

भूमी अधिग्रहण समस्या व उपाय

वि. तिडके

वाणिज्य विभाग, आबासाहेब पारवेकर महाविद्यालय, यवतमाळ

सारांश

भारतात राजेराजवाड्यापासून खाजगी जमिनी खाजगी सार्वजनिक हितासाठी ताब्यात घेण्याची प्रथा होती. इंग्रज काळात इंग्रजांनी वेगवेगळ्या प्रांतात वेगवेगळे कायदे करून भूसंपादनाचे कायदे राबविले. या कायदा विरोधात दाद मागण्याची सुध्दा सोय नव्हती. इंग्रजांच्याच काळात संपूर्ण देशासाठी 1894 मध्ये भूमी अधिग्रहण अधिनियम तयार करून राबविण्यात आला. पुढे यात किरकोळ बदल होत गेले व 2013 मध्ये यात विशेष बदल करण्यात आले. सन 2014 मध्ये 2013 च्या कायद्यातील अनेक कलमे काढून नवीन टाकण्यात आली. कायदा अस्तित्वात आला. 2014 च्या कायद्यात सर्वच स्तरातून विरोध होत आहे. जन प्रक्षोभ वाढत आहे. जनहिताच्या व सार्वजनिक कल्याणाचे नावावर असंघटीत, अशिक्षित, गोरगरीब शेतकऱ्यांच्या जमीनी शासनाला ताब्यात घेता येईल व शेतकऱ्यावर अन्याय होईल असा जनमानसात संभ्रम निर्माण झालेला आहे. वस्तुस्थितीचा शोध घेण्याचे उद्देशाने प्रस्तुत शोध निबंध लिहिण्याचा उद्देश आहे.

प्रास्ताविक

भारतात राजेराजवाडे काळापासून राजे भूमीवर हक्क सांगत होते. त्या काळात कोणताही सार्वजनिक हिताचा मोठा प्रकल्प होत नव्हता. सर्व जमीन शेतीखाली आणण्याचा प्रयत्न होत होता. राज्याला खजगी जमीनीची गरज पडल्यास राजे ती विकत घेत, असा उल्लेख सापडतो.

सार्वजनिक कामासाठी खाजगी जमीनी ताब्यात घेण्याची कल्पना सर्वप्रथम इंग्रजांनी मांडली. सन 1824 साली बंगाल विनियम एक, या कायदानुसार बंगाल प्रांतातील खाजगी मालमत्ता इंग्रज सरकारने ताब्यात घेतली. हा कायदा फक्त बंगाल प्रांताला लागू झाला. मुंबईमध्ये भूमी संपादनासाठी 1939 चा इमारत अधिनियम अट्टावीस रस्ते बांधणी व रुंदीकरणासाठी संमत करण्यात आला. सार्वजनिक कामासाठी जमीनी अधिग्रहण करणे सोपे व्हावे म्हणून मद्रासमध्ये 1852 चा अधिनियम 20 संमत केला. कलकत्ता, मुंबई, मद्रास या प्रांतासाठी वेगवेगळे कायदे होते. हळूहळू शासनानी हाती घेतलेले कोणतेही काम सार्वजनिक काम समजण्याची प्रथा पडली. त्यानंतर संपूर्ण देशात भूमी अधिग्रहणासाठी भूमी संपादन अधिनियम 1894 संमत झाला. हा कायदा संपूर्ण देशासाठी होता.

भूमी अधिग्रहण अधिनियम 1894

भूमी अधिग्रहण अधिनियम 1894 इंग्रजांच्या काळात तयार झालेला अधिनियम आहे. या अधिनियमानुसार

सार्वजनिक प्रयोजनासाठी सरकार भूमिचे अधिग्रहण करून शेतमालकाची भूमि आपल्या ताब्यात घेवू शकते. या कायदानुसार गृहनिर्माण, शिक्षण, आरोग्य, दळणवळण औद्योगिक विकास इत्यादींच्या सार्वजनिक विकासासाठी खाजगी जमिनी ताब्यात घेण्याचे अधिकार सरकारला प्राप्त झाले. कार भूमिमालकाला योग्य मोबदला देवून त्यांच्या जमीनी ताब्यात घेत. योग्य मोबदला हा शेवटी सरकार ठरवील तो असायचा. एक अधिसूचना काढून जमीन ताब्यात घेतल्या जात असे.

1894 च्या इंग्रज कालीन भूमि अधिग्रहण कायद्यात 2013 साली बदल करण्यात आला. 5 सप्टेंबर 2011 रोजी पहिल्यांदा या विधेयांबाबत लोकसभेत माहिती सांगण्यात आली होती. या विधेयकात कायदा लागू झाल्यानंतर जमीन मालकांची परवानगी घेणे बंधनकारक असल्याचे सांगण्यात आले होते. खाजगी कामासाठी जमीन अधिग्रहण करावयाची असल्यास 80 टक्के लोकहिताच्या कामासाठी, 70 टक्के लोकांच्या सहमती आवश्यक असल्याचे सांगण्यात आले होते. जमीन अधिग्रहणाच्या सार्वजनिक उद्देशामध्ये खननकाम, पायाभूत सुविधा, संरक्षण, सार्वजनिक क्षेत्रातील उपक्रम, रस्ते, रेल्वे, महामार्ग इत्यादींचा समावेश करण्यात आला होता. (झी मिडीया, नवी दिल्ली 30 ऑगस्ट 2013)

जून 5, 2011 ला तयार झालेले विधेयक 2013 मध्ये लोकसभेत मंजूर करण्यात आले. 1894 च्या कायद्यात 1985 साली किरकोळ बदल झाले. नुकसान भरपाई आणि तक्रारी ऐकून घेण्याची तरतूद

करण्यात आली. 2007 साली या कायद्यात सुधारणा करणारे विधेयक केंद्र सरकारने आणले आणि केंद्र सरकारच्या स्थाई समितीपुढे ठेवण्यात आले. फेब्रुवारी 2009 साली 14 व्या लोकसभेच्या शेवटच्या दिवशी हे विधेयक मांडण्यात आले व मंजूर झाले. परंतु राज्यसभेनी ते नामंजूर केले. 5 सप्टेंबर 2011 रोजी ग्रामविकास मंत्री जयराम रमेश यांनी 'भूसंपादन आणि पुनर्वसन कायदा' या नावाने नवीन कायद्याचा मसूदा सादर केला व त्यावर नागरिकांच्या प्रतिक्रिया मागविल्या.

भूमी अधिग्रहण कायदा 2013 ची प्रमुख वैशिष्ट्ये

- अनेक पिके घेतल्या जाणाऱ्या सुपिक जमिनीचे अधिग्रहण करता येणार नाही.
- सार्वजनिक तसेच खाजगी प्रकल्पासाठी भूमी अधिग्रहण करतांना अधिग्रहण क्षेत्रातील 70 टक्के शेतकऱ्यांची सहमती आवश्यक करण्यात आली होती.
- खाजगी प्रकल्पासाठी फक्त 20 टक्के जमीन अधिग्रहण करता येईल. इतर 80 टक्के जमिनीची व्यवस्था प्रकल्पधारकांनी स्वतः करावयाची होती.
- खाजगी शिक्षण संस्था तसेच खाजगी रुग्णालयासाठी जमीन अधिग्रहणाची व्यवस्था नव्हती.
- खाजगी उद्देशासाठी जमीन अधिग्रहण केवळ कंपनी कायदाप्रमाणे नोंदणी झालेल्या प्रमंडळापर्यंत मर्यादीत होती.
- गावातील पायाभूत सुविधांसाठी जमीन अधिग्रहणाचा अधिकार नव्हता.
- संरक्षण क्षेत्राकरिता जमीन अधिग्रहण करता येत होती.
- अधिग्रहणानंतर पाच वर्षांपर्यंत जमिनीचा उपयोग केला गेला नसेल तर मालकांना जमीन परत करण्याची तरतूद होती.
- जमीन अधिग्रहण प्रक्रियेत विलंब झाल्यास शेतकऱ्यांना नुकसान भरपाई देण्याची तरतूद.
- ग्रामीण भागातील जमिनीला बाजारभावापेक्षा चारपट मोबदला, तर शहरी भागात बाजार भावाच्या दुप्पट मोबदला देण्याची तरतूद होती.
- जमीन अधिग्रहण करतांना प्रकल्पग्रस्तांना पाच लाख रुपये नुकसान भरपाई आणि कुटुंबातील एका सदस्याला उपलब्ध असेल तर नोकरी देण्याची तरतूद होती. निर्वाह भत्ता म्हणून एक वर्षांपर्यंत 3000 रु. देण्यात येणार होता. या

शिवाय जगण्यासाठी आवश्यक असणाऱ्या इतर गरजापूर्ण करण्याकरिता 1 लाख 25 हजार रुपये देण्याची तरतूद होती.

- जमीन अधिग्रहणामुळे विस्थापीत झालेल्यांमध्ये त्या जागेवर राहणारा कुटुंब, मग ते कामगार असले तरी भाडेकरू, जमीनीतल्या पिकांचे भागीदार इ. चा समावेश होता.

भूमी अधिग्रहण कायदा 2014 ची वैशिष्ट्ये

- सुपिक जमिनीचे अधिग्रहण करण्याची तरतूद.
- सार्वजनिक तसेच खाजगी प्रकल्पासाठी 70 टक्के शेतकऱ्यांच्या सहमतीची आवश्यकता नाही.
- खाजगी प्रकल्पासाठी पूर्ण जमीन अधिग्रहण करता येईल.
- खाजगी शिक्षण संस्था तसेच खाजगी उद्योगासाठी जमीन अधिग्रहण करण्याची तरतूद.
- गावातील पायाभूत सुविधांसाठी जमीन अधिग्रहण करता येईल.
- संरक्षण क्षेत्र, औद्योगिक कॉरिडोर, पीपीपी प्रकल्प, स्वस्त घरांसाठी जमीन अधिग्रहण करता येईल.
- जमीन अधिग्रहण केल्यानंतर तिचा उपयोग योग्य कामासाठी नियोजित वेळेत झाला नाही तर ती जमीन मुळ मालकाला परत करण्याची स्पष्ट तरतूद नाही.
- या अधिनियमाचे उल्लंघन झाल्यास सरकारी अधिकाऱ्यांवर कारवाईची तरतूद नाही.

भूमी अधिग्रहणातून जनप्रक्षेप

स्वातंत्र्यानंतर धरण, विज प्रकल्प, खाणी, सेझा अशा असंख्य कारणांनी लोक विस्थापीत झाले. फक्त धरणामुळे विस्थापीत झालेल्या लोकांची संख्या चार कोटी पर्यंत आहे. स्वातंत्र्यानंतर राज्य तसेच केंद्रातील सत्ता बदलली. वेगवेगळ्या पक्षाकडे राज्य तथा केंद्र सरकारच्या सत्तेचे हस्तांतरण झाले परंतु भूमी अधिग्रहण पध्दतीत बदल झाला नाही. भूमी अधिग्रहणातून समाधानकारक तोडगा निघत नसल्याने शेतकरी जमीन मालक व गाववाशी नागरिक भूमी अधिग्रहणाला स्वखुशीने तयार होत नाही. उलट त्यांचेवर अन्याय होत असल्याची भावना निर्माण होऊन समाजात असंतोष निर्माण होत आहे. 1894 च्या भूमी अधिग्रहण कायद्यात 2014 च्या कायद्याने आमुलाग्र बदल केलेला आहे. तरी याही

कायद्यातून कृषी मालक व नागरीकांचे भले होणार नाही अशीच भावना संपूर्ण देशात दिसून येत आहे.

देशातील समाजसेवी मा.अण्णाजी हजारे यांनी या कायद्याविषयी चिंता व्यक्त केली आहे. त्यांच्याच शब्दात सांगायचे तर – “केंद्रात नवीन सरकार सत्तेत आल्यानंतर शेतकऱ्यांच्या हिताचे कायदे होतील अयशी अपेक्षा होती, मात्र या सरकारने भूमी अधिग्रहण वटहुकूम आणून शेतकरी विरोधी पाऊल उचलले आहे. ही दुर्दैवी बाब आहे” संपूर्ण देशातून या विधेयकाला कडाडून विरोध होत आहे. विरोधी राजकीय पक्ष या विधेयकाला विरोध करीत आहे. शेतकरी संघटनांचा विधेयकाला विरोध आहे. शेतकऱ्यांचे हीत जपणाऱ्या अनेक संघटना, संस्था या विधेयकाला विरोध करीत असून या विधेयकाला शेतकऱ्यांची अधोगती करणारे विधेयक म्हणून संबोधले आहे.

सार्वजनिक हित समोर करून अनेक प्रकल्पासाठी शेतकऱ्यांकडून जमीनीचे अधिग्रहण आजपर्यंत करण्यात आलेले आहे. परंतु त्यातून शेतकरी व नागरीक समाधानी झाल्याचे एकही उदाहरण समोर आलेली नाही. प्रत्येकवेळी जनप्रक्षोभ उफाळून आलेला आहे.

भूमी अधिग्रहणातून शेतकऱ्यांना आर्थिक मोबदला दिला जातो. त्यांचे पुनर्वसन केले जाते. कुटुंबातील प्रमुख व्यक्तीस नोकरी देण्याचे आश्वासन दिले जाते, अकृषक जमीन विक्रीत करून राहण्यासाठी घरे उपलब्ध करून दिल्या जाते. तरीही प्रकल्पग्रस्तांमध्ये अन्याय झाल्याची भावना कायमच राहते. याची कारणे शोधणे हा या शोध निबंधाचा प्रमुख उद्देश आहे.

शोध निबंधाची उद्दिष्टे

1. भूमी अधिग्रहण अधिनियमाचा आढावा घेणे.
2. भूमी अधिग्रहणाचा परिणाम तपासणे.

वरील उद्दिष्टाच्या पूर्तीसाठी भूमी अधिग्रहण कायद्याच्या पूर्वीपासून आढावा घेण्यात आलेला आहे. 1894 चा भूमी अधिग्रहण कायदा जाचक होते हे सर्व मान्य आहे. त्यानंतर तब्बल 118 वर्षांनंतर नवीन कायदा आला व 1 जानेवारी 2014 पासून लागू झाला. त्यानंतर केंद्र सरकार बदलले व एक वटहुकूम काढून 2013 च्या कायद्यात बदल सुचविला यात 1) ग्रामसभेचे भूसंपादनाला विरोध करण्याचे अधिकार रद्द 2) 80 टक्के शेतकऱ्यांचे सहमतीची

आवश्यकता नाही. 3) जमीन केव्हाही ताब्यात घेण्याचा सरकारला अधिकार 4) शेतीची किंमत शासन ठरवेल 5) पाल्याला मिळणाऱ्या नोकरीची अट रद्द इत्यादी तरतुदीमुळे अध्यादेशातील मुद्दे वादग्रस्त ठरले व भूमी अधिग्रहण विरोधात देशभर नकारात्मक वातावरण तयार झाले.

निष्कर्ष

पायाभूत सुविधांचे जाळे निर्माण करण्यासाठी जमीनीची गरज असते. आवश्यक मुलभूत गरजा भागविण्यासाठी एखादे वेळी खाजगी भूमी अधिग्रहण करावी लागते. भूमी अधिग्रहण करण्याचा अधिकार सरकारला असावा लागतो यात दुमत नाही. कायदे हे जनहितासाठी, जनकल्याणासाठी केले जातात. परंतु त्याच कायद्यातून एखाद्या घटकावर अन्याय होत असेल तर तो अन्याय दूर करण्याचे व न्याय देण्याचे कार्य ही कायद्यालाच करावे लागते. 2013 चा भूमी अधिग्रहण कायदा जनहिताचा व कल्याणाचा असला तरी भूमालकांना व ग्रामस्थांना अन्यायकारक वाटत आहे.

1. भारत देश कृषी प्रधान देश आहे. 54 टक्के लोक शेतीवर उदरनिर्वाह करतात. शेती शिवाय त्यांचे जवळ उदरनिर्वाहाचे दुसरे कोणतेही साधन नाही.
2. बहुतांश शेतकरी वर्ग अशिक्षित आहे. तांत्रिक आणि व्यवहारीक ज्ञानाचा अभाव असल्याने शेतीशिवाय दुसऱ्या व्यवसायात प्रवेश करणे त्याला अशक्यप्राय वाटते. शहरापासून दूर वास्तव्याला वर्षानुवर्षे असल्याने शहरी भागात आपला जम बसणे एवढा आत्मविश्वास त्यांच्यात नाही.
3. भूमी अधिग्रहणांमुळे संपूर्ण गावाचे पुनर्वसन करावे लागते. पुनर्वसनामुळे गावातील भूमीहीन शेतमजूर, कारागीर यांच्या परंपरागत व्यवसाय धंद्यावर विपरित परिणाम होतो. पुनरप्रस्थापित होणे कठीण जाते. तशी त्यांची मानसिकता नसते त्यामुळे संपूर्ण गावालाच भूमी अधिग्रहणाची भिती वाटते व भूमी अधिग्रहणाला विरोध करतात.
4. पिढ्यानपिढ्या एकाच गावात राहात आल्याने गाववासियांचे एकमेकांविषयी जिद्दाळ्याचे व घरोब्याचे संबंध निर्माण झालेले असतात. एकमेकांच्या सुखदुःखात सर्व सहभागी होतात. कठीण परिस्थितीत एकमेकांना मदत करतात. अशा प्रकारच्या सामाजिक जीवनाची त्यांना सवय झालेली असते. अश पोशक वातावरणामुळे अनेक संकटाचा सामना करण्याचे सामर्थ्य प्राप्त होते.

- याच वातावरणातून ते दुष्काळ, रोगराई, आपातकालीन परिस्थितीचा सामाना करतात. त्यामुळे भूमी अधिग्रहणामुळे निर्माण होणारी विस्थापितांची मानसिकता त्यांना रुचत नाही.
- देशात पायाभूत सुविधांच्या नावाखाली अनेक ठिकाणच्या जमीनी शासनानी ताब्यात घेतल्या परंतु विस्थापितांचे पुनर्वसन व्यवस्थित झाले नाही. योग्य मोबदला मिळाला नाही इत्यादी दृश्ये टि.व्ही.वर पाहल्याने भूमिअधिग्रहणाबद्दल गावकऱ्यात रोष निर्माण होतो.
 - भूमी अधिग्रहणातून मिळणारा मोबदला अत्यल्प असतो. मोबदला योग्य वेळी मिळत नाही. दरम्यानच्या काळात शेतजमीनीचे भाव भरमसाठ वाढलेले असतात. शेतीचा व्यवसाय उभा करणे अशक्य होते.
 - शेतकरी आपल्या भूमीवर जीवापाड प्रेम करतो. भूमी शेतकऱ्याचे उदरनिर्वाहाचे साधन आहे. जमीनीला वारसा हक्क असल्याने पुढील अनेक पिढ्या त्यावर पोसल्या जातात. भूमी स्थैर्य प्राप्त करून देते तसेच प्रतिष्ठाही प्राप्त करून देते. शेतीवर उदरनिर्वाह करणाऱ्या व्यक्तीला कितीही आर्थिक मोबदला दिला तरी त्याचेकडील जमीन काढून घेतल्यास त्याला वैफल्य, नैराश्य प्राप्त झाल्याशिवाय राहत नाही. यातूनच हळूहळू सामाजिक असंतोष निर्माण होतो.

उपाय

- शेतकरी परंपरागत शेती व्यवसायात असल्याने शेती शिवाय इतर व्यवसाय करू शकत नाही. ज्या शेतकऱ्यांच्या पूर्ण जमीनी प्रकल्पात जात असेल त्यांना शेतीच्या बदल्यात शेती देऊन त्यांचे पुनर्वसन केले गेले पाहिजे.
- प्रकल्पग्रस्तांना जमीन देणे सुलभ होण्यासाठी सिलींग कायदा पारदर्शक व प्रभावी केला पाहिजे.
- गावातील भूमीहीन, कारागीर यांचे पुनर्वसन शहरात केले गेल्यास त्यांना रोजगाराची संधी प्राप्त होईल.
- भूधारक तसेच भूमीहिनांना योग्य आर्थिक मोबदला दिला गेला पाहिजे.
- ज्यांच्या अंशतः जमीनी प्रकल्पात जातात त्यांना आर्थिक मोबदला देऊन नोकरीत प्राधान्य दिले पाहिजे.
- उद्योग व्यवसायाकरिता भूमी अधिग्रहण केल्यास त्याला योग्य आर्थिक मोबदला व उद्योग व्यवसायात मालकी हक्क दिला गेला पाहिजे. कारण त्याला आर्थिक मोबदला मिळत असला तरी भूमालकाचा परंपरागत व्यवसाय अधिग्रहणामुळे नष्ट होतो. इच्छा नसतानाही त्याला जमीन सोडावी लागते. इच्छा नसतांना जमीनीवरचा मालकी हक्क सोडणे याची भरपाई फक्त आर्थिक मोबदला देऊन भरून निघत नाही.
- धरणासाठी संपादन केलेल्या जमीन मालकाचे पुनर्वसन लाभक्षेत्रातील जमीनी ताब्यात घेऊन केले गेले पाहिजे, तर भूधारक स्वखुशीने जमीनी देतील.

संदर्भ

- महाकृषी : भूमी अधिग्रहणची सुरुवात व प्रक्रिया, 7 ऑगस्ट, 2011
- लॅन्ड अॅक्वीझिशन बिल 2013, जयराम रमेश
- विवेकानंद चामले, भारत स्वाभिमान ट्रस्ट 8.10.12
- मेराभारत समाचार : भूमी अधिग्रहण कायदा 2014 तील जाचक अटी, 24 फेब्रुवारी 2015
- भूमी अधिग्रहण कायद्यामुळे कोणाचे भले होणार ? मा. अण्णा हजारे
- भारतीय किसान संघ प्रसिध्दी प्रमुख विदर्भ प्रांत – शंकरराव पांडे