विकास नियोजन, भूमि उपयोग बदलाव, बगैर जबरन विस्थापन, एवं न्यायपूर्ण पुनर्वास व पुनर्स्थापन के लिए मसौदा मागदर्शिका विधेयक

प्रारूप 1.5

भूमिका

इस कानून का उद्‌देश्य निष्पक्ष एवं लोकतांत्रिक रूप से नियोजित विकास के लिए सिद्धांतों, प्रक्रियाओं एवं ढांचो को निर्धारित करने के वास्ते; जनहित में विकास परियोजनाओं के लागत लाभ का मूल्यांकन करना; प्राकृतिक संसाधनों पर निर्भर समुदायों के भू–अधिकार एवं आजीविका को सुरक्षित करना; जो लोग ऐसी परियोजनाओं से प्रत्यक्ष या परोक्ष रूप से प्रभावित होंगे उनकी सुरक्षा सुनिचित करना; परियोजना की निर्णय प्रक्रिया एवं क्रियान्वयन में उनकी प्रत्यक्ष भागीदारी के माध्यम से एवं इस कानून के प्रावधान के अनुसार 1947 से सभी परियोजना प्रभावित परिवारों के पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन के दावों के निपटारा करना है।

हालांकि विकास नियोजनों एवं परियोजनाओं में जमीन एवं अन्य निजी सम्पत्तियों, सामुदायिक एवं प्राकृतिक संसाधनों के अधिग्रहण से लोगों का विस्थापन हो सकता है, जिससे लोगों के मानव अधिकार पर और सम्मान सहित आवास, आजीविका एवं जीवन जीने के संवैधानिक अधिकार पर असर पड़ता हो। जबकि, जिनके जमीन की जरूरत है, उनकी सहमति और उनके आजीविका के संसाधनों की समुचित बहाली के बगैर, और उन्हें विषमतापूर्वक परियोजना की लागत वहन करने के लिए छोड़ते हुए कोई जमीन, सम्पत्ति या संसाधन नहीं ली जा सकती।

हालांकि 1947 से अब तक करीब एक करोड़ लोग विभिन्न विकास परियोजनाओं एवं ढांचागत परियोजनाओं के कारण अपने निवास स्थलों, प्राकृतिक आवासों एवं आजीविका के संसाधनों से विस्थापित हुए हैं – लेकिन कई मामलो में उनके नुकसान हुए आजीविका के अवसरों का समुचित रूप से क्षतिपूर्ति नहीं हुआ है।

जबकि कानून प्रभावित लोगों के समुचित एवं न्यायपूर्ण पुनर्वास के अधिकार को मान्यता देता है और कानून के तहत बनाये गये राष्ट्रीय पुनर्वास आयोग[1] के माध्यम से उनके दावों के निपटारे का इरादा रखता है।

एक व्यापक कानून का औचित्य

सरकार द्वारा प्रस्तावित दो विधेयकों के तौर पर, हमें एक व्यापक कानून की जरूरत है एवं एक अधिनियम के लिए अहम कारण संक्षेप में निम्न प्रकार से प्रस्तुत किया जा सकता है:

1. संसदीय स्थायी समिति ने कानून एवं न्याय मंत्रालय के वैधानिक विभाग से प्रतिनिधित्व को ध्यान में रखते हुए अपने रिपोर्ट में कहा है कि एक संशोधित अनुच्छेद को मूल अधिनियम में उपयुक्त तरीके से शामिल किये बगैर इसके अर्थ को समझना संभव नहीं है। इस तरह, हरेक मामले में, मूल अधिनियम का सन्दर्भ देना होगा। न सिर्फ यही, बल्कि, मूल अधिनियम में व्यापक रूप से संशोधन किये बगैर ऐसे महत्वपूर्ण कानून में इतना व्यापक संशोधन करने से भ्रम की स्थिति उत्पन्न हो सकती है कानूनी पेंचीदगी भी आ सकती है। ऐसी स्थिति में कमेटी का स्पष्ट मत है कि पुराने एवं बेकार हो चुके कानून, अर्थात, 'भूमि अधिग्रहण अधिनियम, 1984' को रद्द किया जाना चाहिए और न्या व्यापक कानून संसद के समक्ष लाया जाना चाहिए।
2. दोनो विधेयक आपस में सम्बंधित हैं एवं अंतर्निहित हैं, इसलिए एक व्यापक विधेयक से कुछ विरोधाभास समाप्त हो सकता है और इसके क्रियान्वयन में भी कोई भ्रम नहीं पैदा होगा।
3. दो विधेयकों से एक को संशोधित किये बगैर दूसरे को संशोधित करने की संभावना एवं हरेक अधिनियम हरेक अधिनियम के प्रावधानों के चुनिंदा उपयोग की संभावना बची रहती है इस तरह विस्थापितों को राहत पहुंचाने का उद्‌देश्य पूरा नहीं होता है।
4. चूंकि, भूमि अधिग्रहण विधेयक में पर्यावरण असर आकलन एवं सामाजिक असर आकलन योजनाएं और पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन विधेयक में पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन योजना सभी को हासिल किया जाना है।
5. दोनों विधेयकों के कई प्रावधान, खासकर मुआवजा और पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन, निगरानी एवं विवाद निपटारा

[1] पीला चिन्हांकित के शब्द व अर्थ पर विस्तृत चर्चा एवं स्पष्टता की जरूरत है।

अथॉरिटी आदि पर, यदि एक कानून बनता है तो क्रियान्वयन पर भ्रम की स्थिति दूर होगी।

भूमि अधिग्रहण (संशोधन) विधेयक 2009 एवं पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन विधेयक 2009 को **राष्ट्रीय विकास नियोजन, भूमि उपयोग बदलाव, जबरन विस्थापन नहीं एवं न्यायपूर्ण पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन अधिनियम** शीर्षक के अंतर्गत समेकित किया जाना चाहिए क्योंकि सभी भूमि अधिग्रहण सार्वजनिक उद्देश्य एवं राष्ट्र के विकास के लिए होते हैं।

नया कानून जिन सिद्धांतों एवं प्रक्रियाओं पर आधारित होगा वे निम्नलिखित हैं :

उद्देश्य

1. लोगों की विकेन्द्रित लोकतांत्रित भागीदारी एवं विकास नियोजन, विस्थापन, भूमि अधिग्रहण एवं पुनर्वास की प्रक्रियाओं में पूर्ण पारदर्शिता और न्याय सुनिश्चित करना।
2. विस्थापन को न्यूनतम करना और जमीन के बलपूर्वक अधिग्रहण के मामले में राज्य प्रेरित दरिद्रता को रोकना, तथा विस्थापित करने वाली परियोजनाओं के बजाय गैर–विस्थापनकारी या न्यूनतम विस्थापन वाली विकल्पों की तलाश करना।
3. विकास नियोजन एवं क्रियान्वयन प्रक्रिया में पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन की चिंताओं को शामिल करना।
4. 'जमीन के बदले जमीन' की बाध्यकारी पुनर्वास सुनिश्चित करना।
5. विकास परियोजनाओं, गतिविधियों या नीति बदलावों (जमीन, आश्रय, आजीविका, उपलब्धता पर) के कारण जमीन के उपयोग के प्रत्यक्ष एवं परोक्ष रूप से विपरीत सामाजिक असरों को न्यूनतम करना।
6. भूमि सुधार, जमींदारी उन्मूलन कानून, पेसा, वनाधिकार अधिनियम के क्रियान्वयन एवं भूमि परिसीमन कानून या प्राकृतिक आपदा के दौरान की परिस्थिति को छोड़कर अन्य समुदाय संचालित प्राकृतिक संसाधनों का कभी भी किसी परिस्थिति में बलपूर्वक जमीन का अधिग्रहण नहीं होगा।
   - जबकि यदि कोई जमीन चाहने वाली एजेंसी किसी अन्य तरीके से, एक बार या एक बार से ज्यादा, 25 एकड़ जमीन से ज्यादा या कुल जमीन क्षेत्र का 25 फीसदी से ज्यादा, किसी परियोजना के लिए किसी गांव का इनमें से जो भी कम हो, जमीन खरीदना, लीज पर लेना या हस्तांतरण करना चाहती है तो, लोग जमीन खरीदने, लीज पर देने पर या बेचने को स्वतंत्र हैं, या
   - कोई एजेंसी एक बार या एक बार से ज्यादा किसी जमीन के एक हिस्से में बदलाव करना चाहती है जो कि 25 एकड़ जमीन से ज्यादा या किसी गांव के कुल जमीन क्षेत्र का 25 फीसदी से ज्यादा में से जो भी कम हो, तो उसे निम्नलिखित प्रक्रियाओं के माध्यम से करने की अनुमति होगी।
7. असमान्य मामलों में, जहां गैर–विस्थापनकारी विकल्प मौजूद न हों, वहां पहले व्यवहार में आ रहे बलपूर्वक विस्थापन से जानकारी युक्त पूर्व सहमति के बाद पुनर्स्थापन की ओर बदलाव करना तथा पुनर्वास के लिए निष्पक्ष पुनर्वास पैकेज एवं प्रक्रिया, आर समयबद्ध क्रियान्वयन सुनिश्चित करना।
8. यह सुनिश्चित करना कि जो सभी विस्थापित होते हैं उन्हें न सिर्फ आर्थिक सन्दर्भ में, बल्कि मानव विकास एवं मानवीय सुरक्षा के सन्दर्भ में भी, उपयुक्त समय के अंतर्गत एवं उनकी आकंक्षाओं के अनुसार गरीबी रेखा से ऊपर लाया जाए और उनकी स्थिति विस्थापित होने से पहले की स्थिति से बेहतर बने।
9. यह सुनिश्चित करना कि विस्थापित होने वाले लोगों को जो लाभ हो वह उनके द्वारा अदा की गई कीमत के अनुपात से कम न हो, उस खास परियोजना या विकास की प्रक्रिया से लाभान्वित होने वाले लोगों से कम न हो।
10. यह सुनिश्चित करना कि, खासकर अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति, मछुआरों, वन श्रमजीवी, नमक मजदूर, हथकरघा बुनकर, कारीगरों आदि समाज के कमजोर हिस्से के सदस्यों के अधिकारों की रक्षा के लिए लिए विशेष देखभाल की जाए, और उनके साथ विशेष चिंता एवं संवेदना का व्यवहार सुनिश्चित करने के लिए राज्य पर कानूनी जिम्मेदारी तय करना।

मुख्य विशेषताएं एवं सिद्धांत

1. परियोजना प्रभावित लोगों की परिभाषा

परियोजना प्रभावित व्यक्ति, परियोजना प्रभावित परिवारों में निम्नलिखित तत्व शामिल होंगे–

- भूमिहीन सहित, आवश्यक भूमि पर मालिक के तौर पर पहले से कार्यरत, किरायेदार एवं उपकिरायेदार (औपचारिक या अनौपचारिक), फसल साझेदार, पट्टेदार, निवासी (सहित या बगैर कानूनी स्थिति के) व्यक्ति। यदि परियोजना में विस्थापन शामिल हो तो, उसके अंतर्गत उस गांव में अधिसूचना से कम से कम एक साल पहले से निवासरत व्यक्ति और 18 वर्ष से ज्यादा उम्र वाले लोगों सहित विस्थापित होने वाले लोगों पर अपनी आजीविका के लिए निर्भर लोग।
- ऐसे भूमिहीन व्यक्ति, जो कि उस गांव के निवासी हों, लेकिन किसी भी तरीके से अपनी आजीविका के लिए अधिग्रहित होने वाली जमीन या पेड़ों, जल निकायों एवं जलीय व वन उत्पादों पर निर्भर हों (जैसे आदिवासी, खेतिहर मजदूर, नमक मजदूर, मछुआरे, व्यापारी, कागरीगर, बुनकर)।
- ऐसे व्यक्ति, जिनकी आजीविका विस्थापन का सामना करने वाले लोगों पर निर्भर हो (जैसे दिहाड़ी मजदूर, घरेलू कामगार, गैर खेतिहर मजदूर, ग्रामीण कारीगर, व्यापारी या स्वरोजगारकृत व्यक्ति, अन्य वस्तु एवं सेवा प्रदाता जो कि प्रभावित गांव में किसी व्यापार, व्यवसाय, धंधे या पेशे में लगे हों और जो अपनी आजीविका जुटाने से आंशिक या पूर्णतया वंचित होने वाले हों या अपने व्यापार, व्यवसाय, धंधे या पेशे से आंशिक या पूर्णतया विमुख होने वाले हों)।
- यदि कुछ प्राकृतिक संसाधन (जमीन, जल निकायों और जलीय संपदा, वन या पेड़, पर्यावरण, आदि सहित) अधिग्रहण से इस तरीके से प्रभावित होने वाले हों जिससे (उदाहरणतया ऐसे परिवार जो कि अधिग्रहित होने वाले वन भूमि पर अपनी आजीविका के लिए निर्भर हों) उस दशा में, कुछ लोगों की आजीविका विपरीत तौर पर प्रभावित होती हो।
- ऐसे व्यक्ति जिनकी प्राकृतिक या सामूहिक संपदा (जल निकायों, सामूहिक चारागाह, ग्रामीण बाजार, आदि सहित लेकिन सिर्फ इतने तक सीमित नहीं) तक पहुंच प्रस्तावित परियोजना के कारण विपरीत तौर पर प्रभावित होती हो (उदाहरणतया ऐसे परिवार जो कि अपनी दैनिक जरूरतों के लिए वन भूमि पर निर्भर हों)। इसमें नदी के डाउनस्ट्रीम में रहने वाले मछुआरों को शामिल किया जाना चाहिए, जिनकी आजीविका पूरी तरह नष्ट हो जाती है, लेकिन जिनकी गिनती शायद ही होती है।
- ऐसे व्यक्ति जो कि अधिग्रहित होने वाली जमीन पर कानूनी अधिकार सहित या बगैर निवासरत हों, जबकि परियोजना के अधिसूचना के पहले उस पर कब्जाधरी हों।
- जिनके घर/आवास, संपत्ति, आजीविका परियोजना से सभी संदर्भों में प्रत्यक्ष या परोक्ष रूप से प्रभावित होती हो, जो कि परियोजना के परिणाम स्वरूप अस्तित्व में आ गये हों।
- जिनकी जमीन या संपत्ति परियोजना के क्षतिपरक/पुनर्वास योजना के लिए अधिग्रहित की जाने वाली हो।
-

2. भागीदारीपूर्ण विकास नियोजन, जन आधारित जन उद्देश्य एवं पारदर्शी एवं जवाबदेहपूर्ण निर्णय प्रक्रिया :

हरेक बड़ी विकास परियोजना – जिसमें ग्रामीण क्षेत्र में 25 एकड़ जमीन 20,000 वर्ग मीटर का निर्मित क्षेत्र या पंचायती राज के सबसे छोटी इकाई की कुल भूमि के 25 फीसदी, किसी गांव की किसी परियोजना के लिए इनमें से जो भी कम हो, के विस्थापन की वजह से भूमि हस्तांतरण या भूमि उपयोग बदलाव शामिल हो – उसमें सबसे पहले परियोजना के वांछनीयता और औचित्य के लिए उसका समग्र मूल्यांकन होना चाहिए। प्रभावित व्यक्तियों, प्रभावित समुदायों, राज्य एवं राष्ट्र के लिए परियोजना की लागत और लाभ का मूल्यांकन करने के लिए, हरेक राज्य **विकास नियोजन पर राज्य आयोग** का गठन करेंगी।[2] अंतर्राज्यीय विकास नियोजन के निहितार्थो के अध्ययन के लिए भी **विकास नियोजन पर एक राष्ट्रीय आयोग** होगा।

[2] यह अनुच्छेद 243 की भावना के विपरीत है, जो कि सबसे छोटी इकाई – राज्य आयोग नहीं – से शुरू होने वाली विकास नियोजन के बारे में है (आखिरकार, ये नौकरशाही होते जा रहे है, भागीदारीपूर्ण नहीं)। इसका आधार यह होना चाहिए कि, ''जब तक एक गांव अपनी समग्र विकास योजना प्रस्तुत न करे, या ग्राम सभा अपनी योजना प्रस्तुत न करे, उन्हें कोई विकास या परियोजना न मिले।''

(क्या हम वास्तव में एक विकास योजना आयोग की मांग करें? कुछ हद तक इसकी भूमिका योजना आयोग से तुलनीय है? इसमें यह भी खतरा है कि विकास योजना आयोग विकास नियोजन की पूरी प्रक्रिया को ऊपर से नीचे का बना सकता है, जैसा कि अभी योजना आयोग के साथ है? राष्ट्रीय/राज्य विकास आयोग की जानकारी युक्त पूर्व सहमति से किस आकार की परियोजनाओं की कल्पना की जाए? अनुच्छेद 243 की मांग है कि विकास योजनाओं की शुरूआत ग्राम सभा से हो।)

3. ''भूमि अधिग्रहण विधेयक के अनुच्छेद 5 के अंतर्गत परिभाषित ''जन हित''
1894 के अधिनियम में, जन हित में ग्राम स्थलों के प्रावधान, नियोजित विकास या मौजूदा ग्राम स्थलों का सुधार, नगर एवं ग्रामीण नियोजन के लिए जमीन के प्रावधान, गरीब या भूमिहीन के आवासीय उद्देश्य के लिए जमीन के प्रावधान शैक्षिक एवं आवासीय योजनाएं आदि शामिल हैं। ये प्रावधान प्रस्तावित संसोधनों में स्पष्ट रूप से हटा दिये गये हैं। संसोधन विधेयक में ऐसा कुछ भी नहीं है कि सरकार द्वारा ग्रामीण एवं शहरी गरीबों के लिए आवास या शैक्षणिक, स्वास्थ्य या अन्य ऐसी संस्थाओं को ''जन हित'' में शामिल किया जाएगा। यदि यह माना जाय कि इन्हें अनुच्छेद 3(एफ)(।।।) के अंतर्गत, सिर्फ निजी परियोजनाओं के लिए लागू होने वाले, ''आम जन के लिए उपयोगी अन्य उद्देश्य'' में शामिल किया जा सकता है तो इसका मतलब होगा कि सरकार अपने सारे कार्य, यहां तक कि गरीबों के लिए स्वास्थ्य, शिक्षा एवं आवास जैसी बुनियादी सेवाओं को निजी निवेशकों पर छोड़ रही है। यदि यह ''बुनियादी ढांचे'' की परिभाषा के अंतर्गत ''केन्द्र सरकार द्वारा अधिसूचित किये जा सकने वाले अन्य सार्वजनिक सुविधाओं'' का हिस्सा होता है तो, राज्य सरकार या स्थानीय प्रशासनिक संस्थाओं द्वारा गरीबों के लिए शिक्षा, स्वास्थ्य, आवास आदि कैसे शामिल किये जाएंगे? इस तरह प्रस्तावित संशोधन ग्रामीण एवं शहरी गरीबों एवं भूमिहीनों एवं आम तौर पर ग्रामीण इलाकों के प्रति पूर्वाग्रह प्रदर्शित करता है।

सिफारिशें

इसी वजह से, कानून द्वारा मुख्यतः नागरिकों के मौलिक अधिकारों एवं अन्य कानूनी अधिकारों की रक्षा होनी चाहिए, न कि इससे राज्य को एकाधिकार उपयोग करने के लिए सुविधा देनी चाहिए।

इस तरह संभावित ''जन हित'' की परियोजनाओं के संभावित उद्देश्य को धुंधला करने के बजाय, संशोधन में इसे स्पष्ट करना चाहिए। परिभाषा के अंतर्गत जिस परियोजना को जन हित के अंतर्गत शामिल किया जाता है उसमें निम्न तत्व होने चाहिएः

1. यह न सिर्फ ''जनता को लाभान्वित'' करने के लिए बल्कि इससे संसाधानों पर सामाजिक रूप से प्रगतिशील नियंत्रण, और कम से कम समाज के हर वर्ग के लिए योगदान के लिए जरूरी है;
2. जबकि उच्चतम न्यायालय का मानना है कि, जन हित आम लोगों को बेघर करके और अधिग्रहण के अन्य अवसरों की तलाश करके पूरा नहीं होना चाहिए बल्कि सामाजिक एवं आर्किक न्याय के विचार पर ध्यान केन्द्रित करके पूरा होना चाहिए।
3. यह निजी उद्योगों की इच्छा पर आधारित होने के बजाय लोकतांत्रिक रूप से निर्णय किये जाने वाले समग्र विकास एवं भूमि उपयोग योजना के अनुसार होना चाहिए।

वैकल्पिक अनुच्छेद में निम्न तत्व होंगे :
''जन हित'' की अभिव्यक्ति निम्न तक सीमित होती है
क. आम लोगों के लिए खुली, जनता के लिए सामाजिक कल्याण में योगदान करते हुए स्वतंत्र रूप से उपलब्ध बुनियादी ढांचे, जैसे कि सार्वजनिक शिक्षा, सार्वजनिक स्वास्थ्य, सार्वजनिक परिवहन, आवास या इस प्रकार के मुद्दे;
ख. भूमि वितरण, कम कीमत वाले आवास परियोजनाएं, या अन्य अन्य सरकारी प्रयास या मजदूरों, भूमिहीनों या हाशिये पर रहने वाले किसान, शहरी गरीब, समाजिक एवं आर्थिक रूप से पिछड़े वर्गों या हाशिये पर रहने वाले अन्य वर्गो के लिए संसाधनों/सुविधाओं का वितरण
ग. गरीबों, कामगार वर्गों या सामाजिक या आर्थिक रूप से पिछड़े वर्गों के जीवन व सामाजिक विकास के स्तरों में सुधार करने के प्राथमिक उद्देश्य से आर्थिक विकास के अवसर तैयार करना;

बशर्ते कि जन हित के उद्देश्य का निर्धारण निम्न पर निर्भर होगा :

क. परियोजना पूरी तरह सरकार के स्वामित्व में एवं सरकार द्वारा संचालित हो;
ख. यह स्थापित करते हुए कि उस परियोजना के परिणामस्वरूप सामाजिक एवं आर्थिक रूप से हाशिये पर रहने वाले एवं पिछड़े वर्गों के जीवन स्तर मे सुधार हो;
ग. यह तय करते हुए कि भूमिहीनों एवं अन्य व्यक्तियों के विस्थापन के रूप में परियाजना का असर न हो या न्यूनतम हो और परिणामस्वरूप उन विस्थापितों एवं उन समुदायों के जीवन स्तर में सुधार हो;
घ. परियोजना संविधान के अनुच्छेद 243जी के अनुसार मान्य कानून के अंतर्गत भूमि उपयोग योजना के अनुसार ही बनायी जाए।

भूमि अधिग्रहण अधिनियम संशोधन में लोगों को किसी भी अधिग्रहण के ''जन हित'' के दावे को चुनौती देने की अनुमति दी जानी चाहिए

प्रभावित होने वाले व्यक्ति, और खासकर लोगों की ग्राम सभा/इलाका/बस्ती सभा को स्वतंत्र एवं जानकारी युक्त पूर्व सहमति के अवसर प्रदान किये जाएं, और उन्हें 'जन हित' सहित परियोजना के हरेक पहलुओं की जांच की अनुमति दी जाए, और बगैर विस्थापन या कम विस्थापन द्वारा उसी लक्ष्य को हासिल करने की संभावना तलाशने के अवसर प्रदान किये जाएं। आयोग द्वारा विकास नियोजन के क्रियान्वयन के लिए ग्राम/इलाका/बस्ती सभा से सीधे बाध्यकारी रूप से सहमति हासिल करना चाहिए। इस प्रक्रिया का पालन करते हुए 'राष्ट्रीय हित' एवं 'सार्वजनिक उद्देश्य' संतोषप्रद तरीके से स्थापित हो, जो कि कानून के अंतर्गत बाध्यकारी होगा और उसके बाद परियोजना अथॉरिटी इस कानून द्वारा निर्धारित मानकों के अनुसार सभी परियोजना प्रभावित लोगों के पुनर्वास योजना के गठन की प्रक्रिया पहल करेगी।

3. **बाध्यकारी विस्थापन नहीं एवं बाध्यकारी स्वतंत्र एवं जानकारी युक्त सहमति** : नियमानुसार लोगों पर विस्थापन नहीं थोपा जा सकता, खासकर कार्योत्तर एवं अपरिहार्य घटना के तौर पर। यह भी अहम है कि, अपरिहार्य क्षति के बावजूद, परियोजना प्रभावित लोगों को आश्वस्त किया जाए कि यह उनकी कानूनी हकदारी है कि आखिरकार उनकी स्थिति बेहतर होने जा रही है। इसलिए, विस्थापन या आजीविका की क्षति होने वाली किसी परियोजना की मंजूरी से पहले समुदाय एवं ग्राम/इलाका/बस्ती की स्वतंत्र, जानकारी युक्त पूर्व सहमति लेना जरूरी हो। सिर्फ 'दुर्लभ से दुर्लभ' मामलों में और संबंधित विकास नियोजन आयोग के स्वतंत्र एवं विश्वसनीय मूल्यांकन द्वारा स्थापित हो जाए कि, सामाजिक लागत के बावजूद इस विस्थापनकारी परियोजना में सामाजिक लाभों की व्यवस्था है जो कि इन्हें वांछनीय बनाते हैं, तब ही लोगों के अनैच्छिक विस्थापन की अनुमति दी जा सकती है।

4. **सामाजिक–आर्थिक, पर्यावरणीय एवं मानव अधिकार असर आकलन, परियोजना नियोजन एवं जन भागीदारी** : नियोजन प्रक्रिया की पहल भागीदारीपूर्ण प्रक्रिया को शामिल करते हुए आवश्यकता आकलन के माध्यम से की जाती है, जिसके माध्यम से समुदाय/समाज/इलाके की आवश्यकता का निर्धारण किया जाता है। इसमें आवश्यकताओं की प्राथमिकता शामिल होती है। इन रणनीतियों से जुड़ी विशिष्ट सामाजिक एवं/या आर्थिक जरूरतों, लागतों एवं असरों को पूरा करने के लिए एवं इसके अंदर इष्टतम रणनीतियों की पहचान के लिए उपलब्ध रणनीतियों की पहचान की प्रक्रिया का पालन किया जाए। आर्थिक, वित्तीय, सामाजिक एवं पर्यावरणीय पहलुओं पर जोर देते हुए मापदंडों के समूह द्वारा इष्टतम रणनीति का चयन निर्देशित किया जाना है। विशिष्ट विकल्प के साथ आगे बढ़ने के लिए अंतिम निर्णय सिर्फ जानकारी युक्त पूर्व सहमति के आधार पर हो सकता है। परियोजना के साथ आगे बढ़ने का अंतिम निर्णय इस अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार तैयार नियोजित पुनर्वास योजना की संभाव्यता को स्पष्ट एवं प्रदर्शित करने के लिए शर्तयुक्त हो। पुनर्वास योजना के हरेक चरणों में नियोजन, कार्यान्वयन एवं निगरानी में प्रभावित समुदायों के प्रतिनिधियों को शामिल एवं उनसे विचार–विमर्श करने के लिए यह परियोजना नियोजन एवं क्रियान्वयन अथॉरिटी के लिए बाध्यकारी होना चाहिए।

5. **परियोजना की समीक्षा** : यदि किसी समय, प्रभावित ग्राम सभा/इलाका सभा यह अनुभव करती है कि अधिग्रहण करने वाली अथॉरिटी उन नियम व शर्तों का उल्लंघन कर रही है, जिन पर जमीन दी गई है तो, उसे विकास नियोजन आयोग की जानकारी में लाया जा सकता है और यह आयोग का कर्तव्य होगा कि वह

गलतियों के सुधार के लिए उचित उपाय करे। ये गलतियां प्रभावित ग्राम सभा/इलाका सभा द्वारा तय निर्धारित समय के अंदर नहीं सुधरती हैं तो, वे आयोग को परियोजना के क्रियान्वयन पर रोक लगाने का निर्देश दे सकते हैं और आयोग को ऐसा करना होगा।

यदि परियोजना विकास करने वाली एजेंसी को जमीन हस्तांतरण के पांच साल बाद तक परियोजना शुरू नहीं होती है तो, जमीन स्वतः मूल मालिक को वापस हस्तांतरित हो जाएगी। यदि मूल मालिक के बारे में तत्काल पता नहीं लग पाता है तो, आयोग मूल मालिक के बारे में पता लगाने के लिए पर्याप्त व्यवस्था सुनिश्चित करेगा। जमीन उसी उद्देश्य के लिए इस्तेमाल किया जाएगा, जिसके लिए यह लिया गया था। जिसके लिए जमीन लिया गया था, यदि वह उद्देश्य बदलता है तो, आयोग को फिर से परियोजना प्रस्तुत करनी होगी और पूरी प्रक्रिया फिर से अपनाई जाएगी।

6. **क्षेत्र एवं प्रयोज्यता** : परियोजना से संबंधित किसी काम या गतिविधियों से प्रभावितों को परियोजना प्रभावित व्यक्ति माना जाना चाहिए। इस अधिनियिम के प्रावधान सभी ऐसे सभी व्यक्तियों, परिवारों एवं समुदायों पर लागू होना चाहिए जो कि नीतियों एवं कानूनों के लागू होने से या विकास परियोजनाओं या गतिविधियों के स्थान की वजह से या तो अपने घरों से शारीरिक रूप से विस्थापित होते हैं या फिर जिनकी आजीविका की गतिविधियां या प्राकृतिक एवं सामूहिक संसाधनों की उपलब्धता विपरीत तौर पर प्रभावित होती है। मुआवजा पाने के हकदार परियोजना प्रभावित व्यक्तियों की परिभाषा में भूमिहीन, किरायेदार, उप–किरायेदार (लिखित समझौतों के या उसके बगैर), खेतिहर, वयस्क अविवाहित पुत्रियां एवं पुत्र, वयस्क विवाहित पुत्र, एवं विधवाएं, तलाकशुदा एवं अपने परिवारों से त्याज्य महिलाएं शामिल होने चाहिए। ये प्रावधान किसी नयी परियोजनाओं या मौजूदा परियोजनाओं के विस्तार के परियोजना प्रभावित व्यक्तियों या जिनके पुनर्वास सम्बन्धित दावे अब तक नहीं सुलझे हैं उन व्यक्तियों पर लागू होते हैं।

7. **भूमि अधिकार** : सरकार द्वारा परियोजनाओं के उद्देश्य के लिए अधिग्रहित जमीन पर अधिकार का मतलब यह नहीं होता कि मालिकाना के अधिकार सरकार को हस्तांतरित हो जाते हैं। केवल भूमि का उपयोग बदलता है और मालिकाना का अधिकार मूल मालिक के पास ही रहता है और परियोजना अथॉरिटी केवल 19 साल की अवधि के लिए लीज पट्टा धारक होते हैं, पहली अवधि के बाद हर 10 साल में नवीनीकरण किया जा सकता है। उपयुक्त सरकार को मालिकाना अधिकार वहीं हस्तांतरित किया जा सकता है जहां परियोजना प्रभावित व्यक्तियों के पुनर्स्थापन के पहले जमीन के बदले पुनर्वास संतुष्टिपूर्वक हासिल किया जा चुका हो। इसके अलावा इस अधिनियम के प्रावधान में अनुसूचित इलाकों तक पंचायतों का विस्तार (पेसा) अधिनियम 1996 एवं अनुसूचित जनजाति एवं अन्य परंपरागत वनाश्रित समुदाय (वन अधिकारों को मान्यता) अधिनियम, 2006 के अंतर्गत प्राप्त अधिकारों की अवमानना न हो। इन दो अधिनियमों के अंतर्गत प्रदत्त अधिकारों को छीना नहीं जा सकता और भूमि उपयोग में कोई फेरबदल या कोई भूमि अधिग्रहण वनाधिकार अधिनियम एवं पारंपरिक सामुदायिक अधिकारों को समर्थन करने वाले ऐसे कानूनों के अंतर्गत दावों एवं हकदारियों के निपटाने से संबंधित हो।

8. **जमीन के बदले जमीन पुनर्वास** : सिंचित, अर्ध–सिंचित, एकल या बहुफसली जमीन, वन भूमि, समुदाय, एवं गोचर भूमि का डाइवर्जन केवल ग्राम सभा की सहमति के एवं 'जमीन के बदले जमीन' का सिद्धांत का निष्ठापूर्वक पालन के बाद हो। कृषिभूमि समेकित होना चाहिए और पुनर्स्थापन के बाद समुदायों को एक साथ रखा जाना चाहिए ताकि उनकी सामाजिक एवं सांस्कृतिक पहचान की रक्षा हो सके। सामूहिक पुनर्वास परियोजना प्रभावित व्यक्तियों की आकांक्षाओं व संवेदनशीलता के आधार पर किया जाए।

9. **जमीन, आजीविका एवं अवसरों की क्षति के लिए मुआवजा** : ऐसे मामलों में जहां जमीन के बदले जमीन का पुनर्वास संभव न हो तब नष्ट हुए माल व संपत्ति, आजीविका एवं अवसरों के एवज में राष्ट्रीय पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन नीति, 2007 में निहित प्रक्रियाओं के अनुसार ग्राम/बस्ती सभा को शामिल करते हुए पुनर्वास योजना का निर्धारण करने के बाद समुचित मुआवजा प्रदान किया जाना चाहिए, उदाहरण के तौर पर शहरीकरण के कारण जमीन की क्षति। परियोजना की वजह से नष्ट होने वाले सामूहिक सुविधाओं व संपत्तियों के लिए समुदायों को समुचित तौर पर पुनर्वसित किया जाए। ऐसे मामलों में जो जमीन खो रहे हैं उनके पास स्वामित्व के अधिकार की सुरक्षा के लिए जमीन को लीज पर देने और विकास परियोजना की प्रक्रिया में भागीदार बनने के अवसर का विकल्प होना चाहिए। अधिग्रहण की वजह से जिनकी आजीविका

नष्ट होती हो तो उन्हें राष्ट्रीय पुनर्वास नीति में निर्धारित मुआवजा एवं लाभों के अलावा यदि जरूरी हो तो प्रशिक्षण के बाद समुचित रोजगार दिया जाना चाहिए।

10. **जमीन के मूल्य की गणना** : मुआवजा का निर्धारण करते समय, मूल सिद्धान्त होगा प्रचलित बाजार दर पर प्रतिस्थापन मूल्य तय करना। यह वास्तविक बाजार दर पर होना चाहिए, और वह भी खरीददारी करते समय की कीमत पर होना चाहिए, न कि अधिकारिक तौर पर दर्ज कीमत पर। घटे हुए मूल्य पर जमीन लेना बहुत ही अन्यायपूर्ण है, इससे परियोजना प्रभावितों की स्थिति ऐसी हो जाती है कि वे अपने अहम जरूरतों को भी पूरा नहीं कर पाते हैं। उदाहरणतया, यदि किसी गरीब को उसके घर की घटी हुई कीमत दी जाती है तो, वह अपने लिए एक नया घर नहीं खरीद पाएगा और वह बेघर रह जाएगा। व्यक्ति का घर, पुराना या जर्जर हालत में हो सकता है, लेकिन उससे उन्हें आश्रय मिल रहा होता है। जब उसे जबरन अधिग्रहण किया जाता है, यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि मुआवजा वैकल्पिक एवं बराबर आश्रय देने के लिए पर्याप्त हो।

11. **वाजिब समयावधि** : विस्थापन प्रक्रिया पूरी करने के लिए आयोग द्वारा मूल परियोजना नियोजन में समयावधि निर्धारित किया जाना चाहिए। पुनर्वास की जिम्मेदारी को पूरा करने से पहले जबरन पुनर्स्थापन की अनुमति न हो। किसी परियोजना के पुनर्वास एवं अन्य पहलुओं के नीति सम्बन्धित विवरणों को अंतिम रूप देने में देरी, एवं नियोजन प्रक्रिया के पहल में देरी से प्रभावित लोगों की बेहतरी गंभीर रूप से प्रभावित होती है। इस तरह, ये गतिविधियां पूर्व निर्धारित समयावधि के अनुसार किया जाए जो कि संबंधित लोगों को अपनी बातें रखने एवं निति निर्माण एवं नियोजन की प्रक्रिया में हस्तक्षेप करने के लिए पर्याप्त समय प्रदान करे।

12. **प्रभावित लोगों का पहला अधिकार** : परियोजना प्रभावितों का परियोजना में रोजगार पाने का पहला अधिकार हो। जहा जरूरी हो वहां, परियोजना शुरू होने से पहले उन्हें समुचित प्रशिक्षण प्रदान किया जाए ताकि वे उस रोजगार को पाने के योग्य बन सकें। आजीविका के अवसरों के अलावा, लाभ पर भी उनका पहला अधिकार होना चाहिए, जैसे कि सिंचाई परियोजनाओं में सिंचाई जल, पनबिजली परियोजनाओं में बिजली और बहुउद्देश्यीय परियोजनाओं में दोनों।

13. **दलितों, आदिवासियों एवं महिलाओं के लिए विशेष प्रावधान** : पुनर्वास पैकेज एवं प्रक्रियाएं स्त्री एवं पुरूषों के लिए एक समान होनी चाहिए, भूमि एवं अन्य सम्पत्ति पति एवं पत्नी दोनों के संयुक्त नाम पर प्रदान किये जाने चाहिए। परियोजना प्रभावितों के साथ विचार–विमर्श करते समय महिला एव पुरूष, बुजुर्ग एवं युवा, और सभी समुदाय व जातियों के सदस्यों को ध्यान में रखा जाना चाहिए। आदिवासी समूहों, दलितों, विकलांग व्यक्तियों एवं अन्य हाशिये में रह रहे समूहों सहित वंचित समुदायों की जरूरतों को खासकर समाधान किया जाना चाहिए।

14. **पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन के नियम के विशेष घटक** : कानून के अंतर्गत तय किये जाने वाले नियमों में निम्न बातें शामिल होने चाहिए : (1) सभी खेतिहर परिवारों के लिए जमीन; (2) गैर–सिंचाई परियोजनाओं में बाध्यकारी रोजगार; (3) नये स्थलों पर पुनर्स्थापन के बाद कम से कम पांच साल की अवधि तक विशेष रोजगार गारंटी कार्यक्रम; (4) सभी विस्थापित परिवारों के लिए आवासीय एवं रहने योग्य घर; (5) पुनर्वास स्थल तक के लिए परिवहन लागत[3]; (6) प्रशिक्षण एवं अन्य सहयोगी सेवाएं; (7) आमदनी/आजीविका क्षति के मुआवजे के तौर पर पुनर्वास अनुदान; (8) सामूहित पुनर्वास के लिए बुनियादी सुविधाएं एवं ढांचागत सुविधाएं; (10) कई बार विस्थापित हो चुके परिवारों के लिए विशेष प्रावधान {*परिशिष्ट के तौर पर विवरण तैयार किये जाएं*}

    यदि कोई ग्राम सभा/इलाका सभा अपना जमीन देने के लिए तैयार होती है तब, 'अधिनियम' में निर्धारित हकदारी न्यूनतम हकदारी के तौर पर कार्य करना चाहिए। ग्राम सभा/इलाका सभा नीति में दिये गये लाभों से ज्यादा मांगने के लिए स्वतंत्र हैं। (उदाहरण के लिए, ग्राम सभा/इलाका सभा लीज पर जमीन देने के बारे में निर्णय कर सकते हैं, जिसकी हरेक दस साल में समीक्षा हो।) पुनर्वास योजना के क्रियान्वयन के लिए

---

[3] वास्तविक तौर पर देखा जाए हमें स्पष्ट रूप से कहना चाहिए कि पुनर्वास स्थल मौजूदा इलाके या आवास से 5 किमी के अंतर्गत होना चाहिए।

समयावधि का निर्णय ग्राम सभा/इलाका सभा द्वारा किया जाए। जबकि, ग्राम सभा/इलाका सभा द्वारा स्वीकृत पुनर्वास योजना के पूरी तरह क्रियान्वयन तक कोई विस्थापन न किया जाए।

निर्बाध एवं प्रभावी पुनर्वास के लिए, खासकर आदिवासियों एवं दलित समुदायों के लिए पुनर्वास इकाईयों एवं स्थलों के चयन एवं नियोजन में भौगोलिक निरंतरता, सांस्कृतिक एकरूपता एवं अनुकूलता के सिद्धांत को स्वीकार किया जाना चाहिए। यह सुनिश्चित किया जाए कि पुनर्वास स्थल एवं संसाधन–आधार इतने पर्याप्त हों कि, कम से कम 100 साल की अवधि के लिए, और रहन सहन के स्तर में प्रगतिशील विकास प्रदान करने के लिए आमदनी प्रदान करने के लिए आबादी के स्वाभावित विकास को समाहित कर सके।

जब पूरा गांव, झुग्गी इलाके, आस–पास के लोग या समुदाय बेदखल होते हैं तो, जीवन का दर्शन और तौर तरीकों के सहायक सामाजिक संबंधों का ढांचा एवं नेटवर्क पूरा बर्बाद हो जाता है। कोई भी पुनर्वास योजना इस क्षति के प्रति संवेदनशील हो एवं उसका उद्देश्य नया सामुदायिक जीवन का दर्शन एवं तौर तरीका तय करना होना चाहिए। यह ऐसा गतिशील सजीव समुदाय हो जो कि नये माहौल में गतिशीलता और विकास की चुनौतियों का सफलतापूर्वक सामना कर सके।

15- **राष्ट्रीय पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन आयोग** : पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन योजना के प्रभावी क्रियान्वयन सुनिश्चित करने के उद्देश्य के लिए, लोगों को विस्थापित करने वाली सभी परियोजनाओं के मूल्यांकन के बाध्यकारी जिम्मेदारी के साथ एक राष्ट्रीय पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन आयोग का गठन किया जाना चाहिए और उन्हें केन्द्र या राज्य सरकारों द्वारा हस्तांतरित किया जाए। यह ऐसी परियोजनाओं के लिए शिकायत निवारण, अनुपालन, निगरानी एवं लेखांकन व्यवस्था से युक्त हो, और उन सभी परियोजना प्रभावितों के दावों का निपटान करे जो कि पूरी हो चुकी या पहले मंजूर हुई परियोजनाओं की वजह से अपनी जमीन या आजीविका खो चुके हैं। राज्य सरकारें राज्य स्तरीय विभाग/निदेशालय का गठन करें, और परियोजनाओं के प्रभावी नियोजन, क्रियान्वयन एवं निगरानी के लिए चयनित अधिकारी की नियुक्ति करे। परियोजना अथॉरिटी द्वारा पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन प्रकोष्ठ का गठन किया जाए या परियोजना का आकार बड़ा हो तो, जमीन अधिग्रहण करने के लिए, विस्थापित लोगों के पुनर्वास के लिए, प्रशिक्षण, घरों के निर्माण, नौकरी, कार्य स्थल, सड़क एवं अन्य ढांचागत सुविधाओं एवं समग्र पुनर्वास की व्यवस्था के वास्ते जिला अथॉरिटी के साथ प्रभावी सम्पर्क बनाने के लिए आवश्यक वित्तीय शक्तियों, तकनीकी कर्मचारियों के साथ पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन अथॉरिटी का गठन किया जाए।