গণপ্রজাতন্ত্রী বাংলাদেশ সরকার

আইন কমিশন

বিষয়

দুর্যোগ ব্যবস্থাপনা আইন, ২০১২ এর কতিপয় সংশোধনী বিষয়ে আইন কমিশনের সুপারিশ

বিচার প্রশাসন প্রশিক্ষণ ইনস্টিটিউট ভবন
১৫, কলেজ রোড, ঢাকা-১০০০

৮ মে ২০১৩

দুর্যোগ ব্যবস্থাপনা আইন, ২০১২ এর কতিপয় সংশোধনী বিষয়ে আইন কমিশনের সুপারিশ

০৫-০৫-২০১৩

ভূমিকা

ভৌগলিক অবস্থানের কারণে বাংলাদেশ যুগ যুগ ধরে একটি প্রাকৃতিক দুর্যোগ প্রবণ দেশ। বিগত এক শতকে বেশ কিছু মারাত্মক দুর্যোগ যেমন, বন্যা, ঘুর্ণিঝড়, জলোচ্ছাসসহ আরো অনেক প্রকার প্রাকৃতিক দুর্যোগ মানুষের আতঙ্ক ও শোকের স্মৃতি হয়ে আছে। ধরিত্রীর উষ্ণায়ন ও জলবায়ুর পরিবর্তনের কারণে এ ধরণের দুর্যোগ আরো বৃদ্ধির আশংকা রয়েছে।

বাংলাদেশে মানব-সৃষ্ট দুর্যোগের ঘটনাও বেড়েছে এবং উপযুক্ত ব্যবস্থা গ্রহণ না করলে তা আরো বাড়বে বলে আশংকা রয়েছে। বিগত মাত্র এক দশকে মানব-সৃষ্ট দুর্যোগ যেমন, ২০০৩ সনে ডাকাতিয়া নদীতে লঞ্চ ডুবিতে আট শতাধিক মানুষের মৃত্যুসহ প্রায়শই এমন লঞ্চ বা নৌ-দুর্যোগে শত শত মানুষের প্রাণহানি, স্পেকট্রাম গার্মেন্টস ভবন ধ্বস, ফিনিক্স গার্মেন্টস ভবন ধ্বস, পুরানো ঢাকার নিমতলীতে আবাসিক ভবনে ভয়াবহ অগ্নিকান্ড, তাজরিন ফ্যাশনস্ গার্মেন্টস অগ্নিকান্ড এবং ২৪ মার্চ, ২০১৩ সাভারে বহুতল ভবন রানা প্লাজা ধসে শত শত মানুষের প্রাণহানি ও পঙ্গুত্ব বরণ মানব সৃষ্ট দুর্যোগের বিভীষীকাময় সাক্ষ্য বহন করে।

উল্লিখিত দুর্ঘটনাসমূহ নিছক দুর্ঘটনা নয়, এগুলো মানুষের লোভ, অবহেলা ও দায়িত্বহীনতার মর্মান্তিক ও অগ্রহণযোগ্য পরিণতি। মানব-সৃষ্ট দুর্যোগ রোধে উপযুক্ত ব্যবস্থা গ্রহণ না করলে জনসংখ্যা অধিক্যের বাংলাদেশের শহরাঞ্চলে বিশেষ করে ঢাকা এবং চট্টগ্রাম ও তার পার্শ্ববর্তী এলাকায় অতিবসতি, জীবন ও শিল্পায়নের দ্রুত গতি এ ধরণের দুর্যোগ আরো বৃদ্ধি করবে।

দুর্যোগের ঝুঁকি হ্রাসকরণ, দুর্যোগ ও দুর্যোগ পরবর্তী অবস্থা মোকাবেলা করে প্রাণহানি ও ক্ষতি হ্রাস ও পুনর্বাসনের লক্ষ্যে সরকার ২০১২ সনের সেপ্টেম্বরে দুর্যোগ ব্যবস্থাপনা আইন প্রণয়ন করেছে। এই আইনের মূল লক্ষ্য হচ্ছে দুর্যোগ ব্যবস্থাপনাকে দৃঢ় আইনী ও প্রাতিষ্ঠানিক কাঠামোর উপর দাঁড় করিয়ে দুর্যোগ পূর্ব ও দুর্যোগ পরবর্তী পরিস্থিতির সঠিক ব্যবস্থাপনা করে দুর্যোগে প্রাণহানি ও সম্পদের ক্ষতি দূর বা হ্রাস করা।

আইনটি নিঃসন্দেহে দুর্যোগ সমস্যা নিরসনে উল্লেখযোগ্য ভূমিকা রাখবে। কিন্তু আইনটির কতিপয় দুর্বল দিকও রয়েছে যা সংশোধনীর মাধ্যমে নিরসন করা প্রয়োজন। তাহলে আইনটি অধিকতর কার্যকর ও

ফলপ্রসু হবে বলে আশা করা যায়। এই সংশোধনী যথাশীঘ্র সম্পাদন করা প্রয়োজন বলে আইন কমিশন মনে করে।

বর্তমান আইনের দুর্বল দিকসমূহ চিহ্নিতকরণ এবং তা নিরসনে সুপারিশমালা প্রণয়নে যারা সহায়তা করেছেন বিশেষ করে নাগরিক উদ্যোগ এবং এডভোকেট মোঃ শহিদুল ইসলাম ও ব্যারিস্টার রায়হান খালেদসহ সকলের প্রতি আইন কমিশন ধন্যবাদ ও কৃতজ্ঞতা জ্ঞাপন করছে।

দুর্যোগ ব্যবস্থাপনা আইন, ২০১২ এর কতিপয় দুর্বল দিক ও তার সম্ভাব্য নিরসন

১। দুর্যোগ ব্যবস্থাপনা আইন, ২০১২-তে দুর্যোগ ঝুঁকি হ্রাসকরণ এবং তার জন্য করণীয় কি তার তুলনায় দুর্যোগ পরবর্তী পরিস্থিতি মোকাবেলায় ত্রাণ ও পুর্ণবাসনের উপর বেশী জোর দেয়া হয়েছে। কিন্তু দুর্যোগ ব্যবস্থাপনা সংক্রান্ত আন্তর্জাতিক মানদন্ডের (২০০৫ সনে এ বিষয়ে জাপানে অনুষ্ঠিত সম্মেলনে গৃহীত ফ্রেমওয়ার্ক এ্যাকশন স্বর্তব্য) সঙ্গে সামঞ্জস্য রেখে আইনটিতে দুর্যোগ ঝুঁকি ব্যবস্থাপনার মাধ্যমে বিপদাপন্নতা নিরূপন এবং আপদ দুর্যোগে পরিণত হওয়ার আগেই সম্ভাব্য দুর্যোগ রুখে দেয়ার ব্যবস্থা গ্রহণের আরো বিস্তারিত বিধান রাখা অপরিহার্য।

২। আইনে প্রাকৃতিক দুর্যোগের তুলনায় মানব-সৃষ্ট দুর্যোগ ব্যবস্থাপনার বিষয়াবলী কম স্থান পেয়েছে। এর ফলে এ ধরণের দুর্যোগ এড়ানো, দুর্যোগ হলে তা মোকাবেলা করা এবং ভালভাবে উদ্ধার কাজ সম্পাদনের পদক্ষেপ এবং তার জন্য প্রয়োজনীয় ব্যবস্থা গ্রহণের বিস্তারিত বিবরণ নেই। এ ছাড়া মানব-সৃষ্ট দুর্যোগের জন্য দায়ী ব্যক্তিদের জবাবদিহিতা এবং শাস্তির বিধানাবলীও অধিকতর কঠোর হওয়া প্রয়োজন। বিষয়টির গুরুত্ব বর্তমান প্রেক্ষাপটে সহজেই অনুমেয়।

৩। আইনে সে সকল প্রতিষ্ঠান বা সংস্থা গঠনের কথা বলা হয়েছে সেগুলোর কাজের মধ্যে সমন্বয় সাধনের ব্যবস্থা অধিকতর সুবিন্যাস্ত করা প্রয়োজন, যা যেকোন দুর্যোগ, প্রাকৃতিক হোক বা মানব-সৃষ্ট হোক, ঘটার পূর্বে বা পরে প্রয়োজনীয় সতর্কতামূলক পদক্ষেপ গ্রহণ বা দুর্যোগে সাড়াদান বিষয়ে তড়িৎ ব্যবস্থা গ্রহণে জোরালো ভূমিকা রাখবে।

৪। আইনটির বাস্তবায়ন কাঠামো বেশী আমলা নির্ভর। এখানে জনগন ও জনপ্রতিনিধিদের অংশগ্রহণ অধিকতর ব্যাপকভিত্তিক ও জোরালো করা প্রয়োজন।

৫। দুর্যোগ ব্যবস্থাপনায় নিয়োজিত সংস্থা, কমিটি বা সংশ্লিষ্ট কর্মকর্তা-কর্মচারী বা ব্যক্তিবর্গের জবাবদিহিতা অধিকতর কঠোর করা প্রয়োজন। দায়িত্বে অবহেলাজনিত অন্যায় বা অপরাধের জন্য শাস্তি বৃদ্ধি করা প্রয়োজন।

৬। আইনটির অনেক ধারায় সংশ্লিষ্ট কর্তৃপক্ষ বা কর্মকর্তার কার্যাবলী, ক্ষমতা বা দায়িত্ব বর্ণনায় প্রায়শ 'করিবে' না লিখে 'করিতে পারিবে' উল্লেখ করা হয়েছে, যা তার দায়িত্ব পালনে বাধ্যবাধকতা অনেকটা শিথিল করে ফেলে, বা দায়িত্ব পালন না করলে তার জবাবদিহিতাও শিথিল হয়ে পড়ে।

৭। যে কোন দুর্যোগ মোকাবেলায় স্বেচ্ছাসেবক বাহিনী গঠন করার বিধান রাখা হলেও তা সম্পূর্ণ স্বেচ্ছা সেবার ভিত্তিতে করার কথা বলা হয়েছে। কিন্তু অধিকতর কার্যকর করার জন্য এটি হওয়া উচিত স্বেচ্ছাসেবা, পেশাদারিত্ব, প্রশিক্ষণ, সম্মানী প্রদান এবং বিভিন্ন ক্ষেত্রে জায়গামত অধিক সংখ্যায় স্বেচ্ছাসেবক স্থায়ী ভিত্তিতে মোতায়েন রাখার ব্যবস্থা করার মাধ্যমে এ প্রসঙ্গে সম্প্রতি মাননীয় প্রধানমন্ত্রী কর্তৃক স্থায়ী ভিত্তিতে প্রশিক্ষণপ্রাপ্ত জাতীয় উদ্ধারকারী দল গঠনের বিষয়টি স্বর্তব্য।

৮। অনেক বেসরকারী সংস্থা ও ব্যক্তিবর্গ দুর্যোগ মোকাবেলা ও ত্রাণ পুণর্বাসনে কাজ করে। তাদের কাজ সরকারী কাজের সঙ্গে সমন্বয় করে একটি একক কর্তৃপক্ষের মাধ্যমে দুর্যোগ ব্যবস্থাপনা সুষ্ঠুতর করা যায়।

৯। আইনে দুর্যোগ ব্যবস্থাপনায় অসামান্য অবদানের স্বীকৃতি স্বরূপ পুরস্কার বা সম্মাননা প্রদানের উল্লেখ রয়েছে। তবে উদ্ধারকর্মে ঝুঁকি, ত্যাগ ও সাহস প্রদর্শনের উদাহরণ থেকে মনে হয় বীরত্বের জন্য জাতীয় খেতাবসমূহ শুধু যুদ্ধকালীন সময়ে যোদ্ধাদের জন্য সংরক্ষিত না রেখে তা যে-কোন দুর্যোগ মোকাবেলায় বা উদ্ধারকর্মে ত্যাগ স্বীকার, ঝুঁকি নেয়া ও অসীম সাহস বা অন্য যে-কোন বীরত্বপূর্ণ কাজের জন্য যে কোন সময়ে যে কোন ব্যক্তিকে প্রদান করাও বিবেচ্য হতে পারে। বিশ্বের অনেক রাষ্ট্রে এ ব্যবস্থা চালু রয়েছে। এর সবচেয়ে বড় উদাহরণ প্রাক্তন সোভিয়েট ইউনিয়ন, যা বর্তমানে রুশ ফেডারেশন।

১০। দুর্যোগ ব্যবস্থাপনায় দায়িত্ব পালনে কোন সংস্থা বা কর্মকর্তার ব্যর্থতার ফলে কোন ব্যক্তি ক্ষতিগ্রস্থ হলে সে অভিযুক্ত ব্যক্তির বিরুদ্ধে বর্তমান আইনে আদালতে মামলা দাযের করতে পারে না। সংশ্লিষ্ট নির্বাহী কর্তৃপক্ষ ক্ষতিগ্রস্থের পক্ষে মামলা দায়ের করার অধিকারী। ক্ষতিগ্রস্থ ব্যক্তির সরাসরি আদালতে যাবার অধিকার থাকা প্রয়োজন।

১১। আইনে ত্রাণ, পুনর্বাসন বা ক্ষতিপূরণ সরকারের নিছক একটি ভাল কল্যাণকর কাজ বা অনুগ্রহ হিসেবে দেখা হয়েছে। এটি এখনো ক্ষতিগ্রস্থের অধিকার হিসেবে উল্লেখ করা হয়নি, যা করা বাঞ্ছনীয়।

১২। আইনে সরকার একটি দুর্যোগ ব্যবস্থাপনা গবেষণা ও প্রশিক্ষণ ইনস্টিটিউট প্রতিষ্ঠা করতে পারবে বলে উল্লেখ করা হয়েছে। সুষ্ঠু দুর্যোগ ব্যবস্থাপনার জন্য সরকারকে এ বিষয়ে প্রয়োজনীয় গবেষণালব্ধ পরামর্শ প্রদান ও সংশ্লিষ্টদের প্রশিক্ষণ প্রদানের জন্য এ ধরণের ইনস্টিটিউটের গুরুত্ব বিবেচনা করে এর প্রতিষ্ঠা আবশ্যিক হওয়া অপরিহার্য।

১৩। বাংলাদেশে দুর্যোগ ব্যবস্থাপনা একটি গুরুত্বপূর্ণ বিষয় বিধায় এটি জাতীয় উন্নয়নের মূল ধারায় সন্নিবেশিত হওয়া প্রয়োজন। আলাদা বিশেষ বাজেট বরাদ্দ রেখে দুর্যোগ ঝুঁকি ব্যবস্থাপনাকে অর্থনৈতিক উন্নয়ন পরিকল্পনার কাঠামোর সঙ্গে যুক্ত করা প্রয়োজন।

১৪। আইনটির অধীন প্রয়োজনীয় বিধি প্রণয়নের বিধান রয়েছে যা এখনো করা হয়নি। সে পর্যন্ত ২০১০ সালে জারিকৃত দুর্যোগ বিষয়ক স্থায়ী আদেশাবলী বিধি হিসেবে বিবেচিত হবে। কিন্তু এই আদেশাবলী দ্বারা আইনটির সকল বিষয় পূরণ করা সম্ভব নয়। আইনটির সুষ্ঠু বাস্তবায়ন ও উদ্দেশ্য পূরণের জন্য যথাশিগ্র বিস্তারিত বিধি প্রণয়ন অপরিহার্য।

১৫। কোন দুর্গত এলাকায় জরুরী অবস্থা ঘোষণা বিষয়ে স্থানীয় দুর্যোগ ব্যবস্থপনা কমিটির মতামতকে অধিকতর গুরুত্ব ও প্রাধান্য দেয়া প্রয়োজন।

১৬। তফসিলে (ধারা ৩৫ ও ৪৩ বিষয়ক) বর্ণিত দুর্যোগ ব্যবস্থাপনায় জীবন ও সম্পদ রক্ষার জন্য জরুরী করণীয় ও দায়-দায়িত্বের তালিকাও বৃদ্ধি করা প্রয়োজন।

দুর্যোগ ব্যবস্থাপনা আইন, ২০১২ এর কতিপয় ধারার সংশোধনীর সুপারিশ

১। ধারা ২ (৭) এ ঝুঁকির সংজ্ঞা অধিকতর বিস্তৃত ও সুনির্দিষ্ট করা প্রয়োজন, যেমন অপর্যাপ্ত বনায়ন বা বনায়ন ধ্বংসের কারণে প্রাকৃতিক দুর্যোগের আশংকা বৃদ্ধি; নদী বা জলাশয় ভরাটের ক্ষতিকর ফলাফল; কোন স্থাপনা নির্মাণে ত্রুটি বা যে উদ্দেশ্যে নির্মিত হয়েছে তা অন্য উদ্দেশ্যে ব্যবহৃত হওয়ায় ঝুঁকি সৃষ্টি; স্থাপনা বা ভবন ব্যবহারের পর্যাপ্ত সুবিধাদি ও নিরাপত্তা ব্যবস্থার অভাবে ক্ষতিকর অবস্থা সৃষ্টি হওয়া।

২। জাতীয় দুর্যোগ ব্যবস্থাপনা গবেষণা ও প্রশিক্ষণ ইনস্টিটিউট প্রতিষ্ঠা বিষয়ক ধারা ১২ সম্পর্কে আগেই উল্লেখ করা হয়েছে। এই ইনস্টিটিউট বিষয়ে ধারা ১২ (১) এ "----------- সরকার---------------

-- প্রতিষ্ঠা করিতে পারিবে" এর পরিবর্তে "-------------- সরকার------------------শীঘ্র প্রতিষ্ঠা করবে" লিখতে হবে।

৩। স্বেচ্ছাসেবক সংগঠন গঠন সংক্রান্ত ধারা ১৩ সম্পের্কেও পূর্বে উল্লেখ করা হয়েছে। সে মোতাবেক "গঠন করিতে পারিবে" না বলে "গঠন করবে" লিখতে হবে। এছাড়া একটি নতুন উপধারা ১৩ (১)ক সংযুক্ত করা প্রয়োজন যা হবে এইরূপঃ এই স্বেচ্ছাসেবক বাহিনী স্থায়ীভাবে স্বেচ্ছাসেবা, পেশাদারিত্ব, প্রশিক্ষণ ও সম্মানী প্রদানের ভিত্তিতে গঠিত হবে। বিভিন্ন সেবামূলক সংস্থার বিদ্যমান স্বেচ্ছাসেবক গ্রুপ, স্কাউট, গার্ল গাইড বা অন্য উপযুক্ত ব্যক্তিবর্গ সমন্বয়ে এই বাহিনী গঠন করা যাবে। এই বাহিনীর সদস্যবৃন্দ স্ব স্ব পেশায় নিযুক্ত থাকবেন, কিন্তু কোন দুর্যোগে যখনই প্রয়োজন হবে তাদের জরুরী ভিত্তিতে নিয়োজিত করা হবে। তবে সরকার তাঁদেরকে স্থায়ী ভিত্তিতে নিয়মিত ভাতা প্রদান করবে।

৪। ধারা ২১-এর ক্ষেত্রেও "নির্ধারণ করিতে পারিবে"- এর স্থলে "সুনির্দিষ্টভাবে নির্ধারণ করবে" লিখতে হবে।

৫। ধারা ২২ (৩) এর শেষে একটি বাক্য যোগ করার সুপারিশ করা হলোঃ দুর্গত এলাকা ঘোষণা করার ক্ষেত্রে সরকার স্থানীয় কমিটির মতামতকে প্রাধান্য দেবে।

৬। ধারা ২৭(১)-এ "করিতে পারিবের" স্থলে "করিবে" উল্লেখ করতে হবে। এছাড়া এই ধারার প্রথমেই উল্লেখ করতে হবে যে দুর্যোগে ক্ষতিগ্রস্থ ও বিপদাপন্ন ব্যক্তির রাষ্ট্রের কাছ থেকে প্রয়োজনীয় সহায়তা পাওয়া একটি অধিকার।

৭। ধারা ৩৫ (২)-এর শেষে উল্লেখ থাকা প্রয়োজন যে তফসিলে বর্ণিত নির্দেশাবলী পালিত হচ্ছে কি-না তা নিয়মিত পরিদর্শনের জন্য সরকার প্রশিক্ষিত পরিদর্শক দল গঠন করবে এবং পরিদর্শন নীতিমালা তৈরী করবে।

৮। ধারা ৩৭-এর অধীন শাস্তি এক বৎসর কারাদন্ড অথবা এক লক্ষ টাকা অর্থদন্ডের স্থলে "দুই বৎসর কারাদন্ড" ও "দুই লক্ষ টাকা" অর্থদন্ডের বিধান রাখা সমীচীন।

৯। অনুরূপভাবে ধারা ৩৯-এর অধীন শাস্তি বাড়িয়ে যথাক্রমে দুই বৎসর ও দুই লক্ষ টাকা করতে হবে।

১০। ধারা ৪৩ এর অধীন সাজা বৃদ্ধি করে অনুর্দ্ধ দশ লক্ষ টাকা অর্থদন্ড অথবা এক বছর কারাদন্ড অথবা উভয় দন্ডের বিধান রাখতে হবে।

১১। ধারা ৪৫-এ গুরুত্বপূর্ণ পরিবর্তন এনে এই আইনের অধীন জেলা প্রশাসক বা তার পক্ষে ক্ষমতাপ্রাপ্ত প্রতিনিধি ছাড়াও সংক্ষুব্ধ ব্যক্তি উপযুক্ত আদালতে মামলা দায়ের করার অধিকারী হবেন মর্মে বিধান করতে হবে।

১২। ধারা ৪৬-এর শেষে যোগ করা প্রয়োজন যে "তবে ভবন নির্মাণ কোড না মানা বা ভবনের পর্যাপ্ত নিরাপত্তা ব্যবস্থা গ্রহণ না করার কারণে কোন দুর্যোগ সৃষ্টির অপরাধ জামিনযোগ্য ও আপোষযোগ্য হইবে না।"

১৩। ধারা ৫২-এর অধীন এইরূপ একটি বিশেষ বিধান যুক্ত করা যেতে পারেঃ দুর্যোগের সময় উদ্ধার কাজে চরম ঝুঁকি নেয়া, আত্মত্যাগ ও অসীম সাহসিকতার জন্য সরকার সংশ্লিষ্ট উদ্ধারকারীকে উপযুক্ত রাষ্ট্রীয় খেতাবে ভূষিত করতে পারবে।

(অধ্যাপক ড. এম. শাহ আলম)
চেয়ারম্যান (ভারপ্রাপ্ত)
আইন কমিশন।