भूमि अधिग्रहण (संशोधन) विधेयक, 2009

आलोचनात्मक मूल्यांकन एवं सुझाव

(संघर्ष (2007 से) के संघटक सदस्यों द्वारा तैयार किया गया, जो पूरे भारत में विस्थापन के खिलाफ़ संघर्षरत 150 जन–आंदोलनों और जन–संगठनों का एक मंच है।)

1. सर्वाधिकार का सिद्धांतः चिंताएं

भूमि अधिग्रहण अधिनियम, 1894 (अर्थात 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 एतिहासिक 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 संसोधन 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 परिभाषाः 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 बाते 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 कॉरपोरेशन 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 कॉरपोरेशन 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, प्रस्तातिव 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।

टिप्पणीः

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 थीं। 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 संदर्भो को निकाल दिया गया है, अब इसे **'सार्वजनिक उद्देश्य' की परिभाषा में शामिल** कर लिया गया है। धारा 3 (एफ़) (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 कंपनियां 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 (एफ़) (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 कपंनी 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 संबधित पुनर्वास एवं पुनर्स्थापन जिम्मेदारियों को नकारती है।

- 3. जैसा कि ऊपर पहले कहा गया है, धारा 3 (एफ़) (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 आयवर्ग के लिए आवास जैसे मुनाफ़ा 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 एतिहासिक 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, 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 सिद्धांतो के खिलाफ़ 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 तकलीफ़ों 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 हैः

''जब भी, किसी बहाव वाली नदी की धारा मे अचानक बदलाव या अनपेक्षित आपात् 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 सुचारू 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 आकल/पर्यावरणीय असर आकलन की आवश्यकताओं को नजरंदाज़ 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।

अनुसूचति 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 कपंनी 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 मार्फ़त 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 ज़मीनों के अधिग्रहण के परिणामस्वरूप विस्थापितों के पुनर्वास की स्थिति पर पर एक श्वेत–पत्र जारी करे।