সুশাসন ও উন্নয়নঃ প্রেক্ষিত উপজেলা নির্বাচন

স্বপন কুমার সাহা ও ড. বদিউল আলম মজুমদার, 'সুজন-সুশাসনের জন্য নাগরিক' ও দি হাঙ্গার প্রজেক্ট-বাংলাদেশ (১১.০২.০৭)

স্থানীয় সরকার

স্থানীয় সরকার বলতে বোঝায় স্থানীয় সমস্যা সমাধানের লক্ষ্যে স্থানীয় নির্বাচিত প্রতিনিধিদের সমন্বয়ে গঠিত স্বায়ত্তশাসিত প্রতিষ্ঠান। সাধারণভাবে বলা চলে, স্থানীয় সরকার হচ্ছে এমন একটি শাসন ব্যবস্থা যার মাধ্যমে একটি নির্দিষ্ট এলাকার জনগণ তাদের প্রাপ্য অধিকার, ক্ষমতা ও সম্পদ একটি গণতান্ত্রিক প্রক্রিয়ার মাধ্যমে সহজে পেতে এবং একই সাথে স্থানীয় বিষয়সমূহ ব্যবস্থাপনার ক্ষেত্রে তাদের নিজস্ব কর্তব্য ও দায়বদ্ধতা প্রতিষ্ঠা করতে পারে। শক্তিশালী স্থানীয় শাসনের অর্থ হলো প্রয়োজনীয় সম্পদ ও দায়িত্বপ্রাপ্ত সত্যিকারের স্থানীয় গণতান্ত্রিক শাসন, যার মূল লক্ষ্য হলো জনগণের ক্ষমতায়ন। তাই সংজ্ঞাগতভাবেই স্থানীয় সরকার একটি স্বশাসিত প্রতিষ্ঠান।

সংবিধানে স্থানীয় সরকার

গণতন্ত্র, উন্নয়ন ও সুশাসন প্রতিষ্ঠার ক্ষেত্রে স্থানীয় সরকারের সম্ভাব্য এবং কাঙ্ক্ষিত অবদানের কথা বিবেচনা করে বিজ্ঞ সংবিধান প্রণেতাগণ শক্তিশালী স্থানীয় সরকার গড়ে তোলার বিধান আমাদের সংবিধানে অর্ন্তভূক্ত করেছেন। সংবিধানে স্থানীয় সরকার সর্ম্পকে চারটি অনুচ্ছেদ রয়েছে- অনুচ্ছেদ ৯, ১১, ৫৯ এবং ৬০। অনুচ্ছেদ ৫৯ (১) অনুযায়ী "আইন অনুযায়ী নির্বাচিত প্রতিনিধি সমন্বয়ে গঠিত প্রতিষ্ঠানসমূহের ওপর প্রজাতন্ত্রের প্রত্যেক প্রশাসনিক একাংশের স্থানীয় শাসনের ভার প্রদান করা হইবে।" অর্থাৎ জেলা পর্যায়ে নির্বাচিত জেলা পরিষদ, উপজেলা পর্যায়ে নির্বাচিত উপজেলা পরিষদ এবং ইউনিয়ন পর্যায়ে নির্বাচিত ইউনিয়ন পরিষদের প্রতিনিধিদের মাধ্যমে শাসনকার্য পরিচালিত হওয়ার কথা। কিন্তু আজ অবধি জেলা পরিষদ, উপজেলা পরিষদের নির্বাচন না করে বিগত সরকারসমূহ সংবিধানের প্রতি চরম অসম্মান প্রদর্শন করেছে।

আদালতের রায় ও উপজেলা নির্বাচন

উপজেলা পরিষদ সংক্রান্ত, ''কুদরত-ই-এলাহী পনির বনাম বাংলাদেশ" মামলায় সুপ্রিম কোর্টের আপিল বিভাগ সর্বসম্মত রায়ে ৬ মাসের মধ্যে প্রশাসনের সকল একাংশ বা স্তরে নির্বাচিত স্থানীয় সরকার গঠনের নির্দেশ প্রদান করেন। সুদীর্ঘ ১৫ বছর ধরেও এ রায় বাস্তবায়ন করা হয়নি। এই ধরণের গড়িমসির মাধ্যমে সরকার আদালতের রায়কেই শুধু অমান্য করেনি, একই সঙ্গে আমাদের সংবিধানকেও নগ্নভাবে লঙ্ঘন করেছে। একথা বলার অপেক্ষা রাখে না যে, এর মাধ্যমে সরকারের সর্বোচ্চ ব্যক্তিগণ তাদের সংবিধানকে "রক্ষণ, সমর্থন ও নিরাপত্তার বিধান" করার শপথ সুস্পষ্টভাবে লঙ্ঘন করেছেন।

সংবিধান স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠানগুলোর উপর গুরুত্বপূর্ণ দায়দায়িত্ব অর্পণ করেছে। সংবিধানের ৫৯(২) অনুচ্ছেদ অনুযায়ী: ''(ক) প্রশাসন ও সরকারী কর্মচারীদের কার্য; (খ) জন শৃঙ্খলা রক্ষা; (গ) জনসাধারণের কার্য (public service) ও অর্থনৈতিক উন্নয়ন পরিকল্পনা ও বাস্তবায়ন"-এর দায়িত্ব স্থানীয় সরকারের ওপর অর্পণ করা হয়েছে। তাই সংবিধান মূলত স্থানীয় সরকার ব্যবস্থার মাধ্যমে রাষ্ট্র পরিচালিত হওয়ার বিধান করেছে। কিন্তু স্বাধীনতার পর থেকে কোন সরকারই সংবিধানের এই মূল চেতনা বাস্তবে রূপায়িত করে নি।

রাজনৈতিক দলের নির্বাচনী ইশতেহার ও উপজেলা নির্বাচন

এছাড়াও জেলা ও উপজেলা পরিষদ নির্বাচন অনুষ্ঠান না করে বিএনপি এবং আওয়ামী লীগ তাদের নির্বাচনী ওয়াদা ভঙ্গ করেছে। গত সংসদ নির্বাচনের প্রাক্কালে প্রকাশিত নির্বাচনী ইশতেহার অনুযায়ী: "বি.এন.পি প্রশাসন বিকেন্দ্রীকরণ এবং প্রশাসনের সকল পর্যায় ও উন্নয়নমূলক কার্যক্রমে জনগণের প্রত্যক্ষ অংশগ্রহণের সুযোগ প্রাতিষ্ঠানিক কাঠামোর মধ্যে নিশ্চিত করার নীতিতে বিশ্বাসী। এ নীতি বাস্তাবায়নের লক্ষ্যে আমরা ঘোষণা করছি যে – প্রশাসনিক বিকেন্দ্রীকরণের লক্ষ্যে উপজেলা পরিষদ এবং জেলা পরিষদ গঠন এবং পরিকল্পিত প্রক্রিয়ার মাধ্যমে সেগুলোকে সকল উন্নয়নমূলক কর্মকাণ্ডের কেন্দ্রবিন্দুতে পরিণত করার সক্রিয় উদ্যোগ গ্রহণ করা হবে। ইউনিয়ন পরিষদসমূহকে অধিকতর কর্মক্ষম, গতিশীল ও স্বয়ংসম্পূর্ণ স্থানীয় সংস্থার পর্যায়ে উন্নীত করার বিশেষ ব্যবস্থা নেয়া হবে।"

একইভাবে বাংলাদেশ আওয়ামী লীগের ২০০১ সালের নির্বাচনী ইশতেহারে বলা হয়েছে, ''আওয়ামী লীগ সরকার গঠন করলে সর্বাগ্রে জেলা পরিষদ ও উপজেলা পরিষদের নির্বাচনসহ সর্বস্তরে নির্বাচন অনুষ্ঠানের মাধ্যমে নির্বাচিত প্রতিনিধিদের হাতে ইতিমধ্যে গৃহীত আইন ও স্থানীয় সরকার কমিশনের সুপারিশের আলোকে প্রয়োজনীয় ক্ষমতা ও দায়-দায়িত্ব হস্তান্তর করবে।" ১৯৯৬ সালের নির্বাচনের আগেও আওয়ামী লীগ একই ধরণের প্রতিশ্রুতি দিয়েছিলো: ''আওয়ামী লীগ গণতান্ত্রিক ভিত্তির ওপর প্রতিষ্ঠিত স্বায়ত্তশাসিত স্থানীয় সরকার প্রতিষ্ঠায় বিশ্বাসী। ক্ষমতা বিকেন্দ্রীকরণের মাধ্যমে স্থানীয় সরকার ব্যবস্থাকে শক্তিশালী করা হবে। ইউনিয়ন পরিষদ, উপজেলা পরিষদ ও জেলা পরিষদের নির্বাচিত প্রতিনিধিদের কাছে প্রয়োজনীয় ক্ষমতা ও দায়িত্ব ন্যাস্ত করা হবে।''

তাই এটা দ্বিধাহীনভাবে বলা চলে, উভয় দলই তাদের কথা রাখেনি। এর অন্যতম কারণ হলো মাননীয় সংসদ সদস্যদের স্বার্থ প্রণোদিত বিরোধিতা। নির্বাচিত উপজেলা পরিষদ থাকলে তারা স্থানীয়ভাবে তাদের 'রাজত্ব' কায়েম করতে এবং যচ্ছোচারে লিপ্ত হতে পারতেন না। বলা বাহুল্য যে, তাদের যথেচ্ছাচারের ফলে নির্বাচিত ইউনিয়ন পরিষদ ব্যবস্থা আজ প্রায় একটি সম্পূর্ণ অকার্যকর প্রতিষ্ঠানে পরিণত হয়েছে। নির্বাচিত উপজেলা পরিষদ থাকলে বাংলাদেশের রাজনৈতিক ইতিহাসেই হয়তো অন্যরকম হতো!

সুশাসন ও স্থানীয় সরকার

একটি কল্যাণমূখী রাষ্ট্রের অন্যতম গুরুত্বপূর্ণ পূর্বশর্ত হলো সুশাসন প্রতিষ্ঠা, যা নাগরিককে তার জীবন জীবিকা অর্জনে পূর্ণ স্বাধীনতা প্রদান করবে। সুশাসনের বৈশিষ্ট্য হলো: ১. আইনের শাসন, ২. মানবাধিকার সংরক্ষণ, ৩. শাসন ব্যবস্থার স্বচ্ছতা, ৪. প্রশাসনিক কার্যক্রমের জবাবদিহিতা, ৪. সকল ক্ষেত্রে সমতা, ৫. সকলের প্রতি ন্যায়পরায়ণতা এবং ৬. জনগণের মতামতের প্রতি শ্রদ্ধাবোধ। তৃণমূল পর্যায়ে গণতন্ত্রের বিকাশ ও সুশাসন প্রতিষ্ঠায় স্থানীয় সরকারের ভূমিকা অপরিসীম।

স্থানীয় সরকার ব্যাবস্থার মূল কথা হলো স্বায়ত্বশাসন বা স্বশাসন এবং জনগণের দোরগোড়ার প্রশাসন, যার মাধ্যমে ঘটতে পারে প্রতিনিধিত্বমূলক গণতন্ত্র থেকে অংশগ্রহণমূলক গণতন্ত্রের উত্তরণ। জনগণের সরাসরি, সক্রিয় ও কার্যকর সম্পৃক্ততার মাধ্যমে অংশগ্রহণমূলক গণতন্ত্র প্রতিষ্ঠা হতে পারে। আর প্রশাসনের প্রতিটি স্তরে নির্বাচিত প্রতিনিধিদের মাধ্যমে শাসনকার্য পরিচালনার মাধ্যমেই তৃণমূল পর্যায়ে অংশগ্রহণমূলক গণতন্ত্র প্রতিষ্ঠা সম্ভব।

উন্নয়ন ও স্থানীয় সরকার

নোবেল বিজয়ী অর্থনীতিবিদ অর্মত্য সেনের মতে, "গণতন্ত্র শুধু উন্নয়নের লক্ষ্যই নয়, এটি উন্নয়নের গুরুত্বপূর্ণ পূর্বশর্তও বটে।" উন্নয়ন মানে মানুষের উন্নয়ন। তাদের জীবনযাত্রার মানের ইতিবাচক পরিবর্তন। আর্থ-সামাজিক ক্ষেত্রে তাদের অগ্রগতি। আর এ অগ্রগতি মূলত শক্তিশালী স্থানীয় সরকার ব্যবস্থার মাধ্যমেই অর্জন সম্ভব।

মানব উন্নয়ন, অর্থনৈতিক অগ্রগতি প্রভৃতি জটিল এবং ব্যাপক সমস্যার সমাধান মূলত তৃণমূলেই সম্ভব। জনগণ যদি গণতান্ত্রিক প্রক্রিয়ার মাধ্যমে তাদের অগ্রাধিকার চিহ্নিত করে তা বাস্তবায়নের লক্ষ্যে পরিকল্পনা প্রণয়ন করতে পারে এবং এ লক্ষ্যে প্রয়োজনীয় সুযোগ ও তাদের ন্যায্য প্রাপ্য সম্পদ পেতে পারে ও তা নিয়ন্ত্রণ করতে পারে, তবেই তারা তাদের নিজ দায়িত্ব এবং সৃজনশীলতাকে কাজে লাগিয়ে নিজেদের ভাগ্যোন্নয়নে ভূমিকা পালনে সক্ষম হবে। এছাড়াও জনগণকে জাগিয়ে তুলে ও সংগঠিত করে স্থানীয় সরকার প্রতিনিধিরা অনেকগুলো সামাজিক সমস্যা কার্যকরভাবে সমাধান করতে পারেন।

জাতীয় নির্বাচনের সাথে উপজেলা নির্বাচন

উপরিউক্ত আলোচনা থেকে এটি সুস্পষ্ট যে, উপজেলা নির্বাচন সম্পর্কে সুনির্দিষ্ট সাংবিধানিক অঙ্গীকার রয়েছে। এব্যাপারে বাংলাদেশ সুপ্রিম কোর্টও সুস্পষ্ট নির্দেশনা দিয়েছেন। এছাড়া প্রধান রাজনৈতিক দলগুলোও এব্যাপারে প্রতিশ্রুতিবদ্ধ। সর্বোপরি দেশের সর্বস্তরের জনগণের মাঝে এক্ষেত্রে একটি ব্যাপক ঐকমত্য বিরাজ করছে। তাই আমরা জাতীয় নির্বাচনের সাথে উপজেলা নির্বাচনের দাবি করছি। আমরা মনে করি যে, একই সময়ে না হলে, মাননীয় সংসদ সদস্যদের বিরোধীতার কারণে পরবর্তীতে উপজেলা নির্বাচন আবারও না হতে পারে। এছাড়াও দু'টি নির্বাচন একত্রে সম্পাদন করা ব্যয়ের দিক থেকে সাশ্রয়ী হবে এবং রাজনৈতিক দলগুলোও এ ব্যাপারে আগ্রহী হবে বলে আমাদের বিশ্বাস।

এ প্রসঙ্গে উল্লেখ করা প্রয়োজন যে, ১৯৯৮ সালে প্রণীত *উপজেলা পরিষদ আইন*-এ কতগুলো মারাত্মক ত্রুটি রয়েছে এবং নির্বাচনের আগে এ সকল ত্রুটিগুলো দূর করা জরুরি। যেমন আইনের ২৫ অনুচ্ছেদ অনুযায়ী "গণপ্রজাতন্ত্রী বাংলাদেশের সংবিধানের অনুচ্ছেদ ৬৫ এর অধীন একক আঞ্চলিক এলাকা হইতে নির্বাচিত সংশ্লিষ্ট সংসদ-সদস্য পরিষদের উপদেষ্টা হইবেন এবং পরিষদ উপদেষ্টার পরামর্শ গ্রহণ করিবে।" এ আইন কার্যকর থাকলে নির্বাচিত উপজেলা পরিষদ মাননীয় সংসদ সদস্যদের কর্তৃত্বে পরিচালিত হবে, যা সংবিধানের ৬৫ অনুচ্ছেদের সুস্পষ্ট লংঘন। সংবিধানের ৬৫ অনুচ্ছেদ অনুযায়ী, মাননীয় সংসদ সদস্যদের শুধুমাত্র ''আইন-প্রনয়ন" ক্ষমতা দেয়া হয়েছে। এছাড়াও সংবিধানের ৭ অনুচ্ছেদ অনুযায়ী সংবিধান যাকে যে ক্ষমতা দিয়েছে, সে শুধুমাত্র সে ক্ষমতাই প্রয়োগ করতে পারবে।

উপজেলা পরিষদ আইন, ১৯৯৮-এর আরো কতগুলো সীমাবদ্ধতা রয়েছে। উপরিউক্ত আইন নির্বাচিত উপজেলা পরিষদকে আমলাতান্ত্রিক প্রশাসনিক কাঠামোর পুরোপুরি আজ্ঞাবহ প্রতিষ্ঠানে পরিণত করেছে। আইনের ৫০ ও ৫১ অনুচ্ছেদে সরকারি কর্মকর্তাগণকে পরিষদের উপর তত্ত্বাবধান ও নিয়ন্ত্রণ প্রদানের ক্ষমতা দেয়া হয়েছে, যা স্বায়ত্বশাসিত স্থানীয় সরকার ব্যবস্থার সাংবিধানিক অঙ্গীকারের সম্পূর্ণ পরিপন্থী। এছাড়াও আইনে নির্বাচিত প্রতিনিধিদেরকে অপসারণের এবং পরিষদ বাতিল করার ক্ষমতা অনির্বাচিত কর্মকর্তাদের ওপর অর্পণ করা হয়েছে। তদপুরি আইনে নির্বাচিত উপজেলা পরিষদের চেয়ারম্যান ও অন্যান্য সদস্যদেরকে 'জনসেবক' হিসেবে সংজ্ঞায়িত করা হয়েছে। নির্বাচিত স্থানীয় সরকার প্রতিনিধিগণ জনপ্রতিনিধি, তারা সরকারি কর্মকর্তাদের মত জনসেবক বা পাবলিক সার্ভেন্ট নন। উপজেলা নির্বাচন অনুষ্ঠানের আগে আইনের এসকল মারাত্মক ত্রুটি দূরীভূত করা প্রয়োজন হবে, যা মহামান্য রাষ্ট্রপতি একটি অধ্যাদেশের মাধ্যমে বাস্তবায়ন করতে পারেন। উল্লেখ্য যে, ১৯৮৩ সালের ইউনিয়ন পরিষদ অধ্যাদেশেও একই ধরণের সীমাবদ্ধতা বিরাজমান। এছাড়াও স্থানীয় সরকার নির্বাচন অনুষ্ঠানের দায়িত্ব মন্ত্রণালয় থেকে নির্বাচন কমিশনে হস্তান্তর করতে হবে। আর আইনানুযায়ী উপজেলা নির্বাচনটি যেন নির্দলীয়ভাবে অনুষ্ঠিত হয়।

আমরা মনে করি যে, উপজেলা নির্বাচনের আজকের দাবি একটি কৌশলগত পদক্ষেপ। এই দাবি জোরালো হবার মাধ্যমে স্থানীয় সরকার ব্যাবস্থার বর্তমান করুণ অবস্থা সম্পর্কে ব্যাপকভাবে আলোচনা হবে। স্থানীয় সরকারকে আমলাতন্ত্রের নিয়ন্ত্রণমুক্ত, সংসদ সদস্যদের খবরদারিমুক্ত এবং এ সকল প্রতিষ্ঠানকে অধিক সম্পদ ও দায়-দায়িত্ব প্রদানের বিষয়টি সম্পর্কে জনসচেতনতা সৃষ্টি হবে। আমরা সাংবিধানিক অঙ্গীকার ও আদালতের নির্দেশনানুযায়ী স্বায়ত্বশাসিত ও শক্তিশালী স্থানীয় সরকার সৃষ্টি এবং বিকেন্দ্রীভূত শাসনব্যবস্থা কায়েমের পথে এগিয়ে যাবো।