प्रशासन असार २०७९, वर्ष ५३, अङ्क १, पूर्णाङ्क १३५, १७१-१८१
© २०७९ सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय
https://doi.org/10.3126/prashasan.v53i1.46328
www.mofaga.gov.np/prashasanjournal
ISSN: 2565-5043 Print / ISSN:2822-1974 Online

नीतिगत निर्णयमा निहित 'नीतिगत भ्रष्टाचार'

हरिबहादुर थापा*

लेखसार

राज्य सञ्चालनको वैधानिक निकाय सरकार हो । लोकतान्त्रिक व्यवस्थामा कार्यकारिणीको सम्पूर्ण अधिकार मन्त्रिपरिषद्मा निहित हुन्छ । संविधान तथा कानुनबाट प्राप्त अधिकारबमोजिम मन्त्रिपरिषद्बाट विभिन्न निर्णयहरू हुने गर्दछन् । यस क्रममा मन्त्रिपरिषद्बाट हुने नीतिगत निर्णयलाई राज्यसञ्चालनको क्रममा लिइएको निर्णयका रूपमा लिइन्छ । नीतिगत निर्णयको स्पष्ट परिभाषा नहुँदा यसले विभिन्न किसिमका अन्यौलता र जटिलता ल्याउने गरेको छ । नीतिगत निर्णयमार्फत भ्रष्टाचारले प्रश्रय पाउँदा मन्त्रिपरिषद्बाट आम रूपमा नागरिक केन्द्रित भएर गरिने महत्त्वपूर्ण निर्णयहरूसमेत छाँयामा पर्ने र शङ्काको दृष्टिकोणबाट हेर्ने परिस्थिति सिर्जना भएको छ । प्रस्तुत लेखमा नीतिगत निर्णयसम्बन्धी साङ्गोपाङ्ग विश्लेषण, यससँग जोडिएका विभिन्न घटनाक्रम, सम्मानित सर्वोच्च अदालतबाट स्थापित नजिरहरूका साथै संवैधानिक र कानुनी व्यवस्थाको विश्लेषण गरिएको छ ।

शब्दकुञ्जीः *सुशासन, सार्वजनिक खरिद, स्वेतग्रेवी अपराध, मन्त्रिपरिषद्, भ्रष्टाचार*

१. पृष्ठभूमि

संसदीय व्यवस्थामा नीति निर्माण तय गर्ने वैधानिक थलो मन्त्रिपरिषद्लाई मानिन्छ । जननिर्वाचित संसद्मा बहुमत प्राप्त दल वा बहुमत प्राप्त नगरेको अवस्थामा गठबन्धनका आधारमा राज्य सञ्चालनको निम्ति वैधानिक कार्यकारिणी अर्थात् सरकार निर्माण हुन्छ । उसैले राज्य सञ्चालनका निम्ति नीति तय गर्छन् । २०६५ सालमा नेपाल गणतन्त्रमा प्रवेश गर्नुअघि कहिले निरङ्कुश त कहिले संवैधानिक राजतन्त्र थियो । निरङ्कुश राजतन्त्र छँदा राज्य सञ्चालनमा दरबार हाबी हुन्थ्यो, मन्त्रिपरिषद् छायाँमा थियो । बहुदलीय संसदीय व्यवस्था हुँदा पनि कतिपय बेला कार्यकारिणी निर्णयहरूमा दरबारले हस्तक्षेप गर्न खोज्थ्यो ।

* *प्रधानसम्पादक, इकागज डटकम*
इमेलः *hbthapa2@gmail.com*

लोकतन्त्र स्थापनासँगै २०६३ वैशाखपछि कार्यकारिणीको सम्पूर्ण अधिकारको प्रयोग मन्त्रिपरिषद्बाट हुँदै आएको छ । राज्य संरचनामा कार्यकारिणी निर्णयको सबैभन्दा माथिल्लो थलो मन्त्रिपरिषद्लाई मानिन्छ। मन्त्रिपरिषद्कै निर्णयका आधारमा राज्य सञ्चालन हुन्छ । कार्यकारिणीबाट राज्य सञ्चालनका क्रममा नीतिगत निर्णय लिनुपर्ने हुन्छ ।

संविधान र कानुनतः राज्य सञ्चालनका नीति तय गर्ने थलो मन्त्रिपरिषद् हो । कानुनका मस्यौदा पनि मन्त्रिपरिषद्कै निर्णयका आधारमा हुन्छ र संसदबाट संशोधन पारित भएपछि वैधानिक कानुन बन्छन् । नेपालको संविधानको धारा ७५ मा कार्यकारिणी अधिकारअन्तर्गतको उपधारा (१) अनुसार नेपालको कार्यकारिणी अधिकार यो संविधान र कानुनबमोजिम मन्त्रिपरिषद्मा निहित हुनेछ। सोही धाराको उपधारा (२) मा यो संविधान र कानुनको अधीनमा रही नेपालको शासन व्यवस्थाको सामान्य निर्देशन, नियन्त्रण र सञ्चालन गर्ने अभिभारा मन्त्रिपरिषद्मा हुनेछ ।

मन्त्रिपरिषद्लाई कार्यकारिणी अधिकार प्राप्त भएपछि उसले अनगिन्ती निर्णय लिन्छ नै । कानुनतः राज्य सञ्चालनमा नीतिगत निर्णय लिनुलाई अस्वाभाविक ठान्न या मान्न मिल्दैन । खासमा कस्ता विषय नीतिगत हुने र कस्ता विषय नीतिगत नहुने भन्ने अन्यौल तथा जटिलताका कारण यसले 'प्रकरण'को रूप धारण गरेको हो। त्यस अतिरिक्त छानबिनको दायराभन्दा बाहिर पार्न आर्थिक कारोबार जोडिएका विषय मन्त्रिपरिषद्बाट निर्णय गराउने प्रवृत्ति बढेपछि बहस, विवाद र प्रकरणका रूप लिएको देखिन्छ।

मन्त्रिपरिषद्को नीतिगत निर्णयलाई भ्रष्टाचारको स्रोत मान्ने क्रम बढ्दै जानु राज्य सञ्चालकका निम्ति राम्रो होइन । यसका साथै नीतिगत निर्णयका आधार, औचित्य नखुलाईँदै मन्त्रिपरिषद्बाट भएका हरेक निर्णयलाई शङ्काको दृष्टिकोणले हेर्ने स्थिति बनेको हो ।

२. परिभाषाविहीन नीतिगत निर्णय

नीतिगत निर्णयका सवालमा हालसम्म सैद्धान्तिक परिभाषा भएको या गरिएको छैन । कुनै ठाउँमा सडक बनाउने निर्णय 'नीतिगत' मानिन सक्छ । तर त्यो ठाउँको ठेक्का अमूक व्यक्ति वा कम्पनीलाई दिने निर्णय 'नीतिगत' हुन्छ कि हुन्न ? भन्ने प्रश्न उब्जिएको छ ।

कानुनी परिभाषाको अभावमा सार्वजनिक सम्पत्तिमा हुने खरिद, ठेक्का वा भाडाका विषय पनि मन्त्रिपरिषद्बाट निर्णय गराउँदै दिने प्रचलन बढेको छ । कानुन र सर्वोच्च अदालतकै फैसलाहरूले मन्त्रिपरिषद्का नीतिगत निर्णयमा अनुसन्धान गर्न नपाइने नजिर प्रतिपादित भएको छ । त्यही पृष्ठभूमिमा मन्त्रिपरिषद्बाट निर्णय गराएपछि जोगिन सकिन्छ भन्ने धारणा मन्त्री र उच्च प्रशासकमा बढेको हो ।

पूर्व सचिव शारदाप्रसाद त्रितालका विश्लेषणमा, नेपालमा मन्त्रिपरिषद्ले गरेका निर्णय कुन नीतिगत हुन् र कुन होइनन् भनी वर्गीकरण गर्ने गरिएको छैन । सैद्धान्तिक आधारमा विवेचना गर्दा नेपालको सङ्घीय मन्त्रिपरिषद्का निर्णयहरूमध्ये निकै कम निर्णयहरू मात्र नीतिगत हुने गरेको देखिन्छ । नयाँ सरकार गठन भएपछि शुरुका दिनमा मन्त्रिपरिषद्ले गर्ने लगभग २५ प्रतिशत निर्णयहरू नीतिगत निर्णय हुने र अन्य निर्णयहरू नियमित वा कार्यात्मक निर्णय हुने गरेको देखिन्छ । अन्य अवस्थामा मन्त्रिपरिषद्ले गर्ने निर्णयहरूमध्ये सरदर ५ देखि ७ प्रतिशत निर्णयहरू मात्र नीतिगत निर्णय हुने गरेको देखिन्छ (त्रिताल, २०७८)।

कानुनी रूपमा वस्तुपरक परिभाषित नहुँदा सार्वजनिक खरिद, ठेक्का वा सरकारी सम्पत्तिमा भाडा दिने काम पनि मन्त्रिपरिषद्बाट गराइने र त्यसले प्रकरणको रूप धारणा गर्ने क्रमले पछिल्लो समय तीव्रता पाएको हो । कुनै व्यक्ति वा फर्मलाई ठेक्का दिने वा नदिने विषय नीतिगत हुन सक्दैन । खासमा नीतिगत भनेको आम हितका लागि कुनै नयाँ परियोजना तय गर्ने र मापदण्ड तोक्ने विषय हुनुपर्ने हो । कुनै परियोजनाको ठेक्का प्रतिस्पर्धामा जाँदा मापदण्डभित्र पर्ने प्रतिस्पर्धी हुन सक्छन् । प्रतिस्पर्धीहरूमध्येबाटै ठेक्का वा खरिद स्वीकृत हुन सक्छन् ।

नीतिगत भनेको 'अवैयक्तिक' मामलामा आम हितका निम्ति लिने निर्णय हो । तर व्यक्तिगत र अमुक कम्पनीको मामला जोडिएपछि त्यसले नीतिगत रूप लिन सक्दैन र मिल्दैन पनि । तर मन्त्रिपरिषद्ले आर्थिक कारोबार जोडिएका, वैयक्तिक र कम्पनीका हकमा निर्णय लिएपछि विवाद पैदा भएका हुन् । मन्त्रिपरिषद्लाई त्यसरी 'व्यक्ति वा कम्पनी'लाई लाभ पुऱ्याउने गरी नीतिगत निर्णय लिने र 'रक्षा कवच' भित्र पार्ने क्रम निरन्तर छ ।

पूर्व प्रशासक तथा निर्वाचन आयोगका पूर्व प्रमुख आयुक्त भोजराज पोखरेल उच्च तहकै संलग्नतामा नीतिगत भ्रष्टाचार बढेको दृष्टान्त पेस गर्छन् । उनको भनाइमा, बालुवाटारको प्रधानमन्त्री निवाससँगैको जग्गा वा नेपाल ट्रष्टको नामको जग्गा गरिबले हडपेका होइनन् । कार्यान्वयन तह वा बेसी जनसम्पर्क वा विकास निर्माणको क्षेत्रमा मात्र भ्रष्टाचार भयो भनौं भन्दा पनि सबैभन्दा ठुला भ्रष्टाचार मुलुकको उच्च तह अर्थात् मन्त्रिपरिषद्बाट हुने नीतिगत निर्णय नै मानिएको छ (पोखरेल, २०७६)।

अझ वार्षिक बजेटमार्फत पनि निश्चित व्यापारिक फर्म वा घरानालाई फाइदा पुऱ्याउने उद्देश्यसहित कर छुटका निर्णय भइरहेका हुन्छन् । त्यस्ता विषयहरू कतिपय अवस्थामा सतहसम्म आइपुग्छ भने कतिपय बेला कसैले पत्ता लगाउन सक्दैनन् । अझ छुटसम्बन्धी नीतिगत व्यवस्था त त्यस्ता छुटका विषय मन्त्रालय, मन्त्रिपरिषद् हुँदै संसद्बाटै आर्थिक विधेयक अनुमोदित हुन पुग्छन् । जसमा मन्त्रिपरिषद् र संसद् दुवैको संलग्नता हुन्छ। संसद्ले त्यसरी छुटसम्बन्धी व्यवस्था पारित गर्दा उसलाई त्यसभित्र भएका

बदमासी थाहा नहुन सक्छन् । किनभने कर छुटसम्बन्धी व्यवस्थाबारे संसद्मा बिरलै मात्र छलफल हुन्छन् ।

पूर्वसचिव शारदाप्रसाद त्रितालका भनाइमा, 'तल्लो तहबाट निर्णय गर्न सक्ने विषयलाई मन्त्रिपरिषद्मा लगेर निर्णय गराउने प्रचलन बढेको छ । मन्त्रिपरिषद्ले निर्णय गरेपछि त्यो नीतिगत निर्णय हुन्छ । अख्तियारले गर्ने अनुसन्धानबाट बच्न सकिन्छ भन्ने मान्यताका आधारमा यो प्रवृत्तिको बढोत्तरी भएको हो । तल्लो तहबाट निर्णय हुन सक्ने, खासगरी सार्वजनिक खरिद र सरकारी, सार्वजनिक र गुठीका जग्गा व्यक्तिको नाममा गर्ने जस्ता विषयमा मन्त्रिपरिषद्मा प्रस्ताव लगी निर्णय गराउने प्रवृत्ति बढेको देखिएको छ (त्रिताल, २०७८) ।

नेपालमा ठुला भ्रष्टाचार तथा आर्थिक घोटाला प्रकरणसँगै 'नीतिगत निर्णय' जोडिने क्रम पछिल्लो समय निकै बढेको छ । मन्त्रिपरिषद्बाट भएका नीतिगत निर्णयमा अनुसन्धान गर्न नमिल्ने कानुनी प्रावधान छ। मन्त्रिपरिषद्बाट भएका नीतिगत निर्णयमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले अनुसन्धान गर्न नपाउने र मुद्दा पनि नचल्ने भएपछि यस्ता विषयले समाजमा बढी उचाइ पाएको छ ।

कर्मचारीहरू पनि आफू जोगिन आर्थिक कारोबारलाई 'नीतिगत निर्णय' को आवरण दिने गर्छन्। भ्रष्टाचारको अभियोग खेप्नुपर्ने डरले प्रशासकहरू आफैं आर्थिक कारोबारसम्बन्धी निर्णय लिन डराउँछन् । छानबिनको दायराबाट बाहिर पार्न त्यसलाई उनीहरू मन्त्रिपरिषद्बाट नीतिगत निर्णयका रूपमा पारित गराउन चाहन्छन्।

मन्त्रिपरिषद्बाट हुने निर्णय 'बदनियतपूर्वक' नगरिएका पनि हुनसक्छन् । कुनै पनि प्रस्तावमा निर्णय लिनुको कारण, आधार र औचित्य स्पष्ट पार्न नसक्दा सन्देह बढेको हो । कतिपय निर्णय असल नियतले गरिँदा पनि आधार/औचित्य नखुल्दा शङ्काको घेरा फराकिलो पार्छ । कुनै निर्णयमा चारैतिर शङ्का उत्पन्न भयो भने सरकारकै वैधतामा प्रश्न उठाउँछ र सङ्कटको चुलीमा पनि पुऱ्याउन सक्छ ।

समाजदेखि शासनसम्म भ्रष्टाचारसँग 'साना माछा' र 'ठुला माछा' प्रसङ्ग जोर्डिंदै घनीभूत बहस पनि भित्रिएको छ । त्यसमा 'ठुला माछा'का रूपमा 'नीतिगत निर्णय'मा भएका 'नीतिगत भ्रष्टाचार'लाई मानिँदैछ। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले 'ठुला माछा'लाई कारबाहीको दायरामा ल्याउन नसकेको भनी टिकाटिप्पणी पनि बढेकै छ ।

नीतिगत निर्णयका प्रक्रियामा मन्त्रिपरिषद्, प्रधानमन्त्री, मन्त्री, उच्च प्रशासक सामेल रहन्छन् । सार्वजनिक खरिद बिक्री जोडिएका आर्थिक कारोबारका मामला, बजेट परिचालन, राज्यको सम्पत्ति कसैलाई उपयोग या उपभोग गर्न दिने, कर घटी या कर छुटजस्ता कार्य मन्त्रिपरिषद्का निर्णयका आधारमा हुन थालेपछि

शङ्का उपशङ्काले मैदान पाएको हो । यसले पनि के देखाउँछ भने नीतिगत भ्रष्टाचारका हकमा राज्यका उच्च पदाधिकारीहरूको संलग्नता बेगर यो असम्भव हुन्छ ।

भ्रष्टाचार आफैमा 'श्वेतग्रेवी अपराध' हो, अर्थात् सफेदपोस पात्रहरूबाट हुने आर्थिक अपराध कर्म हो। जुन पत्ता लगाउनु जटिल कार्य पनि हो । आर्थिक कारोबार जोडिएका सवालमा 'बदनियत' तत्त्व खोज्नु त्यति सजिलो हुन्न, जति ठान्ने गरिन्छ । त्यसमा पनि नीतिगत आवरण पहिऱ्याउँदै छानबिनबाट बाहिर पारेपछि भ्रष्टाचार र बदनियत मात्रा बढी हुन्छ भन्ने ठान्नु अस्वाभाविक होइन ।

लोकतान्त्रिक राज्य पद्धतिमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण गरी सुशासन दिने पहिलो दायित्व जननिर्वाचित मन्त्रिपरिषद्कै हो । राजनीतिक दलले भ्रष्टाचारविरुद्ध राज्य निर्ममतापूर्वक प्रस्तुत हुँदै सुशासन प्रत्याभूत गर्ने प्रतिबद्धता आमनागरिकसँग व्यक्त गरी मत पाएका हुन्छन् । नीतिगत निर्णय र नीतिगत भ्रष्टाचारका सन्दर्भमा जसरी समाजमा टिकाटिप्पणी बाक्लिँदो छ, त्यसरी हेर्दा राज्य नै भ्रष्टाचारको सन्दर्भमा 'प्रतिवादी कित्तामा' हो कि भन्ने आभास हुँदै गएको छ । कानुनतः भ्रष्टाचार र आर्थिक अपराधमा सरकार वादी पक्ष हो । तर कतिपय सरकारबाट भएका विवादित निर्णयमा उभिएपछि 'प्रतिवादी' भएको भान आफै गराउँछ।

३. आम बुझाइमा नीतिगत भ्रष्टाचार

आम बुझाइ र ठम्याइमा पनि बृहत् प्रकृतिका भ्रष्टाचार 'नीतिगत निर्णय'कै आधारमा हुन्छन् । अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग आफैले २०७५ मा नेपालमा भ्रष्टाचार र सुशासनका अवस्थाबारे सर्वेक्षण गराएको थियो । आयोगले नेपालमा हुने भ्रष्टाचारको प्रकृति तथा फरक फरक प्रकार र चरित्रहरू अध्ययन गरी मुख्य रूपमा नीतिगत तहबाट हुने भ्रष्टाचार, संस्थागत रूपमा हुने र प्रक्रियागत रूपमा हुने तथा सानातिना भ्रष्टाचार देखाएको थियो (आयोग, २०७५)।

उक्त अध्ययनअनुसार ३०.४ प्रतिशतले नीतिगत भ्रष्टाचार हुने गरेको बताएका छन् भने २७.२ प्रतिशतले प्रक्रियागत रूपमा गरिने निर्णयबाट भ्रष्टाचार हुने भनाइ छ । १०.४ प्रतिशतले साना रूपमा भ्रष्टाचार हुनुका साथै ६.९ प्रतिशतले संस्थागत रूपमा हुने भ्रष्टाचार औंल्याएको छ (आयोग, २०७५)। नेपालमा नीति निर्माताहरू नै आफू र आफ्नो पक्षमा नीति तथा निर्णय गराई लाभ लिने गरेको देखिन्छ । जसमा राजनीतिक नेतृत्व तह, उच्चपदस्थ कर्मचारीहरूबाट नीतिगत रूपमा लाभको लागि काम कारबाही गर्ने गराउने प्रणाली हाबी भएको छ । यसले पनि नीतिगत भ्रष्टाचारको जड नीतिगत निर्णय ठानिएको देखिन्छ।

'नीतिगत' टेकोमा मन्त्रिपरिषद्बाट आर्थिक सहायता वितरण हुँदै खरिद ठेक्कापट्टासम्मका निर्णय भइरहेका छन् । जसमा बृहत् प्रकृतिका भ्रष्टाचार अन्तर्निहित भएको ठानिन्छ । त्यस्ता विषयमा कुनै अनुसन्धान नभएपछि त्यस प्रकारका निर्णयमा भ्रष्टाचार भएको ठान्ने र शङ्का गर्ने अवस्था स्वाभाविक छ । जलविद्युत्, सडक निर्माण, उपकरण, जहाज, औषधि खरिदसम्ममा मन्त्री तथा उच्च प्रशासकको मिलोमतोमा चाहेकै

व्यक्तिलाई ठेक्का दिइन्छ । त्यसरी ठुलाखाले सार्वजनिक काम निश्चित व्यापारिक घरानालाई 'सेटिङ'का आधारमा दिएको फेहरिस्त पनि बाक्लिँदो छ । समाजदेखि शासनसम्म नीतिगत भ्रष्टाचार प्रकरणले किम्बदन्तीकै रूप धारणा गर्दै गर्दा 'सेटिङ' शब्दावलीले कुख्याती कमाएको छ । ठेक्कापट्टा र खरिदमा मन्त्रिपरिषद्बाट नीतिगत निर्णय गराएपछि न बदनियत खोज्न सकिन्छ न भ्रष्टाचार नै। त्यस्ता प्रकरण केवल 'किम्बदन्ती'मा सीमित हुन पुग्छन् ।

४. विवाद र बहसमा नीतिगत भ्रष्टाचार

पञ्चायतकालमा ठुला खाले आर्थिक कारोबारका निर्णयमा राजदरबार र शक्तिशाली पञ्चहरूको संलग्नता रहने हुँदा त्यो कालखण्डमा 'नीतिगत भ्रष्टाचार'का विषय बहसमा आउनसक्ने अवस्था नै थिएन । त्यसो त, दल र विपक्षीविहीन पञ्चायती व्यवस्था आफैमा दरबार नियन्त्रित व्यवस्था थियो । दरबारको चाहना बेगर कसैमाथि कारबाही गर्न सकिने अवस्था हुँदैनथ्यो । त्यति हुँदाहुँदै पनि २०३५ मा मन्त्रिपरिषद् र मन्त्रीकै संलग्नता भएको गलैंचा निकासीसम्बन्धी नीतिगत निर्णयमा तत्कालीन अख्तियार दुरुपयोग निवारण आयोगले छानबिन गरेको थियो । जुन त्यो कालखण्डमा गलैंचा काण्डका नामले कुख्याती कमाएको थियो।

बृहत् प्रकृतिको र बहुचर्चित उक्त प्रकरणमा तत्कालीन प्रधानमन्त्री डा. तुलसी गिरी र तीन जना मन्त्री, ठुलो सङ्ख्यामा उच्च तहका अधिकारी र व्यापारी मुछिएका थिए । त्यसमा व्यापारीलाई जरिवाना गर्दै राजनीतिक र प्रशासनिक वृत्तका अधिकारीलाई सफाइ मिलेको थियो। उतिबेला ठुला आर्थिक घोटाला र भ्रष्टाचारका विषयमा समाजमा खासै बहस हुँदैनथ्यो। त्यस्ता विषयमा बोल्नु र लेख्नु भनेको राज्यविरुद्धको अपराध मानिन्थ्यो ।

२०४६ मा मुलुकमा प्रजातन्त्र बहालीपछि नागरिकले खुलापन देख्न र भोग्न पाए। त्यसपछि शासकीय वृत्तका भ्रष्टाचारका विषयमा निर्धक्क बहस हुने क्रमले तीव्रता पाएको हो । यद्यपि प्रजातन्त्रकालको प्रारम्भिक समयमै मन्त्रिपरिषद्का 'नीतिगत निर्णय'मा छानबिन गर्न नपाउने कानुनी व्यवस्था राखिएपछि विवाद पैदा भएको हो ।

२०४८ मा बनेको अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐनमा भ्रष्टाचार र अनुचित कार्यको अनुसन्धान गरी मुद्दा चलाउने र विभागीय कारबाही निम्ति सिफारिस गर्दै आएको थियो । मन्त्रिपरिषद्बाट हुने 'नीतिगत निर्णय' अनुसन्धान गर्न आयोगलाई २०४८ बाटै वञ्चित गरेको थियो । अझ संविधान सभा निर्मित २०७२ को संविधानपछि 'अनुचित कार्य'सम्बन्धी अनुसन्धान गर्ने जिम्मेवारी आयोगबाट झिकिएको छ र त्यसमा अनुसन्धान गर्ने अर्को निकाय पनि बनेको छैन ।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ को दफा १२ मा प्रतिबन्धात्मक वाक्यांश थियो, जसमा आयोगले प्रधानमन्त्रीलाई कुनै कारबाही गर्न नपाउने र मन्त्रीका हकमा समेत प्रधानमन्त्रीलाई लेखी पठाउने व्यवस्था थियो । अर्थात् मन्त्री भएका भ्रष्टाचार तथा आर्थिक अनियमितताका सवालमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले मुद्दा चलाउन नसक्ने अवस्था थियो ।

यद्यपि २०४७ को संविधानमा सार्वजनिक पदाधिकारीहरूका भ्रष्टाचार र अनुचित काम हेर्ने अधिकार आयोगलाई दिइएको थियो । संवैधानिक व्यवस्थालाई कानुनद्वारा नियन्त्रण गरिएको थियो । २०४८ मा ऐन निर्माण हुँदा संविधानबमोजिमकै व्यवस्था थियो । तर २०४९ जेठ २ मा आयोगको ऐन संशोधन गरी आयोगको क्षेत्राधिकार सङकुचित पारिएको थियो । आयोगले प्रधानमन्त्री र मन्त्रीविरुद्ध अनुसन्धान र कारबाही गर्न नसक्ने गरी उन्मुक्ति पाएका थिए।

संशोधित व्यवस्था संविधानको प्रतिकूलमा रहेको दाबीसहित सर्वोच्च अदालतमा मुद्दा पर्‍यो । आयोगको अधिकारक्षेत्र सम्बन्धमा सर्वोच्च अदालतले २०५३ असोज ८ मा फैसला गर्‍यो, जुन फैसलालाई 'ऐतिहासिक' मानिएको थियो । उक्त फैसलाले प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रीविरुद्ध आयोगलाई अनुसन्धान र तहकिकात गर्न नमिल्ने गरी 'उन्मुक्ति' नदिएको व्याख्या गर्‍यो । अदालती व्याख्यासँगै सरकारी सुविधा भोग गर्ने सार्वजनिक पदाधिकारीहरूविरुद्ध छानबिन गर्न सकिने भयो ।

तर फैसलामा मन्त्रिपरिषद्को सामूहिक निर्णयका हकमा अनुसन्धान गर्न नमिल्ने व्याख्या गर्‍यो। नीतिगत निर्णयका हकमा उक्त फैसला भनिएको छ, 'हाम्रो जस्तो बहुदलीय प्रजातान्त्रिक संवैधानिक व्यवस्थामा विभिन्न राजनीतिक दलले कुनै खास नीति वा राजनीतिक कार्यक्रमसहित सत्ताका लागि चुनावी प्रतिस्पर्धामा जनतासमक्ष जानुपर्ने हुन्छ । निर्वाचनको परिणामबाट सरकार बनाउने स्थितिमा पुगेपछि सो दलले सोही नीति वा कार्यक्रमलाई लागु गर्नुपर्ने नैतिक कर्तव्य हुन्छ । त्यस्तो नीति वा कार्यक्रमलाई लागु गर्ने क्रममा मन्त्रिपरिषद्बाट नीतिगत निर्णयहरू गर्नुपर्ने सहज सामान्य प्रक्रिया भएको र नीतिगत निर्णयको औचित्य वा उपयुक्तता सम्बन्धमा संविधान, २०४७ अन्तर्गत सार्वभौम जनताद्वारा सिद्धान्ततः सो दललाई बहुमत दिनुबाट नै मान्यता दिएको मान्नुपर्ने स्वाभाविक देखिन्छ । तसर्थ मन्त्रिपरिषद्को नीतिको औचित्य वा उपयुक्तता सम्बन्धमा राजनीतिक दलहरूले आलोचना वा टिकाटिप्पणी गरी जनताको विश्वासबाट सत्तामा रहेको दललाई सरकारबाट हटाउनु सिवाय अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग जस्तो संवैधानिक निकायद्वारा त्यसको जाँचबुझ गराउने विकल्प रहेको नदेखिने' ।*

अदालतले राजनीतिक प्रक्रियाबाटै निरुपण हुनुपर्ने कुरा राजनीतिक प्रक्रियाबाट हुनुपर्ने व्याख्या गर्दै नजिर स्थापित गर्‍यो, 'मन्त्रिपरिषद् वा मन्त्रिपरिषद्को समितिमा सामूहिक रूपले गरिएको नीतिगत निर्णय हाम्रो

---

* २०५३/०६/०८, ने.का.प. २०५३, भाग ३८, असोज अङ्क ६, निर्णय नं. ६२०५।

प्रजातान्त्रिक संवैधानिक संरचनाको परिप्रेक्ष्यमा स्वतः आयोगले जाँचबुझ तहकिकात गर्ने विषयमा नपर्ने प्रकृतिको हुँदा विवादित कानुनमा उल्लेख भए वा नभएको जे भए पनि स्वतः आयोगको क्षेत्राधिकार बाहिर रहने हुँदा असंवैधानिक भन्न नमिल्ने' ।

तर अदालतले उक्त फैसलामा निर्णय कार्यान्वयन सन्दर्भमा भने कारबाही चलाउन सकिने व्यवस्था गऱ्यो। फैसलामा भनिएको छ, 'त्यस्तो निर्णय कार्यान्वयन प्रक्रियामा, अथवा सामूहिक रूपमा नगरिएको कुनै मन्त्रीले र मन्त्रिपरिषद्को नीतिगत निर्णय र कुनै मन्त्रीले अपनाएको विभागीय नीति वा निर्णय सम्बन्धमा पक्षपात, लापरवाही, मोलाहिजा, स्वेच्छाचारिता, बेवास्ता, ढिलासुस्ती अक्षमता इत्यादि अख्तियार दुरुपयोगको विषयमा चाहिँ अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले मन्त्रिपरिषद्को सदस्यउपर कारबाही चलाउन दफा ४ को उपदफा (४) को व्यवस्थाले बाधा नदिने हुँदा अरु विवेचना गर्नु परेन' ।

नीतिगत निर्णय कार्यान्वयनका सवालमा 'मोलाहिजा' वा 'पक्षपात' लगायतका जुन शब्दावली प्रयोग गरेको थियो, त्यसको परिभाषा गर्दै कानुनमा आर्थिक कारोबार जोडिएका विषय नीतिगत नहुने गरी व्यवस्था गर्न सकिन्थ्यो ।

सरकार र अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबिच 'नीतिगत निर्णय'का विषयमा 'जुहारी' निरन्तर छ। २०५८ चैतमा भ्रष्टाचार निवारण विधेयक, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग विधेयकमाथि तीव्र बहस भएको हो । त्यतिखेर मन्त्रिपरिषद् र उसका समितिका नीतिगत निर्णयमा आयोगले अनुसन्धान गर्न र मुद्दा चलाउन नपाउने प्रावधान राख्न आग्रह गरिरह्यो । त्यस्तो व्यवस्था राख्न सरकार र संसद दुवै उदारवादी बन्न सकेनन् । अर्थात् आफ्ना निर्णयमा छानबिन गराउने परिपाटी बसाउन चाहेनन् । त्यस्ता निर्णयमा छानबिन समेत गर्न नपाउने व्यवस्था नभएपछि ठुला निर्णयमा 'उन्मुक्ति' मिल्न पुग्यो नै ।

एकातिर नीतिगत विषयको परिभाषा हुनुपर्ने माग थियो भने अर्कोतिर २०६६ मा छानबिन बाहिर संसद् र संसदीय समिति थपिन पुग्यो । अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान ऐन २०४८ माथि २०६६ मा गणतन्त्र सुदृढीकरण तथा केही नेपाल संशोधनद्वारा थपिन पुगेको हो । ऐनको दफा ४ मा 'तर' उल्लेख गर्दै थप विषयलाई क्षेत्राधिकार बाहिर विषय पारियो । उक्त दफा (ख)मा व्यवस्थापिका संसद् वा समितिको बैठकमा भएको काम कारबाही वा निर्णय वा त्यस्तो बैठकमा कुनै सदस्यले बोलेको वा गरेको कुनै काम कुराको सम्बन्धमा वा मन्त्रिपरिषद् वा त्यसको कुनै समितिले सामूहिक रूपमा गरेको कुनै नीतिगत निर्णय र अदालतको न्यायिक काम कारबाहीका सम्बन्धमा आयोगले यस ऐनअन्तर्गत अनसुन्धान र तहकिकात तथा तत्सम्बन्धी कुनै कारबाही गर्ने छैन । ऐन संशोधन हुनुपूर्व 'व्यवस्थापिका संसद्' उल्लेख थिएन।

संविधान सभाकालमा संसद्‌बाट कानुन निर्माण गर्दैका बखत कसैलाई 'लाभ' पुऱ्याएको र लिएको अनगिन्ती घटना सार्वजनिक भएकै हुन् । कानुन निर्माण र निगरानीका थलो संसद्‌भित्र निश्चित स्वार्थी समूहको प्रवेश बाक्लो हुँदै गएको पृष्ठभूमि छ । संसद्‌मा जनप्रतिनिधिकै रूपमा ठुला व्यापारिक घराना, कारोबारी, ठेकेदारको उपस्थिति बाक्लिँदा उनीहरूको स्वार्थ र हितमा कानुन निर्माण हुनसक्ने स्थिति नकार्न सकिन्न। त्यस अतिरिक्त तिनै कारोवबारी प्रतिनिधि संसदीय समितिमा पनि उपस्थित हुन्छन् नै । तिनले सरकारलाई आफ्नो स्वार्थका खातिर निर्देशन दिनसक्ने र आफ्नो स्वार्थमा संसदीय समितिलाई पनि प्रयोग गर्नसक्ने स्थिति छ । लोकतन्त्रपछि बैंकिङ कसूर, मेडिकल शिक्षासम्बन्धी कानुन बन्दा स्वार्थ बाँझिने गरी संविधान सभा सदस्य संसदीय समितिमा उपस्थित भएको र कानुन निर्माणमा संलग्न भएको तथ्य तथ्याङ्क बाहिर आएकै हुन् ।

५. आयोगको माग र असन्तुष्टि

एकातिर भ्रष्टाचारसम्बन्धी अनुसन्धान गर्ने संवैधानिक अङ्ग अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले वर्षेनी आफ्ना प्रतिवेदनमा 'नीतिगत निर्णय'मा प्रश्न उठाउँदै परिभाषा माग गरिरहन्छ। तर सरकार चाहिँ संसद्‌मा विधेयक प्रस्तुत गर्न उदारवादी हुन चाहेको छैन । अझ नीतिगत निर्णयको दायरा फराकिलो पार्दै लगेको छ।

आयोगले निरन्तर रूपमा नीतिगत निर्णयको परिभाषा गर्न माग गरिरह्यो । त्यहीबिचमा २०७६ माघ ७ मा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग (तेस्रो संशोधन) विधेयक २०७६ राष्ट्रिय सभामा प्रस्तुत भयो। उक्त विधेयकमाथि संसदीय समितिमा पनि दफावार छलफल गरी प्रतिवेदन पारित गऱ्यो । तर नीतिगत निर्णयका हकमा कुनै परिभाषा नगरी सरकारद्वारा प्रस्तावित बुँदालाई अनुमोदन गरेको छ । यद्यपि उक्त विधेयकमाथि प्रतिनिधि सभामा प्रस्तुत हुन बाँकी छ ।

अझ सङ्घीय संसद् मात्र होइन प्रदेश संसद र समितिका निर्णयमा पनि अनुसन्धान गर्न नपाउने व्यवस्था राखियो । दफामा उल्लेख छ, 'सङ्घीय संसद्, प्रदेश सभा वा सो अन्तर्गतका समितिको बैठकमा भएको काम कारबाही वा निर्णय वा त्यस्तो बैठकमा कुनै सदस्यले बोलेको वा गरेको कुनै काम कुराको सम्बन्धमा वा नेपाल सरकार, मन्त्रिपरिषद् वा सो को कुनै समितिले वा प्रदेश सरकार, मन्त्रिपरिषद् वा सोको कुनै समितिले गरेको कुनै नीतिगत निर्णय वा अदालतको न्यायिक काम कारबाहीका सम्बन्धमा आयोगबाट यस ऐनअन्तर्गत अनुसन्धान, तहकिकात वा अन्य कुनै कारबाही हुने छैन'।

आयोगले पछिल्लो प्रतिवेदनमा पनि मन्त्रिपरिषद्‌बाट गरिने नीतिगत निर्णयको स्पष्ट व्याख्या गर्नुपर्ने माग यथावत् राखेको छ । आयोगको जिकिर छ, 'प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्‌को कार्यालयबाट व्यक्तिगत वा

समूहगत स्वार्थ रहेका सार्वजनिक खरिदजस्ता विषय समेत मन्त्रिपरिषद्मा पेस गरी निर्णय गर्ने कार्यलाई निरुत्साहित गर्न मन्त्रिपरिषद्मा पेस गरिने नीतिगत निर्णयहरूको स्पष्ट परिभाषा र व्याख्या एवम् मन्त्रिपरिषद्ले गर्ने कस्ता निर्णयहरू नीतिगत हुने भन्ने सीमा निर्धारण गर्ने कानुनी व्यवस्था गर्नुपर्नेछ।

तर नीतिगत निर्णय सवालमा कुनै निर्णय नभएमा असन्तुष्टि समेत आयोगले जाहेर गरेको छ। आयोगले विगत वर्षका वार्षिक प्रतिवेदनमार्फत मन्त्रिपरिषद्मा पेस गरिने नीतिगत निर्णयको स्पष्ट परिभाषा र व्याख्या गरी नीतिगत प्रशासनिक निर्णयको सीमा निर्धारण गर्नपर्ने सुझाव दिँदै आएको भए पनि कार्यान्वयन भएको देखिँदैन । उच्चपदस्थ पदाधिकारीहरूले मन्त्रालयबाटै गर्न सकिने प्रशासनिक र सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी विषयलाई समेत निर्णयका लागि मन्त्रिपरिषद्मा पुऱ्याई कानुनको भावना विपरीत कार्य गर्ने गरेको देखिन आएको छ ।

६. निष्कर्ष

लोकतान्त्रिक र जवाफदेही सरकारले असल नियतसाथ गरेका निर्णय छानबिन या अनुसन्धानका लागि पठाउने कानुनी व्यवस्था सरकारकै हितमा हुन्छ । मन्त्रिरिषद्को निर्णयका आधारमा कुनै विषयले प्रकरण वा काण्डको रूप लियो भने त्यसलाई सहजै अनुसन्धान गराउँदै वास्तविकता सार्वजनिक हुँदा सरकारको जवाफदेहीपन बढ्नेछ । त्यसो हुँदा नीतिगत निर्णयको परिभाषा गर्दै आर्थिक मामला र नीतिगत सवाल छुट्टिनुपर्छ । आर्थिक मामिलामा छोडिएको विषयमा छानबिन नहुने कानुनी व्यवस्था निरन्तर रहेमा उपल्लो वृत्तका शासकीय पदाधिकारीहरूमा स्वेच्छाचारिता बढ्ने हुँदा ठोस निर्णयमा जानुपर्छ ।

कुनै पनि निर्णयमा आधार तथा औचित्य खुलाउने व्यवस्थासँगै जवाफदेही सरकारको जग बस्छ । त्यस विपरीत उत्तरदायित्व बहन नगर्ने, जिम्मेवारी पन्छाउने, जवाफदेही नबन्ने प्रवृत्ति मौलाउन पुग्छ । कोही कतै जवाफदेही हुनु नपरेपछि अराजकता बढ्न सक्छ । मन्त्रिपरिषद्मा भएका र हुने आर्थिक कारोबारका विषय अनुसन्धानभित्र पार्ने र जवाफदेही हुनुपर्ने पद्धति विकास गर्नुपर्छ।

यसरी आम तहमा नै नीतिगत निर्णयमा बृहत् प्रकृतिका भ्रष्टाचार हुन्छन् भन्ने तथ्य स्थापित हुँदै जाँदा राज्य र राज्य सञ्चालकलाई समस्या आइपर्न सक्छ । राज्य सञ्चालकप्रति आमनागरिकले शङ्का गरिरहने अवस्था पैदा हुनु लोकतान्त्रिक शासन पद्धतिकै हितमा हुँदैन । त्यसो हुँदा संसद्मा विचाराधीन भ्रष्टाचार निवारण र अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगसम्बन्धी विधेयकमा नीतिगत परिभाषा गर्नु जरुरी छ ।

त्यस अतिरिक्त आर्थिक कारोबार जोडिएको विषयका प्रस्तावहरू मन्त्रिपरिषद्मा निर्णयका लागि लैजाने परिपाटी बन्द नै गर्नुपर्छ। मुलुकमा जवाफदेही शासन पद्धति स्थापित गर्न र सुशासनको प्रत्याभूति गराउनकै लागि पनि विवादित विषयमा समयमै निष्कर्ष खोज्नु उचित हुन्छ । संसद्मा विचाराधीन विधेयक पारित गर्दाकै बखत नीतिगत निर्णय सन्दर्भमा बृहत् छलफल चलाउँदै संशोधन प्रस्तावबाट त्यस्ता व्यवस्था राख्न

सकिन्छ । सरकारले नीतिगत निर्णयको परिभाषा गर्न कन्ज्युस्याइँ गरेको हुँदा संसद्ले वैधानिक मागको प्रतिनिधित्व गर्दै संशोधनको पक्षमा उभिनुपर्छ ।

सन्दर्भ सामग्री

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८, (संशोधन सहित), कानुन किताब व्यवस्था समिति (२०४८)।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, *वार्षिक प्रतिवेदनहरू,* अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग (२०७५), *सुशासनको अवस्थासम्बन्धी अध्ययन,* अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग।

त्रिताल, शारदाप्रसाद (२०७८ कार्तिक १०), *मन्त्रिपरिषद्को नीतिगत निर्णयको गलत व्याख्या हुँदा भ्रष्टाचार बढ्यो,* इकागज डट कम, https://ekagaj.com/article/thought/28719/?fbclid=IwAR1zu7gQLYkg1W7K8aVG_ETs6JuitxLk1K49U1assEFmFk5IbbYD46Sjyc4.

थापा, हरिबहादुर (२०७४), *रजगज,* फाइन प्रिन्ट ।

पोखरेल, भोजराज (२०७६ बैशाख १३), *कार्यपत्र,* बारबरा फाउन्डेसन ।