भूमि अधिग्रहण विधेयक 2007 पर संसदीय स्थायी समिति के अवलोकन एवं सिफारिशें, जिन्हें कृषि विकास मंत्रालय द्वारा भूमि अधिग्रहण अधिनियम संसोधन 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, अरूणाचल 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 संसोधन 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, अर्थात भूमि अधिाग्रहण 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।[1]

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 ऊपर वर्णित 70:30 मापदंड किसी व्यक्ति के कंपनी, एसोशिसन या संस्था को सार्वजनिक उद्देश्य की परियोजनाओं के लिए भूमि अधिग्रहण के वास्ते मदद करेगा। इस

---

[1] 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।

विचार–विमर्श में जो निष्कर्ष निकलते हैं वे इस प्रकार हैः – (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 4.38ः **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 4.51ः 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 समाजिक असर आकलन अध्ययन के बारे में निर्णय करने की स्वतंत्रता प्रदान की जानी चाहिए जहां परिवारों की संख्या निर्धारित मापदंड से कम हो, अर्थात मैदानी क्षेत्र में 400 परिवार एवं पहाड़ी, आदिवासी एवं अनुसूचित क्षेत्रों में 200 परिवार से कम होने पर।

11. **बाजार दर पर**– बिन्दु 4.69ः 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। 4.69एः 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 क्षत्रों 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 मद्देनजर उचित रूप से बदला जाए।

12. **भूमि के उपयोग में बदलाव एवं फलस्वरूप कीमत वृद्धि**– बिन्दु 4.73ः समिति महसूस करती है कि भूमि अणिग्रहण 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 मद्देनजर, 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 मद्देनजर, 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 मद्देनजर 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 निर्मलिखित बातों को सुनिश्चित करने के लिए विधेयक में उचित संशोधन सुनिश्चित किया जाना चाहिएः– (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। 4.116ः समिति ने पाया कि विभिन्न मंत्रालयों के पास काफी संख्या में अप्रयुक्त जमीने 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 पुरूष 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 पुरूष सदस्य' शब्द पर आपत्ति है और सिफारिश करती है कि 'वयस्क पुरूष सदस्य' के जगह पर 'वयस्क सदस्य' किया जाना चाहिए।