कानून और भूमि अधिग्रहणः जनता के प्रयोजन के लिए शायद ही कभी हुआ हो

प्रणब डे

क्या जनता के प्रयोजन के लिए भूमि अधिग्रहण की परिभाषा में कुछ भ्रामक उल्लेख है? भारत में भूमि अधिग्रहण जो जनता के कार्यों के लिए ली जाती है उसी पर जनता से काफी विरोध प्राप्त हुआ है। विवाद कहाँ है? ऐसा क्या है कि आम जनता ने बड़ी संख्या में भूमि अधिग्रहण के लिए घोषित प्रयोजन पर सहमति देने से मना कर दिया है?

इस शताब्दी के पहले दशक में बलपूर्वक निजी भूमि के अधिग्रहण पर देश में कई आन्दोलन किए गए हैं। ये आन्दोलन करने वाले अधिकतर छोटे भूमि रखने वाले किसान या मझोले किसान हैं और इस प्रकार से अधिकृत की गई भूमि को बड़े–बड़े घरानों को दे दिया जाता है। प्रभावित लोगों को यह चिन्ता सताती है कि वे शारीरिक रूप ये या व्यवसायिक रूप से अथवा दोनों प्रकार से विस्थापित हो जाएँगे जिस कारण वे आन्दोलन का रास्ता अपनाते हैं।

कुछ मामलों में कड़ा विरोध होने के कारण संबंधित राज्य सरकारें परियोजनाओं को रोक देती हैं। अन्य मामलों में कड़ा विरोध होने पर भी सरकारें भूमि अधिग्रहण का कार्य जारी रखती हैं। इन कार्यों से आम नागरिक बल पूर्वक अधिग्रहण के विरूद्ध भड़क जाता है। समाज भूमि अधिग्रहण अधिनियम 1894 को रदद् करने की माँग कर चुका है। केन्द्र में यूपीए–1 सरकार ने भूमि अधिग्रहण अधिनियम 1894 को जनता के उद्देश्य के लिए पुनः परिभाषित करते हुए इसमें संशोधन का प्रस्ताव किया है।

यूपीए–2 सरकार ने एक नया बिल प्रस्तुत किया है जो 'भूमि अधिग्रहण, राहत और पुनर्वास बिल 2011' के नाम से जाना जाता है जो पारित नहीं हो सका जिसका अन्दरूनी विरोध हुआ था। संसदीय स्थाई समिति (अध्यक्षा – सुमित्रा महाजन) ने कहा कि 'जनता प्रयोजन मसौदे बिल में सिर्फ आधारभूत सुविधाएँ और सिंचाई तक की सीमा होनी चाहिए जिसमें बहुउद्देशीय डैम और सेवा क्षेत्र की आधारभूत सुविधाएँ जैसे विद्यालय, अस्पताल और पेय जल/सफाई परियोजनाएँ जो राज्य के व्यय पर निर्मित करी जाएँ' शामिल है किन्तु इन्हें निजी कम्पनियों और सार्वजनिक निजी भागीदारी परियोजनाओं के लिए खुला नहीं छोड़ा जाना चाहिए। यूपीए–2 सरकार ने संसदीय समिति की सिफारिशों को स्वीकार नहीं किया और अन्य बिल पर विचार किया। यह विवाद समाप्त होने का नाम नहीं ले रहा है।

भूमि अधिग्रहण अधिनियम 1894 की प्रस्तावना में उल्लेख है कि 'ऐसा कार्य जो जनता के प्रयोजन और कम्पनियों के लिए भूमि अधिग्रहण के कानून में संशोधन करे। इन दो प्रयोजनों के लिए भूमि अधिग्रहण के प्रावधानों में भिन्नता थी। अधिनियम के भाग–2 को जनता प्रयोजन के अधिग्रहण हेतु रेखांकित किया है और भाग–7 को कम्पनियों के प्रयोजन के लिए रखा गया है। समस्या यह है कि जनता प्रयोजन को अधिनियम में बहुत कमजोरी से परिभाषित किया गया है। किसी भी परियोजना को जनता प्रयोजन के लिए निर्धारित करने का निर्णय, चाहे एक कम्पनी की परियोजना के लिए, यह संबंधित सरकार की संतुष्टि पर निर्भर करता है।

मूल अधिनियम में जनता प्रयोजन को इस प्रकार से परिभाषित किया गया हैः 'जनता प्रयोजन की व्याख्या में जिलों से गाँवों के स्थान का प्रावधान शामिल है जिनमें उचित सरकार कार्यालीन गजट में अधिसूचना के द्वारा घोषित करती है कि इस प्रकार के प्रावधान करना सरकार की कस्टोमेरी है।'

वर्ष 1984 में भूमि अधिग्रहण अधिनियम में काफी आशोधन किया गया और जनता प्रयोजन की व्याख्या को निम्न प्रकार से परिवर्तित किया गयाः 'जनता प्रयोजन की व्याख्या में निम्नलिखित शामिल हैः–

– गाँवों के स्थानों का प्रावधान, या वर्तमान गाँव के स्थानों का विस्तार, नियोजित विकास या सुधार के प्रावधान।

– नगर और ग्रामीण योजनाओं हेतु भूमि का प्रावधान।

– सरकार को किसी योजना या नीति के अनुसरण में सार्वजनिक निधि से भूमि के योजनाबद्ध विकास हेतु भूमि का प्रावधान और पट्टे के द्वारा इसका कुछ भाग या सारा भाग बेचना, सौंपना या अपने खाते में बिक्री करना ताकि योजना के अनुसार आगे विकास किया जा सके।

– राज्य के निगम या इसके द्वारा नियंत्रण निगम हेतु भूमि का प्रावधान।

– प्राकृतिक आपदा या सरकार, किसी स्थानीय अर्थोरिटी या निगम जो राज्य सरकार का है उसकी योजना के क्रियान्वयन के कारण प्रभावित क्षेत्रों में रहने वाले व्यक्तियों या निर्धनों या भूमिहीन लोगों के लिए आवासीय उद्देश्य के लिए भूमि का प्रावधान करना।

– कोई शैक्षिक, आवासीय, स्वास्थ्य या झुग्गी झोपड़ी हटाने की कोई सरकारी या सरकार द्वारा स्थापित किसी अर्थोरिटी की योजना को क्रियान्वित करने अथवा संबंधित सरकार के पूर्व अनुमोदन से निर्माण करने के लिए भूमि का प्रावधान करना या किसी स्थानीय अर्थोरिटी या समितियों के पंजीकरण अधिनियम 1860 (1860 की 21) के अन्तर्गत पंजीकृत समिति अथवा राज्य या राज्य में लागू होने वाले नियम के अन्तर्गत सहकारी समितियों के तद्नुरूपी कानून के अन्तर्गत भूमि का प्रावधान करना।

– सरकारी या संबंधित सरकार के पूर्व अनुमोदन से किसी स्थानीय अर्थोरिटी द्वारा प्रायोजित विकास की किसी अन्य योजना के लिए भूमि का प्रावधान करना।

– कोई सार्वजनिक कार्यालय बनाने के लिए भवन या किसी परिसर हेतु प्रावधान करना किन्तु इसमें कम्पनियों के लिए भूमि का अधिकरण शामिल नहीं है।

सार्वजनिक प्रयोजन के वर्ग के संशोधित विवरण के अन्तर्गत राज्य नियंत्रित निगमों या कम्पनियों को इसके क्षेत्र में शामिल किया गया है और अन्य सभी कम्पनियों को छोड़ दिया गया है।

भूमि अधिग्रहण अधिनियम 1894 के भाग 7 – धारा 40 (1) के द्वारा निम्नलिखित मामले में कम्पनियों के लिए अधिग्रहण की अनुमति दी गई हैः

(1) रहने योग्य आवासों का निर्माण या मजदूरों हेतु सुविधाओं का प्रावधान।
(2) जनता के उद्देश्य से संबंधित उद्योग।
(3) सार्वजनिक उपयोग के कार्य।

किन्तु इन मामलों में भूमि अधिग्रहण की लागत और मुहावजे का भुगतान संबंधित कम्पनी द्वारा किया जाएगा। भूमि अधिग्रहण (कम्पनीज़) नियम 1963 में पद्धति के निर्धारित करने में अनिवार्य निम्नलिखित टिप्पणी शामिल की गई है कि 'कम्पनी को संबंधित सरकार के साथ करार करना होगा जो कार्यालीन गजट में शामिल किया जाएगा जो क्रमशः धारा 41 और 42 के अनुसार होगा। सरकार सामान्य रूप से अपने प्रतिष्ठित क्षेत्रीय नियम में सामान्यतः जनता प्रयोजन को शामिल करती है। भारतीय उच्चतम न्यायालय द्वारा दी गई न्यायिक परिभाषा सदा एक समान नहीं होती है।

आर.एल. अरोड़ा बनाम उत्तर प्रदेश राज्य (01.12.1961) के मामले में अधिकतम जजों का विचार था कि, '..... हम यह स्वीकार नहीं कर सकते कि कानून का इरादा यह हो कि प्रत्येक व्यक्ति को अन्य के निजी लाभ के लिए उसकी भूमि से अलग कर दिया जाए जो सरकार के माध्यम से कम्पनियों के मालिक भी हो सकते हैं, साधारण रूप से कि कम्पनी वस्तुओं का उत्पादन करेंगी जो जनता के लिए उपयोगी होंगे..... यदि हम कानून के पीछे का इतिहास देखें, जिसे अधिनियम बना दिया गया, हम पाएंगे कि कम्पनी के लिए अधिग्रहण सदैव कुछ कार्यों का निर्माण के लिए किया जाता है जिसे सामान्य जनता उपयोग में ला सकती है। इस संबंध में 1863 के अधिनियम 22 का संदर्भ दिया गया है जिसमें निजी व्यक्तियों और कम्पनियों के लिए अधिग्रहण का प्रावधान है। यह अधिनियम सार्वजनिक उपयोग के कार्य पर लागू होता है जिसे एस–2 में परिभाषित किया है जिसका अर्थ है कोई पुल, सड़क, रेल पटरी, ट्राम की सड़क, सिंचाई या जहाज रानी के लिए नहर, किसी नदी या बंदरगाह, डॉक, घाट, जैटी, नाले का कार्य अथवा इलैक्ट्रिक टैलीग्राफ के सुधार का कार्य या इसी प्रकार के कार्य से संबंधित सहायक कार्य.....

'अब वर्तमान मामले के तथ्यों पर विचार करें कि अधिग्रहण किसी ऐसे कार्य के लिए है जो सामान्य जनता के लिए उपयोगी है जैसा धारा 40 (1) (बी) में निर्धारित किया गया है जिसे सामान्य जनता उस प्रकार से उपयोग कर सकती है और जो धारा 41 के अन्तर्गत करार की पांचवी शर्त के अनुसार हो..... इन प्रावधानों के लिए अपेक्षा की जाती है कि यह कार्य जनता के लिए सीधे उपयोगी हो और करार में ऐसी एक शर्त हो कि जनता स्वयं सीधे इसे अधिकार के साथ उपयोग करे। हमें ऐसा प्रतीत होता है कि एसएस 40 (1) (बी) और 41 में संबंधित शब्दों के अन्तर्गत ये वे कार्य हैं जैसे अस्पताल, सार्वजनिक पठन कक्ष या एक पुस्तकालय अथवा एक शैक्षिक संस्था खोली जाए जो जनता के लिए उपयोगी हो या ऐसा कोई अन्य कार्य जिसे आम जनता सीधे उपयोग कर सके जैसा निर्धारित है और इस प्रकार केवल वही कार्य किए जाएं जो सामान्य जनता के लिए उपयोगी हैं और वह इसे सीधे उपयोग कर सके इन उद्देश्यों के लिए अधिनियम किसी कम्पनी के लिए भूमि अधिगृहित की जा सकती है.....

'एसएस 40 और 41 के संबंधित शब्दों के अर्थ के अन्तर्गत कम्पनी के लिए भूमि का अधिग्रहण इसी आधार पर नहीं किया जा सकता कि कम्पनी द्वारा बनाई गई वस्तुओं का उपयोग सामान्य जनता के लिए उपयोगी होगा।'

उच्चतम न्यायालय के विचार में जनता के उद्देश्य हेतु निजी लाभ कमाना शामिल नहीं होना चाहिए और इसके अधिग्रहण के लिए सार्वजनिक कल्याण का होना आवश्यक है जिसके लिए लोगों की सीधी पहुंच हो। देवेन्द्र सिंह और अन्य–बनाम पंजाब सरकार और अन्य के मामले में (12 अक्तूबर, 2007) इसी न्यायालय में लगभग इसी प्रकार का विचार प्रकट किया है, 'जनता प्रयोजन या जनता के कारोबार के उद्देश्य के लिए सार्वजनिक स्वास्थ्य, सुरक्षा, मनोबल, सामान्य कल्याण, समृद्धि और रहने वाले या सभी नागरिकों का संतोष जिसका उल्लेख किया गया हो, उदाहरण के लिए एक ऐसी सरकार जिसकी प्रमुख शक्तियां इन जनता प्रयोजनों या जनता कारोबार के लिए उपयोगी की जाती हों।'

अन्य मामलों में उच्चतम न्यायालयों का भिन्न विचार है। एक मामले में (सोमवंती और अन्य बनाम पंजाब सरकार और अन्य (2 मई, 1962) पंजाब सरकार ने एक सार्वजनिक लिमिटिड कम्पनी के पक्ष में भूमि अधिग्रहण की लागत के लिए सरकार के राजस्व के 100/– रू. की स्वीकृति ही दी और उच्चतम न्यायालय ने इस अधिग्रहण का अनुमोदन किया। उच्चतम न्यायालय ने अपने निर्णय में कहा, 'अतः हम स्वीकृत करते हैं

कि अधिनियम में प्रावधान है कि राज्य सरकार द्वारा की गई घोषणा, कि एक विशेष भूमि की जनता प्रयोजन के लिए आवश्यकता है यही एक मात्र तथ्य का साक्ष्य है कि इस संविधान की आवश्यकता है अतः संविधान का यह उल्लंघन नहीं है..... हमारे विचार में राशि के भाग का अर्थ बड़ा भाग नहीं है और प्रत्येक मामले में न्यायालय का अपना निर्णय होगा कि जो हमारे समक्ष जांच के लिए आए कि राज्य द्वारा किया गया अंशदान क्या कानून की आवश्यकता को पूरा करता है। इस मामले में हम संतुष्ट है कि यह कानून की अपेक्षा को संतुष्ट करता है।' अन्य शब्दों में यदि सरकार नाममात्र राशि का भी अंशदान करती है तो कम्पनी के पक्ष में अधिग्रहण को जनता प्रयोजन के लिए माना जाए और सरकार द्वारा की गई घोषणा अंतिम होगी।

असाधारण रूप में उसी न्यायालय ने सरकारी राजस्व की लागत पर किसी कम्पनी के पक्ष में भूमि के वास्तविक अधिग्रहण पर गम्भीर संदेह प्रकट किया है। प्रतिभा नेमा और अन्य बनाम मध्यप्रदेश सरकार और अन्य (30 जुलाई, 2003) के मामले में उच्चतम न्यायालय ने कहा, 'धारा (6) (1) के प्रावधान में दर्शाया गया है कि जहां अधिग्रहण जनता के उद्देश्य के लिए हो तो प्रतिपूर्ति का सारा भाग या कुछ अंश सार्वजनिक राजस्व में से या किसी स्थानीय अर्थोरिटी द्वारा नियंत्रित या व्यवस्थित निधि से किया जाना है। किन्तु जहां पर किसी कम्पनी के लिए अधिग्रहण किया जाना है तो पूरे भाग की प्रतिपूर्ति वह कम्पनी ही करेगी। अतः यह भिन्नता वहां है कि अधिग्रहण जनता के उद्देश्य के लिए है या कम्पनी के लिए है, तो दो प्रयोजनाओं के लिए अधिग्रहण के बीच द्विभाजन पूरा नहीं है और यह नहीं कहा जा सकता कि जहां अधिग्रहण प्राथमिक रूप से एक कम्पनी के लिए है तो इससे पहले सदा पार्ट 7 के अन्तर्गत कार्यवाही की जानी चाहिए और कम्पनी द्वारा भुगतान की प्रतिपूर्ति की जानी चाहिए। मामलों की तीसरी श्रेणी की भी संभावना है कि जहां पर अधिग्रहण प्राथमिक रूप से एक कम्पनी के लिए है और उसी समय यह जनता के उद्देश्य के लिए भी है तो प्रतिपूर्ति का पूरा भाग या कुछ अंश सार्वजनिक राजस्व या कुछ निधियां स्थानीय प्राधिकारी द्वारा नियंत्रित या व्यवस्थित निधियों में सी दी जाएं..... इस प्रकार जनता के प्रयोजन के अधिग्रहण और भाग 7 के अधिग्रहण के बीच संबंधित प्रावधानों की न्यायिक व्याख्या के प्रभाव में धुंधला सा संदेह है। प्रमुख और सहायक निर्णायक भिन्नता इस तथ्य में है कि अधिग्रहण की लागत चाहे सार्वजनिक निधियों से पूरी आए या कुछ भाग आए। यहां दुबारा कुछ या सरकार द्वारा नाममात्र अंशदान भी धारा 6 के दूसरे प्रावधान का पर्याप्त अनुपालन होगा जैसे निर्णयों की श्रृंखला में स्वीकृति दी गई। वास्तविक परिणाम यह है कि कुछ राशि का अंशदान करने पर भी अधिग्रहण की प्रकृति और पद्धति सरकार द्वारा परिवर्तित की जा सकती है। सम्पूर्ण विश्लेषण में निजी क्षेत्र और उघोग की स्थापना करने के अधिग्रहण को माने जाने के लिए जनता प्रयोजन की विशेषता बन जाती है यदि सरकार नाममात्र राशि भी प्रतिपूर्ति के रूप में स्वीकृत करने के लिए आगे आती है। वर्तमान कानून में यही वास्तविक स्थिति दिखाई देती है।'

अंत में जनता प्रयोजन की परिभाषा और उद्देश्य का समाधान नहीं हो पाता और सरकार अपने विवके से कार्य करती है। 1984 के संशोधन के बाद सरकार अलग–अलग रास्ते अपना रही है। यह सरकारी निगमों/कम्पनियों (सामान्यतः राज्य औद्योगिक निगम) के नाम से भूमि अधिग्रहित करती है क्योंकि जनता प्रयोजन में उल्लेख है कि 'राज्य के निगम या राज्य द्वारा नियंत्रित निगम हेतु भूमि का प्रावधान' और इसके पश्चात भूमि को किसी विशेष कम्पनी को सौंप देती है। यहाँ पर प्राथमिक अधिग्रहण एक कम्पनी के लिए है किन्तु इसे जनता प्रयोजन का रंग दे दिया गया। कहने की आवश्यकता नहीं कि सार्वजनिक राजस्व में से अधिग्रहण की लागत दी गई जैसा उच्चतम न्यायालय ने प्रतिभा नीमा और अन्य बनाम मध्य–प्रदेश सरकार और अन्य के मामले में पहले उल्लेख किया था। अधिनियम के पार्ट 7 को वास्तव में फालतू में बनाया गया।

बड़े–बड़े घराने यह मंशा रखते हैं कि सरकार पर सारा बौझ लाद दिया जाए न केवल धन के रूप में बल्कि जिन हजारों व्यक्तियों की भूमि अधिग्रहण की जानी है उनके जीवनयापन की समस्या से भी वे पीछा छुड़ाना चाहते हैं। निर्धन और शक्तिहीन व्यक्ति धन, शक्ति और शारीरिक शक्तियों के समक्ष हार मान लेते हैं जिसमें राजनीति भी महत्वपूर्ण भूमिका निभाती है। यह एक साधारण किन्तु मौलिक मुद्दा है जिसके आसपास विवाद फैला हुआ हैः निजी लाभ के लिए पब्लिक को कीमत चुकानी पड़ती है। मुद्दा यह है कि निर्धन अपनी भूमि और व्यवसाय खो रहे हैं और जिसमें उनका कोई हित नहीं है।

भूमि अधिग्रहण पूरे विश्व में वैश्विक कार्यक्रम का ही एक भाग है। भारतीय कम्पनियों सहित बड़ी–बड़ी विदेशी कम्पनियों ने भी अफ्रीका में हजारों एकड़ कृषि भूमि खरीदी है। उस क्षेत्र में खाद्य संकट का एक मुख्य कारण कृषि भूमि का उपयोग अन्य क्षेत्रों में करना है। क्या भारत को भी अफ्रीका की राह पर चलना चाहिए या देश में जनता प्रयोजन की कोई उचित और स्वीकार्य परिभाषा होनी चाहिए जिसका वास्तविक अर्थ जनता का हित ही हो। वास्तव में आम जनता की यही माँग है।

लेखक, 'भूमि और भूमि सुधार विभाग, पश्चिम बंगाल' के एक सेवानिवृत्त अधिकारी हैं और वर्तमान में एक सामाजिक कार्य समूह नागरिक मंच के और अनिक, सामाजिक–राजनीतिक कार्यों का अखबार, में सहयोगी हैं।

नीलगिरी पहाड़ी के छोटे चाय उत्पादकों द्वारा न्यूनतम समर्थन मूल्य की माँग

तमिलनाडु का नीलगिरी जिला बागानों का प्रमुख जिला है। इसकी मिट्टी और जलवायु चाय के लिए बहुत उपयोगी है। नीलगिरी का चाय उद्योग 100 वर्ष पुराना है और इस जिले की अर्थव्यवस्था की रीढ़ है। यह एक कृषि आधारित निर्यात उद्योग है। सिंचित कुल क्षेत्र में से 70 प्रतिशत भाग पर चाय उगाई जाती है। इस प्रकार नीलगिरी के लोगों की आजिविका चाय उत्पादन पर निर्भर है।

किन्तु, पिछले 15 वर्षों से छोटे चाय उत्पादक हरी चाय की पत्ती के विपणन में कठिनाईयाँ झेल रहे हैं। उन्हें उनकी हरी पत्ती का लाभकारी मूल्य नहीं मिलता। उर्वरक मूल्यों में निरंतर वृद्धि और मजदूरी की लागत आदि बढ़ने से इन उत्पादकों को बिक्री के बाद कुछ नहीं बचता है। किसानों ने इससे छुटकारा पाने के लिए कई उपाय किए किन्तु लम्बे संघर्ष के बावजूद भी उनकी समस्या का समाधान नहीं हो पाया। जब तक सरकार आवश्यक कदम नहीं उठाती है अर्थात् न्यूनतम समर्थन मूल्य नहीं देती है तो उनकी आजिविका में कठिनाईयाँ आती रहेंगी।

इस स्थिति में दि नेलीकोलू चैरिटेबल ट्रस्ट (नीलगिरी की पहाड़ी जनताति) ने माननीय मद्रास उच्च न्यायालय में 1 अप्रैल, 2008 को एक याचिका दायर की। माननीय मद्रास उच्च न्यायालय ने स्पष्ट निर्णय दिया कि हरी पत्ती के लिए न्यूनतम वास्तविक समर्थन मूल्य नियत किया जाए। भारत सरकार को भी निर्देश दिया कि इस निर्णरू को 6 महीने में लागू किया जाए। वास्तव में सामान्य रूप से नीलगिरी के लोगों के लिए यह बहुत बड़ा वरदान है और छोटे चाय उत्पादकों के लिए भी विशेष रूप से वरदान है।

नीलगिरी जिले के भारत कृषक समाज, जिसके प्रमुख इसके जिला अध्यक्ष श्री के.आर. अण्डू गोड़र हैं, ने नेलीकोलू चैरिटेबल ट्रस्ट के सहयोग से एक आपातकालीन बैठक बुलाई और इस मुद्दे का सकारात्मक समाधान करने के लिए केन्द्र और राज्य सरकार दोनों से हस्तक्षेप करने की प्रार्थना की। इसने भारत सरकार से हरी चाय की पत्ती के लिए 25 रू. प्रति किलोग्राम का न्यूनतम समर्थन मूल्य नियत करने का अनुरोध किया है ताकि नीलगिरी जिले के छोटे चाय उत्पादकों को कुछ सहायता मिल सके।

अधिक जानकारी के लिऐ श्री के.आर. अण्डू गोड़र, गाँव/पोस्टः केट्टी–643215, तालुकः कुन्नुर, जिलाः नीलगिरी, (तमिलनाडु) से संपर्क करें।