

## सुशासन र सदाचार: आवश्यकता र व्यवहार

ठाकुरप्रसाद बस्ताकोटी\*

### लेखसार

शासन व्यवस्थामा बहुलवादी सोच र पारदर्शी कार्यव्यवहारको संवर्धन भएमा राज्य तथा राज्यबाहेकका क्षेत्रको शासन प्रक्रियामा समेत प्रभावकारिता अभिवृद्धि हुन्छ। सार्वजनिक पदाधिकारीसँगै निजी, सार्वजनिक र गैरसरकारी क्षेत्रका व्यवहारको समेत उचित निगरानी र नियमन हुनुपर्ने आवश्यकतालाई बोध गरी शासन प्रक्रियामा सहभागी सबै पक्षको आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक आचरण र व्यवहारमा जवाफदेहिता र उत्तरदायित्व संस्कृतिसँग जोड्नु आवश्यक पर्दछ। समृद्धिको सारथिका रूपमा सार्वजनिक, निजी र सहकारी क्षेत्रको तीन खम्बे नीतिलाई हामीले आत्मसात् गरिरहँदा शासन प्रक्रियामा सहभागी भएका सबैको व्यवहारलाई सुशासनमैत्री बनाउन दहो प्रतिबद्धताको खाँचो पर्दछ। समाजका सबै तह र तप्कामा हुने व्यवहारलाई नैतिकता र सार्वजनिक जवाफदेहिताको ऐनामा सफा देखिनेखालको बनाउने तथा समाजमा हुने सबै खालका भ्रष्टाचारजन्य गतिविधि नियन्त्रण गर्ने एवम् सदाचारलाई मूल व्यवहार मान्ने कानुनी तथा नीतिगत संयन्त्रको विकास गर्नु अत्यावश्यक छ।

*शब्दकुञ्जी: सारवान तथा कार्यविधि कानून, सदाचारमैत्री अभियान, नीतिगत संयन्त्र, अन्तर्राष्ट्रिय कानून, कानुनी शासन।*

### पृष्ठभूमि

नेपालको संविधानले स्वच्छ र समुन्नत समाजको आधारशीलाका रूपमा सुशासनलाई अङ्गीकार गरेको छ र प्रस्तावनामै कानुनी राज्यलगायत लोकतान्त्रिक मूल्य र मान्यतामा आधारित समाजवादप्रति प्रतिबद्धता व्यक्त गरेको छ। लोकतन्त्र वितरणको प्रमुख माध्यम भनेकै सुशासन भएकाले भ्रष्टाचार नियन्त्रण गरी सदाचारमैत्री शासन प्रणाली स्थापना नगरी सुशासनको सच्चा प्रत्याभूति हुन सक्दैन। यसका लागि

\* उपसचिव, नेपाल सरकार

इमेल: [tpbastakoti@gmail.com](mailto:tpbastakoti@gmail.com)

सार्वजनिक प्रशासनलाई स्वच्छ, सक्षम, निष्पक्ष, पारदर्शी, भ्रष्टाचारमुक्त, जनउत्तरदायी र सहभागितामूलक बनाउँदै कानूनको समान प्रयोगको सुनिश्चितता आवश्यक हुन्छ। नेपालको संविधानले समेत सुशासनमुखी अवधारणालाई राज्यका नीतिभित्र समावेश गरी कार्यान्वयनमा जोड दिएको छ। संविधानको धारा ५१ अन्तर्गत राजनीतिक तथा शासन व्यवस्थासम्बन्धी नीतिमा राज्यबाट प्राप्त हुने सेवा सुविधामा जनताको समान र सहज पहुँच सुनिश्चित गरी सुशासनको प्रत्याभूति गर्ने उल्लेख गरिएबाट सुशासनलाई नेपालको शासकीय प्रणालीको प्रमुख औजार मानिएको स्पष्ट हुन्छ।

नेपालमा सुशासन प्राप्तिका लागि भ्रष्टाचार नियन्त्रणसम्बन्धी सारवान र कार्यविधि दुवै खालका कानूनहरूको पर्याप्तता आवश्यक छ भने भएका कानूनलाई सामयिक बनाई त्यसको कार्यान्वयन पक्षलाई सुदृढ बनाउनु जरुरी देखिएको छ। स्रोत, साधन र अधिकारलाई सङ्घीयतासँगै तल्लो तहमा संविधान र कानूनमार्फत् विकेन्द्रित गरिरहँदा कानुनी शासनको सुनिश्चितता र सदाचारमैत्री अभियानले भने संस्थागत रूपमा सबलता प्राप्त गर्न सकेको अनुभूति भइसकेको छैन। बरु यसको प्रभावकारिताका लागि सुधारका क्षेत्रहरू थुप्रै देखिएका छन्।

### नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन

भ्रष्टाचारसम्बन्धी संयुक्त राष्ट्रसङ्घीय महासन्धि-२००३ लाई नेपालले सन् २०११ मा अनुमोदन गरिसकेको छ। सार्वजनिक क्षेत्र मात्र होइन, निजी क्षेत्रमा समेत हुने भ्रष्टाचारलाई नियन्त्रण गर्ने उपायहरू पक्ष राष्ट्रहरूले अवलम्बन गर्नेपने, सुशासनका लागि प्रभावकारी आनुपातिक र दुरुत्साहनमुखी देवानी, प्रशासनिक वा फौजदारी दण्ड दिने व्यवस्था गर्नुपने आदि प्रावधानलाई यस महासन्धिमा उल्लेख गरिएको पाइन्छ।

अन्तरराष्ट्रिय कानूनमा समावेश भएका विषयमा राष्ट्रिय कानून बनाउनुपने भनी अनिवार्य गरेको विषयलाई लागु गर्नका लागि प्रतिबद्धता व्यक्त गर्ने तर त्यस्तो कानून बनाउनतिर ध्यान नदिने अवस्थाबाट हामी गुञ्जिरहेको दृष्टान्त धेरै खोजिरहनु पर्दैन। भ्रष्टाचारविरुद्ध राष्ट्रसङ्घीय महासन्धिमा हस्ताक्षर गरेको लामो समय भइसके तापनि यसको कार्यान्वयनमा हामी उदासीन भएबाट नै हाम्रो अवस्थाको प्रतिनिधित्व हुन्छ। यसलाई गम्भीर सामाजिक, नैतिक र राज्य वा व्यक्तिलाई पार्ने क्षतिको दृष्टिबाट हेर्न हामीले ढिलो गरिरहेका छौं।

शासकीय गतिशीलता प्रदान गर्न प्रशासनिक व्यवस्थापनसँग सम्बद्ध गतिविधिहरूलाई चुस्त दुरुस्त राख्न अत्यावश्यक हुन्छ। भ्रष्टाचार, अनियमितता र शासकीय अनुशासनहीनता जस्ता विकृतिलाई नियन्त्रण गरी सुशासन कायम गर्न नेपालमा भइरहेका प्रयासहरू अपर्याप्त देखिएका तथा ती विषयमा सुधार गर्नुपने जिम्मेवारी लिएका निकायहरू पनि निष्प्रभावी बनेको आरोपलाई समयमै सम्बोधन गर्नुपर्छ। नेपालले

राज्य संयन्त्रको बहुआयामिक उपादेयतालाई सुशासनको प्रबर्द्धनमार्फत् सार्वजनिक क्षेत्रको कौशलता अभिवृद्धि गर्ने तथा भ्रष्टाचारविरुद्ध संयुक्त राष्ट्रसङ्घीय महासन्धि, सन् २००३ को संस्थापक सदस्यका रूपमा भ्रष्टाचारविरुद्ध अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिबद्धता र सहयोगको अपेक्षा गरेको छ। त्यसैगरी भ्रष्टाचार गरी विदेशमा जाने, सम्पत्तिको हस्तान्तरण गर्ने, प्रमाण लोप गर्ने प्रवृत्तिलाई निरुत्साहित गर्नका लागि नेपालले आवश्यक काम गर्नुपर्छ तर पारस्परिक कानुनी सहायतामार्फत् सम्पत्ति रोक्का वा जफत गर्न, प्रमाण प्राप्त गर्न, बुझ्न, अनुसन्धान गर्न, प्रमाण सङ्कलन गर्न र अभियुक्तको सपुर्दगी गर्न राज्यहरूका बिच लागु हुने अन्तर्राष्ट्रिय कानुनी दस्तावेजको पालनाका दृष्टिमा भने नेपाल सबल देखिन सकेको छैन।

## अवस्था विश्लेषण

अनुसन्धान गर्ने निकायलाई सूचना प्राप्त गर्न, प्रमाण सङ्कलन गर्न, सरल र सहज पहुँच सुनिश्चित गर्नका लागि कानून र कार्यविधिको उचित व्यवस्था गर्ने सम्बन्धमा नेपालले केही कामहरू गरे तापनि थुप्रै कामहरू गर्न बाँकी देखिन्छ। नेपालमा भ्रष्टाचारसम्बन्धी व्यवस्था हेर्दा नेपालको संविधान-२०७२ को भाग २१ मा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगसम्बन्धी व्यवस्था गरिएको पाइन्छ।

साथै भ्रष्टाचार निवारण ऐन-२०५९, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान ऐन-२०४८, नियमावली-२०५९, सार्वजनिक खरिद ऐन-२०६३ र नियमावली-२०६४, सुशासन ऐन-२०६४ र नियमावली-२०६५ लगायतका कानुनी व्यवस्थाबाट सुशासन र सदाचारको प्रबर्द्धनका लागि विभिन्न व्यवस्थाहरू गरिएको देखिन्छ। यस्तै पारस्परिक कानुनी सहायता ऐन-२०७० र नियमावली-२०७०, सपुर्दगी ऐन-२०७०, सङ्गठित अपराध निवारण ऐन-२०७०, सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण ऐन-२०६४, कसुरजन्य सम्पत्ति तथा साधन (रोक्का, नियन्त्रण र जफत) ऐन-२०७०, बैकिङ कसुर तथा सजाय ऐन-२०६४, बैंक तथा वित्तीय संस्थासम्बन्धी ऐन-२०७४, राजस्व चुहावट (अनुसन्धान तथा नियन्त्रण) ऐन-२०५२, विशेष अदालत ऐन-२०५९, सैनिक ऐन-२०६३ जस्ता कानुनी व्यवस्थाहरूसमेत कार्यान्वयनमा आएका छन्। उल्लिखित कानुनी व्यवस्थासमेतको प्रभावकारिताका लागि विभिन्न अनुगमनसमेतका व्यवस्थाहरू व्यवहारमा अवलम्बन नगरिएको होइन। तथापि उक्त क्षेत्रमा भएका प्रयासहरूबाट आदर्श समाज स्थापना गर्ने सुशासनमैत्री शासनको अभ्यास भने व्यवहारमा आइसकेको छैन।

## व्यवहार, सूचकाङ्क र कानुन

ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलले वार्षिक रूपमा सार्वजनिक गर्ने प्रतिवेदनमा नेपालले गत वर्ष ३५ अङ्क प्राप्त गरेर १०८ औं स्थान प्राप्त गरेको देखाइएको छ। सन् २००९ मा २९ अङ्क प्राप्त गरेर १५२ औं स्थानमा रहेको नेपालले यसअघि दुईवर्षसम्म लगातार ३४ अङ्क प्राप्त गर्यो। यद्यपि पछिल्लो वर्ष १ अङ्क बढी प्राप्त गर्दैमा हाम्रो सुशासनको अवस्थामा सुधार भएको भन्न मिल्ने अवस्था छैन। वरु यस सूचीको

सुरुवातदेखि नै ५० भन्दा कम अङ्क प्राप्त गर्ने सबैभन्दा बढी भ्रष्ट मुलुकको सूचीमा नेपाल पर्दै आएकोले चिन्ता लिनुपर्ने अवस्था छ। विधिको शासनको सूचकाङ्कमा वर्ल्ड जस्टिस प्रोजेक्टले सन् २०१५ देखि नेपाललाई समावेश गर्दै आएको छ, त्यसमा हाम्रो अवस्था निराशाजनक नै छ। त्रिभुवन विश्वविद्यालयले गत साल गरेको अध्ययनमा नेपालमा भ्रष्टाचार मुद्दाको फछ्यौटमा नै लामो समय लाग्ने गरेको निष्कर्ष निकालेको छ। उक्त अवस्थाबाट हाम्रो सुशासन कार्यान्वयनको योजना र कार्यविधि दुवैमा कमजोरी रहेको देखिन्छ।

सार्वजनिक पदमा भएको व्यक्ति वा त्यस्ता व्यक्तिसँग जोडिएका व्यक्तिले मात्रै भ्रष्टाचारजन्य कार्य गर्न सक्ने भन्ने खालको व्यवस्थालाई भ्रष्टाचार निवारण ऐन-२०५९ ले प्रतिबन्धित गर्दछ। भ्रष्टाचारको क्षेत्रलाई यसरी सार्वजनिक पद धारण गरिएका व्यक्तिसँग जोडेर मात्र सीमित नगराई भ्रष्टाचार विरुद्धको राष्ट्रसङ्घीय महासन्धिअनुकूल दायरालाई फराकिलो बनाउनु आवश्यक छ। सो महासन्धिको धारा २१ मा रहेको निजी क्षेत्रको भ्रष्टाचारलाई समेत भ्रष्टाचारसम्बन्धी कसुरमा समावेश गर्नुपर्ने प्रावधान राखिनुपर्छ तथा उक्त अवस्थालाई भ्रष्टाचार निवारणका क्षेत्रमा विशेष कानुनी व्यवस्थाले आत्मसात् गर्न सक्ने बनाई नेपालको घरेलु कानुनी महासन्धिको विपरीत अवस्थाबाट गुञ्जिरहेको अवस्थालाई अन्त्य गर्नु आवश्यक छ।

भ्रष्टाचारलाई फौजदारी कसुरका रूपमा लिइने हुँदा कानूनले अपराध घोषित गरेका विषयमा मात्रै सजाय गर्न मिल्छ। भ्रष्टाचारसम्बन्धी कानूनले समेट्न नसकेका देहायका विषयहरूलाई समेत भ्रष्टाचारको कसुरसम्बन्धी विशेष कानूनका दायरामा समेट्न ढिलाइ गर्नुहुँदैन।

- लापरबाहीपूर्वक वा हेलचेक्र्याइँ गरेर गरेको कार्य,
- सार्वजनिक खरिद एवम् सरकारी र सार्वजनिक सम्पत्तिको उत्खनन तथा लागत इस्टिमेट गर्दा, भाडा वा ठेक्का र करारमा लगाउँदा तथा बिक्री गर्दा खराब नियतले वा हेलचेक्र्याइँपूर्वक धरौटी वा जमानत नराखी सम्झौता गरेको कार्य,
- कुनै आयोजनाको सम्भाव्यता अध्ययन गर्दा तथा विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन वा नर्म्स तयार गर्दा सम्बन्धित स्थानमा नगर्दा वा नापजाँच नगरी अनुमानका भरमा गरेको कार्य,
- राजस्व चुहावटमा संलग्न गैरराष्ट्रसेवक वा त्यस्ता कार्यमा संलग्न अन्य गिरोहले गरेको कार्य,
- विदेशी सहयोग वा अनुदानमा काम गर्ने अन्तर्राष्ट्रिय वा अन्य गैरसरकारी संस्थामा भएका भ्रष्टाचार,
- निजी क्षेत्रमा वा बाट हुने भ्रष्टाचारजन्य कार्य।

## नियम ३० खारेजीपछिको रणनीति

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले आफैँले रकम उपलब्ध गराई सञ्चालन गर्दै आएको रङ्गेहात पक्राउ गर्ने व्यवस्था रहेको आयोगको नियमावली-२०५९ को नियम ३० लाई सर्वोच्च अदालतको संवैधानिक इजलासले खारेजी गरेको दुई वर्षभन्दा बढी भइसक्यो। उक्त व्यवस्थामा रहेको “कुनै सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले घुस रिसवत माग गरेको भनी आयोगमा पर्न आएको उजुरी निवेदनमाथि अनुसन्धानका सिलसिलामा आयोगले आफ्ना कर्मचारी वा उजुरवाला तथा अन्य कुनै व्यक्तिमाफत त्यस्तो सार्वजनिक पदधारण गरेको व्यक्तिलाई घुस रिसवतबापत रकम उपलब्ध गराउन सक्ने” र त्यसरी “घुस रिसवत उपलब्ध गराउने कर्मचारी वा व्यक्तिलाई कुनै किसिमको कारबाही र सजाय गरिने छैन” भन्ने सोही नियमावलीको प्रावधान प्रत्यायोजित विधायनको भावनाविपरीत रहेको भनी २०७८ वैशाख ८ मा बदर गर्यो।

नेपालको संविधानको धारा २०(९) मा रहेको स्वच्छ सुनुवाइसम्बन्धी प्रावधान र भ्रष्टाचार निवारण ऐन-२०५९ को दफा ३ समेतका प्रचलित ऐनमा रहेका प्रावधानसमेतको भावना र मर्मअनुकूल नदेखिएको भनी उक्त घुस रिसवतबापत रकम उपलब्ध गराउन सक्ने प्रावधानलाई प्रत्यायोजित विधायनको प्रतिकूल भनिए तापनि फौजदारी न्यायका मान्य सिद्धान्त, कानूनको उचित प्रक्रिया तथा प्रमाण सङ्कलनसम्बन्धी न्यायिक मान्यताका दृष्टिले समेत मनासिब र तार्किक नदेखिएको भनी व्याख्या भएको छ। यस अवस्थामा त्यस्तो प्रावधानलाई नयाँ कानूनमा सम्बोधन गर्ने वा नगर्ने भन्ने विषयमा छलफल हुन थालेको छ। “उक्त प्रावधान अनुसन्धान अधिकारीलाई स्वेच्छाचारी तबरबाट काम गर्न प्रोत्साहन गर्ने प्रकृतिको देखिने” भनी सर्वोच्च अदालतले व्याख्या गरेपछि अख्तियारले रङ्गेहात पक्राउ गर्ने कार्यमा सङ्ख्यात्मक असर परेको देखिन्छ। त्यस्तो प्रावधान राखेर संसदले ऐन बनाउनुपर्ने माग आयोगले राखिरहँदा स्वयं संसदमै भने त्यस्तो ऐनको प्रावधानबारे छलफल बुलन्द हुनु आवश्यक छ।

## सामयिक ऐनको आवश्यकता

कानूनको सम्मान गर्ने र कानून कार्यान्वयन सबैका लागि समान रूपमा हुने वातावरण निर्माण नगरी कानुनी शासन साँचो अर्थमा स्थापित हुन सक्दैन। दण्डहीनताको अन्त्यका लागि उपलब्ध कानूनको प्रभावकारी कार्यान्वयन अपरिहार्य हुन्छ। कानून कार्यान्वयनमा देखा पर्ने फितलो अवस्थाले कानुनी शासनको कमजोर अवस्थालाई प्रतिविम्बित गर्ने हुँदा सम्बद्ध विषयमा कानूनको प्रचुरता र उपलब्ध कानूनको प्रभावकारी कार्यान्वयनले मात्रै राज्यको प्रभावकारिता सुनिश्चित गर्दछ भन्ने भित्रैदेखि मनन गरिनुपर्छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासनको अवलम्बनका लागि पनि यस्तो प्रभावकारिताको सुनिश्चतता आवश्यक हुन्छ।

अदालतले गरेका व्याख्या, भ्रष्टाचारविरुद्ध महासन्धिमा भएका व्यवस्था, नेपालमा सङ्घीयताको कार्यान्वयनका क्रममा तीनै तहमा कम हुन नसकेको भ्रष्टाचारको अवस्था, सङ्गठित रूपमा बढ्दो भ्रष्टाचारको अवस्थासमेतले समाजका धेरै पक्ष नैतिकहीन बन्दै सदाचारविरुद्धका क्रियाकलापमा संलग्न भएको देखिन्छ। यसबाट सुशासनका लागि राज्यका तीनै अङ्गले आफ्नो प्रभावकारिता सिद्ध गरी भ्रष्टाचारविरुद्ध निर्मम रूपमा प्रस्तुत हुनु आवश्यक देखिन्छ। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान ऐन-२०४८, सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण ऐन-२०६४, भ्रष्टाचार निवारण ऐन-२०५९ लगायतका छरिएका भ्रष्टाचार निवारणसम्बन्धी कानुनी व्यवस्थालाई एकीकृत गर्दै बैंकिङ, राजश्व लगायत विषयमा हुने गरेका भ्रष्टाचारका विषयलाई समेत सामयिक बनाउनु आवश्यक छ।

सम्पत्ति शुद्धीकरण र आतङ्कवादमा लगानीजस्ता विषयमा सम्पत्ति शुद्धीकरणसम्बन्धी वित्तीय कार्यदलले नेपालको अवस्थामा सुधार गर्ने विषयमा दिएको सुझावलाई हामीले आत्मसात् गर्नु आवश्यक छ। सम्पत्ति शुद्धीकरण र बैंक तथा वित्तीय संस्थामा हुने भ्रष्टाचारमा अन्तर्राष्ट्रिय कानुनले परिकल्पना गरेबमोजिमका व्यावसायिक र स्वतन्त्र निकायहरूबाट अनुसन्धान र अभियोजन गर्न नसकेको विषयलाई कानुनमार्फत सम्बोधन गर्न सङ्घीय संसदले तयारी गर्नु आवश्यक छ। सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभागको स्वायत्तता तथा सक्षमता अभिवृद्धिलाई सुदृढ गरी यससम्बद्ध अभियोजन नै सीमित सङ्ख्यामा भएको अवस्थाबाट माथि उठ्ने खालको रणनीति आवश्यक छ।

नीतिगत भ्रष्टाचारको निर्मलीकरण समेतका लागि सुशासन व्यवस्थापन तथा सञ्चालन ऐनले स्वार्थको द्वन्द्व निवारणका औजारसम्बन्धमा केही व्यवस्था गरेको छ। तर उक्त प्रबन्ध अपर्याप्त देखिएको छ। स्वार्थको द्वन्द्वसम्बन्धी छुट्टै कानुनको आवश्यकतालाई जोड दिइँदै आइए तापनि छुट्टै ऐन जारी हुन नसक्दा यसलाई दण्डको दायरामा ल्याउन अप्ठ्यारो परिरहेको देखिन्छ। भ्रष्टाचारविरुद्धको राष्ट्रसङ्घीय महासन्धिले सार्वजनिक पदाधिकारीको परिभाषालाई बृहत् रूपमा सम्बोधन गरेका अवस्थामा नेपालमा भने सो परिभाषाअनुकूल सार्वजनिक अधिकारीहरूको कामकारबाहीलाई कानुनी दायरामा समेट्न सकेको देखिँदैन।

### विशिष्ट पदधारी व्यक्तिको अनुसन्धान र अभियोजनको सुनिश्चितता

भ्रष्टाचारको प्रतिरोधमा न्यायपालिकाको भूमिका महत्त्वपूर्ण हुने कुरा उल्लेख गर्दै अभियोजन गर्ने निकाय र न्यायपालिकाको स्वतन्त्रता तथा ती निकायका सदस्यहरूको निष्ठा बढाउने र उनीहरूलाई भ्रष्टाचारको मौका प्रदान नहुने उपायहरूलाई सम्बद्ध पक्ष राष्ट्रले अवलम्बन गर्नुपर्ने भनेर भ्रष्टाचारविरुद्ध संयुक्त राष्ट्रसङ्घीय महासन्धिको धारा ११ मा उल्लेख गरिएको छ। नेपालको संविधानले न्यायिक क्षेत्रमा हुने भ्रष्टाचारका क्षेत्रमा न्याय परिषद्को व्यवस्था गरे तापनि यसको सक्रियता बढ्न सकेको देखिँदैन। न्यायाधीशले कमाएको गैरकानुनी सम्पत्तिका सम्बन्धमा अनुसन्धान शून्यप्रायको अवस्थामा देखिँदैन भने

महाभियोगबाट पदमुक्त हुने पदाधिकारीको हकमा समेत संसदीय समितिको सक्रियता कम देखिन्छ। सैनिक ऐनबमोजिम अनुसन्धान हुने व्यक्ति, समाजका लब्धप्रतिष्ठित विशिष्ट व्यक्तित्व र न्यायिक क्षेत्रमा हुने भ्रष्टाचारको अनुसन्धान र अभियोजनमा निष्पक्षता कायम हुन नसकेको भन्ने छाप आमजनतामा परेको अवस्थाले उक्त क्षेत्रमा रहेका सुधारका विभिन्न क्षेत्रहरूको पहिचान स्पष्ट गराउँछ।

अन्तर्राष्ट्रिय कानुनले गरेको कसुरको अनुसन्धानमा प्रमाण सङ्कलनसमेतका दृष्टिकोणबाट लामो हदम्यादको व्यवस्था गर्नुपर्ने तथ्यलाई हामीले जोड दिए तापनि यससम्बन्धमा पर्याप्त बहस हुन सकेको पाइँदैन। कसुरबाट प्राप्त सम्पत्ति रोक्का, जफत वा बरामद गर्ने सम्बन्धमा कसुरजन्य सम्पत्ति तथा साधन (रोक्का, नियन्त्रण र जफत) ऐन-२०७०, लगायतका ऐन कार्यान्वयनमा आए तापनि यसको प्रभावकारितालाई केन्द्रमा राखी कार्यसम्पादन भएको पाइँदैन। विशेष गरी अनुसन्धान गर्दा बैकिङ, व्यापारिक वा वित्तीय अभिलेख प्राप्त गर्ने वा खाता रोक्का गर्न सकिने कार्यको क्षेत्रमा यसको गम्भीरतालाई खास मनन गर्न सकिएको छैन।

साक्षी, विशेषज्ञ वा पीडितको सुरक्षाका लागि बयान वा कागज गर्दा श्रव्य दृश्य साधन वा प्रविधिका माध्यमबाट गराउन सकिने संहिताजन्य कानुन तथा प्रमाण ऐन-२०३१ को व्यवस्थालाई व्यवहारमा आत्मसात् गर्ने पूर्वाधारहरू विकास गर्न सकिएको छैन। साक्षी, विशेषज्ञ वा पीडितको सुरक्षाका लागि अनुसन्धानमा नै व्यक्तिगत परिचयात्मक विवरण गोप्य राख्नुपर्ने सम्बन्धमा भएका कानुनी व्यवस्थासमेत अपर्याप्त रहेका छन्। उजुरकर्ताको सुरक्षा गर्नुपर्ने सम्बन्धमा भएका कानुनी र संस्थागत व्यवस्था भरपर्दा छैनन्। अनुसन्धान र अभियोजन गर्ने निकायको स्वतन्त्रता, स्वायत्तता, प्रभावकारिता हासिल गर्ने कानुनी र संस्थागत व्यवस्थामा उठेका प्रश्नलाई सम्बोधन गर्न सकिएको देखिँदैन।

अनुसन्धान र अभियोजनलाई प्रभावकारी बनाउन पक्ष राज्यहरूबीच पारस्परिक कानुनी सहायता र सपुर्दगी सन्धि गर्न सकिने तथा सोही आधारमा विदेशमा सङ्कलन गरिएको प्रमाण प्राप्त गर्ने, प्रमाणमा लगाउने, मान्यता दिने कार्यलाई लामो समयदेखि जोड दिइए तापनि यसको प्रभावकारिता सम्बन्धमा सरोकारवालाहरूको ध्यान केन्द्रित हुन सकेको छैन। विश्वव्यापीकरण, सूचना प्रविधिको तीव्र विकास, नेपालको सामरिक अवस्था तथा खुला सीमानाका कारण बढ्दो अपराध नियन्त्रणका दृष्टिले समेत यसतर्फ आवाज उठेको लामो समय भएको देखाउँछ। तथापि यसले सार्थकता पाउन नसक्दा हाम्रो शासनप्रणालीको दुर्भाग्यपूर्ण अवस्था प्रतिविम्बित भइरहेको छ।

सार्वजनिक क्षेत्रको सुशासन अभिवृद्धिका लागि विशेष अनुसन्धान प्रविधिका रूपमा नियन्त्रित आपूर्तिको समुचित प्रयोग, विद्युतीय वा अन्य सुराकी र गुप्त कारबाहीबाट प्रमाणहरू सङ्कलन गर्न सक्ने अन्तर्राष्ट्रिय प्रबन्धको सुदृढीकरणलाई देशको बहुपक्षीय सुरक्षा व्यवस्थापनसँग जोडेर हेर्न हाम्रो ध्यान केन्द्रित हुन सकेको छैन। प्रत्येक राज्यले प्रमाण सङ्कलन र अनुसन्धानमूलक पद्धतिहरूको उपयोगितालगायत

भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न, पत्ता लगाउन, अनुसन्धान गर्न प्रभावकारी उपायहरू अपनाउन तालिम र प्राविधिक सहायता उपलब्ध गराउनुपर्ने पक्षमा समेत हाम्रो सहभागिता सबलीकरण गर्नुपर्ने देखिन्छ।

### अन्तर्राष्ट्रिय अनुभवबाट नेपालले सिक्न सक्ने पाठ

समृद्धि हासिल गर्ने देशहरूले सुशासनलाई उच्च महत्त्व दिएको पाइन्छ। सुशासनका दृष्टिले एसियाको अग्रभागमा रहेको सिंगापुरले अवलम्बन गरेको शासकीय सदाचारिताका कारणले गर्दा उसले विश्वका कम भ्रष्टाचार हुने दस मुलुकभित्रको पहिचान कायम गरिरहेको छ। मलेशियाले दक्षिण पूर्वी एसियाको उदीयमान अर्थतन्त्रको पहिचान कायम गर्नुमा पनि सुशासनलाई दिएको महत्त्वको नै भूमिका देखिन्छ। भारतमा भ्रष्टाचार निवारण अधिनियम-१९८८ ले मात्र सबै प्रकारका भ्रष्टाचारलाई समेट्न नसकेकाले सङ्घीय संसदबाट लोकपाल तथा लोक आयुक्त अधिनियम-२०१३ पारित पारित भई सन् २०१४ जनवरी १ देखि लागु भएको छ। उक्त अधिनियम गठन गर्ने कानून जारी गर्नुमा नागरिक समाजका अगुवा अन्ना हजारेको योगदान रहेको मानिन्छ।

भ्रष्टाचारको उजुरीमा छानबिन, जाँचबुझ गर्ने, प्रमाण सङ्कलन गर्ने, प्राप्त प्रमाणका आधारमा अभियोजन निर्देशकले विशेष अदालतमा अभियोगपत्र दायर गर्ने यस निकायका अध्यक्ष र अन्य ८ जना सदस्य रहन्छन्, जसमा पचास प्रतिशत सदस्य न्यायिक सदस्य हुन्छन्।

भ्रष्टाचारको सम्बन्धमा प्रधानमन्त्री, केन्द्रीय मन्त्री, सङ्घीय संसदका सदस्य, सङ्घीय सरकारका वरिष्ठ कर्मचारीहरू तथा अधिकृत कर्मचारीहरू, सङ्घीय सरकारले गठन गरेका प्राधिकरण, बोर्ड, निगम, स्वायत्त निकायका अध्यक्ष, सदस्य वा अधिकारीसमेत लोकपालको अनुसन्धानका क्षेत्रमा पर्दछन्। राज्य सरकार र त्यसका मन्त्रीहरू, त्यसका कर्मचारीहरू, राज्यका सभासदहरू, राज्य सरकारका बोर्ड, निगम, संस्थानका अध्यक्ष, सदस्य वा अधिकारीउपर भ्रष्टाचारको उजुरीमा छानबिन गर्न राज्यको कानूनबाट प्रत्येक राज्यमा गठन हुने लोक आयुक्त रहने व्यवस्था छ।

प्रारम्भिक अनुसन्धानबाट कर्मचारीले कसुर गरेको प्रमाण प्राप्त भए केन्द्रीय सरकारलाई निलम्बन गर्न लेखिपठाउने, यस्तो छानबिन केन्द्रीय सतर्कता आयोगद्वारा पनि गराउन सक्ने व्यवस्था छ। एक वर्षमा विशेष अदालतले मुद्दाको कारबाही किनारा गरिसक्नुपर्ने र कुनै पनि हालतमा दुई वर्ष नाघ्न नहुने सुनिश्चितता गरिएको छ। भारतले सुशासनका क्षेत्रमा अझ धेरै कार्य गर्न बाँकी देखिन्छ तर पनि नेपालमा पनि सङ्घीयताको अवलम्बनसँगै सुशासनको प्रत्याभूतिलाई तल्लो तहसम्म सुनिश्चित गर्न अहिलेको अवस्थामा व्यापक क्षेत्राधिकारसहितको सुधार गर्न भारतीय व्यवस्थाबाट प्रशस्त ज्ञान हासिल गर्न सकिन्छ।

## नेपालमा राष्ट्रिय सदाचार नीतिको खाँचो

इमान्दारिता र सदाचारबिना सार्वजनिक निकायहरूले विश्वास आर्जन गर्न असंभव हुन्छ। संस्थाका पात्र र पदाधिकारीहरू आत्मशुद्धिपूर्ण, नैतिकवान् र सदाचारी भएमा मात्रै सही व्यवहार गर्न र राम्रो नराम्रो छुट्याउन सक्दछन्। तर नेपालमा सदाचार र नैतिक आचरणका विषयमा अध्ययन र बहसपैरवी भइरहे तापनि यसरी बहसमा संलग्नहरू नै सदाचारमा बाँधिन नचाहेको भन्ने आरोप लाग्दै आएको छ।

नेपाली समाजमा चाहिएको अत्यावश्यक सामाजिक गुण नै सदाचार र सुशासन भए तापनि सार्वजनिक संस्थाको नेतृत्वले समाजमा असल आचरण स्थापित गरी संस्कार र सभ्यता व्यवस्थित गर्न भूमिका खेल्न नसकेको अवस्था छ। नीतिप्रतिको निष्ठा अभिवृद्धि हुन नसक्दा उदाहरणीय नेतृत्व बन्न नसकेको टिप्पणी पनि हुने गरेको छ। फलतः मूल्य र मान्यताका विषयहरू अपेक्षित रूपमा आचरणमा प्रस्तुत हुन सकेको छैन। सार्वजनिक संस्थाका मूल्य घोषणा गर्ने र तदनुकूल सार्वजनिक व्यक्तिका निष्ठा र आचरण व्यवस्थित गर्न नीति, नियम र आचारसंहिता लागु गर्ने र सुशासनलाई दिगो बनाउनु आवश्यक हुने हुँदा राष्ट्रिय सदाचार नीतिमार्फत् यस्तो आधार तयार गर्नुपर्ने अवस्थाको महशुस हुँदै आएको छ।

सार्वजनिक क्षेत्र र यससँग जोडिएका निकायमा रहने व्यक्तिहरूको खराब आनीबानी नियन्त्रण गरी असल सौच र व्यवहार संवर्धन गरी समाजमा नैतिक आधारशीला खडा गर्न सदाचारको व्याख्या र परिभाषा, यसका निर्देशनात्मक विषय, अनुगमन पद्धति र यसको उल्लंघनकर्तालाई सजायको व्यवस्था जस्ता विषयलाई समावेश गरी त्यस्तो नीति जारी हुनुपर्ने देखिन्छ। यस पद्धतिलाई विभिन्न देशले अवलम्बन गरेका पनि छन्। बेलायतमा संस्थाहरूलाई सदाचारयुक्त बनाउन सार्वजनिक संस्थाका मूल्य घोषणा गरी त्यसलाई लागु गर्ने कार्यात्मक सिद्धान्त अङ्गीकार गरिएको पाइन्छ। सार्वजनिक क्षेत्रका मूल्य घोषणा गर्दा जवाफदेहिता, निष्पक्षता, न्याय र स्वच्छता, खराब कुरा त्याग्ने र असल काम गर्ने पाँच आधारभूत कुरालाई महत्त्व दिइएको पाइन्छ। ती प्रावधानहरूलाई मनन गर्दा सदाचार कायम गर्न ठूला कुरा गर्नेपदैन, सामान्य व्यवहार भए पुग्छ भन्ने सन्देश पाइन्छ।

सदाचार कायम गर्न केन्द्रीय सङ्गठनबाट मोडेल नीतिहरू जारी गरी पदाधिकारीहरूलाई स्वअनुशासनमा रहन आत्मिक प्रेरणा दिइएको पनि पाइन्छ। यस्ता कार्यले सदाचारी बन्न पदाधिकारीहरूमा प्रतिस्पर्धा (स्वप्रेरणा) नै जागेको देखिन्छ। नेपालमा समाजलाई मूल्यनिर्दिष्ट बनाउन आवश्यक मानी यस्तो नीति तर्जुमा गर्ने कार्यले महत्त्व नपाएको होइन। सार्वजनिक, निजी, सहकारीलगायत सामुदायिक सबै क्षेत्रमा सदाचारिता कायम गरी सुशासन प्रवर्द्धन गर्ने सौच र सदाचारलाई संस्थाको पद्धति बनाई सभ्य समाज निर्माण गर्ने लक्ष्य निर्धारण गरी राष्ट्रिय सदाचार नीतिको मस्यौदा तयार भइसकेको पनि पाइन्छ। संस्थागत सुशासन, सदाचारका मूल्य प्रवर्द्धन, सार्वजनिक कार्यमा स्वच्छता, सार्वजनिक व्यक्तिका आत्मअनुशासन कायम गर्ने उद्देश्य राखी तयार भएको मस्यौदा हालसम्म निष्कर्षमा पुगेर पनि जारी हुन

सकेको छैन। सो मस्यौदामा सदाचारका मान्यताका रूपमा वैधानिकता, सेवाभाव, निष्पक्षता, स्वच्छता, स्वार्थहीनता, इमानदारिता र सदाचारिता राख्न खोजिए तापनि त्यस्तो महत्त्वपूर्ण नीतिमा सहमति कायम हुन सकेको नदेखिएको भनी गुनाशो आएको छ।

## सामाजिक मर्यादाको पर्यायका रूपमा सदाचार

यस नीतिले राष्ट्रिय-अन्तर्राष्ट्रिय आर्थिक सहायता परिचालन मर्यादित बनाउने तथा सरकारी एवम् सार्वजनिक निकायमा कार्यरत उच्चपदस्थ कर्मचारीलाई आचरण र अनुशासनमा बाँध्ने उद्देश्यलाई केन्द्रमा राख्न जोड दिएको छ। विभिन्न विदेशी गैरसरकारी संस्थालाई नेपालका गैरसरकारी संस्थासँग साझेदारी गर्ने गरी आर्थिक सहायता परिचालन गर्दा अनुशासित बाटो अवलम्बन हुने अवस्था सुनिश्चित गर्न पनि यस्तो नीति आवश्यक रहेको भनिएको छ। कतिपय देशको आर्थिक सहायतामा सञ्चालित केही गैरसरकारी संस्थाहरूले सामाजिक संस्थाविरोधी योजना बोकेर आउने र समाजमा अस्थिरता समेत फैलाउने काम गरेको भन्दै सदाचार नीतिको परिधिभित्र तिनलाई परिचालन गर्ने सरकारको योजना कार्यान्वयनमा व्यवहारमा ल्याउन ढिलाइ गर्न नहुने भन्दै चिन्ता गरिएका अवस्थामा यसको महत्त्व बहुआयामिक हुने देखिन्छ। सरकारकै उच्च पदाधिकारी तथा सार्वजनिक निकायमा कार्यरत उच्चपदस्थलाई नै आचरण र अनुशासनमा बाँध्ने भएकाले यस्तो सकारात्मक कामका लागि प्रशासनिक तथा राजनीतिक दुवै तहबाट उचित सक्रियताको अपेक्षा गर्नु उचित देखिन्छ। सदाचारी समाज निर्माणका लागि आवश्यक नैतिक व्यवहारहरू कस्तो हुनुपर्छ भन्नेमा सरोकारवालाहरूका बिच अझ बढी छलफल आवश्यक देखिएको छ।

## सदाचार नीतिको खाका

हालको राष्ट्रिय सदाचार नीतिको मस्यौदामा विधायिकाका पदाधिकारी, सदस्य एवम् मन्त्रीका लागि समेत एकै प्रकृतिको आचारसंहिता बनाएको भन्ने सूचना यसअघि बाहिर आइसकेको छ। जसअनुसार केन्द्र र प्रदेशका सबै मन्त्री र सांसदले आफ्नो र आफ्नो परिवारका सदस्यको आय, सम्पत्ति, दायित्व, कारोबार, उपहार, स्वदेश र विदेश यात्रा गर्दा प्राप्त रकम समेत सार्वजनिक गर्नुपर्ने व्यवस्था गरिएको भनी उल्लेख गरिएको छ। पदमा रहँदासम्म अतिरिक्त आमदानी गर्न प्रतिबन्ध लगाइएको छ। जसअनुसार तलब पाउने गरी अन्यत्र व्यावसायिक काम गर्न नपाउने, पदभार ग्रहण गरेपछि कुनै व्यापार व्यवसाय गर्न नपाइने, कुनै व्यावसायिक फर्मसँगको सम्बन्धबाट कुनै रकम लिन नपाउने, कुनै पनि सङ्गठनका लागि बोर्ड सदस्य वा अधिकृतका रूपमा तलबी सेवा प्रदान गर्न नपाउने र विधायिकाको सम्बन्धित समितिको पूर्व स्वीकृतिबिना अध्यापन गर्न नपाउने व्यवस्था गर्नुपर्ने पनि भनिएको छ।

यसैगरी न्यायाधीश, संवैधानिक निकायका पदाधिकारी तथा कानूनद्वारा स्थापित विशेष संस्थाका पदाधिकारीका लागि तयार पारेको आचारसंहितामा कुनै राजनीतिक दलको सदस्य भइसकेको वा त्यस्तो दललाई नियमित रूपमा लेभी बुझाइरहेको व्यक्ति न्यायालय र संवैधानिक पदका लागि अयोग्य हुने व्यवस्था गरिनुपर्ने आवश्यकता ठानिएको छ।

कुनै व्यक्ति न्यायाधीश वा संवैधानिक पदमा नियुक्तिका लागि सिफारिस भएपछि नियुक्त हुनुभन्दा पहिला नै निजले कुनै दलको सदस्य कहिल्यै पनि नरहेको र लेभी नतिरेको भनी घोषणा गर्नुपर्ने कुरा प्रस्तावित आचारसंहितामा उल्लेख भएकोमा उनीहरूले नेपाल सरकारको निर्णयबिना विदेश भ्रमण गर्न नहुने, ऐनमा तोकिएभन्दा बढी सुविधा लिने गरी निर्णय गर्न नहुने आचारसंहिता जारी गरिनुपर्ने देखिन्छ। न्यायपालिका र संवैधानिक निकाय तथा सुरक्षासम्बन्धी निकायले गैरसरकारी संस्था, अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संस्थाबाट सिधै सहयोग लिई कार्यक्रम सञ्चालन गर्न नपाउने अवस्थालाई पनि यसले सम्बोधन गर्ने अपेक्षा गरिएको छ।

निजामती कर्मचारी र डाक्टरका हकमा कुनै पनि राजनीतिक दलमा संलग्न हुन नहुने, कुनै पनि सरकारी अधिकारी बिदा लिएर कुनै सरकारी संस्थाको प्रायोजनमा विदेश भ्रमण गर्न नहुने, भ्रष्टाचार निवारणसम्बन्धी संवैधानिक निकायमा काम गर्ने पदाधिकारी र कर्मचारीको सम्पति विवरण सार्वजनिक गर्नुपर्ने, २५ हजारभन्दा माथिको लेनदेन बैंकिङ प्रक्रियामार्फत गर्ने, सरकारी कामलाई थाँती राख्दै व्यक्तिगत काम गर्न नपाइने, निजी स्वार्थका लागि पद र गोप्य सूचनाको प्रयोग गर्न नपाइनेलगायतका व्यवस्थालाई यसले निरन्तरता दिने अपेक्षा गरिएको छ।

सदाचार सैद्धान्तिक मात्रै नभएर व्यवहारमा अवलम्बन गर्नुपर्ने विषय भएकाले यसका लागि संस्थागत विकास गर्ने संयन्त्रका रूपमा सार्वजनिक निकायहरूलाई रूपान्तरण गर्नुपर्छ। यस्ता आचरणको नियमनका लागि राष्ट्रिय सदाचार आयोगको निर्माण गरी सबै सार्वजनिक निकायमा त्यसका आधारभूत मान्यताको पालना भए नभएको उचित अनुगमन गर्ने सुनिश्चिता गर्नु आवश्यक छ। त्यस्तो आयोगको स्वायत्तताका लागि कानुनी आधार तयार गरी सबै सार्वजनिक क्षेत्र र निकायको क्षेत्राधिकारलाई यसभित्र समेट्ने खाकाको नमुनामा मौलिक आवश्यकतालाई सम्बोधन गरिनु अपरिहार्य छ। घरेलु पृष्ठभूमि, अवस्था र विश्वव्यापी रूपमा आत्मसात् गरिएका मान्यताहरू यस व्यवस्थाका तीन वटा मुख्य आधारशीला हुन सक्छन्। तिनकै आधारमा सदाचार नीति कार्यान्वयन गर्ने आधार खडा गर्न सकिन्छ।

## निष्कर्ष

स्वच्छ र समुन्नत समाजको आधारशीलाका रूपमा सुशासनलाई अङ्गीकार गर्दै कानुनी राज्य लगायतका लोकतान्त्रिक मूल्य र मान्यतामा आधारित समाजवादप्रति नेपालको संविधानले प्रतिबद्धता व्यक्त गरेको

छ। संयुक्त राष्ट्रसङ्घीय भ्रष्टाचारविरुद्धको महासन्धिको संस्थापक राष्ट्रको हैसियतमा यसमा हस्ताक्षर गरी नेपालले अनुमोदन गरेकोसमेत लामो समय भइसकेको छ। उक्त महासन्धि कार्यान्वयनका लागि कार्ययोजना र रणनीतिसमेत तय नगरेको होइन। लोकतन्त्र वितरणको प्रमुख माध्यम भनेकै सुशासन भएकाले यसलाई आवधिक योजनाहरूमा समेत समावेश गर्दै आएको छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रण गरी सदाचारमैत्री शासन प्रणाली स्थापना नगरी सुशासनको प्रत्याभूति हुन नसक्ने हुँदा यसलाई व्याहारिकता दिन घरेलु कानून र नीतिहरूमा सामयिक परिमार्जन गर्दै कानुनी शासन र सदाचारमुखी क्रियाकलापलाई राज्यका तहगत सरकारहरूले समेत पर्याप्त सम्बोधन गर्नु आवश्यक छ। लोकतन्त्रमा सार्वजनिक प्रशासनलाई स्वच्छ, सक्षम, निष्पक्ष, पारदर्शी, भ्रष्टाचारमुक्त, जनउत्तरदायी र सहभागितामूलक बनाउँदै कानूनको समान प्रयोग आवश्यक हुन्छ। नेपालले पनि सङ्घीयताको अवलम्बनसँगै सबै तहमा सुशासनको प्रत्याभूति गराउन यस्ता मान्यतालाई आत्मसात गरी व्यवहारमा उतार्न कानुनी, नीतिगत र संस्थागत मान्यताको विकास गर्नु अपरिहार्य छ।

### सन्दर्भ सामग्री

नेपालको संविधान (२०७२), कानून किताब व्यवस्था समिति।

भ्रष्टाचारसँग सम्बन्धित कानूनको संग्रह (२०७८), अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग।

भ्रष्टाचारसम्बन्धी कसुरमा आधारित नजीर सङ्ग्रह(२०७८), अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग।

भ्रष्टाचारविरुद्धको संयुक्त राष्ट्र संघीय महासन्धि (सन् २००३), <https://www.tinepal.org/press-release38/> Accessed on 10<sup>th</sup> May, 2024

राष्ट्रिय सदाचार नीति (प्रस्तावित मस्यौदा) (२०७४), प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषदको कार्यालय।

स्मारिका (२०८०), अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग।