जनउत्तरदायी निजामती सेवा कसरी ?

विधि, संयन्त्र, परम्परा र संगठन संरचनाको सेरोफेरोमा नेपालको निजामती सेवा कति उत्तरदायी छ?

उमेशप्रसाद मैनाली

नेपालको प्रशासनिक संयन्त्र ब्रिटिस 'वेष्टमिन्स्टर मोडल'को भएकोले यसको मूल्य, मान्यता, नियन्त्रण र उत्तरदायित्व सुनिश्चित गर्ने संयन्त्रहरू पनि प्रायः ब्रिटिस परम्पराअनुरुप नै कायम हुनपुगेका छन्। बेलायतको जस्तै संसदीय लोकतान्त्रिक पद्धतिलाई राज्य सञ्चालनलाई 'स्टेयरिङ गर्ने मूलकेन्द्र मानी शासकीय संरचना स्थापना भएका छन्। जनप्रतिनिधिको थलो संसदप्रति राजनीतिक उत्तरदायित्व सुनिश्चित हुनेगरी प्रणालीगत व्यवस्थाहरू, संयन्त्रहरू खडा भएका छन्। मन्त्रिपरिषदले कुनै पनि अवस्थामा संसदको विश्वास प्राप्त गरिनै रहनुपर्ने, प्रत्येक मन्त्री आफ्नो मन्त्रालयको कामका लागि संसदप्रति व्यक्तिगत रूपमा उत्तरदायी हुनुपर्ने, सरकारको वार्षिक नीति तथा कार्यक्रम राष्ट्रपतिमार्फत संसदमा पेस गरिनुपर्ने, सरकारी कार्यसम्पादनका महत्त्वपूर्ण पक्षका प्रतिवेदनहरू र संवैधानिक निकायहरूका वार्षिक प्रतिवेदन संसदमा पेस गर्नुपर्ने व्यवस्थाहरू ब्रिटिस संसदीय ढाँचाकै शक्तिशाली संसदको झझल्को दिन्छन्। यी सबै व्यवस्था हेर्दा सार्वभौमसत्ताको अभ्यास गरिने जनप्रतिनिधिहरूको थलो संसद नै सबै राजनीतिक एवं शासकीय संरचनाहरूको उत्तरदायित्व बहन गर्नुपर्ने मुख्य केन्द्रको रूपमा स्वीकारिएको देखिन्छ। जननिर्वाचित सरकार र सांसदहरूको आवधिक निर्वाचनको बेला जनताले मतदानमार्फत उत्तरदायित्वको अन्तिम परीक्षण गर्ने बाहेक अरु बेला संसद नै उत्तरदायित्वको परीक्षण गर्ने निकायको रूपमा रहेको छ। सार्वभौमसत्ता सम्पन्न नागरिकहरूलाई अमूर्त र काल्पनिक कथाका महानायकको रूपमा मात्र व्यवहार हुने गरेको छ । सार्वजनिक पदाधिकारीहरूका लागि उत्तरदायित्व सिर्जना गरिदिने विविध संयन्त्रहरू छन्। संविधान, प्रशासनिक कानुन, सुशासन ऐन र नियमावली, सूचनाको हकसम्बन्धी ऐन र नियमावली, आर्थिक प्रशासनसम्बन्धी कानुनदेखि विभिन्न नीति, नियम, आचारसंहिता आदि प्रशस्त संयन्त्रहरूले कुनै पनि पदाधिकारीको कामकारबाही र आचरणका लागि उत्तरदायित्व सिर्जना गरिदिएका हुन्छन्। निजामती कर्मचारी र अन्य सार्वजनिक सेवामा कार्यरत

कर्मचारीहरूका लागि संगठन संरचना स्वयम्ले पनि उत्तरदायित्व सिर्जना गरिदिन्छ। पदसोपान, आदेशको एकताजस्ता संगठनका सिद्धान्तहरूले सहायक र सुपरिवेक्षक बीचको सम्बन्ध तथा उत्तरदायित्व रेखा निश्चित गरिदिन्छ। यिनै विधि, संयन्त्र, परम्परा र संगठन संरचनाको सेरोफेरोमा नेपालको निजामती सेवा कति उत्तरदायी छ? र कोप्रति उत्तरदायी छ? विश्लेषण गर्नुपर्ने हुन्छ।

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ ले मन्त्रिपरिषद, मन्त्रीहरू, रायका तीन अंगहरू र अन्य संवैधानिक अंगहरूको उत्तरदायित्व प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रूपमा उल्लेख भएको छ। मन्त्रिपरिषद सामूहिक रूपमा र मन्त्रीहरू व्यक्तिगत रूपमा संसदप्रति उत्तरदायी हुने, सवैधानिक अंगहरू राज्यप्रमुख मार्फत संसदप्रति उत्तरदायी हुने संवैधानिक प्रावधान रहेको छ। व्यवस्थापिका संसद र न्यायपालिका आआफ्ना कानुन निर्माण र न्यायसम्पादनका लागि नेपाली जनताप्रति उत्तरदायी हुने कुरा भने संविधानका अक्षरमा नभई भावनामा प्रतिविम्बित भएको मानिन्छ।

तर शासन-प्रशासन सञ्चालन गर्ने र सुशासनको प्रमुख पात्र मानिने निजामती सेवाको उत्तरदायित्व संविधानमा स्पष्ट छैन। संविधानको धारा १५३ मा निजामती सेवाको गठनसम्बन्धी शीर्षक दिएर 'नेपाल सरकारले मुलुकको प्रशासन सञ्चालन गर्न निजामती सेवा र आवश्यक अन्य सेवाहरूले गठन गर्न सक्नेछ, त्यस्ता सेवाहरूको गठन, सञ्चालन र सेवाका सर्तहरू ऐनद्वारा निर्धारण गरिदिए बमोजिम

हुनेछन्' भन्ने उल्लेख गरेको छ। ऐनद्वारा व्यवस्थित गर्ने सर्त राखेर संसदले निजामती सेवा र अन्य सेवाहरूमाथि सरकारले जथाभावी नगरोस् भन्नेसम्मको संवैधानिक आशय देखिए पनि यी सेवाहरूका मूल्य, मान्यता, सिद्धान्तहरू तथा यसले बहन गर्नुपर्ने उत्तरदायित्वका विविध केन्द्रहरू, उत्तरदायित्व बहनमा द्वन्द्व सिर्जना भएको अवस्थामा ध्यान दिनुपर्ने उत्तरदायित्वको क्रमबारे संविधानमा केही उल्लेख

भएको छैन। संविधानका शब्दहरूको अर्थ लगाउँदा निजामती सेवा लगायतका सरकारी सेवाहरू सरकारको सहयोगी संस्थाको रूपमा बुझिन्छ।

निजामती सेवा ऐन, २०४९ को प्रस्तावनामा 'निजामती सेवालाई बढी सक्षम, सुदृढ, सेवामूलक र उत्तरदायी बनाउन....' भनेर ऐनको उद्देश्य लेखिए पनि ऐनका प्रावधानहरू कहीं कतै नेपाली जनताप्रति उत्तरदायी हुनुपर्ने व्यवस्था गरेको भेटिँदैन। यसबाट हाम्रो निजामती सेवाले तहगत उत्तरदायित्वमात्र निर्वाह गरे पुग्ने देखिन्छ। ब्रिटिस संसदीय प्रणालीकै नक्कल गर्ने क्रममा आर्थिक कानुनमा 'लेखा उत्तरदायी अधिकृत'को परिभाषामा मन्त्रालयको सचिवलाई पारेर

संसदको सार्वजनिक लेखा समितिमा सचिवहरूलाई व्यक्तिगत रूपमै मन्त्रालयको आर्थिक कारोबारको लागि उत्तरदायी बनाउन थालिएको छ। यस समितिमा सचिवहरू विभागीय मन्त्रीको प्रतिनिधिको रूपमा नभई आफैं उत्तरदायी हुन उपस्थित हुने गर्छन्। संसदकै अन्य समितिहरूमा भने मन्त्रीलाई नै उत्तरदायी मानेर व्यवहार गर्ने गरिन्छ। तर आफूले सेवा दिनुपर्ने सेवाग्राहीप्रति कर्मचारीहरूलाई उत्तरदायी बनाउने प्रभावकारी संयन्त्रात्मक व्यवस्था भने भइसकेको छैन।

नागरिक बडापत्र, सार्वजनिक सुनवाइ, ग्राहक सन्तुष्टि सर्वेक्षणजस्ता केही व्यवस्थाहरू हेर्दा निजामती कर्मचारीहरू पनि जनताप्रति जवाफदेही बनाउन खोजिएको हो कि भन्ने देखिए पनि यी व्यवस्था केवल औपचारिक र आलंकारिकमात्र देखिएका छन्। उत्तरदायित्वका ४ पक्षहरू हुन्छन् र तीमध्ये एकको अभावमा पनि उत्तरदायित्व सुनिश्चित हुनसक्दैन। मापदण्ड निर्धारण, अनुसन्धान, जवाफदेहिता र कार्यान्वयन उत्तरदायित्वको चार चरण हुन्। विविध कानुनहरूमा निजामती सेवाले दिने सेवाहरूको मापदण्ड उल्लेख भएका छन्, अनुसन्धान वा परीक्षण गर्ने आन्तरिक र बाह्य, औपचारिक र अनौपचारिक संयन्त्रहरू पनि छन्, जनताले आफ्नो आवाज राख्ने केही मञ्चहरू पनि छन्। तर

उनीहरूका गुनासाहरूलाई सम्बोधन गर्ने, कार्यान्वयन गर्ने व्यवस्था नहुँदा माथि उल्लेख भएका व्यवस्था जनतालाई अलमल्याउने माध्यममा सीमित भएका छन्। नागरिक बडापत्रमा उल्लेख भएका मापदण्ड अनुरुप सेवा नपाएकोमा सुशासन नियमावलीअनुसार क्षतिपूर्ति दाबी गर्न पाउने र पाँच हजारसम्म क्षतिपूर्ति दिने व्यवस्था भए पनि अहिलेसम्म व्यवहारमा कार्यान्वयन भएको छैन। बरु सूचनाको हकसम्बन्धी ऐन, २०६४ ले सार्वजनिक सरोकारका विषयहरूमा सूचना माग्ने, सो प्राप्त नभएमा उजुरी गर्ने, आयोगमा पुनरावेदन गर्ने, क्षतिपूर्ति दाबी गर्ने र आयोगले क्षतिपूर्ति दिलाइदिने विस्तृत कानुनी व्यवस्था गरेको देखिन्छ। यस अन्तर्गत केही महत्त्वपूर्ण सूचनाहरूको सम्बन्धमा आयोगले सम्बन्धित निकायहरूलाई आदेश दिएको पनि देखिन्छ। तर नागरिक सचेतनाको कमीले होला, क्षतिपूर्ति दाबी खास भएको देखिँदैन। जनताप्रति सार्वजनिक निकायहरूमा कार्यरत कर्मचारीहरूलाई उत्तरदायी बनाउने यति व्यवस्था पनि अन्य सेवा सर्तसम्बन्धी कानुनमा छैनन्। गुनासाका सुनवाइ र सुझावहरूको कार्यान्वयन नहुँदा कर्मचारीहरू पनि जनताप्रति उत्तरदायी हुनछाडेको र जनताले उजुरी, गुनासा गर्न पनि कम गर्दै गएको स्थिति छ। यसले निजामती कर्मचारी र नागरिकहरूबीच विश्वासको संकट बढाउँदै

लगेको देखिन्छ। कार्यान्वयनको प्रभावकारी व्यवस्था नगरी लागू गरिएका अभियानहरू शृङ्गारिकमात्र हुन्छन्।

नेपाल 'संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र' भएको घोषणा नेपालको अन्तरिम संविधानमा गरिएको छ। लोकतान्त्रिक गणतन्त्र भन्नु नै लोकतन्त्रको सर्वोत्कृष्ट अभ्यास हो, जहाँ कानुन र न्यायको दृष्टिमा कुनै पनि व्यक्ति असमान हुँदैनन्। सार्वभौमसत्ता साँच्चै जनतामा निहित हुने यस व्यवस्थामा जनताभन्दा माथि कोही हुनसक्दैन। जनतामा निहित सार्वभौमसत्ताको प्रत्यायोजन हुनसक्दैन (मन्टेस्क्यु)। त्यसैले निर्वाचित जनप्रतिनिधि हुन् वा नियुक्त कर्मचारीहरू दुवै वर्ग जनताका 'एजेन्ट'को रूपमा काम गर्नुपर्छ। यी दुवै वर्ग जनताप्रति उत्तरदायी हुनुपर्छ भन्ने मान्यता स्थापित भएको छ। जनताको नाममा संसदले होस् वा मन्त्रीहरूले निजामती कर्मचारीहरूलाई आफूप्रति मात्र उत्तरदायी बनाउने काम अहिलेको आधुनिक लोकतन्त्रले स्वीकार्दैन। पहिलेका कर्मचारीहरूले शासन गरेर सेवा दिन्थे भने अहिले सेवा दिएर शासन गर्न सिकाउनुपर्छ। निजामती कर्मचारीहरूले सार्वजनिक सेवा वितरणमात्र गर्दैनन्, लोकतन्त्रका मूल्य-मान्यताहरू नै वितरण गर्छन् भन्ने स्वीकारिएको छ। अझ निजामती कर्मचारीहरूले जनता र जनप्रतिनिधिहरूबीच मध्यवर्ती भूमिका खेल्नुपर्ने नयाँ जिम्मेवारीलाई पनि स्वीकार्दै गएको देखिन्छ। जनताप्रति उत्तरदायी निजामती सेवा नबनाइएमा यस्तो गहन जिम्मेवारी निर्वाचनमा जानु नै नपर्ने वर्गबाट कसरी सम्भव हुन्छ? एक हदसम्म जनताले मूल्यांकन र नियन्त्रण गर्नसक्ने विधि अवलम्बन गर्नसकेमा यो सेवा जनताप्रति उत्तरदायी हुनसक्छ।

निजामती सेवालाई जनउत्तरदायी बनाउने विधि, प्रक्रिया निर्माण निकै होशियारीपूर्वक गर्नु आवश्यक हुन्छ। मन्त्रीहरूको व्यक्तिगत उत्तरदायित्व र शासकीय प्रक्रियामा संसदीय नियन्त्रणलाई कमजोर नबनाई थप प्रबन्धहरू गर्नु उचित हुन्छ। नेपालको विद्यमान निजामती सेवालाई जनउत्तरदायी बनाउन पहिलो कदमको रूपमा सरकारी निकायहरूको संरचना र प्रक्रियामा सेवाग्राही जनताको प्रतिनिधित्व गराउनुपर्छ। यसो भएमा विस्तारै कर्मचारीहरू जनताप्रति उत्तरदायी हुनजान्छन्। अग्रपंक्तिमा सेवा दिने कार्यालयहरूमा नागरिक परामर्श समिति, सेवाग्राही परिषद, सल्लाहकार मण्डल, नागरिक सिनेट आदि जे नाम दिएर भए पनि सेवाग्राही नागरिकहरूका प्रतिनिधिहरूलाई सेवा दिने कामको प्रक्रियामा संलग्न गराउनुपर्छ। सरकारले यसका लागि संस्था गठन गर्न सघाउनुपर्छ। नीति निर्माण गर्ने निकायहरूमा

विशेषज्ञहरूको समितिभन्दा माथि नीति समुदायको नाममा सरोकारवालाहरूको प्रतिनिधित्व अनिवार्य रूपमा गराउने व्यवस्था गरिनुपर्छ।

ग्रामीण समुदायहरूको हरेक गाउँमा 'नागरिक कचहरीको गठन गरी सरकारी कार्यक्रम, सेवाको मूल्यांकन, सामाजिक मागको प्राथमिकीकरण, झैंझगडा, मुद्दामामिलाको प्रारम्भिक सुनवाइ गर्ने काम तोकिनु उपयुक्त हुन्छ। अपवादको रूपमा बाहेक जुरीको निर्णय, सिफारिसलाई मान्नैपर्ने नीति तय गरिनुपर्छ। अन्य मुलुकहरूमा सफल भएको 'नागरिक प्रतिवेदन संकलनको प्रयोग केही सहरी क्षेत्र र छानिएका जिल्लाहरूमा गर्न आवश्यक देखिन्छ। यसको प्रभाव मूल्यांकनका आधारमा क्रमशः सबै जिल्लाहरूमा विस्तार गर्दै जानुपर्छ। सुशासन ऐन र नियमावलीमा व्यवस्था भएको सार्वजनिक सेवाप्रवाहको जिल्ला अनुगमन समिति खारेज गरी यसमा समाजका प्रबुद्ध व्यक्तिहरू, नागरिक समाजका प्रतिनिधि, उपभोक्ता संघ-संस्थाका प्रतिनिधिहरूमा रहेको सामाजिक परीक्षण समितिमा रूपान्तरण गरिनुपर्छ।

यसका साथै निजामती कर्मचारीहरू लगायत सबै सार्वजनिक पदाधिकारीहरूको अन्तिम उत्तरदायित्व जनताप्रति हुनेगरी उत्तरदायित्व सम्बन्धी छुट्टै ऐन तर्जुमा गर्न आवश्यक भएको छ। यसमा एकभन्दा बढी केन्द्रप्रति उत्तरदायी हुनुपर्दा द्वन्द्वात्मक स्थिति सिर्जना भएमा कोप्रति उत्तरदायी हुने हो? स्पष्ट गरिनुपर्छ। निजामती सेवालाई निष्पक्ष र तटस्थ राख्न अब बन्ने संविधानमा यसका मूल्य र स्थापित मान्यतालाई समावेश गरिएमा संस्था सुदृढ हुँदै जान सक्छ। अन्त्यमा, लोकतन्त्रमा प्रशासकहरू अन्तिम रूपमा नागरिकहरूप्रति उत्तरदायी हुनुपर्छ र निष्पक्ष, सही र समन्यायिक निर्णय तथा व्यवहारका लागि जिम्मेवार पनि हुनुपर्छ।