# केन्द्रीय कानून के तरलीकरण का मानचित्रणः

## भू–अधिग्रहण, पुनर्वास और पुनर्स्थापन अधिनियम, 2013 में उचित मुआवज़े और पारदर्शिता के अधिकार के अंतर्गत बनाए गए नियमों का तुलनात्मक विश्लेषण

**कांची कोहली और देबायन गुप्ता**
सेन्टर फॉर पॉलिसी रिसर्च – नमति पर्यावरण न्याय कार्यक्रम

**हिन्दी अनुवाद – निधि अग्रवाल**

OCCASIONAL PAPER

CENTRE FOR POLICY RESEARCH

WWW.CPRINDIA.ORG

# कार्यकारी सारांश

पिछले चार वर्षों से, भू–अधिग्रहण, पुनर्वास और पुनर्स्थापन (RFCTLARR) अधिनियम, 2013 में उचित मुआवज़े और पारदर्शिता के अधिकार का विषय चर्चाओं में केन्द्रीय रहा है। इस कानून में, वर्ष 2014 में सत्ता में आने के तुरंत बाद ही, राष्ट्रीय लोकतांत्रिक गठबंधन (एन.डी.ए.) सरकार ने कई विवादास्पद बदलाव किए। इन बदलावों पर संसद में चर्चाएं हुईं, मीडिया में विश्लेषण हुए और विरोध प्रदर्शनों में इन्हें चुनौती भी दी गई। हालांकि इन संशोधनों पर अंतिम निर्णय संयुक्त संसद कमिटि (जे.पी.सी.) द्वारा लिया जाना बाकी है, लेकिन कई राज्यों ने अधिनियम की धारा 109 के अंतर्गत बनाए गए नियमों के माध्यम से बदलाव कर दिए हैं, या अपने खुद के राज्य स्तरीय भू–अधिग्रहण कानून बना लिए हैं।

राज्य सरकारों द्वारा किए गए इन प्रयासों की जांच करने से निम्नलिखित धाराएं स्पष्ट दिखाई पड़ती हैं :

- कम–से–कम छः राज्य सरकारों ने अपने खुद के भू–अधिग्रहण अधिनियम बनाए हैं और उनके लिए संविधान की धारा 254 (2) के अंतर्गत राष्ट्रपति की स्वीकृति मांगी है। यह नीति आयोग द्वारा 2015 में दिए गए सुझावों पर आधारित है। तमिलनाडु, गुजरात, महाराष्ट्र, तेलंगाना, राजस्थान और झारखंड ने इस तरीके से अपने खुद के भू–अधिग्रहण अधिनियम बनाए हैं।
- इन राज्यों के यह नए कानून 2014 के भू–अध्यादेश पर आधारित हैं और इनके अंतर्गत कुछ विशिष्ट उपयोगों के लिए केन्द्रीय कानून के अंतर्गत भू–अधिग्रहण को बाहर रखा गया है। (RFCTLARR) गुजरात संशोधित अधिनियम, 2016 में 2014 अध्यादेश में सुझाए गए सभी बदलावों को शामिल किया गया है।
- राज्य एन.डी.ए. सरकार के 2014 के भू–अध्यादेश की धाराओं को राज्य नियमों के द्वारा भी शामिल कर रहे हैं, जिसके माध्यम से केन्द्रीय कानून में 'संशोधन' के प्रयास किए जा रहे हैं। राज्य कुछ प्रक्रियाओं की आवश्यकता की अनिवार्यता हटा कर या कानून के दायरे को सीमित करके केन्द्रीय कानून में संशोधन करने का प्रयास कर रहे हैं। उदाहरण के लिए, उत्तर प्रदेश नियमों के अंतर्गत सामाजिक प्रभाव आंकलन करने की प्रक्रिया उतनी व्यापक नहीं है, जितनी कि 2014 के केन्द्रीय नियमों में दी गई है।
- राज्य स्तरीय नियमों में कुछ प्रगतिशील धाराओं, जैसे कि, पूर्व–सहमति, जन सुनवाई या सामाजिक प्रभाव आंकलन (SIA) को लागू करना अनिवार्य नहीं है। झारखंड राज्य नियमों में ग्राम सभा की स्वीकृति के लिए आवश्यक कोरम को घटा कर एक–तिहाई कर दिया गया है, जबकि केन्द्रीय नियमों के अनुसार यह कोरम आधा होना चाहिए।
- राज्य सरकारें अनुपयुक्त अधिग्रहीत ज़मीनों को भू–बैंकों के रूप में अपने अधिकार में रख रही हैं, जबकि केन्द्रीय कानूनों के अनुसार उन्हें यह ज़मीनें उनके मूल मालिकों को लौटा देनी चाहिए। ऐसा ओडिशा और झारखंड में किया जा रहा है। तमिलनाडु का कानून इजाज़त देता है कि अनुपयुक्त ज़मीन को किसी भी अन्य उद्देश्य के लिए दिया जा सकता है, जिसके लिए पहले ज़िला कलेक्टर से प्रमाणपत्र प्राप्त किया गया हो। तेलंगाना में, अनुपयुक्त ज़मीनों को वापस किए जाने की अवधि को पांच साल से बदलकर, पांच साल या ''परियोजना स्थापित करने के लिए निर्दिष्ट अवधि'', इनमें से जो भी देरी से हो, कर दिया गया है।
- राज्यों के नियम भू–अधिग्रहण के लिए दिए जाने वाले मुआवज़े की रक़म को भी कम कर रहे हैं। हरियाणा, छत्तीसगढ़ और त्रिपुरा जैसे राज्यों में ग्रामीण भूमि अधिग्रहण के लिए ली गई ज़मीन को 1.00 के आंकड़े से गुना करना निर्धारित किया गया है, जबकि यह आंकड़ो केन्द्रीय कानून में 2.00 है।
- 2013 के कानून में संशोधनों की समीक्षा के लिए गठित की गई जे.पी.सी., एक साल शांत रहने के बाद, 2017 के मध्य से काफी सक्रिय हो गई है। इसकी रचना में भी काफी महत्वपूर्ण बदलाव हुए हैं।

संयुक्त प्रगतिशील गठबंधन (UPA) सरकार ने उपनिवेशी भू–अधिग्रहण अधिनियम, 1894 को बदल कर नया RFCTLARR अधिनियम, 2013 लागू किया। हालांकि सार्वजनिक उद्देश्यों में निजि कार्यक्षेत्र द्वारा बनाए जाने वाली परियोजनाओं को

शामिल करने के लिए विस्तारित की गई इस अधिनियम की परिभाषा की काफी निंदा की गई, लेकिन इस नए अधिनियम का राजनैतिक पार्टियों, सामाजिक आंदोलनों, किसान समूहों और गैर–सरकारी संस्थाओं ने स्वागत किया। इसका प्रमुख कारण यह है कि इसमें सामाजिक प्रभाव आंकलन (SIA), पूर्व सहमति, अनुपयुक्त भूमि को मूल मालिकों को लौटाए जाने, खाद्य सुरक्षा और बेहतर मुआवज़े के प्रावधान शामिल किए गए हैं।

राज्यों द्वारा बनाए गए नियम या नए राज्य स्तरीय भू–अधिग्रहण कानून सरकारों और निवेशकों के पक्ष में भू–अधिग्रहण की प्रक्रिया को आसान बनाने का प्रयास करते हैं। जहां कुछ राज्यों ने SIA करने की अवधि कम कर दी है या उसे करवाने की अनिवार्यता ही खत्म कर दी है, वहां अन्य राज्यों ने मुआवज़े की राशि कम करी है या ज़मीन लौटाने से संबंधित धाराओं को लागू करने की स्थितियों में बदलाव कर दिया है। कुछ राज्यों ने अध्यादेश जारी किया है, जिसके तहत् भू–अधिग्रहण से पहले सहमति लेने की प्रक्रिया को ही हटा दिया गया है।

| राज्य संशोधित अधिनियमों द्वारा दी गई छूट | | | | |
|---|---|---|---|---|
| केन्द्रीय कानून के अंतर्गत प्रावधान | | | | |
| | गुजरात | महाराष्ट्र | तमिलनाडु | तेलंगाना |
| सामाजिक प्रभाव आंकलन और सहमति : भू–अधिग्रहण प्रक्रिया के अंतर्गत सामाजिक प्रभाव आंकलन और प्रभावित भू–मालिकों की सहमति अनिवार्य है। | कुछ प्रकार की परियोजनाओं को SIA और सहमति लेने से छूट। उदाहरण के लिए, जो परियोजनाएं राष्ट्रीय सुरक्षा या रक्षा के लिए आवश्यक हैं; ग्रामीण मूलभूत निर्माण; गरीबों के लिए सस्ते घर; औद्योगिक कॉरीडोर व अन्य मूलभूत निर्माण परियोजनाएं, जिनमें सार्वजनिक–निजि भागीदारी की परियोजनाएं भी शामिल हैं। | केवल निजि कार्यक्षेत्र की परियोजनाओं के लिए SIA और सहमति के प्रावधान लागू होंगे। सार्वजनिक–निजि भागीदारी परियोजनाओं को इन प्रावधानों से छूट है। | RFCTLARR के प्रावधानों से छूट देने वाले राज्य के चार कानूनों के अंतर्गत किए गए भू–अधिग्रहण। इन कानूनों के अंतर्गत SIA और सहमति लेना अनिवार्य नहीं है। इन कानूनों में शामिल हैं हरिजन कल्याण स्कीमें, औद्योगिक प्रयोजन के लिए भू–अधिग्रहण और राजमार्ग। | कुछ प्रकार की परियोजनाओं को SIA और सहमति लेने से छूट। उदाहरण के लिए, जो परियोजनाएं राष्ट्रीय सुरक्षा या रक्षा के लिए आवश्यक हैं; ग्रामीण मूलभूत निर्माण; गरीबों के लिए सस्ते घर; औद्योगिक कॉरीडोर व अन्य मूलभूत निर्माण परियोजनाएं, जिनमें सार्वजनिक–निजि भागीदारी की परियोजनाएं भी शामिल हैं। |

| राज्य नियमों के अंतर्गत किया गया तरलीकरण | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **सामाजिक प्रभाव आंकलन** | | | | | |
| **केन्द्रीय नियमों की धाराएं** | **तरलीकरण** | | | | |
| | **आंध्र प्रदेश** | **झारखंड** | **सिक्किम** | **तेलंगाना** | **उत्तर प्रदेश** |
| जन सुनवाई में भाग लेने के लिए अग्रिम सूचना की अवधि: **3 सप्ताह** | जन सुनवाई में भाग लेने के लिए अग्रिम सूचना की अवधि: **1 सप्ताह** | जन सुनवाई में भाग लेने के लिए अग्रिम सूचना की अवधि: **2 सप्ताह** | जन सुनवाई में भाग लेने के लिए अग्रिम सूचना की अवधि: **2 सप्ताह** | जन सुनवाई में भाग लेने के लिए अग्रिम सूचना की अवधि: **1 सप्ताह** | जन सुनवाई में भाग लेने के लिए अग्रिम सूचना की अवधि: **1 सप्ताह** |
| SIA करवाने और रिपोर्ट जमा करने की समयावधि: **6 महीने** | अवधि कम नहीं की गई है | अवधि कम नहीं की गई है | अवधि कम नहीं की गई है | अवधि कम नहीं की गई है | SIA करवाने और रिपोर्ट जमा करने की समयावधि: **2 महीने** |
| ज़रूरी है कि ज़मीन की किस्म, भूमि धारण कितना है, क्षेत्र में किस प्रकार का भूमि धारण है, ज़मीन की कीमतों, भू–धारण में बदलाव स्थापित किया जाए। | मौजूद है | मौजूद है | मौजूद है | मौजूद है | यह नियम हटा दिया गया है |

| 2013 के कानून के अंतर्गत अनुपयुक्त ज़मीन को लौटाना | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **केन्द्रीय कानून की धाराएं** | **तरलीकरण** | | | | | |
| | **झारखंड** | **कर्नाटक** | **उड़ीसा** | **तमिलनाडु** | **तेलंगाना** | **त्रिपुरा** |
| यदि 5 साल या उससे ज़्यादा अवधि तक कोई भूमि अनुपयुक्त पड़ी है, तो उसे या तो मूल मालिक को लौटा दिया जाए या सरकार के भू–बैंक में शामिल कर दिया जाए। | मूल मालिकों या उनके उत्तराधिकारियों को ज़मीन वापस करने का कोई प्रावधान नहीं है। ज़मीन को सरकार के भू–बैंक में ही रखा जाएगा। | मूल मालिकों या उनके उत्तराधिकारियों को ज़मीन वापस करने से पहले उन्हें वर्तमान समय में ज़मीन का बाज़ार मूल्य देना होगा, जिसमें से उन्हें दिए गए मुआवज़े की राशि घटा दी जाएगी। | मूल मालिकों या उनके उत्तराधिकारियों को ज़मीन वापस करने का कोई प्रावधान नहीं है। ज़मीन को सरकार के भू–बैंक में ही रखा जाएगा। | यदि ज़िला कलेक्टर संतुष्ट है कि ज़मीन को किसी अन्य प्रयोजन के लिए इस्तेमाल किया जा सकता है, तो वह नोटिस जारी कर सकता है कि ज़मीन सरकार के भू–बैंक में हस्तांतरित कर दी जाए। | पांच साल की अवधि को बढ़ा कर पांच साल या परियोजना स्थापित करने के लिए आवश्यक अवधि, जो भी अधिक हो, कर दिया गया है। | मूल मालिकों या उनके उत्तराधिकारियों को ज़मीन वापस करने से पहले उन्हें वर्तमान समय में ज़मीन का बाज़ार मूल्य देना होगा, जिसमें से उन्हें दिए गए मुआवज़े की राशि घटा दी जाएगी। |
| **खाद्य सुरक्षा संबंधी प्रावधान** | | | | | | |
| **केन्द्रीय कानून की धाराएं** | **तरलीकरण** | | | | | |
| | **छत्तीसगढ़** | **झारखंड** | **मध्य प्रदेश** | | | |
| सिंचित बहु–फसल युक्त ज़मीन के अधिग्रहण पर सीमा है : **राज्य के कुल सिंचित क्षेत्रफल के 1 प्रतिशत से अधिक नहीं होना चाहिए।** | सिंचित बहु–फसल युक्त ज़मीन के अधिग्रहण पर सीमा है : **राज्य के कुल सिंचित क्षेत्रफल के 2 प्रतिशत से अधिक नहीं होना चाहिए।** | सिंचित बहु–फसल युक्त ज़मीन के अधिग्रहण पर सीमा है : **राज्य के कुल सिंचित क्षेत्रफल के 2 प्रतिशत से अधिक नहीं होना चाहिए।** | **नियम में कोई बदलाव नहीं।** | | | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| अन्य कृषि ज़मीन के अधिग्रहण पर सीमा है : **राज्य के कुल शुद्ध बुआई क्षेत्रफल के 5 प्रतिशत से अधिक नहीं होना चाहिए।** | अन्य कृषि ज़मीन के अधिग्रहण पर सीमा है : **राज्य के कुल शुद्ध बुआई क्षेत्रफल के 1 प्रतिशत से अधिक नहीं होना चाहिए।** | अन्य कृषि ज़मीन के अधिग्रहण पर सीमा है : **राज्य के कुल शुद्ध बुआई क्षेत्रफल के 1/4 से अधिक नहीं होना चाहिए।** | अन्य कृषि ज़मीन के अधिग्रहण पर सीमा है : **राज्य के कुल शुद्ध बुआई क्षेत्रफल के 50 प्रतिशत से अधिक नहीं होना चाहिए।** |

| **सहमति** | | | |
|---|---|---|---|
| **केन्द्रीय कानून की धाराएं** | **तरलीकरण** | | |
| | **हिमाचल प्रदेश** | **झारखंड** | **सिक्किम** |
| सहमति प्राप्त करने के लिए ग्राम सभा का कोरमः **50 प्रतिशत** | ग्राम सभा का कोरम हिमाचल प्रदेश पंचायती राज अधिनियम, 1994 के अनुसार (**कुल सदस्यों के एक–तिहाई सदस्यों की उपस्थिति**) या हिमाचल प्रदेश नगर निगम अधिनियम, 1994 **(कुल सदस्यों में से आधे सदस्यों की उपस्थिति)** या हिमाचल प्रदेश नगर अधिनियम, 1994 **(कुल सदस्यों में से आधे सदस्यों की उपस्थिति)** तय किया जाएगा। | झारखंड नियमों के अंतर्गत, ग्राम सभा के कोरम को घटा कर **1/3** कर दिया गया है। | नियमों में कोई बदलाव नहीं। |
| एक–तिहाई औरतों का प्रतिनिधित्व होना ज़रूरी है। | यह नियम मौजूद नहीं है। | यही नियम कायम रखा गया है | यही नियम कायम रखा गया है |
| भूमि अधिग्रहण की शर्तें प्रदर्शित करने की समयावधिः **3 सप्ताह** | नियम में कोई बदलाव नहीं | भूमि अधिग्रहण की शर्तें प्रदर्शित करने की समयावधिः **10 दिन** | भूमि अधिग्रहण की शर्तें प्रदर्शित करने की समयावधिः **15 दिन** |

| **मुआवज़ा निर्धारित करना** | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **केन्द्रीय कानून की धाराएं** | **तरलीकरण** | | | |
| | **असम** | **छत्तीसगढ़** | **हरियाणा** | **त्रिपुरा** |
| शहरी क्षेत्रों में भूमि के लिए गुणातमक आंकड़ाः **1.0** | शहरी क्षेत्रों में भूमि के लिए गुणातमक आंकड़ाः **1.5** | शहरी क्षेत्रों में भूमि के लिए गुणातमक आंकड़ाः **1.0** | शहरी क्षेत्रों में भूमि के लिए गुणातमक आंकड़ाः **1.0** | शहरी क्षेत्रों में भूमि के लिए गुणातमक आंकड़ाः **1.0** |
| ग्रामीण क्षेत्रों में भूमि के लिए गुणातमक आंकड़ाः **2.0** | ग्रामीण क्षेत्रों में भूमि के लिए गुणातमक आंकड़ाः **2.0** | ग्रामीण क्षेत्रों में भूमि के लिए गुणातमक आंकड़ाः **1.0** | ग्रामीण क्षेत्रों में भूमि के लिए गुणातमक आंकड़ाः **1.0** | ग्रामीण क्षेत्रों में भूमि के लिए गुणातमक आंकड़ाः **1.0** |

इस लेख में विश्लेषण किया गया है कि किस प्रकार राज्य सरकारों ने केन्द्रीय अधिनियम में बदलाव किए हैं और उसके आधार पर अपने अधिनियम बनाए हैं। इसमें संक्षिप्त रूप से हाल के कानूनी केसों पर भी नज़र डाली गई है कि कानून की पूर्वव्यापी धाराओं को किस प्रकार लागू किया गया है, जैसे कि वे मामलें जिन में मूल मालिकों को ज़मीन वापस की जानी है या 2013 के कानून के अंतर्गत प्रक्रिया फिर से चलाई जानी है। यह लेख जे.पी.सी. की वर्तमान गतिविधियों को भी उजागर करता है, जिसका गठन एन.डी.ए. के प्रस्तावित अध्यादेश के कारण संसद के दोनों सदनों में पैदा हुए गतिरोध का हल निकालने के लिए किया गया था। वर्तमान समय में जे.पी.सी. के सामने कई महत्वपूर्ण पहलुओं, जैसे कि सामाजिक प्रभाव आंकलन पर चर्चाएं की जा रही हैं।