Golden Research Thoughts
ISSN 2231-5063

Impact Factor : 3.4052(UIF)
Volume - 5 | Issue - 4 | Oct - 2015

नवा भूसंपादन अधिनियम व त्यातील दुरुस्ती : एक विश्लेषण

दिलीप पांढरपट्टे.
Chief Executive Officer , Raigad Zilla Parishad, Alibag.

गोषवारा

शासकीय प्रकल्पांसाठी भूसंपादन करण्यासाठी ब्रिटिश अमदानीत जो कायदा करण्यात आला, तो अर्थातच शासनाची सोय आणि फायदा पाहणारा होता. शेतकऱ्यांवर तसेच इतर बाधित व्यक्तींवर (शेतमजूर , कारागीर इ.) त्याचा काय परिणाम होतो हे ब्रिटिश सरकारने मुळीच विचारात घेतले नव्हते किंवा त्या मुद्याकडे सोयिस्करपणे दुर्लक्ष केले होते. हा प्रश्न सातत्याने उपस्थित केला होता. अखेर ०१.०१.२०१४ पासून The Right to fair compensation and Transparency in Land Acquisition, Rehabilitation & Resettlment Act,2013 हा अधिनियम अस्तित्वात आला. त्याचे संमिश्र स्वागत झाले असले तरी त्यातील तरतुदी लोककल्याणकारी व जनहित जपणा-या असल्याचे बहुतेकांनी मान्य केले. मात्र, अलिकडे या अधिनियमात काही दुरूस्त्या करण्याचा प्रयत्न सध्याच्या शासनाने केला व त्यावरून मतांतराचे मोठे वादळ उठले. या घटनाक्रमाचा संक्षेपाने वेध घेणे हा या शोधानिबंधाचा उद्देश आहे.

प्रस्तावना :

शासनाकडून होणारे सक्तीचे भूसंपादन हे मुख्यत्वे औदयोगिक विकास, पायाभूत सुविधा किंवा शहरीकरणासाठी होते. सन २०१३ पर्यंत खाजगी जमिनीच्या भूसंपादनाची प्रक्रिया १८९४ च्या भूसंपादन अधिनियमानुसार होत होती. दिनांक ०१.०१.२०१४ पासू-न The Right to fair compensation and Transparency in Land Acquisition, Rehabilitation & Resettlment Act,2013 अंमलात आला. या अधिनियमाचे दोन उद्देश शेतक-यांचे हित साधणे व देशाच्या विकास प्रक्रियेला गती देणे हे होते.

केंद्र शास-ना-ने The Right to fair compensation and Transparency in Land Acquisition, Rehabilitation & Resettlment Rules,2013 हे नियम तयार करून ते अधिसूचितही केले. नुकतेच सदरहू कायदयात दुरूस्ती करणारे विधेयक तयार करण्यात आले व ते लोकसभेने पारितही केले. तथापी राज्यसभेने त्यास अदयापही मंजूरी दिली नाही. ३० मे २०१५ रोजी राष्ट्रपतींनी दुरूस्त वटहुकूम तिस-यांदा जारी केला. आता हे दुरूस्ती विधेयकच रद्दबातल करण्याचा निर्णय केंद्र शासनाने घेतला आहे.

२०१३ च्या मूळ अधिनियमातील महत्वाच्या तरतुदी

या अधिनियमामध्ये सार्वजनिक प्रयोजन म्हणजे काय याचा उल्लेख आहे. तसेच सार्वजनिक प्रयोजना व्यतिरिक्त खाजगी संस्थासाठी भूसंपादन करण्याची तरतूद आहे. यामध्ये खाजगी कंपन्यांनी सार्वजनिक प्रयोजनासाठी भूसंपादन करण्याची तरतूद आहे. तसेच सरकार व खाजगी संस्था यांनी भागीदारी मध्ये (PPP) मध्ये सुरू करायच्या उपक्रमांचाही समावेश आहे.

२०१३ चा अधिनियम जमिन धारकांना पुरेशी नुकसान भरपाई देण्याबरोबरच ज्यांची उपजिविका अशा प्रकारच्या भूसंपादनामुळे नष्ट होते. त्यांचे पुनर्वसन व त्यांची पुनर्वसाहत करण्यावर भर देतो. आधीच्या कायदयाहू-न या कायदयाचे हे वेगळे वैशिष्टय आहे. या कायदयामध्ये ८०% जमिन मालकांची संमती सक्तींची करण्यात करण्यात आली आहे. या अधिनियमात संपादित जमिनीचा मोबदला निर्धारित करण्याची अत्यंत न्याय्य व वाजवी तरतूद करण्यात आली. सामाजिक

आघात अध्ययन (social impact Assessment) अहवालाची तरतूद करण्यात आली. भूसंपादनापूर्वी असा अहवाल तयार करणे बंधनकारक आहे.

जमिनीवरील सरकारची सार्वभौम मालकी : एक वादग्रस्त मुद्दा

जमिनीवरील सरकारची सार्वभौम मालकी हा भूसंपादनासंदर्भात नेहमीच एक महत्वाचा वादग्रस्त मुद्दा ठरला आहे.

शासन हे सार्वभौम असल्यामुळे लोकहितासाठी कोणतेही पाऊल उचलण्यास ते सक्षम असते, असा एक सिध्दांत आहे. (Doctrine of eminent domain) हा सिध्दांत खरे तर दोन लॅटीन सूत्रांवर (maxims) आधारित आहे.

१. जनतेचे कल्याण हाच सर्वात मोठा कायदा आहे.
२. समाजाची गरज ही कोणाच्याही वैयक्तिक गरजेपेक्षा अधिक महत्वाची आहे.

आधुनिक भारताच्या इतिहासात हा सिध्दांत अनेक वेळा न्यायालयांमध्ये आव्हानित करण्यात आला आहे. विशेषत: भूसुधार व बँकेच्या राष्ट्रीयीकरणाच्या वेळी याबाबत भरपूर चर्चा करण्यात आली होती.

भारतीय राज्यघटनेच्या कलम १९ व ३१ नुसार मालमत्तेचा हक्क प्रत्येक नागरिकाला मिळाला आहे. १९७८ मधील ४४ व्या घटनादुरूस्तीने मालमत्तेचा हक्क हा मूलभूत हक्कांमधून वगळण्यात आला. हा हक्क मूलभूत हक्क नसला तरी त्या घटनादुरूस्तीमुळे इतकाच फरक पडला की, या हक्काचा भंग झाल्यास कलम ३२ नुसार सर्वोच्च न्यायालयात जाण्याऐवजी कलम २२६ नुसार उच्च न्यायालयात दाद मागावी लागते.

मालमत्तेचा मूलभूत हक्क रदद करण्याचे कारण हे होते की, सामाजिक न्याय व आर्थिक आणि राजकीय समता प्रस्थापित करण्यासाठी तसेच घटनेत नमूद केलेल्या समाजवादी लोकशाही, प्रजासत्ताकाचा संकल्पनेशी हा हक्क विसंगत होता.

विस्थापनाचे दुष्परिणाम

माय□ल सर्निया यांच्या मते प्रकल्पामुळे होणा-या विस्थापनांचे आठ दुष्परिणाम आढळून येतात. १) भूमीहीनता २) बेरोजगारी ३) बेघर असणे ४) आर्थिक अधोगती ५) रोगराई ६) अन्न असुरक्षितता ७) सामूहिक मालमत्ता व सेवा यांपासू-न वंचित होणे ८) सामाजिक तुटलेपणा.

विकासाचे प्रकल्प हे राष्ट्रीय व स्थानिक अर्थव्यवस्था बळकट करण्यासाठी अपरिहार्य आहेत, असे नमूद करून सर्निया यांनी यातील विस्थापित लोकांना मात्र फायद्यापेक्षा वेदनाच जास्त मिळाल्या आहेत ('shared more in pains than in the gains') अशी खंत व्यक्त केली आहे. पुनर्वसन हे पुनर्निर्माणाचे कार्य होण्यासाठी पुढील सूत्रे अंगिकारली पाहिजेत असे सर्निया म्हणतात.

१. भूमिहीनतेकडून भूमी आधारित पुनर्वसनाकडे.
२. बेकारीकडून पुन्हा रोजगाराकडे
३. अन्नाबाबतच्या असुरक्षेकडून सुरक्षित पोषणाकडे
४. बेघर होण्याकडून गृहनिर्माणाकडे
५. रोगराईकडून उत्कृष्ट आरोग्य सुविधांकडे
६. सामाजिक अलगतेकडून सामाजिक समरसतेकडे

(सर्निया, १९९८)

एल के महापात्र यांनी विस्थापनाचा आणखी एक दुष्पपरिणाम सांगितला आहे. तो म्हणजे शिक्षणाच्या संधीपासून वंचित होणे.

२०१३ चा मूळ अधिनियम तयार करताना यातील बहुतांश सूत्रे अंगिकारली गेली असल्याचे दिसून येते.

१९५१ ते १९९० या काळामध्ये भारतात सुमारे २.१६ कोटी लोक हे धरणे, कालवे , औष्णिक प्रकल्प, अभयारण्ये, औदयागिक प्रकल्प व खाणीसाठी जमिनी संपादीत झाल्याने विस्थापित झाले आहेत. पूर्वी जमिनीला अत्यंत कमी मोबदला मिळत असल्याने शासनाचे भूसंपादन हे जनतेच्या प्रक्षोभाचे कारण ठरत असे. १९५१ पासूनच्या प्रकल्पांचे विस्थापित लोक हे अजूनही पुनर्वसनापासून वंचित आहेत. हे शासनानेच पुनर्वसनाच्या राष्ट्रीय धोरणाच्या मसुद्यामध्ये मान्य केले आहे. यातील आणखी चिंता जनक बाब ही आहे की, ही सर्व आकडेवारी थेट विस्थापित झालेल्यांची आहे. या मध्ये प्रकल्पाने

अप्रत्यक्षरित्या बाधित झालेल्या मच्छीमार, शेतमजूर आणि कारागिर यांचा समावेश नाही. विशेषत: धरण प्रकल्पांमध्ये आतापर्यंत सुमारे १० लाख अदिवासी लोक वेगवेगळया ठिकाणी अशा प्रकारे अप्रत्यक्षरित्या विस्थापित झाले आहेत, हेही येथे ध्यानात घेतले पाहिजे.

२०१३ च्या अधिनियमातील दुरूस्त्या

सध्याच्या शासनाने २०१३ च्या अधिनियामध्ये दुरुस्त्या करण्यासाठी तयार केलेले दुरूस्ती विधेयक सुरूवातीपासूनच वादाच्या भोव-यात अडकले आहे. हे विधेयक शेतकरी विरोधी व गरीब जनतेच्या विरोधात असल्याची टीका करण्यात येत आहे. यादुरूस्ती विधेयकाने पाच प्रकारच्या प्रकल्पांमध्ये शेतक-यांच्या सम्मतीची अट काढून टाकली आहे. हे विधेयक लोकसभेत मंजूर झाले असले तरी त्यास अदयापही राज्यसभेची मंजूरी प्राप्त झाली नाही व राज्यसभेमध्ये शासनाचे बहुमत नसल्याने हे विधेयक मंजूर होऊ शकले नाही.

या संदर्भात खालील मुद्दे वादग्रस्त ठरले आहेत.

१. पाच प्रकारच्या प्रकल्पांसाठी शेतक-यांच्या संमतीची अट काढून टाकण्यात आली आहे.
२. जमीनीचा वापर न झाल्यास जमीन परत करण्याची पाच वर्षांची मुदत काढून टाकण्यात आली आहे.
३. �ोणत्याही खाजगी संस्थेस भूसंपादन करण्यासाठी परवानगीची तरतूद करण्यात आली आहे.
४. अशा प्रकरणांमध्ये शासकिय अधिका-यांकडून चुकीच्या कृती झाल्यास फौजदारी गुन्हा दाखल करण्यासाठी शासनाची संमत्ती आवश्यक करण्यात आली आहे.
५. सामाजिक आघात अध्ययनाची अट काढून टाकण्यात आली आहे.

या दुरूस्त्यांना मोठया प्रमाणात विरोध सुरू झाला. अखेर शासनाला हे विधेयक मागे घ्यावे लागले.

भूसंपाद�ाला पर्याय

या अनुषंगाने भूसंपादनाला काही अधिक चांगल्या प्रकारचे पर्याय उपलब्ध असल्याची चर्चा पुन्हा वेगाने सुरू झाली आहे.

जमीन संपादन करण्याऐवजी ती जमीन धारकांकडून भाडेपट्ट्याने घेण्यात यावी असा एक विचार पुढे येत आहे. त्यामुळे भूसंपादनाच्या खर्चाला आळा तर बसेलच पण त्याच बरोबर उदयोगधंद्यांकडून होणा-या नफेखोरीला आळा बसेल. तसेच जमिनीचे भाव जसजसे वाढत जातील तसतसे जमिन मालकाला वाढीव भाडे (Lease Rent) मिळू श�ल. दुसरा एक पर्याय असा आहे की जमीन धारकाला प्रस्तावित उदयोगामध्ये अथवा प्रकल्पामध्ये भागीदार करता येईल. त्यामुळे होऊ घातलेल्या प्रकल्पाबददल जमीन मालकांना आत्मीयता वाटेल व त्यांचा आर्थिक फायदा देखील होईल.

भूसंपादनामध्ये जमिनींचा केवळ मोबदला वाढवून चालणार नाही, तर विस्थापितांच्या उपजिविकेचा देखील विचार करणे आवश्यक झाले आहे.

जनतेमध्ये या बाबतची जागरूकता सातत्याने वाढत आहे. भूसंपादनाला ठिकठिकाणी होत असलेल्या सामूहिक विरोधामुळे भारताच्या विविध राज्यांमध्ये अनेक प्रकल्प वर्षानुवर्षे रखडल्याचे आढळून येते. अनेक प्र�ल्पां-ना झालेल्या व होत असलेल्या या विरोधातून व त्यामधून उभ्या राहिलेल्या आंदोलनांतून विकास प्रक्रियेमध्ये काही प्रमाणात तात्कालिक अडथळे आले असले तरी प्रकल्पग्रस्तांना न्याय देण्याची व केवळ आर्थिक बाबींचा विचार न करता विस्थापितांचे सामाजिक , शैक्षणिक व सांस्कृतिक अुत्थान होण्याची प्रक्रिया त्यामुळे गतिमान झाली, या वस्तुस्थितीकडे डोळेझाक करता येत नाही. सिंगूर, नंदीग्राम, सरदार सरोवर इत्यादी प्रकल्पां-ना झालेला विरोध लक्षात घेता असे स्पष्ट होते की, शेतक-यांच्या जमिनी संपादन करण्याची प्रक्रिया ही एकतर्फी असून चालणार नाही, तर ती जमिनधारकांशी संवाद साधून व त्यांना विश्वासात घेऊनच पुढे नेणे अधिक श्रेयस्कर ठरते. या संदर्भात 'द हिंदू' या वृत्तपत्रामध्ये २३ जून २००८ रोजी प्रसिध्द झालेल्या एका वृत्तामध्ये असे नमूद करण्यात आले आहे की, औदयोगिक प्रकल्पांनाही शेतक-यांकडून जमिनी हव्या असतात व त्यासाठी कमीत कमी संघर्ष व्हावा व शेतक-यांचे ही समाधान व्हावे हीच त्यांची भूमिका असते. त्यामुळे उदयोगपती हे नेहमीच शेतक-यांच्याच जमिनी गिळंकृत करण्यासाठी अथवा स्वस्तात हडप करण्यासाठी टपलेले असतात असा सरधोपट निष्कर्ष काढणे चुकीचे ठरते. शेतकरी असमाधानी राहिला त्याचा फटका आपल्या प्रस्तावित प्रकल्पाला बसू शकतो, हे समजण्याइतके तारतम्य उदयोगपतींकडे नक्कीच असते. त्यामुळे सदरहू वृत्तातील पुढील निरीक्षण अत्यंत नेमके ठरते.

'What they want is a 'complete, transparent, and flexible land acquisition policy,' that can help both the investor and the landowner. On a case-by-case basis, a compensation

package - land for land, jobs, equity share in the project and profits or royalty — will be mutually advantageous. Further, industry would like to see a political consensus evolve on the land acquisition issue so that irrespective of which party is in power, the projects can progress without a hitch or political vendetta.' (द हिंदू,२३.०६.२००८)

समारोप

१८९४ मधील ब्रिटिशांनी तयार केलेला अधिनियम एका अर्थाने सर्वशक्तीमान होता. कारण कोणतीही जमीन सक्तीने शासनास घेता येत होती. या अनिर्बंध अधिकारामुळे कोणत्याही शासनाने या अधिनियमामध्ये दुरूस्त्या करण्याचा यापूर्वी विचार केला नव्हता हे उघड आहे. विकासासाठी या जमिनी घेण्यात आल्या हे खरे असले तरी विस्थापित शेत□री हे या विकासाचे वाटेकरी होऊ शकले नाहीत ही वस्तुस्थिती आहे. त्यादृष्टीने २०१३ चा कायदा हे एक क्रांतीकारी पाऊल मानता येईल. (या कायदयातील प्रस्तावित दुरूस्त्या हा वादाचा विषय ठरला व या दुरूस्त्या मागे घ्याव्या लागल्या.) हा कायदा पुरोगामी व न्याय्य आहे, असे निश्चितपणे म्हणता येते. कोणत्याही अभिनिवेशाशिवाय त्याकडे पाहिल्यास या आधीच्या वेगवेगळया राज्यांच्या पुर्नवसन कायदयांपेक्षा तसेच केंद्र शासनाच्या आधीच्या पुर्नवसन धोरणांपेक्षा हा कायदा विस्थापितांसाठी फार मोठा दिलासा ठरला आहे, ही वस्तुस्थिती नाकारता येत नाही.

संदर्भ

1. The National Rehabilitation and Resettlement Policy , 2007 published by Ministry of Rural Development Government of India
2. The Right To Fair Compensation And Transparency in Land Acquisition, Rehabilitation and Resettlement. Act, 2013.
3. The Right To Fair Compensation And Transparency in Land Acquisition, Rehabilitation and Resettlement . Rules, 2013.
4. Cernea, Michael M. 'Impoverishment or Social Justice?' A Model for Planning Resettlement' in ' Development Projects and Impoverishment Risks edited by Hari Mohan Mathur & David Marsden', Oxford University Press, 1998
5. ' The Hindu ' dated 23.06.2008

दिलीप पांढरपट्टे.

Chief Executive Officer , Raigad Zilla Parishad, Alibag.