

## विधेयक का संक्षिप्त विश्लेषण

### भूमि अर्जन, पुनर्वासन और पुनर्व्यवस्थापन विधेयक, 2011

भूमि अर्जन, पुनर्वासन और पुनर्व्यवस्थापन, 2011 लोकसभा में 7 सितम्बर, 2011 को ग्रामीण विकास मंत्री द्वारा पेश किया गया था। इस विधेयक को ग्रामीण विकास की स्थायी समिति (चेयरपर्सन सुश्री सुमित्रा महाजन) को विचारार्थ भेजा गया, जिसे 11 मई, 2012 तक रिपोर्ट देनी है।

हाल के संक्षिप्त विश्लेषण:  
लोकपाल विधेयक, 2011  
29 नवंबर, 2011

पेंशन निधि नियामक और विकास प्राधिकरण विधेयक,  
2011  
नवंबर 28, 2011

पल्लवी बेदी  
pallavi@prsindia.org

सना गंगवानी  
sana@prsindia.org

23 अप्रैल 2012

#### विधेयक की मुख्य विशेषताएँ

- ◆ यह विधेयक भूमि अधिग्रहण के अलावा पुनर्स्थापन और पुनर्वास को भी संभव बनाता है। यह भूमि अधिग्रहण अधिनियम, 1894 का स्थान लेता है।
- ◆ भूमि अधिग्रहण की इस प्रक्रिया में सामाजिक प्रभाव आकलन (SIA) सर्वेक्षण, अधिग्रहण का उद्देश्य बताती हुई प्रारंभिक अधिसूचना, अधिग्रहण की घोषणा, और एक निश्चित समय तक दिया जाने वाला मुआवज़ा शामिल है। सभी अधिग्रहणों में अधिग्रहण से प्रभावित लोगों को पुनर्स्थापना और पुनर्वास देने की आवश्यकता है।
- ◆ अधिग्रहित भूमि के स्वामियों के लिए मुआवज़ा ग्रामीण क्षेत्रों के मामले में बाज़ार भाव का चार गुणा और शहरी क्षेत्रों के मामले में दुगुना होगा।
- ◆ निजी कंपनियों या सार्वजनिक-निजी भागीदारी द्वारा प्रयोग के लिए भूमि अधिग्रहण में 80 प्रतिशत विस्थापित लोगों की सहमति की आवश्यकता है। निजी कंपनियों द्वारा भूमि के विशाल टुकड़े की खरीद में पुनर्स्थापना और पुनर्वास के प्रावधान की आवश्यकता है।
- ◆ इस विधेयक के प्रावधान विशेष आर्थिक क्षेत्र अधिनियम (SEZ Act), 2005, परमाणु ऊर्जा अधिनियम, 1962, रेलवे अधिनियम, 1989, इत्यादि सहित मौजूदा 16 विधानों के अंतर्गत अधिग्रहणों पर लागू नहीं होंगे।

#### मुख्य मुद्दे और विश्लेषण

- ◆ यह स्पष्ट नहीं है कि कृषि भूमि की निजी खरीद पर पुनर्स्थापना और पुनर्वास की आवश्यकताओं को लागू करना संसद के अधिकार-क्षेत्र में है या नहीं।
- ◆ बिना किसी न्यूनतम सीमा के, प्रत्येक अधिग्रहण के लिए SIA सर्वे की आवश्यकता कुछ सरकारी कार्यक्रमों के कार्यान्वयन में देरी कर सकता है।
- ◆ निजी कंपनियों या सार्वजनिक-निजी भागीदारी द्वारा प्रयोग के लिए भूमि अधिग्रहण में 80 प्रतिशत प्रभावित लोगों की सहमति की आवश्यकता होती है। जबकि, पीएसयू (PSU) के मामले में ऐसी किसी सहमति की आवश्यकता नहीं है।
- ◆ बाज़ार भाव हाल में हुए लेनदेनों की सूचना पर आधारित होता है। ग्रामीण क्षेत्रों में मुआवज़े की राशि तय करने के लिए यह राशि दुगुनी हो जाती है। यह विधि भूमि लेनदेनों में संभावित कम दर्ज की गई कीमत के लिए शायद सटीक समायोजन प्रदान नहीं कर पाए।
- ◆ सरकार तीन वर्ष की अधिकतम अवधि के लिए अस्थायी रूप से भूमि अधिग्रहित कर सकती है। ऐसे मामलों में पुनर्वास और पुनर्स्थापना के लिए कोई प्रावधान नहीं होता है।

## भाग अ: विधेयक की मुख्य विशेषताएँ<sup>1</sup>

### संदर्भ

भूमि अधिग्रहण वह प्रक्रिया है जिसके द्वारा सरकार सार्वजनिक उद्देश्य के लिए बलपूर्वक निजी संपत्ति का अधिग्रहण करती है। भूमि अधिग्रहण अधिनियम, 1894 (1894 अधिनियम) ऐसे सभी अधिग्रहणों का नियमन करता है। विशिष्ट क्षेत्र जैसे रेलवे, विशेष आर्थिक क्षेत्र, राष्ट्रीय राजमार्ग, इत्यादि के लिए भूमि अधिग्रहण के प्रावधानों के साथ 16 अन्य अधिनियम हैं। 1894 अधिनियम भूमि अधिग्रहण से प्रभावितों के लिए पुनर्वास और पुनर्स्थापना (R&R) नहीं प्रदान करता है। वर्तमान में, R&R प्रक्रिया राष्ट्रीय पुनर्वास और पुनर्स्थापना नीति, 2007 द्वारा नियमित है। 2007 में लोकसभा में दो विधेयक पेश किये गए थे: एक भूमि अधिग्रहण अधिनियम, 1894 को संशोधित करने के लिए, और दूसरा 2007 की R&R नीति को वैधानिक दर्जा देने के लिए। ये विधेयक 2009 में 14वें लोकसभा के भंग होने के साथ समाप्त हो गए।

मई 2011 में NAC ने भूमि अधिग्रहण और R&R<sup>2</sup> को एक ही विधेयक के अंदर संयोजित करने की सिफारिश की। जुलाई 2011 में सार्वजनिक टिप्पणियों के लिए ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा भूमि अधिग्रहण और पुनर्वास और पुनर्स्थापना विधेयक का मसौदा प्रकाशित किया गया।<sup>3</sup> सितम्बर 2011 में सरकार ने लोकसभा में भूमि अर्जन, पुनर्वासन और पुनर्व्यवस्थापन विधेयक, 2011 को पेश किया। यह विधेयक 1894 अधिनियम का स्थान लेगा।

### मुख्य विशेषताएँ

यह विधेयक भूमि अधिग्रहण के साथ साथ R&R के लिए प्रावधान बनाता है। वर्तमान प्रावधानों में से कुछ मुख्य परिवर्तन (क) भूमि अधिग्रहण की प्रक्रिया; (ख) अधिग्रहण द्वारा विस्थापित लोगों के अधिकार; (ग) मुआवज़े की गणना की विधि; और (घ) सभी अधिग्रहणों के लिए R&R की आवश्यकता, से संबंधित हैं।

### सार्वजनिक उद्देश्य

- भूमि केवल सार्वजनिक उद्देश्य के लिए अधिग्रहित की जा सकती है। सार्वजनिक उद्देश्य की परिभाषा में निम्न शामिल हैं: रक्षा और राष्ट्रीय सुरक्षा; सरकार और सार्वजनिक उपक्रमों द्वारा निर्मित सड़कें, रेलवे, राजमार्ग, और बंदरगाह; परियोजना से प्रभावित लोगों के लिए भूमि<sup>4</sup>; योजनाबद्ध विकास; और गांवों या शहरी क्षेत्रों में सुधार और गरीब और भूमिरहितों के लिए आवासीय उद्देश्य, सरकार द्वारा प्रशासित योजनाएं या संस्थाएं, इत्यादि। यह मोटे तौर पर 1894 अधिनियम के प्रावधानों के समान है।
- कुछ निश्चित मामलों में परियोजना से प्रभावित 80 प्रतिशत लोगों की सहमति प्राप्त करना आवश्यक होता है। इसमें (i) उपरोक्त के अलावा अन्य उद्देश्यों के लिए सरकार द्वारा उपयोग, और (ii) सार्वजनिक-निजी भागीदारियों द्वारा उपयोग, और (iii) निजी कंपनियों द्वारा उपयोग के लिए अधिग्रहण शामिल होता है।

### भूमि अधिग्रहण की प्रक्रिया

- सरकार ग्रामीण क्षेत्रों में ग्राम सभा (और शहरी क्षेत्रों में समकक्ष निकायों) के साथ परामर्श कर, एक SIA अध्ययन का संचालन करेगी। तत्पश्चात, इस SIA रिपोर्ट का मूल्यांकन एक विशेषज्ञ समूह द्वारा किया जायेगा। इस विशेषज्ञ समूह में दो गैर-आधिकारिक सामाजिक वैज्ञानिक, पुनर्वास पर दो विशेषज्ञ, और परियोजना के विषय से संबंधित एक तकनीकी विशेषज्ञ होगा। इसके बाद एक समिति इस SIA रिपोर्ट की जाँच कर यह सुनिश्चित करेगी कि भूमि अधिग्रहण के लिए प्रस्ताव कुछ निश्चित शर्तों को पूरा करता है या नहीं।
- भूमि अधिग्रहण के इरादे को दर्शाती आरंभिक अधिसूचना SIA रिपोर्ट के मूल्यांकन की तिथि से 12 महीनों के भीतर जारी हो जानी चाहिये। तत्पश्चात, भूमि अधिग्रहण की सीमा के निर्धारण के लिए सरकार एक सर्वेक्षण करेगी। इस प्रक्रिया पर किसी आपत्ति की सुनवाई कलेक्टर द्वारा की जायेगी। इसके बाद, यदि सरकार संतुष्ट हो कि सार्वजनिक उद्देश्य के लिए भूमि अधिग्रहण की आवश्यकता है, भूमि अधिग्रहण कि घोषणा कर दी जाती है। एक बार इस घोषणा के प्रकाशन पर, सरकार भूमि का अधिग्रहण कर लेगी। तय की गई भूमि के लिए, आरंभिक अधिसूचना की तिथि से लेकर जबतक अधिग्रहण की प्रक्रिया पूरी नहीं हो जाती, किसी लेनदेन की अनुमति नहीं दी जायेगी।

<sup>1</sup> यह विधेयक 'प्रभावित परिवार' की परिभाषा में (i) भूमि के मालिक; (ii) खेतिहर मजदूर, किरायदार जो अधिग्रहण से पूर्व तीन वर्षों से प्रभावित क्षेत्र में कार्य कर रहे हों; (iii) आदिवासी और वनवासियों; (iv) वे परिवार जिनका जीवनयापन पिछले तीन वर्षों से वनों या जल निकायों पर निर्भर हो; और (v) वे परिवार जिन्हें राज्य या केन्द्रीय सरकार ने भूमि प्रदान की हो, को शामिल करता है।

- अविलंबिता (जल्दी) के मामले में, उपरोक्त प्रावधान अनिवार्य नहीं होते हैं। यह अविलंबिता वाक्यांश केवल रक्षा, राष्ट्रीय सुरक्षा, और प्राकृतिक आपदा की घटना के लिए प्रयोग में लाया जा सकता है। ऐसे मामलों में भूमि पर मालिकाना हक लेने से पहले, 80 प्रतिशत मुआवज़े का भुगतान हो जाना चाहिये।

### भूमि के मालिकों को मुआवज़ा

भूमि अधिग्रहण के लिए मुआवज़ा कलेक्टर निर्धारित करता है और अधिग्रहण की घोषणा के प्रकाशन की तिथि से दो वर्षों के भीतर कलेक्टर द्वारा भूमि के मालिकों को दिया जाता है। मुआवज़े के निर्धारण की प्रक्रिया नीचे दी गई है।

- पहले, अधिग्रहित भूमि के बाज़ार भाव की गणना इन दोनों में से जो उच्च हो, (i) बिक्री विलेखों के पंजीकरण के लिए भारतीय स्टाम्प अधिनियम, 1899 में दिए गए भूमि के मूल्य; या (ii) आसपास स्थित समान प्रकार की भूमि के लिए पिछले तीन वर्षों में सभी बिक्री विलेखों के शीर्ष 50 प्रतिशत का औसत, के रूप में की जाती है।
- बाज़ार भाव की गणना होने पर, ग्रामीण क्षेत्रों में भूमि के लिए इसे दुगना कर दिया जाता है। शहरी क्षेत्रों में भाव को दुगना नहीं किया जाता है। तब, इस भूमि से जुड़ी हुई सभी परिसंपत्तियों (वृक्ष, भवन, इत्यादि) का मूल्य इस राशि में जोड़ दिया जाता है। इस राशि पर, 100 प्रतिशत मुआवज़ा, (अर्थात, अधिग्रहण की बलपूर्वक प्रकृति के लिए अतिरिक्त मुआवज़ा), अंतिम मुआवज़े के आंकड़े पर पहुँचने के लिए दिया जायेगा।
- अविलंबिता प्रावधानों से अधिग्रहित भूमि के मालिकों को बाज़ार मूल्य के ऊपर 75 प्रतिशत अधिक मुआवज़ा दिया जायेगा।

### पुनर्वास और पुनर्स्थापना की प्रक्रिया

- प्रत्येक अधिग्रहण के मामले में यह बिल R&R के प्रावधान की आवश्यकता रखता है। अधिग्रहण के लिए आरंभिक अधिसूचना के प्रकाशन पर, एक प्रशासक की नियुक्ति की जायेगी। यह प्रशासक एक सर्वेक्षण करेगा और R&R योजना बनाएगा। तत्पश्चात, इस योजना पर ग्रामीण क्षेत्रों में ग्राम सभा (शहरी क्षेत्रों में समतुल्य निकाय) में चर्चा की जायेगी। R&R से संबंधित आपत्तियाँ प्रशासक द्वारा सुनी जायेगी। इसके बाद, प्रशासक एक रिपोर्ट तैयार करेगा और कलेक्टर को देगा। कलेक्टर योजना की समीक्षा करेगा और इसे R&R के लिए नियुक्त कमिश्नर को देगा। कमिश्नर द्वारा R&R योजना की स्वीकृति देने पर, सरकार R&R के लिए आवश्यक क्षेत्रों की पहचान की घोषणा जारी करेगी। तत्पश्चात, प्रशासक इस योजना के कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी होगा तथा कमिश्नर इस योजना के कार्यान्वयन का पर्यवेक्षण करेगा।
- 100 एकड़ से अधिक के अधिग्रहण के मामले में, परियोजना स्तर पर इस योजना के कार्यान्वयन की निगरानी के लिए एक R&R समिति की स्थापना की जायेगी। इसके साथ, सभी परियोजनाओं के लिए R&R योजना के कार्यान्वयन की देखरेख के लिए राष्ट्रीय निगरानी समिति की नियुक्ति केन्द्रीय स्तर पर की जाती है।
- भूमि की निजी खरीद के मामले में (ग्रामीण क्षेत्रों में 100 एकड़ और शहरी क्षेत्रों में 50 एकड़ से अधिक), कलेक्टर के पास एक आवेदन दायर किया जाएगा जो इसे कमिश्नर के पास अनुमोदन के लिए भेजेगा। आवेदन के अनुमोदन के पश्चात, कलेक्टर R&R योजना के अनुसार अधिनिर्णय जारी करेगा।

### पुनर्वास और पुनर्स्थापना पात्रता

- प्रत्येक पुनर्स्थापित क्षेत्र को कुछ निश्चित ढांचागत सुविधाएँ दी जाएंगी। इन सुविधाओं में सड़कें, नाली, पीने के पानी के लिए प्रावधान, चराई की भूमि, बैंक, डाक घर, सार्वजनिक वितरण केन्द्र, आदि शामिल हैं।
- यह विधेयक विस्थापित परिवारों को कुछ निश्चित R&R अधिकार भी प्रदान करता है। इनमें अन्य चीज़ों के अलावा, (i) ग्रामीण क्षेत्रों में इंदिरा आवास योजना के अनुसार घर के लिए भूमि या शहरी क्षेत्रों में कम से कम 50 वर्ग मीटर न्याधार क्षेत्र का निर्मित घर; (ii) प्रभावित परिवारों के लिए 50,000 रु का एक-मुश्त भत्ता; और (iii) परियोजनाओं में अनिवार्य रोज़गार जहाँ नौकरियों का निर्माण किया जा रहा हो या 5 लाख रु का एक-मुश्त भुगतान या 20 वर्ष के लिए प्रति माह हर परिवार 2,000 रु की मुद्रास्फीति समायोजित वार्षिक भत्ता चुनने का विकल्प।

### अन्य प्रावधान

- अधिग्रहण, मुआवज़े और R&R की प्रक्रिया से सम्बंधित किसी विवाद के निपटारे के लिए भूमि अर्जन, पुनर्वासन और पुनर्व्यवस्थापन प्राधिकरण की स्थापना की जायेगी।
- सरकार से पूर्व अनुमति के बिना अधिग्रहित भूमि के स्वामित्व में कोई परिवर्तन नहीं होगा। जिस उद्देश्य के लिए भूमि का अधिग्रहण किया गया है उसके अलावा भूमि का उपयोग किसी और उद्देश्य के लिए नहीं होगा।

- यदि कब्ज़े की तिथि से 10 वर्ष तक अधिग्रहित भूमि का उपयोग नहीं किया जाता तो इसे सरकार के भूमि बैंक को वापस करना होगा। यदि अधिग्रहित भूमि बिना किसी विकास के हस्तांतरित की जाती है तो भूमि के बढ़े हुए मूल्य का 20 प्रतिशत भूमि के मूल मालिकों को दिया जायेगा।
- सरकार सार्वजनिक उद्देश्य के लिए अस्थायी रूप से किसी बंजर या कृषि योग्य भूमि पर कब्ज़ा और उपयोग कर सकती है। यह कब्ज़ा तीन वर्ष की अवधि से अधिक का नहीं हो सकता है। ऐसी भूमि का मुआवज़ा भूमि के मालिक और कलेक्टर द्वारा परस्पर निर्णय के आधार पर किया जा सकता है। लौटाई जा रही भूमि के मुआवज़े या स्थिति के संबंध में किसी तरह की असहमति को भूमि अर्जन, पुनर्वासन और पुनर्व्यवस्थापन प्राधिकरण के पास भेजा जायेगा।
- किसी भी ज़िले में, सिंचित बहु-उपज भूमि का अधिग्रहण अधिकतम पांच प्रतिशत तक सीमित रहेगा।
- इस विधेयक के प्रावधान मौजूदा 16 कानूनों के अंतर्गत भूमि अधिग्रहण पर लागू नहीं होंगे। इनमें SEZ अधिनियम, 2005, परमाणु ऊर्जा अधिनियम, 1962 और राष्ट्रीय राजमार्ग अधिनियम, 1956 शामिल हैं।

## भाग ब: मुख्य मुद्दे और विश्लेषण

### 1894 अधिनियम और प्रस्तावित विधेयक के बीच में तुलना

यह विधेयक विकास के लिए भूमि की आवश्यकता के साथ भूमि के मालिकों को उचित मुआवज़े और प्रभावित परिवारों के लिए R&R के बीच संतुलन बनाने का लक्ष्य रखता है। निम्न तालिका 1894 अधिनियम से हुए कुछ महत्वपूर्ण परिवर्तनों पर प्रकाश डालती है।

तालिका 1: 1894 अधिनियम और 2011 विधेयक के बीच कुछ महत्वपूर्ण विशेषताओं की तुलना

मुद्दा	1894 अधिनियम	2011 विधेयक
सार्वजनिक उद्देश्य	इसमें बहुत से उपयोग शामिल हैं जैसे की अवसंरचना, विकास और आवासीय परियोजनाएं। इसमें कुछ निश्चित शर्तों के तहत कंपनियों द्वारा उपयोग भी शामिल हैं।	कोई महत्वपूर्ण बदलाव नहीं।
लोगों की सहमति	कोई आवश्यकता नहीं।	निजी कंपनियों और सार्वजनिक-निजी कंपनियों के लिए अधिग्रहण के मामले में 80% विस्थापित लोगों की सहमति।
SIA	कोई प्रावधान नहीं।	प्रत्येक अधिग्रहण के मामले में SIA की आवश्यकता।
मुआवज़ा	बाज़ार मूल्य पर आधारित।	बाज़ार मूल्य ग्रामीण क्षेत्रों में दुगना और शहरी क्षेत्रों में बदलाव नहीं।
बाज़ार मूल्य	भूमि के वर्तमान उपयोग पर आधारित। बाज़ार मूल्य की गणना करते समय भूमि के नियत उपयोग पर विचार नहीं।	(अ) स्टाम्प शुल्क के लिए विनिर्दिष्ट मूल्य या (ब) आसपास में भूमि की बिक्री के दर्ज मूल्य के शीर्ष 50% का औसत, का उच्च।
अतिरिक्त मुआवज़ा	30 %	100 %
भूमि की पुनःबिक्री	कोई प्रावधान नहीं।	सरकार की पूर्व अनुमति की आवश्यकता।
लाभ की साझेदारी	कोई प्रावधान नहीं।	यदि अधिग्रहित भूमि अनुपयोगी हो और हस्तांतरित की गई हो, 20% लाभ मूल भूमि के मालिकों के साथ साझा किया जायेगा।
R&R	R&R के लिए कोई प्रावधान नहीं।	सभी प्रभावित परिवारों के लिए R&R आवश्यक। विनिर्दिष्ट प्रत्येक प्रभावित परिवार को न्यूनतम R&R की पात्रता प्रदान की जायेगी।

Sources: Land Acquisition Act, 1894 and Land Acquisition and Rehabilitation and Resettlement Bill, 2011; PRS.

### कुछ निश्चित अधिनियमों की छूट

#### कुछ अधिग्रहणों के लिए R&R प्रावधानों की अनुपस्थिति

16 ऐसे अधिनियम हैं जैसे कि परमाणु ऊर्जा अधिनियम, 1962, और राष्ट्रीय राजमार्ग अधिनियम, 1956 जिन्हें इस विधेयक के प्रावधानों से छूट मिलेगी। केन्द्रीय सरकार के पास इस सूची को संशोधित करने की शक्ति है। इन अधिनियमों के अंतर्गत मुआवज़ा और R&R प्रावधान इस विधेयक से भिन्न हैं। उदाहरण के लिए, राष्ट्रीय राजमार्ग अधिनियम और परमाणु ऊर्जा अधिनियम के अनुसार मुआवज़ा, प्रकाशन की अधिसूचना की तिथि पर भूमि के बाज़ार मूल्य पर आधारित होगा। दोनों अधिनियम किसी R&R प्रावधान की गारंटी नहीं देते हैं।

#### निजी कंपनियों द्वारा भूमि की खरीद

यह विधेयक प्रदान करता है कि निजी बातचीत के माध्यम से सभी निजी खरीदारियों के लिए (जो भूमि ग्रामीण क्षेत्रों में 100 एकड़ या शहरी क्षेत्रों में 50 एकड़ से अधिक हो) R&R प्रावधान अनिवार्य है। इससे दो मुद्दों उठते हैं (i) भूमि की खरीद पर संसद के कानून बनाने का क्षेत्राधिकार; और (ii) R&R प्रावधानों का संभावित निवारण।

धारा 98 एवं  
चतुर्थ अनुसूची

धारा 2 (2) (अ)  
एवं प्रावधान 2 (ब)

## भूमि की खरीद पर कानून बनाने का संसद का क्षेत्राधिकार

यह स्पष्ट नहीं है कि क्या संसद के पास निजी बातचीत से कृषि भूमि की खरीद पर R&R की अनिवार्यता लागू करने का क्षेत्राधिकार है। संसद 'संपत्ति के अधिग्रहण और मांग' पर कानून बनाने की शक्ति समवर्ती सूची (आइटम 42) से प्राप्त करती है। 'कृषि भूमि के अलावा, संपत्ति का हस्तांतरण, दस्तावेजों और विलेखों का पंजीकरण' समवर्ती सूची (आइटम 6) में शामिल है। किंतु 'कृषि भूमि का हस्तांतरण और संक्रामण' राज्य सूची (आइटम 18) में शामिल है। यदि R&R कृषि भूमि के हस्तांतरण के कारण हुआ है, तो यह राज्य विधानसभा के एकमात्र क्षेत्राधिकार के अंदर आ सकता है। यदि यह विषय मुख्यतः R&R से सम्बंधित है, जिसे तीनों सूचियों में से किसी में भी विनिर्दिष्ट नहीं किया गया है, तब यह संघ सूची (आइटम 97) में विनिर्दिष्ट संसद की अवशिष्ट शक्ति की परिधि के अंदर आ सकता है।

## R&R आवश्यकताओं का संभावित निवारण

एक निजी कंपनी जो कि शहरी क्षेत्र में 50 एकड़ भूमि या ग्रामीण क्षेत्रों में 100 एकड़ से अधिक का अधिग्रहण या खरीद करती हो उसे प्रभावित परिवारों का R&R करने की आवश्यकता होगी। निजी कंपनियाँ अन्य संस्थाओं के माध्यम से, निर्धारित सीमा के अंदर, भूमि के अनेक खंडों को खरीद कर इस R&R की आवश्यकता से बच सकती हैं।

## सामाजिक प्रभाव आकलन (SIA)

### SIA के लिए कोई सीमा नहीं

धारा 4 (1)

यह विधेयक भूमि के प्रत्येक अधिग्रहण के लिए एक SIA अध्ययन की आवश्यकता रखता है। भूमि के अधिग्रहण के लिए कोई न्यूनतम सीमा नहीं है। इसके कारण विभिन्न सरकारी कल्याण योजनाओं (जैसे कि पूर्ण स्वच्छता अभियान के अंतर्गत सार्वजनिक शौचालयों के निर्माण या बस शेडों के निर्माण) के कार्यान्वयन में विलंब हो सकता है।

### SIA का मूल्यांकन कर रहे विशेषज्ञ समूह के लिए किसी विस्तृत दिशानिर्देश का नहीं होना

धारा 7

इस विधेयक के अनुसार एक स्वतंत्र बहु-अनुशासनिक विशेषज्ञ समूह SIA का मूल्यांकन करेगा। इस समूह को यह आकलन करने की आवश्यकता होगी कि क्या (i) यह परियोजना कथित सार्वजनिक उद्देश्य को पूरा करती है; (ii) यह बड़े सार्वजनिक हित में है; और (iii) संभावित लाभ लागत और प्रतिकूल प्रभाव से अधिक है। ऐसे आकलन की विधि को तय करने के लिए कोई दिशानिर्देश नहीं है। इस विधेयक में ऐसे दिशानिर्देशों पर नियम बनाने का प्रावधान नहीं है। इसके कारण विभिन्न विशेषज्ञ समूहों द्वारा परियोजनाओं के आकलन में सामंजस्यता का अभाव होने की संभावना है।

## परियोजना से प्रभावित लोगों से सहमति की आवश्यकता

### केवल भूमि के मालिकों से ही नहीं परियोजना से प्रभावित लोगों से सहमति की आवश्यकता

धारा 3 (za) (vi) और (vii)

यह विधेयक परियोजना से प्रभावित 80 प्रतिशत लोगों से सहमति प्राप्त करने की आवश्यकता रखता है। इसका अर्थ है मालिकों के अलावा जैसे कि खेतिहर मजदूर और बटाईदारों से भी उनकी सहमति प्राप्त करने की आवश्यकता हो सकती है। यह प्रावधान अन्य मौजूदा कानूनों जैसे की औद्योगिक विवाद अधिनियम, 1947, और कंपनी अधिनियम, 1956 से भिन्न हैं। इन सभी अधिनियमों में, कंपनी के बंद होने या स्वामित्व में परिवर्तन के मामले में, केवल मालिकों से सहमति की आवश्यकता होती है पर सभी कर्मचारियों के जीवनयापन हित की सुरक्षा की जाती है। भूमि अधिग्रहण (संशोधन) विधेयक, 2007 में (जो कि 2009 में समाप्त हो गया) 70 प्रतिशत भूमि के मालिकों से सहमति प्राप्त करने की आवश्यकता थी न कि प्रभावित लोगों से।

धारा 3 (za) (vi) और (vii)

### सार्वजनिक और निजी उद्यम का अंतर बर्ताव

रेलवे, राजमार्गों, बंदरगाहों, बिजली, सिंचाई परियोजनाओं, इत्यादि के लिए भूमि अधिग्रहण के मामले में, परियोजना से प्रभावित लोगों से सहमति केवल निजी कंपनियों पर लागू होती है और PSU पर नहीं। यह एक ऐसी स्थिति है जहाँ समान परियोजना के लिए अधिग्रहण करने वाली दो कंपनियों को उनके स्वामित्व की प्रकृति के आधार पर अलग प्रकार की शर्तों का पालन करना पड़ेगा।

## भूमि के मालिकों को प्रदत्त मुआवज़े की संगणना

धारा 26

### ग्रामीण क्षेत्रों में भूमि के बाज़ार मूल्य की गणना का आधार अस्पष्ट

मुआवज़े की गणना भूमि के बाज़ार मूल्य और भूमि से जुड़ी हुई संपत्तियों के मूल्य के आधार पर होगी। भूमि का बाज़ार भाव इन दोनों में से जो उच्च हो, (i) भारतीय स्टाम्प अधिनियम, 1899 में न्यूनतम भूमि मूल्य या (ii) आसपास स्थित समान प्रकार की भूमि के लिए पिछले तीन वर्षों के दौरान दर्ज किये गए बिक्री मूल्य के शीर्ष 50 प्रतिशत का औसत, को ध्यान में रखते हुए निर्धारित किया जाएगा। ग्रामीण क्षेत्रों में भूमि के मामले में, इस निर्धारित मूल्य को दुगुना कर दिया जाता है। इस दोहरीकरण का संभावित कारण कम दर्ज पंजीकृत बिक्री मूल्य की क्षतिपूर्ति हो सकता है। हालाँकि, यह शायद भूमि के मूल्य का सही आकलन प्रदान नहीं कर पाए।

## SIA के पश्चात भूमि हस्तांतरण मुआवज़े की राशि को प्रभावित कर सकता है

धारा 11 (4)

अधिग्रहित होने वाली प्रस्तावित भूमि पर लेनदेन आरंभिक अधिसूचना के जारी होने की तिथि से भूमि अधिग्रहण की प्रक्रिया के पूरे होने तक रुका रहेगा। यह भूमि के अधिग्रहण से कुछ समय पहले बिक्री को रोकने के लिए किया जाता है जिससे मूल्यों में वृद्धि न की जा सके। हालाँकि, भूमि अधिग्रहण की सम्भावना का पता SIA की प्रक्रिया के समय से ही चल सकता है। इसका अर्थ है कि SIA के समय से आरंभिक अधिसूचना के जारी होने तक आसपास में भूमि के विभिन्न खंडों की बिक्री हो सकती है। ऐसी बिक्रियां SIA प्रक्रिया के दौरान मूल्यों में वृद्धि कर सकती हैं क्योंकि भूमि के लिए मुआवज़ा आरंभिक अधिसूचना से पूर्व तीन वर्षों में वास्तविक लेनदेनों से जुड़ा हुआ है।

## भूमि का तत्पश्चात हस्तांतरण या बिक्री

### कुछ मामलों में लाभ बांटने की संगणना कठिन हो सकती है

धारा 96

यदि अधिग्रहित भूमि बिना किसी विकास के बेची जाए, तब भूमि का 20 प्रतिशत अधिमूल्य मूल भूमि के मालिकों को दिया जाना चाहिये। अधिमूल्यित भूमि की गणना उस मामले में संभव हो सकती है जहाँ केवल भूमि का हस्तांतरण हो। यदि हस्तांतरण एक बड़े लेनदेन का हिस्सा हो तो भूमि के मूल्य की गणना कठिन हो सकती है। उदाहरणतया, कंपनी अ कुछ अविकसित भूमि के साथ साथ असंख्य संपत्तियों (फैक्ट्रियाँ, बिक्री केन्द्र इत्यादि) की स्वामी हो और कंपनी ब कंपनी अ का अधिग्रहण करती है। इसमें, कंपनी ब भूमि सहित सभी संपत्तियों के लिए संयुक्त मूल्य का भुगतान करेगी और ऐसे में सिर्फ़ भूमि के लिए अदा मूल्य की गणना करना कठिन होगा जिसे पहले अधिग्रहित किया गया था।

### भूमि के अस्थायी अधिग्रहण के लिए कोई R&R प्रावधान नहीं

धारा 75 एवं धारा 68

इस विधेयक के अंतर्गत, सरकार बंजर और कृषि योग्य भूमि को अधिकतम तीन वर्ष की अवधि के लिए अस्थायी रूप से अधिग्रहित कर सकती है। इससे तीन मुद्दे उठते हैं। पहला, ऐसे मामलों में यह विधेयक मुआवज़े की संगणना के लिए कोई दिशानिर्देश प्रदान नहीं करता है। दूसरा, इस विधेयक के R&R प्रावधान ऐसे अधिग्रहणों के लिए लागू नहीं होंगे। तीसरा, यह विधेयक विनिर्दिष्ट करता है कि स्वामियों और अस्थायी निवासियों के बीच विवाद के मामले में, इसे भूमि अर्जन और R&R प्राधिकरण को भेजा जा सकता है। यह विधेयक ऐसे मामलों में प्राधिकरण के निर्णय के विरुद्ध अपील की प्रक्रिया प्रदान नहीं करता है। [यह विधेयक अधिग्रहण के लिए मुआवज़ा प्रदान करने के विरुद्ध उच्च न्यायालय के पास अपील की सम्भावना बनाता है पर अस्थायी अधिग्रहणों के लिए नहीं।]

### 2007 विधेयकों पर स्थायी समिति के सुझाव

भूमि अधिग्रहण (संशोधन) विधेयक, 2007 और R&R विधेयक, 2007 ग्रामीण विकास की स्थायी समिति के पास भेजे गए थे। इस के सुझावों में से कुछ को 2011 विधेयक में शामिल नहीं किया गया या कुछ को निश्चित संशोधनों के साथ सम्मिलित किया गया है।

तालिका 2: स्थायी समिति के कुछ सुझाव जिन्हें विधेयक, 2011 में पूर्ण रूप से सम्मिलित नहीं किया गया है

मुद्दा	स्थायी समिति के सुझाव	2011 विधेयक	टिप्पणियाँ
विस्थापितों के लिए लाभ	हर अगले विस्थापन पर लाभ दुगने होने चाहिएं।	ऐसा कोई प्रावधान नहीं।	शामिल नहीं किया गया।
SIA	एक निर्धारित सीमा के नीचे SIA की आवश्यकता तय करने का अधिकार होना चाहिये।	प्रत्येक अधिग्रहण में SIA किया जायेगा।	कुछ संशोधनों के साथ शामिल।
शेयर और डिबेंचर जारी करने के माध्यम से मुआवज़ा	शेयर और डिबेंचर जारी करना व्यावहारिक नहीं है और स्वीकार्य मुआवज़े से अधिक होना चाहिये।	शेयर मुआवज़े के हिस्से के रूप में जारी किये जा सकते हैं। ये भूमि के बाज़ार मूल्य के 25 प्रतिशत से अधिक नहीं हो सकते हैं।	शामिल नहीं किया गया।
विवाद निपटारा प्राधिकरण (डिस्प्यूट सेटलमेंट अथॉरिटी)	प्राधिकरण चेयरपर्सन सहित, कम से कम तीन व्यक्तियों से युक्त होना चाहिये।	प्राधिकरण केवल एक व्यक्ति से युक्त है।	शामिल नहीं किया गया।
ब्याज की दर (यदि कब्ज़े से पहले मुआवज़ा अदा नहीं किया गया)	ब्याज की दर में 9 प्रतिशत से 15 प्रतिशत तक वृद्धि हो जानी चाहिये।	यदि कब्ज़ा लेने से पूर्व मुआवज़ा अदा नहीं किया गया, 9 प्रतिशत ब्याज लगाया जायेगा। किसी डिफॉल्ट के मामले में, ब्याज 15 प्रतिशत होगा।	कुछ संशोधनों के साथ शामिल।

Sources: Standing Committee Report on Land Acquisition (Amendment) Bill, 2007 and Standing Committee Report on Rehabilitation and Resettlement Bill, 2007; Land Acquisition, Rehabilitation and resettlement Bill, 2011; PRS.

यह रिपोर्ट मूल रूप से अंग्रेज़ी में तैयार की गयी थी। हिन्दी में इसका अनुवाद किया गया है। हिन्दी रूपान्तर में किसी भी प्रकार की अस्पष्टता की स्थिति में अंग्रेज़ी के मूल सारांश से इसकी पुष्टि की जा सकती है।

1.The brief has been written on the basis of the Land Acquisition, Rehabilitation and Resettlement Bill, 2011 introduced in the Lok Sabha on September 7, 2011.

2.Press release dated May 25,2011 of the National Advisory Council available at [http://nac.nic.in/press\\_releases/25\\_may\\_2011.pdf](http://nac.nic.in/press_releases/25_may_2011.pdf)

3.The Draft Land Acquisition and Rehabilitation and Resettlement Bill, 2011, which was published by the Ministry of Rural Development for public comments, available at <http://rural.nic.in/sites/downloads/policies/Final.pdf>