पुनर्वास और पुनर्स्थापन विधेयक, 2009
आलोचनात्मक मूल्यांकन और सिफारिशें

{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. 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 क्षेत्रो 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 सामजिक, 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 जरुरी 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 सामजिक, 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. आंकड़ो 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 क्षेत्रो 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 हैं, 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 किसानो 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 सामजिक 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 स्वरुप 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 सामजिक, 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। इसमे 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।