समग्रमा सबै परिभाषालाई संश्लेषण गरी हेर्दा सार्वजनिक व्यक्तिले सार्वजनिक सम्पत्तिको हिनामिना गरेको, आफ्नो Ethics विपरीत रकम आर्जन गरेको र प्रचलित मूल्य मान्यता प्रतिकूलको आचरण प्रदर्शन गर्नुलाई भ्रष्टाचार भनेर बुझियो।

भ्रष्टाचार मुख्यगरी चार रूपमा देखा पर्दछ : घूसखोरी, सरकारी सम्पत्ति हिनामिना, दुराशयपूर्ण निर्णय तथा नातागोतामुखी प्रवृत्ति। यो Policy Corruption र Petty Corruption का रूपमा रहेको छ।

## भ्रष्टाचारका कारण

- भ्रष्टाचार गरी कमाएको सम्पत्तिमा समाजले विरोध नजनाई मूकदर्शक भई बस्नु,
- नागरिक समाजले निगरानी नगर्नु,
- कानुन जोडेर/प्रक्रिया मिलाएर भ्रष्टाचार हुनाले पहिचानमा कठिन हुनु,
- विद्यालयस्तरमा नैतिक शिक्षा हराउनु र राष्ट्रसेवकमा नैतिक ह्रास आउनु,
- निजी क्षेत्र मौलाउँदै जाँदा भ्रष्टाचार हेर्ने निकायका अधिकार संकुचन हुँदै जानु,
- जिम्मेवारी नलिई कर्म पन्छाउने प्रवृत्ति मौलाउनु।

<sup>१</sup> शाखा अधिकृत, अ.दु.अ. आयोग

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

## भ्रष्टाचार न्यूनीकरणका लागि चालुपर्ने कदम

- Clean political sector first,
- Ensure good governance,
- Equitable pay and benefit to civil service,
- Implement code of conduct,
- Strengthen anti corruption agencies,
- Improving oversight,
- End conflict of interest in public service,
- Improve administrative procedure

भ्रष्टाचार हुने-खानेले गर्ने अपराध हो। जाने-बुझेकाले गर्ने अपराध हो। भ्रष्टाचार जताततै हुने गरेको छ भनी सेवाग्राहीको गुनासो छ। सेवाग्राही गएको ठाउँमा भ्रष्टाचार भएको देखेकाले राज्यको सिंगो संयन्त्रलाई नै जताततै भ्रष्टाचार छ भनी आरोप लगाए पनि वास्तवमा भ्रष्टाचारका मुहानमा मात्र भ्रष्टाचार हुन्छ।

## भ्रष्टाचारका चार मुहान

ब्रह्माजीका चार मुख भएभैं भ्रष्टाचारका मुहान पनि चारवटै छन्। ती हुन् :

१. स्रोत खर्च गर्ने ठाउँ,
२. स्रोत संकलन गर्ने ठाउँ,
३. निर्णय गर्ने ठाउँ,
४. सेवाप्रवाह हुने ठाउँ।

यी चार ठाउँमा निगरानी बढाउन सकेको खण्डमा र यी ठाउँका जिम्मेवार व्यक्तिलाई जिम्मेवार बनाउन सकेको खण्डमा ५०% भ्रष्टाचार स्वतः रोकिन्छ। नेपालमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले पुराना उजुरी केलाएर र फ्रेस उजुरीबाट रंगेहात पक्राउ प्रकरण अनुसन्धान गरी अभियोजन गर्दै आएको छ। अभियानकै साथ भ्रष्टाचार न्यूनीकरण गर्न २०७६/७७-२०८०/८१ लागि ५ वर्षे रणनीति तयार पारी लागू गरेको छ। जसअनुसार ४ खम्बे रणनीतिअन्तर्गत निरोधात्मक, उपचारात्मक प्रवर्द्धनात्मक र क्षमता विकासका उपाय अख्तियार गरेको छ। यसमा भ्रष्टाचारजन्य प्रवृत्तिमाथि निर्मम प्रहार गर्ने दृढता, सदाचार सुशासन र समृद्धिको लक्ष्य पूरा गर्ने, नयाँ स्वरूप शैली र प्रवृत्तिका भ्रष्टाचार उजागर गर्ने र आवधिक योजना, UN महासन्धि, दिगो विकास लक्ष्य (२०१६-३०) सँग तालमेल मिलाइएको छ।

## नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणका आवश्यकता

नेपालको संविधान २०७२ को धारा ५१(ख)४ बमोजिम सार्वजनिक प्रशासनलाई स्वच्छ, निष्पक्ष, पारदर्शी, भ्रष्टाचारमुक्त, सहभागितामूलक, जनमुखी शासनको निश्चय गरी सुशासनको प्रत्याभूति गराउने भन्ने नीतिगत प्रावधानबमोजिम निजामती सेवाको गठन भै क्रियाशील छ। धारा ५६ बमोजिम राज्यको शासकीय स्वरूपलाई संघ, प्रदेश र स्थानीय गरी ७६१ सरकारहरू क्रियाशील रहेका छन्। सबै सरकारले औद्योगिक व्यवस्थापन, विकास व्यवस्थापन, जनसेवा प्रवाह र विविधता व्यवस्थापन गर्नु कर्तव्य रहेको छ। भरखर आएको लोकतान्त्रिक सरकारप्रति सबै जनताले केही आशा र सम्भावना साँचेका छन्। सबैका इच्छा-चाहना, सम्बोधन गर्नु प्रत्येक सरकारको कर्तव्य रहेको छ। जबसम्म चुस्त, पारदर्शी, भरपर्दो, निष्पक्ष प्रशासनको थालनी गर्दैनौं, तबसम्म सेवाप्रवाह प्रभावकारी हुँदैन। अहिले सेवाप्रवाहका तह तप्कामा भ्रष्टाचारले गाँजेकाले प्रभावकारी सेवाप्रवाहमा अवरुद्ध भएको छ। सरकारहरू उत्फन्नमा परेका छन्। अगाडि बढ्न भ्रष्टाचार न्यूनीकरण आजको आवश्यकता रहेको छ। यी आवश्यकताहरूलाई निम्न तथ्यहरूले अभि उजागर गर्नेछन्।

संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासभाले सेप्टेम्बर २०१५ मा कसैलाई पछि नपारिने भन्दै Sustainable Development Goal 2016-2030 पारित गरेको थियो। यस प्रस्तावमा नेपालले पनि हस्ताक्षर गरेको छ। यसमा १७ वटा लक्ष्य गरिबी निवारणदेखि अन्तर्राष्ट्रिय साभेदारी गर्नेसम्मका रहेका छन्। १७ वटा लक्ष्य प्राप्तिका लागि १६९ परिणामात्मक लक्ष्य र अनुगमनका लागि नेपालले थप गरेको समेत सूचकहरू ४७९ रहेका छन्। यी लक्ष्यहरू प्राप्तिको अन्तिम वर्षमा नेपाल राष्ट्र समुन्नत एवं समृद्ध हुनेछ। समुन्नतिको बाटो हिँड्नु सजिलो छैन, नहिँडी पनि सुख छैन। यसमा अवरोध पुऱ्याउने भ्रष्टाचार हो। न्यूनीकरण गर्नुपर्दछ।

दिगो विकास लक्ष्यलाई तादात्म्य हुने गरी पन्ध्रौं योजनाको आधारपत्र तयार भै कार्यान्वयनमा आएको छ। योजनाको सोच पनि सुखी नेपाली समृद्ध नेपाल नै भएको हुँदा समयमा लक्ष्य/उद्देश्य प्राप्त गर्न भ्रष्टाचार न्यूनीकरण गर्नुपरेको छ।

विकास बजेटको खर्च खासगरी ७५३ सरकारहरूले गर्ने हो। यी सरकारलाई काम गर्ने जाँगर छ तर अनुभव छैन, थिति, विधि, पद्धतिको बाटो नहिँडी मिचेर काम गर्ने प्रवृत्ति बढेको छ। जबसम्म System मा सरकार चल्दैन, दिगो विकास हुँदैन। स्रोत संकलन, खर्च र निर्णय गर्दा एवं सेवाप्रवाहको point मा भ्रष्टाचार हुने गर्छ। जुन ठाउँमा निगरानी बढाई भ्रष्टाचार हवातै घटाउन आवश्यक देखिन्छ।

दुई विपरीत राजनीतिक प्रणाली भएका राष्ट्रको बीचमा हामी रहेका छौं। UK, USA ले क्रमशः ५० र १५० वर्ष लगाएथे आफ्नो आय दोब्बर गर्न तर हाम्रा छिमेकी मुलुकले १५ वर्षमै आफ्नो आय दोब्बर बनाए। यस्ता तीव्र आर्थिक वृद्धि गर्ने मुलुकको बीचमा हामी भएकोले Trickle down policy बाट पनि हामी प्रगति हासिल गर्न सक्छौं तर रोक्ने बल भ्रष्टाचार नै हुँदा यसलाई रणनीतिक रूपमै नियन्त्रण गरिनुपर्छ।

आजकल हुन्डी, Cyber लगायतका अत्याधुनिक सूचना प्रविधिबाट आर्थिक दुरुपयोग हुने गरेको छ। भन्डै ३० वर्षअगाडिका कानून हातमा बोकेर हिँड्दा हालका अपराधिक क्रियाकलाप समेट्न सकिएन। भ्रष्टाचारका नयाँ प्रवृत्तिसमेत रोक्न सकिएन। साविक कानून संशोधन गरेर भए पनि भ्रष्टाचार न्यूनीकरण गर्नुपर्छ।

भ्रष्टाचार न्यूनीकरणलाई ५ वर्षको मात्र रणनीति नभई दिगो विकासको २०१६-३० सम्मको अवधिलाई Break down गर्दै रणनीति तयार गरी खट्दा त्यो खटाइले भ्रष्टाचार न्यूनीकरणको दिशानिर्देश गर्नेछ। अहिले चारखम्बे रणनीति बनेको छ, सोहीबमोजिमको कार्ययोजनासाथ फिल्डमा खट्नु आजको आवश्यकता रहेको छ।

## उपसंहार

भ्रष्टाचार समाजको रोग हो, सार्वजनिक प्रशासनको विकार हो, राष्ट्रसेवक कर्मचारीको मुटु हल्लाउने अस्त्र पनि हो। दालभात खान पुग्ने तलब दिएको छ। बढी खोजेमा पाउन त पाउँछौं तर त्यसको हिसाब किताब दिनुपर्छ। हिसाब दिने सिलसिलामा कोही तुरुन्तै हिरासतमा बस्छन् कोही अलि पछि। आस्तिक छौं भने भ्रष्टाचार गरे पाप लाग्छ, नरकको बास हुनेछ, तनावयुक्त जीवन बित्नेछ। नास्तिक छौं भने दैनिक जिन्दगी पीडादायक हुनेछ। आज ९०% रोग मानसिक तनावले भएको छ। ज्यादा पैसाले पारिवारिक मूल्यमान्यता ध्वस्त भएका छन्। इज्जत, मान-प्रतिष्ठा रसातलमा पुगेका छन्। यसैले निरोगी, शान्त र प्रतिष्ठित हुन इमानदारीको कमाइ र भ्रष्टाचारीलाई निर्मम कारबाही गरी भ्रष्टाचारको मुहान बन्द गर्नु अपरिहार्य रहेको छ।

## सन्दर्भ सामग्रीहरू

- नेपालको संविधान, २०७२,
- ढुण्डी प्र. निरौला, शासन सञ्चालनका नवीन मान्यताहरू, २०७६,
- निजामती सेवा ऐन/नियम,
- पन्ध्रौं योजनाको आधारपत्र,
- दिगो विकासका भावी लक्ष्यहरू र वर्तमान अवस्था, २०१७,
- मधुरमण आचार्य Business of Bureaucracy 2013.

“

घुस लिनै र दिनै  
दुवै राष्ट्रका शत्रु हुन् ।

– पृथ्वीनारायण शाह

”

# अन्तरसमन्वय तथा सहकार्यमा कसिलो बन्दै नेपालको संघीयता



डा. खिमलाल देवकोटा<sup>१</sup>

नेपालको संघीयता सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तका आधारमा हुने व्यवस्था संविधानमा छ। तर, राष्ट्रिय महत्त्वको विषयमा र प्रदेशहरूबीच समन्वय गर्नुपर्ने विषयमा कानुनबमोजिम नेपाल सरकारले प्रदेश सरकारलाई निर्देशन दिन सक्ने र त्यस निर्देशनको पालना प्रदेश सरकारले गर्नुपर्ने व्यवस्था संविधानको धारा २३२ मा छ। यसैगरी यही धाराअनुसार संघीय सरकारले सीधै वा प्रदेश सरकारमार्फत कानुनबमोजिम स्थानीय तहलाई पनि निर्देशन दिन सक्छ। राष्ट्रिय महत्त्वलगायतका विषयमा संघीय सरकारले दिएको निर्देशन प्रदेश सरकार र स्थानीय तहले पालना गर्नुपर्ने बाध्यकारी व्यवस्था संविधानमा छ। संघले खास परिस्थितिबाहेक प्रदेशलाई निर्देशन दिन नसक्ने तर स्थानीय तहलाई जुनसुकै विषयमा पनि निर्देशन दिन सक्ने आशय संविधानको छ। यसैगरी स्थानीय तहलाई प्रदेशले पनि कानुनबमोजिम निर्देशन दिन सक्छ। एकल अधिकार कार्यान्वयनका सम्बन्धमा तीन तहका बीचको सम्बन्ध सहअस्तित्व खालको देखिए तापनि धेरै विषयमा प्रदेश र स्थानीय तहले संघीय सरकारको नीति, नियम र कानुनलाई पालना गर्नुपर्ने हुन्छ। यसैगरी स्थानीय तहले पनि प्रदेश सरकारको राय, सल्लाह र सुभाबलाई पालना गर्नुपर्ने हुन्छ।

संघीयता नेपालका लागि बिल्कुल नयाँ व्यवस्था हो। नयाँ व्यवस्था भएका कारण अधिकार क्षेत्र प्रयोगलगायतका सवालमा अहिले विभिन्न संघीय एकाइहरूका बीचमा केही समस्या र द्विविधाहरू देखिएको छ। संघ र प्रदेश अनि प्रदेश-प्रदेशका बीचमा देखिएको समस्या निराकरणलगायतका लागि संविधानमा अन्तरप्रदेश परिषद्को व्यवस्था छ। यसैगरी प्रदेश र स्थानीय तहको विवाद निरूपणका लागि प्रदेश समन्वय परिषद्को व्यवस्था स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनमा छ। यस आलेख तीन तहका सरकारबीचको राजनीतिक, वित्तीय, प्रशासनिक अन्तरसम्बन्धलगायतका विषयमा केन्द्रित छ।

## १. संवैधानिक र राजनीतिक अन्तरसम्बन्ध

अन्य संघीय देशहरूजस्तै नेपालको संसद् पनि दुई प्रकारको छ। प्रतिनिधिसभा र राष्ट्रिय सभा। प्रदेशसभाका सदस्य, गाउँपालिकाका अध्यक्ष/उपाध्यक्ष र नगरपालिकाका प्रमुख/उपप्रमुख राष्ट्रिय सभाको सदस्यको निर्वाचन मण्डलका सदस्य हुने व्यवस्था संविधानमा छ। संघ र प्रदेशबीच तथा प्रदेश-प्रदेशबीच राजनीतिकलगायतका विवाद समाधान गर्न प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा अन्तरप्रदेश परिषद्को व्यवस्था छ।

१ संघीयता विज्ञ

संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच समन्वय कायम गर्न संघीय संसदले आवश्यक कानुन बनाउनेछ भन्ने व्यवस्था संविधानमा छ। प्रदेश र स्थानीय तहको विवादका सम्बन्धमा प्रदेश, गाउँपालिका वा नगरपालिकाबीच समन्वय कायम गर्न र कुनै राजनीतिक विवाद उत्पन्न भएमा प्रदेशसभाले सम्बन्धित गाउँपालिका, नगरपालिका र जिल्ला समन्वय समितिसँग समन्वय गरी कानुनबमोजिम त्यस्तो विवादको समाधान गर्न सक्नेछन् भन्ने व्यवस्थासमेत संविधानमा छ।

संघ र प्रदेश, प्रदेश र प्रदेश, प्रदेश र स्थानीय तह तथा स्थानीय तहहरूबीचको अधिकार क्षेत्रको बारेमा भएको विवादसम्बन्धी निरूपणका लागि संवैधानिक इजलासको गठनको व्यवस्था संविधानको धारा १३७ मा छ। नेपाल सरकारले राष्ट्रिय महत्त्वका विषयमा र प्रदेशहरूबीच समन्वय गर्नुपर्ने विषयमा प्रदेश मन्त्रिपरिषद्लाई संविधान र संघीय कानुनबमोजिम आवश्यक निर्देशन दिन सक्ने र त्यस्तो निर्देशनको पालना प्रदेश मन्त्रिपरिषद्ले गर्नुपर्ने व्यवस्था धारा २३२ मा छ। संघले प्रदेश मन्त्रिपरिषद् र प्रदेशसभालाई ६ महिनासम्म निलम्बन गर्न सक्ने व्यवस्थासमेत यसै धारामा छ। यसैगरी नेपाल सरकारले आफैं वा प्रदेश सरकारमार्फत गाउँ कार्यपालिका वा नगर कार्यपालिकालाई यो संविधान र संघीय कानुनबमोजिम आवश्यक सहयोग गर्न र निर्देशन दिन सक्नेछ। त्यस्तो निर्देशनको पालन गर्नु गाउँ कार्यपालिका वा नगर कार्यपालिकाको कर्तव्य हुनेछ भन्ने व्यवस्थासमेत संविधानमा छ।

संविधानमा तीन तहका सरकारको एकल र साभा अधिकारको सूची छ। संघ र प्रदेशले आफ्नो अधिकारको कानुन बनाउने प्रक्रिया आफैं निर्धारण गर्न सक्छन्। तर, स्थानीय तहको अधिकारको कानुन बनाउने प्रक्रिया प्रदेश कानुनबमोजिम हुने व्यवस्था संविधानमा छ। यसैगरी गाउँसभा र नगरसभाको सञ्चालन, बैठकको कार्यविधि, पदाधिकारीहरूको सुविधा, कर्मचारी र कार्यालयसम्बन्धी व्यवस्थासमेत प्रदेश कानुनबमोजिम हुन्छ। साभा अधिकारका सम्बन्धमा हाम्रो संविधानले संघीय सरकारलाई बढी अधिकार दिएको छ। यस सम्बन्धमा संघीय कानुनसँग नबाभिने गरी प्रदेश र स्थानीय तहले कानुन बनाउनुपर्ने हुन्छ। प्रदेश र स्थानीय तहका सम्बन्धमा पनि स्थानीय तहले प्रदेशको कानुनसँग बाभिने गरी कानुन बनाउन हुँदैन। अवशिष्ट अधिकारको प्रयोग त पूरै संघीय सरकारको छ।

दुई वा दुईभन्दा बढी प्रदेशले आफ्नो एकल अधिकारक्षेत्रभित्रको कुनै विषयमा कानुन बनाउन संघीय सरकारसमक्ष अनुरोध गरेमा संघीय संसदले सम्बन्धित प्रदेशको हकमा मात्र लागू हुने गरी त्यस्तो कानुन बनाउन सक्छ।

एक प्रदेशले अर्को प्रदेशको कानुनी व्यवस्था वा न्यायिक एवम् प्रशासकीय निर्णय वा आदेशको कार्यान्वयनमा सहयोग गर्नुपर्ने हुन्छ। यसैगरी एक प्रदेशले अर्को प्रदेशसँग साभा चासो, सरोकार र हितको विषयमा सूचना आदान-प्रदान गर्न, परामर्श गर्न, आफ्नो कार्य र विधायनका बारेमा आपसमा समन्वय गर्न र आपसी सहयोग विस्तार गर्न सक्नेछ। एक प्रदेशले अर्को प्रदेशको बासिन्दालाई आफ्नो प्रदेशको कानुनबमोजिम समान सुरक्षा, व्यवहार र सुविधा उपलब्ध गराउनुपर्ने व्यवस्थासमेत संविधानमा छ।

स्थानीय तहको नाम र केन्द्र तथा वडा संख्या र सिमाना हेरफेर प्रदेश सरकारको सिफारिसमा संघीय सरकारले गर्ने व्यवस्था स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ मा छ। यस ऐनमै योजना व्यवस्थापनमा रणनीतिक साभेदारी, साभा अधिकारक्षेत्रको प्रयोग, प्राकृतिक स्रोत साधनको उपभोग र बाँडफाँडका विषयमा आपसी समन्वयका लागि मुख्यमन्त्रीको संयोजकत्वमा प्रदेश समन्वय परिषद्को व्यवस्थासमेत छ।



## २. प्रशासनिक र योजना निर्माण र कार्यान्वयनमा अन्तरसम्बन्ध

प्रदेश र स्थानीय तहमा आवश्यक सेवाप्रवाह गर्न नेपाल सरकारले आवश्यक व्यवस्था गर्नेछ भन्ने व्यवस्था संविधानमा छ। यसैगरी सरकारी सेवामा कार्यरत कर्मचारीलाई नेपाल सरकारले कानूनबमोजिम, संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा समायोजन गरी सेवाप्रवाहको व्यवस्था मिलाउन सक्छ। संविधानको यस भावनाअनुसार सरकारले कानून बनाई संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा कर्मचारी समायोजनको अधिकांश कार्य सम्पन्न गरिसकेको छ। प्रदेश लोकसेवा आयोगको काम, कर्तव्य र अधिकारको आधार र मापदण्ड संघीय संसदले बनाएको कानूनअनुसार हुने व्यवस्थाअनुसार अहिले प्रदेश लोकसेवा गठनको काम अगाडि बढेको छ।

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनअनुसार स्थानीय तहले कर्मचारी समायोजन भएपछि मात्र संगठन तथा व्यवस्थापन सर्वेक्षणका आधारमा विषयगत शाखा वा महाशाखा रहेको संगठन संरचना कायम गर्नुपर्नेछ। स्थानीय तहको सेवा सञ्चालनका लागि अस्थायी दरबन्दी सिर्जना गर्न सकिने छैन। तर, नगर प्रहरी, सवारी चालक, कार्यालय सहयोगीजस्ता पदमा स्थायी पदपूर्ति नगरी प्रतिस्पर्धाका आधारमा सेवा करार लिनुपर्नेछ भन्नेलगायतको व्यवस्था यस ऐनमा छ। यसैगरी स्थानीय सेवाको गठन, सञ्चालन, व्यवस्थापन, सेवाको सर्त तथा सुविधासम्बन्धी सिद्धान्त र मापदण्ड संघीय कानूनबमोजिम हुने र स्थानीय सेवाको स्थायी दरबन्दी पदमा प्रदेश लोकसेवा आयोगले छनोट गरी सिफारिश गरेको उम्मेदवारलाई मात्र नियुक्ति गर्नुपर्ने भन्नेलगायतको व्यवस्था यस ऐनमा छ।

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ मा योजना निर्माण र कार्यान्वयनसम्बन्धी अन्तरसम्बन्धको व्यवस्था छ। ऐनमा उल्लेख भएअनुसार गाउँपालिका र नगरपालिकाले आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्रका विषयमा आवधिक, वार्षिक विकास योजना बनाई लागू गर्नुपर्नेछ। योजना बनाउँदा नेपाल सरकार र प्रदेश सरकारको नीति, लक्ष्य, उद्देश्य, समयसीमा र प्रक्रियासँग अनुकूल हुने गरी बनाउनुपर्नेछ। यसैगरी नेपाल सरकार तथा प्रदेश सरकारले विशेष कार्यक्रमका लागि अनुदान प्रदान गरी सो कार्यान्वयन गर्ने प्रक्रिया निर्धारण गरेकोमा गाउँपालिका र नगरपालिकाले सोही प्रक्रियाबमोजिम सो कार्यक्रम सञ्चालन गर्नुपर्दछ। गाउँपालिका र नगरपालिकाले नेपाल सरकार वा प्रदेश सरकारसँगको संयुक्त लगानी वा सार्वजनिक निजी साभेदारीमा कुनै योजना सञ्चालन तथा व्यवस्थापन गर्न सक्छन्। यसैगरी स्थानीय तहले नेपाल सरकार र प्रदेश सरकारका आयोजना कार्यान्वयनमा समन्वय, सहजीकरण र सहयोग गर्नुपर्ने, नेपाल सरकार र प्रदेश सरकारले स्थानीय तहलाई वार्षिक योजना तथा बजेट तर्जुमा प्रक्रिया प्रारम्भ हुनुअगावै बजेट सीमा, प्राथमिकता, मापदण्ड उपलब्ध गराउनुपर्ने, नेपाल सरकार र प्रदेश सरकारका विषयगत मन्त्रालयका योजनाहरू स्थानीय तहको समन्वयमा सञ्चालन गर्नुपर्ने र यस्ता योजना कार्यान्वयन गर्दा प्रभावकारी हुने देखिएमा स्थानीय तहलाई हस्तान्तरण गर्नुपर्नेलगायतको व्यवस्थासमेत यस ऐनमा छ।

## ३. वित्तीय अन्तरसम्बन्ध

संघले साभ्ना सूची र आर्थिक अधिकारका क्षेत्रमा प्रदेश र स्थानीय तहलाई समेत लागू हुने गरी नीति, मापदण्ड र कानून बनाउन सक्ने व्यवस्था संविधानमा छ। प्रदेश र स्थानीय तहले बजेट पेस गर्ने समय संघीय कानूनबमोजिम हुने, वैदेशिक सहायता एवम् ऋण लिने अधिकार संघीय सरकारको हुने र प्रदेश तथा स्थानीय तहको वित्तीय अनुशासन र बजेट घाटा व्यवस्थापन संघीय कानूनअनुसार हुने व्यवस्था संविधानको धारा ५९ मा छ।

प्रदेश र स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने वित्तीय हस्तान्तरणको परिमाण राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसबमोजिम हुन्छ। नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहलाई खर्चको आवश्यकता र राजस्व क्षमताका आधारमा वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण गर्नुपर्छ। प्रदेशले पनि स्थानीय तहलाई खर्चको आवश्यकता र राजस्व क्षमताका आधारमा वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण गर्नुपर्ने व्यवस्था संविधानमा छ। स्थानीय तहले बजेट बनाउँदा घाटा बजेट निर्माण गर्नुपर्ने भए संघीय र प्रदेश कानूनबमोजिम घाटा पूर्ति गर्ने स्रोतसमेत प्रस्ताव गर्नुपर्ने व्यवस्था संविधानमा छ। संघीय सञ्चित कोषबाट प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई प्रदान गर्ने ससर्त, समपूरक र विशेष अनुदान संघीय कानूनबमोजिम हुने व्यवस्था छ। संविधानमा उल्लिखित प्रायः यी सबै व्यवस्था अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ मा उल्लेख गरिएको छ।

यसैगरी अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐनअनुसार, प्रदेश र स्थानीय तहको एकल-एकल अधिकार सूचीमा परेको सवारी साधन करको दर प्रदेशले लगाउने र उठाउने, घरजग्गा रजिस्ट्रेसनको दर प्रदेशले लगाउने र स्थानीय तहले उठाउने, मनोरञ्जन कर प्रदेशले लगाउने र स्थानीय तहले उठाउने, विज्ञापन करको दर स्थानीय तहले लगाउने र उठाउने व्यवस्थासमेत छ। यस व्यवस्थाअनुसार संकलित रकम सञ्चित कोषमा जम्मा गरी जुन तहको कर उठाएको हो सोही तहको सञ्चित कोषमा जम्मा गर्नुपर्छ।

स्थानीय तहले आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्रको विषयमा कानून बनाउँदा छिमेकी प्रदेश वा स्थानीय तहलाई प्रतिकूल नहुने गरी बनाउनुपर्छ। यसरी कानून बनाउँदा राष्ट्रिय आर्थिक नीति, वस्तु तथा सेवाको ओसारपसार, पुँजी तथा श्रम बजारको अनुकूल हुने गरी बनाउनुपर्छ। वित्तीय अन्तरसम्बन्धका अन्य पक्षहरूमा प्रदेश र स्थानीय तहले संघीय सरकारको आर्थिक तथा वित्तीय नीति अनुसरण गर्नुपर्ने, प्रत्येक तहले आफूलाई प्राप्त हुने सबै आय आफ्नो सञ्चित कोषमा दाखिला गर्नुपर्ने, अनुदान जुन प्रयोजनका लागि प्राप्त भएको हो सोही प्रयोजनमा मात्र खर्च गर्नुपर्ने, प्रदेश तथा स्थानीय तहको आय-व्ययको वर्गीकरण र लेखांकन संघीय सरकारले निर्धारण गरेबमोजिम हुने, चौमासिक रूपमा आय र व्ययको विवरण पेस गर्नुपर्नेलगायतको व्यवस्थासमेत अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐनमा छ। यसैगरी मूल्यअभिवृद्धि कर र आन्तरिक उत्पादनबाट उठेको अन्तःशुल्क रकमको १५/१५ प्रतिशत प्रदेश र स्थानीय तहलाई बाँडफाँट गर्नुपर्ने, प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त हुने रोयल्टीको २५/२५ प्रतिशत प्रदेश र स्थानीय तहलाई बाँडफाँट गर्नुपर्ने कानुनी व्यवस्थासमेत छ।

यसैगरी संघीय सरकारको पूर्वस्वीकृतिबिना प्रदेश तथा स्थानीय तहले कुनै पनि किसिमको वैदेशिक सहयोग वा अनुदान लिन र यस्तो सहयोगबाट कुनै पनि किसिमको योजना वा कार्यक्रम पनि सञ्चालन गर्न नपाइने कानुनी व्यवस्था गरिएको छ। तीन तहकै सरकारले सार्वजनिक खर्चको विवरण तयार गर्दा तीन आर्थिक वर्षमा हुने खर्चको प्रक्षेपण सहितको मध्यमकालीन खर्च संरचना तयार गर्नुपर्ने हुन्छ।

संघीय सरकारले फागुन मसान्तभित्र प्रदेश र स्थानीय तहलाई वित्तीय समानीकरण र राजस्व बाँडफाँटको अनुमानित विवरण उपलब्ध गराउनुपर्ने हुन्छ। यसैगरी प्रदेश सरकारले चैत मसान्तभित्र स्थानीय तहलाई वित्तीय समानीकरणको अनुमानित विवरण दिनुपर्ने हुन्छ। संघीय सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय तहबीच अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापनलगायतका विषयमा छलफल र परामर्शलगायतका लागि संघीय अर्थमन्त्रीको संयोजकत्वमा अन्तरसरकारी वित्त परिषदको व्यवस्थासमेत छ। प्रदेश तथा स्थानीय तहले आन्तरिक ऋण लिनुअघि संघीय सरकारसँग सहमति लिनुपर्ने हुन्छ। विशेषगरी वित्तीय क्षेत्रमा संघीय कानूनलाई प्रदेश तथा स्थानीय तहले अक्षरशः पालना गर्नुपर्ने व्यवस्था यस ऐनमा छ।

## अन्तरसरकारी समन्वयकारी संस्थागत संरचनाहरू

संघीय एकाइहरूका बीच साभा सरोकारका विषयमा समान धारणा बनाउन र एकआपसमा हुने विवाद, असमभदारी र मतभिन्नतालाई समाधान गर्ने संयन्त्रका रूपमा संविधान तथा कानुन देहायअनुसारका संयन्त्रहरू बनाइएको छ।

### १. संवैधानिक इजलास

संघ र प्रदेश, प्रदेश र प्रदेश, प्रदेश र स्थानीय तह तथा स्थानीय तहहरूबीचको अधिकार क्षेत्रको बारेमा भएको विवाद निरूपणलगायतका लागि संविधानको धारा १३७ मा संवैधानिक इजलासको गठनसम्बन्धी व्यवस्था छ। यस इजलासमा प्रधानन्यायाधीश र न्याय परिषद्को सिफारिसमा प्रधानन्यायाधीशले तोकेका अन्य चार जना न्यायाधीश रहन्छन्। सर्वोच्च अदालत स्रोतका अनुसार हालसम्म करिब २३० वटा विभिन्न प्रकृतिका मुद्दाहरू संवैधानिक इजलासबाट फैसला भएका छन्। यी मुद्दामा २१६ वटा संवैधानिक परीक्षणसँग मात्र सम्बन्धित छन्। दुई-दुईवटा मुद्दाहरू प्रदेश र स्थानीय तहले बनाएका कानुनसँग सम्बन्धित छन्।

### २. अन्तरप्रदेश परिषद्

संघ र प्रदेश तथा प्रदेश-प्रदेशबीच उत्पन्न राजनीतिक विवाद समाधान गर्नेलगायतका प्रयोजनका लागि प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा अन्तरप्रदेश परिषद्को व्यवस्था संविधानको धारा २३४ मा छ। नेपाल सरकारका गृहमन्त्री र नेपाल सरकारका अर्थमन्त्री र सबन्धित प्रदेशका मुख्यमन्त्री यसको सदस्य हुन्छन्। यस परिषद्को बैठक आवश्यकताअनुसार बस्ने व्यवस्था संविधानमा छ।

प्रदेश सरकार गठन भएको १० महिनामा अन्तरप्रदेश परिषद्को पहिलो बैठक मिति २०७५ मंसिर २३ र २४ मा बसेको थियो। पछिल्लो तेस्रो बैठक वैशाख १३, २०७६ मा बसेको थियो। पहिलो बैठकले संघीयताको कार्यान्वयनमा देखिएका जटिलता कम गर्न गृहमन्त्रीको अध्यक्षतामा एक कार्यदल बनाएको थियो। यस कार्यदलले तयार गरेको २९ बुँदे संघीयता कार्यान्वयन सहजीकरण कार्ययोजनालाई मिति २०७५ पुस ३ को दोस्रो बैठकले अनुमोदन गरेको थियो। यी कार्ययोजना संगठन तथा व्यवस्थापन सर्वेक्षण, सम्पति तथा पूर्वाधार हस्तान्तरण, योजना तथा कार्यक्रम, लेखा तथा लेखापरीक्षण, मर्यादाक्रम, कानुन जनशक्ति, मापदण्ड/कार्यविधि, कर तथा राजस्व, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको गठनलगायतका थिए। तेस्रो बैठकले अन्तरप्रदेश परिषद्को बैठकसम्बन्धी कार्यविधि पास गरेको थियो।

### ३. अन्तरसरकारी वित्त परिषद्

नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय तहबीच अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापनलगायतका विषयमा परामर्श तथा समन्वय गर्न नेपाल सरकारका अर्थमन्त्रीको संयोजकत्वमा अन्तरसरकारी वित्त परिषद्को व्यवस्था अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ मा छ। प्रदेशका अर्थमन्त्री, गाउँपालिका र नगरपालिकाका प्रमुख र उपप्रमुखहरूमध्येबाट प्रत्येक प्रदेशबाट एक जना महिलासहित दुई जना प्रतिनिधित्व हुने गरी प्रदेशले सिफारिस गरेका १४ जना र नेपाल सरकारले मनोनयन गरेका तीन जना सदस्य हुने व्यवस्था छ। यसको बैठक प्रत्येक वर्षको चैत महिनामा एकपटक र अन्य बैठक संयोजकले तोकेको मिति र समयमा बस्छ।

हालसम्म यस परिषद्का ४ वटा बैठक बसिसकेका छन्। पहिलो बैठक मिति २०७५ वैशाख २४, दोस्रो मंसिर २० र तेस्रो चैत २८ मा बसेका थियो। पहिलो बैठकले बैठक सञ्चालन कार्यविधि २०७५ लाई स्वीकृत

गर्ने, स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन र अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐनमा रहेका करसम्बन्धी द्विविधामा एकरूपता ल्याउने, प्रदेश र स्थानीय तहका एकै प्रकृतिका करहरू आपसी छलफल तथा सहमतिका आधारमा टुंगो लगाउनेलगायतका निर्णयहरू गरेको थियो। पछिल्लो चौथो बैठक मिति २०७६ भदौ ६ मा बसेको थियो। बैठकले आयोजनाहरूका लागि आवश्यक नदीजन्य निर्माण सामग्री सहज रूपमा उपलब्ध नहुँदा आयोजना कार्यान्वयनमा बाधा परेको हुँदा सम्बन्धित स्थानीय तहले आयोजनाहरूका लागि आवश्यक नदीजन्य निर्माण सामग्री सहज रूपमा उपलब्ध गराउने व्यवस्था मिलाउने, नदीजन्य सामग्री (गिट्टी, ढुंगा, बालुवा आदि) बापत संकलन हुने राजस्व बाँडफाँटमा द्विविधा उत्पन्न भएको विषय उठेको सन्दर्भमा सम्बन्धित कानूनहरूमा संशोधन गर्ने प्रक्रिया अघि बढाउने, प्रदेश र स्थानीय तहले कर, शुल्क लगाउँदा वा उठाउँदा संविधान र प्रचलित कानूनबमोजिम तथा लगानीको वातावरणमा प्रतिकूल असर नपर्ने गरी कानून बनाएर मात्र लगाउनेलगायतका १५ वटा निर्णय गरेको थियो।

#### ४. प्रदेश समन्वय परिषद्

प्रदेश तथा स्थानीय तहले गर्ने काम कारबाहीमा नीतिगत सामञ्जस्यता, योजना व्यवस्थापनमा रणनीतिक साभेदारी, साभ्ना अधिकारक्षेत्रको प्रयोग, प्राकृतिक स्रोत साधनको उपभोग र बाँडफाँटसम्बन्धी विषयमा प्रदेश र स्थानीय तहबीच समन्वय कायम गर्न मुख्यमन्त्रीको संयोजकत्वमा प्रदेश समन्वय परिषद्को व्यवस्था स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, ०७४ मा छ। प्रदेश सरकारका मन्त्रीहरू, प्रदेशका मुख्यसचिव, प्रदेश सरकारका सचिवहरू, प्रदेशका जिल्ला समन्वय समितिका प्रमुख तथा उपप्रमुख र प्रदेशका गाउँपालिकाका अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष र नगरपालिकाका प्रमुख तथा उपप्रमुख यसका सदस्य हुन्छन्। परिषद्को बैठक वर्षको कम्तीमा एकपटक बस्छ। प्रदेश सरकार गठन भएको दुई वर्षको दौरानमा यस बैठक पनि प्रत्येक प्रदेशमा दुई/दुईपटक बसिसकेको छ। प्रदेश ३ र सुदूरपश्चिम प्रदेशबाहेक बाँकी सबै प्रदेशले हालसालै तेस्रो बैठक पनि गरिसकेका छन्। कानुनी बाध्यता पूरा गर्न यस परिषद्को बैठक नियमित रूपमा हुने गरे तापनि हालसम्म कुनै पनि प्रदेशमा यस परिषद्को सचिवालय छैन। परिषद्को निर्णय प्रक्रियाहरू पारदर्शी हुने नगरेको लगायतको गुनासो स्थानीय तहको छ।

#### ५. जिल्ला समन्वय समिति

जिल्लाभित्रका गाउँपालिका र नगरपालिकाहरूबीच समन्वय गर्न, जिल्लामा रहने संघीय र प्रदेश सरकारी कार्यालय र गाउँपालिका र नगरपालिकाबीच समन्वय गर्नेलगायतका प्रयोजनका लागि जिल्ला समन्वय समितिको व्यवस्था संविधानको धारा २२० मा छ। तर, संविधानले दिएको अधिकार पनि प्रयोग गर्न नपाएको गुनासो जिल्ला समन्वय समितिको छ। अधिकांश समितिहरूको प्रशासनिक खर्च धान्न पनि धौ/धौ परेको अवस्था छ।

#### ६. राष्ट्रिय विकास समस्या समाधान समिति

विकास, नीति, योजना, कार्यक्रम तथा आयोजनाको प्रगति समीक्षा, समस्याको समाधानलगायतका लागि नीतिगत विषयका लागि अनुगमन तथा मूल्यांकनको सर्वोच्च निकायका रूपमा प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा राष्ट्रिय विकास समस्या समाधान समितिको व्यवस्था राष्ट्रिय योजना आयोगबाट प्रकाशित अनुगमन तथा मूल्यांकन दिग्दर्शन, २०७५ मा छ। प्रदेशका मुख्यमन्त्रीलगायत नेपाल सरकारका मन्त्रीहरू यस समितिका सदस्य हुन्छन्। चौमासिक अवधिमा एकपटक बस्ने गरी यसको बैठक एक वर्षमा कम्तीमा तीनपटक बस्छ।

राष्ट्रिय विकास समस्या समाधान समितिको ४६ औं बैठक प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा २०७६ असोज महिनामा बसेको थियो। बैठकमा सबै प्रदेशका मुख्यमन्त्रीहरूको पनि सहभागिता थियो। सरकारबाट घोषणा भएको मकवानपुरको मयूरधाप औद्योगिक क्षेत्रसम्बन्धी विस्तृत विवरण तयार गरी स्वीकृतिका लागि नेपाल सरकार, मन्त्रिपरिषद्मा प्रस्ताव पेस गर्ने, जलविद्युत्का जलाशययुक्त आयोजनाहरू निर्माण गर्दा उत्पन्न हुने डुबानले सडक, सिँचाइलगायत भौतिक पूर्वाधारका निर्माण कार्यहरूलगायतका विषयमा विवाद देखिएको सन्दर्भमा सरोकारवाला निकायहरूसँग समन्वय गरी नेपाल सरकार, मन्त्रिपरिषद्मा स्वीकृतिका लागि पेस गर्ने, चुरे फेदी तथा तराईमा जम्मा हुने ढुंगा, गिट्टी, बालुवा आदिको उपयोग तथा व्यवस्थापन हुन नसक्दा बाढी, डुबान तथा कटानको समस्यासमेत बढ्नाले निर्माण सामग्रीको उपलब्धतामा कठिनाइ भैरहेको हुँदा निर्माण सामग्रीहरूको सहज उपलब्धताका लागि आवश्यक मापदण्ड तयार गरी नेपाल सरकार, मन्त्रिपरिषद्को स्वीकृतिका लागि पेस गर्ने र प्रदेश तथा स्थानीय तहले सरलीकृत नीतिगत कानुनी व्यवस्था कार्यान्वयनमा ल्याउनेलगायतका आठवटा महत्त्वपूर्ण निर्णय गरेको थियो। राष्ट्रिय विकास समस्या समाधान समितिको ४५औं बैठक २०७६ असार महिनामा बसेको थियो। यस बैठकमा पनि सबै प्रदेशका मुख्यमन्त्रीहरूलगायतको सहभागिता थियो। तर, संघीय एकाइहरूका बीचमा योजना छनोट र कार्यान्वयनमा रहेका समस्याहरूको समाधान गर्न यस समितिको भूमिका त्यति प्रभावकारी देखिएको छैन।

## अन्त्यमा,

संविधानको धारा २३५ मा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच समन्वय गर्न संघीय संसदले आवश्यक कानून बनाउन सक्नेछ भन्ने व्यवस्था छ। संविधानको यस व्यवस्थाअनुसार अहिले राष्ट्रिय सभामा विधेयक छलफलमा छ। यस विधेयकमा ६ वटा परिच्छेद र ३१ वटा दफाहरू छन्। संघ प्रदेश र स्थानीय तहबीचको अन्तरसम्बन्धका आधार, अन्तरप्रदेश सम्बन्धका आधारहरू, प्रदेश र स्थानीय तह तथा अन्तरस्थानीय तहबीचको अन्तरसम्बन्धका आधारहरू, कानून नीति तथा योजना तर्जुमा गर्दा विचार गर्नुपर्ने आधारहरू, संघ, प्रदेश तथा स्थानीय तहले कानून तथा नीति तर्जुमा गर्दा लिनुपर्ने आधारहरू, संघीय कानूनबाट व्यवस्थित हुने विषयहरू, एकल तथा साभ्ना अधिकारका विषयमा कानून बनाउने विधि, समन्वय र परामर्श गर्ने आधारहरू, कानूनको प्रकाशन तथा अभिलेखसम्बन्धी व्यवस्था, सहयोग, निर्देशन र ध्यानाकर्षणसम्बन्धी व्यवस्था, परिषद्को गठन र काम, कर्तव्य र अधिकार, विषयगत समिति र यसको काम, कर्तव्य र अधिकार, प्रदेश समन्वय परिषद्को गठन र यसको काम, कर्तव्य र अधिकार, जिल्ला समन्वय समितिको भूमिका, संघ, प्रदेश तथा अन्तरप्रदेशबीचको विवाद र समाधान गर्ने उपायलगायतका विषयहरू विधेयकमा समेटिएको छ। विधेयकमा तीन तहका सरकारका बीच सम्बन्ध कायम गर्न विभिन्न संस्थागत संरचनासमेत प्रस्ताव छ। विधेयक कानूनका रूपमा आएपछि तीन तहका सरकार बीचको सम्बन्ध थप मजबुत हुने अपेक्षा गर्ने ठाउँ प्रशस्तै छ।

वास्तवमा, समन्वय तथा सहकारितामा आधारित नेपालको संघीयतामा अहिलेसम्म खासै ठूलो समस्या देखिएको छैन। समस्या बाहिरबाट सिर्जना गराउने र चलखेल गर्ने प्रवृत्ति भने छ। यस्तो प्रवृत्तिलाई सरोकारवाला सबै पक्षबाट निरुत्साहित गरी नेपालको संघीयतालाई मजबुत पार्न आवश्यक छ। अन्तरसमन्वय तथा सहकार्यका दृष्टिले कसिलो बन्दै गएको नेपालको संघीयताको कार्यान्वयन पक्षलाई थप कसिलो बनाउन तीन तहका सरकारबीच नियमित रूपमा घनीभूत छलफल र अन्तरक्रियाको जरुरीसमेत छ। यसैगरी अन्तरतह समन्वयकारी संस्थाहरूको नियमित क्रियाशीलताका लागि स्थायी सचिवालय निर्माण गर्न पनि त्यत्तिकै जरुरी छ।

# अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको अधिकार, अनुसन्धानका चुनौती र समाधानका प्रयासहरू



गोपालप्रसाद रिजाल<sup>१</sup>

## १. पृष्ठभूमि

“निजानिसाप बिगान्या भन्याको घुस दिन्या र घुस षान्या, ईन दुईको ता धन जिब गरि लियाको पनि पाप छैन. ई राजाका महासतुर हुन” भन्ने तत्कालीन बडामहाराज पृथ्वीनारायण शाह (विसं १७४३-१७६७) को दिव्य-उपदेशको उक्तिबाट तत्कालीन समयमा पनि भ्रष्टाचारलाई गम्भीर समस्याको रूपमा लिने गरेको रहेछ भन्ने बुझ्न सकिन्छ। भ्रष्टाचार कुनै पनि समाजका लागि भयावह रोगको रूपमा रहेको हुन्छ, जसले विकासका हरेक आयामहरूलाई नराम्रोसँग प्रभाव पार्छ। नेपाल भौतिक विकास र प्रतिव्यक्ति आयका हिसाबले समेत गरिब छ। देशमा भ्रष्टाचार व्याप्त भएको कारण नेपाल गरिब हुन गएको हो वा गरिबीको कारण देशमा भ्रष्टाचारले जरो गाडेको हो, यी दुवै कुराका समर्थनमा तर्क-वितर्क गर्न सकिन्छ। पहिलेदेखि नै राज्यले कानून तथा नीति बनाई निरन्तर भ्रष्टाचारको निवारण गर्ने उद्देश्य लिई कार्य गरी आएको र अद्यापि ‘भ्रष्टाचारप्रति शून्य सहनशीलता’ भन्ने अवधारणा अवलम्बन गरेको भए तापनि आशातीत रूपमा सफलता प्राप्त गर्न नसकिएको यथार्थलाई नकार्न सकिँदैन। परम्परागत रूपमा हुने गरेका भ्रष्टाचारका कसुरमा भ्रष्टाचारको स्वरूप, प्रवृत्ति, शैली र तरिकामा वर्तमानमा व्यापक परिवर्तन आएको र नियन्त्रण/निवारणको कार्य जटिलसमेत बन्दै गएको छ। संगठित रूपमा र अत्यन्त चलाखीपूर्ण तरिकाले गरिने भ्रष्टाचारको कसुरका सम्बन्धमा कतिपय अवस्थामा सामाजिक/राजनीतिक संरक्षणसमेत प्राप्त हुने हुँदा भ्रष्टाचारको मूल जरोसम्म पुग्न यसको अनुसन्धान प्रभावकारी हुनुपर्ने साथसाथै समाजका हरेक निकाय र व्यक्तिबाट सकारात्मक सहयोग हुन पनि त्यत्तिकै जरुरी छ।

नेपालको आधुनिक कानुनी इतिहासमा विसं १९१० को मुलुकी ऐनदेखि नै भ्रष्टाचारलाई कसुर कायम गरी भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २००९, राष्ट्रसेवकको (भ्रष्टाचार निवारण) ऐन, २०१३, भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ हुँदै हालको भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ सम्म आइपुग्दा विभिन्न भ्रष्टाचारजन्य कार्यलाई कसुर कायम गरिँदै यसको प्रभावकारी नियन्त्रणमा जोड दिँदै आएको छ। साविकमा विशेष प्रहरी विभागका विशेष पुलिस अफिसरबाट भ्रष्टाचारसम्बन्धी कसुरको मौका तहकिकात र अनुसन्धान भई तत्कालीन श्री ५ को सरकारले तोकेको अदालत र विशेष अदालतमा मुद्दा दर्ता हुने व्यवस्था भएकोमा नेपालको संविधान, २०१९ को दोस्रो संशोधन, २०३२ ले २०३४/८/१ देखि प्रारम्भ हुने गरी धारा ६७ मा अख्तियार दुरुपयोग निवारण आयोगको व्यवस्था गरी अख्तियार दुरुपयोग सम्बन्धी मुद्दा हेरी कारबाही किनारा गर्ने व्यवस्था गरेको थियो।

१ सहन्यायाधिवक्ता, अ.दु.अ. आयोग

२०४७ सालको संविधान लागू भएपछि भने भाग १२ मा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको व्यवस्था गरी धारा ९८ बमोजिम आयोगले कुनै सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले अनुचित कार्य वा भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा (संविधानमा यस्तो कारबाहीका सम्बन्धमा छुट्टै व्यवस्था गरिएका पदाधिकारी र सैनिक ऐनबमोजिम कारबाही हुने पदाधिकारीबाहेक) अनुसन्धान तहकिकात गर्न वा गराउन, भ्रष्टाचारको कसुर गरेका सार्वजनिक पद धारण गरेका र त्यसमा संलग्न अन्य व्यक्तिउपर कानूनबमोजिम अधिकारप्राप्त अदालतमा मुद्दा दायर गर्न वा गराउन सक्ने र अनुचित कार्यका हकमा आयोग आफैँले सचेत गराउन वा विभागीय वा अन्य आवश्यक कारबाहीका लागि अख्तियारवालासमक्ष लेखी पठाउन सक्ने व्यवस्था गऱ्यो । यस संविधानबमोजिम अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको स्थापना २०४७ माघ २८ गते भयो । नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को धारा १२० ले साविककै संविधानबमोजिम प्रत्याभूत काम, कर्तव्य र अधिकारलाई केही परिमार्जित रूपमा निरन्तरता दिएकोमा हालको संविधानले अनुचित कार्यलाई आयोगको क्षेत्राधिकारको दायराबाट अलग्यायो । हाल आयोगले संविधान, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ र अन्य प्रचलित कानूनबमोजिम आफूलाई सुम्पिएको जिम्मेवारी निर्वाह गरिआएको छ ।

## २. आयोगको अधिकारक्षेत्र र सर्वोच्च अदालतको व्याख्या

नेपालको संविधानको भाग १३ मा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको व्यवस्था छ । धारा २३८ ले आयोगको गठन, आयुक्तहरूको पदावधि, योग्यता, सेवाका सर्तसमेतका सम्बन्धमा, धारा २३९ मा आयोगको काम, कर्तव्य र अधिकारमा सम्बन्धमा व्यवस्था गरेको छ । संविधानको धारा २९३ ले अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलगायतका संवैधानिक निकायका प्रमुख र पदाधिकारीलाई संघीय संसद्प्रति उत्तरदायी र जवाफदेही बनाएको छ । प्रतिनिधिसभाका समितिले यस्ता निकायको प्रतिवेदनलगायतका काम कारबाहीको अनुगमन र मूल्यांकन गरी आवश्यक निर्देशन वा राय सल्लाह दिन सक्ने व्यवस्था छ । त्यसैगरी धारा २९४ बमोजिम आयोगले आफूले गरेको काम कारबाहीको वार्षिक प्रतिवेदन राष्ट्रपतिसमक्ष पेस गर्ने, राष्ट्रपतिले प्रधानमन्त्री मार्फत त्यस्तो प्रतिवेदन संघीय संसद्समक्ष पेस गर्न लगाउने व्यवस्था छ । प्रत्येक प्रदेशको काम कारबाहीको सम्बन्धमा अलगअलग प्रतिवेदन तयार गरी प्रदेश प्रमुखसमक्ष पेस गर्ने व्यवस्थासमेत गरिएको छ । संविधान तथा प्रचलित कानूनबमोजिम अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले देहायबमोजिम कार्यसम्पादन गर्छ :

- सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा अनुसन्धान तहकिकात गर्ने,
- अनुसन्धानबाट भ्रष्टाचार गरेको मानिने कुनै काम गरेको देखिएमा सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्ति र सो अपराधमा संलग्न अन्य व्यक्तिउपर मुद्दा चलाउने वा तत्सम्बन्धी अन्य कारबाही गर्ने,
- भ्रष्टाचारसम्बन्धी कसुरका सम्बन्धमा सम्बन्धित अदालतमा मुद्दा दायर गर्नुका साथै फैसलाउपर पुनरावेदन गर्ने, पुनरावलोकन गर्ने तथा सोसम्बन्धी अन्य कारबाहीसमेत गर्ने,
- आयोगको क्षेत्राधिकारभित्र नपर्ने विषयका सम्बन्धमा सम्बन्धित अधिकारी वा निकायलाई आवश्यक कारबाहीका लागि सुझाव लेखी पठाउने,

- प्रचलित कानूनबमोजिम तोकिएको समयवधिभित्र सम्पत्ति विवरण पेस नगर्ने सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिलाई जरिवाना गर्ने,
- आयोगले अनुसन्धान गर्ने र मुद्दा चलाउने, पुनरावेदन तथा पुनरावलोकन गर्ने र तत्सम्बन्धी अन्य काम, कर्तव्य र अधिकारमध्ये कुनै काम, कर्तव्य र अधिकार प्रमुख आयुक्त, कुनै आयुक्त वा नेपाल सरकारको अधिकृत कर्मचारीलाई तोकिएको सर्तको अधीनमा रही प्रयोग तथा पालना गर्ने गरी प्रत्यायोजन गर्ने,
- भ्रष्टाचार निवारण वा नियन्त्रण गर्ने उद्देश्यले खडा भएका राष्ट्रिय वा अन्तर्राष्ट्रिय संस्थासँग आवश्यक समन्वय, सम्बन्ध र सहयोग अभिवृद्धि गर्ने,
- त्यसैगरी भ्रष्टाचार वा अनुचित कार्य हुन नदिन निरोधात्मक उपायहरूको खोजी एवं अख्तियार दुरुपयोग निवारणको आवश्यक प्रवर्द्धनात्मक कार्यहरू गर्ने,

भ्रष्टाचारका परिवर्तित प्रवृत्तिमाथि नियन्त्रण, भ्रष्टाचार नियन्त्रणप्रतिको अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिबद्धता एवं सार्वजनिक निकायहरूको संस्थागत सुधारका पक्षहरूलाई समेत सम्बोधन गरी देशमा व्याप्त भ्रष्टाचार न्यूनीकरण गर्ने प्रमुख कार्यलाई योजनाबद्ध ढंगले प्रभावकारी रूपमा सम्पादन गर्ने उद्देश्यले आयोगले हालसालै उपचारात्मक, निरोधात्मक, प्रवर्द्धनात्मक र संस्थागत क्षमता विकास गरी चारवटा रणनीति अवलम्बन गर्ने गरी संस्थागत रणनीतिक योजना (२०७६/०७७ – २०८०/०८१) तर्जुमा गरी कार्यान्वयनमा ल्याएको छ।

समयसमयमा सर्वोच्च अदालतबाट आयोगको अधिकार क्षेत्रका सम्बन्धमा निर्देशन एवं सिद्धान्त प्रतिपादन भएका छन्, जो आयोगका लागि कार्यसम्पादनमा मार्गदर्शनका रूपमा रहेका छन्। केही प्रतिपादित सिद्धान्तको उल्लेखन सान्दर्भिक देखिन्छ :

**ने.का.प. २०७६ अंक ४ नि.नं. १०२४०, पासाङ तेम्बा लामाविरुद्ध मालपोत कार्यालय, सिन्धुपाल्चोकसमेत, संयुक्त २०७४/१२/२८**

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले सरकारी सम्पत्ति संरक्षण गर्ने हेतु निर्देशन दिँदा पनि 'यस्तो निर्णय गर्नु' भनेर कितान गरी दबाबमूलक ढंगले दिने पनि होइन। आफ्नो क्षेत्राधिकारभित्रको कार्यमा कानूनसम्मत ढंगबाट निश्चित प्रक्रिया अवलम्बन गरी क्षेत्राधिकार भएका निकायले नै आवश्यक कागजात प्रमाण बुझी सबै प्रक्रिया पूरा गरेर तथ्य र प्रमाणका आधारमा निर्णय गर्ने स्वतन्त्र अधिकारक्षेत्रलाई मिच्ने, संकुचन, नियन्त्रण एवं निर्देशित गर्ने हिसाबले निर्देशन दिन नमिल्ने।

२०७५/८/१००८१, भुवनेश्वर घिमिरेविरुद्ध अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, टंगाल काठमाडौंसमेत कानूनमा भएको प्रावधानको प्रयोग गर्दा कानून जे जस्तो अवस्थामा कायम छ, त्यही रूपमा प्रयोग गरिनुपर्छ। अन्य कारण वा औचित्यको आधार देखाई प्रचलित ऐनमा रहेको प्रावधानलाई अन्यथा प्रयोग गर्ने छुट कसैलाई नहुने।

कानुनी व्यवस्थाको कार्यान्वयनमा असर पुग्ने गरी आफ्नो क्षेत्राधिकारभन्दा बाहिर गई अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले कुनै निर्देशन दिन मिल्दैन। यसरी सम्बन्धित निकायबाट निर्णय नहुँदै अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबाट आदेशात्मक रूपमा दिन उचित नहुने।



## विजयकुमार भासमेत विरुद्ध आयोग, ने.का.प.२०७१ अंक २ नि.नं. १११७

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐनको दफा २८ बमोजिम दिइएको सुभाव आफैँमा निर्णय होइन, सुभावको उपयुक्तताको विषयमा सम्बन्धित कार्यालय वा संस्थाका पदाधिकारीले मूल्यांकन गरी उपयुक्त देखिएको सुभावअनुसार गर्न सक्ने नै हुन्छ। तर, आयोगबाट लेखी आएको भन्नेमात्र आधार ग्रहण गरी निर्णय गरिएमा भने त्यसको वैधतामा प्रश्न उठ्न सक्छ। किनभने कुनै पनि निर्णय आधार र कारणसहितको हुनुपर्छ।

### अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको क्षेत्राधिकारको सीमा

भ्रष्टाचारसम्बन्धी कसुरका सम्बन्धमा देहायका पदाधिकारी वा अवस्थामा आयोगले आफ्नो अधिकारक्षेत्र ग्रहण गर्दैन :

- संविधानमा अनुसन्धान कारबाहीका सम्बन्धमा छुट्टै व्यवस्था भएको पदाधिकारी र अन्य कानुनले विशेष व्यवस्था गरेको पदाधिकारी,  
तर, संविधानको धारा १०१ बमोजिम महाभियोगको प्रस्ताव पारित भई पदमुक्त हुने राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति, प्रधानन्यायाधीश, सर्वोच्च अदालतका न्यायाधीश, न्यायपरिषद्का सदस्य, संवैधानिक निकायका प्रमुख वा पदाधिकारी, न्यायपरिषद्बाट मुक्त हुने न्यायाधीश वा सैनिक ऐनबमोजिम कारबाही हुने व्यक्तिलाई निज पदबाट मुक्त भई सकेपछि अनुसन्धान कारबाही गर्न सकिन्छ।
- व्यवस्थापिका वा समितिको बैठकमा भएको काम कारबाही वा निर्णय वा त्यस्तो बैठकमा कुनै सदस्यले बोलेको वा गरेको कुनै काम कुरा,  
तर, प्रचलित कानुनबमोजिम फौजदारी अभियोगका सम्बन्धमा अनुसन्धान कारबाही गर्न सकिन्छ। संसद्को अधिवेशन बोलाइएको सूचना जारी भएपछि अधिवेशनको अन्त्य नभएसम्म कुनै सांसदलाई फौजदारी अभियोगमा पक्राउ गरेकोमा सदनको अध्यक्षता गर्ने व्यक्तिलाई तुरुन्त जानकारी दिनुपर्छ।
- मन्त्रिपरिषद् वा त्यसको कुनै समितिको सामूहिक रूपमा गरेको कुनै नीतिगत निर्णय,
- अदालतको न्यायिक काम कारबाहीका सम्बन्धमा,
- सैनिक ऐनबमोजिम कारबाही हुने व्यक्तिका हकमा निज पदमा बहाल रहेको अवस्थामा,
- सार्वजनिक पद धारण गरेको कुनै पदाधिकारीले निज त्यस्तो पदमा बहाल रहँदाका बखत गरेको कुनै भ्रष्टाचारको कसुरका सम्बन्धमा निज पदमा बहाल रहँदासम्म कारबाही गर्न नसकिने अवस्था रहेकोमा निजले जुनसुकै व्यहोराबाट पदवाट अवकाश प्राप्त गरेपछि कानुनबमोजिम अनुसन्धान कारबाही गर्न सकिन्छ।
- त्यस्तै सार्वजनिक पद धारण गरेको कुनै व्यक्तिले पदमा बहाल रहेको अवस्थामा गरेको भ्रष्टाचारको सम्बन्धमा निजले अवकाश प्राप्त गरेपछि पनि अनुसन्धान कारबाही गर्न वा मुद्दा चलाउन सकिन्छ।

### ३. आयोगले गर्ने उजुरीको अनुसन्धानसम्बन्धी व्यवस्था

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको काम, कर्तव्य, अधिकार र कार्यविधिका सम्बन्धमा व्यवस्था गर्न बनेको अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८, भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ तथा अख्तियार

दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियमावली, २०५९ एवं आयोगले गर्ने अनुसन्धान प्रक्रियालाई प्रभावकारी बनाउन समयसमयमा जारी गरेका अन्तरिक निर्देशिकाबमोजिम आयोगबाट अनुसन्धान तहकिकातको काम कारबाही भइआएको छ। समष्टिगत रूपमा आयोगले अनुसन्धान कारबाहीको सिलसिलामा देहायबमोजिम कार्य सम्पादन गरिआएको छ :

### १) उजुरीको प्राप्ति

भ्रष्टाचारको सम्बन्धमा कसैले लिखित, मौखिक वा विद्युतीय माध्यमबाट आयोगसमक्ष उजुरी दिएमा वा आयोगले कुनै स्रोतबाट कसुर भए गरेको भन्ने जानकारी प्राप्त गरेमा उजुरीको सत्यताउपर विचार र परीक्षण गरी सोउपर अनुसन्धान तथा कारबाही अगाडि बढाउँछ।

कुनै सरकारी निकाय वा सार्वजनिक संस्थाको प्रमुखले आफू वा मातहतको कार्यालयमा भ्रष्टाचार भएको जानकारी प्राप्त गरेमा त्यस्तो विषयसँग सम्बन्धित फाइल कागजात जिम्मा लिई सुरक्षित राखी सम्बन्धित व्यक्ति वा कर्मचारीसँग वास्तविक कुरा बुझी भ्रष्टाचार भएको देखिने कारण भएमा अनुसन्धान तहकिकातका लागि आयोगमा पठाउनुपर्नेछ।

### २) प्रारम्भिक छानबिन

आयोगसमक्ष परेको वा जानकारीमा हुन आएको उजुरीलाई आयोगका सचिवको संयोजकत्वमा सबै महाशाखा प्रमुख सदस्य रहेको उजुरी स्क्रिनिङ समितिले छानबिन हुनुपर्ने भनी आयोगसमक्ष सिफारिस गरेका उजुरीउपर आयोगबाट छानबिन गर्ने निर्णय भएका उजुरीका सम्बन्धमा आयोगले गोप्य रूपमा प्रारम्भिक छानबिनको प्रक्रियालाई अगाडि बढाउँछ। यसरी प्रारम्भिक छानबिन गर्दा सो उजुरीको प्रारम्भिक छानबिन गर्न सम्बन्धित महाशाखाबाट तोकिएको अधिकृतले छानबिन गर्नुपर्ने विवरणसमेत खुलाई सम्बन्धित महाशाखा प्रमुखसमेतको रायसहित आयोगसमक्ष निर्णयार्थ पेस गरिन्छ। आयोगका निर्णयबमोजिम उजुरीसँग सम्बन्धित कागजातका प्रमाणित प्रतिलिपि मगाउने, सम्बद्ध व्यक्ति वा पदाधिकारीबाट राय प्रतिक्रिया वा जानकारी लिने, उजुरीको प्रकृतिअनुसार स्थलगत अध्ययन प्रतिवेदन वा विवरण माग गरी उजुरीबमोजिमको कसुर भए/नभएको कुरा तथ्यगत आधारमा विचार विश्लेषण गरिन्छ। यसरी प्रारम्भिक छानबिन गर्दा भ्रष्टाचारको कसुर भए/गरेको भन्ने मनासिब आधार भएमा सम्बन्धित अधिकृतले उजुरीउपर विस्तृत अनुसन्धानका लागि आधार र कारण खुलाई महाशाखा प्रमुखसमेतको रायसहित अनुसन्धान अधिकृत नियुक्ति वा तोक्नका लागि आयोगसमक्ष पेस गरिन्छ। आयोगबाट समेत संकलित कागजातको अध्ययन गरी विस्तृत छानबिन गर्ने/नगर्ने सम्बन्धमा निर्णय गरी अनुसन्धान अधिकृत नियुक्त र तोक्ने कार्य हुन्छ।

### ३) विस्तृत अनुसन्धान

आयोगबाट अख्तियार प्राप्त अनुसन्धान अधिकृतले उजुरीसँग सम्बन्धित व्यक्तिसँग स्पष्टीकरण माग्ने, बयान वा सोधपुछ गर्ने, शकित व्यक्तिले कुनै प्रमाण लोप वा नास गर्न सक्ने, अनुसन्धानमा बाधा, व्यवधान वा प्रतिकूल प्रभाव पार्न सक्ने पर्याप्त आधार र कारण विद्यमानता भएकोमा कानूनबमोजिम थुनुवा पुर्जी दिई, अदालतबाट अनुमति लिएर थुनामा राखी अनुसन्धान कारबाही गर्न सक्ने व्यवस्था छ। यसरी विस्तृत अनुसन्धान गर्दा आयोगबाट देहायबमोजिम काम, कर्तव्य र अधिकार प्रयोग गर्ने कानुनी व्यवस्था रहेको देखिन्छ :-

- क) सम्बद्ध मिसिल कागजात, विवरण एवं अन्य कुरा निश्चित समयभित्र पेस गर्न आदेश दिने,
- ख) आरोपित वा सम्बद्ध तथ्यको जानकारी भएको व्यक्तिलाई सोधपुछ गर्ने, बयान गराउने वा बन्दसवाल जारी गर्ने,
- ग) अनुसन्धान तहकिकात गर्दा बयान गराउने, सरजमिन मुचुल्का तयार गर्नेलगायतका काममा अनुसन्धान अधिकारीलाई प्रहरीले पाएसरहको अधिकार, कर्तव्य र सुविधा प्राप्त हुनुका साथै अनुसन्धान तहकिकातमा प्रहरी फोर्सको मद्दत लिनुपर्नेमा अनुसन्धान अधिकारीले दिएको आदेश प्रहरी महानिर्देशकले दिएको आदेशसरह हुने,
- घ) आयोगमा उपस्थित हुने जानकारी पाएर पनि उपस्थित नहुने व्यक्तिलाई पक्राउ गरी उपस्थित गराउन प्रहरीलाई आदेश दिने,
- ङ) आयोगमा उपस्थित भएका वा पक्राउ परी आएका आरोपित व्यक्तिलाई आवश्यकता र अवस्थाअनुसार हाजिर जमानीको कागज गराई तारेखमा राख्ने वा आधार र कारण खुलाई थुनामा राख्ने, हानिनोक्सानी गरेको बिगोलाई विचार गरी धरौट वा जमानत माग गर्ने र त्यस्तो धरौट वा जमानत दिन नसकेमा थुनामा राख्ने, यस्तो काममा अदालतलाई भएसरहको अधिकार प्राप्त हुने,
- च) आरोपी व्यक्ति पदमा बहाल रहिरहँदा प्रमाण लोप वा नास गर्न सक्ने वा अनुसन्धान तहकिकातमा बाधा व्यवधान गर्न सक्ने मनासिब आधार भएकोमा पदबाट निलम्बन गर्न अख्तियारवालासमक्ष लेखिपठाउने,
- छ) माथि खण्ड क), ग) बमोजिम दिएको आदेशको पालना नगर्ने कार्यालय प्रमुख वा पदाधिकारीउपर विभागीय कारबाही गर्न अख्तियारवालालाई निर्देशन दिने वा एक हजार रुपैयाँसम्म जरिवाना गर्ने, यसरी जरिवाना गर्दा पनि आदेशबमोजिम कागज प्रमाण उपलब्ध नगराउने वा उपस्थित नहुनेलाई पक्राउ पुर्जी जारी लिखत वा वस्तु पेस गर्न लगाउन वा जानकारी लिन, यसो गर्दा पनि लिखत वा वस्तु पेस नगरेमा वा जानकारी नदिएमा सात दिनसम्म थुनामा राख्ने,
- ज) माथि खण्ड ङ), च) बमोजिम दिएको विभागीय कारबाहीको आदेश वा जरिवानाको निर्णय पालना गर्न नसकेको मनासिब कारण उल्लेख गरी निवेदन गरेमा र कारण सन्तोषजनक देखिएमा आयोगले पूर्वआदेश रद्द गर्न सक्नेछ।
- झ) उजुरीको प्रकृति हेरी आवश्यकताअनुसार कुनै ठाउँको तलासी लिने, लिन लगाउने, तलासी लिँदा आवश्यक देखिएको वस्तु, कागज वा मिसिल कब्जामा लिने वा प्रतिलिपि उतार्ने र सम्बन्धित व्यक्तिलाई भरपाई दिने, मालवस्तुको प्रकृतिअनुसार नोक्सान हुने वा सम्भार गर्न नसकिने बरामद गरिएका वस्तु कानुनबमोजिम लिलाम गरी धरौटी खातामा जम्मा गर्ने,
- ञ) कसुरमा संलग्न व्यक्तिको सम्पत्ति विवरण माग गर्ने, त्यस्तो सम्पत्ति वा बैंक खाता, कारोबार रोक्का राख्न आदेश दिने, आदेशको पालना नगर्ने बैंक वा वित्तीय संस्थालाई पचास हजार रुपैयाँसम्म जरिवाना गर्ने, विदेशको भए कूटनीतिक माध्यमबाट रोक्का राख्न लगाउने,
- ट) कसुरको गम्भीरता, मात्रा, कसुर गर्दाको अवस्था र हुन सक्ने सजायसमेतलाई विचार गरी राहदानी जारी नगर्न, रोक्का राख्न, स्थानहद गर्न आदेश दिन सक्ने,
- ठ) आयोगको क्षेत्राधिकारबाहिरको विषयमा बाहेक आयोगबाट कारबाही चलेको विषयमा गोप्यताको बहानामा

जानकारी प्रकट गर्न कुनै सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले छुट पाउँदैन। अनुसन्धान कारबाही गर्ने निकाय वा पदाधिकारीले पनि आयोगले अन्यथा निर्णय गरेकोमा बाहेक अनुसन्धानको क्रममा प्राप्त गरेको जानकारी वा विवरण वा सार्वजनिक प्रचारमा आउने गरी खुला कारबाही गर्नु हुँदैन, गोप्य राख्नुपर्ने,

- ड) अनुसन्धान तहकिकात र तत्सम्बन्धी अन्य कारबाही गर्दा आयोगले आवश्यकताअनुसार सम्बन्धित विषयको विशेषज्ञ वा विशिष्टीकृत निकायको सेवा प्राप्त गर्न सक्ने र यसरी सेवा प्राप्त गर्ने सम्बन्धमा सरकारी निकायको भए आयोगले माग गरेको अवधिसम्म काजमा खटाउनुपर्ने र अन्य भए सेवा सर्त र सुविधासमेत उल्लेख गरी सम्झौता गर्नुपर्ने,
- ढ) अनुसन्धान गर्दै जाँदा कसुर पुष्टि हुने आधार प्रमाण नभएमा उजुरी तामेलीमा राखी सोको जानकारी शक्ति र उजुरवालालाई दिने तथा आयोगको क्षेत्राधिकारभित्र नपर्ने विषय भए सम्बन्धितलाई सुभाब लेखी पठाउने।

#### ४. उजुरीको अनुसन्धानमा देखिएका चुनौती र समाधानका प्रयासहरू

संविधानबमोजिम स्थापित अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले संविधान र प्रचलित कानूनबमोजिम आफ्नो स्थापनाकाल (२०४७ माघ २८) देखि नै देशमा सुशासनको प्रवर्द्धनको निमित्त भ्रष्टाचारजन्य कसुरको अनुसन्धान र अनुसन्धानबाट भ्रष्टाचारको कसुरमा संलग्न देखिएका सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्ति र त्यसमा संलग्न अन्य व्यक्तिको अभियोजन र तत्सम्बन्धी अन्य कारबाही गर्दै आएको छ। आयोगले गर्ने अभियोजनको कार्यको प्रभावकारिता सो कसुरमा भएको अनुसन्धानबाट संकलित वस्तुनिष्ठ र निर्विवाद सबुत प्रमाणले निर्धारण गर्छ। कानूनबमोजिम फौजदारी दायित्व बहन गराउने सम्बन्धमा त्यसमा संलग्न आयोगको क्षेत्राधिकारभित्र पर्ने जो कोही व्यक्तिको निष्पक्ष भएर, निर्भीकतापूर्वक कानून र न्यायका मान्य सिद्धान्तअनुरूप आयोगले अनुसन्धानलगायतका निर्दिष्ट काम कारबाही गर्नुपर्छ। आयोगमा परेका उजुरीहरूको संख्या र यसको फछ्यौटको प्रवृत्ति हेर्दा :

आ.व.	कुल उजुरी संख्या	बाँकी रहेका उजुरी संख्या	मुद्दा दायर संख्या
२०७२/०७३	२४६९१	७९९७	१४४
२०७३/०७४	१९५८०	७७१९	१५४
२०७४/०७५	१९४८८	७०८८	१९४
२०७५/०७६	२४०८५	८५५८	३५१
२०७६/०७७ को माघ १५ सम्म कुल उजुरी - १५०७५			२४२
२०७६/०७७ को माघ १५ सम्म विस्तृत अनुसन्धानमा रहेका उजुरी करिब - २०००			
उजुरीको अनुसन्धानमा संलग्न रहने अधिकृतस्तरका कर्मचारी - ३०६ जना			

उपरोक्त तथ्यहरूले अधिक संख्यामा परेका उजुरीहरू समयमै अनुसन्धान तहकिकात हुन नसकी फछ्यौट गर्न बाँकी उजुरीहरू धेरै रहेको र उजुरीको तुलनामा ज्यादै कम मात्र मुद्दा दर्ता भएको देखिएको छ। यसो हुनुमा उजुरीको तुलनामा अनुसन्धान गर्ने अधिकृतस्तरका कर्मचारी कम हुनका साथै अनुसन्धान तहकिकातमा अन्य थप चुनौती पनि रहेका छन् र तिनको समयमै समाधान खोजिनुपर्छ भन्ने सहजै अनुमान लगाउन सकिन्छ।

अनुसन्धानमा देखिएका चुनौती र आयोगबाट भएका समाधानका प्रयास र गर्नुपर्ने थप सुधारका सम्बन्धमा बुँदागत रूपमा उल्लेख गरिएको छ :

### क) बेनामी उजुरी गर्ने र प्रमाण नखुलाई उजुरी गर्ने प्रवृत्ति

प्रचलित कानूनले बेनामी उजुरी गर्न सक्ने प्रावधानसमेत राखेको छ। उजुरी गर्दा उजुरीलाई पुष्टि हुनेगरी राख्नु वा खुलाउनुपर्ने प्रमाणका सम्बन्धमा बाध्यात्मक व्यवस्था वा उजुरीको निश्चित ढाँचासमेत निर्धारण नगरिएको कारण जस्तासुकै उजुरी पनि आयोगमा दर्ता हुन सक्ने, उजुरवालासँग थप जानकारीका लागि सम्पर्क गर्न नसकिने र उजुरी दर्तापश्चात् निर्धारित अनुसन्धान प्रक्रिया पूरा गरेपछि मात्र त्यस्ता उजुरी फछ्योट हुने भएकाले अनुसन्धानमा ढिलाइ र समस्या उत्पन्न भएको छ। वेनामी उजुरी ग्रहण नगर्ने, उजुरीकर्ताको पहिचानको गोपनीयता कायम गर्ने र उजुरीमा खुलाउनुपर्ने न्यूनतम कुराहरू उल्लेख गरी उजुरी दिनुपर्ने गरी ढाँचा निर्धारण गर्न जरुरी देखिएको छ। आयोगमा दर्ता रहेका उजुरीका सम्बन्धमा सत्य तथ्य यकिन गरी सिफारिस गर्ने स्क्रिनिङ समितिको कार्य प्रभावकारी देखिएको छ।

### ख) उजुरी अनुसन्धानसम्बन्धी विधि र प्रक्रियाको ज्ञानसहित पूर्ण परिपालना

आयोगमा आफ्नै कर्मचारी नभई नेपाल सरकारका विभिन्न निकायमा कार्यरत विभिन्न सेवाका कर्मचारीहरू केही समयका लागि कार्यरत रहने गरेका छन्। त्यस्ता कर्मचारीको शैक्षिक योग्यता, अनुभव र कार्य प्रकृति आयोगले गर्ने मुख्य कार्य अनुसन्धान र अभियोजनभन्दा फरक पनि हुने भएकाले आयोगको आवश्यकताअनुसार कम्तीमा पनि अनुसन्धान अधिकृतहरू आयोगमा स्थायी रूपमा रहने गरी आकर्षणसहित नियुक्त गर्ने परिपाटीको विकास गर्नु जरुरी देखिएको छ। आयोगका कर्मचारीलाई अनुसन्धानको कार्य सुरु गर्नुभन्दा पहिले अनुसन्धान र अभियोजनका विविध विधि, प्रक्रिया, प्रमाण संकलन गर्ने तरिका, प्रमाणिक मूल्य वा ग्राह्यता आदिका बारेमा सैद्धान्तिक र व्यावहारिक तालिम प्रदान गरेपछि मात्र जिम्मेवारी दिनुपर्ने देखिन्छ। आयोगबाट प्रदान गरिँदै आएको छोटो समयको अनुसन्धान अभिमुखीकरण तालिमका अलावा अनुसन्धान र अभियोजनसम्बन्धी थप विशिष्टीकृत तालिम प्रदान गर्ने र त्यस्ता जनशक्तिलाई आयोगमै टिकाइराख्ने प्रबन्ध मिलाउन जरुरी छ।

### ग) अनुसन्धानमा अन्य निकायको सहयोग

आयोगबाट अनुसन्धानको क्रममा माग गरेका प्रमाण कागजात, निर्णय मिसिल वा विवरण समयमै प्राप्त नहुने ठूलो समस्याको रूपमा रहेको छ। कार्यालयहरूको अभिलेख प्रणाली कमजोर र फितलो रहेको भन्ने तथ्य अधिकांश कागजात मगाइएका मुद्दामा फेला नपरेको भन्ने जवाफ प्राप्त हुने र त्यस्ता कागजात वा विवरण कसको जिम्मामा रहने हो नखुलाउने गरेबाट स्पष्ट हुन्छ। दण्ड जरिवानाको भयले मात्र यस्तो समस्याको समाधान नहुने भएकाले सबै निकायले अभिलेख प्रणालीलाई चुस्त दुरुस्त राख्ने त्यसका लागि स्पष्ट जिम्मेवारी तोक्नुपर्छ। आयोगले विभिन्न समयमा सम्बद्ध पदाधिकारीहरूसँग छलफल गरेर तथा वार्षिक प्रतिवेदनमार्फत पनि सुझाव दिँदै आएको भए तापनि आशातीत प्रगति हुन सकेको छैन।

त्यसैगरी कसुर गर्ने प्रवृत्तिलाई सार्वजनिक जवाफदेहीको पदमा रहेका व्यक्तिबाटै सहन गर्ने, समयमै जानकारी वा विवरण नदिई अख्तियारबाट बचेर काम गर्नु है भन्ने प्रवृत्ति र व्यवहारले अनुसन्धानमा थप चुनौती पैदा गरेको छ।

## घ) कसुर गर्ने व्यक्तिको पहिचान

उजुरीहरूको अनुसन्धान गर्दा प्रायः काजजात तथा तथ्य केलाउँदा सो कसुरजन्य कार्य कसले गरेको हो खुल्दैन । काजजातमा दस्तखत गर्ने तर नाम पहिचान नलेख्ने, पुराना विवरणहरू नराख्ने र भएका विवरण पनि भुत्रा, नष्ट/मेटिएका भई यकिन गर्न नसकिएको कारण अनुसन्धानमा समस्या परेको छ ।

## ङ) परीक्षण प्रयोगशाला

अनुसन्धानको क्रममा आवश्यक पर्ने आवाज परीक्षण, बयानको सत्यता परीक्षण (पोलिग्राफ), गुणस्तर परीक्षण, दस्तखत छाप परीक्षण आदिको पर्याप्तता र परीक्षण प्रतिवेदनको ग्राह्यताका लागि स्वतन्त्र र स्वायत्त निकाय हुन आवश्यक देखिएको छ । आयोगले प्रहरी प्रधान कार्यालय, राष्ट्रिय विधिविज्ञान प्रयोगशालाको उपयोग गर्नुका साथै आफ्नै कार्यालयमा प्रयोगशालाको स्थापना र विस्तार गर्ने कार्य गरिरहेको छ । यसलाई स्वतन्त्र र निष्पक्ष छ भन्ने विश्वास दिलाउन जरुरी छ ।

## च) पुराना र छरिएर रहेका कानून

आयोगले गर्ने अनुसन्धानको कार्यलाई वैज्ञानिक, वस्तुनिष्ठ, विश्वासिलो बनाउन र अनुसन्धान अधिकारीलाई द्विविधा र दृष्टि नपुग्ने नहोस् भन्नाका खातिर अनुसन्धानका सम्बन्धमा आयोगको ऐन, भ्रष्टाचार निवारण ऐनमा भएका अनुसन्धानसम्बन्धी व्यवस्थालाई एकीकरण गरी एउटै कानूनमा राख्नुका साथै अनुसन्धानका नयाँ आयामहरू जस्तो : विदेशमा राखेको सम्पत्ति, व्यक्तिका सम्बन्धमा अनुसन्धान गर्न पारस्परिक कानुनी सहायतासम्बन्धी सम्झौता गर्ने, अनुसन्धानमा प्रविधिको प्रयोग, पीडित पक्षको गोपनीयता कायम गर्ने आदि समेत समावेश गरी कानूनको परिमार्जन गर्न आवश्यक देखिएको छ ।

त्यसैगरी अनुसन्धानमा सरलता, बोधगम्यता र पूर्णपरिपालना गर्न आयोगले अनुसन्धान गर्ने कसुरका हरेक प्रकार र प्रकृति जस्तो : सार्वजनिक खरिद/निर्माणसम्बन्धी उजुरीमा Financial Transaction Tracking लगायत अत्याधुनिक प्रविधिको प्रयोग आदि समेतलाई समेट्ने गरी एकीकृत अनुसन्धान तथा अभियोजनसम्बन्धी दिग्दर्शन र कार्यविधि निर्माण गरी लागू गर्नुपर्छ ।

## छ) आन्तरिक व्यवस्थापन

आयोगले गर्ने अपराधको अनुसन्धानमा प्रभावकारिता ल्याउने कार्यमा बाह्य चुनौतीका साथै आन्तरिक व्यवस्थापनको समस्यालाई नकार्न मिल्दैन । जसले जुन कुरामा दखल राख्छ, त्यसैलाई सो कार्यको जिम्मेवारी दिने, सक्षमसँग काम गर्न नवप्रवेशीलाई समेत संलग्न गराउँदा नयाँले पुरानासँग सिक्ने मौका पाउने, विषयगत विज्ञताका लागि उत्तराधिकारी योजनासहितको अनुसन्धान गर्ने समूहको निर्माण गर्ने, जान्नेले फुर्सदै नपाउने र जानेको छैन भनी कसैले अन्य कुरामै लागी दिन बिताउने अवस्था सिर्जना नहोस् भन्नेतर्फ सजग हुनुपर्छ । आयोगमा काम गर्ने कर्मचारीहरू उच्च आचरणयुक्त र कार्यप्रति निष्ठावान हुन र आयोगमा काम गरेको अवधिलाई आफूलाई सदाचारीमा परिणत गर्ने पाठशालाको रूपमा लिनुपर्छ ।

आयोगले अनुसन्धान कार्यमा प्रभावकारिता ल्याउन हरसम्भव प्रयास गरी कुशलतापूर्वक काम गरिरहेको छ भन्ने हाम्रो ठ्याम्प हो । आफ्नो गल्ती आफैँ देखिँदैन भनेजस्तो हामीमा भएका अनुसन्धानसम्बन्धी कमी कमजोरीहरू र सुधारका क्षेत्रका सम्बन्धमा नजिकबाट हाम्रो कामलाई नियाल्नुहुने सम्बद्ध सबै निकाय वा सर्वसाधारणबाट टिप्पणी र सुझाव दिनुहुनेछ भन्ने विश्वास लिइएको छ ।

## ५. उपसंहार

भ्रष्टाचार कुनै देश-विशेषको मात्र समस्या नभई विश्वव्यापी समस्या हो। कुनै देशको एक्लो प्रयासबाट मात्र भ्रष्टाचार नियन्त्रण सम्भव नभए पनि आफ्नो देशको भ्रष्टाचार निवारणका लागि अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग र सहकार्य अपरिहार्य भए पनि आफ्नै देशले स्थापित मान्यताअनुसारको तरिका अपनाई प्रयास गर्नुपर्छ। हाम्रो संविधान तथा कानूनले भ्रष्टाचारको निवारणका लागि अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलाई आधिकारिक निकाय माने पनि यो समस्या अख्तियारको मात्र नभएर सबैको हो। राज्यको एउटै उद्देश्य देशबाट भ्रष्टाचार निवारण गरी सुशासन कायम गर्दै देशलाई समृद्ध र देशवासीलाई सुखी बनाउनु भएकाले हामी सबैले यस दिशातर्फ हातेमालो गर्नुपर्छ। विश्वास, सदाचार र नैतिकता सभ्य समाजका मेरुदण्ड हुन् जसले समाजलाई प्रगतिउन्मुख गराउँछ भने यिनको विपरीत प्रवृत्तिले भ्रष्टाचारलाई बढावा दिई समाजलाई अधोगतितर्फ धकेल्छ।

समयक्रमसँगै भ्रष्टाचारको अपराध गर्ने तरिका र पद्धतिमा परिवर्तन आएसँगै यसको सफल अनुसन्धानबाट विश्वसनीय सबुत संकलन गरी अपराधीको मूल जरोसम्म पुगी कसुरदार सबैलाई कानुनी दायरामा ल्याउने काम त्यत्तिकै चुनौतीपूर्ण रहिआएको छ। अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि सम्झौतामा देशले प्रतिबद्धता जनाई सिर्जित दायित्वअनुरूप निजी क्षेत्रको भ्रष्टाचारलाई समेत आयोगको कार्यक्षेत्रभित्र ल्याउन, वित्तीय अपराध अनुसन्धान गर्ने नेपाल राष्ट्र बैंक, सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभागसमेतसँग सूचना आदानप्रदान र सहकार्य गर्ने संयन्त्रको निर्माण र कार्यान्वयन गर्न एवं नववधनाढ्यबाट देशमा कमाएको सम्पत्ति प्रविधिको माध्यमबाट विदेशमा जम्मा गर्ने कार्यलाई अनुसन्धानको दायरामा ल्याउनसमेत जरुरी छ। सामाजिक प्रणालीको सहायक प्रणालीको रूपमा विकसित हुँदै भ्रष्टाचारीलाई संरक्षण दिने सामाजिक प्रवृत्तिमा पूर्ण रूपमा अन्त्य भइनसकेको, भ्रष्टाचार नीति र नियति तथा पद्धति र प्रवृत्तिबीचको द्वन्द्वको रूपमा रही भ्रष्टाचार गर्नेले कहिल्यै पनि आफूले गलत गरेको नठान्ने (जसरी भए पनि कमाउने कामलाई बहादुरी ठान्ने) भएकाले यसको निवारण/नियन्त्रणमा सफलता नमिलेको हो।

साथै प्रत्येक सार्वजनिक निकाय, मन्त्रालय, विभाग तथा कार्यालयहरूमा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली र भ्रष्टाचार निगरानी प्रणालीको व्यवस्था गरी सम्बद्ध सबै निकायले अपराधको अनुसन्धान गर्ने, अभियोजन गर्ने, मुद्दामा प्रतिरक्षा गर्ने, न्याय निरूपण गर्ने आधिकारिक निकायका कार्यमा समन्वय र सहकार्य गर्नुका साथै सरकारी गैरसरकारी, सर्वसाधारण सबै यस सामाजिक रोगको निवारणप्रति एकले अर्काको कमजोरी देखाई आफू ओभानो हुनुभन्दा एकअर्कामा सहकार्य र सद्भाव राखी सहयोगी बनी कार्य गर्न सकेमा सफलता निश्चित छ।

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

- प्रेमचन्द

# आचार कमजोर भएपछि हुने रोग भ्रष्टाचार



डा. गोविन्दबहादुर थापा<sup>१</sup>

## भ्रष्टाचार के हो ?

भ्रष्टाचार तेस्रो विश्वका मुलुकहरूमा सायद सबैभन्दा बढी प्रचलित, चर्चित र शासनको गुणस्तर भल्काउने शब्द हो। त्यसो त विकसित भनिएका मुलुकमा भ्रष्टाचार शून्य नै हुन्छ भन्ने होइन, धेरै-थोरैको कुरा मात्र हो। भ्रष्टाचारमा पैसा संलग्न हुने र पैसा भनेपछि महादेवको पनि तीन नेत्र हुन्छन् भन्ने त हाम्रो समाजमा प्रचलित उखानै छ। कविशिरोमणि लेखनाथ पौड्यालले त धन महिमा शीर्षकमा एक प्रसिद्ध कविता नै लेखेका थिए। उनले लेखेका थिए- त वर्गका अन्तिम वर्ण खाली, पढेर भाई बन भाग्यशाली<sup>१</sup>। त्यसैले सबै किसिमका मुलुकमा भ्रष्टाचारको उपस्थिति धेरै-थोरै मात्रामा हुन्छ। नेपालमा त अढाई सय वर्षअगाडि नै स्वयम् पृथ्वीनारायण शाह नै बोल्नुपर्ने स्तरमा भ्रष्टाचार रहेको ऐतिहासिक तथ्य छ।

तर, यो निमित्तान्न पार्नुपर्ने सामाजिक रोग भएकाले मुलुकहरूलाई यसको नियन्त्रणमा जति सफलता मिल्छ ती मुलुकको प्रतिष्ठा उति नै बढ्छ र विकासले पनि गति लिन्छ। त्यसैले विकसित मुलुकहरूमा भ्रष्टाचार न्यूनतम मात्रामा हुन्छ भने नेपालजस्ता न्यूनतम विकास भएका मुलुकहरूमा अधिकतम हुन्छ। तर, यसको अर्थ भ्रष्टाचार स्वाभाविक रहेछ भनेर बुझ्नु गलत हुन्छ। यो निरन्तर घटाउँदै लैजानुपर्ने रोग हो।

भ्रष्टाचार व्यक्तिको नैतिक आचरण र समाजको नैतिक स्तरसँग सम्बन्धित विषय हो। आचार कमजोर भएपछि भ्रष्टाचार हुन्छ। पैसा थुपार्न पाए नैतिकता भाँडमा जाओस् भन्ने मानिसहरू भ्रष्टाचारमा लिप्त हुन्छन्। अर्थात् त्यस्ता मानिसले नैतिक आचरणलाई भन्दा पैसालाई बढी महत्त्व दिन्छन्। यस्ता मानिसमा पैसा भएपछि इज्जत, मान, मर्यादा सबैथोक हुन्छ भन्ने मानसिकताले काम गरेको हुन्छ। भ्रष्टाचारै गरेर भए पनि पैसा थुपार्न पाए सकेसम्म त्यो पैसा पचाइएला, नसके त्यही पैसा खर्च गरेर फुत्किएला, त्यो पनि नभए २, ४ वर्ष जेल बसे पनि लुकाएको पैसाबाट जेलबाट छुटेपछि मोजमस्ती गर्न पाइन्छ भन्ने मानिस पनि समाजमा थुप्रै भेटिन्छन्। समाजले घोषित भ्रष्टाचारीलाई बहिष्कार र तिरस्कार गर्ने परम्पराको विकास नभइजेल यस्तो मानसिकताको पनि भ्रष्टाचार बढाउनमा भूमिका रहन्छ।

भ्रष्टाचार सरकारी कारोबारमा हुने कुरा हो। व्यक्तिगत लेनदेन वा कारोबारमा पनि प्रशस्त बेइमानी हुने गरेको पाइन्छ तर त्यसलाई ठगी भनिन्छ र त्यस्ता व्यक्तिलाई छुट्टै ऐनअन्तर्गत कारबाही हुन्छ। तर, त्यहाँ पनि नैतिक आचरण कमजोर भएकाहरूबाटै त्यस्तो व्यवहार हुने हुनाले त्यो पनि एक हिसाबले भ्रष्टाचार नै हो तर चलनचल्तीमा सरकार ठग्ने कारोबारलाई नै भ्रष्टाचार भन्ने गरिन्छ।

<sup>१</sup> अर्थविद्



सरकारी कारोबार भन्नाले सरकारले गर्ने आम्दानी र त्यसको खर्च भन्ने बुझिन्छ। सरकारको आम्दानी भनेको मुख्य रूपमा आन्तरिक राजस्व र त्यसमा पनि मुख्य रूपमा कर राजस्व हो। दण्ड, जरिवाना, सरकारी संस्थानहरूको लाभांशजस्ता राजस्वका गैरकरका धेरै स्रोतमा भ्रष्टाचारको गुन्जाइस हुँदैन। साथै सरकारी आयका वैदेशिक अनुदान तथा वैदेशिक र आन्तरिक ऋणजस्ता स्रोत पनि हुन्छन्। यस्ता स्रोतबाट रकम प्राप्त गर्दा पनि भ्रष्टाचारको गुन्जाइस हुँदैन। तर, यी सबै स्रोतबाट सरकारलाई प्राप्त हुने रकम खर्च गर्दा भ्रष्टाचार हुन्छ। खर्चमा पनि कर्मचारीहरूको तलब, भत्ता, निवृत्तिभरण, सरकारी ऋणको सावाँ ब्याज भुक्तानीजस्ता चालु खर्चअन्तर्गतका खर्चहरूमा भ्रष्टाचारका लागि ठाउँ हुँदैन। त्यसैले सरकारी कारोबारमा भ्रष्टाचार मुख्य रूपमा विभिन्न करहरूबाट राजस्व परिचालन गर्दा र विशेषगरी पुँजीगत बजेट खर्च गर्दा हुन्छ। चालु खर्चतर्फ पनि मर्मत-सम्भार गर्दा र सरकारी खरिदमा भ्रष्टाचार हुन्छ।

राजस्व संकलन र खर्च गर्दा मात्र होइन, सरकारी सेवा सुविधा प्रवाह गर्दा, अर्थोपार्जन गर्ने कामको अनुमति वा इजाजत दिँदा, सरकारी सम्पत्ति बिक्री गर्दा वा भाडामा दिँदा र समग्रमा कानुनविपरीत निर्णय गरेर कसैलाई फाइदा पुऱ्याउँदा हुने अबैध लेनदेन नै भ्रष्टाचार हो। यी सबै क्रियाकलापमा सरकारी कर्मचारी संलग्न हुन्छन् र तिनैले त्यस्ता कामबाट लाभान्वित हुनेहरूबाट पैसा लिन्छन्। यही नै भ्रष्टाचार हो। सरकारी खरिद भ्रष्टाचारको अर्को उर्वर गढ हो। वस्तु वा सेवा विक्रेताले पाउने खास मूल्यमा रकम थपेर बढी रकमको बिल बनाउन लगाउने र त्यो थपिएको रकम कर्मचारीले लिने, यो भ्रष्टाचारको अर्को रूप हो। यो पनि उत्तिकै व्यापक हुन्छ। यति कुराले मात्र पनि सबै किसिमका भ्रष्टाचारलाई अभि समेट्दैन। कसैलाई केही काम वा सेवाप्रवाह गरेबापत रकम भुक्तानी दिँदा र बजेट स्वीकृत तथा निकास दिँदा पनि पैसा लिने गरिन्छ भनिन्छ। यसरी भ्रष्टाचार बहुआयामिक र घनीभूत हुन्छ। यो प्रत्येक सरकारी कामकारबाहीभित्र स्वाभाविकजस्तै भएर बसेको हुन्छ, संस्कृतिजस्तै भएर रहेको हुन्छ। भ्रष्टाचारीले समुद्रका छाल गनेर पनि भ्रष्टाचार गर्छन् भन्ने त उखानै छ।

तर, नेपालमा भ्रष्टाचार यति व्यापक र घनीभूत भएको छ कि कर्मचारीहरू सरुवा र पोस्टिङ गर्दासमेत लेनदेन हुन्छ। कमाउ कार्यालयहरूमा सरुवा वा पोस्टिङ भई जान कर्मचारीहरू भुक्ती खेल्छन्। र, धेरैजसो लेनदेनकै आधारमा त्यस्ता कार्यालयमा सरुवा र पोस्टिङ गरिन्छन्। यस्ता कार्यालय कर, भन्सार, मालपोत, नापी, यातायात व्यवस्था कार्यालय, अध्यागमन कार्यालय, निर्माण विकासका आयोजना कार्यालय आदि हुन सक्छन्। कार्यालयहरूमा मात्र होइन विभाग र मन्त्रालयभित्र पनि भ्रष्टाचार हुन्छ। विभाग र मन्त्रालयहरूमा धेरैजसो ठेक्का बन्दोबस्त गर्दा र सरकारी खरिदमा भ्रष्टाचार हुन्छ। ठूला आयोजना र खरिदमा त बिनाघूस वा कमिसन निर्णय नै हुँदैन भन्दा पनि हुन्छ। यो 'ओपन सेक्रेट' कुरा भएको छ। ठेकेदार, बैंकर र व्यवसायीहरू सांसद भएपछि त भ्रष्टाचार नीति निर्माणको तहमा समेत पुगेको छ। यस्ता सांसदहरू आफ्नो व्यवसायलाई अनुकूल हुने गरी ऐन कानुन र नीति नियम बनाउन सक्ने भएपछि उपल्लो तहको अर्थात् राजनीतिक तहको भ्रष्टाचार हुने नै भयो। नेपालमा त चुनावका लागि टिकट दिँदा, समानुपातिक सांसद बनाउँदा, राजनीतिक नियुक्ति दिँदा पनि लेनदेन हुने गरेको कुरा सुन्नमा आउँछ।

भ्रष्टाचार त्योभन्दा माथि पनि हुन्छ र हुने गरेको छ। एनसेलको लाभांश र पुँजीगत लाभ करको बारेमा भएको निर्णय, नेपाल वायु सेवा निगमको न्यारो र वाइडबडी विमान खरिदमा भएको निर्णय, जलविद्युत्, खानेपानी, सिँचाइ, सडक, पुल निर्माण आदिका ठूला आयोजनाको ठेक्कासम्बन्धी मुख्य निर्णय कार्यालय, विभाग र मन्त्रालयस्तरबाट मात्र व्यवहारमा हुँदैनन्। कतिपय ठूला आयोजना र खरिदका यस्ता प्रस्ताव भ्रष्टाचारबाट बच

मन्त्रिपरिषद्बाट स्वीकृत गराउनेसम्म चलन चल्यो । साँच्चै भन्ने हो भने भ्रष्टाचार सरकारी कारोबारमा कहाँकहाँ हुन्छ भन्नुभन्दा कहाँ हुँदैन भनेर सोध्नु उपयुक्त हुन्छ ।

यहाँसम्म हुने गरेको छ भनिन्छ कि निवेदनमा तोक लगाउँदासमेत सेवाग्राहीसँग पैसा मागिन्छ । सेवाप्रवाह गर्ने सरकारी कार्यालयहरूमा सजिलै जनताका काम गराउन गाह्रो छ । ओल्लो टेबुलको फाइल पल्लो टेबुलमा सार्दा पनि पैसा खुवाउनुपरेको गुनासो सुनिन्छ । तमाम अबैध लेनदेनमध्ये सीमित मात्रै कारबाहीमा पर्छन् । भ्रष्टाचारको अर्को रोचक पक्ष यो पनि छ कि केही भ्रष्टाचारका मुद्दाको वर्षौंसम्म फैसला हुँदैन । त्यसमा विभिन्न पक्षको भूमिका हुन सक्छ । यस्ता घटनाले भ्रष्टाचारलाई अभि प्रोत्साहित गर्छन्, प्रोत्साहित गरेका छन् ।

## भ्रष्टाचारमा राजनीति

नेपालको राजनीतिमा एकाध सरकारलाई छोडेर बाँकी सबै सरकार भ्रष्टाचारबाट आरोपित हुँदै आएका छन् । फलस्वरूप नेपालमा भ्रष्टाचार चारैतिर भागिएको छ । वास्तवमा नेपालका धेरै राजनीतिकर्मीको मन नजानुपर्ने कुरातर्फ गइरहेको छ । सहरमा बंगला, गाडी, छोराछोरीको बोर्डिङ पढाइ, बैंक ब्यालेन्स, सुविधापूर्ण जीवनशैली आदि राजनीतिकर्मीहरूले चाहना राख्न हुने कुरा होइनन् । किनभने उनीहरूले धनार्जन हुने औपचारिक कुनै व्यापार, व्यवसाय गरेका हुँदैनन् । राजनीतिकर्मीहरूलाई घर चलाउनको अतिरिक्त चुनाव लड्नका लागि पनि थुप्रै पैसाको आवश्यकता पर्छ । त्यति मात्र होइन आफ्ना लागि निर्वाचनपछि पनि सधैंभरि सक्रिय भएर काम वा सहयोग गर्ने कार्यकर्ताहरूलाई पनि उनीहरूले नियमितजस्तै हेर्नुपर्ने हुन्छ । साथै सहरको बसाइ र थरीथरीका मानिसहरूसँगको संगतको कारणले उनीहरूको निजी जीवनशैली पनि खर्चिलो बन्दै गइरहेको हुन्छ । त्यसैले उनीहरू निरन्तर पैसाको खोजीमा रहेका हुन्छन् । जतिसुकै धेरै पैसा थुपारे पनि कर नतिरेको पैसा अवैध हुन्छ । त्यसैले भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि स्थापित निकायले त्यस्तो पैसाको स्रोत खोज्ने हो भने त्यस्ता धेरै धन थुपार्नेहरू अदालतको कठघरामा उभिनुपर्ने हुन्छ ।

समाजलाई सबै क्षेत्रमा अगाडि बढाउने, सभ्य बनाउने, विकृतिको सुधार गर्दै लैजाने, सामाजिक कुरीति हटाउँदै लैजाने, समाजमा राम्रा कुरा स्थापित गर्दै लैजाने आदि काम राजनीति र राजनीतिकर्मीहरूबाट नै अपेक्षा गरिन्छ । त्यसैले राजनीतिलाई नीतिहरूको राजा भनिन्छ । तर, जोगी हुन राजनीति गरेको होइन भन्नेहरूबाट यस्ता काम सम्भव हुँदैन । यो अराजनीतिक दृष्टिकोण हो । राजनीति गर्नेहरू जोगी हुनुपर्छ भन्ने यसको आशय होइन, मितव्ययी, सादगी हुनुपर्छ भन्ने हो । राजनीतिकर्मीहरूले खर्चिलो र मोजमस्तीको जीवन बिताउनु हुँदैन भन्ने हो । आम्दानीको बैध र नियमित स्रोत नहुनेहरूको जीवनशैली खर्चिलो भयो भने उसले त्यसका लागि अबैध काम गर्नुपर्ने हुन्छ, जुन एउटा राजनीतिकर्मीको निमित्त बर्जित काम हो । किनभने राजनीतिकर्मीहरू समाजका अगुवा भएकाले उनीहरूको व्यवहार र आचरण अनुकरणीय हुनुपर्छ ताकि सज्जन र गतिला मान्छे तिनका पछि लागून् ।

निर्वाचनमा हुने खर्च पनि राजनीतिकर्मीहरूलाई भ्रष्ट बनाउने ठूलो माध्यम भएको छ । ऋण लिई थुप्रो पैसा खर्च गरेर चुनाव जित्नेहरूले आफ्नो कार्यकालमा त्यसरी खर्च भएको पैसा उठाएर मात्र पुग्दैन, आउने चुनावका लागि पनि पैसाको जोहो गर्नुपर्ने हुन्छ । चन्दा दिनेहरूले पनि राजनीतिकर्मीहरूलाई कानुनले गर्न नहुने काम गर्न दबाव दिन्छन् । यसरी खर्च गरेर चुनाव जितेर आउनेहरूलाई सुरुदेखि नै पैसाको जोहो गर्नुपर्ने दबाव परिरहन्छ ।

आयल निगमको जग्गा खरिद काण्ड, नेपाल वायुसेवा निगमका न्यारो र वाइडबडी जहाज खरिद काण्ड,

ललिता निवास काण्ड, एनसेलको लाभांश र पुँजीगत लाभकर काण्ड, नक्कली भ्याट बिल काण्ड आदि कुनै न कुनै रूपमा भ्रष्टाचारसँग जोडिएका काण्ड हुन्। भ्रष्टाचार निवारण नै गर्ने उद्देश्य हो भने यस्ता अबौं रुपैयाँका काण्डहरूको पारदर्शी ढंगले छानबिन गरी दोषी जो कोही भए पनि बिनामोलाहिजा कानुनबमोजिम कारबाही हुनुपर्छ। यसो नगरिँदा राजनीति र राजनीतिकर्मीहरूको साखमा प्रतिकूल असर पर्छ, परिरहेको छ। निर्वाचनमा उम्मेदवारले पैसा खर्च गर्ने परम्पराको पनि यथाशक्य छिटो विकल्प खोजिनुपर्छ।

## विकासमा भ्रष्टाचारको असर

विभिन्न अन्तर्राष्ट्रिय अध्ययनहरूले विकासमा भ्रष्टाचारका केही असर घातक हुने निष्कर्ष निकालेका छन्। सरकारका आय स्रोत र खर्चका क्षेत्रमा हुने भ्रष्टाचारका दुष्परिणाम अलगअलग किसिमका हुन्छन्। राजस्व संकलनको क्रममा हुने भ्रष्टाचारको असर मुख्य रूपमा राजस्व परिचालनमा कमीको रूपमा हुन्छ। अर्थात् भ्रष्टाचारको कारणले कानुनबमोजिम उठनुपर्ने जति राजस्व नउठी कम मात्र राजस्व प्राप्त हुन्छ। बाँकी भागको ठूलो हिस्सा करदाता स्वयम्को हुन्छ र सानो हिस्सा कर्मचारीको हुन्छ। अर्थात् सरकारी कोषमा जम्मा हुनुपर्ने राजस्व करदाता र कर्मचारीहरूको निजी कोषमा जम्मा हुन जान्छ। करदाताले तिर्नुपर्ने कर दायित्वको सानो मात्र अंश पाएपछि कर्मचारीहरूले बाँकी ठूलो अंश करदातालाई दिँदा सरकार ठगिन्छ। अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोषले हालै गरेको एक अध्ययनको निष्कर्ष छ कि न्यूनतम भ्रष्टाचार भएको मुलुकले विकासको समान स्तर भएको तर अधिकतम भ्रष्टाचार भएको मुलुकको भन्दा कुल गार्हस्थ्य उत्पादनको चार प्रतिशतसम्म बढी राजस्व परिचालन गर्छ। यो रकम निकै ठूलो हुन्छ। भ्रष्टाचारको कारणले कम राजस्व उठेपछि या त सरकारले सोहीअनुसार खर्च घटाउनुपर्छ, अन्यथा ऋणबाट त्यो खर्च बेहोर्नुपर्ने हुन्छ। खर्च घटाउँदा लगानी र विकासमा प्रतिकूल असर पर्छ भने ऋण लिएर खर्च गर्दा त्यो ऋणको साँवा-ब्याज तिर्नुपर्दा त्योबराबरको राजस्व विकासका काममा लगाउन पाइँदैन। त्यसबाट पनि लगानी र विकासमा प्रतिकूल असर पर्छ। यसरी भ्रष्टाचारबाट आक्रान्त मुलुक विकासमा पछि पर्दै जान्छ।

सरकारी खर्चतर्फ हुने भ्रष्टाचार त विकासको दृष्टिले अभ घातक हुन्छ, जसको ज्वलन्त उदाहरण नेपाल पनि हो। विकासका आयोजनाहरू सम्पन्न हुन विलम्ब हुने, आयोजना लागत बढ्दै जाने, आयोजनाहरू वर्षौंसम्म अलपत्र पर्ने, भएको काम पनि गुणस्तरको नहुने, कम गुणस्तरका सामान चर्को मूल्यमा खरिद गर्ने, अनावश्यक सामान महँगो मूल्यमा खरिद गरेर गोदाममा सडाएर राख्ने आदि नेपालका विकास मन्त्रालय, विभाग र आयोजना कार्यालयहरूमा धेरै अगाडिदेखि आम चलनको रूपमा रहेका छन्। भ्रष्टाचारबाहेक अरू कारणले यसो हुनै सक्दैन। यस्ता मुलुकमा विकास र अभ समृद्धिको कुरा गर्नु निरर्थक र फगत गफ मात्र हुन्छ। यसका साथै सरकारको ऋणमाथिको निर्भरता बढ्दै जाने भै यस्तो स्थितिलाई समयमै नियन्त्रण गरिएन भने मुलुक एक दिन ऋणमा डुब्छ र त्यस्तो राष्ट्र असफल राष्ट्र हुनेतर्फ उन्मुख हुन्छ।

भ्रष्टाचारको दुष्परिणाम यतिमा मात्र सीमित हुँदैन। यसको असर समाजका सबै क्षेत्रमा परिरहेको हुन्छ। भ्रष्टाचार बढी भएका मुलुकका सरकार र राजनीतिक दलहरू नै जनताको नजरमा बदनाम र अलोकप्रिय बन्दै जान्छन्। त्यस्ता मुलुकमा ऐन, कानून, सरकारी निर्णय र निर्देशनको जनताद्वारा अवज्ञा गरिन्छन्। देशमा अराजकता, अनुशासनहीनता, बेथिति र दण्डहीनताको बोलवाला हुन्छ। र, अन्ततोगत्वा देशमा हिंसात्मक विद्रोह सुरु हुन्छ। देशमा कानून हातमा लिएर मनपरी गर्नेहरूको बोलवाला हुन्छ, आम जनता प्रताडित र निराश हुन्छन्। राज्यप्रति

नै जनताको आस्था र विश्वास उद्वेग। अवैध तरिकाबाट धन थुपारेकाहरूले नेपथ्यमा बसेर सरकार चलाउँछन्। सरकारहरूले ती धनाढ्यका प्रतिनिधि भनेर उनीहरूकै हितअनुकूल हुने गरी सरकार चलाउँछन्, कानुन बनाउँछन्, उनीहरूकै सहयोगीलाई महत्त्वपूर्ण पदमा नियुक्त गर्छन्, जसलाई माफियातन्त्र भनिन्छ।

## कसरी नियन्त्रण हुन्छ त भ्रष्टाचार ?

चानचुने प्रयासबाट भ्रष्टाचारले ऐया पनि भन्दैन। किनभने यो पैसाको मामिला भएकाले त्यही पैसाले नियन्त्रण गर्ने निकायका दाहा-नङ्गा भुत्ते बनाइदिन्छ। पैसाले नै भ्रष्टाचारका मुद्दाहरू कमजोर बनाइन्छन्। एउटा अदालतबाट हराइए पनि भ्रष्टाचारीहरू पुनरावेदनमा जान्छन्, नाम चलेका वकिल राख्छन्, अनेक किसिमका बिचौलियाहरू परिचालन गर्छन्। र, मुद्दा हार्ने सम्भावना देखिए फैंसला हुनै नदिई तन्काउँदै लैजान्छन्। त्यसैले भ्रष्टाचार नियन्त्रण सजिलो काम होइन। तर, त्यसो भनेर यसलाई नियन्त्रण नगरी पनि हुँदैन।

भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न राज्यको सर्वोच्च कार्यकारी रहेको व्यक्ति नै कठोर रूपमा भ्रष्टाचारविरोधी हुनुपर्छ। मुखले मात्र भ्रष्टाचारमा शून्य सहनशीलता भनेर हुँदैन, भित्रैदेखि ऊ भ्रष्टाचारविरोधी हुनुपर्छ, त्यहीबमोजिमको उसको सम्भौताविहीन प्रतिबद्धता हुनुपर्छ र व्यवहारमा पनि त्यो कुरा भल्कनुपर्छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने उसको उद्देश्य हुनुपर्छ। उसमा भ्रष्टाचारप्रति घृणा हुनुपर्छ। ऊ भ्रष्टाचारबाट हुने हानिनोक्सानीको पूर्ण जानकार हुनुपर्छ। भ्रष्टाचार गर्ने जोसुकैलाई पनि कानुनबमोजिम कारबाही गर्न ऊ तयार हुनुपर्छ, चाहे त्यस्तो व्यक्ति उसको आफन्त, पार्टीको वरिष्ठ व्यक्ति र नजिकको मित्र नै किन नहोस्। जस्तो सिंगापुरका पूर्वप्रधानमन्त्री ली क्वान यु र चीनका राष्ट्रपति सिजिङ्ग पिङ्ग थिए र छन्। त्यो भयो भने सरकारका अन्य निकायका पदाधिकारीहरू पनि हत्पती भ्रष्टाचार गर्ने हिम्मत गर्न सक्दैनन्। देशमा त्यहीबमोजिमका ऐन कानुन बन्छन् र त्यहीबमोजिमका पदाधिकारीहरू महत्त्वपूर्ण पदमा नियुक्त गरिन्छन्। मुखले भ्रष्टाचारमा शून्य सहनशीलता भन्ने तर महत्त्वपूर्ण पदमा चिनिएको भ्रष्टाचारीलाई खोजीखोजी नियुक्त गर्नेहरूबाट भ्रष्टाचार नियन्त्रण हुँदैन। तर, यस्ता नेता विकासशील मुलुकहरूमा दुर्लभ कुरा हो। सितिमिति यस्ता व्यक्ति विकासशील मुलुकहरूमा भेटिँदैनन्। सशक्त सञ्चार माध्यम र जागरुक तथा स्वच्छ छवि भएको नागरिक समाजबाट मात्र त्यस्तो प्रवृत्ति निरुत्साहित हुँदै जान्छ।

“

धन, विद्या र ऐश्वर्यले तृप्त भएर

बम्रतापूर्वक व्यवहार गर्ने व्यक्ति

महाब् हो।

- वेदव्यास

”

# भ्रष्टाचारले विकास अवरुद्ध बनाउँछ



प्रा.डा. गोविन्द नेपाल<sup>१</sup>

भ्रष्टाचारले समावेशी आर्थिक विकास अवरुद्ध गर्छ। आर्थिक असमानता बढाउँछ। कम गुणस्तरीय वस्तु तथा सेवा महँगो मूल्यमा किन्न बाध्य बनाउँछ। अनुसन्धान र नवपरिवर्तनलाई अगाडि बढाउँदैन। फर्म र उद्योगले प्रतिस्पर्धी क्षमता गुमाउँछ। यसै कारणले पनि भ्रष्टाचारमा शून्य सहनशीलता, सुशासन र सदाचारका कुराहरू सुन्नमा आइरहन्छन्।

भ्रष्टाचारका संवाहक मनोविज्ञानहरू धेरै हुन सक्छन्- विलासी जीवनको लालसा, औकातभन्दा बढी परिवारका निमित्त लगानी गर्ने रहर, धनदौलतका आधारमा सामाजिक प्रतिष्ठा प्राप्त गर्ने अटोट, वा भविष्यमा हुन सक्ने आर्थिक असुरक्षाको चाहिनेभन्दा बढी चिन्ता र यी सबै मनोविज्ञानको निरन्तर सिकार हुँदा उसमा बस्ने भ्रष्टाचारको लत। जेहोस्, भ्रष्टाचार सबै देशमा, समाजमा, पदमा, प्रणालीमा र जात जाति र लिंगमा प्रकट हुने गरेको छ। खालि मात्रामा, रूपमा र संख्यामा फरक छ।

विकासोन्मुख देशमा विकास निर्माणसँग असम्बन्धित सार्वजनिक सेवाप्रवाहमा खुद्रे भ्रष्टाचार व्यापक मात्रामा भएको पाइएको छ। यो भ्रष्टाचार दरमा ठूलो नभए पनि कुल रकममा ज्यादै ठूलो हुन्छ र यसबाट सरकारको प्रतिष्ठामा पर्ने नकारात्मक असर व्यापक हुन्छ। विकास निर्माणसँग सम्बन्धित हुने भ्रष्टाचार बजेटको आकारअनुसार सानोदेखि ठूलोसम्म हुने गरेको छ। नीतिगत भ्रष्टाचार कार्यान्वयनसँग सम्बन्धित भ्रष्टाचारभन्दा निकै ठूला हुने गरेका छन्। बजेट कार्यान्वयनसँग सम्बन्धित भ्रष्टाचारमा राजनीतिज्ञको भन्दा कर्मचारीको हिस्सा बढी हुन्छ भने नीतिगत भ्रष्टाचारमा राजनीतिज्ञकै हालिमुहाली हुन्छ।

विकासमा हुने भ्रष्टाचारले परियोजनाको निर्माण लागत बढ्ने, निर्माण समय बढ्ने, गुणस्तर ह्रास हुने तथा त्यो आयोजना/परियोजनासँग अन्तरसम्बन्धित विकासमा अवरोध आई समग्र अर्थतन्त्रमै प्रतिकूल असर पर्ने हुन्छ। नेपालमा पनि कतिपय ठूला आयोजना परियोजनाहरू भ्रष्टाचारका आरोपहरूबाट अभिशप्त छन्।

यस संक्षिप्त लेखमा भ्रष्टाचारको बृहद् राजनीतिक अर्थशास्त्रका बारेमा लेखकका मौलिक वा अध्ययनमा आधारित अवधारणाहरू अघि सार्ने र सार्थक बहस सिर्जना गर्न प्रयत्न गरिएको छ। रक्तबीजभैँ भ्रष्टाचारी जन्मने र हरेक समय तिनका विरुद्ध लडाइँ मात्रै गरेर युद्ध जितिँदैन। त्यसैले यसको न्यूनीकरणका निमित्त मूल मुहानहरू नै सफाइ गर्न जरुरी छ।

१ पूर्व सदस्य राष्ट्रिय योजना आयोग

विश्वको समकालीन इतिहास हेर्ने हो भने शासन हिजो विचारले गथ्यो, विचारका लडाइँहरू हुन्थे र आन्दोलनहरू पनि विचारबाटै निर्देशित हुन्थे। निर्वाचनहरू विचारका आधारमा लडिन्थे र सिद्धान्तनिष्ठ मानिसहरू निर्वाचित हुन्थे। निर्वाचन जितेपछि विचारअनुसारको राज्य व्यवस्था लागू गर्न प्रयत्न पनि गरिन्थ्यो। तर, आज राजनीति पैसाबाट बलात्कृत भएको अनुभूति बढ्दै छ। नव-उदारवाद र भू-मण्डलीकरणबाट आ-आफ्नो सन्दर्भमा अथाह सम्पत्ति आर्जन गर्न सफल भएका अर्बपतिहरू स्वयं वा स्व-समर्थित राजनीतिज्ञहरू मार्फत सत्तालाई आफ्नो स्वार्थमा प्रयोग गर्न सफल भैरहेका छन्। नेपालमा पनि त्यसको कालो छाया पर्न थालेको छ भनेर नागरिक समाज र बुद्धिजीवीहरू चिन्ता व्यक्त गर्दै छन्।

मानिस आफ्नो स्वार्थ (Self-interest) बाट निर्देशित हुन्छ, उत्प्रेरणा (Incentive) ले मानिसको निर्णयलाई प्रभावित गर्छ र नचाउन सकिन्छ भन्ने पुँजीवादी दर्शनलाई व्यावसायिक क्षेत्रका मानिसहरूले राजनीतिमा प्रयोग गर्दै छन्। जसरी पनि नाफा कमाउनु नै आफ्नो उद्देश्य भएका मानिसहरूको राजनीतिमा प्रत्यक्ष अप्रत्यक्ष हालिमुहाली बढ्दै गएपछि राजनीतिकर्मीहरूले जायज नाजायज हिसाबले आफ्नो आर्थिक हैसियत बनाएका छन्। चुनावमा हुने ठूलो पैसाको प्रयोगले नै व्यवसायीहरूलाई राजनीतिमा छिर्ने मौका मिलेको छ। राजनैतिक दललाई बाहिर बसेर हिजो ठूलो सहयोग गर्नेहरू आज आफैँ प्रत्यक्ष वा समानुपातिक निर्वाचनका उम्मेदवार बनेर संसद्मा नीतिगत हस्तक्षेप गर्दै छन्। यसले राजनीतिक संरचनाका रूपहरू उस्तै भए पनि सारहरू परिवर्तन हुँदै छन्। राजनीति राजनीति नभएर व्यापार हुँदै छ।

राजनीतिक क्षेत्रमा देखिएको यो परिवर्तनले के कस्ता नकारात्मक असर पारिरहेको छ त ? सरसर्ती हेर्दा –

- १) राजनीति अब व्यवसायमा परिवर्तन हुने खतरा बढ्दै छ। ऋण लिएर चुनावमा लगानी गर्ने र जितेको खण्डमा लगानी उठाउन मात्रै हैन फेरि अर्को चुनाव जित्न, गुट खडा गर्न पनि स्रोतको व्यवस्था गर्ने।
- २) नीति निर्माणमा पुगेको खण्डमा नीतिगत भ्रष्टाचारका सम्भावना खोज्ने र त्यसमा पहल गरिहाल्ने प्रवृत्ति देखिँदै छ। कतिपय सन्दर्भमा पदका लागि मरिहत्ते गर्ने प्रवृत्तिबाट जनताको सेवाका निम्ति हैन पदको दुरुपयोग भएको प्रमाणित हुँदै छ।
- ३) ठूला बजेटका आयोजना परियोजनामा 'आफ्ना मान्छे' परियोजना प्रमुख हुने र तिनबाट लाभ लिने हुनाले ती आयोजना/परियोजनाको निष्पक्ष कार्यसम्पादन मूल्यांकन हुन नसक्ने स्थिति बन्दै छ। विभिन्न तहबाट गरिने नियमित अनुगमन तथा मूल्यांकन अर्थहीन सावित भइरहेको छ।
- ४) निगरानी राख्ने वा कारबाही गर्ने निकायमा योग्य नभए पनि आफ्नो मान्छे राख्न मरिहत्ते गर्ने दुर्नियतका कारण कतिपय बेलामा लामो समयसम्म यस्ता निकाय नियुक्तिविहीन रहेका छन्। प्रतिपक्षी दल बैठकमै नजाने गलत मनसाय परम्परामा बदलिँदै छ।
- ५) आ-आफ्ना स्वार्थप्रेरित निर्णय एकअर्काबाट गराउन नसक्दा कर्मचारी मन्त्रीसँग र मन्त्री कर्मचारीसँग असन्तुष्ट हुने, एकअर्कालाई आरोपित गर्ने स्थिति बन्दै छ, जसको फलस्वरूप विकास निर्माण अलपत्र बनिरहेका छन्।
- ६) पेसागत संगठनहरू पेसागत हितका आवरणमा कतिपय सन्दर्भमा त्यसका नेताहरूको स्वार्थपूर्तिका औजारहरूमा परिणत हुँदै छन्। संगठनहरू विश्वास गुमाउँदै गएका छन्।

यसरी देशको मूल नीति राजनीति कतै निरीह त बन्दै छैन ? कतै “म सरकारमा त छु तर शक्तिमा छैन” भन्ने अनुभूति भएको त छैन ? कतै अमूक दलका सरकार बनाउने र गिराउने अदृश्य शक्तिहरू हाम्रा नेताहरूलाई ‘शीर्षासन’ मा उभ्याउन उद्यत त छैनन् ? कतै नेताहरूका आफ्नै उत्कृष्ट भाषणले आफैलाई गिज्याइरहेका त छैनन् ? यी यस्ता प्रश्न हुन् जुन सुन्दा र पढ्दा भनक्क रिस उठ्न सक्छ तर यिनलाई बेवास्ता गरेर मुलुक अगाडि बढाउन सकिँदैन ।

यो परिवेशमा भ्रष्टाचार अन्तर्राष्ट्रिय, संघीय, प्रादेशिक, स्थानीय तहमा औकातअनुसार हुने र निगरानी गर्ने निकायहरूले कता मात्रै हेर्ने र के मात्रै गर्ने ? यो त वाग्मतीमा ढल पनि हालिरहने र शनिबार शनिबार सफाइ पनि गरिरहनेजस्तै हुने भयो । मुहान सफा नगर्ने हो भने यो कहिल्यै नसिध्दने भयो ।

हामी सुध्रिनुको विकल्प छैन । भ्रष्टाचारले राज्यको लगानी डुबाइसक्यो, निजी क्षेत्रलाई अनुत्पादक र प्रतिस्पर्धा गर्न नसक्ने बनाइसक्यो, युवालाई पलायन हुन बाध्य गराइसक्यो, ठूला व्यवसायीसँगबाट कर उठ्न नसक्ने भयो, व्यवस्थामा विश्वास गुम्ने खतरा देखिन थाल्यो । बदमास थोरै होलान् तर सबैमा शंका हुन थाल्यो, विश्वास गुम्न थाल्यो । हामी सुध्रिनुको विकल्प छैन, पर्खने समय छैन । अब के गर्ने त ?

पहिलो, जीवनयापनको लागत बढ्नाका कारण हुने खुद्रे भ्रष्टाचार कम गर्न सरकारी वा सामुदायिक विद्यालय, क्याम्पसबाट गुणस्तरीय शिक्षा आयस्तर हेरी निःशुल्क वा सुपथ शुल्कमा उपलब्ध गराउने, आधारभूत स्वास्थ्य सुविधा बसोबास क्षेत्रमै निःशुल्क उपलब्ध गराउने र अन्यको निमित्त स्वास्थ्य बिमा गराउने, सहरी क्षेत्रमा सुपथ मूल्यमा सहज रूपमा सफा विद्युतीय सार्वजनिक यातायातका साधन उपलब्ध गराउने, कृषि बजारबाट बिचौलिया लखेट्ने र कृषि सहकारीलाई त्यो काममा प्रोत्साहित गर्ने, भूकम्प प्रतिरोधी कम लागतका सामूहिक आवास क्षेत्र सार्वजनिक निजी साभेदारीमा निर्माण गर्ने ।

दोस्रो, सबै पेसागत संगठन एउटा मात्रै हुने र त्यो आधिकारिक संगठनलाई मात्रै सम्बन्धित संस्थाले चिन्ने र पेसागत हितसँग सम्बन्धित मागबाहेक अन्य केही नसुन्ने । राजनीतिक दलले पनि आफ्ना भ्रातृ संगठनका क्रियाकलापहरूमा निगरानी राख्ने र आवश्यकताअनुसार कारबाही गर्ने । भ्रातृ संगठनहरूले आधिकारिक पेसागत संगठनका क्रियाकलापमा नजर राख्ने र गलत क्रियाकलाप गरेमा नांगेभार पार्ने ।

तेस्रो, अवैतनिक निर्वाचित जनप्रतिनिधिका बालबच्चाको निमित्त उनीहरूको अनुरोधमा सरकारले निर्वाचित अवधिभरका लागि सरकारी शैक्षिक संस्थामा निःशुल्क पढाउने व्यवस्था मिलाउने र पारिवारिक स्वास्थ्य बिमा गरिदिने ।

चौथो, निश्चित मापदण्डका आधारमा राजनीतिक दलहरूलाई निर्वाचन खर्च राज्यले उपलब्ध गराउने र चन्दादाताबाट दिन सक्ने चन्दाको सीमा तोक्ने, चेकबाट यो कारोबार गर्ने र त्यो कसले कसलाई कति दियो भन्ने पारदर्शी बनाउने र त्यसमा कर छुटको सुविधा दिने । व्यावसायिक संस्था मार्फत पारदर्शी रूपमा राजनीतिक दलहरूलाई दिइने चन्दालाई राज्यले विशेष प्रोत्साहित गर्ने ।

पाँचौं, राजनीतिलाई भ्रष्टाचारबाट जोगाउन राजनीतिक दलसम्बन्धी ऐनले आर्थिक स्रोतको सम्बन्धमा गरेका व्यवस्थाहरूको राजनीतिक दलहरूले अक्षरशः पालना गर्ने र आर्थिक पारदर्शिता कायम गर्ने ।

छैठौं आफ्नो कार्य सम्पादनमा आयोगलाई आस र त्रासबाट मुक्त पार्न संवैधानिक आयोगका कम्तिमा प्रमुख आयुक्तहरूलाई पुनः सरकारी नियुक्ति लिन नपाउने व्यवस्था गर्ने र उनीहरूको पूर्ण सुरक्षाको प्रवन्ध गर्ने। सत्ताधारीले महाभियोगको तरवार देखाई गलत निर्णय गर्ने दवाव नदेओस् भन्नका खातिर महाभियोगको वारेमा अदालतले सत्ताधारीको नियतबारे बढी खोजवीन गर्ने।

सातौं, विज्ञहरूले नेपालमा राजनीतिक तहबाट हुने भ्रष्टाचार र राजनीतिक संरक्षणमा हुने भ्रष्टाचारलाई नै चुनौती ठान्दछन्। जतिसुकै नीतिगत एवं संस्थागत व्यवस्था गरे पनि सरकारमा रहेका र सरकार बनाउन सक्ने प्रमुख दलका राजनीतिक नेतृत्वहरूले 'जसको पैसाले चुनाव लडिन्छ वा पार्टी चलाइन्छ तिनकै स्वार्थ रक्षा गर्नु पर्ने हुन्छ, जहाँ जहाँ स्वार्थ समूह र जनताको हितवीच टकराव हुन्छ त्यहाँ वाध्य भएर जनताको हित छाड्नुपर्ने हुन्छ, सरकारमा हुने तर शक्तिमा नहुने विडम्बनामा बाँच्न पर्ने हुन्छ' भन्ने कुरा नबुझेसम्म ठूला नीतिगत भ्रष्टाचार रोक्न सम्भव छैन। राजनीति सङ्गो राजनीतिज्ञहरूले मात्रै बनाउन सक्छन्, प्रशासनिक निकायबाट सम्भव देखिन्छ।

आठौं, जवसम्म भ्रष्टाचारले सामाजिक प्रतिष्ठा पाइरहन्छ यो मनोविज्ञान अघि बढी रहन्छ। त्यसैले भ्रष्टाचारलाई समाजले जघन्य सामाजिक अपराध मान्ने र भ्रष्टाचारी सामाजिक रूपमा बहिष्कृत हुने अवस्था नभएसम्म कारबाहीले मात्रै सुधार सम्भव छैन।

भ्रष्टाचार विरुद्धको संघर्षमा सफलता प्राप्त नगरिकन "सुखी नेपाली र समृद्ध नेपाल" को साभ्ना संकल्प पूरा गर्न सकिन्न। हाम्रा योजना र बजेटका विकास लक्ष्यहरू हासिल गर्न सकिन्न। नयाँ द्वन्द र अशान्तिका संभावनाहरूलाई टार्न सकिन्न। व्यापक र बहुरुपी भ्रष्टाचारलाई प्रशासनिक कारबाहीबाट मात्र रोक्न सकिन्छ भन्ने छैन। त्यसैले भ्रष्टाचार नगर्ने मानसिकता र तदनुकूलको व्यवहारको विकास, भ्रष्टाचार गर्न नसक्ने परिस्थितिको निर्माण र भ्रष्टाचार भएमा तुरुन्त पत्ता लाग्ने र कानुनी कठघरामा उभ्याउन सक्ने प्रशासनिक न्यायिक क्षमताको निर्माण गर्नु जरुरी छ। हाम्रा आजका शिक्षा प्रणाली र पाठ्यक्रम, राजनीतिक प्रशिक्षण, सांस्कृतिक सचेतता, प्रशासनिक न्यायिक चुस्तता र प्रभावकारिता, सुशासनयुक्त, सभ्य र सक्षम समाज निर्माण गर्न कति सहयोगी छन्, पुनरावलोकन गरी तिनमा सुधार गर्नु जरुरी देखिन्छ।

“

महापुरुषको क्रोध तत्काल शान्त

हुन्छ तर कपटीको क्रोध

जीवनपर्यन्त रहिरन्छ।

- देवीभागवत

”



# नीतिगत निर्णय : एक विवेचना



तीर्थराज चापागाई\*

## नीति भन्नाले के बुझ्ने ?

अख्तियार प्राप्त अधिकारीले अख्तियारवालाको तर्फबाट अधिकारिक रूपमा कुनै पनि विषयमा के गर्ने वा नगर्ने भन्ने सम्बन्धमा लिखित, मौखिक वा अन्य कुनै माध्यमबाट व्यक्त गरेको धारणा वा घोषणा नै नीति हो। कुनै विषयवस्तु वा घटनाक्रमबारे व्यक्त गरिएको त्यस्तो धारणा राज्यको तर्फबाट जारी गरिन्छ भने त्यो राज्यको नीति हुन्छ र संस्थागत रूपमा जारी गरिन्छ भन्ने सोही धारणा सम्बन्धित संस्थाको नीति हुन्छ।

अर्को शब्दमा भन्दा आफूलाई संविधान र कानुनले तोकिदिएको अधिकारको सीमाभित्र रही कुनै सरकार वा संस्थाविशेषले आफ्नो कर्तव्य तथा जिम्मेवारी पालना गर्ने सिलसिलामा गर्नुपर्ने कार्यसञ्चालनका लागि अवलम्बन गर्ने आधारभूत सिद्धान्त नै नीति हो।

सार्वजनिक वस्तु (Public goods), सार्वजनिक इच्छा (Public Will), सार्वजनिक विषय (Public Matter) तथा सार्वजनिक सरोकार (Public Interest) का सम्बन्धमा राज्यको घोषित नियत वा आचरण वा औपचारिक धारणा नै सार्वजनिक नीति हो।

Geoffrey Vickers का अनुसार सार्वजनिक नीतिहरू : “decisions giving direction, coherence and continuity to the course of action for which the decision-making body is responsible.”

त्यस्तै आरके सप्रुले भनेका छन् : “It may well be enough to define a policy as purposive course of action or adopted by those in power in pursuit of certain goods or objectives.”

नीतिकै सम्बन्धमा युवराज पाण्डेले “कुनै खास क्रियाकलापका सन्दर्भमा कुनै कर्ता वा कर्ताहरूको समूहको आचरण वा व्यवहारलाई नीति भन्न सकिने कुरा स्पष्ट हुन्छ।” भनी उल्लेख गरेका छन्।

## निर्णय के हो ?

कुनै सन्दर्भमा उपलब्ध विकल्पहरूको बारेमा सोच विचार गरी उचित लागेको विकल्पको छनोट गर्ने कार्य नै निर्णय हो। मान्छे स्वभावैले विवेकशील प्राणी भएकाले उसले हरेक सवालमा विकल्पहरू खोज्छ, विकास गर्छ त्यस्ता विकल्पहरूबारे आफ्नो अन्तरनिहित ज्ञान तथा प्राप्त सूचनाहरूको कसीमा विश्लेषण गर्छ, सो

\* शाखा अधिकृत, अ.दु.अ.आयोग

सम्बन्धमा अरूको राय सल्लाहसमेत लिन्छ र त्यसका आधारमा आफ्नो धारणा निर्माण गर्छ। त्यसपछि उपलब्ध विकल्पहरूमध्ये सबैभन्दा उचित लागेको विकल्पको छनोट गर्छ। यसरी विभिन्न चरणहरू पूरा गरी उचित विकल्पको छनोट गर्ने कार्य नै निर्णय हो। त्यसैले भनिन्छ : “Decision is the bridge between thought & action.”

जेन्स र एन्डरसन निर्णयको सम्बन्धमा आफ्नो धारणा राख्दै भन्छन् “Decision making involves the choice of an alternatives from among a series of competing alternatives.”। निर्णयकै बारेमा Terry लेख्छन् : “It is the selection of one behavior alternative from two or more possible alternatives.”

युवराज पाण्डेको भनाइमा विभिन्न विकल्पमध्येबाट एउटाको छनोट गर्ने प्रक्रिया नै निर्णय प्रक्रिया हो।

त्यसैगरी शारदाप्रसाद त्रितालले आफ्नो पुस्तक ‘सुशासन, प्रशासन, व्यवस्थापन र विकास’ मा निर्णयका प्रकारलाई निम्नानुसार उल्लेख गरेका छन् :

- व्यक्तिगत निर्णय
- संगठनात्मक निर्णय
- सामूहिक निर्णय
- नीतिगत निर्णय
- रणनीतिक निर्णय
- कार्यगत निर्णय
- नियमित निर्णय
- प्रशासनिक/व्यवस्थापकीय निर्णय

उनका अनुसार “संगठनको उद्देश्यअनुरूप निर्माण गरिने नीति तर्जुमा गर्ने सन्दर्भमा हुने निर्णय नै नीतिगत निर्णय हो। यस किसिमको निर्णय गर्ने अधिकार सरकार, उच्च प्रशासनिक तह, सञ्चालक समिति वा यस्तै उच्च तहसँग हुन्छ।”

## नीतिगत निर्णय के हो ?

अख्तियार प्राप्त अधिकारी वा निकायबाट कुनै खास किसिमका विषयवस्तुका सम्बन्धमा कस्तो किसिमको कदम चाल्ने वा नचाल्ने भनी आम रूपमा गरेको घोषणा, जारी गरेको मार्गदर्शन वा तय गरेको मापदण्ड नै नीतिगत निर्णय हो।

कुनै व्यक्ति विशेष, घटना विशेष वा सन्दर्भ विशेषका सम्बन्धमा के कदम चाल्ने भनेर तय गर्ने कार्य कार्यात्मक निर्णय (Operational Decision) हो भने त्यस्ता व्यक्तिहरू, समूहहरू, सन्दर्भहरू वा घटनाहरूको सन्दर्भमा कस्तो किसिमको कदम उठाउने भनी सैद्धान्तिक अवधारणा निर्माण गर्ने कार्य नीतिगत निर्णय (Policy Decision) हो।

सरल शब्दमा भन्दा के कदम चाल्ने भनेर गरिएको निर्णय कार्यात्मक निर्णय हो, जुन निर्णय व्यक्ति, संस्था वा

सन्दर्भविशेषका लागि मात्र आकर्षित हुन्छ। तर, नीतिगत निर्णय (Policy Decision) ले कुनै विषय सन्दर्भमा कस्तो खालको कदम उठाउने भनी मानक तय गर्छ र त्यस्तो मानक त्यस्ता किसिमका सबै सन्दर्भमा समान रूपमा लामो समयसम्म लागू भैरहन्छ। नीतिगत निर्णयका आधारमा कार्यात्मक निर्णयहरूको शृंखलाबद्ध कार्यान्वयनका लागि बाटो खुल्छ।

नीतिगत निर्णयका सम्बन्धमा प्रस्ट पाउँँ युवराज पाण्डे आफ्नो 'सार्वजनिक नीति' नामक पुस्तकमा लेख्छन् : "सार्वजनिक नीतिसम्बन्धी कार्यहरूका विषयवस्तु र दिशा निर्धारण गर्नका निम्ति सार्वजनिक पदाधिकारीद्वारा गरिएका निर्णयहरूलाई नीति निर्णयहरू (Policy Decisions) भनिन्छ।"

कानून पारित गर्ने कार्यकारी आदेश वा घोषणाहरू जारी गर्ने प्रशासनिक नियमहरू जारी गर्ने वा महत्त्वपूर्ण कानुनी प्रश्नहरूमा कानूनको न्यायिक व्याख्या गर्नेजस्ता निर्णयहरूलाई नीति निर्णयका रूपमा लिन सकिन्छ।

नीतिगत निर्णयका सम्बन्धमा Anderson भन्छन् : "Policy decisions are decisions made by public officials that authorize or give directions and content to public policy actions. Induced are decisions to enact statues, issue executive orders or edicts, promulgate administrative rules, or make important judicial interpretations of laws."

उल्लिखित परिभाषाहरू, व्याख्या र विश्लेषणका आधारमा भन्न सकिन्छ कि, हरेक नीतिहरू निर्णय प्रक्रियाद्वारा नै तर्जुमा हुन्छन्। र, त्यस्ता नीतिको आलोकमा शृंखलाबद्ध रूपमा थप निर्णयहरू गरिन्छ। तर, अधिकारीहरूद्वारा गरिएका सबै निर्णय नीतिगत हुँदैनन्। नीतिको कार्यान्वयन गर्ने सम्बन्धमा गरिएका निर्णयहरू नीतिगत नभई कार्यात्मक निर्णय हुन्छन्।

उदाहरणका रूपमा निजामती कर्मचारीलाई रु. १० लाखसम्मको स्वास्थ्य बिमा गरिनेछ भन्ने निर्णय भयो भने त्यो निर्णय नीतिगत प्रकृतिको हुन्छ। तर, कुनै अमूक व्यक्तिविशेषलाई अमेरिकामा गएर उपचार गर्न भनी अर्थ मन्त्रालय मार्फत रु. १ करोड भुक्तानी दिने भनी निर्णय भएको खण्डमा त्यहाँ नीतिगत निर्णय (Policy decision) भएको नभई कार्यात्मक निर्णय (Operational Decision) भएको मानिन्छ।

नापी कार्यालयको फिल्डबुकमा 'बुटेन' जनिएका र १० वर्षदेखि किसानले निरन्तर भोग गरिरहेका जग्गाहरू सम्बन्धित व्यक्तिको नाममा दर्ता गरिनेछ भन्ने निर्णय नीतिगत हो। तर, जिल्ला रामेछाप ढुंगेसाँघु गाविस वडा नं २ किनं २५ को नेपाल सरकारको नाममा जग्गाधनी दर्ता स्रेस्ता कायम भएको जग्गा रामबहादुर कार्कीको नाममा नामसारी गरिदिने भनी भएको निर्णयलाई नीतिगत भन्न सकिँदैन। त्यस्तै कार्यकारीबाट सार्वजनिक खरिद सम्बन्धमा भएका निर्णयहरूसमेत नीतिगत निर्णयको दायरामा पर्दैनन्।

यसरी विभिन्न विद्वान्हरूका परिभाषा, व्याख्या, विश्लेषण र विभिन्न उदाहरणहरूसमेतको आधारमा निम्न विशेषताहरू भएको निर्णयलाई मात्र नीतिगत निर्णय मान्न सक्ने देखिन्छ।

## नीतिगत निर्णयका विशेषताहरू

- नीति निर्माण गर्ने,
- कानून पारित गर्ने,

- निर्देशिका, कार्यविधि जारी गर्ने,
- मानक तय गर्ने,
- मापदण्ड निर्धारण गर्ने,
- निश्चित उद्देश्यहरू तोकिएका,
- मार्गदर्शक सिद्धान्तहरू तय गर्ने,
- कुनै व्यक्ति, संस्था वा घटनाविशेषलाई मात्र नभई ठूलो दायरालाई समेट्ने र आय रूपमा प्रभाव पार्ने,
- एकै खालका शृंखलाबद्ध निर्णयहरू गर्न लामो समयसम्म आधारभूमि निर्धारण गर्ने,
- लोककल्याणकारी अवधारणा भएका,
- विधिको शासनलाई आत्मसात् गर्ने,
- राजनीतिक वा प्रशासनिक उच्च तहबाट जारी भएका,
- वितरणकारी सिद्धान्तमा आधारित,

### के मन्त्रिपरिषद्बाट भएका सबै निर्णय नीतिगत हुन्छन् ?

“राष्ट्रहितका लागि कुनै काम कारबाही र निर्णय गर्नुपर्ने भयो तर कानुनी व्यवस्था रहेनछ भने त्यस्तो अवस्थामा नीतिगत निर्णय गरिनुपर्ने हो । मन्त्रिपरिषद्ले नीतिगत निर्णयका नाममा कानुन उल्लंघन गर्न सक्दैन । नागरिकले कानुन उल्लंघन गरे सजायको भागी हुनुपर्छ भने कानुनको शासनलाई मुखरित गर्ने र मान्नुपर्ने सरकारले यदि नीतिगत निर्णयको नाममा कानुन मिच्च मिल्छ? कानुनको नजरमा नागरिक र सरकारको हैसियत समान हुन्छ ।”<sup>१</sup>

“कसैलाई ठेक्का दिने, नदिने, बोलपत्र स्वीकार गर्ने, नगर्ने, सामान खरिद गर्ने आदि सार्वजनिक खरिद एनले कुनै पदाधिकारीलाई तोकिएको काम नीतिगत निर्णय होइन ।”<sup>२</sup>

“मन्त्रिपरिषद् वा त्यसको कुनै समितिले सामूहिक रूपमा गरेको नीतिगत निर्णयबाहेक त्यस्तो निर्णय कार्यान्वयन प्रक्रियामा, अथवा सामूहिक रूपमा नगरिएको कुनै मन्त्रीले र मन्त्रिपरिषद्को नीतिगत निर्णय र कुनै मन्त्रीले अपनाएको विभागीय नीति वा निर्णय सम्बन्धमा पक्षपात, लापरबाही, मोलाहिजा, स्वेच्छाचारिता, बेवास्ता, ढिलासुस्ती अक्षमता इत्यादि अख्तियार दुरुपयोगको विषयमा चाहिँ अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले मन्त्रिपरिषद्को सदस्यउपर कारबाही चलाउन बाधा नपर्ने ।”<sup>३</sup>

सर्वोच्च अदालतको सोही आदेशको सन्दर्भमा न्यायाधीश लक्ष्मणप्रसाद अर्यालको भने निम्नानुसारको फरक मत रहेको पाइन्छ :

“सरकार एक कानुनी व्यक्ति भएकाले यसका कार्यहरू कानुनद्वारा तोकिएको अधिकारीको निर्णयद्वारा अभिव्यक्त हुन्छ । त्यस्ता निर्णयलगायतका कार्य कानुनअनुरूप हुनुपर्छ । कानुनअनुरूप नभएमा न्यायपालिकाद्वारा र औचित्य

१ गौरीबहादुर कार्की असार ३१, २०७६ ekantipur.com

२ गौरीबहादुर कार्की, २६ जेठ २०७६, nagariknews.com

३ निर्णय नं ६२०५, ने.का.प. २०५३, विशेष इजलास

वा शुद्धता नभएमा वा कानुनी अख्तियारको आडमा अनुचित वा भ्रष्टाचार भएमा आयोगको क्षेत्राधिकार आकर्षित हुन्छ”<sup>४</sup>

संविधानवादको सिद्धान्त अँगालेको कानुनी राजमा सामान्य जनतादेखि सरकार (मन्त्रिपरिषद्) सम्मलाई समान रूपमा कानुन लागू हुने भएकाले सरकारले गरेका निर्णयहरूसमेत संविधान र कानुनसम्मत नभएको वा कार्यविधि पूरा नगरेको खण्डमा न्यायिक परीक्षणको क्रममा खारेज हुन पुग्छन् ।

माथि उल्लिखित सैद्धान्तिक आधार, अदालतका फैसलाहरू, विभिन्न विद्वानका मत र धारणाहरूसमेतको अध्ययन, विश्लेषण गर्दा मन्त्रिपरिषद्बाट हुने गरेका सम्पूर्ण निर्णयहरूलाई एकमुष्ट रूपमा नीतिगत हुन भनेर जिकिर गर्न सक्ने अवस्था देखिँदैन ।

मन्त्रिपरिषद् कुनै पनि मुलुकको सर्वोच्च कार्यकारी निकाय भएकाले यसले शासन सञ्चालनदेखि व्यवस्थापक, विकासकर्ता, सेवा प्रदायक, सहजकर्ता, नियामक र संरक्षणकर्तासमेतको भूमिकामा रही व्यक्तिका निजी मामिलादेखि राष्ट्रिय र अन्तर्राष्ट्रिय मामिलाहरूसमेतका अनेकानेक कार्यात्मक (Operational Decision) र नीतिगत (Policy Decision) दुवै प्रकृतिका निर्णयहरू गर्नुपर्ने हुन्छ ।

शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्तको आधारमा कानुन निर्माणको प्राथमिक काम संसद्को भए तापनि सरकारले बाधा अड्काउ फुकाउने, संकटकालीन अधिकार प्रयोग गर्ने, प्रत्यायोजित विधायनको अधिकार क्षेत्रभित्र रही आवश्यक नीति, नियम, निर्देशिका, कार्यविधि, मापदण्ड जारी गर्नेसमेतका नीतिगत निर्णयहरूका अतिरिक्त सन्धि सम्झौता गर्ने, आफ्ना मतदातासमक्ष गरेको चुनावी घोषणा र वाचाहरू पूरा गर्ने, दैनन्दिनको प्रशासन सञ्चालन गर्ने तथा नीतिगत निर्णयहरू कार्यान्वयनको क्रममा शृंखलाबद्ध रूपमा कार्यात्मक प्रकृतिका निर्णयहरूसमेत गरी नै रहेको हुन्छ ।

सरकार मुलुकको सर्वोच्च कार्यकारी निकाय भएको नाताले ऊसँग सत्ता, शक्ति, सम्पत्ति र जनशक्तिलगायतका यावत् स्रोत साधनयुक्त हुन्छ । सरकारले गरेका निर्णयहरू स्वेच्छाचारी नहोऊन् भन्नाका लागि उसले गरेका हरेक निर्णय विधिसम्मत, न्यायपूर्ण, लोकसम्पत्ति प्राप्त भएका र जनहितकारी अनि कसैलाई विभेद नगर्ने भएको सुनिश्चितता हुनुपर्छ र निर्णयहरूको परीक्षण गर्ने प्रबन्धसमेत गरिनुपर्छ भन्ने मान्यता रहन्छ ।

मन्त्रिपरिषद् वा मन्त्रीले गरेको निर्णयका सन्दर्भमा सर्वोच्च अदालतबाट प्रतिपादित भएको नजिर यस्तो छ, “कार्यकारी अधिकार व्यापक हुन्छ । प्रचलित कानुनविपरीत नहुने र कसैको हक अधिकार हनन नहुने कामबाहेक मन्त्रिपरिषद्ले वा मन्त्रीले अन्य सम्पूर्ण नीतिगत निर्णय गर्न सक्छ । यसमा विवाद हुँदैन । तर, मन्त्रिपरिषद् वा मन्त्री कार्यकारी अधिकार सम्पन्न र नीतिगत निर्णय गर्न सक्षम भए पनि मन्त्रिपरिषद्ले वा मन्त्रीले गर्ने निर्णय कानुनअनुकूल तर्कसंगत, जायज, मनासिब र कारणले समर्थित हुनपर्छ । यदि मन्त्रिपरिषद्को वा मन्त्रीको कुनै निर्णयलाई समर्थन गर्ने कानुनी आधार छैन भने त्यस्तो निर्णय यस अदालतसमक्ष संवैधानिक परीक्षण हुँदा अड्न सक्दैन ।”<sup>५</sup>

संविधानवादको सिद्धान्त अँगालेको कानुनी राजमा सामान्य जनतादेखि सर्वोच्च कार्यकारी सरकार (मन्त्रिपरिषद्)

<sup>४</sup> न्यायाधीश लक्ष्मणप्रयाद अर्याल, न्यायाधीश, सर्वोच्च अदालत

<sup>५</sup> निर्णय नं. ८३९२ ने.का.प. २०७६ अंक ६, संयुक्त इजलास

सम्मलाई समान रूपमा कानुन लागू हुने भएकाले सरकारले गरेका कार्यात्मक निर्णयहरूसमेत संविधान र कानुनसम्मत नभएको वा स्थापित कार्यविधि पूरा नगरेको खण्डमा न्यायिक परीक्षणको क्रममा खारेज हुन पुग्छन् । र कानुनविपरीतका निर्णय गर्ने सरकारी अधिकारीहरूसमेत कानुनी कारबाहीको भागीदार हुन्छन् ।

त्यस्तै शक्ति पृथकीकरण, नियन्त्रण र सन्तुलनको सिद्धान्तको आधारमा समेत सरकारका तीन अंगहरू कार्यपालिका, न्यायपालिका र व्यवस्थापिकाले एकअर्कालाई नियन्त्रण र सन्तुलन गरी नै रहेका हुन्छन् । मन्त्रिपरिषद्का सदस्यहरू व्यक्तिगत रूपमा प्रधानमन्त्रीप्रति र सामूहिक रूपमा व्यवस्थापिका संसदप्रति समेत जवाफदेही हुन्छन् ।

मुलुकको सर्वोच्च कार्यकारी निकाय मन्त्रिपरिषद्ले गर्ने नीतिगत निर्णयहरूको औचित्य, शुद्धता, प्रभावकारिता र अपरिहार्यताको परीक्षण र मूल्यांकन भने लोकतान्त्रिक पद्धतिको मेरुदण्डको रूपमा सर्वस्वीकार्य रहेको आवधिक निर्वाचन मार्फत हुन्छ । जनताले सरकारद्वारा सम्पादित कामको मूल्यांकन गरी आगामी चुनावमा राजनीतिक दल र त्यसको प्रतिनिधिलाई आफ्नो अमूल्य मत मार्फत विजयी बनाई पुरस्कार दिएर वा मत नदिई पराजित गरेर दण्डित गर्छन् ।

## निचोड

राज्यको निर्माण जनकल्याणका लागि भएको हो । जनताले जनप्रतिनिधिसँग आफ्नो अमूल्य मत र आफूमाथि शासन गर्ने अधिकारको विनिमय गरेका हुन्छन् । लोकतान्त्रिक शासन प्रणालीमा अरुभन्दा बढी अभिमत प्राप्त राजनीतिक दल र जननिर्वाचित प्रतिनिधिहरूले सरकार गठन गर्छन् ।

लोकतान्त्रिक विधिबाट निर्मित सरकारले जनताद्वारा नासोको रूपमा प्राप्त राजकीय सत्ताको प्रयोग विधिसम्मत तरिकाले स्वेच्छाचारिता प्रदर्शन नगरी जनताकै हित अभिवृद्धिका निमित्त गर्नुपर्छ ।

मुलुकको सर्वोच्च कार्यकारी निकाय मन्त्रिपरिषद्का नीतिगत प्रकृतिका हरेक निर्णयहरू स्वच्छ, पारदर्शी, औचित्यपूर्ण, जनसभागितामूलक र प्रभावकारी हुनुपर्छ । सोको समीक्षा र मूल्यांकन जनताले हरेक निर्वाचनमा जनमत मार्फत गरी सुशासन दिलाउनेलाई पुनः निर्वाचित गरी पुरस्कार र नगर्नेलाई पराजित गरी दण्डित गरी नै रहेका हुन्छन् ।

त्यसैगरी सरकार (मन्त्रिपरिषद्) र अन्तर्गतका निकायले गर्ने कार्यात्मक प्रकृतिका निर्णयहरू भने तोकिएको क्षेत्राधिकारभित्रका, कार्यविधि पूरा भएका र कानुनसम्मत हुनुपर्ने अनिवार्यता रहन्छ । जसको वैधानिकताको परीक्षण संवैधानिक अंग तथा न्यायिक परीक्षणको माध्यमबाट हुने गर्छ र कानुनसम्मत नठरिएको खण्डमा बदरभागी त हुन्छ नै गैरकानुनी निर्णयमा संलग्न जो कोहीले कानुनी कारबाहीको भागीदार पनि बन्नुपर्ने हुन्छ ।

अतः लोकतान्त्रिक शासन प्रणालीमा मुलुकको सर्वोच्च कार्यकारी निकायको रूपमा रहने मन्त्रिपरिषद्बाट भएका वा हुने गरेका सबै खालका निर्णयहरूलाई एउटै डालोमा हालेर मनोगत तथा आग्रहपूर्ण व्याख्या र विश्लेषण गर्नुभन्दा तल्लोदेखि उपल्लो तहसम्मका कार्यकारी निकायहरूबाट भए-गरेका हरेक निर्णयहरूलाई संविधान, कानुन, विधि, प्रक्रिया, सिद्धान्त र औचित्यको कसीमा वस्तुगत वर्गीकरण गरी सोहीमुताबिक नीतिगत प्रकृतिका निर्णयलाई जनमत परीक्षणको माध्यमद्वारा मूल्यांकन गर्ने र कार्यगत प्रकृतिका निर्णयहरूलाई भने

न्यायिक परीक्षणको माध्यमबाट परीक्षण गर्न उपयुक्त वातावरण निर्माण हुनुपर्छ ।

### सन्दर्भ सामग्रीहरू

- 'सार्वजनिक नीति', युवराज पाण्डे,
- 'सुशासन, प्रशासन, व्यवस्थापन र विकास', शारदाप्रसाद त्रिताल,
- [www.ekantipur.com](http://www.ekantipur.com) का विभिन्न अंकहरू ।
- [www.nagariknews.com](http://www.nagariknews.com) का विभिन्न अंकहरू
- नेपाल कानून पत्रिकामा प्रकाशित विभिन्न नजिरहरू

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

- सन्त ग्रेगरी

”

# भ्रष्टाचारसम्बन्धी कानून र सर्वोच्च अदालतको दृष्टिकोण : एक विश्लेषण



दिनेशप्रसाद घिमिरे<sup>१</sup>

## अवधारणा

भ्रष्टाचार शब्द ल्याटिन भाषाको Corrupts शब्दबाट आएको हो। जसको अर्थ पूर्ण च्यातिएको हुन्छ। भ्रष्ट र आचारबाट भ्रष्टाचार शब्द बनेको हो। व्यक्तिले भ्रष्टाचार गरे पनि यसको असर परिवार, समाज र राष्ट्रमा पर्छ। यसलाई संगठित अपराधको रूपमा लिइन्छ। कतिपय देशमा निजी क्षेत्रको भ्रष्टाचार नियन्त्रण पनि राज्यको दायित्वभित्र राखेको देखिन्छ। भ्रष्टाचार सामाजिक रोग हो। यो White Collar Crime हो। देशको विकासको स्तरसँग भ्रष्टाचारको सम्बन्ध रहेको हुन्छ। देश जति विकसित भयो भ्रष्टाचार त्यति कम हुन्छ भन्ने मान्यता छ। पदहरूको दुरुपयोगको रूपमा यसलाई लिइन्छ। राज्य प्रणालीबाट प्राप्त अधिकारको दुरुपयोग गर्नु र आफूले आर्थिक लाभ लिनु भ्रष्टाचार हो। शक्तिको दुरुपयोग गरी व्यक्तिगत लाभ लिने कार्य हो। यो सदाचारविपरीतको अवधारणा हो। फौजदारी अपराध हो। सार्वजनिक स्रोत साधनको दुरुपयोग हो। सार्वजनिक व्यक्तिहरूको पदीय आचरणविपरीतको कार्य हो। व्यक्तिगत फाइदाका लागि सार्वजनिक हैसियतको दुरुपयोग गर्ने कार्यलाई भ्रष्टाचारको रूपमा बुझ्ने गरिन्छ। समाजले स्वीकार नगर्ने मान्यता नै भ्रष्टाचार हो। यो पारदर्शिता र जवाफदेहिताबिनाको कार्य हो। यसको धेरै अंश आर्थिक लाभसँग जोडेर हेरिन्छ तर राजनीतिक, सामाजिक, सांस्कृतिक, भौतिक र मनोवैज्ञानिक मूल्य पनि कम हुँदैन। यसका वास्तविक कारणहरूको पहिचान र दीर्घकालीन समाधान आजको आवश्यकता हो।

भ्रष्टाचार नियन्त्रणको विश्वव्यापी संस्थागत प्रयास सन् १८०९ स्वीडेनमा स्थापना भएको Ombudsman बाट भएको हो। यसलाई विभिन्न देशमा अलगअलग नामले अंगीकार गरेका छन्। कुनै देशमा संवैधानिक र कुनै देशमा कानुनी आधारमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणसम्बन्धी संस्थाहरूको स्थापना भएको छ। नेपालमा राजा पृथ्वीनारायण शाहले घूस लिने र दिने राष्ट्रका शत्रु हुनु भनेको कुरा अध्ययन गर्न पाइन्छ। त्यसैगरी जंगबहादुरको पालामा बनेको विसं १९९० को मुलुकी ऐनमा 'हाकिमका नाउँमा कराउनेको महल' को व्यवस्था गरी भ्रष्टाचार नियन्त्रण प्रयास गरिएको थियो तर राणा शासनकालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण प्रभावकारी भएको देखिँदैन। नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण ऐन, २००९ जारी गरी विसं २०१० सालमा भ्रष्टाचार निवारण विभागको स्थापना भएको हो भने भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ बमोजिम विशेष प्रहरी विभागको गठन गरियो। विसं २०१८ मा भ्रष्टाचारको मुद्दा हेर्न विशेष अदालत गठन गरियो। २०३४ मा गठन भएको अख्तियार दुरुपयोग निवारण आयोगले भ्रष्टाचारमा अनुसन्धान र फैसला गर्नेसम्मको अधिकार पाएको थियो तर २०४७ को संविधान जारी भएपछि भ्रष्टाचारमा

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



अनुसन्धान गरेर मुद्दा दायर गर्ने तथा अनुचित कार्यमा विभागीय कारबाहीका लागि लेखी पठाउने अधिकार अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलाई दिएको देखिन्छ। यसबीचमा भ्रष्टाचारका मुद्दामा फैसला गर्ने क्षेत्राधिकार कहिले नियमित अदालतहरूलाई दिइयो भने कहिले विशेष अदालत गठन गरियो।

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ ले २०४७ को संविधानका प्रावधानलाई निरन्तरता दिएको देखिन्छ। हाल सञ्चालनमा रहेको नेपालको संविधानले भ्रष्टाचारजन्य कसुरको अनुसन्धान गरी मुद्दा दर्ता गर्ने अधिकार आयोगलाई दिएको छ तर अनुचित कार्य भिकिएको छ। अनुचित कार्यलाई संविधान संशोधन वा ऐन मार्फत कुनै न कुनै रूपमा आयोगको छानबिनको दायरामा ल्याएमा सुशासनमा टेवा पुग्ने विचार रहेको पाइन्छ।

यस लेखमा संविधान र अन्य कानूनहरूले भ्रष्टाचारका सम्बन्धमा गरेका व्यवस्था, सर्वोच्च अदालतको भ्रष्टाचारजन्य कसुरमा गरेका फैसला, यसका प्रकृति र प्रतिपादित नजिरको विश्लेषण गरिएको छ। सबै फैसलालाई समावेश गरिएको छैन। केही प्रतिनिधिमूलक फैसला र त्यसमा विकास गरेको कानुनी सिद्धान्तहरूका चार चरणान्तर्गत विश्लेषण गरिएको छ।

१. **प्रथम चरण (विसं २००७-२०१७):** करिब दस वर्षको अवधिलाई यो चरणमा राखिएको छ। यसबीचमा दुईवटा संविधान, सातवटा ऐन, दुईवटा नियम र एउटा विज्ञप्ति जारी गरिएको थियो। त्यो अवधिमा सर्वोच्च अदालतबाट भएका दुईवटा फैसलामा विकास गरिएका नजिर र तिनीहरूको विश्लेषण समावेश गरिएको छ। यो अवधिका कानूनहरू :-

- नेपाल अन्तरिम शासन विधान, २००७
- नेपाल भ्रष्टाचार निवारण ऐन र नियमहरू, २००९
- मुलुकी ऐन पाँच भाग ऐन, २००९ अदालती बन्दोबस्तको १८ र १९ नं.
- विशेष अदालत ऐन, २०१२
- नेपाल चार भञ्ज्याङ विशेष अदालत ऐन, २०१२
- नेपाल विशेष अदालत ऐन, २०१३
- राष्ट्रसेवकहरूको (भ्रष्टाचार निवारण) ऐन, २०१३
- राष्ट्रसेवकहरूको भ्रष्टाचार निवारण (संशोधन गर्ने) ऐन, २०१५
- राष्ट्रसेवकहरूको (भ्रष्टाचार निवारण) नियम, २०१५
- विशेष पुलिस अफिसरको अधिकार प्रयोग गर्ने विज्ञप्ति, २०१५
- नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०१५

क. चिरञ्जीवीलाल मारवाडी वि. टेकबहादुर रायमाझी, सर्सियारसीको रिट ने.का.प. २०१५, नि.नं.९, अंक १, पृष्ठ ४३, डिभिजन बेञ्च

- राष्ट्रसेवकहरूको भ्रष्टाचार निवारण नियम, २०१५ को दफा ४ को विशेष पुलिस विभाग तथा तत्सम्बन्धी मन्त्रालयको कार्यप्रणालीको उपदफा १ मा राष्ट्रसेवक उपरको कुनै पनि खबर

वा उजुरीमा वस्तुस्थिति पत्ता लगाउन चीफ स्पेशल पुलिस अफिसर वा, .... ले तुरुन्त जाँच पडताल वा अनुसन्धान गर्दा खबर वा उजुर पक्का देखिन आए अभियोग प्रमाणित गर्न देहायको तरिका अपनाउन सक्नेछन् : (क) त्यस्तो कुराको तथ्य पत्ता लगाउन गुप्ती तवरबाट उचित र आवश्यक तरिका अपनाउन, (ख) अभियुक्तसँग लिखित बयानसमेत लिन र (ग) मौका तहकिकातको प्रारम्भिक कारबाही गर्न ।

### विश्लेषण

भ्रष्टाचारको अनुसन्धान गर्न कानूनले तोकेको निकाय स्वतन्त्र हुन्छ । त्यस्तो निकायले अनुसन्धान गर्न विभिन्न विधि र प्रक्रियाको अवलम्बन गर्न सक्छ । त्यस्तो विधि वा प्रक्रिया गोप्य हुन सक्छ ।

ख. पीताम्बरप्रसाद मुडवरी वि. ऋद्धिविक्रमसमेत भ्रष्टाचार (ने.का.प.२०१६, अंक, नि.नं. ६६, पृष्ठ ३१८, फूलवेञ्च)

- भ्रष्टाचार निवारण ऐनको १० नं. हेर्दा सरकारी कर्मचारीले जानीजानी गर्नपर्ने काम नगरी या गर्न नहुने काम गरी या एकथोक लेख्नुपर्ने अर्को कुरा लेखी सरकार या कसैलाई नोक्सान पार्न या त्यस्तो नियत लिनेलाई बात लाग्छ ।

### विश्लेषण

यसमा भ्रष्टाचारको परिभाषा गरिएको छ । जिम्मेवारी पन्छाउने र गैरजिम्मेवार कार्य गर्ने दुवैलाई भ्रष्टाचारको परिभाषाभित्र समेटेको देखिन्छ ।

२. **दोस्रो चरण (विसं २०१७-२०३२/३४) :** भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ लागू भएपछि यो चरण सुरु भएको मानिन्छ । नेपालको संविधान, २०१९ को दोस्रो संशोधन २०३२ मा व्यवस्था भई २०३४ सालमा अख्तियार दुरुपयोग निवारण आयोगको स्थापना भयो । यसलाई भ्रष्टाचार मुद्दामा अनुसन्धान गरी निर्णय (फैसला) गर्ने अधिकार दिइएको थियो । सो अवधिमा भएका कानुनी व्यवस्थाहरू :

- भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७
- भ्रष्टाचार निवारण अदालत गठन, २०१८
- मुलुकी ऐन, २०२० को अदालती बन्दोबस्तको ९ नं.
- भ्रष्टाचार मुद्दा हेर्ने अञ्चल अदालतलाई तोकेको सूचना, २०२२
- भ्रष्टाचार निवारण संशोधन अध्यादेश, २०२२
- भ्रष्टाचारको मुद्दा दायर गर्न अदालत तोकेको सूचनाहरू, २०२४-२०२५
- भ्रष्टाचार निवारण (दोस्रो संशोधन) ऐन, २०२६
- विशेष अदालत ऐन, २०३१
- भ्रष्टाचार मुद्दा दायर गर्न अदालत तोकेको सूचनाहरू, २०३१-२०३४

क. नेपाल सरकार वि. गोपालप्रसाद उपाध्यायसमेत, भ्रष्टाचार (ने.का.प. २०१९, अंक १०, नि.नं.१६३, पृ. १८३, फलवेञ्च)

- प्रत्यक्ष प्रमाणको अभावमा अनुमानबाट नै निर्णयमा पुग्न नमिल्ने ।
- ना.सु. गोपाल प्रसादले हैसियतबाट नपुग्ने धेरै घर जग्गा जोड्यो । सो सबै घूसको पैसाबाट जोडेको भन्ने राष्ट्रसेवक (भ्र.नि.) ऐन अन्तर्गत विशेष न्यायाधीशको अदालतको बुँदा विषयमा ना.सु. गोपालप्रसाद सो जग्गा जमिन जोडेको सावितै भएको । तर जुवाबाट जितेको पैसाले जोडेको हो भन्ने जिकीर लिएको देखियो । अरु प्रत्यक्ष प्रमाणको अभावमा घूसबाट नै जोडेको हो भनी अनुमान गर्न नमिल्ने ।

### विश्लेषण

भ्रष्टाचार फौजदारी मुद्दा भएकाले शंकाको आधारमा अभियोग दाबी पुग्न सक्दैन भनी फौजदारी न्यायको सिद्धान्तलाई आत्मासात गरेको छ । प्रत्यक्ष प्रमाणको अभावमा दोषी प्रमाणित गर्न नमिल्ने ।

ख. कीर्ति जोतिषानन्द जोशी वि. विशेष पुलिस विभाग, गैर कानुनी लाभ (ने.का.प. २०१९, विशेषांक, नि.नं. १८३, पृ.३६ फलवेञ्च)

- कालोबजारसम्बन्धी कुरामा कारबाही गर्दा भ्रष्टाचारको ऐन प्रयोग गर्न नमिल्ने-कालोबजार ऐन, २००८ कमिश्नर मैजिस्ट्रेट सवाल २००९ अन्तर्गत कारबाही चलाइनुपर्ने ।

### विश्लेषण

विधायिकाले कुनै कसुरको सम्बन्धमा विशेष ऐनको व्यवस्था गरेकोमा सोही ऐन आकर्षित हुने । गलत क्षेत्राधिकारको प्रयोग गरी मुद्दा परेकोमा अभियोग दाबी पुग्न नसक्ने ।

ग. जमवीर ठाकुर वि. वन मन्त्रालय, भ्रष्टाचार (ने.का.प. २०२८, अंक २ नि.नं. ५८५, पृ.२९ फलवेञ्च)

- हिफाजत गर्नुपर्ने सरकारी कोषमा हिफाजत यस प्रकार गरेको भन्ने जिकिर नभएमा- नोक्सान पारेको भन्ने विभागीय प्रमुखले निश्चय गरेमा- हिफाजत गरेको थिएँ भन्ने जिकीर पुग्न नसक्ने ।

### विश्लेषण

जिकिर लिएर मात्र पुग्दैन । जिकिर अन्य कानून र दशीबाट प्रमाणित हुनुपर्ने, अन्यथा यसलाई प्रमाणमा लिन नसकिने ।

घ. टोपबहादुर खड्का क्षेत्री वि. श्री ५ को सरकार, भ्रष्टाचार (ने.का.प. २०३०, अंक ७, नि.नं. ७७६, पृ.२९७, डिभिजन वेञ्च)

- भ्रष्टाचारसम्बन्धी उजुरी बडाहाकिम कहाँ पर्नुपर्ने भन्ने उल्लेख भएकोमा डी.आई.जी. समक्ष परी निजले तहकिकात गरी गरेको कारबाही कानूनबमोजिम भएको भन्ने नमिल्ने ।

## विश्लेषण

कानूनले कुनै मुद्दाको उजुरी जहाँ दिनु भनेको छ सोही स्थानमा दिनुपर्ने। अन्यत्र उजुरी दिएर अनुसन्धान गरेको मुद्दा कानूनसम्मत नहुने।

३. **तेस्रो चरण (विसं २०३२/३४-२०४७) :** यो चरण अख्तियार दुरुपयोग निवारण आयोगले काम गरेको अवधि हो। आफैँ उजुरी सुनेर फैसला गर्ने कार्यलाई प्राकृतिक न्यायको सिद्धान्तविपरीत हो भनी कतिपय कानूनका विद्वानहरूले भनेका छन्। नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ लागू भएपछि आयोगलाई अनुसन्धान र अभियोजन गर्ने अधिकार मात्र दिएको देखिन्छ। यो समयमा ऐन र नियमावली कम तथा सूचनाहरू बढी जारी गरिएको पाइन्छ। जुन यसप्रकार छन् :

- नेपालको संविधान, २०१९ को दोस्रो संशोधन, २०३२
- अख्तियार दुरुपयोग निवारण आयोग गठनको सूचनाहरू, २०३४
- अख्तियार दुरुपयोग निवारण नियमावली, २०३४
- अख्तियारको पुनरावेदन सुन्ने अदालत गठनसम्बन्धी सूचना, २०३६
- अञ्चल अदालतलाई अधिकार क्षेत्र तोकेको, २०४३
- भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ का दफा लागू गरेको सूचना, २०४४
- विशेष अदालत गठन विघटनसम्बन्धी सूचना, २०४४

क. यादव लामिछानेसमेत वि. विशेष प्रहरी विभाग, भ्रष्टाचार (ने.का.प. २०४६, अंक ६, नि.नं. ३८४९, पृ.६१४, संयुक्त इजलास)

बदनियतपूर्ण तवरले आफूले गैरकानुनी लाभ र अर्कालाई गैरकानुनी हानि पुग्न गएको देखिन्छ भने सो कार्य भ्रष्टाचारजन्य फौजदारी प्रकृतिको अपराध हुन जाने, फौजदारी प्रकृतिको मुद्दामा अपराधिक प्रवृत्तिको बाहुल्य हुने।

## विश्लेषण

फौजदारी मुद्दामा आपराधिक प्रवृत्ति हुन्छ भन्ने नजिरको विकास।

ख. नरबहादुर बुढाथोकी वि. श्री ५ को सरकार, भ्रष्टाचार (ने.का.प. २०४७, अंक ८, नि.नं. ४१९७, पृ. ५९९, संयुक्त इजलास)

- अर्कालाई दोषारोपण गर्दैमा प्रतिवादीले सफाइ पाउने नदेखिने।
- पुरानो रकम प्रतिवादीको नाउँमा बेरुजु रहेको र उक्त बेरुजु निजको तलबबाट कट्टा गरेको समेत देखिँदा त्यस्तो बेरुजु आफूले स्वीकार गरिसकेपछि चौकिदारले हिनामिना गरेको भन्न नमिल्ने।

## विश्लेषण

भ्रष्टाचारको अपराधमा अर्कालाई दोष दिनु भनेको आफूले सफाइ पाउनु होइन। जो जति संलग्न छन्। सबैलाई सजाय हुनु हो। पूर्वकार्य वा व्यवहारबाट अपराध गरेको पुष्टि भएमा दोषी मानिन्छ।

४. चौथो चरण (विसं २०४७-हालसम्म): संवैधानिक सर्वोच्चता, स्वतन्त्र न्यायपालिका, मानव अधिकार र मौलिक हक, शक्ति पृथकीकरण तथा नियन्त्रण र सन्तुलन तथा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगजस्ता स्वतन्त्र संवैधानिक अंगको व्यवस्था गरेको २०४७ सालको संविधानले आयोगलाई भ्रष्टाचार र अनुचित कार्यमा छानबिन गरी मुद्दा चलाउने वा कारबाहीका लागि लेखी पठाउने व्यवस्था गरेको थियो तर निर्णय वा फैसला गर्ने अधिकार थिएन। भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ जारी भएपछि भ्रष्टाचारको परिभाषामा व्यापकता आएको देखिन्छ। सोहीअनुसार सर्वोच्च अदालतका फैसलाहरू भएको देखिन्छ। वर्तमान नेपालको संविधान जारी भएपछि अनुचित कार्य आयोगको क्षेत्राधिकारबाट भिक्रिएको छ। यस चरणअन्तर्गत तीनवटा संविधान, विभिन्न ऐन तथा कानूनहरूले आयोगको काम, कर्तव्य र अधिकारलाई व्यवस्थित गरेको छ। सर्वोच्च अदालतको फैसलाहरूमा पनि नयाँ नयाँ दृष्टिकोण पाइन्छ। यस अवधिमा प्रचलनमा रहेका कानून र केही प्रतिनिधिमूलक फैसलाहरूको छोटो विश्लेषण यसप्रकार छ :

- नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८
- विशेष अदालत गठनसम्बन्धी सूचना, २०५७
- भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ (दफा ३-२२ सम्मका कार्य)
- विशेष अदालत ऐन, २०५९
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियमावली, २०५९
- विशेष अदालत (पहिलो संशोधन) अध्यादेश, २०६२
- नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३
- सपुर्दगी ऐन, २०७०
- पारस्परिक कानुनी सहायता ऐन, २०७०
- संगठित अपराध निवारण ऐन, २०७०
- नेपालको संविधान
- मुलुकी अपराध (संहिता) ऐन, २०७४
- मुलुकी फौजदारी कार्यविधि (संहिता) ऐन, २०७४

क. कृष्णप्रसाद पन्तसमेत वि. श्री ५ को सरकार, गैरकानुनी परीक्षा (ने.का.प. २०४९, अंक ३, नि.नं.४५०४, पृ.२८४, संयुक्त इजलास)

- हेलचेक्रयाइँ तत्त्वको विद्यमानताबाट भ्रष्टाचार वा अधिकारको दुरुपयोग भएकै हो भन्ने निष्कर्षमा पुग्न नसकिने।
- कानुनी कर्तव्यको पालना राष्ट्रसेवकको अनिवार्य सर्त हो।

## विश्लेषण

हेलचेब्रयाईं हुँदैमा भ्रष्टाचार भयो भन्ने हुँदैने । तर, राष्ट्रसेवकले कानुनी कर्तव्य पालना वा पूरा नगरेमा सजायको भागी हुनुपर्ने ।

ख. श्री ५ को सरकार वि. हेमबहादुर मल्ल ठकुरीसमेत, भ्रष्टाचार (ने.का.प. २०५०, अंक ७, नि.नं.४७६७, पृ.३६६, संयुक्त इजलास)

- अभियोगपत्रमा नै दाबी नभएको आरोपमा पुनरावेदनपत्र तथा बहस जिकिरमा उठाइएको कुराबाट अभियोग कायम गर्न नमिल्ने ।
- समान स्थितिका व्यक्तिहरूले कानुनको समान संरक्षण पाउनुपर्ने कुरालाई नकार्न नमिल्ने । व्यवस्थापनका लागि भएको निर्णयले मन्त्रीलाई प्रभावित गर्न नसक्ने ।

## विश्लेषण

अभियोगपत्रमा उल्लेख भएभन्दा बढी मागदाबी गर्न नसकिने । फैसला गर्दा अभियोग मागदाबीमा सीमित रहनुपर्ने । कानुनको समान संरक्षण सबैले पाउने । व्यवस्थापकीय कार्यले मन्त्रीलाई प्रभाव नपार्ने भन्ने व्याख्याबाट नीतिगत र प्रशासनिक कार्य छुट्याइएको ।

ग. श्री ५ को सरकार वि. लक्ष्मणकुमार हमालसमेत, भ्रष्टाचार (ने.का.प. २०५३, अंक ११, नि.नं.६२८६, पृ.७८४, संयुक्त इजलास)

- भ्रष्टाचार हुनलाई बदनियतसाथ कार्य गरेको हुनुपर्छ र सो कार्यबाट कसैलाई फाइदा वा नोक्सान भएको देखिनुपर्ने ।

## विश्लेषण

गलत मनसायबिना गरेको कार्य भ्रष्टाचार नहुने । भ्रष्टाचार हुन गैरकानुनी लाभ वा हानि भएको हुनुपर्ने ।

घ. तेजनारायण यादव वि. श्री ५ को सरकार, भ्रष्टाचार (ने.का.प. २०५५, अंक ५, नि.नं.६५४९, पृ.२८५, संयुक्त इजलास)

- जाहेरवालाले रातको समयमा दिएको रुपैयाँ तत्काल खानतलासी नलिई सूर्योदयको समयसम्म पखिँदा अपराधसित सम्बन्धित सो रुपैयाँ दशी नै प्राप्त हुन नसक्ने प्रबल सम्भावना भएकाले सो दशी गायब हुन नदिन तत्काल खानतलासी लिनबाहेक अरू विकल्प नै छैन । तसर्थ ऐनको मनसायअनुरूप दशीलाई प्राथमिकता दिई बरामद गरिएकाले सो बरामदी मुचुल्काले मान्यता नपाउने भन्न नमिल्ने ।

## विश्लेषण

दशी प्रमाणलाई मान्यता दिइने ।

यसैगरी भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ लागू भएपछि यस ऐनले निम्न कार्यहरूलाई भ्रष्टाचारजन्य कसुर

मानेको छ :- रिसवत लिने दिने, विना मूल्य वा कम मूल्यमा वस्तु वा सेवा लिने, दान दातव्य, उपहार वा चन्दा लिने, कमिसन लिने, राजस्व चुहावट गर्ने, गैरकानुनी लाभ वा हानि पुऱ्याउने बदनियतले काम गर्ने, गलत लिखत तयार गर्ने, गलत अनुवाद गर्ने, सरकारी कागजात सच्याउने, सरकारी वा सार्वजनिक संस्थानको कागजात नोक्सान गर्ने, प्रश्नपत्रको गोपनीयता भंग गर्ने वा परीक्षाको परिणाम फेरबदल गर्ने, गैरकानुनी व्यापार व्यवसाय गर्ने, नपाएको ओहोदा पाएँ भन्ने, भूटा विवरण दिने, सार्वजनिक सम्पत्तिको हानि नोक्सानी गर्ने, गैरकानुनी दबाब दिने, गलत प्रतिवेदन दिने, गैरकानुनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गर्ने । माथिका अपराधको उद्योग गर्ने र मतियारको रूपमा काम गर्ने । यो ऐन लागू भएपछि भएका सर्वोच्च अदालतका फैसलाहरूको दृष्टिकोण यसप्रकार रहेको छ :

ड. विशेष प्रहरी विभाग वि. बसन्धराभक्त मानन्धर, भ्रष्टाचार (ने.का.प. २०६१, अंक ५, नि.नं. ७३८२, प.५९६, संयुक्त इजलास)

- प्रतिवादीले के कति बिगो भ्रष्टाचार गरेको हो अभियोग दाबीमा खुल्न सकेको छैन । भ्रष्टाचारजन्य कार्य हुनलाई बदनियत तत्त्वको पुष्टि हुनुपर्ने अनिवार्यता भएको र प्रतिवादीले प्रेषकबाट प्राप्त चिट्ठी प्रापकलाई समयमै बुझाउनुपर्ने दायित्वबाट विमुख भै लापरबाहीसम्म गरेको देखिएकोमा सो समयमै नबुझाएसम्मको लापरबाहीजन्य कार्यलाई भ्रष्टाचारको कसुर गरेको भनी सम्भन नमिल्ने ।

### विश्लेषण

लापरबाही र भ्रष्टाचारजन्य कसुर फरकफरक विषय हुन् ।

च. कुमारबहादुर कटुवाल वि. श्री ५ को सरकार, भ्रष्टाचार, (ने.का.प. २०६२, अंक १०, नि.नं.७६०५, प.१२१०, संयुक्त इजलास)

- राष्ट्रसेवक कर्मचारीले पेस गरेको शैक्षिक योग्यताको प्रमाणपत्रहरू गलत देखिन आएको स्थितिमा निजले सो प्रमाणपत्रबाट के कति फाइदा लियो वा लिएन भन्ने कुरा निजले गलत प्रमाणपत्र पेस गरी योग्यता ढाँट्ने कार्य गरेको कसुरको सन्दर्भमा गौण महत्त्वको मान्नुपर्ने भएबाट पनि प्रतिवादीले उक्त प्रमाणपत्रबाट कुनै लाभ प्राप्त नगरेको भन्ने जिकिरको आधारमा प्रतिवादीले कसुरबाट उन्मुक्ति पाउने अवस्था नदेखिने ।

### विश्लेषण

शैक्षिक योग्यताका गलत प्रमाणपत्र पेस गर्नु नै भ्रष्टाचारजन्य कार्य हुने । त्यस्ता गलत प्रमाणपत्र पेस गरेर कति नाफा भयो भनी हेरिरेहन नपर्ने ।

छ. श्री ५ को सरकार वि. दयानिधि पंकजसमेत, भ्रष्टाचार (ने.का.प. २०६३, अंक ५, नि.नं.७७०७, प.६६३, संयुक्त इजलास)

- भ्रष्टाचारको अपराधमा बिगो असुल गर्ने मात्र कानूनको मनसाय होइन । समाजमा स्वच्छ प्रशासन कायम राखी उच्च नैतिकता कायम राख्न भ्रष्टाचारको कसुरमा अभियुक्तलाई कैद सजाय गरी Deterrent effect सिर्जना गर्नेसमेतको ऐनको लक्ष्य र उद्देश्य हुने ।

## विश्लेषण

भ्रष्टाचारमा बिगो असुल गर्ने मात्र कानूनको उद्देश्य होइन। दोषीलाई सजाय गर्ने। स्वच्छ प्रशासन र समाजको स्थापना र कायम गर्ने तथा उच्च नैतिकतासमेत कायम गर्ने कानूनको मनसाय हो।

ज. तारा राजभण्डारी (कार्की) वि. नेपाल सरकार, भ्रष्टाचार (ने.का.प. २०६५, अंक ६, नि.नं. ७९७४, पृ. ६८७, पूर्ण इजलास)

- पेस भएको सर्तिफिकेट ओहोदा पाउन, ओहोदामा बहाल हुन वा कुनै लाभ सुविधा प्राप्त गर्ने उद्देश्यले पेस नगरेको भन्ने भएकोमा पेस गर्न आवश्यकै नभएको सर्तिफिकेट नक्कली बनाई पेस गर्ने कार्यपछाडि ओहोदासम्बन्धी सम्भावित लाभ प्राप्त गर्ने अपराधिक अभिप्राय वा उद्देश्य (Mens Rea) रहेको स्पष्ट देखिन आउँदा नक्कली प्रमाणपत्र पेसगर्ने कार्यमा अपराधिक कार्य (Actus Reus) र अपराधिक मन वा उद्देश्य (Mens Rea) समेतका दुवै तत्त्व समावेश भएको देखिने।

## विश्लेषण :

अपराधिक मनसाय (Mens Rea) र अपराधिक कार्य (Actus Reus) देखिएको अवस्थामा अपराध गरेको मानिने।

झ. नेपाल सरकार वि. चिरञ्जीवी वाग्लेसमेत, भ्रष्टाचार (ने.का.प. २०६७, नि.नं. ८५१९, चैत, पृ. २००७, संयुक्त इजलास)

- आर्थिक ऐनले आयकर प्रयोजनका लागि गरेको व्यवस्था र त्यसरी आयकर तिरेको अवस्थामा स्वयं घोषणा गरिएको सम्पत्तिको स्रोतको बारेमा कुनै पनि प्रयोजनका लागि छानबिन नगरिने भनिएको कुरालाई आधार बनाई आयकरबाहेक अन्य कुनै पनि प्रयोजनका लागि समेत सम्पत्तिको स्रोत खोज्न नसकिने गरी विस्तार गर्न नसकिने।

## विश्लेषण

आयकर तिरेको स्वयं घोषणा गरेको आधारमा सम्पत्तिको स्रोत खोज्न नमिल्ने भन्ने हुँदैन।

ञ. राधाप्रसाद घिमिरे वि. नेपाल सरकार, भ्रष्टाचार (ने.का.प. २०६७, नि.नं. ८३५२, साउन, पृ. ६१७, संयुक्त इजलास)

- आफूले नियमित रूपमा गर्नुपर्ने कार्य र पूरा गर्नुपर्ने पदीय जिम्मेवारी स्वाभाविक रूपले कर्तव्यनिष्ठ भै इमानदारीपूर्वक निर्वाह गर्नुपर्नेमा Malafied Intention राखी रोक्का रहेको जग्गालाई रोक्का छैन भनी उल्लेख गरिदिएको कारणबाट हस्तान्तरण भएको जग्गा र सो जग्गा कृषि विकास बैंकको सूचना पत्रबमोजिम आफैले सकार गरेको स्थितिबाट गैरकानुनी हानिनोक्सानी हुन गएको कार्यबाट उत्पन्न परिणामसमेतका कार्य बदनियतपूर्ण रहे भएको मान्नुपर्ने।



## विश्लेषण

गलत मनसायले गरेको कार्यको परिणामसमेत गलत हुने भएकाले त्यस्तो परिणाम पनि भ्रष्टाचारजन्य अपराध मानिने ।

ट. नेपाल सरकार वि. रामाज्ञा चतुर्वेदीसमेत, भ्रष्टाचार (ने.का.प. २०६८, नि.नं. ८६३०, असोज, पृ. ९१७, संयुक्त इजलास)

- गैरकानुनी आर्जन वा भ्रष्टाचारको सन्दर्भमा उच्च जीवनयापन गरेको भन्ने प्रश्न उठ्छ भने निःसन्देह रूपमा त्यसको प्रत्यक्ष सम्बन्ध अन्य कुरामा भन्दा मौद्रिक वा आर्थिक गतिविधि वा क्रियाकलापसँग जोडिएको भौतिक विषयसँग रहेको मान्नुपर्ने ।

## विश्लेषण

उच्च जीवनयापनको सम्बन्ध आर्थिक, मौद्रिक तथा भौतिक विषयसँग जोडिने ।

ठ. नेपाल सरकार वि. जयप्रकाशप्रसाद गुप्तासमेत, भ्रष्टाचार (ने.का.प. २०६८, नि.नं. ८७२२, फागुन पृ.१८९०, संयुक्त इजलास)

- वैध स्रोतबाट हासिल हुन सक्ने आयको तुलनामा आर्जित सम्पत्ति उच्च र अमिल्दो देखिन्छ, जीवनयापन र रहनसहनमा गरिएको खर्च अस्वाभाविक देखिन्छ, आर्थिक कारोबार स्वाभाविक देखिँदैन भने सार्वजनिक पदको दुरुपयोग गरी गैरकानुनी रूपमा आर्जन गरेको भन्ने अनुमान स्वतः पुष्टि हुने ।

## विश्लेषण

सम्पत्तिको वैद्य स्रोत देखाउन नसकेमा त्यस्तो सम्पत्ति सार्वजनिक पदको दुरुपयोग गरी गैरकानुनी रूपमा कमाएको मानिने ।

ड. नेपाल सरकार वि. खुमबहादुर खड्कासमेत, भ्रष्टाचार (ने.का.प. २०६९, अंक ५, नि.नं. ८८३२, पृ.७७१, संयुक्त इजलास)

- उच्च पदीय हैसियत अर्थात् प्रतिष्ठाको आडमा वा पेसागत आधारमा गरिने अपराध अपराधशास्त्रमा श्वेतग्रिबी अपराध (White Collar Crime) को रूपमा परिचित भएको देखिन्छ । यस्ता अपराधहरू उच्चपदस्थ कर्मचारी तथा राजनीतिक पदाधिकारीहरूबाट पदीय अधिकारको दुरुपयोगको उपजको रूपमा हुने भएकाले यस्ता अपराधलाई नैतिकताको प्रतिकूल गम्भीर अपराधको रूपमा लिनुपर्ने ।

## विश्लेषण

अपराधलाई White Collar र Blue Collar गरी छुट्याइएको । भ्रष्टाचारजन्य अपराधलाई नैतिकता प्रतिकूलको अपराधको रूपमा लिइएको ।

**ढ. नेपाल सरकार वि. देवेन्द्र डंगोल (ने.का.प. २०७५, अंक १, ति.नं. ९९३२)**

- गैरकानुनी सम्पत्तिको आर्जनको मुद्दामा घटना विशेषमा आधारित भ्रष्टाचार मुद्दामा जस्तो अभियोग शंकारहित तवरबाट प्रमाणित हुन आवश्यक हुँदैन। यस्ता मुद्दाहरूमा प्रमाणको प्रचुरता (Preponderance of evidence) कता छ सो हेरी अदालत निर्णय निष्कर्षमा पुग्छ। यो नै अस्वाभाविक सम्पत्ति आर्जनको मुद्दाको महत्त्वपूर्ण आयाम हुने।

**विश्लेषण**

घटनाविशेषमा आधारित भ्रष्टाचार मुद्दामा प्रमाणको प्रचुरताका आधारमा अदालत निर्णयमा पुग्ने। अभियोग शंकारहित तवरबाट प्रमाणित हुन आवश्यक नपर्ने।

**ण. नेपाल सरकार वि. ओमविक्रम राणा (ने.का.प. २०७४, अंक ११, ति.नं. ९८९८)**

- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग भ्रष्टाचारसम्बन्धी गम्भीर अपराधको छानबिन गर्ने एउटा जिम्मेवार निकाय भएको र आयोगका सदस्यहरूको रिक्तताको अवस्थामा आयोगको कार्यलाई निरन्तरता प्रदान गर्न सचिवलाई प्राप्त प्रत्यायोजित अधिकारअनुरूप अनुसन्धान तथा अभियोजन भएको कार्य कानूनसम्मत हुने।

**विश्लेषण**

प्रत्यायोजित अधिकारअन्तर्गत अनुसन्धान र अभियोजन भएको कार्य कानूनसम्मत हुने।

**त. नेपाल सरकार वि. चन्द्रेश्वर राय यादवसमेत (ने.का.प. २०७४, अंक ६, ति.नं. ९८२७)**

- भ्रष्टाचार हुनु र बेरुजु हुनु पृथक्पृथक् कुरा हुन्। भ्रष्टाचारमा व्यक्तिगत फाइदा लिने बदनियत तत्त्वको विद्यमानता हुन्छ भने बेरुजुमा खर्च भएको रकम विल भरपाईद्वारा पुष्टि भएको हुँदैन। भ्रष्टाचारको कसुर स्थापित हुन सरकारी सम्पत्ति दूषित मनसायबाट खर्च गरी हानिनोक्सानी पुऱ्याउने नियत र त्यसबाट आफूले लिनु-खानु गरेको भन्ने प्रस्ट रूपमा देखिनुपर्ने।

**विश्लेषण**

भ्रष्टाचार र बेरुजु फरकफरक विषय हुन्।

**अन्त्यमा**

माथि प्रस्तुत गरिएका चरणहरू र त्यस समयमा भएका सर्वोच्च अदालतका फैसलाहरूलाई नियाल्दा देहायबमोजिमको निष्कर्षमा पुगिन्छ। पहिलो चरणमा भ्रष्टाचारको अनुसन्धान गर्ने निकाय स्वतन्त्र हुनुपर्छ, त्यसले अनुसन्धानको विधि र प्रक्रिया आफैँ छनोट र अवलम्बन गर्न सक्छ भन्ने कुरामा जोड दिएको छ भने तत्कालीन समय र कानूनअनुसार अपराधको परिभाषा गरेको देखिन्छ। दोस्रो चरणमा शंकाको सुविधा अभियुक्तले पाउने फौजदारी न्यायको सिद्धान्तलाई फैसलामा उल्लेख गरेको छ। कुनै अपराधको सम्बन्धमा विशेष कानून बनेको छ भने सोही कानून आकर्षित हुने, सामान्य कानून आकर्षित नहुने, जिकिर लिनु मात्र

पर्याप्त नहुने, त्यस्तो जिकिर प्रमाणित पनि हुनुपर्नेजस्ता विषय आत्मासात् गरेको। तेस्रो चरणमा फौजदारी अपराधमा आपराधिक प्रवृत्ति हुने नजिरको विकास, अपराधमा संलग्न सबैलाई सजाय हुने कुरामा जोड र नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ जारी भएपछि बनेका विभिन्न कानून र सर्वोच्च अदालतलाई प्राप्त असाधारण अधिकारसमेतका आधारमा फैसलामा विविधता पाइन्छ। भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ ले बीसवटा गैरकानुनी कार्यलाई भ्रष्टाचारको परिभाषाभित्र समावेश गरेपछि भएका फैसलाहरूमा पुराना फैसलाको तुलनामा नयाँपन देखिएको छ। जसको छोटकरी टिप्पणी निम्नानुसार छ :-

हेलचेब्रयाईं भ्रष्टाचार होइन। फैसला अभियोग मागदाबीमा सीमित हुनुपर्ने। नीतिगत र व्यवस्थापकीय कार्यलाई अलग रूपमा लिइएको। गलत मनसायले गरेको काम भ्रष्टाचार हुने। विधायिकी कानूनको मनसायको व्याख्या भएको। स्वयं कर घोषणाको कानुनी हैसियत स्पष्ट पारेको। अस्वाभाविक जीवनयापनको सम्बन्ध के-केसँग हुने भन्ने व्याख्या गरिएको। भ्रष्टाचारलाई White Collar Crime मानिएको। फौजदारी न्यायको सिद्धान्तको गतिशील व्याख्या गरिएको। प्रत्यायोजित अधिकारअन्तर्गत भएका कामले कानुनी मान्यता पाउने तथा भ्रष्टाचार र बेरुजु फरकफरक विषय हुन् भनी व्याख्या भएको देखिन्छ।

### सन्दर्भ सामग्रीहरू

१. नेपालको संवैधानिक कानून, फ्रिडिल, २०५४,
२. नेपालको संवैधानिक इतिहास र संवैधानिक अभिलेखहरू, टोपबहादुर सिंह २०६६,
३. विषयगत नजिर सारसंक्षेपसंग्रह, भाग ६, सर्वोच्च अदालत, २०६९,
४. अख्तियारको दुरुपयोग नियन्त्रणसम्बन्धी कानूनहरू, कानून व्यवसायी क्लब काठमाडौं, २०६५,
५. नेपाल ऐन संग्रह, भाग-१, कानून किताब व्यवस्था समिति, काठमाडौं २०७५,
६. नजिर संग्रह, महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय, २०७४,
७. स्मारिका, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, २०७२, २०७३, २०७४।

“

ठग जति चलाख भयो त्यति नै हानि  
गर्द र सज्जब जति-जति चलाख भयो  
उसले त्यति नै हित गर्द।

- प्लेटो

”

# ‘भिजिबल’ हुने कि ‘इफेक्टिभ’ हुने ?



बबिता बस्नेत<sup>१</sup>

भ्रष्टाचारको बारेमा सोच्दा, बोल्दा, लेख्दा मनमा एक प्रकारको जटिल परिस्थितिको सिर्जना हुन्छ, कहाँबाट सुरु गर्ने ? भ्रष्टाचारको मापन कसरी गर्ने ? हरेक क्षेत्र, पेसा, व्यवसाय, तह, तप्का “मान्छे नमर्ने सहर हुँदैन” भन्ने गीतभैँ भ्रष्टाचार नहुने ठाउँ भेटिँदैन। भ्रष्टाचारलाई आर्थिक चलखेल र अनियमितताका रूपमा मात्र बुझियो भने त्यो गलत हुनेछ। यसका अनेक अर्थ र परिभाषा होलान्, छन्। समग्रमा अरूलाई हानि हुने काम भ्रष्टाचार हो। मुलुक, समाज, सम्बन्धित क्षेत्र, व्यक्ति, कुनै पनि पेसा, व्यवसाय लगायतलाई हानि हुने काम भ्रष्टाचार हो। भ्रष्टाचार पैसा या आर्थिक पक्षसँगै इमान र अपराधसँग सम्बन्धित कुरा हो। आफूले लिएको काम इमानदारीपूर्वक पूरा नगर्नु पनि भ्रष्टाचार हो। एउटा भेषमा अर्कै काम गर्नु नैतिक भ्रष्टाचार हो। नीति नै परिवर्तन गरेर या नीति, कानूनमै टेकेर गलत काम गर्नु नीतिगत भ्रष्टाचार हो। मूलतः आर्थिक, नैतिक र नीतिगत रूपमा गरिएका गलत कामहरू भ्रष्टाचार मानिए पनि भ्रष्टाचारका मुद्दामा सजाय पाउनेमा भने आर्थिक कुरासँग जोडिएकाहरू मात्रै हुने गरेका छन्। विभिन्न ओहोदामा बसेका पदाधिकारी हुन् या सर्वसाधारण कानून उल्लंघन गर्नु भ्रष्टाचार हो। सडकमा हर्न बजाउन निषेध गरिएको ठाउँमा साइरन बजाउँदै हिँड्नु, ट्रफिकमा रातो बत्ती बलेको बेला यहाँ ट्रफिक प्रहरी छैन के फरक पर्छ र ? या म त ठूलो ओहोदाको मान्छे कसले के गर्छ र ? भनेर नरोकिई अगाडि बढ्नु पनि भ्रष्टाचार हो। जोगी या साधुका नाममा महिलाहरूमाथि गलत नजर लगाउनु नैतिक भ्रष्टाचार हो। भ्रष्टाचारको यो पक्षबारे हामीकहाँ त्यति चर्चा हुने गरेको छैन। नेपालको संविधान २०७२ मा उल्लिखित अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको काम, कर्तव्य र अधिकारमा “कुनै सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले कानूनबमोजिम अनुसन्धान गर्न वा गराउन सक्नेछ” भनिएकाले भ्रष्टाचारप्रतिको कानुनी तथा बुझाइको दायरा खुम्चिएको छ।

केही समययता अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले भ्रष्टाचार बढी हुने भनी मानिएका नापी, मालपोत, यातायातलगायतका कार्यालयहरूमा निगरानी बढाएको देखिन्छ। अख्तियारको निगरानीकै कारण जनताका निकाय भनी गठन भएका गाउँपालिका, नगरपालिका, वडाहरूमा हुने गरेका अनियमितता र भ्रष्टाचारहरू पनि सार्वजनिक हुन थालेका छन्। विद्यालय, प्रहरी, स्वास्थ्य प्रतिष्ठानहरू, विद्युत् प्राधिकरणका अधिकारीहरू, भन्सार

<sup>१</sup> सञ्चारकर्मी

कार्यालय, अदालत, विकास निर्माण तथा भवन निर्माण कार्यालयमा कार्यरत पदाधिकारीहरू, इन्जिनियरहरू लगायत अख्तियारले कारबाही अगाडि बढाएकाहरूको नामावली हेर्दा यस्तो लाग्छ भ्रष्टाचार नहुने क्षेत्र, पेसा, व्यवसाय भेट्न गाह्रो छ।

## भ्रष्टाचारको जड

साना-ठूला जे जस्ता प्रकृतिका भए पनि भ्रष्टाचारको जड हाम्रो मानसिकतासँग जोडिएको छ। कुनै पनि कुरा मस्तिष्कमै गढेपछि त्यसलाई उखेलेर फाल्न कठिन हुन्छ। आफ्ना अभिभावकले आफूलाई राम्रो स्कुल पढाउन विभिन्न ओहोदामा भएका व्यक्तिहरूलाई भनसुन गर्न लगाएको देखेर, सुनेर, त्यस्तो सुविधा लिएर हुर्किएका बालबालिकाहरूको मन र मस्तिष्कमा के कुरा खेल्छ होला ? स्वाभाविकै रूपले उनीहरूलाई लाग्नेछ, भनसुन गरेपछि भइहाल्छ नि। बच्चा पढाउनकै लागि स्कुललाई 'डोनेसन' का नाममा आर्थिक सहयोग गर्नेहरूलाई लाग्नेछ, पैसा भएपछि यहाँ जे पनि हुन्छ। पैसाले जब आफ्ना सन्तानको शिक्षा होइन 'सिट' खरिद गरिन्छ, त्यहीबाट आफ्ना बच्चाहरूको मस्तिष्कमा हामीले भ्रष्टाचार सामान्य हो भनेर विषादी भरिसकेका हुन्छौं। अहिले विभिन्न कलेजमा भर्ना पाउन पैसाको चलखेल भएका घटनाहरू सार्वजनिक भइरहेका छन्। मेडिकल कलेजहरूको दबदबाको कुरा त खुला रूपमै सार्वजनिक भएका छन्। प्रवेश परीक्षा दिएर पास भएका युवाहरूले कलेज पाउन अतिरिक्त शुल्क तिर्नुपर्ने अवस्था छ। कलेजको सम्बन्धन पाउन सम्बन्धित क्षेत्रका पदाधिकारीहरूसँग आर्थिक कारोबार गर्नुपरेपछि उक्त कारोबारको लागत विद्यार्थीहरूबाट उठाइने नै भयो। त्यसपछि हाम्रो शिक्षा प्रणाली कस्तो छ भन्ने पनि हो। पाठ्यक्रममा के कुराहरू छन् ? त्यसले अर्थ राख्छ। २०४६ सालमा प्रजातन्त्र आएपछि नैतिक शिक्षा किन हटाइयो ? नागरिकले यसको जवाफ अहिलेसम्म पाएका छैनन्। प्रजातन्त्र, लोकतन्त्र, गणतन्त्र, जनगणतन्त्र, राजतन्त्र जेसुकै व्यवस्था भए पनि नैतिक शिक्षाको अपरिहार्यता रहन्छ। नैतिक शिक्षाले शिष्टाचार सिकाउँछ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि हाम्रो शिक्षा प्रणाली र पाठ्यक्रम दुवैमा परिमार्जन आवश्यक छ।

शिक्षामा मात्र होइन, अन्य क्षेत्रमा पनि मानसिकता र अभ्यासको कुरा लागू हुन्छ। जब आफ्नो सरुवा या बढुवा कसैले पैसा दिएर गर्छ भने त्यो पैसा उठाउन उसले अनियमितता गर्छ। पैसा लिनेले मलाई दिएको यो पैसा यसले कसरी कमाउछ भनेर सोध्दैन। त्यति सोध्ने विवेक हुँदो हो त उसले पैसा लिने नै थिएन। सबैलाई 'राम्रो मन्त्रालय' र अन्तर्गतका विभागहरू किन चाहिन्छ ? कामै गर्ने हो भने हरेक स्थान समान हुनु, कतै बढी व्यस्तता होला कतै कम तर इमानदारीपूर्वक काम गर्न कुनै पनि स्थान राम्रो नराम्रो भन्ने हुँदैन। तलदेखि माथिसम्म, शिक्षादेखि कानुन हुँदै अनुसन्धान गर्ने निकायसम्म अनियमितताले नियमितता भएपछि परिणाममा स्वच्छता खोजेर पाइँदैन।

## बेनामी र अनलाइन उजुरी

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले अनलाइन उजुरीको समेत व्यवस्था गरेपछि मुलुकमा भइरहेका अनियमितताहरू छानबिन गर्न अख्तियारलाई सहज भएको अनुमान गर्न सकिन्छ। बेनामी उजुरी अख्तियारले पहिल्यैदेखि लिने गरेको थियो। कहाँकहाँ के कस्ता अनियमितता भइरहेका छन्, ती अनियमिततामा को-को संलग्न छन् भनेर सुराक पाउन यस्ता उजुरीले मद्दत गर्छ। तर, यसप्रकारका उजुरीमध्ये धेरैजसो रिसइबी साधने मनशायले पर्ने हुँदा एक तहको अनुसन्धान नगरी 'अख्तियारमा उजुरी' भन्दै मिडियामा दिनुचाहिँ गलत हो।

घटनाको छानबिन गरी सत्य-तथ्य पत्ता लागिसकेपछि भने मिडियालाई दिनु आवश्यक हुन्छ। प्रमाणित घटनाहरू बाहिर आउँदा भ्रष्टाचारको सवालमा मुलुकमा भइरहेका अनुसन्धानहरूको परिणाम देखाउन त पाइन्छ नै, अपराधिक गतिविधिको नियन्त्रणसमेत गर्न सकिन्छ। तर, सुरुमै मिडियामा जाँदा सम्बन्धित व्यक्तिप्रति कसैले रिसइवी साधनका लागि मात्र आक्षेप लगाएको रहेछ भने उसको सम्मानमा आउने आँच क्षतिपूर्ति गर्ने नसकिने प्रकारको हुन्छ। हाम्रो मुलुकमा त्यस्ता उदाहरणहरू धेरै छन्। लागेका आरोप मेटिँदासम्म सम्बन्धित व्यक्तिले यो संसारै छोडिसकेका उदाहरणहरू पनि छन्। मिडियामा पनि बेनामे चिट्ठी-पत्र, सूचना तथा जानकारीहरू आउँछन्, ती सूचनाहरू सही हुन् कि होइनन् भनेर पुष्टि हुने आधार नभेट्नेजेल मिडियाले ती जानकारी प्रसारित, प्रकाशित गर्नु जसरी गल्ती हो, त्यसैगरी बेनामी उजुरीका आधारमा छानबिन नगरी अख्तियारले पत्र काट्नु या मिडियामा जानु गल्ती हुन जान्छ। भ्रष्टाचार नगरेका मानिसलाई भ्रष्टाचारको दाग लाग्नु निकै अपमानपूर्ण कार्य हो। त्यसैले यस्ता कुराहरूमा अख्तियारले संवेदनशीलता अपनाउनु आवश्यक छ।

### ‘भिजिबल’ हुने कि ‘इफेक्टिभ’?

बेनामी उजुरीका आधारमा अख्तियारबाट विभिन्न कार्यालयमा पत्र पुगेका कारण कतिपय विकासका कामहरू रोकिएका छन्। सहज रूपमा अधि बढ्नुपर्ने र बढ्न सक्ने काम पनि ‘भइहाल्यो भोलि अख्तियारको आँखामा पर्नुभन्दा त बरु कामै नगर्नु बेस’ भन्ने मानसिकता पनि देखिन्छ। अख्तियारी पाएर आफूले गर्नुपर्ने काम नगर्नु पनि भ्रष्टाचार हो। जिम्मेवारी पाएकाहरूले काम किन गरेनन् ? भन्ने विषयमा पनि छानबिन हुनुपर्छ। सडक निर्माण, भवन निर्माणलगायतका ठेक्कापट्टा लिएकाहरूले कहाँ अनियमितता गरे भन्ने कुराका साथै समयमा काम सकेका छैनन् भने केले रोक्यो ? काम नगरेर जनतालाई असर पुग्ने काम उनीहरूले किन गरे ? भन्नेबारेमा पनि खोज अनुसन्धान गरिनुपर्छ। कुनै बेला थियो छुट्याएको बजेट बचाउनुलाई राम्रो मानिन्थ्यो तर अहिले खर्च गर्न नसक्नुचाहिँ राम्रो होइन। कुनै पनि नाममा छुट्याइएको पैसा खर्च गरिएन भने यदि खर्च गर्ने क्षमता थिएन भने किन मागियो ? भनेर सम्बन्धित निकायको क्षमतामाथि प्रश्न उठाउनुपर्ने हुन्छ र उठ्छ पनि। जसले सजगता अपनाउनुपर्ने हो तिनले अपनाएका छैनन्। निर्धक्कसँग काम अगाडि बढाउनुपर्नेहरूले काम अधि बढाउन सकेका छैनन्। कुनै पनि काममा विभिन्न स्वार्थ समूहहरूले प्रभावित गर्न खोज्ने, आफ्नो प्रतिकूल निर्णय हुँदा अख्तियारसम्म उजुरी पुऱ्याई निर्णयकर्ताहरूमा एकप्रकारको त्रासको स्थिति पैदा भएको छ। निर्णय लिनुभन्दा कुनै पनि निर्णय नगरीकन हाजिर गर्ने र तलब बुझ्ने मनोवृत्ति पनि बढेको छ। अख्तियारसँग डराउनुको कारण आफू ‘डिफेम’ भइने त्रास नै मुख्य देखिन्छ। सम्भावित उजुरीबाट त्रस्त भएर निर्णय नलिने जुन प्रवृत्ति बढेको छ, यसको अन्त्य गर्न अख्तियार आफैँले आफ्नो भूमिका र शैली बदल्न जरुरी छ। अनुसन्धान पूरा नभई सुरुमै घटनाहरू सार्वजनिक गर्दा अख्तियार ‘भिजिबल’ हुन्छ तर प्रभावकारीचाहिँ जति हुनुपर्ने त्यति हुन सक्दैन। मुलुकमा भ्रष्टाचारमा कमी ल्याउन देखिनेभन्दा प्रभावकारी अख्तियारको आवश्यकता छ। सुशासनका लागि अख्तियारको भूमिका प्रभावकारी मानिन्छ र हुन्छ पनि। तर, अख्तियार मौन बसेको छैन भनेर देखाउने उद्देश्यले कति कामहरू भइरहेका छन् भन्ने टिप्पणी पनि समयसमयमा हुने गरेका छन्। कति जनतालाई मुद्दा लगाइयो भन्नेभन्दा पनि अख्तियारले सुशासनमा कति योगदान पुऱ्यायो भनेर आफैँले आफ्नो मूल्यांकन गर्नुपर्ने बेला सायद अब भएको छ। अख्तियारको निगरानी परिणाममुखी हुन जरुरी छ।

## आँखा नपुगेको क्षेत्र

पछिल्लो चरणमा अख्तियारले गरेका कामको जनस्तरमा प्रशंसा भइरहेको छ। तर, राजनीतिक क्षेत्रमा किन हात हालेन ? भन्ने प्रश्न पनि त्यत्तिकै सुनिन्छ। के राजनीतिक क्षेत्र भ्रष्टाचाररहित भएर हो ? या कुनै उजुरी नपरेर हो ? राजाको पालामा न्यायपालिका, अख्तियार केही लाग्दैनथ्यो। के राजनीतिक दल र नेताहरू पनि अब अख्तियारको निगरानीभन्दा माथि छन् ? भ्रष्टाचारको अनुसन्धान तलबाट माथिसम्म गर्ने कि माथिबाट तलसम्म गर्ने ? सानाहरूबाट गर्ने कि ठूलाहरूबाट गर्ने ? यो पनि बहसको विषय हो। विकास निर्माणका काम, भौतिक तथा अन्य संरचनाको निर्माण तलबाट गन्थो भने राम्रो हुन्छ। जग बलियो भए घर बलियो हुन्छ भन्ने त हाम्रो भनाइ नै छ। तर, भ्रष्टाचार र अनियमितताको सन्दर्भमा भने छानोबाट पानी चुहियो भने चोटा, कोठा, भन्थाङ, मभेरी, दलान सबै भिजाउँछ। त्यसैले अनियमितताका सवालमा अख्तियारले अब नीतिगत भ्रष्टाचारलाई पनि त्यत्तिकै महत्त्व दिँदै 'टप टु बटम एप्रोच' अपनाउनु आवश्यक छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि राजनीतिक इच्छाशक्ति अनिवार्य छ।

“

जसको चरित्र निन्दनीय छ, जो मूर्ख  
छ, गुणमा पनि दोष देखाउने, वराम्रो  
वचन बोल्ने र क्रोधी पनि छ, उसलाई  
चाँडै नै अन्तर्गत संकट आइपर्छ।

- विदुरनीति

”

# सुशासन र जवाफदेहिता



मानुप्रसाद आचार्य<sup>१</sup>

नेपालको संविधानले आर्थिक समानता, समृद्धि र सामाजिक न्यायको सुनिश्चितता गर्नुका साथै दिगो शान्ति, सुशासन, विकास तथा समृद्धिको आकांक्षा पूरा गर्ने लक्ष्य लिएको छ। यसका लागि राज्यका संयन्त्र एवम् पदाधिकारीहरू जवाफदेही हुनु नितान्त जरुरी छ। जवाफदेहिताको मान्यताले सार्वजनिक क्रियाकलापमा पारदर्शिता, इमानदारी र सुशासनको माग गर्छ। राष्ट्रको समग्र स्रोत साधनको समुचित परिचालन र जनतालाई सहज तवरले सेवा सुविधा उपलब्ध गराउने प्रभावकारी व्यवस्था नै सुशासनको मुख्य आधार हो।

लोकतान्त्रिक व्यवस्थामा शक्ति पृथकीकरणको महत्त्वलाई आत्मसात् गरेर विधायिका, कार्यकारी र न्यायपालिकाको भूमिकालाई संविधानद्वारा स्पष्ट गरिएको हुन्छ। नेपालको संविधानले जवाफदेहिताको दृष्टिकोणबाट यी निकायहरूबीच नियन्त्रण तथा सन्तुलनको व्यवस्था गरेको छ। संविधान र कानूनको अधीनमा रही शासन व्यवस्थाको निर्देशन, नियन्त्रण र सञ्चालनको अभिभारा मन्त्रपरिषद्लाई दिएको छ। यस अर्थमा संविधान र कानूनको परिधिभित्र रहनुपर्ने संवैधानिक बाध्यताले मन्त्रपरिषद् पनि छाडा हुन सक्तैन।

लोकतन्त्रमा जनताको इच्छा, आवश्यकता र वस्तुस्थितिको प्रतिनिधित्व जनताबाट निर्वाचित प्रतिनिधिले गर्छ। बहुमतको आधारमा शासन व्यवस्था यिनीहरूबाटै सञ्चालन हुने हुनाले सुशासनको मुख्य केन्द्रविन्दु पनि कार्यकारी अर्थात् सरकार नै हो। त्यसैले जवाफदेहिता तथा सुशासनका सम्बन्धमा सबैभन्दा गम्भीर भएर जिम्मेवारी वहन गर्नुपर्ने निकाय पनि सरकार हो। सदाचार एवम् नैतिकताको कसीमा परीक्षण भई सफल हुन सक्नुपर्ने पहिलो पात्र सार्वजनिक पदाधिकारी हुन्।

सार्वजनिक पदाधिकारीले आफ्नो जिम्मेवारी निर्वाह गर्दा विधि तथा प्रक्रियाको पालना गरी साधन स्रोतको अत्युत्तम उपयोग न्यायिक तवरले भएको छ भन्ने कुराको आवश्यकता जवाफदेहिताले खोज्छ। जवाफदेहिता आकलन गर्ने काममा संलग्न निकायहरूको क्रियाकलापले सुशासन प्रवर्द्धन गर्ने हुनाले यिनीहरूको प्रभावकारितालाई लोकतन्त्रको सफलताको रूपमा लिइन्छ। यी निकायहरू स्वतन्त्र एवं सवल भएमा सरकार तथा सार्वजनिक पदाधिकारीहरूबाट भएको कामकारबाहीको निष्पक्ष मूल्यांकन भई सुशासनको प्रत्याभूतिमा सघाउ पुऱ्याउनुका साथै समग्र शासन व्यवस्थामा सुधार आउँछ। खासगरेर सेवा प्रवाहमा चुस्तता, साधन स्रोतको सदुपयोग, चुहावट नियन्त्रण र भ्रष्टाचारमा कमी आउँछ। साथै सार्वजनिक पदाधिकारीहरूलाई संविधान तथा कानूनभन्दा बाहिर

१ पूर्वमहालेखापरीक्षक



गएर अनुचित काम गर्न र अधिकारको दुरुपयोग गर्नबाट रोक्छ। जवाफदेहिता आकलन गर्ने निकायहरूको क्रियाकलापले समग्रतामा आर्थिक प्रगति, असल शासनको प्रत्याभूति र समुन्नत समाज निर्माणमा सघाउ पुऱ्याउँछ।

सरकार तथा सार्वजनिक पदाधिकारीले सम्पादन गरेको काम विधिसम्मत एवं तार्किक छ/छैन भन्ने कुराको मूल्यांकनका लागि संविधानले स्वतन्त्र निकायहरूको व्यवस्था गरेको छ। स्वतन्त्र अस्तित्वको सुनिश्चितता संविधानले नै गरेको अवस्थामा सरकारले यी निकायले सम्पादन गर्ने काममा कार्यात्मक, प्रशासकीय तथा वित्तीय नियन्त्रण राख्नु हुँदैन। सरकारले कुनै किसिमको नियन्त्रण कायम राखेमा यी निकायहरूको प्रभावकारिता घट्छ। संवैधानिक निकायहरूको स्वतन्त्रतालाई सीमित गर्ने अभिप्राय २०७२ सालमा संविधान निर्माण गर्दाकै क्रममा परावर्तित भएको पाइन्छ। त्यसपछिका दिनमा पनि संघीय कानून निर्माण गर्दा राखिएका कतिपय प्रावधानहरूले यी निकायको स्वतन्त्र क्रियाकलापमा संकुचन ल्याउने देखिएको छ। यस्तो क्रियाकलापबाट तत्कालका लागि विधायिका वा कार्यपालिकालाई तुष्टि त मिल्ला तर संवैधानिक निकायको क्रियाकलापमा आउने संकुचनले अविश्वसनीयता बढाई कालान्तरमा जवाफदेहिताको स्थिति अभ्र खस्किनेछ।

भ्रष्टाचार बढिरहेको तथ्य स्थापित भइरहेको परिप्रेक्ष्यमा यस्तो स्थितिमा सुधार ल्याउन संविधान तथा कानूनमा व्यवस्था गरिएको निगरानी निकायहरूलाई अभ्र बढी स्वायत्तता दिई साधनस्रोतले, पूर्ण बनाउनुपर्नेमा कानूनबाटै स्वायत्ततामा संकुचन ल्याएर निगरानी निकायहरूको विश्वसनीयतामा चोट पुऱ्याउनु भनेको जवाफदेहिता व्यवस्थापनमा आँच पुऱ्याउनु हो। संवैधानिक निकायका प्रतिवेदनहरू तथा संसदीय समितिहरूको निर्णय कार्यान्वयन नहुँदा यी निकायको प्रभावकारिता घट्नुका साथै सुशासन प्रवर्द्धनमा बाधा पुगेको छ। यस्तो स्थितिले सुशासनको अपेक्षामा सहयोग पुग्दैन।

सरकारले पुऱ्याउनुपर्ने सेवा सुविधा, पूर्वाधार विकास तथा कल्याणकारी कामको स्वरूपले जवाफदेहिताको परिधिमा समेत विस्तार ल्याएको छ। संघीय विधि विधानले निगरानी निकाय एवं वित्तीय व्यवस्थापनमा हालै गरिएको प्रावधानले प्रदेश र स्थानीय निकायहरूमा पनि प्रभाव पार्छ। शिशु अवस्थामा रहेको संघीयताको मुख्य आधारको रूपमा कार्यरत प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको वित्तीय जवाफदेहिताको पाटो कमजोर हुन गयो भने संघीय स्वरूपमा आँच आउनुका साथै समाजमा विचलन बढ्ने कुरा प्रस्ट छ।

निगरानी निकायहरू पनि सशक्त हुनुपर्ने स्थिति छ। संगठनबाहिरको प्रभाव तथा दबाबबाट मुक्ति, व्यक्तिगत स्वार्थको त्याग र संगठनभित्रको सुधार नै सशक्त बन्ने उपाय हो। आवश्यकता पर्दा नागरिक समाज एवं सञ्चार माध्यमको भूमिकाले पनि संस्थालाई बलियो बनाउन सहयोग पुऱ्याउँछ। सरकार आफैँ कमजोर भई काम नगरेको अवस्थामा वा गलत तत्त्वसँगको मिलिभगतमा सार्वजनिक सेवा तथा काममा ध्यान नपुऱ्याएको अवस्थामा जनस्तरबाट हुने शान्तिपूर्ण विरोध पनि जवाफदेहिता वहन गराउने सशक्त माध्यम बन्न सक्छ।

संयुक्त राष्ट्र संघले स्वीकार गरेको सुशासनको मान्यतामा पारदर्शिता तथा जवाफदेहिता, न्याय तथा समानता, सक्षमता तथा प्रभावकारिता, विधिको सम्मान र उच्चस्तरको नैतिक व्यवहारलाई समेटिएको छ। यी मान्यताहरू सरकारको क्रियाकलापमा मात्र सीमित नभई कतिपय विषयहरू संगठित संस्थाहरूको जवाफदेहितामा पनि लागू हुन्छ। उदाहरणका लागि बैंकबाट ऋण लिएर ऋण नतिरी हिनामिना गर्ने, कानूनअनुसार बुझाउनुपर्ने कर नतिर्ने, सार्वजनिक सम्पत्तिको अपचलन गर्नेजस्ता विषयमा संगठित संस्थाहरूको जवाफदेहिताको आकलन जरुरी हुन्छ।

नीतिगत निर्णयको आवरणमा मन्त्रपरिषद्बाट भएका निर्णयदेखि स्थानीय तहबाट सर्वसाधारणलाई दिनुपर्ने सेवा सुविधाका विषयसम्मका कुरामा भ्रष्टाचारको दुष्चक्रले गाँजेको छ। कुत्सित नियतले नीति निर्माणमा प्रभाव पारी त्यसैको आवरणमा गरिने भ्रष्टाचार ज्यादै डरलाग्दो विषय हो। यस्तो किसिमको भ्रष्टाचारले संस्थागत रूप धारण गरेर समाजमा विचलन ल्याउँछ। संस्थागत स्वरूपको भ्रष्टाचारले मुलुकलाई असफल राज्यतर्फ डोर्‍याउँछ।

भ्रष्टाचारको शंकास्पद विषयलाई उछिन्ने काम सञ्चार माध्यमले पनि गरेका छन्। निगरानी निकायहरूले पनि छानबिन गरी कारबाही गरिरहेका पनि छन्। तैपनि भ्रष्टाचार घटेको अनुभूति जनमानसमा छैन। यस्तो स्थितिले भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने र सुशासन कायम गर्ने हाम्रो प्रयासमा प्रणालीगत त्रुटि रहेको तथ्य स्पष्ट हुन्छ। प्रणालीमा हुने त्रुटिले विधि, संस्था र कार्य प्रक्रियामा प्रभाव पार्ने हुनाले सुशासन कायम गर्ने कुरामा हामीले अपेक्षा गरेअनुसारको परिणाम नआएको हो।

सदाचार र नैतिकताको स्तर घटिरहेको र भ्रष्टाचार बढिरहेको परिप्रेक्ष्यले सुशासनको प्रयासलाई कठिन बनाएको छ। विधि, संस्था र कार्यप्रक्रियाको त्रुटि केलाउने हो भने यथेष्ट छन्। संविधान एवं कानून निर्माणदेखि कार्यान्वयन तहका प्रक्रियासम्म कतिपय प्रावधान सुशासन प्रवर्द्धन अनुकूल छैनन्। नेपालको संविधान, २०७२ मा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको कार्यक्षेत्रबाट अनुचित कार्य हटाएर आयोगको कार्यक्षेत्रलाई संकुचित पार्नु र संवैधानिक निकायलाई निर्देशन दिन सक्ने प्रावधान समावेश गर्नु निगरानी निकायको स्वतन्त्रता तथा कार्य क्षेत्रमा संकुचन ल्याउने प्रयास हो। आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उतरदायित्व ऐनले खर्च गर्ने जिम्मेवारी भएका लेखा उत्तरदायी अधिकृतलाई नै महालेखा परीक्षकले उठाएका बेरुजु नियमित गरी फर्स्योट गर्ने अधिकार दिएको छ। फर्स्योट गरेको कुरा सात दिनभित्रै लगत काट्नुपर्ने हालै गरिएको व्यवस्थाले सार्वजनिक लेखापरीक्षणको क्षेत्रमा संविधानले महालेखा परीक्षकलाई प्रदान गरेको सर्वोच्चता तथा स्वतन्त्रतामा ऐनले चुनौती दिएर अन्तिम लेखापरीक्षणको परिणामलाई गौण तुल्याएको छ। यसले सुशासन प्रवर्द्धनमा सघाउ पुग्दैन। यस्तो प्रावधान सार्वजनिक लेखापरीक्षणको सर्वव्यापी अन्तर्राष्ट्रिय मान्यताको प्रतिकूल हो।

मन्त्रपरिषद् वा त्यसको समितिले गरेको निर्णयलाई नीतिगत निर्णयको आवरणमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको कार्यक्षेत्रबाहिर राख्ने प्रावधानले जिम्मेवारी सार्ने प्रवृत्ति बढनुका साथै निष्पक्ष छानबिनमा पनि बाधा पुगेको छ। यसैगरी संशोधनको क्रममा रहेको अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐनमा प्रदेश मन्त्रपरिषद् को निर्णयलाई पनि नीतिगत निर्णयको आवरणमा आयोगको कार्यक्षेत्रभन्दा बाहिर राख्ने चर्चा सञ्चार माध्यममा आइरहेको छ। संघीय मन्त्रपरिषद्को कार्यगत निर्णयलाई नीतिगत निर्णयको आवरण दिन नहुने प्रावधान राख्नुपर्नेमा प्रदेश मन्त्रपरिषद्को निर्णयसमेत आयोगको कार्यक्षेत्रबाहिर राख्ने कामले सुशासन प्रवर्द्धनमा सघाउ पुग्दैन। विधिसम्मत तरिकाले गरिएको परिवर्तन कानूनतः मान्य भए पनि स्वार्थ गाँसिएको एवं नैतिक धरातलमा कमजोर भएको निर्णय सर्वस्वीकार्य हुन सक्तैन।

संवैधानिक निकायका पदाधिकारीहरू संवैधानिक परिषद्को सिफारिसमा उच्च नैतिक चरित्र भएको व्यक्ति नियुक्त हुने संवैधानिक व्यवस्थाको मर्मलाई गौण बनाएर कार्यपालिका वा विधायिकाबाट संवैधानिक निकायका पदाधिकारीप्रति देखाइएको अविश्वासले सुशासन प्रवर्द्धनमा चोट पुर्‍याउँछ। यसले संवैधानिक परिषद्बाट हुने सिफारिसमा प्रणालीगत त्रुटि रहेको कुरा अर्थ्याउँछ। संवैधानिक निकायहरूको नियुक्ति प्रक्रियामा सुधार अत्यावश्यक छ। नियुक्तिमा आसेपासेको पहुँच र दलीय भागबन्डा नै प्रमुख आधार बनेमा योग्यता, क्षमता र नैतिकता गौण बनी सुशासन कागजमा सीमित हुन्छ। संवैधानिक निकायका पदाधिकारीले आफ्नो व्यक्तिगत स्वार्थलाई त्यागेर अरूको प्रभाव र दबाबमा नपरी संस्थाको उद्देश्य र हितलाई सर्वोपरि राखेर काम गरेमा सुशासन प्रवर्द्धनमा पर्याप्त योगदान दिन सक्छन। सुशासन प्रवर्द्धनमा सरोकारवाला बाह्य संस्थाहरूको भूमिका पनि

महत्त्वपूर्ण हुन्छ। नागरिक समाज, व्यावसायिक क्षेत्रका संगठित संस्था, बार एसोसिएसन र सञ्चार माध्यमले यथेष्ट सहयोग पुऱ्याउन सक्छन्।

राज्यका संयन्त्रहरू राजनीति, न्यायपालिका र कर्मचारीतन्त्रले सदाचार कायम राख्न नसकेको आरोप खेपिरहेका छन्। भ्रष्टाचारको प्रकृति तथा मात्रामा भएको बढोत्तरीमा दण्डहीनताले सघाइरहेको छ। राज्यको साधनस्रोत तथा अवसरहरूमा सीमित पहुँचवालाको रजाइँले गर्दा सर्वसाधारणमा राजनीतिप्रति नै वितृष्णा बढाएको छ। भ्रष्टाचारको विस्तारित स्वरूपले सदाचार, नैतिकता र भ्रष्टाचारबीचको अन्तर छुट्याउन सकस भई गम्भीर विषयलाई पनि हलुका बनाएको छ। व्यक्तिको आचरणमा आर्थिक, सामाजिक परिवेश, धर्म, संस्कृति तथा संस्कारले प्रभाव पार्छ। व्यक्तिको गैरकानुनी लोभ-लालच तथा आसक्तिलाई विधिको माध्यमबाट दण्डको दायरामा ल्याएर नैतिक मूल्य मान्यतालाई प्रोत्साहित गरिएमा न्यायिक समाजको विकासमा सघाउ पुऱ्याउँछ।

राजनीतिक, आर्थिक र सामाजिक परिवेशले सुशासन प्रवर्द्धनमा प्रभाव पार्छ। आर्थिक समृद्धिमा संकुचन, आय असमानतामा वृद्धि, सीमान्तीकरणको मात्रा र सामाजिक विभेद बढाउन भ्रष्टाचारले सघाउ पुऱ्याउँछ। भ्रष्टाचारले प्रत्यक्ष रूपमा आन्तरिक लगानी, कर राजस्व संकलनमा कमी, व्यापार व्यवसाय र उत्पादकत्व वृद्धिमा थप लागत बढाउनुका साथै राज्यका संस्थाहरूप्रति अविश्वास बढाउँछ।

नीति निर्माणमा भूमिका खेल्ने राजनीतिक नेतृत्व र कार्यान्वयनमा संलग्न प्रशासनिक नेतृत्व इमानदार भएर निष्ठामा रही आफ्नो संगठनभित्रको विकृतिलाई सुधार गर्ने दृढता देखाएमा भ्रष्टाचार कम हुन्छ। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको हस्तक्षेप वा महालेखा परीक्षकको लेखापरीक्षणलाई कुरिरहनु पर्दैन। सुशासनको विषयमा संगठनभित्रको नेतृत्वबाट हुने कामकारबाही संगठनबाहिरबाट हुने हस्तक्षेपभन्दा बढी प्रभावकारी हुन्छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा निरोधक उपाय मात्र पर्याप्त नहुने हुनाले नियन्त्रणका विधि तथा दण्ड व्यवस्थापनलाई पनि सँगसँगै लिएर जानुपर्छ। महालेखापरीक्षकको प्रतिवेदनले भ्रष्टाचार कम तुल्याउन निरोधक उपायहरू सुभाई थप छानबिन गरी कारबाहीका लागि सुभाव दिएको हुन्छ। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको नियन्त्रणात्मक कारबाहीको प्रभावकारिता बढी हुन्छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणका उपायहरूले नीतिगत तह, कार्यान्वयन र सुविधा प्रवाहका विन्दुसम्मका क्रियाकलापलाई समेटेी बढी समस्याग्रस्त क्षेत्रमा लक्षित गरी भ्रष्टाचारको मात्रा र चरित्रअनुसार फरकफरक किसिमको उपचारको व्यवस्था गर्नुपर्छ। उच्चतहको जिम्मेवार पदाधिकारीको वित्तीय जवाफदेहिताको मापन निश्चित मापदण्डका आधारमा अन्तिम लेखापरीक्षणसँगसँगै गर्ने परिपाटीको आरम्भ गरेमा सुशासन प्रवर्द्धनमा थप सघाउ पुग्नेछ।

भ्रष्टाचार नियन्त्रण एवं निरोधमा संलग्न स्वतन्त्र संवैधानिक निकायहरू अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, महालेखापरीक्षक, राष्ट्रिय सूचना आयोगका बीच अनौपचारिक रूपमै भए पनि सञ्चार तथा संवादको प्रक्रिया चलाउनुपर्छ। यसैगरेर सरकारअन्तर्गत कार्यरत रेखदेख तथा नियामक निकायहरू सतर्कता केन्द्र, सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग, राजस्व अनुसन्धान विभागबीच पनि सक्रियता र समन्वय आवश्यक देखिएको छ। नियामक निकायहरूको कमजोर कार्यसम्पादनले सुशासनको परिणामलाई नकारात्मक असर पारेको छ। वित्तीय जवाफदेहिताको रेखदेख, नियमन र मूल्यांकनमा संलग्न सरकारअन्तर्गतका निकाय र संवैधानिक निकायबीच समन्वयको अभाव छ। निगरानी निकायहरूलाई स्वतन्त्र तथा बलियो बनाई निरोधक एवम् उपचारात्मक उपायहरूलाई सँगसँगै लिएर जानुपर्छ। दण्डहीनताको स्थिति अन्त गर्नुपर्छ।

भ्रष्टाचार बढनुमा राजनीति एवम् कर्मचारीतन्त्र जिम्मेवार छन्। एकअर्कालाई देखाएर दोषबाट उम्कन मिल्दैन। राजनीतिको भूमिका मुख्य हुने कुरामा द्विविधा छैन। भ्रष्टाचार बढाउन कर्मचारी संगठनसहित आसेपासेको

बोलवाला र दण्डहीनताको वातावरणले सघाइरहेको छ। आफ्नो स्वार्थ पूरा गर्न वा हित संरक्षण गर्न र लोकप्रिय बन्ने होडमा शक्तिको नजिक रहेका आसेपासे तथा दलका कार्यकर्तालाई राज्यकोषबाट रकम बाँड्ने कार्यले सुशासनलाई सहयोग गर्दैन। पहुँच पुग्ने र नपुग्ने नागरिकहरूको बीच द्वन्द्व सिर्जना गर्छ। आफ्नो स्वार्थ, आत्मसन्तुष्टि र आत्मसंरक्षणका लागि विधि तोड्दा भ्रष्टाचार बढ्न गएको हो। जनप्रतिनिधि, न्यायिक निकाय, निगरानी निकाय, सुरक्षा संयन्त्र र निजामती कर्मचारीहरूमा सदाचारको कमी र भ्रष्टाचारको आरोप लाग्ने गरेको छ। कतिपय मुद्दामा यिनीहरू अदालतबाट दोषी ठहर भएका छन्। सेवा सुविधा प्रवाहमा प्रत्यक्ष रूपले संलग्न, निर्माण कार्यलगायतका सरकारी खरिद, अपारदर्शी दान, दातव्य तथा अनुदान, राजस्व संकलन र राज्यको सम्पत्तिको हिनामिना नै भ्रष्टाचार बढी हुने क्षेत्र पर्छन्। बढ्दो निर्वाचन खर्च, छिटो धनी हुने आपराधिक सोच, धनीलाई सामाजिक मान्यता दिने प्रवृत्तिजस्ता कारणले भ्रष्टाचार बढाउन मलजल गरेको छ।

सुशासन प्रवर्द्धन र भ्रष्टाचार नियन्त्रणका बारेमा बोलीचालीमा जति सहज रूपले लिइन्छ वास्तविक व्यवहारमा यसले उचित स्थान पाउन सकेको छैन। सार्वजनिक पदाधिकारीले सुशासनका मान्यताअनुरूप उत्तरदायित्व वहनको पद्धति पालन गरेमा भ्रष्टाचार घट्छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणले खोज्ने मुख्य आधार विधि र यसको सशक्त कार्यान्वयन हो। आचारसंहिता बनाएर मात्र पुग्दैन। यसको पालना र अनुगमन जरुरी हुन्छ। साना-ठूला सबै प्रकारका भ्रष्टाचारले आर्थिक, सामाजिक संरचनामा खलल पार्ने हुनाले भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा संलग्न निकायहरू भ्रष्टाचारको मात्राको आधारमा ठूला मुद्दामा मात्र सीमित रहनुहुँदैन। कारबाहीको क्रममा ठूलो मुद्दाले प्राथमिकता पाउनु स्वाभाविक हो।

शासन व्यवस्थाप्रति निराशा बढ्नुमा भ्रष्टाचार बढ्नु र सार्वजनिक पदाधिकारीलाई जवाफदेही बनाउन नसक्नु हो। जवाफदेहिता निर्वाहमा मूलतः अस्थिर राजनीति, दण्डहीनता, आसेपासेको बढ्दो प्रभाव र सदाचार पद्धतिमा आएको गिरावटले नकारात्मक असर पारेको छ। राजनीतिले जन्माएको वितृष्णा एवं निराशाको सेरोफेरोमा रुमल्लिन पुगेर समाज रूपान्तरणको अग्रगामी पाइलामा बाधा पुगेको छ। शासकीय व्यवस्थामा आमूल परिवर्तन भई नयाँ शक्ति तथा अनुहारहरूले शासन सञ्चालन गरिरहेको परिप्रेक्ष्यमा राजनीतिमा सदाचार एवम् इमानदारी आउने जनमानसको अपेक्षामा कुठाराघात हुनु दुःखद कुरा हो। अझ दुःखद कुरा त राजनीतिक शक्ति वा पद प्राप्तिका लागि भ्रष्टाचारको उपयोग हुनु हो। यस्तो क्रियाकलापले समाजमा वितृष्णा बढाई सदाचार पद्धतिको खिल्ली उडाएको छ।

पछिल्ला दिनमा राजनीतिक संक्रमणको अन्त, संविधान कार्यान्वयन र दुई तिहाइ मतको स्थिर सरकार आइसकेपछि भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन प्रवर्द्धनमा उल्लेख्य प्रगति हुनेछ भन्ने जनमानसको अपेक्षा पूरा हुन सकेन। राजनीतिले लोकप्रियतावादको बाटो समातेर अगाडि बढ्दा सुशासनको पाटो कमजोर बनेको छ। शिक्षित मध्यम वर्गको पहुँच बढिरहेको वर्तमान परिप्रेक्ष्यमा लोकतान्त्रिक पद्धतिको माध्यमबाटै सुशासन, आर्थिक समुन्नति र सामाजिक सहिष्णुताको बाटो अवलम्बन नै अर्थ राजनीतिको ध्येय हुनुपर्छ। लोकप्रियतावादको राप दिगो हुन कठिन हुन्छ।

बहुलवादी समाजको स्वीकार्यतामा व्यक्तिगत स्वतन्त्रताको सम्मानले नै आर्थिक प्रगति हासिल हुने यथार्थलाई लत्याउँदै विश्वव्यापीकरणको केही कमजोरीलाई भजाएर अगाडि बढेको नियन्त्रणमुखी लोकप्रियतावादले विश्वमै सुशासन प्रवर्द्धन तथा भ्रष्टाचार नियन्त्रणको क्षेत्रमा खासै प्रगति गर्न सकेन। लोकप्रिय बन्ने होडमा नागरिकको व्यक्तिगत स्वतन्त्रतालाई राज्यले संकुचित पार्नु हुँदैन। बरु विधिसम्मत शासनलाई प्रभावकारी बनाउँदा सुशासन कायम गर्न सकिन्छ।

# भ्रष्टाचार नियन्त्रण र भ्रष्टाचारलाई हेर्ने दृष्टिकोण

के भ्रष्टाचार नियन्त्रण नहुनुमा भ्रष्टाचारलाई हेर्ने दृष्टिकोणमा समस्या हो ?



महेश पराजुली<sup>१</sup>

## १. विषयप्रवेश

विकासशील देशहरूमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण एउटा जल्दोबल्दो चुनौतीको रूपमा रहँदै आएको छ। नेपाल पनि यो समस्याबाट अछुतो छैन। विभिन्न प्रयास पनि भइराखेका छन् तर पनि केही अपवादलाई छोडेर अधिकांश विकासशील देशहरूमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणका प्रयासहरू अप्रभावकारी देखिएका र भ्रष्टाचार बढिराखेको विभिन्न अध्ययनहरूबाट पुष्टि हुन्छ। अनुसन्धानकर्ता एवं विश्लेषकहरूले भ्रष्टाचार सम्बन्धमा गरेका अनुसन्धानहरूबाट निस्किएका निष्कर्षहरूलाई केलाउने हो भने 'भ्रष्टाचारलाई हेर्ने परम्परागत दृष्टिकोण' मा नै समस्या छ कि भन्ने देखिन्छ। प्रस्तुत आलेखमा भ्रष्टाचारलाई हेरिने प्रमुख तीन दृष्टिकोणहरूबारे प्रकाश पार्दै नेपालको सन्दर्भमा यिनको प्रासंगिकताका बारेमा चर्चा गर्ने प्रयास गरिएको छ।

## २. भ्रष्टाचारलाई हेरिने दृष्टिकोण (Approaches to Corruption)

भ्रष्टाचारलाई मुख्यतः तीनवटा दृष्टिकोणबाट हेर्ने गरिन्छ। पहिलो Corruption as Principal-Agent Problem जसमा Principal ले Agent को भ्रष्ट व्यवहारलाई नियन्त्रण गर्ने प्रयास गर्छ। दोस्रो, Corruption as Collective Action Problem. यस दृष्टिकोणले भ्रष्टाचारलाई सामूहिक पहलको समस्याका रूपमा हेर्छ भने तेस्रो दृष्टिकोण Corruption as Problem Solving ले माथिका दुईभन्दा नितान्त फरक विचार अर्थात् भ्रष्टाचारलाई समस्या समाधानको उपायको रूपमा अर्थ्याउँछ।

### २.१ Corruption as Principal-Agent Problem

यो अवधारणालाई परम्परागत धारणा पनि भनिने गरिन्छ। शासन सञ्चालनमा Principal-Agent को सम्बन्ध नयाँ विषय होइन। Principal ले कुनै काम गर्न Agent लाई अधिकार प्रदान गर्छ। सामान्यतया जनप्रतिनिधिहरू Principal हुन् भने कर्मचारीहरू Agent हुन्। तर context अनुसार यो सम्बन्ध फरकफरक पनि हुन सक्छ। उदाहरणका लागि कुनै निश्चित कार्यसम्पादनका लागि उच्च तहका पदाधिकारीहरू जस्तै : सचिव, सहसचिवहरू Principal हुन सक्छन् भने तल्लो तहका अधिकृत तथा अन्य कर्मचारीहरू Agent। बृहत् प्रजातान्त्रिक परिवेशमा त सार्वभौम जनता Principal हुन् भने निर्वाचित पदाधिकारीहरू Agent हुन् भन्न सकिन्छ। अभ्रष्टाचार

<sup>१</sup> उपसचिव, अ.दु.अ.आयोग

कै विषयमा केन्द्रित भएर भन्नुपर्दा प्रशासनिक भ्रष्टाचारको सन्दर्भमा मन्त्रिपरिषद् एवं विभागीय मन्त्रीहरू Principal हुन् भने Bureaucracy चाहिँ Agent हो। त्यसैगरी राजनीतिक भ्रष्टाचारको हकमा जनता Principal हुन् भने राजनीतिक नेतृत्व Agent हुन् भन्न सकिन्छ।

यो अवधारणाले मूल रूपमा निम्न मान्यतालाई आत्मसात् गरेको पाइन्छ :

१. Principal/Agent को स्वार्थ फरकफरक diverging interests हुन्छ। Principal, benevolent Actor हो र यसले Agent को कार्यलाई निरन्तर अनुगमन गर्छ। तर, Agent चाहिँ व्यापक सार्वजनिक हितभन्दा आफ्नै निजी स्वार्थ पूरा गर्न काम गर्छ।
२. Agent सँग Principal भन्दा बढी सूचना हुन्छ (information Asymmetry) र ऊसँग केही स्वविवेकीय अधिकार पनि हुन्छ।
३. Principal हरू 'principled' हुन्छन् अर्थात् निश्चित मान्यता र अनुशासनमा बस्छन्, खराब हुँदैनन्। र, यिनले भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा सक्रिय भूमिका खेल्छन्।

भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि भएका अधिकांश राष्ट्रिय एवं अन्तर्राष्ट्रिय प्रयासहरू तथा संस्थागत सुधारहरू यसै अवधारणामा आधारित देखिन्छन्। सोअनुसार भ्रष्टाचार हुन सक्ने अवसर तथा जोखिमका क्षेत्रहरू (Opportunities and Risk areas) लाई कम गर्न विकेन्द्रीकरणको नीति अवलम्बन, कानुनमा सुधार, पारदर्शिता, निजीकरण, deregulation, oversight agencies हरूको सबलीकरण, meritocratic recruitment तथा कर्मचारीको तलब सुविधामा वृद्धिजस्ता विभिन्न पक्षमा सुधारका लागि कामहरू भए। यी सबै प्रयासहरूले भ्रष्टाचारका सम्बन्धमा आम चासो त बढायो। केही देशमा आंशिक सुधार पनि देखियो। तर, जहाँ व्यापक भ्रष्टाचार (Systemic Corruption) छ, त्यहाँ खासै उल्लेखनीय सकारात्मक असर देखिएन बरु कतिपय स्थानमा भ्रष्टाचार बढेको समेत पाइयो। Transparency international र Global Integrity Index का प्रतिवेदनहरूलाई हेर्ने हो भने कतिपय अफ्रिकन तथा एसियन मुलुकहरूमा भन् भ्रष्टाचार बढेको पाइएको छ।

यसो किन यसो भयो त ? यसका पछाडि अनुसन्धाकर्ताहरू Principle-Agent Approach मा रहेको अन्तरनिहित कमजोरीलाई मुख्य समस्याका रूपमा औँल्याएका छन्। यो अवधारणाले Principles are 'principled' भन्ने जुन मान्यता राख्छ, त्यसैमा प्रश्न उठेको छ। जब Principle हरू अर्थात् राजनीतिक नेतृत्व एवं उच्चपदस्थ अधिकारीहरूले भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा चासो नै नदेखाउने (No political will) र आफैँसमेत भ्रष्टाचारमा संलग्न हुने जुन प्रवृत्ति देखिइराखेको छ, यसले principle agent problem को रूपमा भ्रष्टाचारलाई हेर्ने दृष्टिकोण एकांगी छ भन्ने इंगित गरेको छ।

## २.२ Corruption as Collective Action Problem

विशेषगरी Systemic Corruption environment मा भ्रष्टाचारलाई Principle Agent Theory ले समेट्न सकेन भन्दै Collective Action Theory को लेन्सबाट यसलाई विश्लेषण गर्ने प्रयास भएको छ।

Collective Action Theory ले group dynamics भित्र व्यक्तिले गर्ने व्यवहारको बारेमा प्रकाश पार्छ। सरोकारवालाहरूबीच निश्चित उद्देश्य प्राप्तिका लागि हुने समन्वयात्मक सहयोग नै collective action हो। तर जब सामूहिक उद्देश्य र व्यक्तिगत उद्देश्यमा मतभिन्नता हुन्छ तब व्यक्तिले निजी स्वार्थ (self-interest)

लाई पहिलो प्राथमिकतामा राख्छ र यहाँ सामूहिक पहलको समस्या देखा पर्छ। Rational Economic Theory का अनुसार सबै सरोकारवालाहरू चाहे शासक कर्मचारी वा नागरिक नै किन नहुन् सबै आफू उच्चतम लाभ (Self maximizers) लिन लालायित हुन्छन्। प्रत्येक व्यक्ति अरूले गरेको व्यवहारलाई नियाल्छ र सोहीअनुसार आफूलाई अधिकतम लाभ हुने गरी काम गर्छ।

भ्रष्टाचारको सन्दर्भमा हेर्दा, सबैले भ्रष्टाचार खराब प्रवृत्ति हो भन्ने स्वीकार गर्छन्। तर, जब भ्रष्टाचार समाजमा व्यापक रूपमा विद्यमान हुन्छ, Principal वा Agent सबै भ्रष्ट क्रियाकलापमा सहभागी भएको स्थिति हुन्छ, त्यसबेला व्यक्ति भ्रष्टाचारबाट विमुख हुन चाहँदैन र नियन्त्रणका लागि आफ्नोतर्फबाट पहल पनि गर्दैन। भ्रष्टाचार खराब चीज हो भन्ने जान्दाजान्दै पनि भ्रष्टाचार नगरी बस्नु उसका लागि महँगो पर्न आँउछ र अधिकतम लाभका लागि ऊ भ्रष्टाचारमा संलग्न हुन्छ। यसरी समाजको हरेक वर्ग चाहे राजनीतिज्ञ होस् वा कर्मचारी वा निजी क्षेत्र वा एक हदसम्म नागरिक सबै भ्रष्टाचारमा संलग्न भएको स्थितिमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि अपनाइएका माथि उल्लिखित प्रयासहरू अर्थहीन हुन पुग्छन्। भ्रष्टाचार भन् मौलाउँछ। भ्रष्टाचारको प्रकृति व्यक्तिगत नभएर सामूहिक बन्न पुग्छ।

यो अवधारणाले Principle Agent theory ले प्रस्ताव गरेजस्तो प्रभावकारी अनुगमन एवं सजायको व्यवस्था चाहिँदैन त भन्दैन तर यसले समाजमा एउटा वर्ग Principal को रूपमा रहने सोचलाई भने चुनौती दिन्छ। त्यसैले यो दृष्टिकोणलाई Principal agent approach को विपरित नभई पूरक (complementary) को रूपमा लिन सकिन्छ।

यस दृष्टिकोणअन्तर्गत सामूहिक पहल मार्फत भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि केही नवीनतम औजारहरू विकासमा आए पनि context specific भएका कारण यिनको प्रभावकारिता अभै परीक्षण हुन भने बाँकी नै छ।

### २.३ Corruption as Problem Solving Approach

माथिका दुवै अवधारणाहरूले भ्रष्टाचारलाई समस्याका रूपमा मात्र लिएको पाइन्छ तर यो दृष्टिकोणले नितान्त फरक दृष्टिकोण अर्थात् 'भ्रष्टाचारलाई समस्या समाधानको उपाय' (problem solving option) को रूपमा हेर्ने प्रयास गरेको छ। यसको मतलब यो होइन की भ्रष्टाचार गर्नु वैध क्रियाकलाप हो। तर, विभिन्न अर्थ राजनीतिक कारणले कमजोर संस्थागत वातावरण (Weak Institutional Environments) भएका देशहरू जहाँ संस्थाहरूले राम्ररी काम गर्न सक्दैनन्, त्यहाँ भ्रष्ट क्रियाकलापहरूले कतिपय समस्याहरूको समाधान पनि दिएको तीतो यथार्थलाई यो दृष्टिकोण समेटेको देखिन्छ। केही अफ्रिकी तथा एसियाका कमजोर मुलुकहरूको अनुभवले यो अवधारणालाई समर्थनसमेत गर्छ।

मानिसहरूले शिक्षा स्वास्थ्यलगायतका आधारभूत सेवा सुविधाको प्राप्तिका लागि पनि भ्रष्ट क्रियाकलापमा सहभागी हुन परेको स्थिति छ। अन्य कुनै भरपर्दो विकल्प नभएकाले कतिपय अवस्थामा आम मानिसले भ्रष्टाचारलाई समस्या समाधानको उपायको रूपमा लिएको देखिन्छ भन्नु अत्युक्ति नहोला। यसरी कुशासन भएका मुलुकहरूमा नागरिकका लागि 'भ्रष्टाचार' एउटा Productive strategy को रूपमा प्रयोगमा आइराखेको अनुभव हुन्छ।

### ३. नेपालको सन्दर्भमा यिनको प्रासंगिकता (Relevance to Nepalese Context)

माथिका तीनै अवधारणाहरू कुनै न कुनै रूपमा नेपालको सन्दर्भमा समेत सान्दर्भिक छन्। सर्वप्रथम पहिलो अवधारणा, corruption as Principle-Agent Problem को प्रासंगिकताका बारेमा कुरा गरौं। नेपालमा हालसम्मका भ्रष्टाचार नियन्त्रणका प्रयासहरू यही मान्यताका वरिपरि घुमेको देखिन्छ। कानून कार्यान्वयन गर्ने तथा सेवाप्रवाहसँग सम्बन्धित कर्मचारीहरू अर्थात् Agent हरू भ्रष्ट हुन्छन् भन्ने मान्यतामा नियन्त्रणका लागि 'Principles' भनिनेहरूले विभिन्न उपायहरू प्रयोगमा ल्याएको पनि देखिन्छ। उत्तरदायित्व तथा पारदर्शिता कायम राख्न अवलम्बन गरिएका विभिन्न निरोधात्मक तथा दण्डात्मक उपायहरूको प्रयोग यसका उदाहरण हुन्। तर, ती उपायहरूको इमानदारीपूर्वक कार्यान्वयन भएको छ त ? प्रश्न हाम्रासामु छ। दिनहुँजसो मिडियामा समाजको हरेक वर्ग राजनीतिज्ञ, कर्मचारी, सुरक्षाकर्मी, निजी क्षेत्र, गैसस वा उपभोक्ता समितिको नाममा राज्यको तल्लो एकाइसमेत भ्रष्ट क्रियाकलापमा संलग्न भएका आरोपित खबरहरू आउँछन्। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले गरेका अनुसन्धान एवं मुद्दा दायरको सूचनालाई आधार मान्दा पनि यो आरोप निराधार हो भन्न सकिने अवस्था छैन। अझ मन्त्रिपरिषद्का निर्णयहरू अख्तियारले हेर्न पाउने व्यवस्था नहुनु र नीतिगत निर्णयभित्र के-के पर्छन् भनेर कानूनले परिभाषित नगरिदनुजस्ता विद्यमान विराधाभासले पनि Principles are 'principled' को भ्रम अझै रहेको अनुभव गर्न सकिन्छ।

यी सबै कुराले दर्साउँछ कि भ्रष्टाचार नेपालको सन्दर्भमा Principle Agent Problem को रूपमा मात्रै रहेन। यो त अब Collective Action Problem को रूपमा स्थापित भइसक्यो। यो तथ्यलाई अब नीतिनिर्माताहरू एवं सरोकारवालाहरू सबैले समीक्षा गर्नुपर्ने समय आइसकेको देखिन्छ।

यसो भनिरहँदा समाज एवं राज्यका सयन्त्रहरूमा अपवादस्वरूप केही मानिस छन् जो भ्रष्ट हुन चाहँदैनन् र भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि सबदो योगदान दिने चाहना राख्छन्। तर, त्यसखालको जीवनयापनका लागि तिनले दूलो मूल्य चुकाउनु परिराखेको यथार्थ पनि छ। भुक्तभोगीहरू भन्ने गर्छन् बिनापैसा वा भनसुन हाम्रा कतिपय कार्यालयहरूमा सेवा लिन गाह्रो छ र एक दिन लाग्ने कामलाई सात दिन लागेका धेरै उदाहरण छन्। यस्ता सयौं अनुभव यततत्र पाउन सकिन्छ।

यस स्थितिमा भ्रष्टाचारलाई समस्या समाधानको विकल्पको रूपमा हेरिने तेस्रो दृष्टिकोणको प्रासंगिकता पनि नेपालको सन्दर्भमा उति नै देखिन्छ। हुने काम पनि महिनौं नहुँदा वा पाउनुपर्ने सुविधा समयमा नपाउने समस्याकै समाधानका लागि धेरै सेवाग्राहीले अतिरिक्त रकम वा अरू त्यस्तो केही बुझाउनुपरेको अनुभव गर्नेहरू धेरै छन्। निजी क्षेत्रका मानिसले अनौपचारिक कुराकानीमा प्रशासनिक भन्फट वा अन्य कतिपय समस्याको समाधानका लागि अतिरिक्त लेनदेनको विकल्प अपनाउन बाध्य भएको बताउने गरेका छन्। यसरी 'भ्रष्टाचार' लाई समस्या समाधानको औजारको रूपमा समेत प्रयोग भइराखेको अवस्था छैन भन्न सकिन्छ।

### ४. निष्कर्ष (conclusion)

भ्रष्टाचारलाई हेर्ने सम्बन्धमा उपर्युक्त तीनै दृष्टिकोणहरू आफैमा पूर्ण छैनन् तर यिनले फरक-फरक लेन्सबाट यो समस्यालाई बुझ्न महत्त्वपूर्ण भूमिका खेल्न सक्छन्। माथिका तीनै अवधारणालाई ध्यानमा राख्दै हालसम्म भ्रष्टाचार नियन्त्रण प्रभावकारी हुन नसक्नुका कारणहरू पहिचान गरी उपयुक्त विकल्प लिन सकिएमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण अझ प्रभावकारी हुने कुरामा द्विविधा देखिँदैन।



## सन्दर्भ सामग्री

- Ostrom, Elinor. "Understanding collective action." (2004)"
- Pieth, Mark. "Collective action and corruption." Preventing Corporate Corruption (2014): 93-108.
- Pieth, Mark. "International efforts to combat corruption." 9th International Anti-Corruption Conference (IACC), Durban, South Africa, October.1999.
- Hoffmann, Leena Koni, and Raj Navanit Patel. "Collective action on corruption in Nigeria: A social norms approach to connecting society and institutions." (2017): 1-53.
- Ledeneva, Alena, Roxana Bratu, and Philipp Köker. "Corruption studies for the twenty-first century: Paradigm shifts and innovative approaches." Slavonic & East European Review 95.1 (2017): 1-20.

“ मानिसलाई राम्रो कुराको असर पर्न  
निकै समय लाग्छ, जसरी घर बनाउन  
समस्या छ तर घर भत्काउन कुनै  
बेर लाग्दैन ।

- महात्मा गान्धी

”

# मौलाउंदो भ्रष्टाचारले मानव अधिकारको उल्लंघन



मोहना अन्सारी<sup>१</sup>

नागरिकले राज्यबाट पाउनुपर्ने सेवा, सुविधा, सुरक्षा र न्याय पाउनु नागरिकको मौलिक अधिकार हो। जब त्यही सेवा, सुविधा, सुरक्षा र न्याय पाउन नागरिकले घूस दिनुपर्छ भने उसको अधिकारको ठाडो उल्लंघन हुन्छ। दुर्भाग्यवश भ्रष्टाचार, घूसतन्त्र र शक्तिको दुरुपयोगले हाम्रो समाजलाई सबैतिरबाट गाँजेको छ र थिलथिलो बनाएको छ। मानवअधिकार एवं भ्रष्टाचारको बीचमा प्रत्यक्ष अन्तरसम्बन्ध छ तर नेपालमा यसबारेमा खासै चर्चा-परिचर्चा भएको पाइँदैन। जहाँ भ्रष्टाचारले प्रश्रय पाएको हुन्छ, त्यहाँ मानवअधिकारको स्थापना चुनौतीपूर्ण हुन्छ।

मानवअधिकार भनेको के हो ? सरल भाषामा बुझ्नुपर्दा एउटा मानवको रूपमा हामी स्वतन्त्रता र सम्मानपूर्वक बाँच्न पाउने अधिकार हो। वाक् स्वतन्त्रता, धार्मिक तथा सांस्कृतिक अधिकार, न्यायको अधिकार, आफ्नो पेसा व्यवसाय गर्न पाउने अधिकार, जाति, लिंग, क्षेत्र, स्तर, कुनै भेदभावबिना समान रूपले आफ्नो मौलिक अधिकारहरू उपभोग गर्न पाउनु मानवअधिकारभित्र पर्छन्।

प्रथम र दोस्रो विश्वयुद्धमा लाखौं मानिस मारिए, बालबालिकाहरू टुहुरा भए, लाखौं परिवार विस्थापित भए। मानवअधिकारको अकल्पनीय क्षति भयो। युद्धले ल्याएको मानवीय त्रासदी र यस किसिमको भयावह अवस्था पुनः नदोहोरियोस् भन्ने उद्देश्यले राष्ट्र संघको स्थापना गरे। राष्ट्र संघले १९४८ मा विश्वव्यापी मानवअधिकार घोषणापत्र जारी गरेपछि मानवअधिकारको अन्तर्राष्ट्रिय अवधारणा स्थापित भयो र सोहीअनुरूप संघका सदस्य राष्ट्रहरूले आफ्नो देशको संविधान एवं कानूनहरूमा मानवअधिकारको व्यवस्था गरे।

संविधान र कानूनद्वारा निर्दिष्ट अधिकारको स्थापना उपभोग र संरक्षणका लागि भ्रष्टाचाररहित शासन व्यवस्था तथा कानुनी राजको अवधारणा बलियो हुनुपर्छ। संयुक्त राष्ट्रसंघको परिभाषाअनुसार “भ्रष्टाचार भन्नाले निजी लाभका लागि सार्वजनिक शक्तिको दुरुपयोग हो, जसले सार्वजनिक हितमा अवरोध पैदा गर्छ। संयुक्त राष्ट्र संघले आफ्ना सदस्य राष्ट्रहरूलाई भ्रष्टाचारविरुद्ध एकबद्धता र शून्य सहिष्णुताको नीति अपनाउन आह्वान गर्छ।”

जुन गतिमा आजको आधुनिक जीवनशैली वृद्धि भइरहेको छ, त्यसले मानिसमा एउटा स्वार्थीपनाको प्रस्फुटन भएको छ। जेमा पनि स्वार्थ लुकेको भान र यो मुख्य कारक भएको छ। समाज अनैतिकता, अराजकता एवं

<sup>१</sup> सदस्य, राष्ट्रिय मानवअधिकार आयोग

स्वार्थमा लिप्त छ। यसले विगतमा भएको नेपाली संस्कृति धूमिल बन्दै गएको छ। यसको एउटै कारण हो : दिन प्रतिदिन समाजमा भाँगिँदै गएको भ्रष्टाचारको संस्कृति र भ्रष्टाचार भाँगिनुको पछाडि अर्थप्रधानता हो, जसमा प्रत्येक व्यक्ति यसरी लिप्त छ कि ऊ आफैँलाई बिर्सको छ। यसको एउटा मुख्य कारण बहूदो महँगो पनि हो। मानिसका आवश्यकता बहूदो गएको छ, तिनै आवश्यकता पूरा गर्न नैतिक मूल्यलाई बिर्सदै ती आवश्यकता कसरी पूरा हुन्छ, त्यसतर्फको दौडमा व्यस्त छ। देशभित्र भ्रष्टाचारको जालो तीव्र गतिमा फैलँदो छ। सरकारी कार्यालय, राजस्व कार्यालय, मालपोत कार्यालय वा गैरसरकारी क्षेत्र यसको प्रमाण हुन्।

सामान्य मानिसको काम यी निकायबाट बिनाघूस अगाडि बहूदैन। आश्चर्यजनक कुरा के पनि छ भने विद्यालय, उच्च शिक्षा आदि पनि भ्रष्टाचारबाट टाढा बस्न सकेनन्। जसको प्रत्यक्ष असर गरिब समुदायमा पर्न गएको छ। गरिबका सन्तान उच्च शिक्षाको सपना पनि देख्न सक्ने अवस्था रहेन। उनीहरू विद्यालयस्तरमा मात्र सीमित भए। उच्च शिक्षा गरिब परिवारका लागि सपना भयो। चर्चित वा नाम चलेका विद्यालयले मागेअनुसार चन्दा (Donation) दिन सक्दैनन्। बैंकिङ जो देशको अर्थव्यवस्थाको मेरुदण्ड हुन्, ती त भन्नै भ्रष्टाचारको रोगबाट ग्रसित छन्। यदि कसैले बैंकबाट ऋण (Loan) का लागि आवेदन दिन्छ भने त्यो ऋण सहजताका साथ उसले प्राप्त गर्न सक्दैन, त्यसका लागि अनेकन हन्डर खानुपर्छ आवेदकले। देशको आन्तरिक सुरक्षा वा नागरिकको जीउधनको सुरक्षाको जिम्मेवारी प्राप्त गरेको नेपाल प्रहरीबारे घूस खाएको समाचार नआएको दिन नै हुँदैन। सुनकाण्ड पनि हामीसमक्ष नआएको होइन। लोकतन्त्रको पुनःस्थापनापछि एक किसिमको भ्रष्टाचारको खोला नै बगेको छ। यो एक किसिमले हाम्रो समाजका लागि क्यान्सरभन्दा पनि घातक रोग हो। यसको उपचारमा सबै जुटनुपर्छ। यसका लागि पहिलो प्रयास भनेको मनोबल उच्च राख्नुपर्छ। हामीले हरेक व्यक्ति जो कर्तव्य वा जिम्मेवारीमा छ उसलाई यो चक्रबाट बाहिर आउन तथा शिक्षित बनाउँदै भ्रष्टाचारको लतबाट बाहिर निकाल्नुपर्छ। हाम्रा लागि भन्दा भविष्यको पुस्ताका लागि, परापूर्वकालदेखि चलिआएको सांस्कृतिक तथा नैतिक मूल्य मान्यता, मान एवं मानवअधिकारको संस्कारको विकास गर्न न्यायिक व्यवस्थालाई समेत कठोर ढंगबाट यस्तो परिस्थितिका लागि आधारहरू तय गरेर अगाडि बढेको खण्डमा केही सुधारको आशा गर्न सकिन्छ।

कानूनको शासन लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्थाको मेरुदण्ड मानिन्छ। कानूनको दृष्टिमा सबै समान हुन्छन् तथा न्याय भन्नाले समान रूपमा व्यवहार गर्नु हो। सामाजिक न्याय बहससँगै न्यायको खोजी कार्य तीव्र बन्दै गएको छ। संयुक्त राष्ट्र संघले गरिबी उन्मूलनका लागि सबैको सरकारी संयन्त्रको संयुक्त पहल चाहिन्छ र सबैलाई रोजगारी दिनुपर्छ वा त्यस्ता संयन्त्रको विकास गरेपछि मात्रै समाजमा सामाजिक न्याय स्थापना गर्न सकिन्छ। समाजमा पहिलेदेखि रहँदै आएको असमानता भेदभावको कारण अवस्था भन्नै नाजुक हुन जान्छ कि यही कारणले व्यक्तिको प्रत्यक्ष मानवअधिकारको उल्लंघन हुन थाल्छ। गाँस, बास तथा कपास जसरी मौलिक हकको रूपमा स्थापित भएको छ तर गरिबी, स्वास्थ्य, अशिक्षा, बहिष्करण तथा बेरोजगारीजस्ता विषयसँग जुध्न सामाजिक न्याय यस्तो माध्यम हो तर यी अधिकारहरूको खोजीको बाटो पनि आम मानिसलाई थाहा छैन र यसको खोजी त्यति सहज पनि छैन। सानो कामका लागि व्यक्तिले घूसको सहारा लिएको र न्याय महँगो भएको कुरा पनि सार्वजनिक भएका छन्।

विकास निर्माणमा विगतमा देखिएको सुस्तताले एकातिर जनतामा निराशा छाएको छ भने अर्कोतर्फ व्यापक अनियमितता भएको विभिन्न अनुसन्धानबाट पनि देखिएको छ। सरकारले घोषणा गरेका राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरूको पनि हालत यस्तै छ। संघीय संरचनापछि यो आवाज भन् चर्को तवरले सुनिन थालेको छ।

विगतमा सरकार परिवर्तनसँगै घोषणा हुने आर्थिक कार्यक्रमहरूको चरम अनियमितता थियो भने अहिलेको अवस्थामा पनि सोही प्रवृत्तिले निरन्तरता पाएको छ। अधिकांश परियोजनामा राजनीतिक, कर्मचारी एवं ठेकेदारको प्रत्यक्ष संलग्नता रहेको प्रमाण सिक्टा सिँचाइ, मेलम्ची खानेपानी, मध्यपहाडी लोकमार्ग, सडक, पुल, विभिन्न पूर्वाधार निर्माणलाई लिन सकिन्छ। नयाँ संविधानपछि निर्वाचित तीनै तहका सरकारहरूले गलत प्रवृत्तिका ठेकेदारलाई कारबाही गर्नेछौं भनेर प्रधानमन्त्री एवं गृहमन्त्रीले दिएको निर्देशन पत्रपत्रिकामा दैनिकजसो देखिन्छ। यस्तो स्थितिले जनतामा एक किसिमले निराशा एवं वितृष्णाको अवस्था र ठूलो लगानी बालुवामा पानीजस्तै भएको छ। यसले बाह्य लगानीमाथि पनि एक खालको नकारात्मक असर पार्ने निश्चित छ।

मानवअधिकार नागरिक, राजनीतिक अधिकार संरक्षण मात्र होइन। यसले जनताको हरेक विषयसँग सरोकार राख्छ। विकास मानवअधिकार, वातावरण मानवअधिकार, महिला मानवअधिकार, समूहको मानवअधिकार यहीमध्येको एक हो भ्रष्टाचार र मानवअधिकार। विकासको तीव्र चाहना राख्ने जुनसुकै मुलुकका लागि आर्थिक लगानी, योजनाहरूको प्रगति मात्रै केन्द्रविन्दुमा रहन सक्छ। त्यस्तो बेलामा नागरिकसँग सरोकार राख्ने परियोजना, नागरिकले प्राप्त गर्ने सेवा आदिमा आशा गरेअनुसारको प्रगति नहुन सक्छ। यी अवस्थामा भ्रष्टाचार तथा मानवअधिकारको प्रश्न आउँछ किनभने यस्ता अधिकांश परियोजनाहरू वैदेशिक लगानीमा सञ्चालन हुने गर्छन् र समयमा ती परियोजना सम्पन्न नभएका तमाम उदाहरण पनि छन् हाम्रोमा। दाता वा लगानीकर्ताहरूको चासो बेलाबेला सुन्न पाइन्छ। भ्रष्टाचारबारे चिन्ता व्यक्त पनि हुने गर्छ। सम्भावित लगानीकर्ता देशहरूको चिन्ता समग्रमा विकासोन्मुख देशका लागि यो विशेष चिन्ताको विषय हुनुपर्छ। त्यसैगरी लगानी गर्ने देशहरूका लागि पनि त्यत्तिकै चिन्तित हुनु आफैमा स्वाभाविक हो। नेपालमा पनि २०१९ मा जब विश्व लगानी सम्मेलन भएको थियो, विश्व बैंकको प्रतिवेदनले नेपाल पाँच स्थानमा भर्छ भनेर देखायो, सँगसँगै ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलको भ्रष्टाचार धारणा सूचकमा पनि नेपालको अवस्था केही खस्केको देखियो।

भ्रष्टाचार र मानवअधिकार घनिष्ठ रूपमा जोडिएको हुन्छ। संसारका धेरै मानिसका स्वाभाविक अनुभवहरूमा मानवअधिकार तथा भ्रष्टाचारले महत्त्व राख्छ र यसलाई बुझ्न मानवअधिकार उल्लंघनका घटनाको विश्लेषण बुझ्नुपर्छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणको विषय शासनको असफलताको केन्द्रमा हुने गम्भीरतम समस्या हो भन्नेतर्फ संकेत गर्छ र सामान्य दृष्टिकोणमा के पनि हुन्छ भने सम्बन्धित मुलुकको न्याय प्रणालीले पनि सही ढंगबाट काम गरिरहेको छ/छैन भन्ने पनि देखाउँछ। उदाहरणका लागि न्यायबाट वञ्चित समूह, लामो समयदेखि चिकित्सा क्षेत्रमा देखिएको बेथिति सुधारका लागि भएको आन्दोलन, शिक्षा क्षेत्रमा देखिने बेथिति, महिलाविरुद्ध हुने हिंसा वा सीमान्तकृत समूहको आवाजलाई न्यायिक प्रक्रियाको माध्यमबाट सम्बोधन गर्दै अगाडि बढ्नु भ्रष्टाचार अन्त्य र व्यक्तिको मानवअधिकारको उल्लंघन हुनबाट रोक्नु पनि संरक्षण हुन्छ।

विगत लामो समयदेखि द्वन्द्व प्रभावित भएकाहरूको संघर्ष सत्य र न्यायका लागि जोड दिने मानिसहरूमा नकारात्मक भावना जागृत हुँदै गएको छ। कताकता लामो समयदेखिको न्यायको पर्खाइले पनि यो परिस्थिति आएको हुन सक्छ। जब मानवअधिकारको प्रत्यक्ष उल्लंघन भइरहेको हुन्छ। त्यस्तो अवस्थामा जनताको मन जित्न निराशालाई आशामा बदल्नका लागि पनि भ्रष्टाचारको अन्त्य हुनुपर्छ। न्यायको स्थापना, मानवअधिकारको संरक्षण एव दण्डहीनताको अन्त्यका लागि हामी सबैले चाहेको सम्पन्नता अनि मात्र सम्भव छ। नागरिकले विश्वास गर्ने संस्थाहरूप्रतिको मर्यादा र विश्वास कायम भएमा मात्र हामी सक्षम हुनेछौं।

# नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणका प्रयास, वर्तमान अवस्था र सुधारका उपायहरू



रविलाल पन्थी<sup>१</sup>

## १. पृष्ठभूमि

भ्रष्टाचार एक आर्थिक अपराध हो। शाब्दिक अर्थमा भ्रष्टाचार भन्नाले आचरण दूषित भएको, नैतिक आचरणबाट पतन भएको र सदाचारिताको अभाव भएको भन्ने बुझिन्छ। खराब र अपवित्र आचरणबाट हुने व्यवहार नै भ्रष्टाचार हो। यसलाई श्वेतपोशी अपराध (White Collar Crime) पनि भनिन्छ। सार्वजनिक जवाफदेहिताको पदमा बस्ने, सबैबाट मान सम्मान प्राप्त गर्ने, सबैप्रति समान व्यवहार गर्नुपर्ने, समाज, नागरिक र देश बुझेको र सार्वजनिक अभिभावकत्व लिनुपर्ने व्यक्तिले गर्ने अपराध भएकाले यसलाई श्वेतपोशी अपराध भनिएको हो।

भ्रष्टाचारलाई विभिन्न व्यक्ति संघ संस्थाहरूले फरकफरक ढंगले परिभाषा गरेको पाइन्छ। विश्व बैंकले निजी फाइदाका लागि सार्वजनिक ओहोदाको दुरुपयोगलाई भ्रष्टाचार मानेको छ। संयुक्त राष्ट्र संघको परिभाषाअनुसार भ्रष्टाचार भनेको निजी लाभका लागि सार्वजनिक शक्तिको दुरुपयोग हो जसले सार्वजनिक हितमा अवरोध ल्याउँछ। ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलका अनुसार सार्वजनिक क्षेत्रमा काम गर्ने पदाधिकारी र राजनीतिक वा सरकारी अधिकारीले आफूलाई सुम्पिएको अख्तियारी र शक्तिको दुरुपयोग गरी कुनै पनि व्यक्ति वा सम्बद्ध व्यक्तिहरूको निजी फाइदाका लागि गैरकानुनी काम गर्नु भ्रष्टाचार हो।

भ्रष्टाचारलाई विभिन्न देशको कानुनले फरकफरक ढंगले व्याख्या गरेको पाइन्छ। सामान्य अर्थमा रकमको लेनदेन गरेको विषयलाई भ्रष्टाचार भनी बुझ्ने गरिए पनि कानुनको परिभाषा यसभन्दा बृहत् छ। नेपालको भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को परिच्छेद २ मा रिसवत लिने दिने, बिनामूल्य वा कम मूल्यमा वस्तु वा सेवा लिने, दान, दातव्य, उपहार वा चन्दा लिने, कमिसन लिने, राजस्व चुहावट गर्ने, गैरकानुनी लाभहानि पुऱ्याउने बदनियतले काम गर्ने, गलत लिखत तयार गर्ने, गलत अनुवाद गर्ने, सरकारी वा सार्वजनिक संस्थाको कागजात नोक्सान गर्ने, प्रश्नपत्रको गोपनीयता भंग गर्ने वा परीक्षाको परिणाम फेरबदल गर्ने, गैरकानुनी व्यापार व्यवसाय गर्ने, नपाएको ओहोदा पाए भन्ने, भ्रूटा विवरण दिने, सार्वजनिक सम्पत्तिको हानिनोक्सानी गर्ने, गैरकानुनी दबाब दिने, गलत प्रतिवेदन पेस गर्ने, गैरकानुनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गर्ने, कसुर गर्न उद्योग गर्ने, कसुर गर्न मतियार बन्नेसमेतलाई भ्रष्टाचारजन्य कसुर मानी यी कार्य गरेमा सजाय हुने व्यवस्था गरेको छ।

<sup>१</sup> सह-सचिव, अ.दु.अ. आयोग

माथि उल्लेख गरिएको शाब्दिक अर्थ, संस्थागत परिभाषा र कानुनी परिभाषाको आलोकबाट हेर्दा निजी स्वार्थका लागि सार्वजनिक सम्पत्तिको दुरुपयोग वा हिनामिना हुनु नै भ्रष्टाचार हो ।

## २. नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणका प्रयासहरू

नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणको कानुनी र संस्थागत प्रयासको धेरै लामो इतिहास देखिँदैन । राजा पृथ्वीनारायण शाहले घूस दिने र लिने दुवै अपराधी हुन भने पनि त्यसबेला भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि कुनै कानुनी प्रबन्ध भएको देखिँदैन । यद्यपि राजकोष नोक्सान गर्नेलाई पुण्य प्राप्त नहुने भन्ने धार्मिक मान्यता सुनिँदै आएको छ । भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि देहायबमोजिमको कानुनी र संस्थागत प्रयासहरू भएको देखिन्छ ।

### २.१ कानुनी प्रयास

- विसं १९१० मा जारी भएको मुलुकी ऐन पाँच भागमा घूस खानेलाई दण्ड सजाय र हाकिमको नाउँमा कराउनेको महलअन्तर्गत विभिन्न प्रावधानहरू राखी भ्रष्टाचार नियन्त्रणको प्रयास गरेको देखिन्छ ।
- करिब १०० वर्षसम्म मुलुकी ऐनको महलबाट भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि प्रयास भएपश्चात् विसं २००९ मा भ्रष्टाचार निवारणसम्बन्धी ऐन र नियम जारी भएको पाइन्छ । जसमा घूस खाने र दिने दुवैलाई बात लाग्ने, इन्स्पेक्टर र सोभन्दा माथिको दर्जाको अफिसरले अनुसन्धान गर्न पाउने, अपिल अड्डाभन्दा मुनिको अदालतले घूस मुद्दा हेर्न नपाउने, बिगो जफत गरी रु.१ देखि १ हजारसम्म र ३ वर्ष कैद वा दुवै सजाय गर्न सकिने व्यवस्था थियो ।
- विसं २०१३ मा राष्ट्रसेवकहरूको (भ्रष्टाचार निवारण) ऐन, २०१३ जारी भएको थियो । यस ऐनले सरकारी कर्मचारी, राष्ट्र बैंकको गभर्नरसहितको कर्मचारी, सहकारी, विकास समिति, नगरपालिका र ग्राम पञ्चायतका सदस्य एवं कर्मचारीहरूलाई कारबाही गर्न सकिने व्यवस्था गरेको देखिन्छ । घूस खाने, सरकारी काममा प्रभाव पार्न खोज्ने, दुरुत्साहन गर्ने, बिनामोलमा सामान लिने, योग्यता ढाड्ने, राष्ट्रसेवकको पोसाक चिह्न लगाउनेसमेतलाई भ्रष्टाचारजन्य कार्य मानी दण्ड सजाय गर्नुपर्ने प्रावधान राखेको देखिन्छ ।
- विसं २०१७/१२/२७ मा भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ जारी भएको देखिन्छ । जसमा लाभको पद, सार्वजनिक जवाफदेहीको पद, राष्ट्रसेवक, विशेष पुलिस विभाग, कसुरको मात्रा आदिलाई प्रस्टसँग परिभाषित गरिएको पाइन्छ । विभिन्न १४ प्रकारका कामलाई भ्रष्टाचारजन्य कार्य भनी परिभाषित गरिएको यो ऐन जारी गर्दा जरिवानाको उपल्लो हद रु. ५०००।- वा बिगोबमोजिम र कैदको उपल्लो हद ८ वर्ष राखेको देखिन्छ । यो ऐन विसं २०५९ सालसम्म बहाल रहेको थियो ।
- भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ मा विभिन्न संशोधनहरू हुँदै २०५९ सालसम्म बहाल रहेपछि भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ जारी भई हालसम्म पनि कार्यान्वयनमा रहिरहेको छ । यस ऐनले भ्रष्टाचारजन्य कसुरहरूको परिभाषा, दण्ड सजाय, सर्वसाधारणलाई समेत सजाय र विशिष्ट पदाधिकारीहरूलाई थप सजायको व्यवस्था गरेको देखिन्छ ।
- माथि उल्लेख गरिएबाहेक पनि विभिन्न समयमा विभिन्न प्रकारका सूचनाहरूजस्तै मुद्दा हेर्न पदाधिकारी र अदालतहरू तोकिएका, सम्पत्ति विवरण पेस गर्न सूचना जारी भएको, पुनरावेदन सुन्ने निकाय तोकिएका, जाँचबुझ आयोग गठन आदि मार्फत यससम्बन्धी कानुनी व्यवस्थाहरू गरेको देखिन्छ ।

## २.२ संस्थागत व्यवस्था

भ्रष्टाचार निवारण गर्ने प्रयोजनका लागि भएका संस्थागत प्रयासहरूलाई देहायबमोजिम उल्लेख गरिएको छ।

- नेपाल भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २००९ र नियम २००९ मा उल्लेख भएअनुसार भ्रष्टाचार निवारण गर्न भ्रष्टाचार निवारण विभागको स्थापना भएको देखिन्छ। यो विभाग गृह परामर्शदाता (गृह मन्त्रालय) मातहतमा रहेको देखिन्छ। भ्रष्टाचार निवारण अफिसर प्रमुख रहने र डेपुटी भ्रष्टाचार निवारण अफिसर, असिस्टेन्ट भ्रष्टाचार निवारण अफिसर र अन्य प्रहरी कर्मचारीहरू रहने गरी उक्त विभागको संरचना तयार भएको देखिन्छ। उक्त विभागले गजेटेड अफिसरबाट भ्रष्टाचार भएको रहेछ भने राजामा जाहेरी गरी निकास भएबमोजिम गर्ने, अन्य सरकारी कर्मचारी भए गृह सेक्रेटरीलाई जानकारी दिई कारबाही गर्ने र घूस दिन खोज्ने गैरसरकारी व्यक्तिलाई सीधै कारबाही गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको पाइन्छ। अनुसन्धान गर्दा मुद्दा चलाउनुपर्ने अवस्था रहेछ भने इलाका अपिल अड्डामा मुद्दा चलाउनुपर्ने र भ्रष्टाचार ठहरेमा आरोपितले प्रधान न्यायालयमा अपिल (पुनरावेदन) गर्न पाउने व्यवस्था रहेको देखिन्छ।
- राष्ट्रसेवकहरूको (भ्रष्टाचार निवारण) ऐन, २०१३ ले भ्रष्टाचारसम्बन्धी अपराधको तहकिकात गर्न विशेष पुलिस विभागको स्थापना गर्ने व्यवस्था गरेको देखिन्छ। उक्त विभागको प्रमुखमा चिफ स्पेसल पुलिस अफिसर रहने र अन्य कर्मचारीसमेत पुलिसतर्फकै रहने गरी विभाग बनाएको देखिन्छ। भ्रष्टाचारसम्बन्धी मुद्दाको कारबाही गर्न सरकारबाट विशेष न्यायाधीश नियुक्त हुने र अरू अदालतले भ्रष्टाचार मुद्दा हेर्न नपाउने व्यवस्था रहेको थियो। विशेष न्यायाधीशको फैसलाउपर सर्वोच्च अदालतमा पुनरावेदन लाग्न सक्ने व्यवस्था रहेको थियो।
- नेपालको संविधान, २०१९ मा दोस्रो संशोधन २०३२/०८/२६ मा भई २०३४/०८/०९ देखि भ्रष्टाचार निवारण गर्न संवैधानिक अंगको रूपमा अख्तियार दुरुपयोग निवारण आयोग स्थापना भएको देखिन्छ। यस आयोगले अनुचित कार्य र भ्रष्टाचार सम्बन्धमा अनुसन्धान तहकिकात गरी फैसलासमेत गर्न पाउने अधिकार प्राप्त गरेको देखिन्छ।
- नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ मा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको व्यवस्था भई २०४७ माघ २८ गते आयोगको स्थापना भएको हो। प्रारम्भमा अनुचित कार्य र भ्रष्टाचारजन्य कार्यमा अनुसन्धान गरी तोकिएको अदालतमा अभियोजन गर्ने अधिकार पाएको यस आयोगले हाल भ्रष्टाचारजन्य कार्यमा अनुसन्धान गरी अभियोजन गर्ने अधिकार पाएको छ। एक जना प्रमुख आयुक्त, चार जना आयुक्त र अन्य कर्मचारीसमेत रहने गरी अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको संरचना तयार भई हाल अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग क्रियाशील रहेको देखिन्छ।
- भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने क्रममा केही अदालत र आयोग पनि समयसमयमा गठन भएको देखिन्छ। नेपाल चार भञ्ज्याङ अदालत, अञ्चल अदालत, क्षेत्रीय अदालत, जाँचबुझ आयोग, सम्पत्ति न्यायिक जाँचबुझ आयोग, भ्रष्टाचार नियन्त्रण शाही आयोग, शाही आयोगको ज्यादतीविरुद्ध जाँचबुझ आयोगजस्ता संस्थाहरू खडा भई केही समय अस्तित्वमा रही विघटन भएको देखिन्छ।

### ३. नेपालमा भ्रष्टाचारको वर्तमान अवस्था

नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि धेरै प्रयास भए पनि नियन्त्रण हुन सकेको देखिँदैन। देहायबमोजिम प्रस्तुत गरिएका केही अन्तर्राष्ट्रिय र राष्ट्रिय तथ्यांकहरूले नेपालमा भ्रष्टाचार भाँगिँदै गएको देखाउँछन्।

#### ३.१. विश्वमा नेपालको अवस्था

भ्रष्टाचारविरुद्ध पैरवी गर्ने संस्था ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलले प्रत्येक वर्ष प्रकाशन गर्ने भ्रष्टाचार अनुभूति सूचकांकले नेपालको अवस्था निराशाजनक देखाउँछ। ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलका अनुसार भ्रष्टाचार अनुभूति सूचकांकमा ५० अंकभन्दा कम अंक प्राप्त गर्ने राष्ट्रहरू भ्रष्टाचार बढी हुने मुलुकमा पर्छन्। नेपालले हालसम्म उक्त अंक भेट्टाउन सकेको देखिँदैन। पछिल्लो पाँच वर्षमा नेपालको अवस्था देहायबमोजिम रहेको देखिन्छ।

वर्ष	स्थान	प्राप्त अंक	समावेश देश
२०१५	१३०	२७	१६८
२०१६	१३१	२९	१७६
२०१७	१२२	३१	१८०
२०१८	१२४	३१	१८०
२०१९	११३	३४	१८०

#### ३.२. सार्कमा नेपालको अवस्था

दक्षिण एसियाली क्षेत्रीय सहयोग संगठन (सार्क) का सदस्य राष्ट्रहरूको भ्रष्टाचार अनुभूति सूचकांकमा पनि नेपालको अवस्था कमजोर नै देखिन्छ। सन् २०१९ को भ्रष्टाचार अनुभूति सूचकांकका अनुसार सार्क राष्ट्रमा भुटानको अवस्था निकै राम्रो देखिन्छ भने नेपाल हाल चौथो क्रम संख्यामा रहेको देखिन्छ। विगत तीन वर्षको भ्रष्टाचार अनुभूति सूचकांकमा सार्क देशहरूको अनुभूति सूचकांक देहायबमोजिम रहेको देखिन्छ।

देश	२०१७/१८०		२०१८/१८०		२०१९/१८०	
	स्थान	प्राप्त अंक	स्थान	प्राप्त अंक	स्थान	प्राप्त अंक
भुटान	२६	६७	२५	६८	२५	६८
भारत	८१	४०	७५	४१	८०	४१
श्रीलंका	९१	३८	८९	३८	९३	३८
मालदिभ्स	११२	३३	१२४	३१	१३०	२९
पाकिस्तान	११७	३२	११७	३३	१२०	३२
नेपाल	१२२	३१	१२४	३१	११३	३४
बंगलादेश	१४३	२८	१४९	२६	१४६	२६
अफगानिस्थान	१७७	१५	१७२	१६	१७३	१६



### ३.३ नेपालमा भ्रष्टाचार र सुशासनको अवस्था सर्भेक्षण, २०७४/७५

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले प्रोजेक्ट रिसर्च एन्ड इन्जिनियरिङ एसोसिएसन २०७५ मार्फत नेपालका १७ जिल्लामा गराएको भ्रष्टाचार र सुशासनको अवस्थाबारेको सर्भेक्षणबाट प्राप्त नतिजाअनुसार पनि नेपालमा भ्रष्टाचारको अवस्था विस्तारित हुँदै गएको देखिन्छ। यस सर्भेक्षणमा नेपालका १७ जिल्लाका ३४०० सेवाग्राहीलाई उनीहरूले विभिन्न १६ वटा कार्यालयबाट पाएको सेवाको बारेमा सोधिएको थियो। उक्त सर्भेक्षणका अनुसार ३३% सेवाग्राहीले कार्यालयबाट सेवा प्राप्त गर्न अतिरिक्त दस्तुर बुझाउनुपरेको र यस्तो दस्तुर धेरै बुझाउनुपर्ने पाँच कार्यालय मालपोत कार्यालय, गाउँपालिका/नगरपालिका, नापी कार्यालय, जिल्ला प्रशासन कार्यालय र आन्तरिक राजस्व कार्यालय रहेको देखिन्छ। सर्भेक्षणका अनुसार ३८% कर्मचारीले अतिरिक्त दस्तुरको मनसाय राखी काममा ढिलासुस्ती गर्छन्।

### ३.४ स्थानीय तहमा हुने भ्रष्टाचारसम्बन्धी अध्ययन/सर्भेक्षण २०७५/७६

आव २०७५/०७६ मा आयोगले परामर्शदाता मार्फत गराएको स्थानीय तहमा भ्रष्टाचारको अवस्थासम्बन्धी सर्भेक्षणको निचोडले भ्रष्टाचार स्थानीय तहमा फैलिँदै गएको देखाएको छ। देशका हिमाल, पहाड र तराईका १५ जिल्ला समेटेर ३ हजार उत्तरदाताबाट तथ्यांक संकलन गरी उक्त सर्भेक्षण सम्पन्न गरेको देखिन्छ। सर्भेक्षणमा सहभागीमध्ये २७% उत्तरदाताले स्थानीय तहमा भ्रष्टाचार बढेको, २८% ले भ्रष्टाचारको अवस्था उस्तै रहेको, २५% ले भ्रष्टाचार घटेको र २०% ले थाहा नभएको बताएको देखिन्छ। सर्भेक्षणमा अनुसार ४६.८% उत्तरदाताले योजना छनोट तहमै भ्रष्टाचार हुने बताएको र अधिकांश उत्तरदाताले भ्रष्टाचार हुनुमा पालिका नेतृत्व र कर्मचारी जिम्मेवार रहेको बताएको देखिन्छ। सर्भेक्षणमा सहभागी ५७% उत्तरदाताले भ्रष्टाचार भएको देखेर पनि आफूले कुनै कदम नचालेको बताएको देखिन्छ। सर्भेक्षणले भ्रष्टाचार व्यक्तिगत, संस्थागत/प्रणालीगत र नीतिगत रूपमा हुने गरेको औँल्याएको पाइयो। सहभागी उत्तरदातामध्ये ५८% ले अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न सक्ने कुरामा विश्वास गरेको बताएको देखिन्छ।

### ३.५ भ्रष्टाचारसम्बन्धी उजुरीहरूको अवस्था

भ्रष्टाचारजन्य कार्यहरूको सम्बन्धमा पर्ने उजुरीको अनुसन्धान गरी अभियोजन गर्ने संवैधानिक निकाय अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगमा दर्ता भएका उजुरी र आयोगले गरेका कारबाहीहरूको अवस्था हेर्दा नेपालमा भ्रष्टाचार घट्न नसकेको देख्न सकिन्छ। पछिल्ला पाँच वर्षहरूमा आयोगमा दर्ता हुन आएका उजुरी र विशेष अदालतमा पेस भएको अवस्था देहायबमोजिम रहेको देखिन्छ।

विषय	आ.व.				
	२०७५/०७६	२०७४/०७५	२०७३/०७४	२०७२/०७३	२०७१/०७२
दर्ता भएका उजुरी	२४०८५	१९४८८	१९५८०	२४६९१	३१२१३
आयोगले दर्ता गरेको मुद्दा	३५१	१९४	१५४	१४४	३०३
स्टिड अपरेसन	१४७	९७	६४	४६	६८
अदालतबाट आयोगको पक्षमा भएको फैसला	८८.२४%	६७.८२%	७३.१३%	६०%	८१.५%

आव २०७५/०७६ को वार्षिक प्रतिवेदनमा उल्लेख भएअनुसार सबैभन्दा धेरै उजुरी दर्ता हुनेमा स्थानीय तहका छन्। कुल उजुरीको करिब तीन चौथाइ उजुरी पर्ने १० वटा मन्त्रालय/निकाय देहायबमोजिम रहेको देखिन्छ।

क्र.स.	मन्त्रालय	उजुरी प्रतिशत
१.	संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय	२६.८४%
२.	शिक्षा विज्ञान तथा प्रविधि मन्त्रालय	१६.९५%
३.	भूमि व्यवस्था, सहकारी तथा गरिबी निवारण मन्त्रालय	८.३३%
४.	वन तथा वातावरण मन्त्रालय	४.६०%
५.	स्वास्थ्य तथा जनसंख्या मन्त्रालय	३.९७%
६.	गृह मन्त्रालय	३.५३%
७.	भौतिक पूर्वाधार तथा यातायात मन्त्रालय	३.४२%
८.	ऊर्जा जलस्रोत सिँचाई मन्त्रालय	२.६२%
९.	अर्थ मन्त्रालय	२.३२%
१०.	कृषि तथा पशुपन्छी मन्त्रालय	१.८१%
<b>जम्मा</b>		<b>७४.४०%</b>

माथि उल्लेख भएको तथ्यांकको विश्लेषण गर्दा स्थानीय तहमा अनियमितता तथा भ्रष्टाचार बढेको देखिन्छ। स्थानीय तहलाई नियमन गर्ने निकायको अभाव हुनु, स्थानीय तहमा जाने बजेटमा भएको वृद्धि, विषयगत दक्षताको कमी र हचुवाको भरमा बजेट विनियोजन हुनेजस्ता कारणले स्थानीय तहमा हुने भ्रष्टाचार र नियन्त्रणको विषय बढी पेचिलो बन्ने सम्भावना देखिन्छ।

#### ४. नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न अपनाउनुपर्ने उपायहरू

विभिन्न संस्थागत र कानुनी प्रयासहरू हुँदाहुँदै पनि नेपालमा भ्रष्टाचारको मात्रा घट्न सकेको देखिँदैन। भ्रष्टाचारका उजुरीहरू बढ्दै जाने, मुद्दा संख्या बढ्दै जाने र स्थानीय तहमा भ्रष्टाचार विस्तारित हुँदै जाने अवस्थाले भ्रष्टाचार नियन्त्रणका उपायहरू कामयावी बन्न सकेको देखिँदैन। यसका लागि देहायबमोजिममा उपायहरू अवलम्बन गर्न आवश्यक देखिन्छ।

##### ४.१ कानुनी सुधारहरू

नेपालले संयुक्त राष्ट्र संघीय महासन्धि (UNCAC) मा हस्ताक्षर गरेकाले नेपाल यसको पक्ष राष्ट्र भएको छ। पक्ष राष्ट्र भएको हुनाले यसमा उल्लेख गरिएका प्रावधानहरूलाई नेपालको कानूनमा सम्बोधन गर्न आवश्यक छ। निजी क्षेत्र, गैरसरकारी क्षेत्र र नेपालस्थित विदेशी अधिकारीहरूबाट हुने गरेका अनियमितता तथा भ्रष्टाचारलाई अनुसन्धान गरी कारबाही गर्ने गरी कानूनको दायरामा फराकिलो बनाउनुपर्छ। महासन्धिको प्रावधानबमोजिम सूचनाकर्ता, साक्षी र विशेषज्ञको सुरक्षासम्बन्धी कानून निर्माण गर्न आवश्यक छ। स्वार्थको द्वन्द्व नियन्त्रण र सदाचार प्रवर्द्धनसम्बन्धी कानूनहरूको तर्जुमा गरी लागू गरिनुपर्छ।

अनुचित कार्य र भ्रष्टाचारजन्य कार्यमा एकआपसमा जोडिएका विषय हुन् । अनुचित कार्यको अनुसन्धान गर्दै जाँदा भ्रष्टाचारजन्य कार्य देखिने र भ्रष्टाचारको अनुसन्धान गर्दै जाँदा अनुचित कार्य भएको देखिन सक्ने हुँदा यी दुवै कार्यमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबाट अनुसन्धान र अभियोजन गर्ने गरी कानूनमा सुधार गरिनु पर्छ ।

## ४.२ राजनीतिक सुधार

सबै नीतिको माउ नीति राजनीति भएकाले राजनीति स्वच्छ नहुँदासम्म अन्य क्षेत्र इमानदार बन्न सक्ने अवस्था देखिँदैन । त्यसैले राजनीतिक नेतृत्व सदाचारी हुन जरुरी छ । यसका लागि राजनीतिक दलहरूले आफ्नो नेता र कार्यकर्ता छनोट गर्दा सदाचार, इमानदारी, निःस्वार्थी र कानूनप्रतिको प्रतिबद्धताजस्ता तत्त्वहरूलाई महत्त्वपूर्ण आधारको रूपमा लिन जरुरी छ ।

अहिलेको निर्वाचन पद्धति खर्चिलो हुँदै गएको देखिन्छ । खर्चिलो निर्वाचन पद्धतिले व्यक्ति पदमा पुगेपछि असुलउपरको शैलीमा काम गर्ने गरेको देखिएको छ । निर्वाचन खर्चको अधिकतम सीमा तोक्ने गरेको पाइए तापनि त्यसको प्रभावकारिता रहन सकेको देखिँदैन । दल र उम्मेदवारहरूले गर्ने खर्च बैंकिङ पद्धतिबाट गर्ने व्यवस्था मिलाउन र निर्वाचन आयोगले दल तथा उम्मेदवारहरूको चुनावी खर्चको लेखापरीक्षण गर्ने व्यवस्था मिलाउन जरुरी देखिएको छ ।

राजनीतिक नेतृत्वले आफूले गर्न खोजेको चाहेको वा गर्नुपर्ने कामका लागि दिने अख्तियारी, निर्णय वा निर्देशन मौखिक रूपमा नभै लिखित रूपमै दिने व्यवस्था मिलाउन जरुरी देखिन्छ । यसले गर्दा सुशासन कायम गर्न राजनीतिक नेतृत्वसमेत बढी जिम्मेवार बन्न सक्ने देखिन्छ ।

## ४.३ नीतिगत सुधार

मन्त्रिपरिषद्बाट हुने नीतिगत निर्णयमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले अनुसन्धान गर्न नपाउने कानुनी व्यवस्था रहेकोमा कुन-कुन विषय नीतिगत निर्णयमा पर्ने हुन् भनी वर्गीकरण भएको पाइँदैन । विभाग र मन्त्रालयस्तरबाट हुनुपर्ने निर्णयलाई समेत मन्त्रिपरिषद्मा लगी निर्णय गर्ने प्रवृत्तिले भ्रष्टाचारविरुद्ध अनुसन्धान भई प्रभावकारी नतिजा आउन रोकिएको अवस्था देखिँदै आएको छ । यसका लागि नीतिगत निर्णयको स्पष्ट परिभाषा हुन र नीतिगत निर्णयमा नपर्ने निर्णयहरू छुट्याउन जरुरी देखिन्छ ।

## ४.४ प्रशासनिक सुधार

प्रशासनिक संयन्त्रका जीवित पाटपुर्जा भनेका कर्मचारीहरू हुन् । कर्मचारीहरूले अनियमितता तथा भ्रष्टाचार गरे सरकारकै बदनामी हुन्छ । कर्मचारीहरूमाथि राजनीतिक क्षेत्रको अनावश्यक हस्तक्षेप र अनावश्यक संरक्षणले उनीहरूमा अनियमित काम गर्ने साहस पलाउँछ । तसर्थ कर्मचारीहरूमाथि राजनीतिक क्षेत्रबाट विधिसम्मत नियन्त्रण गरिनु भ्रष्टाचार नियन्त्रणको गतिलो उपाय हो ।

कर्मचारीले आफ्नो जीविकोपार्जन गर्न, भविष्य सुरक्षित पार्न र परिवारको सुरक्षाका लागि समेत छिट्टै धन आर्जन गर्ने चाहना राख्छ । चाहनाहरू पूरा गर्न गलत बाटोसमेत अंगीकार गर्छ । फलस्वरूप भ्रष्टाचार बढ्छ । तसर्थ कर्मचारी निजको परिवारको सम्मानजनक जीविकोपार्जन र सुरक्षित भविष्यका लागि पर्याप्त तलब-भत्ता र सामाजिक सुरक्षासम्बन्धी बन्दोबस्त सरकारबाट मिलाउनुपर्छ ।

भ्रष्टाचार वा अनियमितता गर्ने जुनसुकै तहको कर्मचारी भए पनि कानुनसम्मत तरिकाले कारबाही गरी दण्डहीनताको अन्त्य गर्न जरुरी छ।

नियुक्ति, पदस्थापना, सरुवा, बढुवा, पुरस्कार, विदेश भ्रमणजस्ता अवसरका लागि उपयुक्त मापदण्डको निर्धारण नगरिँदा नेतृत्वले मनपरी निर्णय गर्ने, सुविधा वितरणको निर्णय गर्दा अनुचित लाभ लिने वा आशा गर्नेजस्ता कार्यले पनि प्रशासनिक संयन्त्रमा भ्रष्टाचार बढेको पाइन्छ। सरकारले कर्मचारीलाई वितरण गर्ने सुविधालाई वस्तुनिष्ठ र प्रणालीयुक्त बनाउने हो भने अनियमितता वा भ्रष्टाचारजन्य कार्य रोक्नमा धेरै हदसम्म मद्दत मिल्ने देखिन्छ।

#### ४.५ समाजीकरण सुधार

राजनीतिक नेता, मन्त्री, सांसद वा कर्मचारी सोही देशका व्यक्तिहरू हुन्। ती व्यक्तिहरू देशभित्रैको समाजबाट दीक्षित र शिक्षित भएका हुन्छन्। व्यक्तिले समाजीकरणको क्रममा सिकेको सभ्यता र विकसित गरेको शैलीले उसले प्राप्त गर्ने अवसरलाई कसरी उपयोग गर्छ भन्ने कुरालाई निर्देशित गर्छ। जसरी होस् धेरै धन कमाउनेलाई ठूलो मानिस मानिने र विलासी जीवनशैलीलाई शंकाको दृष्टिसमेतले नहेरिने हाम्रो सामाजिक प्रचलनले भ्रष्टाचारको आधार बलियो बनेको देखिन्छ। समाजीकरणमा इमानदारी र सत्त्वरित्र निर्माणलाई महत्त्वपूर्ण स्थान दिने हो भने भ्रष्टाचारको जरा स्वतः कमजोर हुँदै जान सक्ने देखिन्छ।

#### ४.६ पाठ्यक्रममा सुधार

सार्वजनिक व्यक्तिले अनियमितता गरे कानुनले तोकेबमोजिमको सजाय पाउँछ। यसरी व्यक्तिले सजाय भोगे पनि अपराध भने भइसकेको हुन्छ। दण्ड दिएर समाज सुधारने प्रयासभन्दा व्यक्तिको असल आचरण विकास गरी अपराध हुनै नदिने वातावरण सिर्जना गर्नु उपयुक्त र दिगो मानिन्छ। यसका लागि विद्यालय तहदेखि नै नैतिक शिक्षालाई उच्च प्राथमिकताका साथ पठनपाठनमा लैजाने, नैतिकवान व्यक्तिलाई पुरस्कृत गर्ने अभ्यास थालनी गर्ने र असल आचरणको विकासलाई सञ्चार माध्यमबाट प्रकाशन, प्रसारण गर्नेजस्ता उपाय अवलम्बन गर्न सके भ्रष्टाचारलाई अन्त्य गर्न मद्दत पुग्ने देखिन्छ।

#### ५. संस्थागत सुधार

भ्रष्टाचारजन्य कार्यको अनुसन्धान गरी अभियोजन गर्ने मुख्य काम तोकी सवैधानिक निकायको रूपमा स्थापना भएको अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले समयसापेक्ष आफ्नो संस्थागत क्षमता वृद्धि गर्न जरुरी छ। यसका लागि आयोगले आफ्नो ५ वर्षे रणनीतिक योजना (२०७६/०७७-२०८०/८१) मा संस्थागत क्षमता विकासलाई महत्त्वपूर्ण रणनीतिको रूपमा अघि सारेको देखिन्छ। तर, भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा आयोग मात्रैको प्रयास पर्याप्त हुँदैन भ्रष्टाचार नियन्त्रण गरी सुशासन कायम गर्ने मुख्य अभिभारा कार्यपालिका अर्थात् सरकारकै हो। सरकारले आफ्नो आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली सशक्त पार्ने, भ्रष्टाचार हुनै नदिन निरोधात्मक उपायहरू अवलम्बन गर्ने र प्रवर्द्धनात्मक कार्यहरूमा समेत जोड दिनुपर्छ। साथै भ्रष्टाचारसम्बन्धी मुद्दाहरूको सुनुवाइ गर्ने निकायहरूले पनि समयानुसार आफ्नो क्षमता वृद्धि गर्न जरुरी देखिन्छ।

## ६. निष्कर्ष

भ्रष्टाचार सामाजिक प्रणालीको एक उपप्रणालीको रूपमा विकास भएको देखिन्छ। भ्रष्टाचारजन्य कार्य सबै दृष्टिकोणबाट निन्दायोग्य छ। भ्रष्टाचारजन्य कार्यको प्रभावकारी अनुसन्धान गर्न र कानूनबमोजिमको कारबाहीका लागि कहीं कतैबाट अवरोध सिर्जना गरिनुहुन्न। भ्रष्टाचार नियन्त्रणको लामो प्रयास भए पनि नेपालमा भ्रष्टाचार नघट्नुमा भ्रष्टाचारलाई समाजले चुपचाप स्वीकार गर्नु मुख्य कारण हो। प्रशासनिक समाधानले मात्र भ्रष्टाचार नियन्त्रण सम्भव छैन। भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा अरू प्रयास भनेको भ्रष्टाचाररूपी रूखका हाँगा काटेजस्तै हो। पद र पैसावालालाई उच्च सामाजिक हैसियत दिने समाजीकरण परिवर्तन नहुँदासम्म भ्रष्टाचारको जरा उखेल्न कठिन छ।

## सन्दर्भ सामग्रीहरू

- नेपालको संविधान,
- भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९,
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगमा वार्षिक प्रतिवेदनहरू (आव २०७१/७२ देखि आव २०७५/७६),
- अख्तियारको दुरुपयोग नियन्त्रणसम्बन्धी कानूनहरू (युवराज सुवेदी, प्रेमराज कार्की),
- स्मारिका, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, २०७५,
- ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलबाट प्रकाशित प्रतिवेदनहरू।

“

तिमीले जानेर वा नजानेर पाप  
गरैका छौ भन्ने पापलाई त्यागी  
असल काम गर, आफूले गरैका  
पापमा पश्चत्ताप गर ।

—गुरु नानक

”

# सुशासनका लागि नागरिक-अख्तियार सम्बन्ध



शरद अधिकारी<sup>१</sup>

भ्रष्टाचारीविरुद्ध कानुनी कारबाही नै अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको प्रमुख संवैधानिक दायित्व हो। यति मात्र हेर्दा आयोगले भ्रष्टाचारविरुद्धका उजुरी सुन्ने, अनुसन्धान गर्ने र सम्बन्धित अदालतमा अभियोग दर्ता गर्छ अर्थात् 'अपरेसनल' (Operational) स्तरमा मात्र आयोगका गतिविधि सीमित छन्।

तर, आयोगले यति मात्र गर्दैन। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबाट विगतदेखि नै नेपालमा सुशासन कायम गर्न र भ्रष्टाचार न्यूनीकरणका लागि पर्याप्त कार्य भइरहेका छन्। हाल आएर आयोगको क्रियाशीलता अरु धेरै बढेको आमरूपमा महसुस भइरहेको छ।

आयोगले संवैधानिक दायित्व निर्वाह गर्ने क्रममा केवल अपरेसनलस्तरका कारबाहीमा मात्र सीमित नभएर मुलुकमा सुशासन कायम गर्न नागरिक-अख्तियार सम्बन्धका विविध आयामबारे विभिन्न गतिविधिहरू सञ्चालन गर्दै पनि आइरहेको छ। त्यसबाट नागरिकमा भ्रष्टाचारविरुद्ध विचार प्रवाह भई भ्रष्टाचार र बेथितिको विरोधमा आवाज उठाउन मनगटे टेवा पुऱ्याएको छ।

मूलतः अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबाट दुई किसिमका काम प्रभावकारी रूपमा सम्पन्न हुँदै आएका छन्।

**क. अपरेसनल (Operational) कारबाही**

**ख. प्रिभेन्सनल (Preventional) पूर्वरोकथाम**

निश्चय पनि आयोगले आफ्नो कर्तव्य निर्वाह गर्ने क्रममा नागरिकको भूमिका अझ महत्त्वपूर्ण हुन्छ। त्यस क्रममा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबाट भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन कायम गराउन नागरिकस्तरमा भइरहेका काम-कारबाही प्रभावकारी भएको पाइएको छ। आयोग सुशासन प्रवर्द्धनका विभिन्न गतिविधि सञ्चालन गर्दै मुलुकका प्रायःजसो सबै जिल्ला पुगिसकेको छ। पूर्वमा भापा र ताप्लेजुङदेखि पश्चिममा कञ्चनपुर र दार्चुलासम्म आयोग पुगेर भ्रष्टाचारविरुद्ध सचेतना कार्यक्रम सञ्चालन गर्दै आइरहेको छ।

नागरिकस्तरमा हुने यस्ता गतिविधिले आयोगबाट सम्पन्न कार्यहरूबारे खासगरेर नेपाली जनतालाई पर्याप्त मात्रामा सुसूचित र चेतना फैलाउन सहयोग पुगेको देखिएको छ। त्यसमार्फत आयोगका भावी कार्यक्रम या

<sup>१</sup> जनसम्पर्क तथा सञ्चार विज्ञ, अ.दु.अ. आयोग

सुशासन यात्रालाई अझ गतिशील बनाउन र सफलताको शिखरमा पुऱ्याउन मद्दत पुग्ने देखिन्छ। आयोगले मुलुकमा सुशासन कायम गराउने यात्रामा नागरिकस्तरमा कुनै न कुनै रूपमा हातेमालो गर्दै अगाडि बढिरहन आवश्यक छ।

तसर्थ आयोगको सुशासन यात्रालाई अझ प्रभावकारी र सिलसिलाबद्ध ढंगबाट सञ्चालन गर्न 'सुशासनका लागि नागरिक-अख्तियार सम्बन्ध' अझ फराकिलो र प्रभावशाली बनाउन आवश्यक छ।

## के हो सुशासनका लागि नागरिक-अख्तियार सम्बन्ध ?

यो मूलतः नागरिक-अख्तियार सम्बन्धलाई अझ फराकिलो, प्रभावकारी र सशक्त बनाउन सञ्चालन गरिने एक नागरिक अभियानको नाम हो। जुन अभियानमार्फत प्रिभेन्सनल (Preventional) पूर्वरोकथामका अनेकौं गतिविधि सञ्चालन हुनेछ। यसको मुख्य उद्देश्य भनेको भ्रष्टाचार र अनियमितताबारे आमरूपमा सूचना प्रवाह गर्ने महत्त्वपूर्ण माध्यम नै नागरिक-अख्तियार सम्बन्ध प्रभावकारी पार्नु हो।

जबसम्म नागरिकसँग हातेमालो गरिन्न, मुलुकमा भ्रष्टाचारलाई शून्यमा भार्न सकिन्न। भ्रष्टाचार निवारणका लागि नागरिकको साथ पनि अपरिहार्य छ। तपाईं हामी कुनै कार्यालयमा जान्छौं र समयमा काम हुन्न भने प्रश्न गरौं। किन समयमा काम हुन्न ? त्यति गर्दा पनि काम भएन भने उजुरी गरौं। उजुरी गर्ने तरिका यो हो भनेर आयोगले सिकाउँदै आएको छ। त्यसैको परिणामस्वरूप आयोगले गत आर्थिक वर्षमा २४ हजार ८५ हजार उजुरी प्राप्त गरेको थियो। र, सम्बन्धित अदालतमा ३ सय ५१ मुद्दा दर्ता गरेको थियो। आयोग स्थापनाको २९ वर्षको इतिहासमा यो सबैभन्दा ठूलो मुद्दा दर्ताको संख्या हो। यो सफलताको प्रमुख पक्ष भनेकै नागरिक अख्तियार सम्बन्धको प्रभावकारिता हो।

तसर्थ देशभर नागरिकलाई सशक्त पार्न र नागरिकलाई भ्रष्टाचारविरुद्ध अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको अभियानमा सरिक गराउनु यस अभियानको मुख्य लक्ष्य हो। तसर्थ 'सुशासनका लागि नागरिक-अख्तियार सम्बन्ध' भन्ने मुख्य नाराका साथ देशव्यापी रूपमा यो अभियान अरू प्रभावकारी ढंगबाट सञ्चालन गर्न आवश्यक देखिन्छ।

## १. नागरिक-अख्तियार सम्बन्ध जनसम्पर्क (PR) विस्तार

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले मुलुकभर सञ्चालन गरिरहेको प्रिभेन्सनल (Preventional) पूर्वरोकथामसम्बन्धी गतिविधिबाट सबैभन्दा सम्भावित चुनौतीहरूको पहिचान हुनेछ। त्यस्तै जोखिम (Risk) के छ ? र, समस्याको पहिचान (Problem) हुनेछ। यस्ता अभियानहरूका कारण भ्रष्टाचार रोकथाम गर्न के-के गर्दै जानुपर्ने रहेछ भन्ने कुराको पूर्वअनुमानसमेत गर्न सहज हुनेछ।

भ्रष्टाचार शून्य समाज निर्माणका लागि नागरिक समाजको विस्तार अझ प्रभावकारी बढाउँदै लैजानुपर्नेछ। त्यसका लागि विभिन्न जिल्लामा राउन्ड टेबल कन्फरेन्स या फोकस ग्रुप छलफल गर्दै अगाडि बढ्न सकिनेछ। खासगरी भ्रष्टाचार बढी हुने जिल्लाहरू पहिचान गरी त्यसको आधारमा त्यस्ता कार्यक्रम गर्दा ज्यादा प्रभावकारी हुने देखिन्छ। कम्तीमा प्रदेशस्तरमा नागरिक समाज र समाजका लब्धप्रतिष्ठित व्यक्तिहरूबीच आयोगबीच सीधा सम्पर्क कायम गरी समयसमयमा छलफल गर्दै अगाडि बढ्दा भ्रष्टाचारविरुद्ध नागरिकस्तरमा गर्नुपर्ने कामको पहिचान गर्न सहज हुनेछ।

नागरिक-अख्तियार सम्बन्धलाई अभ्र फराकिलो बनाउदै लैजान हरेक महिना नागरिक समाज र समाजका लब्धप्रतिष्ठित व्यक्तिहरू र माननीय प्रमुख आयुक्त/आयुक्तहरूबीच नागरिक अन्तरसंवाद कार्यक्रम सञ्चालन गर्न सकिनेछ।

## २. भ्रष्टाचारविरुद्ध नागरिक निगरानी संस्था

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगमा हालको नेतृत्व आएपछि प्रभावकारी नागरिक-अख्तियार सम्बन्धलाई जोड दिइएको छ। त्यसैको फलस्वरूप आयोगले हाल १४ जिल्लामा भ्रष्टाचारविरुद्ध नागरिक निगरानी संस्था गठन गरेर भ्रष्टाचारविरुद्ध नागरिकस्तरमा सहकार्य थालनी गरेको छ। यसको सफल परीक्षणपछि आयोगले नागरिक निगरानी संस्थालाई अरू जिल्लामा विस्तार गर्ने सोच बनाएको छ।

भ्रष्टाचारविरुद्धको अभियानमा आयोग एकलैले खासै प्रगति गर्न सक्दैन। त्यसमा नागरिकको साथ र सहयोगले मात्र भ्रष्टाचारविरुद्धको अभियान सशक्त र प्रभावकारी हुन्छ भन्ने विश्वासका आधारमा भ्रष्टाचारविरुद्ध नागरिक निगरानी संस्थाको स्थापना गरिएको हो। कतिपय जिल्लामा नागरिक निगरानी संस्थाले प्रभावकारी रूपमा काम गरिरहेको पनि देखिएको छ। खासगरी भ्रष्टाचार बढी हुने जिल्लाहरूमा नागरिक निगरानी संस्थाको प्रभावकारिता बढी हुने देखिन्छ।

## ३. अख्तियार-मिडिया सम्बन्ध

आजको युग सञ्चारको युग हो। कुनै पनि व्यक्ति या संस्थाका लागि मिडिया अत्यन्तै महत्त्वपूर्ण रहेको हुन्छ। तसर्थ आयोगका लागि पनि मिडिया महत्त्वपूर्ण रूपमा रहेको छ। नागरिक-अख्तियार सम्बन्धको अर्को महत्त्वपूर्ण पक्ष भनेको अख्तियार-मिडिया सम्बन्ध नै हो।

कतिपय अवस्थामा आयोग सीधै नागरिकस्तरमा पुग्न सक्दैन। त्यतिबेला आयोगले आमसञ्चारका विभिन्न माध्यममार्फत अख्तियारका गतिविधि आमरूपमा तत्काल पुऱ्याइरहेको छ। र, आयोगले विभिन्न समयमा सम्पन्न गर्ने कारबाहीहरू या सन्दर्भहरू समयसमयमा मिडियामार्फत आमरूपमा प्रवाह गर्दै आइरहेको छ। तसर्थ अख्तियार-मिडियाको सम्बन्ध अरू फराकिलो बनाउन र सुमधुर बनाउन आवश्यक छ।

आयोगको वर्तमान नेतृत्व मिडियाप्रति उदार छ। सकेसम्म आयोगका गतिविधि खासगरी अनुसन्धानसँग सम्बन्धित विषयबाहेक भ्रष्टाचारविरुद्धका गतिविधि आमरूपमा फैलाउन मिडियासँगको सहकार्यमा जोड दिइएको हो। त्यसैको फलस्वरूप प्रमुख आयुक्त र आयुक्तहरूबाट समयसमयमा मिडियासँग अन्तरसंवादसमेत हुँदै आएको छ।

अख्तियारले अहिले आएर नेपाल टेलिभिजनमा साप्ताहिक रूपमा 'सुशासन सवाल' कार्यक्रम सञ्चालन गर्दै आइरहेको छ। सञ्चारमाध्यममा पनि सबैभन्दा प्रभावशाली माध्यम भनेको टेलिभिजन पत्रकारिता नै हो। नेपालजस्तो अल्पशिक्षित देशमा टेलिभिजनमार्फत सबै किसिमका जनताले बुझ्ने गरी कार्यक्रम उत्पादन गर्न सकिन्छ।

नेपालमा २०४६ सालमा प्रजातन्त्रको स्थापनापछि निजी क्षेत्रका सञ्चारमाध्यमको प्रभावकारिता अरू धेरै बढेको छ। नेपाली मिडिया फराकिलो र बृहत् पनि बन्दै गइरहेको छ। तसर्थ निजी क्षेत्रका सञ्चारमाध्यममा निरन्तर आयोग र आयोगका गतिविधिबारे आमरूपमा सकारात्मक धारणा पैदा होस् तथा आयोगका गतिविधि आमरूपमा



प्रवाह होस् भन्ने हेतुले मिडियासँगको सम्बन्ध अझ सुमधुर बनाउन सकिन्छ। आयोगका गतिविधि आमरूपमा प्रवाह गर्न र सुशासन चुनौतीहरू तथा भ्रष्टाचारसम्बन्धी समाचार सञ्चारमाध्यमबाट प्रवाह भइरहँदा आयोगलाई समेत महत्त्वपूर्ण सूचना स्रोत बन्न पुग्ने देखिन्छ।

यसै सन्दर्भमा प्रमुख आयुक्त नवीनकुमार घिमिरेबाट समयसमयमा व्यक्त हुने विचार यहाँ उल्लेख गर्नु सान्दर्भिक हुनेछ। “आयोगका लागि सञ्चारमाध्यम अत्यन्तै महत्त्वपूर्ण छ। सञ्चारमाध्यममा प्रकाशित या प्रसारित समाचार आयोगका लागि सूचना स्रोतचाहिँ हो तर आयोग त्यसबाट निर्देशित भने हुने छैन।” यसबाट पनि प्रस्ट हुन्छ कि सञ्चारमाध्यमको प्रभाव महत्त्वपूर्ण रहेको छ।

प्रदेशस्तर र जिल्लामा समेत नेपाली मिडिया सशक्त र प्रभावशाली बन्दै गइरहेको छ। यसै सन्दर्भमा नागरिक समाज तथा मिडियासँग अन्तरसंवाद गर्ने सिलसिलालाई निरन्तरता सान्दर्भिक हुनेछ। साथै प्रदेशस्तरमा नागरिक तथा मिडिया सञ्जाल बनाउन सके भन्ने प्रभावकारिता हुनेछ। देशका प्रमुख सहरहरूका अलावा सबैभन्दा बढी भ्रष्टाचार हुन सक्ने प्रमुख स्थानहरूको पहिचान गरी मिडिया सञ्जाल विस्तार गरी भ्रष्टाचारका विषय उजागर गर्न सकिनेछ। ती मिडियामार्फत आयोगका सन्दर्भहरूसमेत आमरूपमा स्थानीय भाषामा समेत प्रवाह गर्न सके त्यसको अझ प्रभावकारिता बढ्नेछ।

आयोगले नेपाली मिडियालाई निरन्तर ब्रिफिङ गर्दै आइरहेको छ। नियमितजसो प्रेस वक्तव्यमार्फत आयोगले सूचना प्रदान गर्छ भने अति महत्त्वपूर्ण सार्वजनिक चासोका विषयमा समयसमयमा पत्रकार सम्मेलन नै गरेर आयोगका विषयहरू जानकारी गराउँदै आएको छ। यसलाई अझ व्यवस्थित गर्न आयोगले हरेक महिना सञ्चारमाध्यमहरूलाई ‘अख्तियार मिडिया ब्रिफिङ’ आयोजना गर्ने सक्ने सम्भावना पनि उक्तिकै रहेको छ। यसबाट अख्तियार-मिडिया सम्बन्ध अझ फराकिलो बन्ने देखिन्छ।

#### ४. सूचना समन्वय शाखाको स्थापना

आयोगका कामकारबाहीलाई प्रभावकारी रूपमा सञ्चारका माध्यममार्फत आमरूपमा सूचना प्रवाह गर्न, नागरिकस्तरमा विभिन्न गतिविधि सञ्चालन गर्न, अख्तियार-मिडियाबीच सुमधुर सम्बन्ध विस्तारका लागि हाललाई शाखास्तरको सूचना समन्वय सम्पर्क शाखा स्थापना भएको छ। आयोगका स्थानीय सबै कार्यालयमा सूचना अधिकारीहरूसमेत क्रियाशील हुनुहुन्छ। यसरी आयोगबाट नागरिकस्तर तथा सञ्चारमाध्यममा समेत सूचना प्रवाह गर्न सहज भएको महसुस गरिएको छ।

अख्तियारका अन्य महाशाखाहरू अपरेसनलस्तरमा काम गर्छन् भने योजना महाशाखा तथा मातहत कार्यालयबाट Preventional/Promotional स्तरमा काम पनि भई नै रहेका छन्।

#### ५. लेखक तथा वक्ताहरूको सञ्चाल (Closed Op-ed Group) समूह

सुशासन तथा भ्रष्टाचारबारे विचार प्रवाह गराउन विभिन्न लेखक तथा वक्ताहरूसँग निरन्तर छलफल र अन्तरक्रिया गर्ने कार्य पनि हुँदै आएको छ। यसका लागि लेखक तथा वक्ताहरूको सञ्जाल नै बनाएर अगाडि बढ्दा आयोगका गतिविधि, भ्रष्टाचारविरुद्धको कारबाही र सुशासन कायम गराउन सहज हुने विश्वास गरिएको छ।

आयोग र लेखक तथा वक्ताहरूबीच निरन्तर सम्पर्क र विचार आदान-प्रदान गर्नाले विषयहरू पहिचान गर्न सहज हुने विश्वास गरिएको छ। आमरूपमा भ्रष्टाचार विरोधका लेख तथा विचार प्रदान गर्न यसबाट सहज हुने आशा गर्न सकिन्छ। आयोगले सञ्जाल बनाएर अगाडि बढ्न सकेमा मिडियामा आयोगको पक्ष र आयोगले गरिरहेका कामकारबाहीबारे सशक्त विचार प्रवाह हुन सक्ने देखिन्छ।

#### ६. विद्यार्थीबीच सुशासन बहस कार्यक्रम

आयोगले भ्रष्टाचारविरुद्ध सामुदायिक शिक्षा कार्यक्रम सञ्चालन गर्दै आइरहेको छ। सरकारी तथा निजी क्षेत्रमा रहेका स्कुल तथा कलेजहरूमा सुशासनसँग सम्बन्धित विषयमा बहस कार्यक्रम सञ्चालन हुँदै आएका छन्। यसले पनि नागरिक-अख्तियार सम्बन्ध फराकिलो बनाउन मद्दत नै गरेको छ।

यसरी नागरिक-अख्तियारबीच सम्बन्ध अझ फराकिलो बनाउन विभिन्न गतिविधि गर्दै आइरहेको छ। भ्रष्टाचारविरुद्ध नागरिकको साथ अपरिहार्य छ। तसर्थ नागरिक-अख्तियार सम्बन्ध अझ धेरै फराकिलो र सशक्त बन्न आवश्यक देखिन्छ। किनभने भ्रष्टाचार हामी सबैको चासो र चिन्ताको विषय हो।

“

धन सम्पत्ति चोरी गर्नु अपराध हो  
बुद्धि चोरी गर्नु सफलता हो।

- विशाल

”

# सुशासनका लागि योग



संगीता दाहाल

सुशासनयुक्त उत्कृष्ट र आदर्श शासन पद्धतिको परिकल्पना, चिन्तन, प्रारूपका बारेमा राजनीतिक दार्शनिक मात्र होइन, धार्मिक ग्रन्थहरूमा बृहत्तर सूत्र पाइन्छन्। हिन्दु दर्शनले रामराज्यको कुरा गर्छ भने क्रिस्चियन धर्मले स्वर्गको राज्यको चर्चा गर्छ। महाभारतमा मृत्युशय्यामा रहेका भीष्मले युधिष्ठिरलाई राजनीति र शासन विषयका गृह्य पक्षको ज्ञान गराएको कुरा शान्तिपर्वमा आउँछ। मनु, यज्ञवल्क्यलगायतका स्मृति, कौटिल्यको अर्थशास्त्र, शुक्रनीति, विदुर नीति, महाभारत, रामायण आदि ग्रन्थमा सुशासनका लागि पर्याप्त सूत्रहरू पाइन्छन्। प्राचीन युनानी दार्शनिक प्लेटो (इपू ४८०-३४७) आफ्नो गुरु शुकरातलाई मृत्युदण्ड दिएको घटनाले आहत बन्छन् र त्यस्तो शासन पद्धतिको चिन्तनमा लाग्छन् जसमा अनाहकमा आफ्ना गुरु शुकरातले जीवन गुमाएजस्तो कसैले गुमाउनु नपरोस्। फलस्वरूप आफ्नो प्रसिद्ध ग्रन्थ रिपब्लिकमा आदर्श काल्पनिक राज्यको परिकल्पना गरेका छन्। राज्य व्यक्तिको विशेषताको एउटा विराट स्वरूप हो। 'यथा पिण्डे तथा ब्रह्माण्डे' भन्ने कुरालाई आत्मसात् गर्दै व्यक्तिको चेतना र गुणले राज्यको चेतनाको निर्माण गर्छ भनेका छन्। उनकै शब्दमा "राज्य कुनै अमूक वृक्ष वा चट्टानले नभएर त्यसमा बसोबास गर्ने व्यक्तिहरूको चरित्रले निर्माण हुन्छ।" विवेकशील दार्शनिक शासक नै सुशासनयुक्त एउटा आदर्श राज्यको आधार मानेका छन्। जसले आफ्नो कल्याण जनताको कल्याण उनीहरूको अहित आफ्नो अहित सम्भन सकोस् भनेका छन्।

प्लेटोका सर्वाधिक प्रिय शिष्य अरस्तु (इपू ३८४-३२२) ले सुशासनका लागि दार्शनिकको राज्य नभएर कानुनी राज्य अर्थात् कानुन शासित राज्य हुनुपर्ने धारणा राखे। विवेकशील अर्थात् दार्शनिक शासकले पनि कानुनबिना असल शासन दिन सक्दैन भन्ने उनको दृढ मान्यता थियो। पाश्चात्य राजनीतिक चिन्तनमा आधुनिक युगको सूत्रपात गर्ने श्रेय पाएका मोकियावेली (सन् १४६९-१५२७) ले सत्ता प्राप्त गर्न अपनाउने जायज नाजायज कार्यलाई समर्थन गरे पनि आफ्नो प्रसिद्ध कृति 'प्रिन्स' मा शासन कलासम्बन्धी विषय व्याख्या गर्दा भनेका छन्, "मानिसले आफ्नो बाबुको हत्यारालाई बिर्सन सक्छ तर आफ्नो सम्पत्ति हडप्नेलाई भुल्न सक्दैन।" सुशासनको मापनका लागि उनको यो भनाइ अत्यन्त मननयोग्य छ। फ्रेन्च क्रान्तिले पनि जीवन, स्वतन्त्रता, भ्रातृत्व र सम्पत्तिको कुरा उठाएको थियो।

जनता अमूर्त कुरा हो। यो असंगठित हुन्छ। जनताको जीउ, धन, अधिकार, स्वतन्त्रता, संरक्षणका साथै आन्तरिक र बाह्य सुरक्षा गर्ने जिम्मेवारी सरकारका निकाय वा पदाधिकारीको हुन्छ। सुशासनको प्रत्याभूतिका लागि भ्रष्टाचार र अख्तियारको दुरुपयोग ठूलो चुनौती बन्छ। निष्पक्ष, स्वतन्त्र र आर्थिक अनुशासनबाट विचलित

नभएको सार्वजनिक प्रशासन तथा पदाधिकारीको आवश्यकता हुन्छ। निष्पक्ष, स्वतन्त्र, निर्भीक, दायित्वबोध भएका प्रशासन र पदाधिकारी नभएमा त्यसको क्षतिपूर्ति हुन नसक्ने गरी राष्ट्रले बेहोर्नुपर्ने हुन्छ। त्यसैले भ्रष्टाचार र अख्तियारको दुरुपयोग प्रजातन्त्र र संवैधानिक स्वतन्त्रतामा चोट पुऱ्याउने सबैभन्दा बाधक तत्त्व हुन्। जसले रोमन साम्राज्यलाई पनि विलयन गरायो (दाहाल, काशीराज, संवैधानिक लेखहरूको सँगालो, भाग ९, नेपाल कानून समाज)।

यसै सम्बन्धमा विश्वप्रसिद्ध कृति 'अटोबायोग्राफी अफ योगी' का लेखक योगानन्दको कथन स्मरणीय छ। "बाइबलमा अब्राहमले ईश्वरसँग प्रार्थना गरे कि यदि सोडोम सहरमा दस जना पुण्यात्मा भेट्टाइयो भने त्यसको विनाश नहोस्" र प्रभुले जवाफ दिए- "दस जनाका निमित्त म यसलाई नष्ट गर्दिनँ।" भारत विस्मृतिको गर्भमा जान बचेकोबाट यस कथाले नयाँ अर्थ पाउँछ। "भारतकै समकालीन युद्ध विद्यामा प्रवीण शक्तिशाली राष्ट्रहरू, बेबिलोन, युनान रोम आदि साम्राज्यहरू नष्ट भइसकेका छन्।" अफ अगाडि बढेर योगी भन्छन्, "ईश्वरको जवाफले यो स्पष्ट छ कि कुनै पनि देश भौतिक उपलब्धिहरूले होइन, आफ्ना महान् पुरुषहरूको कारण बाँच्छ" चेतावनीका भाषामा उनले भनेका छन्, "बीसौं शताब्दीमा, जसको अर्धशतक पूरा हुनुभन्दा पहिले नै धरतीले दुईपटक रगतले नुहाइसकेको छ, ईश्वरको वाणी फेरि सुनियोस्। जुन राष्ट्रमा दस पुण्यात्माहरू महान् निष्पक्ष न्यायाधीशको निगाहमा हुनेछैनन् त्यो राष्ट्र विनाश हुनेछ।"

योगीका भनाइ अत्यन्त मार्मिक छन्। स्वतन्त्र, निष्पक्ष, भ्रष्टाचारयुक्त शासन पद्धतिले राज्यलाई दिगो र स्थायी बनाउँछ। भ्रष्टाचारमुक्त शासन पद्धतिको अपेक्षा समाजले गरेको हुन्छ। त्यसैले यस सम्बन्धमा भ्रष्टाचारको परिभाषा केलान आवश्यक हुन्छ। "कानूनको निषिद्धताबाट बच्ने जालसाजी र भ्रष्ट मनसाय, कानूनद्वारा निषिद्ध गरिएको वा कानूनको विरुद्ध कुनै कार्य अनुचित उद्देश्यबाट कानूनको जानाजान असम्मान भएको, इमानदारीदेखि ठीक विपरीत वा नैतिक पतन। अरूको अधिकार र पदीय कर्तव्यसँग अमिल्दो लाभ दिने मनसायबाट गरिएको कार्य। पद वा अर्थसम्बन्धी व्यक्तिको कार्य जसले गैरकानूनी र गलत तरिकाबाट आफ्नो पद वा स्वभाव आफ्नो वा अन्य व्यक्तिका लागि केही लाभ प्राप्त गर्न प्रयोग गर्छ, जो अरूको कर्तव्य तथा अधिकारदेखि विरुद्ध हुन्छ। राष्ट्रसेवकले कानूनबमोजिम लिन खान हुनेमा बाहेक रकम, कलम, दैदस्तुर, सलामी, इनाम बकस, वा नगदी वा जिन्सी जुनसुकै आर्थिक लाभ गर्ने, लिने वा खाने काम" (सिंह, टोपबहादुर, कानूनी शब्दकोश)।

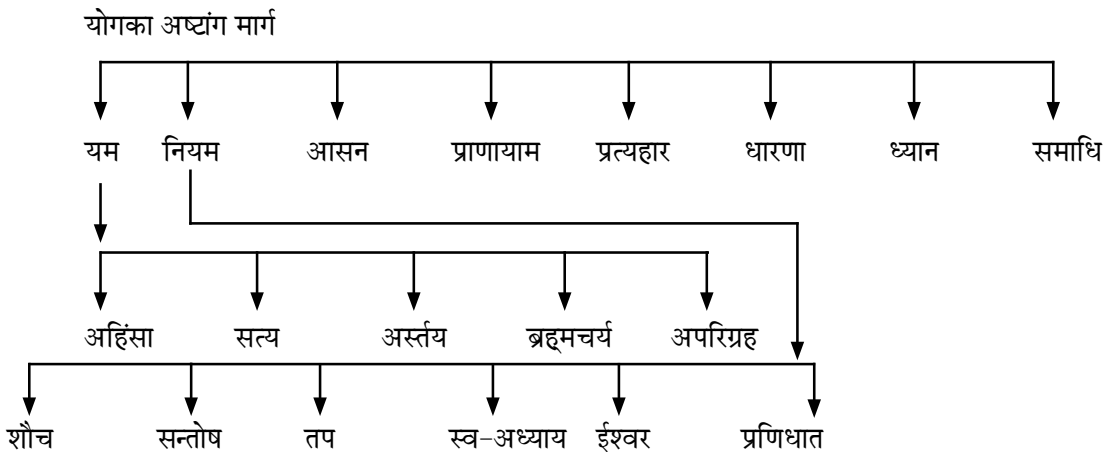
भ्रष्टाचार कुनै देश वा समय विशेषको समस्या होइन। यो सर्वव्यापक र सर्वकालीन छ। ठूलो सानो मभौला, विकसित, अविकसित देश भन्ने हुँदैन। घटी-बढी संख्यात्मक रूपमा हुन सक्छ। भ्रष्टाचारमुक्त कुनै पनि देश छैन। राष्ट्रका समृद्ध र प्रभावशाली व्यक्तित्वहरूबाट नै भएका अमेरिकी बाटरगेड काण्ड (१९७२), जापानको हकहिड काण्ड (१९७३) भारतको बोफर्स काण्ड (१९८७), नेपालको गलैँचा निकासीमा अधिक बिजकीकरण गरी अनुचित फाइदा लिएको काण्ड (२०३३), बोइङ जहाज ७२७ खरिद गर्ने सम्बन्धमा भएको अनियमिततासम्बन्धी काण्ड (२०४०) आदिलाई उदाहरणार्थ लिन सकिन्छ (दाहाल, काशीराज, ऐ)।

भ्रष्टाचार नियन्त्रण गरी सुशासनयुक्त शासन पद्धति कायम गर्नका लागि राष्ट्रिय र अन्तर्राष्ट्रिय स्तरमा विविध प्रयास भएका छन्। अम्बुडसम्यान अवधारणा स्केन्डिनेभियाली मुलुकहरूले विकास गरे, अन्य देशले नियन्त्रणका लागि संस्थागत प्रयास गरे, गरिराखेका छन्। त्यसको विशद र विस्तृत विवरण एउटै आलेखमा सम्भव छैन। यसै परिप्रेक्ष्यमा नेपालको सन्दर्भमा नेपालको संविधान, २०७२ को भाग २१ मा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान

आयोगको व्यवस्था गरेको छ। संवैधानिक व्यवस्था अनुसार कुनै सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले कानूनबमोजिम अनुसन्धान गर्न वा गराउन सक्छ। अनुसन्धानबाट सार्वजनिक पदधारण गरेको कुनै व्यक्तिले कानूनबमोजिम भ्रष्टाचार मानिने कुनै काम गरेको देखिएमा आयोगले त्यस्तो व्यक्ति र सो अपराधमा संलग्न अन्य व्यक्तिउपर कानूनबमोजिम अधिकार प्राप्त अदालतमा मुद्दा दायर गर्न वा गराउन सक्ने व्यवस्था छ। हालै अख्तियारले पाँच वर्षभित्र भ्रष्टाचार न्यूनीकरणमा व्यापक सुधार गर्ने लक्ष्यसहित रणनीतिक योजना सार्वजनिक गरेको छ। भ्रष्टाचार अनुभूति सूचकांकको स्थिति ३१ बाट सुधार गरी ४१ अंक पुऱ्याउने लक्ष्य रहेको, २०७६/७७ देखि २०८०/८१ सम्मको रणनीतिक योजनामा राष्ट्रिय विकास र सार्वजनिक सेवामा जनताको पहुँच हुने गरी भ्रष्टाचार न्यूनीकरण गर्ने लक्ष्य छ। संस्थागत सुदृढीकरण र निरोधात्मक, प्रवर्द्धनात्मक एवं उपचारात्मक विधि अपनाई भ्रष्टाचार न्यूनीकरण एवं सदाचार प्रवर्द्धन गरिने अख्तियारले जनाएको छ (अन्नपूर्ण पोस्ट, २४ मंसिर २०७६) सरकारका तीनै तहमा सदाचार नीति तर्जुमा र कार्यान्वयनका लागि प्रोत्साहन गरिने कुरा जनाएको छ (ऐ.ऐ.) त्यस्तै भ्रष्टाचार न्यूनीकरणका लागि असल शासन स्केल माइन्स ०.७८ बाट १ मा पुऱ्याउने लक्ष्य पनि आयोगको छ।

यसरी सार्वजनिक जानकारीमा आएको आयोगको रणनीतिक योजनाको भावले सार्थकता पाउन सदाचारलाई प्राथमिकता दिएको अनुभूति हुन्छ। यसका लागि योग एउटा सहायक नभएर भरपर्दो माध्यम बन्न सक्छ। योग घर घरमा विस्तार भइराखेको छ तर योगमा अन्तरनिहित पक्षहरूको त्यति सम्प्रेषण भएको भने पाइँदैन। 'योगश्चित्त वृत्ति निरोध' अर्थात् चित्त वृत्तिको निरोधलाई योग मानेर पतञ्जलीले दिएको योग घरघर जनजनमा पुग्न त पुगेको छ। तर, उनले दिएको अष्टांग मार्गको खास चर्चा र भावको अनुसरण गरेको छजस्तो लाग्दैन।

योग्याभाषिका लागि योगका अष्टांग मार्ग छन्। त्यसमा अन्तरनिहित गुह्य तत्त्वलाई जोड दिने हो भने सदाचारका मार्ग आफैँ प्रस्फुटित हुनेछन्। सहजताका लागि योगको अष्टांग मार्गलाई यसरी देखाउन सकिन्छ।



योगका उल्लिखित सूत्रभित्र परेका यम र नियमका जुन कुरा छन् ती क्रमशः बाह्य र आन्तरिक अनुशासनभित्र पर्ने व्यक्तिको आचरणगत कुरासँग सम्बन्धित छन्। यसले बुद्धले भनेका पञ्चशील र दुःख निवारणका लागि

भनिएका अष्टांगिक मार्ग जसमा सम्यक् दृष्टि, सम्यक् संकल्प, सम्यक् वचन, सम्यक् कर्म, सम्यक् आजीविका, सम्यक् व्यायाम, सम्यक् स्मृति र सम्यक् समाधिसँग तादात्म्यसमेत राख्छन् ।

अख्तियारले भ्रष्टाचार न्यूनीकरणका लागि सार्वजनिक गरेको रणनीतिक योजनामा सदाचार प्रवर्द्धन गर्ने कुरा पनि परेको छ । यसका लाग पतञ्जली योग सूत्रमा परेको यमअन्तर्गतको अस्तेय र अपरिग्रहका साथै नियमभित्र पर्ने सन्तोषजन्य कुरालाई सदाचार प्रवर्द्धन गर्नका साथै सुशासनका लागि मद्दतगार हुन सक्छ ।

अस्तेय भन्नाले अरूको वस्तु नलिनु वा त्यसप्रति आसक्ति नराख्नु हो । यस गुणको विकासले ठग्ने, भुक्न्याउने, मिलावट गर्ने, कालाबजारी, नजराना लिनु, घूस खानु आदि इत्यादि कुराहरूलाई निषेध गर्छ । त्यस्तै अपरिग्रह भन्नाले आफूलाई आवश्यकता पर्नेबाहेक अन्य कुरा संग्रह नगर्नु हो । अत्यधिक संग्रहको मोहले नै भ्रष्टाचारजन्य कार्यको बढोत्तरी हुने हो । आवश्यकता र इच्छालाई छुट्याउन नसक्दा नै समस्या बढिराखेको छ । नियमअन्तर्गत पर्ने सन्तोष अनुसरण हुने हो भने पनि भ्रष्टाचारजन्य कृत्य कटौतीमा मद्दत पुग्न सक्छ । त्यसैले पतञ्जली योगसूत्र शारीरिक, मानसिकका साथै सामाजिक समस्या समाधानका लागि भरपर्दो माध्यम बन्न सक्छ । सुशासनका लागि पतञ्जली योगसूत्र पठनीय र अनुकरणीय छ । आधुनिक विश्व सार्वजनिक प्रशासनिक विषयमा विशद चर्चा र वर्णन गर्ने पाश्चात्य चिन्तक म्याक्स वेबरले पनि आचरणको स्वरूप निर्माणमा अन्य कुराको साथै धर्म पनि एउटा महत्त्वपूर्ण कारण हो भनेका थिए । त्यसैले उनले कन्फ्युसियन, हिन्दु, बौद्ध, इसाई, इस्लाम तथा यहूदी धर्मको अध्ययन गरेर यस कुराको पुष्टि गर्ने प्रयत्न गरेका थिए । यस विषयमा "The Protestant Ethic and the Spirit of capitalism" भन्ने प्रसिद्ध कृतिसमेत रचना गरेको कुरा स्मरणीय छ ।

“

धनीलाई आफ्नो धनको घमण्ड  
रहन्छ, तर गरिबको क्रुपडीमा क्रोध र  
अहंकारका लागि कुनै स्थान रहँदैन ।

- प्रेमचन्द

”

# सार्वजनिक खरिदमा उपभोक्ता समिति : कानुनी प्रावधान, अभ्यासमा देखिएका कमीकमजोरी तथा सुधारका पक्षहरू



सुरेश प्रधान<sup>१</sup>

## १. पृष्ठभूमि

उपभोक्ता समिति निर्माण कार्यका लागि एक खरिद विधिको रूपमा सार्वजनिक खरिद कानूनमा स्वीकार गरिएको छ। सार्वजनिक खरिद ऐनले परिभाषा गरेका सार्वजनिक निकायहरूले आफ्नो कार्यप्रकृति र आवश्यकतानुसार यस्तो समितिको प्रयोग गर्न सक्ने प्रावधान छ। स्थानीय उपभोक्ता समिति (User's Committee) वा लाभान्वित समूह स्थानीय विकास निर्माण कार्यमा संलग्न हुँदा निर्माण कार्य दिगो हुने, मर्मत सम्भार सहज र सरल हुनुका साथै स्वामित्व बोधको अनुभूति हुने गरी यस्तो समितिको परिकल्पना गरिएको देखिन्छ। संघीयतापछिका वर्षहरूमा स्थानीय तथा प्रदेश सरकारहरूले समेत बजेट तथा कार्यक्रममा उपभोक्ता समितिलाई व्यापक रूपमा समावेश गरेको देखिन्छ। अभ भनौं, स्थानीय तहमा उपभोक्ता समिति मार्फत निर्माण गर्ने लहर नै चलेको देखिन्छ। विशेषगरी सडक, पुल, खानेपानी, सामुदायिक भवन, नहर आदिको निर्माण कार्यमा उपभोक्ता समितिलाई प्रयोग गर्ने गरिएको देखिन्छ। यस विधिको प्रयोग सामुदायिक र स्थानीय स्तरमा व्यापक देखिन्छ। निर्माणको कार्यमा स्थानीय सरोकार रहनु स्वाभाविक हुन्छ र आफ्नो स्थानको विकासमा स्थानीय जनताको सहभागिता र संलग्नताले विकास निर्माणको कार्यमा दिगोपना तथा विकासप्रति जनताको अपनत्वको पक्ष पनि महत्त्वपूर्ण रहने अवस्थाको सिर्जना हुन पुगेको छ। तर, निर्माण कार्यका यस्तो समिति मार्फत गर्नेबारेमा कार्यको प्रकृति प्रकार र व्यवस्थापकीय पक्ष तथा सरकारको पक्षबाट निर्वाह गर्नुपर्ने भूमिकासमेत ध्यान दिनु आवश्यक पर्छ। यस सन्दर्भमा यस लेखमा उपभोक्ता समितिले व्यवस्थापन गर्ने वस्तुको प्रकृति र विशेषताहरू, समिति प्रयोगसम्बन्धी कानुनी प्रावधान, उपभोक्ता समितिको अभ्यासमा देखिएका कमीकमजोरीहरू पहिचान गर्दै सो पक्षहरूमा समाधानका उपायहरू प्रस्तुत गर्ने तथा भविष्यमा यस्तो समितिलाई कसरी प्रभावकारी बनाउने भन्ने सुझाव दिँदै निष्कर्ष प्रस्तुत गर्ने उद्देश्य रहेको छ।

## २. वस्तु वर्गीकरणको अवधारणा

उपभोक्ता समितिको सन्दर्भमा पनि कुन वस्तु सो समितिले व्यवस्थापन गर्ने हो सो कुरालाई ध्यान दिनु आवश्यक हुन्छ। सार्वजनिक खरिद कानूनले गरेको कानुनी प्रावधानले सो कुराको वर्गीकरण पक्षलाई पनि मनन गर्न खोजेको देखिन्छ। अर्थशास्त्रीय परिभाषामा सामान्यतः वस्तुको प्रकृति चार प्रकारको हुन्छ : निजी (Private),

१ पूर्वमहालेखा नियन्त्रक

साभ्ना (Common), क्लब (Club) र सार्वजनिक (Public) । यस्ता वस्तुलाई छुट्याउने तरिका सामान्यतः दुई छन् । सर्वप्रथम, भनिएको वस्तु कुनै शुल्क वा रकम नतिरे पनि पहुँच (Access) मा वञ्चित गर्न सकिने हो होइन (Excludable) र दोश्रो, त्यस्तो वस्तु जसको उपभोग एक व्यक्तिले गरेमा अर्को उपभोगकर्तालाई सोही समयमा (Simultaneously) उपभोग गर्न रोक्न (Rivalrous) सकिन्छ या सकिँदैन ? भन्ने आधार लिनु आवश्यक हुन्छ ।

यी दुई परीक्षणको आधारमा निजी वस्तु पहुँचमा वञ्चित र उपयोगमा रोक्न सकिने प्रकृतिको हुन्छ, जस्तै खाद्यान्न, कपडा र फूल आदि । तर, यस्तो वस्तु रकम तिरेपछि मात्र प्राप्त गर्न सकिन्छ । साभ्ना वस्तुहरू पहुँचयोग्य र उपभोग गर्न वञ्चित हुन सक्ने प्रकृतिको हुन्छ । जस्तै : समुद्रमा पाइने माछा मार्न कसैलाई रोक्न सकिँदैन तर अति माछा मारेमा वा अधिक उपभोग गरेमा भविष्यमा माछा मार्न कार्यमा कमी वा समाप्त हुन पनि सक्छ । क्लब वस्तुहरू शुल्क नतिरेमा पहुँचमा वञ्चित गर्न सकिने तर शुल्क तिरेमा उपभोग गर्नबाट रोक्न सकिँदैन । यस्तो वस्तुको फाइदा उपभोगका लागि सदस्य शुल्क तिर्नुपर्छ र यस्तो शुल्क नतिर्नेहरूलाई यस्तो वस्तु पहुँचमा रोक लगाउन सकिन्छ । उदाहरण केवल टेलिभिजनलाई लिन सकिन्छ, शुल्क नतिर्नेलाई सेवा उपलब्ध हुँदैन तर फी तिरेपछि उपभोग गर्न सकिन्छ । सार्वजनिक वस्तुहरू पहुँच र उपभोग गर्नबाट वञ्चित गर्न नसकिने वस्तु हुन् । किनभने शुल्क नतिरेमा पनि कसैलाई वञ्चित गर्न नसकिने र कसैले प्रयोग गर्दा अरुले उपभोग गर्न सो वस्तुमा कमी हुँदैन, जस्तै स्वच्छ हावा, सार्वजनिक पार्क, सडक तथा पुल आदि ।

वस्तुहरूको माथि उल्लिखित विशेषताको आधारमा उपभोक्ता समितिले व्यवस्थापन गर्ने निर्माण कार्य क्लब प्रकृतिको वस्तुको रूपमा रहेको देखिन्छ । सार्वजनिक खरिद कानूनको प्रावधानले यस कुरालाई पुष्टि गर्न सकिन्छ ।

### ३. उपभोक्ता समिति प्रयोगसम्बन्धी कानुनी प्रावधान

उपभोक्ता समिति प्रयोग गरी निर्माण कार्य गराउन सार्वजनिक खरिद ऐनमा यसलाई एक विधिको रूपमा स्वीकार गरी निम्नबमोजिमका कार्य प्रक्रियाहरू निश्चित गरेको हुँदा सो प्रावधानलाई पालना गरेर सार्वजनिक निकायले यस विधिको प्रयोग गर्नुपर्छ :

- उपभोक्ता समिति प्रयोग गर्न सकिने पूर्वावस्था : सार्वजनिक खरिद कानूनले उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायबाट काम गराउन (नियम ९७) को लागि निम्न आधार पूरा गरेको हुनुपर्ने प्रावधान गरेको छ :
  - ◆ कामको लागत अनुमान एक करोड रुपैयाँसम्म हुनुपर्ने र यस रकममा मूल्य अभिवृद्धि कर, ओभरहेड कन्टिनजेन्सी रकम र जनसहभागिताको अंश समावेश हुनुपर्ने,
  - ◆ वस्तुको प्रकृति निर्माण कार्य वा सोसम्बन्धी सेवा हुनुपर्ने,
  - ◆ यस्तो निर्माण कार्य वा सेवा सोही स्थानमा बसोबास गर्ने बासिन्दा र त्यस्तो सेवा उपभोग गर्ने समुदाय मात्र भएको हुनुपर्ने,
  - ◆ उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदाय दर्ता भएको हुनुपर्ने ।
- सूचना प्रकाशन र प्रस्ताव माग : सार्वजनिक निकायहरूले माथि उल्लिखित प्रावधान पूरा गरी



सो समिति मार्फत काम गर्ने निश्चित गरेपछि सो काम वा सेवाको प्रकृति, परिमाण, लागने रकम, उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायले बेहोर्ने वा बेहोर्नुपर्ने रकम र अन्य आवश्यक कुराहरूसमेत खुलाई सार्वजनिक सूचना प्रकाशन गरी प्रस्ताव माग गर्ने व्यवस्था गर्नुपर्छ। यसको विकल्पमा यदि कार्यक्रममा उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदाय विधिको रूपमा समावेश भएको अवस्थामा त्यस्तो समितिले माथि उल्लिखित प्रावधानहरू पूरा गरी आफैँले सो काम गर्ने प्रस्ताव वा निवेदन दिन सक्ने व्यवस्थासमेत रहेको छ। यसको मुख्य कारण यस्तो कामका लागि प्रतिस्पर्धात्मक विधि अपनाउन सकिँदैन किनभने सो स्थानविशेषमा एक उपभोक्ता समितिबाहेक अरु हुन सक्ने सम्भावना हुँदैन।

- **छलफल, वार्ता र निर्माण स्थलको भ्रमण** : उपभोक्ता समितिको प्रस्तावपछि सार्वजनिक निकायले सो कामको आवश्यकता, परिमाण र प्राविधिक पक्षको साथै गुणस्तर समयावधि लगायत सम्भौतामा समावेश हुने कुराहरूको बारेमा सो उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायसँग छलफल, वार्ता गर्नुपर्छ र वास्तविक निर्माणस्थलको भ्रमण गरी कार्यक्षेत्रको बारेमा भौतिक अवस्थाको बारेमा जानकारी गराउने प्रावधान गरिनु आवश्यक हुन्छ। किनभने उपभोक्ता समितिको अपेक्षा र सार्वजनिक निकायको प्राविधिक तथा व्यवस्थापकीय र कानुनी अपेक्षाको बारेमा जानकारी गराउने दृष्टिकोण विकास गरिनु आवश्यक हुन्छ। सो काम सार्वजनिक निकायले औपचारिक रूपमा गर्नुपर्ने भएकाले सो कार्यका लागि सार्वजनिक निकायले उपभोक्ता समितिसँग त्यस्तो काम वा सेवाका सम्बन्धमा खरिद सम्भौता गर्नुपर्ने प्रावधान रहेको छ।
- **उपभोक्ता समितिको सम्भौता र आवश्यक विवरण** : उपभोक्ता समितिसँगको सम्भौता सो विधिलाई प्रभावकारी र व्यवहारमा कार्यान्वयन गर्न तथा दिगो विकासका लागि महत्त्वपूर्ण मानिन्छ। त्यस्तो सम्भौता सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले तयार गरेको नमूना बोलपत्र वा प्रस्तावसम्बन्धी कागजातको रूपमा विकास गरेको छैन। तर, सार्वजनिक खरिद नियमावलीमा सम्भौताका मुख्यमुख्य बुँदाहरू उल्लेख गरिएको देखिन्छ। जस्मा प्रमुख रूपमा निर्माण कार्य वा सेवाको प्रकृति, परिमाण, लागत अनुमान, सो समितिले बेहोर्ने वा बेहोर्नुपर्ने रकम, कार्य वा सेवा सम्पन्न गर्नुपर्ने अवधिलगायत सम्बन्धित कार्यको डिजाइन, लागत अनुमान तयार गर्ने, स्वीकृत गर्ने, प्राविधिक सल्लाह दिने, नापजाँच गर्ने, जाँचपास गर्ने र प्राविधिक सहयोग उपलब्ध गराउने, सुपरिवेक्षण, गुणस्तर नियन्त्रण गर्नेजस्ता प्रावधानहरू उल्लेख गर्नुपर्ने प्रावधान राखिएको छ। यसको साथै उल्लिखित निर्माण कार्य वा सेवासम्बन्धी सम्भौतामा सो समिति वा लाभग्राही समुदायको सहभागितामा सम्पन्न वा उपलब्ध हुने कुराको साथै साठी लाख रुपैयाँभन्दा बढी लागत अनुमान भएको कार्यमा प्रत्येक कार्य एकाइमा उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायले गर्नुपर्ने योगदान पनि उल्लेख गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ।
- **पेस्की रकम** : सो कार्य गरेबापत उपभोक्ता समितिका लागि उपलब्ध गराइने पेस्की रकम (सम्भौता रकमको बढीमा एक तिहाइ) र सम्पन्न निर्माण कार्य वा सेवाको भुक्तानीको सर्त र तरिकाअनुसार भुक्तानी गर्दा लागत अनुमानमा रहेको मूल्य अभिवृद्धि कर, ओभरहेड कन्टिन्जेन्सी रकम र जनसहभागिताको अंश कट्टा गरेर मात्र भुक्तानी दिनुपर्ने प्रावधान रहेको देखिन्छ।

- **हेभी मेसिनहरू तथा निर्माण व्यवसायी प्रयोग गर्न नहुने** : उपभोक्ता समितिले निर्माण कार्य गर्दा केही प्रतिबन्धसमेतको व्यवस्था सार्वजनिक खरिद कानूनले गरेको छ। जसमा निर्माण कार्यमा लोडर, एक्साभेटर, रोलर, डोजर, ग्रेडर बिटुमिन डिस्ट्रिब्युटर, बिटुमिन ब्वाइलरजस्ता हेभी मेसिनहरू प्रयोग गर्न नसक्ने तर प्राविधिकको सिफारिसमा सहमति लिई त्यस्तो मेसिन प्रयोग गर्न सकिने व्यवस्था रहेको छ। यस प्रावधानविपरीत हेभी मेसिन प्रयोग गरेको पाइएमा उपभोक्ता समितिसँग भएको सम्झौता रद्द गर्ने प्रावधान रहेको छ। त्यस्तै उपभोक्ता समितिले पाएको काम कुनै निर्माण व्यवसायी वा सब-कन्ट्र्याक्टरबाट गराउन नहुने व्यवस्था रहेको छ। यदि कुनै कारणवश सो काम सम्पन्न गर्न नसक्ने भएमा सोको सूचना सार्वजनिक निकायलाई दिनुपर्ने र सो आधारमा सार्वजनिक निकायले सो समितिसँग भएको सम्झौता तोडी बाँकी काम प्रचलित कानूनबमोजिम गराउनुपर्ने प्रावधान गरिएको छ।
- **स्वामित्व हस्तान्तरण, सेवा शुल्क र कोषको व्यवस्था** : उपभोक्ता समितिले गर्ने निर्माण कार्यको सम्बन्धमा काम पूरा गरिसकेको अवस्थामा निम्न कार्यका लागि सम्झौतामा व्यवस्था गर्ने कुरा कानूनले गरेको देखिन्छ :
  - (१) **स्वामित्व हस्तान्तरण** : सम्पन्न भएको निर्माण कार्यको रेखदेख, सञ्चालन वा मर्मत-सम्भार गर्ने जिम्मेवारीसमेत तोक्यो आयोजनाको स्वामित्व उपभोक्ता समितिलाई नै हस्तान्तरण गर्नुपर्ने,
  - (२) **सेवा शुल्क** : हस्तान्तरित आयोजनाको सेवा उपयोग गरेबापत उपभोक्ताले तिर्नुपर्ने सेवा शुल्क तोक्ने अधिकार समितिलाई रहने, र
  - (३) **कोषको स्थापना** : उपभोक्ता समितिको मातहतमा सेवा शुल्क जम्मा गर्ने कोष खडा गरी सोही कोषबाट भविष्यमा त्यस्तो निर्माण कार्य सञ्चालन तथा मर्मत-सम्भार गर्ने व्यवस्था गर्नुपर्ने।

उल्लिखित प्रावधानहरूले एकपल्ट उपभोक्ता समितिको स्वामित्वमा हस्तान्तरण भएको निर्माण कार्यका लागि सार्वजनिक निकायले भविष्यमा बजेट दिन नपर्ने व्यवस्था गरेको देखिन्छ। यस दृष्टिकोणको आधारमा उपभोक्ता समितिले गर्ने निर्माण कार्य क्लब वस्तुको विशेषतासँग मिल्ने भएकाले सो आधारमा व्यवस्थापन गर्नुपर्ने देखिन्छ।
- **खर्चको प्रमाण, प्रतिवेदन तथा अभिलेख र कारबाहीको व्यवस्था** : यस सम्बन्धमा खरिद कानूनमा निम्न व्यवस्था गरिएको देखिन्छ :
  - ◆ **बिल भरपाई तथा खर्चको प्रमाण** : उपभोक्ता समितिले हरेक किस्ताको कामको प्राविधिक मूल्यांकन, बिल, भरपाई र खर्च प्रमाणित गर्ने अन्य कागजात त्यस्तो समितिको बैठकबाट अनुमोदन गराई पेस गर्नुपर्ने र यस्तो खर्चको सूचना सार्वजनिक स्थानमा टाँस गर्ने तथा सामाजिक लेखापरीक्षण गर्नुपर्ने प्रावधानसमेत गरिएको छ। यसले खर्चको पारदर्शिताको साथै खर्चको मान्यता कायम गर्ने प्रक्रिया स्थापना गर्न खोजेको देखिन्छ।
  - ◆ **प्राविधिक कर्मचारी र खर्चको सीमा** : निर्माण कार्यको प्राविधिक कार्यका लागि सार्वजनिक निकायले उपलब्ध नगराएमा प्राविधिक जनशक्ति समिति आफैले नियुक्त गर्न सक्ने र निजको पारिश्रमिक सार्वजनिक निकायले कट्टा गरेको कन्ट्रिजेन्सीबाट लागत अनुमानको तीन

प्रतिशतसम्म खर्च भुक्तानी गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ ।

- ♦ **जाँचपास र कार्यसम्पन्न प्रतिवेदन** : निर्माण कार्य सम्पन्न गरिसकेपछि सम्बन्धित सार्वजनिक निकायले खटाएको प्राविधिक कर्मचारीबाट त्यस्तो कामको जाँचपास गराई त्यस्तो निकायबाट प्राप्त रकम र जनसहभागिताबाट बेहोरिएको श्रम, नगद वा जिन्सीसमेत कुल खर्चको विवरण सो निकायमा पेस गर्नुपर्ने प्रावधान पनि कानुनमा गरिएको देखिन्छ। कार्यसम्पन्न भएपछि सार्वजनिक निकायले सो कार्यसम्पादन गर्ने व्यक्ति तथा पदाधिकारीको नाम र पदसमेत खुल्ने गरी कार्य सम्पन्न प्रतिवेदन तयार गरी अभिलेख राख्नुपर्नेछ।
- ♦ **दुरुपयोग रकमको असुली** : उपभोक्ता समितिले निर्माण कार्यका लागि प्राप्त गरेको रकम दुरुपयोग गरेको पाइएमा त्यस्तो रकम उपभोक्ता समितिको पदाधिकारीहरूबाट दामासाहीले सरकारी बाँकीसरह असुलउपर गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ।
- ♦ **उपभोक्ता समितिको सम्झौता रद्द र कालोसूची** : उपभोक्ता समितिले कुनै काममा निर्माण व्यवसायीलाई संलग्न गराइएको पाइएमा सार्वजनिक निकायले उक्त उपभोक्ता समितिसँग भएको सम्झौता रद्द गरी त्यस्तो उपभोक्ता समितिलाई भविष्यमा त्यस्तो किसिमको कुनै काम गर्न नदिने अभिलेख राखी सो काम गर्न निर्माण व्यवसायीलाई कालोसूचीमा राख्न सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयमा सिफारिस गर्नुपर्नेछ।

#### ४. उपभोक्ता समिति विधिको अभ्यासको सन्दर्भमा देखिएका कमी कमजोरीहरू

सार्वजनिक खरिद कानुनमा उल्लेख भएअनुसार उपभोक्ता समितिको प्रयोग विशेषगरी स्थानीय तहमा व्यापक रूपमा हुने गरेको देखिन्छ। खरिद विधिको रूपमा प्रयोग गरिएको अवस्थामा महालेखापरीक्षकको छपन्नौं प्रतिवेदन, गैरसरकारी संस्थाहरू (एसिया फाउन्डेसन) ले गरेको अध्ययन प्रतिवेदनबाट समेत यस विधिको प्रयोगमा प्रशस्त कमी कमजोरीहरू देखिएको छ। जुन निम्नानुसार औँल्याउन सकिन्छ :

- **उपभोक्ता समितिले आफूले गर्ने निर्माण कार्यका लागि निर्माण व्यवसायीको प्रयोग गर्न नपाउने** कानुनी प्रावधान भए पनि सोविपरीत व्यापक प्रयोग गर्ने गरिएको देखिन्छ। जटिल निर्माण कार्य पनि उपभोक्ता समितिलाई काम गर्न नदिने अवस्था हुँदाहुँदै सो काम उपभोक्ता समितिलाई दिने कार्य कानुनसम्मत छैन। यसको उदाहरण विभिन्न देखिन्छन्, जस्तै :- दैलेखको महाबु गाउँपालिकाको विद्युतीकरण, इलामको सन्दकपुर गाउँपालिकाले वडा भवन र कार्यालय भवन निर्माण, पर्साको ठोरी गाउँपालिकाले डिप बोरिड, विराटनगर महानगरपालिका र तेह्रथुमको छथर गाउँपालिका, बाराको सिम्रौनगढ नगरपालिकाले सडक कालोपत्रे गर्ने कार्य उपभोक्ता समितिको सट्टा निर्माण व्यवसायीबाट गराएको देखिएको छ।
- **उपभोक्ता समितिका सदस्यहरूले लागत वा जनसहभागिता गर्नुपर्नेमा त्यस्तो न्यून हुने गरेको** र अधिकांश स्थानीय तहले लाभग्राही समूहले गर्नुपर्ने योगदानको प्रतिशत निर्धारण नगरेका र कतिपय स्थानमा लाभग्राही समुदाय सम्झौता गर्न नआएको तथा स्थानीय तहमा सञ्चालन हुने निर्माण कार्यमा योजना छनोटदेखि कार्यान्वयन अनुगमन र मूल्यांकन चरणसम्म लाभग्राही समुदायलाई सहभागिता

गराउन नसकेको हुँदा उपभोक्ता समितिको निर्माण कार्यमा स्वामित्व स्थापना हुन सकेको देखिँदैन ।

- उपभोक्ता समितिले निर्माण गर्न पाउने रकमको सीमा (Threshold) एक करोड भए तापनि सो सीमा नाघी बोलपत्र हुने कार्यलाई उपभोक्ता समितिको विधि प्रयोग गरिँदा सार्वजनिक खरिद कानूनको विपरीत काम गरेकोमा त्यस्तो सम्भौताकर्तालाई जवाफदेही बनाउन सकेको देखिँदैन । यसको प्रशस्त उदाहरण देखिन्छन, जस्तै : गढीचौर गाउँपालिका, जुम्ला, बुटवल उप-महानगरपालिका, विराटनगर महानगरपालिका, भक्तपुर नगरपालिकाले पुल, बहुउद्देश्यीय भवन र मन्दिर मर्मत, तातोपानी गाउँपालिका, जुम्ला गौरादह तथा विर्तामोड नगरपालिका, भापा, साल्पासिलिछे गाउँपालिका, भोजपुर ।
- ठूला भारी मेसिन प्रयोग गर्नुपरेमा उपभोक्ता समितिले पूर्वस्वीकृति लिनुपर्ने व्यवस्था भए तापनि कानूनको व्यवस्थाविपरीत सम्बन्धित प्राविधिक कर्मचारी तथा उपभोक्ता समितिले सो प्रावधानविपरीत कार्य गर्ने गरेको देखिएको छ । स्थानीय स्तरमा रोजगारी सिर्जना हुने र लाभग्राही समुदाय सहभागी हुने कार्य मात्र उपभोक्ता समितिलाई जिम्मा दिन सकिने व्यवस्थाविपरीत त्यस्तो कार्य भएकाले विधिको प्रावधान पालना गरिएको देखिँदैन ।
- उपभोक्ताको योगदान नरहने, लाभग्राही समुदाय सहभागी नहुने कार्य र रोजगारीसमेत सिर्जना नहुने सोलार बत्ती जडानजस्तो कार्य उपभोक्ता समितिबाट गराउने कार्य कानूनसम्मत देखिँदैन । अतः समितिको कार्यक्षेत्र र सीमाबाहिर गई उपभोक्ता समितिको प्रयोग हुने गरेको देखिन्छ । धनुषा जिल्लाको मुखियापट्टी मुसर्निया गाउँपालिका, रौतहट जिल्लाको देवही गोनाही नगरपालिका, महोत्तरी जिल्लाका जलेश्वर, मनरासिसवा, मटिहानी, भंगाहा, बलारा, औरही र गौशाला नगरपालिका तथा सप्तरीको तिरहुत गाउँपालिका आदिले यसरी काम गरेको देखिएको छ ।
- निर्माण कार्यको लागत अनुमानमा ओभरहेड समावेश गरी उपभोक्ता समितिलाई भुक्तानी दिन नमिल्नेमा पनि त्यस्तो ओभरहेड रकम भुक्तानी गरी कानुनी प्रावधानको विपरीत भुक्तानी गर्ने गरेको देखिन्छ । यस्तो भुक्तानी रुकुमको मुसीकोट नगरपालिका, पाल्पाको रैनादेवी छहरा गाउँपालिका, डडेल्धुराको भागेश्वर गाउँपालिका, प्यूठानको सरुमारानी गाउँपालिका आदिले नियमविपरीत ओभरहेड भुक्तानी गरेको देखिएको छ ।
- राजनीतिक प्रभावमा ढल निर्माणको कार्य उपभोक्ता समितिको काम दिने गरेको र स्थानीय तहको परिषद् मार्फत नभै राजनीतिक नेताले सोभै दिएको (ठकुरी गाउँ, धुलिखेल) र काम नभएपछि कर्मचारीहरूले यसबारेमा सोधपुछ गर्दा सो नेताले समस्या सिर्जना गरेमा भौतिक कारबाही गर्ने धम्की दिएको र नगरपालिका कर्मचारीलाई उपभोक्ता समितिको अध्यक्षले थप्पड हान्दा पनि नगरपालिकाले कारबाही नगरेको घटना पनि देखिएको छ । यसले गर्दा कर्मचारीहरू कारबाही गर्न डराउने वा उदासीन (frustate) हुने गरेको देखिन्छ ।
- लागत अनुमान गर्ने समयमा श्रमिक प्रयोगको आधारमा स्वीकृत भएकोमा उपभोक्ता समितिले हेभी मेसिनरी प्रयोग गरेको आधारमा निर्माण कार्य सम्पन्न गरेको देखिन्छ । यसरी लागत अनुमानको विपरीतको प्रविधि अपनाई निर्माण कार्य गर्ने गरिएको देखिन्छ, जुन सार्वजनिक खरिद कानूनले

आवश्यक ठानेको कानुनी प्रक्रियासमेत पूरा गरेको छैन (उदाहरण : व्यास नगरपालिका) ।

- उपभोक्ता समितिको तर्फबाट बेहोरिने अंशको रकम पनि ठेकेदारले नै जम्मा गरी ठेकेदार मार्फत काम गराउने गरेको अभ्यासले वास्तवमा उपभोक्ता समितिको अंशको रकम खर्च नै नगरी नगरपालिकाले बेहोरेको रकमबाट नै सो निर्माण कार्य पूरा गर्ने गरेको र सोही रकमबाट ठेकेदारले उपभोक्ता समितिको सट्टामा बेहोरेको रकम पनि असूल गरेको देखिन्छ। फलस्वरूप कमसल र सस्तो काम, न्यून गुणस्तरको सामग्रीको प्रयोग भएको देखिएकोमा ठेकेदारले प्रयोग गरेको सामग्रीहरू सो उपभोक्ता समितिलाई आपूर्ति गर्ने विक्रेतासँग छुट्टै कोटेसन माग गर्दा भण्डै सोही सामग्रीहरूका लागि दोब्बर रकम भुक्तानी गरेको पनि देखिएको छ। त्यसैले काम देखाउन कागजात मिलाउने (Fabricate) गर्दा मिलेमतोको अवस्था आउन सक्ने देखिन्छ।
- उपभोक्ता समिति निर्माण कार्यको रूपमा विधिको रूपमा प्रयोग भए पनि कस्तो निर्माण कार्य यस्तो विधि मार्फत गर्ने भन्ने निश्चित नहुँदा सडक निर्माण, सिँचाइ वा नहर निर्माण, ग्रामीण विद्युतीकरण, मानिस हिँड्ने बाटो (साइड वाक) प्राथमिक विद्यालय, सामुदायिक भवन निर्माण, ढल तथा पुल निर्माण आदि विविध प्रकारको काममा पनि प्रयोग भएको देखिन्छ। क्लब वस्तुको विशेषता हेर्दा यस्ता सबै निर्माण कार्यमा उपभोक्ता समिति प्रयोग गर्न उपयुक्त देखिँदैन।
- उपभोक्ता समितिको सदस्यमा सम्बन्धित स्थानमा बसोबास गर्ने र सो निर्माण कार्य उपभोग गर्ने स्थानीयवासीहरू हुनुपर्नेमा त्यस्तो हुने गरेको देखिँदैन। कतिपय स्थानमा असम्बन्धित स्थानका व्यक्तिहरू उपभोक्ता समितिमा रहने, कतिपयमा एकै परिवारका सदस्यहरू रही गठन गर्ने र एक व्यक्ति विभिन्न उपभोक्ता समितिमा रहने गरेको साथै कतिपय स्थानमा वार्ड सिटिजेन फोरमको अध्यक्षको नेतृत्वमा उपभोक्ता समिति गठन गरिएको देखिन्छ। जुन सार्वजनिक खरिद नियमावलीको विपरीत छ।
- उपभोक्ता समितिलाई आयोजनाको डिजाइन र लगानीको लागत अनुमान सामग्रीको गुणस्तरको निर्धारण, अनुगमन र प्राविधिक शब्दावलीहरूको सम्बन्धमा निर्णय गर्न पनि ज्ञान वा सीप नभएको अवस्थामा काम गर्न कठिन हुने देखिन्छ। त्यस्तो समितिहरू कानुनी प्रावधान, कार्यविधि तथा सार्वजनिक र सामाजिक परीक्षणको बारेमा पनि पर्याप्त जानकारी नहुँदा पनि समस्या हुने गरेको छ।
- बैंक खाता वा खर्च प्रक्रियामा समेत उपभोक्ता समितिको ध्यान दिन सकेको देखिँदैन। त्यस्तै उपभोक्ता समितिका सदस्यहरूले गरेको योगदान रकम बैंकमा जम्मा नगर्ने, आयोजना पूरा भएको सूचना र एक वर्षको रकम अर्को वर्ष लिने प्रक्रिया पनि समस्यामूलक देखिन्छ। बैंक मार्फत पनि कारोबार गर्ने गरेको देखिँदैन।
- स्थानीय जनतालाई सुसूचित गर्न उपभोक्ता समितिले निर्माण साइटमा सार्वजनिक सूचनाको बोर्ड राख्ने प्रचलन नदेखिँदा निर्माण कार्यको पारदर्शिता स्थापना गर्न सकेको देखिँदैन।
- समितिको बैठक नियमित वा मासिक रूपमा नगरिँदा कार्यान्वयन र अनुगमन नहुने भएकाले अन्तिम भुक्तानीअघि कागजात मिलाएर स्वीकृत गर्दा मिलेमतो हुने अवस्था रहन्छ। सबै सदस्य उपस्थित नभएमा अर्को व्यक्तिलाई सदस्यको रूपमा उभ्याउने (hijack membership seat) कार्य हुँदा मिलेमतोको सम्भावना रहन्छ।

- राजनीतिक र प्रभावशाली (Elite) वर्गको हस्तक्षेप उच्च भएको वातावरणमा जिम्मेवार नगरपालिकाका पदाधिकारीहरूले सुरक्षा वा कुनै सुविधा (Incentive) नभएको अवस्थामा दण्ड दिने कार्य हुन सकेको देखिँदैन। त्यसैले काम नभएको अवस्थामा पनि दण्ड हुन सक्ने अवस्था रहँदैन।
- दण्डात्मक प्रावधान र कालोसूचीसम्बन्धी प्रावधान लागू नगरेको : उपभोक्ता समितिहरूले हेभी मेसिनहरू प्रयोग गरेको र निर्माण व्यवसायीहरू प्रयोग गरी उपभोक्ता समितिले जिम्मा लिएको निर्माण कार्य गराएको भए तापनि सम्बन्धित सार्वजनिक निकायले उपभोक्ता समितिको ठेक्का रद्द गर्ने र त्यस्तो निर्माण व्यवसायीहरूलाई कालोसूचीमा राखेको बिरलै गरिएको देखिन्छ। अतः सार्वजनिक निकायहरूको यस दण्डात्मक कार्य नगरेको अवस्थामा उपभोक्ता समिति मार्फत निर्माण कार्यको सम्भौता गरी निर्माण व्यवसायीहरूलाई काम गराउने प्रवृत्तिलाई रोक्न सकिएको देखिँदैन।

माथि उल्लिखित कमी कमजोरीहरूले उपभोक्ता समिति एक विधिको रूपमा भए पनि स्थानीय तहले विशेष गरी यो विधिलाई कानुनी प्रावधान, उपयोग गर्न अपेक्षित अवस्था, दर्शन मनसाय र भावनाअनुरूप व्यवहारमा कार्यान्वयन हुन सकेको देखिँदैन। अझ कतिपय अवस्थामा सो विधिको दुरुपयोग हुने गरेको अवस्था देखिन्छ।

#### ५. उपभोक्ता समितिको उपयोगसम्बन्धमा सुधारका उपायहरू

उपभोक्ता समितिको अभ्यासको सम्बन्धमा देखिएका कमी कमजोरीहरू समाधानका लागि निम्न सुधारका उपायहरू अपनाउन उपयुक्त हुने देखिन्छ :

- सदस्यतासम्बन्धी कानुनी प्रावधान दर्ताको समयमा नै पूर्ण पालना गराउने : सार्वजनिक खरिद कानूनले गरेको प्रावधानअनुसार उपभोक्ताको योगदान नरहने वा समुदाय सहभागी नहुने र रोजगारी समेत सिर्जना नहुने कार्यका लागि उपभोक्ता समिति दर्ता नगर्ने प्रावधान गरिनुपर्छ। साथै यस्तो निर्माण कार्य गरिने स्थानको बासिन्दा र सो निर्माण कार्यको उपभोग गर्ने वास्तविक बासिन्दा मात्र उपभोक्ता समितिको सदस्यको रूपमा रहने प्रावधान दर्ता गर्ने समयमा नै अध्ययन गरी दर्ता निवेदनको आधारमा पालिकाको दर्ता अधिकारीले निर्माणस्थलको भ्रमण गरी बसोबास सम्पुष्टि गरेर मात्र दर्ता गरी सदस्य यकिन गर्नुपर्छ। एउटै परिवारका सदस्यहरू धेरै राख्ने वा निर्माण कार्यसँग असम्बन्धित स्थानका बासिन्दा वा राजनीतिक पदाधिकारीलाई समावेश नगर्ने गर्न नागरिकहरूको नागरिकता वा परिचयपत्र वा मतदाता परिचयपत्रसमेतको आधारमा घर नम्बर खुलेको परिचयपत्रको आधारमा स्थानीयताको अभिलेख भिडान गरी सदस्यता यकिन गर्नुपर्छ।
- सदस्यहरूलाई निर्माण कार्यको प्राविधिक पक्षको सचेतना र कार्यविभाजन स्पष्ट गर्ने : उपभोक्ता समिति दर्ताका लागि प्राप्त भएको निवेदनमा समावेश भएका सदस्यहरूलाई निर्माणस्थल निरीक्षण र उपभोक्ता समितिसँग वार्ताको समयमा नै कामको प्राविधिक पक्ष, खर्च गर्ने प्रक्रिया, कागजात तयार गर्ने, सम्भौता हुने कुरा र सम्भौता पालना गर्दा सम्पादन गर्नुपर्ने कार्यहरू, अनुगमन मूल्यांकन, सामाजिक र सार्वजनिक परीक्षण गर्ने, कानूनको पालना नभएमा कारबाही हुने कुरा, निर्माण व्यवसायी प्रयोग गरेमा सम्भौता रद्द हुने र कालोसूचीमा राखिने कुरा तथा रकम हिनामिना भएमा असुलउपर गरिने कुराको बारेमा बैठक नै गरी वार्ता गर्ने समयमा जानकारी गराउने कार्य गरिनुपर्छ। समिति

सदस्यको शैक्षिक योग्यता र अनुभवको क्षेत्रको आधारमा समेत प्राविधिक कार्यको रेखदेख गर्ने, खर्च प्रक्रिया र कागजात व्यवस्थापन तथा अन्य व्यवस्थापनको जिम्मेवारी विभाजन हुने प्रावधान पनि कार्यान्वयन गर्नुपर्छ। पालिकाका पदाधिकारीहरूले यस्तो प्रावधानको व्यवस्था र पालना नगरेमा निजहरूलाई नै कारबाही हुने कानुनी व्यवस्था गर्नु आवश्यक छ।

- **उपभोक्ता समिति मार्फत गरिने निर्माण कार्यको वर्गीकरण गर्नुपर्ने** : निर्माण कार्यमा उपभोक्ता समितिको विधि प्रयोग गर्न सकिने सार्वजनिक खरिद नियमावलीमा उल्लेख भए पनि कुन निर्माण कार्य यस्तो विधि मार्फत गर्ने भन्ने निश्चित नहुँदा उपभोक्ता समितिले प्राविधिक रूपमा जटिल कार्य (जस्तै : ग्रामीण विद्युतीकरण, विद्युत् पोल आदि) मा पनि काम गर्ने गरेको देखिँदा उल्लिखित खरिद नियमावली संशोधन गरी उपभोक्ता समितिले गर्ने निर्माण कार्य नै तोकिनुपर्छ। यसका लागि क्लब वस्तुको विशेषता भए नभएको दर्ता गर्ने बेलामा नै सम्पुष्टि पालिका पदाधिकारी र समितिका पदाधिकारीहरूले गर्नुपर्छ।
- **उपभोक्ता समिति मार्फत गरिने निर्माण कार्यका लागि मार्गदर्शन लागू गर्ने** : सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले उपभोक्ता समिति विधि प्रयोग गरी सम्पादन गरिने निर्माण कार्यको दर्तादेखि कार्य सञ्चालन तरिका कागजात अभिलेख फरकफरक निर्माण कार्यको प्राविधिक पक्षको सुपरिवेक्षण अनुगमन मूल्यांकनलागायत फरकफरक, जिम्मेवारी, कसुर तथा दण्डसम्बन्धी व्यवस्थासमेत समावेश गरी एक मार्गदर्शन तयार गरी सो मार्गदर्शनमा नै बोलपत्र वा दरभाउपत्र खरिद विधिका लागि नमुना कागजात तयार गरिएभैं उपभोक्ता समितिका लागि नमुना सम्झौता, हस्तान्तरणपत्र, निवेदनपत्र, अनुगमन सूचकहरू आदिको ढाँचा तयार गरी सबै सार्वजनिक निकायले पालना गर्ने व्यवस्था गर्नुपर्छ। विद्युतीय दर्तासम्बन्धी एप्स तयार गरी उपभोक्ता समितिलाई सो आधारमा नै पालिकाहरूले दर्ता गर्ने कार्य गरिनुपर्छ। यस्तो एप्स र मार्गदर्शन सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयको वेभसाइटमा सबै सार्वजनिक निकायले निःशुल्क डाउनलोड गर्न सकिने व्यवस्था गरी स्थलगत वा विद्युतीय रूपमा वेभसाइटबाट नै प्रशिक्षण हुने व्यवस्था पनि गरिनु आवश्यक छ।
- **सूचना व्यवस्था र अनुगमन तथा सुपरिवेक्षण प्रभावकारी बनाउने** : पालिकाहरूले उपभोक्ता समिति मार्फत निर्माण गर्ने कार्यहरूका लागि भएको सम्झौता स्थानीय निकायको सूचनापाटी र वेभसाइट भए सो साइटमा सूचना हुने तथा सोको जानकारी तथा सम्झौता स्थानीय जिल्ला समन्वय समितिमा पठाउने कानुनी व्यवस्था स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन वा सार्वजनिक खरिद कानूनमा नै गर्नुपर्छ। साथै सो सम्झौता र सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयको मार्गदर्शनअनुसार कार्य भए/नभएको अनुगमन र सुपरिवेक्षण गर्नका लागि प्राविधिकहरूको उपस्थितिमा सम्बन्धित कार्यपालिकाका जिम्मेवार पदाधिकारी र जिल्ला समन्वय समितिका पदाधिकारीहरूले संयुक्त रूपमा प्रत्येक चौमासिकमा गर्ने र प्रतिवेदन गर्ने कार्य गरिनु पनि आवश्यक देखिन्छ। राजनीतिक प्रभावको पक्ष पनि यस सन्दर्भमा अध्ययन गरिनु आवश्यक छ। निर्माण कार्यको बारेमा जनतालाई सुसूचित गर्न निर्माण स्थलमा उपभोक्ता समितिले निर्माणाधीन समय लगायतका विवरण निर्माण सम्पन्न भएपछि पनि सम्बन्धित स्थानमा सबैले देखिने गरी सार्वजनिक सूचनाको बोर्ड राख्ने व्यवस्था अनिवार्य गरिनुपर्दछ।

- **उपभोक्ता समितिको दर्ता, सम्भौता र हस्तान्तरण अभिलेख तथा बजेट व्यवस्था :** उपभोक्ता समितिको दर्ताको समयमा नै उचित ध्यान दिनु आवश्यक छ। समिति गठनको निवेदन प्राप्त भएपछि सो निकायले निर्माण कार्यको प्रकृतिलाई ध्यानमा राखी निर्माणस्थलमा नै गई बासिन्दाको अवस्था, आवास तथा निर्माण कार्यको उपभोग गर्ने अवस्था यकिन गरेर मात्र दर्ता गर्ने कार्य गर्नुपर्छ। नागरिकता वा मतदाता परिचयपत्र वा सो स्थानको बसोबास प्रमाणित गर्ने परिचयपत्रसमेतको सम्पुष्टि गरिनुपर्छ। दर्तापछि निर्माण कार्यको प्रकृतिको आधारमा सम्भौता गर्नुअघि सम्भौताका सबै प्रावधानका साथै समितिको भूमिका, कार्यसम्पादन तरिका, खर्च तथा बिल भरपाई पेस गर्ने कुराहरूको बारेमा सचेतना कार्यक्रम निर्माणस्थलमा नै सबै उपभोक्ता समितिका सदस्यहरूसामु हुने व्यवस्था अनिवार्य गरिनुपर्छ। सोही समयमा नै जनसहभागिताको अंश कार्यान्वयन हुने माध्यम रकम वा सहभागिताको अंश बैंकमा जम्मा गर्ने व्यवस्थाको बारेमा पनि जानकारी गराउने व्यवस्था हुनुपर्छ। जनश्रमदान हुने अवस्थामा जनता रहेको नदेखिने र रकम जम्मा हुन सक्ने आधार एकीन गरेर मात्र सम्भौता गर्नुपर्छ। निर्माण कार्य सम्पन्न भएपछि एज बिल्ट डइगसहित उपभोक्ता समितिलाई सम्भौता गरी हस्तान्तरण हुने र हस्तान्तरणपछि सो उपभोक्ता समितिले नै मर्मत-सम्भारको जिम्मेवारी लिनुपर्ने तथा जिम्मेवारी वहन गर्न सेवा शुल्क लगाउन सक्ने कुराको जानकारी गराई हस्तान्तरण भएको मितिदेखि उपभोक्ता समिति उत्तरदायी हुने जानकारी गराउनुपर्छ। सार्वजनिक निकायले हस्तान्तरण भएको यस्तो निर्माण कार्यको स्थानअनुसार अभिलेख योजना, आर्थिक प्रशासन र खरिद एकाइको साथै सम्बन्धित महाशाखामा रहने व्यवस्था गर्नुपर्छ। अभिलेख भएको कुरा सबै शाखा महाशाखाहरूले लिखित जानकारी लिने व्यवस्था गर्नुपर्छ। हस्तान्तरण भएको सम्भौता कम्तीमा सो निकायको खरिद एकाइमा लिखित रूपमा हस्तान्तरण गर्ने पदाधिकारीले दिने व्यवस्था प्रभावकारी बनाउनुपर्छ।
- **वार्षिक खरिद योजनाको प्रभावकारी कार्यान्वयन :** उपभोक्ता समितिको कार्यहरू सार्वजनिक खरिद कानूनमा राखिएको प्रावधानअनुसार भए नभएको समीक्षा बजेट तथा कार्यक्रम बनाउने समयमा योजना, आर्थिक प्रशासन तथा खरिद एकाइले गरी बजेट र कार्यक्रम निर्माणको समयमा नै वार्षिक खरिद योजनामा उपभोक्ता समिति मार्फत हुने कार्य निश्चित गरेर मात्र उपभोक्ता समिति प्रयोग गर्ने सोबाहेक बीचबीचमा समिति गठन गरी बजेट तथा कार्यक्रमको संशोधन र बजेट व्यवस्था गर्ने कार्य रोक्नुपर्छ।
- **दण्ड र कालोसूचीसम्बन्धी प्रावधान प्रभावकारी बनाउने :** उपभोक्ता समितिहरूले हेभी मेसिनहरू प्रयोग गरेको र निर्माण व्यवसायीहरू प्रयोग गरेको अवस्थामा सार्वजनिक निकायले उपभोक्ता समितिको ठेक्का रद्द गर्ने र त्यस्तो निर्माण व्यवसायीहरूलाई कालोसूचीमा राख्ने कार्यलाई प्रभावकारी बनाई दण्डात्मक कार्यको प्रचलन गराउनु आवश्यक छ। उल्लिखित अवस्थामा पनि दण्ड नगर्ने सार्वजनिक निकायका प्रमुखहरूलाई तेस्रो पक्षले गरेको अनुगमन कार्यको आधारमा दण्ड गर्ने कार्य प्रभावकारी बनाउनुपर्छ। हालसालै लागू भएको आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दण्डात्मक व्यवस्था अझ विशेषगरी दफा ५७ को व्यवस्था लागू गरी उपभोक्ता समितिको उपयोग कानूनबमोजिम हुने वातावरण र कार्यप्रक्रिया स्थापित गरिनु आवश्यक छ।



## ६. निष्कर्ष

उपभोक्ता समिति स्थानीय स्तरमा निर्माण कार्य गर्न व्यापक रूपमा प्रयोग हुँदै आएको खरिद विधि हो। संघीयतापछि स्थानीय सरकारहरूले उपभोक्ता समितिको माध्यमबाट प्रायः सडक निर्माणको कामलाई प्राथमिकता दिएको देखिन्छ। प्रयोग बढ्दै गएको देखिए तापनि सार्वजनिक खरिद कानूनका प्रावधान तथा उपभोक्ता समितिको उद्देश्यअनुसार कार्यान्वयन नगरी ठेक्कापट्टाको मार्फत काम गर्ने, जनसहभागिता र सहभागिता रकम नजुटाउने तथा हेभी मेसिनरीहरू प्रयोग गरी कानूनका प्रावधान पालना हुन सकेको देखिँदैन। त्यस्तै राजनीतिक प्रभावको आधारमा यस्तो समितिलाई आर्थिक लाभ आशंका हुने गरी समिति गठन र सञ्चालन गर्ने साथै राजनीतिक प्रभावको कारणले दण्ड दिने कार्यमा पनि पालिकाहरू उदासीन रहेको देखिन्छ। क्लब वस्तुको विशेषता भएको कारणले कानूनको प्रावधानअनुसार उपभोक्ता समितिलाई सम्भौता गरी हस्तान्तरण गरी दिगो र स्वामित्व बोधको भावना ल्याउन सकिएको देखिँदैन। यस्तो अवस्थामा उपभोक्ता समितिको विधि दुरुपयोगको संचारमा पुगेको देखिन्छ। अतः माथि उल्लिखित सुधारका उपायहरू लागू गर्दै कठोर दण्डको प्रावधान लागू गरिनु अपरिहार्य रहेको छ। अतः राजनीतिज्ञ, योजनाकार, प्रशासकलगायत सरोकारवाला वर्गले समयमा नै सुधारलाई संस्थागत गर्नु अति आवश्यक छ।

## ७. सन्दर्भ सामग्रीहरू

- कानून किताब व्यवस्था समिति, सार्वजनिक खरिद ऐन २०६३ (प्रथम संशोधन), बबरमहल, काठमाडौं।
- कानून किताब व्यवस्था समिति, सार्वजनिक खरिद नियमावली २०६४ (नवौं संशोधन), बबरमहल, काठमाडौं।
- कानून, न्याय तथा संसदीय व्यवस्था मन्त्रालय (२०७६), आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन २०७६, सिंहदरबार, काठमाडौं।
- महालेखापरीक्षकको कार्यालय (२०७५), महालेखापरीक्षकको छपन्नौं वार्षिक प्रतिवेदन २०७५, काठमाडौं, नेपाल।
- सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय, वार्षिक प्रतिवेदन २०७५, ताहाचल, काठमाडौं।
- The Asia Foundation (2015), Challenges and Opportunities in Municipal Governance, Voice of Cities: LGAR Special Edition VOL. 15. ISSUE 1.
- Pradhan, Suresh, सार्वजनिक खरिद पत्रिका, An Empirical Review of Public Procurement System Reform in Nepal, सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय, वर्ष ६, अंक १, असार २०७४।

# भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा बलियो जनमत



हरिबहादुर थापा<sup>१</sup>

अदृश्य ठाउँ, अँध्यारो कोठा, एकाधिकारवादी शासकीय कार्यशैली र निगरानी गर्ने निकायको अभाव या निस्क्रियतामा भ्रष्टाचार र घूसखोरी मौलाउँछ। भ्रष्टाचारको चरित्र नै 'गोप्यता' र 'मिलेमतो' भएका ठाउँमा बढी हुन्छ। त्यस अतिरिक्त प्रमाण लोप पाउँदा सुरक्षित र संरक्षित शैली अपनाउँदै भ्रष्टाचार गर्छन्, यस्ता कार्यका माहिर खेलाडीहरू। यस्तो अपराध पत्ता लगाउनु र सजायको दायरासम्म पुऱ्याउनु सजिलो काम होइन। भ्रष्टाचारजन्य अपराध न्यूनीकरणका काम जटिल भएको हुँदा यसमा सबै क्षेत्रको सहयोग र सहकार्य अपरिहार्य थानिन्छ।

संविधानतः भ्रष्टाचार, घूसखोरी नियन्त्रण गर्ने, सार्वजनिक पदाधिकारीका स्रोत नखुलेको सम्पत्तिमा निगरानी गर्ने मूलभूत दायित्व संवैधानिक अंग अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलाई प्राप्त छ। त्यस अतिरिक्त संसद्-संसदीय समिति, अदालतको भूमिका पनि उत्तिकै हुन्छ। कार्यकारिणी मातहत सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग, राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रलगायत अनगिन्ती सरकारी निकाय छन्। सुशासन स्थापित गर्ने दलीय घोषणापत्रका आधारमा राजनीतिक दलले मत लिएका हुन्छन्। दल सत्तारूढ भएपछि उसको दायित्व भ्रष्टाचाररहित शासन संयन्त्र निर्माण गर्नु हो। मत पाएपछि सुशासन दिनु सरकारको मूलभूत दायित्व हो।

अर्को त, चौथो अंग अर्थात् मिडियाको दायित्व हो, "भ्रष्टाचार र अनुचित क्रियाकलाप सन्दर्भमा अनुसन्धानात्मक रिपोर्टिङ गरी उजाजार गर्नु।" संविधान र कानूनानुरूप गठित संस्थालाई कानूनबमोजिम छानबिन र सजाय दिलाउने अधिकार रहन्छ। तर, मिडियाको दायित्व भनेको बदनियत र कानूनविपरीतका कामको पर्दाफास गर्नु हो। आमनागरिकलाई तथ्यपरक पाठ्यसामग्री उपलब्ध गराउनु हो, ताकि त्यसबाट शासकीय संयन्त्रका पात्रहरूबारे धारणा र मान्यता निर्माण गर्न सजिलो पार्नु हो। खराब र बदमास पात्रहरूलाई शासकीय संयन्त्रमा रहन नदिने माहोल सिर्जना गर्नु पनि हो। एउटा पात्र मात्र खराब भएको खण्डमा संस्थाको छवि र सक्रियतामा प्रश्न उठाउँछ।

मिडियाको खास कर्मचाहिँ खराब, भ्रष्ट, अनुचित, गैरकानुनी क्रियाकलापका थलोमा उज्यालो पुऱ्याइदिनु हो, ताकि त्यस्ता कर्मले आमनागरिकले थाहा पाऊन्। त्यस्ता ठाउँमा उज्यालो पुऱ्याइदिएको खण्डमा भ्रष्ट क्रियाकलापमा न्यूनीकरण आउँछ भन्ने विश्वास राखिन्छ। त्यही कारण खराब थलोमा उज्यालो पुऱ्याइदिएपछि भ्रष्ट कर्म उजागर हुन्छन्। सबै तथ्य बाहिर ल्याउँदाकै बखत शासकहरू त्रसित हुन पुग्छन्। अभ कुनै काण्ड वा प्रकरणको तथ्य सार्वजनिक भएपछि संवैधानिक र कानुनी तवरमा स्थापित निकायले थप छानबिन गरी सजायको दायरासम्म पुऱ्याउँछन्।

<sup>१</sup> प्रधान सम्पादक, अन्नपूर्ण पोस्ट दैनिक

मिडियाको काम हो, खराब र भ्रष्ट कर्म उजागार मात्र गर्ने। किनभने कसैलाई सजायको भागीदार नै बनाउने कानुनी अधिकार मिडियाकर्मीसँग छैन र हुँदैन पनि। भ्रष्टाचार वा कानुनविपरीत कार्यसम्बन्धी तथ्य सार्वजनिक गरेपछि त्यस्ता पात्रहरू पाखा लगाइदिने र नीतिगत सुधारका निम्ति माहोल बनाइदिनेसम्म मात्र सीमित हुन्छन्, मिडिया। त्यस निम्ति मिडिया र मिडियाकर्मीले स्वार्थरहित ढंग र उत्तरदायी शैलीमा सामग्री पस्कनुपर्छ। कुनै सामग्री बाहिर आइसकेपछि आमनागरिक चासो पर्छ भने छानबिन गर्ने संस्थालाई अनुसन्धानका लागि काम मिल्छ। तर, मिडियाबाटै स्वार्थपरक सामग्री प्रकाशन वा प्रसारण भएमा त्यसले मिडियाको विश्वसनीयता धरापमा पर्ने त छँदै छ, अर्को अनुसन्धान गर्ने निकायको समय बर्बाद हुन्छ। त्यसकारण तथ्यपरक सामग्री पस्कनु नै मिडियाको मूलभूत कर्म हुनुपर्छ।

संघीय शासन पद्धतिसँगै राज्य संरचनास्वरूप बदलिएको छ। २०७२ असोजमा संविधान जारी हुनुपूर्व केन्द्रीय सरकार र बाँकी मातहतका निकाय थिए। तर, अब ७ सय ६१ सरकार (संघ, ७ प्रदेश र ७५३ स्थानीय तह) छन्। हरेकलाई आफ्नो कानुन बनाउनेदेखि स्वतन्त्रपूर्वक सरकार चलाउन सक्ने संवैधानिक अधिकार प्राप्त छ। पहिलो अभ्यास भएको हुँदा तीनै तहबाट अधिकार दुरुपयोग हुने खतरा पनि उत्तिकै छ। अभि अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगमा परेका उजुरी र सर्वेक्षणले स्थानीय तहमा सेवा होइन सास्ती बढाएको देखाउँछ।

एक सरकार र मातहतका निकाय हुँदाका बखत भ्रष्टाचार आक्रामक ढंगले बढेको थियो भने अब त ७ सय ६१ सरकारसँगै भ्रष्टाचारको पारो हवात्तै बढ्ने हो कि भन्ने आशंका व्याप्त छ। प्रदेश र स्थानीय सरकारको पहिलो कार्यकालमै अधिक शासकीय सुविधा खोज्ने प्रवृत्ति देखापरेको छ। यसले भ्रष्टाचारको मात्रा बढाउने हो कि भन्ने त्रास फैलिएको छ। त्यसकारण मिडियाका निम्ति ७६१ सरकारकै क्रियाकलाप निगरानी गर्ने दायित्व थपिएको छ। तीनै तहको सरकारमा सुशासनको मात्रा बढेन भने संघीयता धरापमा पर्न सक्छ। संघीयता भनेको शासन मात्र होइन, सुशासन प्रमुख हो भन्ने माहोल सिर्जना गर्नुपर्छ।

## जोखिमको मात्रा बढाउने

खासमा मिडियाको काम र दायित्व भनेको जोखिमको मात्रा बढाइदिने हो। व्यापारका सन्दर्भमा जति बढी जोखिम हुन्छ, त्यति बढी फाइदा हुन्छ भन्ने ठानिन्छ। भ्रष्टाचारका सन्दर्भमा ठीक विपरीत जति बढी जोखिम भ्रष्टाचारको मात्रा त्यति नै कम हुन्छ। त्यही कारण भन्ने गरिन्छ, जहाँ कम जोखिम बढी फाइदा हुन्छ, त्यहाँ अनुचित कार्य तथा भ्रष्टाचार मौलाउन पुग्छ।

जोखिम बढी र फाइदाको हिस्सा न्यून भएको दृश्य मञ्चन भएको खण्डमा मात्रै बदनियतधारीहरू हतोत्साहित हुन पुग्छन्। शक्तिमा बस्नेहरूका खराब कर्म र कुकृत्य सार्वजनिक भएको खण्डमा भविष्य समाप्त हुन सक्ने भयले तिनीहरू भ्रष्टाचार गर्नमा निरुत्साहित हुन्छन्। समाजबाट बहिष्कृत हुनुपर्ने जोखिम र कडा सजाय हुन्छ भन्ने मान्यता स्थापित गर्न सकेको खण्डमा भ्रष्टाचार र अपराध कर्ममा न्यूनता आउँछ। किनभने भ्रष्टाचार त्यहाँ फस्टाउँछ- जहाँ कम जोखिममा बढी फाइदा हुन्छ। बढी जोखिम हुने ठाउँमा भ्रष्टाचार हुन सक्दैन।

आमसञ्चार माध्यमले भ्रष्टाचार गर्नेका अनुहार आमतहमा पुऱ्याइदिने हुँदा यिनको भूमिका कम आँवु हुँदैन, जति छानबिनपछि सजायमा पुऱ्याउने संवैधानिक अंग र निकायको भूमिका हुन्छ। भ्रष्टाचार न्यूनीकरणमा मिडिया क्षेत्रको ठूलो हात हुन्छ भन्ने मान्यता विश्वव्यापी रूपमा राखिन्छ। किनकि राज्य सञ्चालकबाट भएका खराब

कामलाई सार्वजनिक गर्ने माध्यम भनेका मिडिया हुन्। सार्वजनिक निकायका आर्थिक कारोबार र निर्णयभित्र राम्रो/नराम्रो पक्ष खोज्ने र त्यसलाई विश्लेषणात्मक तवरमा हुने प्रस्तुतिले आममानिसलाई सचेत बनाउँछ।

राज्य सञ्चालकका खराब काम जब सार्वजनिक हुन्छन्- तब राज्य सञ्चालक नागरिकका नजरमा शंकाको घेरामा पर्छन्। राज्य सञ्चालकहरू सार्वजनिक भएका तथ्यबारे जवाफदेही बन्न बाध्य हुन्छन्। राज्य सञ्चालकहरूले जवाफ दिएनन् भने चुनावका बेला तिनलाई अनुमोदित नगरी नागरिकले बदला लिन्छन् भन्ने मान्यता राखिन्छ, लोकतान्त्रिक शासनमा।

भ्रष्टाचारविरुद्ध जनमत निर्माण गर्न त्यससम्बन्धी खोजमूलक सामग्री प्रकाशन वा प्रसारण गर्नु पत्रकारिताको धर्म हो। असल पत्रकारिताले मात्रै नागरिकको पीर, मर्का, भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलाप बाहिर ल्याउन सक्छन्। नेपालमा पनि मिडियाले अनेकन काण्ड-प्रकरण सार्वजनिक गर्दै आएका छन्। त्यसमा संलग्न सार्वजनिक पदाधिकारीविरुद्ध छानबिन गर्न तथ्य उपलब्ध गराएका छन्। सजायको दायरासम्म पुऱ्याउन नियमित समाचार पस्केको थुप्रै उदाहरण छन्।

## निन्दाको डरमा नियन्त्रण

भ्रष्टाचार नियन्त्रण गरी सुशासन स्थापित गर्ने मामलामा सिंगापुर सफल मुलुक मानिन्छ। सिंगापुरका पूर्वप्रधानमन्त्री ली क्वान यूका शब्द र अन्तर्य बुझ्ने हो भने भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा मिडियाको भूमिका उत्तिकै महत्त्वपूर्ण मानिन्छ। ली क्वान यू जसलाई आधुनिक सिंगापुरको निर्माता भनिन्छ, उनले भनेका थिए, “भ्रष्टाचारको सबभन्दा बलियो नियन्त्रण विधि जनमत हो। जहाँ कडा निन्दा वा आलोचना हुन्छ, त्यहाँ भ्रष्टाचार गर्न कठिन हुन्छ। प्रचारको माध्यमले जनतामा परेको छापले एउटा भ्रष्टाचारीलाई यति नड्ग्याउँछ कि उसलाई जेलको सजायभन्दा पनि बढी हुन्छ- ऊमाथि लागेको दाग पखाल्न।”

मिडियाले आमनागरिकलाई सुसूचित पारी समाजमा भ्रष्ट पात्रहरूबारे निन्दा र आलोचनाको माहोल सिर्जना गरेको खण्डमा भ्रष्टाचार कम हुन्छ भन्ने ली क्वान यूका भनाइले पनि पुष्टि गर्छ।

कसैले भ्रष्टाचार गरेको कानुनी प्रमाणका रूपमा नठहरिन सक्छ। किनभने हाम्रा परम्परागत कानुनले प्रमाण खोज्छ। कानुनी प्रमाण नपुगेको हकमा भ्रष्टाचारी ठहऱ्याउन सकिन्न। कतिपय बेला कानुन र प्रमाणले भ्रष्टाचार नठहऱ्याए पनि देखे-सुन्ने र समाजले भ्रष्टाचारी ठहऱ्याएकै हुन्छ। कोही कानुनी हिसाबले भ्रष्टाचारी नठहरिए पनि उसको भड्किलो जीवनशैली र क्रियाकलापले भ्रष्टाचारबाटै सम्पत्ति आर्जित हो भन्ने माहोल पनि समाजमा स्थापित हुन सक्छो भने फरक स्थिति उत्पन्न हुन्छ।

अदालतबाट ‘भ्रष्टाचारी’ नठहरिएकाहरूलाई पनि समाजले ‘सफाइ’ नदिएका अनेकन उदाहरण छन्। अदालतको ‘सफाइ’, जुन प्राविधिक र कानुनी हिसाबले ‘वैध’ ठानिएला तर समाजले त्यसलाई ‘वैधता’ दिँदैन। कतिपय प्रकरणमा कानुनी रूपमा ‘वैध’ ठानिएका कतिपय सवाललाई मिडिया जगतले तथ्य, तर्क र प्रमाणसहित प्रस्तुत गरी ‘वैधता’ नदिएका अनगिन्ती उदाहरण छन्। अर्थात्, न्यायिक निरूपणपछि भ्रष्टाचारबाट चोखिएकाहरूले तिनको अवैध सम्पत्ति पर्दाफास भइरहेको पृष्ठभूमिमा ‘वैधता’ पाउँदैनन्। तर, तिनको कर्म र सम्पत्ति बाहिर ल्याइदिनुचाहिँ मिडियाकै काम हो।

भ्रष्ट र अनुचित क्रियाकलापमा कसैलाई सजायको दायरासम्म पुऱ्याउने हो भने सञ्चारकर्मीको समाचारको खोजी र लेखन दुवै इमानदारी र यथार्थमा आधारित हुनुपर्छ। त्यो लेखन नागरिकप्रति जवाफदेही भएको हुनुपर्छ। नागरिकको दरिलो विश्वास नै स्वच्छ र व्यावसायिक पत्रकारिताको जग बस्छ। पत्रकारिताको धर्म नै सत्य/तथ्य सूचना संकलन गरी आमनागरिकलाई जानकारी गराई तिनलाई सही निर्णय लिन सकून् भन्ने बनाउनु हो।

हामीकहाँ लोकतन्त्र बहालीसँगै शासकीय सूचना उपलब्धता असल शासनको आधार हो भन्ने मान्यता स्थापित भएको छ। संविधानतः २०४७ मै 'सूचनाको हक' सम्बन्धी व्यवस्था थियो तर कानून र संस्था निर्माण हुन नसक्दा त्यो संविधानको सौन्दर्यमा मात्रै सीमित रहयो। लोकतन्त्र बहालीसँगै कानून र संस्था निर्माण भएको छ। त्यसले सरकारी संयन्त्रलाई आफ्ना भए, गरेका सूचना बाहिर सार्वजनिक गर्न बाध्य तुल्याएको छ। भ्रष्टाचार निर्मूलकीकरणको पाटोभित्र पारदर्शिता, जवाफदेहिता र नागरिक सहभागिता अपरिहार्य ठानिन्छ। जहाँ सूचना सहज प्राप्ति हुन्छ, तथ्यपरक समाचार या टिप्पणी गर्न सजिलो हुन्छ, ती मुलुकहरूमा भ्रष्टाचार तुलनात्मक रूपमा कम छ।

## गोस्वारा होइन, प्रमाणसहित

आयोगको पाँचवर्षे रणनीतिमा 'आमसञ्चार माध्यमको सशक्त उपस्थितिलाई हुनु' लाई अवसरको रूपमा लिएको छ। उसले आफ्नो पाँचवर्षे रणनीति बनाउँदाका बखत आमसञ्चार माध्यमको राय लिनेदेखि भावी दिनमा सहकार्य निम्ति आह्वानसमेत गरेको थियो। आमसञ्चार माध्यमले गहिराइमै पुगेर भ्रष्टाचार र अवैध आर्थिक कारोबारलाई उजागर गरेको खण्डमा अख्तियारलाई पनि सजिलो हुन्छ। सञ्चार माध्यममा आइसकेका कतिपय विषयमा आयोगले अनुसन्धान प्रक्रिया अघि बढाउन सजिलो हुन्छ।

आमसञ्चार माध्यमले तथ्य र प्रमाणसहितको समाचार प्रवाह गर्ने हो भने अनुसन्धान गर्ने निकायलाई थप अनुसन्धानका निम्ति बाटो बन्न सक्छ। भ्रष्टाचारका सन्दर्भमा 'गोस्वारा टिप्पणी' शैलीमा लेखियो भने त्यो अर्थहीन हुन पुग्छ। सँगै भ्रष्टाचारजस्तो गम्भीर अपराध पनि सरलीकरण हुन पुग्छन्।

सबैलाई एकै घानमा पारी 'भ्रष्ट' को संज्ञा दिने 'गोस्वारा' शैलीले इमानदारहरू पनि घानमा पर्छन्। 'कर्मचारी या पदाधिकारीहरू सबै भ्रष्ट हुन्' भनी लेख्नु या बोल्नुको कुनै अर्थ हुन्न। सबैलाई एकै घानमा पारिएपछि असल र खराबबीच भेद छुट्टिन सक्दैन। 'सबै भ्रष्ट' को गोस्वारा टिप्पणीसँगै इमानदार, चरित्रवान र नैतिक पक्षमा अडान प्रस्तुत गर्नेहरू पनि एकै टोकरीमा खाँदिन पुग्छन्। कसले, कहाँ, कति रकम, कसरी भ्रष्टाचार गरेका हुन्, तथ्यपरक लेखनले अनुसन्धान गर्ने निकायलाई सजिलो तुल्याउँछ। तथ्य थाहा पाएपछि आमनागरिकलाई पनि आफ्नो धारणा निर्माण गर्न सजिलो हुन्छ।

त्यसमा नेपालीको सार्वजनिक स्मरण शक्ति कमजोर मानिन्छ। त्यसकारण पुराना काण्ड-प्रकरण, तिनका संलग्न पात्रहरूको नाम-नामैसी बेलाबखत लेखिरहने हो भने त्यस्ता पात्रहरूलाई समाजले हेर्ने दृष्टिकोणमा फरक पर्छ। भ्रष्टाचार काण्ड हुँदाका बखत मात्र लेख्ने र पछि तिनबारे केही लेखिएन भने तिनीहरू फेरि अरू ढंगले उदाउन सक्छन्। हामी कहाँ यस्ता दृश्य नियमित मञ्चन भइरहेका छन्। जस्तै, २०४६ जनआन्दोलन र २०६३ को लोकतान्त्रिक आन्दोलन दबाउन राज्य कोष दुरुपयोग गर्नेहरू पटक-पटक उदाउनुको कारण त्यस्ता पात्रहरूबारे निरन्तर नलेख्नु पनि हो। तिनको मनोबल गिराउन बेलाबखत सन्दर्भ पर्दाका बखत लेख्नुपर्ने हुन्छ।

## शक्तिसम्पन्न वर्ग र जवाफदेही

पत्रकारिताको मूल धर्म शक्तिशाली पात्रहरूलाई जवाफदेही तुल्याउनु हो र उनका खराब क्रियाकलाप जसरी पनि उजागर गर्नु हो। खोजी पत्रकारिताकै कारण सन् २००२ मा फिलिपिन्सका शक्तिशाली राष्ट्रपति जोसेफ एस्ट्रेडामाथि महाभियोग लाग्यो। उनले सत्ताको चरम दुरुपयोग गरी अथाह सम्पत्ति जोडेका थिए। खोजी पत्रकारको समूहले उनको धनसम्पत्ति खोजबिन गरी सार्वजनिक गरे। मिडिया रिपोर्टिङपछि उनको शासनविरुद्ध नागरिक सडकमा ओर्लिए। एस्ट्रेडा सत्ताबाट हट्न बाध्य भए।

त्यसो त, पत्रकारकै खोजीमूलक सत्य/तथ्य समाचारले शक्तिशाली राष्ट्र अमेरिकाका राष्ट्रपतिलाई समेत राजीनामा दिन बाध्य पारेको घटना इतिहासमा दर्ज छ। सन् १९७४ मा अमेरिकी राष्ट्रपति रिचर्ड निक्सनका सत्ता दुरुपयोगसम्बन्धी क्रियाकलापको अनुसन्धान गरी आमसञ्चार माध्यमबाट सार्वजनिक भएसँगै राजीनामासम्म पुऱ्याएको हो।

उनको अनैतिक त्यो कर्मलाई पत्रकारद्वय बब उडवार्ड र कार्ल वर्नस्नीले पर्दाफास गरेपछि राजीनामा दिन बाध्य भएका हुन्, जुन 'वाटरगेट काण्ड' ले परिचित छ। अनुसन्धान रिपोर्ट प्रकाशनमा संलग्न वासिङ्टन पोस्टले २२ वटा प्रमुख समाचार, दर्जनभन्दा बढी विश्लेषण र सम्पादकीय शृंखला प्रकाशित गरेको थियो। अन्ततः निक्सनले राजीनामा दिए। अनुसन्धान पत्रकारितामा 'वाटरगेट काण्ड' लाई विश्वभर नै प्रमुख उदाहरणका रूपमा लिइन्छ। भ्रष्टाचार, 'हवाइट कलर क्राइम' अर्थात्, सफेदपोशी अपराध मानिन्छ। जुन कर्म शक्ति सम्पन्नहरूबाट हुन्छ। आज पनि शक्तिमा हुनेदेखि शक्तिशालीहरूबाट संरक्षित व्यक्तिबाटै भ्रष्टाचार हुने भएकोले त्यसको पहिचान गर्नु र सजायसम्म पुऱ्याउनु सजिलो काम होइन। शक्तिशाली र पहुँचवाला व्यक्तिहरूले आफूलाई आघात पार्ने समाचार आएको खण्डमा मिडिया प्रतिष्ठान र सञ्चारकर्मीलाई सिध्याउन पनि कुनै कसर बाँकी राख्दैनन्।

कतिपय बेला त आफूविरुद्ध समाचार आएपछि शासक तथा शक्तिशाली वर्गले सञ्चार माध्यममाथि धावा बोल्न सक्छन्। राजनीतिकरण गर्न सक्छन्। जातीय वा क्षेत्रीयतावादलगायतका अनेकन तत्त्वसँग जोड्दै आफ्नो खेदो खनिएको भाकामा प्रस्तुत गर्न सक्छन्। त्यति मात्र होइन, कतिपय बेला शासक वर्गले आमसञ्चार माध्यमको दर्ता खारेजी या लाइसेन्स खोस्न सक्ने स्थिति उत्पन्न हुन्छ। अनि, मिडियाको आम्दानीको स्रोत विज्ञापनमा नाकाबन्दी लगाउने खेल पनि रच्च सक्छन्। शक्तिशाली सार्वजनिक पदाधिकारीले राज्यका औजार प्रयोग गरी त्यस्ता मिडियालाई सिध्याउने षड्यन्त्र रच्छन्। यस्ता दृश्य नेपालका मिडिया हाउसले अनेकन पटक भोगिसकेका छन्। भ्रष्टाचार र घूस नियन्त्रणका सहज र स्थायी समाधानका सूत्रहरू हुँदैनन्। मिडिया र नागरिकले पनि त्यस्ता कर्म हतोत्साही गरेको खण्डमा न्यून हुन सक्छ। त्यस अतिरिक्त रावणका भैं भ्रष्टाचारका पनि सहस्र टाउका हुन्छन् भन्ने गरिन्छ। केवल यसलाई नियन्त्रण गर्दै कम गर्न सकिन्छ, भ्रष्टाचार कर्म सम्पूर्ण रूपले मार्न सकिँदैन। आमसञ्चारका माध्यमका अनुसन्धानमूलक रिपोर्टिङले भ्रष्टाचार मार्ने विष तयार गर्न सक्छ, त्यसका निम्ति पत्रकारको भूमिका महत्त्वपूर्ण हुन्छ।

भ्रष्टाचार र आर्थिक अपराधले सिंगो मुलुकलाई पीडा दिन्छ। त्यसो हुँदा भ्रष्टाचारविरुद्धको अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग वा सीमित सरकारी निकायको सक्रियताले मात्र नियन्त्रण सम्भव हुँदैन। भ्रष्टाचारविरुद्धको लडाइँमा आमसञ्चार माध्यम पनि एउटा महत्त्वपूर्ण पाटो मानिन्छ। शक्ति सम्पन्नबाट हुने अपराध रोक्न एक कोणको आक्रमणबाट सम्भव हुन्न। त्यसकारण सबै कोणबाट र संयुक्त रूपमा मात्र प्रतिकार गरेको खण्डमा भ्रष्टाचारमा जतिसुकै शक्तिशाली वर्ग या पात्र संलग्न भए पनि सजायको भागीदार बनाउन सकिन्छ। सबै कोणबाट आक्रमण गर्ने भूमि र परिस्थिति बनेको खण्डमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणको माहोल बन्नेछ।

# Strengthening Governance's Integrity System



Dev Raj Dahal<sup>1</sup>

## Introduction

The Constitution of Nepal provides a scope for open, legitimate and accountable governance at both shared and self-rule levels. Governance implies the ability of institutional leaders of the state, market and civil society to honestly and justly administer activities beneficial to citizens' lives. This means leaders who exercise power and authority must show that they have judiciously and legitimately used and performed duties to protect constitutional commitment to social welfare goals. The integrity of the institutional leaders of governance presumes their qualities of being non-corrupt, fair, just and efficient in the delivery of public good. It creates trustworthiness and makes corruption, crime and arbitrary use of power a high-risk gamble. Corruption is, however, characteristic of “soft state” syndrome of South Asian nations defined by “deficiencies in legislation and in particular law observance and enforcement, a widespread disobedience by public officials on various levels to rules and directives handed down to them, and often their collusion with powerful persons and groups of persons whose conduct they should regulate” (Myrdal, 1970: 211). This definition is particularly significant for Nepal long plagued by pervasive corruption and crime, not only as an individual act. “Instead, a rage of stakeholders spanning public, private and criminal spheres operate as one to steal money from the people and ensure impunity thrives” (Niti Foundation, 2019:1). A deeply rooted culture of patrimonialism, corruption and impunity in Nepal has thus infected its equitable development and tainted its international image.

The national integrity of Nepali state has become delicate because its leaders lack deftness to exercise legitimate monopoly of power to contain “criminals, tax evaders, dissidents and traitors, its nonconformists and perhaps active rebels where the government has to use force against its own population” (Nicholson, 2004: 47). The vital bits of Nepali state institutions are heavily infected by the special interest groups disabling them to enforce the Constitution and rule of law, prevent rent-seeking, keep social discipline and spur positive peace. The classical Nepali state's basic functions: internal and external protection

---

1. Reader, Tribhuvan University

of land and people, their wellbeing and public education through enlightenment on both raj dharma (statecraft) and sanatan dharma (cosmological duty) amplified its resilience. A duty-based state-citizen codependency had cultivated a harmony of mutual interests to avert mutual vulnerability and foster cooperation for a shared future. In a governance of right-based now where power, authority and legitimacy of leaders are pluralized, constitutional stability requires civil society rooted into its classical ideal of niskam karma (selfless service) an ability to mediate the extremes of Nepali society stoked by the utilitarian tendency of political power and exchange relationship of the market seeking to optimize both in the middle path. The autonomy of Nepali civil society, educational institutions and media from special interest groups, alignment with national priorities and worthy support to the needy citizens are important tasks to motivate their revolt against fate and fight for exposing the culprits to the risk of their public exposure and humiliation.

Nepal's ancient notion of shuva lav captures modern ethics of business practices and fairness in transaction uncorrupted by predatory selfish gain. It fostered the perfection of marketplace to roughly balance demand and supply. In a state of market inefficiency, only the bribe and political patronage can provide an entry point to it. But it spawns effects of Gresham's Law—scaring off honest investors, impeding economic progress, deflating political legitimacy of the governance leaders and penalizing those at the rock bottom of society having no access to the levers of power. This has stifled the general welfare of Nepali citizens. The common tendency of monetary accumulation does not go to reinvestment in productive sectors, but to foreign banks, excessive consumption of luxury items and distortion of market and management practices in the nation. Mutual accountability of governing leaders helps synchronize the means under the constitutional rules and achieve Directive Principles and Policies of the Nepali state. These principles and policies are compatible with the goals of good governance—security, rule of law, voice, participation, service delivery and peaceful resolution of conflicts. But the multi-actor governance requires mutual adjustment of their leadership, effective communication among them, coordination of various ministries and departments, steering the right course and collective action to capture their synergy in anti-corruption drives.

In Nepal, however, all the constitutional bodies of the state are now at the heart of political discourse for their excessive partisan, not politicization, which is public in nature. An attentive public has begun to ask questions: How far these governing actors upheld cardinal virtues of integrity and creditworthiness, remained professional and effective in reducing the cleavages among themselves, managing public affairs and maintaining a modicum of social order that is just, inclusive and democratic so that provision, production and supply of public goods becomes easy? Whether or not the actors of governance have been fulfilling the democratic requirements of popular consent, Nepali citizens' needs, constitutional and human rights and moving in the direction of achieving the national vision of an egalitarian society? Do all national actors and Nepali citizens adopt constitutional behavior and impartially follow the rules of the game? Has the multi-level governance of the nation



enhanced a robust public sphere so that citizens of today exert their civic competence to influence policies, decisions and actions affecting them? Is the existing institutional mechanism agile enough to regulate nefarious elements either through stoking fear or force that often assault on national integrity? These questions are of greatest significance to know the performance of governance in Nepal and determine its normative character whether it maintains its duty and integrity or not.

## Practical Initiatives

Nepal ranks 124th least corrupt nation out of 176 countries in the Transparency International's Corruption Perception Index. The UN data reveal that corruption accounts \$ 3.3 billion losses. Nepali parliament has ratified UN Convention against Corruption (UNCAC) in 2011 and has formulated National Strategy and Plan of Action to reduce it. The new acts are formulated as per this convention giving legal teeth to the Commission for the Investigation of Abuse of Authority (CIAA) to investigate, projects undertaken with public money. The recently unveiled five-year policy paper of CIAA has three-prong strategies: preventive, remedial and promotional. It aims the reduction of corruption by half, set up efficient monitoring on mega projects, institutional development, increase the cases of filing corruption, engage in evidence-based scientific research, modify laws to expand its jurisdiction, promote civic awareness of citizens etc. It expects efficient and coordinated governance of Department of Money Laundering Investigation, Revenue Investigation Department, National Vigilance Center, Central Investigation Bureau and crime branch of police. The CIAA with civil, police and national intelligence agency has set up a mechanism of "close monitoring group" to monitor the officials or business and organize sting operation against the suspected persons. The government has tabled two bills in the parliament: one to amend the set-up of Nepal Special Service aiming to control organized economic and other crimes and the other is Policy Research Academy aiming to foster administrative reforms and good governance. It is presumed to act as a national think tank and offer policy inputs to the government in many areas including corruption.

The CIAA's constitutional mandate stands to control corruption and abuse of authority. The Office of Auditor General does public auditing. It has disclosed huge unsettled accounts asking the government to take action. Its empowerment for ferreting out irregularities and stiffening the spines of accountants in demanding explanations for improper accountings from concerned ministries, departments and corporations is important. Independent courts have the mandate for adjudication of disputes. Ironically, they are overloaded with cases and are found "protecting members of the kleptocratic network" (Niti Foundation, 2019:13). The Election Commission (EC)'s prerogative is to conduct free and fair elections and impose ceiling on campaign expenditure so that ordinary citizens are not disenfranchised by disproportionate influence of private money, muscular power and organized interest on leadership selection. Ideally, public participation in the democratic process is expressed through free and fair elections where the roles of EC, polling officials and voters in the selection of honest and capable leaders become crucial like the Public

Service Commission mandated to recruit meritocratic and inclusive civil servants. Only responsive public representatives can uphold the integrity of their office and make executive leadership accountable to their actions. The Public Account Committee of the parliament, security agencies and a variety of watchdogs including media and civil society are similarly placed to monitor the temerity of high profile crime, corruption and abuse of authority and suggest measures for legal action. Laws and institutions only affirm the chilling Nepali belief that “spider’s delicate web can entrap only small insects leaving the powerful grasshopper escape tearing the web itself.” As the taproots of corruption scale higher ups, the Constitutional Council, mandated to recommend the appointment of all constitutional heads, needs to function as an impersonal Ombud to look after overall checks and balances of power and keep all functionaries of the nation under day to day scrutiny.

Strengthening the integrity system of all constitutional organs is vital to coordinate many anti-corruption and crime branches, minimize the penetration of special interest groups and geopolitical actors aiming to stifle governance outcome in their favor. It is critical to pursue general condition of political stability, progress, happiness and peace Nepal is aspiring to achieve. The insidious corruption refers to an exit from the accepted and expected behavioral standards by those in authority in pursuit of illicit private gains from the public wealth. The line between accepted behavior and unauthorized personal windfall gain is thin in Nepal which is undergoing rapid political, economic and social transition lacking optimal public security, rule of law and justice and infected by thieves of state, free-riders, criminals, conflict residues and extra-constitutional forces for whom national sovereignty is an enemy. When the rule of law is dissolved into an eternally unsteady transitional politics, political leaders are driven more by a strong urge to change the constitution to fit their behavioral pattern rather than changing their own habit, legal or illegal, and vertically integrate their patronage networks, even seek external support to weaken their rivals. In such a context corruption turns out to be a toxic lubricant of the undemocratic process, not only a matter of misinformation. Elimination of corruption is important for restoring all the traits of good governance-- sustainable economic progress, social cohesion, political accountability, judicial fairness and democratic consolidation. Bad governance hits the poor like hell as they have less means to defend and achieve social progress.

Corruption permeates into individual life when one prefers to live beyond one’s means and deviates from ethical norms and rules to indulge in the embezzlement of public resources. It equally reflects an institutional decay whereby public officials subordinate their dharma, (institutional responsibility) to the promotion of self-interest. Deviant officials tie up to their greed -not only government officials but also elected- perverting almost every segment of society. Ordinary Nepalis are fed up with this sordid problem that is deeply and heavily infected in the local government itself, which is assumed to serve the people at the grassroots at large, and so often does not and, therefore, hobbles the integrity of

governance. A leader who is corrupt, self-centered, driven more by avidity and an absolute quest for power mirrors nothing but an atrophy of civic virtue. This the reason the founder of modern Nepal Prithvi Narayan Shaha has eloquently expressed, “bribe givers and takers are the enemy of the nation.” Rana regime, however, evolved a patrimonial regime and blurred the boundary between the public and the private sphere, turned justice selective and drained the power of people to self-express and control the excessive abuse of authority and wealth of the nation until its downfall by democratic revolt.

The onset of democracy has set off constitutional tradition of politics in Nepal which by law rendered corruption and crime illegitimate, sought separation and checks and balances of power but became victim of its own reforms. The oath of “confidentiality” by public officials and controlled media during Panchayat regime kept many grand corruption cases under the carpet. In the democratic phase, citizens’ right to know public affairs, media freedom, oppositional politics and civil society activism have exposed scores of corruption scandal. They daily highlight the ethical decay of the integrity of rule and stoke popular demand for better governance to put a damper on corruption and improve citizens’ lives. The reasons of this decay are many: erosion of autonomy of public and national institutions of integrity which eased influential elites to pursue their selfish interests at the cost of public and national interest; informal, personalized governance has become more powerful than the formal institutions, rules and laws; poor boundary maintenance between personal, public and business interest and frequent collusion of top political leaders for shared benefits; weak site of public sphere for deliberation on political, legal and policy issues to muster informed consent of governed and exalt their anti-corruption campaign; collusion of special interest groups of party bureaucracy, national bureaucracy, security agencies, geopolitical interests, etc “interconnected by powerful businesspersons acting as brokers” (Niti Foundation, 2019: 1).

The consistent policy and governance failures in Nepal in achieving their goals are thus attributed to feeble integrity of politics where leaders are unaccountable to the choices of their policy paradigms largely imported from abroad whether modernization, self-help, dual economy, basic needs, structural adjustment, poverty reduction strategic paper, MDGs or SDGs without their proper indigenization and contextualization to improve national human condition. Likewise, executive dominance over the checks and balance of power and primacy of top party leaders over the functions of legislative, executive, judiciary, constitutional organs, public service institutions of education, health and public utility and parastatals pose problems in governability. The abdication of policymaking duty by Nepali legislators and their intervention in the executive domain of development hit the separation of power even posing risks to the integrity of governance in policy making, public ownership and execution. Reform is needed in the financial bureaucracy to orient it towards effectiveness of public management rather than helping politicians to enrich clients of their constituencies and thereby to pay for their vote.

Since most of Nepali business and industries are family-owned it is difficult to monitor their double account-keeping-one fabricated for public consumption and the other real for private purpose. The lucrative world of business contracts, constituency development fund, special passport and prerogative of political power enjoying impunity are the major incentives that motivated businessmen to join politics and distort its autonomy, political morality and skew public service. Businessmen peddle their influence on the state either indirectly financing elections of party or candidates, directly bargaining of proportional seats, or influencing policy making or buying the position of ministers. The influence of private money in politics has created unequal playing field and devitalize honest persons competitive ability to join politics. If the delivery of public goods and services is to be both efficient and effective in meeting the goals of sustainable development, its critical preconditions, such as capacity development of leaders and institutions, result-orientation, public participation and the promotion of integrity system of governance must be fulfilled and a system of institutional responsibilities to society must be set in proper balance. This helps to check the abuses of authority of various actors and manage the conflicts at different levels of society arising out of a number of reasons-greed, creed, grievances, aspiration or tradition of patrimonial political culture.

Petty corruption driven by the survival necessity of underpaid officials is universal. In Nepal where polity –parliamentary or presidential- remains unsettled and multiple source of monopoly, syndicate and contractual agreements exist, petty corruption remains in excise, custom and revenue department, land registration, social security fund, transport, law enforcement offices, public utility section and within the same office by superiors where needed services are delayed if bribe is not paid. The government is working to close the tax loopholes, evasion, escape clause, exception, etc. that do not respect the sanctions, foster rational economic behavior and maintain transparency in public procurement, sale of public property and contract. Grand corruption of higher authorities for their illegitimate gain impedes the blocks the gear of democratic and development processes and corrodes public trust on them. The endemic corruption “imposes an excessively high cost on small businesses.” (Langseth, Stapenhurst and Pope, 1997: 4). In public sector contracting, the costs of corruption are reflected in the waste of scarce resources, misallocation and bad practices of elite civil servants and politicians. Although it is difficult to estimate the ecological, social, economic and political costs of corruption in Nepal owing to its secret deal, one, however, easily notices its effects, such as purchase of luxurious items, fabulous life-style, rent-seeking tendency, decision in favor of unproductive project, increasing cost of goods and services and gradual entrapment of the nation in the vicious cycle of debt and poverty.

Where bureaucratic corruption is institutionalized, it follows several frustrating consequences, such as a bureaucrat does not hold his or her job in high esteem. In case of low salary differential, promotion system fails to be a factor to motivate much. Rather, tendency appears in foreign travel and, in some cases, phony imbursement. In social

welfare state like Nepal major parastatal contracts are obtained only through inducement, patronage, political connection and rent-paying. It has become a business necessity. In Nepal, political recruitment of all constitutional heads on the basis of distribution of spoils among mainstream political parties hobbled their political will to take action against grand corruption. The primary functions of constitutional bodies are to examine the fairness of the decision-making process as well as the discharge of responsibilities by the public officials. Anti-corruption initiative is less likely to succeed in the absence of public support, especially the support of attentive public, media and civil society. In strengthening the national integrity system civil society like Transparency International-Nepal Chapter has a vested interest in monitoring, researching, detecting and helping the government in reversing the activities of irrational public officials and businesspersons and inspiring citizens to act. Civil society and media become ineffective if judicial process does not function as a guardian of the public interest. In ways constitutional heads are appointed by the Constitutional Council and judges are appointed by Judicial Council on the recommendations of political parties and promoted without caring their backgrounds and ability cause difficulty in performing their roles independent of the political process, patronage and special interest groups. This has imposed barriers to the maintenance of integrity of office and prevention of pilfering public resources.

This explains why most of Nepal's big public projects on hydropower, construction of buildings, road, bridges, etc. fail to complete in time, soar the cost and uphold low quality. Most of enterprises are at loss. In the case of enterprise chiefs or constitutional heads, top political leaders distribute the posts along partisan lines many of them may not be qualified for the positions. In such a case principles of professionalism, ethics and management principles are trampled while nepotism naturally contributes to misuse of authority and misappropriation of funds. Appointees have triple benefits: no action on poor service delivery, political protection and self-enrichment at the cost of public interest. Examples of recent grand corruption abound in both political and private sectors such as Lalita Niwas Land, Wide-body and Narrow-body Plane Purchase scam, 33 kilo gold scandal, Ncell Tax Evasion, Melamchi Contractor scam, etc.

## Conclusion

Since politics is the vital decision making system integrity of this system has positive effect on good governance at the level of public administration, business, NGOs, civil society, INGOs and donors. The past public opinion surveys have consistently indicated the high scale of corruption in political parties, people's representatives, police, judiciary, revenue sector and business in consecutive order. It is, however, risky to the office of integrity to bring high profile corruption and crimes to adjudication given the indulgence of top party leaders and their threat of impeachment in the parliament. The public sector anti-corruption strategies involve the setting up and enforcement of a public sector ethical code, improved remuneration and strict penalties, organizational change of civil service, disclosure of income, assets and gifts by public officials and transparency in the acquisition

procedures. Public programs afflicted with corruption require proactive role of CIAA and highest level of audit institutions, such as Auditor General that work as watchdog role in society, law enforcement agencies of administration and police, effectiveness of crime prevention body and speedy justice system by keeping judiciary away from partisan clout. The success of such institutions lies in strong political will backed by the highest echelon of the government. They must possess autonomy, build power of access to information and credibility of leaders before the public eyes.

When corruption turns out to be systematic, it introduces irrationality in every spheres of life making it hard to slow down its wheels without changing the system as a whole and injecting a high level of integrity in politics, administration, business, security and civil society. Ethics of integrity applies to every aspects of life of top officials for it defines their values, commitment, choices, action and course they assume for an organization or the nation. The ethics of public life such as altruism, honesty, impartiality, responsibility, frankness, truthfulness and guiding ability of the leaders of governance are necessary but these structural requisites alone cannot secure their integrity. Public accountability calls for a balance between stated objectives and service rendered to the public, optimal use of the scarce public resources and a sense of hope for this nation's rational future. For sustainable development agenda, eight pillars of national integrity system are relevant for Nepal: "public sector anti-corruption strategies; watchdog agencies; public participation in democratic process; public awareness of the role of civil society; accountability of the judicial process; the media; the private sector and international business; and international cooperation" (Langseth, Stapenhurst and Pope, 1997: 10). Civic education of Nepalis for active citizenship can provide forceful spur for them to engage in virtuous and enlightened anti-corruption awareness and activism that CIAA is also fostering.

The Constitutional right to information establishes Nepali media's freedom of information which is vital in enforcing the accountability of leaders to the public. Free and fair media culture standing side by side with an independent judiciary and CIAA can constitute countervailing powers that act as a deterrence against corruption in public life. Media monitor the corruption of the state, public, private and civil society sectors and provide a wide range of perspectives to control it. Ironically, in Nepal, the efficiency of its system is that it "seems to have generated the types of writers...as belonging to such different categories as assimilated, dissident and translated figures--all of them both individualized and classified in...a highly efficient, globalized, quasi-market system" (Said, 2001:27). Individualistic ethic is often considered discomforting while the neoliberal economic measures have recently retired for its deleterious effects on liberal democracy. Undemocratic political consensus has often produced an awful scenario that set politicians off-stage in investigation, judgment and even offered a reward and promotion while turning bureaucracy succumb to neo-liberal reinventing governance contrary to the liberal spirit of Nepali Constitution.

New approaches to development cooperation require harmonization of the domestic laws and international imperatives for oversight and regulation system reducing commission, corruption and misplaced priorities as per the nation's commitment to UNCAC and revised laws to expand the scope of integrity as well as bolstered the capacity of anti-corruption and crime institutions so necessary to meet the sustainable development goals. Promotion of national integrity system of Nepali governance requires international institutions working in Nepal to align with national priorities, laws and code of conduct and citizens' abiding support of and commitment to building the capacity of Nepali state in responding to increasing challenges including the corruption of democracy by emptying its dividends to ordinary citizens. Unbiased forms of international cooperation may help to democratize political parties and beef up their legitimacy, leadership and popularity essential for democratic future. Corruption flourishes in the deinstitutionalization of the political life, erosion of civic institutions and virtues and those of integrity marking an atrophy of civic life. It is possible to enhance the infusion of ethics into politics and enforce legal and moral standard in society, economy and polity from the top to the bottom. To rebuild moral foundation of Nepali democracy, a vibrant system of justice at ecological, social, gender and intergenerational level and constitutional behavior of all actors are absolutely essential. Otherwise, corruption stings terribly beyond one's imagination.

## References

- Langseth, Petter, Rick Stapenhurst and Jeremy Pope, 1997. *The Role of a National Integrity System in Fighting Corruption*, Washington D. C.: Economic Development Institute of the World Bank.
- Myrdal, Gunnar. 1970. *The Challenge of World Poverty: Anti-Poverty Programme in Outline*, England: Penguin.
- Nicholson, Peter P. 2004. "Politics and the Exercise of Force," ed. By Adrian Leftwich, *What is Politics? The Activity and Its Study*, Cambridge: The Polity Press.
- Niti Foundation, 2019. *Nepal's Kleptocratic Network: Mapping Corruption and Impunity*, Kathmandu: Niti Foundation.
- Said, Edward W. 2001. "The Public Role of Writers and Intellectuals," *The Nation*, September 17-24.
- The Government of Nepal, 2006. *The Constitution of Nepal*, Kathmandu: Ministry of Law, Constituent Assembly and Parliamentary Affairs.

# Major Challenges in Anti-Corruption Drive of Nepal and CIAA's Roles



Dr. Dinesh Pant<sup>1</sup>

## 1. The context

The present scenario of anti-corruption drive in Nepal is of mixed nature offering both pessimism and optimism. This has been substantiated by various assessments of the related international agencies too, like Transparency International (TI), the World Bank and others. While Nepal scored 29 in the TI's Corruption Perception Index in 2014, (measured in 1-100 scale), it scored only 27 in 2015 and scored 31 in both 2017 and 2018, which is 124th position in the ranking of 180 countries in 2018 (TI, 2018). It has improved just two positions in overall "rule of law" performance – being the 59th out of 126 countries, in the Washington-based World Justice Project's Rule of Law Index 2019, which also measures absence of corruption and regulatory enforcement among its eight factors (THT, 2019a). The major challenging issues facing the anti-corruption drive in the country are briefly highlighted below before articulating the way forward with focus on the expected roles of the Commission for the Investigation of Abuse of Authority (CIAA), which is the only constitutional body with the mandate to investigate abuse of authority by public officials in the country.

Corruption in Nepal, particularly in its public sector, is being felt deeply rooted, expanded and heightened covering all areas of state affairs involving top public position holders, political leaders and business persons. It has been taking new dimensions too. A number of senior political and administrative officials, mostly those who are close with major political parties, have not only been allegedly engaged in corrupt and immoral activities, some of them have also been prosecuted and convicted with corruption charges. Even the senior CIAA officials who are responsible for investigating corruption cases have been subjects of CIAA's scanning in the recent past. The involvements of some senior CIAA officials themselves in corrupt and fraudulent acts are attributed to their appointments being based on the political choice on a partisan basis. It is said that when politicians get more than what they pay just by participating in political corruption they will rarely participate in fruitful political activity benefitting the society and nation. And this leads to disruption and

---

<sup>1</sup> Freelance Development Facilitator/Former Executive Director, Nepal Administrative Staff College (NASC)



weakening of government structure, reducing productivity and development (Kashif, Tu and Long, 2019).

## 2. Emergent challenges of nexuses and policy corruptions

### a) Abrupt public constructions

In contemporary Nepal, corruption and immoral acts tend to have taken place in an organized way through one after another strong nexus of political leaders, public administrators, business persons, civil society representatives, police and also legal and judicial officials in certain cases. Public construction works, which manifest backbone of national development involving roads, road maintenance, drinking water supply, bridge, irrigation infrastructure, airports, hydroelectricity and information and communication technology adaptation, have often been victims of the nexus of corrupt persons. The trend of contractors trying to bag as many contracts as possible but not completing them on time and at worst not even starting the construction activities has been visibly rising. In recent monitoring by CIAA (THT, 2019b; TKP, 2019), details of more than 1,800 projects were submitted to the government recommending actions to be taken against them, but the latter continues to be reluctant to take any action against either the contractors or project officials. CIAA has also started a detailed investigation of the 100 worst performing projects and their contractors. These projects have been either running behind the stated deadline or stalled for a long time. More than 24 billion rupees that has been disbursed as advance payment to contractors is now at risk.

As shown by a study report ‘Status of the contract management of the construction works under the Nepal government and Analysis’, there were 1,848 contract projects related to seven ministries to be sick, as they were not completed even after their completion deadline expired before December 2017, with some having remained idle for the last 8-9 years. The combined value of the contracts stands at 118 billion rupees and further 1,032 contracts of various construction projects had remained idle without extension of their deadlines (TKP, 2019). The whole project cycle is faulty as detailed project report, tendering and approval are often completed late in the targeted fiscal year (which starts and ends in the mid July of the calendar year) and the actual physical construction work starts late in May-June of the fiscal year. The contractual process is not development-friendly as it is based on “low bidding” and promotes a nexus within various power groups to win the bid without requiring any professional capacity and track record. While the nexus between politicians, bureaucrats and contractors has been the irritation of construction projects, they always play blame game when their acts are publicly noticed and criticized. How the nexus between contractors and public officials is strong has been manifested in the recent withdrawal of amendment in public procurement regulations, which tightened the contractors to start and complete the construction project on time, in less than one month. A cycle of rule amendments and withdrawals has been a normal trend making one to

suspect even whether the amendment was just a tool for an under-table bargaining by the public officials.

Politics tends to have been reduced to a “business” instead of “service” to earn money quickly by capturing state’s power, which has been reflected in some decisions made by government. The state is viewed to be run by a few business-minded parliamentarians, public officials and middlepersons with corrupt and immoral intentions.

### **b) Federalization of power and corruption**

With federal structuring of the state as envisaged in the new constitution, the existing unitary government has expanded to be 761 governments, consisting of 753 local governments, seven provincial governments and one federal government. The newly created sub-national governments are allegedly focusing more on managing their own perks and facilities for personal comforts rather than on undertaking development activities. In their first fiscal year (i.e., 2017/18), only negligible percent of allocated annual development budget was spent, while almost all annual recurrent budget (administrative) was spent. Provincial governments were found unable to spend Rs 45 billion (22% of allocated annual budget on average across provinces) in the last FY, which was mostly development expenditure as no province has been able to spend more than 27% of development budget (Kantipur, 2019a), while the whole recurrent budgets (administrative expenditure) were about to be spent. More or less similar situation has been observed at local level. Even after almost four months into the current fiscal year, 21 local governments have yet to get their annual program budget approved by their respective local councils (THT, 2019c).

Lapses in public accountability are on the rise at every level of government. According to the Auditor General’s Report of 2016/17, government agencies spent over Rs 500 billion violating standard procedures / accounting principles, of which cumulative irregularities had increased by Rs 125 billion within a year (AGO, 2018). Almost every Annual Report of the Auditor General has exposed dubious accounting practices and amounts misused by corrupt government officials at local levels. Local governments in particular have been vulnerable to have corruptions and irregularities in undertaking their assigned functions of designing and executing development programs and spending allocated budget without fulfilling the legal and other procedural requirements (CIAA, 2019b; THT 2019d). They have been found engaged in irregularities through a nexus of local political representatives, administrators and local business persons in the name of users group, formation of which is a part of legal requirement to get any local construction work initiated and completed. They are reportedly engaged in designing development programs and allocating budget (not following any prescribed procedures) and making payments even for incomplete work or work not started. Critics say that while local governments were expected to take a form of Singh Durbar (akin to the location of state power as the central secretariat of federal government), they have been a place for corruptions at local level. Provincial governments too have not escaped from being allegedly engaged in corrupt and unlawful activities. As reported by the Auditor General in 2018, Province 2 is very poor in financial discipline,

followed by Province 3 - the lowest is Province 7. Provincial assemblies too are reportedly engaged in financial irregularities – e.g., in FY 2017/18, Province 2 Assembly Chair had allegedly taken salary (Rs 6 lakh) of his office staff even without recruiting them.

Each of the provincial and local governments can perform their assigned functions by designing their own policies and laws, besides following the basic (federal) laws. This is how federal units exist and perform as best practices of other federal countries, but such a delegated power structure has also equally increased the possibilities of corruptions and immoral acts committed by these governments by making their own policies and laws that fulfill their ill-intentions. In the present national scenario, these governments can also get excuse for many of their misdeeds attributing to their lack of previous experiences in running the government affairs. In coming days, it is likely that many “unlawful” public decisions are taken “legally” at different tiers of the state, i.e., committing policy corruptions within the established policy and legal framework. These will gradually exceed the cases of corruptions that are committed by breaching the established policies and laws.

With growing use of foreign loans and investments in various development and international business activities in Nepal, a number of cases of under-table dealings between foreign capital exporter and public officials under the political patronage have occasionally been reported. The types of corruption that used to take place in the past have been changed with the adoption of international partnership and use of modern technology in dealing with development and business matters. Emergence of alarming cases of illegitimate export and import of capital in terms of money laundering in the recent past has been glaring example.

### **c) Weak capacity to fight with the corruption**

Multiple agencies directly or indirectly concerned with fighting corruption exist in Nepal, which include from parliamentary committees to constitutive bodies like CIAA and Auditor General, and executive agencies of the government like Department of Money Laundering Investigation (DMLI), Department of Revenue Investigation (DRI), National Vigilance Centre (NVC) and National Investigation Department (NID), which operate under the Office of Prime Minister and Council of Ministers, etc. There are a number of watch-dog agencies in non-government sector too. Every departmental chief of public organization has accountability towards controlling corruption taking place within his/her office. However, it has long been experienced that all these agencies and their responsible officials have indifferent attitudes and little guts to control corruption and irregularities in their respective jurisdictions. Even CIAA officials were recently publicly criticized for expressing their helplessness in fighting corruption and fear of dismissal from the posts in taking actions against big political bosses. In view of the increasing involvement of political-administrative and business mafia in committing corruption at public dealings and work, even promising leadership at political, administrative and CIAA levels, who often express commitments to deliver good governance and prosperity, have turned out to

be less concerned with corruption just to let government functioning politically smoothly, safeguard their existing positions and enjoy inherited privileges. They have sooner or later failed to live up with the expectation to take strong action against corruption taking place at political and policy levels. However, it does not mean that all administrators are corrupt; it is only few who make things rubbish in a large scale. Most administrators are at best just complying with the “rule of the game” of the existing administrative set-up to ensure job security, smooth career development and safe departure.

### 3. CIAA’s Drive:

Whatever CIAA is doing now is praiseworthy in view of its limited institutional capacity and the surrounding of the forces that often discourage any anti-corruption move. Although the number of complaints of corruption and irregularities by public officials registered with CIAA has tremendously increased in recent years – from 11298 in FY 2012/13 to 19488 in 2017/18, the number of settled cases has also significantly increased - from 6672 (59%) in FY 2012/13 to 12400 (64%) in FY 2017/18. As of FY 2017/18, the number of complaints was highest in education sector (3570) and the second highest in local bodies (3511) while home administration saw 804 complaints. The number of corruption cases submitted by CIAA to the Special Court for judicial hearing and adjudication was 194 in FY 2017/18, compared to mere 93 cases in FY 2012/13. The number of court’s verdicts made in favor of the government too (i.e., CIAA’s charges) has increased from being 80% of registered cases in 2012/13 to 88% in FY 2017/18, reflecting CIAA’s slightly improved capacity to investigate and prosecute the cases. It has somehow made its various stakeholders feel that corrupt acts by public officials are not completely overlooked. Cases of its witch hunt into offices of public services are also increasingly reported sending warning to the prospective corrupt conducts by public officials and middle persons in delivering services.

CIAA has been carrying out its constitutional mandate by following a series of laws and directives. It has already executed three institutional strategic plans since 2002 and has just stepped into its fourth five-year Institutional Strategic Plan from this fiscal year. This has been a very much timely institutional initiative in the present context of the types of corruptions that are taking place in the country. Though the present plan is not a national strategic plan to fight corruption, it is important nationally because CIAA is the only constitutional body that is given mandate to investigate and prosecute the cases of corruption and misuse of authorities by public officials. Obviously, CIAA alone cannot fight corruption at the national level, but it is expected to take the lead in fighting corruption even by advocating and putting pressures on governments and parliaments to design and adopt required policies and laws.

CIAA’s current strategic plan is found continuation of its previous plan in terms of its three pillars of strategic focus to fight corruption through curative, preventive and promotional measures. Nevertheless, it has added a new dimension to the strategic focus by introducing a fourth strategic pillar called “institutional capacity development” to be

able to execute its strategic plan and perform the institutional roles more efficiently and effectively. Accordingly, the plan envisaged four major strategies which revolve around: i) undertaking identification, investigation and prosecution of corruption-related acts effectively; ii) making all parties concerned with corruption control accountable and responsible by strengthening and utilizing existing legal and organizational structures; iii) enhancing awareness, coordination, networking and unity among all stakeholders of corruption control; and iv) building CIAA's institutional governance and enhancing its capacity (CIAA, 2019a). During the plan period, CIAA envisages enhancement of TI's Corruption Perception Index of Nepal from being 31 in FY 2019/20 to 41 in 2023/24. Now, only India and Bhutan of South Asia are having CPI of this level (Kantipur, 2019b).

#### 4. Suggestive notes for CIAA's strategic move

Though CIAA's current strategic plan consists of a number of well thought-out policies and working policies under each of its four strategies, these need to be prioritized logically and carefully. Its curative anti-corruption strategies need to be directed primarily towards: a) determination of focus areas in terms of corruption-prone sectors like physical infrastructure development, public service delivery, foreign employment, public land management, money transfer, etc. and corruption-prone level of government like federal, provincial and local; b) settling of bigger cases of policy corruptions by public officials; c) breaking nexus of corrupt officials and leaders of notorious professions (like public transport services, construction business, manpower supply service, land brokering, etc.) with corrupt political leaders/ activists, administrators, etc., and d) improving the processes and techniques of diagnosis of serious cases of corruptions / unethical act, etc.

Likewise, preventive strategies should be directed towards: a) leading and facilitating development of code of conducts and enforcement of existing code of conducts in all spheres of public life and public institutions (also pursuing the Government of Nepal in having national integrity policy, etc.); b) collaborating with the Election Commission, Auditor General's Office, DMLI, DRI, banks / financial institutions and international agencies to launch anti-corruption related investigations, corruption prevention policy and revelation of cases of high level corruptions, mainly policy related, and to exert pressures to parliaments, governments and judiciary to have zero tolerance for corrupt and immoral acts, etc.; and c) working with governments, parliaments and judiciary to ensure transparency in all acts of public interest by identifying accountability centers and positions, etc. through e-governance and on-line service access and delivery, grievance recording and responses. Such transparency can make the service providers more accountable to their acts.

Promotional strategy should be related mainly to launching "citizen awareness building program" by collaborating with political parties, public institutions, education/ training institutions, mass media, citizen forums and non-government organizations. Among such strategic activities should include: a) public interactions on publicly revealed corruption cases and possible corruption areas; b) collaboration with mass media to promote anti-

corruption news, public campaign and public debate on what is “corrupt” and “immoral” acts; c) collaboration with educational and training institutions in getting anti-corruption, integrity and ethics incorporated in their educational and training courses; and d) training and informing related public offices and their key officials on the way corruptions take place and the ways corruption and unethical acts can be checked by applying the existing legal and policy framework and national and international best practices.

The strategic plan is only a framework, which is meaningful only when CIAA takes envisaged strategic actions in its strategic directions and meets strategic objectives. In any case, CIAA has to direct its strategic actions towards three major fronts:

**a) Mitigating policy corruptions:**

With the establishment of a three-tier government system of federal mode, policy corruptions have got space to expand and flourish in Nepal. Each of 761 governments has got various rights to have access to a sizeable amount of resources, either through grants or imposing tax and fees in their jurisdiction, run administration by designing programs, policies and laws and sell or buy goods/services as legitimate agencies. As stated earlier, they are also privileged to take excuses for some time to come, if something goes wrong because of their inexperience in running the government. Most often they have allegedly acted on their vested interest either to meet their political interest or pay back their election expenses and promote their illicit business at the cost of people’s convenience and environment protection.

The other enabling environment for policy corruption seems to have been created by the presence of so-called strong government holding a single party’s control of legislative bodies, at not only at federal level but also at provincial and local levels. Policies and laws are designed and passed with little discussion and censure by the opposition parties. With this situation, it is nothing but natural to have many policies, programs and laws that favor interest of those who make them. Any law making or amendment for controlling corruption, which should go through various channels of government agencies, is also likely to prohibit CIAA in investigating the cases of policy corruptions by the government. Even now, many cabinet level government decisions for selection, postponement and rejection of development projects, leasing of public properties and procurement of services or goods are suspected to have been influenced by corrupt motives, but these are far from the jurisdiction of CIAA despite hue and cry and complaints made by citizens. Even judicial decisions on the complaints of policy corruptions have hardly satisfied common citizens.

CIAA’s curative measure of controlling corruption continues to be non-functional in the case of policy corruption committed by public institutions and officials. It therefore needs to redefine and expand, at least through its operational definitions, the meaning of corruption in a way that it also includes any acts committed by the public officials with ill intentions, whether it is in designing or executing policies and programs, violating the established way of doing within the framework of standard policies and laws and best

practices both in Nepal and elsewhere. This will help CIAA and other anti-corruption agencies to pose questions on why the government agency or official did a thing in a particular way instead of following a normal process. CIAA can adopt such preventive measures which also include at least suggesting government agencies to make changes in the existing policies and legal practices, revealing the cases of misconducts, listening to the complains and launching investigations in public undertakings or public offices periodically where corruption-prone dealings often take place or are suspected.

The current initiatives of CIAA to be watchful and updated with the execution status of national pride projects are praiseworthy in that these will keep the related project management and oversight ministries in their toes and accountable to their deeds. Its scanning of execution of status of hundreds of development projects as well as their contract management and issuing directives to terminate the contractors or revive the halted construction work are right efforts in right direction for not only preventing corruption acts but also alarming government agencies for their future corruption prone acts. Likewise, its recent act of issuing 61-point tips to the local governments to check their irregularities and corruption prone acts is very much timely as they have entered into the zone of both political and administrative anarchism in terms of illegitimate or controversial policy/ law making and undertaking of various institutional activities carrying lots of fiduciary risks (CIAA, 2019b). All these have been different from what CIAA was doing in the past by focusing only on investigating corruption cases as curative measures for corruption control.

### **b) Breaking the nexus of corrupts:**

Corruptions in Nepal, perhaps elsewhere too, often take place in collaborative efforts of service seekers, providers and intermediaries, whose status goes higher with the size of amount of money or value in question. The nexus is normally found among politicians, administrators, business persons / houses. Occasionally, as people observe, such a nexus has also been protected by so-called civil societies, professional interest groups and those responsible for making judicial decisions.

The nexus for corrupt acts can be seen as small as the ones found in and around land management and revenue offices, where all kinds of land-related transactions (sale, purchase, transfer, land survey and measurement, etc) take place or the public transport management offices which deal with registration of transport vehicles and issuance of driving license. In terms values, these acts involve even as small as hundreds or thousands of rupees. It can extend to the larger scale of sale and purchase of aircrafts, long-term leasing or ownership transfer of public land to individuals or private parties (e.g., Lalita Niwas land, Gokarna Forest Resort, etc.), printing of bank notes, smuggling of quintals of gold, etc., involving billions of rupees. CIAA, in all of its strategic measures, whether these are curative or preventive or promotional, should prioritize those areas or cases where a strong nexus exists involving powerful persons due to their political, administrative or

business affiliations. This will help break illicit relations between such actors who are running various networks to get public decisions made in their favor in more than one sector. Moreover, it will discourage other prospective nexuses to be developed. CIAA's present strategic plan should provide a flexible framework to target the breaking of such nexuses either through selection of cases for investigation under preventive measures or suggesting government or related state agencies in making or revising existing legal and policy frameworks as preventive measures to corruption control.

CIAA should occasionally conduct research studies on the emerging areas of corruption or misconducts, which can range from misuse of public properties to the serving of vested interests of power groups or near and dears of the public authority holders to assess the vulnerabilities to corruption in Nepal and identify the measures to deal with them. Its recent studies on the Status of Corruption and Good Governance in Nepal can be a benchmark (CIAA, 2018) for making such effort with needed improvements.

### **c) Developing institutional capacity of CIAA**

This, as stated above, has been a newly added strategic focus of the current institutional strategic plan of CIAA. The capacity building efforts should extend from building its staff capacity to developing or improving guiding policies, laws, work procedures, processes, systems, technological capacity, physical infrastructure, networking and work-linkages with ally agencies. Moreover, there is no one but CIAA to initiate the process of expanding its mandate and scope of functions. CIAA, despite losing its image occasionally because of inability to deal with the big corruption cases of public interest and involvement of its own officials in irregularities contrary to people's expectations, has to make extra efforts for maintaining its credibility in investigation and revelation of cases of corruption of high magnitude. The strategy related to institutional development needs to have two dimensions like internal capacity and external capacity.

The internal capacity building will have to include, among others, mainly the expansion of its existing province-based organizational networks to look after corruption cases at local level by creating a number of strong focal points at district level so that each focal point can deal with a designated number of local governments. Moreover, while provincial level offices need strengthening, mechanisms should also be developed for promoting collaboration with Chief District Officers for collecting complaints and for dealing with anti-corruption acts at both province and local levels. The internal working systems also need timely updating and expansion to cover emerging areas of corruption and irregularities. These should include: a) updating / developing operation manuals / rules relating to investigation and prosecution of corruption cases; b) developing institutional memory system for complaints or cases of corruption registered and concluded cases; c) use of information and communication technology in all important areas of institutional functions of CIAA; d) equipping CIAA with modern investigation facilities, including state-of-art forensic lab facilities and other communication, detective tools and systems.



The other important strategy that can strengthen CIAA's internal capacity is the development of tailor-made human resource policy relating to recruitment (inward transfer of staff from within and outside civil service on deputation) as well as outsourcing and contractual appointments of required staff for specific purposes of conducting investigation or designing and operating organizational systems. Besides having a skeleton staffing structure to run basic organizational affairs, CIAA will need to ensure that it has got services of staff in right number and quality in accordance with its needs on a specific time frame basis. It needs to improve its specifications for bringing staff on deputations, including the minimum duration of their services. At the same time, it needs to develop core competencies on the part of its commissioners and staff members through training and exposure in the area of their specific responsibilities, primarily focusing on the types of knowledge and skills that are required in different phases of investigation and prosecution of the cases of corruption, while also looking to adopt best practices of other CIAA-like agencies in the similar countries.

As part of systemic institutional reform, CIAA is strongly suggested to introduce a performance-based management system in which each organization unit or at least every senior official prepares a periodic performance plan consisting of performance goals, targets, performance indicators and prerequisite sub-systems (including performance incentives) and required resources and to make it as performance contract between the respective official and the organizational representative (mostly immediate supervisor). Moreover, enhancement of their moral competency is not less important; this can be ensured through either periodic staff screening systems or enforcement of stern code of conducts. Not only entry, but also the return of deputed staff to their parent office or other office needs to be regulated to ensure that secrecy and public image of CIAA is well maintained.

The institutional strengthening of CIAA is not complete without building its functional linkage with other agencies, inside and outside the country, to fight with the strong and powerful nexus of corrupt and immoral ones. It needs to form and lead alliance of institutions, groups and persons who lend hands to each other to fight against corrupt persons and their nexuses. For this, the national agencies with which CIAA can collaborate more closely are selective constitutional bodies (e.g., Election Commission and Auditor General's Office), government agencies (e.g., DMLI, DRI, NVC and CIB, etc.), press/mass media, celebrities, distinguished senior citizens and so on. The present Constitution of Nepal does not mandate CIAA to look after the cases of improper acts (done with illicit intentions) unlike in the past, but it can explore the space for such cases even by utilizing the opportunities and roles expected from it after Nepal's ratification of UN Convention against Corruption. It can potentially result in a situation in which CIAA assumes additional roles and responsibilities, including those related to investigation of the cases of corruption that take place in judiciary, army and the informal sectors like I/NGOs. Moreover, CIAA should initiate the process of bringing all specialized corruption related

agencies like DoMLI, DoRI, NVC and CIB within its coordination umbrella for fighting with corruption in coordination with them. Likewise, it should prioritize e-networking with related national and international anti-corruption agencies for recording and exchanging information on and tracking of corruption related cases.

## 5. A few last words

The anti-corruption drive needs to be stern and focused; it is probably the “number one” means to achieve good governance in the present day Nepal. Despite having more failures than successes in controlling corruption in the country, CIAA has historic roles to play - facing tremendous challenges too. Most importantly, since corrupt persons are very few in terms of number, despite their immense power, CIAA is sure to get huge public support and cooperation in fighting with them. It is because the corrupt, fraudulent and immoral acts being committed by public officials at times in various segments of state affairs and national development are as visible as sun shine, despite not yet being the cases of official investigation and prosecution. The pre-condition for CIAA is to have historic guts and courage to carefully investigate and reveal the cases of high level corruption and scandals by utilizing whatever scope available and earn honor of people. The CIAA officials, especially those at leadership level, should free themselves from their own fear of being impeached or removed from the current positions. At this stage of career, they do not seem to have anything to lose. They only need to be wary of being “impeached” by people in general. As long as they can do these, they will be giving justice to their service to the institution and the nation. And they can also remain in good memory of people for long and cherish their birth in this potentially rich country.

## Bibliographic Reference

- AGO (2018), Auditor General’s Report (2016/17), Auditor General’s Office (AGO), Kathmandu
- CIAA (2018), Study on Status of Corruption and Good Governance in Nepal, Commission for Investigation of Abuse of Authority (CIAA), Kathmandu
- CIAA (2019a), Institutional Strategic Plan, FY 2018/19-2023-24 (in Nepali), Commission for Investigation of Abuse of Authority (CIAA), Kathmandu
- CIAA (2019b), Investigation in the Complaints related to Local Level: Issues and Suggestions made by CIAA (in Nepali), Commission for Investigation of Abuse of Authority (CIAA), Kathmandu
- Kantipur (2019a), “Five Year Strategy of CIAA: Good governance Equivalent to India’s and Bhutan’s” (in Nepali), in Kantipur Daily, 10 Dec 2019
- Kantipur (2019b), Provinces Unable to spend 22% of Budgeted Expenditure, Kathmandu Daily (18 June 2019), Kathmandu
- Kashif, Meharbash; TU, Le Anh; and Long, Nguyen Thanh (2019), Global Perspective

## Group Project Outcome: Political Corruption

THT (2019a), “Nepal 59th among 126 nations in rule of law index”, The Himalayan Times (1 March 2019), Kathmandu

THT (2019b), “CIAA starts detailed probe of 100 worst projects, contractors”, The Himalayan Times (27 November 2019), Kathmandu

THT (2019c), “21 local bodies yet to present budget for fiscal year 2019-20”, The Himalayan Times (3 December 2019), Kathmandu

THT (2019d), “CIAA tells local bodies to adhere to Public Procurement Act”, The Himalayan Times (8 December, 2019), Kathmandu

TKP (2019), “Anti-graft body asks government agencies to furnish progress report on sick projects”, The Kathmandu Post (10 November 2019), Kathmandu

TI (2018), Corruption Perception Index, 2018, Transparency International (TI), Berlin

“

*Integrity is not a conditional word. It doesn't blow in the wind or change with the weather. It is your inner image of yourself, and if you look in there and see a man who won't cheat, then you know he never will.*

**-- John D. MacDonald**

”

# Implementation of the UN Convention Against Corruption in Nepal: An Overview



Madhu Raman Acharya\*

Corruption has been a systemic problem that has undermined governance, stifled economy and stymied development efforts in Nepal. Combating the white-collar crime is a major challenge in good governance and delivery of services, execution of development projects and in economic development of the country. It requires to be tackled domestically and internationally through international cooperation and implementation of the instruments adopted so far. Corruption is a global and trans-national phenomenon. It needs to be addressed globally. That requires cooperation and joint action among countries and institutions. In that regard, the adoption of the UN Convention against Corruption (UNCAC) in 2003 was a significant milestone in the global fight against corruption. After submission of necessary instruments of ratification of 30 countries, the Convention came into effect since 14 December 2005. It is the most comprehensive convention against corruption covering all aspects of corruption.

**Nepal's entry into the Convention:** Though it signed the Convention on 10 December 2003 immediately after it was open for signature, Nepal submitted the instrument of ratification of the Convention on 29 March 2011, nearly a decade after its adoption. It provides Nepal with a strong opportunity for partnership and collaboration with the international community and Nepal's development partners in general in combating the malaise of corruption. The UNCAC offers platform for collaboration and cooperation in the fight against corruption. It also offers technical assistance in the international cooperation and asset recovery mechanism, as stipulated under the Convention.

**Action Plan for Implementing the UNCAC:** Nepal has accorded high priority to the implementation of the provisions of the UNCAC, including through an action plan for the same. In 2012, the Government of Nepal launched its National Action Plan for the implementation of the UNCAC. The Action Plan includes the definition of roles and responsibilities of the government and constitutional institutions, the institutional and legal reforms required and mechanism for the implementation of the UN Convention against corruption in Nepal.<sup>1</sup> The Action Plan aims at implementing the commitment of the

---

\* Former Secretary, GoN/Formal Permanent Representative of Nepal to the UN.

Government of Nepal for combatting corruption through the UN Convention and to make the fight against corruption effective and creating a corruption-free Nepali society through the allocation of available resources for the implementation of the UN Convention.

Among other things, the Action Plan includes strategies for preventive action, criminalization of all the corruption-related offenses, strengthening mutual legal assistance and other international cooperation on the fight against corruption, making necessary legal and institutional arrangement for assets recovery, and implementing the information exchange for combatting corruption. The Action Plan has also identified the roles and responsibilities of the main, supportive and oversight and monitoring institutions in combating corruption and their institutional strengthening for implementing the UNCAC. The implementation of action plan is an important priority of the Government of Nepal and the anti-corruption agencies in the country, though there are significant lacunae in its implementation so far.

**Main features of the UN Convention Against Corruption:** In accordance with its Article 1, the UNCAC seeks to promote and strengthen measures to prevent and combat corruption more efficiently and effectively; to promote, facilitate and support international cooperation and technical assistance in the prevention of and fight against corruption, including in asset recovery; and to promote integrity, accountability and proper management of public affairs and public property. Among other things, the UNCAC includes preventive measures, criminalization of corruption, legal remedies against corruption, international cooperation, including mutual assistance and extradition, asset recovery, technical assistance, information exchange among countries and institutions in combatting corruption<sup>2</sup>. Under its 71 Articles, the UNCAC provides for many actions and activities to be undertaken by states individually in cooperation with other state parties.

In summary, the four main pillars of UNCAC are: *i) norms and standards*: a comprehensive set of standards, measures and rules that all countries can apply in order to strengthen their legal and regulatory regimes to fight corruption; *ii) prevention and criminalization of corruption*: preventive measures and the criminalization of the most prevalent forms of corruption in both public and private sector; *iii) return of assets*: breakthrough in requiring the Member States to return assets obtained through corruption to the country from which they were stolen, and *(iv) international cooperation and technical assistance in combating corruption*.

**Prevention:** One of the important pillars of the UNCAC is the prevention of corruption before it takes place. It requires that the State Parties adopt and implement preventive anti-corruption policies and practices. It emphasizes on the merits of transparency, public reporting and disclosure of assets, accountability, integrity, rule of law and checking conflict of interests of public officials. The Convention emphasizes the role of anti-corruption institutions in the State Parties in combatting corruption and in the development of codes of conduct for public officials entrusted with public functions by the state. In Nepal, the

Commission for the Investigation of Abuse of Authority (CIAA) and other anti-corruption agencies have put a strong emphasis on preventive measures against corruption. The National Action Plan on UNCAC states that discretionary powers of the public officials would be curtailed in accordance with law in order to prevent corruption. However, many discretionary powers still remain in many laws. That needs to be corrected. The CIAA has increased its vigilance in places with high potential of corrupt practices with a view to preventing corruption in such places. It has increased number of its cases against bribery of officials. But more action is still required in this regard, given the increasing number of cases, despite such increased vigilance and preventive action.

**Code of conduct of public officials:** The UNCAC calls for adoption of codes of conduct and standards for public officials that help prevent corrupt practices. The national action plan on the implementation of the UNCAC also envisaged developing such codes of conduct for public officials for promoting ethics, integrity and accountability. Many such codes, including the codes of civil servants, that of the constitutional officials and diplomatic code of conduct have been put in place. However, the implementation of such codes has remained a huge challenge in Nepal.

**Conflict of Interests:** The UNCAC gives a strong emphasis on the prevention of conflict of interests of public officials and calls the state parties to adopt stringent laws and mechanisms to prevent such conflict of interests that may contribute to corruption. The national action plan on UNCAC has provision for enacting an integrated law regarding the conflict of interests. Though individual laws, including the Civil Service Act, have provisions regarding the prevention of conflict of interests, a separate law in this regard is yet to be adopted. This should get priority.

**Right to Information:** The UNCAC recognizes the importance of the Right to Information (RTI) provisions in promoting transparency in combatting corruption and requires that State parties adopt domestic legal and institutional measures towards implementing the RTI. Nepal already has a strong RTI Act and National Information Commission that has played a crucial role in the implementation of transparency through RTI provisions. But how this can be applied in the provincial and local levels in the federal system of government needs to be clarified well, particularly through amendment of the RTI Act and encouraging the provincial and local levels to adopt effective RTI measures at the respective levels.

**Capacity of the anti-corruption institutions:** In accordance with the UNCAC, the national action plan has envisaged strengthening the capacity of national anti-corruption institutions. Accordingly, the CIAA has launched its institutional strengthening strategic plan. There is a lot that needs to be done towards strengthening the capacity of national institutions responsible in fighting corruption. The institutional strategic plan of the CIAA also includes the implementation of the UNCAC provisions as its important pillar<sup>3</sup>. The national action plan states that the National Vigilance Centre would be strengthened to allow it to fulfill its mandate. However, no such visible action has taken place. It also

included the provisions for strengthening the capacity of the Office of the Attorney-General and Auditor General, for which some action has been taken. The national action plan envisages strengthening the Revenue Investigation Department giving it more mandate and independence. Such action needs to be taken urgently.

**Legislation:** The UNCAC requires that the state parties introduce domestic legislation in various matters related to the provisions of the Convention, including regarding the criminalization of the offenses of various forms of corruption such as embezzlement, misappropriation or other forms of diversion of public funds for personal gains. Nepal already has a good corpus of anti-corruption laws, including the Prevention of Corruption Act, 2002; Commission for Investigation of Abuse of Authority Act, 1991; Judicial Council Act, 2017 Special Court Act, 2002; Asset (Money) Laundering Prevention Act, 2008 etc. Nepal also has strong domestic legislation on good governance (*Good Governance Act, 2008*), right to information (*Right to Information Act, 2007*), public procurement (*Public Procurement Act, 2007*) etc. that play significant roles in combating corruption. Many of the existing laws need to be amended or brought in line with the UNCAC. The National Action Plan on the UNCAC has identified several legislations to be introduced or amended to make them in line with the UNCAC. Many such laws have been amended or introduced, including the Mutual Legal Assistance Act, 2014, Bank and Financial Institution Act, 2017 (BAFIA). But there are other areas in which legislation is still due. The Action Plan had identified that new legislation be introduced with regard to the conflict of interest, protection of whistleblowers, protection of victims and witnesses etc. The national action plan states that the roles and responsibilities of the government advisors would be regulated adopting a law. Such legislation is yet to be introduced. The national action plan also envisages amending the Prevention of Corruption Act 2002 criminalizing the offense listed in the UNCAC, including the hiding of proceeds of corruption and the obstruction of justice against corruption etc. No such amendment has yet taken place. The action plan has also provision for amending the *Army Act 2063* (2006), including the corruption from persons working under the Act. It has also envisioned the amendment in the *Good Governance Act 2064* (2008) for strengthening the good governance clauses. It remains to be done as well.

**Preventing money-laundering:** The UNCAC recognizes prevention and action against money-laundering as an important aspect of combating corruption and international cooperation in that regard. The UNCAC requires that the State Parties adopt stringent anti-money laundering laws and create anti-money laundering institutions with strong legal mandates criminalizing the money-laundering of the proceeds of crime or regarding the concealments of property earned through corruption. Nepal has adopted a strong legislation against money-laundering through the introduction of the *Asset (Money) Laundering Prevention Act, 2008*. The Government of Nepal has also established a powerful Department of Money Laundering Investigation and kept it under the office of the Prime Minister and Council of Ministers. The Government has also adopted its 'National Strategy and Action Plan for Combating Money Laundering and Financing of Terrorism'. Though the Department has initiated action in preventing and filing cases

against money-laundering, it has not been able to show results regarding the reported high-profile cases of money laundering. Nepal is also committing its action in accordance with the Financial Action Task Force (FATF). Nepal must continue to act in accordance with the FATF recommendations to prevent itself from being blacklisted for lack of action against money-laundering.

In 2015, the reports in the Panama Papers disclosed that some 55 Nepali money launders have been involved in illegally transferring and parking illicit money from Nepal in tax havens like the British Virgin Islands and Cyprus and trying to launder them back to Nepal. Action needs to be taken against such unscrupulous persons and brought under the book of law under anti-money laundering act provisions, including through international cooperation.

**Asset recovery:** One of the significant achievements of the UNCAC is its provision for international cooperation and technical assistance in recovery of stolen assets and amassed on foreign countries through corruption. The UNCAC provides for mechanism of seizure, confiscation and return of the proceeds of the stolen assets to the country of origin. It also calls for state parties to relax their bank secrecy laws that encourage hiding of the stolen assets from the proceeds of corruption. There have been reports of the substantive amounts of Nepali people suspiciously parked in the Swiss and other foreign banks<sup>4</sup>. The recovery of such assets is an important priority for Nepal. Many countries have been able to recover such assets parts in foreign banks. Nepal must use the mechanism of cooperation and technical assistance provided for in the UNCAC for recovery of such stolen assets. This includes making stringent provisions for illicit transfer of illegally acquired property from the country. Nepal should also introduce its domestic law and enter into bilateral reciprocal arrangement with other state parties in accordance with the UNCAC regarding asset recovery.

**Protection of whistleblowers, witnesses and victims:** An important aspect of the UNCAC is its emphasis on the protection of whistleblowers, witnesses and those who cooperate with the state institutions in combating corruption (Article 32). It also requires that state parties adopt laws protecting the victims of corruption, including the compensation for damage done by the act of corruption. The national action plan on implementing the UNCAC has envisioned legislating whistleblower and witness protection. Nepal has a long way to move ahead in this direction. Nepal has yet to adopt a whistleblower protection act, though the anti-corruption laws provide for some protection of witnesses who cooperate with the investigating agencies. In accordance with the CIAA Act 2002, the CIAA can ask for the compensation of losses or damage incurred by the government or public officials from their improper conduct. But it does not include mandate for compensation of victims in all other corruption-related offenses. As per the Article 34 and 35 of the UNCAC, Nepal should also introduce legal provisions to compensate victims of corruption making those who engage in corruption accountable to pay for such compensation.



**Corruption of the private sector:** The UN Convention clearly includes the private sector under the purview of anti-corruption measures and requires that the member states adopt a number of measures including legislation, criminalization of corruption, and freezing of assets or proceeds of crime and corruption from the private sector as well. It includes bribery in the private sector, including payment or taking of bribes and kickbacks by the private sector under the purview of corruption. In Nepal, the CIAA Act does not directly include the private sector under its purview of “public office” and “public officials”, though it can book the private sector individuals or companies in connection with the corruption charges against the public officials. Hence, it will be mandatory for Nepal to bring the private sector under the purview of CIAA Act and anti-corruption legislation. The national action plan on implementing the UNCAC envisages legislation to bring the private sector under the purview of anti-corruption laws. However, no such law has been brought out so far. The cooperation of private sector is a must for effective fight against corruption. The private corporations and business houses must be encouraged to adopt clean business practices, adopt transparent auditing practices, disclose tax returns, stop kickbacks and under-the-table transactions that promote the corrupt practices. Nepal’s laws related to audit, company registration and tax etc. have many provisions embedded in them in making the private sector accountable and requiring them to adopt fair business practices. More needs to be done in this regard. Nepal should explicitly criminalize corruption of the private sector, including embezzlement and bribery, under the purview of the anti-corruption laws in accordance with the Article 21 and 22 of the UNCAC.

**Inappropriate action:** The Constitution of Nepal 2047 (1990) had provision allowing the CIAA to take preventive action and recommending to the relevant government institutions for departmental action against officials involved in defined inappropriate actions. Owing to suspicion of its misuse, the provision was withdrawn from the Constitution of Nepal in 2015. Though the Clause 3 of the CIAA Act 2002 provides for the CIAA to take preventive action against “inappropriate action”, the removal of this mandate from the CIAA in the constitution has undermined the preventive action against corruption. The UNCAC provides for preventive action against the abuse of office of the public officials and misuse of power by public officials. In its 2074/75 annual report, the CIAA has recommended that such inappropriate action be included in the purview of corruption through an amendment of the constitution<sup>5</sup>.

**Public procurement and public finance practices:** The UNCAC requires that the State Parties adopt public procurement practices and legal measures that promote transparency, competition and objective-criteria in decision making. Nepal’s Public Procurement Act, 2007, seeks to promote such elements in public procurement process and decision-making. However, many loopholes and inconsistencies exist in the Act making the development work complicated and providing undue influences in decision-making. There is a need to amend the PPA and contracting laws to make the contractors accountable.

The UNCAC also calls for transparency and accountability in the management of public

finance. Nepal has adopted stringent measures in public finance accountability. But there is the risk of losing the achievements made so far during the process of determining fiscal federalism. Fiscal accountability measures must be built in the federal, provincial and local levels together with objective and transparent criteria and process for inter-governmental transfers and collating accounts in an integrated manner. The enactment of the *Inter-Governmental Fiscal Management Act 2074 (2017)* and constitution of the National Natural Resources and Fiscal Commission (NNRFC) in accordance with the constitution are important steps towards that direction. The capacity of the NNRFC and respective provincial and local level fund management offices should be developed in this regard.

**International cooperation:** The UNCAC recognizes corruption as a trans-national problem and underscores the importance of international cooperation in combating the malaise of corruption around the world. It includes provisions for cooperation including extradition, mutual legal assistance and information exchange and technical assistance to enhance international cooperation on combating corruption.

**Mutual legal assistance and extradition:** Under the chapter on international cooperation, the UNCAC provides for mutual legal assistance and extradition of persons charged of corruption and the transfer of sentenced persons related to the crimes of corruption (Articles 44 to 47). The Convention requires that the state parties legislate laws related to mutual legal assistance. Nepal has already introduced the Mutual Legal Assistance Act 2070 (2014). The UNCAC encourages the State Parties to enter into as much bilateral and multilateral arrangements for mutual legal assistance. It also provides for mechanism for joint investigations and adoption of special investigative techniques, if the crime of corruption demands so. The national action plan on implementing the UNCAC had envisioned introducing a new extradition law replacing the Extradition Act 2045 (1989). A new *Extradition Act 2070* has been adopted in 2014. Among other things, the Extradition Act 2070 has included financial crimes related to taxation, revenue, banking transaction and other fiscal charges as extraditable crimes. Persons charged for more than three years of imprisonment on above crimes are extraditable in accordance with law. However, in absence of bilateral treaties with other states, the execution of extradition provisions becomes challenging in the cases involving corruption. Though it has not concluded bilateral agreements on extradition and mutual legal assistance with many states, Nepal can cooperate on these matters in accordance with the UNCAC provisions on a reciprocal basis.

**Review Cycle:** Under the provisions of the Convention, Nepal has undergone “review cycles” regarding the status of implementation of the obligations under the Convention. The second review held in 2016 showed that Nepal started many good practices in combating corruption. It also recommended that Nepal expand the scope of integrity rules and strengthens the capacity of the anti-corruption institutions. According to a note to the review cycle of the UNCAC, Nepal has not criminalized the obstruction of justice in cases related to corruption, in accordance with the Article 25 of the Convention<sup>6</sup>. During

the review process, Nepal has also been praised for starting several best practices on the fight against corruption, including on property statement of public officials, disclosure and independence of the CIAA.

**Dispute resolution:** The Convention provides for settlement of disputes among the state parties through negotiation, arbitration, and referral to the International Court of Justice if the negotiation and arbitration fails. Nepal has expressed its reservation on the Article 66 of the Convention, under which any dispute between two or more State Parties shall be submitted to arbitration or may be referred to the International Court of Justice. India and many other State Parties have also expressed similar reservation while ratifying this Convention.

**Integrity:** The UNCAC puts a high premium on the promotion of integrity of public officials in combating corruption. The UN Convention puts “integrity”, accountability and transparency as the core values in combating corruption. Nepal has started to recognize the value of promoting these values in its public officials. But a lot more needs to be done. In particular, Nepal can introduce its own integrity framework strategy to promote the core values against corruption in the society and in general and the public officials in particular.

**Links of corruption to other crimes:** The UN Convention recognizes the important link between corruption and other crimes such as organized transnational crime, drug abuse, money laundering and economic crimes. The UNCAC is corollary and complimentary to the UN Convention on the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (UNTOC) (2000) that came into force in September 2003. The implementation of the UNTOC also plays important role in combating corruption. Nepal ratified the UNTOC in December 2011. Its implementation should also be an important priority for Nepal in the fight against corruption and transnational organized crime. The national action plan on implementing the UNCAC had envisaged legislating a new law on combating organized crime. Accordingly, Nepal has adopted the *Organized Crime Act 2070 (2013)*. Its implementation is expected to reduce the organized crime as well as the crime of corruption.

**Technical assistance:** The UNCAC envisages provisions for technical assistance for strengthening the legal and institutional capacity of the State Parties in combating corruption. Nepal has been making use of the window of opportunity for technical assistance from its development partners in this regard. More can be done regarding the utilization of provisions of technical assistance in combating corruption, keeping in view that excessive indulgence of development partners in soft issues like governance may undermine the independence and capacity of the independent anti-corruption institutions in the country. Similarly, there are limits to receiving technical assistance in sensitive state institutions like the judiciary, army and security institutions, which play important role in combating corruption in the respective fields.

**Role of the Civil Society:** The UNCAC underscores the important role of the civil

society and non-government organizations in combating corruption, especially in raising awareness and creating social movement against corruption. Corruption cannot be eliminated without the active support and understanding of the people in general and the civil society in particular. The civil society has a big role to play in combating corruption, especially in promoting awareness and creating a value system based on integrity and cleanliness in public life. The UN Convention recognizes the important role of the civil society in combating corruption around the globe. The anti-corruption measures under the UNCAC envisage the participation of the civil society in the review cycle of the status of implementation in individual member countries. The anti-corruption watchdog Transparency International has recommended that the capacity of the civil society should be strengthened best upon the lessons learned and best practices. It also recommends better government-civil society collaboration to combat corruption. Nepal can benefit from increased international support to the civil society organization available under the UNCAC in building their capacity and approach to fighting corruption in the country. The national action plan recognizes the importance of investigative journalism in combating corruption. A few high-profile cases of corruption in Nepal have been so exposed through the efforts of investigative journalism. This needs to be encouraged further.

**Role of INGOs and foreign public officials:** The national action plan on implementing the UNCAC has envisioned making INGOs and foreign public officials accountable for curbing corrupt practices in the respective sectors. For that it has envisaged amendment in *the Prevention of Corruption Act, 2002* for criminalizing the offense of bribery and corruption of public officials through by the INGOs and foreign public officials. No such amendment has been made so far. The effort of the Government of Nepal to introduce Integrity Policy making the INGOs accountable and transparent has also not materialized so far, though such policy cannot be exercised unilaterally without the cooperation of the INGOs. It was suggested in the review cycle held in 2016 that Nepal should criminalize offenses related to the active bribery of foreign public officials and officials of public international organizations in accordance with the Article 16 of the UNCAC<sup>7</sup>.

### **Conclusion:**

After becoming a party to the UN Convention against Corruption in 2003 and getting it ratified by the parliament in 2011, Nepal has made significant strides towards implementing the Convention including through the adoption and implementation of the national action plan on the implementing the UNCAC. There have been many efforts in strengthening national institutions combating corruption and increasing their capacity as well as in legislation towards implementing the provisions of the UNCAC. A strong legal and institutional framework supports the robust implementation of the UNCAC in Nepal. However, significant additional measures are required in implementing the UNCAC, including in the required legislation and amendment in the domestic laws in accordance with the commitments made in the UN Convention. That includes laws protecting whistleblowers and witnesses, preventing conflict of interests, preventing inappropriate

actions, making the corruption of private sector and the corrupt practices of INGOs etc. under the domestic legislation. The increased emphasis on integrity, accountability, transparency and rule of law and “zero tolerance” of corruption has to be translated into reducing corruption in tangible manner. Through international cooperation, Nepal can do a lot more recovering the assets parked in foreign banks and in curbing illicit financial transactions reported from time to time, as envisioned in the UN Convention against Corruption. The provision of technical assistance from development partners and the enhanced role of the civil society and investigative journalism needs to be promoted further. Cooperation of the INGOs etc. is also must in allowing the government to adopt an integrity policy and making their actions more transparent and accountable in accordance with Nepal’s domestic laws and policies. Nepal should continue to attach priority in implementing the national action plan on the UNCAC, review the actions taken so far and immediately adopt measures that have been kept pending.

### End Notes and References:

---

- 1 GoN (2012), भ्रष्टाचार विरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसङ्घीय महासन्धिको कार्यान्वयन सम्बन्धी राष्ट्रिय रणनीति तथा कार्ययोजना, २०६९, National Strategy and Action Plan regarding the implementation of the UN Convention Against Corruption, Office of Prime Minister and the Council of Ministers, Government of Nepal, Ashadh 2069 BS (2012)
- 2 UNCAC (2003), UN Convention Against Corruption
- 3 CIAA (2019), Institutional Strategic Plan (संस्थागत रणनीति योजना) FY 2076/77-2080/81, The Commission for the Investigation of Abuse of Authority (CIAA), 2076 BS
- 4 In February 2015, the International Consortium of the Investigative Journalists (ICIJ) claimed that there is Rs 5 billion in secret Swiss bank accounts, reported in the Nepali Times, 17 January 2019.
- 5 CIAA (2019), Annual Report of the Commission for the Investigation of Abuse of Authority, 2074/75, the Commission for the Investigation of Abuse of Authority (CIAA), Poush 2075 (2019)
- 6 UNCAC (2016) Implementation Review Group Seventh session Vienna, 20-24 June 2016 Review of implementation of the United Nations Convention against Corruption, CAC/COSP/IRG/2016/CRP.16, 20 June 2016
- 7 UNCAC (2016), Ibid.

# Organizational Justice: Key to Organizational Success



Ram Bahadur Tamang<sup>1</sup>

## Abstract

An organization is comprised of individuals of different roles and responsibilities to accomplish defined organizational goals and objectives. Human resource is the only living resource in any organization. All individuals are equally important to achieve organizational objectives. So, they must be treated fairly and equally. For this, concepts of organizational justice can guide the decision-makers on how to ensure organizational justice among employees or the members of the organization. It is one of the key success factors to achieve organizational goals and objectives by boosting employee morale, trust and loyalty towards the organization. It enhances the employee's constructive engagement, active participation, and meaningful involvement in each and every activity towards achieving organizational goals. It is the most determinant tool to address the emotional aspect of the human grievance. It is equally essential to retain best, bright, and high performing employees in the organization. Procedures on distribution of employee benefits should be developed with the consultations of employees that can enrich the organizational citizenship, ownership and loyalty towards management and organization. Organizational justice fuels ordinary people to perform extraordinary results. It influences at individual, team and organizational level to achieve outcomes.

## Background

Organizational justice can be defined as the system in which fair organizational treatment or dealing is ensured to distribute all kinds of organizational benefits to the member of the organization. Especially, reward and punishment system, opportunity distribution must be fair and unbiased.

Organizational justice was first postulated by Greenberg in 1987. According to Greenberg, the concept of organizational justice focuses on how employees judge the behavior of the organization and how this behavior is related to employees' attitudes and behaviors regarding the firm. It is the perception of employees on their organization's behaviors,

---

1. Section Officer, CIAA

decisions and actions. It shapes the employees attitudes and behaviors at work. The term is closely connected to the concept of fairness within the organization.

Employees are sensitive to the decisions made by the management or employers. They judge these decisions as unfair or fair. These judgments influence an individual's behavior. Unfair dealing of management or employers can lead to workplace deviance whereas fair treatment decreases the incidence of workplace deviance, minimizes the employee rate of absence at work, and creatively engages employee at productive manner. Fair and ethical organization will be the choice of the majority of honest employees. It protects employee's professional reputation and dignity. Happy and healthy employee can enhance the organization's image, production and social reputation.

Organizational justice is derived from equity theory. Equity theory suggests individuals make judgments on fairness. Organizational justice should be morally right. Managerial conduct should be oriented towards providing equal opportunities to all the employees within organization. Discrimination among employees, customers, and stakeholders can damage the organizational image. So, it has been said as—'injustice is hurtful to individuals and harmful to organizations'. The perception of organizational injustice encourages the employees to develop counterproductive behavior whereas organizational justice enhances the organizational citizenship. Similarly, different research findings show that organizational injustice creates the negative attitudes on employees that may be counterproductive for the organization. Obviously, human anxiety, frustration, anger, dissatisfaction, and distrust created by organizational injustice lead to organizational failure.

Traditional theories of organizational justice are—procedural, distributive, and interactional justice. Procedural justice is concerned with the fairness in decision-making processes and focuses on the process of allocating rewards and benefits. It provides all members of organization in an unbiased manner. Distribution of fair and equal opportunities creates positive attitude towards organization and its leaders.

Distributive justice concerns with the fairness in distribution of opportunities such as rewards, training, exposure, travel, monetary incentives, promotion and transfer and further career advancement related opportunities. When outcomes are distributed in equitable manner employees perceive justice.

Interactional justice deals with relationship between employees and members of organization at workplace. Employees are treated with respect and dignity. Organization should ensure the safe and unbiased workplace. Creating workplace as equal platform to all employees is vital to organizational success.

### **Nepalese scenario**

Some employees have been continuously taking monetary benefits, physical facilities and psychological privileges at the cost of majority of employees. Selfish employees have been

taking all types of benefits—training, exposure, travel, promotion, monetary benefits and other incentives as well as light workload in the organization rather than performing core function of organization. They assumed themselves as the shadow authority of the real executives. Opportunist employees are the real spoilers of conducive work environment and enemy of organizational prosperity. They just pretend of doing work and show themselves busy at work.

Some interesting terminology in Nepalese public practices as bhansun, chelkhel, source-force, near, dear, fare, afno manche, kineko manche (offering bribes to make own benefits), chakadi-chaplusi, and setting in doing illegal activities have been widely used by general public to sat ire public sector management and public service delivery system. Dirty politics, greedy bureaucracy, profit oriented private sector and reluctant civil society are the major obstacle in creating free and fair system in Nepal. Nepotism and favoritism are rampant practices especially in Nepalese public administration. In such situation how can organizational justice be ensured?

Opportunities and benefits have been the subject to mercy of decision-makers in majority of Nepalese private as well as public organizations. On the one hand, employees working at the central office have frequently been taking most of the opportunities in comparison to the employees working at the field level. Honest, best and bright employees have been suffered from such biased behavior. Performance, loyalty, honesty, integrity or responsibility does not matter to distribute opportunities. The parameter of distribution of opportunities are near, dear, fare (bribe given and taken), chakadi-chapsuli, political inclination, and power influences are not still totally eliminated. Each and every opportunity is shamelessly grabbed and given within the narrow circle of the selfish individual or group of individuals. Such types of shameless practices can easily be seen or observed in most of the Nepalese organizations. Gradually, such bad practices have become a culture in our society. A general citizen is forced to believe in bhansun and source-force rather than on one's own capacity and competence. A number of master degree gold medalists of our universities have been victimized by unfair examination system of university service commission and have flown to United States of America under the diversity visas and so on.

Majority of employees have long been marginalized from such discrimination which is one of the key reasons of organizational underperformance. Nepalese bureaucratic justice sometimes seems as—Sadhulai sulii and chorlai chautari, Kaji Bhim Malla's paradox. Honest employees are victimized and guilty ones have been rewarded. Individual behavior such practices. We believe in source, force, bhansun, chakari, and chapsuli rather than system, performance, and result. Discrepancy in speaking and action is a common weakness. Some are enjoying all types of facilities and benefits whereas some are compelled to be confined in the remote areas. Biased and unfair treatments especially in posting and transfer in public organizations are burning debate in Nepal. Tug of war between employee unions and unjustified transfer decision by the concerned authorities have been criticized.



Human capital is taken as the key driving force and blueprint of success for any organization to accomplish organizational goal. Such discriminative practices hurt the morale and motivation of outstanding performer of the organization. Majority of employees have long been marginalized from such biased practices. Decision-makers are surrounded by the selfish group and hence, unable to use own intuition in rational decision making.

### Some facts and findings on organizational justice

Different research findings reveal that if employees are not treated fairly it results in reduced output as a natural response to the unfair treatment. In this respect, Iqbal and et al. conclude—if an organization wants to prosper it has to have the positive role of each and every member of its team. The role of management is to ensure that organizational justice prevails and jobs are equally distributed along with equal distribution of benefits and rewards. Fair implementation of rules and regulations with no personal favors is essential. Professionalism needs to be maintained. Inputs of workers are valued and accepted and team work is encouraged.

Similarly, in a research paper, Moghimi et al. conclude—committed, knowledgeable, loyal and satisfied employees are the most important success factor for any organization. So the main priority should be to attract and retain qualified staff. Failure to achieve this goal means loss of efficiency, growth and decline of organization position. In this connection, Nuruzzaman et al. conclude—perception of organizational justice (OJ) has an impact on employee service behaviour (ESB), which ultimately affects organizational performance.

Another research by H. Danaeefard, H.R. Boustani reveals—the results revealed that justice perceptions were negatively associated with employee's misbehavior; negatively predicted employee's cynicism and finally the relationship between organizational justice and misbehavior will be mediated by employee's cynicism.

According to Tan Fee Yean and Ab Aziz Yusof organizational justice encourages a positive reciprocal relationship between employer and employees that creates a conducive working environment, therefore enabling the organization to retain the best employees. Justice is recognized as an action or decision that is understood to be morally right on the basis of ethics, religious, fairness, equity, or law (Pekurinen et al., 2017). It is a major area of concern for both organizations and employees (Swalhi et al., 2017). Organizational justice refers to employee's perception of fairness within an organization (Greenberg, 1990; Asadullah et al., 2017).

Similarly, in a research, Amna Niazi of University of Engineering and Technology, Lahore and Muhammad Ali-FAST- National University of Computer and Emerging Sciences conclude—organizational justice promotes organizational commitment. In this way it can be concluded that organizational justice is one of the success factors of organizational success.

## Ways to ensure organizational justice

To ensure organizational justice, first, we have to develop a strong system to ensure the perception of organizational justice perceived by the employees. Once this system is developed there will be no chances of human bias in distribution process of opportunities.

Then, making internal procedures more clear and transparent can enrich the degree of perception of organizational justice among employees.

After that, avoidance of human greed and sense of prejudice can play the determining role to promote organizational justice.

Next, generation of more and more opportunities within organization will make decision-makers easy to distribute benefits and opportunities. This will reduce the conflict and tension within the organization.

Finally, being compliant and holding others compliant to the rules and regulation as well as implementation of laws, systems and procedures will enhance the environment of fair organizational justice within organization.

Organizational justice enhances trust, job performance, employee satisfaction, organizational commitment as well as sense of strong organizational citizenship.

## Conclusion

Human capital is taken as the key driving force and blueprint of success for any organization to accomplish organizational goal. Organizational justice is the major source of employee's inner happiness, major driving force to boost employee morale to perform organizational tasks. In contrast, organizational injustice is the slow poison to organizational prosperity. It discourages the high performers and encourages the selfish, underperformers and corrupts. Theoretically, Nepalese policies, programs, rules and regulations are sufficient to ensure organizational justice but there are too many lapses in implementation and practices.

Various dimensions of organizational justice can be used to make organizational activities fair and transparent. Division of role and responsibilities, performance appraisals, and rewards and punishment policies can be framed based on the different dimensions of organizational justice. Unfair treatment makes employees to run behind power center to grab opportunities rather than fulfilling their own roles and responsibilities effectively and efficiently. Such situation is harmful to organization because counterproductive and anti-organizational activities such as selling or leaking information, disrespect, distrust and disloyalty to organization ultimately cause organization failure in the long run.

Fair, clear and transparent office procedures can enrich the organizational loyalty and citizenship that ultimately leads to the outstanding performance of the organization. Personal bias can easily be avoided by interacting or consulting with employees. Organizational justice increases the human potentialities which makes organization competitive. So, all employers must be fair especially in distribution of benefits and opportunities within the organization.

## Reference

- Amna Niazi and Muhammad Ali- FAST. The Relationship between Organizational Justice and Organizational Commitment and the Mediating Effect of Job Satisfaction on Organizational Behavior. *International Journal of Management Sciences and Business Research*, 2014 ISSN (2226-8235) Vol-3, Issue 2
- H. Danaeefard, H.R. Boustani. Injustice perceptions and employees misbehavior in the public organization: Exploration of mediating role of employee's cynicism to organization. *Int. J. Hum. Capital Urban Manage.*, 1(1): 9-18, Winter 2016 DOI: 10.7508/ijhcum.2016.01.002
- Iqbal MZ, Rehan M, Fatima A, Nawab S (2017). The Impact of Organizational Justice on Employee Performance in Public Sector Organization of Pakistan. *Int J Econ Manag Sci* 6: 431. doi: 10.4172/2162-6359.1000431. <https://www.omicsonline.org/open-access/the-impact-of-organizational-justice-on-employee-performance-in-public-sector-organization-of-pakistan-2162-6359-1000431.php?aid=89955>
- Md. Nuruzzaman, Md. Humayun Kabir Talukder. Organizational Justice and Employee's Service Behavior in the Healthcare Organizations in Bangladesh: An Agenda for Research.
- Pekurinen V. M., Välimäki M., Virtanen M., Salo P., Kivimäki M., Vahtera J. (2017). Organizational justice and collaboration among nurses as correlates of violent assaults by patients in psychiatric care. *Psychiatr. Serv.* 68, 490–496. 10.1176/appi.ps.201600171 <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5767598/>
- Seyed Mohammad Moghimi, Masoumeh Kazemi, Saied Samiie. Studying the Relationship between Organizational Justice and Employees' Quality of Work Life in Public Organizations: A Case Study of Qom Province. *Iranian Journal of Management Studies (IJMS)* Vol.6, No.1, January 2013 [https://pdfs.semanticscholar.org/dc3b/615c3cfc54a0147b8165ee197722f6c75ddf.pdf?\\_ga=2.113753927.1538972882.1562844006-1525186747.1562844006](https://pdfs.semanticscholar.org/dc3b/615c3cfc54a0147b8165ee197722f6c75ddf.pdf?_ga=2.113753927.1538972882.1562844006-1525186747.1562844006)
- Tan Fee Yean and Ab Aziz Yusof. Organizational Justice: A Conceptual Discussion. *Procedia-Social and Behavioral Science* 219 (2016) Available online at [www.sciencedirect.com](http://www.sciencedirect.com)

# Corruption, UNCAC and CIAA



Dr. Savitree Thapa Gurung\*

Corruption is a complex social, political and economic phenomenon that affects all countries. Corruption undermines democratic institutions, slows economic development and contributes to governmental instability. Corruption attacks the foundation of democratic institutions by distorting electoral processes, perverting the rule of law and creating bureaucratic quagmires whose only reason for existing is the soliciting of bribes. Economic development is stunted because foreign direct investment is discouraged and small businesses within the country often find it impossible to overcome the "start-up costs" required because of corruption.<sup>1</sup>

Corruption is a major challenge to global prosperity, security and justice, undermining democratic values and institutions, rule of law and human rights hence the whole system. Corruption continues to be a major hindrance in achievement of good governance and Sustainable Development Goals. Poor governance and corruption are the pertinent issues in many developing countries including SAARC region. Over the last decade, societies have come to realize the extent to which corruption and bribery have undermined their welfare and stability. Governments, private sectors and civil societies alike have consequently declared the fight against corruption to be of highest priority.

Corruption continues to manifest itself in a number of ways. It ranges from petty to grand in nature, from political to bureaucratic in focus and from incidental to systemic in scope. It has impacted societies, communities, governments and individuals. Given the range and impact of corrupt behavior, any anti-corruption strategy must be cognizant of the causes of corruption, the political and socio-economic environment in which corruption thrives and the broader links between corruption, organised crime and international illicit capital flows.

Corruption does not happen only in small or poor or underdeveloped countries, it happens in every country whether it is rich or poor, big or small, developed or underdeveloped. Every country is facing the problem of corruption, though the nature and size of corruption

---

\* Commissioner, CIAA

1 (<https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html?ref=menuaside>, accessed on 3 February 2020).

may be different. Corruption is a major challenge to global prosperity, security and justice. Most of the countries realized the need of a binding convention to fight corruption. UNCAC was borne out of this need to tackle the threat posed by corruption globally.

Corruption has no border, no religion, and it has negatively impacted our development efforts and seriously undermined societal welfare. All member states have taken various steps and measures to expedite the implementation of the provisions of UNCAC. UNCAC is the only legally binding universal anti-corruption instrument. The Convention's far-reaching approach and the mandatory character of many of its provisions make it a unique tool for developing a comprehensive response to a global threat posed by corruption.<sup>2</sup>

UNCAC is a comprehensive international instrument intended to combat the scourge of corruption around the world. As observed in the preamble to the convention, corruption not only threatens the stability and security of societies, the institutions and values of democracy, ethical values and justice, sustainable development and the rule of law, but is also a transnational phenomenon that affects all societies and economies, making international cooperation to prevent and control it essential. With 186 parties (as of 26 June, 2018) the convention has established opposition to corruption as a global norm and made the elimination of corruption a global aspiration.<sup>3</sup> The purposes of this Convention are: (a) to promote and strengthen measures to prevent and combat corruption more efficiently and effectively (b) to promote, facilitate and support international cooperation and technical assistance in the prevention of and fight against corruption, including in asset recovery (c) to promote integrity, accountability and proper management of public affairs and public property.<sup>4</sup>

Nepal signed into the UNCAC in December 2003. However, due to the political situation, UNCAC ratification was delayed for eight years and it was ratified only in March 2011. Nepal, as a state party to the UNCAC since March 2011 recognizes prevention, criminalization and law enforcement, asset recovery and international cooperation as critical aspects of international anti-corruption efforts. Nepal's anti-corruption strategies are aligned with its international commitments. Nepal, in general, has put greater emphasis at enhancing transparency and promoting the integrity and accountability in the public sector.

Soon after joining the Convention, the Government of Nepal adopted the 'National Strategy and Action Plan for Implementation of the Convention' in 2012. The Action Plan has set five strategies – prevention of corruption through all punitive measures, adoption of legislation to criminalize all corrupt practices, promotion of coordination between the

---

2 (<https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html?ref=menuseide>, accessed on 3 February 2020)

3 (UNODC National Anti-Corruption Strategies and Implementation, 2015:1)

4 ([https://www.unodc.org/documents/brussels/UN\\_Convention\\_Against\\_Corruption.pdf](https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf), accessed on 3 February 2020).

member states in matters of crimes related with corruption, extradition and mutual legal assistance, making arrangements necessary to implement provisions on asset recovery and exchange of information for prevention of corruption.

The concept paper of the Fifteenth National Periodic Plan aims to establish society based on integrity by achieving the objective of good governance through control of corruption. Nepal is implementing the second Anti-Money Laundering Investigation Strategy and Action Plan adopted this year.

Nepal also has other agencies which work towards establishing good governance, promoting transparency and maintaining probity. These agencies include the Office of the Auditor General, National Vigilance Centre, Department of Money Laundering Investigation, Department of Revenue Investigation and the Special Court for adjudication of cases involving corruption. The Office of the Prime Minister and Council of Ministers carries out overall coordination and monitoring of the implementation of the government's policy of 'zero tolerance against corruption' and other anti-corruption measures.

Nepal has also launched the Media Campaign for Youth Awareness and Online Complaint Registration System, which have been very effective. Government of Nepal accords high importance to collaboration with the civil society and the media in the fight against corruption.

In view of the crucial role of international cooperation in combating corruption, Nepal upholds the principle of cooperation in prevention, investigation and prosecution of corruption cases. With a view to achieving it, Nepal has enacted the Mutual Legal Assistance and Extradition Acts in 2014. The importance of technical and mutual legal assistance and information exchange between member states has been realized in the context of wider international cooperation.

Additionally, a number of laws have been either revised and some new laws have been enacted to achieve legal harmonization with UNCAC. The CIAA Act, Prevention of Corruption Act, Money Laundering Prevention Act, Good Governance Act, Public Procurement Act, Right to Information Act, Prevention of Organized Crimes Act and (Proceeds of Crimes Forfeiture Act) represent some prominent examples in this respect. The government is also in the process of revising the existing legal framework with the objective of criminalizing corruption in the private sector and preventing conflict of interest among others.

The constitution of Nepal has established the Commission for the Investigation of Abuse of Authority (CIAA) as a constitutional anti-corruption body mandated to investigate and probe cases of corruption against public officials and associated persons. Under the legal framework, it can also make suggestions for improvements or revisions, as appropriate, in the existing policy and legal frameworks. It has made many recommendations in the course of time.

The Commission has taken many strategic approaches to combat corruption. The Commission implemented its first institutional five year strategic plan from 2002 to 2006. However, political developments in 2005 put a setback and some constrains especially on collaboration with international supporting partners. Some pulled their support midway into projects, affecting the implementation of the strategic plan. The CIAA drafted a second strategic plan in 2006, this time for three years (2006-2008) in line with the government's Three Years Interim Plan. After the termination of this second strategic plan CIAA operated without a long-term strategic plan until 2014. With the start of the 13th National Development Plan (2013-2015) CIAA developed six year strategic plan for 2014 to 2019.

CIAA plays the role of an ombudsman, investigator and prosecutor at the same time. Being guided by the principles of the rule of law, human rights, fairness and impartiality, it functions through its four-pronged strategic approach-punitive, preventive, promotional and institutional capacity building. Until 2019, CIAA used three strategic approaches. However, it has added a new approach recently in its new five year strategic plan (2020-2025), which is Institutional Capacity Building. Following are the main strategic approaches recently taken into implementation:

- **Strategy 1 (Punitive):** Effective identification, investigation and prosecution of corruption cases
- **Strategy 2 (Preventive) :** Making concerned agencies responsible for corruption control through strengthening and mobilization of legal and organizational instruments
- **Strategy 3 (Promotional):** Promoting education, coordination, networking and solidarity among the stakeholders
- **Strategy 4 (Institutional Capacity Building):** Strengthening Institutional good governance and capacity of CIAA.

UNCAC gives emphasis to preventive/promotional measures which is the emphasis of CIAA too. Adhering to the belief that "prevention is better than cure", UNCAC gives a lot of emphasis on prevention which is followed by Nepal too. As it is widely accepted that corruption can be prosecuted after the fact, but first and foremost, it requires prevention. An entire chapter of UNCAC is dedicated to prevention, with measures directed at both the public and private sectors. These include model preventive policies, such as the establishment of anti-corruption bodies and enhanced transparency in the financing of election campaigns and political parties. States must endeavor to ensure that their public services are subject to safeguards that promote efficiency, transparency and recruitment based on merit. Once recruited, public servants should be subject to codes of conduct, requirements for financial and other disclosures, and appropriate disciplinary measures.

It is also important to note the role of education in combating corruption. The importance of education for the prevention of corruption, as well as the inculcation of moral values in young people, in order to strengthen integrity and accountability and establish a culture of lawfulness, the development and implementation of educational curricula and the establishment of integrity units in educational institutions. CIAA in its promotional/preventive approaches has launched several interactions programs with the public office holders, school teachers and students as well as civil society members. It organizes interaction program and community education in most of the districts every year. Most of the people view CIAA as an organization which can work for the people. It must be acknowledged that there are some who hold other views as well. Some complain that CIAA only deals with petty corruption and low level public servants; it does not investigate the corruption of high level people such as big/powerful bureaucrats and the political leaders.

Not only education but transparency and accountability in matters of public finance must also be promoted, and specific measures should be established for the prevention of corruption in particularly critical areas of the public sector, such as the judiciary and public procurement. Those who use public services expect a high standard of conduct from their public servants. Preventing public corruption also requires an effort from all members of society. For these reasons, UNCAC calls on countries to promote actively the involvement of non-governmental and community-based organizations, as well as other elements of civil society, and to raise public awareness against corruption and what can be done about it. Article 5 of the Convention enjoins each State Party to establish and promote effective practices aimed at the prevention of corruption.<sup>5</sup>

CIAA lacks the jurisdiction to enter into corruption by non-governmental, community based organizations and private sector. Although CIAA has been advocating to expand its jurisdiction to cover all these sectors in line with the provisions of the UNCAC there is yet to be any such expansion of its ambit. CIAA emphasizes that the power/authority should be given so that it can investigate all the above areas to combat corruption. Instead of providing power to see/cover above areas, the Constitution of Nepal (2015) has withdrawn the power of CIAA to see public officials' "improper conduct". This has severely undermined CIAA's ability to investigate corruption and improper conduct.

In terms of the design of anti-corruption strategies it is important to construct a set of incentives to encourage rule-abiding and discourage rule-averse behavior by individuals engaged in corrupt practices. Thus, for example, strategies which reduce the scope for corruption via policy changes, increase the costs of corruption via monitoring and punishment of errant behavior and induce self-restraint within government are important first principles.

Besides internal roles, the CIAA also has external responsibilities. These include building

5 (<https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/convention-highlights.html>, accessed on 3 February 2020).



international linkages and collaboration. So far CIAA has played a limited role towards this end and it includes participation in ADB/OECD Anti-Corruption Initiative in Asia and the Pacific, occasional participation in some international workshops, seminars and conferences. Since the ratification, it has continuously participated in UNCAC conferences and presented its view. Just a few months ago a delegation from Nepal under my leadership took part in the 8th session of the Conference of the State Parties to the United Nations Convention against Corruption held in Abu Dhabi, United Arab Emirates from 16 to 20 December 2019. There is a need for more efficient cooperation between the member states in the fight against corruption. Nepal has always displayed its firm commitment towards full and effective implementation of the Convention. For the full and effective implementation of UNCAC provisions the government has to develop laws, rule and regulations in line with UNCAC provisions and expand the jurisdiction of CIAA so that it can effectively combat corruption in those areas where it currently lacks remit while also giving it the power to investigate improper conduct of public servants.

## References

Institutional Strategic Plan (2020-2025), CIAA.

Institutional Strategy (2014-2019), CIAA.

<https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html?ref=menuaside>, (accessed on 3 February 2020).

UN, 2019: Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption: CAC/COSP/2019/11/Add.1, Draft Report.

<https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html?ref=menuaside>, accessed on 4 February 2020).

UNODC, the United Nations Convention against Corruption: National Anti-Corruption Strategies, New York, 2015:1).

[https://www.unodc.org/documents/brussels/UN\\_Convention\\_Against\\_Corruption.pdf](https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf), (accessed on 3 February 2020).

<https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/convention-highlights.html>, (accessed on 3 February 2020).

# Investigative Function of CIAA and Effective Methods of Investigation of Corruption Cases: A Brief Study



Sudeep Shakya\*

## INTRODUCTION

The word Corruption has its genesis in two Latin words – com, meaning “with, together” and rumpere, meaning “to break”<sup>1</sup>. It thus, implies to committing an act to break something. This act might be a moral or social code of conduct or more often, an administrative rule. Corruption is considered as a white collar crime, i.e. crime of deceit motivated by financial gain and committed by a person of high social status and respectability<sup>2</sup>. Corruption is like an anti-social virus which pervades the world in different forms and developing countries often view this problem as an incurable social disease. As a developing country, Nepal is not immune to corruption. It has taken a firm hold in Nepalese society and has become a nemesis to good governance.

According to Nye, corruption is a behavior which deviates from the normal duties of a public role because of private-regarding (family, close private clique), pecuniary or status gains; or violates rules against the exercise of certain types of private-regarding influence. This includes such behavior as bribery (use of reward to pervert the judgment of a person in a position of trust); nepotism (bestowal of patronage by reason of ascriptive relationship rather than merit); and misappropriation (illegal appropriation of public resources for private-regarding uses)<sup>3</sup>.

In general, the vast range of corrupt acts can be enclosed in three broad forms; grand corruption, petty corruption and ‘State capture’<sup>4</sup>. Grand corruption refers to corruption by “politically exposed persons” (PEPs), who are individuals “entrusted with a prominent

---

\* Section Officer, CIAA

1 <https://www.vocabulary.com/dictionary/corruption> (accessed on 2020/01/20).

2 Sutherland, H. Edwin, Is “White Collar Crime” crime? , vol. 10, American Sociological Review 2, 1945.

3 PavaralaVinod, Interpreting Corruption: Elite Perspectives in India, Sage Publications, 1996.

4 Corruption as a facilitator for organized crime in the Eastern African Region, Analytical Report, 2019.

public function”<sup>5</sup>. This type of corruption involves acts like the embezzlement of public funds. In Nepal, grand corruption is mostly carried out in procurement activities, licensing, etc. Petty corruption usually encompasses smaller improper financial transactions, such as bribes, in the course of delivering public services. The bureaucratic procedure also known as “red tape”, increases corruption opportunities and enables the payment of bribes. State capture practices are often under the form of bribery, fraud and embezzlement that affect large-scale infrastructure projects. Corruption via this method can lead to loss of state resources. In the context of Nepal, Commission for the Investigation of Abuse of Authority (CIAA) is the apex body mandated by the constitution to investigate and prosecute corruption cases. This paper provides brief introduction to CIAA and its investigative function and difficulties faced in handling corruption cases. Also, it highlights the prerequisites needed by an anti-corruption agency to successfully investigate corruption cases.

## INVESTIGATIVE FUNCTION OF CIAA

One of the core functions of CIAA is the investigation of corruption cases. It investigates into alleged corruption cases committed by persons holding public office. However, it has no jurisdiction over any official in relation to whom the constitution itself separately provides for such action and any official to be prosecuted under the Army Act. CIAA initiates an investigation against any public officials if a complaint is lodged either in writing or by the media or through any sources relating to allegations of abuse of authority<sup>6</sup>. Investigation is performed by CIAA in two different stages:-

1. Preliminary investigation
2. Detailed investigation

The investigation normally commences with a report of corruption, and the normal criminal investigation techniques are applied. Much will depend on the information provided by the informant and from there, the case is developed to obtain direct, corroborative and circumstantial evidence. During the preliminary investigation, complaints are analyzed with regard to their utility, probability of truthfulness and the availability of minimum evidence at this stage. If the commission finds a prima facie evidence in its preliminary investigation, an investigation officer is appointed for detailed investigation. The investigator appointed then makes further inquiries, summons the accused for statement, makes field inquiries if necessary, analyzes the findings and submits the investigation report with findings to the commission along with his/her opinion. If the commission, upon its review, finds the report unsatisfactory, it instructs the investigation officer to continue with the investigation on specific issues, or to find out more details, or it may suggest field visit or even appoint another investigation officer. Report submitted to the commission are scrutinized and discussed in detail regarding the degree and seriousness of the offence, the availability of evidence and supporting documents, the nature of corrupt offence and lastly a decision is taken whether to prosecute the case or not.

5 FATF Guidance: Politically Exposed Persons, Financial Action Task Force (FATF), 2013.

6 Commission for the Investigation of Abuse of Authority Act, Nepal, 2048, Sec 13.

## DIFFICULTIES IN INVESTIGATION OF CORRUPTION CASES

Corruption is regarded as one of the most difficult crimes to investigate. Corrupt practices are acted out in secrecy and can involve just two satisfied parties and, therefore, are very difficult to detect and investigate. There is often no scene of crime, and generally there is no eye-witness to follow up with. Even if there are witnesses, they are often parties to the corruption themselves. Corrupt acts always have dynamic modus operandi from all sides so it is said to be an invisible crime that is very difficult to obtain procedural proof. The offenders are also very professional and specialize in their respected fields. They know how to cover up their crimes. Also some of the offenders are powerful and have contact with high ranking officers and sometimes politicians. Also in this modern age, the offenders use technologies to make their act sophisticated and take full advantage of the loopholes in the law. Sometimes, they also take help of other professionals, such as lawyers, engineers, accountants and computer experts to cover up or to provide legitimacy to their corrupt acts.

## PREREQUISITES OF AN EFFECTIVE INVESTIGATION

There are difficulties in investigation of corruption cases as discussed above. Hence, there is an essential need for professionalism in corruption investigation. There are several prerequisites to an effective corruption investigation:

### 1. Education about corruption

Before corruption can be reported, it must first be identified. This requires that the general population and specific target groups be educated about what constitutes corruption, the full range and forms of corruption, its true cost and consequences. Many people have a very narrow insight of corruption and may not understand that behavior they witness or engage in is harmful. Others may understand the harm, but lack motivation to take any action because the problem is seen as pervasive and unchangeable. In environments where corruption has become institutionalized and accepted, considerable educational efforts may be needed to change the popular perception of corruption.

### 2. Opportunities to report corruption

Those who have knowledge of corruption must be placed in a position where they are able to report it. This requires having officials charged with responsibility for dealing with corruption, ensuring that they are properly trained in dealing with cases and that they are easily available to potential complainants or witnesses.

### 3. Security against retribution

Victims, witnesses and complainant will not come forward if they fear retribution. This is particularly true in cases of official corruption, where those who have information are usually close to the corrupt official, where the official can easily

retaliate against him/her. Common precautions against this include guarantees of anonymity for the informant and whistleblower protection law.

#### **4. An Effective Complaint System**

An anti-corruption agency is not in a position to discover all corrupt activities in the society all by itself. It relies heavily on an effective complaint system. The system must be able to encourage quality complaints from members of the public or institutions and at the same time deter malicious complaints. It should assure complainants on their confidentiality and protection.

#### **5. Independent**

Corruption investigation can be politically sensitive involving high ranking officials of bureaucracy and also politicians. The investigation can only be effective if it is truly independent and free from undue interference. This depends very much on whether there is a strong political will to fight corruption in the country and also whether the head of the anti-corruption agency has the moral courage to stand against any interference.

#### **6. Adequate Investigative Power**

As corruption is so difficult to investigate, adequate investigative power is needed to tackle corrupt practices. Along with normal police power of search, arrest and detention, power to check bank accounts, intercept telephone communications, require suspect to declare their assets, require witnesses to answer question on oath, restrain properties, etc. are required. CIAA enjoys the mentioned investigative power. What CIAA lacks is to investigate the accused on money laundering, investigation of private and non-government entities.

#### **7. Adequate training and resources for investigators**

Adequate training and resources are necessary both to ensure that reported cases will be dealt with effectively and to encourage the investigation officers. The wide range of forms of corruption requires a wide range of specific skills and knowledge on the part of investigators. Frequent needs for legal, accounting and engineering skills are necessary in order to identify, preserve and present evidences. Also adequate budget and facilities are necessary to motivate the officers engaged in investigation as investigation can sometimes be very monotonous task.

#### **8. Confidentiality**

It is crucial that all corruption investigation are conducted covertly and confidentiality so as to reduce the opportunities for compromise or interference. On the other hand, many targets under investigation may also prove to be innocent, and it is only fair to preserve their reputation until there is clear evidence of their corrupt deeds.

## **9. Permanent Human Resource**

Permanent Human Resource is important in smooth running of the investigation process. Permanent employees feel the ownership to work diligently. Also they can maintain confidentiality. CIAA does not have its own permanent human resource. Civil servants from different services are acquired, who work for some years and are transferred after few years. This has led to the delay of investigation and sometimes leak of sensitive information. Having permanent human resource can make this powerful organization arbitrary, hence there should be made room for checks and balances. The investigation officers must be persons of high integrity and professionalism.

## **10. Liaison with other investigative agencies.**

It is important for anti-corruption investigators to interact effectively with other agencies. Information from tax authorities or other agencies investigating other economic crimes may uncover evidence of corruption or of unexplained wealth which may have been derived from corrupt proceeds.

## **11. “Sting” or “integrity testing” operations**

This method is a bit controversial but it is an unquestionably effective means of identifying corrupt officials. It involves undercover agents who offer officials opportunities to engage in corruption or entrap those officials who are demanding bribe from the victim or public. These tactics represent a powerful instrument for both deterring corruption and detecting and investing offenders. As they do not necessarily require any inside information or assistance, they can be used quickly against any official at virtually any level who is suspected of corruption or who is demanding bribe. If the suspect is corrupt, they quickly provide highly-credible evidence, usually in the form of audio or videotapes, photographs and the personal testimony of the investigators involved may form the basis of a criminal prosecution.

## **12. Electronic surveillance and use of technologies**

Techniques such as wiretapping, monitoring of electric communication, use of bugs, etc. are effective in investigation of the accused but human rights safeguards usually prohibit their use. But if there exists substantial evidence that a crime has been, or is about to be, committed and where the evidence of criminal wrongdoings justifies their use, these are well established and proven methods of gathering the evidence necessary to establish the crime.

## **INVESTIGATION TECHNIQUES**

Investigating a corruption case is a daunting task which needs special skills and knowledge. The success of such investigation relies on the meticulous approach taken

by the investigators to ensure that “no stone is left unturned” during the investigation. To be competent in corruption investigation, an investigator should be professional in many investigation techniques and skills. The following are the essential ones<sup>7</sup> :

- Ability to identify and trace persons, companies and properties
- Interview/Interrogation techniques
- Document examination
- Financial investigation
- Conducting search and arrest operations
- Surveillance and observation
- Acting as an undercover agent
- Handling informers
- Conducting an entrapment operation
- Proper case management
- Appropriate management of information

## SUPPORT IN INVESTIGATION

An investigation officer cannot conduct investigation alone. The complexity of the offence calls for various technical support to assist his/her investigation. In order to ensure a high degree of professionalism, many investigation techniques can be undertaken by a dedicated unit, such as:

1. **Intelligence Section:** A central point to collect, collate, analyze and disseminate all investigation data, otherwise there may be a major breakdown in communication and operations. This section should also handle surveillance, which is a very important source of evidence and intelligence.
2. **Information Technology Section:** It is important that all investigation data should be managed by computer for easy retrieval and proper analysis of data. The anti-corruption agency must possess the ability to break into seized electronic devices during searches to examine their stored data. Computer forensics is considered vital for all law enforcement agencies worldwide.
3. **Financial Investigation Section:** Grand corruptions usually involve sophisticated money trails of proceeds of corruption. It is necessary to employ professionally qualified investigative accountants to handle such type of investigation.

---

<sup>7</sup> Tony KWOK Man Wai, Effective Investigation of corruption Cases: The Hong Kong Experience, 2002

4. **Witness Protection Section:** There should be a comprehensive system to protect crucial witnesses. This may include safe housing, armed protection and if possible new identity and oversea relocation.

## CONCLUSION

Since this paper constitutes a brief introduction of the larger and comprehensive investigation process any detailed conclusion would be premature. However, the following basic factors are required to an effective corruption investigation:

- An effective complaint system to attract quality corruption reports,
- An intelligence system to supplement the complaint and to provide accurate information to investigations,
- Ensure strict confidentiality of corruption investigation, with a good system of protection of whistleblowers and key witnesses,
- Professional and dedicated investigating officers who need to be particularly effective in interviewing techniques and financial investigation. Also the investigators need acute legal knowledge to investigate corruption cases,
- More use of proactive investigation methods, such as ‘sting operation’ and undercover operations,
- Co-operation with different agencies of the government.

“

*The secret of health for both mind and body is not to mourn for the past, not to worry about the future, or not to anticipate troubles, but to live in the present moment wisely and earnestly*

- Buddha

”



# The Relevance of the Rule of Law in Prevention of Corruption, With Special Focus on Limited Government and Prevention of Policy Corruption



Dr. Yubaraj Sangroula\*

## What is the rule of law *vis a vis* prevention of corruption?

It would not be unreasonable to argue at the very outset that very little is left unsaid in this regard. Thousands of books and research works are published on the rule of law, across the globe. Academia across the world has tiresomely grappled to define the rule of law and to establish its conceptual framework, including scope of the function without much success. The academia has been sharply divided between sections appreciating it as a boon of the democratic system and sections suspecting about its contribution to foster democracy. There are certain scholars who claim that the rule of law is an offspring of the Western liberalism. There are also scholars who view that democracy and rule of law do not walk in lockstep. Certain critics have pointed out that the concept of rule of law, as it has been practiced by western countries, overlooks the cultural component of the rule. Going further ahead, they even argue that the concept of rule of law is deceitfully used often by Western democracies as an instrument of exhorting influence on others having different political systems. Consequently, the concept of rule of law, particularly in its connotation as presented by the Western scholars, has been facing a plethora of critics, comments and views, and has become, as a result, academically vague, functionally deluded and politically dubious.

Legally, the rule of law has become additionally confounded, if not corrupted. It has often been used as a universal element of liberal democracy. Then, a conclusion is fallaciously and maliciously inferred that countries having no liberal democracy lack the rule of law. Impliedly, as it is meant, such countries are authoritarian or despotic in nature. The concept of rule of law in this sense is taken as a corollary of the *Western doctrine of constitutionalism* and human rights. Furthermore, the rule of law, as often defined as a universal characteristic element of liberal democracy, is used as a valid justification of

---

\* Former Attorney General

interference by the Western countries on developing Asian, African and Latin American countries as well as those countries having a political system not similar to liberal democracy. This biased and parochial meaning of the rule of law refuses to recognize socialism as a democratic system as well as socioeconomic development as a human right.

Therefore, it is a right time for academics from developing countries to begin demystifying the concept of rule of law. They need to figure out a true, workable and realistic meaning of the rule of law. Generally, the inequality in distribution of income and wealth is a serious problem in all developing countries. The disparity is sometimes even worse than poverty. Poverty is generally defined as a condition of lacking wealth, whereas the condition of deprivation of rights and social exclusion, collectively seen as the condition of subordination, are the causes of poverty, in fact. The socio-economic development is an instrument of curing deprivation of rights and social exclusion, but not wealth - wealth is a material substance. The rule of law in this sense, looking from a socialist dimension, is a mechanism to equally distribute rights of development to people, not merely a political mechanism ensuring fair and free voting. The rule of law as a tool of enjoying development rights symmetrically imposes obligation on government and political actors to make sure that every citizen has right to (a) adequate nutritious food and standard (happy) life, (b) employment and earnings, (c) education for building capability of higher productivity, (d) proper and adequate medical care, and (e) several other facilities needed to live a dignified life, including participation in decision making. This notion of the rule of law leads us to conclude that it has an interface with development, and so functions in interplay with development. The rule of law, looking from this point of view, is not an abstract concept embodying legalism but an objective mechanism to empower people to enjoy their right to self-development. The necessity of having a workable system and mechanism of preventing and curing corruption is vital element of the rule of law. The state of corruption, particularly in the form of policy corruption, is a major cause of inequality in distribution of wealth and income, which in turn deforms the rule of law.

The above statement is exemplified by the following descriptions. Not only in developing countries, but the situation of rule of law is also poor in developed countries like America, where, for instance, a very small number of citizens own most of the wealth of the country. The American democracy is evidently hypocritical, in that sense. It is economically characterized by acute income disparity among its population and the disparity is fully institutionalized by the system of laws and policies.<sup>1</sup> The economic inequality is truly gruesome in size. A report presents, “An average American believes that the richest fifth

---

<sup>1</sup> “For the first time in this report series, Allianz calculated each country’s wealth Gini coefficient—a measure of inequality in which 0 is perfect equality and 100 would mean perfect inequality, or one person owning all the wealth. It is found that the U.S. had the most wealth inequality, with a score of 80.56, showing the most concentration of overall wealth in the hands of the proportionately fewest people.” See, Erik Sherman, America Is the Richest, and Most Unequal, Country available at <http://fortune.com/2015/09/30/america-wealth-inequality>, accessed on 04/08/2018.

owns 59 percent of the wealth and the bottom 40 percent of the population owns 9% of the wealth. The reality is strikingly different and inappropriate. The top 20 percent of US households own more than 84 percent of the wealth. The Walton family, for example, is wealthier than 42 percent of American families combined.”<sup>2</sup> What significance may the rule of law have in general people’s lives, given the gruesome condition of income inequality?

Development concerns of the rule of law are prime issues in the developing societies. Most people in the developing societies are deprived of opportunities for the development and many circumstances pose constraints for people to come out and enjoy development opportunities. The absence of capability to benefit from competition, access to markets and productivity destroy persistence of people to strive for betterment. The state must come out in this situation to uplift the person. The obligation of the state at this particular juncture is to *recognize and protect his rights* to acquire capability to enhance his/her productivity. It leads us to argue that being able to obtain a productive education is the fundamental right of everyone which offers capability to the individual in order to compete with others in the market. He/she then must obtain resources to produce. The role of law is again vital at this point. The state must guarantee everyone that he/she has access to resources - means of production, such as land, or skill or employment. Once a person can produce and enjoy a better life, he/she must begin contributing to strengthening the state’s mechanisms of governance and service delivery. He/she has to then pay taxes. This duty of individuals is also a matter of law. Both these rights and duties are inevitably related to development as primary concern of law. Having the law to materialize these goals and advantages is what can be defined as the rule of law in the developing societies, and having these conditions materialized is considered fundamental basis of addressing the problem of corruption in general and policy corruption in particular.

### **Prohibition of corruption and promotion of rule of law:**

Corruption spoils the entire system of governance. Corruption undermines moral injunction and challenges the sovereign authority of people. Corruption connotes rise of a state where state may gradually be led to overturn the legitimacy of the moral authority of the society. The scope of the rule of law is fully diminished in such a state. The most serious impact of corruption falls on the enjoyment of human rights by general people. It fully distorts the system of the law, making it ineffective, unfair and arbitrary. When moral authority is violated, the instrument of law remains nothing but a tool for legalizing the abuse or misuse of power. If the significance of law is destroyed by defiling moral authority of the society, then the decision of the ruler is imposed, as if it were the law. Consequently, the public revenue is robbed, thus affecting the development endeavors rampantly. The rising corruption generates benefits to the political and economic elites of the society,

---

<sup>2</sup> See, Scientific American, ‘Economic Inequality: Far Worse than You Think’ available at <https://www.scientificamerican.com/article/economic-inequality-it-s-far-worse-than-you-think>, accessed on 04/08/2018.

thus severely pushing the marginalized or poor community into worse condition of life - deprivation and social exclusion. The concept of limited government is set aside in such a situation.

The rule of law in such a state is vital as an instrument to protect the system of limited government and public authority - the moral injunction or public opinion. Corruption can be checked only by the system of law and the corrupt officials can be brought to justice only by consolidated public opinion. Limiting the government by increased participation of people and making state institutions accountable to fulfill their responsibility is the very first step to check or control corruption. Experience shows, however, that prevention and control of corruption in a society with liberal political structure is almost impossible because the tendency of liberalism is marked by avoiding the role of people in the political process and decision making. The state power, for instance, in America and other liberal democratic countries in Europe has been exclusively enjoyed by a smaller segment of the society.<sup>3</sup> The social class system is a major determinant of the participation of the people in the political process. Studies have found that people belonging to higher or elite class participate more in politics.<sup>4</sup> But in liberal capitalist societies, the social classes are meticulously preserved, because the economy of the state is fully controlled by the capitalist class. Corruption is deceitfully legitimized in such societies. The political democracy without social equality is a place where corruption breeds unchecked. American people are victims of this situation. Corruption in the policy-making level is the common form of corruption in such societies.

Dispersal of the state power by massive devolution at the local level horizontally and vertically as well as by introducing a system of collective responsibility is seen as a more reliable check in the state of corruption. China is an example.<sup>5</sup> Three important characteristics in China show the contrast to the American society in the matter of corruption control. First, the distribution of power in China is massive among various committees in the structure of the pyramid and the central committee being the center of collective responsibility. Each local committee is responsible for decisions and mistakes and wrongs are reprimanded. The participation of people in the political process is thus wider nationwide. Local governments are horizontally responsible to the local communist party committee and vertically to the upper-level government institutions. Second, the concentration of wealth with some people and some companies in China is effectively

---

3 Jerrold R. Rusk, 'Political Participation in America,' *The American Political Science Review*, Vol. 70, No. 2, June 1976, pp. 583-591.

4 Sidney Verba and Norman H. Nie, *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, New York; Harper and Row, 1972.

5 Information Office of the State Council of the People's Republic of China December 2010, Beijing, White Paper on China's Efforts to Combat Corruption and Build a Clean Government, December 2010 available at <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan043696.pdf>, accessed on 04/08/2018

checked by giving dominant role to the public economy. The State power is thus not possible to be captured by a few capitalist corporations, thus ensuring control or check in policy corruption. Third, the social morality against corruption is high, in view of culture emphasizing propriety and harmony.

It is, however, always difficult to put corruption in precise definition. There has been a tendency of taking corruption as a means of gaining private and illegal advantages by public officials who have a responsibility to implement public policy and services to people. The illegal private gain by the public officials is committed at the expense of both the common good and of those who work sincerely for the public good. It is a crime against both the common people as well as honest employees. An act of corruption is a product of the unethical practices within governance. Corruption impacts everyone, even the person who is involved in corruption. It creates a system whereby money and politics or public authority come into the nexus and the nexus creates illegal and immoral access to public services.

Kofi Annan, the former Secretary General of the United Nations, has described corruption as “insidious plague that has a wide range of corrosive effects on societies.”<sup>6</sup> He added, “It diverts funds intended for development, undermines the ability of governments to provide basic services, feeds inequalities and injustice, and discourages foreign aid investment.”<sup>7</sup> This definition relates corruption as an evil to the development of society. When a state is controlled by people belonging to the so called higher social class, the plight of the working class through policy corruption, embezzlement of the public fund and pillaging of the national assets is seen as normal. It leads us to infer that the root of corruption lies in the political system itself. The institutionalized corruption in countries like India, Nepal, Bangladesh, and Pakistan in South Asia received practices in inheritance from the liberalism transplanted by the British colonialism. Migdal says, “Colonialism created state structures that were simultaneously strong in terms of commanding the obedience of their subjects yet weakly embedded in society.”<sup>8</sup> In Mann’s terms, colonial states possessed *despotic* power while lacking *infrastructural* power.<sup>9</sup> Reno, Jalal and Callaghy argue, the fracturing or decentralization of colonial state power that came with decolonization meant local elites were able to capture control of colonial institutions and exercise discretion in their use. In other words, with independence, state structures distinctive to imperial

---

6 In his Foreword to the 2004 United Nations Convention Against Corruption. General Assembly resolution 58/4 of 31 October 2003, United Nations Convention against Corruption available at [https://www.unodc.org/documents/brussels/UN\\_Convention\\_Against\\_Corruption.pdf](https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf), accessed on 02/04/2018

7 Ibid.

8 Cited in Paul Kenney, ‘Colonial Rule, Decolonization, and Corruption in India’, *Commonwealth & Comparative Politics*, Vol. 53, No. 4, 2015 available at <http://dx.doi.org/10.1080/14662043.2015.1089002>, accessed on 05/08/2018.

9 Ibid.

rule were captured by interests and redeployed towards narrow ethnic, institutional or personal ends.<sup>10</sup> The massive corruption in South Asia is obviously *an offspring of the British liberalism* that came with colonialism.

The rule of law, as a means of limited government, is the cornerstone of a responsible government because it renders the government to function for the people's welfare and progress without resorting to coercion or arbitrary power. Of course, the government exercises legitimate coercion in a reasonable manner, as means of checks and balances, so that development opportunities of people are not defiled, and the practices of corruption are prevented.

Impunity to abuse of power is the main reason behind flourishing corruption. The abuse of power, on the other hand, emerges when the powers of the State organs are politically corrupted and unmonitored. In liberalism, the parliament is considered an institution of people and it is sacrosanct. However, we have seen that, in so-called liberal parliaments across the world, people who are enjoying powers are elites, political power-mongers, criminals and psychopaths. In America, for instance, the Congress passes the law influenced by the lobby of interest groups - it does not make law for the benefit of the people.<sup>11</sup> In India, around 40 members have a criminal record. In Nepal, parliamentarians are engaged in selling licenses and contracts. Subhash Wostey, a columnist in a daily newspaper, writes, "Politicians in power and their coterie are among the leading perpetrators of corrupt practices. Genuine and formidable political will, unwavering social resolve and an autonomous entity operating under efficient legal frameworks are key to fighting corruption. Politically manipulated state organs with limited jurisdiction and lack of genuine political resolve at the highest level seem to partly explain Nepal's chronic suffering."<sup>12</sup>

### **Interface of rule of law and corruption prevention mission**

Absolute power is the main source of corruption. How is it possible to have absolute power in liberal democratic states? The answer is adequately given above. The absolutism in such countries is implicit but effective as the smaller group of elites or political coterie captures powers in the name of democracy. The separation of power remains largely a cosmetic. The concept of rule of law requires institutions of state to function under the authority of law, and the acts of corruption are made punishable. This doctrine is, however,

---

10 Ibid.

11 Richard A. Smith, 'Interest Group Influence in the U. S. Congress', *Legislative Studies Quarterly* Vol. 20, No. 1, February 1995, pp. 89-139 available at [https://www.jstor.org/stable/440151?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/440151?seq=1#page_scan_tab_contents), accessed on 05/08/2018.

12 Subhash Wostey, Catch the Corrupt, Nepal's new leaders have a duty and opportunity to redefine and wipe out corruption, *The Kathmandu Post*, 08/04/2018 available at <http://kathmandupost.ekantipur.com/news/2018-04-08/catch-the-corrupt.html>, accessed on 05/08/2018.

diminished by means of policy corruption and white-collar legislation that implicitly enable the political coterie to legalize their improper decisions and acts. The main thrust of rule of law in this sense is to prevent impunity - any public official is under the law and his/her abuse of power and corrupt acts are subject to criminal liability. The Chinese, Malaysian and Singaporean systems have shown courage to combat impunity effectively. Addressing the problem of impunity in corruption is thus a major goal of the rule of law.<sup>13</sup> How is this goal of corruption prevention achieved? A few solutions suggested by justice projects are enumerated herein after.

*Publicized and stable laws* are important elements of rule of law. For accountable system of government, having laws made and published, as well as publicized, is a precondition. This element makes the system of governance transparent, and, thus, transparency is a key element of a state that believes in rule of law and has zeal of preventing corruption.

*Law and order or state of security* is other component of rule of law. The protection of the life of people from crime, anarchy and natural calamities is a prime responsibility of the government. The government has been put into place by people to provide security in their lives. As a matter of fact, any government that fails to ensure better law and order and dependable security of people's life is condemned as a violator of the principle of rule of law. A government that fails to provide law and order in the society or fails to provide the security of people's life is either marred by corruption or is despotic or irresponsible. In this sense, the rule of law is a concept of good governance. The concept of good governance recognizes or emphasizes that the nation, institution or enterprise must operate for the benefit of people, with an obligation of accountability.<sup>14</sup>

The concept of good governance believes that leaders are entrusted with the authority to deliver benefits to their citizens. "In short, governments must be *epitomized by predictable, open and enlightened policy-making*; a bureaucracy imbued with professional ethos; an executive arm of government accountable for its actions, and a strong civil society participating in public affairs should flourish, and all must behaving under the rule of law."<sup>15</sup> In this sense, the United Nations defines the rule of law as a principle of governance in which all persons, institutions, and entities, public and private, including the state itself, are accountable to laws that are publicly promulgated, equally enforced and independently adjudicated, and which are consistent with international human rights norms and standards.<sup>16</sup> At a bare minimum level, good governance with accountability

---

13 Robert Klitgaard, *Controlling Corruption*, Berkeley CA, University of California Press, 1988.

14 *Good Governance & the Rule of Law*, United Nations Council for International Business, 2015 available at <http://www.uscib.org/docs/Governance%20and%20the%20Rule%20of%20Law.pdf>, accessed 04/08/2018.

15 World Bank, *Governance: The World Bank's Experience*, 1994, p. 1.

16 Report of the Secretary-General, *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies*, 2004.

and transparency is a foundation for peace and stability, without which greater aims of all of the societies cannot be achieved.

*Protection of fundamental rights* is another goal of corruption prevention and rule of law. There are two basic attributes of a dignified life. First, every individual must have a comfortable and well-improved vector of life, economically. This attribute requires that basic human needs are addressed adequately, and everyone is given opportunities to maximize his/her economic well-being. Second, every individual's protected sphere (consolidated state of liberties) is fully safeguarded by law. Attainment of these two attributes is defined as a state of the protection of fundamental rights of individuals. The goal of governance is to ensure the happiness of people, which is generally measured by indicators of the level of protection of fundamental rights of citizens. Fundamental rights and rule of law reinforce each other. As noted by UN Secretary-General, in 2004, there is no rule of law within societies if human rights are not protected and *vice versa*; human rights cannot be protected in societies without a strong rule of law and the rule of law cannot be ensured without prohibiting corruption. The rule of law is the implementation mechanism for human rights, turning them from a principle into a reality.<sup>17</sup>

*Open government* is another component of promoting the application of rule of law preventing the vices of corruption. The concept of open government connotes a transparent system of governance. It implies basically three cardinal attributes that make a government an open government. First, the government has its basic structure established based on the doctrine of separation of power, and check and balance. Second, the law-making process of the state is defined and transparent. Third, the executive government is accountable to the Constitution and laws made by the legislative body. The existence of these three attributes, *inter alia*, in a state connotes that the state is run in accordance with rule of law.

*Access to Justice* is equally important component of promoting rule of law and prohibiting corruption. The concept of rule of law requires that every individual has access to the administration of justice which is essentially fair and impartial. The fairness and impartiality of justice requires existence of a functional system of the judiciary with defined procedures of trial or hearing. It also requires that persons are guaranteed with the representation of legal professionals in all stages of trial or hearing. Other rights of persons included within this scheme are that (a) the trial or hearing is conducted by competent judicial officials in public; (b) the use of law retrospectively is declined; (c) no person is tried in a case more than once, and (d) no person is punished for an act which is not a crime under law at the time of commission. The rule of law, in this sense, requires unreserved operation of the principle of equality before the law, which, in turn, requires above all that a person cannot be punished without having been given an opportunity of a fair trial in accordance with law.

---

17 United Nations and Rule of Law, "Report on Rule of Law and Human Rights" (A/59.2005) available at <https://www.un.org/ruleoflaw/rule-of-law-and-human-rights/>, accessed on 20/02/ 2018



The discussion above presents an assumption that the so called liberal democracy is not, by any means and sense, a cardinal requirement for, or the foundation of, the rule of law and prevention of corruption. The rule of law is an instrument of people to make the government work for their benefits, which specifically includes two components. They are the security of life and the dignity of life. The security involves both the physical and welfare safety of life. The dignity of life includes adequate standard of living and happiness. Both these components are destroyed by corruption as a cancer. Looking at these components, the successes achieved by China, Malaysia, South Korea, Cuba, and Singapore are exemplary ones. As a matter of fact, these countries can have the distinction of respecting the rule of law in practice. In contrary, the situation in America, U.K., and other democratic countries, including India, is grim. The corruption, the policy corruption in particular, in these countries is phenomenal.

Of these guidelines, the principle of the limited government is by far the most important indicator, because it offers a base for the implementation the other indicators; and, considering the importance of the limited government, the rule of law constitutes the most important milestone for people's welfare and happiness driven political and legal culture in the society. The following statement of Arthur Chaskalson, the former president of the Constitutional Court of South Africa, is worthy to mention at this juncture:

*“To be truly effective the rule of law needs to form part of the legal and political culture of the country. I cannot stress enough the importance of such a culture, which, if respected, is the greatest protection against injustice. Hence, the importance of mainstreaming emphasized by the world justice forum. Ultimately, the struggle for a better virtue of the rule of law is that it provides space for such contestation to take place.”<sup>18</sup>*

The principle of the limited government connotes something different than we have so far been conventionally habituated to understand. Conventionally, the concept implies a political culture of elected government within a specified interval of time and participation of people to exercise their right to franchise. Progressively speaking, however, the principle of the limited government, as has been widely discussed above, means a system of government bearing no unlimited power of decision in state affairs. In contrast, the system of the government is accountable to wishes, aspiration, and convenience of people in the sense that the economic and social well-being of people is the primary goal of the government institutions.

To reiterate, the government bears no special goals and wishes other than the collective goals or wishes of the people. The principle of the limited government thus implies categorically as follows: The State institutions are fully obligated to work out and implement the framework of the development projects that are necessary to build the capacity of individuals so that they can exercise their fundamental rights guaranteed by

---

18 Remarks at the World Justice Forum I, Vienna, July 2008

the Constitution. To view from this vantage point, the principle of limited government is an instrument as well as process and end to empower people exercising their fundamental rights which, in turn, render the state institutions accountable to the people, thus establishing a strong ground for preventing corruption.

### **Policy corruption hindevelopment**

The institutions of the state and its officials are accountable to the mistakes and wrongs due to their decisions against laws. Through the ban or restriction on arbitrariness on decision making, the rule of law empowers law-abiding citizens to raise their voices against arbitrary decision of, and corruption committed by, the state institutions or officials. With help of this mechanism, the principle of limited government fosters a culture of participation of law-abiding citizens in matters of preventing impunity and corruption. The meaning of the limited government has obtained more pragmatic appreciation in recent years. Pragmatically, it is viewed that laws that are accepted by the general population through their free choice or voluntary appreciation may have enhanced legitimacy and effectiveness in application. This principle implies that the legitimacy of laws is not established through the power of the state. It is an emerging thought that the system of laws functions not as an instrument of containing people from exercising their choices and preferences, but it works as an instrument of people to render the state behave in a proper way in its dealing with them. The principle of limited government has inseparable linkage with the economic and social development of the general population. The general people's rights to have an economically better vector of life and secured sphere of liberties are two aspects. In this sense, the principle of the limited government has two facets. Economically, the government has accountability to foster a better standard of people's life. Politically, the government must enhance institutions, mechanisms and procedures preventing policy corruption by its officials.

The government of the People's Republic of China's efforts to rescue over 500 million people from poverty over the last 30 years is an example in this regard. Politically, the government is obliged to secure full respect to the protected sphere of individuals' freedom and liberties. Both these aspects are administered by the help of sound laws enacted by people through their representatives or deputies. The success of lifting people from poverty was largely responsible for bringing the possibility of policy corruption to low level. The Republic of Nepal's efforts to establish peace through making a Constitution by popularly elected Constituent Assembly is also an example. These aspects of an individual's development involve inalienable rights, which are defined as human rights. The limited government, as an instrument of socio-economic and political development, is an instrument of the rule of law to protect and preserve a condition of human rights, and this is exactly what is defined as prevention of policy corruption at macro-level.

The concept of rule of law with primacy of the attributes of the limited government has essential bearing to the people's right to life, thus implying an accountability of the

government to ensure security and dignity of each individual within its jurisdiction. The limited government here automatically implies a state of prohibition on policy corruption. Obviously, the concept of human rights is a mechanism of ensuring socio-economic development as well as protecting freedom of individuals from the arbitrariness of the government institutions and officials. The prevention of policy corruption has two aspects at this point: it makes state accountable to work for the socio-economic development of common people and it takes actions against those who make wrong policies, thus defiling the scope of development.

### **Prevention of corruption: democracy and rule of law not necessary to go lockstep**

The rule of law and democracy (Western liberalism) are portrayed as mutually reinforcing concepts and mechanisms. However, the modern science of both politics and economy suggest that the rule of law need not necessarily march as a precondition in lockstep with the so called democracy (liberalism) as it has been argued by the western political philosophy. The so called liberal rights that include the right to exercise a franchise to elect the government in the span of a certain interval has preferably and emphatically been defined as a democracy by the Western political philosophy and argued that liberal democracy is a key postulate for the socio-economic development of society.<sup>19</sup> Initially argued by John Rawls, this theory has been proved wrong and obsolete by our times, particularly in the context of trends manifested by the models of economic development in Asia and Middle-East. Many countries in Asia and the Middle East have declined to adopt liberal democracy as their political system but many of them have been able to score high in ranking in terms of rule of law and economic development.<sup>20</sup>

These nations have achieved a functional legal system and have been able to maintain fairness and impartiality in the system of administration of justice. Singapore's legal system, for instance, is regularly ranked as one of the best practices in the world. It was in the top 99th percentile on the World Bank rule of law index in 1996 and in the 93rd percentile in 2002.<sup>21</sup> The US ranked in the 91st and 92nd percentile in 1996 and 2002 respectively.<sup>22</sup> Some academicians have argued that Singapore, and even more clearly Hong Kong, show that liberal democracy is not a pre-condition for a rational or functionally competent legal system.<sup>23</sup> The prevention of corruption is a major component of the success of the rule of law. Hong Kong, an integral part of PRC with a distinct political and legal system, is another example. The system of law it has been practicing is widely considered to be an

19 John Rawls, 'Theories of Justice and Fairness', Sandford Encyclopaedia of Philosophy available at <https://plato.stanford.edu/entries/rawls/>, accessed on 04/08/2018.

20 Ibid.

21 Ibid.

22 Ibid.

23 Randall Peeren Boom, 'Rule of Law and Democracy: Lesson for China from Asian Experiences', available at <http://ssrn.com/abstract=1300882>

example of the rule of law. Even after the handover of it to PRC, the legal system continues to score high in the World Bank's rule of law index,<sup>24</sup> though the political system it works under is not a system that fully matches the attributes of so called liberal democracy.

Among Arab countries, Oman, Qatar, Bahrain, Kuwait, and the United Arab Emirates are in the top ranking in the World Bank rule of law index but have a zero ranking on polity—i.e. democratic system. Guatemala, Kenya and Papua New Guinea, for example, all score highly on democracy but poorly on rule of law ranking (below the 25th percentile on World Bank Rule of Law Index). These examples also manifest that liberal democracy is not a precondition for the development or consolidation of the rule of law. PRC does not have a multi-party system with regular elections to form the parliament, but its economic achievements and efforts to prevent corruption are globally acclaimed.<sup>25</sup>

---

24 World Justice Project Rule of Law Index 2017–2018 available at [https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2018-June-Online-Edition\\_0.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2018-June-Online-Edition_0.pdf) , accessed on 05/08/2018.

25 World Justice Project Rule of Law Index 2017–2018 available at [https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2018-June-Online-Edition\\_0.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2018-June-Online-Edition_0.pdf), accessed on 05/08/2018.

# कडा कानुनले मात्र होला र भ्रष्टाचार नियन्त्रण !



आदेश कार्की

सार्वजनिक पदाधिकारीले आफ्नो व्यक्तिगत फाइदाका लागि सार्वजनिक शक्तिको दुरुपयोग गर्नु नै भ्रष्टाचार हो।<sup>1</sup> विश्व बैंकले निजी फाइदाका लागि सार्वजनिक पदको दुरुपयोग गर्नुलाई भ्रष्टाचारको रूपमा परिभाषित गरेको छ। भ्रष्टाचारले नियम कानुनलाई फितलो बनाउँदै समाजलाई खोक्रो बनाउँछ। समाजबाहिरबाट देख्दा जति सरल देखिन्छ, त्यसका भित्री पक्षहरू त्यति नै जटिल छन्। समाजको एउटा अभिन्न अंग कानुन पनि हो। समाजलाई सरल ढंगले अघि बढाउनु, शान्ति सुव्यवस्था कायम राख्नु, जनताका हक अधिकारको संरक्षण गर्नु र सबैलाई समान अवसर प्रदान गर्नु कानुनका मुख्य उद्देश्य हुन्। तर, कानुनले जब जनमतलाई समेट्न सक्दैन तब त्यो कानुन कागजमा मात्र सीमित हुन्छ। त्यसैले समाजको नैतिक मूल्य मान्यता, परिवेश र बाध्यताजस्ता पक्षहरूमा ध्यान नपुऱ्याई जति कडा कानुन निर्माण गरे पनि ती कानुन प्रभावकारी बन्न सक्दैनन्।

विज्ञान सदैव कारण र परिणामको सिद्धान्तबाट अघि बढ्छ। भागवत गीतामा पनि श्रीकृष्णले कर्म र फलको कुरामा जोड दिन्छन्। यस अर्थमा समाजमा जब कुनै अपराध हुन्छ, तब त्यो परिणामको रूपमा बाहिर आएको हुन्छ। भ्रष्टाचार पनि एउटा परिणाम हो। भ्रष्टाचार देखा पर्नु वा हुनुपछाडि पनि कारण छन्। भ्रष्टाचार त एउटा बाहिरी रूप मात्र हो तर त्यो रूपलाई थेंगिराख्ने अन्य विभिन्न सामाजिक पक्षहरू छन्। यदि भ्रष्टाचारको न्यूनीकरण गर्ने हो भने सुरुआतमा त्यसको जरो (त्यो पछाडिको कारणलाई) समाप्त पार्न जरुरी छ। एउटा कर्मचारीले भ्रष्टाचार गर्ला अनि गएर कारबाही अघि बढाउँला भन्ने उद्देश्य राखेर जबसम्म कानुन बनाइन्छ, तबसम्म भ्रष्टाचार नियन्त्रण हुन सक्दैन। किनभने यसले भ्रष्टाचारका समग्र पक्षको प्रतिनिधित्व गर्न सक्दैन।

भ्रष्टाचार निवारण ऐनदेखि अरू यसका नियन्त्रणका प्रयास बारम्बार नभएका हुन् त ? दण्डसहितको कडा कानुन, सामाजिक बहिष्कार, मिडियाबाट प्रचार-प्रसार नभएका भने होइनन्। म भ्रष्टाचार गरें पैसा कमाउँछु भन्ने मानसिकता एउटा उत्साह र जोससहित निजामती सेवामा प्रवेश गरेको कर्मचारीमा कस्तो अवस्थामा सिर्जना हुन्छ ? यस्ता प्रश्नहरूमा हाम्रो ध्यान किन जाँदैन ? हो, एउटा भ्रष्ट कर्मचारीलाई दण्ड दिइनुपर्छ तर त्यो कर्मचारी भ्रष्टाचार गर्न कस्तो अवस्थाले प्रेरित वा बाध्य भयो त ? के उपाय अपनाएको भए ऊ भ्रष्टाचारमा प्रवेश गर्ने थिएन ? यस पृष्ठभूमिको अनुसन्धानमा खै त हाम्रो जोड ? त्यसैले कडा कानुनसहितको सजाय वा भ्रष्टाचार भइसकेपछिका रोकथामको विषयमा मात्र नभई भ्रष्टाचार हुने अवस्था नै सिर्जना हुन नदिनु प्रमुख विषय हो।

१ पूर्णचन्द्र भट्टराई, भ्रष्टाचारको राजनीतिक आयात, २०७५ स्मारिका, पृष्ठ १११, अ.दु.अ.आ.

“फलानो कर्मचारी आज यति घूस रकमसहित पत्राउ” भन्ने समाचार सुनिरहँदा त्यो व्यक्तिले किन भ्रष्टाचार गर्‍यो भन्ने बोध हरेक व्यक्तिलाई हुनुपर्छ। एक जना भ्रष्ट कर्मचारी समातिए भनेर खुसी हुनेभन्दा पनि भ्रष्टाचारको कारण समाप्त पार्नेतर्फ हाम्रो ध्यान जान जरुरी छ। किनकि ती व्यक्ति जसले आज भ्रष्टाचार गरे उनी हाम्रै समाजका उत्पादन हुन्। हाम्रै दाजुभाइ दिदीबहिनी, हामीजस्तै आर्थिक हैसियत र हामीजस्तै सोच बोकेर हिँडेका व्यक्ति। नत्र आज एउटा फलानो समातिए भोलि गएर हजारौं फलानो बाहिर आउने सम्भावना उत्पन्न हुन्छ। तसर्थ भ्रष्टाचारसम्बन्धी चेतना हामीले पारिवारिक वातावरणबाटै जगाउन आवश्यक देखिन्छ।

यसै प्रसंगमा, नीतिशास्त्रका ज्ञाता चाणक्य एक दिन खाली खुट्टा आफ्ना शिष्यहरूसँग आश्रम फर्कदै थिए। बाटोमा उनलाई काँडा बिभ्यो। उनले यो काँडा कहाँबाट आयो भनी नियाल्दा काँडेकाँडा भएको एउटा सानो वृक्ष छेवैमा देखे। त्यसपछि उनले आफ्नो एक शिष्यलाई अलि परको गाउँमा गई गुलियो मोही ल्याउन भनी पठाए। शिष्य मोही लिएर फर्किएपछि चाणक्यले मोही त्यो वृक्षको जरोमा हालिदिन्छन्। त्यो कुरा देखेर चाणक्यका शिष्य अचम्ममा परी प्रश्न गर्छन्, “सारा मोही किन वृक्षको जरोमा खन्याएको ?” चाणक्यले जवाफमा भने, “आज मलाई काँडा बिभ्यो। भोलि फेरि अर्कोलाई बिभन सक्छ। आज यो काँडा मलाई बिभनुको कारण त्यो वृक्ष हो। यदि मैले यस वृक्षलाई यत्तिकै छाडिदिने हो भने भोलि गएर त्यसले धेरैलाई दुःख दिन सक्छ। जरोमा गुलियो मोही हाले त्यसमा कमिला लाग्छ र वृक्षको अस्तित्व समाप्त हुन्छ। जरो नहुँदा वृक्ष हुँदैन। वृक्ष नहुँदा कसैलाई काँडा बिभदैन। त्यसैले कुनै पनि समस्याको पूर्ण रूपमा समाधान गर्ने हो भने त्यो समस्या अडिएर बसेको कारणलाई समाप्त पार्न जरुरी छ।”

कानुनले समाजलाई दिशा निर्देश गर्छ तर कानुनले मात्र सबै समस्याको समाधान गर्छ भन्ने सोच्नु गलत हो। यदि त्यसो थियो भने इरान, इन्डोनेसिया, थाइल्यान्ड, लाओस, जहाँ भ्रष्टाचारका मुद्दामा दोषी ठहरिएका व्यक्तिलाई मृत्युदण्डको सजाय दिइन्छ,<sup>२</sup> त्यस्ता देशमा त भ्रष्टाचार निकै न्यून हुनुपर्ने हो। तर, ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलका अनुसार सन् २०१९ सम्म आइपुग्दा भ्रष्टाचार हुने देशहरूको सूचीमा इरान १४६औँ स्थान, इन्डोनेसिया ८५औँ स्थान र थाइल्यान्ड १०१औँ स्थानमा छन्।<sup>३</sup> जसले पुष्टि गर्छ कि दण्ड सजायसहितको कडा कानुनले मात्र भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न सक्दैन।

## अबको कदम कस्तो ? परिणामभन्दा कारणलाई कसरी समाप्त पार्ने ?

### क. भ्रष्टाचार रोक्न कर्मचारीको तलब बढाउनुपर्छ

NUMBEO, जुन विश्वको ठूलो Database मा पर्छ, त्यस वेभसाइटअनुसार काठमाडौँमा बस्ने एक व्यक्तिले आफ्नो जीविका चलाउन मासिक रु. ३९,०००।- खर्च लाग्ने रहेछ।<sup>४</sup> जसमा आधारभूत आवश्यकतासहित खेलकुद, मनोरञ्जन र अन्य खर्च (जुन एउटा नेपाली परिवारले प्रयोगमा ल्याएको देखिँदैन) पनि समावेश गरिएका छन्। ती अन्य खर्चहरूलाई कटौती गर्ने हो भने पनि एउटा व्यक्तिले आफ्नो सामान्यभन्दा पनि सामान्य आवश्यकता पूरा गर्दै खर्च गर्दा पनि रु. २०,४५६।- लाग्ने रहेछ। यसै तथ्यांकलाई हेर्दा एउटा व्यक्तिको खर्च मात्रै

<sup>२</sup> Cathrine Gonzales, Which countries impose death penalty for corruption फेब्रुअरी २६, २०१७. <https://www.rappler.com/newsbreak/iq/161412-countries-execution-corrupt-government-officials-death-penalty>

<sup>३</sup> Transparency International, CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX २०१७, <https://www.transparency.org/cpi2018>

<sup>४</sup> NUMBEO, Cost of living in Kathmandu जनवरी २०२०, <https://www.numbeo.com/cost-of-living/in/Kathmandu>

यति दूलो रकम रहेछ भने बाँकी परिवारको खर्च कसरी धान्न सकिएला ? भनिन्छ, भोको पेटले क्रान्ति गर्छ, जब एउटा व्यक्तिले आफ्नो र परिवारको सामान्य आवश्यकता पूरा गर्न सक्दैन तब उसको सोचमा अपराध गरेरै भए पनि आवश्यकता पूरा गर्ने मनसाय उब्जन्छ। कर्मचारीको हकमा पनि यो कुरा लागू हुन्छ। जति नै नैतिकताको चर्चा भए पनि अभाव भएको अवस्थामा मानिसले नैतिकतालाई प्राथमिकता दिँदैन। नैतिकता उभिने एउटा आधार 'अस्तय' (अभावरहित अवस्था) हो। कर्मचारीले भ्रष्टाचार गर्ने एउटा प्रमुख कारणको रूपमा न्यून तलब रहेको हुँदा कर्मचारीको तलब बढाइनु जरुरी छ।

## ख. शिक्षा, चेतना र समाज सुधारमा जोड दिनुपर्छ

शिक्षाले मानिसको चेतनाको निर्माण गर्छ। शिक्षामा जति व्यावहारिकता र नैतिकताको कमी आउँछ, त्यति नै समाजले अराजकतासहित अपराधको बाटो समाउँछ। हाम्रो शिक्षा प्रणालीमा व्यावहारिक र नैतिक शिक्षाको कमी छ। व्यावहारिक र नैतिक शिक्षाको ज्ञानले व्यक्तिमा समस्या समाधान र सामाजिक अवस्था बुझ्न सक्ने क्षमताको विकास गर्छ। सँगसँगै देशप्रतिको कर्तव्य र माया पनि व्यावहारिक र नैतिक शिक्षाको देन हो।

त्यस्तै कुरा गरौं हाम्रो समाजमा व्याप्त सोचको। हाम्रो सफलताको मानक भौतिक सुख सयलमा छ। जति भौतिक सम्पत्तिमा एउटा व्यक्ति सक्षम हुन्छ, त्यो व्यक्ति त्यति नै उत्कृष्ट मानिन्छ। यो सोच बोकेर जब एउटा जनशक्ति निजामती सेवामा प्रवेश गर्छ। उसले के कस्ता काम गर्ला हामी अनुमान लगाउन सक्छौं। हामीमा अर्काको देखासिकी गर्ने अर्को बानी पनि छ। हामी अर्काको भकिभकाउ र टूला घर, गाडी, भोजभतेरसहितको जीवनशैली देखेर लोभिन्छौं। यो चेतनाको स्तर कमजोर भएको समाजको परिणाम हो। यसर्थ शालीन जीवनलाई त एउटा भद्दा मजाकको रूपमा लिइएको छ। यो सोचको अन्त्य नभएसम्म भ्रष्टाचार नियन्त्रण सम्भव छैन। चिनियाँ राष्ट्रपति सी चिन फिङ भन्छन्, "भ्रष्टाचारविरुद्ध काम गर्न र त्यसलाई नियन्त्रण गर्न मानिसको चेतनास्तर वृद्धि हुनुपर्छ।"<sup>५</sup>

## ग. कर्मचारी भनेका राष्ट्रसेवक हुन् भन्ने बोध गराउनुपर्छ

वर्तमान चिनियाँ राष्ट्रपति सी चीन फिङ (सन् १९८८ देखि १९९०) सम्म CPC Ningde Prefectural Committee का प्रमुखका रूपमा कार्यरत थिए।<sup>६</sup> उनले कार्यकालको सुरुआतमै आफ्नो कार्यालयमा स्थानीय सरकारी कर्मचारीको भेला डाके। उनले त्यस भेलामा कर्मचारीहरूलाई सम्बोधन गर्दै भनेका थिए कि, "यदि तपाईंहरू सरकारका लागि काम गरिरहनुभएको छ भने थुप्रो पैसा कमाउने र धनी बन्ने सपना नदेख्नुहोस्। यदि धनी बन्ने चाहना छ भने तपाईंले सरकारी सेवा होइन अन्य कुनै पेसा रोज्नुपर्छ। धनी पनि बन्ने र सरकारी सेवामा पनि लाग्ने दुवै काम एकसाथ हुन सक्दैन।"<sup>७</sup> सुन्दा सामान्य लाग्ने यी वाक्यले आफैँमा दूलो अर्थ बोकेका छन्। निजामती कर्मचारी विशुद्ध देश र जनताको सेवामा लाग्ने पेसा हो। यदि कसैमा दूलो धनराशि कमाउने मनसाय छ भने त्यो व्यक्तिले निजामती सेवा नरोज्दै ठीक हुन्छ। सेवा गर्दा यशआरामको जिन्दगी जिउँछु भन्ने भावना हुनु हुँदैन। लोकसेवा आयोगले कर्मचारी प्रवेश गराउने क्रममै सो कुराको बोध कर्मचारीहरूलाई गराउन आवश्यक देखिन्छ।

<sup>५</sup> Xi Jinping, Xi Jinping: The Governance of China, Foreign Languages Press Co. Ltd, 2015, पृष्ठ ४२८-४३३

<sup>६</sup> CGTN, How a younger Xi Jinping tackled corruption जनवरी २९, २०१९, <https://www.youtube.com/watch?v=4jsw69fLR51&t=40s>

<sup>७</sup> Ibid

## निष्कर्ष

कानूनमा भ्रष्टाचारका लागि जति नै कडा सजाय तोकिएको भए पनि यदि हामीले परिणामलाई मात्र हेरेर कानून मार्फत भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न खोज्छौं भने त्यो हाम्रो भूल हो। भ्रष्टाचार नियन्त्रणको जिम्मा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको मात्र हो भन्ने सोच हाम्रो समाजमा व्याप्त छ। यो हामी आम नागरिकको गलत सोच हो। किनकि भ्रष्टाचार नियन्त्रणको जिम्मा त हरेक नागरिक र हरेक निकायको हो भन्ने बोध हामीलाई हुन जरुरी छ। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले पनि भ्रष्टाचार निवारणका लागि विद्यार्थीहरूमाभ जनचेतना फैलाउने, समाज र देशको विद्यमान अवस्थाका बारेमा विद्यार्थीहरूलाई बोध गराउँदै भौतिक सुख मात्र सबैथोक होइन, देश र देशवासीको सेवा ठूलो हो भन्ने विषयका कार्यक्रम अगाडि बढाउनुपर्छ। भ्रष्टाचारविरोधी क्लबहरू स्थापना गर्ने, जनमानसमा त्यसलाई संलग्न गराउने, नागरिक समाज मार्फत भ्रष्टाचारविरुद्धको कार्यक्रम अघि बढाउनेजस्ता कार्यमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको भूमिका आवश्यक देखिन्छ। साथै संवैधानिक निकाय भएको हैसियतमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले कर्मचारीहरूको हकहितको पक्षबाट पनि सरकारसमक्ष प्रस्ताव लैजान जरुरी छ।

“

त्यागबिनाको धन र रसबिनाको

वाणीले शोभा दिँदैन।

- अग्निपुराण

”



# हुनान म्युजियम



मेषराज रिजाल<sup>१</sup>

चीनको हुनान प्रान्तको छाङ्सास्थित दोङफ्याङ रोडमा ठूलै भीडभाड देखिन्थ्यो । कुनै प्रदर्शनी विशेषका लागि जाँदै थिए मान्छेहरू सायद । जाँदाजाँदै थाहा भो, हाम्रो र तिनीहरूको गन्तव्य एउटै रहेछ- रिभुलोसनरी मार्टिस पार्कमा रहेको हुनान म्युजियम ।

“प्राचीन हुनानी कला, संस्कृति एवं सभ्यता बुझ्न महत्त्वपूर्ण छ यो म्युजियम । ऐतिहासिक, सांस्कृतिक महत्त्वका थुप्रै सामग्री, पेन्टिङ, माटाका भाँडाकुँडा र हस्तलिखित अक्षरहरू देख्न सकिन्छ यहाँ ।”

“हान वंशीय तत्कालीन शासक ली चाङकी रानी सिन जुईको दुई हजार वर्षभन्दा पुरानो पार्थिव शरीरसमेत छ यसै म्युजियममा ।”

“म्युजियममा डेढ दुई घण्टाजति घुमघाम गरेर यही ठाउँमा पुनः भेटौं ।”

करिब तीन सातादेखि हामीसँगै रहेका चिनियाँ युआन छिङ (जोनी) र चोउ छाङ्नी (न्यान्सी) बोलेथे पालैपालो । अघिल्लो दिन अर्थात् १७ अगस्त सन् २०१९ को दिन नै म्युजियम भ्रमणबारे जानकारी गराएका थिए उनीहरूले ।

१ अगस्तदेखि २१ अगस्तसम्म सञ्चालित ‘एन्टी करप्सन मिजर्स एन्ड प्राक्टिसेज फर नेपाल’ नामक सेमिनारमा सहभागी हुन सहन्यायाधिवक्ता अच्युतमणि न्यौपाने सरको नेतृत्वको टोलीमा खटिएका थियौं हामी । चिनियाँ विकास, प्रविधि, सुशासन र समृद्धि देख्दा आफैँ सामुन्ने एउटा उज्यालो क्षितिज फेला परेभैं चकित थियौं हामी । एलिभेटर चढेर उक्लियोँ उपल्लो तल्ला ।

माटो र काँसका प्राचीन भाँडाकुँडा छन् संरक्षित । पुराना भए पनि तिनको रङ, आकार र स्वरूपमा छ अद्भुत आकर्षण । विकासको चरमोत्कर्षमा पुगेको चीनले आफ्ना पुराना कला र संस्कृतिको संरक्षण गरेको देखेर लोभिन्छु म । जुनसुकै प्रसंग चल्दा इतिहासको जग टेकेर विषय उठान गर्ने चिनियाँ प्राध्यापकहरूलाई पनि सम्भन्छु भल्भल्ली ।

सुन्दर चिनियाँ अक्षर र गितारहरू छन् भित्तैभरि । चिनियाँ अक्षर खुट्याउन नसके पनि जुँगा पालेका चिनियाँ अनुहारहरू नियाल्छु श्रद्धापूर्वक ।

<sup>१</sup> उपसचिव, अ.अ.आयोग

“पुराना सङ्गीतकारहरू ।” छेवैमा आएर बोलिथी न्यान्सी ।

ऊ थप्छे, “गितारवादन, गणित, पेन्टिङ, धनुर्वाण आदिमा विशेष दखल र रुचि हुन्छ चिनियाँहरूको ।”

न्यान्सी आज मेरो छेउछाउमै छे । इच्छुकलाई जानेसम्म बताउनुपर्छ भनेभैँ निकै जाँगरसाथ कस्सिएकी छ ।

एउटा कोठामा मधुर धुन बजिरहेथ्यो गितारको । पातलो मान्छे बजाइरहेथ्यो लगनसाथ । सामुन्ने थिए ध्यानमग्न विद्यार्थीहरू र भित्तामा बलिरहेथ्यो धिपधिपे बत्ती । संगीत पारखीहरूका लागि मधुरो उज्यालोमा फैलिएको थियो मोहक मादकता । गितारको धुनले अलिबेर मन धुने चाह भए पनि न्यान्सी कुदिहाली त्यहाँबाट । चासोको पासोले तानिएको म पनि उसकै पछि दगुरेँ ।

“प्रसिद्ध पेन्टर छी बाई सीको पेन्टिङ क्षेत्रमा छौँ हामी ।”

न्यान्सीले पुनः ध्यान तानी, “उनका पेन्टिङहरू सामान्य तर अद्वितीय छन् ।”

आँखाको दृश्य मनमा छिर्नेगरी मीठो स्वरमा गुन्जिएको उसको पछिल्लो भनाइले चुम्बकले जसरी तान्यो मलाई । र मन हरे- पुराना चिनियाँ घर, बाँसभाडी, हाँसकुखुरा, मुसा, बिराला, गंगटा, पहाडका सुन्दर आकृतियुक्त पेन्टिङहरूले ।

रानीमौरीलाई भैँ न्यान्सीलाई घेरिरहेका छौँ सञ्जय अधिकारी, द्रोणमानदेव कटुवाल, रमेश घिमिरे, प्रवीण शाह र मैले ।

भ्यागुताको पेन्टिङ देखाउँदै भन्छे ऊ- “यो पनि उनकै प्राचीन पेन्टिङ हो ।”

गिद्धको पेन्टिङ देखाउँदै थप्छे ऊ- “प्रायः पानी रङमा स्वतन्त्र शैलीका जीवन्त पेन्टिङ बनाउँछन् उनी ।”

हो त, के छैन र सीका पेन्टिङहरूमा ? अग्ला पहाड, सुन्दर भरना, चिरबिरे चराचुरुंगी, विचित्र कीटपतंग, छपक्कै फुलेका कमल र आरुका फूलहरू । उनका पेन्टिङभरि छ जीवनप्रतिको असीम प्रेम र जीवन्त प्रकृतिको अमिट स्मृति । मान्छेहरू गज्जबले मुस्कुराउँछन् उनका पेन्टिङमा । लहरोमा बसेको चरो खुब मन पच्यो मलाई पनि । र मन पच्यो- घाँसबाट बनाएको भ्याउँकिरी । सी आफैँले पनि खुब मन पराउँथे रे भ्याउँकिरी ।

नियालेर हेर्छु सीलाई । खुइलिएको तालु र लामा दारी-जुँगा भएका उनले पनि गोलो चस्माभित्रबाट तेजिला आँखाले हेरिरहेभैँ लाग्छ । वास्तविक नाम ‘हुआड’ भए पनि ‘सेतो ढुंगाजस्तै’ अर्थ लाग्ने ‘बाई सी’ उपनामसरि चम्किलो लागे उनी मलाई ।

न्यान्सी, सञ्जय र द्रोणमानदेव वार्तालाप गर्दै अघि बढ्छन्, म पच्छ्याउँछु उनीहरूका शब्द र पदचाप । म चाहन्छु- अग्रगामीहरू असल बाटो नछोडुन् अनि हितकर शब्द र असल बाटोतिर डोर्न्याउने पदचाप सबैले पच्छ्याउन् दुनियाँमा ।

“सीका पछिल्ला पेन्टिङहरू परिपक्व मानिन्छन् ।” समीक्षक हुन खोज्छे न्यान्सी ।

म सोच्छु, आमधारणा बोलेकी हुन सक्छे ऊ । हो, नभन्दै ऊ साँचै बोलेकी रहिछ- फूल, चरा र लहराका पेन्टिङतिर मान्छेहरू भुम्मिएको देखिन्छ । काला पातमा टाउको ठड्याएर रातो फल खाँदैगरेको फट्याङ्गोको पेन्टिङ हेर्न पनि उत्तिकै भीड छ मान्छेहरूको ।

घुमाउन मिल्ने ठूलो कागजनेर ल्याइपुन्याउँछे न्यान्सी । कागज, नोट, छाता, लोक सेवा आयोगबाट कर्मचारी छनोट गर्ने प्रचलन आदि चीनबाटै सुरुआत भएको पढाइ-तथ्य सम्भन्धु म ।

अब स्वर्गीय रानी सिन जुईको पार्थिव शरीर हेर्ने भन्दै तल ओराली न्यान्सीले ।

चिहान भइसकेकी रानीको पार्थिव शरीर हेर्न हुरुक्क मान्छेको यत्रो भीड ? संसारमा मृत्युपछि मान्छेको काम र नाम मात्र रहन्छ भन्ने सोच्ने म चिनियाँहरूको मृत शरीर प्रेम देखेर छक्क पर्छु ।

“हो त, बाँच्नेहरूका लागि विशाल संसार छ भने मर्नेहरूका लागि इतिहासको पानामा एउटा डोब त कोरिदिनुपन्यो नि !” आफ्नैसमेत इतिहास बिर्सनेहरूका लागि गुनासो थियो मेरो ।

“अण्डाभन्दा हल्का रानीको वस्त्र- गोज गाउन !” न्यान्सी साउती गर्छे ।

कलेजी किनारा भएको खैरो-रातो रङको रेशमी त्यो लुगा निकै हलुका छ रे ! मेवाङ-डुई चिहानमा रानीको शवसँगै त्यो वस्त्र र अन्य काँस, सिल्क, माटो, लाहाका सामग्रीहरू भेटिएका थिए रे । रानीका शृंगार, अत्तर बनाउने सामग्री, पुराना काठका मूर्ति, संगीत प्रशाधन सामग्री, खाना बनाउने भाँडाकुँडा सजाइएको हलमा मान्छेको उपस्थिति देखेरै चकित पर्छु म । रानीको शवसँगै भेटिएका टी आकारको सिल्क कपडाको पेन्टिङ, लाहाको ट्रे, सिल्कमा छपाइ गरिएको किताब, हातले बनेका सिल्क कपडा आदि हेर्न पनि उत्तिकै भीड थियो मान्छेहरूको ।

एउटा विशाल भित्तामा देखियो ड्यागनको विद्युतीय छाया । चीन टेकेदेखि नै देख्दै आएको लु- आदिम शक्तिको प्रतीक मानिने सर्प, माछा आदि जीवको संयोजनबाट बनेको शक्तिशाली एवं बुद्धिमत्तापूर्ण मानिने सांकेतिक जनावर ड्यागनका विचित्र चित्रहरू ।

एलिभेटरबाट फेरि भरियो ।

मेवाङ-डुई चिहानमा भेटिएको काठको बाहिरी संरचना राखिएको ठाउँबाट जब पार भइयो, आफैँमुन्तिर देखियो लेडी दाईसमेत भनिने ती रानीको पार्थिव शरीर ।

“फ्ल्यास नदिनु, फोटो नखिच्नु ।” युगौँदेखि सुतिरहेकी रानीको निद्रा भंग होला जसरी सासले बोली न्यान्सी ।

पारदर्शी सिसाभिन्न देखियो— कालो कपाल, खुला मुख, अलिकति ओठ, गिँजा र अनुहार बिग्रिएको, सेतो कपडाले छातीदेखि जाँघसम्म बेरिएको रानीको शरीर । प्राचीन प्रविधिले सड्न नदिएको दुई हजार वर्षभन्दा पुरानो त्यो शव करिब पैंतालीस वर्षपहिले उत्खनन गरेर म्युजियममा राखिएको रहेछ । अंगार र कमेरो माटोले पुरेर सिल्क रिबनहरूले बेरेको कफिनमा भेटिएको थियो रे उत्खनन गर्दा त्यो शव । जुईका पति ली च्याङ र छोराको शवसमेत उत्खनन भए पनि जुईको पार्थिव शरीर मात्रै राखिएको रहेछ प्रदर्शनीमा ।

मान्छेको चेतनाले संसार फन्को मारे पनि मृत्युको निकट नियाल्न चाहँदैन कोही । आफैँसँग बोकेर हिँडेको मृत्युको शाश्वत सत्यको कल्पनाले पनि भस्काउँछ मान्छेलाई । मृत्युबोध गराउने रानी सिन जुईको त्यो ऐतिहासिक शव देखेर एकछिन अवाक भएको थिएँ म पनि ।

हामी हुनान म्युजियमको गेटबाट बाहिर निस्कँदा भिन्न छिर्नेहरूको पनि उस्तै थियो लर्को ।

# भुपडीभिन्नको सार्वभौम



सञ्जय अधिकारी (अमु प्रत्यूष)<sup>१</sup>

श्रीमान्, हेरिबक्सियोस् त  
उ त्यो परको  
हजुरको आँखै बिभाउने फोहोरी भुपडी ।  
त्यहाँभिन्न एउटा अचम्मको प्राणी बस्छ ।  
अपत्यारिला कुरा गर्छ श्रीमान् त्यसले  
आफूलाई सार्वभौम भन्छ,  
नागरिक ठान्छ ।  
अभ मालिक नै पो हुँ भन्छ,  
श्रीमान् त्यसले ।

माग्छ श्रीमान् त्यो,  
लाज पचेको मगन्ते रहेछ ।  
बाटो माग्छ, स्कुल माग्छ,  
गाँस माग्छ, बास माग्छ,  
औषधि माग्छ, विकास माग्छ  
त्यसको माग पूरा गर्ने ठेक्का लिइबक्सेको छ र हजुरले !! ??  
श्रीमान् को हो त्यो माग्नेलाई के थाहा !

मैले भनें, हल्ला नगर्  
श्रीमान्हरूको निद्रा बिग्रन्छ ।  
श्रीमान्हरूलाई आराम र चैन गर्न दे !  
मान्दैन त्यो,

---

<sup>१</sup> शाखा अधिकृत, अ.दु.अ. आयोग

श्रीमान्हरूको कानलाई छेड्ने गरी  
चिच्याउँछ ।  
ऊ खाली खुट्टा हिँडेर होला  
श्रीमान्को चिल्लो गाडीको डह गर्छ ।  
श्रीमान्को चौरासी व्यञ्जनमा  
च्याल काढ्छ ।  
त्यो गन्हाउने असभ्य भुपडीवाला  
श्रीमान्को सिंगमरमरको महलको डह गर्छ ।

श्रीमान्ले नचिनेको त्यसलाई  
संविधानले चिन्छ रे !  
श्रीमान्हरूभन्दा पनि ठूलो त्यो  
कागजको मुट्टा रे !  
खर्रर पानाहरू पल्टाउँदै  
ती काला अक्षरहरूलाई अधिकार भन्छ ।  
श्रीमान्भन्दा पनि माथि हुँ भन्छ,  
त्यो बज्रस्वाँठ !  
त्यसको हातको त्यो किताब खोसिबक्स्योस् श्रीमान्  
त्यसले हजुरको गाथगादी ताक्दै छ !  
नत्र किन भोक लाग्यो भनी रुन्छ ?  
नत्र किन सदाचारको कुरा गर्छ ?  
त्यो पक्कै विपक्षीजस्तो छ,  
नत्र किन अधिकारको कुरा गर्छ ?  
श्रीमान् त्यो फोहोरी  
भुपडीवालसँग संविधान खोसिबक्स्योस !  
नत्र फेरि नागरिक हुँ भन्छ,  
सार्वभौम हुँ भन्छ,  
अधिकार माग्छ,  
श्रीमान्को निद हराम गर्छ ।  
त्यो फोहोरी  
भुपडीवालसँग संविधान खोसिबक्स्योस, श्रीमान् !

# भ्रष्टाचारको अत्याचारले देश रोडरहेछ★

मोहन बुढा<sup>१</sup>

छोरी राष्ट्रिय सपथ खाएकाले  
कानुनको कठघरामा उभिएर होइन  
परदेशीसँग पार्टीको कुश पानी पिएर,  
राष्ट्रिय र राष्ट्रियताको बलात्कार गरी  
अँचौपैचौ र भ्रष्टाचारको नारा जुलुस  
सुटुक्क सल्काएर होला,  
कहिले  
मेचीमा दुख्छ छोरी, मलाई महाकालीमा दुख्छ  
यस्सो कोल्टे फेरेभै गर्छु, फेरी सगरमाथा र कर्णालीमा दुख्छ।  
मेरा लाला-बालालाई बोक्दै उकाली ओराली गर्दा  
कहिले पहाडमा दुख्छ छोरी, कहिले तराईमा दुख्छ।  
दुःखको वर्षा मैमाथि नै भएभै लाग्छ  
सम्हालिदै अगाडि बढ्न खोज्छु, चसक चसक हिमालमा दुख्छ।  
भ्रष्टाचार सप्रिएको देख्दा, स्वाभिमानले गिज्याएर थप्पड हान्छ, छोरी

छोरी,  
उनीहरूको पुरानो भ्रष्टाचारको खेती,  
हाम्रै घरको बार्दलीमा अँध्यारैमा सप्रियो रे,  
त्यसैले मैनबत्ती बाल्नेहरूलाई स्वच्छन्दवाद र राष्ट्रवादका नाराले गिज्याउँछन् रे

★ अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबाट आयोजित कविता प्रतियोगितामा द्वितीय स्थान प्राप्त।

१ सेन्ट जेभियर्स कलेज काठमाडौंमा अध्ययनरत।

| १९२ | स्मृतिका २०७६

गरिब, भोका, निमुखा, नाङ्गालाई लुछ्दै  
समृद्धि नेपाल सुखी नेपालको नाँ रङ्गी सपना देखाउँदै छन् रे ।

छोरी

भ्रष्टाचार किन मौलायो मेरो कोखमा !  
सम्पन्नताका च्यादरले तिमीहरूलाई ढाक्न नसके पनि  
सुन्दर र शान्त कर्म थलो दिएकै थिए ।  
एकताको मुहान फोड्ने, शान्तिका सन्देशहरू छर्ने  
महान हस्तीहरू जन्माएकै थिए ।  
पौरख गर्ने हातहरू त तिमीहरूका हुन्,  
सुनौला फूल फुलाउने माटो मैले दिएकै थिए ।

धरोधर्म छोरी,  
सिंहदरबार र राजदरबारमा न्याय र सत्यका निमित्त  
आवाज उठाउने बहुरूपीहरूले,  
खुल्लेआम राष्ट्रिय गौरव, सीमा र हर नेपालीका सपनाहरूलाई  
धरौटीमा राखी, बिएरको चुस्कीसँगै जुवा खेल्दै छन् रे ।  
त्यसैले होला  
कहिले मेरो जनकपुरमा ठोक्छन्, मेरो बाजुरामा ठोक्छन्  
पल्टाई पल्टाई मेरो मनाङ र मुस्ताङमा घोच्छन् ।

पहिले म सुन्दर अनि शान्त थिए, तिमीहरूको प्यारो थिए  
छोरी, आज मलाई आ नै सन्तानका रगतले पोतेका छन्  
मेरै मुटुमा आन्दोलनका चर्का नाराले घोचेका छन्  
मेरा अङ्ग अङ्ग दुखाउँछन् छोरी  
मलाई पल-पलमा रुवाउ छन् ।  
दुई दुङ्गा बीचको सानो तरुल भए पनि  
खुशी थिए म,  
तर मलाई कहिले उत्तरबाट चुड्छन्,  
कहिले दक्षिणबाट चुस्छन् ।

आफ्नै आमाको अस्मिता लुटिँदा, टुलु टुलु हेर्ने मेरा सन्तान देख्दा  
दुख्छ छोरी मलाई,

सन्देश पाएकी थिए,  
मेरा सन्तानहरू भ्रष्टाचारी, दलाल, ठग भए अरे  
मलाई मै भित्रबाट चुड्दैछन् अरे  
मेरा आफ्नै छोरा नातिहरू फुटेर अंशको माग गर्दैछन् अरे ।  
विवश छु म, छोरी लाचार छु  
चिराचिरा भएर बाँच्नुको पीडाले सताउँदा  
कहिले नेपाली माटो रुन्छ, त कहिले नेपाली रगत उम्लिन्छ ।

नेपाली आमाको कसम,  
यो भूमि जलस्रोतको धनी, पिउने पानी नचाहिने भ्रष्टले  
मरुभूमि मनले हिजै प्यास मेटाइ सके,  
हजारौँ सहिदको रगतको,  
भल सम्भेर कराउँदै छु म,  
भ्रष्टाचारको अत्याचारले देश रोइरहेछ ।

छोरी, देश प्रेमीहरू कोही होसमै छन् भने  
मेरो मुटु पोल्ने काहानी सुनाइदेउ  
भनिदेउ म सिकिस्त बिरामी छु  
र भ्रष्टको नष्ट गर्ने साहसी पठाई देउ ।  
किनकि भ्रष्टाचारको अत्याचारले देश रोइरहेछ ।



# तपाईं हाकिम सा'ब कि अभिषाप ?★

नगेन्द्र सुवेदी<sup>१</sup>

हाम्रो घर छेउकै  
सप्तकोशी खोलामा  
सात वर्षमा बनेका  
जम्मा सातवटा पिल्लरहरू  
कहिले,  
तुइनबाट खोला तर्नेहरूलाई हेर्छन्  
कहिले,  
तुइनबाट जिन्दगी तर्नेहरूलाई हेर्छन्  
तुइनबाट तुहिएका जिन्दगीहरू  
र  
तपाईंबाट तुहिएका योजनाहरू  
दुबैलाई थाहा छ,  
तपाईं दुईमा दुई जोडे  
तीन उत्तर निकाल्नुहुन्छ  
वषौंदेखि बिना जिम्मेवारी  
ठिङ्ग उभिएका पिल्लरहरूको  
मक्काएको मनमा  
जिम्मेवारी पाएर पनि  
खडा हुन नसक्ने  
तपाईंको,  
मक्काएको मानसिकताप्रति  
एउटा प्रश्न छ,  
तपाईं हाकिम सा'ब कि अभिषाप ?

पोहोर साल खोलाको तटबन्धन  
तपाईंको दुईतले घरको  
छतमाथि गरियो  
यसपालि वर्षामा,  
तपाईंको तीनतले घरभन्दा  
अढाइतला साना  
हाम्रा छाप्राहरू पुरिए  
हामीले पुरिएकाहरूको  
अनि तपाईंको नैतिकता र  
स्वाभिमानको चिहान  
एकै ठाउँमा बनायौं  
त्यही चिहान भित्रबाट  
एउटा आवाज  
सधैं,  
चिच्याइरहन्छ  
चिच्याइरहन्छ  
तपाईं हाकिम सा'ब कि अभिषाप ?  
पहिले तपाईंले  
लोकसेवा आयोग पास गर्नुभयो  
अहिले तपाईं  
मापदण्ड नपुगेका भवन पास गर्नुहुन्छ  
मापदण्ड नपुगेका भवनहरू

★ अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगद्वारा आयोजित कविता प्रतियोगितामा सान्त्वना स्थान प्राप्त ।

१ केन्द्रीय प्रविधि क्याम्पस, हात्तीसार, धरानमा अध्ययनरत ।

उमेर नपुगेका जीवनमाथि  
वषौंदेखि  
बज्रिरहेका छन्  
लोकसेवाको परीक्षा पास गरे पनि  
लोकको सेवामा फेल भएको  
तपाईंको जिन्दगीलाई सम्झिएर  
आजसम्म कहिल्यै  
भ्रष्टाचार नगरेको काल  
सोच्दैछ,  
तपाईं हाकिम सा'ब कि अभिषाप ?

तपाईंले  
नब्बे प्रतिशत अंकभन्दा  
नब्बे हजार अर्थलाई  
बढी अर्थ दिएर  
सरकारी शिक्षा  
छ्या बनाउनुभएको छ  
गुण भएर पनि  
दाइजो नभएपछि  
विवाह हुन नसकेकी  
नारीजस्तै विवश  
अब्बलताको प्रमाणपत्रले  
मार्कसिटको लामो डोरी बनाएर  
आत्महत्या गर्नु

त्यसपछि हरेक दिन  
तपाईंको सफा कार्यकक्षको  
सफा भित्तामा  
सफा अक्षरले लेखिएको  
सादा जीवन उच्च विचार  
तपाईंको जीवन र विचार  
दुबैलाई एकसाथ गिज्याइरहन्छ,  
तपाईं हाकिम सा'ब कि अभिषाप ?

तपाईंले  
नागरिकता बेचेर  
दिएको पैसा चेपेर  
तपाईंको एक्लो छोरो  
डिस्कोभिन्न  
विदेशी गीतमा  
विदेशी रक्सी पोख्दैछ  
बिडम्बना,  
बेचिएको नयाँ नागरिकता  
राष्ट्रिय भण्डाको  
नयाँ भेस कट्टु लगाएर  
वनभिन्न  
राष्ट्रिय गीतमा  
मनको बह पोख्दै छ  
राष्ट्रिय गीतले  
बुभाउन नसकेको  
उसको मनले  
अधिकारको व्यापार गर्ने  
तपाईंलाई  
एउटै प्रश्न गरिरहेको छ  
तपाईं हाकिम सा'ब कि अभिषाप ?

अब हरेकले चलाउनुछ  
आवाजको एउटा एउटा  
तीखो वाण  
जसले  
यत्रतत्र गुडिरहेको  
भ्रष्टाचारको भयानक भकुण्डोलाई  
एकैचोटिमा फुटाउन सकोस्  
अनि लगाउनुछ  
सुशासनको रथमा  
युवाजोसको चक्का  
ताकि  
कुनै पनि हाकिम सा'ब  
अभिषाप बन्नु नपरोस् ।

# भ्रष्टाचार नियन्त्रण, सुशासन प्रवर्द्धन★

नारायण प्रसाद उपाध्याय<sup>१</sup>

भ्रष्टाचार बडो नबुभन सकिने हो एक कालो मसी ।  
गनेले पनि गर्छ खै किन अहो काँ पुग्छ के मा पसि ।  
स्वार्थी भै कन राज्यको नियममा धक्का दिए भ्रष्ट हो ।  
पैसा हैन सबै कुरा जगतको निस्वार्थ आचार हो । १

शिक्षामा पनि भ्रष्टाचार छ यहाँ बाकी कुरा के भनु ।  
चोखा छैन कुनै प्रशासनहरु एकलै म के के गरु ।  
लुट्ने ले कति लुट्न सक्छु म भनी दिन्छन परीक्षा यहाँ ।  
के हो शान्ति सिकाउने मुलुकमा सच्चा कहाँ हो कहाँ । २

गाँजा तस्करी हुन्छ रे शहरमा के हेर्छ खै रक्षक ।  
पैसा लिन्छ असत्यको पथ हिडी भुक्दै न है मस्तक ।  
आफ्नो क्षेत्र बनाई भ्रष्ट मतिको निर्मूल पारौं सबै ।  
भूटा आश र पासमा न भुल है हो सत्य सम्भौं सबै । ३

जस्ले गर्छ कुकर्म त्यै सडकमा खुल्ला घुमी नाच्छ ।  
जो सोभो घरबार छैन जसको त्यो जेलमा पर्दछ ।  
मैले देखिन्छ है सुशासन कतै हेपिन्छ सोभो जन ।  
के सोभाहरु कै निमित्त छ कडा के भन्छ निर्देशन । ४

★ अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगद्वारा आयोजित कविता प्रतियोगितामा सान्त्वना स्थान प्राप्त ।

१ श्री परमानन्द संस्कृत गुरुकुल विद्यापीठम्, देवघाट, तनहुँमा अध्ययनरत ।

हामी कानुनका सबै नियममा लागी परौ हे जन ।  
मैले भन्छु सदैव सत्य जयते त्यो गान तिम्ले भन ।  
भ्रष्टाचार त देशमा जगडिदै बढ्दैछ पाखा तिर ।  
बूढो रोग जसै भएछ अहिले यो राष्ट्रको खातिर । ५

टाढा जान न खोज है परसरी यो हैन मेरो भनी ।  
मैले मात्र गरेर हुन्न जन हो खाचो छ तिम्रो पनि ।  
पर्दा फास गरौ कु कर्म जति छन् निर्भीक सच्चा भनी ।  
मेरो देश बनोस बिश्व भरमा सम्पूर्णताले धनी । ६

मेरो माथ न भुवन दे शिखरले भन्दै छ है दिन्दिन  
कोशीले पनि अश्रु भाँछ अहिले के भो भने भन्दिन ।  
बैनी हुन्छ सधै बलातकृत यहाँ हेछन् मजाले अरु ।  
तिम्रो माथ उडाउने छ जनले हे भ्रष्टाचारीहरु । ७

सुस्ताको तन बेचियो डलरमा खै के न पुग्दो थियो  
आफ्नै मातृ समानका नयनमा आँसु खसाली रह्यो  
बोल्दैन् किन उच्चका जनहरु देख्दा र सुन्दा पनि  
केही गोप्य कुरा नभै त यसरी बस्दैन् होला पनि । ८

खाडीमा पसिना बगाउँछ युवा बेरोजगारी बनी ।  
छातीमा पद कुल्चदै हिडिरहे बन्दै गएछन् धनी  
हाम्रा सम्पति हुन् युवा जन सबै खाचो छ यो राष्ट्रमा ।  
जे खोजे पनि मिल्छ है जनहरु खोजौ न यो राष्ट्रमा । ९

# भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन प्रवर्द्धन★

पुजन दंगाना<sup>१</sup>

अर्काको भर पर्न हुन्न कहिल्यै, आफैँ बनाँ निर्भर  
मोती फल्ल यहीं परिश्रम गरे कस्ले कहाँ छेक्छ र ?  
नेता भ्रष्ट भए भनेर सबले, औंला उठायौँ तर  
गाली मात्र गरेर देश कसरी, समृद्ध खै बन्छ र ?

फोटो खिच्च भनेर हुन्न नदिनु, कैल्यै नि मोबाइल  
छोरा ! चित्र बना भनी बरु दिनु, ल्याइ तिमी पेन्सिल  
गुच्चा होइन बाँसुरी किनिदिनु, सङ्गीतमा होस् मन  
पक्कै बन्छ भबिष्य निश्चित छ यो, पाउन्न ऊ विग्रन ।

बाबा हुन् अधिकार दायक उनी, हुन् प्रेमका सागर  
जस्ले दिन्छ अजस्र प्रेम रसिलो, माया ठूलो आखिर  
आमा पर्दछ हेर बन्न प्रहरी, सारा सुरक्षा दिने  
आफ्नै सम्भनू अख्तियार घर हो, गलती बुझाइ दिने ।  
राखून बेच्च कयौँ चुरोट मदिरा, वास्ता नगर्नु तिमी

---

★ अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगद्वारा आयोजित कविता प्रतियोगितामा प्रथम ।

१ हेटौँडा क्याम्पस, हेटौँडामा कक्षा ११ मा अध्ययनरत ।

लेखेको छ उहाँ नखानु कहिल्यै, बिग्रन्छ यो जिन्दगी  
नदेखू सपना तिमी डलरको, त्यै स्वर्ग यो देश हो  
बोल्नै पर्छ सबै खुला हृदयले, प्यारो छ नेपाल यो ।

भेट्नैपर्छ अवश्य शान्ति सबले, त्यो लुम्बिनीमा भरी  
आफ्नो स्वार्थ सबै तिलाञ्जलि दिई बुद्धत्व पाए सरि  
थोरै स्पर्श हुँदा त कल्मष सबै, हट्ने छ भित्री गरम  
यो सन्देश लिएर फर्कनु तिमी, सत्य शिवं सुन्दरम् ॥

“

अपराध गरिसकेपछि मानिसमा डर  
पैदा हुन्छ र यही डर नै अपराधीलाई  
दण्ड हो ।

- भोल्टेयर

”

# भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन प्रवर्द्धन★

अत्यराज पण्डित<sup>१</sup>

उसलाई,  
श्रीमतीको कचकच,  
अनि छोराको मोटरसाइकलले भ्रष्टाचार गरायो,  
बिमार बुबाको उपचार गराउने औषधालय,  
अनि पिउने पानीको एक बोतलले भ्रष्टाचार गरायो,  
हो साँच्चै,  
दोष उसको मात्र कहाँ हो र सरकार ?  
तिमी पनि सुन,  
सेवाको पारिश्रमिक पाउने तलबले भ्रष्टाचार गरायो ।

पतित आचरण, दुषित मर्यादा,  
यत्रतत्र भेटिन्छ, भ्रष्टाचारको परिभाषा ।  
त्यसैले त मैले !  
आमाको दुधको धारा सम्भिए,  
बुबाले दिएको सहारा सम्भिए,  
कसले सम्झाओस्, यी राष्ट्रसेवक बनाउँदालाई,  
मैले त संविधानको हरेक धारा सम्भिए ।  
ढिलो नगरौं समयमै सचेत बनौं,  
पहिले त हामी आफैलाई भनौं,

★ अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगद्वारा आयोजित कविता प्रतियोगितामा तृतीय स्थान प्राप्त ।

१ सुदूरपश्चिमाञ्चल विश्वविद्यालयमा सिभिल इन्जिनियरिङ प्रथम सेमेस्टरमा अध्ययनरत ।

सोचुहोस् ती जुनतारा,  
सोचुहोस् ती सृष्टिसारा,  
जसले भ्रष्टाचार नगर्ने पाठ सिकाउँछन् ।

हामीसँग अनुमतिपत्र नहुँदा, दुई सय दिएर छुट्न चाहन्छौं,  
चाडवाडको माहोलमा गाडिको टिकट नपाउँदा,  
पाँच सय थपेर भ्यालको सिट चाहन्छौं ।  
र, भन्छौं भ्रष्टाचार बन्द हुनुपर्छ ।  
हाम्रो काममा ढिलाइ भै रहँदा,  
हामी पनि टेबुल मुनी भुक्न चाहन्छौं ।  
बिजुलीका मिटर बढी आइरहँदा,  
तार लुकाएर बिल कम गर्न चाहन्छौं ।  
फाटेको सुरुवाल लगाउने चालकको रिक्सामा,  
यात्रा गरेर,  
देशलाई जहाजको टिकट थमाउने हामीहरु,  
बिचरा चालकलाई हप्काएर पाँच रुपैयाँ कम दिन चाहन्छौं ।  
र, भन्छौं भ्रष्टाचार बन्द हुनु पर्छ ।

दुधमा मिसाएर हरेक थोपा पानी बेचेको,  
किसानको मल लुकाएर लिलाम गराएको,  
घरमा बसेर हाजिर गरेको,  
सरकारी कागजमा कित्ते गरेको,  
भत्ता खाएर पोसाक नलगाएको,  
अफिसका कलमले छोराको गृहकार्य गराएको,  
व्यक्तिगत फोनको अफिसलाई बिल तिराएको,  
हिसाब राखिराखौं,  
किनकी,  
अख्तियारले भोली ब्याज समेत असुल गर्नेछ,  
र, सुशासन प्रवर्द्धन हुनेछ ।



अखियायार सलाम छ तपाईंलाई,  
सादुवाद छ यो अभियानको लागि  
हरेक अफिसमा गुप्तचर बसोस्,  
समय समयमा अनुगमन होस्,  
राजनीतिको हावाले छुँदै नछोओस्,  
लोभ र प्रलोभनमा पर्दै नपरोस्,  
स्कूलको लियो घरको भान्सामा भन्डार नहुँदा,  
दिउँसो भोकाएको बालकको डकार तपाईंसम्म पुगोस् ।

भ्रष्टाचार विरुद्ध लेख्ने फुर्सद नभाको हैन,  
तर पनि लेखेरै मात्र औचित्य छैन ।  
लेख्दालेख्दै भोली कतै हामी सबै निदायौं भने  
कसैलाई पनि केही सुनिदैन ।  
ढाई करोड मध्ये एक तपाईं एक म पनि हो ।  
जिम्मेवारीबोध भएकाहरु, कर्तव्यको पालन गरौं,  
तपाईं आफ्नो भ्रष्टाचार समाल्नुहोस्,  
म आफ्नो समाल्छु,  
भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन प्रवर्द्धन यसरी नै सम्भव छ ।





माननीय प्रमुख आयुक्त, माननीय आयुक्तहरू एवम् श्रीमान् सचिव आयोगको उनन्तीसौं वार्षिक प्रतिवेदन सम्माननीय राष्ट्रपतिज्यू समक्ष पेस गरेपछि ।



माननीय प्रमुख आयुक्त प्रतिनिधिसभा राज्य व्यवस्था तथा सुशासन समितिका माननीय सभापति एवम् सदस्यज्यूहरूसँग आयोगको गतिविधिबारे अन्तरक्रिया एवम् छलफल कार्यक्रममा सम्बोधन गर्नु हुँदै ।

सदाचारीलाई स्वागत  
अष्टाचारीलाई बहिष्कार ।

अष्टाचार विरुद्ध शून्य  
सहनशीलताको विकास गरौं ।

म अष्टाचार गर्दिन  
म अष्टाचार हुन दिन्न ।

## अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग

टङ्गाल, काठमाडौं, पो.ब.नं. ९९९६

हटलाइन नं. १०७, टोल फ्री नं. १६६०-०१-२२२३३

भाइबर/एसएमएस मार्फत : ९८६३३३३१९१

फोन : + ९७७-०१-५२६२१५१, ५२६२११९, ५२६२१७३, ५२६२१०२, ५२६२०५९

फ्याक्स : +९७७-०१-५२६२१२८, ५२६२१०४, ईमेल : ujuri@ciaa.gov.np, info@ciaa.gov.np