

## प्रस्तावना

आजादी से पहले अंग्रेजी शासकों ने सन् 1894 में यहां की गरीब जनता से उनके तमाम बुनियादी हक-ओ-हुकूक छीनने के लिये भू-अधिग्रहण अधिनियम जैसा काला कानून बनाया था। इस कानून के तहत ब्रिटिश सरकार ने देश के गरीब तबकों की लाखों हेक्टेअर जमीनों को छीना और करोड़ों लोगों को अपना घर-घाट छोड़कर दर-दर की ठोकरें खाने को मजबूर कर दिया था।

आजादी के बाद भारत की सरकार ने भी अंग्रेजों द्वारा लागू की गयीं नीतियों को ही अपने हित में सर्वोपरि मानते हुये इस कानून सहित कई काले कानूनों को न सिर्फ जारी रखा, बल्कि इनके तहत बड़े बांधों, पार्क सेंचुरियों, रिजर्व फारेस्ट और कारखानों फैक्ट्रियों के नाम पर देश के गरीब तबकों की लाखों हेक्टेअर जमीनों को अधिग्रहित करके देश की कई करोड़ आबादी को अपने घरों से बेघर कर दिया। विकास या पर्यावरणीय संरक्षण के नाम पर देश भर के करीब 7 करोड़ लोगों को अपनी जगहों से विस्थापित कर दिया गया। जिसमें कम से कम दो तिहाई लोगों के लिये अभी तक पुनर्वास की कोई व्यवस्था नहीं की गयी। इन अन्यायपूर्ण रवैयों के खिलाफ विभिन्न परियोजना क्षेत्रों में लोग जुझारू संघर्ष करते आ रहे हैं और विकास के इस जनविरोधी मॉडल को बार-बार चुनौती देते रहे हैं। 90 के दशक से जब पूंजीवादी भू-मंडलीकरण का दौर आया तो विस्थापन की प्रक्रिया भी तेज हुयी और इसके साथ-साथ प्रतिरोध आंदोलन भी सशक्त हुये। उल्लेखनीय बात है कि इस दौर में इन सभी आन्दोलनों के बीच तालमेल की प्रक्रिया भी शुरू हो गयी।

लोगों के संघर्ष के फलस्वरूप "अनुसूचित जनजाति एवं अन्य परंपरागत वनवासी (वनाधिकारों को मान्यता) अधिनियम-2006" के लागू होने के बाद इन सभी विवादित वनभूमियों पर आदिवासी एवं अन्य परंपरागत वनवासियों को मालिकाना अधिकार मिला है। लेकिन इस ऐतिहासिक कानून के क्रियान्वयन में भी सरकार आनाकानी कर रही है। वनाधिकार कानून में जहां एक तरफ भूमि पर हक देने की बात की गयी है तो दूसरी तरफ सरकार भू-अधिग्रहण कानून को संशोधन करके लागू रख कर समुदायों से जमीन छीन लेना चाहती है। इस तरह भू-अधिग्रहण कानून वनाधिकार कानून को अप्रासंगिक बनाने वाला कानून ही साबित होगा। इसलिये इस अधिकार को स्थापित करने के लिये विभिन्न वनक्षेत्रों में जनसंगठनों की

अगुआई में संघर्ष भी जारी हैं। इन संघर्षों के चलते अंग्रेजी शासन द्वारा बनाये गये भूमि अधिग्रहण कानून को खत्म करने की मांग भी ज़ोरों से उठने लगी। इसके जवाब में सरकार ने इस काले कानून को संशोधित करके नया प्रारूप देने की पेशकश की। लेकिन इस संशोधित कानून का जो मसौदा आया वो पुराने अंग्रेजों के बनाये हुये कानून से भी खतरनाक है।

हमने देश के विभिन्न जनसंगठनों के साथ मिलकर सरकार द्वारा संशोधित किये गये इस कानून का विरोध किया और संसदीय समिति ने भी इसे खारिज करते हुये वैकल्पिक सुझाव दिये हैं। हमने सन 2007 से ही देश भर के विभिन्न जन आंदोलनों एवं जन संगठनों के साथ मिलकर संघर्ष की एक प्रक्रिया शुरू की है। हमने संघर्ष के बैनर तले देश भर में विस्थापन के खिलाफ एवं एवं न्यायपूर्ण पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन विधेयक के लिए व्यापक विचार विमर्श की प्रक्रिया को आगे बढ़ाया है। जबकि केन्द्र सरकार द्वारा विकास नियोजन पर एक व्यापक कानून बनाने के लिए राष्ट्रीय विकास परिषद के माध्यम से एक प्रक्रिया शुरू की थी। उस प्रक्रिया में विभिन्न स्तर पर विचार—विमर्श को आगे बढ़ाते हुए एक मसौदा भी तैयार किया गया था।

गत कुछ वर्षों में विभिन्न स्तर पर आयोजित हुए विचार—विमर्श में इस बात पर सहमति रही है कि विस्थापन एवं पुनर्वास के मुद्दे पर दो अलग—अलग विधेयकों के बजाय एक समेकित विधेयक के माध्यम से व्यापक कानून लाया जाना चाहिए। साथ ही मौजूदा भूमि अधिग्रहण अधिनियम 1894 को रद्द किया जाना चाहिए। इन्हीं परिस्थितियों के मददेनजर हम आपके समक्ष बहस के लिए यह पुस्तिका प्रस्तुत कर रहे हैं। उम्मीद है इस पुस्तिका के माध्यम से “राष्ट्रीय विकास नियोजन, भूमि उपयोग बदलाव, बगैर जबरन विस्थापन और न्यायपूर्ण पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन अधिनियम” की मांग को आगे बढ़ाने में मदद मिलेगी। आशा है आप अपने बहुमूल्य सुझाव से हमें अवगत कराएंगे।

सहयोग सहित,  
दिल्ली फोरम

## विषय सूची

- 1 भूमि अधिग्रहण से भूमि वितरण एवं सुधार की ओर : विस्थापन एवं बेदखली के खिलाफ संघर्षरत जन आंदोलनों के लिए भावी दिशा 4
- 2 संघर्ष द्वारा नवम्बर 2010 में सरकार को प्रस्तुत प्रमुख मांगे 11
- 3 भूमि अधिग्रहण (संशोधन) विधेयक, 2009 : आलोचनात्मक मूल्यांकन एवं सिफारिशें 14
- 4 पुनर्वास और पुनर्स्थापन विधेयक, 2009 : आलोचनात्मक मूल्यांकन और सिफारिशें 26
- 5 संसदीय स्थायी समिति को लिखा गया पत्र 33
- 6 राष्ट्रीय विकास, विस्थापन और पुनर्वास नीति का सार 40
- 7 भूमि अधिग्रहण विधेयक 2007 पर संसदीय स्थायी समिति के अवलोकन एवं सिफारिशें, जिन्हें कृषि विकास मंत्रालय द्वारा भूमि अधिग्रहण अधिनियम संशोधन विधेयक 2009 तैयार करते समय अनदेखी की गई 48
- 8 पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन विधेयक, 2007 पर संसदीय स्थायी समिति के प्रमुख अवलोकन एवं सिफारिशें – जिन्हें पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन विधेयक, 2009 तैयार करते समय ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा अनदेखी की गई 54
- 9 विकास नियोजन अधिनियम और भूमि अधिग्रहण अधिनियम को रद्द करने हेतु संघर्ष एवं एनएपीएम के अभियान में प्रमुख तारीखें 59

## भूमि अधिग्रहण से भूमि वितरण एवं सुधार की ओर विस्थापन एवं बेदखली के खिलाफ संघर्षरत जन आंदोलनों के लिए भावी दिशा

सन 2006 से और विशेषकर संघर्ष 2007 से, हममें से कई लोग विस्थापन एवं बेदखली के खिलाफ संघर्ष कर रहे हैं, भारत सरकार से दो अहम मुद्दों – पुनर्वास व पुनर्स्थापन सहित भूमि अधिग्रहण कानून संशोधनों और वन अधिकार अधिनियम, 2006 के क्रियान्वयन के लिए वार्ता कर रहे हैं। हालांकि पहला सबसे पुराने ब्रिटिश विरासत के 'सर्वाधिकार' के सिद्धांत के खिलाफ जारी संघर्ष है, तो दूसरा स्वतंत्र भारत के इतिहास के ऐसे पहले कानून के क्रियान्वयन के लिए संघर्ष है, जिसमें पहली बार – बहुत लम्बे ऐतिहासिक अन्याय में सुधार के लिए (जैसा कि कानून के प्रस्तावना में व्यक्त है) – आदिवासियों एवं पारंपरिक वन समुदायों का वन भूमि एवं संसाधनों पर अधिकारों को मान्यता दी गई है।

हालांकि, इन संघर्षों का बहुत पुराना इतिहास एवं विरासत है। एक तरफ यह मध्य भारत के आदिवासियों का पिछले 250 साल पुराने संघर्ष सहित 19वीं सदी के शुरुआत में विभिन्न कानूनों के लिए संघर्ष है, तो दूसरी तरफ आजादी के बाद कोयल कारो, हीराकुंड एवं नेतरहाट से लेकर 25 साल पुराने नर्मदा घाटी का संघर्ष है। औपनिवेशिक एवं भारतीय शासकों के साथ इन संघर्षों में मुख्य मुद्दा एक ही रहा है – *सर्वाधिकार* का सिद्धांत। सरकार जल, जंगल, जमीन एवं खनिज पर इस तर्क के साथ कब्जा करना चाहती थी कि हर चीज (जमीन एवं जमीन से जुड़ी हर चीज) पर शासकों (ब्रिटिश महारानी से लेकर लोकतांत्रिक सरकार तक) का अधिकार है। इस देश के लोगों ने, यह कहते हुए इसका विरोध किया कि ऐतिहासिक, पारंपरिक एवं सांस्कृतिक रूप से ये संसाधन लोगों के अधीन रहे हैं और इन पर किसी शासक द्वारा कब्जा नहीं किया जा सकता। हमने 'सर्वाधिकार' के इस सिद्धांत का विरोध किया है एवं लगातार यह व्यक्त किया है कि इन संसाधनों पर लोगों का अधिकार है और किसी शासक या कॉर्पोरेशन का नहीं।

वह नर्मदा बचाओ आंदोलन (एनबीए) था जिसने औपनिवेशिक भूमि अधिग्रहण कानून 1894 की समीक्षा से आगे की बात की, जिसमें आंदोलन एवं हर क्षेत्र से इसके समर्थक शामिल थे। एनबीए ने कहा कि सरकार लोगों को लोकतांत्रिक रूप से विकल्प दिये बगैर विस्थापित नहीं कर सकती और तर्क दिया कि, यदि स्वैच्छिक विस्थापन किया जाता है तो, लोगों का समुचित रूप से पुनर्वास किया जाना चाहिए। अस्सी के दशक के उत्तरार्द्ध में, इस बांध विरोधी आंदोलन ने 'सर्वाधिकार' के खिलाफ बहस को मजबूत करने में मदद की एवं अन्य आंदोलनों के साथ मिलकर भूमि अधिग्रहण कानून, 1894 को रद्द करने के लिए समझ का आधार तैयार किया। वह मांग पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन नीति या कानून के लिए भी था, जो कि यह सुनिश्चित करने के लिए था कि सरकार नागरिकों को विस्थापित करके सभी मौलिक अधिकारों से वंचित नहीं कर सकती।

तब जबकि, औद्योगिक घरानों एवं निजी भारतीय पूंजीपतियों का दबाव इतना ज्यादा था कि भारत सरकार ने, बगैर कोई व्यापक लोकतांत्रिक चर्चा के ही, सन 1984 में इस भूमि अधिग्रहण कानून 1894 में संशोधन के माध्यम से बदलाव कर दिया। औपनिवेशिक सरकार द्वारा तैयार कानून के 90 साल बाद एवं आजादी के 37 साल बाद, हमारी लोकतांत्रिक रूप से चुनी हुई सरकार ने, भूमि अधिग्रहण कानून में नागरिकों की जमीन को कंपनियों के लिए आवश्यक अधिग्रहण के अध्याय को जोड़ते हुए इसे और बदतर बना दिया। इसके विपरीत, 26 साल बाद, यूपीए की दूसरी 'लोकतांत्रिक सरकार' कई संशोधनों के माध्यम से भारत को बरबाद करना चाहती है – जिसमें भूमि अधिग्रहण कानून से 'कंपनी' शब्द को हटाकर 'व्यक्ति' को शामिल किया जाएगा और 'निजी खनन' को एक ढांचागत विकास गतिविधि बनाया जाएगा, जिसके लिए सरकार द्वारा भूमि अधिग्रहण करके किसी धन कमाऊ पूंजीपति को सौंप दिया जाएगा। क्या इससे बदतर कुछ हो सकता है, हां, कांग्रेस शासित राज्य सरकारें अब यह सुनिश्चित कर रही हैं कि पूरे राज्यों से भूमि परिसीमन कानून को वापस ले लिया जाए या संशोधित कर दिया जाए और कृषि भूमि को किसी अन्य उपयोग के लिए बदलने में कोई बाधा न रहे, जैसा कि राजस्थान में इसी महीने किया गया। हमें याद करना चाहिए कि जर्मींदारी उन्मूलन कानून (1950) एवं भूमि परिसीमन आध्यादेश (1960) स्वतंत्र राष्ट्र में ऐसे पहले जन अनुकूल पहल थे, जिसके साथ हमारे शासक वर्गों ने अच्छी तरह छल किया है।

इसी बीच, 1991 के बाद के उदारीकरण, निजीकरण एवं वैश्वीकरण के चरण में, वंचना, बेदखली एवं विस्थापन के खिलाफ हमारे संघर्ष देश भर में बढ़े हैं। दलितों एवं आदिवासियों, भारतीय समुद्र तटों में मछुआरों, रेहड़ी व पटरी व्यावसायियों, असंगठित क्षेत्र के कामगारों के संघर्ष से शुरु होकर, आज, विचारधाराओं एवं प्रतिरोध के स्वरूप से ऊपर उठकर संघर्षों का एक विशाल व शक्तिशाली विस्तार एक कमजोर सरकार के सामने खड़ा है। यह कमजोर सरकार बातचीत के लिए कोई रास्ता न अपनाकर सेना और पुलिस को सामने करती है। इस कमजोर सरकार ने अति भ्रष्ट राष्ट्रीय एवं अंतरराष्ट्रीय कॉरपोरेशनों का पक्ष लेकर अपनी विश्वसनीयता खो दी है। यह कमजोर सरकार लोकतांत्रिक होने का दावा करती है, लेकिन लोकतांत्रिक विरोध या आलोचना का सामना नहीं कर सकती। इस कमजोर सरकार से जब बातचीत का आग्रह किया जाता है तो वह लोगों पर गोलीबारी करती है, यह कमजोर सरकार नारों के खिलाफ पानी की बौछारें करती है, यह कमजोर सरकार सिर्फ सरकारी काम-काज की अवधि में ही प्रदर्शनों की अनुमति देती है।

जब ऐसी स्थिति है तो, हमें शक्तिशाली कॉरपोरेशनों, उनके एजेंटों एवं अंतरराष्ट्रीय एवं राष्ट्रीय वित्तीय संस्थानों के विशाल लॉबी के खिलाफ संघर्ष करना है, जो कि लोगों एवं कॉरपोरेशनों के बीच संघर्ष में निष्पक्ष होने का स्वांग करते हैं। इस संघर्ष में, हम नहीं चाहते हैं कि एक लोकतांत्रिक सरकार एवं उसकी सेना या पुलिस का इस्तेमाल इन भूमि हड़पने वाले कॉरपोरेशनों के लिए हो, हम नहीं चाहते कि हमारे चुने हुए प्रतिनिधि हमारी कीमती जमीनों के लिए नगद मुआवजा लेने को कहें, हम नहीं चाहते कि हमारी अफसरशाही तत्कालिकता की धारा से हमें डराए और जबरन भूमि अधिग्रहण करे। संक्षेप में, हम ऐसी सरकार नहीं चाहते हैं जो कि बेशर्मी से तर्क करे एवं निजी पूंजीपतियों के पक्ष में बातचीत करे।

सन 1989 से 2006 तक, भारत के कई जन आंदोलन एवं हमारे समन्वय सरकार के साथ बीच का रास्ता निकालने में लगे रहे, जबकि हमने सरकार से पहले पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन कानून बनाने की उम्मीद लगायी, हमने उम्मीद की कि सरकार भूमि अधिग्रहण कानून के लिए फिर से बातचीत करेगी जिसके द्वारा निजी पूंजीपतियों एवं भूमि माफियाओं द्वारा व्यापक कब्जा पर रोक लगाएगी और विकास नियोजन में कुछ विवेक को महत्व मिलेगा। जबकि, यह संभावना गलत साबित हुई एवं दो दशकों के इतिहास में हम उदास खड़े हैं। आज, हमारे पास ऐसी एक पुनर्वास नीति

---

*विकास नियोजन एवं भूमि अधिग्रहण : संघर्ष का दृष्टिकोण*

है जो कि यहां तक कि 70 के दशक के कुछ पंचाटों के आदेशों को ही रखती है। इनमें सबसे अलग था राष्ट्रीय सलाहकार परिषद (एनएसी) एवं अधिकृत संस्थान के तौर पर टाटा सामाजिक विज्ञान संस्थान द्वारा संचालित प्रक्रिया, जिससे 'विकास नियोजन, विस्थापन एवं पुनर्वास की राष्ट्रीय नीति' की उम्मीद दिखी, लेकिन उसे मार्च 2006 में एनएसी द्वारा मंजूरी के बावजूद केन्द्रीय कैबिनेट ने ताक पर रख दिया।

जबसे संघर्ष की प्रक्रिया शुरू हुई, यूपीए एवं उसके मंत्रालयों में कॉरपोरेट एजेंट होने के बावजूद, इस मुद्दे पर यूपीए की दोनो सरकारों (पहली एवं दूसरी) के साथ हम इस आशा से लगे रहे कि यह लोगों की आवाज को समझेगी एवं प्रतिक्रिया व्यक्त करेगी। जबकि, राजद के मंत्री से लेकर राकंपा नेता के नेतृत्व में मंत्रियों के समूह तक, सभी ने हमारे आंदोलनों के मुख्य तर्कों को सुनने से इनकार किया, जो कि तथाकथित 'विकास परियोजनाओं' के पक्ष में रहे हैं। सिर्फ संसदीय स्थायी समिति ने भूमि अधिग्रहण कानून को रद्द करने एवं भूमि, विकास एवं पुनर्वास के लिए एक व्यापक कानून की जरूरत के संबंध में मुख्य चिंताओं को समझा। जबकि, उन पर भी 'उद्योग' एवं 'ग्रामीण विकास अफसरशाही' का दबाव पड़ा, जो 'सर्वाधिकार' की विचारधारा में कोई मौलिक बदलाव नहीं चाहते थे। इस तरह, सन 2007 से यूपीए द्वारा संसद में आगे बढ़ाये जा रहे एवं जन अनुकूल कहकर प्रचारित किये जा रहे भूमि अधिग्रहण कानून का मौजूदा संशोधन मसौदा मात्र आंख में धूल झोकने की कोशिश है और कॉरपोरेटों द्वारा भूमि हड़पने के खिलाफ मौजूद थोड़ी-बहुत सुरक्षा को भी समाप्त करने की कोशिश है।

इस संदर्भ में, हमारे लिए यह बहुत महत्वपूर्ण है कि हम जो पिछले कई सालों से कहते आए हैं उस पर फिर से विचार करें, अपने लिए एवं सरकार के साथ बातचीत के लिए फिर से रणनीति बनायें और हमारी क्षमता एवं कमजोरियों का भी मूल्यांकन करें।

1. **विस्थापन एवं पुनर्वास पर जन संघर्षों से अपरक्राम्य** – ऐसे समय में जब विकास आधारित विस्थापन एवं बर्बरता का दायरा काफी बढ़ चुका है एवं जबरन विस्थापित हुए लोगों को सरकार द्वारा पुनर्वास करने की अक्षमता स्पष्ट हो चुकी है, तो मूल रूप से अभी तक सबसे उचित व अलग विचार सामने आते हैं:

- भूमि अधिग्रहण के ब्रिटिश विरासत को पीछे छोड़ दिया जाए। भूमि अधिग्रहण अधिनियम, 1894 को रद्द किया जाए। भूमि अधिग्रहण अधिनियम पर कोई संशोधन स्वीकार नहीं किया जाएगा एवं 70/30 जैसे और भूमि धारकों को नगद मुआवजा के बजाय शेयर दिये जाने के हास्यास्पद प्रस्तावों को कानून के साथ ही खत्म कर देना चाहिए।
- भूमि हड़पने एवं 'सर्वाधिकार' के खिलाफ पिछले 250 सालों से लोगों का संघर्ष नगद मुआवजा बढ़ाने या किसी दूसरे के विकास में 'लाभार्थी' बनने के लिए नहीं रहा है।
- नये व्यापक कानून में (क) जन हित एवं ज न उद्देश्य को परिभाषित करने के लिए हमारे विकास के लक्ष्यों (संदर्भ के तौर पर) (ख) विकल्प आकलन एवं चयन के मापदंड से युक्त नियोजन प्रक्रिया (ग) लोकतांत्रिक संरचना (नियोजन इकाई एवं प्रभावित लोगों की स्वतंत्र व पूर्व जानकारी युक्त सहमति) (घ) न्यूनतम विस्थापन के लिए कानूनी, मानवीय प्रक्रिया, एवं (ङ) न्यायपूर्ण एवं निष्पक्ष पुनर्वास - लोकतांत्रिक, विकेन्द्रित, प्रशासकीय संरचना सहित सिद्धांतों, प्रावधानों एवं प्रक्रियाओं को स्पष्ट किया जाए।
- भारतीय संविधान में निहित बाध्यकारी कर्तव्यों के पालन के लिए लिए लोगों के संसाधनों एवं लोगों के अधिकारों पर जोर दिया जाना चाहिए, न कि सर्वाधिकार के सिद्धांत पर, जिसने तबाही लायी है
- सिर्फ पुनर्वास के लिए ही नहीं बल्कि एक परियोजना के नियोजन की इकाई सबसे छोटी सामाजिक इकाई होनी चाहिए, अर्थात: ग्रामीण क्षेत्र में बसाहट/गांव एवं शहरी क्षेत्र में बस्ती (1000 परिवार से ज्यादा नहीं) (73वें एवं 74वें संशोधनों के अनुसार)
- जमीन सहित प्राकृतिक संसाधनों के उपयोग प्रवृत्ति में बदलाव बगैर 'विस्थापन' के हो सकता है, यदि वह संसाधन के योगदानकर्ता/निवेशक के पक्ष में हो; स्वैच्छिक हो और बेहतर जीवन/आजीविका सुनिश्चित करते हुए एक विकल्प एवं लाभों में भागीदारी के बगैर न हो। इसका मतलब होगा कि आवास के स्थान या आजीविका के माध्यम में कुछ बदलाव, लेकिन 'विस्थापन' या प्रवास/निराश्रयता की वजह से गंभीर वंचना नहीं
- आदिवासियों, दलितों, किसानों एवं मजदूरों सहित अधिकांश लोगों को मौजूदा संदर्भ में 'बेदखली' से सुरक्षा की जरूरत है और इस तरह 'स्वतंत्र व पूर्व जानकारी युक्त सहमति के बगैर' कोई

*विकास नियोजन एवं भूमि अधिग्रहण : संघर्ष का दृष्टिकोण*

विस्थापन न करने को किसी प्रभावित आबादी के मामले में स्वीकार्य किया जाना चाहिए

- परियोजना नियोजन प्रक्रिया के हिस्से के तौर पर न्यूनतम बदलाव सहित उपयुक्त विकल्प, सामाजिक-आर्थिक-पर्यावरणीय असरों, विस्थापन से विनाश और लाभों के प्रभावी, कार्यक्षम एवं न्यायपूर्ण वितरण के लिए पूर्व कार्योत्तर विकल्प आकलन को भी सबसे छोटी इकाई से शुरू किया जा सकता है और जरूरतों को तय किया जा सकता है
- परियोजना प्रभावितों के खिलाफ कोई बल प्रयोग न हो
- पुनर्वास का मतलब होगा सामाजिक, आर्थिक, एवं सांस्कृतिक वैकल्पिक रहन-सहन एवं इस तरह यह वैकल्पिक आजीविका के हासिल नहीं हो सकता जो कि प्रभावित कृषक आबादी, वन वासियों एवं घूमंतू चरवाहा समुदायों के लिए भूमि पर आधारित हो (निजी एवं सामूहिक संपत्ति के तौर पर आबंटित किया जाए)

## 2. संसद एवं सरकार से तत्काल मांगे

- वन अधिकार अधिनियम 2006 के अनुसार समुदाय आधारित वन अधिकारों का पूर्ण एवं निष्पक्ष क्रियान्वयन
- शहरी एवं ग्रामीण भूमि परिसीमन कानून का प्रभावी क्रियान्वयन एवं उन्हें कृषि एवं उद्योग सहित विभिन्न भूमि उपयोग के लिए अनुकूल बनाया जाए
- पांचवी अनुसूची, छठवीं अनुसूची, पेसा अधिनियम एवं सी एंड टी अधिनियम सहित सभी विशेष सुरक्षा क्षेत्रों का पूरी तरह सम्मान किया जाए एवं विकास निर्णय में स्वायत्तता दी जाए
- किसी केन्द्रीकृत 'विकास' परियोजनाओं के लिए एक भी ईंच अतिरिक्त जमीन न ली जाए
- नये ग्रीनफील्ड एवं खुले खनन पर रोक लगायी जाए
- इस देश में निजी पूंजीपतियों के लिए विशेष आर्थिक क्षेत्र, विशेष पर्यटन क्षेत्र या ऐसे किसी क्षेत्र की अनुमति न दी जाए
- सार्वजनिक उद्देश्य के नाम पर कॉरपोरेशनों या बिल्डरों/रिलेटरों को कोई जमीन न दी जाए
- अब तक विभिन्न परियोजनाओं द्वारा समस्त विस्थापितों के बारे में भारत सरकार द्वारा श्वेत पत्र जारी किया जाए और समस्त प्रभावित

लोगों का पुनर्वास किया जाना चाहिए – तब तक किसी भी उद्देश्य के लिए किये जा रहे भूमि अधिग्रहण पर व्यापक रोक घोषित किया जाए।

– जन आंदोलनों द्वारा संयोजित एवं इंडियन सोशल इंस्टीट्यूट, नयी दिल्ली में 23 सितंबर 2010 को आयोजित भूमि अधिग्रहण पर राष्ट्रीय विचार विमर्श के लिए तैयार मसौदा पत्र

== == == == ==

## संघर्ष द्वारा नवम्बर 2010 में यूपीए सरकार को प्रस्तुत प्रमुख मांगे

1. प्रस्तावित भूमि अधिग्रहण (संशोधन) विधेयक एवं पुनर्वास व पुनर्स्थापन विधेयक को मौजूदा स्वरूप में संसद में पारित न करे। यूपीए सरकार ने इसे 14वीं लोकसभा के अंत में एवं मॉनसून सत्र के अंतिम दिन बहुत ही गुपचुप तरीके से एवं बगैर चर्चा एवं पर्याप्त जानकारी के बगैर ही पारित कराने का प्रयास किया। हम ऐसे किसी भी अलोकतांत्रिक तरीके का जबरदस्त विरोध करते हैं।

2. निम्न को रोका जाए:

क. भूमि, जल, जंगल, नदियों एवं समुद्रतटों से लोगों के जबरन विस्थापन एवं बेदखली को तुरंत रोका जाए।

ख. ग्रामीण एवं शहरी क्षेत्रों में लोगों को उनके आवासों से उनकी पूर्व सहमति एवं किसी स्वीकार्य पुनर्वास के बगैर विस्थापन को रोका जाए

3. भूमि अधिग्रहण कानून को रद्द किया जाए एवं व्यापक विकास नियोजन पर राष्ट्रीय कानून लागू किया जाए, जिसमें न्यूनतम विस्थापन के साथ न्यापूर्ण व निष्पक्ष पुनर्वास का प्रावधान हो एवं उसमें न्यूनतम विस्थापन, न्यायपूर्ण पुनर्वास एवं सविधान के अनुच्छेद 243, पेसा 1996 एवं वनाधिकार अधिनियम-2006 पर आधारित विकेन्द्रित विकास नियोजन का सिद्धांत लागू हो। इसमें ग्रामीण विकास पर संसदीय स्थायी समिति (2007-08) प्रगतिशील सुझावों को शामिल किया जाए।

4. यह सुनिश्चित किया जाए कि शहरी गरीब जो कि असुरक्षित मजदूर हैं, उन्हें शहरी जमीनों पर कड़े परिसीमन सहित आजिविका से सम्बन्धित जायज भूमि एवं आवास के अधिकार मिले। साथ ही बिल्डरों-

राजनीतिज्ञों— अफसरशाही के गठजोड़ से विस्थापन को रोका जाए। इसके अलावा जरूरतमंद लोगों के लिए सरकार एवं सहकारी व्यवस्था के माध्यम से सस्ते मकान उपलब्ध कराना सुनिश्चित किया जाए।

5. निम्न को क्रियान्वित किया जाए

क. पेसा अधिनियम 1996 : आदिवासी समुदायों के स्वतंत्र, पूर्ण एवं जानकारी युक्त सहमति के सिद्धांत का ध्यानपूर्वक पालन करते हुए एवं इसे अन्य ग्रामसभाओं में विस्तारित करते हुए किसी भी सार्वजनिक या निजी विकास योजना या परियोजना के नियोजन से पहले क्रियान्वित किया जाए, जिसमें समुदाय के अधिकार क्षेत्र के अंतर्गत संसाधनों के इस्तेमाल एवं बदलाव शामिल हों।

ख. वन अधिकार अधिनियम, 2006 : देश के समस्त वनक्षेत्रों में क्रियान्वित किया जाए एवं वन क्षेत्र के अंतर्गत भूमि उपयोग में कोई बदलाव एवं भूमि अधिग्रहण वन अधिकार अधिनियम के अंतर्गत ही होना चाहिए

6. आजादी के बाद से अब तक सभी भूमि अधिग्रहण, हो चुके विस्थापन, एवं हो चुके पुनर्वास पर श्वेत पत्र जारी किया जाए। श्वेत पत्र में ये विवरण भी शामिल होना चाहिए कि कितना जमीन इस्तेमाल हुआ, कितना नहीं हुआ, सार्वजनिक उद्देश्य के लिए अधिग्रहित हुए किंतु अब तक बीमार उद्योगों एवं अन्य ढांचागत परियोजनाओं के पास ही है।

7. हरेक परियोजनाओं, लोगों व प्राकृतिक संसाधनों पर आजीविका के तौर पर उनके प्रभावों व लागत व लाभों के सभी विवरणों व दस्तावेजों को सूचना के अधिकार अधिनियम की धारा 4 के अंतर्गत सार्वजनिक किया जाए।

8. केन्द्र एवं राज्य सरकारों द्वारा विभिन्न निजी एवं सार्वजनिक कंपनियों एवं अन्य के साथ हस्ताक्षर हुए उन सहमति पत्रों को जाहिर किया जाए जिनमें भूमि अधिग्रहण की जरूरत हो एवं खासकर प्रभावित लोगों के साथ सार्वजनिक विमर्श हुए हों।

9. यह सुनिश्चित किया जाए कि सभी क्षेत्रों में सभी प्रभावित लोगों के लिए राष्ट्रीय नीति के अंतर्गत घोषित एवं विकास नियोजन अधिनियम के अनुसार समुदायों को अंतिम नियोजन के अधिकार के अवसर रखते हुए न्यूनतम एवं न्यायपूर्ण पुनर्वास किया जाए।

## संघर्ष की ओर से,

जन आंदोलनों का राष्ट्रीय समन्वय, राष्ट्रीय वन-जन श्रमजीवी मंच, राष्ट्रीय घरेलू कामगार यूनियन, राष्ट्रीय साइकिल चालक यूनियन, सेज विरोधी मंच, राष्ट्रीय हॉकर्स फेडरेशन, नर्मदा बचाओ आंदोलन, घर बचाओ घर बनाओ आंदोलन, कैमूर क्षेत्र महिला मजदूर किसान संघर्ष समिति, कृषक मुक्ति संग्राम समिति, किसान संघर्ष समिति, हिम नीति अभियान, नदी घाटी मोर्चा, आदिवासी मूलनिवासी अस्तित्व रक्षा मंच, जन संघर्ष वाहिनी, जय युवक क्रांति दल, माटू जन संगठन, मच्छीमार अधिकार संघर्ष समिति, रेणुका बांध संघर्ष समिति, बिरसा मुंडा भू-अधिकार मंच, पेन्नुरुईमाई ईयक्कम, पोस्को प्रतिरोध संग्राम समिति, वनग्राम एवं भू अधिकार मंच, थारू आदिवासी महिला मजदूर किसान मंच, तराई क्षेत्र महिला मजदूर किसान मंच, पाठा दलित भू अधिकार मंच, दिल्ली समर्थन समूह

(+ संघर्ष सामाजिक जन आंदोलनों एवं जन संगठनों की एक सामूहिक प्रक्रिया है जिसमें नवउदारवादी वैश्वीकरण एवं पूंजीवादी विकास जैसे जन विरोधी नीतियों के खिलाफ संघर्षरत एवं न्यायपूर्ण एवं समतावादी समाज के लिए कार्यरत देश भर के विभिन्न जन आंदोलन एवं जनसंगठन के अलावा पारंपरिक बुनकर, मछुआरे, किसान, दलित, महिलाएं, अल्पसंख्यक आदिवासी शामिल हैं।)

== == == == ==

# भूमि अधिग्रहण (संशोधन) विधेयक, 2009 आलोचनात्मक मूल्यांकन एवं सिफारिशें

## 1. सर्वाधिकार का सिद्धांत: चिंताएं

भूमि अधिग्रहण अधिनियम, 1894 (अर्थात् भूमि अधिग्रहण अधिनियम) औपनिवेशिक सर्वाधिकार के सिद्धांत पर आधारित है; जो राज्य के भीतर सभी संपत्तियों पर; खासतौर से निजी संपत्ति पर 'सार्वजनिक उद्देश्य' से राज्य की सत्ता को स्थापित करते हैं। सरकार ही इस बात को तय करने वाला एकमात्र ताकत बन जाता है कि किसे 'सार्वजनिक उद्देश्य' माना जाएगा। इस अधिनियम और सिद्धांत ने समस्त प्राकृतिक संसाधनों पर निजी स्वामित्व की जगह राज्य के अधिकार को हमेशा से संरक्षित किया है। लेकिन ऐतिहासिक दृष्टि से, कानून और 'सर्वोच्च अधिकार' के विचार का इस्तेमाल गरीबों को उनकी आजीविका के संसाधनों से बेघर करने के लिए किया गया है, जो कि कृषकों को भूमिहीन बनाता है और समुदायों द्वारा परंपरागत रूप से उपयोग किये जाने वाले समस्त प्राकृतिक संसाधनों के अधिकार को छीन लेता है। हाल ही के कुछ सालों में, सरकार ने निजी कॉरपोरेशंस और व्यवसायिक हितों के लिए लगातार इस ताकत का प्रयोग किया है, जिससे व्यापक चिंताएं बढ़ी हैं। अधिनियम के लिए प्रस्तावित संशोधन इन चिंताओं को स्पष्ट करते हैं क्योंकि वे निजी हितों के लिए जमीनों को हथियाए जाने के लिए ज्यादा सरल व अपरिवर्तनीय बनाने के उद्देश्य से गढ़े गए प्रतीत होते हैं।

## 2. "सार्वजनिक उद्देश्य" की परिभाषा: संवैधानिक आदेशों का उल्लंघन

भूमि अधिग्रहण अधिनियम, 1894 में केंद्रीय प्रावधान 'सार्वजनिक उद्देश्य' की परिभाषा है। सभी अधिग्रहण 'सार्वजनिक उद्देश्य' के नाम पर किए जाते हैं, बिना यह परवाह किए कि ऐसे 'सार्वजनिक उद्देश्य' वास्तव में होते भी हैं या नहीं। इसलिए, अधिग्रहण के अधिसूचना की चुनौतियां इस आधार पर बनी रहती हैं कि वह अधिग्रहण निहित उद्देश्यों से किया गया

है और वह अधिग्रहण आम जनता या सार्वजनिक हित के उद्देश्य की आवश्यकताओं को पूरा नहीं करता।

1894 के अधिनियम में परिभाषित 'सार्वजनिक उद्देश्य' में निम्न बातें शामिल हैं –

- ग्रामीण-स्थलों का प्रावधान, या विस्तार, मौजूदा ग्रामीण-स्थलों का नियोजित विकास या सुधार;
- शहर और ग्रामीण नियोजन के लिए भूमि का प्रावधान;
- किसी सरकारी योजना या नीति के तहत नियोजित विकास के लिए सार्वजनिक धन-राशि से भूमि का प्रावधान और उसके बाद के सारे या कुछ हिस्से को लीज़, अनुबंध या नियोजित विकास के उद्देश्य से सीधे बिक्री;
- राज्य द्वारा नियंत्रित या स्वामित्व वाले कॉर्पोरेशन के लिए भूमि का प्रावधान;
- प्राकृतिक आपदा से प्रभावित गरीबों या भूमिहीन लोगों के लिए रिहायशी व्यवस्था के उद्देश्य से भूमि का प्रावधान, या राज्य द्वारा, किसी स्थानीय अथॉरिटी या कॉर्पोरेशन या राज्य द्वारा नियंत्रित किसी योजना के क्रियन्वयन के लिए विस्थापित या प्रभावित लोगों के लिए भूमि का प्रावधान;
- सरकार द्वारा प्रायोजित किसी भी शैक्षिक, आवासीय, स्वास्थ्य या स्लम हटाओ योजना को चलाए जाने के लिए भूमि का प्रावधान...;
- सरकार, या अन्य किसी भी उपयुक्त शासन की अग्रिम मंजूरी से स्थानीय अथॉरिटी द्वारा प्रायोजित विकास योजना के लिए भूमि का प्रावधान;
- सार्वजनिक कार्यालय को स्थापित करने के लिए परिसर या इमारत निर्माण हेतु भूमि का प्रावधान, लेकिन जिसमें कंपनियों के लिए भूमि अधिग्रहण शामिल नहीं होता।

प्रस्तावित सुधारों में 'सार्वजनिक उद्देश्य' को इस प्रकार परिभाषित किया गया है—

- संघ की नौसेना, थलसेना और वायुसेना तथा सशस्त्र बलों से संबद्ध रणनीतिक उद्देश्य से भूमि का प्रावधान जो कि राष्ट्रीय

सुरक्षा या भारत की सुरक्षा या राज्य पुलिस के कार्य की दृष्टि से बहुत महत्वपूर्ण हो;

- उपयुक्त सरकार की ढांचागत परियोजनाओं हेतु भूमि का प्रावधान; जो आम जनता के हितों से जुड़ी हों: एवं
- आम जनता के लिए उपयोगी अन्य किसी भी उद्देश्य से भूमि का प्रावधान; जिसके लिए भूमि किसी व्यक्ति द्वारा वैध अनुबंध के तहत खरीदी गई हो या कोई व्यक्ति उस भूमि के सत्तर प्रतिशत हिस्से का मालिक हो लेकिन कुल भूमि क्षेत्र के बाकी तीस प्रतिशत की किसी योजना के लिए अधिग्रहित किया जाना हो।

**स्पष्टीकरण** — 'व्यक्ति' शब्द में शामिल होगा कोई कंपनी या एसोसिएशन या व्यक्तियों की संस्था, चाहे वह उससे जुड़ा हो या न हो;

इसके अलावा, वे 'आधारभूत ढांचों' को इस प्रकार परिभाषित करते हैं—

1. कोई भी परियोजना जो बिजली उत्पादन, पारेषण या आपूर्ति से संबद्ध हो
2. मार्गों, राजमार्गों, पुलों, हवाईअड्डों, बंदरगाहों, रेल-व्यवस्थाओं, खनन गतिविधियों, शैक्षिक, खेल-कूद, स्वास्थ्य-देखभाल, पर्यटन परिवहन, अंतरिक्ष कार्यक्रम के लिए निर्माण और उपयुक्त सरकार द्वारा ऐसे आय वर्गों के लिए समय-समय पर घोषित किये जाने वाले आवासीय निर्माण,
3. जल-आपूर्ति परियोजना, सिंचाई परियोजना, सैनिटेशन और सीवरेज व्यवस्था; या
4. अन्य कोई सार्वजनिक सुविधा जो केंद्र सरकार द्वारा इस संदर्भ में राजपत्र में अधिसूचित की जा सकती हो;

●

इस तरह, प्रस्तावित संशोधनों में निम्न तीन प्रकार की परियोजनाओं को शामिल करने के लिए 'सार्वजनिक उद्देश्य' को परिभाषित किया गया है—

1. वे परियोजनाएं जो रणनीतिक सुरक्षा उद्देश्यों से जुड़ी हों।
2. ढांचागत परियोजनाएं जैसे मार्गों, राजमार्ग, हवाईअड्डे, खनन गतिविधियां, खेलकूद, पर्यटन, अज्ञात आयवर्ग समूहों के लिए आवासीय निर्माण, जो कि इस समय सार्वजनिक निजी सहभागिता या पूर्णतः निजी आधार पर किए जा रहे हों।

3. 'आम जनता के लिए उपयोगी अन्य किसी उद्देश्य से' जुड़ी परियोजनाएं जो कि किसी 'व्यक्ति', द्वारा चलाई जा रही हों, जिसका आशय अनिवार्यतः कंपनियों या निजी व्यक्तियों से है।

## टिप्पणी:

1. प्रस्तावित संशोधन सामान्यतः ग्रामीण और शहरी गरीब और भूमिहीन और शहरी क्षेत्रों के खिलाफ पक्षपात को दर्शाते हैं।
  - यह विडंबना ही है कि मौजूदा विधेयक के बजाय मूल अधिनियम में ब्रिटिश साम्राज्यवादी सरकार द्वारा दी गई सार्वजनिक उद्देश्य की परिभाषा ज्यादा विशिष्ट थी और ग्रामीण जनसंख्या की ओर और निजी कंपनियों के लिए लाभ कमाने के उद्देश्य से भूमि अधिग्रहण के खिलाफ सरकारी उत्तरदायित्वों में निहित थी। 1894 के अधिनियम में, सार्वजनिक उद्देश्य में शामिल था ग्रामीण जगहों का प्रावधान, नियोजित विकास या मौजूदा ग्रामीण जगहों का सुधार, शहरी और ग्रामीण योजना के लिए भूमि का प्रावधान, गरीबों और भूमिहीनों हेतु आवासीय उद्देश्य, शैक्षिक और आवासीय योजनाओं आदि के लिए भूमि के विशिष्ट प्रावधान। ये प्रावधान बाद के प्रस्तावित संशोधनों में पूरी तरह से हटा दिए गए हैं।
  - संशोधन विधेयक में ऐसा कुछ भी नहीं है जो ग्रामीण और शहरी गरीबों के लिए राज्य सरकार या शैक्षिक, स्वास्थ्य और ऐसे ही किन्हीं संस्थानों द्वारा आवास का सुझाव दे, उन्हें 'सार्वजनिक उद्देश्य' में शामिल किया जाएगा। विधेयक के 2009 प्रारूप में, शिक्षा, स्वास्थ्य और आवास 'ढांचागत सुविधा' की परिभाषा में शामिल किए गए हैं। जबकि, लगता है कि ग्रामीण व शहरी गरीबों के लिए इन सभी संदर्भों को बड़ी ही सतर्कता के साथ 'विधेयक' से निकाल दिया गया है।
2. भले ही, 'कंपनियों के लिए' शब्दों को प्रस्तावना से हटा दिया गया है और **कंपनियों के लिए अधिग्रहण** के सभी संदर्भों को निकाल दिया गया है, अब इसे **'सार्वजनिक उद्देश्य' की परिभाषा में शामिल** कर लिया गया है। धारा 3 (एफ) (iii) बताता है कि 'व्यक्ति'

शब्द में शामिल होगी कंपनी या एसोसिएशन या व्यक्तियों की संस्था, चाहे वह शामिल हो या न हो;

‘व्यक्तियों’ की ओर से अधिग्रहण की अनुमति देकर, संशोधन का आशय अनिवार्यतः कंपनियों और निजी निवेशक है, जो अब ‘सार्वजनिक उद्देश्य’ की परिभाषा में निजी उद्देश्य को शामिल करते हैं। सार्वजनिक और निजी हित का अंतर अब पूरी तरह से मिट गया है।

- यह संशोधन कंपनियों/व्यक्तियों द्वारा मोल-भाव के माध्यम से किसी भी हद तक भूमि की खरीद को अनुमति देता है। यह विधेयक कुल आवश्यक जमीन के 30 प्रतिशत अधिग्रहण द्वारा ऐसी कंपनियों/व्यक्तियों की सहायता करता है। धारा 3 (एफ) (iii) के तहत ‘आम जनता के लिए उपयोगी अन्य उद्देश्य’ से आशय, को आगे स्पष्ट नहीं किया गया है। यह कैसे निर्धारित होगा कि परियोजना ‘आम जनता के लिए उपयोगी उद्देश्य’ स्थापित करता है या नहीं? परियोजना को कौन मंजूर करेगा? यह कैसे पता लगेगा कि कंपनी को परियोजना के लिए वास्तव में कितनी जमीन चाहिए? भूमि की सीमा क्या है, खासतौर से खंड (ii) के तहत, जो कि अधिनियम के तहत अधिग्रहित की जा सकती है? क्या कोई भी कार्य जिसके लिए ‘व्यक्ति’ ने इतनी बड़ी तादाद में जमीन खरीदा है, इस धारा के तहत आता है। इन सवालों को निर्धारित करने की कोई व्यवस्था इस विधेयक में नहीं की गई है। वास्तव में, भूमि अधिग्रहण अधिनियम की खंड 39 और 40 के तहत सरकार द्वारा पूर्व सहमति और जांच से जुड़ी धाराएं भी अब खत्म कर दी गई हैं।

इसके अलावा, ‘वैध अनुबंध’ के तहत खरीदी गई जमीन 70 प्रतिशत पुनर्वास की जिम्मेदारी नहीं उठाएगी। क्या पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन लाभ और मुआवजा उनके लिए होगा जो सरकार द्वारा बाकी 30 प्रतिशत जमीन अधिग्रहित किए जाने से प्रभावित होते हैं, अगर विस्थापित परिवारों की संख्या निर्धारित मानक 400/200 से कम हो तो? इसके अलावा, 70 प्रतिशत आवश्यकता का मतलब है कि संभवतः सरकार 70 प्रतिशत जमीन सरकारी जमीन के हस्तांतरण द्वारा प्रदान करेगी, जो कि पहले से ही औद्योगिक विकास कॉरपोरेशन द्वारा अधिग्रहित कर ली गई हो, सामान्य संपत्ति भूमि जो

कि पहले से ही राजस्व विभाग आदि के तहत आती है; और तब वह बाकी की 30 प्रतिशत जमीन का अधिग्रहण करती है, इस तरह से निजी कंपनियों के लिए जमीन अधिग्रहण और आसान हो जाएगा, खासतौर जो संबंधित पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन जिम्मेदारियों को नकारती है।

- 3. जैसा कि ऊपर पहले कहा गया है, धारा 3 (एफ) (iii) के तहत "आम जनता के लिए उपयोगी उद्देश्य" को और स्पष्ट नहीं किया गया है। अगर सार्वजनिक उद्देश्य की पूरी परिभाषा को एक साथ "ढांचागत परियोजनाओं" के साथ रखकर पढ़ा जाए तो, दिखेगा कि पूरा फोकस ढांचागत विकास पर ही रखा गया है, जो कि आज बड़े पैमाने पर निजी कंपनियों द्वारा लाभ के लिए "बनाओ-चलाओ-हस्तांतरित करो" एवं अन्य ऐसे ही मॉडलों के तहत चलाई जा रही हैं। इस तरह तथाकथित ढांचागत विकास के सार्वजनिक हित के लिए अधिग्रहित की गई जमीन अंततः निजी कंपनियों का ही फायदा पहुंचाएगी। खासतौर से 'ढांचागत' के अंतर्गत विशिष्ट को शामिल करना पूरी तरह से खनन, पर्यटन, खेल और अघोषित आयुर्वर्ग के लिए आवास जैसे मुनाफा के लिए कार्यरत उद्योगों के लिए है। यह ध्यान दिया जाना चाहिए कि सार्वजनिक निजी सहभागिता के मॉडल पर आधारित कई ढांचागत परियोजनाओं में रीयल एस्टेट घटक है।
- सभी ढांचागत परियोजनाओं का जिक्र धारा 17 में भी है जिसका अर्थ है कि आकस्मिक धारा को करीब-करीब सभी ढांचागत परियोजनाओं हेतु भूमि अधिग्रहण के लिए उपयोग किया जा सकता है, जो उन 'सार्वजनिक उद्देश्यों' के बीच भेद को पूरी तरह नकारता है जहां सामान्य उद्देश्य का पालन किया जाएगा एवं जहां आकस्मिक धारा को आगे बढ़ाया जा सकता है।
- 4 व्यक्तिगत मालिकाना के अधिकार के बजाय भूमि अधिग्रहण में समस्त प्राकृतिक संसाधनों पर राज्य के आधिपत्य की बात करते हुए भूमि अधिग्रहण का बचाव किया गया है। लेकिन ऐतिहासिक दृष्टि से, कानून और 'सर्वाधिकार' का विचार, जिस पर यह आधारित है, उसका उपयोग नाममात्र के संसाधनों पर निर्भर गरीबों, कृषक भूमिहीनों और

परंपरागत रूप से निर्भर लोगों को उनकी आजीविका से बेदखल करने के लिए इस्तेमाल किया गया है।

- 
- चाहे परियोजना 'सार्वजनिक उद्देश्य' की हो या न हो, यह संविधान के अनुच्छेद 243 में परिभाषित की गई लोकतांत्रिक प्रक्रिया द्वारा ही तय की जानी चाहिए। 73वें और 74वें संवैधानिक संशोधन के तहत ग्राम सभा, नगरपालिकाओं आदि के संवैधानिक स्थिति को अवश्य ध्यान में रखा जाना चाहिए जो कि जिला एवं महानगर स्तर की विकास योजना के गठन को अनिवार्य बनाता है। इसलिए इन योजनाओं को अस्तित्व में लाने और किसी भी परियोजना को मंजूर करने से पहले या "सार्वजनिक उद्देश्य" को स्वीकृत किए जाने से पूर्व ग्राम सभा और नगरपालिकाओं की अग्रिम सहमति ली जानी चाहिए।

### 3. भूमि पर कब्जे की आवश्यक शर्तें

1. प्रभावित परिवारों की कुल संख्या की अपेक्षा, सामाजिक असर आकलन, पर्यावरणीय असर आकलन एवं विकल्पों के आकलन के अध्ययन सभी परियोजनाओं के लिए अनिवार्य शर्त होनी चाहिए।
2. भूमि अधिग्रहण संशोधन विधेयक के 2009 के प्रारूप में अधिग्रहण प्रस्तावों की छंटनी के लिए एक समिति बनाए जाने का प्रावधान है, जो कि न्यूनतम भूमि अधिग्रहण सुनिश्चित करने, विकल्प आकलन, सामाजिक असर आकलन पर विचार करने आदि कठिन जिम्मेदारियों से युक्त है। हालांकि इस समिति में संबंधित विभागों के सचिव शामिल होंगे और उसमें "संबंधित क्षेत्र के तीन से ज्यादा विशेषज्ञ नहीं होंगे"।

पहली बात, प्रभावित परिवारों और समुदायों द्वारा जानकारी युक्त पूर्व सहमति किसी भूमि अधिग्रहण प्रस्ताव के अनुमोदन का आधार होना चाहिए। दूसरी बात, ग्राम सभाओं और बस्ती सभाओं के प्रतिनिधि, जो कि प्रभावित परिवारों द्वारा चुने गए हों, इस समिति में शामिल होने चाहिए, और इस स्तर पर होने वाले किसी भी निर्णय प्रक्रिया में, खासतौर से, सामाजिक असर आकलन,

---

*विकास नियोजन एवं भूमि अधिग्रहण : संघर्ष का दृष्टिकोण*

पर्यावरणीय असर आकलन, विकल्प आकलन से संबंधित और अधिग्रहण प्रस्तावों की मंजूरी संविधान के 73वें एवं 74वें संशोधन द्वारा बाध्यकारी तरीके से होना चाहिए।

3. **इस संदर्भ में विधेयक का 2009 का प्रारूप 2007 के विधेयक** में दिए गए प्रावधानों को और कमजोर करता है, जिसके अनुसार अधिग्रहित भूमि पर तब तक कब्जा नहीं किया जाएगा जब तक कि इच्छुक व्यक्ति को बकाया मुआवजे का पूरी तरह से भुगतान या प्रस्तुत न कर दिया जाए, और इसे इस आवश्यकता के साथ प्रतिस्थापित करता है कि धारा 11 के तहत अवार्ड के 90 दिन के भीतर मुआवजा भुगतान कर दिया जाना चाहिए। एक बार यह निर्धारित हो जाए कि अधिग्रहित किया जाने वाला जमीन वास्तव में सार्वजनिक उद्देश्य के लिए है तो कब्जा लिए जाने से कम से कम 6 माह पहले सभी प्रकार से मुआवजे का भुगतान पूरा हो जाना चाहिए व सभी प्रभावित परिवारों का पुनर्वास हो जाना चाहिए। बगैर मुआवजा एवं पुनर्वास की जरूरतों को पूरा किये बिना कब्जे का कोई भी हस्तांतरण की अनुमति नहीं होनी चाहिए।

4. **आकस्मिकता की धारा :**

भूमि अधिग्रहण अधिनियम की धारा 17 (1) कहती है कि 'आकस्मिकता' के मामले में सरकार द्वारा अधिसूचना जारी करने के 15 दिन के अंदर भूमि अधिग्रहित की जा सकती है। हालांकि अधिनियम में 'आकस्मिकता' को परिभाषित या स्पष्ट नहीं किया गया है। यह प्रावधान अधिनियम में दी गई सभी प्रक्रियात्मक व्यवस्थाओं को दरकिनार कर देने का प्रभावशाली उपाय है और पूरी तरह से यह लोकतांत्रिक अधिकारों व संवैधानिक सिद्धांतों के खिलाफ है। 'आकस्मिकता' की धारा का सरकार द्वारा गंभीर दुरुपयोग किया गया है। इस धारा को लागू करते हुए अवैध तरीके से लोगों को दशकों तक तकलीफों से जूझते छोड़कर उनकी जमीनें छीन ली गई हैं।

हालांकि संशोधन अधिनियम का 2009 प्रारूप, भूमि अधिग्रहण अधिनियम की धारा 17 (1) के तहत शक्ति को प्रतिबंधित करते हुए "भारत की रक्षा या राष्ट्रीय सुरक्षा के लिए आवश्यक न्यूनतम भूमि क्षेत्र" तक करने का प्रावधान पेश करता है, जबकि यह अनुच्छेद की धारा (2) पर कुछ नहीं कहता है। यह उप-धारा ऐसी परिस्थितियां प्रदान करती है, जहां जिलाधिकारी को धारा (1) के अंतर्गत अधिसूचना

जारी करने के 48 घंटे के अंदर ऐसी जमीनों पर तत्काल कब्जा करने का अधिकार मिलता है। धारा (2) के अनुसार ये परिस्थितियां इस प्रकार हैं:

*“जब भी, किसी बहाव वाली नदी की धारा में अचानक बदलाव या अनपेक्षित आपात स्थिति के कारण, यह किसी रेलवे प्रशासन के लिए आवश्यक हो जाता है कि वह अपने यातायात के रखरखाव के लिए या नदी किनारे या घाट स्टेशन बनाने, या ऐसे स्टेशन तक सुचारु सम्पर्क बनाने के लिए किसी जमीन का तत्काल अधिग्रहण करे, या उपयुक्त सरकार किसी ढांचे के मरम्मत के लिए या सिंचाई, जल-आपूर्ति, ड्रेनेज, मार्ग, संचार या बिजली से संबंधित व्यवस्था के लिए किसी जमीन का तत्काल अधिग्रहण आवश्यक समझती है.....।”*

यह स्पष्ट है कि प्रस्तावित संशोधनों में “ढांचागत परियोजना” की परिभाषा के तहत आकस्मिकता की धारा का भी जिक्र है। इस प्रकार आकस्मिकता की धारा का उपयोग ढांचागत परियोजनाओं हेतु जमीन अधिग्रहण के लिए प्रयोग किया जा सकता है, जिनमें से कई निजी कंपनियों द्वारा किया जाएगा। इसलिए उन ‘सार्वजनिक उद्देश्यों’ के बीच भी कोई विभेद नहीं किया गया है जहां सामान्य प्रक्रिया अपनाई जाएगी और आकस्मिक धारा आगे बढ़ाया जा सकता है।

ये संशोधन यह स्पष्ट नहीं करते कि जहां आकस्मिक धारा लागू होती है वहां सामाजिक असर आकलन एवं पर्यावरणीय असर आकलन अध्ययन किया जाएगा कि नहीं। यह गंभीर चिंता का विषय है कि “ढांचागत परियोजनाओं” के तहत वर्गीकृत लगभग सभी परियोजनाओं का आकस्मिक धारा में जिक्र है और ये सामाजिक असर आकलन/पर्यावरणीय असर आकलन की आवश्यकताओं को नजरंदाज करते हुए क्रियान्वित की जा सकती हैं।

प्रस्तावित संशोधन निर्धारित बाजार मूल्य के 75 प्रतिशत अतिरिक्त मुआवजे के प्रावधान को बरकरार रखते हैं। विवादास्पद प्रश्न यह है कि निष्पक्ष सुनवाई एवं ‘सार्वजनिक उद्देश्य’ का सही निर्धारण कैसे होगा तथा ‘आकस्मिकता’ की भरपाई अतिरिक्त मुआवजे से कैसे की जा सकती है।

ऊपर दिए गए तथ्यों, अतीत में हुए दुरुपयोग, जिसे कि प्रस्तावित संशोधनों द्वारा और ज्यादा बढ़ा दिया गया, उन्हें ध्यान में रखते हुए, हमारी सिफारिश है कि इस आकस्मिक धारा को पूरी तरह से हटा दिया जाए।

## 5. जनजातियों तथा अन्य वन-निवासियों की खास आशंकाएं

प्रस्तावित संशोधनों की धारा 3(बी) में 'प्रभावित लोगों' की दी गई परिभाषा में वे लोग शामिल हैं जो किसी भी भूमि अधिग्रहण में अनुसूचित जनजाति और अन्य परंपरागत वन निवासी अधिनियम, 2006 के तहत (वन अधिकारों को मान्यता) के तहत अधिकार प्राप्त हैं। भूमि अधिग्रहण अधिनियम की धारा 4 (1बी) के लिए जरूरी है कि राजस्व सर्वेक्षण और बंदोबस्ती को भूमि अधिग्रहण से पहले पूरा किया जाना चाहिए। जबकि, कानून इन लोगों के अधिकारों की पहचान या उनको दिए जाने वाले मुआवजे के बारे में कोई और प्रक्रिया नहीं प्रदान करता है। जैसा कि चर्चा किया गया है, कानून वन-भूमि के डाइवर्जन (उपयोग बदलाव) और ऐसे किसी डाइवर्जन की प्रक्रिया/ऐसे डाइवर्जन के कारण विस्थापितों के अधिकारों के सवाल पर ध्यान नहीं देता है।

अनुसूचित जनजातियों और परंपरागत वन-निवासियों को "इच्छुक व्यक्तियों" की परिभाषा में लाए जाने का ध्येय वन-क्षेत्रों का अधिग्रहण किया जाना ही जान पड़ता है, खासतौर से खनन और जल-विद्युत परियोजनाओं के लिए जो अब "ढांचागत परियोजनाओं" की परिभाषा में शामिल कर लिए गये हैं।

यह आवश्यक है कि अनुसूचित जनजाति और अन्य परंपरागत वन निवासी (वन अधिकारों को मान्यता) अधिनियम, 2006 एवं पंचायतों के प्रावधान (अनुसूचित क्षेत्रों तक विस्तार) अधिनियम, 1996 में निहित अधिकारों को किसी भी अधिग्रहण से पहले मान्यता दी जानी चाहिए और उनका निपटारा किया जाना चाहिए और उनके अधिकारों एवं रुचियों को पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन विधेयक में खासतौर पर सुरक्षा दी जानी चाहिए।

## 6. चिंता के अन्य बिंदु

प्रस्तावित संशोधनों की धारा 11 सी कहती है कि अधिनियम के तहत दिए जाने वाले मुआवजे का हिस्सा कंपनी द्वारा अपने शेयरों और ऋण-पत्रों के माध्यम से भुगतान किया जा सकता है। हालांकि इसे कंपनी द्वारा प्रस्तावित किया जाना है और इसकी स्वैच्छिक स्वरूप को देखते हुए विचार किया जाए तो ज्यादातर विस्थापित अशिक्षित होते हैं तथा शेयर बाजार की कार्यप्रणाली की जटिलताओं को समझने में असक्षम होते हैं, यह धारा निश्चित ही हटाई जानी चाहिए। अधिग्रहित भूमि से होने वाला मुनाफ़ा विस्थापितों के बीच बांटा जाना चाहिए, जबकि वे शेयरों और ऋण-पत्रों के मार्फत न हों।

1. किसी एक सार्वजनिक उद्देश्य से अधिग्रहित भूमि के हस्तांतरण की अनुमति अन्य सार्वजनिक उद्देश्य के लिए नहीं देना चाहिए।

## निष्कर्ष और सिफारिशें

1. भूमि अधिग्रहण की औपनिवेशिक विरासत को खत्म किया जाना चाहिए। 'सर्वाधिकार का सिद्धांत', जिस पर यह अधिनियम आधारित है, खत्म किया जाना चाहिए और प्राकृतिक संसाधनों पर सामुदायिक स्वामित्व के अधिकारों को मान्यता दी जानी चाहिए। भूमि अधिग्रहण अधिनियम, 1894 को निरस्त किया जाना चाहिए। इसकी जगह मानवीय अधिकारों पर आधारित नया व्यापक कानून लाया जाना चाहिए, जो कि अन्य चीजों के साथ, "सार्वजनिक उद्देश्य" की स्पष्ट परिभाषा करे, लोकतांत्रिक प्रक्रियाओं तथा संस्थानों शामिल करे, और जिसका उद्देश्य एक मानक के तौर पर 'कोई जबरन विस्थापन नहीं' स्थापित करना हो।
2. एक नये व्यापक कानून में अनिवार्यतः स्पष्ट होने चाहिए (i) जन-हित को परिभाषित करने के लिए हमारे विकास लक्ष्य, (ii) विकल्प आकलन तथा चयन के आधार सहित लोकतांत्रिक नियोजन प्रक्रिया (iii) ढांचे और प्रशासनिक व्यवस्थातंत्र जिसमें शामिल होगा (iv) पूर्व एवं जानकारी युक्त सहमति हो तथा कोई जबरन विस्थापन न हो और (v) उचित और न्यायसम्मत पुनर्वास हो।

3. **विकल्प आकलन** परियोजना नियोजन प्रक्रिया का अनिवार्य हिस्सा होना चाहिए तथा यह अनिवार्यतः सबसे छोटी इकाई से ही शुरू किया जाना चाहिए, जैसे, ग्राम सभा/बस्ती सभा। जबरन विस्थापन किये बिना, सामाजिक-पर्यावरणीय असर आकलन एवं लाभों के प्रभावी, कुशल व न्यायपूर्ण वितरण सहित समुचित विकल्प सुनिश्चित करने के लिए पूर्व-कार्योत्तर आकलन को अंतिम रूप दिया जाना चाहिए।
4. किसी भी प्रभावित जनसंख्या के मामले में '**जानकारी युक्त पूर्व सहमति**' के बिना कोई विस्थापन स्वीकार्य नहीं होना चाहिए। '**जानकारी युक्त पूर्व सहमति**' सभी का अधिकार है, जिसमें हाशियाबद्ध समूह जैसे दलित, आदिवासी, खानाबदोश और महिलाएं शामिल हैं।
5. भूमि अधिग्रहण और पुनर्स्थापन व पुनर्वास दोनों के मुद्दों पर कई सालों से चर्चा होती रही है। सरकार कई नीतियां लेकर आगे आई है, खासतौर से पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन के मुद्दे पर। फिर सरकार द्वारा अभी तक पूरी जांच-पड़ताल की कोई भी प्रक्रिया शुरू नहीं की गई है। वास्तव में वर्तमान नीतियों और अधिनियमों की खामियों के प्रभावी आकलन के लिए अहम मूल जानकारियां भी नहीं उपलब्ध नहीं हैं। यह कानूनों और नीतियों के क्षेत्र एवं दिशा निर्धारित करने के लिए अहम है, जिसे निरूपित एवं संशोधित करने की जरूरत है। इसलिए, सरकार से हमारी मांग है कि, इन विधेयकों पर विचार करने से पहले, अतीत में भूमि अधिग्रहण अधिनियम का उपयोग करते हुए सरकार द्वारा अधिग्रहित समस्त जमीनों, अधिग्रहित जमीनों का मौजूदा उपयोग, किसी एक "सार्वजनिक उद्देश्य" के लिए अधिग्रहित जमीनों को दूसरे के लिए उपयोग और ऐसी जमीनों के अधिग्रहण के परिणामस्वरूप विस्थापितों के पुनर्वास की स्थिति पर पर एक श्वेत-पत्र जारी करे।

== == == == ==

# पुनर्वास और पुनर्स्थापन विधेयक, 2009 आलोचनात्मक मूल्यांकन और सिफारिशें

## 1. स्थानीय भागीदारी के बगैर परियोजना नियोजन

विधेयक में परियोजना नियोजन की प्रक्रिया में स्थानीय लोगों की भागीदारी को पूरी तरह अलग रखा गया है, इस प्रकार संविधान के 73वें और 74वें संशोधनों में तय संवैधानिक आदेश एवं आवश्यकताओं की पूरी तरह अनदेखी की गयी। परियोजना नियोजन अभी भी ऊपर से नीचे की प्रक्रिया में ही होता है, जो कि पूरी तरह से स्थानीय समुदायों की जरूरतों और आवश्यकताओं एवं उस क्षेत्र के लिए आवश्यक प्रगति/विकास की प्रकृति की अनदेखी करता है। इसका परिणाम यह होता है कि परियोजनाएं पूरी तरह से वहां के स्थानीय समुदायों की जरूरतों के विपरीत होती हैं, जबकि इस विस्थापन और पूरी बेदखली का नतीजा उन्हें ही सहन करना पड़ता है।

इस विधेयक के अनुरूप पुनर्वास और पुनर्स्थापन योजना या नियोजन के मसौदे पर ग्राम सभा में एवं जहां ग्राम सभा मौजूद न हो उन शहरी एवं ग्रामीण इलाकों में जनसुनाई में चर्चा किया जाएगा। अनुसूचित क्षेत्रों में पेसा के अनुसार ग्राम सभा और पंचायत के साथ उपयुक्त स्तर पर विचार-विमर्श भी निर्धारित किया गया है। जबकि, इससे साफ जाहिर होता है कि यह मौखिक आश्वासन से ज्यादा कुछ नहीं है, क्योंकि इस बारे में कुछ नहीं कहा गया है कि क्या होगा यदि जनता इस कथित पुनर्वास और पुनर्स्थापन योजना या नियोजन को मंजूर नहीं करती है।

## 2. न्यूनतम विस्थापन, और जबरन विस्थापन नहीं, विकल्प आकलन एवं जानकारी युक्त पूर्व सहमति को सुनिश्चित करने की कोई व्यवस्था नहीं

यद्यपि इस विधेयक का कथित उद्देश्य बड़े पैमाने पर हो रहे विस्थापन को कम करना है, लेकिन यह इसे सुनिश्चित के लिए कोई व्यवस्था नहीं करता। जबरन विस्थापन के अन्याय को स्वीकार करते हुए, पुनर्वास और पुनर्स्थापन विधेयक का मसौदा प्रभावी तौर पर व्यक्त करता है कि विस्थापन विकास का एक अन्तर्निहित हिस्सा है, इसलिए सामाजिक,

पर्यावरणीय, और आर्थिक लागत को तुच्छ मानकर और इसकी अनदेखी करता है। वास्तव में विधेयक का 2009 रूपांतर 2007 के विधेयक की एक धारा को समाप्त कर देता है, जो हास्यास्पद ही सही परन्तु, प्रशासक को पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन के प्रति जिम्मेवारी निर्धारित करती है कि वह विस्थापन को न्यूनतम करे और कम विस्थापन वाले विकल्प तलाश करे।

न्यूनतम विस्थापन और न्यूनतम समाजिक एवं पर्यावरणीय क्षति तथा प्रभावी, दक्ष, एवं लाभ के न्यायोचित वितरण को सुनिश्चित करने के लिए यह सुनिश्चित करना जरूरी है कि जो इससे सीधे प्रभावित हो रहे हैं, उनकी **जानकारी युक्त पूर्व सहमति** के बिना किसी परियोजना का क्रियान्वयन न हो और यह कि **विकल्प आकलन** को परियोजनाओं के नियोजन प्रक्रिया का अनिवार्य हिस्सा बना दिया जाय। विकल्प आकलन को जनतांत्रिक प्रक्रिया के आधार पर किया जाना चाहिए जैसा कि संविधान के अनुच्छेद 243 में परिभाषित है। 73वें और 74वें संविधानिक सुधारों के तहत ग्राम सभाओं, नगरपालिकाओं के संवैधानिक स्तर, जो कि जिला और महानगर स्तर के विकास योजनाओं के निरूपण का आदेश देती है, उन्हें अवश्य ध्यान में रखना चाहिए। इसलिए ये योजनाएं अस्तित्व में होनी चाहिए और किसी भी परियोजना को मंजूर करने से पहले ग्राम सभाओं और नगरपालिकाओं से पूर्व मंजूरी ली जानी चाहिए। सामाजिक असर आकलन और पर्यावरणीय असर आकलन अध्ययन को सभी परियोजनाओं के लिए बाध्यकारी बनाया जाना चाहिए एवं इन्हें विकल्प आकलन का हिस्सा बनाया जाना चाहिए।

### **3. जमीन के बदले जमीन और वैकल्पिक आजीविका आधारित पुनर्वास की गारंटी नहीं**

पुनर्वास और पुनर्स्थापन का मतलब जीवन के वैकल्पिक सामाजिक, आर्थिक और सांस्कृतिक प्रक्रिया से है, और जिसे बिना वैकल्पिक आजीविका के हासिल नहीं किया जा सकता है, जिसे कि खेतिहर लोगों, वन निवासियों एवं प्रभावित घूमंतू समुदायों के लिए जमीन पर आधारित (निजी एवं सामूहिक संपत्ति के तौर पर आबंटित किया जाए) होना जरूरी है। यह वर्तमान विधेयक जमीन के बदले जमीन के पुनर्वास की गारंटी नहीं देता है। यह "पूर्व से बेहतर" सिद्धांत को समाहित नहीं करता है। इस विधेयक की धारा 36 का कहना है कि :

प्रत्येक प्रभावित परिवार जिनके पास प्रभावित क्षेत्र में कृषि योग्य भूमि है और जिनकी पूरी जमीन अधिग्रहित हो चुकी है, या जो जमीन अधिग्रहण के परिणामस्वरूप सीमान्त किसान बन चुका है, उन्हें प्रभावित परिवार के मामले में रिकार्ड में उपलब्ध विवरण के अनुरूप प्रत्येक सदस्य के नाम पर कृषि योग्य और कृषि योग्य परती भूमि आबंटित की जानी चाहिए। यदि पुनर्वास क्षेत्र में सरकारी जमीन उपलब्ध है तो, प्रभावित परिवार को एक हेक्टेअर सिंचित जमीन या दो हेक्टेअर असिंचित जमीन या कृषि योग्य परती जमीन की सीलिंग सीमा का ध्यान रखा जा सकता है।

यह और परियोजना में रोजगार के समय वरीयता देने संबंधी अन्य धाराओं आदि अनेक बातों को “यदि उपलब्ध हो” एवं “जहाँ तक संभव हो सके” जैसे धाराओं से बाधित कर दिया गया है, जिससे स्थिति को अस्पष्ट रखते हुए परियोजना अथॉरिटी को उपयुक्त, वैकल्पिक आजीविका आधारित पुनर्वास के उत्तारादायित्व से बचने के रास्ते बना दिए हैं।

इसके बाद, पुनर्वास केवल आवास की व्यवस्था नहीं होना चाहिए, खासकर यह आजीविका विकल्पों के साथ जुड़ा होना चाहिए, जिसकी जिम्मेदारी आवश्यकता वाले अथॉरिटी की होनी चाहिए। विधेयक में पुनर्वास स्थल के बारे में कहते समय, मानवाधिकार सिद्धांतों पर आधारित किसी न्यूनतम मानक निर्धारित नहीं करता है, जो कि किसी पुनर्वास स्थल की विशेषता होनी चाहिए। साईट के लोकेशन, आजीविका के संसाधन की आजीविका के संसाधनों से निकटता, समुचित आवास, अनिवार्य सेवाओं का वितरण, स्वास्थ्य देखभाल, शिक्षा, एवं परिवहन के विशेष विवरण स्पष्ट होने चाहिए। न्यूनतम मानकों के निर्धारण के बिना पुनर्वास कानून अर्थहीन है।

#### **4. आंकड़ों का मनमाना बेंचमार्क**

विधेयक मैदानी क्षेत्रों के लिए 400 या अधिक परिवारों के विस्थापन का बेंचमार्क निर्धारित करता है, और पहाड़ी या आदिवासी क्षेत्रों, संविधान के पांचवे और छठे अनुसूची में चिन्हित डीडीपी ब्लॉकों अथवा क्षेत्रों के लिए 200 या अधिक परिवारों के विस्थापन का बेंचमार्क निर्धारित करता है। जबकि यह स्पष्ट नहीं है कि यह बेंचमार्क तय हुआ कैसे? इसकी वजह से बहुत सारी परियोजनाएं और विस्थापित इस कानून के दायरे से अलग हो जाएंगे।

पहली बात यह कि, देश भर में जो ज्यादातर परियोजनाएं निर्माणाधीन हैं, उनमें से जिनमें 400/200 परिवार से कम प्रभावित हो रहे हैं, इस प्रकार वे सारी परियोजनाएं पुनर्वास के दायरे में आने से बच जाएंगी। यह खासकर पूर्वोत्तर अथवा अन्य क्षेत्रों में, जहां जनसंख्या का घनत्व बहुत कम है, वहां के लिए लागू होता है। दूसरी बात, जब हम भू-अधिग्रहण अधिनियम की धारा 3(एफ)(III) पर विचार करते हैं, जिसके अनुसार कंपनियां 70 प्रतिशत जमीन निजी खरीद के माध्यम से अधिग्रहित कर सकती हैं और शेष 30 प्रतिशत सरकार उनके लिए अधिग्रहित करती है, तो ऐसा लगता है कि कुल प्रभावित आबादी के 30 फीसदी ही इस गणना में आएंगे। यदि ये 30 प्रतिशत ही कुल 200/400 की गणना में आते हैं, तो ज्यादा परिवारों (पहाड़ी क्षेत्रों में 666 एवं मैदानी क्षेत्रों में 1333 परिवार) को विस्थापित करने वाली परियोजनाएं विधेयक के तहत आवश्यक सभी लाभों एवं प्रक्रियाओं (सामाजिक असर आकलन एवं पर्यावरणीय असर आकलन जैसी) के बगैर आगे बढ़ेंगी। तीसरी बात, “सामूहिक रूप” की शर्त भी एक बड़ी खामी है, क्योंकि यदि परियोजना अलग-अलग चरणों में आगे बढ़ती है तो यह पुनर्वास की जरूरतों से बचकर निकल सकती है। कानूनी पात्रता जो, विस्थापितों के प्रति राज्य का उत्तरदायित्व तय करती है, नागरिकता की अवधारण पर आधारित होना चाहिए न कि विस्थापित होने वाले लोगों की गिनती के आधारों पर। पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन के लाभ प्रभावित परिवारों की कुल संख्या की अपेक्षा किये बगैर, प्रत्येक परिवार के लिए लागू होना चाहिए।

## 5. पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन पर भूमि अधिग्रहण विधेयक, 2009 का आशय

“आम जन के हित में उपयोगी किसी अन्य उद्देश्य” के लिए यदि वे कुल आवश्यकता का 70 प्रतिशत जमीन खरीद करते हैं तो शेष 30 प्रतिशत अधिग्रहण के लिए भूमि अधिग्रहण (संशोधन) विधेयक, 2009 के प्रावधान के आशय व्यक्तियों के पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन लाभों पर भी गंभीर हैं। इस तरह, 70 प्रतिशत जमीन निजी खरीद के अनैच्छिक तरीके से लिया जाएगा और उसमें प्रभावित परिवारों को पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन लाभ हासिल होने से वंचित रखा जाएगा। इस तरह, जैसा कि पहले कहा गया है कि, मनमाने आंकड़ों के बेंचमार्क का मतलब यह भी हो सकता है कि बचे हुए 30 प्रतिशत जमीन के अधिग्रहण से प्रभावित परिवारों को भी इन लाभों से वंचित रखा जा सकता है।

## 6. प्रभावित परिवार की परिभाषा

विधेयक के 2007 के प्रारूप में दी गई ज्यादा समग्र परिभाषा को विधेयक के 2009 प्रारूप में संदिग्ध रूप से बदल दिया गया है। कृषि और गैर कृषि श्रमिकों तथा भूमिहीन किसानों के सभी सन्दर्भ हटा दिए गए हैं। एक ऐसे देश में, जहां पिछले कई दशकों से जमीनों के दस्तावेजों को अपडेट नहीं किया गया हो, तथा जहां जायज भूधारकों के पास समुचित पट्टे अथवा सम्बंधित दस्तावेज नहीं हों, वहां इस परिभाषा में 2009 का संशोधन कुचेष्टा का संकेत देता है।

## 7. पुनर्वास पूरा करने के लिए कोई स्पष्ट समय ढांचा नहीं

पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन पूरा किये जाने के लिए कोई स्पष्ट समय सारिणी का भी अभाव है। प्रक्रिया के प्रत्येक चरण में एक स्पष्ट समय सारिणी तो निर्धारित होनी ही चाहिए। पुनर्वास के सभी दायित्व जब तक पूरे नहीं कर लिए जाते हैं, किसी भी प्रकार के भू अधिग्रहण की अनुमति नहीं होनी चाहिए।

## 8. उल्लंघन के लिए सजा का प्रावधान नहीं

पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन विधेयक अथवा भूमि अधिग्रहण संशोधन अधिनियम के प्रावधानों ऐसा कुछ भी नहीं है जहां कि उल्लंघन के लिए सजा की कोई व्यवस्था हो। **अनुपालन की लागत उल्लंघन के लागत के मुकाबले हमेशा अधिक रहती है।** यह सभी सामाजिक कानूनों की मूलभूत समस्या है, जो उन्हें गैर प्रभावी भी बनाते हैं। यह पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन के मामलों में खासकर सत्य है, जहां अनगिनत ऐसे उदहारण दिये जा सकते हैं जहां कि प्रभावित समुदायों तथा व्यक्तियों के प्रति निर्धारित दायित्वों एवं वादों का उल्लंघन किया गया और भूला दिया गया। यदि सरकार कानून के क्रियान्वयन और उसको प्रभावी बनाने के प्रति गंभीर है, तो उल्लंघन के लिए सजा का प्रावधान अवश्य होना चाहिए।

## 9. शहरी बेदखली के मुद्दों की पूरी तरह अनदेखी

यह विधेयक शहरी बेदखली और विस्थापन के तथ्य को पूरी तरह अनदेखी करता है, जो पिछले कुछ सालों से खासकर जवाहरलाल नेहरू शहरी नवीनीकरण मिशन (जेएनएनयूआरएम) के क्रियान्वयन के बाद से जोरों पर है। यह मुख्यतः ग्रामीण विस्थापन, खासकर सिंचाई परियोजनाओं को ध्यान में रखकर डिजाइन किया गया है। इसमें शहरी परियोजनाएं, राष्ट्रीय

उद्यान एवं अभयारण्य, खनन परियोजनाएं जैसे राज्य प्रेरित कई महत्वपूर्ण विस्थापन को परिलक्षित करने के लिए प्रमुख समावेश की जरूरत है। कोई भी राष्ट्रीय पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन अधिनियम या नीति अर्थहीन होगी, यदि उसमें शहरी विस्थापन एवं विस्थापन के सारे स्वरूप के बारे में विशेष प्रावधान समाहित नहीं किये जाते हैं।

## निष्कर्ष

1. एक व्यापक कानून में स्पष्ट होना चाहिए कि (क) लोकहित को परिभाषित करने के लिए विकास के हमारे लक्ष्य (ख) विकल्प आकलन एवं चयन के मापदंड सहित एक लोकतांत्रिक नियोजन प्रक्रिया एवं (ग) उसमें शामिल होने वाले ढांचे एवं प्रशासनिक प्रक्रियाएं (घ) जानकारी युक्त पूर्व सहमति का लक्ष्य एवं जबरन विस्थापन न करना (ङ) न्यायपूर्ण एवं निष्पक्ष पुनर्वास

2. सभी कानून मानवाधिकारों पर आधारित होने चाहिए और जिसमें जमीन सहित प्राकृतिक संसाधनों पर व्यक्तिगत और सामुदायिक अधिकारों को स्वीकार करना चाहिए, और साथ ही भारतीय संविधान में प्रदत्त गारंटी तथा भारत की अंतरराष्ट्रीय मानव अधिकार प्रतिबद्धताओं के अनुरूप होना चाहिए।

3. विकल्प आकलन परियोजना के नियोजन प्रक्रिया का हिस्सा होना चाहिए तथा इसकी शुरुआत ग्रामसभा/बस्तीसभा जैसी छोटी इकाई से होनी चाहिए। इसे जबरन विस्थापन के बगैर, सामाजिक-पर्यावरणीय असर आकलन एवं लाभों के प्रभावकारी, दक्ष एवं न्यायोचित वितरण की व्यवस्था सहित उपयुक्त विकल्प सुनिश्चित करने के लिए परियोजना शुरू होने से पहले होनी चाहिए।

4. किसी भी प्रभावित आबादी के मामले में जानकारी युक्त पूर्व सहमति के बिना किसी भी प्रकार के विस्थापन स्वीकार्य नहीं होना चाहिए। जानकारी युक्त पूर्व सहमति दलितों, आदिवासियों, घुमंतुओं, स्त्रियों जैसे हाशियाबद्ध समूहों सहित सबका अधिकार है।

5. पुनर्वास का तात्पर्य जीवन के सामाजिक, आर्थिक और सांस्कृतिक वैकल्पिक तरीकों से है, और जो बिना वैकल्पिक आजीविका के हासिल नहीं किया जा सकता, जिसे खेतिहर आबादी, वन निवासियों, के लिए

जमीन पर आधारित (निजी या समूहिक संपत्ति के तौर पर आबंटित किया जाए) करने की जरूरत है। जमीन के बदले जमीन, रोजगार, एवं लाभ में भागीदारी की जरूरत बाध्यकारी होना चाहिए न कि वैकल्पिक। सिर्फ नगद मुआवजा अपर्याप्त एवं अस्वीकार्य है।

6. पुनर्वास तथा पुनर्स्थापन के लाभ एवं प्रक्रियाएं कुल प्रभावित परिवारों की परवाह के बगैर सभी प्रभावित परिवारों पर लागू होना चाहिए।

7. पुनर्वास तथा पुनर्स्थापन के प्रावधान को लागू करना समयबद्ध होना चाहिए, तथा अनुपालन न होने पर गंभीर सजा का प्रावधान होना चाहिए। इसमें ऐसी प्रक्रिया शामिल होनी चाहिए जहां प्रभावित परिवार उच्च/उच्चतम न्यायालय में अपील कर सकें।

8. विधेयक में शहरी बेदखली को समाहित करने के लिए संशोधन होना चाहिए।

== == == == ==

## संसदीय स्थायी समिति के अध्यक्ष को लिखा गया पत्र

सेवा में,  
श्री कल्याण सिंह  
माननीय अध्यक्ष  
ग्रामीण विकास पर संसदीय स्थायी समिति  
लोक सभा

विषय: भूमि अधिग्रहण विधेयक 2007 एवं पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन विधेयक,  
2007 पर प्रतिक्रिया

हम एक प्रतिनिधिमंडल के तौर पर स्थायी समिति के माननीय सदस्यों के समक्ष यथाशीघ्र उपयुक्त समय पर अपने विचार व्यक्त करना चाहते हैं।

यह निवेदन ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा पेश किये गये भूमि अधिग्रहण (संशोधन) विधेयक 2007, एवं पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन विधेयक 2007 पर टिप्पणी आमंत्रित करने के सन्दर्भ में है। सरकार द्वारा संसद के शीत सत्र में पेश किये गये भूमि अधिग्रहण (संशोधन) विधेयक, 2007 एवं पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन विधेयक, 2007 के स्वभाव एवं विषयवस्तु के मामले में हमलोगों को गंभीर आशंकाएं हैं। प्रमुख चिंताएं निम्नलिखित हैं :

क. विस्थापन एवं विकास के मामले में संघर्ष के लम्बे इतिहास और बहस व चर्चा के माध्यम से स्पष्ट रूप से जो सहमति उभरी है वह यह कि विकास नियोजन, भूमि अधिग्रहण तथा पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन आंतरिक तौर पर एक दूसरे से जुड़े हुए हैं, जिन्हें अलग-अलग नहीं देखा जा सकता है। पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन को एक विधेयक या नीति लाकर नहीं हल किया जा सकता, जो कि विस्थापन के मूल वजहों का समाधान नहीं करता है। इस तरह, कई सालों से देश भर में जन आंदोलनों की यह मांग रही है कि विकास नियोजन पर एक व्यापक कानून का प्रसार किया जाए। जबरन विस्थापन न हो एवं न्यायपूर्ण पुनर्वास हो। लेकिन दुर्भाग्यवश, जन आंदोलनों की इस दीर्घकालिक मांग को एक बार फिर इन दो विधेयकों के माध्यम से दरकिनार किया गया है।

---

विकास नियोजन एवं भूमि अधिग्रहण : संघर्ष का दृष्टिकोण

ख. भूमि अधिग्रहण और पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन दोनों ही मुद्दों पर कई सालों से चर्चा एवं बहस हुई है। सरकार ने खासकर पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन के मुद्दे पर कई नीतियां भी पेश की हैं। जबकि सरकार द्वारा अब तक पड़ताल की कोई कोशिश शुरू नहीं की गई है। वास्तव में यहां तक कि वे बुनियादी जानकारी भी उपलब्ध नहीं हैं जो कि मौजूदा नीतियों एवं अधिनियमों में कमियों का प्रभावी आकलन करने के लिए अहम हैं। यह कानूनों एवं नीतियों में क्षेत्र एवं दिशा निर्धारित करने के लिए अहम है, जिसे तय करने एवं संशोधित करने की जरूरत है। इस तरह हमारी मांग है कि सरकार इन विधेयकों पर विचार करने से पहले भूमि अधिग्रहण अधिनियम का उपयोग करके अतीत में किये गये भूमि अधिग्रहण, अधिग्रहित भूमि का वर्तमान में उपयोग, एक सार्वजनिक उद्देश्य के लिए कितनी जमीन अधिग्रहित की गई और उसके बाद दूसरे उद्देश्य के लिए इस्तेमाल की गई तथा ऐसे अधिग्रहण के परिणामस्वरूप विस्थापित लोगों के पुनर्वास की स्थिति के बारे में एक श्वेत पत्र जारी करे।

ग. पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन विधेयक, 2007 के सन्दर्भ में, यह ध्यान देना चाहिए कि राष्ट्रीय एवं क्षेत्रीय स्तर पर जन आंदोलनों एवं समूहों की ओर से विचार विमर्श की एक प्रक्रिया पहले ही की जा चुकी है।

एनडीए सरकार ने गुपचुप और बहुत ही गैर-भागीदारीपूर्ण, गैर-पारदर्शी तरीके से राष्ट्रीय पुनर्वास नीति-2003 लायी है। इसका जन संगठनों द्वारा विश्लेषण एवं आकलन किया गया है, जिसने इसकी जबरदस्त समीक्षा की है और मांग की है कि यूपीए सरकार न सिर्फ राष्ट्रीय पुनर्वास नीति-2003 में संशोधन के लिए बल्कि विस्थापन एवं पुनर्वास के अति-गंभीर मुद्दों की समीक्षा के लिए भी विचार-विमर्श प्रक्रिया शुरू करे, और इस तरह विकास नियोजन, जबरन विस्थापन नहीं एवं न्यायपूर्ण पुनर्वास पर एक व्यापक कानून की दिशा में काम करने के बारे में सोचे। इसके बाद, संबंधित कार्यकर्ताओं के एक छोटे समूह ने एक मसौदा तैयार किया और 2004-05 में अरुणा रॉय एवं एन सी सक्सेना के माध्यम से राष्ट्रीय सलाहकार समिति को प्रस्तुत किया। एक राष्ट्रीय विचार-विमर्श राष्ट्रीय सलाहकार परिषद द्वारा टाटा सामाजिक विज्ञान संस्थान, मुम्बई में आयोजित किया गया एवं दूसरा राष्ट्रीय सम्मेलन जन आंदोलनों के राष्ट्रीय समन्वय (एनएपीएम) एवं सहयोगी संगठनों द्वारा चुनिंदा राजनैतिक दलों व जन प्रतिनिधियों की सहभागिता से आयोजित किया गया, जिससे विविध

विचारों तथा विभिन्न टिप्पणियों, सुझावों आदि को मसौदे में समेकित करने में मदद मिली। उस मसौदे को राष्ट्रीय सलाहकार परिषद द्वारा मंजूर किया गया। तब से, वह मसौदा केन्द्रीय कैबिनेट के पास इस खेद के साथ लम्बित है कि इसे स्वकृति देने से पहले कुछ सवालों एवं बाधाओं को स्पष्ट करने की जरूरत है।

हम यह समझने में असमर्थ हैं कि सरकार इस पर आगे बढ़ने के बजाय अब तक हुए विचार-विमर्श की पूरी प्रक्रिया की अनदेखी करते हुए अब दूसरा मसौदा क्यों ला रही है। हमारा यह भी दृष्टिकोण है कि राष्ट्रीय सलाहकार परिषद द्वारा 2005 में स्वीकृत मसौदा ही किसी भावी विचार-विमर्श की प्रक्रिया का आधार होना चाहिए। इससे हम एक ऐसी लम्बी प्रक्रिया को दोहराने से बच पाएंगे, जिससे देश के प्रमुख नेटवर्क एवं सैकड़ों संगठन पहले ही गुजर चुके हैं।

घ. भूमि अधिग्रहण (संशोधन) विधेयक 2007 के सन्दर्भ में, हम कहना चाहते हैं कि कानून में संशोधन से काफी दूरगामी परिणाम होगा इसलिए इसे जल्दबाजी में नहीं किया जाना चाहिए, जैसा कि अभी किया जा रहा है। इस कानून में कोई भी बदलाव के लिए देश भर में चर्चा एवं बहस आयोजित किया जाना चाहिए। हमारी मांग है कि सरकार राष्ट्रीय एवं क्षेत्रीय स्तर पर विचार-विमर्श आयोजित करे और विविध विचारों एवं टिप्पणियों को समायोजित करे।

ङ दोनों विधेयकों के सन्दर्भ में, निम्नलिखित मूल अपरक्राम्य बिन्दु ऐसे हैं जो कि दशकों तक देश भर में जन आंदोलनों के बीच बहस एवं चर्चा के बाद उभरे हैं :

- 1- पुनर्वास के बगैर भूमि अधिग्रहण की ब्रिटिश विरासत को रद्द किया जाना चाहिए। भूमि अधिग्रहण कानून 1894 को रद्द किया जाना चाहिए और नये व्यापक कानून में अग्रलिखित बातों को स्पष्ट करना चाहिए (1) सार्वजनिक हितों को परिभाषित करने के लिए हमारे विकास लक्ष्य (2) विकल्प आकलन एवं चयन के मापदंड सहित नियोजन प्रक्रिया एवं (3) इसमें शामिल होने वाला लोकतांत्रिक ढांचा एवं प्रशासनिक प्रक्रियाएं (4) ऐसी प्रक्रिया जो कि भारत की घरेलू एवं अंतरराष्ट्रीय मानव अधिकार प्रतिबद्धताओं के अलावा कानूनी

मानवीय प्रतिबद्धताओं पर आधारित होना चाहिए, ताकि जबरन विस्थापन न हो और (5) लोकतांत्रिक, विकेन्द्रीकृत प्रशासनिक ढांचे से युक्त न्यायपूर्ण एवं निष्पक्ष पुनर्वास सिद्धांत, प्रावधान एवं प्रक्रियाएं हों।

- 2- कानून में प्राकृतिक संसाधनों पर लोगों के व्यक्तिगत एवं सामुदायिक अधिकारों को मान्यता मिलनी चाहिए एवं भारतीय संविधान में प्रदत्त मौलिक अधिकारों एवं भारत द्वारा अंतरराष्ट्रीय मानव अधिकार प्रतिबद्धताओं में परिलक्षित होना चाहिए।
- 3- यह सराहनीय है कि विधेयक के मसौदे में उसका पहला उद्देश्य "बगैर विस्थापन या न्यूनतम विस्थापन वाली विकास नियोजन" है। हालांकि, कानून में विस्थापन को न्यूनतम करने के लिए ठोस कदम सुझाना चाहिए, न कि इसे बढ़ाने के लिए। मसौदा जो कि पहले ही कागज पर है (कार्यकर्ताओं के एक बड़े समूह एवं विकास परियोजनाओं के प्रभावित प्रतिनिधियों द्वारा तैयार) उसे तैयार सहमतिपूर्ण नीति निर्णय लाने के लिए सन्दर्भ के तौर लिया जाना चाहिए।
- 4- एक परियोजना के नियोजन, सिर्फ पुनर्वास नहीं, की पहली इकाई सबसे छोटी सामाजिक इकाई, अर्थात् ग्रामीण क्षेत्रों में बसाहट/गांव एवं (1000 परिवारों से ज्यादा नहीं) शहरी क्षेत्रों में 73वें एवं 74वें संवैधानिक संशोधन व अनुच्छेद 243 के आदेश के अनुरूप होनी चाहिए।
- 5- भूमि सहित प्राकृतिक संसाधनों के उपयोग पैटर्न में बदलाव बिना विस्थापन के हो सकता है, यदि वह संसाधन के योगदानकर्ता/निवेशक के पक्ष में हो; ऐच्छिक हो एवं बेहतर जीवन/आजीविका के विकल्प व लाभों में भागीदारी सुनिश्चित किये बगैर न हो। इस तरह इसका मतलब होगा कि स्थान में, आवास में या आजीविका के स्रोत में थोड़ा बदलाव लेकिन 'विस्थापन' या यहां तक कि पलायन/गरीबी लाने वाली गंभीर वंचना नहीं।
- 6- मौजूदा सन्दर्भ में आदिवासी, दलित, किसान एवं मजदूरों सहित एक बड़ी आबादी को बेदखली से संरक्षण की जरूरत है, इस तरह किसी भी प्रभावित आबादी के मामले में जानकारी युक्त पूर्व सहमति के बगैर कोई विस्थापन स्वीकार्य नहीं होना चाहिए। जानकारी युक्त पूर्व सहमति इन हाशियाबद्ध लोगों सहित हर किसी का अधिकार है।

- 7- परियोजना नियोजन प्रक्रिया के हिस्से के तौर पर विकल्प आकलन भी सबसे छोटी इकाई से शुरू होनी चाहिए और इसे न्यूनतम कायापलट, सामाजिक पर्यावरणीय असर, विस्थापन से विनाश सहित उपयुक्त विकल्प और लाभों के प्रभावी, सक्षम एवं न्यायपूर्ण वितरण सुनिश्चित करने के लिए पूर्व कार्यान्वयन अंतिम रूप दिया जाना चाहिए।
- 8- किसी भी विकास परियोजना में परियोजना प्रभावितों के खिलाफ कोई बल प्रयोग की स्वीकृति एवं अनुमति नहीं होनी चाहिए।
- 9- पुनर्वास का मतलब होगा जीवन का सामाजिक, आर्थिक एवं सांस्कृतिक विकल्प और इसे वैकल्पिक आजीविका के बगैर हासिल नहीं किया जा सकता जो कि प्रभावित खेतिहर आबादी, वनवासियों, घूमंतू समुदायों के लिए भूमि आधारित होना चाहिए।
- 10- भूमि अधिग्रहण में केवल भूमि पर अधिग्रहण करना ही शामिल नहीं होता है बल्कि भूमि—सतही जल, भूजल, खनिज, पेड़ आदि से जुड़ी हर चीज शामिल होती है। इस तरह भूमि अधिग्रहण के कारण समुदायों से इन सबकी उपलब्धता छीन ली जाती है। सर्वेक्षणों में इन सबको औपचारिक रूप से स्वीकार्य किया जाना चाहिए और उसके अनुसार मुआवजा पैकेज में मान्य किया जाना चाहिए।
- 11- यह विधेयक विस्थापितों को सत्र न्यायाधीश में पहुंच के अधिकार को छीन लेता है, यह स्वीकार्य नहीं है।
- 12- सामाजिक असर आकलन का प्रस्ताव स्वागत योग्य कदम है। विधेयक में आगे सामाजिक असर आकलन (एसआईए) एवं पर्यावरणीय असर आकलन (इआईए) के आधार पर परियोजना को मंजूरी का प्रस्ताव होना चाहिए।
- 13- यह कानून ग्रामीण (दलित एवं आदिवासी) एवं शहरी दोनों आबादी के लिए होना चाहिए और इस तरह ऐसे किसी भी मसौदे की एक से ज्यादा मंत्रालय द्वारा समीक्षा होनी चाहिए। इन मंत्रालयों के समूह में अन्य के अलावा ग्रामीण विकास मंत्रालय, सामाजिक न्याय एवं सशक्तीकरण मंत्रालय, आदिवासी मामलों के मंत्रालय, मानव संसाधन विकास मंत्रालय, शहरी विकास मंत्रालय एवं आवास एवं शहरी गरीबी निवारण मंत्रालय द्वारा सामूहिक रूप से इस प्रक्रिया को आगे बढ़ाना चाहिए।

यह बेहतर हो सकता है यदि न्यूनतम विस्थापित शहरी गरीब के शहरी विकास नियोजन एवं न्यायपूर्ण पुनर्वास पर एक अलग कानून हो।

- 14- ऐसा लगता है कि राष्ट्रीय पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन आयोग की पूर्व प्रस्ताव एवं मांग को मौजूदा मसौदे से हटा दिया गया है। उक्त आयोग ने पहले वाले मसौदों में राष्ट्रीय स्तर पर शिकायत निवारण व्यवस्था का सुझाव दिया था और इसका गठन नीति नियोजन का हिस्सा होना चाहिए। आयोग के उद्देश्य और परियोजना स्तरीय शिकायत निवारण समिति को अलग समझा जाना चाहिए। पुनर्वास योजना के गठन, कार्यान्वयन एवं निगरानी अथॉरिटी को एक दूसरे से स्वतंत्र होना चाहिए, कम से कम निगरानी अथॉरिटी को शेष दोनों से अलग होना चाहिए।
- 15- अपने कर्तव्य एवं आदेश में भिन्न होते हुए भी पुनर्वास व पुनर्स्थापन नियोजन समिति एवं राष्ट्रीय पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन आयोग को किसी विकास परियोजना के लिए मूलभूत निगरानी एवं क्रियान्वयन उपकरण और निवारण प्रक्रिया में अधिकतम सामाजिक-आर्थिक विकल्प, जबरन विस्थापन न हो एवं भागीदारीपूर्ण आर्थिक प्रगति सुनिश्चित करना चाहिए।
- 16- परियोजना के असर, विस्थापन एवं पुनर्वास के बीच एक अस्थायी अनुसूची के साथ संबंध पुनर्वास करने के लिए पर्याप्त समय रहते हुए किसी प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष असर के एक पूर्व शर्त के तौर होना चाहिए।
- 17- यदि किसी क्षेत्र (जिला या वार्ड) में पर्याप्त संख्या में परियोजना से प्रभावित ऐसे परिवार हैं जिनका पुनर्वास नहीं हुआ है तो, वहां भावी विस्थापन पर तब तक रोक लगाना चाहिए जब तक सभी प्रभावित परिवारों का पूर्ण और निष्पक्ष तरीके से पुनर्वास न हो जाए।
- 18- परियोजना के घोषणा के समय जो परिवार/व्यक्ति उस स्थान के निवासी प्रभावित घोषित किये गये हों उन्हें पुनर्वास के योग्य माना जाना चाहिए और 5 साल निवास के अनुच्छेद को हटा दिया जाना चाहिए।
- 19- मौजूदा विकास नीतियां शहरीकरण की प्रक्रिया का समर्थन करती हैं, और इस तरह लोगों का ग्रामीण क्षेत्र से शहरी क्षेत्र की ओर पलायन होता है, इस पर ध्यान देने की जरूरत है।

- 20- शहरी क्षेत्रों में आवास स्थल एवं कार्य स्थल के बीच की दूरी का विशेष ख्याल रखा जाना चाहिए और मानक तौर पर पुनर्वास स्थल उस स्थान से 2 किमी से ज्यादा दूर नहीं होना चाहिए जहां से वे विस्थापित हुए हैं। शहरी क्षेत्रों में, पुनर्वास से निरपवाद रूप से समुदायों का ध्रुवीकरण होता है, और गरीब लोग शहर के आस-पास बसते जा रहे हैं। राष्ट्रीय पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन में इस पर रोक लगाना सुनिश्चित किया जाना चाहिए।
- 21- पुनर्वास का मतलब केवल आवास का प्रावधान ही नहीं होता, खासकर इसके साथ आजीविका के विकल्प शामिल होने चाहिए और यह जिम्मेदारी जमीन चाहने वाले अथॉरिटी की होनी चाहिए।
- 22- पुनर्वास के लिए योग्य होने के लिए 'विस्थापित होने वाले न्यूनतम परिवारों' का कोई मापदंड नहीं होना चाहिए। विस्थापित होने वाले लोगों के प्रति सरकार की जिम्मेदारी की कानूनी हकदारी नागरिकता पर आधारित होना चाहिए, न कि विस्थापित होने वालों की गिनती के आधार पर।
- 23- शहरी क्षेत्रों में, पुनर्वास किये गये लोगों पर पुनर्वास के बाद कोई कर नहीं लगाया जाना चाहिए और रख-रखाव की लागत जमीन चाहने वाले अथॉरिटी द्वारा वहन किया जाना चाहिए।

हमारी मांग है कि उपरोक्त कारकों पर पूरी तरह विचार होने तक और जन आंदोलनों तथा समूहों के साथ राष्ट्रीय एवं क्षेत्रीय स्तर पर विचार-विमर्श करके उनके टिप्पणियों एवं सुझावों को समाजित करने तक दोनों विधेयकों को स्थगित रखा जाए।

== == == == ==

## राष्ट्रीय विकास, विस्थापन और पुनर्वास नीति का सार

पिछले कई वर्षों से भूमि अधिग्रहण और पुनर्वास और पुनर्स्थापन पर लगातार चर्चा और बहस चल रही है, खासकर पुनर्वास और पुनर्स्थापन पर सरकार ने कई नीतियां बनाई हैं। विस्थापन और विकास पर लंबे समय से चली आ रही परिचर्चा और बहस समेत संघर्ष के लंबे इतिहास के माध्यम से एक बात पर स्पष्ट तौर पर आम सहमति बनी है कि विकास नियोजन, भूमि अधिग्रहण तथा पुनर्वास और पुनर्स्थापन से जुड़ी चिंताएं एक-दूसरे से काफी गहरे जड़ी हुई हैं और इन्हें स्वतंत्र रूप से संबोधित नहीं किया जा सकता। पुनर्वास और पुनर्स्थापन को कोई विधेयक या नीति लाकर तब तक संबोधित नहीं किया जा सकता जब तक वह विस्थापन के मूल कारण को संबोधित न करता हो। इसीलिए पिछले कई साल से देश भर के जनांदोलन मांग कर रहे हैं कि विकास नियोजन, विस्थापन और न्यायपूर्ण पुनर्वास पर एक समग्र कानून बनाया जाए।

एनडीए की सरकार ने बेहद गोपनीय तरीके से राष्ट्रीय पुनर्वास नीति, 2003 बनाई थी जो कि पूरी तरह गैर-भागीदारीपूर्ण और अपारदर्शी थी। जन संगठनों ने इसका विश्लेषण और मूल्यांकन किया तथा इसकी सशक्त आलोचना रखी। उन्होंने यूपीए सरकार से एनआरपी, 2003 को न सिर्फ संशोधित करने, बल्कि विस्थापन और पुनर्वास के गंभीरतम मुद्दों की समीक्षा करने के लिए एक परामर्श प्रक्रिया शुरू करने की मांग की ताकि एक समग्र कानून का निर्माण विकास नियोजन, विस्थापन और न्यायपूर्ण पुनर्वास पर किया जा सके। इसके बाद कार्यकर्ताओं के एक छोटे से समूह ने इस कानून का एक मसौदा तैयार करके अरुणा रॉय और एन सी सक्सेना के माध्यम से 2004-05 में राष्ट्रीय सलाहकार परिषद के समक्ष रखा। इस पर दो राष्ट्रीय परामर्श कार्यक्रम रखे गए। पहला, टीआईएसएस, मुम्बई में राष्ट्रीय सलाहकार परिषद द्वारा आयोजित किया गया। अन्य सम्मेलनों में एक महत्वपूर्ण सम्मेलन जनांदोलनों के राष्ट्रीय समन्वय (एनएपीएम) और सम्बद्ध संगठनों द्वारा दिल्ली में आयोजित किया गया जिसमें चुनिंदा राजनीतिक दलों के प्रतिनिधि शामिल थे। इन दोनों ही सम्मेलनों ने विभिन्न दृष्टिकोण, टिप्पणियों, सुझावों आदि को मसविदे में शामिल करने में मदद की। राष्ट्रीय सलाहकार परिषद ने इस मसविदे को

पारित कर दिया। तब से लेकर अब तक यह मसविदा केन्द्रीय कैबिनेट के पास पड़ा हुआ है और इसके पीछे कारण यह बताया गया कि इसे मंजूर करने से पहले कुछ ऐसे प्रश्न और बाधाएं हैं जिन्हें साफ करने की जरूरत है।

राष्ट्रीय विकास, विस्थापन और पुनर्वास नीति का मसविदा एक समग्र विधेयक है जो 'जनहित' को परिभाषित करने में हमारे विकास लक्ष्यों, बलपूर्वक विस्थापन न करने के लिए नियोजन प्रक्रिया जिसमें वैकल्पिक मूल्यांकन और चुनाव के मानक हों, लोकतांत्रिक ढांचा और प्रशासनिक प्रणाली, न्यायपूर्ण और निष्पक्ष पुनर्वास के लिए प्रावधान और प्रक्रियाएं, सिद्धांत, एक लोकतांत्रिक और विकेन्द्रीकृत प्रशासनिक ढांचे आदि की व्याख्या करता है।

## नीति के उद्देश्य

1. विकास नियोजन और क्रियान्वयन प्रक्रिया में पुनर्वास से जुड़ी चिंताओं को शामिल करना।
2. विस्थापन को न्यूनतम बनाते हुए अनिवार्य भूमि अधिग्रहण के बहाने राज्य द्वारा लोगों के वंचितकरण को रोकना तथा लोगों को विस्थापित करने वाली परियोजनाओं में विस्थापन न करने वाले या न्यूनतम विस्थापन करने वाले विकल्पों की तलाश।
3. ऐसे दुर्लभ मामले जहां विस्थापन न करने वाले विकल्प मौजूद नहीं हों, वहां जबरन विस्थापन की जगह पूर्व सूचित सहमति के आधार पर विस्थापन की प्रक्रिया को लागू करना और पुनर्वास के समयबद्ध क्रियान्वयन के साथ इसके निष्पक्ष और मानवीय मुआवजा पैकेज व प्रक्रिया को सुनिश्चित करना।
4. विकास और व्यावसायिक परियोजनाओं, गतिविधियों या नीतिगत बदलावों (जमीन, आश्रय, आजीविका, पहुंच आदि पर) के कारण होने वाले भू-उपयोग परिवर्तन के प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष प्रतिकूल सामाजिक प्रभावों को कम से कम करना।
5. विस्थापन और भूमि-अधिग्रहण की प्रक्रिया में पूर्ण पारदर्शिता और न्याय को सुनिश्चित करना।
6. जमीन से विस्थापन के मामले में जमीन मिलने को सुनिश्चित करना।
7. यह सुनिश्चित करना कि जिन्हें विस्थापित किया गया है उन सभी को गरीबी रेखा से ऊपर लाया जाए तथा विस्थापन से पहले की उनकी

स्थिति में न सिर्फ आर्थिक, बल्कि मानव विकास और सुरक्षा के मामले में भी बेहतर सुधार लाकर एक समयबद्ध तरीके से उनकी आकांक्षाओं को पूरा किया जाए।

8. यह सुनिश्चित करना कि विस्थापित लोगों को मिले लाभ उनके द्वारा चुकाई गई कीमत के अनुपात में कम न हो और उस परियोजना विशेष अथवा सामान्य विकास प्रक्रिया से आम लोगों को मिलने वाले लाभ से भी कम न हो।

9. यह सुनिश्चित करना कि समाज के कमजोर तबकों, खासकर अनुसूचित जाति-जनजाति के सदस्यों के अधिकारों के संरक्षण तथा राज्य द्वारा सकारात्मक कार्रवाई की दिशा में विशेष ध्यान रखा जाए तथा राज्य के लिए यह कानूनी रूप से बाध्यकारी हो कि वह इस समुदाय के सदस्यों के साथ विशेष सरोकार व संवेदनशीलता के साथ बर्ताव करे।

## प्रमुख लक्षण और सिद्धांत

1. **जबरन विस्थापन नहीं और पूर्व सूचित सहमति** : एक नियम के तौर पर विस्थापन को जबरन नहीं किया जाना चाहिए और लोगों को यह आश्वासन दिया जाना चाहिए कि तमाम अपरिहार्य नुकसानों के बावजूद कानूनी तौर पर वे कुल मिलाकर बेहतर स्थिति में होने जा रहे हैं। विस्थापन करने और आजीविका छीनने वाली किसी भी परियोजना को मंजूरी दिए जाने से पहले समुदाय की पूर्व सूचित सहमति लेनी चाहिए। लोगों का अनैच्छिक विस्थापन सिर्फ 'दुर्लभ में दुर्लभतम' मामलों में ही किया जाना चाहिए, और वह भी तब जब एक स्वतंत्र और विश्वसनीय मूल्यांकन द्वारा यह स्थापित किया जा चुका हो कि विस्थापित करने वाली परियोजना के सामाजिक लाभ मिलने हैं जिसके कारण निर्विवाद रूप से यह सामाजिक कीमत के बावजूद बहुत जरूर है।

2. **'सार्वजनिक उद्देश्य' को दोबारा परिभाषित करना और सभी बड़ी परियोजनाओं की समग्र समीक्षा**: भूमि अधिग्रहण कानून को संशोधित किया जाना चाहिए ताकि लोग किसी भी अधिग्रहण से जुड़े 'सार्वजनिक उद्देश्य' के दावे को चुनौती दे सकें। हर बड़ी विकास परियोजना— जिसमें भू-उपयोग में परिवर्तन या हस्तांतरण शामिल हों जिसके कारण 100 एकड़ या उससे ज्यादा जमीन पर विस्थापन हो रहा हो— की पहले समग्र समीक्षा की जानी चाहिए ताकि परियोजना की वैधता पुष्ट हो सके। जनता को खासकर प्रभावित हो रहे लोगों को पर्याप्त

अवसर सूचना और सुनवाई के दिए जाने चाहिए, साथ ही उन्हें परियोजना के सभी पहलुओं की पड़ताल करने की अनुमति दी जानी चाहिए, जिसमें 'सार्वजनिक उद्देश्य' भी शामिल हो, और उन्हें मौका मिल सके कि वे विस्थापित न करने वाले या न्यूनतम विस्थापन करने वाले विकल्पों से इन उद्देश्यों की प्राप्ति की संभावना पर विचार कर सकें। इस प्रक्रिया के बाद 'राष्ट्रीय हित' और 'सार्वजनिक उद्देश्य' की स्थापना कानून के अंतर्गत बाध्यकारी होनी चाहिए और परियोजना अधिकरण इसके बाद ही सभी परियोजना प्रभावित लोगों के पुनर्स्थापन के लिए योजना बनाने की प्रक्रिया की शुरुआत कर सकता है।

**3. सामाजिक समीक्षा, परियोजना नियोजन और जन भागीदारी:** नियोजन की प्रक्रिया का आरम्भ आवश्यकता मूल्यांकन के साथ किया जाना चाहिए जिसमें एक भागीदारीपूर्ण प्रक्रिया के तहत समुदाय/समाज/क्षेत्र की जरूरतों का पता किया जाता है। इसमें आवश्यकताओं की प्राथमिकता तय की जानी चाहिए। इसके बाद ऐसी ही एक भागीदारीपूर्ण प्रक्रिया विशिष्ट सामाजिक-आर्थिक जरूरतों, लागत और प्रभाव आदि की प्राप्ति हेतु अपनाई जाने वाली रणनीतियों की पहचान के लिए शुरु की जानी चाहिए और इसमें सबसे बेहतर रणनीति की पहचान की जानी चाहिए। ऐसी रणनीति का चुनाव कई किस्म के मानकों जैसे आर्थिक, वित्तीय, सामाजिक और पर्यावरणीय पहलुओं से तय होगा। पुनर्वास और पुनर्स्थापन योजना के संदर्भ में समूची निर्णय प्रक्रिया पारदर्शी होनी चाहिए। किसी विशिष्ट विकल्प के साथ आगे बढ़ने का फैसला सिर्फ पूर्व सूचित सहमति के आधार पर लिया जाना चाहिए। यह आर एंड आर योजना की व्यवहार्यता पर निर्भर करेगा जिसे इस नीति के प्रावधानों के तहत बनाया गया हो। परियोजना नियोजन और क्रियान्वयन अधिकारियों के लिए नियोजन, क्रियान्वयन और आर एंड आर योजना की निगरानी के सभी चरणों में प्रभावित समुदायों के प्रतिनिधियों से परामर्श करना और उन्हें संलग्न करना अनिवार्य होगा।

**4. व्याप्ति और प्रयुक्तता:** परियोजना सम्बन्धी काम या गतिविधियों से प्रभावित सभी व्यक्तियों को पीएपी माना जाना चाहिए। यह नीति उन सभी व्यक्तियों, परिवारों और समुदायों पर लागू है जो या तो भौतिक रूप से अपने घरों से विस्थापित हो गए हैं या जिनकी आजीविका से जुड़ी गतिविधियां या प्राकृतिक और सामुदायिक संसाधनों तक पहुंच नीतियों और कानूनों के अनुप्रयोग अथवा विकास गतिविधियों और व्यावसायिक

परियोजनाओं के स्थल की वजह से प्रतिकूल रूप से प्रभावित हुई हैं। मुआवजा प्राप्त करने के पात्र पीएपी की परिभाषा के भीतर भूमिहीन, बंटाईदार, जमीन के कागजात होने या न होने दोनों ही स्थितियों में किसान, कृषि वैज्ञानिक, जवान अनब्याही बेटियां और बेटे, विवाहित पुत्र, विधवा, तलाकशुदा और परित्यक्ता शामिल हैं।

**5. जमीन के बदले जमीन का पुनर्वास:** 'जमीन के बदले जमीन' के सिद्धांत को कड़ाई से मानना चाहिए। जहां तक संभव हो सके कृषि भूमि को इकट्ठा करके समुदायों को विस्थापन के बाद एक साथ ही रखना चाहिए ताकि उनकी सामाजिक और सांस्कृतिक अस्मिता बनी रह सके।

**6. जमीन, आजीविका और अवसरों के नुकसान का मुआवजा:** न सिर्फ चली गई सम्पत्ति, बल्कि आजीविका और अवसरों की भी भरपाई की जानी चाहिए। परियोजना के कारण सामुदायिक सुविधाओं और सम्पत्तियों के नुकसान के मामले में भी समुदायों को पर्याप्त और उपयुक्त मुआवजा दिया जाना चाहिए। हालांकि, सिर्फ नकद मुआवजा पर्याप्त नहीं होगा, विभिन्न सिद्धांतों का अनुपालन यह सुनिश्चित करने के लिए जरूरी है कि सामाजिक लागत को कम से कम किया जा सके।

**7. समय-सीमा:** विस्थापन की प्रक्रिया को पूरा करने के लिए समय-सीमा के चुनाव में काफी सतर्कता बरतनी चाहिए। आर एंड आर बाध्यताओं को पूरा किए बगैर विस्थापन की मंजूरी नहीं दी जानी चाहिए। पुनर्वास से जुड़ी नीति को आखिरी रूप देने में होने वाली देरी तथा नियोजन की प्रक्रिया शुरू करने में होने वाली देरी प्रभावित लोगों पर गंभीर असर डाल सकती है। इसीलिए इन गतिविधियों के लिए पहले से ही एक समय-सीमा तैयार कर लेनी चाहिए जो सम्बद्ध व्यक्तियों को नीति-निर्धारण और नियोजन की प्रक्रिया में अपनी भूमिका निभाने के लिए कानूनी तौर पर पर्याप्त समय मुहैया करा सके।

**8. प्रभावित लोगों का पहला अधिकार:** पीएपी का परियोजना में नौकरी पाने का सबसे पहला अधिकार होना चाहिए। जहां भी जरूरत हो, परियोजना शुरू करने से पहले उन्हें उपयुक्त प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए ताकि वे नौकरी कर सकें। परियोजना से मिलने वाले लाभों के मामले में भी सबसे पहला अधिकार इन्हीं का होना चाहिए। आजीविका के अवसरों के अलावा सिंचाई परियोजना से सिंचाई के पानी पर पहला अधिकार,

पनबिजली परियोजनाओं से बिजली पाने का पहला अधिकार और बहुउद्देशीय परियोजनाओं में इन दोनों ही चीजों पर पीएपी का पहला अधिकार होना चाहिए।

**9. दलितों, आदिवासियों और महिलाओं के लिए विशिष्ट प्रावधान:** पुनर्वास पैकेज और प्रक्रिया लिंग संवेदी होनी चाहिए। जमीन और अन्य सम्पत्तियां पति-पत्नी के नाम संयुक्त रूप से की जानी चाहिए। पीएपी के साथ परामर्श करते वक्त यह दिमाग में रखना चाहिए कि पुरुष और महिला, वृद्ध और युवा तथा सभी जाति और समुदायों के सदस्यों से बात की जाए। विशेष तौर पर अरक्षित समुदायों जैसे आदिवासी समूह, दलित, शारीरिक रूप से अक्षम व्यक्ति और अन्य हाशिए पर पड़ें समूहों की विशेष जरूरतों को संबोधित किया जाना चाहिए।

**10. आर एंड आर पैकेज के अनिवार्य घटक:** संशोधित भूमि अधिग्रहण कानून के अंतर्गत कानूनी मुआवजे के अलावा पुनर्वास पैकेज में निम्न चीजें होनी चाहिए:

1. सभी किसान परिवारों के लिए जमीन
2. गैर-सिंचाई परियोजनाओं में अनिवार्य रोजगार
3. नए स्थलों पर पुनर्वास के बाद कम से कम पांच साल की अवधि के लिए विशेष रोजगार गारंटी कार्यक्रम
4. सभी विस्थापित परिवारों को रहने के लिए मकान
5. पुनर्वास स्थल तक जाने की परिवहन लागत
6. प्रशिक्षण और अन्य सहयोग सेवाएं
7. आय/आजीविका के नुकसान की भरपाई के लिए पुनर्वास अनुदान
8. व्यापक पुनर्स्थापन के लिए बुनियादी ढांचा सुविधाएं
9. कई बार विस्थापित हो चुके परिवारों के लिए विशेष प्रावधान। नीति का मसविदा इन तमाम घटकों को विस्तार से अपने में शामिल करता है। सहज और प्रभावी पुनर्स्थापन के लिए पुनर्वास स्थल और इकाइयां चुनने में, खासकर आदिवासी और दलित समुदायों के मामले में भौगोलिक निरंतरता, सांस्कृतिक समरसता और स्व:अनुकूलन के सिद्धांतों को स्वीकार किया जाना चाहिए। यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि पुनर्वास स्थल और संसाधन का आधार कितना व्यापक हो कि वह आबादी में स्वाभाविक बढ़ोतरी को अपने भीतर समाहित कर सके, जिसमें कम से कम 100 साल का अनुमान लेकर चला गया हो और जो बेहतर होती जा रही जीवनशैली के लिए आय का सृजन कर सके। जब कभी समूचे गांव, झुग्गी या

समुदायों को जड़ से उखाड़ा जाता है, सामाजिक सम्बन्धों का समूचा नेटवर्क और संरचना छिन्न-भिन्न हो जाती है जो कि वहां के जीवन की प्राणवायु है। इसीलिए पुनर्स्थापन की कोई भी योजना इस तरह के नुकसान के प्रति संवेदनशील होनी चाहिए जो नए सिरे से सामुदायिक भावना और जीवनशैली की रचना कर सके। नए इलाकों में विकास और आवागमन के साथ कामयाब तरीके से तालमेल बैठाने में ऐसा ही गतिमान और सक्रिय समुदाय कारगर हो सकता है।

**11. सांस्थानिक ढांचे:** कानून और नीति में ये परिवर्तन तभी प्रभावशाली होंगे जब इन्हें लागू करने वाले अधिकारियों की मानसिकता बदलेगी। इसीलिए एक ऐसी प्रशासनिक प्रणाली विकसित करनी होगी जो इस नीति और कानून की मूल भावना को कार्रवाई में रूपांतरित कर सके। इसके तहत एक राष्ट्रीय आयोग के गठन का प्रावधान है जिसके पास सभी परियोजनाओं के मूल्यांकन की वैधानिक जिम्मेदारी होगी जो लोगों को विस्थापित कर रहे होंगे और जिन्हें केन्द्र या राज्य सरकार ने आयोग को भेजा किया होगा। आयोग के पास ऐसी परियोजनाओं के सम्बन्ध में शिकायत निपटारे और लेखा परीक्षण के अधिकार होंगे। राज्य सरकारें राज्य स्तर पर विभाग/निदेशालय का गठन करेंगी और प्रभावी नियोजन, क्रियान्वयन तथा आर एंड आर परियोजनाओं की निगरानी के लिए अधिकारियों को तैनात करेंगी। परियोजना अधिकरण को एक आर आर प्रकोष्ठ बनाना होगा या यदि परियोजना काफी बड़ी है, तो एक आर आर अधिकरण की स्थापना करनी होगी जिसके पास पर्याप्त वित्तीय अधिकार हों और तकनीकी कर्मचारियों की फौज हो जो भूमि अधिग्रहण, प्रभावितों के पुनर्स्थापन, मकानों के निर्माण, नौकरियों, आश्रयों, सड़कों और अन्य बुनियादी ढांचा सुविधाओं के लिए जिला प्रशासन से प्रभावी बातचीत कर सके।

**12. प्रभावित लोगों, स्थानीय कार्यकर्ताओं और एनजीओ की भागीदारी और सहकारिता:** नीति को तैयार करने और लागू करने में यह बेहद जरूरी है कि एनजीओ, सामाजिक कार्यकर्ता और स्थानीय रूप से प्रभावित लोग प्रभावी तरीके से भागीदारी करें और सहकारिता में काम करें। यह प्रस्ताव है कि इस उद्देश्य के लिए एक जिला स्तरीय क्रियान्वयन और निगरानी बोर्ड का गठन किया जाए। इसी तर्ज पर राज्य स्तर और राष्ट्रीय स्तर पर भी ऐसे बोर्ड का गठन किया जा सकता है जिनमें पीएएफ, एनजीओ और सामाजिक कार्यकर्ताओं की भागीदारी होगी।

इससे प्रभावित समुदाय नीति और परियोजना के अन्य पहलुओं समेत पारिस्थितिकीय प्रभावों और पुनर्वास पैकेज के बारे में सूचित तरीके से मूल्यांकन कर सकेंगे और अपनी प्रतिक्रिया दे सकेंगे; इस तरीके से उनकी भागीदारी पूर्ण हो जाएगी।

== == == == ==

## भूमि अधिग्रहण विधेयक 2007 पर संसदीय स्थायी समिति के अवलोकन एवं सिफारिशों, जिन्हें कृषि विकास मंत्रालय द्वारा भूमि अधिग्रहण अधिनियम संशोधन विधेयक 2009 तैयार करते समय अनदेखी की गई

1. प्रक्रिया एवं विचार विमर्श के अभाव पर – बिन्दु 2.4 : 'भूमि अधिग्रहण अधिनियम (संशोधन) विधेयक 2007' जैसे प्रमुख कानूनी संशोधन लाये जाने के दौरान कोई औपचारिक विचार-विमर्श नहीं किया गया। यहां तक कि जिस शहरी विकास मंत्रालय ने यह सुनिश्चित करने में प्रमुख भूमिका निभायी कि कानून के संशोधन में उठाये गये विभिन्न मुद्दों पर शहरी प्ररिप्रेक्ष्य से ध्यान दिया जाए, उनसे भी संशोधन लाने के दौरान विचार-विमर्श नहीं किया गया।
2. बिन्दु 2.6: संसदीय स्थायी समिति के अनुरोध पर नौ राज्य सरकारों/केन्द्र शासित राज्यों ने इस मामले में अपने विचार प्रस्तुत किये। इन राज्यों में चंडीगढ़, पुडुचेरी, झारखंड, गोवा, छत्तीसगढ़, दादरा एवं नागर हवेली, दमन एवं दीव, अरुणाचल प्रदेश, नागालैंड एवं हिमाचल प्रदेश शामिल हैं।
3. बिन्दु 2.12: समिति ने पाया कि विभाग द्वारा कुछ प्रमुख मंत्रालयों से भी विचार-विमर्श नहीं किया गया।
4. भूमि अधिग्रहण अधिनियम संशोधन पर— बिन्दु 3.4 : मूल अधिनियम में व्यापक संशोधन किये बगैर इतने महत्वपूर्ण कानून पर व्यापक संशोधन लाने भ्रम की स्थिति उत्पन्न होती है, जिससे कानूनी जटिलताएं पैदा हो सकती हैं। ऐसी स्थिति में समिति का दृढ़ मत है कि इस पुराने कानून, अर्थात् भूमि अधिग्रहण अधिनियम, 1894 को समाप्त करके संसद के समक्ष एक नया व्यापक कानून पेश किया जाना चाहिए।

5. **पूर्वप्रभावी उपयोग पर**— बिन्दु 3.35 : उपरोक्त वर्णन स्थिति को देखते हुए, समिति सिफारिश करना चाहेगी कि जहां अवार्ड लम्बित हों या मौजूदा अधिनियम के अंतर्गत किसी चरण पर अनसुलझे हों ऐसे मामले में 'पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन विधेयक, 2007' के अंतर्गत निर्धारित मुआवजा एवं पुनर्वास पैकेज जैसे विभिन्न अन्य लाभों की प्रयोज्यता पूर्वप्रभावी आधार पर प्रदान किये जाने चाहिए, जैसा कि विधेयक की धारा 20 के अनुसार बाजार दर के मामले में प्रदान किया गया है। समिति महसूस करती है कि ऐसे प्रावधानों से बकाया मामलों को निपटाने में मदद मिलेगी। इसके अनुसार, विधेयक की धारा 20 को समुचित तौर पर संशोधित किया जाना चाहिए।
6. **सार्वजनिक उद्देश्य पर** : धारा 5 (v)(एफ)(iii) के अंतर्गत तय किये गये प्रावधान में किसी परियोजना को सार्वजनिक उद्देश्य के तौर पर घोषित करने के लिए आम लोगों के लिए 'उपयोगी अन्य कोई उद्देश्य' शामिल है, जो कि उपयुक्त सरकार को काफी ज्यादा कार्य की स्वतंत्रता प्रदान करती है एवं इसे किसी खास व्यक्ति/कंपनी के पक्ष में लाभ के लिए व्याख्या की जा सकती है। सार्वजनिक उद्देश्य की पूर्व परिभाषा ज्यादा विस्तृत थी जो कि उपयुक्त सरकार को ऐसी स्वतंत्रता नहीं प्रदान करती थी। मूल अधिनियम के (iii) भाग 7 ने कंपनी के साथ उपयुक्त सरकार के समझौते की कुछ शर्तें एवं विवरण प्रदान की है और वह काफी संपूर्ण, विस्तृत व सशर्त थी, जबकि नयी परिभाषा बहुत ज्यादा स्वतंत्रता प्रदान करती है।<sup>1</sup>
7. **सार्वजनिक उद्देश्य पर**— बिन्दु 4.43 : इस तरह समिति मूल अधिनियम की धारा 3(एफ) के साथ-साथ भाग 7 (धारा 38ए से 44बी) में दिये सार्वजनिक उद्देश्य की मौजूदा परिभाषा को ऊपर सुझाये गये संशोधन के साथ सरकार को कायम रखने की सिफारिश करती है।
8. **70:30 पर**— बिन्दु 4.37 : समिति ने पाया कि हालांकि कानून के प्रस्तावित संशोधन में 'कंपनी' शब्द को हटा दिया गया है, लेकिन

<sup>1</sup> यहां यह बताया जाना चाहिए कि जन आंदोलन भूमि अधिग्रहण अधिनियम, 1894 और कंपनियों के हितों को शामिल करने के लिए सन 1984 में इसमें किये गये संशोधन का लगातार विरोध करते रहे हैं। इस तरह, हम इस सिफारिश को मंजूरी नहीं देते हैं और सुझाव देते हैं कि भूमि अधिग्रहण अधिनियम 1894 के अंतर्गत सार्वजनिक उद्देश्य की परिभाषा को इस्तेमाल किया जा सकता है, लेकिन 1984 के संशोधन में भाग 7 का समावेश छोड़ दिया जाना चाहिए।

ऊपर वर्णित 70:30 मापदंड किसी व्यक्ति के कंपनी, एसोशियेशन या संस्था को सार्वजनिक उद्देश्य की परियोजनाओं के लिए भूमि अधिग्रहण के वास्ते मदद करेगा। इस विचार-विमर्श में जो निष्कर्ष निकलते हैं वे इस प्रकार हैं: — (i) निजी कंपनी के लिए भूमि अधिग्रहण के मापदंड में 70 फीसदी जमीन निजी कंपनी द्वारा अधिग्रहित की जाती है अर्थात विभाग द्वारा दिये गये स्पष्टीकरण के मद्देनजर खास तौर पर सार्वजनिक कल्याण की परियोजनाएं स्थापित करने के लिए आवश्यक संस्था की स्थापना विरोधाभासी है जहां यह कहा गया है कि 30 फीसदी आबादी के पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन के मामले में उपयुक्त सरकार द्वारा ध्यान दिया जाएगा एवं 70 फीसदी के लिए निजी कंपनी द्वारा ध्यान दिया जाएगा। इसके अलावा, सामाजिक असर आकलन अध्ययन उन 30 फीसदी परिवारों के लिए किया जाएगा, जिनके लिए उपयुक्त सरकार भूमि अधिग्रहण कर रही है। इस तरह, परिवारों के दो समूह को प्रदान किये जाने वाले फायदे अलग-अलग मापदंडों के द्वारा निर्धारित होंगे तथा जिसके फलस्वरूप एक ही इलाके में रहने वाले परिवारों में विरोधाभास एवं विवाद बढ़ेगा।

9. **70:30 पर—** बिन्दु 4.38: समिति का दृढ़ मत है कि सार्वजनिक उद्देश्य के किसी खास परियोजना में अधिग्रहित किये जाने वाली जमीन का कुछ फीसदी उपयुक्त सरकार एवं निजी कंपनी द्वारा निर्धारित करना बहुत विरोधाभासी एवं अव्यवहारिक है, जिसका विश्लेषण ऊपर दिया गया है। इस तरह समिति ने सर्वसम्मति से कथित 70:30 मापदंड पर सहमत न होने का निर्णय लिया है। विचार-विमर्श के बाद समिति ने सर्वसम्मति से निर्णय लिया है कि 1894 के मूल अधिनियम एवं मूल अधिनियम के भाग 7 में दिये गये सार्वजनिक उद्देश्य की परिभाषा को कायम रखना चाहिए।

इसके अलावा समिति महसूस करती है कि मूल अधिनियम की धारा 3 (एफ) में सार्वजनिक उद्देश्य की दी गई परिभाषा ज्यादा बेहतर थी। इसके अलावा मूल अधिनियम के भाग 7 के कानून के संशोधन का उद्देश्य कुछ शर्तों के माध्यम से सार्वजनिक उद्देश्य की परिभाषा को ज्यादा कड़ा करने को समाप्त करना है। इसके मद्देनजर, समिति ने संशोधित होने वाले कानून की धारा 5 के

अनुसार 41 सार्वजनिक उद्देश्य की प्रस्तावित परिभाषा के लिए सहमत नहीं होने का सर्वसम्मति से निर्णय लिया है। समिति ने विचार-विमर्श के बाद सर्वसम्मति से निर्णय लिया है कि 1894 के मूल अधिनियम एवं मूल अधिनियम के भाग 7 में दिये गये सार्वजनिक उद्देश्य की परिभाषा को कायम रखना चाहिए।

10. **सामाजिक असर आकलन पर**— बिन्दु 4.51: सीमित परिवारों की संख्या के लिए सामाजिक असर आकलन अध्ययन करने के मामले में विभिन्न हिस्सों से व्यक्त चिंता के मद्देनजर, समिति का विचार है कि पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन की संसदीय समिति को पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन विधेयक 2007 में प्रस्तावित जिला स्तर पर उन जगहों पर सामाजिक असर आकलन अध्ययन के बारे में निर्णय करने की स्वतंत्रता प्रदान की जानी चाहिए जहां परिवारों की संख्या निर्धारित मापदंड से कम हो, अर्थात् मैदानी क्षेत्र में 400 परिवार एवं पहाड़ी, आदिवासी एवं अनुसूचित क्षेत्रों में 200 परिवार से कम होने पर।
11. **बाजार दर पर**— बिन्दु 4.69: विधेयक की हरेक धारा पर विचार करने के दौरान विस्तृत विचार-विमर्श के बाद, अंततः समिति ने सिफारिश करने का निर्णय लिया है कि पिछले तीन सालों के बैनामों में अंकित सर्वोच्च कीमत और कथित सर्वोच्च कीमत के 50 फीसदी दोनों को जोड़कर जमीन का बाजार दर आकलन करने एवं निर्धारित करने का मापदंड तय होना चाहिए। 4.69ए: समिति ने निर्णय लिया है कि ऐसे मामलों में आस-पास के क्षेत्र में पिछले तीन सालों के बैनामों को ध्यान में लिया जाना चाहिए। ऐसे मामलों में आस-पास के क्षेत्रों के पिछले तीन सालों के बैनामों में अंकित सर्वोच्च कीमत और उस सर्वोच्च कीमत के 50 फीसदी दोनों को जोड़कर मापदंड तय होना चाहिए। इसके अलावा समिति ने ध्यान दिया है कि आदिवासी क्षेत्रों में चूंकि गैर-आदिवासियों द्वारा जमीन नहीं खरीदा जा सकता, तो आदिवासियों की जमीन अधिग्रहण होने पर उन्हें समुचित मुआवजा नहीं मिलता है। आदिवासी इलाकों के बारे में समिति सिफारिश करना चाहेगी कि आस-पास के गैर आदिवासी ब्लॉक/गांवों में पिछले तीन सालों के बैनामों में अंकित सर्वोच्च कीमत और उस सर्वोच्च कीमत के 50 फीसदी दोनों को जोड़कर मापदंड तय होना चाहिए। समिति कड़ाई से सिफारिश करती है कि विधेयक की धारा 13 जो कि मूल

अधिनियम में खंड 11बी शामिल करने का प्रस्ताव करती है, उसे उपरोक्त सुझावों के मददेनजर उचित रूप से बदला जाए।

12. **भूमि के उपयोग में बदलाव एवं फलस्वरूप कीमत वृद्धि**— बिन्दु 4.73: समिति महसूस करती है कि भूमि अधिग्रहण के फलस्वरूप भूमि के कीमत में बढ़ोतरी का कुछ हिस्सा उन व्यक्तियों के हिस्से में जाना चाहिए जिनकी जमीन में परियोजना स्थापित की जानी है। इसके मददेनजर, समिति सिफारिश करती है कि ऐसे मामलों में प्रभावित व्यक्ति/परिवार को कुछ अतिरिक्त मौद्रिक लाभ देने का प्रावधान किया जाना चाहिए। समिति के कथित सिफारिश पर नोडल प्रशासनिक विभाग को विधि एवं न्याय मंत्रालय से विचार-विमर्श के बाद संशोधित किये जाने वाले कानून में उपयुक्त प्रावधान करने पर विचार करना चाहिए।
13. **शेयर एवं डिबेंचरों पर**— बिन्दु 4.82 : उपरोक्त वर्णित स्थितियों के मददेनजर, समिति का निष्कर्ष है कि मुआवजे के हिस्से के तौर पर शेयरों एवं डिबेंचरों का मुद्दा व्यावहारिक नहीं है और शेयरों एवं डिबेंचरों का ऐसा मुद्दा मुआवजे के ऊपर देय स्वीकार्य है। इसके अलावा, प्रभावित परिवारों जिनकी जमीन ली जा रही है उन्हें मुआवजे से ऊपर शेयर एवं डिबेंचर देने की स्वीकार्यता भूमि अधिग्रहण करने वाले पर छोड़ दिया जाना चाहिए।
14. **अति आवश्यक धारा पर**— बिन्दु 4.89 : समिति ने पाया कि मूल अधिनियम में संशोधन लाते समय मूल अधिनियम के खंड 17(1) को नहीं छुआ गया है। जबकि, जबसे नोडल विभाग विशेषज्ञों द्वारा व्यक्त किये गये विभिन्न संदेहों के मददेनजर अति आवश्यक के संदर्भ में विशेष अधिकार के मामले में मूल अधिनियम के खंड 17ए के अंतर्गत मौजूदा स्थिति की समीक्षा के लिए सहमत हुआ है, समिति की सिफारिश है कि निमलिखित बातों को सुनिश्चित करने के लिए विधेयक में उचित संशोधन सुनिश्चित किया जाना चाहिए:— (i) आकस्मिक शक्ति को केन्द्र सरकार द्वारा रक्षा या राष्ट्रीय सुरक्षा के लिए अधिग्रहित की जाने वाली जमीन के न्यूनतम क्षेत्र तक सीमित किया जा सकता है; (ii) प्राकृतिक आपदा के मामले में उपयुक्त सरकार द्वारा स्थायी विस्थापन के लिए जमीन अधिग्रहण की अनुमति दी जा सकती है, जिसमें प्रभावित लोगों के हितों की रक्षा के लिए नियमों के तहत संस्थागत सुरक्षा उपाय निर्धारित किये जा सकते हैं।

15. **मूल स्वामी को भूमि वापसी**— बिन्दु 4.113 : समिति ने विशेषज्ञों द्वारा दिये गये उन सुझावों पर भी विचार किया है कि अप्रयुक्त भूमि मूल स्वामी को लौटाया जाना चाहिए। विस्तृत विचार-विमर्श के बाद, समिति ने ध्यान दिया है कि कथित सुझाव व्यावहारिक नहीं है और संशोधित होने वाले विधेयक में प्रावधान बनाने को मंजूर करने का निर्णय लिया है कि जहां भी अप्रयुक्त जमीन हो उसे उपयुक्त सरकार को वापस किया जाए। 4.116: समिति ने पाया कि विभिन्न मंत्रालयों के पास काफी संख्या में अप्रयुक्त जमीनें पड़ी हुई हैं। इस संदर्भ में, समिति सिफारिश करना चाहेगी कि उपयुक्त सरकार को अप्रयुक्त जमीनों की स्पष्ट सूची बनानी चाहिए। हरेक मामले में जमीन अधिग्रहण के लिए अधिसूचना जारी करने से पहले संबंधित सरकार को यह प्रमाणित करना चाहिए कि उस समय उस इलाके में खास परियोजना के लिए कोई अधिग्रहित जमीन मौजूद नहीं है। इसके अलावा, समिति यह भी सिफारिश करना चाहेगी कि केन्द्र सरकार एवं राज्य सरकार के विभिन्न विभागों को अप्रयुक्त जमीनों के संदर्भ में आंकड़े कायम रखना चाहिए और पारदर्शिता के लिए उसे वेबसाइट में रखा जाना चाहिए।
16. **ग्राम सभा के जुड़ाव पर**— 4.119 : समिति यह भी सिफारिश करना चाहेगी कि सामाजिक असर आकलन अध्ययन करते समय खासकर ग्रामसभा सहित तीन स्तरीय पंचायती राज संस्थाओं के सक्रिय जुड़ाव के लिए उचित प्रावधान किये जाने चाहिए।
17. **वयस्क पुरुष सदस्य को नोटिस देने पर**— 4.122 : समिति ने पाया कि विधेयक की धारा 45(3) का कहना है कि व्यक्ति के नाम से नोटिस दी जानी चाहिए और यदि वह व्यक्ति नहीं पाया जाता है तो, उस परिवार में उनके साथ रहने वाले अन्य वयस्क सदस्य के नाम से सेवा होनी चाहिए। समिति को 'वयस्क पुरुष सदस्य' शब्द पर आपत्ति है और सिफारिश करती है कि 'वयस्क पुरुष सदस्य' के जगह पर 'वयस्क सदस्य' किया जाना चाहिए।

== == == == ==

पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन विधेयक, 2007 पर संसदीय  
स्थायी समिति के प्रमुख अवलोकन एवं सिफारिशें –  
जिन्हें पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन विधेयक, 2009 तैयार  
करते समय ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा अनदेखी  
की गई

1. **संख्या के मापदंड के मामले में** : संसदीय समिति ने ध्यान दिया है कि उन परिवारों की संख्या के मामले में पुनर्वास के लाभों की हकदारी के मुद्दे में पूरी तरह भ्रम की स्थिति है जो कि मैदानी इलाकों में अनैच्छिक रूप से 400 से कम के समूह में विस्थापित हुए हों या पहाड़ी या आदिवासी इलाकों में 200 से कम के समूह में विस्थापित हुए हों। विधेयक की कुछ धारायें उन्हें पुनर्वास लाभों की हकदार बनाती है जबकि अन्य धाराओं से संकेत मिलता है कि ऐसे लाभ तभी लागू हो सकते हैं जब परिवारों की निर्धारित संख्या मैदानी इलाकों में 400 या पहाड़ी या आदिवासी इलाकों में 200 से ज्यादा हो।

“समिति ने कड़ाई से सिफारिश की है कि धाराओं 20(1) एवं 34 में समुचित संशोधन किये जाएं ताकि यह पूरी तरह स्पष्ट हो जाए कि पुनर्वास लाभों का फायदा प्रभावित परिवारों की कुल संख्या के बजाय हरेक प्रभावित परिवार को पहुंचे।”

समिति ने यह भी महसूस किया है कि डेजर्ट विकास कार्यक्रम ब्लॉकों के अलावा, सूखा प्रवण इलाके कार्यक्रम ब्लॉकों को भी उक्त प्रयोजन के लिए कानून में शामिल किया जाना चाहिए।

2. **परिवार की परिभाषा**: समिति ने पाया कि हालांकि अवयस्क बेटों को परिवार की परिभाषा में शामिल किया गया है, लेकिन अवयस्क बेटियों को जिन वजहों से इससे बाहर रखा गया है वह सरकार को अच्छी

तरह मालूम है। समिति ने कड़ाई से सिफारिश की है कि लैंगिक चिंताओं को ध्यान देने के लिए अवयस्क बेटियों को भी परिवार की परिभाषा में शामिल किया जाना चाहिए। समिति ने यह भी सिफारिश की है कि विधवा/तलाकशुदा/परित्यक्त बहने/भाभियों/बहुओं एवं परिवार के विकलांग सदस्यों को भी परिवार की परिभाषा में शामिल किये जाने की जरूरत है।

3. **सामाजिक असर आकलन अध्ययन एवं पर्यावरण असर आकलन अध्ययन (परिशिष्ट 4 भी देखें):** समिति इस विचार का समर्थन करती है कि सामाजिक असर आकलन अध्ययन एवं पर्यावरण असर आकलन अध्ययन दोनों को एक बराबर महत्व दिया जाना चाहिए और जहां सामाजिक असर आकलन अध्ययन किया जा रहा हों उन हर मामलों में पर्यावरण असर आकलन अध्ययन किया जाना चाहिए।
4. **सामाजिक असर आकलन करने वाले बहु-अनुशासनात्मक विशेषज्ञ समूह का गठन:** विशेषज्ञ समूह के गठन में उपयुक्त सरकार द्वारा नामित आवश्यक संस्था का सदस्य भी शामिल किया जाता है। जिन लोगों की जमीन अधिग्रहित की जा रही है उन्हें न्याय देने के लिए स्थानीय निकायों के प्रतिनिधि को भी विशेषज्ञ समूह के सदस्य के तौर पर शामिल करने पर विचार किये जाने की जरूरत है। इस संदर्भ में विधेयक के संबंधित धारा में उपयुक्त संशोधन किया जाना चाहिए।
5. **पंचायती राज संस्थाओं एवं नगर निगमों का जुड़ाव :** हालांकि विधेयक में यह व्यवस्था है कि पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन योजना के मसौदे पर ग्राम सभा एवं जहां ग्राम सभा मौजूद न हो वहां शहरी एवं ग्रामीण क्षेत्रों में जनसुनवाईयों में चर्चा की जाएगी। अनुसूचित इलाकों में पेसा अधिनियम के अनुसार उपयुक्त स्तर पर ग्राम सभा या पंचायतों के साथ विचार-विमर्श का भी सुझाव दिया गया है। **जबकि, इस बारे में कुछ भी नहीं कहा गया है कि जब यदि जनता उपरोक्त कथित पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन योजना को मंजूरी नहीं देती है तो क्या होगा।** विचार-विमर्श के बाद समिति ने निर्णय लिया है कि जहां पुनर्वास योजना एवं रूपरेखाओं, सामाजिक असर आकलन अध्ययन करने वाली एजेंसी को ग्रामीण इलाकों में ग्राम सभाओं द्वारा एवं शहरी क्षेत्रों में समकक्ष स्थानीय निकायों द्वारा मंजूरी दी जाती है वहां प्रस्तावित विधेयक में उपयुक्त प्रावधान किये जाने चाहिए।

इसके अलावा, जहां लोग सामाजिक असर आकलन अध्ययन के साथ सहयोग करने से इनकार कर सकते हैं, वैसी परिस्थिति पर चर्चा करते हुए

समिति ने पाया कि भूमि अधिग्रहण अधिनियम, 1894 के अनुसार ऐसे इनकार से भूमि का अधिग्रहण प्रभावित नहीं होता है। इस संदर्भ में, समिति ने पाया कि स्थानीय निकायों के साथ विचा-विमर्श मात्र औपचारिकता नहीं होनी चाहिए। प्रस्तावित विधेयक में कुछ प्रावधान किये जाने चाहिए ताकि गुणवत्ता युक्त विचार-विमर्श सुनिश्चित किया जा सके।

इसके अलावा, समिति ने सिफारिश की है कि पांचवी अनुसूची के अंतर्गत अनुसूचित क्षेत्रों में उपयुक्त स्तर पर संबंधित ग्राम सभाओं या पंचायतों से न सिर्फ आवश्यक धारा के अंतर्गत विचार-विमर्श किया जाना चाहिए बल्कि उन सभी मामलों में किया जाना चाहिए जहां भूमि अधिग्रहण के मामले में या युद्ध, प्राकृतिक आपदाओं जैसे अन्य कारणों से अनैच्छिक विस्थापन के मामले में पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन प्रदान किया जा रहा हो। (पैरा 4.123)

6. अदालत के समक्ष कार्यवाही में अपील: पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन विधेयक में उच्च न्यायालय/उच्चतम न्यायालय में अपील करने के प्रावधान को देखते हुए समिति ने विधेयक में लोकपाल के आदेश के खिलाफ ऐसे प्रावधान के लिए सिफारिश की है।
7. जहां कृषि भूमि अधिग्रहित की गई है वहां पुनर्वास : जहां कृषि भूमि अधिग्रहित की जा रही है वहां पर, समिति महसूस करती है कि अधिग्रहित की गई जमीन के बदले एक हेक्टेअर सिंचित जमीन या दो हेक्टेअर असिंचित जमीन या खेती योग्य बंजर जमीन की सीमा निश्चित करने का प्रावधान उपयुक्त नहीं है। इसके अलावा, समिति ने ध्यान दिया है कि भूमि अधिग्रहण के कारण अनैच्छिक विस्थापन के मामले में ऐसे जमीन के आबंटन का प्रावधान सदा ही लागू होना चाहिए।
8. वास्तविक विस्थापन के पूर्व समुचित मुआवजा एवं पुनर्वास : समिति ने पाया कि हालांकि विधेयक की धारा 29 के अनुसार अवार्ड का मुआवजा, मुआवजे की पूर्ण अदायगी एवं पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन की समुचित प्रगति परिवारों के वास्तविक विस्थापन के पूर्व किया जाएगा, धारा 49(5) व्यवस्था करती है कि प्रभावित परिवारों को कम से कम

एक तिहाई मुआवजे की रकम पहले किश्त के तौर पर शुरू में ही प्रदान किया जाएगा एवं शेष जमीन पर कब्जा के समय पर अदा किया जाएगा। समिति सरकार को सिफारिश करना चाहेगी कि विधेयक की धारा 49(5) में धारा 29 के प्रावधानों के अनुरूप ही 'के समय पर' शब्द के स्थान पर 'पूर्व किया जाएगा' शब्द रखा जाना चाहिए।

## पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन विधेयक के मसौदे में अन्य प्रमुख आशंकाएं, जिन्हें संसदीय समिति ने अनदेखी की

1. **लोकपाल एवं प्रशासक की योग्यता** : विधेयक की धारा 14(1) यह व्यवस्था करती है कि अधिनियम के अंतर्गत शामिल मामलों से उठने वाले शिकायतों के निवारण के लिए समयबद्ध लोकपाल की नियुक्ति की जाए। लोकपाल के पास प्रशासक या पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन समिति के निर्णय के खिलाफ पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन से संबंधित सभी याचिकाओं पर विचार करने एवं निपटाने का अधिकार होगा एवं आवश्यक संस्था को ऐसे निर्देश जारी करने का अधिकार होगा जो कि ऐसे शिकायतों का उचित निवारण कर सके। जबकि, विधेयक में लोकपाल के लिए कोई योग्यता की व्यवस्था नहीं की गई है।
- 2- **रोजगार एवं कौशल विकास**: संसदीय स्थायी समिति के समक्ष दिये बयानों में तमाम लोगों द्वारा 'पसंद', 'रिक्तियां उपलब्ध होने एवं रोजगार के लिए प्रभावित व्यक्ति की उपयुक्तता होने पर' आदि पर कड़े संदेह व्यक्त किये गये।

== == == == ==

## विकास नियोजन अधिनियम और भूमि अधिग्रहण अधिनियम को रद्द करने हेतु संघर्ष एवं एनएपीएम<sup>2</sup> के अभियान में प्रमुख तारीखें

तारीख	कार्यक्रम
30 नवम्बर 2004	: विकास, विस्थापन एवं पुनर्वास पर राष्ट्रीय सम्मेलन विभिन्न जन संगठनों द्वारा सामूहिक प्रयास
2004	: एनएपीएम द्वारा राजेन्द्र भवन में भूमि अधिग्रहण विधेयक एवं पुनर्वास मुद्दे पर विचार विमर्श
2005	: टाटा सामाजिक विज्ञान संस्थान द्वारा मुम्बई में विचार विमर्श
सितम्बर 2005	: वन क्षेत्र में विस्थापन पर रायपुर में क्षेत्रीय विचार विमर्श आयोजित
जनवरी 2006	: राष्ट्रीय सलाहकार परिषद द्वारा राष्ट्रीय विकास, विस्थापन एवं पुनर्वास नीति का मसौदा पेश
दिसम्बर 2006	: एनएपीएम द्वारा भोपाल में विस्थापन पर विचार विमर्श आयोजित
8 – 10 फरवरी 2007	: विस्थापन के मुद्दे पर संघर्ष द्वारा वर्धा में राष्ट्रीय विचार विमर्श आयोजित
19 मार्च – 4 अप्रैल 2007	: संघर्ष द्वारा संसाधनों पर सामुदायिक नियंत्रण कायम करने एवं विस्थापन और प्राकृतिक संसाधनों पर कॉरपोरेट नियंत्रण के विरोध में दिल्ली में धरना
11 – 13 अगस्त	: पुनर्वास नीति पर राष्ट्रीय सम्मेलन, दिल्ली में

<sup>2</sup> यहां एनएपीएम का जिक्र इसलिए किया जा रहा है क्योंकि कुछ प्रक्रिया संघर्ष से पहले शुरू हो चुकी थी।

2007		अम्बेडकर भवन में आयोजित
6 दिसम्बर 2007	:	ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा भूमि अधिग्रहण (संशोधन) विधेयक 2007 और पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन विधेयक 2007 संसद में पेश। दोनों विधेयक कल्याण सिंह की अध्यक्षता में ग्रामीण विकास पर संसदीय स्थायी समिति को प्रेषित
2007	:	दिल्ली में आईएसआई में राष्ट्रीय विचार-विमर्श
जनवरी 2008	:	विस्थापन के विरोध में पश्चिम बंगाल के नन्दीग्राम से नर्मदा घाटी होते हुए महाराष्ट्र के गोरई तक यात्रा
28 – 30 अप्रैल, 2008	:	दिल्ली में जंतर मंतर पर राष्ट्रीय संघर्ष एवं विस्थापन विरोधी धरना आयोजित
18 जून 2008	:	संघर्ष के सदस्यों द्वारा ग्रामीण विकास पर संसदीय स्थायी समिति के समक्ष प्रस्तुतिकरण
16 अक्टूबर 2008	:	ग्रामीण विकास पर संसदीय स्थायी समिति ने संसद में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की
23 – 24 जुलाई 2009	:	दिल्ली में जंतर मंतर पर धरना एवं जन संसद
8 अगस्त 2009	:	यूपीए सरकार द्वारा भूमि अधिग्रहण अधिनियम एवं पुनर्वास विधेयक 2009 को मॉनसून सत्र के अंत में संसद में पेश करने की कोशिश। तृणमूल कांग्रेस के विरोध के बाद सरकार ने उसे वापस लिया।
18 – 21 नवम्बर 2009	:	विस्थापन एवं विकास पर राष्ट्रीय सम्मेलन/प्रदर्शन
7 फरवरी 2010	:	भूमि अधिग्रहण पर जन सुनवाई, आहमदाबाद

9 – 11 अप्रैल 2010	:	भूमि अधिग्रहण पर स्वतंत्र जन पंचाट, नयी दिल्ली
9 अगस्त 2010	:	कॉरपोरेशन भारत छोड़ो के मुद्दे राष्ट्रीय संघर्ष दिवस
23 सितम्बर 2010	:	आईएसआई, नयी दिल्ली में, विकास नियोजन, भूमि उपयोग बदलाव, जबरन विस्थापन नहीं, एवं न्यायपूर्ण पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन विधेयक पर मसौदे के लिए राष्ट्रीय विचार विमर्श आयोजित
22 – 25 नवम्बर 2010	:	जबरन भूमि अधिग्रहण एवं विस्थापन के खिलाफ एवं भोजन, जीवन एवं आजीविका के अधिकार पर जंतर मंतर, नयी दिल्ली और देश में अन्यत्र सप्ताह भर का संघर्ष आयोजित
6 फरवरी 2011	:	हैदराबाद में विचार विमर्श
7 फरवरी 2011	:	चेन्नई में विचार विमर्श
10 फरवरी 2011	:	बंगलोर में विचार विमर्श
16 फरवरी 2011	:	मुम्बई में विचार विमर्श
24 मार्च 2011	:	कर्नाटक में राज्य स्तरीय विचार विमर्श