

डा. रामेश्वर उराँव
अध्यक्ष
भारत सरकार
राष्ट्रीय अनुसूचित जनजाति आयोग
Dr. RAMESHWAR ORAON



(भूतपूर्व सांसद—लोकसभा)
(पूर्व जनजातीय कार्य राज्यमन्त्री)
(Ex Member Parliament-LS)
(Former Minister of State for Tribal Affairs)

160

Chairperson
Government of India
National Commission for Scheduled Tribes
अ0शा0 पत्र सं. झारखंड/1/2016—आर.यू.—III

SPEED-POST

06 सितम्बर, 2016

श्री दृष्ट राजपाल जी,

आप द्वारा संविधान के अनुच्छेद 213 के अंतर्गत निहित शक्तियों का प्रयोग करते हुए छोटा नागपुर काश्तकारी अधिनियम, 1908 (सीएनटीए) और संथाल परगना काश्तकारी (पूरक प्रावधान) अधिनियम, 1949 (एसपीटीए) में संशोधन हेतु प्रस्तावित अध्यादेशों की प्रतियां जनजातीय कार्य मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा राष्ट्रीय अनुसूचित जनजाति आयोग को सलाह के लिए भेजी गई है।

2. उल्लेखनीय है कि राष्ट्रीय अनुसूचित जनजाति आयोग अनुच्छेद 338क के अन्तर्गत गठित एक संवैधानिक संस्था है, अन्य कर्तव्यों के निर्वहन के साथ-साथ संविधान या किसी समय प्रवृत्त किसी अन्य कानून (अनुच्छेद 338क का खंड 5(क)) के अन्तर्गत अनुसूचित जनजातियों को उपलब्ध सुरक्षा उपायों से संबंधित सभी प्रकरणों का अन्वेषण एवं निगरानी करने और अनुसूचित जनजातियों को प्रभावित करने वाले सभी प्रमुख नीति संबंधी प्रकरणों पर केन्द्र एवं राज्य सरकारों को सलाह देने का कर्तव्य सौंपा गया है।

3. आयोग ने प्रस्तावित संशोधनों की समुचित जांच के पश्चात् निम्नानुसार अपना मत प्रकट किया है:—

संवैधानिक मुद्दे:

झारखण्ड के अनुसूचित क्षेत्र दो विशेष कानून (जो राज्य के दो भिन्न भौगोलिक क्षेत्रों पर लागू होते हैं) द्वारा नियंत्रित है, में संशोधन प्रस्तावित है। दोनों कानूनों का प्राथमिक बिन्दु, अनुसूचित क्षेत्रों की भूमि के स्वामित्व, काश्तकारी, अन्तरण (विक्रय, गिरवी आदि शामिल) और अनुसूचित क्षेत्रों के शासन पर केन्द्रित है। वे इन अनुसूचित क्षेत्रों में भूमि और शासन से संबंधित नियमों, विनियमों, अधिसूचनाओं, दिशा-निर्देशों को निर्मित करने के लिए आधारभूत है। यद्यपि, ये दोनों अधिनियम ब्रिटिश सरकार के समय के हैं, उन्हें संविधान की नवीं अनुसूची में क्रम सं0 209 और 210 में शामिल करके अनुच्छेद 31(ख) (कुछ अधिनियमों एवं विनियमों की मान्यता) के अन्तर्गत संवैधानिक संरक्षण दिया गया है।

इसके अतिरिक्त, भारत के संविधान की पांचवीं एवं छठी अनुसूची के साथ पठित अनुच्छेद 244 के अन्तर्गत किए गए प्रावधान के अनुसार अनुसूचित क्षेत्रों के लिए विशेष शासन तंत्र को जारी रखा गया है। पांचवी अनुसूची के अन्तर्गत अनुसूचित क्षेत्रों की शांति एवं सुशासन के लिए, राज्यपाल में विनियम बनाने की शक्ति निहित की गई है। उक्त अनुसूची के पैरा 5 में शक्ति के प्रमुख क्षेत्रों में से एक "ऐसे क्षेत्रों में अनुसूचित जनजातियों के सदस्यों द्वारा या उनके बीच भूमि के अन्तरण पर प्रतिबंध या निर्बंधन" लगाना है।

परन्तु प्रस्तावित संशोधन से प्रतिबंध या संरक्षण निम्नानुसार समाप्त हो जाएगा:

- (क) जहां वर्तमान में भूमि के कृषि एवं सम्बद्ध उपयोग की ही अनुमति है, स्वामियों/काश्तकारों द्वारा जनजातीय भूमि का गैर-कृषि उपयोग;
- (ख) विविध वाणिज्यिक उद्देश्यों के लिए उपायुक्त(डीसी) की अनिवार्य पूर्व लिखित अनुमति के बिना जनजातीय भूमियों का अन्तरण जो वर्तमान में निषिद्ध है।

भूमि के उपयोग का व्यावसायीकरण एवं अनुसूचित क्षेत्रों में भूमि के अन्तरण पर प्रतिबंधों को हटा देना संवैधानिक मानकों के विपरीत होगा। अनुसूचित क्षेत्रों में जनजातीय भूमि अधिकारों के संरक्षण के महत्व पर विभिन्न निर्णयों के माध्यम से संवैधानिक न्यायालयों द्वारा जोर दिया गया है। जनजातीय भूमि के अन्तरण को प्रतिबंधित/निर्बंधित करने और अवैध रूप से अंतरित भूमि की पुनर्बहाली को आवश्यक बनाने वाले संधाल परगना काश्तकारी अधिनियम, 1949 एवं छोटा नागपुर काश्तकारी अधिनियम, 1908 जैसे कई कानून हैं। ये कानून संविधान के अनुच्छेद 15(4) "सामाजिक और शैक्षिक दृष्टि से पिछड़े हुए नागरिकों के किन्ही वर्गों की उन्नति के लिए या अनुसूचित जातियों एवं अनुसूचित जनजातियों के लिए विशेष प्रावधान" के साथ सामंजस्य रखने के कारण न्यायालय में खरे उतरे हैं।

समथा बनाम आंध्र प्रदेश सरकार एवं अन्य (1997)8 एससीसी 191 के प्रमुख वाद में, सर्वोच्च न्यायालय ने स्पष्ट किया कि पांचवी अनुसूची के पैरा 5 का उद्देश्य अनुसूचित जनजातियों को समाजार्थिक सशक्तीकरण सुनिश्चित करते हुए समतावादी सामाजिक व्यवस्था स्थापित करना है। हस्तांतरण से जनजातीय भूमि के संरक्षण के लिए राज्य विनियमों का सख्त कार्यान्वयन और प्रथागत एवं पारंपरिक अधिकार संरक्षण को सुनिश्चित करने को भी स्पष्ट किया है। सर्वोच्च न्यायालय का उद्देश्य सरकारी सम्पत्ति के निपटान के लिए अनुच्छेद 298 के अंतर्गत कार्यकारी शक्ति एवं अनुच्छेद 245 के अन्तर्गत विधायी शक्ति उक्त अनुसूची के पैरा 5 के परिपेक्ष में परीक्षण करना भी है।

अनुसूचित क्षेत्रों में जनजातीय भूमि के हस्तान्तरण को रोकने के लिए संविधान ने दोनों कानूनों और बिहार अनुसूचित क्षेत्र विनियम, 1969 को भारत के संविधान की नवीं अनुसूची (अनुच्छेद 31ख) में क्रमशः क्रम सं० 209, 210 और 211 पर इन्हें शामिल करके संरक्षण उपलब्ध कराया गया है।

उक्त दृष्टिकोण से, अनुच्छेद 213 के अन्तर्गत कार्य करते हुए, यह प्रतीत होता है कि राज्यपाल ने अनुसूचित क्षेत्रों में शांति एवं सुशासन के लिए; विशेषतः जनजातीय भूमि के हस्तान्तरण को रोकने के लिए, इन महत्वपूर्ण बिन्दुओं पर विचार नहीं किया है और भेजे गए प्रस्ताव में भी इसका उल्लेख नहीं किया गया है यदि किया भी गया है तो भी प्रस्ताव को तर्क आधारित नहीं बनाया गया है।

1969 विनियमन के पश्चात्, यह देखा गया है कि संथाल परगना काश्तकारी अधिनियम और छोटा नागपुर काश्तकारी अधिनियम (झारखंड के अनुसूचित क्षेत्रों के लिए) में संशोधन बिहार अनुसूचित क्षेत्र विनियमन, 1969 में संशोधनों के माध्यम से किये गये थे (छोटा नागपुर काश्तकारी अधिनियम में 1972, 1974, 1983 और 1986 तथा संथाल परगना काश्तकारी अधिनियम में 1972, 1986 और 1998 (बिहार अनुसूचित क्षेत्र विनियमन 1969 में संशोधनों के माध्यम से)। प्रस्तावित अध्यादेश, संथाल परगना काश्तकारी अधिनियम और छोटा नागपुर काश्तकारी अधिनियम में सीधा संशोधन चाहते हैं जो उक्त मानकों से विचलित करता हैं।

प्रस्तावित संशोधनों के संबंध में कुछ विशिष्ट टिप्पणियां:

संथाल परगना काश्तकारी अधिनियम और छोटा नागपुर काश्तकारी अधिनियम में प्रस्तावित संशोधन, जनजातीय भूमि उपयोगों के संरक्षण को व्यापक रूप से शिथिल करता है। उदाहरणार्थ संथाल परगना काश्तकारी अधिनियम की धारा 13 और छोटा नागपुर काश्तकारी अधिनियम की धारा 21 को प्रभावी बनाने के लिए मौलिक परिवर्तन करने की मांग करते हैं जो भूमि के स्वामी/काश्तकार द्वारा भूमि के गैर-कृषीय उपयोग को प्रतिबंधित करती हैं, को इन संशोधनों के माध्यम से हटाया जा रहा है। जबकि ये सारे प्रतिबंध गैर-कृषीय उपयोग को अनुमति देने के लिए संथाल परगना काश्तकारी अधिनियम की धारा 13(क) और छोटा नागपुर काश्तकारी अधिनियम की धारा 21(ख) के प्रस्तावित संशोधनों द्वारा हटा दिए जाने की मांग करते हैं।

इसी प्रकार, छोटा नागपुर काश्तकारी अधिनियम की धाराएं 46, 47, 48 और 240 जो कई परिस्थितियों में उपायुक्त की पूर्व लिखित अनुमति के बिना जनजातीय भूमि को गैर-जनजातीय लोगों को अंतरित करने पर निर्बंधन आरोपित करती हैं, वे प्रस्तावित संशोधनों के अंतर्गत अपरिवर्तित रह जाती है। उपायुक्त की ऐसी अनुमति के बिना अन्तरण धारा 49(1) के अंतर्गत दो परिदृश्यों में निर्बंधित है। यह दोहराना महत्वपूर्ण है कि 'अन्तरण' में व्यापक रूप से विक्रय, गिरवी, पट्टा, उपहार, संविदा या करार को शामिल होना समझा जाता है। धारा 71ख अपरिवर्तित है जो प्रावधान करती है कि इन प्रावधानों के उल्लंघन में किया गया भूमि अन्तरण कारावास के साथ दण्डनीय आपराधिक दोष है जो तीन वर्ष तक का और/या शास्ति के रूप में विस्तारित हो सकता है।

एक बार भूमि का उपयोग कृषि से गैर-कृषि रूप में परिवर्तित हो जाता है तो छोटा नागपुर काश्तकारी अधिनियम की धारा 46, 47 एवं 48 और संथाल परगना काश्तकारी

अधिनियम की धारा 20 द्वारा जनजातीय भूमियों के अन्तरण पर लगाये गये प्रतिबंध लागू नहीं होंगे। तब ऐसी गैर-कृषि भूमियों का अन्तरण संपत्ति अन्तरण अधिनियम द्वारा शासित होगा एवं छोटा नागपुर काश्तकारी अधिनियम और संथाल परगना काश्तकारी अधिनियम के कोई भी लाभकारी प्रतिबंध लागू नहीं होंगे। इस प्रकार प्रस्तावित संशोधन से जनजातीय भूमियों के अंधाधुंध हस्तांतरण होने लगेंगे।

धारा 49(1) में प्रस्तावित संशोधन एक नए उपखंड (ग) को समाविष्ट करने की मांग करता है जो विकासात्मक गतिविधियों के एक समूह "या किसी लोक उद्देश्यों/परियोजना या गतिविधि जिसे राजपत्र में अधिसूचना के तरीके से राज्य सरकार द्वारा जोड़ा जाए" को उपायुक्त की लिखित अनुमति के बिना जनजातीय भूमि के अंतरण की अनुमति देता है। यद्यपि जनजातीय सलाहकार परिषद् की सिफारिश के लिए अनिवार्यता है तथापि ऐसी अनिवार्यता वैकल्पिक प्रतीत होती है।

प्रस्तावित संशोधन का सरल पठन स्पष्ट रूप से प्रदर्शित करता है कि राज्य कार्यकारिणी में किसी परियोजना या गतिविधि के लिए, जो वह विनिर्दिष्ट करें, जनजातीय भूमियों के अन्तरण की अनुमति देने के लिए, इस प्रकार निष्फल कानून के निकाय के अन्तर्गत मौलिक प्रतिबंध लगाते हुए, व्यापक शक्तियों को निहित करता है।

प्रस्तावित संशोधन, संवैधानिक न्यायालयों में चुनौती देने के लिए अत्यधिक संवेदनशील प्रतीत होते हैं तथा निहित अधिकारों के दुरुपयोग की परिधि में भी आ सकते हैं।

शक्तियों को प्रत्यायोजित करना

कानून के अर्थ एवं विषयवस्तु में एक मौलिक परिवर्तन, नियमों एवं अधिसूचनाओं (जो कार्यकारिणी के अधिनियम होते हैं) के माध्यम की बजाय स्वयं कानून (जो कि एक विधायी अधिनियम होता है) में संशोधन के माध्यम से किया जाना चाहिए। यहां तक कि यदि कुछ खास स्थितियों में, जब ऐसी शक्ति विधायिका द्वारा कार्यपालिका को प्रत्यायोजित की जाती है, तो इस बारे में स्पष्ट एवं असंदिग्ध दिशा-निर्देश होने चाहिए कि इस प्रत्यायोजित शक्ति का प्रयोग कैसे किया जाएगा। यह सुस्थापित है कि ऐसे दिशा-निर्देश उपलब्ध करवाने में असफल होना ऐसी शक्ति के प्रत्यायोजन को निरंकुश एवं असंयमित, और इस प्रकार भारत के संविधान के अनुच्छेद 14 के विपरीत बनाता है (उदाहरण के लिए एग्रीकल्चरल मार्केट कमेटी बनाम शालीमार केमिकल वर्क्स लिमिटेड (1997) 5 एससीसी 516; किशन प्रकाश शर्मा एवं अन्य बनाम भारत संघ एवं अन्य (2001) 5 एससीसी 212; के. टी. प्लांटेशन प्राईवेट लिमिटेड बनाम कर्नाटक राज्य (2011) 9 एससीसी 1 को देखें)।

इस प्रकार प्रस्तावित संशोधनों का परिणाम झारखण्ड के अनुसूचित क्षेत्रों में जनजातीय भूमि के अन्तरण को रोकने से संबंधित विस्तारित कानून में एक उदाहरणात्मक मौलिक परिवर्तन के रूप में होगा। तथापि, प्रस्तावित संशोधन इस बात पर कोई दिशा-निर्देश नहीं देते कि राज्य कार्यपालिका में ऐसे परिवर्तन की सीमाओं को परिभाषित

करने के लिए शक्ति का प्रत्यायोजन करते हुए ऐसे परिवर्तन की प्रकृति और विस्तार क्या है।

उदाहरण के लिए, संधाल परगना काश्तकारी अधिनियम की प्रस्तावित धारा 13(क) और छोटा नागपुर काश्तकारी अधिनियम की प्रस्तावित धारा 21(ख) दोनों ही राज्य कार्यपालिका को "ऐसे भौगोलिक क्षेत्रों में भूमि के गैर-कृषीय उपयोग को विनियमित करने एवं राज्य सरकार द्वारा समय-समय पर यथा अधिसूचित ऐसे उपयोगों के लिए विनियमित करने हेतु समर्थ बनाते हैं"(महत्व दिया गया)। तथापि, इस बात का कोई संकेत नहीं है कि ऐसे उपयोग एवं क्षेत्र निर्धारित कैसे किए जाएंगे।

इसके अतिरिक्त, प्रस्तावित छोटा नागपुर काश्तकारी अधिनियम की धारा 49(1) का उप-खंड (ग) राज्य सरकार में "किसी लोक उद्देश्य/परियोजना या गतिविधि जिसे राज्य सरकार झारखंड राज्य में जनजातीय सलाहकार परिषद् की सिफारिश के आधार पर शासकीय राजपत्र में अधिसूचना के माध्यम से जोड़ेगी या किन्हीं अन्य उद्देश्यों के लिए जिन्हें राज्य सरकार अधिसूचना द्वारा उसके लिए सहायक घोषित करें या किसी ऐसे उद्देश्य के लिए उपयोग की गई या आवश्यक भूमि को प्राप्त करने के लिए" छूट देने के लिए व्यापक शक्तियां निहित करता है (महत्व दिया गया)। इस बात के लिए कोई दिशा-निर्देश नहीं है कि राज्य सरकार यह कैसे निर्धारित करेगी कि इस प्रकार से जनजातीय सलाहकार परिषद् की सिफारिश की आवश्यकता के अलावा, कौन-सी परियोजनाएं अधिसूचित की जाएंगी। उपरोक्त प्रावधानों की भाषा अपर्याप्त होने के साथ-साथ ऐसा दर्शाती है कि जनजातीय सलाहकार परिषद् की सलाह लेना अनिवार्य नहीं है।

उपरोक्त से यह स्पष्ट है कि परिवर्तन का मूल पाठ इस उद्देश्य और/या अधिसूचना के लिए नियम बनाने के माध्यम से पूर्ण रूप से राज्य कार्यकारिणी को दिया गया है। ऐसी प्रत्यायोजित शक्ति के प्रयोग के लिए प्रस्तावित संशोधनों में कोई दिशा-निर्देश नहीं हैं; इसके विपरीत, यह तर्क दिया जा सकता है कि ऐसा प्रत्यायोजन अस्पष्ट, अपर्याप्त तथा संविधान के अनुच्छेद 14 के विपरीत होगा।

प्रस्तावित संशोधन सांविधिक प्रावधानों में किसी भी संशोधन के प्रस्ताव के बिना राज्य कार्यकारिणी में ऐसी व्यापक नियम बनाने की शक्ति निहित करता है, भी अबोधगम्य है जो संधाल परगना काश्तकारी अधिनियम की धारा 71, और छोटा नागपुर काश्तकारी अधिनियम की धारा 264 एवं 266 के होते हुए भी राज्य सरकार को नियम बनाने की शक्ति प्रदान करता है।

केन्द्रीय अधिनियमों के साथ समनुरूपता

इसके अतिरिक्त प्रस्तावित संशोधन संधाल परगना काश्तकारी अधिनियम और छोटा नागपुर काश्तकारी अधिनियम और जहां ऐसे क्षेत्रों पर पूर्व-विद्यमान केन्द्रीय अधिनियम

पहले से ही मौजूद है, जो अनुसूचित क्षेत्रों के लिए भी लागू है, के बीच संभावित विरोधाभास/संघर्ष पैदा करेगा।

पंचायत (अनुसूचित क्षेत्रों का विस्तार) अधिनियम, 1996 (पेसा) "इस संविधान में किसी बात के होते हुए भी" अनुसूचित क्षेत्रों में शासन के संबंध में भारत के संविधान के अनुच्छेद 243-एम(4) के अनुसार यह एक महत्वपूर्ण अधिनियम है। इस लिए पेसा संविधान के उन विभिन्न उपबन्धों को प्रभावित करता है जो केन्द्र एवं राज्य के बीच विधायी शक्तियों के विभाजन से संबंधित हैं।

पेसा की अपेक्षा है कि राज्य सरकार उन पंचायतों के संबंध में कानून बनाएगी जो "रूढ़िजन्य विधि सामाजिक और धार्मिक प्रथाओं और समुदाय के संसाधनों की परंपरागत प्रबंध पद्धतियों के अनुरूप होगा" (धारा 4(क) और यह भी सुनिश्चित करेगी कि ग्राम सभा "लोगों की परंपराओं और रूढ़ियों, उनकी सांस्कृतिक पहचान, समुदाय के संसाधनों को विवाद निपटाने के रूढ़िजन्य ढंग का संरक्षण और परिरक्षण करने के लिए सक्षम होगी" (धारा 4(घ))।

आर्थिक विकास के बारे में, पेसा की अपेक्षा है कि ग्राम सभा सामाजिक और आर्थिक विकास के लिए योजनाओं, कार्यक्रमों और परियोजनाओं का, इसके पूर्व कि ग्राम स्तर पर पंचायत द्वारा ऐसी योजनाओं, कार्यक्रमों और परियोजनाओं के कार्यान्वयन के लिए हाथ में लिया जाए, अनुमोदन करेगी (धारा 4(ड.)(i))। धारा 4(i) की अपेक्षा है "अनुसूचित क्षेत्रों में विकास परियोजनाओं के लिए भूमि का अर्जन करने के पूर्व क्षेत्रों में ऐसी परियोजनाओं से प्रभावित व्यक्तियों को फिर से बसाने और अनुसूचित क्षेत्रों में ऐसी परियोजनाओं से प्रभावित व्यक्तियों को फिर से बसाने या उनको पुनर्वासित करने के पूर्व उपयुक्त स्तर पर ग्राम सभा का पंचायतों से परामर्श किया जाएगा।

पेसा की धारा 4 (ड)(iii) अपेक्षा करती है कि "अनुसूचित क्षेत्रों में भूमि के अन्य संक्रमण को निवारित करने और किसी अनुसूचित जनजाति की विधिविरुद्धतया अन्य संक्रमित भूमि प्रत्यावर्तित करने के लिए उपयुक्त कार्रवाई करने की शक्ति ग्राम सभा में निहित की जानी चाहिए"।

इसके अतिरिक्त अनुसूचित जाति और अन्य परंपरागत वन निवासी (भूमि अधिकारों की मान्यता) अधिनियम, 2006 (एफआरए) सातवीं अनुसूची की सूची III की प्रविष्टि 17-क और 17-ख के अन्तर्गत अपनी विधायी शक्ति का प्रयोग करते हुए संसद द्वारा अधिनियमित किया गया है। अधिनियम में यह भी प्रावधान किया गया है जिसका अधिभावी प्रभाव (overriding) है (एफआरए की धारा 4(1) और 13)। एफआरए के अन्तर्गत अपने परम्परागत वन एवं संसाधनों के बारे में निर्णय लेने में ग्राम सभा की भूमिका के बारे में उड़ीसा खनन निगम बनाम पर्यावरण एवं वन मंत्रालय (2013) 6 एससीसी 476 में सर्वोच्च न्यायालय ने निर्धारित किया है।

भूमि अर्जन, पुनर्वास और पुनर्व्यवस्थापन में उचित प्रतिकर और पारदर्शिता अधिकार अधिनियम, 2013 (एलएआरआर एक्ट) सातवीं अनुसूची की III की प्रविष्टि 42 के अन्तर्गत अपनी शक्ति का प्रयोग करते हुए संसद द्वारा अधिनियमित किया गया और अनुसूचित क्षेत्रों में जनजातीय भूमियों की विशेष स्थिति को भी मान्यता देता है। यह विशेष रूप से एलएआरआर एक्ट की धारा 2(2) में निम्नानुसार है:

“यह भी कि ऐसे अनुसूचित क्षेत्रों में प्रचलित भूमि अन्तरण के संबंध में कोई भूमि किसी विधि (न्यायालय के किसी आदेश या निर्णय सहित जो अंतिम हो गया है) के उल्लंघन में अनुसूचित क्षेत्रों में अर्जन के माध्यम से अंतरित नहीं की जाएगी।”

एलएआरआर अधिनियम की धारा 41 में अनुसूचित क्षेत्रों में ऐसी भूमि का अर्जन निषिद्ध है परन्तु जहां ऐसा अर्जन पूर्णतः आवश्यक है, वहां ग्राम सभा की पूर्व सहमति आवश्यक है। धारा 42 एफआरए के अन्तर्गत वन अधिकारों की क्षतिपूर्ति पुनर्स्थापन को आवश्यक बनाती है, जहां ऐसे अधिकार एलएआरआर अधिनियम के अन्तर्गत प्राप्त करने होते हैं।

यह कहा गया है कि संथाल परगना काश्तकारी अधिनियम और छोटा नागपुर काश्तकारी अधिनियम में प्रस्तावित संशोधन सातवीं अनुसूची की सूची II की प्रविष्टि 18 के अन्तर्गत शक्तियों का प्रयोग करते हुए किए जा रहे हैं।

प्रस्तावित संशोधन न तो उपरोक्त या किसी अन्य केन्द्रीय अधिनियम का संदर्भ देता है, और न ही इन अधिनियमों की अपेक्षाओं के अनुरूप है तथा भूमि के जनजातीय समुदाय के अधिकारों के संरक्षण के लिए पूर्णतः कोई प्रावधान नहीं है। वाणिज्यिक गैर-कृषीय उपयोग और अन्तरण करने हेतु ग्राम सभा, ग्राम प्रमुख, या किसी अन्य तंत्र के परामर्श करने का अधिकार निहित नहीं है। विकास गतिविधियों के लिए भूमि के हस्तान्तरण में निर्णय लेने की प्रक्रिया में या भूमि अर्जन के समय ग्राम सभा की पूर्व सहमति का कोई प्रावधान नहीं है। वास्तव में, उपरोक्त प्रस्ताव द्वारा विद्यमान नियंत्रण, जो सीमित प्रकृति का है, को हटाया जा रहा है।

प्रस्तावित संशोधन जहां तक यह केन्द्रीय अधिनियमों के विपरीत है, वह राज्य विधान सभा और राज्यपाल में निहित विधायी शक्तियों से बाहर होगा।

अध्यादेश के माध्यम से अधिनियम:

संविधान के अनुच्छेद 213 के अन्तर्गत अध्यादेश विधायी सक्षमता की कमी, शक्ति का संभाव्य प्रयोग और मूल अधिकारों का उल्लंघन आदि जैसे आधारों पर न्यायिक पुनर्विलोकन के अधीन है, (उदाहरण के लिए देखें, सतपाल एण्ड कंपनी बनाम लेफ्टिडेंट गवर्नर, दिल्ली (1979) 4एससीपी; टी.वेंकलता रेड्डी बनाम आंध्र प्रदेश राज्य (1985) 3 एसपीपी 198; गुरुदेवदत्त वीकेएसएस मर्यादित बनाम महाराष्ट्र (2001) 4 एससीसी 534)।

अनुच्छेद 213 के अन्तर्गत, राज्यपाल संतुष्ट है कि "विद्यमान परिस्थितियां ऐसी है कि तत्काल कार्रवाई करने की आवश्यकता है" न्यायिक पुनर्विलोकन के अधीन नहीं है। तथापि, यह आवश्यक है कि राज्यपाल को स्वयं को संतुष्ट होना चाहिए कि ऐसी परिस्थितियां विद्यमान हैं, और इस संबंध में तथ्य और सामग्रियां न्यायोचित है (ए.के.रॉय बनाम भारत संघ (1982)1 एससीसी 271 को देखें)। वर्तमान मामले में उपलब्ध सामग्री यह प्रदर्शित नहीं करती कि ऐसी परिस्थितियां विद्यमान है।

उपलब्ध सूचना के अनुसार, प्रस्तावित संशोधन पर जनवरी, 2016 में जनजाति सलाहकार परिषद् द्वारा चर्चा की गई थी, और तत्पश्चात् मई, 2016 में राज्य मंत्रिमंडल द्वारा अनुमोदित किया गया। झारखण्ड विधानसभा, जो हाल में सत्रावसान हुई थी उसका अगला सत्र शीघ्र ही आरंभ होगा। अतः संविधान के अनुच्छेद 213 के अंतर्गत अध्यादेशों के माध्यम से दूरगामी प्रभाव वाले संशोधन प्रख्यापित करने के लिए तथ्यात्मक आधार प्रतीत नहीं होता, जबकि इसे आगामी सत्र में, चयनित जनप्रतिनिधियों की संवीक्षा के साथ विधानसभा में प्रस्तुत किया जाना होगा।

कुछ कारणों से राज्य विधानसभा के समक्ष विधेयक को उसी रूप में प्रस्तुत करने की बजाय संथाल परगना काशकारी अधिनियम और छोटा नागपुर काशकारी अधिनियम के संशोधनों को लाने के लिए अनुच्छेद 213 के अन्तर्गत प्रक्रिया को नहीं अपनाया अविवेकपूर्ण हो सकता है।

पांचवी अनुसूची के क्षेत्रों में जनजातीय लोगों के भूमि अधिकारों की सुरक्षा, और इस विषय पर संवैधानिक एवं विधायी प्रावधानों की जटिल संरचना के साथ-साथ न्यायिक पूर्व निर्णय की संवेदनशील प्रकृति को देखते हुए और उक्त अनुच्छेदों में बताये गये कारणों के आधार पर आयोग ने सिफारिश की है कि प्रस्तावित अध्यादेशों पर भारत के माननीय राष्ट्रपति की सहमति नहीं दी जाए जब तक कि उन्हें संविधान एवं उसके अन्तर्गत बनाए गए अधिनियमों की मूल भावना के अनुरूप लाने के लिए सम्यक् रूप से संशोधित नहीं कर दिया जाता है।

सादर.

आपका

रामेश्वर उरांव.

(डा० रामेश्वर उरांव)

6036

06/9/16

जारी किया
ISSUED

श्रीमती द्रौपदी मुर्मू
राज्यपाल, झारखंड
राज भवन,
रांची