DESHKAL SOCIETY

वासभूमि का हक़

त्रैमासिक बुलेटिन अक्टूबर–दिसम्बर 2014

वास भूमि का अधिकार: बिहार में नीति एवं नियम

ग्रामीण क्षेत्रों में आवास-भूमि हेतु सुरक्षित अधिकार मूल अनिवार्यता है। व्यक्ति के लिए आवास भूमि उपलब्धता के दो आयाम हैं: (i) भूमिहीनों को भूखंड पर निर्मित आवास का स्वामित्व का अधिकार देना, (ii) भूमिहीनों को आवास भूमि प्रदान करना। बिहार में निम्नलिखित कानून, नीतियां एवं नियम ऐसी प्रदत्तता का सामर्थ्य रखते हैं।

3.1 केंद्र सरकार की नीतियां एवं कार्यक्रम

स्वतंत्रता के पहले तीन दशकों में ग्रामीण निर्धन वर्ग हेतु आवास की आवश्यकता की भारत सरकार द्वारा अवहेलना की गई थी। 1980 में पहली बार ग्रामीण आवास की आवश्यकता को राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार कार्यक्रम एवं ग्रामीण भूमिहीन रोजगार गारंटी कार्यक्रम (आर.एल.जी.पी.) में सम्मिलित किया गया।

1985 में आर.एल.जी.पी. के अंतर्गत अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति एक मुक्त बंधक मजदूरों के आवास निर्माण हेतु विशेष धन-राशि मुकर्रर हुई। यह योजना इंदिरा आवास योजना के नाम से प्रचलित हुई तथा 1989 से 1995 तक यह जवाहर रोजगार योजना की उप-योजना थी। 1996 में यह योजना अलग होकर स्वतंत्र योजना बनी। तब से यह योजना संपूर्ण भारत ग्रामीण निर्धनों के लिए निःशुल्क आवास प्रदान करने हेतु चलती है।

3.1.1 इंदिरा आवास योजना (इ.आ.यो.)

इ.आ.यो. के अंतर्गत ग्रामीण एवं गरीबी रेखा के नीचे रह रहे अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति एवं मुक्त बंधक मजदूरों को आवास निर्माण/मरम्मत हेतु आर्थिक सहायता प्रदान की जाती है। 1993-94 के उपरांत गैर-अनुसूचित जाति, गैर-अनुसूचित जनजाति के गरीबी रेखा के नीचे रह रहे लोगों को भी सम्मिलित किया गया। यह इस शर्त पर कि यह राशि कुल इ.आ.यो. की निर्धारित राशि के 40% से अधिक न होगी। योजना में सैनिक एवं अर्ध-सैनिक बल के शहीदों के परिवारों को भी शामिल किया गया। निर्धारित राशि का 3% गरीबी रेखा के नीचे रह रहे शारीरिक एवं मानसिक विकलांग लोगों के लिए तय किया गया, 2006-07 से राशि का कुछ अंश गरीबी रेखा के नीचे रह रहे अल्पसंख्यक समुदाय के व्यक्तियों हेतु भी प्रत्येक प्रांत में मुकर्रर हुआ।

योजना के अंतर्गत आर्थिक संसाधन केंद्र तथा प्रांतीय सरकारों में 75:25 के अनुपात में विभाजित हैं। क्योंकि योजना का उद्देश्य आवासहीनता को समाप्त करना है, आवास अल्पता 42.75% तथा योजना आयोग द्वारा निर्धारित 25% गरीबी अनुपात पर बल दिया जाता है। जिला स्तर पर भी यही अनुपात लागू है।

निर्धारित राशि एवं लक्ष्यों के आधार पर डिस्ट्रिक्ट रूरल डवलपमेंट एजेन्सी (डी. आर. डी. ए.)/ जिला परिषद् पंचायत आधार पर आवास निर्माण संख्या तय कर ग्राम सभा को सूचित करते हैं। तदुपरांत, ग्राम सभा लाभार्थियों का चयन करती है। इसमें किसी उच्च प्राधिकारी की स्वीकृति की आवश्यकता नहीं होती। 2008 से आवास हेतु प्रदत्त धनराशि बढ़ा दी गई है। देश के समतल भागों में यह 25,000 से 35,000 रुपये बढ़ी है तथा पहाड़ी/ कठिन क्षेत्रों में यह 27,500 से 38,500 बढ़ी है। कच्चे आवासों की बेहतरी के लिए यह राशि 12,500 से 15000 तक बढ़ी है। आवास निर्माण केवल लाभार्थी का जिम्मा है। ठेकेदारों का उपयोग निषेध है। योजना में शौचालय, धुआंरहित चूल्हे तथा जल निकासी का प्रावधान है।

निर्मित आवासों का स्वामित्व या तो परिवार की महिला के नाम या पति-पत्नी दोनों के संयुक्त नाम का प्रावधान है। यदि परिवार में कोई योग्य महिला सदस्या नहीं है तो स्वामित्व किसी योग्य पुरुष सदस्य के नाम पर निर्धारित किए जाने का प्रावधान है।

3.1.2: इ. आ. ओ. में आवास स्थलों का प्रावधान

निर्धन ग्रामीण तबके का एक महत्वपूर्ण अनुपात इ.आ.यो. में आवास हेतु स्वयं को अयोग्य पाता है। आवास हेतु या तो वह भूमि प्राप्त नहीं कर सकता या लंबे समय से बसी भूमि पर उसका कानूनी स्वामित्व नहीं है। इस दिशा में पहल करते हुए अगस्त 2009 में केंद्र सरकार ने गरीबी रेखा के नीचे वाले परिवारों को आवास भू-खंड प्रदान करने की योजना स्वीकृति की। जिन परिवारों के पास न तो भू-खंड है, न ही आवास, को इस योजना में योग्य माना गया है। आवश्यक होने पर प्रांतीय सरकार ऐसे भू-खंडों को आवास भू-खंड का दर्जा देगी। नियमानुसार यदि यह संभव नहीं हो पाता तो प्रांतीय सरकार अन्य उपयुक्त भू-खंड उपलब्ध कराएगी। शासकीय भूमि पर उपयुक्त भू-खंड उपलब्ध न होने पर प्रांतीय सरकार ऐसे भूखंड क्रय करेगी। 100-250 वर्ग मीटर खंड के लिए प्रति लाभार्थी 10,000 रुपये की सहायता राशि दिए जाने का योजना में प्रावधान है।

निर्धन वर्ग में इस योजना को महत्वपूर्ण समर्थन प्राप्त हुआ है। इसके अंतर्गत निचले वर्ग को संपत्ति एवं सामाजिक मान बनाने का अवसर प्राप्त होता है। जहां अन्य योजनाओं में लाभ के बदले कार्य करना पड़ता है, वहीं यह योजना न्यूनतम आवश्यकता-पूर्ति पर सहायता राशि प्रदान करती है। फलस्वरूप, गत दो दशकों में इस योजना में फेर-बदल की आवश्यकता नहीं हुई।

किंतु समय-समय पर हुए मूल्यांकन (मजुमदार 2005, नायर 2009) में इस योजना के कार्यान्वयन में कमियां उजागर हुईं। शासकीय/निर्देशों को दरकिनार करते हुए इसमें पक्षपात, भाई-भतीजावाद एवं धन-प्रलोभन की भूमिका पाई गई। धनराशि के भुगतान में भ्रष्टता पाई गई। स्थानीय नेताओं, सांसदों, विधायकों एवं ग्राम पंचायत मुखियाओं से ज्ञात हुआ कि यह योजना लोगों में निजी समर्थन जुटाने का तंत्र बन गई है। धनराशि का काफी अंश निर्धन वर्ग में समर्थन खड़ा करने हेतु जाता है। सांसदों एवं विधायकों में योजना द्वंद्व का विषय बनी हुई है। सांसदों का मानना है कि विधायक गण केंद्र की इस योजना से अपनी रोटी सेंक रहे हैं।

3.2 बिहार सरकार के नियम एवं नीति

बिहार शायद पहला प्रांत है जिसने ग्रामीण निर्धन आवास-सुरक्षा हेतु देश में पहला कानून बनाया: बिहार प्रिविलेज्ड परसंस होमस्टीड टेनेन्सी एक्ट 1947। 17 जनवरी 1948 को इसे गवर्नर जनरल की स्वीकृति प्राप्त हुई एवं 18 फरवरी 1948 को यह बिहार गजेट में मुद्रित हुआ। इस कानून का तात्पर्य उन ग्रामीण भूमिहीनों को स्थाई पट्टे अधिकार देना था जो रैयती भूमि पर बसे हुए थे। बहरहाल, समय चलते कई प्रांतीय शासन द्वारा अन्य नियम कानून बनाए गए। इनका उद्देश्य गैर-मजरूआ खास एवं गैर-मजरूआ आम भूमि पर भूमिहीन परिवारों को स्वामित्व अधिकार देना था।

3.2.1 बिहार प्रिविलेज्ड परसन्स होमस्टीड टेनेंसी एक्ट 1947 (बी.पी.पी. एच टी.)

इस कानून के अंतर्गत ऐसे लोगों को स्वामित्व का विशेषाधिकार देने की बात कही गई जो किसी भू-स्वामी द्वारा प्रदत्त भू-खंड पर कम से कम एक वर्ष से बसे हैं। कानून के अंतर्गत जिस भू-खंड पर भूमिहीन व्यक्ति एक वर्ष से निवास करता है, भूखंड पर खड़ा गृह, बाड़ी, सहन एवं रिक्त भूमि को मिलाजुलाकर आवास भूमि करार दिया गया है। इसके लिए अधिकृत व्यक्ति उसे माना गया है जिसके पास इस भूखंड के अलावा अन्य भूमि नहीं है, या यदि ऐसी भूमि है भी तो उसका क्षेत्रफल एक एकड़ से कम हो।

बी.पी.पी.एच.टी. के अंतर्गत वही भूमि आती है जो किसी भू-स्वामी ने भूमिहीन को निवास हेतु प्रदत्त की हो। ऐसी भूमि को रैयती भूमि कहा जाता है। ऐसे भूखंड पर एक वर्ष से रहा भूमिहीन व्यक्ति इस कानून के अंतर्गत स्थाई आवास हेतु अधिकृत माना गया है एवं राजस्व विभाग द्वारा स्थाई निवास परचा प्राप्त करने को अधिकृत है, ऐसे स्थाई बंदोबस्त हेतु कानून द्वारा सर्किल ऑफिसर को अधिकृत किया गया है।

3.2.2 गैर-मजरूआ खास एवं गैर मजरूआ-आम भूमि पर आवास बंदोबस्ती: नियम एवं नीति

बिहार प्रिविलेज्ड परसंस होमस्टीड टेनेंसी एक्ट 1947 के प्रावधान गैर-मजरूआ खास या गैर-मजरूआ आम भूमि पर लागू नहीं होते। किंतु यह देखते हुए कि बड़ी संख्या में भूमिहीन वर्ग ऐसी भूमि पर आवासित है, ऐसे भूमिहीनों को स्वामित्व का

अधिकार प्राप्त करने का अधिकार है (पत्र क्रमांक 5 एल आर 232/71-5805- आर, दिनांक 16 अगस्त 1971) गैर-मजरूआ आम भूमि के संदर्भ में तय हुआ कि यदि यह भूमि अब 'आम' नहीं रह गई और इसका सामुदायिक उपयोग नहीं हो रहा, तो ऐसी भूमि का बंदोबस्त कथित अधिकृत व्यक्ति के साथ हो जाना चाहिए। किंतु ऐसी बंदोबस्ती के पहले आम जनता को सार्वजनिक सूचना द्वारा सूचित करना अनिवार्य है। आपत्ति होने पर बंदबस्ती निषेध है। नीति के अंतर्गत निम्नलिखित वर्गों को प्राथमिकता दी जानी चाहिए:

1. अनुसूचित जाति
2. अनुसूचित जन-जाति
3. पिछड़े वर्ग (अनुसूची - 1)
4. सेवारत सैनिक एवं शहीद सैनिकों के परिवार, तथा
5. पूर्व पाकिस्तान एवं बर्मा से आए शरणार्थी, जिन्होंने भारत में 2 जनवरी 1964 या उसके उपरांत शरण ली।

जहां गैर-मजरूआ खास भूमि की बंदोबस्ती अधिकृत भूमिहीन के साथ की जा सकती है, वहीं दूसरी ओर गैर-मजरूआ आम भूमि केवल सार्वजनिक उपयोग हेतु आरक्षित है, यह तब तक जब तक कि ग्राम सभा ने प्रस्ताव पास कर उस भूखंड का नियोजन योग्य व्यक्ति के साथ न किया हो। ग्राम सभा द्वारा निर्णय के उपरांत केस रिकॉर्ड सर्किल ऑफिसर, एस. डी. ओ., जिला कलेक्टर एवं संभागीय कमिश्नर की मार्फत शासन तक पहुंचाया जाता है। राजस्व एवं भूमि सुधार विभाग द्वारा स्वीकृति के उपरांत ऐसे नियोजन को स्थाई करार दिया जाता है। दस्तावेजों को ग्राम सभा से मंत्रिमंडल तक पहुंचने में समय लगता है, इसलिए प्रस्ताव किया जा रहा है कि संभागीय कमिश्नर नियोजन पर निर्णय लेने हेतु अधिकृत हो। गैर-मजरूआ खास भूमि पर योग्य भूमिहीन के साथ नियोजन के ऐसे निर्णय करने हेतु एस. डी. ओ. अधिकृत हैं।

3.2.3: आवास भूमि में बाड़ी एवं सहन सम्मिलित करने हेतु न्यूनतम दो डिसमिल की नीति

अपने पत्रांक 6780-एल.आर. दिनांक 29 जुलाई 1970 (पत्रांक संख्या 5 एल.आर.-232/71-5805-आर., दिनांक 16 अगस्त 1971 में उल्लिखित) शासन ने कि बी.पी.पी.एच.टी. एक्ट 1947 के अंतर्गत आवास भूमि की परिभाषा में बाड़ी एवं सहन सम्मिलित हैं जहां-जहां बाड़ी एवं सहन सम्मिलित नहीं किए गए वहां सर्किल ऑफिसरों को केस पुन: जांच कर नए पर्चे आबंटित करने के निर्देश दिए गए। यह निर्णय भी लिया गया कि प्रत्येक अधिकृत व्यक्ति को न्यूनतम 2 डिसमिल भूमि प्रदत्त होनी चाहिए। जहां-जहां आवास भूमि 2 डिसमिल से कम प्रदत्त की गई वहां शासन ने सक्षम अधिकारियों को निर्देशित किया:

1. बाड़ी एवं सहन को आवास-भूमि में सम्मिलित किया जाए तथा पर्चे में दर्ज कर आबंटित किया जाए।
2. यदि गैर-मजरूआ खास या आम भूमि ऐसे आवास के बगल में है जिसका पर्चा प्रदत्त हो चुका है तो अतिरिक्त भूमि का अधिगृहित भूमि के साथ नियोजन किया जाए।
3. जहां गैर-मजरूआ खास या आम भूमि आवास के बगल में उपलब्ध नहीं, वहां अतिरिक्त भूमि हेतु तुरंत कदम उठाए जाएं।
4. 2, 3 एवं 4 श्रेणी का क्षेत्रफल न्यूनतम एक डिसमिल होना आवश्यक है, यदि श्रेणी 1 के अंतर्गत क्षेत्रफल 2 डिसमिल से कम है तो श्रेणी 2, 3 एवं 4 के अंतर्गत कदम उठाए जाने चाहिए।

समयानुसार अधिकृत भूमिहीन के लिए आवास क्षेत्रफल 2 डिसमिल से बड़ा 3 डिसमिल कर दिया गया (पत्रांक 11-एल. आर.डी..6/99.749.आर. दिनांक 20.9.1999)

3.2.4: महादलितों हेतु आवास भूमि प्रदत्त नीति

बिहार सरकार द्वारा महादलित कमीशन 2007 में गठित किया गया। तदोपरांत राजस्व एवं भूमि सुधार विभाग को प्रदेश-भर में आवास-भूमिहीन महादलित परिवारों की पहचान कर उन्हें आवास-भूमि उपलब्ध कराने का जिम्मा दिया गया। इसके तहत 10,380 गांवों का सर्वे किया गया। इस प्रयास में डेढ़ वर्ष लगा। सर्वे का फोकस था – (1) ऐसे दोनों प्रकार के महादलित परिवारों को पहचानना जो वास-भूमि हीन हैं तथा वे जिनके पास अपनी वास-भूमि है। (2) ऐसी शासकीय या निजी भूमि खोजना जो आवास-भूमिहीन महादलित परिवारों को प्रदत्त की जा सके। सर्वे के परिणाम निम्न दर्शाए तालिका 3.1 में दिए हैं।

सर्वे उपरांत शासन ने 3 डिसमिल सीमा प्रति परिवार तय की। यह सीमा उपलब्ध भूमि एवं धनराशि से अधिकतम लाभकारी बनाने हेतु तय हुई। ऐसी भूमि हेतु शासन ने भू-अर्जन के स्थान पर भू-क्रय की नीति अपनाई। ऐसी अधिकांश भूमि भू-स्वामियों से क्रय होनी है, शासन ने एक क्रय-तिथि एवं सिद्धांत तय किए।

तालिका 3.1: महादलित सर्वे के निष्कर्ष

1	सर्वे किए गए गांवों की संख्या	10,380
2	पहचानी गई महादलित परिवारों की संख्या	10,60,029
3	वास-भूमि वाले महादलित परिवारों की संख्या	8,81,133
4	वास-भूमि रहित महादलित परिवारों की संख्या	1,78,896
5	कुल ऐसी रैयती भूमि जिसे वास-भूमि के रूप में आवंटित किया जा सकता है।	4,374.58 एकड़
6	कुल ऐसे परिवारों की संख्या जिन्हें रैयती भूमि आवंटित की जा सकती है।	1,06,674
7	रैयती भूमि से प्रति परिवार औसतन मिल सकने वाली भूमि	4.10 डिसमिल
8	रैयती भूमि के अधिग्रहण पर आने वाला अनुमानित खर्च (लाख में)	75,705.39
9	कुल ऐसी सरकारी जमीन जिसे वास-भूमि के रूप में आवंटित किया जा सकता है	4,055.99 एकड़
10	कुल ऐसे परिवारों की संख्या जिन्हें सरकारी जमीन वास-भूमि के रूप में आवंटित की जा सकती है	
11	सरकारी जमीन से प्रति परिवार औसतन मिल सकने वाली भूमि	5.61
	कुल भूमि (रैयती भूमि और सरकारी भूमि) से प्रति परिवार औसतन प्राप्त की जा सकने वाली भूमि	5.58 डिसमिल

स्रोत: डॉ. सी. अशोकवर्धन, 'हाउस-साइट स्कीम फॉर महादलित फेमिलिज इन बिहार', 5-6 नवंबर 2009 को नई दिल्ली में 'गृहविहीनता और वासभूमि का अधिकार' विषय पर काउंसिल फॉर सोशल डेवलपमेंट द्वारा आयोजित राष्ट्रीय संगोष्ठी में प्रस्तुत पर्चा।

सर्वे से ज्ञात हुआ नियमानुसार आवास-भूमि के हकदार होने पर अनेक महादलित परिवारों को पर्चा या परवाना प्राप्त नहीं हुआ। फलत: शासन ने एक समानांतर अभियान चलाया, जिससे ऐसे परिवारों, विशेषकर महादलित परिवारों, की पहचान कर उन्हें नियोजन के पर्चे प्रदान हों।

सितंबर 2009 तक 20,022 महादलित परिवारों को कुल 423.36 एकड़ के पर्चे आबंटित हो चुके हैं। साथ-साथ लाभार्थियों को जमाबंदी के विरुद्ध रेंट पावती अदा की गईं ताकि बाद में अंचल कार्यालय तक दौड़-धूप न करनी पड़े। इसी दौरान 14,540 महादलित परिवारों के साथ 725.314 एकड़ गैर-मजरूआ मालिक भूमि का नियोजन भी हो चुका है।

3.2.5 वासभूमि के आबंटन के बारे में संकुलदृष्टि

महादलित परिवारों को आवास भूमि प्रदान करने हेतु शासन ने संकुल दृष्टि प्रस्तावित की है। फलत: आवास-स्थलों को दो प्रकारों में बांटा गया है– संकुल आवास स्थल एवं विलग आवास। संकुल आवास स्थल के रूप में उस आवास-स्थल को परिभाषित किया गया है जहां 30 या अधिक परिवारों का आवास हो। सर्वे में निकले संकुल विवरण तालिका 3.2 में दिए हैं।

तालिका 3.2: वासभूमि आवंटन के लिए संकुल-निर्माण

क्रम	भूमि की श्रेणी	30 परिवारों से कम वाले संकुलों की संख्या	30-50 परिवारों वाले संकुलों की संख्या	51-80 परिवारों वाले संकुलों की संख्या	81-100 परिवारों वाले संकुलों की संख्या	100 परिवारों से अधिक वाले संकुलों की संख्या	30 या उससे अधिक परिवार वाले संकुलों की संख्या	कुल
	1	2	3	4	5	6	7	2.7
1	सरकारी भूमि	4404	478	224	44	48	794	5198
2	रैयती भूमि	6450	439	231	34	58	762	7212
	कुल	10,854	917	455	78	106	1556	12410

स्रोत: डॉ. सी. अशोकवर्धन, 'हाउस-साइट स्कीम फॉर महादलित फेमिलिज इन बिहार', 5-6 नवंबर 2009 को नई दिल्ली में 'गृहविहीनता और वासभूमि का अधिकार' विषय पर काउंसिल फॉर सोशल डेवलपमेंट द्वारा आयोजित राष्ट्रीय सेमिनार में प्रस्तुत पर्चा।

विलग आवास स्थल वह माने गए हैं जहां 1 से 30 परिवार आवास करें। यह आवास बिखरे भी हो सकते हैं। पर्याप्त संख्या में परिवारों की अनुपलब्धता में संकुल निर्माण नहीं हो सका। पर्याप्त मात्रा में शासकीय या निजी भूमि की अनुपलब्धता भी संकुल निर्माण में बाधक रही।

प्रति परिवार, विलग आवास-स्थलों हेतु 3 डिसमिल भूमि का प्रावधान है। संकुल स्थल में यह भूमि 3 डिसमिल से कम प्रावधानित की गई है। प्रति परिवार 3 डिसमिल से बची भूमि को सार्वजनिक सुविधाओं हेतु प्रयोग का प्रावधान है– जैसे शौच एवं फलवृक्ष, जो संकुल परिवारों के उपयोग में आ सकते हैं। यदि वह पहले से नहीं है तो इन सुविधाओं में आंगनबाड़ी, सामुदायिक भवन एवं स्कूल भी सम्मिलित किए जा सकते हैं।

उपरोक्त से स्पष्ट होता है कि बिहार में ऐसे कानून, कार्यक्रम एवं नीतियां मौजूद हैं जिनके अंतर्गत आवासहीनों को आवास कानूनन उपलब्ध कराए जा सकते हैं तथा जिनके तहत भू-अर्जन / क्रय किया जा सकता है। भारत सरकार की 11वीं पंचवर्षीय योजना भी ग्रामीण आवास हेतु ऐसे ही प्रावधानों का परामर्श देती है। भारत सरकार ने इंदिरा आवास योजना में आवास उपलब्धि सम्मिलित करने का प्रस्ताव किया है। वर्तमान में बिहार में चल रहे कानून, कार्यक्रम एवं नीतियों से ग्रामीण आवास की बड़ी चुनौती को सम्हालने की आशा सुदृढ़ होती है।

इस बुलेटिन के लिए पैक्स परियोजना से आर्थिक सहयोग मिला है। इसमें व्यक्त किए गए विचार देशकाल सोसायटी के हैं। इसका संबंध प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से पैक्स से नहीं है।

DESHKAL SOCIETY

देशकाल सोसायटी

205 द्वितीय तल, इन्द्रा विहार दिल्ली-110 009

टेली फैक्स : 011-2765 4895

E-mail : deshkal@gmail.com

Website : www.deshkalindia.com

क्षेत्रीय कार्यालय

नूतन नगर, न्यू एरिया, गया, बिहार

फोन : 0631-2220539