SHODH SAMAGAM

ISSN : 2581-6918 (Online), 2582-1792 (PRINT)

आदिवासी जीवन शैली में पेसा अधिनियम 1996 का महत्व और उपयोगिता

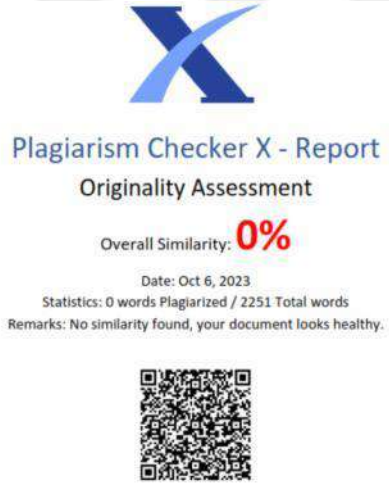
ममता सिरमौर वर्मा, Ph.D.
रायपुर, छत्तीसगढ़ भारत

ORIGINAL ARTICLE

Author
ममता सिरमौर वर्मा, Ph.D.

shodhsamagam1@gmail.com

Received on : 06/10/2023
Revised on : -----
Accepted on : 13/10/2023
Plagiarism : 00% on 06/10/2023



शोध सार

स्वशासन की अवधारणा विश्वभर में लोकतंत्र की सफलता की कुंजी मानी जाती है। राजनीतिक प्रणाली और संस्थाओं में जनता की सहभागिता, जो उनके जीवन को नियंत्रित करती है, मानवाधिकार की मूल आवश्यकता है और उनके सामाजिक और आर्थिक विकास के लिए भी आवश्यक है। पंचायती राज व्यवस्था विकास की प्रक्रिया में सभी हितधारकों को शामिल करती हुई एक विकेंद्रीकृत शासन संरचना के रूप में कार्य करती है। अनुसूचित क्षेत्रों में पंचायती विस्तार अधिनियम, 1996 ने देश की पंचायती प्रणाली में बहुत समय से बंद रहे सुधारों को लागू किया है। पेसा एक साहसिक कानून है जो आदिवासी अधिकारों, सांस्कृतिक अधिकारों, भाषा और पहचान जैसे कई मुद्दों से जुड़ा हुआ है, इसके अलावा उनके क्षेत्र में स्थित सभी संसाधनों जैसे भूमि, जल, जंगल और खनिजों के अधिकारों और आदिवासी समुदायों के अधिकारों पर बल देता है। इसके माध्यम से लोग अपने स्वयं के संस्थानों, संस्कृतियों और परंपराओं को स्थायी रूप से संरक्षित रखने और मजबूत करने के साथ–साथ अपनी आकांक्षाओं और जरूरतों के अनुसार अपने विकास को आगे बढ़ाने के लिए सक्षम होते हैं।

मुख्य शब्द

स्वशासन, पेसा अधिनियम, विकास, आदिवासी.

प्रस्तावना

लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण निर्णय लेने की प्रक्रियाओं में लोगों की भागीदारी पर जोर देने के साथ शासन का एक प्रमुख साधन है जिससे विकास कार्यक्रमों के कार्यान्वयन में जवाबदेही और पारदर्शिता सुनिश्चित होती है। यह माना जाता है कि विकेंद्रीकरण एक वैध संस्थागत ढांचे के माध्यम से स्थानीय शासी संस्थाओं को राजनीतिक, प्रशासनिक और वित्तीय शक्तियों को निहित करके जमीनी

स्तर पर शासन प्रणाली को मजबूत करने की एक प्रक्रिया है जैसा कि शासन निर्णय लेने की एक प्रक्रिया है, राष्ट्रीय से स्थानीय स्तर पर शासन का विकेंद्रीकरण विकास और विकास के लिए अच्छा माहौल बनाने के साथ लोगों को निर्णय लेने की प्रक्रिया में अधिक प्रत्यक्ष रूप से भाग लेने में सक्षम बनाता है। विकेंद्रीकृत शासन लोगों को प्रशासनिक मामलों में अधिक चौकस बनाता है और लोगों और प्रशासन के बीच की खाई को कम करता है।

भारत में, ग्रामीण क्षेत्रों में विकास कार्यक्रमों को बढ़ावा देने के लिए विकेंद्रीकृत शासन की कल्पना स्थानीय सरकार के एक साधन के रूप में की गई है। ग्रामीण स्थानीय स्वशासी संस्थाओं को सुदृढ़ करने के लिए दो महत्वपूर्ण विधानों जैसे, 1992 का 73वां संविधान संशोधन अधिनियम और पंचायतों के प्रावधान (अनुसूचित क्षेत्रों तक विस्तार) अधिनियम, 1996 के लागू होने के बाद लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण ने एक नया आकार लिया है। संविधान का 46 अनुच्छेद प्रावधान करता है कि राज्य समाज के कमजोर वर्गों और विशेष रूप से अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के शैक्षिक और आर्थिक हितों को विशेष ध्यान से बढ़ावा देगा और सामाजिक अन्याय और सभी प्रकार के शोषण से उनकी रक्षा करेगा। भारत के संविधान ने पाँचवीं और छठी अनुसूची क्षेत्र प्रावधानों को लागू करने के साथ आदिवासी विकास के लिए विशेष प्रशासनिक संरचना को चित्रित करके विशेष प्रावधान भी प्रदान किए हैं। हालाँकि, इन प्रावधानों के बावजूद, भारत में आदिवासी विकास कार्यक्रमों की विफलता के कारण अनुसूचित जनजातियों को अभी भी सामाजिक और आर्थिक रूप से पिछड़ा माना जाता है। जनजातीय विकास प्रशासन की प्रकृति लोकतांत्रिक के बजाय अधिक आधिकारिक है, जो भारत में जनजातीय विकास कार्यक्रमों की विफलता का एक प्रमुख कारण है। तो इस संदर्भ में, पंचायत (अनुसूचित क्षेत्र तक विस्तार) अधिनियम – पेसा ने शासन का एक लोकतांत्रिक मॉडल प्रदान किया है जो अधिक सहभागी, अधिक जवाबदेह है और आदिवासी क्षेत्रों में बेहतर प्रशासन प्रदान करता है।

पंचायतों का अनुसूचित क्षेत्रों तक विस्तार अधिनियम, 1996 24 दिसंबर, 1996 को लागू हुआ। इस अधिनियम का उद्देश्य जनजातीय समाजों के नियति पर नियंत्रण और प्राकृतिक संसाधनों पर उनके पारंपरिक अधिकारों की संरक्षा और सुरक्षा करने का है । इस अधिनियम के तहत आंध्र प्रदेश, बिहार, झारखंड, गुजरात, हिमाचल प्रदेश, महाराष्ट्र, मध्य प्रदेश, छत्तीसगढ़, उड़ीसा और राजस्थान जैसे राज्यों के आदिवासी क्षेत्रों में पंचायतें स्थापित की गईं।

अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार, राज्य सरकारों को एक वर्ष के भीतर यानि 23 दिसंबर, 1997 तक अपने कानून बनाने की आवश्यकता थी। अधिकांश राज्यों ने अधिनियम को प्रभावी करने के लिए आवश्यक राज्य कानून बनाए हैं जो 1996 के अंत में लागू हो गए।

इस अधिनियम की मुख्य विशेषताएं हैं:

1. प्रत्येक गांव में एक निर्वाचित ग्राम सभा होगी और यह लोगों की परंपराओं और रीति–रिवाजों की रक्षा और संरक्षण के लिए सक्षम होगी।
2. ग्राम सभा सामाजिक और आर्थिक विकास के लिए योजनाओं, कार्यक्रमों और परियोजनाओं को उनके कार्यान्वयन से पहले अनुमोदित करेगी।
3. यह गरीबी उन्मूलन और अन्य कार्यक्रमों के तहत लाभार्थियों के रूप में व्यक्तियों की पहचान या चयन के लिए जिम्मेदार होगा।
4. प्रत्येक ग्राम पंचायत संबंधित ग्राम सभा से योजनाओं, कार्यक्रमों और परियोजनाओं के लिए धन के उपयोग का प्रमाण पत्र प्राप्त करेगी।
5. प्रत्येक पंचायत में अनुसूचित क्षेत्रों में सीटों का आरक्षण पंचायत में समुदायों की आबादी के अनुपात में होगा।
6. अनुसूचित क्षेत्रों में लघु जल निकायों की योजना और प्रबंधन पंचायतों को उपयुक्त स्तर पर सौंपा जाएगा।
7. ग्राम सभा या पंचायतों की सिफारिशें:

   i. खनन खनिजों के लिए लाइसेंस

ii. अनुसूचित क्षेत्रों में नीलामी द्वारा गौण खनिजों के दोहन के लिए रियायतें देने के लिए अनिवार्य होंगी।

8. राज्य विधानमंडल पंचायतों और ग्राम सभा को विशेष रूप से अधिकार संपन्न करेगाः
   i. किसी भी नशीले पदार्थ की बिक्री और खपत पर प्रतिबंध लगाने या विनियमित या प्रतिबंधित करने की शक्ति।
   ii. लघु वन उपज का स्वामित्व।
   iii. अनुसूचित क्षेत्रों में भूमि हस्तांतरण को रोकने की शक्ति।
   iv. ग्रामीण बाजारों के प्रबंधन की शक्ति।
   v. अनुसूचित जनजातियों और सामाजिक क्षेत्रों को धन उधार देने को नियंत्रित करने की शक्ति।
   vi. आदिवासी उप–योजनाओं सहित ऐसी योजनाओं के लिए स्थानीय योजनाओं और संसाधनों को नियंत्रित करने की शक्ति।
   vii. राज्य विधान पंचायतों को शक्तियां और अधिकार प्रदान कर सकते हैं, जो उन्हें स्व–शासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करने में सक्षम बनाने के लिए आवश्यक हो सकते हैं।

अधिनियम के उद्देश्य

1. पंचायतों से संबंधित संविधान के भाग IX के प्रावधानों को कुछ संशोधनों के साथ अनुसूचित क्षेत्रों तक विस्तारित करना।
2. जनजातीय जनसंख्या के बड़े हिस्से को स्वशासन प्रदान करना।
3. सहभागी लोकतंत्र के साथ ग्राम शासन करना और ग्राम सभा को सभी गतिविधियों का केंद्र बनाना।
4. पारंपरिक प्रथाओं के अनुरूप एक उपयुक्त प्रशासनिक ढांचा तैयार करना।
5. जनजातीय समुदायों की परंपराओं और रीति–रिवाजों की रक्षा और संरक्षण करना।

पेसा अधिनियम के तहत ग्राम सभाओं को व्यापक शक्तियां सौंपी गई थीं:

1. किसी भी नशीले पदार्थ की बिक्री और खपत पर प्रतिबंध लगाना या उसे विनियमित या प्रतिबंधित करना।
2. लघु वनोपज का स्वामित्व।
3. अनुसूचित क्षेत्रों में भूमि के हस्तांतरण को रोकना और किसी अनुसूचित जनजाति की अवैध रूप से हस्तांतरित भूमि को बहाल करने के लिए उचित कार्रवाई करना।
4. गाँव के बाजारों को किसी भी नाम से जाना जाता है।
5. अनुसूचित जनजातियों को धन उधार देने पर नियंत्रण का प्रयोग करें।
6. सभी सामाजिक क्षेत्रों में संस्थाओं और कार्यकर्ताओं पर नियंत्रण रखें।
7. आदिवासी उप–योजनाओं सहित ऐसी योजनाओं के लिए स्थानीय योजनाओं और संसाधनों पर नियंत्रण।

महत्व

1. इसका उद्देश्य सत्ता का विकेंद्रीकरण करना और स्वदेशी समुदायों को सशक्त बनाना, सहभागी लोकतंत्र का मार्ग प्रशस्त करना और परिकल्पना की गई कि स्थानीय शासन का प्रत्येक स्तर स्वतंत्र है।
2. यह शासन के मूलभूत सिद्धांत पर आधारित है कि मानव समुदाय अपने अस्तित्व की अधिकांश चुनौतियों को संभालने के लिए सबसे अच्छी एजेंसी हैं, अपने मामलों का प्रबंधन करते हैं और सहभागी विचार–विमर्श लोकतंत्र के साधन के माध्यम से बढ़ती मुक्ति की दिशा में प्रगति करते हैं।
3. यह 6वीं अनुसूची क्षेत्र के समान पंचायतों के उपयुक्त स्तर बनाने का भी आह्वान करता है, जहां प्रशासनिक सीमाएं स्व–शासन के लिए पर्याप्त स्वायत्त हों।

4. अधिनियम का निर्माण ग्राम स्वराज की गांधीवादी अवधारणा के आसपास किया गया है जिसे संविधान में अनुच्छेद 40 (ग्राम पंचायतों का संगठन) के रूप में शामिल किया गया था और पेसा को अपनाने के बाद ही जीवंत हुआ था।
5. 73वें संशोधनके द्वारा सम्मिलित किये गए अनुच्छेद 243 ने ग्राम और ग्राम सभा को पहली बार संविधान का एक हिस्सा बनाया और पेसा ने सत्ता हस्तांतरण और स्वशासन की अवधारणा को आकार दिया।
6. इसलिए पेसा का पहला मूल खंड कानूनी धारणा के साथ शुरू होता है कि ''ग्राम सभा'' ''सक्षम'' है और राज्य सरकारों से कानूनी, प्रक्रियात्मक और प्रशासनिक सशक्तिकरण सुनिश्चित करने का आह्वान करती है।

अध्ययन के उद्देश्य

अधिनियमन के संदर्भ में विकेंद्रीकृत स्वशासी संस्थाओं और अनुसूचित जनजातियों के सामाजिक–आर्थिक विकास की प्रक्रिया में उनके योगदान के बीच की कड़ी को समझने के लिए पेसा का कार्यवाही करना। अध्ययन को पेसा अधिनियम के कार्यान्वयन की प्रकृति और सीमा को समझने के लिए भी डिज़ाइन किया गया है और किस प्रकार इस अधिनियम के कार्यान्वयन की प्रक्रिया ने जनजातीय क्षेत्रों में शासन प्रणाली (संरचना और कार्य) के परिवर्तन की दिशा में नेतृत्व किया है। आँकड़ों के स्रोत आँकड़ों के संग्रह की प्रक्रिया द्वितीयक आँकड़ों के आधार पर निर्भर होगी जैसे पुस्तकें, पत्रिकाएँ, सरकारी प्रकाशन, जनगणना रिपोर्ट, आर्थिक सर्वेक्षण रिपोर्ट, जिला और राज्य गजेटियर, राज्य और जिला योजना दस्तावेज, जिला और राज्य मानव विकास रिपोर्ट, वार्षिक रिपोर्ट विभिन्न विभागों, जिला प्रशासन, ब्लॉक प्रशासन और पंचायती राज संस्थाओं की रिपोर्ट और रिकॉर्ड आदि।

राज्य सरकारों को पंचायत (अनुसूचित क्षेत्रों तक विस्तार) अधिनियम (PESA), 1996 के प्रावधानों के अनुरूप लाने के लिए निम्नलिखित विषयों से संबंधित अपने विषय कानूनों/अधिनियमों में संशोधन करने की आवश्यकता है:

i. अधिग्रहण भूमि;
ii. गौण खनिजों के लिए पूर्वेक्षण लाइसेंस या खनन पट्टा प्रदान करना;
iii. नीलामी द्वारा गौण खनिजों के दोहन के लिए रियायत प्रदान करना।
iv. लघु जल निकायों की योजना और प्रबंधन।
v. किसी भी नशीले पदार्थ की बिक्री और खपत पर प्रतिबंध लगाने या उसे विनियमित या प्रतिबंधित करने की शक्ति।
vi. लघु वनोपज का स्वामित्व;
vii. अनुसूचित क्षेत्रों में भूमि के अन्य संक्रामण को रोकने की शक्ति;
viii. ग्राम बाजारों का प्रबंधन करने की शक्ति;
ix. अनुसूचित क्षेत्रों में धन उधार पर नियंत्रण करने की शक्ति।

यह न केवल ''प्रथागत कानून, सामाजिक और धार्मिक प्रथाओं, और सामुदायिक संसाधनों के पारंपरिक प्रबंधन प्रथाओं'' की वैधता को स्वीकार करता है, बल्कि राज्य सरकारों को निर्देश देता है कि वे कोई भी कानून न बनाएं जो इनके विपरीत हो। समुदाय के लिए एक स्पष्ट भूमिका को स्वीकार करते हुए, यह ग्राम सभा को व्यापक अधिकार देता है।

पेसाः परिचालन मुद्दे और चुनौतियां

हालांकि पेसा अधिनियम, 1996 ने प्राकृतिक संसाधनों, बड़ी परियोजनाओं के विस्थापन और स्वशासन के मुद्दों पर जनजातीय लोगों के संघर्ष को मजबूत किया, व्यवहार में स्थिति पूरी तरह से अलग है। पाँचवीं और छठी अनुसूचियों में कई निषेधों के बावजूद, आदिवासी क्षेत्रों को बिना किसी संशोधन के यंत्रवत् और कभी–कभी कानून द्वारा निर्ममता से शासित किया जा रहा है। ओडिशा में, यह देखा गया है कि खानों, खनिजों आदि के लिए लाइसेंस

देने जैसे गंभीर मुद्दों को ग्राम सभा के बजाय जिला परिषद को दिया गया है और निर्णय स्थानीय लोगों के ज्ञान और परामर्श के बिना किया जाता है। देखने में आया है कि अनुसूचित क्षेत्रों में निचली ग्राम सभा/ग्राम पंचायत को बहुत कम शक्ति दी गई है। वास्तव में पेसा को उसकी सही भावना से लागू नहीं किया जा रहा है। अधिकांश योजनाओं का पालन सामान्य पंचायतों द्वारा किया जाता है और आदिवासियों में इस अधिनियम के प्रति जागरूकता और जानकारी का अभाव है। जमीनी स्तर पर लोगों को सशक्त बनाने के प्रयास किए गए हैं, लेकिन बड़े पैमाने पर लोगों को इस अधिनियम की खूबियों और इससे होने वाले बदलावों के बारे में जानकारी नहीं है। पेसा की वास्तविक भावना तब आएगी जब निर्णय लेने की प्रक्रिया में आदिवासियों की सीधी भागीदारी होगी। ग्राम सभा की शक्ति को औरमजबूत किया जाना चाहिए।

निष्कर्ष

1996 का पेसा अधिनियम भारत में जनजातीय क्षेत्रों और आदिवासियों के उत्थान के लिए उन्हें मुख्यधारा में लाने के लिए कानून का सबसे महत्वपूर्ण हिस्सा है। 73वें संविधान संशोधन के बाद से, पंचायतों ने खुद को भारत में लोकतांत्रिक व्यवस्था के एक महत्वपूर्ण घटक के रूप में स्थापित किया है। इस कानून से आदिवासियों को जमीन–जंगल–जल पर अपना दावा कायम करने में मदद मिलेगी, लेकिन जल्द ही इच्छाएं गायब हो गईं, क्योंकि पेसा अधिनियम–1996 और वन अधिकार अधिनियम–2006 के प्रावधानों को लागू करने के लिए राजनीतिक इच्छाशक्ति बहुत कमजोर है। इसके अलावा, धनी गैर–आदिवासी निहित स्वार्थों के साथ कानूनों में खामियों का फायदा उठाने के लिए हमेशा तैयार रहते हैं और संबंधित अधिकारियों के साथ मिलकर गरीब आदिवासियों को उनके मूल अधिकारों से वंचित करते हैं। अपनी संस्कृति की विरासत की रक्षा और सरकार की समग्र नीतियों के साथ सामंजस्य स्थापित करना समाज की आवश्यकता है। जब तक सरकार पर्याप्त बुनियादी ढांचे की स्थापना करके और आदिवासियों को इसके लाभों के बारे में जागरूक करके पूर्वोक्त अधिनियमों के प्रावधानों के प्रभावी कार्यान्वयन को सुनिश्चित नहीं करती है, तब तक पेसा के अधिनियमन का उद्देश्य और इरादा विफल हो जाएगा और इसके तहत लाभ आदिवासियों के लिए मृगतृष्णा बने रहेंगे।

संदर्भ सूची

1. बेहुरा, एन.के. और नीलकंठ पाणिग्रही (2006), *आदिवासी और भारतीय संविधान,* नई दिल्ली, रावत प्रकाशन, पीपी.6–7।
2. जोशी, आर.पी. और जी.एस. नरवानी (2002), *भारत में पंचायत राज,* रावत प्रकाशन, जयपुर और नई दिल्ली।
3. पलनिथुरई.जी (एड) (2002), *भारत में नई पंचायती राज प्रणाली की गतिशीलता,* खंड II, संकल्पना प्रकाशन कंपनी, नई दिल्ली।
4. पाल, माही (2002), पांचवीं अनुसूची क्षेत्रों में पंचायतें, *इकोनोमोक और राजनीतिक साप्ताहिक,* 35(19), पीपी. 1602–1606।
5. पुरोहित, बी.आर. (2002), अनुसूचित क्षेत्रों की पंचायतें, जी.पालनिथुराई (संपा.), *भारत में नई पंचायती राज प्रणाली की गतिशीलता,* खंड 1, नई दिल्ली, अवधारणा प्रकाशन कंपनी, पीपी. 63–82।
6. रजनेश, सेलिनी और एस.एल. गोयल (2003), *भारत में पंचायती राज,* दीप और दीप प्रकाशन प्रा. लिमिटेड, नई दिल्ली।
7. सिंह यतीन्द्र (2002) मध्य प्रदेश में विकेंद्रीकृत शासन, अनुसूचित क्षेत्रों में ग्राम सभा के अनुभव, *आर्थिक और राजनीतिक साप्ताहिक,* 37, पीपी. 4100–4104।
8. वेंकटेशन वी. (2002), *भारत में पंचायती राज को संस्थागत बनाना,* आईएसएस प्रकाशन, नई दिल्ली।

****