

महान्यायाधिवक्ताको कार्यालयको तेस्रो पञ्चवर्षीय रणनीतिक योजना

परिदृष्ट्य (Vision)

कानूनी शासनको सुनिश्चितता ।

परिलक्ष्य (Mission)

वैज्ञानिक प्रमाणमा आधारित अभियोजन तथा प्रभावकारी प्रतिरक्षा गर्ने
व्यावसायिक संस्थाको रूपमा स्थापित हुनु ।

मूल्यहरू (Values)

- कानून र न्यायका मान्य सिद्धान्तको अवलम्बन,
- स्वच्छ सुनुवाइ,
- उत्तरदायित्व र जवाफदेहिता,
- व्यावसायिकता,
- मानव अधिकारको संरक्षण,
- अपराध पीडितलाई न्याय,
- बाल मैत्री तथा लैङ्गिक संवेदनशिलता,
- सार्वजनिक हितको संरक्षण,
- स्वामित्वबोध,
- निरन्तर सिकाइ र सुधार



संस्थागत सुधारमार्फत
न्यायमा पहुँच अभिवृद्धि परियोजना



भ्रष्टाचार निवारण कानूनसम्बन्धी कार्यपत्रको संगालो

(भाग-१)

भ्रष्टाचार निवारण कानूनसम्बन्धी कार्यपत्रको संगालो

(भाग-१)



महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय
काठमाडौं, नेपाल

भ्रष्टाचार निवारण कानूनसम्बन्धी कार्यपत्रको संगालो (भाग-१)



महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय

काठमाडौं, नेपाल

संयोजन

नायब महान्यायाधिवक्ता श्यामकुमार भट्टराई

सम्पादक

सहायक न्यायाधिवक्ता शिव वाग्ले

सहायक न्यायाधिवक्ता प्रभात क्षेत्री

प्रकाशन मिति

२०७८ जेठ

प्रकाशक

महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय

रामशाहपथ, काठमाडौं, नेपाल

प्रकाशन सहयोग

संस्थागत सुधारमार्फत न्यायमा पहुँच अभिवृद्धि परियोजना

प्रस्तुत प्रकाशनमा लेखकहरूद्वारा अभिव्यक्त विचार नितान्त व्यक्तिगत हुन् ।
त्यसले संस्थागत धारणाको प्रतिनिधित्व गर्दैन ।



महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय



पत्र संख्या :-

चलानी नं. :-

रामशाहपथ, काठमाडौं

मिति :-.....

मन्तव्य

महान्यायाधिवक्ताको कार्यालयले दोस्रो पञ्चवर्षीय रणनीतिक योजनाको कार्यान्वयन सँगसँगै विगत दुई वर्षदेखि सरकारी पक्षको प्रतिनिधित्व र प्रतिरक्षालाई प्रभावकारी बनाउन विशिष्टीकरण प्रशिक्षण कार्यक्रम सञ्चालन गर्दै आएको छ। विभिन्न विषयमा विशिष्टीकरण प्रशिक्षण सञ्चालन गर्ने क्रममा गत आर्थिक वर्षको असार महिनामा भ्रष्टाचार निवारण कानून सम्बन्धी विषयमा विशिष्टीकरण प्रशिक्षण कार्यक्रम सञ्चालन गरिएको थियो। यसबाट सरकारी वकीलहरू भ्रष्टाचार सम्बन्धी अपराधको परिभाषा, क्षेत्र, प्रकृति तथा सो अपराधमा अवलम्बन हुने विभिन्न सिद्धान्त, भ्रष्टाचार नियन्त्रण सम्बन्धमा भएको संयुक्त राष्ट्र संघीय महासन्धि तथा अन्य अन्तर्राष्ट्रिय र क्षेत्रीय स्तरका सन्धि एवम् अन्य देशहरूमा भएका व्यवस्था तथा विदेशी अदालतबाट भएका महत्वपूर्ण फैसला र न्यायिक सिद्धान्तको बारेमा प्रशिक्षित हुनु भएको थियो।



विशिष्टीकरण प्रशिक्षणको मापदण्ड अनुसार सहभागीहरूले अनिवार्य रूपमा सम्बन्धित विषयमा अनुसन्धानमूलक लेखहरू तयार गर्नुपर्ने हुन्छ। यसरी तयार पारेका अनुसन्धानमूलक लेखहरूको संग्रहको रूपमा प्रस्तुत पुस्तक तयार भएको हो। नेपालको संविधानले राजनैतिक, प्रशासनिक, न्यायिक, सामाजिक लगायत सम्पूर्ण क्षेत्रको भ्रष्टाचार र अनियमितता नियन्त्रणका लागि प्रभावकारी उपाय अवलम्बन गर्ने राज्यको न्याय र दण्ड व्यवस्था सम्बन्धि नीति हुने उल्लेख गरेको छ। राज्यको उक्त नीति कार्यान्वयनका लागि प्रस्तुत पुस्तक सहयोगी हुने अपेक्षा गरेको छ।

यस संग्रहमा सार्वजनिक खरिदमा हुने भ्रष्टाचारका स्वरूपहरू, गैरकानूनी सम्पत्तिका मुद्दामा सर्वोच्च अदालतको दृष्टिकोण, भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा सूचनाको हकको भूमिका, नेपालमा राजनीति र भ्रष्टाचार बीचको अन्तरसम्बन्ध, भ्रष्टाचार र सुशासनबीचको अन्तरसम्बन्ध, समेतका विषयहरूका लेखहरूले भ्रष्टाचार सम्बन्धी कानूनी व्यवस्था तथा न्यायिक दृष्टिकोणको विश्लेषण गरी उपयुक्त सुझावहरू औलाउने प्रयास गरेको देखिन्छ। यसरी नै स्टिङ्ग अपरेसन तथा अकूत सम्पत्ति सम्बन्धी मुद्दामा अदालती दृष्टिकोणलाई समेत यस संग्रहमा समेटिएको छ। यस प्रकाशनले भ्रष्टाचार निवारण कानूनसम्बन्धी मुद्दाहरूमा सरकारी पक्षको प्रतिनिधित्व र प्रतिरक्षामा सहयोग पुर्याउने मात्र नभई कानून अधिकृत, कानून व्यवसायी लगायत यस पुस्तक हासिल गर्ने जो कसैले पनि यस पुस्तकबाट लाभ लिन सक्ने अपेक्षा राखेको छ। यस प्रकाशनका लागि आफ्नो अनुसन्धानमूलक लेख उपलब्ध गराउनु हुने सम्पूर्ण सरकारी वकीलहरूलाई धन्यवाद ज्ञापन गर्दछु। लेख संकलन तथा सम्पादन गर्ने सहायक न्यायाधिवक्ता श्री शिव बाग्ले र सहायक न्यायाधिवक्ता श्री प्रभात क्षेत्रीलाई पनि धन्यवाद ज्ञापन गर्दछु। आगामी दिनहरूमा पनि यस किसिमका अनुसन्धानमूलक कार्यमा क्रियाशील हुन सम्पूर्ण सरकारी वकीलहरूलाई आह्वान गर्दछु।

२०७८ जेष्ठ

(रमेश बडाल)

महान्यायाधिवक्ता

☎: ४२००८००, ४२००८०१, ४२००८१६, ४२००८१४, ४२००८१८

फ्याक्स :- ४२००८२७, एक्सचेन्ज :- ४२००८२४, ४२००८२५

ईमेल: info@attorneygeneral.gov.np, वेबसाइट: www.attorneygeneral.gov.np

सम्पादकीय

सरकारी वकीलको व्यावसायिकता विकास र संस्थागत सुधारका लागि निरन्तररूपमा विशिष्टीकरणको प्रशिक्षण कार्यक्रमहरू सञ्चालन भइरहेका छन् । यसै सन्दर्भमा महान्यायाधिवक्ताको कार्यालयबाट मिति २०७७ साल असार १४ गतेदेखि असार ३१ गतेसम्म सञ्चालन गरिएको सरकारी वकीलहरूका लागि अनलाइनमार्फत भ्रष्टाचार निवारण कानूनसम्बन्धी विशिष्टीकरण प्रशिक्षणमा पेश भएका मध्ये ११ वटा कार्यपत्रहरूलाई संकलन गरी पहिले भागको रूपमा प्रकाशित गरिएको हो ।

नेपालको संविधान एवं विभिन्न कानूनहरूले भ्रष्टाचार नियन्त्रणसँग सम्बन्धित विभिन्न व्यवस्था गरेको छ । यसैगरी, न्यायिक निकायबाट यस सम्बन्धमा विभिन्न व्याख्याहरू हुदै आएका छन् । प्रस्तुत प्रकाशनमा सार्वजनिक खरिदमा हुने भ्रष्टाचारका स्वरूपहरू, गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन, भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा सूचनाको हकको भूमिका, राजनीति र भ्रष्टाचार बीचको अन्तरसम्बन्ध, अकुत सम्पत्ति, राजस्व हिनामिना, नक्कली शैक्षिक प्रमाणापत्र जस्ता भ्रष्टाचार सम्बन्धी विभिन्न विषयहरूको कानूनी व्यवस्था तथा सर्वोच्च अदालतबाट भएका व्याख्यामा प्रयोग हुने सिद्धान्त र सान्दर्भिक सर्वोच्च अदालतका दृष्टिकोणका समेत विषयहरू समेटिएका अनुसन्धानमूलक लेखहरू समावेश छन् ।

महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय नेपाल सरकार वादी भई चल्ने मुद्दाहरूमा कसूर ठहर प्रतिशतमा थप वृद्धि गर्न प्रयत्नशील रहेको सन्दर्भमा यस प्रकाशनले आधार सामग्रीको रूपमा सरकारी वकीलहरूलाई भ्रष्टाचार निवारण कानून सम्बन्धी मुद्दाहरूमा प्रतिनिधित्व र प्रतिरक्षा गर्न सहयोग पुर्याउने देखिन्छ ।

अन्त्यमा, आफ्ना अनुसन्धानमूलक लेखहरू प्रदान गरी सहयोग गर्नु हुने सरकारी वकीलहरूलाई हार्दिक धन्यवाद ज्ञापन गर्दछौं । यसैगरी, यस पुस्तक तयार गर्ने अवसर तथा प्रेरणा प्रदान गरिएकोमा महान्यायाधिवक्ताको कार्यालयप्रति हार्दिक आभार व्यक्त गर्दछौं । यस प्रकाशनमा भएका त्रुटी कमजोरीका लागि क्षमा याचना गर्दछौं । यहाँहरूबाट प्राप्त हुने रचनात्मक सुझावले आगामी कार्यसम्पादनलाई मार्गदर्शन गर्नेछु भन्ने अपेक्षा राखेका छौं ।

शिव वाग्ले

प्रभात क्षेत्री

विषय-सूची

क्र.सं.	नाम	कार्यपत्रको शिर्षक	पृष्ठ नं
१.	श्री हरिप्रसाद जोशी	निर्माण कार्यको सार्वजनिक खरिदमा हुने भ्रष्टाचारका स्वरूपहरु	१
२.	श्री शंकर खत्री	गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जन मुद्दामा सर्वोच्च अदालतको न्यायिक दृष्टिकोण: एक अध्ययन	२८
३.	श्री ध्रुवकुमार चौहान	गैरकानूनी सम्पत्तिका मुद्दामा सर्वोच्च अदालतको दृष्टिकोण	६१
४.	श्री परमेश्वर पराजुली	भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा सूचनाको हकको भूमिका	१०१
५.	श्री शम्भु कार्की	खरिद सम्झौतामा उल्लेखित अवधिमा सार्वजनिक निर्माण सम्पन्न हुन नसक्नुका कारणहरु	१२०
६.	श्री रुद्रप्रसाद सुवेदी	नेपालमा राजनीति र भ्रष्टाचार बीचको अन्तरसम्बन्ध	१५३
७.	श्री देवेन्द्रराज आचार्य	भ्रष्टाचार र सुशासन बिचको अन्तरसम्बन्ध	१८८
८.	श्री भोलानाथ निरौला	राजस्व हिनामिना गरी गरिने भ्रष्टाचारको प्रवृत्ति संक्षिप्त चर्चा	२२१
९.	श्री नारायणप्रसाद शर्मा	नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्रका मुद्दामा सर्वोच्च अदालतको न्यायिक दृष्टिकोण	२३७
१०.	श्री अम्बिका रघुवंशी	घुस/रिसवत (स्टिङ अपरेसन): प्रक्रिया, अनुसन्धान र अभियोजन	२७४
११.	श्री शान्तिविक्रम शाह	Relationship between Corruption and Money Laundering	२९६

निर्माण कार्यको सार्वजनिक खरिदमा हुने भ्रष्टाचारका स्वरूपहरू

■ हरिप्रसाद जोशी

१. पृष्ठभूमि

विकास प्रशासन सकारात्मक दिशातर्फको परिवर्तन र समग्र विकासको अवधारणासंग सम्बन्धित विकास कार्यको प्रशासन हो । विकास प्रशासनका जन्मदाता Edward W Weidner भन्छन्-“विकास प्रशासनको सम्बन्ध भनेको सामाजिक र आर्थिक प्रगति गरी विकासको लक्ष्य हाँसिल गर्नु हो, त्यसैले विकास प्रशासन भनेको जनताको सामाजिक आर्थिक अवस्थाको विकास गर्नु हो^१”। राज्यले यसको माध्यमबाट राष्ट्रिय अर्थतन्त्रमा परिमाणात्मक र गुणात्मक अभिवृद्धि गरी नागरिकको सर्वांगिन कल्याण, हित र विकासको लक्ष लिएको हुन्छ । सार्वजनिक वित्त (श्रोत) परिचालनबाट विकास निर्माणका आयोजनाहरूको सफल कार्यान्वयन गरी यस्तो लक्ष प्राप्त गर्न सकिन्छ ।

विकास निर्माणको कार्यलाई गति दिन श्रोतको उचित व्यवस्थापनको कार्य महत्वपूर्ण र अत्यावश्यक हुन्छ । यस्तो व्यवस्थापकीय कार्य सार्वजनिक खरिदको प्रक्रियाबाट हुन्छ । राज्यबाट गरिने कूल खर्चको साठी प्रतिशतभन्दा बढी सार्वजनिक खरिदले ओगट्ने गरेको तथ्य रहेको छ^२ । सार्वजनिक वित्त अर्थात् राज्य कोषको अधिकांश हिस्सा जनताले तिरेको कर हुने भएकोले यसको परिचालन सुशासनको मान्यता बमोजिम जनताको हित कल्याणमा हुनुपर्दछ । सार्वजनिक वित्त परिचालनको माध्यमबाट गरिने विकास निर्माणको सार्वजनिक खरिद प्रक्रियालाई पारदर्शी, मितव्ययी र जवाफदेही ढंगबाट खर्च व्यवस्थापन हुनसकेन भने आर्थिक समुन्नति र समग्र देश विकासको उद्देश्य हाँसिल हुन सक्दैन । त्यसैले विकास निर्माणको कार्य गर्दा सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापनका मान्यता बमोजिम निर्माण आयोजना परियोजना कार्यान्वयन गर्नुपर्दछ । तर विकास निर्माणको खरिद कार्यमा हुने अनियमितता, ढीलासुस्ती भ्रष्टाचारले गर्दा आर्थिक समुन्नति र समग्र देश विकासको कार्यमा वाञ्छित सफलता प्राप्त गर्न नसकेको तीतो यथार्थ हाम्रो सामु रहेको छ ।

नेपालमा विकास निर्माणको कार्यमा सार्वजनिक श्रोत परिचालनको धेरै लामो इतिहास छैन । खासगरी २०१३ सालबाट शुरु भएको योजनाबद्ध विकासबाट राज्य कोषको केही अंशको परिचालन विकास निर्माणका कार्यमा हुने गरेको छ । पन्ध्रौ योजनासम्म आईपुग्दा विकास बजेटको ठुलो हिस्सा पुर्वाधार निर्माणको कार्यमा खर्च व्यवस्थापन हुने गरेको पाइन्छ । नेपालको संविधानले विभिन्न

^१ ifioque.com/.../development_administration, (Defined; development administration as “an action-oriented, goal-oriented administrative system”. the process of guiding an organization towards the achievement of progressive political, economic and social objectives.....).

^२ के.सी., विनोद, सार्वजनिक खरिदका चुनौति: सुधारका अवसर, सार्वजनिक खरिद पत्रिका, पृ. १

निर्देशक सिद्धान्तहरूको अनुसरण तथा राज्यका नीतिहरूको क्रमशः कार्यान्वयन गर्दै नेपाललाई समृद्ध तथा समुन्नत बनाउने राज्यको दायित्व हुने सुनिश्चित गरेको छ^३ । सार्वजनिक खरिदका हरेक कार्यमा राज्यका निकायहरूको प्रत्यक्ष संलग्नता र सफल तथा परिणाममुखी कार्यान्वयनको जिम्मेवारी हुने कानुनी र संस्थागत संरचनाहरू रहेका छन् । सार्वजनिक खरिद ऐन र नियमावली लगायत सुशासन सम्बन्धिका विभिन्न कानूनहरूले सार्वजनिक खरिदका विविध विधि प्रक्रिया र सार्वजनिक पदाधिकारीको जवाफदेहिता सुनिश्चित गरेको छ ।

सार्वजनिक खरिद राज्यलाई आवश्यक पर्ने वस्तु तथा सेवा खरिदको विशिष्ट व्यवस्थापकीय कार्य हो । लोक कल्याणकारी राज्यमा आपूर्तिकर्ता र व्यवसायीविच स्वच्छ प्रतिस्पर्धाका माध्यमबाट सार्वजनिक खरिद कार्य व्यवस्थापन हुनुपर्छ । यसका विभिन्न विधा र खरिद प्रक्रियाहरू रहेका छन् । सार्वजनिक निकायलाई आवश्यक पर्ने मालसामान, मेशिनरी चिजवस्तु, सवारी साधन लगायत भौतिक मालसामानको खरिद, परामर्श सेवा लगायत सेवा खरिद, विभिन्न निर्माण कार्यको खरिद जस्ता खरिदका विविध विधा हुन् भने खरिद गर्दा सोभै बजारबाट खरिद विधि, बोलपत्र आव्हान विधि, सम्झौता विधि तथा सिमित आपूर्तिकर्ताबाट छनौटको विधिबाट सार्वजनिक खरिद कार्य गर्नसकिन्छ ।

खरिदका विभिन्न विधाहरूमध्ये पूर्वाधार निर्माणको खरिद कार्य अत्यन्त महत्वपूर्ण र विकासको सुत्राधार हो । सडक, पुलपुलेसा, भवन निर्माण लगायतका पूर्वाधार निर्माण कार्य यसका माध्यमबाट हुन्छ । विकास बजेटको एक तीहाई हिस्सा निर्माण कार्यमा मात्र खर्च हुने गरेको छ । तर निर्माण कार्यमा हुने गरेको अनियमितता र भ्रष्टाचारका कारण समग्र विकास कार्यले गति लिनसकेको छैन । “The construction industry accounts for about one-third of gross capital formation. Governments have major roles as clients, regulators, and owners of construction companies. The industry is consistently ranked as one of the most corrupt”^४ .

निर्माण कार्यको सार्वजनिक खरिदबाट समग्र देश विकासको वान्छित लक्ष हाँसिल गर्ने बाटोमा विभिन्न समस्या र चुनौतिहरू रहेका छन् । खरिद प्रक्रिया र खरिद योजना कार्यान्वयनका क्रममा हुने गरेको बढ्दो भ्रष्टाचार विकासको बाधकको रूपमा रहेको छ भने निर्माण व्यवसायी विचको अस्वस्थ प्रतिस्पर्धा, सार्वजनिक पदाधिकारीको प्रवृत्तिगत दोष, लोभ लालच, भ्रन्जटिला प्रक्रियाहरू, काममा ढीलासुस्ती, काम नगरेर ओगट्ने प्रवृत्ति, दण्डहीनताको अवस्था, सम्झौता तथा कानूनको पालना र प्रभावकारी कार्यान्वयनका विविध समस्या र चुनौतिहरू निर्माण कार्यको खरिदको क्षेत्रमा रहेका छन् । देश विकासको मेरुदण्डको रूपमा रहेको सार्वजनिक निर्माणको कार्यबाट समग्र विकासको वान्छित लक्ष्य प्राप्त गर्न खरिद कार्यमा हुने गरेको अनियमितता र भ्रष्टाचारलाई नियन्त्रण गरी सार्वजनिक खरिदको समग्र कार्यमा सुशासन कायम हुन जरुरी छ । यीनै पृष्ठभूमिमा प्रस्तुत

^३नेपालको संविधान, धारा ५२ विकास नीति

^४ Charles Kenny, **Construction, Corruption and Developing Countries**, World Bank Policy Research Working Paper, 4271, June 2007.

आलेखमा सार्वजनिक खरिदको अवधारणागत पक्ष, निर्माण कार्य खरिदको क्षेत्रमा हुने गरेका भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापहरू खरिद योजना निर्माण र कार्यान्वयनका समस्या तथा चुनौति र समस्या समाधानका उपायहरूका विषयमा प्रकाश पारिनेछ ।

२. सार्वजनिक खरिदको अवधारणा

राज्यलाई आवश्यक पर्ने वस्तु र सेवा खरिद तथा राज्यले व्यवस्थापन गर्नुपर्ने विकास निर्माणका कार्यहरू सार्वजनिक खरिदका माध्यमबाट हुन्छन् । जुन जनहित र समग्र देश विकासको मान्यतासंग आबद्ध छन् । यसप्रकार जनताका आधारभूत आवश्यकतालाई सम्बोधन गर्दै देशको समग्र विकास गर्ने लोककल्याणकारी राज्यको अभिष्टसंग सार्वजनिक खरिदको अवधारणा विकसित भएको छ । विकास निर्माणको कार्यमा व्यक्ति वा कुनै एक पक्षको मात्र एकाधिकार रहन गएमा समग्र जनताको हितभन्दा व्यक्तिगत हितमा मात्र त्यस्तो कार्य सिमित हुन्छ । त्यसैले यस्तो कार्यमा सरकारको अग्रसरता, व्यवस्थापन र लगानी आवश्यक पर्दछ । सरकारको अग्रसरता र व्यवस्थापनबिना विकास निर्माणको कार्य संभव पनि हुदैन ।

सार्वजनिक खरिदको उद्देश्य 3Rsको सिद्धान्त सही वस्तु, सही मूल्य र सही समय (Right item, Right price, Right time)मा आधारित हुन्छ । साथै यस्तो खरिद सक्षम सार्वजनिक निकायबाट खरिद कार्यमा सुशासन कायम गरी (Efficiency) वाञ्छित लक्ष वा परिणाम प्राप्तीका लागि (Value for money) हुन्छ । सरकार जनताको अभिभावक हुने भएकोले पनि सरकारका हरेक क्रियाकलाप जनताको हितमा सेवा प्रवाह र समग्र विकासतर्फ लक्षित हुनुपर्दछ । जनकल्याण र विकासका लागि राज्यले श्रोत परिचालन गरी सार्वजनिक प्रशासनका विविध पक्ष र आयामहरू जस्तै; विकास निर्माण, अत्यावश्यक वस्तु तथा सेवा प्रवाह, रोजगारी सिर्जना, राष्ट्रिय सीमा सुरक्षा, जनधनको रक्षा र सामाजिक सुरक्षा एवं न्यायपूर्ण समाजको सिर्जनालगायतका कार्यहरू गर्नुपर्दछ र गर्दछ पनि । यस्तो कार्य गर्दा सार्वजनिक प्रशासनमा विकसित नवीन अवधारणा अनुसार विश्वमा देखापरेका मानवाधिकार सम्बन्धी विचार, दर्शन, प्रशासनिक क्षेत्रका नवीन प्रवृत्तिहरूलाई आत्मसाथ गर्दै सुशासनयुक्त प्रजातान्त्रिक अभ्यासका माध्यमबाट गर्नुपर्ने जरुरत पर्दछ । कानुनको शासनको मान्यता बमोजिम नभएका कार्यले वैधता प्राप्त गर्न पनि सक्दैनन् । त्यसैले सार्वजनिक खरिद कार्यलाई विधि प्रक्रियासम्मत बनाउन र यस कार्यमा हुनसक्ने अनियमितता-भ्रष्टाचारलाई नियमन नियन्त्रण गर्न सक्षम संस्थागत तथा कानुनी प्रबन्ध सरकारले गरेको हुन्छ । तरपनि यस क्षेत्रमा विविध समस्या र चुनौति नरहेका भन्ने होइन सरकारले पद्धतिमा आधारित भई जिम्मेवारीपूर्वक सजगताकासाथ कार्य गर्नसकेमा लक्ष्य हासिल गर्न संभव छ । विकास निर्माणका कार्यमा जहाँ साहुगिरी त्यहाँ शोषण, जहाँ पुँजी परिचालन त्यहाँ अनियमितता र भ्रष्टाचार, जहाँ प्रतिस्पर्धा त्यहाँ मिलोमतो जहाँ एकाधिकार मनोमानी त्यहाँ कार्टेलिंग, जमाखोरी, घुसखोरी जस्ता विकासका नकारात्मकताले घर गरिराखेको अवस्थामा जनताप्रति जवाफदेही सरकारले मात्र जनताका हितमा वैध कार्य गर्नसक्छ भन्ने मान्यतालाई आत्मसाथ गर्न र सरकारप्रति जनताको विश्वास बनाईराख्न पनि विकास निर्माणको सार्वजनिक खरिद कार्य सरकारले गर्दछ ।

२.१ सार्वजनिक खरिद

सार्वजनिक खरिद शब्दले सार्वजनिक निकायले कुनै मालसामान, परामर्श सेवा वा अन्य सेवा प्राप्त गर्ने वा कुनै निर्माण कार्य गर्ने वा गराउने कार्यलाई समेटेको पाइन्छ। आर्थिक व्यवस्थापनको अधिकांश हिस्सा सार्वजनिक खरिदसंग जोडिएको हुन्छ। प्रत्यक्ष रूपमा सरकारको करिब सत्तरी प्रतिशत बजेट सार्वजनिक खरिदको विषयसंग सम्बन्धित रहेको पाइन्छ। सार्वजनिक खरिदको विषय भन्नाले राज्यले गर्ने विकास निर्माण, वस्तु तथा सेवा प्रवाह र परामर्श खरिदका नाममा खर्च हुने रकमको व्यवस्थापन, खरिद प्रक्रिया र खरिद कार्यको कार्यान्वयन तथा अत्यावश्यक वस्तु, सेवाको आपूर्ति भन्ने बुझिन्छ। सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ ले सार्वजनिक खरिदलाई “सार्वजनिक निकायले यस ऐन बमोजिम कुनै मालसामान, परामर्श सेवा वा अन्य सेवा प्राप्त गर्ने वा कुनै निर्माण कार्य गर्ने वा गराउने कार्य सम्भन्धित पछि”^५ भनी परिभाषित गरेको छ। सार्वजनिक खरिदलाई OECD ले निम्न अनुसार परिभाषित गरेको छ: Public procurement refers to the purchase by governments and state-owned enterprises of goods, services and works. As public procurement accounts for a substantial portion of the taxpayers’ money, governments are expected to carry it out efficiently and with high standards of conduct in order to ensure high quality of service delivery and safeguard the public interest^६ राज्यले प्रवाह गर्ने वस्तु तथा सेवालाई चुस्त दुरुस्त र विकास निर्माणको कार्यलाई जनपयोगी तथा परिणाममुखी बनाउन राज्यका निकायहरूबाट ऐनको परिभाषमा उल्लेखित विविध किसिमका सार्वजनिक खरिदको कार्य हुने गर्दछ। ती विविध कार्यहरूमध्ये सार्वजनिक खरिद र अत्यावश्यक वस्तु तथा सेवा प्रवाहको कार्य समग्र विकास कार्यको मेरुदण्ड तथा प्रत्यक्ष देखिने र अनुभूत गर्न सकिने राज्यको उच्च प्राथमिकताको कार्य हो।

सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापनको कार्यमा खरिदको प्रक्रिया, खरिद सम्झौता, यसको कार्यान्वयन, विकास र मुल्यांकनका निश्चित कानुनी मापदण्ड र संस्थागत संरचनाहरू रहेका हुन्छन्। सार्वजनिक खरिदको आवश्यकता र महत्वलाई यसको कानुनी, राजनीतिक, सामाजिक, आर्थिक अनुशासन तथा सुशासन, बजार सम्बद्ध र पूर्वाधार तथा अन्य विकास सम्बद्ध आयामका माध्यमबाट मापन गरिन्छ। सार्वजनिक खरिदका कार्यमा हरेक सार्वजनिक निकाय जिम्मेवार रहन्छन् भने त्यस्ता हरेक निकायबाट हुने खरिद कार्यलाई नियमन निर्देशन गर्ने उच्च निकायको रूपमा सार्वजनिक खरिद तथा अनुगमन कार्यालय रहेको छ। त्यसरी नै खरिद कार्यलाई व्यवस्थित ढंगबाट संचालन गर्न छाँटा कानुनको रूपमा सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र ऐ, नियमावली २०६४ तथा अन्य विविध विषयगत र सुशासन सम्बन्धीका कानुनी संरचनाहरू व्यवस्थित छन्।

२.१. निर्माण कार्य

सार्वजनिक खरिदका विभिन्न विषयमध्ये निर्माण कार्यको खरिद अर्को अत्यन्त महत्वपूर्ण र उच्च प्राथमिकताको विषय हो। यसभित्र सामान्यतया सडक, पुलपुलेसा, भवन आदि पूर्वाधार निर्माणका

^५ सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३, दफा २ (क)

विषयहरू समेटिन्छन् । मूलतः खरिद कार्यमा मालसामान अर्थात् चल वा अचल जुनसुकै वस्तु, सेवा र सोसँग जडित अन्य सेवालाई जनाउँछ भने निर्माण कार्यले कुनै संरचना निर्माण गर्ने, भत्काउने, मर्मत सम्भार गर्ने, नक्सा, प्रयोगशाला परीक्षण, भू-उपग्रहीय फोटो खिच्ने कार्य समेतलाई जनाउने व्यवस्था छ । सार्वजनिक खरिद ऐनले निर्माण कार्यलाई निम्न बमोजिम परिभाषित गरेको छ^९ : “निर्माण कार्य” भन्नाले कुनै संरचना वा कुनै कुराको निर्माण गर्ने, पुनःनिर्माण गर्ने, भत्काउने, मर्मतसम्भार गर्ने वा जिर्णोद्धार गर्ने कार्य संग सम्बन्धित निर्माण स्थलतयार गर्ने, खन्ने, ठड्याउने, बनाउने, उपकरण वामालसामान जडान गर्ने, सजाउने, आदि जस्ता कार्य सम्भन्नु पर्छ र सो शब्दले नक्शा बनाउने, प्रयोगशाला परीक्षण गर्ने, भूउपग्रहीय फोटो खिच्ने, भूकम्पीय परीक्षण गर्ने जस्ता निर्माण कार्यको आनुषाङ्गिक सेवा समेतलाई जनाउनेछ । यस परिभाषा अनुसार निर्माण कार्यले विकास निर्माणको समग्र पक्ष समेटेको हुंदा यसलाई देश विकासको मेरुदण्ड भन्नमा अत्युक्ति हुँदैन । राज्यका लागि सर्वसाधारण जनताको वस्तु तथा सेवामा पहुँच विस्तार र समग्र आर्थिक समुन्नति हाँसिल गर्न निर्माण कार्यको सार्वजनिक खरिद अपरिहार्यता पर्दछ । राज्यले सार्वजनिक प्रशासन मातहत प्रचलित कानूनमा आधारित भएर यस्तो खरिदको कार्य गर्दछ ।

३. सार्वजनिक खरिदसँग सम्बन्धित कानून र निकायहरू

सार्वजनिक खरिद सम्बन्धी छुट्टै नीति नभएतापनि नेपालको संविधानले नै स्वच्छ, पारदर्शी, प्रतिस्पर्धी र सहभागितात्मक प्रणालीबाट आर्थिक विकासको उद्देश्य हाँसिल गर्न विकासको नीति निर्देशक सिद्धान्त र राज्यका र जनताका कर्तव्यहरू निर्धारण गरेको छ । राज्यले विकास प्रशासनका विविध आयामहरूका माध्यमबाट अत्यावश्यक वस्तु र सेवा तथा निर्माण कार्यको खरिदका लागि हरेक वर्ष विकास बजेट विनियोजन गर्दछ भने खरिद कार्य व्यवस्थापन, कार्यान्वयन, विकास र मुल्यांकनको कार्यलाई व्यवस्थापन गर्न विभिन्न खरिद सम्बन्धीका कानूनहरू रहेका छन् । त्यसरी नै यस्तो कार्यलाई सुशासनका माध्यमबाट सफलतम परिणतिमा पुर्याउन सुशासन र खरिद कार्यका क्रममा हुने अनियमितता र भ्रष्टाचार नियन्त्रण सम्बन्धीका विभिन्न कानुनी र संस्थागत संरचनाहरू रहेका छन् । वस्तु सेवाको खरिद र निर्माण कार्यको सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापनमा हरेक सार्वजनिक निकाय संलग्न रहन्छन् । यस्ता सार्वजनिक निकायमा कतिपय निकाय नियमन र नियन्त्रणकारी भूमिकामा पनि हुन्छन् ।

सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापन र नियन्त्रणकारी भूमिकामा रहने सार्वजनिक निकायहरू निम्न रहेका छन् :

- प्रत्येक सार्वजनिक निकाय^{१०} र संस्था
- सार्वजनिक खरिद अनुगमन तथा नियन्त्रण कार्यालय

^९सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ दफा २ (घ)

^{१०}सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३, दफा २ (ख)

- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग
- अनुसन्धान अभियोजनमा संलग्न हुने निकायहरू
- अदालत

सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापनसंग सम्बन्धित कानूनहरू निम्न रहेका छन् :

- नेपालको संविधान
- सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३
- सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४
- आर्थिक ऐन
- सार्वजनिक खरिद अनुगमन नियमावली,
- सुशासन (संचालन तथा व्यवस्थापन) ऐन, २०६४ र नियमावली,
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान ऐन, २०४८ र नियमावली, २०५९
- भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९
- वातावरण संरक्षण ऐन, २०५३ र नियमावली, २०५४
- खरिद कार्यसंग सम्बन्धित विषयगत कानून र व्यवसायिक आचरण सम्बन्धीका नियमहरू, आदि ।

४. निर्माण कार्यको सार्वजनिक खरिद

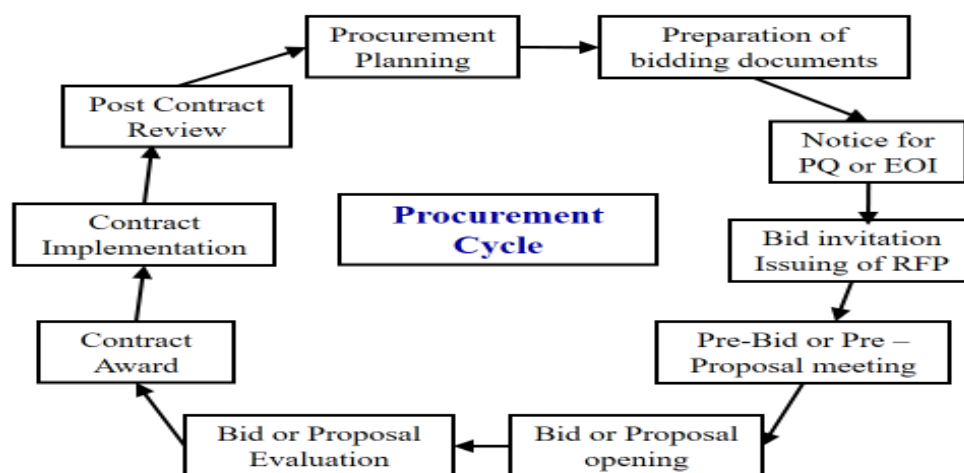
वस्तु ,सेवाको खरिद र निर्माण कार्यको खरिद समग्र सार्वजनिक खरिदका दुई भिन्नभिन्न विधा हुन् । यी दुवै खरिद कार्यका केही भिन्न सिमा र प्रकृत्यागतगत भिन्नताहरू रहेका छन् । निर्माण कार्य विकास कार्यसंग सम्बन्धित छन् भने सार्वजनिक प्रशासनमा वस्तु र सेवाको खरिद प्राय सेवा प्रवाहसंग सम्बन्धित रहेको हुन्छ । प्रस्तुत शिर्षकमा निर्माण कार्यको सार्वजनिक खरिदका विषयमा चर्चा रिएको छ ।

४.१. सार्वजनिक निर्माण कार्यका विभिन्न चरणहरू

सार्वजनिक निर्माण सार्वजनिक खरिदको महत्वपूर्ण पक्ष हो । लागत, विकास र कार्यप्रकृतिका दृष्टिकोणले सार्वजनिक निकायले खरिद गर्ने वा सरकारले प्राप्त गर्ने मालसामान वा वस्तु र सेवा

अन्तर्गत पनि व्यापक विषयहरू समावेश हुने गर्दछन् । यस अन्तर्गत सजिव वा निर्जिव, भौतिक वा अभौतिक, संचालन वा बौद्धिक वस्तु तथा सेवा र सार्वजनिक निर्माणलाई लिन सकिन्छ । यस्ता वस्तु तथा सेवा सार्वजनिक निकायले विभिन्न तरिका अवलम्बन गरेर प्राप्त गर्ने गर्दछन् । सामान्यतया यस्ता प्राप्तिका तरिकाहरू जसलाई सार्वजनिक खरिद विधि पनि भनिन्छ; लाई मुख्य रूपमा तीन स्वरूपबाट हेर्ने गरिन्छ । पहिलो **प्रतिस्पर्धात्मक बोलपत्र विधि**, दोश्रो **सम्झौता विधि** र तेश्रो **सोभै बजार सपिङ्ग विधि** । सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ८ मा भने देहायका दश विधि मध्ये कुनै विधि अपनाई खरिद गर्न सकिने उल्लेख छ । १. अन्तराष्ट्रिय खुल्ला बोलपत्र २. राष्ट्रिय खुल्ला बोलपत्र ३. सिलबन्दी दरभाउपत्र ४. सोभै खरिद ५. उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समूहको सहभागितामा ६. अमानतबाट ७. एकमुष्ट विधिबाट ८. उत्पादक वा अधिकृत विक्रेता मार्फत निर्धारित दरमा क्याटलग सपिङ्ग ९. समित बोलपत्रदाता मार्फत लिमिटेड टेण्डरिङ्ग १०. नयाँ पुरानो साटफेर विधि (बाई व्याक मेथड) । यसरी सरकारी वस्तु तथा सेवाको प्राप्त गर्ने तरिका वा विधि सो वस्तु तथा सेवा वा सो प्राप्तिको प्रकृति, खरिद समय, गुणस्तर तथा कार्यसञ्चालन सहजता र जटिलता जस्ता विषयलाई हेरेर औचित्यता एवं आवश्यकता अनुसार खरिद विधि तय गर्ने गरिन्छ ।

निर्माण कार्य खरिदका विभिन्न चरणहरू रहेका छन् । खरिद कार्यको संभाव्यता अध्ययनदेखि लिएर खरिद योजना, खरिद कार्यको सुचना आवाहन, मुल्यांकन, ठेक्का प्रदान, कार्यान्वयन विकास, प्रभाव मुल्यांकन र निर्माण कार्यको समग्र पुनरावलोकन तथा मुल्यांकन (Post contract review) सम्मका खरिदको चरणमा गरिने कार्यहरू हुन् । यसलाई निम्न खरिद चक्रबाट प्रष्ट पार्न सकिन्छ :



उपरोक्त खरिद चक्रलाई खरिदको तयारी चरण, सुचना आवाहन र बोलपत्र मुल्यांकनको चरण, योजना कार्यान्वयनको चरण र त्रुटी सच्याउने तथा सम्झौताको अन्त्य चरण गरी खरिदका ४ चरणमा विभाजन गर्न सकिन्छ । खरिद योजनाको तयारी चरणमा दश करोडभन्दा बढीका बहुवर्षीय

योजनाको खरिद गुरु योजना निर्माण र दश लाखभन्दा बढीको वस्तु, सेवा वा निर्माण खरिदको वार्षिक योजना निर्माणको कार्य हुन्छ भने खरिद कार्यको लागत अनुमान र विड डकुमेन्ट तयारीको कार्य हुन्छ । दोस्रो चरणमा खरिदको सुचना आह्वान, प्रस्तावित बोलपत्र संकलन, मुल्यांकन र ठेक्का करारको कार्य यस चरणमा हुन्छ । बोलपत्रको आह्वान खुला (Open bidding) र सीमित (Limited Bidding) बोलपत्रका माध्यमबाट हुनसक्छ । खुला बोलपत्रमा प्रिक्वालिफाइडभिन्नको वा प्रिक्वालिफाइडविनाको राष्ट्रिय अन्तराष्ट्रिय स्तरको बोलपत्र आह्वान हुन्छ । खुला प्रतिस्पर्धामा आर्थिक र प्राविधिक प्रस्ताव एकैचोटी (One stage/Single Envelop) वा फरक फरक चरणमा योजना (Two Stage/Double Envelop) प्रस्ताव पेश हुने र बोलपत्र खोलिने कार्य हुनसक्छ । परामर्श सेवा खरिदको कार्य समान्यतया सिमित बोलपत्रका माध्यमबाट हुन्छ । कार्यान्वयनको चरण सबैभन्दा महत्वपूर्ण चरण हो । यसमा सम्झौता अनुसारको कार्यको शुरुदेखि अन्तसम्मको कार्य हुन्छ । ठेकेदारले सम्झौता अनुसारको कार्य गर्दछ भने सार्वजनिक निकायले सम्झौता अवधिभित्र कार्य सम्पन्न गराउन भईरहेको कामको सुपरीवेक्षण, निर्देशन, सही समयमा, तोकिएको मुल्यमा, सम्झौता अनुसारको कार्य गर्न गराउनसहयोग लगायत अन्य व्यवस्थापकीय कार्य गर्दछ । कुनै विशेष कारण परी समयमा काम सम्पन्न हुन नसक्ने परिस्थिति आएमा म्याद थप्ने, तोकिएको रकमले नपुग हुने अवस्था देखिएमा थप (Variation Order) स्वीकृत गर्ने, रनिंग बिलको भुक्तानी, लगायतका कार्य हुन्छ भने काममा ढिलाई हुनुको कारणबारे सोधखोज गर्ने, आवश्यक कारबाही र निर्देशन दिने लगायत बिना आधार कारण काममा ढिलाई गर्ने, बदनियतपूर्वक कार्य गर्ने, गुणस्तरहीन कार्य गर्ने ठेकेदारको ठेक्का रद्द लगायत अन्य किसिमले व्यवस्थापन गनुपर्ने अवस्था आइपरेमा सो कार्य यस चरणमा हुन्छ । सम्झौता अनुसारको कार्य सम्पन्न भइसकेको चौथो चरणमा कार्य सम्पन्न रिपोर्ट तयारी, जोखिम दायित्व (Risk Period) अवधिको लागि धरौटी रोकी सम्पन्न कार्यको अन्तिम भुक्तानीलगायत सम्झौताको अन्त हुन्छ ।

४.२. निर्माण कार्यको अवस्था

नेपाल सरकारबाट सालबसालीरूपमा सम्पन्न हुने पूर्वाधार विकासका योजनाहरू निर्माण कार्यसंग सम्बन्धित सार्वजनिक खरिदको विषय हो । नेपाल सरकारका विभिन्न मन्त्रालय एवं विभागबाट अरबौ रुपैयाँका ठेक्का सम्झौता भई कार्यान्वयन हुदै आइरहेको छ । ठेक्का सम्झौता कार्यान्वयनको हालसम्मको स्थिति हेर्ने हो भने पूर्वाधार निर्माणका लागि राज्यले गरेका लगानीको प्रतिफल सन्तोषजनकरूपमा हासिल भएको देखिदैन । पूर्वाधार विकासका आयोजनाहरू लथालिङ्ग अवस्थामा भएका, समयमा सम्पन्न नभएका, निर्माण भएका संरचनाहरू पनि गुणस्तरयुक्त नभएका, विवाद भई काम अलपत्र परेका, योजना कार्यान्वयनमा अनियमितता र भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापहरू बढिरहेका पाइन्छन् । अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले गरेको एक अध्ययनमा^९ विभिन्न मन्त्रालय अन्तर्गत विभाग, प्रधिकरण र कम्पनी गरी आठवटा निकायबाट रु.११८ अर्बका १८४८ वटा ठेक्का सम्झौतामा कुनैपनि ठेक्का समयावधिभित्र सम्पन्न, नभएको, सम्झौतामध्ये १०३२ (५५.८४ प्रतिशत) म्याद थपसमेत नभई निरन्तरता नरहेको, ठेक्का सम्झौतापश्चात ठेकेदारले

^९ नेपाल सरकारद्वारा संचालन भएका आयोजनाहरूमा निर्माण कार्यको ठेक्का व्यवस्थापनको अवस्था अध्ययन तथा विश्लेषण, २०७५ र २०७६ पृष्ठ ९-१२

लिएको २० प्रतिशत बराबर २४ अर्ब पेशकी लिएको, पेशकीका लागि सम्बन्धित निकायका नाममा जारी भएको रु २३ अरबभन्दा बढीको अग्रिम भुक्तानी म्याद सकिएको, कार्य सम्पादन जमानत बापतको छ प्रतिशतले हुने ६ अर्ब रकम म्याद थप नभएको कारणले जोखिममा रहेको स्थिति देखिन्छ । यसले सर्वसाधारणको दैनिक जीवनमा एवं सामाजिक आर्थिक उन्नतिका लागि मेरुदण्डको रूपमा रहेको पूर्वाधार निर्माणको कार्य समयमा नै हुन नसकेको कारणबाट राज्यलाई प्रत्यक्ष अप्रत्यक्ष ठूलो क्षति पुग्न गएको छ । उपरोक्त विभिन्न मन्त्रालयअन्तर्गत विभाग, प्रधिकरण र कम्पनी गरी ८ वटा निकायबाट भएका निर्माण कार्यका रुग्ण ठेक्काको स्थिति र मुख्य समस्या निम्न देखिएको छ :

- ठेक्का सम्झौता गरी बेखबर रहने ता स्वीकृत कार्ययोजनाबेगर लगातार ३० दिनभन्दा बढी काम नगर्ने ठेकेदारलाई कारवाही (Fundamental Breach of Contract) गर्ने कुरामा आयोजना व्यवस्थापक उदासिनरहने गरेको,
- खरिदको पूर्व तयारीबिना नै निर्माण कार्यको खरिद सम्झौता गरेको कारणले धेरै ठेक्काहरू अलपत्र परेको,
- ठेक्का म्याद थपको कुनै स्पष्ट आधार कारण (Delay Analysis) बिना ठेक्का अवधिको दुईतीन गुणासम्म म्याद दिई ठेकेदारको सुरक्षा गरेको,
- ठेक्का सम्झौता कार्यान्वयनमा दुवै पक्षले सम्झौताका शर्तबमोजिम (Time Control, Quality Control, Cost Control, Fishing the Contract जस्ता अनिवार्य) जिम्मेवारी निर्वाह गरेको नदेखिएको,
- वर्षौंदेखिका निष्कृत्य ठेक्का सम्पन्न गर्ने गराउने वा अन्त गर्नेतर्फ पहल नभएको,
- निकायगत समन्वय नभई एक अर्का (मेलम्ची र सडक विभाग)लाई दोषारोपणमात्र गर्ने गरेको,
- रुग्ण ठेक्काको तुलनामा पूर्वनिर्धारित क्षतिपूर्ति (Liquidated Damage) लगाई जिम्मेवार नबनाउने प्रचलनले राज्यलाई करोडौंका नोक्सान भएको,
- आयोजना व्यवस्थापकबाट सम्झौताका शर्तनामा अनुसार भूमिका (वजेटको उपलब्धता, अनुगमन सुपरीवेक्षण गुणस्तर, खर्च नियन्त्रणजस्ता) निर्वहनमा चरम लापरवाही हुने गरेको,
- केन्द्रीय निकायबाट समयमा अनुगमन, परिणाम विश्लेषण जस्ता भूमिका निर्वहन फितलो रहेको,
- ठेक्का सम्झौताको लगत्तै लिने २० प्रतिशत पेशकी ठेकेदारले अन्यत्रै लगानी गर्ने र ठेक्काको काम अलपत्र पार्ने आदि ।

४.३. विभिन्न मन्त्रालय विभाग अन्तर्गतका निर्माणसंग सम्बन्धित रुग्ण ठेक्काहरू र प्रगति विवरण

२०७५ मंसिर मसान्तमा पहिचान भएका रुग्ण ठेक्काहरूको अवस्था र आयोगको

निर्देशनपछि एक वर्षको अवधिमा भएको प्रगति विवरण

(क) ^{१०} २०७५ मंसिर मसान्तसम्म				रु. करोडमा			(ख) ^{११} २०७६ पुषको अद्यावधिक अवस्था(सम्बन्धित निकायबाट प्राप्त विवरण विश्लेषण गरी हेर्दा) प्रगति विवरण				कैफियत	
मन्त्रालय/विभाग	सम्पन्न नभएका ठेक्का सम्झौता (संख्या)	जम्मा ठेक्का रकम रु. (करोड)	सम्पन्न नभएका, म्याद थपसमेत भएका ठेक्का सम्झौता (संख्या)	ठेक्का सम्झौता रकम	पेशकी (२० प्रतिशत)	कार्य सम्पादन जमानत (५ प्रतिशत)	सम्पन्न ठेक्का सम्झौता (रकम रु.करोड)		अन्त्य गरिएका ठेक्का सम्झौता (रकम रु.करोड)		कमागत ठेक्का सम्झौता (रकम रु.करोड)	
							ठेक्का संख्या	रकम	ठेक्का संख्या	रकम	ठेक्का संख्या	रकम
भैतिक पूर्वाधार तथा यातायात मन्त्रालय सडक विभाग (DOR)	९०६	२२२३	६२३	२०७६	४१५	१०४	१९४	४०२	११	१०	७०१	१८११
शहरी विकास मन्त्रालय शहरी विकास तथा भवन निर्माण विभाग (DUDBC)	४४२	६९३	१७१	६९३	१३९	३५	१३७	२४५.५	१२	१३	२९३	४३४.५
उर्जा, जलश्रोत तथा सिचाई मन्त्रालय जलश्रोत तथा सिचाई विभाग (DOWRI)	२३५	३४२०	९४	१८६६	३७३	९३	१०४	१३७०	१	९९	१३०	१९५०

^{१०}पुर्वपाद नं. ९, पृष्ठ १२

^{११}नेपाल सरकारद्वारा संचालन भएका आयोजनाहरूमा निर्माण कार्यको ठेक्का व्यवस्थापनको अवस्था अध्ययन तथा विश्लेषण, २०७६ पृष्ठ ॥

संघीय मामला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय स्थानीय पूर्वाधार विभाग (DOLT)	९७	६६०	७५	६६०	१३२	३३	७४	५५९	०	०	२३	१०१	
उर्जा, जलश्रोत तथा सिचाई मन्त्रालय नेपाल विद्युत प्राधिकरण (NEA)	९१	३८४३	४५	३८४३	७६९	१९२	४६	१३९९	२	८	४३	२४३६	
संस्कृति पर्यटन तथा नागरिक उड्डयन मन्त्रालय नागरिक उड्डयन प्राधिकरण (CAAN)	३७	७२७	६	७२७	१४५	३६	२०	४०	१	१	७	६८७	
सन्चार तथा सूचना प्रविधि मन्त्रालय नेपाल टेलिकम (NTC)	२३	१५४६	८	१५४६	३०९	७७	१८	३७८	१	२५	४	११४३	४ बटा मा LD लगाएको
खानेपानी मन्त्रालय खानेपानी तथा ढल निकास विभाग (DWSS)	१७	३९०	१०	३९०	७८	२०	१६	३०९	०	०	१	८१	
जम्मा	१८४८	१३५०२	१०३२	११८०१	२३६०	५९०	६१८	४७०३	२८	१५६	१२०२	८६४४	

श्रोत: अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको रुग्ण ठेक्का अध्ययन प्रतिवेदन

उपरोक्त २०७५ मंसिरसम्मका रुग्ण ठेक्काहरूका कारणले देशको आर्थिक व्यवस्थामै प्रत्यक्ष असर पारेको प्रष्ट छ । राज्यका एक खर्बभन्दा बढी (रु.११८०१ करोड) का ठेक्का सम्झौताहरू परिणामविहिन भएका छन् भने पेशकीको नाममा कुनै कार्य नै नभई रु.२३६० करोडको रकम हिनामिना भएको छ । त्यसरी नै कार्य सम्पादन जमानत वापतको रु.५९० करोड रकम जोखिममा परेको देखिन्छ । तर उपरोक्त विवरण अनुसार रुग्ण ठेक्कामा आयोगको निर्देशनपछि जम्मा १८४८

ठेकामध्ये एक वर्षको अवधिमा ६१८ ठेक्का सम्पन्न भएका, २८ वटा ठेक्का तोडिएको र बाँकि १२०२ ठेक्का क्रमागत (Continue) रहेको अवस्था देखिन्छ। यसबाट रु.४७०३ करोडका ठेक्का कार्य सम्पन्न र रु.१५६ करोडका ठेक्का खारेज भई विकास निर्माणको कार्यमा सहयोग पुगेको छ भने नियमनकारी निकायको प्रभावकारी हस्तक्षेप र निर्देशनबाट सकारात्मक र उत्साहजनक परिणाम आएको पुष्टी हुन्छ।

५. निर्माण कार्यको सार्वजनिक खरिदमा हुनसक्ने भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापहरू

५.१. भ्रष्टाचार

भ्रष्टाचार विश्वव्यापी समस्याको रूपमा रहेको एक सामाजिक रोग (Social Pandemic) हो। संयुक्त राष्ट्र संघका महासचिव Kofi Annan ले “Corruption is an insidious plague that has a wide range of corrosive effects on societies.” भनी यसको गंभीरता र यसले पार्ने असरका सम्बन्धमा उल्लेख गरेका छन्। हरेक देशको सार्वजनिक प्रशासनमा यो व्याप्त रहेको छ भने यसको नियन्त्रणमा निजी क्षेत्रको भ्रष्टाचार थप चुनौतीको विषय बनेको छ। यसप्रकार भ्रष्टाचार सामाजिक पद्धतिको सहायक पद्धतिको रूपमा मौलाउँदै गएको आंकलन गर्न थालिएको छ। सार्वजनिक जवाफदेहीमा रहेको व्यक्तिको भ्रष्ट अर्थात् अनुशासनहीन, दुषित मनसायबाट गरिएको आचरण, व्यवहार भ्रष्टाचार हो।

यो व्यक्तिगत वा अरु कसैको लाभ वा फाइदाका लागि गरिन्छ। मुख्यतः सार्वजनिक सेवामा समर्पित राष्ट्रसेवक जनताका हित, कल्याण र विकासका विपरित व्यवहार, आचरण र कार्यलाई भ्रष्टाचार भनिन्छ। ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेशनल र विश्व बैंकले निजी लाभका लागि अख्तियार वा शक्तिका दुरुपयोग भ्रष्टाचार हो भनी परिभाषा गरेका छन् भने UNCAC ले सार्वजनिक सेवाका कार्य र निजी क्षेत्रमा हुने घुस, रिसवत, प्रभाव, अधिकारको दुरुपयोग (Different forms of corruption such as bribery, Trading in influence, abuse of functions and various acts of corruption in the Private sector) लाई भ्रष्टाचार मानेको छ। मूलतः निजी तथा सार्वजनिक सेवाका क्षेत्रमा निम्न डायग्राममा उल्लेखित किसिमका भ्रष्टाचारका स्वरूप रहेका हुन्छन् :



37

श्रोत: तालिम प्रस्तुति

नेपालको संविधानको धारा २३९ ले सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेमा अनुसन्धान अभियोजन गर्नसक्ने अधिकार अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलाई रहेको छ भने यस अधिकारको प्रयोग अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, २०४८, नियमावली, २०५९, भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ तथा अन्य आन्तरिक कार्यविधि एवं निर्देशिका बमोजिम हुने गरेको छ। भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा २(क) बमोजिम परिच्छेद दुई^{१२}मा उल्लेखित रिसवत लिनेदिने, बिना मुल्य वा कम मुल्यमा वस्तु वा सेवा लिने, दान दातव्य, उपहार वा चन्दा लिने, कमिसन लिने, राजस्व चुहावट गर्ने, गैरकानुनी लाभ वा हानी पुर्याउने बदनियतले काम गर्ने, गलत लिखत तयार गर्ने, गलत अनुवाद गर्ने, सरकारी कागजात सच्याउने, सरकारी वा सार्वजनिक संस्थाका कागजात नोक्सान गर्ने, प्रश्नपत्रको गोपनियता भंग गर्ने, सार्वजनिक सम्पत्तिको हानी नोक्सानी गर्ने, गैरकानुनी दबाव प्रभावमा कार्य गर्ने, गलत प्रतिवेदन दिने, भ्रष्टाचारजन्य कार्यको उद्योग गर्ने लगायतका कार्यलाई भ्रष्टाचारजन्य कसुर मानी सजायको व्यवस्था गरेको छ। उपरोक्त भ्रष्टाचारका विभिन्न कसुरहरू मध्ये मुख्यतः दफा ८ सार्वजनिक खरिदमा पुर्वाधार निर्माणका कार्यसंग सम्बन्धित कसुर मानिने विषयमध्ये पर्छ।

५.२. निर्माण कार्यको खरिदमा हुनसक्ने भ्रष्टाचारका सम्भावनाहरू (Pronzone Areas)

पुर्वाधार निर्माण समग्र विकासको आधारशिला हो। तर सार्वजनिक निर्माण कार्यमा हुने गरेको भ्रष्टाचार र अनियमितताका कारण विकास निर्माणले गति लिन सकेको छैन। सार्वजनिक पदाधिकारी र निर्माण व्यवसायीबिच हुने मिलोमतो तथा अकर्मण्यताले विकास निर्माण अवरुद्ध भएको छ। निर्माण कार्यको योजनाको ड्रइंग, डिजाइन, इष्टिमेट लगायत प्रारम्भिक चरणदेखि, ठेक्का प्रदान, योजनाको कार्यान्वयन, कामको भुक्तानी तथा सम्झौताको अन्तसम्मका विभिन्न चरणमा

^{१२} भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को परिच्छेद दुईको दफा ३ देखि २३ सम्म

जिम्मेवारीमा रहेका व्यवस्थापक तथा व्यवसायीले व्यक्तिगत फाइदाका लागि बदनियत चिताई खेल्ने र तलमाथि गर्ने प्रशस्त ठाउँ छन् । निर्माण कार्यको खरिदमा हुनसक्ने भ्रष्टाचारका संभावनाका क्षेत्रहरूलाई देहायमा उल्लेख गरिएको छ ।

५.२.१. खरिदको पुर्व तयारी चरण

निर्माण कार्यको सार्वजनिक खरिदको क्रममा बोलपत्र आव्हान गर्नुभन्दा पहिले पुर्व तयारी चरण का थुप्रै कार्यहरू गर्नुपर्ने हुन्छ । मुलतः सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को परिच्छेद २ र ३ तथा ऐ. नियमावली, २०६४ को परिच्छेद २ र ५ मा उल्लेखित कानुनी व्यवस्थाहरू यस चरणसंग सम्बन्धित छन् । तर कानुनमा उल्लेखित व्यवस्थाको प्रतिकुल निम्न प्रकारका अनियमितता र भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापहरू यस चरणमा हुने गरेका छन् :

१. निर्माण कार्यको बोलपत्र आव्हान गर्नुभन्दा पहिले कानुन बमोजिम गर्नुपर्ने पुर्वतयारीका कार्यहरू^{१३} जस्तै; बजेट व्यवस्थापन, निर्माण कार्यबाट हुने आर्थिक, सामाजिक वा अन्य उपलब्धीको आंकलन, विश्लेषण, पुर्व सम्भाव्यता अध्ययन, वातावरणीय प्रभाव मुल्यांकन, निर्माण स्थलको व्यवस्थापन, निर्माण कार्यको नक्सा, डिजाइन समेतका आयोजना निर्माण तयारी चरणका कार्यहरू नगरी बोलपत्र आव्हान गर्ने गरिएको पाइन्छ । यस्तो कार्य एक त कानुन र प्रक्रियासम्मत हुदैन भने जसोतसो अनुकूल व्यवसायीलाई ठेक्काप्रदान गरी आफ्नो कमिशन हात पार्ने र ठेकेदारले पनि जसोतसो पेशकी रकम हात पारी योजना असफल पार्ने काम हुन्छ तथा योजना संचालन नै भइहालेछ भनेपनि यीनै पुर्वतयारी कार्य समयमा नभएको भन्ने निहुँमा जिम्मेवारीबाट पन्छिने गरिएको पाइन्छ ।
२. पुर्वसम्भाव्यता अध्ययन गरी आयोजनाको उपयुक्तता, आर्थिक रुपमा संभाव्य आदिका आधारमा लागत अनुमान^{१४} तयार गर्ने नभई जिल्लागत दररेटको अनुपातसम्म नमिलाई आवश्यकताभन्दा पनि सो वर्ष निर्धारित बजेट हेरी प्राविधिक ज्ञान Norms र निर्माण स्थलको अध्ययनविना औपचारिकता पुरा गर्न मात्र गरिने लागत अनुमानअनुसार आयोजना कार्यान्वयन असंभवप्राय हुन्छ भने यसको कारण आयोजना समयमा सम्पन्न नहुने, गुणस्तरहीन कार्य हुने, Variation, Price Adjustment का मामलामा समस्या पर्ने हुन्छ र आयोजना व्यवस्थापक वा ठेकेदारले जिम्मेवारी लिने अवस्था हुने नभई काम अलपत्र पर्ने हुन्छ, यस्ता कुराको विचार नगरी भएको कार्यले अनियमितता र भ्रष्टाचारलाई बढावा दिन्छ ।
३. सार्वजनिक खरिदको कार्य गर्नुपर्दा हरेक सार्वजनिक निकायले खरिद इकाइमार्फत खरिद योजना^{१५} बनाई खरिद गर्नुपर्ने कानुनी व्यवस्था रहेको छ । खरिद इकाइ नै गठन नहुने,

^{१३} पुर्वपाद, ५ दफा ४

^{१४} पुर्वपाद, दफा ५

^{१५} पुर्वपाद, दफा ६

योग्य जनशक्ति नराखी औपचारिकताका लागि गठन गर्ने र कार्यालय प्रमुखको नजिकको मान्छे राखी गठन गर्ने, खरिद योजना नै नबनाउने, बनाएपनि ठीक तरिकासंग नगरी औपचारिकताका लागि गरिने भएकोले त्यस्तो कार्यले लक्षित परिणाम हासिल नहुने र अनियमित काम हुने अवस्था आउने

४. बदनियतपूर्वक गलत खरिद विधि^{१६} जस्तै PQ आवश्यक नभएको खरिदको लागि PQ को प्रस्ताव आह्वान गर्ने गर्ने, टुक्रा टुक्रा गरी खरिद गर्ने, खुला रुपमा बोलपत्र आह्वान गर्नु पर्ने खरिद लाई टुक्रा गरेर Sealed Quotation बाट खरिद गर्ने, खुला रुपमा बोलपत्र आह्वान गर्नु पर्नेलाई सोभै र उपभोक्ता समिति बनाई खरिद गर्ने, विशेष परिस्थितीमा गरिने खरिदको दुरुपयोग, ठेक्का निर्णय प्रक्रियालाई अनावश्यक मन्त्रिस्तरसम्म पुऱ्याई नीतिगत निर्णय मानी अनियमितता र भ्रष्टाचार गर्ने,
५. Standard Bid document^{१७} को प्रयोग नहुने जसले गर्दा व्यवसायीविच सिमित र अस्वस्थ प्रतिस्पर्धाको अवस्था आउने, बोलपत्र मुल्यांकनमा समस्या, खरिदको प्रकृति अनुसार मुल्याङ्कनको विधि तय नहुने,आयोजना व्यवस्थापकको तजबिजी अधिकार दुरुपयोगको चरम अवस्था हुने, मुल्यांकन विधि अस्पष्ट हुने हुंदा अनावश्यक विवाद भई खरिद प्रक्रियामा ढिलाई हुने, मुल्याङ्कन प्रक्रिया जटिल हुनेकारण खरिद कार्य नै असफल हुने र विवादमा पर्नसक्ने जस्ता कमी कमजोरीको फाइदा उठाई अनियमितता र भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलाप हुने,
६. मुल्याङ्कन विधि तय गर्दा प्रचलित ऐन, नियम, निर्देशिका र Standard Document को विपरित तय हुने गरेकोले त्यस्तो कार्यले वैधानिकता नपाउने हुंदा नोक्सानी व्यहोर्नुपर्ने अवस्था आउनसक्ने ।

५.२.२.बोलपत्र आह्वान तथा सम्झौता चरणका कार्यहरू

मुलतः सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को परिच्छेद ३ र ६ तथा ऐ. नियमावली, २०६४ को परिच्छेद ५ र १० मा उल्लेखित कानुनी व्यवस्थाहरू यस चरणसंग सम्बन्धित छन् । तर कानुनमा उल्लेखित व्यवस्थाको प्रतिकुल निम्न प्रकारका अनियमितता र र भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापहरू यस चरणमा हुने गरेका छन् :

१. बोलपत्र आह्वानको^{१८}क्रममा पनि कतिपय बदनियतपूर्ण कार्यहरू जस्तै Competition limit गर्न धेरै कमले पढ्ने पत्रिकामा कुनै सानो कुनामा प्रकाशित गर्ने,अनावश्यक रुपमा अत्यधिक खर्च गरेर सूचना प्रकाशन गर्ने, खरिदको प्रकृति अनुसारको म्याद नदिने, Bid document संशोधन को जानकारी कानुन बमोजिम नदिने, सूचनामा उल्लेख गर्ने पर्ने कुरा उल्लेख नगर्ने तथा उल्लेख गर्न आवश्यक नभएका कुराहरू उल्लेख गर्ने, Confusion हुने किसिमको

^{१६}पुर्वपाद, दफा ८

^{१७}पुर्वपाद,दफा १३

^{१८}पुर्वपाद ५ दफा १४

सुचना प्रकाशित गर्नेजस्ता कार्यले व्यवस्थापकको बदनियत र असक्षमता प्रदर्शित गर्दछ भने अनावश्यक विवादको सृजना हुनजान्छ,

२. बोलपत्र विक्री तथा दर्ता, विक्री गर्ने स्थान एक ठाउँमा मात्र कायम गरी प्रतिस्पर्धालाई सिमित पार्ने, बोलपत्र सम्बन्धी कागजातको दस्तुर मनोमानी तोक्ने, दर्ता गर्ने स्थान स्पष्ट नहुने तथा पहुँच नहुने, बोलपत्र फिर्ता तथा संशोधनको तरिका स्पष्ट नहुने, मिलेमोतोको उद्देश्यले मात्र फिर्ता तथा संशोधन गर्ने, तत्कालै बोलपत्र फिर्ता दिने, खाममा लेखेको व्यहोरा र खाम भित्रको व्यहोरा नमिल्ने, बोलपत्र जमानत Conditional हुने, नक्कली हुने तथा सो का Verify नगर्ने जस्ता अनियमित कार्य हुने गरेको
३. बदनियतपूर्वक बोलपत्र मान्य अवधी^{१९} समान्य अवस्थामा पनि बढाउने, बोलपत्र खोल्दा मुचल्कामा कैफियतहरू राम्रो सँग नटिप्ने, फिर्ता गरिएको बोलपत्र पनि खोल्ने, बोलपत्र खोल्दा आवश्यक नपर्ने कुराहरू पनि मुचल्कामा उल्लेख गर्ने जस्ता गलत कार्यहरू यस अवस्थामा हुने गरेका पान्छन्,
४. बोलपत्र मुल्याङ्कन^{२०}का क्रममा Logical Evaluation नहुने, गोपनियता कायम नगर्ने, Evaluation criteria विपरित मुल्याङ्कन गर्ने तथा Criteria को गलत अर्थ लगाउने, Bid Validity Period भित्र मुल्याङ्कन नसक्ने, Especial Evaluation को प्रावधान वास्ता नगर्ने, तोकिए बमोजिमको Evaluation Report तयार नगर्ने जस्ता गैह्रजिम्मेवारपूर्ण कार्यर प्रक्रियागत त्रुटीजन्य कार्यहरू काममा ढीलासुस्ती तथा अनावश्यक विवाद सृजना हुन जान्छ,
५. Contract Award का क्रम^{२१}मा Letter of Intent तथा Letter of Acceptance जारी गर्दा कानुनी प्रावधान अनुसारको म्याद लाई वास्ता नगर्ने, आफ्नो बदनियत सिद्ध हुने सम्पर्क स्थापित भइसकेपछि मात्र जारी गर्ने, Review को प्रक्रियामा हुँदा नै ठेक्का सम्झौता गर्ने, ठेक्का सम्झौताका कागजात सही किसिमले तयार नगर्ने, स्वार्थ नमिलेमा अन्य समान्य अवस्थामा स्पष्ट आधारकारण विना खरिद कारवाही रद्द गर्नेजस्ता बदनियतपूर्ण खेल यस अवस्थामा हुने गरेका छन्,
६. Insurance का शर्तहरू असान्दर्भिक हुँदा पनि स्वीकृत गर्ने, Insurance Claim गरी Contractor ले गर्नु पर्ने कार्य पनि Variation मार्फत सार्वजनिक निकायको रकम खर्च गरी ठेकेदारलाई फाइदा र सरकारलाई नोक्सान पुर्याउने कार्य गर्ने,

^{१९}पुर्वपाद दफा २०

^{२०}पुर्वपाद दफा २३, २५

^{२१}पुर्वपाद दफा २७

५.२.३. सम्झौता कार्यान्वयनको चरण

यस चरणमा मुलतःसार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को परिच्छेद ७ तथा ऐ. नियमावली, २०६४ को परिच्छेद ११ मा उल्लेखित कानूनी व्यवस्थाहरूसम्बन्धित छन् । तर कानूनमा उल्लेखित व्यवस्थाको प्रतिकुल निम्न प्रकारका अनियमितता र र भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापहरू यस चरणमा हुने गरेका छन्:

१. आयोजनाको कार्य शुरु भएपछि Proper तरिकाले monitoring नगर्ने, एउटाले ठेक्का लिने अर्कोले काम गर्ने (जसले गर्दा समयमा काम नसकिने, निर्माण कार्यको तगवृष्टि नहुने, ठेक्का अलपत्र पर्ने, Contractor ले Bid मा प्रस्ताव गरेको Manpower, Equipment Site मा उपलब्ध नहुने, Progress Report, Site condition, Equipment condition, Material stock आदि को Daily report उपलब्ध नहुने, मिलोमतोमा नभएको कार्यको बिल पेश तथा स्वीकृत गर्नेजस्ता अनियमित र गैरकानूनी कार्य गर्ने,
२. Quality Control को Mechanism र उपयोगको सम्बन्धमा सम्झौता बमोजिम Lab नहुने, Test result को Data manipulate गर्ने, Frequency या test सम्झौता बमोजिम नहुने, गुणस्तर परीक्षण नगरी मालसामान स्वीकार गर्ने र भुक्तानी दिनेजस्ता गर्न नहुने कार्य हुने गरेको,
३. ठेक्का सम्पन्न नहुदै भएको कार्यको भुक्तानीको क्रममा, Measurement सही किसिमले नगर्ने, Approved Quantity लाई मात्र आधार नबनाउने, कामै नभएका Item को समेत Payment हुने, Bill मा कुनै Mistake देखिए पनि तत्काल Correction नगर्ने, Foreign Currency मा हुने Payment गलत किसिमबाट गर्ने, Contingency जथाभावी खर्च गर्ने गैर कानूनी कार्य हुने,
४. खरिद करारमा उल्लेख भएबाहेक अन्य अवस्थाका Variation^{२२}(दफा ५४)मा बिना Competition थप काम लिन सकिने भएकोले अत्यन्त चलखेल हुन सक्छ ।आवश्यक नै नभएको आर्कषक Rate हुने तथा सजिलो Item मा Quantity थप गर्ने प्रवृत्ति रहेका ,Low rate भएको र अप्ठ्यारो किसिमको Item avoid गरी Quantity घटाउने, New rate दिनु पर्ने अवस्थामा Rate negotiation गर्दा formality मात्र पुरा गर्ने, Variation सँग सम्बन्धित चलखेलमा Public तथा Political personality को समेत संलग्नता हुने गरेको
५. मूल्य समायोजन गर्दाका अवस्थामा Employer ले दिनु पर्ने Coefficient range नदिइने, Price Adjustment Table मा आवश्यक Data हरू नभएको अवस्थामा पनि Bid Responsive मानी Accept गर्ने तथा भुक्तानीको समयमा उपरोक्त Data हरू भरेर

^{२२}पुर्वपाद दफा २७

भुक्तानी दिने गरेको, Base value तथा Coefficient असान्दर्भिक हुँदा पनि स्वीकार गर्ने, पेश गरिएको Current Value Verify नगर्ने -Fake पेश गरिएको हुन सक्ने अथवा सम्बन्धित निकायले भुटो विवरण Issue गर्ने, Indicate गरिएको Source को Price मा चलखेल हुने, New rate item, discount, PS Item को Account नगर्ने, अकस्मात Price बढ्दा दिइने मुल्य समायोजनमा Base price मा निकै चलखेल हुने,

६. सम्झौताको समयावधी थपका विषयमाकावु बाहिरको परिस्थितिमा मात्र म्याद थप गर्नु पर्ने मा जस्तो सुकै अवस्थामा पनि कावु बाहिर को परिस्थिति भनी म्याद थप गर्ने, Liquidity Danage (0.05 % Per day) नलगाउँदा Contractor लाई लाभ भई आर्थिक अनियमता हुन सक्ने तथा समयमा योजना सम्पन्न नहुने, जथाभावी म्याद थप्दा थप आर्थिक व्ययभार समेत पर्ने, म्याद थप गर्ने निर्णय समयमा नगर्ने,
७. विवाद समाधानको संयन्त्रको उपयोग सम्बन्धमा Contractor ले पेश गरेको Claim Intention को time मा Response नगर्दा पछि Dispute resolution (Adjudication/Arbitration) को time मा प्रमाण पेश गर्न नसक्ने, Contract execution को time मा आवश्यक तथ्यहरू (जस्तै M DPR संकलन नगर्दा Dispute resolution को time मा प्रमाण नहुने, Dispute Resolution को समयमा भएको प्रमाणहरू समेत Arbitrator समक्ष पेश नगर्ने, Arbitrator को Decision कार्यन्वयन नगर्ने,

५.२.४. त्रुटी सच्याउने तथा सम्झौताको अन्त्य चरण

१. कार्य सम्पन्न प्रमाणपत्र दिने सम्बन्धमा Defect liability period समाप्त भई सारभुतरूपमा कार्य सम्पन्न नहुँदै बदनियतपुर्वक लिनुखानु गरी चाँडै Taking over certificate लिनेदिने र धरौटी फुकुवा गर्ने,
२. सम्झौताको अन्त्य र सोको उपचार सम्बन्धमा Defect liability period को दायित्वको वेवास्ता गरी, Contractor को Most of the equipment तथा Manpower demobilization गर्ने, यो समयमा प्रयाप्त Monitoring नगर्दा contractor ले defect Maintenance नगर्ने, Contractor ले आफ्नो दायित्व पुरा नगर्दै Defect liability certificate तथा Work completion certificate Issue गर्ने गराउने, मालसामन को हकमा गुणस्तर परीक्षण नगर्ने तथा गुणस्तर परीक्षण गरिहाले पनि परिणामलाई manipulate गरी मालसामान स्वीकार गर्ने जस्ता अनियमित कार्य हुने ।

५.३. सार्वजनिक खरिद कार्यसंग सम्बन्धित भ्रष्टाचारका मुद्दाको अदालती अभ्यास

५.३.१. अदालतमा निर्माण कार्यको सार्वजनिक खरिदसंग सम्बन्धित भ्रष्टाचार मुद्दा प्रवाह

विकास वजेटको ठुलो हिस्सा ओगटेको पुर्वाधार निर्माण कार्यबाट समग्र देश विकासको वाञ्छित लक्ष हाँसिल हुन नसक्नुमा सार्वजनिक खरिदको कार्यमा हुने गरेको भ्रष्टाचार र अनियमितता प्रमुख कारण रहेको विभिन्न अध्ययनले देखाउँछ । सार्वजनिक खरिदको प्रारम्भिक चरणदेखि सम्पत्तीको अन्तमा त्रुटी सच्याउने र अन्तिम भुक्तानी दिने चरणसम्मका कार्यहरूमा विभिन्न भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापहरू हुने गरेको छ । प्रारम्भिक चरणमै लागत अनुमान तथा बिड डकुमेण्ट तयार गर्दा नै मिलोमतो गर्ने, कलुषित बोलपत्र प्रस्तावदाताबिचको मिलोमतो, बोलपत्र स्वीकृत गर्दाको कमिशन, काममा ढिलाई, न्युन गुणस्तर, कामभन्दा बढीको भुक्तानीजस्ता विविध भ्रष्टाचारजन्य कार्यहरू सार्वजनिक निर्माणको कार्यका क्रममा हुन्छन् । तर त्यस्ता कसुरजन्य क्रियाहरू निर्वाद भइरहेका छन् जसले गर्दा भ्रष्टाचारमा दण्डहीनताले प्रश्रय पाएको सबैका सामु छर्लंग छ । सार्वजनिक निर्माण कार्यमा भएका नगण्य मुद्दाहरूमात्र अदालत प्रवेश पाएका छन् । पछिल्लो समय रुग्ण र गुणस्तरहीन ठुला निर्माण ठेक्का कार्यमा भ्रष्टाचारमा संलग्नउपर विशेष अदालतमा केही मुद्दाहरू दर्ता भएपनि फैसला भई भ्रष्टाचारीले सजाय पाएको उल्लेखनीय उदाहरण भेटिदैन । अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले आ.व. ०७५/०७६ मा निम्न मुद्दाहरू दायर गरेको छ :

५.३.२. आ.व. २०७५/७६ मा मुद्दा दायर भएका कम्पनी र सो कम्पनीका प्रोपराइटरहरूको विवरण

१.	एभरेष्ट ईन्जिनियरिंग कन्सल्टेण्ट प्रा.लि.	कृष्णदेव यादव	२०७५/०६/१८
२.	पप्पु कन्स्ट्रक्सन प्रा.लि.	सुमित रौनियार	२०७५/०६/१८
३.	सिटिसिई कालिका कन्स्ट्रक्सन प्रा. लि. का प्रमुख	विक्रम पाण्डे	२०७५/०८/२०
४.	सिटिसिई कालिका कन्स्ट्रक्सन	बुद्ध बहादुर क्षत्री	२०७५/०८/२०
५.	ERMC/ITECO JV	उद्धव राज चौलागाई	२०७५/०८/२०
		हेमनिधि शर्मा	
		अरुण कुमार चौधरी	
६.	शारदा ट्रेडर्स एण्ड सप्लायर्स, तुलसीपर	विनोद के.सि.	२०७५/११/०२
७.	निर्माण व्यवसायी	माधव प्रसाद खनाल	२०७५/१२/१८
		राजु प्रसाद श्रेष्ठ	
		रनिधर तुम्बा	
		देवजंग शाही	
८.	हिमालयन कार्गो प्रा. लि.	कुमारी चौधरीसमेत	२०७६/०२/०२
		मधु कुमारी चौधरी	

		विनोद कुमार गुप्ता	
		राहुल कुमार गुप्ता	
९.	वनवारी माता ट्रेडर्स	रविन्द्र गुप्ता	२०७६/०२/०२
		विरेन्द्र गुप्ता	
१०.	सुयल हाउजिंग प्रा. लि. का संचालक	राम कुमार सुयल थापासमेत	२०७६/०२/०२
११.	निर्माण बज्र गरुदी संचालक कन्चनजंघा जे.भि., जे.भि प्रबन्धक	तेण्डी शर्मा	२०७६/०२/२०
१२.	एमके निर्माण सेवा प्रा.लि.	जीवन थापा	२०७६/०२/२०
१३.	मे ट्रो डहिंग एण्ड प्रि. टेष्ट	खगेन्द्र प्रसाद काफ्ले	२०७६/०३/२०
१४.	प्रोपराइटर बायोमेड इन्टरनेशनल प्रा.लि.	चेतन अग्रवाल	२०७६/०३/२०

श्रोत : अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग

आयोगबाट अध्ययन भएका जम्मा १८४८ ठेक्काहरूमध्ये २०७६/०३/२० अर्थात् एक वर्ष अघिसम्म जम्मा १४ वटा मुद्दामा मात्र अदालतमा मुद्दा पेश गरिएको छ । यसमध्ये मुद्दा नचले अवस्थाका वा तामेली जाने प्रकृतिका के कति, अनुसन्धानमा रहेका मुद्दाको संख्या, अनुसन्धान भई मुद्दा पेश हुने क्रममा रहेका मुद्दा संख्याबारे आयोगको रिपोर्टमा उल्लेख भएको पाइँदैन । रुग्ण मानी अभिलेख गरिएका यस्ता ठेक्काहरूमा अत्यन्त न्यून अर्थात् ०.९७ प्रतिशतमात्रै मुद्दामा अनुसन्धान, अभियोजन भएको पाइयो ।

५.३.३. अदालतको दृष्टिकोण

सार्वजनिक खरिदको निर्माण कार्यसंग सम्बन्धित थोरैमात्र मुद्दाले अदालतमा प्रवेश पाएको र त्यसमध्ये पनि यस प्रकृतिको निम्न मुद्दाहरू मात्र सर्वोच्च अदालतबाट अन्तिम भएको पाइयो ।

(१) उद्धव प्रसाद खनालको प्रतिवेदनले नेपाल सरकार वि. विनय कुमार गामीसमेत^{२३}

भेडीखर्क आयोजनाको निर्माण कार्यमा फर्जी बिल बनाई २७ लाखभन्दा बढी भुक्तानी लिई भ्रष्टाचार गरेको भन्ने प्रस्तुत मुद्दामा प्रतिवादी उपभोक्ता समितिका अध्यक्ष टंक बहादुरशाहीले आफ्नो दायित्व पुरा नगर्ने र अरु जिम्मेवार पदाधिकारीहरूलाई पनि बदनीयतसाथ रकम लिनखानका लागि अनुचित तवरले भुक्त्याई योजनास्थलमा जान नदिने काम गरेको स्पष्ट देखिएको, आयोजनाको काम सम्पन्न भएको समेतको कुरालाई यी प्रतिवादीले स्पष्ट तवरबाट प्रमाणित गर्नुपर्ने, आरोप पत्रबाट देखिएको कुरालाई प्रति प्रमाण पेश गरी खण्डन गर्नुपर्नेमा म्याद नै गुजारी बसेकोले कसूर गरेको ठहर्ने, र अन्य कर्मचारीहरूलाई विभागीय कारवाही हुने ।

(२) रामजी प्रसाद रैनियार वि. नेपाल सरकार^{२४}

होटलका नक्कली बिल बनाई र प्रति बैठक रु. १००० बढी भत्ता निकाली नेशनल ट्रेडिंग लि. लाई नोक्सान र आफूलाई गैरकानूनी लाभ पुर्याई भ्रष्टाचार गरेको भन्ने प्रस्तुत मुद्दामा नक्कली वास्तविकभन्दा बढी रकमको बिल बनाई पेश गरी भुक्तानी लिएको कार्यबाट आफ्नो पदीय हैसियत, जिम्मेवारी र ओहोदाको मर्यादाविपरित गैरकानूनीरूपमा अख्तियारको दुरुपयोग गरी नेशनल ट्रेडिंग लिमिटेडलाई आर्थिक नोक्सानी र आफूलाई गैरकानूनी लाभ पुर्याई भ्रष्टाचारको कसूर गरेको प्रमाणित हुने ।

(३) ए.के. सप्लायर्सको प्रोपराइटर राजेश अधिकारीसमेत वि. नेपाल सरकार^{२५}

वीरगंज नगरपालिकाको आवश्यक फर्निचर खरिद सम्बन्धीको प्रस्तुत मुद्दामा विशेष अदालतले प्रतिवादीलाईकसूरदार ठहर गरेपनि सर्वोच्च अदालतले निम्न आधारमा सफाई दिएको छः

समान खरिद गर्दा नगरपालिकाको बोर्डको निर्णयवा नगरप्रमुखको आदेशबिना खरिद हुनसक्ने कानूनी अख्तियारीनै देखिन्छ र त्यसरी खरिद भएको पनि छैन । नगरपालिकाद्वारा खरिद गरिएको समानमा भ्रष्टाचार भएको भए समान खरिद गर्न आदेश दिने वा अनुमोदनको निर्णय गर्ने मुख्य निर्णयकर्ता पदाधिकारीले पहिलो जिम्मेवारी लिनुपर्ने,

निर्णयकर्तालाई निर्णयका सम्बन्धमा कुनै जिम्मेवार नगराई निर्णय कार्यान्वयन गर्नेलाईमात्रै जिम्मेवार बनाउनु न्यायसंगत देखिन्छ । निर्णयकर्तालाई आफूले गरेको कार्यको दायित्वबाट उन्मुक्ति

^{२३}नेकाप २०७२ अंक ३ नि.नं. ९३७४

^{२४}नेकाप २०६७ अंक ९ नि.नं. ८४६३

^{२५}नेकाप २०६८ अंक ५ नि.नं. ८६३६

वा छूट दिई मातहतका कर्मचारीलाई मात्रै जिम्मेवार बनाउँदा प्ररा तवरले इन्साफ नहुने (प्रकरण नं. ९),

एउटै विवादमा फरकफरक रूपमा संलग्न रहेका व्यक्तिहरूमध्ये निर्णय गर्नेलाई पूर्ण उन्मुक्ति दिई निर्णयको कार्यान्वयन गर्नेलाई मात्र बदनियतपूर्ण काम गरेको ठान्नु सरासर अन्याय हुनजान्छ । निर्णय गर्नु र निर्णय कार्यान्वयन गर्नु फरक कुरा हो । त्यसमा पनि निर्णयकर्ताले गरेको निर्णय कार्यान्वयन गर्ने दावि बोकेका पदाधिकारीले प्रक्रियागतरूपमा कार्यान्वयनको तहगत प्रक्रिया पुरा गर्ने कार्यसम्मगरेको र भुक्तानी हुनबाट मौकामा नै रोकेकोबाट त्यस्तो अधुरो रूपमा निर्णय कार्यान्वयन गर्नेलाई सजाय गरी निर्णयकर्ताको हकमा बिचार हुन नसक्ने स्थिति सृजना गर्न कानून र न्यायसंगत नहुने ।

६. निमाण कार्यको सार्वजनिक खरिदका समस्या र समाधानका उपायहरू

६.१. निर्माण कार्य खरिदका समस्या तथा चुनौतीहरू

सार्वजनिक निर्माण कार्य खरिदका समस्या तथा चुनौतिहरू समग्र सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापनका समस्या हुन् । सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापनका प्रत्येक चरणमा समस्या र चुनौतिहरू रहेका छन् । अनियमितता र भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापहरू हुनसक्ने संभावनाका क्षेत्रहरू नै समस्याका जडसुत्रहुन् । विशेषगरी ती समस्याहरू खरिद चरणको खरिद योजना, कार्यान्वयन, सम्झौता, करार व्यवस्थापन र सार्वजनिक खरिदमा संलग्न व्यक्तिको मनोवृत्तिसंग सम्बन्धित छन् । सार्वजनिक खरिदका समस्याहरूका कारणले प्रस्तावित खरिद कार्यक्रम समयमा पुरा हुन नसक्दा त्यस्को प्रतिफल पनि सरोकारवालाहरूले पाउन नसक्ने त छुदैछ, त्यसमा समय र लागतमा वृद्धि हुन गई सार्वजनिक सम्पत्तिको दुरुपयोग र न्युन प्रतिफल प्राप्त हुन्छ । नेपालमा सार्वजनिक खरिद सम्बन्धी समस्याहरूलाई सामान्य प्रवृत्तिमुलक, निर्माण खरिद सम्बन्धी, परामर्श सेवा उपयोग, मालसामान खरिद र अन्य खरिद सम्बन्धी, वीमा, मुल्य समायोजन र भेरियसन सम्बन्धीका समस्या रहेको पाइन्छन्^{२६}। सार्वजनिक निर्माण खरिदमा पनि यीनै प्रकृतिका प्रवृत्तिमुलक, अन्य कार्यमुलक, व्यवस्थापकीय, नियमनकारी, नीतिगत र संस्थागत निम्न समस्या र चुनौतिहरू रहेका छन्:

- खरिदको पुर्व तयारी चरणका जस्तै; बजेट व्यवस्थापन, निर्माण कार्यबाट हुने आर्थिक, सामाजिक वा अन्य उपलब्धीको आंकलन, विश्लेषण, पुर्व सम्भाव्यता अध्ययन, वातावरणीय प्रभाव मुल्यांकन, निर्माण स्थलको व्यवस्थापन, निर्माण कार्यको नक्सा, डिजाइन समेतका आयोजना निर्माण तयारी चरणका कार्यहरू नटुंग्याई र प्रतिष्पर्धालाई सिमित गर्नेगरी बोलपत्र आव्हान र ठेक्का प्रबन्ध हुने गरेको,

^{२६}रमेश कुमार शर्मा तिमिसना र प्रेम प्रसाद ढुंगाना, नेपालमा सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापन, वीणा ढंगाना, उदयपुर, नेपाल, २०६४ (पहिलो संस्करण)

- निर्माण कार्यको खरिद सम्बन्धमा खरिद योजना, लागत अनुमान, विड डकुमेण्ट लगायतका कार्यहरूखरिद इकाई तथा निर्माणमा विज्ञ जनशक्तिबाट नहुनेभएकोले खरिद प्रक्रिया यथार्थपरक नहुने र बोलपत्र मूल्यांकनमा समस्या आई ठीक समयमा, ठीक मुल्यमा बान्छित परिणाम हासिल नहुने,
- निर्माण कार्यको लागत अनुमान यथार्थपरक र वस्तुगत नहुनु आफैमा समस्या रहेको छ भने यसको कारण आयोजना समयमा सम्पन्न नहुने, गुणस्तरहीन कार्य हुने, व्यवसायीको हितमा Variation, Price Adjustment गर्नुपर्ने भई राज्यले ठुलो नोक्सानी व्यहोर्नुपर्ने,
- गलत खरिद विधि अवलम्बन गरिनाले प्रतिष्पर्धालाई सिमित पार्ने र कार्यान्वयनमा अनेक विवाद सृजना गर्ने,
- व्यवसायीहरूमा जे जसरी भएपनि काम हात पार्ने किराया प्रवृत्ति (Rent seeking behavior) हावी भई खरिद कार्यमा प्रभाव, दबाव र काममा व्यवसायिकभन्दा छलछाम, गुणस्तरभन्दा नाफाखोरी, पेशागत दायित्व निर्वहनभन्दा एकअर्कामा जिम्मेवारी पन्छाउने प्रवृत्ति मौलाउँदो,
- खरिद कार्यको मुल्यांकन क्रमका निर्णय प्रक्रियामा अनावश्यक ढीलाईर व्यवस्थापकको तजविजी अधिकारको दुरुपयोग हुनेगरेको,
- सबैभन्दा न्युन अंक कबोल गर्ने सेवा प्रदायक छनौट हुनुपर्ने सामान्य कानूनी व्यवस्था र ठेक्का लिनेदिने प्रवृत्तिले न्युन गुणस्तरको काम हुने, भेरियसनमा जानुपर्ने, ठेकेदारको क्षमाताले नभ्याउने अवस्था आउने,
- अग्रीम कार्य पेशकी लिई सेवाप्रदायक वेपत्ता हुने, पेशकी रकम अन्य काममा परिचालन गर्ने, यस्तो गर्नेलाई जिम्मेवार नबनाइने जस्ता दण्ड प्रणाली फितलो रहेको,
- सार्वजनिक खरिदकोकरारसम्झौता कार्यान्वयनमा जवाफदेहीता र पारदर्शिताको अभावका साथैजनशक्तिमा खरिद सम्बन्धी ज्ञान, सीप र क्षमाताको अभावका कारणले खरिदको मुल्यांकन र निर्णय गर्ने कार्यमा पेशागत उत्तरदायित्वको अभावजिम्मेवारी पन्छाउने प्रवृत्तिको विकास,

- सम्झौताका शर्तहरूमा हुने अस्पष्टता, वस्तुगत आधार कारणबिना ठेक्काको अन्धाधुन्ड र अत्यधिक म्याद थपजस्ता कार्यले ठेकेदारलाई फाइदा र राज्यलाई नोक्सानको स्थिति,
- आयोजनाको कार्य शुरु भएपछि Proper तरिकाले monitoring नगर्ने, ठेक्का सम्पन्न नहुँदै भुक्तानीमा प्राथमिकता दिने, भएको कार्यको Measurement सही किसिमले नगर्ने, व्यवसायीको अनुकुल Variation गर्ने, नर्म्सभन्दा बाहिर गएर मूल्य समायोजन, भएको कामभन्दा बढीको भुक्तानीजस्ता कार्यान्वयनका क्रममा हुने गैह्रजिम्मेवारपूर्ण कार्य हुने,
- निर्माण कार्यको गुणस्तर नहेरिने, न्यून गुणस्तरकोलाई गुणस्तरीय मानी बिल भुक्तानी गर्ने,
- काममा लापरवाही गर्दा समेत ठेक्का अन्त्य गर्न नसक्नेजस्ता पुरस्कार र दण्डलाई कार्यसम्पादनसंग आबद्ध गर्न नसकिएको,
- सार्वजनिक खरिद सम्बन्धी प्रचलित कानुन, प्रतिस्पर्धा प्रबर्द्धन तथा बजार संरक्षण, मुद्रा निर्मलीकरण, भ्रष्टाचार निवारण, सेवा सम्बन्धीका कानुनमा एकरूपता नहुनुका साथै दातृ निकायका खरिद निर्देशिकामा एकरूपता नहुँदा खरिदको कार्यमा विविधा र अन्यौलताको स्थिति रहनु,
- ठुलठुला विकास निर्माणका अधिकांश आयोजनाहरू वैदेशिक सहायताबाट संचालित रहेका र यस्ता आयोजनाको खरिदका विविध विधि , प्रकार र आफ्नै खालका निर्देशिकाहरू प्रयोग रहेका छन् भने निजी क्षेत्रलाई विकास निर्माणको साभेदारको रूपमा हेरिने नीति रहेको स्थितिमा के कस्तो सहायता, के कुन प्रयोजनमा लिने वा नलिने, परिचालित कसबाट कसरी गर्ने भन्ने सार्वजनिक खरिदको क्षेत्रमा घोषित नीतिको अभावको स्थिति,
- सार्वजनिक निकायहरू स्वयं र अन्य नियमनकारी निकायहरू जस्तै सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग जस्ता निकायहरू सार्वजनिक निर्माण क्षेत्रको बढ्दो र विकराल अनियतिता र भ्रष्टाचारलाई नियन्त्रण गर्न अपेक्षित रूपमा प्रभावकारी हुन नसक्नु,
- नीतिगत निर्णयका नाममा निर्माण कार्यमा हुने भ्रष्टाचारले संरक्षण र प्रश्रय पाउने परिस्थिति हुनु, आदि ।

६.२. समस्या समाधानका उपायहरू

सार्वजनिक निर्माण कार्यको खरिदका क्षेत्रमा रहेका विविध समस्या निराकरण गरी सुधार गर्ने कार्य आफैमा जटिल र व्यापक विषय रहेको छ । तथापि निर्माण कार्यको सार्वजनिक खरिदका विभिन्न चरणमा रहेका उपरोक्त नीतिगत, संस्थागत, व्यवहारिक, कार्यगत, प्रवृत्तिगत लगायत विविध समस्याहरू निराकरण गर्न निम्न उपायहरूको अवलम्बन गर्नुपर्ने हुन्छ :

- विकास निर्माणका ठुलठुला आयोजनाहरू तथा वैदेशिक सहायताबाट संचालित आयोजना खरिदका विविध विधि, प्रकार र आफ्नै खालका निर्देशिकाहरूले ल्याएको अन्यौलता र निजी क्षेत्रसंग विकास निर्माणमा साभेदारी लगायतका विषयमा के कस्तो सहायता, के, कुन प्रयोजनमा लिने वा नलिने, परिचालित कसबाट, कसरी गर्ने भन्ने सार्वजनिक खरिदको क्षेत्रमा छुट्टै सार्वजनिक नीतिको निर्माण गरी कार्यान्वयनमा ल्याउने,
- खरिदसंग सम्बन्धित प्रचलित कानून, खरिद कागजात तथा निर्देशिकाहरूमा एकरूपता ल्याई प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्ने,
- राष्ट्रिय आवश्यकताभन्दा निर्माण व्यवसायीको दबाव, प्रभावमा खरिद सम्बन्धी कानूनमा संशोधन, र गलत कार्य गर्ने निर्माण व्यवसायीलाई कालोसूचिमा राख्ने लगायतको कानूनी व्यवस्थाको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्ने,
- सार्वजनिक खरिदका पूर्व तयारी चरणका कार्यहरू सम्पन्न नगरी बोलपत्र आव्हान तथा ठेक्का प्रबन्ध नगर्ने,
- लागत अनुमानलाई निर्माण कार्यसंग आवद्ध बनाई यथार्थपरक र वस्तुगत बनाउने र सम्झौता कार्यान्वयनका क्रममा लागत अनुमान फेरबदल गर्ने कार्यलाई निरुत्साहित गर्ने,
- खरिद कार्यमा निर्माण व्यवसायीले लागत अनुमानको तुलनामा अत्यन्त घटी रकम कबोल गर्ने र ठेक्का लिनेदिने रपछिबाट समयमा कार्य सम्पन्न नगरी म्याद थप गर्दै योजनाको लागत बढाउने कार्यलाई निरुत्साहित गर्ने,
- सबैभन्दा न्युन अंक कबोल गर्ने सेवा प्रदायक छनौट हुनुपर्ने समान्य कानूनी व्यवस्था र ठेक्का लिनेदिने प्रवृत्तिले न्युन गुणस्तरको काम हुने, भेरियसनमा जानुपर्ने, ठेकेदारको क्षमताले नभ्याउने अवस्था आउने,
- अग्रिम कार्य पेशकीलाई निरुत्साहित गर्ने र अत्यावश्यक हुने अवस्थामा मात्र सम्झौता कार्यान्वयन क्रममा तयारी चरणका कार्य भए नभएकोसंग आवद्ध गरीमात्र त्यसका आधारमा पेशकी उपलब्ध गराउने र पेशकी लिई वेपत्ता हुने, काम गरेपनि न्युन गुणस्तरको काम गर्ने, पेशकी रकम अन्य काममा परिचालन गर्ने व्यवसायीको ठेक्का रद्द गर्ने,
- सम्झौता कार्यान्वयनका क्रममा भेरिएशन, मूल्य समायोजन जस्ता कार्य गर्दा यथार्थपरक र वस्तुगत आवश्यकताका आधार कारण खुलाई मात्र गर्ने,
- सम्झौता कार्यान्वयनका चरणमा भइरहेको कार्यको अनुगमन, सुपरीवेक्षण तथा मूल्यांकनलाई वस्तुगत बनाउने,
- कानूनले निर्दिष्ट गरेको आधार कारण नभई म्याद थप नगर्ने, फिल्डमा नगई बिल भरपाई बनाउने, गलत रिपोर्टका आधारमा बिल भुक्तानी, म्याद थप, कार्य सम्पन्न प्रतिवेदन दिने, जोखिम अवधि समाप्त नहुँदै जोखिम सुरक्षण धरौटी फिर्ता दिने लगायतका कार्यलाई

संलग्न व्यक्तिको कार्य सम्पादनसंग आवद्ध बनाई सम्बन्धितलाई कानून बमोजिम जवाफदेही र उत्तरदायी बनाउने परिपाटीको विकास गर्ने,

- रुग्ण ठेक्काहरूको उचित व्यवस्थापनका साथै थप विकास निर्माण कार्यका लागि आवश्यक प्राविधिक जनशक्ति व्यवस्थापन गरी खरिद कार्य अधि बढाउने,
- जसरी र जे गरेर भएपनि काम हात पार्ने र काम उपलब्ध गराउने तथा कार्यमा व्यवसायिकताभन्दा छलछाँम, नाफा कमाउने, जिम्मेवारी पन्छाउने पवृत्तिलाई निरुत्साहित गर्ने,
- सार्वजनिक निकायहरू स्वयं र अन्य नियमनकारी निकायहरू जस्तै सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग जस्ता नियमनकारी निकायहरूका काम कारवाही गतिशील र प्रभावकारी बनाई सार्वजनिक निर्माण क्षेत्रको अनियमितता र भ्रष्टाचारलाई नियन्त्रण गर्ने,
- नीतिगत निर्णयका नाममा निर्माण कार्यमा हुने भ्रष्टाचारले संरक्षण र प्रश्रय पाउने परिस्थितिको अन्त गर्न आवश्यक उपाय अवलम्बन गर्ने,
- निर्माण कार्य सम्झौताका शर्तहरू तथा सम्बन्धित कानूनको अक्षरशः पालना नगरी काममा ढिलासुस्ती अनियमितता गर्ने सम्झौताका पक्षधरहरूलाई जिम्मेवार बनाउने दण्ड प्रणाली अवलम्बन गर्ने,
- समग्र खरिद प्रणालीलाई नै वैज्ञानिक, मितव्ययी, पारदर्शी, जवाफदेही र प्रभावकारी बनाई सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापनमा हुने अनियमितता, भ्रष्टाचारलाई नियन्त्रण गरी सुशासन कायम गर्ने, आदि ।

७. निष्कर्ष

सार्वजनिक प्रशासनका विविध आयामहरू मध्ये महत्वपूर्ण आयामको रूपमा रहेको सार्वजनिक खरिद कार्यले मुलतः जनतामा वस्तु तथा सेवाको विस्तार र विकास निर्माणको लक्ष्य लिएको हुन्छ । यस्तो लक्ष्य वस्तुतः पुर्वाधार विकास र निर्माणविना संभव हुदैन । त्यसैले पुर्वाधार निर्माण अथवा निर्माण कार्यको खरिद व्यवस्थापन सार्वजनिक खरिदको महत्वपूर्ण पक्ष र समग्र देश विकासको आधारशिला हो । जनताको हित कल्याण र विकासका लागि गरिने यस्तो खरिद कार्य राज्यका संयन्त्रबाट व्यवस्थापन हुनुपर्दछ र समग्र देश विकासको पक्षमा हुन्छ भन्ने मान्यता रहेको छ । यस कार्यमा राज्यको तर्फबाट तत्परता र श्रोत साधनको सुशासनयुक्त व्यवस्थापन परिचालन आवश्यक पर्दछ । विकास निर्माणका कार्यमा पारदर्शिता, जवाफदेहीता भएन भने वाञ्छित विकासको लक्ष्य हासिल हुन सक्दैन ।

विकास वजेटको अधिकांश हिस्सा सार्वजनिक खरिदको हुने र यसमध्येपनि निर्माण कार्यको सार्वजनिक खरिद कार्यप्रार्थमिकताको क्षेत्र हुने भईबढी वजेट छुट्याइने भएकोले यसको सही व्यवस्थापन हुन सकेन भने देश विकासले गति लिन सक्दैन । हाम्रो देश विकासमा पछि पर्नुको कारकको रूपमा विकास निर्माणको कार्य सही ढंगबाट परिचालित हुन नसक्नुलाई पनि लिने गरिएको छ ।

सार्वजनिक खरिदका विविध चरणहरूमा अनियमितता, भ्रष्टाचार र गैहकानुनी कार्य हुने गरेका छन् । सेवाप्रदायक र व्यवसायीबिचका गैहकानुनी कार्य र अकर्मण्यताले कतिपय विकास निर्माणका कार्यहरू अलपत्र परेका छन् । सम्बन्धित कानूनका Loopholes हरू, कमी कमजोरीहरू, व्यवसायिकभन्दा नाफामुलक कार्य प्रवृत्ति, सार्वजनिक सेवा र निजी क्षेत्रमा व्याप्त अनियमितता र भ्रष्टाचार, बदनियतपूर्ण आयोजना निर्माण र व्यवस्थापन, लोभलालच, मरमोलाहिजा, दबाव, प्रभाव असक्षमता, गैर व्यवसायिक प्रवृत्ति, गैरजिम्मेवार र उत्तरदायित्वको अभावजस्ता अनियमितता र अकर्मण्यताले निर्माण कार्यले वांछित गति लिनसकेको छैन । यसका विविध नीतिगत, प्रवृत्तिगत, व्यवहारिक, कार्यगत, संस्थागत समस्याहरू रहेका छन् । यी समस्या समाधान गर्न सम्बन्धित कानुनी व्यवस्थाका कमी कमजोरी हटाई प्रतिष्पर्धा प्रवर्द्धनको नीति बमोजिम सरोकारवाला पक्षधरहरूको प्रवृत्तिगत र व्यवहारिक कार्यशैलीमा सुधारसहित देशभक्तिको भावना जागृत हुनु पर्दछ ।समस्याग्रस्त खरिद प्रशासनमा समग्र सुशासन कायम गर्न सकेमा यस क्षेत्रमा व्याप्त भ्रष्टाचार र अनियमितता नियन्त्रण भई सार्वजनिक निर्माण कार्यबाट आर्थिक उन्नति तथा समग्र देश विकासको लक्ष्य हांसिल गर्न सकिन्छ । राज्य संयन्त्र यस दिशातर्फ प्रभावकारी रुपमा लाग्न जरुरी हुन्छ ।

गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जन सम्बन्धी कसुरमा सर्वोच्च अदालतको न्यायिक दृष्टिकोण : एक अध्ययन

■ शंकर खत्री

अध्याय एक

१. परिचय

कम्तिमा एक दशक पछिल्ला वर्षहरूमा भ्रष्टाचारको समस्या नेपालको राजनीतिक एवम् सामाजिक एजेन्डाको केन्द्रमा रहेको छ । यो समस्या नेपाल अविकसित हुनुको प्रमुख कारण मध्ये एक हो । यसको परिभाषा धेरै व्यापक छ, फरक अभिव्यक्तिहरू छन् र समाजको सबै स्तरहरूमा यसको अभ्यास गरिएको छ ।

भ्रष्टाचारको कानूनी व्यवस्थाको बारेमा भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ मा उल्लेख भएको देखिन्छ । यस ऐनको परिभाषा खण्डमा नै भ्रष्टाचार भनेको कस्तो कसुर हो, राष्ट्रसेवक, लाभको पद, सार्वजनिक जवाफदेहीको पद रिसवत (नगदी, जिन्सी, घूस) सार्वजनिक संस्था, जस्ता विषयहरू भन्नाले कुन कुन कुरालाई मानिन्छ भनि परिभाषित गरिएको छ ।^{२७} त्यस्तै सो ऐनमा भ्रष्टाचार भन्नाले रिसवत लिने दिने, बिना मूल्य वा कम मूल्य सामान लिने, दान दातव्य चन्दा लिने, कमिशन लिने, राजस्व चुहावट गर्ने, गैरकानूनी लाभ हानी पुर्याउने गलत लिखत वा अनुवाद गर्ने, सरकारी कागज सच्याउने, प्रश्नपत्रको गोपनियता भंग गर्ने, गैरकानूनी व्यापार व्यावसाय गर्ने, नपाएको ओहोदा पाँए भन्ने झुठा विवरण पेश गर्ने, सार्वजनिक सम्पत्तिको हानी नोक्सानी गर्ने, गलत प्रतिवेदन पेश गर्ने ईत्यादि मध्ये कुनै कसुरलाई मानिने उल्लेख छ ।

^{२७} भ्रष्टाचार निवारण ऐन २०५९

सोही ऐनमा भ्रष्टाचारजन्य कसूर गरेमा विभिन्न सजायहरू हुन सक्ने गरि कानूनमा तोकिएकोले त्यस्ता क्रियाकलाप वा आचरण गर्नु हुँदैन भन्ने मनसाय देखिन्छ।²⁸ त्यस्तै अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ मा पनि सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्ति, सार्वजनिक संस्था, अनुचित कार्य, भ्रष्टाचार, अख्तियारको दुरुपयोग जस्ता शब्दावलीहरूको परिभाषा गरिएको छ।²⁹

African Union Convention on Preventing and Combating Corruption (2003) ले गैर कानूनी रूपमा आर्जन गरेको सम्पत्तिलाई "Illicit enrichment means the significant increase in the assets of a public Official or any other person which he or she cannot reasonably explain in relation to his or her income." भनि परिभाषित गरेको छ।³⁰

बोलीचालीमा अकुत सम्पत्ति छानबिन भन्ने लवज कानूनमा प्रयोग भएको छैन । यसलाई पहिले अनुमानित कसूर भनिन्थ्यो। भ्रष्टाचार निवारण ऐन २०५९ मा गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जन भनिएको छ। सो ऐनको दफा २० मा सार्वजनिक पद धारण गरेको राष्ट्रसेवकले पेस गरेको सम्पत्ति विवरण अमिल्दो र अस्वाभाविक देखिए, अमिल्दो र अस्वाभाविक उच्च जीवनस्तर यापन गरे वा हैसियतभन्दा बढी सम्पत्ति हस्तान्तरण गरे त्यस्तो सम्पत्तिको स्रोत निजले प्रमाणित गर्नुपर्ने र गर्न नसके गैरकानूनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गरेको मानी त्यसै आधारमा मुद्दा चल्न सक्ने भनिएको छ। यस कसुरमा दुई वर्षसम्म कैद र बिगोबमोजिम जरिवाना तथा गैरकानूनी सम्पत्ति जफत हुन्छ।³¹

भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा २० को उपदफा (१) मा "प्रचलित कानूनबमोजिम सार्वजनिक पद धारण गरेको मानिने राष्ट्रसेवकले प्रचलित कानूनबमोजिम पेस गरेको सम्पत्ति विवरण अमिल्दो तथा अस्वाभाविक देखिन आएमा वा निजले मनासिब कारणविना अमिल्दो र अस्वाभाविक उच्च जीवनस्तरयापन गरेमा वा आफ्नो हैसियतभन्दा बढी कसैलाई दान, दातव्य,

²⁸ रमेश के.सी., सार्वजनिक सेवामा नैतिकता र सदाचार: सिद्धान्त र व्यवहार, Available at: https://psc.gov.np/assets/uploads/files/Nijamati_Sewa_Patrika_2073-12-1.pdf, Accessed on 25th July 2020

²⁹ अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८, दफा २

³⁰ धारा १.१

³¹ भ्रष्टाचार र अकुत सम्पत्ति छानबिन, मोहन बन्जाडे, <http://annapurnapost.com/news/147772>, Accessed on 25th July 2020

उपहार, सापटी, चन्दा वा बकस दिएको प्रमाणित भएमा त्यस्तो सम्पत्ति के-कस्तो स्रोतबाट आर्जन गरेको हो भन्ने कुराको निजले प्रमाणित गर्नुपर्नेछ र नगरेमा त्यस्तो सम्पत्ति गैरकानूनी रूपमा आर्जन गरेको मानिनेछ ।" भन्ने कानूनी व्यवस्था रहेको देखिन्छ । उक्त कानूनी व्यवस्थाले गैरकानूनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गरेको प्रमाणित हुनका निम्ति सार्वजनिक पद धारण गरेका राष्ट्रसेवकको वैध आर्जनको तुलनामा निजले अमिल्दो र अस्वाभाविक उच्च जीवनस्तरयापन गरेको कुरा प्रमाणित गर्नुपर्नेलाई विशेष जोड दिएको देखिन्छ ।³²

यस कार्यपत्रले गैरकानूनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गरेको सम्बन्धि मुद्दामा सम्मानित सर्वोच्च अदालतले विभिन्न किसिमका कार्यलाई भ्रष्टाचारजन्य कार्य भनि निर्णय गर्दा लिईएका आधारहरूको व्याख्या एवं विश्लेषण गर्ने प्रयत्न गर्नेछ । यस कार्यपत्रमा सम्मानित सर्वोच्च अदालतको निर्णयहरूले निर्दिष्ट गरेका सिद्धान्तहरूको अवलम्बन गरी आउँदा दिनहरूमा चाल्नु पर्ने कदमका बारेमा समेत प्रकाश पार्ने प्रयत्न गरिएको छ ।

अध्याय दुई

२. सैद्धान्तिक अवधारणा

२.१. नेपालमा भ्रष्टाचारको अवस्था

नेपालमा करिब पाँच लाख ५० हजार वेतनधारी सरकारी कर्मचारीलगायत पदाधिकारीहरू रहेका छन् । यस्ता सार्वजनिक पदधारण गरेका व्यक्तिलाई सेवाअवधिभर राज्यको स्रोत वरिपरि रहने अवसर प्राप्त भइरहन्छ । 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 भ्रष्टाचारजन्य कार्यमा संलग्न हुनुका साथै सदाचारिताको आदर्शबाट च्युत हुने प्रचुर सम्भावना रहन्छ ।

उदाहरणका लागि सरकारी सेवामा प्रवेश गरेको अठाइ वर्षमै २६ वर्षीय शाखा अधिकृत रविचन्द्र ढकालले सात करोड भ्रष्टाचारको अभियोगमा अख्तियारले केही महिनाअघि मुद्दा

³² दूरसञ्चारको क्षेत्रमा अहम् भूमिका खेल्ने नेपाल दूरसञ्चार कम्पनीको विभिन्न शाखा, प्रशाखा, विभागहरूमा कार्यरत कर्मचारीहरूबाट अकुत सम्पत्ति आर्जन गरी भ्रष्टाचार गरेकोले छानबिन गरी कारबाही होस् भनी नेपाल दूरसञ्चार कम्पनीका तल्लो कर्मचारीहरूको उजुरीले नेपाल सरकार वि. अधिकृत अनिलकुमार आचार्यसमेत, ने.का.प. २०७६, नि.नं. १०२१८

चलाएको देखिन्छ। त्रिभुवन अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थल भन्सारका प्राविधिक सुब्बा श्यामकृष्ण च्चामु श्रेष्ठ १४ करोड अकुत सम्पत्ति कमाएको अभियोगमा विशेष अदालतमा मुद्दा खेपिरहेको देखिन्छ। १९ हजार एक सय ३४ कर्मचारीले तोकिएको समयभित्र आफ्नो सम्पत्ति विवरण नबुझाएकाले अहिले कारवाहीको दायरामा परेका छन्। साथै तत्कालीन मन्त्रीद्वय बट्टीप्रसाद न्यौपाने र टेकबहादुर गुरुङलगायत समाजकल्याण परिषद्का १४ पदाधिकारीविरुद्ध अख्तियारले ३१ करोडभन्दा बढी भ्रष्टाचार गरेको भन्दै विशेष अदालतमा मुद्दा दायर गरेको छ। यी केही भ्रष्टाचार सम्बन्धि कार्यका पछिल्ला प्रतिनिधिमूलक उदाहरण मात्रै हुन्।^{३३} नेपालको सन्दर्भमा भ्रष्टाचारको अवस्था कहालीलाग्दो छ भन्ने तथ्यलाई आयोगले दायर गरेको मुद्दा समेतबाट देख्न सकिन्छ। आर्थिक वर्ष २०७६।०७७ मा आयोगले कूल ५४१ वटा मुद्दा दायर गरेकोमा गैर कानूनी सम्पत्ति आर्जन गरी भ्रष्टाचार सम्बन्धि मुद्दाको सङ्ख्या १८ र सोको विगो १ अरब ५ करोड रहेको तथ्यबाट समेत उजागर भएको देखिन्छ।

नेपालले भ्रष्टाचार गर्ने देशको सूचीमा आफ्नो स्थान भने सुधार गरेको छ। ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेशनल नेपालले सार्वजनिक गरेको भ्रष्टाचार अवधारणा सूचकाङ्क-२०१९ मा नेपालले तीन स्थानमाथि गई सुधार गरेको देखिएको हो। नेपाल विश्वका १८० देश रहेको सूचीमा कूल १०० अङ्कमध्ये ३४ अङ्क प्राप्त गरेर ११३औँ स्थानमा परेको हो। सन् २०१८ मा नेपालको सूचीमा ३१ अङ्कसहित १२४औँ स्थानमा थियो। विश्व बैंक, वल्ड इकोनोमिक फोरम, ग्लोबल इनसाइट, बर्टेल्सम्यान फाउन्डेसन, वल्ड जस्टिस प्रोजेक्ट र भि डि इ एम समेत गरी छ संस्थाका सर्वेक्षणका आधारमा नेपालले सुधार गरेको देखिएको हो।^{३४}

नेपालमा भ्रष्टाचारको प्रकृति तथा फरक-फरक प्रकार र चरित्र भएको पाइन्छ। तथापि मुख्य रूपमा नीतिगत तहबाट हुने भ्रष्टाचार डरलाग्दो देखिएको छ। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबाट गरिएको यससम्बन्धी एक अध्ययनमा नेपालमा ३०.४ प्रतिशतले नीतिगत भ्रष्टाचार हुने गरेको, २७.२ प्रतिशतले प्रक्रियागत रूपमा गरिने निष्कर्षबाट भ्रष्टाचार हुने गरेको, १०.४ प्रतिशतले साना रूपमा भ्रष्टाचार हुने गरेको र ६.९ प्रतिशतले संस्थागत रूपमा भ्रष्टाचार हुने गरेको भनी औल्याएका छन्। यसबाट नेपालमा नीति निर्माताहरू नै आफू र

^{३३} Available at: <http://annapurnapost.com/news/120370>, Accessed on 28th July 2020

^{३४} Available at: <https://www.chanakyapost.com/?p=11374>, Accessed on 28th July 2020

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।³⁵

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 । भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा सक्रिय रहेको संस्था जनअसन्तुष्टिमाझ आफ्नो उद्देश्यमा सफल हुन सक्दैन । त्यसैले अख्तियारले यी कुराहरू मनन गर्नुपर्ने देखिन्छ।³⁶

२.२. गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जन सम्बन्धी कसुरको अवधारणा

भ्रष्टाचारका विभिन्न स्वरूपहरू मध्ये गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जन पनि एक हो । गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जन गर्नुलाई नेपालको सन्दर्भमा भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ ले अपराधिकरण गरी कानूनी दायरामा ल्याएको हो । यसभन्दा अघिको भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ मा अनुमानित कसूरको रूपमा गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जनको केही सामान्य अवधारणासम्म व्यवस्था गरेको थियो जुन आजको जस्तो व्यापक र स्पष्ट थिएन । विश्वको सन्दर्भमा पनि यो अवधारणा त्यति पुरानो होइन । गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जनलाई अपराधिकरण गरी भ्रष्टाचारको स्वरूपमा मान्यता दिन थालेको करिब आधा सतक मात्र भएको पाइन्छ । त्यस

³⁵ अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको २९ औं वार्षिक प्रतिवेदन, Available at: <http://www.ciaa.gov.np/uploads/publicationsAndReports/PDO01d.pdf>, Accessed on 29th July 2020

³⁶ Ibid

कारण कानूनी दृष्टिकोण र अभ्यासमा यो विषय नेपालको लागि मात्र होइन विश्वको लागि नै पनि नयाँ विषय बनेको छ ।

भ्रष्टाचार निवारण ऐनमा एउटा स्वतन्त्र अपराधको रूपमा गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जनलाई राखिनुलाई भ्रष्टाचार विरुद्धको लडाईको एउटा महत्त्वपूर्ण कदमको रूपमा हेरिनुपर्ने हुन्छ । गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जनलाई स्वतन्त्र अपराधको रूपमा ग्रहण गरिनुको पछाडि घटना विशेषमा आधारित भ्रष्टाचारसम्बन्धी कसुरमा अनुसन्धान र न्याय निरूपणमा मिलेको निरुत्साहजनक स्थिति नै हो । विशेष गरी विकासशील तेस्रो विश्वका मुलुकहरूमा शासन सञ्चालन एवं आर्थिक गतिविधिहरूको सञ्चालनमा पारदर्शिताको अभावले गर्दा आर्थिक अपराधीहरू छुट्ने, तिनै व्यक्तिहरू राजनीतिमा हावी हुने र भ्रष्टाचार विरुद्धको अभियानलाई निस्तेज पार्ने गरेको पाइन्छ । एकातर्फ आर्थिक कारोबारको अभिलेख राम्रोसँग नराखिने वा राखेपनि लुकाउने वा नष्ट गरिने, अर्कोतर्फ भ्रष्टाचार मुद्दामा पनि अन्य फौजदारी मुद्दामा जस्तै निर्दोषिताको अनुमान अभियुक्तको पक्षमा रहँदा मुलुक चाहीं भ्रष्टाचारमय हुने तर भ्रष्टाचारी भने कतै नभेटिने, सेवामा रहँदा घुस नलिई काम नगर्ने तर सेवा निवृत्त हुँदा निरापद एवं सुकिलो मुकिलो रूपमा निस्कने एउटा विडम्बनापूर्ण स्थिति रहन जान्छ । यस्तो स्थिति रहन दिनु लोकतन्त्र, विधिको शासन, मानव अधिकार र स्वस्थ सामाजिक जीवन कुनै कुराको पनि हितमा हुँदैन ।

भ्रष्टाचार विरुद्धको संयुक्त राष्ट्र संघीय महासन्धि २००३ ले भ्रष्टाचारको अपराधीकरण, रोकथाम नियन्त्रण, न्याय निरूपण, भ्रष्टाचार गरी विदेशमा लुकाएको सम्पत्ति फिर्ता र यस विषयमा अन्तर्राष्ट्रिय सहयोगसहितको नियन्त्रणात्मक र निरोधात्मक व्यवस्थाहरू बारेमा समेत व्यवस्था गरेको छ । उक्त महासन्धिको धारा २० ले गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जनलाई कसुर मानी अन्तर्राष्ट्रियरूपमा नै यसको नियन्त्रण गरिनुपर्ने कुराको उदघोष गरेको छ । यसो गरिनुपर्ने वस्तुगत तथ्यलाई आत्मसात् गर्दै कुनै कसुरमा सोझै जोडिने स्थिति नभएपनि सार्वजनिक सेवामा संलग्न राष्ट्रसेवकसँग उसको घोषित आयसँग अस्वाभाविकरूपमा अमिलदो सम्पत्ति रहेको देखिएमा त्यसलाई भ्रष्टाचारको कसुर मानी सजाय गर्ने र त्यस्तो सम्पत्ति जफत गर्ने व्यवस्था गर्नु परेको हो । हाम्रो भ्रष्टाचारसम्बन्धी कानूनले अब यो अवधारणालाई

आत्मसात् एवं अनुमोदन गरेको छ। भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा २०(१) देहायबमोजिम छः

"प्रचलित कानूनबमोजिम सार्वजनिक पद धारण गरेको मानिने राष्ट्रसेवकले प्रचलित कानूनबमोजिम पेस गरेको सम्पत्ति विवरण अमिल्दो वा अस्वाभाविक देखिन आएमा वा निजले मनासिब कारण विना अमिल्दो र अस्वाभाविक उच्च जीवनस्तरयापन गरेमा वा आफ्नो हैसियतभन्दा बढी कसैलाई दान दातव्य उपहार, सापटी, चन्दा वा बकस दिएको प्रमाणित भएमा त्यस्तो सम्पत्ति के कस्तो स्रोतबाट आर्जन गरेको हो भन्ने कुराको निजले प्रमाणित गर्नुपर्ने छ र त्यस्तो नगरेमा त्यस्तो सम्पत्ति गैरकानूनीरूपमा आर्जन गरेको मानिने छ।"

उपर्युक्त कानूनी व्यवस्थाको विश्लेषण गर्दा यसले सार्वजनिक पद धारण गरेको राष्ट्रसेवकको हकमा देहायको ३ वटा अवस्थाहरूलाई कसुरजन्य अवस्था भनी मानेको देखिन्छः

- क) पेस गरेको सम्पत्ति विवरण निजको वैध आयस्रोतसँग अमिल्दो वा अस्वाभाविक पाइनु।
- ख) मनासिब कारण विना अमिल्दो वा अस्वाभाविक जीवनस्तरयापन गर्नु।
- ग) आफ्नो हैसियतभन्दा बढी कसैलाई दान दातव्य उपहार सापटी चन्दा वा बकस दिएको प्रमाणित हुनु।

उपर्युक्त तीन अवस्थामध्ये कुनै अवस्था छ भनी सार्वजनिक पद धारण गरेको मानिने राष्ट्रसेवकको हकमा प्रमाणित हुन आएमा यसमा प्रमाणको भार पुर्याई आफू निर्दोष छु भन्ने कुरा निजले प्रमाणित गर्नुपर्छ। अर्थात् आफूसँग भएको सम्पत्ति के कस्तो स्रोतबाट आर्जन गरेको हो भन्ने कुरा अभियोग लागेको राष्ट्रसेवकले प्रमाणित गर्नुपर्छ। अर्को शब्दमा, गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जनको मुद्दामा अभियोजन पक्षले अभियुक्त (क) सार्वजनिक पद धारण गरेको मानिने राष्ट्रसेवक हो र (ख) निजसँग निजको वैध आयस्रोतसँग अमिल्दो वा अस्वाभाविक सम्पत्ति छ भन्ने मुद्दा हेर्ने निकायलाई देखाउनुपर्छ। अभियोजन पक्षले त्यति

गरेको स्थितिमा निर्दोषिताको प्रमाण प्रतिवादी पक्षले गुजार्नुपर्छ । अर्थात् उसले तर्कसङ्गत रूपमा अदालतलाई आफूसँग रहे भएको सम्पत्तिको वैधता स्थापित गर्नुपर्छ ।

संक्षेपमा भन्दा गैरकानूनी सम्पत्तिको आर्जनको मुद्दामा घटना विशेषमा आधारित भ्रष्टाचार मुद्दामा जस्तो अभियोग शंकाहित तवरबाट प्रमाणित हुन आवश्यक हुँदैन । यस्ता मुद्दाहरूमा प्रमाणको प्रचुरता (Preponderance of evidence) कता छ सो हेरी अदालत निर्णय निष्कर्षमा पुग्दछ । यो नै अस्वाभाविक सम्पत्ति आर्जनको मुद्दाको महत्त्वपूर्ण आयाम हो । अस्वाभाविक सम्पत्ति आर्जनको विषयमा भारतीय कानूनमा रहेको व्यवस्था र सो सम्बन्धमा प्रमाणको भारबारेमा भारतीय उच्चतम न्यायालयले *State of Maharastra Vs. Washudeo Ramchandra Kaidalar*³⁷को मुद्दामा व्यक्त गरेको अवधारणा यँहा सान्दर्भिक देखिन्छ । उक्त मुद्दामा न्यायालयले भनेको छः

To substantiate the charge of criminal misconduct under section 5(2) read with section 5(1) (e), the prosecution must prove (a) that the accused was a public servant (b) the nature and extent of pecuniary resources or property in his possession (c) his known sources of i.e. known to the prosecution, (d) that such sources or property were disproportionate to his known source of income. Once these are established the offence of criminal misconduct under section 5(1) (e) would be complete. The burden then shifts to the accused to substantially account for possession by him of assets disproportionate to his income. The extent and nature of burden of proof resting upon the public servant cannot be higher than establishing his case by preponderance of probability.

यसरी हेर्दा अकुत सम्पत्ति आर्जनको मुद्दामा भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा २०(१) मा उल्लिखित अस्वाभाविक देखिएको सम्पत्तिको स्रोत प्रमाणित गर्नुपर्ने भार प्रतिवादीमा राखिएको अवस्था भारतीय कानून को माथि उल्लिखित व्यवस्था र संयुक्त राष्ट्र संघीय भ्रष्टाचार विरुद्धको महासन्धिको धारा २० मा उल्लिखित व्यवस्थसँग सारतः मिल्न आउँछ । यस स्थितिमा कुनै राष्ट्रसेवकको सम्पत्ति उल्लेखनीय रूपले वृद्धि भएको अवस्था अर्थात् (Illicit enrichment) को

³⁷ 1981 AIR 1186, 1981 SCR (3) 675

तर्कसङ्गतरूपमा व्याख्या (Reasonably explain) गर्नुपर्ने स्थिति आदि समग्र कुराहरूलाई अदालतहरूले उद्देश्यमूलक ढंगले हेरेर व्याख्या गर्नुपर्छ । अन्यथा अकुत सम्पत्तिको सम्बन्धमा कानूनले ग्रहण गरेको प्रमाणको भार अभियुक्तमा सर्ने र दोषी वा निर्दोषिताको निर्णय प्रमाणहरूको प्रचुरताको आधारमा हुने यी दुई सिद्धान्तहरू स्खलित हुन पुग्दछन् परिणामतः "समाजमा आर्थिक अनुशासन, नैतिकता र सदाचार कायम राख्ने" ऐनको उद्देश्य निस्तेज हुन पुग्दछ ।

गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जनको विषयलाई भ्रष्टाचार विरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धि २००३ को प्रदुर्भाव भएपछि मात्र विश्वका धेरै मुलुकहरूले आफ्ना देशमा भएका भ्रष्टाचार विरुद्धको कानूनमा समावेस गरेको पाइन्छ । नेपालमा भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा २० को व्यवस्थाले गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जनको विषयलाई भ्रष्टाचारको एउटा महत्वपूर्ण स्वरूपको रूपमा मानी अपराधिकरण गरी त्यस्तो सम्पत्ति आर्जन गर्ने सार्वजनिक व्यक्तिलाई त्यस्तो सम्पत्ति जफत गरी सजाय समेत हुने व्यवस्था गरेको छ । नेपाल भ्रष्टाचार विरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धि २००३ को हस्ताक्षर गर्ने मुलुकमा पर्नेभए तापनि यसको अनुमोदन सन् २०११ फ्रेबुअरीमा मात्र गरेको हो तर आज सम्म उक्त महासन्धिले समेटेको व्यवस्थालाई आफ्नो कानूनी व्यवस्थामा पूर्ण रूपमा समावेस गर्न सकिएको छैन । अन्तर्राष्ट्रिय कानूनको दृष्टिकोणमा नेपालले अवलम्बन गर्दै आएको कानूनी व्यवस्था अनुसार महासन्धिमा भएका व्यवस्थाहरू लाई आफ्नो कानूनमा समावेस नगरेसम्म अनुमोदन गर्दैमा ती व्यवस्थाहरू लागू हुन सक्दैनन् अर्थात् महासन्धिको अनुमोदन पछि सिर्जना हुने राज्यको दायित्वहरू लाई स्थानीय कानून मार्फत समायोजन गर्न सकिएको छैन । त्यसकारण हामीले उक्त महासन्धिको पूर्ण प्रयोगमा ल्याउन सकेका छैनौं । तथापि गैरकानूनी सम्पत्तिको विषयलाई आफ्नो कानूनमा समावेस गरी त्यसलाई २०५९ साल देखि नै प्रयोगमा ल्याई सकेका छौं ।³⁸

गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जन सम्बन्धी कसुर अनुमानमा आधारित कसुर भएको हुँदा अभियोजन पक्षले लिएको अनुमानलाई खण्डित गर्ने दायित्व प्रतिवादी उपर रहेको हुन्छ ।

³⁸ Shreedhar Sapkota, Illicit Enrichment in Nepal, Transparency International Nepal Bulletin, 2069, Poush

प्रतिवादीसँग रहेको सम्पत्तिको निजले वैध आएको स्रोतबाटै प्राप्त भएका हुन् भनी प्रतिवादीले आय र सम्पत्ती बिचको सम्बन्ध स्थापित गर्न नसकेमा वादी पक्षले लिएको गैरकानूनी आर्जनको अनुमान प्रमाणित भएको मानिन्छ । हाम्रो कानूनी व्यवस्थाको सन्दर्भमा साविक साविकको भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ ले गैरकानूनीरूपमा अवैधानिक रूपमा सम्पत्ति आर्जन गर्न छुट नदिएको र हाल प्रचलित भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ ले पनि सो प्रावधानलाई स्पष्ट रूपमा समेटेको देखिन्छ । साविकको र हालको व्यवस्थामा फरक के मात्र देखिन्छ भने साविक ऐन को दफा १५ को व्यवस्था स्वतन्त्र नभएर भ्रष्टाचार मुद्दाको कारबाहीको सिलसिलामा प्रतिवादीसँग आयको तुलनामा अमिल्दो सम्पत्ति देखिएको वा अमिल्दो जीवनस्तर बिताएको पाइएमा प्रतिवादीले अन्यथा प्रमाणित भएकोमा बाहेक रिसवत लिएको अनुमान गर्न मिल्ने हो भने हालको दफा २०(१) मा सोही प्रकृतिको कसुर अपराधलाई स्वतन्त्र रूपमा परिभाषित गरी अझै सजायको समेत व्यवस्था गरेको देखिन्छ ।

जुनसुकै शब्दले सम्बोधन गरे तापनि सामान्य अर्थमा अस्वभाविक सम्पत्ति वा अकुत सम्पत्ति वा गैरकानूनी रूपमा आर्जित सम्पत्ति जे भने पनि त्यसको सार भनेको सार्वजनिक अधिकारीले सेवाग्राहीहरूबाट कुनै काम गरिदिए वा नगरिदिए बापत प्राप्त गरेको आर्जनबाट सिर्जित सम्पत्ति अर्थात गैरकानूनी श्रोतबाट आर्जन गरेका सम्पत्ति नै गैरकानूनी सम्पत्ति हो । विभिन्न मुलुकहरूमा गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जनलाई विभिन्न रूपमा हेरिएको छ जस अनुसार पद वा शक्तिको आडमा सोझै वा घुमाउरो तरिकाले आफु वा आफन्तलाई लाभ प्राप्त गर्नु वा दिलाउने कार्यलाई लिइएको छ भने कुनै पनि सम्पत्ति प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रूपमा गैरकानूनी कार्यबाट प्राप्त गरेकोसम्पत्ति नै समग्रमा गैरकानूनी सम्पत्ति हो । अर्थशास्त्रमा नोबेल पुरस्कार विजेता अमर्त्य सेनले स्थापित कानूनको उल्लंघन गरी जनताबाट लाभ वा केही प्राप्त गर्नु गैरकानूनी सम्पत्ति हो भनी उल्लेख गरेका छन्।³⁹

गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जन गरी भ्रष्टाचार गरेको कसुरलाई विभिन्न देशका कानूनहरूले अपराध कायम गरी सजाय समेतको व्यवस्था गरेको छ । हाम्रो छिमेकी देश भारत र चीनमा पनि गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जन गरी भ्रष्टाचार गरेको कसुरलाई अपराध करार गरी सजायको व्यवस्था समेत गरिएको छ । यसैगरी छिमेकी देश चीनको स्वशासित क्षेत्र

³⁹ Ibid16

हंकङ्गमा यस कसुरलाई ४० वर्षदिखि अपराधीकरण गरिएको छ । हडकडको एक⁴⁰ मुद्दामा डेभिड मक भन्ने व्यक्तिलाई गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जन गरेको अभियोगमा मुद्दा चलाइएको थियो । उक्त मुद्दामा प्रतिवादीलाई भ्रष्टाचार गरेको पर्याप्त प्रमाण नभएतापनि आफ्नो कमाइ अनुरूपको जीवनशैली नभएको र आफ्नो पुख्यौली सम्पत्ति नभएतापनि उच्चस्तरको जीवनशैली अपनाएको अभियोग लगाइएको थियो । डेभिड मक हडकडको शहरी विकास प्राधिकरण का उच्च पदस्थ सरकारी कर्मचारीको रूपमा कार्यरत रहेको अवस्थामा आफ्नो कार्यालयमा रहेका विभिन्न सूचनाहरूको दुरुपयोग गरी घरजग्गा व्यवसायमा संलग्न भई अनुचित रूपमा लाभ लिएको भनी अभियोग दायर भएको थियो । डेभिड मकले उक्त अभियोग लागे पश्चात आफ्नो कानूनी प्रतिरक्षाका लागि नियुक्त गरेका कानून व्यवसायीहरूलाई समेत आफ्नो हैसियत भन्दा निकै महँगो पारिश्रमिक उपलब्ध गराएको समेत भनी अभियोग मागदाबी लिएको अवस्था थियो । उक्त मुद्दामा निज प्रतिवादी र उसको श्रीमती समेतलाई गैर कानूनी सम्पत्ति आर्जन गरी भ्रष्टाचार गरेको कसुरमा जरिवानासहित कैद सजाय भएको थियो ।

नेपालको सर्वोच्च अदालतले गैरकानूनी सम्पत्तिका मुद्दाहरूमा फैसला गर्दा गैरकानूनी सम्पत्तिको कानूनको विद्यमान व्यवस्थालाई अझ स्पष्ट गर्दै गैरकानूनी सम्पत्ति अस्वाभाविक जीवनशैलीले भरपर्दो वैधानिक स्रोत बिना आधारभूत आवश्यकताभन्दा बाहिर गई सम्पत्तिको सञ्चय, कारोबार र व्यवहार गर्नु, धान्न सक्ने वैधानिक आयस्रोत नभई विश्वास गर्न नसकिने गरी सन्तानको शिक्षादीक्षामा पर्याप्त र उल्लेख्य खर्च गर्नु, महँगो विलासी सामानहरूको भरपुर प्रयोग गरी विलासीपूर्ण जीवनयापन गर्नु, अस्वभाविक रूपमा दान दातव्य वा खर्च गर्नु जस्ता कुरालाई इंगित गर्न खोजेको छ ।

नेपालमा निर्माण भएको कानूनको प्रयोगको सन्दर्भलाई हेर्दा भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ मा मिति २०५९।३।५ मा लालमोहर लागी सोही मितिमा नै नेपाल राजपत्रमा प्रकाशन भएको थियो । सार्वजनिक अधिकारीले आर्जन गरेको गैरकानूनी सम्पत्तिलाई अपराधिकरण गर्ने कानूनको रूपमा पहिलो पटक निर्माण भएको कानूनसँगसँगै यसको अभ्यास पनि शुरू भएको थियो । पहिलो पटक राजस्व समूहका २२ जना विभिन्न पदका सार्वजनिक अधिकारीहरूको विषयमा पर्न आएको उजुरीमाथि गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जनको कानूनी

⁴⁰ The Privy Council in Mok Wei Tak and Another v. The Queen (1990), 2 AC 333.

व्यवस्थाको प्रयोग गर्दै मिति २०५९।५।३ मा कारवाहीस्वरूप अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले मध्यरातमा ती सार्वजनिक अधिकारीको घरमा छापाकारी कारवाही शुरु गरेको थियो । आजसम्म पनि धेरैजसो सो मुद्दाहरु सर्वोच्च अदालतमा पुनरावेदनको रोहमा रहेका छन् ।

२.३. गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जन सम्बन्धि कसुरमा सम्मानित सर्वोच्च अदालतको न्यायिक दृष्टिकोण

गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जन सम्बन्धी आयोगबाट दायर भएका मुद्दामा सम्मानित सर्वोच्च अदालतबाट के-कस्तो सम्पत्तिलाई कानून सम्मत मानिएको र के कस्तो सम्पत्तिलाई गैरकानूनी सम्पत्ति मानिएको छ भन्ने सम्बन्धमा सर्वोच्च अदालतबाट निम्न उल्लेखित विभिन्न मुद्दामा कायम भएका सिद्धान्तहरु र तिनले स्थापित गरेका मान्यताका सम्बन्धमा बुदागत रूपमा उल्लेख गरिएको छ ।

२.३.१. कसुरको निरन्तरता

नेपाल सरकार विरुद्ध ईश्वरप्रसाद पोखरेल^{४१} भएको मुद्दामा भ्रष्टाचार निवारण ऐन २०५९ को दफा २०(१) को व्यवस्था साविक भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा १५ को निरन्तरता भएको र दुवै प्रावधानहरु विधायिकाले समान उद्देश्य पूर्तिका लागि राखिएको र एकै प्रकृतिको भएको भन्ने देखिन्छ ।

२.३.२. आयकर

नेपाल सरकार वि. चिरञ्जिवी वाग्ले^{४२} को मुद्दामा आर्थिक ऐनले आयकर प्रयोजनका लागि गरेको व्यवस्था र त्यसरी आयकर तिरेको अवस्थामा स्वयं घोषणा गरिएको सम्पत्तिको स्रोतको बारेमा कुनैपनि प्रयोजनका लागि छानबीन नगरिने भनिएको कुरालाई आधार बनाई आयकरबाहेक अन्य कुनै पनि प्रयोजनका लागि समेत सम्पत्तिको स्रोत खोज्न नसकिने गरी विस्तार गर्न नसकिने भन्ने सिद्धान्त प्रतिपादन भएको देखिन्छ ।

^{४१} नेकाप २०६६, नि.नं. ८२००

^{४२} नेकाप २०६७, नि.नं. ८५१९

ईश्वरप्रसाद पोखरेल वि. नेपाल सरकार⁴³ को मुद्दामा राष्ट्रसेवक बाहेकका अन्य व्यक्तिले VDIS कार्यक्रम मार्फत् आयको स्वयंघोषणा गरी कर समेत तिरिसकेपछि अन्य प्रचलित कानूनबमोजिम सम्पत्तिको स्रोत खुलाउनुपर्ने बाध्यता नहुने भनी उन्मुक्ति दिनुपर्ने कुनै आधार र कारण नदेखिँदा एकाघरकी श्रीमतीले VDIS कार्यक्रममार्फत् आयको स्वयंघोषणा गरी कर तिरेकै आधारमा प्रतिवादी बनाउन वा निजको नाममा रहेको सम्पत्तिको स्रोत खोज्न वा छानवीनको दायरामा ल्याउन नमिल्ने भनी सम्झन र मात्र नमिल्ने सिद्धान्त प्रतिपादन भएको छ ।

२.३.३. सम्पत्तिको मूल्य

नेपाल सरकार वि. चिरञ्जिवी वाग्ले⁴⁴ को मुद्दामा जग्गा जमीनको मूल्य समय क्रममा परिवर्तन हुनु स्वाभाविकै देखिन्छ। जहाँसम्म विवादित कित्ता जग्गाहरूको मूल्य र त्यसको स्रोतको पहिचान गर्ने सन्दर्भ आउँछ, त्यो स्वभावतः खरिद वा प्राप्त गरिएको समयको मूल्यमा आधारित हुनुपर्ने भनि उल्लेख भएको छ । साथै, आधिकारिक निकायबाट रितपूर्वक रजिष्ट्रेशन दस्तुर समेत बुझाई पारित भएको लिखतलाई अन्यथा भन्न नसकिने भन्ने सिद्धान्त प्रतिपादन भएको देखिन्छ । साथै सो मुद्दामा एकासगोलमा रहेका बाबुछोरा बिच एकबाट आर्जित सम्पत्ति अर्काको नाममा राखे वा रहने प्रक्रिया अत्यन्त स्वाभाविक रहेको र सोही आधारमा एकाको आपराधिक क्रियामा अर्को पनि संलग्न थियो भनी मात्र नमिल्ने तर वैध रूपमा नै आयआर्जन गर्न सक्ने हैसियतमा रहेका आफ्ना बाबुले आर्जन गरेको सम्पत्ति छोराको नाममा राख्दा सो आयको वैधता अवैधताको जानकारी हुन्छ भनी मात्र नसकिने भन्ने सिद्धान्त प्रतिपादन भएको देखिन्छ।

नेपाल सरकार वि. रामाज्ञा चतुर्वेदी⁴⁵ को मुद्दामा जुन सम्पत्तिको स्रोत पुष्टि हुन नसकेको हो त्यस्तो सम्पत्ति आर्जन गर्दा हालको मूल्य तिरिने नभई तत्काल प्रचलित मूल्य नै लगानी भएको हुन्छ । तत्समयको आयस्रोतका आधारमा आर्जित सम्पत्तिको स्रोत पुष्टि भए नभएको कुरालाई नै ऐनले कानूनी र गैरकानूनी आर्जन छुट्याउने मापदण्ड मानेको हुँदा त्यस्तो

⁴³ नेकाप २०६६, नि.नं.८२००

⁴⁴ नेकाप २०६६, नि.नं.८२०० नेकाप २०६७, नि.नं.८५१९

⁴⁵ नेकाप २०६८, नि.नं. ८६३०

सम्पत्ति आर्जन गर्दा स्रोत कति थियो र कति लगानी गरेको हो भन्ने कुराबाटै कसूर निर्धारण हुने र विगो कायम गर्नुपर्ने सिद्धान्त प्रतिपादन भएको छ।

२.३.४. आयश्रोत

नेपाल सरकार वि. जयप्रकाश प्रसाद गुप्ता समेत^{४६} भएको मुद्दामा आयस्रोतका सम्बन्धमा सरकारी कार्यालयले पठाएको तलवी विवरणका आधारमा आयको मान्यता प्राप्त हुन्छ। त्यसरी नै व्ययका सम्बन्धमा आर्जित सम्पत्ति, शिक्षा, स्वास्थ्यमा भएको खर्च र बैंक स्टेटमेण्टबाट प्रमाणित भएको कारोबारको अङ्कलाई मान्यता प्रदान गर्नुपर्ने। वैध स्रोतबाट हासिल हुन सक्ने आयको तुलनामा आर्जित सम्पत्ति उच्च र अमिल्दो देखिन्छ, जीवनयापन र रहनसहनमा गरिएको खर्च अस्वाभाविक देखिन्छ, आर्थिक कारोबार स्वाभाविक देखिंदैन भने सार्वजनिक पदको दुरुपयोग गरी गैरकानूनी रूपमा आर्जन गरेको भन्ने अनुमान स्वतः पुष्टि हुने सिद्धान्त प्रतिपादन भएको छ।

केशवराज गौतम वि. नेपाल सरकार^{४७} भएको मुद्दामा व्यक्तिगत रूपमा लेखिएका र परीक्षण गर्न नसकिने निजी डायरीलाई कानूनबमोजिमको अकाउन्ट प्रमाणको रूपमा ग्रहण गर्दै जाने हो भने त्यसले गलत संस्कार र कृत्रिम प्रमाणको सिर्जनालाई बढावा दिने हुँदा अदालतले त्यस्ता कृत्रिम र बनावटी प्रमाणको सिर्जना हुने प्रक्रियालाई अपनाउन र प्रोत्साहन गर्न नहुने सिद्धान्त प्रतिपादन भएको छ। विदेशबाट प्राप्त भएको रकम के कसरी देशभित्र भित्रिएको हो र सो रकमको स्रोत के हो भन्नेतर्फ ध्यान नदिने हो भने अवैधानिक रकमले स्वतः कानूनी आवरण प्राप्त गर्ने हुँदा विदेशबाट रकम प्राप्त भएको भनी दावी गर्ने पक्षले त्यस्तो रकमको स्रोतलाई पुष्टि गर्ने दायित्वबाट उन्मुक्ति पाउन नसक्ने। साथै सो मुद्दामा जाँच अवधिमा आफूले आर्जन गरेको सम्पत्ति छोरा र श्रीमतीलाई वण्डा गरिदिएको कारणले सो सम्पत्तिको स्रोत पुष्ट्याइँ गर्नुपर्ने भन्ने नभएको। घरभाडा प्राप्त गरेको भन्ने व्यक्तिले घर भाडामा दिइएको सम्झौता तथा प्रमाण पेश गर्नुपर्ने भन्ने सिद्धान्त प्रतिपादन भएको देखिन्छ।

^{४६} नेकाप २०६८, नि.नं. ८७२२

^{४७} नेकाप २०६९, नि.नं. ८८७०

नेपाल सरकार वि. खुमबहादुर खड्का⁴⁸ भएको मुद्दामा आयस्रोत प्राप्त भएको भन्ने कुरा पुष्टि हुने आधिकारिक र वस्तुनिष्ठ प्रमाणको अभावमा राहदानीमा उल्लेख भएको वैदेशिक मुद्रा सटही गरेको विवरणलाई आयको मान्यता प्रदान गर्न नमिल्ने । व्यक्तिका साथमा रहेको सुनचाँदी चल सम्पत्ति हो । त्यस्तो सम्पत्तिलाई बिक्री गर्दा प्राप्त हुने मुनाफा आयस्रोत हुन सक्दछ, तर सम्पत्ति स्वयं भने आयको स्रोत हुन नसक्ने सिद्धान्त प्रतिपादन भएको छ ।

नेपाल सरकार वि. युवराज शर्मा⁴⁹ भएको मुद्दामा आधारभूत सम्पत्तिको स्रोत पुष्टि गर्न नसकेको अवस्थामा त्यसबाट बढेबढाएको सम्पत्ति समेत स्वतः गैरकानूनी हुने भई दफा ४७ बमोजिम जफत हुने स्थिति रहन्छ । त्यसैले बढेबढाएको सम्पत्तिको स्रोत खोज्न वा त्यस्तो सम्पत्तिबाट आधारभूत सम्पत्तिको स्रोत पुष्टि हुने गरी अर्थ गर्न मिल्दैन । बढेबढाएको सम्पत्तिलाई आयको मान्यता दिँदा परिणामतः त्यसले आधारभूत सम्पत्तिकै स्रोत पुष्टि हुनजाने अवस्था सिर्जना हुन आउँछ, जुन कानूनसम्मत हुन नसक्ने सिद्धान्त प्रतिपादन भएको छ ।

२.३.५. पिताबाट प्राप्त रकम

नेपाल सरकार विरुद्ध मुरारी बहादुर कार्की⁵⁰ भएको भ्रष्टाचार मुद्दामा पिताबाट रकम प्राप्त गरेको भन्ने जिकिर लिएकोमा उक्त रकम पुष्टि हुने बण्डापत्र लगायतका लिखत प्रमाण पेश गरी पुष्टि गर्न सकेको नदेखिएकोले मौखिक जिकिरका भरमा रकम प्राप्त गरेको भन्न नसकिने भन्ने सिद्धान्त प्रतिपादन भएको देखिन्छ ।

२.३.६. सगोलको सम्पत्ति

केशवराज गौतम वि. नेपाल सरकार⁵¹ भएको मुद्दामा जाँच अवधिमा आफूले आर्जन गरेको सम्पत्ति छोरा र श्रीमतीलाई वण्डा लगाइदिएकै कारणले त्यसको स्रोत पुष्टि गर्नुपर्दैन भन्ने तर्कलाई स्वीकार्ने हो भने सार्वजनिक पदमा रहेका हरेक व्यक्तिले जुनसुकै व्यहोराले आर्जन गरेको सम्पत्ति त्यसरी नै हक हस्तान्तरण गरेर स्रोत पुष्टि गर्नुपर्ने दायित्वबाट उन्मुक्ति पाउने अवस्था रहने । पति पत्नी र छोरा छोरीहरूबीच अंशवण्डाको लिखत पारीत गरी छुट्टिभिन्न

⁴⁸ नेकाप २०६९, नि.नं. ८८३२

⁴⁹ नेकाप २०६९, नि.नं. ८८८६

⁵⁰ नेकाप २०६६, नि.नं. ८२०० 25

⁵¹ नेकाप २०६९, नि.नं. ८८७०

भएको देखिए पनि भ्रष्टाचार मुद्दाको प्रयोजनको लागि त्यस्तो वण्डापत्रमा लेखिएका सम्पत्तिहरूको स्रोत पुष्टि गर्ने दायित्वबाट उन्मुक्ति नहुने सिद्धान्त प्रतिपादन भएको छ।

नेपाल सरकार वि. गणेश अर्याल⁵² भएको मुद्दामा अभियोजन गर्ने वादीले नै बाबु, दाजु, भाइ लगायत अंशबन्डा नछुट्टिएका सबै अंशियारको सम्पत्ति तथा आयलाई एउटै बास्केटमा राख्ने गरेको अवस्थामा यस अदालतले यो मुद्दाको हकमा अभियोजन दावी प्रतिकूल हुने गरी बिनाआधार प्रमाण अन्यथा भन्ने अवस्था देखिन नआउने । मूलतः वादी पक्षले प्रतिवादीले गैरकानूनीरूपमा आय प्राप्त गरेको भनी अभियोग लगाउनुपूर्व निजको तत्कालिक निजी पारिवारिक आय र सम्पत्ति तथा निजको आफ्नो समग्र आयको वासलात वार्षिक रूपमा के कस्तो थियो भनी खुलाउन सकेको भए निजको आयको वैधता वा अवैधताको स्थिति प्रष्ट हुने थियो । अनुसन्धानको चरणदेखि नै बुझिएका परिवारका सदस्य भनेका व्यक्तिहरूलाई अविभाजित संयुक्त परिवारको सदस्य मानी वरबुझारथ गरी संगोलमा नै आयको आँकलन गरी अभियोग लगाइएको अवस्था हुँदा अब प्रतिवादीलाई पारिवारिक संयुक्त आयको लिखतबाट छुट्याउन मिल्ने अवस्था नरहने सिद्धान्त प्रतिपादन भएको छ।

२.३.७. प्रमाणको भार

नेपाल सरकार वि. देवेन्द्र डंगोल समेत⁵³ भएको मुद्दामा गैरकानूनी सम्पत्तिको आर्जनको मुद्दामा घटना विशेषमा आधारित भ्रष्टाचार मुद्दामा जस्तो अभियोग शंका रहित तवरबाट प्रमाणित हुन आवश्यक हुँदैन । यस्ता मुद्दाहरूमा प्रमाणको प्रचुरता (Preponderance of evidence) कता छ सो हेरी अदालत निर्णय निष्कर्षमा पुग्दछ । यो नै अस्वाभाविक सम्पत्ति आर्जनको मुद्दाको महत्त्वपूर्ण आयाम हुने । अकुत सम्पत्तिको सम्बन्धमा कानूनले ग्रहण गरेको प्रमाणको भार अभियुक्तमा सार्ने र दोषी वा निर्दोषिताको निर्णय प्रमाणहरूको प्रचुरताको आधारमा हुने यी दुई सिद्धान्तहरू स्खलित हुन पुग्दछन् । परिणामतः "समाजमा आर्थिक अनुशासन, नैतिकता र सदाचार कायम राख्ने" ऐनको उद्देश्य निस्तेज हुनपुग्ने । गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जनको मुद्दामा राष्ट्रसेवकको हैसियतमा बिताएको अवधि, त्यसबीचमा निजको चल

⁵² नेकाप २०७१, नि.नं. ९१४९

⁵³ नेकाप २०७५, नि.नं. ९९३२

अचल सम्पत्तिमा भएको वृद्धि, निजले गरेको खर्चमा लिखतबाट देखिएको स्थितिमा लिखतलाई आधार गरी र लिखत नभएकोमा अनुमानसमेत गरी कुल सम्पत्ति, सोमध्ये पैतृक रूपबाट प्राप्त, वैध स्रोतबाट आर्जन भएको पुष्टि भएको र वैध स्रोतबाट पुष्टि हुन नसकेको के कति छ प्रमाणहरूको प्रचुरता (Preponderance of evidence) हेरी निर्णय निष्कर्षमा पुगिने । अकुत सम्पत्तिमा न्याय निरूपणको क्रममा प्रमाणहरूको प्रचुरतालाई हेर्दा र दोषी वा निर्दोषिताको प्रमाण परीक्षणको आधार मान्दा अभियोगपत्रमा के कुन सम्पत्तिलाई स्रोत खुलेको वैध मानिएको रहेछ भन्ने कुराहरूतर्फ पनि अदालतले ध्यान दिई अभियोग पत्र र प्रमाणको समग्रतामा नै निर्णय निष्कर्षमा पुगनुपर्छ । अभियोगपत्रमा कुन सम्पत्तिलाई वैध मानिएको छ भन्ने कुरालाई विर्सी स्रोत नखुलेको सम्पत्तिलाई मात्र वैध ठहर्याउन खोजिएमा गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जनको मुद्दामा पनि प्रमाणहरूको प्रचुरताको सिद्धान्त प्रतिस्थापित हुन गई घटना विशेषमा आधारित भ्रष्टाचार मुद्दामा जस्तै अकुत सम्पत्तिको कसुरमा पनि आरोप शंकारहित तवरबाट प्रमाणित हुनुपर्ने (Beyond reasonable doubt) सिद्धान्त नै हावी हुनपुग्ने भन्ने सिद्धान्त प्रतिपादन भएको छ ।

साथै देवेन्द्र डंगोल के मुद्दामा निज देवेन्द्र डंगोलले कार्यालय समय बाहिर कन्सल्टेन्सी काम गरेको रकमलाई वैध मानिनु पर्ने जिकिर लिएकोमा सरकारी सेवामा रहेको राष्ट्रसेवकको सम्पूर्ण समय सरकारको हुने र कार्यालय समय बाहिर काम गर्दा पनि अख्तियारवालाबाट अनुमति लिनुपर्ने एवं यसरी अनुमति लिई काम गरी आर्जन गरेको रकमको कर तिरेको प्रमाण पेश गरेको अवस्थामा मात्र त्यस्तो रकमलाई आय मानिने सिद्धान्त प्रतिपादन भएको छ ।

नेपाल सरकार वि. जयप्रकाश प्रसाद गुप्ता समेत⁵⁴ भएको मुद्दामा गैरकानूनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गरी भ्रष्टाचार गरेको भन्ने मुद्दामा यो यस वैधानिक स्रोतबाट आय आर्जन गरेको हो भनी पुष्टि गर्ने दायित्व प्रतिवादीउपर रहने सिद्धान्त प्रतिपादन भएको छ ।

नेपाल सरकार वि. वीरेन्द्रकुमार सिंह⁵⁵ भएको मुद्दामा कतिपय यस्ता स्रोतहरू हुन्छन् जसबाट व्यावहारिकरूपमा आमदानी त भएको हुन्छ तर कागज प्रमाण हुँदैनन् । कागज प्रमाणको अभावमा यो यो शीर्षकबाट यति यति आय भयो भनी निष्कर्ष निकाल्न कठिनाई हुने

⁵⁴ नेकाप २०६८, नि.नं. ८७२२

⁵⁵ नेकाप २०७२, नि.नं. ९३६६

हुँदा कतिपय आयका स्रोत एवम् खर्चको रकम न्यायिक अनुमानबाट पनि यकिन गर्नुपर्ने सिद्धान्त प्रतिपादन भएको छ।

नेपाल सरकार विरुद्ध भरत प्रसाद घिमिरे⁵⁶ भएको गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन गरी भ्रष्टाचार गरेको मुद्दामा भ्रष्टाचार लगायतका कतिपय मुद्दामा प्रमाणको भार प्रतिवादीले नै पुर्‍याउनु पर्ने गरी व्यवस्था गरिएको भएपनि अभियोग लगाउने पक्षले अभियोग लगाईसकेपछि आफ्नो दायित्वबाट पुरै पन्छिन मिल्छ भनी अर्थ गर्न नमिल्ने भन्ने सिद्धान्त प्रतिपादन भएको देखिन्छ।

२.३.८. ब्याज बापतको रकम

नेपाल सरकार विरुद्ध रामाज्ञा चतुर्वेदी⁵⁷ भएको मुद्दामा प्रतिवादीले बैंकमा राखेको रकमको ब्याजलाई आयमा समावेश गरिनु पर्दछ भन्ने जिकिर लिएकोमा सम्मानित सर्वोच्च अदालतबाट ब्याजलाई आयमा समावेश गर्नका लागि त्यसको मूलधन वैध थियो भन्ने तथ्य पुष्टि गर्न सक्नुपर्ने भन्ने सिद्धान्त प्रतिपादन भएको देखिन्छ।

२.३.९. सम्पत्ति मूल्यांकन

नेपाल सरकार विरुद्ध चिरञ्जीवी वाग्ले⁵⁸ भएको गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन गरी भ्रष्टाचार गरेको मुद्दामा सम्पत्तिको मूल्यांकन अनुसन्धानको क्रममा भएको मूल्यांकनको आधारमा नभई लिखत मूल्य अर्थात् सम्पत्ति आर्जन गर्दाको मूल्यको आधारमा नै बिगो कायम गर्नु मनासिब हुने भन्ने सिद्धान्त प्रतिपादन भएको देखिन्छ।

२.३.१०. कृषि आय

नेपाल सरकार विरुद्ध लीलाराम गौतम समेत⁵⁹ भएको गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन मुद्दामा कृषि आयको निर्धारण सम्बन्धमा सरकारी स्तरबाट हुँदै वैज्ञानिक मापदण्ड निर्धारण नभएको अवस्थामा कृषीको आय निर्धारण गर्नुपर्ने स्थिती सृजना भएमा सरकारी स्तरबाट नेपाल

⁵⁶ नेकाप २०७३, नि.नं. ९५४५

⁵⁷ नेकाप २०६८, नि.नं. ८६३०

⁵⁸ नेकाप २०६७, नि.नं. ८५१९

⁵⁹ नेकाप २०६२, नि.नं. ८७७०

राजपत्रमा सूचना प्रकाशित गरी तोकेको मोहिले जग्गाधनीलाई बुझाउनुपर्ने कुतको दरलाई नै कृषि आय निर्धारण गर्ने आधार बनाउनुपर्ने भन्ने उल्लेख भएको देखिन्छ।

२.३.११. जग्गाको मूल्य

नेपाल सरकार विरुद्ध अच्युत कृष्ण खरेल^{६०} भएको गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन गरी भ्रष्टाचार गरेको मुद्दामा आधिकारिक निकायबाट रितपूर्वक रजिष्ट्रेशन दस्तुर समेत लिई भएको लिखतहरूलाई अन्यथा भन्न नसकिने भन्ने सिद्धान्त प्रतिपादन भएको देखिन्छ।

२.३.१२. घर निर्माण खर्च

नेपाल सरकार विरुद्ध अच्युतकृष्ण खरेल^{६१} भएको गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन गरी भ्रष्टाचार गरेको मुद्दामा घर निर्माण बापतको खर्चको सम्बन्धमा घर बनेको सालको नेपाल सरकारले निर्धारण गरेको दर रेटको आधारमा कायम हुने अंकलाई मान्नुपर्ने र व्यक्ति स्वयमले निर्माण गर्दा ओभरहेड खर्च बापत १५ प्रतिशत र ठेक्का कर ५ प्रतिशत कटाई मूल्य कायम हुने भन्ने सिद्धान्त प्रतिपादन भएको देखिन्छ।

यसका साथै नेपाल सरकार विरुद्ध मुरारी बाबु कार्की^{६२} भएको भ्रष्टाचार मुद्दामा प्राविधिक मूल्याङ्कन प्रतिवेदन समेतबाट समावेश नभएको ओभरहेड खर्च र ठेक्का कर समावेश नभएको भनी मूल्यांकन प्रतिवेदनमा उल्लेख नभएको प्रतिवादीको घर निर्माण लागतमा ओभरहेड खर्च बापत १५ प्रतिशत र ठेक्का करबापत ५ प्रतिशत गरी जम्मा २० प्रतिशत घटाउन नमिल्ने भन्ने सिद्धान्त प्रतिपादन भएको देखिन्छ।

केशवराज गौतम वि. नेपाल सरकार^{६३} समेत भएको गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन गरी भ्रष्टाचार गरेको मुद्दामा प्रतिवादीबाट गरिएको घरको निर्माण लागत मूल्याङ्कनलाई अन्यथा भन्न नमिल्ने भन्ने सिद्धान्त प्रतिपादन भएको देखिन्छ।

२.३.१३. खातामा भएको रकम

^{६०} नेकाप २०७२, नि.नं. ९४३३

^{६१} नेकाप २०७२, नि.नं. ९४३३

^{६२} मुद्दा नं. ०६५-CR-०००९

^{६३} नेकाप २०६९, नि.नं. ८७७०

नेपाल सरकार विरुद्ध रामाज्ञा चतुर्वेदी⁶⁴ भएको गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन गरी भ्रष्टाचार गरेको मुद्दामा खातामा रहेको रकम ब्याज वापतको भएकोले त्यसको स्रोत दिनुपर्ने होइन भन्ने जिकिर लिनका लागि यसको मूलधन भएको पुष्टि गर्न सक्नु पर्ने भन्ने सिद्धान्त प्रतिपादन भएको देखिन्छ ।

२.३.१४. गाडी भाडा

नेपाल सरकार विरुद्ध जयप्रकाश गुप्ता⁶⁵ भएको सम्पत्ति आर्जन गरी भ्रष्टाचार गरेको मुद्दामा सार्वजनिक पदीय हैसियत मा दिइएको सुविधाको गाडी व्यापारीले जस्तो भाडामा लगाएर आय आर्जन गरेको भन्ने दाबीलाई कानूनसम्मत भन्न नसकिने भन्ने सिद्धान्त प्रतिपादन भएको देखिन्छ ।

२.३.१५. साथमा नरहेको सम्पत्ति

नेपाल सरकार विरुद्ध रामाज्ञा चतुर्वेदी⁶⁶ भएको गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन गरी भ्रष्टाचार गरेको मुद्दामा हाल साथमा नरहेको non possession भन्नेसम्म कै आधारमा विगतमा अस्तित्व प्रमाणित भई राष्ट्रसेवकको आयको तुलनामा अमिलदो र अस्वभाविक रुपमा निजको जीवनस्तर उच्च बनाउने स्रोतको खोजी गर्न नमिल्ने भन्ने प्रतिवादीको पुनरावेदन जिकीर आधारहीन देखिन्छ भन्ने सिद्धान्त प्रतिपादन भएको देखिन्छ । जाँच अवधिमा बैंकबाट निकालेको र हाल अस्तित्वमा नरहेको भएपनि सो रकमको स्रोत प्रतिवादी स्वयंले पुर्याउनुपर्ने ।

२.३.१६. वैदेशिक भ्रमण बापत प्राप्त भत्ता

नेपाल सरकार विरुद्ध जयप्रकाश गुप्ता⁶⁷ "भएको गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन गरी भ्रष्टाचार गरेको मुद्दामा विदेश भ्रमण बापत हवाई भाडा बाहेकमा प्राप्त भत्ताको ३० प्रतिशत खर्च देखाई ६० प्रतिशत भ्रमण भत्ता वापतको रकम वैध हुने भन्ने सिद्धान्त प्रतिपादन भएको देखिन्छ ।

⁶⁴ नेकाप २०६८, नि.नं. ८६३०

⁶⁵ नेकाप २०६८, नि.नं. ८७२२

⁶⁶ नेकाप २०६८, नि.नं. ८६२०

⁶⁷ नेकाप २०६८, नि.नं. ८७२२

२.३.१७. कृषि आय

नेपाल सरकार विरुद्ध रामाज्ञा चतुर्वेदी⁶⁸ भएको गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन गरी भ्रष्टाचार गरेको मुद्दामा कृषि आयको सम्बन्धमा भूमिसम्बन्धी ऐन बमोजिम कुत प्रयोजनका लागि तोकिएको उब्जनी र मूल्यांकनलाई मापदण्डको रूपमा ग्रहण गर्न न्यायोचित हुने भन्दै प्रतिवादी आफैले कमाएको जग्गामा वर्षे बालीको हकमा कुत प्रयोजनमा तोकिएको उब्जनीको दोब्बर सिचाइ सुविधा भएको दुई बाली लाग्ने जग्गामा हिउँदे बाली बापत् वर्षे बालीको आधा र मोही लागेको जग्गामा भूमिसम्बन्धी ऐन बमोजिम जग्गाधनीले पाउनसक्ने मूल हिस्सालाई कृषि आयको रूपमा कायम गर्न उचित र न्यायसम्मत हुने भन्ने सिद्धान्त प्रतिपादन भएको देखिन्छ।

२.३.१८. घर सारको ऋण

नेपाल सरकार विरुद्ध रामाज्ञा चतुर्वेदी⁶⁹ भएको गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन गरी भ्रष्टाचार गरेको मुद्दामा घर सारको तमसुकलाई दुई पक्षबीचको आपसी विवादमा बाहेक यस प्रकृतिका मुद्दामा मान्यता दिन नमिल्ने भन्ने सिद्धान्त प्रतिपादन भएको देखिन्छ।

२.३.१९. जग्गा बिक्रीबाट प्राप्त आय

नेपाल सरकार विरुद्ध खुमबहादुर खड्का⁷⁰ भएको गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन गरी भ्रष्टाचार गरेको मुद्दामा जाँच अवधिमा खरिद गरिएका जग्गाको बिक्रीबाट प्राप्त रकमलाई आयको रूपमा जिकिर लिईन्छ र मान्यता पनि दिईन्छ भने त्यस्तो जग्गा खरिदको स्रोत पनि प्रतिवादीले पुष्ट्याई गर्नुपर्ने भन्ने सिद्धान्त प्रतिपादन भएको देखिन्छ।

२.३.२०. जीवनशैली

नेपाल सरकार वि. रामाज्ञा चतुर्वेदी⁷¹ को मुद्दामा गैरकानुनी आर्जन वा भ्रष्टाचारको सन्दर्भमा उच्च जीवन यापन गरेको भन्ने प्रश्न उठ्छ भने निःसन्देह रूपमा त्यसको प्रत्यक्ष सम्बन्ध

⁶⁸ नेकाप २०६८, नि.नं. ८६२०

⁶⁹ नेकाप २०६८, नि.नं. ८६३०

⁷⁰ नेकाप २०६९, नि.नं. ८८३२

⁷¹ नेकाप २०६८, नि.नं. ८६३०

अन्य कुरामा भन्दा मौद्रिक वा आर्थिक गतिविधि वा क्रियाकलापसँग जोडिएको भौतिक विषयसँग रहेको मात्र पने । अस्वाभाविक तथा उच्च जीवनस्तर यापन गरेको भनी ऐनमा प्रयुक्त भएको उक्त वाक्यांशले कुनै राष्ट्रसेवकले प्राप्त गर्ने वैध आयस्रोतको तुलनामा अमिलदो वा नसुहाउने तथा धान्न नसक्ने जीवनस्तर यापन गर्ने वा गरेको कुरालाई इंगित गरेको सम्झनु पर्ने भन्ने सिद्धान्त प्रतिपादन भएको देखिन्छ ।

नेपाल सरकार वि. खुमबहादुर खड्का⁷² भएको मुद्दामा अमिलदो र अस्वाभाविक उच्च जीवनस्तर परिभाषित नभएको स्थिति हुँदा सन्दर्भहरूको आधारमा निर्धारण गर्नुपर्ने प्रकृतिको देखिन्छ । त्यसलाई स्पष्ट गर्ने मापदण्डको अभावमा व्यक्तिको वैधानिक र औपचारिक आयस्तरको आधारमा मात्र निर्धारण गर्नुपर्ने भन्ने सिद्धान्त प्रतिपादन भएको देखिन्छ ।

२.३.२१. बकसपत्र

नेपाल सरकार वि. रामाज्ञा चतुर्वेदी⁷³ को मुद्दामा बकसपत्रबाट सम्पत्ति प्राप्त गर्न सामान्यतया बकसपत्र पाउनेले दातालाई निजको व्यवहारमा कुनै तरहले सहयोग पुर्याएको वा सेवा गरी रिझाएको हुनु पर्ने स्थिति र अवस्थाको विद्यमानता अपरिहार्य हुने । देवानी मुद्दामा सम्पत्ति हस्तान्तरणको क्रियाबाट कसैको हक गए नगएको कुरालाई मुख्य रूपमा हेर्ने गरिन्छ । साथै सम्पत्ति प्राप्त गर्ने कुरामा प्राप्तकर्ताको निजी ज्ञान, सीप वा प्रयासले सो सम्पत्ति प्राप्त गरेको हो, होइन र अन्य कसैलाई बण्डा गर्नुपर्ने नपर्ने विषयमा सम्म निर्णय निरोपण हुने गर्दछ । तर बकसपत्र प्राप्त गर्ने कार्य कानूनविपरीत हुँदैन भन्ने कुराको आडमा गैरकानूनी आर्जनलाई लुकाउने माध्यमको रूपमा यस्तो व्यवहारलाई सदैब मान्यता दिइनु पर्दछ भन्ने तर्क न्यायोचित हुन नसक्ने भन्ने सिद्धान्त प्रतिपादन भएको देखिन्छ ।

केशवराज गौतम वि. नेपाल सरकार⁷⁴ भएको मुद्दामा सम्पत्तिको स्रोतलाई कानूनी आवरणले ढाकी हालैको बकसपत्र भन्ने शब्द लिखतमा उल्लेख गरेकै आधारमा त्यस्तो सम्पत्तिलाई भ्रष्टाचार मुद्दाको प्रयोजनको लागि बकसपत्रबाट आएको मानी त्यसको स्रोत खोज्नु नपर्ने भनी अर्थ गर्न नमिल्ने भन्ने सिद्धान्त प्रतिपादन भएको देखिन्छ ।

⁷² नेकाप २०६९, नि.नं. ८८३२

⁷³ नेकाप २०६८, नि.नं. ८६३०

⁷⁴ नेकाप २०६९, नि.नं. ८८७०

२.३.२२. बैंक कारोबार

नेपाल सरकार वि. खुमबहादुर खड्का^{७५} भएको मुद्दामा निक्षेपबाट बढेबढाएको ब्याज रकमलाई सम्पत्तिको मान्यता दिई विगो कायम गर्न तथा आय स्रोतका रूपमा छुट्टै मान्यता प्रदान गर्न नमिली निक्षेप रकमको स्रोत पुष्टि भएमा सोबाट बढेबढाएको ब्याजको पनि स्वतः स्रोत पुष्टि हुने तथा स्रोत पुष्टि नभएको विगोको रूपमा रहने सम्पत्ति तथा सोबाट बढेबढाएको सम्पत्ति समेत स्वतः गैरकानूनी भई जफतसम्म हुने भन्ने सिद्धान्त प्रतिपादन भएको देखिन्छ।

नेपाल सरकार वि. गणेश अर्याल^{७६} भएको मुद्दामा खाता खोली बैङ्किङ कारोबार गर्नु स्वाभाविक रूपमा भैरहने कुरा हो । त्यो सञ्चय वा सुरक्षा वा जुनसुकै कारणले खातामा जम्मा गरी कारोबार गरिदिएको हुन सक्छ । खाताबाट झिकिएका रकमहरू आफ्नो फौजदारी दायित्वबाट बच्ने उद्देश्यले कतै लुकाएको भन्ने हो भने त्यो तथ्यगत हिसाबले नै पुष्टि गर्नुपर्ने हुन्छ । खाताबाट रकम झिकिनु नै रकम लुकाएको अनुमानको आधार बन्न सक्तैन । यस्तो प्रश्नहरूमा अपराध अनुसन्धानको पक्ष सतही नबनी गम्भीर र क्षमतावान हुन जरूरी छ । यथार्थमा कुनै राष्ट्रसेवकले अमूक सम्पत्ति कति आर्जित गर्यो भन्ने प्रयोजनको लागि तत्काल कति उसको साथमा वा नियन्त्रणमा छ भन्ने आधारमा मूल्याङ्कन गरिने हो न कि कति थियो वा हुन सक्थ्यो होला भनी अनुमान गर्ने हो भन्ने सिद्धान्त प्रतिपादन भएको देखिन्छ।

२.३.२३. नैतिकता

नेपाल सरकार वि. खुमबहादुर खड्का^{७७} भएको मुद्दामा उच्च पदीय हैसियत अर्थात् प्रतिष्ठाको आडमा वा पेशागत आधारमा गरिने अपराध अपराधशास्त्रमा श्वेतग्रीवी अपराध (White Colour Crime) को रूपमा परिचित भएको देखिन्छ। यस्ता अपराधहरू उच्च पदस्थ कर्मचारी तथा राजनीतिक पदाधिकारीहरूबाट पदीय अधिकारको दुरुपयोगको उपजको रूपमा हुने भएकोले यस्ता अपराधलाई नैतिकताको प्रतिकूल गम्भीर अपराधको रूपमा लिनु पर्ने । जतिसुकै जेहेन्दार र सार्वजनिक जीवनमा सम्मानीत ओहोदामा रहेको भए पनि कदाचित कानून उल्लंघन गरी अपराध जगतमा प्रवेश गर्दछ भने ढिलो चाँडो कानूनको साङ्गोभिन्न पर्ने

^{७५} नेकाप २०६९, नि.नं. ८८३२

^{७६} नेकाप २०७१, नि.नं. ९१४९

^{७७} नेकाप २०६९, नि.नं. ८८३२

निश्चित प्रायः हुन्छ। कानूनमा बाँधिने र कानूनसंगत व्यवहार गरी अनुशासित जीवनयापन गर्नु नै सार्वजनिक जिम्मेवारी बोकेका राष्ट्रसेवकहरूसँग अपेक्षित कुराहरू हुन् र यसलाई सम्बन्धित सबैले हृदयंगम गर्नुपर्दछ भन्ने सन्देश ग्रहण गर्नु विशेष रूपले महत्वपूर्ण हुने उल्लेख भएको देखिन्छ।

२.३.२३. अस्वभाविक सम्पत्ति

नेपाल सरकार विरुद्ध उमेश कुमार रेग्मी⁷⁸ भएको गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन गरी भ्रष्टाचार गरेको मुद्दामा सहरमा बस्नेले एक टुक्रा घडेरी वा शिर ढाक्नका लागि आफ्नो गच्छे अनुसारको सामान्य बास निर्माण गर्ने तथा गाउँमा भए परिवारको लागि एकसरो खान पुग्ने खेती जग्गा जोड्नुलाई अस्वभाविक मान्न नसकिने र दुई अढाई तल्लाको घरको एक तल्लामा आफू बसी अर्को तल्ला भाडामा लगाई घरभाडाबाट केही आय प्राप्त भएको तर्कसङ्गत जिकिर गरिन्छ र प्रमाणबाट विश्वासलायक देखिन आएका भाडा सम्झौता वा कर तिरेको प्रमाण समेत खोजिरहनु नपर्ने भन्ने सिद्धान्त प्रतिपादन भएको देखिन्छ।

⁷⁸ नेकाप २०७२, नि.नं. ९५०५

अध्याय तीन

३.१. विश्लेषण

सम्मानित सर्वोच्च अदालतबाट प्रतिपादित विभिन्न नजिर सिद्धान्तहरू समेतले गैरकानूनी सम्पन्नताको व्याख्या गरि उपरोक्त सम्बन्धमा न्यायिक दृष्टिकोणका माध्यमबाट यस कसुरको पुष्टि हुनका लागी आवश्यक पर्ने मापदण्डका साथै यस कसुरको बहुआयामिक विशेषता समेतलाई उजागर गरेको देखिन्छ ।

सर्वोच्च अदालतले गरेका फैसलाहरूबाट त्यसतर्फ केही सिद्धान्तहरूको विकास गरी व्याख्या भएको देखिन्छ । गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जन गरी भ्रष्टाचार गरेको मुद्दामा अधिल्लो अध्यायमा उल्लेखित मुद्दाहरूमा अदालतबाट भएका फैसलाहरूबाट विभिन्न सिद्धान्तहरू प्रतिपादन भएको देखिन्छ । कसुरको निरन्तरताको सन्दर्भमा पुनरावेदक वादी मोहनप्रसाद बन्जाडेको प्रतिवेदनले नेपाल सरकार विरुद्ध प्रत्यर्थी प्रतिवादी अर्थ मन्त्रालयका उपसचिव ईश्वरप्रसाद पोखरेलसमेत भएको गैरकानूनीरूपमा सम्पत्ति आर्जन गरी भ्रष्टाचार गरेको भन्ने मुद्दामा «साबिक ऐनले पनि कसुरको संज्ञा दिई त्यसका लागि सजायसमेत निश्चित गरेको क्रियालाई हालको ऐनमा समेत निरन्तरता दिदै साबिक ऐनले निश्चित गरेको सजायभन्दा हालको ऐनले कम सजाय तोकेको स्थितिमा एउटै क्रियालाई साबिक र हालको ऐनले फरकफरक नामकरण गरेको भन्ने मात्र आधारमा Ex-post -Facto Laws को प्रसङ्ग उठाउनु सान्दर्भिक नहुने» भन्नेसमेत सिद्धान्त (ने.का.प. २०६६, अंक ८, नि.नं. ८२००) प्रतिपादन भएको देखिन्छ । उक्त सिद्धान्तलाई पुनरावेदक वादी नेपाल सरकार विरुद्ध प्रत्यर्थी प्रतिवादी चिरञ्जीवी वाग्लेसमेत भएको भ्रष्टाचार मुद्दामा अङ्गीकार गरी फैसला भएको (ने.का.प. २०६७, अंक १२, नि.नं. ८५१९, पृष्ठ २०३३) देखिन्छ ।

यस प्रकृतिका मुद्दामा आय र व्यय गणना गर्ने सवालमा सर्वोच्च अदालतबाट नेपाल सरकार विरुद्ध चिरञ्जीवी वाग्ले (ने.का.प. २०६७, चैत, निर्णय नं. ८५१९, पृष्ठ २००७), नेपाल सरकार विरुद्ध रामाज्ञा चतुर्वेदी (ने.का.प. २०६८, असोज, निर्णय नं. ८६३०, पृष्ठ ९१७), नेपाल सरकार विरुद्ध जयप्रकाश प्रसाद गुप्ता (ने.का.प. २०६८, फागुन, निर्णय नं. ८७२२, पृष्ठ १८९०), नेपाल सरकार विरुद्ध खुमबहादुर खड्का (ने.का.प. २०६९, भदौ, निर्णय नं. ८८३२, पृष्ठ ७७१) लिलाराज गौतमसमेत विरुद्ध नेपाल सरकार (ने.का.प. २०६९, जेठ, निर्णय नं. ८७७०, पृष्ठ २५९), नेपाल सरकार विरुद्ध युवराज शर्मा (ने.का.प. २०६९, पुस,

निर्णय नं. ८८८६, पृष्ठ १३४१), नेपाल सरकार विरूद्ध गणेश अर्याल (०६३-CL-०६५०), नेपाल सरकार विरूद्ध डिल्लीरमण निरौला (०६५-CR-००३१), नेपाल सरकार विरूद्ध लक्ष्मीराज पाठक (०६५-CR-००४५), नेपाल सरकार विरूद्ध रामकृष्ण तिवारी (२०६२ सालको फौ.पु.नं. ३३९९ समेत), नेपाल सरकार विरूद्ध मुरारीबहादुर कार्की (०६५-CR-०००९), नेपाल सरकार विरूद्ध निरञ्जन बाबु श्रेष्ठ (०६५-CR-००६४) र नेपाल सरकार विरूद्ध आनन्द प्रसाद खनालसमेतका भ्रष्टाचार मुद्दामा Cash Flow को आधारमा नभई Check Period को आधारमा सम्पत्तिको विश्लेषण गरि न्याय निरूपण गर्ने गरेको सन्दर्भमा जाँच अवधिको व्यय र आयलाई छुट्टाटुटैरूपमा विश्लेषण गरि निष्कर्षमा पुग्ने गरेको देखिन्छ।

बकसपत्रको विषयमा दाता सँगको नाता सम्बन्ध एवं रिझाएको विषय आफैमा अस्पष्ट र द्विविधाजनक रहेको स्थितिमा लिखतमा बकसपत्र उल्लेख भएकै भरमा त्यसलाई रकम खर्च नगरी प्राप्त भएको सम्पत्ति मानी भ्रष्टाचार मुद्दाको परिधिबाट बाहेक गर्न मिल्ने नदेखिने भन्ने सिद्धान्तहरू प्रतिपादन भएको देखिन्छ।

घरको मूल्याङ्कनको सन्दर्भमा निर्माण भएको वर्षको दररेट समेतलाई आधार मानी बिगो कायम गर्दा वस्तुपरक हुने ढङ्गबाट कायम गरेकोले मान्यता पाउने भन्दै घर निर्माण वा खरिद गर्दाको मूल्यलाई नै आधार मूल्य मान्नुपर्ने दृष्टिकोण राखेको छ। जुन आयोगको दृष्टिकोण भन्दा बिल्कुलै फरक देखिन्छ।

घरायसी सामान खरिदको विषयमा नियमित रूपमा पारिश्रमिक लगायतको सुविधा पाउने पदमा रहेका व्यक्तिले घरायसी आवश्यकताका आधारमा घरायसी सामानहरू जोड्दै जाने स्वाभाविकतालाई नकार्न सकिँदैन । पारिश्रमिक लगायतको स्रोतबाट आर्जित रकमका सम्बन्धमा बैंकमा रहेको रकम बाहेक घरको आन्तरिक साजसज्जा र फर्निचर बाहेकको अन्य सम्पत्तिसँग जोडेर त्यसलाई छुट्टै अस्तित्व प्रदान गर्न मिल्ने आधार नदेखिने भनी आयोगको अभियोजन गर्दाको धारणामा अदालत असहमत रहेको पाइन्छ।

जग्गाको बिगो र मूल्याङ्कनको विषयमा विवादित जग्गाहरूको मूल्य र स्रोतको पहिचानको सन्दर्भमा खरिद वा प्राप्त गरिएको समयको मूल्यमा आधारित हुनुपर्ने । आधिकारिक निकायमा रितपूर्वक रजिष्ट्रेशन दस्तुर समेत बुझाई पारित गरी लिएको लिखतलाई अप्रमाणित दावीकै भरमा अन्यथा संज्ञा दिन पनि मिल्दैन । अन्यथा प्रमाणित गरेमा बाहेक कारोबारको लिखतमा उल्लिखित मूल्य वा तत्काल प्रचलित दरभाउलाई नै

सम्पत्तिको परल मूल्य कायम गर्ने आधार बनाउनु न्यायोचित हुन आउने भनी सम्पत्ति खरिद गर्दाको मूल्यलाई नै आधार खरिद मूल्य मान्नुपर्ने दृष्टिकोण राखेको छ।

कृषि आय निर्धारण गर्ने न्यायोचित मापदण्डको विषयमा जुनसुकै प्रक्रियाबाट मिसिलमा समावेश हुन आएका कुरालाई प्रमाणको रूपमा मात्र र त्यसको आधारमा न्यायिक निष्कर्षमा पुग्न सम्भव हुँदैन । व्यक्तिगत प्रयासमा भएको सिफारिसलाई परीक्षण विना अदालतले सिधै प्रमाणको रूपमा स्वीकार गर्नुपर्ने बाध्यता छैन भने कानूनी रूपमा प्रमाणमा ग्रहण गर्न मिल्ने आधार देखिँदैन । मोही लागेको जग्गाको कृषि आय निर्धारण गर्दा भूमि सम्बन्धी ऐन २०२१ बमोजिम कूत प्रयोजनका लागि तोकिएको उब्जनीको आधारलाई अवलम्बन गरिनु कानूनसम्मत र न्यायोचित हुने देखिन आउने । जग्गाधनीले नै जग्गा कमाएको अवस्थामा कृषि उत्पादनको क्रममा मल, बीउ र श्रम लगायतका हुन् जाने मनासिव खर्चहरु कटाई मुख्य वार्षिक उब्जनी बापत कूत प्रयोजनका लागि तोकिएको उब्जनीको दोब्बर खुद आय निर्धारण गर्नु उचित र विवेक सम्मत हुने । यस्तै, सिँचाई सुविधा भएको र एकभन्दा बढी बाली लाग्ने जग्गाको सम्बन्धमा कूत प्रयोजनका लागि तोकिएको मुख्य वार्षिक उब्जनीको आधा हिउँदेबाली बापत खुद आय निर्धारण गर्नु न्यायोचित हुने भन्ने सिद्धान्त प्रतिपादन भएको देखिन्छ ।

विदेशबाट रकम ल्याउने विषयका सम्बन्धमा ठूलो रकम अन्य प्रक्रियाबाट ल्याएको भन्ने कुरा अस्वाभाविक हुँदा बैकिङ्ग वा वित्तीय प्रणाली लगायतका औपचारिक माध्यमबाट रकम ल्याइएको प्रमाणित हुनु वाञ्छनीय हुने भन्दै अदालतले जो कसैको लागि विदेशबाट रकम नेपाल सरहदभित्र आउँदछ भने वित्तीय प्रणालीबाट आएकोलाई मात्र मान्यता दिने भनी उल्लेख भएकोले यसैलाई मार्गदर्शनको रूपमा अपनाउनु बाहेक विकल्प देखिँदैन ।

भ्रमण भत्ताको विषयमा भ्रमण सर्वोच्च अदालतले गैरकानूनी सम्पत्तिको विषयमा चाहे चिरन्जीवी वाग्लेको मुद्दामा होस् वा रामाज्ञा चतुर्वेदीको, केशर जंग खड्काको मुद्दामा होस् वा केशव गौतमको, अदालतले कानूनी दृष्टिकोण प्रस्तुत गरिसकेको अवस्थामा ती दृष्टिकोणलाई सम्बद्ध निकायहरुले न्यायिक टिप्पणी गर्नु बाहेक सहज रूपमा स्वीकार्नुको विकल्प छैन ।

तलव पारिश्रमिकको सन्दर्भमा खूद खर्च भै जाने विविध शीर्षकको रकम (खर्च भै जाने धारा, विजुली, टेलिफोन, इन्धन, घरभाडा र मसलन्द खर्च) लाई आयमा समावेश गर्न मिल्ने कानून र विवेकसम्मत आधार देखिँदैन, प्रतिवादीले जिकीर लिन नसकेको विषयमा निजी संस्था

विशेषले पछिबाट लेखेको पत्रको भरमा त्यस्तो रकमलाई आयमा समावेश गर्न नमिल्ने भन्ने जस्ता आधारलाई अदालतले आत्मसात गरेको हुँदा आगामी दिनमा यस्ता विषयमा मापदण्ड निर्माण गर्नु जरुरी रहेको छ।

घर भाडाको आयको विषयमा ठूलो परिमाणमा घर भाडा प्राप्त गरेको भन्ने व्यक्तिले घर भाडामा दिएको सम्झौता तथा कर तिरेको प्रमाण पेश गर्नु स्वाभाविक र वाञ्छनीय हुन जाने देखिन्छ । कतिपय मुद्दामा सरकारी निकायसँग भाडा सम्झौता गरी प्राप्त गरेको बहाल रकमलाई आधार मानी आयमेगबाटै लिखत र कर तिरेको प्रमाण नभएको अवस्थामा पनि घरभाडालाई आय मानेको कुरा वादीले नै स्वीकार गरेको हदसम्म अदालतले अन्यथा भन्न सक्ने अवस्था नरहने धारणा राखेको परिप्रेक्ष्यमा घर भाडाको आयलाई कति हदसम्म मात्रै र के कुन आधार प्रस्तुत हुनुपर्ने भनी मापदण्डको खोजी गर्नु जरुरी रहेको छ।

कतिपय आय र व्यय गर्दा आपसी सम्बन्ध र विश्वासको आधारमा हुन सक्ने कुरालाई इन्कार गर्न सकिँदैन । त्यसैगरी आय र व्ययको हिसाब किताब राखेर आर्थिक कारोबार गर्ने सामाजिक परिपाटी नभएको यथार्थता पनि छ । त्यसकारण प्रतिवादीको सबै आय र व्ययको हिसाब किताब दुरुस्त आउन नसक्नु स्वाभाविक देखिन्छ । यस परिवेशमा कतिपय खर्चका स्रोत लुकेका हुन सक्ने र आपसी सम्बन्ध र व्यवहारिकताको हिसाबले आर्थिक कारोबार गर्ने क्रममा आर्जन भएका कतिपय आयका स्रोत नदेखिएका हुनसक्ने वा प्रमाणको अभाव रहन सक्ने तथ्यलाई पनि इन्कार गर्न सकिँदैन । कुनै निश्चित अवधिको आय व्ययको विवरण ठोसरूपमा निकाल्न कठिनाइ हुने यस कटु यथार्थलाई मध्यनजर गरेर विधायिकाबाट उक्त ऐनको तर्जुमा गर्दा अमिल्दो र अस्वाभाविक उच्च जीवन यापन गरेमा भन्ने वाक्यांशको प्रयोग भएको निष्कर्ष निकाल्न सकिन्छ ।

कागज प्रमाणको अभावमा यो यो शीर्षकबाट यति यति आय र व्यय भयो भनी निष्कर्ष निकाल्न कठिनाइ हुने हुँदा कतिपय आयका स्रोत एवं खर्चको रकम न्यायोचित अनुमानको आधारमा निष्कर्षमा पुग्नु पर्ने हुन्छ । यसरी न्यायोचित अनुमानको आधारमा निष्कर्ष निकाल्दा सम्पत्ति र आयको अनुपात दश प्रतिशतभन्दा कम भएमा त्यसलाई मान्यता दिनुपर्ने कुराको न्यायिक परिपाटी बसिसकेको देखिन्छ । सम्पत्तिको बिगो र आयको फरक रकम सम्पत्तिको बिगोको दश प्रतिशतभन्दा कमको सम्पत्तिसम्म बढी देखिनलाई अमिल्दो र अस्वाभाविक मात्र नमिल्ने भनी यस्तै प्रकृति र अवस्थाको मुद्दामा भारतीय सर्वोच्च अदालतबाट Krishnananda Agnihotri Vs. State of M.P. (A.I.R. १९७७ P. ७९६) को मुद्दामा

कर्मचारीको सम्पत्ति र आयको अनुपात दश प्रतिशतभन्दा कम भएमा त्यसलाई मान्यता दिनुपर्ने र कर्मचारीलाई सजायभागी बनाउन नमिल्ने भनी सिद्धान्त प्रतिपादन भएको देखिन्छ। सम्मानित सर्वोच्च अदालतबाट पनि नेपाल सरकार वि. गणेश अर्यालसमेत भएको ०६३-CR-०६५० गैरकानूनीरूपमा सम्पत्ति आर्जन गरी भ्रष्टाचार गरेको मुद्दा (ने.का.प., २०७१, श्रावण, नि.नं.९११९) मा पनि आयस्रोतबाट पुष्टि भएभन्दा बढीको देखिएको कूल सम्पत्तिको ५% भन्दा कम रहेको भन्ने आधारमा आय र व्ययबीचमा देखिएको अन्तर स्वाभाविक नै रहेको र यो सामान्य अन्तरले भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा २०(१) ले व्यवस्था गरेको अमिल्दो र अस्वाभाविक उच्च जीवनस्तरयापन गरेको भन्ने कुरा देखिन नआएबाट प्रतिवादी उपरको आरोप पुष्टि हुन आएन भनी विशेष अदालतले गरेको फैसलालाई सर्वोच्च अदालतसमेतबाट मिति २०६९।७।२७ मा सदर भएको पाइन्छ।

३.२. निष्कर्ष

सुशासनका लागि भ्रष्टाचार र अनियमितता ठूलो चुनौति हो । देशमा व्याप्त भ्रष्टाचारले गर्दा शासक र शासितको बीचमा अविश्वास, कटुता, र दूरी पैदा हुन्छ । कालान्तरमा मुलुकमा सरकार र जनताको आपसी असहयोग नै सुशासन, प्रजातान्त्रिक अभ्यास र आर्थिक तथा सामाजिक विकासका लागि समस्या हुन्छन् । जनताको विश्वास र आड भरोसा पाउन जनताको सेवा निष्पक्ष, पारदर्शी र चित्तबुझ्दो हुनुपर्दछ । भ्रष्टाचारले गर्दा आर्थिक विकास महुँगो हुने र यसको नकारात्मक असर सामाजिक संरचनामा परी विखण्डन हुने खतरा छ ।

भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने प्राथमिक जिम्मेवारी सरकारको हो; सरकारले जिम्मेवारी निर्वाह गर्न केही निकायहरू तोकेको छ । भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि ऐन कानून कार्यान्वयन गर्न ती निकायहरू स्थापना भएका छन्; तर प्रभावकारी छैनन् । २००७ सालपछि गठन भएका प्रत्येक सरकारले भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि प्रयास गर्ने अठोट गरेको र नियन्त्रणका लागि ऐन कानून जारी गरेको तथा कार्यलयहरू स्थापना गरेका देखिन्छन् । पछिल्लो पटक जारी गरिएको भ्रष्टाचार निवारण ऐन २०५९ ले अकूत सम्पत्तिमा आरोप लागेका आरोपीले नै सम्पत्तिको प्रमाण पेश गर्नुपर्ने प्रावधानले भ्रष्टाचार नियन्त्रणको दिशामा फड्को मारेको देखिन्छ। निजामती सेवा ऐनको प्रावधानबाट कर्मचारीहरूले प्रत्येक वर्ष सम्पत्ति विवरण नेपाल सरकारलाई बुझाउनुपर्ने देखिन्छ । विशेष प्रहरी विभागको कार्यक्षेत्र पनि भ्रष्टाचार

नियन्त्रण नै थियो । संवैधानिक अङ्गको रूपमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले प्रवेश पायो । राजस्व चुहाबट नियन्त्रण गर्न राजस्व अनुसन्धान विभाग गठन भएको देखिन्छ । यी सबै प्रयासहरू हुँदाहुँदै पनि जति प्रभावकारी रूपमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि काम गर्नुपर्ने हो त्यति हुन सकेको देखिदैन ।

विशेष अदालतमा भ्रष्टाचारको मुद्दा दर्ता भएको ६ महिना भित्र मुद्दा किनारा लगाउनु पर्ने र फैसलामा पुनरावेदन परेको ३ महिनाभित्र सर्वोच्च अदालतले छिनोफानो गर्नुपर्नेमा सो हुन नसकेको र लामो समयसम्म भ्रष्टाचारका मुद्दा नछिर्निएकाले अदालतको काम कारवाहीमा भ्रष्टाचारका मुद्दाले प्राथमिकता नपाएको हो कि भन्ने आशंका उठ्नु अस्वाभाविक होइन ।

गैर कानूनी सम्पत्ति आर्जनका सन्दर्भमा विश्वमा के कस्ता आधारहरू अपनाइएको छ र नेपालको सन्दर्भमा सर्वोच्च अदालतले पछिल्ला मुद्दाहरूमा निर्माण गरेको र आयोगलाई निर्देश गरेको आधारमा मापदण्ड निर्माण गरी लागु गर्न सहज तुल्याउने उद्देश्यले अभियोजनदेखि अन्तिम फैसला हुँदासम्मको पक्षको व्यापक अध्ययन गरी आधारभूत मान्यता तयार गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

३.३. सुझावहरू

गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जन गरी भ्रष्टाचार गरेको कसुरमा सम्मानित सर्वोच्च अदालतबाट भएका विभिन्न फैसलाहरूबाट गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जन गरी भ्रष्टाचार गर्ने कसुरको अनुसन्धान, अभियोजन र प्रतिरक्षामा सुधार गर्नुपर्ने पक्षहरू उल्लेख भएका छन् । गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जन गरी भ्रष्टाचार गरेको कसुरको सफल अनुसन्धान र अभियोजन का लागि निम्न उल्लेखित सुझावहरू उल्लेख गरिएको छः

- भ्रष्टाचार विरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धि सम्बन्धमा छिमेकी देश भारतमा विश्वविद्यालय एवम् विद्यालयस्तरीय पाठ्यक्रम लगायत सार्वजनिक शिक्षा कार्यक्रममा भ्रष्टाचारप्रति असहिष्णुता पैदा गर्ने विषयवस्तु समावेश गर्नमा जोड दिएको देखिन्छ । भ्रष्टाचार नियन्त्रण सुशासन र सदाचार सम्बन्धी विषयवस्तु पाठ्यक्रममा समावेश गरी पठनपाठन गर्न सकिएमा दक्ष तथा असल नागरिक बन्न सहयोग पुग्ने हुँदा त्यस तर्फ पहलकदमी लिनुपर्ने आवश्यकता देखिन्छ ।

- कर्मचारीहरूले सम्पत्ति विवरण प्रत्येक वर्ष नेपाल सरकार समक्ष पेश गर्नु पर्दछ । बुझाए, बुझाएनन भन्ने सम्म हेर्ने अधिकार राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रलाई दिइएको छ । अन्य मुलुकहरूमा उच्च पदमा रहेका कर्मचारी र राजनैतिक व्यक्तिहरूले पेश गरेको विवरणको सत्य तथ्य बारेमा बुझी असत्य ठहरिएमा कारबाही गर्ने अधिकार रहेको छ । नेपालमा भ्रष्टाचारको शंकामा कोहीमाथि कारबाही गर्न परेमा मात्र सम्पत्ति विवरण खोलिने गरिएकोले भ्रष्टाचारको नियन्त्रण प्रभावकारी रुपमा हुन नसकेको हुँदा सम्पत्ति विवरणको जाँच समय समयमा गर्नुपर्ने आवश्यकता देखिन्छ ।
- स्वतन्त्र निकायहरूले अध्ययन र अनुसन्धान गरी नेपालको सामाजिक आर्थिक अवस्था एवं विदेशी मुलुकहरूमा यस विषयमा भएको व्यवस्था एवं अभ्यास र अन्तर्राष्ट्रिय कानून तथा स्थानीय कानूनको अधीनमा रही सार्वजनिक अधिकारीहरूले आर्जन गरेको कानूनी तथा गैरकानूनी सम्पत्तिको मूल्याङ्कन गरिनु आजको सन्दर्भमा आवश्यक रहेको छ । यसबाट भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा महत्वपूर्ण सफलता प्राप्त हुन जानेमा निश्चित हुन सकिन्छ ।
- अनुमानित कसुर सम्बन्धी मुद्दा भन्ने आधारमा वास्तविक आय र सम्पत्तिको यकिन अनुसन्धान, विश्लेषण र मूल्यांकन नगरी अनुमानको भरमा अभियोजन गर्ने, जाँच अवधिको सबै आयस्रोत गणना गरिएको हुने तर पारिवारिक भरण पोषणमा हुन सक्ने सामान्य खर्च यकिन गर्ने तथा आयबाट कट्टा नगरिने, सालवसाली हुने आय व्ययको तुलनात्मक विवरण प्रस्तुत नगरी हचुवा र गोश्वारा दाबी गर्ने गरिएबाट अधिबाट प्राप्त गरेको सम्पत्तिको स्रोत पछि प्राप्त गरेको आयबाट पुष्टि हुने अवस्था रहेको, मुद्दै पिच्छे अवलम्बन गरिने फरक र परस्पर विरोधाभाषपूर्ण मापदण्ड र अभियोजनमा लिइने आधारबाट न्याय निरोपण गर्ने कार्यलाई थप जटिल र चुनौतिपूर्ण बनाएको हुँदा यस्तो त्रुटि नदोहोर्याउनेतर्फ विचार गर्नुपर्ने देखिन्छ ।
- गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जनको विषयमा विश्वपरिवेशमा भएका अभ्यास र नेपालको सन्दर्भमा सर्वोच्च अदालतले पछिल्ला दिनहरूमा गरेको फैसलाहरूबाट निर्माण भएको विधिशास्त्रिय दृष्टिकोण समेतलाई ध्यानमा राखि विद्यमान परिवेशसंग मिल्ने गरी गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जनको विषयमा मापदण्ड निर्माण गरी लागु गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

- विश्वमा के कस्ता आधारहरू अपनाइएको छ र नेपालको सन्दर्भमा सर्वोच्च अदालतले पछिल्ला मुद्दाहरूमा निर्माण गरेको र आयोगलाई निर्देश गरेको आधारमा मापदण्ड निर्माण गरी लागु गर्न सहज तुल्याउने उद्देश्यले अभियोजन देखि अन्तिम फैसला हुँदा सम्मको पक्षको व्यापक अध्ययन गरी आधारभूत मान्यता तयार गर्नुपर्ने देखिन्छ।
- भ्रष्टाचार निवारणका लागि नियमित रूपमा आचार संहिता पालना भए नभएको बारे अनुगमन गरिरहनु नितान्त आवश्यक देखिन्छ। यसमा सबै निकायले एक छुट्टै संयन्त्र बनाउन पनि जरुरी देखिएको छ।
- विशेष अदालतमा भ्रष्टाचारको मुद्दा दर्ता भएको ६ महिना भित्र मुद्दा किनारा लगाउनु पर्ने र फैसलामा पुनरावेदन परेको ३ महिना भित्र सर्वोच्च अदालतले छिनोफानो गर्नुपर्नेमा सो हुन नसकेको र लामो समय सम्म भ्रष्टाचारका मुद्दा नटुङ्गिएकोले अदालतको काम कारवाहीमा भ्रष्टाचारका मुद्दाले प्राथमिकता नपाएको हो कि भन्ने आशंका उठ्नु स्वाभाविक भएको हुँदा यसबाट अदालत प्रतिको जनआस्था समेतमा प्रश्नचिन्ह उठेको हुँदा यसको निराकरणको लागी पहल गर्नुपर्ने देखिन्छ।
- गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन गरी भ्रष्टाचार गरेको मुद्दामा सम्मानित सर्वोच्च अदालत समेतबाट फरक फरक फैसला भै न्यायिक दृष्टिकोणमै एकरूपता भएको नदेखिँदा सो सम्बन्धमा एकरूपता हुनुपर्ने र अदालतबाट भएको न्यायिक दृष्टिकोण अनुरूप आयोगबाट सो सम्बन्धि मुद्दामा अभियोजन गर्नुपर्ने देखिन्छ।

सन्दर्भ सामाग्री

कानून

- नेपालको संविधान, नेपाल सरकार, कानून, न्याय, संविधानसभा तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय, कानून किताब व्यवस्था समिति
- भ्रष्टाचार निवारण ऐन २०५९
- निजामती सेवा ऐन, २०४९ र नियमावली २०५०
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ र नियमावली २०५९

लेख

- के.सी., रमेश, सार्वजनिक सेवामा नैतिकता र सदाचार: सिद्धान्त र व्यवहार
- बन्जाडे, मोहन, भ्रष्टाचार र अकुत सम्पत्ति छानबिन

- चौलागाई, गोविन्द प्रसाद, (२०७१) नेपालको सार्वजनिक प्रशासन सिद्धान्त र व्यवहार सम्पत्ति मासिक पत्रिका, काठमाडौं
- नेपाल, खेमराज, (२०६९) समाज, संस्कार र शासन, स्वशासन अध्ययन प्रतिष्ठान, काठमाडौं
- तिवारी, नवराज (२०६९) स्वतन्त्रता र शासनाधिकार, सोपान मासिक, काठमाडौं ।
- शर्मा, शालिकराम (२०६४) राज्य र ग्रामीण विकास, सुजाता प्रकाशन, काठमाडौं ।
- Sapkota, Shreedhar, Illicit Enrichment in Nepal
- Upadhaya, Nirajan Prasad 2003, Corruption: A Psychological Issue. In Occasional Papers in Sociology and Anthropology, Vol. VIII (193-203). Central Department of Sociology and Anthropology, Tribhuvan University, Kirtipur, Nepal

वेबसाईट

- <http://annapurnapost.com/news/120370>
- <https://www.chanakyapost.com/?p=11374>
- <http://www.ciaa.gov.np/uploads/publicationsAndReports/PDOold.pdf>

प्रतिवेदन

- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको २९ औं वार्षिक प्रतिवेदन
- Corruption Perception index 2019 (The perceived levels of Public Sector Corruption to 168 Countries/ Territories Around the World, <http://www.transparency.org/cpi201>)

गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जन मुद्दामा सर्वोच्च अदालतको दृष्टिकोण

■ ध्रुवकुमार चौहान

परिच्छेद-एक

पृष्ठभूमि

सार्वजनिक क्षेत्रमा हुने भ्रष्टाचार विश्वका अल्पविकसित देशहरूको प्रमुख समस्याको रूपमा रहेको देखिन्छ। नेपालका सन्दर्भलाई हेर्दा समेत Public Corruption एउटा मुख्य समस्याको रूपमा रहेको छ। नेपालका भ्रष्टाचार रोकथामका लागी कानूनी प्रबन्ध र संस्थागत संरचनाको व्यवस्था समेत गरिएका छन। मुलतः सारवान फौजदारी कानून (Substantive Criminal Law) को रूपमा रहेको भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ ले भ्रष्टाचारजन्य कार्यलाई अपराध भनि घोषणा समेत गरेको छ। उक्त ऐनले विशेष प्रकृतिका कसुरलाई भ्रष्टाचारजन्य अपराधको रूपमा उद्घोष गरेको देखिन्छ। त्यस्ता प्रकृतिका कसुर अपराधहरू मध्ये गैरकानूनी रूपमा सम्पत्ति आर्जनलाई सार्वजनिक पदाधिकारी वा राष्ट्रसेवकबाट हुने एक गम्भिर अपराधको रूपमा उक्त कानूनले व्यवस्था गरेको छ।

मुलतः राज्यको सार्वजनिक ओहदाको जिम्मेवारीको बागडोर सम्हाल्ने व्यक्तिमा सदाचारिता, स्वच्छता र शुद्ध आचरण रहनु अनिवार्य मानिन्छ। नैतिकताको सामान्य, सकारात्मक र प्रारम्भिक नियमको रूपमा रहेको यस विषयमा दुविधा रहनुपर्ने अवस्था छैन। तर नैतिकतालाई महत्व नदिने र गलत तरिकाबाट छिट्टै धन कमाएर आफू सफल भएको ठान्ने प्रवृत्तिले गर्दा सार्वजनिक जीवनका हरेक क्षेत्रलाई दुषित बनाउँदै लगेको छ। धेरै वा थोरै किन नहोस भ्रष्टाचारको समस्याले संसारका ठूला वा साना, धनी वा गरिब, विकसित वा अविकसित प्राय सबै मुलुकलाई प्रभावपारेको देखिन्छ। विश्वको

त्यस्तो कुनै मुलुक पाइदैन, जहाँ कानूनतः भ्रष्टाचारका प्रति सहनसिलता अपनाएको वा छुट दिएको होस।^{७९}

भ्रष्टाचारलाई समाज विरुद्धको ज्यादै गम्भिर र नैतिक दृष्टीकोणबाट समेत उत्तिकै निन्दनीय अपराध मानिन्छ। यसको असर कुनै एउटा पक्षमा मात्र सीमित नरही सामाजिक जीवनका हरेक क्षेत्रलाई यसले प्रभावित पारेको हुन्छ। भ्रष्टाचारले लोकतन्त्र, विधिको शासन, मानव अधिकारको मूल्य र मान्यता माथि नै प्रहार गर्ने हुँदा अन्ततः यसले राज्य संयन्त्रलाई पूर्णरूपमा धरासायी बनाउँदछ। सार्वजनिक पदमा रहेका र उच्च वर्गका व्यक्तिको संलग्नता रहने हुँदा यस्ता अपराधकर्ताहरूलाई अनुसन्धान र अभियोजन गरी न्यायको दायरामा ल्याउने कार्य निकै कठिन हुने गर्दछ। त्यसमा पनि विधिको शासन र लोकतान्त्रिक मूल्य मान्यताको संस्थागत विकास नभएका अस्थिर शासन संयन्त्र भएका अविकसित मुलुकहरूमा यस्तो प्रवृत्ति अरु विस्तारित हुने गरेको पाइन्छ। अनुसन्धान र अभियोजनको चरण पार गरेर बल्लबल्ल अदालतमा ल्याइएका सीमित भ्रष्टाचारका आरोपीहरूले पनि कानूनी दाउपेच अनेकन उपायहरूको अवलम्बन गरेर त्यस्ता आरोपबाट सजिलै उन्मुक्ति पाउने संभावना पनि त्यस्तै अविकसित मुलुकमा बढी हुने गर्दछ। हाम्रो सन्दर्भमा समेत उक्त परिदृश्यले केहि न केहिरूपमा असर पारेको देखिएको छ।

त्यसैले भ्रष्टाचार विरुद्धको अभियान आज कुनै मुलुक विशेषमा मात्र नभई संयुक्त राष्ट्रसंघ र यस अन्तर्गतका निकायहरू विश्व बैंक, एसियाली विकास बैंक, यूरोपियन यूनियन, अफ्रिकन यूनियन, ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेशनल र क्षेत्रिय संघ संगठनहरूको प्रमुख चासो र सरोकारको विषय बन्न पुगेको छ। जसको कारण भ्रष्टाचार विश्वव्यापीकरणकै एक एजेण्डाको रूपमा स्थापित भएको देखिन्छ। संयुक्त राष्ट्रसंघको महासभाबाट भ्रष्टाचार विरुद्धको अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धी पारित भएपछि भ्रष्टाचारलाई अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्ड अनुसार राष्ट्रिय तहमा कानूनी र संस्थागत प्रबन्धहरू थपिदै र सुदृढ पारिदै लगिएका छन। राष्ट्रहरू विच अपराध अनुसन्धान, अभियोजन र न्यायिक निकायको संस्थागत सुदृढीकरण तथा कार्यरत जनशक्तिको क्षमता अभिवृद्धिको लागी तालिम र प्राविधि सहयोग जस्ता कार्यक्रमहरू संचालन भईरहेको अवस्था छ।

⁷⁹ उमेश कोइराला र नारायण प्रसाद सुवेदी, अकुत सम्पति आर्जन सम्बन्धी कसुर र न्यायिक दृष्टीकोण, न्यायिक आवाज, अंक ४, पृ. २

भ्रष्टाचार विरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासंन्धीको छाताभित्र गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जन सम्बन्धी अपराधलाई पक्ष राष्ट्रहरूले आफ्नो संविधान र कानून प्रणालीको आधारभूत सिद्धान्त अनुसार विधायिकी र अन्य उपयुक्त प्रबन्ध गरी यसलाई कसुरको रूपमा समेट्ने भनी ऐच्छिक प्रावधानको रूपमा राखिएको छ। प्रस्तुत कार्यपत्रमा गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जन सम्बन्धी मुद्दाको सैद्धान्तिक पक्ष, अपराधका लागी आवश्यक तत्वहरू, अपराध सम्बन्धित ऐतिहासिक पृष्ठभुमी, कानूनी व्यवस्था, यस मुद्दाका सम्बन्धमा सर्वोच्च अदालतले स्थापित गरेका सिद्धान्त एवं उक्त मुद्दाका सम्बन्धमा हाम्रो अभ्यासबाट विकशित गरिएका विषयगत मुख्य-मुख्य मापदण्डहरू र सो सँग सम्बन्धित दृष्टिकोणहरूलाई समेत संक्षिप्तरूपमा समेट्ने प्रयास गरिएको छ। त्यसैगरी अन्त्यमा अध्ययनको प्राप्ति र निष्कर्षका आधारमा केही सुझावहरू प्रस्तुत गरिएका छन्।

परिच्छेद-दुई

अवधारणागत पक्ष

२.१ गैरकानूनी आर्जन (Illicit Enrichment)

सार्वजनिक पद वा ओहदामा बसेका व्यक्तिले पद वा शक्तिका आवरणमा कानून विपरित वा अनुचित किसिमले भौतिक वा अभौतिक सम्पत्ति आर्जन गर्ने कार्यलाई गैरकानूनी आर्जन भन्ने गरिन्छ। अर्थात् कानूनी रूपमा आयको स्रोत स्थापित गर्न नसकिने आयलाई गैरकानूनी आर्जन भनिन्छ। गैरकानूनी आर्जनका परिणाम स्वरूप सार्वजनिक पदमा बस्ने केहि व्यक्तिहरू रातारात सम्पत्ति आर्जन गरी उच्च र विलासी जीवनयापन गर्न पुग्दछन्। सार्वजनिक पदाधिकारीहरूले निश्चित समय वा अवधिमा सारभूत रूपमा आफ्नो सम्पत्ति वा जीवनस्तर एवं जीवनशैली बढाउने मनसाय Knowledge वा awarenessसमेत राखी सो सम्पत्ति आफूसँग रहनुको औचित्यता समेत स्थापति नगरी राखिएको वा प्राप्त गरिएको आर्जन भनिएको पाइन्छ। मूलतः सार्वजनिक क्षेत्रका प्रत्येक व्यक्तिले गर्ने हरेक कामका पछि राज्य संयन्त्र सदैव लागी रहन सम्भव पनि हुदैन। त्यसैले सार्वजनिक पदाधिकारीले संग्रह गरेको सम्पत्ति, प्रदर्शन गरेको जीवनशैली र खर्च गर्ने प्रवृत्ति समेतका आधारमा सम्पत्तिको आयस्रोत खोजिनु न्यायोचित नै हुन्छ।^{८०}

^{८०}पूर्वपाद, १ पृ. ५

वस्तुतः फौजदारी कसुर कायम हुनको लागी प्रथमतः अपराधको घटना वा वारदात स्थापित हुनुपर्दछ। काल्पनिक वा अनुमानित वारदातको विषयलाई लिएर कसै उपर अभियोजन गर्न मिल्दैन। तर सार्वजनिक पदमा रहेका व्यक्तिले पेश गरेको सम्पत्ति विवरणबाट निजको आयस्रोतको तुलनामा अस्वभाविक सम्पत्ति आर्जन गरेको, अमिल्दो र उच्च जीवनयापन गरेको तथा हैसियत भन्दा बढी दान दातव्य वा खर्च गरेको देखिएको अवस्थामा त्यस्तो सम्पत्ति तथा खर्चको स्रोत के थियो भनी राज्यको तर्फबाट जुनसुकै बखत सोध्न सकिन्छ। त्यसरी सोधिएको खण्डमा सो को मनासिव जवाफ दिनु सार्वजनिक पदाधिकारीको कानूनी दायित्व हुन जान्छ। यसरी कुनै खास वारदात वा घटनामा आधारित नभै सार्वजनिक पदमा बहाल रहेको समग्र वा कुनै खास जाँच अवधि (Period of Check) मा आर्जन गरेको सम्पत्ति तथा खर्चको अनुपातमा वैधानिक स्रोत पुष्टी हुन नसक्ने अवस्थामा पदको दुरुपयोग गरी कानून विपरित गरिएको आर्जन मानिन्छ।

२.२ गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जनको अर्थ र परिभाषा

गैरकानूनी तरिकाबाट सम्पत्ति आर्जन गर्ने तरिका भ्रष्टाचार कै एउटा स्वरूप हो। यस प्रकृतिको भ्रष्टाचारजन्य कसुरलाई व्यक्तिगत भ्रष्टाचार (Individual Corruption) को रूपमा बुझिन्छ। यी कसुरजन्य कार्य गर्नमा त्यस्तो सार्वजनिक पदाधिकारी आफै कसुर गर्न व्यक्तिगत रूपमा संलग्न भएको आधुनिक फौजदारी विधिशास्त्र अन्तर्गत मानिन्छ। मुलतः प्रत्यक्ष रूपमा पुष्टी गर्न मिल्ने सबुद प्रमाण, वारदात वा घटनाक्रमबाट यसलाई स्थापित गर्न सकिदैन। कुनै पनि सार्वजनिक पदाधिकारीको सम्पत्ति र खर्चको जोडलाई आयको रूपमा लिइन्छ। सामान्यतः त्यो आय नै त्यस्ता पदाधिकारीहरूको आर्थिक कारोवारको रूपमा लिइन्छ। मुलतः सार्वजनिक पदाधिकारीहरूका हरेक सम्पत्ति र खर्चका आयको स्रोत पुष्टी भएको हुनु पर्दछ।

सार्वजनिक पदाधिकारीले कानून वा वैध स्रोतबाट प्राप्त हुन सक्नेभन्दा बढी अस्वभाविक रूपमा सम्पत्तिको अभिवृद्धि गर्ने क्रियालाई नै गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जनको अर्थमा बुझ्न सकिन्छ। यो एक अनुमानमा आधारित कसुर भएको हुँदा अभियोजन पक्षले Substantial Burden of Proof स्थापित गरी लिएको दावीलाई खण्डित गर्ने अर्थात Disproved गर्ने दायित्व प्रतिवादी उपर रहेको हुन्छ। प्रतिवादीसँग रहेको सम्पत्ति निजकै वैध आर्जनको स्रोतबाटै प्राप्त भएका हुन भनी प्रतिवादीले आय र सम्पत्ति विचको सम्बन्ध स्थापित गर्न नसकेमा वादी पक्षले लिएको गैरकानूनी आर्जनको अनुमान

प्रमाणित भएको मानिन्छ।^{८१} यस प्रकृतिका अपराधलाई अन्तर्राष्ट्रिय रूपमै कसुरको रूपमा स्वीकार गरिएको छ। खासगरी संयुक्त राष्ट्रसंघद्वारा पारित भ्रष्टाचार विरुद्धको महासन्धीको धारा २० मा गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जन गर्ने कार्यलाई illicit enrichment नामकरण गरिएको पाइन्छ। उक्त धारमा मुख्यतः सार्वजनिक अधिकारीले आफ्नो कानून बमोजिमको आमदानी हो भनी मनासिव रूपले देखाउन नसक्ने सम्पत्तिको उल्लेखनिय अभिवृद्धिलाई गैरकानूनी आर्जनका रूपमा परिभाषित गरिएको छ।^{८२}

त्यसैगरी भारतमा पनि The Prevention of Corruption Act, 1988 को खण्ड (e) ले आयस्रोतको तुलनामा अमिल्दो अर्थात् Disproportionate सम्पत्ति साथमा राख्ने कार्यलाई भ्रष्टाचारको कसुरको सन्दर्भमा गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जनको रूपमा परिभाषित गरेको देखिन्छ। Black's Law Dictionary मा illicit लाई illegal or improper भनिएको देखिन्छ। त्यसैगरी Enrichment भन्नाले "Process of making someone wealthy" भनिएको छ। जस अनुसार गैरकानूनी तरिकाबाट सम्पत्ति आर्जन गर्ने कार्यलाई Illegal Enrichment भनिन्छ। कतिपय मुलुकले यसलाई unexplained possession of wealth or property, possession of excessive wealth र disproportionate property or assets समेत भन्ने गरेको देखिन्छ।

२.३. गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जन सम्बन्धी अपराधको तत्वहरू

भ्रष्टाचार नियन्त्रणका सम्बन्धमा राज्यले गरेका कानूनी प्रबन्धका आधारमा गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जन सम्बन्धी अपराधका तत्वहरू फरक हुन सक्दछन्। मूलतः भ्रष्टाचार विरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धी, २००३ (UNCAC), भ्रष्टाचार विरुद्धको रोकथाम तथा नियन्त्रण विषयक अफ्रिकी यूनियनहरूको महासन्धी, २००३ (AUCPCC), भ्रष्टाचार विरुद्धको अन्तर-अमेरिकी महासन्धी, १९९७ (IACAC) मा रहेका यस सम्बन्धी प्रबन्धलाई हेर्दा गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जन सम्बन्धी अपराधमा निम्न बमोजिम आधारभूत पाँच तत्वहरू रहेको पाइन्छ।^{८३}

⁸¹पूर्वपाद, १पृ.५

⁸²United Nation Convention Against Corruption 2003, Article 20

⁸³Lindy Muzila, et.al., On the Take Criminalizing Illicit Enrichment to Fight Corruption, Stolen Asset Recovery (STAR) Series (2012) The World Bank, UNDOC (2012), p.13

२.३.१ व्यक्तिको इच्छा (Person of Interest)

मूलतः यस Element बमोजिम जुन व्यक्ति उपर मुद्दा अभियोजन गरिएको हो सो व्यक्तिको इच्छित व्यवहार हुनुपर्छ भन्ने मानिएको छ। यो अपराधलाई व्यक्तिगत अपराध (Individual Crime) को रूपमा स्वीकार गरिन्छ। यसले विशेष गरेर राष्ट्रसेवकहरूलाई Target गर्दछ। निजहरूको इच्छा कसुरजन्य कार्यका लागि आवश्यक मानिन्छ। महासन्धीका पक्ष राष्ट्रहरूले कतिपय क्षेत्राधिकार अन्तर्गत त्यस्तो व्यक्ति भित्र गैर-सरकारी संस्थामा काम गर्ने अथवा सार्वजनिक स्रोत-साधन प्रयोग हुने संस्थाहरूमा काम गर्ने व्यक्तिहरूलाई समेत राष्ट्रसेवक अन्तर्गत राखेको देखिन्छ। राष्ट्रिय क्षेत्राधिकार अन्तर्गत त्यस्ता राष्ट्रसेवकहरूका परिवार वा प्राइभेट व्यक्ति समेत पर्ने व्यवस्था गरिएको पाइन्छ। Person of Interest अन्तर्गत राष्ट्रसेवकको परिवार सदस्य र नाता सम्बन्ध भएका कुनै व्यक्ति वा सो कार्यबाट गैरकानूनी रूपमा आर्जन गर्न वा आर्जन गरिएको सम्पत्ति लुकाउन राष्ट्रसेवकसँग संलग्न मतियार वा सहयोगी कुनै व्यक्ति समेत समावेश गरिएको देखिन्छ।^{८४}

२.३.२ जाँच अवधि (Period of Interest or Period of Time)

गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जन अपराधको दोस्रो मुलभूत तत्व भनेको इच्छा अवधि वा जाँच अवधिलाई लिइन्छ। जुन यस्तो आपराधिक कार्यको फौजदारी अनुसन्धान, अभियोजन, न्याय निरूपण र दण्ड निर्धारणका लागि मुख्य तत्वका रूपमा रहेको मानिन्छ। यसैका आधारमा कुनै व्यक्तिले सो समयावधिमा गैरकानूनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गरेको भनी उस उपर जिम्मेवार बनाउन सकिन्छ। कुनै शक्ति वा अभियुक्तले कुनै अवधिमा पद वा शक्तिको दुरुपयोग गरी गैरकानूनी रूपमा असामान्य सम्पत्ति प्राप्त गरेको हो, होइन भन्ने निश्चित गर्न सकिन्छ। महासन्धीका सदस्य राष्ट्रहरूमा जाँच अवधिलाई कहिलेसम्म मान्यता दिने भन्ने सम्बन्धमा दुई वटा अवधारणा देखिन्छ। पहिलो अवधारणाले त्यस्तो राष्ट्रसेवक सेवा प्रवेश गरेदेखि सेवा बाट हटेको वा निवृत्त भएको निश्चित समय सम्म मात्र मान्यता राखेको देखिन्छ भन्ने दोस्रो अवधारणाले कुनै समय सीमा नतोकी अनन्तकालसम्म (Open- Ended) मानेको देखिन्छ।^{८५}

⁸⁴Ibid

⁸⁵Supra Note, 5p.16

२.३.३ सम्पत्तिमा अस्वभाविक बृद्धि (Significant Increase in Assets)

गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जनको कसुरको तस्रो जिवन्त तत्व भनेको Significant Increase in Assets or Disproportionate Assets लाई लिइन्छ। राष्ट्रसेवकको जीवन शैली वा जीवनस्तर अस्वभाविक देखिएमा गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जनका लागि फौजदारी अनुसन्धान, अभियोजन र न्याय निरूपणका लागि उक्त अवस्था कसुर स्थापित गर्ने जिवन्त तत्व हुन्छ।^{८६}

२.३.४ मनसाय (Intention or Mens rea)

फौजदारी कसुरका सम्बन्धमा राष्ट्रिय एवं अन्तर्राष्ट्रिय क्षेत्राधिकार समेतमा मनसाय तत्वलाई Central Element को रूपमा लिइन्छ। यसले कसुरको Subjective Element (Mental Element) व्यक्तिगत वा विषयगत तत्वलाई स्थापित गर्दछ। आधुनिक फौजदारी कानूनमा दोषी मनोभावना विना कसैलाई पनि फौजदारी दण्ड दिनु हुदैन भन्ने मान्यता सार्वभौमिक रूपमा स्थापित छ। गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जनका कसुर सन्दर्भमा यो कठोर दायित्वको कसुर हो वा कसुरदारको दोषी मनोभावना प्रमाणित गर्नु पर्ने अन्य सामान्य कसुर सरह हो भन्ने सम्बन्धमा विवाद उठ्ने गर्दछ। महासन्धीहरूले यो कसुर अपराधलाई Strict Liability अन्तर्गतको मानेको देखिदैन। UNCAC ले मनसाय अपराधको एउटा आवश्यकिय मानसिक तत्वको रूपमा राखेको छ भने IACAC र AUCPCC को प्रबन्ध यस सम्बन्धमा मौन देखिन्छ।^{८७}

२.३.५ न्यायोचितताको अभाव (Absence of Justification)

उल्लेखित महासन्धीहरूले Absence of Justification लाई गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जनको कसुरका सम्बन्धमा अनिवार्य आवश्यकिय तत्व मानेको देखिन्छ। कुनै राष्ट्रसेवकले आफ्नो साथमा भएको सम्पत्ति कानून बमोजिम आर्जन गरेको मनासिव रूपमा स्थापित गर्न नसकेमा कानूनी अनुमान (Legal Presumption) त्यस्तो सम्पत्ति अवैधरूपमा आर्जन गरेको मानिन्छ। त्यसैगरी भ्रष्टाचार विरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय

⁸⁶Supra Note, 5p.18

⁸⁷Supra Note, 5p.21

महासन्धीले भ्रष्टाचारजन्य कसुरको आवश्यक तत्वको रूपमा उद्देश्य (Purpose), ज्ञान वा जानकारी (Knowledge) र मनसाय (Intention) लाई लिएको देखिन्छ।^{८८}

हाम्रो सन्दर्भमा हेर्दा गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जनको आपराधिक कार्यका लागि देहाय बमोजिमका तत्वहरू हुनुपर्ने व्यवस्था गरेको छ।

- प्रचलित कानून बमोजिम सार्वजनिक पद धारण गरेको राष्ट्रसेवकले पेश गरेको सम्पत्ति विवरण अमिल्दो वा अस्वभाविक देखिन आएमा।
- निजले मनासिव कारण विना अमिल्दो तथा अस्वभाविक उच्च जीवनस्तर यापन गरेमा।
- आफ्नो हैसियत भन्दा बढी कसैलाई दान, दातव्य, उपहार, सापटी, चन्दा वा बकस दिएमा।

माथि उल्लेखित महासन्धीहरूले यस कसुरका सम्बन्धमा उल्लेख गरेका आवश्यक तत्वहरूका आधारमा कुनै राष्ट्रसेवकले गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जन गरेको भन्ने अनुसन्धानको सिलसिलामा स्थापित भई अभियोजन पक्षले सो कुरा सारभूत प्रमाणबाट पुष्टी गरी अभियोजन गरेमा सो दावी बमोजिम आर्जन गरेको सम्पत्तिको स्रोत आरोपित वा अभियुक्तले प्रमाणित गर्नु पर्नेछ र नगरेमा त्यस्तो सम्पत्ति गैरकानूनी रूपमा आर्जन गरेको मानिने व्यवस्था गरिएको छ। यस कसुरका सम्बन्धमा त्यस्तो कसुरको आपराधिक कार्य गर्ने राष्ट्रसेवकको मनसाय (Mens rea) तत्वको दोषी मनोभावना कस्तो हुनुपर्दछ भन्ने सम्बन्धमा हाम्रो कानूनमा स्पष्ट व्यवस्था रहेको छैन। उल्लेखित आपराधिक कार्य (Actus Reus) सँगै राष्ट्रसेवकको मनसायलाई UNCAC ले कसुरको आवश्यक तत्व भनि उल्लेखन गरेको कसुरको उद्देश्य (Purpose), ज्ञान वा जानकारी (Knowledge) र नियत (Intention) का आधारमा हेरिनु पर्ने हुन्छ। अन्य प्रकृतिका भ्रष्टाचारजन्य कसुरमा जस्तो मनसाय तत्व स्थापित हुनुपर्दछ भनी यसमा अभियुक्तको Mental Element लाई कसुरका सन्दर्भमा हेरिदैन। राष्ट्रसेवकको कसुरजन्य उक्त कार्य सँगै मनसाय तत्व अभिव्यक्त भएको मानिएको देखिन्छ।

⁸⁸ Supra Note, 5p.22

परिच्छेद-तीन

गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जन सम्बन्धी कसुरको ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

३.१. विश्व परिदृश्यमा

गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जनका सम्बन्धी कसुरको ऐतिहासिक पृष्ठभूमिलाई अध्ययन गर्ने हो भने यसका पक्ष एवं विपक्षका विभिन्न तर्कहरू भएपनि यसलाई अपराधिकरण गर्नु पर्दछ भन्ने तर्क राष्ट्रिय एवं अन्तर्राष्ट्रिय स्तरमा बढि रहेको पाइन्छ। खासगरी विसौं शताब्दीको अन्त्य देखि नै राष्ट्रिय क्षेत्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय संयन्त्रहरूले गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जन सम्बन्धित भ्रष्टाचारजन्य कसुरलाई अपराध भनी घोषणा गरेका छन्। उल्लेखित प्रकृतिका संयन्त्रले गर्दा यस्ता कसुरहरू हुनलाई हतोत्साह गर्ने भईहालेमा पनि त्यस्ता सार्वजनिक सम्पत्ति अन्तर्राष्ट्रियरूपमा फिर्ता हुने विश्वास गरिएको देखिन्छ। वास्तवमै यो अपराधलाई अन्य भ्रष्टाचारजन्य कसुर जस्तो: घुस रिसवत, ठगी र राजश्व चुहावट वा हानीनोक्सानी भन्दा नयाँ प्रकृतिको अपराधको रूपमा लिइएको देखिन्छ। मुलतः सन् १९६० को दशकसम्म यसलाई दण्डनीय प्रकृतिको भ्रष्टाचारजन्य कार्य हो भन्ने कुरा मानिएको थिएन।^{८९}

सन् १९६० को दशकको दौरानमा केहि राष्ट्रहरूले आफ्नो देशको कानूनमा यसलाई समावेश गर्ने सुरुवात गरेका थिए। सन् १९३६ मा अर्जेन्टिनाका Congressman Rodolfo Corominas Segura ले छोटो समयमा अनुचित किसिमले स्रोत पुष्टी नगरी अस्वभाविक सम्पत्ति वृद्धि गर्ने सार्वजनिक अधिकारीहरूको कार्यलाई सरकारले दण्डित गर्नु पर्दछ भनि बिल (Bill) तयार पारे र सन् १९६४ मा Segura को उक्त सोच र प्रस्तावले मान्यता पायो साथै अर्जेन्टिनामा गैरकानूनी आर्जनलाई एउटा दण्डनिय भ्रष्टाचारजन्य अपराधको रूपमा स्वीकार गरियो। समयको गतिसँगै यस्तो प्रकृतिका कार्यलाई अपराध घोषणा गर्ने कार्य अन्य केहि मुलुकहरूमा समेत विस्तार भएको पाइन्छ। २०औं शताब्दीसम्म यस सम्बन्धी मान्यता सुस्त गतिमा अगाडि बढे पनि २१ औं शताब्दीको उदयसँगै ल्याटिन अमेरिका, एसिया र अफ्रिकी मुलुकहरूको राष्ट्रिय फौजदारी कानूनको क्षेत्राधिकार भित्र यस्ता प्रकृतिका अपराधहरूलाई राख्ने काम भएको देखिएको छ। त्यसैका आधारबाटै विश्वका धेरै राष्ट्रहरूले Possession of unexplained

⁸⁹Worku Yaze, " Criminalization of Possession of Unexplained Property and Fight against Public Corruption, Mizan Law Review, vol.8, September 2014, p.47-48

property लाई भ्रष्टाचारजन्य कसुरको एउटा प्रकारको रूपमा मान्यता दिएका छन्। खासगरी सन् १९६४ मा अर्जेन्टिना र भारत गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जन सम्बन्धी भ्रष्टाचारजन्य कार्यलाई अपराध घोषणा गर्ने पहिलो राष्ट्रको रूपमा सूचीकृत भएको देखिएको छ। हालसम्म विश्वका धेरै मुलुकहरूले आफ्नो राष्ट्रिय फौजदारी कानूनमा यसलाई फौजदारी कसुरको रूपमा स्वीकार गरेका छन्। खासगरी UN Convention Against Corruption, 2003 जारी भएपश्चात उक्त महासन्धीको प्रस्तावनाले भ्रष्टाचारको कुचक्रिय प्रभाववारे विहंगम प्रकाश पाउँँ धारा २० ले illicit Enrichment नामक शब्दावलीको प्रयोग गर्दै सार्वजनिक पदाधिकारीको अस्वभाविक सम्पत्तिलाई अपराधजनित कार्य करार गर्न सदस्य राष्ट्रहरूलाई पथ प्रदर्शन गरेको छ।

अस्वभाविक सम्पत्तिको अपराधजनित विश्वव्यापी अवधारणा OECD Convention on Fight Against Corruption 1997, Criminal law Convention for the Council of Europe 1998 मा स्पष्ट भएको छ। Inter-American Convention Against Corruption 1997 ले Illicit Enrichment as an Offence भनी गरेको व्यवस्था जस्ता विश्वव्यापी दस्तावेजहरूमा पनि अस्वभाविक सम्पत्तिलाई अपराध करार गरेको देखिन्छ। यसरी अन्तर्राष्ट्रिय कानूनको विकाशको क्रममा अस्वभाविक सम्पत्ति सम्बन्धी अपराधले भू-मण्डलीय (Globalized) स्वरूप मात्र प्राप्त गरेको छैन कि यो एउटा अन्तरदेशिय संगठित अपराधको रूपमा दर्ज भएको देखिएको छ।^{९०}

३.३. नेपालमा ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

नेपालको सन्दर्भमा अध्ययन गर्दा भ्रष्टाचार सम्बन्धी कसुरलाई व्यवस्थित गर्न पहिलो पटक नेपाल भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २००९ विशेष कानूनको रूपमा जारी भएको देखिन्छ। उक्त कानूनले यस प्रकृतिको कसुरलाई संबोधन नगरी अन्य सामान्य घुस रिसवतका कसुरजन्य कार्यलाई मात्र व्यवस्थित गरेको थियो। खासगरी गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जनलाई संबोधन गर्नका लागि पहिलो पटक भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ जारी भए पश्चात उक्त ऐनको दफा १५ मा अनुमानित कसुरको रूपमा यस प्रकृतिको कसुरलाई भ्रष्टाचारजन्य अपराधको रूपमा समेट्ने प्रयास गरेको देखिन आउँछ। मूलतः भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ ले आय स्रोतको तुलनामा अमिल्दो सम्पत्ति राखेको, उच्च

^{९०}कुमार चुडाल, अस्वभाविक र अमिल्दो सम्पत्ति सम्बन्धी विकाशोन्मुख विधिशास्त्र, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग स्मारिका, २०६२ पृ. ४१

जीवनस्तर यापन गरेको तथा हैसियत भन्दा बढी दान दातव्य दिने कार्यलाई गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जनसँग सम्बन्धित स्वतन्त्र कसुरको रूपमा प्रयोगमा ल्याई हाम्रो सन्दर्भमा सैद्धान्तिक रूपमा आपराधिक कार्य घोषणा गरी गम्भिर भ्रष्टाचारजन्यकसुरको रूपमा परिभाषित गरेको देखिन्छ।

परिच्छेद-चार

गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जन सम्बन्धी कानूनी व्यवस्था

यस अध्यायमा नेपालले गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जन सम्बन्धित मुद्दामा गरेका कानूनी व्यवस्थाको साथै केहि अन्य देशहरुको कानूनी प्रबन्ध एवं भ्रष्टाचार विरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघिय महासन्धिको व्यवस्था सम्बन्धमा उल्लेखन गर्ने प्रयास गरिएको छ।

४.१ नेपालमा गैरकानूनी सम्पत्तिआर्जन सम्बन्धी कानूनी व्यवस्था

नेपालमा भ्रष्टाचारजन्य कसुरलाई नै व्यवस्थित गर्ने कानूनको प्रादुर्भाव संहिताबद्ध कानून जारी भए पछि मात्र शुरू भएको देखिन्छ। प्राचिन किरात कालमा फौजदारी न्याय प्रणाली नै मुन्धुम धार्मिक ग्रन्थमा आधारित रहेको थियो। लिच्छवीकालमा भ्रष्टाचारजन्य कार्य अर्थात घुस रिसवत लिने कार्यलाई राजा र सार्वजनिक न्याय विरुद्धको महाअपराधको रूपमा लिने गरिएको थियो। खासगरी पृथ्वीनारायण शाहको दिव्योपदेशमा “निया निसाफ विर्गान्या भन्याका घुस दिन्या र घुस खान्या हुन् यीन दुईको धनजीव गरी लियाको पनि पाप लागन्या छैन” भन्दै घुस लिने, दिने दुवै राज्यका महान शत्रु हुन भनिएको पाइन्छ। वि.सं. १९१० सालको पाँच भागको मुलुकी ऐन अ.व. २७९ नम्बरमा जागिरदारले घुस खाएमा सजायको व्यवस्थाको भएको पाइन्छ। त्यस्तै हाकिमका नाममा कराउनेको महलको १९ नम्बरमा बहालवाला जागिरदारले घुस खाएमा सजायको व्यवस्था गरेको देखिन्छ।^{९१}

राणाकालीन व्यवस्थालाई अध्ययन गर्दा भ्रष्टाचारजन्य कसुरको स्वरूपमा औपचारिक भ्रष्टाचारजन्य कार्य र सामान्य भ्रष्टाचारजन्य कार्य भनि विभाजन गरिएको

^{९१}केदारनाथ शर्मा, भ्रष्टाचार कानून र अख्तियार: संक्षिप्त विवेचना, प्रशासन, सार्वजनिक प्रशासन सम्बन्धी पत्रिका, वर्ष ३७, अंक ३ जेष्ठ २०६३, पृ. ७१

देखिन्छ। खासगरी त्यस्ता प्रकृतिका भ्रष्टाचारजन्य कार्य हेर्नका लागीतत्कालीन प्रधानमन्त्री जंगबहादुर राणाले धर्म कचहरीलाई विशेष अदालतको रूपमा प्रयोगमा ल्याएका थिए। खासगरी छरिएर रहेका विद्यमान कानून व्यवस्थालाई एकिकृत गरी नेपाल भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २००९ जारी गरी भ्रष्टाचार नियन्त्रण सम्बन्धमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण विभागको स्थापना गरेको देखिन्छ। त्यसैगरी भ्रष्टाचार नियन्त्रणलाई प्रभावकारी गर्न राष्ट्रसेवकहरूको भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१३ जारी गरी लागू गरिएको देखिन्छ। यो कानूनले राष्ट्रसेवक कर्मचारी वा सार्वजनिक अधिकारीहरूले आफ्नो आयस्रोत अमिलदो किसिमले सम्पत्ति आर्जन गरेको देखियो भने गैरकानूनी रूपमा आर्जन गरेको अनुमान गरिने र सो विरुद्ध प्रमाणको भार प्रतिवादीले पुर्याउनुपर्ने व्यवस्था समेत गरिएको हुँदा गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जनका विरुद्धमा नेपालमा प्रयोगमा ल्याईएको पहिलो कानूनको रूपमा यस ऐनलाई लिइएको देखिन्छ।^{९२}

त्यसैगरी भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ ले अनुमानित कसुर भन्ने शिर्षकमा यस प्रकृतिको कसुरलाई भ्रष्टाचारको अपराधको रूपमा समेट्ने प्रयास गरेको देखिन आउँछ। उक्त ऐनको दफा १५ मा “यो ऐन अन्तर्गत सजाय हुने कुनै कसुरमा अभियोग लागेको राष्ट्रसेवकको साथमा रहेको निजको परिवारका सदस्यहरूको थाहा भए सम्मको आम्दानीको स्रोतको अनुपातमा नमिल्दो आर्थिक साधन वा सम्पत्ति भएको वा निजले त्यसरी अमिलदो उच्च जीवनस्तर बनाएको वा अरु कसैलाई ठूलो दान, दातव्य, बकस दिएको फेला परेमा निजले अदालतलाई त्यसको सन्तोषजनक हुने सबुद दिन सकेमा बाहेक गैरकानूनी रूपले रिसवत लिएको अनुमान गरिनेछ र केवल अनुमानको आधारमा कसुरदार ठहर्याई अदालतबाट फैसला भएको छ भन्दैमा सो फैसला बदर हुन सक्दैन” भन्ने कानूनी व्यवस्था भएको देखिन्छ। साविक ऐनको उक्त व्यवस्थाले अनुमानित कसुरलाई स्वतन्त्र कसुर वा अपराधको रूपमा नसमेटेको जस्तो देखिन्छ। मूलतः साविकको भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ लाई खारेज गर्दै भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ जारी भएको अवस्था छ। उक्त ऐनको दफा २० ले गैरकानूनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गरेको मानिने व्यवस्था गरेको छ। सो ऐनको दफा २०(१) अनुसार “प्रचलित कानून बमोजिम सार्वजनिक पद धारण गरेको मानिने राष्ट्रसेवकले प्रचलित कानूनबमोजिम पेस गरेको सम्पत्ति विवरण अमिलदो तथा अस्वभाविक देखिन आएमा वा निजले मनासिव कारण विना अमिलदो र अस्वभाविक उच्च जीवनस्तर यापन गरेमा वा आफ्नो

^{९२}तुलसी नारायण श्रेष्ठ, नेपालको प्रशासन: एक ऐतिहासिक सन्दर्भ, १९८९, पृ. २८५

हैसियतभन्दा बढी कसैलाई दान, दातव्य, उपहार, सापटी, चन्दा वा बकस दिएको प्रमाणित भएमा त्यस्तो सम्पत्ति के कस्तो स्रोतबाट आर्जन गरिएको हो भन्ने कुराको निजले प्रमाणित गर्नु पर्नेछ र नगरेमा त्यस्ता सम्पत्ति गैरकानूनी रूपमा आर्जन गरेको मानिने साथै यस्तो कसुर गरेको प्रमाणित भएमा त्यसरी आर्जन गरेको सम्पत्तिको विगोअनुसार २ वर्षसम्म कैद र विगो बमोजिम जरिवाना गरी त्यसरी आर्जन गरेको गैरकानूनी सम्पत्ति समेत जफत गरिने” व्यवस्था रहेको छ। त्यसैगरी उक्त ऐनको दफा ४७ मा कुनै व्यक्तिले यो ऐन वा प्रचलित कानूनबमोजिम भ्रष्टाचार गरेको मानिने कुनै कार्य गरी आर्जन गरेको सम्पत्ति र सो बाट बढे बढाएको अन्य सम्पत्तिसमेत आफ्नो वा अरु कसैको नाममा राखेको प्रमाणित भएमा त्यस्तो सम्पत्ति जफत हुने व्यवस्थासमेत गरिएको छ।

४.२. अन्य केहि मुलुकमा गैरकानूनी सम्पत्तिआर्जन सम्बन्धी कानूनी व्यवस्था

हाम्रो कानूनी व्यवस्थासँग तुलनात्मक अध्ययन गर्ने उद्देश्यले यस अध्यायमा खासगरी भारत, बेलायत र अमेरिकाका कानूनी व्यवस्थालाई संक्षेपमा उल्लेख गर्ने प्रयास गरिएको छ।

४.२.१. भारत (India)

भारतको कानूनी व्यवस्था अध्ययन गर्दा बेलायतीहरूले पहिलोपटक संहिताबद्ध गरी जारी गरेको कानून भारतिय दण्ड संहिता १८६० (The Indian Penal Code, 1860) हो। उक्त संहिताको एउटा महलमा राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरूबाट हुने भ्रष्टाचार र भ्रष्टाचारजन्य अन्य कसुरजन्य व्यवहारका सम्बन्धमा व्यवस्था गरिएको छ। खासगरी भारतमा सार्वजनिक जीवनमा हुन सक्ने भ्रष्टाचारजन्य समस्यालाई व्यवस्थित गर्नका लागि विशेष कानूनको रूपमा The Prevention of Corruption Act, 1947 जारी गरिएको देखिन्छ। यद्यपी उक्त कानूनमा भएको सन् १९६४ को संसोधनसम्म “The possession of Disproportionate assets by a Public Servant was not a substantive offence by itself...” भन्ने धारणा रहेको थियो। सन् १९६४ को Santhanam Commit ले गरेको सिफारिस बमोजिम पारित Anti-Corruption law (Amendment) Act, 1964 ले अस्वभाविक सम्पत्तिलाई सारभूत अपराधको रूपमा स्थापित गरेको छ। यसको सामयिक निरन्तरता स्वरूप सन् १९४७ को ऐनलाई खारेज गरी निर्मित The Prevention of Corruption

Act, 1988 ले समय सापेक्षित व्यवस्था गरेको देखिन्छ।^{९३} उक्त ऐनमा कुनै पनि राष्ट्रसेवक वा तिनको behalf मा कुनै व्यक्तिले अनुचित वा अमिल्दो किसिमले अस्वभाविक किसिमले आफ्नो साथमा कुनै सम्पत्ति वा सो को स्रोत साधन राखेको देखिएमा त्यसको वैध आम्दानीको स्रोत पुष्टी गर्न नसकेमा त्यस्तो राष्ट्रसेवकले घुस रिसवत खाएर वा आफ्नो पदको दुरुपयोग गरेर त्यस्तो सम्पत्ति आर्जन गरेको मानी सजाय हुने व्यवस्था गरिएको छ।^{९४} यस प्रकृतिको कसुरमा १ वर्षदेखि ७ वर्षसम्म कैद सजाय र जरिवाना समेत हुने व्यवस्था गरिएको छ। उक्त ऐनमा सन् २०१३ मा गरिएको संसोधनले घुस रिसवत दिने व्यक्ति, Commercial Organizations को घुस रिसवत र यस्ता प्रकृतिका कसुरको कारवाहीको समयावधीलाई निश्चित गरेको देखिन्छ भने लोकपाल र लोकआयुक्त ऐन, २०१३ ले एउटा नविनतम Ombudsman लाई केन्द्र तथा राज्य तहमा संस्थागत गर्दै केन्द्र एवं राज्य सरकारका सम्बन्धित सार्वजनिक पद वा शक्तिमा रहेको जिम्मेवार व्यक्ति वा अधिकारीहरूलाई कारवाही गर्ने अधिकार प्रदान गरेको देखिन्छ।

४.२.२. बेलायत (United Kingdom)

बेलायतमा "The Public Bodies Corrupt Practices Act, 1889" लाई भ्रष्टाचार विरुद्धको पहिलो सामान्य कानूनको रूपमा लिइन्छ। उक्त कानूनलाई The Prevention of Corruption Act, 1906 ले प्रतिस्थापन गरेको देखिन्छ भने उक्त कानूनले भ्रष्टाचारजन्य मुद्दामा प्रमाणको भार Balance of Probabilitiesको आधारमा प्रतिवादी माथि राखे कार्य गरेको देखिन्छ। उक्त ऐन समेतलाई The Prevention of Corruption Act, 1916 ले प्रतिस्थापन गरेको देखिन्छ। त्यसैगरी Anti-terrorism Crime and security Act, 2001 ले सार्वजनिक पदाधिकारीले गर्ने कतिपय भ्रष्टाचारजन्य कार्यलाई व्यवस्थित गरेको देखिन्छ भने कतिपय अवस्थामा त्यस्ता पदाधिकारीबाट हुने निश्चित प्रकृतिका कार्यलाई भ्रष्टाचारको अनुमान योग्य कार्यका रूपमा लिएको देखिन्छ। हाल प्रचलनमा रहेको The Bribery Act, 2010 लाई घुस रिसवत र अन्य भ्रष्टाचारजन्य कार्यलाई नियन्त्रण गर्ने विशेष कानूनको रूपमा लिएको छ। जसले संयुक्त अधिराज्य बेलायतका सम्पूर्ण कम्पनी अन्तर्गतका उल्लेखित कार्यलाई समेत समेटेको छ। उक्त ऐनले विदेशी सार्वजनिक

⁹³Supra Note, 12P. 42

⁹⁴The prevention of corruption Act, 1988 section 13(1) (e)

पदाधिकारीलाई घुस दिने कार्यलाई समेत कसुरको दायरामा राखेको छ। उक्त ऐनले घुस रिसवत वा अन्य भ्रष्टाचारजन्य कार्यमा १० वर्ष सम्म कैद र विगोको आधारमा जरिवाना हुने अभ्यासलाई आत्मसात गरेको देखिन्छ। खासगरी संयुक्त अधिराज्य वेलायतले "Unexplained wealth Order" जारी गरी लागु गरेको नयाँ कानूनी व्यवस्था Criminal Finances Act, 2017 जारी गरी अस्वभाविक वा अमिल्दो किसिमले आर्जन गरिएका सम्पत्तिलाई अवैध घोषित गर्दै जफत गर्ने विशेष कानूनको रूपमा जारी गरिएको छ र भ्रष्टाचारजन्य कार्यबाट आर्जित Unexplained wealthलाई समेत उक्त कानूनले कारवाहीको दायरामा ल्याउने नविनतमरूपमा प्रबन्ध गरेको पाइन्छ।^{९५}

४.२.३ अमेरिका (United State of America)

संयुक्तराज्य अमेरिकाले गरेको कानूनी प्रबन्धलाई हेर्दा गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जन अर्थात् Illicit Enrichment का सम्बन्धमा छुट्टै विशेष कानून प्रयोगमा देखिँदैन। भ्रष्टाचारजन्य कार्यलाई नियन्त्रणका लागि विभिन्न छरिएर रहेका प्रबन्ध प्रयोग रहेको देखिन्छ। संघिय तथा राज्य अदालतहरूले क्षेत्राधिकार ग्रहण गर्ने गरी विभिन्न Domestic Bribery laws रहेको देखिन्छ। खासगरी The Hobbs Act, 1951, Foreign Corrupt Practices Act, १९७७ (FCPA), OECD Convention on Combating Bribery of foreign Public Officials in International Business Transaction, १९९७ र Inter-American Convention Against Corruption, १९९६ लाई महत्वपूर्ण कानूनी प्रबन्धको रूपमा लिईन्छ। अमेरिकी कानूनमा भएको सजायको व्यवस्थालाई हेर्दा घुस लेनदेनमा १५ वर्षसम्म कैद र विगोको तीन गुणासम्म जरिवाना हुन सक्ने व्यवस्था देखिन्छ। त्यसैगरी Hobbs Act उलङ्घन गर्नेलाई २० वर्ष कैद र २,५०००० अमेरिकी डलरसम्म जरिवाना हुने व्यवस्था गरिएको देखिन्छ।^{९६}

⁹⁵ UK/Criminal- Law/ anti-corruption-bribery- comparative- guide, visited on August, 1, 2020.

⁹⁶ <https://thelawreviews.co.uk/edition/the-anti-bribery-and-anti-corruption-review-edition-8/1210843/united-states> visited on August, 1, 2020

४.२.४ संयुक्त राष्ट्रसंघिय भ्रष्टाचार विरुद्धको महासन्धी, २००३ (UN Convention Against Corruption, 2003)

संयुक्त राष्ट्रसंघद्वारा पारित भ्रष्टाचार विरुद्धको महासन्धीको धारा २० मा गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जन गर्ने कार्यलाई Illicit Enrichment नामाकरण गरिएको पाइन्छ। पक्ष राष्ट्रले आफ्नो संविधान र कानून प्रणालीको आधारभूत सिद्धान्त अनुसार विधायिकी र अन्य उपयुक्त प्रबन्ध गरी यसलाई कसुरका रूपमा समेट्नेछन् भन्दै कम बाध्यात्मक (Less Binding) व्यवस्थाको रूपमा स्वीकार गरिएको छ। उक्त धारामा मुख्यतः सार्वजनिक अधिकारीले आफ्नो कानून बमोजिमको आम्दानी हो भनी मनासिबरूपले देखाउन नसक्ने सम्पत्तिको उल्लेखनिय अभिवृद्धि गैरकानूनी आर्जनका रूपमा परिभाषित गरिएको छ। त्यस्तो सम्पत्ति फिर्ता वा जफत गर्न सदस्य राष्ट्रहरूले अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग र आवश्यक प्रबन्ध गर्नेछन् भन्ने मान्यता विकसित गरिएको छ।

परिच्छेद-पाँच

गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जन सम्बन्धी मुद्दामा सर्वोच्च अदालतको दृष्टिकोण

यस अध्यायमा गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जन सम्बन्धी मुद्दामा सम्मानित सर्वोच्च अदालतबाट फैसला भएका मुख्य मुद्दाहरूमा स्थापित सिद्धान्तहरूलाई उल्लेख गर्ने प्रयास गरिएको छ।

नेपाल सरकार वि. जयप्रकाश प्रसाद गुप्ता समेत^{९७}

खुद खर्च भै जाने विविध शीर्षकको रकमलाई आयमा समावेश गर्न कुनै कानून र विवेकसम्मत आधार नदेखिने। स्वयं प्रतिवादीले जिकीर लिन नसकेको विषयमा कुनै निजी संस्था विशेषले पछिबाट लेखेको पत्रका भरमा त्यस्तो रकमलाई आयमा समावेश गर्न नमिल्ने।

परियोजना प्रस्तावमा उल्लिखित लागत अनुमानित भएकाले त्यस्तो प्रस्तावमा केही घटबढ हुनु अस्वाभाविक हुँदैन। तर स्वलगानीको कति पनि अंश लगानी नगरी

^{९७}ने.का.प. २०६८, नि. नं. ८७२२, अङ्क ११

परियोजना निर्माण गरेको भन्ना नमिल्ने।सार्वजनिक जिम्मेवारीको पदमा रहेका व्यक्तिहरूलाई राज्यले भन्सार छुटको सुविधा दिई खरीद भएको गाडी आफूले प्रयोग नगरी अन्यत्र भाडामा लगाई आय प्राप्त गरेको भन्ने कुरा प्रथमदृष्टिमा नै कानूनसम्मत नदेखिने।गैरकानूनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गरी भ्रष्टाचार गरेको भन्ने मुद्दामा यो यस वैधानिक स्रोतबाट आय आर्जन गरेको हो भनी पुष्टि गर्ने दायित्व प्रतिवादीउपर रहने।सार्वजनिक पदीय हैसियतका कारण राज्यले विशिष्ट व्यक्तिलाई भन्सार छुट दिई प्रदान भएको सुविधा जे जुन प्रयोजनका लागी दिइएको हो सोहीअनुरूप प्रयोग हुनु कानूनसम्मत र वाञ्छनीय हुन्छ।सार्वजनिक पदीय हैसियतलाई दिइएको सुविधाको गाडी व्यापारीले जस्तो भाडामा लगाएर आय आर्जन गरेको कुरा कानूनसम्मत मान्न नमिल्ने हुँदा आयको स्रोत नै कानूनसम्मत नभएको आर्जनलाई मान्यता दिन नमिल्ने।

आयस्रोतका सम्बन्धमा सरकारी कार्यालयले पठाएको तलवी विवरणका आधारमा आयको मान्यता प्राप्त हुन्छ।त्यसरी नै व्ययका सम्बन्धमा आर्जित सम्पत्ति, शिक्षा, स्वास्थ्यमा भएको खर्च र बैंक स्टेटमेण्टबाट प्रमाणित भएको कारोबारको अङ्कलाई मान्यता प्रदान गर्नुपर्ने।

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

२.नेपाल सरकार वि.शाही नेपाल वायुसेवा निगमको कार्यकारी अध्यक्ष रामाज्ञा चतुर्वेदी समेत^{९८}

जुन सम्पत्तिको स्रोत पुष्टि हुन नसकेको हो त्यस्तो सम्पत्ति आर्जन गर्दा हालको मूल्य तिरिने नभई तत्काल प्रचलित मूल्य नै लगानी भएको हुन्छ।त्यससमयको आयस्रोतका आधारमा आर्जित सम्पत्तिको स्रोत पुष्टि भए नभएको कुरालाई नै ऐनले कानूनी र गैरकानूनी आर्जन छुट्याउने मापदण्ड मानेको हुँदा त्यस्तो सम्पत्ति आर्जन गर्दा स्रोत कति थियो र कति लगानी गरेको हो भन्ने कुराबाटै कसूर निर्धारण हुने र विगो कायम गर्नुपर्ने।

^{९८}ने.का.प. २०६८,नि. नं. ८६३०,,अङ्क ६

अभियोग दावीमा स्रोत खुलेको र नखुलेको सम्पत्तिका सम्बन्धमा किटान नभएको अवस्थामा अदालतले न्यायिक विवेक प्रयोग गरी त्यस्तो वर्गीकरण गर्नुको विकल्प नभएकोले सो कुरामा प्रश्न उठाउनु उचित हुन नसक्ने।

अनुसन्धानको प्रक्रियामा रहन गएका भनिएका र सम्बन्धित अदालतबाट मौकैमा सुपरिवेक्षण भएका प्राविधिक प्रकृतिका अति सूक्ष्म विषयहरूलाई जुनसुकै तहसम्म उठाइएकै कारणबाट मुद्दाको विषयवस्तुभित्र अन्तर्निहित रहेका मुख्य कानूनी र तथ्यगत प्रश्नहरू ओझेलमा परेको वा तिनको सान्दर्भिकता कम भएको सम्झन र अर्थ गर्न नमिल्ने।

बकसपत्रबाट सम्पत्ति प्राप्त गर्न सामान्यतया बकसपत्र पाउनेले दातालाई निजको व्यवहारमा कुनै तरहले सहयोग पुर्याएको वा सेवा गरी रिझाएको हुनु पर्ने स्थिति र अवस्थाको विद्यमानता अपरिहार्य हुने।

देवानी मुद्दामा सम्पत्ति हस्तान्तरणको क्रियाबाट कसैको हक गए नगएको कुरालाई मुख्य रूपमा हेर्ने गरिन्छ। साथै सम्पत्ति प्राप्त गर्ने कुरामा प्राप्तकर्ताको निजी ज्ञान, सीप वा प्रयासले सो सम्पत्ति प्राप्त गरेको हो, होइन र अन्य कसैलाई बण्डा गर्नुपर्ने नपर्ने विषयमा सम्म निर्णय निरोपण हुने गर्दछ। तर बकसपत्र प्राप्त गर्ने कार्य कानूनविपरीत हुँदैन भन्ने कुराको आडमा गैरकानूनी आर्जनलाई लुकाउने माध्यमको रूपमा यस्तो व्यवहारलाई सदैव मान्यता दिइनु पर्दछ भन्ने तर्क न्यायोचित हुन नसक्ने।

विगत लामो अवधिको कृषि आयको दावी लिइएको स्थितिमा प्रतिवादीका के कुन जग्गामा के कुन सालमा के कस्तो प्रकृतिको बाली लगाइएको थियो, त्यसबाट के कति परिमाणमा उब्जनी भएको थियो र निजले सोबापत के कति रकम प्राप्त गरेको हो भन्ने कुरा हाल आएर ठोस रूपमा यकीन गर्ने कार्य सजिलो नभए तापनि स्रोत देखिन्छ भने त्यसबाट आय प्राप्त हुने कुरालाई सहजै इन्कार गर्न न्यायोचित नहुने।

न्यायिक प्रक्रियामा प्रमाण बुझ्ने तथा प्राप्त प्रमाण ग्रहण गर्ने सम्बन्धमा निश्चित कानूनी आधार र न्यायिक मापदण्डहरू रहेका छन् । त्यसको विपरीत जुनसुकै प्रक्रियाबाट मिसिलमा समावेश हुन आएका कुरालाई प्रमाणको रूपमा मात्र र त्यसको आधारमा कुनै पनि न्यायिक निष्कर्षमा पुग्न सम्भव नहुने।

शपथपत्रको माध्यमबाट विदेशमा सम्पत्ति पाएको भनी जिकीर लिने पक्षले त्यस्तो सम्पत्ति आफ्नो मुलुकमा के कुन मितिमा, के कुन माध्यमबाट आएको, जम्मा भएको, सटही भएको हो सो सबै कुराको कारोवार (Transaction) प्रमाणित हुने आधारसहित पुष्टि गर्नुपर्ने।

अमूर्त रूपमा कसैलाई उच्च जीवनशैली बिताएको भनी आरोप लगाउनु मात्र पर्याप्त हुँदैन। यस्तो आरोप प्रमाणित हुनका लागि निश्चित वस्तुगत आधारहरूको उपस्थिति पनि अपरिहार्य हुन्छ भन्ने कुरामा विमति हुन सक्दैन।

गैरकानूनी आर्जन वा भ्रष्टाचारको सन्दर्भमा उच्च जीवन यापन गरेको भन्ने प्रश्न उठ्छ भने निःसन्देह रूपमा त्यसको प्रत्यक्ष सम्बन्ध अन्य कुरामा भन्दा मौद्रिक वा आर्थिक गतिविधि वा क्रियाकलापसँग जोडिएको भौतिक विषयसँग रहेको मान्नु पर्ने।

अस्वाभाविक तथा उच्च जीवनस्तर यापन गरेको भनी ऐनमा प्रयुक्त भएको उक्त वाक्यांशले कुनै राष्ट्रसेवकले प्राप्त गर्ने वैध आयस्रोतको तुलनामा अमिल्दो वा नसुहाउने तथा धान्न नसक्ने जीवनस्तर यापन गर्ने वा गरेको कुरालाई ईंगित गरेको सम्झनु पर्ने।

हाल साथमा नरहेको (Non-possession) भन्नेसम्मकै आधारमा विगतमा अस्तित्व प्रमाणित भई राष्ट्रसेवकको आयको तुलनामा अमिल्दो र अस्वाभाविक तथा निजको जीवनस्तर उच्च बनाउने स्रोतहरूको खोजी गर्न नमिल्ने।

कर फछ्यौट वा लगतकट्टा प्रयोजनको लागी मौकामा कर कार्यालयमा पेश गरेको विवरण मौजुद हुँदाहुँदै सोको विपरीत हुने गरी पछिबाट पेश गरिएका लेजर वा वासलातबमोजिमको कारोवारको अङ्कलाई मान्यता दिन नमिल्ने।

खाताको रकम ब्याजबापतको भएकोले त्यसको स्रोत दिनुपर्ने होइन भनी जिकीर लिनको लागी त्यसको मूलधन वैध थियो भन्ने तथ्य पुष्टि गर्न सक्नुपर्ने हुन्छ। तत्काल खातामा नरहेको कारणले मूलधनउपर दावी भएन भन्दैमा ब्याज स्वतः वैध भएको भनी अर्थ गर्न नमिल्ने।

३. लीलाराज गौतम समेत वि. नेपाल सरकार^{९९}

व्यक्तिगत रूपमा लेखिएका र परीक्षण गर्न नसकिने निजी डायरीलाई कानूनबमोजिमको अकाट्य प्रमाणको रूपमा ग्रहण गर्दै जाने हो भने त्यसले गलत संस्कार र कृत्रिम प्रमाणको सिर्जनालाई बढावा दिने हुँदा अदालतले त्यस्ता कृत्रिम र बनावटी प्रमाणको सिर्जना हुने प्रक्रियालाई अपनाउन र प्रोत्साहन गर्न नहुने।

जाँच अवधिमा आफूले आर्जन गरेको सम्पत्ति छोरा र श्रीमतीलाई वण्डा लगाइदिएकै कारणले त्यसको स्रोत पुष्टि गर्नुपर्दैन भन्ने तर्कलाई स्वीकार्ने हो भने सार्वजनिक पदमा रहेका हरेक व्यक्तिले जुनसुकै व्यहोराले आर्जन गरेको सम्पत्ति त्यसरी नै हक हस्तान्तरण गरेर स्रोत पुष्टि गर्नुपर्ने दायित्वबाट उन्मुक्ति पाउने अवस्था रहने।

पति पत्नी र छोरा छोरीहरूबीच अंशवण्डाको लिखत पारीत गरी छुट्टि भिन्न भएको देखिएपनि भ्रष्टाचार मुद्दाको प्रयोजनको लागि त्यस्तो वण्डापत्रमा लेखिएका सम्पत्तिहरूको स्रोत पुष्टि गर्ने दायित्वबाट उन्मुक्ति नहुने।

सम्पत्तिको स्रोतलाई कानूनी आवरणले ढाकी हालैको बकसपत्र भन्ने शब्द लिखतमा उल्लेख गरेकै आधारमा त्यस्तो सम्पत्तिलाई भ्रष्टाचार मुद्दाको प्रयोजनको लागि बकसपत्रबाट आएको मानी त्यसको स्रोत खोज्नु नपर्ने भनी अर्थ गर्न नमिल्ने।

आयोगले अभियोग दावी गर्ने हकलाई विशेषाधिकार मानी मन लागे छुट दिने र मन नलागे दावी गर्ने मनोमानी र स्वेच्छाचारिता देखाउन सक्ने। कानून, न्याय र विवेकको अधीनमा नरही अभियोगपत्र दायर गर्ने हो भने न्यायले स्वच्छता गुमाउँदछ। यसलाई गम्भीर जिम्मेवारी सम्झेर आयोगले अनुसन्धान एवम् अभियोजन गर्न सक्नु पर्दछ। अन्यथा अरुमाथि अख्तियारको दुरुपयोगको दावी गर्ने आयोगका पदाधिकारी वा कर्मचारीहरू स्वयम् पनि त्यस्तो दोषको भागीदार हुनसक्ने अवस्था नआओस् भनी सतर्क रहनु पर्ने।

बकस दिनुपर्ने कुनै कारण नै नभई मूल्य लिएर लिखतमा हालैदेखिको बकसपत्र भनी उल्लेख गरी झूठो व्यवहार देखाउने दाताले पनि सम्पत्तिको स्रोत लुकाउन मद्दत गरेको देखिन्छ। तर वादीले त्यस्ता दाताउपर कुनै कारवाही र दावी गरेको नदेखिएको

^{९९}ने.का.प. २०६९, नि. नं. ८७७०, अंक २

अवस्थामा अदालतले त्यस्ता दाताको हकमा अन्यथा गर्न मिलेन। त्यसैले विशेष अदालतले जग्गाहरूलाई खरीद मानेको फैसला प्रस्तुत मुद्दाको प्रयोजनको सन्दर्भमा मिलेकै देखिने।

ठूलो परिमाणको सुन किन्न सक्नेले अर्काको लकरमा सुन राख्न दिएको भन्ने बयान आफैमा विश्वासप्रद नदेखिने हुँदा आफ्ना गठमेलका मानिसहरूलाई मिलाई जुनसुकै समयमा तयार पार्न सकिने घरायसी बनावटी कागज खडा गरी गराई आफूले स्रोत पुष्टि गर्नुपर्ने सम्पत्तिको मूल्य घटाउने उद्देश्यले अपुष्ट बयान गरेको र गर्न लगाएकै भरमा प्रतिवादीकै नामको बैंक लकरमा भएका सुनलाई उनाउ व्यक्तिको भन्न नमिल्ने।

काठमाडौं जस्तो स्थानमा पाँचवटा घर भएको र भाडाबाट अस्वाभाविक र उल्लेख्य परिमाणको आय प्राप्त गरेको जिकीर लिइन्छ भने त्यसलाई व्यवसायकै रूपमा मान्नु पर्ने हुँदा मौखिक जिकीरका भरमा आय प्रदान गर्न मिल्दैन। ठूलो परिमाणमा घर भाडा प्राप्त गरेको भन्ने व्यक्तिले घर भाडामा दिएको संझौता तथा कर तिरेको प्रमाण पेश गर्नुपर्ने।

अपुष्ट, अतार्किक र हचुवा आधारमा गरिने कल्पनाबाट अदालत सन्तुष्ट हुन सक्तैन। वस्तुनिष्ठ आधारबिना नै हचुवाको आधारमा लिइने दावीलाई कानूनसंगत मान्न नसकिने।

आफ्नो जिकीरलाई वस्तुपरक र कानूनले मान्यता दिएका प्रमाणबाट पुष्टि वा खण्डन गर्न तथ्ययुक्त र वस्तुनिष्ठ प्रमाण प्रस्तुत गर्न नसकेको अवस्थामा मुद्दाका पक्षले अपुष्ट बनाई राखेकै आधारमा अदालतले पनि त्यसै गर्ने अवस्था नरहने।

कृषि आयको निर्धारण सम्बन्धमा सरकारी स्तरबाट छुट्टै वैज्ञानिक मापदण्ड निर्धारण नभएको स्थितिमा त्यसको आय निर्धारण गर्नुपर्ने स्थिति सिर्जना भएमा सरकारी स्तरबाट नेपाल राजपत्रमा सूचना प्रकाशित गरी तोकेको मोहीले जग्गाधनीलाई बुझाउनु पर्ने कुतको दरलाई नै कृषि आय निर्धारण गर्ने आधार बनाउनु पर्ने।

घडेरी प्रयोजनका लागी खरीद भएका जग्गाहरू आयस्रोत बढाउने उद्देश्यले व्यावसायिक रूपमा धान र गहुँलगायत तरकारी उत्पादनको खेती गर्ने कार्य गरेको भनी वस्तुनिष्ठ आधारबिना जिकीर गरेकै भरमा विश्वास गर्न नसकिने।

विदेशबाट प्राप्त भएको रकम के कसरी देशभित्र भित्रिएको हो र सो रकमको स्रोत के हो भन्नेतर्फ ध्यान नदिने हो भने अवैधानिक रकमले स्वतः कानूनी आवरण प्राप्त गर्ने

हुँदा विदेशबाट रकम प्राप्त भएको भनी दावी गर्ने पक्षले त्यस्तो रकमको स्रोतलाई पुष्टि गर्ने दायित्वबाट उन्मुक्ति पाउन नसक्ने।

४.नेपाल सरकार बि. युवराज शर्मा समेत^{१००}

सरकारवादी फौजदारी मुद्दाको आधारभूत र मूल दावी भनेको अभियोगपत्र वा आरोपपत्रमा लिइएको दावी नै हो। त्यसैका आधारमा नै अदालतबाट अभियोग दावीअनुसार सजाय हुने वा नहुने भनी ठहर हुने।

प्राईभेट कम्पनीको शेयर किनबेच संस्थापकहरूसँग सम्बन्धित नातेदार, साथीभाइ वा चिनेजानेका ब्यक्तिबीच गोप्य र अनौपचारिक तवरबाट हुनसक्ने अवस्थालाई इन्कार गर्न सकिँदैन। शेयर किनबेचका लागी सम्बन्धित नियमनकारी निकायको पूर्व अनुमति नचाहिने हुँदा सम्बन्धित कम्पनी र कम्पनी रजिष्ट्रारको कार्यालयको अभिलेखबाट प्रतिवादीको नाममा उक्त कम्पनीको शेयर स्वामित्व नदेखिएको भन्ने आधारले मात्र विवाद पर्नु अगावै स्वतन्त्र रूपमा प्रतिवादीले आधिकारिक निकायमा पेश गरेको विवरण अन्यथा हो भन्न नमिल्ने।

गैरकानूनी आर्जन गरेको भनी पर्ने भ्रष्टाचारका मुद्दाहरूमा जाँच अवधिमा प्रतिवादीले आर्जन गरेको सम्पत्ति र गरेका खर्चहरूको सो अवधिमा निजलाई कानूनी रूपमा प्राप्त भएका आयहरूबाट स्रोत पुष्टि गर्न सक्नुपर्ने।

आधारभूत सम्पत्तिको स्रोत पुष्टि गर्न नसकेको अवस्थामा त्यसबाट बढेबढाएको सम्पत्ति समेत स्वतः गैरकानूनी हुने भई दफा ४७ बमोजिम जफत हुने स्थिति रहन्छ। त्यसैले बढेबढाएको सम्पत्तिको स्रोत खोज्न वा त्यस्तो सम्पत्तिबाट आधारभूत सम्पत्तिको स्रोत पुष्टि हुने गरी अर्थ गर्न मिल्दैन। बढेबढाएको सम्पत्तिलाई आयको मान्यता दिँदा परिणामतः त्यसले आधारभूत सम्पत्तिकै स्रोत पुष्टि हुनजाने अवस्था सिर्जना हुन आउँछ, जुन कानूनसम्मत हुन नसक्ने।

¹⁰⁰ने.का.प. २०६९, निर्णय नं. ८८८६, अंक ९

फौजदारी मुद्दामा अदालतले अभियोग दावी लिइएको भन्दा बढी प्रतिवादीलाई सजाय हुने गरी निर्णय दिन मिल्दैन। त्यसो गरिनु न्यायका मान्य सिद्धान्त अनुरूप पनि हुदैन। तथापि माग दावी लिइएको सजायको दायराभित्रै रही मिसिल संलग्न सबूदप्रमाणको वस्तुनिष्ठ मुल्याङ्कनका आधारमा न्यायिक निष्कर्षमा पुग्ने अधिकार अदालतमा अन्तर्निहित रहेको हुन्छ। अभियोग पत्रमा लिइएको मूल दावीको सीमाभित्र रही मिसिल संलग्न तथ्यप्रमाणको मुल्याङ्कन र विश्लेषण गरी प्रतिवादीको आयस्रोत, सम्पत्ति तथा खर्चको समुचित निष्कर्ष निकालिनु प्रचलित कानून र स्थापित न्यायिक सिद्धान्त अनुरूप नै हुने।

५. नेपाल सरकार वि. देवेन्द्र डंगोलसमेत^{१०१}

गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जनको मुद्दामा अभियोजन पक्षले अभियुक्त (क) सार्वजनिक पद धारण गरेको मानिने राष्ट्रसेवक हो र (ख) निजसँग निजको वैध आयस्रोतसँग अमिल्दो वा अस्वाभाविक सम्पत्ति छ भन्ने मुद्दा हेर्ने निकायलाई देखाउनुपर्छ। अभियोजन पक्षले त्यति गरेको स्थितिमा निर्दोषिताको प्रमाण प्रतिवादी पक्षले गुजार्नुपर्छ। अर्थात् उसले अदालतलाई आफूसँग रहे भएको सम्पत्तिको वैधता तर्कसङ्गत रूपमा स्थापित गर्नुपर्ने।

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

अकुत सम्पत्तिको सम्बन्धमा कानूनले ग्रहण गरेको प्रमाणको भार अभियुक्तमा सरे र दोषी वा निर्दोषिताको निर्णय प्रमाणहरूको प्रचुरताको आधारमा हुने यी दुई सिद्धान्तहरू स्खलित हुन पुग्दछन्। परिणामतः "समाजमा आर्थिक अनुशासन, नैतिकता र सदाचार कायम राख्ने" ऐनको उद्देश्य निस्तेज हुनपुग्ने।

¹⁰¹ने.का.प. २०७५, नि. नं. ९९३२, अंक १

गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जनको मुद्दामा राष्ट्रसेवकको हैसियतमा बिताएको अवधि, त्यसबीचमा निजको चल अचल सम्पत्तिमा भएको वृद्धि, निजले गरेको खर्चमा लिखतबाट देखिएको स्थितिमा लिखतलाई आधार गरी र लिखत नभएकोमा अनुमानसमेत गरी कुल सम्पत्ति, सोमध्ये पैतृक रूपबाट प्राप्त, वैध स्रोतबाट आर्जन भएको पुष्टि भएको र वैध स्रोतबाट पुष्टि हुन नसकेको के कति छ, प्रमाणहरूको प्रचुरता (Preponderance of evidence) हेरी निर्णय निष्कर्षमा पुगिन।

अकुत सम्पत्तिमा न्याय निरूपणको क्रममा प्रमाणहरूको प्रचुरतालाई हेर्दा र दोषी वा निर्दोषिताको प्रमाण परीक्षणको आधार मान्दा अभियोगपत्रमा के कुन सम्पत्तिलाई स्रोत खुलेको वैध मानिएको रहेछ भन्ने कुराहरूतर्फ पनि अदालतले ध्यान दिई अभियोग पत्र र प्रमाणको समग्रतामा नै निर्णय निष्कर्षमा पुगनुपर्छ। अभियोगपत्रमा कुन सम्पत्तिलाई वैध मानिएको छ भन्ने कुरालाई बिर्सी स्रोत नखुलेको सम्पत्तिलाई मात्र वैध ठहर्याउन खोजिएमा गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जनको मुद्दामा पनि प्रमाणहरूको प्रचुरताको सिद्धान्त प्रतिस्थापित हुन गई घटना विशेषमा आधारित भ्रष्टाचार मुद्दामा जस्तै अकुत सम्पत्तिको कसुरमा पनि आरोप शंका रहित तवरबाट प्रमाणित हुनुपर्ने (Beyond reasonable doubt) सिद्धान्त नै हावी हुनुपर्ने।

सरकारी सेवामा रहेको राष्ट्रसेवकको सम्पूर्ण समय सरकारको हुन्छ। कार्यालय समय बाहिर गर्दा पनि काम गर्न अख्तियारवालाबाट अनुमति लिएको हुनुपर्छ। त्यसरी कार्य गर्न अनुमति लिई रकम आर्जन गरेकोमा पनि प्राप्त रकमको कर तिरेको आदि प्रमाणहरू पेस गरेको हुनुपर्छ। प्रमाण पेस नगरेको अवस्थामा त्यसलाई मान्यता दिन नमिल्ने।

६. नेपाल सरकार वि. जनक शिक्षा सामग्री केन्द्र लिमिटेडका तत्कालीन प्रबन्धक महेन्द्र गौतमसमेत^{१०२}

वस्तुतः कुनै पनि सम्पत्ति खरिद वा निर्माण गर्दा जति रकम लगानी भएको हुन्छ सोही लगानी भएको रकमलाई नै यथार्थ मूल्य मान्नु पर्ने हुन आउँछ। यसरी सम्पत्ति आर्जन गर्दाको अवस्थामा लागेको लागत मूल्य कति हो भन्ने यकिन गर्दा सर्वप्रथम लिखतमा जनिएको वा उल्लेख भएको मूल्यलाई आधिकारिक मूल्य मान्नु पर्ने हुन्छ। किनकि प्रमाण कानूनले अन्यथा प्रमाणित नभएसम्म लिखत प्रमाणलाई सर्वोत्तम

¹⁰²ने.का.प. २०७४, नि.नं ९७५९, अंक १

प्रमाणको रूपमा मान्दछ। प्रमाण ऐन, २०३१ को दफा १४ ले नियमितरूपमा राखिएको खाता बोही, किताब वा अन्य सेस्तामा जनिएका कुरा प्रमाणमा लिन हुने कानूनी व्यवस्था गरेको देखिन्छ। तसर्थ उपर्युक्त कानूनी व्यवस्था अनुसार लिखतमा उल्लेख भएको मूल्यलाई प्रमाणमा लिनु पर्ने।

वस्तुतः कृषिबाट आय हुने कुरालाई इन्कार गर्न सकिँदैन कुन वर्ष कुन जग्गाबाट कति आय हुने भन्ने कुरा यकिनसाथ भन्न पनि सजिलो छैन। जमिनको प्रकृति, सिँचाईको उपलब्धता, मौसम, प्रविधिको प्रयोग, वालीको छनौट, बजार भाउ आदि जस्ता कुराले निश्चितरूपमा कृषि आयलाई प्रभावित गरेको हुन्छ। त्यसैले कृषि आय यकिन गर्ने गणितीय मापदण्ड हुन सक्ने देखिँदैन। यस अवस्थामा प्रतिवादीको नाउँको जग्गाको २०४५ सालदेखि २०५९ सालसम्मको कृषि आय निकाल्नु आफैँमा सजिलो विषय होइन। तथापि कृषि आय हुने कुरालाई स्वीकार गरिसकेपछि कुनै मापदण्ड अवलम्बन गरी कृषि आयको सम्बन्धमा निष्कर्षमा पुग्न पर्ने नै हुने।

न्यायिक अनुमान शून्यताको उपज नभई त्यसलाई पनि कुनै तथ्य प्रमाणले समर्थन गरेको हुनुपर्दछ। कुनै तथ्य प्रमाण विना कोरा अनुमान लगाई न्यायिक निरूपण गर्नु न्यायिक मूल्य मान्यताविपरीत हुन जान्छ। तसर्थ वादी पक्षले प्रतिवादीको खर्च यकिन गरी दाबी लिन नसकेको र प्रतिवादीको तर्फबाट खेतीपातीसमेतबाट आउने हिस्साबाट खर्च चलाएको भनी यकिन खर्चको विवरण आउन नसकेको यस्तो अवस्थामा अदालत आफैँले तथ्यको उत्खनन गरी प्रतिवादीको जाँच अवधिको सालवसाली खर्चको विवरण निकाली निर्णयमा पुग्न अभियोजनात्मक न्याय पद्धतिलाई आत्मसाथगरेको अदालतको सीमाभित्रको विषय हुनसक्ने नदेखिने।

कतिपय खर्चका स्रोत लुकेका हुन सक्ने र आपसी सम्बन्ध र व्यावहारिकताको हिसाबले आर्थिक कारोबार गर्ने क्रममा आर्जन भएका कतिपय आयका स्रोत नदेखिएका हुन सक्ने वा प्रमाणको अभाव रहन सक्ने तथ्यलाई पनि इन्कार गर्न सकिँदैन। कुनै निश्चित अवधिको आय व्ययको विवरण ठोसरूपमा निकाल्न कठिनाई हुने यस कटु यथार्थलाई मध्यनजर गरेर विधायिकाबाट उक्त ऐनको तर्जुमा गर्दा अमिल्दो र अस्वाभाविक उच्च जीवन यापन गरेमा भन्ने वाक्यांशको प्रयोग भएको निष्कर्ष निकाल्न सकिने।

७.नेपाल सरकार वि. नेपाल टेलिकम काठमाडौँका वरिष्ठ प्राविधिक अधिकृत अनिलकुमार आचार्यसमेत^{१०३}

कर्मचारीले सम्बन्धित निकायबाट स्वीकृति नलिई अन्यत्र कुनै प्रकारको नोकरी गर्ने वा आर्थिक लाभ वा कुनै सुविधा प्राप्त गर्ने गरी परामर्शदाता, सल्लाहकार वा कुनै हैसियतले कार्य गरेमा सो विषय राष्ट्रसेवक कर्मचारीको व्यावसायिक आचरणको प्रतिकूल हुने हुँदा विभागीय कारबाहीको दायराभित्र हेरिने विषय हुने।

सम्बन्धित निकायबाट स्वीकृति नलिई काम गरेकै आधारमा सो कार्यबाट आर्जन गरेको सम्पत्तिलाई गैरकानूनी सम्पत्ति मान्नु न्यायोचित नहुने।

परिच्छेद-छ

न्यायिक अभ्यासबाट स्थापित मान्यता

गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जन सम्बन्धित मुद्दामा सम्मानित सम्मानित सर्वोच्च अदालतले विभिन्न मुद्दाका रोहमा विभिन्न Issue हरूमा न्यायिक दृष्टिकोणको विकास गर्दै आईरहेको देखिन्छ।

माथि उल्लेख गरिएको मुद्दाहरूको अध्ययन विश्लेषण गर्दा यस सम्बन्धमा देहाय बमोजिम विषयगत शिर्षकहरू सापेक्षरूपमा न्यायिक मान्यताबाट विकसित गरिएको देखिन्छ। यस अध्यायमा न्यायिक अभ्यासद्वारा स्थापित भएका मान्यताहरूलाई संक्षेपमा उल्लेखन गर्ने प्रयास गरिएको छ।

६.१ सम्पत्तिको मुल्याङ्कन

घर जग्गा जस्तो अचल सम्पत्तिको मूल्यमा समय अनुरूप परिवर्तन आउँछ। त्यस्तो सम्पत्तिको मूल्यवृद्धि हुँदै जाने कुरा स्वभाविक प्रक्रिया नै हो। भ्रष्टाचार जस्ता गम्भीर प्रकृतिका अपराधमा त्यस्तो घरजग्गाको मुल्याङ्कनको विषय अन्यन्त महत्वपूर्ण बन्दछ। घर जग्गा खरिद विक्रिका लागि राज्यले त्यस्तो घर जग्गा अवस्थित रहेको स्थानका आधारमा फरक-फरक न्यूनतम मूल्य निर्धारण गर्ने गरेको पाइन्छ। राज्यले कर प्रयोजनका लागि (मालपोत, रजिष्ट्रेशन दस्तुर, घर बहाल आदी) घर जग्गाको

¹⁰³ने.का.प. २०७६, नि. नं. १०२१८, अंक ३

न्यूनतम मुल्याडकनको आधार प्रस्तुत गरेको भएपनि वास्तविक कारोवार सोही मूल्यमा हुन्छ भन्ने कुनै निश्चितता छैन। सरकारले तोकिएको मूल्य र वास्तविक मूल्यका विचमा ठूलो अन्तर रहने गरेको देखिन्छ। यही यथार्थतालाई दृष्टीगत गरी अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले हालको मूल्यलाई आधार बनाएर विगो कायम गर्ने गरेको अभ्यास कतिपय मुद्दामा प्रयोगमा ल्याएको देखिएको छ।^{१०४}

खासगरी चिरञ्जिवी वाग्ले समेत प्रतिवादी भएको भ्रष्टाचार मुद्दामा यस सम्बन्धमा पहिलो पटक अनुसन्धानको क्रममा गरिएको मुल्याडकनको आधारमा नभै लिखत मूल्य अर्थात सम्पत्ति आर्जन गर्दाको मूल्यको आधारमा नै विगो कायम गर्नु मनासिव हुने भनि लिखत मूल्य र तत्कालिन लागतका आधारमा सम्पत्तिको मुल्याडकन गर्नुपर्ने भनि सिद्धान्त कायम भएको देखिन्छ। त्यसैगरी रामाज्ञा चतुर्वेदी समेत प्रतिवादी भएको भ्रष्टाचार मुद्दामा चिरञ्जिवी वाग्लेको मुद्दामा प्रतिपादित उपरोक्त सिद्धान्त नै अंगिकार भएको पाइन्छ। साथै भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा २० र ४७ को अन्तर सम्बन्ध प्रष्ट गर्दै भ्रष्टाचारजन्य कार्यबाट आर्जन गरेको गैरकानूनी सम्पत्तिको विगो कायम गर्ने र जफत गर्ने सम्बन्धमा ऐनले पृथक-पृथक मापदण्ड अवलम्बन गरेको, र गैरकानूनी रूपमा आर्जन गरेको सम्पत्तिको विगो कायम गरी सजाय गर्ने तथा बढे, बढाएको सम्पत्तिलाई आर्जन गरेको विगो कायम नगरी जफत मात्र गर्ने विधायिकी मनसाय रहेको, बढे बढाएको सम्पत्तिको पनि विगो कायम गर्ने ऐनको उद्देश्य रहेको भए दफा २० बाट सो कुरालाई बाहेक गर्नु पर्ने र बढे, बढाएको सम्पत्ति जफत हुने विषय दफा ४७ मा छुट्टै समावेश गर्नु पर्नाको कुनै विवेक सम्मत र मनासिव आधार नदेखिएकाले हालको मूल्यलाई आधार मानी विगो कायम गर्नु पर्ने भन्ने वादी पक्षको पुनरावेदन जिकिर आधारहिन भई लिखत मूल्य र तत्कालिन कारोवार मूल्यलाई आधारमानी विगो कायम गरेको देखिएको छ। यस पछि निर्णय भएका सबै मुद्दाहरूमा सम्पत्ति मुल्याडकनका सम्बन्धमा यसै सिद्धान्तको अवलम्बन हुँदै आएको हुँदा घर जग्गाको मुल्याडकन लिखत मूल्य र तत्कालिन लागतका आधारमा हुने भन्ने कुरामा निश्चितता कायम भएको देखिन्छ।

¹⁰⁴पूर्वपाद, १ पृ.१५-१६

६.२. बकसपत्र

बकसपत्र लिने र दिने व्यक्तिहरूका विचको सम्बन्ध, व्यवहार र हैसियत, बकसपत्र मार्फत हक हस्तान्तरण गरिएको सम्पत्तिको मूल्य आदी समेतका आधारमा सम्बद्ध तथ्यहरूको सापेक्षताबाट बकसपत्र प्राप्त गरिएको सम्पत्तिको स्रोत पुष्टी गर्नु पर्ने, नपर्ने कुराको निष्कर्षमा पुग्नु पर्ने हुन्छ। यस विषयलाई पहिलो पटक चिनजिवी वारलेको मुद्दामा बकस पत्र दिने, लिनेवलाको नाता सम्बन्ध नरहेको भन्ने आधारमा बकसपत्रबाट आर्जित सम्पत्तिको स्रोत पुष्टी गर्नु पर्ने ब्याख्या कायम गरिएको देखिन्छ। त्यसैगरी रामाजा चतुर्वेदीको मुद्दामा बकसपत्रबाट सम्पत्ति प्राप्त गर्न सामान्यतया बकसपत्र पाउनेले दातालाई निजको व्यवहारमा कुनै तरहले सहयोग पुर्याएको वा सेवा गरी रिझाएको हुनु पर्ने स्थिती र अवस्था हुनु पर्ने। बकसपत्रबाट प्राप्त गरिएको सम्पत्तिको परिमाण बकसपत्र दिने र पाउने विचको सम्बन्ध र व्यवहार लगायतका तथ्यगत विषयहरूको स्वभाविकता र अस्वभाविकताको आधारमा बकस पत्रबाट प्राप्त सम्पत्तिको स्रोत पुष्टी गर्नुपर्ने वा नपर्ने कुरा निरोपण हुँदै आएको छ। त्यसैगरी लिलाराज गौतमको मुद्दामा बकस दिनुपर्ने कारण नै नभई मूल्य लिएर लिखतमा हालै देखिको बकसपत्र भनी उल्लेख गरी झुटो व्यवहार देखाउने दाताले पनि सम्पत्तिको स्रोत लुकाउनु मद्दत गरेको देखिन्छ। त्यसरी बकसपत्र दिनु पर्ने आधार र कारण नै नभै बकसबाट आएको भनिएको जग्गालाई खरिद गरेको जग्गा मानिने मान्यता स्थापित गरेको देखिन्छ।

६.३ घर बहाल

बहालमा लाग्ने प्रकृतिको घर छ र त्यसलाई बहालमा लगाइएको छ भने बहालबाट आय प्राप्त हुने कुरामा पनि विवाह छैन। तथापी आधिकारिक तथ्य तथ्याङ्क सहितको सबुद प्रमाणको अभावमा भाडावापत के कति आय प्रदान गर्ने वा नगर्ने भन्ने विषय चुनौती रहित भन्ने देखिदैन। यस खालका मुद्दामा प्रतिवादीले घर बहालबाट ठूलो परिमाणको घर भाडा प्राप्त गरेको भन्ने जिकिर लिएमा सो लाई पुष्टी गर्न घर भाडामा दिएको सम्झौता तथा कर तिरेको प्रमाण पेश गर्नुपर्ने मान्यता केशवराज गौतमको मुद्दामा कायम गरिएको छ। राज्यले घर बहाल सम्बन्धी कानून बनाई यस लाई करको दायरामा नल्याएको कारण एकातर्फ राजस्वको ठुलै अंश गुमाउनु परेको अवस्था छ भने अर्कोतर्फ आधिकारिक विवरण नभएको कारण यस प्रकृतिका मुद्दामा आय निर्धारण गर्ने

कार्य वस्तुनिष्ठ हुन सकेको छैन। सरकारी निकायको प्रभावकारी अनुगमन तथा नियमनको अभावको कारण आफ्नो आयस्रोत बढी देखाउनु परेका बखत घर बहालमा लगाएको तथ्य उजागर गरी नयाँ र बनावटी प्रमाणहरू सिर्जना गर्ने तर आयकार तिर्नुपर्ने दायित्व भएका बखत स्रोत लुकाउने विडम्बनापूर्ण अवस्था देखिएको छ। घर बहालबाट प्राप्त आयको कर तिरेको भन्ने प्रमाण पेश गरिएको स्थितिमा घर बहाललाई सिधै आयको मान्यता दिने सिद्धान्त कायम भएको देखिन्छ। त्यस्तै आफू बसेकै दुई अढाई तले घरमा सो घरको एक तला भाडामा लगाई सानोतिनो रकम बहालबाट आय प्राप्त गरेको भनि लिएको जिकिर पनि उमेश कुमार रेग्मीको मुद्दामा अवस्था अनुसार सम्झौता पेश नगरे पनि मान्यता दिने भनिएको पाइन्छ।^{१०५}

मूलतः देवेन्द्र डंगोलको मुद्दामा कसलाई के कति भाडामा लगाएको हो हो नखुलेको र घर भाडा र कर तिरेको प्रमाण समेत पेश भएको नपाउँदा न्यायोचित अनुमानको आधारमा घरभाडाको गणना गरिदिएको समेत देखिन्छ।

६.४. घरसारका तमसुक

गैरकानूनकी आर्जन गरी भ्रष्टाचार गरेको भन्ने मुद्दामा पनि घरसारमा ऋण लिएको भनि तमसुक पेश गरी ऋण आयको जिकिर लिने गरेको पाइन्छ। मुद्दाको प्रकृति र गम्भीरताको कारणबाट यस प्रकृतिका मुद्दामा पेश भएका घरसारका त्यस्ता लिखतलाई कुनै परिक्षण विना मान्यता दिँदै जाने हो भने त्यस्तो व्यवहार गैरकानूनी आर्जन लुकाउने माध्यममा परिणत हुन सक्ने सम्भावना रहने भएको कारणलाई दृष्टीगत गरी रामाज्ञा चतुर्वेदी भएको मुद्दामा घरसारका तमसुक बमोजिम लिइएको भनिएको ऋणलाई आयको मान्यता दिइएको देखिँदैन। यसपछि फैसला भएका मुद्दामा समेत यसै मापदण्डलाई अवलम्बन गरिएको अवस्था हुँदा घरसारको तमसुक बमोजिमको ऋणलाई आयको मान्यता दिन नमिल्ने सिद्धान्त कायम भएको छ।

६.५ साथमा नरहेको सम्पत्ति

जाँच अवधिको कुनै समयमा अस्तित्वमा देखिएको तर हाल साथमा नरहेको चल अचल सम्पत्तिको स्रोत खुलाउन पर्ने हो, होइन भन्ने प्रश्न रामाज्ञा चतुर्वेदीकै मुद्दामा

¹⁰⁵पूर्वपाद, १५.१९

उठेको देखिन्छ। उक्त मुद्दामा विद्यमान रहेको तथ्यहरूको अवस्था हेर्दा, प्रतिवादी रामाज्ञा चतुर्वेदीले ड्राफ्ट मार्फत नेपालबाट पठाएको रकमबाटै स्टेट बैंक अफ इण्डियामा रामाज्ञा चतुर्वेदी संरक्षक भई निजका छोरा अभिषेक चतुर्वेदीका नाममा खाता खोलिएको र सोही खातामा सारेको भन्ने तथा उक्त खाता निज प्रतिवादी रामाज्ञा चतुर्वेदीलाई अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबाट मुद्दाको अनुसन्धानको सिलिसिलामा हिरासतमा लिएपछि सम्पूर्ण रकम निकाली बन्द गरेको भन्ने देखिएको छ। अनुसन्धान प्रारम्भ भएपछि खाताको रकम निकाली मौज्दात शून्य पारेको देखिएतापनि उक्त रकमको अस्तित्व प्रमाणित हुन आएको हुँदा कारवाहीबाट बच्ने र गैरकानूनी आर्जन लुकाउने नियतबाटै सो रकम निकालेको मान्नुपर्ने भन्ने निष्कर्षमा पुगी सर्वोच्च अदालतबाट हालसम्म साथमा नरहेको (Non-Possession) भन्ने सम्मकै आधारमा विगतमा अस्तित्व प्रमाणित भई राष्ट्रसेवकको आयको तुलनामा अमिल्दो र अस्वभाविक तथा निजको जीवनस्तर उच्च बनाउने त्यस्ता स्रोतहरूको खोजी गर्न सकिने भनी व्याख्या भएको देखिन्छ। त्यसैगरी जयप्रकाश प्रसाद गुप्ता लगायतका मुद्दामा पनि बैंकबाट झिकी लुकाई छिपाई राखिएका हाल साथमा नरहेको भनिएका सम्पत्तिको स्रोत प्रतिवादीले पुष्टी गर्नुपर्ने भन्ने विश्लेषण भई यस विषयमा पनि एकरूपतापर्ण मापदण्ड कायम भएको अवस्था छ।^{१०६}

६.६ कृषि आय

आय आर्जनको स्रोत छ भने त्यसबाट कुनै न कुनै परिमाणमा आय प्राप्त हुने विषय स्वाभाविक हुन्छ। कृषि आय निर्धारण गर्ने कुनै छुट्टै कानून नभएको र भूमि सम्बन्धी ऐन बमोजिम मोही लागेको जग्गामा मोहीले जग्गाधनी लाई तिर्नुपर्ने वार्षिक कुतको दर सम्म तोकिएको परिप्रेक्ष्यमा सोही आधारलाई अवलम्बन गर्दा न्यायोचित हुने भनी रामाज्ञा चतुर्वेदीको मुद्दामा व्याख्या भएको देखिन्छ। मोही लागेको जग्गामा कुतको दर तोक्दा पनि त्यसमा मोहीको तर्फबाट लगानी गरिने श्रम, मल, विउ आदीको खर्च समेतको आँकलन गरी तोकिएको हुने हुँदा मोही लागेको जग्गामा सोही बमोजिम तथा मोही नलागी जग्गाधनी स्वयमले खेती गरेको जग्गामा सो को दोब्बर मूल्य बालीको आय निर्धारण गर्न उचित हुने भन्ने निष्कर्षमा अदालत पुगेको देखिन्छ। साथै सिँचाईको सुविधा भई दुई वाली लाग्ने प्रकृतिको जग्गा मुख्य वालीको आधा हिउँदे वाली वापतको आय

¹⁰⁶पूर्वपाद, १ पृ. २१

कायम गर्नु पर्ने भनी उक्त मुद्दामा कृषि आय कायम गर्ने मापदण्ड स्थापित गरिएको देखिन्छ।^{१०७}

त्यसैगरी लिलाराज गौतमको मुद्दामा समेत कृषि आयको निर्धारण सम्बन्धमा सरकारी स्तरबाट छुट्टै बैज्ञानिक मापदण्ड निर्धारण नभएको स्थितिमा त्यसको आय निर्धारण गर्नुपर्ने स्थिति सिर्जना भएमा सरकारी स्तरबाट तोकेको मोहीले जग्गाधनीलाई बुझाउनु पर्ने कुतको दरलाई कृषि आय निर्धारण गर्ने आधार बनाउनु पर्ने मान्यता कायम गरेको देखिन्छ। घडेरी प्रयोजनका लागि खरिद भएका जग्गाहरूमा व्यवसायीकरूपमा खेती गर्ने कार्य गरेको भनि वस्तुनिष्ठ आधारविना जिकिर गरेकै भरमा विश्वास गर्न नसकिने मान्यता लिएको छ। सो मान्यतालाई जयप्रकाश प्रसाद गुप्ता समेतको मुद्दामा समेत स्वीकार गरेको देखिन्छ। त्यसैगरी ईश्वरप्रसाद पोखरेलको मुद्दामा मोही लागेको जग्गामा कुतको आधारमा कृषि आय गणना गरिनु मनासिव नै हुने मान्यता कायम भएको छ। यस प्रकृतिका मुद्दामा कृषि आयलाई हेर्दा, कतिपय अवस्थामा जिल्ला कृषि विकास कार्यालयले लेखिदिएको आधारमा र केहि मुद्दामा भूमि सम्बन्धी ऐनले कुत प्रयोजनका लागि तोकी दिएको आधारलाई मान्यता दिएको देखिन्छ भने कतिपय मुद्दामा न्यायोचितरूपमा आय कायम गरेको अवस्था देखिन्छ। यद्यपी, व्यवहारतः कृषि कार्यालय कृषि उब्जनीका सम्बन्धमा जानकारी दिन सक्ने निकाय भएपनि सम्बन्धित जग्गाको प्रकृति त्यसमा लगाइएको वालीसमेतको वस्तुस्थितिको स्थलगतमुल्याङ्कनगरी त्यस्तो सिफारिस दिने गरेको अवस्था देखिदैन भने कृषि आयको स्रोत देखिएपनि अनुसन्धानको क्रममा प्रतिवादीको जग्गा भएको स्थानसम्म पुगी अनुसन्धान गरी आय एकिन गर्ने नगरिएको र हचुवा रूपमा कुनैमा केहि मात्रामा कृषि आय दिने गरिएको तथा कुनैमा नदिने र कुनैमा बचत नहुने भन्ने प्रकृतिका परस्पर विरोधाभाषपूर्ण आधारहरू प्रस्तुत गर्ने गरिएको पाइन्छ। मूलतः अनुसन्धान, अभियोजन र न्याय निरोपणका सन्दर्भमा समेत कृषि आय कायम गर्ने सन्दर्भमा समग्र पक्षमा स्पष्ट आधार निर्माण भई नसकेको हुँदा कृषि आय निर्धारण गर्ने विषय यस प्रकृतिको मुद्दामा चुनौतीपूर्ण बनेको देखिएको छ। वस्तुतः यूवराज शर्माको मुद्दामा सँगोलको कृषि आयलाई गणना गरेको विशेष अदालतको फैसला सन्दर्भमा सर्वोच्च अदालतबाट केहि उल्टी गरी प्रतिवादीले अंश वापत प्राप्त गरेको र वैध खरिद गरेको जग्गाको आधारमा कृषि आय कायम गरेको देखिन्छ। यद्यपी, उल्लेखित मुद्दामा यूवराज शर्माको तर्फबाट पुनरावलोकनका लागी

¹⁰⁷पूर्वपाद, १ पृ. २२-२३

निवेदन परी सम्मानित अदालतबाट पुनरावलोकनको निस्सा भई कृषि आयको मापदण्डको वस्तुनिष्ठ आधार के हुने भन्ने सम्बन्धमा समेत पूर्ण ईजलासमा मुद्दा विचाराधिन रहेको देखिन्छ।

६.७ भवन निर्माण लागत

गैरकानूनी रुपमा सम्पत्ति आर्जन गरी भ्रष्टाचार गरेको भन्ने यस प्रकृतिका मुद्दामा भवन निर्माण लागत कायम गर्ने विषय पनि जटिल विवादको विषय बन्ने गरेको देखिन्छ। मूलतः घर निर्माण गर्दाको समय जे जति लागत परेको हो त्यसैको मात्र स्रोत पुष्टी गर्नुपर्ने भनि चिरञ्जिवी वाग्ले समेत प्रतिवादी भएको मुद्दामा सिद्धान्त प्रतिपादन भएको देखिन्छ। भवनको लागत सम्बन्धमा अनुसन्धानका क्रममा प्राविधिक टोली खटाई घरको वस्तुस्थितिको स्थलगत जाँच गराई प्रतिवेदन लिई यसैलाई आधार मानी दावी लिने गरेको र त्यसरी मुल्याङ्कन गर्ने विशेषज्ञले अदालत समक्ष बकपत्र गरे पछि प्रमाणमा लिएको देखिन्छ। त्यसरी प्राविधिकबाट गराइएको मुल्याङ्कन प्रतिवेदनमा ठेक्काकर र ओभर हेड समेत समावेश हुने गरेको र ठेकेदार नराखी आफैले बनाएका घरहरूमा त्यस्तो खर्च समावेश नहुने हुँदा उक्त रकम बाहेक गर्नुपर्ने भनी मुरारी बहादुर कार्की भएको मुद्दामा जिकिर लिएको पाइन्छ।^{१०८} सो प्रश्नको निरूपण गर्दै सर्वोच्च अदालतबाट घरको स्थलगत अवलोकन गरी वस्तुस्थितिको आधारमा प्राविधिक मुल्याङ्कन हुने, व्यक्ति विशेषले बनाएको घर मुल्याङ्कन गर्न जाने प्राविधिकले ओभरहेड खर्च र ठेक्का कर समावेश नगर्ने र मुल्याङ्कन प्रतिवेदनबाट समेत त्यस्तो अतिरिक्त रकम समावेश गरेको भन्ने नदेखिएको अवस्थामा व्यक्तिले निजी तवरमा बनाएको घरको मुल्याङ्कन गर्न गएको प्राविधिक टोलीले सो मुल्याङ्कनमा ठेकेदारले प्राप्त गर्ने ओभरहेड खर्च र ठेक्का कर समेत समावेश गरी मुल्याङ्कन गरेको होला भनी अनुमान गर्न मिल्दैन भन्ने व्याख्या भएको देखिन्छ। ईश्वर प्रसाद पोखरेलको मुद्दामा लोड बेरिङ वाल सिस्टमको घर निर्माण लागतमा फ्रेम स्टक्चरको घरको निर्माण लागतमा जस्तो ओभरहेड कस्ट र ठेक्का कर घटाउन मनासिव नहुने सिद्धान्त कायम भएको छ।

६.८ तलब भत्ता, आय र पारिवारिक खर्च

¹⁰⁸पूर्वपाद, १ पृ. २३

पारिश्रमिक आय नै राष्ट्रसेवकको आय आर्जनको प्रमुख स्रोत हो। यो स्रोतबाट प्राप्त हुने आय अत्यन्त पारदर्शी र अभिलिखित हुने हुँदा यसबाट निजलाई के कति आर्जन भयो भन्ने सम्बन्धमा दुविधाको अवस्था रहदैन। त्यसैले न्यायिक व्याख्यामा पनि निजले जाँच अवधिमा प्राप्त गरेको पारिश्रमिक लाई निजको आयस्रोत अन्तर्गत समावेश गर्दै आएको पाइन्छ। तर त्यसरी हुने आय मध्ये निजको पारिवारिक खर्च के कति हुने भन्ने प्रश्न भन्ने पटक- पटक उठ्दै आएको छ। दशैँ खर्च, दुर्गम भत्ता, बैठक भत्ता जस्ता अतिरिक्त बैधानिक आयलाई पनि आयका रूपमा मान्यता नदिने भन्ने हुन सक्दैन। तर दशैँ खर्च र दुर्गम स्थानमा रही काम गरे वापत प्राप्त गर्ने थप भत्ताको रकम सोही प्रयोजनका खर्च हुने हुँदा त्यसलाई थप आयकारूपमा मान्यता दिन नमिल्ने भनी वादी पक्षको जिकिर रहने गरेको छ। यी सबै परिप्रेक्ष्यमा राष्ट्रसेवक र निजको परिवारको जिविकोपार्जनका लागि के कति खर्च लाग्दछ भन्ने प्रश्न अनुत्तरित नै रहेका थिए। यो प्रश्न खुम बहादुर खड्काको मुद्दामा पनि उठेको थियो। मूलतः व्यक्तिको नियमित पारिवारिक खर्च के कति हुन्छ भनी निर्धारण गर्ने कुनै निश्चित मापदण्ड बनाउन कठिन हुन्छ। यो विषय निजको परिवार संख्या, निजको पृष्ठभूमि, निजको रहनसहन, निजको पैत्रिक सम्पत्तिको अवस्था समेतले निर्धारण गर्ने कुरा हो। वस्तुतः पारिश्रमिक आयमा कूल ३० प्रतिशत खर्च हुने र ७० प्रतिशत बचत हुने मान्यता अच्युतकृष्ण खरेल समेतको मुद्दामा कायम गरिएको छ। यस पछि समेत अन्य मुद्दामा पारिश्रमिक आयमा हुने उक्त खर्च र बचतलाई मानिदै आएको छ। खासगरी आनन्दप्रसाद खनालको मुद्दामा के कस्तो आयलाई के कसरी मुल्याङ्कनगरी आयको मान्यता दिने वा नदिने भन्ने कुराको वस्तुनिष्ठ, उपयुक्त र व्यवहारिक मापदण्ड बनाई अनुसन्धान र अभियोजनलाई एकरूपतापूर्ण अवस्था कायम गर्न निर्देशनात्मक आदेश जारी भए पछि आयोगले अनुसन्धान र अभियोजनमा एकरूपता कायम गर्दै लगेको देखिन आउँछ।^{१०९}

खासगरी राष्ट्रसेवकले आफ्नो कार्यालयभन्दा अन्यत्र काम गरेको वा परामर्श दिएको काममा प्राप्त गरेको आयलाई के कस्तो मान्यता दिने भन्ने सम्बन्धमा कार्यालय समय बाहिर काम गर्न अख्तियारवालाबाट अनुमति लिएको हुनुपर्ने र प्राप्त रकमको कर तिरेको प्रमाणहरू पेश गरेको हुनुपर्ने मापदण्ड धेरै मुद्दामा लिएका छन्। पछिल्लो पटक देवेन्द्र डंगोलको मुद्दामा यसलाई राम्रोसँग विश्लेषण गरिएको छ। अनुमति लिएको र प्राप्त रकमको कर तिरेको प्रमाणहरू पेश नगरेको अवस्थामा त्यसलाई मान्यता दिन नमिल्ने

¹⁰⁹पूर्वपाद, १ पृ. २५

मापदण्ड कायम गरिएको देखिन्छ। त्यसपछि अनिल कुमार आचार्यको मुद्दामा कर्मचारीले सम्बन्धीत निकायबाट स्वीकृति नलिई अन्यत्र कुनै प्रकारको परामर्श, सल्लाहकार वा कुनै हैसियतले कार्य गरेमा सो विषय राष्ट्रसेवक कर्मचारीको व्यावसायिक आचरणको प्रतिकुल हुने हुँदा विभागीय कारवाहीको दायरा भित्र हेरिने विषय हुने। सम्बन्धित निकायबाट स्वीकृति नलिई काम गरेकै आधारमा सो कार्यबाट आर्जन गरेको सम्पत्तिलाई गैरकानूनी सम्पत्ति मान्नु न्यायोचित नहुने मान्यता कायम गरेको देखिँदा यस्ता प्रकृतिका आयका सम्बन्धमा कायम गरेका यस अधिका सिद्धान्त भन्दा फरक सिद्धान्त कायम भएकोले राष्ट्रसेवकको पारिश्रमिक आयको मापदण्ड थप जटिल बनेको देखिएको छ।

६.९ भ्रमण भत्ता

राष्ट्रसेवकका रूपमा कार्यरत व्यक्तिहरु आफ्नो कार्यरत संस्थाको प्रतिनिधित्व गर्दै विभिन्न स्वदेशी तथा विदेश कार्यक्रममा सहभागी हुन भ्रमणमा जाने कुरा अस्वभाविक होइन। त्यसरी भ्रमणमा जाँदा प्राप्त हुने भत्ता के कति हुने भन्ने कुरा सहभागी हुने कार्यक्रम आयोजक संस्था लगायतका कुराले निर्धारण गर्दछ। यसका साथै आफू कार्यरत संस्थाको सेवा, शर्त, सुविधा सम्बन्धी कानूनमा पनि यो विषय उल्लेख गरिएको हुन्छ। नेपाल जस्तो अविकशित र कमजोर आर्थिक अवस्थाबाट गुज्नेको मुलुकका राष्ट्रसेवकका लागि उपलब्ध हुने बैदेशिक भ्रमण बाह्य विश्वसँग परिचित हुने अवसरका रूपमा मात्र होइन त्यसरी प्राप्त हुने भत्तालाई आय आर्जनसँग आबद्धता गराउने अभ्यास देखिन्छ। यस सन्दर्भमा रामाज्ञा चतुर्वेदीको मुद्दामा पहिलो पटक दैनिक भ्रमण भत्ता वापतको के कति अंशलाई प्रतिवादीको आयस्रोत अन्तर्गत गणना गर्ने भन्ने सन्दर्भमा, त्यसरी प्राप्त भएको रकमको ३० प्रतिशत खर्च हुने र ७० प्रतिशत बचत हुने भनी मापदण्ड निर्धारण गरेपछि त्यसपछिका मुद्दामा यसैका आधारमा न्याय निरोपण भएको देखिन्छ।^{११०} खुमबहादुर खड्काको मुद्दामा आधिकारिक र वस्तुनिष्ठ प्रमाणको अभावमा पासपोर्टमा सटही भएका रकम आयमा कायम नभै आधिकारिक निकायबाट भ्रमण भत्ता वापत प्राप्त भएको रकमलाई आयको आधार मान्नुपर्ने मापदण्ड कायम भएको छ। देवेन्द्र डंगोलको मुद्दामा सटही गरेको भनी पासपोर्टमा देखिएको सबै रकम आय रहेछ भनी मान्य न्यायोचित हुँदैन भन्ने सिद्धान्त स्थापित भएको देखिन्छ।

^{११०}पूर्वपाद १ पृ. २४

६.१० बैंक मौज्दात रकम र व्याज

यस सम्बन्धमा सर्वप्रथम रामाज्ञा चतुर्वेदीको मुद्दामा खाताको रकम व्याज वापतको भएकोले त्यसको स्रोत दिनुपर्ने होइन भनी जिकिर लिनको लागि त्यसको मूलधन वैध थियो भन्ने तथ्य पुष्टी गर्न सक्नुपर्ने हुन्छ। तत्काल खातामा नरहेको कारणले मूलधन उपर दावी भएन भन्दैमा व्याज स्वतः वैध भएको भनी अर्थ गर्न नमिल्ने सिद्धान्त कायम भएको देखिन्छ। त्यसैगरी खुम बहादुर खड्काको मुद्दामा आधारभुत सम्पत्तिअर्थात निक्षेप रकमको स्रोत पुष्टी भएमा त्यसबाट बढे, बढाएको व्याजको पनि स्वतः कानून अनुरूपको आर्जन हुने र निक्षेप रकमको स्रोत पुष्टी गर्न नसकेमा त्यसबाट बढे, बढाएको सम्पत्ति पनि स्वतः गैरकानूनी हुने एवं खातामा जम्मा गरेको निक्षेपको स्रोत भने पुष्टी गर्नु नपर्ने केवल खाताबाट प्राप्त व्याज मात्रै आयस्रोतको रूपमा गणना हुनुपर्ने भन्ने तर्क कानून सम्मत हुन नसक्ने सिद्धान्त कायम भएको देखिन्छ। यस मान्यतालाई पछिल्लो पटक देवेन्द्र डंगोलको मुद्दामा समेत समानरूपमा निक्षेपण गर्दै रकमको स्रोत नै वैध हुदैन भने त्यसको व्याज वैध हुन सक्दैन भन्ने कुरालाई अदालतले मानेको छ। विभिन्न व्यक्तिलाई व्याजमा लगाई बढे, बढाएको रकम बैंकमा राखिएको हुँदा व्याजको रकमलाई मान्यता दिनुपर्ने भन्ने प्रतिवादीको जिकिर विश्वसनीय प्रमाणबाट पुष्टी हुन सकेको नपाइदा स्वीकार योग्य देखिएन भन्ने सिद्धान्त कायम भएको देखिन्छ।

६.११ लिखत प्रमाणिकरण

विदेशमा गराएको लिखत प्रमाणिकरण (एफिड्याभिट) बमोजिमको आयस्रोतलाई मान्यता दिन मिल्ने वा नमिल्ने भन्ने प्रश्न रामाज्ञा चतुर्वेदीको मुद्दामा उठेको पाइन्छ। उक्त मुद्दामा पुनरावेदक प्रतिवादीहरूका तर्फबाट भारतमा रहेका आफन्तहरूबाट उल्लेख्य नगद सहयोग प्राप्त भएको भनी विभिन्न मितिका शपथपत्र प्रमाण स्वरूप पेश गरी आयको जिकिर लिएको देखिन्छ। त्यसरी पेश गरिएका शपथपत्रमा रकम प्राप्त गरेको भन्ने उल्लेख भएको देखिएपनि शपथपत्र बमोजिम पाएको भनिएको सम्पत्तिको भौतिक अवस्थिति वा अस्तित्व प्रतिवादीले देखाउन वा प्रमाणित गर्न नसकेको भन्दै शपथपत्रको माध्यमबाट विदेशमा सम्पत्ति पाएको भनि जिकिर लिने पक्षले त्यस्तो सम्पत्ति आफ्नो मुलुकमा के कुन मितिमा, के कुन माध्यमबाट आएको, जम्मा भएको

सटही भएको हो सो सबै कुराको कारोबार प्रमाणित हुने आधार सहित पुष्टी गर्न नसकेमा त्यसलाई मान्यता दिन नमिल्ने भन्ने व्याख्या गरिएको पाइन्छ।^{१११}

६.१२ कसुरको प्रकृति र प्रमाणको भार

गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जन एउटा स्वतन्त्र अपराध हो। गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जनलाई स्वतन्त्र अपराधको रूपमा ग्रहण गरिनुको पछाडी घटना विशेषमा आधारित भ्रष्टाचार सम्बन्धी कसुरमा अनुसन्धान र न्याय निरूपणमा मिलेको निरुत्साहजनक स्थिति नै हो। विशेष गरी विकासशील तेस्रो विश्वका मुलुकहरूमा शासन संचालन एवं आर्थिक अपराधीहरू छुट्ने तिनै व्यक्तिहरू राजनीतिमा हावी हुने र भ्रष्टाचार विरुद्धको अभियानलाई निस्तेज पार्ने गरेको पाइन्छ। एकातर्फ आर्थिक कारोबारको अभिलेख राम्रोसँग नराखिने वा राखे पनि लुकाउने वा नष्ट गरिने, अर्कोतर्फ भ्रष्टाचार मुद्दामा पनि फौजदारी मुद्दामा जस्तै निर्दोषिताको अनुमान अभियुक्तको पक्षमा रहँदा मुलुक चाँहि भ्रष्टाचारमय हुने तर भ्रष्टाचारी भने कतै नभेटिने सेवामा रहदा घुस नलिई काम नगर्ने तर सेवा निवृत्त हुँदा निरापद एवं सुकिलो मुकिलो रूपमा निस्कने एउटा विडम्बनापूर्ण स्थिति रहन जान्छ।

गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जनको मुद्दामा अभियोजन पक्षले अभियुक्त वा सार्वजनिक पद धारण गरेको मानिने राष्ट्रसेवक हो र निजसँग निजको वैध आय आयस्रोत अमिल्दो वा अस्वभाविक सम्पत्ति छ भन्ने मुद्दा हेर्ने निकायलाई देखाउनु पर्दछ। अभियोजन पक्षले त्यति गरेको स्थितिमा निर्दोषिताको प्रमाण प्रतिवादी पक्षले गुजार्नु पर्छ। अर्थात् उसले अदालतलाई आफूसँग रहे भएको सम्पत्तिको वैधता तर्क संज्ञत रूपमा स्थापित गर्नुपर्ने हुन्छ। गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जनको मुद्दामा घटना विशेषमा आधारित भ्रष्टाचार मुद्दामा जस्तो अभियोग शंकाहित तवरबाट प्रमाणित हुन आवश्यक हुदैन। यस्ता मुद्दाहरूमा प्रमाणको प्रचुरता (Preponderance of Evidence) कता छ सो हेरी अदालतले निष्कर्षमा पुर्न पर्दछ भन्ने देवेन्द्र डंगोलको मुद्दामा सिद्धान्त प्रतिपादन भएको छ।

त्यसैगरी आधारभूत सम्पत्तिको स्रोत पुष्टी गर्न नसकेको अवस्थामा त्यसबाट बढे, बढाएको सम्पत्ति समेत स्वतः गैरकानूनी हुने भई जफत हुने स्थिति रहन्छ। त्यसैले बढे, बढाएको सम्पत्तिको स्रोत खोज्न वा त्यस्तो सम्पत्तिबाट आधारभूत सम्पत्तिको स्रोत पुष्टी

^{१११}पूर्वपाद, १ पृ. २१

हुने गरी अर्थ गर्न मिल्दैन। बढे, बढाएको सम्पत्तिलाई आयको मान्यता दिँदा परिणामतः त्यस्तो आधारभूत सम्पत्तिकै स्रोत पुष्टी हुन जाने अवस्था सिर्जना हुन आउँछ जुन कानून सम्मत हुन नसक्ने भन्ने युवराज शर्माको मुद्दामा स्थापित भएको देखिन्छ ।

परिच्छेद-सात

अध्ययनको प्राप्ति, निष्कर्ष र सुझावहरू

७.१ अध्ययनको प्राप्ति

अध्ययनको क्रममा प्राप्त भएका मुख्य प्राप्तिहरू बुदाँगत रूपमा प्रस्तुत गरिएको छ।

- गैर कानूनीसम्पत्ति आर्जन सम्बन्धीकसूरका सम्बन्धमा माथी उल्लेखित मुख्य कानून प्रणालीको अभ्यासलाई अध्ययन गर्दा यसलाई कतिपय मुलुकले Illicit Enrichment कतिपयले Unexplained Property or Wealth र कतिपयले Disproportionate Property or Assets भनि भिन्न-भिन्न शब्दावलीको प्रयोग गरेको देखिएको।
- नेपालमा गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जन सम्बन्धी कसूरमा संलग्न अपराधकर्तालाई हुने कैद सजाय अन्य मुलुकको तुलनामा कम रहेको देखिएको।
- Un Convention Against Corruption, 2003 को धारा २० ले गैर कानूनीसम्पत्ति आर्जन सम्बन्धी कसूरलाई आपराधिकरण गर्ने कार्यलाई सदस्य राष्ट्रहरू विच less Binding प्रवन्धको रूपमा व्यवस्था गरिएको देखिन्छ।
- सम्मानित सर्वोच्च अदालतले गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जन मुद्दामा सार्वजनिक पदाधिकारी वा राष्ट्रसेवकहरू सार्वजनिक पदमा बहाल रहदा आर्जन गरेको सम्पत्तिको आय र व्ययको आधार निश्चित गर्न विभिन्न विषयगत शिर्षकका आधारमा सामान्य मापदण्डहरू क्रमश विकशित गर्दै गर्दैरहेको देखिएको।
- घर निर्माण लागतका सम्बन्धमा अझै पनि ठेक्का कर र ओभरहेडकष्ट कटाउने वा नकटाउने सम्बन्धमा एकरूपता कायम गर्ने प्रणालीगत वैज्ञानिक मापदण्डहरू लागु गर्न सकिएको अवस्था नदेखिएको।

- सार्वजनिक पद धारण गरेको राष्ट्रसेवकसँग वैध आयस्रोत अमिल्दो वा अस्वभाविक सम्पत्ति रहेको सारभुतरूपमा अभियोजनपक्षले स्थापित गरेको अवस्थामा सो उपर निर्दोषिताको प्रमाण प्रतिवादी पक्षले गुजार्नु पर्ने साथै घटना विशेषमा आधारित अन्य भ्रष्टाचार मुद्दामा जस्तो अभियोग शंकारहित तवरबाट प्रमाणित हुन आवश्यक नहुने भन्ने कसुरको प्रकृति र प्रमाणको भार सम्बन्धी सापेक्ष मापदण्ड कायम भएको देखिएको।
- कृषि आय गणना गर्दा कतिपय मुद्दामा जिल्ला कृषि विकास कार्यालयले कृषि आयका सम्बन्धमा खुलाई दिएको पत्रका आधारमा कायम गरिएको, कतिपयमा मोही रहेको जग्गामा मोहीले कुत बुझाएको आधारमा कायम गरिएको देखिन्छ भने कतिपय मुद्दामा कृषि आयको स्रोत देखिन्छ भने न्यायोचित अनुमानका आधारमा समेत आय कायम भएको अभ्यासलाई हेर्दा कृषिआय गणनामा अध्यापी दुविधा रहेको देखिएको।

•

७.२ निष्कर्ष

भ्रष्टाचारजन्य अपराधलाई समाज विरुद्धको ज्यादै गम्भिर र नैतिक दृष्टीकोणबाट समेत निन्दनिय अपराधको रूपमा लिइन्छ। गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जन सम्बन्धी भ्रष्टाचारजन्य कार्य कुनै खास वारदात वा घटनामा आधारित नभै राष्ट्रसेवक वा सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले पदमा बहाल रहेको समग्र वा कुनै खास जाँच अवधि (Period of Check) मा आर्जन गरेको सम्पत्तिको समग्र आय र खर्चको व्ययको अनुपातमा वैधानिक स्रोतबाट पुष्टी हुन नसक्ने गरी अस्वभाविक रूपमा गरिएको आर्जन मानिएको छ। यसलाई स्वतन्त्र र व्यक्तिगत अपराधको रूपमा लिने गरिएको छ। भ्रष्टाचारका विभिन्न स्वरूपहरू मध्ये गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जन सम्बन्धी कसुरलाई भ्रष्टाचारजन्य अपराध अन्तर्गत नविनतम् स्वरूपको रूपमा फौजदारी विधिशास्त्रले स्वीकार गरेको छ। यस अपराधको ऐतिहासिक पृष्ठभूमिलाई अध्ययन गर्दा सन् १९६० को दशक देखि मात्र यो फौजदारी कानूनको विषय बनेको देखिन्छ। वस्तुतः यस्ता प्रकृतिका कसुरमा राष्ट्रसेवक वा सार्वजनिक पदमा रहेका व्यक्तिहरूको सम्पत्तिको आय र व्ययको गणना गर्ने कार्य आफैमा चूनौतीपूर्ण कार्य हो। सम्पत्तिको आय र व्ययका शिर्षकहरू आफैमा पनि बहुआयामिक विषय सम्बन्धित छन्। सूचना र प्रविधिले अकल्पनिय परिवर्तन ल्याएको आजको स्वतन्त्र विश्व बजारको युगमा खासगरी व्यक्तिका लगानी र

आयका शिर्षकहरू विस्तारित हुँदै जाने अवस्था छ। त्यस्तो कसुरको अनुसन्धान, अभियोजन र न्याय निरूपणका सन्दर्भमा समेत राष्ट्रसेवक वा सार्वजनिक पदाधिकारीहरूका एका संगोलका परिवारका सदस्यहरूले आर्जन गरेका वैध आयलाई समेत सँग-सँगै जाँच अवधिमा मुल्याङ्कन गरिनु पर्ने अवस्था आउन सक्ने वैधानिक मान्यताले कसुरको न्यायिक कारवाहीका सम्बन्धमा आफैमा समयानुकूल र न्यायोचित मापदण्डका आधारमा अघि बढ्नु पर्ने बाध्यता समेत थप दिएको छ। यद्यपि यथोचित प्रमाणबाट स्थापित हुन र गराउन नसकिएका विषयवस्तुलाई न्यायकर्ताको मनोगत अनुमानको आधारमा मात्र मुद्दा पिच्छे न्यायोचित मापदण्ड बनाउदै जानु पर्ने अवस्था आई पर्यो भने त्यस्तो अभ्यासले गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जनका मुद्दाको हरेक चरणका काम कारवाहीमा संस्थागत पद्धति निर्माण गर्न, गराउन सकिदैन। फलतः अनुसन्धान, अभियोजन र न्याय निरूपणमा समेत अनगिन्ति दुविधा एवं अन्यौलता मुद्दा पिच्छे रहदै जान्छन्। त्यसको निराकरणको लागि सम्मानित सर्वोच्च अदालतले नविनतम विवादका विषयहरू एवं विषयगत कमी कमजोरीलाई परिपूरण गर्दै कामयावी मापदण्ड बनाउने दिशामा गतिशिल न्यायिक पहलकदमी (Dynamic Judicial Effort)लाई निरन्तर क्रियाशिल वा विकसित गर्दै लगी यससँग सम्बद्ध हरेक मापदण्डलाई अन्तर्राष्ट्रिय क्षेत्रमा भएका सर्वोत्तम अभ्यासका कसीमा परिश्रित गर्दै लैजानु पर्ने अवस्थामा रहेको देखिन्छ ।

७.३ सुझावहरू

अध्ययनका क्रममा प्राप्त भएका नतिजाको आधारमा देहाय बमोजिम सुझावहरू प्रस्तुत गरिएकोछ।

- गैरकानूनी सम्पत्ति आर्जन सम्बन्धी मुद्दामा दोषी ठहर भएका प्रतिवादीहरूलाई हुने कैद सजाय सम्बन्धी व्यवस्था कम देखिदा कैद सजाय बढाउनु पर्ने।
- कृषी आय कायम गर्ने सम्बन्धमा रहेका दुविधा र अन्यौलतालाई हटाउनका लागि व्यवहारिक र वैज्ञानिक मापदण्ड कायम गरी अनुसन्धान, अभियोजन र न्याय निरूपणमा समेत एकरूपता ल्याउनु पर्ने।
- घर निर्माणको लागत र घरको समग्र मूल्याङ्कनलाई वैज्ञानिक बनाउन प्रणालीगत मापदण्ड लागु गरिनु पर्ने।
- राष्ट्रसेवक कर्मचारीले कार्यालय समय भन्दा बाहिर कुनै प्रकारको परामर्श,सल्लाहकार वा कुनै हैसियतले काम गरेमा त्यस्तो कर्मचारीले सम्बन्धित

तालुक निकायबाट स्वीकृति वा अनुमति लिई कर समेत तिरेको रहेछ भने त्यस्तो आयलाई वैध आयमा गणना गरीदिने सामान्य मापदण्ड सम्मानित अदालतबाट धेरै मुद्दामा कायम भएकोमा पछिल्ला पटक अनिल कुमार आचार्यको मुद्दामा सम्बन्धित निकायबाट स्वीकृत नलिई काम गरेको विषय व्यवसायिक आचरण प्रतिकुल हुने हुदाँ विभागिय कारवाहीको दायरा भित्र हेरिने विषय भएकाले स्वीकृत नलिई काम गरेकै आधारमा सो कार्यबाट आर्जन गरेको सम्पत्ति गैरकानूनी सम्पत्ति मान्न न्यायोचित नहुने भन्ने फरक मापदण्ड कायम भएकाले अभ्यासमा दुविधा एवं जटिलता उत्पन्न हुन सक्ने हुदाँ सो लाई एकरूपता कायम गर्नु पर्ने अवस्था रहेको छ।

भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा सूचनाको हकको भूमिका

■ परमेश्वर पराजुली¹¹²

१. विषय प्रवेश :

भ्रष्टाचारलाई नैतिकता, सदाचार र सामाजिक मूल्य-मान्यताविरुद्धको कसूर मानिन्छ । यस अन्तर्गत व्यक्तिले गर्नु पर्ने कार्य नगर्दा र नगर्नु पर्ने कार्य गरे वापत राख्ने स्वार्थदिखि लिएर अवसर र अधिकारको दुरुपयोग, रिसवत, घूस जस्ता बृहत अर्थ बोक्ने गतिविधि र कार्यहरू पर्दछन् । भ्रष्टाचारलाई व्यक्तिगत फाईदाका लागि सार्वजनिक ओहोदा र शक्तिको दुरुपयोग गर्ने (The abuse of public office for private gain) कार्यको रूपमा हेरिन्छ । बृहत रूपमा व्यक्तिगत फाईदाका लागि सार्वजनिक कार्यालय, भूमिका वा साधनको गलत प्रयोग (The misuse of office, role of resources for private benefit) लाई भ्रष्टाचारको रूपमा हेर्न सकिन्छ । व्यापक रूपमा हेर्दा सार्वजनिक क्षेत्रमा चाहे त्यो राजनैतिक वा प्रशासनिक होस्, उनीहरूलाई गरिएको विश्वास वा सुम्पिएको कार्यको गलत वा गैह्रन्यायिक प्रयोग नै भ्रष्टाचार हो ।

कानूनको प्रयोग र पालना कम भएको समाजमा तथा बढी गोपनीय कार्यविधि र नागरिकद्वारा सूचनाको हकको न्यून प्रयोग हुने समाजमा भ्रष्टाचार मौलाउँछ । नागरिकले प्राप्त गर्ने सूचनाको हकको उपयोग र भ्रष्टाचार नियन्त्रण एक-आपसमा अन्तरसम्बन्धित छन् । आफ्नो गाउँ ठाउँको लागि सरकारद्वारा के कस्ता आयोजना, कार्यक्रममा के कति रकम के कसरी खर्च गरिरहेको छ र उक्त सरकारी खर्चको सहि सदुपयोग भएको छ छैन ? भन्ने विषयमा जान्ने बुझ्ने हक सबै नागरिकलाई सूचनाको हकको समूचित प्रयोगबाट सहज रूपमा प्राप्त हुन सक्दछ जस्तै भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा उल्लेखनीय भूमिका निर्वाह गर्दछ । तसर्थ, प्रस्तुत लेखमा सूचनाको हकको संवैधानिक एवं कानूनी व्यवस्था एवं यसको प्रयोगको अवस्था र यसले भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा खेल्न सक्ने भूमिका र यस हकको प्रयोगमा देखिएका चुनौतीका सम्बन्धमा संक्षेपमा चर्चा गर्ने प्रयास गरिएको छ ।

¹¹² सहन्यायाधिवक्ता, सत्य निरूपण तथा मेलमिलाप आयोग, नेपाल ।

१.१ भ्रष्टाचारको अर्थ र परिभाषा :

जुन सामान्य अर्थमा भ्रष्टाचार भन्नाले भ्रष्ट आचरण, अपवित्र वा दुषित आचरणलाई जनाउँछ। परम्परागत रूपमा भ्रष्टाचार भन्नाले कुनै सार्वजनिक पद धारण गरी व्यक्तिगत तवरमा सम्पत्ति आर्जन गर्नुलाई बुझ्ने गरिन्छ । सार्वजनिक अख्तियारी पाएका निर्वाचित वा मनोनित पदाधिकारीले आफूलाई तोकिएको काम, कर्तव्य र जिम्मेवारीलाई व्यक्तिगत निकटतम परिवार, निजी स्वार्थ राख्ने समूहको सम्पत्ति वा हैसियतसँग जोडिई व्यक्तिगत फाईदा उठाउने दूषित मनशायले गरिने कार्य तथा व्यवहार भ्रष्टाचार हो । प्रष्ट रूपमा भन्नुपर्दा भ्रष्टाचार प्रत्यक्ष र अप्रत्यक्ष रूपमा घूस, रिसवत वा नसुकै किसिमको अनुचित फाईदा उठाउने वा लाभ लिने उद्देश्यले गरिने कार्यलाई बुझिन्छ ।

भ्रष्टाचारको परिभाषा गर्ने क्रममा संयुक्त राष्ट्रसंघीय विकास कार्यक्रमले स्रोतसाधनको उपयोगमा निजी आर्जनलाई जोडेर परिभाषित गरेको देखिन्छ ।

"Corruption undermines human development by impeding access to public services through diversions of public resources for private gain. Corruption steals resources and opportunities to improve their lives away from the most vulnerable, and hinders economic development by distorting markets and damaging private sector integrity." ¹¹³

Transparency International ले सार्वजनिक क्षेत्रमा कार्यरत पदाधिकारीले आफूलाई सुम्पिएको अख्तियारी र शक्तिको दुरुपयोग गरी निजी फाईदाका लागि गरिने गैहकानूनी व्यवहारलाई उल्लेख गरेको छ । "Corruption as the abuse of entrusted power for private gain." ¹¹⁴

नेपालमा भ्रष्टाचार भन्नाले भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को परिच्छेद २ अन्तर्गत सजाय हुने कसूर सम्झनुपर्दछ¹¹⁵ भनी सार्वजनिक पद धारण गरेको राष्ट्रसेवकले गर्ने भ्रष्टाचारलाई उक्त ऐन अन्तर्गत सजाय हुने कसूरका रूपमा परिभाषित गरेको छ । ऐनको व्यवस्था हेर्दा रिसवत लिने दिने, विना मूल्य वा कम मूल्यमा वस्तु वा सेवा लिने दिने, दान-दातव्य, उपहार, चन्दा लिने, कमिशन लिने, राजश्व चुहावट गर्ने, गैहकानूनी लाभ वा हानी पुर्याउने, बदनियतले काम गर्ने, गलत लिखत तयार गर्ने, गलत अनुवाद गर्ने, सरकारी कागजात सच्याउने, सरकारी वा सार्वजनिक संस्थाको कागजात नोक्सानी गर्ने, प्रश्नपत्रको गोपनीयता भङ्ग गर्ने, गैहकानूनी

¹¹³ <https://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democratic-governance-and-peacebuilding/responsive-and-accountable-institutions/anti-corruption>

¹¹⁴ <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption> Visited on 15th July 2020

¹¹⁵ भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा २ (क)

व्यापार व्यवसाय गर्ने, नपाएको ओहोदा पाउँ भन्ने, झुट्टा विवरण दिने, सार्वजनिक सम्पत्तिको हानी नोक्सानी गर्ने, गैहकानूनी दबाव दिने, गलत प्रतिवेदन दिने, पेश गरेको सम्पत्ति विवरण अमिल्दो भएमा गैहकानूनी सम्पत्ति आर्जन गरेको मानिने जस्ता कार्यहरूलाई भ्रष्टाचारजन्य कसूरको रूपमा राखी सजायको व्यवस्था गरिएको पाईन्छ । यसरी, समग्रमा भन्नुपर्दा सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले आफु वा अरु कसैलाई फाईदा, लाभ वा हानि नोक्सानी पुर्याउनका लागि आफ्नो पद अनुरूपको आचरण नगरी, आफूले सेवा लिनु दिनुपर्नेबाट नै गैहकानूनी फाईदा उठाई आफूले लाभ लिनुनै भ्रष्टाचार हो । यसरी लिने लाभ अन्तर्गत रुपैयाँ-पैसा, सामान, सुविधा, शक्तिको दुरुपयोग, सरकारी सूचनाको दुरुपयोग र हरेक किसिमका आर्थिक प्रलोभनहरू पर्दछन् ।

१.२ भ्रष्टाचारका कारणहरू

वर्तमान आधुनिक समाजमा बढ्दो वैज्ञानिक साधनहरूको प्रयोग र विश्वव्यापीकरणको प्रभावका कारण भ्रष्टाचार नियन्त्रणको कार्य जटिल र पेचिलो बन्दै गईरहेको छ । राज्यको आर्थिक, सामाजिक अवस्था, शासकीय शैली, कानूनी र प्रशासनिक पद्धति, कानूनको प्रभावकारिता र कार्यान्वयन पक्ष आदिका आधारमा भ्रष्टाचारका कारण फरक-फरक मुलुकमा फरक-फरक रूपमै हुने गरेको पाईन्छ । नेपालको सन्दर्भमा हेर्दा, सामान्यतया राष्ट्रसेवक पदाधिकारीहरूलाई न्यूनतम तलब-सुविधा, कमजोर कानून र दण्ड प्रणाली, भ्रष्टाचारको कमाईलाई सामाजिक सदभाव, कमजोर जनचेतना, प्रभावकारी कर प्रणालीको अभाव, सम्पत्तिको एकिकृत विवरणको अभाव, बहुमुल्य जग्गा जमिन, सुन चाँदी, सवारी साधनको खरिद वा व्यापार व्यवसायको लगानीको शुरुवातमै सम्पत्तिको श्रोत खुलाउनु पर्ने प्रभावकारी पद्धतीको अभाव र निजी क्षेत्रको भ्रष्टाचारलाई कानूनी दायरामा नल्याईनु जस्ता कारणहरूले भ्रष्टाचारलाई बढावा दिईरहेको पाईन्छ । भ्रष्टाचार गर्ने प्रवृत्ति समग्रतामा कर्मचारी तहमा, राजनैतिक नेतृत्वमा, उद्योगी-व्यापारी, करदाता, सेवाग्राही तथा निजी क्षेत्रमा समेत रहेको देखिएको छ । कमजोर कानून र प्रक्रियामूखी कानून प्रणाली, जिम्मेवारी पन्छाउने कार्य-संस्कार, सरकारी निकाय बीचको समन्वयको कमी, राजनीतिक अस्थिरता आदि कारणले भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा जटिलता बढाएको देखिन्छ । तसर्थ माथि उल्लेखित कारणहरूका अतिरिक्त भ्रष्टाचारका कारणहरूलाई निम्नप्रकार औल्याउन सकिन्छ ।

(क) सामाजिक र आर्थिक कारणहरू :

- आयले खर्च धान्ने अवस्था नहुनु, गरिबी र अभाव रहनु,

- महङ्गीको तुलनामा कर्मचारीलाई न्यून तलव सुविधा,
- प्रभावकारी सामाजिक सुरक्षाका कार्यक्रमको अभावका कारण कर्मचारीमा छोटो समयमै धेरै आर्जन गर्ने प्रवृत्ति बढ्नु,
- भौतिक सुविधामुखी र खर्चिलो संस्कार वृद्धि हुँदै जानु,
- भ्रष्टाचारीको विरोधमा समाजमा खासै आवाज नउठ्नु, आदि ।

(ख) प्रशासनिक र राजनीतिक कारणहरू :

- राजनीतिक-प्रशासनिक तहमा दह्रो प्रतिवद्धताको अभाव हुनु,
- भ्रष्टाचार नियन्त्रणका दीर्घकालिन नीति योजना नहुनु र भएका कानूनहरूको प्रभावकारी कार्यान्वयन नहुनु,
- भ्रष्टाचारीको संरक्षणका लागि राजनीतिक एवं समूहगत दबाव दिने प्रवृत्ति रहेबाट दण्डहिनतामा वृद्धि हुनु,
- परम्परागत र प्रक्रियामुखी कार्यप्रणाली कायमै रहनु,
- सरकारी काम कारवाहीलाई पूर्णतः पारदर्शी बनाउन नसक्नु,
- पूर्ण जिम्मेवारी, अधिकार र स्रोत साधनको विनियोजनमा अस्पष्टता कायमै रहनु,

(ग) अन्य कारणहरू :

- राष्ट्रियस्तरमा भ्रष्टाचार हुने सम्भावित क्षेत्रको अध्ययन र व्यक्तिको सम्पत्तिको अनुसन्धान आवधिक रूपमा तुलनात्मक रूपमा गर्ने पद्धतिको विकास नभएको
- भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने, कार्यमा नागरिक समाज, हित समूह, सामाजिक संस्था आदिले चियो-चर्चो आदि गर्ने पद्धति विकास नभएको
- नागरिकले सूचनाको हकको प्रयोग र सरोकारवालाहरूबाट उक्त हकको प्रभावकारी पालनामा कमी रहेको,
- राज्यका कामकारवाहीमा सूचना प्रवाह गर्ने भन्दा गोपनीयतामा जोड दिने प्रवृत्ति रहेको,
- भ्रष्टाचारको अनुसन्धान अभियोजन, बहस पैरवी र फैसला गर्ने निकाय बीच आपसी समन्वय र सकारात्मक सहयोग पर्याप्त नभएको,

उपर्युक्त कारणहका साथै राज्यका निकायमा सरकारको नियन्त्रण खुकुलो भएमा, निर्णय लिने विधि पारदर्शी नभएमा, जिम्मेवारी र उत्तरदायित्व लिने संस्कृतिको अभाव भएमा भ्रष्टाचार बढ्नु स्वभाविक हुन्छ । खासगरी कमजोर नागरिक संस्कृति भएको वा नागरिकले राज्यबाट प्रवाह हुने सेवा सुविधामा सूचना लिने एवं त्यसको विश्लेषण गर्ने र जवाफदेही बनाउने प्रक्रियामा नागरिक सक्षम नभएसम्म भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा सफलता प्राप्त हुन सक्दैन ।

१.३ भ्रष्टाचार नियन्त्रण संवद्ध संयन्त्रहरू :

नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने कानूनको निर्माणसँगै उक्त कानून कार्यान्वयन गरी भ्रष्टाचारजन्य कसूरको अनुसन्धान गरी कसूरदारलाई कारवाहीको दायरमा ल्याउन संवैधानिक एवं कानुनी संयन्त्रको समेत व्यवस्था गरिएको छ । राज्यद्वारा स्थापित भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने संस्थाहरूलाई सहयोग पुर्याउन र तिनका कामकारवाहीलाई समेत निगरानी गर्न सरकारी र गैह्रसरकारी रूपमा विभिन्न संस्थाहरू समेत क्रियाशिल रहेका छन् ।

(क) अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग :

नेपालको संविधानमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग¹¹⁶ को व्यवस्था गरिएको र यसको काम, कर्तव्य र अधिकार¹¹⁷ को व्यवस्था गरिएको छ । आयोगले भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि निरोधात्मक, दण्डात्मक र प्रवर्द्धनात्मक कार्य गर्दछ । यस आयोगले क्षेत्रीय कार्यालयहरूको समेत स्थापना गरी भ्रष्टाचारजन्य कसूरमा अनुसन्धान र अभियोजनको कार्य गरिरहेको छ ।

(ख) राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र :

भ्रष्टाचारजन्य कार्यलाई प्रभावकारी रूपमा नियन्त्रण गर्न र जनचेतना वृद्धि गर्न भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९¹¹⁸ बमोजिम यस संस्थाको स्थापना गरिएको हो । यसले भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि नीति, रणनीति र कानूनमा सुधारका लागि सुझाव दिने, राष्ट्रसेवकहरूको सम्पत्ति विवरणको अनुगमन गर्ने, भ्रष्टाचार हुन सक्ने स्थानहरूमा निगरानी राख्ने आदि कार्य गर्दछ ।

¹¹⁶ नेपालको संविधान, धारा २३८

¹¹⁷ नेपालको संविधान, धारा २३९

¹¹⁸ भ्रष्टाचार निवारण ऐन, दफा ३८

(ग) विशेष अदालत :

खास किसिमका मुद्दाहरूको कारवाही र किनारा छिटो छरितो र प्रभावकारी बनाउन विशेष अदालत ऐन, २०५९ बमोजिम एक निकायको गठन गरिएको छ । भ्रष्टाचारसँग सम्बन्धित मुद्दा यसै अदालतमा दायर हुने र सुनुवाई हुने व्यवस्था छ ।

(घ) न्याय परिषद :

न्यायाधीशको नियुक्ति, सरुवा, अनुशासन सम्बन्धी कारवाही र न्याय प्रशासन सम्बन्धित अन्य विषयमा सिफारिस गर्न र परामर्श दिन न्यायपरिषद रहने¹¹⁹ संवैधानिक व्यवस्था छ । यसले कुनै न्यायाधीशको विषयमा पर्न आएको उजुरी सम्बन्धमा प्रारम्भिक छानवीन गराउन विशेषज्ञबाट छानवीन गर्नुपर्ने देखिएमा जाँचबुझ गर्न सक्ने र कानून बमोजिम मुद्दा चलाउन सक्ने संवैधानिक व्यवस्था¹²⁰ गरिएको पाईन्छ ।

उल्लेखित निकायहरूको अलावा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय, सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग, नेपाल राष्ट्र बैङ्क अन्तर्गतको वित्तीय सूचना ईकाईले पनि भ्रष्टाचार निवारण र वित्तीय अनुशासनको कार्यमा सघाउ पुर्याउँदै आएका छन् ।

२. भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा सूचनाको हक :

भ्रष्टाचार मौलाउने एक प्रमुख कारण मध्य सरकारी काम कारवाहीमा अपारदर्शिता र गोप्यता पनि एक हो । कुनै पनि सार्वजनिक निकायले स्वेच्छाचारी ढङ्गले कुनैपनि विकास, निर्माण, कार्यक्रम, आयोजना संचालन, सेवा प्रवाह गर्ने र आफुले गरेको उक्त कार्य र खर्चको जानकारी सरोकारवाला वा सर्वसाधारणलाई दिनु नपर्ने हो भने यसले उक्त निकायमा कार्यरत कर्मचारीहरूमा स्वेच्छाचारिता बढाउँछ र त्यसले अन्ततः भ्रष्टाचारलाई नै बढावा दिन्छ । जनताले तिरेको कर, मित्रराष्ट्र र दातृ निकायहरूको अनुदान सहायता ऋण आदी जुनसुकै श्रोतबाट संचालित हुने कार्यक्रमहरू वा सार्वजनिक निकायहरूबाट सम्पादन गरिने जुनसुकै सार्वजनिक सरोकारका विषयमा सूचना पाउने हक प्रत्येक नागरिकलाई हुन्छ जसले त्यस्ता

¹¹⁹ नेपालको संविधान, धारा १५३

¹²⁰ नेपालको संविधान, धारा १५३(५)(छ)

निकायहरूलाई निरन्तर रूपमा नागरिक निगरानी र खबरदारीको कार्य गर्न सक्दछ । तसर्थ सूचनाको हकलाई लोकतन्त्रको आधारस्तम्भको रूपमा समेत लिन सकिन्छ ।

२.१ सूचना र सूचनाको हकको अर्थ :

सामान्य अर्थमा सूचना भन्नाले कुनै सार्वजनिक निकायबाट हुने काम-कारवाही नागरिकले जान्न पाउने हक अन्तर्गत राखिएका सबै विषय तथ्याङ्कहरूलाई बुझाउँछ । यस अन्तर्गत लिखित, मौखिक, मौद्रिक, विद्युतीय सञ्चार साधनबाट सृजना गरिएका संकेत वा ध्वनीबाट तयार गरिने सूचनाहरू समावेश गरिएको हुन सक्छन् । तर निजी महत्वका व्यक्तिगत सूचना र सार्वजनिक चासोका विषय नभएको सूचनालाई समावेश गरिएको हुँदैन ।

सूचनाको हक खासगरी आफ्नो र सार्वजनिक सरोकारका विषयमा सूचना माग्ने र पाउने नागरिकको हक हो । यसलाई कानून बनाएर गोप्य राख्नुपर्ने सूचना वा जानकारी कसैलाई नदिने गरी व्यवस्था गर्न सकिन्छ । सूचनाको हकको प्रत्याभूतिले राज्यमा प्रजातान्त्रिक व्यवस्था सृजना गर्ने तथा व्यवस्थित गर्ने, व्यक्तित्वको समग्र विकासका लागि र सत्यको स्थापना एवं असत्यलाई विस्थापित गर्न यसको महत्वपूर्ण भूमिका रहेको हुन्छ ।

समग्रतामा सूचनाको हक भन्नाले कुनै पनि सार्वजनिक सरोकार, महत्वको विषयमा नागरिकले राज्य, सरकार र सार्वजनिक निकायको अधिकारीसँग कुनै काम कारवाही गतिविधिको सूचना माग गर्ने र त्यस्तो सूचना माग गर्ने व्यक्तिले यथा समयमा सुलभ तरिकाले सूचना पाउने व्यक्तिको अधिकारनै सूचनाको हक हो ।

२.२ सूचनाको हकलाई मौलिक हकको रूपमा मान्यता :

सूचना मानवीय मर्यादाका लागि विचार सृजना गर्न र विचारको सही उपयोगका लागि आवश्यक पर्दछ । सूचनाको हकले नागरिक सशक्तिकरण गराउने, शासन व्यवस्था प्रभावकारी बनाउने र अनियमितता विरुद्ध रोक लगाउने कार्य पनि गर्दछ । अन्तर्राष्ट्रिय स्तरमा संयुक्त तथा राष्ट्रसंघले १९४६ मा गरेको संकल्प प्रस्ताव नं. ५९ (१) अनुसार सूचनाको हकलाई आधारभूत मानवअधिकार सबै प्रकारका स्वतन्त्रताको पनि आधारस्तम्भ मानिएको छ ।¹²¹ मानवअधिकार सम्बन्धी घोषणापत्र, १९४८ ले हरेक व्यक्तिलाई विचारको अभिव्यक्ति स्वतन्त्रतासँगै सूचना पाउने¹²² विषयलाई उल्लेख गरेबाट मानव अधिकार र मौलिक हककै

¹²¹ सूचनाको हक र सुशासन, शिक्षक श्रुति सामाग्री, प्रकाशक नेपाल सरकार शिक्षा, विज्ञान र प्रविधि मन्त्रालय, पाठ्यक्रम विकास केन्द्र, सानोठिमी, भक्तपुर, २०७४ पृ ३

¹²² UDHR धारा १९

रूपमा समेत आत्मसात गर्न थालिएको पाईन्छ । भ्रष्टाचार विरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धी (UNCAC) को धारा १० ले समेत Public Reporting को रूपमा पारदर्शिता र सूचनाको सार्वजनिकिकरणलाई भ्रष्टाचार विरुद्धको निवारणात्मक उपाय (Preventive Measures) अन्तर्गत समेटेको पाईन्छ ।¹²³

नेपालमा सूचनाको हकलाई मौलिक हकको रूपमा पहिलो पटक नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ द्वारा प्रत्याभूत गरिएको थियो । यस अन्तर्गत प्रत्येक नागरिकलाई सार्वजनिक महत्वको कुनै पनि विषयको सूचना माग्ने र पाउने हक हुने¹²⁴ व्यवस्था गरिएको र कानून बमोजिम गोप्य राख्नुपर्ने सूचनाको जानकारी दिन कसैलाई बाध्य नपारिने व्यवस्था गरिएको थियो । यदी कुनै विषय सार्वजनिक महत्वको विषय हो वा होईन भन्ने सम्बन्धमा प्रष्टता नभएको अवस्थामा सर्वोच्च अदालतबाटै प्रतिपादन भएका सिद्धान्तका आधारमा हेर्न सकिने अवस्था समेत विद्यमान रहेको छ । सम्मानित सर्वोच्च अदालतबाट प्रतिपादित सिद्धान्तहरूका आधारमा देशको जलस्रोत, वातावरण, पुरातात्विक महत्वका विषयहरू सार्वजनिक महत्वका विषयहरू भएको र त्यस्ता विषयको सूचना पाउने नागरिकको मौलिक हक रहेको देखिन्छ । नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ को सूचनाको हकको व्यवस्थालाई नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३¹²⁵ ले समेत व्यवस्थित गरेको र वर्तमान नेपालको संविधानमा प्रत्येक नागरिकलाई आफ्नो वा सार्वजनिक सरोकारका कुनै पनि विषयको सूचना माग्ने र पाउने हक हुने तर कानून बमोजिम गोप्य राख्नुपर्ने सूचनाको जानकारी दिन कसैलाई पनि बाध्य नपारिने¹²⁶ भन्ने व्यवस्था गरी नेपाली नागरिकलाई मौलिक हकको रूपमा सूचनाको हक प्रत्याभूत गरिएको छ ।

२.३ नेपालमा सूचनाको हक सम्बन्धमा भएको कानूनी व्यवस्था :

नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ मा सूचनाको हकको व्यवस्था भएकोमा सूचनाको हक सम्बन्धी छुट्टै कानून बनेको थिएन । लामो समयको प्रयास र सर्वोच्च अदालतको आदेश पश्चात् मात्र यस सम्बन्धमा ऐन बनेको पाइन्छ । सूचनाको हक सम्बन्धी ऐन र यसको संस्थागत ब्यवस्था यस प्रकार रहेको छ ।

¹²³ UNCAC, Article 10, Public Reporting.

¹²⁴ नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७, धारा १६

¹²⁵ नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३, धारा २७

¹²⁶ नेपालको संविधान, धारा २७

(क) सूचनाको हक सम्बन्धी ऐन, २०६४

नेपालमा पहिलो पटक २०६४ साल श्रावण ५ गते सूचनाको हक सम्बन्धी ऐन, २०६४ जारी भएको हो नि। ३८ वटा दफा रहेको यस ऐनमा सार्वजनिक निकाय, सूचना, सार्वजनिक महत्व, लिखत, सूचनाको हक, सूचना अधिकारी आदि परिभाषित गरिएको छ । यस ऐनले सूचनाको हक र प्रवाह सम्बन्धी व्यवस्था, सार्वजनिक निकायको दायित्व, सूचनाको अघावधिक र प्रकाशन गर्ने, सूचना अधिकारीको व्यवस्था, सूचना प्राप्त गर्ने कार्यविधि, सूचना वापत लाग्ने दस्तुर, कार्यालय प्रमुख समक्षनै उजुरी दिन सकिने व्यवस्था, आयोग समक्ष पुनरावेदन दिन सकिने व्यवस्था, सूचना आयोग सम्बन्धी व्यवस्था, सूचनाको संरक्षण सम्बन्धी व्यवस्था, सूचनादाताको संरक्षण, सजाय र क्षतिपूर्ति सम्बन्धी व्यवस्था तथा आयोगको निर्णय उपर उच्च अदालतमा पुनरावेदन लाग्ने व्यवस्था समेत गरिएको छ । यसै ऐन अन्तर्गत सो व्यवस्था कार्यान्वयनको लागि सूचनाको हक सम्बन्धी नियमावली, २०६५ तथा विभिन्नदेशिकाहरु समेत जारी गरिएको छ ।

(ख) राष्ट्रिय सूचना आयोग :

सूचनाको हकलाई सबै नागरिकको हकको रूपमा स्थापित गराउन राष्ट्रिय सूचना आयोग २०६५ साल वैशाख २२ गते गठन गरियो । सूचनाको हक सम्बन्धी ऐन, २०६४ ले आयोगको काम, कर्तव्य र अधिकार तोकेको छ ।¹²⁷ यस अन्तर्गत सूचना आयोगलाई सार्वजनिक निकायमा रहेका सार्वजनिक महत्वको सूचना, सम्बन्धित अभिलेख, लिखत, अन्य सामग्री अध्ययन गर्ने, त्यस्ता सूचना सूचीकृत गर्ने, नागरिकको जानकारीका लागि सार्वजनिक गर्न लगाउने, समय किटान गरी माग गरेका सूचना दिन आदेश गर्ने, नेपाल सरकारलाई सुझाव वा सिफारिस गर्ने, सूचनाको हक संरक्षणमा उपयुक्त आदेश दिने लगायतका कार्य तोकिएको छ ।

२.४ सूचनाको हक र भ्रष्टाचार नियन्त्रण बीच अन्तरसम्बन्ध :

सूचनाको हक लोकतन्त्रको आधारस्तम्भ हो । राष्ट्रको सार्वभौमसत्ता नेपाली जनतामा निहित रहने¹²⁸ संवैधानिक प्रत्याभूति भएकोमा राज्यका निकायहरुको गतिविधि, क्रियाकलाप जान्न पाउने, निगरानी राख्ने र खबरदारी गर्ने अवस्थाको सृजना सूचनाको हककै

¹²⁷ सूचनाको हक सम्बन्धी ऐन, २०६४, दफा १९

¹²⁸ नेपालको संविधान, धारा २

माध्यमबाट हुन सक्छ । राज्यका निकायहरूको कार्यलाई पारदर्शी रूपमा सञ्चालन गर्नुपर्ने र सूचनामा नागरिकको पहुँच वृद्धि गर्नुपर्ने दायित्व पनि राज्यकै हो ।

राज्यको शासन व्यवस्थाको प्रभावकारी संचालन प्रत्यक्ष र अप्रत्यक्ष रूपमा राष्ट्रसेवकसँग जोडिएको हुन्छ । निजहरूबाट प्रदान गरिने सुशासनको प्रत्याभूतिले भ्रष्टाचार न्यून हुन जान्छ । सार्वजनिक निकायबाट सम्पादन हुने कार्यमा नागरिकले प्रश्न सोध्ने र राष्ट्रसेवकलाई जनता र राष्ट्रप्रति जवाफदेही बनाउने हक सूचनाको हकले प्रदान गर्दछ । सूचना माग्नेलाई सूचना प्रवाह गर्नुपर्ने भएकोले सूचनाको हकको प्रभावकारी कार्यान्वयन र उपयोगले भ्रष्टाचार विरुद्ध सशक्त औजारको रूपमा कार्य गर्न सक्दछ ।

भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा सूचनाको हकको भूमिकालाई निम्नानुसार बुँदागत रूपमा प्रस्तुत गर्न सकिन्छ।¹²⁹

- (क) राज्यले कुन क्षेत्रमा के नीति जारी गरेको छ, सो माग गरी अध्ययन गरेमा नीतिगत भ्रष्टाचार रोक्न सकिन्छ ।
- (ख) द्विपक्षीय र बहुपक्षीय सन्धी सम्झौता माग गरी मुलुक र जनतालाई पुगेको नोक्सानी थाहा पाई नियन्त्रणका लागि आवाज उठाउन सकिन्छ ।
- (ग) कुनै पनि विषयको सेवाप्रवाहमा भईरहेको ढिलाई र नागरिकबीच गरिएको पक्षपात सूचना मागपछि स्वतः उजागर हुन्छ । यसबाट भ्रष्टाचारजन्य गतिविधिमा कमी आउँछ ।
- (घ) विकास निर्माणको ढिलाई रोक्न, गुणस्तर नियन्त्रण गर्न, जिम्मेवारी बोध गराउन सूचना मागको निवेदनले जादुको काम गर्दछ ।
- (ङ) नागरिक खबरदारी गर्ने भनेकै सूचना माग गर्ने हो ।
- (च) सूचना शक्ति भएकोले नागरिकले सूचना हासिल गरी उनीहरू स्वयं सशक्तिकरण भएपछि गलत काम गर्नेहरू स्वतः निष्क्रिय हुन्छन् ।

¹²⁹ कृष्णहरि बाँस्कोटा, सूचनाको हक भ्रष्टाचार नियन्त्रणको सशक्त औजार, स्मारिका २०७४, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, टङ्गाल काठमाण्डौ, पृ १६

उपर्युक्तानुसारको बुँदाहरूलाई अध्ययन गर्दा नागरिक सक्रियतामा भ्रष्टाचार घट्ने र नागरिकले सूचनाको हकको प्रभावकारी रूपमा प्रयोग नगर्दा भ्रष्टाचार फस्टाउने अवस्था रहन्छ । समग्रमा भन्नुपर्दा सार्वजनिक निकायलाई जवाफदेही बनाउन सूचनाको हकको संरक्षण गर्नु पर्दछ । जहाँ सूचनाको सहज पहुँचको अवस्था रहन्छ त्यहाँ भ्रष्टाचार स्वतः न्यून हुँदै जान्छ ।

२.५ भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि सुशासन र सूचनाको हक :

सुशासनलाई असल शासन भन्ने गरिन्छ । यस अन्तर्गत शासनमा जनताको सहभागिता, जवाफदेहिता, पारदर्शिता, सर्वसाधारणमा सूचनाको पहुँच, कानूनी र वैधानिक शासन पद्धति, विकेन्द्रीकरण, शक्तिको उचित प्रयोग, मानव अधिकारको रक्षा, अल्पसंख्यक अधिकारको प्रत्याभूति, ईमान्दारिता, सदाचारिता, असल नेतृत्व, जनमुखी शासन, प्रभावकारी सार्वजनिक सेवा, शान्ति सुव्यवस्था, आर्थिक एवं भौतिक सम्बृद्धि, समझदारीपूर्वकको शासन व्यवस्था नै असल शासन भन्न सकिन्छ ।¹³⁰ यसरी हेर्दा सुशासनको जग भनेको उत्तरदायित्व, पारदर्शिता, सहभागिता, अनुमानयोग्य शासन र कानून बमोजिमको शासनलाई बुझाउँछ । कानून बमोजिमको शासन भन्नाले उचित कानून (Just Law) को शासनलाई बुझ्नुपर्ने हुन्छ ।

नेपालको सन्दर्भमा सुशासनलाई संविधानको प्रस्तावनामार्फत उल्लेख गरिएको पाइन्छ । संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थाको माध्यमद्वारा दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धिको आकांक्षा पूरा गर्न संविधानसभाबाट पारित गरी यो संविधान जारी गर्दछौं¹³¹ भन्ने उल्लेख भएबाट राज्यको समग्र शासन व्यवस्था सुशासनमा आधारित हुने प्रष्ट देखिन्छ ।

नेपालमा सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४ ले प्रशासनिक कार्य सम्पादन गर्ने आधार अन्तर्गत पारदर्शिता, वस्तुनिष्ठता, जवाफदेहिता तथा ईमान्दारिता¹³² समेत हुने भन्ने उल्लेख भएको देखिन्छ । यसैगरी नागरिक वडापत्र राख्नुपर्ने,¹³³ सार्वजनिक सुनुवाई गराउनु

¹³⁰ केदार खड्का र श्यामसुन्दर शर्मा, असल शासनको विषयगत धारणा, असल शासनका लागि वकालत, स्रोत संगालो सम्पादक केदार खड्का, प्रो.पब्लिक २०६१ पृ १७

¹³¹ नेपालको संविधान, प्रस्तावना

¹³² सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४ दफा ६(ड)

¹³³ ऐ. दफा २५

पर्ने,^{१३४} गुनासो व्यवस्थापन र कारवाहीको जानकारी सूचना पाटीमा राख्नुपर्ने,^{१३५} प्रवक्ता तोक्नुपर्ने^{१३६} जस्ता व्यवस्था गरेको पाईन्छ।

यसरी सुशासन कायम राख्न नागरिकको सूचनाको हकको प्रयोग अपरिहार्य छ। राज्यले कानूनतः सार्वजनिक निकाय र पदाधिकारीलाई नागरिकप्रति उत्तरदायी बनाएको छ। नागरिकले सार्वजनिक कामकारवाहीको सूचना माग गर्नुपर्दछ। शासनमा जनताको सहभागिता, जवाफदेहिता, पारदर्शिता, कानूनी र वैधानिक शासन पद्धति, शक्तिको उचित प्रयोग जस्ता मान्यतालाई सर्वसाधारणमा सूचनाको पहुँचको माध्यमबाट नियन्त्रण गरिएमा सुशासन कायम हुनसक्छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रण जस्तो संवेदनशील कार्य राज्य एकलैले गर्न असम्भव प्रायः हुन्छ। तसर्थ, नागरिक सहभागिता र सहयोगबाट सर्वपक्षीय प्रयास भएमा सुशासन कायम हुने र भ्रष्टाचार पनि नियन्त्रण हुने निश्चित छ।

३. सूचनाको हक सम्बन्धमा अदालतको दृष्टिकोण

सूचनाको हक सम्बन्धी विवादमा सर्वोच्च अदालतबाट भएका फैसलाहरु महत्वपूर्ण रहेका छन्। सर्वोच्च अदालतको असाधारण अधिकार क्षेत्र अन्तर्गत रिट निवेदन दर्ता भई न्यायिक निरूपणको क्रममा सूचनाको हक सम्बन्धमा व्याख्या भएको पाईन्छ। सूचनाको हकलाई आम विद्युतीय सञ्चार माध्यमबाट सूचनाको हक अभिव्यक्तिको स्वतन्त्रता एक अर्काको आधारभूत अङ्ग रहेको भनी व्याख्या भएको पाईन्छ।

• माधव कुमार बस्नेत विपक्षी नेपाल सरकार :

प्रत्येक नागरिकलाई कुनै पनि सार्वजनिक महत्वका विषयमा आफ्नो विचार तथा अभिव्यक्ति रेडियोको माध्यमबाट प्रसारण गर्ने र रेडियोद्वारा सार्वजनिक महत्वका विषयमा सूचना पठाउने एवं अरुका विचार तथा अभिव्यक्ति प्राप्त गर्ने अधिकार पनि संविधानद्वारा व्यवस्थित विचार अभिव्यक्तिको स्वतन्त्रता तथा सूचनाको हकको आधारभूत अंगको रूपमा रहेको मान्नु पर्ने।^{१३७} सबै नागरिकले विचार तथा

^{१३४} ऐ. दफा ३०

^{१३५} ऐ. दफा ३१(५)

^{१३६} ऐ. दफा ३५(१)

^{१३७} माधव कुमार बस्नेत विपक्षी नेपाल सरकार, ने.का.प. २०५८ अंक ७ र ८ पृ.३९२ नि.नं. ७०१८

अभिव्यक्ति स्वतन्त्र रूपमा आदान प्रदान गर्ने तथा सार्वजनिक महत्वको कुनै पनि विषयमा स्वतन्त्र एवं निष्पक्ष माध्यमबाट निर्वाध रूपमा सूचना एवं जानकारी प्राप्त गर्न सक्ने अवस्था हुनुपर्छ । यस व्याख्याले सूचनाको हकलाई अन्य मौलिक हकसँग अन्तर सम्बन्धित र फरक हकको रूपमा व्याख्या गरेको देखिन्छ ।

- **गणेश कुमार अग्रवाल विपक्षी नेपाल सरकार :**
यस्तै, सार्वजनिक महत्वको विषयको जानकारी नागरिकले पाउने भन्ने सन्दर्भमा “राजनीतिक, सामाजिक, आर्थिक र साँस्कृतिक गतिविधि लगायत देशको जल्दोबल्दो र महत्वपूर्ण विषयमा जानकारी पाउने नागरिकको अधिकार हुने”¹³⁸ भन्ने व्याख्या भएको पाईन्छ ।
- **अधिवक्ता बालकृष्ण न्यौपाने विपक्षी नेपाल सरकार :**
सार्वजनिक महत्वका विषयमा सरकारले अपनाएको नीति र गरेका निर्णय र कामको सम्बन्धमा जानकारी दिने एकातिर सरकारको कर्तव्य हो भने अर्कोतिर सूचना माग्ने र पाउने नागरिकको अधिकार हुने ¹³⁹ भन्ने व्याख्या भई मौलिक हकको प्रयोग र पालनामा राज्यलाई जिम्मेवार बनाएको पाईन्छ ।
- **त्रि. वि. वि. रजिष्ट्रार विरुद्ध राष्ट्रिय सूचना आयोग समेत :**
यसैगरी, परीक्षार्थीले आफ्नो उत्तर पुस्तिकामा प्राप्त प्राप्ताङ्क आफूले हेर्न पाउने कि नपाउने भन्ने सन्दर्भमा परेको विवादमा आफ्नो विषयमा सूचना माग्ने हक प्रत्येक नागरिकलाई भएको उल्लेख गर्दै सूचनाको हक सम्बन्धी ऐन, २०६४ को दफा ३(३) को प्रतिबन्धित सूचीमा उत्तरपुस्तिका समावेश नभएको भन्ने आधार लिई “प्रजातान्त्रिक राज्य व्यवस्थामा हरेक सरकारी काम कारवाहीको जनताले जस्ताको तस्तै सेन्सर नगरी थाहा पाउने हक राख्दछन् र थाहा पाएको हुनु पर्दछ । आफ्नो

¹³⁸ गणेश कुमार अग्रवाल विपक्षी नेपाल सरकार, २०६२ सालको रिट नं. ३२०८ निर्णय मिति २०६३।०९।१८

¹³⁹ अधिवक्ता बालकृष्ण न्यौपाने विपक्षी नेपाल सरकार, २०४८ सालको रिट नं. १८५१ (२०४९।८।३०) संवैधानिक कानून सम्बन्धी नजिर भाग १० खण्ड (ग) पृष्ठ १

उत्तर पुस्तिकाको प्रतिलिपि पाउने प्रत्येक परीक्षार्थीको हक भएको हुँदा त्रि.वि.ले तोकेको शर्तमा उत्तर पुस्तिकाको प्रतिलिपि पाउनु पर्ने"¹⁴⁰ भन्ने व्याख्या भएको छ।

- **राजेश झा अहिराज विरुद्ध नेपाल सरकार :**
सूचनाको हकको स्वरूप, महत्व र यसको दायरा सम्बन्धमा सूचनाको हक, विचार र अभिव्यक्ति स्वतन्त्रताको वृहत्तर छायाभित्र समावेश रहेको मान्नुपर्ने¹⁴¹ भनी सम्मानित सर्वोच्च अदालतबाट व्याख्या भएको पाईन्छ ।
- **डा. रामकृष्ण तिमल्सिना वि. नेपाल सरकार समेत :**
यसैगरी, सूचनाको हक सम्बन्धी ऐन, २०६४ को दफा ३ को संवैधानिक परीक्षण गर्ने सम्बन्धमा परेको रिट निवेदनमा संविधानको धारा २७ को सूचनाको हक सम्बन्धी व्यवस्था निरपेक्ष मौलिक हक नभई कानूनले निर्दिष्ट गरे बमोजिम त्यसको प्रयोग र उपभोग गर्न पाउने हक भएकाले कानून बमोजिम सार्वजनिक सूचनाको सदुपयोग गर्नु पर्दछ भन्ने उल्लेख गर्दै सूचनाको हक सम्बन्धी ऐन, २०६४ को दफा ३१ नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को धारा २७ सँग बाझिएको देखिन नआउने ।¹⁴² भनि सूचनाको हक सम्बन्धी ऐन, २०६४ को व्यवस्थालाई वैध ठहर गरिएको देखिन्छ ।
- यसैगरी सार्वजनिक महत्व र सरोकारका सूचना नागरिकले पाउनु पर्ने सम्बन्धमा काशी दाहालले लुम्बिनीको मायादेवी मन्दिरका मूर्तिहरु सार्नु परेको तथा पिपलको वृक्ष काटी हटाउनु परेको कारण सहितको सूचना माग गरी सर्वोच्च अदालतमा रिट निवेदन दर्ता गर्नु भएकोमा अदालतको मिति २०५२ कार्तिक २१ गतेको आदेशमा

¹⁴⁰ त्रि. वि. वि. रजिष्टार विरुद्ध राष्ट्रिय सूचना आयोग समेत ने.का.प. २०६८ अंक ४ पृ. ६१९ (२०६८।२।४) नि.नं. ८५९४

¹⁴¹ राजेश झा अहिराज विरुद्ध नेपाल सरकार २०६७ सालको रिट नं. ०९३३ निर्णय २०६८।४।१५

¹⁴² डा. रामकृष्ण तिमल्सिना वि. नेपाल सरकार समेत ने.का.प.२०७३ अंक १ नि. नं. ९५२१

यस सम्बन्धी वास्तविक सूचना सार्वजनिक रूपमा प्रवाह गर्नु भनी परमादेश जारी भएको देखिन्छ ।¹⁴³

- यसैगरी त्रि.वि. विद्यालय, नेपाल ल क्याम्पसका तीनजना सह-प्राध्यापकहरूले माथिल्लो पदमा जाने प्रयोजनका लागि प्राप्त गरेको अंक माग गरी प्राप्त नभए पछि राष्ट्रिय सूचना आयोगमा पुनरावेदन गरेका, आयोगले पटक पटक सूचना दिनु भन्दा पनि अटेरी गरेकाले त्रि. वि.वि. सेवा आयोगका अध्यक्षलाई रु. १०१।- जरिवाना गरिएकोमा आयोगको आदेश विरुद्ध विपक्षीहरू पुनरावेदन अदालत पाटन गएकोमा मिति २०७०।१२।११ को पुनरावेदन अदालत पाटनको फैसलाद्वारा आयोगको मिति २०७०।०२।२३ को जरिवाना गर्ने आदेशनै सदर ठहर भै रिट निवेदन खारेज भएको देखिन्छ ।¹⁴⁴
- यस्तै अधिवक्ता राजीव बास्तोलाले सूचना माग गर्दा “त्यस्तो सूचना प्राप्त गर्नु पर्ने कारण खुलाई” भन्ने सूचनाको हक सम्बन्धी ऐन, २०६४ को दफा ७ को उपदफा (१) को वाक्यांश अमान्य र बदर गरीपाउँ भनी सर्वोच्च अदालतको संवैधानिक इजलासमा आयोगलाई समेत विपक्षी बनाई निवेदन पेश गर्नु भएकोमा आयोगले निज निवेदकको माग दाबी ठीक छ भनी अदालत समक्ष लिखित जवाफ पेश गरेर निवेदकले उठाउनु भएको विषयलाई समर्थन गरेको अवस्था छ ।¹⁴⁵
सूचनाको हक सम्बन्धी विवादहरू हेर्ने निकाय सूचना आयोग भएको र यस आयोगको निर्णय उपर पुनरावेदन सुन्ने अधिकार उच्च अदालतलाई हुने कानूनी व्यवस्था भएकोले सूचना सम्बन्धी सबै विवादहरू सर्वोच्च अदालतसम्म नपुग्ने अवस्था समेत छ ।

४. भ्रष्टाचार नियन्त्रणको दृष्टिले सूचनाको हक कार्यान्वयनमा देखिएका चुनौतीहरू :

भ्रष्टाचार मूलतः आर्थिक अपराध नै हो । भ्रष्टाचार, गरिबी र पछ्यौटेपन भएका मुलुकमा बढी हुने गरेको देखिन्छ । नागरिकको चेतनाको स्तर उच्च भएमा वा

¹⁴³ “सरकारी वकीलहरूको लागि आयोजित भ्रष्टाचार निवारण कानून विषयक प्रशिक्षणमा प्रस्तुति नोट”, कृष्णहरी बास्कोटा, प्रमुख सूचना आयुक्त, राष्ट्रिय सूचना आयोग, नेपाल (अप्रकाशित)

¹⁴⁴ ऐ. ऐ. प्रस्तुति नोट

¹⁴⁵ ऐ. ऐ. प्रस्तुति नोट

शिक्षित नागरिक भएको अवस्थामा सूचनाको हकको उपयोग बढी मात्रामा हुँदा भ्रष्टाचार न्यून हुँदै जाने हुन्छ । भ्रष्टाचारलाई न्यूनीकरण गर्न नागरिक सहभागितामा जोड दिईन्छ । नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने सम्बन्धमा संवैधानिक र कानूनी व्यवस्था रहेको र नागरिकलाई सार्वजनिक निकायको सार्वजनिक सरोकारका विषयमा सूचना माग्ने र पाउने हकको सुनिश्चिता भएको पाईन्छ । सूचना माग्ने र पाउने सूचनाको हकको कार्यान्वयनमा नागरिकको सहकार्य गराउने कार्य चुनौतीपूर्ण छ । उक्त चुनौतीहरूलाई यस प्रकार औल्याउन सकिन्छ :

- (क) नागरिक तथा नागरिक समाज र निजी क्षेत्रको निगरानी प्रणाली विकसित गराउने कार्य ।
- (ख) नागरिकको भ्रष्टाचार सहने प्रवृत्तिलाई न्यूनीकरण गर्ने कार्य ।
- (ग) सार्वजनिक सेवा प्रवाह गर्ने पदाधिकारी र निजी क्षेत्रको मिलोमतोमा हुने भ्रष्टाचार रोक्ने कार्य ।
- (घ) नागरिक समाजले भ्रष्टाचार विरोधी कानून, नीति र रणनीतिलाई प्रभावकारी बनाउने कार्य ।
- (ङ) निगरानी समूहलाई सूचनाको हकको पहुँच दिई निजी निगरानी पद्धति विकास गर्ने कार्य ।
- (च) भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने, अनुसन्धान गर्ने निकायमा नागरिकको सहभागिता अभिवृद्धि गर्ने र समन्वयात्मक रूपमा कार्य गर्ने ।
- (छ) भ्रष्टाचार नियन्त्रण सम्बन्धी कानूनमा अपर्याप्तता ।

५. भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा सूचनाको हकको प्रभावकारी उपयोग र कार्यान्वयनका लागि केही सुझाव:

- (क) नागरिक समाज तथा निजी क्षेत्रको निगरानी प्रणाली विकास गर्न निम्न कार्य गर्नुपर्ने :
 - नागरिक समाज स्वयंले यसप्रति चेतना अभिवृद्धि गर्ने ।
 - नागरिक समाजलाई सूचनाको सहज पहुँच दिनुपर्ने ।
 - गोप्य राख्नु नपर्ने सूचना स्वतः प्रकाशन गर्ने प्रणाली विकाश गर्ने ।
 - निगरानीका नाममा भ्रष्टाचार हुन नदिन प्रतिनिगरानीको व्यवस्था गर्ने ।

- (ख) आम नागरिकको भ्रष्टाचार सहने प्रवृत्तिलाई न्यूनीकरण गर्न निम्न कार्य गर्नुपर्ने :
- भ्रष्टाचार विरुद्ध जनचेतना फैलाउने ।
 - भ्रष्टाचार विरुद्धको घटना र कारवाहीलाई नियमित प्रचार प्रसारमा ल्याउने ।
 - सरकारी योजना तथा विकास बजेटप्रति नागरिक समाजले प्रचार र निगरानी बढाउने ।
- (ग) सार्वजनिक सेवा प्रवाह गर्ने पदाधिकारी र निजी क्षेत्रको मिलोमतोमा हुने भ्रष्टाचार रोक्न निम्न कार्य गर्नुपर्ने :
- सार्वजनिक सेवाप्रवाह हुने कार्यालयमा नागरिकको सहज पहुँचको अभिवृद्धि गर्ने ।
 - नागरिक समाजले भ्रष्टाचार र आर्थिक अनियमितता हुने ठाउँमा कार्यरत व्यक्ति र निजी क्षेत्रका व्यक्ति समेतलाई एकै स्थानमा ल्याई चेतनामूलक कार्यक्रम सञ्चालन गर्ने ।
 - अनुसन्धान गर्ने निकायलाई सूचना प्रदान गर्ने, नियन्त्रणमा सहकार्य गर्ने ।
- (घ) नागरिक समाजले भ्रष्टाचार विरोधी कानून, नीति र रणनीतिलाई प्रभावकारी बनाउने:
- समयसापेक्ष कानून, नीति र रणनीति तयार गर्न दबाव दिने ।
 - भ्रष्टाचारप्रतिको सामाजिक सहिष्णुता हुने प्रवृत्तिको विरुद्ध अनुसन्धान गर्ने निकायसँग सहकार्य गर्ने ।
- (ङ) निगरानी समूहलाई सूचनाको हकमा सहज पहुँच दिई निजी निगरानी पद्धतिको विकास गर्ने सम्बन्धमा निम्न सुधार गर्नुपर्ने देखिन्छ :
- निगरानी समूहलाई सूचनाको हकको उपभोगमा सहज पहुँच पुर्याउने गरी छोटो र सरल प्रक्रियाबाट छिटो सूचना पाउने कानूनी व्यवस्था हुनुपर्ने ।
- (च) भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने, अनुसन्धान गर्ने निकायमा नागरिकको सहभागिता अभिवृद्धि गर्ने र समन्वयात्मक रूपमा कार्य गर्ने सम्बन्धमा,

- सूचना प्रवाहकलाई पटक-पटक अनुसन्धान गर्ने निकायमा उपस्थित हुन नपर्ने,
- सूचनाको प्रवाह सहज रूपमा गर्न सक्ने वातावरणको श्रृजना गर्ने र
- सूचकको नाम-नामैसी गोप्य रहने सुनिश्चितता प्रदान गर्ने ।

(छ) कानूनमा समय सापेक्ष सुधार गर्ने :

- भ्रष्टाचारका नयाँ-नयाँ क्षेत्र र आयामलाई अध्ययन गरी परिमार्जन र नयाँ-नयाँ तरिकाका कसुरजन्य कार्यलाई कानूनका दायरमा ल्याउनुपर्ने ।
- निजी क्षेत्रमा रहेका निकायले सार्वजनिक प्रकृतिको खर्च गरिरहेकामा त्यस्ता निकाय, गैह्रसरकारी संस्थालाई समेट्ने गरी कानून निर्माण गर्ने ।
- संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धिसँग अनुकूल हुने गरी कानून बनाउनु पर्ने ।
- सूचना प्रवाहक संरक्षण ऐनको (Whistle Blower Protection Act) तर्जुमा गर्नु पर्ने ।

६. निष्कर्ष :

भ्रष्टाचार विश्वव्यापी रूपमा फैलिएको सफेदपोश (White Color) अपराध हो । यसलाई सामाजिक महाव्याधीको (Social Pandemic) रूपमा पनि हेर्न थालिएको छ । यसले सुशासनलाई अवरुद्ध बनाउँछ । भ्रष्टाचारजन्य कसुर गोप्यतामा मौलाउँछ र पारदर्शितामा न्यून हुँदै जान्छ । राज्यका सार्वजनिक निकाय पारदर्शी, जवाफदेही र जनसहभागीतामा आधारित भएमा सुशासन दिने राज्यको संवैधानिक दायित्व प्राप्त हुन्छ । नागरिकको सूचनाको हकको उपयोगले शासनमा जनसहभागीता बृद्धि गराउने तथा पारदर्शीता र जवाफदेहीता बढाउने हुँदा भ्रष्टाचार न्युनिकरण हुँदै जान्छ ।

प्रजातान्त्रिक प्रणालीमा नागरिकको सूचनाको हकलाई मौलिक हकको रूपमा अङ्गीकार गरिन्छ । नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने नियन्त्रणमुखी सारवान कानून एवं नियन्त्रण गर्ने संयन्त्र स्थापना भएका छन् तथापि भ्रष्टाचारमा न्यूनता आएको देखिँदैन । भ्रष्टाचार विरुद्धको कार्य गर्ने राज्यका निकायहरूको प्रयासले मात्र भ्रष्टाचार नियन्त्रण संभव हुँदैन । भ्रष्टाचार नियन्त्रणको सहकार्यमा नागरिकको सूचनाको हकको पहुँचमा सहजता ल्याउनु आवश्यक छ । हाम्रो छिमेकी मुलुक भारतका अन्ना हजारेको जस्तै नागरिकले आफ्नो तर्फबाट निगरानी प्रणालीलाई सूचनाको हकको पहुँचमार्फत भ्रष्टाचार निवारण गर्न स्थापित अनुसन्धान निकायसँग सहकार्य गरेमा भ्रष्टाचार विरुद्ध सर्वपक्षीय प्रहार हुनेछ । सेवा प्रदायकले

पारदर्शीता, वस्तुनिष्ठता, इमान्दारिता र जवाफदेहीतालाई आफ्नो कार्यसम्पादनको मुल मन्त्र बनाई नागरिकलाई सूचनाको हकमा सहज पहुँचको वातावरण श्रृजना गरी यस्को प्रभावकारी उपयोग हुने अवस्थाको निर्माण गर्न सकिएमा भ्रष्टाचार स्वतः न्युनिकरण हुदै जान्छ । सूचनाको हकको महत्वको सम्बन्धमा जनतालाई सुसूचीत गर्दै यस्को व्यापक एवं समूचित उपयोगको माध्यमबाट भ्रष्टाचार नियन्त्रण गरी राज्यमा सुशासन प्रवाह गर्ने संवैधानिक प्रतिवद्धतालाई मूर्तरुप दिन सकिने कुरामा विश्वस्त हुन सकिन्छ ।

खरिद सम्भोगैतामा उल्लिखित अवधिमा सार्वजनिक निर्माण सम्पन्न हुन नसक्नुका कारणहरू

■ शम्भु कार्की

परिच्छेद-१

प्रारम्भिक

१. विषय प्रवेश

सामान्य अर्थमा राज्यको कोषबाट खर्च हुने गरी सार्वजनिक निकायले निर्माण कार्य, मालसामान, परामर्श सेवा वा अन्य सेवा खरिद गर्नु वा प्राप्त गर्नुलाई सार्वजनिक खरिद भनिन्छ। सार्वजनिक खरिदलाई Public Procurements means the acquisition of goods, construction or service by a procuring entity¹⁴⁶ भनि परिभाषा गरिएको पाइन्छ। राज्यको ठूलो धनराशी सार्वजनिक खरिदको माध्यमबाट खर्च हुने गरेको यथार्थता रहेको छ। नेपालको संघीय विनियोजित बजेटलाई हेर्दा आ.व. २०७६।७७ मा कूल विनियोजित रकम १५ खर्ब ३२ अर्ब ९६ करोड ७१ लाख मध्ये विकास वा पूँजिगत तर्फ ४ खर्ब ८ अर्ब ५९ लाख विनियोजन भएको¹⁴⁷ थियो भने आ.व. २०७७।७८ मा कूल विनियोजित रकम १४ खर्ब ७४ अर्ब ६४ करोड ५४ लाख मध्ये विकास वा पूँजिगत तर्फ ३ खर्ब ५२ अर्ब ९१ करोड विनियोजन भएको¹⁴⁸ छ। संघीय बजेटको अलावा सम्बन्धित प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकारबाट समेत विकास खर्चमा यथेष्ट रकम विनियोजन हुने गरेको छ। राज्यको पूर्वाधार विकास सार्वजनिक निर्माणको सफलतमा निर्भर हुने भएकोले यसको सर्वाधिक महत्व रहेको छ।

¹⁴⁶ Article 1(j), UNCITRAL Model Law on public procurement, 2014, United Nation Publication

¹⁴⁷ बजेट वक्तव्य, २०७६।७७, नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय

¹⁴⁸ बजेट वक्तव्य २०७७।७८, नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय

सार्वजनिक खरिदमा निश्चित विधि, प्रकृया र मापदण्डको अवलम्बन गरी छानिएको निर्माण व्यवसायीसंग सार्वजनिक निकायले गरेको खरिद सम्झौतामा उल्लेखित शर्तहरू दुबै पक्षलाई बन्धनकारी हुन्छ। दुई पक्ष बीच भएको खरिद सम्झौतामा कुन कुन कार्य कुन समयमा सम्पन्न गर्ने भनि समय तालिका समेत बनाई सम्पूर्ण कार्य सम्पन्न गर्ने अवधि समेत निर्धारण भएको हुन्छ।

सार्वजनिक निर्माण कार्य खरिद सम्झौतामा तोकिएको समयभित्र सम्पन्न भएमा मात्र सार्वजनिक खरिदले निदृष्ट गरेको प्रतिफल प्राप्त हुन्छ र पूर्वाधार विकासले सही गति लिन सक्छ। नेपालको सन्दर्भमा विनियोजित पूँजिगत रकम खर्च हुन नसकेको, खरिद सम्झौतामा उल्लेख भएको अवधिभित्र निर्माण कार्य सम्पन्न हुन नसकी अलपत्र अवस्थामा रहेको, स्थानिय जनताबाट समय समयमा विरोधमा उत्रिएको विषय विभिन्न पत्र पत्रिकामा समाचारहरू प्रकाशन भएका छन्। खरिद सम्झौतामा उल्लेखित अवधिभित्र निर्माण कार्य सम्पन्न हुन नसक्दा राज्यको ठूलो लगानीबाट आशातित प्रतिफल प्राप्त हुन सक्दैन भने जनतामा पनि व्यापक निराशा रहेको हुन्छ। यस्तो अवस्थामा सार्वजनिक निर्माणका कार्य समयमा नै सम्पन्न हुन नसक्नुका कारणहरूका बारेमा प्रस्तुत कार्यपत्र लेखे जमर्को गरेको छु।

२. अध्ययनको उद्देश्य: मूल रूपमा अध्ययनको उद्देश्य निम्न रहेका छन्:

- (क) नेपालमा सार्वजनिक निर्माणका कार्यहरू खरिद सम्झौतामा तोकिएका अवधिभित्र सम्पन्न हुन सकेका छन् कि छैनन् भन्ने विषयमा जानकारी हासिल गर्ने?
- (ख) सार्वजनिक निर्माणका कार्यहरू खरिद सम्झौतामा तोकिएका अवधिभित्र सम्पन्न हुन नसक्नुका कारणहरू के के हुन सक्छन् भन्ने विषय पहिल्याउने ?
- (ग) सार्वजनिक निर्माणका कार्यहरू खरिद सम्झौतामा तोकिएका अवधिभित्र सम्पन्न गर्ने प्रयोजनको लागि उपयुक्त सुझावहरू प्रस्तुत गर्ने।

३. अध्ययनको विधि: प्रस्तुत अध्ययन विवरणात्मक विधिमा आधारित रहेर विवेचना गरिएको छ। अध्ययनको क्रममा प्राथमिक तथा द्वितीय दुबै श्रोतहरूको उपयोग गरी सूचना संकलन गरिएको छ। संविधान तथा कानूनलाई प्राथमिक श्रोतको रूपमा लिइएको छ भने विद्वानहरूको लेख रचना जस्ता संकलित श्रोतलाई द्वितीय श्रोतको रूपमा लिई अध्ययन गरिएको छ।

४. अध्ययनको सीमा: सार्वजनिक खरिद आफैमा वृहत विषयवस्तु हो । सार्वजनिक खरिदको एउटा महत्वपूर्ण पक्ष सार्वजनिक निर्माण हो। सार्वजनिक निर्माण भित्र पनि धेरै विषय पर्छ जुन अत्यन्त जटिल र वृहत रहेको छ। तसर्थ, प्रस्तुत अध्ययनमा सार्वजनिक निर्माणका कार्य खरिद सम्झौतामा तोकिएको समयभित्र सम्पन्न हुन नसकेका कारणहरूमा मात्र सिमित गरिएको छ ।
५. अध्ययनको संरचना: प्रस्तुत कार्यपत्रलाई पाँच परिच्छेदमा विभाजन गरिएको छ। पहिलो परिच्छेदमा प्रारम्भिक विषयलाई समेटिएको छ भने दोश्रो परिच्छेदमा सार्वजनिक निर्माण कार्यको सामान्य परिचय र खरिद सम्झौताको म्याद थप सम्बन्धी विषय समावेश गरिएको छ। तेस्रो परिच्छेदमा सार्वजनिक निर्माण कार्यको वर्तमान अवस्थालाई चित्रण गरिएको छ। त्यसैगरी परिच्छेद चारमा सार्वजनिक निर्माणको कार्य खरिद सम्झौतामा तोकिएको अवधिभित्र सम्पन्न हुन नसक्नुका कारणहरूको विवेचना गरिएको छ भने अन्तिम परिच्छेदमा निष्कर्ष तथा सुझावहरू उल्लेख भएको छ ।

परिच्छेद-२

सार्वजनिक निर्माण कार्यको सामान्य परिचय र खरिद सम्झौताको अवधि थप सम्बन्धी सामान्य जानकारी

१. सार्वजनिक निर्माण कार्य:

सामान्य अर्थमा मुलुकको सरकारी कोषबाट खर्च हुने गरी राज्यले अवलम्बन गरेको प्रकृया र पद्धति बमोजिम नयाँ प्रकृतिका संरचना निर्माणका कार्य गर्ने, भै रहेका संरचना भत्काउने वा पुनः निर्माण गर्ने, मर्मत गर्ने वा जिणोद्वार गर्ने जस्ता कार्यलाई सार्वजनिक निर्माण कार्य भनिन्छ र यस्तो कार्य सार्वजनिक खरिदबाट व्यवस्थित हुन्छ। प्रचलित कानूनले गरेको परिभाषा हेर्दा, सार्वजनिक “निर्माण कार्य” भन्नाले कुनै संरचना वा कुनै कुराको निर्माण गर्ने, पुनः निर्माण गर्ने, भत्काउने, मर्मत संभार गर्ने वा जिणोद्वार गर्ने कार्यसंग सम्बन्धित निर्माणस्थल तयार गर्ने, खन्ने, ठड्याउने, बनाउने, उपकरण वा मालसामान जडान गर्ने, सजाउने आदि जस्ता कार्य सम्झनु पर्छ र सो शब्दले नक्शा बनाउने, प्रयोगशाला परिक्षण

गर्ने, भूउपग्रहीय फोटो खोच्ने, भूकम्पीय परिक्षण गर्ने जस्ता निर्माण कार्यको आनुषाङ्गिक सेवा समेतलाई जनाउनेछ¹⁴⁹ ।

“सार्वजनिक निर्माण कार्य” भन्नाले प्रचलित कानून बमोजिम नेपाल सरकार तथा नेपाल सरकारको पूर्ण स्वामित्व भएको संगठित संस्थाको तर्फबाट सम्पन्न गरिने जुनसुकै प्रकारका निर्माण सम्बन्धी कार्य सम्झनु पर्छ र सो शब्दले पुनः निर्माण तथा मर्मत सम्भारको कार्य समेतलाई जनाउँछ¹⁵⁰ भनि परिभाषा गरेको छ ।

विकासको गतिविधिसंग सम्बन्धित भौतिक संरचना सार्वजनिक निर्माणको मूल विषय मानिन्छ। सार्वजनिक निर्माण कार्यले जनताको सेवा सुविधालाई केन्द्रमा राखेको हुन्छ। अर्थात जनतालाई सेवा सुविधा अधिकतम उपलब्ध गराउने उद्देश्यले राज्यको तर्फबाट गरिने भएकोले समग्र जनताको आशाको केन्द्रको रूपमा रहेको हुन्छ। समग्र देश विकासको मापन समेत सार्वजनिक निर्माणको कसिमा हेरिने भएकोले सार्वजनिक खरिदको महत्वपूर्ण पक्षको रूपमा रहेको सार्वजनिक निर्माणलाई व्यवस्थित र परिणाममुखि बनाउन प्रत्येक राज्यले आवश्यक प्रवन्ध निर्माण गरेको हुन्छ ।

२. सार्वजनिक निर्माणमा खरिद सम्झौताको अवधि थप:

सार्वजनिक निर्माण कार्य राज्यले निर्धारण गरेको विधि र प्रकृया अवलम्बन गरी गरिने भएकोले त्यस्ता प्रकृया पार गरी छुनिएका बोलपत्रदाता र राज्यको निकायबीच प्रचलित कानूनको अधिनमा तयार भएको खरिद सम्झौतामा उल्लेखित शर्त बमोजिम तोकिएको समयमै गुणस्तर कायम राखि सम्पन्न गर्ने निर्माण व्यवसायीको दायित्व हो भने खरिद सम्झौता गर्दाको अवस्थामा निर्माण व्यवसायीबाट पेश भएको कार्यसूची बमोजिमको कार्य प्रगति भए नभएको नियमित हेर्ने जिम्मेवारी सार्वजनिक निकायको हो। यस अर्थमा हेर्दा खरिद सम्झौतामा उल्लेखित अवधि थप हुने अवस्था रहदैन। In principle, any contract exists to be a “full contract” which means that all work stated as a part of the contract should be completed and handed over to the other party of the contract before the contractual completion date¹⁵¹ तथापी, निर्माण व्यवसायी र सार्वजनिक निकायले आफ्नो जिम्मेवारी पूरा गर्दा गर्दै पनि विशेष कारणवस खरिद सम्झौतामा उल्लेखित अवधिभित्र निर्माण कार्य

¹⁴⁹ सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा २ (घ)

¹⁵⁰ निर्माण व्यवसाय ऐन, २०५५ को दफा २ (क)

¹⁵¹ Mc kandrick EWEN, Contract Law, 10th ed, 2013, Palgrave Macmillan Masters, p. 2

सम्पन्न हुन नसकेमा सम्झौताको थप हुन सक्ने व्यवस्था खरिद सम्झौतामा नै उल्लेख भएको हुन्छ। खरिद सम्झौताको अवधि थप सम्बन्धी व्यवस्थालाई निम्नानुसार चर्चा गर्न सकिन्छ:

(क) International Federation of Consulting Engineers (FIDIC) बमोजिम सम्झौताको अवधि थप हुने आधारहरु:

Asian Development Bank को Procurement Guideline बमोजिम तयार भएको Standard Bidding Document¹⁵² तथा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले नेपालको अन्तर्राष्ट्रिय बोलपत्र (ICB) को लागि तयार गरेको Standard Bidding Document¹⁵³ मा General Condition of contract सम्बन्धी व्यवस्था International Federation of Consulting Engineers (FIDIC) बमोजिम हुने भनि उल्लेख हुदा नेपालको सन्दर्भमा ADB Procurement Guideline वा अन्तर्राष्ट्रिय बोलपत्र समावेश भएको निर्माण कार्यमा FIDIC आकर्षित हुन्छ । FIDIC अनुसार सार्वजनिक निर्माण कार्य Red Book समावेश भएकोले FIDIC Red Book मा भएको म्याद थप हुने अवस्था निम्नानुसार रहेको छ¹⁵⁴

S.N.	Description	Sub clause
1.	Delayed Drawing or Instruction	1.9
2.	Right to access to the site	2.1
3.	Site setting out	4.7
4.	Unforeseeable physical condition	12.4
5.	Access Route	4.15

¹⁵² ADB Standard Bidding Document, Procurements of Works, 2017, Section 7, General Condition of contract

¹⁵³ Standard Bidding Document, Procurements of Works,(ICB) 4th Revised 2019, Part III, Section 7, General Condition of contract, PPMO Nepal

¹⁵⁴ FIDIC Red Book, Condition of Contract for Construction, 2nd edition, 2017

6.	Fossils	4.23
7.	Test	7.4
8.	Delay cause by authority	8.6
9.	Variation Procedure	13.3
10.	Adjustment for change in litigation	13.6
11.	Contractor's Entitlement to suspect works	16.1
12.	Consequences of Force Majeure	18.4
13.	Extension of Time for Completion	8.5

(ख) विश्व बैंकको Procurement Guideline बमोजिम सार्वजनिक निर्माणमा खरिद सम्झौताको अवधि थप हुने आधारहरू Standard Bidding Document मा निम्नानुसार उल्लेख भएको छ¹⁵⁵:

Extension of Time for Completion: In the event of:

- (a) The amount of nature extra additional works,
- (b) Any cause of delay referred to this conditions,
- (c) Exceptionally adverse climate conditions,
- (d) Any delay, impediment or prevention by the employer, or
- (e) Other special circumstances which may occur, other then through a default of or breach of contract by the contractor or for which he is responsible,
Being such as fairly to entitle the contractor to an extension of the time for completion of the works, or any section or part thereof, the engineer shall, after due consultation with the employer and the contractor, determine the amount of

¹⁵⁵ Clause 44.1, Standard Bidding Document, 14463, Procurement of Works, The World Bank, Washington D.C., May, 2000.

such extension and shall notify the contractor accordingly, with the copy to the employer.

(ग) नेपालको व्यवस्था: सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ५६ मा सम्झौताको अवधि थप सम्बन्धी निम्न व्यवस्था गरेको छः

- (१) खरिद सम्झौताको अवधि थप सम्बन्धी व्यवस्था खरिद सम्झौतामा उल्लेख भए बमोजिम हुनेछ¹⁵⁶ ।
- (२) उपदफा (१) मा जुनसुकै कुरा लेखिएको भए तापनि काबू बाहिरको परिस्थिति, सार्वजनिक निकायले उपलब्ध गराउनु पर्ने कुरा उपलब्ध गराउन नसकेमा वा अन्य मनासिव कारणबाट खरिद सम्झौताको अवधि नवढाई नहुने भएमा सम्झौता प्राप्त गर्ने व्यक्तिको निवेदन बमोजिम अधिकार प्राप्त अधिकारीले तोकिएको आधारमा अवधि बढाउन सक्नेछ¹⁵⁷ ।

त्यसैगरी सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम १२० मा खरिद सम्झौताको अवधि थप गर्ने सम्बन्धमा विस्तृत व्यवस्था रहेको छ। निर्माण व्यवसायीले सम्झौताको अवधि थप गरी पाउँन निवेदन दिए पछि सो सम्बन्धमा जाँचबुझ गर्दा वा गराउदा निम्न विषयमा विचार¹⁵⁸ गरी मनासिव देखिएमा खरिद सम्झौता भएको व्यवस्था अनुसार सम्झौताको अवधि सम्बन्धित अधिकारीले¹⁵⁹ थप गर्न सकिन्छ ।

- (क) सम्बन्धित निर्माण व्यवसायी, आपूर्तिकर्ता, सेवा प्रदायक वा परामर्शदाताले खरिद सम्झौता बमोजिमको काम समय मै सम्पन्न गर्न भर मगदुर प्रयास गरेको थियो वा थिएन,
- (ख) सम्बन्धित सार्वजनिक निकायले निर्माण व्यवसायी, आपूर्तिकर्ता, सेवा प्रदायक वा परामर्शदातालाई सम्झौता बमोजिम उपलब्ध गराउनु पर्ने कुरा उपलब्ध गराएको थियो वा थिएन,
- (ग) ऐनको दफा ६७क. बमोजिम कागजात झिकाएको कारणबाट काममा ढिलाइ भएको हो वा होइन, र

¹⁵⁶ सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ५६ (१)

¹⁵⁷ Ibid, दफा ५६(२)

¹⁵⁸ सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४, नियम १२०(२)

¹⁵⁹ सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४, नियम १२० को उपनियम (३) र (४) मा सम्झौताको अवधि थप गर्ने अधिकारीको व्यवस्था रहेको छ।

(घ) काबु बाहिरको परिस्थितिको कारणबाट काममा ढिलाई भएको हो वा होइन ।

सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम १२० को उपनियम (६) मा शुरु सम्झौताको पचास प्रतिशतभन्दा बढी हुने गरी सम्झौता अवधि थप नहुने व्यवस्था रहेको छ।

नेपालको सार्वजनिक खरिद प्रणालीलाई व्यवस्थित गर्ने सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ UNCRITRAL Modal Law on public procurement मा आधारित रहेको छ। खरिद सम्झौताको अवधि थप हुने आधारहरू नेपालको सन्दर्भ तथा विश्व बैंकको Standard Bidding Documents, ADB Standard Bidding Documents, FIDIC करिव करिव मिल्दा जुल्दा नै देखिन्छन्। समग्रमा खरिद सम्झौताको अवधि थप हुने कारणहरूमा निर्माण व्यवसायीको कारण, सार्वजनिक निकायको कारण, परामर्शदाताको कारण र काबु बाहिरको परिस्थिति मुख्य हुन भन्न सकिन्छ ।

परिच्छेद-३

सार्वजनिक निर्माण कार्यमा प्रगतिको अवस्था

मुलुकको समग्र विकास सार्वजनिक निर्माण कार्यको सफलतासंग जोडिएको हुन्छ। नेपालको संविधानले लोकतन्त्रिक मूल्य र मान्यतामा आधारित समाजवादप्रति प्रतिवद्ध रही सुशासन, विकास र समृद्धि हासिल गर्ने राष्ट्रिय कार्यसूची निर्धारण गरेको छ¹⁶⁰। नेपालमा योजनाबद्ध विकासको थालनी वि.स. २०१३ बाट सुरु भई अहिले पन्ध्रौ योजनाको कार्यान्वयनको चरणमा रहेका छौ। विकासको कार्यलाई प्रथमिकिकरण गरी नतिजामुखि बनाउन राष्ट्रिय गौरवको आयोजनाको निर्धारण गरिएको छ। योजनाबद्ध विकासको ढाँचा, प्रयास कानूनी व्यवस्था, व्यवस्थापकिय पक्षमा विशेष जोड दिई सार्वजनिक निर्माण कार्यलाई व्यवस्थित तथा प्रभावकारी बनाउन प्रयासरत रहेको छ।

राष्ट्रिय गौरवको आयोजनाको प्रगतिको अवस्था:

नेपाल सरकारले आवधिक विकास योजनाका लक्षहरू हासिल गर्ने उद्देश्यले संचालित विकास आयोजना तथा कार्यक्रमहरूको प्राथमिकताक्रम तोक्ने कार्यलाई संस्थागत गरेको छ। नवौ योजना देखि नै विकास योजना तथा कार्यक्रमहरूलाई विशेष प्राथमिकता प्राप्त वा

¹⁶⁰ पन्ध्रौ योजना, नेपाल सरकार, राष्ट्रिय योजना आयोग, पृष्ठ-१

प्राथमिकता प्राप्त आयोजनाको रूपमा प्रथमिकीकरण गरी सघन विनियोजनलाई प्रभावकारी बनाउने कार्य प्रारम्भ गरिएको थियो¹⁶¹। आ.व. २०६८।६९ देखि प्रथम प्राथमिकताका १७ वटा आयोजनालाई राष्ट्रिय गौरवको आयोजनाको रूपमा वर्गिकरण गरेको थियो¹⁶² भने हाल राष्ट्रिय गौरवको आयोजनाको संख्या २२ रहेको छ। नेपालले वि.स. २०७९ सम्ममा विकासशील देशमा स्तरउत्ति गर्ने, वि.स. २०८७ सम्म आफूलाई मध्यम आय भएको मुलुकमा स्तरोन्नति गर्ने र वि.स. २१०० सम्ममा समुन्नत राष्ट्रको स्तरमा पुर्‍याउने लिएको¹⁶³ लक्ष्य उच्च र दिगो आर्थिक वृद्धिदरबाट मात्र सम्भव छ । यसका लागि राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरू निर्धारित समयमै सम्पन्न गर्नेपछि, जसबाट मुलुकको समृद्धिको बलियो जग निर्माण हुन्छ । राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाको आ.व. २०७४।७५ सम्मको भौतिक तथा वित्तीय प्रगति विवरण (प्रतिशतमा) निम्नानुसार रहेको छः

सि.नं.	आयोजना	आ.व. २०७४।७५	समष्टिगत प्रगति		व्यतित वर्ष	
		को प्रगति	भौतिक	वित्तीय	भौतिक	वित्तीय
१.	सिक्टा सिंचाइ आयोजना	८०.४	७४.४	५६.७	५६.६	१२
२.	बबई सिंचाइ आयोजना	९९.४	९८.६	५९.५	४७.२	३०

¹⁶¹ राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरूको संक्षिप्त परिचय तथा प्रगति, राष्ट्रिय योजना आयोग, २०७२, पृष्ठ-१,
Available at https://www.npc.gov.np/images/category/national_pride_2072_6__19_.pdf

¹⁶² Ibid

¹⁶³ पन्ध्रौ योजना, राष्ट्रिय योजना आयोग, पृष्ठ- १७

३.	रानीजमरा कुलरीया सिंचाइ आयोजना	९६.७	९४	३६	३४.८	१०
४.	भेरी बवई डाइभर्सन बहुउद्देशीय आयोजना	१०९.५	९९.९	३५	५०	६
५.	माथिल्लो तामाकोशी जलविद्युत आयोजना	७३.३	९५	९६.४	८३	७
६.	बुढिगण्डकी जलविद्युत आयोजना	९९.९	९९.५	९.९	१०	५
७.	पश्चिम सेती जलविद्युत आयोजना	प्रगति नभएको	प्रगति नभएको	प्रगति नभएको	प्रगति नभएको	२१
८.	गौतम बुद्ध अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थल, भैरहवा	८०.९	१००	५०	६६.६	३
९.	पोखरा क्षेत्रीय अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थल	३३.३	३०	१५	३०	१
१०	निजगढ अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थल, बारा	३९.४	७.६	३९.४	१७.६	३
११.	पशुपति क्षेत्र विकास कोष	६४.९	५१.६	४०.२	४०.२	१७
१२.	लुम्बिनी क्षेत्र विकास कोष	१००	९९	८०	८०	३२

१३.	पुष्पलाल (मध्य पहाडी) लोकमार्ग	९३	९९.९	४५	३३.९	१०
१४.	रेल्वे तथा मेट्रो विकास आयोजना	९२	९९.२	१३.७	१४.९	८
१५.	हुलाकी लोकमार्ग	१५.९७	९९.५	२५	४१.९	११
१६.	उत्तर दक्षिण (कोशी) लोकमार्ग	९२	९९.९	३५	४०.४	९
१७.	उत्तर दक्षिण (कालीगण्डकी कोरिडोर) लोकमार्ग	८८	९४.८	१०	८.४	९
१८.	उत्तर दक्षिण (कर्णाली) लोकमार्ग	१००	९९.२	१२	११.७	९
१९.	काठमाण्डौ तराई-मधेस द्रुतमार्ग	९५	९५	-	५.८	१
२०.	मेलम्ची खानेपानी आयोजना	८४.४	४३.२	८३.७१	८७.४	१६
२१.	राष्ट्रपति चुरे संरक्षण कार्यक्रम	९०.८	८४.३	९२.२	८८.२	८

श्रोत: राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाको संक्षिप्त परिचय, २०७६, राष्ट्रिय योजना आयोग, सिंहदरबार, पृष्ठ ३,४,

उपरोक्त २१ आयोजनाको अतिरिक्त सुनकोशी-मरिन डाइभर्सन आयोजनालाई समेत वि.स. २०७६ सालमा राष्ट्रिय गौरवको आयोजनाको रुपमा अगाडी वढाउने निर्णय भएको छ।

राष्ट्रिय योजना आयोगको तथ्यांकलाई हेर्दा राष्ट्रिय गौरवको आयोजनाको प्रगति उत्साहजनक देखिदैन। राष्ट्रिय गौरवका अधिकांश आयोजनाको भौतिक प्रगति निराशाजनक देखिएको छ । कुल २२ गौरवका आयोजनामध्ये १६ आयोजनाको प्रगति निराशाजनक देखिएको सरकारी विवरणले देखिएको छ । राष्ट्रियो योजना आयोगको पछिल्लो प्रतिवेदनले चार आयोजनाको प्रगति शून्य छ । त्यस्तै, पाँच आयोजनाको प्रगति १५ प्रतिशतभन्दा कम र सात आयोजनाको प्रगति ५० प्रतिशतभन्दा कम देखिएको छ । माथिल्लो तामाकोशी जलविद्युत आयोजनाको प्रगति राम्रो देखिन्छ तथापी २०७२।७३ मा सम्पन्न गरी सक्नु पर्ने आयोजना पनि निर्धारित समयमा नसकिएको प्रष्ट हुन्छ।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले नेपाल सरकारद्वारा संचालन भएका आयोजनामा निर्माण कार्यको ठेक्का व्यवस्थापनको अवस्था, अध्ययन तथा विश्लेषण (२०७५ माघ) प्रकाशित गरेको थियो। पूर्वाधार विकाससंग सम्बन्धित विभिन्न मन्त्रालय अन्तरगतका रुग्ण ठेक्काको विवरण विश्लेषण गरी हेर्दा २०७५ मंसिर सम्म कुल रु. ११८.१ अर्ब बराबरको जम्मा १,८४८ ठेक्का सम्झौतावमोजिमको समयावधिभित्र सम्पन्न भएको देखिएन ।¹⁶⁴

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले रुग्ण ठेक्काको व्यवस्थापन अध्ययन तथा विश्लेषण प्रतिवेदन, माघ, २०७६ अनुसार मन्त्रालयगत विवरण निम्न देखिन्छ:

भौतिक पूर्वाधार तथा यातायात मन्त्रालय/सडक विभाग अन्तरगत रहेका रुग्ण ठेक्का सम्झौताहरुको विस्तृत विवरण

सि.नं.	ठेक्का सम्झौता अनुसार सम्पन्न गर्नु पर्ने वर्ष	२०७६ मंसिर मसान्त सम्म ठेक्का सम्पन्न नभएको ठेक्का सम्झौता रकम (रु. करोडमा)	ठेक्का सम्झौताको (संख्यामा)

¹⁶⁴ रुग्ण ठेक्काको व्यवस्थापन अध्ययन तथा विश्लेषण प्रतिवेदन, माघ, २०७६, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, पृष्ठ-१

୧.	୨୦୬୪	୧	୧
୨.	୨୦୬୫	୧	୧
୩.	୨୦୬୬	୩	୦
୪.	୨୦୬୭	୩	୨
୫.	୨୦୬୮	୧୨	୨୦
୬.	୨୦୬୯	୧୫	୩୨
୭.	୨୦୭୦	୪୨	୫୪
୮.	୨୦୭୧	୪୨	୬୫
୯.	୨୦୭୨	୫୭	୭୪
୧୦.	୨୦୭୩	୧୩୮	୨୯୫
୧୧.	୨୦୭୪	୨୬୩	୬୯୭
୧୨.	୨୦୭୫ ମସିର ମସାନ୍ତସମ୍ମ	୧୨୨	୫୭୦
	ଜମ୍ମା	୭୦୧	୧୮୧୧

୧୩୨

श्रोत: रुग्ण ठेक्काको व्यवस्थापन अध्ययन तथा विश्लेषण प्रतिवेदन, माघ, २०७६, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, पृष्ठ-१२

शहरी विकास मन्त्रालय/शहरी विकास तथा भवन निर्माण विभाग अन्तरगत रहेका रुग्ण ठेक्का सम्झौताहरुको विस्तृत विवरण

सि.नं.	ठेक्का सम्झौता अनुसार सम्पन्न गर्नु पर्ने वर्ष	२०७६ मंसिर मसान्त सम्म सम्पन्न नभएको ठेक्का सम्झौता रकम (रु. करोडमा) (संख्यामा)	ठेक्का सम्झौताको रकम (रु. करोडमा)
१.	२०६४	१	५
२.	२०६८	१४	२३
३.	२०६९	१३	२४
४.	२०७०	२३	३८
५.	२०७१	३	७
६.	२०७२	१६	२४
७.	२०७३	४९	९५
८.	२०७४	७४	१४८
९.	२०७५ मंसिर मसान्तसम्म	१००	७१

जम्मा

२९३

४३५

श्रोत: रुग्ण ठेक्काको व्यवस्थापन अध्ययन तथा विश्लेषण प्रतिवेदन, माघ, २०७६, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान
आयोग, पृष्ठ -१३

उर्जा, जलश्रोत तथा सिंचाई मन्त्रालय/ जलश्रोत तथा सिंचाई निर्माण विभाग अन्तरगत रहेका
रुग्ण ठेक्का सम्झौताहरूको विस्तृत विवरण

सि.नं.	ठेक्का सम्झौता अनुसार सम्पन्न गर्नु पर्ने वर्ष	२०७६ मंसिर मसान्त सम्म सम्पन्न नभएको ठेक्का सम्झौता (संख्यामा)	ठेक्का सम्झौताको रकम (रु. करोडमा)
१.	२०६६	२	२
२.	२०६८	१	१
३.	२०६९	६	२
४.	२०७०	५	५
५.	२०७१	६	४
६.	२०७२	५	१३
७.	२०७३	१५	७३
८.	२०७४	२५	१४०

१३४

९.	२०७५ मंसिर मसान्तसम्म	६५	१७०९
	जम्मा	१३०	१९५०

श्रोत: रुग्ण ठेक्काको व्यवस्थापन अध्ययन तथा विश्लेषण प्रतिवेदन, माघ, २०७६, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, पृष्ठ -१४

उर्जा, जलश्रोत तथा सिंचाई मन्त्रालय/ नेपाल विद्युत प्राधिकरण अन्तरगत रहेका रुग्ण ठेक्का सम्झौताहरुको विस्तृत विवरण

सि.नं.	ठेक्का सम्झौता अनुसार सम्पन्न गर्नु पर्ने वर्ष	२०७६ मंसिर मसान्त सम्म सम्पन्न नभएको ठेक्का सम्झौता रकम (रु. करोडमा) (संख्यामा)	ठेक्का सम्झौताको रकम (रु. करोडमा)
१.	२०६८	१	६०
२.	२०६९	१	७६
३.	२०७१	२	४९
४.	२०७२	७	५४४
५.	२०७३	४	१३
६.	२०७४	१६	१२४४
७.	२०७५ मंसिर मसान्तसम्म	१२	४५०
	जम्मा	४३	२४३६

श्रोत: रुग्ण ठेक्काको व्यवस्थापन अध्ययन तथा विश्लेषण प्रतिवेदन, माघ, २०७६, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, पृष्ठ-१६

संस्कृति, पर्यटन तथा नागरिक उड्डयन मन्त्रालय/ नागरिक उड्डयन प्राधिकरण अन्तरगत रहेका रुग्ण ठेक्का सम्झौताहरुको विस्तृत विवरण

सि.नं.	ठेक्का सम्झौताअनुसार सम्पन्न गर्नु पर्ने वर्ष	२०७६ मंसिर मसान्त सम्म सम्पन्न नभएको ठेक्का सम्झौता (संख्यामा)	ठेक्का सम्झौताको रकम (रु. करोडमा)
१.	२०७०	१	२
२.	२०७१	१	४०
३.	२०७४	४	६३२
४.	२०७५ मंसिर मसान्त सम्म	१	१३
जम्मा		७	६८७

श्रोत: रुग्ण ठेक्काको व्यवस्थापन अध्ययन तथा विश्लेषण प्रतिवेदन, माघ, २०७६, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, पृष्ठ -१७

संचार तथा सूचना प्रविधि मन्त्रालय/ नेपाल टेलिकम अन्तरगत रहेका रुग्ण ठेक्का सम्झौताहरुको विस्तृत विवरण

सि.नं.	ठेक्का सम्झौता अनुसार सम्पन्न गर्नु पर्ने वर्ष	२०७६ मंसिर मसान्त सम्म सम्पन्न नभएको ठेक्का सम्झौता (संख्यामा)	ठेक्का सम्झौताको रकम (रु. करोडमा)
१.	२०७१	१	११०५

२.	२०७४	२	२४
३.	२०७५ मंसिर मसान्त सम्म	१	१४
	जम्मा	४	११४३

श्रोत: रुग्ण ठेकाको व्यवस्थापन अध्ययन तथा विश्लेषण प्रतिवेदन, माघ, २०७६, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, पृष्ठ -१८

संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय/ स्थानिय पूर्वाधार विभाग अन्तरगत रहेका रुग्ण ठेका सम्झौताहरुको विस्तृत विवरण

सि.नं.	ठेका सम्झौता अनुसार सम्पन्न गर्नु पर्ने वर्ष	२०७६ मंसिर मसान्त सम्म सम्पन्न नभएको ठेका सम्झौता (संख्यामा)	ठेका सम्झौताको रकम (रु. करोडमा)
१.	२०७१	२	५
२.	२०७३	२	७
३.	२०७४	१७	६१
४.	२०७५ मंसिर मसान्त सम्म	२	२८
	जम्मा	२३	१०१

श्रोत: रुग्ण ठेक्काको व्यवस्थापन अध्ययन तथा विश्लेषण प्रतिवेदन, माघ, २०७६, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, पृष्ठ-१९

खानेपानी मन्त्रालय/ खानेपानी तथा ढल व्यवस्थापन विभाग अन्तरगत रहेका रुग्ण ठेक्का सम्झौताहरूको विस्तृत विवरण

सि.नं.	ठेक्का सम्झौता अनुसार सम्पन्न गर्नु पर्ने वर्ष	२०७६ मंसिर मसान्त सम्म सम्पन्न नभएको ठेक्का सम्झौता (संख्यामा)	ठेक्का सम्झौताको रकम (रु. करोडमा)
१.	२०७५ मंसिर मसान्त सम्म	१	८१
	जम्मा	१	८१

श्रोत: रुग्ण ठेक्काको व्यवस्थापन अध्ययन तथा विश्लेषण प्रतिवेदन, माघ, २०७६, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, पृष्ठ -२०

माथिको राष्ट्रिय गौरवको आयोजनाको प्रगति तथा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको प्रतिवेदन अनुसार नेपालमा सार्वजनिक निर्माणका कार्य खरिद सम्झौतामा तोकिएको अवधिमा सम्पन्न हुन सकिरहेको पाइदैन। पूर्वाधार विकासको महत्वपूर्ण जिम्मेवारी संहालेका ठूला भनिएका मन्त्रालयहरू अन्तर्गतका आयोजनाहरू नै वढी प्रभावित रहेका छन्। सार्वजनिक बाटो, पुल, भवन जस्ता निर्माणका कार्य समयमै सम्पन्न हुन नसक्दा जनताले धेरै दुःख भोग्नु परेको कारण निर्माण व्यवसायीको फोटो सार्वजनिक गर्ने, सडकमै धान रोप्ने, जुलुस धर्ना दिने जस्ता दबावमूलक कार्यहरू स्थानिय स्तरबाट भएका छन्।

परिच्छेद-४

सार्वजनिक निर्माणको कार्य खरिद सम्झौतामा तोकिएको अवधिभित्र सम्पन्न हुन नसक्नुका कारणहरु

सार्वजनिक खरिदको मूल मर्म भनेकै निर्धारित समयमा, निर्धारित रकममा नबढाई गुणस्तरिय निर्माण कार्य सम्पन्न गरी सार्वजनिक निकायलाई हस्तान्तरण गर्नु भएपनि सार्वजनिक निर्माण कार्यको आशातित प्रगति हुन सकिरहेको पाइदैन। खरिद सम्झौतामा उल्लेखित अवधिमा कार्य सम्पन्न हुन नसक्दा Value for Money, Fair and Equitable Treatment, Integrity, Accountability, Competition जस्ता सार्वजनिक खरिदको मुख्य सिद्धान्त¹⁶⁵ ले सार्थकता पाउन सकिरहेको छैन ।

सार्वजनिक निर्माणको सफलतको लागि आयोजनाको पूर्व सम्भाव्यताको अध्ययनको क्रमदेखि आयोजना कार्यान्वयनको चरणसम्म धेरै कुराले प्रत्यक्ष वा परोक्ष रूपमा अशर गरिरहेको हुन्छ। मूलतः आयोजना प्रमुखको अनुभव, योजना, अनुगमन, मूल्याङ्कन, नगद प्रवाहको अवस्था, निर्माणस्थलको उपलब्धता, स्थानियको सहयोग, निर्माण व्यवसायीको लगनशिलता जस्ता विषय सार्वजनिक निर्माण कार्यको सफलता वा असफलतामा जिम्मेवार रहेका हुन्छन्। Delay as a situation in which a project due to some causes related to the contractor, consultant and client or other causes has not been finished in contractual or agreed period.¹⁶⁶ Large Construction projects are facing problem of delays and extra costs.¹⁶⁷

¹⁶⁵ UNCITRAL Modal Law on public procurement, 2014, United Nation Publication को प्रस्तावनामा यी सिद्धान्तहरुको उजागर गेएको छ।

¹⁶⁶ Murali Sambasivan and Yav Wen Soon, cause and effect of delay in Malaysian Construction Industry, International Journal of Project Management, 2007, Vol. 25, Issue 5, available at: <https://www.sciencedirect.com>

¹⁶⁷ Onkar U. Jadhav, An Analysis of causes and effects of change orders on construction project in Pune, International Journal of Engineering Research and General Science Vol. 3, Issue 6, Nov-Dec, 20015 available at: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.735.2578&rep=rep1&type=pdf>

सार्वजनिक निर्माण कार्यमा हुने ढिलाका प्रकार: सार्वजनिक निर्माण कार्य निर्धारित समयमा सम्पन्न नहुदाँ निर्माण व्यवसायीलाई हुनसक्ने कारवाही, सार्वजनिक निकायलाई हुन सक्ने थप व्ययभार समेतलाई माध्यमजर गरी निम्न विषयमा विभाजन गर्न सकिन्छ¹⁶⁸

- (a) Excusable and Non Excusable: निर्माण व्यवसायीले निर्माण कार्य सम्पन्न गर्न भरमजदुर प्रयासको बावजुत पनि सार्वजनिक निकायको कारण वा कावु बाहिरको परिस्थिति सिर्जना भई निर्धारित समयमा सम्पन्न हुन नसकेको अवस्थालाई क्षमायोग्य मानिन्छ। यस्तो अवस्थामा निर्माण कार्यको सहजै म्याद थप हुन्छ। यसको ठिक विपरित निर्माण व्यवसायीको लापरवाहीको कारण निर्धारित समयमा निर्माण कार्य सम्पन्न हुन नसकेमा पूर्व निर्धारित क्षतिपूर्ति लिएर मात्र म्याद थप हुन्छ।
- (b) Compensable and Non compensable: सार्वजनिक निकायको कारणले निर्धारित समयमा निर्माण कार्य सम्पन्न हुन नसकेमा निर्माण व्यवसायीले निजलाई पुग्न गएको क्षतिको क्षतिपूर्ति दिइ म्याद थप गरिन्छ। निर्माण व्यवसायी वा सार्वजनिक निकाय दुवैको कारण बिना कावु बाहिरको परिस्थिति वा अन्य अवस्था सिर्जना भई निर्माण कार्य सम्पन्न हुन नसकेमा बिना क्षतिपूर्ति म्याद थप गरिन्छ।
- (c) Concurrent and Non Concurrent: दुई वा दुई भन्दा धेरै कारणहरूले गर्दा हुन जाने ढिलालाई Concurrent भनिन्छ भने निर्माण व्यवसायीले उपलब्ध गराएको समय तलिका अनुसार निर्माण कार्य सम्पन्न हुनै नसक्ने अवस्था भएमा त्यस्तो ढिलालाई Non Concurrent भनिन्छ।

सार्वजनिक निर्माणकार्य ढिला हुनुका कारणहरू: construction delay is a common problem in the part of the world¹⁶⁹. The Problem of delay in construction industry is a global phenomenon¹⁷⁰ भन्ने देखिदा विश्वका धेरै मुलुकहरू सार्वजनिक निर्माण कार्य निरधारित

¹⁶⁸ Trauner T. Construction Delays- Understanding Them Clearly, Elsevier Inc., USA, 2009, 2nd edition, p.25

¹⁶⁹ Muhammand Saiful Islam & Bambang Trigunaryah, Construction delay in development countries, KICEM Journal of Construction Engineering & project Management, ISSN 2233-9582, available at www.jcepm.Org

¹⁷⁰ Murali Sambasivan and Yav Wen Soon, cause and effect of delay in Malaysian Construction Industry, International Journal of Project Management, 2007, Vol. 25, Issue 5, available at: <https://www.sciencedirect.com>

समयमा नसकिने समस्यासंग जुधिरहेका छन। मलेसियामा सार्वजनिक निर्माण ढिला हुने कारणहरु निम्न देखिन्छ¹⁷¹:

- (1) Contractor's Improper planning
- (2) Contractor's poor site management
- (3) Inadequate contractor's experience
- (4) Inadequate client's finance and payment for completed works
- (5) Problems with sub-contractors
- (6) Shortage in materials
- (7) Labor supply
- (8) Equipment availability and failure
- (9) Lack of communication between parties
- (10) Mistake during the construction stage

त्यसैगरी दक्षिण तथा दक्षिण एसियाली मुलुकहरुमा Managerial and Financial¹⁷², मध्यपूर्वी देशहरुमा Managerial, Financial, Manpower and Design¹⁷³, अफ्रिकी मुलुकहरुमा Contractor's cash problem, delay in payment by owner, poor Site Management, Change order by owner¹⁷⁴ जस्ता कारणहरुले निर्धारित समयमा सार्वजनिक निर्माण कार्य सम्पन्न हुन नसकेको पाइन्छ। छिमेकी राष्ट्र भारतमा सार्वजनिक निर्माण कार्य निर्धारित समयमा नसकिनुमा विभिन्न १०३ कारणहरु रही ति १०३ कारणहरुलाई Owner, Contractor, Consultant, Designer, Labor, Materials, Equipment and External समुहमा समावेश गरिएको पाइन्छ¹⁷⁵।

नेपालको सन्दर्भमा सार्वजनिक निर्माण कार्य खरिद सम्झौतामा तोकिएको अवधिमा नसकिनुमा विभिन्न ५७ वटा कारण देखउँदै ति कारणहरुलाई material related; labor-related; equipment-related; finance-related; contractor-related; client related;

¹⁷¹ Ibid

¹⁷² Muhammand Saiful Islam & Bambang Trigunarsyah, Construction delay in development countries, KICEM Journal of Construction Engineering & project Management, ISSN 2233-9582, available at www.jcepm.Org

¹⁷³ Ibid

¹⁷⁴ Id

¹⁷⁵ Dinesh Kumar R. Cause and effect of delay in Indian construction Project, International Research Journal of Engineering and Technology, Volume 3, Issue 4 Apr. 2016, available at www.Irjet.Net

consultant-related; and external factors समूहमा विभक्त गरिएको पाइन्छ¹⁷⁶। सार्वजनिक निर्माणमा ढिला हुने धेरै कारणहरू प्रायः मुलुकहरूमा उस्तै देखिन्छ, तापनि आफ्नो देशको परिवेश अनुसार केही फरक कारणहरू रहेका हुन्छन्। नेपालको वर्तमान अवस्थालाई हेर्दा सार्वजनिक निर्माण कार्य खरिद सम्झौतामा तोकिएको अवधिमा नसकिनुका कारणहरू निम्न देखिन्छन्:

१. निर्माण व्यवसायीको कारण:

- (क) धेरै ठेक्का लिने, सबैमा ध्यान दिन नसक्ने
- (ख) धेरै न्यूनतम मूल्य कबोल गर्ने, गुणस्तरिय कार्य सम्पादन गर्न नसक्ने
- (ग) निर्माण स्थलको प्रयास अध्ययन नगर्नु
- (घ) स्तरिय योजना नबनाउनु, प्रभावकारी समय तालिका, लागत निर्धारण नगर्नु
- (ङ) सार्वजनिक निकाय, स्थानियस्तर तथा आफ्नै कामदारसंग उचित समन्वयको अभाव
- (च) बोलपत्रको शर्त बमोजिमको दक्ष कामदार, प्रयास मेशिनरी औजारको अभाव रहनु
- (छ) निर्माण सामग्री समयमै भण्डारण नगर्नु
- (ज) नगद अभाव हुनु
- (झ) उत्तरदायित्व बहन गर्नु भन्दा पनि जसरी पनि म्याद थप भैहाल्छ भनि लापरवाही गर्नु
- (ञ) निर्माण व्यवसायी राजनीतिक पृष्ठभूमिका भएका कारण दबाव, प्रभाव पार्नु

¹⁷⁶ Padam Bahadur Shahi, FACTORS AFFECTING THE FAILURE OF A CONSTRUCTION PROJECT IN NEPAL, *International Journal of Current Research* Vol. 9, Issue, 01, January, 2017, available at: www.journalcra.com

(ट) कमजोर व्यवस्थापकिय क्षमता हुनु

२. सार्वजनिक निकायको कारण:

(क) समयमा निर्णय नहुने: प्रकृयागत ढिलासुस्तिका कारण भेरियशन आदेश, विवादका विषय, निर्माण व्यवसायीका दावी आदी जस्ता पक्षमा समयमै निर्णय नहुदा आयोजनाहरु निर्धारित समयमा सम्पन्न हुन सकेका छैनन् साथै निर्माण व्यवसायीले दिनु पर्ने निर्देशन समयमा नदिनु, डिजाइन समयमै स्वीकृत नहुनु

(ख) निर्माणस्थलको व्यवस्था नहुनु: व्यक्ति विशेषको घर जग्गा पर्नेमा जग्गा प्राप्ति ऐन, २०३४ बमोजिम प्राप्त नगरी, बन क्षेत्रको जग्गा तथा निकुञ्ज क्षेत्रको जग्गा पर्नेमा सम्बन्धित निकायको अनुमति नलिई अर्थात निर्माणस्थलको व्यवस्थापन नै नगरी ठेक्काको सम्पूर्ण प्रकृया पूरा गरी निर्माण कार्य सुरु गर्न खोज्नु । नेपालको धेरै आयोजनाहरु जग्गा प्राप्तिको कारण रुग्ण बन्न पुगेका छन् भने अन्य निकायको अनुमति लिनु पर्ने, वातावरण प्रभाव मुल्याङ्कन गर्नु पर्ने नगरी संचालन भएका करण निर्धारित समयमा सम्पन्न हुन सकेका छैनन्

(ग) निर्धारण भएका समय तालिका, लागत अनुमान प्रभावकारी नहुनु

(घ) पूर्व निर्धारित क्षतिपूर्ति लिने तथा निर्माण व्यवसायीलाई कारवाही गर्ने पक्ष अत्यन्त कमजोर हुनु

(ङ) अनुगमन मुल्याङ्कन पक्ष फितलो हुनु

(च) आयोजना प्रमुख तथा आयोजनाका मुख्य व्यक्तिहरुमा प्रयास अनुभवको अभाव देखिनु, कर्मचारीमा व्यवसायिकताको अभाव रहनु

(छ) भैरहेका प्रावधानहरुमा परिवर्तन हुनु: खरिद सम्झौताको कार्यान्वयनको चरणमा डिजाइन, योजना तथा अन्य पूर्व आदेशहरु परिवर्तन गर्नु

(ज) निर्माण व्यवसायीलाई खरिद सम्झौताको शर्त बमोजिम गरेको कामको भुक्तानी समयमै नहुनु

(झ) आयोजनाको अध्ययन तथा छनौट गर्ने क्रममा आयोजना निर्माणको क्रममा आउन सक्ने जोखिमको पक्षमा प्रयाप्त अध्ययन नगर्नु

३. **काबु बाहिरको परिस्थिति:** सार्वजनिक निर्माणका सबै पक्षको निर्माण सम्पन्न गर्ने तत्परता हुदा हुदै पनि भूकम्प, बाढी, पहिरो जस्ता प्राकृतिक विपत्तिको कारण समयमै सार्वजनिक निर्माण कार्य सम्पन्न हुन सकेका छैनन् । २०७२ साल वैशाख १२ गतेको भूकम्प, वर्षै पिच्छे हुने बाढी पहिरो र हाल भैरहेको Covid-19 को महामारीको कारण सार्वजनिक निर्माण कार्य निर्धारित समयमा सम्पन्न हुन सकेका छैनन् ।

४. **परामर्शदाताको कारण:**

- (क) निर्माण व्यवसायीलाई तत्काल दिनु पर्ने निर्देशन दिनमा ढिलाई
- (ख) ल्याव परिक्षणको स्वीकृति दिनमा ढिलाई
- (ग) डिजाइनमा कमिकमजोरी तथा गल्ती देखिनु
- (घ) निर्माण व्यवसायीलाई भुक्तानी दिनमा ढिलाई गर्नु
- (ङ) परामर्शदाताको व्यवस्थापकिय पक्ष कमजोर हुनु
- (च) निर्माणस्थलको नियमित अनुगमन, सुरिवेक्षण हुन नसक्नु

५. **अदालतको आदेशको कारण:** नेपालको संविधानले सम्पत्ति सम्बन्धी हकलाई मौलिक हकको रूपमा राखेको छ^{१७७} । मौलिक हकको संरक्षण गर्नु अदालतको कर्तव्य हुने भएकोले राज्यले सार्वजनिक निर्माणको कार्य गर्दा जनताको मौलिक हक हनन हुन जाने देखिएमा अन्तरिम आदेश तथा परमादेशको आदेश जारी भएका धेरै दृष्टान्तहरू छन् । राज्यलाई सार्वजनिक हितका लागि नागरिकको सम्पत्ति आवश्यक परी अधिग्रहण गर्नुपर्ने भएमा कानूनले निर्धारण गरेको प्रक्रिया पुर्याएर मात्रै अधिग्रहण गर्न सकिने^{१७८}, विकास निर्माणको कार्य आफैमा नराम्रो होइन, तर प्रकृतिले दिएको अपार स्रोत साधनको अनियन्त्रित र जथाभावी अतिक्रमण वा दोहन गरी यसको

^{१७७} नेपालको संविधान, धारा २५

^{१७८} सानु श्रेष्ठ समेत विरूद्ध प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय, सिंहदरबार, काठमाडौं समेत, निर्णय नं. ९९८६, फैसला मिति : २०७४/०६/०२ ४२६९

अस्तित्व नै संकटमा पार्ने गरी भएको विकास यथार्थमा दिगो विकाश (Sustainable Development) नभई क्षणिक हुन्छ । यसैले प्राकृतिक स्रोत साधन र विकासका बीच सन्तुलन कायम गरी प्रकृतिको कमभन्दा कम दोहन गर्ने र प्राकृतिक उपहारलाई भावी पुस्तासम्म हस्तान्तरण गर्नु नै दिगो विकास हुने ¹⁷⁹ ।, विकास निर्माणका आयोजना छनौट र निर्माणको चरणदेखि नै सम्बन्धित सरोकारवाला नागरिक वा त्यसबाट प्रत्यक्षरूपमा प्रभावित हुने व्यक्ति विशेषलाई सुसूचित गराउनु पर्दछ । साथै विकास आयोजनाको सञ्चालनबाट व्यक्तिको घर बसोबासलगायत कुनै सम्पत्तिमा असर पर्ने अवस्था भएमा प्रचलित कानूनबमोजिम उचित र पर्याप्त क्षतिपूर्ति वा मुआब्जा नदिई राज्यले आफ्नो शक्तिको आडमा जबरजस्ती त्यस्तो व्यक्तिगत सम्पत्तिमा अतिक्रमण गर्न नमिल्ने ¹⁸⁰ । निवेदकहरु आफ्नो जग्गाबाट बाटो बनाउन दिन मंजुर नरहेको भन्ने निजहरुकै निवेदनबाट देखिएको हुँदा निजहरुको जग्गाबाट निजहरुको मंजुरी वेगर कानून बमोजिम क्षतिपूर्ति नदिइ सडक लाग्न सकिने अवस्था नआएबाट आयोजना बमोजिम सडकमा परेको जग्गाको मुआब्जा दिने भनी विपक्षीहरुको नाममा परमादेशको आदेश जारी हुने¹⁸¹ । विकास निर्माणको क्रममा मूलतः जग्गा अधिग्रहणको सम्बन्धमा अदालतबाट आदेशहरु जारी हुँदा पानि सार्वजनिक निर्माण कार्य निर्धारित समयमै सम्पन्न हुनसकेको छैन ।

६. अन्य बाह्य कारण:

(क) **श्रमिक सम्बन्धी:** दक्ष वा अदक्ष श्रमिकको पूर्ति गर्न निर्माण व्यवसायीले सकिरहेका छैनन् भने दक्ष श्रमिकको उच्च मूल्य, विदेशी दक्ष श्रमिकको लागि भिसा प्रकृया, सबै श्रमिकको स्वस्थ, सुरक्षा जस्ता पक्षले सार्वजनिक निर्माण कार्यलाई प्रभाव परिरहेको हुन्छ ।

¹⁷⁹ अधिवक्ता खगेन्द्र सुवेदी समेत विरुद्ध प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय समेत निर्णय नं. १००८६ फैसला मिति : २०७५/०१/१६

¹⁸⁰ सन्दिप शाह समेत विरुद्ध काठमाडौं उपत्यका नगर विकास समिति समेत निर्णय नं. १००४६, फैसला मिति : २०७४/०७/२६

¹⁸¹ बद्रिप्रसाद शर्मा समेत विरुद्ध श्री ५ को सरकार मन्त्रीपरिषद सचिवालय समेत, निर्णय नं. ७०४०, फैसला मिति : २०५८/०५/१९

- (ख) **निर्माण सामग्री:** निर्माण सामग्रीको अभाव हुने, विदेशबाट आपूर्ति गर्नु पर्ने निर्माण सामग्री तत्काल नआउने, बजारमा कृत्रिम अभाव देखिने, गुणस्तर नभएका निर्माण सामग्री प्रयोग हुने, आयोजना निर्माणको क्रममा निर्माण सामग्री घटी बढी हुन जाने, निर्माण सामग्री प्रकारमा परिवर्तन हुने जस्ता कारणले सार्वजनिक निर्माण कार्य ढिला भएको छ।
- (ग) **स्थानीयको सहयोग:** सार्वजनिक निर्माण कार्य गर्दा गराउदा स्थानीय तह, स्थानीय जनताको प्रयास सहयोग हुन जरुरी छ। नेपालको सन्दर्भमा स्थानीय जनताको माग पुरा गरेर आयोजना सुरु गर्न नै लामो समय लाग्ने गरेको यथार्थता छ।
- (घ) **उर्जा सम्बन्धी:** बिगतमा लामो समय सम्म हुने गरेको लोडसेडिङको प्रभाव समेत सार्वजनिक निर्माणमा परेको छ। यसको अलावा समय समयमा पेट्रोलियम पदार्थ सहज रूपमा नपाइने गरेको यथार्थता समेत भएकोले समयमै उर्जा अभावको कारण समेत सार्वजनिक निर्माण कार्य निर्धारित समयमा सम्पन्न हुन कठिनाई भएको छ।
- (ङ) **भ्रष्टाचार:** सार्वजनिक खरिदमा आर्थिक अनियमितताको गन्ध आइरहेको हुन्छ। नेपालको सन्दर्भमा हेर्दा अझ व्यापक छ भनिन्छ। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबाट दर्ता भएका मुद्दा तथा ईन्जिनियर जस्ता विद्वत् वर्ग रंगेहात पक्रिएको अवस्थालाई हेर्दा सार्वजनिक निर्माणमा भ्रष्टाचारले जरो गाढेको छ भन्न सकिन्छ। भ्रष्टाचारको कारण निर्माण व्यवसायीलाई कारवाही गरी ठेक्का अन्त गर्नु पर्ने अवस्थामा पनि म्याद थप गर्दै निर्माण व्यवसायीलाई नै सहज बनाई दिने गरेको पाइन्छ। जसको कारण गुणस्तर, परिमाणमा त ध्यान पुग्दैन नै निर्माण कार्य पनि अत्यन्त ढिला हुन जान्छ।
- (च) **अति छिटो सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को संशोधन:** सार्वजनिक खरिदको क्षेत्रमा दुरगामी अशर पार्ने सार्वजनिक खरिद नियमावली धेरै छिटो छिटो परिमार्जन भएको छ। २०७६।१।३० मा छैठौँ पटक संशोधन हुँदा संशोधित व्यवस्थाले काम नगर्ने निर्माण व्यवसायीहरूलाई चेतावनी प्रदान गरी

त्यसपछि म्याद थप नै हुन नसक्ने व्यवस्था गरेको थियो तर सो व्यवस्था एक महिनासम्म पनि रहन सकेन परिणाम स्वरूप २०७७।२।२३ मा सातौं संशोधन भयो र मिति २०७७।१।१५ सम्म आइपुग्दा दशौं संशोधन भैसकेको छ। पछिल्लो एक वर्षको अवधिमा पाँच पटक संशोधन भएको नियमावलीको म्याद थप सम्बन्धी व्यवस्था नै परिमार्जन भए। रुग्ण भनिएका ठेक्काहरुले निकाश पाउन छैठौं संशोधनले गरेको राम्रो व्यवस्थालाई त्यसपछिका संशोधनले लचिलो बनाउदै लगेको हुँदा निर्धारित समय क्रमशः थप हुदै गएका छन।

खरिद सम्झौतामा निर्धारण गरिएको अवधिमा निर्माण कार्य सम्पन्न नहुदा विकासको गतिमा नकारात्मक अशर परिरहेको हुन्छ। राज्यका जनशक्ति अर्को कुनै आयोजनामा खटिनु पर्ने अवस्थामा पुरानै योजनामा ध्यान केन्द्रित हुने भएकोले नयाँ अन्वेषणात्मक कार्यमा बाधा परेको, निर्माण व्यवसायीले मुल्य अभिवृद्धि दावि गर्ने, विवाद सिर्जना हुने जस्ता प्रभाव परी समय र आर्थिक पक्षमा नकारात्मक अशर देखिन्छ।

परिच्छेद-५

निष्कर्ष तथा सुझाव

देश विकासको महत्वपूर्ण पक्षसंग जोडिएको सार्वजनिक निर्माणको कार्य खरिद सम्झौतामा तोकिएकै अवधिमा सम्पन्न भएमा मात्र सार्वजनिक खरिदको सिद्धान्त, मर्म र उद्देश्यले सार्थकता पाउछ। सार्वजनिक निकाय र निर्माण व्यवसायी बीच हुने खरिद सम्झौतामा उल्लेखित अवधिभित्र निर्माण कार्य सम्पन्न गरी हस्तान्तरण गर्नु निर्माण व्यवसायीको जिम्मेवारी हो भने सो अवधिमै गुणस्तर, परिमाण समेत कायम राखदै निर्माण कार्य सम्पन्न गराउनु सार्वजनिक निकायको कर्तव्य पनि हो । दुई पक्ष बीच कानून बमोजिम भएको खरिद सम्झौता दुवै पक्षलाई बन्धनकारी हुने भएकोले निर्धारित समयमा निर्माण कार्य सम्पन्न हुन नसक्नु भनेको खरिद सम्झौताको उल्लंघन हुनु हो। खरिद सम्झौताको उल्लंघन हुने अवस्था आएपछि दुवै पक्षको सहमतिमा खरिद सम्झौतामा भएको व्यवस्था अनुसार नै म्याद थप गरी पुनः बैधानिक अवस्थामा ल्याइन्छ । सिद्धान्ततः सार्वजनिक निर्माण कार्य गर्दा गराउदा सम्झौताको अवधि थप हुने भन्ने नै हुदैन तथापी खरिद सम्झौता कार्यान्वयन गर्दै जाँदा विभिन्न अवरोधहरु सिर्जना भई सम्झौतामा किटिएको अवधिमा निर्माण कार्य सम्पन्न हुन नसक्ने अवस्थालाई मध्यजनजर गरी सम्झौताको अवधि थप गर्ने व्यवस्था गरिएको हुन्छ।

सार्वजनिक निर्माण कार्य खरिद सम्झौतामा तोकिएको अवधिमा नै सम्पन्न नहुने समस्याबाट विश्वका धेरै मुलुकहरु आक्रान्त भैरहेको अवस्थामा नेपालमा झन अस्तव्यस्त अवस्थामा रहेको अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले गरेको अध्ययन तथा राष्ट्रिय गौरवको आयोजनाको प्रगतिको अवस्था हेर्दा देखिन्छ । यसका कारणहरु हेर्दा बिकसित देशहरुमा काबु बाहिरको परिस्थिति मुख्य रहेको पाइन्छ भने बिकासशील र अल्पबिकसित देशहरुमा निर्माण व्यवसायी, सार्वजनिक निकाय, परामर्शदाता सबैको कमि कमजोरीको कारण सार्वजनिक निर्माण कार्य निर्धारित समयमा सम्पन्न हुन सकिरहेका छैनन ।

नेपालको सन्दर्भमा निर्माण व्यवसायीले निर्माणस्थलको पर्याप्त अध्ययन नगरी न्यून रकम कबोल गरी एकै पटक धेरै ठेक्का लिने र मोबिलाईजेश रकम लिएपछि सार्वजनिक निर्माण कार्य अलपत्र पारेको पाइन्छ । सार्वजनिक निकायले यस्ता निर्माण व्यवसायीलाई खरिद सम्झौता अनुसार कारवाही गर्न सकिरहेको छैन भने सार्वजनिक निकायले निर्माणस्थलको व्यवस्थापन (Site Clear) नै नगरी ठेक्का प्रकृया सुरु गर्दा जग्गा प्राप्ति तथा अन्य निकायको अनुमति जस्ता कारणले सार्वजनिक निर्माण कार्य निर्धारित समयमा सम्पन्न हुन सकिरहेको छैन । परामर्शदाता रहने सार्वजनिक निर्माण कार्यमा परामर्शदाताले उचित समन्वय गरी सार्वजनिक निर्माण कार्यलाई तिब्रता दिन सकिरहेको छैन । यसका अतिरिक्त भूकम्प, बाढी पहिरो जस्ता काबु बाहिरको परिस्थितिले सार्वजनिक निर्माण कार्यमा ढिलाई हुन गएको देखिन्छ ।

सार्वजनिक खरिदको क्षेत्रमा भ्रष्टाचारजन्य गतिविधिको सधैं गुञ्जायस रहने र सार्वजनिक निर्माणको सवालमा निर्माण व्यवसायीले गरेको गल्तिमा कारवाही हुन नसक्नुको पछाडी आर्थिक अनियमितता महत्वपूर्ण तर लुकेको कारण रहेको मान्न गार्हो हुदैन । सोही कारण सार्वजनिक निर्माणमा एकातिर गुणस्तर र परिणामको प्रश्न उठिरहेको हुन्छ भने अर्को तर्फ कार्यसम्पादनमा ढिलाई हुन पुगेको छ ।

सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ दिर्घकालिन असर पार्ने प्रकृतिको कानून हो । यो नियमावली मिति २०७६।१।३० मिति २०७७।१।१५ सम्म आइपुग्दा पाँच पटक संशोधन भएको छ र सबै संशोधनमा म्याद थप सम्बन्धी प्रावधानलाई चलायमान बनाएको छ । संशोधनकै क्रममा रुग्ण भनिएका ठेक्काको म्याद थप गर्दा पूर्व निर्धारित क्षतिपूर्ति लिइने

छैन¹⁸² भनि नवौं संशोधनले व्यवस्था गर्न पुग्यो यो व्यवस्था सार्वजनिक खरिदको मर्म विपरित र सार्वजनिक खरिद ऐन २०६३ को दफा ५२¹⁸³ को प्रतिकूल समेत देखिन्छ। यस्ता व्यवस्थाले काम नगरी मोबिलाइजेशन पेशकी लिएर बस्ने निर्माण व्यवसायीलाई झन उत्साह मिलेको छ।

सार्वजनिक खरिद नियमावलीका पछिल्ला संशोधनले म्याद थप गर्दा मन्त्रालयको सचिबलाई जिम्मेवार बनाइनु, पचास प्रतिशत भन्दा बढी म्याद थप गर्न नसकिने व्यवस्था हुनु राम्रा पक्ष रहेका छन्।

सार्वजनिक निर्माण कार्य खरिद सम्झौतामा निर्धारण भएका अवधिमा सम्पन्न हुन नसक्दा जनताले विकासको प्रत्यक्ष प्रतिफल प्राप्त गर्नबाट वञ्चित भएको छ भने मुलुकले विकासको गति लिन सकिरहेको छैन। जुन समयमा सार्वजनिक निर्माणको कार्य सम्पन्न हुनु पर्ने हो सो समयमा नसकिदा सार्वजनिक खरिदको मूल मर्म Value for Money मा नकारात्मक प्रभाव पर्छ। साथै निर्माण व्यवसायीले माग गर्ने मूल्य समायोजनको कारण थप आर्थिक व्ययभार सिर्जना हुन्छ। यसरी निर्धारित समयमा सार्वजनिक निर्माण कार्य सम्पन्न नहुदा समय र आर्थिक पक्षमा क्षति त हुन्छ नै अन्य विवादहरू (मध्यस्थता तथा मुद्दा मामिला सम्बन्धी) पनि सिर्जना भई नकारात्मक प्रभाव पर्ने भएकोले सबै पक्षबाट जिम्मेवारी पूर्वक कार्य गरी खरिद सम्झौतामा उल्लेखित अवधिभित्र नै सार्वजनिक निर्माणका कार्य सम्पन्न गर्नु जरुरी भैसकेको छ।

सुझावहरू:

सार्वजनिक निकायलाई सुझाव: सार्वजनिक निर्माणको सन्दर्भमा सार्वजनिक निकाय महत्वपूर्ण पक्ष हो। सार्वजनिक निकायले सम्भाव्यता अध्ययनको समय देखि खरिद सम्झौता कार्यान्वयनको चरणसम्म जवाफदेहीपूर्ण काम गर्ने हो भने सार्वजनिक निर्माणको कामले तिब्रता पाउनेमा दुइमत हुन सकिदैन। सम्पन्न हुन सक्ने आयोजनाको चयन गरी

¹⁸² सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम (६ख)

¹⁸³ सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ५२ को उपदफा (२) को खण्ड (ढ) मा निर्धारित समयमा कार्यसम्पादन हुन नसके बापतको पूर्वनिर्धारित क्षतिपूर्ति खरिद सम्झौताको शर्त राख्नु पर्ने व्यवस्था रहेको छ सोही कानूनी व्यवस्था बमोजिमको Standard Bidding Document अनुसार बनेको सबै खरिद सम्झौताको शर्तमा पूर्व निर्धारित क्षतिपूर्ति लिने व्यवस्था राखिएको हुन्छ।

निर्माणस्थलको व्यवस्था गरेर मात्र ठेक्का प्रकृया सुरु गर्ने, नियमित अनुगमन मुल्याङ्कन गर्ने, छिटो छरितो निर्णय गरी निर्माण व्यवसायीलाई काम गर्ने वातावरण सिर्जना गर्ने जिम्मेवारी सार्वजनिक निकायको हो। यो जिम्मेवारी कुशलता पूर्वक निर्वाह गर्ने आयोजना प्रमुख लगायत सम्पूर्ण टिमको छनौट अनुभव, योग्यता र जनशक्तिको निष्ठाको आधारमा गरिनु पर्छ। यसरी काम गर्ने वातावरणमा पनि निर्माण व्यवसायीले कार्य तालिका एवं समय तालिका बमोजिम प्रगति गर्न नसकेमा पूर्व निर्धारित क्षतिपूर्ति लगाउने, कार्यसम्पादन जमानत जफत गर्ने, कालो सूचीमा राख्ने जस्ता खरिद सम्झौतामा व्यवस्था भए बमोजिम कारवाहीयुक्त काम भएमा निर्माण व्यवसायीले निर्धारित समयमा काम सम्पन्न गर्ने हुन्छ।

निर्माण व्यवसायीलाई सुझाव: निर्माण व्यवसायी स्वभावैले मुनाफा आर्जन गर्ने हुन्छ। सार्वजनिक निकायले आव्हान गरेको बोलपत्र अनुसारको निर्माणस्थलको पुरा अध्ययन गरेर, आफ्नो लाग्न सक्ने लागत भन्दा घटी नहुने गरी कबोल गर्नु पर्छ। ऐकै पटक धेरै ठेक्का लिनु भन्दा पनि आफूले सम्पन्न गर्न सक्ने मात्र ठेक्का लिनु उचित हुन्छ। बोलपत्रमा उल्लेख गरी पेश गरेको सबै मेसिनरी औजार तथा जनशक्ति निर्माण स्थलमा व्यवस्थापन गर्नु पर्छ। निर्माण व्यवसायीले उत्तरदायी भएर खरिद सम्झौताको शर्त अनुसारको दायित्व निर्वाह गरेमा सार्वजनिक निर्माणमा ढिलाई हुने अवस्था सिर्जना हुदैन।

परामर्शदातालाई सुझाव: परामर्शदाताको व्यवस्थापकिय पक्ष मजबुत बनाउने, निर्माणाधिन कार्यको नियमित अनुगमन गर्ने, गलति वा कमि कमजोरी भएमा तत्काल सुधार गर्ने, गराउने, आवश्यक निर्देशन दिनु परेमा तत्काल दिने, सार्वजनिक निकाय र निर्माण व्यवसायी बीच समन्वय कायम गर्ने जस्ता कार्य गरेमा सार्वजनिक निर्माण कार्य खरिद सम्झौतामा तोकिएको अबधिमा सम्पन्न हुन्छ।

नीति निर्मातालाई एवं नेपाल सरकारलाई सुझाव

(क) दिर्घकालिन अशर पार्ने प्रकृतिको सार्वजनिक कानून छिटो छिटो संशोधनले अन्यौलता सिर्जना गर्छ। यस्ता कानून दवाव एवं प्रभावको आधारमा हैन आवश्यकताको आधारमा मात्र संशोधन हुनु पर्छ।

- (ख) कुनै पनि ठेक्का निर्माण व्यवसायीको कारण तोकिएको समयमा सम्पन्न हुननसकेको रहेछ भने त्यस्ता निर्माण व्यवसायीले त्यो निर्माण कार्य सम्पन्न नभए सम्म अर्को ठेक्का प्रकृत्यामा भाग लिन नपाउने गरी सार्वजनिक खरिद ऐन परिमार्जन गर्नु पर्छ।
- (ग) वृहत हितहुने गरी विकास निर्माणको कार्य सुचारु गर्दा व्यवस्थापिका र कार्यपालिकासंग न्यायपालिकाको द्वन्द्व सिर्जना हुन नदिन तथा अदालतको आदेशको कारण विकास निर्माणको कार्यमा ढिलाई हुन जाने अवस्थालाई रोक्न संविधान संशोधन गरी सम्पत्ति सम्बन्धी मौलिक हकको व्यवस्था मौलिक हकबाट झिकी कानूनी हाकको रूपमा राख्न सकिन्छ। भारतको संविधानको सन १९७८ मा भएको संविधानको ४४ औं संशोधनले मौलिक हक अन्तरगत रहेको धारा ३१ मा रहेको सम्पत्ति सम्बन्धी हकको व्यवस्थालाई पूर्ण रूपमा झिक्यो र सोहि ४४ औं संशोधनबाट धारा ३००A थप गरी सम्पत्तिको अधिकारलाई विधायिकी कानूनको मातहतमा राखेको छ। सम्पत्ति सम्बन्धी हक मौलिक हकको रूपमा रहदा सम्म विधायिका र न्यायपालिका बीच विभिन्न समयमा टकरावको स्थिति उत्पन्न भएकोमा हाल सो स्थिति विद्यमान छैन¹⁸⁴।
- (घ) सार्वजनिक खरिदको अलावा सबै क्षेत्रमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण भएमा मात्र सुशासनले गति लिन सक्छ। भ्रष्टाचारप्रति कठोर बन्दै अनुशासित समाजको सिर्जना हुन सकेमा जुनसुकै सार्वजनिक काम गुणस्तर, परिमाणमा कुनै सम्झौता नै नगरी खरिद सम्झौतामा उल्लेख भएको अवधि भन्दा अगावै सकिन्छ।
- (ङ) कालो बजारी, कृतिम अभाव जस्ता कारणले निर्माण समग्री समयमा उपलब्ध नहुने अवस्थामा सरकारका सम्बन्धित निकायले तत्काल बजार अनुगमन गरी कारवाही भएमा निर्माण समग्रीको अभाव सिर्जना हुदैन फलस्वरूप सार्वजनिक निर्माण कार्य निर्धारित समयमा सम्पन्न हुन सघाउ पुग्ने देखिन्छ।

¹⁸⁴ विषयगत अवधारणागत तथा प्रारम्भिक मस्यौदाको प्रतिवेदन, २०६६, संविधानसभा मौलिक हक अधिकार तथा निर्देशक सिद्धान्त समिति, संसद भवन, सिंहदरवार, पृष्ठ २४३

सन्दर्भ सामग्री

नेपालको संविधान

सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३

निर्माण व्यवसाय ऐन, २०५५

सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४

पन्ध्रौ योजना, नेपाल सरकार, राष्ट्रिय योजना आयोग

बजेट बक्तव्य, २०७६।७७ र २०७७।७८ नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय

राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरूको संक्षिप्त परिचय तथा प्रगति, राष्ट्रिय योजना आयोग

रुग्ण ठेक्काको व्यवस्थापन अध्ययन तथा विश्लेषण प्रतिवेदन, माघ, २०७६, अख्तियार दुरुपयोग

अनुसन्धान आयोग

संविधानसभा मौलिक हक अधिकार तथा निर्देशक सिद्धान्त समिति विषयगत अवधारणागत तथा

प्रारम्भिक मस्यौदाको प्रतिवेदन, २०६६, संसद भवन, सिंहदरवार

UNCITRAL Modal Law on public procurement, 2014, United Nation Publication

FIDIC Red Book, Condition of Contract for Construction, 2nd edition, 2017

Standard Bidding Document, 14463, Procurement of Works, The World Bank, Washington D.C., May, 2000.

ADB Standard Bidding Document, Procurements of Works, 2017

Standard Bidding Document, Procurements of Works, (ICB) 4th Revised 2019, PPMO Nepal

Mc kandruck EWEN, Contract Law, 10th ed, 2013, Palgrave Macmillan Masters, p. 2

Trauner T. Construction Delays- Understanding Them Clearly, Elsevier Inc., USA, 2009, 2nd edition, p.25

Murali Sambasivan and Yav Wen Soon, cause and effect of delay in Malaysian Construction Industry,

International Journal of Project Management, 2007, Vol. 25, Issue 5

Onkar U. Jadhav, An Analysis of causes and effects of change orders on construction project in Pune,

International Journal of Engineering Research and General Science Vol. 3, Issue 6, Nov-Dec, 2015

Muhammand Saiful Islam & Bambang Trigunaryah, Construction delay in development countries, KICEM

Journal of Construction Engineering & project Management, ISSN 2233-9582

Dinesh Kumar R. Cause and effect of delay in Indian construction Project, International Research Journal of

Engineering and Technology, Volume 3, Issue 4 Apr. 1016

Padam Bahadur Shahi, FACTORS AFFECTING THE FAILURE OF A CONSTRUCTION PROJECT IN NEPAL,

International Journal of Current Research Vol. 9, Issue, 01, January, 2017

नेपालमा राजनीति र भ्रष्टाचारबीचको अन्तरसम्बन्ध

■ रुद्रप्रसाद सुवेदी

१. सामान्य परिचय

भ्रष्टाचार नेपाली जनजिब्रोमा अत्यधिक प्रयोग हुने थोरै शब्द मध्ये एक हो, जहाँ भ्रष्टाचारको कुरा नउठेको होस् । निलो लुगा लगाउने मजदुरबाट नभई व्यवस्थापन वा नेतृत्व तहमा रहेका सफा र सेतो कठालो भएको लुगा लगाउने व्यक्तिबाट गरिने अपराधलाई सफेद पोस, श्वेतग्रीवी, श्वेतवसन अपराध भनिन्छ । समाजको ठालु वर्गले गर्ने, संरक्षण दिने र संस्थागत गर्ने भएकोले भ्रष्टाचारलाई पानीसँग तुलना गरिन्छ । भ्रष्टाचार माथि बाट तल बग्छ र यसले पानीले जस्तै आफ्नो तह आफैँ मिलाउँछ । भ्रष्टाचार जति उपल्लो तहमा हुन्छ त्यति नै बढी खतरनाक हुन्छ यस्ता नीति र कानून निर्माण तहमा हुने नीतिगत भ्रष्टाचारको त्यति नै ठूलो प्रभाव र असर हुन्छ र petty corruption ले जनसाधारणलाई दिनानुदिन प्रभाव पारिरहेको हुन्छ ।^{१८५} भ्रष्टाचार आज कुनै राष्ट्र विशेषको मात्र चासो र चिन्ताको विषय नभई आज विश्वकै साझा सरोकार, चासो र चिन्ताको विषय भएको छ । संयुक्त राष्ट्रसंघले यस विरुद्ध लड्नको लागि महासन्धि मार्फत पक्षराष्ट्रहरूलाई आव्हान गरेको छ ।

सामाजिक विज्ञानमा राजनीति मन पराउनेहरूले राजनीतिशास्त्रलाई सामाजिक विज्ञानकी रानी (queen of the science) मान्दछन् । राजनीतिलाई मन नपराउनेहरू यसलाई फोहोरी खेलको रूपमा लिन्छन् । नागरिक राजनीतिसँग चाहेर वा नचाहेर प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रूपमा जोडिएका हुन्छन् । लोकतान्त्रिक पद्धतिमा शासन व्यवस्थाको सञ्चालन राजनीतिक दलले गरेका हुन्छन् । राजनीतिक दलको अस्तित्वलाई समाप्त पार्न सकिँदैन । Lord वेल्सको शब्दमा जसरी समुन्द्रमा आएको छालले किनारालाई ताजा

185 संगठित अपराधको रूपमा भ्रष्टाचार, मोहन प्रसाद बन्जाडे, सार्वजनिक व्यवस्थापन स्रोत सामग्री, सारथी अध्ययन तथा अनुसन्धान केन्द्र, पृष्ठ २६३

पारिदिन्छ त्यसरी नै राजनीतिक दलले राष्ट्रको विवेकलाई जीवित राख्दछन्"^{१८६} भनी दलको महत्त्वलाई दर्शाएका छन् ।

लोकतन्त्रका लागि सुशासनको महत्वपूर्ण भूमिका रहन्छ। सुशासनका लागि कानूनी राज्य, पारदर्शीता, जवाफदेहिता, उत्तरदायित्व र भ्रष्टाचार नियन्त्रणका सूचाङ्क राम्रो देखिनु पर्छ । राज्यको शासन प्रणालीलाई सञ्चालन गर्ने राजनीतिज्ञ तथा तिनका जिम्मेवार निकायले खेलेको भूमिका प्रभावकारी हुन सकेको छैन । राजनीतिज्ञ नै भ्रष्टाचारमा संलग्न रहेको राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय स्तरमा भएको अध्ययन अनुसन्धानका प्रतिवेदनहरूले देखाएका छन् ।

सबै नीतिको माग राजनीति भएकोले राजनीति स्वच्छ नहुँदासम्म अन्य क्षेत्र इमान्दार बन्न सक्ने अवस्था रहँदैन । त्यसैले राजनीतिक नेतृत्व सदाचारी हुनु जरुरी छ । राजनीतिक दलहरूले आफ्ना नेता र कार्यकर्ता छनौट गर्दा इमान्दारी, निस्वार्थी र कानूनप्रतिको वफादारितालाई प्रमुख आधार बनाउनु पर्दछ । निर्वाचन पद्धति खर्चिलो हुँदै गएको खर्चिलो निर्वाचन पद्धतिले व्यक्ति पदमा पुगेपछि असुल उपरको शैलीमा काम गर्ने गरेको देखिएको छ ।

निर्वाचन खर्चको अधिकतम सीमा तोक्ने गरेको भएतापनि त्यसको प्रभावकारिता रहन सकेको छैन । निर्वाचन आयोगले दल तथा उम्मेदवारहरूको निर्वाचन खर्चको जाँचबुझ, छानविन गर्न आवश्यक भइसकेको छ । निर्वाचन घोषणापत्रमा प्रतिवद्धता गरेका आधारमा राजनीतिक दलले मत लिएका हुन्छन् । घोषणापत्रलाई पन्छाएर स्वार्थ पूरा गर्न राज्यकोषको दुरुपयोग तथा नीतिहरूको निर्माण गर्ने प्रवृत्तिले सुशासनलाई टेवा पुगेको छैन ।

इतिहास हेर्ने हो भने शासन विचारले गर्थे, विचारका लडाईं तथा आन्दोलन हुन्थे । सिद्धान्तनिष्ठ मानिसहरू निर्वाचित हुन्थे । निर्वाचन जितेपछि विचार अनुसारको राज्य व्यवस्था लागू गर्न प्रयत्न रहेका हुन्थे । तर आज राजनीति पैसाका लागि, टिकट पैसा हुनेको लागि र जित्ने शासन सत्तामा पुगेका छन् । नेपालमा पनि त्यसको प्रभाव परेको

186 राजनीतिक सिद्धान्त र विश्लेषण, शिरीषचन्द्र रेग्मी, विद्यार्थी पुस्तक भण्डार भोटाहिटी, काठमाण्डौ पृष्ठ १३८

देखिन्छ। निर्वाचनमा हुने ठूलो पैसाको प्रयोगले व्यवसायीहरूलाई राजनीतिमा छिर्ने मौका मिलेको छ । राजनीतिक दललाई बाहिर बसेर हिजो ठूलो सहयोग गर्नेहरू आज आफैं प्रत्यक्ष वा समानुपातिक निर्वाचनमा निर्वाचित भई नीतिमा हस्तक्षेप गरिरहेका छन् । यसले राजनीतिक संरचनाको सारमा परिवर्तन ल्याएको छ । त्यसैले प्रस्तुत कार्यपत्रमा राजनीति र भ्रष्टाचारको सम्बन्धमा संक्षिप्त चर्चा गर्ने प्रयास गरिएको छ ।

१.१ भ्रष्टाचार को अर्थ र परिभाषा

भ्रष्ट र आचार शब्दको संयोजनबाट भ्रष्टाचार शब्दको निर्माण भएको पाइन्छ । भ्रष्टाचार नैतिक र भौतिक दुवै रूपमा आचरण पतन भएको कार्यका रूपमा लिइन्छ । "राजाले अन्याय मुलुकमा हुन नदिनु नियाँ निसाफ विगर्‍या भन्याको घुस दिन्या र घुस खान्या हुन" श्री ५ बडामहाराजधिराज पृथ्वीनारायण शाहको ^{१८७} उक्त दिव्य उपदेशले पनि भ्रष्टाचार नेपालमा पूरानो रोग हो भन्ने कुरा दर्शाउँछ । भ्रष्टाचारलाई विभिन्न व्यक्ति, संघ, र संस्थाहरूले व्याख्या र परिभाषा गरेका छन् ।

भ्रष्टाचारको परिभाषा गर्ने सन्दर्भमा "The abuse of entrusted power for private gain." अर्थात् (सार्वजनिक क्षेत्रमा काम गर्ने पदाधिकारी वा राजनीतिकज्ञ वा सरकारी अधिकारीले आफूलाई अख्तियारी र शक्तिको दुरुपयोग गरी कुनै पनि व्यक्ति वा सम्बद्ध व्यक्तिहरूको निजी फाइदाका लागि गैर कानूनी काम गर्नु भ्रष्टाचार हो) Transparency International ^{१८८} ले परिभाषा गरेको छ । यसैगरी "The abuse of public office for private gain." - अर्थात् (निजी फाइदाका लागि सार्वजनिक ओहोदाको दुरुपयोग नै भ्रष्टाचार हो World Bank ^{१८९} ले परिभाषा गरेको छ । यसैगरी "Covers many different forms of corruption, such as bribery, trading in influence, abuse of functions, and various acts of corruption in the private sector." - UNCAC ले परिभाषा गरेको छ । यसैगरी उक्त महासन्धिको धारा २ को खण्ड (ड) मा अपराधजन्य कार्य मार्फत प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष

187 पद टिप्पणी नं-१ को पृष्ठ २६७

188 <https://www.transparency.org>

189 helping countries combat corruption the role of the world bank, 1997

रूपमा आएको सम्पत्तिलाई आपराधिक आर्जन मानेको छ। खण्ड (ज) मा धारा २३ बमोजिम मनसायपूर्वक गरिएका आफ्नो कुनै कार्यबाट उत्पन्न हुने कानूनी कारवाहीबाट बच्न कुनै सम्पत्ति आपराधिक हो भनी जानीजानी सम्पत्तिको गैरकानूनी उत्पत्तिलाई लुकाउनु, छिपाउनु, स्वरूप परिवर्तन गर्न वा हस्तान्तरण गर्न वा संलग्न व्यक्तिलाई सहयोग पुर्याउनु, सम्पत्तिको यथार्थ प्रकृति, स्रोत, स्थान अवस्थिति, ओहोरदोहोर वा स्वामित्व वा अधिकार लुकाउने छिपाउने र आकृति परिवर्तन गर्नु, यस्तो सम्पत्ति प्राप्त गर्नु भोग वा प्रयोग गर्नु, स्थापित कसूर गर्ने, उद्योग गर्ने, सहयोग दुरुसाहन, परामर्श दिनु, सहभागी जनाउनु, संलग्नता राख्नु वा षडयन्त्र गर्नुलाई अपराधको रूपमा प्रष्टयाएको छ। साथै धारा ७ मा प्रत्येक राज्य पक्षले यस महासन्धिका उद्देश्यहरूको अनुकूल हुने गरी निर्वाचित हुने सार्वजनिक कार्यालय र राजनीतिक दलहरूको कोष सम्बन्धी विषयमा लागू हुने हदसम्म पारदर्शिता अभिवृद्धि गर्न सुचित विधायिकी र प्रशासनिक उपायहरू लागू गर्ने विषयमा विचार गर्न अभिप्रेरित गरेको छ। धारा ८ मा सार्वजनिक अधिकारीहरूको आचारसंहितामा जोड दिएको छ। आचारसंहिता वा मापदण्डहरू उल्लंघन गर्ने सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्तिहरू विरुद्ध अनुशासनात्मक कारवाही गर्न सिफारिस गरेको पाइन्छ।^{१९०}

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ को दफा २ मा भ्रष्टाचार भन्नाले भ्रष्टाचार निवारण सम्बन्धी प्रचलित कानून बमोजिम सजाय हुने कसुर सम्झनु पर्छ।^{१९१} साथै भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा २ को खण्ड (क) भ्रष्टाचार भन्नाले परिच्छेद-२ अन्तर्गत सजाय हुने कसूर सम्झनु पर्छ जस अन्तर्गत रिश्वत लिनेदिने, राजस्व चुहावट गर्ने, बिना मूल्य वा कम मूल्यमा वस्तु वा सेवा लिने, दान दातव्य उपहार चन्दा लिने, कमिशन लिने, गैरकानूनी लाभहानी पुर्याउने, बदनियतले काम गर्ने, गलत लिखत तयार गर्ने, गलत अनुवाद गर्ने, सरकारी कागजात सच्याउने, सरकारी वा सार्वजनिक संस्थाको कागजात नोक्सान गर्ने, प्रश्नपत्रको गोपनीयता भङ्ग गर्ने वा परीक्षाको परिणाम फेरबदल गर्ने, गैरकानूनी व्यापार व्यवसाय गर्ने, नपाएको ओहदा पाए भन्ने, झुठ्ठा विवरण दिने, सार्वजनिक सम्पत्ति हानीनोक्सानी गर्ने, गैरकानूनी दबाव दिने,

190 भ्रष्टाचार विरुद्धको संयुक्त राष्ट्र संघीय महासन्धि, २००३

191 नेपाल ऐन संग्रह खण्ड १, २०७६ कानून किताब व्यवस्था समिति बबरमहल काठमाण्डौ

गैरकानूनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गर्ने र उल्लेखित कसूरको उद्योग गर्ने वा कसूरको मतियार हुने भनी परिभाषा गरेको छ।^{१९२} उच्च पदीय हैसियत अर्थात प्रतिष्ठाको आडमा पेशागत आधारमा गरिने अपराध, अपराधशास्त्रमा श्वेतग्रीवी अपराध (White colour crime) को रूपमा परिचित भएको देखिन्छ। यस्ता अपराधहरू उच्च पदस्थ कर्मचारी तथा राजनीतिक पदाधिकारीहरूबाट पदीय अधिकारको दुरुपयोगको उपजको रूपमा हुने भएकोले यस्ता अपराधलाई नैतिकताको प्रतिकूल गम्भीर अपराधको रूपमा लिनुपर्ने भनी सर्वोच्च अदालतले परिभाषित गरेको पाइन्छ।^{१९३}

अतः समग्रमा विश्लेषण गर्दा सार्वजनिक क्षेत्रमा काम गर्ने पदाधिकार वा राजनीतिज्ञ वा सरकारी अधिकारीले निजी फाइदाका लागि गैह्र कानूनरूपमा सार्वजनिक पदको दुरुपयोग गर्नु नै भ्रष्टाचार हो। यस्ता अपराधलाई नैतिकताको प्रतिकूलताका गम्भीर अपराधका रूपमा बुझ्न सकिन्छ।

१.२ भ्रष्टाचार र राजनीतिको अन्तर सम्बन्ध

अमेरिकी राष्ट्रपति भए लगत्तै रुजभेल्टले सन् १९९३ मा भनेका थिए, ए गरीब जनताहरू तिमीहरू बोलन, संसदमा त सभ्रान्त एलिटहरू छन् तिम्रा होइनन उनीहरू आफ्नो ध्यानमा छन् भनी जनतालाई बोल्न आवाहन गरेका थिए। यसले भ्रष्टाचार र राजनीतिको समीकरण गाँजिएर रहेको बुझ्न सकिन्छ। राजनीति हाम्रा हरेक गाउँघर, टोलवस्ती र सहरबजार जताततै पुगेको छ। यसरी पुगेको राजनीति भ्रष्टाचारका टेकामा अडेको पाइन्छ। राजनीति र भ्रष्टाचार बीचको समीकरण र सहकार्य गहिरिदै गएको पाइन्छ।^{१९४} तत्कालीन प्रमुख आयुक्त लोकमानसिंह कार्कीका अनुसार अहिले अख्तियारले एक हजार जना राजनीतिक व्यक्तिका बारेमा इन्टेलिजेन्स सर्भे गरिरहेको भनी वि.स. २०७१ मंसिर १९ गते व्यवस्थापिका संसदको सुशासन तथा अनुगमन समितिको बैठकमा बताएका थिए।^{१९५} यसले राजनीतिज्ञ भ्रष्टाचारमा संलग्न रहेको चित्रित गर्दछ।

१९२ पद टिप्पणी नं. ७

१९३ ने.का.प. २०६९ अंक ५ निर्णय नं. ८८३२ प्रकरण नं. २४

१९४ सूर्यनाथ उपाध्याय र दिनेश घिमिरे, समाज र भ्रष्टाचार, साङ्गिला प्रकाशन प्रा. लि काठमाण्डौ पहिलो संस्करण २०७३ पृष्ठ १८

१९५ पद टिप्पणी नं १० पृष्ठ ३७

लोकतन्त्रको संरक्षक र संवाहकका रूपमा राजनीतिक दललाई लिने गरिन्छ । सन् २०१३ मै ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलले सार्वजनिक गरेको ग्लोबल करप्सन ब्यारोमिटरका अनुसार नेपालको कूल भ्रष्टाचारको ७०% अंश राजनीतिक क्षेत्रले मात्रै ओगटेको छ । मुलुक नीतिगत भ्रष्टाचारले ग्रसित छ । नीतिगत भ्रष्टाचारका विषयमा अख्तियारले अनुसन्धान गर्न पाउनु पर्दछ भन्ने सवाल स्थापना देखि नै उठ्दै आएपनि २९ वर्ष सम्म पनि निष्कर्ष निस्किएको छैन।¹⁹⁶ ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलले २०२० मा प्रकाशन गरेको करप्सन पर्सेप्सन इण्डेक्स अनुसार नेपालले ३४ अंक मात्र प्राप्त गरेको छ । समग्र राष्ट्रहरूमा नेपाल १३४ औं स्थानमा रहेको छ । नेपालका दुई संवैधानिक निकाय अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग र महालेखा परीक्षकको प्रतिवेदनमा संघ, प्रदेश र स्थानीयतहमा सार्वजनिक सम्पत्तिको दुरुपयोग र भ्रष्टाचार मौलाएको उदाहरण प्रस्तुत भएका छन्। राजनीतिक संस्कार र आचरण भएका त्यागि र अनुशासित व्यक्तिहरूलाई राजनीतिक दलले उम्मेदवार नबनाउनु, निर्वाचित भएपछि पनि दलको पद ओगटी रहने हुनाले पदभन्दा दल ठूलो भयो र काम गर्दा दल हावी बन्यो, राजनीतिक दलका नेता उच्च प्रशासकहरू नै Tax Heaven हेभेनबाट रकम भित्र्याउने व्यापारी माफिया र ठेकेदारसँग आवद्ध भएर त्यस्ताको स्वार्थ पूर्तिमा लागेको कारण र प्रतिवर्ष भ्रष्टाचार बढोत्तरी भएको छ ।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलाई "साना माछा ढकियामा ठूला माछा खोला"मा¹⁹⁷ पार्ने भनेर दोषारोपण गरेको पनि पाइन्छ। नीतिगत भ्रष्टाचारमा राजनीतिक उच्च नेतृत्व र प्रशासनिक उच्च नेतृत्व संलग्न हुने गर्दछन् । नीतिगत भ्रष्टाचारमा सरकारले पारित गर्ने, नीति, नियमावली, निर्देशिका, कार्यविधि मन्त्रीस्तरीय निर्णयबाट हुने यस्तै प्रकारका निर्णयहरू, सचिवस्तरीय निर्णयबाट हुने विभिन्न कुराहरू, सार्वजनिक निकाय र त्यसका सञ्चालक समितिबाट हुने विविध निर्णयहरू पर्दछन् । नीतिगत भ्रष्टाचारको निम्ति कुनै निश्चित क्षेत्र वा सीमा हुँदैन।¹⁹⁸ प्रचलित नीतिगत प्रावधानमा टेकेर संरचना भत्काई अपव्याख्या गरी आफू अनुकूल निर्णय गर्ने गराउने, हेरफेर गरी प्रस्ताव अनुकूल निर्णय गर्ने, सार्वजनिक खरिद ऐनका प्रावधान पुरै मिच्ने, समयमा काम नगरी म्याद

196 सम्पादकीय अन्नपूर्ण पोष्ट २०७६ माघ २८ मंगलबार

197 खेमराज नेपालमाघ २८/२०७६ अन्नपूर्णपोष्ट

198 नेपालका भ्रष्टाचार र भ्रष्टाचारी, हरिहर पोखरेल, ब्रदर्स बुक्स प्रकाशन प्रा.लि पृष्ठ २७

थपेपछि आपतकालीन व्यवस्था प्रयोग गरी अत्याधिक लाभ लिने, नीतिगत प्रावधान हो भनी मन्त्रिपरिषदमा प्रस्ताव लगेर निर्णय गराउने । नीतिगत निर्णय के हो भनेर सम्मानित सर्वोच्च अदालतबाट व्याख्या हुनुपर्ने देखिन्छ । मन्त्रिपरिषदबाट भएका सबै निर्णय नीतिगत हुँदैनन् नीतिगत र व्यक्तिगत विषयका निर्णयमा अन्तर हुन सक्छ ।¹⁹⁹ मन्त्रिपरिषदको नीतिगत निर्णयबाट बृहत प्रकृतिका भ्रष्टाचार हुन सक्दछन् । नीतिगत निर्णयभित्र हुने चलखेल भ्रष्टाचारको मूल स्रोत बन्न पुग्छ । मन्त्रिपरिषदको नीतिगत निर्णय छानविनमा बच्न मन्त्रिपरिषदबाट नीतिगत निर्णय गराएरै बच्ने प्रकृति झन हुर्किएको छ । कुर्सीमा आफू कति समय रहने हो भन्ने कुनै ग्यारेन्टी हुँदैन उनीहरू जसरी भए पनि कमाउन चाहन्छन् । कुन नीतिगत हो र कुन होइन भनी छुट्याउने कुनै स्पष्ट लक्ष्मण रेखा छैन । राजनीतिक दलहरूको गतिविधि सञ्चालनका निम्ति पैसा चाहिन्छ । खर्चिलो निर्वाचन प्रणाली नै भ्रष्टाचारको मूलजड हो । राजनीतिमा बारम्बार प्रयोग हुने मसल, माफिया र म्यानुपुलेसन शब्दावलीहरू निर्वाचनका समयमा बढी प्रयोग हुन्छन् । राजनीतिक दलहरूको निर्वाचन तथा पार्टी सञ्चालनका निम्ति आवश्यक पर्ने कोषका लागि भ्रष्टाचार गर्दछन् गर्न लगाउँछन् । मुहान सडलो भए मात्र नदी सडलो हुन्छ । राजनीति प्रदुषित हुनुको मुख्यकारण चुनावी खर्च असुल्ने प्रवृत्ति हो । राजनीतिक दल भ्रष्ट भएसम्म भ्रष्टाचार मुक्त समाजको परिकल्पना गर्न सकिन्न ।²⁰⁰

पार्टीलाई पैसा चाहिन्छ, तर अत्यधिक पैसा लाग्ने बनाइयो, राजनीतिलाई सैद्धान्तिकरण नगरिदा त्यस्तो भएको हो । सैद्धान्तिकरण गरेको भए स्वयं सेवा बढ्थ्यो । श्रमदान र स्वयंसेवाको चलन नबस्दा पैसा सर्वोपरी भयो । पैसा नभइकन जनता परिचालन गर्न नसक्ने अवस्था सिर्जना भयो । राजनीति खर्चिलो बन्यो र खर्च भ्रष्टाचार गरेर उठाउन थालियो ।²⁰¹ भ्रष्टाचारको मूल जरो राजनीति हो यो राजनीतिमै जोडिन्छ र नीतिगत भ्रष्टाचारसँग सम्बन्धित छ । पूर्व प्रधानमन्त्री डा. के आर्. सिंहको भनाईबाट पनि प्रमाणित हुन्छ । मेरो पालामा भ्रष्टाचार निर्मूल पार्ने भनी त्यसको मूल पत्ता लगाउँदै गए जाँदा जाँदा म त दरबारको मूल ढोकामै पुगे । जुन दिन म त्यहाँ पुगे मेरो

199 सूर्यनाथ उपाध्याय अन्नपूर्ण पोष्ट २०७६ माघ २८ मंगलबार

200 रजगत ८५, हरि बहादुर थापा प्रकाशन फाइनलप्रिन्ट बुक्स प्रा.लि. विशालनगर

201 एउटा पत्राकारको कानूनी दैनिकीपहिलो संस्करण २०६८ पृष्ठ १४५ कृष्ण प्रसाद धिताल

मन्त्रिमण्डल विघटन भएको सुन्नुपर्यो ।²⁰² ठेकेदार, बैंकर र व्यवसायीहरू सासंद भएपछि त भ्रष्टाचार नीति निर्माणको तहमा पुगेपछि आफू अनुकूल हुने गरी ऐन कानून र नीति नियम बनाउने भएपछि राजनीतिक तहको भ्रष्टाचार हुने नै भयो। नेपालमा त चुनावका लागि टिकट दिँदा, समानुपातिक संसद बनाउँदा, राजनीतिक नियुक्ति दिँदा पनि लेनदेन हुने गरेको सुन्नमा आउँछ ।²⁰³

नेपालमा भ्रष्टाचार र सुशासन सम्बन्धी अध्ययन २०७५ तथा स्थानीय तहमा हुने भ्रष्टाचार सम्बन्धी अध्ययन / सर्वेक्षण, २०७६ अनुसार नेपालमा नीतिगत भ्रष्टाचार हुने गरेको छ भन्ने धारणा सेवाग्राहीहरूमा व्यापकरूपमा रहेको पाइएको छ । सेवाग्राही सर्वेक्षण अनुसार उच्च पदस्थ पदाधिकारीहरूबाटै बढी नीतिगत भ्रष्टाचार हुने देखिएको छ । स्थानीय तह सम्बन्धी सर्वेक्षणमा ३०.३% नीतिगत भ्रष्टाचार हुने गरेको औल्याइएको छ । अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ मा मन्त्रिपरिषद वा त्यसको कुनै समितिले सामूहिक रूपमा गरेको नीतिगत निर्णयका सम्बन्धमा आयोगले कुनै कारवाही नगर्ने प्रावधान रहेको छ। नीतिगत निर्णयहरूको स्पष्ट परिभाषा र व्याख्या गरी नीतिगत र प्रशासनिक निर्णयको सीमा निर्धारण हुन आवश्यक छ।

२. राजनीतिक दल :-

"राजनीतिक दल एक औपचारिक संगठन हो । जसको सोच,चेतना एवं प्रमुख उद्देश्य त्यस्तो व्यक्तिहरूलाई सार्वजनिक पदमा पुर्याउनु र त्यसमा कायम राखी राख्नु हो । जो जसले एकलै या कसैसँग मिलेर शासनमा नियन्त्रण राख्दछ ।" ^{२०४} भनी रावर्ट सी. वोनले बताएका छन् । नेपाल कानूनमा राजनीतिक दल भन्नाले नेपालको संविधानको धारा २६९ तथा राजनीतिक दलसम्बन्धी ऐन, २०७३ को दफा ४ मा समान राजनीतिक विचारधारा, दर्शन, कार्यक्रमप्रति जनसाधारणको समर्थन र सहयोग प्राप्त गर्नका लागि त्यसको प्रचार प्रसार गर्न गराउन वा सो प्रयोजनका लागि क्रियाशिल रहेका र संविधानको धारा २७१ र राजनीतिक दलसम्बन्धी ऐन, २०७३ को दफा ४८

202 राजनीति भ्रष्टाचार र आयोग डा. इन्दु अभिनय स्मारिका २०७६, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग काठमाण्डौ नेपाल २०७६ पृष्ठ १४

203 पद टिप्पणी नं १८ डा. गोविन्द बहादुर थापा ऐ.ऐ. पृष्ठ ४३

204 पद टिप्पणी नं.२ पृष्ठ १३८

बमोजिम निर्वाचन प्रयोजनका लागि दर्ता भएको दललाई राजनीतिक दल भनी परिभाषा गरिएको छ।^{२०५} दलले आफ्नो उद्देश्य तथा कार्यक्रमप्रति जनसाधारणको समर्थन र सहयोग प्राप्त गर्नका लागि त्यसको प्रचारप्रसार गर्न तथा दल सञ्चालनको लागि राजनीतिक वित्तको आवश्यकता पर्दछ ।

२.१ राजनीतिक वित्त

लोकतान्त्रिक समाजमा राजनीतिक नेतृत्वले नागरिक तथा सरोकारवालाहरूसँग निरन्तर संवाद कायम राख्न आवश्यक हुन्छ । जनताको मत बढीभन्दा बढी प्राप्त गर्नका लागि राजनीतिक दलहरूले आफ्नो विचार सिद्धान्त र कार्यक्रम जनतासामु लैजाने गर्दछन् । राजनीतिक दलहरूलाई आन्तरिक व्यवस्थापन, दलको कार्य सञ्चालन, संगठन विस्तार, अध्ययन अनुसन्धान एवं निर्वाचन प्रचारप्रसार अभियानको लागि रकमको आवश्यकता पर्दछ । उल्लिखित अभियानमा हुने पैसाको उपयोगलाई राजनीतिक वित्त भनिन्छ । हे उडका अनुसार आधुनिक समाजमा भ्रष्टाचारको जरो राजनीतिक वित्तमा रहेको छ । राजनीतिक पद प्राप्त गर्नका लागि गरिने निर्वाचनमा हुने व्यापक खर्च, पार्टीका कार्यकर्ता, नेता तथा अन्यलाई पार्टीमा राखी राख्नका लागि गरिने खर्च र अपारदर्शी आय व्ययले संस्थागत गरिरहेको छ।^{२०६} यसअन्तर्गत निर्वाचनको अवधिमा निर्वाचन प्रचारप्रसार अभियानको क्रममा हुने खर्च, दलले निर्वाचनको समयमा गर्ने अन्य खर्च, दलहरूले सम्बद्ध निकायसँग सम्बन्ध स्थापित गर्दा हुने खर्च, राजनीतिक विचार आफूतर्फ डोहोर्याउन गरिने, पत्रपत्रिका सञ्चारमाध्यमलाई आफ्नो दलको विचार सिद्धान्त, कार्यक्रम तथा घोषणापत्र लगायत सूचना सम्प्रेषण गर्ने खर्च, आदि पर्दछन् । राजनीतिक वित्तलाई राजनीतिक दलको खर्च र निर्वाचन प्रचारप्रसार खर्च वा निर्वाचन अभियान वित्तको रूपमा विभाजन गर्न सकिन्छ ।

२०५ नेपालको संविधान, नेपाल ऐन संग्रह खण्ड ३, २०७६

२०६ पद टिप्पणी नं. १० पृष्ठ ४६

क. राजनीतिक दलको खर्च

राजनीतिक दलको खर्चभित्र कार्यालयको नियमित खर्च, नीति नियमको अध्ययन-अनुसन्धान, राजनीतिक सम्वादमा हुने खर्च, मुद्दा दर्ता तथा दलका अन्य नियमित कार्यमा हुने खर्च आदि पर्दछन्। यसबाहेक निर्वाचनको समयमा गर्ने निर्वाचन प्रचारप्रसार खर्च पनि राजनीतिक दलको खर्चमा नै राखेर हेर्ने गरेको पाइन्छ।

ख. निर्वाचन प्रचार प्रसार खर्च

यसअन्तर्गत राजनीतिक दलले निर्वाचनको समयमा निर्वाचन प्रचारप्रसारका लागि गरिने खर्च पर्दछन्। यस्तो खर्च राजनीतिक दल, राजनीतिक दलको उम्मेदवार, दलको प्रतिनिधिको रूपमा कुनै व्यक्ति वा संगठन र समर्थकले गरेको हुन सक्दछ। निर्वाचन प्रचारप्रसार खर्च (campaigning finance) खासगरी निर्वाचनमा केन्द्रित हुन्छ। यसमा निर्वाचन अभियानका लागि उठाइएका रकम र राजनीतिक दल, उम्मेदवार र दल बाहेक तेस्रो पक्षले गरेको खर्च समेत पर्दछन्।

२.२ नेपाल कानूनमा राजनीतिक दलको कोष सम्बन्धी व्यवस्था:

दल सञ्चालनको लागि कोषको आवश्यकता पर्दछ। दलको कोषमा स्रोतको निर्धारण, स्रोतको पारदर्शिता, खर्चको विविधता, आवधिक लेखापरीक्षण र सार्वजनिकीकरण आदि पर्दछन्। त्यस्तो कोषको सञ्चालन राज्यले कुन विधि र माध्यमबाट सहयोग गर्ने भन्ने स्पष्ट हुनु पर्दछ। राजनीतिक दल सम्बन्धी ऐन, २०७३ को दफा ३७ मा दलको एक छुट्टै कोष हुने उक्त कोषमा देहायको रकम जम्मा हुने व्यवस्था रहेको छः-²⁰⁷

क. सदस्यता शुल्क वा सदस्यता नवीकरण शुल्कवापत विधान बमोजिम प्रत्येक सदस्यबाट प्राप्त रकम

ख. दफा ३८ बमोजिम प्राप्त हुने स्वेच्छिक आर्थिक सहयोग

207 नेपाल ऐन संग्रह खण्ड ३, २०७६

- ग. दलले कुनै कार्यक्रम आयोजना गरी संकलन गरेको रकम
- घ. दलको प्रकाशन तथा चलअचल सम्पत्तिको विक्रीबाट प्राप्त रकम
- ङ. कोषमा रहेको रकम वापत बैंकबाट प्राप्त व्याज रकम
- च. सदस्यबाट विधान बमोजिम नियमित रूपमा प्राप्त सहयोग रकम।

कोषमा जम्मा भएको रकम बैंकमा खाता खोली जम्मा गर्नु पर्नेछ। दलको नाममा हुने सबै खर्च कोषबाट व्यहोर्ने व्यवस्था रहेको देखिन्छ ।

२.३ निर्वाचन कानूनमा निर्वाचन प्रचार प्रसार खर्च निर्धारण सम्बन्धी व्यवस्था

निर्वाचन आयोगले प्रत्येक निर्वाचनमा राजनीतिक दल तथा उम्मेदवारले निर्वाचनको प्रचार प्रसारमा खर्च गर्न पाउने हद निर्धारण गर्नु पर्ने कानूनी व्यवस्था रहेको छ ।

१. निर्वाचन आयोग ऐन, २०७३ को दफा २४ मा आयोगले राजनीतिक दल तथा उम्मेदवारले निर्वाचनमा गर्न पाउने खर्चको अधिकतम हद तोकी सो को सूचना नेपाल राजपत्रमा प्रकाशन गर्नुपर्ने र निर्वाचनमा भाग लिने राजनीतिक दल वा उम्मेदवारले तोकिएको अधिकतम हद भन्दा बढी नहुने गरी निर्वाचन खर्च गर्नपर्ने व्यवस्था रहेको छ ।

२. स्थानीय तह निर्वाचन ऐन, २०७३ को दफा ६४ मा स्थानीय तहको निर्वाचनमा उम्मेदवारले आयोगले तोकेको सिमाभित्र रही खर्च गर्नुपर्ने, खर्चको विवरण तोकिएको ढाँचामा राख्नुपर्ने, परिणामको घोषणा भएको मितिले ३० (तीस) दिनभित्र खर्चको विवरण सम्बन्धित कार्यालयले आयोगमा बुझाउनु पर्ने, खर्चको विवरण तोकिएको समयभित्र नबुझाउने र तोकिएको हदभन्दा बढी खर्च गर्ने उम्मेदवारलाई आयोगले प्रचलित संघीय कानून बमोजिम जरिवाना गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको छ ।

३. प्रतिनिधि सभा सदस्य निर्वाचन ऐन, २०७४ र प्रदेश सभा सदस्य निर्वाचन ऐन, २०७४ को दफा ७२ मा पहिलो हुने निर्वाचित हुने निर्वाचन प्रणाली अन्तर्गत हुने निर्वाचनमा उम्मेदवारले र समानुपातिक निर्वाचन प्रणाली अन्तर्गत हुने निर्वाचनमा दलले

आयोगले तोकेको सिमाभित्र रही खर्च गर्नुपर्ने, खर्चको विवरण आयोगले तोकेको ढाँचामा राख्नुपर्ने । निर्वाचनको परिणाम घोषणा भएको मितिले ३५(पैंतीस) दिनभित्र खर्चको विवरण बुझाउनुपर्ने खर्चको विवरण तोकेको समयभित्र नबुझाउने दल वा उम्मेदवारलाई आयोगले निर्वाचन आयोग सम्बन्धी संघीय कानून बमोजिम जरिवाना गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको छ ।

४. राष्ट्रपति तथा उपराष्ट्रपतिको निर्वाचन सम्बन्धी ऐन, २०७४ को दफा ६२ मा तोकेको ढाँचामा राख्नु पर्नेछ । निर्वाचन परिणामको घोषणा भएको मितिले ३५(पैंतीस) दिनभित्र वा आयोगले तोकेको कार्यालय समक्ष पेश गर्नुपर्ने, खर्चको विवरण तोकेको समयभित्र नबुझाउने उम्मेदवारलाई आयोगले निर्वाचन आयोग सम्बन्धी संघीय कानून बमोजिम जरिवाना गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको छ ।

५. राष्ट्रियसभा सदस्य निर्वाचन ऐन, २०७५ दफा ६५ मा उम्मेदवारले तोकिएको सीमाभित्र रही खर्च गर्नुपर्ने, निर्वाचनमा भएको सम्पूर्ण खर्चको विवरण आयोगले तोकेको ढाँचामा राख्नु पर्नेछ । निर्वाचन परिणामको घोषणा भएको मितिले ३५(पैंतीस) दिनभित्र वा आयोगले तोकेको कार्यालय समक्ष पेश गर्नुपर्ने, खर्चको विवरण तोकेको समयभित्र नबुझाउने दल वा उम्मेदवारलाई आयोगले निर्वाचन आयोग सम्बन्धी संघीय कानून बमोजिम जरिवाना गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको छ ।

२.४ २०७४ सालमा सम्पन्न सबै तहका निर्वाचनमा निर्धारण गरिएको खर्चको सीमा :-

निर्वाचन आयोगले प्रत्येक निर्वाचनमा राजनीतिक दल तथा उम्मेदवारले निर्वाचनको प्रचार प्रसारमा खर्च गर्न पाउने हद निर्धारण गर्नुपर्ने कानूनी व्यवस्था बमोजिम संवत् २०७४ सालमा सम्पन्न सबै तहका निर्वाचनमा गर्न पाउने खर्चको अधिकतम हद देहाय बमोजिम तोकिएको सूचना राजपत्रमा प्रकाशन गरेको थियो ।

१. राष्ट्रपति तथा उपराष्ट्रपति पदको निर्वाचन

राष्ट्रपति तथा उपराष्ट्रपतिको निर्वाचनमा राष्ट्रपति तथा उपराष्ट्रपति पदको उम्मेदवारले चार लाख रुपैयाँसम्म खर्च गर्न सक्ने खर्चको सीमा निर्धारण गरिएको थियो । ²⁰⁸

208 राष्ट्रपति तथा उपराष्ट्रपतिको निर्वाचन निर्देशिका, २०७४ को अनुसूची-७४, निर्वाचन आयोग कान्तिपथ काठमाण्डौ ।

२. प्रतिनिधि सभा सदस्य तथा प्रदेश सभा सदस्य पदको निर्वाचन

- (क) पहिलो हुने निर्वाचित हुने निर्वाचन प्रणाली बमोजिम प्रतिनिधि सभा सदस्य निर्वाचनको उम्मेदवारले पच्चीस लाख रुपैयाँसम्म र प्रदेश सभा सदस्य निर्वाचनको उम्मेदवारले पन्ध्र लाख रुपैयाँसम्म खर्च गर्न सक्ने खर्चको सीमा निर्धारण गरिएको थियो।
- (ख) समानुपातिक निर्वाचन प्रणाली बमोजिम राजनीतिक दलले गर्न पाउने खर्चको अधिकतम सीमा समानुपातिक निर्वाचन प्रणाली बमोजिम हुने प्रतिनिधि सभा सदस्यको निर्वाचनमा राजनीतिक दलले पेश गरेको बन्दसूचीमा उम्मेदवारको संख्या अनुसार प्रति उम्मेदवार रु दुई लाख रुपैयाँसम्म र समानुपातिक निर्वाचन प्रणाली बमोजिम हुने प्रदेश सभा सदस्य निर्वाचनमा राजनीतिक दलले पेश गरेको बन्दसूचीमा उम्मेदवारको संख्या अनुसार प्रति उम्मेदवार रु एक लाख पचास हजार रुपैयाँ सम्म खर्च गर्न सक्ने खर्चको सीमा निर्धारण गरिएको थियो।²⁰⁹

३. राष्ट्रिय सभा सदस्य निर्वाचन

राष्ट्रिय सभा सदस्य निर्वाचनको उम्मेदवारले तीन लाख पचास हजार रुपैयाँसम्म खर्च गर्न सक्ने गरी खर्चको सीमा निर्धारण गरिएको थियो।²¹⁰

209 प्रतिनिधि सभा सदस्य तथा प्रदेश सभा सदस्य निर्वाचन निर्देशिका, २०७४ को अनुसूची-११, निर्वाचन आयोग कान्तिपथ काठमाण्डौ।

210 राष्ट्रिय सभा सदस्य निर्वाचन निर्देशिका, २०७४ को अनुसूची-८० निर्वाचन आयोग कान्तिपथ काठमाण्डौ।

४. स्थानीय तह निर्वाचन

स्थानीय तह सदस्यका उम्मेदवारहरूको निर्वाचन खर्चको अधिकतम सीमा देहाय बमोजिम निर्धारण गरिएको थियो:- २११

स्थानीय तहगत उम्मेदवार	महानगरपालिका		उपमहानगरपालिका		नगरपालिका		गाउँपालिका		जिल्ला समन्वय समिति	
	प्रमुख, उपप्रमुख	वडा अध्यक्ष र वडा सदस्य महिला र दलित वा अल्पसंख्यक सदस्य	प्रमुख, उपप्रमुख	वडा अध्यक्ष र वडा सदस्य महिला र दलित वा अल्पसंख्यक सदस्य	प्रमुख, उपप्रमुख	वडा अध्यक्ष र वडा सदस्य महिला र दलित वा अल्पसंख्यक सदस्य	अध्यक्ष र उपाध्यक्ष	वडा अध्यक्ष र वडा सदस्य महिला र दलित वा अल्पसंख्यक सदस्य	प्रमुख, उपप्रमुख	सदस्य, महिला र दलित वा अल्पसंख्यक सदस्य
खर्च सीमा	७,५०,०००	३,००,०००	५,५०,०००	२,५०,०००	४,५०,०००	२,००,०००	३,५०,०००	१,५०,०००	२५००००	१,५०,०००

निर्वाचनमा उल्लिखित हदमा सीमित रही कुनै पनि दल वा उम्मेदवारले खर्च गरेको विश्वास छैन । खर्चको विवरण कागजी रूपमा बुझाएमा पनि यथार्थ विवरण छुट्टै रहेको निर्वाचनका विश्लेषक विज्ञहरूको भनाइ रहेको पाइन्छ ।

२.५ राजनीतिक दललाई सार्वजनिक अनुदान दिने अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास:-

राजनीतिक दल तथा उम्मेदवारहरूलाई सार्वजनिक पदमा चुनाव लड्न दिईने सार्वजनिक आर्थिक सहयोगको प्रावधान सन् १९२० को दशकतिर नै केही ल्याटिन अमेरिकी देशबाट सुरुवात भएको पाइन्छ । त्यस्तो प्रावधान सन् १९६० को दशकमा यूरोपमा पनि फैलियो । अहिले संसारका करिब दुईतिहाई देशहरूले यो व्यवस्थालाई अवलम्बन गरेका छन् ।

२११ स्थानीय तह सदस्य निर्वाचन निर्देशिका, २०७४ को अनुसूची-६४ निर्वाचन आयोग कान्तिपथ काठमाण्डौ ।

अष्ट्रेलिया:-

राजनीतिक दल तथा स्वतन्त्र उम्मेदवारले प्रतिनिधि सभा वा सिनेटको निर्वाचनमा चार प्रतिशतभन्दा बढी पहिलो प्राथमिकताको मत प्राप्त गरेको आधारमा तोकिएको विधि बमोजिम गणना भई हुन आउने रकम सार्वजनिक अनुदानको रूपमा प्रदान गरिने व्यवस्था रहेको छ ।

ग्वाटेमाला:-

राजनीतिक दल तथा उम्मेदवारलाई शूलक रहित हुलाक तथा सञ्चारको सुविधा प्रदान गर्ने व्यवस्था रहेको छ भने राष्ट्रपतीय निर्वाचनमा कम्तीमा चार प्रतिशतभन्दा बढी सदर मत प्राप्त गर्ने दललाई सार्वजनिक अनुदान दिने व्यवस्था रहेको छ ।

स्वीडेन:-

निर्वाचनमा दलले प्राप्त जम्मा मत र सो दलको जम्मा निर्वाचित सिट सङ्ख्याको आधारमा सार्वजनिक अनुदान दिने व्यवस्था रहेको छ । तर उक्त दलले नाम नखुलेका कुनै दाता बाट सहयोग प्राप्त गरेमा भने सार्वजनिक अनुदान नदिने व्यवस्था गरीएको छ ।

साउथ अफ्रिका:-

राष्ट्रिय सभा वा प्रदेश सभा वा दुबैमा प्रतिनिधित्व गर्ने राजनीतिक दललाई सार्वजनिक अनुदान दिने व्यवस्था छ तर नगर सभामा मात्र प्रतिनिधित्व गर्ने वा कुनै पनि सभामा प्रतिनिधित्व नगर्ने राजनीतिक दललाई भने सार्वजनिक अनुदानको व्यवस्था गरिएको छैन ।

जर्मनी, फ्रान्स, डेनमार्क

राजनीतिक दलले आफूले पेश गरेको आम्दानी तथा खर्च विवरण तोकिएको सार्वजनिक संस्थाबाट लेखापरीक्षण (external audit) गरी सोको सार्वजनिकीकरण गरे पश्चात मात्र सार्वजनिक अनुदानका लागि योग्य हुने व्यवस्था गरेका छन् ।

एशिया:-

इन्डोनेसिया, जापान, माल्दिभ्स, मंगोलिया, दक्षिण कोरिया, ताइवान र टिमोरले उदार रूपमा प्रत्यक्ष सार्वजनिक अनुदान दिने गरेका छन् । भुटान र श्रीलंकामा पनि निर्वाचन

प्रचार प्रसारको लागि सार्वजनिक अनुदान दिने व्यवस्था रहेको छ । भुटानको सन्दर्भमा निर्वाचन प्रचार प्रसार पूर्ण रूपमा सार्वजनिक अनुदानमा भर पर्दछ । त्यस्तै विभिन्न राष्ट्रहरूले अप्रत्यक्षरूपमा सार्वजनिक अनुदान दिने गरेका छन् जस्तै:- बंगलादेश, भारत, मंगोलिया, ताइवान लगायत राष्ट्रले संचार माध्यमबाट हुने प्रचार प्रसारको खर्च भराउने जस्ता व्यवस्था गरेको पाइन्छ ।

२.६ नेपालमा राजनीतिक दललाई सार्वजनिक अनुदान दिने सम्बन्धमा भएका प्रयासहरू:

- संवत् २०५८ सालमा व्यवस्थापिका संसदमा पेश भएको राजनीतिक दल सम्बन्धी विधेयकमा राज्यले एक मत बराबर एक रुपैयाँ उपलब्ध गराउने व्यवस्था गरेकोमा उक्त विधेयक पास भएन । संवत् २०६० सालमा तत्कालीन अर्थमन्त्रीले प्रतिमत २० रुपैयाँका दलले अनुदान दिने घोषणा गरेको पाइन्छ । नाफामा सञ्चालित कम्पनीहरूले प्रतिनिधि सभाको निर्वाचन हुने वर्ष निर्वाचन हुने मितिले दुई महिना अघि आफ्नो नाफाबाट अधिकतम ५० लाख रुपैयाँसम्म राष्ट्रिय मान्यता प्राप्त राजनीतिक दलहरूलाई सार्वजनिक रूपले घोषणा गरी चन्दा दिन सक्ने र त्यस्तो चन्दालाई आयकर प्रयोजनका निम्ति खर्च लेख्न पाइने व्यवस्था गरिने उल्लेख थियो । सो प्रावधान लागू हुन दिएको भए ठूला पार्टीहरूले निर्वाचन खर्चका निम्ति वैध-अवैध व्यापारी कहाँ धाउनु पर्ने थिएन ।
- राजनीतिक दल सम्बन्धी कानून संशोधन र एकीकरण गर्न बनेको विधेयक, २०६३ मा राष्ट्रिय निर्वाचनमा खसेको कूल सदर मतको कम्तीमा १०% मत प्राप्त गर्ने दललाई प्राप्त मतको अनुपातमा दल सञ्चालनका निम्ति अनुदान उपलब्ध गराउने प्रस्ताव गरिएको थियो ।
- राजनीतिक दलको आर्थिक व्यवस्था पारदर्शी र सार्वजनिक गर्न माग गर्दै जनहित संरक्षण मञ्चका तर्फबाट अधिवक्ता प्रकाशमणि शर्मा समेतले २०५९ सालमा दायर गरेको परमादेश रिट नं. २६६८ मा सम्मानित सर्वोच्च अदालतले निवेदकले उठाएका कुराहरू तर्फ के कस्तो गर्न उचित र आवश्यक हुन्छ, राजनीतिक दलहरूसँग भेट परामर्श गरी उपयुक्त कानूनी व्यवस्था मिलाउने तर्फ आवश्यक

कार्य गर्नु भनी विपक्षी निर्वाचन आयोग समेतका नाममा निर्देशनात्मक आदेश जारी भएको छ । ²¹²

उल्लिखित व्यवस्थालाई कानूनी रूपमा नै सम्बोधन गरी अत्यधिक चर्चामा रहेको निर्वाचन प्रचारप्रसार खर्चले उब्जाएका भ्रष्टाचारलाई कम गरी सुशासन कायम गर्न आवश्यक भएको छ ।

२.७ नेपालमा निर्वाचन खर्च नियमन सम्बन्धी कानूनी व्यवस्था:²¹³

- निर्वाचन (कसुर तथा सजाय) ऐन, २०७३ को दफा २७ मा आर्थिक सहयोग लिन नहुने, दफा २८ मा अन्य व्यक्तिबाट खर्च गराउन नहुने, दफा २९ मा आयोगले तोकेको हद भन्दा बढी खर्च गर्न नहुने, दफा ३० मा निषेधित कार्यको लागि आर्थिक सहयोग लिन वा खर्च गर्न नहुने, दफा ३१ मा निर्वाचन प्रचार प्रसारमा भएको आम्दानी र खर्चको विवरण बुझाउनु पर्ने सम्बन्धी व्यवस्था रहेको छ ।
- निर्वाचन आयोग ऐन, २०७३ को दफा २५ मा निर्वाचन खर्चको विवरण पेश गर्नुपर्ने, दफा २६ मा निर्वाचनमा निर्धारित हद भन्दा बढी खर्च गरेमा सजायको व्यवस्था रहेको छ ।
- स्थानीय तह निर्वाचन ऐन, २०७३ को दफा ६४ मा निर्वाचन प्रचार प्रसार खर्चको विवरण बुझाउनुपर्ने व्यवस्था रहेको ।
- प्रतिनिधि सभा सदस्य निर्वाचन ऐन, २०७४ र प्रदेश सभा सदस्य निर्वाचन ऐन, २०७४ को को दफा ७२ मा पहिलो हुने निर्वाचित हुने निर्वाचन प्रणाली अन्तर्गत हुने निर्वाचनमा उम्मेदवारले र समानुपातिक निर्वाचन प्रणाली अन्तर्गत हुने निर्वाचनमा दलले तोकेको समयभित्र विवरण बुझाउनुपर्ने व्यवस्था रहेको छ ।
- राष्ट्रपति तथा उपराष्ट्रपतिको निर्वाचन सम्बन्धी ऐन, २०७४ को दफा ६५ मा निर्वाचन प्रचार प्रसार खर्चको विवरण पेश गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ ।

212 राजनीतिक दल पारदर्शिता र प्रकृति राजन कुइकेल पत्रकारको खोजिमा बेथिति र भ्रष्टाचार रिमैक नेपाल प्रकाशन २०६३ पृष्ठ ६

213 नेपाल ऐन संग्रह खण्ड ३, २०७६, कानून किताव व्यवस्था समिति, बबरमहल, काठमाण्डौ ।

- राष्ट्रियसभा सदस्य निर्वाचन ऐन, २०७५ को दफा ६५ मा निर्वाचन प्रचार प्रसार खर्चको विवरण बुझाउनुपर्ने व्यवस्था रहेको छ ।
- राजनीतिक दल सम्बन्धी ऐन, २०७३ को दफा ३८ मा स्वेच्छिक आर्थिक सहयोग लिनसक्ने, दफा ३९ मा जाँचबुझ गर्नुपर्ने, दफा ४० मा दलले आफ्नो आय व्ययको वास्तविक हिसाव किताब देखिने गरी लेखा राख्नुपर्ने, दफा ४१ मा लेखापरीक्षण गराउनुपर्ने, दफा ४२ मा लेखापरीक्षण प्रतिवेदन जाँच गर्न सक्ने, राजनीतिक दलसम्बन्धी नियमावली, २०७४ को नियम २६ मा स्वेच्छिक आर्थिक सहयोगको विवरण दलले पेश गर्नुपर्ने कानूनी व्यवस्था रहेको छ ।
- राजनीतिक दल सम्बन्धी ऐन, २०७३ को दफा ५४ बमोजिम लगातार तीन वर्षसम्म लेखा परीक्षण प्रतिवेदन आयोगमा नबुझाएमा, प्राप्त गरेको स्वेच्छिक आर्थिक सहयोग रकम र आर्थिक सहायताको रकमको लेखा विवरण राखी लेखापरीक्षण गरी आयोगमा पेश नगरेमा, लिन नहुने स्वेच्छिक आर्थिक सहयोग लिएमा, लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा उल्लेख गर्नुपर्ने विवरण उल्लेख नगरेमा, विवरण नदिएमा वा निरीक्षण गर्न नदिएमा, लेखापरीक्षण प्रतिवेदन सार्वजनिक नगरेमा, लेखा विवरण प्रकाशन नगरेमा, आयोगले कारवाही वा जरिवाना गर्न सक्ने कानूनी व्यवस्था रहेको छ ।
- निर्वाचन आयोग नियमावली, २०७३ को नियम १४, स्थानीयतह निर्वाचन नियमावली, २०७३ को नियम ४०, प्रतिनिधि सभा सदस्य निर्वाचन नियमावली, २०७४ नियम ५०, प्रदेश सभा सदस्य निर्वाचन नियमावली, २०७४ को नियम ५०, राष्ट्रपति तथा उपराष्ट्रपति निर्वाचन सम्बन्धी नियमावली, २०७४ को नियम ४५ र राष्ट्रियसभा सदस्य निर्वाचन नियमावली, २०७६ को नियम ४६ ले खर्चको विवरण यथासमयमा बुझाउनुपर्ने व्यवस्था गरेको छ ।

उल्लिखित कानूनी व्यवस्थाहरू प्रभावकारी रूपमा दलले पालना गरेको तथा निर्वाचन आयोगले कार्यान्वयन गर्न सकेको देखिँदैन ।

३. भ्रष्टाचार नियन्त्रण तथा सुशासन कायम गर्ने सन्दर्भमा संवत् २०७४ सालमा सम्पन्न निर्वाचनमा राष्ट्रिय मान्यताप्राप्त राजनीतिक दलले घोषणापत्रमा गरेका प्रतिबद्धता ।

३.१ नेपाल कम्युनिष्ट पार्टी (एमाले) र नेपाल कम्युनिष्ट पार्टी (माओवादी केन्द्र)को साझा घोषणापत्र ²¹⁴

- भ्रष्टाचार र अनियमित कार्यलाई कडाइका साथ नियन्त्रण गरिने, भ्रष्टाचार विरुद्ध जनचेतना अभियान सञ्चालन गरिने, पारदर्शिता र जवाफदेही प्रणालीलाई सुदृढ तुल्याइनेछ ।
- सरकारी कार्यालयहरूमा सम्पूर्ण आर्थिक कारोबारलाई नगद वीहिन भुक्तानी प्रणालीमा आवद्ध गरिने, सेवाग्राहीले चाहे अनलाइनमार्फत उजुरी, गुनासो सम्बन्धी निवेदन दिने व्यवस्था मिलाइने, सार्वजनिक खरिद र निर्माण सम्बन्धी सम्पूर्ण काम अनलाइनमार्फत गरिनेछ ।
- पहिले आउने व्यक्तिको पहिलो कामको नीति हरठाउँमा लागू गर्ने, उजुरी ग्रहणयोग्य छ वा छैन वा कहाँ पठाउनु पर्छ भन्ने जानकारी दुई घण्टामा दिने व्यवस्था गरिने, उजुरी माथिको निर्णय प्रकृति हेरी एक हप्ताभित्र दिने व्यवस्था लागू गरिनेछ ।
- सबै सरकारी कार्यालयमा विद्युतीय सुशासन प्रणाली प्रारम्भ गर्ने र प्रशासन सेवालार्इ जनमुखी, राष्ट्रिय हित र जनताप्रति निष्ठावान र दक्ष बनाइनेछ ।
- सूचना प्रविधिको उच्चतम प्रयोग गरी शासकीय व्यवहारलाई कुशल, पारदर्शी र सेवाग्राहीमैत्री तुल्याइनेछ भन्ने उल्लेख भएको पाइन्छ ।

३.२ नेपाली कांग्रेसको घोषणापत्र:- ²¹⁵

- सरकारी सेवा प्रदायक निकायमा दक्षता, जवाफदेहिता, पारदर्शिता स्थापित गर्नु आधारभूत नीति हुने,

214 नेपाल कम्युनिष्ट पार्टी (एमाले) र नेपाल कम्युनिष्ट पार्टी (माओवादी केन्द्र)को साझा घोषणापत्र २०७४, स्रोत निर्वाचन आयोग

215 नेपाली कांग्रेस पार्टीले २०७४ सालमा सम्पन्न निर्वाचनमा पेश गरेको घोषणापत्र २०७४, स्रोत निर्वाचन आयोग

- हाम्रो निर्वाचन अभ्यास खर्चिलो हुँदै गएको, शासनमा बस्नेहरू अवसर आउनसाथ अवैधलाभ लिन उद्दत हुने गरेको,
- भ्रष्टाचारीहरूलाई कानूनको कठघरामा कडाईकासाथ उभ्याई नेपाली समाज र राज्यलाई भ्रष्टाचारमुक्त बनाउन दृढसंकल्प व्यक्त गर्दै भ्रष्टाचार र आर्थिक अपराध विरुद्ध शून्य सहनशीलताको नीति अवलम्बन गर्ने,
- राजनीतिक भागबण्डाका आधारमा हाल केही वर्षदेखि गरिदै आएको राजनीतिक, संवैधानिक नियुक्ति, विकृति, प्रचलनलाई पूर्णरूपमा रोक्ने,
- सूचना प्रविधिको प्रयोगबाट नै सेवाग्राहीलाई सरकारी सेवा प्राप्त गर्न लाग्ने समय र लागतमा कमी ल्याउने र एकद्वार प्रणालीको अवधारणा अवलम्बन गर्ने,
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र लगायतका भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न गठित निकायहरूलाई साधन, प्रविधिले सुसज्जित बनाई भ्रष्टाचार नियन्त्रणलाई प्रभावकारी बनाउन सामाजिक, राजनीतिक अभियान सञ्चालन गरिने,
- राष्ट्रिय सदाचार संहिताको निर्माण गरी संघ, प्रदेश तथा स्थानीय तहका सबै पदाधिकारी एवं राष्ट्रसेवक र निजी क्षेत्र, गैरसरकारी एवं नागरिक समाजका संस्था लगायतका पदाधिकारीमा शुद्ध आचरणको विकास गर्ने प्रणाली विकसित गरिनेछ।

३.३ समाजवादी पार्टीको घोषणापत्रमा सुशासन र सदाचार सम्बन्धमा देहाय बमोजिम उल्लेख भएकोः²¹⁶

- अहिले नेपालको राज्य व्यवस्था र भ्रष्टाचार पर्यायवाची जस्तै भ्रष्टाचार र अनियमितता हुने गरेको,
- राजनीतिक दल, कर्मचारीतन्त्र र न्यायालय लगायत राज्यका सबै अङ्गहरू यसका बाहक बनेका,
- भ्रष्टाचारको अन्त्य गरी राजनीति र सार्वजनिक सेवाको क्षेत्रमा सुशासन र सदाचार कायम गर्नु संघीय समाजवादको आधारभूत लक्ष्य हुने,

²¹⁶ समाजवादी पार्टीले २०७४ सालमा सम्पन्न निर्वाचनमा पेश गरेको घोषणापत्र, स्रोत निर्वाचन आयोग

- निर्वाचन प्रणालीअन्तर्गत अपनाइएको पहिलो हुने निर्वाचित हुने निर्वाचन प्रणाली अत्यन्तै खर्चिलो भएकोले श्रमजीवि गरीब महिला, शिल्पी/दलित तथा अल्पसंख्यक समुदायहरूको राष्ट्रिय राजनीतिको मुलधारमा आउन नसकेका,
- समानुपातिक सूची तर्फ पनि धेरै विकृति र विसंगतिहरू देखापरेका छन् यस्तो विकृति विसंगति हरूलाई हटाउँदै संघीय समाजवादी व्यवस्थामा सबै तहको निर्वाचन समानुपातिक निर्वाचन प्रणालीको आधारमा निर्वाचन गर्ने व्यवस्था गरिनेछ ।

३.४ राष्ट्रिय जनता पार्टी नेपालको घोषणापत्र ²¹⁷

नयाँनेपाल बनाउने संकल्पका साथ संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र, स्वतन्त्र न्यायपालिका, मानवअधिकारको पूर्ण प्रत्याभूति, व्यक्तिगत स्वतन्त्रता तथा सबै प्रकारका विभेदहरूको समूल अन्त्य, प्रेस स्वतन्त्रता, समानता र सामाजिक न्यायमा आधारित यस दस्तावेजमा अंकित विषयहरूप्रति प्रतिबद्ध रहँदै यो पार्टी सबै प्रकारको हिंसा, निरंकुशता, अलोकतान्त्रिक अतिवाद विरुद्ध, भेदभाव र शोषणलाई देश र समाजबाट हटाउनका लागि प्रतिबद्ध छ भन्ने ब्यहोरा उल्लेख भएको छ ।

४. राजनीतिक भ्रष्टाचार र सुशासनका सन्दर्भमा विभिन्न निकायले गरेका अध्ययन प्रतिवेदनहरू:-

विभिन्न निकायबाट विभिन्न समयमा भएका अध्ययन अनुसन्धानले राजनीतिक भ्रष्टाचार र सुशासनका सम्बन्धमा दिएका प्रतिवेदन र सुधारका लागि दिएका सुझावहरूले भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा नीतिगत, कानूनी तथा संरचनागत सुधारका लागि मार्गदर्शन प्रदान गरेका छन् ।

217 राष्ट्रिय जनता पार्टीले २०७४ सालमा सम्पन्न निर्वाचनमा पेश गरेको घोषणापत्र, स्रोत निर्वाचन आयोग

४.१ अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगद्वारा स्थानीय तहमा हुने भ्रष्टाचार सम्बन्धी अध्ययन प्रतिवेदन²¹⁸

१	भ्रष्टाचारको बारेमा जानकारी	९२.५%
२	भ्रष्टाचारको बारेमा जानकारी नभएको	७.५%
३	कुनै काम गर्दा वा गराउँदा नियम कानून विपरीत भएको	८१%
४	स्थानीय तहमा भ्रष्टाचार बढ्दै गएको	६७.६%
५	स्थानीय सरकारमा भ्रष्टाचार भएको भोगेको	१४.९%
६	स्थानीय तहमा भ्रष्टाचार भएको छ	५५.३%
७	पहिलाको भन्दा स्थानीय तहमा भ्रष्टाचार बढेको छ	२७.३%
८	स्थानीय तहमा भ्रष्टाचार बढेको तर कारवाही नभएको	७१.५%
९	राजनीतिक संरक्षणले गर्दा भ्रष्टाचार बढेको	३७.२%
१०	चुनावमा धेरै खर्च लाग्ने हुनाले खर्च उठाउनका लागि भ्रष्टाचार बढेको	३६.८%
११	भ्रष्टाचारको मुख्य जिम्मेवार नेतृत्व रहेको	३४.१%

218 अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगद्वारा स्थानीय तहमा हुने भ्रष्टाचार सम्बन्धी अध्ययन प्रतिवेदन २०७६, पृष्ठ १०६-१०८

१२ प्राविधिक कर्मचारी जिम्मेवार	३२.१%
१३ कार्यकारी अधिकृत जिम्मेवार	३०.४%
१४ भ्रष्टाचारको प्रकारमा नगदमा	५५.३%
१५ भ्रष्टाचारको प्रणालीगत	५५.२%
१६ भ्रष्टाचारको नीतिगत	३०.३%

उक्त तथ्यले स्थानीय तहमा भ्रष्टाचार बढ्दै गएको छ । भ्रष्टाचार बढ्नुमा राजनीतिक संरक्षण प्रमुख कारण रहेको, निर्वाचनमा धेरै खर्च लाग्ने हुनाले खर्च उठाउन, मुख्य जिम्मेवार नेतृत्व रहेको र नीतिगत रूपमा भ्रष्टाचार हुने गरेको उक्त प्रतिवेदनले देखाएको पाइन्छ ।

४.२ आ.व. २०७१/७२ को शासकीय सुधार र सुशासन सम्बन्धी प्रतिवेदन प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय सिंहदरबार, काठमाडौं, फागुन २०७२^{२१९}

भ्रष्टाचार विरुद्धको संयुक्त राष्ट्र संघीय महासन्धिको व्यवस्था बमोजिम नेपालको पुनरावलोकन (peer review) युएनओसीडी, बेनिन र फिजीबाट २०७१ फागुन १९ देखि २१ मा सम्पन्न भएको थियो । साथै भ्रष्टाचार विरुद्धको संयुक्त राष्ट्र संघीय महासन्धिको कार्यान्वयन सम्बन्धी राष्ट्रिय रणनीति तथा कार्ययोजना कार्यान्वयन अनुगमन समितिको बैठक सम्पन्न भएको थियो । शासकीय क्षेत्रको निकायगत उपलब्धिहरू देहाय बमोजिम रहेका छन्:-

- कानूनद्वारा स्वायत्तता प्राप्त गरेका निकाय र राजनीतिक नीतिबाट समग्रमा सुशासनमा प्रभाव रहेको,

219 शासकीय सुधार र सुशासन सम्बन्धी प्रतिवेदन आ.व. 2071/72 प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय सिंहदरबार, काठमाडौं, फागुन 2072

- निर्वाचन आयोगमा आय-व्ययको वार्षिक लेखापरीक्षण प्रतिवेदन नबुझाउने राजनीतिक दलको विवरण तयार भएको, निर्वाचन आयोगमा दर्ता भएका १८० राजनीतिक दलमध्ये ४२ दलले नियमितरूपमा आयोगमा वार्षिक लेखापरीक्षण प्रतिवेदन बुझाएका, लगातार ३ वर्षसम्म खर्चको विवरण नबुझाउने दलको तयार भएको,
- संविधान सभा सदस्य निर्वाचन, २०७० मा समानुपातिकतर्फ १२२ राजनीतिक दलले भाग लिएका मध्ये १०४ दलले निर्वाचन खर्चको विवरण बुझाएका, खर्च विवरण नबुझाउने १८ राजनीतिक दललाई रु. १०००।- का दरले जरिवाना भएको र ५ राजनीतिक दलले जरिवाना बुझाएका,
- पहिलो हुने निर्वाचित हुने निर्वाचन प्रणालीमा भाग लिएका ६१२५ उम्मेदवार मध्ये १४९७ उम्मेदवारले खर्च विवरण नबुझाएका, नबुझाउने उम्मेदवारलाई रु.५००।- जरिवाना भएको मध्ये २१० जना उम्मेदवारले जरिवाना बुझाएका, खर्च नबुझाउने उम्मेदवार तथा राजनीतिक दललाई वाग्लुङ्ग जिल्लाको संविधान सभा सदस्य उपनिर्वाचन २०७० मा भाग लिन रोक लगाइएको,
- सार्वजनिक सेवा प्रवाह गर्ने सबै मन्त्रालय, निकायहरूले आफ्नो मन्त्रालय र अन्तरगतका निकायहरूबाट सम्पादन गरिने सार्वजनिक सेवाको स्वेतपत्र जारी गरिएको आधारमा पहिचान हुने सेवा न्यूनतम र गुणस्तरमा सुधार गर्ने र यस आधारमा समेत सम्बन्धित मन्त्रालयहरूको कार्यसम्पादनको मूल्यांकन गरिने।

४.३ भ्रष्टाचार विरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धि कार्यान्वयन सम्बन्धी राष्ट्रिय रणनीति तथा कार्ययोजना ^{२२०}

संयुक्त राष्ट्र संघीय महासभाले सन् २००३ अक्टोबर ३१ मा संयुक्त राष्ट्र संघीय महासन्धि अनुमोदन गरी महासन्धिको पक्ष हुनका लागि सदस्य राष्ट्रहरूलाई खुल्ला गर्यो। उक्त महासन्धि सन् २००५ डिसेम्बर १४ देखि लागू भएको छ । संयुक्त राष्ट्र संघको सक्रिय सदस्य राष्ट्रको नाताले नेपालले महासन्धिलाई सन् २०११ फेब्रुअरी २३ मा अनुमोदन गरी पक्ष राष्ट्र बनेको छ । यसरी पक्ष राष्ट्र बनिसकेपछि महासन्धिले सिर्जना गरेका दायित्व

220 भ्रष्टाचार विरुद्धको संयुक्त राष्ट्र संघीय महासन्धि कार्यान्वयन सम्बन्धी राष्ट्रिय रणनीति तथा कार्ययोजना २०६९, प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को

कार्यालय सिंहदरबार, काठमाडौं

पूरा गर्नुपर्ने र त्यसमा नेपाल सरकार सदैव प्रतिबद्ध रहँदै रणनीति, कार्यनीति तथा कार्ययोजना तयार गरेको छ ।

उद्देश्य:-

महासन्धि कार्यान्वयनको माध्यमबाट नेपाल सरकारको भ्रष्टाचार विरुद्धको प्रतिबद्धतालाई कार्यगत रूपमा अझै स्पष्ट गर्ने । भ्रष्टाचार विरुद्धको अभियानलाई अझ सशक्त बनाउने, महासन्धि कार्यान्वयन गर्न उपलब्ध स्रोत र साधनको अधिकतम परिचालन गरी भ्रष्टाचारमुक्त समाजको निर्माण गर्ने ।

रणनीति:-

भ्रष्टाचार विरुद्धको संयुक्त राष्ट्र संघीय महासन्धि कार्यको माध्यमबाट सबै किसिमका भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापको नियन्त्रण गरी नैतिकवान र सुसंस्कृत नेपाली समाजको निर्माण गर्ने, सामाजिक, आर्थिक एवं राजनीतिक अवयवहरूमा जकडिएर रहेको भ्रष्टाचार विरुद्ध नियोजित रूपमा (Planned) अभियान सञ्चालन गरी यसका सबै सार, रूप र रङ्गको नियन्त्रण गर्ने ।

कार्यनीति:-

भ्रष्टाचार विरुद्धको संयुक्त राष्ट्र संघीय महासन्धिको कार्यान्वयनका लागि लिइएका निवारणत्मक कार्यनीति देहाय बमोजिम रहेका छन्:-

- कानूनको शासन, इमान्दारिता, पारदर्शीता र जवाफदेहिता सुनिश्चित गर्दै सार्वजनिक सम्पत्ति र सार्वजनिक कार्यहरूको व्यवस्थापन गर्न भ्रष्टाचार विरोधी नीति तर्जुमा तथा परिमार्जन गर्ने,
- भ्रष्टाचार विरुद्धको कानून कार्यान्वयन तथा यस सम्बन्धी नीति रणनीति तथा कार्ययोजना सम्बन्धी काम कारवाही सञ्चालन तथा सोको समाधान गर्न भ्रष्टाचार विरुद्ध क्रियाशील निकायको संस्थागत सुधार गर्ने,
- निर्वाचित हुने सार्वजनिक पदको आचारसंहिता, निर्वाचनमा उम्मेदवारीको आधार, राजनीतिक दल को कोषको व्यवस्थापन र निर्वाचन प्रचारप्रसार खर्चका सम्बन्धमा

उम्मेदवार र राजनीतिक दलको सक्षमता, पारदर्शीता र वस्तुगत आधारहरू कानूनद्वारा निश्चित गर्ने,

- संयुक्त राष्ट्र संघ महासभाबाट १२ डिसेम्बर १९९६ मा पारित प्रस्ताव नं. ५१/५९ विचार गरी सार्वजनिक पदाधिकारीहरूमा सदाचार, इमान्दारी र जिम्मेवारीको भावना विकास गर्न आचारसंहिता तयार गरी लागू गर्ने, सार्वजनिक पदको लागि निर्वाचन तथा उम्मेदवारी सम्बन्धी मापदण्ड निर्धारण गर्ने,
- सार्वजनिक पदको निर्वाचन प्रभावकारी र पारदर्शी बनाउन स्थानीय तह निर्वाचन ऐन, राजनीतिक दल सम्बन्धी ऐन, निर्वाचन आयोग ऐन, निर्वाचन (कसूर तथा सजाय) ऐन लगायतका कानूनमा संशोधन गर्ने, भ्रष्टाचार विरुद्धको महासन्धि कार्यान्वयन गर्नको लागि संस्थागत, कानूनी र संरचनात्मक सुधार गर्दै महासन्धिले सृजना गरेका दायित्वहरूलाई कार्यान्वयन गर्दै लैजान प्रतिवद्ध रहेको पाइन्छ ।

४.४ नेपालमा भ्रष्टाचार र सुशासनको अवस्था सम्बन्धी अध्ययन २०७५²²¹

भ्रष्टाचार प्रभावित क्षेत्रहरूको अवस्था विश्लेषण गरी सार्वजनिक सेवा प्रवाह र शासनमा आएको कामको प्रभाव आकलन गर्ने उद्देश्य लिएर गरिएको उक्त अध्ययनले नेपालमा भ्रष्टाचारको प्रकृति तथा फरक फरक प्रकारका चरित्रहरू रहेको औल्याएको छ। मुख्यरूपमा नीतिगत तहबाट हुने, संस्थागतरूपमा हुने, प्रक्रियागत रूपमा हुने तथा सानातिना हुने भ्रष्टाचार देखिएका छन्। यस अध्ययनबाट ३०.४ प्रतिशतले नीतिगत भ्रष्टाचार हुने गरेको, २७.२ प्रतिशतले प्रक्रियागत रूपमा गरिने निर्णयबाट हुने भ्रष्टाचार १०.४ प्रतिशतले सानातिना भ्रष्टाचार तथा ६.९ प्रतिशतले संस्थागतरूपमा हुने भ्रष्टाचार गरेको पाइएको छ। नेपालमा नीति निर्माताले आफू र आफ्नो पक्षमा नीति तथा निर्णय गराई लाभ लिने गरेको, जसमा राजनीतिक नेतृत्व तथा माथिल्लो दर्जाका उच्च पदस्त कर्मचारीहरूबाट नीतिगत रूपमा लाभको लागि काम कारवाही गर्ने गराउने प्रणाली हावी भएको, सबैजसो निर्णयहरूमा उच्च तहका पदाधिकारीहरूबाट नै भ्रष्टाचार गर्ने गरेको र जिल्लाभन्दा केन्द्रीय रूपमा नै नीतिगत रूपमा भ्रष्टाचार हुने गरेको प्रतिवेदनले औल्याएको देखिएको छ।

221 अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगद्वारा नेपालमा भ्रष्टाचार र सुशासनको अवस्था सम्बन्धी अध्ययन २०७५

उच्च तहमा हुने भ्रष्टाचारको जिम्मेवार पक्षमा गरिएको सर्वेक्षण अनुसार २३.१ प्रतिशतले राजनीतिक दललाई नै जिम्मेवार ठहर्याएका छन् भने १५.१ प्रतिशतले उच्च तहका सचिव तथा विभागीय प्रमुखहरूलाई औल्याएका छन्। साथै १४.४ प्रतिशतले मन्त्रीका सल्लाहकार तथा नजिकका व्यक्तिहरू तथा १३.२ प्रतिशतले प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषदबाट नीतिगत भ्रष्टाचार गर्न जिम्मेवार रहेको पाइन्छ।

भ्रष्टाचार बढ्दै जानुमा जिम्मेवार पक्षहरू

यसबाट के देखिन आएको छ भने राजनीतिक दलका, उच्च पदस्थ कर्मचारीहरू तथा मन्त्रीका सल्लाहकार हरू बीच आपसी साँठगाँठबाट कुनै पनि लाभदायक नीतिगत निर्णय गर्ने गराउने गरी संरक्षण हुने हुँदा यी सबै पक्षहरू पूर्ण जिम्मेवार रहेको र यस प्रकारको सञ्जाल भ्रष्टाचारमा जकडिएर रहेको पाइन्छ।

नीतिगत भ्रष्टाचारको मात्रा बढ्दै जानु र भ्रष्टाचारले अझै प्रश्रय पाउनु, भ्रष्टाचारको लागि उपयुक्त वातावरण बनाउने कार्यमा मुख्य जिम्मेवार पक्षहरू राजनीतिक दलका मन्त्री तथा उच्च पदस्थ कर्मचारीहरू नै हुने देखिएको छ। भ्रष्टाचारको दायरा बढ्दै जानुका मुख्य जिम्मेवार पक्षहरूमा २५.५ प्रतिशत राजनीतिक दल, तिनका कार्यकर्ताहरू, १७.२ प्रतिशत, मध्यस्तकर्ता, ठेकेदार र प्राविधिकहरू २१.१ प्रतिशत सबै पक्षहरू समानरूपले जिम्मेवार रहेको अध्ययन प्रतिवेदनले देखाएको छ।

५. नेपालको संविधानमा महाभियोग सम्बन्धी व्यवस्था

नेपालको संविधानको धारा १०१ मा संविधान र कानूनको गम्भीर उल्लंघन गरेको आधारमा प्रतिनिधिसभामा तत्काल कायम रहेको सम्पूर्ण सदस्य संख्याको एक चौथाइ सदस्यले राष्ट्रपति वा उपराष्ट्रपति तथा संविधान र कानूनको गम्भीर उल्लंघन गरेको, कार्यक्षमताको अभाव वा खराब आचरण भएको वा इमानदारीपूर्वक आफ्नो पदीय कर्तव्यको पालन नगरेको वा आचारसंहिताको गम्भीर उल्लंघन गरेको कारणले आफ्नो पदीय जिम्मेवारी पूरा गर्न नसकेको आधारमा प्रधान न्यायाधीश वा सर्वोच्च अदालतका न्यायाधीश, न्यायपरिषद्का सदस्य संवैधानिक निकायका प्रमुख वा पदाधिकारीका विरुद्ध महाभियोग प्रस्ताव पेश गर्न सक्नेछन्। त्यस्तो प्रस्ताव संघीय संसदको दुवै सदनको तत्काल कायम

रहेका सम्पूर्ण सदस्य संख्याको कम्तीमा दुई तिहाइ बहुमतबाट पारित भएमा निजहरु सम्बन्धित पदबाट मुक्त हुने व्यवस्था रहेको छ।

६. राजनीति र भ्रष्टाचारका सम्बन्धमा सर्वोच्च अदालतको दृष्टिकोण:

राजनीति र भ्रष्टाचारका सम्बन्धमा सर्वोच्च अदालतले विभिन्न मुद्दाहरुमा सिद्धान्त प्रतिपादन गरेको छ। प्रतिपादन गरेका सिद्धान्तमध्ये केहि सिद्धान्तहरुको देहाय बमोजिम संक्षिप्त चर्चा गरिएको छ।

- सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले अनुचित कार्य वा भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले कानून बमोजिम अनुसन्धान र तहकिकात गर्न वा गराउन सक्ने गरी प्रदान गरेको अधिकारलाई संविधान अन्तर्गतको कानून र त्यसमा पनि एउटा निश्चित प्रयोजन र निश्चित अवधिका लागि भएको नीतिगत प्रावधानले निस्तेज तुल्याउन नसक्ने।^{२२२}
- राजनीतिक प्रक्रियाबाटै निरोपण हुनुपर्ने कार्य मन्त्रिपरिषद वा मन्त्रिपरिषदको समितिमा सामूहिक रूपले गरिएको नीतिगत निर्णय हाम्रो प्रजातान्त्रिक संवैधानिक संरचनाको परिप्रेक्ष्यमा स्वतः आयोगले जाँचबुझ तथा तहकिकात गर्ने विषयमा नपर्ने प्रकृतिको हुँदा विवादित कानूनमा उल्लेख भए वा नभएको जे भए पनि स्वतन्त्र आयोगको क्षेत्राधिकार बाहिर हुने।^{२२३}
- सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले अनुचित कार्य वा भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा कानून बमोजिम अनुसन्धान र तहकिकात आफै र अन्य कसैद्वारा गराउन सक्दछ।^{२२४}
- पूर्व प्रधानमन्त्री लगायत राजपरिवारका पूर्व सदस्य तथा राजनीतिक दलका सभापति तथा राजनीतिक दलसँग आवद्ध रहेका व्यक्तिहरुलाई कानूनको अख्तियारी बिना कानून अनुसार प्राप्त नहुने घर भाडा, सवारी साधन, इन्धन खर्च र सवारी चालकको

222 ने.का.पा २०७६ अंक १२ निर्णय नं. ५१९

223 ने.का.प २०५३ निर्णय नं. ६२०५

224 ने.का.प. २०५८ निर्णय नं. ७००१

सुविधा कानूनी अख्तियारीमा आधारित नभई स्वेच्छाचारी, गैरकानूनी र भेदभावकारी भएकोले कानूनी मान्यता प्राप्त गर्न नसक्ने।²²⁵

- तत्कालीन मन्त्रिपरिषदको सामूहिक र नीतिगत निर्णयको आधारमा गरेको खर्चको जिम्मेवार सोही मन्त्रिपरिषदको एकजना सदस्यमात्र हुन भन्न सकिदैन । मन्त्रिपरिषदले गरेका निर्णयहरू मन्त्रिपरिषद परिवर्तन वा अन्य राजनीतिक कारणले परिवर्तन वा एकजना मात्र जिम्मेवार भनी थुपार्नु विधिको शासन र सुशासनको आधारभूत सिद्धान्त विपरीत छ ।²²⁶

७. राजनीति र भ्रष्टाचार बीचको अन्तरसम्बन्धमा देखिएका समस्या र चुनौतीहरू;

1. भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ मा मन्त्रिपरिषदले गरेको नीतिगत निर्णयमा अख्तियारले छानविन र अनुसन्धान गर्न नमिल्ने, जसले गर्दा धेरै ठूला भ्रष्टाचारका घटनाका बारेमा छानविन गर्न सकेको छैन । सहसचिव स्तरमा गर्नुपर्ने निर्णयसमेत मन्त्रिपरिषदमा लागेर गरिएको छ ।
2. कुनै विकास निर्माणको काम भएको छ र यदि तोकिए अनुसारको गुणस्तरको बनेको छैन भने त्यसलाई पनि भ्रष्टाचारको परिभाषामा राखिएको छैन । त्यसमा प्रत्यक्ष वा परोक्ष रूपमा संलग्न सबैलाई कारबाहीको दायरामा ल्याउन सकिएको छैन ।
3. हरेक निकायका प्रमुख आफू अन्तर्गतको निकायमा जिम्मेवार बनाउने गरी कानूनी व्यवस्था हुन सकेको छैन । आफू अन्तर्गतका कर्मचारी, नेता वा कार्यकर्ताले कुनै आर्थिक अनियमितता गरेमा त्यसको जिम्मेवारी तालुक निकायका प्रमुखले लिने र अन्तर्गतका अधिकारीहरूको निरीक्षण गर्ने जिम्मेवारी तालुक निकायका प्रमुखबाट हुन सकेको छैन ।
4. भ्रष्टाचार विरुद्धको अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धिले समेत उल्लेख गरेको निजी क्षेत्र गैह्र सरकारी संस्था र सेनालाई भ्रष्टाचार निवारणको दायरामा ल्याउन नसकिएको । भ्रष्टाचारको अनुसन्धान गर्न देशभित्र मात्र सीमित नराखी अन्तर्राष्ट्रिय सञ्जाल निर्माण

225 ने.का. प. २०६८ अंक ८ निर्णय नं. ८६७५ अं. रामचन्द्र पडित व्यवस्थापिका संसद बाड नं. ५ ललितपुर निर्णय नं. ८७७१ अंक २

226 ने.का.प. २०६९ अंक २ निर्णय नं. ८७७१

गरी छानविनको दायरा बढाउन नसकिएको । मन्त्री वा उच्च राजनीतिक पदाधिकारीका स्वकीय सचिवलाई पनि सार्वजनिक पद धारण गरेको अधिकारीको रूपमा परिभाषा गरिएको छैन ।

5. राजनीति गर्ने नेता तथा कार्यकर्ता निर्वाचनमा समानुपातिक होस् वा पहिलो हुने निर्वाचित निर्वाचन प्रणाली अन्तर्गत हुने निर्वाचनमा पार्टीको तर्फबाट उम्मेदवारी दिँदा हुने गरेका आर्थिक चलखेल तथा अनियमिततालाई परिभाषा र छानविन गर्ने अधिकार भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ लाई नभएको ।
6. आधुनिक समाजमा भ्रष्टाचारको जन्म राजनीतिक वित्तमा रहेको छ । राजनीतिक पद प्राप्त गर्न निर्वाचनमा हुने व्यापक खर्च, पार्टी, कार्यकर्ता, नेता तथा अन्यलाई पार्टीमा राखी राख्नका लागि गरिने खर्च र अपारदर्शीताले भ्रष्टाचारलाई संस्थागत गरेको छ ।
7. आफ्नै पेशा व्यवसाय नगर्ने पार्टी तथा नेतामा आश्रित हुने कार्यकर्ताहरूको भरणपोषण गर्नुपर्ने दायित्व भोग्नु पर्दा राजनीतिक दल तथा तिनका नेताहरूले भ्रष्टाचार जन्य क्रियाकलापमा आफैं संलग्न हुने र संलग्न हुनेलाई संरक्षण गर्नुपर्ने बाध्यता रहेको छ ।
8. उच्च राजनीतिक नेता तथा सार्वजनिक पद धारण गर्ने राजनीतिक व्यक्तिमा आश्रित कार्यकर्ताले आफ्नो घर व्यवहार चलाउन, शिक्षा स्वास्थ्य लगायतका कामहरूका लागि सरकारी वित्तको दुरुपयोग गर्ने गरेको पाइन्छ । यसैबाट उनीहरूले जीविका चलाउने र राजनीतिक गतिविधि अगाडि बढाउने गर्छन् । निर्वाचन क्षेत्रमा यस्ता कार्यकर्ताहरू प्रभावशाली हुन्छन् । त्यसैले उनीहरूका माग पूरा नगर्दा निर्वाचनमा असर हुन सक्ने भएकोले नेताहरूले यस्ता कार्यकर्ताका माग पूरा गर्न बाध्य हुन्छन् । पार्टीलाई लेबी, चन्दा बुझाएर बाँकी रहेको रकमले कार्यकर्ताहरूको यस किसिमको आवश्यकता र माग पूरा गर्न नसक्दा आर्थिक अनियमितता र भ्रष्टाचार सम्बन्धी क्रियाकलाप हुने गरेका छन् ।
9. राजनीतिक दलले भ्रष्टाचार विरुद्धको शून्य सहनशिलतामा कडा प्रयत्न नगरेको कारणले देशमा भ्रष्टाचार झन् बढेर गएको छ ।

10. सामाजिक मूल्य-मान्यताले भ्रष्टाचारलाई बढावा दिइरहेको छ, धर्मका आधारमा बनेका मूल्य मान्यता, संस्कार र संस्कृतिले भ्रष्टाचारलाई सामाजिक मान्यता दिएकोले समाज, संस्कार र संस्कृतिको उपज भ्रष्टाचार बन्न पुगेको छ।
11. राजनीतिक भ्रष्टाचार नेपालको एक प्रमुख समस्याका रूपमा अगाडि आएको छ, राजनीतिले आफ्नो आदर्शलाई बिर्सेर बाटो बिराउँदा समस्याहरू पर्दै गएका छन्, आदर्श राजनीति गर्नेको संख्या घट्दो छ राजनीतिलाई कमाउने व्यवसाय बनाउनेहरूको संख्या बढ्दो छ।
12. राजनीतिक दलहरूको अपारदर्शी कोषले दल तथा व्यापारीहरू तस्करहरूको वैसाखीमा परेका छन् । कुन व्यापारीले कति सहयोग गर्यो भन्ने विवरण अपारदर्शी हुँदा त्यसले गलत कामलाई प्रश्रय दिएको छ । व्यापारीबाट दलले ठूलो मात्रामा पैसा लिने र उक्त व्यापारिक घराना तथा तस्करहरूको स्वार्थ अनुरूप नीति परिवर्तन हुने गरेको छ। जसले गर्दा राजनीतिको भ्रष्टीकरण भइरहेको छ।
13. प्रशासनले राजनीतिक हस्तक्षेप मुक्त भई स्वतन्त्र रूपमा काम गर्न सकेको छैन ।
14. राजनीतिक नेतृत्व वर्ग भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापमा संलग्न हुनुमा उनीहरूका नातेदार तथा परिवारको प्रमुख हात रहेको छ। राजनीतिक अधिकारीहरू तथा दलका नेताहरूले आफ्ना परिवार तथा नातेदारलाई सार्वजनिक पद, सार्वजनिक संस्थान वा निकायमा नियुक्ति दिई त्यसमार्फत आफैं भ्रष्टाचारमा संलग्न हुने गरेका छन्।

८. राजनीति र भ्रष्टाचार बीचको अन्तरसम्बन्धमा देखिएका समस्या समाधानका लागि सुझावहरू

1. मुलुक नीतिगत भ्रष्टाचारले ग्रसित छ, नीतिगत भ्रष्टाचार का विषयमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले अनुसन्धान गर्न पाउनु पर्दछ भन्ने सवाल स्थापना कालदेखि नै उठेको भएपनि हालसम्म पनि निष्कर्षमा नपुगेको अवस्थामा नीतिगत भ्रष्टाचारको स्पष्ट परिभाषा, क्षेत्राधिकार र सीमाको सम्बन्धमा कानूनमा नै व्यवस्था हुनुपर्ने वा नीतिगत निर्णय के हो भनेर सर्वोच्च अदालतबाट व्याख्या हुनु पर्ने,
2. ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेशनल तथा नेपालका दुई संवैधानिक निकाय (अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग र महालेखा परीक्षकको कार्यालय) को प्रतिवेदनमा सङ्ग,

प्रदेश र स्थानीय तहमा सार्वजनिक सम्पत्तिको दुरुपयोग र भ्रष्टाचारका सम्बन्धमा दिएका सुझावहरूलाई नीतिगत, कानूनी र संरचनात्मक रूपमा व्यवस्थापन गरी कार्यान्वयन गर्ने,

3. निर्वाचनका समयमा राजनीतिक संस्कार र आचरण भएका त्यागी र अनुशासित व्यक्तिहरूलाई राजनीतिक दलले उम्मेदवार बनाउनु पर्ने र सबै राजनीतिक दलले दल, पदाधिकारी र कार्यकर्ताहरूका लागि आचारसंहिता बनाई लागू गर्नुपर्ने,
4. अमेरिकी राष्ट्रपति रुजभेल्टले सन् १९९३ मा “ए गरिब जनताहरू तिमीहरू बोलन, संसदमा त संभ्रान्त एलिटहरू छन् तिम्रा होइनन उनीहरू आफ्नो ध्यानमा छन्” भनी जनतालाई बोल्न आवाहन गरे जस्तै नेपालमा पनि यस्तै सन्देशमूलक सूचनाहरू सम्प्रेषण गर्नुपर्ने,
5. उपभोक्ता समितिको १ करोडसम्म रकम उपयोग गर्न सक्ने क्षमता विकास भए नभएको तर्फ विचार गर्नुपर्ने, २० लाख रुपैयाँसम्मको परामर्श सेवा खरिद गर्दा सोको लागि उपयुक्त मापदण्ड र सूचना राष्ट्रियस्तरको पत्रपत्रिकामा प्रकाशन गर्नुपर्ने,
6. राजनीतिमा हुने पैसाको चलखेल बन्द गर्न निजी क्षेत्र, व्यवसायीबाट पैसा उठाएर वा सरकारमा भ्रष्टाचार गरेर पार्टीका लागि निर्वाचन खर्च जम्मा गर्ने कुरा बन्द हुनु पर्ने, प्रभावकारी नियमन गरी पार्टी सञ्चालन र निर्वाचनका लागि संवत् २०५८ साल, २०६० साल तथा राजनीतिक दल सम्बन्धी कानून संशोधन र एकीकरण गर्न बनेको विधेयक २०६३ मा उल्लेख गरिएको प्रावधान बमोजिम राज्यकोषबाट रकम दिने व्यवस्था गर्नुपर्ने,
7. भागवण्डाका आधारमा पदाधिकारीहरूको नियुक्ति अर्थात् नियुक्तिमा हुने राजनीतिकरणलाई रोक्ने, हरेक क्षेत्रमा अनुभव, दक्षता र योग्यताका आधारमा नियुक्ति गरिनुपर्ने,
8. राजनीतिको उपल्लो तहबाटै भ्रष्टाचार निवारणका लागि सार्वजनिक प्रतिबद्धता र अरूका लागि रोलमोडल प्रदर्शन नभएसम्म भ्रष्टाचार कम हुँदैन। राजनीतिक दल तथा उच्च पदस्थ राजनीतिज्ञहरू वा मुख्य नेताहरूले भ्रष्टाचार विरुद्धको शून्य सहनशिलतामा कडा प्रयत्न गर्नुपर्ने,

9. नेपालमा भ्रष्टाचार निवारणका लागि आधा दर्जनभन्दा बढी सरकारी निकाय र संस्थाहरू बीच प्रभावकारी समन्वय छैन र कानूनले अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग र सम्पत्ति शुद्धिकरण अनुसन्धान विभाग जस्ता सार्वजनिक निकायलाई दिएको सम्पत्ति छानबिन सम्बन्धी क्षेत्राधिकारमा अलमल छ। तसर्थ यस्ता संस्थाहरू बीच समन्वय, सहकार्य र क्षमता विकास गर्नुपर्ने,
10. सामाजिक मूल्य-मान्यताले भ्रष्टाचारलाई बढावा दिइरहेकोले समाज, संस्कार र संस्कृतिको उपज भ्रष्टाचार बन्न पुगेकोले सामाजिक रूपमा पनि भ्रष्टाचारीलाई बहिष्कार गर्ने संस्कृतिको विकास हुनुपर्ने,
11. राजनीतिक दल र निर्वाचित सरकारबीचको अन्तरसम्बन्ध स्पष्ट गरी दुवै संस्था आफ्ना सीमामा रही जिम्मेवारी वहन गर्ने र त्यस्तो जिम्मेवारीलाई कानूनबाटै लक्ष्मणरेखा कोर्ने अनुगमनको संरचना निर्माण गर्ने,
12. राजनीतिक दलहरूको आन्तरिक सुशासन वृद्धिका लागि बाह्य अनुगमन लगायत दण्डको व्यवस्था सहितको विशेष कानूनी व्यवस्था गरी उनीहरूलाई जवाफदेही, जिम्मेवार र पारदर्शी बनाउने,
13. राजनीतिक दलले आफ्नो व्यवस्थापन खर्च र निर्वाचन प्रचार प्रसार खर्च लगायतका आय व्ययको यथार्थ विवरण वार्षिकरूपमा राखी लेखा परीक्षण गराई निर्वाचन आयोगमा पेश गर्ने र सो लेखा परीक्षण प्रतिवेदन उपर निर्वाचन आयोगले जाँचबुझ गर्ने र अनिवार्यरूपमा लेखाको विवरण सार्वजनिक गर्नु पर्ने व्यवस्थालाई प्रभावकारीरूपमा कार्यान्वयन गर्ने।

निष्कर्ष

राजनीतिले भ्रष्टाचारी जन्माउँछ, भ्रष्टाचारीले राजनीति जन्माउँदैन। हालको अवस्थामा राजनीति र भ्रष्टाचारको अन्तर सम्बन्ध झाँगिदै गएको छ। विगतमा सिद्धान्तनिष्ठ उम्मेदवारहरू निर्वाचित भएपछि विचार अनुसारको राज्य व्यवस्था लागू गर्न प्रयत्न गर्दथे। हाल सिद्धान्तनिष्ठ भन्दा पनि राजनीतिक दललाई बाहिर बसेर हिजो ठूलो सहयोग गर्नेहरू आज आफै प्रत्यक्ष वा समानुपातिक निर्वाचनका उम्मेदवार बनेर संसदमा हस्तक्षेप गरिरहेका छन्। उक्त तथ्यलाई सन् २०१३ र २०२० मा ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनलले प्रकाशन गरेको करप्सन पर्सेप्सन इण्डेक्सले नेपालको कूल भ्रष्टाचारको ७०% अंश राजनीतिक क्षेत्रले ओगटेको र भ्रष्टाचार सूचकाङ्कमा नेपाल ३४ अंक प्राप्त गरी समग्र राष्ट्रहरूमा १३४ औं स्थानमा रहेको छ। नेपालमा भ्रष्टाचार र सुशासन सम्बन्धी अध्ययन २०७५ तथा स्थानीय तहमा हुने भ्रष्टाचार सम्बन्धी अध्ययन/सर्वेक्षण, २०७६ ले नेपालमा नीतिगत भ्रष्टाचार हुने गरेको, उच्च पदस्थ पदाधिकारीहरूबाटै बढी नीतिगत भ्रष्टाचार हुने, स्थानीय तह सम्बन्धी सर्वेक्षणमा ३०.३% नीतिगत भ्रष्टाचार हुने औल्याइएको, ३७.२% भ्रष्टाचार राजनीतिक संरक्षणले गर्दा बढेको र ३६.८% भ्रष्टाचार निर्वाचनमा धेरै खर्च लाग्ने हुनाले खर्च उठाउनका लागि बढेको देखिएको छ। यस सन्दर्भमा राजनीतिक दललाई सार्वजनिक अनुदान दिने सम्बन्धमा संवत् २०५८ साल, २०६० साल तथा राजनीतिक दल सम्बन्धी कानून संशोधन र एकीकरण गर्न बनेको विधेयक २०६३ मा उल्लेख गरिएको प्रावधान बमोजिम राज्यकोषबाट रकम दिन कानूनद्वारा नै व्यवस्था हुन आवश्यक देखिएको छ।

प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालयद्वारा आ.व. २०७१/७२ को शासकीय सुधार र सुशासन सम्बन्धी प्रतिवेदनले सिफारिस गरे बमोजिम सार्वजनिक सेवा प्रवाह गर्ने सबै मन्त्रालय तथा निकायहरूले आफ्नो मन्त्रालय र अन्तरगतका निकायहरूबाट सम्पादन गरिने सार्वजनिक सेवाको श्वेतपत्र जारी गर्ने र जारी गरिएको श्वेतपत्रका आधारमा पहिचान हुने सेवा न्यूनतम गुणस्तरमा सुधार गर्ने र यस आधारमा समेत सम्बन्धित मन्त्रालयहरूको कार्यसम्पादनको मूल्यांकन गर्ने व्यवस्था हुनु पर्दछ। भ्रष्टाचार विरुद्धको संयुक्त राष्ट्र संघीय महासन्धि कार्यान्वयन सम्बन्धी राष्ट्रिय रणनीति तथा कार्ययोजना २०६९ ले औल्याएजस्तै निर्वाचित हुने सार्वजनिक पदाधिकारीको आचारसंहिता, निर्वाचनमा उम्मेदवारीको आधार, राजनीतिक दलको कोषको व्यवस्थापन र निर्वाचन प्रचारप्रसार खर्चका सम्बन्धमा उम्मेदवार र

राजनीतिक दलको सक्षमता, पारदर्शीता र वस्तुगत आधारहरूलाई नीतिगत, कानूनी र संरचनागतरूपमा सम्बोधन हुन आवश्यक छ।

राजनीति र भ्रष्टाचार बीच झग्लिदै गएको जालोलाई व्यवहारिक रूपमा चिर्न अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको अनुसन्धान र दण्डबाट सुरक्षित रहन सामान्य प्रशासनिक विषयहरूलाई पनि नीतिगत रूपमा व्याख्या गर्दै मन्त्रिपरिषदबाट निर्णय गराउने प्रचलनलाई निरुत्साहित गर्नुपर्छ। सार्वजनिक सेवा प्रवाह गर्ने जिम्मेवारी केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय तहबाट कटान गर्न आवश्यक भएको छ। विभिन्न संचारमाध्यम, सामाजिक संजाल र नागरिक बडापत्र आदिको माध्यमबाट नागरिकहरूलाई सुसूचित गराउन नागरिक समाजको समेतको संलग्नतामा अभियान चलाउनु पर्दछ। राजनीतिक दलको संरक्षणमा कर्मचारी तथा पदाधिकारीमा बढ्दै गएको अनुशासनहीनताका सन्दर्भमा त्यस्ता कर्मचारी तथा पदाधिकारीलाई दण्ड सजाय गरी नीतिगत तहमा रहेका उच्च पदस्थ कर्मचारी वा पदाधिकारीलाई कानूनी कारवाहीको दायरामा ल्याई, दलको प्रभावमा हुने सार्वजनिक नियुक्तिलाई निरुत्साहित गर्दै राजनीतिक हस्तक्षेपलाई अन्त्य गर्नु आवश्यक भैसकेको छ।

भ्रष्टाचार विरुद्धको अभियानमा भ्रष्टाचार निवारणका लागि स्थापित संस्थाहरू, नागरिक समाज, राजनीतिक दल, उच्च पदस्थ पदाधिकारीहरूले भ्रष्टाचार निवारणका लागि सार्वजनिक प्रतिबद्धता र अरूका लागि रोलमोडल प्रदर्शन नगरेसम्म भ्रष्टाचार न्यूनीकरण हुन नसक्ने हुँदा राजनीतिक दल तथा उच्च पदस्थ राजनीतिज्ञहरू वा मुख्य नेताहरू भ्रष्टाचार विरुद्धको शून्य सहनशिलता प्रति प्रतिबद्ध रहनु आजको आवश्यकता हो ।

सुशासन र भ्रष्टाचारको अन्तरसम्बन्ध

■ देवेन्द्रराज आचार्य

१. पृष्ठभूमि

नागरिकको हक, हित, सुविधा र आवश्यकतालाई उच्च प्राथमिकता दिई सेवा प्रवाह गर्नु राज्यको दायित्व हो। आफ्ना नागरिकलाई अधिकतम रूपमा सेवा सुविधा प्रदान गर्नका लागि राज्य सदैव तत्पर हुनु पर्दछ। राज्य शासक होइन, जनताको सेवक हो भन्ने मान्यतालाई अनुसरण गरी नागरिकको सुविधा र आवश्यकता अनुरूप स्रोत साधनको अधिकतम र प्रभावकारी रूपमा परिचालन गर्न सेवा प्रदायकको भूमिकामा सरकारले आफ्नो उपस्थिति र सक्रियता स्थापित गर्नु पर्दछ। नागरिक सम्म सेवा सुविधा पुर्याउनका लागि राज्यले उपयुक्त संयन्त्रको विकास गरेको हुन्छ। यिनै संयन्त्र मार्फत वृहत्तर राष्ट्रिय हित र कल्याणलाई ध्यानमा राखी उपलब्ध स्रोत साधनको परिचालन हुने गर्दछ। यसरी स्रोत साधनको परिचालन र राज्यशक्तिको प्रयोग गर्दा सार्वभौम जनताप्रति जवाफदेही हुनु पर्दछ। यस्तो जवाफदेहिताको सुनिश्चित गर्न सुशासन आवश्यक हुन्छ।

२. सुशासन

कानुनी शासन, उत्तरदायी सरकार, सुशासन र सरकारी काम कारवाहीमा पारदर्शिता लोकतान्त्रिक राज्य व्यवस्थाका आधारभूत मान्यता हुन्। यसका अतिरिक्त स्वतन्त्र र सक्षम न्याय प्रणाली, शक्ति पृथक्करण, नियन्त्रण र सन्तुलनको व्यवस्थापन जस्ता विषयहरू पनि लोकतान्त्रिक राज्य व्यवस्थामा अनुशरण गरिएको हुन्छ। जसका लागि संविधानमा नै कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायपालिकाको अतिरिक्त विभिन्न संवैधानिक अंगको समेत व्यवस्था गरिएको हुन्छ। जनसहभागिता र उत्तरदायित्व भएको शासकीय प्रणालीलाई लोकतन्त्र भनिन्छ किनकि यसमा विधिको शासन प्रत्याभूत हुन्छ। जनतालाई सरकार संचालनको आधारभूत शक्ति मान्ने प्रणाली नै लोकतन्त्र भएको हुँदा जनउत्तरदायित्वका साथै लोक कल्याणकारी राज्यको भूमिकालाई व्यावहारिक रूपमा अवलम्बन गर्दै सुशासन कायम गर्ने प्रयोजनको लागि संवैधानिक अंगको गठन आवश्यक

मानिन्छ। शासन भन्ने शब्द ल्याटिन भाषाको "Gubernare" शब्दबाट बनेको मानिन्छ, जसको अर्थ to steer भन्ने हुन्छ। यसरी शाब्दिक अर्थले सरकारको संचालन गर्ने भन्ने सिमित अर्थ दिएपनि बृहत्तर अर्थ यतिमा मात्र सिमित छैन। समयको अन्तरालमा भएको सामाजिक विकास सँगै यसले निजि क्षेत्र, शक्ति संरचना, समानता र सार्वजनिक प्रशासनका आदर्श जस्ता विषय समेत समेट्न पुगेको छ। अतः समग्रमा शासन शब्द निर्णय निर्माण र कार्यान्वयन एवं शक्ति प्रयोगको प्रक्रिया संग संबन्धित छ भने उक्त शासन प्रक्रिया विश्वशनीय, प्रभावकारि एवं पारदर्शी ढंगबाट संचालन भएमा मात्र सुशासनको प्रत्याभूति हुन्छ।

साधारण अर्थमा शासन भनेको उत्तरदायित्व बहन गर्ने र शक्ति प्रयोग गर्ने तरिका हो र यसले निर्णय निर्माणको प्रक्रिया तथा ती निर्णयहरूलाई व्यवहारमा कसरी लागू गरिन्छन् वा गरिदैनन् भन्ने कुरालाई जनाउँछ।²²⁷ सुशासन सामान्य अर्थमा असल शासन हो भन्ने बुझिन्छ। सुशासन व्यापक क्षेत्र समेट्ने शब्दावली हो। सुशासन सुन्दा जति कर्णप्रिय एवं सहज देखिन्छ, सुशासन प्राप्त गर्न निकै कठिन छ।²²⁸ यो एक आदर्श मानक हो जसको प्राप्तिको लागि प्रजातान्त्रिक सरकार हरबखत प्रयत्नशील रहन्छ। यसले सरकारको सेवा प्रवाहको राम्रो अवस्थालाई बुझाउँदछ। सुशासनलाई जनमुखी शासन व्यवस्थाको अभिन्न अंगको रूपमा अंगीकार गर्ने गरिन्छ।²²⁹ राज्यको स्रोत साधनको वितरण र व्यवस्थापन न्यायपूर्ण र सर्वोत्तम हितका लागि प्रयोग हुनु सुशासन हो। सुशासनको विषय छलफल गर्ने भन्दा अनुभूत गर्ने विषय हो।²³⁰ राज्यको आर्थिक, राजनीतिक, प्रशासकीय अधिकार, तिनको संरचना र प्रक्रिया तथा सम्बन्धलाई व्यवस्थित र वैज्ञानिक बनाउँदै मानवीय विकासलाई दिगो बनाउने रणनीति सुशासन हो। नागरिकले राज्यबाट समान व्यवहार, समान अवसर, समान न्यायको अपेक्षा राखेका हुन्छन्। राज्य सञ्चालनका क्रियाकलापमा जनसहभागिताको व्यवस्था गर्दै तिनीहरू बीचमा समानता,

²²⁷ <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>

²²⁸ नारायणबहादुर थापा, सुशासनका विविध पक्षहरू, सार्वजनिक प्रशासनका विविध आयामहरू, सम्पादक नवराज तिवारी, सोपान मासिक, २०६७, पृ. ६६८

²²⁹ ऐजन, पृ. ६६८ ।

²³⁰ राजन खनाल, सार्वजनिक व्यवस्थापनका सामयिक बहस, दोस्रो संस्करण (२०७१) सोपान मासिक, पृ. ३६० ।

निष्पक्षता कायम राखी सक्षम तथा स्वच्छ प्रशासन सञ्चालन गर्न एवं सम्पादित कार्यमा विश्वसनियता, पारदर्शिता, प्रभावकारिता, उत्तरदायित्व र त्यसप्रति जवाफदेहिता कायम राख्नु सुशासनका आधारभूत शर्तहरू हुन्। सुशासन प्राप्तिका लागि सिद्धान्तमा भन्दा व्यवहारमा सक्षमता, प्रभावकारिता, समता र मितव्ययी पद्धति स्थापित हुनु पर्दछ।²³¹

३. संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्था

सुशासनको सम्बन्धमा भएका संवैधानिक, कानुनी व्यवस्था र योजनामा समेटिएका विषयहरू देहाय बमोजिम रहेका छन्:-

३.१ नेपालको संविधान

सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थाको माध्यमद्वारा दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र संवृद्धिको आकांक्षा पुरा गर्न जारी गरिएको²³² नेपालको संविधानको धारा ५१ मा राज्यले अवलम्बन गर्ने नीतिहरू उल्लेख गर्नुका साथै उक्त धाराको खण्ड (ख) मा राजनीतिक तथा शासन व्यवस्था सम्बन्धी नीति अन्तर्गत देहायको व्यवस्था गरिएको छः

(४) सार्वजनिक प्रशासनलाई स्वच्छ, सक्षम, निष्पक्ष, पारदर्शी, भ्रष्टाचारमुक्त, जनउत्तरदायी र सहभागितामूलक बनाउँदै राज्यबाट प्राप्त हुने सेवा सुविधामा जनताको समान र सहज पहुँच सुनिश्चित गरी सुशासनको प्रत्याभूति गर्ने,

३.२ सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४

मुलुकको सार्वजनिक प्रशासनलाई जनमुखी, जवाफदेही, पारदर्शी, समावेशी तथा जनसहभागितामूलक बनाई त्यसको प्रतिफल सर्वसाधारणलाई उपलब्ध गराउन, कानूनको शासन, भ्रष्टाचारमुक्त र चुस्त प्रशासन, विकेन्द्रीकरण, आर्थिक अनुशासन तथा सार्वजनिक

²³¹ नारायणबहादुर थापा, सुशासनका विविध पक्षहरू, सार्वजनिक प्रशासनका विविध आयामहरू, सम्पादक नवराज तिवारी, सोपान मासिक, २०६७, पृ. ६६८ ।

²³² नेपालको संविधानको प्रस्तावना

कार्य र स्रोतको कुशल व्यवस्थापन जस्ता असल शासनका आधारभूत मान्यतालाई आत्मसात् गरी सर्वसाधारणले पाउनु पर्ने सेवा छिटो, छरितो तथा कम खर्चिलो ढङ्गबाट पाउने अवस्था सृजना गर्न, सुशासन पाउने नागरिकको अधिकारलाई व्यवहारमा उतारी कार्यान्वयनमा ल्याउन र प्रशासन संयन्त्रलाई सेवाप्रदायक संयन्त्र तथा सहजकर्ताको रूपमा रूपान्तरण गरी मुलुकमा सुशासनको प्रत्याभूति दिने सम्बन्धमा कानूनी व्यवस्था गर्न सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४ जारी भएको कुरा उक्त ऐनको प्रस्तावनामा उल्लेख गरीएको छ।²³³ जसले उक्त ऐनको उद्देश्यलाई प्रतिबिम्बित गरेको छ। मुलुकमा सुशासन कायम गर्नका लागि सरकारले केन्द्रीय स्तर, क्षेत्रीय स्तर जिल्ला स्तरमा प्रशासनिक कार्य सम्पादन गर्ने र उक्त कार्य सम्पादन गर्नको लागि विषयगत मन्त्रालय तथा विभागका अतिरिक्त कार्यालय वा अन्य आवश्यक निकाय गठन गर्न सक्ने व्यवस्था ऐनले गरेको छ।²³⁴ उक्त ऐनमा प्रशासनिक कार्य सञ्चालनका आधार शीर्षक अन्तर्गत निम्नलिखित प्रावधानहरूको व्यवस्था गरिएको छः²³⁵

मुलुकमा सुशासन कायम गर्नको लागि यस ऐन वा अन्य प्रचलित कानून बमोजिम प्रशासनिक कार्य सम्पादन गर्दा त्यस्तो कार्य सम्पादन गर्ने पदाधिकारीले संविधान तथा अन्य प्रचलित कानूनमा व्यवस्था भएका कुराहरूको अतिरिक्त देहायका आधारमा कार्य सम्पादन गर्नु पर्नेछः-

- (क) राष्ट्र र जनताको वृहत्तर हित,
- (ख) समन्याय र समावेशीकरण,
- (ग) कानूनको शासन,
- (घ) मानवअधिकारको प्रत्याभूति,
- (ङ) पारदर्शिता, वस्तुनिष्ठता, जवाफदेहिता तथा इमान्दारिता,

²³³ सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४ को प्रस्तावना

²³⁴ सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४ को दफा ५

²³⁵ सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४ को दफा ६

- (च) आर्थिक अनुशासन एवं भ्रष्टाचारमुक्त, चुस्त र जनमुखी प्रशासन,
- (छ) प्रशासन संयन्त्रको तटस्थता तथा निष्पक्षता,
- (ज) प्रशासनिक संयन्त्रमा र निर्णयमा सर्वसाधारणको पहुँच,
- (झ) विकेन्द्रीकरण तथा अधिकार निक्षेपण,
- (ञ) जनसहभागिता तथा स्थानीय स्रोतको अधिकतम उपयोग ।

सुशासन कायम गर्नको लागि नेपाल सरकारले अख्तियार गर्ने नीतिहरूको व्यवस्था सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४ ले गरेको छ जसलाई निम्न बमोजिम उल्लेख गरिएको छ।²³⁶

- (१) संविधान तथा अन्य प्रचलित कानूनमा व्यवस्था भएका नीति एवं समय समयमा अख्तियार गरिएका नीतिका अतिरिक्त मुलुकको प्रशासनिक कार्य सम्पादन गर्दा नेपाल सरकारले देहायका नीति अख्तियार गर्नेछः-
 - (क) आर्थिक उदारीकरण,
 - (ख) गरीबी निवारण,
 - (ग) सामाजिक न्याय,
 - (घ) प्राकृतिक तथा अन्य सार्वजनिक स्रोतको दीगो तथा कुशल व्यवस्थापन,
 - (ङ) महिला सशक्तिकरण तथा लैङ्गिक न्यायको विकास,
 - (च) वातावरणीय संरक्षण,
 - (छ) जनजाति, दलित तथा आर्थिक तथा सामाजिक रूपमा पिछ्छडिएका वर्गको उत्थान,
 - (ज) दुर्गम क्षेत्रको विकास तथा सन्तुलित क्षेत्रीय विकास ।
- (२) उपदफा (१) बमोजिम अख्तियार गरेका नीतिलाई कार्यान्वयन गर्न नेपाल सरकारले समय समयमा आवश्यक कार्यक्रम तथा आयोजनाहरू सञ्चालन गर्नेछ ।

²³⁶ सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४ को दफा ७

ऐनले प्रशासनिक कार्य सम्पादन गर्दा अपनाउनु पर्ने कार्यविधि अन्तर्गत निर्णय गर्ने अधिकारीले निश्चित कार्यविधि अवलम्बन गर्नु पर्ने, निश्चित समयावधिभित्र निर्णय गर्नु पर्ने, निर्णय गर्दा पारदर्शिता कायम गर्नुपर्ने, निर्णय गर्दा आधार र कारण खुलाउनुपर्ने, स्वार्थ बाझिएमा निर्णय गर्न नहुने, कार्य सम्पादन करार गर्न सकिने, सार्वजनिक चासोको विषय कार्यान्वयन गर्दा सरोकारवाला तथा नागरिक समाजसँग परामर्श गर्न सकिने, आफ्नो जिम्मेवारी पन्छाउन नहुने, अधिकार प्रत्यायोजन गर्न सक्ने र पदीय वा पेशागत आचरण सम्बन्धी व्यवस्था जस्ता विषयहरू समावेश गरेको छ।²³⁷

यसैगरी उक्त ऐनले पदिय उत्तरदायित्व निर्वाह गर्दा ध्यान दिनु पर्ने कुरा, नागरिक बडापत्र राख्नुपर्ने व्यवस्था, घुम्ती सेवा सञ्चालन गर्न सकिने व्यवस्था, न्यायोचित सेवा शुल्क निर्धारण सम्बन्धी व्यवस्था, जनताको सहभागिता र स्वामित्व सम्बन्धी व्यवस्था, शासकीय सुधार एकाईको स्थापना सम्बन्धी व्यवस्था, सार्वजनिक सुनुवाइ, गुनासो व्यवस्थापन, विदेश स्थित बैङ्कमा खाता खोल्दा स्वीकृति लिनु पर्ने, अरुको अधिकारमा हस्तक्षेप गर्न नहुने, सल्लाहकार नियुक्त गर्न सक्ने, प्रवक्ता तोक्नु पर्ने, सूचना प्रविधिलाई व्यवहारमा ल्याउन सकिने, अनुगमन तथा मूल्याङ्कन समिति गठन हुने, सरकारी कार्य फछ्यौट र सरकारी कार्यालयको निरीक्षण सम्बन्धी व्यवस्था, वार्षिक प्रतिवेदन पेश गर्नु पर्ने र कार्य सम्पादन सूचक समेतको उल्लेख गर्दै असल नियतले गरेको कामको बचाउको समेत व्यवस्था गरेको छ।²³⁸

३.३ पन्ध्रौँ योजना (आर्थिक वर्ष २०७६/७७-२०८०/८१)²³⁹

प्रशासकीय सुशासन

शासन प्रणालीलाई जनमुखी, सक्षम, सुदृढ, सेवामुलक र उत्तरदायी बनाउँदै लैजानु आजको आवश्यकता हो। शासन प्रणालीमा सबै क्षेत्र, वर्ग, समुदाय र सरोकारवालाको पहुँच र सहभागितालाई सुनिश्चित गर्न आवश्यक छ। संघीय प्रणालीमा आधारित

²³⁷ सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४ को परिच्छेद ४

²³⁸ सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४ को परिच्छेद ५

²³⁹ नेपाल सरकार, राष्ट्रिय योजना आयोग, सिंहदरबार, काठमाडौँ, २०७६, पृ. ३०७, देखि ३१० सम्म

लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्थालाई व्यवहारमा कार्यान्वयन गर्दै जनविश्वास अभिवृद्धि गर्नु प्रशासकीय सुशासनको मूल मर्म हो।

चुनौती तथा अवसर

चुनौती: लक्षित वर्गले लाभ लिन सक्ने गरी समावेशीकरण नीतिमा पुनरावलोकन गर्नु, जनताको बढ्दो अपेक्षा सम्बोधन गर्ने गरी सेवा प्रवाहमा सुधार गर्नु, सबै राष्ट्रसेवक कर्मचारीको क्षमताको पुर्ण उपयोग हुने गरी संस्थागत क्षमतामा अभिवृद्धि गर्नु, संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच प्रभावकारी शासकीय समन्वय कायम गर्ने गरी संरचनागत एवम् नीतिगत व्यवस्था गर्नु चुनौती रहेका छन्।

अवसर: संघीय ढाँचा अनुरूप स्थानीय तहबाटै सेवा प्रवाह हुने अवस्था सिर्जना हुनु, सार्वजनिक व्यवस्थापनको क्षेत्रमा नयाँ प्रविधि, ज्ञान, सीप र क्षमता भएका जनशक्तिको प्रवेश हुँदै जानु, सार्वजनिक प्रशासन समावेशी हुँदै जानु, राजनीतिक र प्रशासनिक सुमधुर सहसम्बन्धको माध्यमबाट विकास र सेवा प्रवाह प्रभावकारी हुँदै जानु अवसरका रूपमा रहेका छन्।

सोच, लक्ष्य, उद्देश्य, रणनीति र कार्यनीति

सोच: परिणाममुखी र जनसेवी सार्वजनिक प्रशासन तथा विकास व्यवस्थापन ।

लक्ष्य: जवाफदेही, व्यावसायिक र सक्षम सार्वजनिक प्रशासनबाट सार्वजनिक सेवा प्रतिको जनविश्वास अभिवृद्धि गर्ने र विकासलाई नतिजामुखी बनाउने ।

उद्देश्य:

१. सार्वजनिक प्रशासनलाई संघीय संरचना अनुरूप सबल, सक्षम र सुदृढ बनाई दक्ष, सेवाग्राहीमुखी र व्यावसायिक बनाउनु ।
२. सार्वजनिक सेवालाई भरपर्दो, सुलभ, गुणस्तरीय र पहुँचयोग्य बनाई विकास प्रक्रियालाई प्रभावकारी बनाउनु ।

३. सेवा प्रवाह र शासन प्रणालीमा बहुपक्षीय साझेदारीको विकास गर्नु ।

रणनीति

१. निजामती सेवाको राष्ट्रिय नीति तथा मानव संशाधन विकास योजना बनाई कर्मचारी एवम् तालिम प्रदायक संस्था हरूको क्षमता विकास गर्ने ।
२. अन्तरसरकार समन्वय र सहकार्यलाई प्रभावकारी एवम् व्यवस्थित बनाउने ।
३. सेवा प्रवाहलाई नागरिक र विकासमैत्री बनाई विकास व्यवस्थापनमा सहकारी तथा निजी क्षेत्रलाई आवद्ध गर्ने । राष्ट्रसेवकहरूलाई कामप्रति परिणाममुखी र उत्तरदायी बनाउने ।
४. राष्ट्रसेवकहरूलाई आफ्नो कार्य जिम्मेवारीप्रति उत्तरदायी बनाउने ।

कार्यनीति

१. हाल विद्यमान निजामती सेवाको राष्ट्रिय नीतिलाई सङ्घीय संरचना अनुरूप आवश्यक परिमार्जन गरिनेछ । (१)
२. क्षमता विकास योजना बनाई संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा कार्यरत कर्मचारीलाई आवश्यकताको आधारमा तालिम दिइनेछ । तालिम प्रदायक संस्थामा आवश्यक पूर्वाधारको व्यवस्था गरी सूचना प्रविधिसँग आवद्ध गरिनेछ । (१)
३. प्रशासनिक संयन्त्रलाई चुस्त, दुरुस्त र गतिशील बनाउनको लागि सेवा प्रवाह र विकास निर्माणप्रति प्रतिबद्ध एवम् थप उत्प्रेरणायुक्त सक्षम कर्मचारीतन्त्रको विकास समेत गर्न विद्यमान क्षमता विकासका नीति एवम् कानूनलाई समयानुकूल र समन्यायिक तवरले परिमार्जन गरिनेछ । (१)
४. अन्तरसरकार समन्वय र सहकार्य गर्न संविधानको व्यवस्थालाई प्रभावकारी बनाउन मन्त्रालय र प्रदेश स्तरमा संयन्त्र निर्माण गरिनेछ । (२)

५. प्रदेश र स्थानीय तहको प्रशासकीय संरचना, सेवा प्रवाह हुने स्थान र क्षमता विकास सम्बन्धी संरचनाहरू निर्माण गरी सेवा प्रवाहलाई प्रभावकारी बनाइनेछ। (२)
६. सेवा प्रवाह र विकास व्यवस्थापनमा नीजि क्षेत्र र नागरिक समाजबीचको सहकार्य अभिवृद्धिका लागि कानूनी र नीतिगत सुधार गरिनेछ। (३)
७. सेवा प्रवाहलाई पारदर्शी, जनमुखी, उत्तरदायी बनाउन नागरिक समाज लगायत बहु सरोकारवालाहरूको निगरानी बढाइनेछ। (३)
८. सेवा प्रवाह र विकासलाई प्रभावकारी बनाउन सेवाग्राहीको पृष्ठपोषण लिने पद्धतिलाई संस्थागत गर्दै प्रविधिमैत्री बनाउन आवश्यक पहल गरिनेछ। (३)
९. राष्ट्रसेवकलाई जिम्मेवार, कर्तव्यनिष्ठ र उत्तरदायी बनाई आचरणमा सकारात्मक परिवर्तन ल्याउन सूचकसहितकार्यसम्पादन सम्झौता गरिनुका साथै दण्ड र पुरस्कारको उचित र प्रभावकारी व्यवस्था गरिनेछ। (४)
१०. भ्रष्टाचार विरुद्ध शून्य सहनशीलताको नीति मार्फत सार्वजनिक प्रशासनमा सदाचारिता अभिवृद्धि गरिनेछ। (३)
११. विभिन्न अध्ययन सुझावको आधारमा प्रशासकीय सुशासनको क्षेत्रमा थप सुधार गरिनेछ। (४)

अपेक्षित उपलब्धि

योजनाको अन्त्य सम्ममा “हेलो सरकार” मा प्राप्त उजुरीको फछ्यौँट हालको ४८.९ प्रतिशतबट ९८ प्रतिशत पुगेको हुनेछ। यस अवधिमा सम्पूर्ण नेपाली नागरिकले राष्ट्रिय परिचयपत्र प्राप्त गरेका हुनेछन्। सबै प्रदेश तथा स्थानीय तहको क्षमता विकास योजना तयार भएको हुने, स्थानीय तहका कम्तीमा दुई तिहाइ जनप्रतिनिधि तथा कर्मचारीले आधारभूत तालिम प्राप्त गरेको हुने, सबै नगरपालिका तथा गाउँपालिकाले न्यूनतम पूर्वाधार सहितको वडा तहसम्मको प्रशासकीय भवन निर्माण सम्पन्न भएको हुने, अन्तर सरकार समन्वय सम्बन्धी कानून तर्जुमा भई यसको प्रभावकारी कार्यान्वयन

भएको हुने, सबै स्थानीय तहका जनप्रतिनिधि तथा कर्मचारीको आचार संहिता निर्माण भई लागु भएको हुने, स्थानीय तहको नीति तर्जुमा तथा सेवा प्रवाह प्रक्रियामा नागरिक समाजको सहभागिता, सहकार्य, समन्वय एवम् सहयोग अभिवृद्धि गर्ने संयन्त्र निर्माण भई सार्वजनिक क्षेत्रको कुशलता अभिवृद्धि भएको हुनेछ।

४. सुशासनका आयामहरू²⁴⁰

कुनै पनि मुलुकमा सुशासन प्रत्याभूत हुनका लागि यसमा निम्न लिखित ४ वटा आयामहरूमा निम्न बमोजिमको अवस्था रहनु पर्दछ:-

क. **राजनीतिक आयाम:-** राजनीतिक आयाम अन्तर्गत जनताको सहभागिता रहनु पर्ने, जनप्रतिनिधिमूलक शासन व्यवस्था स्थापित हुनुपर्ने, बहुलवाद र विकेन्द्रीकरण प्रत्याभूत हुनुपर्ने, स्वतन्त्र सञ्चार र कानुनी राज्यको परिपालना हुनुपर्ने तथा लोकतान्त्रिक मूल्य र मान्यताको पालना गर्नुपर्ने जस्ता विषयहरू पर्दछन्।

ख. **प्रशासनिक आयाम:-** यस अन्तर्गत राज्यका विभिन्न निकायहरूमा कार्यरत कर्मचारीहरूले निष्पक्षता र तटस्थता कायम गर्नुपर्ने, प्रशासनिक संयन्त्रमा प्रभावकारिता र दक्षता रहनुपर्ने, सेवा प्रवाह छिटो, छरितो, सहज, सरल र मितव्ययी रूपमा गर्नुपर्ने तथा सदाचार व्यवस्थापन गर्नुपर्ने जस्ता पक्षहरू समेटिन्छन्।

ग. **व्यवस्थापकीय आयाम:-** सुशासनको व्यवस्थापकीय आयाम भित्र सेवा प्रवाहमा चुस्तता, सशक्त र प्रभावकारी नागरिक समाज, परिणाममुखी कार्य सम्पादन, मानव संशाधनको समुचित विकास र नयाँ प्रविधिको प्रयोग जस्ता पक्षहरू पर्दछन्।

घ. **नैतिक आयाम:-** यसभित्र सरकार, निजी क्षेत्र र नागरिक समाज समेत सबै पक्षको असल आचरण, भ्रष्टाचार विहीन अवस्था, अनुशासन र नैतिक मूल्य मान्यताको पालना, सेवाग्राही सन्तुष्टिको उच्चस्थिति, स्वच्छता, पारदर्शिता र जिम्मेवारी बोध जस्ता विषयहरू समेटिने गर्दछन्।

²⁴⁰ प्रशासन सुधार सुझाव समितिको प्रतिवेदन, २०७०, प्रशासन सुधार सुझाव समिति, सिंहदरबार, नेपाल, पृ. २५३।

५. सुशासन सम्बन्धमा सर्वोच्च अदालतबाट प्रतिपादित सिद्धान्तहरू:

राज्यको दायित्व हुने: ध्वज धामी वि. जिल्ला प्रहरी कार्यालय कञ्चनपुर समेत भएको परमादेश मुद्दामा राज्यको निकायसँग सम्बन्धित अधिकारीहरूको कर्तव्य नागरिकको जिउ ज्यानको संरक्षण गर्नुपर्ने हुन आउँछ, तसर्थ जो रक्षक उ भक्षक किमार्थ बन्न सक्दैन । जुन व्यक्ति मारिन्छ त्यस्तो मृतकका स्वजनको वैध अपेक्षा भनेकाने दोषीलाई कानून बमोजिम कारवाही भई सजाय भोगेको हेर्ने रहन्छ । त्यो अपेक्षा परिपूर्ति गर्ने दायित्व पनि राज्य र त्यस भित्रको प्रहरी, सरकारी वकिल जस्ता अङ्गबाट हुनुपर्ने⁴¹ भनि सिद्धान्त प्रतिपादन भएको छ ।

कर्तव्यको समयमै निर्वाह गर्नुपर्ने: दिलकुमार मानन्धर वि. जि. वि. स. समेत भएको उत्प्रेषण समेत मुद्दामा आफ्नो जिम्मेवारी एवं कानून बमोजिमको कर्तव्यको समयमै निर्वाह गर्नुपर्छ यो सुशासन र कानूनको शासनको एउटा पक्ष पनि झङ्गहो । सार्वजनिक निकाय वा पदाधिकारीहरूको कामकारवाही कानूनसम्मत मात्र होइन, पारदर्शी र असल मनशायले गरेको हुनुपर्ने⁴² भनि सिद्धान्त प्रतिपादन भएको छ ।

दायित्वलाई ईमान्दारीपूर्वक निर्वहन गर्नुपर्ने: नेपाल सरकार वि. विनयकुमार गामी समेत भएको भ्रष्टाचार मुद्दामा कार्यालयका कर्मचारीले जव मन लाग्यो जसरी मन लाग्यो का मगर्ने होइन । कार्यालयमा हुने कामकारवाही एउटा पद्धति र प्रचलनमा आधारित हुन्छ । प्रत्येक कामको कार्यालयका अभिलेख रहने । योजना स्वीकृत गरेपछि त्यसलाई ऐन नियम बमोजिम सम्पन्न गराउनका लागि जिम्मेवार कर्मचारीहरूले आफ्नो दायित्वलाई ईमान्दारीपूर्वक निर्वहन गर्नुपर्ने⁴³ भन्ने सिद्धान्त प्रतिपादन भएको छ ।

निर्णयमा आधार र कारण खुल्नुपर्ने: गङ्गाधर पराजुली वि. सूचना तथा सञ्चार मन्त्रालय समेत भएको मुद्दामा कानून बमोजिम स्थापना वा गठन हुने सार्वजनिक निकायहरूमा सार्वजनिक जिम्मेवारी निर्वाह गर्नुपर्ने पदाधिकारी नियुक्ति गर्नु सुशासन (व्यवस्था तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४ को परिधिभित्र समेत पर्ने हुँदा राज्यकोषमा दायित्व पर्ने गरी कुनै

²⁴¹ ने.का.प.२०७२, अंक ३, नि.नं.९३६७, पृ.४९८

²⁴² ने.का.प.२०६८, अंक ७, नि.नं.१२३०, पृ.८६५८

²⁴³ ने.का.प.२०७२, अंक ३, नि. नं.९३७४, पृ.५५९

पनि पदमा कसैलाई नियुक्ति दिई निजले कार्य आरम्भ गरिसकेको अवस्थामा निजलाई त्यस्तो पदबाट हटाउदा निर्णयकर्ताले आधार र कारण खोली पारदर्शिता र इमान्दारिता प्रष्ट देखिने गरी गर्नुपर्नेमा विना कुनै आधार र कारण कुनै सार्वजनिक पदमा कार्यरत पदाधिकारीलाई विना कुनै तथ्ययुक्त आधार, कारण, वा कसूर र आत्मनिष्ठ रूपमा हटाउनु न्यायको रोहमा स्वीकार्य नहुने²⁴⁴ भन्ने सिद्धान्त प्रतिपादन भएको छ ।

६. भ्रष्टाचार

भ्रष्टाचार सामाजिक मूल्य-मान्यता र नैतिकता विरुद्धको कार्य हो। यस अन्तर्गत व्यक्तिले आफूले नगर्नु पर्ने कार्यगर्दा वा गर्नु पर्ने कार्य नगर्दा राख्ने स्वार्थ र आशयपूर्ति देखि लिएर अवसरको चोरी, घुसखोरी तथा अधिकारको दुरुपयोग जस्ता वृहत् अर्थ बोक्ने क्रियाकलापहरू समेत पर्दछन्। नेपाली वृहत् शब्दकोषले नियम वा कानून विरुद्ध नैतिक पतन हुने काम गरी घुस खाई पक्षपातपूर्ण निर्णय र व्यवहार गर्ने काम भ्रष्टाचार हो भनी परिभाषित गरेको छ। भ्रष्टाचार राज्य सञ्चालन सम्बन्धी कानून, विधि, प्रकृत्यालाई भत्काउँदै निजी स्वार्थ र हितमा राज्य शक्तिको दुरुपयोग गराउने गम्भीर अपराध हो। विश्व बैंकका अनुसार व्यक्तिगत फायदाका लागि सार्वजनिक ओहदा र शक्ति दुरुपयोग गर्नु (the abuse of public office for private gain) भ्रष्टाचार हो। भ्रष्टाचार समाजको रोग हो, सरकारी संयन्त्रको धमिरा हो, सभ्य नागरिकको लागि प्रदुषण हो।²⁴⁵

भ्रष्टाचार अनुभूति गर्न सकिने, अनुभव गर्न सकिने तर परम्परागत अपराधहरू जस्तो सरल र सहज रूपमा सबैले देख्न नसकिने हुन्छ। यसलाई सीमित शब्दको साहारा लिई परिभाषित गर्न संभव पनि छैन। त्यसैले भ्रष्टाचारको परिभाषा (define) गर्नु भन्दा व्याख्या (explain) गर्नु उपयुक्त हुन्छ।²⁴⁶ भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा २ ले पनि भ्रष्टाचार भन्नाले परिच्छेद-२ अन्तर्गत सजाय हुने कसुर सम्झनु पर्दछ भनी भ्रष्टाचारको स्पष्ट परिभाषा नगरी विषयवस्तुलाई समेटेको पाइन्छ। विश्व बैंकले निजी

²⁴⁴ ने.का.प.२०७४, अंक १०, नि.नं.८८९६, पृ.१७५५

²⁴⁵ ठुण्ढीप्रसाद निरौला, शासन सञ्चालनका नवीन मान्यताहरू, तेस्रो संस्करण (२०७२), सोपान मासिक, काठमाडौं, पृ. १६०

²⁴⁶ सोमकान्ता भण्डारी, सुशासन र भ्रष्टाचारको अन्तरसम्बन्ध, चलानी, वर्ष ९, अंक ४६, जेठ-असार, २०७५, कोशिश मिडिया होम प्रा.लि., पृ.१४ ।

फाइदाका लागि सार्वजनिक ओहोदाको दुरुपयोग गर्ने कार्य भ्रष्टाचार हो भनेको छ। सार्वजनिक पदाधिकारीहरूले वदैनियतपूर्वक निजी स्वार्थ पूर्तिका लागि आफूलाई प्राप्त अधिकारको दुरुपयोग गर्नु भ्रष्टाचार हो। भ्रष्टाचार नैतिकता, आदर्श, पद्धति, कानून, मूल्य मान्यता विपरितको क्रियाकलाप हो। कानूनको सर्वोच्चताको सट्टामा निजी स्वार्थ, हितको सर्वोच्चता कायम गर्न खेलिने घृणित खेल हो। भ्रष्टाचार सदाचार र नैतिकता विरुद्धको कार्य हो, संस्थागत आचरण र सार्वजनिक विश्वास लथालिङ्ग पार्ने क्रियाकलाप हो। यसले राजनीतिलाई बेकम्मा, समाजलाई विश्रृंखलित, संस्कृतिलाई विचलित र अर्थतन्त्र धरायासी पार्दछ।²⁴⁷

भ्रष्टाचार विश्वव्यापी रूपमै व्याप्त रहेको भए पनि यसको तौरतरिका र यसले पार्ने प्रभाव भने देशै पिच्छे फरक हुन सक्छ। नेपाल पनि भ्रष्टाचारको प्रभावबाट अछूतो रहेको छैन। ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेशनलले वर्षेनी प्रकाशन गर्दै आएको ग्लोबल करप्सन व्यारोमिटर (Global Corruption barometer) अनुसार नेपालमा भ्रष्टाचारको मात्रा बढ्दै गएको देखिन्छ। सार्वजनिक क्षेत्र र पदाधिकारीका काम कारवाही, सार्वजनिक सेवामा घूसखोरी, व्यापार व्यावसायमा भ्रष्टाचार, सरकार, न्यायालय एवम् संसद लगायतमा हुने सार्वजनिक पद दुरुपयोग र राजनीतिक भ्रष्टाचार समेतलाई मापनको आधार बनाइ तयार गरिएको विगत ७ वर्षको भ्रष्टाचार अवधारणा सूचकांक (CPI) अध्ययन गर्दा नेपाल सन् २०१३ मा ३१ अंक प्राप्त गरी १७७ राष्ट्र मध्ये ११६ स्थानमा रहेको पाइन्छ। सन् २०१४ मा २९ अंक साथ १७५ राष्ट्र मध्ये १२६ औं स्थानमा रहेकोमा सन् १०१५ मा २७ अंक प्राप्त गरी १६८ राष्ट्र मध्ये १३० औं स्थानमा रहन गएको देखिन्छ। यसै गरी सन् २०१६ मा २९ अंक र २०१७ मा ३१ अंक हासिल गरी अंक प्राप्तिमा झिनो प्रगति हासिल गरे पनि सन् २०१८ मा अघिल्लो वर्ष हासिल गरेको अंक बराबर नै अंक हासिल गरी यथास्थितिमा रहेको देखिन्छ। सन् २०१९मा भने ३४ अंक हासिल गरी झिनो सुधार गर्दै ११३ औं स्थानमा रहन सफल भएको छ। गत वर्ष ३१ अंक पाएको नेपाल यो सुधार संगै १२४ स्थानबाट ११३ औं स्थानमा उक्लिएको छ। तर सूचकांकमा ४३ भन्दा कम अंक प्राप्त गर्ने मुलुकमा व्यापक भ्रष्टाचार भएको मानिने हुँदा

²⁴⁷ दुण्डीप्रसाद निरौला, शासन सञ्चालनका नवीन मान्यताहरू, तेस्रो संस्करण (२०७२), सोपान मासिक, काठमाडौं, पृ. १६०।

नेपाल अझैपनि व्यापक भ्रष्टाचार हुने देश भित्रै पर्दछ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा नेपालले जनाएको प्रतिबद्धता कार्यान्वयन नभएको तथा सार्वजनिक तथा निजी क्षेत्रमा भ्रष्टाचार र अधिक दुरुपयोग यथावत रहेको ट्रान्सपरेन्सी ईन्टरनेशनलको ठहर छ।

७. भ्रष्टाचार नियन्त्रणसँग सम्बन्धी कानुनी तथा अन्य व्यवस्थाहरू

भ्रष्टाचारको नियन्त्रण आवश्यक भएको तथ्यलाई महशुस गरी राष्ट्रिय, क्षेत्रीय तथा अन्तर्राष्ट्रिय रूपमा समेत विभिन्न प्रयासहरू भएका छन् ।

७.१ अन्तरदेशीय संगठित अपराध सम्बन्धी संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धि, २०००

यस महासन्धिले भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि निरोधात्मक, अनुसन्धान, सजाय, सदाचारिताको विकास जस्ता उपाय अवलम्बन गर्न र यी कार्य गर्न स्वतन्त्र निकायको स्थापना गर्नुपर्ने व्यवस्था समेत गरेको छ।²⁴⁸ महासन्धिको धारा आठले प्रत्येक सदस्य राष्ट्रले अन्तर्राष्ट्रिय रूपमा हुने निम्न कार्यलाई कसूर कायम गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ।

सार्वजनिक अधिकारीलाई निजको कर्तव्य पालनाको सन्दर्भमा कुनै काम गराउन प्रत्यक्ष वा अनुचित लाभ दिने वा प्रस्ताव गर्ने

- सार्वजनिक अधिकारीले कर्तव्य पालनाको सन्दर्भमा कुनै काम गर्न प्रत्यक्ष वा अनुचित लाभ लिने
- सार्वजनिक अधिकारीलाई त्यस्तो अनुचित रूपमा दिने लिने कार्य कसूर कायम गर्न विचार गर्ने
- भ्रष्टाचारजन्य अन्य कार्यलाई कसूर कायम गर्ने विचार गर्ने ।

²⁴⁸ कृष्णजीवी घिमिरे, परिवर्तित सन्दर्भमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको भूमिका, सोपान मासिक, वर्ष १२ अंक ६ पूर्णांक १५०, पृ. ६०।

प्रत्येक सदस्य राष्ट्रले सदाचारितामा अभिवृद्धि, भ्रष्टाचार रोकथाम तथा संजायका लागि विधायिकी, प्रशासनिक तथा अन्य प्रभावकारी उपायहरूको अवलम्बन गर्नुपर्ने विषय यस महासन्धिको धारा ९ अन्तर्गत समावेश गरिएको छ ।

७.२ भ्रष्टाचार विरुद्ध संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धि, २००३

संयुक्त राष्ट्रसंघको प्रयासमा भएको भ्रष्टाचार विरुद्धको महासन्धि महासभाद्वारा ३१ अक्टोबर २००३ मा पारित भई १४ डिसेम्बर २००५ देखि लागू भएको हो। ९ डिसेम्बर २००३ देखि हस्ताक्षरका लागि खुला गरिएको यो महासन्धिमा नेपालले १० डिसेम्बर २००३ मा हस्ताक्षर गरेको थियो। हाल सो महासन्धिको नेपाल पक्ष भैसकेको छ।²⁴⁹ यो महासन्धिले राष्ट्रभित्र तथा अन्तराष्ट्रियस्तरमा हुने भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि दीर्घकालीन उपायहरूको अवलम्बन गरेको हुँदा यसलाई भ्रष्टाचार विरुद्ध अन्तराष्ट्रियस्तरमा भएको प्रभावकारी व्यवस्थाको रूपमा लिन सकिन्छ।

यस महासन्धिले कायम गर्नुपर्ने कसूर अन्तर्गत सदस्य राष्ट्रहरूले सार्वजनिक पदाधिकारीले कर्तव्य पालनाका सन्दर्भमा घुस, रिसवत लिने वा दिने, अन्तराष्ट्रिय संगठन समेतका विदेशी सार्वजनिक पदाधिकारीलाई घुस, रिसवत दिने, सार्वजनिक सम्पत्तिको हिनामिना गर्ने, दुरुपयोग गर्ने वा अन्यत्र लगाउने, कर्तव्यको दुरुपयोग गर्ने, न्यायमा अवरोध पुर्याउने, अपराधिक आर्जनको सम्पत्तिको निर्मूलिकरण गर्ने, भ्रष्टाचारजन्य सम्पत्ति लुकाउने छिपाउने, कानुनी व्यक्तिका हकमा समेत कारबाही गर्ने, भ्रष्टाचारजन्य अपराधमा मतियार, सहयोगी हुने आदि पदीय प्रभावको दुरुपयोग गर्ने, गैरकानुनी सम्पन्नता अर्थात् आफ्नो वैध आम्दानीको तुलनामा आफुसँग रहेको सम्पत्तिको अनुचित वृद्धि गर्ने, निजी क्षेत्रमा घुस रिसवत लिने दिने तथा निजी क्षेत्रको सम्पत्तिको हिनामिना सम्बन्धी कामलाई कसूर कायम गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ।²⁵⁰ महासन्धिले भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न निवारणात्मक, सन्दर्भमा उपचारात्मक उपायहरूको व्यवस्था गरेको छ। साथै अन्तराष्ट्रिय सहकार्य समेतका विभिन्न उपायहरूको व्यवस्था, भ्रष्टाचार रोकथाम गर्न र त्यसको प्रतिरोध

²⁴⁹ 29 Mar. 2011 (वि.सं. २०६७ चैत्र १५ गते)

²⁵⁰ कृष्णजीवी घिमिरे, परिवर्तित सन्दर्भमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको भूमिका, सोपान मासिक, वर्ष १२ अंक ६ पूर्णांक १५०, पृ. ६० ।

गर्नका लागि क्षमता वृद्धि एवं संस्थागत विकास गर्ने उल्लेख छ। महासन्धिले गरेको मुख्य मुख्य व्यवस्था यसप्रकार रहेका छन्।²⁵¹

- भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न निवारणात्मक उपाय
- भ्रष्टाचारको अपराधीकरण र कानून कार्यान्वयन
- भ्रष्टाचार विरुद्धमा प्राविधिक सहयोग र सूचनाको आदानप्रदान जस्ता अन्तरराष्ट्रिय सहयोग
- भ्रष्टाचारबाट अर्जित सम्पत्ति फिर्ता
- महासन्धि कार्यान्वयनको दायित्व राज्यको हुने स्पष्ट व्यवस्था

यस महासन्धिको अलावा पनि भ्रष्टाचार विरुद्धमा विभिन्न अन्तराष्ट्रिय एवं क्षेत्रीयस्तरका सन्धि एवं महासन्धिहरू निर्माण भएका छन्। अन्तराष्ट्रिय व्यावसायिक कारोवारमा विदेशी सार्वजनिक पदाधिकारीबाट हुने घुसखोरी नियन्त्रण गर्ने सम्बन्धमा भएको १९९७ को महासन्धि, भ्रष्टाचार विरुद्धको अन्तर अमेरिकी महासन्धि, १९९६, युरोपेली संघले सन् १९९७ मा जारी गरेको भ्रष्टाचार विरुद्ध संघर्ष गर्ने महासन्धी, अफ्रिकी युनियनले सन् २००३ मा जारी गरेको भ्रष्टाचार निवारण तथा त्यसको प्रतिरोध सम्बन्धी महासन्धी आदि रहेका छन् भने वल्ड बैंक, एसियाली विकास बैंक, ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेशनल लगायतका संघसंस्थाहरू समेत भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा सक्रिय रहेका छन्।²⁵²

²⁵¹ ऐजन, पृ. ६१

²⁵² सोमकान्ता भण्डारी, सुशासन र भ्रष्टाचारको अन्तरसम्बन्ध, चलानी, वर्ष ९, अंक ४६, जेठ/असार, २०७५, कोशिष मिडिया होम प्रा.लि., पृ. १४

७.३ राष्ट्रिय कानुनी व्यवस्थाहरू

७.३.१ नेपालको संविधान

संविधानको धारा ५१ मा राज्यले अवलम्बन गर्ने नीतिहरू उल्लेख गरिएको छ । उक्त धाराको खण्ड (ट) मा न्याय र दण्ड व्यवस्था सम्बन्धी नीति अन्तर्गत देहायको व्यवस्था गरिएको छः

(३) राजनीतिक, प्रशासनिक, न्यायिक, सामाजिक लगायत सबै क्षेत्रको भ्रष्टाचार र अनियमितता नियन्त्रणका लागि प्रभावकारी उपाय अवलम्बन गर्ने ।

७.३.२ कानूनी व्यवस्था

उल्लेखित संवैधानिक व्यवस्थाका अतिरिक्त नेपालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि विभिन्न कानुनी व्यवस्थाहरू पनि रहेका छन् । जसमध्ये भ्रष्टाचार नियन्त्रण ऐन, २०५९, राजस्व चुहावट (अनुसन्धान तथा नियन्त्रण) ऐन, २०५२, विशेष अदालत ऐन, २०५९, सुशासन (व्यवस्थापन तथा संचालन) ऐन, २०६४, सम्पत्ति शुद्धीकरण (मनी लाउण्डरिङ्ग) ऐन, २०६४, महाअभियोग (कार्यविधि नियमित गर्ने) ऐन, २०५९, सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३, निजामती सेवा ऐन, २०४९, सैनिक ऐन, २०६३, प्रहरी ऐन, २०१२, सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३, वैक तथा वित्तिय संस्था सम्बन्धी ऐन, २०६३, मुलुकी ऐन, २०२० र उल्लेखित ऐनसँग सम्बन्धित नियमावलीहरू प्रमुख रूपमा रहेका छन् ।

७.३.३ संस्थागत व्यवस्था

संवैधानिक एवं कानूनी रूपमा स्थापित गरिएका व्यवस्थाहरूको कार्यान्वयनको लागि संस्थागत संयन्त्रको आवश्यकता पर्दछ । नेपालमा त्यस्ता संयन्त्रका रूपमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, विशेष अदालत, राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र, राजस्व अनुसन्धान विभाग, न्याय परिषद, महालेखा परीक्षकको विभाग, संसद एवं सार्वजनिक लेखा समिति, सैनिक विशेष अदालत स्थापित भई कार्यरत रहेका छन् । सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले कानून बमोजिम अनुसन्धान गराउन सक्ने तथा यस्ता

व्यक्तिले कानून बमोजिम भ्रष्टाचार मानिने कुनै काम गरेको देखिएमा त्यस्तो व्यक्ति र सो अपराधमा संलग्न अन्य व्यक्ति उपर कानून बमोजिम अधिकार प्राप्त अदालतमा मुद्दा दायर गर्न वा गराउन सक्ने²⁵³ संवैधानिक व्यवस्था रहेको छ। यसर्थ माथि उल्लेखित संस्थागत व्यवस्था मध्ये भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने काम, कर्तव्य र अधिकार संवैधानिक रूपमै तोकिएको हुँदा भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोगले महत्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गरिरहेको छ।

७.४ पन्ध्रौँ योजना (आर्थिक वर्ष २०७६/७७-२०८०/८१)²⁵⁴

भ्रष्टाचार नियन्त्रण

नेपालको संविधानमा सार्वजनिक प्रशासनलाई स्वच्छ, सक्षम, निष्पक्ष, पारदर्शी, भ्रष्टाचारमुक्त, जनउत्तरदायी र सहभागितामूलक बनाउदै राज्यबाट प्राप्त हुने सेवा, सुविधामा जनताको समान र सहज पहुँच सुनिश्चित गरी सुशासनको प्रत्याभूति दिने राज्यको नीति अनुरूप कानूनी र संरचनागत व्यवस्था गरिएको छ। भ्रष्टाचार विरुद्धको संयुक्त राष्ट्र संघीय महासन्धि बमोजिम कानूनको परिमार्जन गरि सार्वजनिक, निजी, सहकारी, सामुदायिक तथा गैरसरकारी क्षेत्रमा हुने भ्रष्टाचारजन्य कार्य, आर्थिक अनियमिततालाई समेत कानूनको दायरामा ल्याउन आवश्यक कानूनी व्यवस्था तर्जुमा भईरहेका छन्। उक्त कानूनी व्यवस्था बमोजिम भ्रष्टाचार नियन्त्रणसंग सम्बन्धित नियामक निकायको सबलीकरण गर्नु आवश्यक भएको छ। समाजको आर्थिक तथा सामाजिक पक्षमा भ्रष्टाचारले पारिरहेको प्रतिकूल असरलाई नियन्त्रण गर्ने सम्बन्धमा विहंगम दृष्टिकोण, प्रतिबद्धता एवं सोहि बमोजिमको गतिशीलता र व्यवहारमा प्रतिबिम्बित हुन आवश्यक छ।

चुनौती तथा अवसर

चुनौती: समाजमा नैतिक मूल्यमान्यताको विकास गरी भ्रष्टाचारलाई सामाजिक अपराधको रूपमा स्थापित गर्नु, सबै क्षेत्रमा हुने भ्रष्टाचारजन्य कार्यलाई नियन्त्रण गरी सुशासनको

²⁵³ नेपालको संविधान, धारा २३९

²⁵⁴ नेपाल सरकार, राष्ट्रिय योजना आयोग, सिंहदरबार, काठमाडौँ, २०७६, पृ. ३१० देखि ३१३ सम्म

प्रत्याभूति दिनु र भ्रष्टाचारजन्य कसुरका नयांनयां स्वरूप नियन्त्रण गरी समग्र सार्वजनिक सेवालाई अनुमानयोग्य बनाउनु चुनौतिका रूपमा रहेका छन्।

अवसर: भ्रष्टाचार विरुद्धको संयुक्त राष्ट्र सङ्घीय महासन्धि बमोजिम परिमार्जनको रूपमा रहेका कानूनले सबै तह र क्षेत्रमा हुने भ्रष्टाचारजन्य कार्य एवम् आर्थिक अनियमिततालाई अनुसन्धानको दायरामा आउने संभावना रहेको, मुलुकको संघीय संरचना बमोजिम सबै तहमा सबल सरकार गठन भएकोले गलत आर्थिक कृत्याकलापलाई नियन्त्रण गरी मुलुकको विकास गर्नको लागि उपयुक्त अवसर रहनु, भ्रष्टाचार विरुद्ध समाजमा देखिएको परिवर्तित दृष्टिकोण, संवैधानिक एवम् कानूनी रूपमा सबल नियामक निकायको व्यवस्था हुनु नागरिकमा भ्रष्टाचार विरुद्धको सशक्त चेतनाको विकास हुँदै जानु, नियामक निकायको सबलीकरण एवम् अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको प्रादेशिक (क्षेत्रीय कार्यालय) एवम् सम्पर्क कार्यालयको विस्तारले भ्रष्टाचार विरुद्धको अभियानलाई थप प्रभावकारी रूपमा अगाडि बढाउने जस्ता अवसर रहेका छन्।

सोच, लक्ष्य, उद्देश्य, रणनीति र कार्यनीति

सोच: सदाचारयुक्त समाज निर्माण ।

लक्ष्य: भ्रष्टाचारजन्य कार्य नियन्त्रण गरी मर्यादित एवम् स्वच्छ समाज निर्माण गर्ने ।

उद्देश्य: भ्रष्टाचारजन्य कार्य नियन्त्रण गरी सुशासनको अनुभूति दिलाउनु ।

रणनीति

१. विद्यमान नीति तथा कानूनमा समयानुकूल परिमार्जन तथा कार्यान्वयन गर्ने । सबै भ्रष्टाचारजन्य कामकारबाही अपराध हुने कानूनी व्यवस्था गरी सोको कार्यान्वयनको माध्यमबाट त्यस्तो भ्रष्टाचारजन्य काममा शून्य सहनशीलताको नीति अवलम्बन गर्ने ।

२. भ्रष्टाचार विरुद्ध शून्य सहनशीलता सहित सदाचारयुक्त समाज निर्माण गर्ने ।

३. भ्रष्टाचार विरुद्धका चेतनामूलक, निरोधात्मक एवम् दण्डात्मक काम कारवाहीलाई प्रभावकारी बनाउने।
४. सार्वजनिक सेवामा लाग्ने खर्च, समयावधि तथा प्रक्रिया एवम् कार्यविधिको सम्बन्धमा स्पष्टता ल्याई सार्वजनिक सेवालाई जवाफदेही एवम् पारदर्शी बनाउने।
५. सार्वजनिक, निजी, गैरसरकारी, सहकारी, बैकिङ् क्षेत्रमा हुने आर्थिक अनियमितताको नियन्त्रण गरी निजी क्षेत्रको सेवा प्रवाहलाई गुणस्तरीय एवम् सेवामूलक बनाउने।

कार्यनीति

१. भ्रष्टाचार नियन्त्रणसँग सम्बन्धित कानून एवम् नीतिगत सुधारलाई निरन्तरता दिइनेछ। (१)
२. नीतिगत तहमा हुने भ्रष्टाचारको अन्त्य गर्दै नीति निर्माणकर्तालाई जवाफदेही र उत्तरदायी बनाइनेछ। (१)
३. सदाचार नीति तर्जुमा गरी प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयनमा ल्याइनेछ। (१)
४. अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, महालेखा परीक्षक, न्यायपरिषद, सम्पति शुद्धीकरण विभाग, राजस्व अनुसन्धान विभाग, राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र, राष्ट्रिय अनुसन्धान विभाग, सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय, सैनिक अनुसन्धान समिति लगायतका निकायलाई सक्षम र सबल बनाउँदै जवाफदेही र उत्तरदायी बनाइनेछ। (२)
५. भ्रष्टाचारसँग सम्बन्धित सूचनाको सङ्कलन, आदान प्रदान र विश्लेषण गरी आवश्यक कारवाहीको लागि नियामक निकाय एवम् सम्बन्धित निकायमा उपलब्ध गराउने प्रबन्ध मिलाइनेछ। (२)
६. भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने संयन्त्र र निकायमा आबद्ध जनशक्तिको क्षमता विकास तथा अनुसन्धानमा आधुनिक उपकरण तथा पद्धतिको प्रयोग गरी भ्रष्टाचार नियन्त्रणलाई प्रभावकारी बनाइनेछ। (२)

७. नियामक निकायबीचको समन्वयलाई सुदृढ र प्रभावकारी बनाइ भ्रष्टाचार नियन्त्रणसँग सम्बन्धित काम कारवाहीलाई एकीकृत रूपमा अगाडि बढाइनेछ । (२)
८. सम्पतिको शुद्धीकरण नियन्त्रण सम्बन्धी कार्यलाई प्रभावकारी बनाउँदै कानून बमोजिम दण्डित गरिनेछ । (२)
९. भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा निरोधात्मक, उपचारात्मक र प्रवर्द्धनात्मक कार्यक्रम सञ्चालन गरिनेछ । (२)
१०. संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबाट प्रवाह हुने सार्वजनिक सेवामा अनलाईन प्रणाली विकास गरिनेछ । (३)
११. विद्यालय स्तरको पाठ्यक्रममा भ्रष्टाचार समाज विरुद्धको अपराध हो भन्ने विषयलाई समावेश गरी भ्रष्टाचार विरुद्ध सामाजिक सचेतना जगाई नैतिकवान नागरिक बन्न जोड दिइनेछ । (३)
१२. भ्रष्टाचारविरुद्धको जनमत परिचालन गर्नको लागि नागरिक समाज, गैरसरकारी तथा सामाजिक संस्थाहरूको सक्रिय सहभागितामा सचेतनामूलक कार्यक्रम सञ्चालन गरिनेछ । (३)
१३. कानूनी शासनको प्रभावकारी कार्यान्वयन गरिनेछ । (३)
१४. भ्रष्टाचारविरुद्धको जनमत तयार गर्न संचार माध्यमसँग सहकार्य गरिनेछ । (३)
१५. भ्रष्टाचारविरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धि कार्ययोजना सम्बन्धी रणनीतिक कार्ययोजना, २०६९ मा व्यवस्था भए अनुसार कानून निर्माण तथा परिमार्जन गरिनेछ । (४)
१६. सार्वजनिक निकायको वेबसाइट, नागरिक बडापत्र एवम् सञ्चारका अन्य माध्यमबाट सार्वजनिक सेवामा लाग्ने खर्च, समयवधि तथा प्रक्रिया एवम् कार्यविधिमा स्पष्टता ल्याई सार्वजनिक सेवालाई प्रभावकारी बनाइनेछ । (४)

१७. भ्रष्टाचारविरुद्धको संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धिका प्रावधानहरूको प्रभावकारी कार्यान्वयनका लागि आवधिक कार्ययोजना तयार गरी लागु गरिनेछ। (४)
१८. अनुचित कार्यको अनुसन्धान तथा कारवाही सम्बन्धमा आवश्यक कानूनी व्यवस्था गरिनेछ। (५)
१९. भ्रष्टाचार गरी विदेशमा लगेर लुकाएको सम्पति फिर्ता गर्न पारस्परिक कानूनी सहायता, सुपुर्दगी गर्ने जस्ता अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग प्रवर्द्धन कार्य प्रभावकारी बनाइनेछ। (५)

अपेक्षित उपलब्धि

योजनाको अन्त्य सम्ममा भ्रष्टाचार अनुभूति सूचकाङ्क ३४ बाट ४१ पुगेको हुनेछ। जनस्तरदेखि राज्य सञ्चालनका हरेक तहमा भ्रष्टाचार न्यूनीकरण भई सदाचार प्रवर्द्धन भएको हुनेछ। भ्रष्टाचारजन्य कार्य नियन्त्रण भई 'समृद्ध नेपाल, सुखी नेपाली' को दिर्घकालिन सोच हासिल गर्नमा योगदान पुगेको हुनेछ।

८. अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको भूमिका

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा अनुसन्धान गरी मुद्दा दायर गर्ने संवैधानिक निकाय हो। आयोगका लक्ष्यहरूमा भ्रष्टाचार मुक्त राज्य संयन्त्रको माध्यमबाट कानूनी राज्य र समृद्ध मुलुक निर्माणमा सहयोग पुर्याउने, अनुचित कार्य वा भ्रष्टाचार विरुद्धको कारवाहीलाई समन्वयात्मक एवं सशक्त ढंगले अगाडि बढाई सुशासन कायम गर्न टेवा पुर्याउने, मुलुकमा जनताले अनुभूत गर्ने गरी भ्रष्टाचारलाई न्यूनीकरण गर्दै सदाचार पद्धतिको निर्माण गरी राजनीतिक स्थायित्व, आर्थिक विकास र सामाजिक अनुशासन कायम गर्न सहयोग पुर्याउने हो।²⁵⁵

²⁵⁵ www.ciaa.gov.np/nepali/index.htm.

८.१ अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग सम्बन्धी संवैधानिक व्यवस्था

नेपालको संविधानको धारा २३८ ले संवैधानिक परिषद्को सिफारिसमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका प्रमुख आयुक्त र अन्य आयुक्तहरूको नियुक्ति राष्ट्रपतिबाट हुने एवं अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको काम, कर्तव्य र अधिकार देहाय बमोजिम हुने व्यवस्था गरेको छ।

- धारा २३९. अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको काम, कर्तव्य र अधिकार:
(१) कुनै सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले कानून बमोजिम अनुसन्धान गर्न वा गराउन सक्नेछ।
- तर यस संविधानमा छुट्टै व्यवस्था भएको पदाधिकारी र अन्य कानूनले छुट्टै विशेष व्यवस्था गरेको पदाधिकारीको हकमा यो उपधारा लागू हुने छैन।
- धारा १०१ बमोजिम महाभियोग प्रस्ताव पारित भई पदमुक्त हुने व्यक्ति, न्याय परिषदबाट पदमुक्त हुने न्यायाधीश र सैनिक ऐन बमोजिम कारबाही हुने व्यक्तिका हकमा निज पदमुक्त भइसकेपछि संघीय कानून बमोजिम अनुसन्धान गर्न वा गराउन सकिनेछ।
- उपधारा (१) वा (२) बमोजिम भएको अनुसन्धानबाट सार्वजनिक पद धारण गरेको कुनै व्यक्तिले कानून बमोजिम भ्रष्टाचार मानिने कुनै काम गरेको देखिएमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले त्यस्तो व्यक्ति र सो अपराधमा संलग्न अन्य व्यक्ति उपर कानूनबमोजिम अधिकार प्राप्त अदालतमा मुद्दा दायर गर्न वा गराउन सक्नेछ।
- उपधारा (१) वा (२) बमोजिम भएको अनुसन्धानबाट सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिको काम कारबाही अन्य अधिकारी वा निकायको अधिकारक्षेत्र अन्तर्गत पर्ने प्रकृतिको देखिएमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले आवश्यक कारबाहीका लागि सम्बन्धित अधिकारी वा निकाय समक्ष लेखी पठाउन सक्नेछ।

- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले अनुसन्धान गर्ने वा मुद्दा चलाउने आफ्नो काम, कर्तव्य र अधिकार मध्ये कुनै काम, कर्तव्य र अधिकार प्रमुख आयुक्त, कुनै आयुक्त वा नेपाल सरकारको अधिकृत कर्मचारीलाई तोकिएको शर्तको अधीनमा रही प्रयोग तथा पालन गर्ने गरी प्रत्यायोजन गर्न सक्नेछ।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको अन्य काम, कर्तव्य र अधिकार तथा कार्यविधि संघीय कानून बमोजिम हुनेछ।

८.२ भ्रष्टाचार नियन्त्रण सम्बन्धमा आयोगले गर्ने कार्यहरू

भ्रष्टाचार नियन्त्रण सम्बन्धमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले उजुरी लिने, प्रारम्भिक छानविन गर्ने, स्पष्टीकरण माग्ने, थुनामा राख्ने, मिसिल प्रमाणको लिखत पेश गर्न आदेश दिने, सोधपुछ गर्ने, बयान लिने, बन्द सवाल जारी गर्ने वा पक्राउ गर्न आदेश दिने, आरोपित व्यक्तिलाई हाजिर गराई छाड्ने, तारेखमा राख्ने वा धरौट वा जमानत माग्ने, निलम्बनमा राख्न लेखी पठाउने, तलासी लिने, लिखत वा कुनै वस्तु पेश नगरेमा वा जानकारी नदिएमा विभागीय कारवाहीका लागि निर्देशन दिने, जरिवाना गर्ने, बैंक वा वित्तीय संस्थालाई कारोबार वा खाता रोक्का राख्न आदेश दिने, राहदानी जारी नगर्न वा रोक्का राख्न आदेश दिने, स्थान छोड्न नपाउने गरी वा कुनै स्थानमा जान नपाउने गरी आदेश गर्ने तथा अनुसन्धान तहकिकातबाट भ्रष्टाचार मानिने कसूर गरेको देखिन आएमा आयोगले मुद्दा दायर गर्न लगायतका कार्यहरू गर्दछ।

उल्लेखित कार्यहरू बाहेक आयोगले कुनै कानून, निर्णय, आदेश वा कारवाही अव्यावहारिक, अवाञ्छनीय वा असंगत भएमा संशोधनको सुझाव दिने, सार्वजनिक संस्थामा सतर्कता अपनाउनु पर्ने वा कदम उठाउनु पर्ने देखेमा उपयुक्त सुझाव दिने, सार्वजनिक संस्थाको कुनै परिपाटी वा कार्यप्रणाली त्रुटीपूर्ण भएमा सच्याउन र समस्या निराकरणका लागि सुझाव दिने, भ्रष्टाचार निवारण र नियन्त्रण गर्ने उद्देश्यले खडा भएका राष्ट्रिय वा अन्तर्राष्ट्रिय संस्थासँग समन्वय गर्ने वा आपसी सम्बन्ध र सहयोग वृद्धि गर्ने, भ्रष्टाचार हुन नदिन निरोधात्मक उपायहरूका लागि आवश्यक कार्य समेत गर्दछ।

९. भ्रष्टाचारले पार्ने प्रभाव

भ्रष्टाचारले व्यक्ति, समाज, राज्य मात्र नभई अन्तर्राष्ट्रिय क्षेत्रमा समेत असर पार्दछ । यसले व्यक्तिको स्वभाव र शैलीमा नकारात्मक प्रभाव पार्दछ। समाजमा अस्वस्थ प्रतिस्पर्धा गराउनुका अतिरिक्त कुसंस्कारलाई प्रश्रय दिन्छ। विकास र अर्थतन्त्रमा नकारात्मक असर पार्दै अन्ततः राज्य संयन्त्रलाई नै कमजोर बनाउँछ। भ्रष्टाचारले पार्ने मुख्य प्रभावहरू निम्न रहेका छन्:-

- राज्यको साधन, स्रोत, शक्तिको दुरुपयोग हुन्छ,
- सरकारी खर्चमा वृद्धि गराउँदछ तर उक्त खर्च परिपूर्ति गर्ने राज्यको आम्दानीमा भने हास आउँछ,
- विकास निर्माणका कार्यको लागतमा वृद्धि भई गुणस्तरमा कमि आउँछ,
- सामाजिक, सांस्कृतिक मूल्य मान्यताहरू ध्वस्त पार्ने भएकाले सामाजिक सम्बन्ध र मर्यादामा खलल पुग्न जान्छ,
- सिमित व्यक्तिले मात्र लाभ उठाउने हुँदा बहुसंख्यक जनता गरिबीको चपेटामा पर्दछन्,
- सार्वजनिक प्रशासनमा इमान्दारिता, पारदर्शिता र जवाफदेहिताको अभाव हुन्छ,
- अस्वस्थ प्रतिस्पर्धाले प्रश्रय पाउँदछ,
- न्यून आर्थिक वृद्धिदर हुन जान्छ,
- कानुन मिच्ने प्रवृत्तिले समाजमा दण्डहिनता मौलाउँछ,
- इमान्दार, नैतिकवान, कर्तव्यनिष्ठ एवं प्रतिभावान व्यक्तिको कदर नहुँदा त्यस्ता व्यक्तिहरू पलायन भई असक्षम, अयोग्य व्यक्तिले महत्वपूर्ण सार्वजनिक पदमा कब्जा जमाउँछ,

- सेवाको वितरणमा असमानता आउँछ,
- दाताहरूको विश्वास गुम्न जाने हुँदा विदेशी लगानी समेत प्रभावित हुन पुग्छ,
- कानूनको शासनको अन्त्य भई राज्य सञ्चालनमा कुशासन हावी हुने हुँदा सुशासनको परिकल्पना गर्न सकिदैन आदि।

भ्रष्टाचार हुनुमा एउटै कारण पर्याप्त हुँदैन। यसका कारणहरू विविध हुन सक्छन्। यो आवश्यकता, बाध्यता, आदत, संगत तथा व्यक्तिले प्राप्त गरेको शिक्षा एवं संस्कार, सामाजिक परिवेश एवं वातावरण, साथी संगत आदिले पनि प्रभाव पार्ने हुन्छ। समग्रमा नेपालमा भ्रष्टाचार वृद्धि हुनुमा बढ्दो महत्वाकांक्षा, शिक्षा र स्वास्थ्य सेवामा गर्नु परेको चर्को लगानी, चुनाव खर्चिलो हुँदै जानु, नेतृत्वमा इमान्दारिता, जवाफदेहिता, पारदर्शीता तथा नैतिकतामा हास आउनु, भ्रष्टाचारीलाई राजनैतिक संरक्षण दिनु, कानून, प्रक्रिया र कार्यविधिको निर्माण गरी निश्चित पद्धतिमा काम नहुनु, पहुँचका आधारमा आकर्षक ठाउँमा सुरुवा गरिनु, निर्णयमा पारदर्शिता र सहभागिता नअपनाउनु, कामको उत्तरदायित्व नलिनु, राजनैतिक दलको भगिनी संगठनको रूपमा पेशागत संघ संगठनहरू सञ्चालन हुनु, सामाजिक रूपमा सम्पत्तिलाई महत्त्व दिने तर सम्पत्तिको स्रोतको बारेमा खोजविन नगरिनु, कर्तव्यनिष्ठ, इमान्दारी, नैतिकवान, सदाचारीलाई भन्दा आर्थिक रूपमा सबल भएकै कारण भ्रष्टाचारीलाई सम्मान र आदर गर्ने, समाज भ्रष्टाचारीप्रति क्षमाशील हुनु, सामाजिक क्रियाकलाप (विवाह, व्रतबन्ध आदि) भड्किलो हुनु, आर्थिक सम्पन्नतालाई अनावश्यक सामाजिक मान्यता र चासो दिनु, विद्यालयतहबाट नैतिक शिक्षा हटाइनु, नागरिक शिक्षा दिन नसक्नु, राजनैतिक अस्थिरताले सरकार सबल एवं सक्षम रूपमा सञ्चालन नहुनु, भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने निकायहरू अपेक्षित रूपमा सक्रिय हुन नसक्नु, अनुसन्धान तहकिकात सबल हुन नसक्नु, अख्तियार दूरूपयोग अनुसन्धान आयोग लगायत संवैधानिक निकायका पदाधिकारी दलीय भागवण्डामा चयन गर्ने आदि कारणले भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा प्रत्यक्ष प्रभाव परेको अनुभव गरिएको छ।²⁵⁶

²⁵⁶ सोमकान्ता भण्डारी, सुशासन र भ्रष्टाचारको अन्तरसम्बन्ध, चलानी, वर्ष ९, अंक ४६, जेठ/असार, २०७५, कोशिश मिडिया होम प्रा.लि., पृ. १५

भ्रष्टाचारको प्रभावले समाज र राज्यलाई दीर्घकालीन रूपमा असर पार्दछ। भावी पुस्ताको हक अधिकार एवं हित समेत यसबाट प्रभावित हुन जाने भएकोले दिगो विकासको लक्ष्य हासिल गर्न अवरोध सिर्जना हुन्छ। विकासशील देशको तुलनामा विकसित देशहरूमा भ्रष्टाचारको प्रभाव कम देखिए पनि सार्वजनिक क्षेत्रमा हुने भ्रष्टाचारका घटनाहरू प्रायः सबै देशमा घट्ने गरेको पाइन्छ। तथापी राजनीतिक अस्थिरता भएका र द्वन्द्वग्रस्त देशहरूमा भ्रष्टाचारको प्रभाव बढी देखिन्छ। विगतमा यी दुवै अवस्थाबाट गुज्रिनु परेको हुँदा नेपाल पनि भ्रष्टाचारको रोगबाट मुक्त हुन सकेको छैन।

प्रशासन सुधार सुझाव समितिले अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको काम कारवाहीलाई प्रभावकारी बनाउनको लागि निम्न प्रयासहरू हुनुपर्ने कुरा आफ्नो प्रतिवेदनमा उल्लेख गरेको छः²⁵⁷

- आयोगको अधिकारक्षेत्र अन्तर्गत कतिपय सार्वजनिक क्षेत्र नपरेको तथा निजी क्षेत्रबाट हुने भ्रष्टाचार नसमेटिएको हुँदा त्यसलाई समेत कानुनी दायरामा पार्ने गरी विद्यमान कानूनमा संशोधन गर्नुपर्ने देखिन्छ। यसका साथै अन्तर्राष्ट्रिय एवं बहुराष्ट्रिय कारोबारमा हुने भ्रष्टाचारको कसूरदार र भ्रष्टाचारको रकमलाई जफत गर्न सुपुर्दगी, पारस्परिक कानुनी सहायता जस्ता कानूनहरूको क्षेत्र विस्तार गरी त्यसको प्रभावकारी कार्यान्वयन आवश्यक छ ।
- आयोगमा लामो समयसम्म पदाधिकारी विहीन भएमा आयोगको काम कारवाही प्रभावित हुनुका साथै अख्तियारको दुरुपयोग गर्ने प्रवृत्ति बढ्न गई सुशासनको स्थिति खलबलिने हुँदा आयोगको पदाधिकारी रिक्त हुनु अगावै रिक्त हुने मितिदेखि लागू हुने गरी पदाधिकारीको नियुक्ति गर्ने व्यवस्थाको संवैधानिक सुनिश्चितता आवश्यक छ।
- आयोगको कामको प्रकृति हेर्दा अनुसन्धान तहकिकातको लागि विभिन्न क्षेत्रको विशेषज्ञको सेवा आवश्यक पर्ने देखिन्छ। आयोगले बाहिरका विशेषज्ञबाट सेवा लिँदै आएको हुँदा आयोगमै यस्ता विशेषज्ञको दरबन्दी श्रृजना गरी पदपूर्ति गर्ने व्यवस्था

²⁵⁷ प्रशासन सुधार सुझाव समितिको प्रतिवेदन, २०७०, प्रशासन सुधार सुझाव समिति, सिंहदरबार, नेपाल, पृ. २०१

गरिनु पर्दछ। यदि तत्काल दरबन्दी श्रृजना गर्न नसकिने अवस्था भएमा सहज रूपमा करारमा सेवा लिन सक्ने व्यवस्था हुनु पर्दछ।

- आयोगमा काम गर्ने कर्मचारीको छुट्टै सेवा, समूह, उपसमूह नभएकोले आयोगमा कार्यरत निजामती सेवा तथा अन्य सेवाका कर्मचारीहरू अन्य निकायमा सरुवा भएर जाने कारणले गर्दा दक्ष कर्मचारीको अभाव हुने, आयोगको काम कारवाही समेत प्रभावित हुने तथा कर्मचारीको मनोबल उच्च बनाउने कार्यमा समेत बाधा पुग्ने भन्ने रहेको छ। तसर्थ आयोगमा कार्यरत अनुसन्धान तहकिकातमा संलग्न हुने कर्मचारी तथा विशेषज्ञहरूलाई समेट्ने गरी विशेष व्यवस्थाद्वारा निजहरूको वृत्ति विकास हुने कुराको प्रत्याभूति गर्नुपर्ने देखिन्छ। आयोगमा कार्यरत जनशक्तिलाई उत्प्रेरित गर्नको लागि तथा क्षमता विकास गर्नको लागि पर्याप्त मात्रामा स्वदेशी तथा विदेशी तालिम, अध्ययन, अवलोकन, गोष्ठी, सेमिनार लगायतका अवसरहरू उपलब्ध गराउनुका साथै आयोगको प्रभावकारिताका लागि पर्याप्त स्रोत, साधन र जनशक्तिको व्यवस्था हुनुपर्ने देखिन्छ।
- आयोगको केन्द्रीय कार्यालयका अतिरिक्त पाँच विकास क्षेत्रमा हालै स्थापना भएका आयोगका क्षेत्रीय कार्यालयहरूलाई आयोगको कार्य प्रकृति सुहाँउदो रूपमा पर्याप्त मात्रामा जग्गा, भवन, सवारी साधन, सञ्चार उपकरण लगायतका भौतिक पूर्वाधारको व्यवस्था गरिनु पर्ने र अन्य क्षेत्रमा समेत आयोगको कार्यालय विस्तार गर्दै लानु पर्ने हुन्छ।
- विश्वव्यापीकरणको प्रभाव एवम् सूचना प्रविधिको अभूतपूर्व विकाससँगै भ्रष्टाचार र अनियमितताका स्वरूपहरू पनि परिवर्तन भएका र यस्ता प्रकृतिका अपराधको अनुसन्धान कार्यका लागि आवश्यक पर्ने विशेषज्ञहरू तयार गर्नु पर्ने आवश्यकता छ।

अख्तियार दुरुपयोग नियन्त्रणको कार्य आयोग एकलैको पहलबाट मात्र सम्भव नहुने भएकोले अख्तियार दुरुपयोग नियन्त्रण सम्बन्धी प्रवर्द्धनात्मक तथा अनुसन्धान सम्बन्धी कार्यमा सबै निकायले आयोगको सहयोगी रूपमा कार्य गर्ने व्यवस्था हुनुपर्छ।

१०. भ्रष्टाचार सम्बन्धमा सर्वोच्च अदालतबाट प्रतिपादित सिद्धान्तः

भ्रष्टाचारको कसूर अपराध हो: सुदर्शन थापा वि. नेपाल सरकार भएको भ्रष्टाचार मुद्दामा भ्रष्ट आचरण मानिसको चेतना (conscience) बाट निर्धारण हुने नैतिकतासँग जोडिएको कुरा भएको र अनैतिक कुरा मानिसको लागि सदैव त्याज्य एवं अमान्य हुने हुँदा भ्रष्टाचारको कसूर सदैव अपराध हो भन्ने सिद्धान्त प्रतिपादन भएको छ।²⁵⁸

श्वेतप्रिबी अपराध नैतिकताको प्रतिकूल गम्भीर अपराध: उच्चपदिय हैसियत अर्थात् प्रतिष्ठाको आडमा वा पेशागत आधारमा गरिने अपराध अपराधशास्त्रमा श्वेतप्रिबी अपराध (White-Collar Crime) को रूपमा परिचित भएको देखिन्छ। यस्ता अपराधहरू उच्चपदस्थ कर्मचारी तथा राजनीतिक पदाधिकारीहरूबाट पदीय अधिकारको दुरुपयोगको उपजको रूपमा हुने भएकोले यस्ता अपराधलाई नैतिकताको प्रतिकूल गम्भीर अपराधको रूपमा लिनुपर्ने भनि नेपाल सरकार वि. खुम बहादुर खड्का भएको भ्रष्टाचार मुद्दामा सिद्धान्त प्रतिपादन भएको छ।²⁵⁹

११. सुशासन र भ्रष्टाचारको सम्बन्धः

राज्यले अवलम्बन गरेका राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक उद्देश्यहरू पूरा गर्न सुशासन कायम हुनु पर्दछ। यसको लागि सदाचार र भ्रष्टाचारमुक्त प्रशासनको स्थापना आवश्यक हुन्छ। सार्वजनिक सेवाको वितरणमा स्वच्छता र निष्पक्षता, राज्यका क्रियाकलापमा जनसहभागिता, सार्वजनिक पदाधिकारीमा नैतिकता र इमान्दारिता कायम गरी साधन स्रोतको उचित व्यवस्थापन गर्न सकेमा राज्यमा आर्थिक अनुशासन कायम भई दण्डहिनताको अन्त्य हुन सक्दछ। विश्व बैंक, यूएनडीपी, एसियाली विकास बैंक जस्ता प्रमुख दात्री निकायहरूले आफुले प्रदान गर्ने आर्थिक सहयोग र ऋण सुशासनको शर्तलाई आधारित बनाएर मात्र प्रदान गर्ने भएकाले सुशासनको प्रत्याभूति विना लगानी आकर्षित गर्न सकिदैन। लगानीको अभावमा विकासको संभावना रहँदैन। यसर्थ सुशासन विकासको पूर्वशर्त हो।

²⁵⁸ ने.का.प. २०६४, अंक ३, नि.नं. ७८२५, पृ.३४४

²⁵⁹ ने.का.प. २०६९, अंक ५, नि.नं. ८८३२, पृ.७७१

सुशासनका आठ वटा विशेषताहरू छन् जसमा सहभागितामूलक, (participatory), सहमति उन्मुख (onsensus oriented), उत्तरदायी (accountable), पारदर्शी (transparent जवाफदेही (responsive), दक्ष र प्रभावकारी (effective and efficient), समन्यायिक र समावेशी (equitable and inclusive) तथा कानूनको शासन अनुरूप चल्ने (that follows the rule of law) पर्दछन्²⁶⁰। भ्रष्टाचार नियन्त्रण गरी मुलुकमा सुशासनको स्थापना गर्नु सार्वजनिक प्रशासनको लागि मुख्य चुनौती रहेको छ। सुशासन आफैमा नागरिक सन्तुष्टिका निम्ति स्थापित कानुनी राज्य, विधिको शासन, सेवाग्राहीमैत्री व्यवस्थापन, पारदर्शी कार्यप्रक्रिया र परिणाममुखी कार्य सम्पादनको परिचय भएको हुँदा यसमा जनताको सार्वभौमसत्ता, सरकारको प्रभावकारिता र कार्यकुशलता तथा भ्रष्टाचार शून्य अवस्था रहनु अनिवार्य हुन्छ।²⁶¹ सुशासनले भ्रष्टाचार नियन्त्रणको प्रत्याभूति दिन्छ। कमजोर, अल्पसंख्यक तथा पिछडिएका व्यक्ति वा समुदायहरूका भावनालाई ख्याल गर्दछ। निर्णय प्रक्रियामा उनीहरूको आवाजलाई सुन्दछ। वास्तवमा सुशासन एक आदर्श हो जसलाई पूर्णतः व्यवहारमा प्राप्त गर्न सकिदैन। यो आधुनिक राजनीतिको एक अपेक्षित मानक हो जसले राज्यलाई नागरिकहरू संगको व्यवहारमा र एक अर्काको बीचको व्यवहारमा विश्वासिलो, अझ सुन्दर र सभ्य बनाउँछ।²⁶² विकेन्द्रीकरण, जनसहभागिता, राजनैतिक स्थिरता, जनताप्रति उत्तरदायी सरकार, कानुनी शासन, पारदर्शिता, स्वतन्त्र न्यायपालिका, स्वतन्त्र संचार माध्यम, भ्रष्टाचारको अन्त्य, सीमित सरकार र निष्पक्ष नागरिक समाज सुशासनका लागि आवश्यक तत्व हुन्। भ्रष्टाचार व्याप्त हुँदा अन्य तत्वहरू स्वतः खलबलिने भएकाले कुशासनले जरा गाड्न पुग्छ। सर्वोच्च अदालतले भ्रष्टाचारले सुशासनमा पार्ने असरका सम्बन्धमा उल्लेख गर्दै राजिव पराजुली वि. भ्रष्टाचार नियन्त्रण शाही आयोग (२०६२ सालको रिट नं.११८ निर्णय मिति २०६२।११।१) मुद्दामा भ्रष्टाचार देशको कलङ्क हो, यसले सुशासनको अवधारणालाई तहस नहस पार्दछ, नैतिक मूल्य र मान्यताको शत्रुको रूपमा रहेको भ्रष्टाचारलाई झग्लिगिन नदिई नियन्त्रणमा राख्नु अनिवार्य छ भन्ने व्यहोरा उल्लेख गरेको छ।

²⁶⁰ <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>

²⁶¹ प्रशासन सुधार सुझाव समितिको प्रतिवेदन, २०७०, प्रशासन सुधार सुझाव समिति, सिंहदरबार, नेपाल, पृ. २५३

²⁶²

Development Report In South Asia, 1999 : The Crisis of Governance, The Mahabub ul Haq Human Development Centre Oxford, p. 29

सुशासन र भ्रष्टाचार बीच परस्पर विरोधी सम्बन्ध रहेको हुन्छ। अर्थात् जुन देशमा भ्रष्टाचार कम हुन्छ, त्यस देशमा सुशासनको अवस्था सबल रहन्छ भने जुन देशमा भ्रष्टाचार बढी हुन्छ, त्यहाँ सुशासन कमजोर हुन्छ।²⁶³ सुशासनमा सम्पूर्ण प्रशासनिक कार्य पारदर्शी र ऐन नियम अनुसार संचालन हुन्छन्। प्रजातान्त्रिक शासन व्यवस्था र जनता प्रति उत्तरदायी सरकार भएको ठाउँमा सबै सरकारी काम र सेवा आम जनताले स्वचालित रूपमा प्राप्त गरेका हुन्छन्। समयमा निर्वाचन, जनउत्तरदायी सरकार, प्रेस स्वतन्त्रता, सरकारले गरेका र गर्न खोजेका काम पारदर्शी, आर्थिक स्रोत साधनको मितव्ययी प्रयोग र कानूनको शासन नै सुशासनका सूचकाङ्क हुन्। भ्रष्टाचारले व्यक्तिको सदाचार, सत्यता, जिम्मेवारी, पारदर्शी व्यवहार, इमान्दारिता, नेतृत्वमा हास ल्याउँदछ। जुन सुशासनका लागि प्रतियुत्पादक हुन जान्छ। भ्रष्टाचारले कानून बमोजिम निर्णय गर्ने र स्वनिर्णय गर्ने क्षमता हराउँदछ भने स्वार्थबाट प्रेरित, निर्देशित र नियन्त्रित भई कार्य गर्ने वातावरण सिर्जना गर्दछ। अतः सुशासनको मुख्य अवरोधक भ्रष्टाचार नै हो भन्न सकिन्छ।²⁶⁴ जहाँको प्रशासनलाई भ्रष्टाचारले आक्रान्त पारेको छ त्यहाँ सुशासनको कल्पना पनि गर्न सकिदैन भने भ्रष्टाचारको नियन्त्रण विना राज्यमा सुशासनको स्थापना असंभव प्रायः हुन्छ। यसर्थ सुशासन र भ्रष्टाचार विपरित ध्रुवका विषय हुन्।

१२. निष्कर्ष

सुशासनमा सम्पूर्ण प्रशासकीय कार्य पारदर्शी र विधिसम्मत रूपमा सञ्चालन हुन्छन् तसर्थ भ्रष्टाचार हुँदैन। जहाँ भ्रष्टाचार हुन्छ त्यहाँ सुशासन हुँदैन। सार्वजनिक पदाधिकारीहरूले वदनियतपूर्वक निजी स्वार्थ पूर्तिका लागि राज्यका साधन, स्रोत, सुविधा र अधिकारको दुरुपयोग गर्ने हुँदा भ्रष्टाचार सदाचार र नैतिकता विरुद्धको कार्य हो। अवाञ्छित आर्थिक कृयाकलाप, वितीय अनुशासनको अभाव जस्ता कारणहरूले गर्दा एकातर्फ आर्थिक विकासमा प्रतिकूल असर पर्दछ भने अर्कोतर्फ राज्यप्रतिको अन्तर्राष्ट्रिय विश्वास र समर्थन समेत गुम्न पुग्दछ। प्रभावकारी सेवा प्रवाहको अभावमा शासन प्रक्रियामा जनताको अपनत्व रहदैन। फलस्वरूप जनता गरिब हुने, राज्य कमजोर हुने र दिगो विकासमा

²⁶³ प्रशासन सुधार सुझाव समितिको प्रतिवेदन, २०७०, प्रशासन सुधार सुझाव समिति, सिंहदरबार, नेपाल, पृ. २५५

²⁶⁴

सोमकान्ता भण्डारी, सुशासन र भ्रष्टाचारको अन्तरसम्बन्ध, चलानी, वर्ष ९, अंक ४६, जेठ/असार, २०७५, कोशिष मिडिया होम प्रा.लि., पृ. १४

समेत प्रतिकूल असर पर्ने अवस्थाको सिर्जना हुन्छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रण भएमा मात्र सुशासन कायम गर्न सकिन्छ। यसका लागि अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग लगायत अन्य सम्बद्ध निकायहरूले निरोधात्मक र प्रवर्द्धनात्मक दुवै उपायहरूको अवलम्बन गर्नु पर्दछ। भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने यस्ता निकायहरूले सरोकारवालाहरूसंगको समन्वय र सहकार्यबाट अघि बढेमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा सफलता हासिल भई सुशासन कायम हुन सक्छ। यसरी कायम भएको सुशासनको माध्यमबाट दिगो विकास समेत गर्न सकिन्छ।

१३. सुझाव

- सार्वजनिक सेवालाई गुणस्तरीय, पहुँचयुक्त र पारदर्शी बनाउने,
- राष्ट्रसेवकहरूलाई आफ्नो कार्यजिम्मेवारी प्रति उत्तरदायी एवं कामप्रति परिणाममुखी र जवाफदेही बनाउने,
- नीति तर्जुमा तथा सेवा प्रवाह प्रक्रियामा सरकारी संस्थाहरू, निजी क्षेत्र एवं नागरिक समाजको सहभागिता, समन्वय, सहकार्य र सहयोग अभिवृद्धि गर्न संयन्त्र निर्माण गर्ने,
- सार्वजनिक सेवामा लाग्ने खर्च, समयावधि, प्रक्रिया एवं कार्यविधिमा स्पष्टता ल्याई सार्वजनिक सेवालाई पारदर्शी एवं जवाफदेही बनाउने,
- नीति निर्माणकर्तालाई जवाफदेही र उत्तरदायी बनाउँदै नीतिगत तहमा हुने भ्रष्टाचारको अन्त्य गर्ने,
- भ्रष्टाचार विरुद्ध शून्य सहनशीलताको नीति मार्फत सार्वजनिक प्रशासनमा सदाचारिता अभिवृद्धि गर्ने,
- सुशासन प्रवर्द्धन एवं भ्रष्टाचार नियन्त्रणसंग सम्बन्धित कानून एवं नीतिगत सुधारलाई निरन्तरता दिने,
- भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा निरोधात्मक, उपचारात्मक र प्रवर्द्धनात्मक उपाय अवलम्बन गरी विधिको शासन स्थापना गर्ने,

- भ्रष्टाचार नियन्त्रण सम्बन्धमा भएका अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धीहरू र राष्ट्रिय कानूनको कडाईका साथ पालन गर्ने गराउने ।

सन्दर्भ सामाग्री

- नेपालको संविधान, कानून किताव व्यवस्था समिति, काठमाडौं,
- नेपाल ऐन संग्रह (२०६७), खण्ड १ र २, कानून किताव व्यवस्था समिति, काठमाडौं,
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ र नियमावली, २०५९,
- सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४।
- असल शासनको लागि वकालत, प्रो.पब्लिक (ते.सं. २०६३) काठमाडौं,
- शासन सञ्चालनका नवीन मान्यताहरू, ढुण्डीराज निरौला, तेस्रो संस्करण (२०७३) सोपान मासिक, काठमाडौं,
- सार्वजनिक व्यवस्थापनका सामयिक बहस, राजन खनाल, दोस्रो संस्करण (२०७१) सोपान मासिक, काठमाडौं ।
- प्रशासन सुधार सुझाव समितिको प्रतिवेदन, २०७०, प्रशासन सुधार सुझाव समिति, सिंहदरबार, नेपाल पन्ध्रौं योजना (आर्थिक वर्ष २०७६/७७-२०८०/८१) राष्ट्रिय योजना आयोग, सिंहदरबार, काठमाडौं, २०७६।
- सार्वजनिक प्रशासनका विविध आयामहरू, सोपान मासिक, काठमाडौं।
- सोमकान्ता भण्डारी, सुशासन र भ्रष्टाचारको अन्तरसम्बन्ध, (२०७५) चलानी, वर्ष ९, अंक ४६, कोशिश मिडिया होम प्रा.लि., काठमाडौं।
- सुशासन एवं स्वच्छ प्रशासन र क्षमता विकास सम्बन्धी कार्यक्रमको प्रतिवेदन, न्याय परिषद् सचिवालय, (२०६०), काठमाडौं।
- सोपान मासिकका विभिन्न अंकहरू।
- स्मारिका, विभिन्न अंकहरू, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, काठमाडौं,
- www.supremecourt.gov.np
- www.ciaa.gov.np/nepali/index.htm
- <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>
- <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>

राजस्व हिनामिना गरी गरिने भ्रष्टाचारको प्रवृत्ति संक्षिप्त चर्चा

■ भोलानाथ नरौला

१. पृष्ठभूमि:

नागरिकले प्रचलित कानून बमोजिम सरकारलाई अनिवार्य रूपमा तिर्नु बुझाउनु पर्ने राजस्व नतिर्ने नबुझाउने, कम तिर्ने बुझाउने, तिर्नु बुझाउनु पर्ने राजस्व छल्ने, कानूनबमोजिम राजस्व उठाई राज्यको कोषमा दाखेल गर्नु पर्ने जिम्मेवारी पाएका व्यक्तिले राजस्व नउठाउने, कम उठाउने वा उठाएको राजस्व राज्यको कोषमा जम्मा नगर्ने लगायतका कार्य गरी राजस्वको हिनामिना गर्ने गरेको पाइन्छ । प्रचलित कानूनले कुनै राष्ट्रसेवकले राजस्व चुहावट वा हिनामिना गरी व्यक्तिगत फाइदा लिने कार्यलाई भ्रष्टाचारजन्य कार्य अन्तर्गत राखेको पाइन्छ ।

प्रस्तुत कार्यपत्रमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले अनुसन्धान गरी अभियोजन गरेका राजस्व हिनामिना वा चुहावट गरी गरिने भ्रष्टाचारको कसुरहरुको प्रकृति र प्रवृत्ति के कस्ता रहेका छन्, यसमा के कस्ता जिम्मेवारीका को को संलग्न हुने रहेछन् भनी आयोगको आ. व. २०७४/७५ र २०७५/०७६ को वार्षिक प्रतिवेदन अध्ययनबाट निष्कर्ष निकाल्ने प्रयत्न गरिएको छ । राष्ट्रसेवक समेतको संलग्नतामा राजस्व हिनामिनाबाट हुने भ्रष्टाचारका स्वरूपहरु, यसको प्रकृति र प्रवृत्ति, त्यसमा संलग्न पदाधिकारिहरुसमेतको पहिचान हुन सकेको खण्डमा केही हदसम्म राजस्व हिनामिनाबाट हुने भ्रष्टाचार निवारणको अभियानमा सहयोग पुग्ने अपेक्षा गरिएको छ ।

२. विषय प्रवेश:

२.१. राजस्व:

राजस्वलाई राज्य संचालनको एक महत्वपूर्ण आधारको रूपमा लिने गरिन्छ । सरकारले जनताको लागि विभिन्न सामाजिक, आर्थिक पुर्वाधार विकास, शान्ति सुरक्षा, नियमित राज्य

संचालनका लागि जनताबाट प्रचलित कानून बमोजिम प्राप्त गर्ने आम्दानी वा प्रचलित कानून बमोजिम सरकारलाई अनिवार्य रूपमा जनताले तिर्नु बुझाउनुपर्ने शुल्कलाई राजस्व भनिन्छ । राजस्व कुनै पनि शर्त, ईच्छा वा आकाङ्क्षाबिना नै बुझाउनुपर्ने शुल्क हो । जनताबाट प्रचलित कानून बमोजिम राज्यलाई प्राप्त हुने महसुल, सेवा शुल्क, जरिवाना, रोयल्टी, दस्तुर, मालपोत, तिरो, लगायत विभिन्न प्रकारका प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष करहरू जस्ता आय नै राजस्व हो । राजस्वलाई कर र गैरकर राजस्व गरी दुई प्रकारमा वर्गीकरण गर्ने गरेको पाइन्छ ।

देशवासी वा नागरिकले प्रचलित कानून बमोजिम सरकारलाई अनिवार्य रूपमा तिर्नु बुझाउनु पर्ने तिरोलाई कर भनिन्छ । वस्तुको आयात निर्यातमा लाग्ने भन्सार महशुल, उत्पादन र बिक्रीमा लाग्ने अन्तशुल्क, पारिश्रमिक तथा मुनाफामा लाग्ने आयकर, वस्तु वा सेवाको उपभोगमा लाग्ने मूल्य अभिवृद्धि कर, लगायतका स्वास्थ्य सेवा कर, सवारी साधन कर, घर बहाल कर, सम्पत्ति कर, घर जग्गा कर इत्यादि कर राजस्व हुन । त्यसै गरी सरकारले कर बाहेक अन्य स्रोतहरूबाट प्राप्त गर्ने आम्दानी नै गैर कर राजस्व हो । दस्तुर तथा शुल्क, न्यायिक एवं प्रशासनिक दण्ड, जरिवाना र सम्पत्ति जफत, सरकारी सम्पत्ति, सेवा तथा वस्तुको बिक्री लगायतबाट सरकारलाई प्राप्त हुने आय, सावौं व्याज फिर्ता रकम, अनुदान लगायतका विविध आय आदि गैरकर राजस्व हुन ।

कर राजस्वलाई प्रत्यक्ष कर र अप्रत्यक्ष करमा वर्गीकरण गर्ने गरिन्छ । शुरुमा जुन व्यक्तिले कर तिर्दछ उसैले त्यस्तो करको भार वहन गर्नु पर्छ भने त्यस्तो कर प्रत्यक्ष कर अन्तर्गत पर्दछन । यस्तोमा करको भार अर्कोमा सार्न सकिदैन । पारिश्रमिक तथा मुनाफामा लाग्ने आयकर लगायतका सम्पतिको स्वमित्वकर्ताको हैसियतले तिर्नु बुझाउनु पर्ने सम्पत्तिकर, व्याजकर, सवारीसाधन कर, मालपोत आदि प्रत्यक्ष कर हुन । यसैगरी शुरुमा कर तिर्ने व्यक्तिले करको भार वहन गर्नु नपर्ने प्रकृतिको करलाई अप्रत्यक्ष कर भनिन्छ । यस्तो करको भार अर्कोमा सारिन्छ । कानूनी करदाताले करको भार वस्तु वा सेवाको मूल्यमा समायोजन गरी खरिदकर्ता वा उपभोक्ताबाट असुल गरेको हुन्छ । वस्तुको आयात निर्यातमा लाग्ने भन्सार महशुल, उत्पादन र बिक्रीमा लाग्ने अन्तशुल्क, वस्तु वा सेवाको उपभोगमा लाग्ने मूल्य अभिवृद्धि कर आदि यस प्रकारका करहरू हुन ।

राजस्व चुहावट (अनुसन्धान तथा नियन्त्रण) ऐन, २०५२ ले प्रचलित कानून बमोजिम नेपाल सरकारलाई तिर्नु बुझाउनुपर्ने भन्सार महसुल, अन्तःशुल्क, आयकर, मनोरञ्जन कर,

होटल कर, सवारी साधन कर, घरजग्गा बहाल कर, ठेक्का कर र सम्पत्ति कर तथा प्रचलित कानून बमोजिम लाग्ने अन्य कर समेत राजस्व हो भनी परिभाषा गरेको पाइन्छ।²⁶⁵

२.२. राजस्वको हिनामिना:

सामान्य अर्थमा हिनामिना भन्नाले माल सामानको बरबादी, खती, नोक्सानी, क्षति, तलमथि, गडबडी आदि भन्ने बुझीन्छ।²⁶⁶ देशवासी वा नागरिकले प्रचलित कानून बमोजिम सरकारलाई अनिवार्य रूपमा तिर्नु बुझाउनु पर्ने राजस्व नतिर्ने नबुझाउने, कम तिर्ने बुझाउने, तिर्नु बुझाउनु पर्ने राजस्व छल्ने, कानून बमोजिम राजस्व उठाई राज्यको कोषमा दाखेल गर्नु पर्ने जिम्मेवारी पाएका व्यक्तिले राजस्व नउठाउने, कम उठाउने वा उठाएको राजस्व राज्यको कोषमा जम्मा नगर्ने लगायतका कार्य गरी राज्यलाई हानी नोक्सानी पुर्याउने कार्यलाई राजस्वको हिनामिना हो भनी बुझ्नु पर्ने हुन्छ।

राजस्व चुहावट (अनुसन्धान तथा नियन्त्रण) ऐन, २०५२ ले राजस्व चुहावटको परिभाषा गरेको छ। चुहावटको शाब्दिक अर्थले पनि नास हुने, सकिने, चुहिने आदि बुझीने हुँदा कानून बमोजिम उठ्नु पर्ने राजस्व विभिन्न कारणले नउठ्नु वा नास हुनु वा राज्यकोषमा दाखेल नभएको कारण राज्यलाई हानी नोक्सानि हुनुलाई राजस्व चुहावट वा राजस्वको हिनामिना भएको मान्नु पर्ने हुन्छ। राजस्व चुहावट (अनुसन्धान तथा नियन्त्रण) ऐन, २०५२ ले निम्न अवस्थालाई राजस्व चुहावट मानेको छ।²⁶⁷

(क) नेपाल सरकारलाई तिर्नु वा बुझाउनु पर्ने राजस्व नतिर्ने वा कम तिर्ने नियतले कुनै काम गरेमा।

(ख) कम राजस्व तिर्ने वा राजस्व नतिर्ने उद्देश्यले गलत लेखा, विवरण वा कागजात प्रस्तुत गरी वा नगरी प्रचलित कानून बमोजिम तिर्नु वा बुझाउनु पर्ने राजस्व नतिरे वा नबुझाएमा वा तिर्नु वा बुझाउनु पर्ने राजस्व भन्दा घटी राजस्व तिरेमा वा बुझाएमा।

²⁶⁵ राजस्व चुहावट (अनुसन्धान तथा नियन्त्रण) ऐन, २०५२ को दफा २(क)

²⁶⁶ बृहत नेपाली शब्दकोष, संशोधित र परिवर्धित सातौँ संस्करण, नेपाल प्रज्ञा प्रतिष्ठान,

²⁶⁷ [राजस्व चुहावट \(अनुसन्धान तथा नियन्त्रण\) ऐन, २०५२](#) को दफा ४

- (ग) कुनै पनि मालवस्तुको निकासी पैठारी गर्दा सम्बन्धित भन्सार कार्यालयमा प्रचलित कानून बमोजिम तिर्नु वा बुझाउनु पर्ने राजस्व नतिरी वा नबुझाई राजस्व छलेमा वा छल्ने प्रयत्न गरेमा ।
- (घ) कुनै व्यक्तिले अन्य कुनै व्यक्तिको नामबाट कुनै उद्योग, व्यापार वा व्यवसाय गरी कुनै वस्तु निकासी वा पैठारी गरेमा वा कुनै विदेशी कम्पनी वा संस्थाको एजेन्ट भएमा सो कुरा नदेखाई प्रचलित कानून बमोजिम तिर्नु वा बुझाउनु पर्ने राजस्व नतिरी वा नबुझाई राजस्व छलेमा ।
- (ङ) राजस्व तिर्नु, बुझाउनु वा दाखिल गर्नु पर्ने कार्यालय वा सो कार्यालयको कर्मचारीको कार्यमा अनधिकार बाधा उत्पन्न गरेमा वा त्यस्तो कार्यालय वा कर्मचारीलाई अनुचित प्रभावमा पारी आफूले तिर्नु बुझाउनुपर्ने राजस्व नतिरेमा वा जति तिर्नु पर्ने हो सो भन्दा कम रकम तिरेमा वा त्यस्तो कुनै कार्य गर्ने गराउने प्रयत्न गरेमा ।
- (च) राजस्व बुझाउनु पर्ने कार्यालयको कर्मचारीसंग मिलोमतो गरी वा नगरी नेपाल सरकारलाई प्रचलित कानूनबमोजिम तिर्नु बुझाउनु पर्ने राजस्व रकममा हेरफेर वा परिवर्तन गरेमा वा राजस्व बुझाएको देखिने गलत लिखत तथा कागजात पेश गरेमा वा प्राप्त भएमा ।

२.३. भ्रष्टाचार:

शाब्दिक अर्थमा भ्रष्टाचार दुई शब्द 'भ्रष्ट' र 'आचार' को सन्धि हो, जहाँ 'भ्रष्ट' को अर्थ खराब र 'आचार' को अर्थ आचरण हुन्छ । अर्थात्, भ्रष्टाचारको अर्थ खराब आचरण भन्ने बुझिन्छ । भ्रष्टाचारलाई पतीत आचरण र दूषित मर्यादाका रूपमा लिन सकिन्छ । सार्वजनिक पदमा रहेका पदाधिकारीहरूले आफूमा रहेको अधिकारको प्रयोग व्यक्तिगत हित वा फाइदाको लागि गर्नु नै भ्रष्टाचार हो । विश्व बैङ्कका अनुसार व्यक्तिगत फाइदाको लागि सार्वजनिक ओहदा र शक्तिको दुरुपयोग नै भ्रष्टाचार हो । त्यसैगरी ट्रान्सपरेन्सी ईन्टरनेशनलका अनुसार सार्वजनिक क्षेत्रमा चाहे त्यो राजनीतिक वा प्रशासनिक होस उनीहरूलाई गरिएको विश्वास वा सुम्पिएको कार्यको गलत र गैर न्यायिक प्रयोग नै भ्रष्टाचार हो । समग्रमा भ्रष्टाचार भन्नाले सदाचार, नैतिकता, सार्वजनिक हित तथा नियम कानून

विपरित आचरण तथा मर्यादा पतन हुने गरी सार्वजनिक पदाधिकारीले गर्ने पक्षपातपूर्ण निर्णय, व्यवहार वा घुसखोरीको काम नै भ्रष्टाचार हो ।

भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा २(क) मा “भ्रष्टाचार” भन्नाले परिच्छेद-२ अन्तर्गत सजाय हुने कसुर सम्झनु पर्छ भनी उल्लेख गरेको पाइन्छ । ऐनको परिच्छेद २ अन्तर्गत देहायका कार्यहरूलाई भ्रष्टाचारजनित कार्यहरू राखिएको पाइन्छ । रिसवत लिने दिने, बिना मूल्य वा कम मूल्यमा वस्तु वा सेवा लिने दान, दातव्य, उपहार वा चन्दा लिने, कमिसन लिने, राजश्व चुहावट गर्ने, गैरकानुनी लाभ वा हानि पुर्याउने बदनियतले काम गर्ने, गलत लिखत तयार गर्ने, गलत अनुवाद गर्ने, सरकारी कागजात सच्याउने, सरकारी वा सार्वजनिक संस्थाको कागजात नोक्सान गर्ने, प्रश्नपत्रको गोपनीयता भङ्ग गर्ने वा परीक्षाको परिणाम फेरबदल गर्ने, गैरकानुनी व्यापार व्यवसाय गर्ने, नपाएको ओहदा पाएँ भन्ने, झुटा विवरण दिने, सार्वजनिक सम्पत्तिको हानि नोक्सानी गर्ने, गैरकानुनी दबाब दिने गलत प्रतिवेदन दिने समेतका कार्यहरू पर्दछन् ।

३. राजश्व चुहावट वा हिनामिना गरी हुने भ्रष्टाचार:

भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा परिच्छेद २ दफा ७ ले राजश्व चुहावट वा हिनामिना गर्ने कार्यहरूलाई भ्रष्टाचारको कार्य अन्तर्गत पाउँदा राजश्व उठाउनु पर्ने कर्तव्य भएको राष्ट्रसेवकले कसैबाट कुनै किसिमको लाभ वा सुविधा लिई वा नलिई नेपाल सरकार वा सार्वजनिक संस्थालाई हानि नोक्सानी पुग्ने गरी राजश्व असूल नगर्ने वा घटी राजश्व असूल गर्न वा गराउन मद्दत गर्ने, कसैलाई कुनै प्रकारबाट राजश्व चुहावट गर्ने काममा मद्दत गर्ने, प्रचलित कानूनबमोजिम राजश्व निर्धारण गर्दा हेर्नुपर्ने वा परीक्षण गर्नु पर्ने कागजात नहेरी वा परीक्षण नगरी वा आवश्यक प्रमाण सङ्कलन नगरी घटी राजश्व निर्धारण गर्ने वा गराउने वा राजश्व नै नलाग्ने गरी निर्धारण गर्ने वा गराउने काममा मद्दत दिने, उठाएको राजश्व प्रचलित कानूनबमोजिम दाखिला नगरी हिनामिना गर्ने, राजश्व निर्धारण गर्दा वा वस्तुको मूल्याङ्कन गर्दा पेश भएको वस्तुको बीजक, गुणस्तर वा परिमाण फरक पारी लिनु पर्ने राजश्व नलिई सामान छोड्ने वा छोड्न मद्दत पुर्याउने कार्यलाई राजश्व चुहावट वा हिनामिना गरी गरिने भ्रष्टाचारको कार्य अन्तर्गत राखेको पाइन्छ ।²⁶⁸

²⁶⁸ भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा परिच्छेद २ दफा ७

भ्रष्टाचार सम्बन्धी मुद्दाको अनुसन्धान र मुद्दा दायर गर्ने मुख्य कार्य सहित नेपालमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग संवैधानिक निकायको रूपमा रहेको छ । भ्रष्टाचार नियन्त्रण गरी सुशासन प्रवर्द्धन गर्ने उद्देश्यसहित स्थापित यो आयोगले विकास निर्माण, सेवा प्रवाह, राजस्व र सार्वजनिक सम्पत्ति सम्बन्धीका विषयहरूमा छानविन तथा अनुसन्धान गर्ने, अभियोजन गर्ने कार्य समेत गर्ने गर्दछ ।

आयोगबाट सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले गरेको भ्रष्टाचारजन्य कार्यको अनुसन्धानको सिलसिलामा विभिन्न निकायहरूको सहयोग लिई विवरणहरू प्राप्त गर्ने, आयोगमा परेको उजुरीको विस्तृत अनुसन्धान पछि अभियोजन गर्ने वा आयोगको क्षेत्राधिकार भित्र पर्ने नदेखिए क्षेत्राधिकार पर्ने निकायमा पठाउने गरिन्छ । प्रस्तुत कार्यपत्रमा आयोगले अनुसन्धान गरी अभियोजन गरेका भ्रष्टाचारजन्य कसुरहरूमध्ये राजस्व हिनामिना वा चुहावट गरी गरिने भ्रष्टाचारको कसुरहरूको प्रकृति र प्रवृत्ति के कस्ता रहेका रहेछन्, यसमा के कस्ता जिम्मेवारी रहेका को को संलग्न हुने रहेछन् भनी आयोगको वार्षिक प्रतिवेदन २०७४/७५ र २०७५/०७६ को अध्ययन निष्कर्ष निकाल्ने प्रयत्न गरिएको छ ।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ को दफा १८ अनुरूप आयोगबाट आ.व. २०७४/०७५ मा जम्मा १९४ वटा मुद्दा चलाउने निर्णय भएकोमा राजस्व चुहावट वा राजस्व हिनामिना सम्बन्धी २१ जना प्रतिवादीहरूउपर ५ वटा मुद्दा चलेका उक्त ५ वटा मुद्दाहरूको कुल बिगो रु.११,०१,५३,१८८/७६ रहेको पाईन्छ ।²⁶⁹ त्यसै गरी आ.व.२०७५/७६ मा ३५७ थान मुद्दाहरू दायर भएकोमा राजस्व चुहावट/हिनामिना सम्बन्धमा जम्मा ५२ जना प्रतिवादीहरू उपर जम्मा १० थान मुद्दाहरू कुल बिगो रु. १५,५६,४६,२३८/०१ दायर भएको पाईन्छ ।²⁷⁰

आयोगबाट आ.व.२०७४/०७५ मा मुद्दा चल्ने निर्णय भई दायर भएका मुद्दाहरूको तथ्यगत विवरणः²⁷¹

१. यातायात व्यवस्था कार्यालय, मोटरसाईकल वागमतीका लेखापाल जनक कुमारी रिजालले संकलन गरेको राजस्व रकम कार्यालयको खातामा बैङ्कमा जम्मा नगरी

²⁶⁹ वार्षिक प्रतिवेदन आ. व. २०७४/७५, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, पृष्ठ १५ ।

²⁷⁰ वार्षिक प्रतिवेदन आ. व. २०७५/७७, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, पृष्ठ २० ।

²⁷¹ वार्षिक प्रतिवेदन आ. व. २०७४/७५, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, पृष्ठ ४१-४३ ।

दिनेश बोहरा र ठाकुर के.सी.को सहयोगमा २३,७३,०००।— राजश्व चुहावट गरी भ्रष्टाचार गरेको । लेखापाल जनक कुमारी रिजालसँग स्याकर ट्रेडिङ्ग कम्पनी प्रा.लि.का कर्मचारीहरु ठाकुर के.सी. र दिनेश बोहराको मिलेमतो रहेको देखिन्छ ।

२. यातायात व्यवस्था कार्यालय, मेचीका लेखा अधिकृत गणेश कुमार पोखरेलले उठाएको राजस्व रकम रु.९,९७,४४४।—र लेखा अधिकृत भगवान भट्टराईले उठाएको राजश्व रकम रु.१,१८,३७,७४७।— बैंक दाखिला नगरी राजस्व हिनामिना गरी भ्रष्टाचार गरेको देखिएको ।
३. नगरकोट नगरपालिका वडा नं. ४,५,६ र ७ का संयुक्त वडा कार्यालयका वडा सचिव माधव सुवेदीले वडा कार्यालयबाट सिफारिस दिँदा लिनु पर्ने राजस्व रकम आम्दानी रसिद नकाटी रकम आफैले बुझी खाई मासी राजस्व हिनामिना गरी भ्रष्टाचार गरेको ।
४. यातायात व्यवस्था कार्यालय, सवारी कोशीमा कार्यरत तत्कालिन कार्यालय प्रमुखले आ.व.२०६९/७० मा कार्यालयले VRS प्रणालीबाट संकलित राजस्व रकम रु.४८,०८,४८,०३७।- मध्ये रु.४७,९४,४२,९६३।१० मात्र हिसाव देखाई रु.१४,०५,८६३/८० बैङ्क दाखिला नगरी खाई मासी राजस्व हिनामिना गरी भ्रष्टाचार गरेको । यसैगरी सोही कार्यालयका तत्कालिन प्रमुख विष्णुप्रसाद पौडेलले VRS प्रणालीबाट संकलित राजस्व रकम रु. ६१२६८३९७३/- मध्ये रु.५२,४४,७९,९८३।५० को मात्र हिसाव देखाएर बाँकी राजस्व रकम रु. ८,८२,९९,९८९।५० हिनामिना गरेको, निज कार्यालय प्रमुखहरूसँग तत्कालिन लेखापाल सुरेश अधिकारी, लेखापाल मणिराज दाहाल र सहलेखापाल टंक बहादुर खड्काले VRS विवरण बमोजिमको राजस्व रकम बैङ्क दाखिला नगरी नगराई मिलेमतो गरी खाई मासी राजस्व हिनामिना गरी भ्रष्टाचार गरेको देखिएको ।
५. यातायात व्यवस्था कार्यालय महाकालीका निमित्त कार्यालय प्रमुख हेमन्त बहादुर सिंह समेतले सवारी साधन दर्ता गर्ने क्रममा व्यापारीसँगको मिलेमतोमा राजस्व अनुसन्धान कार्यालय लगायतका नक्कली सरकारी छापहरु लागेको पत्रको आधारमा दर्ता गरी भन्सार छली चोरी पैठारी भई आएका सवारी साधनहरु कित्ते कागज बनाई दर्ता गरी

नेपाल सरकारको राजस्व रकम चुहावट हिनामिना गरी भ्रष्टाचारजन्य कसुर गरेको ।
उक्त कसुरजन्य कार्यमा कार्यालयका प्रमुख मेकानिकल ईन्जिनियर, नायब सुब्बाहरूको
संलग्नता रहेको देखिएको ।

आयोगबाट आ.व.२०७५/०७६ मा निर्णय भई दायर भएका मुद्दाहरूको तथ्यगत विवरणः²⁷²

१. मोरङ जिल्ला साविक विराटनगर उप.म.न.पा वडा नं. ७ को कि.नं. २३७ क्षेत्र.फ. ६४०.१४ ब.मि. जग्गा मिति २०७२/१०/१३ गते हालैको बकसपत्र पारित गर्दा फिल्डबुक र न्यूनतम मुल्यांकन पुस्तिकामा (क) बर्गमा क्षेत्रा कायम भएको प्रति वर्गमिटर रु. २०००० का दरले जग्गाको मुल्य रु. १२८०२८००।— र घर तर्फको रु. १३४७९८४ समेत गरी जम्मा १४१५०७८४।— कायम गरी रजिष्ट्रेशन शुल्क रु. २१२२६१।७६ असुल गर्नु पर्नेमा घर जग्गाको १६०४०००।— मात्र कायम गरी रजिष्ट्रेशन शुल्क रु २४०६०।— असुल गरी राजस्व निर्धारण गर्दा हेर्नु पर्ने वा परिक्षण गर्नु पर्ने कागजात नहेरी वा परीक्षण नगरी, स्थानिय निकायको घर/बाटो चार किल्ला प्रमाणित सिफारिस लगायतका आवश्यक प्रमाण कागजात संकलन नगरी राजस्व असुल गरी नेपाल सरकारलाई हानी नोक्सानी पुर्याएको ।
२. मालपोत कार्यालय चाहबिलबाट मिति २०७२/११/१६ मा सुनिस मिश्रको नाममा दाखिल खारेज हुँदा नियमानुसार रु. ५६८२०८।— रजिष्ट्रेशन दस्तुर वापत रसिद नं. २१९७४ बाट रसिन काटी फायलमा संलग्न राखेको । तर राजस्व रकम राजस्व खातामा दाखिला नगरेको । मिति २०७३/३/२६ मा रसिद नं. २१९७४ बाट रु. ३५०० राजस्व खातामा दाखिल नगरेको देखिएको । कार्यालयमा ईस्यु हुनु भन्दा अगाडी नै उक्त रसिद नं. बाट ४ महिना अगाडी नै ५६८२०८।— राजस्व रकम उठाएको ।
३. नक्कली रसिदबाट रु. ५६८२०८ राजस्व रकम उठाई दाखिला नगरी हिनामिना गरेको ।
४. रसुवा भन्सार कार्यालयमा जाँचपास गराई रसुवाबाट काठमाण्डौ तर्फ आउँदै गरेको ट्रक राजस्व अनुसन्धान विभागले नियन्त्रणमा लिई ट्रक/कन्टेनरमा भएको मालवस्तु

²⁷² वार्षिक प्रतिवेदन आ. व. २०७५/७७, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, पृष्ठ ९८-१०५ ।

प्रज्ञापन पत्र नं. M८३७४ मा उल्लेख भएको विवरणसँग मालवस्तुको नाम, प्रकृति, उत्पादन गर्ने देश र गुणस्तर समेत फरक परेको । व्यपारी र भन्सारका कर्मचारीको एक आपसको मिलेमतोबाट भन्सार प्रज्ञापन पत्र, मालवस्तुको गलत घोषणा गरी वास्तविक तिर्नु पर्ने राजस्व नतिरी राजस्व चुहावट गरी भ्रष्टाचारजन्य कार्य गरेको ।

५. मालपोत कार्यालय सुनसरीमा जग्गा खरिद कर्ता र विक्रिकर्ता समेतले रजिष्ट्रेशन पारित गर्दा रजिष्ट्रेशन दस्तुर र पुँजीगत लाभकर लगायतका राजस्व छली गर्ने मनसायले नापी सर्वेक्षकसँग मिलेमतो गरी जग्गाको मुल्यांकन फरक पारी बदनियतसाथ लिखतमा वास्तविक मुल्य भन्दा कम थैली कायम गरी गराई लिखत पारित गराई वास्तविक लाग्ने राजस्व भन्दा कम राजस्व निर्धारण गरी राज्यलाई हानी पुर्याई भ्रष्टाचार गरेको ।
६. वीरगंज उप.म.न.पा वडा नं. ४ कि.नं. २३७ को जग्गा लिखत पारित गर्दा रजिष्ट्रेशन फाँटका राष्ट्रसेवकले राजस्व निर्धारण गर्दा हेर्नु पर्ने वा परीक्षण गर्नु पर्ने घरबाटो सिफारिस लगायतका कागजातहरू नहेरेको, परीक्षण नगरेको, आवश्यक प्रमाण संकलन नगरी घटी राजस्व निर्धारण गरी लिखत पारित गरी राजस्व हिनामिना गरेको। जग्गाधनी र जग्गा खरिदकर्ता जग्गाको मुल्याङ्कन कम गराउने उद्देश्यले थैली कम राखी लिखत तयार पारी मालपोत कार्यालयका कर्मचारीको मिलेमतोमा रजिष्ट्रेशन पारित गराएको ।
७. जिल्ला मोरङ साविक सिजुवा गा.वि.स. वडा नं. ८५ कि.नं. ३६५ ग्राभेल बाटोले छोएको जग्गा मालपोतको प्रचलित न्युनतम मुल्याङ्कन पुस्तिका बमोजिमको थैली रु. ४९,३७,५००।- भई रजिष्ट्रेशन दस्तुर रु.९८,७५०।- र पुँजीगत लाभकर रु.२,४६,८७५।- हुनु पर्नेमा सिजुवा गा.वि.स.को कार्यालयको घरबाटो नभएको सिफारिसको आधारमा मालपोत कार्यालय रंगेलीबाट थैली रु.१२,८५०००।- कायम गरी रजिष्ट्रेशन दस्तुर रु.२५,७००।- मात्र असुल गरी राजस्व रकम प्रचलित कानून बमोजिम हुने भन्दा घटि लिई भ्रष्टाचार गरेको ।

८. मालपोत कार्यालय, कलैयाको कार्यालय प्रमुख राजेश्वर त्रिवेदी, फाँटवाला ना.सु. मदन प्रसाद गुप्ता र लेखापाल युगल किशोर ठाकुर भई कार्यालयबाट संकलित राजस्व सम्बन्धित राजस्व खातामा जम्मा नगर्ने, राजस्व संकलनको लागि नक्कली रसिद प्रयोग गर्ने तथा राजस्व संकलनको विवरण र हिसाब किताब दुरुस्त राख्ने कार्य नगरी संकलित राजस्व खाई मास्ने गरेको ।
९. मालपोत कार्यालय सिमरा बारामा कार्यरत कार्यालय प्रमुख (ना.सु.) मदन प्रसाद गुप्ता, लेखापाल युगल किशोर ठाकुर, ना.सु. शत्रुधन राउत भई संकलन भएको राजस्व कार्यालय प्रमुख र लेखापालको निजी बचत खातामा जम्मा गरेको, कार्यालयबाट संकलित राजस्व खाई मासी गर्ने तथा कार्यालयको हिसाब किताब समेत दुरुस्त राख्ने कार्य नगरी भ्रष्टाचार गरेको ।
१०. नेपालगञ्ज भन्सार कार्यालयबाट वनबोरी माता ट्रेडर्सको स्किमड मिल्क पाउडर ४०० ब्याग सामान उल्लेख गरी भन्सार एजेन्ट दिनेश कुमार बानियाले झुटा प्रज्ञापन पत्र नं. १५३१५ का आधारमा मिति २०७५/२/२४ गते ना.६.ख. ५८५९ र ना.७.ख. १७ नम्बरका मालबाहक ट्रकबाट भन्सार महसुल तथा राजस्व छली गरी ल्याईएका प्रज्ञापन पत्रमा उल्लेख नभएको घिउ समेत भन्सार अधिकृत, जाँचकी र ना.सु. समेत भई भन्सार एजेन्ट व्यपारी दुवानी कम्पनी समेतको मिलेमतोमा राजस्व हिनामिना गरी भ्रष्टाचार गरेको ।
११. भन्सार कार्यालयका कर्मचारी भन्सार अधिकृत समेतका कर्मचारी, भन्सार एजेन्ट र मालसामान धनी लगायतको मिलेमतोमा राजस्व छली तथा चुहावट गरी आँफुहरुलाई फाईदा पुर्याउने वदनियतले एउटै प्रज्ञापन पत्र तथा एउटै राजस्व बुझाएको बैङ्क रसिदको प्रयोग गरी दुई अलग अलग मालबाहक ट्रकहरु भैरहवा भन्सार कार्यालयबाट जाँच पास गराएको, दुई मध्ये एक ट्रकमा चेकजाँच हुँदा प्रज्ञापन पत्रमा उल्लेख गरिएका विवरणहरु भन्दा भिन्नै मालसामानहरु फेला परेको देखिएकोबाट भन्सार कर्मचारी समेतको मिलेमतोमा नक्कली प्रज्ञापन पत्र र रसिद प्रयोग गरी राजस्व हिनामिना गरी भ्रष्टाचार गरेको देखिएको ।

३.१. राजस्व हिनामिना वा चुहावट गरी गरिने भ्रष्टाचारको कसुरहरुको प्रकृति र प्रवृत्ति:

३.१.१. राजस्व हिनामिना गरिने भ्रष्टाचारको कसुरमा अपराधका तत्वहरु:

सामान्यतया गम्भीर सजाय हुने कार्य अपराध हो भनी बुझिन्छ । कानुनी भाषामा अपराध त्यस्तो कार्य हो, जसलाई त्यो देशको कानूनले दण्डनीय बनाएको हुन्छ । अर्को शब्दमा भन्नुपर्दा कानूनले गर्नु भनेको कार्य नगर्नु र नगर्नु भनेको कार्य गर्नु नै अपराध हो ।

प्रचलित फौजदारी कानूनको उल्लंघन नै अपराध हो भनी बुझ्नु पर्ने हुन्छ । फौजदारी कानूनले निषेधित गरेका कार्यहरु गरेमा वा गर्नु भनेका कार्यहरु नगरेमा त्यस्ता कर्ता वा अकर्तालाई निश्चित दायित्व वा दण्ड सजायको व्यवस्था गरेको हुन्छ । अर्थात् फौजदारी कानूनसँग वाध्यात्मक शक्ति दण्ड सजाय अनतर्निहित रहेको हुन्छ ।

भ्रष्टाचारजन्य कार्यहरु भएमा राज्यको प्रचलित फौजदारी कानूनले दण्ड सजाय गर्ने व्यवस्था गरेको पाईदा भ्रष्टाचार विरुद्धका कानूनहरु फौजदारी कानून हुन र उक्त कानूनले व्यवस्था गरेका भ्रष्टाचारजन्य कार्यहरु अपराध हुन् ।

फौजदारी विधिशास्त्रका अनुसार अपराध हुन दुईवटा प्रमुख तत्वहरु हुनु पर्दछ ।

१. आपराधिक कार्य (Actus reas)

२. मनसाय (Mens Rea)

आपराधिक कार्यलाई फौजदारी कानूनले रोक लगाउन चाहेको कार्य भनी बुझ्न सकिन्छ भने मनसाय तत्वले अपराध गर्ने मन वा ईच्छा वा मानोभावना भनी बुझ्नु पर्ने हुन्छ । राजस्व हिनामिना गरी गरिने भ्रष्टाचारको अपराधहरुमा अपराधकर्ता वा सार्वजनिक पदाधिकारी वा त्यस्ता सार्वजनिक पदाधिकारीसँग जोडिएर आउने अन्य मतियार वा अपराधका सहभागीको भ्रष्टाचारजन्य कसुर गर्नुको उद्देश्य व्यक्तिगत फाईदा वा लाभ लिनु रहेको पाईन्छ । यस्तो व्यक्तिगत फाईदा वा लाभ लिन मनमा ईच्छा जागृत भई वा मनसाय राखी कानूनले निषेधित कार्य गर्दैछु भन्ने जानी जानी वा राजस्व रकम हो, यस्तो रकम सरकारी कोषमा जम्मा गर्नुपर्छ भन्ने जानी जानी संकलन गरेको राजस्व रकम आफ्नो फाईदाको लागि प्रयोग गर्ने गरी जुनसुकै प्रकारले राजस्व रकम हिनामिना गर्ने कार्य नै यस्तो कसुरजन्य कार्य हुने देखिन्छ ।

उपरोक्त विवेचित आयोगको वार्षिक प्रतिवेदनहरूमा उल्लेखित मुद्दाका तथ्यहरूबाट आफ्नो व्यक्तिगत फाईदाको लागि वा सम्पत्ति कमाउने मनसाय साथ विभिन्न प्रकारका कार्यहरू खास गरी राजस्व रकम सम्बन्धित राज्यकोषमा जम्मा नगर्ने, घटी जम्मा गर्ने, प्रज्ञापन पत्र गलत बनाउने, गलत तथ्य सिफारिस गर्ने, बिल बिजकहरू नक्कली बनाउने, सरकारी श्रेष्ठा केरमेट गर्ने लगायतका कार्यहरूको माध्यमबाट राजस्व हिनामिना गरी भ्रष्टाचारजन्य कसुर गरेको पाईन्छ ।

३.१.२. राजस्व हिनामिना गरी गरिने भ्रष्टाचारका कसुरदारहरू :

भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा ७ ले राजस्व चुहावटको कार्य गरी गरिने भ्रष्टाचारको कार्यलाई निषेध गरेको पाईन्छ । आयोगबाट मुद्दा चल्ने निर्णय भई अभियोजन भएका उपरोक्त विवेचित मुद्दाहरूको अध्ययनबाट राजस्व हिनामिना गरी गरिने भ्रष्टाचारजन्य कसुरमा देहाय बमोजिमका सार्वजनिक पदाधिकारी वा व्यक्तिहरू कसुरदार रहेको पाईन्छ ।

- क) राजस्व संकलन गरी राज्यकोषमा दाखिल गर्नु पर्ने जिम्मेवारी भएका सार्वजनिक पदाधिकारी, कर्मचारी, लेखा संचालन गर्ने कर्मचारीहरू लेखा अधिकृत, लेखापाल सहलेखापाल;
- ख) राजस्व संकलनबाट प्राप्त भएको रकम सम्बन्धित राज्यकोषमा दाखिल गर्न लगाउन पर्ने जिम्मेवारी भएका लेखा उत्तरदायी कार्यालय प्रमुखहरू र लेखाका कर्मचारी;
- ग) रजिष्ट्रेशनको लागि पेश भएको कागजातहरूलगायत जग्गाको न्युनतम मुल्यकन, जग्गाको प्रकृति र अवस्थिति खुल्ने कागजातहरू परीक्षण गरी राजस्व रकम निर्धारण गर्नु पर्ने जिम्मेवारी तोकिएका फाँटवाला कर्मचारीहरू, मालपोत कार्यालयका मालपोत अधिकृत;
- घ) प्रज्ञापन पत्र अनुसारका मालवस्तु आयात भए नभएको यकिन गरी भन्सार महसुल उठाउनु पर्ने जिम्मेवारी पाएका भन्सार अधिकृत, भन्सार कार्यालयका तोकिएका कर्मचारी तथा भन्सार प्रयोजनका मालवस्तु जाँचकी कर्मचारीहरू;

ड) जग्गाको वास्तविक नाप नक्सा, प्रकृति र अवस्थिति प्रमाणित गरी सिफारिस गर्नु पर्ने जिम्मेवारी भएका नापी कार्यालयका कर्मचारी, सम्बन्धित स्थानिय तहका वार्डका सिफारिस गर्ने कर्मचारीहरु आदि ।

३.१.३. राजस्व हिनामिना गरी गरिने भ्रष्टाचारका कसुरका मतियारहरु तथा कसुरमा सहभागी हुने गैरराष्ट्रसेवकहरु:

- क) कानुन बमोजिम राजस्व रकम बुझाउनु पर्ने जिम्मेवारी भएका व्यापारिक प्रतिष्ठान, कम्पनीमा कार्यरत कर्मचारीहरु;
- ख) मालवस्तु आयातकर्ता फर्म वा कम्पनीसंग सम्बन्धित आयातकर्ता, कर्मचारी, भन्सार एजेन्ट, कार्गो तथा ढुवानी कम्पनीका मालिक, कर्मचारी एवं कामदारहरु;
- ग) घर जग्गा रजिष्ट्रेशन पारित गर्दा रजिष्ट्रेशन दस्तुर र पूँजीगत लाभकर लगायतका राजस्व छुली गर्न सम्बन्धित कर्मचारीहरुसंग मिलेमतो गरी भ्रष्टाचारमा सहभागी हुने घर जग्गा खरिदकर्ता र बिक्रीकर्ताहरु आदि ।

३.१.४. राजस्व हिनामिना गरी गरिने भ्रष्टाचारका कसुरका तौर तरिकाहरु:

- क) कानुन बमोजिम संकलन गरेको राजस्व रकम राज्यकोषमा जम्मा नगरी व्यक्तिगत खातामा जम्मा गर्ने;
- ख) कार्यालयबाट सेवा उपलब्ध गराइदिएबापत लिनु पर्ने राजस्व रकमको आम्दानी रसिद नकाटी रकम अफैले खाने मास्ने;
- ग) कम्प्युटर प्रणालीमा प्रविष्ट गर्नु पर्ने रकमको तथ्याङ्क गलत प्रविष्ट गर्ने;
- घ) व्यापारीक प्रतिष्ठानहरुको मिलेमतोमा गलत लिखत तथा कार्यालयको नक्कली छाप तथा लेटरप्याडको प्रयोग गरी कित्ते कागजको प्रयोग गर्ने;
- ड) घरजग्गाको वास्तविक प्रकृति एवं अवस्थिति तथा मुल्य फरक पारी सिफारिस गर्ने;

- च) घर जग्गा रजिष्ट्रेशन पारित गर्न पेश गरेका कागजात एवं लिखतहरू परिक्षण नगरी राजस्व निर्धारण गर्ने;
- छ) नक्कली नगदी रसिद प्रयोग गर्ने;
- ज) प्रज्ञापन पत्रमा नभिडेका मालवस्तुहरूको जाँचपास गर्ने;
- झ) प्रज्ञापन पत्रमा आयात हुने मालवस्तुको घोषणा नगरी गलत मालवस्तुको घोषणा गर्ने;
- ञ) राजस्व संकलनको विवरण र हिसाब किताब दुरुस्त राख्ने कार्य नगर्ने;
- ट) एउटै प्रज्ञापन पत्र र राजस्व बुझाएको बैंक रसिदको प्रयोग गरी दुई अलग अलग कन्टेनरहरू जाँचपास गराउने आदि ।

४. उपसंहारः

भ्रष्टाचार निवारण गर्ने सन्दर्भमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसंधान आयोगले पर्वद्वनात्मक, निरोधात्मक र दण्डात्मक रणनीतिलाई अंगिकार गरी कार्य सम्पादन गर्दै आएको छ । नेपालको संविधानको धारा २३८ बमोजिम संवैधानिक निकायको रूपमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसंधान आयोग गठन भई सोही संविधानको धारा २३९ बमोजिम सार्वजनिक पद धारण गरेको कुनै व्यक्तिले भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा कानून बमोजिम अनुसंधान गरी अदालतमा मुद्दा दायर गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको छ । त्यसै गरी अख्तियार दुरुपयोग अनुसंधान आयोग ऐन, २०४८ ले सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले अख्तियारको दुरुपयोग गरेमा कानून बमोजिम अनुसंधान र अभियोजन गर्ने व्यवस्था रहेको छ । यसरी हेर्दा भ्रष्टाचार निवारणको लागि नेपालमा एउटा गर्वित संवैधानिक निकायको बलियो उपस्थिति रहेको छ ।

सर्वसाधारणको सुख, शान्ति र आर्थिक हितको लागि आर्थिक अनुशासन, नैतिकता र सदाचार कायम राख्न भ्रष्टाचार निवारणका लागि विविध कानूनी व्यवस्था सहितको भ्रष्टाचार विरुद्धको बलियो फौजदारी कानून भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ प्रचलनमा रहेको छ ।

भ्रष्टाचार विरुद्धको बलियो संवैधानिक निकाय तथा फौजदारी कानूनको संस्थागत र कानुनी संरचना मौजुद रहे पनि अपेक्षित रूपमा नेपालमा भ्रष्टाचारको अपराधमा कमी आएको पाँइदैन। नेपालको कुनै पनि क्षेत्र भ्रष्टाचारको जालोबाट अछुतो छैन । राज्यका सरकारी निकायहरू, निजी तथा सार्वजनिक संस्थानहरू साथै गैरसरकारी संस्थाहरूमा समेत भ्रष्टाचार हुने गरेको पाइन्छ । अहिले मुलुकमा भ्रष्टाचार गम्भीर चुनौतीका रूपमा रहेको छ । यसको सबैभन्दा गम्भीर असर राष्ट्रको विकास निर्माणमा तथा गरिब समुदायमा परेको छ । भ्रष्टाचारकै कारण गरिब जनता झनै गरिब र पीडित बन्दै गइरहेका छन् भने विकास निर्माणको काममा अवरोध उत्पन्न भएको छ । नैतिकता तथा सदाचारमा आएको गिरावट; विद्यमान कानुनी व्यवस्थाको प्रभावकारी प्रयोगको कमी; भ्रष्टाचारलाई सामाजिक संरक्षण एवंम प्रोत्साहन प्राप्त हुनु; अनुगमन, मूल्याङ्कन प्रणाली प्रभावकारी नहुनु; दण्ड र पुरस्कार प्रणालीको उचित प्रयोग नहुनुले भ्रष्टाचार मौलाएको पाइन्छ ।

समाजमा नैतिकता तथा सदाचारलाई अक्षुण्ण राखी पारदर्शितालाई प्रवर्द्धन गरी भ्रष्टाचारीलाई सामाजिक बहिष्करणको नीति अवलम्बन गर्दै सार्वजनिक पदाधिकारीहरूलाई आफ्नो जिम्मेवारी प्रति उत्तरदायी र सजग बनाउने तथा भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा संलग्न निकायहरूको क्षमता अभिवृद्धि गर्दै भ्रष्टाचार निवारण सम्बन्धमा निरोधात्मक एवं उपचारात्मक उपायको अवलम्बन गरी भ्रष्टाचार नियन्त्रण सम्बन्धी कानूनको प्रभावकारी कार्यान्वयनबाट भ्रष्टाचारलाई न्युनिकरण गर्न सकिन्छ । भ्रष्टाचारले राष्ट्रिय अस्मितालाई नै धरापमा पारेको छ । भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न सानोतिनो प्रयासले नपुग्ने भएका कारण हामी सम्पूर्ण नागरिक एकजुट भएर भ्रष्टाचारको विरुद्धमा आवाज उठाएर अघि बढ्नु आवश्यक छ। भ्रष्टाचार गम्भीर प्रकृतिको सामाजिक अपराध भएका कारण यसलाई नियन्त्रण गरी सुशासन कायम गर्नु हामी सबैको दायित्व हो । तसर्थ, भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि राष्ट्रका सर्वसाधारण नागरिक, कर्मचारी, राष्ट्रका विभिन्न निजी, सरकारी तथा गैरसरकारी संघ-संस्थाहरू र भ्रष्टाचारविरुद्धका सम्पूर्ण निकायहरू एकजुट भएर भ्रष्टाचारविरुद्धको अभियानमा लागिपरेको खण्डमा मुलुकबाट सधैँका लागि भ्रष्टाचार उन्मूलन गरी देशमा सुशासन कायम गर्न सकिन्छ ।

सन्दर्भ सामाग्री

१. नेपालको संविधान;
२. अख्तियार दुरुपयोग अनुसंधान आयोग ऐन, २०४८;
३. भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९;
४. राजस्व चुहावट (अनुसन्धान तथा नियन्त्रण) ऐन, २०५२;
५. बृहद नेपाली शब्दकोष;
६. अख्तियार दुरुपयोग अनुसंधान आयोगको वार्षिक प्रतिवेदनहरू ।

नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्रका मुद्दामा सर्वोच्च अदालतको न्यायिक दृष्टिकोण

■ नारायणप्रसाद शर्मा

१. नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्रको अवधारणा (Concept)

नक्कली (Counterfeit or Fake) भन्नाले गलत तरिकाबाट प्राप्त अनाधिकृत वस्तु, सेवा वा लिखत भन्ने बुझिन्छ । अर्को शब्दमा, आफूले वास्तविक रूपमा, विधिसम्मत तरिकाले हासिल नगरेको र भूठो वा फर्जी वस्तु, सेवा वा लिखतलाई नक्कली भन्ने गरिन्छ । नक्कली चीजवस्तु त्यसको आधिकारिक प्रतिजस्तै देखिने भए पनि त्यो वास्तविक रूपमा आर्जित नभई अनाधिकृत संस्थाबाट खरिद वा प्राप्त गरिएको वा गैरकानुनी तरिकाले पुनरोत्पादन गरिएको हुन्छ । नक्कली सामानजस्तै अचेल बजारमा योग्यताका नक्कली प्रमाणपत्र, नक्कली नागरिकता, नक्कली नोट आदिको बिगबिगी रहेको छ ।

अर्कोतर्फ शैक्षिक प्रमाणपत्र भन्नाले आफूले कुनै स्वीकृतिप्राप्त विद्यालय वा विश्वविद्यालयमा कुनै कक्षा वा तहको रीतपूर्वकको अध्ययन पूरा गरी आर्जित प्रमाणपत्रलाई बुझिन्छ । शैक्षिक प्रमाणपत्रअन्तर्गत कक्षा ५ को वा विद्यावारिधिको प्रमाणपत्रसमेत पर्न सक्छन् । यस्तो शैक्षिक प्रमाणपत्र सम्बन्धित व्यक्तिले अध्ययन गरेको मुलुकअनुसार स्वदेशी वा विदेशी शिक्षण संस्था वा विश्वविद्यालयले जारी गर्छन् ।

मानिसको व्यावहारिक जीवनमा शैक्षिक प्रमाणपत्रको ठूलो महत्व रहेको छ । कुनै रोजगारीमा प्रवेश गर्न, कुनै नियुक्तिका लागि ग्राह्य हुन, कुनै विषयको अध्यापन गर्न वा समाजमा पहिचान वा मान्यता प्राप्त गर्न शैक्षिक प्रमाणपत्रको दैनिकजसो उपयोगिता हुने गर्दछ । व्यक्तिहरूका अधिकांश शैक्षिक प्रमाणपत्र सक्कली वा रीतपूर्वकका नै हुने गर्छन् । तर, कतिपय व्यक्तिहरूले सरकारी सेवामा प्रवेश गर्न, बहुवा हुन वा अन्य अवसर हात पार्न स्वदेश वा विदेशबाट नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्र पनि गलत तरिकाले प्राप्त गर्ने गर्छन् जसले विभिन्न कानुनी विवादलाई जन्म दिने गर्छ ।

२. नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्रको प्राप्ति र प्रस्तुतिलाई अपराधीकरण गर्नुपर्ने कारणहरू (Reasons)

आफूले अध्ययन नै नगरेको विषय वा तहको अध्ययन पूरा गरेर भनी त्यसको नक्कली प्रमाणपत्र हासिल गर्ने र त्यसलाई आफ्नो निजी लाभका लागि पेश गरेर अवाञ्छित अवसर प्राप्त गर्ने प्रवृत्ति अन्य मुलुकमा जस्तै नेपालमा पनि दशकौंदेखि विद्यमान छ । नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्रका कारण उक्त विषय वा तह साँच्चिकै अध्ययन गरेको अर्को उम्मेदवारले अवसरको नोक्सान उठाउनुपर्ने हुन्छ, भने गैरकानुनी ढंगले त्यस्तो प्रमाणपत्र हासिल गरेको व्यक्तिले अनाधिकृत फाइदा लिने गर्दछ । साथै, विशेष सीप र दक्षता आवश्यकपर्ने प्राविधिक क्षेत्र (जस्तै : स्वास्थ्यकर्मी, कृषि प्राविधिक, वन

प्राविधिक, अमिन, पशु प्राविधिक) मा नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्रधारीले सेवाप्रवाहकै जोखिम निम्त्याउन सक्छ।

सीपविहीन कर्मचारीले त्यही सीपको क्षेत्रमा काम गर्दा सेवाग्राहीहरू जोखिममा पर्नु स्वाभाविक हुन जान्छ। अर्कोतर्फ, यसले अर्को वास्तविक प्रमाणपत्रधारीलाई अनुचित मर्का पारिरहेको हुन्छ। यसै कारण, नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्र धारण गर्ने र त्यसलाई कुनै निकायमा पेश गरेर फाइदा लिने कार्यलाई अपराधीकरण गर्नुपरेको हो। विश्वका जुनसुकै मुलुकमा पनि यस्तो कार्यलाई वर्जित र दण्डनीय बनाइएको छ। यसलाई सार्वजनिक विश्वासको दुरुपयोग गरेको (Breach of Public Trust) अपराधको रूपमा लिने गरिन्छ।

नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्रसम्बन्धी कसूर Strict Liability युक्त एक Possessory Crime हो। लागूऔषध र हातहतियार मुद्दामा जस्तै यस्ता मुद्दामा पनि प्रतिबन्धित वस्तु वा लिखत अभियुक्तबाट बरामद हुनु नै कसूर घोषणा गर्नका लागि पर्याप्त हुन्छ। त्यस पछाडिको अभियुक्तको नियत वा आशय बुझिरहनु पर्दैन। प्राप्तिमात्रै पनि कसूर हुने हुँदा यस्ता नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्रबाट सम्बन्धित व्यक्तिले कुनै फाइदा वा अवसर लियो वा लिएन भन्ने कुरा गौण महत्वको हुन्छ। सर्वोच्च अदालतबाट प्रतिपादित विभिन्न नजिर, सिद्धान्तमा समेत यी कुराहरू बोलिएको स्थिति छ।

३. नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्र र प्रचलित कानुनी व्यवस्था (Prevailing Legal Provisions)

नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्रको प्राप्ति र प्रस्तुतिलाई नेपालको सन्दर्भमा हेर्दा भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ देखि नै दण्डनीय बनाइएको पाइन्छ जसलाई मौजुदा भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ मा समेत निरन्तरता दिइएको छ। साविकको भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ मा कुनै व्यक्तिले राष्ट्रसेवकको ओहदा पाउने वा सो ओहदामा बहाल रहने उद्देश्यले शिक्षा सम्बन्धी कुनै योग्यता, नाम, तीनपुस्ते, उमेर, जात थर, वतन, नागरिकता वा अयोग्यता ढाँटेमा निजलाई कसूरको मात्रा अनुसार २ वर्षदेखि ६ वर्षसम्म कैद वा जरिवाना वा दुवै सजाय हुने^{२७३} उल्लेख थियो। साथै, उक्त ऐनले संवैधानिक अंगका पदाधिकारी, श्री ५ बाट नियुक्त वा मनोनयन हुने पदाधिकारी, श्री ५ को सरकारका विशिष्ट श्रेणीका पदाधिकारी, श्री ५ को सरकारको स्वामित्व भएको संगठित संस्थाका प्रमुख, महाप्रबन्धक वा सो सरहका पदाधिकारीले यस्तो सजाय हुने कसूर गरेको ठहरिएमा निजलाई तोकिएको कैदको सजायमा थप ५ वर्षको कैदको सजाय हुने^{२७४} गरी तोकेको थियो। नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्र समेतका कसूरको तहकिकात विशेष प्रहरी अधिकृतद्वारा हुने^{२७५} एवं तहकिकातको सिलसिलामा हिरासतमा रहेको राष्ट्रसेवक त्यसरी हिरासतमा रहेको अवधिभर स्वतः निलम्बन हुने^{२७६} प्रबन्ध उक्त ऐनले गरेको थियो।

^{२७३} दफा १२

^{२७४} दफा १४क

^{२७५} दफा १७

^{२७६} दफा २३

साथै, उक्त ऐनबमोजिम मुद्दा दायर गर्ने हदम्याद कायम गर्दा सरकारी वा सार्वजनिक सम्पत्ति वा श्री ५ को सरकारको स्वामित्व भएको संस्थाको सम्पत्ति हिनामिना गरी भ्रष्टाचार गरेकोमा कुनै हदम्याद नलाग्ने र सो बाहेक अरु भ्रष्टाचारको कसूरमा विभागीय कारबाही समाप्त भएको मितिले ६ महिनाको र विभागीय कारबाही नभएकोमा अनुसन्धानको कारबाही सुरु भएको मितिले २ वर्षको हदम्याद हुने^{२७७} भनी प्रष्ट पारेको देखिन्छ। भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ अन्तर्गत सजाय हुने नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्र समेतका कसूरको अभियोगमा अदालतमा चलाईने सबै मुद्दाहरू सरकार वादी भई विशेष प्रहरी अधिकृतको नामबाट दायर गरिने^{२७८} तथा अभियुक्त राष्ट्रसेवकउपर अदालतमा मुद्दा दायर हुनासाथ अभियुक्त राष्ट्रसेवक तत्काल निलम्बनमा रहेको रहेनछ भने स्वतः निलम्बनमा रहने^{२७९} व्यवस्थासमेत उक्त ऐनले गरेको पाइन्छ।

साविकको भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ लाई प्रतिस्थापन गरेको प्रचलित भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ ले समेत नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्र धारण वा प्रस्तुत गर्ने कार्यलाई कसूर कायम गरेको छ। यस ऐनमा नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्र पेश गर्ने कार्यलाई भुट्टा विवरण दिएको कसूर अन्तर्गत राख्दै कुनै व्यक्तिले राष्ट्रसेवकको ओहदा पाउने वा सो ओहदामा बहाल रहने वा कुनै हैसियत, लाभ वा सुविधा पाउने उद्देश्यले शैक्षिक योग्यता, नाम, तीनपुस्ते, उमेर, जात, थर, ठेगाना, नागरिकता वा योग्यता वा अन्य कुनै कुराको भुट्टा विवरण दिएमा वा सो सम्बन्धी भुट्टा प्रमाणपत्र पेश गरेमा निजलाई कसूरको मात्रानुसार ६ महिनादेखि १ वर्षसम्म कैद र १० हजार रुपैयादेखि २० हजार रुपैयासम्म जरिवाना हुने^{२८०} गरी तोकिएको छ। यसरी हेर्दा नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्रसम्बन्धी कसूरमा अहिलेको ऐनले साविकको ऐनको दाँजोमा सजायलाई घटाएको स्थिति देखिन्छ। यसैगरी, संवैधानिक अड्डा वा निकायका पदाधिकारी, राष्ट्रपतिबाट मनोनयन वा नियुक्त हुने पदाधिकारी, नेपाल सरकारका विशिष्ट श्रेणी वा सो सरहका पदाधिकारी, सार्वजनिक संस्थाका प्रमुख महाप्रबन्धक वा सो सरहका पदाधिकारीले यस परिच्छेद अन्तर्गतको नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्र समेतको कसूर गरेमा निजलाई त्यस्तो कसूरमा हुने सजायमा थप ३ वर्षसम्म कैद सजाय हुने^{२८१} प्रबन्ध गरिएको छ। यसप्रकार, तोकिएका पदधारकलाई हुने थप सजायसमेत २०१७ को ऐनमा भन्दा मौजूदा २०५९ को ऐनमा घटाइएको पाइन्छ।

भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ बमोजिम कसैले यस ऐन अन्तर्गतको कसूर गरेको वा गर्न लागेको छ भन्ने कुराको उजुरी वा जानकारी प्राप्त गरेपछि अनुसन्धान अधिकारीले सो विषयको प्रारम्भिक छानविन आवश्यकता अनुसार गोप्य रुपमा गर्नुपर्ने^{२८२} र प्रारम्भिक छानविन गर्दा अनुसन्धान अधिकारीलाई प्राप्त उजुरी वा जानकारी तथ्यमा आधारित भएको भन्ने लागेमा तत्सम्बन्धी विवरण उल्लेख गरी आवश्यकतानुसार सम्बन्धित निकाय वा व्यक्तिसँग प्रतिक्रिया वा

^{२७७} दफा २४क

^{२७८} दफा २५

^{२७९} दफा २६

^{२८०} दफा १६

^{२८१} दफा २४

^{२८२} दफा २६

स्पष्टीकरण माग गर्न सक्नेछ^{२८३} । यसबाहेक, यस ऐन अन्तर्गतको नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्र समेतका कसूरको अनुसन्धान र तहकिकातको सिलसिलामा अनुसन्धान अधिकारीले आवश्यकतानुसार कुनै पनि सरकारी निकाय वा सार्वजनिक संस्था वा कसैको सहयोग माग गर्न सक्ने र यसरी सहयोग मागेका बखत सहयोग गर्नु त्यस्तो निकाय, संस्था वा व्यक्तिको कर्तव्य हुने^{२८४} अधिकारसमेत अनुसन्धान अधिकृतलाई ऐनले प्रदान गरेको देखिन्छ । साथै, ऐनबमोजिम कुनै राष्ट्रसेवक मुद्दाको तहकिकातको सिलसिलामा थुनामा रहेकोमा त्यसरी थुनामा रहेको अवधिभर र निजउपर मुद्दा दायर भएकोमा त्यस्तो राष्ट्रसेवक सो मुद्दाको किनारा नभएसम्म स्वतः निलम्बनमा रहनेछ^{२८५} ।

यस ऐनबमोजिम अनुसन्धान र तहकिकात गर्दै जाँदा संकलन भएका प्रमाणका आधारमा आरोपित कसूर प्रमाणित हुन नसक्ने भएमा अनुसन्धान अधिकारीले तत्सम्बन्धी उजुरीलाई कारण सहितको पर्चा खडा गरी तामेलीमा राख्न सक्ने र यसरी तामेलीमा राख्ने निर्णय भएकोमा सोको सूचना आरोपित व्यक्ति र उजुरवालालाई दिनुपर्नेछ^{२८६} । यस ऐन बमोजिमको नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्र समेतका अनुसन्धानको काम कारबाहीमा सहयोग गर्ने अभियुक्तलाई अनुसन्धान अधिकारीले आफ्नो साक्षीको रूपमा प्रस्तुत गरी निजलाई सजायको माग दावीमा पूर्ण वा आंशिक छुट दिन सक्नेछ^{२८७} । यसप्रकार, प्रस्तुत ऐनले अनुसन्धान कार्यमा सहयोगी अभियुक्तलाई जिकिरको सौदाबाजी (Plea Bargaining) को छुट दिएको छ, जुन सुविधा पूर्ववर्ती ऐनमा थिएन ।

४. नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्रको प्राप्ति र प्रस्तुतिको प्रवृत्ति (Tendency)

नेपालको सन्दर्भमा नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्रको प्राप्ति र प्रस्तुतिको प्रवृत्तिलाई हेर्दा यस्ता प्रमाणपत्र पेश गर्नेहरूमा नेपाल प्रहरी, सशस्त्र प्रहरी र शिक्षकहरूकै संख्या बढी देखिन्छ^{२८८} । अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग (अ.दु.अ.आ.) का अनुसार पछिल्लो समयमा नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्र पेश गरेर सरकारी जागिर खानेमा पहिलो नम्बरमा शिक्षक, दोश्रो नम्बरमा प्रहरी र तेश्रो नम्बरमा स्थानीय तहका कर्मचारी छन्^{२८९} । निजामती क्षेत्रको प्राविधिक पदमा जागिर खानेहरूले पनि नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्र पेश गर्ने गरेको पाइएको छ । तीमध्ये अधिकांश भारतबाट शैक्षिक

^{२८३} दफा २७

^{२८४} दफा ३२

^{२८५} दफा ३३

^{२८६} दफा ३५

^{२८७} दफा ५५

^{२८८} नक्कली प्रमाणपत्र: उजुरी धेरै, मुद्दा थोरै, हेर्नुहोस् :

https://www.bbc.com/nepali/news/2014/06/140623_fake_certificate

^{२८९} नक्कली प्रमाणपत्रको विगविगी: सरकारी जागिर खान नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्र, हेर्नुहोस् :

<https://www.imagekhabar.com/news/13726/>

प्रमाणपत्र खरिद गरेर ल्याइएको छ^{२९०} । भारतमा पनि उत्तर प्रदेश र बिहारका शिक्षण संस्था वा विश्वविद्यालयबाट यस्ता प्रमाणपत्र बढीजसो ल्याइने गरेको भेटिन्छ ।

अख्तियारले आर्थिक वर्ष २०७५/७६ मा अनुसन्धान गरी दायर गरेका ८८ वटा नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्रका मुद्दामध्ये ८६ वटा भारतीय विश्वविद्यालयको रहेको पाइएको हो^{२९१} । बाँकी २ वटा भने नेपालकै विश्वविद्यालयको रहेको अख्तियारले जनाएको छ^{२९२} । खुला सिमाना, भारत पढ्न जाँदा कुनै कागजात देखाउनु नपर्ने लगायतका कारणले नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्रधारीहरूलाई छिमेकी मुलुक भारत सहज गन्तव्य बन्न पुगेको हो । अख्तियारमा परेको उजुरीका आधारमा नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्र सम्बन्धी उजुरी १० औं स्थानमा रहेको छ^{२९३} । अख्तियारको आ.व. २०७५/७६ को वार्षिक प्रतिवेदनअनुसार उक्त आर्थिक वर्षका कुल उजुरीमध्ये ८.५३ प्रतिशत उजुरी नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्रसँग सम्बन्धित छन् ।

अख्तियारले आ.व. २०७५/७६ मा नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्र बुझाउने ८८ जना विरुद्ध मुद्दा दर्ता गरेको छ^{२९४} । विभिन्न सरकारी कार्यालय, संस्थान र शैक्षिक संस्थामा कार्यरत कर्मचारी र शिक्षकले अनुचित लाभ लिन, नियुक्ति र बढुवाका लागि झूठा शैक्षिक प्रमाणपत्र पेश गर्ने गरेको स्थिति छ । यसरी नक्कली प्रमाणपत्र पेश गर्ने कर्मचारीलाई पेश गरेको अवधि वा मितिअनुसार अख्तियारले साविकको भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा १२ वा हालको भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा १६ बमोजिम अनुसन्धान पूरा गरी विशेष अदालतमा मुद्दा दायर गर्ने गरेको छ ।

अख्तियारमा आ.व. २०७५/७६ सम्ममा नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्रका २०५४ वटा उजुरी रहेकोमा अधिल्लो आ.व. बाट जिम्मेवारी सरेका १५४० वटा र आ.व. २०७५/७६ मा मात्रै ५१४ वटा नयाँ उजुरीहरू दर्ता भएका थिए^{२९५} ।

नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्र पेश गरी सरकारी सेवामा नियुक्ति लिने वा बढुवा पाउनेमा कार्यालय सहयोगीदेखि सहसचिव स्तरसम्मका राष्ट्रसेवक रहेका छन् । शिक्षक, कर्मचारी, प्रहरी, कलाकार, चिकित्सक, पाइलट, इन्जिनियर, पत्रकारदेखि राष्ट्रिय अनुसन्धान विभागका अनुसन्धान अधिकृतसम्मका शैक्षिक प्रमाणपत्र नक्कली ठहर भएका छन् । नेपाली सेनाका पदिक र अधिकृतहरूको पनि शैक्षिक प्रमाणपत्र यदाकदा नक्कली भेटिएको भनी सञ्चार माध्यममा खबर आउने गरे पनि सैनिक अपराध अ.दु.अ.आ. को क्षेत्राधिकारभित्र नपर्ने हुँदा सेनाकै आन्तरिक न्यायिक संयन्त्रबाट ती मुद्दाको कारवाही, किनारा गरिन्छ । गत साल (२०७६) नेपाली सेनाले नक्कली शैक्षिक

^{२९०} ऐ.ऐ.

^{२९१} नेपालमा पेश हुने नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्र धेरैजसो भारतका, हेर्नुहोस् : <https://shikshyapatra.com/2020/07/28/85290>

^{२९२} ऐ.ऐ.

^{२९३} ऐ.ऐ.

^{२९४} ऐ.ऐ.

^{२९५} ऐ.ऐ.

प्रमाणपत्र पेश गरेका केही सहायक रथीसहित ३ दर्जन सैनिक अधिकृतमाथि कारवाहीको तयारी गरेको^{२९६} समाचार सार्वजनिक भएको थियो । उपरथी दर्जामा पदोन्नति हुन भारतबाट नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्र ल्याएर पेश गरेका केही सहायक रथीसहित साधारण सेवा, विविध सेवा र प्राविधिक सेवातर्फका ३ दर्जन अधिकारीमाथि छानविनपछि कारवाहीको तयारी भइरहेको^{२९७} सैनिक मुख्यालयले त्यतिबेला जनाएको थियो ।

२०७३ साल असार ३ गते ३६ जना नक्कली प्रमाणपत्रधारी चिकित्सकलाई नेपाल प्रहरीको केन्द्रीय अनुसन्धान ब्यूरो (सिआइबी) ले पक्राउ गरेको खबरले समाज तरङ्गित भएको थियो । यिनीहरूले नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्र पेश गरेर चिकित्सा विज्ञान पढेकामात्र थिएनन् वर्षौंदेखि चिकित्सा पेशा गर्दै आइरहेका पनि थिए । चिकित्सा विज्ञान अध्ययनका लागि प्लस टू वा प्रमाणपत्र तह (आइएससी) मा बायोलोजीसहित विज्ञान पढेकै हुनुपर्छ र न्यूनतम ५० प्रतिशत अंक ल्याउनैपर्ने हुन्छ । त्यही अंक ल्याउन नसकेका वा अनुत्तीर्ण भएकाहरूले नक्कली प्रमाणपत्र प्रस्तुत गरी चिकित्सा विज्ञान पढेको र पछि चिकित्सक भएर काम गरेको भेटिएको थियो । पक्राउ परेका ३६ जनाले नै एमबीबीएस पढ्नका लागि भारतको बिहारबाट नक्कली प्रमाणपत्र ल्याएका थिए^{२९८} । उनीहरूले बिहार इन्टरमिडियट एजुकेसन काउन्सिलको नक्कली प्रमाणपत्र पेश गरेर त्यही आधारमा चिकित्सा विज्ञानको पढाइ पूरा गरेको अनुसन्धानबाट खुलेको थियो ।

सीआईबीका अनुसार आईएससीको नक्कली प्रमाणपत्र ल्याएर एमबीबीएस अध्ययन गरेका मध्ये १४ जनाको बिहारको इन्टरमिडियट एजुकेसन काउन्सिलमा रेकर्ड नै थिएन^{२९९} । अर्थात् त्यहाँ त्यो नाम-ठेगानाका विद्यार्थी कहिल्यै भर्ना नै भएका थिएनन् । नक्कली प्रमाणपत्र ल्याएकाहरूमध्ये ३ जनाचाहिँ भर्ना भएको देखिन्छ । तर, उत्तीर्ण हुन नसकेपछि उनीहरूले अर्काको नामको प्रमाणपत्रमा आफ्नो नाम राखेका र बाँकी १६ जनाले प्रमाणपत्रमा प्राप्तिक नै बढाएको भेटियो^{३००} । एमबीबीएसमात्र नभएर पक्राउ परेका मध्ये १३ जनाले चिकित्सा विज्ञानमा स्नातकोत्तर (एमडी) नै गरिसकेका थिए । नक्कली प्रमाणपत्र पेश गरेर चिकित्सा विज्ञान अध्ययन गरेका ३६ मध्ये २४ जना त सरकारी अस्पतालमै कार्यरत थिए^{३०१} ।

प्रहरीको रायअनुसार विभिन्न जिल्ला सरकारी वकिल कार्यालयहरूले उनीहरूलाई विभिन्न जिल्ला अदालतमा साबिकको मुलुकी ऐन, ठगीको महलको १ र २ नं. को कसुरमा सोही महलको ४ नं. बमोजिम सजाय माग गर्दै अभियोगपत्र पेश गरेका थिए । तर, पछि ती सबैले अदालतबाट सफाई पाएका थिए । प्रतिवादीहरूको कारणबाट कुन व्यक्ति कहिले ठगिएको हो र ठगीको यकीन बिगो रकम कति हो वादी पक्षले स्पष्ट खुलाउन नसकेको आधारमा उनीहरूले आरोपित कसूरबाट सफाई

^{२९६} जब सेनाका अधिकृतकै प्रमाणपत्र नक्कली फेला प-यो, हेर्नुहोस् : <https://www.lokpath.com/story/178772>

^{२९७} ऐ.ऐ.

^{२९८} भयावह तस्वीर, हेर्नुहोस् : <https://nepalmag.com.np/contemporary/2016/06/26/20160626123336>

^{२९९} ऐ.ऐ.

^{३००} ऐ.ऐ.

^{३०१} ऐ.ऐ.

पाएका थिए । यति धेरै जनचासो रहेको बहुचर्चित मुद्दामा विशुद्ध प्राविधिक कारणबाट प्रतिवादीहरू सबैले अभियोग दावीबाट सफाई पाउनु वास्तवमै उदेकलाग्दो अवस्था थियो ।

चिकित्सकमात्र होइन पाइलट र इन्जिनियरजस्ता संवेदनशील एवं सम्मानित पेशामा रहेका व्यक्तिहरूको समेत शैक्षिक प्रमाणपत्र नक्कली फेला परेको छ । गोमा एअरलाइन्समा कार्यरत एकजना विमानचालकले आइएससीको नक्कली प्रमाणपत्र पेश गरेर पछि फिलिपिन्सबाट पाइलट कोर्स गरेको आरोपमा २०७३ सालमै सिआइबीले पक्राउ गरी मुद्दा चलाएको थियो । उनी पक्राउ परेपछि विभिन्न विमान कम्पनीका २३ जना पाइलटले आफूआबद्ध एअरलाइन्सबाट राजीनामा दिएर जहाज उडाउन छोडेका थिए^{३०२} । यसैगरी, २०७३ सालमै महानगरीय अपराध महाशाखाले नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्र खरिद गरी इन्जिनियर बनेका १० जना र त्यस्ता प्रमाणपत्रको डिजाइन गर्ने २ गरी १२ जनालाई पक्राउ गरी मुद्दा चलाएको थियो^{३०३} । यी सबै घटनाक्रमबाट नेपालमा नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्रको जालो कतिसम्म पुरानो र घनीभूत रहेछ भन्ने डरलाग्दो तथ्य उद्घाटित हुन्छ ।

नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्रको उजुरी सालबसाली रुपमा धेरै पर्ने गरे पनि अनुसन्धानमा ढिलाई हुँदा मुद्दा फछ्यौटको दर भने न्यून हुने गरेको छ । उजुरी परेपछि त्रिभुवन विश्वविद्यालय अथवा उच्च माध्यमिक शिक्षा परिषद् (हाल राष्ट्रिय परीक्षा बोर्ड) मार्फत शैक्षिक प्रमाणपत्र नक्कली भए, नभएको प्रमाणीकरणका लागि पठाउनुपर्ने र खासगरी विदेशमा रहेका विश्वविद्यालयले ढिलाई गरिदिनाले यस्तो हुनगएको देखिन्छ^{३०४} ।

अख्तियारले खासगरी आ.व. २०६४/६५ देखि नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्रका मुद्दालाई प्राथमिकताका साथ अघि बढाएको पाइन्छ^{३०५} । तर, त्यसपछिका आर्थिक वर्षहरूमा उजुरी परेको संख्याको १३ प्रतिशतको हाराहारीमा मात्रै मुद्दा दायर गरिएको छ^{३०६} । सम्बन्धित विश्वविद्यालयले शैक्षिक प्रमाणपत्र नक्कली भएको प्रमाणीकरण गरेर पठाएमात्रै मुद्दा दायर गर्ने र सो पुष्टि नभएमा त्यस्तो मुद्दालाई तामेलीमा राख्ने गरिन्छ । दायर गरिएका अधिकांश मुद्दामा प्रतिवादीहरूको कसूर ठहर हुने गरेको छ । शंकास्पद शैक्षिक प्रमाणपत्रहरू प्रमाणीकरणका लागि सम्बन्धित स्वदेशी वा विदेशी विश्वविद्यालयमा पठाइने र त्यताबाट प्रमाणीकरण हुन नसकेको भनी लेखीआएका प्रमाणपत्रका हकमा मात्र मुद्दा चलाइने हुँदा सफलता प्रतिशत अधिक हुन पुगेको हो ।

नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्रलाई समेत भ्रष्टाचारजन्य एक कसूरको रुपमा मानिने हुँदा अन्य भ्रष्टाचार मुद्दामा जस्तै यसको उजुरी अ.दु.अ.आ.मा लाग्ने, सोही आयोगले अनुसन्धान गरी विशेष अदालतमा मुद्दा दायर गर्ने वा मुद्दालाई तामेलीमा राख्ने, विशेष अदालतमा मुद्दा दायर भएपछि विशेष सरकारी वकील कार्यालयका सरकारी वकीलद्वारा वादी नेपाल सरकारको तर्फबाट बहसपैरवी

^{३०२} पाइलट/इन्जिनियर पनि नक्कली, हेर्नुहोस् :

<https://nepalmag.com.np/contemporary/2016/06/26/20160626123336>

^{३०३} ऐ.ऐ.

^{३०४} पूर्व पदटिप्पणी १६

^{३०५} ऐ.ऐ.

^{३०६} ऐ.ऐ.

गर्ने, विशेष अदालतबाट प्रतिवादीले आरोपित कसूरमा सफाई पाएमा र आधार, कारण पर्याप्त रहेमा अख्तियारले सर्वोच्च अदालतमा पुनरावेदन गर्ने एवं यस्ता मुद्दामा महान्यायाधिवक्ताको कार्यालयमा कार्यरत सरकारी वकीलद्वारा वादी नेपाल सरकारको तर्फबाट बहसपैरवी हुने व्यवस्था छ ।

५. नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्रसम्बन्धी मुद्दामा सर्वोच्च अदालतको न्यायिक दृष्टिकोण (Judicial Perspective)

नेपालको संविधान (२०७२) ले ३ तहका अदालतको परिकल्पना गरेका छुः जिल्ला अदालत, उच्च अदालत र सर्वोच्च अदालत^{३०७} । यीमध्ये सर्वोच्च अदालत अभिलेख अदालतको रूपमा रहने तथा संविधान र कानूनको व्याख्या गर्ने अन्तिम अधिकार सर्वोच्च अदालतलाई रहेको छ^{३०८} । मुद्दामामिलाको रोहमा यस अदालतले गरेको संविधान र कानूनको व्याख्या वा प्रतिपादन गरेको कानुनी सिद्धान्त सबैले पालन गर्नु पर्नेछ^{३०९} ।

यसप्रकार, कुनै मुद्दाको रोहमा सर्वोच्च अदालतले प्रतिपादन गरेको कानुनी सिद्धान्त समान तथ्य रहेका अन्य मुद्दामा मातहतका अदालतका लागि मार्गदर्शी हुने हुँदा यस अदालतबाट प्रतिपादन भएका एवं नेपाल कानून पत्रिका (ने.का.प.) मा प्रकाशित नजिरहरूको मुद्दापिच्छे आफ्नै महत्व रहने गरेको छ । वादी र प्रतिवादी तर्फका सरकारी वकील एवं कानून व्यवसायीहरूले आ-आफ्नो पक्षको हितार्थ यी नजिरहरूलाई उद्धृत गर्नेमात्र होइन, मातहतका अदालतका लागि एक सन्दर्भविन्दुका रूपमा समेत यी कानुनी सिद्धान्तहरूले उपयोगी भूमिका खेल्ने गर्दछन् ।

यसै परिवेशमा भ्रष्टाचार निवारण ऐनअन्तर्गत पर्ने नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्रका मुद्दामा समेत सर्वोच्च अदालतबाट अनेकौं नजिर, सिद्धान्तहरू स्थापित भएका छन् । यहाँनेर मननयोग्य कुरा के छ भने नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्रका अधिकांश मुद्दामा प्रतिवादीहरूको कसूर ठहर भएको छ भने कमैमात्रले वादी दावीबाट सफाई पाएका छन् । शुरु विशेष अदालतले कसूर ठहर गरी सजाय गरेका अधिकांश मुद्दा पुनरावेदनको रोहमा सर्वोच्च अदालतबाट समेत शुरु सदर हुने गरेको दृष्टान्त छ । यसको अर्थ, नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्रका मुद्दामा विशेष अदालत र सर्वोच्च अदालत दुवैको दृष्टिकोण अनुदार रहेको र यस्ता कार्यले प्रश्रय पाउनु हुँदैन भन्ने दिशामा फैसलाहरू आएको देखिन्छ । अध्ययनको सहजता र तुलनात्मक विश्लेषणका लागि यी नजिरहरूलाई प्रतिवादीको कसूर कायम भएतर्फ र सफाई पाएतर्फ अर्थात् वादी पक्षको अनुकूल एवं प्रतिवादी पक्षको अनुकूल गरी २ भागमा बाँड्न सकिन्छः

क) प्रतिवादीको कसूर कायम भएतर्फका नजिरहरू

१. अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका अनुसन्धान अधिकृत नेत्रप्रसाद सुवेदीको प्रतिवेदनले नेपाल सरकार वि. जयनारायण आचार्य, मुद्दाः भ्रष्टाचार (नक्कली प्रमाणपत्र)^{३१०}।

^{३०७} धारा १२७(१)

^{३०८} ऐ.ऐ.

^{३०९} धारा १२७(४)

^{३१०} ने.का.प. २०७४, अंक ५, नि.नं. ९८१७ (फैसला मितिः २०७३/११/२४)

मुद्दाको संक्षिप्त तथ्य : लोक सेवा आयोगबाट लिइएको शाखा अधिकृतको खुल्ला प्रतियोगितामा उत्तीर्ण भएका जयनारायण आचार्यले इन्टरमिडियट परीक्षाको प्रमाणपत्र भारतबाट ल्याएको हुँदा कारवाही गरिपाउँ भनी पवनकुमार न्यौपानेले अ.दु.अ.आ. मा मिति २०६०।०७।०७ मा उजुरी निवेदन दर्ता गराएपछि प्रस्तुत मुद्दाको उठान भएको देखिन्छ ।

अ.दु.अ.आ.को मागदावी : सामान्य प्रशासन मन्त्रालयबाट निजको प्रमाणपत्र मगाउँदा निजले शाखा अधिकृत पदमा शुरू नियुक्ति हुन पेश गरेको सन् १९९५ मा अनुक्रमाङ्क ७१५६२७ बाट इन्टरमिडियट परीक्षा, माध्यमिक शिक्षा परिषद्, उत्तरप्रदेश भारतबाट उत्तीर्ण गरेको शैक्षिक योग्यताको प्रमाण पत्रसमेत प्राप्त भएकोले सो प्रमाणपत्र उच्च माध्यमिक शिक्षा परिषद्, सानोठिमी भक्तपुरमार्फत प्रमाणीकरणको लागि लेखी पठाउँदा माध्यमिक शिक्षा परिषद्, क्षेत्रीय कार्यालय, वाराणसी, भारतको सत्यापन २१७ दिनाङ्क १२।०३।२००४ को पत्रसाथ प्राप्त प्रमाणीकरण विवरणको क्र.सं.१० मा परीक्षा: इन्टरमिडियट, वर्ष १९९५, अनुक्रमांक: ७१५६२७, *अनूदानित नही है* भनी लेखी आएको विवरण उच्च माध्यमिक शिक्षा परिषद्, सानोठिमी भक्तपुरको मिति २०६०।१२।२३ को पत्रसाथ अ.दु.अ.आ.मा प्राप्त भएपछि अख्तियारले साविक भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा १२, २९ एवं प्रचलित भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा १६(१) को कसुर गरेको देखिन आएकोले निजलाई भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा १२, २९ एवं प्रचलित भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा १६(१) बमोजिम सजाय गरिपाउने मागदावी लिई निजविरुद्ध आरोपपत्र दर्ता गरेको देखिन्छ ।

शुरु विशेष अदालतको फैसला : यसमा प्रतिवादीले इन्टरमिडियट परीक्षाको विवादित प्रमाण पत्रको आधारमा नभई त्रिभुवन विश्वविद्यालयबाट बी.एड. परीक्षा उत्तीर्ण गरेको कारणले मात्र परीक्षामा समावेश भई सफल भएको देखिन्छ । यसरी दावीअनुसार विवादित इन्टरमिडियट परीक्षाको प्रमाण पत्रको आधारमा नोकरीमा प्रवेश गरेको नभई बी.एड. उत्तीर्ण गरेको शैक्षिक योग्यताको प्रमाण पत्रको आधारमा लोक सेवा आयोगबाट लिइएको शाखा अधिकृत पदको खुल्ला प्रतियोगितामा सहभागी भई सो परीक्षा उत्तीर्ण गरेको देखिन आयो । कुनै ओहोदा वा पद पाउन वा बढुवा प्रयोजनको लागि नक्कली प्रमाणपत्र प्राप्त गरेको अवस्था देखिन नआई नेपालबाट सञ्चालित एस.एल.सी र त्रिभुवन विश्वविद्यालयबाट लिइएको प्रमाणपत्र तह, बी.एड., एम.एड. र एल.एल.वि. परीक्षासमेत उत्तीर्ण गरेको अवस्था रहेभएको देखिँदा निजलाई अभियोग दावीबमोजिम कसुरदार ठहर गर्न न्यायोचित र कानूनसम्मत नभएकोले प्रतिवादीले न्यायको रोहमा आरोपित कसुरबाट सफाई पाउने ठहर्छ भनी विशेष अदालत, काठमाडौंको मिति २०६३।२।१७ को फैसला ।

विशेष अदालतको उक्त फैसलाविरुद्ध अ.दु.अ.आ. ले सर्वोच्च अदालतमा पुनरावेदन दर्ता गर्दछ ।

सर्वोच्च अदालतको फैसला : प्रस्तुत मुद्दामा निज प्रतिवादी जयनारायण आचार्यले विवादित शैक्षिक योग्यताको प्रमाणपत्र २०५७ सालको लोक सेवा आयोगको शाखा अधिकृतको प्रारम्भिक परीक्षामा सामेल हुन पेश गरी परीक्षामा सामेल भई उत्तीर्णसमेत भई सेवाप्रवेश गरेको देखियो । उल्लिखित कानूनी व्यवस्थाले योग्यता वा आयोगता ढाँट्ने कार्यलाई अपराधिक कार्य भनी परिभाषित गरी सजायसमेतको व्यवस्था गरेको हुँदा दफा १२ अनुसारको अपराध हुन योग्यता वा अयोग्यता ढाँटेकोमा त्यसबाट लाभ लिई सकेको वा लिन नपाएको वा नलिएको भन्ने कुरा सान्दर्भिकता हुँदैन । प्रस्तुत मुद्दामा प्रतिवादीले मौकामा उक्त नक्कली भुट्टा प्रमाणपत्र पेश गरी परीक्षामा सामेल भएको

र सोही परीक्षामा उत्तीर्ण भएका आधारमा हालको उच्च तह हासिल गरेकोसमेत देखिँदा उक्त विवादित शैक्षिक योग्यताको प्रमाणपत्र पेश गरी लाभ नलिएको भन्ने कुरामा सहमत हुन सकिएन ।

तसर्थ, माथि उल्लिखित तथ्य, कानूनी व्यवस्था, आधार कारणबाट प्रतिवादी जयनारायण आचार्यलाई आरोपित कसुरबाट सफाई दिने गरी मिति २०६६।०२।१७ मा विशेष अदालत, काठमाडौँबाट भएको फैसला मिलेको नदेखिँदा उल्टी भई निज प्रतिवादीले आफूसँग नभएको भुट्टा शैक्षिक योग्यताको प्रमाण पत्र दरखास्त फाराममा उल्लेख गरी सेवा प्रवेश गरेको कार्य तत्काल प्रचलित भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा १२ बमोजिमको कसुर देखिँदा निजलाई सोही ऐनको दफा २९ बमोजिम रु. ५००/- जरिवानासमेत हुने ।

प्रतिपादित नजिर सिद्धान्तहरू :

- विवादित प्रमाणपत्र पेश गरेको कुरालाई प्रतिवादीले अनुसन्धान एवं अदालतसमक्ष स्वीकारी बयान गरेको अवस्थामा सो प्रमाण पत्र भुट्टा देखिएपछि प्रतिवादीले आरोपित कसुर गरेको होइन भनी भन्न मिलेन । मुद्दाको जरियामा उठेको विवादको निरूपण सोही विन्दुमा समाप्त हुने गरी अदालतले निर्णय दिनुपर्ने ।
- लोक सेवा आयोगको दरखास्त फाराममा आफूले तल्लो तहको शैक्षिक योग्यता उल्लेख गर्नुपर्ने महलमा भुट्टा प्रमाणपत्र नै उल्लेख गरिरहेका प्रतिवादीले उक्त ओहदा वा पद प्राप्त गर्नका लागि पेश गरेका हैनन्, थिएनन् भनी मान्नु र सो प्रमाणपत्रको आधारमा नोकरीमा प्रवेश गरेको होइनन्, थिएनन् भन्नु मनासिब नदेखिने ।
- प्रतिवादीले पेश गरेको विवादित शैक्षिक योग्यताको प्रमाणपत्र लोक सेवा आयोगको परीक्षामा सामेल हुन भरिने दरखास्त फाराममा उल्लेख गरेको अवस्था परिस्थितिबाट निजले सो सरहकै वा सोभन्दा माथिल्लो अन्य शैक्षिक योग्यता प्राप्त गरेका छन् भन्ने आधारमा सो प्रमाणपत्र प्रयोगहीन छ भन्ने मानी, भइसकेको र गरिसकेको कसुरबाट छुटकारा दिन नमिल्ने ।

२. **नागेन्द्रबहादुर तिवारी वि. सुग्रीवप्रसाद यादवको उजुरी निवेदनले नेपाल सरकार, मुद्दा : भुट्टा शैक्षिक प्रमाणपत्र पेश गरी भ्रष्टाचार गरेको^{३११} ।**

मुद्दाको संक्षिप्त तथ्य : उच्च माध्यमिक विद्यालय खुदाबागर, रुपन्देहीको विद्यालय व्यवस्थापन समितिका तत्कालीन अध्यक्ष नागेन्द्रबहादुर तिवारीले नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्र पेश गरी विद्यालय व्यवस्थापन समितिको अध्यक्ष भएकाले उक्त शैक्षिक प्रमाणपत्र छानबिन गरी आवश्यक कारवाही गरिपाउँ भन्ने सुग्रीवप्रसाद यादवको अ.दु.अ.आ.समक्ष पेश भएको उजुरीपत्रबाट प्रस्तुत मुद्दाको उठान भएको देखिन्छ ।

^{३११} ने.का.प.२०७४, अंक ३, नि.नं.९७७५ (फैसला मिति : २०७३।०३।१३)

अ.दु.अ.आ.को मागदावी : प्रतिवादी नागेन्द्रबहादुर तिवारीले हाइस्कूल तहको शैक्षिक प्रमाणपत्र भुट्टा बनाई पेश गरी विद्यालय व्यवस्थापन समितिको अध्यक्ष पदको निर्वाचनको लागि उक्त गलत प्रमाणपत्रको प्रयोग गरी उक्त पदमा निर्वाचित भई कामकाजसमेत गरेको देखिएकोले निजको सो कार्य भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा १६ को उपदफा (१) अनुसारको कसुर गरेको हुँदा प्रतिवादी नागेन्द्रबहादुर तिवारीलाई सोही ऐनको दफा १६ को उपदफा (१) बमोजिम सजाय गरिपाऊँ भन्ने मागदावीसहित अ.दु.अ.आ.ले शुरु विशेष अदालतमा आरोपपत्र दायर गर्दछ ।

शुरु विशेष अदालतको फैसला : प्रतिवादी नागेन्द्रबहादुर तिवारीले भुट्टा शैक्षिक योग्यताको प्रमाणपत्र पेश गरी भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा १६(१) को कसुर गरेको ठहरेकाले निजलाई ऐ. दफा १६(१) बमोजिम ६ महिना कैद र रु.१०,०००/- जरिवाना हुने ठहर्छ भन्नेसमेत व्यहोराका विशेष अदालतको मिति २०७०।०९।२१ को फैसला ।

उक्त फैसलाविरुद्ध प्रतिवादी नागेन्द्रबहादुर तिवारीले सर्वोच्च अदालतमा पुनरावेदन दायर गर्दछन् ।

सर्वोच्च अदालतको फैसला : प्रस्तुत मुद्दामा पुनरावेदक प्रतिवादीले भुट्टा प्रमाणपत्र पेश गरी विद्यालय व्यवस्थापन समितिको अध्यक्ष पदमा निर्वाचित भई काम काजसमेत गर्दै आएको भन्ने देखिँदा उल्लिखित कानूनी व्यवस्थाअनुसार नै निज प्रतिवादी नागेन्द्रबहादुर तिवारीलाई सजाय हुने देखियो । तसर्थ विशेष अदालतको फैसलालाई अन्यथा भन्न मिलेन ।

प्रतिपादित नजिर सिद्धान्त :

- पुनरावेदक प्रतिवादीले भुट्टा प्रमाणपत्र बनाए, नबनाएको सम्बन्धमा कतैबाट प्रश्न नउठेको हुँदा प्रमाणपत्र बनाएको मितिमा लागू रहेको कानून अर्थात् भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ आकर्षित हुने नभई निज प्रतिवादीले फाइदा प्राप्त गर्नको लागि उक्त प्रमाणपत्र पेश गरेको समयमा तत्काल बहाल रहेको कानूनी व्यवस्था नै आकर्षित हुने हुँदा प्रतिवादीका हकमा भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ नै आकर्षित हुने ।

३. **संजीवकुमार राय वि. अ.दु.अ.आ.को तर्फबाट अनुसन्धान अधिकृत महेश थापाको प्रतिवेदनले नेपाल सरकार, मुद्दा : भुट्टा शिक्षक अनुमतिपत्र पेश गरी भ्रष्टाचार गरेको^{३१२} ।**

मुद्दाको संक्षिप्त तथ्य : संजीवकुमार रायसमेतले नक्कली अध्यापन अनुमतिपत्र बनाई जनता मा.वि., अगर्वा, सर्लाहीमा नि.मा.वि. शिक्षक तृतीय पदमा नियुक्ति भई कार्य गरेको सम्बन्धमा कारवाही गरिपाऊँ भन्ने उजुरी राष्ट्रिय सर्तकता केन्द्रमार्फत अ.दु.अ.आ.मा प्राप्त भएको । निज शिक्षक संजीवकुमार रायको अध्यापन अनुमतिपत्र ठीक हुन्/होइनन् भन्ने सम्बन्धमा राष्ट्रिय सर्तकता केन्द्रले प्रारम्भिक अनुसन्धानको लागि शिक्षक सेवा आयोगमा प्रमाणीकरणको लागि पठाउँदा यस आयोगको अभिलेखमा उल्लेख नभएको भनी च.नं.४९० मिति २०६८।०५।०८ को पत्रबाट जानकारी प्राप्त भई राष्ट्रिय सर्तकता केन्द्रको प.सं. ४/०६८/६९ च.नं.४९० मिति

^{३१२} ने.का.प.२०७३, अंक ८, नि.नं.९६५४ (फैसला मिति : २०७२।१०।१०)

२०६८।०७।०७ को पत्रसाथ अ.दु.अ.आ.मा पठाई मिसिल संलग्न रहेको । यसै जरियाबाट प्रस्तुत मुद्दाको उठान भएको देखिन्छ ।

अ.दु.अ.आ.को मागदावी : प्रतिवादी संजीवकुमार रायले पेश गरेको स्थायी अध्यापन अनुमतिपत्र (प्र.प.नं. २३०५६, मिति २०६४।०८।१०) को राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रले प्रारम्भिक अनुसन्धानका लागि शिक्षक सेवा आयोग, सानोठिमी, भक्तपुरमा प्रमाणीकरणमा पठाई उक्त आयोगबाट जि.शि.का. सर्लाहीबाट २०६२ सालमा माध्यामिक तह रो.नं. ००८२ बाट तरुणकुमार सिंह उत्तीर्ण भएको र अन्यको हकमा यस आयोगको अभिलेखमा उल्लेख नभएको भनी प.सं. ०६८।६९, च.नं.४९०, मिति २०६८।०५।२८ को पत्र राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रको प.सं.४।०६८।६९, च.नं.१४०, मिति २०६८।०७।०७ को पत्रसाथ लेखी आएकोले निजको प्रमाणपत्र भुट्टा देखिन आयो र सोही अध्यापन अनुमतिपत्र पेश गरी जिल्ला शिक्षा कार्यालयअन्तर्गत श्री जनता मा.वि., अगर्वाको नि.मा.वि, तृतीय श्रेणी, शिक्षक पदमा प्रवेश गरेको देखिएबाट निजको त्यस्तो कार्य साविक भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा १२ र प्रचलित भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा १६(१) अनुसारको कसुर देखिन आएको हुँदा निज प्रतिवादी संजीवकुमार रायलाई साविक भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा १२ र २९ तथा प्रचलित भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा १६(१) बमोजिम सजाय हुन माग दावी लिइएको छ भन्नेसमेत व्यहोराको मिति २०६९।०२।०१ को आरोपपत्र अख्तियारले शुरु विशेष अदालतमा दायर गर्दछ ।

शुरु विशेष अदालतको फैसला : प्रतिवादी संजीवकुमार रायले पेश गरेको स्थायी अध्यापन अनुमतिपत्र भुट्टा देखिन आएकोले प्रचलित भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा १६ को उपदफा (१) को कसुर गरेको ठहर्छ । सो ठहर्नाले निजलाई सोही ऐनको दफा १६ को उपदफा (१) बमोजिम ६ महिना कैद र रु.१०,०००/- जरिवाना हुने ठहर्छ भन्ने विशेष अदालत, काठमाडौँबाट मिति २०६९।८।१३ मा भएको फैसला ।

उक्त फैसलाविरुद्ध सर्वोच्च अदालतमा प्रतिवादी संजीवकुमार रायको पुनरावेदन पर्दछ ।

सर्वोच्च अदालतको फैसला : पुनरावेदक संजीवकुमार रायले भुट्टा अध्यापन अनुमति प्रमाणपत्र पेश गरी मिति २०६६।०७।२७ देखि नि.मा.वि. शिक्षक तृतीय श्रेणीको अस्थायी शिक्षक पदमा नियुक्ति लिएको तथ्य प्रमाणित भएको देखिँदा तत्काल कार्यान्वयनमा रहेको भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा १६(१) को कसुरमा सोहीबमोजिम कसुरदार ठहर गरी सजाय गरेको विशेष अदालत, काठमाडौँको फैसला अन्यथा भएको देखिन आएन ।

प्रतिपादित नजिर सिद्धान्तहरू :

- भुट्टा योग्यता, भुट्टा प्रमाणपत्र पेश गरी लाभ लिने कुरा भ्रष्टाचार निवारण ऐनअन्तर्गतका कसुर भई भ्रष्टाचार निवारण ऐनअनुसार कारवाही हुने विषय हुन् । निवेदकको नियुक्तिको वैधतामा कुनै व्यक्ति विशेषले नालेस गर्नु र नक्कली व्यहोराको लिखत पेश गर्नु भन्ने विषय, यसमा मुद्दा चलाउनुपर्ने अधिकारी वा व्यक्ति र मुद्दाको कारवाहीको प्रक्रिया नै छुट्टाछुट्टै हुन्छ । नियुक्ति दिने क्रममा अख्तियारप्राप्त निकायले प्रचलित कानूनले तोकेको

प्रक्रिया नपुन्याई गैरकानूनी रूपमा नियुक्ति गरेमा नियुक्ति कानूनबमोजिम छ, छैन भनी रिट निवेदनको रोहमा यस अदालतले जाँच्ने, हेर्ने गर्दछ। यस्ता नियुक्ति प्रक्रियाका बारेमा परेको निवेदनले कानूनले भ्रष्टाचार कसुर हुने भनी निर्धारण गरेका भुट्टा प्रमाणपत्रको अनुसन्धान गर्ने विषयलाई प्रभाव पार्न सक्दैन। आफूले हासिल गरेको शिक्षण अध्यापन अनुमतिपत्र आधिकारिक निकायबाट जारी भएको सद्दे साँचो हो भनी प्रमाणित गर्ने दायित्व सरकारी सेवामा लाभ लिने उद्देश्यले पेश गर्ने व्यक्तिमा नै निहित हुन्छ। प्रमाणको परीक्षण गरी सद्दे वा भुट्टा के हो भनी निर्णय गर्ने विषय रिट निवेदनबाट उपचार प्रदान गर्ने विषयवस्तु हुन सक्दैन। भुट्टा प्रमाणपत्रको विषय राज्य र समाजलाई असर पार्ने गम्भीर प्रकृतिको सरकारवादी अपराध हुने हुँदा शिक्षक छनौट सम्बन्धमा अनियमितता भयो भनी पहिले निवेदन दर्ता गरेको विषयले भुट्टा अध्यापन अनुमतिपत्र पेश गरी लाभ लिएको सम्बन्धमा अनुसन्धान गरी कानूनबमोजिम मुद्दा चलाउने अधिकारलाई असर पार्छ भनी अर्थ गर्न न्ययोचित नहुने हुँदा दोहोरो मुद्दा चलाइयो भन्ने प्रतिवादीको पुनरावेदन जिकिर उचित रहेको नदेखिने।

- भ्रष्टाचारको कसुरमा जुनसुकै व्यक्ति वा निकायलाई सूचना, उजुरी दिने अधिकार कानूनले प्रदान गरेको अवस्थामा नक्कली अध्यापन अनुमतिपत्रको आशङ्कामा अनुसन्धान गर्न राष्ट्रिय सर्तकता केन्द्रले अ.दु.अ.आ.लाई पत्राचार गरेसम्मको कार्यलाई अनुसन्धान गरी कारवाही चलाएको संज्ञा दिन नमिल्ने हुँदा गैरकानूनी निकायले अनुसन्धान गरेको भन्ने प्रतिवादीको पुनरावेदन जिकिर उपयुक्त नदेखिने।
- कानूनले आफूले हासिल नगरेको योग्यता हासिल गरे भनी कसैले गलत भुट्टा प्रमाणपत्र पेश गरी लाभको पद हासिल गर्छ भन्ने त्यो भ्रष्टाचारको कसुर हुने भनी सजायसमेतको व्यवस्था गरेको देखिन्छ। कसैले भुट्टा अध्यापन अनुमतिपत्र पेश गरी लाभ हासिल गरिसकेपछि आफूबाट भएको गलत कार्य सार्वजनिक भएको कारणले सजायबाट बच्ने उद्देश्यले पहिला लाभ लिइसकेको पदलाई परित्याग गर्दैमा उसले पहिले गरेको गैरकानूनी कार्यको कसुरबाट उन्मुक्ति पाउन सक्दैन। भुट्टा अध्यापन अनुमतिपत्रका आधारमा नियुक्ति लिई लाभसमेत प्राप्त गरी कसुरबाट उम्कने उद्देश्यले पछि राजीनामा गरे पनि पहिले गरेको कसुरको दायित्व रही नै रहने हुँदा राजीनामा गरेको आधारमा कसुरबाट उन्मुक्ति पाउनुपर्छ भन्ने पुनरावेदन जिकिरसमेत न्यायोचित रहेको नपाइने।

४. हरिप्रसाद दमासे वि. अनुसन्धान अधिकृत कृष्णबहादुर दाहालको प्रतिवेदनले नेपाल सरकार, मुद्दा : भ्रष्टाचार (नक्कली प्रमाणपत्र)^{३१३}।

मुद्दाको संक्षिप्त तथ्य : खानेपानी तथा ढल निकास विभागको मिति २०५८।०५।१२ को निर्णयबाट ना.सु.पदमा बढुवा भई हाल जिल्ला प्रशासन कार्यालय, अर्घाखाँचीमा कार्यरत हरिप्रसाद दमासेले भारतबाट आइ.ए.को नक्कली प्रमाणपत्र पेश गरी बढुवा भएकाले हदैसम्मको कारवाही गरी पाउँ

^{३१३} ने.का.प. २०७२, अंक १०, नि.नं. ९४९० (फैसला मिति : २०७२।०६।१८)

भन्ने उजुरी निवेदन गो.द.नं. २१८, मिति २०६६।०४।११ मा अ.दु.अ.आ.मा दर्ता भई निज हरिप्रसाद दमासेले माध्यमिक शिक्षा परिषद्, उत्तरप्रदेश क्षेत्रीय कार्यालय, वाराणसीबाट अनुक्रमाङ्क ३११०८९४ बाट सन् १९९५ मा इन्टरमिडियट परीक्षा उत्तीर्ण गरी प्राप्त गरेका प्रमाणपत्रहरू ठीक हुन्/होइनन् भन्ने सम्बन्धमा उच्च माध्यमिक शिक्षा परिषद्, सानोठिमी भक्तपुरमार्फत सम्बन्धित माध्यमिक शिक्षा परिषद्, वाराणसी, उत्तरप्रदेश प्रमाणीकरणका लागि पठाइएकामा त्यहाँबाट परीक्षा इन्टरमिडियट, वर्ष सन् १९९५, अनुक्रमाङ्क ३११०८९४, *क्षेत्रीय कार्यालय वाराणसी में अनुदानित नहीं है* भनि लेखीआएको पत्र उच्च माध्यमिक शिक्षा परिषद्, सानोठिमी भक्तपुरको प.सं.०६७/६८, च.नं.३३९८ मिति २०६८।०१।२६ को पत्रसाथ अ.दु.अ.आ.मा पठाइएपछि प्रस्तुत मुद्दाको उठान भएको देखिन्छ ।

अ.दु.अ.आ.को मागदावी : प्रतिवादी हरिप्रसाद दमासेले माध्यमिक शिक्षा परिषद्, वाराणसीबाट प्रमाणीकरण हेरी, प्रमाणपत्रमा सनाखतसमेत गरि दिएको र उक्त प्रमाणपत्रको प्रयोग गरी बहुवासमेत पाएको देखिन्छ । अतः निज हरिप्रसाद दमासे जिल्ला प्रशासन कार्यालय, अर्घाखाँचीमा कार्यरत भई लाभ वा सुविधा लिने उद्देश्यले भुट्टा शैक्षिक प्रमाणपत्र पेश गरी नायब सुब्बा पदमा बहुवासमेत भईसकेको हुँदा निजले भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा १२ र प्रचलित भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा १६(१) अनुसारको कसुर गरेको देखिँदा निजलाई साबिक भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा १२, २९ र प्रचलित भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा १६(१) बमोजिम सजाय गरिपाऊँ भन्नेसमेत व्यहोराको आरोपपत्र अ.दु.अ.आ.ले शुरु विशेष अदालतमा दायर गर्दछ ।

शुरु विशेष अदालतको फैसला : प्रमाणपत्रको अभिलेख राख्ने आधिकारीक निकायबाटै विवादित प्रमाणपत्र सही हो भनी प्रमाणीकरण हुन नसकेको व्यहोरालाई अन्यथा हो भन्ने अवस्था नभएकाले नक्कली प्रमाणपत्र पेश गरी प्रतिवादी हरिप्रसाद दमासेले तत्काल भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा १२ को कसुर गरेको ठहर्छ । सो ठहर्नाले निजलाई सोही ऐनको दफा १२ र २९(२) बमोजिम रु.५००।- जरिवाना हुने ठहर्छ भनी विशेष अदालत, काठमाडौँबाट मिति २०७०।०२।२३ मा भएको फैसला ।

उक्त फैसलाउपर सर्वोच्च अदालतमा प्रतिवादी हरिप्रसाद दमासेको पुनरावेदन पर्दछ ।

सर्वोच्च अदालतको फैसला : प्रमाणपत्र सद्दे रहेकाले अभियोग दावीबाट सफाई पाऊँ भन्नेबाहेक प्रतिवादीको अरु पुनरावेदन जिकिर नरहेको र उल्लिखित प्रमाणपत्र भुट्टा देखिएको हुँदा प्रतिवादीले साबिक भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा १२ को कसुर गरेको ठहराई उक्त ऐनको दफा १२ र २९(२) बमोजिम रु.५००।- जरिवाना गरेको विशेष अदालत, काठमाडौँको मिति २०७०।०२।२३ को फैसला मिलेकै देखिँदा सदर हुने ठहर्छ ।

प्रतिपादित नजिर सिद्धान्तहरू :

- पुनरावेदक र आरोपकर्ताको अभिकथन र प्रमाणमध्ये कसले मान्यता पाउने भन्ने सन्दर्भमा हेर्दा पुनरावेदकको भन्दा आरोपकर्ताको कथन र प्रमाण विश्वसनीय मान्नुपर्ने हुन्छ ।

आरोपकर्ता भनेको कानूनी व्यक्ति हो । निजले कसैप्रति पूर्वाग्रह नराखी आफ्नो कर्तव्य पूरा गर्ने कुराको प्रारम्भिक अनुमान गर्नुपर्ने । कानूनी र न्यायिक संरचनाको बल निजलाई प्राप्त भएको हुन्छ जुन कुरा पुनरावेदकलाई प्राप्त भएको नहुने । पुनरावेदक पक्षमा रहने निर्दोषताको अनुमान र फौजदारी मुद्दामा अभियुक्तको कसुर प्रमाणित गर्ने भारजस्ता कानूनी प्रावधानसँग यसलाई जोड्न मिल्दैन ।

- पहिलो अवस्थामा अभियोजक र प्रतिवादीको प्रमाण बाझिएमा के आधारमा कसले पेश गरेको प्रमाणलाई विश्वसनीय मान्नुपर्ने भन्ने कुराको निरुपणको प्रश्न विद्यमान रहन्छ भने दोस्रोमा त्यो प्रमाणलाई अभियुक्तको निर्दोषताको अनुमानलाई विस्थापित गर्न सके, नसकेको र वादीले अभियुक्तको कसुरलाई शङ्काहित तवरबाट प्रमाणित गर्न सके, नसकेको भन्ने कुराको निरुपणको प्रश्न रहन्छ । अतः अनुसन्धानकर्ताले प्रमाण सङ्कलन गरेको निकायमार्फत आएको प्रमाणलाई आधार बनाउन मिल्दैन भन्ने प्रतिवादीको पुनरावेदन जिकिरसँग सहमत हुन नसकिने ।
- विशेष अदालतले मुद्दामा प्रमाणीकरणको विवादको निरुपणको लागि उच्च माध्यमिक शिक्षा परिषद्बाटै यथार्थ बुझ्ने गरेको एउटा निरन्तरको परिपाटी नै बसेको अवस्थामा आपराधिक दायित्वबाट बच्न यी प्रतिवादीले पछिबाट आफ्नो पहलकदमीमा कहिकैबाट आफ्नो पक्षमा ल्याएको जवाफबाट सम्बन्धित माध्यमिक शिक्षा परिषद्को जवाफ व्यहोरा अन्यथा हुने नदेखिने ।
- एक विधिसम्मत निकायले आधिकारिक रुपमा पठाइएको जवाफमा उल्लेख भएको कुरा ग्रहण नगरी पुनरावेदकले निजी तवरबाट पहल गरेर पठाउन लगाएको जवाफलाई भर गर्नुपर्ने अवस्था नहुने ।

५. केशवराज कडरिया वि. अ.दु.अ.आ.को तर्फबाट अनुसन्धान अधिकृत गंगाप्रसाद न्यौपानेको प्रतिवेदनले नेपाल सरकार, मुद्दा : नक्कली प्रमाणपत्र पेश गरी भ्रष्टाचार गरेको^{३१४} ।

मुद्दाको संक्षिप्त तथ्य : नेपाल विद्युत प्राधिकरणको इलेक्ट्रिसियन, तह ३ पदमा कार्यरत केशवराज कडरियाले बोर्ड अफ सेकेन्डरी एजुकेशन मनीपुर, भारतबाट सन् १९८५ मा क्रमाङ्क ६०७२ बाट “HSLC Examination” उत्तीर्ण गरेको भनिएका शैक्षिक प्रमाणपत्रहरू नेपाल विद्युत प्राधिकरणबाट छानबिन भई थप छानबिनका लागि अ.दु.अ.आ.मा प्राप्त भई उक्त प्रमाणपत्रहरू उच्च माध्यमिक शिक्षा परिषद्, सानोठिमी, भक्तपुरमार्फत बोर्ड अफ सेकेन्डरी एजुकेशन, मनीपुर, भारतमा प्रमाणीकरणको लागि पठाउँदा सो बोर्डको “NO. EC/118/78/Vol-vii/4165 Imphal, 16th June 2007” को निज केशवराज कडरियासमेत दुई जनाको बारेमा लेखिएको पत्रको सि.नं. २ मा “Keshav Raj Kadariya bearing roll no. 6072 to HSLC Examination, 1985 have been verified with our office records and found that they did not appear the HSLC

^{३१४} ने.का.प.२०७१, अंक ५, नि.नं.९१६६ (फैसला मिति : २०७०/११/२०)

Examination under the given roll number and years. The document produced by them are fake and forged ones” भनी लेखी आएको उच्च माध्यमिक शिक्षा परिषद् सानोठिमी, भक्तपुरको मिति २०६४।०४।२० को पत्रसाथ आयोगमा प्राप्त भएपछि प्रस्तुत मुद्दाको उठान भएको देखिन्छ ।

अ.द.अ.आ.को मागदावी : निज प्रतिवादीले राष्ट्रसेवकको पदमा नियुक्ति लिने उद्देश्यले भूट्टा र नक्कली शैक्षिक योग्यताको प्रमाणपत्र पेश गरी नियुक्तिसमेत लिएको देखिँदा साविक भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा १२ र प्रचलित भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा १६(१) अनुसारको कसुरमा निज प्रतिवादी केशवराज कडरियालाई साविक भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा १२ र २९ तथा प्रचलित भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा १६(१) बमोजिम सजाय गरीपाउँ भन्नेसमेत व्यहोराको आरोपपत्र अ.द.अ.आ.ले शुरु विशेष अदालतमा दायर गर्दछ ।

शुरु विशेष अदालतको फैसला : प्रतिवादी केशवराज कडरियाले “HSLC” तहको परीक्षा उत्तीर्ण गरेको भनेको प्रमाणपत्र भूट्टा देखिन आएकोले तत्काल प्रचलित भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा १२ को कसुर गरेको ठहर्छ भन्नेसमेत व्यहोराको विशेष अदालत, काठमाडौँको मिति २०६९।०५।२७ मा भएको फैसला ।

उक्त फैसलाविरुद्ध प्रतिवादी केशवराज कडरियाको सर्वोच्च अदालतमा पुनरावेदन पर्दछ ।

सर्वोच्च अदालतको फैसला : प्रतिवादी केशवराज कडरियाले “HSLC” तहको परीक्षा उत्तीर्ण गरेको भनेको प्रमाणपत्र भूट्टा देखिन आएकोले तत्काल प्रचलित भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा १२ को कसुर गरेकाले निजलाई सोही ऐनको दफा १२ र दफा २९(२) ले रु.५००/- जरिवाना हुने ठहर्‍याएको विशेष अदालत, काठमाडौँको मिति २०६९।०५।२७ को फैसला मिलेकै देखिँदा सदर हुने ठहर्छ ।

प्रतिपादित नजिर सिद्धान्त :

- पेश भएको सर्तिफिकेट ओहदा पाउन, ओहदामा बहाल हुन वा कुनै लाभ, सुविधा प्राप्त गर्ने उद्देश्यले पेश नगरेको भन्ने भएकोमा पेश गर्न आवश्यकै नभएको सर्तिफिकेट नक्कली बनाई पेश गर्ने कार्य पछाडि ओहदासम्बन्धी सम्भावित लाभ प्राप्त गर्ने अपराधिक अभिप्राय वा उद्देश्य रहेको स्पष्ट देखिन आउँदा नक्कली प्रमाणपत्र पेश गर्ने कार्यमा अपराधिक कार्य र अपराधिक मन समेतका दुवै तत्व समावेश भएको देखिने ।

६. कृष्णप्रसाद घिमिरे वि. अनुसन्धान अधिकृत चन्द्रप्रसाद गौतमको प्रतिवेदनले नेपाल सरकार,
मुद्दा : भ्रष्टाचार (नक्कली प्रमाणपत्र)^{३१५} ।

मुद्दाको संक्षिप्त तथ्य : राष्ट्रिय वाणिज्य बैङ्क, केन्द्रीय कार्यालय, मानव संसाधन विभागको प.सं.मा.स.वि.शै.प्र.प.११/०६३/६४, च.नं.५२७, मिति २०६३।०७।२६ को पत्रद्वारा शैक्षिक प्रमाणपत्र शङ्कास्पद देखिएका कर्मचारीको विवरण संलग्न गरी निजहरूको प्रमाणपत्रहरूको प्रमाणीकरणका सम्बन्धमा सम्बन्धित बोर्डमा बुझीदिन सम्बद्ध प्रमाणपत्रका विवरण तथा कागजातसमेत संलग्न गरी अ.दु.अ.आ.लाई अनुरोध गरिएको तथा शैक्षिक प्रमाणपत्र शङ्कास्पद देखिएका कर्मचारीको विवरणन सूचीको सि.नं.७७ मा नाम थर : कृष्णप्रसाद घिमिरे, पद : गणक, शैक्षिक योग्यता : हाइस्कूल, शैक्षिक संस्था : माध्यमिक शिक्षा परिषद् भनी उल्लेख भई आएको उजुरी निवेदनपत्र अ.दु.अ.आ. मा प्राप्त हुन आएपछि प्रस्तुत मुद्दाको उठान भएको देखिन्छ ।

अ.दु.अ.आ.को मागदावी : निज तह ४ को गणक (नगद सहायक) पदमा राष्ट्रिय वाणिज्य बैङ्कमा कार्यरत रहेको र निजले उल्लिखित प्रमाणपत्र रा.वा. बैङ्कमा पेश गरेको अवस्थाको साविक राष्ट्रिय वाणिज्य बैङ्क कर्मचारी नियमावली, २०५० को परिच्छेद ३, दफा २७ तथा हाल प्रचलित राष्ट्रिय वाणिज्य बैङ्क कर्मचारी नियमावली, २०६१ को परिच्छेद ३, दफा २४ बमोजिम बहुवा प्रयोजनको लागि प्रयोग हुन सक्ने गरी निज कृष्णप्रसाद घिमिरेले राष्ट्रसेवक पदमा बहुवा लिने प्रयोजनको लागि बदनियतपूर्वक आफ्नो शैक्षिक प्रमाणपत्र पेश गरेको र निजको त्यस्तो कार्यमा साविक भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा १२ र प्रचलित भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा १६(१) अनुसार कसूरजन्य देखिन आएको हुँदा निजलाई साविक भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा १२ र २१ प्रचलित भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा १६(१) बमोजिम हदैसम्म सजाय गरी पाऊँ भन्नेसमेत व्यहोराको आरोपपत्र विशेष अदालत दायर हुन आएको देखिन्छ ।

शुरू विशेष अदालतको फैसला : प्रस्तुत अभियोग हदम्यादभित्रै दायर भएको र प्रतिवादीको हाइस्कूल परीक्षाको प्रमाणपत्र सङ्गे नै नभई गलत भएको देखिएकाले प्रतिवादीले तत्काल प्रचलित भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा १२ को कसूर गरेको ठहर्छ । सो ठहर्नाले प्रतिवादीलाई उक्त ऐनको दफा १२ र २९(२) ले रु.५००/- जरीवाना हुन्छ भन्नेसमेतको विशेष अदालत, काठाडौँको मिति २०६७।१।६ को फैसला रहेको छ ।

उक्त फैसलाउपर प्रतिवादी कृष्णप्रसाद घिमिरेको पुनरावेदन सर्वोच्च अदालतमा दायर हुन्छ ।

सर्वोच्च अदालतको फैसला : पुनरावेदक प्रतिवादीले यस अदालतमा पुनरावेदन गर्दा विवादित शैक्षिक योग्यताको प्रमाणपत्र आफूले पेश गरेको कुरा स्वीकार गरेको, नेपाल सरकारको आधिकारिक निकाय उच्च माध्यमिक शिक्षा परिषद्, सानोठिमी, भक्तपुरमार्फत बुझ्दा उक्त शैक्षिक योग्यता नक्कली भनी पुनरावेदक प्रतिवादीलाई शैक्षिक प्रमाणपत्र प्रदान गर्ने निकाय भारत, उत्तर प्रदेश, माध्यमिक शिक्षा परिषद्, वाराणसीबाट लेखीआएको पाइन्छ । पेश गरेको विवादित शैक्षिक

^{३१५} ने.का.प.२०७१, अंक ३, नि.नं.९१४० (फैसला मिति : २०७१।०३।१७)

प्रमाणपत्र कानूनबमोजिम प्राप्त गरेको सक्कली भनी प्रस्तुत पुनरावेदनमा निजले स्पष्ट रूपले सप्रमाण जिजीरसमेत लिन नसकेको देखिँदा उक्त प्रमाणपत्र सक्कली नरहेको कुरा तथ्यबाट पुष्टि भइरहेको देखिन आउँछ ।

अतः पुनरावेदक प्रतिवादी कृष्णप्रसाद घिमिरेलाई भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा १२ को कसूरदार ठहर गरी भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा १२ र २९(२) बमोजिम जरीवाना गर्ने ठहर गरेको विशेष अदालत, काठमाडौँको मिति २०६७।०१।०६ को फैसाला मिलेको हुँदा सदर हुने ठहर्छ ।

प्रतिपादित नजिर सिद्धान्तहरू :

- साविक भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा १२ र प्रचलित भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा १६ ले शिक्षासम्बन्धी कुनै योग्यताका बारेमा वा भुट्टा प्रमाणपत्र पेश गरेका कार्य भ्रष्टाचारको कसुर हुने भनी कानूनी व्यवस्था गरेको पाइन्छ । तर उक्त दफाहरूमा नक्कली शैक्षिक योग्यताको प्रमाणपत्र पेश गरी फाइदा नलिएमा कसुर नहुने उल्लेख भएको नपाइने ।
- सरकारी सेवामा बहाल रहने व्यक्ति सदैव अनुशासित मर्यादित र इमान्दारपूर्ण तरिकाबाट सेवा प्रवाह गरी सुशासनको संवाहक हुनुपर्ने ।
- जिम्मेवार कर्मचारीहरूले आफूले हासिल नगरेको योग्यताको शैक्षिक प्रमाणपत्र पेश गर्नु नै कीर्त कार्य भएको, त्यस्तो कार्यका पछाडि आफ्नो वास्तविक शैक्षिक योग्यताको भन्दा लाभ लिने वा तत्काललाई लाभ नहुने भए पनि आफ्नो स्थिति तुलनात्मक रूपमा अरु भन्दा बढी अनुकूल बनाई राख्ने मनसाय पनि स्वतः सिर्जित भएको मान्नुपर्ने ।
- राष्ट्रसेवक जस्तो व्यक्तिले नक्कली शैक्षिक योग्यताको प्रमाणपत्र पेश गर्ने अमर्यादित कार्य नै अपराधजन्य कार्य भएकाले उक्त प्रमाणपत्रबाट फाइदा नलिएकोबाट कसूर नहुने भन्ने पुनरावेदकको जिकिर उचित नदेखिने ।

७. **प्रमिला राई (श्रेष्ठ) वि. अ.दु.अ.आ.को तर्फबाट अनुसन्धान अधिकृत होमबहादुर खड्कको प्रतिवेदनले नेपाल सरकार, मुद्दा : नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्र (भ्रष्टाचार)^{३१६} ।**

मुद्दाको संक्षिप्त तथ्य : तत्कालीन शाही नेपाल वायु सेवा निगमका कर्मचारीहरूले शंकास्पद शैक्षिक प्रमाणपत्रहरू प्रमाणीकरणका लागि निगमको मिति २०६१।०५।३१ को पत्रसाथ अ.दु.अ.आ.मा प्राप्त भएकोमा प्रतिवादी प्रमिला राई (श्रेष्ठ) ले भारतको माध्यमिक शिक्षा परिषद्, उत्तर प्रदेशबाट इलाहाबादबाट सन् १९८५ इन्टरमिडियट परीक्षा प्राईभेट परीक्षार्थीको रूपमा समावेश भई निजले अनुक्रमाङ्क ७८५५६, प्राप्ताङ्क २५८, द्वितीय श्रेणीमा उत्तीर्ण गरेको

^{३१६} ने.का.प.२०६८, अंक १०, नि.नं.८६९७ (फैसला मिति : २०६८।०७।०३)

भनिएको शैक्षिक योग्यताको प्रमाणपत्र पेश गरी २०४५ सालमा शाही नेपाल वायुसेवा निगमको विमान परिचारिका (पाँचौँ तह) पदमा नियुक्ति पाई २०६१।०३।२९ देखि विमान परिचारिका (छैठौँ तह) पदमा पदोन्नती भई हालसम्म सोही पदमा कार्यरत रहेको अवस्था भेटिएवाट प्रस्तुत मुद्दाको उठान भएको देखिन्छ ।

अ.दु.अ.आ.को मागदावी : प्रतिवादी प्रमीला राई (श्रेष्ठ) ले इन्टरमिडियटको नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्र पेश गरी विमान परिचारिका (पाँचौँ तह) मा २०४५ सालमा सेवा प्रवेश गर्नुका साथै २०६१ सालमा (छैठौँ तह) मा बहुवासमेत पाएको हुँदा निजले भुट्टा शैक्षिक योग्यताको प्रमाणपत्र पेश गरी राष्ट्रसेवकको ओहोदा पाएको देखिँदा निजलाई तत्काल प्रचलित भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा १२ तथा प्रचलित भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ १६(१) बमोजिमको कसूरमा साबिक भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा १२ र २९ तथा हाल प्रचलित भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा १६(१) बमोजिम सजाय गरिपाऊँ भन्ने मागदावीसहित अ.दु.अ.आ.ले शुरू विशेष अदालतमा आरोपपत्र दायर गर्दछ ।

शुरू विशेष अदालतको फैसला : शैक्षिक योग्यताको प्रमाणपत्रको विषयमा उठेको प्रश्नको समाधान गर्ने निकाय त्यस्तो प्रमाणपत्र दिने निकाय नै आधिकारिक हुने र सो निकायबाट प्रमाणपत्र गलत हो भनी लेखी आएको अवस्थामा त्यसलाई अन्यथा सम्झनुपर्ने अवस्था देखिएन । त्यस्तो प्रमाणपत्र पेश गरेको कुरालाई प्रतिवादीले अनुसन्धान एवं अदालतसमक्ष स्वीकारी बयान गरेको अवस्थामा प्रतिवादीले आरोपित कसूर गरेको होइन भनी भन्न मिलेन । तसर्थ, प्रतिवादी प्रमीला राईले आरोपपत्र माग दावीबमोजिमको कार्य गरी तत्काल प्रचलित भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा १२ अन्तर्गतको कसूर गरेको ठहर्छ । सो ठहर्नाले निज प्रतिवादीलाई सोही ऐनको दफा १२ र २९(२) बमोजिम रु.२,०००।-(दुई हजार) जरिवाना हुन्छ भन्नेसमेत व्यहोराको विशेष अदालत काठमाडौँको मिति २०६३।०९।२८ को फैसला ।

उक्त फैसलाउपर सर्वोच्च अदालतमा प्रतिवादी प्रमीला राईको पुनरावेदन पर्दछ । हदम्यादसम्बन्धी कानूनी प्रश्नको सम्बन्धमा यकीन व्याख्या हुनुपर्ने आवश्यक देखिँदा संयुक्त इजलासबाट सर्वोच्च अदालत नियमावली, २०४९ को नियम ३(१)(ख) बमोजिम प्रस्तुत मुद्दा पूर्ण इजलासमा पेश हुन्छ ।

सर्वोच्च अदालत, पूर्ण इजलासको फैसला : तत्कालीन भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा २४ को अन्तिम वाक्यांशमा उल्लेख भएको विभागीय कारवाही नभएकोमा अनुसन्धानको कारवाही शुरु भएको मितिले २ वर्षको हदम्याद हुनेछ भन्ने कानूनी व्यवस्थाअन्तर्गत के, कुन अवस्था वा घटनाक्रमलाई अनुसन्धानको कारवाही शुरु भएको मान्ने हो भन्ने दुई संयुक्त इजलासको व्याख्यामा समरूपता नभई भिन्नता कायमा भएको देखियो ।

संयुक्त इजलासबाट रुलिङ्ग फरक परेको भनी उल्लेख गरिएको फौ.प.नं.०५५० को भ्रष्टाचार मुद्दामा विभागीय कारवाही नभएकोमा अनुसन्धानको कारवाही शुरु भएको मितिले २ वर्षको हदम्याद नघाई अभियोग दायर भएको देखिएकोले तथ्यभित्र प्रवेश नगरी सो मुद्दा खारेज भएको देखिन्छ । सो मुद्दाका प्रतिवादी नरहरी रायमाझी कार्यरत मुद्रण विभागका कर्मचारीहरूउपर सरकारी सेवामा नियुक्ति लिन नक्कली प्रमाणपत्र पेश गरेको भनी मिति २०५८।०३।१८ मा

तत्कालीन विशेष प्रहरी विभागमा उजुरी परी सो विभागले मिति २०५८।०३।१९ मा मुद्रण विभागलाई सम्बोधन गरी लेखेको पत्रबाट सोही मितिमा सरकारलाई जानकारी भईसकेको र सोही मितिमा अनुसन्धान कार्य प्रारम्भ भईसकेको, सोही मितिले भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा २४ को हदम्याद २ वर्षभित्र मुद्दा दायर गर्नुपर्नेमा नगरेको भन्ने अर्थ गरी यसै अदालतको संयुक्त इजलासले उक्त फौ.पु.नं.०५५० को मुद्दा खारेज गरेको देखिन्छ ।

यसका अतिरिक्त विशेष प्रहरी विभागमा उजुरी परेको भनिएको मिति २०५८।०५।२७ बाट साविक भ्रष्टाचार ऐन, २०१७ को दफा २४ मा उल्लेख भएको २ वर्षभित्रै मिति २०५९।०३।०५ मा भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ जारी भएको र सो ऐनको दफा ६५(२) ले साविक भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ लाई खारेज गरेको देखिन्छ । हालको ऐनले मुद्दा दायर गर्ने सम्बन्धमा कुनै हदम्याद नै नतोकेको र पुनरावेदक प्रतिवादी मुद्दा दर्ता हुँदासम्म पनि सेवामा बहाल नै रहेको अवस्था छ । यस्तोमा शैक्षिक योग्यता समेतको भुट्टा विवरण पेश गर्ने कार्यलाई साविक ऐनको दफा १२ को कसूरको श्रेणीभित्र राखेको र सोही निरन्तरतामा हाल बहाल रहेको ऐनको दफा १६ (१) समेतले सो कार्यलाई कसुर मानेको देखिन्छ । अभियोगपत्र हेर्दा उक्त दुवै ऐन बमोजिमको दावी लिइएको र साविक ऐनबमोजिमको हदम्याद बाँकी छँदै भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ लागू भईसकेकोले पहिलाको ऐनले गरेको सीमित हदम्यादसम्बन्धी व्यवस्थाको सान्दर्भिकता पनि हाल समाप्त भईसकेको छ ।

अब, भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा २४ मा उल्लिखित हदम्यादसम्बन्धी कानूनी व्यवस्थाका सम्बन्धमा यस अदालतले दुई संयुक्त इजलासबाट गरिएको व्याख्यामध्ये कुन कायम रहने हो भन्ने निर्णय दिनुपर्ने हुन आएको छ । यस अन्तिम प्रश्नका सम्बन्धमा विचार गर्दा माथि पहिलो प्रश्नको सम्बन्धमा गरिएको कानूनले व्याख्या र तथ्यहरूको विवेचना र विश्लेषण समेतको आधारमा प्रस्तुत मुद्दामा ऐनको हदम्यादभित्रै दायर भएको भनी यस मुद्दामा संयुक्त इजलासबाट गरिएको व्याख्या नै कानूनसम्मत देखिन आएकोले सो रूलिङ्ग कायम रहने हुन्छ । यसका साथै संवत् २०६६ सालको फौ.पु.नं.०५५० को भ्रष्टाचार (भुट्टा शैक्षिक प्रमाणपत्र) मुद्दामा यस अदालतको संयुक्त इजलासबाट मिति २०६७।०२।१८ मा गरिएको व्याख्या कायम रहन नसक्ने गरी **Overule** गरिएको छ ।

प्रतिपादित नजिर सिद्धान्तहरू :

- सामान्यतः रूलिङ्ग बाझिएर आएको मुद्दामा दुईवटा इजलासबाट गरिएको व्याख्यामध्ये कुन व्याख्या आधिकारिक वा कानूनीसम्मत हो भन्ने कुरा निरूपण गर्नुपर्ने अवस्था रहन्छ । तर यसको तात्पर्य पूर्ण इजलासको अधिकारक्षेत्र सोही विषयवस्तु वा बुँदासम्म सीमित रहेको हुन्छ भन्ने पनि होइन । संयुक्त इजलासले पूर्ण इजलासमा पठाउने निर्णय गरेबाटै त्यस मुद्दामा यस अदालतबाट अन्तिम निर्णय भई नसकेको स्पष्ट हुन्छ । यस अदालतको जुनसुकै इजलासमा विचारधीन रहे पनि विचारधीन रहँदासम्म यस अदालतको अन्तिम निर्णय भई नसकेको भन्ने सम्झनुपर्ने ।

- कुनै विषयवस्तुमा यस अदालतबाट भएको अन्तिम निर्णय कार्यान्वयनयोग्य (Enforceable) हुन्छ र त्यसको पालना गर्नुपर्ने संविधानको धारा ११६(१) अनुसार सबैको कर्तव्य हुन्छ । तर एक संयुक्त इजलासले कुनै मुद्दाको तथ्यगत विवादमा आफ्नो निर्णय दिए पनि कानूनी प्रश्नमा पहिलाको व्याख्यासँग असहमत भई पूर्ण इजलासमा पठाउने निर्णय हुनुलाई त्यस मुद्दाको यस अदालतबाट अन्तिम निर्णय नै नभएको मान्नुपर्ने ।
- भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा २४ मा उल्लेख भएको अनुसन्धान शुरु भएको मिति कुन हुने हो भन्ने सम्बन्धमा उक्त ऐनमा प्रष्ट व्यवस्था भएको देखिँदैन । यस स्थितिमा अनुसन्धान शुरु भएको मितिको तर्कसंगत र उद्देश्यअनुरूपको व्याख्या गर्नुपर्ने हुँदा उक्त ऐनमा रहेका अनुसन्धान, तहकीकातसम्बन्धी कानूनी व्यवस्थाहरूको समग्रतामा नै सो वाक्यांशको अर्थ वा व्याख्या पनि गरिनु वाञ्छनीय हुने ।
- तत्कालीन भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ खारेज भई मिति २०५९।०३।०५ मा प्रचलित भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ लागू भईसकेपछि पनि सोभन्दा अगावैको घटनाको सम्बन्धमा अनुसन्धान, अभियोजन र न्याय निरोपणसमेत सोही समयमा प्रचलित कानून समेतको अधीनमा रही गर्नुपर्ने ।
- भ्रष्टाचारसम्बन्धी मुद्दा त्यसमा पनि नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्रसँग सम्बन्धित मुद्दामा वारदात मितिको निर्धारण गर्नु अत्यन्त महत्वपूर्ण पक्ष हो । यसमा अभियुक्तले पहिलोपटक त्यस्तो नक्कली प्रमाणपत्र पेश गरेको मितिलाई मात्र वारदात मिति मानेर सो मितिले सीमित हदम्यादको व्यवस्था लागू गर्न नमिल्ने ।
- नक्कली प्रमाणपत्र पेश गरी त्यसबाट फाइदा वा सुविधा लिने व्यक्तिले सो फाइदा वा सुविधा लिइरहेसम्म र त्यस्तो फाइदा वा सुविधा नलिए पनि पेश गरेको सो नक्कली प्रमाणपत्रको अस्तित्व रहेसम्म नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्रसँग सम्बन्धित कसूर वारदातको निरन्तरता रही रहन्छ । त्यसकारण पनि यस्तोमा सीमित हदम्यादको कानूनी व्यवस्था प्रभावकारी हुन नसक्ने हुँदा वर्तमान भ्रष्टाचार निवारण कानूनमा हदम्यादको सीमित व्यवस्था नगरी खुल्ला हदम्याद राखिएको छ । तर, पहिलाको वारदातको सम्बन्धमा साविक ऐनअनुसार कारवाही गर्दा पनि अभियुक्तलाई प्रत्यक्ष फाइदा पुग्ने गरी वा ऐनको उद्देश्य नै पराजित हुने गरी कानूनी प्रावधानको व्याख्या अदालतले नगर्ने ।

८. **शैलेन्द्रकुमार शर्मा वि.नेपाल सरकार, मुद्दा : भ्रष्टाचार (नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्र)^{३१७} ।**

मुद्दाको संक्षिप्त तथ्य : प्रहरी प्रधान कार्यालयबाट प्राप्त माध्यमिक शिक्षा परिषद्, उत्तर प्रदेशबाट आई.ए.द्वितीय श्रेणीमा पास गरेको प्रमाण-पत्र आयोगको मिति २०५९।०४।१६ को पत्रबाट प्रमाणीकरणको लागि उच्च माध्यमिक शिक्षा परिषद् मार्फत् सम्बन्धित बोर्डमा पठाइएकोमा उच्च माध्यमिक शिक्षा परिषद्को च.नं.१३९ मिति २०५९।०५।११ को पत्रसाथ प्राप्त माध्यमिक शिक्षा

^{३१७} ने.का.प.२०६७, अंक ६, नि.नं.८४०३ (फैसला मिति : २०६७।०३।२९)

परिषद् उत्तर प्रदेशको सत्यापन २३०४ दिनाङ्क ६।०८।२००२ को पत्रसाथ प्रमाणीकरण विवरण प्राप्त हुन आएपछि प्रस्तुत मुद्दाको उठान भएको देखिन्छ ।

अ.दु.अ.को मागदावी : प्रतिवादी शैलेन्द्रकुमार शर्माले माध्यमिक शिक्षा परिषद्, उत्तर प्रदेशबाट इन्टरमिडियट परीक्षा पास गरेको शैक्षिक योग्यताको नक्कली प्रमाणपत्र पेश गरी साविक भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा १२ एवं ऐन, २०५९ को दफा १६(१) बमोजिम कसूर गरेकोले सोही दफाबमोजिम सजाय हुन अ.दु.अ.को आरोपपत्र शुरु विशेष अदालतमा दर्ता भएको देखिन्छ ।

शुरु विशेष अदालतको फैसला : यी प्रतिवादीले प्रमाणपत्र प्राप्त गरेको शिक्षण संस्थाबाट पटक-पटक अनुक्रमाङ्क *अनुदानित नही है* भनी लेखा आएको कुरा अन्यथा प्रमाणित नभएसम्म प्रमाणमा लिनुपर्ने हुन्छ । प्रतिवादीले उक्त व्यहोरा अन्यथा हो भन्न नसक्नुका साथै आफूले बहुवा प्रयोजनबाहेक अन्य उद्देश्यले प्रमाणपत्र पेश गरेको हो भनी पुष्टि गर्न सकेको समेत नदेखिएको अवस्थामा प्रतिवादीले आरोपित कसूर गरेका होइनन् भन्न सकिने अवस्था देखिएन । तसर्थ प्रतिवादी शैलेन्द्रकुमार शर्माले आरोपपत्र मागदावी बमोजिमको कार्य गरी तत्काल प्रचलित भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा १२ अन्तर्गतको कसुर ठहर्छ । सो ठहर्नाले निज प्रतिवादीलाई उक्त ऐनको दफा १२ तथा २९(२) बमोजिम रु. ३,०००/- जरीवाना हुन्छ ।

उक्त फैसलाउपर प्रतिवादी शैलेन्द्रकुमार शर्माले सर्वोच्च अदालतमा पुनरावेदन दायर गर्दछन् ।

सर्वोच्च अदालतको फैसला : प्रतिवादीले विवादित लिखत प्रमाणपत्रबाट मैले कुनै चिज प्राप्त नगरेकोले मलाई सजाय हुनुपर्ने होइन भनी लिएको जिकीरतर्फ हेर्दा भ्रष्टाचार मुद्दामा पेश गरेको प्रमाणपत्र नक्कली ठहरेपछि त्यसबाट लाभ प्राप्त नगरे पनि बहुवा पाउने उद्देश्यले नै उक्त प्रमाणपत्र पेश गरेको मान्नुपर्ने हुनाले प्रतिवादीको बदनियत स्पष्ट रुपमा देखिन आएको हुँदा यस्तो अवस्थामा नक्कली प्रमाणपत्रको लिखत पेश गरेकै आधारमा भ्रष्टाचार भए गरेको पुष्टि हुने हुँदा प्रतिवादीले अभियोग दावीबमोजिम कसुर गरेको होइन भन्न मान्न मिलेन ।

अतः उच्च माध्यमिक शिक्षा परिषद्बाट टोली खटिई गई प्राप्त हुन आएको बोर्डको रेकर्ड सत्यापन नं. २१७ दिनाङ्क १२-३-२००४ मा वर्ष १९९५ मे, ८२९३५७ अनुक्रमाङ्क *अनुदानित नही है* भनी उल्लेख भएको र उक्त जवाफी पत्र क्षेत्रीय सचिव माध्यमिक शिक्षा परिषद्, क्षेत्रीय कार्यालय वाराणसीले उच्च माध्यमिक शिक्षा परिषद्, सानोठिमी, भक्तपुरको २० फेब्रुअरी २००४ को सम्बन्धमा समेत पठाएको देखिँदा आधिकारिक रुपमा प्राप्त भएको उक्त पत्रलाई आधिकारीक मान्नुपर्ने हुदाँ सोही सत्यापन नं. २१७ मिति २०६१।०२।०७ को पत्रसाथ संलग्न सूची व्यहोरामा उल्लेख भएको आधारलाई प्रमाणमा लिई भएको विशेष अदालत काठमाडौँको मिति २०६१।०२।०७ को फैसला मिलेकै देखिँदा सदर हुने ठहर्छ ।

प्रतिपादित नजिर सिद्धान्तहरू :

- सत्यापनको व्यहोरा हातैहात ल्याई अदालतमा दाखेल गरेकै कारणले पेश गरेको सत्यापनमा उल्लिखित व्यहोरा सत्य मान्न नसकिने ।

- व्यक्तिगत रुपमा आफ्नो तर्फबाट पेश गरेको लिखत प्रमाण हुन्छ र त्यही लिखतका सम्बन्धमा एउटा कार्यालयले अर्को कार्यालयलाई सोधी कार्यालयमा जवाफ आएको हुन्छ भने त्यस्तो अवस्थामा व्यक्तिगत रुपमा आफैँले ल्याएको प्रमाणपत्र (प्रतिलिपि) भन्दा कार्यालय स्तरीय रुपमा पेश भएको प्रमाणपत्रलाई विश्वसनीय मान्नुपर्ने ।
- कार्यालयगत रुपमा पेश भएको लिखत प्रमाणलाई व्यक्तिगत रुपमा पेश भएको लिखतभन्दा तुलनात्मक रुपमा बढी ठोस, वस्तुनिष्ट एवं विश्वसनीय मान्नुपर्ने देखिँदा व्यक्तिले साथैमा ल्याई पेश गरेको प्रमाणपत्रको प्रतिलिपिको प्रमाणलाई ग्राह्य गर्न नमिल्ने ।
- भ्रष्टाचार मुद्दामा पेश गरेको प्रमाणपत्र नक्कली ठहरेपछि त्यसबाट कुनै लाभ प्राप्त नगरे पनि बहुवा पाउने उद्देश्यले नै उक्त प्रमाणपत्र पेश गरेको मान्नुपर्ने हुनाले प्रतिवादीको बदनियत स्पष्ट रुपमा देखिन आएको हुँदा यस्तो अवस्थामा नक्कली प्रमाणपत्रको लिखत पेश गरेकै आधारमा भ्रष्टाचार भए गरेको पुष्टि हुने ।

९. तारा राजभण्डारी (कार्की) वि. अ.दु.अ.आ.को तर्फबाट भानुभक्त निरौलाको प्रतिवेदनले नेपाल सरकार, मुद्दा : भ्रष्टाचार (नक्कली प्रमाणपत्र)^{३१८} ।

मुद्दाको संक्षिप्त तथ्य : तारा राजभण्डारी (कार्की) ले बहुवा नियुक्ति हुने उद्देश्यले पेश गरेको बिहार विद्यालय परीक्षा समिति, पटनाबाट सन् १९८७ मा रोलकोड ३२१७, सि.नं.३१२ बाट एस.एल.सी. (हाइस्कूल) परीक्षा पास गरेको छानबिनको सिलसिलामा उच्च माध्यमिक शिक्षा परिषद्, सानोठिमी, भक्तपुर मार्फत प्रमाणीकरणको लागि लेखी पठाउँदा बिहार विद्यालय परीक्षा समिति, पटना, भारतको सत्यापन पत्रांक ४२० दिनांक ०१/०९/००३ को पत्रसाथ प्राप्त विवरणको सि.नं.२५ मा परीक्षार्थीको नाम तारा राजभण्डारी कार्की, रोल ३२१७-३१२-८७ (A) उल्लेख गरी कैफियत महलमा *समिति अभिलेख से मिलान के क्रम में वर्णित कोड, क्रमांक एवं वर्ष के पूरे प्रविष्टि मे भिन्नता है* भनी लेखी आएको विवरण उच्च माध्यमिक शिक्षा परिषद्, सानोठिमी, भक्तपुरको च.नं. १३, मिति २०६०/०५/२५ को पत्रसाथ अ.दु.अ.आ.मा प्राप्त हुन आएपछि प्रस्तुत मुद्दाको उठान भएको देखिन्छ।

अ.दु.अ.आ.को मागदावी : राष्ट्रसवेकको माथिल्लो ओहोदा पाउने उद्देश्यले बदनियतपूर्वक आफ्नो शैक्षिक योग्यता ढाँटी नक्कली प्रमाणपत्र पेश गरेका प्रतिवादी तारा राजभण्डारी (कार्की) ले साविक भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा १२,२९ एवं प्रचलित भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा १६(१)अन्तर्गतको कसुर गरेकोले निजलाई भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा १२,२९ एवं प्रचलित भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा १६(१) बमोजिम सजाय गरिपाउँ भन्ने समेत व्यहोराको आरोपपत्र अ.दु.अ.आ.ले शुरु विशेष अदालतमा दायर गर्दछ ।

शुरु विशेष अदालतको फैसला : प्रतिवादीले नै अदालतमा बयान गर्दा अनुसन्धानको क्रममा भएको बयान अनुसार विवादित प्रमाणपत्र बहुवा पाउने उद्देश्यले पेश गरेको भनी खुलाई दिएको अवस्थाबाट निजले आरोपित कसुर गरेका होइनन् भन्न सकिने अवस्था देखिएन । तसर्थ मिसिल

^{३१८} ने.का.प.२०६५, अंक ६, नि.नं.७९७४ (फैसला मिति : २०६५/०५/०५)

संलग्न प्रमाणहरूबाट प्रतिवादी तारा राजभण्डारी (कार्की) ले आरोपपत्र मागदावी बमोजिमको कार्य गरी तत्काल प्रचलित भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा १२ बमोजिमको कसूर गरेको ठहर्छ । सो ठहर्नाले निज प्रतिवादीलाई सोही ऐन को दफा १२ र २९(२) बमोजिम रु.१,५००/- जरिवाना हुन्छ भन्नेसमेत व्यहोराको विशेष अदालत, काठमाडौंको मिति २०६१।०३।३१ को फैसला ।

उक्त फैसलाउपर सर्वोच्च अदालतमा प्रतिवादी तारा राजभण्डारी (कार्की) को पुनरावेदन पर्दछ । भट्टा अर्थात् नक्कली प्रमाणपत्र जुनसुकै प्रयोजनले पेश भए पनि कसूरजन्य हुने भनी एउटै प्रकारका विवाद र कानूनी प्रश्नमा दुई संयुक्त इजलासको निर्णय भिन्दाभिन्दै देखिन आएबाट यस्तो प्रश्नमा एकरूपता कायम हुनुपर्ने देखिँदा सर्वोच्च अदालत नियमावली, २०४९ को नियम ३(१)(ख) को आधारमा पूर्ण इजलासबाट निरोपण गर्नुपर्ने देखिएकोले संयुक्त इजलासबाट प्रस्तुत मुद्दा पूर्ण इजलासमा पेश हुन्छ ।

सर्वोच्च अदालत, पूर्ण इजलासको फैसला : पुनरावेदक प्रतिवादीबाट नक्कली सर्तिफिकेट पेश गर्ने कार्य अर्थात् अपराधिक कार्य (Actus Reus) भएको तथ्यमा कुनै विवाद छैन, पेश भएको सर्तिफिकेट ओहदा पाउन, ओहदामा बहाल हुन वा कुनै लाभ सुविधा प्राप्त गर्ने उद्देश्यले पेश नगरेको भन्ने भएकोमा पेश गर्न आवश्यक नभएको सर्तिफिकेट नक्कली बनाई पेश गर्ने कार्य पछाडि ओहदा सम्बन्धी सम्भावित लाभ प्राप्त गर्ने अपराधिक वा उद्देश्य (Mens Rea) रहेको स्पष्ट देखिन आउँदा नक्कली प्रमाण पत्र पेश गर्ने कार्यमा अपराधिक कार्य (Actus Reus) र अपराधी मन वा उद्देश्य (Mens Rea) समेतका दुवै तत्व समावेश भएको देखिन्छ । तसर्थ प्रतिवादीको उक्त कार्यलाई कसूर मानी भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा १२ र २९(२) बमोजिम निजलाई रु.१,५००/- जरिवाना हुने ठहर्‍याएको विशेष अदालत, काठमाडौंको मिति २०६१।०३।३१ को फैसला मिलेकै देखिँदा सदर हुने ठहर्छ ।

साथै, यस्तै विवादको विषयवस्तु समावेश भएको नेपाल सरकार वि. विमला पोखरेल भएको सम्बत् २०६० को फौ.पु.नं.२९९५ को भ्रष्टाचार (नक्कली प्रमाणपत्र) मुद्दामा पेश भएको विवादित प्रमाणपत्रबाट लाभ लिएको वा नलिएको भन्ने कुराको विचार भई माथिल्लो पदमा बढुवा प्राप्त गर्नको लागि समेत विवादको प्रमाणपत्रलाई कुनै प्रयोजन हुने नदेखिएको स्थितिमा प्रतिवादीलाई अभियोगबमोजिम कसूरदार ठहर गर्न उपयुक्त र न्यायोचित नदेखिने भनी सफाई दिने ठहर्‍याएको यस अदालतको संयुक्त इजलासबाट २०६३।०३।११ मा भएको रूलिडसँग यो इजलास सहमत हुन सकेन ।

प्रतिपादित नजिर सिद्धान्तहरू :

- अपराध हुनलाई अपराधिक कार्य (Actus Reus) र अपराधी मन (Mens Rea) दुवै आवश्यक हुने ।
- पेश भएको सर्तिफिकेट ओहदा पाउन, ओहदामा बहाल हुन वा कुनै लाभ सुविधा प्राप्त गर्ने उद्देश्यले पेश नगरेको भन्ने भएकोमा पेश गर्न आवश्यक नभएको सर्तिफिकेट नक्कली

बनाई पेश गर्ने कार्य पछाडि ओहदा सम्बन्धी सम्भावित लाभ प्राप्त गर्ने अपराधिक अभिप्राय वा उद्देश्य (Mens Rea) रहेको स्पष्ट देखिन आउँदा नक्कली प्रमाण पत्र पेश गर्ने कार्यमा अपराधिक कार्य (Actus Reus) र अपराधिक मन वा उद्देश्य (Mens Rea) समेतका दुवै तत्व समावेश भएको देखिने ।

- पेश भएको प्रमाणपत्रबाट लाभ लिएको वा नलिएको भन्ने कुराको विचार भई माथिल्लो पदमा बढुवा प्राप्त गर्नका लागि समेत विवादको प्रमाणपत्रको कुनै प्रयोजन हुने नदेखिएको स्थितिमा प्रतीवादीलाई अभियोग बमोजिम कसूरदार ठहर गर्न उपयुक्त र न्यायोचित नदेखिने भनी सफाई दिने ठहर्‍याएको संयुक्त इजलासबाट भएको रलिडसँग यो इजलास सहमत हुन नसक्ने।

१०. सुदर्शन थापा वि. केशरबहादुर के.सी. को प्रतिवेदनले नेपाल सरकार, मुद्दा : भ्रष्टाचार (नक्कली प्रमाणपत्र)^{३१९} ।

मुद्दाको संक्षिप्त तथ्य : कृषि विकास बैंक शाखा कार्यालयमा, भैरहवामा लेखापाल टाईपिष्ट पदमा कार्यरत सुदर्शन थापा समेतले कृषि विकास बैंकको बढुवा नियुक्ति पाउनको लागि निवेदनसाथ पेश गरेको माध्यमिक शिक्षा परिषद्, अनुक्रमाङ्क ८४४०५९, वर्ष १९९१ को इन्टरमिडियटको प्रमाणपत्र नक्कली भएको हुँदा २०४७ सालपछि नियुक्ति तथा बढुवा भएका सबै तहका कर्मचारीबारे छानबिन गरी राष्ट्रको ठूलो धनराशि दुरुपयोग हुनबाट बचाउन ध्यानकार्षण गराउँदछौं भन्ने जीवन उपाध्याय, असल शासन रेडियो श्रोता संघको २०५७/११/०९ को उजुरी अ.दु.अ.आ.मा प्राप्त हुन आएपछि प्रस्तुत मुद्दाको उठान भएको देखिन्छ ।

अ.दु.अ.आ.को मागदावी : सुदर्शन थापाको नाउँको इन्टरमिडियट परीक्षाको मार्कशिट र सर्टिफिकेट नक्कली देखिन आई निजसँग बयान लिँदा बढुवा हुन आफूले पेश गरेको दरखास्त फाराम र सर्टिफिकेटहरू समेत सनाखत गरी सम्बन्धित बोर्डबाट नै निजको सम्बन्धमा सम्पूर्ण विषयमा अनुपस्थित भनी लेखी आएकोले सो प्रमाणपत्र गलत देखिन आएको तथ्यमा स्वीकारी बयान गरेको समेतबाट राष्ट्र सेवकको माथिल्लो ओहोदा पाउने उद्देश्यले बदनियतपूर्वक आफ्नो शैक्षिक योग्यता ढाँटी उक्त नक्कली प्रमाणपत्र पेश गरी हालसम्म कार्यरत रहेका यी प्रतिवादी सुदर्शन थापाले तत्कालीन भ्र.नि. ऐन, २०१७ को दफा १२ एंव भ्र.नि. ऐन, २०५९ को दफा १६(२) विपरित कसूर गरेको देखिन आएकोले उक्त दफा बमोजिम सजाय होस् भन्ने समेतको मागदावी लिई अ.दु.अ.आ.ले शुरु विशेष अदालतमा आरोपपत्र दायर गर्दछ ।

शुरु विशेष अदालतको फैसला : यी प्रतिवादीले पेश गरेको इन्टरमिडियट प्रमाणपत्र सम्बन्धमा बुझ्न पठाउँदा माध्यमिक शिक्षा परिषद्, उत्तर प्रदेशको पत्रसाथ प्राप्त प्रमाणीकरणको विवरणमा “सभी विषयमे अनुपस्थित C.P. के अन्तर्गत परीक्षाफल रुका है” भन्ने लेखी आएको र उच्च माध्यमिक शिक्षा परिषद्, सानोठिमी, भक्तपुरको पत्रबाट प्रमाणित भईआएको हुँदा प्रतिवादी सुदर्शन

^{३१९} ने.का.प. २०६४, अंक ३, नि.नं. ७८२५ (फैसला मिति : २०६३/०७/२६)

थापाले आरोपपत्र मागदावी बमोजिमको कार्य गरी तत्काल प्रचलित भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा १२ अन्तर्गत कसूर गरेको ठहर्छ । निजलाई उक्त दफा १२ र २९(२) बमोजिम रु.२,०००/- जरिवाना हुन्छ भन्ने समेत व्यहोराको विशेष अदालत काठमाडौंको मिति २०६१।०२।१८।२ को फैसला ।

उक्त फैसलाउपर सर्वोच्च अदालतमा प्रतिवादी सुदर्शन थापाको पुनरावेदन पर्दछ ।

सर्वोच्च अदालतको फैसला : यी प्रतिवादीले पेश गरेको इन्टरमिडियटको प्रमाणपत्र सम्बन्धित माध्यमिक शिक्षा परिषद्, उत्तर परिषद्को पत्रबाट *सभी विषयमें अनुपस्थित, C.P. अन्तर्गत परीक्षाफल रुका है* भन्ने देखिँदा सो प्रमाणपत्र नक्कली भएको देखिएकाले निज प्र. सुदर्शन थापाले आरोपपत्र मागदावी बमोजिमको कार्य गरी तत्काल प्रचलित भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा १२ अन्तर्गत कसूर गरेको हुँदा निजलाई उक्त दफा १२ र २९(२) बमोजिम रु २,०००/- जरिवाना हुने ठहर्छ। विशेष अदालत काठमाडौंको मिति २०६१।०२।१८ को फैसला मिलेकै देखिँदा सदर हुने ठहर्छ ।

प्रतिपादित नजिर सिद्धान्तहरू :

- हुँदै नभएको योग्यता प्राप्त भएको छ भनी सोको प्रमाणपत्र पेश गरेर निज पुनरावेदकले आफू कृषि विकास बैकमा नोकरी गर्ने भएबाट आफ्नो नोकरीलाई बल पुग्ने उद्देश्य लिएको भन्ने सम्झनुपर्ने देखिन्छ । नत्र कार्यालयमा पेश गर्नुपर्ने रेकर्ड राख्नुपर्ने प्रयोजन केही देखिँदैन । सो प्रमाणपत्र पेश गर्नुको आशय पदमा बहाल रहिरहने र मौका प्राप्त हुँदा त्यसबाट लाभ लिने देखिन आएबाट भुट्टा विवरण पेश गरी सकेको कुरामा त्यसबाट लाभ लिएको छैन भन्ने पुनरावेदकले गरेको जिकिर मान्य हुने देखिएन ।
- कसको के उद्देश्य वा मनसाय छ वा थियो भन्ने कुरा स्थापित गर्न केहि खास अवस्थामा बाहेक प्रत्यक्ष प्रमाण नहुने अवस्था रहन्छ किनकि मानसिक तत्व (Mens Rea) मनको कुरा हो अर्थात भित्री कुरा जो हो बाहिर देखिँदैन, थाहा लाग्दैन । मनोगत कुरा धेरै हदसम्म परिस्थितिजन्य तथ्य वा गरिएको कार्यबाट मात्र बोध हुन सक्ने ।
- भ्रष्ट आचरण मानिसको चेतना (Conscience) बाट निर्धारण हुने नैतिकतासँग जोडिएको कुरा भएको र अनैतिक कुरा मानिसको लागि सदैव त्याज्य एवं अमान्य हुने हुँदा भ्रष्टाचारको कसूर सदैव अपराध हो । भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ ले पुरानो भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ द्वारा भ्रष्टाचारको अपराधलाई अझ स्पष्टसम्म पारेको देखिन्छ, कुनै नयाँ कसूर वा अपराध स्थापित गरेको होईन । तसर्थ पुनरावेदकले जिकिर गरेजस्तो भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा १२ अनुसार कसूर स्थापित नभएको भन्न, ठहराउन नसकिने ।
- कसूर प्रमाणित गर्ने भारबारे पुनरावेदकले उठाएको प्रश्न तर्फमा हेरिएमा प्रमाण ऐन, २०३१ को दफा २५ ले अभियोग प्रमाणित गर्ने भार वादीउपर हुने कुरा उल्लेख छ । सो

व्यवस्था सामान्य फौजदारी न्याय सिद्धान्तान्तर्गत कसैमाथि कसूर गरेको भन्ने शंका रहित तवरले देखिनुपर्ने ।

- सामान्य अनुसन्धानको क्रममा व्यक्त गरिएको भनाई अदालतसमक्ष व्यक्त गरिएको नहुँदा आफूभन्दा अन्यत्र व्यक्त गरिएको भनाईलाई अदालतले विश्वास गर्न निश्चित आधार र कारण चाहिन्छ । अर्थात् त्यो वास्तविक र विश्वसनीय हो, होइन वा अभियुक्तले त्यो कुरा साँच्चिकै व्यक्त गरेको हो त ? भन्ने कुरामा अदालत यकीन हुन चाहन्छ । अन्यत्र व्यक्त गरिएको कुरा परोक्ष कुरा भएकोले त्यसमा अनुसन्धान गर्नेले आफ्नो पक्ष बलियो बनाउन अनुचित दवाव वा अन्य उपाय गर्न सक्ने सम्भावनासमेत हुन सक्दछ भने अनुसन्धानकर्ता स्वयं मुद्दाको पक्ष हुने हुँदा आफ्नो पक्ष बलियो बनाउन वा आफ्नो कुरा ठिक हो भन्ने पार्न आफूले निर्वाह गर्नुपर्ने कानूनी कर्तव्य छोडेर अभियुक्तमाथि अनुचित दवाव प्रभाव वा डर त्रास समेत सिर्जना गर्ने सम्भावना हुनसक्ने कारण अदालतले अनुसन्धान गर्ने अधिकारीले गराएको बयान पक्ष वा अभियुक्तको स्वेच्छिक अभिव्यक्ति हो होइनन् ? भन्ने कुराको यकीन गर्नु आवश्यक हुने ।

११. प्र.नि.कुमारबहादुर कटुवाल वि.अ.दु.अ.आ.को तर्फबाट अनुसन्धान अधिकृत केशरबहादुर के.सी.को प्रतिवेदनले नेपाल सरकार, मुद्दा : भ्रष्टाचार (नक्कली प्रमाणपत्र)^{३२०} ।

मुद्दाको संक्षिप्त तथ्य : प्रहरी प्रधान कार्यालयबाट प्राप्त संस्कृत शिक्षा बोर्डबाट मध्यमा परीक्षा पास गरेको प्रमाणपत्र अ.दु.अ.आ.को मिति २०५९।०४।१६ को पत्रबाट प्रमाणीकरणको लागि उच्च माध्यमिक शिक्षा परिषद्मा पठाएकोमा उच्च माध्यमिक शिक्षा परिषद्को च.नं. १३९, मिति २०५९।०५।११ को पत्रसाथ संस्कृत शिक्षा बोर्डको पत्रांक ३२४६ दिनांक १६।०१।२००२ को पत्रसाथ प्रमाणीकरणका विवरण प्राप्त भएको । बिहार संस्कृत शिक्षा बोर्ड पटनाको ३२४६ मिति १६।०१।२००२ को पत्रबाट कुमारबहादुर कटुवालको इ.सं.१९९२, अनुक्रमांक १९०।०३५ पिताका नाम नरबहादुर, योग ४७० श्रेणी द्वितीय उल्लेख गरी कैफियत महलमा टि.आर.मे.उक्त क्रमांक *अंकित नही है* (गलत) भनी उल्लेख भई आएपछि प्रस्तुत मुद्दाको उठान भएको देखिन्छ ।

अ.दु.अ.आ.को मागदावी : यी प्रतिवादीले आफूले गलत प्रमाणपत्र पेश गरी गैरकानूनी रूपमा बहुवा प्राप्त गरी लाभ लिने उद्देश्यले नक्कली प्रमाणपत्र पेश गरेको पुष्टि हुन आएकोले निजको उक्त कार्य साबिक भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा १२ एवं भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा १६(१) को कसुर गरेको देखिँदा उक्त दफा बमोजिम सजाय हुन भन्नेसमेत व्यहोराको आरोपपत्र अ.दु.अ.आ.बाट शुरु विशेष अदालतमा दायर भएको देखिन्छ ।

शुरु विशेष अदालतको फैसला : प्रतिवादीले पेश गरेको प्रमाणपत्रबाट निजको बहुवा नभएको भए पनि बहुवा पाउने समेतका उद्देश्यले पेश गरेको अवस्थाबाट भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा १२ अन्तर्गतको कसूर भएको भन्नुपर्ने हुनआउँछ । त्यसकारण, प्रतिवादी कुमारबहादुर कटुवालले आरोपपत्र माग दावी बमोजिमको कार्य गरी भ्र.नि.ऐन, २०१७ को दफा १२ अन्तर्गतको

^{३२०} ने.का.प.२०६२, अंक १०, नि.नं. ७६०५ (फैसला मिति : २०६२।१०।०५)

कसूर गरेको ठहर्छ । निजलाई सोही ऐनको दफा १२ र २९(२) बमोजिम रु. २,५००/- जरिवाना हुन्छ भन्ने विशेष अदालत, काठमाडौंको मिति २०६०।०४।२९ को फैसला ।

उक्त फैसलाउपर प्रतिवादी कुमारबहादुर कटुवालको सर्वोच्च अदालतमा पुनरावेदन पर्दछ ।

सर्वोच्च अदालतको फैसला : प्रतिवादी कुमारबहादुर कटुवालले संस्कृत बोर्ड, पटनाको लब्धांकपत्र, अस्थायी प्रमाणपत्र लगायतका शैक्षिक प्रमाणपत्रहरूको आधारमा कुनै लाभ हासिल नगरेको भन्ने जिकीर लिए पनि उक्त प्रमाणपत्रहरू प्रतिवादीले पेश गरी निजको व्यक्तिगत फाईलमा संलग्न रहन पुगेको सन्दर्भमा निजले उक्त प्रमाणपत्रहरू बढुवा पाउने समेतको उद्देश्यले पेश गरेको होईन भनी विश्वास गर्न नसकिने । राष्ट्रसर्वेक कर्मचारीले पेश गरेको निजको व्यक्तिगत फाईल संलग्न शैक्षिक योग्यताको प्रमाणपत्रहरू गलत देखिन आएको स्थितिमा निजले सो प्रमाणपत्रबाट के, कति फाईदा लियो वा लिएन भन्ने कुरा निजले गलत प्रमाणपत्र पेश गरी योग्यता ढाँट्ने कार्य गरेको कसूरको सन्दर्भमा गौण महत्वको मान्नुपर्ने भएवाट पनि प्रतिवादीले उक्त प्रमाणपत्रबाट कुनै लाभ प्राप्त नगरेको भन्ने जिकीरको आधारमा प्रतिवादीले कसूरबाट उन्मुक्ति पाउने अवस्था देखिदैन । प्रतिवादीको योग्यता ढाँट्ने उपरोक्त कार्य उद्देश्यरहित थियो भनी अनुमानसम्म पनि गर्न सकिदैन ।

तसर्थ, प्रतिवादी कुमारबहादुर कटुवालले बढुवा पाउने समेतको उद्देश्यले गलत प्रमाणपत्र पेश गरेको अवस्थामा निजबाट भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा १२ अन्तर्गतको कसूर भएको ठहर गरी निजलाई अभियोग दावीबमोजिम भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा १२ को कसूरमा सोही ऐनको दफा १२ र २९(२) बमोजिम रु. २,५००/- जरिवाना गर्ने गरेको विशेष अदालत काठमाडौंको मिति २०६०।०४।२९ को फैसला मनासिब हुँदा सदर हुने ठहर्छ ।

प्रतिपादित नजिर सिद्धान्तहरू :

- प्रतिवादीको नाम र क्रमांक बिहार संस्कृत शिक्षा बोर्डको टि.आर. मा उल्लेख नभएको भन्ने प्रमाणित हुनुका साथै प्रतिवादीले आफ्नो प्रमाणपत्र सक्कली भनी पुष्टि गर्न पेश गरेको पत्र समेत फर्जी भन्ने देखिन आएकोबाट प्रतिवादीको कार्य स्वच्छ र सफा नियतबाट भएको मान्न नसकिने ।
- प्रतिवादीले संस्कृत बोर्ड, पटनाको लब्धांकपत्र, अस्थायी प्रमाणपत्र लगायतका शैक्षिक प्रमाणपत्रहरूको आधारमा कुनै लाभ हासिल नगरेको भन्ने जिकीर लिए पनि उक्त प्रमाणपत्रहरू प्रतिवादीले पेश गरी निजको व्यक्तिगत फाईलमा संलग्न रहन पुगेको सन्दर्भमा निजले उक्त प्रमाणपत्रहरू बढुवा पाउने समेतको उद्देश्यले पेश गरेको होईन भनी विश्वास गर्न नसकिने ।
- राष्ट्रसर्वेक कर्मचारीले पेश गरेको शैक्षिक योग्यताको प्रमाणपत्रहरू गलत देखिन आएको स्थितिमा निजले सो प्रमाणपत्रबाट के, कति फाईदा लियो वा लिएन भन्ने कुरा निजले गलत प्रमाणपत्र पेश गरी योग्यता ढाँट्ने कार्य गरेको कसूरको सन्दर्भमा गौण महत्वको

मान्यपत्र भएबाट पनि प्रतिवादीले उक्त प्रमाणपत्रबाट कुनै लाभ प्राप्त नगरेको भन्ने जिकिरको आधारमा प्रतिवादीले कसूरबाट उन्मुक्ति पाउने अवस्था नदेखिने ।

ख) प्रतिवादीले अभियोग दावीबाट सफाई पाएतर्फका नजिरहरू

१. अ.दु.अ.आ.को तर्फबाट अनुसन्धान अधिकृत मनीषकुमार सिंहको प्रतिवेदनले नेपाल सरकार वि. इन्जिनियर प्रेमबहादुर कुँवर, मुद्दा : भ्रष्टा शैक्षिक योग्यताको प्रमाणपत्र पेश गरी भ्रष्टाचार गरेको^{३२१} ।

मुद्दाको संक्षिप्त तथ्य : नेपाल टेलिकमअन्तर्गत शाखा कार्यालय, महेन्द्रनगरमा कार्यरत इन्जिनियर प्रेमबहादुर कुँवरसमेतको प्रमाणपत्र छानबिनको लागि अ.दु.अ.आ.मा प्राप्त हुन आएको । निज इन्जिनियर प्रेमबहादुर कुँवरले Central Board of Higher Education, New Delhi भारतबाट प्राप्त गरेको हाई स्कूल परीक्षा उत्तीर्ण गरेका प्रमाणपत्रहरू सक्कली हुन्, होइनन् भन्ने सम्बन्धमा उच्च माध्यमिक शिक्षा परिषद्, भक्तपुरमार्फत Central Board of Higher Education, New Delhi लाई लेखी पठाइएकोमा केन्द्रीय माध्यमिक शिक्षा बोर्ड (Central Board of Secondary Education, CBSE) नयाँ दिल्ली, भारतको सन् १९१०/३१/२०१० को पत्रबाट Central Board of Higher Education, New Delhi नामको बोर्ड अस्तित्वमै नरहेको (Fake Board) भन्नेसमेतको अ.दु.अ.आ.मा जवाफ प्राप्त हुन आएको पत्रबाट प्रस्तुत मुद्दाको उठान भएको देखिन्छ ।

अ.दु.अ.आ.को मागदावी : नेपाल टेलिकमअन्तर्गत दूर सञ्चार कार्यालय महेन्द्रनगर शाखामा इन्जिनियर पदमा कार्यरत प्रेमबहादुर कुँवरले आउट साइट टेक्निसियन पदमा सेवा प्रवेश गर्दा पेश गरेको Central Board of Higher Education, New Delhi बाट जारी भएको वर्ष १९७७, क्रमाङ्क १९९० को हाईस्कूल उत्तीर्णको शैक्षिक योग्यताको प्रमाणपत्रहरू भारतमा अस्तित्वमै नरहेको र नेपालबाट समेत मान्यता नपाएको बोर्डबाट जारी भएको भनी लेखी आएको आधारमा उक्त हाई स्कूलको प्रमाणपत्र भ्रष्टा देखिन आएकोले निजले साविक भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा १२ र प्रचलित भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा १६९१० अनुसारको कसुर गरेको देखिँदा निजलाई साविक भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा १२, २९ र प्रचलित भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा १६९१० बमोजिम जरिवाना र कैदको सजाय हुन मागदावी लिइएको छ भन्नेसमेत व्यहोराको आरोपपत्र अ.दु.अ.आ.ले शुरु विशेष अदालतमा दायर गर्दछ ।

शुरु विशेष अदालतको फैसला : प्रस्तुत मुद्दामा प्रतिवादीले पेश गरेको शैक्षिक योग्यताको प्रमाणपत्रको सम्बन्धमा यस अदालतबाट भएको आदेशबमोजिम उच्च माध्यमिक शिक्षा परिषद्, सानोठिमीको पत्रसाथ संलग्न भई यस अदालतमा प्राप्त हुन आएको Council of Boards of School Education in India को पत्रबाट प्रतिवादीको प्रमाणपत्र भ्रष्टा हो भनी लेखी आएको नभई प्रतिवादीले प्रमाणपत्र प्राप्त गरेको भनेको संस्था Central Board of Higher Education, New Delhi उक्त Council of Boards of School Education in India को सदस्यता लिने संस्थाको सूचीमा नभएको तथा भारत सरकारको Ministry of HRD द्वारा मान्यता दिइएको संस्थाहरूले

^{३२१} ने.का.प.२०७३, अंक ७, नि.नं.९६३२ (फैसला मिति : २०७२/१०/१०)

सूचीमा समेत नभएको भनी लेखी आएकोसम्म देखिँदा प्रतिवादीले प्रमाणपत्र प्राप्त गरेको भनेको संस्था नै नक्कली हो भनी लेखी नआएको हुँदा उक्त संस्था नक्कली वा भुट्टा नभई मान्यता नदिएको सम्मको अवस्था विद्यमान देखियो । मान्यता प्राप्त नहुनु र भुट्टा भन्ने कुरा फरक फरक कुरा हुन् । मान्यता प्राप्त नभएको भन्ने आधारमा मात्र प्रतिवादीले पेश गरेको प्रमाणपत्रलाई भुट्टा भन्न मिल्न देखिएन । तसर्थ, प्रतिवादी प्रेमबहादुर कुँवरले सफाई पाउने ठहर्छ भन्नेसमेत व्यहोराको विशेष अदालत, काठमाडौँको मिति २०६९।१२।२२ को फैसला ।

उक्त फैसलाउपर अ.दु.अ.आ.ले सर्वोच्च अदालतमा पुनरावेदन दायर गर्दछ ।

सर्वोच्च अदालतको फैसला : यहाँ प्रतिवादीले Higher School स्तरको प्रमाणपत्र प्राप्त गरेको Central Board of Higher Education, New Delhi संस्था Council of Boards of School Education in India र Ministry of HRD बाट मान्यता दिइएको संस्थाहरूको सूचीमा नभएको भनी उल्लेखसम्म गरिएको देखिन्छ । तर, उक्त संस्था नै नक्कली, भुट्टा रहेको र पहिलेदेखि नै अस्तित्वमा नभएको भनी उल्लेख गर्न सकेको देखिएको छैन । यसबाट उक्त संस्था नक्कली वा भुट्टा नभई मान्यता नदिइएको भन्नेसम्मको स्थिति रहेको पाइयो । नक्कली प्रमाणपत्रको कसुर हुन आफूले हासिल नगरेको योग्यता हासिल गरेको छु भनी भुट्टा शैक्षिक योग्यताको प्रमाणपत्र पेश गर्नुपर्ने हुन्छ । यहाँ प्रतिवादीले हासिल गरेको शैक्षिक योग्यता भुट्टा हो भन्ने स्पष्ट भनाई नभई शैक्षिक योग्यताको प्रमाणपत्र जारी गर्ने संस्थाले मान्यता नपाएको भन्नेसम्मको अवस्था छ । संस्थाले मान्यता नपाएको भन्ने आधारमा मात्र प्रतिवादीले पेश गरेको प्रमाणपत्रलाई भुट्टा भनी अदालतले अनुमान गरी भ्रष्टाचार कसुरदार मान्न न्यायोचित हुने देखिएन । तसर्थ, प्रतिवादी प्रेमबहादुर कुँवरले Higher School स्तरको नक्कली भुट्टा शैक्षिक योग्यताको प्रमाणपत्र पेश गरी भ्रष्टाचारको कसुर गरेको भन्ने आरोपबाट सफाई पाउने ठहराई विशेष अदालत, काठमाडौँबाट मिति २०६९।१२।२२ मा भएको फैसला मिलेको हुँदा सदर हुने ठहर्छ ।

प्रतिपादित नजिर सिद्धान्त :

- प्रतिवादीले Higher School स्तरको प्रमाणपत्र प्राप्त गरेको Central Board of Higher Education, New Delhi संस्था Council of Boards of School Education in India र Ministry of HRD बाट मान्यता दिइएको संस्थाहरूको सूचीमा नभएको भनी उल्लेखसम्म गरिएको देखिन्छ । तर, उक्त संस्था नै नक्कली, भुट्टा रहेको र पहिलेदेखि नै अस्तित्वमा नभएको भनी उल्लेख गर्नसकेको देखिएको छैन । यसबाट संस्था नक्कली वा भुट्टा नभई मान्यता नदिइएको भन्नेसम्मको स्थिति रहेको पाइयो । नक्कली प्रमाणपत्रको कसुर हुन आफूले हासिल नगरेको योग्यता हासिल गरेको छु भनी भुट्टा शैक्षिक योग्यताको प्रमाणपत्र पेश गर्नुपर्ने हुन्छ । यहाँ प्रतिवादीले हासिल गरेको शैक्षिक योग्यता भुट्टा हो भन्ने स्पष्ट भनाई नभई शैक्षिक योग्यताको प्रमाणपत्र जारी गर्ने संस्थाले मान्यता नपाएको भन्नेसम्मको अवस्था छ । संस्थाले मान्यता नपाएको भन्ने आधारमा मात्र प्रतिवादीले पेश गरेको प्रमाणपत्रलाई भुट्टा भनी अदालतले अनुमान गरी भ्रष्टाचारको कसुरदार मान्न न्यायोचित नहुने ।

२. मनबहादुर नेपाली वि. विशेष प्रहरी विभाग, मुद्दा : भ्रष्टाचार^{३२२} ।

मुद्दाको संक्षिप्त तथ्य : जनकपुर चुरोट कारखानामा वैजनाथ भ्ना लगायतका २४ जना कर्मचारीले कीर्ते सर्तिफिकेट पेश गरी नोकरी गरेको र प्रमोशन खाएको हुँदा कारवाहीको लागि अनुरोध छ भन्नेसमेत गगनजंगको २०४०।०६।१४ को निवेदनबाट प्रस्तुत मुद्दाको उठान भएको देखिन्छ ।

विशेष प्रहरी विभागको मागदावी : प्रतिवादी मनबहादुर नेपालीले जनकपुर चुरोट कारखाना पाँचौ तहबाट छैठौँ तहमा बढुवा हुने उद्देश्यले नेपाल राष्ट्रिय विद्यापीठद्वारा संचालित परीक्षा २०२९ सालमा क्रमसंख्या २५१ बाट परीक्षा दिई उत्तीर्ण भएको मार्कसीट आधारमा जनकपुर चुरोट कारखानामा बढुवाको दरखास्त पेश गरी शैक्षिक योग्यता ढाँटी भ्रष्टाचारपूर्ण कसूर गरी आएकोले उपरोक्त सबूद प्रमाणको आधारमा निजलाई भ्र.नि. ऐन, २०१७ को दफा १२ अन्तर्गत कारवाही भई सजाय हुन अनुरोध छ भन्नेसमेत मागदावी लिई तत्कालीन विशेष प्रहरी विभागले तत्कालीन शुरु बागमती विशेष अदालतमा आरोपपत्र दायर गर्दछ ।

शुरु बागमती विशेष अदालतको फैसला : प्रतिवादी मनबहादुर नेपालीले प्रहरी प्रतिवेदन दावी अनुसार कृत्रिम प्रमाणपत्र प्राप्त गरी बढुवा पाउने उद्देश्यले यो प्रमाणपत्र पेश गरी शैक्षिक योग्यता ढाँटी भ्र.नि. ऐन, २०१७ को दफा १२ को कसूर गरेको ठहर्छ भन्ने समेत बागमती विशेष अदालतको फैसला ।

उक्त फैसलाउपर तत्कालीन मध्यमाञ्चल क्षेत्रीय अदालतमा प्रतिवादी मनबहादुर नेपालीको पुनरावेदन पर्दछ ।

मध्यमाञ्चल क्षेत्रीय अदालतको फैसला : वादी दावीबमोजिम भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा १२ बमोजिम प्रतिवादीले कसूर गरेको ठह-याएको बागमती विशेष अदालतको फैसलामा कुनै परिवर्तन गरिरहनु परेन । तसर्थ शुरु अदालतले लगाएको बुँदा, प्रमाण समेतबाट बागमती विशेष अदालतको इन्साफ मनासिब ठहर्छ । यसमा हदम्याद गएको र वादी दावीभन्दा बाहिर गएर निर्णय समेत भएगरेको नहुनाले पुनरावेदक प्रतिवादी मनबहादुर नेपालीको पुनरावेदन जिकिर पुग्न सक्तैन भन्ने मध्यमाञ्चल क्षेत्रीय अदालतको २०४४।०८।२० को फैसला ।

उक्त फैसलाविरुद्ध सर्वोच्च अदालतमा प्रतिवादी मनबहादुर नेपालीको पुनरावेदन पर्दछ ।

सर्वोच्च अदालतको फैसला : आरोपपत्रमा यो, यस किसिमले अनुत्तीर्णलाई उत्तीर्ण बनायो भनी किटानी दावी लिएको देखिँदैन । केवल सद्दे भए यसो गर्नुपर्ने भन्ने शंकमात्र व्यक्त गरी हचुवा दावी लिएको देखिन्छ । परीक्षा नियन्त्रणको कार्यालयको पत्रमा अंग्रेजी द्वितीय पत्रमा प्र.ले २३ अंक पाएको भनी उल्लेख भएको पाइन्छ । तापनि सक्कल मार्कसिट हेर्दा उक्त द्वितीय पत्रमा ३३ अंक पाएको प्रष्ट देखिन्छ । त्यसमा सच्याएकोजस्तो कतै देखिँदैन । यसरी यो अंकलाई सच्याइयो भन्ने स्पष्ट किटानी दावी पनि छैन । स्वयं विशेष अदालतको फैसलामा पनि सच्याएको नदेखिने भनी

^{३२२} ने.का.प. २०४६, अंक ३, नि.नं. ३७६८ (फैसला मिति : २०४६।०३।०७)

उल्लेख भएको पाइन्छ । शंकारहित तवरबाट प्रतिवादीले कसूर गरेको हो भन्ने अन्य तथ्ययुक्त सबूद, प्रमाण पेश भएको मिसिल, फाइल अध्ययनबाट देखिँदैन । शंकाको सुविधा अभियुक्तले पाउँछ, भन्ने सर्वमान्य सिद्धान्त विपरित केवल शंकाको भरमा प्रतिवादीलाई कसूरदार भन्न मिल्ने देखिँदैन । आरोपित कसूरदारमा प्रतिवादी इन्कार रही प्रतिवादीले पेश गरेको मार्क्सिट सच्याएको भन्ने शंकारहित तवरबाट पुष्टि हुन नसकेको यस स्थितिमा प्रतिवादीलाई आरोपित कसूरदार ठहर्‍याएको म.क्षे.अ.को फैसला मिलेको देखिएन । तसर्थ उक्त म.क्षे.अ.को फैसला उल्टी हुन्छ । प्रतिवादी मनबहादुर नेपालीले आरोपित कसूरबाट सफाई पाउने ठहर्‍छ ।

प्रतिपादित नजिर सिद्धान्त :

- शंकारहित तवरबाट प्रतिवादीले कसूर गरेको हो भन्ने अन्य तथ्ययुक्त सबूद प्रमाण पेश भएको मिसिल फाइल अध्ययनबाट नदेखिँदा शंकाको सुविधा अभियुक्तले पाउने ।

६. सर्वोच्च अदालतको न्यायिक दृष्टिकोणको समीक्षा (Analysis)

नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्रका मुद्दामा सर्वोच्च अदालतको न्यायिक दृष्टिकोणको समीक्षा गर्दा यस्ता विवादमा अदालत कठोर र अनुदार रूपमा प्रस्तुत भएको देखिन्छ । यस कार्यपत्रमा विवेचित नजिर कायम भएका कुल १३ वटा मुद्दामध्ये ११ वटामा कसूर ठहर भएबाट सो कुरा पुष्टि हुन्छ । अदालतको रुझान यस्ता कसूरको नियन्त्रणमात्र होइन कि निवारणतर्फ नै अग्रसर देखिन्छ । यस सन्दर्भमा, भ्रष्टाचार निवारण ऐन र सर्वोच्च अदालतको न्यायिक दृष्टिकोणबीचको Spirit मा तादात्म्यता पाइन्छ । यस अध्ययनमा प्रस्तुत २ वटा मुद्दामा संयुक्त इजलासको सिफारिशमा पूर्ण इजलासबाट मुद्दाको निरूपण भएको छ भने बाँकी मुद्दा संयुक्त इजलासबाटै टुंगो लागेका छन् ।

नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्रका मुद्दामा सर्वोच्च अदालतको न्यायिक दृष्टिकोणलाई केलाउँदा यसका मुख्य आधारविन्दु (Bottom Line) लाई निम्नबमोजिम उल्लेख गर्न सकिन्छ :

क) प्रतिवादीको कसूर कायम भएतर्फ

१. मुद्दाको जरियामा उठेको विवादको निरूपण सोही विन्दुमा समाप्त हुने गरी अदालतले निर्णय दिनुपर्ने ।
२. आफूले हासिल गरेको शिक्षण अध्यापन अनुमतिपत्र आधिकारिक निकायबाट जारी भएको सद्दे साँचो हो भनी प्रमाणित गर्ने दायित्व सरकारी सेवामा लाभ लिने उद्देश्यले पेश गर्ने व्यक्तिमा नै निहित हुने ।
३. प्रमाणको परीक्षण गरी सद्दे वा भ्रष्टा के हो भनी निर्णय गर्ने विषय रिट निवेदनबाट उपचार प्रदान गर्ने विषयवस्तु हुन नसक्ने ।
४. कसैले भ्रष्टा अध्यापन अनुमतिपत्र पेश गरी लाभ हासिल गरिसकेपछि आफूबाट भएको गलत कार्य सार्वजनिक भएको कारणले सजायबाट बच्ने उद्देश्यले पहिला लाभ लिइसकेको

पदलाई परित्याग गर्दैमा उसले पहिले गरेको गैरकानूनी कार्यको कसुरबाट उन्मुक्ति पाउन नसक्ने ।

५. पुनरावेदकको भन्दा आरोपकर्ताको कथन र प्रमाण विश्वसनीय मान्नुपर्ने । आरोपकर्ता भनेको कानूनी व्यक्ति हो । निजले कसैप्रति पूर्वाग्रह नराखी आफ्नो कर्तव्य पूरा गर्ने कुराको प्रारम्भिक अनुमान गर्नुपर्ने ।
६. एक विधिसम्मत निकायले आधिकारिक रूपमा पठाइएको जवाफमा उल्लेख भएको कुरा ग्रहण नगरी पुनरावेदकले निजी तवरबाट पहल गरेर पठाउन लगाएको जवाफलाई भर गर्नु नहुने ।
७. नक्कली प्रमाणपत्र पेश गर्ने कार्यमा अपराधिक कार्य (Actus Reus) र अपराधिक मन (Mens Rea) समेतका दुवै तत्व समावेश भएको देखिने ।
८. सरकारी सेवामा बहाल रहने व्यक्ति सदैव अनुशासित मर्यादित र इमान्दारपूर्ण तरिकाबाट सेवा प्रवाह गरी सुशासनको संवाहक हुनुपर्ने ।
९. राष्ट्रसेवक जस्तो व्यक्तिले नक्कली शैक्षिक योग्यताको प्रमाणपत्र पेश गर्ने अमर्यादित कार्य नै अपराधजन्य कार्य भएकाले उक्त प्रमाणपत्रबाट फाइदा नलिएकोबाट कसूर नहुने भन्न नमिल्ने ।
१०. नक्कली प्रमाणपत्र पेश गरी त्यसबाट फाइदा वा सुविधा लिने व्यक्तिले सो फाइदा वा सुविधा लिइरहेसम्म र त्यस्तो फाइदा वा सुविधा नलिए पनि पेश गरेको सो नक्कली प्रमाणपत्रको अस्तित्व रहेसम्म नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्रसँग सम्बन्धित कसूर वारदाचतको निरन्तरता रहिरहने ।
११. तत्कालीन भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ खारेज भई मिति २०५९।०३।०५ मा प्रचलित भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ लागू भईसकेपछि पनि सोभन्दा अगावैको घटनाको सम्बन्धमा अनुसन्धान, अभियोजन र न्याय निरोपणसमेत सोही समयमा प्रचलित कानून समेतको अधीनमा रही गर्नुपर्ने ।
१२. व्यक्तिगत रूपमा आफैले ल्याएको प्रमाणपत्र (प्रतिलिपि) भन्दा कार्यालय स्तरीय रूपमा पेश भएको प्रमाणपत्रलाई विश्वसनीय मान्नुपर्ने ।
१३. भ्रष्टाचार मुद्दामा पेश गरेको प्रमाणपत्र नक्कली ठहरेपछि त्यसबाट कुनै लाभ प्राप्त नगरे पनि नक्कली प्रमाणपत्रको लिखत पेश गरेकै आधारमा भ्रष्टाचार भए गरेको पुष्टि हुने ।
१४. भ्रष्ट आचरण मानिसको चेतना (Conscience) बाट निर्धारण हुने नैतिकतासँग जोडिएको कुरा भएको र अनैतिक कुरा मानिसको लागि सदैव त्याज्य एवं अमान्य हुने हुँदा भ्रष्टाचारको कसूर सदैव अपराध हुने ।

१५. राष्ट्रसर्वेक कर्मचारीले पेश गरेको शैक्षिक योग्यताको प्रमाणपत्रहरू गलत देखिन आएको स्थितिमा निजले सो प्रमाणपत्रबाट के, कति फाईदा लियो वा लिएन भन्ने कुरा गौण महत्वको मान्नुपर्ने । उक्त प्रमाणपत्रबाट कुनै लाभ प्राप्त नगरेको भन्ने जिकिरको आधारमा प्रतिवादीले कसूरबाट उन्मुक्ति पाउने अवस्था नदेखिने ।

ख) प्रतिवादीले अभियोग दावीबाट सफाई पाएतर्फ

१. नक्कली प्रमाणपत्रको कसुर हुन आफूले हासिल नगरेको योग्यता हासिल गरेको छु भनी भुट्टा शैक्षिक योग्यताको प्रमाणपत्र पेश गर्नुपर्ने हुन्छ । यहाँ प्रतिवादीले हासिल गरेको शैक्षिक योग्यता भुट्टा हो भन्ने स्पष्ट भनाई नभई शैक्षिक योग्यताको प्रमाणपत्र जारी गर्ने संस्थाले मान्यता नपाएको भन्नेसमको अवस्था छ । संस्थाले मान्यता नपाएको भन्ने आधारमा मात्र प्रतिवादीले पेश गरेको प्रमाणपत्रलाई भुट्टा भनी अदालतले अनुमान गरी भ्रष्टाचारको कसुरदार मान्न न्यायोचित नहुने ।
२. शंकारहित तवरबाट प्रतिवादीले कसुर गरेको हो भन्ने अन्य तथ्ययुक्त सबूद प्रमाण पेश भएको मिसिल फाइल अध्ययनबाट नदेखिँदा शंकाको सुविधा अभियुक्तले पाउने ।

७. निष्कर्ष (Conclusion)

माथिको विश्लेषणबाट नेपालमा नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्रको जालो सार्वजनिक जीवनका विभिन्न अंगमा दिनानुदिन फैलिरहेको देखिन्छ । यसलाई भ्रष्टाचार अन्तर्गतको कसूर मानेर भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ बमोजिम कैद र जरिवानाको सजाय तोकिए पनि र यसको अनुसन्धानको जिम्मा अ.दु.अ.आ.जस्तो अधिकारसम्पन्न संवैधानिक अंगलाई सुम्पिए पनि नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्रको बिगबिगी घट्नुको साटो बढिरहेको पाइन्छ । अहिले लाभको पदमा बस्नेहरूका जति नक्कली प्रमाणपत्र सार्वजनिक भएका छन्, त्यो त वास्तविक समस्याको एक सानो अंशमात्र रहेको मान्नुपर्छ । अधिकांश अवस्थामा यी कुरा सार्वजनिक नै हुँदैनन् । नियुक्ति वा बढुवाको अर्को प्रतिष्पर्धीले थाहा पाएर उजुरी हालेको अवस्थामा मात्र यस्ता घटना बाहिर आएका छन् । उजुरी नपरेको स्थितिमा यस्ता प्रमाणपत्रका आधारमा मानिसहरूले सरकारी सेवामा प्रवेश गरेर, वर्षौं काम गरेर, बढुवा पाएर हाल अवकाशप्राप्त जीवन बिताइरहेको दृष्टान्त पनि धेरै छन् ।

नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्रको समस्या हाम्रो देशमा बहुआयामिक देखिन्छ । कतिपय अवस्थामा तल्लो तहको नक्कली प्रमाणपत्र पेश गरेर माथिल्लो तहमा चाहिँ अध्ययन गरेरै सक्कली प्रमाणपत्र प्राप्त गरेका उदाहरण पनि छन् । जस्तै : चिकित्सकले नक्कली प्रमाणपत्र पेश गरेको २०७३ सालको मुद्दा । कतिपय स्थितिमा त्यही तहको पहिले नक्कली प्रमाणपत्र ल्याई पछि फेरि स्वदेशी विश्वविद्यालयबाट उसै तहको सक्कली प्रमाणपत्र अध्ययन गरेरै प्राप्त गरेका घटना पनि छन् । अभियुक्तहरूले पेश गरेका नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्र अधिकांशतः प्रमाणपत्र तह वा उच्च माध्यमिक तहका रहेका छन् । त्यस्ता प्रमाणपत्र प्रायः भारतको बिहार र उत्तर प्रदेश राज्यबाट बनाएर ल्याइने र केही स्वदेशी विश्वविद्यालय (खासगरी त्रिभुवन विश्वविद्यालय) का नाममा समेत बनाइने गरेका छन् ।

खुला सीमाना, जानआउन सजिलो, कम समयमै नक्कली प्रमाणपत्र तयार हुने, कार्यालयमा लामो बिदा पनि राख्नु नपर्ने आदि कारणले नक्कली प्रमाणपत्रधारीहरूको पहिलो छनौट छिमेकी मुलुक भारत रहने गरेको छ । बिहार र उत्तर प्रदेश राज्यमा विभिन्न शैक्षिक तहको नक्कली प्रमाणपत्र बनाउने र बिक्रीवितरण गर्ने वर्षौं पुरानो संगठित संयन्त्र (Organized Racket) रहेको कुरा कसैबाट छिपेको छैन । खासगरी, सहायक स्तरका कर्मचारीहरूमा नक्कली प्रमाणपत्र पेश गरी नियुक्ति वा बढुवा लिने प्रवृत्ति बढी देखिएको तथ्य दायर भएका मुद्दाको अध्ययनबाट समेत प्रष्ट हुन्छ । प्रकाशित घटनाहरूबाट अरुलाई दीक्षा दिने शिक्षक, लौह अनुशासनमा रहने प्रहरी र सैनिक, ज्यान बचाउने चिकित्सक, विकासनिर्माण गर्ने इन्जिनियर, सुसूचित गर्ने पत्रकार, राष्ट्रका निधि मानिने कलाकार, दर्जनौं यात्रुको ज्यानको जिम्मा लिने विमानचालक आदि सबै पेशा र व्यवसायमा नक्कली प्रमाणपत्रको रोग पसिसकेको भान हुन्छ ।

नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्रको कारोबारबाट अयोग्य मानिस योग्यताको पदमा स्थापित हुने, अर्को वास्तविक रूपमा योग्य व्यक्ति जायज अवसरबाट वञ्चित हुने, सेवाग्राहीहरूक सुरक्षित र स्तरीय सेवा पाउने हक कुण्ठित हुने एवं सेवाभिन्नको योग्यता प्रणाली (Merit System) मा ह्रास आउने आदि जोखिम पैदा हुन्छन् ।

यद्यपि, अ.दु.अ.आ.ले गर्ने सफल अनुसन्धान र अदालतहरूले यस्ता मुद्दाप्रति अपनाउने अनुदार रवैयाका कारण नक्कली प्रमाणपत्र पेश गरेर बर्चिदैन भन्ने चेतनाको विकास पनि पछिल्लो समयमा भएको छ । तर, पहिल्यैदेखि लिइरहेका यस्ता प्रमाणपत्र कुनै पनि दिन सार्वजनिक भएर सम्बन्धित राष्ट्रसेवक र निजको कार्यक्षेत्रलाई नै शंका तथा विवादको घेरामा ल्याउने क्षमता राख्छन् ।

यस सन्दर्भमा, नेपालमा व्याप्त नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्रको वृद्धिउन्मुख समस्यालाई निम्न उपाय (Control Measures) मार्फत नियन्त्रण गर्न सकिने देखिन्छ :

१. सेवाप्रवेशका सबै तहमा आवश्यकपर्ने न्यूनतम शैक्षिक योग्यता बढाइदिने । हाम्रोमा अहिले निजामती सेवाको खरिदार पदमा प्रवेश गर्दा प्रवेशिका, ना.सु. तहमा प्रमाणपत्र वा उच्च माध्यमिक तह र शाखा अधिकृत पदमा स्नातक तहको न्यूनतम योग्यता राखिएको छ । हाम्रो देशमा केही दशकअघिसम्म उच्च शिक्षा दुर्लभ रहँदा यो व्यवस्था ठिकै पनि थियो । तर अहिले विद्यालय शिक्षा भनेरै कक्षा १२ सम्मलाई मानिसकिएको, स्नातक तहसम्मको अध्यापन हुने कलेज गाउँ तहसम्म एवं स्नातकोत्तर तह अध्यापन हुने कलेज प्रायः सदरमुकामसम्म विस्तार भइसकेको स्थितिमा सेवाप्रवेशको न्यूनतम शैक्षिक योग्यतालाई बढाएर खरिदार पदका लागि प्रमाणपत्र वा उच्च माध्यमिक तह, ना.सु.का लागि स्नातक तह र शाखा अधिकृतको पदमा सम्बन्धित विषयमा स्नातकोत्तर तह कायम गरिनु पर्छ । यसबाट उच्च शिक्षित जनशक्ति निजामती सेवामा प्रवेश गर्नेमात्र नभई शुरुमै अध्ययन पूरा गरेरमात्र सेवाप्रवेश गर्ने हुँदा निजले पछि गएर बढुवाका लागि नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्र पेश गर्ने सम्भावना पनि कम हुन्छ । अहिले बरामद भएका अधिकांश नक्कली प्रमाणपत्र, प्रमाणपत्र तह वा उच्च माध्यमिक तहका भएबाट पनि यो कुरा पुष्टि हुन्छ । प्रहरी, सेना, शिक्षक, स्थानीय तह, संस्थान आदि क्षेत्रमा पनि यसैबमोजिम सेवाप्रवेशको न्यूनतम शैक्षिक योग्यता तोकिनु पर्दछ ।

२. लिखित परीक्षा र अन्तरवार्ता उत्तीर्ण गरी सेवामा शुरु प्रवेश गर्दाकै समयमा उम्मेदवारका शैक्षिक प्रमाणपत्र सत्यापन (Verification) गर्न लगाउने । खासगरी, कसैको विदेशी विद्यालय वा शिक्षण संस्थाको प्रमाणपत्र भएमा सिफारिशकर्ता निकाय (जस्तै : लोकसेवा आयोग) ले नै त्यहाँको बोर्डमा पत्राचार गरी त्यसको आधिकारिकता यकीन गर्ने । स्वदेशी विद्यालय वा शिक्षण संस्थाको हकमा पनि पत्राचारको माध्यमबाट वास्तविकता पत्ता लगाउने । फर्जी प्रमाणपत्र पेश गरेको पुष्टि भएमा सेवा प्रवेश गरेको उम्मेदवारलाई परीक्षणकालभित्रै बर्खास्त गरी आवश्यक कानुनी कारवाही चलाउने ।
३. नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्र पेश गरी लाभ लिएको कसूरमा अहिलेको भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ मा ६ महिनादेखि १ वर्षसम्म कैद र रु. १० हजारदेखि रु. २० हजारसम्म जरिवानाको सजाय तोकिएको छ जुन Deterrent Effect का लागि अपर्याप्त छ । नक्कली प्रमाणपत्रले समाज र सेवाग्राहीलाई पार्ने जोखिमको दाँजोमा दिइने सजाय न्यून भएको हुँदा यसलाई संशोधनमार्फत बढाएर १ वर्षदेखि २ वर्षसम्म कैद र रु. ५० हजारदेखि रु. १ लाखसम्म जरिवाना गराउनुपर्ने ।
४. अहिले पेश गरिने अधिकांश नक्कली प्रमाणपत्रहरू भारतबाट ल्याइने गरेका छन् । त्यसको आधिकारिकता यकीन गर्न पटकैपिच्छे अ.दु.अ.आ.र राष्ट्रिय परीक्षा बोर्डको टोली उत्तर प्रदेश वा बिहार पुगेर, विवरण लिएर फर्किनुपर्ने स्थिति छ । यो प्रकृया खर्चिलो, भ्रष्टाचालो र समय लाग्ने छ । अतः भारतीय प्रान्तका विश्वविद्यालय र उच्च माध्यमिक शिक्षा परिषद्सँग समन्वय गरेर अनलाइनमार्फत नै त्यहाँ भर्ना भएका नेपाली विद्यार्थीका शैक्षिक विवरण लिन सकिने गरी प्रकृत्यामा सुधार गर्नुपर्ने ।
५. नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्रको कसूरमा सजाय पाएका प्रतिवादीहरूमध्ये अधिकांशको सजाय कार्यान्वयन भइरहेको छैन । विशेष अदालत वा सर्वोच्च अदालतले ६ महिना वा १ वर्ष कैद गरे पनि उनीहरू समाजमा स्वतन्त्र जीवन नै बिताइरहेको स्थिति छ । आरोप प्रमाणित भएपछि निजहरू सेवाबाट बर्खास्त हुने, कर्मचारी सञ्चयकोष बाहेक अन्य सेवासुविधा नपाउने भए पनि निजहरूको कैद सजाय विरलैमात्र कार्यान्वयन भएको पाइन्छ । अतः फैसला कार्यान्वयन निर्देशनालय, सम्बन्धित जिल्ला अदालत र अ.दु.अ.आ.ले आपसमा समन्वय गरी निजहरूको सजाय लागू गर्न जुट्नुपर्ने ।
६. कतिपय निकायमा नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्र पेश गरेर नियुक्ति वा बढुवा लिएको पुष्टि भइसक्दा पनि त्यस्ता राष्ट्रसेवकहरूलाई कानुनी प्रकृत्यामा नलगेर निजहरूलाई पदबाट राजिनामा गर्न लगाई अवकाशप्राप्तका सबै सेवासुविधा दिने गरेको पाइन्छ । कसूरको गम्भीरता हेरी व्यक्तिहरूले यस्तो छुट नपाउनुपर्ने हो । अतः फर्जी प्रमाणपत्रका कुरामा शून्य सहिष्णुता नीति लागू गर्दै शंकास्पद प्रमाणपत्रहरूलाई न्यायिक परीक्षणमा लगी कानूनबमोजिमको कारवाही हुनैपर्ने ।

तत्कालीन राजा ज्ञानेन्द्रको सक्रिय शासनकाल (२०६१ साल) मा नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्र छानबिन गर्न मुलुकभर एक अभियान नै चलेको थियो । सबै स्थायी कर्मचारी, शिक्षक, प्रहरीलाई आ-आफ्नो कार्यालयमा आफूले प्राप्त गरेका शुरुदेखि हालसम्मका शैक्षिक प्रमाणपत्रको प्रमाणित प्रतिलिपि पेश गर्न लगाइएको थियो । यसरी संकलित प्रमाणपत्र तत् तत् केन्द्रीय निकायमा जम्मा

गर्दै शंका लागेका कागजातको हकमा अ.दु.अ.आ.मा थप छानिविनका लागि पठाइने गरिन्थ्यो । त्यस क्रममा जाली प्रमाणपत्र पेश गरेर जागिर खाएका धेरै राष्ट्रसेवकहरू समातिएका थिए भने कतिपयले सम्भावित कारवाहीबाट जोगिन आफैं पदत्याग पनि गरेका थिए । यो अभियान २०६२ सालसम्म चलेको थियो । मुलुकमा २०६३ सालमा लोकतन्त्रको आगमन भएसँगै यो छानविन प्रकृया ओभरलेमा परी उजुरीमा मात्र आधारित हुन पुग्यो । २०६३ सालपछि पनि मुलुकमा थुप्रै नक्कली शैक्षिक प्रमाणपत्र जम्मा हुन पुगेको तथ्य परेका उजुरी र दायर भएका मुद्दाबाट देखिइरहेको छ । अतः त्यतिबेला जस्तै राष्ट्रसेवकहरूको शंकास्पद प्रमाणपत्र संकलन र परीक्षण गर्ने अर्को राष्ट्रव्यापी अभियान चलाउन ढिला भइसकेको स्थिति छ ।

सन्दर्भ सामग्री (References)

क) प्राथमिक सामग्री

- नेपालको संविधान
- भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७
- भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९
- नेपाल कानून पत्रिकाका विभिन्न अंकहरू

ख) माध्यमिक सामग्री

- <https://www.bbc.com>
- <https://www.imagekhabar.com>
- <https://shikshyapatra.com>
- <https://www.lokpath.com>
- <https://nepalmag.com.np>

घुस/रिसवत (स्टिङ्ग अपरेसन) प्रक्रिया, अनुसन्धान र अभियोजन

■ अम्बिका रघुवंशी

परिच्छेद-१

१.१ पृष्ठभूमी:

भ्रष्टाचार नियन्त्रण विश्वव्यापी चुनौतीको विषय रहेको छ। भ्रष्टाचारको प्रकृति र स्वरूपमा मात्र भिन्नता देखिए तापनि विकसित राष्ट्र देखि लिएर विकाससिल राष्ट्र सबैमा भ्रष्टाचार व्याप्त रहेको अवस्था छ। सार्वजनिक पद धारण गरेका राष्ट्रसेवकले आफूलाई प्राप्त अधिकार र स्रोतको दुरुपयोग गरी व्यक्तिगत लाभ प्राप्त गर्ने कार्यलाई नै भ्रष्टाचार भनिन्छ। कानूनी अर्थमा कुनै सार्वजनिक अधिकार प्राप्त व्यक्तिले कुनै काम गर्न वा गरिदिए बापत वा नगर्न वा नगरिदिए बापत आफूलाई वा आफ्नो समूहलाई वा अरु कसैलाई आर्थिक फाइदा पुर्याउने काम गरेमा भ्रष्टाचार भनिन्छ। भ्रष्टाचार विशेषगरी व्यक्तिको नैतिकता र निष्ठासँग जोडिएको विषय हो। नैतिकता व्यक्तिको आचरण र व्यवहारको शुद्धता मापन गर्ने सूचक हो। मानिसमा असिमित ईच्छा र आकांक्षा हुने गर्दछ आफ्नो आर्थिक हैसियतले नभ्याएतापनि यसको परिपूर्ति गर्नका लागि भ्रष्टाचार गर्ने गर्दछन्। साथै प्रचलित धर्म, संस्कृति, मूल्य मान्यताको कारण पनि हाम्रो समाज बढी खर्चिलो हुने गरेको देखिन्छ यसले गर्दा भ्रष्टाचार गरेर भएपनि समाजमा प्रतिष्ठित जिवनयापन गर्ने गरेको पाइन्छ। यसले गर्दा सार्वजनिक निकायहरू तथा राजनीतिक तहमा भ्रष्टाचार व्याप्त हुदै गएको देखिन्छ। भ्रष्टाचार बढाउन र नियन्त्रणमा आमनागरिक र जनसमुदायको ठूलो भूमिका रहेको हुन्छ। भ्रष्टाचार भएको सूचना र खबरदारी जनस्तरबाट समेत हुने गर्दछ।

सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले आफू कार्यरत कार्यलयको काम गरिदिएबापत सेवाग्राहीसँग अतिरिक्त शुल्क, रकम लिने कार्य घुस/रिसवत हो। नेपालमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबाट भ्रष्टाचारको मुद्दामा अनुसन्धान र अभियोजन गर्ने र विशेष अदालत काठमाण्डौमा मुद्दा दायर गर्ने व्यवस्था छ। अन्य मुद्दाहरूसँग हालसम्मको अभिलेख हेर्दा आयोगबाट सबैभन्दा बढी संख्यामा घुस/रिसवत मुद्दा दायर भएको देखिन्छ भने हरेक वर्ष आयोगबाट दायर मुद्दा संख्या बढिरहेको तथ्याङ्कहरूबाट देखिन्छ।

भ्रष्टाचार जुनसुकै क्षेत्रमा पनि हुनसक्छ- नीजि, सार्वजनिक, गैरसरकारीसंस्था, राजनीतिक, न्यायिक, सुरक्षा आदि। यिनका काममा, कार्यविधि र कार्यशैलीमा, योजनामा, नियम कानूनमा जहाँ पनि भ्रष्टाचारले स्थान लिएको हुनसक्छ। पछिल्लो समयमा नेपालमा भ्रष्टाचारको आयाम, क्षेत्र र तिब्रतामा समेत धेरै परिवर्तन देखिएको छ। नेपालमा भ्रष्टाचार विरुद्ध परेका उजुरी र भ्रष्टाचार विरुद्ध परेका मुद्दाको अवस्थालाई हेर्दा भ्रष्टाचार घट्ने होइन, बढ्ने क्रममा देखिन्छ।^{३२३}

परिच्छेद-२

२.१ भ्रष्टाचारको परिभाषा

भ्रष्टाचार (Corruption) शब्द ल्याटिन भाषाको Corrupts बाट आएको हो। जसको अर्थ भत्काउनु बिगार्नु भन्ने हुन्छ। भ्रष्ट र आचार दुई शब्दको संयोजनबाट भ्रष्टाचार शब्द बनेको छ। भ्रष्टको अर्थ पतित हुनु र आचारको अर्थ आचरण व्यवहार हो। सामान्य अर्थमा आचरणबाट तल झरेको इमानदारी सदाचारिताको अभाव भएको व्यवहार नै भ्रष्ट आचरण हो। विश्व बैंकले निजी फाइदाका लागि सार्वजनिक ओहदाको दुरुपयोग गर्नु भ्रष्टाचार हो भनी परिभाषा गरेको छ। Transparency International ले राजनीतिक, सरकारी वा सार्वजनिक पदाधिकारीले आफ्नो अधिकारको दुरुपयोग गरी निजी लाभका लागि गैरकानूनी काम गर्नुलाई भ्रष्टाचार हो भनी परिभाषा गरेको पाइन्छ। भ्रष्टाचारलाई white color crime पनि भनिन्छ। यसमा सार्वजनिक पदमा बसेको व्यक्तिले आफ्नो पदको दुरुपयोग गरी कानूनद्वारा निर्धारित कर्तव्य विपरीतका आचरण गरी आर्थिक फाइदा लिनु वा अरु कसैलाई फाइदा पुर्याउने गरी काम गर्नु नै भ्रष्टाचार हो। भ्रष्टाचार बहुआयामिक छ, साथै अन्तरदेशीय पनि छ। विभिन्न वर्ग, राजनीतिक, प्रशासनिक र अन्य क्षेत्रमा कार्यरत व्यक्ति यसमा संलग्न भएका हुन्छन्।

नेपालमा भ्रष्टाचारको परिभाषा नेपालका कानूनले गरेको देखिदैन। बरु अवस्था उल्लेख गरी भ्रष्टाचार ठहर्ने व्यवस्था गरेको देखिन्छ। भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ ले रिसवत लिने/दिने, बिना मूल्य वा कम मूल्यमा वस्तु वा सेवा लिने, दातव्य, उपहार वा चन्दा लिने, कमिशन लिने, राजस्व चुहावट गर्ने, गैरकानूनी लाभ वा हानी पुर्याउने बदनियतले काम गर्ने, गलत लिखत तयार गर्ने, गलत अनुवाद गर्ने, सरकारी कागजात सच्याउने, सरकारी वा सार्वजनिक संस्थाको कागजात नोक्सान गर्ने, प्रश्नपत्रको गोपनीयता भङ्ग गर्ने वा परीक्षाको

^{३२३}नेउपाने अच्युतमणि, "भ्रष्टाचारको विस्तार, कारण र प्रहार", भर्डिक्ट त्रैमासिक अङ्क १३,

परिणाम फेरबदल गर्ने, गैरकानूनी व्यापार व्यवसाय गर्ने, नपाएको ओहदा पाए भन्ने, झुठ्ठा विवरण दिने, सार्वजनिक सम्पत्तिको हानी नोक्सानी गर्ने, गैरकानूनी दबाब दिने, गलत प्रतिवेदन दिने, गैरकानूनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गर्ने कार्यलाई भ्रष्टाचारको परिभाषाभित्र राखेको छ।^{३२४}

२.२ भ्रष्टाचारको सन्दर्भमा अख्तियार

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। यसकालागि अख्तियारले दण्डात्मक, निरोधात्मक, प्रवर्द्धनात्मक र संस्थागत सुदृढीकरणका कार्य गर्दै आईरहेको छ। नेपालको संविधानको भाग २१, धारा २३८ र २३९ मा आयोग तथा यसका काम कर्तव्य र अधिकारको बारेमा उल्लेख गरिएको छ, जसलाई भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने उद्देश्यले स्थापित एवं क्रियाशील एकमात्र संवैधानिक निकायको रूपमा लिन सकिन्छ। आयोगले यस अन्तर्गतका १० वटा कार्यालयहरू मार्फत भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सुशासन स्थापना गर्ने कार्यलाई स्थानीय तहसम्म पुर्याएको छ। नेपालले भ्रष्टाचार नियन्त्रण सम्बन्धी संयुक्त राष्ट्रसंघीय महासन्धि, २००३ लाई अनुमोदन गरी कार्यान्वयन गर्नका लागि रणनीति र कार्यान्वयन कार्ययोजना तयार गरेको छ।^{३२५}

देशमा भ्रष्टाचार जुनसुकै क्षेत्रमा पनि हुनसक्छ; निजी, सार्वजनिक, गैरसरकारी संस्था, राजनीतिक, न्यायिक, सुरक्षा आदि। यिनका काममा, कार्यविधि र कार्यशैलीमा, योजनामा, नियम कानूनमा जहाँ पनि भ्रष्टाचारले स्थान लिएको हुनसक्छ। पछिल्लो समयमा नेपालमा भ्रष्टाचारको आयाम, क्षेत्र र तीव्रतामा समेत धेरै परिवर्तन देखिएको छ। नेतृत्व तहबाटै भ्रष्टाचार हुने, भ्रष्टाचारीलाई राजनैतिक संरक्षण हुने, योजना तर्जुमादेखि योजना कार्यान्वयनसम्म नै मिलेमतोमा भ्रष्टाचार हुने गरेको तथ्याङ्कले देखाएका छन्।

^{३२४}भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ दफा ३

^{३२५}सताइसौं वार्षिक प्रतिवेदन २०७४ (सारांश), अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग,

परिच्छेद-३

३.१ घुस/रिसवत मुद्दा: अवधारणा र प्रयोग

राष्ट्रसेवकले सेवा गरे बापत कानून बिपरित सेवाग्राहीबाट नगदी तथा जिन्सी लिनु खानुलाई घुस भन्न सकिन्छ। भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा ३ को उपदफा (१) मा राष्ट्रसेवक वा राष्ट्रसेवक हुन लागेको कुनै व्यक्तिले आफ्नो ओहदा वा सो सम्बन्धी कुनै काम गर्न वा गरिदिए बापत वा नगर्न वा नगरिदिए बापत वा आफ्नो ओहदा वा सो सम्बन्धी कुनै काम गर्दा कुनै व्यक्तिलाई मोलाहिजा वा अनिष्ट गर्न वा गराइदिए बापत वा नगर्न वा नगराइदिए बापत आफ्नो वा अरु कसैको निमित्त रिसवत लिएमा वा लिन मन्जुर गरेमा घुस/रिसवत लिनेलाई सजायको व्यवस्था गरेको छ। सामान्यतया उद्योग दर्ता गर्न, विद्युत मिटर बक्स लाइन जडान गर्न, धारा जोड्न, संस्थाको खाद्य अनुज्ञापत्र नवीकरण गर्न, गुठी जग्गाको मोही नामसारी गर्न, जग्गा कित्ताकाट गर्न, एकीकरण गर्न, हालसाविक गर्न, दर्ता गर्न, नापजाँच/रेखांकन गर्न, लालपुर्जा बनाउन, अंशबण्डाका लागि जग्गा आ-आफ्नो नाममा कायम गर्न, नाबालक परिचयपत्र बनाउन, मोटर ड्राइभिङ इन्स्टिच्युट दर्ता गर्न, सवारी चालक अनुमतिपत्र नवीकरण गर्न, सवारी साधन दर्ता गर्न, सवारी साधन अञ्चलीकरण सुरुवा गर्न, मेनपावर कम्पनी दर्ता प्रक्रिया सम्पन्न गर्न सेवाग्राहीसँग घुस रिसवत लिएको पाइएको छ।

३.२ घुस/रिसवत मुद्दाको तुलनात्मक अभ्यास(भारत र नेपाल)

नेपालमा जस्तै भारतमा पनि घुस/रिसवत मुद्दामा रङ्गेहात पक्राउ गर्ने गरिएको छ। भारतमा समेत घुस/रिसवत लिएको/दिएको बारेमा जानकारी प्राप्त गर्न लिखित उजुरी प्राप्त हुनुपर्ने कानूनी व्यवस्था रहेको देखिन्छ। उजुरी दिने व्यक्तिलाई आफ्नो स्वइच्छाले उजुरीको विषयवस्तु लेख लगाइन्छ। भारतमा एकै व्यक्तिले पटक-पटक उजुरी गरेको हुन नहुने र पटक-पटक उजुरी गर्ने व्यक्तिलाई अदालतले CBI को Pet Persons भन्ने गरेको पाइन्छ भने नेपालमा घुस/रिसवत मुद्दामा एकै व्यक्तिले पटक-पटक उजुरी दिएको र सो उजुरीको अनुसन्धान गरी विशेष अदालतमा मुद्दा दायर गरेकोमा विशेष अदालतबाट उक्त उजुरीको विश्वसनियतामा प्रश्न उठाइएको पाइन्छ।

भारतमा रङ्गेहात पक्राउको लागि निवेदकलाई रकम उपलब्ध गराइदैन। उजुरी निवेदन प्राप्त भएपश्चात् Complain Verification गर्ने र सो पश्चात् उजुरी दर्ता गर्ने गरिन्छ र घुस रकम निवेदक आफैले व्यवस्था गर्नु पर्ने, आरोप पत्र दायर भएपश्चात् उक्त रकम निवेदकलाई

फिर्ता हुने र निवेदकले पैसा व्यवस्था गर्न नसकेमा Operation नगरीने कानूनी व्यवस्था रहेको छ भने नेपालमा उजुरकर्तालाई आयोगबाट रकम उपलब्ध गराउन सकिने व्यवस्था अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियमावलीमा उल्लिखित छ र विशेष अदालतमा मुद्दा दायर भएपश्चात् उक्त रकम आयोगलाई फिर्ता दिने प्रचलन रहेको छ।

३.३ घुस/रिसवत मुद्दामा अनुसन्धान प्रक्रिया र अभियोजन

राष्ट्र सेवकले Service Delivery को सिलसिलामा सेवाग्राहीसँग सेवाबापत घुस/रिसवत माग गरेको खण्डमा आयोगबाट घुस मागनुको कारण सहित निवेदकलाई नै निवेदन लेख्न लगाई लिखित निवेदन दर्ता गर्ने गरिन्छ। उजुरी निवेदनसँग सम्बन्धीत (निवेदन दर्ता नं., निवेदनको छाँया कपी, राजस्व तिरेको भौचर) कागजातहरू माग गर्ने, आरोपित कर्मचारी, कार्यालय, सम्भावित स्थानको गतिविधि उपर निगरानी गर्ने, पीडित सेवाग्राही र आरोपित कर्मचारी बीच लेनदेनको विषयमा भएको कुराकानीको वैज्ञानिक एवं संचारका उपकरण प्रयोग गरी Audio Visual Record गर्ने। (अ.दु.अ.आ. नियमावली २०५९ को नियम ४१), स्टिङ्ग अप्रेसनको लागी माग गरे बमोजिमको रकमको व्यवस्था र सोको फोटोकपी गर्ने, निवेदकको माग बमोजिमको रूपैयाँमा निवेदक समेतको रोहबरमा केमिकल पाउडर (PHENOLPHTHALEIN) लगाउने, निवेदकलाई रकम बुझेको भरपाई गराउने (अ.दु.अ.आ. नियमावली २०५९ को नियम ३०), रंगेहात पक्राउको बिस्तृत योजना र बैकल्पिक योजना बनाउने, Sting Operation को लागि टोली तथा आवश्यक कागजातहरू, लाहाछाप, डोरी, container तथा Sodium Carbonate Powder तयार गर्ने गरिन्छ।

तत्पश्चात् आरोपित कर्मचारी तथा रकम लेनदेन हुने स्थानको शुद्ध निग्रानी गर्ने, कार्बाही पूर्व घर, कार्यालय वा कोठामा प्रवेश गर्दा अ.दु.अ.आ. नियमावली, २०५९को अनुसूची ९ बमोजिम प्रवेश मुचुल्का खडा गर्ने, अ.दु.अ.आ. नियमावली २०५९को अनुसूची १० बमोजिम खानतलासी/बरामदी मुचुल्का तयार गर्ने, आरोपित कर्मचारीलाई आफ्नो परिचय दिई यथास्थानमा बसिदिन अनुरोध गर्ने, तत्पश्चात् स्थानीय प्रहरी र स्थानीय प्रतिनिधिलाई खबर गर्ने, खानतलासी गर्नु पहिले आरोपित कर्मचारीको र कन्ट्रोल नमुनाको लागि Red Hand परीक्षण गरी नमुना संकलन गर्ने, स्थानीय प्रतिनिधि समेतको रोहबरमा रंगेहात परीक्षण र खानतलासी गर्दाको Video खिच्ने, Red Hand नमुना संकलन गर्ने क्रममा सोडियम कार्बोनेट केमिकल मिसाइएको पानीमा आरोपितको हात धुन लगाउदा उक्त पानीको रङ्ग बैजनी रातो रङ्गमा परिणत भएमा सोही ब्यहोरा खुलाई मुचुल्का तयार गर्ने।

खानतलासी पुर्जी बुझाई आरोपित कर्मचारीलाई घुस/रकम सहित आफ्नो साथमा रहेको नगद तथा जिन्सी सामान निकाली राख्न अनुरोध गर्ने, बरामदी मुचुल्का तयार गर्दा घुस रकम लुकाएको स्थानको विवरण खुलाई मुचुल्का तयार गर्ने, स्थानीय प्रतिनिधीलाई बरामद भएको रकम र आयोगले Sting Operation को लागि खटाउदा उपलब्ध गराएको नोटहरूको फोटोकपीमा उल्लेखित नम्बर एक आपसमा भिडाउने, बरामद भएको रकम मध्येबाट प्रत्येक बन्डलबाट १/१ थान निकाली परीक्षणको लागी नमुना संकलन गर्ने, परीक्षणको लागी पठाउनु पर्ने नमुनाहरू आरोपित कर्मचारी र स्थानीय प्रतिनिधी समेतको सहीछाप गराई शिलबन्दी गर्ने, मुचुल्कामा स्थानीय जनप्रतिनिधि, कार्यालयको प्रमुख, आरोपित कर्मचारी र निवेदकलाई रोहवरमा राख्ने, मुचुल्कामा आरोपित कर्मचारीहरूको सहीछाप गराउदा Visual Record गर्ने, आरोपित कर्मचारीलाई पक्राउ पुर्जी दिई पक्राउ गर्ने, पक्राउ परेको कर्मचारी सहित बरामद रकम, कागजातहरू र सबुद प्रमाणहरू आयोगमापेश गरिन्छ र अनुसन्धान गरी विशेष अदालतमा मुद्दा दायर गरिन्छ ।

तालिका- १

विशेष अदालतमा दर्ता भएका मुद्दा र संख्या^{३२६}

सि. नं.	मुद्दाको विवरण	आ.व. ०७५।०७६	आ.व. ०७४।०७५	आ.व. ०७३।०७४
१	घुस/रिसवतलिई भ्रष्टाचार गरेको मुद्दा	१४६	९८	६१
२	झुठ्ठा/शैक्षिक योग्यता प्रमाण पत्र पेश गरी भ्रष्टाचार गरेको मुद्दा	९०	५८	४५
३	सार्वजनिकसम्पत्तिको हानी नोक्सानी गरी भ्रष्टाचार गरेको	३३	१७	१७
४	गैरकानूनीलाभ लिई नेपाल सरकारलाई हानी नोक्सानी गरेको मुद्दा	१३	४	३

^{३२६}नेउपाने, अच्युतमणि, "तथ्यबाट हेर्दा भ्रष्टाचार र अख्तियार", स्मारिका, २०७६, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग

५	गैरकानूनीसम्पत्ति आर्जन गरी भ्रष्टाचार गरेको	८	४	११
६	राजस्वचुहावट गरी भ्रष्टाचार गरेको	२	४	३
७	अन्य(सरकारीकागज च्यातेको, नष्ट गरेको, गलत लिखत तयार गरेको)	६२	८	१५
	जम्मा	३५४	१९२	१५५

स्रोत: अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग

तालिका- २

घुस मुद्दामा रंगेहात पक्राउ Sting Operation) मा परेका व्यक्तिको संख्या^{३२७}

आ.व.	संख्या
२०७२/०७३	१०५
२०७३/०७४	१५७
२०७४/०७५	२४५
२०७५/०७६	२४०

स्रोत: अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको तथ्यांक

माथिको तालिका २ र ३ हेर्दा भ्रष्टाचारमा अदालतमा दायर मुद्दा मध्ये Sting Operation अर्थात् घुस रिसवत मुद्दानै अधिकांश देखिन्छन् र यिनै २ प्रकृतिका मुद्दा नै अन्यको तुलनामा हरेक वर्ष बढिरहेको पनि देखिन्छ। घुस मुद्दामा रंगेहात पक्राउ परेका व्यक्ति संख्यात्मकरूपमा हेर्दा निजामती कर्मचारी अत्याधिक देखिन्छन्। यसमा दर्जाका अधिकांश शाखा अधिकृतस्तर र त्योभन्दा तल्ला दर्जाका व्यक्ति बढी पक्राउ परेको र कम बिगो भएका मुद्दानै बढी देखिन्छन्।

^{३२७}पृ. ४

३.४. घुस/रिसवत मुद्दा सम्बन्धमा भएका कानूनी व्यवस्था^{३२८}

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियमावली नियम ३०: घुस रिसवत बापत रकम उपलब्ध गराउन सक्ने

(१) कुनै सार्वजनिक पदधारण गरेको व्यक्तिले घुस रिसवत माग गरेको भनी आयोगमा पर्न आएको उजुरी निवेदनको अनुसन्धानको सिलसिलामा आयोगले आफ्ना कर्मचारी वा उजुरवाला वा अन्य कुनै व्यक्तिमार्फत त्यस्तो सार्वजनिक पदधारण गरेको व्यक्तिलाई घुस रिसवत बापत रकम उपलब्ध गराउन सक्नेछ।

उपनियम (१) बमोजिम घुस रिसवत उपलब्ध गराउने कर्मचारी वा व्यक्तिलाई कुनै किसिमको कारवाही र सजाय गरिने छैन।

नियम ४१ : वैज्ञानिक एवं संचारका उपकरण तथा साधनको प्रयोग

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धानमा संलग्न कर्मचारी एवं व्यक्तिलाई अनुसन्धानको सिलसिलामा आयोगको आदेशानुसार आवश्यक पर्ने वैज्ञानिक एवं संचारका उपकरण तथा साधन साथमा लिई हिंड्न र प्रयोग गर्न पाउने अधिकार हुनेछ।

नियम १८ : पक्राउ पुर्जी

अनुसन्धानको सिलसिलामा आयोगले कसैलाई पक्राउ गर्नु परेमा अनुसूची-७ बमोजिमको ढांचामा पक्राउ पुर्जी दिनु पर्नेछ।

नियम २०: खानतलासी

- अख्तियार दुरुपयोग गरेको उजुरी निवेदनको छानबिन, अनुसन्धान तथा तहकिकातको सिलसिलामा खानतलासी तथा बरामद गर्नु पर्दा क्रमशः अनुसूची ९ बमोजिमको ढांचामा प्रवेश मुचुल्का र अनुसूची-१० बमोजिमको ढांचामा खानतलाशी तथा बरामदी मुचुल्का उठाई बरामद गर्नु पर्दछ।

^{३२८}अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियमावली २०५९ को परिच्छेद- ५ (विविध)

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको मिति २०७३।०८।१३ को बैठकको निर्णय बमोजिम "रिसवतको कसुरमा रंगेहात पक्राउ (Sting Operation), अनुसन्धान र अभियोजन गर्ने सम्बन्धी निर्देशिका, २०७३" बमोजिम प्रहरी महाशाखा अन्तर्गत इन्टेलिजेन्स युनिट र आयोगका अन्य कार्यालयहरूले रंगेहात पक्राउ सम्बन्धी कार्य सम्पादन गर्दै आएको छ । (अ.दु.अ.आ.ऐन, २०४८ दफा ३२)

- घुस रिसवत रकम उपलब्ध गराउने कर्मचारी वा व्यक्तिलाई कारवाही नगरिने । (भष्टाचार निवारण ऐन २०४८ को दफा ३७ बमोजिम अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियमावली २०५९ को परिच्छेद ५ नियम ३०)
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ को दफा ३२ ले दिएको अधिकार प्रयोग गरी रिसवतको कसुरमा रंगेहात पक्राउ (sting Operation), अनुसन्धान र अभियोजन गर्ने सम्बन्धी निर्देशिका, २०७३ स्वीकृत गरिएको ।
- अनुसन्धानको क्रममा श्रव्य-दृश्य प्रमाण संकलन गर्न अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियमावली २०५९ को परिच्छेद-५ को नियम ४१ बमोजिम वैज्ञानिक एवं संचारका उपकरण तथा साधनको प्रयोग गर्न पाउने अधिकार रहेको ।
- प्रमाण ऐन, २०३१को परिच्छेद ३ को दफा ९: पक्षले ब्यक्त गरेका कुराहरू र दफा १०: मौकामा ब्यक्त गरेका कुराहरू रेकर्ड गरी प्रमाणको रूपमा पेश गर्ने गरेको ।
- एउटै रकम दुई जनाबाट बरामद गर्ने कानूनी व्यवस्था नरहेको ।
- भष्टाचार निवारण ऐन २०५९को परिच्छेद ३ को दफा २५(२) ले अनुसन्धानको क्रममा दशी प्रमाणहरू(कागजात) बरामद गरी संकलन गर्ने व्यवस्था गरेको ।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियमावली २०५९को दफा २० ले खानतलासी गरी प्रमाण संकलन गर्ने व्यवस्था गरे बमोजिम नगद/ जिन्सी/ माल/ बस्तु /कागजात/ प्रमाण फेला पर्नसक्ने सम्भावना रहेको घर कम्पाउन्ड निवासस्थान शरीर समेतका स्थान (कोठाबाट, गाडीबाट, टेबुलबाट, झोलाबाट समेत) बरामद गर्न सकिने ।

३.५. घुस/रिसवत मुद्दा र सजाय^{३२९}

भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ मा भ्रष्टाचारको कसूर र सजाय सम्बन्धी व्यवस्था यसप्रकार उल्लेख गरिएको छ।

राष्ट्रसेवक वा राष्ट्रसेवक हुन लागेको कुनै व्यक्तिले आफ्नो ओहदा वा सो सम्बन्धी कुनै काम गर्न वा गरिदिए बापत वा नगर्न वा नगरिदिए बापत वा आफ्नो ओहदा वा सो सम्बन्धी कुनै काम गर्दा कुनै व्यक्तिलाई मोलाहिजा वा अनिष्ट गर्न वा गराइदिए बापत वा नगर्न वा नगराइदिए बापत आफ्नो वा अरु कसैको निमित्त रिसवत लिएमा वा लिन मन्जुर गरेमा देहाय बमोजिमको रिसवत लिनेलाई वा लिन मञ्जुर गर्नेलाई कसूरको मात्र अनुसार देहाय बमोजिम कैद र विगो बमोजिम जरिवाना हुनेछ। रिसवत लिइसकेको भए सो रिसवत समेत जफत हुनेछ।

क	पच्चीस हजार रुपैयाँ सम्म	तीन महिना सम्म कैद
ख	पच्चीस हजार रुपैयाँ भन्दा पचास हजार रुपैयाँ सम्म	तीन महिना देखि चार महिना सम्म कैद
ग	पचास हजार रुपैयाँ भन्दा बढी एक लाख रुपैयाँ सम्म	चार महिना देखि छ महिना सम्म कैद
घ	एक लाख रुपैयाँ भन्दा बढी पाँच लाख रुपैयाँ सम्म	छ महिना देखि एक वर्ष छ महिना सम्म कैद
ङ	पाँच लाख रुपैयाँ भन्दा बढी दश लाख रुपैयाँ सम्म	एक वर्ष छ महिनादेखि दुई वर्ष छ महिनासम्म कैद
	दश लाख रुपैयाँ भन्दा बढी पच्चीस लाख रुपैयाँ सम्म	दुई वर्ष छ महिनादेखि चार वर्ष सम्म कैद
	पच्चीस लाख रुपैयाँ भन्दा बढी पचास लाख रुपैयाँसम्म	चार वर्ष देखि छ वर्ष सम्म कैद

^{३२९}भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९, दफा ३

	पचास लाख रुपैयाँ भन्दा बढी एक करोड रुपैयाँसम्म	छ वर्ष देखि आठ वर्ष सम्म कैद
	एक करोड रुपैयाँ भन्दा बढी जतिसुकै भए पनि	आठ वर्ष देखि दश वर्ष सम्म कैद

- (२) राष्ट्रसेवक बाहेक अन्य व्यक्तिले कुनै राष्ट्रसेवकलाई निजको ओहदाको वा हैसियतको कुनै काम गराउन वा नगराउन मनाउने उद्देश्यले वा निजबाट गराउन वा नगराउन मनाइदिए बापत वा सो ओहदाको वा हैसियतको कुनै काम गर्दा कुनै व्यक्ति उपर मोलाहिजा वा अनिष्ट गर्न वा नगर्न मनाउने उद्देश्यले वा मोलाहिजा वा अनिष्ट गर्न वा नगर्न मनाइदिए बापत कुनै व्यक्तिबाट आफ्नो वा अरु कसैको निमित्त कुनै रिसवत लिएमा वा लिन मञ्जुर गरेमा निजलाई उपदफा (१) बमोजिमको सजाय गरी रिसवत लिइसकेको भए सो रिसवत समेत जफत गरिनेछ।
- (३) कसैले राष्ट्रसेवक वा अन्य कुनै व्यक्तिलाई उपदफा (१) वा (२) बमोजिम कुनै काम गर्न, गराउन वा नगर्न, नगराउन रिसवत दिएमा निजलाई कसूरको मात्र अनुसार उपदफा (१) बमोजिम सजाय हुनेछ।
- (४) यस दफा अन्तर्गत सजाय हुने कुनै कसूर गर्न दुरुत्साहन दिने व्यक्तिलाई त्यसरी दुरुत्साहन दिएबाट कसूर भएको वा नभएको जेसुकै भए तापनि कसूरको मात्र अनुसार निज राष्ट्रसेवक भए सोही कसूरको लागि तोकिएको सजाय र अन्य व्यक्ति भए त्यसको आधा सजाय हुने व्यवस्था गरिएको छ।

परिच्छेद-४

४.१ घुस/रिसवत मुद्दामा अदालतको दृष्टीकोणः

(क) विशेष अदालतबाट फैसला गर्दा लिइएका आधारहरुः

- घुस लिँदा रङ्गेहात पक्राउ परेको, पैसा बरामद भएको, पैसा मागेको फोन record र video समेत पेश भएको एक मुद्दामा विशेष अदालतबाट २०७५/०२/०८ गते फैसला गर्दै प्रतिवादीको खल्तीबाट रकम बरामद भएको भन्ने बरामदी मुचुल्काका आधारमा मात्र प्रतिवादीलाई दोषी ठहर गर्न न्यायोचित नदेखिने भनी फैसला भएको छ। Sting Operation को नाममा राज्यबाट नै पैसा दिएर घुस खुवाउन उत्प्रेरित गर्नुभन्दा बरु सूचनाको श्रोत संकलन विश्लेषण गर्ने र निगरानी गरी कारबाही प्रक्रिया अघि बढाउनु उपयुक्त देखिन्छ। Sting operation का पछिल्ला केही मुद्दामा स्वयम्जुरवाला/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^{३३०}।
- घुस लिँदा रङ्गेहात पक्राउ परेको, पैसा बरामद भएको, पैसा मागेको फोन record र video समेत पेश भएको एक मुद्दा^{३३१}मा विशेष अदालतबाट २०७६।०८।२६ गते फैसला गर्दै अन्य कुनै निकाय वा संस्थासँग सम्बन्धित काम कुरा गराई दिने भनी सो कामसँग सम्बन्ध नरहेको राष्ट्रसेवकले कसैसँग कुनै रकम माग गर्ने र लिने कार्य गरेको आधारमा भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा ३(१) मा रहेको कानून बमोजिमको कसूर भएको मात्र मिल्ने नदेखिएको भनी उल्लिखित दफाको व्याख्या गर्दै अदालतले फैसला समेत गरेको छ। रंगेहात समातिएका मुद्दामा राष्ट्रसेवकले आफ्नो पदीय दायित्व अनुसार काम नगरी घुस/रिसवत मागेको नभई अन्य व्यक्तिसँग काम गराईदिन्छु भनी रकम माग गरिएको देखिदा अख्तियारले प्रतिवादीले नै उजुरी निवेदकको काम रोकेको अवस्था हो/हैन? हेरीमात्र अभियोजन गर्नुपर्ने देखिन्छ।

^{३३०}ए.ऐ. ४

^{३३१}वादी नेपाल सरकार, प्रतिवादी प्रभु गिरी समेत, मुद्दा: भ्रष्टाचार(घुस,रिसवत)।

- प्रतिवादीहरू उजुरी निवेदनमा उल्लेख भएको काम गर्न सक्ने हैसियतका कर्मचारी नभएको, वरामदी मुचुल्कामा उल्लिखित रकम कसैको साथबाट वरामद भएको नभई सबै मानिसहरू बसेको स्थानमा टेबुलमुनिबाट रकम वरामद भएको, प्रतिवादीहरूले घुस/रिसवत वापतको रकम लिएको भन्ने कुरा अन्य स्वतन्त्र प्रमाणबाट पुष्टी हुन नसकेको, प्रतिवादीको साथबाट रकम वरामद भएको नदेखिएको, प्रतिवादीलेनै सहप्रतिवादीलाई घुस रकम लिनका लागि अह्याएको भन्ने प्रमाणबाट पुष्टि हुन नसकेको, प्रतिवादी र उजुरकर्ताबिच भएको फोन संवादमा प्रतिवादीले घुस/रिसवत नै मागेको भन्ने पुष्टि भएको नपाईएको, उजुरकर्ता आफैले खरिद गरेको जग्गाको जग्गाधनी दर्ता प्रमाणपूर्जा पाउँन निवेदन दर्ता गराएको नदेखिएको, निर्णय गर्ने हिम्मत नै नरहेका दुईजना प्रतिवादीका बीचमा सेवाग्राहीको काम गरिदिएर रकम लिने र बाँड्ने कुरामा मिलेमतो भएको भन्ने कुरा पनि कहींकतैबाट स्थापित हुन सकेको पाइएन, जुन प्रतिवादीसँग रकम वरामद भएको हो ती प्रतिवादीको उजुरवालाको काम सँग कुनै सम्बन्ध तथा सरोकार नै रहेको नदेखिएको र जोसँग कामको सरोकार रहेको भनिएको हो ती प्रतिवादीको साथबाट रकम वरामद भएको नदेखिएको, प्रतिवादीले उजुरकर्ताको कुनै कार्य गरिदिनु पर्ने अवस्था बाँकी रहेको कारण आलटाल गरेको छ, भन्ने समेत वादी पक्षले देखाउन नसकेको, उजुरकर्ताले जग्गाको साँध सिमाना छुट्टयाउने प्रयोजनलाई नापी कार्यालय, बाराका अमिन प्रेमचन्द्र झाले घुस/रिसवत मागेको भनी उजुरी दिएपनि निज उजुरकर्ताको जग्गा छुट्टयाउन नापी कार्यालय, बारामा निजले कुनै निवेदन नै नदिएकोबाट निज उजुरकर्ता सो कार्यालयको सेवाग्राही नदेखिएको, प्रतिवादीले आफ्नो ओहोदाको कर्तव्य पालना नगरी आलटाल, ढिलासुस्ती गरेको वा पदीय कर्तव्य पालनाको कार्य गर्न घुस/रिसवत मागेको भन्ने तथ्य उजुरकर्ताले नै पेश गरेको सि.डि. लिपिबद्ध व्यहोरा समेतबाट पुष्टि हुन नसकेको, उजुरकर्ताले अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग समक्ष उजुरी निवेदन दर्ता गराए पनि आयोगबाट निजले रकम बुझलिएको नदेखिएको र उजुरी निवेदक स्वयं अदालत समक्ष बकपत्र गर्दागर्दैका अवस्थामा सहीछाप नै नगरी बकपत्र पूरा नगरी अधुरो छोडी गएकोबाट कसूरको संवेदनशीलता र गम्भिरताप्रति लापरवाही गरेको, दशिको रकम प्रतिवादीको शरीरबाट वरामद नभई माछा र टिमुर राखेको कागजको प्याक गरेको कार्टुन भित्रबाट वरामद भएकोमा प्रतिवादीले सो रकम आफैले राखेका हुन् भन्ने मिसिल संलग्न कुनै कागज प्रमाण एवं श्रव्यदृश्य सि.डि.

बाट समेत पुष्टि हुन सकेको नपाइएको भन्ने जस्ता आधार/कारण लिई विशेष अदालतबाट घुस/रिसवत मुद्दामा प्रतिवादीहरुले सफाइ पाउदै आएको देखिन्छ।

(ख) घुस/रिसवत मुद्दामा सर्वोच्च अदालतबाट प्रतिपादन भएका कानूनी सिद्धान्तः

१. विष्णुमाया लिम्बुनी वि. द्रोणाचार्य सिटौला समेत^{३३२}

घुस मुद्दामा-घुस खाएको सबुद वादीले गुजार्नु पर्ने, रीत नपुगी भएको मिलापत्रलाई अदालतले मान्यता दिन नमिल्ने, पहिलाले गरेको इन्साफमा चित्त बुझेन भनी वादी विष्णुमायाले अपील दिएको निजको वा बालध्यज गुरुङले ०१७/२/१० को तारेख तेस्रो पटक पारी गुजारेकोले वादीको अपील अ.बं. २२६ नं. ले डिसमिस हुने अपील डिसमिस भए पनि थप सजायलाई जाहेरी फैसला भएको र डिभिजन बेञ्चको राय बाझी भएकोले रायबाझी तर्फबाट इन्साफ हेर्नुपर्ने हुनआई हेर्दा घुस खाएको हो भन्ने सबुद गुजार्नु वादीले नसकेकोले हाकिम उपर घुसमा उजुर गर्नेलाई थप सजायलाई अ.बं. २७९ ले जाहेर गरेको मनासिव मिलापत्र बदर गरी इन्साफ गर्ने भन्ने श्री मा.न्या. पशुपतिप्रसाद उपाध्यायको र मिलापत्र सदर गर्ने भन्ने श्री मा.न्या. मिनबहादुर थापाको राय भएकोतर्फ हेरिएमा मञ्जुरी कागज र मिलापत्र गर्न पाउने भन्ने दरखास्त २ समेत ३ थान कागजको अक्षर मसी एकै लेखे सुब्बा धनपाल भन्नेको अक्षर देखिएको निज सुब्बा धनपाल झिकाउँदा हाजिर हुन नआएको निजले लेखेका ती ३ थान कागजमा २००६ साल पौष भनी साल महिना लेखी गते बार लेखिएको नदेखिएकोबाट रीत परिबन्द पुगी खुशी राजीबाट भए गरेको रहेछ भन्ने मनासिव नपरेकाले समेत मिलापत्र बदर गरी इन्साफ गर्ने भन्ने श्री मा.न्या. पशुपतिप्रसाद उपाध्यायको सिंगल बेञ्चको सदर गरेको राय मनासिव छ।

२. द्वारिका चौलागाई वि. नेपाल सरकार^{३३३}

प्रतिवादीका साथबाट नम्बर टिपिएका रुपैया बरामद हुनु, जाहेरवालाले अदालतमा गरेको वकपत्रमा समेत प्रतिवादी विरुद्ध घुस मागेकाले रकम

^{३३२}ने.का.प. २०२१, निर्णय नं. २३६

^{३३३}स.अ. बुलेटिन, वर्ष १५ अंक २, वैशाख २०६३, पूर्णाङ्क ३३२, पृष्ठ २०, फैसला मिति २०६२/१०/६

दिएको भन्ने जाहेरी र प्रहरीमा भएको बयानलाई समर्थन हुने गरी गरेको बकपत्र समेतबाट अभियोग दावी बमोजिमको कसूर यि प्रतिवादीले गरेको भन्ने देखि रहेको अवस्थामा आफूलाई उजुरकर्ताले फसाउन दोष लगाएका मात्र हो भनी लिएको जिकीरलाई निजले कुनै सबुत प्रमाणद्वारा खण्डन गर्न सकेको देखिएन। प्रतिवादीले आफूलाई उजुरकर्ताले फसाउने षडयन्त्र रचि झुठ्ठा आरोप लगाएको भन्ने खोजेको देखियो। यस्तो केवल दुई अवस्थामा मात्र हुनसक्छ। एउटा अवस्था प्रतिवादी र जाहेरवाला बीच कुनै रिसइवी जसले गर्दा एकले अर्कालाई मौका पायो कि फसाउने अर्को अवस्था वास्तविक साँचो अवस्था अर्थात प्रतिवादीले घुस मागेको कारण सत्य साँचो कदम चालेको, यी दुई अवस्था मध्ये पहिलो अवस्था प्रतिवादी र जाहेरवाला बीच आपसी व्यक्तिगत सम्पर्क भएको हुँदा त्यस्तोमा वादी प्रमाण पुर्याउने भन्ने प्रश्न आउँदैन। प्रतिवादीले त्यस्तो जिकीर लिएपछि सजायबाट छुट वा कम सजायको लागि जसले दावी लिन्छ त्यसका लागि आफूले प्रमाण पुर्याउनु पर्ने हुँदा पनि कुनै रिस इवीको कारण फसाउन झुठ्ठा उजुर दिएको हो भन्ने उजुरवालसँग प्रतिवादीको रिस इवी भएका कुराका तथ्यलाई कुनै कारण प्रमाण पेश गरी पुष्टी गर्नुपर्नेमा सो को प्रमाण पुर्याउन नसकेको हुँदा जाहेरवालाले प्रतिवादी विरुद्ध झुठ्ठा दरखास्त दिएको भन्ने जिकीरलाई विश्वास गर्न सकिएन। प्रमाण ऐन, २०३१ को दफा २७ र २८ बमोजिम प्रतिवादीले आफ्नो जिकीर प्रमाणित गर्न नसकेको हुँदा प्रतिवादी निर्दोष रहेछन् भनी भन्न सकिएन। प्रतिवादीको खल्तीबाट दशी बरामद भएको कुरा उजुरवाला जाहेरवालाको बकपत्रबाट समर्थित भएकोले प्रमाण ऐन, २०३१ को दफा २५ बमोजिम अभियोग प्रमाणित गरेको हुँदा प्रतिवादीको पुनरावेदन जिकीर सम्म पुग्न सक्ने देखिएन। अभियोग दावी बमोजिम सजाय गर्ने गरेको पुनरावेदन अदालतको फैसला मिलेको हुँदा सदर हुने।

३. अर्जुनकुमार घिमिरे वि. नेपाल सरकार^{३३४}

- अपरिचित सेवाग्राहीले अपरिचित राष्ट्रसेवकलाई फसाउने भन्ने प्रश्न आउँदैन। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग समक्ष अनुरोध गरी

^{३३४}स.अ. बुलेटिन, वर्ष १८, अंक १८, पुस २०६६, पूर्णाङ्क ४२०, पृष्ठ १०

नम्बर टिपिएको नोट प्राप्त गरी उक्त नोटहरू प्रतिवादीहरूलाई बिना कारण दिए होलान् भनी भन्न मिल्दैन।

- आफूबाट बरामद भएको रु.१०,०००/- लाई अन्यथा पुष्टी गर्न नसकेको अवस्थामा प्रतिवादी अर्जुनकुमार घिमिरे निर्दोष रहेको भन्न सक्ने स्थिति नदेखिने। आयोगबाट बुझिलिएको रकममध्ये रु. ३०००/- प्रतिवादी टुकनाथ ढकालबाटै बरामद भएको र अनुसन्धानको क्रममा बयान गर्दा यी प्रतिवादीले कमल राईको राहदानी बनाउने ठेक्का आफूले लिएको भनी स्वीकार समेत गरेको देखिएबाट प्रतिवादी टुकनाथ ढकाल कसूरदार होइनन् भनी भन्न नसक्ने।

४. थलेश पूर्वे वि. नेपाल सरकार^{३३५}

- आफ्नो खातामा जम्मा भएको रकम झिकी श्री चन्द्र झालाई दिएको भन्ने प्रतिवादीको बयान जिकीर भएपनि डेभ्स कन्सल्टेन्टका श्री चन्द्र झाका नाउँमा उक्त बचत खाताबाट निजले भुक्तानी दिएको भन्ने सो खाताको बैंक स्टेटमेन्टबाट देखिदैन। यस तथ्यबाट पनि आफूले डेभ्स कन्सल्टेन्ट नेपालको नाममा काटिएको एकाउन्ट पेयी चेकको रकम सो कन्सल्टेन्सीको सल्यानमा बैंक खाता नभएकोले उसको सजिलोको लागि उक्त रकम भुक्तानी गर्न आफ्नो खातामा जम्मा सम्म गरेको भन्ने प्रतिवादीको पुनरावेदन जिकीरसँग सहमत हुन नसकिने।
- प्रतिवादीले डेभ्स कन्सल्टेन्टले पाउने सर्वेक्षण कार्यको रकम उक्त संस्थाको सल्यान स्थित बैंकमा बैंक खाता नभएको कारणबाट रकम भुक्तानीको लागि सजिलोको लागि आफ्नो खातामा जम्मा गरी डेभ्स कन्सल्ट नेपाललाई Facilitate सम्म गरेको सो रकम श्री चन्द्र झाले पाइसकेको भन्ने प्रतिवादीको पुनरावेदन जिकीर विश्वसनिय र तथ्ययुक्त नहुने।
- रिसवत लिए खाएको कसूरलाई तत्काल प्रचलित भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा ३ अन्तर्गतको कसूर मानिएको र सोही दफाको

^{३३५}संवत् २०६१ सालको फौ.पु.नं. ३३६९, फैसला मिति २०६६/६/२०

निरन्तरताको रूपमा हाल प्रचलित भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा ३(१)(घ) रहेको र यसको दावी अभियोगपत्रमा लिएको देखिएको कसूरको सम्बन्धमा तत्काल प्रचलित भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१७ को दफा ३ अनुसार सजाय गरेको विशेष अदालतको फैसला उपयुक्त नहुने।

५. शिवबहादुर स्वाँर वि. नेपाल सरकार^{३३६}

पुनरावेदक प्रतिवादी शिवबहादुरले आफ्नो पर्सबाट बरामद भएको रकम लीलाप्रसादले घरमा छाडेको कुरामा अधिकारप्राप्त अधिकारी समक्ष बयान गर्दा उल्लेख गरेको, अधिकारप्राप्त अधिकारी र अदालतमा बयान गर्दा राहदानी बनाउन कागज रकम बरामद भएको कुरा स्वीकार गरेको स्थितिमा घटनाका श्रृंखलाहरू क्रमबद्धरूपमा मिल्न आएको कारण एवं रकम पर्समा राखेको समेतबाट राहदानी बनाउने कार्यमा रकम लिन पुनरावेदक प्रतिवादी सहमत रहेछन् भन्ने देखिइरहेकोले पुनरावेदकले भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा ३(१) (क) बमोजिम रिसवत लिन मञ्जुर गरेको देखिन आउने।

६. प्रदिप अधिकारी वि. नेपाल सरकार उद्योग विभाग समेत^{३३७}

अभियोग लागेको व्यक्तिले सो अभियोगबाट उन्मुक्ति पाउन वा सजायमा कमी वा छुट पाउने जिकीर लिएमा सो कुराको प्रमाण पुर्याउने भार पनि निजउपरनै हुन्छ। खल्तीबाट घुसको रकम बरामद भएको अवस्थामा घुस/रिसवत लिएको होइन भनी जिकीरसम्म लिएको तर त्यसलाई कुनै वस्तुनिष्ठ प्रमाण पेश गरी प्रमाणित गर्न नसकेकोले बरामद भएका नोटहरू प्रतिवादीको जानकारी र सहमति बेगर निजको अज्ञानतामानै निजको खल्तीमा राखिएको वा जबरजस्ती राखिएको भनी अनुमान गर्न नमिल्ने। घुसको रकम, रङ्गेहात पक्राउ परेको, स्कूल दर्ता गर्ने क्रममा घुस/रिसवत

^{३३६}स.अ. बुलेटिन, वर्ष १८, अंक २१, फागुन २०६६, पूर्णाङ्क ४२३, पृष्ठ ३१, फैसला मिति २०६६/५/१४

^{३३७}ने.का.प. २०६७, अंक ४, निर्णय नं. ८३४०

मागी लिएको अवस्थामा त्यस्तो रिसवत लिने राष्ट्रसेवक कर्मचारी कानूनबमोजिम सजायको भागी हुने।

७. घुस खाई भ्रष्टाचार गरेको सावित गर्ने वुँदा प्रमाणहरु शंकारहित हुनुपर्ने, घुस खाई भ्रष्टाचार गर्यो भन्ने कुनै कर्मचारी उपर लगाई निजलाई दोषी बनाउदा उक्त कर्मचारीले घुस मागी लिएको हो र घुस लिने मनसाय थियो भन्ने कुरा प्रमाणित गर्न सक्नु पर्दछ- (नेकाप २०२१, नि.नं.२२९ पृ.२६)
८. कसै उपर दोषारोपण गर्नुमात्र प्रयास हुँदैन, शंकारहित ढंगबाट ठोस प्रमाणद्वारा आरोप प्रमाणित गराउनु पर्दछ (सर्वोच्च अदालत बुलेटिन, २०६८ पूर्णाङ्क, ४६९ पृ. १३)
९. राष्ट्रसेवकले मन्जुरीले घुस रिसवत लिएको प्रमाणित हुनुपर्दछ-(सर्वोच्च अदालत बुलेटिन, २०७५ पूर्णाङ्क, ६२९ पृ. १६)
१०. भ्रष्टाचार जस्तो गम्भिर अपराधमा अपराध स्थापित हुनको लागि आवश्यक पर्ने आधारभूत तत्वको विद्यमानता गम्भिर रुपमा प्रमाणित हुन नसकेको र अन्य स्वतन्त्र प्रमाणबाट पुष्टि हुन नसकेको स्थितिमा भ्रष्टाचारको कसूर विना प्रमाण दोशी करार गर्न नमिल्ने- (नेकाप २०६६, अंक २ नि.न. ८०८५)
११. केवल आधारहीन उजुरीको आधारमा लिएको माग दावी सम्बद्ध प्रमाणको अभावमा भ्रष्टाचार जस्तो कसूरमा सजाय गर्न मिल्ने दिखिदैन (नेकाप २०६६, नि.नं.८०८५ पृ. ३३२)
१२. घुस लिदै नलिएको राष्ट्रसेवक कर्मचारीलाई घुस लियो भनी कृत्रिम दोषारोपण गर्नु कम गम्भीर कुरा होइन। घुस जस्तो गम्भीर प्रकृतिको अपराध शंकारहित रुपबाट पुष्टि र प्रमाणित हुनुपर्दछ, कसैले व्यक्तिगत ईवी साधनको लागी झुठा दोषारोपण गर्ने छुट कसैलाई छैन यस्तो गम्भिर कसूरमा शंका र अनुमानको आधारमा कसैलाई दोषी ठहर गर्न नमिल्ने - (सर्वोच्च अदालत बुलेटिन, २०६८ पूर्णाङ्क ४६९ पृ. १३) ।

१३. जाहेरवाला टेमलाल र प्रतिवादी राजेन्द्र प्रसाद सिंहको बीच नथुनी महतोको रुपैया लेनदेन विषयमा रिसईवी रहेको भन्ने देखिदा शंकारहित तरीकाबाट पुनरावेदक प्रतिवादी राजेन्द्र प्रसाद सिंहले घुस रिसवत लिएको भन्न मिल्ने देखिएन। (नेकाप, २०४६ नि.नं.३९५५ पृ. १००९) आदि सम्मानित अदालतबाट घुस रिसवत मुद्दामा भएका व्याख्याहरुबाट अनुसन्धान गर्ने निकाय अख्तियार दुरुपयोग अनुन्धान आयोगबाट भएको अनुसन्धान प्रभावकारी हुन नसकेका कारण कतिपय मुद्दाहरुमा सफलता हांसिल हुन नसकेको भन्ने देखिन्छ ।

परिच्छेद-५

५.१ निष्कर्ष

नेपालमा देखिएका विभिन्न प्रकारका भ्रष्टाचारको स्वरूपहरुमध्ये घुस/रिसवत लिने/दिने प्रचलन व्यापक छ। घुस/रिसवत बापतको रकम घरपरिवारले सहज रुपमा स्वीकार गर्ने गलत प्रवृत्तिले गर्दा घुस/रिसवत लिन थप हौसला मिलेको साथै सेवाग्राहीलाई सार्वजनिक सेवा प्रवाह सम्बन्धी कानून, कार्यविधीको जानकारी नहुनुले गर्दा पनि घुस दिने गरेको देखिन्छ। भ्रष्टाचार निवारण सम्बन्धी प्रचलित कानूनहरु भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ तथा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ मा रङ्गेहात पत्राउको सम्बन्धमा उल्लेख भएको नदेखिएतापनि अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियमावली, २०५९ को नियम ३० मा आयोगले घुस रिसवत बापत रकम उपलब्ध गराउन सक्ने व्यवस्था भएको देखिन्छ। साथै "प्रतिवादीले कानून बमोजिम गर्नुपर्ने काम यथासमयमा नगरेको र घुस माग गरेको हुनाले उजुरवालाले अधिकार प्राप्त निकायबाट नोटहरु लिएर घुसबापत प्रतिवादीलाई दिएका क्रियाहरु आरोपित कसुरका लागि गरिने अनुसन्धान प्रक्रियाका अंग हुन् र कानून अनुकूल नै सम्पन्न भएकाले आरोपित कसुर प्रमाणित गर्नका लागि प्रमाणको रुपमा ग्रहणयोग्य देखिने"^{३३८} भनी सर्वोच्च अदालतबाट समेत व्याख्या गरिसकेको अवस्था छ। छिमेकी मुलुक भारतमा समेत घुस/रिसवत रकम निवेदकले उपलब्ध गराउनुपर्ने र अदालतमा मुद्दा दायर भएपश्चात्

^{३३८}स.अ. बुलेटिन २०६६ वर्ष १८ अंक २० पृ.१० ।

निवेदकलाई फिर्ता दिने प्रचलन विद्यमान भई स्टिङ्ग अपरेशन हुने गरेको छ। घुस/रिसवत मुद्दामा प्रतिवादीलाई फसाइएको नभई आफ्नो काम कर्तव्य पुरा नगरी सेवाग्राहीलाई अण्ड्यारोमा पारी अतिरिक्त रकम लिने खाने खराब मनसायले घुस खाएको पुष्टी हुन्छ। यद्यपी कतिपय रंगेहात समातिएका मुद्दामा निवेदकले अख्तियारलाई प्रयोग गरी फसाउने नै नियत राखी कर्मचारीलाई जबरजस्ती पैसाको प्रलोभन दिई फकाउने र फसाउने गरेको समेत देखिएकाले यसमा आयोग सजग हुनुपर्ने अवस्था छ।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबाट दायर हुने मुद्दाहरूमा सबैभन्दा बढी संख्यामा घुस/रिसवत मुद्दा विशेष अदालतमा दायर हुने गरेको अभिलेख (तालिका नं.१) बाट देखिन्छ यद्यपी पक्राउ संख्या बढेपनि अपराध न्यून गर्ने दह्रो संयन्त्र देखिदैन। स्टिङ्ग अपरेशनको संख्या बढेसँगसगै सेवाग्राहीहरूले नयाँ नयाँ प्रविधि प्रयोग गरी घुस/रिसवत लिने प्रचलन बढेको देखिन्छ भने घुस/रिसवत लिने प्रवृत्ति घटेको देखिदैन। भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको भूमिका प्रभावकारी हुन सकेको देखिएन भन्ने गुनासो यदाकदा सुनिएको देखिन्छ। यद्यपी अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग भ्रष्टाचार निवारण गर्न स्थापित एक संवैधानिक निकाय भएकोले आयोगलाई भ्रष्टाचार सम्बन्धी उजुरीको अनुसन्धान र अभियोजन गर्न स्रोतसाधन सम्पन्न बनाउनुको विकल्प देखिदैन। साथै स्टिङ्ग अपरेशनमा घुस/रिसवत मुद्दाको अनुसन्धान हुँदा यथेष्ट वस्तुगत प्रमाणको कमि हुने गरेको देखिएकोले शंकाको सुविधा अभियुक्तले पाई सम्मानित अदालतबाट प्रतिवादीहरूले सफाई पाउने गरेको देखियो। घुस लिने व्यक्ति मात्र नभई घुस दिन खोज्ने सेवाग्राहीहरू समेत रङ्गेहात कारवाहीमा परी निजहरू विरुद्ध मुद्दा दर्ता गरिएको हुँदा समाजमा घुस दिन खोज्ने प्रवृत्तिसमेत विद्यमान देखिन्छ।^{३३९}

५.२ सुझाव

- भ्रष्टाचार निवारण गर्नका लागि आयोगले निरोधात्मक, प्रवर्द्धनात्मक र दण्डात्मक रणनीति बमोजिमका क्रियाकलापहरू सञ्चालन गर्दै आइरहेको सन्दर्भमा सरकारले आफ्नो आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली सशक्त पार्ने, भ्रष्टाचार हुनै नदिन

^{३३९} भ्रष्टाचारजन्य कार्यको प्रवृत्ति विश्लेषण, उन्तीसौं वार्षिक प्रतिवेदन, आ.ब. २०७५/२०७६, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग।

निरोधात्मक उपायहरू अवलम्बन गर्ने र प्रवर्द्धनात्मक कार्यहरूमा समेत जोड दिनुपर्छ। आयोगले विभिन्न माध्यमबाट भ्रष्टाचारको उजुरी लिने व्यवस्था गरेको छ, सार्वजनिक क्षेत्रमा भ्रष्टाचार भएको अवस्थामा उजुरी गर्न नागरिक समाज अग्रसर हुनुपर्दछ। जिम्मेवार निकाय वा माथिल्लो तहमा रहेका व्यक्ति स्वच्छ र इमान्दार भए भने तल्लो तह वा निकायमा रहने व्यक्ति स्वतः इमान्दार र नैतिकवान् हुन्छन्। भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने अभियानमा समाजका सबै जिम्मेवार निकायको प्रयास र प्रयत्न जरूरी देखिन्छ।

- आयोगबाट सबैभन्दा बढी संख्यामा दायर हुने घुस रिसवतका कतिपय मुद्दामा समेत प्रतिवादीले सफाई पाइ आयोग असफल हुने गरेको अवस्थामा ठोस एवं वस्तुनिष्ठ प्रमाणको आधारमा अनुसन्धान तथा अभियोजन गर्नुपर्ने देखिन्छ। घुस रिसवत मुद्दामा सम्मानित विशेष अदालतबाट उजुरीकर्ता र प्रतिवादीबीच घुस/रिसवत मागेको स्पष्ट देखिने प्रमाणको अभावमा प्रतिवादीहरूलाई सफाई दिने गरी फैसला गरेको देखिएकोले उजुरीकर्ता सेवामाही हुन् वा होईनन्? उजुरीकर्ता प्रतिवादी समक्ष के-कुन प्रकृतिको काम लिएर सेवा प्राप्त गर्न गएका हुन्? उजुरीकर्ताको काम प्रतिवादीले गरीदिएवापत वा नगरीदिए वापत उजुरीकर्ता सँग घुस/रिसवत माग गरी दिन बाध्य पारेको हुन् वा होईनन्? घुस/रिसवत लिने मनसाय थियो वा थिएन? प्रतिवादीले उजुरीकर्तासँग माग गरेको भनिएको आरोप पत्रमा दावी लिएको घुस/रिसवत वापतको रकम के-कुन अवस्थामा कहाँबाट बरामद भएको हो? घुस रिसवत माग गरेको एकिन रकम कति हो? उजुरीकर्ता र आरोपित कर्मचारी विच पूर्व चिनजान भए/नभएको, रिसईवी लेनदेन रहे/नरहेको व्यहोरा खुलाई मात्र घुस/रिसवत मागेको पुष्टी हुने वस्तुगत प्रमाणहरू जुटाई अभियोजन गर्नुपर्ने देखिन्छ।
- नेपालमा भ्रष्टाचार निवारणको लागि भएका विभिन्न कानूनी र संस्थागत व्यवस्थाहरूमध्ये अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग एक प्रमुख संवैधानिक निकाय भएतापनि आफ्नै कर्मचारीहरू नियुक्ति गर्ने आयोगको छुट्टै संयन्त्र नभई विभिन्न निकायहरूबाट विभिन्न सेवा समूहका विभिन्न पदका कर्मचारीहरूबाट भ्रष्टाचार सम्बन्धी उजुरीको अनुसन्धान र अभियोजन हुने गरेको, अनुसन्धान र अपराध पुष्टी हुने प्रमाण संकलनको अभावमानै मुद्दा दायर हुने र अदालतबाट प्रतिवादीहरूले सफाई पाउँदै गएको सन्दर्भमा हेर्दा आयोगमा कार्यरत अनुसन्धान

अधिकृतहरूको क्षमतामा थप अभिवृद्धि गरी दक्ष अनुसन्धान अधिकृतहरूबाट वस्तुनिष्ठ प्रमाण र आरोपमागदावी पुष्टी हुने किसिमले आरोपपत्र दायर गर्न सकेमा आयोगको सफलता दर बढ्ने देखिन्छ।

सन्दर्भ सामग्री:

१. नेपालको संविधान, (२०७२)
२. अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८
३. भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९
४. अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियमावली, २०४९
५. स्मारिका-२०७६, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग
६. उन्तीसौं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७५/२०७६, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग
७. सताइसौं वार्षिक प्रतिवेदन २०७४, (सारांश), अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, काठमाण्डौ
८. Legal Magazine, भर्डिक्ट, लयर्स फोरम नेपाल
९. संस्थागत रणनीति, सन् २०१४-२०१९, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ।
१०. कानून पत्रिका
११. विविध पत्रपत्रिकाहरू

Relationship Between Corruption and Money laundering

■ Shanti Bikram Shah

1. Background:

Money laundering and Corruption are inextricably linked, where each serves either as “a means to an end or as an end in itself”.³⁴⁰ The prevalence of one of these offenses in a country usually signifies the prevalence of the other. Corruption and money laundering are closely linked. According to the World Bank and International Monetary Fund (IMF), corruption is the greatest hurdle to lifting millions of people from destitution. Money laundering invigorates corruption, as it does all profit-driven delinquencies. Corruption and money laundering are mutualistic—they typically occur together. Yet, perhaps more significantly, the presence of one tends to produce, and reciprocally support, the occurrence of the other.

The nexus between Corruption and Money Laundering is considered to be one of the major threats in terms of financial loss for the economy of the country. These are the major financial crimes that put the country on the verge of an economic burden. There is recognition that corruption and money laundering are interrelated. Corruption generates huge profits/proceeds that need to be laundered in order to be given an appearance of legality. Therefore, the occurrence of corruption will incidentally lead to money laundering activities.³⁴¹

Corruption and money laundering often occur together with the presence of one reinforcing the other. Corruption generates billions of dollars of funds that will need to be concealed through the money laundering process. At the same time, corruption contributes to money laundering activity through payment of

³⁴⁰ Norman Mugarura, 2016. "Uncoupling the relationship between corruption and money laundering crimes," Journal of Financial Regulation and Compliance, Emerald Group Publishing, vol. 24(1), pages 74-89 [2016]

³⁴¹ Module 1 Corruption and Money Laundering: Concepts and Practical Applications (incorporating peer reviewers comments) World bank (accessed on 10th august)
<http://pubdocs.worldbank.org/en/887011427730119189/AML-Module-1.pdf>

bribes to persons who are responsible for the operation of antimoney laundering (AML) systems.³⁴²

This paper deals with the concept of corruption and money laundering and their connection with each other. The researcher had tried to unfold the nexus between these two in terms of local laws and governing bodies. Hence the paper is divided into certain sub-topics such as introduction, the conceptual framework of corruption and money laundering, nexus between corruption and money laundering, international laws and national laws and conclusion.

2. Understanding Corruption:

The definition of corruption consequently ranges from the broad terms of “misuse of public power” and “moral decay” to strict legal definitions of corruption as an act of bribery involving a public servant and a transfer of tangible resources. Transparency International defines it as the “misuse of entrusted power for private gain. It hurts everyone who depends on the integrity of people in a position of authority.”³⁴³

The United Nations Convention against Corruption (UNCAC) is more precise in defining corruption as “the active and passive bribery of domestic and foreign public officials, as well as officials from international organizations; the embezzlement or diversion of public property by an official; trading in influence or illicit enrichment by public officials; and bribery and embezzlement in the private sector.

Corruption is a single word, but it has several forms. Corruption may be monetary or non-monetary. Bribery, embezzlement, fraud and extortion are main forms of corruption.³⁴⁴ Corruption is an act done with the intent to give some advantage inconsistent with official duty and the rights of others. The act of an official or fiduciary person who unlawfully and wrongfully uses his

³⁴² Chaikin, D. (2008), "Commercial corruption and money laundering: a preliminary analysis", *Journal of Financial Crime*, Vol. 15 No. 3, pp. 269-281. <https://doi.org/10.1108/13590790810882865>

³⁴³ http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/ac_strategy_final.pdf

³⁴⁴ A summary of anti corruption measures in Nepal, Mahesh Sharma Poudel, Nepal Bar council law journal, 2020 pg, 281

station or character to procure some benefit for himself or for another person contrary to duty and the rights of others.³⁴⁵

The Supreme court of Nepal, in case of Shiva Prasad vs. HMG³⁴⁶ held that the corruption is a wide and vague term, that's why the legislature has not defined the term and the acts incorporated into the act as corruption are not only acts which come within the ambit of corruption, in addition to that there are so many acts which may also be counted as corruption.

3. Understanding Money Laundering:

Money is the prime reason for engaging in almost any type of criminal activity. Money-laundering is the method by which criminals disguise the illegal origins of their wealth and protect their asset bases, so as to avoid the suspicion of law enforcement agencies and prevent leaving a trail of incriminating evidence. Corrupt public officials need to be able to launder bribes, kick-backs, public funds and, on occasion, even development loans from international financial institutions.³⁴⁷

Money laundering, the process of concealing illegal origins of money derived from crime, occurs after a predicate offense has brought the capital into the hands of criminals. The practice has taken on an increasingly international status with the growth of cross-border crime and progress of legitimate international trade and finance. Though offenders have faced a growing number of obstacles returning “dirty money” to home countries, ample opportunities still exist by leveraging globalized financial sectors.

The concept of money laundering refers precisely to the act of disguising the illicit origins of money derived from crime, and corruption more specifically. The need for money laundering arises out of the desire on the part of the perpetrators of the original crime to conceal that a financial gain (in any form such as money, real estate or luxury items, etc.)— was obtained as a result of a criminal activity.

Billy Steel quoting Jeffrey Robinson sums up the meaning of money laundering as follows: “Money laundering is called what it is because that perfectly describes what takes place – illegal or dirty money, is out through a

³⁴⁵ Black's Law Dictionary, sixth ed., at 240, (1991)

³⁴⁶ Nepal Law Review, 1987 p. 561

³⁴⁷ <https://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/introduction.html?ref=menuaside>

cycle of transactions or washed so that it comes out on the other end as legal, or clean money. In other words, the source of illegally obtained funds is obscured through a succession of transfers and deals in order that those same funds can eventually be made to appear as legitimate income.”³⁴⁸

Money laundering is an act that is effected to conceal illegal earning of money investing in some activities to show the property having legal existence. Money laundering elimination act, 2064 defines corruption as every property which is earned through illegal or criminal means which is predicated as legally earned property. Placement, layering and integration are the three stages of money laundering activities that may be spread across several countries in modern complex business economy.

Successful money laundering helps criminal activities profitable, it rewards criminals. A Country is viewed as heaven for money laundering, it is likely to attract criminals and promote corruption. The weak legal mechanisms associated with the punishment system, encourage criminals to be engaged in their business. They invest money among officials holding key post through corrupt practices. Effective money laundering mechanism insists in prompt and effective action and confiscation of property found doubtful.³⁴⁹

4. Theoretical Background of Interconnection between Money laundering and Corruption

Corruption and money laundering demoralize human development, international security and national economies. Corruption and Money Laundering are mutualistic - they typically occur together. Yet, perhaps more significantly, the presence of one tends to produce, and reciprocally support, the occurrence of the other.³⁵⁰

Corruption can be understood as the use of the public office for private gain and it is done through several criminal methods such as bribery, extortion, fraud, embezzlement, theft of public funds. In order to benefit effectively from the public goods, the source of all illicit gains has to be concealed. Thus,

³⁴⁸ Billy Steel, Money Laundering – A Brief History (1997), at http://www.laundryman.unet.com/page1_hist.html

³⁴⁹ Prof. Madhav Prasad Acharya and Asst. prof. Ganesh Bd. Bhattarai “*Criminology and penology*” Bhrikuti Academic Publications, 2012 pg 178-179

³⁵⁰ The nexus and the way forward, Sammar Ahmad, Office of the Auditor General, Pakistan accessed on 13th august, at www.intosajournal.org

corrupt officials stole assets through the process of money laundering and if the process is successful there is no confiscation of the assets illegally obtained.³⁵¹

When corruption takes place in developing countries the process of laundering the illicit gains happens through the international financial system. The UNODC (the United Nations Office on Drugs and Crime) declared expressly that corruption and money laundering are inter-connected: *"There are important links between corruption and money laundering. The ability to transfer and conceal funds is critical for the perpetrators of corruption, especially for large-scale or grand-corruption. Money laundering statutes can contribute significantly to the detection of corruption and related offences by providing the basis for financial investigations. It is therefore essential to establish corruption as the predicate offence for money laundering "*.³⁵²

Also, UNODC considers that the process of money laundering fuels corruption, because if corrupt public officials lack the possibility to launder bribes, kick-backs, public funds or even development loans from international financial institutions, the incentive to get engaged in these criminal activities decreases. Thus, the more efficient the fight against money laundering is, the more productive is the fight against corruption. Following this declaration, the UN Convention against Corruption contains certain provisions regarding measures to prevent money laundering in Article 14 and the laundering of the proceeds of crime in article 23.

The fight against money laundering and corruption should not be ignored and improved in all countries whether developed or in the developing process because of the negative consequences of corruption which are: (1) the enormous profits generated through this criminal offence to be laundered; (2) it facilitates the money laundering process and terrorist financing methods; (3) systemic corruption undermines regulatory and legislative AML/CFT regimes (4) undermines the institutional development.

The Financial Action Task Force issues a Reference Guide and Information Note on the use of the FATF Recommendations to support the fight against corruption. As stated in this guide there are four methods to diminish the risk

³⁵¹ ibid

³⁵² UNODC, Anti-Corruption Tool Kit, referenced in: Corruption and Money Laundering: A Symbiotic Relationship; D. Chaikin, J. Sharman, Palgrave Macmillan, 2009, p.39

factors of laundering the proceeds of corruption: (1) by safeguarding the integrity of the financial sector; (2) by protecting designated private institutions from abuse (3) by increasing transparency in the financial sector; (4) by detecting, investigating, prosecuting and recovering the stolen assets.³⁵³

The incentive for corruption and money laundering, if it is difficult to be stopped, it is significantly reduced if any country has an efficient system and operating authorities to detect, investigate and prosecute the responsible persons and recover the stolen assets. The detection and investigation are done by the FIU and the information found is sent to the competent authorities to further investigate and prosecute the responsible persons. The FATF Reference Guide adds in this situation that “corrupt persons may be punished even if the corruption offence cannot be pursued.” The practical issues related to money laundering that should be addressed by investigators and prosecutors in corruption cases in order to capture the financial dimension of corruption and “following the money”.

Corruption comprises of a vast number of criminal offences, but regarding the link between money laundering and corruption the distinction between grand corruption and petty corruption is significant. According to the FATF Report on “Laundering the proceeds of corruption” the methods used are: (1) use of corporate vehicles and trusts; (2) use of gatekeepers; (3) use of domestic financial institutions; (4) use of offshore or foreign jurisdictions; (5) use of nominees; (6) use of cash.³⁵⁴ Cases that have been adjudicated upon by the courts in several jurisdictions to illustrate the concepts of money laundering, corruption and the interconnection between the two.

Only in recent times has the discussion centered on translating the growing intellectual awareness to actual operational practice between money laundering and corruption. There is recognition that corruption and money laundering are interrelated. Corruption generates huge profits/proceeds that need to be laundered in order to be given an appearance of legality. Therefore, the occurrence of corruption will incidentally lead to money laundering activities. By looking into the financial aspects of corruption activities, anti-money

³⁵³ FATF Corruption, Reference Guide and Information Note on the use of the FATF Recommendations to support the fight against corruption; (2017); from <http://www.fatfgafi.org/media/fatf/documents/reports/Corruption%20Reference%20Guide%20and%20Information%20Note%202012.pdf>

laundering tools can and should be used as a powerful vehicle to deprive criminals of their ill-gotten assets and ultimately contribute to deterring acts of corruption.

Corruption, like any other types of crime, is triggered by the prospect of a financial gain or other benefits. Financial gains acquired will be used to buy goods (cars, real estate, luxury items such as jewelry and paintings) and services, invested to generate additional profit or employed to finance further crime, with the challenge that the utilization of proceeds does not alert the authorities on their origin.

Recourse to mechanisms that dissimulate the origin of ill-gotten wealth and reintroduce these moneys into the legitimate economy, hence “giving it the appearance of legality” them, is an essential component of the corruption act itself.

Money laundering techniques are used in the criminal offence of “grand corruption” because it involves large sums of money which must be concealed, not to be confiscated. Grand corruption poses high risks in the good functioning of a society as a whole, not only in the financial sector, because it takes place at a government’s level, affects the trust of the citizens in their good governance and the rule of law. Nonetheless, grand corruption affects the economic stability of a state. Thus, when 50 establishing a link between money laundering and corruption, criminal offences attributed to “grand corruption” have to be investigated, analyzed and sanctioned.³⁵⁵

The money laundering offence should be an autonomous offence, meaning that while it can be part of a criminal investigation based on acts of corruption as an additional charge to a charge of corruption; it can also be the basis of an independent investigation and prosecution by itself. Indeed, the autonomous character of this offence is strengthened by having a non-conviction based approach as an option available to the prosecutors especially in proving the laundering of the proceeds of the underlying corruption act. However, as a practical matter, when investigating and prosecuting a money laundering case, prosecutors will still have to prove that criminal conduct was involved - that is (1) proving the existence of a predicate offence, and (2) establishing a link between the property being laundered and a criminal conduct. With regard the

³⁵⁵ The link between Money Laundering and Corruption Is the fight effective? Ioana Livescu, Tilburg, the Netherlands 12 th June 2017

criminal conduct, some jurisdictions require that proof that a specific predicate offence was committed be brought forward, while others only require that the illicit origin of property be established, without having to link it to a specific precipitate offence. . It should also be noted that if the prosecution did not have jurisdiction to prosecute the predicate offence, then the burden will still be a heavy one.³⁵⁶

For most countries, successfully dealing with corruption and money laundering collectively is difficult to accomplish as the close relationship between the two concepts tends to be historically and bureaucratically skewed. Often, policy groups and institution are created to fight a multitude of offences without bearing related, yet distinct, missions

The prosecution of money laundering in the context of corruption will allow authorities to “follow the money” generated by this crime and provide for confiscation of proceeds and instrumentalities, hence depriving criminals of the financial gains obtained through crime.

Most corrupt proceeds eventually end up in the legitimate global economy, either deposited in financial institutions or invested in real estate or business ventures. Many anti-corruption strategies will also serve to combat money laundering and organized crime.

5. Analysing Nepalese Laws on Corruption and Money laundering

The first legislative attempt to enact a specific counter corruption law was made as early as 1864 A.D. as part of the Muluki Ain, the first law code of Nepal³⁵⁷, while the Asset (Money) Laundering Prevention Act, 2063 (2008) is a new law to deal with money laundering.

³⁵⁶ Module 1 Corruption and Money Laundering: Concepts and Practical Applications (incorporating peer reviewers comments) World bank <http://pubdocs.worldbank.org/en/887011427730119189/AML-Module-1.pdf>

³⁵⁷ A section of this code called the Hakimko Nauma Karaune Ko Mahal (Chapter on Complaints against Officers) provided a mechanism of redress against a civil servant who collected bribes from among the people. The civil servant could be trailed in the appellate court on the charge of corruption. A system of office inspection was developed to inspect the level of official performance of duty. There was also the system of Daudah (on the spot inspection), to judge all complaints from the people of the areas thus toured. This was the only counter corruption law and practices in Nepal until 1951

Besides, the Constitution of Nepal, Prevention of Corruption Act, 2059, and Commission for the Investigation of Abuse of Authority, 2048 are the major legal instruments dealing with corruption in Nepal. Whereas, Asset (Money) Laundering Prevention Act, 2063, complimented by Revenue Leakage (Investigation and Control) act, 1995 are the major legal instruments, dealing with money laundering. There are separate and specialized bodies to deal with those individual crimes - i.e. Department of Money Laundering Investigation (DMLI) deals with money laundering crime and the Commission for the Investigation of Abuse of Authority (CIAA) deals with the corruptions.

In practice, it is observed that complaint registered with government agencies, including the Commission for Investigation of Abuse of Authority, comes under the purview of the investigation for money laundering, and the cases which fall under the jurisdiction of CIAA may be referred to DMLI to investigate the links with money laundering.

The specific link between corruption and money laundering can be observed under the domain of the UN Convention against Corruption (UNCAC). Article 14 of the UNCAC institute a comprehensive regulatory scheme to prevent money laundering and consider creating financial intelligence unit to receive, analyze, and disseminate reports of suspicious transactions, and also Article 23 outlaws money laundering (when proceeds of a crime are transferred intentionally for the purpose of concealing or disguising their illicit origin). Nepal being party to the UNCAC, has also an international obligation to combat corruption, along with money laundering.

6. Conclusions

From the above analysis, we can conclude that corruption and money laundering are interrelated. Corruption generates huge profits/proceeds that need to be laundered to be given an appearance of legality. Also, the process of money laundering and illicit money can be a great source of corruption.

Nepal has separate laws to address corruption and money laundering - which complement each other as both the laws are separated. The laws have been influenced by several international instruments such as UNCAC. Those international instruments are enacted by realizing the need for global understanding and cooperation in combating corruption and money laundering - which often leads to other crimes such as terrorism, illegal drug trade etc.

Since both the crimes are intertwined, the stakeholders working against both crimes should cooperate with each other and develop required skills in order to check the bad governance, lack of requisite local oversight institutions, tenuous legal systems and laws and bad governance, which are by-products of corruption and money laundering.